Distr.
GENERAL

E/CN.5/1983/3
19 July 1982
ARABIC
ORIGINAL: ENGLISH

الأمم المتحدة

المجلس الاقتصادي والاجتماعي

لجنة التنمية الاجتماعية
الدورة الثامنة والعشرون

تقرير عن الحالة الاجتماعية في العالم

82-16926

Blank page

Page blanche

تصـــدير

ان " تقرير عام ١٩٨٢ عن الحالة الاجتماعية في العالم " هو التقرير العاشر في سلسلة التقارير التي أعدت عن الموضوع منذ عام ١٩٥٢ .

وقد وردت المبادئ التوجيهية لاعداد هذا " التقرير " في قرار الجمعية العامة ٣٤/٥٢ المؤرخ في ١٧ كانون الأول/ديسمبر ١٩٧٩ . فبعد أن نظرت الجمعية العامة في "تقرير عام ١٩٧٨ " ، أشارت الى ضرورة أن تسهم التقارير المقبلة في تحديد الاتجاهات الاجتماعية الناشئة التي تشغل الاهتمام الدولي ، وفي مناقشة الصلات فيما بين القضايا الرئيسية للتنمية لأن لكليهما أبعادا دولية ووطنية على حد سواء . ورجت الجمعية أيضا أن يصدر التقرير كل ثلاث سنوات .

ومنذ أن اعتمدت الجمعية العامة في ١١ كانون الأول/ديسمبر ١٩٦٩ اعلان التقدم والتنمية في الميدان الاجتماعي (الوارد في القرار ٢٥٤٢ (د - ٢٤) بدأ الربط بين التقارير التي تقدم عن تنفيذ أحكام هذا الاعلان والتقارير التي تقدم عن الحالة الاجتماعية في العالم . وتضمن " تقرير عام ١٩٧٤ عن الحالة الاجتماعية في العالم " مرفقا بشأن التقدم المحرز في سبيل بلوغ الأهداف الواردة في الاعلان . وقدم "تقرير عام ١٩٧٨" الى الجمعية العامة مشفوعا بتقرير منفصل عن الاعلان . وقد رجت الجمعية العامة من الأمين العام ، في القرار ٣٤/٥٩ المؤرخ ٢٩ تشرين الثاني/نوفمبر ١٩٧٩ ، أن يواصل اعلامها ، في صورة موجزة في مرفقات للتقارير عن الحالة الاجتماعية في العالم بمدى تنفيذ الأحكام الواردة في اعلان التقدم والتنمية في الميدان الاجتماعي .

ونظرا لما تتميز به الأهداف والتدابير الواردة في الاعلان من طبيعة شاملة ، وتجنبا للازدواج ، فقد أدمج " تقرير عام ١٩٨٢ عن الحالة الاجتماعية في العالم " في التقرير المتعلق بمدى تنفيذ أحكام اعلان التقدم والتنمية في الميدان الاجتماعي ، ويستشهد في بداية الفصول بالأحكام المحددة من اعلان التقدم والتنمية في الميدان الاجتماعي .

ويقدم الجزء الأول من " التقرير " استعراضا عاما للأحوال المعيشية في فترة تتميز بعدم التيقّن والنكسات الاقتصادية . ويحلل الجزء الثاني الاتجاهات البادية في ميادين معددة من الحياة الاجتماعية وفي المجالات ذات الأهمية الاجتماعية . وتتركز المناقشة ، في الجزء الثالث ، على بعض جوانب التطور الرئيسية في المجتمعات المعاصرة ، والتي يكون لها أثر مباشر على التقدم الاجتماعي .

وقد أعدّ " التقرير " مكتب تحليل بحوث التنمية وسياساتها ، بادارة الشؤون الدولية الاقتصادية والاجتماعية في الأمانة العامة للأمم المتحدة .

المحتويات

الصفحة

مذكرات ايضاحية ٥

مقدمة ٦

الجزء الاول - الظروف المعيشية والتطلعات في أوقات تجدد الضغط

الفصل

الاول - الفقر والانصاف ١٠

الثاني - الاسرة ٢٧

الثالث - الضمان الاجتماعي ٥٣

الرابع - العمالة ٧٢

الجزء الثاني - التغيرات في عناصر الحياة السليمة

الخامس - الغذاء والتغذية ٨٨

السادس - الصحة ١٠١

السابع - التعليم والتدريب ١٣٢

الثامن - شروط العمل ١٦١

التاسع - الاسكان ١٩١

العاشر - البيئة ٢٠٥

الجزء الثالث - ازالة العقبات التي تعترض سبيل التقدم الاجتماعي

الحادي عشر - المشاركة ٢٢٠

الثاني عشر - الاصلاح الزراعي ٢٢٧

الثالث عشر - العلم والتكنولوجيا ٢٣٩

الرابع عشر - نزع السلاح والتنمية ٢٥٤

الخامس عشر - الحقوق المدنية والسياسية ٢٦٦

مذكرات ايضاحية

الاشارة الى الدولارات تعني دولارات الولايات المتحدة ما لم يذكر غير ذلك .

تستخدم الفاصلة للدلالة على الأرقام العشرية .

" المصطلح " بليون " يعني ألف مليون .

استخدمت الرموز التالية في الجداول :

تشير النقاط الثلاث (. . .) الى عدم توفر البيانات أو عدم ايرادها على حده .

تعني علامة القاطعة (—) أن الكمية صفر أو لا تذكر .

يشير ورود فواغ في أى موضع الى عدم انطباق البند .

تدل علامة ناقص التي تسبق الرقم (—٢) على عجز أو نقصان ، الا اذا أشير الى غير ذلك .

التسميات المستخدمة في هذا المنشور وطريقة عرض المادة التي يتضمنها لا تعبر عن أى رأى ، كان ، للأمانة العامة للأمم المتحدة فيما يتعلق بالمركز القانوني لأى بلد أو اقليم أو المركز القانوني لسلطاته ، أو فيما يتعلق بتعيين حدوده .

مقدمة

ان التفاوت في الأحوال الاجتماعية لم يقلل منه انقضاء عدة عقود شهدت أماني وجهودا مشتركة من أجل تحسين الأساس المادي للرفاه . فبالاضافة الى الفروق الهائلة والدائمة في مستويات المعيشة ، فان أساليب الحياة المختلفة والقيم السائدة وأنماط النظام الاجتماعي تفصل بين المجموعات والأمم . والناس هم مواطنون في بلدان معينة ، كبيرة أو صغيرة ، تختلف فيها النظم السياسية اختلافا كبيرا . ومفهوم الحق والواجب ، وشكل سيطرة المجتمع على الحرية الفردية ودرجة اشراف الدولة على التصرفات والأخلاقيات الخاصة ، كلها جوانب أساسية في المجتمع يجري تصورها وممارستها بطرق شتى . كما ان القلاقل والثورات ، فضلا عن المناداة من جديد في الآونة الأخيرة بالنظريات التي تخضع المجالات العلمانية في الحياة - عامة كانت أو خاصة - للشرائع النكسية والتعاليم الدينية ، انما توحي بالاختلاف المستمر ، بل وحتى المتزايد في ردود مختلف المجتمعات على السؤال الموغل في القدم عن كيفية التكيف مع التحديات الجديدة أو التصدي لها .

ومنذ أواخر السبعينات ، أخذت الغيوم تخيم على هذه الصورة الاجتماعية غير المتجانسة . فقد تقلصت التطلعات على أقل تقدير . وكان أوضح سبب لذلك هو حالة الاقتصاد في مختلف المناطق وفي العالم بأسره . فعقب عقود عدة من النمو الاقتصادي السريع في العالم أدى ضعف الأداء الاقتصادي الى عزل السنوات القليلة الماضية عن الفترات السابقة عزلا بينا . ويمثل عام ١٩٨١ السنة الأولى التي لا يرتفع فيها خلال ربع قرن نصيب الفرد في البلدان النامية كمجموعة من الامدادات من السلع والخدمات . وكما تشهد البلدان الصناعية ، ذات الهياكل الاقتصادية السوقية والمختلطة والمخططة مركزيا ، تباطؤا ملحوظا في خطى النمو الاقتصادي . فقد زادت البطالة في دول كثيرة وانخفضت مستويات المعيشة في دول أخرى . وكان من شأن هذه الأحداث الاقتصادية أن عرقلت الكفاح ضد الفقر الشامل الذي يتميز بعدم كفاية التغذية وضعف الصحة وقصر الأعمار وتدني نوعية الأعمال ، وانخفاض الانتاج وعدم توفر فرص الوصول الى الخدمات الاجتماعية . فعلى سبيل المثال لا يزال معدل وفيات الرضع يزيد عن ١٠٠ لكل ١٠٠٠ في مناطق شاسعة من العالم ، كما لم ينخفض معدل الاصابة بالأمراض المعدية الرئيسية في المناطق النامية . وعلاوة على ذلك فقد كان يجري في بعض الأحيان تخفيض البرامج والمشاريع الاجتماعية . وتحول الاهتمام الرئيسي بالانصاف من المطالبة بنصيب عادل في النمو الى المطالبة بالعدالة في توزيع تكلفة الاقتصاد في المصروفات . وقد تأثرت بذلك جميع المناطق وجميع أنواع المجتمعات بدرجات مختلفة ، ووهنت التطلعات الى تحسين مستويات المعيشة في المستقبل القريب .

وفي العصر الحديث لا تفتأ يناط بالأمة - الدولة المهمة المزدوجة المتمثلة في ادارة الاقتصاد وتشكيل العلاقات المجتمعية . وفي العقود الأخيرة تعزز التماسك الاجتماعي أساسا بايديولوجيات التنمية والانصاف . وتمكنت مجموعات مختلفة ، بل مجموعات ذات مصالح متعارضة ، من الاستفادة من التنمية ، وهي تتطلع ، رغم تضارب المصالح ، الى استمرار التحسن . ولم تقتصر النكسات الاقتصادية الأخيرة على اضعاف التطلعات ، بل كشفت النقاب أيضا عن حدود دور الأمة - الدولة

كمنظمة للتغيير الاجتماعي - الاقتصادي ، وبددت الوهم الى حد ما فيما يتعلق بالايديولوجيات السائدة الخاصة بالتنمية . وقد تأثرت المجتمعات بقدر معين من الفوضى الأخلاقية والفكرية . واتخذ عدم الاستقرار السياسي أشكالا مختلفة ، وخاصة في الحالات التي لا تزال تواجه فيها الحكومات بالمهمة الجسيمة المتمثلة في بناء أمة واقتصاد سليم في وقت واحد . وكثيرا ما تظهر أنواع من الحكومات ، أشد استبدادا ، نتيجة لعدم الاستقرار هذا . كما انه يتخذ شكل تدهور في السلوك العام والخاص . اذ نتج تدريجيا عن ضعف مختلف أشكال السلطة ، والقيم المسلم بها التي تربط بين الأفراد ازدياد الحرية الفردية واشتداد المجتمع ضعفا . وفي السنوات الأخيرة اتسمت العلاقات القائمة بين الطبقات الاجتماعية بالاستقرار الى حد ما - رغم الضائقة الاقتصادية واستمرار التفاوت بمختلف أشكاله - الا أن تدهورا أخلاقيا عمّ هذه الطبقات . وكثيرا ما تتسم المواقف تجاه السلطات العامة بالتحدي . ويجري بشكل متزايد اثارة الشكوك حول القوانين والأنظمة والضرائب والتهرب منها . وغدا ادمان المسكرات والمخدرات ، والاجرامية ، واللامبالاة تجاه الفرد والمجتمع ، أكثر تواترا ، كما يبدو في كثير من المجتمعات ذات الاتفاقات والمستويات الانمائية المختلفة .

ولم تخف حدة التضاد في الاتجاهات الاجتماعية . وربما أصبح تعيين دلائل التقدم والتدهور أكثر صعوبة ، لا بسبب اختلاف الأحوال والقيم الاجتماعية فحسب ، بل أيضا بسبب تزايد تعقد المجتمعات . فالاتجاهات المتضاربة تفوق التدهور الشامل أو التحسن المستمر . فأوجه التقدم في التكنولوجيا - وخاصة في الالكترونيات الدقيقة والهندسة الجينية - تميز هذه الفترة وتشكل المستقبل مثلها في ذلك مثل التغيرات التي تطرأ على القيم والمواقف التي تؤثر على العلاقات بين الجنسين وعلى الأجيال والأمم . وقد تحقق تقدم في التقنيات وفي قدرة الانسان على انتاج سلع أكثر وأفضل ، الا أن الفقر مازال مستشريا ، كما أسفر التقدم في التكنولوجيا كذلك عن أدوات جديدة للحرب والموت. ويواصل سكان البلدان النامية الزيادة بنحو ٧٠ مليون نسمة سنويا ومازال الضغط على الموارد ونظام التعليم والتوظيف في تصاعد . ومع ذلك هبط متوسط معدل المواليد في العالم النامي من ٤٠ ولادة لكل ١٠٠٠ نسمة من السكان في الستينات الى المعدل الحالي البالغ ٣٤ لكل ١٠٠٠ . وعموما ينظر الى هذا الهبوط باعتباره شرطا ضروريا للتقدم الاقتصادي والاجتماعي . بيد أن حلول أجيال محل أجيال أخرى لم يعد مكفولا في بعض الدول ، مما يوحي بوجود تغيير عميق في المواقف والقيم التي كانت تعتبر جوهرية لبقاء المجتمع . وفي بعض الأحيان تتعارض المكاسب المحققة في ميدان الاستقلال والمسؤولية ، الفردين ، مع تحديد وتنفيذ الأهداف الجماعية . فتزايد استقلال المرأة اقتصاديا وحركة الحقوق المتساوية يعملان على تغيير العلاقات داخل الأسرة النواة نحو مزيد من الاستقلال الفردي . كما أن تعدد حالات الطلاق يزعزع في الوقت نفسه ، مؤسسة الأسرة فعدد الأشخاص المنفصلين ، وأكثرهم من النساء اللاتي لديهن أطفال ، لا يفتأ يتزايد . ويواصل التحضر تغيير النسيج الاجتماعي في المناطق النامية . ففي العقد الأخير هجرت الملايين من الناس حياتها التقليدية ، واقعة في بعض الاحيان تحت اغراء احتمالات ظهور فرص جديدة للثراء واقامة العلاقات الاجتماعية وحربا في أحيان أخرى ، من البيئة الخانقة أو الفقر المدقع

وقد نجح الكثير ، نتيجة لتغيير مكان وأسلوب كسب العيش ، في تحسين رفاهتهم المادية فضلا عن توسيع نطاق الآفاق الشخصية عن طريق التعليم والانفتاح على بيئات جديدة . بيد أن حياة التحضر جلبت المشاكل . فعدم استقرار الحياة المقاربة لحد الكفاف في الريف كثيرا ما حل محلها التهديد بالبطالة والطرد من الأحياء السكنية وتفكك الأسر . وكما أن عدد الأطفال المهملين والمعوزين وكبار السن ، في المناطق النامية أكبر بكثير في المناطق الحضرية الكبرى منه في المناطق الريفية والمدن الصغيرة ، وفي كثير من المجتمعات لا يفتأ الاشتراك في الحياة الاجتماعية والسياسية يتزايد عن طريق مجموعات منظمة تعبر عن المصالح والاهتمامات مما يعني وجود عملية ديمقراطية أقوى وصعوبة أكبر في التوصل الى توافق في الآراء بشأن القيم الأساسية وبشأن توزيع الجهود والمزايا .

وفي جميع أجزاء العالم ، فان البحث عن حياة أفضل يتجاوز استئصال شأفة الفقر . فوضع حد للحرمان المادي وتحقيق دخل معتدل لا يكفيان لازدهار مجتمعات منظمة حيوية يستطيع الأفراد التمتع فيها بما يطمحون اليه من رفاه واحترام ذات . كما تطرأ في كل المجتمعات تغييرات لا تنقطع في الظروف والمواقف والمعتقدات والمؤسسات مما يسبب مشاكل جديدة ويستدعي وضع تعاريف جديدة للتقدم الفردي والاجتماعي . وهناك أيضا عقبات عديدة كؤود تعوق التقدم الاجتماعي . فلا يزال عدم التسامح والتعصب والعنصرية ومختلف أشكال العزل والحروب واستحداث الأسلحة القادرة على تدمير البشرية ، من السمات الطاغية في الحالة الاجتماعية المضطربة .

الجزء الأول

الظروف المعيشية والتطلعات في أوقات تجدد الضغط

الفصل الأول

الفقـــر والانصـاف

تفهقر مستويات المعيشـــة والتطلعـــات

كان للركود والانكماش الاقتصاديين اللذين أخذا يؤثران على العالم في نهايـــة السبعينات ، انعكاسات قصيرة الأجل ، على أقل تقدير ، على مستويات المعيشة ، وربمـــا قد تكون لهما آثار طويلة الأجل على المواقف والتطلعات .

وبالنسبة للبلدان النامية المستوردة للطاقة ، كان عام ١٩٨١ هو العام الرابـــع على التوالي الذى لم يبلغ فيه النمو الاقتصادى معدل السنة السابقة ؛ بل ان التباطـــؤ في نمو الدخل الحقيقي كان أكثر وضوحا منه في الانتاج ، حيث حدث تناقص تدريجي في الواردات التي مولتها الصادرات . وهبطت مستويات الاستهلاك بصورة ملحوظة ، بالنسبة الى العديد من الأسر ، وخاصة في القطاع الحديث وارتفع التضخم أيضا غالبا الى معدلات كان مـــن الصعب تصورها قبل سنوات قليلة فقط . ولأول مرة في التاريخ ، توقف مجموع العمالة فـــي القطاع الحديث عن الارتفاع ، بحيث أثر تقلص العمالة ، في العديد من البلدان علـــى الداخلين الى سوق العمل لأول مرة ، وعلى العمال الثابتين أيضا ، أما الانفاق العـــام الذى أصبحت تعتمد عليه وظائف ومستويات معيشة أشخاص كثيرين بصورة مباشرة ، أو الـــذى ارتبطت به احتمالات الترقية الوظيفية ، فقد بقي على نفس المستوى بل هبط ، بالقيمـــة الحقيقية ، في بعض الحالات . وقد أحدث ذلك اضطرابا في البلدان التي تصاعدت بهـــا التزامات الانفاق الطويلة الأجل على أمل تواصل النمو السـريع في اجمالي الناتج المحلي .

وليس من الجلي بعد نوع الأثر النهائي الذى يمكن أن يتركه تباطؤ النشاط الاقتصادى على الصعيد العالمي ، وما ينتج عنه من التعديلات السياسية على العلاقات الداخلية فيمـا بين الفئات الاجتماعية في البلدان النامية ، وعلى امكانية الحفاظ على الحركية وعلى احتمالات تقليل الفقر والتفاوت في الدخل . بيد أن بعض الآثار المتروكة على العمالة والدخل فـــي الأجل القصير واضحة بالفعل . ففي البلدان التي شهدت نموا أكثر من رمزى في السنـــوات السابقة ، فان الضربة الرئيسية التي تلقتها الفئات الأفقر تمثلت في التغير المفاجئ فـــي امكانيات العمل . وسد في وجه عدد كبير من الاشخاص باب الانتقال من الاقتصاد التقليدى أو المعيشي المتسم بوجود فائض في اليد العاملة الى أنشطة كانت في السابق آخذة فـــي الاتساع ، من شبه التعطل المفروض الى العمل بصورة متقطعة ولكن بأجر أحسن ، أو الـــى العمل الثابت وان النتائج لقاسية بصورة شديدة في البلدان التي أدى فيها تدهور النسبـــة بين الأراضي والسكان ، وقوى اجتماعية أخرى الى تحويل صغار الفلاحين على نحو سريـــع الى عمال لا يمتلكون أرضا ويعيشون على حد الكفاف . وفي بعض البلدان الآسيوية الكثيفـــة

السكان والبطيئة النمو ، ما انفك عدد العمال الذين لا يمتلكون أراض يزداد سرعة في السنوات الأخيرة . وكثير من سكان الريف الذين يبذلون قصارى الجهد لاكتساب الرزق على حد الكفاف خاصة في افريقيا ، دفعوا دفعا الى الاقتراب من ذلك الحد ، بل الى تجاوزه ، لكن ذلك كان ، الى حد كبير نتيجة الكوارث الطبيعية والاهمال السابق . وعلى العموم ، يتضح أن الحرمان المادي في أوساط الفئة الشديدة الفقر ، على سبيل المثال ، قد ازداد في البلدان التي هي في مستويات نمو منخفضة والتي وجدت في الماضي أن من الصعب احداث أي نمو اقتصادي هام في الأجل الطويل .

ان الآثار الضارة على الظروف المعيشية الفعلية قد مست أيضا ، فيما يبدو ، أولئك الذين ينتمون الى قطاع ذوي الدخل المتوسط أو تحت المتوسط ، لا سيما أولئك الذين يتقاضون مرتبات أو معاشات تقاعدية من القطاع العام ، أو يعتمدون الى حد كبير على الخدمات أو الاعانات العامة . وفي العديد من البلدان يبدو أنهم أكثر المتضررين بصورة مباشرة وحادة من الندرة المتزايدة لمتطلبات الحياة اليومية ، من السلع التي يقدرون على شرائها ، بما في ذلك المواد الغذائية ، ومن التناقص التدريجي في الايرادات ، ومن تقلص الخدمات . وبالنسبة للذين لم يرتقوا الا مؤخرا الى هذا المستوى أو المركز ، فقد ظهرت هوة فاصلة بين حقيقة حياتهم الجديدة وبين توقعاتهم أو تطلعاتهم السابقة .

وفي البلدان الاشتراكية الصناعية ، توقفت الفترة الطويلة المتميزة بالنمو الاقتصادي السريع عقب الحرب . وتناقص مستوى الاستهلاك الفردي ، أما الانتاج فلم يزدد الا بدرجة طفيفة . وقد فقد الزخم في وقت كان فيه الجهد المتواصل الذي بذل في الماضي لدعم القدرة الانتاجية للاقتصاد ولتوفير الخدمات المجتمعية الأساسية في ميادين التعليم والصحة والترفيه قد بدأ يجعل الحياة اليومية أيسر بدرجة ملموسة ، وبدأ يؤتي ثماره في شكل سلع وخدمات متنوعة متزايدة من أجل الاستخدام الشخصي . وتأثرت القطاعات السكانية المختلفة بطرق مختلفة الى حد ما . وفي البلدان الاشتراكية ، فان فقدان العمل ، لا يعد بالطبع قضية مطروحة بيد أن نسبة كبيرة من الحاجات الخاصة تلبيها الحكومة ؛ وبما أن الناتج القومي قد ضعف فقد فرض ذلك ضغوطا على الأموال المخصصة لجملة من الأغراض الاجتماعية والذين تأثروا أكثر من غيرهم هم الذين في أول قائمة الانتظار للاستفادة من التوسع أو التحسن في أنواع معينة من الخدمات العامة والمنافع الاجتماعية . وقد تحمل العبء بصورة غير متناسبة ، أولئك الذين ينتظرون المسكن ، وأولئك الذين يعيشون في المناطق الريفية ويعتبرون متخلفين بالمعايير الوطنية وفئات خاصة أخرى مثل الأسر التي تكون المرأة هي ربتها . وفي نفس الوقت اتخذت خطوات لمنح الأولوية لعدة فئات أخرى أهملت في السابق وكان ذلك ، مثلا ، بتوسيع نطاق معاشات الشيخوخة لتشمل الفلاحين .

وقد أثر النقص في السلع الأساسية على بعض الناس أكثر من غيرهم . وبما أن الانتظار في الصف أصبح يتطلب المزيد من الوقت ، وان الذين ليست لديهم حلول بديلة أو ربما

يعوزهم الوقت أو تعوزهم الفرص ، قد تضرروا أكثر من غيرهم . وكما يحدث في المجتمعات الأخرى ، زاد نقص السلع الأساسية من ثقل الاعباء القديمة العهد التي تحملها النساء المتزوجات . اذ تعمل نسبة عالية منهن طوال ساعات الدوام ويقمن نضلا عن ذلك بواجبات العناية بالأسرة ورعاية الأطفال ، وبذلك يقدمن للمجتمع يوم عمل أطول بكثير مما يقدمه الرجال .

وفي الاقتصادات السوقية المتقدمة النمو ، جاء انكماش الفترة ١٩٨١-١٩٨٢ في أعقاب نصف عقد مضطرب كان النمو فيه بطيئا بصورة غير عادية وارتفعت البطالة الى أرقام قياسية ، وأفلت زمام التضخم وقد أدى ترنح المعايير الاقتصادية ، بعد سنوات عديدة من النمو تميزت بالعمالة الكاملة وارتفاع مستويات المعيشة الى زعزعة الثقة بشكل عنيف ، بيد أنه لم يخلق كثيرا من المصاعب الجديدة الفورية . وأدت الشبكات الواسعة الباهظة الثمن التي أنشئت سابقا لضمان أسباب العيش وتقديم الدعم وقت الحاجة ، دورها في تقليل تكلفة البطالة والحفاظ على الايرادات الحقيقية لكل من الفئات الأحوج ، وأولئك الذين يعتمدون على معاشات الشيخوخة - التي جرى الآن ربطها في كل الأحوال بجداول الاسعار. ومع ذلك ، فقد كان الهز العنيف للثقة كافيا لاثارة المخاوف الهاجعة بخصوص المستقبل لدى نسبة كبيرة من السكان ، وخاصة في المناطق الصناعية القديمة التي تعتمد اعتمادا شديدا على الصناعات " الآفلة " . وبالاضافة الى ذلك ، فان هذا التحول في سير الاحداث في البلدان المتقدمة النمو قد أثار الشكوك في صحة العديد من المواقف الاجتماعية والاقتصادية التي تكونت في سنوات النمو الاقتصادي الباعثة على الثقة . فقد دعمت تلك المواقف طوال الوقت تعاظم دور الدولة في مجالي الشؤون الاجتماعية وادارة الاقتصاد .

وبصرف النظر عن أسماء البلدان ، تمثلت المتاعب الاقتصادية بالنسبة الى البعض في هبوط مطلق في مستوى المعيشة ، وبالنسبة الى آخرين في التوقف المفاجئ للتحسن المطرد الذي أصبحوا يعتبرونه أمرا مسلما به وبالنسبة الى عدد آخر تمثل في فقدان الثقة في احتمالات مستقبلهم . وأصبح التخوف والشعور بالعجز ، وهما الشيئان المتأصلان منذ أمد طويل في أسلوب عيش تلك الأقلية الكبيرة في البلدان الفقيرة جدا والبلدان الأقل منها فقرا التي لم تكد تحمل لها سنوات الستينات والسبعينات البهيجة أي تحسن ملموس ، شيئين مألوفين في أماكن أخرى . وقد انتهت بلدان تفصلها عادة مصالحها ومصايرها الاقتصادية المختلفة في تقارب للحالات النفسية لم يشاهد مثله منذ عقود الى مشاطرة نظرة دفاعية بل متشائمة ، تجاه المستقبل (١) .

---

(١) يتمثل أحد الاهداف الرئيسية الواردة في الاعلان الخاص بالتقدم والتنمية في الميدان الاجتماعي في " القضاء على الفقر ، وتأمين التحسن المطرد في مستويات المعيشة والتوزيع العادل المنصف للدخل " (المادة ١٠ (ج)) .

الانصاف والتخفيف من حدة الفقر في العالم النامي

ان الحاجة الى التخفيف من حدة الفقر والى اقامة المجتمع العادل الذى يكفل للجميع الكرامة والاحترام وفرص التقدم ، والحد الأدنى المعقول من مستوى المعيشة لا تزال قضية اجتماعية أساسية في البلدان النامية . وقد اتبعت أكثرية البلدان النامية نهجا واسع النطاق لتحقيق هذه الأهداف . اذ دمجت التدابير المباشرة ، مثل التوسع في الخدمات الأساسية المتصلة بالتعليم والرعاية الصحية ، مع التركيز على الجهود الخاصة لزيادة الانتاجية الزراعية ، ولتحسين مستوى الحياة في المناطق الريفية المحرومة ولخلق فرص عمل جديدة في الحياة الاقتصادية بصورة عامة . كما حاولت عدة بلدان تقليص دخل الأغنياء أو اعادة توزيع ممتلكاتهم ، حتى لدى سعيها الى احداث ارتفاع شامل في مستوى المعيشة عن طريق سياسات تهدف الى تعزيز قدرة الاقتصاد على خلق الثروات . بيد أن الأولويات بالنسبة لأكثرية البلدان لا تختلف كثيرا عن تلك الأولويات المحددة بداءة في المخططات أو البرامج الانمائية التي تلت الاستقلال والتي أكدت أيضا على تحسين ظروف الأغلبية بيد أنها وصفت غالبا بأنها ترمي الى تقليل التفاوت أو تشجيع المزيد من المساواة .

ويوجد الأفراد الذين يعيشون في فقر مطلق والأسر التي تعيش في الدرجة ذاتها من الفقر ، بأعداد كبيرة أو صغيرة في كل البلدان النامية . بيد أن أكبر التجمعات توجد في أقل بلدان أفريقيا نموا وفي أكثر بلدان آسيا كثافة سكانية . وفي نصف بلدان افريقيا ونصف بلدان جنوبي وشرقي آسيا ، بما في ذلك أربعة من البلدان الخمسة الكبرى التي يصل اجمالي عدد سكانها معا الى أقل من بليوني نسمة بقليل ، كان متوسط الدخل الفردى في نهاية السبعينات أقل من ٣٠٠ دولار بالأسعار الحالية . وكان على الأسر التي تمثل أفقر أربعة أخماس من السكان أن تتدبر أمرها بأقل من ٧٥ في المائة من متوسط الدخل في بلدانها . وكان هناك المزيد من الفروق بين جمهور الفقراء ، وهي فروق تميز بين المحرومين وشبه المحرومين والفقراء جدا . وتعيش أكثرية أصحاب مستويات الدخل هذه قريبة جدا من الكفاف أو على حد الكفاف بشكل يصبح معه التمييز من أدق الأمور ، ويمكن للأسر أن تعيش بصورة أو بأخرى رغم تقلب الأحوال بفعل المرض أو الوفاة أو المحن العائلية أو تقلبات المحصول أو النزوح .

وقد تذبذب معدل حلول الفقر ودرجة قسوته ، خلال العقد مع التغيرات الحادثة في الناتج الزراعي ، وما يتصل بذلك من فرص العمالة . وخلال العقد ككل ، كان الشيء الذى يقرر الى حد كبير امكانية التقدم ، سواء قيست بأعداد الذين يعيشون تحت حد معين من الحدود الدنيا لمستوى المعيشة ، أو بظروف الذين يعيشون في فقر ، هو الاتجاه السائد فيما يتعلق بالانتاجية الزراعية وبالناتج الزراعي ، بل ومعدل النمو في الاقتصاد ككل في نهاية الأمر .

ولم تنم اقتصادات أكثرية البلدان الافريقية في السبعينات الا على نحو بطيء ، وانكمش العديد منها . واصيبت الزراعة بكساد شديد ، لاسيما انتاج المواد الغذائية الأساسية . وليس هناك تقريبا شك في أن أى تقدم محرز للتقليل من الفقر انما كان مركزا على مناطق محدودة وأن الحساب الختامي يمثل في مجموعه ، اخفاقا ؛ وشهد البعض من البلدان افقارا واسع النطاق . وبالنسبة لافريقيا بصفة عامة ، تميزت الستينات بالنمو أكثر من أى شيء آخر ، بيد أن جزءا كبيرا من التنمية التي تحققت خلال تلك الفترة كان مركزا أيضا على مناطق محدودة .

وقد سجل قدر متواضع من النمو في بعض بلدان آسيا ذات الدخل المنخفض بالرغم من أن معدل الارتفاع السنوي في الدخل الفردي في البلدان الكبرى منها كان يبلغ في العادة أقل من ٢ في المائة في المتوسط . وهذا قريب من نسبة النمو التي كانت أكبر قليلا والمسجلة في الستينات بعد أن زال أثر كارثة النصف الأول التي أصابت عددا من البلدان وبالرغم من ذلك وفي اطار الحدود التي وضعتها الاقتصادات البطيئة النمو، فقد سجل، على ما يبدو ابتداء من منتصف الستينات بعض التقدم في تخفيض معدلات الفقر أو التخفيف من حدته .

وكان النجاح في زيادة انتاج الاغذية ، وخاصة الحبوب ، عاملا رئيسيا ، وقد أمكن تحقيق ذلك ، في العديد من البلدان ، بفضل ادخال أنواع من البذور الوفيرة الغلة . ولكن منذ زوال جدّة " البذرة المعجزة " ظهر اتجاه نحو التركيز على بعض من الآثار المؤدية الى التمزق الاجتماعي والتي تركتها' الثورة الخضراء ' بينما أصبحت مساهمتها في رفع انتاج الأغذية والايرادات الريفية أمرا مسلما به . ويبدو أن التكنولوجيات الزراعية قد أفادت في المراحل الأولى ، المزارعين الأحسن حالا نسبيا - وان لم تفد كبار المزارعين الذين لم يكونوا من بين أول من جربوا أنواع البذور الجديدة - وفي الوقت نفسه شردت العديد من المزارعين المستأجرين والفلاحين الذين لا يمتلكون أراضي والذين كانت لهم حقوق استنطان عرفية . بيد أن التكنولوجيات القائمة على أساس الأنواع الوفيرة الغلة قد أصبحت تستخدم بمرور الزمن بصورة تكاد تكون شاملة في المناطق الملائمة لها . وتمثل الأثر الاجمالي لهذا الانتشار في تحسين ظروف أكثرية السكان بتلك المناطق . واستفاد كبار المزارعين من زيادة ايراداتهم زيادة حادة : واستفاد صغار المزارعين من قدرتهم على ضمان الاكتفاء الذاتي بصورة دائمة ؛ واستفاد المزارعون الصغار جدا ،الذين يكملون عادة دخلهم من الفلاحة بايرادات من العمل بصورة غير منتظمة عند كبار المزارعين ، من زيادة فرص العمل وارتفاع قيمة أجورهم العينية وارتفاع معدلات الأجور ، واستفاد مشترو الأغذية النهائيون من ضمان توفر الامدادات وبكميات كبيرة ؛ واستفاد الذين لا يمتلكون أراضي من ازدياد الفرص في سوق العمل ، في الزراعة وخارجها على حد سواء ، وفي الصناعات التحويلية والنقل والتجارة والبناء والأشغال العامة والصناعات الصغيرة . وكان هناك أثر مختلف جدا تمثل في زيادة التفاوت بين مختلف جهات البلد وبين المناطق الزراعية المختلفة . ففي حين استفاد الفقراء ، وحتى الفقراء جدا في المناطق الأحسن حالا ، فان أفقر الناس ، ومن شابههم في المناطق الأكثر حرمانا ، لم يشاهدوا تحسنا يذكر أو لم تتحسن أحوالهم بالمرة بل هناك منهم من تدهورت حالته . وازدادت حالة أفقر الناس حدة في حالات ركود الناتج ككل ، حيث اضطر عدد كبير من صغار الملاك المدينين الى بيع اراضيهم ، وحيث هبط الدخل الزراعي للعامل الواحد في المزارع الصغيرة كما كان عدم امتلاك الاراضي مشكلة بالغة الخطورة حيث لم يكن يتوفر في الاقتصادات الريفية المصابة بالركود الا القليل من الفرص البديلة بالنسبة لليد العاملة الأجيرة أو القوى العاملة الأخرى .

وفي البلدان النامية ذات الدخل المتوسط وفوق المتوسط تنوعت تجربة الفقراء في السبعينات . فقد حسن الفقراء بصورة عامة دخلهم المطلق ، سواء قيس بعدد من يحققون في الحصول على دخل معين ، أو بمتوسط الدخل في البلدان التي شهدت نموا اقتصاديا سريعا . وكان ذلك أكثر وضوحا في البلدان التي تواصل فيها النمو فترة طويلة . بيد أن التحسن كان طفيفا ، فعلى سبيل المثال ،يقدر أن أفقر الأسر (الخمس الأدنى) في مجموعة مؤلفة من سبعة بلدان في أمريكا اللاتينية ، تشمل أغلبية سكان المنطقة ، قد حسنت دخلها المطلق بنسبة سنوية تتجاوز الواحد في المائة قليلا خلال فترة الخمس عشرة سنة الممتدة من عام ١٩٦٠ ، الى منتصف السبعينات ؛ وشهدت الأسر التي تليها في الترتيب زيادة دخلها بصورة أسرع نوعا ما . وسجل تحسن مماثل بالنسبة الى الفقراء في أغلبية البلدان ذات الدخل المتوسط وفوق المتوسط ، والنمو السريع ، والواقعة في شرقي آسيا وتمثلت الاستثناءات الأساسية بين البلدان ذات الدخل المتوسط وفوق المتوسط والنمو السريع ، اما في البلدان التي ظل فيها هيكل الاقتصاد بدائيا ، كما في بعض البلدان التي تسيطر فيها الصناعات الاستخراجية ، أو البلدان التي لا تزال توجد بها مناطق شاسعة متخلفة اقتصاديا ومعزولة عن مراكز النمو الديناميه : ومن غير المحتمل أن تكون مجموعات هامة في هذه البلدان قد شهدت كثيرا من التغير الايجابي ، حيث تدهورت بعض الظروف المعيشية من جراء الطقس المتسبب في كوارث ، أو الاضطرابات السياسية والمدنية ، أو التضخم في أسعار المواد الأساسية ، وهكذا يرجح أن يكون سكان المناطق الخلفية في عدد من البلدان الاغنى نسبيا في افريقيا وآسيا وأمريكا الوسطى قد عانوا في العقد الماضي تقريبا بنفس الطريقة ، التي عانى بها سكان العديد من البلدان الأفقر نسبيا .

وبالاضافة الى التغييرات الحادثة في الدخل تحسن أيضا الى حد ما مركز نسبة من الفقراء في البلدان ذات الدخل المتوسط وفوق المتوسط ، وذلك عن طريق انتشار الخدمات وأسباب الراحة الموفرة من الأموال العامة وبفضل الاسعار المدعومة . وينطبق ذلك على بعض أسباب الراحة ذات الصبغة المادية وعلى بعض الخدمات . ويتضح بشدة من الاحصاءات المتعلقة بالتسجيل في المدارس الابتدائية ، الذى تم التوسع فيه على نحو سريع والذى زاد الآن بدرجة كافية لكي توحي بأن الزيادات القادمة في نسب التسجيل ستتحقق عن طريق الزيادة في عدد الأطفال الاتين من الطبقات الأفقر نسبيا أو المناطق المحرومة أو من الاثنين معا ، أو عن طريق انتظامهم في الدراسة لمدة أطول . وتكشف الاحصاءات المتعلقة بوفيات الأطفال ومتوسط العمر عن نتائج مماثلة . وفي البلدان الأفقر نسبيا ، تم التوسع أيضا في المرافق والخدمات . وأدخل انتشارها تحسينات هامة في حياة من استفادوا بتلك المرافق والخدمات بما في ذلك عدد كبير من الفقراء بل والفقراء جدا . غير أنها ظلت على العموم غير متوفرة لجزء هام جدا من السكان ، كثيرا ما يكون الأغلبية . وهناك حالة استثنائية واحدة هي الصين ، حيث تم ، بفضل تركيز الموارد على الأولويات والجهود التنظيمية الجبارة والسيطرة المركزية على كل السياسات ، تنفيذ نظام لتوفير التعليم الابتدائي والرعاية الصحية الأساسية على نطاق شامل .

وكان أحد الجوانب الهامة لتغيير ظروف المعيشة بالنسبة الى العديد من الطبقات الأفقر نسبيا هو امكانية الانتقال الى مناطق ذات دخل أعلى او الى وظائف أحسن . ونسبة هامة من الذين ينتمون الآن ، خاصة في الاقتصادات السريعة النمو ، الى الطبقات المتوسطة او دون المتوسطة - أى الذين هم اعلى بدرجة من السكان الأفقر - كانوا انفسهم من الفقراء قبل عشرين سنة ، بل قبل عشر سنوات . وعلى عكس ذلك ، فان فقراء اليوم يشملون من كانوا فقراء في السابق وأسلافهم ، بل ويشملون ايضا اناسا من طبقات الأمس الأقل فقرا ، قهرتهم الظروف او تدهورت حالتهم بالفعل . تلك التغيرات في المركز النسبي للافراد على المستوى الوطني أحدثها في بعض الحالات تغير مصائر مناطق او صناعات بأكملها .

ومع ان المساواة في الفرص لا تزال عموما مجرد هدف ، فقد كانت القدرة على الانتقال الى فوق ممكنة ، في الحياة العملية بالنسبة الى اعداد كبيرة من الاشخاص ، نتيجة لتزايد الفرص التي اتاحها النمو الاقتصادى والتغير الهيكلي . وما انفك الانتماء الى الفئات المهنية العليا يتغير بسرعة مع مجيء الفرص الجديدة التي اتيحت والتي انتهزها اولئك الصاعدون من اسفل . وفي الظروف الحالية المتسمة بالنمو المحدود اوصد هذا الباب بصورة تكاد تكون تامة .

وفي البلدان الأفقر نسبيا ، تواصلت القدرة على الانتقال الى فوق بالنسبة الى مجموعة صغيرة نسبيا لكنها غير تافهة ، حتى في الاماكن التي لم تشهد الا قليلا من النمو الاقتصادى الاجمالي ، وذلك نتيجة لتسجيل اعداد كبيرة في النظام التعليمي واستيعابها فيما بعد في وظائف او انشطة حكومية تعتمد على الانفاق الحكومي . وفي عدد من البلدان موّلت مثل هذه التدابير عن طريق توجيه موارد من القطاعات السريعة الانتاج او بتمويل خارجي . وقد تطلبت اتاحة الفرص للانتقال دفع ثمن تمثل في تقليل فرص كسب الرزق في قطاعات اخرى من الاقتصاد .

وبالرغم من تحسن الدخل المطلق للفئات الأفقر نسبيا في العديد من البلدان النامية السريعة النمو ذات الدخل المتوسط وفوق المتوسط ، فان دخل الفئات الأحسن حالا قد تحسن عموما بمعدل اسرع ، بحيث تدهور المركز النسبي للفقراء . وفي مجموعة بلدان امريكا اللاتينية الكبيرة الحجم ، المذكورة سابقا ، كان معدل الزيادة في متوسط دخل الفئات الدنيا أقل من معدل الفئات المتوسطة ، الذى كان بدوره أقل من معدل الفئات العليا . بيد أن التغيير في حصص الدخل العائد الى مختلف الفئات كان متواضعا . وفي عدد من بلدان امريكا اللاتينية الصغرى تمكنت الفئات الافقر نسبيا من تحسين حالتها المطلقة ومن زيادة في حصتها النسبية من الدخل الاجمالي ، رغم ان التغيير كان متواضعا جدا على النحو المبين من قبل . واتبع عدد آخر من تلك البلدان النمط الذى رسمته البلدان الكبرى . وفي بلدان اخرى ، ظل المركز المطلق للفقراء على حاله ، بل لقد تدهور في بعض الحالات .

والظاهر ان التجربة الاجمالية لبلدان شرقي آسيا كانت مماثلة عموما ، ففي عديد من البلدان الصغيرة المرتفعة الدخل ، نسبيا ، صحبت تحسن دخل الفئات الأفقر نسبيا زيادة فورية في حصتها من مجموع الدخل ، وتحسن مستوى معيشتها المطلق ، فضلا عن مركزها النسبي . وشهد الفقراء في اكثرية البلدان الاكبر حجما من الفئة ذات الدخل المتوسط وفوق المتوسط بعض التحسن المطلق في حين ظلت حصتهم من مجموع الدخل كما هي او انخفضت نوعا ما . وفي بلدان آسيا المنخفضة الدخل ، اختلفت التجربة باختلاف البلد : ففي بعض البلدان ، حققت الفئات الافقر مكاسب صغيرة (بالأرقام المطلقة) ، وصحب ذلك ايضا تحسن هامشي ، اولم يحدث اى تغيير ، في مركزها بالمقارنة بالفئات الاخرى ؛ وفي بلدان اخرى سجل الفقراء مكاسب مطلقة صغيرة ، لكنهم شهدوا انخفاضا نسبيا في حصتهم من مجموع الدخل ؛ وفي عدد اخر من البلدان ، شهد الفقراء تدهورا فعليا في الدخل المطلق وفي حصتهم من مجموع الدخل ، على حد سواء .

ان توزيع الدخل في سائر المناطق الجغرافية الكبرى والصغرى ليس مدعما بالوثائق بنفس الدرجة . ففي افريقيا ، نجد ان العنصر الغالب على الصورة الاجمالية هو الصعوبات الاقتصادية والركود الريفي ، وهذه ظروف من المحتمل ان تكون قد أثرت ، بصورة ضارة على كل الفئات باستثناء عدد ضئيل منها . وفي البلدان الاحسن حالا ، من المحتمل جدا ان تكون المسافة بين المجموعات ذات الدخل المرتفع وفوق المتوسط قد ازدادت اتساعا ، باستثناء حالة او حالتين ، بالمقارنة بالبقية . وبالخصوص مع الاغلبية في المناطق الريفية ، لكن كان من المرجح ايضا ، وجود قدر كبير من القدرة على الانتقال بين فئات الدخل المختلفة . وقد كان لسياسات المساواة الصارمة في عدد ضئيل من البلدان ، حيث استطاعت الحكومات ايضا تعبئة موارد كثيرة ، أثر فعال في تحسين مركز الفئات الافقر وكذلك في تقريب المسافة النسبية الفاصلة بين مختلف الطبقات الاجتماعية . وفي غربي آسيا ، نجد ان معدل النمو السريع جدا في البلدان المصدرة للنفط وتدفق عدد كبير من العمال النازحين من اجزاء عديدة من العالم ، قد أثر كثيرا على الحالة . ومن الصعب تقدير أثر التغييرات السريعة على العلاقات بين مختلف الفئات .

وقد حدثت بالنسبة الى البلدان النامية تغييرات قصيرة الأجل في توزيع الدخل حيث ان مختلف الفئات قد تأثرت على نحو غير متساو بالتقلبات الحادثة في النشاط الاقتصادى ، لاسيما في الناتج الزراعي وفي معدلات التبادل التجارى في البلدان الافقر وطيلة العقد ظل التوزيع مستقرا نسبيا في كل الحالات تقريبا . وهذا الاستقرار يصبح ملحوظا بدرجة اكبر اذا أخذ العقدان الاخيران معا . ولم يحدث اى تغيير هام في نصف البلدان التي توفر بشأنها عدد من الملاحظات المقارنة المتعلقة بالستينات والسبعينات ، وكان التغيير في اكثرية البلدان الاخرى قليلا ، ولم تمكن مشاهدة نزعة واضحة الى اتجاه او الى آخر الا في عدد ضئيل من البلدان . ان الاستقرار النسبي لتوزيع الدخل على الأمد الطويل ، وكذلك استمرار الفروق فيما بين البلدان النامية ، تفسر همما اهمية عدد من التأثيرات المحددة لنمط التوزيع والتي تتصف بأنها بطيئة التغيير اوليس من السهل تغييرها عن طريق السياسة وكان لبعض التأثيرات آثار متعارضة .

وكان التوزيع غير العادل او المتغير في مجال الملكية الخاصة في اكثرية البلدان النامية أحد العناصر المساهمة في استقرار توزيع الدخل . وكان امتلاك الدولة لجزء هام من وسائل الانتاج عاملا آخر من عوامل الاستقرار . وقد عوضت التغييرات الحادثة في معدلات التبادل التجارى ، التي اتجهت اكثر في السبعينات لصالح الزراعة ، فضلا عن زيادة تدفق التحويلات المالية من الريفيين النازحين الذين ذهبوا الى المدن والى بلدان اخرى ، تعويضا جزئيا او كليا عن نمو العمالة والدخل في القطاع الحضرى بمعدل اسرع مما هو عليه في القطاع الريفي .

وفي العديد من البلدان النامية ، توجد على النحو المبين من قبل فروق جهوية في ظروف المعيشة تتسم بطابعها المتأصل ، وذلك فضلا عن الفروق القديمة العهد الموجودة بين المجموعات الاثنية والعرقية او المجموعات الاخرى المتميزة ، وقد اتبعت الحكومات عموما سياسات تهدف الى تقليل تلك الفروق او ازالتها ؛ بيد أن الاستراتيجيات او السياسات المحددة الرامية الى تحقيق هذا الهدف كانت غير فعالة في كثير من الحالات ، لان السياسات الساعية الى تحقيق اهداف هامة اخرى كانت تسير غالبا في اتجاه معاكس . وأوضح الامثلة على ذلك تتمثل في الآثار المتخلفة عن محاولات زيادة انتاج الاغذية ، وتحسين الظروف الريفية بصفة عامة ، مما ساعد على الحفاظ على الفروق بين المناطق الاكثر حظا والمناطق الاقل حظا ، بل وعلى زيادتها ؛ او في تنمية الهياكل الاساسية والتعليم مما شجع نزوح اعداد كبيرة من الافراد الاكثر حيوية من المناطق الافقر او الأبعد نسبيا .

وفي شرقي آسيا وأجزاء من امريكا اللاتينية ، حيث بلغ النمو السكاني ذروته بالفعل في اوائل الستينات او قبل ذلك ، ساعد التأثير الديموغرافي مؤخرا على تحسين توزيع الدخل ، او لطّف من حدة تأثيرات اخرى مضادة . وكان الاثر الذى تتركه الأسر الأصغر حجما في الدرجة السفلى من سلّم الدخل ، مصحوبا بالتعليم الاجبارى بصماته على التوزيع ، بصورة مباشرة (عدد اقل من المعالين الذين يتحمل نفقاتهم عدد معين من اصحاب الدخول) ، ثم ، فيما بعد ، بصورة غير مباشرة (حيث يمكن للوالدين ان يسهلوا دخول ابنائهم الى معترك الحياة ، وحيث يتقلص العدد الاجمالي المعروض من اليد العاملة) ، وفي اجزاء اخرى من آسيا ، خاصة في جنوب آسيا ، حيث بلغ النمو السكاني ذروته عموما في اواخر الستينات ، كان الأثر الديموغرافي في اتجاه توسيع التفاوتات ، رغم ان هذا الاثر أخذ بدوره في التضاؤل مع تزايد نمط الاسرة الاصغر حجما في اوساط الفئات الاقل دخلا ؛ وعما قريب سيأخذ التأثير على التوزيع اتجاها معاكسا . وفي البلدان الافريقية حيث لا يزال النمو السكاني آخذا في التسارع ، لم تظهر بعد الابعاد الكاملة للأثر الضار على التفاوتات في توزيع الدخل .

العدالة الاجتماعية والتوزيع في البلدان الصناعية

البطالة وعدم الأمان

في ١٩٨٢ ، تجاوز عدد العاطلين في البلدان المتقدمة النمو ذات الاقتصاد السوقي ٢٥ مليونا كما زاد متوسط فترة البطالة زيادة كبيرة . وان هناك تفاوتا في نسبة النساء والشباب والأقليات العرقية بين العاطلين .

ومن الملحوظ أن العدد المتزايد من العاطلين لم يؤد بصفة عامة الى تضخم صفوف عناصر المجتمع الهامشية والفقيرة جدا . وان أغلبية كبيرة من العمال في اقتصاديات السوق المتقدمة النمو يغطيهم التأمين ضد البطالة ، بنوع أو بآخر ، وهو اجراء ينم عن قوة نظام الضمان الاجتماعي بصفة عامة في هذه البلدان ونظم التأمين ضد البطالة بصفة خاصة ، ذلك انها خدمت أهدافها جيدا خلال عقد من البطالة المتزايدة . وفي عدد من البلدان يتم ، بانتظام ، تعديل الاستحقاقات من أجل تغيير مستوى السعر وفي معظم البلدان لا تخضع لضريبة الدخل . وقد جرى تمديد فترة الأهلية للاستحقاقات في العديد من البلدان خلال السبعينات . وليس هناك من شك في أن هذه الاستحقاقات تخفف ، على العموم والى حد كبير ، من الضنك الاقتصادى الناشئ عن البطالة .

ومن الملائم أيضا القول بأن أكثر الفئات الاجتماعية فقرا لم تعد لديها بالضرورة أعلى نسبة من البطالة . كما ان الصلة البسيطة بين أرجحية البطالة والوضع في سلم الدخل قد انفصمت بسبب مشاركة النساء المتزايدة في القوة العاملة - من حيث الاعداد ودوام العمل وتنوع المهن - ومن جراء تكاثر الأسر المتعددة الدخل . وقد غدا عدد الدخول في الأسرة بصفة عامة أهم من حجم المبالغ الفردية في تحديد وضع الأسرة من حيث الدخل ، وان تعطل الفرد لم يعد بالضرورة يؤدى الى افقار الأسرة .

ومع ذلك ، تظل البطالة سببا رئيسيا لفقدان الدخل ، وللفقر بالنسبة للبعض . وأن استحقاقات البطالة تقل كثيرا عن الأجور الطبيعية العادية لأغلب الناس وهي ، بالتالي ، غير كافية للحفاظ على مستوى المعيشة الذى اعتادوا عليه . وبالنسبة للفئات ذات الدخل المنخفض ، فانه ما من انخفاض في الأجر الا ويكون مؤلما . ومن المنظار ، فانه ليس هناك معدل معقول من الاستحقاق يمكن أن يكون ملائما تماما . كما أن استحقاقات البطالة لا يتقاسمها الجميع بالتساوى . وعلى سبيل المثال ، فان الأحداث الذين لم يعملوا لفترة طويلة كافية قد لا يكون لهم استحقاق . وان الأشخاص الذين يستنفدون استحقاق البطالة العادى الخاص بهم يعانون ، كما ان أولئك الذين يعجزون عن الاحتفاظ بوظيفة لفترة طويلة كافية ويكتفون بالعمل لفترات متقطعة في وظائف قصيرة الأجل يظلون خارج النطاق العادى للتأمين ضد البطالة .

وفيما عدا فقدان الدخل الذي تؤدي اليه البطالة ، فانها مصدر رئيسي للشعور بعدم الأمان لدى قطاعات عريضة من المجتمع . وحتى عندما يتلقى شخص استحقاقات البطالة ، فان هناك بعض الأسئلة الرئيسية التي على الشخص المتعطل أن يوجهها الى نفسه والتي قد لا يستطيع على الدوام الحصول على اجابة مطمئنة عليها ، وهي طول فترة البطالة ، وهل سيكون في امكانه العودة الى وظيفته الأصلية ، والا فأى نوع من الوظائف قد يحصل عليه . وعندما يكون الشخص المتعطل امرأة على رأس الأسرة ، فان الشعور بعدم الأمان مركب ؛ فالي جانب أن أجر المرأة أقل من أجر الرجل بشكل عام ، فان النساء هن عادة أول من يفقد وظيفته في حالة الكساد الاقتصادى . وان الأشخاص المنعزلين في المجتمعات الحديثة ، الذين يشكلون نسبة متزايدة من السكان ، يشتد عليهم الأمر عندما يتعرض للخطر العمل ، الذى هو المصدر الأساسي لاندماجهم .

وان هذا الشعور بعدم الأمان يميل الى الاستفحال في مناخ من النشاط الاقتصادى الراكد ، على العموم . وتحدث علاوة على ذلك ، تغيرات هيكلية في الاقتصاديات ، تتميز بتدهور حاد في الصناعات الرئيسية . وقد تلقت ، حتى بعض الصناعات المرتفعة الأجر عادة ، ضربة شديدة من جراء الكساد الاقتصادى وبسبب تضاؤل المنافسة الدولية . وهكذا ، فان نسبة كبيرة من القوى العاملة في مثل هذه الصناعات اصبحت مضطرة لتغيير الوظائف ، حيثما تكون الوظائف متاحة . وان هذه التغيرات تحدث في اطار اقتصاد يعتريه الركود النسبي الذى يميز السبعينات وأوائل الثمانينات عن مستهل فترة بعد الحرب في أغلب الاقتصادات السوقية المتقدمة النمو . وفي العادة ، لم تكن سياسات المساعدة التكييفية على قدر المهمة ، كما أن التخفيضات الأخيرة في البرامج ، في عدد من البلدان ، في ضوء الحاجة الى تقييد النفقات الحكومية ، لم تكن مطمئنة للعاطلين .

آثار التضخم على الفئات ذات الدخل المنخفض

ليس التضخم ظاهرة جديدة . وان الزيادات الدورية في الأسعار ، والمقترنة بوجه خاص بالدورة الاقتصادية ، معهودة لدى الاقتصادات السوقية الصناعية . وان ما يميز التضخم في العقد الماضي هو استمراره وشدته . ولقد تزايد التضخم طيلة عقد من الزمن ابتداء من أواخر الستينات ، مع اعتدال طفيف فقط خلال مراحل الركود في الدورات الاقتصادية . وهذا ما كان يتناقض تماما مع استقرار الأسعار النسبي الذى تمتعت به أغلب الاقتصادات السوقية المتقدمة النمو منذ مطلع الخمسينات . وان أسعار السلع الاستهلاكية ، في هذه الاقتصادات ، التي تزايدت بمعدل سنوى متوسط يبلغ حوالي ٣ في المائة في الخمسينات والستينات ، ارتفعت الى متوسط ٨ في المائة خلال السبعينات . بيد أن معدل تزايد الأسعار بدأ ، على العموم ، في الابطاء بدرجة محسوسة ، في غضون سنة ١٩٨١ .

وقد أصبحت الآن الفئات ذات الدخل المنخفض محمية بصورة أفضل ضد التضخم ، وان مقايسة معاشات الشيخوخة والضمان الاجتماعي ، أو النظم المماثلة ، قد أصبحت ممارسة مستقرة في

العديد من البلدان . وقد مالت الحكومات ، في السنوات الأخيرة ، أيضا ، الى رفع الحد الأدنى من الأجر بمزيد من التكرار وبما يتمشى أكثر مع التضخم . وفي حين أن كبار السن والبالغين العزاب الصغار والأسر الفلاحة ، يستأثرون معا بنسبة مئوية أكبر من اللازم من بين الفئات ذات الدخل المنخفض ، فانهم قد كانوا جزئيا بمعزل عن التضخم السريع في التكاليف المنزلية ، التي هي بند رئيسي من بنود الانفاق . وكنتيجة لهذه التطورات ، كان هناك تحول جلي في عبء التضخم في اتجاه الأسر من الفئات ذات الدخل المتوسط الأدنى والمتوسط ، وخاصة في فئة السن المبكر وبعان الشباب .

ويظل من الصحيح ، مع ذلك ، أن التضخم يأتي على الدخل الحقيقي ، ويدفع الى توقع المزيد من التضخم ويخلق التوتر الاجتماعي ، من جراء تأثيره المتفاوت على مختلف قطاعات المجتمع . وكثيرا ما تحاول كل فئة من فئات الدخل ، بطبيعة الحال ، حماية نفسها ، عندما يكون الدخل الاجمالي الحقيقي راكدا ، وذلك على حساب الفئات الأخرى . وطبعا ، فان أصحاب الأجور يسعون جاهدين الى حماية أجورهم الحقيقية ويحاولون توقع اتجاهات التضخم المقبلة ، في مساومتهم على الأجور . بيد انه لا يمكن لأى شخص أن يكسب عندما يكون الدخل الحقيقي الاجمالي راكدا ، وتعاني الفئات ذات قوة المساومة الضعيفة من الأنخفاض في دخلها الحقيقي ، وبالنسبة للفرد ، الذى يقع ضمن هذه الفئات ، فان احتمال عجزه عن الحفاظ على مستوى معيشته اليوم نظرا لارتفاع الأسعار غدا هو مصدر للقلق الشديد .

وفي الاقتصادات المخططة مركزيا ، لم ترتفع الأرقام القياسية الرسمية لأسعار السلع الاستهلاكية ، بصفة عامة ، الا بصورة معتدلة خلال معظم الخمسينات والستينات . وعادة ما يتم ، في هذه الاقتصادات ، ادخال اصلاحات وتصحيحات على دورية الأسعار ، ولكن تكرارها ومدى اتساعها يختلفان الى حد كبير من بلد الى آخر ، بيد انه كان هناك ، خلال جل سنوات السبعينات اتجاه نحو الاكثار من تصحيح الاسعار ، وذلك لتتوافق عادة مع سير الخطط الخمسية . وهكذا كان هناك مزيد من عمليات التعديل المباشرة لأسعار الاستهلاك بالنسبة للسلع والخدمات غير الأساسية مع ظروف التكلفة المتغيرة ، وزيادة اشباع العلاقات الاقتصادية الداخلية باخضاعها لتغييرات أسعار التجارة الخارجية . وكان الاتجاه في السنوات الأخيرة ، يسير نحو الأسعار المنخفضة نسبيا فيما يخص السلع الاستهلاكية المنتجة على نطاق واسع ، لاسيما السلع المعمرة ، في حين ان أسعار كثير من السلع الأخرى ، ومنها المواد الغذائية ، تم تصحيحها تدريجيا لتعكس التكاليف الكاملة . وقد انخفض أيضا تدريجيا ، عدد السلع الأساسية التي تستفيد من الدعم المالي . وساعدت هذه التغيرات على وضع سلع استهلاكية متنوعة في متناول المواطن العادى ، ولكنها ، أيضا ، أثقلت كاهل الفئات الأفقر ، مثل العمال ذوى الدخل المنخفض وأصحاب المعاشات والأسر الكبيرة ، الذين لم تتم ، على وجه التحديد ، حماية قوتهم الشرائية من التضاؤل بسبب ارتفاع تكلفة المواد الاستهلاكية الرئيسية . كما كان لتصحيح السعر برفعه ، بالنسبة للعديد من هذه السلع ، شأن في السنوات الأخيرة لا يستهان به .

الاتجاهات الحديثة المؤثرة في توزيع الدخل

تم ، بصفة عامة ، في البلدان الاشتراكية التقليل من تفاوت الأجور . فالفجوة بين المستويات الفنية والادارية واليدوية أو التقنية ضيّقة . وقد تم الابقاء على تفاوت الأجور في الصناعة وبين مختلف الفئات الماهرة ، وكذلك بين العمال المهرة وغير المهرة ، وذلك ، الى حد كبير ، للحفز والتشجيع على اكتساب المهارات وتطويرها ، أو الالتحاق بوظائف عمّالية في وضع حرج بشكل مميّز وان الاختلاف من بلد الى آخر يعكس الاحتياجات المحلية الخاصة والتقاليد في تقرير مستويات الأجر . وقد تم ، الى حد كبير ، خلال العقدين الماضيين ، تضييق نطاق الفوارق بين العمال في الزراعة وفي الصناعة التي كانت كبيرة للغاية في الماضي .

وتساهم عدة عوامل ، الى جانب الاختلافات في الأجر وكثافة العمل ، في الاختلافات في دخل الأسرة . وفي العادة ، تضم الأسر ذات الدخل المرتفع على اثنين أو أكثر من مكتسبي الدخل ، وعلى العكس ، فان نسبة كبيرة من الأسر ذات الدخل الفردى المنخفض هي عادة أسر مسنّة أو أسر ترأسها نساء ؛ ويميل دخل أولئك النساء الى أن يكون أدنى ، في المتوسط ، من دخل سائر النساء ، بسبب التغيّب الحتمي والنطاق المحدود للترقي الى وظائف تحتاج الى التدريب والمسؤولية . وان جزءا كبيرا من الاحتياجات ، في البلدان الاشتراكية ، يوفّر جماعيا أو باعانة مالية من الدولة . وفي حين أن الاعانة المالية قد خفّضت على مر الزمن ، فان التفاوت في الدخل بين الأسر يميل الى أن يكون له تأثير نسبي على الفوارق ، في مستوى المعيشة أقل أهمية من التفاوت المماثل في الدخل في البلدان الأخرى ، في مستويات معيشية متوسطة مشابهة .

ورغم أن النمط العام للتوزيع قد تغيّر قليلا ، في الاقتصاديات السوقية المتقدمة النمو ، فقد كان هناك تحوّل كبير في موقف مختلف الفئات الاجتماعية وفي نموذج الأسرة . كما أن الأجور النسبية في بعض المهن تغيّرت تغيرا كبيرا . فقد تقاربت أجور الصغار والبالغين . كما تقلّصت الفجوة في الأجور التي يتقاضاها الرجال والنساء مقابل العمل المماثل ، الاّ أن أجور النساء مقابل التفرغ للعمل ظلت في المتوسط ، أدنى بكثير من أجور الرجال . وتحوّل الاهتمام بالعدالة من العدل بين الطبقات الاجتماعية الى تلبية الاحتياجات الخاصة لفئات معينة ؛ فرص متكافئة وأجر أفضل للنساء ؛ وعدم التفرقة ضد الأقليات العرقية في التعليم والاسكان والوظائف والحياة الاجتماعية ؛ والمعاملة النزيهة والتحسس بمشاكل المعوقين ؛ ومعاشات مناسبة للمتقاعدين أو محصّنة ضد التضخم ؛ وفرص للشباب ؛ أو تحول الى المطالب المتعارضة للفئات الخاصة ، مثل دافعي الضرائب والمستفيدين من الخدمات ، ومنتجي الأغذية وبائعي الأغذية ، والمستأجرين والملاك ، وأرباب العمل والعاملين والمنتجين والمستهلكين ، والمتهمين والضحايا .

وهناك تأثير مهم على وضع مختلف الأسر ، يتمثل في الأهمية المتزايدة للتدخل الحكومي . ففي أوائل الثمانينات ، كان الانفاق الحكومي معادلا لما يتراوح بين ٥٠ و ٦٠ في المائة من الناتج المحلي الاجمالي في أغلب بلدان أوروبا الغربية ونحو الثلث في اليابان والولايات المتحدة ، وان الزيادة ، منذ أوائل الستينات ، قد كانت سريعة بصفة استثنائية ، اذ ارتفعت الحصة بحوالي النصف في البلدان الصغرى وبما يتراوح بين الخمس والخمسين في البلدان الكبرى .

وقد استلزمت الايرادات الضرورية لتمويل الدور الأكبر اتساعا دور الدولة ، الذى اتسع نطاقه كثيرا ، زيادة الضرائب على جميع مستويات الدخل . وفي حين ظلّت الضرائب المباشرة تصاعدية الى حد كبير ، فان المعدلات العليا تم خفضها مؤخرا في العديد من البلدان . وبقي عبء الضرائب المباشرة على الأسر الأعلى دخلا يساوى تقريبا ضعف العبء على الأسر ذات الدخل المتوسط ، رغم أن انتشار الدخول أكثر اتساعا . وقد ارتفعت ، أيضا ، نسبة الضرائب غير المباشرة ، التي تميل الى أن تكون تنازلية ، خاصة في البلدان التي كانت فيها منخفضة نسبيا فيما مضى . والى جانب الأثر المباشر لاعادة التوزيع بالنسبة للضرائب والنفقات الحكومية ، فان تزايد دورها قد أثر على أجر مختلف الفئات المهنية تأثيرا متباينا . وفي العديد من البلدان ، زاد التوظف العام زيادة محسوسة حتى وقت قريب ، كما زادت في بلدان عديدة الأجور النسبية في أجزاء عديدة من القطاع العام .

وان الأسر التي توجد في الحضيض أو تلك التي توجد في القمة ليست ، بالضرورة ، هي الفقيرة أو الغنية حسب الصورة التقليدية للفقير والغني . وان الجزء الأدنى من المجموعة يشغله الأشخاص المتقاعدون الذين يقتاتون من معاشات حكومية الآن ، عادة ، في كثير من الأحيان في أسر تتكون من فرد واحد ، أو طلاب ومتدربون بعيدون عن ديارهم . وان قدرة مثل هؤلاء الأشخاص على البقاء في أسر منفصلة تتطلب ، بصفة عامة ، مستويات معيشية محسّنة ، وتوزيع أفضل للدخل على مدى الحياة ، وزيادة فرصة الاختيار ؛ وقد كان يمكن ، في السنوات الماضية ، في العادة ، أن يعيشوا في مؤسسات أو مع أقاربهم . وان العمال ذوو الأجر المنخفض في الأسر ذات الدخل الوحيد ، يحتلون ، عادة ، الجزء المتوسط الأدنى ، من المجموعة . وعلاوة على ذلك ، فان أهمية مكتسبي الدخل الاضافيين تحدد الوضع الخاص للأسرة بالمقدار الذى يحدده حجم الدخل الرئيسي ، ولربما أكثر . وقد تعزّز هذا الاتجاه بالمساواة المتزايدة في هيكل الأجور . وان المساهمة المتزايدة للنساء المتزوجات في القوة العاملة ، التي ساعدت حتى وقت قريب في التقليل من فوارق الدخل باضافة المزيد من الدخل نسبيا الى الأسر المعيشية حيث تكسب الزوجة دخلا أدنى ، تميل الآن الى توسيع نطاق التفاوت ، لأن المزيد من الزوجات الفنيات يسهمن بأجورهن مع أزواجهن الفنيين .

وقد شعرت الأسر من فئة السن المبكرة ، من ذوى الدخل المتوسط الأدنى والمتوسط ، بالأثر الكامل للضريبة المتزايدة ، لا بأثر الانفاق العام . وان الحصيلة النقدية المباشرة والاستحقاقات العينية المجنية من الدولة ، علاوة على القيمة الموزعة للخدمات العامة التي يمكن للأسرة أن تتوقع الاستفادة منها (والتي تقدّر معا بما يتراوح بين نصف وثلثي اجمالي المصروفات الحكومية) تقل الآن ، عادة ، عن الضرائب المدفوعة .

وهذه الاحصائية تعكس عدة تغيرات عميقة طويلة الأجل في الظروف المعيشية . فالأشخاص يعيشون فترة أطول يمضون وقتا أقل (سنوات أكثر ولكن ساعات أقل في حياتهم) في العمل . وقد ازداد ما يملكونه ، ولكنه موزع بمزيد من التعادل على مدى حياتهم . وهم يمثلون استثمارا بشريا واجتماعيا أكبر . وعلى سبيل المثال ، فان في بلد أوروبي صناعي رئيسي ما يلي : العمر المتوقع لرجل في الجزء الأول من القرن كان ٤٦ عاما ، وكان مقسما الى مرحلة متوسطة من سبع سنوات قبل العمل ، و ٣٢ عاما من العمل وسبع سنوات من التقاعد . أما الآن ، فان العمر المتوقع هو ٦٩ عاما ،

ومراحل ما قبل العمل والعمل والتقاعد هي في المتوسط ١٥ و ٣٧ و ١٧ عاما ، على التوالي . وبما أن جزءا من عبء مساعدة الأشخاص ، حتى ولو بالنذر القليل ، عبر سنوات الاعالة الأطول والتي هي الآن أكثر كلفة نسبيا ؛ قد أصبحت تتحمله الدولة كمسؤولية جماعية ، فانه يبدو بوضوح في فواتير الضريبة المفروضة على العاملين ، بمن فيهم من لهم وسائل متواضعة نسبيا .

التنقل المهني

أدى تباطؤ معدّل النمو الاقتصادي ، في البلدان الاشتراكية ، الى زيادة الاتجاه الطويل المدى الى تغيير الطابع والظروف الموضوعية للتنقل المهني ، وفي المراحل الأولى من التنمية ، ركّزت البلدان الاشتراكية على الحاجة الى اعادة تنظيم الأجور بالنسبة للمهن المختلفة واتخذت الانتماء الطبقي كمعيار صريح للتعيين في أعلى المناصب وللالتحاق بالتعليم والانتفاع بفرص العمل . وان التوسّع السريع في التعليم العالي والفني ، الذي يمكن لأعداد كبيرة من أطفال عمال المصانع وعمال المزارع الالتحاق به ، قد وفّر العاملين للمهن الجديدة التي أوجدها التحوّل الهيكلي السريع المتزامن للاقتصادات ؛ من الاعتماد على الزراعة الى الاتجاه نحو الصناعة . ومع الاختفاء التدريجي للمهن ذات الانتاجية المنخفضة ووجود نمط مهني أكثر استقرارا ، قلّت نسبيا فرص التنقل من المهن ذات الانتاجية الضئيلة الى ذات الانتاجية العالية . وقد زادت أهمية التنقل النسبي (التنقل داخل نمط ثابت) باعتبار أنه له تأثير من حيث التنقّل المهني الشامل . وقد زاد تباطؤ النمو الاقتصادي من أهميته .

وفي الاقتصاديات السوقية المتقدّمة النمو ، مازال الأطفال يدخلون الفئات المهنية المماثلة بصفة عامة لفئات آبائهم ، رغم أن القدرة على التحرك الى أعلى أو أدنى مهمة . وان عددا متزايدا من الأشخاص يتحركون الى أعلى أكثر منه الى أدنى السلم المهني بسبب نمو الاقتصاد وهيكله المتغير ، وما يتصل بذلك من ترقية أو انشاء للمزيد من المناصب التقنية والادارية والمهنية . وحتى الآونة الأخيرة فان تكاثر الفرص التعليمية وتزايد عدد الوظائف العليا كانا متلازمين . ونظرا الى أن الفرص التعليمية استمرت في الاتساع ، وبما أن معدل الارتقاء بالمهن قد تباطأ من جراء الشك والركود الاقتصادي ، فان قوة العوامل التقليدية التي تعمل من أجل عدم تكافؤ الفرص قد غدت ، من جديد ، واضحة .

وان العديد من الأسر من فئة سن الشباب ذات الدخل المتوسط الأدنى تتكون من أولاد وبنات العمال اليدويين والفلاحين ، الذين تمكّنوا من الترقي المهني خلال فترات الازدهار الاقتصادي في أعقاب الحرب للتمتع ، بشكل جلي ، بامكانات وأمن أفضل . ولكن العديد من الوظائف التي انتقلوا اليها لم تعد تبدو أنها تضمن لآفاق الأمن ، التي اكسبتها القيمة أصلا . وان العديد من فئات العاملين في المكاتب وصغار الاداريين من الذين بدأوا يستأنسون بتغيرات التكنولوجيا . وبالنسبة لوظائف القطاع العام ، التي كانت من قبل تحظى بكثير من التقدير بسبب أمنها الوظيفي ، فانها لم تعد آمنة تماما . وان هذا القطاع من السكان قد كان الخاسر الأكبر من جراء التضخم والكساد ، اذ تضرر ، أكثر من اللازم ، من التضخم وتتضاءل امكانيات العمل المتاحة له .

تدهور دور الملكية الخاصة

في البلدان الاشتراكية ، حيث تشمل الملكية العامة وسائل الانتاج والتنظيم الجماعي للمزارع ، لم تعد الملكية الخاصة عاملا محدّدا للدخول النسبية . ومع وسائل الانتاج المملوكة جماعيا والمراقبة مركزيا ، فان استخدامها يمكن أن يتحدد وفقا لمبادئ الحاجة الاجتماعية ، وان تعبئة الموارد الضرورية لا تستلزم منح مقابل أو حوافز للأفراد . وهكذا ، وفي داخل الاطار العريض الذي يتعيّن على الجميع أن يساهموا فيه في تحديد وتنفيذ الأهداف المشتركة للمجتمع ، فان العقد الماضي شهد مجموعة متنوعة من التجارب والاصلاحات في جهاز الادارة تتمشى مع حتميات التغير التكنولوجي والاقتصادي وكذلك التطلعات الاجتماعية . وتحدث المصاعب عندما لا تنجح الاجزئيا الاصلاحات الرامية الى زيادة المرونة وعندئذ يعجز الأداء عن تحقيق التطلعات .

وفي الاقتصادات السوقية المتقدّمة النمو عادة ما تكون حيازة الملكية عاملا رئيسيا في تركيز الدخل . وقد تدهورت أهميتها ؛ فان الخمسة في المائة من مكتسبي أعلى دخل، حتى مع التسليم بنقص المعلومات ، يحصلون على أقل من ثلث دخلهم من أملاكهم ، بينما كان الرقم من قبل يتراوح ما بين ٥٠ و ١٠٠ في المائة . أما الدخل من الملكية ــ الريع وحصص الأسهم والأرباح ــ بالنسبة للدخل الاجمالي ، فقد انخفض الى ما يتراوح بين ١٠ و ٢٠ في المائة ، أو حتى أقل ؛ وكان ، أساسا ، أعلى من ٢٠ في المائة في الخمسينات ، وأعلى أيضا في فترة ما قبل الحرب .

وان الملكية الخاصة ظلت مركّزة في السبعينات ، رغم أن الاتجاه يسير نحو التقليل من التركيز ، ويرجع ذلك ، الى حد كبير ، الى ضعف أسعار الأسهم العادية وارتفاع أسعار المنازل ، وفي نفس الوقت ، فان الملكية الاجتماعية لوسائل الانتاج قد زادت بحدّة ، وذلك أساسا عن طريق اكتساب مؤسسات خاصة متداعية في كثير من الأحيان ــ وفي بعض الأحيان عن طريق اقامة مشاريع عامة صناعية وتجارية جديدة أو مشاريع مشتركة غير نفعية . وكان هناك ، أيضا ، اتجاه صريح الى فصل الادارة عن الملكية . وقد أصبحت الادارة مركّزة في عدد أقل من المؤسسات ، سواء بواسطة التركيز الاقتصادي وتطور الحكومة ، وبالمثل ، كان هناك اتجاه نحو زيادة تنظيم استخدام الملكية ، عن طريق نشاط القطاع الخاص وأيضا التنظيم الاداري والقضائي . وقد كان من الآثار الهامة للزيادات الموازية في تركيز الادارة أو الرقابة والتنظيم الاجتماعي ، أن الحكومات دعيت أكثر من ذي قبل الى الفصل في المطالب المختلفة والتفضيلية للجماعات والمصالح الاجتماعية ، وقد تعرّضت في هذه العملية الآلية التقليدية لاتخاذ القرار ، في الدولة الديمقراطية ، لاجهاد شديد .

التقارب والتفاوت في الظروف المعيشية

ان الأغلبية الساحقة من الأسر في البلدان الصناعية تعيش ، رغم الفوارق المتبقية ، في مستوى متماثل نسبيا من وسائل الراحة المادية ، وأمام الأشخاص فرص متشابهة كما أنهم يتشاركون التجارب ، رغم أنهم يظلون متميزين من حيث الثقافة والعادات الاجتماعية . وهم يتمتعون ، عادة ، بنفس نعم الحياة ويحصلون على التشكيلة الكاملة من السلع والخدمات التي يوفّرها الاقتصاد الحديث . كما أنهم يتعرضون كثيرا لنفس المكاره والمنغّصات في الحياة .

وان مثل هذا التقارب في الظروف المعيشية قد حدث في أعقاب الانتاجية المتزايدة عبر العقود ، والتوسّع في المرافق العامة ، والتسهيلات الصحية ، والتعليم والترفيه ، وتحسن التغذية ؛ وتحسين ظروف العمل ، خاصة بالنسبة للذين يقومون بعمل بدني ؛ وتخفيض وقت العمل ؛ والانتشار السريع للابتكارات التكنولوجية بواسطة الانتاج الكبير والانخفاض النسبي للأسعار ، مما جعل منتجات جديدة وبدائل مقبولة ، لوسائل الترف بالأمس ، في متناول الجميع .

وقد تخللت التقدم العراقيل والانتكاسات . وظهرت ، حديثا ، انقسامات جديدة وغير متوقعة بين مختلف الجماعات الاجتماعية . وعلى سبيل المثال ، فان العمر المتوقع ، الذى زاد بالنسبة لكل الفئات الاجتماعية ، أصبح في بعض البلدان أكثر اختلافا بالمقارنة بين الجماعات المهنية العليا والدنيا ، بعد أن تقارب طيلة عقود من الزمن . ونظرا الى أن الأمراض المعتادة القديمة ، والتي كانت تتساوى فيها نسبيا مختلف الفئات الاجتماعية ، قد قل تسببها في الوفاة ، فانها قد حلّت محلها أسباب أخرى مثل السرطان أو الحوادث أو حالات الانتحار ، التي يوجد تفاوت ملحوظ ، بالنسبة لها ، بين الجماعات المهنية الدنيا والعليا . وهناك مصدر آخر للتباين بين الجماعات أو المجتمعات الأكثر أو الأقل امتيازا عاد الى الظهور في الاقتصادات السوقية المتقدمة النمو . ونظرا الى أن المرافق التي اتسعت أكثر من اللازم ، وخاصة المرافق العامة ، والتي من المفروض أن تكون متاحة للجميع ، قد فشلت في الارتفاع الى ما يتوقع منها من نوعية وضمان ، فان القادرين على وضع ترتيبات خاصة بديلة ، وعلى دفع الثمن ، قد فعلوا كذلك بأعداد متزايدة . أما الآخرون ، ومن بينهم العناصر الأكثر فقرا أو الأضعف في المجتمع ، فلا مندوحة لهم من الاعتماد على المرافق المتدهورة . وهناك ، الآن ، استخدام كثيف للمواصلات السلكية واللاسلكية الأكثر تكلفة ، بدلا من مرفق البريد ؛ وللحراسة الخاصة ، والمدارس الخاصة والنقل الخاص . وان الوصول الى ما كان ، لفترة طويلة ، ملكا للدولة (التلفزة ، مثلا) قد قيّدته الخدمة البديلة ، المقدّمة فقط لجماعات أو مجتمعات مختارة . وفي حين أن أسباب تدهور المرافق القديمة عديدة ، فان المرافق الجديدة التي اغتصبت مكانها قد أصبحت ممكنة بفضل الفتوحات التكنولوجية التي شهدتها السنوات الأخيرة .

الفصل الثاني

الأسـرة

ان اعلان التقدم والتنمية في الميدان الاجتماعي ، في تقديمه الأسرة "بوصفها وحدة المجتمع الأساسية والبيئة الطبيعية الصالحة لنمو ورفاه جميع أفراده" يعبّر عن اعتقاد وممارسة اجتماعية راسخين في تاريخ أكثر المجتمعات وشائعين في كل الثقافات المعاصرة (١) . ان دور وحقوق هذا الشكل الأساسي من التنظيم الاجتماعي مدوّنان في الدساتير ، فضلا عن الشرائع الدينية . واعتبر كثير من الداويين أن المجتمع المثالي هو أسرة موسّعة تتسم بتوزيع متناسق للمسؤوليات ، ونظام مستنير للسلطة ، وصداقة حقيقية . وعبّر الثوريون والفرضويون أيضا عن تقديرهم للدور المحوري الذي تلعبه الأسرة وذلك بسعيهم الى تدمير أو تحويل هذا الرمز وحجر الزاوية للمجتمع المستقر والمنظم . فالأسرة ، بالطابع ، هي الوحدة الاجتماعية الأولى التي تستحوذ على الفرد قبل أن تتمكن أي مؤسسة أخرى من الاسهام في تنميته ، واندماجه في المجتمع ، وقولبة شخصيته . وعن طريق الأسرة ، يؤدي كل جيل جزءا متنوعا وان يكن مهما دائما من مسؤولياته ازاء المرضى ، والمعالين والمسنين من الجيل السابق . والأسرة وحدة أساسية فيما يتعلق باتخاذ القرارات في أمور ذات أهمية حيوية بالنسبة للمجتمعات . فأنماط العمالة مثلا "تعكس الخصائص الفردية للسن والجنس والمؤهلات ، وتعبّر عن نتائج استراتيجيات البقاء الخاصة بالفئة الأسرية التي تواجهها قيود اقتصادية واجتماعية عامة .

---

(١) ينص الاعلان على ما يلي :

" يراعى ، بالنسبة الى الأسرة ، بوصفها وحدة المجتمع الأساسية والبيئة الطبيعية الصالحة لنمو ورفاه جميع أفراده ، ولا سيما الأطفال والأحداث ، تزويدها بالمساعدة والحماية لتمكينها من الاضطلاع التام بمسؤولياتها داخل المجتمع ." (المادة ٤) .

ويوصي الاعلان أيضا بما يلي :

" . . . توفير التدابير اللازمة لحماية صحة ورفاه النساء ولا سيما الأمهات العاملات أثناء حملهن وباكورة سن أطفالهن ، وكذلك الأمهات اللواتي يكون كسبهن المصدر الوحيد لرزق الأسرة ؛ ومنح النساء اجازات وعلاوات حمل وأمومة دون التعرض لفقد العمل أو خسارة أي أجر " (المادة ١١ (ب)) ؛

" . . . تزويد الأسر بالمعارف والوسائل اللازمة لتمكينها من ممارسة حقها في أن تقرر بحرية ومسؤولية عدد أولادها وتوقيت انسالهم " (المادة ٢٢ (ب)) .

" انشاء دور الحضانة المناسبة خدمة لمصلحة الأولاد ولمصلحة الوالدين العاملين " (المادة ٢٢ (ج)) ؛

وفي المجتمعات الصناعية ، يعتبر زوال الفكرة الموروثة من القرن التاسع عشر وهي أن المرأة ينبغي أن تقتصر مهمتها على تربية الأطفال والأعمال المنزلية أمرا يتساوى في الأهمية مع التغيّر التكنولوجي أو هو أهم من حيث تفسير الهيكل الحالي للعمالة والبطالة . وبالمثل ، ففي مجالات التعليم ، والصحة ، واستهلاك السلع المادية ، واستخدام أوقات الفراغ تحدد القرارات المتخذة في سياق الموارد والقيود الأسرية الخطوط الكفافية للاقتصاد . بل انه يذكر أن الثورة الصناعية لم تنتج النظام الأسري الزوجي الحديث ولكن هذا النظام أصبح ممكنا جزئيا بفعل التغييرات في الأنماط الأسرية التي ظهرت في أوروبا الغربية قبل الصناعية (٢) . فالأسرة مؤسسة أساسية للوفاء بالحاجات الفردية ولتنظيم أي مجتمع . وهي مؤسسة تعكس تحوّل المجتمعات ، وهي بدورها تعمل بوصفها أحد عوامل التغيّر الاجتماعي .

والاعلان لا يقدم تعريفا للأسرة ، ولكنه يشير بوضوح الى " الأسرة النووية " المؤلفة من الوالدين اللذين يعملان أو يعمل أحدهما وأطفالهما ، وهو مفهوم تم تطويره ليقابل مفهوم " الأسرة الموسّعة " التي تشمل ، بالاضافة الى الزوجين وأطفالهما القصّر ، الأولاد المتزوجين وأسرهم فضلا عن الأقارب البعيدين . والأسرة النووية هي أيضا الوحدة المستخدمة كمرجع في التحليل الديموغرافي والدراسات الاجتماعية . وفي الأعمال التقنية للأمم المتحدة المتعلقة بالموضوع ، تعرّف الأسرة أوليا

---

(٢) انظر ، على وجه الخصوص ، E. Anthony Wrigley, " Reflections on the History of the Family," Daedalus, Spring 1977 . ففي رأي هذا المؤلف أن العمل في مجال تاريخ الأسرة يوحي " بامكانية أن يكون نمط الأسرة السائد في أوروبا الغربية قبل الصناعية ـ الزواج المتأخر للنساء ، وبقاء نسبة كبيرة من النساء ، ممن هن في سن الانجاب بلا زواج ، وبناء الأسرة المستقلة عند الزواج ، ووجود أسر صغيرة تتألف من أسرة زواجية واحدة ـ نمط فريد بين جميع المجتمعات التقليدية . ولذلك أعطت فجأة دراسة تاريخ الأسرة في أوروبا الغربية أهمية استراتيجية لأي مناقشة للتغيّرات التي يتألف منها بصورة جماعية المجتمع الحضري الصناعي الحديث . هل كان ذلك مفتاحا لفهم التحوّلات التي حدثت في القرنين الثامن عشر والتاسع عشر ؟ واذا لم يكن الانقلاب الصناعي هو الذي أنتج نظام الأسرة الزواجية الحديث أفلا يمكن أن يكون وجود مركّب غير عادي للزواج والأنماط السكنية المشتركة قد ساعد على احداث التغيّرات الاقتصادية الجذرية لفترة الانقلاب الصناعي الصناعي ؟" (الصفحتان ٧٦ و ٧٧)

بالاشارة الى علاقة تتصل بعمليات التناسل أو تنشأ عنها وينظمها القانون أو العرف (٣). ويؤكد علماء الاجتماع على وظيفة التناسل، والتعاون الاقتصادي، والتضامن الفوري، وهي الأمور التي تتسم بها الأسرة النووية (٤).

وبما أن التعايش هو سمة أساسية للأسرة النووية، وبما أن اقامة الأفراد والمجموعات هي وحدة عملية لأغراض الملاحظة الاحصائية، فان مفهوم الأسرة المعيشية يستخدم لتقييم التغييرات في حجم وهيكل الأسرة. فالأسرة المعيشية هي وحدة اجتماعية ـ اقتصادية مؤلّفة من أفراد يعيشون معا. وهناك فرق بين مفهومي الأسرة المعيشية والأسرة. فالأسرة المعيشية يمكن أن تكون مؤلفة من فرد واحد، أو أفراد عديدين لا تربطا بينهم رابطة الدم، أو أسرة نووية كاملة أو جزء منها، أو عدد من الأسر النووية أو أسرة موسّعة. ولا تزال هناك أيضا فروق ملحوظة فيما بين البلدان في تعريف الأسرة المعيشية المستخدم لأغراض الاحصاءات السكانية والدراسات الاستقصائية (٥). ومع ذلك، فان البيانات المتعلقة بالأسر المعيشية أكثر من البيانات المتعلقة بالأسر، ونظرا لهيمنة الأسرة النووية بوصفها وحدة معاشرة فان المعلومات المتاحة عن الأسر المعيشية يمكن أن تستخدم كبديل لتحليل بعض جوانب الأسرة في المجتمعات المعاصرة.

وهدف هذا الفصل هو عرض الخصائص الرئيسية الراهنة للأسرة عن طريق التغييرات التي يبدو أنها تؤثر على حجمها، ودورة حياتها، ودورها.

---

(٣) انظر Multilingual Demographic Dictionary (منشورات الأمم المتحدة، رقم المبيع E.58.XIII.4) الصفحتان ٤ و ٥.

(٤) هناك تعريف للأسرة يستشهد به على نطاق واسع وهو ما يلي: "الأسرة هي جماعة اجتماعية تتسم بالاقامة المشتركة، والتعاون الاقتصادي، والتناسل. وتضم بالغين من الجنسين، اثنان منهم على الأقل تقوم بينهما علاقة جنسية يوافق عليها المجتمع، وأطفالا أو أكثر بالانجاب أو التبني، لشخصين بالغين يتعاشران جنسيا" George P. Murdock, Social Structure (New York, MacMillan, Co., 1949), P.4.

(٥) وفقا لتوصيات الأمم المتحدة يستند مفهوم الأسرة المعيشية الى الترتيبات التي يتخذها الأشخاص، فرادى أو جماعة، ليوفروا لأنفسهم الغذاء وغيره من ضروريات المعيشة. فالأسرة المعيشية يمكن أن تكون اما (أ) أسرة معيشية مؤلفة من شخص واحد، أي شخص يوفّر لنفسه الغذاء وغيره من ضروريات المعيشة بدون الاشتراك مع أي شخص آخر ليكوّن جزءا من أسرة معيشية مؤلفة من أشخاص عديدين، أو (ب) أسرة معيشية متعددة الأشخاص، أي مجموعة مؤلفة من شخصين أو أكثر توفر على نحو مشترك الغذاء وغيره من ضروريات المعيشة. وربما يقوم الأشخاص الذين في المجموعة بتجميع دخولهم وتكون لهم ميزانية مشتركة؛ ويمكن أن يكونوا أقارب أو غير أقارب أو الاثنين معا. انظر Principles and Recommendations for the 1970 Population Censuses Statistical, Papers, Series M., No.44 (منشورات الأمم المتحدة، رقم المبيع E.67.XVII.3) الفقرة ١٤٧.

الأسـر الصغـيرة

الحجم المتوسط للأسرة ، اذا قيس بعدد الأشخاص الذين يتعايشون في أسرة معيشيـة واحدة ، يزيد قليلا عن أربعة أشخاص في مختلف أنحاء العالم ، ثلاثة أشخاص في المناطق المتقدمة النمو ، وخمسة أشخاص في المناطق النامية . وقد هبط هذا المتوسط في البلد الصناعي النموذجي من ستة الى خمسة أشخاص في نهاية القرن التاسع عشر ، والى أربعة أشخاص في الثلاثينات ، والى ثلاثة أشخاص في الوقت الراهن . وفي أوروبا لا يوجد متوسط حجم الأسرة المعيشية المؤلف من أربعة أشخاص الا في ألبانيا وأيرلندا ، بينما ان المتوسط الأكثر شيوعا في البلدان الصناعية في أوروبا الشرقية والشمالية والغربية هو ٢ر٥ من الأشخاص . وكان هذا الهبوط سريعا جدا في المجتمعات التي خضعت لتحوّل اجتماعي ـ اقتصادي مفاجئ وجذري . وفي اليابان مثلا ، استغرق الأمر ٤٠ سنة فقط ، من ١٩٤٠ الى ١٩٨٠ ، لينخفض حجم الأسرة المعيشية من خمسة الى ثلاثة أشخاص . والبيانات المتعلقة بأقل البلدان نموا تتسم بقدر أكبر من عدم التأكد ، ولكن الاتجاه ، وفقا للاسقاطات الحالية ، هو نفسه مع ذلك . والتقديرات الواردة في الجدول ١ تبين أن هناك ٢ر٥ من الأشخاص لكل أسرة معيشية في عام ١٩٦٥ ، و ٥ أشخاص في عام ١٩٨٠ ، و ١ر٤ بحلول عام ٢٠٠٠ . وفي الوقت الراهن ، ليس هناك الا سبعة بلدان نامية يزيد متوسط حجم الأسرة المعيشية فيها عن ستة أشخاص (٦) . وحتى في المناطق الواقعة جنوب الصحراء الكبرى في افريقيا ، لا تؤيد البيانات المتوفرة فكرة أن الأسر الموسّعة والمتعاشرة الكبيرة جدا هي السائدة .

---

(٦) ثلاثة بلدان في افريقيا (بوتسوانا ، الجزائر ، وكينيا) ، وبلدان اثنان في أمريكا اللاتينية (سورينام ، ونيكاراغوا) ، وبلدان اثنان في آسيا (تركيا ، الجمهورية العربية السورية) . انظر " Estimates and projections of the number of households by country, 1975-2000 " (ESA/P/WP. 73) ١٥ أيار/مايو ١٩٨١ ، الجدول ١٥ ، الصفحة ٦٥ .

الجـــدول ١

متوسـط حجم الأسر المعيشية المقدّر والمتوقع
بحسـب المناطق، ١٩٦٥ - ٢٠٠٠

	(عـدد الأشخاص في كل أسرة معيشية)		
	١٩٦٥	١٩٨٠	٢٠٠٠
افريقيـــا	٥ر١	٥ر١	٧ر٤
شـرق آسيـــا	٥ر١	٣ر٤	٣ر٣
جنـوب آسيـــا	٥ر٣	٥ر٤	٥ر٤
أوروبـــا	٣ر٣	٠ر٣	٦ر٢
أمريكا اللاتينية	٥ر١	٨ر٤	١ر٤
أمريكا الشمالية	٤ر٣	٩ر٢	٥ر٢
أوقيانوسيـــا	٠ر٤	٤ر٣	٩ر٢
اتحاد الجمهوريات الاشتراكية السوفياتيـــة	٩ر٣	٢ر٣	٨ر٢
المناطق المتقدمة النمو	٥ر٣	١ر٣	٦ر٢
المناطق النامية	٢ر٥	٠ر٥	١ر٤
كل المناطـق	٤ر٥	٤ر٣	٧ر٣

المصدر : بالنسبة لسنة ١٩٦٥، "محـدّدات ونتائـج الاتجـاهات السكانيـــة" (منشورات الأمم المتحدة، رقم المبيع E.71.XIII.5) الصفحة ٣٢٧ . وبالنسبة لسنتي ١٩٨٠ و ٢٠٠٠، تقديرات واسقاطات عدد الأسر المعيشية بحسب البلدان، ١٩٧٥-٢٠٠٠، (ESA/P/WP.73)، ١٥ أيار/مايو ١٩٨١.

أصبحت الأسر أصغر، أولا لأن الأسرة النووية أو الزوجية المؤلفة من شخصين بالغين وأطفال تحل تدريجيا محل الأسرة الموسّعة التي يتعايش فيها أجيال عديدة ، ووحدتان زواجيتان أو أكثر ، وعديد من الأقارب البعيدين في أسرة معيشية واحدة أو في أماكن شديدة القرب من بعضها البعض . والأسرة الموسّعة ، بوصفها وحدة مترابطة ، هي الى حد كبير رد فعل لفقدان الأمن وللظروف المعيشية غير المستقرة . وعندما يكون معدل الوفيات عاليا والموارد الاقتصادية قليلة وغير ثابتة ، فان استمرارية الأسرة تقتضي ضمنا تجميع الجهود والموارد ، ووجود تضامن قوي ، وذلك يوفره نظام القرابة . وتصبح الأسرة النووية بديلا صالحا للبقاء عندما تتحسن هذه الظروف الاقتصادية ، وعندما تبرز قيم الاستقلال الشخصي وتحقيق الذات .

هذا بالطابع تبسيطا لعملية تغيير معقدة . وفي كثير من الأحوال تضطر الظروف الأشخاص أن يتخلّوا عن حماية الأسرة الموسّعة . فهم يهاجرون الى المناطق الحضرية سعياء وراء الرزق ، بدلا من أن يعبّروا عن استقلالهم الفردي . ثم يتأقلمون بصعوبة كبيرة مع نمط جديد من الحياة ، واذا استطاعوا أن يتغلّبوا على حلقة الفقر المفرغة فستتاح لأولادهم الامكانية ليروا أن الأسرة الزواجية شكل مقبول للتنظيم الاجتماعي . وأثناء هذه العملية ، لا تنقطع بعض الروابط مع الأسرة الموسّعة . وبغضّ النظر عن التحويلات النقدية المسلّم بها ، من الواضح أن الأفراد والأسر النووية المشكّلة حديثا كثيرا ما يحافظون على علاقة عاطفية وثيقة مع الأسرة الكبرى ، ويستشيرونها في القرارات المهمة ، ويشاركونها أوقات السراء والضراء . وحتى في البلدان الصناعية ، حيث تسود الأسرة النووية منذ أجيال طويلة ، وحيث شتت القابلية للانتقال من الناحية الجغرافية والمهنية أفراد النسب الواحد ، وحيث تضي على المسؤولية والاعالة المتصلين بسلسلة النسب الأبوي ، هناك علامات تشير الى عودة شبكة من العلاقات بين أفراد الأسرة الموسّعة . وان ظهور الاهتمام بدراسات السلاسل النسبية والحرص الشديد على ملء الفروع الفارغة من شجرة الأسرة ، ربما يشير الى الدور النفسي الذي لا تزال الروابط العائلية تلعبه بالنسبة للأفراد الذين نشأوا في اطار قيم الاستقلالية وتحقيق الذات . وعلى مستوى أكثر تحديدا تجد الأمهات العاملات اللاتي لهن أطفال صغار أن الاضطلاع بمهامهن المتعددة يكون أيسر عند وجود أفراد من الجيل السابق يمكنهم تقديم المساعدة . والمعاشرة أمر غير مرغوب فيه ولكن القرب المكاني يعتبر ميزة كبيرة . ولكن حتى اذا كانت الروابط العائلية أوسع مما هو مفترض في كثير من الأحيان ، فلا يزال صحيحا أن الأسرة الكبيرة ، بوصفها وحدة متعاشرة ، تحل محلها تدريجيا الأسرة النووية في كل أنحاء العالم (٧) .

وهناك سبب ثان ورئيسي لانخفاض حجم الأسرة المعيشية والأسرة وهو هبوط الخصوبة . فالأسر الكبيرة ، التي لها أربعة أطفال أو أكثر هي الآن نادرة للغاية في كل البلدان الصناعية . وقد أدى الانخفاض الهائل في معدل الخصوبة غير المرغوب فيها مقرونا باتجاه تنازلي في عدد المواليد

---

(٧) في بعض الثقافات تكون الأسرة الموسّعة والمتعايشة امتيازا يتمتع به الأثرياء وأداة للنفوذ وتراكم الموارد . وتدهورها مرتبط بالمساواة التدريجية بين الظروف المعيشية .

المرغوب فيهم الى أن أصبحت الأسرة التي لها طفلان ، وفي حالات أقل ثلاثة أطفال هي الغالبة . وهناك زيادة طفيفة أيضا في عدد الأسر التي ليس لها أطفال أو التي لها طفل واحد . فبعد الحرب العالمية الثانية ، وأثناء ما يسمى بفترة " تزايد المواليد " كان متوسط عدد الأطفال لكل امرأة حوالي أربعة أطفال في كثير من البلدان الصناعية . أما المتوسط الآن فهو حوالي طفلان ، ومعدل المواليد الاجمالي أو عدد المواليد في السنة لكل ١٠٠٠ ساكن هو أقل من ١٦ . وفي أوقات الخصوبة العالية ، أي أثناء الخمسينات مثلا ، قدّر الديموغرافيون أن حوالي ثلث كل المواليد كان غير مرغوب فيه ؛ ولو كانت الأمهات في وضع يسمح لهن بحرية التصرف فيما يتعلق بنسلهن لاستطاعت أن يتجنبن ولادتهم . وكان من الممكن مجرد تأجيل بعض هذه الولادات ، ولكن ليس هناك من شك في أن توفر وسائل منع الحمل الفعّالة واستخدامها العام هو الذي سمح بهبوط الخصوبة .

الجدول ٢ ــ اتجاهات واحتمالات المعدّلات التقريبية للمواليد ،
في العالم وفي المناطق الرئيسية

(لكل ألف شخص) ١٩٥٠-٢٠٠٠

المنطقة	١٩٥٠ــ ١٩٥٥	١٩٥٥ــ ١٩٦٠	١٩٦٠ــ ١٩٦٥	١٩٦٥ــ ١٩٧٠	١٩٧٠ــ ١٩٧٥	١٩٧٥ــ ١٩٨٠	١٩٩٥ــ ٢٠٠٠
المجموع العالمي	٣٦ر٠	٣٥ر٨	٣٤ر٥	٣٢ر٤	٣١ر٠	٢٩ر٤	٢٤ر٣
المناطق المتقدمة النمو	٢٢ر٧	٢١ر٧	٢٠ر٣	١٧ر٩	١٧ر٠	١٥ر٦	١٤ر٩
المناطق النامية	٤٢ر٤	٤٢ر٣	٤٠ر٨	٣٨ر٤	٣٦ر٤	٣٤ر٣	٢٦ر٨
افريقيا	٤٧ر٧	٤٧ر٨	٤٧ر٧	٤٦ر٧	٤٦ر١	٤٦ر٠	٣٧ر٠
أمريكا اللاتينية	٤١ر٥	٤٠ر٨	٤٠ر٠	٣٨ر٠	٣٦ر٣	٣٥ر٤	٢٩ر٦
أمريكا الشمالية	٢٥ر١	٢٥ر١	٢٢ر٨	١٨ر٣	١٦ر٥	١٥ر٣	١٤ر٢
شرق آسيا	٣٧ر٧	٣٥ر٥	٣٢ر١	٢٨ر٤	٢٥ر٥	٢١ر٧	١٧ر٣
جنوب آسيا	٤٣ر٢	٤٤ر٦	٤٤ر٤	٤٢ر٨	٤١ر١	٣٨ر٩	٢٧ر٨
أوروبا	١٩ر٨	١٩ر٢	١٨ر٧	١٧ر٧	١٦ر١	١٤ر٥	١٤ر٥
أوقيانوسيا	٢٧ر٦	٢٧ر٤	٢٦ر٧	٢٤ر٤	٢٤ر٩	٢١ر٦	١٨ر٨
اتحاد الجمهوريات الاشتراكية السوفياتية	٢٦ر٣	٢٥ر٣	٢٢ر٣	١٧ر٦	١٧ر٨	١٨ر٣	١٦ر٤

المصدر: Selected Demographic Indicators by Country,1950-2000: Demographic Estimates and Projections as Assessed in 1978 (ST/ESA/SER.R/38). مؤشرات ديموغرافية مختارة حسب البلدان، ١٩٥٠ــ٢٠٠٠: التقديرات والاسقاطات الديموغرافية حسب تقديرها في عام ١٩٧٨.

كتب الكثير عن هذه القضية المعقدة المتعلقة بالتغيّرات في المواقف ازاء حجم الأسرة . وقد افترض أن الأطفال يكونون أقل عددا عندما يصبحون أهم ، وعندما يستثمر آباؤهم فيهم جزءا كبيرا من عواطفهم وموارد هم الاقتصادية . وتلعب توقّعات الناس للمستقبل من حيث العمالة ، والأمن ، والترابط الاجتماعي ، ومخاطر الحرب دورا هاما بالتأكيد . ومع ذلك فالقضايا الفورية ، المتصلة بالاسكان ، والتعليم ، وقبل كل شيء الصعوبات التي تعترض المرأة في محاولتها للتوفيق بين الأمومة والعمل ، ربما تكون أكثر حسما في تحديد سلوك الخصوبة .

وفي المجتمعات الأقل غنى والفقيرة ، حدث مؤخرا تدهور في الخصوبة أدى أيضا الى انخفاض تدريجي في حجم الأسرة . وتشير التقديرات الواردة في الجدول ٢ ، بالنسبة للمناطق النامية ، الى معدل مواليد قدره ٤٢ لكل ٠٠٠ ١ شخص في الخمسينات ، و ٣٤ لكل ٠٠٠ ١ شخص في الوقت الراهن . ويتجلى هذا الهبوط بصفة خاصة في شرق آسيا ومن المرجح أن يكون المعدل الحالي للمواليد في الصين أقل من ٢٠ لكل ٠٠٠ ١ شخص . وتفرض السياسات الحكومية القسرية قيودا صارمة على استقلال الأزواج في تقرير عدد أطفالهم . فالأسر التي لديها طفل أو طفلان أصبحت هي القاعدة . ولأسباب مختلفة ، تم أيضا تحقيق معدلات مواليد أقل من ٣٠ لكل ٠٠٠ ١ شخص في جمهورية كوريا وسري لانكا ، وهناك دلائل تشير الى أن هناك انخفاضا ملحوظا في معدل الخصوبة في اندونيسيا . ولا تزال المستويات العالية سائدة ، بحكم العادة ، في معظم أنحاء جنوب آسيا ، فضلا عن البلدان العربية في غربي آسيا وفي افريقيا . ولا تزال معدلات المواليد العالية ومعدلات الوفيات العالية بين الأطفال سائدة في غربي وشرقي افريقيا . وبالمقارنة مع آسيا وافريقيا ، فان لأمريكا اللاتينية مستويات خصوبة أدنى وأفضل توثيقا . وجميع جزر منطقة الكاريبي ، باستثناء حالة واحدة ، تقل معدلات المواليد بها عن ٣٠ ، وتقل المعدلات في جميع بلدان أمريكا الجنوبية المعتدلة عن ٢٥ . وبالرغم من أن معدل الخصوبة المرتفع لا يزال سائدا في بعض بلدان المناطق ، تشير الدلائل الى حدوث هبوط ملحوظ الى مستويات أقل من ٣٠ في كوستاريكا ، وبنما ، وكولومبيا ، وهناك دلائل على اتجاه تنازلي في بلدان أكبر في المنطقة مثل البرازيل ، وفنزويلا ، والمكسيك . ومما لا شك فيه أنه بدون اتباع سياسات قسرية ، فان التحضر والتقدم في التعليم ومستويات المعيشة سيستمران في خلق أسر أصغر في العالم النامي .

