الأمم المتحدة

E/2001/70

المجلس الاقتصادي والاجتماعي

Distr.: General
22 August 2001
Arabic
Original: English

تقرير عن الحالة الاجتماعية في العالم، ٢٠٠١

221104 170303 01-54786 (A)
0154786

تصدير

''تقرير عام ٢٠٠١ عن الحالة الاجتماعية في العالم'' هو التقرير الخامس عشر في سلسلة التقارير التي تصدر في هذا الموضوع منذ عام ١٩٥٢. وقد تغير مضمون التقرير وشكله وبنيته، بيد أن التغيير لم يمس الغرض الرئيسي للسلسلة التي تستهدف توفير موجز محكم وميسور بين دفتي مجلد واحد للتطورات العالمية حسبما تُرى من المنظور الاجتماعي، لكي يفيد منه المشاركون في المناقشات الحكومية الدولية داخل الأمم المتحدة على نطاق واسع من الجمهور.

وعلى مر السنوات، تغيرت الموضوعات التي تشملها السلسلة واتسع مجال تناولها في التقارير المتعاقبة. وتتسم آفاق التقرير الحالي بتراميها، وهي تغطي على وجه العموم مجموعة من المسائل المحددة في إعلان وبرنامج عمل مؤتمر القمة العالمي للتنمية الاجتماعية الذي اعتمد في عام ١٩٩٥ في كوبنهاغن في مناسبة بالغة الأهمية جمعت ١١٧ من رؤساء الدول أو الحكومات، ووفودا من ١٨٦ بلدا على وجه الإجمال.

واتجهت أيضا جميع التقارير التي صدرت منذ عام ١٩٥٢ إلى إبراز المؤشرات الكمية، كلما تيسر الحصول عليها. ورغم التقدم في مجال تجميع المواد اللازمة لإعداد مؤشرات تتناول جوانب كثيرة من حياة المجتمعات، فهي لا تزال تنم عن ثغرات وأوجه قصور متعددة ولا سيما فيما يتصل بالمعلومات الخاصة بالمناطق النامية أو التي ترد من هذه المناطق، وهو ما يقتضي الاعتماد بشكل مكثف في وصف الحالة الاجتماعية في العالم على ملاحظات وتفسيرات وتحليلات الخبراء والأكاديميين والمعلقين. وما لم يشر إلى خلاف ذلك، استمدت المعلومات الإحصائية المقتبسة في هذه المقدمة وفي اللمحة العامة التي تليها، من البيانات التي أعدتها إدارات الأمانة العامة للأمم المتحدة أو وكالاتها المتخصصة، والتي تعتبر المصدر الدولي الرئيسي فيما يتصل بالمجالات المواضيعية قيد المناقشة.

وتمثل إمكانية الحصول على كم كبير من المعلومات النوعية أحد المعطيات الأساسية لتقدير الاتجاهات الاجتماعية وتقييمها؛ ولهذا السبب تظل هذه المعلومات تحظى بمكانة بارزة في التقرير. وباعتبار أن تقييم الاتجاهات الاجتماعية مسألة ذاتية بالضرورة، فإن هذه العملية تتأثر كثيرا بالوضعية التي يكون عليها المراقب. ففي كثير من الأحيان، يكون للتصورات نفس أهمية الحقيقة ''الموضوعية'' في تحديد الكيفية التي يستجيب بها الناس للأحداث والطريقة التي تصاغ بها السياسات العامة. ومن هذا المنطلق، يدرج التقرير إلى جانب الوقائع والاتجاهات القائمة على المعلومات الموضوعية المتاحة، تصورات للمناقشات التي تجريها مختلف الأطراف المعنية والمواقف التي تتخذها في مجال السياسات والتي أحيانا ما تنطلق من

منطلقات أيديولوجية. ويستند التقرير إلى نطاق واسع من المصادر المتأتية من جميع المناطق ومن كثير من البلدان (وهذه المصادر محددة في متن التقرير بكامله).

ومنذ بداية صدور السلسلة، تسلم التقارير بتعقد مهمة وصف الحالة الاجتماعية في العالم، ويرجع هذا التعقد جزئيا إلى التضارب والغموض اللذين يحيطان بالظاهرة الاجتماعية وعملية التغيير الاجتماعي. وبما أن التقدم والتراجع يوجدان معا بشكل عام ولما كان هناك عادة وفي كل وقت غانمون وخاسرون، سواء على مستوى البلدان أو المجموعات السكانية، فإن الآراء التي تعكسها هذه التقارير تتلون بمدى استصواب أي تطور بذاته أو عدم استصوابه. وتمشيا مع المقاصد الأصلية للجنة التنمية الاجتماعية والمجلس الاقتصادي والاجتماعي، يواصل التقرير اتباع التقليد الذي سار عليه بعدم تقديم أي توصيات في مجال السياسات العامة. ولم يحدث ذلك إلا مرة واحدة في تقرير عام ١٩٥٧، حيث ذكر التقرير، بنبرة جريئة قاطعة أن ''الحالة الاجتماعية في العالم قد تحسنت تحسنا كبيرا في القطاعات الحيوية منذ عام ١٩٥٢''.

وقد سبق لتقرير عام ١٩٥٢ أن أشار في فقرته الافتتاحية إلى ما يشيع اليوم تسميته بالعولمة، إذ تطرقت إلى أهمية تقريب أجزاء العالم المختلفة وزيادة اعتماد بعضها على بعض، وخاصة عن طريق تطوير الاتصالات والمواصلات. وتكررت الإشارة إلى هذا الموضوع، على سبيل المثال، في تقرير عام ١٩٧٤ تحت عنوان ''التدويل''، وكذلك في تقرير عام ١٩٧٨ في سياق حقوق الإنسان العالمية، وفي التقارير اللاحقة له في معرض مناقشة مسألة الاعتماد المتبادل والتعاون في الميدان الاقتصادي، ومرة أخرى في تقرير'' عام ١٩٩٧'' الذي سمى العولمة باسمها.

ويواصل تقرير عام ٢٠٠١ التقليد المتبع في اختيار موضوع معين والتوفر على دراسته بصورة متعمقة. وفي تسعة تقارير من بين التقارير الأربعة عشر السابقة وردت مناقشات متعمقة لمواضيع خاصة كما يلي: المشاكل الاجتماعية للتحضر في المناطق المتخلفة اقتصاديا (١٩٥٧)؛ والصلة بين التنمية الاقتصادية والاجتماعية ومشكلة ''التوازن'' (١٩٦١)؛ والأساليب العملية لتعزيز التغيير الاجتماعي على الصعيد المحلي (١٩٦٥)؛ وأنماط الإنفاق الحكومي على الخدمات الاجتماعية (١٩٧٨، الملحق)، وإزالة المعوقات التي تواجه التقدم الاجتماعي (١٩٨٢)؛ وقوى التغيير الاجتماعي (١٩٨٥)؛ والحالة الاجتماعية الحرجة في أفريقيا (١٩٨٩) الملحق، والقضايا والمعضلات الرئيسية (١٩٩٣)؛ والفقر والبطالة والتمييز (١٩٩٧). وقد اختير لتقرير عام ٢٠٠١ موضوع العدالة ليكون محل اهتمام خاص. وعلى عكس التقارير السابقة التي حوت فصولا أو فروعا منفصلة أفردت لمواضيع خاصة،

يتخلل موضوع العدالة التقرير كله هذه المرة، كما كان عنصرا مهما في تحديد نطاق التقرير وبنيته.

ومنذ بداية السلسلة تخللت تقاريرها إشارات إلى قضية العدالة أو العدل الاجتماعي، كما نوقش الموضوع بتعمق في مناسبات عديدة سابقة. فقد تطرقت الفقرة الافتتاحية في التقرير الأول إلى روح الموضوع مؤكدة أن ''ثمة تسليما متزايدا ربما بدا أبعد عن التصور حتى قبل خمسين سنة (أي حوالي عام ١٩٠٠) بأن ... على البشر السعي بشكل أو بآخر إلى العيش معا واقتسام موارد الأرض فيما بينهم؛ وأن ... عوارض الفقر إذا سادت منطقة كان ذلك مدعاة لقلق جميع المناطق الأخرى؛ وأن الخبرات والمعارف التقنية المكتسبة في المجتمعات الصناعية التي تشهد تبدلات سريعة لا بد وأن تتاح بشكل أو بآخر للمجتمعات الأقل تقدما (من الناحية الاقتصادية)، والأدنى استعدادا (من الناحية التقنية).

(توقيع) نايتن **ديساي**
وكيل الأمين العام للشؤون الاقتصادية والاجتماعية

المحتويات

الفصل		الصفحة
	تصدير	٢
	شكر وعرفان	١١
	ملاحظات تفسيرية	١٢
	مقدمة	١٥
	عرض عام: موجزات تنفيذية للفصول، حسب الجزء	٢٢
	الجزء الأول	
	تقييم التنمية الاقتصادية والاجتماعية: الاتجاهات الرئيسية	٤٨
	مقدمة	٤٨
الأول	المعالم الديمغرافية	٤٩
الثاني	الأنماط الجديدة للمشاركة الاقتصادية والتفاعل الاجتماعي	٥٦
الثالث	العولمة والعدالة	٧٨
	استنتاجات	١٠٢
	الجزء الثاني	
	الإطار المؤسسي: الاستمرارية والتغير	١٠٥
	مقدمة	١٠٥
الرابع	الأسرة	١٠٦
الخامس	الأجيال	١١٩
السادس	الأسواق	١٣٢
السابع	الدولة	١٥٠