والأسر آخذة في الصغر لسبب ثالث ، وهو التكرر المتزايد لحالة الأسر المؤلفة من أحد الوالدين . ففي الماضي ، وفي كل المجتمعات التي تمارس الزواج الأحادي وتعدد الزوجات ، كان الزواج يتعرض لدرجة عالية جدا من خطار الانتهاء بسبب الوفاة المبكرة لأحد الشريكين أو بسبب الطلاق ؛ وكانت الزيجات غير المعترف بها من جانب السلطات المدنية أو الدينية متكررة الحدوث ، وكان الأطفال غير الشرعيين كثيرين . أما النساء الأرامل أو النساء اللاتي يتركن وحدهن ، على نحو آخر ، مع أطفالهن الصغار ، على الأقل في المناطق الريفية ، فقد كانت تستوعبهن في العادة الأسرة الموسعة أو ينحّين الى هامش المجتمع . وكان اليتامى أو الأطفال غير الشرعيين يتبنون ، أو يلحقون بمؤسسات أو يهجرون . أما الأعزاب من الأمهات وأطفالهن ، ومن باب أولى الرجال الأرامل وذريتهم ، فنادرا ما يشكلون وحدة أسرية مستقلة ، على النحو الذي سيحدد في الدراسات الاستقصائية الحالية المتعلقة بالأسر المعيشية .

ولا تزال هذه الحالة سائدة في عدد من المجتمعات التقليدية، ولا سيما في تلك المجتمعات التي لا يحدد فيها القانون المدني مركز المرأة ولكن تحدده العادات الدينية وغيرها من العادات. والنساء المهجورات مؤقتا أو نهائيا وأطفالهن ليس لديهن وسيلة أو حرية ليشكّلن وحدة أسرية مستقلة وان كانت غير كاملة. فهن على أحسن تقدير تحميهن مجموعة أكبر وفي أكثر الأحيان تشاركهن في سوء حظهن وفقرهن نساء أخريات. وفي بلد من بلدان الشرق الأوسط، أصبح في الآونة الأخيرة فقدا للأمهات اللاتي لهن أطفال صغار وحالهن أزواجهن الحق في الاحتفاظ بشقة الأسرة أو بيتها. وتسود نفس الحالة أيضا في المجتمعات التي فيها تقليد للزواج الرضائي الذي ينعقد بسهولة ويفسخ بسهولة. ويفضل التحضر وبعض التقدم في مستويات المعيشة، قد يصبح في مستطاع الأمهات الأعزاب اللائي لهن أولاد، بشكل متزايد، أن يكوّن أسرهن المعيشية الخاصة بهن ويكوّن أسرا مؤلّفة من أحد الوالدين. ويبدو أن هذا هو الوضع خاصة في أمريكا الوسطى والجنوبية وفي منطقة الكاريبي. وفي البرازيل، من بين كل ستة أسر معيشية في منطقة ريو دي جانيرو، ومن بين كل ثماني أسر معيشية في منطقة ساو باولو هناك أسرة واحدة ترأسها امرأة. وفي فنزويلا، ترأس المرأة ربع الأسر المعيشية تقريبا في كاراكاس. وهذه النسبة تزيد عن الثلث في مدن منطقة الكاريبي. وفي المناطق الأخرى، تؤدي هجرة الرجال سعيا وراء العمل بأجر الى ترك المرأة على رأس الأسر المعيشية في المناطق الريفية. وفي افريقيا، اذ يهاجر الرجل بحثا عن العمل في المناجم والمزارع والمدن تُترك المرأة لتعنى بالأسرة. والنمط الشائع في كينيا أن يذهب الرجل للعمل بأجر بعيدا عن المزرعة ويعود الى بيته عند التقاعد. وترأس المرأة ثلث كل الأسر المعيشية الزراعية في كينيا وليسوتو. وفي الهند، وشمال افريقيا، وأجزاء من جنوبي الصحراء الافريقية جرت العادة على أن تدمج المرأة التي تعيش وحدها مع أطفالها، سواء أكانت أرملة أو منفصلة عن زوجها، في وحدتها العائلية الخاصة أو في وحدة عائلة زوجها المتوفى أو المغترب. ومع ذلك، فان ما يحدث بشكل متزايد أن تحوّل الاقتصاد الى استخدام النقد وصعوبات الحياة الحضرية، بالاضافة الى التغييرات في المواقف، يفضي بأولئك النساء الى أن يقمن أنفسهن بتوفير أسباب العيش لهن ولأطفالهن.

وفي المجتمعات الصناعية تشكل الأمهات وأطفالهن، وفي بعض الأحيان الآباء وأطفالهم، في حالات متزايدة، وحدة معيشية، وهي أسرة من نوع غير تقليدي، وهذا ممكن، ومقبول، أو مرغوب فيه، لأسباب شتى. وان تطور نظامي الرعاية والضمان الاجتماعي، وازدياد العمالة بين النساء، وتراخي المعايير الاجتماعية فيما يتعلق بمدى احترام الأمهات الأعزاب والمنفصلات عن أزواجهن، والمطلقات، ليساهم في تعدد الأسر المؤلفة من أحد الوالدين التي ترأسها امرأة. وان الطلاق، والانفصال، والأمومة بدون زواج أو الزواج الرضائي، ووجود دخل يمكن التصرف فيه قد حلّت محل وفاة الزوج أو الأب بوصفها الأسباب الرئيسية لانتشار الأسرة المؤلفة من أحد الوالدين. والبيانات المتوفرة القليلة مذهلة. ففي المملكة المتحدة لبريطانيا العظمى وايرلندا الشمالية مثلا، في الفترة بين ١٩٧١ و ١٩٧٦ ازداد عدد الأسر المؤلفة من أحد الوالدين بحوالي الثلث. ويعزى التغيير بصفة رئيسية الى فسخ الزواج، غير أنه كان هناك أيضا زيادة في عدد الأمهات غير المتزوجات. ويقدر أنه بحلول عام ١٩٧٦ كانت الأسر المؤلفة من أحد الوالدين تشكل ١١ في المائة من مجموع

الأسر ذات الأطفال المعالين ، بالمقارنة مع ٨ في المائة في ١٩٧١ ؛ وكانت المرأة ترأس ٨٨ في المائة من هذه الاسر . وفي الولايات المتحدة الامريكية ، كانت المرأة ترأس حوالي ١٥ في المائة من مجموع الأسر في عام ١٩٨٠ ؛ وكانت نسبة قدرها ٢٣ في المائة من مجموع الأطفال البالغين من العمر ١٧ سنة أو أقل يعيشون مع أحد الوالدين ، أو قريب آخر ، أو مع شخص غير قريب ؛ وفي الفترة بين عامي ١٩٧٠ و١٩٨٠ ، ازداد عدد الأسر التي على رأسها شخص غير متزوج بنسبة ٥٢ في المائة ؛ وأثناء نفس العقد ، كان هناك من بين كل ١٠٠ أسرة معيشية جديدة ظهرت في الولايات المتحدة ، ما يزيد عن ٥٠ أسرة يرأسها أعزب ؛ وكانت نسبة الازواج الذين لهم طفلان أو أكثر ٢٨ في المائة من مجموع الاسر المعيشية في عام ١٩٧٠ ، و١٩ في المائة فقط في عام ١٩٨٠ . وهناك دلائل كافية تسمح بالخلوص الى أن هناك اتجاهات مماثلة في معظم المجتمعات الصناعية . وهذا الأمر ، بالنسبة الى نساء قليلات هو نتيجة اختيار ومظهر من مظاهر الاستقلال . أما بالنسبة لمعظم النساء فهو معناه مشقة اقتصادية . والأسر المؤلفة من أحد الوالدين ، ولا سيما اذا كانت تنتمي الى اقلية ، وبها أرامل مسنون من النساء والرجال ، تكون أكثر تعرضا للفقر في كثير من المجتمعات المعاصرة .

انخفاض حجم الأسر المعيشية لا يعكس انكماش الاسرة بوصفها وحدة متعاشرة فحسب وانما يعكس أيضا تزايد عدد الأسر المعيشية غير العائلية ، التي تتضمن أشخاصا غير اقرباء يتقاسمون المسكن وأشخاصا يعيشون وحدهم . وفي البلدان الصناعية يعيش الشباب في حالات متزايدة معيشة مستقلة ، بينما يعيش الارامل المسنون من الرجال والنساء وحدهم بصورة متزايدة بدلا من أن يعيشوا مع أولادهم البالغين أو في مؤسسات . واذا اضيف الى ذلك الزيادة في الرجال والنساء المنفصلين والمطلقين الذين لا أطفال لهم والذين يعيشون أيضا وحدهم ، فان هذه الاتجاهات تولد نموا مستمرا في عدد الأسر المعيشية المؤلفة من شخص واحد . ففي الولايات المتحدة مثلا ، ارتفعت النسبة المئوية للأسر المعيشية المؤلفة من شخص واحد من ٥ في المائة في بداية القرن ، الى ٩ في المائة في عام ١٩٥٨ ، و١٥ في المائة في عام ١٩٦٠ ، و٢٢ في المائة في عام ١٩٨٠ . ومما هو أقل اثارة من الناحية الاحصائية ، وان كان مهما بنفس القدر للتغير الثقافي والاجتماعي ، الزيادة في عدد ونسبة الأسر المعيشية المؤلفة من أشخاص غير أقرباء . وربما تمثل هذه الأسر المعيشية في البلد الصناعي النموذجي ، حوالي ٥ في المائة من مجموع الأسر المعيشية . ويتألف معظمها من رجل وامرأة يعيشان زواجا رضائيا ويتقاسمان المنزل . وفي بعض المناطق الحضرية كذلك يكون عدد الأسر المعيشية المؤلفة من شخصين من نفس الجنس أكثر فأكثر .

كما أن انماط الاسر المعيشية التي تتألف من افراد في أسرة واحدة أو غير أفراد فيها والتي يقل حجمها باطراد في كل مكان ، تصبح أيضا وبوضوح تام أكثر عددا . ولأسباب ديموغرافية في المقام الاول في البلدان النامية ، ولأسباب اجتماعية بصفة رئيسية مثل انتشار أنواع الأسر المعيشية التي لا تتألف من افراد أسرة واحدة في العالم الصناعي ، فان معدل نمو الأسر المعيشية هو الاعلى في كل مكان — بل ويتجاوز في بعض الأحيان الى حد كبير معدل نمو

السكان . وتشير الاسقاطات الحالية الى أن عدد الأسر المعيشية ، المقدر ب ١٠٣٠ من ملايين الأسر في الوقت الراهن ، سيقفز الى ١٦٨٠ من ملايين الأسر بحلول نهاية هذا القرن (٨) وهذا سيمثل زيادة قدرها ٨٥ في المائة ، بالمقارنة مع زيادة متوقعة قدرها ٥٣ في المائة في عدد السكان . وسيترتب على معدل النمو السنوي في عدد الأسر المعيشية والذي يبلغ ٢٫٥ في المائة آثار واضحة بالنسبة للاحتياجات السكنية وبالنسبة لتوزيع الخدمات ووسائل الراحة في المناطق الحضرية . وفي الواقع ان حالة الاسكان في كثير من البلدان ، تعيق تكوين أسرة معيشية مستقلة ، ولا سيما من جانب الازواج الشباب ، ويشير أيضا النمو في الأسر المعيشية ، وهو أمر عاطفي ومرغوب فيه ، الى أن هناك تأكيدا على الخصوصية ، وعلى استقلال الأفراد والاسر النووية .

التغييرات في الدورة الحياتية للأسرة

المراحل الأساسية الثلاث في الدورة الحياتية للأسرة النووية هي تكوين الأسر عن طريق زواج أو ارتباط رضائي وتوسعها عن طريق الانجاب وتربية الاطفال ، وحلها عن طريق الانفصال أو الطلاق أو الموت (٩) . والتغيرات التي تحدث في هذه الدورة ليست كلها عالمية . فبعضها أكثر انتشارا في مجتمعات الوفرة . كما تعكس بعضها اتجاهات ترجع جذورها الى ماض بعيد ، بينما توحي غيرها بتحول فجائي في الاتجاهات . بيد أن جميعها تعد علامات هامة لتحول الأسرة والمجتمع .

تكوين الأسرة

لا يزال الزواج المعترف به من جانب القانون أو العرف ، والمصدق عليه من سلطة دينية

---

(٨) انظر " Estimates and projections of the number of households by country, 1975-2000 "(ESA/P/WP.73) " التقديرات والاسقاطات المتعلقة بعدد الأسر المعيشية بحسب البلدان ، ١٩٧٥-٢٠٠٠ " ، الجدول ١٠ ، الصفحة ٤٠ .

(٩) وثمة متتالية اكثر تعقدا للدورة الحياتية للأسرة ، وهي التكوين والتوسع والتوسع المتمم ، والانكماش ، والانكماش المتمم ، والحل . وتستخدم أيضا متتالية ذات ثمان مراحل : أسر مبتدئة (ازواج بدون أطفال) ، أسر منجبة ، أسر لديها اطفال قبل سن المدرسة ، أسر لديها اطفال بالمدارس ، أسر لديها أولا مراهقون ، أسر كمراكز اطلاق (من وقت مغادرة أول الأبناء الى حين مغادرة الأخير) ، أسر في السنوات المتوسطة (" العش الخالي " حتى التقاعد) أسر مسنة (من التقاعد حتى موت الزوجين) . (انظر " الصحة والأسرة " ، منظمة الصحة العالمية ، (جنيف ، ١٩٧٨) .

أو مدنية ، والمرتّب لالتزامات على الطرفين ، والذي يعقبه الانجاب ، هو الشكل السائد للارتباط بالنسبة لمعظم الرجال والنساء في جميع ارجاء العالم . ويبدو أن هذه المؤسسة الأسرية تظل نسبيا في عدد من المجتمعات في آسيا وافريقيا والشرق الاوسط دون أن يمسها شئ من تأثير تحديث الاقتصاد والتعرض لثقافات أخرى . وتصبح الأسر احيانا أصغر ولكن سماتها الاساسية بما في ذلك الزواج الذي يرتبه الآباء أو الأقرباء الآخرون ، والدور المسيطر للزوج في مسائل الموافقة ، واسم العائلة ، والسكن ، والصلات بالمجتمع ، لا تزال سائدة . وفي هذه المجتمعات لا يخرج عن القاعدة سوى أقلية ضئيلة تتكون من المعوزين الذين يعيشون على هامش المجتمع وهؤلاء الذين يستطيعون أن يكونوا غير تقليديين بفضل ثروتهم أو موهبتهم أو سلطتهم . وفي مجتمعات أخرى يمارس الرجل والمرأة العاديان التغيرات في تكوين الأسرة .

والاتجاه في الزواج هو عقدة فيما بعد . وثمة دليل متنام في المجتمعات الأوروبية على أن الدخول في روابط زواج كان يحدث في القرون ١٧ و١٨ و١٩ في وقت متأخر نسبيا . وكان الرجال يؤجلون الزواج لاسباب اقتصادية غالبا وفي سياق هيمنة الاسرة النووية ، وذلك الى أن يصبحوا قادرين على اعالة زوجاتهم ؛ وربما كان متوسط سن الزواج حوالي ٢٧ عاما للنساء و ٣٠ للرجال . وكان هذا سببا رئيسيا لانخفاض الخصوبة على الرغم من أن النساء كن يمددن حياتهن الانجابية الى الثلاثينات أو الاربعينات من اعمارهن . ثم حدث تغير جذري في بداية هذا القرن أو في الاربعينات منه بالنسبة لبعض هذه البلدان الاوروبية . وانخفض سن الزواج انخفاضا سريعا وكبيرا . وقد بلغ معدله في حوالي ١٩٦٠ من ٢١ الى ٢٢ عاما للنساء ومن ٢٤ الى ٢٦ عاما للرجال . وخلال الفترة نفسها أصبحت العزوبة نادرة جدا - وكانت منتشرة من قبل - وأصبح الاطفال أقل عددا وأكثر تتابعا عند بداية الزواج . بيد أن معدل السن عند الزواج الاول بدأ يزداد من جديد خلال السبعينات . وهو الآن في البلدان الصناعية اكثر من ٢٣ سنة للنساء و٢٦ للرجال . وفي الوقت نفسه فان عدد الزيجات يأخذ في النقصان كما ان معدل التزاوج ، أو عدد الزيجات في السنة لكل ١٠٠٠ سيدة غير متزوجة تبلغ من العمر ١٥ سنة فأكثر - آخذ في الهبوط . ويرجع هذا الى تأجيل الزواج الذي ذكرنا كما يرجع الى تواتر العزوبة بشكل أكبر . فالبالغ الأعزب ، رجلا كان أو امرأة ، وهي حالة غير متواترة تماما ولا تكاد تكون مقبولة في معظم المجتمعات ، منتشر بشكل متزايد في المجتمعات الصناعية .

والزواج الشرعي ، المؤجل أو الذي لم يتم مطلقا ابرام عقده ، يجري ، بشكل متزايد ، استباقه أو الاستعاضة عنه بالمعاشرة أو بصورة أخرى من صور الارتباط بالتراضي . وكثيرا ما يبدأ مثل هذا الارتباط في اعمار دون سن الدخول في زواج شرعي . وفي أمريكا الشمالية وأوروبا واتحاد الجمهوريات الاشتراكية السوفياتية ، في المناطق الحضرية على الاقل ، أصبحت المعاشرة أو العلاقات الجنسية خارج نطاق الزواج سلوكا مقبولا في أقل من عقدين . كما أن المعاشرة والارتباط بالتراضي متواتر جدا في مجتمعات أخرى أقل تصنيعا ولاسيما في امريكا اللاتينية . وتظهر بيانات التعداد معدلات العزوبة في الاعمار المختلفة في بلدان أمريكا اللاتينية وهي تعكس حالات مرتفعة من الارتباط بالتراضي . ولا يعد ذلك شكلا جديد من السلوك بين الفئات

الاجتماعية الافقر ، ولكنه ينتشر على طول سلم الطبقات الاجتماعية من القاعدة ، وأيضا من القمة لدرجة ما ، الى الطبقة المتوسطة .

ان أسباب الانتشار السريع والتقبل الاجتماعي لهذا السلوك ، الذي يصل الى انفصال تكوين مؤلف من شخصين عن تكوين الاسرة ، هي أسباب عديدة . فهناك امكانية توافر وسائل منع الحمل الفعّالة التي غيرت ظروف المرأة تغييرا رئيسيا ووفرت للافراد حرية اكبر في علاقاتهم الجنسية . وهناك أيضا الزيادة في المستويات المعيشية التي اتاحت استقلال الشباب من الجنسين والمعاشرة فيما بينهم . بيد انه يمكن النظر الى هذه العوامل التقنية والمادية على أنها سهلت فقط النمط الاخلاقي الجديد ولم تبتكره . ولعله يتعين تحرى الاسباب الحقيقية في التغيرات الاعمق في العادات الاجتماعية للمجتمعات الصناعية والعلمانية مثل ضعف مختلف أنواع السلطة ونمو مستوى التعليم والاعلام ، والبحث عن الحرية والسعادة كنقيض للواجب والفضيلة ، والسعي الى المتعة في حضارة ينظر اليها بوصفها حضارة هشة أثبت جهود هما الجماعية وخرافاتها التعبوية أنها تقيد أكثر مما تحرر . ان الافراد ، وهم يقاومون التلاعب من جانب مختلف مراكز القوة ، ويرفضون ما يرونه نفاقا وكبتا جنسيا ، ويتوقون الى تقلد زمام المسؤولية عن تسيير حياتهم ، ينظرون بشكل متزايد الى الدائرة الخاصة من حياتهم الشخصية من أجل اشباع احتياجاتهم وآمالهم . وينبغي أيضا ملاحظة أن النمط الاخلاقي المعترض عليه في الممارسة الحالية كان في معظم المجتمعات المعنية موروثا من افكار وقواعد استحدثت اساسا خلال القرن التاسع عشر . ويعبر هذا النمط الاخلاقي ، شأنه شأن أي نمط اخلاقي آخر ، عن رؤية جزئية " للطبيعة " الانسان والمجتمع .

وعلى الرغم من توافر معلومات أكثر عن الامور الجنسية وزيادة وتوافر موانع الحمل ، فان تراخي قواعد السلوك الجنسي والزواج تتوازى في نفس المجتمعات مع تزايد المواليد غير الشرعيين . وهم يمثلون ما بين ١٠ و١٧ في المائة من مجموع العدد السنوي للمواليد في البلدان المتقدمة النمو . وفي بعض هذه البلدان تضاعفت نسبة المواليد غير الشرعيين خلال الستينات والسبعينات . ويتمثل الاتجاه فيها جميعا في زيادة مستمرة منذ بداية هذا القرن مع تغيرات اقليمية كبيرة وبعض فترات من الهبوط المؤقت ولاسيما خلال الركود الاقتصادي في الثلاثينيات . ويوجد معظم هذه الزيادة في الوقت الحاضر بين الشابات من الفئة العمرية ١٥-٢٠ . ومعظم هؤلاء الامهات الشابات يتزوجن في النهاية ولكن الحقائق البارزة هي أولا النشاط الجنسي المتزايد للمراهقين ، وثانيا الاتجاه المتزايد بين هؤلاء النساء نحو الاحتفاظ بأطفالهن تفضيلا لذلك على اللجوء الى الاجهاض . كما ان الاطفال المولودين خارج اطار الزوجية ، قل تركهم للمؤسسات الخيرية أو العامة للتبني بواسطة والدين بديلين . ومن الناحية العملية ، فقد اختفت الوصمة الاجتماعية التي كانت تلتصق بأمهات أطفال السفاح وبالاطفال أنفسهم ، في عدد من المجتمعات الصناعية . وفي الحقيقة أن مفهوم عدم الشرعية نفسه يفقد بسرعة محتواه باعتبار أن التشريع يتبع التغيرات في الاتجاهات ويؤمن حقوقا متساوية لكافة الاطفال المولودين في اطار الزوجية أو خارجه ولوالديهم . ومع ذلك فحتى اذا كانت النساء

الاعزاب والازواج غير المتزوجين ، الذين ينتمون الى الطبقات الوسطى من مجتمعات الوفرة ، تتزايد رغبتهم في انجاب اطفال ، فان الولادات " غير الشرعية " لاتزال توجد أساسا بين الفئات الاجتماعية الافقر . وفي الولايات المتحدة على سبيل المثال ولد ٥٥ في المائة من مجموع الاطفال السود في عام ١٩٧٩ خارج رباط الزوجية ، بالمقارنة مع أقل من ١٠ في المائة من مجموع الاطفال البيض . ولاتزال المعلومات ، وامكانية الاختيار ، بما في ذلك الاختيار بين الاحتفاظ بالطفل وعدم الاحتفاظ به ، والاتجاهات ، غير متساوية بالمرة في مجتمعات الوفرة . وفي المجتمعات الاخرى ذات التقدم الاقتصادي الاقل حيث لاتكون القواعد الاجتماعية مطبقة بشدة أو تكون متساهلة بشكل تقليدي فان معدلات عدم الشرعية تكون أيضا مرتفعة جدا . وتصل هذه المعدلات في بعض بلدان أمريكا اللاتينية الى ٥٥ الى ٦٠ في المائة من مجموع المواليد ، لأن حالات الزواج بالتراضي كثيرة جدا لدرجة ان الحدود بين مثل هذا الزواج والزيجات الشرعية غير واضحة . وفي سياق مختلف فان الاختلافات بالمعنى القانوني والاجتماعي والسيكولوجي ، بين الزواج والارتباط الحر ، بين المولود الشرعي وغير الشرعي تتلاشى أيضا في المجتمعات الصناعية . ويصبح تكوين الأسرة شيئا فشيئا أمرا شخصيا .

امتداد الأسرة

ان فترة الدورة الحياتية للأسرة والتي تقع ما بين وقت تكوينها الى وقت مغادرة آخر طفل للمنزل والتي تسمى هنا " امتداد الاسرة " ما برحت تطول ، بالمعنى التاريخي ، في جميع المجتمعات . والسبب الرئيسي هو هبوط معدل الوفيات . فاذا اقترن هذا الهبوط بالزواج في سن مبكرة ونعتبره أطول في الدراسة والتدريب للاطفال ، فانه يعني زيادة في مدة المرحلة الرئيسية في الدورة الحياتية للاسرة . ولاتزال هذه الحقيقة صحيحة في معظم المجتمعات فالمرأة العادية في آسيا أو افريقيا أو أمريكا اللاتينية تتزوج أو تعيش ارتباطا بالتراضي قبل أن تبلغ العشرين ، وسرعان ما تنجب طفلها الاول ، ثم تواصل فترتها الانجابية في الثلاثينات وتظل تربي الاولاد خلال الاربعينات من عمرها . وأثناء هذه الفترة التي تتراوح بين ٢٥ و ٣٠ عاما تتضاءل احتمالات الوفاة بالنسبة لها ولزوجها كذلك .

بيد أن هناك اتجاهات حديثة أخرى تعدل خطوط مرحلة امتداد الدورة الحياتية للاسرة . ووصلت هذه المرحلة في مجتمعات الوفرة أقصى طولها منذ عقود قليلة مضت عندما كان الناس يتزوجون مبكرا ، في وقت انخفاض مستويات معدل الوفاة ، وهم مازالوا ذوي خصوبة مرتفعة نسبيا ، ويباعدون ما بين ولادات اطفالهم بحيث تتم على مدى فترة ١٠ الى ١٥ عاما ويرعون هؤلاء الاطفال الى أن يبلغوا نهاية فترة المراهقة . وبعد ذلك انخفض معدل الخصوبة انخفاضا هائلا وأصبح يتم تجميع الولادات في بداية الدورة الحياتية للاسرة بحيث أن الأزواج العاديين في البلد الصناعي ينتهون من فترة انجاب وتنشئة الاطفال عند بلوغ سن الأربعين . ان مرحلة " ما بعد انجاب الاطفال " هي التي أخذت في الامتداد بدرجة كبيرة ، من الناحية النظرية . أما الآن فيتجه سن الزواج الى أعلى ولكن المعاشرة تزداد حالاتها عددا

وتحدث في وقت أبكر ، وربما استقرت الخصوبة عند مستوى منخفض، كما أن المباعدة ما بين انجاب الاطفال تستجيب لاتجاهات متصارعة . فانجاب الاطفال مرغوب فيه في وقت مبكر لكي تترك للمرأة امكانية استئناف نشاطها المهني بأسرع ما يمكن . ومن الناحية الاخرى فالازواج يميلون ايضا الى تأجيل الانجاب حتى يؤمنوا روابطهم قبل تحمل مسؤولية تنشئة الاطفال . كذلك تصبح حالات الانفصال والطلاق اكثر تواترا بدرجة كبيرة وهي تقوم بالنسبة لحمل الاسرة بالدور الذي كانت تقوم به الوفيات في الماضي . ويتم ادناه ايضاح هذه النقطة .

الجدول ٣ - توزيع البلدان حسب امكانية حصول السكان على وسائل منع الحمل الحديثة
وخدمات التعقيم والاجهاض ، ١٩٨٠

المناطق	عدد البلدان	امكانية الحصول على وسائل منع الحمل: غير محدودة وبدعومة حكوميا	غير محدودة وبدون دعم حكومي	امكانية محدودة	امكانية الحصول على خدمات التعقيم: لا يوجد قانون محدد. يبدو شرعيا	يبدو غير شرعي	شرعي	لا يوجد قانون محدد	لا توجد معلومات	غير شرعي	امكانية الحصول على خدمات الاجهاض: متاح حسب الطلب	متاح لأسباب اجتماعية وغيرها	متاح لأسباب طبية فقط	لا توجد معلومات
آسيا	٣٨	٢٨	٧	٣	٨	١١	٩	٤	٦	٤	٤	٣	٢٥	٦
شرقي آسيا	٥	٥	٠	٠	١	٢	٢	٠	٠	٠	١	٢	٢	٠
جنوب شرقي آسيا	٩	٦	١	٢	٢	٠	٣	١	٣	١	١	٠	٦	٢
جنوب وسط آسيا	٩	٩	٠	٠	٣	٠	٤	٠	٢	٠	٢	٠	٧	٠
غربي آسيا	١٥	٨	٦	١	٢	٩	٠	٣	١	٣	٠	١	١٠	٤
افريقيا	٥١	٣٥	١١	٥	١٤	٢٣	١	٣	١٠	٣	١	٢	٤٢	٦
شرقي افريقيا	١٦	١٢	٣	١	٤	٦	٠	٢	٤	٢	٠	١	١٣	٢
وسط وجنوبي افريقيا	١٢	٨	٢	٣	٣	٥	١	١	٣	١	٠	١	١٠	٢
شمالي افريقيا	٦	٥	٠	١	٢	٣	٠	٠	١	٠	١	٠	٥	٠
غربي افريقيا	١٥	١٠	٦	٠	٥	٩	٠	٠	٢	٠	٠	٠	١٤	٢
امريكا الشمالية	٢	٢	٠	٠	١	٠	١	١	٠	٠	١	٠	١	٠
امريكا اللاتينية	٣٠	٢٥	٤	١	١٥	٤	٤	٢	٥	٢	١	١	٢٧	١
منطقة الكاريبي	١١	١١	٠	٠	٥	١	١	٠	٤	٠	١	٠	١٠	٠
امريكا الوسطى	٧	٧	٠	٠	٤	٠	٢	١	٠	١	٠	٠	٧	٠
امريكا الجنوبية	١٢	٧	٤	١	٦	٣	١	١	١	١	٠	١	١٠	١
أوروبا	٢٨	٢٥	١	٢	٩	٥	١٢	٢	٠	٢	١١	٥	١٢	٠
اوروبا الشرقية - والاتحاد السوفياتي	٧	٧	٠	٠	٢	٢	٣	٠	٠	٠	٤	٢	١	٠
شمال أوروبا	٧	٦	١	٠	١	٠	٦	٠	٠	٠	٣	٢	٢	٠
جنوب اوروبا	٧	٥	٠	٢	٠	٣	٢	٢	٠	٢	٢	٠	٥	٠
غرب اوروبا	٧	٧	٠	٠	٦	٠	١	٠	٠	٠	٢	١	٤	٠
اوقيانوسيا	١٠	١٠	٠	٠	٢	٠	٢	٠	٦	٠	٢	٠	٨	٠
المناطق المتقدمة النمو	٣٠	٢٩	١	٠	١٠	٢	١٦	٢	٠	٢	١٢	٦	١٢	٠
المناطق النامية	١٢٩	٩٦	٢٢	١١	٢٩	٤١	١٣	٩	٢٧	٩	٨	٥	١٠٣	١٣
جميع المناطق	١٥٩	١٢٥	٢٣	١١	٤٩	٤٣	٢٩	١١	٢٧	١١	٢٠	١١	١١٥	١٣

المصدر : جرى تجميعه من " تقرير بشأن رصد السياسات السكانية "Report on monitoring of population policies"(ESA/P/WP.69) ، ٥ كانون الثاني/يناير ١٩٨١ ؛ وورقة العمل هذه أعدتها شعبة السكان ، ادارة الشؤون الدولية الاقتصادية والاجتماعية بالامانة العامة للأمم المتحدة وتتضمن معلومات مقدمة من البلدان عن التشريعات والممارسة الحاليتين بالنسبة لمنع الحمل والتعقيم والاجهاض .

وفي مجتمعات العالم النامي لا تزال مرحلة امتداد الدورة الحياتية للأسرة تتعدّل بواسطة هبوط معدل الوفيات كما تتعدل بشكل متزايد بواسطة هبوط معدل الخصوبة . وبالنسبة للأقلية من النساء المتعلمات يتأخر الزواج ويجرى تنظيم ترك فترات بين انجاب الأطفال لتسهيل ممارسة النشاط المهني . وبالنسبة لعدد متزايد من النساء جعل تحسين أساليب منع الحمل وتوزيعها على نطاق أوسع من المستطاع التحكم بدرجة أكبر في عدد الولادات وتوقيتها .

وتبيّن المعلومات الواردة في الجدول ٣ المتعلقة بتوزيع البلدان حسب امكانية استخدام الأهالي لوسائل منع الحمل الحديثة والاجهاض وكذلك التعقيم كيف أصبح انتشار وسائل تنظيم الخصوبة ، بل والحد منها في الحقيقة ، ضخما في غضون عقود قليلة ، كما تبيّن أيضا كيف لا تزال الاختلافات كبيرة في المجتمعات ذات الثقافات المختلفة .

ومن الناحية النظرية تعد امكانية الحصول على موانع الحمل أمرا عالميا تقريبا بمعنى وجود حكومات قليلة جدا تعارض جاهدة انتشارها . وفي الحقيقة ان ثمة غالبية كبيرة من الحكومات في المناطق المتقدمة النمو والنامية تدعم هذا الانتشار دعما نشيطا . ولا يعني هذا بالطبع أن جميع الأفراد وجميع الأسر تعلم بوسائل منع الحمل الحالية ويمكنها الحصول عليها ولكن غاية الاتجاه واضحة وسوف تستمر الابتكارات التقنية في زيادة امكانية تقبل هذه الوسائل واستخدامها الفعلي . ويمثل هذا الانتشار تقدما اجتماعيا لا جدال فيه بالنسبة لأحوال المرأة والاستقلال الذاتي للأفراد ورفاه وحرية الأسر بما في ذلك امكانية الاختيار فيما يتعلق بعدد الأطفال الذى يرغب فيه الأزواج ، ناهيك بالمرة عن آثاره الديموغرافية .

والحالة مختلفة تماما بالنسبة لاتاحة الاجهاض . وقد كان الانهاء الطوعي للحمل ، ولا يزال ، موجودا بصفة دائمة ، وهو بالتأكيد أقل خطرا بالنسبة للأم مما كان عليه من قبل ، ومن المرجح أنه أكثر تواترا منه في أى وقت مضى . وفي بعض البلدان يعادل العدد السنوى للاجهاضات عدد الولادات . وفي غيرها يمثل هذا العدد ما بين ١٠ و ٢٥ في المائة من الولادات السنوية . وهو يتزايد في كل مكان على الرغم من أنه بحلول ١٩٨٠ لم يكن هناك سوى ٢٠ بلدا فقط جعلت هذه الوسيلة الجذرية من وسائل تحديد النسل متاحة حسب الطلب . ولا يزال الاجهاض يعد قضية مثيرة للجدل . فمن وجهة نظر السلطات العامة يمكن أن يقوم تشريعه على أسباب ديموغرافية هي تخفيض معدل الخصوبة ، أو على أسباب انسانية وهي أن تقدم لجميع النساء امكانية الحصول على خدمة آمنة أو لكلا السببين . ويعد السبب الأول من منظور حقوق الأفراد والأسرة مشكوكا فيه بدرجة كبيرة . فهو يفتح الباب أمام تلاعب الحكومة في تشريع الاجهاض بحيث تجعله أكثر تعقيدا عندما تعتبر أن معدل الخصوبة أكثر انخفاضا مما ينبغي وتتساهل فيه عندما ينظر الى الحالة الديموغرافية على أنها مرضية . وعندما لا يكون الاستخدام الحر لموانع الحمل متاحا يكون هذا التلاعب فعّالا للغاية . والأمثلة الحديثة في عدد قليل من البلدان ، مقنعة . ويحتج بالسبب الثاني بصورة أكثر ، من جانب الجماعات المنظمة ، وهو يوفر أساسا منطقيا للتشريع المتعلق بالاجهاض في أوروبا الغربية والولايات المتحدة . بيد أن المبدأ نفسه والقاضي بأن الحمل يمكن وقفه شرعيا وطوعيا فيواجه تحديا من بعض السلطات الدينية وبعض الجماعات المرتبطة بأخلاقيات تقليدية . ومن وجهة نظر الكثير من النساء يعد الاجهاض ببساطة وسيلة من بين وسائل أخرى للتحكم في خصوبة

ومصير كل منهن . بيد أن الاجهاض يعد أيضا ملجأ أخيرا ، فهو وسيلة لتحديد النسل بدائية نوعا ما ، ينبغي أن تختفي تدريجيا حيث أن وسائل منع الحمل الفعالة والعملية تزداد تطورا كما يتحسن نشر المعلومات عنها . وليست هذه هي القضية الآن . فالاجهاض واستخدام وسائل منع الحمل على السواء في ازدياد وبالتوازي . ويعد الاجهاض بالنسبة لكثير من الشابات غير المتزوجات أهم وسيلة من وسائل تحديد النسل . وفي بعض البلدان هناك اعراض متزايد عن استخدام تقنيات منع الحمل الحديثة التي ينظر اليها على أنها تشكل خطرا محتملا على الصحة ، ولجوء الى الاجهاض بوصفه بديلا .

والتعقيم متاح للرجال والنساء لأغراض منع الحمل في حوالي ٣٠ بلدا . ويبدو أن ذلك في بعض بلدان الوفرة ، ولا سيما الولايات المتحدة ، يعد أكثر وسائل تحديد النسل انتشارا بالنسبة للشخصين المتزوجين لمدة ١٠ سنوات أو أكثر (١٠) .

حل الأسرة

يأخذ الحل الطوعي للأسرة ، بواسطة الطلاق أو الانفصال ، المصدق عليه قانونا ، في الشيوع تدريجيا . ويقل عدد الأزواج الذين ينفصلون بالموت عمن ينفصلون بمحض قرارهم . بيد أن القوانين والعادات والمواقف حيال الزواج والطلاق تختلف للغاية في مختلف البلدان . ولا تبيّن المعدلات التقريبية للطلاق الواردة في الجدول ٤ الا جزءا من الحقيقة .

والطلاق في البلدان المتقدمة النمو في أوروبا وامريكا الشمالية واستراليا واليابان ونيوزيلندا واتحاد الجمهوريات الاشتراكية السوفياتية مفهوم واضح والزيادة في تواتره أمرا جدا لفيه ، وفي الحقيقة ان ذلك يحدث منذ بداية هذا القرن . وتتراوح نسبة الزيجات التي تنتهي بالطلاق في هذه المناطق ما بين زواج واحد من كل زيجتين وزواج واحد من كل أربعة زيجات وينفصل كثير من الأزواج الشبان بعد أن يكونوا قد أسسوا أسرة معيشية مشتركة لعدة سنوات ، وليس هناك فرق كبير بالنسبة للأفراد المعنيين بين مثل هذا الانفصال وبين الطلاق المعتمد قانونا . ولهذا فانه من المحتمل ان أكثر من نصف الرجال والنساء الذين يعيشون سويا في الوقت الحاضر ، لن يحتفظوا بهذه المعاشرة لآخر حياتهم . ويقع الطلاق بالدرجة الأولى في مرحلة مبكرة . ففي الولايات المتحدة على سبيل المثال تقع ٥٢ في المائة من كل حالات الطلاق قبل السنة السادسة من الزواج و ٦٧ في المائة قبل السنة العاشرة منه ؛ وثمة ٤٥ في المائة من الأزواج المطلقين ليس لديهم أطفال

---

(١٠) انظر " The Demographic situation in developed countries ", Population Bulletin of the United Nations ، الحالة الديموغرافية في البلدان المتقدمة ، النشرة السكانية للأمم المتحدة (العدد ١٢ ، ١٩٧٦ ، منشورات الأمم المتحدة ، رقم المبيع E.80.XIII.2) الصفحة ٤٣ .

و ٢٥ في المائة لديهم طفل واحد (١١) . بيد أن عدد الأطفال المستقلين الذين يواجهون الطلاق بين والديهم كبير ومستمر في الزيادة في جميع أنحاء العالم الصناعي . ويبقى هؤلاء الأطفال عامة مع امهاتهم بالرغم من أن أحد جوانب قوانين الطلاق الجديدة التي توفر درجة أكبر من المساواة بين الرجل والمرأة يتمثل في أنه يقل بشكل منتظم اعتبار الرجال عاجزين عن أن يوفروا بيوتا أسرية لاطفالهم .

وفي مجتمعات أخرى في افريقيا وأمريكا اللاتينية حيث يكون الزواج مبكرا وشائعا ، ولكن حيث تسود أنواع الزواج بالتراضي والزواج العرفي ، وأيضا حيث لا يزال تعدد الزوجات أو الأزواج متواترا - في افريقيا - وان كان في تناقص ؛ في مثل هذه المجتمعات تكون بيانات الطلاق ضئيلة وتتعلق في كثير من الحالات بجزء يسير من السكان فقط . وتبين المعلومات المقدمة في سياق " المسح العالمي للخصوبة "(١٢) أن نسبة حل الزواج الأول بالانفصال تتراوح في خمسة بلدان من أمريكا اللاتينية ما بين ٢٠ و ٨٠ في المائة . ويشار أيضا الى درجة مرتفعة من عدم الاستقرار في الزواج في المناطق الحضرية من البلدان الافريقية ، حيث يتزوج ربع مجموع النساء أكثر من مرة في بعض الأحيان . وتشير البيانات المستمدة من " المسح العالمي للخصوبة " أيضا الى أنه في آسيا تصل نسبة النساء اللائي يحل زواجهن الأول أو معاشرتهن الأولى بالانفصال أو الطلاق الى ٣٦ في المائة في اندونيسيا ، و ٢١ في المائة في بنغلاديش ، و ١٨ في المائة في تايلند . وفي بلدان آسيوية أخرى تنتهي نسبة أعلى من الزيجات بالترمل .

ويتزوج الناس مرة أخرى في جميع المجتمعات بما فيها المجتمعات التي تزداد فيها بصورة واضحة حالات الطلاق والانفصال . وترتفع في كل مكان نسبة الأفراد الأرامل والمطلقين والمنفصلين الذين يتزوجون مرة أخرى أو يعودون الى الدخول في معاشرة بالتراضي . كما أن حالات زواج الرجال مرة أخرى في كل مكان أكثر من حالات النساء . وفي البلد الصناعي النمطي تتزوج أكثر من ٧٥ في المائة من النساء اللائي يطلقن في العشرينات من عمرهن لمرة أخرى ، وتتماثل النسبة بين الرجال . وعندما تطلق النساء في الثلاثينات والأربعينات فان احتمال زواجهن من جديد نسبته ٦٠ في المائة من احتمالات الزواج بين الرجال . وتتمثل نتيجة هذا الاتجاه مقرونة بارتفاع المتوسط العمري للنساء في أنه يوجد في كثير من المجتمعات حوالي ٢٠٠ امرأة مطلقة أو منفصلة أو مترملة مقابل كل ١٠٠ رجل في هذا الوضع .

---

(١١) البيانات مستمدة من تعداد الولايات المتحدة لعام ١٩٨٠ وهي واردة في " وداعا للأسرة " تأليف اندرو هاركن Andrew Harken, "Farewell to the Family?", The New York Review of Books ، (المجلد ٢٩ ، العدد ٤، ١٨ آذار/مارس ١٩٨٢) .

(١٢) انظر " تقرير بشأن رصد الاتجاهات السكانية "Report on Monitoring Population Trends" (ESA/P/WP.68) ، ٩ كانون الأول/ديسمبر ١٩٨٠ .

الجدول ٤ ـ المعدلات التقريبية للطلاق في بلدان مختـــارة
١٩٦٠-١٩٧٨* (لكل ألف شخص)

المنطقـــة	١٩٦٠	١٩٧٠	١٩٧٨
الاتحاد السوفياتـي	١ر٢٧	٢ر٦٨	٣ر٤٧
آسيـــا			
الاردن	١ر٠٨	٠ر٩١	١ر٣٢
اسرائيل	١ر٠٥	٠ر٨٠	١ر٠٢
ايـران	١ر١٧	٠ر٥٨	٠ر٤٨
تركيـا	٠ر٤٠	٠ر٢٧	—
الجمهورية العربية السورية	٠ر٨٠	٠ر٥٧	٠ر٥٦
العراق	٠ر٣٢	٠ر٣٨	—
قبـــرص	—	٠ر٢٢	٠ر٢٧
الكويـت	—	١ر٤٦	١ر٤٩
لبنـان	٠ر٤٩	٠ر٥١	—
اليابان	٠ر٧٤	٠ر٩٣	١ر١٤
افريقيـا			
الجماهيرية العربية الليبيـة	—	٢ر٠٠	١ر٨٣
مصـــر	٢ر٥٠	٢ر٠٦	١ر٩٧
موريشيوس	٠ر١٨	٠ر٢٠	٠ر٢٧
امريكا الشماليـة			
كنـدا	٠ر٣٩	١ر٣٧	٢ر٣٨
الولايات المتحدة	٢ر١٨	٣ر٤٦	٥ر٠٧
امريكا اللاتينية			
اكوادور	—	٠ر٢١	٠ر٣٠

(يتبـــع)

الجدول ٤ (تابع)

المنطقة	١٩٦٠	١٩٧٠	١٩٧٨
أمريكا اللاتينية (تابع)			
اوروغواى	٠ر٦٨	١ر٠١	—
بنما	٠ر٣٥	٠ر٤٠	—
ترينيداد وتوباغو	٠ر٢٣	٠ر٣٩	٠ر٥٨
جامايكا	٠ر٣١	٠ر٣٠	٠ر٣٢
الجمهورية الدومينيكية	٠ر٢٩	٠ر٩٢	١ر٥٦
السلفادور	٠ر١٨	٠ر٢٤	٠ر٣٤
غواتيمالا	٠ر١٥	٠ر١٣	٠ر١٥
فنزويلا	٠ر٢٥	٠ر٢٤	٠ر٤٦
كوبا	٠ر٤٩	٢ر٩٠	—
كوستاريكا	٠ر١٥	٠ر١٣	—
المكسيك	٠ر٤٣	٠ر٥٧	٠ر٢٧
هندوراس	٠ر١٣	٠ر١٨	٠ر٢٦
أوروبا			
المانيا (جمهورية ـ الاتحادية)	٠ر٨٨	١ر٢٦	١ر٧٦
ايسلندا	٠ر٧١	١ر٢١	٢ر٠٦
بلجيكا	٠ر٥٠	٠ر٦٦	١ر٣٩
بلغاريا	٠ر٩٠	١ر١٦	١ر٤٥
بولندا	٠ر٥٠	١ر٠٦	١ر١١
تشيكوسلوفاكيا	١ر١٢	١ر٧٤	٢ر٢٠
الجمهورية الديمقراطية الالمانية	١ر٤٢	١ر٦١	٢ر٥٨
الدانمرك	١ر٤٦	١ر٩٣	٢ر٥١

(يتبع)

الجدول ٤ (تابع)

المنطقة	١٩٦٠	١٩٧٠	١٩٧٨
أوروبا (تابع)			
رومانيا	٢ر٠١	٠ر٣٩	١ر١٩
السويد	١ر٢٠	١ر٦١	٢ر٤٤
سويسرا	٠ر٨٧	١ر٠٤	١ر٥٨
فرنسا	٠ر٦٦	٠ر٧٩	١ر٢٠
فنلندا	٠ر٨٢	١ر٣١	٢ر١٣
لكسمبرغ	٠ر٤٩	٠ر٦٤	١ر٥٠
المملكة المتحدة	٠ر٥١	١ر١٨	٢ر٥٦
النرويج	٠ر٦٦	١ر٢٩	١ر٥١
النمسا	١ر١٤	١ر٤٠	١ر٤٩
هنغاريا	١ر٦٦	٢ر٢١	٢ر٥٥
هولندا	٠ر٤٩	٠ر٧٩	١ر٥٩
يوغوسلافيا	١ر٢٠	١ر٠١	١ر٠٩
اليونان	٠ر٣٠	٠ر٤٠	٠ر٤٩
أوقيانوسيا			
استراليا	٠ر٠٥	٠ر٤٨	٣ر٢١
فيجي	٠ر٤١	٠ر٥٠	—
نيوزيلندا	٠ر٦٩	١ر١٢	١ر٧٣

المصدر: الحولية الديموغرافية ، ١٩٧٦ (منشورات الأمم المتحدة ، رقم المبيع (E/F.77.XIII.1) الجدول ٣٤ ، والحولية الديموغرافية ، ١٩٧٨ (منشورات الأمم المتحدة ، رقم المبيع (E/F.79.XIII.1) ، الجدول ٢٥ .

* المعدل التقريبي للطلاق هو العدد السنوي لحالات الطلاق لكل ١٠٠٠ من السكان في منتصف العام .

تغيير مفهـــوم ودور الأســـرة

بالرغم من التنوع الكبير في الظروف والاتجاهات في مختلف أجزاء العالم ، فان الاتجاهات المذكورة أعلاه توحي بأن ثمة تغيرات عميقة تحدث في الأسرة كمؤسسة . فالأسر التي يزداد تعريفها بأنها أسر زواجية تأخذ في الصغر بسبب هبوط معدل الخصوبة . وفي نفس الوقت فانه لم يحدث في التاريخ قط ، مع هبوط معدل الوفيات ، أن كان للآباء مثل هذا الاحتمال الكبير لتنشئة جميع أطفالهم حتى البلوغ . وبالمثل فانه في الوقت الذى تسود فيه الأسر الزواجية لم يحدث قط في التاريخ أن أتيحت لعدة أجيال مثل هذه الفرصة للمعايشة . ان المعاشرة بين أعضاء الأسرة الأكبر أقل تواترا ، ولكن الأجداد والآباء والأبناء أمامهم ، من ناحية المبدأ ، امكانيات متزايدة للاتصال ، وهناك بعض الأدلة على أنهم يتصلون بالفعل فيما بينهم ، بالرغم من الهجرة والتحضر والرغبة في الاستقلال الذاتي الذى يتجلى في مضاعفة عدد الأسر المعيشية . وتصبح الأسر أكثر قابلية للتفكك لأن حالات الطلاق والانفصال تزداد شيوعا ، ولكن قرار الانجاب يكون أكثر ترويا ويكون بهذا المعنى أكثر نضجا عما كان في الماضي ، ويقل اعتماد وتكوين الأسرة على العرف أو الملاءمة ويزداد اعتماده على الموافقة المتبادلة ، ويعاود الأفراد الزواج ليعيدوا اقامة معاشرة بالتراضي بعد الطلاق أو الانفصال . ان التشخيص العام الذى يقول بأن الأسرة كمؤسسة آخذة في الضعف لابد أنه يقوم على تعميم لبعض الاتجاهات التي لا تزال حتى الآن منحصرة في مجتمعات قليلة ، وسوف يلهمه بالتأكيد خلق صورة مثالية للماضي الذى كان حقيقة أقسى بكثير على الأفراد وأكثر تهديدا للأسرة مما يفترض غالبا .

بيد أن مفهوم الأسرة لدى الأفراد ودورها في المجتمع يتغير بصورة واضحة في عدد متزايد من البلدان بطرق عديدة منفصلة . فأولا ، ان المساواة المتزايدة بين الرجال والنساء تقوم باجراء تحويل جذرى في الأسرة ، من تكوينها الى حلها . وهذا التقدم نحو المساواة اتجاه لا رجعة فيه ، ويعتبر بالمقاييس التاريخية اتجاها سريعا حتى ولو كانت النساء ما زلن يعاملن في كثير من المجتمعات بوصفهن آدميات أدنى . وهو يحول الأسرة لأن القرارات والدخل والأعمال المنزلية والخارجية والواجبات والسراء والضراء يجرى تقاسمها بصورة متزايدة بدلا من أن يفرضها طرف على الطرف الآخر . وهذه ثورة من المحتمل ألا تدرك نتائجها تماما الا بعد مرور بعض عقود من الزمان . فالأسرة التي لها عائلان يعملان خارج المنزل تختلف اختلافا جذريا عن الأسرة التقليدية . وقد تظل الزوجة العاملة والأم العاملة تضطلع بجزء غير متناسب من المهام المتصلة بتسيير الأسرة باعتبار أن المجتمعات لم تنظم بعد بطريقة تعكس المساواة المتزايدة بين الجنسين ، ولكنها تنتمي الى زوجها وأطفالها وللمجتمع بطريقة أكثر نضجا وتحملا للمسؤولية من سالفاتها من النساء اللائي كن يعتمدن على النوايا الطيبة " لرب الأسرة " . ومثل هذه المساواة المتزايدة بين الرجال والنساء مقترنة بتقدم التعليم والاعلام والتكاثر من خلال التحضر واستخدام الصلات بين الجنسين ، تنطوى ضمنا على أن الازواج يتكونون وينفصلون بشكل متزايد وفقا لمعايير شخصية .وهذا مما يقوى الأسرة ويضعفها على السواء . وتميل علاقات الشريكين في الزواج الى أن تكون أكثر

انفعالية والى أن تنطوى على جوانب أكثر من شخصيتهما وحياتهما ، ولكن المنازعات تكون أيضا أكثر حدة وتؤدى بصورة أسهل الى الانفصال ، لأن الظروف الخارجية التي كانت تحتم في السابق التوفيق والمعايشة قد ضعفت أو اختفت . وليس من قبيل المصادفة أن ثمة حالات الطلاق في المخيمات التي تتجه الى الأسرة النووية والأسرة الأكثر مساواة ، والتي يعتمد فيها استقرار الزواج على وجه الحصر تقريبا ، على العلاقة بين الزوج والزوجة ، أكثر من حالات الطلاق في المجتمعات التي لا تزال تسود فيها الزيجات التي يجرى ترتيبها والأسر الموسعة . وترتبط الزيجات التي يجرى ترتيبها في المجتمعات الأخيرة عادة بدفع " ثمن العروسة " أو المهر الذي يجعل الطلاق صعبا بطرق مختلفة ، واذا كان هناك تحكم من جانب مجموعة الأقارب في ترتيب الزواج ، فان نفس التحكم ينطبق على حل الارتباط .

وثانيا ان الأسرة الحديثة تسلك نهجا عقلانيا نفعيا أكثر مما تسلك نهجا أخلاقيا في تصريف وظائفها . فانجاب الأطفال وتعليمهم ودمجهم في المجتمع ، والعلاقات الجنسية ، وادارة الاقتصاد المنزلي كلها وظائف أساسية للأسرة يضطلع بها بشكل متزايد على أساس الحساب وادراك ما هو صالح ومرغوب فيه من أجل الأفراد ومن أجل وحدة الأسرة ، ويضطلع بها بدرجة أقل على أساس قواعد للسلوك الأخلاقي تفرض من الخارج أو تنبع من عميق الوجدان . وفي عدد من المجتمعات ، نجد أن علمانية الأخلاق التي اكتسبت على مدى عدة قرون من خلال النقض التدريجي في مجال المقدسات تعمل معلها ببطء ـ وأحيانا تتصارع معها ـ خصوصية الأخلاق . وعندما لا تكون هناك مجموعة قوية متناسقة من القواعد الدينية أو الاجتماعية تعني خصوصية الأخلاق هذه ان الافراد يطبقون على قضايا ووظائف الأسرة نهجا نفعيا أو ينشد تحقيق الرفاه . ولم تعد الأسرة في مثل هذه المجتمعات تقوم على الروابط المقدسة أو صلات الدم أو استمرارية النسب أو نمو الميراث ، ولكنها تجد شرعيتها ، بدلا من ذلك ، في ذاتها وفي سعادة أفرادها . ولا ينطوى ذلك بالضرورة على تغيرات جذرية في سلوك الأسر أو على " انحطاط الأخلاق " . فالتغير الهام يكمن بالتحديد في أن أفراد الأسرة يتخذون القرارات ويقيمون سلوكهم مستندين بدرجة أقل الى المعايير الأخلاقية وبدرجة أكبر الى ميلهم وتقديرهم الشخصي .

ومثل هذا التطور ممكن في المجتمعات التي يتوارى فيها ضعف الديانة أو القواعد الأخلاقية الجماعية الأخرى مع ارتفاع في المستويات المعيشية التي حولت البيئة الأسرية وزادت بدرجة كبيرة من امكانات الحكم الذاتي للأسرة واستقلالها ، وذلك ان لم يكن سببا في هذا الارتفاع . وتحظى وسائل تحديد النسل الناجعة في هذا الصدد بنفس القدر من الأهمية الذى يحظى به الاسكان الأفضل في محيط حضرى يقلل ضغط المجتمع المحلي الملاصق على الأفراد . ولعل أفضل ما يوضح الدور الخطير للعوامل الاقتصادية والتقنية فيما يتعلق بالتغيرات في الاتجاهات حيال الأسرة ووظائفها وأخلاقياتها يتمثل في ردود الفعل التي تولدها الحالة الاقتصادية الراهنة . وهناك في بعض البلدان مجموعات تناضل ضد ما يتصور بأنه اباحية جنسية أو غيرها من ضروب الاباحية وبأنه اضعاف لمختلف أنماط السلطة . ومن المحتمل أنه ليس من قبيل المصادفة أن اعادة التأكيد هذه على ضرورة استعادة القيم التقليدية الحقيقية أو الاسطورية في الحياة الأسرية يحدث في وقت يتصف بصعوبات اقتصادية وبتشكك عام حول مستقبل مجتمعات الوفرة والمجتمعات الأقل وفرة .

وتحتفظ الأسرة وهي مؤسسة خاصة تؤدي وظائف فردية واجتماعية هامة بعلاقات متغيرة ، وكثيرا ما تكون غامضة ، مع المؤسسات الأخرى . ولا يزال للمؤسسات الدينية في بعض المجتمعات تأثيرها في تشكيل الحياة الأسرية . وان اضفاء الطابع العلماني على الأخلاق ليس اتجاها عالميا . وثمة تجديد للحركات الأصولية حيث ان انفصال السلطات الدينية عن السلطات المدنية والذى تنظر اليه التقاليد الفكرية والسياسية العريقة والقوية على أنه مصدر تقدم للبشر معرض لبعض الانتكاسات ؛ ولكن من الممكن تفسير هذه الحركات بوصفها تعبر عن مشاعر قومية وبحث عن التماسك والأصالة في مواجهة الثقافات الأخرى ؛ فهي تتعايش على الأقل في المناطق الحضرية مع التغيرات الاجتماعية والاقتصادية التي تحول هياكل الأسرة . ومن المحتمل أن الكنائس لا تقل أهمية في مجتمعات أخرى عما كانت عليه في اشباع الاحتياجات الروحية واحتياجات المجتمع المحلي للأفراد والأسر ؛ وتؤخذ تعليماتها فيما يتعلق بأساليب المعيشة ومستويات الأخلاقيات بصورة أكثر تحفظا ؛ ولكن توجيهاتها العامة لا تزال في سياق خصوصية القيم يهتدى بها . بيد أن الدولة في كثير من المجتمعات هي المؤسسة التي لها التأثير الأكبر على الأسرة . وفي البلدان التي تصطبغ الدولة فيها بمذهب قوى تعبأ الأسر من خلال وسائل مختلفة لخدمة أهداف مشتركة . وينظر الى الدولة في مجتمعات أخرى بواسطة الأسر بوصفها موردا للأجور والخدمات وبوصفها ضمانا للأمن بالنسبة اليها وبالنسبة لأطفالها ، وبوصفها أداة لتعديل وجوه عدم المساواة ولكن ليس بوصفها كمصدر لقواعد السلوك . فالأسر تريد على سبيل المثال من الدولة أن تتيح لها حرية استخدام وسائل منع الحمل ولكنها لا تريد أن تقرر ما اذا كان ينبغي لها أن تنجب أطفالا أو متى يتم ذلك ، أو ما اذا كان ينبغي تعقيمها أو متى يتم ذلك . وتريد الأسر أن يسمح القانون لها بالطلاق اذا أرادت ذلك ولكنها لا تريد أن يمنعها القانون من المعاشرة بدون زواج اذا كان ذلك هو أسلوب الحياة التي تفضله . وتعكس استجابات الأسرة في هذه المجتمعات بطرق كثيرة الاجابات المعاصرة والمتعثرة على الأسئلة التي كانت تحل في أزمنة أخرى بأسلوب قسرى .

الفصل الثالث

الضمان الاجتماعي

بالرغم من أن مصطلح "الضمان الاجتماعي" يكتسب معاني مختلفة الى حد ما في سياقات مختلفة ، فهو يفسّر على أنه يعني ثلاث مجموعات مختلفة من المشاريع : (أ) التأمين الاجتماعي ، (ب) الخدمة العامة و (ج) المساعدة العامة . تختلف نظم التأمين الاجتماعي عن غيرها بصفة رئيسية في أنها تطلب من المستفيدين أن يقدموا اسهامات مالية في مشاريع من هذا القبيل ، وان يكن أصحاب أعمالهم وحكوماتهم بوجه عام يسهمون أيضا اسهاما رئيسيا . والأشكال الرئيسية للتأمين الاجتماعي هي التأمين ضد البطالة ، والمعاشات التقاعدية للمسنّين ، والتأمين ضد المرض والحوادث والموت . أما الفئة المسمّاة بالخدمة العامة فمتاحة في الأحوال العادية لجميع القطاعات السكانية بصرف النظر عن وضعهم المالي ولا تستلزم الاستحقاقات التي تتيحها هذه الفئة اشتراك المنتفعين في تحمل تكاليف هذه الخدمة الا من خلال الضرائب العامة ، وتتمثل هذه الفئة في خدمات الرعاية الصحية الطبية القومية في بعض البلدان والبدلات العامة للأطفال والأسر . وأما المساعدة العامة ، وتسمى أيضا المساعدة الاجتماعية ، فتشير عادة الى برامج موجهة الى فئات خاصة فقيرة ، مثل المسنّين الفقراء ، والمعتلّين والعاطلين المعوزين ، والأسر المعوزة ، أو ببساطة الفقراء المدقعين ، ممن لا تشملهم نظم التأمين الاجتماعي العادية . ان الهدف الطاغي هنا هو الحفاظ على دخل الأفراد والأسر المعوزين فوق مستوى أدنى مقبول .

ينطوي الضمان الاجتماعي ، في أشكاله المختلفة ، على اعادة توزيع الموارد ، سواء من فترة الى أخرى أو فيما بين الفئات الاجتماعية . ويهدف التأمين الاجتماعي ، وهو في كثير من الأحيان الشكل الطاغي للضمان الاجتماعي ، الى حماية الأفراد والأسر من النفقات المفاجئة أو المتعذّر اجتنابها ، والتي تقع مباشرة أو من خلال فقدان الدخل ، وتكون ناجمة عن صروف لا يستطيع الأفراد والأسر عادة مجابهتها وحدهم . وتشمل هذه التدابير ، بصفة أساسية ، ادخار جزء من الموارد الجارية ، الخاصة والعامة أو مزيج من الاثنين ، لاستخدامه مستقبلا في مثل هذه الصروف . ومن ناحية أخرى ، فان الخدمة العامة والمساعدة العامة هما أقل اهتماما بالمستقبل منهما بالاحتياجات الجارية وتنطويان بصفة أساسية على استخدام آني للموارد الجارية وتوزيعها على الفئات الاجتماعية . وبالطابع يصح القول أيضا ان هناك آثارا تترتب على التأمين الاجتماعي بالنسبة لتوزيع الموارد على الفئات في حين أن هناك أبعادا زمنية للخدمة العامة والمساعدة العامة . وان الأشكال الثلاثة للتأمين الاجتماعي ، اذا اقترنت معا ، تؤثر تأثيرا عميقا ليس على الرفاهية الاقتصادية الاجمالية للسكان فحسب بل أيضا على توزيعها على الفئات الاجتماعية وعلى الفترات الزمنية . وأهمية التأمين الاجتماعي في المجتمعات الحديثة بالاضافة الى المناقشات المحيطة به تنبع الى حد كبير من طابعه التوزيعي .

ان أنواع وأحجام الضمان الاجتماعي المتاح ، ومدى شموله ، وعبء تكاليفه واقتسام منافعه انما هي بعض الأبعاد الرئيسية لنظام الضمان الاجتماعي في العالم الحديث . وتوفر ميدانا معقدا للدراسات الاستقصائية ينطوي على عدد كبير من المسائل بالاضافة الى تغيرات محيّرة في شموله ومضمونه فيما بين البلدان . وتمثل الصفحات التالية محاولة لاجراء دراسة استقصائية موجزة لبعض جوانب الضمان الاجتماعي ، الهدف الرئيسي منها ، وفقا لما دعت اليه المادتان ١١ (أ) و ١٩ (ب) من اعلان التقدم والتنمية في الميدان الاجتماعي ، هو تقييم التقدم المحرز في انشاء الضمان الاجتماعي وتوسيع شموله في مناطق مختلفة من العالم ، هذا بالاضافة الى اجراء تحليل موجز لبعض الاتجاهات الحديثة المهد والمسائل الجارية .

جرى العرف على بحث الضمان الاجتماعي تحت خمسة عناوين رئيسية ، حسب نوع الاستحقاقات المشمولة : (أ) الشيخوخة والاعتلال والموت ؛ (ب) المرض والأمومة ؛ (ج) اصابات العمل ؛ (د) البطالة ؛ و (هـ) بدلات الأسرة . وسيحافظ على هذا التصنيف ، صراحة أو ضمنا ، في التحليل التالي .

تطور نظام الضمان الاجتماعي : منظور تاريخي

تحوّل مفهوم الضمان الاجتماعي ، خلال الـ ١٠٠ سنة الأخيرة ، من مفهوم الاحسان أو النزعة الى عمل الخير الى مفهوم العدالة الاجتماعية . وفي العصر السابق للعصر الصناعي ، وحتى بعد قيام الثورة الصناعية ، كانت العناية بالمسنّين والمعوقين والمعوزين هي بالدرجة الأولى مسؤولية الفئات الأساسية مثل المجتمع الأسري والقروي ، مع أن الدولة كانت تتدخل أحيانا في تقديم الغوث الى المعوزين ، كما كان عليه الحال في ظل قوانين الفقراء في بريطانيا العظمى . أما اليوم ، فان الضمان للأفراد والأسر ضد المرض والاصابات الجسمية ، والشيخوخة والبطالة والعناية بالمحتاجين يعتبر ، في جميع البلدان المتقدمة النمو ، مسؤولية المجتمع بأكمله وأصبح نظام الضمان الاجتماعي ، القائم على المقدرة فضلا عن الحاجة ، جزءا لا يتجزأ من الحياة الاقتصادية والاجتماعية لهذه البلدان . وفي معظم هذه البلدان ، سواء ذات الاقتصاد السوقي أو ذات الاقتصاد المخطط مركزيا ، يغطي نظام الضمان الاجتماعي في الواقع الآن جميع جوانب الحياة الاجتماعية من المهد الى اللحد .

جاء هذا التحوّل بعد فترة طويلة من التغيرات العميقة في علاقات الانتاج وحجم الناتج الاجمالي المتزايد زيادة سريعة ، وهي الفترة المعروفة بالثورة الصناعية في البلدان المتقدمة النمو الموجودة الآن ، وهي فترة تعايش فيها البؤس البشري الهائل مع الرفاهية المتنامية . لم يسفر العصر الصناعي الحديث عن ثروة متزايدة زيادة سريعة وحسب بل أسفر أيضا عن أشكال جديدة من عدم الاستقرار والبؤس التي كانت هناك حاجة للتخفيف من حدتها ، بينما اتخذت بعض المشاكل المزمنة التي تؤثر على رفاهية الأفراد والفئات الاجتماعية أبعادا جديدة . تطور على مر الزمن نظام الضمان الجماعي الحديث ، الذي ذكرت بعض أشكاله الواسعة أعلاه ، لمجابهة هذه التغيرات وهو نفسه مايزال يتغير ويتطور .

ان تطور نظام الضمان الاجتماعي ، منذ بدايته خلال العقدين الأخيرين من القرن التاسع عشر حتى منتصف القرن العشرين ، قد عكس ، بوجه عام ، تطور الاقتصاد الصناعي والرفاهية المتنامية وقد يصبح نمط تطوره في البلدان النامية مشابها لذلك في خطوطه العريضة ، ولو أنه قد لا يكون بالضرورة مطابقا له . وهكذا ، فان اصابات العمل والأمراض المهنية كانت ضمن الحوادث الطارئة المبكرة التي بذلت مساعي للحماية منها في البيئة الصناعية الجديدة وما يواكبها من أخطار كبيرة تتمثل في وقوع حوادث صناعية . وأول نظام ضمان اجتماعي معروف للتأمين القومي ضد الحوادث المتصلة بالعمل قد استحدث في ألمانيا سنة ١٨٨٣ ، وسرعان ما تلته نظم مشابهة في عدد من البلدان في أوروبا : النمسا (١٨٨٧) ، النرويج (١٨٩٥) ، الدانمرك (١٨٩٨) ، ايطاليا (١٨٩٨) . وبحلول سنة ١٩٠٠ ، أصبح لدى عدد أكبر من البلدان نظم للتأمين ضد اصابات العمل أكثر من أي حوادث طارئة أخرى ، واستمر هذا النمط حتى يومنا هذا (انظر الجدول ١) . وكذلك ، فان معظم النظم الأولى للتأمين ضد اصابات العمل كانت تشمل العمال الصناعيين بالدرجة الأولى ، وهم أفراد القوى العاملة الذين كان يتزايد عددهم بسرعة ، مع استبعاد الفئات الأخرى كالعمال الزراعيين الذين كانوا فئة يتضاءل عددها بسرعة ولم يشملهم التأمين حتى زمن متأخر جدا . وجدير بالذكر أن البلدان النامية حاليا تسير على نفس النمط من حيث الاستحداث المبكر للضمان الاجتماعي ضد اصابات العمل وتركيزه على العمال الصناعيين .

الطبيعة المتغيرة للاقتصاد لم تتجل في أي مكان من تطور نظام الضمان الاجتماعي بالوضوح الذي تجلت به في تطور التأمين ضد البطالة . ان البطالة المعلنة في معناها الحديث وفي أشكالها المختلفة (الاحتكاكية ، والهيكلية ، والدورية ، وبخاصة الأخيرة) هي ظاهرة يتميز بها العصر الصناعي وحده . ولم تكتسب هذه الظاهرة أهميتها الا بعد أن زاد عدد القوى العاملة الصناعية زيادة كبيرة وأصبح القطاع الصناعي مهيمنا وناضجا . وفي عدد كبير من البلدان لم تستحدث نظم للتأمين ضد البطالة على الصعيد القومي الا في العشرينات ، وبعد انقضاء وقت طويل على اعتبار فروع الضمان الاجتماعي الأخرى ، مثل اصابات العمل ، خصائص عادية لنظام الضمان الاجتماعي . لم تدرك المجتمعات الصناعية أهمية مشاكل البطالة الا بعد وقوع أزمة الكساد العظيم في الثلاثينات التي كانت بمثابة صدمة لتلك المجتمعات . ولقد تضاعف عدد البلدان التي أصبح لديها نظم تأمين ضد البطالة بين ١٩٢٠ و ١٩٤٠ .

ومن ناحية أخرى ، فان بدلات الأسرة ، ومعظمها مدفوعات نقدية للأسر التي لها أولاد ، هي حديثة العهد نسبيا . وان السواد الأعظم من نظم الضمان الاجتماعي التي تشمل هذا النوع من الاستحقاقات في البلدان المتقدمة النموذات الاقتصاد السوقي لم يستحدث الا بعد الحرب العالمية الثانية . واذا بنينا حكمنا على نمو عدد البلدان على مر الزمن رأينا أن النظم التي تشمل المرض والأمومة وتلك المتعلقة بالشيخوخة ، والاعتلال والموت جاءت في ترتيب تطورها العام ، بعد مشاريع اصابات العمل ولكنها سبقت مشاريع التأمين ضد البطالة .

لم يكن توسيع شمول النظم التي تم استحداثها أقل أهمية في تطور نظام الضمان الاجتماعي . فقد كان استحداث أي نظام جديد خاص ببعض الفئات من السكان تتلوه في كثير من الأحيان فترة طويلة تتسع خلالها تغطيته لتشمل فئات أخرى . وينطبق هذا أيضا حتى على أكثر تشريعات الضمان الاجتماعي شمولا ، مثل قانون الضمان الاجتماعي في الولايات المتحدة لسنة ١٩٣٥ ، الذي قد كان من جملة جوانبه العديدة أنه لم يشمل في البداية سوى العمال الصناعيين والتجاريين بالاستحقاقات التقاعدية عند الشيخوخة واستحقاقات العجز أما اتساع التغطية لتشمل كافة فئات العمال ، بما في ذلك العمال الزراعيون والذين يزاولون الأعمال الحرة ، فلم يكتمل الا بعد بضع عقود من السنين .

الجدول ١ - البلدان التي لديها بعض أنواع الضمان الاجتماعي
(المجاميع التراكمية) *

السنة	الشيخوخة والاعتلال والوفاة	المرض والأمومة	اصابات العمل	البطالة	بدلات الأسرة
١٩٠٠	٥	٨	١٢	صفر	صفر
١٩١٠	١١	١٠	٢٠	٣	صفر
١٩٢٠	١٨	١٨	٤٠	٩	صفر
١٩٣٠	٢٩	٢٦	٦٣	١٦	١
١٩٤٠	٣٨	٣٤	٨٧	٢٢	٨
١٩٥٠	٥٤	٥٢	١١١	٢٧	٣٤
١٩٦٠	٨٢	٨٦	١٢٠	٣٥	٦٣
١٩٧٠	١١٠	١٠٤	١٢٧	٣٨	٦٥
١٩٧٩	١٢٤	١١٤	١٣١	٤٣	٦٩

المصدر: احتسبت الأرقام من ادارة الشؤون الصحية والانسانية بالولايات المتحدة، برامج الضمان الاجتماعي في كافة أنحاء العالم، تقرير بحثي رقم ٥٤ (١٩٨٠) .

* قائم على السنة التي صدر فيها تشريع الضمان الاجتماعي الأبكر في كل بلد مشمول بمشروع من نوع محدد .

الأنماط الحالية والتطورات الأخيرة وبعض المسائل الجارية

شاهدت السنوات الأخيرة توسعا مستمرا في نظام الضمان الاجتماعي في أجزاء كثيرة في العالم ، فضلا عن تعزيز التقدم في أجزاء أخرى . كان الاهتمام في التطورات الأخيرة في معظم البلدان النامية ، سواء ذات الاقتصاد السوقي أو ذات الاقتصاد المخطط مركزيا منصرفا بالدرجة الأولى الى تحسين وتوحيد البرامج الحالية وتهذيبها في بعض الحالات ، فضلا عن اعادة النظر في بعض المسائل ذات العلاقة . وكانت المنجزات الرئيسية في العالم النامي هي الأخذ بنوع ما من الضمان الاجتماعي ، حيث لم يكن يوجد من قبل .

زاد عدد البلدان التي لديها نوع ما من الضمان الاجتماعي زيادة كبيرة خلال الخمسينات والستينات كما هو مبين في الجدول ١ . ويمكن أن يعزى هذا ، في معظمه ، الى العدد المتزايد من البلدان النامية التي حصلت على استقلالها السياسي واستحداث نظما للضمان الاجتماعي ، وان تكن ذات طابع متخلف في كثير من الأحيان ، كجزء من جهودها لتحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية . كان عدد البلدان التي استحدثت أول تشريع للضمان الاجتماعي خاصا بها كبيرا حتى في وقت متأخر مثل السبعينات . وكانت جميع هذه البلدان من الناحية العملية بلدانا نامية .

ينعكس التقدم في مجال الضمان الاجتماعي أيضا في الانفاق المتزايد على استحقاقات الضمان الاجتماعي . الانفاق على استحقاقات الضمان الاجتماعي استمر كنسبة مئوية من الناتج المحلي الاجمالي أو الناتج المادي الصافي ، في الارتفاع سواء في البلدان المتقدمة النمو ذات الاقتصاد السوقي والبلدان ذات الاقتصاد المخطط مركزيا ، كما هو مبين في الجدول ٢ . وزاد الانفاق زيادة كبيرة في البلدان المتقدمة النمو ذات الاقتصاد السوقي ، اذ ارتفع من نسبة مئوية متوسطها ٩ر٣ في المائة من الناتج المحلي الاجمالي الى ١٥ر٦ سنة ١٩٧٥ . وقد تبع هذا تباطؤ حاد ، وبحلول سنة ١٩٧٧ كان الانفاق كنسبة مئوية من الناتج المحلي الاجمالي أعلى بصفة حدّية مما كان عليه سنة ١٩٧٥ . ويعود هذا بوجه عام الى البطء الذي اعترى النمو الاقتصادي في هذه الاقتصاديات في السبعينات فأرغم العديد منها على الحد من نمو الانفاق على الضمان الاجتماعي . وسارت البلدان ذات الاقتصاديات المخططة مركزيا على نمط مشابه جدا . وكان هناك توسع كبير في الانفاق كنسبة من الناتج المادي الصافي بين سنة ١٩٦٥ وسنة ١٩٧٥ وتباطؤ ملحوظ بعد ذلك . لا توجد بيانات تتعلق بالستينات للعديد من البلدان النامية فقد كانت هناك زيادة طفيفة في الانفاق على الضمان الاجتماعي خلال السبعينات باعتبارها نسبة من الناتج المحلي الاجمالي بهذه البلدان كلها مجتمعة .. وقد تحققت معظم الزيادة في بلدان أمريكا اللاتينية وآسيا بينما انخفضت النسبة قليلا في افريقيا .

الجدول ٢ ــ الانفاق على استحقاقات الضمان الاجتماعي
(النسبة المئوية من الناتج المحلي الاجمالي
أو الناتج المادي الصافي)

الاقتصاد	١٩٦٠	١٩٦٥	١٩٧٠	١٩٧٥	١٩٧٦	١٩٧٧
البلدان المتقدمة النمو ذات الاقتصاد السوقي	٩ر٣	١٠ر٤	١١ر٩	١٥ر٦	١٦ر٥	١٦ر٦
البلدان ذات الاقتصاد المخطط مركزيا	—	١١ر٧	١٢ر٨	١٤ر٤	١٤ر٥	١٤ر٩
الاقتصادات النامية (أ)	—	—	٣ر٥	٣ر٥	٣ر٧	٣ر٨
افريقيا	—	—	٢ر٨	٢ر٤	٢ر٦	٢ر٧
آسيا	—	—	٣ر٥	٤ر٣	٤ر٢	٤ر٥
أمريكا اللاتينية	—	—	٣ر٩	٣ر٨	٤ر١	٤ر٢

المصدر : تكاليف الضمان الاجتماعي : التحقيق الدولي العاشر ، ١٩٧٥ــ١٩٧٧ ، مكتب العمل الدولي ، جنيف ، ١٩٨١ ، الجدول ٢ .

(أ) يشمل هذا فقط البلدان التي توفرت بيانات عنها لجميع السنوات (٨ في افريقيا ، ٦ في آسيا ، و ١٣ في أمريكا اللاتينية) .

تعتبر البلدان المتقدمة النمو والبلدان النامية سبيلا صالحا للمقارنة في تغطية الفئات المختلفة من السكان بنظام الضمان الاجتماعي وفي الأهمية النسبية لكل نوع من أنواع الضمان الاجتماعي المختلفة المتاحة . فعمليا ، قد أصبحت جميع الفئات الرئيسية الاجتماعية والاقتصادية الآن مشمولة بنوع ما من أنواع الضمان الاجتماعي في البلدان النامية ، الا أن الأهمية النسبية لهذه الفئات تختلف بشكل ملحوظ في البلدان النامية . فاحدى الخصائص البارزة لنظام الضمان الاجتماعي في البلدان النامية هي أن موظفي القطاع العام تشملهم أكثر من أي فئة أخرى أنواع معينة من الاستحقاقات . وهكذا ، كما هو مبين في الجدول ٣ ، فان ٧٠ في المائة من البلدان يوجد لديها نظام ما للضمان الاجتماعي ، يغطي الموظفين الحكوميين فيما يتعلق باستحقاقات الشيخوخة والاعتلال والوفاة في درجات مختلفة . والتغطية بالنسبة الى الفئات الأخرى هي **أقل تواترا بكثير** . وينطبق هذا أيضا على استحقاقات المرض والأمومة . فالفئات التي تلي الموظفين الحكوميين في الأهمية بالنسبة الى هذين النوعين من الاستحقاقات هي الموظفون الصناعيون والتجاريون . أما بالنسبة لاستحقاقات اصابات العمل والبطالة فتأتي هاتان الفئتان في الطليعة . وهذه الخصائص في نظام الضمان الاجتماعي في البلدان النامية تعكس نوعا من حكم النخبة المتمثلة في الموظفين الحكوميين وعمال المدن ، وتعكس كذلك مرحلة نمو هذه البلدان وندرة مواردها ؛ أما العمال الزراعيون والذين يزاولون الأعمال الحرة فمستبعدون بالفعل من نظام الضمان الاجتماعي . ويبدو أن البلدان النامية تكرر النمط المتّبع في البلدان المتقدمة النمو في المراحل المبكرة من نمو نظم ضمانها الاجتماعي سواء في هذه الاستحقاقات أو في أهمية العمال الصناعيين في الاستحقاقات المتصلة باصابات العمل .

الجدول ٣ ــ الأهمية النسبية للفئات المختلفة من السكان الذين يغطيهم الضمان الاجتماعي في البلدان النامية

(البلدان التي تغطي الفئة كنسبة مئوية من مجموع البلدان التي لديها أي نوع من الضمان الاجتماعي)

التغطية	موظفو الحكومة	الموظفون الصناعيون / التجاريون	العمال الزراعيون	من يزاولون الأعمال الحرة	العمال الموسميون المؤقتون والخدم
الشيخوخة والاعتلال والوفاة	٧٤	٢٧	٨	٥	٨
المرض والأمومة	٣٥	٣٠	١٧	١٤	٦
اصابات العمل	٣٧	٥٥	٢٨	١٢	٥
البطالة	٧	١٥	٤	—	—
بدلات الأسرة	٣٠	١٦	٣	—	—

المصدر : مكتب العمل الدولي ، تكاليف الضمان الاجتماعي ؛ مركز التحقيق الدولي (جنيف ، ١٩٨١) الجدول ٢ .

هناك أيضا فوارق هامة بين البلدان المتقدمة النمو والبلدان النامية في الأهمية النسبية للفروع المختلفة لنظام الضمان الاجتماعي . يعتبر التأمين الاجتماعي أهم أشكال الضمان الاجتماعي اطلاقا في البلدان المتقدمة النمو ذات الاقتصاد السوقي وكذلك في البلدان ذات الاقتصاديات المخططة مركزيا ، على الأقل فيما يتعلق بحجم الانفاق في هذا الوجه . وهكذا - كما هو مبين في الجدول ٤ ، يعود ٦٢ في المائة تقريبا من مجموع الانفاق على الاستحقاقات بمقتضى نظام الضمان الاجتماعي في البلدان المتقدمة النمو ذات الاقتصاد السوقي الى نظم التأمين الاجتماعي والنظم المشابهة سنة ١٩٧٧ . بل ويمثل هذا النوع من النظم في البلدان ذات الاقتصاد المخطط مركزيا نسبة أكبر من هذه من مجموع النفقات هي (٦٧ في المائة) . ومن ناحية أخرى ، فان نظم التأمين الاجتماعي تمثل ما يقرب من ٢٩ في المائة فقط من مجموع الانفاق على الضمان الاجتماعي في البلدان النامية . وان هذا الفرق يعكس جزئيا الدخل الأعلى ومن ثم القدرة الأكبر للسكان في البلدان المتقدمة النمو على الاشتراك في نظم من هذا النوع تستلزم اسهاما من جانب المستفيدين . وهذا الفرق يعلل بوجه عام ازدياد أهمية المعاشات التقاعدية للمسنّين واستحقاقات البطالة في البلدان الصناعية . وعلى عكس هذا ، فان النسبة التي تعود الى خدمات الصحة العامة من مجموع نفقات الضمان الاجتماعي هي أكبر بكثير في البلدان النامية منها في الاقتصاديات الصناعية . وان نظم التأمين الاجتماعي لموظفي الحكومة هي أيضا أكثر أهمية في البلدان النامية .

الجدول ٤ ــ الانفاق على استحقاقات الضمان الاجتماعي موزعا على مختلف أنواع النظم ، ١٩٧٧ *

(النسبة المئوية من مجموع الانفاق على الاستحقاقات وفقا لنظام الضمان الاجتماعي)

الاقتصاد	التأمين الاجتماعي والنظم المشابهة له	بدلات الأسرة	موظفو الحكومة	الخدمات الصحية	المساعدة العامة
السوقي المتقدم النمو	٦١ر٧	٤ر٤	١٢ر٤	١١ر٨	٩ر٥
المخطط مركزيا	٦٦ر٥	٨ر٨	—	٢٣ر٥	٠ر٧
النامي	٢٩ر٢	—	١٤ر٠	٤٥ر٢	—

المصدر : محتسب من مكتب العمل الدولي ، تكاليف الضمان الاجتماعي ، التحقيق الدولي العاشر ، جنيف ، ١٩٨١ .

* ان أرقام كل فئة هي الوسطي البسيط للأرقام القطرية . لم يتسن احتساب المتوسط القطري للبلدان النامية لبدلات الأسرة والمساعدة العامة .

لا تتيح البيانات اجراء تحليل ذى قيمة لنسبة السكان في البلدان النامية الذين يشملهم الضمان الاجتماعي . بيد أنه ، نظرا لتركيز النظام في فئات الخدمة العامة ـ الحضرية ـ الصناعية من السكان ولصغر هذه الفئات بالنسبة لمجموع السكان . ومن البيّن أن جزءا صغيرا من السكان في هذه البلدان يشملهم نوع ما من الضمان الاجتماعي . وهذا يتفاير مع التغطية التي تكاد أن تكون شاملة في البلدان المتقدمة النمو .

بالرغم من الصاعب الاقتصادية في أجزاء عديدة من العالم ، أحرز تقدم كبير خلال السبعينات في مجال استحداث نظم جديدة للضمان الاجتماعي ، خاصة في البلدان النامية ، وفي توسيع شمولها وتحسين سير عملها . وتلقي الفقرات التالية ضوءا على أكثر التطورات أهمية وبحالات التقدم في النصف الثاني من السبعينات . يشمل هذا اشارة الى البلدان التي استحدثت نظما جديدة أو وسّعت شمول النظم القائمة بدرجة كبيرة أو استحدثت تغييرات هامة أخرى في نظم ضمانها الاجتماعي . ويتضمن الجدول ٥ ، قوائم بأسماء البلدان مدرجة حسب أنواع التغييرات (٢) . ستبذل محاولة أيضا لتمييز بعض الاتجاهات العالمية فيما بين الجوانب المختلفة للضمان الاجتماعي في السنوات الأخيرة . بيد أنه ينبغي ادراك الصعوبات وكشف هذه الاتجاهات ، نظرا لتنوع نظم الضمان الاجتماعي ، وكثرة عدد البلدان المعنية ، والتشكيلة المحيّرة من التغييرات المستحدثة .

---

(٢) تعتمد المعلومات الى حد كبير على تقارير الأمين العام لرابطة الضمان الاجتماعي الدولية التي نشرت في الأعداد المختلفة الصادرة من " مجلة الضمان الاجتماعي الدولية " وعلى الأنباء المتعلقة بالضمان الاجتماعي التي نشرت في هذه المجلة . ان اغفال ذكر اسم بلد في الجدول ٥ لا يعني بالضرورة أنه بلد متأخر نسبيا في استحداث الضمان الاجتماعي . قد يكون عكس هذا صحيحا في بعض الحالات .

الجدول ٥ - البلدان التي استحدثت تغييرات هامة في نظم الضمان الاجتماعي الخاصة بها خلال فترة ١٩٧٥-١٩٨٠

التغطية	استحداث نظم جديدة (أ)	توسيع التغطية	تغييرات أخرى (اصلاحات ومشاريع تكميلية وغيرها)
الشيخوخة والاعتلال والوفاة	الاردن	اندونيسيا	اتحاد الجمهوريات الاشتراكية السوفياتية
	باكستان	بوليفيا	اوروغواى
	السودان	جمهورية تنزانيا المتحدة	بلغاريا
	سيشيل	الجمهورية الدومينيكية	بولندا
	الكويت	الجمهورية العربية السورية	تشيكوسلوفاكيا
	ليبريا	رومانيا	الجماهيرية العربية الليبية
		سوازيلند	شيلي
		العراق	فرنسا
		الفلبين	كوبا
		ماليزيا	لكسمبرغ
		مصر	المملكة المتحدة
		النمسا	موريشيوس
		يوغوسلافيا	نيكاراغوا
		اليونان	نيوزيلندا
			هنغاريا

(يتبع)

٠٠/٠٠

الجـــدول ٥ (تابـــع)

التغطيـــــة	استحـــداث نظـــم جديدة (أ)	توســـيع التغطيـــــة	تغيـــيرات أخرى (اصلاحـــات ومشـــاريع تكميليـــة وغيرهـــا)
المرض والأمومـــة	جمهورية كوريا	بولندا	اسبانيا
	سيشـــيل	بوليفيا	استراليا
		بيرو	المانيا (جمهورية ـ الاتحادية)
		الجزائر	ايطاليا
		السنغال	اوروغواى
		غواتيمالا	البرتغال
		فرنسا	بولنـــدا
		الفلبين	الجماهيرية العربية الليبية
		الهند	جمهورية الكاميرون المتحدة
		يوغوسلافيا	ساحل العاج
			السويد
			مالـــي
			المملكة المتحدة
			النرويج
			النمســـا
اصابات العمل	الرأس الأخضر	بورمـــا	اندونيسيا
	الكويـــت	بولندا	بابوا غينيا الجديدة
		العراق	البرازيل
			جمهورية الكاميرون المتحدة
			الدانمرك
			سانت لوسيا

(يتبـــع)

../..

الجدول ٥ (تابع)

التفضيلات	استحداث نظم جديدة ( )	توسيع التفضيلات	تغييرات أخرى (اصلاحات ومشاريع تكميلية وغيرها)
اصابات العمل (تابع)			الفلبين
			ليبريا
			الولايات المتحدة الامريكية
البطالة	البرتغال		اسبانيا
	سويسرا		استراليا
	لكسمبرغ		ايرلندا
			ايطاليا
			فرنسا
			فنلندا
			المملكة المتحدة
			النمسا
			الولايات المتحدة الامريكية
بدلات الأسرة	نيكاراغوا		استراليا
			اسرائيل
			المانيا (جمهورية - الاتحادية)
			انغولا
			شيلي
			فرنسا
			كندا

(يتبع)

الجدول ٥ (تابع)

التغطيـــة	استحـــداث نظـــم جديدة (أ)	توســـيع التغطيـــة	تغييرات أخرى (اصلاحـــات ومشاريع تكميلية وغيرهـــا)
بدلات الأسرة (تابع)			كوستاريكـا
			المملكة المتحدة
			هولندا

(أ) تعرّف بأنها أول تشريع قومي رئيسي أو مشروع شامل رئيسي يحل محل المشـــاريع المتخلفة القديمة .

شملت المجالات الهامة للتقدم استحداث نظم جديدة في فروع مختلفة من الضمان الاجتماعي في عدد من البلدان (الجدول ٥) . وكما هو متوقّع ، فان معظم هذه البلدان هي بلدان نامية . وان النظامين اللذين استحدثا في سيشيل والكويت هما مهمان بوجه خاص نظرا لشمولهما . بيـــد أن هناك ثلاثة بلدان متقدمة النمو (البرتغال وسويسرا ولكسمبرغ) استحدثت نظمها القومية الأولـى للتأمين ضد البطالة خلال الفترة . وقد تحقق تقدم ملحوظ أيضا في عدد من البلدان النامية فـي توسيع النظم القائمة ، خاصة النظم المتصلة بالشيخوخة والاعتلال والمرض ، لتغطية فئات أخـرى من السكان تشمل ، في بعض الحالات ، السكان الزراعيين وأصحاب الأعمال الحرة الذين طال اهمالهم .

وقد كانت الأهمية المتزايدة لنظم التأمين ضد البطالة وزيادة استحقاقات البطالة مـــن الاتجاهات الرئيسية في الضمان الاجتماعي خلال السبعينات . وكانت احدى الخصائص المعروفـة للسبعينيات في اقتصادات البلدان المتقدمة النمو ذات الاقتصاد المخطط مركزيا اتجاه البطالـــة نحو التصاعد . واعتبرت استحقاقات البطالة القائمة في بعض البلدان غير كافية وزيدت زيادة كبـيرة في منتصف وأواخر السبعينيات . وقد زيدت معدلات استحقاقات البطالة زيادة كبيرة في بعـــض الحالات ، كما حدث في اسبانيا وايطاليا والنمسا ، بينما زيدت زيادة كبيرة مدة الأهلية للحصول على الاستحقاقات ، مثلا في ايرلندا (من ١٣ اسبوع الى ٦٥ اسبوع) ، وفي الولايات المتحـدة (من ٢٦ اسبوع الى حدّ أقصاه ٦٥ اسبوعا في بعض الولايات) ، وفي الدانمرك (من $2\frac{1}{2}$ سنة الى $3\frac{1}{2}$ سنة) .

بيد انه يجدر الذكر انه بنهاية السبعينيات وحوالي سنة ١٩٨٠ كانت هناك اتجاهـــات ملحوظة لدى الحكومات للحد من نمو استحقاقات البطالة . فقد أصبحت استحقاقات البطالة خاضعة

للضرائب في بعض الحالات ، كما هو الحال في نيوزيلندا (١٩٧٩) ، والنرويج (١٩٨٠) والمملكة المتحدة (١٩٨٠) . استحدثت استراليا سنة ١٩٧٨ قواعد لم تعد الحكومة ملزمة بمقتضاها بتعديل الاستحقاقات لمراعاة التضخم ، واتخذت هولندا (١٩٧٩) خطوات للحد من نمو استحقاقات البطالة كجزء من برنامج ترشيدى . وقررت الحكومة في المملكة المتحدة (١٩٨٠) تخفيض استحقاقات البطالة المرتبطة بالدخل سنة ١٩٨١ وقامت بالغائها سنة ١٩٨٢ . وبينما لا تمثل هذه التغييرات أى تراجع في السياسة تجاه استحقاقات البطالة ، فانها تعكس قلقا متزايدا حول قدرة الحكومات للحد من تكاليف هذه المشاريع في مواجهة البطالة المتزايدة .

كان عبء البطالة مرتفعا للغاية بين الشباب . ومع أن العلاج يكمن خارج نطاق الضمان الاجتماعي ، فقد اتخذت بعض الخطوات المؤقتة لتحسين حال الشباب العاطلين بالتساهل في شروط الاستحقاقات . وهكذا خفّضت استراليا سنة ١٩٧٧ فترة البطالة المؤهلة للحصول على الاستحقاقات بالنسبة للشبان من ستة الى أربعة شهور ، وفي الدانمرك اتسع التأمين ضد البطالة ليشمل الشبان البالغين ١٦ و ١٧ سنة من العمر .

وخفّضت بلجيكا كذلك فترة الاستحقاق للشبان الذين يتراوح عمرهم بين ١٨ و ٢٥ سنة الى ثلاثة شهور في بعض الحالات .

وفيما يتعلق بالمعاشات التقاعدية للمسنين ، كان لا يزال هناك اتجاه واضح خلال السبعينيات من هذا القرن لتخفيض سن التقاعد . فقد خفّضت ايرلندا السن الذى يؤهل المسنين للحصول على المعاش التقاعدى من ٧٠ سنة في عام ١٩٧٣ الى ٦٦ سنة في عام ١٩٧٧ . وخفّض سن التقاعد في فرنسا من ٦٥ الى ٦٠ سنة في بعض الحالات . وخفّض سن التقاعد تخفيضا كبيرا في بلجيكا والنمسا وايطاليا وفنلندا والسويد واسبانيا ، مع أن التغييرات اقتصرت على بعض أنواع العمال وخضعت لبعض الشروط . وهذا التخفيض في سن التقاعد ، بالاضافة الى أثره غير الأكيد على توفّر الوظائف للشبان ، يمثل مطلبا تقليديا للعمال ونقابات العمال . فمنذ ظهور الثورة الصناعية ، كانت هناك مطالبة بحق التقاعد بعد حياة من الكدح في العمل ، والتمتع ببعض الفراغ بعد الحصول على معاش تقاعدى لائق ، واعتبر هذا جانبا رئيسيا للتقدم الاجتماعي . ومازال هذا هو الحال بالنسبة لأغلبية الرجال والنساء في العالم الذين يبلغون ٦٠ أو ٦٥ سنة من العمر . بيد انه يظهر الآن اتجاه جديد . فهناك في بعض الاحيان مطالبة في عدد من المجتمعات الصناعية لرفع سن التقاعد الالزامي ، والأهم من ذلك ، ان هناك مطالبة بالمزيد من المرونة في سن التقاعد هذا . فالرجال والنساء الذين يبلغون ٦٠ سنة من العمر يرغبون في ان يتاح لهم أن يقرروا ما اذا كانوا يريدون الاستمرار في نشاطهم المهني ، في ميدانهم أو في ميدان جديد ، مع التفرغ أو عدم التفرغ ، والجمع بين المعاش التقاعدى والدخل من العمل الذى يكفل استقلالهم الاقتصادى . هناك أسباب مختلفة لهذا المطلب الجديد . هناك نسبة أقل من الناس ، في المجتمعات الغنية ، يعملون في القطاع الصناعي ويتعرّضون لظروف عمل أليمة ومرهقة للأعصاب . لقد تحسّنت الشروط الصحية ، ويشعر كل من الرجل والمرأة في سن الـ ٦٠ من العمر اليوم أن

التوقف عن النشاط المهني سيكون بمثابة اهدار لطاقته وموارده الفكرية . وحيث ان الآباء والامهات قلّما يعيشون مع أولادهم البالغين المتزوجين كما في الماضي ، يجد المسنون المتقاعدون تقاعدا تاما من الحياة المهنية أنفسهم في عزلة نفسية واجتماعية . ويجدون في نفس الوقت ان العديد من المهمات المفيدة اجتماعيا ، مثل العناية بأطفال الأمهات العاملات أو الاستجابة لمختلف حاجات المجتمع لا تنجز . ولهذا ، يطالبون بدور في المجتمع . وفضلا عن هذا ، فقد لوحظ في كثير من الأحيان ان الانقطاع المفاجئ عن الحياة المهنية النشطة هو خطر رئيسي يتهدد الصحة . فاستهلاك الخدمات الصحية يزداد بالخمول والوحدة ، أكثر منه بالشيخوخة وحدها . وتتخذ خطوات الآن في بعض البلدان للاستجابة لهذا الطلب باجراء تعديل في القوانين واللوائح المتعلقة بسن التقاعد ونظم المعاشات التقاعدية والضرائب .

شاهدت السنوات الأخيرة اتجاها نحو زيادة الرعاية للمعوقين ، وان تكن الجهود الراهنة مازالت قاصرة . وكان من البلدان التي استحدثت تحسينات هامة في استحقاقات المعوقين اتحاد الجمهوريات الاشتراكية السوفياتية واستراليا واسرائيل والمانيا (جمهورية - الاتحادية) ، وتشيكوسلوفاكيا ، والمملكة المتحدة وهولندا .

كان هناك تطور هام في البلدان النامية يعكس درجة النضوج التي تحققت فعلا في بعض ميادين الضمان الاجتماعي ، وهو استحداث نظم للتأمين الاجتماعي أو جعلها بديلة لنظم مسؤولية صاحب العمل عن الاصابات المتعلقة بالعمل . فقد استحدثت اندونيسيا برنامج تأمين اجتماعي جديد سنة ١٩٧٥ . وفي موريشيوس والفلبين ، استعيض عن نظم مسؤولية صاحب العمل بنظم للتأمين الاجتماعي ضد اصابات العمال في منتصف السبعينات . واستحدثت الكويت (١٩٧٦) وجمهورية الكاميرون المتحدة (١٩٧٧) ، والرأس الأخضر (١٩٧٨) ، وليبريا (١٩٧٩) وسيشيل (١٩٧٩) كلها نظما للتأمين الاجتماعي مختلفة الشمول لجعلها بديلة لنظم مسؤولية صاحب العمل .

وختاما لهذا الاستعراض الموجز للاتجاهات والتطورات الحديثة العهد ، ينبغي ذكر الخطوات الأولية الهامة التي اتخذت في السنوات الأخيرة لخفض التمييز بين الجنسين في المسائل المتعلقة باستحقاقات الضمان الاجتماعي . وقد كان من التطورات الهامة صدور توجيه من مجلس الاتحادات الاوروبية في تشرين الثاني /نوفمبر ١٩٧٨ يطلب من اعضائه كفالة المساواة في المعاملة بين الرجال والنساء في الحالات التي يغطيها الضمان الاجتماعي المتعلقة بالمرض ، والاعتلال والشيخوخة ، واصابات العمل ، والبطالة ، والمساعدة الاجتماعية . وان الاصلاحات التي سبق استحداثها ، مثل استحقاقات البطالة في ايرلندا سنة ١٩٧٨ ، واستحقاقات العجز في هولندا سنة ١٩٧٩ ، واستحقاقات البطالة في المملكة المتحدة سنة ١٩٨٠ ، كانت من الخطوات المتخذة في هذا الاتجاه .

ألمحت بعض مجالات التطورات الأخيرة والوارد ذكرها أعلاه الى عدد من المشاكل الرئيسية التي ثارت أثناء السبعينات . وقد أثارت تلك المشاكل عددا من المسائل في الضمان الاجتماعي

زادت أهميتها في السنوات الأخيرة . ويختتم الفصل الحالي باجراء تحليل موجز للمشاكل والمسائل المعنية .

هناك مشكلتان رئيسيتان لازمتا الاقتصاد العالمي منذ أوائل السبعينات وهما النمو الاقتصادي البطئ المقترن بالبطالة المتزايدة ، ومعدل مرتفع للتضخم . كانت هذه المشاكل في كثير من الأحيان مصدر ارهاق شديد تعرض له نظام الضمان الاجتماعي في عديد من البلدان ، خاصة في البلدان المتقدمة النمو ذات الاقتصاد السوقي حيث مثّل معدل التضخم المرتفع والنمو الاقتصادي البطئ خلال السبعينات انفصالا كبيرا عن الاتجاهات الماضية . وقد اسهما معا في زيادة ما هو مطلوب من نظام الضمان الاجتماعي فضلا عن زيادة التكاليف في وقت لم تحقق فيه الموارد الحقيقية زيادة ذات سرعة ملائمة وحين كان العجز الحكومي في ازدياد .

أظهر معدل البطالة ، الذي ارتفع ارتفاعا كبيرا سنة ١٩٧٥ في معظم البلدان المتقدمة النمو ، اتجاها ملحوظا الى الازدياد خلال الفترة الباقية من السبعينات . وفي معظم الحالات ، كان المعدل أعلى في الثمانينات عما كان عليه سنة ١٩٧٥ وسجل زيادة اضافية خلال سنة ١٩٨١ . وبينما زاد عدد العاطلين زادت كذلك الاحتياجات الى الموارد من أجل الوفاء باستحقاقات البطالة . وقد ذكر أعلاه انه ، بالرغم من أن استحقاقات البطالة زادت في كثير من الحالات ، كان هناك اتجاه سابق برز في أواخر السبعينات جعل الحكومات تحدّ من نمو الاستحقاقات وقد خفّضت الاستحقاقات في الواقع في بعض الحالات .

ان المسألة هنا هي الى حدّ كبير مسألة ايجاد موارد لدفع الاستحقاقات عندما لا تنمو الموارد الاجمالية أو عندما تضمحل في الواقع ويزداد العجز الحكومي . الا أن مسألة استحقاقات البطالة تجاوزت مسألة التمويل . وعلى سبيل المثال وجه سؤال في السنوات الأخيرة عما اذا كانت الاستحقاقات التي تزيد على المستويات التي تم الوصول اليها لا تؤدي في حد ذاتها الى بطالة متزايدة . وبينما لا يوجد تأثير عملي لهذه المسائل على مشاريع التأمين ضد البطالة ، فان مجرد اثارة هذه المسائل قد يكون أمرا هاما .

وهناك مسألة أخرى أصبحت ذات أهمية كبيرة في السنوات الأخيرة تتعلق بارتفاع تكاليف الرعاية الصحية . فقد زادت تكاليف الخدمات الصحية زيادة كبيرة في معظم البلدان بغض النظر عن نظام الرعاية الصحية الكائن في البلد . وتلعب الحكومة دورا هاما في الرعاية الصحية في معظم البلدان ، وان ارتفاع تكاليف الرعاية الصحية ، مصحوبا بالعجز المتزايد في الميزانية ، قد سبّب ارهاقا شديدا لنظام الرعاية الصحية . وفي البلدان التي تعتمد بوجه عام على نظم التأمين الصحي الخاص ، كان الرد على ذلك هو زيادة كبيرة في أقساط التأمين الصحي . أما في البلدان التي لديها نظام قومي للرعاية الصحية ، فقد اتخذت خطوات لزيادة الرسوم الاسمية التي ينتظر أن يتحملها مستعملوا النظام . وأما البلدان التي لديها نظام مختلط من التأمين الخاص والخدمات الصحية العامة فحاولت أن تضع جزءا أكبر من عبء التكاليف على عاتق المرضى . وقد بذلت جهود متضافرة لخفض التكاليف بواسطة ترشيد الاستحقاقات والاسهامات في نظم التأمين الطبي . وكذلك فان الضائقة المالية بالاضافة الى الرغبة في الترشيد قد دفعت الحكومات الى السعي لتخفيض

استحقاقات المرض النقدية أو الحد من النمو الحقيقي لهذا النوع من الاستحقاقات . أثارت مشكلة التكاليف المتزايدة للرعاية الصحية وتأثيرها مسائل معقدة حول فعالية تكلفة النظام فضلا عن انصافه .