الثامن – المجتمع المدني ١٦٦

الاستنتاجات ١٨٦

الجزء الثالث

الأوضاع المعيشية: سجل مختلط للإنجاز ١٩٠

مقدمة ١٩٠

التاسع – التعليم ١٩١

العاشر – الأمن الوظيفي وضمان الدخل ٢١٣

الحادي عشر – التفاوت في الدخول والفقر ٢٣٠

الثاني عشر – نوعية الحياة ٢٥٧

ألف – الأمن الغذائي ٢٥٧

باء – الصحة ٢٦٦

جيم – المأوى ٢٨٠

استنتاجات ٢٩٧

الجزء الرابع

الحماية الاجتماعية في عالم متغير ٣٠٢

مقدمة ٣٠٢

الثالث عشر – تقليص قابلية التأثر بالمخاطر ٣٠٣

الرابع عشر – تعزيز الحماية الاجتماعية ٣١٠

استنتاجات ٣٢٩

الجزء الخامس
الاضطرابات الاجتماعية ٣٣١
مقدمة ٣٣١
الخامس عشر – الصراع المسلح ٣٣٢
السادس عشر –التمييز ٣٤١
السابع عشر – العنف ٣٥٢
الثامن عشر – الفساد والجريمة ٣٦٨
استنتاجات ٣٨٤
الجزء السادس
التحديات الجديدة: العدالة والمدلولات الأخلاقية ٣٨٧
مقدمة ٣٨٧
التاسع عشر – الخصوصية: الحدود المتغيرة ٣٨٩
العشرون – المسؤولية الاجتماعية للشركات ٤٠٢
الحادي والعشرون – التطورات والأخلاقيات والعدالة في مجال الطب الأحيائي ٤١٣
الجداول
الثاني – ١ هيكل الناتج ٥٧
الثاني – ٢ الوضعية الوظيفية في بلدان ومناطق مختارة، ١٩٦٠–١٩٩٩ ..... ٦٢
الثالث – ١ اتجاهات معامل جيني لمختلف مفاهيم الدخل في اليابان ٧٩
الثالث – ٢ تجزئة الزيادة في معامل جيني المتعلق بتوزيع دخول الأسر المعيشية بين الفترة السابقة للمرحلة الانتقالية والسنوات ١٩٩٣–١٩٩٦ ..... ٨١

الثالث – ٣ تطور معاملات جيني وفجوة الدخل في الصين، ١٩٧٨–١٩٩٥ . . . . . ٨٣

الثالث – ٤ معاملات جيني لتوزيع الدخل في المناطق الريفية والحضرية والاقتصاد بصفة عامة في أفريقيا جنوب الصحراء الكبرى ٨٦

الثالث – ٥ الاتجاهات في معاملات جيني المتعلقة بتوزيع الدخل من حقبة الخمسينات إلى حقبة التسعينات بالنسبة لـ ٧٧ بلدا اقتصاداتها متقدمة النمو أو نامية أو تمر بمرحلة انتقالية ٨٨

الثالث – ٦ معدل انتشار الفقر قبل بعض الأزمات المالية الكبرى وأثناءها وبعدها ٩٣

الثامن – ١ لو كان القطاع غير الهادف للربح بلدا ١٧١

الثامن – ٢ العمالة على أساس التفرغ في القطاعات غير الهادفة للربح، حسب البلد وميدان النشاط، ١٩٩٥ . . . . . ١٧٢

الثامن – ٣ العمالة على أساس التفرغ للمتطوعين في القطاعات غير الهادفة للربح، حسب البلد وميدان النشاط، ١٩٩٥ . . . . . ١٧٤

الثامن – ٤ إيرادات القطاعات غير الهادفة للربح (بما فيها مساهمات المتطوعين وبدونها) حسب مصدر الإيرادات والبلد، ١٩٩٥ . . . . . ١٧٧

الثامن – ٥ مدى تقديم الخدمات الصحية من جانب جهات غير حكومية في أفريقيا ١٨٠

التاسع – ١ نسب القيد الإجمالي حسب الصف الدراسي ونوع الجنس، ١٩٨٠–١٩٩٧ . . . . . ١٩٤

التاسع – ٢ تقديرات الإنفاق العام الحالي للطالب الواحد، حسب المنطقة والصف التعليمي، ١٩٨٥ و ١٩٩٥ و ١٩٩٧ . . . . . ٢٠٧

العاشر – ١ معدلات البطالة في بلدان مختارة ٢١٦

العاشر – ٢ انتشار العمالة لفترة طويلة الأجل ٢٢١

العاشر – ٣ القوة العاملة غير النظامية ٢٢٥

الحادي عشر–١ توزيع الدخل في بلدان مختارة، ٢٠٠٠ . . . . . ٢٣٢

الحادي عشر-٢ الفقر في الريف والحضر، في بلدان مختارة ٢٣٤

الحادي عشر-٣ التغيرات في توزيع الكسب، في بلدان صناعية مختارة ٢٣٩

الحادي عشر-٤ التغيرات في مصادر الدخل وهيكل الاستهلاك، في بلدان مختارة تمر اقتصاداتها بمرحلة انتقالية، ١٩٩١-١٩٩٦ ..... ٢٤٣

الحادي عشر-٥ الولايات المتحدة: تأثير برامج شبكة الأمان على الفقر بالنسبة لجميع الأشخاص، حسب العمر، ١٩٩٧ ..... ٢٥١

الثاني عشر-١ المؤشرات الصحية الرئيسية حسب المنطقة، ١٩٩٠-٢٠٠٠ ..... ٢٦٧

الثاني عشر-٢ بلدان مختارة تناقص فيها العمر المتوقع ٢٦٩

الثاني عشر-٣ توزيع نصيب الفرد من الإنفاق على الصحة، حسب الشرائح، في جميع البلدان المختارة، ١٩٩٧ ..... ٢٨٣

السابع عشر-١ العنف ضد المرأة الذي يرتكبه أشخاص مقربون في عدد من البلدان المختارة: معدل الوقوع والانتشار ٣٥٥

الأشكال

الأول - ١ معدل النمو السكاني السنوي في العالم والمجموعات الإنمائية الرئيسية، ١٩٥٠-٢٠٥٠ ..... ٥٠

الأول - ٢ التوقع العمري في العالم والمجموعات الإنمائية الرئيسية، ١٩٥٠-٢٠٥٠ ..... ٥١

الأول - ٣ منحنيات الخصوبة الإجمالية حسب المتغير المتوسط للعالم والمجموعات الإنمائية الرئيسية ١٩٥٠-٢٠٥٠ ..... ٥٤

الثاني - ١ العمالة على الصعيد القطري، موزعة حسب القطاع، ١٩٦٠-١٩٩٩: الحصة من القوة العاملة ٥٨

الثاني - ٢ نمو إنتاجية العمالة في الصناعة التحويلية، ١٩٦٠-١٩٩٩ ..... ٧٢

الثاني - ٣ إنتاجية العمل في الصناعة التحويلية لبلدان أو مناطق مختارة في عامي ١٩٨٧ و ١٩٩٦ ..... ٧٣

الثالث – ١ العلاقة غير الخطية بين اللامساواة والنمو ٩٦

التاسع – ١ معدلات البقاء حتى الصف الخامس، حسب المنطقة ونوع الجنس ١٩٩٤-١٩٩٥ ..... ٢٠٣

التاسع – ٢ معدلات الإلمام بالقراءة والكتابة في أوساط الراشدين (١٥ سنة فما فوق) حسب المنطقة الحضرية/الريفية وحسب نوع الجنس لبلدان مختارة، في آخر سنة تتوافر عنها بيانات ٢٠٥

العاشر – ١ معدل البطالة لدى الشباب ونسبة معدل البطالة لدى الشباب إلى معدل البطالة لدى الكبار، حسب بلدان مختارة، مرتّبة حسب النسبة ٢١٩

الحادي عشر -١ التغيرات في دخل الأسر المعيشية، بلدان مختارة من الدول المستقلة ٢٤٥

الثاني عشر-١ الإنفاق على الصحة كنسبة مئوية من الناتج المحلي الإجمالي، ١٩٩٥ و ١٩٩٧ ..... ٢٧١

الثاني عشر-٢ نصيب الفرد من إجمالي الإنفاق على الصحة، ١٩٩٠ و ١٩٩٧ ..... ٢٨٢

شكر وعرفان

أعدت ”تقرير عام ٢٠٠١ عن الحالة الاجتماعية في العالم“ شعبة السياسات الاجتماعية والتنمية التابعة لإدارة الشؤون الاقتصادية والاجتماعية في الأمانة العامة للأمم المتحدة، تحت الإشراف العام لمدير الشعبة جون لانغمور. وقام أندريه كراسووسكي بتنسيق العمل في التقرير في المرحلة الأولى إلى أن تقاعد في تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠٠. وتولى سيرجيه زيلينوف الإشراف على النصف الثاني من عملية إعداد التقرير ووضع اللمسات الأخيرة عليه. وأسهم في التقرير بمدخلات رئيسية كل من ماريا كروز – ساكو، وبيرجيد دونيلان، وماريبيل ديرجاني – بايه، وسارانغيريل أرديمبيلغ، وأيديل فرانك، وروبرت هوبر، وجيمس كانو، وأندريه كراسووسكي، ودونالد لي، وفليس لاماس، وبيتر ليهمن نيلسون، وباهاراتي ساداسيتفام، وسيرجيه زيينوف. وتولى المستشارون الخارجون التالية أسماؤهم كتابة عدة فصول من التقرير وهم: جيوفاني أندريا كورنيا، وجون كويغن، وليندي سميث ورانون غيلون. وأسهم بمدخلات محددة أخرى كل من أميت باهاتاشاريا، ولاريسا كابتسا، وستيفن ميللر، وماريسكا ميورس، وونيان يانغ. وساعد إريك أولسون في عملية التحرير الفني. وقدمت آن ديليما وجوليا تشيركاسوفا مساعدة بحثية وقدمت أسديت مينغيشا وستيلا ويلسون مساعدة تقنية على درجة كبيرة من الأهمية.

ملاحظات تفسيرية

لا تنطوي التسميات المستخدمة في هذا المنشور ولا طريقة عرض المادة التي يتضمنها على الإعراب عن أي رأي كان من جانب الأمانة العامة للأمم المتحدة بشأن المركز القانوني لأي بلد أو إقليم أو لسلطاته، أو بشأن تعيين حدوده.

وكلمة ''البلد'' المستخدمة في نص هذا التقرير تشير أيضا، حسب الاقتضاء، إلى الأقاليم أو المناطق.