هناك فئة أخرى من المسائل التي برزت خلال السبعينات تتعلق بتكاليف المعاشات التقاعدية للمسنين . ان العناصر الرئيسية للمشكلة هي التضخم ، واستصواب توفير معاش تقاعدي ملائم للمتقاعد لا يقتصر على الكفاف ، وعنصر آخر هو ، بالرغم من الاتجاه الى المرونة في سن التقاعد ، ارتفاع نسبة المتقاعدين المسنين من السكان ، لأسباب بعضها التقاعد المبكر وبعضها الآخر ، عوامل ديموغرافية . وقد كان وضع أرقام قياسية للمعاشات التقاعدية ، لمراعاة التضخم ممارسة متبعة منذ وقت طويل . كان هناك جدال طويل حول السؤال الى أي مدى يجب وضع أرقام قياسية للمعاشات التقاعدية الاسمية مربوطة بغلاء المعيشة المتزايد وقد ثار التساؤل في بعض الأحيان عما اذا لم يكن هناك افراط في الأرقام القياسية الموضوعة للمعاشات التقاعدية . ويساوي هذا في الأهمية مسألة تمويل أرصدة المعاشات التقاعدية من ناحية ، والتضخم من ناحية أخرى . ينبغي زيادة الاسهامات الحالية من أجل التعويض عن تآكل قيمة المعاشات التقاعدية ولمراعاة العدد المتزايد من المسنين المؤهلين للحصول على معاشات تقاعدية . وهذه هي من حيث الأساس ، مسألة المقدار الذي ينبغي أن يدخره الناس من مواردهم الحالية لضمان حياة كريمة لأنفسهم وللمسنين الذين يعمّرون في المستقبل . وهناك أيضا مسألة اقتسام عبء توفير مقومات الحياة للمستقبل . وفي الوقت نفسه ، أعرب عن الخوف ان تتعرض بعض أنظمة المعاشات التقاعدية للمصاعب ، ان لم يكن للافلاس ، في المستقبل القريب ، ما لم تحسم هذه المسائل ، هذا بالرغم من انه لا يوجد خطر آني يهدد النظام .

واذا ما أدخل كل شيء في الحسبان ، يبدو ان نظام الضمان الاجتماعي قد تغلّب على تحديات السبعينات بشكل مشرّف . ولا ينطبق هذا على البطالة ، والرعاية الصحية ، ونظم المعاشات التقاعدية للمسنين وحسب ، بل يشمل أيضا الأنواع المختلفة من برامج المساعدة العامة التي ظلت ، الى حد كبير ، كما هي لم تمس وتم تعزيزها في بعض الحالات . لقد برزت بعض المسائل مما سبب ارهاقا كبيرا للنظام . واثيرت مسائل الانصاف وفعالية التكاليف . ومع هذا لم تطرأ تغييرات أساسية على الفلسفة الجوهرية التي تكمن وراء نظام الضمان الاجتماعي الراهن . وبرغم هذا ، يبدو ان تجارب السبعينات توحي بأن وجود درجة من استقرار الأسعار ومستوى عال من العمالة والنشاط الاقتصادي أمران ضروريان لئلا يتعرض نظام الضمان الاجتماعي لارهاق شديد .

الفصل الرابع

العمالة

ان الأهمية التي تكتسبها السياسات الرامية الى تشجيع العمالة المنتجة الكاملة وللقضاء على البطالة أو العمالة الناقصة وضمان الحق في العمل ، مؤكدة في اعلان التقدم والتنمية في الميدان الاجتماعي في سياق الجهود اللازمة لرفع مستويات المعيشة (المادة ١٠ (أ)) .

وتعهدت عدة حكومات منذ الاربعينات ، وذلك الى حد بعيد كرد فعل لكساد الثلاثينات ، بتدبير شؤونها الاقتصادية بطريقة تضمن رجحان تحقيق العمالة الكاملة . وقد اعتنقت البلدان النامية والبلدان المتقدمة النمو مثل العمالة الكاملة . وتمنح الدولة ، في البلدان الصناعية الاشتراكية ، الحق في العمل ، بمعنى أن اى شخص يرغب في العمل يمنح عملا . وضرورة قيام الدولة بأداء هذا الواجب هي جزء لا يتجزأ من نظام الملكية الجماعية لوسائل الانتاج ، بما في ذلك الارض ، الذى لا يتيح الا فرصا محدودة جدا للعمالة الخاصة ولا يسمح الا بتحقيق دخل ضئيل جدا من الملكية . وفي بعض الاحيان تتعارض معدلات المشاركة المرتفعة ، وخاصة عند المرأة ، مع أهداف اجتماعية - اقتصادية أخرى .

وتوجد بلدان على مستويات مختلفة من النمو وذات أنظمة اجتماعية - سياسية مختلفة ، ضمن الدول الـ ٦٦ الاعضاء في منظمة العمل الدولية التي صدقت في عام ١٩٨١ على اتفاقية عام ١٩٦٤ بشأن سياسة العمالة (رقم ١٢٢) التي تحث على وضع سياسة فعالة في مجال العمالة تستهدف توفير شغل كامل ومنتج ويختار بحرية . وفي حين أن جميع الدول تشارك في هذا المثل الاعلى فان آثاره من حيث السياسات قد كانت صعبة جدا ، على العموم ، لمعظم البلدان المتقدمة النمو والنامية . وفي هذه الفترة الحاسمة ، فترة التقدم الاجتماعي والاقتصادي ، حصلت انتكاسات كبيرة في عدة بلدان ولم تحصل الا تحسينات بسيطة في بلدان أخرى خلال الـ ١٠ سنوات الماضية .

ويحدد معدل نمو الاقتصاد ، وكذلك نمو القوة العاملة الذى يتأثر بدوره بالتغيرات الديموغرافية وبمجموعة من العوامل الأخرى ، بما فيها مشاركة المرأة ، الى حد بعيد ، نمو العمالة ومعدل البطالة . ويتناول التحليل التالي للاتجاهات الحالية ، بالدرجة الأولى ، حجم البطالة والعمالة الناقصة وطبيعتهما ، ولا يتناول اسبابهما المتأصلة . وبالاضافة الى هذا التحليل يتناول هذا الفصل ايضا مسألتين تتصلان بالعمالة هما الهجرة الدولية لليد العاملة وظهور اقتصاد موازٍ .

البطالة والعمالة الناقصة في البلدان النامية

تختلف طبيعة العمالة والبطالة في البلدان النامية ، بصورة عامة ، اختلافا شديدا

عن طبيعتهما في البلدان الصناعية . وتعني العمالة بالنسبة لجزء كبير من السكان في البلدان النامية العمالة الذاتية او العمالة الأسرية ، ويكون ذلك في معظم الاحيان في الزراعة ولكن ايضا في التجارة وفي الحرف . وتمثل العمالة الذاتية والعمالة الاسرية نسبة تزيد على ٨٠ في المائة من مجموع القوة العاملة في الميدان الزراعي في بعض البلدان النامية بآسيا ، ونسبة تزيد على ٥٠ في المائة في بعض بلدان امريكا اللاتينية . وحتى في مجال اليد العاملة غير الزراعية فان نسبة العاملين لحساب أسرهم او لحسابهم الخاص ، ممن لا يتقاضون أجرا هي نسبة مرتفعة في بلدان عديدة . وهكذا فقد كانوا في أواخر السبعينات يمثلون في المتوسط نسبة ٥٨ في المائة من القوة العاملة غير الزراعية بباكستان ، و ٤٨ في المائة باندونيسيا ، و ٤١ في المائة بتايلند ، و ٣٠ في المائة بجمهورية كوريا ، وحوالي ٢٠ في المائة ببلدان امريكا اللاتينية . ومعظم هذه القوة العاملة يشتغل بأنشطة ذات نطاق صغير جدا ولا تتطلب الا القليل من رأس المال أو المهارات وتتسم بانتاجيتها المنخفضة جدا ؛ ويشار اليها أحيانا بـ " القطاع غير الرسمي " لتمييزها عن القطاعات العصرية أو المنظمة .

وعندما تزداد القوة العاملة في القطاع غير الرسمي وفي الزراعة التقليدية ولا يوجد توسع كاف للقطاع الرسمي لاستيعاب هذه الزيادة لا تكون نتيجة ذلك بالضرورة البطالة الظاهرة لهذه القوة العاملة الاضافية . فالنتيجة الاكثر الفة هي أن تستوعب القوة العاملة الاضافية المتاحة في القطاعين التقليدي وغير الرسمي الامر الذي يفضي الى ادامة انتاجية هذين القطاعين ودخلهما المنخفضين . ويمكن أخذ الزيادة في حجم القطاعين غير الرسمي والتقليدي كشارة تقريبية لنمو العمالة الناقصة في الاقتصاد ، وذلك عندما لا يوجد مؤشر أحسن من ذلك .

والمعلومات عن أهمية القطاع غير الرسمي والزراعة التقليدية فيما مضى غير متاحة للعديد من البلدان . غير أن التقديرات الموضوعة لـ ١٤ بلدا من بلدان امريكا اللاتينية تدل على أن نسبة القطاع غير الرسمي في مجموع القوة العاملة قد ارتفعت من ١٧ الى ١٩ في المائة في الفترة بين ١٩٧٠ و ١٩٨٠ (١) . وقد رافق ذلك هبوط في نسبة الزراعة التقليدية من ٢٧ في المائة الى ٢٣ في المائة ، الأمر الذي يعني تحول اليد العاملة الزراعية الى القطاع الحضري غير الرسمي . وهكذا فقد انخفضت نسبة القطاعين غير الرسمي والتقليدي معا انخفاضا طفيفا ، وربما دل ذلك على حصول تحسن صغير في الحالة في مجال العمالة الناقصة . ولعل حجم القوة العاملة في القطاع غير الرسمي قد ارتفع بشكل ملحوظ في معظم البلدان النامية في أنحاء أخرى من العالم التي لها قطاع رسمي أصغر ونمو اقتصادي ابطأ ، وذلك دون حصول انخفاض ملحوظ في حجم القطاع التقليدي . وربما مثلت نسبة العمالة الناقصة للأفراد المشغلين جزئيا فقط أو الذين لهم انتاجية ودخل يحققان من العمل منخفضان جدا ، ٢٠ في المائة من القوة العاملة بامريكا اللاتينية و ٤٠ في المائة بافريقيا ، و ٢٦ في المائة بآسيا ، وهذه النسبة أعلى من ذلك بكثير في بعض البلدان .

---

(١) برنامج العمالة الاقليمي لامريكا اللاتينية والكاريبي ، ديناميكا العمالة الناقصة في امريكا اللاتينية (سانتياغو دي شيلي ، ١٩٨١) .

وبما أن العمل المأجور ما زال يمثل نسبة صغيرة من مجموع العمالة في معظم البلدان النامية فان البطالة المعلنة بمعنى أن الناس يعرضون خدماتهم مقابل أجور نقدية ولكن يعجزون عن ايجاد شغل ، محدودة . ولا تغطي البيانات المتعلقة بالبطالة المعلنة الا العاطلين عن العمل المسجلين في السجلات الادارية بمكاتب التشغيل والذين لا يمثلون عادة الا جزءا صغيرا من مجموع القوة العاملة وينتمون في معظمهم الى سكان الحضر . والأرجح ، علاوة على ذلك ، أن يكون تدوين البطالة ، في حالة عدم وجود برامج اعانات للتعويض عن البطالة ، جزئيا . ومن ثم فان احصاءات البطالة لا تغطي الا جزءا صغيرا من مجموع البطالة .

وتنطبق البطالة المعلنة اساسا على سكان الحضر ، وبما أن سكان الحضر يتجمعون عادة في عدد صغير من المدن والمناطق الحضرية فان نسبة تركز البطالة تميل ايضا الى الارتفاع. وهكذا فان أثر البطالة المعلنة على الحياة الحضرية أكبر مما توحي به المعدلات الوطنية (البطالة المعلنة كنسبة من مجموع القوة العاملة) . وتبدو هذه المعدلات وكأنها قد هبطت قليلا في اغلبية البلدان النامية خلال السبعينات ، الا انها قد شهدت ارتفاعا في عدد ملحوظ من البلدان . وتشير التقديرات الرسمية الى أن نسبة ٥ في المائة فقط من مجموع القوة العاملة كانت في حالة بطالة معلنة في البلدان النامية ككل في اواخر السبعينات (٢) . وفي مجال القوة العاملة الحضرية وحدها تكون هذه النسبة أعلى بكثير .

وتكمن اهمية هذا المشكل ايضا في تركزه في فئات معينة من السكان . وتسود البطالة المعلنة في الأحياء الحضرية ذات الدخل المنخفض بشكل أخطر من أي مكان آخر . وهي تمس الشباب بوجه خاص . وتشير بعض البيانات الى أن نسبة بطالة النساء أعلى من نسبة بطالة الرجال . ففي المكسيك ، في عام ١٩٧٨ ، كانت معدلات البطالة الحضرية ٦ في المائة بالنسبة للرجال و ٩ في المائة بالنسبة للنساء (١٨ في المائة بالنسبة للشبان تحت سن ١٩ عاما و ٢٠ في المائة بالنسبة للفتيات ، في نفس السن) . ويواجه الشباب المثقف في بعض البلدان معدلات بطالة مرتفعة . ولوحظ أيضا ، بالنسبة لامريكا اللاتينية على الاقل ، أن البطالة المعلنة اذ تركز بين الشبان والنساء فهي تدل على معدلات منخفضة عند " أرباب الأسر " . ويمكن التمييز بين " القوة العاملة الأولية " (اولئك الذين هم أرباب أسر) و " القوة العاملة الثانوية " (أولئك الذين ليسوا أرباب أسر) . وكان معدل البطالة بكوستاريكا في منتصف السبعينات ١٠ في المائة بالنسبة للقوة العاملة الثانوية و ٢ في المائة بالنسبة للقوة العاملة الابتدائية . وهذا يعكس كون أرباب الاسر ليس في امكانهم ان يبقوا في بطالة معلنة وكونه يتعين عليهم وجود أي نوع من أنواع الشغل أو " العمالة الناقصة " .

ويبدو أن تباطؤ النمو الاقتصادي خلال أواخر السبعينات وأوائل الثمانيات قد زاد

---

(٢) أخذت قيم متوسطة لـ ٢٨ بلدا .

البطالة المعلنة تفاقما في عدد من البلدان النامية ، وخاصة في أكثرها تقدما التي لها قطاعات مصرية كبيرة نسبيا . وفي امريكا اللاتينية ارتفعت البطالة المعلنة من ٤ في المائة في عام ١٩٧٩ الى ٧٫٨ في عام ١٩٨١ بكوستاريكا ، ومن ٦ في المائة الى ٨ في المائة في المناطق الحضرية الشمانية الكبرى بالبرازيل ، وتجاوزت ضعف ما كانت عليه بالارجنتين . وسجلت زيادات ايضا بالمكسيك وبيرو وشيلي . وفي المناطق الاخرى ، يبدو أن البطالة المعلنة قد ارتفعت مؤخرا في مصر والهند واندونيسيا ، التي تعد من بين البلدان النامية ذات قطاع صناعي هام .

وبالنسبة للبلدان التي توافرت المعلومات بشأنها ، من المفيد بمكان ملاحظة أن البلدان التي ارتفع فيها مجموع البطالة بسرعة أكبر من ازدياد القوة العاملة خلال السبعينات قد شهدت بصفة عامة ميولا ، أو مجرد نمو متباطئ ، في البطالة المعلنة (٣) ، في حين أن البلدان التي لها نمو متباطئ في العمالة الاجمالية قد شهدت نموا مرتفعا في البطالة المعلنة (٤) . والواضح أيضا ان البلدان التي لها نمو اقتصادي غير مرض قد كان لها اما نمو بطيء في مجموع العمالة أو نمو مرتفع في البطالة المعلنة ، أو كلاهما .

---

(٣) مثال ذلك ، بوليفيا ، والجمهورية العربية السورية ، وجمهورية كوريا ، وسنغافورة ، وكولومبيا .

(٤) وأمثلة ذلك هي : بنما ، وبيرو ، وترينيداد وتوباغو ، وجامايكا .

البطالة في البلدان المتقدمة النمو ذات الاقتصاد السوقي

حدث في السبعينات انتكاس حاد في اتجاهات البطالة في البلدان المتقدمة النمو ذات الاقتصاد السوقي ، واستمرت الحالة تتدهور في بداية الثمانينات . وبعد عقدين تقريبا مما كاد يكون العمالة الكاملة ، مصحوبة بمعدل نمو اقتصادي مرتفع شهد معظم هذه البلدان ، في حوالي عام ١٩٧٥ ، وارتفاعا حادا في البطالة بلغ مستوى كان يعتبر حتى ذلك الحين غير مقبول في عدة بلدان . وبالنسبة للبلدان المتقدمة النمو ذات الاتصال السوقي ككل ، ارتفع معدل البطالة من ٣ر٠ في المائة في عام ١٩٧٠ الى ١ر٥ في المائة في عام ١٩٧٥ ومن ٦ر٢ في المائة في عام ١٩٨٠ ، و ٨ في المائة في عام ١٩٨٢ حسب التقديرات المؤقتة .

وحسب منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي كانت معدلات البطالة (كنسب مئوية من القوة العاملة) في عام ١٩٨١ كالآتي :

اسبانيا	١٣ر٧	فرنسا	٧ر٥
استراليا	٧ر٥	فنلندا	٤ر٧ (١٩٨٠)
المانيا (جمهورية ـ اتحادية)	٤ر٣	كندا	٧ر٥
ايرلندا	٦ر٠ (١٩٨٠)	لكسمبرغ	٠ر٧ (١٩٨٠)
ايسلندا	٠ر٤ (١٩٨٠)	المملكة المتحدة	١١ر٢
ايطاليا	٨ر٣	النرويج	٢ر٠
البرتغال	٧ر٦ (١٩٨٠)	النمسا	٢ر٥
باجيكا	١٠ر٩	نيوزيلندا	٢ر٢ (١٩٨٠)
تركيا	١ر٤٥ (١٩٨٠)	هولندا	٧ر٥
الدانمرك	٨ر٣	الولايات المتحدة	٧ر٥
السويد	٢ر٥	اليابان	٢ر٢
سويسرا	٠ر٢	اليونان	٢ر٢ (١٩٨٠)

وازدادت القوة العاملة في هذه البلدان باطراد خلال السبعينات فارتفعت من ٣٠٨ ملايين في عام ١٩٧٠ الى ٣٤٩ مليونا في عام ١٩٨٠ . وكانت الزيادة في عدد الشبان في فئة الأعمار المتراوحة بين ١٥ و ٢٤ عاما ، والزيادة في عدد النساء العاملات ، السببين الرئيسيين لهذا النمو في القوة العاملة . ونمت العمالة أيضا ـ على الأقل حتى عام ١٩٨٠ وخاصة في

الولايات المتحدة ــ وذلك أساسا عن طريق توفير وظائف في قطاع الخدمات . غير أن هذا النمو لم يكن كافيا لاستيعاب القوة العاملة التي ازدادت .

والفوارق الكبيرة الموجودة في معدل نمو القوة العاملة بين مختلف البلدان المتقدمة الكبرى لا تفسر الاختلاف في زيادة معدل البطالة . وهكذا فان الولايات المتحدة التي لها معدل نمو مرتفع في مجال القوة العاملة قد شهدت خلال اواخر السبعينات نموا في معدل البطالة أبطأ بكثير من معدل المملكة المتحدة أو جمهورية ألمانيا الاتحادية التي لم تنم فيهما القوة العاملة الا بصورة حدية او لم تنم على الاطلاق . وكندا وحدها هي التي شهدت زيادة حادة في كل من القوة العاملة ومعدل البطالة . ولم تشهد اليابان وهي تقليديا بلد ذو اقتصاد يقترب من العمالة الكاملة ، الا زيادة بسيطة في معدل البطالة والقوة العاملة .

والعوامل المسؤولة عن نمو البطالة ، خلال السبعينات في البلدان المتقدمة النمو ذات الاقتصاد السوقي معقدة بدرجة انه يتعذر شرحها هنا . ولكن من المناسب في هذا السياق ، الاشارة الى ان معظم هذه البلدان يعاني من مشكلتين رئيسيتين تبدو الواحدة منهما وكأنها تتطلب علاجا من شأنه أن يزيد الأخرى خطورة ، هما : البطالة والتضخم . وقد اعتبرت عدة حكومات التضخم اولويتها العليا . وعلى الرغم من ان مشكل البطالة لم يقلل أبدا من شأنه فلم تعد مسألة تحقيق العمالة الكاملة ، بالنسبة لمقرر السياسة ، هدف السياسة السهل التحقيق كما كان الحال في الخمسينات والستينات .

وتوسط معدل البطالة ميال الى اخفاء ما يضعه من اعباء غير متناسبة على جماعات أو فئات معينة من المجتمع . واحتمال ان يكون شاب من الشبان عاطلا عن الشغل أكبر من احتمال ان يكون شخص أكبر منه سنا عاطلا . وتقليديا فقد كان معدل بطالة الشباب ، في جميع الأحوال ، أعلى من المعدل الوطني . وما هو أكثر دلالة ان معدل البطالة عند الشبان يزداد بسرعة في بعض البلدان ، بل وفي الواقع بسرعة تفوق معدل البطالة عند من هم أكبر منهم سنا . فمثلا كان في عام ١٩٧٩ احتمال ان يكون شاب قاصر من الشباب الايطالي عاطلا عن الشغل ٦ر٦ مرات اكبر من احتمال ان يكون ايطالي في سن الرشد عاطلا . وكان هذا الاحتمال يتراوح بين ٣ و ٤ مرات اكثر من معدل الأشخاص في سن الرشد في معظم البلدان . وبالنسبة لبلدان منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي ككل ، فان معدل بطالة الشباب قد ارتفع من ١٠ر٤ في المائة في عام ١٩٧٦ الى ١١ر٣ في عام ١٩٧٩ ، والظاهر انه قد بلغ ١٥ر٥ في المائة في عام ١٩٨٢ . وظل الشباب ايضا بدون شغل مدة فترة اطول من قبل في عدة بلدان فلا بد ، مع ذلك ، من التمييز بين المراهقين والراشدين الشبان (البالغين من العمر بين ٢٠ و ٢٤ عاما) . ومعدلات بطالة المراهقين عادة أعلى من معدلات بطالة الراشدين الشبان . ويختلف نمط بطالة الشبان ايضا بحسب الجنس . وللمراهقات معدل بطالة أعلى من نظرائهن الذكور .

واحتمال ان تكون المرأة عاطلة في معظم البلدان اكبر من احتمال ان يكون الرجل عاطلا . وعلى الرغم من ان تشغيل النساء قد ازداد بسرعة خلال السبعينات ، متقدما نمو البطالة عند الرجال في معظم البلدان بشكل ملحوظ ، فان المعدل الذى كن يدخلن به سوق العمل قد ازداد على العموم بسرعة أكبر ، مما أدى الى زيادة في نسبة النساء العاطلات الباحثات عن شغل . وكان معدل البطالة تقليديا أعلى عند النساء مما كان عليه عند الرجال في معظم البلدان ، وان تكن هناك حالات استثنائية . ففي بلجيكا كنت تجد في عام ١٩٧٩ ان ١٥ في المائة من القوة العاملة النسائية كانت عاطلة مقابل ٣ر٥ في المائة بالنسبة للرجال . وكان هذان المعدلان بايطاليا ٣ر١٣ و ٩ر٤ في المائة على التوالي . ومن بين البلدان التي لها متوسط معدل بطالة مرتفع ومعدل أعلى بكثير عند النساء ، نجد أسبانيا ، واستراليا ، والبرتغال ، وجمهورية المانيا الاتحادية ، وفرنسا ، وكندا ، وهولندا ، والولايات المتحدة . ولم يكن معدل البطالة عند الرجال أعلى من معدل البطالة عند النساء الا في عدد قليل من البلدان كايرلندا ، وفنلندا ، والمملكة المتحدة ، واليابان . وكان هذان المعدلان متقاربين في عدد صغير من البلدان التي لها معدل بطالة منخفض كالسويد ، والنرويج ، والنمسا .

وفي معظم البلدان المتقدمة النمو ذات الاقتصاد السوقي التي توجد معلومات بشأنها ، ارتفعت نسبة معدل البطالة عند النساء على معدل البطالة عند الرجال . طوال السبعينات وكانت الولايات المتحدة حالة شاذة جديرة بالذكر . وبالنسبة للبلدان المتقدمة ذات الاقتصاد السوقي ، ككل ، كانت نسبة ٢ر٣ في المائة من القوة العاملة النسائية عاطلة في عام ١٩٧٠ مقابل ٢ر٠ في المائة للرجال . وارتفع هذا المعدل في عام ١٩٨٠ الى ٥ر٦ في المائة عند النساء والى ١ر٤ في المائة عند الرجال . ونظرا الدور المتزايد الذى تلعبه المرأة في القوة العاملة ، والتسليم المتزايد بالحاجة الى اقرار المساواة بين الجنسين في جميع مجالات الحياة الاجتماعية والاقتصادية ، وتولي المرأة مزيدا من المسؤوليات المالية في الاسرة ، فان معدل البطالة المرتفع عند المرأة في طريقه الى ان يصبح مفارقة تاريخية اكثر فأكثر في عدة بلدان ذلك انه يوجد معدل مرتفع جدا من البطالة عند النساء اللائي يرأسن أسرة .

وقد قدمت عدة تفسيرات للسبب الذى جعل البطالة عند المرأة أسوأ من البطالة عند الرجل . وهناك سبب معقول هو أن المرأة بما أنها أقل قدرة من الرجل على التنقل من الناحية المكانية ، يوجد احتمال اكبر ان تتأثر من التعارض المكاني بين العرض في مجال مهارات معينة والطلب عليها . وهناك تفسير ثان ممكن هو أن النساء المتزوجات اللائي يعمل ازواجهن يرجح أن ينتظرن الحصول على شغل احسن من اول شغل يتاح لهن . ولعل سببا اهم من السابقين يتمثل في مستوى ثقافة المرأة الأضعف من ثقافة الرجل بصفة عامة ومن ثم مستواها الأضعف من حيث المهارة الصالحة للعرض في السوق . وتكون المرأة ، فضلا عن ذلك اثناء فترة ركود ، اسهل للطرد مما يكون الرجل بموجب القواعد التي يكون بمقتضاها آخر من يدخل الخدمة أول من يطرد لأن معدل الاقدمية عنده أضعف من غيره .

ويعاني العمال في بعض الفئات ببعض الصناعات والمناطق أكثر من غيرهم . وهكذا فان حال العمال أسوأ بكثير من حال الموظفين . وعلى نحو مماثل ، فان أثر البطالة ميال الى ان يكون اضعف على عمال القطاع العام مما هو على عمال القطاع الخاص. ويختلف هذا الاثر أيضا ، الى حد بعيد ، بين الصناعة والأخرى بما ان حالات الركود وقد ازدوجت مع التغيرات الهيكلية لأجل اطول ، أدت الى هبوط في بعض الصناعات أكثر حدة من الهبوط في صناعات أخرى . لهذا السبب فقد هبط مستوى العمالة بحدة طوال السبعينات في صناعتي الصلب وبناء السفن وحديثا ، في صناعات السيارات ، وكذلك في بعض الصناعات ذات الكثافة في اليد العاملة كصناعة النسيج والملبوسات . ويعني التركيز الجغرافي المرتفع نسبيا في بعض هذه الصناعات الآخذة في الهبوط وجود معدل مرتفع جدا من البطالة في مناطق معينة ببلد من البلدان .

وأحد جوانب البطالة الاكثر ازعاجا في البلدان المتقدمة النمو ذات الاقتصاد السوقي هو النسبة الشديدة الارتفاع من الناس العاطلين عن العمل من بين الاقليات الاثنية وغيرها من الأقليات . ويشهد السود وغيرهم من الأقليات في الولايات المتحدة ، والمهاجرون في بعض البلدان الاوروبية ، معدلات بطالة اعلى بكثير من المعدلات الوطنية. وبما أن العمال المهاجرين لهم ، في أكثر الأحيان درجة عالية من التركيز الجغرافي ، سواء كان ذلك في مدينة او في حي ريفي منبوذ ، فان متوسط معدل البطالة مرتفع جدا في هذه الأماكن . وبالنظر للمعدلات المرتفعة للبطالة العامة عند الشبان فان نسبة الشبان العاطلين تكون مفرطة الكبر في بعض هذه الاماكن .

وتحمي العاطلين من الحرمان المادي ، الى حد بعيد ، التعويضات المادية التي تقدمها الحكومات والتي تمول بواسطة نظم الضمان الاجتماعي (٥) ومجموع الانفاق في مجال التعويض عن البطالة ذو شأن . فكان هذا المجموع يمثل النسب المئوية التالية من الناتج القومي الاجمالي في ١٩٧٩/١٩٨٠ (٦) :

اسبانيا	٢ر٠٢	بلجيكا	٢ر٤٧
استراليا	٠ر٨١	الدانمرك	٢ر٧٨
ألمانيا (جمهورية - الاتحادية)	١ر٢٥	السويد	٠ر٤٥
ايرلندا	١ر٦٧	سويسرا	٠ر١٢
ايطاليا	٠ر٤٠	فرنسا	١ر١٩

---

(٥) للاطلاع على المناقشة بخصوص البطالة وانعدام الأمن ، أنظر الفصل الأول ؛ وانظر الفصل الثالث فيما يتعلق بالضمان الاجتماعي .

(٦) The OECD Observer, No. 115 (March 1982)p.11 .

فنلنـــدا	٠ر٦٥	نيوزيلنـــدا	٠ر٣٢
كنـــدا	١ر٤٨	هولنـــدا	٠ر٥٥
المملكة المتحدة لبريطانيا العظمى وايرلندا الشمالية	١ر٠٤	الولايات المتحـــدة الامريكيـــة	٠ر٦٤
النرويـــج	٠ر٢١	اليابـــان	٠ر٣٩
النمســـا	٠ر٥٠	اليونـــان	٠ر٣٢

ويختلف حجم الاستحقاق المقدمة في اطار برامج الضمانات اختلافا كبيرا من بلد لآخر ويتوقف مجموع الاستحقاق على كل من معدل الاستحقاق ومدته . وفي معظم البلدان تقـــع معدلات الاستحقاقات النقدية في حدود ٦٠ الى ٧٠ في المائة من معدل عائدات الموظـف المؤمن ، ولو ان هذا المعدل قد يكون في حالات قليلة اعلى من ٨٠ الى ٩٠ في المائـــة عندما تدخل في ذلك علاوات اخرى كالاستحقاقات الاضافية للمعالين . وفي بعض الأحيـــان تخضع اعلى معدلات يمكن تقاضيها الى حدود قصوى للمكسب . وكان متوسط المدة في نهاية العقد ، يتراوح بين ٣٠ أسبوعا وفترة البطالة بأكملها مهما طالت . وكانت المدة القصـــوى في معظم البلدان المتقدمة النمو ذات الاقتصاد السوقي تتجاوز ٥٠ أسبوعا ، ولبعض البلدان ما ينص على تقديم مساعدة متناسبة مع الدخل لفئات معينة من العاطلين الذين استنفـــدوا الاستحقاقات العادية المدفوعة لهم تأمينا على البطالة .

وبالاضافة الى استحقاقات البطالة ، هناك عوامل أخرى تفسر الطريقة التي يواجه بهـا العاطلون حالتهم . وكما اشير الى ذلك في الفصل الاول نجد اكثر فأكثر أسرا يتحدد فيهـا الكاسبون . غير ان هناك بعض الادلة على ان البطالة في الطبقات الدنيا من المجتمع ، تمس كلا من الرجل وزوجته . " وهذه نتيجة لكون الأزواج والزوجات يتعرضون لمصاعب نفس ســـوق العمل المحلية ، واحتمال ان يكون الاشخاص الذين تكون امكانية التوظيف لديهم ضعيفـــة نسبيا (من حيث التعليم والتدريب) يميلون الى الانتماء الى نفس الأسرة . "(٧) والشبـان العاطلون يبقون زمنا أطول مع والديهم ويجدون موارد دخل في وظائف مؤقتة أو ، أحيانا ، يعيشون في هامش المجتمع .

وشهدت السنوات الأخيرة أيضا عددا متزايدا من الأشخاص الذين يشتغلون على أساس غير متفرغ . ومن السائد ، بوجه خاص ، أن تلجأ النساء الراشدات أكثر فأكثر الى العمـــل لبعض الوقت (وأحيانا الى العمل لبعض الوقت كشغل ثان) ، وكذلك ان يجمع الشبان بين الدراسة والعمل . وهذا جزئيا استجابة الى الحاجة الى تكميل الدخل في زمن يشهـــد صعوبات اقتصادية ، وجزئيا على قلة فرص العمل المتفرغ العامة ولو ان التفسير الاخير يلقـــي بعض الشك بخصوص مدلول طريقة قياس البطالة المستخدمة عادة .

وينظر الجزء الأخير من هذا الفصل في مسألة ظهور اقتصاد مواز ، الذى هو جزئيـا رد على مشاكل العمالة .

---

(٧) المرجع نفسه .

الهجـــرة الدوليـــة

لقد شهدت السنوات الاخيرة تحولات ملحوظة في نمط الهجرة وسرعتها . وفي حين ان تدفقات المهاجرين في العديد من بلدان الهجرة التقليدية قد توقفت عمليا أو ارتدت ، ظهرت بلدان مستقبلة جديدة . وما انفك مجموع عدد المهاجرين وحجم الحوالات التي يبعثها العمال الى اوطانهم تزداد بحدة منذ منتصف السبعينات وحتى زمن ليس ببعيد على الاطلاق .

وبالنسبة لعدد كبير جدا من الناس في جميع انحاء العالم تتأثر الظروف المعيشية تأثرا شديدا بكونهم يقيمون بمجتمعات هي ، بدرجات متفاوتة ، غريبة عنهم . هؤلاء هم المهاجرون الذين غادروا بلدهم للعيش والعمل في اراض أجنبية لفترات زمنية مختلفة الطول ولأسباب مختلفة . ويحدد عيشهم ، الى حد بعيد ، بمكانتهم في المجتمع المضيف الذي يتحدد رفاهه العام ، جزئيا ، بالمكانة التي يخصصها للمهاجرين . وفي نفس الوقت ، غالبا ما تزيد مكاسبهم بشكل ملحوظ في حجم الموارد الحقيقية المتاحة لبلدهم الاصلي وترفع مستوى المعيش وتغير اسلوب عيش جزء من السكان في الوطن .

ويختلف حجم السكان المهاجرين بالنسبة لمجموع السكان وكذلك تكوين السكان المهاجرين اختلافا كبيرا من بلد لآخر . وغالبا ما تحدد الحجم والتكوين الروابط التاريخية والاستعمارية واللغوية بين بلد المنشأ والبلد المضيف . غير أنه قد حصلت في الاعوام الاخيرة تغيرات ملحوظة في انماط الهجرة الجغرافية عندما فرضت بلدان من البلدان المستقبلة التقليدية رقابة صارمة على الاسباب الاقتصادية والاجتماعية ، فخلقت مجموعة من الظروف الاقتصادية المتغيرة بلدانا أخرى بوصفها مراكز جديدة للهجرة .

وكانت أوروبا الغربية منطقة هجرة رئيسية ، وذلك منذ بداية الخمسينات وحتى بداية السبعينات عندما قبلت ما يزيد على ٣٠ مليون عامل اجنبي . وكان معدل النمو الاقتصادي المرتفع وندرة اليد العاملة هما العاملين الرئيسيين الذين جلبا الهجرة . وأظهرها في الهجرة نحو أوروبا الغربية ، منذ منتصف السبعينات ، وذلك جزئيا كنتيجة التباطؤ الملحوظ في النمو الاقتصادي ولارتفاع البطالة ، ارتفاعا قليلا . وفي بعض البلدان ، كجمهورية ألمانيا الاتحادية وسويسرا ، هبط فعلا عدد العمال المهاجرين .

وتختلف بلدان أوروبا الغربية اختلافا كبيرا من حيث الحجم النسبي للسكان المهاجرين وكان المهاجرون ، في حوالي منتصف السبعينات يمثلون ١٦ في المائة تقريبا من مجموع سكان سويسرا ، وكانت هذه النسبة ٨ في المائة بفرنسا و ٧ في المائة بجمهورية المانيا الاتحادية ، و ٦ في المائة بالمملكة المتحدة . ومن ناحية اخرى كان الاصل الاثني للمهاجرين يختلف اختلافا كبيرا من بلد لآخر . هكذا ، فان نسبة كبيرة من السكان المهاجرين بجمهورية المانيا الاتحادية وسويسرا وعدد من البلدان الاخرى ، من اصل اوروبي ، في حين ان كلا من فرنسا والمملكة المتحدة قد استقبل عددا كبيرا من الاشخاص من البلدان النامية التي تربطها بهما علاقات تاريخيـــة .

وما زالت الولايات المتحدة بلد الهجرة الأكبر . وقد ارتفع عدد المهاجرين الشرعيين المقبولين بالبلد من حوالي ٤ر. مليون خلال منتصف السبعينات الى مايقدر بـ ٨ر. مليون في عام ١٩٨٠ . ومعروف ايضا ان عددا كبيرا من المهاجرين غير الشرعيين يدخلون البلد كل سنة . ولعل نسبة الاجانب لا تمثل اكثر من ٥ في المائة من مجموع السكان ، وذلك على الرغم من الاعداد الكبيرة المذكورة . ونسبة مرتفعة من المهاجرين من اصل اسباني امريكي ، غير انه قد حصلت زيادة كبيرة في عدد المهاجرين القادمين من البلدان الآسيوية في السنوات الاخيرة.

وكندا واستراليا هما البلدان الآخران اللذان لهما عدد ضخم من المهاجرين الحديثي الوصول . وما انفك صافي الهجرة يهبط بكندا منذ منتصف السبعينات. وما زال صافي الهجرة باستراليا يرتفع ويشهد نسبة متزايدة من المهاجرين القادمين من بلدان آسيوية .

وكان أهم تطور في السنوات الاخيرة ، من حيث أعداد المهاجرين على الأقل . ظهور البلدان المنتجة للنفط في الشرق الاوسط وشمال افريقيا بوصفها مناطق رئيسية للهجرة. وقد خلق الرخاء الاقتصادي المرتفع في هذه المناطق ، الراجع الى الزيادة المضاعفة في عائدات النفط ، زيادة كبيرة في الطلب على اليد العاملة . وقد دخل بلدان الشرق الاوسط هذه خلال السبعينات ما بين ٣ و ٤ ملايين من العمال الاجانب. وكان العمال الاجانب في منتصف السبعينات يمثلون نسبة ٨٠ في المائة من القوة العاملة بالامارات العربية المتحدة. وما يزيد على ٤٠ في المائة بالجماهيرية العربية الليبية والمملكة العربية السعودية . وفي المعدل ربما كانت نسبة لا تقل عن ٢٥ في المائة من مجموع السكان في البلدان المنتجة للنفط بالشرق الاوسط وشمال افريقيا من اصل اجنبي حديث . وقد جاء هؤلاء المهاجرين من خلفيات ثقافية مختلفة جدا . ففي حين قدمت اغلبية كبيرة من بلدان الشرق الأوسط ، جاءت نسبة كبيرة ايضا من باكستان ، وبنغلاديش ، وسري لانكا ، والفلبين ، والهند . ومن بين البلدان الاخرى المنتجة للنفط ، جلبت نيجيريا عددا كبيرا من العمال المهاجرين ومعظمهم من بلدان افريقية أخرى . وخلافا لما حصل في اوروبا وأمريكا ، نجد ان عددا لا بأس به من المهاجرين الذين هاجروا مؤخرا الى البلدان المنتجة للنفط يملك مهارات والبعض منهم يملكون مهارات عالية .

ويوجد حاليا عشرات الملايين من المهاجرين من اصل حديث نسبيا مشتتين عبر بلدان العالم الرخية أكثر من غيرها ، وهم مركزون في بعض البلدان أكثر من تركيزهم في غيرها . ومستوى عيش هؤلاء السكان في المتوسط أعلى بكثير ، ولا شك مما كان عليه أو مما قد يكون عليه في بلدانهم الاصلية : وفي الواقع ، هذا هو بالذات السبب الذي من أجله يهاجر معظمهم. والعديدون من بينهم على اتصال وثيق بأوطانهم. فما فعلوه ليس مجرد أنهم قد حسنوا مصيرهم الاقتصادي عن طريق الهجرة بل انهم قد ساهموا بشكل ملحوظ في تحسين ظروف عيش معاليهم وأقربائهم في الوطن . وما لا يقل عن ذلك اهمية هو أن حوالاتهم قد كان لها

أثر ايجابي كبير على ميزان مدفوعات بلدانهم . وبلغت الحوالات المرسلة من الشرق الأوسط وحده أكثر من نسبة ٥٠ في المائة مما يصدر عدد من هذه البلدان من سلع ، كباكستان ومصر في الاعوام الاخيرة ، مثلا .

ولم تقتصر الفوائد على المهاجرين وبلدانهم فقط . فالبلدان المضيفة قد استفادت هي الاخرى من الهجرة . وساهمت اليد العاملة الاجنبية في رخاء أوروبا ، وخاصة في مرحلتها التي شهدت ندرة في اليد العاملة . وقد شوهدت ظاهرة مماثلة منذ بداية السبعينات في البلدان المنتجة للنفط . وحتى عندما لا يكون البلد المضيف يشكو من ندرة في اليد العاملة لا يكون المهاجرون عبئا صافيا لأنهم لا يجيئون فقط بمواهبهم الى الاستهلاك وانما أيضا بقدراتهم على الانتاج .

ومع ذلك لم تكن الهجرة نعمة صافية للجميع ، بل تعين على كل من المهاجرين والمجتمعات المضيفة لهم ان يقاوموا مشاكل التكيّف التي لم يكن في جميع الحالات من السهل حلها . وسينشأ مشكل كبير عندما تكون الخلفية الثقافية للمهاجرين وطريقة عيشهم مختلفتين اختلافا شديدا عن الخلفية الثقافية للسكان المضيفين وطريقة عيشهم . فلم تكن العداءات بين الثقافات في هذه الظروف ، امرا غير مألوف ، ولم يكن العنف الموجه من المعادين ضد المهاجرين أمرا نادرا في بعض البلدان .

وهناك عامل ظاهر وراء هذا العداء هو أن المهاجرين يتركزون عادة في بعض المناطق او المدن وذلك على الرغم من ان حجم قطاع السكان المهاجرين صغير بالنسبة لمجموع السكان في معظم البلدان المتقدمة . وهذا ناشئ جزئيا عن رغبة المهاجرين في العيش معا في محيط من الظاهر انه غريب عنهم . غير ان ذلك ينتج عنه ايضا وجود ظاهر بدرجة ما للسكان المهاجرين في بعض المناطق ، في حين ان عددهم لا يتناسب مع عددهم الفعلي كنسبة من السكان المحليين . ويبدو هذا الوجود الظاهر للبعض دليلا مقنعا وكافيا على انهم " محتلين " من قبل المهاجرين . وتركيز السكان المهاجرين والعداوة المعارضة ازاءهم لهذا السبب قد حالا أحيانا دون ادماجهم في المجتمع المضيف .

وتوجد أيضا بالبلدان التي بها نسبة عالية من البطالة فكرة راسخة مؤداها أن المهاجرين قد انتزعوا من السكان المحليين وظائفهم . وأدى الأمر ببعض البلدان الأوروبية الى محاولة حل مشكل البطالة فيها جزئيا بارسال أكبر عدد ممكن من المهاجرين المؤقتين الى بلدانهم .

وبصرف النظر عما يترتب من أذى من الانتماء الى خلفية ثقافية مختلفة ، نجد أيضا ان نسبة كبيرة من السكان المهاجرين من ذوي الأصل الحديث مستوى ضعيف من المهارة والتعليم . لذلك فحتى اذا لم يكن هناك اى تمييز عنصري فان معظمهم يحصل في نهاية الأمر على وظائف بأجور منخفضة ويكون احيانا من جملة اول من يفصلون في أى فترة كساد .

وبصفة عامة نجد ان معدل البطالة عند المهاجرين اعلى بكثير من المعدل الوطني . وهناك نزعة الى ان ما للآباء من سوء الوضع ينقل الى اولادهم . فالصعوبات اللغوية ومنزلة الآباء الاجتماعية المتواضعة تسببا تقابلها احيانا صعوبات في دراسة الاطفال . واكتشف احيانا ان الاطفال من آباء مهاجرين اقل نجاحا في المدرسة من اطفال الآباء المحليين . وهكذا فان ساوء الهجرة تميل الى الاستمرار .

ومن بعض النواحي فان مشاكل المهاجرين الى الشرق الاوسط والى البلدان الاخرى المنتجة للنفط تشبه مشاكل المهاجرين في البلدان المتقدمة ، فيما عدا نطاق الهجرة وسرعتها . ويمثل السكان المهاجرون بالفعل نسبة كبيرة من مجموع السكان في هذه البلدان . وهذا في حد ذاته يزيد من خطورة المشاكل الاجتماعية المحتملة المتصلة بالهجرة . والمهاجرون الى الشرق الاوسط علاوة على ذلك ، يشكلون مجموعة غير متجانسة بدرجة اكبر بكثير من المهاجرين في أوروبا وأمريكا . ففي المملكة العربية السعودية مثلا توجد الآن أعداد كبيرة من العمال القادمين من ٢٠ بلدا مختلفا . فمن البديهي انه من الصعب ابقاء درجة مستصوبة من التماسك الاجتماعي في مثل هذا اللاتجانس . ويكون من المدهش في حالة نمو الهجرة نموا سريعا ، ألا تنمو ايضا بعض المفاسد المتصلة بذلك . فقد نقل ان وسطاء لا ضمير لهم يستغلون المهاجرين . وعلاوة على ذلك لم يتم بعد في عدة بلدان وضع الاطار القانوني والمؤسسي لحماية مصالح العمال ، في شكل توفير معاشات التقاعد والضمانات ودفع تعويضات انهاء الخدمة .

تطور اقتصاد موازٍ

هناك جانب من جوانب الظروف الاجتماعية ، يبدو أنه يكتسي قدرا من الاهمية في الاعوام الاخيرة هو ظهور وتطور ما سمي بتسميات شتى كالاقتصاد " الموازي " أو " السري " او " الاسود " . ولهذا الاقتصاد الموازي خاصية أساسية هي ان العمالة والدخل المحصل في ظل هذا الاقتصاد ، يظلان غير مسجلين ولا يندرجان بناء على ذلك في القياس الرسمي للناتج القومي الاجمالي والعمالة . فالاحصاءات الرسمية تستخف اذا بهذين العنصرين الهامين . ويشمل الاقتصاد الموازي انشطة اقتصادية غاية في التنوع . وبحكم تعريفه يمكن ان يشمل جميع الانشطة الاقتصادية المشروعة والمدرة للدخل ولكن بدون ان يعلن عنها ، وكذلك الانشطة غير المشروعة كالاتجار في المخدرات وغير ذلك من الانشطة الاجرامية . وقد تشمل امثلة للانشطة المشروعة زراعة بقول في الجنائن الخاصة ، وما يقوم به مصلح ميكانيكي من تصليحات في اوقات فراغه مقابل أجر ، أو الطبيب الذي يدفع المريض مبلغا من النقود ولا يعلن عنه في جملة مداخيله الخاضعة للضريبة . وعادة لا تندرج في تعريف الاقتصاد الموازي الا الصفقات المنطوية على مدفوعات نقدية ، ولا تندرج فيه صفقات المقايضة أو أنشطة الكفاف كأن ينتج الانسان غذاءه . والاقتصاد الموازي موجود بالبلدان المتقدمة النمو ذات الاقتصاد

السوقي ، وبالبلدان ذات الاقتصاد المخطط مركزيا ، وبالبلدان النامية ، ولو أن طبيعته ونطاقه يختلفان من بلد لآخر . ومع ذلك بذلت محاولات لوضع تقديرات لحجمه ، ولا سيما في البلدان المتقدمة النمو ذات الاقتصاد السوقي . وتضع مختلف التقديرات في الولايات المتحدة حجم هذا الاقتصاد مابين ٦ و ١٠ في المائة من الاقتصاد المعلن أو المقيس وذلك بالنسبة لمنتصف السبعينات . ويضعه تقدير من التقديرات في حوالي ١٤ في المائة بالنسبة لعام ١٩٨٠ ، في حين يضعه تقدير آخر في نسبة عالية هي ٢٦ في المائة بالنسبة لأواخر السبعينات . وهناك أيضا مايدل على ان هذا الاقتصاد قد نما بسرعة تفوق نمو الاقتصاد المعلن . وفي المملكة المتحدة ، تتراوح التقديرات لحجم الاقتصاد الموازي بين ٤ و ٨ في المائة من الناتج القومي الاجمالي خلال منتصف السبعينات ، وكان نمو هذا الاقتصاد ، هنا ايضا اعلى من نمو الناتج القومي المقيس . وبالنسبة لايطاليا هناك مايدعو الى الاعتقاد ان الاقتصاد غير المعلن يساوي على الاقل ١٠ في المائة من الاقتصاد المعلن .

ويبدو تطور الاقتصاد الموازي في المجتمعات ذات النظم الاجتماعية السياسية المختلفة والتي هي على مستويات مختلفة من التنمية الاقتصادية ، ردا على المشاكل السائدة على نطاق واسع . فهو يعبر عن سعة حيلة أفراد يستغلون المنافذ الموجودة في النظام القانوني لجميع المجتمعات ، اما لأنهم يعانون من البطالة او نقص في العمالة ، أو لأنهم لا يمنحون أجورا كافية او لمجرد الرغبة في زيادة دخلهم . وهو يعكس كون ان عددا قليلا جدا من المجتمعات في امكانها ان تتفادى ، عن طريق تحقيق توافق في الآراء أو وضع قواعد سلوك متفق عليها الى حد بعيد او فرض رقابة صارمة بواسطة بيروقراطية كلية النفوذ وكلية الوجود ، اعمالا هي غير شرعية ولكنها تعود على الأفراد بالنفع ولا تضر في جميع الاحوال بالجماعة . وهو يوحي ايضا مع ذلك بنموه الظاهر والدعم الواسع النطاق الذي يحظى به عادة ، بنوع من الاضمحلال في بنية المجتمع . والظاهر ان المجتمعات العصرية المدارة بطريقة بيروقراطية تولد عددا من وسائل علاج لا تخدم دائما صالح التماسك الاجتماعي .

Blank page

Page blanche

الجزء الثاني

التغيرات في عناصر الحياة السليمة

الفصل الخامس

الغذاء والتغذية

يعيش الملايين من الناس على غذاء يومي أقل من الكافي بكثير . وفوق هذا ، هناك ملايين آخرون تنقصهم الأغذية اللازمة بصفة دائمة لتوفير كمية من السعرات الحرارية والمغذيات الكافية للتنمية الكاملة للأطفال ، والصحة الجيدة بعد البلوغ ، وفرصة جيدة للبقاء حتى الشيخوخة ، هذا مع مراعاة الفوارق في السن ، والظروف ، والجهد المبذول . ويحيا بعض هؤلاء الناس في مناطق تؤدي فيها النغمات الموسمية للحياة الزراعية ، في ظروف معيشة الكفاف أو شبه الكفاف ، الى فترات دورية من الجوع وحتى المجاعة . وهنالك أيضا من يعيشون حياة الكفاف على حصص من الأغذية تقل عما يعتبرونه عاديا أو كافيا ، بل تكون في كثير من الاحيان أقل بكثير من ذلك . ومن الممكن ان يكون هؤلاء الناس قد رحلوا نظرا لاضطرابات اقتصادية أو اجتماعية أو لتغيير التكنولوجيا ، أو أن يكونوا قد حرموا فجأة من وسائل انتاج أو شراء كمية ونوع الأغذية التي اعتادوا عليها . وقد يكونوا ضحايا مؤقتين لاضطرابات سياسية أو نكبات شخصية أو ان يكونوا ضحايا الكوارث الطبيعية لمدة أطول .

مازالت مشكلتا عدم الاستقرار ونقص التغذية هما المشكلتان الغذائيتان الواضحتان البيّنتان الآن ، كما كانتا عليه سنة ١٩٦٩ ، عند اعتماد اعلان التقدم والتنمية في الميدان الاجتماعي . ومازال الهدف الواسع للاعلان ، وهو القضاء على الجوع وسوء التغذية (١) قائما ، وقد شدد عليه منذ ذلك الوقت في عدد من الاعلانات والقرارات الدولية .

أبعاد الجوع وسوء التغذية

تختلف التقديرات العالمية لعدد الناس الذين يعانون من الجوع بمقتضى معيار التغذية المعتمد والافتراضات القائمة بشأن توزيع استهلاك الأغذية داخل البلدان والأسر . وتتراوح هذه من رقم ١٠٠ مليون ، الذي تم الحصول عليه بتطبيق تعريف ضيق تحليلي للجوع الى رقم متضخم يبلغ ٥٠٠ مليون . ويدل التقدير الاخير ، الوارد من منظمة الأمم المتحدة

---

(١) المادة ١٠ (و) . وتأييدا لهذا ، طالب الاعلان بزيادة وتنويع الأغذية والانتاج الزراعي . وشدد الاعلان أيضا على اعتماد تدابير من شأنها تعزيز وتحسين التأثير التغذوي للانتاج الغذائي الموسع ، والتعجيل في القضاء على العوامل التي تسهم في زيادة مستويات الجوع وسوء التغذية .

للأغذية والزراعة ، ان عدد الناس الذين لا يحصلون على غذاء كاف يبلغ ٤٣٠ مليون على الأقل (٢) .

ان حالات الجوع ونقص التغذية أعلى بوجه عام في البلدان التي تقع على مستويات دنيا من التنمية الاقتصادية ؛ الا أن للاستراتيجية الانمائية التي تطبق أهمية فائقة في تحديد امدادات الاغذية المتوفرة ، مع مراعاة الامكانيات الاقتصادية للانتاج المحلي وبدائل التخصص مقابل الاغذية المستوردة . وفضلا عن هذا ، هناك عوامل داخلية عديدة أخرى تؤثر على مدى النقص التغذوي واخطار سوء التغذية الشديدة . وتسبب درجة عدم المساواة في توزيع الدخل وانخفاض القدرة الشرائية لدى الطبقات الدنيا الاختلافات الرئيسية فيما بين الناس في استهلاك السعرات الحرارية . وأن ندرة فرص العمل والطبيعة الموسمية لانتاج الاغذية في المجتمعات الزراعية ذات أهمية أيضا . وبكيفية مماثلة ، فان التحضر وانعدام السياسات التغذوية يزيدان من تأزم المشكلة . ويمكن ملاحظة آثار جميع هذه العوامل مجتمعة في المستوى الوطني لمتوسط استهلاك الفرد من السعرات الحرارية (الجدول ١) .

يكون نقص التغذية أكثر ما يكون وضوحا وبروزا في المدن الكبرى داخل البلدان النامية ؛ الا أن أكبر عدد من الجياع يوجد في الريف : في افريقيا ، بين الفلاحين أو مزارعي الكفاف ؛ وفي آسيا ، بين من لا يملكون الأرض أو أصحاب الأرض والمحاصين الذين يزرعون الأراضي الصغيرة للغاية ؛ وفي أمريكا اللاتينية ، بين الفئات الاثنية والهامشية ويشمل الجياع على حد سواء من يكسبون عيشهم بصفة رئيسية بزراعة الاغذية بالاضافة الى اولئك الذين يعتبر الطعام بالنسبة لهم هدفا رئيسيا لانفاق النقود .

وفي معظم البلدان ، يبدو أن النقص في التغذية يكون أشد خطرا بين الاطفال الذين يقل عمرهم عن خمس سنوات . ووفقا لبعض التقديرات فان ما يقرب من ثلث هؤلاء الاطفال يعانون من أشكال مختلفة من سوء التغذية . وتدل الدراسات التحليلية التغذوية على أن هناك علاقة متبادلة بين دخل الفرد وحالات الهزال التدريجي الناجمة عن سوء التغذية . وفي الوقت ذاته ، فان استمرار التغذية بواسطة الرضاعة ، وعدد الأطفال ومستوى تعليم الامهات تعتبر عوامل هامة أيضا .

وتكون حدة سوء التغذية الموسمية ، وخاصة أثناء فترات المطر والفترات السابقة للحصاد ، عالية للغاية في المجتمعات الزراعية التي تعتمد امداداتها الغذائية الى حد كبير على الانتاج

---

(٢) منظمة الأمم المتحدة للأغذية والزراعة . " الزراعة : نحو سنة ٢٠٠٠ " (روما ، ١٩٨١) . لا يشمل الرقم تقديرات للصين ، حيث يعاني عدد كبير من الناس من سوء التغذية بالرغم من اعتماد نظام أمن غذائي لكفالة حصة دنيا لجميع المواطنين .

المحلي ؛ وحيث يوجد نقص في منشآت تخزين الأغذية ، كما هو الحال في مجتمعات الزراعة المعيشية ؛ وحيث تنقص القدرة الشرائية نظرا لازدياد حالات البطالة الموسمية . ويتزامن الجوع الشديد بين أكثر الفئات تعرضا للضرر في المناطق الريفية مع فترات النشاط الزراعي الذى يبلغ الذروة وهو الوقت الذى تبلغ فيه الحاجة الى النّقد زروتها لشراء المواد الأساسية الغذائية وغيرها ، وهذا يكون بالنسبة لما هو متوفر . وفضلا عن هذا ، فان الامتزاج بين التقلبات الموسمية في الانتاج المحلي وتكرر مواسم الحصاد السيئة يقللان من قدرة الفئات الناقصة التغذية من الحصول على المواد والمهارات المطلوبة لتحويل امكانيات الانتاج المحلي . ولهذا ، فان النقص في الغذاء والقصور المتكرر ليسا فقط سمتين أساسيتين من سمات العيش في الريف في البلدان النامية ، بل تحدان أيضا من فرص تحسين الظروف المعيشية .

الجدول ١ — متوسط الامدادات من السعرات الحرارية للفرد كنسبة مئوية من الاحتياجات الاجمالية في بلدان نامية مختارة في السبعينات

(البلدان مرتبة ترتيبا تنازليا حسب كمية الامدادات)

المنطقة	٩٠ وأقل	٩١ — ١٠٠	١٠١ — ١١٠	١١١ وما فوق
افريقيا	جمهورية تنزانيا المتحدة *	جمهورية افريقيا الوسطى	مدغشقر*	تونس*
	مالي*	ملاوي	زائير*	موريشيوس
	كينيا *	رواندا	مصر*	ساحل العاج
	أوغندا*	بوروندي*	زمبابوي*	الجماهيرية العربية الليبية
	توغو	غامبيا*	ليبريا*	
	النيجر	السودان*	المغرب	
	فولتا العليا	بنن	جمهورية الكاميرون المتحدة	
	غينيا*	ليسوتو	الكونغو*	
	موزامبيق*	الصومال*	غابون	
	اثيوبيا*	سيراليون*		
	تشاد	نيجيريا		
	انغولا*	السنغال*		
	غانا*	سوازيلند		
	زامبيا*	الجزائر*		
	موريتانيا			
	بوتسوانا*			
آسيا	بنغلاديش	اندونيسيا	بورما	جمهورية كوريا
	الهند	باكستان	الجمهورية العربية السورية	ايران*
	افغانستان*	نيبال*	ماليزيا	سنغافورة
	الأردن	سري لانكا	المملكة العربية السعودية	هونغ كونغ
	جمهورية لاو الديمقراطية الشعبية	تايلند	الصين	جمهورية كوريا الديمقراطية الشعبية
	كمبوتشيا الديمقراطية*	الفلبين	منغوليا	
	اليمن*	العراق		
		فييت نام		
امريكا اللاتينية	بوليفيا	هند وراس	نيكاراغوا	باراغواي
		السلفادور	غيانا	جامايكا
		غواتيمالا	شيلي	اوروغواي
		كولومبيا	البرازيل	المكسيك
		الجمهورية الدومينيكية	بنما	كوستاريكا
		اكوادور	فنزويلا	الأرجنتين
		بيرو		
عدد البلدان	٣٤	٣٩	٢١	١٥

المصدر: مكتب بحوث التنمية وتحليل السياسات في ادارة الشؤون الدولية الاقتصادية والاجتماعية، الأمانة العامة للأمم المتحدة، اعتمادا على منظمة الأغذية والزراعة، حالة الأغذية والزراعة (روما، ١٩٨٠) ومنظمة الأغذية والزراعة، النشرة الشهرية للاحصائيات، تشرين الثاني/نوفمبر ١٩٨١.

(أ) البلدان النامية التي توفر بيانات تتعلق بها.

(ب) تشير البيانات الأساسية الى فترة ١٩٧٥-١٩٧٧.

وضع خط تحت البلدان التي اعتراها انخفاض في النسبة المئوية للاحتياجات في فترة ١٩٧٢-١٩٧٤ الى ١٩٧٥-١٩٧٧. ووضعت نجمة بجانب البلدان التي قد تكون حالة الامدادات الداخلية قد تدهورت فيها في فترة ١٩٧٥-١٩٧٧ و ١٩٧٩-١٩٨١.

وبالنسبة لعدد كبير من الناس الذين يكسبون عيشهم بصفة رئيسية من انتاج الاغذية ، سواء لاستعمالهم بصفة أساسية أو من أجل السوق ، فان العامل الحاسم في الجوع هو قدرتهم على انتاج الغذاء الذى لا يكفي حاجاتهم الغذائية وحاجات من يعولون فحسب بل ويتعدى ذلك لتغطية جميع حاجاتهم الأخرى . ولابد لمن يكون انتاجهم الصافي منخفضا بالنسبة لجميع حاجاتهم أن يبيعوا أو يقايضوا جزءا من الاغذية التي قد يحتاجون اليها لمواجهة تكلفة الاحتياجات الاخرى . وان استكمال الادوات المنزلية والملابس والسلع الأخرى مثل الكيروسين ووسائل النقل والادوية ، والتكاليف المرتبطة بارسال الطفل الى المدرسة ، والاعراس ، والالتزامات الاجتماعية الاخرى كلها تزاحم الاحتياجات الغذائية . وبالنسبة لمنتجي الاغذية الذين اصبحوا فقراء ، فان الموقف لا يختلف في الواقع عما هو عليه بالنسبة للآخرين الذين يزاولون حرفا لا تشمل انتاج الاغذية وتكون قدرتهم الشرائية ناقصة أيضا . الا أن هؤلاء يعانون من عائقين اضافيين يتمثلان في أنهم مهددون بصفة خاصة بعجز موسمي ويتضررون تضررا مزدوجا من جراء مواسم الحصاد السيئة التي تؤدى الى نقص في أغذيتهم ونقودهم .

والتقديرات العالمية والقطرية لمجمل عدد الناس الذين يعانون من النقص في التغذية تعتمد على مقاييس الاحتياجات التغذوية التي تمثل الحد الادنى لفئات محددة من السكان — الرجال ، والنساء ، والمراهقون ، والأطفال — الا أنها تفوق تلك التي تعتبر عادية أو ملائمة في المناطق النائية . وقد يكون هناك ، كما كان في كثير من الأحيان ، فرق كبير بين المعايير المجردة للاحتياجات والادراك المحلي للسلامة الغذائية . ويساعد الفرق على ابراز الحقيقة القائلة بأن هناك جانبا مطلقا وجانبا نسبيا للجوع ؛ وان تقديرات الفجوات في السعرات الحرارية وحالات النقص التغذوى تشمل دائما أحكاما معيارية لمستوى استهلاك الأغذية المرغوب فيه أو المطلوب ؛ وأن النقص في الأغذية لا يمكن أن يفصل عن عناصر الحرمان ، الاخرى التي قد تكون أشد ، وان لم تكن ذات طابع " أساسي " واضح . وفي الوقت ذاته ، فان الفوارق في وزن الجسم ، والحجم ، والعمر المرتقب والتعرض للمرض تبرز آثار مستويات تغذوية مختلفة .

ومهما كانت التقديرات المحددة لمدى الجوع في العالم ككل ، فان المقارنة بالماضي تدل على أن هناك تقدما على مدى السنين — وان كان تقدما شاذا وغير منتظم ، الا أنه تقدم على أى حال . وحتى التطرف الكبير في مدى التقديرات المتوفرة يدل على احراز بعض التقدم خلال الـ ٢٠ سنة الماضية ، اذ انه يدل على وجود عدد يكاد يكون ثابتا من الجياع في بداية الستينات والثمانينات على حد سواء ، بينما زاد عدد سكان العالم في المدة التي تقع بين هاتين الفترتين بما يقرب من النصف . وتدل مقارنة من هذا القبيل على أن واحدا من كل عشرة أشخاص تقريبا يجوع الآن ، بينما كان يجوع واحد من كل ستة أشخاص قبل عقدين . وتؤيد الاتجاهات الطويلة الأجل في الانتاج الغذائي أيضا الرأى القائل بأنه احرز بعض التقدم للتقليل من الجوع .

../..

الاتجاهات في توفير الأغذية

تمكن انتاج الأغذية العالمي من التفوق على الزيادة في عدد السكان خلال السبعينات كما حصل في الستينات ، وقد يكون هذا صحيحا أيضا بالنسبة للخمسينات . كما أن التجارب العامة للبلدان النامية ككل ، بما في ذلك البلدان ذات الاقتصاد السوقي والبلدان ذات الاقتصاد المخطط مركزيا ، كانت تتسم بتزايد انتاج الأغذية بالنسبة للفرد . وبالمقارنة بزيادة مقدارها ٢ر٥ في المائة تقريبا في السكان سنويا في الستينات وأقل من ٢ر٥ في المائة في السبعينات زاد الانتاج الغذائي الاجمالي بمعدل ٣ في المائة سنويا في كل من العقدين . وبعد بداية بليغة في أول السبعينات ، زاد انتاج الأغذية زيادة سريعة في منتصف العقد ، عندما بلغ معدلها ٤ في المائة سنويا . وتدنت الزيادة في النصف الثاني من العقد ، خاصة في نهاية العقد ، الى أقل من ٣ في المائة . وتدل التقديرات الأولية على أن هناك بداية حسنة نسبيا في العقد الجديد (الجدول ٢) .

الجدول ٢ - المتوسط السنوي لمعدل النمو في انتاج الأغذية
حسب المناطق ، للفترات ١٩٧١ - ١٩٨١

(النسبة المئوية)

الاقتصاد	١٩٧١-١٩٧٥	١٩٧٦-١٩٨٠	١٩٨٠-١٩٨١
البلدان المتقدمة النمو ذات الاقتصاد السوقي	٢ر٥	١ر٩	١ر٦
البلدان النامية ذات الاقتصاد السوقي	٢ر٩	٢ر٦	٣ر٨
افريقيا	١ر٧	٢ر٠	١ر٨
امريكا اللاتينية	٢ر٩	٣ر٧	٣ر٦
الشرق الأدنى	٣ر٩	٢ر٥	٠ر٧
الشرق الأقصى	٢ر٩	٢ر٤	٣ر٥
البلدان ذات الاقتصاد المخطط مركزيا	٢ر٥	١ر٧	١ر٦

(يتبع)

الجدول ٢ (تابع)

الاقتصـــاد	١٩٧١-١٩٧٥	١٩٧٦-١٩٨٠	١٩٨٠-١٩٨١
آسيـــا	٣ر١	٣ر١	٩ر٢
اوربا واتحاد الجمهوريات الاشتراكية السوفياتية	٢ر١	٧ر٠	٠ر١

المصدر : مكتب بحوث التنمية وتحليل السياسات في ادارة الشؤون الدولية الاقتصادية والاجتماعية ، الأمانة العامة للأمم المتحدة ، اعتمادا على منظمة الأمم المتحدة للأغذية والزراعة ، النشرة الشهرية للاحصاءات ، تشرين الثاني /نوفمبر ١٩٨١ .

كان محصول الحبوب الردئ في بداية السبعينات ، وفي فترة ١٩٧٢-١٩٧٤ التي منيت بنكسات في الانتاج في بعض البلدان الأكثر تقدما في نموها الاقتصادي ، مسؤولا الى حد كبير عن أزمة الأغذية ، أو بعبارة أدق أزمة " الحبوب " التي طرأت في منتصف العقد . ومنذ ذلك الحين ، زاد انتاج الحبوب باطراد ، بالرغم من تعثره مرة ثانية عند مشارفة العقد على نهايته ، وارتفاعه من جديد في سنتي ١٩٨٠ و ١٩٨١ .

وكانت التجارب الطويلة الأجل للعديد من البلدان في افريقيا تختلف اختلافا شديدا عن الاتجاه الشامل . فقد انكمش متوسط الامدادات من الأغذية للفرد من السكان في المنطقة الافريقية في مجملها بنسبة العشر اوال مدة العقد . واذا راعينا الحالة الأولية ، وجدنا أن الأثر على ملايين الناس كان سيئا للغاية . وكذلك فان تواتر فترات عدم الاستقرار السياسي والاضطرابات الأهلية والجفاف الطويل قد أسهم في ابقاء ملايين الناس جياعا وفي زيادة انخفاض مستوى التغذية العام في القارة .

ولازمت التقلبات الحادة انتاج العديد من البلدان ، حتى عندما كان الاتجاه الى أعلى . وضمن البلدان التي وجدت صعوبة في زيادة الانتاج زيادة تنسجم مع الزيادة في عدد السكان أو الزيادة في القدرة الشرائية ، كما يستدل من الاتجاهات الطويلة الأجل في انتاج الحبوب (الجدول ٣) تمكنت بلدان عديدة من موازنة جزء كبير من النقص في الامدادات المحلية عن طريق الواردات . ومثلت واردات الأغذية المتزايدة لعديد من البلدان ذات الدخل المتوسط ، حتى عند استيرادها الأغذية بأسعار مرتفعة ، عبئا أصغر نسبيا على موارد عملاتها الأجنبية اذ أن ايرادات الصادرات احتفظت بارتفاعها وقلصت النكسات الاقتصادية التي وقعت في نهاية العقد وفي بداية الثمانينات من جديد العملات الاجنبية المتوفرة للعديد من البلدان النامية للحصول على الواردات اذا ما طرأت نكسات مؤقتة في انتاج الغذاء محليا . وعرضت القدرة الشرائية المنخفضة لدى الفئات الحضرية وغيرها العديد من العمال الاشد فقرا لاخطار الجوع من جديد .

الجدول ٣ ــ انتاج الحبوب بالنسبة لزيادة السكان والطلب على الحبوب في بلدان نامية مختارة خلال الفترة ١٩٦١-١٩٦٥ وأواخر السبعينات *

المنطقة	البلدان التي انخفض فيها السكان	البلدان التي لم تساير سرعة نمو السكان	البلدان التي سايرت سرعة نمو السكان دون أن تساير سرعة نمو الطلب على الحبوب	البلدان التي سايرت سرعة نمو السكان وسرعة نمو الطلب على الحبوب معا	المجموع
البلدان التي سجلت نموا في الانتاج					
افريقيا	١١	٢٠	٣	٣	٣٧
آسيا والشرق الأقصى	٢	٨	—	٨	١٨
امريكا اللاتينية	٦	٩	٥	٥	٢٥
الشرق الأدنى	٧	٣	١	٣	١٤
جميع المناطق	٢٦	٤٠	٩	١٩	٩٤

المصدر : منظمة الأمم المتحدة للأغذية والزراعة ، حالة الأغذية والزراعة ، ١٩٨١ ، (الوثيقة C 8/12) ، روما ، أغسطس ١٩٨١ .

* بلدان الاقتصاد السوقي التي توفرت البيانات عنها .

Arabic
Page 95

زادت حالات الطوارئ الغذائية التي أبلغ عنها والتي كانت ذات طبيعة محلية أو وطنية في بداية العقد الجديد . ولم تزد شحنات الحبوب بمقتضى خطط المعونة الغذائية ، وبقيت تتراوح بين ٩ مليون و ٥ر٩ مليون طن مما يعادل الحبوب منذ سنة ١٩٧٦/١٩٧٧ . ومثلت هذه الشحنات للبلدان ذات الدخل المنخفض ١٧ في المائة من وارداتها الاجمالية من الحبوب في سنة ١٩٨٠/١٩٨١ ، بعد ان انخفضت من ربع الشحنات في سنة ١٩٧٦/١٩٧٧ تقريبا ونصف الشحنات في بداية الستينات .

ومن الممكن القول ان الحالة العامة للامدادات تحسنت كثيرا الان ، اذا قورنت بما كانت عليه قبل عقدين ، مع ان أسواق الاغذية أصبحت أشد تقلبا بكثير . ويمكن اعتبار الادراك المتزايد لضرورة الحد من حالات الجوع المترتبة على فقدان المحاصيل وتحسن الزراعة بوجه عام في البلدان النامية بحيث تكون قادرة على الاحتفاظ بمكاسب الانتاج في الماضي للاستفادة منها في المستقبل أهم انجازين على المدى الطويل تم احرازهما في السبعينات .

تغيير مجالات التركيز في السياسات العامة

ما زال توفير الأغذية نشاطا محليا أو وطنيا الى أقصى درجة ممكنة . يعيش ثلاثة أرباع سكان العالم في بلدان تتمتع باكتفاء ذاتي بنسبة ٩٥ في المائة أو أكثر من ذلك ، وهذا يعني أن بامكان امداد الأغذية الاجمالي المحلي أن يواجه الطلب - ومع ذلك فان نسبة الـ ١٠ في المائة من انتاج الغذاء العالمي المتاجر به دوليا تعتبر نسبة هامة ، وغالبا ما تمثل الفرق الحاسم بين الاكتفاء (أو عدم الكفاية العادية) والفاجعة ، وتضاءل اكتفاء البلدان النامية الذاتي في مجمله بالايراد خلال العقدين الماضيين بالرغم من انه ما زال مرتفعا . وازداد حجم استيراد الأغذية بمعدل سنوي قدره ٤ في المائة تقريبا ؛ وازداد استيراد الحبوب بنسبة ٣ في المائة في الستينات وضعف هذا المعدل في السبعينات . وبالنسبة لحصة البلدان المتقدمة النمو ذات الاقتصاد السوقي باعتبارها مورد للأغذية التي تستوردها البلدان النامية ، فقد زادت من دون النصف في أوائل الستينات الى ما يربو على الثلثين في أوائل الثمانينات .

وتختلف السياسات حيال انتاج الأغذية أيضا حسب فئات البلدان والفترات الزمنية . ففي البلدان المتقدمة النمو ذات الاقتصاد السوقي أدت القوة السياسية للمصالح الزراعية الى اتخاذ سياسات شديدة الدعم أعطت حوافز قوية لتوسيع الانتاج . وأدت سياسات الدخل ودعم الأسعار التي يعززها مستوى حمائي عال في بعض الحالات الى وجود فائض في الانتاج وتراكم مخزونات المنتجات الغذائية التي تم التخلص منها في السوق العالمي بأسعار تقل عن التكلفة ، مما أدى الى الاستيلاء على سوق المنتجين الآخرين ، بما في ذلك البلدان النامية . وأدت السياسات الشديدة الدعم ، التي كانت تمارس في كثير من الأحوال على حساب الجزء غير الزراعي من المجتمع ، الى زيادة سارة في العرض العالمي ، الا أنها في الوقت ذاته قللت المكافآت والحوافز لزيادة الامدادات في أجزاء أخرى من الاقتصاد العالمي . وكانت اعتبارات اعطاء أولوية للتصنيع تسيطر على الموقف السياسي في العديد من البلدان النامية . وأدى هذا - بشكل أو بآخر ، في مجال سياسة الأسعار في كثير من الأحيان ، الى عرقلة نمو الانتاج . وفي مجال المنافسة من أجل موارد التنمية ، عومل القطاع الغذائي في كثير من الأحيان بوصفه مدعيا متخلفا أو عومل باشحاح مفرط أو تم نقل الموارد بجملتها من القطاع .

وشكل الانفاق العام على الأغذية في شكل مساعدات مالية للمستهلكين عقبة للمنتجين وخلق نظاما مزدوجا للسعر على مستوى البيع بالتجزئة . وزاد هذا ، بالاضافة الى نظام الضرائب وأسعار العملة التي يرتفع غالبا سعر صرفها عن قيمتها الحقيقية ، من تكلفة الأغذية المنتجة محليا بالقياس بالأغذية المستوردة . وبدأت المواقف تتغير في أواخر الستينات وبداية السبعينات وأخذت الأمور تسير الآن في اتجاه مخالف اذ ان الحكومات ومؤسسات التنمية الدولية على حد سواء تعطي أولوية أعلى بكثير لانتاج السلع الغذائية الرئيسية .

كما ساعد التقدم الحاصل في تكنولوجيا انتاج الحبوب في التشديد على الهدف الرامي الى زيادة الاكتفاء الذاتي الوطني في الأغذية . وكان توسيع تشكيلات البذور المرتفعة الغلة وانتاج الحبوب يمثلان جوهر السياسة الغذائية حتى بداية السبعينات . وأسهم هذا في نواح عديدة في تقليل النقص على المستوى القطري وتحسين امدادات الأغذية العالمية .

وتواجه استراتيجية تحسين التغذية التي تشدد على زيادة انتاج الأغذية الآن عراقيل خطيرة في بعض المجالات نظرا للتغييرات الايكولوجية والديمغرافية . وتبرز هذه بوضوح في أجزاء كثيرة من افريقيا . ويدل تقدير أجري مؤخرا على أن كثافة السكان في المناطق الأكثر جفافا المنتجة للماشية مازالت أكبر من الكثافة التي يمكن تحملها عندما تكون مستويات الأغذية عادية . وفي المناطق المدارية الأكثر دفئا ، التي تكون فيها مدة انتاج الأغذية ١٥٠ يوما أو أكثر ، وهي المناطق التي تحتوي على ثلاثة أرباع سكان افريقيا تقريبا في الوقت الحاضر ، هناك امكانية لدعم ما يتراوح بين ٣ و ٤٠ ضعف مستوى السكان الراهن (يتوقف هذا على كثافة استخدام المدخلات الزراعية) ، الا أن الأرض غير موزعة بالتساوي بين البلدان . ولهذا ، فقد يواجه عدد متزايد من البلدان الافريقية نقصا مستمرا في انتاج الأغذية محليا (٣) . ويتطلب عكس اتجاه الاندفاع الى انتاج غذائي للفرد أكثر انخفاضا بذل جهود رئيسية لتحديث الزراعة في جميع المناطق الايكولوجية الرئيسية واحداث تحولات طويلة الأجل في انماط توزيع السكان ، ويجري التشجيع على ذلك في اطار تخطيط انمائي مكاني شامل .

وصاحب التشديد المتزايد على انتاج الأغذية الادراك بانه لا يمكن الاعتماد عليه لتوفير حل كامل للجوع . ويحبذ النهج الأخير مزيجا من التدابير : كفالة الامدادات بتكلفة معقولة في أوقات اخفاق المحاصيل المحلية أو أوضاع السوق المتقلبة ؛ والعمل ، بوسائل مباشرة ، لضمان زيادة استيعاب الأغذية من قبل فئات معينة من الناس الذين هم في أشد الحاجة اليها ؛ وزيادة القدرة الشرائية لفئات الدخل المنخفض ، بما في ذلك منتجو الأغذية الأشد فقرا .

وبعد النكسات التي تعرضت لها المحاصيل على نطاق واسع في فترة ١٩٧٢-١٩٧٤ ونضوب احتياطي الأغذية في العالم فيما بعد ذلك ، أصبحت كفالة المخزون والاستقرار بمثابة عوامل أهم في سياسات التغذية والأغذية على الصعيدين الوطني والدولي . وان رد الفعل تجاه النقص في الامدادات والقدرة المتناقصة لبلدان الدخل المنخفض في الحصول على امدادات كافية قد نشطا الجهود لانشاء مخزونات أغذية وطنية ، ونظام أمن غذائي دولي ، ووضع اجراءات لتثبيت أسعار سلع زراعية رئيسية عديدة . واعتمد عدد أكبر من البلدان استراتيجيات وطنية للأغذية .

---

(٣) G.#M. Higgins, A.#H. Kassam, L. Naiken and M.#N. Shah, "Africa's agricultural potential", CERES, FAO review of agricultural development No. 83 (vol. 14, No. 5), pp. 13-21.

وانشئت برامج لاحتياطي الأغذية أيضا في بعض البلدان ، الا ان ادارتها الفعالة مازالت تتعثر بسبب الافتقار الى منشآت التخزين ومشاكل النقل والتوزيع .

وفي النصف الثاني من السبعينات كان انخفاض سرعة انتاج الأغذية وعدم الانصاف في توزيعها داخل البلدان وفيما بينها مصدر وحي لوضع تدابير جديدة أو لتعزيز التدابير القديمة الرامية الى تحسين استهلاك الأغذية . واستعيض عن الرقابة على أسعار الأغذية الأساسية جزئيا ، في بعض الحالات بتوزيع الأغذية على الجماهير ، أو بواسطة برامج لاطعام الفئات المعرضة للضرر ، لا سيما أطفال المدارس في المناطق الأفقر أو كلاهما معا . وسمحت التدابير الدولية لدعم استهلاك الأغذية ومنح توزيع امدادات الأغذية بالتثقيف التغذوي والعناية الصحية على مستوى الأسرة . وأجرت بعض البلدان النامية تجارب باستخدام قسائم أو مستندات للأغذية . وفي البلدان المتقدمة النمو ، حيث تتناثر الفئات المعرضة للضرر تناثرا شديدا ، وان كان بالامكان تحديدها ، تراوحت برامج التدخل بين خطط لتغذية الأطفال والمسنين واصدار "طوابع الأغذية" وصيانة الدخل . ووضعت الضائقة المالية مؤخرا في جميع فئات البلدان فعالية التكاليف وادارة تدابير التغذية المباشرة تحت مراقبة أكثر كثافة .

وتمت مراعاة الاعتبارات التغذوية بوجه أعم عند وضع وتصميم برامج الاستثمار وسياسات التنمية الزراعية والريفية . وكان من شأن القلق الناجم عن آثار التوزيع السلبي لبعض مشاريع التنمية الزراعية الواسعة المدى التي نفذت في الماضي التشجيع على ادخال الفئات المعرضة للضرر منذ البداية وبشكل صريح ضمن الفئات المستفيدة . وكانت أهم التغيرات في تصميم البرامج وتنفيذها الاحكام الرامية الى اعطاء فرص أفضل لفئات الدخل الأكثر انخفاضا للوصول الى الموارد والخدمات . وهناك مطالبة الآن بادخال المعايير التغذوية في مقررات الاستثمار . وهناك مطالبة أيضا الآن من جديد باقامة برامج للاشغال العامة على نطاق واسع ، ليس كتدبير لتخفيف البطالة أو المطالة الناقصة ، كما كان عليه الحال في الماضي ، بل لاستكمال القدرة الشرائية للسكان الريفيين الذين يعانون من نقص في غذائهم ، ولتحسين الهيكل الأساسي الريفي في نفس الوقت . وتم الاضطلاع ببعض هذه البرامج بالاقتران مع مخططات توزيع الأغذية باستخدام القسائم الغذائي .

ويمكن مشاهدة الادراك المتغير لطبيعة وعوامل تقرير السلامة التغذوية منذ الستينات في التشديد المختلف للمبادرات الدولية المتلاحقة في هذا المجال . ان مؤتمر الأغذية العالمي ، المعقود عام ١٩٧٤ ، عندما كانت أفكار فاجعة المحصولات في الآونة الأخيرة عند ذروة أزمة الحبوب تأتي في المقدمة ، عني بانشاء نظام أمن غذائي ، بما في ذلك اعطاء انذارات مبكرة لاخفاق المحاصيل ووضع نظام لاحتياطي مخزون الأغذية ، وبذل جهود لتثبيت أسواق الأغذية ، بالاضافة الى اتخاذ تدابير لزيادة انتاج الأغذية في البلدان النامية . وركز المؤتمر العالمي للاصلاح الزراعي والتنمية الريفية ، المعقود سنة ١٩٧٩ ، عندما كان الاهتمام بالفقر والاحتياجات الأساسية يحتل الصدارة ، الاهتمام على الترابط بين الفقر والتغذية الناقصة ، وعلى الاسهام الذي يمكن أن تقدمه البرامج

الريفية الواسعة القاعدة ، داخل الزراعة وخارجها ، للحد من الفقر . وشددت الاستراتيجية الانمائية الدولية لعقد الأمم المتحدة الانمائي الثالث (قرار الجمعية العامة ٣٥/٥٦ المؤرخ في ٥ كانون الأول /ديسمبر ١٩٨٠ ، المرفق) على أهمية سياسات انتاج الأغذية باعتبارها عناصر تنمية ولنية ، بينما أشارت الى الحاجة لبذل جهود من جانبي الانتاج وتوزيع الدخل لنصرة قضية تغذية أفضل .

ويمثل الاعتراف بامكانية محاربة الجوع بكيفية شديدة الفعالية بواسطة حملة متعددة الجبهات احراز بعض التقدم . هذا ويمكن للتقدم الحقيقي أن يكون بطيئا حتى بعد اعتماد هذا النهج . ويمكن للمرء أن يتوقع من الناس الأشد حاجة ، سواء زادت قدرتهم الشرائية أو وجهت الأغذية اليهم مباشرة ، ان يعدلوا انماط انفاقهم وسلوكهم بكيفية تسمح بأن يلبي أى تحسين في أوضاعهم حاجاتهم الشاملة ليس فقط للأغذية بل للضروريات المادية أو الاجتماعية الأخرى . ولا يمكن للمرء ان يتوقع وقوع زيادة في استهلاك الأغذية تفوق بكثير استهلاك البنود الأساسية الأخرى . وستكون التكاليف بمثابة قيد عندما تقدم المساعدات المالية للأغذية ، خاصة إذا تمت المحافظة على دخل المنتجين كوسيلة لتوفير حوافز الانتاج المطلوبة . ويستطيع المرء أن يتوقع استمرار نقصان حالات الجوع لكن القضاء على الجوع ، بمعنى بلوغ جميع الناس مستوى التغذية الرفيع الذى قررته معايير الحاجة الموضوعية ، لا يمكن اعتباره أكثر من هدف بعيد المنال .

الفصل السادس

الصحة

كانت " السياسة الصحية " للمؤسسات العلمانية والدينية ، على مدى قرون من الزمن ، تمثل جهدا للحد من ظهور وانتشار الأوبئة وتلك الأمراض المعدية التي تهاجم مجتمعات بأسرها وتبيد معظمها . وحين أصبح بعض أسباب هذه الأمراض معروفا ولم تعد تعتبر عقابا الهيا ، اتخذت اجراءات لتحسين الصحة العامة والبيئة . وكانت السياسات الصحية في ذلك الوقت نابعة من مشاعر الشفقة ومن الخوف أيضا ، ذلك لأن النكبات مثل الأوبئة الكبيرة كانت تحل بالغني والفقير ، بالقوى والضعيف . وقد أدت مشاعر الشفقة الى ظهور المستشفيات ، وأدى الخوف وحماية الذات الى ظهور المحاجر الصحية وخدمات الاصحاح في المدن . ولم يكن مرجع هذه المشاركة من قبل السلطات العامة والخاصة في تحسين الأحوال الصحية لشعور بالمسؤولية ازاء رفاهية المجتمع ، ولا كان استجابة لطلب من الأفراد والمجموعات . والواقع ان تدابير مكافحة الأوبئة كانت تفرض على الناس فرضا . وكان ينظر الى المرض والموت نظرة تنطوى على مزيج من الشعور بالرهبة والايمان بالقضاء والقدر . وكان ينظر الى الصحة الجيدة بوصفها حالة عابرة وخارقة للعادة الى حد ما .

وهذه النظرة الخاطفة الى ماض ليس بعيدا جدا توحي بحدوث تغير مذهل واستمرارية مقلقة . ولهذا التغير وجوه متعددة وهو ، بالمعايير التاريخية ، يكاد يكون مفاجئا . ولم يستغرق الأمر أكثر من قرن واحد من النمو الاقتصادى والتقدم في المستويات المعيشية وفي العلوم الطبية حتى تتحسن الأحوال الصحية في مختلف أنحاء العالم تحسنا مثيرا وتتحول المواقف من الصحة ويتعدل بصورة جذرية دور السلطات العامة في توفير الرعاية الصحية والاجراءات الوقائية . وان السيطرة على الأمراض الرئيسية المعدية ، والآثار المذهلة لاستخدام المضادات الحيوية ، وخفض معدل الوفيات بين الأطفال هي من بين التغيرات في البلدان الصناعية مما جعل منظمة الصحة العالمية تعرّف الصحة ، في ديباجة دستورها ، باعتبارها " حالة من السلامة البدنية والعقلية والرفاهية الاجتماعية التامة وليست مجرد الخلو من المرض أو العجز " . ومن ثم فان الصحة التي تكاد بذلك تتساوى بالسعادة ، أصبحت حقا من حقوق الأفراد . وقد أشار الاعلان العالمي لحقوق الانسان الى الصحة باعتبارها نتيجة لمستوى معيشي ملائم ، وعرضت باعتبارها حقا ، أسوة بالحق في العمل أو الحق في التعليم ، في العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية الذى اعتمدته الجمعية العامة في عام ١٩٦٦ (القرار ٢٢٠٠ ألف (د - ٢١)) . والتمتع بهذا الحق ينطوى على الافتراض بأن السلطات

العامة والمنظمات الدولية تعتبر "بلوغ جميع الناس لأعلى مستوى ممكن من الصحة" من مسؤولياتها (١) . وخلال السبعينات اتخذت خطوة أخرى على صعيد هذا القبول بالمسؤولية الجماعية حين أعلنت منظمة الصحة العالمية أن توفير الصحة للجميع بحلول عام ٢٠٠٠ هدف انمائي دولي . وقد أقرت هذا الهدف الاستراتيجية الانمائية الدولية لعقد الأمم المتحدة الثالث التي اعتمدت في عام ١٩٨٠ (٢) . ولبلوغ هذا الهدف ، فقد نودي باتخاذ

---

(١) أيدت الدول الأطراف في العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية هذا الهدف العام لمنظمة الصحة العالمية التي انشئت في عام ١٩٤٨ : "تعترف الدول الأطراف في هذا العهد بحق كل انسان في التمتع بأعلى مستوى ممكن من الصحة الجسمية والعقلية" (المادة ١٢-١) . وقد استخدمت صيغة مماثلة في اعلان التقدم والتنمية في الميدان الاجتماعي الذي من الأهداف الرئيسية بموجبه "تحقيق أعلى مستويات الصحة وتوفير الحماية الصحية لمجموع السكان مجانا عند الامكان" (المادة ١٠ (د)) . ويوصي الاعلان في الباب الثالث المعنون "الوسائل والطرق" بـ "تقديم الخدمات الصحية المجانية الى جميع السكان ، وتوفير المرافق الكافية المتيحة للجميع العناية الوقائية والشفائية اللازمة والخدمات الطبية للرعاية الاجتماعية" (المادة ١٩ (أ)) . وهناك اشارات أخرى الى الصحة وردت فيما يتعلق بـ "الاهتمام بتربية الطفل وصحته" (المادة ١١ (ب)) و "صحة ورفاه النساء ولا سيما الأمهات العاملات أثناء حملهن وباكورة سن أطفالهن" (المادة ١١ (ب)) و "تحسين الظروف المتعلقة بصحة العمال وسلامتهم" (المادة ٢٠ (ب)) ، "التدابير الرامية الى تحسين الأحوال الصحية في المراكز الصناعية الكبيرة" (المادة ١٧ (أ)) . وتعالج في الفصول الثاني والثالث والسادس من هذا التقرير جوانب من هذه الاهتمامات .

(٢) في عام ١٩٧٠ ، تم في الاستراتيجية الانمائية الدولية لعقد الأمم المتحدة الانمائي الثاني ، تجسيد هدف متواضع نسبيا موجه تحديدا الى البلدان النامية . وتمثل هذا الهدف في انه ينبغي لـ "كل بلد نام أن يضع برنامجا صحيا متسقا للوقاية من الأمراض ولعلاجها ولرفع مستوى الصحة العامة" . الا أن السياسات الصحية المستصوبة المذكورة في هذه الاستراتيجية كانت أكثر تنوعا من تلك التي دعا اليها الاعلان والعهد الدولي الخاصان بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية (انظر الاستراتيجية الانمائية الدولية ، برنامج عمل الجمعية العامة لعقد الأمم المتحدة الانمائي الثاني (منشورات الأمم المتحدة ، رقم المبيع E.71.II.A.2 ، الفقرتان ١٨ ج و ٦٨) . وفي الاستراتيجية الموضوعة للعقد الثالث ، يعلن بأن تحقيق مستوى صحي بحلول عام ٢٠٠٠ ، يتيح لجميع شعوب العالم أن تعيش حياة منتجة من الناحيتين الاجتماعية والاقتصادية هو "أحد الأهداف الهامة للمجتمع الدولي" . وقد أعقب هذا القرار توصيات بشأن الرعاية الصحية الأولية وسلسلة من السياسات الصحية والسياسات المتصلة بالصحة (انظر قرار الجمعية العامة ٣٥/٥٦ المؤرخ في ٥ كانون الأول/ديسمبر ١٩٨٠ ، "الاستراتيجية الانمائية الدولية لعقد الأمم المتحدة الانمائي الثالث" ، الفقرتان ٤٨ و ١٦٥) .

سلسلة كاملة من الاجراءات المتنوعة . وتتصل هذه الاجراءات بالمرافق الصحية وكذلك بالتدريب والبحث وبالوقاية من الأمراض وعلاجها فضلا عن توفير تغذية مناسبة وامدادات كافية من مياه الشرب . وينظر الى السياسة الصحية الآن باعتبارها جزءا لا يتجزأ من سياسة انمائية شاملة .

ان هذا التغير في فهم الصحة والسياسة الصحية لا يخفي الحقيقة المتمثلة في أن الأحوال الصحية لا تزال متخلفة للغاية في أجزاء كبيرة من العالم . وثمة استمرارية للماضي بالنسبة لتلك الأسر التي تعاني من المرض والموت المبكر ، ولا سيما بين الأطفال الرضع ، باعتبارهما حدثين "عاديين" وان كانا مأساويين ، وتنظر الى الصحة الجيدة على أنها انتصار مؤقت على بيئة معادية لا تستطيع السيطرة عليها . وشعار الصحة للجميع ، كهدف وليس كمجرد فكرة مثالية يستحيل تطبيقها ، يقوم على أساس الاعتقاد بأن التغيرات السريعة والعميقة ممكنة الحدوث . وهو يمثل أيضا دعوة الى تعبئة الموارد على مستوى العالم ، والى اعادة توجيه السياسات والبرامج لصالح تلبية الاحتياجات الصحية الهائلة والمهملة للمجموعات ذات الدخل الأدنى في معظم البلدان النامية .

ومن الغايات الأولى لهذا الفصل تقديم الملامح الرئيسية للأحوال الصحية الراهنة . ولهذا يتعين تناول مسألة الصحة بمعناها الضيق المتمثل في الخلو من المرض وليس باعتبارها معادلا للرفاه . ومن غاياته الثانية تبيان الاتجاهات والقضايا الراهنة في السياسة الصحية (٣) .

---

(٣) المصدر الأساسي للمعلومات بالنسبة لهذا الفصل هو منظمة الصحة العالمية : التقرير السادس عن الحالة الصحية العالمية ، (جنيف ١٩٨٠) . وبناء على البيانات المتوفرة ، فان مركز منظمة الصحة العالمية يرد في التقرير على النحو التالي : "ولا يزال من الشائع ، بل من الضرورى ، قياس ومقارنة الصحة بصورة أساسية من حيث نسبة حدوث وانتشار الأمراض أو حالات العجز ، والاختلافات في أسباب الوفاة ، وحسب المستويات والاتجاهات في معدل الوفيات . والبيانات المتوفرة بشأن المركز الصحي بالنسبة للبلدان الأقل نموا تتراوح ، في معظمها ، بين الضعف الشديد وعدم الوجود . أما المعلومات الخاصة بنسبة انتشار المرض وأسباب الوفاة لا تكون في الغالب دقيقة الا ضمن مدى للخطأ واسع جدا بالنسبة للبلدان الأكثر نموا . وبالمثل فان بيانات السلاسل الزمنية والاحصاءات الواردة من مختلف البلدان على السواء كثيرا ما تكون غير متماثلة بالكامل . وبالتالي فانه لا يمكن بحث فوارق المركز الصحي الا على أساس عام" . (الجزء الأول ، "التحليل العالمي" ، ص ٣٧ من النص الانكليزى) .

الأحوال الصحية الراهنة

الاتجاهات في معدل الوفيات

استنادا الى التقديرات المتوفرة عن متوسط العمر المتوقع ، يمكن القول بأن الأحوال الصحية لم تكن قط مؤاتية الى الحد الذى هي عليه الآن في العالم ككل ، وأنها سجلت تحسنا بارزا خلال الربع الأخير من القرن . اذ يبلغ متوسط العمر المتوقع للطفل الحديث الولادة الآن نحو ٥٨ سنة ، أى بزيادة ١٠ سنوات عن متوسط العمر المتوقع بالنسبة للجيل الذى ولد في بداية الخمسينات . واذا كان هذا الطفل من مناطق العالم الأكثر نموا ، فان بامكانه أن يتوقع أن يعمر ٧٢ سنة ؛ أما اذا ولد في المناطق الأقل نموا ، فان متوسط عمره المتوقع يبلغ ٥٥ سنة فقط ، أو أقل بعشر سنوات من المستوى الذى تم التوصل اليه قبل ربع قرن في البلدان المتقدمة النمو . ومع ذلك فانه يكون قد ربح ١٣ سنة خلال هذه الفترة بينما يكون نظيره قد ربح ٧ سنوات .

وهكذا فان الفوارق بين المناطق والبلدان تبدو آخذة في الانحسار وذلك في اطار من التحسن في جميع أنحاء العالم . اذ انخفضت الفجوة في متوسط العمر المتوقع بين المناطق المتقدمة النمو والمناطق النامية من ٢٣ سنة في حدود عام ١٩٥٠ الى ١٧ سنة في حدود عام ١٩٨٠ . كما ان الفوارق في مستويات الوفيات فيما بين البلدان المتقدمة النمو أخذت تصبح أقل بروزا (٤) . أما الاتجاه فيما بين المناطق النامية فأقل وضوحا . وقد كسبت المنطقتان زواتا أعلى وأدنى مستويين لمتوسط العمر المتوقع (واللتان تظهران في الجدول ١ كوسط افريقيا وأمريكا الجنوبية المعتدلة) ٣ر٩ سنوات و ٨ر٧ سنوات بالترتيب خلال الفترة المستعرضة ، وهذا لا يمثل انحسارا ذا شأن في الفجوة بالنظر الى هامش الخطأ المرتبط بهذه التقديرات وفي جميع أنحاء العالم النامي ، يبدو انه تم تحقيق مكاسب أعلى في المناطق التي وصلت بالفعل الى مستوى عال نسبيا لمتوسط العمر المتوقع . والاستثناء البارز هنا هو الصين حيث تبلغ الزيادة في متوسط العمر المتوقع ، وفقا للتقديرات الحالية ، ٢١ سنة ؛ من ٤٦ سنة في الفترة ١٩٥٠-١٩٥٥ الى ٦٧ سنة في الفترة ١٩٧٥-١٩٨٠ (٥) .

---

(٤) اذا أخذنا الـ ٣٣ بلدا التي تتميز بأعلى متوسط للعمر المتوقع (أكثر من ٦٩ سنة في الفترة ١٩٧٥-١٩٨٠) فسنجد أن الفرق بين البلد الأول والبلد الأخير في ترتيب البلدان بلغ ١٥ سنة بحلول العام ١٩٥٥ و ٧ سنوات بحلول العام ١٩٨٠ . أما التشتت حول العمر المتوسط (٢ر٦٦ سنة في عام ١٩٥٥ و ٤ر٧٢ سنة في عام ١٩٨٠) مقاسا بالانحراف القياسي ، فقد انخفض من ٦ر٥ سنوات الى مستوى متدن جدا قدره ٨ر١ سنة .

(٥) بالنظر الى الأهمية الديمغرافية لهذا البلد ، فان متوسط العمر المتوقع في العالم النامي باستثناء الصين ارتفع بمعدل ٧ر١٠ سنوات (من ٤ر٤١ سنة في الفترة ١٩٥٠ - ١٩٥٥ الى ٢ر٥١ سنة في الفترة ١٩٧٥-١٩٨٠) مقارنة بـ ٧ر١٢ سنة حين تضاف الصين (من ٤ر٤٢ سنة الى ١ر٥٥ سنة) .

الجدول ١ — متوسط العمر المتوقع المقدر عند الميلاد ، حسب المنطقة ، ١٩٧٥ — ١٩٨٠

(بالسنوات)

المنطقة	١٩٧٥—١٩٨٠	الزيادة ١٩٥٠—١٩٥٥	الفرق بالنسبة للرجال والنساء (أ) ١٩٧٥—١٩٨٠
العالم	٥٧ر٥	١٠ر٣	٢ر٥
المناطق المتقدمة النمو (ب)	٧١ر٩	٦ر٧	٣ر٣
المناطق النامية (ج)	٥٥ر١	١٢ر٧	١ر٨
افريقيا			
شرق افريقيا	٤٦ر٨	١١ر١	٤ر٣
وسط افريقيا	٤٤ر٦	٩ر٣	٣ر٣
شمال افريقيا	٥٣ر٧	١٢ر٢	٤ر٢
الجنوب الافريقي	٥٨ر٨	١١ر٥	٩ر٢
غرب افريقيا	٤٦ر٣	١١ر٨	٢ر٣
آسيا			
جنوب شرق آسيا	٥٢ر٥	١٣ر١	١ر٣
جنوب وسط آسيا	٤٩ر٢	١٠ر٣	—١ر١
جنوب غرب آسيا	٥٧ر٩	١٣ر٢	٥ر٣
الصين	٦٧ر٣	٢١ر٣	٦ر٢
اليابان	٧٥ر٦	١١ر٦	٥ر٢
بلدان شرق آسيا الأخرى	٦٣ر٢	١٥ر٠	٤ر٢
اوقيانوسيا			
ميلانيزيا	٥١ر١	١٥ر٠	—٢ر٠
مايكرونيزيا بولينيزيا	٦٤ر٦	١٠ر٦	٣ر٧
استراليا — نيوزيلندا	٧٣ر٠	٣ر٢	٦ر٢

(يتبع)

الجدول ١ (تابع)

المنطقة	الزيادة ١٩٧٥-١٩٨٠	الزيادة ١٩٥٠-١٩٥٥	الفرق بالنسبة للرجال والنساء ١٩٧٥-١٩٨٠ (أ)
أمريكا اللاتينية			
منطقة الكاريبي	٦٢ر٨	١١ر٠	٣ر٩
أمريكا الوسطى	٦٣ر٢	١٣ر٠	٣ر٩
أمريكا الجنوبية المعتدلة	٦٨ر١	٧ر٨	٦ر٣
أمريكا الجنوبية الاستوائية	٦١ر٣	١١ر٤	٣ر٨
أمريكا الشمالية	٧٣ر٥	٤ر٥	٨ر٩
اوروبا			
شرق اوروبا	٧٠ر٨	٧ر٨	٦ر٣
شمال اوروبا	٧٢ر٩	٣ر٧	٦ر٢
جنوب اوروبا	٧١ر٧	٨ر٤	٥ر٥
غرب اوروبا	٧٣ر٠	٣ر٢	٦ر٢
الاتحاد السوفياتي	٦٩ر٦	٨ر٩	٩ر٣

المصدر : مكتب تحليل بحوث التنمية وسياساتها ، ادارة الشؤون الدولية الاقتصادية والاجتماعية التابعة للأمانة العامة للأمم المتحدة .

(أ) عدد السنوات التي يزد فيها متوسط العمر المتوقع للانثى عند الميلاد عن متوسط العمر المتوقع للذكر عند الميلاد .

(ب) تشمل المناطق المتقدمة النمو أمريكا الشمالية واليابان وجميع مناطق اوروبا واستراليا - نيوزيلندا واتحاد الجمهوريات الاشتراكية السوفياتية .

(ج) تشمل المناطق النامية جميع مناطق افريقيا ، وجميع مناطق أمريكا اللاتينية ، والصين وبلدان شرق آسيا الأخرى ، وجميع مناطق جنوب آسيا ، وميلانيزيا ومايكرونيزيا - بولينيزيا .

وعلى العموم ، فان أعلى مستويات الوفيات لا تزال في منطقة افريقيا جنوب الصحراء الكبرى حيث يبلغ متوسط العمر المتوقع عند الميلاد أقل من ٥٠ سنة بكثير ، وقد أحرزت هذه المنطقة أقل تقدم على صعيد خفض معدل الوفيات خلال العقود الثلاثة الماضية . أما مستويات العمر المتوقع عند الميلاد في شمال افريقيا ، باستثناء السودان ، فتتراوح بين ٥٠ و ٦٠ سنة . وبالنسبة للقارة الافريقية بأسرها ، في ٣٠ بلدا تمثل ٧٦ في المائة من عدد السكان ، يقل متوسط العمر المتوقع عند الميلاد عن ٥٠ سنة (انظر الجدول ٢) . وفي غالبية بلدان أمريكا اللاتينية (١٧ بلدا من أصل ٢٣ بلدا ، تمثل ٨٨ في المائة من عدد سكان المنطقة) يزيد متوسط العمر المتوقع عن ٦٠ سنة . أما بالنسبة لآسيا ، فان الصورة مركبة من عناصر مختلفة . فمعدل الوفيات العالي لا يزال يسود ١٣ بلدا من بينها اندونيسيا وبنغلاديش والهند التي تمثل ٤٠ في المائة من مجموع سكان المنطقة . وتمثل مجموعة المعدل المتوسط للوفيات تسعة بلدان و ١٣ في المائة من عدد السكان . وقد استطاع عدد من البلدان الآسيوية الصغيرة ، بالاضافة الى الصين خفض معدل الوفيات الى المستويات السائدة في العالم المصنع أو ما يقاربها .

هذا وان التقدم المحرز على صعيد متوسط العمر المتوقع عند الميلاد يعكس انخفاضا في مستويات الوفيات في جميع الأعمار . ولكن الانخفاض في معدل وفيات الرضع والأطفال بين السكان الذين مازالوا معرضين لمعدلات وفيات عالية بصفة خاصة يمثل عنصرا حاسما بالنسبة لهذا التقدم .