وما لم ترد إشارة إلى غير ذلك، استخدم في التقرير تصنيف البلدان التالي:

الاقتصادات المتقدمة النمو:

استراليا، أمريكا الشمالية (باستثناء المكسيك)، جنوب وغرب أوروبا (باستثناء قبرص ومالطة ويوغوسلافيا السابقة)، نيوزيلندا اليابان.

الاقتصادات الانتقالية:

الاتحاد السوفياتي السابق ويضم جمهوريات بحر البلطيق والبلدان الأعضاء في رابطة الدول المستقلة، وألبانيا، وبلغاريا، وبولندا، والجمهورية التشيكية، ورومانيا، وسلوفاكيا، وهنغاريا.

البلدان النامية:

أفريقيا، آسيا ومنطقة المحيط الهادئ (فيما عدا استراليا ونيوزيلندا واليابان)، أمريكا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي، قبرص، مالطة، يوغوسلافيا السابقة. ولأغراض التحليل يجري ذكر الصين بصورة مستقلة.

البحر المتوسط:

تركيا، قبرص، مالطة، يوغوسلافيا السابقة.

غرب آسيا:

الأردن، إسرائيل، الإمارات العربية المتحدة، إيران (جمهورية – الإسلامية)، البحرين، الجمهورية العربية السورية، العراق، عمان، قطر، الكويت، لبنان، المملكة العربية السعودية، اليمن.

شرق آسيا:

جمهورية كوريا، جمهورية كوريا الشعبية الديمقراطية، منغوليا، هونغ كونغ (المنطقة الإدارية الخاصة التابعة للصين). وتورد الصين عادة بصورة مستقلة.

جنوب آسيا:

باكستان، بنغلاديش، بوتان، سري لانكا، نيبال، الهند.

جنوب شرق آسيا:

إندونيسيا، بروني دار السلام، تايلند، جمهورية لاو الديمقراطية الشعبية، سنغافورة، الفلبين، فييت نام، كمبوديا، ماليزيا.

جنوب وشرق آسيا:

ما لم ترد إشارة إلى غير ذلك، جنوب آسيا، وجنوب شرق آسيا، وشرق آسيا، باستثناء الصين.

أقل البلدان نموا (٤٨ بلدا):

إثيوبيا، إريتريا، أفغانستان، أنغولا، أوغندا، بنغلاديش، بنن، بوتان، بوركينا فاسو، بوروندي، تشاد، توغو، توفالو، جزر سليمان، جزر القمر، جمهورية أفريقيا الوسطى، جمهورية تترانيا المتحدة، جمهورية لاو الديمقراطية الشعبية، جيبوتي، الرأس الأخضر، رواندا، زائير، زامبيا، ساموا، سان تومي وبرينسيبي، السودان، سيراليون، الصومال، غامبيا، غينيا، غينيا الاستوائية، غينيا – بيساو، فانواتو، كمبوديا، كيريباس، ليبريا، ليسوتو، مالي، مدغشقر، ملاوي، مالديف، موريتانيا، موزامبيق، ميانمار، نيبال، النيجر، هايتي، اليمن.

أفريقيا جنوب الصحراء الكبرى:

القارة الأفريقية والجزر القريبة باستثناء شمال أفريقيا (تونس، الجزائر، الجماهيرية العربية الليبية، السودان، مصر، المغرب، الصحراء الغربية). وفي بعض التحليلات استبعدت نيجيريا وجنوب أفريقيا.

شمال أفريقيا:

تونس، الجزائر، الجماهيرية العربية الليبية، السودان، الصحراء الغربية، مصر، المغرب.

الدول العربية:

الأردن، الإمارات العربية المتحدة، البحرين، تونس، الجزائر، الجماهيرية العربية الليبية، الجمهورية العربية السورية، جيبوتي، السودان، الصومال، العراق، عمان، قطر، الكويت، لبنان، مصر، المغرب، المملكة العربية السعودية، موريتانيا، اليمن.

ويقصد بالتسميات المستخدمة لمجموعات البلدان بالصيغة التي ترد بها في النص وفي الجداول كفالة السهولة الإحصائية والتحليلية، وهي لا تعبر بالضرورة عن أي حكم بشأن المرحلة التي بلغها بلد أو منطقة ما في عملية التنمية.

مقدمة

١ - يتجه التفاوت في الدخول والثروة إلى التزايد في كثير من البلدان وتشهد المسافة بين البلدان الأغنى والبلدان الأفقر مزيدا من التباعد. ويواجه عدد كبير من البلدان المحدودة الدخل ظروفا اقتصادية متدنية، وتتعرض مجموعات كبيرة من السكان في عدد آخر منها لانتكاسات خطيرة في مستوياتها المعيشية. وثمة مجموعة متشابكة من المتغيرات والظروف تفسر اختلاف الأثر الاجتماعي للحظوظ الاقتصادية المختلفة، فيما بين البلدان وفي داخلها. وعلى وجه الإجمال، يتفاقم هذا الوضع غير المؤاتي جراء الإحساس بوجود نقص عام في توفير الخدمات الأساسية وتدهور عام في نطاق التغطية بها وعمليات توصيلها في عدد البلدان، أو على الأقل عدم القدرة على التجاوب مع تزايد الاحتياجات. وفي ضوء هذه الخلفية، شملت الموضوعات التي قفزت إلى سطح الاهتمامات الوطنية والدولية منذ صدور آخر تقرير عن الحالة الاجتماعية في العالم في عام ١٩٩٧، مسائل الأنماط الجديدة في مجال الإنتاج والتوزيع، مثل العولمة والابتكارات التكنولوجية في مجال المعلومات والاتصال؛ والأعباء المالية ومقاومة فرض الضرائب؛ وبرامج التكيف الهيكلي وسياسات تحرير التجارة، بما في ذلك الخصخصة وإلغاء القيود؛ وفرض رسوم على المستفيدين بالخدمات الاجتماعية؛ والاتجاهات المتشددة إزاء الرعاية الاجتماعية وتعويضات البطالة. ويشار إلى هذه الاتجاهات باعتبارها عناصر مؤدية إلى تدني الاتجاهات والخدمات في عدد من البلدان المتقدمة النمو والأقل نموا. وفي الوقت نفسه، باتت حتمية توفير سبيل متكافئ للخدمات وضرورة الارتقاء بنوعيتها تكتسب أهمية سياسية أكبر في أنحاء كثيرة من العالم.

٢ - وثمة تصور عام يرى أن العولمة أسهمت في إثارة الشكوك، وتسببت في انتكاسات ألمت بمستويات معيشة الكثيرين ولا سيما في أقل البلدان نموا، وأضرت بالعمال غير المهرة على نطاق العالم. وثمة أيضا اقتناع بأن إمكانية الانتفاع بمكاسب العولمة تكون عادة من نصيب الفاعلين الأقوى في الساحات العالمية والمحلية، وهو ما يضيف شعورا بالقلق والإحباط. وقد يُنظر أيضا إلى سبيل احتياز التطورات التكنولوجية ذات الصلة باعتباره حظوة للقلة بسبب ما يسمى ”بالفجوة الرقمية“. ويسهم ذلك بدوره في خلق مزاج من عدم الارتياح، خاصة وأن مكاسب العولمة باتت واضحة بالفعل في كل مكان، فضلا عن ارتباط جانب كبير منها تحديدا بحالة التقدم في تكنولوجيا الاتصالات.

٣ - كما أن زيادة عدد الحكومات المنتخبة ديمقراطيا في السنوات الأخيرة وزيادة مساحة المناقشات المفتوحة، التي تتناول موضوعات الحقوق المدنية والسياسية والتنديد بسوء المعاملة، أدت إلى زيادة تعريض مظاهر الظلم للانتقاد والإدانة العلنية. ويرى الكثيرون أن درجة تقبل الإجحاف قد قلت كثيرا. وفي الوقت ذاته، تسببت عملية نشر الديمقراطية في شيوع مشاعر الإحباط لدى الكثيرين ممن لا يستطيعون جني القطوف المادية المتوقعة أو الاستفادة من التحسينات المنتظرة في نوعية الحياة العامة ونظم الحكم. وربما يكون التزايد والتوسع

الملحوظان اللذان تشهدهما الحركات الاجتماعية ومختلف التجمعات التلقائية للمواطنين بشأن بعض القضايا المحددة تعبيرا عن هذا السخط.

٤ - وثمة اتفاق واسع النطاق على ضرورة أن تكون مبادئ العدل الاجتماعي هي القواعد التي تبنى عليها المجتمعات. وتمثل هذه المبادئ الأسس التي تقوم عليها الأمم المتحدة وتحتل مكانا بارزا في الإعلانات والبيانات المتعلقة بالسياسات التي انبثقت عن المؤتمرات الدولية الرئيسية المعقودة في التسعينات، وأبرزها مؤتمر القمة العالمي للتنمية الاجتماعية الذي عقد في كوبنهاجن في عام ١٩٩٥. ولا تتعرض المُثُل الداعية إلى إقامة المجتمعات العادلة وإحلال العدل على الصعيد العالمي إلا لتحديات هينة، رغم أن الآراء المتعلقة بما يعد عدلا وبخصائص المجتمع العادل والطريقة التي يمكن بها تعزيز المساواة تقبل التأويل ويمكن أن تتسبب في نشوء خلافات سياسية حادة.

٥ - وتوفر الالتزامات المعقودة في كوبنهاجن وتوصيات خطط العمل التي أقرها مؤتمر القمة معالم مهمة متفق عليها دوليا في سبيل إقامة المجتمع العادل في العالم المعاصر. وقد حددت الإجراءات التي أقرتها دورة الجمعية العامة الاستثنائية الرابعة والعشرون المعقودة في جنيف في حزيران/يونيه ٢٠٠٠ اتجاه هذا التغير (انظر المربعين ١ و ٢).