الجدول ٢ - توزيع البلدان النامية حسب تقديرات
معدل العمر المتوقع عند الميلاد (م)
١٩٧٥ - ١٩٨٠ (*)

المنطقة	معدل وفيات عال (م = أقل من ٥٠ سنة)	معدل وفيات متوسط (م = ٥٠ - ٦٠ سنة)	معدل وفيات منخفض (م = أكثر من ٦٠ سنة)
افريقيا	اثيوبيا ، انغولا ، بنن ، بوروندى ، تشاد ، توغو ، جزر القمر ، جمهورية افريقيا الوسطى ، جمهورية الكاميرون المتحدة ، ساحل العاج ، السنغال ، سوازيلند ، السودان ، سيراليون ، غابون ، غامبيا ، غانا ، غينيا ، غينيا الاستوائية ، غينيا - بيساو ، فولتا العليا ، الكونغو ، ليسوتو ، مالي ، مدغشقر ، ملاوى ، موريتانيا ، النيجر ، نيجيريا	بوتسوانا ، تونس ، الجزائر ، الجماهيرية العربية الليبية ، الرأس الأخضر ، كينيا ، ليبيريا ، مصر ، المغرب ، ناميبيا	موريشيوس
نصيب المجموعة في عدد سكان المنطقة (نسبة مئوية)	٧٦ر١	٢٣ر٧	٠ر٢
آسيا	افغانستان ، اندونيسيا ، بنغلاديش ، بوتان ، تيمور الشرقية ، جمهورية لاو الديمقراطية الشعبية ، عمان ، كمبوتشيا الديمقراطية ، نيبال ، الهند ، اليمن ، اليمن الديمقراطية	ايران ، باكستان ، برمودا ، تايلندا ، تركيا ، العراق ، فييت نام ، قطر ، المملكة العربية السعودية	الاردن ، اسرائيل ، الامارات العربية المتحدة ، البحرين ، الجمهورية العربية السورية ، جمهورية كوريا ، جمهورية كوريا الديمقراطية الشعبية ، سرى لانكا ، سنغافورة ، الصين ، الفلبين ، الكويت ، لبنان ، ماليزيا ، منغوليا ، هونغ كونغ
نصيب المجموعة في عدد سكان المنطقة (نسبة مئوية)	٣٩ر٥	١٣ر٤	٤٧ر١
أمريكا اللاتينية	بوليفيا	بيرو ، غواتيمالا ، نيكاراغوا ، هايتي ، هندوراس	الأرجنتين ، اكوادور ، اوروغواى ، باراغواى ، البرازيل ، بربادوس ، ترينيداد وتوباغو ، جامايكا ، الجمهورية الدومينيكية ، السلفادور ، سورينام ، شيلي ، غيانا ، فنزويلا ، كوبا ، كوستاريكا ، كولومبيا
نصيب المجموعة من عدد سكان المنطقة (نسبة مئوية)	٥ر١	١٠ر٥	٨٨ر٠
اوقيانوسيا	-	بابوا غينيا الجديدة	فيجي
نصيب المجموعة من عدد سكان المنطقة (نسبة مئوية)	-	٨٣ر٠	١٧ر٠
نصيب المجموعة من عدد سكان جميع المناطق النامية (نسبة مئوية)	٤١ر٠	١٢ر١	٤٦ر٩

المصدر : شعبة السكان ، مكتب بحوث التنمية وتحليل السياسات ، ادارة الشؤون الدولية الاقتصادية والاجتماعية التابعة للأمانة العامة للأمم المتحدة .

(*) تشمل ١٠٠ بلد نام واقليمي .

وعلى الصعيد العالمي ، كانت الانخفاضات في معدل الوفيات بين الأطفال الرضع — أي عدد الوفيات في كل ١٠٠٠ من المواليد الأحياء — لافتة للنظر خلال العقود الأخيرة . وبحلول العام ١٩٧٨ ، كان معدل الوفيات في ١٨ بلدا متقدم النمو دون ١٥ ، مقارنة بستة بلدان فقط في عام ١٩٨٠ . ومن بين هذه البلدان الثمانية عشر ، كان معدل الوفيات في ٧ بلدان أقل من ١٠ ، وفي السويد كان هذا المعدل أقل من ٨ . وبلغ متوسط معدل الوفيات بين الرضع بالنسبة لهذه المجموعة من الاقتصادات السوقية الصناعية ١٣ حالة وفاة لكل ١٠٠٠ من المواليد الأحياء . ومن الصعب القيام بتتبع دقيق للاتجاهات في معدل وفيات الرضع في بلدان العالم الأقل نموا ولكنه من المقدر ان يكون هذا المعدل قد انخفض من نحو ١٦٠ في كل ١٠٠٠ في عام ١٩٥٠ الى ٩٠ — ١٠٠ في كل ١٠٠٠ بحلول نهاية السبعينات . ويبين الجدول ٣ الرقم القياسي لمعدل وفيات الرضع بالنسبة لـ ١٨ بلدا ناميا واقليم واحد يتوفر فيها تسجيل كامل نسبيا للوفيات . وقد انخفض معدل وفيات الرضع في جميع هذه البلدان تقريبا انخفاضا مطردا منذ عام ١٩٥٠ ، بمعدل يبلغ في متوسطه ٥٠ في المائة تقريبا .

وبالرغم من هذا التقدم الاجمالي ، فان الفوارق بين البلدان في معدلات وفيات الرضع تظل لافتة للنظر . ففي اوروبا ، هناك معدلات تقل عن ١٠ ومعدلات تزيد عن ٣٠ في كل ١٠٠٠ . وفي أمريكا اللاتينية ، استطاعت غالبية البلدان خفض معدل وفيات الرضع الى ما دون ٥٠ في كل ١٠٠٠ ولكن بعض هذه المعدلات لا يزال أعلى من ١٠٠ في كل ١٠٠٠ . وفي آسيا ، تتراوح المعدلات بين ١٠ — ١٥ وما يزيد عن ٢٠٠ . وفي افريقيا ، تتراوح المعدلات ، بالنسبة للبلدان التي تظهر في الجدول ٤ ، بين ٣٠ و ٢٠٠ تقريبا . وتشير التقديرات بالنسبة لبلدان أخرى في افريقيا جنوب الصحراء الكبرى الى معدل وفيات بين الرضع يتجاوز ٢٠٠ في كل ١٠٠٠ (٦) .

---

(٦) "تشير التقديرات الى انه في أجزاء كبيرة من افريقيا الاستوائية ، باستثناء جزيرة أو جزيرتين صغيرتين ، يموت ما لا يقل عن ١٢٠ من بين كل ١٠٠٠ طفل يولد حيا وذلك خلال السنة الأولى من الحياة . وتتراوح التقديرات بالنسبة لغرب ووسط افريقيا بين ١٥٠ و ٣٥٠ حالة وفاة بين الرضع في كل ١٠٠٠ من المواليد الأحياء . والمستوى الأكثر شيوعا في شرق افريقيا هو ١٥٠ في كل ١٠٠٠ . ومن المهم الملاحظة بأن تقديرات معدلات وفيات الرضع هي عموما تقديرات بخسة وان المعدلات "الحقيقية" قد تكون أعلى من التقديرات المقدمة أعلاه" .

S.K. Gaisie, Some Aspects of Socio-Economic Determinants of Mortality in Tropical Africa ، النشرة السكانية للأمم المتحدة ، رقم ١٣ ، ١٩٨٠ (منشورات الأمم المتحدة ، رقم المبيع E.81.XIII.4) ، ص ١٧ .

الجدول ٣ ــ معدل وفيّات الرضّع : التطور منذ عـــام ١٩٥٠ بالنسبة
لبلدان نامية مختـــارة

البلـــــد	الرقم القياسي لمعدل وفيـــات الرضّـــــــع ١٩٤٩ــ ١٩٥١	١٩٦٤ــ ١٩٦٦	١٩٧٤ــ ١٩٧٦	أحدث فتـــرة	سنة أحدث البيانـات	أحدث معـــدل لوفيـــات الرضّـع (في كل ٠٠٠ ١)
<u>افريقيـــا</u>						
مصـــر	١٠٠	٩٠	٧٧	٦٤	١٩٧٧	٨٥
موريشيـــوس	١٠٠	٧٤	٥٤	٤٠	١٩٧٩	٣٤
<u>أمريكا اللاتينيـــة</u>						
الأرجنتين	١٠٠	٨٢	—	٦٧	١٩٧٧	٤٥
أوروغواى	١٠٠	٨١	٨٤	٨٥	١٩٧٧	٤٩
ترينيداد وتوباغو	١٠٠	٤٨	٣٣	٣٠	١٩٧٨	٢٤
جامايكا	١٠٠	٤٦	٣١	٢٠	١٩٧٨	١٦
السلفادور	١٠٠	٧٧	٦٥	٦٢	١٩٧٩	٥٣
شيلـــي	١٠٠	٧٦	٤٢	٢٦	١٩٧٩	٣٨
غواتيمالا	١٠٠	٨٨	٧٦	٦٨	١٩٧٨	٦٩
غيـــانا	١٠٠	٦٠	—	٥٧	١٩٧٣	٤٦
كوبـــا	١٠٠	١٠٠	٦٨	٥٨	١٩٧٨	٢٢
كوستاريكا	١٠٠	٨٧	٤٠	٢٥	١٩٧٨	٢٢
المكسيك	١٠٠	٦٣	٥١	٦٠	١٩٧٨	٦٠
<u>شرق آسيـــا</u>						
هونغ كونغ	١٠٠	٢٥	١٥	١٣	١٩٧٩	١٣
<u>جنوب آسيـــا</u>						
سري لانكا	١٠٠	٦٥	—	٥٠	١٩٧٧	٤٢
سنغافورة	١٠٠	٣٦	١٨	١٧	١٩٧٩	١٣
ماليزيـــا	١٠٠	٥٣	٣٤	٣٢	١٩٧٧	٢٩
اسرائيـــل	١٠٠	٥٧	٤٧	٣٤	١٩٧٩	١٦

المصدر : "Report on monitoring of population trends", (ESA/P/WP.68) و Population and Vital Statistics Report, Series A, vol. XXXIII, No. 1, (1 January 1981), (ST/ESA/STAT/SER.A/135).

الجدول ٤ — توزيع بلدان مختارة حسب معدّلات وفيّات الرضّع فيها ، آخر سنة متوفرة

المنطقة	معدل وفيّات الرضّع (في كل ١٠٠٠)						
	أقل من ١٠	١٠—٢٤	٢٥—٤٩	٥٠—٧٤	٧٥—٩٩	١٠٠—١٢٤	١٢٥—١٤٩	أكثر من ١٥٠
البلدان النامية								
افريقيا			سيشيل موريشيوس		جنوب افريقيا كينيا مصر	جمهورية تنزانيا المتحدة غانا	الجزائر السودان	جمهورية الكاميرون المتحدة المغرب
آسيا		اسرائيل بروني سنغافورة هونغ كونغ	جمهورية كوريا سري لانكا الكويت ماليزيا	تايلند الفلبين		اندونيسيا الهند	ايران باكستان تركيا نيبال	أفغانستان بنغلاديش
أمريكا اللاتينية		أنتيغوا ترينيداد وتوباغو جامايكا كوبا كوستاريكا	الأرجنتين أوروغواي بربادوس جزر البهاما سورينام شيلي غيانا فنزويلا	السلفادور غواتيمالا المكسيك	البرازيل كولومبيا		بيرو هندوراس	بوليفيا
البلدان المتقدمة النمو								
آسيا	اليابان							
أوروبا	الدانمرك السويد سويسرا فرنسا فنلندا النرويج هولندا	اسبانيا ألمانيا (جمهورية — الاتحادية) ايرلندا ايطاليا بلجيكا بلغاريا بولندا تشيكوسلوفاكيا الجمهورية الديمقراطية الألمانية لكسمبرغ مالطة المملكة المتحدة النمسا هنغاريا اليونان	رومانيا يوغوسلافيا					

(يتبع)

٠٠/٠٠

الجدول ٤ (تابع)

المنطقة	معدل وفيّات الرضّع (في كل ٠٠٠ ١)							
	أقل من ١٠	١٠—٢٤	٢٥—٤٩	٥٠—٧٤	٧٥—٩٩	١٠٠—١٢٤	١٢٥—١٤٩	أكثر من ١٥٠
البلدان المتقدمة النمو (تابع) أمريكا الشمالية		كندا الولايات المتحدة						
أوقيانوسيا		استراليا نيوزيلندا						
اتحاد الجمهوريات الاشتراكية السوفياتية		جمهورية أوكرانيا الاشتراكية السوفياتية جمهورية بيلوروسيا الاشتراكية السوفياتية	اتحاد الجمهوريات الاشتراكية السوفياتية					

المصدر : شعبة السكان ، مكتب بحوث التنمية وتحليل السياسات ، ادارة الشؤون الدولية الاقتصادية والاجتماعية التابعة للأمانة العامة للأمم المتحدة ، Report on Monitoring of Population Trends ، (ESA/P/WP.68) و Population and Vital Statistics Report, Series A, vol. XXXIII, No.1 (1 January 1981) (ST/ESA/STAT/SER.A/135).

وعلى العموم فان معدّل وفيات الرضّع في العالم النامي يبلغ ما بين خمسة أو ستة أمثاله في المناطق الأكثر نموا .

وثمة فوارق أكبر حجما تنطبق على معدل الوفيات في سنوات الطفولة المبكرة (١ - ٤ سنوات) . وهذا المعدل يقل عن ٢ في كل ١٠٠٠ في البلدان الصناعية ، ويبلغ نحو ٦ في أمريكا اللاتينية ، وأكثر من ١٠ في آسيا وما يقارب ٣٠ أو أكثر في افريقيا . وان حجم معدل وفيات الأطفال فضلا عن أهميته النسبية مقارنة بمعدل وفيات الرضّع هما من علامات الأحوال الصحية السيئة والتخلف . ومعدلات وفيات الرضع في معظم البلدان ولا سيما في المناطق الصناعية تزيد عن معدلات وفيات الأطفال بعشرين مرة . وهذا يعكس السيطرة على الأمراض المعدية والطفيلية ، وكفاية مستوى التغذية وانخفاض تواتر الحوادث التي تصيب الأطفال الذين هم في مرحلة تعلّم المشي . وفي هذه البلدان ، تتركز وفيات الرضع والأطفال في الشهر الأول من الحياة . وخلال هذا الشهر الأول يحدث الجزء الأعظم من الوفيات خلال الأسبوع الأول ، ويسجل في اليوم الأول من الحياة أكبر عدد من الوفيات التي تحدث في الأسبوع الأول . وهذا يرجع الى أن الأسباب الداخلية لحالات الوفاة ، مثل التشوهات الخلقية والاصابات التي تحدث عند الولادة وحالات الاختناق ، تشكل نسبة كبيرة للغاية من وفيات اليوم الأول وجزءا مهمّا من وفيات الأسبوع الأول . فبالمقابل فان معدلات وفيات الرضع والأطفال ، في بعض البلدان النامية ، تبلغ مستويات متشابهة . وفي بعض أنحاء افريقيا ، تتجاوز وفيات الأطفال وفيات الرضع . والانخفاضات في معدلات وفيات الرضع والأطفال في هذه المناطق تعتمد اعتمادا قويا على تحسين البيئة والسيطرة على المسبّبات الخارجية للوفاة . وفي مناطق أخرى ، يبدو أن الانجازات المحققة على صعيد المعرفة الطبية الحالية هي السبيل الى احراز المزيد من التقدم .

وبالرغم من أن هذه الفوارق في معدلات الوفاة لا تزال كبيرة الى حد مروّع ، ولا سيما بالنسبة للرضّع والأطفال ، فان من شأن الاتجاهات التي شهدها هذا القرن أن ترفع متوسط العمر المتوقع في المناطق الأقل نموا الى مستواه الحالي في البلدان الصناعية وذلك مع بداية القرن القادم . وهذا الاعتقاد باستمرار التقدم وانسداد الفجوة في المستقبل القريب كان سائدا على نطاق واسع حتى الآونة الأخيرة . وقد لوحظ أن الارتفاع السنوي في متوسط العمر المتوقع بمعدل ٠,٢٠ من السنة ، وهو الارتفاع المسجل في العالم النامي خلال الخمسينات والستينات كان عاليا جدا بالمعايير التاريخية وأنه يدل ضمنا على انخفاض في معدل الوفيات في كل الأعمار ومن شأنه أن يرفع متوسط العمر المتوقع الى ٧٢ سنة بحلول عام ٢٠١٠ في المناطق التي هي الآن من المناطق الأقل نموا (٧) . وفي اطار من النمو الاقتصادي المستمر ، كان الاعتقاد السائد بين علماء الديموغرافيا وعلماء الاجتماع أن معدل الخصوبة سينخفض على نحو بطيء جدا بينما سيواصل معدل الوفيات

---

(٧) للاطلاع على هذه الاسقاطات ، انظر World Population Trends and Prospects by Country, 1950-2000: Summary Report of the 1978 Assessment, (ST/ESA/SER.R/33).

انخفاضه بصورة سريعة ولعلّه لم يعد لهذا "التشاؤم" فيما يتعلق بمعدل الخصوبة ما يبرره . (انظر الفصل الثاني ، "الأسرة") . أما فيما يتعلق بالنظرة المتفائلة الى المستقبل القريب فقد أصبحت موضع تساؤل نتيجة للتطورات التي حدثت مؤخرا .

وهناك ما يدل على أن معدل وفيات الرضع قد ارتفع مؤخرا في بعض المراكز الحضرية في أمريكا اللاتينية ، وفي اتحاد الجمهوريات الاشتراكية السوفياتية أيضا ، تعرّض الانخفاض الطويل الأجل في معدل وفيات الرضّع الى نكسة في بداية السبعينات ؛ فبينما بلغ أدنى مستوى له في عام ١٩٧٧ — ٦ر٢٢ في كل ١ ٠٠٠ — ارتفع الى ٦ر٢٤ في كل ١ ٠٠٠ في عام ١٩٧٢ ثم الى ٧ر٢٧ في كل ١ ٠٠٠ في عام ١٩٧٤ . وليست هناك بيانات دقيقة متوفرة بالنسبة للسنوات الأقرب عهدا (٨) . وعلاوة على ذلك ، يلاحظ الآن في العديد من البلدان الصناعية حدوث زيادة في معدلات وفيات الراشدين من الذكور من مختلف المجموعات العمرية . والأكيد أن معدل التقدم في تخفيض الوفيات ، مع بعض الاستثناءات الملحوظة ، لم يعد كما كان في السابق . ومن المحتمل جدا أن تكون معدلات الوفيات ، مع بعض الاستثناءات أيضا آخذة في الانخفاض بمعدل أبطأ ومتزايدة في بعض الحالات في مناطق تتميز بمستويات وفيات عالية ومنخفضة على السواء .

ان مغزى هذا التباطؤ يتقبل تفسيرات مختلفة . وليس من المؤكد بأي شكل من الأشكال أن يكون قد ظهر اتجاه جديد طويل الأجل من التقدم البطيء في تخفيض معدل الوفيات . الا أن توقيت هذا التباطؤ هو ، من وجهة النظر الديموغرافية ، توقيت محير . فاذا كان النمط الديموغرافي الأوروبي التاريخي ، حسبما هو مفترض في أيام سابقة ، سيكرر في أماكن أخرى ، فان تباطؤ الانخفاض في معدلات الوفيات في العالم الثالث ما كان ينبغي أن يظهر قبل بلوغ مستويات العمر المتوقع ما يتراوح بين ٦٥ و ٧٠ سنة . ومع ذلك ، يبدو أن هذا التباطؤ موجود . وبالمثل فان علماء الديموغرافيا كانوا يتوقعون أن يكون معدل وفيات الرضع في معظم البلدان المتقدمة النمو قد انخفض الى أدنى مستوى له حيث أنه تم التخلص عمليا من الأسباب الخارجية لوفيات الرضع . ولن يكون هناك أي انخفاض آخر ذي شأن ، وبالعكس ما كان أحد ليتوقع انتكاس هذا الاتجاه ، أي حدوث زيادة في معدل وفيات الرضّع في أي جزء من العالم الصناعي أو العالم النامي . ومع ذلك فان معدل وفيات الرضّع يواصل انخفاضه في البلدان التي وصل فيها الى أدنى مستوى له ، وذلك عن طريق

---

(٨) يرد تحليل للاتجاهات الحديثة لمعدل وفيات الرضّع على مستوى العالم في : "Infant Mortality: world estimates and projections, 1950 to 2025". النشرة السكانية للأمم المتحدة ، رقم ١٤ ، ١٩٨٢ (الأمم المتحدة ، نيويورك ١٩٨٢) ، نشرة ستصدر قريبا .

المزيد من التخفيض للأسباب الداخلية للوفاة ويبدو أنه آخذ في الزيادة في بعض البلدان المتقدمة اقتصاديا وفي مناطق العالم الأقل نموا . ومن وجهة النظر الصحية ، فان من شأن فهم هذه الظاهرة الأخيرة أن يؤدى بصفة خاصة الى توضيح هذه المسألة (٩) . ثم ان الافتراض المورث من القرن التاسع عشر والذى يقول بأن الاتجاهات العامة وطرق التقدم تسير في خط مستقيم دائما هو افتراض يخضع الآن لفحص دقيق بالنسبة لمعدلات الوفيات وكذلك بالنسبة للأوجه الأخرى للحالة الاجتماعية العالمية .

---

(٩) ان منظمة الصحة العالمية ، بعد أن أوضحت بأنه يبدو أن معدلات وفيات الرضّع قد ارتفعت في عدة مناطق في أمريكا اللاتينية تعلن " انه ليس من الممكن حتى الآن تحديد ما اذا كانت الزيادات تعكس تفاوتات عشوائية ضمن المدى العادى للمعدلات الأصيلة المثبّتة أو أنها تمثل اتجاهات عامة " . Sixth Report on the World Health Situation p.42 (Geneva, 1980) .

معدلات الوفاة حسب الجنس والفئة الاجتماعية

ان متوسط العمر المتوقع للرجال ، في معظم أنحاء العالم ، يقل عن متوسط العمر المتوقع للنساء والفجوة بينهما متزايدة . وفي المناطق المتقدمة النمو ، ازداد الفرق الذي بلغ ٧ر٥ سنوات في الفترة ١٩٥٠ - ١٩٥٥ الى ٧ر٣ سنوات في الفترة ١٩٧٥ - ١٩٨٠ (أنظر الجدول ١) . وفي أوروبا الغربية يبلغ متوسط العمر المتوقع حاليا ٦٩ر٨ سنة بالنسبة للرجال و ٧٦ر٠ سنة بالنسبة للنساء ، وفي اتحاد الجمهوريات الاشتراكية السوفياتية هناك فرق يزيد عن ٩ سنوات (٦٥ر٠ سنة للرجال و ٧٤ر٣ سنة للنساء) وفي هذه البلدان الصناعية ، تزيد معدلات وفيات الذكور عن معدلات وفيات الاناث في جميع الفئات العمرية . وتحدث أقل زيادة عموما في أصغر وأكبر الأعمار بينما تحدث أكبر زيادة خلال سن البلوغ .

وهذا الفرق في معدل الوفيات حسب الجنس هو أقل وضوحا في العالم النامي (١ر٨ سنة في الفترة ١٩٧٥ - ١٩٨٠) ، والتفاوتات الاقليمية أكبر (أكثر من ٦ سنوات في أمريكا الجنوبية المعتدلة ، وأقل من ٣ سنوات في شمال افريقيا والصين) ولكن الفجوة آخذة في التزايد بصورة عامة أيضا . الا أن هناك بضعة بلدان نامية يزيد فيها معدل وفيات الاناث عن معدل وفيات الذكور بالنسبة لفئات عمرية معينة . وتلاحظ منظمة الصحة العالمية أن هذا هو الحال في شمال افريقيا بالنسبة للفئة العمرية ١ - ٤ سنوات . بل ان هناك مالا يقل عن أربعة بلدان في آسيا تصل فيها الزيادة في معدل وفيات الاناث عن معدل وفيات الذكور الى مستوى يكفي لتوليد متوسط عمر متوقع عند الميلاد هو أدنى بالنسبة للنساء منه بالنسبة للرجال .

وبالنظر الى أن هذه الزيادة في معدل الوفيات بين الاناث تحدث في البلدان التي تبلغ فيها معدلات الوفاة مستويات عالية ، خصوصا وفيات الأمهات ، وبالنظر الى اتجاه التغيرات الحالية في النظرة الى المرأة ، فانه يمكن الافتراض بصورة معقولة بأن الزيادة في معدل وفيات الاناث في مراحل الطفولة المبكرة والطفولة والأمومة هي من مخلفات الماضي وأنها ستتلاشى تدريجيا . ومن الأصعب بكثير فهم الأسباب التي تجعل الزيادة في معدل وفيات الذكور عن معدل وفيات الاناث تبدو مستمرة في التزايد حتى الآن في البلدان الصناعية والتحقق مما اذا كان هذا يمثل اتجاها طويل الأجل أم أنه ظاهرة مؤقتة . ان وفيات الأمهات محدودة جدا في هذه البلدان مع تحسن امكانية الحصول على الرعاية الصحية خلال فترة الحمل ومع انخفاض معدلات الخصوبة . ثم ان معدلات استهلاك الكحول والوفيات نتيجة للتليف الكبدي والوفيات الناجمة عن الحوادث هي أعلى بكثير بالنسبة للرجال منها بالنسبة للنساء . ومعدلات الانتحار في بعض البلدان تتزايد بشكل أسرع بالنسبة للرجال منها بالنسبة للنساء . كما أن معدلات استهلاك التبغ والمخدرات الأخرى هي أعلى في حالة الرجال . ومن جهة ثانية ، فان مشاركة النساء المتزايدة في قوة العمل ، وتوظفهن في مجموعة أوسع من المهن بما في ذلك تلك التي تنطوي على مخاطر صحية ، والعبء المعتاد الناجم عن المسؤوليات المهنية والعائلية وما يترتب على ذلك من توتر واجهاد ، هي اتجاهات تضيق الفوارق في الأحوال المعيشية بين الجنسين . ولعل هذه العوامل المختلفة ، من حيث معدلات

المرض والوفاة ، تتأثر بصورة مختلفة بالنسبة لكلا الجنسين بمواقف الناس من العناية البدنية والرعاية الصحية . وبخلاف الفوارق البيولوجية التي قد تكون مسؤولة جزئيا عن الزيادة في معدل وفيات الذكور عن معدل وفيات الاناث ، فان الجنس هو أحد العوامل المحددة للاختلاف الاجتماعي والاقتصادي ، ولعله من الممكن جزئيا ، استنادا الى معايير ثقافية ، تعليل الفجوة الآخذة في الاتساع على نحو واضح بين معدلات وفيات الذكور ووفيات الاناث .

ان للأشخاص المنتمين الى فئات أو طبقات اجتماعية مختلفة مستويات مختلفة لمتوسط العمر المتوقع . فاذا أخذنا أوروبا كمثال ، فانه من الممكن أن نجد أن الفلاحين ومالكي الأرض والتجار والموظفين المدنيين كانوا معرضين بدرجة متساوية الى حد كبير لاحتمالات الوفاة قبل بلوغ الثلاثين من العمر وبعد أن يكونوا قد شهدوا موت ثلثي نسلهم قبل عيد ميلادهم الأول . وكانت التقنيات الطبية بدائية بدرجة متساوية بالنسبة للجميع وكانت الصحة العامة معدومة وانتشار الأوبئة لا يميز بين فرد وآخر . لكن بضعة مؤلفين حددوا ، منذ أمد بعيد يعود الى القرن الثامن عشر ، وجود زيادة في معدلات الوفيات بين الفقراء وشجبوا التفاوت الذي لربما كان آخذا في التزايد تدريجيا مع تمتع الطبقات المتوسطة والعليا بامكانيات الحصول على التعليم ومختلف التقنيات والسلع والخدمات . وبحلول أواسط القرن التاسع عشر ، أدت الثورة الصناعية الى ظهور طبقة عاملة ذات أحوال معيشية تختلف اختلافا فاضحا عن الأحوال المعيشية للطبقة الحاكمة ، وتزايدت الفوارق الاجتماعية من حيث معدلات المرض والوفاة الى حد يكفي لتوليد وعي جماعي(١٠) . ومن خلال العمل والضغط اللذين مارستهما النقابات العمالية والأحزاب السياسية مستلهمة ايديولوجية تقوم على العدالة الاجتماعية ، فقد تم بصورة متزايدة اعتماد قوانين وتدابير تصحيحية لوضع برامج تأمين ونظم ضمان اجتماعي فيما بعد من شأنها أن تمكن الطبقات العاملة من الاستفادة من التقدم الطبي . وبعد الحرب العالمية الثانية ، استكملت تقريبا نظم الحماية هذه في جميع البلدان الصناعية وارتفع متوسط العمر المتوقع ارتفاعا مذهلا بالنسبة لجميع الفئات الاجتماعية وساد الاعتقاد على نطاق واسع بأن التفاوت فيما يتعلق بالوفاة في طريقه الى الزوال . ثم أن ماشهدته الخمسينات والستينات والسبعينات من تقدم في مستويات المعيشة ، وهو تقدم لم يسبق له مثيل وكان موزعا على نطاق واسع ، كان سببا قويا من الأسباب الداعية الى التفاؤل .

---

(١٠) "لئن كان يبدو الآن أنه من الخطأ الاعتقاد بأن التفاوت الاجتماعي فيما يتعلق بالوفاة قد نجم عن الثورة الصناعية ، فان هذا التفاوت تزايد زيادة كبيرة للغاية في تلك الفترة : لا من خلال الزيادة في معدل الوفيات بين الطبقات الأفقر بقدر ماهو من خلال الانخفاض السريع في معدل الوفيات بين الطبقات الأكثر يسرا التي كانت أول من استفاد من التقدم في ميدان الطب".
Jacques Vallin,"Socio-economic determinants of mortality in industrialized countries", Population Bulletin of the United Nations, No. 13 1980(United Nations publication , Sales No. E.81.XIII.4),P.29.

الا أن أحدث الدراسات التي أجريت في البلدان المتقدمة النمو تشير فعلا الى أن الفوارق في معدلات الوفاة بين الفئات الاجتماعية لم تتقلص في السنوات الأخيرة . وفيما يتعلق بتوزيع الدخل ، فان هذه الدراسات تشير الى استقرار كبير في الفوارق الاجتماعية من حيث معدلات الوفاة في اطار من التحسن العام والسريع بالنسبة لجميع الفئات الاجتماعية . وهناك بضعة أمثلة توضح هذه الظاهرة (١١) .

فقد انخفض معدل وفيات الرضع في فرنسا بين عامي ١٩٥٠ و ١٩٧٠ من ٣ر٢٢ الى ٢ر١٢ في أعلى فئة اجتماعية - مهنية ، ومن ٥ر٨٥ الى ٨ر٣٠ في أدنى فئة اجتماعية - مهنية (١٢) . وكان التقدم المحرز بالنسبة للفئات الاجتماعية العشر جميعها كبيرا الى حد بعيد ولكن تقلص الفجوة أو نسبة العمال غير المهرة الى الفئات المهنية لم يكن كذلك : من ٦ر٧٦ في عام ١٩٥٠ الى ٢ر٤٩ في عام ١٩٧٠ . وفي المملكة المتحدة هناك دراسة أجريت على أساس تقسيم السكان الى خمس فئات اجتماعية تبين أيضا انخفاضا سريعا في معدل وفيات الرضع بالنسبة لجميع الفئات بين عامي ١٩٢٠ و ١٩٧٠ ، بينما تشير الى حدوث استقرار - بل زيادة طفيفة من ٣ر٢٥ الى ٢ر٦٥ - في النسبة بين الفئات الدنيا والفئات العليا (١٣) . وتشير دراسات أجريت في الولايات المتحدة الى نتائج مماثلة ، وليس هناك ما يدل على حدوث تقلص كبير في الفجوة بين معدلات وفيات الرضع بين الفئات الاجتماعية في سائر البلدان الصناعية التي تتميز بهياكل اقتصادية ومستويات مختلفة من التنمية الاجتماعية والاقتصادية (١٤) .

---

(١١) أخذت البيانات المذكورة هنا من المرجع السابق Vallin, PP.31 to 37 .

(١٢) ان الفئات الاجتماعية - المهنية العشر المستخدمة في فرنسا لأغراض هذه الدراسات هي على النحو التالي : المهن والوظائف الادارية الكبيرة ؛ والوظائف الادارية الصغيرة ؛ الكتبة ؛ أرباب العمل في مجالي التجارة والصناعة ؛ المزارعون ؛ عمال المزارع ؛ العمال المهرة ؛ العمال شبه المهرة ؛ عمال التعدين ؛ العمال غير المهرة .

(١٣) الفئات الخمس هي : الوظائف المهنية ؛ الوظائف الادارية والوظائف المهنية الدنيا ؛ الوظائف القائمة على المهارات ؛ الوظائف القائمة على المهارات جزئيا ؛ الوظائف غير القائمة على المهارات . وقد بلغ الرقم القياسي لمعدل وفيات الرضع بالنسبة للمجموعة الخامسة - باعتبار هذا المعدل يساوي ١ بالنسبة للفئة الأولى - ٢ر٥٣ في عام ١٩٢١ ، و٢ر٣٦ في عام ١٩٣٠ ، و ٢ر١٨ في عام ١٩٥٠ ، و ٢ر٦٥ في عام ١٩٧٠ .

(١٤) أجريت في الولايات المتحدة دراسة استقصائية وطنية تغطي الفترة ١٩٦٤-١٩٦٦ . واستنادا الى مستويات الدخل والتعليم ، أظهرت هذه الدراسة نسبة قدرها ٢ر٨ بين معدلات وفيات الرضع من الأطفال السود لأمهات يبلغ مستواهن الدراسي أقل من تسع سنوات ومعدلات وفيات الرضع من الأطفال البيض لأمهات يزيد مستواهن التعليمي عن ١٢ سنة ويزيد الدخل السنوي

(يتبع)

ان استمرار التفاوتات بل حتى تزايدها فيما يتعلق بمعدلات الوفاة في البلدان المستفيدة من مستوى عال من التنمية الاقتصادية ومستوى عال من الرفاهية هو بعد من أبعاد التفاوت الاجتماعي ذات الجذور الراسخة في الهياكل والمواقف الاجتماعية الثقافية . وقد لوحظ أن وجود معدلات وفاة عالية في الطبقات الأقل يسرا هو أمر يرجع أساسا الى أسباب يمكن تجنبها في الحالة الراهنة للتقنيات الطبية ولتوزيع الرعاية ، وهي أسباب ناشئة عن وضع وسلوك الأفراد والمجموعات . ثم ان الحوادث وحالات الانتحار وادمان المسكرات والاصابة بالسل تقتل من الفقراء أكثر مما تقتل من الأغنياء . وأسباب الموت هذه هي أسباب تمييزية الى حد أبعد بكثير من مرض القلب والسرطان ، بالرغم من أن هذين السببين الأخيرين " متميزان " اجتماعيا في الاتجاه نفسه . فالفقراء والأشخاص الأقل يسرا يقعون ضحايا للأمراض الاجتماعية ، ويتعرضون لأحوال عمل تؤدي الى هرم الدائن العمي قبل الأوان ، وهم أقل استهلاكا للخدمات الطبية لأنهم يشعرون أحيانا بأنهم غرباء عن هذه الخدمات ولأنهم لا يستجيبون بسرعة كافية لأعراض التعب والمرض العقليين والجسديين ، وهم ينظرون نظرة مختلفة الى الجسم باعتباره أداة يتعين استخدامها لا وسيلة يجب العناية بها من أجل التمتع بالحياة والعيش المديد (١٥) وهم لا يزالون الى حد بعيد يقفون من المرض والموت موقفا يقوم على الايمان بالقضاء والقدر . وهذه المجموعة المركبة من الأسباب المؤدية الى ارتفاع معدل الوفيات بين الفئات الأقل يسرا يمكن أن تلخص بافتقار الفرد الى التحكم بالبيئة الشخصية والخارجية . واذا كان هذا التفسير للتفاوتات فيما يتعلق بالمرض والموت في المجتمعات الصناعية تفسيرا صحيحا ، فانه يبين أن هذه التفاوتات لن تخفض بصورة رئيسية " عن طريق " اصلاحات نظم توصيل خدمات الرعاية الصحية والضمان الاجتماعي . فالتغيرات في الأحوال المعيشية والسلوك أكثر أهمية ، وتحليلها وتنفيذها أكثر صعوبة .

(تابع الحاشية ١٤)
لأسرهن عن ... ٥ دولار . أنظر "Infant mortality rates:Socio-economic factors", Vital and Health Statistics, Series 22,No.14 (Rockville,Maryland,1972) ويبين تطور معدلات وفيات الرضع حسب المجموعات الاجتماعية ـ الاقتصادية في مدينة شيكاغو بين عامي ١٩٤٠ و ١٩٦٠ استقرار نسبة غير البيض الى الفئة الاجتماعية الاقتصادية البيضاء العليا . انظر Vital Statistics of the United States,1960,vol.II, Mortality (Washington,D.C., Government Printing Office,1963).

(١٥) يلاحظ جاك فالين ، في الدراسة التي سبق ذكرها ، أن الطبقات الأقل يسرا ، بالاضافة الى أنها أقل الطبقات قدرة على " تعلم تحديد أية أحاسيس تتصل بتردي الصحة " فهي أيضا " تتأثر بالدور المسند الى الجسم في ثقافة هذه الطبقات . وهذا الدور يختلف اختلافا أساسيا حسب الفئة الاجتماعية في جميع المجالات : القوة ، الجمال ، التغذية ، النشاط الجنسي ، الصحة ويبين العديد من الدراسات الاستقصائية السيكولوجية أن الموقف من اتباع نظام غذائي لتخسيس الوزن ، الخصائص المنسوبة الى الكحول أو النبيذ الأحمر وممارسة الرياضة وما الى ذلك تتغير كليا حسب الفئة الاجتماعية " . المرجع السابق Vallin,PP.40-41 .

ان البيانات المتعلقة بمعدل الوفيات حسب الفئة الاجتماعية في العالم النامي قليلة ، ولكنه ليس هناك شك بأن الطبقات الاجتماعية المحظوظة تستفيد من المستويات الصحية والأحوال المعيشية والحماية من المرض والموت المبكر مقارنة بمثيلاتها في البلدان الصناعية ، بينما تعاني أغلبية الناس من تردي الصحة وارتفاع معدلات الوفاة . وهذه التفاوتات خطيرة في البلدان النامية التي بلغت مستوى مؤاتيا نسبيا من التنمية الاقتصادية . ففي البرازيل في بداية السبعينات ، كان معدل العمر المتوقع يتراوح بين مايقل عن ٣٤ سنة في الفئة ذات الدخل المنخفض في المنطقة الوسطى الشمالية الشرقية و ٦٧ سنة في الفئة المحظوظة أكثر في المنطقة الجنوبية (١٦) ، وقد أظهرت دراسة للفوارق الاجتماعية - الاقتصادية لمعدل وفيات الرضع في بوينس أيرس في عام ١٩٧٣ أن هذا المعدل بلغ ٦٨ في كل ١٠٠٠ في الفئة الدنيا و ١٦ في كل ١٠٠٠ في الفئة العليا . ووصل احتمال الوفاة في الفترة بين الميلاد وسن العامين في كوستاريكا في أواخر الستينات ٢٠ في طبقتي البروليتاريا الزراعية المتوسطة والعليا ، ٣٩ في الطبقة المتوسطة ، و ٨٠ في طبقة البروليتاريا الصناعية و ٩٩ في طبقة العمال الزراعيين . ووصل هذا الرقم الى ١١٢ بالنسبة لأطفال العمال الزراعيين الذين يقل مستوى تحصيلهم العلمي عن ثلاث سنوات ، وفي شيلي بلغت معدلات وفيات الرضع في الفترة ١٩٧٢-١٩٧٣، ٣٠ بالنسبة لأطفال فئة الموظفين و ٦٧ بالنسبة لأطفال العمال الصناعيين . وينخفض المعدل الى ٢٤ اذا كانت زوجة الموظف قد استفادت من فرصة الدراسة في مدرسة عليا أو مستوى تعليمي أعلى ، ويرتفع المعدل الى ١٠٩ اذا لم تكن زوجة العامل الصناعي قد حصلت على أي تعليم . وتبين البيانات الخاصة بـ ١٤ بلدا من بلدان أمريكا اللاتينية أن نسبة وفيات الأطفال دون سن العامين المولودين من أمهات غير متعلمات الى وفيات الأطفال من نفس السن المولودين من أمهات أكملن عشر سنوات دراسية أو أكثر كانت تتراوح بين ٣ و ٤ في بداية السبعينات . وتدل الدراسات التي أجريت في افريقيا الاستوائية خلال السبعينات على أن مستويات معدلات الوفيات كانت أعلى الى حد كبير في المناطق الريفية منها في المناطق الحضرية . وهذا يعكس تركز الطبقات العليا في المناطق الحضرية وتوفر المرافق الصحية الحديثة في هذه المناطق وهي مرافق لا تتمتع الفئات الأفقر بامكانية الاستفادة منها الا بقدر محدود .

الاتجاهات على صعيد المرض وأسباب الوفاة

منذ القضاء على مرض الجدري ، وفي اطار انتشار سوء التغذية على نطاق واسع ليس هناك مايدل على أن الأمراض الرئيسية التي تصيب الناس في البلدان النامية قد خفضت بدرجة كبيرة.

---

(١٦) أورد البيانات الخاصة بأمريكا اللاتينية وحللها Hugo Behm, في "Socio-economic determinants of mortality in Latin America", Population Bulletin of the United Nations, No. 13, 1980 (United Nations publication, Sales No. E.81.XIII.4).

وثمة مجموعة أولى من الأمراض هي تلك التي تنقل بواسطة براز الانسان (الأمراض المعوية والطفيلية ، والاسهالية المعدية ، وشلل الأطفال ، والتيفوئيد ، والكوليرا) في المناطق التي تفتقر الى خدمة اصحاحية وامدادات مياه مناسبة . وللأمراض الطفيلية المعوية ، التي كثيرا ماتكون مزمنة ومضنية ، أثر غير محدد ولكنه كبير بالتأكيد ، على مواقف جماهير الناس ورفاهيتهم وأحوالهم المعيشية والعملية . وعلاوة على ذلك فان الاسهال سبب رئيسي من أسباب وفاة الأطفال حيث يتسبب بما لا يقل عن ستة ملايين حالة وفاة سنويا . وتشير التقديرات الى أنه كان هناك في أواسط السبعينات ٦٥٠ مليون شخص من المصابين بالداء الصفرى ، و ٤٥٠ مليون شخص مصابين بالانكلستوما (فقر الدم الحاد) ، و ٣٥٠ مليون شخص مصابون بالأميبية (داء المتموارات) ، و ٣٥٠ مليون شخص مصابون بداء شحريات الذيل (الديدان السوطية) (١٧) ، وفي بعض البلدان النامية ، يبدو أن مابين ٨٠ و ٩٠ في المائة من الأطفال يعانون من داء الديدان . وقد انخفضت حالات الكوليرا المبلغ عنها ولكن مجموع عدد البلدان المصابة ظل ثابتا في السنوات الأخيرة.

والأمراض المنقولة بواسطة الهواء (السل ، ذات الرئة ، والخناق (الدفتيريا) ، والالتهاب الشعبي ، والسعال الديكي ، والتهاب السحايا ، والانفلونزا ، والحصبة ، والجديرى) والتي تنتشر عن طريق تنفس افرازات الأشخاص المصابين المنقولة بواسطة الهواء تمثل السبب الرئيسي الثاني للاصابة بالأمراض في البلدان النامية . ويموت أكثر من مليوني شخص كل سنة من أمراض تنفسية حادة وهذه الأمراض ، بالاضافة الى الاسهال ، هي السبب الأكثر شيوعا لوفاة الأطفال دون سن الخامسة في البلدان النامية .

ومن الأمراض المهمة الأخرى الأمراض الناجمة عن الاحتكاك بأشخاص مصابين بأمراض معدية والأمراض التي تنقلها الحشرات . ويشمل النوع الأول من هذه الأمراض السفلس (الزهرى) والسيلان والجذام ، هذا الذى يعاني منه نحو ١١ مليون شخص في العالم ويشمل النوع الثاني من هذه الأمراض معظم الأمراض " الاستوائية " الرئيسية . وأكثر هذه الأمراض انتشارا الملاريا التي تمثل مشكلة صحية عنيفة في نحو ٧٠ بلدا ويبدو أنها السبب في مالا يقل عن مليون حادثة وفاة بين الأطفال . وتشمل الأمراض الاستوائية الأخرى داء المثقبيات - وهو معروف أكثر باسم مرض النوم - الذى يحدث في وسط افريقيا ويشكل خطرا بالغا على صحة وحياة مالا يقل عن ٣٥٠ مليون شخص ، والمرض المقابل له في أمريكا اللاتينية ، ويعرف بداء الشاغاس (الدرّاق الطفيلي) الذى يصيب أكثر من ١٠ ملايين شخص ومن نتائجه المألوفة الاصابة بمرض القلب ؛ والبلهارسيا ، وهو مرض تنقله القواقع ويعاني منه

---

(١٧) Gordon Smith, "Major disease problems in the developing world", Conference Proceedings: Pharmaceuticals for Developing Countries (Washington D.C. Institute of Medicine, National Academy of Sciences, 1979).

١٨٠ مليون شخص في شرق آسيا وفي المناطق المدارية في افريقيا وأمريكا اللاتينية ؛ وداء المذنبات الملتحية ، المعروف أيضا باسم العمى النهري ، وهو مرض وبائي بدرجة عالية في غرب افريقيا وبعض أنحاء أمريكا الوسطى .

ولئن كانت الأمراض التي تنقلها الحشرات أقل انتشارا وتظهر على نحو أقل بروزا في احصائيات الأمراض مقارنة بالأمراض البرازية ، فقد كان هناك مع ذلك زيادة مخيفة في معدل حدوثها خلال العقد الماضي . ثم ان الطريقة الرئيسية لمكافحة الحشرات الناقلة ، وهي استخدام المبيدات الكيميائية ، أخذت تصبح أقل فعالية مع تزايد مقاومة الناقلات الحشرية لها وارتفاع كلفة مبيدات الحشرات وتزايد القلق ازاء أثر المواد الكيميائية على البيئة . فلئن كانت حملات القضاء على الملاريا التي شنت في الخمسينات ، على سبيل المثال ، قد نجحت الى حد كبير في ٣٧ بلدا ، فان عدد الاصابات الجديدة بالملاريا ارتفع بنسبة تزيد عن ٢٣٠ في المائة مابين عامي ١٩٧٢ و١٩٧٦ (١٨) وبالمثل فان داء المثقبيات قد أصبح مرة أخرى ، منذ منتصف الستينات ، مشكلة صحية رئيسية ، بالرغم من أن تفشي هذا المرض قد خفض الى حد كبير في الفترة مابين الحربين العالميتين وذلك نتيجة لعمليات الفحص والعلاج الطبي الجماعية بواسطة الفرق الصحية المتنقلة . كما أن مرضى البلهارسيا والمذنبات الملتحية آخذان في التزايد مع تعظم عدد السكان وتزايد مشاريع الموارد المائية . ثم ان البحوث فيما يتعلق بمعظم هذه الأمراض ظلت حتى الآن مهملة الى حد كبير من جانب الوسط العلمي والصناعة الصيدلية اللذين كانا مشغولين بدرجة أكبر بأمراض السرطان واضطرابات القلب والأوعية الدموية وسائر الأمراض الرئيسية في البلدان الصناعية .

والنتيجة الاجمالية التي خلصت اليها منظمة الصحة العالمية فيما يتعلق بتطور هذه الأمراض التقليدية ، والرئيسية التي يعاني منها العالم النامي هي أنه " يبدو أن السنوات الأخيرة لم تشهد سوى القليل من التقدم أو أنها لم تشهد أي تقدم على الاطلاق فيما يتعلق بتخفيض معدل حدوث هذه الأمراض أو تفشيها (١٩) . ومن جهة أخرى ، فان عددا من البلدان النامية تعاني ، في مناطقها الحضرية ، من أنماط للأمراض والوفيات تتصل بأشكال التحديث المعاصرة . فالنمو الاقتصادي والتغير الاجتماعي يزيدان من نسبة وقوع حوادث السير وحالات التسمم العرضي والحوادث الصناعية والتلوث البيئي . ثم ان عمليات الهجرة ، والعمالة الناقصة ، وتمزق الروابط العائلية والمجتمعات التقليدية تولد مجموعة متنوعة من الاضطرابات في سلوك الفرد ، مثل الادمان على المسكرات ، والعنف ، والمعاشرة الجنسية غير الشرعية مع مايصاحب ذلك من آثار على الصحة البدنية والعقلية ، وهي آثار لا تختلف عن تلك التي تعانيها البلدان الصناعية .

---

(١٨) T.H.Weller, "World health in a changing world", Journal of Tropical Medicine and Hygiene, 77(4), Supplement 54 (1974), and World Bank, "Health sector policy paper" (Washington, D.C., 1980) .

(١٩) WHO, Sixth Report on the World Health Situation , P.46

وتمثل الحوادث نحو ١٠ في المائة من جميع حالات الوفاة في البلدان المتقدمة النمو وهي ثالث سبب رئيسي للوفاة في العالم النامي . وحالات الوفاة الناجمة عن الحوادث آخذة في التزايد في معظم أنحاء العالم . ويبلغ معدل الوفيات الناجمة عن الحوادث في حالة الرجال مالا يقل عن ضعفيه في حالة النساء ، وقد ارتفعت النسبة حسب الجنس ، فيما يتعلق ببعض المجموعات العمرية من ١ الى ٣ ومن ١ الى ٤ . وبالرغم من أن حوادث السيارات آخذة في الانخفاض في بضعة بلدان فانها تحتل المرتبة الأولى بين الحوادث المهلكة تليها حالات الانتحار ، والاصابة الذاتية ، وحوادث السقوط العرضي وجميع الحوادث الأخرى من هذا النوع ، وحوادث من النوع الصناعي ، والغرق والانغمار العرضيين ، والتسمم العرضي والحوادث الناجمة عن الحرائق . وفي ٥ بلدا من البلدان المتقدمة النمو والنامية ، تمثل حوادث السيارات نسبة تبلغ في متوسطها ٤٠ في المائة من جميع حالات الوفاة الناجمة عن الحوادث . والبيانات المتعلقة بحوادث الانتحار أقل شيوعا . " وبافتراض أن حوادث الانتحار غير المبلغ عنها تشكل نسبة ٣٠ في المائة من مجموع حوادث الانتحار ، فانه يمكن القول بثقة أن نسبة حالات الوفاة الناجمة عن الانتحار هي في نفس مستوى نسبة حالات الوفاة الناجمة عن حوادث السيارات " . كما أن معدل حدوث " محاولات الانتحار ، بما في ذلك الأوبئة المتصلة بتناول الشبان للسم ، وهي مشكلة تواجه جميع البلدان المتقدمة النمو ، وتضع عبئا متزايدا على خدمات الرعاية الصحية الأولية والمستشفيات العامة وخدمات الطب النفسي المتخصصة ، يبلغ وفقا للتقديرات ١٠ أضعاف معدل حوادث الانتحار ، بحيث أنه من المحتمل أن يكون هناك ما يقارب مليون حالة كل سنة في المنطقة الأوروبية وحدها" (٢٠) . ثم ان نسبة المرض الناجم عن الحوادث آخذة في التزايد حتى بمعدل أكبر من نسبة حالات الوفاة الناجمة عن نفس السبب ، ويجرى استخدام جزء متزايد من الموارد الصحية ، ولا سيما المستشفيات ، لمعالجة الضحايا .

وتشير التقديرات الى أن ٥ ملايين شخص تقريبا يموتون من السرطان كل سنة بينما يبلغ العدد الاجمالي للوفيات السنوية ٥٠ مليونا . ولم تحدث أية تغيرات مثيرة في السنوات الأخيرة لا في تنتيات مكافحة هذا المرض ولا في معدل وقوعه . الا أنه يبدو أن الاصابة بمرض السرطان في الأجهزة التنفسية بين الرجال وفي الثدى بين النساء آخذة في التزايد عموما ، في حين أن حالات الاصابة بالسرطان في الجهاز الهضمي وفي الدماغ الجهاز العصبي مستقرة نسبيا . هذا وان حملة مكافحة التدخين باعتباره سببا من أسباب السرطان قد اكتسبت زخما . ووفقا لمنظمة الصحة العالمية فان " أحد مجالات الاهتمام التي يعرف سببها معرفة أكيدة تماما هو سرطان الرئة ، فتدخين السجائر لا يعتبر السبب في سرطان الرئة فحسب بل انه يتصل أيضا بسرطان الحنجرة والمرئ والمثانة وهو وفقا للتقديرات مسؤول عن أكثر من ٤٠ في المائة من جميع حالات الوفاة بين الذكور الناجمة عن السرطان في المملكة المتحدة وعما يتراوح بين ١١ و ١٢ في المائة من جميع حالات الوفاة في فرنسا .

---

(٢٠) المرجع السابق ، الصفحتان ١٧٥ و ١٧٦ .

وبالتأكيد فان هذه الأرقام المثيرة يمكن أن تتكرر في جميع البلدان الصناعية . ثم ان الاستهلاك المتزايد للتبغ ، في العديد من البلدان النامية ، يوازى بل حتى يتجاوز الزيادات في المستويات المعيشية العامة" (٢١) . وقد تحسنت تحسنا ملحوظا معالجة بعض حالات السرطان "غير العادية" مثل مرض "هودجكن" وفرص النجاة للأشخاص المصابين بهذه الأمراض ، ولكن الأشكال الشائعة مثل سرطان الرئة وسرطان المعدة لا تزال مهلكة مثلما كانت في أى وقت مضى .

ان الأمراض القلبية الوعائية هي ، في جميع المناطق ، السبب الأول لوفيات الأشخاص الذين تزايد أعمارهم عن ٤٥ سنة ، وهي السبب الثاني أو الثالث لوفيات الأشخاص الذين تتراوح أعمارهم بين ١٥ و ٤٥ سنة . وهي ، في العديد من البلدان المتقدمة النمو ، تتسبب في نصف مجموع حالات الوفاة . الا أن السنوات الأخيرة شهدت انخفاضا رئيسيا في حالات الوفاة الناجمة عن أمراض القلب في بعض هذه البلدان الصناعية . وهذا يعزى الى فعالية التشخيص المبكر والاجراءات الوقائية والحملات المتصلة بعادات الأكل والتدخين وممارسة التمارين . كما أن معالجة الأفراد الذين يحددون بشكل أسرع كأشخاص معرضين لدرجة عالية من خطر الاصابة بمرض القلب تبدو فعالة تماما .

ان هذا الاستعراض الموجز للأمراض وأسباب الوفاة الرئيسية في العالم يعطي صورة جزئية جدا عن الأحوال الصحية . وهو يبين على الأقل أن بعض الأسباب الرئيسية لمعاناة الانسان والموت قبل الأوان لم يقض عليها اطلاقا . ومن المقدر أن يكون عشر حياة الشخص العادى في بلد نام نموذجي معطلا على نحو خطير بتردى الصحة . كما ينبغي التأكيد مرة أخرى أن سوء التغذية والأوضاع البيئية غير الصحية ، والافتقار الى الرعاية الصحية وخدمات التحصين ، تسفر عن معدلات وفاة بين الأطفال الذين تقل أعمارهم عن خمس سنوات تزيد بمقدار يتراوح بين ١٠ مرات و ٢٠ مرة في المناطق النامية عنها في المناطق المتقدمة النمو . ويتعين النظر الى التغيرات الحالية في السياسة الصحية في هذا الاطار .

قضايا على صعيد السياسة الصحية

ان قضايا السياسة الصحية في البلدان التي تتمتع بنظام ضمان اجتماعي مكتمل التطور وبشبكة من الخدمات الصحية لا يمكن أن تكون هي نفسها في البلدان التي لا تزال فيها الوقاية من الأوبئة والأمراض المعدية تمثل تحديا رئيسيا . ومع ذلك فان المسائل التي أثيرت في السبعينات وتثار في الوقت الحاضر في أطر مختلفة فيما يتعلق بتوجهات السياسات الصحية ونطاقها وتمويلها الكثير من القواسم المشتركة . فهي تدور حول مسألة السعي الى الانصاف والفعالية ومن الممكن توضيحها من خلال تحليل الحالة فيما يتعلق بالموظفين والمرافق ، والكلفة والتمويل ، ودمج السياسات الصحية بسائر البرامج الاجتماعية ـ الاقتصادية .

---

(٢١) المرجع السابق ، ص ١٠٦ .

موظفو الصحة ومرافقها

تزايد باطراد خلال العقود الماضية عدد وكثافة الأطباء البشريين وغيرهم من العاملين في المجال الصحي . فقد ارتفع عدد كليات الطب في العالم بين عامي ١٩٥٥ و ١٩٧٥ بنسبة ٧٨ في المائة ، بحيث بلغ مجموعها ١٢٤ ١ كلية توجد ٥١٦ منها في البلدان المتقدمة النمو و ٦٠٨ منها في البلدان النامية . وفي نهاية السبعينات كان هناك قرابة ٣ ملايين طبيب بشري في العالم ، منهم ٢ مليون في البلدان المتقدمة النمو ، بمعدل ١٩٠ لكل ١٠٠ ٠٠٠ نسمة ، و ١ مليون طبيب بشري في البلدان النامية ، بنسبة كثافة تقدرها ٣٣ طبيبا . أما عدد الممرضات والممرضات المساعدات فبلغ ٥ ملايين في البلدان المتقدمة النمو و ٢ مليون في العالم الثالث ، بمعدل ٤٦٠ و ٦٥ على التوالي . ولو جمعنا كل فئات القوى العاملة الصحية ومنهم أطباء الأسنان ، لبلغ المعدل التقريبي للموظفين الصحيين ١ ٠٠٠ في البلدان المتقدمة النمو و ٢٠٠ في البلدان النامية لكل ١٠٠ ٠٠٠ نسمة . كذلك تشير التقديرات الحالية التي أعدتها منظمة الصحة العالمية الى أن هناك وسطيا مقابل كل ١٠٠ طبيب بشري ٢٩٤ عاملا صحيا في المناطق المتقدمة النمو ، و ٤٨٩ في البلدان النامية . وبوجه عام شهد القرن الماضي " اتجاها عاما نحو زيادة كثافة الموظفين في معظم المهن الصحية ... ويمكن أن نلاحظ في كثير من البلدان النامية أن النمو في عدد الموظفين من ذوى المستوى المتوسط والأدنى كان أسرع من النمو في عدد الموظفين في المستوى الأعلى ، بينما تمكن ملاحظة العكس في كثير من البلدان المتقدمة النمو ، لا سيما بالنسبة للقابلات والممرضات والمساعدين" (٢٢) .

وفي سياق هذا النمو في عدد الموظفين الصحيين ، وما يصاحب ذلك من استحكام شدة الاختلالات في توزيع هؤلاء الموظفين فيما بين البلدان وداخلها (٢٣) ، تعنى قضايا السياسة الحالية بالتوازن بين عدد الأطباء البشريين وعدد المساعدين الطبيين ، وبدور مختلف الفئات وتعليمها أو تدريبها . وليس من المؤكد معرفة حالة العاملين في مهنة الطب في كثير من البلدان المتقدمة النمو . اذ يقال ان الأطباء البشريين كثيرون جدا ، وان الاقبال على التعليم الطبي يعكس مايتصل بالمهنة من مكانة اجتماعية ومستوى دخل لم يعد لهما لزوم في مجتمعات أصبح أعضاؤها أكثر اطلاعا وأقل اعتمادا على الصفوة التقليدية ؛ وان " السلطوة الطبية " أو " لعنة الأطباء " موروثتان عن عهود كان فيها المرض والوباء يعتبران ظاهرتين لا تفسير لهما ؛ وأن توفير الرعاية الطبية يخلق

---

(٢٢) المرجع نفسه ، الصفحتان ١٨٢ و ١٨٣ . ومع ذلك يلاحظ في هذا التقرير ذاته في مجال الزيادة العامة أن كثافة الأطباء البشريين انخفضت فعلا خلال العقد الأخير في ٢٦ بلدا تمثل ٥ في المائة من سكان العالم .

(٢٣) لا يبدو أن السنوات الأخيرة قد شهدت تغيرا هاما في الاختلال التقليدي في توزيع القوة العاملة الصحية داخل البلدان . وهناك قلة من البيانات تشير الى أن كثافة الأطباء البشريين في المناطق الحضرية تبلغ خمسة أضعاف ما هي عليه في المناطق الريفية .

طلبا يتعذر التحكم فيه ويشجع الناس على الاعتماد على الأدوية في الشفاء من الأمراض بدلا من تغيير عاداتهم المعيشية الضارة ؛ وان الأطباء البشريين يسرفون في التركيز على النواحي التقنية ولا يملكون ، بحكم تدريبهم ، وعيا كافيا بآثار البيئة الاجتماعية على مرضاهم ؛ وان زيادة عدد الأطباء لا يحسّن الظروف الصحية . وفي الوقت نفسه هناك استنكار لما يحدث في مجتمعات كثيرة من اختفاء تدريجي في الأطباء العموميين الذين يستطيع الناس التفاهم معهم في جو من الثقة والاحترام ، والذين كانوا قادرين على التشخيص والمعالجة بأجهزة تقنية أقل رهبة . كذلك هناك استنكار لزيادة التخصص ، في حين أن أوجه التقدم التقني والمنجزات الباهرة في معالجة بعض الأمراض تملأ وسائط الاعلام الجماهيرى وتخلب ألباب العامة . وعندما يتصرف الأطباء مثل المهندسين فانهم يتهمون باهمال البعد البشرى الأساسي لمهنتهم . وعندما يسدون التوجيه ينظر اليهم كمتلاعبين بالآدميين الأحرار . وتعكس هذه العلاقات الغامضة بين المجتمع وأطبائه البشريين تغيرات في توزيع السلطة واستعمالها لدى الفئات والمهن الاجتماعية .

كذلك يقال في المجتمعات الفقيرة والأقل غنى أن تدريب المزيد من الأطباء هو أولوية خاطئة وان من الأجدى زيادة عدد ومؤهلات العمال الصحيين الآخرين زيادة كبيرة . وكانت السلطات القومية والجهات المتبرعة الثنائية خلال المراحل الأولى من الجهود الانمائية تقوم باستثمارات كبيرة في كليات الطب والمستشفيات التعليمية ، وتزويدها بمعدات وتكنولوجيا مستوردة مرتفعة التكاليف ومتقدمة . وبعد ذلك أخذ كثير من الأطباء البشريين يهاجرون الى البلدان المتقدمة النمو للحصول على تدريب متخصص غير موجود في بلدانهم . ففي عام ١٩٧٧ مثلا ، كان هناك حوالي ٢٠٠ ١٠ خريج من كليات الطب الأجنبية يدرسون في كليات الطب في الولايات المتحدة الأمريكية (٢٤) . وبذلك لم يحصل كثير من الأطباء الوافدين من البلدان النامية الا على الملم قليل نسبيا بما هو شائع محليا من مشاكل صحية وتكنلوجيات مناسبة ، رغم حسن تدريبهم كاختصاصيين واستخدامهم لمعدات مرتفعة التكاليف .

ونظم الرعاية الصحية في البلدان النامية ، بالقياس الى البلدان المتقدمة النمو ، مدعمة بكوادر أقل من ذوى المستوى المتوسط - من تقنيين وكتبة واداريين وما الى ذلك . والنقص في الموظفين حاد جدا على مستوى المراكز الصحية والمستوصفات في القرى التي كثيرا ما يكون فيها توظيف واستيعاب الموظفين الصحيين شبه المهنيين يتعطل بسبب القوانين والأنظمة التي تحكم التدريب والترخيص وتحدد مركز الموظف في الخدمة المدنية . وبسبب هذا النقص في العمال شبه الفنيين المناسبين ، الى جانب قصور مناهج شراء وتخزين الأدوية واللوازم الأخرى ، كثيرا ما يقل الانتفاع بالمراكز الصحية في القرى ومستوصفاتها وينظر اليها القرويون باستخفاف . ونظرا لعدم

---

(٢٤) " التعليم الطبي في الولايات المتحدة " ، مجلة الاتحاد الطبي الأمريكي ، التقرير السنوى الثامن والسبعون (١٩٧٨) ، الجدولان ١ و ٢ .

وجود خدمات أفضل في القطاع العام على مستوى المجتمعات المحلية ، يسعى فقراء الريف في معظم الحالات الى المعالجين التقليديين مثل الأطباء المشعوذين ، والمعالجين بالأعشاب ، والمعالجين بالحقن ، الى القابلات التقليديات .

وهكذا ، نجد أن هرم القوى العاملة الصحية مقلوب في معظم البلدان النامية ، ففي حين لا توجد على مستوى المجتمعات المحلية قاعدة عريضة من الموظفين ذوي المهارة القليلة التدريب المتواضع التكلفة ، توجد في معظم المدن الرئيسية شبكة مرتفعة التكاليف من برامج تدريب الأطباء الذين يحتاجون الى مرافق ومعدات متقدمة لأداء مهنتهم التي تركز على الحضر .

وقد أثيرت أسئلة مشابهة تتعلق بمرافق الصحة . فقد ارتفع عدد أسرة المستشفيات لكل ١٠٠٠٠ شخص من ٨٧ سريرا الى ٩٥ سريرا في البلدان المتقدمة النمو ، ومن ١١ الى ١٤ سريرا في البلدان النامية بين عامي ١٩٦٠ و ١٩٧٥ . أما في أقل البلدان نموا فما زال هناك أقل من ١٠ أسرة في المستشفيات لكل ١٠٠٠٠ نسمة . وطبيعي أن هذه "الأسرة" متفاوتة جدا وتتوقف على المعدات التقنية للمستشفى ونوعية الموظفين . كذلك يتفاوت شغل الأسرّة تفاوتا شاسعا بين البلدان والمناطق ، ويبدو أنه منخفض بوجه بارز في بعض البلدان النامية . وكثيرا ماتقوم المستشفيات بالاضافة الى معالجة المرضى ، بمهام التدريب والبحث . والسياسة التي توصي بها منظمة الصحة العالمية حاليا هي زيادة تنويع مرافق الصحة ، وعدم ايجاد أسرّة بالمستشفيات الا بنسبة تعادل نمو السكان وتحسين قدرة الفئات الاجتماعية الأقل حظا على دخول المستشفيات (٢٥) .

التكاليف والتمويل

تستوعب الرعاية الصحية في أي مجتمع عادي من مجتمعات الوفرة ٧ر٥ في المائة من الناتج القومي الاجمالي (يتراوح نطاق ذلك في بلدان منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي بين ٥ و ١٠ في المائة) ، وتمثل خدمات المستشفيات حوالي ٥٠ في المائة من مجموع التكاليف ، وخدمات الأطباء ٣٠ في المائة ، والسلع الطبية (الأدوية ومعينات المعوقين وما الى ذلك) ٢٠ في المائة . ولا يوجد مقياس يقرر وجود قصور أو افراط في توزيع ونسبة الموارد المخصصة لصحة مواطني أي بلد بالنسبة الى الاهتمامات القطاعية الأخرى . والمشكلة الآن في البلدان المتقدمة النمو هي أن تكاليف الرعاية الصحية قد أخذت تتزايد بمعدل أسرع من تزايد الناتج القومي الاجمالي بحيث استوعبت ٧ر٥ في المائة من هذا الناتج في ١٩٧٠ و ٧ر٥ في المائة في ١٩٨٠ ، وأن امكانية السيطرة على هذا النمو تبدو محدودة جدا . بل ان المحافظة على مستوى الخدمات الحالي لتكاليف

---

(٢٥) "ان الحالة الراهنة لقطاع المستشفيات في معظم البلدان النامية ، خصوصا المستشفيات الكبيرة ، هي أنها أوسع مما يجب اذا قيست بمرافق الصحة الأخرى (رغم أنها قد تكون قاصرة حتى الآن عن تلبية "الطلب" التقليدي) . ومن الضروري في هذه المرحلة في معظم البلدان ، بما في ذلك المتقدمة النمو منها ، أن تقبل النسب الموجودة بين عدد الأسرّة والسكان وأن تركز على انشاء مزيد من مرافق الصحة على مستوى المركز الصحي والمركز الفرعي" . (منظمة الصحة العالمية ، التقرير السادس عن الحالة الصحية العالمية ، الصفحة ١٩٨) .

الرعاية الصحية قد أصبح متزايد الصعوبة حتى في البلدان المتقدمة النمو المخططة مركزيا . وأسباب هذا النمو في النفقات الصحية ، الى جانب تقدم سكان البلدان الصناعية في السن ، هي أساسا تزايد استهلاك السلع والخدمات الصحية والتغيرات التكنولوجية في ايصال الرعاية الصحية . مثال ذلك أن الكلفة اليومية لأية غرفة في مستشفى تتزايد عموما بمعدل أسرع من معدل تزايدها في البنود الأخرى التي تمثل النفقات الصحية .

والحالة الاقتصادية الراهنة تضاعف من قلق الحكومات التي تواجه هذه الحالة ، لكن أوجه العلاج تدريجية ومعقدة بحكم الضرورة . وتجرى محاولات لتغيير تشكيل موظفي الصحة ، بتقليل الأطباء وزيادة المساعدين ، وللحد من بناء المستشفيات والمراكز الصحية ، وللتحكم في ادخال ونشر تكنولوجيات جديدة مرتفعة التكاليف ، ولفرض قيود على ادخال مستحضرات صيدلية جديدة وعلى تسعيرها . ومع ذلك فان لهذه الاجراءات المختلفة جوانب سلبية . فأعمال البحث والابتكار ، وبضمنها تلك التي قد تسهم في تقليل تكاليف الرعاية الصحية ، تزدهر في أي قطاع يتسم بالحيوية بسهولة أكبر مما يحدث في قطاع يكون موضع التحكم الكامل . والحقيقة أن حكومات الدول الصناعية تقوم بالاضافة الى جهودها الرامية الى الحد من التكاليف بالتصدي للمناهج الرئيسية في تمويل الرعاية الصحية . وتتفاوت كثيرا بين كل بلد وآخر الأهمية النسبية للمناهج الرئيسية الثلاثة في التمويل - وهي المدفوعات الشخصية ، والتأمين الصحي الاجباري ، والدخل الحكومي العام - ولكن الاتجاه العام خلال العقود الأخيرة كان ينحو ناحية تخفيض المدفوعات التي يدفعها الأفراد لقاء ما يتسلمونه صحيا . كذلك كان هناك اتجاه الى زيادة نصيب الايرادات الحكومية العامة في تمويل الرعاية الصحية فور ترسيخ نظم التأمين الصحي بواسطة نظم التأمين الاجتماعي الشامل ، وذلك من أجل تمويل الرعاية الصحية لأن مساهمات أصحاب العمل والموظفين في الضمان الاجتماعي لا تستطيع مواكبة التكاليف الصحية (٢٦) . أما في البلدان المتقدمة النمو التي تكون فيها الرعاية الصحية من حيث المبدأ ممولة بالكامل من الايرادات العامة - كما هو الحال في اتحاد الجمهوريات الاشتراكية السوفياتية والمملكة المتحدة والبلدان الاشتراكية في أوروبا الشرقية - فقد أثيرت أسئلة عن وزن ونمو النفقات الصحية في الميزانية الحكومية ، وعن مصادر هذه الأموال من منطلق الكفاءة الاقتصادية والانصاف ، وأحيانا عن الدور الذي تقوم به الرعاية الخاصة والمدفوعات الخاصة في مجال هذه الرعاية بصفة رسمية أو غير رسمية . أما في البلدان التي تكون ، فيها المدفوعات الخاصة والتأمين الخاص هي المصادر الرئيسية لتمويل الرعاية الصحية ، لا سيما في الولايات المتحدة ، فقد نوقشت مشاريع بشأن انشاء نظم قومية للتأمين الصحي . ومازالت مختلف هذه القضايا المتعلقة بتمويل الرعاية الصحية دون حل حتى الآن . والمدفوعات الصحية الخاصة للخدمات الصحية موجودة في جميع البلدان الصناعية الى حد ما ، رغم كثرة التفاوتات بينها ، وهي تنحو الى الازدياد وفي الوقت نفسه مازال يجرى ايجاد نظم شاملة للتأمين الصحي الاجباري واعتبارها أداة جوهرية لتأمين الحد الأدنى

---

(٢٦) للاطلاع على مناقشة للضمان الاجتماعي وتمويله ، أنظر الفصل الثالث .

من الانصاف في حصول الفئات الاجتماعية على الرعاية الصحية . كذلك ، هناك نظرة فاحصة الى تركيب الضرائب وآثارها على الانصاف من حيث تمويل الرعاية الصحية من الايرادات الحكومية العامة .

ويبلغ مجموع النفقات الرأسمالية والتشغيلية للفرد الواحد في المجال الصحي في البلدان المتقدمة النمو ٨٠ ضعفا لما هو عليه في أقل البلدان نموا و ٢٥ ضعفا لما هو عليه في البلدان النامية المتوسطة الدخل (٢٧) . ومع ذلك فان المبالغ المنفقة على الصحة في البلدان النامية تستهلك عموما جانبا كبيرا من الناتج المحلي الاجمالي . وتدل الشواهد المتناثرة على أن ما يتراوح بين ٦ و ١٠ في المائة من هذا الناتج ينفقه القطاع العام والأفراد على الرعاية الصحية . وهذا يمثل نحو ٧٥ بليون دولار سنويا في البلدان النامية في مجملها . وسبقت الاشارة الى أن هذا الانفاق يتركز في المناطق الحضرية التي توجد فيها مستشفيات وقوى عاملة متخصصة .

ومن المقدر أن الانفاق الخاص يبلغ بين ثلاثة وأربعة أضعاف المصروفات الحكومية على الصحة في كثير من البلدان النامية . وهذه المخصصات موجهة الى الأشكال التقليدية والعصرية من الرعاية الصحية ، والى شراء الأدوية . وتمثل الأدوية أكثر من نصف الانفاق الخاص على الصحة ، وينطوي استيراد معظم الأدوية على استنزاف كبير لاحتياطيات النقد الأجنبي .

ويستخدم جزء كبير من موارد الحكومة المركزية في تمويل المستشفيات العامة التي تديرها وزارة الصحة . وكثيرا ماتمثل المبالغ المدفوعة للموظفين الصحيين بين ٥٠ و ٦٠ في المائة من الأموال العامة المخصصة للخدمات الصحية .

وتشمل نظم التأمين الاجتماعي التي تقوم على مساهمة أصحاب العمل والموظفين والحكومات آلية هامة للتمويل في البلدان النامية المتوسطة الدخل ، لاسيما في أمريكا اللاتينية . ومع ذلك فان اقتصار الاستحقاقات على موظفي القطاع الرسمي يجعل الانصاف في اعانة هذه النظم بواسطة مساهمة القطاع العام أمرا مشكوكا فيه أحيانا .

كذلك تمثل رسوم المنتفعين وسيلة هامة للمساعدة في تمويل نظم الرعاية الصحية التي تديرها الهيئة العامة في البلدان النامية . ومع ذلك فانها ليست مستساغة للحكومات في بعض البلدان بسبب ارتفاع تكاليف ادارتها ومشاكل اختلاس الموظفين الحكوميين للأموال في بعض الأحيان .

والعيادات الخاصة شائعة عادة في المناطق الحضرية . اذ يمكن بدفع الرسم تفادي المضايقات وكلفة الفرصة البديلة للوقوف في الصفوف الطويلة أمام المستشفيات والعيادات الحكومية ، مع الحصول على خدمة شخصية أكبر . وكثيرا مايكون للأطباء الحكوميين عيادات خاصة بعد ساعات الدوام الرسمي .

---

(٢٧) J.Evans, K. Hau and J. Warford, "Health care in the developing world: Problems of scarcity and choice", New England Journal of Medicine, المجلد ٣٠٥، (٥ تشرين الثاني /نوفمبر ١٩٨١) ، الصفحات ١١١٧ — ١١٢٧ .

ويعتقد كثير من المراقبين أن أكثر هدف يتسم بفاعلية التكاليف في مجال الاستثمارات الصحية هو الخدمات الخاصة بصحة الأمهات والأطفال في المناطق الريفية من خلال برامج تضم التغذية وظروف المعيشة الصحية ومكافحة الأمراض المعدية الطفيلية الرئيسية التي تصيب الأطفال دون سن الخامسة .

السياسات الصحية المتكاملة

قلما يتعرض قطاع الصحة للحاجات الصحية للفئات المنخفضة الدخل في البلدان النامية : فأقل من ١٥ في المائة من فقراء الريف والحضر يحصلون على خدمات صحية عامة (٢٨) . فالرعاية الصحية حتى عندما تكون متاحة ، لا تخفف في العادة الا مؤقتا من أعراض سوء الصحة المزمن الناجم عن الفقر وسوء التغذية وظروف المعيشة غير الصحية . ومع أن الأدوية العصرية قد تريح أو حتى تشفي من علة ما فانها لا تستطيع أن تقدم وقاية دائمة لصحة أي شخص لا بد من أن يعود الى بيئة يتحكم فيها المرض . وتظهر حدود الرعاية الصحية من برنامج وضعه مستشفى في كولومبيا لعلاج المواليد المبتسرين وحقق معدلات انقاذ تماثل المعدلات الموجودة في البلدان المتقدمة النمو ، ولكن ٧٠ في المائة من المواليد الذين غادروا دار الحضانة لقوا حتفهم خلال ثلاثة شهور (٢٩) .

وسوء التغذية عامل رئيسي يصاحب سوء الصحة . فهو يقلل المناعة من الأمراض المعدية ، وبذلك يزيد من احتمالات الوفاة . وبهذا المعنى ، يمثل سوء التغذية سببا . يسهم في وفاة ما يتراوح بين ثلث ونصف الأطفال الذين يموتون من الأمراض دون سن الخامسة . كذلك فان الأطفال المصابين بسوء التغذية يجدون صعوبة أكبر في اكتساب المناعة استجابة لبرامج التطعيم ضد التيفود والدفتيريا والانفلونزا والحمى الصفراء . يضاف الى ذلك ، أن سوء التغذية يعتبر ذا آثار بالغة الخطورة على وظائف الادراك في الدماغ خلال وجود الجنين في الرحم وأثناء السنة الأولى من حياته .

وتحسين التغذية مهم للصحة حيث أن التغذية لا تقلل فقط من حدوث المرض ، وانما من آثاره أيضا . وتتراوح نهج علاج سوء التغذية في البلدان النامية بين المشاريع الارشادية الصغيرة مثل الحدائق المدرسية وانتاج الحيوانات الصغيرة ، الى البرامج التي تزرع مزيدا من الأغذية التي تناسب الحاجات الغذائية للفئات المنخفضة الدخل . وكثيرا ماتقوم المراكز الصحية بدور هام

---

(٢٨) " تقرير المجلس التنفيذي لمؤسسة الأمم المتحدة لرعاية الطفولة " (الوثائق الرسمية للمجلس الاقتصادي والاجتماعي ، الدورة الثامنة والخمسون ، الملحق رقم ٦ (E/5698 و Corr.1) ، الصفحة ٩ .

(٢٩) John Bryant, Health and the Developing World, Ithaca, New York, Cornell University Press, ، الصفحة ٢٤٠ .

في تشخيص سوء التغذية بواسطة وزن الأطفال الصغار بانتظام ، وبتوزيع الحديد وأقراص فيتامين ألف والأمصال . وعلاوة على ذلك هناك فوائد رئيسية مستمدة من برامج وجبات الغذاء المدرسية التي يستفيد منها حاليا أكثر من ١٠٠ مليون طفل في البلدان النامية ، والتي تساندها مساعدة غذائية تمنحها أو توردها البلدان المتقدمة النمو بشروط تساهلية . كذلك توجد لدى بعض الحكومات سياسات في تقديم اعانات غذائية هامة وبرامج للمخصصات الغذائية بحيث أن تكاليف اعانة الأغذية تستهلك بين ١٠ و ٢٠ في المائة من مجموع الأموال العامة .

وقصور الاصحاح البيئي ، لا سيما الافتقار الى الماء الصالح للشرب ، هو العامل الرئيسي الآخر الذى يساهم في التأثير في مستويات الصحة ومعدلات وقوع الامراض في البلدان النامية وقد أشير قبل ذلك الى أن الماء والبراز حلقتا وصل حساستين في نقل الكوليرا والتيفوئيد والدوسنتاريا وشلل الأطفال . وعند ما تسير الظروف غير الصحية يدا بيد مع سوء التغذية ، تبدد أمراض المعدة والأمعاء المعدية الغذاء القليل المستهلك من خلال تقليل استيعاب المغذيات . والمشكلة حادة بوجه خاص في المناطق الريفية التي تفتقر الى مياه الشرب ومرافق الصحة والتغذية الكافية وتلقين النظافة الشخصية . ومن ناحية أخرى تتعرض المدن بين الحين والآخر لأوبئة الكوليرا . وتحتاج مكافحة الأمراض التي تمثل معظم الاعتلالات والوفيات التي لها صلة بالمياه الى معين كاف من مياه الشرب والغسل ، الى جانب حسن ممارسة الصحة الشخصية ، والوسائل الصحية لتصريف الفضلات البشرية .

ان التكوين المعقد لحاجات الرعاية الصحية الناجمة عن الفقر وسوء التغذية وظروف المعيشة غير الصحية قد أدت خلال السبعينات الى ظهور مفهوم الرعاية الصحية الأولية . وتوسعا في مفهوم الخدمات الصحية الأساسية ، أى ايجاد شبكة مرافق الصحة تحت توجيه وزارة الصحة ، وتقديم الخدمات العلاجية والوقائية ، أصبحت الرعاية الصحية الأولية تشمل التغذية والاصحاح ، واشراك المجتمع المحلي بوصفها مقومات تحدد صحة المجتمع . وفي العادة تشمل العناصر التي تتألف منها الرعاية الصحية الأولية التعليم الصحي وتوفير الأغذية والتغذية ، والمياه والاصحاح ، والتحصين ومكافحة الأمراض السارية ، والرعاية العلاجية الأساسية والأدوية الأساسية . والخدمات موجهة بالدرجة الأولى نحو الرضع والأطفال دون سن الخامسة ، ويقوم بتقديمها على أساس المساعدة أفراد المجتمع المحلي المدربون كاخصائيين اجتماعيين ، تساندهم شبكة احالات محدودة الى الأطباء والمستشفيات خارج المجتمع المحلي . وقد أخذ عدد كبير من الحكومات بالفعل بنهج الرعاية الصحية الأولية بوصفه عنصرا محوريا في سياستها الصحية .

الفصل السابع

التعليم والتدريب

ان أهداف اعلان التقدم والتنمية في الميدان الاجتماعي المتعلقة بالتعليم والتدريب قد أعلنت في المادة ١٠ (د) التي تدعو الى :

" القضاء على الأمية وتأمين الحق للجميع في نيل الثقافة وتلقي التعليم المجاني في جميع المستويات والالزامي في المستوى الابتدائي ، ورفع المستوى العام للتربية الثقافية التي يتلقاها الانسان طوال حياته " .

وفي المبادئ التوجيهية المتعلقة بالأساليب والسياسات المعلنة في المادة ٢١ ، هناك اشارة خاصة الى توسيع وتحسين التعليم العام والمهني والتقني والتدريب ، واستعمال وسائل الاعلام القومية لمواصلة التعليم والتدريب للاطارات القومية اللازمة للتنمية الاجتماعية والتنمية بوجه عام .

التعليم

الاتجاهات والسياسات

استمر النمو السريع لعدد الأطفال والشباب في التعليم المتفرغ في السبعينات وأوائل الثمانينات ولكن بمعدل أبطأ منه في الستينات في المستويات الثلاثة للتعليم الرسمي كلها . وقد زاد عدد المدارس والمؤسسات ، وكذلك عدد المدرسين والانفاق على التعليم . ومع عدة عقود من التوسع الذي لم يكد ينقطع ، أصبح المجتمع التربوي يشكل قوة عظيمة في المجتمع في البلدان المتقدمة النمو ، وعلى نحو متزايد في البلدان النامية . وقد أصبح التعليم أيضا "صناعة" هامة في الاقتصادات الوطنية ، وقل أن تجد له منافسا كوجه من وجوه الانفاق أو كمورد للدخل . اذ تبلغ نفقات مؤسسات التعليم في الوقت الراهن ما يساوى نحو ٧ في المائة من الناتج الصافي للاقتصاد في البلدان الاشتراكية ، وما يتراوح بين ٧و٨ في المائة من الناتج القومي الاجمالي في البلدان المتقدمة النمو ذات الاقتصاد السوقي وما بين ٥ و ٦ في المائة في البلدان النامية . ويأتي نحو ٥ر٥ في المائة من مجموع الدخل المكتسب في البلدان المتقدمة النمو ذات الاقتصاد السوقي و ٤ في المائة في البلدان النامية من قطاع التعليم . وهو مصدر عمل لكثير من الموظفين أيضا (١) .

---

(١) اذا أخذنا مثلا بلدا كالولايات المتحدة الفينا مدرسا واحدا بين كل ٢٧ مواطنين عاملين ، وأهم من ذلك اننا نجد واحدا من كل ١٣ مواطنا عاملا يعمل في مدرسة أو كلية أو يشغل وظيفة تتعلق مباشرة بها . وينتظم ٢٢ مليونا من مواطني الولايات المتحدة الذين هم فوق سن ١٥ في الدراسة المتفرغة باعتبارها وظيفتهم الأساسية ، وهذا يعادل نحو خمس مجموع القوة العاملة .

(يتبع)

وقد ظل الطلب على التعليم كبيرا . وفي معظم البلدان النامية ، وفي بعض البلدان المتقدمة النمو لم يكن في الامكان اشباعه بصفة كاملة .

وفي السبعينات تدعم الاتجاه الطويل الأجل الى التوسع في الاماكن بالمدارس الابتدائية في البلدان النامية ولكن رداءة النوعية في هذا المستوى ظلت متوطنة في العديد من المجتمعات . وفي أوروبا وأمريكا الشمالية تكيفت النظم التعليمية مع التناقص المطرد في التسجيل في المستوى الابتدائي نظرا لأن عدد الأطفال الذين يبلغون سن الالتحاق بالمدرسة في انخفاض . واستجابة لذلك ، فان حجم الفصول الدراسية قد خفض ويسجل المزيد من الأطفال في الفصول الدراسية السابقة للابتدائية .

وفي المستويين الثانوي والعالي ، يتزايد التسجيل بسرعة ، ولكن المعدل القياسي للنصف الثاني من الستينات لم يكن في الامكان استمراره . وقد ظل الالتحاق بالمدارس مقيدا للغاية في أغلب البلدان النامية . ورغم أن نسبة أولاد الأغنياء في المدارس الثانوية ومؤسسات التعليم العالي أعلى من نسبتهم في المجتمع بوجه عام ، مازال التعليم مع ذلك هو سبيل مئات الآلاف من الناس الى الصعود على السلم الاجتماعي . وقد بلغت بعض البلدان ذات المستوى المنخفض في التسجيل ولكن مع ذلك سريع الارتفاع ، والتي توفر بسبب ذلك فرصا استثنائية جيدة للترقي ، مرحلة التحول الى ظروف أكثر استقرارا يكون فيها الملتحقون الجدد أبناء لآباء وأمهات تلقوا أصلا دراسة ثانوية أو عالية . وفي بعض البلدان تم تسهيل الالتحاق بالمستويات العليا من التعليم واقامة مؤسسات جديدة في مختلف أنحاء البلد لخدمة المناطق التي كانت مهملة من قبل . وفي بعض البلدان النامية زاد عدد الطلبة الوافدين من الخارج ، ولكن في العديد منها تضاءل نظرا لأن الطلاب الذين كان يمكن أن يأتوا من البلدان المجاورة يمكنهم الآن الدراسة في بلدانهم . وفي العقد الماضي تغيرت الصورة العامة للدراسة الجامعية قبل التخرج في البلدان النامية باستكمال وتوسيع المرافق الموجودة في العديد من البلدان التي كانت فيما مضى توفد طلبتها للدراسة الجامعية في الخارج ، وتوفر الجامعات الوطنية الآن التعليم لجمهرة الشباب المتوجهين الى الدراسة الجامعية . وفي نفس الوقت ، كان هناك زيادة حادة في عدد الطلبة المتجهين الى دراسة خاصة متقدمة في البلدان الأخرى ، ويختار عدد كبير منهم عدم العودة الى بلدانهم .

(تابع الحاشية ١)

وفي تونس ، وهي بلد نام ، ركز تركيزا شديدا على التعليم ، هناك من بين كل ٢٢ عاملا واحد يعمل في قطاع التعليم ، وعدد الأشخاص ممن هم في سن ١٥ سنة فأكثر الذين ينتظمون في التعليم المتفرغ يساوي سبع مجموع القوة العاملة . وفي جمهورية كوريا الأرقام المقابلة هي واحد من كل ٣٠ وواحد من كل خمسة . وفي الاتحاد السوفياتي ، كتجسيد آخر للأهمية النسبية للتعليم في اطار قوة عمل ، هناك مدرس واحد مقابل ٣٣ عاملا آخر أو شخص من بين كل ٢٠ بالغا يعمل في التعليم أو في عمل مساعد لنظام التعليم ، ونسبة الشبان المنتظمين في الدراسة المتفرغة الى جميع البالغين المتفرغين للعمل هي ١ : ٧ .

وقد تم تنفيذ القرارات التي اتخذت في أواخر الستينات وأوائل السبعينات لجعل التعليم الثانوى والعالي أيسر منالا للناس في العديد من البلدان النامية ، بغض النظر عن خلفية الأولاد وامكانيات آبائهم المادية ، خلال الجزء الأخير من السبعينات . وكان الهدف من الاصلاح في مستوى التعليم الثانوى هو الغاء تفرقة اللاب تفرقة جامدة الى أنواع مختلفة من المدارس وفقا للقدرة الأكاديمية ، أو تأجيل السن التي يجب أن يحدث فيها مثل هذا الاختيار . وفي المستوى التالي للثانوى ، حل القبول المفتوح محل القبول بالاختيار في العديد من الاجهزة التعليمية ؛ وفي أجهزة أخرى ، زاد عدد الأماكن المتاحة في التعليم العالي حتى يتم قبول نسبة أكبر من الذين يتطلعون الى الدخول فيه . وكنتيجة للاصلاحات المختلفة ، أصبحت فرص الالتحاق بالتعليم الثانوى والعالي أكثر تساويا ولكن فرص التوظف في نهاية الدراسة قد ظلت متفاوتة بصورة ملحوظة . ونظرا لأن القبول أصبح أسهل تضاءلت قيمة الشهادات الدراسية الثانوية والتالية للثانوية ، وأصبح الالتحاق بأفضل الوظائف يتطلب تدريجيا دراسة أكثر وبالتالي القدرة على دفع التكاليف اللازمة لذلك .

وفي البلدان الاشتراكية كان هناك اعتقاد سائد لأجل طويل بعدم استصواب ارغام الأولاد على اختيار دراسة مهنية أو تقنية بدلا من التعليم العام في سن مبكرة . وقد ظهل المثل الأعلى هو تمكين الولد من بداية حياته العملية بداية لا بأس بها وتيسير التحاقه بالمستويات الأعلى من التعليم وفقا للقدرة التي يظهرها ؛ وقد ظلت المدرسة العامة الموحدة هي الأداة المختارة ، ولكن مع توفير ترتيبات متزايدة للشباب الذين ليس لديهم ميل أكاديمي .

وفي مختلف أنحاء العالم ، شهدت السبعينات استمرار الاتجاه نحو أساليب أكثر انتظاما ورسمية لاختيار الأولاد للالتحاق بالوظيفة واختيار العمل للترقية . ونظرا لأن التعيين في الوظائف قد غدا أكثر اعتمادا على المؤهلات الرسمية والشهادات ، فان حضور الدورات الدراسية قد أصبح اجباريا لقائمة أطول من المهن ، في حين أن التعيين بموجب توصيات شخصية قد أصبح اللجوء اليه أقل ، وخاصة في الوظائف ذات المستوى الأدنى والوظائف الروتينية ، وأصبح الترقي من خلال الأداء الوظيفي أو التدريب أقل حدوثا . والآثار غير المباشرة لذلك كانت اطالة الحياة الدراسية والتشجيع على السعي وراء الشهادات الدراسية - وانتشار المدارس الخاصة والدورات الدراسية في البلدان المتقدمة النمو والنامية على السواء ، وقد كان البعض منها موردا مربحا للدخل لمنظميها ولكن قيمتها من الناحية الأكاديمية والمهنية مثار شكوك .

وفي معظم البلدان المتقدمة النمو يعطي وجود المدارس الخاصة في النظام الرسمي الآباء مجالا أوسع للاختيار فيما يتعلق بدراسة أولادهم ؛ ولكن ينظر اليه أيضا على أنه يؤدى الى الانقسام الاجتماعي وفي بعض الاحيان مضر بجهاز التعليم العام . والفضل النسبي للعام والخاص مازال يثير الجدل الى حد كبير . ففي العديد من البلدان النامية كان الضغط لنشر المدارس الخاصة . فنمو التعليم الخاص ، من ناحية ، قد خفض المطالب على الموارد العامة ولبى الاحتياجات التعليمية التي ليس في امكان السلطات توفيرها . ومن ناحية أخرى ، أدى الى خفض النوعية في بعض الأماكن ، والى تعزيز أو ادامة الامتيازات الطبقية ، وهو أمر غير مستحب ، والى التنافس على المدرسين النادرين مع القطاع العام .

ورغم اثارة الشكوك بين الحين والحين حول مضمون وشكل أو مراقبة التعليم ، أو فائدته باعتباره أداة للتنمية ، استمر الاتجاه الى اثقال كاهل المدارس بمهام كانت تعتبر في الماضي المسؤولية الطبيعية للأسرة أو المجتمع . وخفضت نسبة الوقت المخصص في المدارس للمهارات الأساسية ولشروع الدراسة الاكاديمية الاساسية لصالح أنشطة أخرى نجحت جماعات الضغط من مختلف الأنواع في ادخالها في منهاج الدراسة . وفي الآونة الاخيرة كان هناك رد فعل ضد التطرفات في هذا الاتجاه ولكن الاعتقاد الشعبي بفعالية التعليم الرسمي والمنظم كعلاج لقائمة طويلة من الأمراض الاجتماعية مازال راسخا .

وفي جميع أجزاء العالم تدخل البنات والفتيات المدارس والكليات بأعداد متزايدة . وفي البلدان الاشتراكية غدا التسجيل في شرائح معينة من التعليم العالي ، وخاصة التدريب المهني في الطب والمجالات المرتبطة به ، وعدة فروع أكاديمية أخرى " نسائيا " بصورة تكاد تكون كلية . وبصورة متزايدة ، أصبح العمل في هذه المجالات في البلدان الاشتراكية ينظر اليه على انه عمل نسائي ، وهو اتجاه يثير القلق . وفي الستينات والسبعينات ارتفعت نسبة المدرسات في المدارس الثانوية باستمرار ، وخاصة في المناطق التي كان للنساء فيها عادة وجود قوى في المدارس الابتدائية كأوروبا الشرقية ، وامريكا الشمالية وامريكا اللاتينية ، وفي بعض البلدان الاشتراكية فاق عدد من عدد الرجال في الهيئات التدريسية في جهاز التعليم الثانوي وفي بعض الكليات في التعليم العالي . وفي أجزاء من أوروبا الغربية وامريكا الشمالية وفي بعض البلدان النامية ، جعلت فرص العمل الجديدة للنساء التدريس أقل جاذبية للنساء الموهوبات ، وكان لذلك أثر في خفض مستويات النساء المعينات حديثا في مهنة التدريس .

وهناك تحد كبير يواجه الآن جميع البلدان وهو كيفية تكييف أساليب ومضمون التعليم مع اتجاه الاحتياجات المتغيرة ، أى احتياجات الشباب للوظائف والتنمية الذاتية من جهة واحتياجات المجتمع والاقتصاد من جهة أخرى ، وكان هناك اجابات جزئية واستجابات محلية لهذا التحدى ولكن الأفكار مازالت في حالة تغير متواصل . ومع ذلك يبدو أن ثمة توافق آراء في طريقه الى الظهور ، وهو أن الأولاد الذين تلقوا تعليما عاما متينا هم أفضل استعدادا من الذين زج بهم في تخصص مهني أو تقني مبكر لمواجهة عالم التغير التكنولوجي السريع ، والتركيز في العمل على القوة الذهنية أكثر من الجسدية ، وضغط التفاعلات الثقافية المتداخلة الكثيفة والحركة الجغرافية .

وفي العقد الأخير كان هناك انفجار ملحوظ وبصفة أساسية في البلدان الأكثر تقدما في عدد البالغين المنتظمين في دورات دراسية منظمة ، لكل أو بعض الوقت ، في كلا المستويين الثانوي والعالي ، وقد جاء جزء من القوة الدافعة من النساء اللاتي يرغبن في استكمال التعليم الذي انقطعن عنه في فترة مبكرة بسبب الزواج أو اللاتي يأملن في تحسين فرصهن في العمل في مرحلة متأخرة من حياتهن . وقد أصبح اشباع الاهتمام الكامن في الترقي الذاتي ممكنا للكثيرين نظرا لأن المستويات العامة للمعيشة قد ارتفعت . ولكن هناك مصدرا اضافيا وحاسما لنمو التعليم الرسمي للبالغين وهو الادراك الواسع النطاق لضرورة الاكثار من دورات تجديد المعلومات المتكررة ، وفي الواقع ، اعادة التدريب الكامل لوظائف جديدة في عصر من التقدم السريع للمعرفة والفرص الاقتصادية المتغيرة .

الاتجاهات في التسجيل

يدعو اعلان التقدم والتنمية في الميدان الاجتماعي الى تقدم طموح في التعليم على جميع المستويات ، وخاصة فيما يتعلق بالتسجيل . وان الحق في التعليم للجميع قد تم الاعتراف به صراحة منذ ذلك الوقت في عدد من قرارات الجمعية العامة وأحدثها القرار ٣٦/١٥٢ المؤرخ في ١٦ كانون الأول /ديسمبر ١٩٨١ .

وان المدى الحالي للالتزام بمبدأ التعليم للجميع ، الممول من الأموال العامة ، يمكن أن يقاس بالعدد الكبير من السلطات التي جعلت بعض سنوات الدراسة على الأقل الزامية ، حيث أن ١٦١ من ١٩٤ من البلدان أو الأقاليم ذات النظم الدراسية المستقلة ذاتيا قد فرضت حتى عام ١٩٨٠ الزاما قانونيا على الآباء بارسال أولادهم الى المدرسة (الجدول رقم ١) وألزمت نفسها ضمنا بأن تهدف على الأقل الى تسجيل جميع الأولاد . وان أي تعداد يجرى سيعطي نسبة أعلى أيضا للأولاد الذين يعيشون تحت ولاية بلدان تأخذ بنظام التعليم الالزامي .

وفي أوروبا وأمريكا الشمالية والمناطق المتقدمة النمو الأخرى ، ليس الالتحاق بالمدرسة - لمدة ٨ الى ١٠ سنوات كحد أدنى في العادة - الزاميا فحسب ، وانما هو مضمون أيضا من قبل السلطات العامة التي توفّر جميع الأماكن المطلوبة ، والكتب والمعدات ، وأحيانا ، وسائل نقل الأولاد الى المدارس ، وهي أيضا تنفذ بالالتحاق بالقوة عندما لا يفي الآباء بواجبهم . وبين البلدان النامية ، أيضا ، كانت الأغلبية ، سواء من حيث عدد البلدان أو نصيبها من السكان ، حتى ١٩٨٠ قد أخذت بنظام التعليم الالزامي ، ولكن نسبة البلدان التي كانت قريبة من القدرة على توفير مكان لكل طفل بلغ سن الدراسة القانونية ويحتاج الى هذا المكان لم تزد على الثلثين . وهناك عدد من البلدان ليس لديها تعليم الزامي وأبلغت عن معدلات للتسجيل أعلى من تلك في البلدان التي لديها ؛ ولكن يمكن القول على وجه العموم أن أقل من نصف البلدان التي ليس لديها تعليم الزامي ، مقابل ثلثي البلدان لديها تعليم الزامي ، أصبحت قاب قوسين أو أدنى من تسجيل جميع الأولاد في المرحلة الابتدائية .

وفي نهاية السبعينات كان هناك نحو ٥٣٥ مليون طفل مسجل في المدارس الابتدائية في جميع أنحاء العالم ، أو ثلاثة أرباع كل الأولاد في سن الدراسة الابتدائية (الجدول ٢) ، وفي أوروبا واتحاد الجمهوريات الاشتراكية السوفياتية كان التسجيل مازال في ارتفاع في النصف الثاني من الستينات ، ولكنه بدأ في الانخفاض في أوائل السبعينات . وفي امريكا الشمالية بدأ الانخفاض في موعد أبكر من ذلك قليلا وكان أكثر وضوحا بكثير ، وبين المناطق النامية ، تسارع معدل الزيادة في افريقيا خلال النصف الثاني من الستينات - رغم انه حتى عام ١٩٨٠ كان أقل من ٦ من كل ١٠ أولاد مستوفين للشرط القانوني مسجلين - في الوقت الذي انخفض فيه معدل الزيادة في المنطقتين الأخريين . ففي امريكا اللاتينية كان التسجيل بالفعل قريبا من الشمولية في العديد من البلدان في بداية العقد الماضي ، ومن ثم فان المزيد من التقدم كان يتوقف الى حد كبير على خطوات التقدم في البلدان ذات التسجيل المنخفض ، وفي آسيا ، ذكر أن الصين قد

حققت معدلا عاليا من التسجيل في فترة مبكرة في بداية السبعينات ، ولذلك فان ما يحدث من النمو زيادة على ذلك يكون متأثرا الى حد كبير بالعوامل السكانية . وفي بقية المنطقة ، حيث ارتفع متوسط معدل التسجيل ولكنه ظل منخفضا نسبيا ، كان لبطء معدل التحسن في التسجيل في بعض البلدان الأكثر سكانا أثر مثبط .

الجدول ١ ــ التعليم الالزامي حوالي عام ١٩٨٠

مجموعة البلدان والمنطقة	بلدان لا يوجد فيها تعليم الزامي (أ)	بلدان فيها تعليم الزامي			
		المجموع	٧ سنوات أو أقل	٨ ــ ١٠ سنوات	أكثر من ١٠ سنوات
مجموع العالم	٣٣	١٦١	٥٥	٩٤	١٢
البلدان الأكثر تقدما	ــ	٤١	٢	٣٧	٢
البلدان النامية	٣٣	١٢٠	٥٣	٥٧	١٠
افريقيا	١٥	٣٨	٢١	١٥	٢
آسيا والمحيط الهادئ	١٧	٣٨	١٧	١٧	٤
أمريكا اللاتينية	١	٤٤	١٥	٢٥	٤

المصدر : مكتب تحليل بحوث التنمية وسياساتها ، ادارة الشؤون الدولية الاقتصادية والاجتماعية بالأمانة العامة للأمم المتحدة ، استنادا الى الجدول ٣ــ١ الوارد في الحولية الاحصائية لليونسكو ١٩٨٠ (اليونسكو باريس ١٩٨٠) ، ص ١٣٧-١٤٧ .

(أ) مرتبة حسب الترتيب الأبجدى كما يلي : اثيوبيا ، بنغلاديش ، بابوا غينيا الجديدة ، باكستان ، بوتان ، بوتسوانا ، بورما ، بوروندى ، جزر الانتيل الهولندية ، جزر سليمان ، جمهورية الكاميرون المتحدة ، جيبوتي ، زامبيا ، ساحل العاج ، ساموا ، سنغافورة ، سيراليون ، سوازيلند ، سيشيل ، عمان ، غامبيا ، فانواتو ، فيجي ، قطر ، كينيا ، كيريباتي ، لبنان ، ليسوتو ، ماليزيا ، ملاوى ، ملديف ، المملكة العربية السعودية ، اليمن الديمقراطية .

الجدول ٢ - التسجيل في المدرسة الابتدائية ١٩٦٥-١٩٧٧*

مجموعة البلدان والمنطقة	المتوسط السنوي لمعدل التغير ١٩٦٥-١٩٧٠ (نسبة مئوية)	١٩٧٠-١٩٧٧	صافي نسبة التسجيل (أ) ١٩٦٥ (نسبة مئوية)	١٩٧٠	١٩٨٠	مجموع المسجلين ١٩٧٧ (بالملايين) (ب)
مجموع العالم	...	...	...	...	٧٧	٥٣٥
	(٢ر٧)	(١ر٢)	(٦٦)	(٦٨)	(٧٢)	(٣٩٥)
البلدان الأكثر تقدما	٧ر٠	-٢ر١	٩٢	٩٣	٩٤	١٣٠
أوروبا والاتحاد السوفياتي	٨ر٠	-٥ر١	٩١	٩٢	٩٣	٨٥
امريكا الشمالية	-	-٣ر٢	٩٩	٩٩	٩٩	٣٠
البلدان النامية	...	...	...	...	٧٤	٤٠٥
	(٤ر٢)	(٤ر٠)	(٥٤)	(٦٢)	(٦٥)	(٢٦٥)
افريقيا	٥ر٠	٦ر٣	٤٠	٤٤	٥٦	٥٠
آسيا والمحيط الهادئ	...	...	...	...	٧٦	٢٩٥
	(٣ر٥)	(٣ر١)	(٥٦)	(٥٨)	(٦٣)	(١٥٥)
امريكا اللاتينية (ج)	٥ر٠	٤ر٣	٦٥	٧٣	٨٢	٦٠

المصدر: مكتب تحليل بحوث التنمية وسياساتها ، ادارة الشؤون الدولية الاقتصادية والاجتماعية بالامانة العامة للأمم المتحدة ، استنادا الى الحولية الاحصائية لليونسكو ١٩٨٠ (مرجع سبق ذكره) ومصادر أخرى وطنية ودولية .

* الأرقام الموضوعة بين قوسين لا تتضمن الصين .

(أ) نسبة المسجلين في المدرسة الابتدائية في الفئة العمرية ٦-١١ الى العدد الاجمالي لأبناء هذه الفئة . وحيث يكون الحد الادنى لسن التعليم أكثر من ٦ ، كما هو الحال في أجزاء من أوروبا وفي اتحاد الجمهوريات الاشتراكية السوفياتية ، أو حيث تبدأ المدرسة الثانوية قبل سن ١١ ، فان نسبة التسجيل المبينة هنا ستكون أقل من تلك المؤسسة على عدد الأولاد في فئة سن المدرسة الابتدائية القانونية والمسجلين حاليا في المدارس الابتدائية .

(ب) مقربة الى أقرب ٥ ملايين .

(ج) ان معدل الزيادة في السبعينات المذكور هنا يميل الى الارتفاع بسبب الاصلاح التعليمي في البرازيل في ١٩٧١ والذى أطال المرحلة الابتدائية وقصر المرحلة الثانوية .

وقد زادت بحدة نسبة الاولاد المسجلين في المدارس الثانوية من أبناء الفئات العمرية ذات العلاقة في جميع المناطق ، باستثناء امريكا الشمالية حيث كانت النسبة مرتفعة بالفعل في منتصف الستينات (الجدول ٣) . وفي السبعينات كانت الزيادة في التسجيل في المدارس الثانوية في كل مكان أسرع منها في المدارس الابتدائية ، ب ٨٠ في المائة في افريقيا و ٦٥ في المائة في البلدان النامية ذات الاقتصاد السوقي في آسيا والمحيط الهادئ .

وفي البلدان المتقدمة النمو وفي امريكا اللاتينية ، حققت البنات بالفعل في بداية الستينات التعادل أو ما يقرب من التعادل مع الأولاد في المدارس الابتدائية والثانوية على السواء . وفي السبعينات حققت البنات مكاسب أكثر في التسجيل في المناطق النامية الأخرى ، وقد ضاقت الفجوة بين عدد الأولاد والبنات في المدارس بعض الشيء في المرحلة الابتدائية وبدرجة أكبر في المرحلة الثانوية ، وان كانت مع ذلك مازالت واسعة جدا في نهاية السبعينات (الجدول ٤) .

وفي ذلك الوقت أيضا كان متوسط نسبة التلاميذ الى المدرسين في المستوى الابتدائي في المناطق المتقدمة النمو أعلى بكثير منه في المناطق النامية . وكانت النسبة الشائعة في الأولى تتراوح بين ٢١ و ٣٠ لكل مدرس في حين كانت في الأخيرة تتراوح من ٣١ الى ٤٠ ، ولكن مع وجود اختلافات اقليمية ملحوظة ، وخلال العقد حدث أيضا تحسّن تدريجي في النسبة في البلدان المتقدمة النمو حيث أبلغ المزيد من السلطات المدرسية عن أرقام أقرب الى الحد الأدنى وهو ٢١-٣٠ كما أن عددا متزايدا من السلطات نجحت في خفض نسبتها الى ٢٠ أو أقل . وفي المناطق النامية ، كانت نسبة التلاميذ الى المدرسين أعلى ما تكون في افريقيا ، حيث كانت في أغلب البلدان في حدود ٣١-٤٠ أو ٤١-٥٠ ولم يحدث أى تغيير ملحوظ خلال العقد . وفي كل من آسيا والمحيط الهادئ وامريكا اللاتينية تقع معظم البلدان في حدود ٢١-٣٠ أو ٣١-٤٠ ، مع تركيز أكبر الى درجة ما في الحدود الدنيا في الأخيرة وفي الحدود العليا في الأولى . وقد سجلت كلتا المنطقتين بعض التحسّن خلال العقد .

الجدول ٣ - التسجيل في المدارس الثانوية ١٩٦٥-١٩٧٧*

مجموعة البلدان والمنطقة	المتوسط السنوي لمعدل التغيّر (نسبة مئوية) ١٩٦٥-١٩٧٠	١٩٧١-١٩٧٧	صافي نسبة التسجيل (أ) (نسبة مئوية) ١٩٦٥	١٩٧٠	١٩٨٠	مجموع المسجلين ١٩٧٧ (بالملايين)
مجموع العالم	...	...	...	...	٥٢	٢٢٥
	(٤ر٦)	(١ر٤)	(٤٦)	(٤٩)	(٥٢)	(١٦٥)
البلدان الأكثر تقدما	٢ر٣	٢ر٣	٧٩	٨٢	٨٧	٨٢
أوروبا والاتحاد السوفياتي	٢ر٢	٣ر٣	٧٢	٧٦	٨٣	٤٧
امريكا الشمالية	٢ر٣	٠ر٩	٩٥	٩٥	٩٦	٢٣
البلدان النامية	...	...	...	...	٤٣	١٤٤
	(١ر٨)	(٦ر٢)	(٢٨)	(٣٢)	(٣٩)	(٨٣)
افريقيا	١ر١٠	١١ر٤	٢٢	٢٦	٣٧	١٠
آسيا والمحيط الهادئ	...	...	...	...	٤١	١١٨
	(٤ر٧)	(١ر٥)	(٢٦)	(٢٧)	(٣٤)	(٥٨)
امريكا اللاتينية	٩ر٤	٤ر٥	٤٣	٥٠	٦٣	١٥

المصدر: انظر الجدول ٢.

* الأرقام الموضوعة بين قوسين لا تتضمن الصين.

(أ) أرقام مجموعة السن ١٢ - ١٧ كنسبة من العدد الاجمالي في مجموعة السن هذه.

الجدول ٤ ـ البنات المسجلات في المدارس الابتدائية والثانوية ، ١٩٦٥-١٩٧٧*

(نسبة مئوية)

مجموعة البلدان والمنطقة	المستوى الابتدائي			المستوى الثانوي		
	١٩٦٥	١٩٧٠	١٩٧٧	١٩٦٥	١٩٧٠	١٩٧٧
مجموع العالم	...	...	٤٦	...	...	٤٣
	(٤٥)	(٤٥)	(٤٥)	(٤٣)	(٤٤)	(٤٤)
البلدان الأكثر تقدما	٤٩	٤٩	٤٩	٤٩	٤٩	٥٠
البلدان النامية	...	...	٤٥	...	...	٤٠
	(٤١)	(٤٢)	(٤٣)	(٣٢)	(٣٥)	(٣٧)
افريقيا	٣٩	٤٠	٤٢	٢٩	٣١	٣٦
آسيا والمحيط الهادئ	...	...	٤٥	...	...	٣٨
	(٣٩)	(٤٠)	(٤١)	(٢٨)	(٣٢)	(٣٤)
امريكا اللاتينية	٤٩	٤٩	٤٩	٤٨	٤٨	٤٩

المصدر : مكتب تحليل بحوث التنمية وسياساتها ، ادارة الشؤون الدولية الاقتصادية والاجتماعية ، بالامانة العامه للامم المتحدة ، استنادا الى الحولية الاحصائية لليونسكو ، ١٩٨٠ ، ومصادر آخرى وطنية ودولية .

* الأرقام الموضوعة بين قوسين لا تتضمن الصين .

وفي المستوى الثانوي كان متوسط نسبة التلاميذ الى المدرسين في البلدان المتقدمة النمو ، في الأحوال السائدة ، في حدود ١١ - ٢٠ تلميذا لكل مدرس ، وتحسنت أكثر من ذلك ، وان كان بقليل ، خلال العقد . وقد أبلغ نحو نصف البلدان النامية فقط عن أرقام تقع في هذه الحدود . وكان أفضل النسب في امريكا اللاتينية وكانت أيضا هي المنطقة النامية الوحيدة التي أبدت تحسنا خلال العقد . وكان أسوأ النسب في منطقة آسيا والمحيط الهادئ ، كما أصيبت المنطقة أيضا بأكبر نكسة في الجهود الرامية الى خفض حجم الفصل الدراسي . وعلى الرغم من أن معظم التفسيرات الحديثة للبحث أثارت بعض الشك حول العلاقة الوثيقة المفترضة بين حجم الفصل الدراسي وأداء التلاميذ ، فان أغلب البلدان مستمرة في محاولاتها لخفض حجم الفصل الدراسي كجزء من الجهود الرامية الى رفع مستوى نوعية مدارسها .

وقد تم تسجيل ٢٨ مليونا من الشباب في البلدان المتقدمة النمو ونحو ١٤ مليونا في البلدان النامية في دورات دراسية لكامل الوقت فوق المستوى الثانوي في السبعينات (الجدول ٥) وقد زاد العدد بأكثر قليلا من ٤ في المائة سنويا في السبعينات في البلدان المتقدمة النمو وبضعف هذا المعدل في البلدان النامية . ويمثل كلا الرقمين تناقصا في نسب النمو التي تحققت في النصف الثاني من الستينات وهي فترة يمكن أن ينظر اليها ، بعد انقضائها ، باعتبارها فترة توسع عالمي غير عادي في التعليم العالي . وفي البلدان المتقدمة النمو كانت الزيادة في أوروبا ولكنها ذات شأن في اتحاد الجمهوريات الاشتراكية السوفياتية وامريكا الشمالية . وفي آسيا والمحيط الهادئ ، حصل بطء أيضا . وقد أخذ المعدل في الاسراع في افريقيا وامريكا اللاتينية . وبسبب تنوع البرامج الداخلة في هيكل التعليم العالي والتفاوت من بلد الى آخر في تصنيف التدريب المهني باعتباره بين المستويين الثاني والثالث ، فان الاختلافات في نسبة التسجيل في المستوى الثالث في زمن معين ليست ذات مغزى كبير . ومن الواضح ، مع ذلك ، انه في كل المناطق النامية ازداد عدد المسجلين في التعليم بالمستوى الثالث بالنسبة الى مجموع أبناء الفئة العمرية المقابلة ، ولكنه مع ذلك مازال منخفضا ، كقاعدة عامة ، بالمقارنة بمثيله في البلدان الأكثر تقدما . والنسبة في افريقيا منخفضة بشكل خاص .

الجدول ٥ ــ التسجيل بالمستوى العالـــي ١٩٦٥-١٩٧٧*

مجموعة البلدان والمنطقة	المتوسط السنوي لمعدل الزيادة في التسجيل في المستوى العالي ١٩٦٥-١٩٧٠	المتوسط السنوي لمعدل الزيادة في التسجيل في المستوى العالي ١٩٧١-١٩٧٧	نسبة النساء الى المجموع ١٩٦٥	نسبة النساء الى المجموع ١٩٧٠	نسبة النساء الى المجموع ١٩٧٧	مجموع المسجلين (بالملايين)
مجموع العالم	٨ر٣	٥ر٤	٣٥	٣٧	٤٢	٤٢ر٠
البلدان الأكثر تقدما	٧ر٢	٤ر٣	٣٨	٤١	٤٦	٢٨ر٤
أوروبا	٦ر٩	٦ر٦	٣٤	٣٧	٤٤	٨ر٢
اتحاد الجمهوريات الاشتراكية السوفياتية	٣ر٥	١ر٤	٤٤	٤٩	٥١	٥ر٠
امريكا الشمالية	٩ر٢	٤ر١	٣٩	٤١	٤٩	١٢ر١
اليابان	٠٠٠	٤ر٢	٢٥	٢٨	٣٣	٢ر٤
البلدان النامية	١١ر٦	٨ر١	٢٧	٢٨	٣٣	١٣ر٧
افريقيا	٩ر٠	١٢ر٦	٢٠	٢٣	٢٥	١ر١
آسيا والمحيط الهادئ	١٠ر٩	٤ر٧	٢٦	٢٧	٣٠	٨ر١
امريكا اللاتينية	١٢ر٤	١٥ر٥	٣٣	٣٥	٤٣	٤ر٥

المصدر: مكتب تحليل بحوث التنمية وسياساتها ، ادارة الشؤون الدولية الاقتصادية والاجتماعية ، بالأمانة العامـــة للأمم المتحدة ، استنادا الى الحولية الاحصائية لليونسكو ، ١٩٨٠ ، ومصادر أخرى وطنية ودولية .

* لا تشمل الصين وقد ذكرت مدرسة التعليم العالي في بيجين أن عدد الطلبة في المستوى بعد الثانوي فـــي الصين بلغ في نهاية السبعينات ٨٥٠ ٠٠٠ طالبا .

وعدد النساء في التعليم العالي منخفض ، وأعرض ما يكون الهامش هنا أيضا في افريقيا ، حيث تجد واحدا من كل أربعة طلاب ينتظمون في دورة دراسية لكل الوقت في التعليم العالي من النساء والنسبة أعلى من ذلك في آسيا والمحيط الهادئ ، اذ تصل الى ٣٠ في المائة ، وفي امريكا اللاتينية ، حيث تصل الى ٤٣ في المائة . وهذه النسبة هي السائدة أيضا في أوروبا . وفي امريكا الشمالية كان عدد الرجال والنساء متساويا تقريبا في المستوى الثالث من التعليم ، ولكن النساء تقدّمن مؤخرا . وفي اتحاد الجمهوريات الاشتراكية السوفياتية فان عدد الطالبات قد فاق عدد الطلبة منذ فترة من الزمن . وتبقى اليابان حيث نسبة النساء منخفضة في التعليم العالي ، حالة استثنائية بين البلدان المتقدمة النمو . وقد سجلت كل المناطق زيادة في السبعينات في نسبة النساء بين المسجلين في المستوى الثالث من التعليم ، وكذلك معدلا أسرع في الزيادة عن العدد المسجل في النص الأخير من الستينات .

تكلفة التعليم

أنتجت المعدلات المختلفة للتوسع في التسجيل في المستويات الابتدائية والثانوية والثالثة تغيّرا في تكوين عدد التلاميذ والطلاب. ونظرا لأن التكاليف لكل مكان ترتفع بارتفاع مستوى التعليم، فان التغيّر قد رفع التكلفة المتوسطة والكلية معا .

ففي البلدان الاشتراكية والبلدان المتقدمة النمو ذات الاقتصاد السوقي يمكن أن تبلغ تكلفة تعليم الولد في المدرسة الثانوية أكثر من ضعف تكلفته في المدرسة الابتدائية . والحالة كذلك في أمريكا اللاتينية ، وفي منطقة آسيا والمحيط الهادئ يفوق فرق التكلفة ١٠٠ في المائة في ثلث البلدان التي قدمت أرقاما في هذا الشأن . والحالة في افريقيا حادة نظرا لأن فرق التكلفة طوال الدوام تقريبا أعلى من ١٠٠ في المائة وفي نصف البلدان أكثر من ٥٠٠ في المائة . وهكذا نجد أن البلدان التي يكون التسجيل في التعليم الثانوي فيها في أدنى النسب ، وحيث الضغط من أجل ايجاد أماكن اضافية في التعليم الثانوي على أشده ، هي التي تواجه أسرع تصاعد في التكلفة عند ما تحاول الاستجابة لهذا الطلب . ونظرا لأن نسبة التلاميذ الى المدرسين فيها أسوأ ماتكون وموارد ها شحيحة فان هيكل التكاليف الذي يقوم عليه التوسع يعمل كحاجز ضخم أمام هذا التوسع ويكون الأمر أكثر فداحة اذا ماأريد الحفاظ على المستويات .

وفي المستوى الثالث ، يكون متوسط التكاليف أكثر ارتفاعا ونسبة تكلفة المستوى الثالث الى المستوى الأول تكون في العادة أقل من ٥ : ١ في البلدان المتقدمة النمو وأكثر من ٥ : ١ في البلدان النامية . وفي افريقيا تبلغ التكلفة الحالية لمكان في معهد للتعليم على المستوى الثالث يمول من المال العام ، في العادة أكثر من ١٥ ضعف تكلفة المكان في المدرسة الابتدائية.

وفي البلدان النامية ، تزامن التوسع في الأعداد وارتفاع تكاليف الأماكن مع فترة من النمو المطرد ، وحتى السريع في بعض الأماكن ، للدخل الفعلي ، وقد مول تمويل جانب كبير من الموارد الى التعليم من خلال الميزانية في فترة ١٩٦٥ - ١٩٧٧ ، في معظمه ، من الموارد المتولدة حديثا . ومع ذلك ارتفع الانفاق العام ، بالقيم الاسمية ، بالنسبة الى الناتج القومي الاجمالي، ارتفاعا كبيرا في كل من افريقيا وآسيا وبدرجة أقل في أمريكا اللاتينية (الجدول ٦) . ونتيجة للابطاء في النشاط الاقتصادي في نهاية السبعينات وبداية الثمانينات الذي تزامن مع فترة كانت فيها معدلات التبادل التجاري غير مواتية ، تعرضت جميع البلدان النامية ، ماعدا قليلا منها ، لمشاكل صعبة تتعلق بالميزانية ، جعلت زيادة الانفاق على التعليم بالمعدلات التاريخية غير عملية.

وكوسيلة للخروج من هذه الصعوبة أبدى اهتمام بالسياسات التي تميل الى تحويل جزء من تكلفة التعليم العام الى الفرد وطرق تشجيع مؤسسات التعليم التي تمول من مصادر خاصة ، وقد جرب كلا العلاجين . وقد وجدت بلدان نامية كثيرة ، ومازالت تجد ، أن من الصعب قبول الآثار الاجتماعية لأي تحرك حاسم في أي الاتجاهين .

ومن حيث المبدأ ، فان محاولات تحميل من يستطيعون نسبة أكبر من تكلفة التعليم، وخاصة في المستويات العليا ، تتمشى مع النظرة المقبولة بوجه عام الى العدالة . أما في الواقع فان الصعوبة الموضوع على عاتق الادارات والناشئ عن الحاجة الى اجراء اختبارات منصفة وفعالة لامكانيات الأفراد على نطاق واسع من المحتمل جدا أن يكون باهظا . ويبدو أن هذا هو الدرس المستفاد من التجارب المحدودة ، وعلى سبيل المثال ، عند ما تم استبدال المنح الدراسية بالقروض المعطاة للطلبة .

الجدول ٦ - الانفاق العام على التعليم
(نسبة مئوية من الناتج القومي الاجمالي)

مجموعة البلدان والمنطقة	١٩٦٥	١٩٧٠	١٩٧٧
أوروبا (البلدان ذات الاقتصاد السوقي)	٤ر٢	٤ر٧	٥ر٤
اليابان	٤ر٣	٣ر٩	٥ر٢
أمريكا الشمالية	٥ر٤	٦ر٦	٦ر٥
أوروبا (البلدان ذات الاقتصاد المخطط مركزيا) (أ)	٥ر١	٤ر٩	٥ر٢
اتحاد الجمهوريات الاشتراكية السوفياتية (أ)	٧ر٣	٦ر٨	٧ر٤
البلدان النامية	٣ر٠	٣ر٣	٤ر٣
افريقيا	٣ر٤	٤ر٠	٥ر٢
آسيا والمحيط الهادئ	٢ر٨	٣ر٢	٤ر٣
أمريكا اللاتينية	٣ر١	٣ر٣	٣ر٩

المصدر: مكتب تحليل بحوث التنمية وسياساتها، ادارة الشؤون الدولية الاقتصادية والاجتماعية، بالأمانة العامة للأمم المتحدة، استنادا الى الحولية الاحصائية لليونسكو، ١٩٨٠، ومصادر أخرى وطنية ودولية.

(أ) الانفاق كنسبة من صافي الناتج المادي.

وقد أدت الرغبة في تنمية التعليم العام والخاص، أو التعليم المجاني الى حد كبير (بالنسبة للفرد) والتعليم المدفوع معظم تكلفته، جنبا الى جنب، الى اثارة سلسلة من الأسئلة المتعلقة بكفاءة التعليم، والغرض من التعليم، وحقوق وواجبات الأفراد ودور التعليم في تقدم المجتمع العادل المنشود في اطلان التقدم والتنمية في الميدان الاجتماعي، وفي حين كانت تجرى مناقشة هذه المسائل الطويلة الأجل، فان الضغوط المباشرة لأعداد الطلبة على الأماكن المحدودة وكذلك قيود الميزانية كانت ذات آثار كبيرة على سياسة التعليم وممارساته.

السعي وراء النوعية ، والعدالة و " الملاءمة "

يتلقى ملايين الأولاد المسجلين في المدارس الابتدائية في البلدان النامية تعليما أساسيا غير كامل . ويرغم العديد منهم على الخروج من المدرسة قبل بلوغ الصفوف العليا ، نتيجة لتكرر اعادتهم الفصل الدراسي الواحد ، في حين أن آخرين تثبط عزائمهم بسبب عدم تقدمهم لأسباب أخرى ويتركون المدرسة بمحض اختيارهم ، وبالنسبة للعديد منهم ليس هناك مدرسة في المتناول يمكن الالتحاق بها عند انتهائهم من الصف الأول أو الثاني . وهناك آخرون يتم تسجيلهم ولكنهم لا يحضرون أو يحضرون بصورة متقطعة ، ففي افريقيا وأمريكا اللاتينية وجنوب آسيا كان هناك مابين ٤٠ في المائة و ٥٠ في المائة من الأولاد المسجلين في الصف الأول في ١٩٧٠ الذين لم يبلغوا أعلى من الصف الرابع ولم يتموا بذلك الدراسة التي تعتبرها منظمة الأمم المتحدة للتربية والعلم والثقافة (اليونسكو) أساسية لبلوغ المعرفة الدائمة بالقراءة والكتابة . ونسبة البنات اللاتي يبلغن الصف الخامس أقل من نسبة الأولاد الا في أمريكا اللاتينية . وكانت نسبة الالتحاق بالمدارس في ١٩٧٠ أفضل بعض الشيء في المتوسط مما كانت عليه قبل ذلك بخمس سنوات ، وليس من الواضح بعد ان كان التحسن الضئيل في فرصة البقاء التي أشارت اليها الاحصائيات مازالت مستمرة بالنسبة للمجموعات التي تدخل الصف الأول في منتصف وأواخر السبعينات ولكن من المعروف أن جزءا من الزيادة المشاهدة في التسجيل في التعليم الابتدائي خلال السبعينات يرجع الى بقاء الأولاد في المدرسة مدة أطول وبصفة جزئية فقط الى زيادة الأعداد .

ومازالت نظم المدارس الابتدائية في العديد من البلدان النامية غير متوازنة رغم بعض التحسن في السبعينات ، حيث يوجد عدد غير متناسب من الأولاد المسجلين في الصفين الأولين . وفي أواخر السبعينات وجد في ٤٦ من ١٣٣ نظاما مدرسيا مختلفا أن مجموع تلاميذ الصفين الثالث والرابع كان أقل من ثلثي مجموع تلاميذ الصفين الأول والثاني ، ومن بين هذه البلدان كان هناك ١٦ بلدا النسبة فيها أقل من النصف (الجدول ٧) . وكانت مشكلة عدم التوازن في أوجها في افريقيا حيث كان ٢٦ من ٤٦ بلدا يوجد فيها عدد غير متوازن الى حد كبير في الصفين الأولين . وان نمط عدم التوازن ككل يتطابق مع نمط اجمالي المسجلين . فان ٦٤ في المائة من البلدان ذات الهيكل المتوازن في الصفوف الابتدائية لديها نسبة مرتفعة من المسجلين في المدارس - يبلغ اجماليها ٩٠ في المائة أو أكثر - مقابل ٨ في المائة فقط نسبة التسجيل فيها منخفضة وفي البلدان التي يكون اختلال التوازن فيها على أشده كانت نسبة التسجيل عادة عند الحدين المتوسط والأدنى .

وعدم التوازن في العادة علامة على نظام مدرسي ابتدائي غير كامل . ففي افريقيا بوجه خاص ، ولكن أيضا في أماكن أخرى ، مازالت مناطق واسعة من الريف تخدمها مدارس قروية ذات فصل واحد أو فصلين وعلى الأولاد الذين يتمون الصف الأول أو الثاني أن يتركوا المدرسة .

الجدول ٧ - توزيع التلاميذ بين الصفوف الدنيا والعليا
في التعليم الابتدائي بالبلدان النامية
١٩٧٨ أو آخر سنة تتوفر أرقام لها

المنطقة ونسبة التسجيل	التسجيل في الصفين الأول والثاني مقارنا بالتسجيل في الصفين الثالث والرابع: مماثل تقريبا	أكبر بكثير (أ)	أكبر بكثير جدا (ب)	مجموع البلدان
	عدد البلدان			
افريقيا	٢٠	١٧	٩	٤٦
آسيا والمحيط الهادئ	٢٨	٧	٢	٣٧
أمريكا اللاتينية	١٩	٦	٥	٣٠
البلدان النامية	٦٧	٣٠	١٦	١١٣
التي تكون نسبة التسجيل بالمدارس الابتدائية فيها (ج)		النسبة المئوية للبلدان		
أقل من ٥٠ في المائة	٨	٢٠	٣١	١٥
٥٠ - ٩٠ في المائة	٢٨	٤٠	٤٦	٣٤
أكثر من ٩٠ في المائة	٦٤	٤٠	٢٣	٥١

المصدر: مركز بحوث التنمية وسياساتها، ادارة الشؤون الدولية الاقتصادية والاجتماعية بالأمانة العامة للأمم المتحدة، استنادا الى الحولية الاحصائية لليونسكو، ١٩٨٠، ومصادر أخرى وطنية ودولية.

(أ) عدد التلاميذ في الصفين الثالث والرابع أقل من ثلثي العدد في الصفين الأول والثاني مجتمعين ولكن أكثر من النصف.

(ب) عدد التلاميذ في الصفين الثالث والرابع أقل من نصف العدد في الصفين الأول والثاني مجتمعين.

(ج) العدد الاجمالي للمسجلين.

والبعض يختار اعادة الصفوف ، في بعض الأحيان على أمل أن تضاف اضافات للمدرسة ، ويحضرون بصورة متقطعة ؛ والقليل منهم يغادرونها الى مدارس في مناطق أخرى ؛ وبالنسبة للأغلبية ، ينتهي التعليم الرسمي . وهذه المدارس تعد من مخلفات المساعي السابقة الناجحة جزئيا الرامية الى زيادة عدد التلاميذ ، وغالبا ما يكون ذلك من خلال المشاركة بين الحكومة المركزية وجهود القرية المحلية . وفي بعض البلدان تكون الاختلالات حديثة العهد في مصدرها ، وتعكس جهودا ترمي الى زيادة عدد التلاميذ ، ولكنها تكون قد بدأت لتوها ، وتركز في بعض الأحيان على رفع نسبة تسجيل مجموعات محددة أو البنات .

وفي آسيا وأمريكا اللاتينية يرجع اختلال التوازن في توزيع الأولاد بين الصفوف الابتدائية أيضا الى العدد الكبير نسبيا من الأولاد الذين يستبقون في الصفوف الأولى لاعادة الصف بسبب الفشل في بلوغ المستويات المقررة ، أما في افريقيا ، فعلى العكس من ذلك ، تجد عدد المعيدين صفوفهم يميل الى الارتفاع بارتفاع الصف والى التركز في الصفوف التي يتم منها تأمين الدخول الى المدارس الثانوية ، ويكون ذلك عادة من خلال النجاح في امتحانات تنافسية .

والنسبة المئوية للأطفال الذين يعيدون صفا واحدا أو أكثر من الصفوف الابتدائية مرتفعة بوجه عام في البلدان النامية ولا تظهر أي ميل واضح نحو التحسن . وندر أن يمثل المعيدون أقل من ١٥ في المائة من المسجلين في الصف ويكونون في العادة أكثر من ٢٠ في المائة .

والفروق في أعداد المسجلين في مختلف الصفوف ، وفي اعداد الذين يتركون المدرسة قبل الأوان وفي نسبة المعيدين وتوزيعهم تعكس الاختلافات الشديدة في النقاط التي تركز عليها سياسة التعليم وفي التوازن المرغوب فيه بين التعليم الابتدائي والتعليم الثانوي ، وهي تعكس أيضا الضغط على الأماكن المتوفرة في المدارس الثانوية بالنسبة الى خريجي التعليم الابتدائي ، وكذلك وجهات النظر المختلفة في الأسلوب الملائم لاختيار الأولاد للمدارس الثانوية . وهناك دلائل على اختلافات نوعية بين نظم التعليم الابتدائي .

وفي كل البلدان توجد المدارس الجيدة والسيئة ، وفي كل المدارس يوجد التلاميذ الضعفاء والأقوياء ، والنوعية العامة للنظام الابتدائي تتوقف أكثر ماتتوقف على العدد النسبي للمدارس الجيدة . والنظام الجيد يميل الى أن يكون نظاما متجانسا نسبيا ، حيث تكون المدارس الابتدائية الجيدة موزعة توزيعا متناسبا تقريبا مع توزيع السكان ، في المناطق الحضرية والريفية على السواء . والنظام السيئ فيه عدد ضئيل من المدارس الجيدة ، تقع في الأجزاء الأكثر غنى بالمدينة أو المدن الرئيسية والتي تركز فيها المدرسون والموارد والاهتمام ومنها تذهب نسبة كبيرة من الأولاد الى المدرسة الثانوية والبقية تكون في العادة مدارس أقل من المستوى يوجد بها العديد من المدرسين الحاصلين فقط على تعليم ابتدائي ويكون راتبهم أو وضعهم الاجتماعي أو كلاهما متدنيين ، ولا يوجد لديهم حافز يذكر ، والتلاميذ يحضرون بصورة متقطعة ، وبتركيز الموارد والقوة العاملة في المدارس الابتدائية الجيدة ، يمكن للنظام السيئ ، مع ذلك أن يوفر امدادا من الطلبة المناسبين للمدارس الثانوية الأفضل .

وقد واجهت المحاولات في بعض البلدان لرفع المستوى العام للتعليم الابتدائي باعطاء الأغلبية المهملة من المدارس الابتدائية مزيدا من الاهتمام ونصيبا أكبر من المدرسين ، بمقاومة من المصالح المحصنة ومن المربين أيضا ، الذين احتجوا ونجحوا في احتجاجهم بأن النوعية ستضعف بذلك في جميع مستويات النظام . وفي السبعينات كان الانطباع العام هو وجود تقدم تدريجي لا يكاد يلمس مع تحسن النوعية ، سواء أكانت الوسيلة المختارة هي رفع مستوى عدد كبير من المدارس، أو اضافة المزيد من المدارس ذات النوعية الجيدة .

وفي السبعينات كانت مساهمة المضمون في النوعية موضوع مناقشة مطولة ، جرت في كثير من الأحيان في اطار التحركات من أجل اصلاح منهاج الدراسة . وقد تركز الاهتمام على المستوى الابتدائي والحلقة الأولى من المستويات الثانوية ، بحجة جعلها أكثر ملاءمة لتلبية احتياجات الأولاد الذين ينمون وعليهم أن يعيشوا في مجتمعات ذات دخل منخفض أو زراعية . وعند حد معين من العمومية ، وجد البحث عن "الملاءمة" تأييدا واسع النطاق . ولكنه لم يؤد الى مزيد من التغيير في الواقع . وكان يجب توقع هذا الى حد معين . ففي نظام متسع ومتناثر كنظام التعليم ، حيث تطبيق الاصلاحات الواسعة النطاق للنظام الواردة من أعلى يتوقف على آلاف من القرارات الفردية ، يحتاج الأمر الى وقت طويل لكي تتحول النوايا الى أفعال من جانب المدرسين ولكي تتأثر الحلقة الابتدائية بأكملها .

وان المحاولات لترجمة مفهوم " الملاءمة " الى واقع عملي قد أبطأت أيضا بسبب الفشل في مسألة أكثر أساسية وهي الاتفاق على مايجب أن يكون مضمون المنهاج الدراسي " الملائم " بالضبط . وفي السعي الى تحقيق ذلك ، يبدو أن الأساس المنطقي للمفهوم نفسه قد فقد الكثير من جاذبيته الأصلية . والنقطة البسيطة تكرر مرة أخرى وهي أن الناس الذين يعيشون على حافة الكفاف ليسوا في حاجة الى نظام تعليمي كامل لكي يساعدهم على اجراء تحسينات هامشية في طريقة حياتهم . وقد أبدوا منطقا جيدا برفضهم التعليم وتكاليفه اذا كان لا يزيد عن ذلك . وان ملاءمة التعليم للناس الذين هم أبعد مايكونون عن الحياة اللائقة في أبعادها المادية وكذلك الثقافية والاجتماعية والسياسية لا يمكن الحكم عليه في نهاية المطاف الا بالاشارة الى احتياجات مجتمع مستقبل تكون فيه المواقف والتطلعات والحافز والقدرة على اتقان مهارات جديدة قد تشكلت بانتشار التعليم الجماهيري وبظهور الفرص الاقتصادية والتحديات الخارجية المنشأ . ثم ان الوعي بمصاعب التنبؤ بالاحتياجات المستقبلة لمجتمع سريع التغير قد أدى بالمربين الى التأكيد من جديد على سلسلة المهارات التقليدية المتمثلة في معرفة القراءة والكتابة والأعداد وكذلك تربيته الشخصية . والأشخاص المهتمون بالنوعية أكثر من كل ماعداها حولوا جهودهم الى ايجاد طرق أفضل لطبع مثل هذه المهارات الأساسية في الذهن . ونظرا لأن الروابط في التعليم التي صيغت في العهد الاستعماري قد تحطمت وظهرت روابط أخرى جديدة ، فان نظم التعليم في مختلف البلدان النامية قد أخذت بالتدريج بل بصورة طبيعية تكتسب أساليب متميزة وهويات ثقافية في ظل التأثير المحلي .

وفي البلدان النامية يوجد قبول واسع النطاق للمبدأ القائل بأن على المدرسة الابتدائية

أن توفر التعليم الأساسي للذين لن يذهبوا الى أبعد منه ، وليس فقط اعداد الأطفال للمستوى التالي من الدراسة ، مع التخلص من الذين يحكم عليهم بأنهم أقل قدرة على الافادة من التعليم الثانوى ، ورغم أن هناك عاطلين بين المتعلمين ، فان الذين لديهم تعليم ثانوى يجدون من الأسهل الحصول على وظائف ويعملون على وظائف أفضل من الذين ليس لديهم هذا التعليم . وطالما كانت الامكانيات التي يوفرها اتمام الدراسة الثانوية تبدو جذابة ، وطالما كان الطلب على الأماكن في المدرسة الثانوية يفوق المعروض منها ، فان الاعداد للالتحاق بها سيظل مثار القلق الرئيسي للمدرسين والتلاميذ والآباء . وكانت كيفية اختيار الأولاد للمدارس الثانوية ، ومن المرجح أن تظل موضوعا لجدل عام أشد من الجدل حول مايجرى تدريسه أو مايجب تدريسه في المدارس الثانوية .

التدريب

في بداية السبعينات ، كان ينظر الى بذل جهد كبير للتغلب على النقص المحلي في المهارات من جميع الأنواع وعلى جميع المستويات ، وخاصة في المجالات التقنية في المستويين المتوسط والعالي ، باعتباره أساسيا لأى استراتيجية انمائية ناجحة في العديد من البلدان النامية . ورغم ذلك فان عدد الأماكن المتوفرة في الفصول الدراسية التقنية والمهنية في المستوى الثانوى ظل قليلا بالنسبة الى الأماكن المتوفرة في التعليم الثانوى العام ، وظلت الفصول الدراسية التقنية والمهنية لا تلاقي شعبية لدى التلاميذ نسبيا . وكان الذهاب الى المدرسة الثانوية التقنية أو المهنية أو الزراعية يعتبر على نطاق واسع فشلا ، وخلال السبعينات حدث توسع في القطاعات التقنية والمهنية ، ولكن بمعدلات بعيدة عن أن تكون كافية لتلبية الاحتياجات ، عند المستويات الموضوعة في اسقاطات القوى العاملة التي اجريت في وقت سابق ، ورغم ذلك فان أعدادا أكبر من ذوى المهارات المطلوبة قد ظهرت ، وليس من الواضح تماما كيف أصبح توفيرها ممكنا . من المؤكد أن أحد العوامل هو الدور المتزايد للطرق غير الرسمية لاكتساب المهارات أو الارتفاع بها من خلال التمهن ، والتعليم الذاتي والمراسلة والدورات الدراسية الأخرى العامة والخاصة والى حد معين من خلال الخبرة أثناء العمل التي اكتسبت في حالات عديدة في الخارج . فالتدريب أثناء العمل ، المنظم الى حد ما ، كان هاما جدا في القطاع الخاص في بلدان عديدة . وهناك عامل آخر بالنسبة لبلدان عديدة هو توظيف المواطنين من البلدان النامية الأخرى على نطاق واسع . وكان هناك اكتشاف هام تم في السبعينات هو أن عددا كبيرا من الذين أتموا تعليمهم الثانوى العام تمكنوا ، استجابة للفرصة المتاحة من التكيف بسرعة نسبيا لتعلم أنواع من الحرف تجنبوها في المدرسة . وهناك اكتشاف آخر أكثر أهمية وهو أن هؤلاء الذين أكملوا التعليم العام قد وجدوا أن الانتقال الى المجالات الجديدة المتسعة والمجالات التقنية التي عليها طلب أكثر أو المجالات الحرفية كان أسهل عليهم مما هو على العديد من خريجي المدارس المهنية التقليدية الذين تركوا ، في كثير من الأحيان ، بمهارات محدودة ومتخصصة وغير سهلة التحول ولا تستعمل الا في مهن مزدحمة بالفعل ، وقد ثبت أن اصلاح المدارس الثانوية المهنية والفنية عصي المنال الى حد كبير . فقد وجدت أن من الصعب عليها الاحتفاظ بالموظفين الذين يجمعون بين الكفاءة التقنية في مجالات آخذة في الاتساع وبين القدرة على التدريس لأن المرتب منخفض كثيرا عن ذلك المتوفر للمهارات المقابلة في الصناعة أو في الأعمال الحرة . ومع ذلك فان تكلفة المكان الواحد في المدارس المهنية الجيدة تميل الى الارتفاع بالمقارنة بالتكلفة في المدارس الثانوية العامة .

وفي المستويات الأعلى للتدريب التقني والمهني ، كانت الزيادة أكثر وضوحا منذ بداية الستينات أو منتصفها ، حين لم يكد يوجد في العديد من البلدان الصغيرة أو المستقلة حديثا أى موظفين محليين ذوى مستوى عال في العديد من المجالات التقنية . والصورة الآن هي اختلال في التوازن ، حيث توجد فوائض في بعض البلدان ونواقص في بلدان

أخرى وقد تم تصحيح بعض أوجه اختلال التوازن من خلال الهجرة فيما بين البلدان النامية . ومع ذلك فان البلدان النامية تفقد أعدادا كبيرة من المهنيين الذين يهاجرون الى البلدان المتقدمة النمو ، أكثر مما تستطيع أن توظف منها بالتكلفة الكاملة أو بموجب تدابير المعونة الخاصة من هذه البلدان .

معرفة القراءة والكتابة

الاتجاهات

تم ايجاد ملايين الأماكن المدرسية الجديدة سنويا لعدة عقود ، كما تبين الأرقام . وقد فشل كل جيل أيضا في توفير أماكن كافية لتمكين جميع الأولاد من الذهاب الى المدرسة . ويواصل عدد الأميين الارتفاع نظرا لأن الصغار الذين لا يذهبون الى المدرسة يضافون الى تراكم الأمية الناشئ عن أوجه قصور في التعليم في الماضي ، وقد اعيد تأكيد الحاجة الاجتماعية والاقتصادية الى محو الأمية في أقصر وقت ممكن ، بالتحرك سريعا نحو التسجيل الشامل في التعليم الابتدائي وبخفض المتراكم من الأمية ، في اعلان التقدم والتنمية في الميدان الاجتماعي ومرة أخرى في الاستراتيجية الانمائية الدولية للثمانينات .

ويقدر عدد البالغين الذين لا يستطيعون القراءة أو الكتابة حاليا بنحو ٨٠٠ مليون نسمة وأغلبهم في البلدان النامية ، وكانت الزيادة المطلقة خلال العقد الماضي في حدود ٨٠ مليون ، أي حوالي نفس الرقم خلال العقدين السابقين معا . ولكن الاتجاه كان أن يزداد مجموع الذين لا يستطيعون القراءة أو الكتابة بدرجة أبطأ من مجموع الذين يستطيعون . ونسبة الأميين الى مجموع السكان البالغين تتضاءل تدريجيا ، رغم أن عددهم المطلق قد زاد . فقد كان ٤ من كل ١٠ من البالغين أميين في بداية الخمسينات ، وأكثر من ٣ من كل ١٠ في ١٩٧٠ ؛ وأقل من ٣ من كل ١٠ في ١٩٨٠ . والأمية بين البالغين الشبان أقل منها بين السكان البالغين ككل ، نتيجة للتوسع الأخير في التعليم الابتدائي . ومع ذلك فانه في ١٩٨٠ كان هناك ٢ من كل ١٠ من الصغار يبلغون سن الرشد دون أن يحصلوا حتى على معرفة أولية بالقراءة والكتابة . وتوحي التجربة الماضية بأن الذين يفشلون في تعلم المهارات الأساسية بنهاية السن الطبيعي للمدرسة لديهم امكانيات محدودة لاكتسابها وهم بالغون . ويمكننا أن نتوقع أن يشكلوا شرعية كبيرة من الأميين ، وان كانت آخذة في التناقص ، من السكان الذين هم في سن العمل للسنوات الأربعين التالية أو أكثر ، حتى عام ٢٠٢٠ على الأقل .

والأرقام المذكورة هنا عن معرفة القراءة والكتابة مستمدة من أكثر التقديرات المتوفرة شمولا ولكنها من المحتمل جدا أن تكون خاطئة بكونها أقل من الحقيقة . وهي تعتمد بدرجة كبيرة على التقييم الذاتي أو الاستدلال من المعلومات عن طول الدراسة ، ومن المعروف

أن الاختبارات المباشرة تعطي نسبا أعلى للأمية وأنها ستوفر أرقاما أكثر صحة . وهناك أيضا مسألة المعيار الموحد الذي ينبغي أن يتم به تقييم الأمية . فان عشرات أو ربما مئات الملايين القادرين على اجتياز اختبار بسيط للقراءة والكتابة يمكن ألا يكونوا متمكنين من المهارات المطلوبة للقراءة أو الكتابة بيسر وبصفة تامة . وهذا النقص في التعداد لا يؤثر بدرجة محسوسة على النتائج المتعلقة بالتغير عبر الزمن ، نظرا لأن طرق التقدير وتعريف الالمام بالقراءة والكتابة تتغير ببطء ، ان تغيرت على الاطلاق . ولكن نظرا لانخفاض التقديرات الحالية ، فهي تقلل من شأن الجهد الذي يجب بذله قبل أن يصبح هدف المام الجميع بالقراءة والكتابة قريب المنال .

وهناك خريطة اقليمية متميزة لأمية البالغين في البلدان النامية . وأعلى نسبة توجد في افريقيا حيث يوجد نحو ٦ من كل ١٠ من البالغين غير قادرين على القراءة أو الكتابة وفقا لتقديرات ١٩٨٠ . وفي منطقة اسيا والمحيط الهادئ التي هي أكثر المناطق سكانا ، تصل نسبة البالغين الأميين الى ٤ من كل ١٠ ، وهذا هو أيضا الرقم بالنسبة للبلدان النامية كمجموعة . وفي أمريكا اللاتينية يوجد امي واحد فقط من كل خمسة من البالغين (الجدول ٨) . وخلال العقد الماضي حدث الانخفاض الأكثر حدة في نسبة الأمية في افريقيا . وبحدوث انخفاضات أقل في الاقليمين الآخرين ، رغم أنها مثار اعجاب ، فان التباينات الاقليمية غدت أقل حدة بعض الشيء . وكان من أثر عدد سكان الصين الضخم ونسبة الأمية المنخفضة بها نسبيا أن خفضا الرقم الاقليمي لآسيا والمحيط الهادئ وكذلك الرقم الشامل للبلدان النامية . وللبرازيل ونيجيريا ، أكثر البلدان سكانا كل في منطقتها ، تأثير أقل قوة في الاتجاه المعاكس على نسبة الأمية في هاتين المنطقتين .

ونسبة الأمية بين النساء الأميات أعلى منها بين الرجال . وفي البلدان النامية كمجموعة تجد أن نسبة الاناث الى الرجال من الملمين بالقراءة والكتابة هي فقط ٧ الى ١٠ (الجدول ٩) . أما في افريقيا ، حيث الأمية الكلية تمثل أعلى نسبة ، فالفجوة بين الرجال والنساء أكبر . وفي منطقة آسيا والمحيط الهادئ ، تجد أن نسبة الالمام بالقراءة والكتابة للنساء مقارنة بالرجال أعلى من المتوسط للبلدان النامية ، وهي نتيجة تؤثر فيها الصين تأثيرا كبيرا ، حيث تبلغ نسبة النساء فيها ٩ الى ١٠ بينما المتوسط في البلدان الأخرى في هذه المنطقة هو ٦ الى ١٠ . والفجوة النسبية بين الجنسين في امريكا اللاتينية أصغر الفجوات في المناطق النامية الثلاث بفرق كبير ، والتباينات من منطقة الى أخرى ، كما في حالة الالمام التام بالقراءة والكتابة بين البالغين ، أصبحت أيضا أقل بروزا .

والخريطة الاقليمية للأمية الكلية تتطابق الى حد كبير مع الأمية لدى فئات الدخل المختلفة . ففي أمريكا اللاتينية ، وهي المنطقة التي يوجد فيها أعلى متوسط للدخل الفردي ، يوجد أقل معدل للأمية وفي افريقيا ، ذات أدنى دخل نسبي ، توجد أعلى نسبة للأمية . وفي داخل كل منطقة ، كما أشير توا ، وكذلك بين البلدان التي هي في

الجدول ٨ — الأميون البالغون (١٥ سنة فما فوق)
في ١٩٧٠ و ١٩٨٠*
(نسبتهم المئوية الى مجموع البالغين)

مجموعة البلدان والمنطقة	١٩٧٠	١٩٨٠
مجموع العالم	٣٢	٢٩
البلدان الأكثر تقدما	٢	٢
البلدان النامية	٤٨ (٥٧)	٤١ (٤٨)
افريقيا	٧٣	٥٩
آسيا والمحيط الهادئ	٤٧ (٦٠)	٤١ (٥١)
امريكا اللاتينية	٢٨	٢٠

المصدر : مكتب تحليل بحوث التنمية وسياساتها ، ادارة الشؤون الدولية الاقتصادية والاجتماعية بالأمانة العامة للأمم المتحدة ، استنادا الى تقديرات واسقاطات اليونسكو .

* الأرقام الموضوعة بين قوسين لا تشمل الصين .

الجدول ٩ ــ الالمام بالقراءة والكتابة بين النساء مقارنا بالالمام بالقراءة والكتابة بين الرجال ، ١٩٧٠ و ١٩٨٠ *

(المام الذكور بالقراءة والكتابة = ١٠٠)

مجموعة البلدان والمناطق	١٩٧٠	١٩٨٠
مجموع العالم	٨٤	٨٥
البلدان المتقدمة النمو	٩٩	٩٩
البلدان النامية	٦٥ (٥٨)	٧١ (٦٦)
افريقيا	٣٥	٤٧
آسيا والمحيط الهادئ	٦٩ (٥٠)	٧٣ (٦٠)
أمريكا اللاتينية	٩١	٩٤

المصدر : مكتب تحليل بحوث التنمية وسياساتها ، ادارة الشؤون الدولية الاقتصادية والاجتماعية بالأمانة العامة للأمم المتحدة ، استنادا الى تقديرات واسقاطات اليونسكو .

* الأرقام الموضوعة بين قوسين لا تشمل الصين .

ظروف اقتصادية متماثلة ، تظل الاختلافات هامة ، وهي تميل الى أن تكون لها جذور ثقافية وتاريخية عميقة وتضاءلت ببطء فقط نظرا لأن الجهود لرفع مستوى الالمام بالقراءة والكتابة في البلدان المتخلفة في هذا المضمار مازالت تعوقها قدرتها المحدودة على زيادة عدد الذين يتعلمون القراءة والكتابة .

القضايا المطروحة

ان أكثر العناصر المفردة أهمية وراء الاتجاهات الملحوظة في الالمام بالقراءة والكتابة مازال نسبة الأولاد الذين يكملون المدرسة الابتدائية . وان الحشد المتزايد من الأولاد الذين التحقوا بالمدرسة الابتدائية خلال الخمسينات والستينات وأتموها بنجاح قد زاد نسبة الشباب البالغ الملم بالقراءة والكتابة في السبعينات زيادة كبيرة . والعدد الأكبر من البنات اللاتي التحقن بالمدرسة الابتدائية نظرا لأن العقبات أمام التحاقهن بدأت في السقوط ، وخاصة في المناطق الريفية ، كما أن الموانع التقليدية في بعض البلدان قد طرحت جانبا ، لم يكن له فقط تأثير شديد على مستوى الالمام بالقراءة والكتابة بين النساء ولكن أيضا ساعد على رفع المستوى العام للالمام بالقراءة والكتابة بين البالغين . والتأثير الرئيسي الآخر على اتجاه الالمام بالقراءة والكتابة بين البالغين كان الوفاة ، نظرا لأن نسبة الأمية تكون أعلى عادة في مجموعات المتقدمين في السن ، وهذه نتيجة مباشرة للفرص التعليمية المحدودة في الماضي . والفرق بين نسبة المام الذكور والاناث بالقراءة والكتابة أكبر كذلك في مجموعات المتقدمين في السن . وقد ساعدت الوفيات أيضا على خفض هذا التباين .

وقد ساهمت حملات تعليم القراءة والكتابة للبالغين في خفض نسبة الأمية في العديد من البلدان ولكن كان لها تأثير ضئيل فقط على الصعيد العالمي ، ومن الأمثلة على الحملات الناجحة الحملات التي جرت في جمهورية تنزانيا المتحدة ، حيث تم تعليم أعدادا كبيرة من البالغين في الريف القراءة والكتابة ؛ وفي البرازيل ، حيث بذلت جهود خاصة للوصول الى المهاجرين الذين يصلون الى أكبر المدن ؛ وعلى نطاق واسع في الصين ولكن في فترة أسبق . الا أن هذه الحملات لم ينظر اليها ، بوجه العموم ، بنفس الحماس الذى كانت تلقاه في الماضي . وقد حدت الأدلة المستمدة من السجل المخيب للآمال للحملات السابقة ، بنجاحها السريع الزوال في كثير من الاحيان — اعتبر الاستمرار الدائم للالمام بالقراءة والكتابة بنسبة ٥ في المائة من الذين بلغتهم الحملة نسبة جيدة — أو الآثار الجانبية غير المتوقعة ، بالحكومات أن تكون أكثر ترددا في تحويل الموارد الى مثل هذه الحملات من أوجه الاستخدام التعليمية الأخرى ، وخاصة توفير أماكن أكثر في المدارس العادية أو في المدارس المهنية للملمين بالقراءة والكتابة بالفعل ولكنهم غير مدربين . وأصبح تعليم الكبار للقراءة والكتابة الآن بنظام ، في الاحوال العادية ، كملحق لبرامج أخرى ، كالارشاد الصحي والزراعي ، مثلا ، مع تحقيق نتائج مؤكدة بدرجة أكبر في اطار الأهداف الضيقة المبتغاة .

وفي السنوات الأخيرة شن حملات لتعليم البالغين القراءة والكتابة عدد من الحكومات ذات الفكر الاصلاحي فور توليها السلطة . ويبدو أنها قد أحرزت نجاحا كبيرا وعلى الأقل قصير الأجل في شحذ الاحساس بالتضامن الوطني ، فأوجدت أملا حيث لم يكن هناك أمل يذكر من قبل ، وبوجه عام عززت حسن النية لدى الفئات المحرومة ، ومن حيث ترك أثر دائم على مستويات الالمام بالقراءة والكتابة وبالتالي على الاحتمالات الاقتصادية المستقبلة لجماهير الأميين في الريف ، لا يرجح أن يكون الحكم أفضل من الذي صدر بالفعل على الجهود السابقة من هذا النوع ، وذلك لنفس الأسباب تقريبا . فالجهود تميل الى أن تكون كثيرة الحماس قليلة المهارات المطلوبة . فما يتم تعلمه كثيرا ما ينسى بنفس السرعة .

وان عائق الأمية قد غدا أكثر ضخامة نظرا لأن المجتمعات والاقتصادات أصبحت تعتمد على معلومات لا يمكن أن تكتسب من خلال الخبرة الشخصية المباشرة . فالكلمة المكتوبة ، التي كانت لمدة طويلة الوسيلة المسيطرة لاكتساب المعلومات ونقل التعليمات ، والأداة الأساسية لتعلم المزيد ، قد فقدت مؤخرا تفوقها المسلم به نتيجة للتطورات الثورية في العقود الماضية في علم الفيزياء والتكنولوجيا الدقيقة والمنطق السائد لتنظيم الانتاج حيث يكون في الامكان اجراء وفورات كبيرة بسبب كبر الحجم .

وقد أصبح الانتشار السريع للاذاعة ، ومؤخرا التلفزة ، ممكنا بادخال الترانزستور والبطارية الصغيرة ، مما خفض التكاليف وحرر الاستقبال من الاعتماد على مصدر الطاقة الكهربائية الثابت . ومؤخرا ، أدى الارسال المباشر بواسطة التوابع الاصطناعية وأجهزة الارسال ذات الطاقة المنخفضة الى ثورة في امكانية الارسال الاذاعي الرخيص التكاليف للصوت والصورة كليهما على أساس انتاج المعدات الاذاعية بالجملة . وسيزيد هذا من سرعة الزيادة السريعة أصلا في عدد أجهزة الارسال التي صنعت بالفعل بتكنولوجيا أكثر تقليدية ، من أقل من ٠٠٠ ٥ جهاز الى حوالي ٠٠٠ ٨ جهاز للارسال الاذاعي ومن ٦٤ جهازا فقط الى ٦٥٠ ١ جهازا للارسال التلفزيوني بين عامي ١٩٦٥ و ١٩٧٧ . وقد تجاوز عدد أجهزة الاستقبال الاذاعي في البلدان النامية رقم المائتي مليون ، أو ما يقرب من جهاز واحد لكل ١٠ من السكان ؛ أي أن العدد تضاعف تقريبا في عشر سنوات . وكان هناك أيضا أكثر من ٥٠ مليون جهاز استقبال تليفزيوني ، أو نحو ٣٠ جهازا لكل ٠٠٠ ١ نسمة من السكان ، وهو ضعف المعدل السائد قبل عشر سنوات . وفي الآونة الأخيرة حدث انتشار مماثل للمسجلات الرخيصة الثمن ، ومسجلات الكاسيت والحاسبات .

وهذه التطورات وسعت الى حد كبير فرصة وصول غير القادرين على القراءة والكتابة الى مسالك الحياة السياسية والاجتماعية لمجتمعهم . وقد بدأت أيضا بتزويد المزارعين وآخرين بمعلومات عن المحصول ، أو السوق أو المناخ أو بمعلومات تقنية بسيطة وبالتالي جعلتهم أقل اعتمادا على المصادر التي كانوا في العادة يعتمدون عليها لنقل المعلومات شفاها . وهي توفر أيضا وسائل ملائمة ليث المعلومات الى الذين لم يذهبوا الى المدرسة ، بما في ذلك معلومات مفصلة لا تتوفر لولاها الا في الكتب التقنية المطبوعة .

وفي البلدان الأكثر تقدما مازالت الأمية مشكلة كبرى للفرد ، وهناك عدة ملايين من الأميين ، من جميع الأعمار والفئات الاجتماعية ، يعتقد أنهم يعيشون ما يمكن أن يوصف فقط بأنه حياة مزدوجة ، طبيعية في الظاهر للمحيطين بهم ولكن في خوف من أن تكشف حقيقتهم . وحتى ان اعلنوا أميتهم ، يمكن أن يكون الضغط الذي يتعرض له الأميون الذين يحاولون أن يحيوا حياة طبيعية قاسيا في مجتمع يعتبر الالمام بالقراءة والكتابة شيئا مسلما به ، أما كمشكلة وطنية فالأمية مشكلة صغيرة ومتضائلة . فعدد البالغين الأميين الذين يعلنون أميتهم يقدر بحوالي ١٥ مليونا ، نصفهم في جنوب اوروبا . ولا توجد مجموعات كبيرة منهم الا في المجتمعات الريفية النائية حيث توجد نسبة من السكان الكبار السن من الأميين ، وخاصة من النساء . وكلما توفي الأشخاص كبار السن ، تضاءلت الأمية كقضية اجتماعية باستمرار ، وفي نفس الوقت ، انخفض الاحساس بالعزلة لدى كبار السن الأميين في السنوات الأخيرة بانتشار الاذاعة في أشكالها المختلفة ، بناء على طلب الجمهور في أغلب البلدان ، فأصبحت ، كما أشير من قبل ، تصل حاليا بالفعل ، الى كل قرية وكل بيت .

وقد شعرت بعض السلطات العامة بأنها مضطرة الى تخفيض موارد على وجه التحديد لتعليم كبار السن القراءة والكتابة ، رغم أنها بالطبع مستعدة لتقديم بعض المعونة المادية للجهود الطوعية . وقد أصبحت الفصول الدراسية لتعليم البالغين القراءة والكتابة والتي ينفق عليها من المال العام منظمة في معظمها لتلبية احتياجات البالغين الشبان الذين مازالت في امكانهم التطلع الى حياة عاملة كاملة معقولة ، وباختلاف البلد ، تركز هذه الفصول ، بصور مختلفة ، على تعليم الاشخاص الذين ينتمون الى فئات يسهل تحديدها ، مثل العمال المهاجرين الى البلد من الخارج أو من منطقة الى منطقة داخل البلد نفسه ، والأقليات العرقية أو المحرومة ، والجانحين ، والشبان الذين هم في الخدمة العسكرية ، والشبان الذين هم بدون عمل وقد نسوا ما تعلموه ذات يوم في المدرسة ، أو الشبان البالغين الذين فاتتهم المدرسة العادية لعدد من الأسباب ، مثل اهمال الآباء ، أو المرض أو الاعاقة البدنية .

والاعداد المستفيدة صغيرة ، والموارد المخصصة ، عامة أو خاصة ، لا تتعدى جزءا ضئيلا من مجموع ميزانية التعليم العام ، وحتى الميزانية الاجمالية لتعليم البالغين ومع ذلك فان التكاليف لكل تلميذ كانت مائلة الى الارتفاع بالمقارنة بتكلفة أماكن المدرسة العادية . وكانت الفترة من منتصف الستينات الى منتصف السبعينات فترة نمو سريع سواء من حيث البرامج أو التكاليف وفترة تجارب على التقنيات الموجهة خصيصا لسد حاجات مختلف فئات البالغين . وقد أعقب ذلك فترة من خفض النفقات ، تم خلالها انقطاع أجزاء من البرامج أو خفضها . وفي فترة أحدث ، وتحت ضغط بطالة الشباب المتزايدة ، تم بسرعة ابتداع جهود خاصة متنوعة تقرن التدريب بالتعليم العلاجي لأساسيات القراءة والكتابة والأعداد في عدد من البلدان الصناعية ذات الاقتصاد السوقي ، من خلال مبادرة وطنية أو محلية .

وفي العديد من المناطق بدا أن الجهود ، التي تهدف الى مساعدة البالغين الذين لم يبلغوا في الماضي المستوى المطلوب من الالمام بالقراءة والكتابة ، تزيد عددهم بدلا من أن تنقصه . فحيثما جرى العمل بقوة على فتح فصول دراسية علاجية ولتعليم مبادئ القراءة والكتابة وكانت لها نتائج ملموسة ، كان لها تأثير اضافي هو خلق طلب متزايد من قبل الناس الذين لم يكونوا في الماضي يبدون عدم قدرتهم على القراءة والكتابة . وقد أفاد هذا في تنبيه السلطات الى مشكلة ظلت الى حد كبير مختفية وما زال حجمها الاجمالي الحقيقي مسألة غير معروف على وجه التحديد .

وفي السنوات الأخيرة وضع الانجاز الأكاديمي الأساسي للأشخاص الذين يكملون المدرسة تحت الفحص والتدقيق في العديد من البلدان المتقدمة النمو . ورغم أن التلاميذ يبقون في المدرسة فترة أطول من أي فترة ماضية ، فان هناك شعورا واسع النطاق بأن المستويات العامة للالمام بالقراءة والكتابة قد انخفضت وأن هناك بالفعل آلافا من الشبان يحصلون على شهاداتهم رغم وجود أوجه نقص خطيرة في مهاراتهم الأساسية . ويقال ان نسبة كبيرة من خريجي المدارس لديهم معرفة غير أكيدة بالقراءة والكتابة الى حد أنهم يعتبرون أميين عمليا . وهناك بعض الاحصاءات المؤيدة لهذه الانطباعات ويبدو أنها تتفق مع وجهة النظر الحالية للعديد من أصحاب الأعمال . ومن المحتمل أن تظل المسألة موضوعا للجدل العام الحاد في أجزاء من أوروبا الغربية وأمريكا الشمالية .

الفصل الثامن

شروط العمل

يحتوى اعلان التقدم والتنمية في الميدان الاجتماعي على عدة أهداف تمس شروط العمل . فهو ينص على الحق في تكوين النقابات وارتباطات العمال وفي المساومة الجماعية والاضراب ؛ وتهيئة شروط العمل العادلة الملائمة للجميع ، بما في ذلك تحسين الشروط المتعلقة بالصحة والسلامة وتحديد ساعات العمل ؛ وضمان الحصول على أجر عادل عن العمل دون أى تمييز والحصول على أجر أدنى يكون كافيا لتوفير العيش الكريم (المادتان ١٠ (أ) و٢٠ (أ) و (ب)) (١) .

وكل هدف من الأهداف الواردة في الاعلان (فيما عدا ذلك الذى ينص على الحق في الاضراب) يعالج على وجه التحديد في اتفاقيات وتوصيات عدة اعتمدتها منظمة العمل الدولية (٢) . ويطلب الى الدول الأعضاء ، وفقا لدستور منظمة العمل الدولية ، أن تقدم تقارير دورية عن التدابير المتخذة لتنفيذ أحكام الاتفاقيات التي تكون اطرافا فيها ، وأن تقدم تقارير عن قوانينها وممارساتها التي تمس ما تهتم به توصيات منظمة العمل الدولية والاتفاقيات التي لم تصدق عليها . وتقدم هذه التقارير الى لجنة الخبراء المعنية بتطبيق اتفاقيات وتوصيات منظمة العمل الدولية ، حيث تمثل هي وغيرها من مصادر المعلومات الوطنية والدولية ، أساس الدراسات الاستقصائية السنوية التي تجريها لجنة الخبراء بشأن تنفيذ معايير منظمة العمل الدولية .

ويحتوى العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية أيضا على عدد من الأحكام التي تتناول العمالة وحقوق العمال وهي تكاد تكون متماثلة مع أحكام الاعلان وشديدة الشبه بأهداف اتفاقيات وتوصيات منظمة العمل الدولية . وقد عرضت منظمة العمل الدولية ، في ثلاثة تقارير سنوية صدرت في الفترة من عام ١٩٧٨ الى عام ١٩٨٠ ، المعلومات التي قدمتها الحكومات عن تنفيذ المواد من ٦ الى ٩ من العهد الدولي المتعلقة بالعمالة وحقوق العمال (٣) .

---

(١) ويشير الاعلان أيضا الى مشاركة النقابات في اتخاذ القرارات المتعلقة بالمسائل الاقتصادية والاجتماعية الماسة بمصالحهم (المادة ٢٠ (أ)) . ويعالج هذا الجانب من الاعلان في الفصل الحادى عشر ، "المشاركة" .

(٢) مكتب العمل الدولي ، "الاتفاقيات والتوصيات ، ١٩١٩ - ١٩٨١" (جنيف ، ١٩٨٢) .

(٣) صدرت التقارير السنوية المعنونة "تقرير لجنة الخبراء المعنية بتطبيق اتفاقيات وتوصيات منظمة العمل الدولية عن التقدم المحرز في تحقيق التقيّد بأحكام المواد من ٦ الى ٩ من العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية" بوصفها وثائق المجلس الاقتصادى والاجتماعي التابع للأمم المتحدة : E/1978/27 و E/1979/33 و E/1980/35 . وقد أفاد تقرير عام

(يتبع)

أما جوانب شروط العمل التي يعالجها هذا الفصل فهي حرية تكوين الجمعيات ، والصحة والسلامة المهنيتان ، وعمل الأطفال ، وساعات العمل ، والحد الأدنى للأجر .

حرية تكوين الجمعيات : النقابات ، والمساومة الجماعية ، والحق في الاضراب

الالتزامات الدولية

في العشرينات من القرن التاسع عشر بدأت في انكلترا الحركة النقابية ، التي هي نتاج الثورة الصناعية الى حد كبير ، وفي أواخر القرن التاسع عشر كانت قد امتدت الى معظم أنحاء أوروبا الغربية . وفي العشرينات والثلاثينات من القرن الحالي بذلت جهود كبيرة لتكوين جمعيات للعمال في أمريكا اللاتينية ، ولا سيما بين العمال الريفيين ، ولم تبذل مثل هذه الجهود في افريقيا وآسيا إلا بعد الحرب العالمية الثانية . وعلى عكس الحالة في أوروبا ، جاء في البلدان النامية تنظيم العمال الريفيين المستخدمين أساسا في نظام المزارع الكبيرة للانتاج الزراعي الذى

(تابع الحاشية ٣)
١٩٨١ الذى تناول المواد من ١٠ الى ١٢ E/1981/41 ، المرفق) عن امتثال أحد البلدان للمواد من ٦ الى ٩ . ومن البلدان التي استجابت لطلب تقديم المعلومات وعددها ٢٨ هناك ١٠ من البلدان النامية و٩ من الاقتصادات السوقية المتقدمة النمو و ٩ من الاقتصادات المخططة مركزيا. وترد المبادئ التوجيهية التي وضعتها منظمة العمل الدولية لتقديم التقارير في مرفق وثيقة المجلس الاقتصادى والاجتماعي التابع للأمم المتحدة E/1978/8 المعنونة " النظر في التقارير المقدمة من الدول الأطراف بموجب المادة ١٦ من العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية ، تمشيا مع المرحلة الأولى من البرنامج الذى وضعه المجلس الاقتصادى والاجتماعي في القرار ١٩٨٨ (د - ٦٠) : مذكرة من الأمين العام " . وتقترح هذه المبادئ التوجيهية أن تقدم البلدان وصفا لكل " القوانين والأنظمة والاتفاقات الجماعية وقرارات المحاكم الرئيسية " التي تستهدف تعزيز وصون الحق في العمل (المادة ٦) ، والحق في التمتع بشروط عمل عادلة ومرضية (المادة ٧) ، وحقوق النقابات (المادة ٨) ، بالاضافة الى العديد من المواضيع الفرعية التي يتعين أيضا معالجتها معالجة كاملة .

فرضه الأوروبيون ، سابقا أو موازيا لتنظيم العمال في المناطق الحضرية . الا أن تشكيل النقابات في كلا القطاعين يقتصر عادة على أصحاب الأجور وحدهم .

ومنذ مدة طويلة ومنظمة العمل الدولية ناشطة في تعزيز حق العمال في تكوين النقابات والواقع أن دستور المنظمة المحرر في عام ١٩١٩ يؤكد هذا الحق . وفي حين أن المنظمة لا تستطيع بنفسها أن تقوم بدور فعّال في تنظيم العمال ، ولا تستطيع التدخل في أنشطة النقابات ، فان دعمها المعنوي للحركة النقابية له أهميته في تنظيم العمال على نطاق العالم .

واتفاقا منظمة العمل الدولية الأساسيان المتعلقان بالحق في تكوين النقابات هما : الاتفاقية رقم ٨٧ ، حرية تكوين الجمعيات وحماية حق تنظيم الجمعيات (١٩٤٨) والاتفاقية رقم ٩٨ ، حق تنظيم الجمعيات والمساومة الجماعية (١٩٤٩) (٤) . وتنص الاتفاقية رقم ٨٧ على أن يكون للعمال حق انشاء المنظمات العمالية التي يختارونها والانضمام اليها والحق في الحماية من التمييز المناوئ للحركة النقابية . وتحدد القوانين أو الأنظمة الوطنية مدى انطباق ذلك على القوات المسلحة والشرطة . وفي ١ كانون الثاني/يناير ١٩٨١ ، كانت ٩٣ دولة عضوا قد صدقت على هذه الاتفاقية . وتتضمن الاتفاقية رقم ٩٨ أن يكون لمنظمات العمال الحق في الاشتراك بحرية في مساومة جماعية مع رابطات أرباب العمل . ويستثنى مما تشمله الاتفاقية على وجه التحديد "موظفو الحكومة العاملون في ادارة الدولة" ، وهي فئة محددة تحديدا مبهما تكون أحيانا واسعة الشمول . وفي ١ كانون الثاني/يناير ١٩٨١ ، كان قد صدق على هذه الاتفاقية ١١٠ دول أعضاء (٥).

ومنذ عهد أقرب ، اعتمدت اتفاقيتان أخريان تعالجان العلاقات العمالية ، هما الاتفاقية رقم ١٣٥ لعام ١٩٧١ المتعلقة بالحماية والتسهيلات التي تمنح لممثلي العمال في المنشأة (وصدقت عليها ٣٥ دولة) والاتفاقية رقم ١٤١ لعام ١٩٧٥ المتعلقة بمنظمات العمال الريفيين ودورهم في

---

(٤) حلت وثيقة عام ١٩٤٨ بنطاقها الأعم محل محاولة مبكرة تناولت العمال الزراعيين فقط ، الاتفاقية رقم ١١ لعام ١٩٢١ المتعلقة بحق تكوين الجمعيات (في ميدان الزراعة) ، وهي الاتفاقية التي صدقت عليها حاليا ١٠٢ من الدول الأعضاء .

(٥) لتدارك الاستثناء المذكور أعلاه والوارد في الاتفاقية رقم ٩٨ (والحق يقال ، بعد تلكؤ دام ما يقارب ٣٠ عاما) ، اعتمدت في عام ١٩٧٨ الاتفاقية رقم ١٥١ المتصلة بالعلاقات العمالية في مجال الخدمة الحكومية . ومازال بالامكان ، مع ذلك ، استثناء بعض فئات موظفي الحكومة (مثل الشرطة ورجال الاطفاء) من أحكام تلك الاتفاقية بموجب القوانين الوطنية . وفي ١ كانون الثاني/يناير ١٩٨١ ، كانت قد صدقت على ذلك سبع دول أعضاء .

التنمية الاقتصادية والاجتماعية (وصدقت عليها ٢١ دولة) . وتحث تلك الاتفاقية الأخيرة على انتهاج سياسة فعالة تتمثل في تشجيع منظمات العمال الريفيين كوسيلة لادماجها في عملية التنمية الاقتصادية والاجتماعية .

وعلى الرغم من وجود الاتفاقية رقم ٩٨ التي تعترف بالحق في المساومة الجماعية ، فان العديد من البلدان ، لاسيما البلدان النامية ، مازال يواجه عقبات كأداء تعترض سبيل الممارسة الفعلية لهذا الحق ، واستجابة لذلك قامت الدورة ٦٦ لمؤتمر العمل الدولي في حزيران/يونيه ١٩٨٠ بانشاء اللجنة الثلاثية المعنية بالمساومة الجماعية والمؤلفة من أعضاء من الحكومات وأرباب العمل والعمال . وتولدت عن ذلك اتفاقية المساومة الجماعية لعام ١٩٨١ (رقم ١٥٤) التي تنطبق على جميع فروع النشاط الاقتصادي وتهدف الى تغطية جميع المفاوضات، بهدف تحديد شروط العمل وأحكام العمالة و/أو تنظيم العلاقات بين أرباب العمل والعمال أو منظماتهم . أما توسيع نطاق ذلك ليشمل بعض موظفي الحكومة ، بما في ذلك القوات المسلحة والشرطة ، فقد ترك أمر تحديده للقوانين أو الأنظمة الوطنية .

وفي الوقت الذي يمكن أن يؤدي فيه عدم اتخاذ الترتيبات اللازمة لكفالة الحقوق المنصوص عليها في اتفاقيات وتوصيات منظمة العمل الدولية الى توجيه الانتقاد على الصعيد الدولي الى الدول المصدقة عليها وأن يصبح محط استياء على الصعيد الوطني ، فان اجراءات الانفاذ لا تصل الى درجة الالزام. أما فيما يتصل بحقوق النقابات ، فقد وضعت اجراءات خاصة للمراقبة . اذ أنشأت منظمة العمل الدولية منذ أكثر من ٣٠ سنة لجنة معنية بحرية تكوين الجمعيات مهمتها هي دراسة الشكاوى المتصلة بحالات الاخلال بالحقوق النقابية . وقد تمت حتى الآن معالجة أكثر من تسعمائة حالة انتهت الى نتائج تتراوح بين الاحاطة علما بما اتخذته حكومة ما من اجراء وبين توجيه اللوم الى تصرف احدى الحكومات بوصفه غير مرض . وفي أثناء عام ١٩٨٠ ، قامت منظمة العمل الدولية (أو ممثل مستقل) بزيارات قطرية الى ست دول أعضاء لدراسة تفاصيل التحقيقات الجارية في الانتهاكات المزعومة للحقوق النقابية . وبالرغم من أن الحق في الاضراب ، الذي يؤكده اعلان التقدم والتنمية في الميدان الاجتماعي (المادة ٢٠ (أ)) ، لم ينص عليه بصورة محددة في أي اتفاقية أو أي توصية لمنظمة العمل الدولية ، فان اللجنة المعنية بحرية تكوين الجمعيات قد سلمت به مرارا بوصفه احدى الوسائل الأساسية المتاحة للعمال ومنظماتهم لتعزيز مصالحهم والدفاع عنها (٦) .

ودعما لأهداف منظمة العمل الدولية في مجال حرية تكوين الجمعيات ، فان المادة ٨ من العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية تنص على حق العمال في

---

(٦) مكتب العمل الدولي ، النقابات ومنظمة العمل الدولية ، (جنيف ، ١٩٧٩) ، الصفحات من ٤١ الى ٤٣ .

تكوين النقابات والانضمام اليها وحق النقابات في انشاء المنظمات الوطنية والدولية والانضمام اليها وفي العمل بحرية دون الخضوع لأية قيود غير القيود التي يقررها القانون (مثل منع أفراد القوات المسلحة أو الشرطة أو الموظفين الاداريين في الدولة من الاشتراك في الأنشطة النقابية). وبالاضافة الى ذلك، فان العهد يلزم الدول الصدقة بأن تتعهد بضمان حق الاضراب شرط استعماله وفقا للقوانين الوطنية.

الحالة الراهنة

تختلف عضوية النقابات العمالية في الاقتصادات السوقية المتقدمة النمو كنسبة من مجموع المستخدمين اختلافا كبيرا. ففي منتصف السبعينات، كان التوزيع بين ١٦ بلدا من بلدان منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي على النحو التالي(٧):

---

(٧) Hugh A. Clegg, Trade Unionism under Collective Bargaining (Oxford, 1976) واستنسخ بوصفه تذييلا لـ Conrad A. Blyth, "The interaction between collective bargaining and government policies in selected member countries" in OECD, Collective Bargaining and Government Policies (Paris, 1979)، الصفحات من ٥٩ الى ٩٣.

وجدير بالملاحظة، عند النظر في هذه الأرقام، أن القوانين والممارسات الوطنية تختلف فيما يتعلق بطريقة انضمام العامل الى نقابة عمالية. ففي السويد، مثلا، حيث توجد أعلى نسبة مئوية للعضوية (٩٠ في المائة تقريبا)، يصبح الموظف الجديد أو الموظفة الجديدة تلقائيا عضوا في النقابة الا اذا قرر أو قررت غير ذلك. ومن جهة أخرى، ففي فرنسا، حيث تحظى بأدنى نصيب من العضوية النقابية (حوالي ٢٢ في المائة في أواسط السبعينات)، يكون على العامل أن يبادر باجراءات الانضمام للنقابة.

درجة التنظيم النقابي (نسبة مئوية)	البلد
٨٠ - ٩٠	السويد
٧٠ - ٨٠	بلجيكا ، الدانمرك ، فنلندا
٦٠ - ٧٠	النمسا
٥٠ - ٦٠	المملكة المتحدة ، ايطاليا ، استراليا ، ايرلندا
٤٠ - ٥٠	جمهورية المانيا الاتحادية ، نيوزيلندا
٣٠ - ٤٠	اليابان ، كندا ، هولندا
٢٠ - ٣٠	فرنسا ، الولايات المتحدة

بيد أنه على الرغم من هذا التباين ، هناك بعض الاتجاهات المشتركة فيما يتصل بالتغييرات في عضوية النقابات .

فبالاضافة الى مشاكل البطالة المتناقمة ، أدى الانتكاس الاقتصادي في البلدان الصناعية في السنوات الأخيرة ، الى الحد ، شيئا ما ، من تأثير وفعالية النقابات فيما يتعلق بأهدافها التقليدية المتمثلة في حماية الوظائف الموجودة (وبالتالي قوائم قيد الأعضاء) وزيادة الأجور والاستحقاقات الحقيقية التي يحصل عليها العمال . ويمكن أن تتجلى علة هذا التطور ومعلوله في التقلص المطرد في عضوية النقابات في جميع أنحاء أوروبا الغربية وأمريكا الشمالية . ففي المملكة المتحدة ، مثلا ، حيث ينضوي حاليا نصف عدد العمال تقريبا تحت لواء النقابات، هبطت نسبة القيد في النقابات بنحو ١٠ في المائة في عام ١٩٨٠ . وفي هولندا والسويد بلغ الهبوط حوالي ٤ في المائة ، بينما بلغ في جمهورية ألمانيا الاتحادية ٢½ في المائة خلال العام ، وفي حين ازدادت القوى العاملة في الولايات المتحدة من ٨٦ مليونا الى ١٠٧ ملايين بين عامي ١٩٧٠ و ١٩٨٠ ، بقيت العضوية في النقابات حوالي ٢٢ مليونا ، أي ما يعادل ٢١ في المائة من القوى العاملة في عام ١٩٨٠ . وهذا الرقم هو أدنى رقم منذ الثلاثينات ، ويجيء في أعقاب اتجاه نزولي في التنظيم النقابي في الولايات المتحدة ، بعد أن سجل أعلى نسبة له بلغت حوالي ٣٣ في المائة في أواخر الخمسينات (٨).

(٨) البيانات مستقاة من الولايات المتحدة ، ادارة العمل ، مكتب احصاءات العمل ، Directory of Unions and Labour Organizations (واشنطن العاصمة ، مكتب الطباعة الحكومية ، ١٩٨١) .

والهبوط في عضوية النقابات في البلدان المتقدمة النمو مردّه بالكامل الى تقلص التنظيم النقابي للعمال الصناعيين . فقد أسهم الانتكاس الاقتصادي في كل مكان في تقليل الوظائف وبالتالي في تقليل الأعضاء النقابيين ، لا سيما في قطاعات ذوي الياقات الزرقاء (عمال المصانع) . ومن ناحية أخرى ، فقد ازدادت عموما في الاقتصادات المتقدمة النمو على مدى العقد الماضي مستويات التيد في اتحادات العمال ذوي المهن الفنية أو ذوي الياقات البيضاء (العاملين في المكاتب) وفي نقابات القطاع العام . ومردّ ذلك جزئيا الى الانخفاض النسبي لمستوى أساس التنظيم النقابي بين الموظفين وجزئيا الى نمو فرص العمل في قطاع الخدمات وفي القطاع العام (٩) .

وسجلات قيد العضوية في الاتحادات يخرج منها عدد كبير من العمال المستخدمين ، وربما كان مرد ذلك جزئيا الى فشل الاتحادات ، في ظل الجو الحالي الذي يتسم بعدم التيقن والتقلص في الميدان الاقتصادي ، في تحقيق هدفها الأساسي المتمثل في حماية الوظائف ورفع الأجور الحقيقية . ومع ذلك ، ففي حين يواجه قادة الاتحادات في عدد من الاقتصادات السوقية المتقدمة النمو بتقلص في دورهم التقليدي فقد أصبحوا يشتركون أكثر فأكثر مع الادارة في البت سويا في البرامج اللازمة " لاعادة تشكيل " الصناعات و/أو المشاريع ذات الهيكل الضعيف أو التي تعاني من كساد دوري. فمثلا في الجهود المبذولة للاقتصاد في الوظائف وضمان البقاء على المدى الطويل لشركات الطيران وصناعات السيارات والسكك الحديدية والمطاط والصلب المحلية ، وافقت اليد العاملة المنظمة في الولايات المتحدة ، على طوال العامين الماضيين ، على تنازلات جوهرية فيما يتعلق بالزيادات في الأجور والاستحقاقات ، بل بلغ بها الأمر أن قبلت بعض التخفيضات في الاستحقاقات غير المتصلة بالأجور . ومما له مغزاه الأبعد أثرا ، أن المجلس التنفيذي لاتحاد نقابة عمال السيارات في أمريكا ، الذي يبلغ عدد أعضائه ٢ر١ مليون ، وافق في كانون الأول/ديسمبر ١٩٨١ على اعادة فتح العقود مع صانعي السيارات في الدولة ، وكان من نتيجة هذه الخطوة أن انخفضت مؤقتا أجور العمال واستحقاقاتهم .

---

(٩) من الأمثلة لهذا النوع من النمو النقابي الزيادة التي طرأت بنسبة ١٢٥ في المائة على العضوية في اتحاد موظفي المصارف والتأمين في جمهورية المانيا الاتحادية في الفترة من عام ١٩٦٩ الى عام ١٩٧٩ وزيادة في العضوية بنسبة ٤١ في المائة في اتحاد موظفي الحكومات المحلية ذوي الياقات البيضاء في المملكة المتحدة في الفترة من ١٩٧٥ الى ١٩٨٠ . ومع ذلك ، فالشواهد في الولايات المتحدة تشير الى أن النمو في اتحادات القطاع العام هناك ، الذي تسارع في أثناء الستينات وأوائل السبعينات ، قد بدأت تتباطأ خطاه بعد عام ١٩٧٥ .

ومن ناحية أخرى ، بادرت حكومات بضعة بلدان في أوروبا الغربية ، في معرض انتقاد إحجام اليد العاملة المنظمة عن توخي الاعتدال في مطالبها المتعلقة بالأجور إزاء تـــــردي الانتاجية ، بفرض قيود تشريعية وادارية مختلفة على سلطات النقابات . ومن الأمثلة لهـــذا قانون التوظف لعام ١٩٨٠ والمقترحات التي قدمت منذ عهد أقرب في المملكة المتحدة .

أما في البلدان النامية ، فلا تتاح أي بيانات عامة عن عضوية الاتحادات العماليـــة . فاشتراكات الحد الأدنى للعضوية اللازمة لإنشاء منظمة عمالية تكاد تكون غير ذات بال في معظم الأحيان : سبعة أعضاء مثلا في سنغافورة وماليزيا والهند وبعض الأقاليم التابعة للمملكـــــة المتحدة فيما وراء البحار ، ومن ٢٠ الى ٢٥ عضوا في معظم بلدان أمريكا اللاتينية ، و٥٠ عضوا في بلدان مثل بنما والجماهيرية العربية الليبية والجمهورية العربية السورية والصومال والعراق ومصر ونيكاراغوا . أما في السلفادور (في الاتحادات الصناعية فقط) وفنزويلا والكويت (فـــي الخدمات العامة فقط) فان العدد المطلوب هو ١٠٠ عضو . وتتطلب بعض البلدان نسبـــة مئوية دنيا من العمال لإنشاء نقابة ، تبلغ مثلا ١٠ في المائة في أوروغواي وبعض القطاعات فـــي فنزويلا ، و٣٣ في المائة في تركيا . ويتبع العديد من البلدان الافريقية ، بما في ذلك تشاد وتوغو والسنغال ومدغشقر ، قانون العمل للأقاليم الفرنسية فيما وراء البحار لعام ١٩٥٢ ، ولا تضع حدا أدنى للعضوية المطلوبة لانشاء تنظيم عمالي(١٠) .

ويشار الى القيد التشريعي المفروض على نمو الاتحادات العمالية في البلدان النامية بوصفه " احتكارا نقابيا " ، بمعنى أنه لا يسمح الا بمنظمة عمالية واحدة لفئة معينة من العمال .

---

(١٠) البيانات مستقاة من J-y A. Ersting, The Right to Organise (جنيف ، مكتب العمل الدولي ، ١٩٧٧) الصفحات ٣-٥ . وتشير المعلومات القطرية الى الاجراءات التشريعيـــة التي اتخذت قبل ٣٠ نيسان/أبريل ١٩٧٦ . وبالاضافة الى اشتراطات الحد الأدنى لعضوية الاتحادات العمالية ، تضع بعض البلدان النامية قيودا على عدد النقابات اللازم توفره لتكويـــن اتحاد عمالي (على الأقل ٥ في البرازيل وبيرو ، و ٧ في الجمهورية الدومينيكية ، و ١٠ فـــي السلفادور والفلبين ، و ١٥ في اندونيسيا (حيث يجب أن يمثل أيضا ٢٠ مقاطعة على الأقل)؛ وعلى عدد الاتحادات اللازم توفره لتكوين اتحاد تعاهدي عمالي وطني (يتراوح بين ٣ أو ١٠)؛ وفي نيجيريا يجب تمثيل ٤٠ في المائة من القوى العاملة المنظمة الى نقابات في الاتحـــادات والاتحادات التعاهدية العمالية . وهناك قيود أخرى على المنظمات العمالية الوطنية تتضمن في البرازيل منع تكوين منظمة مركزية وطنية للصناعات المختلفة وفي ايران وبيرو وتايلند وماليزيـــا ونيجيريا ومونغ كونغ قيودا على انضمام الفئات المهنية المختلفة للاتحادات العمالية . المرجـــع نفسه ، الصفحات من ٣٠ الى ٣٢ .

ومن البلدان التي تنص ، بصورة مباشرة أو غير مباشرة ، على الاحتكار التام على المستوى الأولي (المحلي) الأردن والجزائر (احتكار واقعي أكثر منه قانوني) وكولومبيا والمكسيك (بالنسبة للخدمات العامة) وموريتانيا وهندوراس. ويمارس الاحتكار على جميع مستويات التنظيم النقابي في اثيوبيا وأوغندا والجماهيرية العربية الليبية وجمهورية تنزانيا المتحدة والجمهورية العربية السورية وزامبيا والسودان والعراق وكوبا والكويت ومصر .

ويمارس الاحتكار النقابي في بوليفيا وبيرو والسلفادور والفلبين ونيكاراغوا اذ يشترط أن تضم النقابة في عضويتها ٥٠ في المائة على الأقل من العمال المؤهلين . وفوق ذلك ، يقتصر تسجيل النقابات العمالية في اوغندا وسنغافورة وكينيا وماليزيا وملاوي ونيجيريا على نقابة واحدة لكل فئة مهنية أو صناعية .

وفي عدد من البلدان النامية وبعض البلدان المتقدمة النمو تفرض تقييدات على حق موظفي الحكومة في تنظيم الجمعيات . وعلى نحو أعم ، تم في السنة الماضية اصدار تشريعات في العديد من البلدان النامية منها تركيا وسنغافورة والهند تقضي بحظر كثير من الأنشطة النقابية ، بما في ذلك حق الاضراب ، ومرد ذلك الى حد كبير الصعوبات الاقتصادية الحالية. وعموما ، نادرا ما تستخدم في معظم البلدان النامية ممارسة المساومة الجماعية ، مهما كثر عدد النقابات التي يسمح لها بمزاولة نشاطها .

أما في الاقتصادات المخططة مركزيا - وحتى اذا لم يكن القانون يحول على وجه التحديد دون اقامة نقابات متعددة - فانه لا يعترف رسميا الا بمنظمة عمالية واحدة على المستوى الأولي أو مستوى المصنع . وهذا الهيكل الأحادي في الحركة النقابية - الذي تحقق بالدرجة الأولى في الستينات حينما اندمجت الاتحادات الصناعية الفردية - ينظر اليه بوصفه دعما ضروريا لعملية التخطيط الاقتصادي المركزي . ففي اتحاد الجمهوريات الاشتراكية السوفياتية والبلدان الأخرى في أوروبا الشرقية ، تقوم كل منشأة اقتصادية باعداد مقترحات للخطة السنوية والخطة الخمسية تشمل جوانب الانتاج والعمالة ، في إطار الخطط الصناعية والاقتصادية الشاملة . ويطلب الى العمال أن يشتركوا ، عن طريق ممثليهم ، في إعداد وتنفيذ الخطة على مستوى المنشأة الصناعية أو المصنع . وقد تحققت منذ الحرب العالمية الثانية مشاركة الاتحادات العمالية في عملية التخطيط على مستوى المنشأة في اتحاد الجمهوريات الاشتراكية السوفياتية وبولندا وتشيكوسلوفاكيا ؛ وبعد ذلك إمتد هذا المفهوم الى بلغاريا ورومانيا وهنغاريا . وفي عام ١٩٧٥ أخذت هنغاريا بنظام جديد لمشاركة العمال على مستوى المشروع ، تولت بموجبه تدريجيا لجان ممثلي النقابة في المصنع من المجالس النقابية سلطات اتخاذ القرارات بشأن مسائل مثل معايير الزيادات السنوية في الأجور وتوزيع أرباح الشركة على الأغراض الاجتماعية والثقافية ، واعداد الخطة الاجتماعية التي تتناول الظروف المعيشية وشروط

العمل الخاصة بالموظفين(١١) . وفي رومانيا ، يجرى منذ عام ١٩٧٩ تعزيز سلطات النقابات اذ يؤخذ بنظام للادارة الذاتية على مستوى المشروع .

الاتفاقات الجماعية في الاقتصادات المخططة مركزيا ، والتي ، بخلاف الاتفاقات الجماعية في الاقتصادات السوقية المتقدمة النمو ، تبرم على أساس المركز التساومي للعمال تحقق بتحقيق الخطط الاقتصادية للدولة كما أنها تحدد حقوق وواجبات العمال ولجنة النقابة وادارتها على حد سواء . وتهدف الى ضمان اشتراك العمال في ادارة الانتاج وتحسين شروط العمل والاسكان والرفاه .

---

(١١) انظر L. Héthy, "Trade unions, shop stewards and participation in Hungary", International Labour Review, vol. 120, No. 4(July-August 1981), pp. 491-503 . واشار المؤتمر الحادي عشر لحزب العمال الاشتراكيين الهنغاريين ، المعقود في عام ١٩٧٥ الى البرنامج باسم " ديمقراطية القاعدة العمالية " .

الصحة والسلامة المهنيتان

تمثل صحة العمال وسلامتهم احد المواضيع الرئيسية في أنشطة منظمة العمل الدولية منذ بدء عهدها ، فقد وردا بين الأهداف التي نص عليها دستورها وعولجتا في أربع توصيات اعتمدت في دورتها الأولى في عام ١٩١٩ . وحتى الآن ، فان مشاكل الصحة والسلامة المهنيتين تمثل موضوع حوالي خمسين اتفاقية وتوصية لمنظمة العمل الدولية . ومعظم هذه الاتفاقيات والتوصيات تعالج مخاطر صحية محددة تماما (مثل ، الرصاص الأبيض في الطلاء ، الاشعاع ، البنزين) ، بينما يقتصر بعضها على صناعات معينة أو أنواع محددة من النشاط الاقتصادى (مثل ، عمال أحواض السفن والعاملين في المكاتب ، وصناعة البناء) . ومن الاهتمامات الأعم منع الحوادث الصناعية (التوصية رقم ٣١ لعام ١٩٢٩) ، وحماية صحة العمال في مكان عملهم (التوصية رقم ٩٧ لعام ١٩٥٣) ، وحماية جميع العمال من الأخطار المهنية في بيئة العمل نتيجة لتلوث الهواء والضوضاء والاهتزاز (الاتفاقية رقم ١٤٨ لعام ١٩٧٧) . وما من صك من هذه الصكوك حظي بالدرجة العالية من التصديق التي حظيت بها الاتفاقيات المتعلقة بحرية تكوين الجمعيات والمساومة الجماعية ، أو ، على سبيل المثال ، المتعلقة بالتحرر من أعمال السخرة ، وهو أنجح موضوع تناولته اتفاقيات منظمة العمل الدولية من حيث القبول الحكومي الرسمي الذى حظي به .

وتتضمن أحدث الجهود التى بذلتها منظمة العمل الدولية في مجال الصحة والسلامة المهنيتين اعتماد قائمة معدّلة في عام ١٩٨٠ بالأمراض المهنية ذيلت بها اتفاقية استحقاقات إصابة العمل لعام ١٩٦٤ (رقم ١٢١) ، التي ابرمت بالتعاون مع منظمة الصحة العالمية ، واعتماد اتفاقية جديدة (رقم ١٥٥) وتوصية (رقم ١٦٤) في حزيران/يونيه ١٩٨١ فيما يتعلق بالسلامة والصحة المهنيتين وبيئة العمل . ونص الاتفاقية تشجيعي بطبيعته اذ يدعو الدول المصدقة الى أن " ترسم وتنفذ وتستعرض دوريا سياسة وطنية متماسكة " بشأن السلامة والصحة المهنيتين وبيئة العمل . ويقصد منها كذلك أن تكون ذات نطاق عام ووقائي ، على عكس الاتفاقيات السابقة التي تعالج قضايا محددة . وهدفها المعلن هو منع الحوادث المتصلة بالعمل والاضرار التي تلحق بالصحة " عن طريق التقليل الى الحد الأدنى ... من أسباب الأخطار الكامنة في بيئة العمل " (١٢).

وبالاضافة الى الأنشطة التي تضطلع بها منظمة العمل الدولية في وضع المعايير ، توفر المنظمة كذلك خدمات استشارية اعلامية وتقنية لتحسين شروط العمل عن طريق البرنامج الدولي لتحسين شروط وبيئة العمل ، الذى وضع في عام ١٩٧٦ . وفوق ذلك ، تشترك حوالي ١٠٠

---

(١٢) مؤتمر العمل الدولي ، " الاتفاقية المتعلقة بالسلامة والصحة المهنيتين وبيئة العمل" ، ١٩٨١ (العدد ١٥٥) ، الجزء الثاني ، المادة ٤ ، الفقرتان ١ و ٢ .

حكومة وطنية مع منظمة العمل الدولية في اقامة النظام الدولي للتنبيه بالأخطار المتعلقة بالسلامة والصحة المهنيتين ، وتحولت مؤسسات في ٤٠ بلدا أو نحو ذلك إلى مراكز وطنية في اطار البرنامج الدولي لمراكز المعلومات المتعلقة بالسلامة والصحة المهنيتين .

وقد اعتمدت معظم الحكومات قوانين وأنظمة وطنية تهدف الى تحسين وحماية الصحة والسلامة المهنيتين وتقليل الحوادث المتصلة بالعمل . وفي أحيان كثيرة يعاد النظر دوريا في هذه الجهود لمراعاة التغير في شروط العمل والظروف البيئية ، بما في ذلك بشكل خاص المخاطر الصحية الجديدة التي تنجم عن التطورات التكنولوجية (١٣) . وانشأ عدد من البلدان أيضا جهازا اداريا لمراقبة قواعد وممارسات أرباب العمل ، كثيرا ما يخوّل سلطة توقيع جزاءات على المنشآت المخالفة عن طريق الغرامات والمراجعة القضائية والمعاقبة (١٤) .

وكثيرا ما تقتصر مناقشة ظروف الصحة والسلامة المهنيتين على القطاعات غير الزراعية . ويكشف استعراض للقوانين الاساسية التشريعية والتنظيمية السارية في ٢٨ من الاقتصادات النامية والاقتصادات السوقية المتقدمة النمو والاقتصادات المخططة مركزيا عن نقص عام في أحكام الصحة والسلامة المهنيتين المتعلقة بالقطاع الزراعي أو ضعف في تطبيق تلك الاحكام (١٥) . كما ان البيانات المتعلقة بمعدلات الأمراض والحوادث المهنية التي يتعرض لها العمال الزراعيون جد ضئيلة . ومع ذلك استطاعت منظمة الصحة العالمية ، بالاستعانة ببعض الدراسات الاقليمية ،

---

(١٣) ان آثار التكنولوجيا الجديدة على شروط العمل هي محط التركيز الرئيسي للعمل الجارى في المؤسسة الأوروبية لتحسين ظروف المعيشة والعمل ، وهي هيئة فرعية تابعة للجنة الاتحادات الأوروبية . انظر Commission of the European Communities, Report on Social Development, Year 1980 (Brussels and Luxembourg, 1981) ، الصفحة ٨٩ .

(١٤) ومع ذلك ، فانه حتى في الحالات التي تتوفر فيها السلطة ، فان عقوبة السجن نادرا ما تطبق على رب العمل المقصّر . انظر European Industrial Relations Review "Accidents at work : who pays?" ، رقم ٨٦ (آذار/مارس ١٩٨١) ، للاطلاع على تحليل للمسؤولية القانونية عن الحوادث الصناعية في بلدان الاتحاد الاقتصادى الأوروبي العشر .

(١٥) انظر " التقارير السنوية للجنة الخبراء المعنية بتطبيق اتفاقيات وتوصيات منظمة العمل الدولية عن التقدم المحرز في تحقيق التقيد بأحكام المواد من ٦ الى ٩ من العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية " الصادرة بوصفها وثائق المجلس الاقتصادى والاجتماعي التابع للأمم المتحدة : E/1978/27 و E/1979/33 و E/1980/35 .

ان تحدد المخاطر الصحية الرئيسية في الاعمال الزراعية على النحو التالي : الامراض المنقولة من الحيوانات ، والتسمم بالمبيدات الحشرية ، وأمراض الجهاز التنفسي الناتجة عن الغبار العضوي والنباتي والاصابات الناجمة عن تزايد إستعمال الآلات الزراعية . والواقع ، أن معدل الاصابة مرتفع بالنسبة للزراعة لدرجة انه يحتل في بعض البلدان الصناعية التي تتوفر أرقام عنها ، المرتبة الثالثة بعد الحوادث في قطاعي التعدين والبناء (١٦) . وتخلص منظمة الصحة العالمية الى أن مشاكل الصحة المهنية في البلدان النامية ، في القطاعات الزراعية وغير الزراعية ، واسعة الانتشار ومتنامية (١٧) . وفي حين إن الاحصاءات المتعلقة بالأمراض الصناعية ، متاحة على نطاق أوسع ، فانها محدودة من ناحية العمومية بفعل الاختلافات بين البلدان في طرق رفع التقرير والمعايير الصحية الوطنية . وتورد منظمة الصحة العالمية ، مستشهدة باستقصاءات ميدانية اجريت في أنحاء مختلفة من العالم ، الاخطار الرئيسية التالية التي تتعرض لها الصحة في بيئة العمل الصناعي : أمراض الجهاز التنفسي ؛ وتغبّر الرئة التليفي الناجم عن الغبار المعدني ؛ والتسمم بالمبيدات الحشرية في أثناء صنعها ؛ والتسمم الكيمائي والمعدني (لا سيما الرصاص) ؛ والأمراض الجلدية المهنية ؛ والصمم الناتج عن الضوضاء (١٨) . وهذه الأمراض تبدو ذات أهمية خاصة في الصناعات الصغيرة ، لا سيما في البلدان النامية ، حيث لا يوفر رب العمل عادة الرعاية الوقائية والعلاجية . وتضم القوى العاملة في كثير من الأحيان فئات ضعيفة بالفعل لصغار السن وكبار السن والمهاجرين والمعوقين . ومع ذلك فإن منظمة الصحة العالمية تذكر بالفعل الجهود التي بذلت مؤخرا لتقديم الخدمات الصحية المنتظمة إلى العمال في الصناعات الصغيرة في تايلند وجمهورية كوريا والسودان ، فضلا عن المراكز الصحية الخاصة التي انشئت لهم في فرنسا والبلدان الاسكندينافية .

---

(١٦) في الولايات المتحدة ، قدر مجلس السلامة الوطني أنه في حين ، كان حوالي ٤ر٤ في المائة فقط من القوى العاملة في الدول عملا زراعيين في عام ١٩٧١ ، كانت هذه الفئة تمثل ما يقارب ١٦ في المائة من مجموع الوفيات المهنية و ٩ في المائة من جميع الاصابات المهنية .

(١٧) منظمة الصحة العالمية ، التقرير السادس عن الحالة الصحية في العالم ، الجزء الأول (جنيف ، ١٩٨٠) ، الصفحات من ١٤٦ الى ١٤٨ .

(١٨) المرجع نفسه ، الصفحة ١٤٦ . وبالاضافة الى ذلك ، فإن التسمم بالاشعاع ، في البلدان التي تمتلك مرافق نووية ، هو أحد الأخطار الجسيمة التي يحتمل ان تصيب الصحة . وفي أوروبا ، مافتئ الاتحاد الأوروبي للطاقة الذرية ينقح بانتظام المعايير الأساسية للوقاية من الاشعاع المؤين ، مما اسفر عن تخفيض المستوى المسموح به للابتعاث باطراد . وتقدر إدارة السلامة والصحة المهنيتين في الولايات المتحدة أن مركبا كيميائيا جديدا يدخل مكان العمل في امريكا كل ٢٠ دقيقة من كل يوم عمل ويحتمل أن يصبح مادة جديدة كالتكسين العصابي أو المواد المؤدية الى حدوث تحولات خلقية أو المواد المؤدية الى حدوث السرطان ، أو جميع هذه المواد مجتمعة .

وتحديد اصابات العمل أسهل من تحديد الأمراض المتصلة بالعمل ، التي قد تحتاج لبعض الوقت للتعرف عليها بصفتها هذه والتي قد يثور خلاف حول سببها . وفضلا عن ذلك ، فإن اصابات العمل تمثل أخطار عمل أكبر أثرا من حيث ضياع أيام العمل والوفاة والعجز . وفي حين ان مدى تواتر وطبيعة الحوادث في مكان العمل تختلف اختلافا كبيرا باختلاف قطاع النشاط ذى الصلة ، فانه بيد وعموما أن حوادث سقوط العمال أو سقوط أجسام على العمال هي أكثر أسباب إصابات العمل شيوعا (١٩) .

وقد قامت منظمة الصحة العالمية بتجميع احصاءات عن الحوادث الصناعية التي تؤدى الى الوفاة . وهذه الاحصاءات تقيس معدل تواتر الحوادث (نسبة عدد الحوادث التي تقع خلال فترة من الزمن الى عدد ساعات عمل جميع الأشخاص المعرضين للمخاطر في خلال الفترة ذاتها ، أو، ما يوجد بصورة أعم ، معدل وقوع الحوادث (نسبة عدد الحوادث الى متوسط عدد العمال المعرضين للمخاطر في الفترة ذاتها) . وتوجد بيانات عن معدلات الحوادث المميتة في قطاع الصناعة التحويلية في بداية ونهاية السبعينات في ٢٩ بلدا ناميا و ١٦ من الاقتصادات السوقية المتقدمة النمو و ٤ من الاقتصادات المخططة مركزيا (٢٠) .

وتوحي هذه البيانات بأن هناك انخفاضا في معدلات الحوادث في قطاع الصناعة التحويلية على مدى العقد الماضي . وهذا ملاحظ الى أبعد حد في الاقتصادات السوقية المتقدمة النمو ، حيث انخفض المعدل إلى النصف تقريبا في هذه الفترة . وكما يمكن توقعه بالنظر الى أنظمة السلامة المهنية وتدابير المراقبة الأقل نسبيا ، فإن المعدل المتوسط في البلدان النامية يفوق المعدل السائد في المجموعات الأخرى . والواقع إن الفجوة القائمة بين المعدل السائد في البلدان النامية وفي الاقتصادات السوقية المتقدمة النمو قد اتسعت اتساعا كبيرا خلال العقد ، حيث أصبح المعدل السائد في الأولى ضعف المعدل السائد في تلك الأخيرة بحلول نهاية هذه الفترة ، وذلك بالرغم من الانخفاض الذى تحقق في مجموعة البلدان النامية . أما المتوسط في الاقتصادات المخططة مركزيا فقد ظل مقاربا للمتوسط السائد في الاقتصادات السوقية المتقدمة النمو.

---

(١٩) استنادا الى دراسات استقصائية حللتها منظمة العمل الدولية وتم تلخيصها في مكتب العمل الدولي تحت عنوان ، الانسان وبيئة عمله (جنيف ، ١٩٧٩) ، الصفحتان ٧٩ و ٨٠ .

(٢٠) مكتب العمل الدولي ، حولية احصاءات العمل ، ١٩٨٠ (جنيف) .

عمل الأطفال

ما زال عمل الأطفال يمثل احدى الممارسات الشائعة. ففي عام ١٩٧٩ كان هناك ٥٢ مليون طفل عامل دون سن الخامسة عشرة ، يمثلون حوالي ٨ في المائة من السكان الذين تتراوح اعمارهم بين ٨ سنوات و ١٤ سنة . وهؤلاء الأطفال جميعهم باستثناء ما يتراوح بين ١ و ١ ½ مليون ، يعيشون في البلدان النامية ، ومنهم حوالي ٨٠ في المائة يعملون في محيط الأسرة دون أجر . وفضلا عن ذلك يعتبر هذا الرقم تقديرا يقل عن الرقم الفعلي للأطفال العاملين ، ذلك أن الاحصاءات الوطنية تستبعد في معظم الأحيان الأشخاص دون سن الخامسة عشرة عند تجميع الاحصاءات المتعلقة بالعمالة ، لا سيما اولئك الأطفال الذين يجمعون بين العمل والدراسة (٢١) .

ووجود يد عاملة من الأطفال يثير الشكوك حول فعالية الصكوك الوطنية والدولية التي تسعى الى صبغ عمل الأطفال بالصبغة غير الشرعية (٢٢) .

وقد اعتمدت منظمة العمل الدولية منذ بدء عهدها حتى الوقت الحاضر ١١ اتفاقية بشأن السن الدنيا للتوظف و ٣ اتفاقيات بشأن العمل الليلي لصغار السن وعددا من التوصيات بشأن هذا الموضوع . وقد جرى تنقيح جميع الصكوك السابقة المتعلقة بالسن الدنيا في اتفاقية السن الدنيا لعام ١٩٧٣ (رقم ١٣٨) التي تغطي جميع قطاعات النشاط وتنص ، في جملة أمور ، على زيادة السن الدنيا للالتحاق بالعمل تدريجيا الى مستوى يتناسب مع أوفى قدر من النمو البدني والعقلي لصغار السن وأن لا يقل عن سن إكمال الدراسة الالزامية وبحيث لا يقل بأي حال من الأحوال ، عن ١٥ سنة . (بالرغم من ان بعض الدول الأعضاء قد تعتبر السن الدنيا القانونية

---

(٢١) التقديرات الوطنية لحجم اليد العاملة عن الاطفال منشورة في مكتب العمل الدولي حولية إحصاءات العمل ، ١٩٨٠. وترد التحليلات الحديثة لهذه البيانات في Elinor Mendelievich, "Child labour", International Labour Review ، (أحد منشورات منظمة العمل الدولية) ، المجلد ١١٨ ، العدد ٥ (١٩٧٩) ، الصفحات ٥٥٧ - ٥٦٨ ؛ ومؤتمر العمل الدولي ، الدورة ٦٧ (١٩٨١) ، الاستقصاء العام للتقارير المتصلة بالاتفاقية رقم ١٣٨ والتوصية رقم ١٤٦ فيما يتعلق بالسن الدنيا ، التقرير الثالث ، الجزء ٤ باء (جنيف ، ١٩٨١).

(٢٢) تتضمن الجهود الدولية المناهضة لتشغيل الأطفال بخلاف جهود منظمة العمل الدولية : اعلان حقوق الطفل (قرار الجمعية العامة ١٣٨٦ (د - ١٤) المؤرخ في ٢٠ تشرين الثاني /نوفمبر ١٩٥٩) ، الذي يتضمن مبدأ تحديد سن أدنى للتوظيف ؛ والمادة ١٠ من العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية (القرار ٢٢٠٠ ألف (د - ٢١) المؤرخ في ١٦ كانون الأول /ديسمبر ١٩٦٦) ؛ وتسمية الجمعية العامة لسنة ١٩٧٩ بوصفها السنة الدولية للطفل (القرار ٣١/١٦٩ المؤرخ في ٢١ كانون الأول /ديسمبر ١٩٧٦). وقد قامت مؤسسة الأمم المتحدة لرعاية الطفولة بتنسيق أنشطة الأمم المتحدة لتلك السنة .