المربع ١

الالتزامات العشرة لمؤتمر القمة

- تهيئة بيئة تمكن من تحقيق التنمية الاجتماعية.
- القضاء على الفقر عن طريق الإجراءات الوطنية الحاسمة والتعاون الدولي.
- تحقيق العمالة الكاملة كأولوية أساسية .
- تعزيز الاندماج الاجتماعي بتشجيع المجتمعات المستقرة والآمنة والعادلة.
- تعزيز الاحترام الكامل لكرامة الإنسان.
- تمتع الجميع على قدم المساواة بفرص التعليم الجيد وبلوغ أعلى مستوى يمكن تحقيقه من الصحة البدنية والعقلية، واستفادة الجميع من الرعاية الصحية الأولية وبذل الجهود لتصحيح أوجه التفاوت دونما تمييز على أساس العرق أو الانتماء القومي أو نوع الجنس أو العمر أو العجز.
- التعجيل بتنمية الموارد في أفريقيا وفي أقل البلدان نموا.
- كفالة اشتمال برامج التكيف الهيكلي على أهداف تتعلق بالتنمية الاجتماعية.
- زيادة الموارد المخصصة للتنمية الاجتماعية زيادة كبيرة واستخدامها بقدر أكبر من الفعالية.
- وضع إطار مُحسن ومعزز للتعاون الدولي والإقليمي ودون الإقليمي لأغراض التنمية الاجتماعية.

المربع ٢

دورة الجمعية العامة الاستثنائية الرابعة والعشرون

في حزيران/يونيه ٢٠٠٠، استعرضت في جنيف التزامات مؤتمر القمة العالمي للتنمية الاجتماعية بغية اتخاذ مزيد من الإجراءات والمبادرات، واعتمدت الجمعية العامة قرارا من أجل كفالة التنفيذ الكامل لإعلان وبرنامج عمل كوبنهاجن تعزيزا لهذه الالتزامات؛ ودعت إلى اتخاذ مزيد من الإجراءات الحازمة المستدامة؛ وشددت على الحاجة إلى تحقيق العمالة الكاملة، والتكامل الاجتماعي، وعلى بذل الجهود لتمكين أفريقيا وأقل البلدان نموا، وتعبئة الموارد وبناء القدرات، وحثت الحكومات على اعتماد محور تركيز متكامل يضمن إدماج أهداف التنمية الاجتماعية في جميع مجالات صنع القرار الحكومي.

٦ - وربما كان الالتزام الرابع هو الذي يجسد في جوهره مقصد القمة وروحها، وينص هذا الالتزام على ما يلي:

”كما أننا نلزم أنفسنا بتعزيز الاندماج الاجتماعي عن طريق تشجيع المجتمعات المستقرة والآمنة والعادلة القائمة على تعزيز جميع حقوق الإنسان وحمايتها، وعلى عدم التمييز والتسامح واحترام التنوع والمساواة في الفرص والتضامن والأمن ومشاركة الجميع، بمن فيهم المعوقون والجماعات المحرومة والأشخاص المستضعفون“.

٧ - إن إبداء هذا التأييد لإقامة ما يعد من الناحية العملية مجتمعا للكافة يمكن أن ينظر إليه بوصفه عملية تسترشد بمعيار واحد هو: إشراك الكثرة فيما تتمتع به القلة، سواء كفاعلين اقتصاديين أو كمواطنين لهم صوت في شؤون مجتمعهم وحكومتهم. وفي كافة جوانب هذا التقرير، يوجه الانتباه إلى الآثار المترتبة في السياسات على تعزيز قيام مجتمع يتسع للجميع عن طريق إحلال العدالة فيه، كما يتجه إلى تناول المصاعب المفاهيمية والعقبات العملية التي يتعين اجتيازها في هذا السبيل.

٨ - غير أن تحديد ماهية هذه العدالة والتوقيت الذي تتحقق فيه، يثير مجموعة بينة من المشاكل (انظر المربع ٣). وثمة مجموعة أخرى من المشاكل تنجم عن صعوبة تحديد الأثر الحقيقي لكثير من تدابير السياسة على مجموعة بعينها من الناس. فالأثر الذي ينجم عن تدخل بذاته يمكن أن يكون محلا للتأويل بسبب عدم اكتمال المعلومات أو بسبب العقبات المفاهيمية المتأصلة في التقويم السليم لهذا الأثر، وكذلك بسبب الاعتبارات المعيارية التي تكمن في

المعتقد أو الأيديولوجية التي تتلون بها الاستنتاجات. وقد ترتب على ذلك باستمرار تأثير معاكس في المناقشات التي دارت مؤخرا بشأن مدى فعالية وكفاءة الحكومة والقطاع العام ككل.