هي ١٤ سنة في بعض حالات الضائقة الاقتصادية). ومع ذلك ، فإن الاتفاقية تنص على جواز السماح في بعض الحالات ، للأطفال الذين تتراوح أعمارهم بين ١٣ و ١٥ سنة بأداء أعمال خفيفة . كما انها تفرض قيودا على بيئة العمل للأشخاص حتى سن ١٨ بحيث لا تضر بصحتهم أو سلامتهم أو أخلاقهم . وفي ١ كانون الثاني / يناير ١٩٨١ لم يكن قد صدّق على الاتفاقية رقم ١٣٨ سوى ٢٣ من الدول الأعضاء في منظمة العمل الدولية . ويستشهد الذين لم يكن بوسعهم قبولها بأن المعايير الموضوعة للعمال صغار السن في هذه الاتفاقية اكثر تشددا من تلك التي وردت في الاتفاقيات السابقة .

وتقترح توصية السن الدنيا لعام ١٩٧٣ (رقم ١٤٦) المرافقة تدابير سياسية مختلفة لحماية ظروف عمل صغار السن الذين يسمح لهم بالتوظف بموجب الاتفاقية رقم ١٣٨ . وتقترح كذلك زيادة السن الدنيا للتوظف تدريجيا الى ١٦ سنة .

وبالاضافة الى هذه التدابير الدولية لمكافحة انتشار ظاهرة تشغيل الاطفال وتنظيم شروطها فإنه يكاد يوجد لدى كل بلد في العالم نوع ما من القواعد التشريعية أو الادارية التي تحدد السن الدنيا للالتحاق بالعمل . ومع ذلك ، كثيرا ما تستبعد هذه الأنظمة القطاعات الزراعية وغير الصناعية الأخرى من نطاق شمولها ، تاركة غالبية الأطفال العاملين في الزراعة أو مشاريع الأسرة أو الخدمة المنزلية دون ان توفر لهم الحماية . وفي الحالات التي يوجد فيها سن دنيا للعمال غير الصناعيين ، فان هذه السن تكون في كثير من الاحيان أدنى من السن المقررة في الصناعة .

وتتراوح السن الدنيا للتوظف أو العمل في معظم البلدان بين ١٢ و ١٦ سنة . ويبلغ متوسط السن حوالي ١٤ في البلدان النامية التي أبلغت عن مثل هذا القيد وعددها ٧٠ تقريبا وحوالي ١٥ في الاقتصادات السوقية المتقدمة النمو والاقتصادات المخططة مركزيا . وتضم الاستثناءات عند الطرف الأدنى اندونيسيا وتركيا والجمهورية العربية السورية والسودان وكوستاريكا ومصر ، التي أبلغت جميعها ان السن الدنيا هي ١٢ سنة . ويسمح عدد من البلدان باستثناءات من الحدود الدنيا بالنسبة لصغار السن لتأدية أنواع معينة من العمل الخفيف (ومنها على سبيل المثال المانيا (جمهورية - الاتحادية) والبرازيل وتونس والجمهورية الديمقراطية الألمانية وزائير والسويد وشيلي وفرنسا وماليزيا واليابان) . وتشترط غالبا سن أكبر كحد أدنى ، عموما ١٨ سنة ، لأداء العمل الشاق أو الخطير أو العمل الليلي (مثلا ، في اتحاد الجمهوريات الاشتراكية السوفياتية واثيوبيا والأرجنتين وبلغاريا وبنغلاديش وبيرو وجمهورية تنزانيا المتحدة والفلبين ومصر والهند (٢٣) .

---

(٢٣) المعلومات القطرية ترد في : مكتب العمل الدولي ، الاستقصاء العام للتقارير ... فيما يتعلق بالسن الدنيا ، الجدولان الثاني والرابع .

ومما يعزز فعالية قانون السن الدنيا صلته بمتطلبات التعليم الالزامي في كثير من البلدان . ومع ذلك فانه حتى في الحالات التي تتزامن فيها السن التي يسمح عندها بترك المدرسة مع سن الالتحاق بالعمل ، فان عدم وجود المدارس في بعض المناطق يشجع على تشغيل الأطفال . ومن الأسباب الأخرى لتشغيل الأطفال الهجرة الى المناطق الحضرية وضعف الروابط الأسرية ، والعادات والممارسات التقليدية ، ثم أولا وقبل كل شيء ، الفقر وعدم كفاية مستوى المعيشة للأسرة .

ساعات العمل

يتضمن الهدف المتمثل في تحسين شروط العمل تحديد ساعات العمل ؛ فقد كانت ساعات العمل موضوع ١٩ من إتفاقيات منظمة العمل الدولية ، بما في ذلك أول اتفاقية على الاطلاق اعتمدت في عام ١٩١٩ ، وما زالت سارية حتى الوقت الحاضر. اذ حددت الاتفاقية رقم ١ لعام ١٩١٩ الحد الاقصى لساعات العمل في الصناعة بثمان ساعات في اليوم و ٤٨ ساعة في الأسبوع ، مع بعض الاستثناءات المسموح بها في حالات محددة . وتم توسيع نطاق هذه القيود في عام ١٩٣٠ لتشمل التوظف في التجارة والمكاتب (الاتفاقية رقم ٣٠) . أما المبدأ القاضي بأن تكون ساعات العمل في الاسبوع ٤٠ فتتضمنه الاتفاقية رقم ٤٧ لعام ١٩٣٥ ، ثم جرى تناوله بمزيد من التفصيل في التوصية رقم ١١٦ لعام ١٩٦٢ . وتنص الصكوك الأخرى لمنظمة العمل الدولية فيما يتعلق بساعات العمل على الحد الأدنى للراحة الاسبوعية وعلى العطلات المدفوعة الأجر . وتورد الاتفاقية رقم ١٤٠ لعام ١٩٧٤ مفهوم الاجازة الدراسية المدفوعة الأجر لتعليم العمال وتدريبهم المستمرين . وإجمالا ، صدقت على هذه الاتفاقيات والتوصيات الأعم نطاقا حكومات اكثر من الحكومات التي صدقت على الاتفاقيات والتوصيات التي تشير الى صناعات أو مهن محددة .

والاحصاءات المتعلقة بساعات العمل قاصرة على القطاعات غير الزراعية وحدها . وتنشر منظمة العمل الدولية معلومات عن متوسط ساعات العمل الاسبوعية تحصل عليها من بيانات كشوف المرتبات لعينة من المؤسسات أو ، في بعض الحالات من الدراسات الاستقصائية بالعينة للأسر

المعيشية . وتشير الأرقام إما الى متوسط ساعات العمل الفعلية (بما في ذلك العمل الاضافي) أو الى متوسط الساعات التي دفع أجرها (٢٤).

وفي جميع القطاعات غير الزراعية ظلت طوال السبعينات ساعات العمل في الاسبوع، في البلدان النامية التي تتوفر عنها بيانات وعددها ١٣ ، دون تغيير من الناحية العملية عند متوسط يبلغ حوالي ٤٧ ساعة . وبالنسبة للصناعات التحويلية ، تتوفر بيانات عن ٢١ بلدا ناميا . ومرة اخرى، بقي متوسط الأرقام القطرية دون تغيير بالفعل عند حوالي ٤٦ ساعة . وعند النظر الى طرفي النقيض في البيانات المقدمة من ، البلدان كل على حدة ، فان أحدث الأرقام تبين ان ساعات العمل في الصناعة التحويلية تصل الى أدناها في اسرائيل وبورما حيث يبلغ عدد الساعات في كليهما أقل من ٤٠ ساعة في الأسبوع . . أما في الطرف الآخر فقد أفادت اكوادور وبروني وجمهورية كوريا ومصر ان ساعات العمل تزيد عن ٥٠ ساعة في الاسبوع في صناعاتها التحويلية .

وتتاح في الاقتصادات السوقية المتقدمة النمو ، بيانات عن ١٧ بلدا ، تغطي جميع القطاعات غير الزراعية مع وجود معلومات عن الصناعات التحويلية في ٢٣ بلدا . وقد انخفض متوسط فترة العمل على مدى العقد بالنسبة لهاتين الفئتين ، ليصل في نهاية المطاف الى الرقم المستهدف البالغ ٤٠ ساعة عمل في الاسبوع بحلول عام ١٩٧٩ . واذا نظر المرء الى البلدان كل على حدة ، لوجد أن استراليا وايطاليا والبرتغال وبلجيكا والسويد والمملكة المتحدة ونيوزيلندا والولايات المتحدة قد أفادت بنهاية الفترة ، ان متوسط ساعات العمل في الاسبوع في جميع القطاعات غير الزراعية يقل عن ٤٠ (أدنى رقم هو ٣٥ر٦ ساعة في الولايات المتحدة) ؛ أما في الصناعات التحويلية وحدها ، فان البيانات الاضافية من الدانمرك وكندا والنرويج والنمسا تجعل هذه البلدان كذلك تندرج في مجموعة البلدان التي يقل فيها ساعات العمل في الاسبوع عن ٤٠ . وبالنسبة لكلا الفئتين من العمال ، فقد احتلت اسبانيا والمانيا (جمهورية - الاتحادية) وسويسرا المراكز الأولى من حيث أطول ساعات العمل في الاسبوع ؛ واحتلت ايرلندا واليونان كذلك مراكز مرتفعة بالنسبة للعمال في الصناعة التحويلية (٢٥).

---

(٢٤) مكتب العمل الدولي ، حولية احصاءات العمل ، ١٩٨٠ ، ساعات العمل مبينة في اليوم بالنسبة لايطاليا وبورما وسري لانكا وفي الشهر بالنسبة لبولندا والسويد (في الصناعة التحويلية فقط) وهنغاريا ويوغوسلافيا . وقد عدّلت لتعطي تقديرا تقريبيا لساعات العمل في الاسبوع .

(٢٥) ان الاتجاه النزولي في أسبوع العمل بالنسبة للصناعة في الاتحاد الاقتصادي الأوروبي المؤلف من تسع دول يبين بجلاء في التغيير الذي طرأ على نطاقات ساعات العمل

(يتبع)

./..

أما بالنسبة للاقتصادات المخططة مركزيا الخمس التي تتوافر بيانات منها في القطاعات التحويلية وحدها ، فإن ساعات العمل أظهرت كذلك اتجاها نزوليا على مدى السبعينات. فقد أدخل نظام اسبوع العمل المؤلف من خمسة أيام في بولندا في كانون الثاني/يناير ١٩٨١ وفي هنغاريا في تموز/يوليه ١٩٨١ (لينفذ على مراحل على مدى سنة واحدة) ؛ وفي رومانيا ينتظر أن يصبح أسبوع العمل المؤلف من خمسة أيام هو المعيار المعمول به بحلول عام ١٩٨٥ . ومع ذلك ، أوقف العمل بالتخفيض البولندي في ساعات العمل في كانون الأول/ديسمبر ١٩٨١ .

(تابع الحاشية رقم ٢٥)
العادية منذ عام ١٩٦٠ : عام ١٩٦٠ ، ٤٠ - ٤٨ ؛ عام ١٩٦٥ ، ٤٠ - ٤٦ ١/٣ ؛ عام ١٩٧٠ ، ٤٠ - ٤٥ ؛ عام ١٩٧٥ ، ٤٠ - ٤١ ؛ عام ١٩٨٠ ، ٣٦ - ٤٠ . أنظر لجنة الاتحادات الأوروبية "The Social Policy of the European Community" ، المرجع السابق ذكره ، الصفحات ٣١ - ٣٣ .

في أوائل عام ١٩٨٢ أصدرت الحكومة الفرنسية مرسوما تقر فيه اتفاقا تم التوصل اليه في عام ١٩٨١ بين أرباب العمل ومعظم النقابات تعرض اختصار اسبوع العمل الى ٣٩ ساعة ، مما يجعل فرنسا أول بلد اوروبي يختصر رسميا اسبوع العمل البالغ ٤٠ ساعة . ويوسع الاتفاق أيضا نطاق اجازة العطلات المدفوعة الأجر للعمال الفرنسيين من أربعة أسابيع في السنة الى خمسة . وبالرغم من الآمال التي تراود النقابات الفرنسية بأن يصبح أسبوع العمل ٣٥ ساعة في نهاية المطاف ، فان النقابات الأوروبية لا تقف صفا واحدا خلف هذا الهدف . فعلى سبيل المثال ، تعارض النقابات السويدية والاسكندينافية تخفيض ساعات العمل قائلة ان هذا التخفيض سيؤدي الى زيادة التكاليف دون ان يساعد معظم العمال . وفي جمهورية المانيا الاتحادية ، لن تساند النقابات تخفيض أسبوع العمل الا اذا تم التخفيف من العمل بنظام النوبات. ومن جهة أخرى ، تزداد في هولندا المطالبات باختصار الاسبوع ، وفي بريطانيا العظمى حصل ما يربو على ٧٠ في المائة من العمال اليدويين على اتفاقات مع الادارة لتخفيض أسبوع العمل من ٤٠ ساعة الى ٣٩ ساعة بنهاية عام ١٩٨٢ . وفي غضون ذلك تنشط النقابات في استراليا الى تنظيم حملات ليصبح اسبوع العمل ٣٥ ساعة وذلك في مواجهة معارضة حكومية قوية ، شملت تجميدا للأسعار فرضته الحكومة الاتحادية بحيث يمس كل شركة توافق على مطالب النقابات.

الاجر العادل عن العمل : الحد الادنى الكافي للاجر

يشتمل اعلان التقدم والتنمية في الميدان الاجتماعي على الهدف المتمثل في تأمين أجر عادل عن العمل دون أى تمييز لضمان العيش الكريم . وقد كان توفير الحد الادنى للأجر هو الاستجابة المشتركة من جانب كثير من الحكومات للتحدى المتمثل في تحسين الظروف المعيشية والحد من الفقر فضلا عن القضاء على الاستغلال والمعاملة المجحفة لفئات معينة من العمال ، وبسبب اهمية الحد الأدنى للأجور في نظم تحديد الأجور لدى كثير من البلدان — وبسبب الخلاف الذى مازال يحيط بالموضوع — فان المناقشة الحالية للاجر عن العمل ستقتصر على مفهوم الحد الادنى للأجر (٢٦)

وفي حين يشاطر معظم البلدان الرأى القائل بأنه ينبغي وضع حد أدنى للأجور يكفله القانون ، فان ممارساتها تختلف اختلافا كبيرا في أساليب التطبيق ، ونطاق الشمول والفعالية الشاملة . ويمكن أن تعزى هذه الاختلافات الى أنماط التطور التي اتخذتها عملية تحديد الحد الادنى للأجور في مختلف البلدان ومجموعات البلدان . ولذلك ، فان اجراء استعراض موجز لتاريخ أنظمة الحد الأدنى للاجور قد يكون احد الوسائل المناسبة لتقييم هذه الاختلافات .

توجد قوانين الحد الادنى للأجور في عدد من البلدان منذ بداية القرن (٢٧) . ومع ذلك كانت هذه القوانين حتى الحرب العالمية الثانية عموما محدودة النطاق والتطبيق تماما . ومازال هذا الامر يصدق على بعض البلدان الصناعية في اوروبا ، بما في ذلك جمهورية المانيا الاتحادية وايطاليا والسويد وسويسرا وفنلندا والنرويج والنمسا حيث يتوفر قدر مرتفع نسبيا من التنظيم النقابى

---

(٢٦) يعرف الحد الأدنى للأجر هنا بوصفه الحد الأدنى للأجور المحدد قانونا والذى تفرضه سلطة الدولة . ويستبعد هذا التعريف المعدلات الدنيا التي تحددها اتفاقات المساومة الجماعية التي تبرمها النقابات .

(٢٧) في الواقع ، أن تشريعات الحد الأدنى للأجور قد أدخلت لأول مرة في التسعينات من القرن التاسع عشر في استراليا ونيوزيلاندا ، أولا كوسيلة لمنع المنازعات الصناعية وتسويتها . وانتقلت الفكرة الى بريطانيا العظمى في عام ١٩٠٩ ، وحلول العشرينات كانت قد ترسخت في معظم أجزاء القارة الأوربية ، لكنها كانت تتعلق بالعمال المنزليين وحدهم ، أو بالعمال الزراعيين كما كانت عليه الحال في هنغاريا . وفي عام ١٩١٢ اعتمدت في الولايات المتحدة قوانين للحد الأدنى للأجور للاناث والقصّر ، طبقت بعد ذلك بفترة وجيزة في كندا ، حيث كانت مقصورة أيضا على هاتين الفئتين . وفي كثير من الاحيان جاء التوسع في انظمة الحد الأدنى للأجور لتشمل البلدان النامية في أعقاب الروابط الاستعمارية حتى اصبح الحد الأدنى للأجور ساريا بحلول الثلاثينات في العديد من المستعمرات البريطانية في افريقيا وآسيا والبحر الكاريبي . ومع ذلك فقد كان نطاق

(يتبع)

وتحدد غالبية أجور العمال عن طريق اتفاقات المساومة الجماعية . وفوق ذلك ، فان تدخل الحكومة في عملية تحديد الأجور ليس بالأمر الذي يقابل بالترحيب دوما . فمثلا ، لا ينص في ايطاليا وجمهورية المانيا الاتحادية ، على حد أدنى للأجور الا بالنسبة للعمال المنزليين وفئات صغيرة قليلة أخرى من الموظفين . ومن ناحية أخرى ، ظهر عدد قليل من البلدان في مطلع القرن شملت فيها أنظمة الحد الأدنى للأجور قطاعا عريضا من العمال . وفي هذه الفئة تندرج استراليا ونيوزيلندا حيث توسعت الانظمة الاولى تدريجيا لتنطبق على جميع الموظفين تقريبا في منتصف الثلاثينات ، وكندا والولايات المتحدة حيث وضع قانون المعايير المنصفة للعمل لعام ١٩٣٨ حدا أدنى متماثلا للأجور على الصعيد الوطني للعمال المشتغلين بالتجارة بين الولايات أو بالتجارة الخارجية . واليوم تغطي انظمة الحد الأدنى للأجور في الولايات المتحدة أكثر من ٨٠ في المائة من جميع الموظفين غير الاشرافيين في الأعمال الخاصة وغير الزراعية . وفي حين أن أحكام الحد الأدنى للأجور في المملكة المتحدة لا تطبق على نطاق عام ، فانها تغطي الموظفين في شتى الصناعات المختارة التي تتميز بضعف التمثيل النقابي وانخفاض الأجر وتقوم بتحديد المعدلات الدنيا مجالس للأجور على مستوى الصناعات تتكون من رب العمل والنقابة وأعضاء مستقلين ، وتغطي حاليا سدس مجموع القوى العاملة .

وفي أعقاب الركود الاقتصادي الذي شهدته الثلاثينات ، وفي أثناء الحرب العالمية الثانية وبعدها ، اعتمد عدد اكبر بكثير من البلدان الأوربية تشريعات تتعلق بالحد الأدنى للأجور وكان نطاق هذه الأنظمة الجديدة أوسع عموما بكثير من الحالات السابقة بالرغم من أنه كان من المتوقع أن يحصل معظم العمال على مايزيد على معدل " الحد الأدنى الأساسي " للأجر. والواقع ان تحديد الاجور الدنيا في هذه البلدان ذو أهمية ثانوية في نظم تحديد الأجور على الصعيد الوطني ، بالمقارنة باتفاقات المساومة الجماعية الخاصة بالعمال النقابيين . ومن الأمثلة المستقاة من الفترة التي أعقبت الحرب مباشرة نظم الحد الأدنى للأجور ذات التطبيق العام (التي تغطي القطاع الخاص وكل القطاع العام) أو معظمه النظم التي وضعت في فرنسا ولكسمبرغ وهولندا . وأحدث من ذلك هناك القوانين العامة للحد الأدنى للأجور السارية في أسبانيا والبرتغال وبلجيكا واليونان ،

(تابع الحاشية ٢٧)

شمولها واستعمالها محدودين . وكانت هناك أيضا تجارب مبكرة بشأن الحد الأدنى للأجور في امريكا اللاتينية حيث أدخلت قبل عام ١٩٢٠ تدابير تشريعية لصالح فئات محددة من العمال في الأرجنتين واكوادور وأوروغواي وبيرو . وورد في الدستور الاتحادي للمكسيك الذي اعتمد في عام ١٩١٧ أول اعتراف صريح بمسؤولية الدولة عن ضمان المستويات المعيشية الدنيا وللاطلاع على عرض تاريخي كامل للتشريعات المتصلة بالحد الأدنى للأجور في جميع أنحاء العالم ، أنظر : Gerald Starr, Minimum Wage Fixing (جنيف ، مكتب العمل الدولي ، ١٩٨١) .

وقد اعتمدت جميعها في غضون السنوات العشرين الماضية . وفي اليابان أدخل تشريع الحد الأدنى للأجور لأول مرة في عام ١٩٥٩ وتوسع الى الحد الذى أصبح يطبق عنده تطبيقا عاما بحلول أوائل السبعينات . (٢٨)

ومعظم الاقتصادات المخططة مركزيا لديها سياسة تتعلق بالحد الأدنى للأجور تغطي القطاع الاشتراكي الطابع ، بما في ذلك مزارع الدولة وصناعاتها ، وباستثناء التعاونيات الزراعية ، والمشاريع الخاصة الصغيرة . وعموما تحدد الأجور الدنيا على مستوى الوزارة لكل قطاع أو لكل نوع من الصناعة (ومنها على سبيل المثال التعدين والفلزات مثلا والمواد الكيميائية والالكترونيات وأدوات الآلات والصناعة الخفيفة وما الى ذلك) ثم يجرى التفريق بينها بعد ذلك وفقا لمعايير مثل الخطر أو الصعوبة التي ينطوى عليها العمل أو أهمية بعض المهارات المهنية بالنسبة للدولة . وفضلا عن ذلك ، كثيرا ماتميّز مستويات الحد الأدنى للأجور بين العامل أو درجة تدريبه ، كما يحدث في بلغاريا مثلا ، حيث توضع معدلات مختلفة حسب المستوى التعليمي الذى يبلغه الفرد . والمعلومات المتعلقة بأثر أنظمة الحد الأدنى للأجور على دخل العمال أو مستويات المعيشة ليست وافية (٢٩) وقد رأى أن الحد الأدنى الأجور الذى ينص عليه قانون في القطاعات ذات الطابع الاشتراكي في اتحاد الجمهوريات الاشتراكية السوفياتية وبلدان أوربا الشرقية قد ارتفع من حوالي ٢٥ الى ٣٠ في المائة من متوسط الأجور في عام ١٩٥٦ الى مايقارب ٤٠ الى ٥٠ في المائة بحلول عام ١٩٧٠ . (٣٠) وكانت هذه النسبة أقل في بولندا وفي اتحاد الجمهوريات الاشتراكية السوفياتية . بيد ان الزيادات المقدرة في تلك الحالة الأخيرة على مدى الخطة للفترة ١٩٨١ - ١٩٨٥ سترفع هذه النسبة لتصبح

---

(٢٨) على عكس البلدان الأخرى التي لديها نظم للحد الأدنى من الأجور ذات تطبيق عام تتمتع نسبة كبيرة من الموظفين في بلجيكا أيضا بالحماية التي توفرها اتفاقات المساومة الجماعية . وللاطلاع على مزيد من المناقشة بشأن هذا الجانب والجوانب الأخرى من أهداف الحد الأدنى للأجور ، انظر : Gerald Starr, "Minimum wage fixing: international experience with alternative roles", in International Labour Review ، المجلد ١٢٠ ، العدد ٥ (أيلول / سبتمبر - تشرين الأول / اكتوبر ١٩٨١) ، الصفحات ٥٤٥ - ٥٦٢ .

(٢٩) الواقع أن منظمة العمل الدولية ، وهي مصدر رئيسي للبيانات عن الحد الأدنى للأجور في البلدان النامية والاقتصادات السوقية المتقدمة النمو ، تغفل عموما من مناقشاتها الحالة في الاقتصادات المخططة مركزيا لأنها ترى أن الحد الأدنى للأجور لا ينطبق الا على العمالة في القطاع الخاص .

(٣٠) مكتب العمل الدولي ، بعض الاتجاهات الحديثة للأجور في بلدان أوربا الشرقية مجموعة الشروط العامة للعمل ، العدد ٢٦ (جنيف ، ١٩٧٣) ، الصفحة ٣ .

مقاربة للمعدل السائد في هذه المجموعة من البلدان . وتتوقع حكومتا بلغاريا ورومانيا أيضا زيادات في الحد الأدنى للأجور على مدى فترة الخطة الخمسية الحالية بنسبة ٢٠ في المائة و ١٤ في المائة على التوالي . وتشمل الزيادات الأخيرة الزيادات التي تحققت في اتحاد الجمهوريات الاشتراكية السوفياتية عام ١٩٧٨ ، وفي بلغاريا عام ١٩٧٩ ، وفي بولندا عام ١٩٧٨ ، وفي رومانيا عام ١٩٧٨ ومرة أخرى عام ١٩٨٠ . ومع ذلك فان الزيادة في الحد الأدنى للأجور الاسمية في الاقتصادات المخططة مركزيا بوصفها مجموعة مازالت متخلفة عن الزيادة في متوسط مستويات الاجور.

والحماية العامة التي يوفرها الحد الأدنى للأجور بالغة الاتساع في امريكا اللاتينية ، من بين البلدان النامية ، وترجع في معظمها الى اوائل الخمسينات . واليوم يوجد لدى جميع بلدان المنطقة برنامج للحد الأدنى للأجور ينطبق تقريبا على جميع أصحاب الأجور بما في ذلك العمال الزراعيون . ورغم وجود بعض الاستثناءات فان تحديد الأجور الدنيا في بلدان امريكا اللاتينية يخلق عموما أثرا بعيدا على عملية تحديد الأجور على الصعيد الوطني . ففي منطقة الكاريبي ، هناك نظم عامة للحد الأدنى للأجور في جزر البهاما وترينيداد وتوباغو وجامايكا . كذلك وضعت نظم عريضة القاعدة للحد الادني من الأجور في العديد من بلدان افريقيا ، بما في ذلك جمهورية تنزانيا المتحدة وزامبيا وغانا وكينيا ، وفي الشرق الأوسط . ومع ذلك ، فالدليل على تطبيقها وفعاليتها العمليين غير قاطع .

والحد الأدنى العام للأجور أقل انتشارا في آسيا باستثناء تايلند وسري لانكا والفلبين ، وبعض بلدان غربي آسيا . وبالرغم من أن الحماية التي يوفرها الحد الأدنى للأجور قد ازدادت تدريجيا في الهند لتشمل الآن حوالي ١٠٠ صناعة مختلفة ومايقدر بخمس اصحاب الأجور أو المرتبات من غير الزراعيين في البلد ، فان البرنامج ليس قوميا النطاق او عام التطبيق .

ومن بين البلدان النامية القليلة التي ليست لديها أى أحكام تنص على تحديد الأجور الدنيا هناك اثيوبيا والصومال ونيجيريا (الا فيما يتعلق بالقطاع العام) في افريقيا ، وجمهورية كوريا وسنغافورة وهونغ كونغ في آسيا . وفي حين لا يوجد حد أدنى للأجور في اسرائيل ، فان الاتفاقات الجماعية توفر لمعظم العمال الحماية من معدلات الأجور المنخفضة اكثر من اللازم .

وزيادة الاعتماد على الحد الأدنى العام للأجور في البلدان النامية انما يتجلى في اعتماد منظمة العمل الدولية في عام ١٩٧٠ للاتفاقية رقم ١٣١ والتوصية رقم ١٣٥ المتصلتين بتعيين الحد الأدنى للاجور في البلدان النامية . وتسري الاتفاقية ، التي كانت قد صدقت عليها ٢٦ دولة عضوا في ١ كانون الثاني / يناير ١٩٨١ على " جميع فئات اصحاب الأجور الذين تكون شروط توظيفهم من نوع تصبح معه تلك التغطية مناسبة (الفقرة ١ من المادة الاولى) . ويطلب الى الحكومات المصدقة ، جملة أمور منها، أن تضع قائمة بفئات اصحاب الأجور غير المشمولة بأحكام الاتفاقية وتوضيح سبب ذلك . واتفاقات منظمة العمل الدولية السابقة المتعلقة بالحد الأدنى للأجور وذات النطاق الاضيق هي الاتفاقية رقم ٢٦ لعام ١٩٢٨ التي عالجت بشكل خاص حالة العمال المنزليين (وصدق عليها ٩٥ عضوا في منظمة العمل الدولية) والاتفاقية رقم ٩٩ لعام ١٩٥١ التي تنص على تعيين الحد الأدنى لأجور العمال الزراعيين (وصدقت عليها حاليا ٤٧ دولة) ؛ وهناك أيضا توصيتان مكملتان (رقم ٣٠ ورقم ٨٩) .

ولذلك فان النظرة الاجمالية على درجة تقبل مختلف البلدان لبرامج الحد الأدنى للأجور تؤدى الى الخلوص بأن شعبية تلك البرامج قد ازدادت في كل من البلدان النامية والبلدان السوقية الصناعية منذ الحرب العالمية الثانية وذلك بالرغم من أنها ربما كانت اكثر اهمية كعامل في النظم الوطنية لتحديد الأجور في البلدان النامية (٣١) . واصبح الآن تعيين الحد الأدنى للأجور وسيلة عالمية تقريبا من وسائل رسم السياسات الحكومية . وفي السنوات الأخيرة كان الاتجاه السائد في غالبية البلدان هو وضع نظم أعم ذات شمول أوسع ونطاق اكبر . وهكذا يجرى حاليا ازالة الاختلافات الاقليمية والقطاعية في الحدود الدنيا للأجور التي تضمها البلدان كل على حدة ، ولاسيما في البرازيل وزائير وكولومبيا ؛ وفي بعض البلدان حل حد أدنى واحد للأجور على الصعيد الوطني محل مختلف المعدلات السارية على الصعيد الداخلي (ومنها على سبيل المثال ، تركيا والجزائر وغابون).

وعلى الرغم من الطابع العام للأجور الدنيا التي يتم التوصل اليها الآن أوالتى سبق التوصل اليها في كثير من البلدان ، المتقدمة النمو والنامية على حد سواء ، فان جميع الأنظمة الوطنية تكاد تنص على استثناء فئات معينة من العمال أو معاملتها معاملة خاصة . فالعمال الصغار دون سن محددة هم الفئة التي تستبعد في معظم الأحيان من الحد الأدنى الأساسي للأجور أو التي يجرى تخفيضه بالنسبة لها . وتشترط معظم البلدان ان يكون المستفيدون من الحد الأدنى للأجر الكامل في سن الثامنة عشرة على الأقل . ومع ذلك فان هذه العتبة تصل الى ٢٣ سنة في هولندا و٢١ سنة في بلجيكا و ١٩ سنة للعمال غير اليدويين في اليونان . ويسمح في معظم الاقتصادات السوقية المتقدمة النمو ، بتخفيض الحد الأدنى للأجور بالنسبة للعمال دون هذه السن الدنيا (٣٢).

---

(٣١) للاطلاع على مناقشة للاسباب المحتملة لاستخدام الحد الأدنى العام للأجور في وقت سابق وعلى نطاق واسع في البلدان النامية ، انظر Starr المرجع السابق ذكره ، الصفحتان ١٣ و ١٤ .

(٣٢) والولايات المتحدة من الاستثناءات الجديرة بالملاحظة ، حيث يوجد ، في الواقع اقتراح قيد المناقشة في الكونغرس يدعو الى السماح بأجر يقل عن الحد الأدنى لصغار العمال .

وفي العديد من البلدان السوقية الصناعية ، تضاءلت الى حد كبير الفروق بين أجور العمال الصغار وأجور العمال الراشدين منذ منتصف الستينات وقد حدث هذا داخل الاتحاد الاقتصادى الاوروبي على أضيق نطاق في جمهورية المانيا الاتحادية وعلى أوسع نطاق في فرنسا . وفي المملكة المتحدة ، حيث تم الشروع في عام ١٩٨٢ في برنامج لتخفيض أجور صغار العمال ، ارتفع متوسط دخل العامل اليدوى من الذكور دون سن ١٨ في الساعة كنسبة مئوية من دخل العامل اليدوى الراشد من الذكور وذلك من ٤٥ في المائة في عام ١٩٤٨ الى ٦٢ في المائة في عام ١٩٧٧ . وهناك دراسة حديثة تربط ربطا حازما بين هذه الظاهرة وازدياد البطالة بين الشباب من الذكور .

وكثيرا ما تحدد هذه التخفيضات كنسبة مئوية من الحد الأدنى للأجر النموذجي في الساعة أو في الشهر ، ثم يجرى تحصيصها حسب الفرق بين السن الدنيا وعمر الموظف وهذا مايحدث في فرنسا حيث يتقاضى العمال الذين يبلغون من العمر ١٧ عاما ٩٠ في المائة من الحد الأدنى للأجر بينما يتقاضى اولئك الذين يبلغون من العمر ١٦ عاما ٨٠ في المائة ؛ وفي هولندا حيث تتراوح النسبة بين ٣٥ في المائة من الحد الأدنى للأجر النموذجي فيما يتعلق بالعمال الذين يبلغون من العمر ١٥ عاما و ٩٠ في المائة فيما يتعلق بالعمال الذين يبلغون من العمر ٢٢ عاما .

وغالبا ما يؤذن أيضا في الاقتصادات السوقية المتقدمة النمو بتخفيضات في أجور العمال المتدربين والمعوّقين ، وفي أجور العمال غير المتفرغين على أساس ساعات العمل الفعلية . أما التخفيضات في أجور العاملات فلم يعد يسمح بها قانونا ، وذلك في حالة تفشيها .

وبالاضافة الى ذلك ، تمنح اعفاءات من شروط الحد الأدنى للأجور في هولندا بالنسبة للعمال الذين تتجاوز أعمارهم ٦٤ سنة ؛ وفي كندا بالنسبة لجميع العمال الزراعيين وخدم المنازل وفي فرنسا بالنسبة لخدم المنازل . وفي الولايات المتحدة يستثنى الموظفون في الشركات الصغيرة أو الذين يؤدون ، بعض الاعمال المحددة (مثل رعاية الاطفال أثناء غياب ذويهم) من أنظمة الحد الأدنى للأجور ، وفي البرتغال يستثنى العمال الموظفون في مشاريع تعاني من ركود اقتصادي وتستخدم أقل من ١٠ أشخاص . ومن ناحية أخرى ، توفر لكسمبرغ علاوة تكميلية قدرها ٢٠ في المائة للحد الأدنى الأساسي للأجور وذلك بالنسبة لجميع العمال المحددين بوصفهم مهرة والذين يستوفون بعض المؤهلات الأخرى (٣٣).

وفي البلدان النامية ، تستبعد بنغلاديش والسودان من أنظمة الحد الأدنى للأجور جميع العمال في المؤسسات التي تستخدم أقل من ١٠ عمال ؛ وهذه القاعدة مطبقة في الجمهورية الدومينيكية فيما يتصل بالعمال الزراعيين وحدهم . وعلى خلاف الحالة في البلدان المتقدمة النمو لا يخضع عادة العمال صغار السن دون الثامنة عشرة للتخفيض في الحد الأدنى للأجر . وتشمل الاستثناءات الأرجنتين وسري لانكا والهند ، حيث توجد تخفيضات ، وجمهورية تنزانيا المتحدة وكينيا ومصر حيث يوجد حد أدنى مستقل لأجور الموظفين الذين تقل أعمارهم عن ١٨ سنة . ومع ذلك ، ففي العديد من البلدان النامية يسمح بتخفيضات في الحد الأدنى للأجر بالنسبة للمتدربين مع زيادة النسبة المدفوعة بزيادة سنوات التدريب . والفئات الأخرى التي تستثنى عموما من قواعد

---

(٣٣) المعلومات الخاصة باسبانيا والبرتغال وبلجيكا وفرنسا ولكسمبرغ وهولندا واليونان مستقاه من : "Minimum wages in western Europe", European Industrial Relations Review العدد ٩٢ (لندن ، ايلول/سبتمبر ١٩٨١) ، الصفحات ١٣ - ١٧ . وللاطلاع على المعلومات الخاصة في البلدان الأخرى ، وعلى الفرع التالي المتعلق بالبلدان النامية ، انظر Starr المرجع السابق ذكره الصفحات ٥٥-٥٩ .

الحد الأدنى للأجور أو التي تدفع لها معدلات مخفضة هي المعوقون وعمال المنازل . وفي اكوادور يقل الأجر الذي يتقاضاه عمال الصناعات اليدوية عن الحد الأدنى ، وفي الفلبين تستثنى بالكامل الصناعات المنزلية المسجلة .

وما أن يوضع برنامج وطني للحد الأدنى للأجور وتحدد القواعد لتطبيقه ، يكون على راسمي السياسة مواجهة مشاكل تحديد مستوى الحد الأدنى للأجور بالنسبة لمستوى الأجور العام في البلد وتعديل الأجور دوريا لتعويض الزيادات في كلفة المعيشة . والواقع ،فقد حلت الى حد كبير الاعتبارات الاقتصادية محل الاهداف الاكثر اتساعا بالطابع الانساني للجهود السابقة المتعلقة بالحد الادنى للأجور ، وذلك عند تحديد أهداف ومبرر وجود تشريعات الحد الأدنى للأجور . وقد اعترفت بهذا التحول في التركيز منظمة العمل الدولية في اتفاقيتها رقم ١٣١ لعام ١٩٧٠ (المادة ٣ (أ) و(ب)) التي حددت العناصر التي ينبغي مراعاتها عند تحديد مستوى الحد الأدنى للأجور مثل : المستوى العام للأجور في البلد وكلفة المعيشة واستحقاقات الضمان الاجتماعي ، والمستويات المعيشية النسبية للفئات الاجتماعية الأخرى ، فضلا عن العوامل الاقتصادية بما في ذلك متطلبات التنمية الاقتصادية ومستويات الانتاجية واستصواب بلوغ مستوى رفيع من العمالة والحفاظ عليه . وبالاضافة الى ذلك ، كثيرا ما تراعى عند تحديد مستويات الحد الادنى للأجور قدرة رب العمل على الدفع جنبا الى جنب مع الزيادات في انتاجية العمل .

وفي حين يفترض تعيين الحد الأدنى للأجر عند مستوى أدنى بقليل من الأجر السائد ، فانه كثيرا مايصعب تحديد الأجر السائد (٣٤) ويعتبر من الضروري عموما أن تتوصل سلطة تعيين الحد الأدنى للأجور الى معدل للأجور يكفي للعيش ، مع عدم دفع أرباب العمل الى الاستعاضة برأس المال والمهارة عن اليد العاطلة أو الى أي من ردود فعل أخرى تؤدي الى البطالة .

وللحفاظ على القيمة الحقيقية للاجور الدنيا يجب تعديل الأجور الدنيا الاسمية بصورة متكررة وكافية لتعويض ارتفاع تكاليف المعيشة . وتتخذ بعض البلدان تلقائيا الترتيبات التي تكفل ذلك عن طريق اجراء التعديلات في الحد الأدنى للأجور على أساس التغييرات التي تطرأ على الرقم القياسي للأسعار الاستهلاكية أو متوسط مستويات الأجور . ففي الاقتصادات السوقية المتقدمة النمو تربط مثلا استراليا ولكسمبرغ بين الحد الأدنى للأجور وبين الزيادات في الأسعار الاستهلاكية ؛ وتقوم هولندا بتعديل الحد الأدنى للأجور وفقا للتحركات العامة للأجور وتنظر فرنسا منذ عام ١٩٧٠ الى الاسعار

---

(٣٤) في بعض البلدان النامية يعادل الحد الأدنى للأجور بالنسبة للعمال غير المهرة في المناطق الحضرية متوسط الدخل في القطاع الريفي ، مضافا اليه علاوة تكميلية نظير ارتفاع تكاليف المعيشة في المدينة . وهذه هي الحال على وجه الخصوص في بوتسوانا وجمهورية تنزانيا المتحدة حيث توجد قطاعات زراعية واسعة وهجرة كبيرة من الريف الى المدينة . انظر Shyam B.L. Nigam, Employment and Income Distribution Approach in Development Plans of African countries ، العمالة ومنهج توزيع الدخل في الخطط الانمائية للبلدان الافريقية ، (أديس أبابا ، مكتب العمل الدولي ، ١٩٧٥) ، الصفحات ٢١ — ٢٤ .

الاستهلاكية ومستويات الأجور على حد سواء عند تحديد التغيرات في الحد الأدنى للأجور . ولا يستخدم آلية التعديل التلقائي عند تعيين الحد الأدنى للأجور سوى عدد جد ضئيل من البلدان النامية . ومن البلدان التي تفعل ذلك تونس وسيرى لانكا وشيلي وغابون والهند حيث يجرى استخدام درجة ما من الأرقام القياسية التي ترتبط بمستويات الأسعار .

وفي محاولة لقياس القوة الشرائية لصاحب الحد الأدنى للأجور ، قامت منظمة العمل الدولية بحساب " الحد الأدنى للأجر الحقيقي " ، في ٤٦ بلدا بأسعار عام ١٩٧٠ ، للفترة من ١٩٦٦ الى ١٩٧٧ أو للسنوات المتاحة (٣٥) ويتبين من النتائج أن الحد الأدنى للأجور الحقيقية قد ارتفع باطراد خلال هذه الفترة في نصف الاقتصادات السوقية المتقدمة النمو الثمانية المشمولة بالبحث - اسبانيا وفرنسا وهولندا واليابان - بينما هبط هبوطا حادا في البرتغال منذ عام ١٩٧٥ وتقلص باطراد في الولايات المتحدة باستثناء الزيادتين في عامي ١٩٧٤ و ١٩٧٦ ؛ أما في استراليا (نيوساوث ويلز) وكندا (انتاريو فقط) فقد كان اتجاه التحرك في المعدل متغيرا من سنة لأخرى بالرغم من أن الاتجاه العام ينزع الى الصعود . لذلك كانت التعديلات في الحد الأدنى للأجور في الاقتصادات السوقية المتقدمة النمو متكررة وكافية في معظمها لمقابلة الزيادات في الاسعار على مدى الفترة حتى عام ١٩٧٧ . والاستثناء الرئيسي هو الولايات المتحدة حيث بقي الحد الأدنى للأجور الاسمية دون تغيير في الفترة من عام ١٩٦٨ الى عام ١٩٧٤ .

أما بالنسبة للبلدان النامية ، فقد كانت تحركات الحد الأدنى للأجور الحقيقية اكثر اتساما بالتقلب . اذ حدثت لاسيما بعد عام ١٩٧٤ انخفاضات حادة في القيمة الحقيقية للحد الأدنى للأجور حتى في البلدان التي اجريت فيها بانتظام تعديلات للمعدل الاسمي مثل الارجنتين واوروغواي وبيرو وزائير . وفي البلدان الافريقية المشمولة بالدراسة الاستقصائية ، وفي غواتيمالا ، والفلبين ونيبال ، كانت التعديلات التي أدخلت على الحد الأدنى للأجور الاسمية في كل هذه البلدان تقريبا جد نادرة أو حتى معدومة بالمرة خلال الشطر الأعظم من هذه الفترة . ففي غانا مثلا ، لم يتغير الحد الأدنى للأجور الاسمية في الفترة من عام ١٩٦٨ الى عام ١٩٧٧ حين أخذ

---

(٣٥) انظر الجدول ١ في Starr المرجع السابق ذكره ، التذييل ١ . والبلدان المشمولة بالبحث هي ثمانية من البلدان السوقية المتقدمة النمو و ٣٨ بلدا ناميا (١١ من امريكا اللاتينية و ٢١ من افريقيا وستة من آسيا) . ومعدلات الحد الأدنى للأجر المستخدمة هي المعدلات المنطبقة على الصعيد الوطني على المنطقة التي تتضمن المركز الحضري الرئيسي في البلد وفي معظم الحالات تكون المعدلات هي المعدلات السارية في نهاية السنة ، الا فيما يتعلق بامريكا اللاتينية حيث تكون المعدلات هي المتوسطات السنوية مرجحة بعدد الأشهر التي كانت سارية فيها معدلات معينة ، أو فيما يتعلق ببعض البلدان الافريقية حيث كانت المعلومات المتوفرة لا تتجاوز تموز/يوليه - آب / أغسطس ١٩٧٧ .

بزيادة تربو على خمسة أمثال ما كان قائما حينئذ . وفي معظم البلدان النامية ، كان الاتجاه العام للحد الأدنى للأجور الحقيقية نزوليا بالرغم من وجود بضع سنين شهدت نموا . ولم يكن اتجاه التحرك صعوديا باطراد خلال القسم الأعظم من السبعينات الا في تايلند وسري لانكا والمكسيك .

وترد في تقريرين للجنة الاقليمية لافريقيا واللجنة الاقليمية لامريكا اللاتينية التابعتين للأمم المتحدة (٣٦) معلومات أحدث من المعلومات التي جمعتها منظمة العمل الدولية ، وتوضح هذه البيانات أنه بالرغم من ارتفاع الأجور الدنيا العامة أو القطاعية مرة على الأقل في الفترة من عام ١٩٧٨ الي عام ١٩٨٠ في ١٤ بلدا افريقيا و ١٥ بلدا من امريكا اللاتينية ، فان هذه الزيادات لم تواكب في العديد من هذه البلدان (مثلا ،اوغندا وزائير وغانا ، وأوروغواي وباراغواي وبيرو وجامايكا والسلفادور وغواتيمالا والمكسيك) الارتفاع في تكاليف المعيشة ولم تحل دون انخفاض الحد الأدنى للأجور الحقيقية .

ومن الاهمية أيضا الاحتفاظ بصلة مستمرة بين الحد الأدنى للأجور ومتوسط الأجور على مر الزمن . وقد قامت منظمة العمل الدولية بحساب الارقام القياسية للحد الأدنى للأجور الحقيقية ومتوسط الأجور الحقيقية في السنتين ١٩٧٢/١٩٧١ و ١٩٧٧/١٩٧٦ في ٥ من الاقتصادات السوقية المتقدمة النمو و ١٤ من البلدان النامية (٣٧) ويتبين من الارقام ان الزيادة في الحد الأدنى للأجور من حيث القيمة الحقيقية لم تساير ، في غالبية هذه البلدان ، الزيادة في متوسط الأجور . والاستثناءات الوحيدة هي استراليا وتركيا والسلفادور والمكسيك . وفي حين يتعذر اجراء مقارنة بين مستويات الحد الأدنى للأجور ومستويات متوسط الأجور استنادا الى هذه البيانات المتعلقة بالنمو ، فان هناك مصادر أخرى توفر معلومات تؤدي الى الخلوص بان الحد الأدنى للأجور يكون محددا عادة في معظم الاقتصادات الصناعية عند مستويات أدنى من متوسط معدلات الاجور ، في حين كان الحد الأدنى للأجور في البلدان النامية محددا ، في الماضي على الاقل

---

(٣٦) اللجنة الاقتصادية لافريقيا التابعة للامم المتحدة ، الدراسة الاستقصائية للاحوال الاقتصادية والاجتماعية في افريقيا ، ١٩٧٩ — ١٩٨٠ ، الجزء الثاني ,(E/CN.I4/802) اديس ابابا ، ١٩٨١ ؛ واللجنة الاقتصادية لامريكا اللاتينية التابعة للامم المتحدة ، الدراسة الاستقصائية الاقتصادية لامريكا اللاتينية ، ١٩٧٩ ، (منشورات الامم المتحدة ، رقم المبيع E.8I.II.G.I)

(٣٧) انظر الجدول ٢ في Starr المرجع السابق ذكره ، التذييل ١ . وقد تم استقاء الارقام القياسية للحد الأدنى للأجور ومتوسط الأجور من مختلف مصادر منظمة العمل الدولية ؛ وحسب نصيب الفرد من الناتج المحلي الاجمالي استنادا الى البنك الدولي ، World Tables ، الطبعة الثانية (١٩٨٠) .

عند مستويات مرتفعة نسبيا (٣٨) وتتوفر بيانات عن حركة الحد الأدنى للأجور على مدى الفترة في ٤٠ بلدا ، منها ٣٥ بلدا ناميا ؛ ويتبين من تلك البيانات أنه في حين شهد معظم البلدان الصناعية وعدد قليل من البلدان النامية معدلا للنمو تجاوز ٢٠ في المائة من الحد الأدنى للأجور الحقيقية على مدى فترة السنوات الخمس ، فقد شهد أكثر من نصف كل البلدان المشمولة بالبيانات تحركا سلبيا في الحد الأدنى للأجور وكان معدل النمو الوسيط للمجموعة ككل صفرا .

ومقارنة معدلات النمو في الحد الأدنى للأجور الحقيقية ومتوسط الأجور الحقيقية بمعدلات النمو في نصيب الفرد من الناتج المحلي الاجمالي بالأسعار الثابتة في الفترة الممتدة من أوائل العقد الى منتصفه توحي بأن التغيير في مستويات الحد الأدنى للأجور لا يتكافأ مع التغيير في الدخل الحقيقي في قرابة ثلاثة أرباع البلدان المشمولة بالبحث ؛ اذ ارتفع متوسط الأجور بمعدل أقل من الدخل الحقيقي في أكثر من ٦٠ في المائة من الحالات . ومن بين البلدان التي ازدادت فيها الأجور الحقيقية بمعدل اسرع من نصيب الفرد من الناتج عدة بلدان مثل سري لانكا وفرنسا والمكسيك . بذلت فيها جهود محددة لرفع مستوى دخل صاحب الحد الأدنى للأجور .

والدرجة التي يؤثر عندها الحد الأدنى للأجور في مستوى الأجور عموما انما تتوقف جزئيا على نسبة اجمالي القوى العاملة التي ينطبق عليها الحد الأدنى للأجور . ففي معظم البلدان المشمولة بالمناقشة يسري الحد الأدنى للأجور على الموظفين في القطاع الرسمي فقط ، وبذلك تستبعد نسبة كبيرة من العمال في المناطق الريفية والحضرية الذين يشتركون في أنشطة تكون أكثر

---

(٣٨) ومن ثم بقي الحد الأدنى للأجور في الولايات المتحدة وكندا يمثل حوالي ٥٠ في المائة من متوسط معدل الدخل بالنسبة للصناعة التحويلية على مدى السنوات الاربعين الماضية ، وفي اليابان كان الحد الأدنى للأجر دون متوسط معدل الأجر الابتدائي للذين خرجوا من المدارس والبالغين من العمر ١٥ سنة ، لكنه أصبح الان معادلا لهذا المتوسط ؛ وفي العديد من الدول المستقلة حديثا في شرقي وغربي افريقيا وفي بعض بلدان أمريكا اللاتينية وآسيا (مثل باكستان والبرازيل والفلبين) كان المستوى الاستهلاكي لمعدلات الحد الأدنى للأجور مقاربا لمتوسط الدخل أو أعلى منه . ومع ذلك ، ففي السنوات الاقرب عهدا ، اصبحت الزيادات في الحد الأدنى للأجور أقل تواترا وأقل شمولا في الوقت الذي لا تفتأ فيه مشاكل التضخم والبطالة تثير القلق ، وترد البيانات المستقاة من مختلف المصادر الوطنية ، في بحث سوسومو واتانابي ، "Minimum wages in developing countries: myth and reality" International Labour Review ، المجلد ١١٣ ، العدد ٣ (أيار/مايو - حزيران/يونيه ١٩٧٦) .

اتساما بالطابع "غير المنظم" . وقدرت درجة الاستبعاد في أمريكا اللاتينية في عام ١٩٧٠ — مقيسة من حيث نسبة العمال غير الزراعيين الذين يتقاضون أجورا أقل من الحد الأدنى — بنسبة ٢٥ في المائة من القوى العاملة غير الزراعية (٣٩) . ومرد ذلك بالدرجة الاولى الى عدم الالتزام بأنظمة الحد الأدنى للأجور . والصعوبة الرئيسية هنا صعوبة تتعلق بالانفاذ ، وهي مشكلة قائمة في البلدان المتقدمة النمو و البلدان النامية على حد سواء ، رغم أنها قائمة بشكل خاص في القطاع الزراعي التقليدي في البلدان النامية حيث كثيرا ما تكون مستويات الأجور السائدة دون المعدلات الدنيا القانونية بكثير . وفي هذه الأنواع الأخيرة من الاقتصادات يكون لقوانين الحد الأدنى للأجور تأثير ضئيل ، ان وجد ، على مستوى الأجر لنسبة كبيرة من العمال الريفيين .

---

(٣٩) Programa Regional del Empleo para America Latinay el Caribe , "Asalariados de bajos ingresos y salarios minimos en America Latina" (PREALC/I70) (ورقة عمل ، سانتياغو ، ١٧ أيار/مايو ١٩٧٩) ، الصفحات ٥٥ — ٥٩ . ولا يراعي هذا التقدير أن بعض اصحاب الدخول المخفضة يتقاضون أجورا عينية أو ان بعض فئات العمال (مثل ، الخدم والشباب والمتدربين مثلا) يتقاضون حدا أدنى مخفضا للأجور .

الفصل التاسع

الاسكان

يقتضي اعلان التقدم والتنمية في الميدان الاجتماعي" تزويد الجميع، ولا سيما ذوي الدخل الصغير والأسر الكثيرة الأفراد، بالمساكن والمرافق الجماعية الكافية" (المادة ١٠/ (و)).

وقد قيّمت في هذا الفصل درجة انجاز هذا الهدف من خلال تحليل عالمي لأحوال المساكن ووصول الأسر الى الخدمات المساعدة والتغييرات الأخيرة في أهداف الاسكان وممارساته.

وتقوم الاستنتاجات التي تم الوصول اليها أدناه عن حالة المساكن على بيانات تم الحصول عليها من ٩٠ بلدا، في حالة أحوال المساكن، ومن ٥٠ الى ما يربو على ١٠٠ بلدا في حالة الخدمات المساعدة المقابلة. وما لم يذكر خلاف ذلك، تكون المصادر هي الوارد ذكرها في الجدول ١.

الاتجاهات في توفير المساكن النموذجية (١)

كان في العالم ٨٠٠ مليون مسكن سنة ١٩٦٩، يمكن تصنيف ٣٥٠ مليون منها بصفة عامة على أنها نموذجية و ٤٥٠ منها بأنها مؤقتة أو دون المستوى النموذجي فيما عدا ذلك. وكانت ٢٥٠ مليون وحدة من وحدات الاسكان النموذجية موجودة في البلدان الأكثر نموا من الناحية الاقتصادية، موفرة السكن لـ ٨٢ في المائة من سكانها بمعدل ٢٤٠ وحدة سكن نموذجية لكل ١٠٠٠ نسمة. ويمثل الباقي، الكائن في البلدان الأقل نموا، مساكن ١٩ في المائة من السكان فقط، بمعدل ٤٠ مسكن نموذجي لكل ١٠٠٠ نسمة. ولهذا كانت في نهاية الستينات أربع من كل خمس أسر في البلدان النامية تعيش في مساكن ذات نوعية منخفضة ودون المستوى النموذجي في المناطق الريفية، وفي الأحياء الفقيرة والمستقطنات. وكانت النسب عكسية في حالة البلدان الأكثر نموا، حيث كانت أربع من كل خمس أسر تعيش في مساكن نموذجية، ويعيش باقي السكان في مساكن متردية بالية في المدن، وفي مساكن ريفية دون المستوى النموذجي.

واستمرت الفجوة في السكن بين البلدان الأكثر نموا والبلدان الأقل نموا في الاتساع خلال السبعينات (الجدول ١). وبالرغم من أن البلدان النامية تمكّنت في جملتها من أن تترسخ، على أساس سنوي وبالقيمة الفعلية، استثماراتها في قطاع الاسكان فان الـ ١٥٠ بليون من الدولارات التي أنفقت خلال العقد لانتاج ٢٥ مليون وحدة سكنية نموذجية كانت تكاد أن تكفي

---

(١) المساكن " النموذجية " تعرّف هنا بأنها مساكن مبنية من مواد متينة تقليدية ومزودة عموما بالمياه المنقولة بواسطة الأنابيب وبمرافق النظافة العامة وبالكهرباء.

الجدول ١ ٤ المساكن النموذجية ، ١٩٧٠ - ١٩٧٩

فئة البلد والمنطقة	عدد البلدان التي اقيمت النتائج عليها	المساكن النموذجية سنة ١٩٦٩	الاسر الحديثة التكوين التي حصلت على مساكن نموذجية بنيت خلال فترة ١٩٧٠- ١٩٧٩ (أ)	تخفيض عجز سنة ١٩٦٩ من خلال المساكن النموذجية التي بنيت في الفترة ١٩٧٠ - ١٩٧٩ (أ)	الوحدات السكنية المترددة التي كانت نموذجية سابقا وحلت محلها مساكن نموذجية بنيت في الفترة ١٩٧٠ - ١٩٧٩ (ب)	جميع المساكن التي كانت نموذجية سنة ١٩٧٩	المساكن النموذجية لكل ١٠٠٠ نسمة	
		النسبة المئوية					١٩٧٠ - ١٩٧٤	١٩٧٥ - ١٩٧٩
المجموع العالمي	٨٩	٤٣	٥٣	٣٧	٧	٤٥	٣٫٨	٣٫٦
البلدان الأكثر نموا	٣١	٨٢	١٠٠	١٠٠	٢٠	٩٢	٨٫٨	٨٫٢
البلدان النامية	٥٨	١٩	٢٥	—	—	١٨	٠٫٨	١٫٠
افريقيا	١٦	٦	١٩	—	—	٧	٠٫٦	٠٫٨
آسيا والمحيط الهادئ	١٩	١٨	٢٠	—	—	١٧	٠٫٥	٠٫٨
امريكا اللاتينية والبحر الكاريبي	٢٣	٣١	٤٢	—	—	٣٠	١٫٨	١٫٧

المصدر : مكتب بحوث التنمية وتحليل السياسات في ادارة الشؤون الدولية والاجتماعية ، استنادا الى حولية احصائيات البناء للفترة ١٩٦٩ - ١٩٧٨ (منشورات الأمم المتحدة رقم المبيع No.E.80.XVII.12) ؛ خلاصة احصائيات الاسكان ، للفترة ١٩٧٥ - ١٩٧٧ (منشورات الأمم المتحدة ، رقم المبيع E/F.80.XVII.4) الحولية الاحصائية للفترة ١٩٧٩/١٩٨٠ (منشورات الأمم المتحدة ، رقم المبيع E/F.81.XVII.1) ؛ النشرة السنوية لاحصائيات المساكن والبناء لأوروبا ، ١٩٨٠ (منشورات الأمم المتحدة ، رقم المبيع No.E/F/R.81.II.E.20) ، الحولية الديموغرافية لسنة ١٩٧٩ (منشورات الأمم المتحدة ، رقم المبيع No.E/F.80.XIII.1) ESA/P/WP.73 و ESA/P/WP.28/Rev.1 .

(أ) ولعدم توفر بيانات أدق وضعت المساكن الجديدة في عامود الأسر الجديدة ، ووضع الباقي في عامود العجز وأخيرا في عامود الاستبدال . وهذا التصنيف بالرغم من أنه ملائم ومنطقي ، الا أنه يقلل نسبة المساكن الجديدة المقابلة للعجز لا سيما لعواميد الاستبدال ويضخم نسبة الاسر الجديدة التي تحصل على مساكن نموذجية في الواقع .

(ب) من المفترض أن ١ في المائة من الوحدات السكنية النموذجية القائمة ينبغي ان تستبدل كل سنة (انظر "الاستعراض العالمي للمستوطنات البشرية" (A/CONF.70/A/1 ، ١٩٧٦)ص.١٧٠.

للحفاظ على نسبة المساكن النموذجية من مجموع وحدات الاسكان على مستوى مستقر قدره ١٨ الى ١٩ في المائة خلال السبعينات. ونظرا لمعدل نمو السكان في العقد ، كان يتحتم مقابل كل أسرة حديثة التكوين تحصل على وحدة سكنية نموذجية أن تقبل ثلاث أسر بمساكن دون المستوى النموذجي. ولهذا ، ازداد عدد الأشخاص المحرومين من مساكن نموذجية بمقدار ٤٣٧ مليون شخص ، أو ١٤ في المائة خلال العقد الماضي (٢) . واستقر ربع هؤلاء السكان الجدد في الأحياء الفقيرة الحضرية والمستقطنات ، التي تتوسع باطراد والتي زاد عدد سكانها بما يربو على الضعف خلال السبعينات .

ومن ناحية اخرى ، كان معدل نمو السكان خلال السبعينات في البلدان الاكثر نموا ٨ر٠ في المائة سنويا فقط ، بالمقارنة بـ ٢ر٥ في المائة للبلدان النامية ، و ٤ر٨ في المائة للمدن في البلدان النامية ، وما يقرب من ٩ في المائة بالنسبة لأحيائها الفقيرة ومناطق مستقلناتها ، بعملت معدلات النمو المنخفضة هذه من الأيسر للبلدان النامية خفض العجز في مساكنها ، بالرغم من أن المزايا التي يمكن اكتسابها من نمو سكاني منخفض قد قابلها اتجاه مستمر نحو تكوين الاسر الأصغر حجما (٣) وحاجة بعض البلدان الاوروبية لاستبدال عدد كبير من وحدات مساكنها القديمة البالية . تمكنت البلدان الأكثر نموا ، بعد أن استثمرت ما يقرب من ١ ٠٠٠ بليون دولار في بناء ٩٤ مليون مسكن خلال الفترة ١٩٧٠-١٩٧٩ ، من تخفيض عجزها في الوحدات السكنية النموذجية من ١٨ في المائة الى ٨ في المائة من مجموع وحداتها السكنية .

ومع أن الهجرة الى المدن في البلدان النامية ومعدلات نموها السكاني فاقمتا حالتها السكانية ، الا أن العامل المحدد لعرض المساكن كان عدد الأسر القادرة على شراء المساكن النموذجية . فخلال السبعينات كان معدل الدخل السنوي للفرد في البلدان الأقل نموا ما يقرب من ٤٥٠ دولارا (دولارات سنة ١٩٧٠) ، وهو رقم يساوي تسع (١/٩) الدخل للفرد في البلدان الأكثر نموا . وعندما ذكرت احدى الدراسات في أوائل السبعينات أن تكلفة أرخص الوحدات السكنية النموذجية في عينة مكونة من ست مدن في البلدان النامية تراوحت بين ٥٧٠ دولارا اميركي و ٣ ٠٠٠ من الدولارات تبين أن ما يتراوح بين ٢١ و ٤٣ في المائة من الأسر الحضرية بامكانها شراء أي نوع من المساكن النموذجية (٤) . وبناء على الأرقام في العامودين ٢ و ٦ من الجدول ١ ، كان مجال القدرة على الشراء بالنسبة للأسر الريفية ما يقرب من ٩ الى ١٦ في المائة .

---

(٢) يكون الرقم أكبر من هذا اذا روعي عدد الوحدات التي كانت نموذجية سابقا والتي تردت الى مستويات دون المستوى النموذجي خلال السبعينات. فقد بلغ المجموع التقريبي لعدد الأسر التي تأثرت بهذه الكيفية خلال العقد حوالي ١٣ مليون وحدة (الجدول ١) .

(٣) معدل قدره ٣ر٢٥ في المائة في البلدان الأكثر نموا مقابل ٥ر١٤ في المائة في البلدان الأقل نموا سنة ١٩٧٥ . انظر الفصل الثاني عن " الأسرة " .

(٤) البنك الدولي ، الاسكان ، ورقة عن سياسة قطاع الاسكان (واشنطن ، العاصمة ، أيار/مايو ١٩٧٥) ، المرفق ٥ .

كانت القدرة على تأمين السكن في البلدان الأكثر نموا عاملا أقل تقييدا لانتاج المساكن. فان الدخول الأكثر ارتفاعا ودخل الفرد الأكثر مساواة بالاضافة الى تشريعات المساعدة العامة وبرامج المنافع التي تقدم للفئات ذات الدخول الدنيا وضعت الوحدات السكنية النموذجية في متناول السواد الأعظم من السكان. بيد أن خطط مصادرة وهدم الأحياء القديمة البالية أثارت المعارضة في بعض الأحياء نظرا لما يترتب على ذلك من ضرورة طرد سكان هذه الأحياء، ولطرد المستقطنين في بعض الأحيان، الذين لا يقدرون على شراء أماكن أخرى أفضل منها.

وقد عالجت الاقتصادات المخططة مركزيا مسألة القدرة على تأمين السكن بواسطة ممارسات ومبادئ المساواة التي تتضمنها سياسات الاسكان في تلك البلدان. ولم تكن قدرة بعض الأسر على تأمين السكن مسألة هامة الا في مجال السكن الخاص والسكن شبه الخاص مثل الجمعيات التعاونية.

وتخلّف حجم انتاج المساكن النموذجية خلال العقد الماضي، لا سيما في البلدان النامية، عن مواكبة النمو في عدد الأسر التي لا تقتصر على الرغبة في الحصول على مسكن نموذجي بل تستطيع شراء المسكن أيضا اذا توفر عرض كاف في السوق. وكان دور حكومات البلدان النامية في توفير مساكن نموذجية مباشرة محدودا للغاية. فقد بلغت نسبة المساكن العامة، التي بنى معظمها لموظفي الحكومات، ما يقرب من ٢ر٥ في المائة من حجم المساكن النموذجية التي بنيت خلال العقد، واستهلكت ٢ في المائة من ميزانيات التنمية الوطنية تقريبا. وعلاوة على هذا الدور المحدود، كانت سياسات الحكومات المتعلقة بالاسكان في كثير من الأحيان تفسر تفسيرا ضيقا وأسهمت في احداث النقص في عرض المساكن مجموعة من القيود المالية والنقدية والهيكلية والمؤسسية والقيود المتعلقة بالقدرات. وبالاضافة الى قيد معدلات نمو السكان المرتفعة السالف الذكر، كان العديد من أقل البلدان نموا بوجه خاص معاقا بقيود العرض المتنوعة التالية: ثمن الأراضي المتزايدة الارتفاع في المدن؛ ندرة وارتفاع كلفة تمويل الرهون العقارية نظرا لعدم الاستقرار في الاقتصاد السياسي وقلة الخبرة في آليات ومؤسسات تمويل المساكن؛ والنقص في مواد البناء ومكوناتها، المستوردة، الناجم عن قلة العملات الأجنبية؛ ووجود قطاع بناء تعوقه ندرة رأس المال واليد العاملة الماهرة والمعدات؛ وقلة القدرات المؤسسية لتوفير الخدمات البلدية الضرورية لمواقع المشاريع الجديدة على وجه السرعة. والتأخير الناجم عن الجمود البيروقراطي والممارسات واللوائح البالية. وقد عوّض عن هذه القيود جزئيا منح قروض بفائدة منخفضة لموظفي الحكومة وتدفق الأموال الخاصة الى الاسكان لذوي الدخل المرتفع، وهي الأموال التي تتوخى الحماية من التضخم. وتميزت بعض البلدان أيضا بتدفق مشابه للأموال المكتسبة غير المسجلة التي لم تفرض عليها الضرائب الى المساكن. وتأثرت بوجه خاص الأسر ذات الدخل المعتدل والدخل المتوسط من النقص في وحدات السكن النموذجية، وهي الأسر التي كان عليها أن تتخذ مسكنها، نظرا لعدم توفر بدائل أفضل، في المستقطنات أو المستوطنات الاخرى غير المعترف بها رسميا، أو الأسر التي استولت بحق الشفعة على مساكن في مشاريع السكن العامة المخصصة للمجموعات ذات الدخل المنخفض.

وقد عانت البلدان المصنعة معاناة من القيود على عرض المساكن ، وخاصة تلك البلدان التي تدخل مرحلة انحدار دورية في انتاج المساكن تحفزها سياسات الانكماش النقدي ومعدلات الفائدة المرتفعة . ويعزى الى هذا الانخفاض الدوري الى حد كبير الانخفاض البالغ ٧ في المائة في انتاج المساكن الذي سجلته البلدان الأكثر نموا خلال النصف الثاني من السبعينات (الجدول ١) .

الاتجاهات في تقديم الخدمات المساعدة (٥)

أصبح في مقدور معظم الأسر في العالم الوصول الى المياه العذبة ، ومرافق الصحة العامة والكهرباء في نهاية السبعينات . بيد انه بينما توفرت هذه الخدمات على مستوى عال لمساكن ثلثي سكان البلدان الأكثر نموا وفي داخل مساكنهم ، ينطبق هذا فقط على أسرة واحدة من كل عشر أسر في البلدان الأقل نموا . وفي البلدان الاخيرة ، فان الجزء الأكبر من نسبة الـ ٤٠ في المائة من الأسر التي كتب لها الحظ لتصل الى مياه الشرب حصلت على هذه المياه من الآبار وحنفيات المياه المجتمعية . وفضلا عن ذلك ، حرم ما يربو على ثلاثة أرباع السكان من الوصول الى مرافق النظافة العامة وحرم ما يربو على ثلثي السكان من الكهرباء (الجدول ٢) .

ويكون مفيدا مطالعة أرقام الاستهلاك بالاضافة الى نسب التغطية لتقدير ابعاد هذه الفجوة بين البلدان الأكثر نموا والبلدان الأقل نموا على نحو أكمل . وعلى سبيل المثال ، كان استهلاك الفرد الواحد للمياه المنقولة بالانابيب يعادل تقريبا في البلدان النامية واحدا على عشرين تقريبا من استهلاكها في البلدان الأكثر نموا . وقد عزى هذا الى حاجة معظم الأسر للحصول على المياه من مصادر خارجية (بتكلفة أكبر في كثير من الأحيان أو في فترة زمنية طويلة و/أو مسافة بعيدة عن المنزل) ؛ والى ضآلة نسبة المساكن التي تتوفر لديها شبكات مجارٍ مائية (٦) والى قلة الطلب على الادوات المنزلية التي تستخدم المياه ؛ والى التوريد المتقطع لمياه الانابيب بالنسبة الى نصف السكان في المدن .

وكانت الاختلافات في الاستهلاك أبرز في حالة كهرباء الأسر . وعلى سبيل المثال ، كان معدل استهلاك الفرد من الكيلووات في الساعة للاستهلاك المنزلي واحد على ستين الى واحد على ثمانين من استهلاك الكهرباء في البلدان المتقدمة النمو ذات الاقتصاد السوقي في آسيا وافريقيا . ويعود هذا جزئيا الى عدد الأسر الكبير المحرومة من الكهرباء . وضمن الأسر التي توفرت لديها الطاقة الكهربائية ، كان معظمها محروما من الاجهزة الكهربائية المنزلية ، وكانت كثافة الأشخاص أكبر لكل غرفة ، (وبالتالي بالنسبة للتركيبات الضوئية) (٧) ، وكان توريد الكهرباء متقطعا في كثير من الاحيان .

---

(٥) تتكون الخدمات المساعدة من مياه الشرب والكهرباء والمرافق الصحية . وتشمل الأخيرة وسائل التخلص من مفرزات الجسم واقذار البواليع ومياه النفايات .

(٦) تشمل الشبكات المائية خزانات التعفين وشبكات الانابيب والمعالجة ، بدلا من المراحيض " الجافة " مثل مراحيض الحضر .

(٧) حوالي ثلاثة أشخاص وسطيا لكل غرفة في البلدان النامية مقابل ٧ر. للبلدان المتقدمة النمو ذات الاقتصاد السوقي و ٢ر١ في المائة لبلدان الاقتصاد المخطط مركزيا .

الجدول ٢ ـ الخدمات المساعدة ١٩٧٠ ـ ١٩٧٩ (أ)* (ب)

فئة البلدان والمنطقة	عدد البلدان التي قامت النتائج عليها		الأسر التي تصل اليها تعديات توريد مياه الشرب (النسبة المئوية)						الأسر التي يمكنها الوصول الى منشآت المرافق الصحية (النسبة المئوية)				الأسر التي تصل اليها الكهرباء (النسبة المئوية)	
			١٩٧٠				١٩٧٩							
	١٩٧٠	١٩٧٩	الوصلات المنزلية	الحنفيات العامة والآبار	المجموع	الوصلات المنزلية	الحنفيات والآبار العامة	المجموع	عدد البلدان التي قامت النتائج عليها	آوائل السبعينات (أ) مراحيض منزلية وخاصة	آوائل السبعينات (أ) مراحيض حديثة (ب)	آوائل السبعينات (أ) المجموع	عدد البلدان التي قامت النتائج عليها	آوائل السبعينات (أ) المجموع
العالم	١٠٣	١٠٦	٣٨	١٨	٥٦	٤٥	١٧	٦٢	٧٦	٢٠	٣٠	٥٠	٥٦	٥٤
البلدان الأكثر نموا	٢٥	٢٥	٨٠	١٨	٩٨	٩٢	٨	١٠٠	١٨	٢٧	٦٦	٩٣	١٨	٩٨
البلدان الأقل نموا	٧٨	٨١	١٣	١٧	٣٠	١٩	٢٣	٤٢	٥٨	١٦	٨	٢٤	٣٨	٢٩
افريقيا	٢٧	٣٦	١٠	٢٣	٣٣	٧	٣١	٣٨	٢٢	١٧	٤	٢١	٥	١٧
آسيا والمحيط الهادئ	٢٨	٢٦	١١	١٥	٢٦	١٨	٢١	٣٩	١٩	١٥	٦	٢١	١٣	٢٥
امريكا اللاتينية والبحر الكاريبي	٢٣	١٩	٣٤	٢٠	٥٤	٣١	٢٢	٥٣	١٧	٢٣	٢٠	٤٣	٢٠	٥٧

المصدر : مكتب بحوث التنمية وتحليل السياسات في ادارة الشؤون الدولية الاقتصادية والاجتماعية ، استنادا الى "العقد الدولي لتوفير مياه الشرب والمرافق الصحية : الحالة الراهنة والتوقعات" (A/35/367) ، والمصادر المذكورة في الجدول ١ .

* لتيسير المقارنة بالجدول ١ ، أجرى الحساب بالنسبة للأسر بدلا من السكان . ونظرا لكون الحجم المتوسط للأسرة أصغر في البلدان الأكثر نموا ، فكانت النسب العالمية أكبر مما لو أجرى الحساب على أساس عدد السكان . وفوق ذلك فان النسب العالمية أكبر بقليل سنة ١٩٧٩ مما كانت عليه سنة ١٩٧٠ نظرا لانكماش حجم الأسر ، سواء في البلدان المتقدمة النمو والبلدان النامية ، خلال العقد .

(أ) أعطيت البيانات عن أوائل السبعينات فقط في حالة المراحيض والكهرباء . ويعود هذا الى عدم امكان الركون الى البيانات ، وخاصة تلك التي يمكن الحصول عليها عن النصف الثاني من العقد .

(ب) تقصر النسبة للبلدان الأقل نموا عن بيان حالتها الحقيقية اذ انها تشمل فقط الأسر المرتبطة بشبكات المجاري العامة . وتشمل النسبة للبلدان الأكثر نموا أيضا خزانات التعفين الخاصة بالأسر .

وقد احتفظت السلطات العامة باحتكار توريد المياه وكل الكهرباء تقريبا ، على نقيض الحال بالنسبة للمساكن حيث كان دور القطاع العام في الاستثمار ضئيلا نسبيا فيما يتصل بالقطاعات الخاصة وغير الرسمية من الاقتصاد . وبينما كانت بيانات الاستثمار العالمية عن الكهرباء غير متوفرة ، زادت استثمارات القطاع العام في البلدان النامية في شبكات المياه والنظافة العامة سنويا من ٣ بلايين دولار (دولارات سنة ١٩٧٣) الى ما يربو على ٦ بلايين دولار (دولارات سنة ١٩٧٩) خلال العقد الماضي ، مستهلكة بذلك حوالي ٣ في المائة من الميزانيات الانمائية الوطنية . واستخدمت معظم الاستثمارات لتوفير مياه الشرب ، مما أدى الى أن يتضاعف تقريبا مجموع عدد السكان الذين استفادوا من شبكات لتوريد مياه الشرب خلال العقد الماضي في البلدان النامية .

وحيث أصبح من المتيسر لمعظم الأسر الوصول الى مياه الشرب بحلول نهاية السبعينات ، ركزت البلدان الأكثر نموا استثماراتها في شبكات المجارير ومنشآت التنقية . ومن مبلغ الـ ٢٥ بليون دولار (دولارات ١٩٧٥) المنفقة سنويا على المياه والنظافة العامة ، ذهب الثلث الى الاستثمارات في مرافق معالجة النفايات والباقي الى تحسين توفير مياه الشرب .

وكان من الممكن أن تكون التغطية السكانية المحرزة في توفير المياه والنظافة العامة أكثر في البلدان النامية خلال السبعينات لو ان الحكومات شددت تشديدا أقل على المعايير التقليدية المكلفة ، أى توصيلات المياه الفردية وشبكات المجارير المائية ، وعلى اعانة الأسر المرتبطة بهذه الشبكات بواسطة هياكل التعريفات المنخفضة فقد قللت هذه العوامل قدرة الحكومات المالية على الحفاظ على الشبكات الحالية واعادة تأهيلها ، أو لتوسيع تغطية حنفيات المياه العامة الى المستوطنات المحيطة بالمدن بمعدل متناسب مع تشكيلها السريع . وكانت أحد النتائج ان السكان من ذوى الدخل المنخفض الذين لا يتسنى لهم الوصول الى حنفيات المياه العامة كان عليهم أن يدفعوا للمياه المنقولة بالعربات ما يتراوح بين ١٠ و ٢٠ ضعف ما تدفعه الأسر المرتبطة بشبكات عامة لتوريد المياه .

ومن ناحية أخرى ، اتسعت تغطية الكهرباء اتساعا كبيرا وبطريقة عادلة . ومن المفارقات ان هذا كان يعود جزئيا الى المعدلات غير المصانة وسياسات الدفع المتشددة المطبقة على المستعملين ، التي أسهمت بصفة رئيسية في تأمين احتياجات تجديد رؤوس الاموال والسيولة لهذه المؤسسات المستقلة .

وثبت أنه من الصعب للغاية تزويد الأسر الريفية المبعثرة والتي تفتقر في معظم الحالات الى القوة الشرائية ، بمياه الشرب والمرافق الصحية والكهرباء . فبحلول نهاية العقد كان بامكان نصف السكان الريفيين فقط الوصول الى مياه الشرب ، مقابل ما يقرب من ثلاثة أرباع السكان في المناطق الحضرية . وفوق ذلك ، حرمت ٩ من كل ١٠ أسر من الأسر الريفية من كافة أشكال التخلص من النفايات لاغراض النظافة العامة ، مقابل ٣ من كل ١٠ أسر في المدن . وبالنسبة للكهرباء ، شملت شبكات التغطية الوطنية ١٤ في المائة من الاسر الريفية ، بالرغم من ان التغطية شملت ٤ في المائة

فقط من الأسر في افريقيا ، مقابل ١٥ في المائة في آسيا و ٢٣ في المائة في امريكا اللاتينية (٨) .

الاتجاهات الحديثة في أهداف وممارسات الاسكان

بدأ خلال السبعينات عمليات تقييم كبيرة لأهداف ومقاصد وسياسات الاسكان في البلدان المتقدمة النمو والبلدان النامية على السواء ، وقبل ذلك ، كان الهدف الرئيسي لجميع البلدان هو القضاء على النقص الذى تعاني منه في المساكن النموذجية في أقرب وقت ممكن بزيادة المخصصات والاستثمارات في قطاع السكن . وفي هذا الصدد ، كانت الأمم المتحدة قد اقترحت كقاعدة عامة تعتمد على التجربة العملية ، بناء ٨ الى ١٠ مساكن نموذجية جديدة لكل ألف شخص كل سنة . وأصبح هذا المبدأ التوجيهي بمثابة رقم تخطيط ارشادى لعدد من البلدان وأصبح مؤشرا مستهدفا ارشاديا يمكن بواسطته تقييم التقدم المحرز .

وقد تجاوز ما يقارب ثلثي البلدان المصنّعة الرقم المستهدف وهو ثمانية مساكن لكل ١٠٠٠ شخص ، خلال النصف الاول من السبعينات وتمكنت معظم البلدان المذكورة من الحفاظ على هذا المستوى طوال العقد (الجدول ١) . وفي الواقع ، وصلت بعض هذه البلدان الى مرحلة أصبحت لديها أسواق للمساكن لا يمكن فيها للمساكن الحديثة البناء ، نظرا لتكلفتها وحالة السوق التي تقارب التشبع ، أن تباع أو تؤجر بسهولة . وهكذا حدث ، بوجه عام ، في السبعينات تحول واضح في تشديد البلدان الأكثر نموا من الأهداف والمقاصد الكمية الى الأهداف والمقاصد النوعية .

ففي البلدان ذات الاقتصادات السوقية بدأ يبرز نهج بتزايد الصقل تجاه احتياجات المساكن . اذ ان تطوير تصميمات المساكن واحجامها ومواقعها وما يصاحبها من المنشآت المجتمعية يجرى للوفاء بحاجات قطاعات محددة من السكان ، خاصة العزاب ، والمسنين والمعوقين جسمانيا . وتستخدم مختلف أشكال المساعدة المالية لوحدات السكن المؤجرة العامة والخاصة لجعل هيكل نفقات الايجارات متمشيا مع قدرة الافراد والأسر ذوى الدخل المنخفض على الدفع . تميّز آخر تطور بارز بالتحول عن نهج المدن الحديثة التي سادت في الستينات الى زيادة التأكيد على اعادة تأهيل وتحديث الابنية السكنية الحالية في المناطق القديمة داخل المدن . وهذا التحول الذى شجعت عليه مختلف أشكال الحوافز والمساعدات المالية ، يتزامن مع ذوق متغير للجمهور يعير أهمية متزايدة للقرب وسهولة الوصول الى مراكز المدن ووجود بيئات حضرية جيدة التوازن (٩) .

---

(٨) البنك الدولي "كهربة الريف ، ورقة للبنك الدولي" ، (واشنغتن ، العاصمة ، تشرين الاول /اكتوبر ١٩٧٥) ، الجدول ١ ، الصفحة ١٧ .

(٩) انظر التجديد الحضرى ونوعية الحياة (منشورات الامم المتحدة ، رقم المبيع E.80.II.E.24).

وبفضل الاعانات المالية من أموال الاستهلاك العامة الوطنية التي تجعل الحصول على الوحدات السكنية النموذجية ميسرا اقتصاديا لجميع المواطنين ، أصبح الاهتمام الرئيسي لبلدان الاقتصاد المخطط مركزيا هو تخفيض فترات الانتظار للحصول على الشقق فيما يتعلق بالأسر المكونة حديثا والأسر التي تعيش في وحدات سكنية دون المستوى النموذجي . ولهذا لا يزال هناك في هذه البلدان تأكيد على الحفاظ على مستويات عالية لانتاج المساكن . وفي الوقت ذاته تخصص البلدان الاشتراكية كميات متزايدة من الموارد لتحقيق الأهداف النوعية لرفع مستويات مساحات الطوابق وتقديم مجموعة كاملة من الخدمات المساعدة واجراء عزل مناسب للحرارة والصوت ، وتحسين الاضافات التكميلية . ويعار اهتمام أكبر أيضا لتحقيق التزامن بين توفير الهياكل السكنية الجديدة والمنشآت المجتمعية المقابلة المطلوبة ، واعادة تأهيل المستقطنات في مراكز المدن والقرى القديمة . بيد أنه نظرا لارتفاع تكلفة البناء وضعف الاحوال الاقتصادية ، هناك دلائل تشير الى أن انتاج المساكن قد يتناقص تدريجيا في الثمانينات وانه لا بد للسكان في المستقبل من تخصيص جزء أكبر من دخلهم لدفع الايجارات .

وفيما يتعلق بالبلدان النامية ، أصبح من الواضح بانتهاء الستينات ـ وفي وقت أقرب في حالة بلدان عديدة ـ ان النهج الكمي الرأسمالي لن يفلح أبدا في بناء عدد متزايد من المساكن النموذجية للقضاء على العجز في وحدات السكن النموذجية ، على الأقل مادامت مستويات دخل الفرد منخفضة واستمرت معدلات زيادة السكان والتحضر في ارتفاع مستمر . وعلى سبيل المثال ، يقدر انه سيستلزم مبلغ ٤٠ بليون دولار سنويا في امريكا اللاتينية ، أى ما يعادل جميع استثمارات رأس المال الثابت في المنطقة سنة ١٩٧٠ ، وذلك فقط من أجل توفير مساكن نموذجية لمواجهة الزيادة السنوية الصافية للسكان في الاجزاء الحضرية من المنطقة (١٠) . في الواقع بنت البلدان النامية بمجموعها أقل من مسكن واحد نموذجي لكل ١٠٠٠ نسمة سنويا خلال السبعينات (الجدول ١) . وكانت اسرائيل وسنغافورة وقبرص هي وحدها التي تمكنت من بناء ثمانية مساكن أو أكثر سنويا لكل ١٠٠٠ نسمة ، وفعلت هذا باستثمارها في المتوسط نسبة من الناتج المحلي الاجمالي لهذه البلدان في المساكن مقابل ٢٫٥ في المائة في حالة البلدان الأكثر نموا و ١٫٧ في المائة في حالة العالم النامي باسره . ومن البين أن معظم البلدان النامية لم تكن في وضع يسمح لها اعطاء أولوية مشابهة لقطاع الاسكان فيها لئلا تتعرض الأهداف الانمائية الأخرى للخطر .

واعتمد العديد من البلدان النامية التي تواجه هذه الاحتياجات الرهيبة مجموعة كبيرة واسعة من النهج والادوات لمعالجة مشاكل الاسكان فيها . ويوازى هذا التحول الى الأهداف النوعية الذى اعتمدته البلدان الأكثر نموا فيها . وهكذا لا تقتصر خطط الاسكان والسياسات الوطنية

---

(١٠) "سياسات المستوطنات البشرية في امريكا اللاتينية" (E/CEPAL/Conf.70/L.7) ، اللجنة الاقتصادية لامريكا اللاتينية ، (المكسيك ، ١٩٧٩) الصفحة ٢٠ .

على التصريحات الكمية فيما يتعلق بحالات العجز في السكن النموذجي ، بل تتصدى لمسائل اعتمادات الميزانية ، ومختلف انواع التدخل الحكومي ، واشتراك الجمهور ، ودور القطاع الخاص ، والنماذج المتغيرة للمساكن والخدمات المساعدة ، والاعانات وآليات استعادة التكاليف ، والعلاقة بين الاسكان والقطاعات الاقتصادية الاخرى .

وبصرف النظر عن الدور المباشر الذي تقوم به حكومات البلدان النامية في توفير السكن المعان للموظفين الحكوميين ، ابتكرت حكومات البلدان النامية على مر السنين وسائل تدخل غير مباشرة في قطاع الاسكان ، وبذلت مؤخرا جهودا تجريبية - عادة بمساعدة متعددة الأطراف أو مساعدة ثنائية - لتحسين أحوال الموئل للفقراء .

وتعتمد أشكال التدخل غير المباشرة في بعض الأحيان على النماذج المستخدمة في البلدان المتقدمة النمو ذات الاقتصاد السوقي ، بالرغم من أن البلدان النامية بدأت في تغيير هذه النماذج بمقتضى ظروفها واحتياجاتها في السنوات الاخيرة . وتسعى بعض النهج غير المباشرة الى حفز وتوجيه المدخرات الخاصة الى الاسكان . وتنطبق هذه التدخلات خاصة على البلدان النامية الأكثر ازدهارا التي لديها طبقة متوسطة كبيرة وقاعدة اقتصادية قوية ، وتقوم التدخلات الاخرى بتوجيه ومراقبة نوعية المساكن والايجارات التي تدفعها الأسر .

ويوجد اكثر شكل من أشكال التدخل الحكومي شيوعا وأهمها في مجال تمويل الاسكان . وبواسطة تقديم حقن صغيرة نسبيا من الدعم الرأسمالي الاولي للمؤسسات الائتمانية الخاصة ، مثل رابطات التوفير والقروض وجمعيات البناء في امريكا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي ، تساعد الأموال العامة على توليد ومضاعفة حجم المدخرات الخاصة التي تتدفق الى قطاع الاسكان ، وبهذا تزيد عرض المساكن وتوسع الطلب الفعال بتكلفة مالية ضئيلة تتكبدها الخزانة العامة . وفي السنوات الأخيرة جرى تعزيز لمثل هذه النظم وزيادة صقلها باستحداث آليات ثانوية لتمويل القروض العقارية على الأصعدة القومية ودون الاقليمية والاقليمية . وكما استحدثت آليات تمويل أساسية بمشاركة حكومية أكبر في أقل البلدان نموا ، مثل بلدان غرب افريقيا ، بواسطة بنوك ائتمانية قومية متعددة الأغراض.

وهناك طريقة أخرى لتوليد اموال محلية اضافية لقطاع الاسكان وذلك بتمويل برامج الاسكان للعمال من احتياطيات صندوق تقاعد العمال . وتتكون الاموال من مدخرات الزامية يدفعها اصحاب العمل من أرباح الشركات باسم موظفيها . وحيث ان المبالغ تعاد في النهاية الى العمال ، تمثل الاموال مشاريع مدخرات وطنية الزامية وتوفر مصدر تمويل مطرد وكبير لمساكن العمال بيد ان تكاليف الاراضي والبناء تشكل عقبات رئيسية تعترض سبيل توسيع برامج الاسكان من هذا القبيل ، وكانت نتيجة ذلك في بلد واحد على الأقل الى انه أمكن تلبية حاجات سكن ثلاثة في المائة فقط من العمال المنتسبين خلال العقد الماضي (١١) .

---

(١١) انظر "سياسات المستوطنات البشرية في امريكا اللاتينية" (E/CEPAL/Conf.70/L.7) والادارة المالية لمشاريع الاسكان الحكومية (منشورات الامم المتحدة ، رقم المبيع (E.76.IV.4)) .

وفيما يتعلق بدور الحكومات في توجيه ومراقبة نوعية وتكاليف المساكن يكون لنوعين من التشريعات وهي ، المعايير الدنيا المأذون بها وتحديد الايجارات ، علاقة خاصة بالموضوع . فان الهدف من قوانين البناء والمعايير الدنيا هو توفير سلامة بنيانية وحماية صحية للسكان والمجتمع عموما . وحيث ان المدونات والمعايير مصممة وفقا للاحوال في البلدان النامية ، بدأ عدد من البلدان النامية يتغيير هذه اللوائح حسب احوالها المناخية والثقافية والاقتصادية . ففي بلدان مثل زامبيا وكولومبيا والهند تولى عناية خاصة لتنقيح القوانين والمعايير حسب سياسة تحسين الاحوال السكنية للسكان ذوى الدخل المنخفض . فعلى سبيل المثال ، هناك سعي الى تخفيض التكاليف وتوفير القدرة على تأمين السكن عن طريق استخدام مواد بناء محلية أرخص ، وتخفيض معايير أعمال الهياكل الاساسية (حنفيات المياه العامة ، وطرق الحصباوية المتراصة) واستخدام أكثر كثافة وفعالية للاراضي .

وشأن المعايير الدنيا ، فان تشريعات تحديد الايجارات الرامية الى حماية المستأجرين من الزيادات المفرطة في الايجار الناجمة عن ندرة الاماكن المؤجرة في السوق ، أصبحت خاضعة لمزيد من التفحص والتمحيص والتنقيح . ونظرا لان مستويات الايجار المجمدة تعجز بعد عدد من السنين عن رد اعطاء عائد اقتصادى لاصحاب العقارات فان المباني السكنية القديمة تهمل صيانتها واصلاحها في كثير من الاحيان مما يعجل عملية الانحطاط الحضرى . وفوق ذلك يجرى استبعاد الاماكن الخالية من سوق الايجار لان اصحابها يخشون من احتمال وقوعها للمراقبة التشريعية في الحالة المعاكسة . وفضلا عن ذلك أدت الايجارات المفرطة في مستويات انخفاضها الناجمة عن التجميد خلال أوقات التضخم الى ممارسات غير مشروعة مثل مدفوعات " خلوّ الرّجل " تمارس عندما يتخلى المستأجرون عن العقارات . فهذه المدفوعات للعلاوات المسبقة تجعل الاماكن النظامية بعيدة عن متناول الاسر المنخفضة الدخل ذات المدخرات غير الكافية . ونظرا لهذه التشويهات واساءات الاستعمال ، تخلص أحد البلدان تدريجيا من تحديد الايجارات وسعت بلدان عديدة أخرى لجعل الايجارات في المستويات الاقتصادية والحفاظ عليها في تلك المستويات من خلال تعديلات دورية حسب الارقام القياسية للمرتبات أو تكاليف المعيشة(١٢) .

وتنطوى الجهود التجريبية لتحسين احوال الموئل للفقراء على تعريف واسع للسكن لا يقتصر فقط على المساكن والخدمات المساعدة بل يتعدى ذلك ليشمل الاراضي والمنشآت المجتمعية والموقع فيما يتعلق بالوصول الى اماكن العمل . وقد اصبح هذا النهج ضروريا نظرا للعلاقات الخطيرة بين

---

(١٢) وعلى نقيض الآراء التقليدية ، فان تحديد الايجارات هو بصفة عامة نتيجة وليس سببا للمعدلات غير الكافية لبناء المساكن الجديدة . انظر ، استعراض تحديد الايجارات في البلدان النامية ، (منشورات الأمم المتحدة ، رقم المبيع E.79.IV.2) .

المأوى والدخل والصحة التي يتميز بها الفقر . وفي المناطق الريفية تتكون مشاريع الاســـــكان النموذجية لفئات الدخل المنخفض عامة من قرى لاعادة الاستيطان تشكل جزءا من الاصلاح الزراعي والمشاريع الاستيطانية ومشاريع التنمية الريفية المتكاملة . وقد عانت مشاريع المستوطنات التجمعيـــة هذه في بعض المناسبات من نكسات كبيرة بمعنى أن تكاليف الاستثمار الاصلية لا تسترد وان الانتاج الزراعي ينخفض بسبب مدة المشي الطويلة والمسافات الطويلة اللازمة للوصول الى الحقول التي كـان يزرعها في الماضي من يقيم في المباني التابعة للمزارع ، وبصرف النظر عن المشاريع الاستيطانيـــة الجديدة التي تتم من وقت الى آخر ، استثمرت الحكومات بصفة منتظمة أموالا في المياه المنقولـــة بالانابيب ، والمنشآت المجتمعية والطرق الفرعية المحسنة للمستوطنات الريفية القائمة مع اســـهام السكان بتقديم اليد العاملة المعتمدة على الذات .

وفي المناطق الحضرية هناك نهجان متكاملان لتحسين موئل ذوى الدخل المحدود حظيا بقبـــول ودعم متزايدين في السنوات الاخيرة وهما المواقع والخدمات(١٣) من أجل القيام علـــى نحو مخطط ومنتظم بتأمين نمو حضرى جديد ، ورفع مستوى الاحياء الفقيرة والمستقطنات القائمـــة . ويمثل النهج الاخير تراجعا كبيرا عن السياسات الماضية الرامية الى القضاء على المستقطنات واعادة توطين السكان ، وهي ممارسة يتزايد الاعتراف بها لانها عقيمة وكثيرة التكلفة من الناحيـــة الماليـــة والاجتماعية .

وسواء في نهج المواقع والخدمات او في نهج رفع المستوى ، تقدم السلطات العامـــــة المرافق والخدمات الجماعية والمياه المنقولة بواسطة الانابيب والكهرباء والطرق والمدارس والمراكـــز الصحية ؛ ويضطلع السكان بمسؤوليات البناء أو تحسين مساكنهم ؛ وتكفل سلامة ملكية الاراضي حتى تشعر الأسر بالطمأنينة ويكون لديها حافز كاف للاستثمار في بناء مساكن أفضل وحتى يمكن جزئيـــا استعادة تكاليف المشاريع من خلال رسوم سندات التملك أو تراخيص الاشغال . وجرت محـاولات في بعض البلدان لوضع مشاريع حضرية شاملة ومتكاملة تجمع بين الخدمات الاجتماعية والهياكـــل الاساسية المادية ، بهدف الحصول على منافع اضافية من الترابط والتكامل بين القطاعات المتعددة مثل تحسين الصحة الناجم عن مزيج من الوصول الى مياه الشرب والمرافق الصحية ، والتربية فـــي الصحة الخاصة والتغذية .

---

(١٣) ان المواقع والخدمات هي تطورات في الاسكان العام تحدد فيها قطـــع الأرض وتجهز بالخدمات المساعدة . ويكون من اصحاب الحصص مسؤولين عن بناء مساكنهم على اساس الاعتماد الذاتي المتبادل في بعض الحالات . ولتخفيف ضائقة البناء الحالية تكون قروض مواد البناء متوفـرة عادة لاصحاب الحصص . وتوزع قطع الارض على أساس الايجار/والشراء .

وان الآثار المحتملة لهذه الجهود التجريبية الحضرية والريفية هي آثار هامة . وعند مخاطبة حاجات السواد الاعظم من ذلك النصف من سكان العالم الذين لا تتوفر لهم المساكن النموذجية تمثل هذه الجهود محاولات جديدة لتفسير حاجات المأوى على ضوء الموارد المتوفرة والقدرة على تأمين السكن والاحتياجات ذات الاولوية والقدرة على المشاركة في تحقيق الاهداف المحددة للسكان . وحفزت بعض المشاريع الحضرية في بعض البلدان على اجراء اصلاحات تشريعية ومالية هامة وادخال تعديلات في المعايير المرخص بها ، ولوائح الاشغال والتثمين التصاعدي وممارسات تقديم الاعانات . بيد انه في حين ان هذه المشاريع التجريبية تلخص النهج النوعية للسنوات الاخيرة في البلدان المتقدمة النمو والبلدان النامية ، الا انها ستتطلب نهجا كميا في السنوات المقبلة كي يتسنى تحويل نتائجها الى وسائل لتحقيق الحاجات السكنية الاساسية غير المشبعة لما يربو عن ٦ر١ بليون نسمة في سنة ١٩٨٠ .

الفصل العاشر

البيئة

يبرز اعلان التقدم والتنمية في الميدان الاجتماعي " حماية البيئة البشرية وتحسينها " (المادة ١٣ (ج)) بوصفها أحد أهدافه الرئيسية ويدعو الى " وضع التدابير القانونية والادارية اللازمة لحماية وتحسين البيئة البشرية على المستويين القومي والدولي " (المادة ٢٥). ويعكس التأكيد في وقت واحد على كلا الجانبين الدولي والقومي لحماية البيئة الاهتمام العالم يتصف بتزايد التبعية المتبادلة فيه ، بالأنماط الانمائية السليمة من الناحية البيئية ، فضلا عن الحقيقة القائلة بأن جزءا كبيرا من حل المشاكل البيئية المعقدة وسائر المشاكل ذات الصلة بالبيئة انما يعتمد على بذل الجهود داخل الاطار القومي .

وتختلف كثافة وحجم المشكلة اختلافا كبيرا من بلد لآخر ، ومن ثم تختلف الأولويات القومية الموجهة لحماية البيئة . ولا تعتمد طبيعة وحلول المشاكل البيئية على الأحوال الجغرافية والديمغرافية فقط ، بل تعتمد أيضا على مستوى التنمية الشاملة بالاضافة الى العوامل الاجتماعية الاقتصادية السائدة في كل بلد . ورغم ذلك ، فهناك بعض مجالات الاهتمام الرئيسية التي تشترك فيها جميع الدول ، مثل التلوث الذى يصل الى مستويات خطيرة في الماء والهواء والأرض والكائنات الحية ؛ والحاجة ، التي كثيرا ما تكون ملحة ، الى حفظ الموارد الطبيعية غير المتجددة ؛ والاضطرابات المحتملة للتوازن الايكولوجي للمحيط الحيوى ، الناشئة عن علاقة الانسان بالبيئة ؛ والأنشطة الضارة بصحة الانسان الجسمية والعقلية والاجتماعية في البيئة التي يصنعها ، وخاصة في بيئة المعيشة والعمل .

ومنذ أواخر الستينات ، تزايد التأكيد على أهمية المشاكل البيئية والحاح الجهود الدولية المبذولة لحماية البيئة البشرية ، في مختلف المحافل الدولية المعنية بمشاكل وسياسات التنمية . وقد أبرزت قضايا البيئة هذه في المؤتمرات الرئيسية ، التي عقدتها الأمم المتحدة في السنوات الأخيرة : مؤتمر الأمم المتحدة المعني بالبيئة البشرية (حزيران/يونيه ١٩٧٢) ، مؤتمر السكان العالمي (آب/أغسطس ١٩٧٤) ، الموئل : مؤتمر الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية (حزيران/يونيه ١٩٧٦) ، مؤتمر الأمم المتحدة المعني بالمياه (آذار/مارس ١٩٧٧) ، مؤتمر الأمم المتحدة المعني بالتصحر (آب/أغسطس وأيلول/سبتمبر ١٩٧٧) ، مؤتمر الأمم المتحدة لتسخير العلم والتكنولوجيا لأغراض التنمية (آب/أغسطس ١٩٧٩) ، المؤتمران العامان الثاني والثالث (آذار/مارس ١٩٧٥ وكانون الثاني/يناير ١٩٨٠) لمنظمة الأمم المتحدة للتنمية الصناعية ، مؤتمر الأمم المتحدة المعني بمصادر الطاقة الجديدة والمتجددة (آب/أغسطس ١٩٨١) ، والدورة ذات الطابع الاستثنائي لمجلس ادارة برنامج الأمم المتحدة للبيئة . وتدعو التدابير التي اتخذتها هذه المحافل الى منع الضرر الكبير وغير القابل للازالة أحيانا والذى غالبا ما تنزله الأنشطة البشرية بالبيئة .

وقد نشأ الاهتمام بالبيئة في وقت متأخر نسبيا ، ومع ذلك فقد تم بالفعل تحديد ودراسة مجموعة متنوعة كبيرة من القضايا المعقدة ، بالتفصيل ، في مختلف المحافل ، كما اتخذت التدابير القومية والدولية ازاء بعض هذه المشاكل ، بينما لم يحرز الا تقدم ضئيل في مجالات أخرى . وفيما يلي محاولة لتقديم دراسة مقتضبة وجزئية فقط عن بعض الجوانب الرئيسية للمشكلة وعن الجهود القومية والدولية المبذولة لحلها .

بعض الجوانب الرئيسية للمشكلة

أظهرت السنوات الأخيرة وعيا متزايدا بأن الحد من التلوث هو من أكثر المهام إلحاحا في مجال حماية البيئة في العالم . ويسبب تلوث البيئة ، الذي ينتج الى حد كبير عن التنمية الصناعية والتحضر ، اضرارا بالصحة البشرية ورأس المال الطبيعي ويمكن أن يؤدي في النهاية الى تعريض عملية التنمية نفسها للخطر .

وليس حجم مشكلة تلوث الهواء والماء والتربة واحدا في جميع المناطق رغم أن البلدان الأكثر تقدما ، من الناحية الاقتصادية ، تواجه ، بصفة عامة ، ضغط التلوث بصورة أكثر تعقيدا وأشد حدة من البلدان النامية . وقد بيّن العقد الأخير بوضوح الطبيعة الدولية المتزايدة للحد من التلوث وأهمية الجهد المنسق في هذا المجال ، وخاصة في المناطق التي ترتفع فيها كثافة السكان والأنشطة الاقتصادية . ففي اوروبا ، على سبيل المثال ، تنتقل ملوثات مثل المركبات الكبريتية ، التي تنبعث أساسا في الجو من احتراق الوقود الأحفوري ، على مسافة عدة مئات من الكيلومترات على الأقل . ووفقا لما نشرته اللجنة الاقتصادية لاوروبا " تتأثر نوعية الهواء في أي بلد اوروبي بانبعاثات ، يمكن قياسها ، قادمة من بلدان اوروبية أخرى " (١) .

وهناك حالة مماثلة في شرقي امريكا الشمالية . اذ يحدث هطول أمطار حامضية ، تشترك في تكوينها بشكل كبير أملاح الكبريتات المنبعثة من المداخن الصناعية ، في جميع أنحاء الجانب الشرقي من الولايات المتحدة الامريكية وشرقي نهر المسيسيبي وفي جنوب شرقي كندا مما يؤثر تأثيرا ضارا على الحياة النباتية والحيوانية ، وبصفة خاصة ، على الأحياء المائية . ومن الأمور المستحيلة أن يقوم أي بلد بمكافحة هذا النوع من التلوث دون تعاون جيرانه . وينطبق هذا القول على أنواع متعددة من تلوث المياه ، وخاصة عندما يصل تأثير المياه الساحلية الملوثة الى أكثر من دولة أو الى الأنهار الدولية التي تزود بلدانا متعددة بالمياه ، مما يجعل من توفر المياه العذبة وظيفة تهدف للمساعي المشتركة في مكافحة التلوث الى تنفيذها .

---

(١) اللجنة الاقتصادية لاوروبا ، " آثار المركبات الكبريتية على الصحة البشرية والبيئية " (ENV/IEB/R.4) ، ٣١ تموز/يوليه ١٩٨١ ، الصفحة ٥ .

وقد نشأ كذلك عن التصنيع وزيادة التحضر وجود بعض مشاكل التلوث في كثير من البلدان النامية . فقد أصبحت ، على سبيل المثال ، أنواع عديدة من التلوث الناجمة عن الفضلات الصناعية ظاهرة دائمة تقريبا في امريكا اللاتينية ، وترجع بعض مشاكل التلوث المزمنة البالغة الخطورة الى انتاج وتكرير النفط والصناعات البتروكيميائية القائمة في بلاد مثل ترينيداد وتوباغو وفنزويلا وكولومبيا والمكسيك ، والتي تواجه بالفعل هذه المشاكل . (٢) وقد أحدث النمو السريع لسكان الحضر المزيد من الاجهاد لشبكات الصرف الصحي التي كثيرا ما تكون في حالة غير مرضية في مراكز حضرية كثيرة في البلدان النامية ، مما زاد من تلوث الهواء والماء والتربة ، كما تجتذب هذه البلاد أحيانا صناعات ملوّثة من البلدان الصناعية ، ويرجع ذلك ، بصفة جزئية ، الى محاولة رأس المال المتحرك على المستوى الدولي تجنب اللوائح المتصلة بالبيئة في البلدان الصناعية . ويمكن كذلك اعتبار تزايد عدد السيارات في مدن البلدان النامية عاملا اضافيا في تلويث الهواء في بعض الحالات .

وقد زاد التوسع في النقل البري والجوي من مستوى الضوضاء الى حد كبير ، بالاضافة الى زيادته للتلوث الجوي . ويؤثر التعرض للضوضاء ، الذي يكثر في المناطق الحضرية الكبيرة ، تأثيرا سلبيا على الصحة ويؤدي الى الانزعاج ويفسد ، الى حد كبير ، نوعية الحياة ، عامة . وقد أدى اتباع مجموعة من الاجراءات الادارية ، المصحوبة بالتكنولوجيا الأكثر تقدما ، الى الحدّ من بعض أنواع الضوضاء (مثل ضوضاء الطائرات) في أماكن كثيرة ، ولكن بلدانا قليلة هي التي تطبق سياسات فعالة شاملة لاخماد الضوضاء .

ويمثل فقد الأرض الزراعية أو تدهور حالتها في مختلف أنحاء العالم أحد الجوانب الهامة للمشكلة البيئية . ويشكل تملّح التربة مشكلة كبرى ، كما أن معدل التحات الطبيعي ، وهو النوع الرئيسي من أنواع تدهور التربة ، قد ازداد في السنوات الأخيرة في بلدان كثيرة .

وغالبا ما يرجع فقد الأرض الزراعية من خلال مختلف أشكال تدهور التربة ، ولاسيما تحاتّها ، الى مجموعة معقدة من القوى الاقتصادية والاجتماعية والديمغرافية ، التي غالبا ما تتفاعل فيما بينها ، وكذلك الى تعارض الأهداف السياسية ، فضلا عن العوامل الطوبوغرافية والمناخية . ففي كثير من البلدان النامية ، كان ضغط السكان الكبير ، الذي أدى الى تزايد الطلب على الطعام ، وراء زراعة الأراضي الحدّية ، مثل سفوح التلال وضفاف الأنهار ، مما أدى مباشرة الى تحات التربة . وتلزم زيادة الري لانتاج الغذاء ولكنها قد تجلب في أعقابها مشاكل أخرى مثل التملح . وغالبا ما أسهمت ممارسات الزراعة وتربية الحيوانات ، مثل تقصير

---

(٢) اللجنة الاقتصادية لامريكا اللاتينية ، " تقرير الحلقة الدراسية المعنية بأساليب التنمية والبيئة في امريكا اللاتينية (E/CEPAL/PROY.2/G.1) ، صفحة ٢٦ .

فترة اراحة الأرض وفقا لزراعة التراحيل بسبب الضغط الديمغرافي ، وارهاق المراعي ، في تدهور التربة . وقد نجم عن التكلفة المتزايدة للطاقة البديلة ، فضلا عن الفقر وزيادة السكان ، زيادة الطلب على خشب الوقود مما أدى الى سرعة ازالة الغابات . وقد لوحظ ، في السنوات الأخيرة أن بعض المحاصيل التي ترتفع عائداتها الاقتصادية أو أرباحها التجارية ، مثل الذرة وفول الصويا ، تساعد أحيانا على تدهور التربة . ومافتئ التصحر ، الذي لا يتوقف ، يسبب تقلصا مستمرا في الأرض الصالحة للزراعة في مناطق مثل منطقة السهل السوداني .

وكثيرا ما يرتبط تدهور أو فقد القدرة الانتاجية للتربة بالتملح ، بما في ذلك التملح الناشئ عن الري . ويمكن لترسيبات الأملاح ، التي تترك في التربة عقب جريان مياه الأمطار ، أن تقلل المحاصيل بشكل حاد ، كما يمكن لها أن تجعل الأرض غير صالحة للزراعة على المدى الطويل . وفي الوقت نفسه فان التدابير المتخذة عادة لمنع التملح ليست فعالة دائما . وقد يتعرض المحصول نفسه للخطر أيضا في بعض الحالات ، وخاصة عندما يؤدي الجهد المبذول لتصفية الملح الزائد من سطح التربة الى تشبّعها بالماء ، وهذا في حد ذاته متلف للمحاصيل . وقد ازدادت حدة مشكلتي التشبع بالماء والملوحة المترابطتين وأصبح حلهما متعذرا ومتعارضا ، في مناطق كثيرة من العالم ، وخاصة عندما يكون الري أمرا حاسما لانتاج المحاصيل .

وثمة تهديد بيئي خطير يرتبط بعملية التصحر التي تتعرض لها ، بصفة غالبة ، المناطق القاحلة وشبه القاحلة . وخلال العقد الأخير ، حدث امتداد للصحراء في كل اقليم واقع في هذه المناطق تقريبا ، وبلغ المعدل السنوي لتدهور التربة بسبب التصحر ٦ مليون هكتار . وفي افريقيا ، على سبيل المثال ، يقع أكثر من نصف المنطقة تحت تأثير التصحر أو يخضع له . ولا تصل الأرقام الى هذا الحد في سائر المناطق ، ولكن النسبة " المتواضعة " نسبيا لفقد التربة تمثل تهديدا بيئيا واقتصاديا للأمم المعنية . ففي امريكا اللاتينية ، حيث يصل حجم التصحر الى الحد الأدنى بين البلدان النامية ، يعيش حاليا ، رغم ذلك ، ٢٥ مليون شخص في مناطق تعاني من التصحر الشديد تغطي مساحة تبلغ ١٧٫٥ مليون كيلومتر مربع . (٣) وفي آسيا ، وفقا للجنة الاقتصادية والاجتماعية لآسيا والمحيط الهادي ، تواجه الصين والهند وايران امتداد الصحراء وتدهور المراعي بشكل متزايد ، ويعزى التصحر أساسا في أفغانستان وباكستان وبنغلاديش الى عوامل تتصل بندرة المياه ، بينما يرتبط في نيبال بازالة الغابات وتآكل التربة (٤) .

---

(٣) المرجع نفسه ، صفحة ٢٥ .

(٤) دراسة استقصائية اقتصادية واجتماعية لآسيا والمحيط الهادي ، ١٩٧٩ ، (منشورات الأمم المتحدة ، رقم المبيع (E.80.II.F.1) ، صفحة ١٢٣ .

ويرجع السبب الرئيسي لاستنزاف الغابات الى تزايد استهلاك الأخشاب في الاستخدامات الصناعية وفي خشب الوقود . وتوجد ازالة الغابات في جميع أنحاء العالم وهي مبعث للقلق الشديد لأن هذه العملية تتضمن اضطرابا خطيرا في الأنظمة البيئية . وينشأ عن تجريد الأرض من الأشجار نتائج بالغة الخطورة تتمثل احداها في الضرر الذي يقع بالأراضي الزراعية ويجعلها عرضة للخراب الناتج عن الفيضانات ويؤدي الى فقد سطح التربة السطحية الخصبة .

وطبقا لاحصائيات منظمة الأمم المتحدة للأغذية والزراعة ، (٥) تقلصت المساحة الكلية للغابات في العالم بحوالي ٦٠ مليون هكتار خلال الفترة ١٩٦٨ - ١٩٧٨ . وبينما يشكل هذا فقدا يبلغ ١ر٥ في المائة فقط من المساحة التي تغطيها الغابات خلال هذه الفترة ، مما يترك مساحة الأرض التي تغطيها الغابات في العالم دون تغيير تقريبا على نحو عام (وهي تبلغ ٣٠ في المائة) الا أن مدى ازالة الغابات يختلف اختلافا كبيرا بين المناطق والبلدان . فقد حدث أكبر تقلص في جزر المحيط الهادي (١٦ر٦ في المائة) ويلي ذلك امريكا الجنوبية (٢ر١ في المائة) وافريقيا (١ر٩ في المائة) ، مع تقلص شامل صغير فقط بالنسبة لآسيا . أما في اوروبا فقد كان هناك زيادة فعلية في المساحة التي تغطيها الغابات ، بينما لم يحدث أي تغيير هام في اتحاد الجمهوريات الاشتراكية السوفياتية (٦) . بيد أن هناك عددا من البلدان ترتفع فيها سرعة ازالة الغابات بشكل خاص ، وتشمل هذه بلدانا تقل فيها مساحة الغابات فعلا عن مستوى الأمن البيئي . وتميل ازالة الغابات الى التسارع في بعض المناطق . وقد بلغ معدلها ، على سبيل المثال ، فيما بين عامي ١٩٧٦ و ١٩٨٠ ، في امريكا اللاتينية ومنطقة الكاريبي ، ٠٠٠ ١٢٧ ٤ هكتار سنويا (٧) .

وتزيد بلدان نامية كثيرة ، تعتمد بالفعل على خشب الوقود والفحم ، من اعتمادها على هذا المصدر من مصادر الطاقة . وطبقا لتقديرات منظمة الأمم المتحدة للأغذية والزراعة ، زاد مجموع انتاج خشب الوقود والفحم من ١ر١٧ مليون مترا مكعبا الى ١ر٤٥ مليون مترا مكعبا (٢٧ر٨ في المائة) في البلدان النامية خلال السبعينات (٨) . ويوجد بالفعل نقص متزايد في خشب الوقود في عدد من البلدان النامية ، ويكمن الخطر في أن بإمكان بليون شخص ، في وقتنا الراهن ، من الوفاء بجزء رئيسي من احتياجاتهم من الطاقة بمجرد قطع الأشجار بمعدل يزيد عن معدل تزايدها الثابت .

---

(٥) الكتاب السنوي للانتاج الخاص بمنظمة الأمم المتحدة للأغذية والزراعة ، ١٩٧٩ .

(٦) المرجع نفسه .

(٧) مجلة اللجنة الاقتصادية لامريكا اللاتينية ، رقم ١٢ ، (كانون الأول/ديسمبر ١٩٨٠) ، (منشورات الأمم المتحدة ، رقم المبيع E.80.II.G.5) ، صفحة ١٣١ .

(٨) منظمة الأمم المتحدة للأغذية والزراعة ، الكتاب السنوي للمنتجات الحراجية لعام ١٩٧٩ ، ١٩٦٨ - ١٩٧٩ ، (روما ١٩٨١) ، صفحة ٨٩ .

ولا تخلو النتائج البيئية الطويلة المدى المترتبة على ازالة الغابات ، من الاحتمالات الخطيرة ، علاوة على علاقتها المباشرة بتحات التربة . ومن ثم فهناك اعتراف على مستوى واسع بأن القضاء على الغابات ، المصحوب بحرق الوقود الاحفوري ، هو عامل مؤد الى زيادة تركيز ثاني اكسيد الكربون في الجو ، ويمكن لهذه الزيادة بدورها أن تحدث تغييرات مناخية خطيرة من خلال ما يسمى " بتأثير المستنبت " .

التدابير الدولية

تم احراز بعض التقدم في وضع وتنفيذ برامج ايكولوجية عالمية واقليمية بالاضافة الى البحوث المشتركة وتبادل المعلومات ، وذلك في السنوات التي تلت اصدار اعلان التقدم والتنمية في الميدان الاجتماعي . واتخذت بعض هذه التدابير نتيجة عقد معاهدات وبروتوكولات دولية عديدة في ميدان البيئة . ومعظمها موجه لمكافحة التلوث ولا سيما تلوث المياه . وقد شهد عقد السبعينات صدور عدد من هذه الاتفاقات : الاتفاقية الدولية لمنع التلوث الناجم عن السفن (١٩٧٣) ، اتفاقية منع التلوث البحري من مصادر برية (١٩٧٤) ، اتفاقية حماية البيئة البحرية لمنطقة بحر البلطيق (١٩٧٤) ، اتفاقية حماية البحر الابيض المتوسط من التلوث (١٩٧٦) ، الاتفاقية المتعلقة بالمسؤولية المدنية عن أضرار التلوث النفطي الناجمة عن استكشاف موارد قاع البحار المعدنية واستغلالها (١٩٧٦) . وقد عقدت بعض البلدان معاهدات اقليمية تستهدف التعاون الفعال ، الثنائي والمتعدد الاطراف ، في ميدان حماية البيئة . ومن أمثلة ذلك : اتفاقية حماية نهر الراين من التلوث الكيميائي (١٩٧٦) ، اتفاقية الكويت الاقليمية للتعاون في حماية البيئة البحرية من التلوث (١٩٧٨) ، معاهدة التعاون بين بلدان حوض الأمازون (١٩٧٨) ، اتفاقية التعاون بين الجمهورية اليونانية والجمهورية الايطالية في حماية البيئة البحرية للبحر الايوني والمناطق الساحلية (١٩٧٩) .

وهناك عدد من المعاهدات ، المعقودة في العقد الماضي ، تعالج أملا في الحد من تهديدات البيئة الناجمة عن الاستخدام الحربي للاسلحة العسكرية . ومن بينها : معاهدة حظر وضع الأسلحة النووية وغيرها من أسلحة التدمير الشامل على قاع البحار والمحيطات وفي باطن أرضها (قرار الجمعية العامة ٢٦٦٠ (د - ٢٥) المؤرخ في ٧ كانون الاول / ديسمبر ١٩٧٦) ، اتفاقية حظر استحداث وانتاج وتخزين الأسلحة البكتريولوجية (البيولوجية) والتكسينية وتدمير تلك الأسلحة (القرار ٢٨٢٦ (د - ٢٦) المؤرخ في كانون الاول / ديسمبر ١٩٧١ ، المرفق) ، اتفاقية حظر استخدام تقنيات التغيير في البيئة لأغراض عسكرية أو لأية أغراض عدائية أخرى (القرار ٣١/٧٢ المؤرخ في ١٠ كانون الاول / ديسمبر ١٩٧٦) .

وقد تم بحث واتخاذ برامج ايكولوجية أساسية في بعض المؤتمرات الدولية الرئيسية المعقودة في السنوات الاخيرة . وتتضمن الوثيقة الختامية لمؤتمر الأمن والتعاون في أوربا (هلسنكي ١٩٧٥) ، على سبيل المثال ، أحكاما شاملة تتناول حماية البيئة . وقد اتفقت الدول المشتركة على تطوير التعاون في ميادين رقابة تلوث التربة والماء والهواء وحماية البيئة البحرية والاستخدام الرشيد للأرض وتحسين البيئة الحضرية وحماية الطبيعة والأراضي المحظورة وتنظيم البحوث الاساسية ووضع تفاصيل التدابير القانونية والادارية المناسبة وغيرها من التدابير الاخرى . وفي اطار أعمال متابعة المؤتمر ، اتخذت بعض الخطوات العملية الاخرى في ميدان حماية البيئة ، ومثال ذلك ابرام الاتفاقية المتعلقة بالتلوث البعيد المدى للهواء عبر الحدود ، التي وقعتها في جنيف ، الأغلبية الساحقة للبلدان الأوربية فضلا عن كندا والولايات المتحدة .

ونظرا لما هو معترف به على نطاق واسع من أهمية مشاريع مكافحة التصحر في عملية التنمية الشاملة ، وخاصة في البلدان النامية ، وعقب اعداد خطة عمل مكافحة التصحر التي وافق عليها مؤتمر الأمم المتحدة المعني بالتصحر (نيروبي ، ١٩٧٧) ، تم اتخاذ خطوات عديدة في ميدان مكافحة التصحر . وتتمثل هذه الجهود في أفريقيا في القيام ، بمساعدة مكتب الأمم المتحدة لمنطقة السهل السوداني ، بتنفيذ مجموعة متنوعة من المشاريع تتضمن ادارة المراعي والماشية وزراعة الغابات وادارة الموارد المائية وتثبيت الكثبان الرملية والدعم المؤسسي لرسم السياسة والتنسيق ورصد تنفيذ البرامج ووضع نظم معيشة بديلة أو تكميلية أو مصادر بديلة أو تكميلية للطاقة أو كلاهما بهدف الحد من الاجهاد الناجم عن ارهاق المراعي وقطع خشب الوقود ، ويستهدف كل هذا مكافحة التصحر بطريقة منسقة (٩) .

وقد أدّى الاهتمام الزائد للمجتمع الدولي بضرورة حفظ الحياة النباتية والحيوانية الى اتخاذ بعض تدابير الحفظ في السبعينات . ونشأ عن ذلك وضع معاهدات عديدة ودخول بعضها حيّز النفاذ فيما يتعلق بحفظ كل من الحياة البرية (الحياة البرية على اليابسة وفي البحار والمناطق المحمية) والموارد الجينية . وفي آذار/مارس ١٩٨٠ ، أعلن الاتحاد الدولي لحفظ الطبيعة والموارد الطبيعية استراتيجية الحفظ العالمية التي تستهدف أساسا المحافظة على العمليات الايكولوجية الضرورية ونظم دعم الحياة لحفظ التنوع الجيني وكفالة الانتفاع المستمر من الأنواع ومن النظم الايكولوجية . وفي أيار/مايو ١٩٨٠ ، تمّ ابرام الاتفاقية المتعلقة بحفظ الموارد البحرية الحيّة في المنطقة القطبية الجنوبية .

وعلى الرغم من التقدم المحرز في مجال تقليل أبعاد المشاكل الايكولوجية ، الاّ ان الحاجة الماسة الى اتخاذ اجراءات فعالة لم تهبط . وتجدر الاشارة الى أن عددا من الاتفاقيات والبروتوكولات الدولية ، على الرغم من ابرامها بالفعل ، الاّ أنها لم تدخل بعد حيّز النفاذ كما أنها لم تلق ، في بعض الأحيان ، القبول والتطبيق الواسعين اللذين تستحقهما .

ولا تزال بعض الاتفاقيات والاتفاقات الدولية تمر بمختلف مراحل الاعداد والتفاوض . ويدخل في عدادها اعلان السياسات والاجراءات البيئية المتعلقة بالتنمية الاقتصادية ومشروع الميثاق العالمي للطبيعة ومشروع البروتوكول المتعلق بالتعاون في مكافحة التلوث في حالات الطوارئ ، بالاضافة الى اتفاقيات أخرى (١٠) .

---

(٩) " تنفيذ خطة العمل لمكافحة التصحر في المناطق السودانية السهلية " (A/36/144) ، ٢٣ ايلول/سبتمبر ١٩٨١ ، صفحة ٤ .

(١٠) "الاتفاقيات والبروتوكولات الدولية في ميدان البيئة" ، (A/36/142) ، أيلول/سبتمبر ١٩٨١ .

كما أن اتفاقية قانون البحار ، الموافق عليها مؤخرا ، تتضمن موادا هامة تنص على تدابير ترمي الى حماية المحيطات من التلوّث والحدّ منه ، بما في ذلك من معالجة الآثار المترتبة على البيئة وعن استغلال قيعان البحار العميقة وموارد الاجراف وادارة الموارد الحية في المحيطات وخاصة الأنواع المهاجرة .

وقد ازدادت في العقد الماضي فعالية الرصد البيئي الدولي . وقد انشئ النظام العالمي للرصد البيئي ، في اطار برنامج الامم المتحدة للتنمية ، بهدف تلقي البيانات عن طريق جهد دولي منسق ، وجمعها وتقييمها . وتتضمن المجالات ، التي تحظى باهتمام خاص، رصد الموارد والرصد المتعلق بالمناخ ورصد المحيطات والرصد المتعلق بالشؤون الصحية "والنقل" البعيد المدى للملوّثات .

واذا أخذنا في اعتبارنا الطبيعة المتعددة الاختصاصات ، للمشاكل المتطلبة تقييما بيئيا ، لوجدنا أن خطوات عديدة قد اتخذت في ميدان تبادل المعلومات بين أفرقة البحث والمؤسسات . ويقوم برنامج الأمم المتحدة للبيئة بتنسيق بعضها (مثل انشاء السجل الدولي للمواد الكيميائية المحتملة السمية ، في عام ١٩٧٦ ، وهو تجميع للمعلومات عن خصائص المواد التي يرى احتمال تسببها في مخاطر بالنسبة للبيئة) . وتقوم الان بعض الهيئات الاقتصادية الدولية المتخصصة بتوجيه الاهتمام ، أكثر من ذي قبل ، الى المشاكل البيئية . ويجرى الاضطلاع ، على سبيل المثال ، ببحوث مشتركة وتبادل للمعلومات في كل من أوربا الغربية والشرقية . وقد أنشئت لجان عديدة في الدول أعضاء منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي بغية جمع وتقييم المعلومات البيئية عن كتل الماء والمناطق الداخلية التي تتخطى الحدود . وقد أنشئ ، داخل مجلس التعاضد الاقتصادي ، مجلس حماية وتحسين البيئة ، في مستهلّ السبعينات لرعاية البحوث المشتركة الأساسية والنظرية والتطبيقية . وهو يقوم بتعميم الجديد من التكنولوجيات والوسائل والمواد القياسية والعدّادات ومعدات البحث الاخرى التي تستخدم في أغراض حماية البيئة داخل الدول الأعضاء في مجلس التعاضد الاقتصادي .

التدابير القومية

يتجسد الوعي المتزايد بأهمية اتباع نهج متكامل في حماية البيئة في مجموعة متنوعة من التدابير المتخذة على المستوى القومي من جانب مجموعات مختلفة من البلدان . وقد تمّت تحسينات كبيرة ، خلال العقد الماضي ، في ادارة تحسين نوعية البيئة في البلدان ذات الاقتصاد السوقي المتقدم . وتشمل الخطوات المتخذة تحديد مستويات قياسية قومية لنوعية الهواء ومنع التلوّث من المصادر البرية وحفظ الموارد الطبيعية . ورغم ما يحدث أحيانا من ارتفاع التكاليف الاقتصادية الفورية اللازمة للوفاء بهذه المستويات القياسية ، الى حدّ ما ، الاّ أنه ثبت في حالات كثيرة كبر حجم الفائدة النهائية التي تعود على المجتمع ، وقد استثمرت غالبية البلدان الصناعية ذات الاقتصاد السوقي في سياسة تحسين البيئة . وقد تمّ احراز بعض التقدم في كثير من الميادين

الهامة لحماية البيئة ، بما في ذلك التقليل من التلوّث والحد من فضلات كل من الطاقة المتجددة وغير المتجددة . وتبذل البلدان الصناعية ، في السنوات الأخيرة مساعيها لادخال الاعتبارات البيئية في القرارات التي تتخذها في مجال التخطيط والتنظيم الحضري . وقد تمّ ارساء القاعدة القانونية ، التي بني عليها اتخاذ المزيد من الاجراءات الحكومية ، في البلدان ذات الاقتصاد السوقي ، وذلك بسنّ مختلف القوانين البيئية - وكان معظمها خلال السبعينات . وقد صدرت قوانين بيئية عامة في استراليا وايرلندا والبرتغال والدانمرك والسويد وفرنسا والمملكة المتحدة واليابان واليونان ، وقد قامت هذه البلاد كذلك ، من بين عدد من البلاد الاخرى ذات الاقتصاد السوقي المتقدم مثل اسبانيا وجمهورية المانيا الاتحادية وايطاليا وبلجيكا وفنلندا ولكسمبرغ والنرويج والنمسا ونيوزيلندا وهولندا والولايات المتحدة ، بسنّ قوانين بيئية متخصصة تتناول المستويات القياسية للماء والهواء والتخلص من الفضلات الكيميائية الخطرة واجراءات بيان التأثير على البيئة وبعض المشاكل البيئية الاخرى . وعمدت غالبية هذه البلدان ، بغية تنفيذ القوانين المذكورة أعلاه اما الى انشاء المؤسسات ذات الصلة أو الى توسيع نطاق مسؤوليات الوزارات القائمة .

وكان لاتخاذ تكنولوجيات أقل تلويثا ، مع المعالجة الاكثر فعالية لمجارى المياه البلدية وللفضلات الصناعية ، أثر سوات بالفعل على البيئة ، في البلدان الصناعية ، وخاصة على نوعية الماء والهواء . وعلى سبيل المثال ، وطبقا لتقديرات منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادى يتجه التلوّث الناجم عن المواد الصلبة المعلقة أو المواد التي تعتمد على الاكسجين أثناء تحلّلها ، الى الانخفاض او الهبوط في أحواض المياه ، في السنين الاخيرة ، في بلدان مثل السويد وفرنسا والمملكة المتحدة وهولندا والولايات المتحدة واليابان (١١) . وقد قلل ما تحقق في السنوات الأخيرة في معظم البلدان المتقدمة من تحسن في التحكم في خروج أول اكسيد الكربون وثاني أكسيد الكبريت والدخان ، الذى تمّ احرازه من التركيز العالي للملوّثات ومن تعرّض السكان لآثارها الضارة .

ويجدر بالذكر ، من بين الانجازات الملحوظة في مجال الحماية البيئية في هذه المجموعة من البلدان ، التخفيف ، خلال العقد الأخير ، من تدفق بعض المواد الكيميائية الثابتة الى البيئة (مثل مادة د . د . ت . ومادة ب . س . ب . الخ) والتي تؤثّر بشدة على كتل الماء وعلى الهواء وعلى التربة . وتبرز أهمية استعمال المواد الكيميائية بعناية ، بصفة خاصة ، في اطار الاهتمام العالمي المتزايد بالأثر السيئ للمواد الثابتة على الصحة البشرية والحياة البرية .

أما في البلدان ذات الاقتصاد المخطط مركزيا ، فقد تميّزت السبعينات بالتحول الى سياسات بيئية أكثر توقعا . وتمثلت معظم الخطوات الاولى الهادفة للحماية والتحسينات البيئية في

---

(١١) منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادى ، حالة البيئة في الدول الأعضاء في منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادى (باريس ، ١٩٧٩) صفحة ٤٢ .

تدابير "لسد الثغرات" ولم تدخل الاعتبارات البيئية ، بصفة مستمرة ، في المرحلة الاولى من مراحل القرارات التي يحتمل أن تؤثر على البيئة . وقد بدأت تدابير حماية بيئية في الدخول مؤخرا في اطار الخطط الانمائية الاقتصادية القومية ، كما أدخل نظام لتحديد المسؤولية في عدد من البلدان الأوربية ذات الاقتصاد المخطط مركزيا ، بالاضافة الى اقامة شبكة تحكم لرصد مستوى التلوث ومصادره . وهناك تركيز عام على التكنولوجيا ذات الدوائر المغلقة والتكاليف المنخفضة التي تقلل انتشار المواد الضارة في الهواء والماء والتربة . وقد أصبح الرصد البيئي أيضا أكثر فعالية ففي اتحاد الجمهوريات الاشتراكية السوفياتية ، على سبيل المثال ، تمّ انشاء مرافق تقنية تسمح بالرصد المنتظم لنقاوة الهواء في أكثر من ٤٥٠ مدينة ، كبيرة وصغيرة ، في جميع أنحاء البلد .

وتحاول حاليا بعض البلدان الأوربية ذات الاقتصاد المخطط مركزيا أن تضع برامج بيئية شاملة ذات منظورات بعيدة المدى . ففي تشيكوسلوفاكيا ، على سبيل المثال ، بذلت المساعي مؤخرا لوضع منهجية لتنظيم حماية البيئة ، "مبنية على تحليل النظم المتعددة الاختصاصات ، بقصد منها المساعدة على صياغة مجموعة شاملة من التدابير السياسية وتحديد الأولويات حتى يمكن تناول المشاكل المنفردة بوصفها جزءا من النظام الشامل" (١٢) .

وفي عدد من بلدان هذه المجموعة ، اتخذت تدابير هامة بهدف تحسين استخدام الارض وادارتها . وقد وضعت هنغاريا أخيرا برنامجا خاصا يستهدف حفظ نوعية المروج والمراعي الدائمة وتحسينها . كما أن المعدل السنوي لفقد الارض الصالحة للزراعة في هذا البلد ، نتيجة الأنشطة الصناعية والاتساع العمراني ، قد تقلّص في السنوات الخمس الأخيرة من ١٠ الى ٢ - ٣ ألف هكتار بينما أمكن ، في نفس الوقت ، زراعة أكثر من ٥٠ ألف هكتار كانت مهملة ، وذلك نتيجة للتحسينات التي أدخلت في ادارة الاراضي الصالحة للزراعة والتي صحبها ادخال نظام ضرائب مرن على الارض.

وتمّ تحسين الأحكام القانونية التي تستهدف التحكم في حماية البيئة ، في العقد الماضي ، في غالبية البلدان ذات الاقتصاد المخطط مركزيا . وقد اتخذت أولى الخطوات في هذا الميدان في ستينات السبعينات ، ولكن تمّ مؤخرا توسيع القاعدة القانونية . وعلى هذا فقد أدخل نظام شامل من التدابير العملية لحماية البيئة والاستغلال الرشيد للموارد الطبيعية في اتحاد الجمهوريات الاشتراكية السوفياتية وفي جمهورية المانيا الديمقراطية ، بعد اجراء تنقيح أخير لدستور كل منهما يتضمن أحكاما تكفل حماية البيئة . وقد أنشئت ، في جميع البلاد تقريبا ، مؤسسات خاصة أو أعطيت مسؤوليات اضافية للوزراء الحاليين ، من أجل تنفيذ القوانين البيئية .

---

(١٢) برنامج الأمم المتحدة للبيئة ، "النهج المتكامل للبيئة والتنمية بما في ذلك استخدام الموارد الطبيعية" . تقرير برنامج الأمم المتحدة للبيئة رقم ٢ ، (نيروبي ، ١٩٧٩) ، صفحة ٢٢ .

ويجرى حاليا بذل جهود جادة في الصين لوقف تدهور البيئة . فقد اضطلعت حكومة الصين ، على سبيل المثال ، بحملة لغرس الغابات ، على مستوى الأمة ، تستهدف زراعة بلايين الأشجار الجديدة ، وذلك لمواجهة ازالة الغابات الشديدة في بعض المناطق .

ان منشأ الاهتمام بحماية البيئة أكثر حداثة في البلدان النامية منه في المناطق المتقدمة . ويعوز معظم هذه البلدان التشريع والتنظيم الشاملين لحماية البيئة . وتعتبر القضايا البيئية ذات أهمية ثانوية حتى في تلك البلاد التي أنشأت وكالات مركزية ذات سلطة كبيرة . وهي لا تزال عادة بعيدة عن الاندماج الكامل في التخطيط الانمائي . ولا تزال هذه البلاد تتميز ، الى حدّ ما ، بنقص الأحكام المباشرة المتعلقة بحماية البيئة في الأنظمة القانونية لكل منها ، مما يضعف بالتأكيد جهودها المبذولة لكفالة نمط تنمية سليم من الناحية البيئية . بل وان تنفيذ التنظيمات البيئية الموجودة حاليا يدع الكثير للتمني .

وكانت هناك أيضا دلائل مشجّعة عديدة في السنوات الاخيرة على محاولة حكومات البلاد النامية ضمان اسهام البرامج الانمائية في تخطيط انمائي أفضل وتنمية أكثر سلامة من الناحية البيئية . وتجدر الاشارة في هذا الاطار الى نهج مجلس البيئة القومي في تايلند . وهناك محاولة لصياغة المشاريع الانمائية باعتبارها " صفقة شاملة " لا تأخذ في اعتبارها تكاليفها وفوائدها الاقتصادية مباشرة بل أثرها البيئي أيضا . وهكذا ، فان الاموال تخصّص أيضا ، عند اقامة مشروع للسدود والخزانات ، لأنشطة مثل " حفظ الغابات والحياة البرية في منطقة تجميع الأمطار وتقييم الآثار البيئية في المرحلة التالية لحجز المياه وتصحيح ما لا يمكن تلافيه من أضرار أخرى تصيب البيئة " (١٣) .

وقد شرع في توجيه اهتمام أكبر ، في العقد الأخير ، الى بذل الجهود التي تستهدف حفظ الحياة البرية وخاصة الأنواع المهدّدة ، وذلك في البلدان النامية . وقد أنشئت في بلدان عديدة متنزهات وأراض قوية ، يحظر فيها الصيد ، مع اتخاذ اجراءات ادارية لمنع الصيد غير القانوني . وتشمل بعض أمثلة الحالة الأخيرة الباكستان ، حيث أعلن حظرا على صيد الحيوانات البرية في جميع أنحاء البلاد ، والبرازيل ، حيث يجرى بذل الجهود لمكافحة الصيد المسروق ومنع تهريب الجلود والأنواع المهدّدة عبر الحدود .

ويسهّل وضع وتنفيذ البرامج البيئية العالمية والقومية ، في بعض الأحيان ، من اشتراك البلدان النامية في حماية البيئة . فعلى سبيل المثال ، عزّزت بلدان كثيرة من مساعيها لمكافحة امتداد الصحارى عقب مؤتمر الأمم المتحدة المعني بالتصحر . وفي منطقة اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لآسيا والمحيط الهادى ، اتخذت خطوات تستهدف رصد البحوث والخدمات

---

(١٣) برنامج الأمم المتحدة ، " النهج المتكامل للبيئة والتنمية بما في ذلك استخدام الموارد الطبيعية " (نيروبي ، ١٩٧٩) ، صفحة ١٩ .

الارشادية في مناطق التصحر في كل من أفغانستان وايران وباكستان وبنغلاديش ونيبال والهند وبلاد أخرى .

ومن الواقع أنه لا توجد اجابات سهلة على المشاكل البيئية في كل من البلاد المتقدمة النمو والنامية . وفي نفس الوقت ، تؤكد تجارب أمم كثيرة خلال العقد الماضي أنه على الرغم من العقبات المتشعبة ، فان الاهتمامات البيئية تدخل الآن ، باسلوب أكثر نشاطا ، عملية صنع القرار ، على مختلف المستويات ، وبذلك تقرب من التوليف المرجو بين السياسات البيئية والانمائية .

Blank page

Page blanche

الجزء الثالث

ازالة العقبات التي تعترض سبيل التقدم الاجتماعي

الفصل الحادى عشـــر

المشـــاركة

يدعو اعلان التقدم والتنمية في الميدان الاجتماعي الى :

" . . . اشتراك جميع عناصر المجتمع اشتراكا ايجابيا ، فرديا أو عبر الجمعيات ، في تحديد وتحقيق أهداف التنمية المشتركة مع مراعاة الاحترام التام للحريات الأساسية المكرسة في الاعلان العالمي لحقوق الانسان " (المادة ٥ (ج)) . كذلك يشدد الاعلان على الحاجة الى " نشر المعلومات القومية والدولية بغية توعية الأفراد للتغييرات الحاصلة في المجتمع بأسره " (المادة ٥ (ب)) .

نظرة عامة

ان المشاركة التي هي موضوع قديم قدم الفصل بين الحكومة والمحكومين ، تغطي مجالا واسعا وسيئ التعريف الى حد ما ، فهي تشير الى اشتراك المواطنين في الشؤون العامة ، في مختلف المستويات الادارية والسياسية لاتخاذ القرارات ، وعن طريق مختلف الوسائل ، من الاقتراع الى المشاركة المباشرة في تلبية الاحتياجات المجتمعية . وهي كذلك تشير الى اشتراك الشعب في عمل المؤسسات التي تشكل حياته العملية ، من المنشآت الصناعية والشركات الى الهيئات البيروقراطية والجمعيات التعاونية الريفية . وتشير أيضا الى مشاركة الشعب في جميع أنواع المنظمات والجمعيات والحركات العلمانية والدينية التي تؤثر على الحياة الاجتماعية ولكنها لا تتصل اتصالا مباشرا بتوزيع القوى والتي تؤثر على الحياة الخاصة ولكنها لا تتعلق بصورة مباشرة بالأهداف الاقتصادية .

وهذه الأشكال الثلاثة من أشكال المشاركة - السياسية والاقتصادية والاجتماعية - تتداخل بدرجة كبيرة ، كما تتداخل جميع أوجه الحياة في المجتمع ، ولكنها رغم ذلك ليست متصلة بعضها ببعض اتصالا تاما . فالتقدم ، بمعنى مشاركة عدد أكبر من الناس مشاركة أكثر معنى ، يمكن أن يتحقق في أى من تلك المجالات بمعزل عن المجالات الأخرى .

ان المشاركة السياسية ، التي هي اشتراك المواطنين في تقرير السياسة وفي النشاطات السياسية ، تتخذ عدة أشكال ، فهي عنصر ذو أهمية حيوية في تركيب المجتمع وتثير جدلا عميقا لأنها تعنى بتوزيع القوى . ولهذه الأسباب ، يصعب ، بوجه خاص ، فهمها وتحليلها . فهناك عوامل موضوعية يمكن أن تفضي الى استنتاج أن المشاركة السياسية يجب أن تكون متقدمة ، ولا سيما اذا وضعنا في الاعتبار فترة ما طويلة بدرجة كافية . ومن هذه العوامل ازالة الاستعمار من معظم البلدان ، والفكرة الحديثة نسبيا والواسعة الانتشار القائلة بأن الاقناع أفضل من الفرض ، ونشر التعليم بين عدد أكبر من الناس ، وبث المعلومات عن القضايا العامة ، وتقليل الفوارق بين الطبقات

والفئات الاجتماعية . غير أن هناك عوامل أخرى تشير الى أن المشاركة السياسية ليست آخذة في الزيادة . وفي كثير من البلدان ، قامت الأنظمة الاستبدادية في السنوات الأخيرة بحل أشكال التنظيم الديمقراطية والقائمة على التعدد ، وتم تقييد أو حظر القنوات والمؤسسات التي يمكن أن يعبر المواطنون بواسطتها عن آرائهم ويؤثروا على صنع القرارات . والفكرة القائلة بأن أشكال الحكم الأكثر مركزية والاستبدادية أدعى الى التماسك الاجتماعي والكفاءة الاقتصادية اللازمين للتنمية المعجلة ، تحظى بتأييد كبير .

وفي معظم البلدان ، غالبا ما تستغل الحكومة التعقّد الظاهري للقضايا العامة لوضع حدود للمشاركة ، كما يستغله الناس أنفسهم لتبرير عدم اشتراكهم في الشؤون العامة . وليس من الواضح ان كان شعور الناس بالابتعاد عن حكوماتهم يتزايد أو يقل حدة . كما أن الحدود بين المشاركة السياسية والتعبئة السياسية خافية كما كانت على الدوام . فالأشخاص الذين تتم تعبئتهم من أجل قضية يؤمنون بها يشاركون في هذا المسعى الجماعي لأنهم لديهم شعور بالانتماء الى تلك الفئة أو الأمة ولأنهم يؤثرون على سير العمل ، على الأقل بتأييدهم ، ولكن هؤلاء الناس ، في الوقت ذاته ، لا يمنحون في العادة الحق في سحب مشاركتهم أو الاعراب بصورة فعالة عن معارضتهم عندما يضعف ايمانهم بشرعية هذه القضية أو عندما لا يوافقون على طرق تحقيق الأهداف المشتركة . وفضلا عن ذلك ، يعبأ الناس في المجتمعات المعاصرة كما هو الحال في الماضي ، بموافقتهم ، من أجل قضايا تكون حسنة أحيانا وسيئة أحيانا أخرى حسب القيم والمقاييس العالمية . والجدل القائم بين المشاركة والخلاف ، وبين التعبئة وطبيعة القضية التي تسعى فئة ما الى العمل على تحقيقها ، مسألة تقع ، الى حد كبير ، في صميم تطور المجتمعات المعاصرة .

والمشاركة الاقتصادية أقل اثارة للجدل وأكثر قابلية للتقييم من المشاركة السياسية . فاشتراك الناس في ادارة مكان عملهم ، واشتراكهم في المنافع التي يوجدها هذا العمل ، طلبات نشأت عن التقسيم الحديث للعمل والتي يمنحها في مختلف أرجاء العالم أصحاب العمل والسلطات في القطاعين الخاص والعام تدريجيا للعديد من الأسباب الاجتماعية . وقد لعبت النقابات دورا تاريخيا رئيسيا في ضمان اشتراك العمال في الصناعة . وبتزايد أهمية الخدمات ، أضحى هذا الدور يتضير في الاقتصادات الحديثة . ولا يزال اشتراك الموظفين في تشغيل الصناعات الخدمية والبيروقراطيات الكبيرة لم ينظم بعد على نطاق واسع . ويضيف التعيين المتزايد للنساء في عدد من المهن غير الصناعية بعدا جديدا لقضية المشاركة الاقتصادية . ففي الزراعة ، الى جانب تطوير الجمعيات التعاونية ، يتم اشراك المزارعين في صنع القرارات التي تؤثر على حياتهم العملية ودخلهم اشراكا متزايدا وذلك عن طريق سياسات التنمية الريفية ، وفي بعض البلدان المتقدمة النمو ، عن طريق الحوار بين النقابات والجمعيات والسلطات العامة بشأن تثبيت الأسعار والأوجه الأخرى للسياسة الزراعية ، وبوجه عام ، بتيسير المشاركة الاقتصادية للناس في أماكن عملهم بالتقدم في مجال المعلومات وبأضعاف الأشكال التقليدية لسلطة أصحاب العمل على موظفيهم . وغالبا ما تضع الدولة التشريعات لتقنين هذه العلاقات بين أصحاب العمل والموظفين ، وذلك تعكس تطور للاخلاق والعادات ، وأحيانا تعجل هذه العملية . وفي السنوات الأخيرة لا يبدو

أن الصعوبات الاقتصادية قد أضرت بالتقدم في هذا النوع من المشاركة ، بل على عكس ذلك ، فان تكييف الهياكل الاقتصادية مع الظروف المتغيرة وغير المواتية في بعض البلدان حفز على مشاركة أكبر من جانب العمال .

وتشير المشاركة الاجتماعية الى سلسلة متنوعة جدا من الأنشطة ، تصل في بعض الأحيان الى حد التنظيم السياسي للمجتمع ، وتعنى في الغالب الأعم بمشاركة الأفراد في أمور احيائهم المباشرة أو مجتمعهم المحلي . ويصعب تعيين الاتجاهات في هذا المجال الهام من مجالات العالة الاجتماعية . وتستلزم المشاركة الاجتماعية قدرا معينا من استغلال الافراد ، واستعدادهم من حيث الوقت والموقف ، الأمر الذى لا يملكه كثير من الناس الذين يجابههم كثير من أشكال الفقر . وفي البلدان المتقدمة اقتصاديا ، يبدو أن خصوصية الأسرة ، بمعنى أن القيم والمواقف المتعلقة بتكوينها وحياتها وفسحها يقررها ويطبقها أفراد الأسرة أنفسهم بقدر أكبر ، تسير جنبا الى جنب مع مشاركة الأفراد مشاركة متزايدة في الجمعيات والحركات على اختلاف أنواعها . ولعل زيادة المشاركة الاجتماعية تعود الى أن الناس يشاركون بفعالية أكثر في احداث التغيرات في المعايير الاجتماعية . فالأخلاق ، مثلا في كثير من المجتمعات ، لا تفرض من قبل سلطات خارجية ، بقدر ما هي الناتج المتغير لعلاقات اجتماعية معقدة . والمشاركة الاجتماعية آخذة في الازدياد أيضا في الاقتصادات النامية رغم القيود التي يضعها الفقر عليها .

الاتجاهات في مختلف المجتمعات

ان هذه الأشكال المتعددة من أشكال المشاركة تتطور بصور متباينة في الأنواع المتباينة من المجتمعات .

فقضايا وأساليب الحركات المشاركة في البلدان المتقدمة النمو ذات الاقتصاد السوقي أو المختلط قد أخذت في التطور خلال العقدين الماضيين . ففي خلال الستينات والسبعينات كان الفعاليون يتألفون في الغالب الأعم من طلاب الجامعات ، وكانت قضاياهم عادة قضايا مثالية وموجهة نحو أغراض ووظائف المجتمع ، وبخلاف الحركات العرضية ، بما في ذلك بعض الحركات التي هي فوضوية وسرية ، لم تعد هذه الفعالية السياسية سائدة . ويبدو أن المشتركين الآن هم أكبر سنا الى حد ما ويأتي أكثرهم من التيار السائد في المجتمع . وتتراوح قضاياهم من انتشار الأسلحة النووية والمسائل البيئية الى اهتمامات الفئات ذات المصالح الخاصة ، كحقوق المرأة ، وكبار السن ، وذوى الشذوذ الجنسي ، والمنافع العملية للمدرسين والمزارعين ، أو مستوى الضرائب . وبالمثل تحولت الأساليب من المعارك الضارية في الشوارع وحرم الجامعات بين المحتجين والسلطات الى فعالية أقل مجابهة وأصغر نطاقا وأكثر تآلفا ، تستخدم القنوات السياسية والقانونية لتحقيق أهداف محددة تحديدا جيدا . وبوجه عام ، أصبح الفعاليون أكثر نجاحا في تحقيق أهدافهم ، وذلك نتيجة لأساليبهم الأكثر فعالية وأهدافهم الأكثر واقعية من جهة ، ولأن المسؤولين في القطاع العام والمسؤولين المنتخبين أصبحوا أكثر مواكبة لتعدد القيم والاهتمامات .

ان حكومات البلدان المتقدمة النمو ذات الاقتصاد السوقي لا تتسامح مع الفعالية السياسية فحسب ، بل انها في كثير من الأحيان تحرض على قيامها . ففي الولايات المتحدة ، على سبيل المثال ، تقوم المؤسسات ، والوكالات الحكومية ، بمساعدة الأقليات العرقية في اقامة التنظيمات الخاصة بها على الصعيد المحلي للمطالبة بالخدمات المحسنة . وارتفعت مستويات الوعي المجتمعي في أوروبا وأمريكا الشمالية عن طريق الحملات الاعلامية الموضوعية التي يتم الاضطلاع بها عن طريق الكتيبات المطبوعة وجلسات الاستماع العامة . وكثيرا ما توضع ترتيبات لاعطاء الجمهور الفرصة لاستعراض الخطط والتشريعات الجديدة المقترحة والتعليق عليها . ففي الدانمرك ، مثلا ، يجب أن تقدم الخطط الموضوعية على صعيد المقاطعات الى عامة الجمهور لفترة ستة أشهر لاستعراضها ومناقشتها قبل اعتمادها ، يسمح بعدها بفترة اضافية قدرها أربعة أشهر لاثارة أية اعتراضات أخرى . وبالمثل توجد في أيرلندا مجالس لاستئناف قرارات التخطيط على مستوى السلطة المحلية لسماع آراء المواطنين . ويطلب الى السلطات أخذ هذه الآراء في الاعتبار قبل اقرار الخطة . ونظرا للتعقد المتزايد للشؤون العامة ، أدى توزيع الحكومات للكتيبات والتقارير المفهومة المتعلقة بالأمور التي يلزم البت فيها الى تسهيل المشاركة الفعالة والمراقبة من قبل المواطنين في بعض الأحيان . وقد ساعدت الصحافة والبرامج الموجهة نحو التعليم في التليفزيون والاذاعة على تقرير تصور أوسع للمسائل ، وبذلك جنبتها ، في كثير من الحالات ، أن تحدد من وجهة نظر ضيقة من قبل فئات ذات مصالح . ومن جهة أخرى ، تضع بعض الفئات يدها على وسائط الاعلام - وبوجه خاص التليفزيون - بوصفها وسائل رئيسية للدعاية لمصالحها أو مظالمها واحتجاجاتها . كما هو الحال عن طريق المظاهرات الجماهيرية . وكذلك ثبت أن الاستقصاءات بالعينات والاستطلاعات والالتماسات والاستفتاءات وكتابة الرسائل الى المسؤولين المنتخبين كلها طرق ذات فائدة في ابلاغ المسؤولين الحكوميين بالرأى العام بشأن أمور محددة . وفضلا عن ذلك ، ان الوفرة الواسعة النطاق للخدمات الهاتفية والبريدية وسهولتها كانت ذات أثر بعيد في تيسير الاتصالات داخل الفئات المشاركة وفيما بينها .

ان آثار المشاركة في البلدان المتقدمة النمو ذات الاقتصاد السوقي ليست واضحة تماما . فمعظم السلطات المحلية ترى أن عملية المشاركة تشكل عبئا اضافيا على كاهلها فوق عبء عملها الثقيل والمعقد بالفعل . وما من شك في أن التأخيرات الطويلة الأمد في تنفيذ المشاريع الناتجة عن الاحتجاجات التي يقدمها أفراد الجمهور ذات تكلفة عالية الى درجة بعيدة . وأحيانا تستخدم الفئات ذات المصالح الخاصة نفوذا غير متناسب مع المقصد لضمان اتخاذ القرارات المتعلقة بالتخطيط على نحو يحقق مصلحتها هي بدلا من المصلحة الجماعية . ومن جهة أخرى ، تساعد المشاركة في زيادة ادراك الحكومات للآثار الاجتماعية المترتبة على بعض القرارات ، بل انها ساعدت الحكومات في اكتشاف مجالات جديدة للمشاكل . وفي حالات المشاريع التي يتم تمويلها من ايرادات الضرائب المحلية ، فان المشاركة تحدث وفورات في بعض الأحيان نتيجة قيام الفئات المجتمعية باختيار أرخص البدائل . والاستطلاعات والاستفتاءات تكون في بعض الأحيان عاملا مساعدا في تفهم شدة الطلبات وتوزيعها الاجتماعي . كذلك عملت المساعدة على تقليل التردد السياسية لأهداف الفئات

ذات المصالح الخاصة . كما ساعدت في مقاومة الميل الى تركيز القوة في أيدى التقنيين ، والابقاء على التحكم في النهج القطاعية المجردة للمشاكل .

وفي البلدان الصناعية ذات الاقتصاد المختلط مركزيا ، تعتبر المشاركة الاقتصادية والاجتماعية عن طريق العمالة الكاملة ، والمشاركة السياسية عن طريق تعبئة الشعب لتحقيق الأهداف الجماعية عناصر أساسية في تركيب المجتمع . وتحتفظ الحكومات بقدر معين من السيطرة على القوى المشاركة ، وذلك بتنظيمها من أجل أغراض تتعلق بتنفيذ السياسات الوطنية . ومن هذه الناحية ، يمكن اعتبار المشاركة امتدادا مدعوما بصورة رسمية للنفوذ الحكومي في عملية تعبئة المشاركة والدعم الشعبيين ، وهي عملية دقيقة ولكنها أساسية . ويتم تشجيع المشاركة على الصعيد المحلي لحل المشاكل المحلية وتعزيز الأهداف الجماعية وتضم الفئات المشاركة ، فيما تضم ، اتحادات الشباب ، التي تعمل بالأنشطة الرياضية والتعليمية والثقافية ، والاتحادات النسائية ، التي تشارك في الأمور المتعلقة بالاسكان وملاعب الأطفال ونواح أخرى من نواحي الحياة اليومية ، وعلى الصعيد القروى ، غالبا ما تشارك المجتمعات بأسرها في الاجتماعات العامة . وأكثر من ذلك ، تلعب المشاركة دورا هاما في أماكن العمل ، فضلا عن الحق في العمل . وقد لفت النموذج اليوغوسلافي لادارة العمال في المؤسسات اللامركزية ، بوجه خاص ، الانظار على نطاق العالم ، كما قلدته بلدان أخرى . بيد أن الفعالية النقابية تتخذ ، أحيانا ، بعدا سياسيا هاما وتخلق مشاكل للاقتصادات المخططة مركزيا . وتتراوح هذه المشاكل بين الابطاء في العمل والاضرابات الواسعة النطاق ، والمظاهرات والاضطرابات كما حدث في بولندا .

ان الكفاح من أجل تحقيق حدة الفقر وبناء اقتصاد حيوى والذى غالبا ما يتضافر معه الكفاح من أجل الوحدة والتماسك الوطنيين في البلدان النامية ، يجعل المشاركة أمرا أساسيا وهدفا يصعب ، بوجه خاص ، تحقيقه . وكما هو الحال في البلدان الأخرى الأكثر تقدما صناعيا ، تنحصر المشاركة الفعالة في الجهاز السياسي الوطني بوجه عام في أقلية ضئيلة من السكان . وتشتمل هذه الأقلية على المروجين الفرديين والفئات ذات المصالح الخاصة واللجان الاستشارية الوزارية المختارة والجمعيات المهنية في ميادين كالتجارة والطب والهندسة . وفي الحكومات المدنية ، يضطلع العسكريون أحيانا بدور ارشادى ثانوى . وتساعد الحركات النقابية التي تشمل أو ترتبط بفئات الفلاحين والفئات ذات الدخل المنخفض التي تعيش حول المناطق الحضرية ، في توسيع قاعدة المشاركة السياسية في بعض البلدان . بيد أن القادة النقابيين يضمون أحيانا الى جهاز الدولة ويتخذون لأنفسهم مراكز راسخة فيه .

وخارج دوائر القوة هذه يقوم الطلاب الفعاليون في بعض الأحيان بتنظيم أنفسهم في حرم الجامعات بغرض التأثير على الاتجاه الأيديولوجي للدولة أو اعادة توجيهه . وتشمل أساليب المشاركة الأخرى التي تنشأ عن المظالم الاقتصادية أو الحرمان الثقافي أو الابعاد السياسي ، المظاهرات الجماهيرية التلقائية ضد التدابير غير الشعبية مثل الزيادة في أسعار المواد الغذائية ؛ والاعتداءات الواسعة النطاق على الأراضي المملوكة ملكية خاصة في المناطق الريفية أو استقلالها ؛ والجماعات شبه الوطنية ، المحددة على أسس اثنية أو طبقية أو دينية ، التي تسعى الى المشاركة بشروط محسنة

في المجتمع ، سواء فيما يتعلق بزيادة استقلالها المحلي ، وتمثيلها الاثني في المركز ، أو الاعتراف باللغات أو اللهجات المحلية واستعمالها بصورة رسمية ، أو الحرية الدينية ، أو حماية الأراضي والموارد التي هي في حوزتها عرفيا . وفي حين أن معظم هذه الأهداف ملائمة للتنفيذ في اطار اتجاهات التحديث ، فان البعض الآخر غير ملائم . وفضلا عن ذلك ، في حين أن الهياكل التنظيمية غالبا ما تكون قائمة على المشاركة بدرجة عالية في المراحل الأولية ، فان تحقيق الأهداف وعملية تعزيزها بعد ذلك تكون في العادة مصحوبة بظهور هياكل مضادة للمشاركة تعوق جهود القاعدة الشعبية الرامية الى التأثير في الأحداث . وكان هذا بالضبط هو الحال بالنسبة للحركات الجماهيرية الساخطة التي تعمل على تحقيق الحكم الذاتي أو الانفصال التام عن طريق الأعمال الارهابية أو الحروب الأهلية .

والى جانب الظروف المذكورة أعلاه ، فان المشاركة الجماهيرية تلعب دورا محدودا في عملية صنع القرارات في معظم البلدان النامية . وتدخل المشاركة السياسية عناصر جديدة ، تتمثل في الاقتسام والتوزيع ، في العلاقات بين القوى القائمة . فعندما يكون التماسك الوطني هشا ، تبذل الصفوة التي هي في مركز القوة قصارى جهدها للاحتفاظ بمجموعة الترتيبات الراهنة وتمانع في اطلاق عنان القوى التي يمكن أن تقوم بتحطيم هذا التماسك .

وتشعر حكومات بعض البلدان التي تتألف من عناصر مختلفة من الأقليات السكانية بخطر التفكك الوطني اذا سمح لهذه القوة الجاذبة المركزية الكامنة باكتساب الهيمنة عن طريق آليات المشاركة أو شجعت على ذلك . وثمة تشكك في كثير من الأحيان في كيفية اجتذاب قطاعات دون الوطنية مقسمة على أسس طبقات اجتماعية ، أو دينية أو قبلية أو أية أسس أخرى في ائتلاف عملي لصنع القرارات على الصعيد الوطني ، علما بأن لدى بعضها سجلا في مضايقة الآخرين . ويحتج ، بوجه عام بأن وجود مشاركة سياسة أكبر قد يشكل عقبة للنمو الاقتصادي المعجل ضمن اطار استراتيجية متكاملة ومتماسكة للتنمية . وهذه الحجة تشير في الواقع الى أنه يوجد تناقض كبير بين غايات وواسطات حل المشاكل ، وأن الأشكال الاستشارية لصنع القرارات بطيئة وتتضمن أشكالا دون الحد الأمثل للحلول التوفيقية ، وتعمل على تفاقم الخلافات بين فئات الأقليات وترفع مستوى انشقاق الطبقات الدنيا من السكان ، وتوشك آخر الأمر أن تجعل ادارة شؤون الدولة غاية في الصعوبة . ومن الأسباب التي لا تقل عن ذلك قوة لعدم المشاركة في الجهاز السياسي الوطني الأمية الوظيفية ، وضعف نشر المعلومات وشبكات الاتصال خارج العواصم ، وعلاقات التبعية في مجتمع ما يتسم بتقسيم طبقي الى درجة عالية ، والعيوب الكامنة في أنظمة التمثيل السياسية التي تجعل الحكومات أقل استجابة ومسؤولية مما ينبغي أن تكون عليه . وفي بعض الأحيان ، قد تحتوي المشاركة حتى على عناصر مخاطرة أو خطر كبيرة الى أبعد درجة بالنسبة للأعضاء المحتملين . بيد أن لبّ المسألة هو أن المشاركة بالنسبة لمن يكافحون من أجل اطعام أنفسهم ومن أجل البقاء ، ليست سوى نظرية مجردة ما لم تتضمن منافع مباشرة وملموسة . وفي الحقيقة ، انه كلما دنت مرتبتهم من سلّم الطبقات الاجتماعية قل احتمال مشاركتهم في جماعات منظمة ، اذ أنهم يعتمدون بدلا من ذلك على شبكات من الحماة والأصدقاء والأقارب .

ورغم أن المشاركة السياسية للفئات ذات الدخل المنخفض في الأجهزة السياسية الوطنية ظاهرة غير مألوفة في البلدان النامية ، فان العكس صحيح فيما يتعلق بالحركات الجماهيرية المنظمة للدفاع عن المطالب الأساسية أو مناصرتها . وفي حين أن معظم هذه الحركات تكونت بصورة تلقائية ، دون دعم حكومي ، فقد استفاد بعضها من مساعدة الوكالات الحكومية والجماعات الكنسية ومصادر خارجية أخرى . وتتمثل هذه المبادرة المجتمعية بصورة واضحة في المستقطنات والأشكال الأخرى للمجتمعات الحضرية المبينة والمنظمة ذاتيا . وثمة تحد كبير لهذه الجماعات يتمثل في تحديد القنوات الفعالة لاستحداث عمليات مشاركة ذات اتجاهين مع طبقة الموظفين لضمان الحصول على العقارات والخدمات العامة الأساسية كمياه الشرب . وذلك جعل هذه الجماعات تميل ، في البلدان الديمقراطية المتعددة الأحزاب ، الى أن تدعم بالاقتراع الفئات السياسية التي تساعدها في تلبية الاحتياجات التي لا تستطيع تلبيتها بمفردها .

ولذلك تسعى معظم حكومات البلدان النامية الى زيادة المنافع المحتملة لمواردها الانمائية النادرة بالاستفادة من مساهمات العون الذاتي المتمثلة في المشاركة المجتمعية ، ولا سيما في المناطق الريفية ، في تنفيذ برامج التنمية الاجتماعية والاقتصادية ، وبذلك تقوم بتعبئة وضم الفئات ذات الدخل المنخفض في مهام بناء الأمة . بيد أن الوكالات الحكومية تلقى في بعض الأحيان صعوبات في العمل في اطار المشاركة المجتمعية ، وتدعي أن تنظيم تلك المشاركة يأخذ وقتا طويلا جدا وانها ذات تكلفة عالية للغاية من حيث المصاريف الادارية العامة وتستلزم تغييرات غير مألوفة في الأسلوب والاجراءات التنفيذية . وقد أصابت الحكومات ، بوجه عام ، نجاحا كبيرا في تشجيع أشكال المشاركة القائمة على العون الذاتي ، عن طريق لا مركزية الهياكل الادارية لتسهيل تكامل الخدمات على مستوى المجتمع المحلي ، وتيسير وصول فئات المجتمع الى الموظفين التقنيين بدرجة أكبر ، من جهة ، وتعزيز وتقوية الروابط والتعاونيات الريفية القائمة ، من جهة أخرى . وفي حين أن نهج المشاركة هذه التي تتم بمخاطبة القمة للقاعدة تكون مثقلة أحيانا بمواقف أبوية ، فهي تقوم بادخال خدمات أساسية وأفكار وممارسات جديدة الى المناطق الريفية ، وتقوم ، عن طريق توفير الموظفين والمواد ، بتمويل المرافق المجتمعية التي ابتدرت أصلا عن طريق الجهود القائمة على العون الذاتي الى مؤسسات رسمية . وحيث أن مجتمعات المزارعين متفاوتة داخليا في معظم الأحيان ، فقد يحدث أحيانا أن تكون المشاركة - ولا سيما في الجمعيات التعاونية الائتمانية والانتاجية - في صالح المزارعين الأكثر غنى ، في حين أنها تضيق أسباب عيش الآخرين .

وفي جميع المجتمعات ، نجد أن السكان الأكثر تعليما واطلاعا في موقف يمكنهم من المشاركة في المسائل العامة بصورة أكثر مرونة وتنوعا وفي عالم يتسم بتوقعات متعاظمة - رغم الاخفاقات العالية - واتصالات متزايدة بين الأمم والفئات الاجتماعية ، تصبح المشاركة والتنمية المؤسسية أمرا ملحا . ان العديد من أنماط القوة التقليدية ، والعديد من اشكال السلطة والعديد من القيود المفروضة على الأفراد والجماعات أصبحت الآن تلقى التحدي . وعندما لا تستجيب المؤسسات القائمة لهذه الاحتياجات ، أو تستجيب بتحفظ ، تظهر أشكال عديدة من الاحساس بالغربة ، وتفقد المؤسسات الرئيسية شرعيتها ويعاق التقدم الاجتماعي .

الفصل الثاني عشر

الاصلاح الزراعي

ان الاصلاح الزراعي القائم على الديمقراطية والذى تهدف فيه ملكية الارض واستغلالها الى تحقيق الهدفين المتمثلين في العدل الاجتماعي والتنمية الاقتصادية يحتل مكانة بارزة في اعلان التقدم والتنمية في الميدان الاجتماعي كوسيلة لتوسيع نطاق المشاركة وتعزيز النظام الديمقراطي (المادة ٦) .

وأثناء السبعينات ابدى المزيد من القلق حول استمرار الفقر في اوساط صغار المزارعين من اصحاب الاراضي رغم الاصلاحات التي اجريت في الستينات والتي استهدفت زيادة حصة المزارعين المستأجرين من الناتج عن طريق زيادة احساسهم بالأمن وتقليل التطرف في اشكال ملكية الارض . وتحول التركيز في الاصلاح الى زيادة الموارد المتاحة للزراعة عامة وزيادة الخدمات المقدمة الى صغار المنتجين خاصة . وجرى التشجيع على اقامة التعاونيات بالاقتران مع اعادة توزيع الارض والمشاريع الانمائية المخصصة لمناطق بعينها كوسيلة لتحسين امكانيات وصول صغار ملاك الاراضي الى مصادر التمويل والمدخلات المادية ، وتسهيلات وخدمات التسويق . وقد ترتب على هذه التدابير ، والحوافز والاعانات المالية ، اثر عكسي لما كان منتظرا . فلقد ادت الى المحافظة على ، بل والى زيادة التفاوت بين المزارعين الذين ينتجون المحاصيل التصديرية والنقدية ، وفي الاساس اصحاب الملكيات المتوسطة الحجم وكبار ملاك الاراضي والآخرين جميعا . كما ان التوزيع غير المتوازن للتكنولوجيات الجديدة للحبوب في اوائل السبعينات زاد من التفاوت القائم . اما بوجه عام فان النهج القائم على الجمع بين التدابير المتعلقة بالارض وتدابير اصلاح الاستئجار في الستينات وبين توسيع نطاق الخدمات في سياق تحسين اشكال الانتاج قد ادى الى زيادات معتدلة في الانتاجية والى تحسين الاحوال المعيشية للمستفيدين المستهدفين .

وقد اصبح الكثير من اوجه القصور في الاصلاح الزراعي السابق وبرامج التحديث الريفية معروفا الآن . ومن الواضح ايضا ان نمو السكان السريع يقضي على بعض مكاسب التوزيع الناجمة عن الاصلاحات السابقة . ويبدو ان نفس العامل ساهم ايضا في فقدان الزخم في تحسين انظمة الانتاج الزراعي منذ عهد قريب . وثمة درس يبدو انه قد فهم وهو ان استراتيجيات التحديث الزراعي والتغيير المؤسسي في المجتمع الزراعي يجب ان تقوم على تحليل شامل للتغيير الديمغرافي ، ولأشكال الملكية ، والرقابة على الاصول ، وعوامل اخرى تحدد الابتكارات في المجال الزراعي . وان محدودية النطاق والاثر الفعليين لبعض التدابير الاصلاحية انما يكشفان عن الصعوبات المرتبطة بتغيير طرق عدد كبير من صغار المنتجين التقليديين في الغالب والذين يشكلون معظم المنتجين في الانظمة الزراعية . وهذه الامور تؤكد اهمية المهارات الادارية والتقنية في تحول المجتمعات الريفية .

نظام حيازة الاراضي وتوزيعها

في معظم البلدان الافريقية ، لاتزال الاشكال التقليدية لحيازة الارض هي الغالبة (الجدول ١) ، ولكن الحيازات في القطاع التقليدي اصبحت اكثر تجزئة . وأحد الاسباب الرئيسية لهذا هو المعدل السريع لزيادة السكان في الريف ، بينما ظلت انتاجية المزارع منخفضة ولا تتغير . كذلك زادت ملكية الحيازات الخاصة الكبيرة ، ومما حفز على ذلك توفر الهياكل الاساسية اللازمة لدعم مثل هذا النوع من المزارع . وبازدياد طلب السكان الحضريين على الاغذية ، وانتشار زراعة المحاصيل النقدية ، تعرضت النظم التقليدية لحيازة الاراضي للضغط . وحتى في هذه الحالة ، ظل استئجار الاراضي مسألة ضئيلة لا يؤبه لها في افريقيا ؛ وأي جدل حولها ظل محليا لا وطنيا . وحيثما وجد نظام استئجار الاراضي ، فان حيازات المستأجرين تكون مماثلة للملكيات الصغيرة او حيازات شبيهة بالملكيات الصغيرة . وأهم من ذلك السياسات الانمائية الزراعية التي انتهجتها الحكومات والنكسات الايكولوجية الاخيرة ، ويشمل ذلك ازالة الأحراج من المناطق الاستوائية والتصحر في منطقة السهل (انظر الفصل العاشر " البيئة " بوصفها عوامل تأثير على تلك النظم) .

وفي آسيا يغلب شكل المزارع الاسرية ، ولكن استئجار الاراضي مهم أيضا ؛ فالأراضي الزراعية المستأجرة تمثل في كثير من الاحيان نسبة تتراوح بين ٢٠ و ٤٠ في المائة من المزارع . فالحيازات تتميز بكونها صغيرة جدا ، وفي كثير من الاحيان صغيرة بصورة متناهية . وعلى عكس الحال في افريقيا ، حيث في كثير من الاحيان تحدد قدرة المزارع على فلاحة الارض حجم الحيازات ، فان نسبة الاراضي المتاحة الى السكان هي التي تحدد في اجزاء كثيرة من آسيا حجم الحيازات . وقد زادت تجزئة الحيازات بازدياد السكان ؛ غير ان بيع الحيازات في حالات الافلاس من جانب ملاك الاراضي المفلسين حد من اثر هذه التجزئة الى حد ما ، ولكنه زاد عدد من لا أرض لهم . وبادخال اعتماد تكنولوجيات الحبوب الرجينة ، انخفضت نسبة الاراضي التي يزرعها المستأجرون . وزاد عدد من لا أرض لهم . ووجد كثير من هؤلاء ومن المالكين دون الحديين فرصا افضل للعمل في ميدان الزراعة ، التي زادت اهميتها العامة في الاماكن التي جرى فيها تكثيف زراعة نوعيات مختلفة من الحبوب الجديدة .

وفي الكثير من البلدان النامية في امريكا اللاتينية تنم نظم حيازة الاراضي عن خصائص اقطاعية متميزة . وبالرغم من ان عمليات الاصلاح الزراعي التي تمت خلال العقدين الماضيين حولت بعض الحيازات الخاصة الكبيرة الى تعاونيات أو حيازات جماعية ، فان المزارع التي تقوم على العمل المأجور والميكنة الجزئية لاتزال تمثل نسبا لها شأنها من الاراضي والانتاج . وان اضفاء طابع حديث على الزراعة وتطبيق عمليات الاصلاح الزراعي المتزايدة شجعا ايضا على الاخذ بأشكال لحيازة الاراضي يوجد فيها عدد كبير من صغار المزارعين الذين يمتلكون الارض جنبا الى جنب مع عدد متزايد من صغار المزارعين الذين يستأجرون كل او جزء من الارض التي يزرعونها .

الجدول ١ - عدد ومساحة الحيازات ، حسب
نظام حيازة الاراضي ، ١٩٧٠

المنطقة / البلد	النسبة المئوية لتوزيع الحيازات				النسبة المئوية لتوزيع الاراضي حسب مختلف انواع نظم حيازة الاراضي			
	مالك / شبه مالك	مستأجر	تقليدي	ملكية اخرى	مالك / شبه مالك	مستأجر	تقليدي	ملكية أخرى
آسيا								
باكستان	٤٢	٣٥	-	٢٤ (ج)	٥٤	٤٦	-	-
سري لانكا	...	...	...	... (هـ)	٦٥	٢٢	-	١٣ (ج) (د)
العراق	...	...	...	...	٥٣	٤١	-	٧ (ج)
الفلبين	٥٨	٢٩	-	١٣ (ج)	٦٣	٢١	-	١٧ (ج) (هـ)
الهند	٩٢	٤	-	٤	٩٢	٣	-	٦ (ج)
افريقيا (آ)								
جمهورية افريقيا الوسطى	...	...	...	...	-	-	٩٩ (ب)	١
جمهورية الكاميرون المتحدة	٢	٢	٦٢ (ب)	٣٣ (ج)	٤	٤	٨١ (ب)	١٢ (ج)
ريونيون	٦٠	٤٠	-	-	٦١	٣٩	-	-
زائير	٤	٩	٨٧ (ب)	-	...	...	...	...
سيراليون	...	...	...	...	٢٨	٦	٦٦ (ب)	-
ليبريا	...	...	...	...	٤٠	-	٤٣	١٧
امريكا اللاتينية								
اكوادور	٧٠	٨	-	٢٢ (ج) (د)	٧٥	٢	-	٢٢ (ج) (د)
اوروغواي	٥٩	٢٣	-	١٩ (ج)	٤٤	٢٧	-	٣٠ (ج)
البرازيل	٦٠	٢٠	-	١٩ (ج) (د)	٨٥	٧	-	٨ (ج)
بليز	...	...	...	...	٧٦	٢٤	-	-
بنما	١٢	٤	-	٨٣ (ج) (د)	٢٦	٤	-	٧١ (ج) (د)
بيرو	٦٦	٩	٥	٢٠ (ج)	٨٨	٦	١	٥ (ج)
الجمهورية الدومينيكية	٥٥	١٠	-	٣٥ (ج)	٧١	٥	-	٢٥ (ج) (د)
سانت لوسيا	٧٣	١٩	-	٨ (ج)	٩٣	٣	-	٥ (ج)
السلفادور	٤٢	٢٨	٦	٢٤ (ج)	٧٧	٧	١	١٥ (ج)
سورينام	٢٠	٥٠	-	٣٠ (ج)	٥٧	٣١	-	١١ (ج)
فنزويلا	٦١	٦	-	٣٤ (ج) (د)	٨٤	٣	-	١٤ (ج) (د)
كوستاريكا	٨٥	٥	-	١٠ (ج)	٩٧	٣	-	١
المكسيك	٩٢	-	٢	٧ (ج) (د)	٤٥	٣	١	٥٢ (ج) (د)
هندوراس	٦٣	٢٣	-	١٤ (ج)	٧٥	٥	-	٢٠ (ج)

(يتبع)

الجدول ١ (تابع)

المنطقة / البلد	النسبة المئوية لتوزيع الحيازات: مالك/ شبه مالك	مستأجر	تقليدى	ملكية اخرى	النسبة المئوية لتوزيع الأراضي حسب مختلف انواع نظم حيازة الاراضي: مالك/ شبه مالك	مستأجر	تقليدى	ملكية أخرى
البلدان المتقدمة النمو ذات الاقتصاد السوقي								
اسبانيا	...	...	...	...	٧٣	١٨	-	٩
استراليا	٨٨	١٠	-	٢	٩٣	٣	-	٤
المانيا (جمهورية - الاتحادية)	٤٠	٧	-	٥٣ (ج)	٧١	٢٩	-	-
ايطاليا	٩٤	٤	-	٢	٨٥	١٥	-	-
البرتغال	٦٥	١٧	-	١٨ (ج)	٧١	٢٩	-	-
بلجيكا	٢٨	٢٤	-	٤٨ (ج)	٢٩	٧١	-	-
السويد	٦٠	١٢	-	٢٨ (ج)	٦٤	٣٧	-	-
فرنسا	٤٢	١٥	-	٤٤ (ج)	٥٢	٤٨	-	-
كندا	٦٩	٥	-	٢٦ (ج)	٧٢	٢٨	-	-
المملكة المتحدة	٥٢	٢٨	-	٢١ (ج)	٥٩	٤٢	-	-
النرويج	٧٩	٦	-	١٥ (ج)	٨٥	١٥	-	-
النمسا	٧٣	٢	-	٢٥ (ج)	٩٥	٦	-	-
نيوزيلندا	...	...	...	...	٤٩	٥٠	-	٢
هولندا	٣٨	٢٣	-	٣٩ (ج)	٥٢	٤٨	-	-
الولايات المتحدة	٦٣	١٣	-	٢٥ (ج)	٦٣	٣٧	-	-

المصدر: مكتب تحليل بحوث التنمية وسياساتها ، ادارة الشؤون الدولية الاقتصادية والاجتماعية بالأمانة العامة للأمم المتحدة ؛ بالاستناد الى منظمة الأمم المتحدة للاغذية والزراعة " تقرير عن التعداد الزراعي العالمي لعام ١٩٧٠" (روما ، ١٩٧٧) .

(أ) قطاع تقليدى .

(ب) بما في ذلك الحيازات المجانية .

(ج) بما في ذلك الحيازات التي يجرى تشغيلها وفقا لأكثر من نظام واحد من نظم حيازة الاراضي .

(د) بما في ذلك الحيازات التي يجرى تشغيلها على اساس استقطاني .

(هـ) بما في ذلك الحيازات التي يجرى تشغيلها من قبل اداريين .

وفي البلدان المتقدمة النمو ذات الاقتصاد السوقي تسود ايضا نظم حيازة الاراضي التي تقوم على الاستئجار ، ولكن اثرها يختلف عن اثر مثيلاتها في امريكا اللاتينية حيث تميل الحيازات القائمة على الاستئجار الى ان تتألف من رقع صغيرة من الارض وتمثل اقل من حصتها النسبية من المساحة المزروعة . ففي البلدان المتقدمة النمو ذات الاقتصاد السوقي ، حيث يزيد انتشار ملكية الاراضي ، وتوجد نسبة كبيرة من الملاك الذين يؤجرون اراضيهم بدلا من فلاحة معظمها او جزء منها ، تكون الحيازات القائمة على الاستئجار عادة متوسطة الحجم او حتى كبيرة الحجم وتتحدر تمييزها عن المزارع التي يفلحها مالكوها .

وفي البلدان الاشتراكية حيث يغلب شكل الملكية الجماعية للأراضي ، توجد مع ذلك اختلافات كبيرة فيما بين البلدان من حيث الاهمية النسبية للمشاريع الزراعية التي تمتلكها الدولة والمشاريع الزراعية التعاونية (الجدول ٢) . ولقد استمر عدد المنتجين من الفلاحين المستقلين في الهبوط خلال السبعينات ؛ وأبرز استثناء هو بولندا ، حيث يحتفظ اصحاب الحيازات الصغيرة الخاصة بحوالي ٨٠ في المائة من مجموع الاراضي الزراعية .

الجدول ٢ - البلدان ذات الاقتصاد المخطط مركزيا : حصة المساحات الزراعية حسب انواع المشاريع الانتاجية، ١٩٧٠ و ١٩٨٠

(نسبة مئوية)

البلد	المزارع المملوكة للدولة		التعاونيات		مشاريع أخرى (أ)	
	١٩٧٠	١٩٨٠ - ١٩٧٠	١٩٧٠	١٩٨٠ - ١٩٧٠	١٩٧٠	١٩٨٠ - ١٩٧٠
اتحاد الجمهوريات الاشتراكية السوفياتية	٦١	٦٧	٣٨	٣١	٢	٢
بلغاريا	٢١	٩٠ (ب)	٦٨	(ج)	١١	١٠
بولندا	١٤	١٩	١	٤	٨٤	٧٧
تشيكوسلوفاكيا	٢٩	٣١	٥٦	٦٢	١٥	٨
الجمهورية الديمقراطية الالمانية	٨	٩	٧٨	٨٣	١٤	٨
رومانيا	٣٠	٣٠	٥٤	٥٤	١٦	١٦
منغوليا	٧	١٠	٩٣	٩٠	-	-
هنغاريا	١٥	١٥	٦٨	٧١	١٧	١٦

المصدر : مكتب تحليل بحوث التنمية وسياساتها ، ادارة الشؤون الدولية الاقتصادية والاجتماعية بالأمانة العامة للأمم المتحدة ؛ بالاستناد الى Statistichesky ezhegodnik stian-chlenov Soveta ekonomicheskoy vzaimopomoshchi (موسكو ، ١٩٨١) .

(أ) حيازات خاصة في الأساس .

(ب) مزارع مملوكة للدولة وتعاونيات .

(ج) ضمنت مزارع الدولة .

وان ٧ الى ٩ من اصل ١٠ حيازات زراعية في البلدان النامية تبلغ مساحتها اقل من ٥ هكتارات . وبين ثلث الى نصف المجموع تبلغ مساحتها اقل من هكتار واحد في المتوسط كما يستنتج من طائفة التعدادات الزراعية التي أجريت في ١٩٧٠ . وفي البلدان المتقدمة لا تختلف حصة مجموع الاراضي التي يفلحها صغار المنتجين من حصتها في كثير من البلدان النامية ، ولكن الحيازات الصغيرة اقل عددا وبالتالي اكبر حجما . وان اهمية الحيازات المتوسطة الحجم ، من حيث عددها ومتوسط حجمها ، هي ايضا اصغر بكثير في البلدان النامية منها في البلدان المتقدمة النمو ذات الاقتصاد السوقي (الجدول ٣) .

وبينما لا تعطي البيانات الواردة من عدد من البلدان صورة كاملة للأوضاع ، فانها تعطي اتجاهات ايضاحية في مجال توزيع حيازات الاراضي في الماضي القريب . ففي بنغلاديش وهي بلد تعتبر الارض فيه نادرة ، انخفض العدد النسبي لصغار مالكي الاراضي بنسبة ٥ في المائة خلال الفترة بين ١٩٦٠ و ١٩٧٦ بينما زادت حصتهم من المساحة الكلية المزروعة بنسبة ٢ في المائة (الجدول ٤) . وزادت ايضا الحيازات المتوسطة الحجم من حيث عددها النسبي وحصتها من المساحات المزروعة ، كلاهما بنسبة ٦ في المائة ، بينما انخفضت نسبة الحيازات الكبيرة (١٢ هكتارا أو اكثر) وحصتها من الارض بنسبة ٢ و ٩ في المائة على التوالي . وفي البرازيل ، زاد صغار مالكي الاراضي ، بالنسبة لمجموع المالكين ، بمقدار ٧ في المائة في الفترة بين ١٩٦٠ و ١٩٧٥ ، بينما انخفض عدد اصحاب الحيازات المتوسطة الحجم بنفس النسبة . وظل التوزيع النسبي للأراضي بين فئات المزارع من مختلف الاحجام كما هو الى حد كبير . وفي فترة مبكرة الى حد ما ، وهي الفترة بين ١٩٥٢ و ١٩٦٥ ، كان النمط في مصر عكس النمط في البرازيل ، مع تغيير غير منظور في عدد الحيازات من مختلف الاحجام ، بينما زاد العدد النسبي للاكرات التي يفلحها صغار الملاك بنسبة ٢٠ في المائة تقريبا وانخفض عدد الحيازات الكبيرة بقدر مماثل . وفي البلدان المتقدمة النمو ذات الاقتصاد السوقي ، (مثلا السويد وهولندا والولايات المتحدة) حدث انخفاض في حصة المزارع الصغيرة من مجموع المساحة المزروعة . ويستثنى من ذلك نيوزيلندا حيث زاد عدد الحيازات الصغيرة (اقل من ٢٠ هكتار) بنسبة ٧٠ في المائة تقريبا على حصة لم تتغير من مجموع المساحة المزروعة . وكالعادة انخفض العدد النسبي لصغار المالكين بصورة اسرع . وعليه شهدت البلدان المتقدمة النمو عموما زيادة في العدد للحيازات الكبيرة وفي متوسط مساحتها بالاكرات . وفي نفس الوقت ، استمر تزايد اهمية المشاريع الانتاجية الكبيرة المتكاملة في تقليص اهمية المزارع الاسرية بوصفها اساسا للبنية الزراعية .

ان الطابع الديناميكي للتغيير الذي يحدث في ملكية وتوزيع الاراضي يعكس ويبين التحول الديمغرافي غير الكامل في البلدان النامية فضلا عن الاتجاهات الاخيرة في التكنولوجيا الزراعية في البلدان المتقدمة النمو والبلدان النامية على حد سواء . وان اعادة توزيع الاراضي ادت الى الاعتدال في الاتجاه التاريخي الظاهر نحو زيادة حجم المزارع وازدياد المدخلات المزرعية اللازمة للمحافظة على نمو الانتاجية هذا بالاضافة الى تخفيض التركيز الاولي للحيازات الارضية .

الجدول ٣ - توزيع ومتوسط أحجام الحيازات المزرعية حوالي ١٩٧٠

البلد	الحيازات الزراعية (نسبة مئوية)				متوسط حجم الحيازات (هكتارات)			
	صغيرة ١	صغيرة ٢	متوسطة	كبيرة	صغير ١	صغير ٢	متوسط	كبير
آسيا								
باكستان	٢٨	٤٠	٢٩	٣	١ر٠	٣ر٣	٨ر٣	٤١
جمهورية كوريا	٩٣	٨	—	—	٨ر٠	٢ر٨	—	—
سنغافورة	٧٧	٢٢	١	—	٥ر٠	١ر٦	٤ر٧	—
العراق	١٣	٣٢	٥٤	٢	٥ر٠	٢ر٤	١٣ر١	١٦٢
الفلبين	١٤	٧١	١٥	—	٥ر٠	٢ر٣	٨ر٦	١٦٨
الكويت	٧٤	—	٢٣	٣	١ر٠	—	١٣ر٣	٧٢
المملكة العربية السعودية	٧٨	—	١٧	٦	١ر٣	—	٩ر٤	٦٣
الهند	٥١	٣٨	١١	١	٤ر٠	٢ر٣	٨ر٨	٣٤
افريقيا								
تشاد (أ)	٢٠	٤٧	٣٢	—	٦ر٠	٢ر٨	٤ر٨	—
جمهورية افريقيا الوسطى (أ)	١٢	٥٦	٣٢	—	٣ر٠	١ر٢	٣ر٢	—
زائير (أ)	٦٤	٣٦	—	—	٩ر٠	٢ر٦	—	—
ساحل العاج	١٠	٥٤	٣٤	٢	٦ر٠	٢ر٨	٨ر٦	٢٨
سوازيلند (أ)	٢٧	٦١	١٢	—	٦ر٠	٢ر٤	٩ر٣	—
سيراليون (أ)	٤٠	٢٣	٣٧	—	٦ر٠	١ر٦	٣ر٦	—
غابون (أ)	٦٨	٣٢	—	—	٧ر٠	٢ر٢	—	—
الكونغو (أ)	٢٣	٦٠	١٨	—	٥ر٠	١ر٣	٢ر٨	—
ليسوتو (أ)	٢٠	٥٢	٢٨	—	٥ر٠	١ر٥	٤ر٠	—
ليبريا (أ)	٥٣	٤٣	—	٤	٥ر٠	٢ر٥	—	٤١
ملاوي (أ)	٨١	١٧	٢	—	١ر١	١ر٣	٦ر٠	—
موزامبيق	٧٦	٢٤	—	—	٩ر٠	٣ر٤	—	٦٠٨
امريكا اللاتينية								
اكوادور	٢٧	٣٤	٣٣	٧	٥ر٠	٢ر١	١٤ر٣	١٥٦
اوروغواي	١٤	٣١	٤٥	١٠	٢ر٧	١٠ر٣	١١٧ر٥	١٦٠٩
البرازيل	٣٧	٤٧	١٤	٢	٢ر٢	١٧ر٩	١٤٠ر٥	١٧٦٢
بنما	١٩	٣٣	٢٧	٢٢	٣ر٠	٢ر١	٩ر٧	٧٧
بيرو	٣٥	٤٣	١٧	٦	٤ر٠	٢ر٣	٨ر٨	٢٦٤
جامايكا	٧٨	٢٢	—	١	٦ر٠	٤ر٧	—	٣٢٣
الجمهورية الدومينيكية	٧٧	—	٢١	٢	٥ر١	—	١٣ر١	٢٢١
السلفادور	٤٩	٣٨	٩	٤	٥ر٠	٢ر١	٩ر٦	٨٣
فنزويلا	٤٣	٣٢	٢٢	٣	٢ر٢	٩ر١	٨٢ر٣	٢٢٩٩
كوستاريكا	٤٦	٣٩	١٤	١	١ر٧	١٩ر٠	١٢٨ر١	١٤١٣
هندوراس	١٧	٤١	٣١	١٠	٦ر٠	٢ر١	٨ر٨	٨٢

الجدول ٣ (تابع)

البلد	الحيازات الزراعية (نسبة مئوية)			متوسط حجم الحيازات (هكتارات)		
	صغيرة ١	صغيرة ٢	متوسطة كبيرة	صغير ١	صغير ٢ متوسط	كبير
البلدان المتقدمة النمو ذات الاقتصاد السوقي						
اسبانيا	٢٣	٣٨	٢٦ ١٢	٥ر٠	٢ر٥ ٩ر٨	١٢٢
استراليا	١٩	٢٥	٤٢ ١٤	٧ر٧	٣٥ر٦ ٣٦٨ر٨	١٣ ٤٢٨
المانيا (جمهورية ـ الاتحادية)	١٨	٤١	٣٩ ٢	١ر٩	٦ر٣ ٢٣ر٧	١٠٣
ايطاليا	٥١	٣٨	١٠ ١	٩ر٠	٤ر٦ ١٩ر١	٢٠٣
البرتغال	٧٨	١٩	٢ ١	١ر٢	٧ر٧ ٢٨ر٥	٢٧٦
بلجيكا	٣٦	٣٥	٢٨ ١	٨ر٠	٥ر٨ ١٩ر٦	٧٨
الدانمرك	١٠	٢١	٦٢ ٦	٢ر٩	٧ر٣ ٢٢ر٠	٨٧
السويد	٧	٤٣	٤٣ ٧	١ر٤	٩ر٥ ٢٢ر٥	٩٦
فرنسا	١٨	٢٩	٤٦ ٨	٢ر٠	٧ر٧ ٢٦ر٥	٩٨
فنلندا	٢٠	٧٢	٨ —	١ر٩	١١ر١ ٣٢ر٠	—
كندا	١٤	٣٥	٤٢ ٩	١١ر٢	٥٧ر٨ ٢١١ر١	٩٠٢
المملكة المتحدة	١٠	٢٤	٤٠ ٢٦	١ر٠	٣ر٥ ٢٥ر٨	١٦٦
النرويج	٢٢	٦٣	١٥ —	١ر٢	٩ر٤ ١٧ر٠	٧١
النمسا	٥٨	٣٨	٣ ٢	٣ر٨	٢٢ر٣ ٧٣ر٨	٥٠٢
نيوزيلندا	١٤	٤٠	٣٤ ١٢	٩ر٠	٦ر٥ ٢٠ر٠	١٨
هولندا	١٧	٣٧	٤٤ ١	١ر٠	٧ر٥ ١٩ر١	٧٩
الولايات المتحدة	٢٣	٤٨	٢٧ ٢	٨ر٨	٥٣ر٨ ٢٣٤ر٥	٣٠٧٢
اليونان	٥٩	٣٦	٥ —	١ر٣	٥ر٠ ١٦ر٩	—

المصدر : مكتب تحليل بحوث التنمية وسياساتها ، ادارة الشؤون الدولية الاقتصادية والاجتماعية بالأمانة العامة للأمم المتحدة ؛ **بالاستناد الى منظمة الأمم المتحدة للأغذية والزراعة**، تقرير عن التعداد الزراعي العالمي لعام ١٩٧٠ (روما ، ١٩٧٧) ، والمصادر القومية. وبالنسبة لموزامبيق ، انظر C.M. Rosensen, " The communal villages of Mozambique " , Geography , vol. 66, part 3 (July 1981) , p. 234 .

(أ) تقليديون أو صغار ملاك الأراضي دون القطاعيين فقط .

الجدول ٤ ــ التغيير النسبي في توزيع حيازات الأراضـــــي ومجموع المساحة حسب حجم الحيـازات*

(نسبة مئوية)

البلـــــد	الحيـــــازات			المساحات المزروعـــــة		
	صغيـــرة	متوسطة	كبيـــرة	صغيـرة	متوسطـــة	كبيـــرة
البرازيـــل						
١٩٦٠ ــ ١٩٧٥	٧	٧ــ	ــ	١	ــ	١ــ
بنغلاديش						
١٩٦٠ ــ ١٩٧٦	٥ــ	٦	٢ــ	٢	٧	٩ــ
السويـــد						
١٩٦٩ ــ ١٩٧٩	١٠ــ	٦	٤	٥ــ	٤ــ	١٠
مصـــــر						
١٩٥٢ ــ ١٩٦٥	ــ	ــ	ــ	٢٣	٢ــ	٢١ــ
نيوزيلنـــدا						
١٩٧٢ ــ ١٩٧٨	١٠	٩ــ	١ــ	ــ	٤ــ	٤
هولنـــدا						
١٩٦٥ ــ ١٩٧٩	١٧ــ	١٦	٢	١٢ــ	٥	٦
الولايات المتحدة						
١٩٥٩ ــ ١٩٧٤	٦ــ	٣ــ	١٠	١ــ	٨ــ	٩

المصدر : مكتب تحليل بحوث التنمية وسياساتها ، ادارة الشؤون الدولية الاقتصادية والاجتماعيـــــة بالأمانة العامة للأمم المتحدة ؛ بالاستناد الى المصادر القومية .

* يختلف تعريف الحيازات الصغيرة والمتوسطة والكبيرة باختلاف البلـــدان .

الاصلاح وتحسين الانتاج

كما ذكر سابقا ،شدد في الجهود التي استهدفت الاصلاح الزراعي قبل السبعينات على الاصلاحات المؤسسية لتعديل الهياكل الزراعية او نظرت على البرامج التي ترمي الى تعديل هيكل الانتاج الزراعي بوصف ذلك وسيلة لتحقيق زيادة في معدلات النمو. وفي بعض البلدان النامية ، ساعد ذلك على ايقاف الزيادة في عدد من لا ارض لهم وفي تحسين مستوى دخول المستفيدين من الاصلاح الزراعي. وان درجة الاختلاف الزراعي وعدم المساواة الريفية في هذه البلدان تميل الى ان تكون اقل وضوحا الى حد كبير منها في بلدان مماثلة لم تقم بتطبيق اصلاحات في ميدان استئجار الاراضي و/او برامج لاعادة توزيعها . وحيثما تم سن تشريعات لتغيرات اساسية في نظم استئجار الاراضي وفي نمط حيازتها وتطبيق هذه التشريعات لا يزال الاختلاف الزراعي اقل وزنا . غير انه في كثير من الاحيان ،ادى القصور في تطبيق هذه التشريعات او الضغط السكاني ،او كلاهما ،الى الحد من التوسع العام في الانتاج الزراعي . وفي البلدان المتقدمة النمو فان ماوازى ذلك من اتاحة الفرص لصغار المزارعين لتطبيق تقنيات افضل ،وزيادة فرص العمالة الريفية بعيدة عن المزارع ساعدتنا على خفض التفاوت السابق في الدخل الريفي . كذلك ادت زيادة فرص العمالة في الميدان الصناعي للمتكسبين الثانويين بل وحتى الاساسيين في اوساط الاسر الريفية الى التقليل من الفوارق في الدخول الريفية والحضرية . وعززت هذه الفرص التغييرات التي بدات في المجتمع الريفي سابقا .

ومنذ الستينات اصبح من الواضح ان امكانيات التحول الزراعي في المناطق النامية غدت تتوقف على التوفيق بين تكنولوجيات الانتاج الجديد والاصلاحات المؤسسية. وبالنسبة للبلدان التي يهيمن على الزراعة فيها عدد كبير من صغار المنتجين الذين لم يتعرفوا بعد على الاساليب الجديدة ،يبرز توسيع واصلاح خدمات الاقتراض والارشاد بوصفهما ذوى اولوية اولى . وفي البلدان التي تكون فيها نسبة السكان الى الارض غير مواتية ، فان من شان انشاء هياكل اساسية زراعية ،ولاسيما الهياكل التي تتيح المزيد من الاراضي ان يؤدى في المدى القصير الى تخفيض حدة البطالة في اوساط العمال الزراعيين الذين لا ارض لهم وفي المدى الاطول الى زيادة الانتاج الزراعي . ولكن في هاتين الفئتين من البلدان ،يجرى الان اتخاذ خطوات لربط الاعانات المالية والحوافز بالجهود التي ترمي الى اضفاء طابع حديث على الحيازات الصغيرة وحفز نمو الحيازات المتوسطة الحجم .

وبالرغم من اختلاف الاوضاع التاريخية ، فان الترتيبات الداخلية في المجتمع الزراعي تتشكل وفقا لطريقة توزيع حيازات الاراضي ،والفوارق في تكنولوجيا الانتاج وعلاقات المنتجين بالسوق . وهذه بدورها تحدد توزيع السلطة والتاثير على المجتمع الاوسع . وان حالات الاخفاق السابقة في مراعاة هذا التاثير ، وفي ايضاح الاهداف ، واختيار التركيب الملائم من الاساليب وفي القاء نظرة متانية على تفاصيل التنفيذ يتم معالجتها تدريجيا ،وعليه فان وضع تفاصيل اكثر

دقة لاهداف الاصلاح الزراعي بدا يعزز اجراء تقييم لتدابير الاصلاح الزراعي يعتبر انتقالا . ولابد ان يساعد هذا النهج الواقعي على تشجيع توافق الاراء على الصعيد القومي بشان الاهداف الزراعية وعلى الاسراع بتحول زراعي له مغزى . ومع ذلك ، فان هنالك اعتبارا هاما لا يمكن اغفاله وهو انه مراعاة لاختلافات النظم الايكولوجية ونظم حيازة الاراضي الملائمة بين البلدان ، فان التغييرات في الهياكل الاساسية الزراعية في كل من البلدان النامية والبلدان المتقدمة النمو اصبحت تتاثر اكثر فاكثر بكون ان انتشار واستيعاب المبتكرات الجديدة يميلان الى ان يكونا مختلفين في المزارع باختلاف احجامها وخلال العقد الماضي ادت التكنولوجيات الزراعية حتما الى اثر تصاعدى في تحديد الحد الادنى لحجم المزارع بغية تحقيق الحد الاقصى من الفعالية . ففي البلدان المتقدمة النمو ادى هذا الاثر الى حالات عدم يقين بالنسبة للمزارع الاسرية الصغيرة والى زيادة المجازفات الايكولوجية والاقتصادية والاجتماعية التي ينطوى عليها زيادة تركيز ملكية الارض والتحكم فيها ، والموارد الزراعية . اما في البلدان النامية ، فبينما توفر اعادة توزيع الاراضي ، وستظل توفر الفرص لتخفيض الفقر الزراعي ، فانه بدا التسليم بزيادة المهارات ، داخل المزرعة وخارجها ، على انها العنصر الاكثر حساسية في نشر المبتكرات وخلق هياكل زراعية انصافا . وفي هذا الصدد ، فان نتائج وتوصيات المؤتمر العالمي للاصلاح الزراعي والتنمية الريفية قد اعترف بالصلات الاساسية بين الاصلاح الزراعي وتحسين الانتاج واهمية زيادة الهياكل الاساسية المادية واتاحة فرص العمالة في المناطق الريفية ، من اجل تنفيذ برامج انمائية ريفية متكاملة وتسهيل ادخال التحسينات على الاحوال المعيشية للمجتمع الريفي (٣) .

---

(٣) للاطلاع على مناقشة لهذه النقاط انظر الفصل الخامس " الغذاء والتغذية" والفصل الحادى عشر " المشاركة " .

الفصل الثالث عشر

العلم والتكنولوجيا

ان التقدم الذى أحرز في العقود الأخيرة ، والذى يبرز بصفة خاصة في بعض المجالات كالزراعة والطب والنقل والمواصلات ، مدين بكثير من نجاحه للعلم والتكنولوجيا الحديثين . والقدرة على استخدام امكانيات العلم والتكنولوجيا الحديثين لصالح المجتمع تختلف من بلد الى بلد آخر . ويقوم الاطار الحالي للعلم والتكنولوجيا الى حد كبير على تركز توليد العلم والتكنولوجيا في " مركز " النظام الدولي الراهن وعلى عملية انتقائية ومكلفة ، وان كانت غير مناسبة في جميع الأحوال من نقل الدراية الفنية الى البلدان النامية . وقد أصبح من الجلي في السنوات الأخيرة أن النمو الاقتصادى لم يسفر بطريقة آلية عن تطور علمي وتكنولوجي محلي . ومن الامور التي غدت مفهومة في الوقت الحاضر على نطاق أوسع أن العلم والتكنولوجيا جزءان من صميم الهيكل الاجتماعي والاقتصادى والسياسي للأمة وأن اسهامهما في حياة البلد يرتبط ارتباطا معقدا بجميع العوامل التاريخية والاجتماعية والاقتصادية والسياسية .

وينص اعلان التقدم والتنمية في الميدان الاجتماعي في ديباجته على أن الجمعية العامة " تدرك المساهمة التي يمكن للعلم والتكنولوجيا الاسهام بها لتلبية الحاجات المشتركة العائدة للانسانية قاطبة " . ويحدد الاعلان أيضا هدفه الرئيسي في هذا الميدان بأن " تشاطر البلدان المتقدمة النمو والبلدان النامية تشاطرا عادلا لمنجزات التقدم العلمي والتقني ، واستخدام العلم والتكنولوجيا استخداما مطرد الزيادة لتحقيق التنمية الاجتماعية للمجتمع" (المادة ١٣ (أ)) فضلا عن " اقامة توازن متناسق بين تقدم الانسانية العلمي والتكنولوجي والمادى وتقدمها الفكرى والروحي والثقافي والخلقي" (المادة ١٣ (ب)) .

وقد أدى الاهتمام المتزايد في البلدان النامية باستخدام العلم والتكنولوجيا لدفع عجلة التنمية ، فضلا عن القلق بسبب عدم توزيع المنافع بين البلدان بالتساوى حتى الآن ، الى عقد مؤتمرين للعلم والتكنولوجيا تابعين للأمم المتحدة ، وقد اعتمد آخر هذين المؤتمرين ، المعقود في عام ١٩٧٩ ، برنامج عمل شاملا لتعزيز قدرة البلدان النامية في العلم والتكنولوجيا وتسهيل عملية النقل (١) .

توزيع المجهود العالمي في مجال العلم والتكنولوجيا

حدثت في العقدين الأخيرين زيادة سريعة في عدد العلماء والمهندسين والتقنيين المدربين . ولا يزال توزيعهم على قدر كبير من عدم الانتظام ، اذ يتبع بصفة عامة مستوى التنمية

---

(١) تقرير مؤتمر الأمم المتحدة لتسخير العلم والتكنولوجيا لأغراض التنمية (منشورات الأمم المتحدة ، رقم المبيع A.79.I.21) .

الاقتصادية. كما أن هناك فروقا كبيرة بين البلدان تعكس بعض العوامل الاخرى، كالحالة السياسية الجغرافية للبلد، والهيكل الاقتصادي، والحجم، والموارد الطبيعية، والتاريخ، والتعليم، والسياسة الاقتصادية والصناعية الشاملة. وفي معظم البلدان النامية، كان عدد العلماء، والمهندسين في السبعينيات يقل عن ٥٠ لكل ١٠٠٠٠ من السكان، وكان عدد التقنيين يقل عن ٢٥٠. أما في البلدان المتقدمة النمو ذات الاقتصاد السوقي. وفي الاقتصادات المخططة مركزيا فقد كانت النطاقات المقارنة تتراوح بين ١٠٠ و ٣٠٠ بالنسبة للعلماء والمهندسين، وبين ٢٥٠ و ١٠٠٠ بالنسبة للتقنيين (الجدول ١).

ولا تزال الموارد المخصصة بالتحديد للبحث والتطوير وتدريب القوة العاملة العلمية والتقنية في البلدان النامية صغيرة، ليس فقط من الناحية المطلقة ولكن أيضا بالنسبة للانتاج والدخل القوميين. ويستثنى من ذلك بصفة رئيسية الاقتصادات النامية المتقدمة نسبيا التي تتراوح بين الحجم الكبير الى الحجم المتوسط. وقد انفقت البلدان المخططة مركزيا والبلدان المتقدمة النمو ذات الاقتصاد السوقي على البحث والتطوير أكثر مما أنفقته البلدان النامية بمقدار ٣٠ ضعفا.

وبالنسبة للبلدان النامية مجتمعة، بلغت الحصة المخصصة من الناتج المحلي الاجمالي لأنشطة البحث والتطوير في أوائل السبعينيات حوالي ٠٫٣ في المائة؛ وتراوحت تلك الحصص في الاقتصادات السوقية المتقدمة النمو ما بين ١٫٥ في المائة الى ٢٫٥ في المائة، على حسب الاقليم، وكانت أكثر ارتفاعا في الاقتصادات المخططة مركزيا (الجدول ٢). وتشير التقديرات المتاحة للحالة في أواخر السبعينيات الى اتساع الفجوة في الانفاق على البحث والتطوير، مقاسة كنسبة مئوية من الناتج المحلي الاجمالي، من ٨ الى ١ الى حوالي ١٠ الى ١ (٢). ويبدو أنه بينما واصل الانفاق نموه في البلدان الأكثر تقدما، فان الصعوبات الاقتصادية التي واجهها كثير من البلدان النامية في خلال السبعينيات قد دفعت بمهمة تعزيز القدرات العلمية والتكنولوجية المحلية الى الخلف. ويبدو أن هذا الاتجاه العام قد استمر الى الثمانينيات، بالرغم من أن المعدل الفعلي لزيادات الانفاق في البلدان المتقدمة النمو قد ضعف.

وفي أوائل الستينات كان معدل نفقات البحث والتطوير في الولايات المتحدة تليها المملكة المتحدة، بالنسبة الى الناتج المحلي الاجمالي أعلى بكثير منه في البلدان المتقدمة النمو ذات الاقتصاد السوقي الاخرى، مما يعكس انفاقا حكوميا عاليا على البحث والتطوير في الصناعات الدفاعية والنووية والفضائية. ومنذ ذلك الوقت، طرأت زيادة أسرع بكثير على نفقات البحث والتطوير في اليابان وجمهورية المانيا الاتحادية وفرنسا وعدد من البلدان الاخرى.

وتوضح الأرقام الخاصة بالقوة العاملة في أوائل السبعينيات أن البلدان النامية لم يكن فيها الا حوالي ١٢ في المائة فقط من مجموع العلماء والمهندسين المضطلعين بالبحث والتطوير

---

(٢) J. H. Cleveland and I. H. Abdel Rahman, "Dynamism and development", World Development, vol. 8(1980), p. 276.

الجدول ١ ــ توزيع البلدان على حسب اعداد العلماء والمهندسين والتقنيين ،
حوالـــي ١٩٧٥

العلماء والمهندسون لكـــل ١٠ ٠٠٠ مـــن السكـــان	التقنيون لكل ١٠ ٠٠٠ من السكان			
	٢٥٠ أو أقـــل	٢٥٠ ــ ٥٠٠	٥٠١ ــ ١٠٠٠	أكثر من ١٠٠٠
٥٠ أو أقـــل	الأردن ، اندونيسيا ، بابوا غينيـــا الجديدة ، باكستان ، بنغلاديـــش ، بنما ، بوتسوانا ، بورما ، بوليفيـــا ، تايلند ، توغو ، تونس ، الجزائـــر ، الجماهيرية العربية الليبيـــة ، الجمهورية الدومينيكية ، الجمهورية العربية السورية ، جمهورية الكاميرون المتحدة ، زامبيا ، ساموا (الغربية) ، سري لانكا ، السلفادور ، السودان ، العراق ، غانا ، غواتيمالا ، غيانـــا ، فيجي ، كينيا ، ماليزيا ، المملكـــة العربية السعودية ، منغوليا ، الهند ، هندوراس ، اليمن			
٥١ ــ ١٠٠	اكوادور ، أوروغواي ، ايران ، أيرلندا ، البرازيل ، بيرو ، سنغافورة ، شيلي ، قبرص ، كوبا ، لبنان ، مالطة ، المكسيك ، موريشيوس			
١٠١ ــ ٢٠٠	جمهورية المانيا الاتحادية ، قطر ، مصـــر	استراليا ، الامارات العربية المتحـدة ، أيسلندا ، النمسا	الأرجنتين ، ايطاليـــا	
٢٠١ ــ ٤٠٠	اسرائيل ، بلجيكا ، جمهوريـــة كوريا ، الظهران ، الكويت ، هولندا ، اليونان	تشيكوسلوفاكيا ، الجمهورية الديمقراطية الألمانية ، كندا ، النرويج ، هنغاريا	بلغاريا ، سويسرا ، فرنسا نيوزيلندا	بولندا ، فنلنـــدا
أكثر من ٤٠٠			اتحاد الجمهوريات الاشتراكية السوفياتية	اليابـــان

المصدر : مكتب أبحاث التنمية وتحليل السياسات ، ادارة الشؤون الدولية الاقتصادية والاجتماعية بالأمانة العامة للأمم المتحدة ، على أساس الحوليـــة الاحصائية لليونسكو لعام ١٩٨١ (باريس) .

الجدول ٢ ــ توزيع نفقات البحث والتطوير بين الأقاليم الرئيسية ، ١٩٧٣

مجموعات البلدان والأقاليم	النفقات (بلايين دولارات الولايات المتحدة)	النسبة المئوية من المجموع العالمي	النفقات لكل شخص عامل (بدولارات الولايات المتحدة)	النفقات كنسبة مئوية من الناتج المحلي الاجمالي بأسعار السوق
المجموع العالمي	٩٦ر٤	١٠٠ر٠	٦٦	١ر٩٧
البلدان النامية	٢ر٨	٢ر٩	٣	٠ر٣٥
افريقيا	٠ر٣	٠ر٣	٣٣	٠ر٣٤
أمريكا الجنوبية والوسطى	٠ر٩	٠ر٩	٩	٠ر٣٧
آسيا	١ر٦	١ر٦	٢	٠ر٣٤
البلدان المتقدمة النمو	٩٣ر٦	٩٧ر١	١٨٢	٢ر٢٩
الاقتصاديات المخططة مركزيا بأوروبا واتحاد الجمهوريات الاشتراكية السوفياتية	٢٩ر٥	٣٠ر٦	١٦٠	٣ر٨٢ (أ)
البلدان المتقدمة النمو ذات الاقتصاد السوقي في أوروبا	٢١ر٤	٢٢ر٢	١٣٥	١ر٥٥
أمريكا الشمالية	٣٣ر٧	٣٥ر٠	٣٣١	٢ر٣٥
بلدان أخرى (ب)	٩ر٠	٩ر٣	١٣٠	١ر٧٦

المصدر: From Jan Annerstedt, Global Resources of Research and Experimental Development (Denmark, Institute of Social Economics and Planning, Roskilde University Center, 1978)

(أ) على أساس الناتج المادي الصافي .

(ب) استراليا واليابان .

في العالم (الجدول ٣) . بل ان هذا الرقم يضخم الى حد كبير من قدرة غالبية البلدان النامية ، حيث أن حفنة من الدول الأكبر ، كالبرازيل والمكسيك والهند هي فقط التي تشكل الجزء الأكبر من استثمارات العالم النامي في مجال البحث والتطوير . ومع مضي السبعينيات ، زاد عدد العلماء والمهندسين المضطلعين بالبحث والتطوير بسرعة أكبر في البلدان النامية منه في البلدان المتقدمة النمو . الا أن هؤلاء العلماء والمهندسين والموظفين التقنيين المعاونين لهم في البلدان النامية لا يزالون يمثلون جزءا صغيرا من العدد الكلي للعلماء والمهندسين والتقنيين ، يقل نموذجيا عن ٥ في المائة . أما في البلدان المتقدمة النمو فالنسبة نادرا ما تقل عن ٥ في المائة ، وعادة ما تتراوح من ٥ الى ٨ في المائة ، وفي بعض الحالات تزيد على ٢٠ في المائة . واذا كان نصيب البلدان النامية هو حوالي ١٢ في المائة من القوة العاملة في البحث والتطوير وحوالي ٣ في المائة فقط من الانفاق فذلك يدل أيضا على أن ما ينفق على كل باحث أقل بكثير . وهناك نتائج كثيرة مترتبة على هذا الاختلال في توزيع الموارد والقوة العاملة . وأبرز هذه النتائج أن قدرات البحث والتطوير في العالم موجهة بطريقة ساحقة نحو مواجهة الاحتياجات الاقتصادية والاجتماعية ذات الأولوية للبلدان الصناعية (٣) .

وفي العادة يكون العلم في البلدان النامية أقوى من التكنولوجيا من الناحية المؤسسية وله هيبة أكبر . فالهيئات القومية المركزية للعلم والتكنولوجيا تميل الى أن تكون تحت سيطرة العلماء ، وأن تكون موجهة نحو البحث ومرتبطة بالجامعات ارتباطا وثيقا . وفي العادة لا تكون تلك الهيئات وثيقة الارتباط بالدوائر الصناعية أو الهندسية حيث يجري توليد التكنولوجيا وتعديلها وتكييفها واستخدامها . وقد استوعبت قطاعات التعليم العالي والخدمات العامة في البلدان النامية أكثر من ٦ من بين كل ١٠ من العاملين في مجال البحث والتطوير ؛ وعلى العكس من ذلك ففي الاقتصادات السوقية المتقدمة النمو والاقتصادات المخططة مركزيا كان يوجد نصف وثلاثة أرباع العاملين في مجال البحث والتطوير في القطاع الانتاجي المباشر (الجدول ٤) أما التباين في الانفاق فلم يكن واضحا بنفس القدر ، ولكن كانت لا تزال هناك ثغرة كبيرة في الانفاق على مجال البحث والتطوير المتكاملين وحدهما ، أي الأنشطة المنفذة داخل المؤسسات التجارية

---

(٣) على سبيل المثال ، نرى أن التقدم الهائل في المعرفة الطبية في العقود القليلة الماضية "يكاد لم يبدأ تطبيقه على مشاكل الأمراض الاستوائية ، حيث لم تتغير طرق المكافحة والعلاج على مدى الـ ٣٠ عاما الماضية الا في القليل النادر . وقد قدر أن اجمالي الميزانية السنوية للأبحاث في العالم لجميع الأمراض الاستوائية المعدية يبلغ ٣٠ مليون دولار في العام ؛ بينما ينفق بلد واحد تسعة أضعاف هذا المبلغ على أبحاث السرطان . وان البحث في مجال الأمراض الاستوائية لم يبدأ في الانطلاق بعد" . منظمة الصحة العالمية The Challenge and the Opportunity (جنيف ، ١٩٧٥) .

الجدول ٣ ــ توزيع العلماء والمهندسين العاملين في البحث والتطوير
على الأقاليم الرئيسيـــة ، ١٩٧٣

مجموعات البلدان والأقـــاليم	العدد الكلـــي (بالآلاف)	النسبة المئوية من المجموع العالمي	لكل مليون من الأشخـــاص ذوى النشـــاط الاقتصادى
المجموع العالمي	٢ ٢٧٩	١٠٠ر٠	١ ٥٧٠
البلدان النامية	٢٨٨	١٢ر٦	٣٠٧
افريقيا	٢٨	١ر٢	٢٧١
أمريكا الجنوبية والوسطى	٤٦	٢ر٠	٤٦١
آسيا	٢١٤	٩ر٤	٢٩٢
البلدان المتقدمة النمو	١ ٩٩٠	٨٧ر٤	٣ ٨٧١
الاقتصادات المخططة مركزيـا فـــي أوروبا واتحاد الجمهوريات الاشتراكية السوفياتية	٧٣٠	٣٢ر٠	٣ ٩٥٨
الاقتصادات السوقيـــة المتقدمـــة النمو	٣٨٧	١٧ر٠	٢ ٤٤١
أمريكا الشمالية	٥٤٨	٢٤ر١	٥ ٣٨٦
بلدان أخرى (أ)	٣٢٥	١٤ر٣	٤ ٦٨٧

المصدر : مكتب أبحاث التنمية وتحليل السياسات ، ادارة الشؤون الدولية الاقتصادية والاجتماعية بالأمانة العامة للأمـــم المتحـــدة ، على أساس الحولية الاحصائية لليونسكو لعام ١٩٨١ (باريس ١٩٨١) .

(أ) اســـتراليا واليابان .

الجدول ٤ ـ العاملون المشتغلون بالبحث والتطوير :
التوزيع على حساب قطاع الأداء ، حوالي ١٩٧٥
(النسبة المئوية)

مجموعات البلدان والاقليم	القطاع الانتاجي			
	البحث والتطوير المتكاملان	البحث والتطوير غير المتكاملين	التعليم العالي	الخدمة العامة
جميع البلدان	٢٩ر٦	٢٤ر٢	٢١ر٠	٢٥ر٢
الاقتصادات السوقية المتقدمة النمو	٣٨ر٧	١٦ر٦	٢٣ر٦	٢١ر١
الاقتصادات المخططة امركزيا	٣٣ر١	٣٤ر٢	١٠ر٩	٢١ر٨
البلدان النامية	١٧ر٠	٢١ر٨	٢٨ر٤	٣٢ر٨
افريقيا	١٤ر٦	٢٥ر٠	٣١ر٢	٢٩ر٢
آسيا	٢٢ر٩	٢٠ر٨	٢١ر٤	٣٤ر٩
أمريكا اللاتينية	١٣ر٤	١٩ر٦	٣٢ر٤	٣٤ر٥

المصدر : مكتب أبحاث التنمية وتحليل السياسات ، ادارة الشؤون الدولية الاقتصادية والاجتماعية بالأمانة العامة للأمم المتحدة ، على أساس الحولية الاحصائية لليونسكو لعام ١٩٨١ (باريس ، ١٩٨١) .

أو الوثيقة الصلة بالمؤسسات التجارية (الجدول ٥). وفي القطاع الانتاجي، كانت جهود البلدان النامية، اذا قيست بعدد الموظفين المخصصين، واذا قيست بدرجة أكبر بحجم الانفاق، مركزة على البحث والتطوير غير المتكاملين، أي الأنشطة المنفذة في مؤسسات البحث والمعاهد الفنية ذات الغرض العام. وربما تعين هذه الفروق في تفسير قلة قدرة البلدان النامية على الاستخدام الفعال والموسع لما يظهر من تكنولوجيات وابتكارات.

وتشير الدلائل المتفرقة الى حدوث تحول في البلدان النامية في خلال السبعينيات نحو وضع مزيد من البحث والتطوير في القطاع الانتاجي، والتركيز بصورة أكبر في اطار هذا القطاع على "البحث المتكامل"، وخاصة في البلدان النامية التي أصبحت الصناعة فيها متنوعة وتساهم مساهمة كبيرة في الانتاج الكلي.

وتشير هذه التغييرات في التركيز الى وجود توجيه أدق للسياسة التكنولوجية في البلدان النامية لتشجيع استيعاب التكنولوجيا المبتكرة في أماكن اخرى أو استحداث تكنولوجيا مناسبة على المستوى المحلي.

أما توزيع الانفاق على البحث والتطوير على حسب الغرض، وليس على حسب المنظمة أو نوع المؤسسة القائمة بالبحث، فيتركز في كافة مجموعات البلدان الرئيسية في القطاعات الاقتصادية. وتشكل هذه القطاعات، بالاضافة الى "النهوض بالمعرفة" وقطاع الدفاع، ما يتراوح بين ثلاثة أرباع وأربعة أخماس المجموع الكلي. ولا تزال بعض الأغراض كالبيئة والتعليم والصحة أو غير ذلك من الخدمات الموجهة للمجتمع أو الاسرة المعيشية والخدمات الاجتماعية والاقتصادية تميل الى أن تأخذ نصيبا قليلا في كل من البلدان المتقدمة النمو والبلدان النامية، بالرغم من أن هناك بعض الاستثناءات الملحوظة (الجدول ٦).

وعلى المستوى العالمي، يستوعب قدر كبير من نفقات البحث والتطوير ومن القوة العاملة العلمية في أعمال تتصل بالأغراض العسكرية بطريقة مباشرة أو غير مباشرة. وقد قدر هذا الانفاق في عام ١٩٨٠ بما يقرب من ٣٥ بليون دولار، أو ما يقرب من ربع المنفق على جميع مجالات البحث والتطوير والمقدر بمبلغ ١٥٠ بليون دولار (٤). وقبل ذلك بعشرين عاما وصل ما أنفق على البحث والتطوير في المجال العسكري على مستوى العالم الى حوالي ١٣ بليون دولار، أو ما يقرب من خمسي ما أنفق في عام ١٩٨٠. الا أنه بالقياس الى مجموع المنفق على البحث والتطوير فان الرقم في عام ١٩٨٠ يقل كثيرا عن الرقم في عام ١٩٦٠. والمعروف أن البلدان الست التي يبلغ نصيبها ٨٥ في المائة من الحجم الكلي للبحث والتطوير في العالم - وهي فرنسا وجمهورية

---

(٤) Colin Norman, "Knowledge and power: the global research and development budget" Worldwatch paper No.1 31(July 1979), P.5.

الجدول ٥ ـ مجموع نفقات البحث والتطوير على حسب
قطاعات الأداء ، حوالي ١٩٧٥
(النسبة المئوية)

مجموعات البلدان والاقليم	القطاع الانتاجي		التعليم العالي	الخدمة العامة
	البحث والتطوير المتكاملان	البحث والتطوير غير المتكاملين		
جميع البلدان	٣٠ر٥	٢٤ر٨	١٦ر١	٢٨ر٦
الاقتصادات السوقية المتقدمة النمو	٤٠ر٥	١٥ر٥	١٨ر٥	٢٥ر٥
الاقتصادات المخططة مركزيا	٣٨ر٤	٢٥ر٨	١٢ر٦	٢٣ر٢
البلدان النامية	١٢ر٦	٣٣ر٠	١٧ر٣	٣٧ر١
افريقيا	١١ر٥	٤٧ر١	١٦ر١	٢٥ر٣
آسيا	١٦ر٩	٢٤ر٠	١٥ر٢	٤٣ر٩
أمريكا اللاتينية	٩ر٤	٢٨ر٠	٢٠ر٦	٤٢ر٠

المصدر : مكتب أبحاث التنمية وتحليل السياسات ، ادارة الشؤون الدولية الاقتصادية والاجتماعية بالأمانة العامة للأمم المتحدة ، على أساس الحولية الاحصائية لليونسكو لعام ١٩٨١ (باريس، ١٩٨١) .

الجدول ٦ — توزيع نفقات البحث والتطوير طبقا لحسب الغرض
في مجموعة مختارة من البلدان، حوالي ١٩٧٥*
(النسبة المئوية للمجموع)

البلد	الأرض والفضاء والبيئة	قطاع الاقتصاد وقطاع الهياكل الأساسية	الخدمات التعليمية	الخدمات الصحية	الخدمات الاجتماعية والاقتصادية	النهوض بالمعرفة	الدفاع
البلدان النامية							
الأرجنتين	٥ر٥	٤٨ر٠	٥ر٢	٥ر٢١	٢ر٥	١٠ر٠	٦ر٥
باكستان (أ)	١٠ر٦	٧٤ر٧	٨ر٥	٤ر٦	(ب)	(ب)	(ب)
البرازيل (أ)	٦ر١	٥٥ر٨	١ر٦	٦ر٠	٣ر٨	٢٦ر٩	(ب)
بنغلاديش (أ)	١١ر٥	٦٤ر١	١ر٩	١ر٢	(ب)	(ب)	١٠ر١
بنما (أ)	١٣ر٦	٤٢ر٩	—	٦ر٠	٤٠ر٧	—	—
تايلند	—	٣٠ر٠	٢٩ر٨	٤ر٥	١١ر١	—	٢٤ر٦
زامبيا	٢٨ر٩	٣٩ر٢	٠ر٨	٣ر٩	—	٢٧ر٣	—
سري لانكا (أ)	—	٥٩ر٧	—	٢ر٥	١٤ر٩	٩ر٤	—
السودان	(ب)	٨٣ر٧	(ب)	(ب)	(ب)	٨ر٩	(ب)
غواتيمالا	٨ر٤	٥٢ر٨	٤ر٨	٩ر٢	٢٣ر٤	—	—
الفلبين	٥ر٦	٦٤ر٧	٦ر٠	٩ر٧	٥ر٦	٢ر١	٤ر٨
فنزويلا	٠ر٨	٤٦ر٤	٤ر٥	٢٦ر١	١ر٥	١٢ر٣	٠٠٠
كولومبيا (أ)	٤ر٩	٦٣ر٢	٢ر٢	٩ر٩	٣ر٦	١٥ر٧	—
المكسيك (أ)	٩ر٩	٢ر١٥	٢ر٦	١١ر٤	٨ر٥	١٤ر٤	—
الهند	٦ر٠	٦٤ر٣	(ب)	٦ر٢	٠ر٣	٣ر٩	١٩ر٠
الاقتصادات السوقية المتقدمة النمو							
استراليا (أ)	٢ر٦	٠٠٠	٠ر٣	١ر٨	٢ر٢	٠٠٠	١٢ر٤
ألمانيا (جمهورية - الاتحادية) (أ)	٨ر١	٢٢ر٢	(ب)	٣ر٦	٤ر٥	٤٧ر٥	١٢ر٧
ايطاليا (أ)	١١ر٢	٣٤ر٧	١ر٠	٣ر٠	١ر٠	٤٤ر٦	٤ر٥
الدانمرك (أ)	٣ر٣	١٩ر٧	٥ر٠	٦ر١	٥ر٠	٦٠ر٥	٠ر٨
السويد	١ر٤	٦٢ر٠	٠ر٠	٦ر٠	١ر٢	٢٣ر٤	١١ر٥
سويسرا (أ)	١ر٥	٢٦ر٠	١ر٣	١٧ر٩	١ر٤	٤٠ر٣	٤ر٩
فرنسا (أ)	٩ر٥	٢٧ر٠	(ب)	٤ر٤	١ر٤	٢٥ر٢	٣٠ر٦
فنلندا (أ)	٨ر٥	٢٨ر٦	١ر٤	٠ر٨	٧ر٥	٥١ر٧	٤ر٣
كندا (أ)	٦ر٦	٥٠ر٢	(ب)	٩ر٠	٨ر٠	١٨ر٨	٦ر٧
المملكة المتحدة (أ)	١ر٣	٢١ر٨	(ب)	٢ر١	٠ر٩	٢١ر٤	٤٨ر٤
النرويج	٨ر٥	٥٤ر٩	١ر٠	٥ر٧	٦ر٥	٢٢ر٧	٤ر٣
نيوزيلندا (أ)	١٩ر٣	٥٠ر٩	(ب)	٦ر٤	٣ر٠	١٦ر٢	—
هولندا	١ر٨	٦١ر٨	٠ر٣	٢ر٤	١ر٣	٢٩ر٢	١ر٣
الولايات المتحدة الامريكية (أ)	١٦ر١	١٥ر٩	٠ر٥	١٢ر٤	١ر١	٣ر٨	٤٩ر٦
اليابان	٣ر٧	٦٢ر٩	٠٠٠	٦ر٧	٢ر٧	٥ر٢	٣ر٧
الاقتصادات المخططة مركزيا							
كوبا	(ب)	٥٣ر٨	١ر٠	١٨ر٩	١ر٣	١٢ر٩	—
هنغاريا	(ب)	٧٣ر٢	١ر١	(ب)	(ب)	١٥ر٨	٠٠٠

المصدر: مكتب أبحاث التنمية وتحليل السياسات، ادارة الشؤون الدولية الاقتصادية والاجتماعية بالأمانة العامة للأمم المتحدة، على اساس الحولية الاحصائية لليونسكو لعام ١٩٨١ (باريس، ١٩٨١).

* لا تشتمل على "الأهداف غير المحددة".

(أ) نفقات حكومية.

(ب) ترد هذه البيانات في فئة أخرى.

المانيا الاتحادية واليابان واتحاد الجمهوريات الاشتراكية السوفياتية والمملكة المتحدة والولايات المتحدة - قامت جميعها ، باستثناء اتحاد الجمهوريات الاشتراكية السوفياتية (الذى لا توجد معلومات عنه) بتخفيض الجزء العسكرى من مجموع نفقات البحث والتطوير بين عام ١٩٦٠ وعام ١٩٨٠ . والمعلومات قليلة فيما يتعلق بعدد العلماء والمهندسين المشتغلين بالبحث والتطوير في الميدان العسكرى . ويرى أحد التقديرات العليمة أن العدد يزيد على ٥٠٠ ٠٠٠ بالنسبة للسبعينيات ، أو ما يقرب من خمس عدد العلماء والمهندسين المؤهلين في العالم . ويبدو أن هذه الحصة قد انخفضت بشكل هام منذ الستينيات (انظر الفصل الرابع عشر ، " نزع السلاح والتنمية ") .

اتجاهات السياسة العامة

كان العلم حتى الستينيات ينظر اليه بشكل واسع على أن له حياة خاصة به و " منطقا داخليا " واحساسا مستقلا بالاتجاه . وكانت السياسة الخاصة بالعلم عادة ما تحدد وتنفذ باستقلال عن السياسات الاقتصادية والاجتماعية . كما أن التكنولوجيا أيضا قد تقدمت وهي مستقلة الى حد كبير عن العلم مدفوعة بقوتها الذاتية . وعلى الرغم من أن التكنولوجيا كان لها تأثير قوى على التطوير الا أنها كانت نادرا ما تتكامل مع سياسة التطوير على نحو جيد . والطريقة التي يحرز بها التقدم العلمي والتكنولوجي ويستفاد منه آخذة في التغير . فقد صارت التكنولوجيا أكثر استنادا الى العلم على نحو مطرد . ولا يقتصر الأمر على أنه أصبح من المألوف أن تتحول اكتشافات البحث الأساسي الى أفكار قابلة للتسويق ، بل ان الرحلة من المختبر الى السوق آخذة في القصر . وهناك نسبة متزايدة من نواحي التقدم الهامة التي تحرز في كل من العلم والتكنولوجيا تتم " بناء على الرغبة " أو على أساس التخطيط . والبحث والتطوير في المجال الصناعي يشكلان مصدرا متزايد الأهمية للتغيير التقني ، وخاصة حين يجريان في محيط مؤسسي موجه نحو استغلال الاكتشافات الواعدة . وتميل الصناعات أو القطاعات التي تنمو فيها الانتاجية بسرعة الى أن تكون هي نفسها من الجهات الكثيرة الانفاق على البحث والتطوير (كالصناعات الكيميائية) أو تكون هي المشترية لثمار أعمال الجهات الكثيرة الانفاق على البحث والتطوير (كصناعات أشباه الموصلات) .

وفي كثير من الميادين أصبحت خطوط الابتكار تتشابك في الاستراتيجيات التجارية للشركات الكبيرة والمنافسة التجارية أو الاقتصادية بين الدول . وحين تجبر الضغوط التنافسية الشركات والبلدان نحو الجديد من مشاريع التكنولوجيا الراقية وتقنياتها ومنتجاتها ، يتعين على الحكومات في البلدان المتقدمة النمو أن تتخذ قرارات بعيدة المدى فيما يتعلق بنوع صناعات التكنولوجيا الراقية - وبالتالي فيما يتعلق بنوع الهيكل الصناعي والطلب على المهارات وأولويات التعليم المدرسي - التي يجب تشجيعها كجزء من السياسة القومية . وتواجه البلدان النامية التي أصبح لديها بالفعل هيكل صناعي معقد ضرورة اتخاذ قرارات مشابهة بشأن خطوط التخصص

والمجالات التي ينبغي تركيز الاهتمام عليها فيما تبذله من جهود البحث والتطوير. وقد أدت الصعوبات الاقتصادية الراهنة وتباطؤ التجارة الدولية الى زيادة الشكوك المحيطة بتلك القرارات. فتحديد نوع التكنولوجيا التي ينبغي استيرادها وتكييفها - والترتيبات المؤسسية التي يتم في ظلها ذلك - ونوع الهياكل الأساسية للعلم والتكنولوجيا التي يلزم انشاؤها في الداخل قد أصبحت من مجالات الاختيار الحاسمة التي تواجه معظم البلدان النامية.

وتجربة البلدان النامية مع التكنولوجيا المستوردة على مدى العقود الثلاثة الماضية لم تكن مشجعة في كثير من الحالات. وأفضل وسيلة لفهم بعض المشاكل التي يتعين على البلدان أن تتغلب عليها هي النظر الى نقل التكنولوجيا على أنه عملية مساومة بين متجرين غير متكافئين اقتصاديا في سوق لا يتصف بالكمال. وامكانية الحصول على التكنولوجيا ليست دائما سهلة نظرا للسرية الصناعية أو حقوق الملكية، يضاف الى ذلك سبب آخر هو أن التكنولوجيا لابد أن تكتسب بالممارسة العملية. وقد أصبح ذلك من الامور التي تدركها البلدان النامية وتعمل بموجبها على نحو متزايد. وبنفس القدر، أصبحت حكومات البلدان النامية تدرك بوضوح أكثر أن التطبيق الكفء للتكنولوجيا الأكثر تعقيدا يشتمل على الادارة وتنظيم الانتاج وتسويق المنتجات أو الخدمات في صورتها النهائية. وهذه التكنولوجيا هي الى حد كبير من ابتكار أحد المشاريع، ولهذا يلزم للحصول على تلك التكنولوجيا والاستفادة منها اتخاذ الاجراءات التي يمكن بها تشجيع المشاريع الصناعية ذات الهياكل المناسبة، العامة منها والخاصة.

وحين عززت بعض البلدان النامية من قدرتها التكنولوجية، ازداد احساسها بالضرر بدلا من أن ينقص. وقد ظهر هذا التنازع حيث أن التكنولوجيات المنشودة كانت بصورة متزايدة اما التكنولوجيات التي يحافظ فيها على الأسرار التقنية بأقصى قدر من الاحكام، كما في المستحضرات الصيدلانية أو الصناعات المتعلقة بالدفاع، أو التكنولوجيات التي يحتمل أن تصبح عتيقة في فترة زمنية بالغة القصر، كما في الالكترونيات. والأمل معقود على الاعتماد النهائي للمدونة الدولية لقواعد السلوك في نقل التكنولوجيا، التي هي قيد التفاوض منذ عدة سنوات، لتخفيف بعض هذه المشاكل (انظر قرار الجمعية العامة ٣٦/١٤٠).

وحيث أن الاقتصاد أصبح أكثر اعتمادا على الأنشطة الوثيقة الصلة بالتقدم العلمي والتكنولوجي، فقد اكتسبت مشكلة تحديد مجالات الاهتمام في العلم والتكنولوجيا أبعادا أكبر: ما هو القدر الذي يجب به التركيز على البحث العام للنهوض بالمعرفة، أو بعبارة عامة لخلق المناخ الذي يعمل فيه المهندسون والمبتكرون، وما هو حجم الزيادة في القدرة التكنولوجية التي يمكن بها تدعيم الجهود الانتاجية بطريقة مباشرة أكثر. وقد استفاد عدد من البلدان النامية من الاجتماع الفريد للموارد والثروات لتعزيز قدرتها التكنولوجية في الصناعات القائمة على الموارد أو غيرها من الصناعات المعقدة الاخرى. الا أن بلدانا اخرى كثيرة قد زادت من قدرتها في مجال البحث والتطوير في ميادين لم تكن مناسبة تماما لمواردها ولا للاحتياجات ذات الأولوية فيها. وكان الاتجاه هو الامتداد بالعمل الجاري في البلدان الأكثر تقدما من الناحية التكنولوجية أو تكرار هذا العمل. ولم يحدث الا متأخرا نسبيا أن تحولت الاهتمامات الى بعض

المشاكل الصعبة التي تنفرد بها البلدان النامية ، ويجرى الآن توجيه المزيد من جهود البحث لحل تلك المشاكل .

ومن أهم التغييرات التي أحدثتها التكنولوجيا الجديدة ما تم في أحد الأنشطة القديمة وهو الزراعة . ففي البلدان المتقدمة النمو ، أصبحت الزراعة على درجة عالية من التعقيد التكنولوجي . وفي البلدان النامية ، تحول التركيز في مجال البحث والدعم الزراعيين من محاصيل التصدير النقدية الى محاصيل الأغذية الرئيسية بعد النجاح في تطوير وتطبيق أنواع الحبوب الجديدة ذات الغلة العالية في الستينيات . ومنذ ذلك الحين استمر البحث والتطوير وامتدا الى كثير من المحاصيل الغذائية المختلفة لزراعتها في ظل مختلف الظروف المناخية والزراعية والمؤسسية . وقد أنجز الكثير من العمل الريادى في شبكة من المؤسسات المنتشرة في أنحاء افريقيا وآسيا وامريكا اللاتينية ، بتمويل من الحكومات والصناديق الدولية والخاصة ، والتي انشئت على غرار المركز الدولي لتحسين القمح والذرة الصفراء في المكسيك والمعهد الدولي لأبحاث الأرز في الفلبين .

وتركز التطورات الجارية على خدمة احتياجات المزارعين الأكثر فقرا ، وتقليل الاعتماد على المخصبات للمحافظة على غلة المحاصيل ، وتطوير أنواع من البذور المقاومة للحشرات أو الأمراض ، واستخدام مواد كيماوية أكثر اقتصادا في تكلفتها ، وزراعة أنواع من النباتات المناسبة للزراعة الجافة . وهناك عدد متزايد من التجارب - محلية أو على نطاق واسع ، كلية أو جزئية ، مؤقتة أو ثابتة - يتم اجراؤها في افريقيا وامريكا اللاتينية وآسيا ، تعطي فيها الأولوية لتلبية المتطلبات المحلية فيما يتعلق بالنواحي الغذائية والأيكولوجية عن طريق اعطاء أقصى قدر من التشجيع لليد العاملة والموارد المتاحة وتقليل الواردات المرتفعة الثمن . وقد نجحت هذه التجارب بالفعل في نواحي الانتاج الغذائي والايكولوجيا فضلا عن اعادة تقييم الموارد المحلية وتشجيعها . وتشتمل هذه التجارب على : استخدام الأصناف والأنواع المحلية ؛ المحاصيل المصاحبة والمحاصيل ذات المحتوى البروتيني العالي ؛ محاصيل تحسين التربة ؛ الزراعة الوقائية ؛ استخدام المنتجات الثانوية للمحاصيل ؛ تعبئة مصادر الطاقة الجديدة والتقليدية . وفي الوقت نفسه ، كان من أحد الأهداف الرئيسية لتطبيق العلم والتكنولوجيا في البلدان النامية ادخال مزيد من التقنيات الحديثة وتأصيلها في المناطق الريفية ، بما يمكّن بالتالي من تحقيق زيادات سريعة في الانتاج تتجاوز مستويات الكفاف .

وهناك طائفة جديدة من أنشطة البحث والتطوير توسعت مؤخرا ، وخاصة في البلدان المتقدمة النمو ، تتصل بما أصبح يسمى بنوعية الحياة ، وان كانت هذه الأنشطة لا تزال قليلة . وهي تشتمل على النقل العام والخدمات الصحية ووسائل الراحة الحضرية والتعليم والمؤسسات الثقافية وهلم جرا . وهناك ادراك متزايد بأنه يجب تكريس مزيد من الجهود والموارد لتلك " التكنولوجيات الاجتماعية " الهادفة الى تحقيق الأهداف الاجتماعية لكل بلد .

وقد أظهرت التجربة في جميع أنحاء العالم على مدى العقدين الأخيرين أن التدريب العالي النوعية أمر أساسي لضمان الاستخدام الفعال للعلم والتكنولوجيا لأغراض التنمية . وتعاني

البلدان النامية من عقبات ناتجة عن عدم كفاية مرافق التدريب والموظفين من المستوى المطلوب، وكذلك من نزوح الموظفين المدربين ، وخاصة في مجال الهندسة ، الى التماس الترقي الاجتماعي والاقتصادي من خلال التعليم والتدريب المستمرين . وكذلك يلزم النظر في مشكلة نزوح الأدمغة فيما يتعلق بالتقنيين ، حيث أن هجرتهم تضعف الانتاجية العلمية في البلدان النامية فضلا عن بعض البلدان المتقدمة النمو .

وقد قللت البلدان النامية بصفة عامة من التركيز على تدريب النطاق الكامل من المهندسين والتقنيين والاداريين والمديرين والمحامين اللازمين لتحقيق الاستخدام الكفؤ للتكنولوجيا . وقد وجد أن تدريب من يتخذون القرارات بشأن الحصول على التكنولوجيا وتكييفها هو أكثر تعقيدا من تدريب العلماء . وقد أثيرت مؤخرا امكانية توفير التدريب الذى يركز على هذه الجوانب من التكنولوجيا . كما أن تدريب القوة العاملة فرض على البلدان النامية مشاكل رئيسية فيما يتعلق بالاستراتيجية التنظيمية على المدى الطويل . وهناك مسألة رئيسية يختلف نهج تناولها باختلاف البلدان ، هي الى أى حد ينبغي الاعتماد على المؤسسات التعليمية في البلدان الاخرى وعلى الوكالات الدولية والمؤسسات الداخلية . ولا يكاد يكون أمام البلدان النامية الصغيرة والفقيرة خيار سوى الاعتماد على المؤسسات الخارجية ، بالرغم من أن بعض تلك البلدان رصد مبالغ كبيرة لبناء مؤسسات خاصة بها . أما البلدان التي لديها بالفعل مؤسسات عاملة للتعليم العالي وقدرات خاصة بالأبحاث المتطورة فانها تواجه مسألة الاختيار بين أنواع المؤسسات الداخلية التي يجب تعزيزها وتحديد التخصصات التي يستمر الاعتماد فيها على التدريب في الخارج .

وعلى مدى العقدين الماضيين ، حدث في جميع أنحاء العالم انتشار للتعليم العالي المتاح لأعداد غفيرة من الطلاب وذى النوعية المنخفضة . ولم يحدث الا في القليل النادر أن كانت الجامعات الشديدة الازدحام قادرة على التزويد بالخلفية اللازمة لتدريب العلماء والمهندسين والاداريين القادرين على الاسهام في التنمية . وفي عدد من الحالات كان التوسع في الجامعات يتم على حساب بدائل أكثر فعالية لتعزيز القدرة العلمية والتكنولوجية . وفي كثير من الحالات ، كان فتح التسجيل لأعداد كبيرة من الطلاب يجبر على نقل البحث والتعليم الراقي الى مؤسسات اخرى . وقد زاد عدد مراكز التدريب المتفوقة التي تعمل خارج اطار الجامعات ؛ وفي كثير من البلدان النامية يعتبر انشاء تلك المراكز من الامور الملحة .

وفي العقد الماضي كانت هناك حركة في جميع أنحاء العالم نحو انشاء منظمات مركزية للعلم والتكنولوجيا داخل الحكومات القومية . وتعمل هذه المنظمات على زيادة فعالية الاتصال مع البلدان الاخرى ومع الوكالات الدولية بشأن البحث والقوة العاملة ، كما تؤدى بعض المهام الضرورية المشتركة : وضع الأولويات العلمية وأولويات القوة العاملة ، وتمويل تشغيل مختبرات ومرافق البحوث ، وتحديد الاحتياجات من القوة العاملة المدربة ، وتزويد الافراد بالدعم فيما يتعلق بالأبحاث والزمالات ، وتأييد دور العلم والتكنولوجيا في عملية التنمية ، وشرح أهمية العلم والتكنولوجيا للجمهور .

وفي الوقت الذى غدت فيه منافع العلم والتكنولوجيا من الامور المسلّم بها في مجتمعات الوفرة ، فان الأخطار المترتبة عليهما صارت مادة للجدل الزائد ، وخاصة فيما يتصل بالمسائل الأخلاقية التي أثارتها بعض المنجزات العلمية الاخيرة ، كالتعدى على الخصوصيات عن طريق الاتصالات وملفات البيانات الالكترونية ، وكالآثار البيئية والقوة التدميرية الرهيبة للأسلحة الحديثة . وفي كثير من البلدان ظهر سؤال على قدر كبير من الالحاح بشأن تحديد من هم الذين ينبغي أن يتخذوا القرارات الاجتماعية الرئيسية التي ينطوى عليها الاختيار في مجال التكنولوجيا ، ومن يجب أن يحاسب حين " تخطئ " التكنولوجيا .

ان العلم والتكنولوجيا لم يستنفدا امكانياتهما الهائلة للتخفيف من ظروف الانسان ولتحسين نوعية الحياة للغالبية من سكان هذا الكوكب . وكون العلم والتكنولوجيا من الممكن أن يستخدما ، بل استخدما بالفعل ، في أغراض تدميرية لم يقلل من أهميتهما كمصدرى نفع للحياة الاجتماعية والاقتصادية والثقافية للمجتمع . وهناك مجال متصل لتحقيق التقدم التقني السريع ، ليس فقط في الميادين الظاهرة كالالكترونيات الدقيقة والاتصالات ونظم المعلومات ، ولكن أيضا في مجالات اخرى كالتكنولوجيات الأحيائية وتكنولوجيات الطاقة وتكنولوجيا المواد . وأعتقد مشاكل العلم والتكنولوجيا لا تكمن فيهما في حد ذاتهما ، وانما تكمن في قدرة الأنظمة الاجتماعية الاقتصادية القائمة على استخدام امكاناتهما بطريقة مرضية .

الفصل الرابع عشر

نزع السلاح والتنمية

اعترفت الجمعية العامة في ديباجة اعلان التقدم والتنمية في الميدان الاجتماعي أن " السلم والأمن الدوليين من ناحية والتقدم الاجتماعي والانماء الاقتصادي من ناحية أخرى ، أمور وثيقة الترابط متبادلة التأثير " . كذلك أدركت " الحاجة الى أن تخصص لأعمال السلم والتقدم الاجتماعي تلك الموارد الجارى صرفها على التسلح وهدرها في التنازع والتدمير " .

ولصون السلم والنهوض بالتنمية ، أوصت الجمعية العامة بعد ذلك ب" تحقيق نزع السلاح العام الكامل ، واستعمال الموارد المتوفرة تدريجيا نتيجة لذلك لتأمين التقدم الاقتصادي والاجتماعي بغية توفير رفاه البشر في العالم قاطبة وافادة البلدان النامية على وجه الخصوص" (المادة ٢٧ (أ)) . أما التدابير المذكورة واللازمة للاسهام في تحقيق نزع السلاح والعمل مباشرة على تحسين نوعية الحياة أو تقليل أخطار الاضرار بالبيئة والصحة ، فهي تشمل " حظر تجارب الاسلحة النووية حظرا تاما ، وحظر استحداث وانتاج وتخزين الاسلحة الكيميائية والبكتريولوجية (البيولوجية) ، ومنع تلوث المحيطات والمياه الداخلية بالفضلات والمخلفات النووية " (المادة ٢٧ (ب)) .

الموارد المخصصة للأغراض العسكرية

الموارد المالية والمادية

من المقدر أن النفقات العالمية الكلية على الأغراض العسكرية بلغت ٤٥٥ بليون دولار في عام ١٩٨٠ ، على أساس ثبات أسعار ١٩٧٨ (١) . وهذا يمثل بالقيمة الحقيقية زيادة قدرها اربعة أضعاف منذ نهاية الحرب العالمية الثانية . وقد هبط نصيب الانفاق العسكري الكلي من الناتج القومي الاجمالي من ٩ في المائة في أوائل الخمسينات الى ٦ في المائة في

---

(١) ان تقديرات الانفاق العالمي على الدفاع المستخدمة هنا هي التقديرات الأشيع قبولا لدى السلطات الدولية . وقد اقترحها معهد استكهولم الدولي لدراسة شؤون السلام في حوليته World Armaments and Disarmament, ١٩٨١ (لندن ، تيلور وفرانسيس المحدودة ، ١٩٨١) ، واعتمدتها الامم المتحدة التي تشير رغم ذلك الى أن أكثر من ثلث المبلغ الاجمالي المذكور اعلاه يتألف من " تقديرات وضعت بصورة غير مباشرة على أساس منهجيات مشكوك فيها نظريا " . انظر " دراسة عن الصلة بين نزع السلاح والتنمية : تقرير الأمين العام" (A/36/356) ، الصفحة ٧٧ .

١٩٨٠ ، ولكن يظهر أن هذا الاتجاه الهابط قد شارف الانتهاء . فالميزانيات العسكرية تتسع حاليا في حين أن الانتاج العالمي راكد .

وماينفق سنويا على الأنشطة العسكرية - وهو مايعادل ١١٠ دولارات لكل رجل وامرأة وطفل على ظهر الارض - يقارب ١٥ مرة ضعف حجم المساعدة الانمائية الرسمية المقدمة من البلدان الاعضاء في منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي الى البلدان النامية .

الجدول ١- توزيع النفقات العسكرية العالمية في ١٩٧١ و ١٩٨٠ *

(بالنسبة المئوية)

فئة البلدان	١٩٧١	١٩٨٠
البلدان المتقدمة النمو	٨١	٧٥
منظمة حلف شمال الأطلسي (أ) ومنظمة حلف وارسو (ب)	٧٦	٦٩
بلدان أخرى متقدمة النمو (ج)	٥	٦
البلدان النامية (د)	١٨	٢٧
افريقيا	١	٢
آسيا (د) (هـ)	١٤	١٥
أمريكا اللاتينية	١	٢
الشرق الأوسط	٣	٨

المصدر: انظر الحاشية ١ من النص. والنسب المئوية مأخوذة من "دراسة عن الصلة بين نزع السلاح والتنمية. تقرير الأمين العام" (A/36/356)، الصفحة ٧٩.

* بعض البيانات محسوبة بتدر كبير من الشك. والمجاميع الفرعية الاقليمية تد لا تعادل عند اضافتها المجموع الكلي، بسبب التقريب.

(أ) جمهورية المانيا الاتحادية، ايسلندا، ايطاليا، البرتغال، بلجيكا، تركيا، الدانمرك، فرنسا، كندا، لكسمبرغ، المملكة المتحدة، النرويج، هولندا، الولايات المتحدة، اليونان.

(ب) اتحاد الجمهوريات الاشتراكية السوفياتية، بلغاريا، بولندا، تشيكوسلوفاكيا، الجمهورية الديمقراطية الألمانية، رومانيا، هنغاريا.

(ج) دول اوروبا غير المنضمة واستراليا وجنوب افريقيا ونيوزيلندا واليابان.

(د) بما في ذلك الصين التي بلغ نصيبها ١٠ في المائة في ١٩٧١ و ٩ في المائة في ١٩٨٠.

(هـ) بما في ذلك كمبوتشيا الديمقراطية وجمهورية لاو الديمقراطية الشعبية وفييت نام.

ومازالت البلدان الصناعية تمثل غالبية الانفاق العالمي على الدفاع ، ولكن نصيبها انخفض منذ الخمسينات بظهور دول عسكرية أخرى وقيام الدول الحديثة الاستقلال ببناء جهازها العسكري . وباضافة الدول الاعضاء في منظمة حلف شمال الأطلسي وعددها ١٥ الى الدول الأعضاء في منظمة حلف وارسو وعددها ٧ ، نجد انها مجتمعة كانت تمثل ٨٧ في المائه من مجموع المصروفات العسكرية في ١٩٥٥ و ٦٩ في المائه في ١٩٨٠ . وفي معظم الحالات، تجاوز معدل نمو الانفاق العسكري في المتوسط في جميع المناطق الرئيسية من العالم خلال السنوات الخمسة والعشرين الماضية ،بلغته منظمة حلف شمال الاطلسي ومنظمة حلف وارسو معا . وازداد هذا التغير في توزيع الانفاق على الدفاع بعد السبعينات وحتي بداية هذا العقد على الأقل .

أما نفقات البحث والاستحداث العسكريين التي كانت تقدر في ١٩٨٠ بمبلغ ٣ بليون دولار فتمثل قرابة ربع مجموع الانفاق على البحث والاستحداث . وهذا يفوق جميع الأموال العامة التي انفقت على البحث والاستحداث في ميادين الطاقة والصحة ومكافحة التلوث والزراعة مجتمعة . وهو يبلغ على الأقل ستة أضعاف مجموع ما أنفقته جميع البلدان النامية على البحث والاستحداث .

مثال ذلك أن تقديرات الاستهلاك السنوي من الموارد العالمية في الأغراض العسكرية تبلغ ١١ في المائة للنحاس ، و ٨ في المائة للرصاص ، و ٦ في المائة للألمونيوم والنيكل والفضة والزنك والنفط . كذلك يبدو أن المؤسسة الدفاعية تشتري قرابة ٣٠ في المائة من الانتاج العالمي للصناعات التحويلية .

الموارد البشرية

ربما كان هناك ٥٠ مليون شخص في العالم يكسبون قوتهم بصورة مباشرة أو غير مباشرة من الأنشطة العسكرية . ويشمل هذا الرقم قرابة ٢٥ مليونا من أفراد القوات المسلحة النظامية (يعمل ثلاثة أخماسهم في البلدان النامية) ، وعشرة ملايين من أفراد القوات شبه العسكرية ، وأربعة ملايين مدني تستخدمهم ادارات الدفاع الحكومية و ٥٠٠ ٠٠٠ عالم ومهندس يشتغلون بالبحث والاستحداث العسكريين . وبمثل هؤلاء الباحثون الذين يبلغون ٥٠٠ ٠٠٠ باحث والذين تستخدمهم الهيئات العسكرية حوالي ٢٠ في المائة من علماء العالم المؤهلين . وقد ثبت أن انتاجهم يبلغ ٢٠ مرة ضعف معدل الانتاج المدني في مجال البحث (٢) . ويضاف الى هؤلاء الموظفين نحو عشرة ملايين عامل يشتغلون بصورة مباشرة أو غير مباشرة في صنع

---

(٢) انظر حولية معهد استكهولم الدولي لدراسة شؤون السلام ١٩٨١ ٠٠٠ . ويقوم هذا التقدير على بيانات من الولايات المتحدة والمملكة المتحدة وجمهورية المانيا الاتحادية .

الأسلحة والعتاد أو لوازم عسكرية أخرى . ويتجاوز عدد الأشخاص الذين يرتدون الزى العسكرى عدد جميع المدرسين والأطباء في جميع أنحاء العالم (٣) .

تجارة الأسلحة

حدثت زيادة سريعة مطردة في الاتجار الدولي بالمعدات العسكرية ، ومعظمها متزايد التقدم والفتك .

وجنت البلدان المصنعة قرابة ٢٥ بليونا من الدولارات من الاتجار بالأسلحة التقليدية في عام ١٩٨٠ ، جاء ٥٥ في المائة منها من البلدان الاعضاء في منظمة حلف شمال الاطلسي ، و ٤٠ في المائة من بلدان منظمة حلف وارسو . ويبلغ هذا بالأسعار الثابتة نحو ضعف قيمة تجارة هذه المنتجات لعام ١٩٧٠ التي بلغت هي ذاتها ضعف معدل عام ١٩٦٠ (٤) .

أما الصادرات من الاسلحة التقليدية الرئيسية ، والتي ، تضم حسب تعريفها الطائرات والقذائف والعربات المدرعة والسفن الحربية ، فقد تضاعفت أكثر من ثلاث مرات بالقيمة الثابتة للدولار خلال الفترة ١٩٧٠ - ١٩٨٠ ، وازدادت أكثر من سبعة أضعاف منذ ١٩٦٠ ، وكان حوالي ٧٥ في المائة من هذه التجارة في السبعينات يتألف من توريدات قدمتها البلدان المصنعة الى البلدان النامية التي كلفها ذلك قرابة ٩ بلايين دولار في ١٩٨٠ . وخلال العقد الماضي كانت قيمة الأسلحة التي استوردتها البلدان النامية تمثل قرابة نصف قيمة مجموع المساعدة الانمائية الرسمية التي تلقتها . والمورد ون الرئيسيون للأسلحة هم الولايات المتحدة والاتحاد السوفياتي (وهما مسؤولان معا عن ٧٥ في المائة من مجموع صادرات الأسلحة الرئيسية في السبعينات) ، تتبعهما فرنسا وايطاليا والمملكة المتحدة وجمهورية ألمانيا الاتحادية التي وردت كمجموعة حوالي ٢٢ في المائة من صادرات الأسلحة الرئيسية خلال ذلك العقد . كذلك فان هولندا والسويد تتحولان الى مصدرتين هامتين للسلاح . أما عن واردات البلدان النامية من الأسلحة الرئيسية ، فقد تلقى الشرق الأوسط منها ما معدله نحو

---

(٣) تقديرات روث ليغر سيفارد في : النفقات العسكرية والاجتماعية في العالم ، ١٩٨١ Ruth Leger Sivard, World Military and Social Expenditures, 1981, (Leesburg, Va., World Priorities, 1981) ويستثنى من ذلك الرقم الخاص بالقوات شبه العسكرية فهو مأخوذ من نشرة المعهد الدولي للدراسات الاستراتيجية ، الميزان العسكرى للفترة ١٩٨١ - ١٩٨٢ The Military Balance, 1981-1982, (London, IISS, 1981) .

(٤) هذه البيانات ومايليها مأخوذة من حولية معهد استكهولم الدولي لدراسة شؤون السلام ... ١٩٨١ ؛ الصفحات ٦٨ - ١٠٤ و ١٧٧ - ٢٠١ من النص الانكليزى . والقيم المغطاه بأسعار ١٩٧٥ الثابتة وتشمل الانتاج المرخص به من الأسلحة الرئيسية في البلدان النامية . وانخفضت المدفوعات المقدرة من البلدان النامية بمقدار القيمة التقريبية للمنح وعمليات الخصم وغير ذلك من تسويات الأسعار التي قامت بها أساسا الدول المصدرة الصناعية .

٤٨ في المائة . وكان الباقي موزعا على مناطق أخرى على النحو التالي : الشرق الأقصى ١٧ في المائة ؛ شمال افريقيا ، ٢ر٩ في المائة ؛ امريكا الجنوبية ، ٩ في المائة ؛ افريقيا جنوب الصحراء (باستثناء جنوب افريقيا) ، ٩ في المائة ؛ جنوب آسيا ٦ر٤ في المائة ؛ امريكا الوسطى ١ر٤ في المائة .

وازداد مؤخرا الحجم والتقدم التقني لانتاج الأسلحة وتجارتها لدى البلدان النامية ذاتها ، فقد قدمت نحو ٣ في المائة من الصادرات العالمية السنوية من الأسلحة الرئيسية منذ عام ١٩٧٤ . والمنتجون الرئيسيون في هذه المجموعة هم اسرائيل والهند والبرازيل ، تليها بدرجة أقل الأرجنتين ومصر وعدة بلدان آسيوية . كذلك فان الصين ، وخاصة منذ أواخر السبعينات ، أخذت تنتج وتصدر الأسلحة ، وهي تمثل حوالي ١ في المائة من المجموع العالمي من تحويلات الأسلحة الرئيسية في ١٩٨٠ .

الأسلحة النووية

كذلك تتطور الترسانة النووية بمعدل سريع . ولا تعكس بيانات النفقات العسكرية العالمية التركيز النسبي الذي تبديه أكثر الدول العسكرية المتقدمة تكنولوجيا على القدرة النووية . فالحكومات لا تفرق لأسباب أمنية بين المصروفات العسكرية النووية وغير النووية ، رغم أن أحد المحللين يقدر مجموع ماينفق سنويا في العالم على الأسلحة النووية بمبلغ ١٠٠ بليون دولار ، أي خمس مجموع النفقات العسكرية (٥) . يضاف الى ذلك أن القوة النووية لا تقاس بتكلفة الانتاج أو الشراء وانما بعدد القاذفات الاستراتيجية التي تطلق رؤوسا حربية نووية ، أو عدد هذه الرؤوس الحربية وقوة توزعها . فقد تضاعف مجموع الرؤوس الحربية الموجودة في الترسانات النووية الأمريكية والسوفياتية ثلاثة أضعاف بين عام ١٩٧٠ و ١٩٨٠ ، وحاذى ذلك تقدم متزايد في هذا السلاح من حيث قوة الفتك (٦) . والى جانب الولايات المتحدة واتحاد الجمهوريات الاشتراكية السوفياتية ، من المعروف ان المملكة المتحدة وفرنسا والصين تمتلك اعدادا كبيرة من الأسلحة النووية . ومن المتوقع حدوث مزيد من الانتشار ، اذا كان هذا لم يحدث أصلا ، بسبب النمو الكبير في الصناعة النووية . فقد كان هناك في الأربعينات بلد واحد لديه مفاعل واحد للأبحاث ، ولم تلبث مفاعلات الابحاث ان انتشرت بحيث اصبح اكثر من ٣٠٠ منها لدى ٥٥ بلدا في عام ١٩٨٠ (٧) . وربما كان مايتراوح بين ٢٠ و ٢٥ دولة من هذه الدول قادرا

---

(٥) سيفارد ، مرجع سبق ذكره ، الصفحة ٥ .

(٦) كان لدى الولايات المتحدة ٤٠٠٠ رأس حربي في ١٩٧٠ و ٩٢٠٠ رأس حربي في ١٩٨٠ ؛ وكان لدى اتحاد الجمهوريات الاشتراكية السوفياتية ١٨٠٠ رأس حربي في ١٩٧٠ و ٦٠٠٠ في ١٩٨٠ . حولية معهد استكهولم الدولي لدراسة شؤون السلام لعام ١٩٧٩ ، الصفحة ٤٢٢ ؛ وحولية ١٩٨١ ، الصفحة ٢٧٣ .

(٧) بيانات أخذت من مرجع سيفارد سابق الذكر ، الصفحة ١١ . وهناك ١٢ بلدا من بين البلدان الـ ٥٥ هذه لم توقع معاهدة عدم انتشار الأسلحة النووية .

على اكتساب قدرة نووية . وكان من جراء الابتكار التكنولوجي ان اصبحت التكلفة الحقيقية لاستحداث الاسلحة النووية اقل الآن مما كانت عليه في عام ١٩٤٥ (٨) . ويوجد حاليا نحو ٥٠٠٠ سلاح نووى قادر على تدمير العالم . فقوتها التفجيرية تعادل مليون قنبلة من نوع قنابل هيروشيما .

جهود الحد من الاسلحة وخفضها

ان الاعتبار المهيمن في نزع السلاح هو منع الحرب وما تأتي به الحرب من خوف ومعاناة وموت ودمار . والنتيجة المرجحة في حالة حدوث حرب نووية شاملة هو انتهاء الوجود المتمدين .

ان اللجوء الى العنف أو الحرب عميق التأصل في الانسان . ومازالت المصادر الأساسية للصراع ، والأسباب التي تدعو الى التفكير في الحرب وخوضها ، قوية كعهدها دائما . فهناك عداوة بين النظم الاجتماعية - السياسية المختلفة ، وهناك عدم الثقة وعدم التسامح والتعصب ورفض الاعتراف بحق الآخرين في الوجود بكرامة وحرية ، وهناك التنافس على الموارد ، وهناك احيانا مجرد اشتهاء السلطة والقهر . وتضيف التكنولوجيا بعدا جديدا الى ذلك ، خصوصا في وجود الاسلحة الذرية .

لقد نشب خلال السبعينات ٥٠ صراعا مسلحا وحربا . اما في بداية الثمانينات ، فقد أخذت الصراعات المسلحة تندلع هنا وهناك ، واصبح احتمال حدوث مجابهات واسعة ماثلا على الدوام . ولا مفر من استمرار نشوب الصراعات ، ولا يمكن انكار حق الدفاع عن النفس على أى شخص ، ولكن لا يمكن التغاضي عن النفقات العسكرية والاسلحة الا على أساس انها أدوات ردع وأساليب لتفادى الحروب أو الحد منها . فاذا امكنها ان تنجح في ذلك فلا يمكن اعتبار جميع الموارد المخصصة لها مبددة بأكملها . ومع ذلك يمكن لتعزيز التسلح أن يكون سببا للحرب ذاتها وليس رادعا عنها . وكلما ازداد فتك الاسلحة ازداد الضرر الذى قد تنزله في حالة نشوب الاعمال العدائية . وليست هناك اجابة بسيطة على التساؤل عما اذا كان من شأن أى معدل وتوزيع للأسلحة العسكرية ان يردع أو يزيد خطر الحرب . فهناك متسع للاختلافات الصادقة في الرأى .

والرأى الكامن في قرارات الأمم المتحدة واعلاناتها بشأن هذا الموضوع هو أن المعدل الحالي للانفاق العسكرى قد يشكل خطرا على السلم ، وأنه بالتأكيد أعلى مما تقتضيه ضرورات أغراض الردع أو الدفاع عن النفس ؛ ويمكن في هذا الصدد اعتبار جزء كبير من الانفاق العسكرى الحالي تبديدا لا لبس فيه .

---

(٨) دراسة شاملة في الاسلحة النووية ، (منشورات الأمم المتحدة ، رقم المبيع E.81.I.11) ، الصفحة ٢٠ .

وحتى لو كان انتهاء الحروب يستدعي في الواقع تغييرات عميقة في المواقف والهياكل الاجتماعية - السياسية ، فان الحاجة ماسة الى جهود جديدة لتحقيق خفض وتحديد للأسلحة.

وليست هذه الجهود بجديدة (٩) . ففي عام ١٩٥٩ اعلنت الجمعية العامة في قرارها ١٣٧٨ (د - ١٤) ان مسألة نزع السلاح العام الكامل هي " أهم مسألة تواجه العالم اليوم " ، وظلت هذه المسألة مدرجة في جدول أعمال الجمعية كل سنة منذ ذلك الحين . وفي عام ١٩٦٢ عقدت الأمم المتحدة مؤتمرا لنزع السلاح حضرته ١٧ دولة . وفي تلك السنة أيضا ، اقيم مؤتمر اللجنة الثمانعشرية لنزع السلاح خارج اطار الأمم المتحدة وتحت الرئاسة المشتركة لاتحاد الجمهوريات الاشتراكية السوفياتية والولايات المتحدة الامريكية . وفي نطاق هذه المجموعة ، جرى التفاوض على الاتفاقات الرئيسية لتحديد الأسلحة في الستينات ، واعتمدتها الجمعية العامة في نهاية الأمر . وهذه الاتفاقات هي معاهدة حظر تجارب الأسلحة النووية في الجو وفي الفضاء الخارجي وتحت سطح الماء (١٠) ، وما يسمى بمعاهدة الحظر الجزئي للتجارب النووية المعقودة في ١٩٦٣ - لقد ازدادت التجارب النووية الجوفية في الواقع رغم انها اقل خطرا على البيئة ؛ ومعاهدة عدم انتشار الأسلحة النووية (١٩٦٨) (القرار ٢٣٧٣ (د - ٢٢) المرفق) التي سعت الى منع الدول غير الحائزة للأسلحة النووية من الحصول على أسلحة نووية بايجاد نظام للضمانات ينظم استخدام الطاقة النووية للأغراض السلمية واجراء مفاوضات " بنية حسنة " من جانب الدول الحائزة للأسلحة النووية من أجل خفض

---

(٩) ربما كان مؤتمرا لاهاى للسلم في عامي ١٨٩٩ و ١٩٠٧ أول جهدين دوليين لخفض النفقات العسكرية . وبعد الحرب العالمية الأولى وانشاء عصبة الأمم ، عقدت عدة اتفاقات رئيسية مناهضة للحرب منها اتفاقية لوكارنو لعام ١٩٢٥ ، وميثاق كيلوغ - بريان لعام ١٩٢٨ الذى تعهد فيه موقعوه بنبذ الحرب . وعقدت عصبة الأمم مؤتمرا لنزع السلاح في ١٩٣٢ ، ثم انفض دون الخروج بنتيجة ، وانعقد مرة أخرى في السنة التالية ، واتفقت فيه بريطانيا وفرنسا والمانيا وايطاليا على عدم استعمال القوة في تسوية أية منازعات حالية أو مقبلة .

(١٠) الأمم المتحدة ، مجموعة المعاهدات ، المجلد ٤٨٠ ، العدد ٦٩٦٤ ، الصفحة ٤٣ من النص الانكليزى .

ترساناتها (١١) . وفي عام ١٩٦٩ ، استعيض عن لجنة نزع السلاح الثمانعشرية بمؤتمر لجنة نزع السلاح الذى تكون في البداية من ٢٦ من الدول الأعضاء ثم من ٣١ من هذه الدول (١٢) . وقد اعلنت السبعينات عقد الأمم المتحدة الأول لنزع السلاح . وفي عام ١٩٧٦ قررت الجمعية العامة بمبادرة من مجموعة بلدان عدم الانحياز أن تعقد دورة استثنائية لنزع السلاح في عام ١٩٧٨ . وقد أقرت الوثيقة الختامية للدورة بتوافق الآراء في قرار الجمعية العامة د إ - ١٠/٢ ، وهي تتألف من أربعة فروع : المقدمة ، والاعلان ، وبرنامج العمل ، وأجهزة نزع السلاح وتحت العنوان الأخير ، تقرر التمييز بين الهيئات التداولية والتفاوضية في ميدان نزع السلاح . وتقرر أن تظل الجمعية العامة هيئة التداول الرئيسية للأمم المتحدة ، وألا تتناول لجنتها الأولى (السياسية) مستقبلا سوى المسائل المتعلقة بنزع السلاح . وبالاضافة الى ذلك ، تقرر تنشيط هيئة نزع السلاح المكونة من جميع الدول الاعضاء في الأمم المتحدة وأن تكون هيئة تداولية للجمعية فيما بين الدورات . أما لجنة نزع السلاح المكونة من الدول الخمس الحائزة للأسلحة النووية ومن خمس وثلاثين دولة أخرى ، فقد انشئت لكي تكون الهيئة التفاوضية الوحيدة للجمعية العامة . وعقدت اللجنة دورتها الأولى في جنيف عام ١٩٧٩ . وجاء القرار ٤٦/٣٥ المؤرخ في ٣ كانون الأول / ديسمبر ١٩٨٠ فأعلن الثمانينات العقد الثاني لنزع السلاح ، وأقر

---

(١١) هناك معاهدات أخرى منها معاهدة المنطقة المتجمدة الجنوبية المعقودة عام ١٩٥٩ (الأمم المتحدة ، مجموعة المعاهدات ، المجلد ٤٠٢ ، العدد ٥٧٧٨) ؛ ومعاهدة المبادئ المنظمة لأنشطة الدول في ميدان استكشاف واستخدام الفضاء الخارجي بما في ذلك القمر والاجرام السماوية الأخرى (١٩٦٧) (القرار ٢٢٢٢ (د - ٢١)) ؛ ومعاهدة حظر الأسلحة النووية في امريكا اللاتينية (معاهدة تلاتيلولكو) لعام ١٩٦٧ (الوثائق الرسمية للجمعية العامة ، الدورة الثانية والعشرون ، المرفقات ، البند ٩١ من جدول الأعمال (A/C.1/946)) ؛ ومعاهدة حظر وضع الأسلحة النووية وغيرها من أسلحة التدمير الشامل على قاع البحار والمحيطات وفي باطن أرضها (١٩٧١) (القرار ٢٦٦٠ (د - ٢٥) ، والمرفق) ؛ والمعاهدة المعقودة بين الولايات المتحدة الأمريكية واتحاد الجمهوريات الاشتراكية السوفياتية بشأن الحد من التجارب الجوفية للأسلحة النووية (١٩٧٤) (A/9698) ؛ والمعاهدة المعقودة بين الولايات المتحدة الامريكية واتحاد الجمهوريات الاشتراكية السوفياتية بشأن التفجيرات النووية الجوفية للأغراض السلمية (١٩٧٦) ؛ واتفاقات سولت (محادثات الحد من الأسلحة الاستراتيجية) ، المعقودة أيضا بين الاتحاد السوفياتي والولايات المتحدة ، بغرض الحد من الأسلحة النووية الاستراتيجية .

(١٢) ظلت هذه المجموعة موجودة حتى عام ١٩٧٨ عندما أنشأت الجمعية العامة في دورتها الاستثنائية العاشرة لجنة نزع السلاح بمقتضى القرار د إ - ١٠/٢ .

برنامجا للأهداف والأنشطة . أما الدورة الاستثنائية الثانية للجمعية العامة المكرسة لنزع السلاح فانعقدت في حزيران/يونيه ١٩٨٢ .

وقد أشير في وثائق دولية كثيرة الى وجود صلة بين نزع السلاح والتنمية . فقد حث كل من القرار ٢٦٠٢ (هاء) (د - ٢٤) المؤرخ في ١٦ كانون الأول/ديسمبر ١٩٦٩ والذى أعلن انشاء عقد الأمم المتحدة الأول لنزع السلاح ، وميثاق حقوق الدول وواجباتها الاقتصادية (القرار ٣٢٨١ (د - ٢٩) المؤرخ في ١٢ كانون الأول/ديسمبر ١٩٧٤) ، على اعادة تخصيص شاسع "كبير" من الموارد التي يفرج عنها نتيجة لنزع السلاح ، من أجل النهوض بالتنمية الاقتصادية للبلدان النامية . وورد هذا الطلب بوجه خاص في القرار ٣٠٩٣ ألف وباء (د - ٢٨) المؤرخ في ٧ كانون الأول/ديسمبر ١٩٧٣ والمعنون "تخفيض الميزانيات العسكرية للدول الأعضاء الدائمين في مجلس الأمن بنسبة ١٠ في المائة ، واستخدام جزء من الأموال الموفرة على هذا النحو في تقديم المساعدة للبلدان النامية" . ودعا القرار في جملة أمور الى تشكيل لجنة تسمى " اللجنة الخاصة لتوزيع الأموال المفرج عنها نتيجة لتخفيض الميزانيات العسكرية" ، والى أن يوضع بمساعدة خبراء مؤهلين تقرير لدراسة آليات وآثار خفض الميزانيات العسكرية (١٣) .

ومازالت هذه الفكرة عن " فائدة نزع السلاح " أو تحويل الموارد من الأغراض العسكرية الى الأغراض الانمائية موضع نقاش ، ولكن بدون بلوغ نتائج ملموسة . فبعض البلدان ترى أن القطاعات العسكرية السريعة النمو ولاسيما صناعات الاسلحة كانت في السبعينات ، ومازالت ، هي التي تقوم بأفضل أداء في اقتصاد منكمش . ويدفع حجم هذه الصناعات بعض المراقبين الى الاعتقاد بأن تخفيض الميزانيات العسكرية سيؤدى الى تخفيض العمالة ومعدلات الانتاجية . ومع ذلك تبين أن تزايد الانفاق على الأسلحة يقلل من الاستثمارات الرأسمالية والتكنولوجية في القطاعات المدنية ، ويؤدى الى انخفاض الانتاجية الشاملة واستيعاب اليد العاملة . كذلك تبين من دراسات أجريت مؤخرا عن القدرة النسبية لنفقات القطاعين العسكرى والمدني على ايجاد الوظائف أن الانفاق العسكرى أقل كثيرا من حيث الكفاءة في هذا المجال . والحقيقة أن الحساب قد بين أنه لو جرى لخلق عمالة انفاق بليون دولار على القطاع العسكرى ومثله على العمالة في ميدان الخدمة العامة . لبلغ الفرق في عدد الوظائف الموجدة ٥١٠٠٠ وظيفة ، وذلك في ضوء الظروف الاقتصادية الحالية وفي بلد صناعي كبير مثل الولايات المتحدة . بل

---

(١٣) تخفيض الميزانيات العسكرية للدول الأعضاء الدائمين في مجلس الأمن بنسبة ١٠ في المائة ، واستخدام جزء من الأموال الموفرة على هذا النحو في تقديم المساعدات للبلدان النامية (منشورات الأمم المتحدة ، رقم المبيع E.75.I.10) . وكان الاقتراح هو أن يخصص ١٠ في المائه من الأموال المفرج عنها نتيجة لتخفيض الميزانيات العسكرية من أجل تقديم المساعدة الانمائية .

ان هذا الفرق قد يزداد في البلدان النامية (١٤) . يضاف الى ذلك انه نظرا لكون معظم النفقات العسكرية للبلدان النامية تصرف على استيراد الأسلحة وليس على الانتاج المحلي فان ثمة فائدة اضافية تتحقق من وراء أي تخفيض في الانفاق العسكري حيث يمكن اعادة توجيه المعاملات الاجنبية النادرة الى الاغراض المدنية . وتزداد كثيرا حدة مشاكل ميزان المدفوعات الحالية في البلدان النامية بسبب استخدام النقد الأجنبي الذي يكتسب بصعوبة في استيراد الأسلحة . وكان هناك رأي آخر هو ان قيام الدول العظمى حتى بنزع سلاح محدود يمكن أن يؤدي الى تحسينات هامة في الزراعة وقطاعات أخرى ، وكذلك في معدلات نصيب الفرد من الاستهلاك في البلدان النامية (١٥) . وتنحو النفقات العسكرية الى تأزيم الاتجاهات التضخمية (بزيادة الطلب دون زيادة مباشرة في الناتج القابل للاستهلاك) . وباستطاعة جميع البلدان أن تستفيد من أية سياسة لنزع السلاح بتخفيض التضخم في الأسعار. كذلك هناك رأي يبدو أن ثمة ادلة قاطعة تدعمه ، ألا وهو أن مرافق الابحاث العسكرية الحالية ونوع المعرفة المستقصاة من أجل تحسين منظومات الأسلحة ، تتيح مجالا كافيا للتحول الى الاستخدامات السلمية أو التكيف معها كما يلي : من القذائف الى الاستكشاف السلمي للفضاء الخارجي ؛ ومن الحمولات النووية الى الوقود النووي ؛ ومن الغواصات الى تكنولوجيات الموارد البحرية ؛ ومن الاسلحة البكتريولوجية الى الصناعات البيولوجية والأنزيمات والخمائر ؛ ومن الأسلحة الكيميائية الى الأسمدة ؛ ومن الشبكات الناقلة والاستخبار الاصطناعي الى الاتصالات والقياس بالآلات . وينظر الى نزع السلاح والتنمية على أساس أن الصلة بينهما متزايدة .

ولعل أكثر البوادر المشجعة على نجاح تخفيض الأسلحة وخطر الحرب هو اشتداد معارضة الرأي العام لسباق التسلح في مختلف أرجاء العالم . ويبدو أن الاستنكار الجماهيري لاستمرار تعزيز الأسلحة التقليدية والنووية قد أذكته دراسات وتعليقات حول احتمالات البقاء

---

(١٤) " دراسة عن الصلة بين نزع السلاح والتنمية " (A/36/356) ، الصفحة ١٠٨ كذلك انتهى تقرير للأمم المتحدة صدر من قبل الى أن هناك شواهد تتجمع بسرعة تثبت أن الميزانيات العسكرية الكبيرة تسهم كثيرا في زيادة البطالة العامة بدلا من أن تخفف منها" . الآثار الاقتصادية والاجتماعية لسباق التسلح والنفقات العسكرية (رقم المبيع E.78.IX.1) الصفحة ٥٤ من النص الانكليزي .

(١٥) " دراسة عن الصلة بين نزع السلاح والتنمية " (A/36/356) ، الصفحات من ١١٦ الى ١٢١ ، نقلا عن Wassily Leontief, "Worldwide economic implications of a limitation on military spending " (تقرير أعده فريق الخبراء الحكوميين المعني بالصلة بين نزع السلاح والتنمية) ، ١٩٨١ .

التي تتيحها "حرب نووية محدودة" . فعندما ينظر الى ما لا يخطر على البال على أنه قضية تقنية ، يحق للمواطنين العاديين أن يكونوا أكثر شدة في رد فعلهم لمناهضة "ثقافة التسلح "(١٦) وعسكرة المجتمعات ، اللتين يبدو أن العالم قد ابتلي بهما في مستهل هذا العقد .

---

(١٦) نوقشت هذه الناحية في المؤتمر الدولي لنزع السلاح والتنمية (ساند فيورد ، النرويج ٥ - ٧ أيار/مايو ١٩٨٠) . أنظر وزارة الخارجية النرويجية ، تقرير ساند فيورد عن نزع السلاح والتنمية ، الصفحة ١٧ .

الفصل الخامس عشر

الحقوق المدنية والسياسية

أعلنت الجمعية العامة ، في اعلان التقدم والتنمية في الميدان الاجتماعي ، المبادئ الأساسية التالية :

" يكون لجميع الشعوب وجميع البشر ، دون أي تمييز بسبب العرق أو اللون أو الجنس أو اللغة أو الدين أو الجنسية أو الأصل الاثني أو المركز العائلي أو الاجتماعي أو المعتقد السياسي أو المعتقدات الأخرى ، الحق في أن يحيوا حياة كرامة وحرية وأن ينعموا بثمار التقدم الاجتماعي ، ويترتب عليهم ، من ناحيتهم ، واجب الاسهام في هذا التقدم " (المادة ١) .

" يراعى في التقدم والانماء في الميدان الاجتماعي ، قيامهما على أساس احترام كرامة الشخص الانساني وقيمته ، وتأمينهما تعزيز حقوق الانسان والعدالة الاجتماعية ، وهذا يقتضي مايلي :

(أ) القضاء قضاء فوريا ونهائيا على كافة أشكال عدم المساواة ، واستغلال الشعوب والافراد والاستعمار والعنصرية ، بما في ذلك النازية والفصل العنصري ، وجميع السياسات والعقائد الأخرى المتعارضة مع مقاصد الأمم المتحدة ومبادئها ؛

(ب) الاعتراف بالحقوق المدنية والسياسية ، فضلا عن الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية ، واعمالها اعمالا فعالا ، دون أي تمييز " (المادة ٢) .

وهكذا كانت الجمعية العامة تؤكد من جديد الأحكام الأساسية للاعلان العالمي لحقوق الانسان ، والعهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية والعهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية وتربط تعزيز حقوق الانسان بالتقدم والتنمية في الميدان الاجتماعي .

وفي الفصول السابقة من هذا التقرير اضطلع بتحليل الحالة المتعلقة بمختلف الحقوق الاقتصادية والاجتماعية - فيما يتصل خاصة بالصحة والتعليم والاسكان والعمالة والضمان الاجتماعي - التي تشكل جزءا من العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والتي فصّلت في اعلان التقدم والتنمية في الميدان الاجتماعي .

وتتمثل مقاصد هذا الفصل في تقديم عرض اجمالي موجز لتنفيذ الحقوق المدنية والسياسية وفي تلخيص الحالة الراهنة فيما يتعلق بتطوير صكوك دولية لحماية حقوق الانسان وتعزيزها .

عرض اجمالي

تميّزت السنوات الأخيرة بتزايد الوعي للحاجة الى تعزيز وتشجيع احترام حقوق الانسان والحريات الأساسية . فقد ركّز المجتمع الدولي اهتماما أعظم على حوادث انتهاك حقوق الانسان . وأخضعت سجلات حقوق الانسان لتدقيق أعمق . كما تزايد الاعتراف على نطاق واسع بالحاجة الى تعزيز آليات حماية الأفراد . ويوجد تفهّم متزايد للصلة بين حماية وتعزيز الحقوق المدنية والسياسية والتنمية . ان الفكرة الأساسية القائلة بأن مختلف الحقوق ،الاجتماعية ،والاقتصادية والثقافية ،والمدنية ،والسياسية مترابطة ويعزّز كل منها الآخر ،تحرز تقدما ، في خضم الصعوبات الهائلة التي تواجهها مجتمعات كثيرة للبدء في عملية النمو الاقتصادي والتغيير الاجتماعي أو الحفاظ عليها .

والحقوق المدنية والسياسية ، حسب تعريفها ،تحديها وتنتهكها الحكومات . فالتقدم مطّرد في مجال التشريع القومي الرامي الى تعزيز حقوق الأفراد . وفي السنوات الأخيرة ، على سبيل المثال ،سنّ عدد من الحكومات تشريعات تقضي بحقوق تساوية مدنية وسياسية للمرأة . وتتمسك جميع الحكومات عمليا بحماية الحقوق الأساسية . وليست الانتهاكات عادة سياسة رسمية معلنة ، ونادرا مايعترف بها . وهذا في حد ذاته ،وحسب المعايير التاريخية ، يعدّ تقدما . ففكرة التسامح ، على سبيل المثال ، بوصفها قيمة جوهرية ، فكرة حديثة نسبيا . بيد أن الفجوة القائمة بين المبادئ المقبولة والممارسات الفعلية ينتج عنها أشكال من خداع ونفاق الحكومات التي تلحق الضرر بالمعايير السياسية والأخلاقية للمجتمعات المعنية وربما بالعالم ككل . وعندما يقترن هذا مع غيره من أشكال العمل اللاأخلاقي العام كالفساد ، فربما يصبح مصدرا رئيسيا من مصادر السخرية في المجتمعات المعاصرة . ان مشكلة الهوّة القائمة بين الحقوق المعلنة والممارسات يزيدها "عصرنة" السبل التي تستخدمها الهيئات العامة لفرض سلطتها . فأعمال الاحتجاز التعسفي واساءة معاملة الأشخاص المعنيين ،مثلا ، توصف أحيانا بأنها تتم تحت ستار العلاج النفساني . وأحيانا أخرى تقوم جماعات تسيطر عليها الحكومات ، دون أن تعترف بها ، بانتهاك حقوق الانسان الأساسية . ويواجه الضحايا وأقرباؤهم بسلطة غير معروفة وتعسفية .

وأسباب اساءة استعمال السلطة وانتهاكات حقوق الانسان التي مازالت منتشرة في سائر أرجاء العالم ليست جديدة ،اذ تتصل بانعدام الشعور بالأمن لدى الحكومات التي لاتتمتع بتأييد شعبي واسع ، وبالحاجة الى حماية الأمن القومي في أوقات الخطر الخارجي الحقيقي أو المتصوّر ؛ وبفرض شكل من أشكال تنظيم المجتمع على أقلية أو أغلبية لاتقبل به ؛ وبالحفاظ على الاستقرار السياسي الذي ينظر اليه على أنه شرط أساسي للتقدم الاقتصادي والاجتماعي ؛ كما أنها تتصل أحيانا ،بشذوذ أهواء الدكتاتور أو انحرافه ،وربما تتصل أيضا بفكرة عن السلطة تنظر اليها وتحياها على أنها بلاحدود ، حسب الاعتقاد أو التكتيك .

وما زالت الاغتيالات الجماعية ، والتصفيات السياسية ، وحالات الاعدام بناء على اجراءات مستعجلة أو تعسفية ، مألوفة. والمثال الذى بلغ حد التطرف في العقد الماضي هو تدمير جزء كبير من أحد المجتمعات القومية عن طريق حالات الاعدام واعادة التسكين الاجبارية والموت جوعا . وخلال فترة العشر سنوات ذاتها وقع العديد من الاغتيالات السياسية . كما أن " اختفاء " الأشخاص كوسيلة من وسائل التصفية السياسية للآخرين وتخويفهم ليست ظاهرة جديدة ، ولكن الجديد هو أن هذه الممارسة يبدو أنها قد أصبحت شبه مؤسسية في بعض أنحاء العالم .

وما زال الاعتقال والاحتجاز والتعذيب التعسفي واسع الانتشار (١) . ولا يقتصر التعذيب على اقليم بعينه أو نظام حكم سياسي معيّن . وفي حالات معيّنة ، يظهر أن هذه ممارسة تعتبر ممارسة لا يمكن تجنبها ، بوصفها طريقة عادية من طرق الحكومات . وقد ازداد تعقد الأساليب والأدوات أكثر تعقيدا . وتصدّرها أحيانا بلدان تلتزم بالاعلان العالمي لحقوق الانسان ، شأنها في ذلك شأن البلدان المتلقّية .

وقد شكّل التمييز العنصرى انتهاكا رئيسيا لحقوق الانسان عبر التاريخ . وهو مستمر في أكثر أشكاله الصريحة ، ألا وهو العنصرية المؤسسية التي يتبعها نظام الفصل العنصرى في أحد البلدان . وعن طريق الفصل العنصرى يحرم غالبية أعضاء هذا المجتمع من حقوقهم الانسانية الأساسية . وقد أحرز تقدم في القضاء على الفصل العنصرى القانوني في العديد من أجزاء العالم ، كما اعتمدت بلدان كثيرة قوانين محددة لتحقيق ذلك الغرض . بيد أن التحيز والمواقف العنصرية مازالت سائدة في سائر أنحاء العالم . وغالبا ماتستشرى وتعرب عن نفسها علنا في ظروف متنوعة .

وليس التمييز قاصرا على التمييز بسبب العنصر . فهو يمارس ضد العديد من المجموعات على أساس الدين ، والأصل الاثني والجنس . وفي جميع المجتمعات توجد فضلا بعض المجموعات التي يميز ضدها سواء تمييزا قانونيا أو فعليا . ففي العديد من المجتمعات تقاسي المرأة بدرجات متفاوتة من التمييز القانوني أو الفعلي .

وما زالت هنالك افادات عن وقوع حالات استرقاق الأشخاص الذين التحقوا طوعا أو كرها بمكان عمل معين وتمتلكهم منظمة أو صاحب عمل خاص بمشاركة السلطات العامة في الجريمة . وأنواع السرق الفعلي التي تحكم العلاقة بين الزارع المستأجر وصاحب الأرض مازالت موجودة في بعض أجزاء العالم .

وتعود الى انكار حقوق الانسان أصل مشكلة اللاجئين أيضا . وهناك حاليا مايربو على ١٢ مليونا من اللاجئين في العالم . وقد لجأوا الى بلدان غالبا ماتعاني من الفقر مثل أوطانهم ، أما في البلدان المضيفة الأكثر ثراء فتواجههم مشاكل الاندماج .

---

(١) ان المادتين ٣ و ٥ من الاعلان العالمي لحقوق الانسان المتعلقتين بالحق في الحياة وحظر العقوبات القاسية تستخدمان أحيانا لشجب عقوبة الاعدام . وتستبقي حاليا عقوبة الاعدام في قوانين ١١٧ من الدول الأعضاء في الأمم المتحدة . ولا تطبقها بعض الدول عمليا . ومن بين مايربو على ٣٠٠٠ حالة اعدام أعلن عنها في سنة ١٩٨١ ، أفيد أنه نفذ أكثر من ثلاثة أرباعها في قضايا كانت تدخل فيها الأنشطة السياسية الحقيقية أو المزعومة التي قام بها الضحايا .

والى جانب هذه الانتهاكات الجماعية الخطيرة للحقوق الانسانية الأساسية ، تصعب حقوق مدنية وسياسية أخرى وتفسر بطريقة تقييدية ، أو تشوه أو ببساطة لا توضع موضع التنفيذ لمجموعة متنوعة من الأسباب السياسية والاجتماعية والثقافية والاقتصادية . فحق حرية التفكير والضمير والدين ، وحق حرية اعتناق الآراء دون أى تدخل ، والحق في حرية الاشتراك في الجماعات والحق في الاشتراك في ادارة الشؤون العامة اما مباشرة واما بواسطة ممثلين يختارون اختيارا حرا ، والحق في الانتفاع على وجه التساوى من الخدمات العامة ، هي من بين الحقوق المعلنة في العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية . على أنها تمثل مثلا أعلى عصريا لم يتم التوصل اليه في أى جزء من أجزاء العالم. وبعض المجتمعات ، وغالبا ماتكون مجتمعات صغيرة ومتجانسة اجتماعيا ، أقرب من غيرها من هذا المثل الأعلى . بينما يشكل كثير من المجتمعات صورة مركبة وينكر قليل منها صلاحية المثل الأخلاقي المتضمن .

الصكوك الدولية التي تحمي حقوق الانسان وتعززها

بعد الحرب العالمية الثانية وما سبقها مباشرة ، نما اعتقاد بأن الحكومات التي دأبت على اغفال أو اساءة استعمال حقوق شعوبها لا يحتمل أن تحترم حقوق الدول الأخرى بل يرجح أيضا أن تسعى الى تحقيق أهدافها الخارجية بالقسر والقوة . وكان هناك خطوة صغيرة للانتقال من هذا الاعتقاد الى التفكير العطي القائل بأن حماية حقوق الانسان لا يمكن أن تتوقف عند الحدود القومية وان العمل الدولي الفعال لتحقيق هذه الغاية أساسي لضمان سلم العالم وتقدمه .

الاعلان العالمي لحقوق الانسان

في ١٠ كانون الأول/ديسمبر ١٩٤٨ اتخذت الجمعية العامة قرارها ٢١٧ ألف (د-٣) وفيه اعتمدت وأعلنت الاعلان العالمي لحقوق الانسان "على أنه المقياس المشترك للانجازات التي ينبغي أن تستهدفها كافة الشعوب والأمم" .

والاعلان ذو نطاق واسع . ويمكن تقسيم الحقوق الواردة فيه الى مجموعتين عريضتين . تشير أولاهما الى الحقوق المدنية والسياسية التقليدية التي اعترف بها في الاعلانات السابقة والدساتير أو القوانين في سائر أنحاء العالم . وتشمل هذه المجموعة حق الأشخاص في الحياة والحرية والأمن والمساواة أمام القانون والتساوى في حماية القانون والحق في التمتع بجنسية ما والحق في طلب اللجوء السياسي والتمتع به والحق في التحرر من أى تدخل تعسفي في أمور الأسرة والبيت والتنقل . وعلاوة على ذلك يكفل الاعلان الحقوق الأساسية للتفكير والضمير والدين والرأى والتعبير والتجمع السلمي والاشتراك في الجمعيات والحق السياسي في الاشتراك في حكومة البلد والحق في الانتفاع على وجه التساوى من الخدمات العامة . أما مجموعة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية فتشمل حق الضمان الاجتماعي والعمل والراحة ووقت الفراغ ومستوى معقول للحياة والتعليم والمشاركة في الحياة الثقافية للمجتمع .

ويؤكد الاعلان علاقة التبعية المتبادلة بين جميع الحقوق المذكورة أعلاه وواجبات الفرد نحو المجتمع . كما يعترف بالقيود المفروضة على ممارسة الحقوق والمتمثلة في القوانين الرامية الى حماية حقوق الغير وتحقيق " المقتضيات العادلة للنظام العام والمصلحة العامة والأخلاق في مجتمع ديمقراطي " (المادة ٢٩) . واذا أخذنا هذه القيود بمفردها ، يمكن أن توفر تبريرا قانونيا للقمع الموسع للحقوق الأساسية . ولذا يوضح حكم آخر أنه ليس في الاعلان نص " يجوز تأويله على أنه يخول لدولة أو جماعة أو فرد أى حق في القيام بنشاط أو تأدية عمل يهدف الى هدم الحقوق والحريات الواردة فيه " (المادة ٣٠) .

وقد استعمل الاعلان العالمي لحقوق الانسان في الأمم المتحدة وغيرها من المنظمات والمؤتمرات الدولية ، واستعملته الحكومات والأفراد كمحك لقياس امتثال الحكومات للالتزامات الناشئة عن ميثاق الأمم المتحدة في مسائل حقوق الانسان . كما دخل الاعلان في الاتفاقيات الدولية والدساتير والتشريعات القومية ؛ وحتى في اجراءات المحاكم ، في قضايا متفرقة .

اعلانات أخرى

لقد احتذى حذو الاعلان على نطاق واسع بوصفه وسيلة لارساء المعايير الدولية ، فاعلان التقدم والتنمية في الميدان الاجتماعي ذاته نتاج مباشر للاعلان العالمي لحقوق الانسان ، والأمثلة الأخرى هي : اعلان حقوق الطفل (القرار ١٣٨٦ (د - ١٤) المؤرخ في ٢٠ تشرين الثاني / نوفمبر ١٩٥٩) ؛ واعلان منح الاستقلال للبلدان والشعوب المستعمرة (القرار ١٥١٤ (د - ١٥) المؤرخ في ٢٠ تشرين الثاني / نوفمبر ١٩٦٠) ؛ واعلان القضاء على التمييز العنصري بكافة أشكاله (القرار ١٩٠٤) (د - ١٨) المؤرخ في ٢٠ تشرين الثاني / نوفمبر ١٩٦٢) ؛ واعلان القضاء على التمييز ضد المرأة (القرار ٢٢٦٣ (د - ٢٢) المؤرخ في ٧ تشرين الثاني / نوفمبر ١٩٦٧) ؛ واعلان اللجوء الاقليمي (القرار ٢٣١٢ (د - ٢٢) المؤرخ في ١٤ كانون الأول / ديسمبر ١٩٦٧ ؛ واعلان حقوق الأشخاص المتخلفين عقليا (القرار ٢٨٥٦ (د - ٢٦) المؤرخ في ٢٠ كانون الأول / ديسمبر ١٩٧١) ؛ والاعلان بشأن حماية النساء والأطفال في أثناء الطوارئ والمنازعات المسلحة (القرار ٣٣١٨ (د - ٢٩) المؤرخ في ١٤ كانون الأول / ديسمبر ١٩٧٤) ؛ والاعلان العالمي المتعلق بالقضاء على الجوع وسوء التغذية الذى أقره مؤتمر الأغذية العالمي في ١٦ تشرين الثاني / نوفمبر ، واعتمدته الجمعية العامة في قرارها ٣٣٤٨ (د - ٢٩) المؤرخ في ١٧ كانون الأول / ديسمبر ١٩٧٤) والاعلان الخاص بالاستفادة من التقدم العلمي والتكنولوجي لمصلحة السلم وخير البشرية (القرار ٣٣٨٤ (د - ٣٠) المؤرخ في ١٠ تشرين الثاني / نوفمبر ١٩٧٥) ؛ والاعلان بشأن حقوق المعوقين (القرار ٣٤٤٧ (د - ٣٠) المؤرخ في ٩ كانون الأول / ديسمبر ١٩٧٥) ؛ واعلان حماية جميع الأشخاص من التعرض للتعذيب وغيره من ضروب المعاملة القاسية أو العقوبة القاسية أو اللا انسانية أو المهينة (القرار ٣٤٥٢ (د - ٣٠) المؤرخ في ٩ كانون الأول / ديسمبر ١٩٧٥) .

العهود والاتفاقيات الدولية

في ١٦ كانون الأول/ديسمبر ١٩٦٦ اعتمدت الجمعية العامة بموجب القرار ٢٢٠٠ ألف (د - ٢١) وعرضت للتوقيع والتصديق والانضمام ثلاثة صكوك رئيسية تتعلق بموضوع حقوق الانسان : العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية ؛ والبروتوكول الاختياري المتعلق بالعهد الخاص للحقوق المدنية والسياسية (الذي يوفر آلية للنظر في الشكاوى المقدمة من الأفراد في ظروف محددة) ؛ والعهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية .

ويكرس العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية الى حد كبير للحقوق المدنية والسياسية على النحو المبين في الاعلان العالمي لحقوق الانسان . وعلى هذا الأساس فانه يشمل الحقوق التالية : الحق في الحياة ؛ وحرية التنقل ؛ والمساواة أمام المحاكم وهيآتها ذات الصلة ؛ وحرية التفكير والضمير والدين ، وحرية التعبير ؛ وحرية الاشتراك في الجمعيات والجماعات السلمية ، وتقلد الوظائف العامة . ويحظر العهد كذلك : التعذيب أو المعاملة القاسية أو اللاانسانية أو المهينة أو العقوبة ؛ والرق ؛ وتجارة الرقيق ، والعمل الاجباري ؛ والاعتقال أو الحجز التعسفيين ، والتشريع الجنائي ذا الأثر الرجعي ؛ والتدخل غير المشروع في الأمور الخاصة والأسرة والبيت أو المراسلات . وينص على أن الدعاية للحرب أو أي دعوة للكراهية القومية والجنسية أو الدينية تشكل تحريضا على التمييز والأعمال العدائية أو العنف محظورة قانونا . كما يضع العهد قيودا على طرد الأجانب المقيمين بصفة قانونية في أراضي أية دولة ، وينص على أن جميع الأشخاص الذين يحرمون من حريتهم ينبغي أن يعاملوا معاملة انسانية .

ومع أن العهد يتوسع في الحقوق المبينة في الاعلان العالمي ، توجد بعض الاستثناءات فهناك بعض الحقوق المقررة في الاعلان ولكنها لا تظهر مباشرة في العهد وهي : حق كل شخص في التملك بمفرده أو بالاشتراك مع غيره ، وحظر تجريد أحد من ملكه تعسفا (المادة ١٧ من الاعلان العالمي) ؛ وحق كل فرد في أن يلجأ الى بلاد أخرى أو يحاول الالتجاء اليها هربا من الاضطهاد (المادة ١٤) ؛ وحق كل فرد في التمتع بجنسية ما (المادة ١٥) . ومن ناحية أخرى يعترف العهد ببعض الحقوق غير الواردة في الاعلان وأهمها حق الشعوب في تقرير مصيرها وحقها في التصرف بحرية في ثروتها ومواردها الطبيعية (المادة ١) . والحق الأخير المقرر في العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية (المادة ٢٧) والغير وارد في الاعلان العالمي خاص بالأقليات . اذ ينص على أن الأشخاص الذين ينتمون الى أقليات اثنية ودينية أو لغوية لن ينكر عليهم حق التمتع بثقافتهم والمجاهرة بدينهم واقامة شعائره أو في استعمال لغتهم .

وينبغي ملاحظة أن العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية ينص على أن الحقوق المبينة فيه لن تخضع لأي قيود عدا تلك التي يحددها القانون والتي تلزم لحماية الأمن القومي والنظام العام أو لحماية الصحة العامة أو الأخلاق أو حقوق الغير . وهذه القيود شاملة تماما ، ويمكن استخدامها لالغاء جميع الحقوق التي يحميها العهد فعلا . بيد أن بعض الحقوق ينظر اليها العهد على أنها أساسية جدا حتى أنه لا يجوز الانتقاص منها حتى في وقت الطوارئ العامة . ومن الأمثلة على ذلك الحق في الحياة وحرية التفكير والضمير والدين والمساواة أمام القانون .

كما أن العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية يتوسع فيما ورد في الاعلان العالمي . اذ يشمل مواد تعترف بالحق في العمل ، والشروط العادلة في العمل وحق تشكيل نقابات العمال والانضمام اليها ، والحق في الضمان الاجتماعي ، بما في ذلك التأمين الاجتماعي ، وفي التحرر من الجوع وفي مستويات معيشة كافية وفي الصحة والتعليم . والقيود الوحيدة التي تخضع لها الحقوق الواردة في هذا العهد هي تلك "المقررة في القانون ، وبمقدار توافق ذلك مع طبيعة هذه الحقوق ، ولمجرد تعزيز الرفاه العام في مجتمع ديموقراطي" (المادة ٤) .

كما أن الأمم المتحدة قد دعمت مجموعة كبيرة من قوانين المعاهدات الأخرى التي تتعلق بموضوع حقوق الانسان عن طريق اعتماد اتفاقيات تتعلق بمواضيع محددة ووضعها موضع التنفيذ مثل اتفاقية منع جريمة ابادة الأجناس والمعاقبة عليها (القرار ٢٦٠ ألف (د - ٣) المؤرخ في ٩ كانون الأول /ديسمبر ١٩٤٨) ، والاتفاقية المتعلقة بمركز اللاجئين (٢) ، واتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة (القرار ٣٤/١٨٠ المؤرخ في ١٨ كانون الأول /ديسمبر ١٩٧٩) ويرد في الجدول المرفق قائمة بهذه الصكوك الرئيسية لحقوق الانسان ، مقترنة بعدد الدول التي وقعتها أو صدقت عليها أو انضمت اليها .

وقد أيدت لجنة حقوق الانسان الفكرة العامة القائلة بوجود "حق في التنمية" في قرارها ٣٦ (د - ٣٧) كما أيدته الجمعية العامة في قرارها ٣٥/١٧٤ المؤرخ في ١٥ كانون الأول /ديسمبر ١٩٨٠ . ووافقت الجمعية العامة في عام ١٩٨١ على انشاء فريق عامل من الخبراء الحكوميين لاعداد مقترحات محددة بغية صياغتها في مشروع صك دولي بشأن الحق في التنمية .

جهاز مراقبة الامتثال

كان هناك خلاف ، عند صياغة حقوق الانسان في ضوء العقود الأربعة الماضية ، حول الحقوق التي ينبغي صياغتها ومقدار التفاصيل التي ينبغي ادراجها . فقد نادى البعض بقصر الحماية على حقوق محددة تماما ومعرفة بدقة تكون أقل عرضة للتأثر بالاختلافات السياسية والايديولوجية . على أنه كان هناك رأى معاكس يؤكد على أن طبيعة حقوق الانسان تتسم بالتطور ؛ أن محاولات الأمم المتحدة للتوصل الى التحديد الدقيق ستجعل من الصعب الاعتراف بحقوق جديدة أوسع نطاقا مع مرور الوقت . وكان هناك سؤال آخر أساسي أثير حوله النقاش يتعلق بالأهمية النسبية للحقوق المدنية والسياسية بالنسبة للحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية . واعترضت بعض الدول على ادراج الطائفة الأخيرة من الحقوق استنادا الى أن شروطها غامضة بالضرورة ولذا فانها غير مناسبة للتنفيذ القضائي ، وتتجاوز الحقوق الواردة حينئذ في الدساتير الوطنية.

---

(٢) الأمم المتحدة ، مجموعة المعاهدات ، المجلد ١٨٩ (١٩٥٤) رقم ٢٥٤٥ .

عدد الدول الأطراف في الصكوك الدولية
الرئيسية لحقوق الانسان في آخر سنة ١٩٨١

الصك	الدول الأطراف (أ)	التوقيعات التي لم يتبعها تصديق	المجموع
العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية	٧١	١١	٨٢
العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية	٦٩	١٢	٨١
البروتوكول الاختياري المتعلق بالعهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية	٢٧	٧	٣٤
اتفاقية منع جريمة ابادة الأجناس والمعاقبة عليها	٨٥	٤	٨٩
اتفاقية عدم تقادم جرائم الحرب والجرائم المرتكبة ضد الانسانية	٢٢	١	٢٣
اتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز العنصري	١١٠	٨	١١٨
الاتفاقية المتعلقة بمركز اللاجئين	٨٥	صفر	٨٥
البروتوكول المتعلق بمركز اللاجئين	٨٣	صفر	٨٣
الاتفاقية الخاصة بمركز الأشخاص عديمي الجنسية	٣٢	٨	٤٠
الاتفاقية الخاصة بتخفيض حالات انعدام الجنسية	١٠	٤	١٤
اتفاقية الحقوق السياسية للمرأة	٨٧	٥	٩٢
اتفاقية جنسية المرأة المتزوجة	٥٤	٨	٦٢
اتفاقية الرضا بالزواج ، والحد الأدنى لسن الزواج ، وتسجيل عقود الزواج	٣١	٨	٣٩
اتفاقية الحق الدولي للتصحيح	١١	٦	١٧
اتفاقية الرق لعام ١٩٢٦	٥٤	٦	٦٥

(يتبع)

عدد الدول الأطراف في الصكوك الدولية الرئيسية لحقوق الانسان في آخر سنة ١٩٨١ (تابع)

الصك	الدول الأطراف (أ)	التوقيعات التي لم يتبعها تصديق	المجموع
بروتوكول عام ١٩٥٣ المعدل لاتفاقية عام ١٩٢٦	٤٤	صفر	٤٤
اتفاقية الرق لعام ١٩٢٦ بصيغتها المعدلة	٤٧	صفر	٤٧
الاتفاقية التكميلية لالغاء الرق وتجارة الرقيق والنظم والعادات المشابهة للرق	٩٤	٤	٩٨
اتفاقية قمع الاتجار بالأشخاص واستغلال بغاء الغير	٥٠	٦	٥٦
الاتفاقية الدولية لقمع جريمة الفصل العنصري والمعاقبة عليها	٦٤	٧	٧١
اتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة	١٧	٦٨	٨٥

المصدر : شعبة حقوق الانسان ، مكتب وكيل الأمين العام للشؤون السياسية وشؤون الجمعية العامة في الأمانة العامة للأمم المتحدة .

* ترد نصوص الصكوك الدولية في "حقوق الانسان : تجميع للصكوك الدولية" (منشورات الأمم المتحدة ، رقم المبيع E.78.XIV.2).

(أ) بالتصديق ، والانضمام ، والاعتراف بالخلافة ، والقبول أو التوقيع النهائي .

وقد أصرت دول أخرى على أن ضمانات الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية مواضيع ملائمة للاهتمام الدولي ، على أساس أنها شرط أساسي للتمتع بالحقوق السياسية والمدنية . ومرة ثانية تم التوفيق بين وجهات النظر المتعارضة في الممارسة عند صياغة واقرار العهدين اللذين نوقشا بالفعل ، فأحدهما يتعلق بالحقوق المدنية والسياسية ، وثانيهما مكرس تماما للحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية . وتنادي النصوص التشريعية للأمم المتحدة بعدم تجزئة هاتين المجموعتين من الحقوق وبترابطهما . بيد أن العديد من القضايا النظرية والسياسية الأساسية التي ترتبط بهذا المبدأ مازالت بدون تسوية وتدخل فيها عمليا مواقف متضاربة .

والأشكال المقبولة من المجتمع الدولي لمراقبة وتنفيذ الصكوك القائمة لحقوق الانسان تتسم بالتنوع . ففيما يتعلق بالعهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية ، تتعهد الدول الأطراف بتقديم تقارير عن التدابير التي اتخذتها وعن التقدم المحرز لتأمين مراعاة الحقوق المعترف بها في العهد ، الى المجلس الاقتصادي والاجتماعي والجمعية العامة للنظر فيها . كما يجوز للمجلس الاقتصادي والاجتماعي أن يحيل التقارير الى اللجنة المعنية بحقوق الانسان كما ينص على تنفيذ الحقوق المبينة في العهد من خلال الاتفاقيات الدولية ، والتوصيات والمساعدة التقنية والدراسات التي تجرى بالتعاون مع الحكومات (٣) . ويتم تنفيذ العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية عن طريق اللجنة المعنية بحقوق الانسان (٤) ومن طريق نظام للاتصال والتوفيق بين الدول . وتقدم التقارير القومية الى اللجنة المعنية بحقوق الانسان في غضون سنة من نفاذ العهد بالنسبة للدولة المعنية ، ثم كلما طلب المجلس الاقتصادي والاجتماعي اليها ذلك . ويدرج في هذه التقارير جميع التدابير التشريعية وغيرها ، بما في ذلك التدابير القضائية المتخذة لتنفيذ الحقوق المعترف بها في العهد .

ونظام الاتصال والتوفيق بين الدول بشأن تنفيذ العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية نظام اختياري ولا يعمل الا على أساس متبادل . ويبين العهد الاجراء الذي يمكن أن تتبعه احدى الدول لاسترعاء انتباه دولة أخرى الى مسائل تتصل بعدم امتثال تلك الدولة للحقوق المدنية والسياسية . ويجوز عرض المنازعات في خاتمة المطاف على اللجنة المعنية بحقوق الانسان . بيد أن الحق في بدء المداولات أمام اللجنة المعنية بحقوق الانسان يقتصر على الدول الموقعة . كما لا تلزم أية دولة بالأحكام الى العهد في حالة الانتهاكات التي ترتكبها دولة أخرى من الدول الموقعة . ولم تستغل أية دولة هذا الاجراء حتى نهاية سنة ١٩٨١ .

---

(٣) اجراءات الأمم المتحدة في ميدان حقوق الانسان (منشورات الأمم المتحدة ، رقم المبيع E.79.XIX.6) .

(٤) تتكون اللجنة من ١٨ عضوا تنتخبهم الدول الأطراف لمدة خمس سنوات . ويخدمون بصفتهم الشخصية ، وينبغي أن يعكس انتخابهم التوزيع الجغرافي العادل للعضوية .

ويجوز للأفراد ، لا الحكومات ، الشكوى من انتهاك الحقوق المقررة في العهد في اطار الاجراء الوارد في البروتوكول الاختياري الذي تلتزم به ٢٧ دولة . وتعترف الدول الأطراف في البروتوكول بمركز الفرد بوصفه موضوعا للقانون الدولي . وحتى نهاية سنة ١٩٨١ ، نظرت اللجنة المعنية بحقوق الانسان في عدة رسائل من هذا النوع مقدمه من أفراد مواطنين في الدول الأطراف يفيدون فيها بوقوع انتهاكات لحقوق الانسان . وترد في أحدث التقارير المقدمة من اللجنة المعنية بحقوق الانسان الى الجمعية العامة (٥) المناقشات التي دارت في اللجنة والقرارات التي اتخذتها بالكامل بشأن هذه القضايا .

وقد اعترضت الحكومات بادئ ذي بدء ، على أساس حماية السيادة القومية على أي نظر ذي معنى في الالتماسات المقدمة من الأفراد الى أجهزة الأمم المتحدة . بيد أنه في سنة ١٩٧٩ ، قرر المجلس الاقتصادي والاجتماعي أن ينظر فريق عامل تابع للجنة الفرعية المعنية بمنع التمييز ضد الأقليات وحمايتها النظر في هذه الرسائل المكتوبة المتعلقة بهذا الموضوع والتي تتلقاها الأمم المتحدة وأن تسترعي انتباه اللجنة الفرعية الى تلك الرسائل التي يظهر أنها تكشف عن نمط مطرد من الانتهاكات الخطيرة لحقوق الانسان والحريات الأساسية التي يقر حقا بوقوعها قرار المجلس الاقتصادي والاجتماعي (١٥٠٣ (د - ٤٨)) . ومن بين الاجراءات احالة اللجنة الفرعية الأمر الى اللجنة المعنية بحقوق الانسان ، كي تقرر اذا ما كان يستدعي مزيدا من الدراسة أو التحقيق من جانب فريق مخصص . كما تطورت اجراءات حماية حقوق الانسان بمعزل عن تلك الاجراءات المكرسة في المعاهدات الخاصة بها . فقد أذنت اللجنة المعنية بحقوق الانسان ، مثلا ، منذ سنة ١٩٦٧ باستقصاءات وبرامج دعائية موجهة الى أنواع معينة من انتهاك حقوق الانسان في بلدان بعينها . وتم اجراء أول هذه الاستقصاءات في سنة ١٩٦٧ عن الانتهاكات المزعومة لحقوق الانسان في جنوب افريقيا . وقد توسع استخدام اللجنة للأفرقة العاملة التي تقوم بالتحقيق كي تشمل الانتهاكات المزعومة لحقوق الانسان في أجزاء أخرى من العالم .

ويمكن ايجاز تطور المقاييس المعيارية للأمم المتحدة وآليات تنفيذها المتعلقة بحقوق الانسان على النحو التالي . كانت هناك مرحلة أولى لارساء المعايير ، عندما تم تصور الصكوك القانونية الرئيسية ووضع مشروعاتها . ومازال لهذا بعض الأهمية أيضا في الأعمال الجارية التي تتصل ، على سبيل المثال ، بمسألة الحق في التنمية ، والجهود ذات الصلة بتحديد نهج هيكلي تجاه مشاكل حقوق الانسان . كما ارتبط بعملية وضع المقاييس ، جهد مستمر للتوصل الى توافق آراء بشأن عناصر محددة وهامة من عناصر حقوق الانسان ، كما في حالة الاعلان المتعلق بالقضاء على جميع أشكال التعصب والتمييز القائمين على أساس الدين أو المعتقد ، (قرار الجمعية العامة ٣٦/٥٥ المؤرخ في ٢٥ تشرين الثاني /نوفمبر ١٩٨١) . والعنصر الثاني هو حماية حقوق الانسان بواسطة نظام

---

(٥) الوثائق الرسمية للجمعية العامة ، الدورة الخامسة والثلاثون ، الملحق رقم ٤٠ (A/35/40) ؛ والمرجع نفسه ، الدورة السادسة والثلاثون ، الملحق رقم ٤٠ (A/36/40) .

التقارير المرحلية وعقد حلقات دراسية ودورات دراسية تدريبية أو توفير مشورة الخبراء . وأخيرا كان هناك اهتمام متزايد بالحاجة الى الرد على الانتهاكات الصارخة لحقوق الانسان وما ينتج عن ذلك من وضع تدابير ملائمة تتجاوز تلك المقررة على أساس المعاهدات .

ان مجموعة الالتزامات الدولية ، التي يتسم بعضها بالغموض ، وبعضها بالدقة ، والأوامر القضائية والتحذيرات وبعضها جازم وبعضها أقل جزما . وقد غيرت المفهوم التقليدي ، القائل بأنه ، على أساس السيادة القومية تدخل الطريقة التي تعامل بها الدولة الأفراد الخاضعين لسلطتها في نطاق تقديرها غير المقيد . ومع أن مصير الفرد مازال في الواقع تحت رحمة حكومته فانه أصبح أيضا موضع اهتمام دولي مستمر .