المربع ٣

العدالة والمساواة وعدم المساواة والإنصاف

قد يكون مفهوم العدالة مفهوما بسيطا، إلا أنه أيضا مراوغ ويخضع لتأويلات شتى. وثمة تمييز مفيد بين العدالة والمساواة. فهناك حالات معينة يكون فيها المفهومان مترادفين، وهناك حالات أخرى لا يكونان فيها كذلك. وإحدى القواعد التجريبية المتبعة في التمييز بينهما هي أن المتساويين يعاملان على قدم المساواة من أجل الوصول إلى نتيجة عادلة: وعلى نقيض ذلك، تتطلب الأوضاع غير المتساوية تدخلات ذات طبيعة مختلفة من أجل التوصل إلى النتيجة العادلة المرغوبة. وربما يكون متعذرا من الناحية العملية تحديد أي الحالتين هو ما يجري عمليا التعامل معه، أو تطبيقه. وتتمثل الصعوبة الثانية في تحديد طبيعة الفروق في التدخلات اللازمة لتحقيق العدالة في أوضاع تتسم بعدم المساواة. ومثال لذلك أنه قد يتفق على أن تحقيق المساواة في الدخل أو في الأجر يمكن أن يبلغ مستوى يكون عنده ''سيئا''، بنفس درجة السوء التي يكون عليها ارتفاع مستوى عدم المساواة، لأنه قد ينطوي على قلة تقدير للمجهودات الاستثنائية أو لدرجة المسؤولية أو المهارات (ويقلل من الحوافز) بالطريقة نفسها التي يؤدي بها ارتفاع عدم المساواة في الأجور إلى إيذاء شعور المجتمع بأهمية العدل. وهناك صعوبة أخرى تتمثل في احتياج مثل هذه التحديات إلى أحكام فردية، وأن المجتمعات المختلفة لا تتفق بالضرورة على رأي موحد حول مفهوم الإنصاف.

٩ - وثمة تمييز آخر يمكن الوقوف عليه في مساعي تحقيق العدالة، يفرق بين محاولات زيادة تكافؤ الفرص، ومحاولات زيادة تكافؤ النواتج (انظر المربع ٤). ويعكس تفضيل أي من هذين التوجيهين، اللذين يقعان على طرفي نقيض، المواقف الأيديولوجية المتخذة. إلا أن ما يحدث في واقع الأمر هو أن معظم البلدان يحتل مكانا وسيطا بين هذا وذاك، ويقر بضرورة استخدام النهجين كليهما. وفي السنوات الأخيرة كان أحد الملامح الملحوظة في هذا المجال هو التحرك من موقع وسيط تجاه تكافؤ الفرص لا باتجاه تكافؤ النواتج.

المربع ٤

تكافؤ الفرص أو تكافؤ النواتج؟

يؤكد تكافؤ الفرص على زيادة التمكين على الاستثمار في الموارد البشرية، والمساواة في فرص التعليم والتدريب وتهيئة فرص العمل والترقي. أما تكافؤ النواتج فيشدد على تدابير إعادة التوزيع، وعلى الأمن الوظيفي، وتشريعات الحد الأدنى للأجور، وتقديم الإعانات للأقل حظا أو لذوي الاحتياجات الخاصة (الأسر الكبيرة الحجم على سبيل المثال) وغير ذلك من السياسات العلاجية. وفي حين يرتهن تكافؤ الفرص بالحلول السوقية التي تتيح مجالا لحرية الحركة، يتطلب تكافؤ النواتج حلولا لا تخضع لآلية السوق وإجراءات تصحيحية لمواجهة الفروق غير المقبولة التي تعززها النواتج السوقية، أو عندما تؤدي هذه النواتج ابتداء إلى تبعات غير مُرضية مماثلة.

١٠ - ويمكن أن ينظر إلى هدفي تحقيق العدالة الاجتماعية (انظر المربع ٥)، وضمان الكفاءة الاقتصادية باعتبارهما هدفين متنافسين، على أساس أن تعزيز أحدهما لا يتحقق إلا على حساب الآخر. غير أنه لا يمكن لا للكفاءة الاقتصادية ولا للعدالة الاجتماعية أن تفترض لنفسها السبق وأن تكون هي الهدف الأسمى في جميع الحالات؛ فهما في الواقع ليسا بالهدفين المتعارضين بالضرورة، كما أنهما في الأغلب هدفان مترابطان ومتكاملان. وقد أظهرت لنا التجربة أن تعزيز العدالة الاجتماعية يمكن أن يكون في بعض الحالات سببا في تحسين الكفاءة الاقتصادية، بالطريقة نفسها التي يمكن أن يكون بها تعزيز الكفاءة الاقتصادية سبيلا لتيسير بلوغ العدالة الاجتماعية. وعادة ما لا تهتم مساعي تحقيق الكفاءة الاقتصادية بمسألة اختلاف أثر السياسات على مختلف المجموعات، قدر اهتمامها بالحصيلة الكلية لهذه السياسات؛ ومع ذلك، لا يمكن لأي مجتمع أن يسترشد بمعايير الكفاءة الاقتصادية وحدها وأن يتجاهل الأثر المختلف للسياسات على مختلف المجموعات.

المربع ٥

الظلم الاجتماعي

يمكن تبين الظلم الاجتماعي من التفاوتات القائمة في الدخل والثروة بين المناطق الحضرية والمناطق الريفية، أو بين أحد أجزاء البلد مقارنة بجزء آخر فيه، أومن التفاوتات الكبيرة بين مختلف الشرائح الاجتماعية. ويمكن الوقوف على حالة مختلف الأجيال من منظور تعرضها لعدم المساواة: فمثلا، يمكن أن يشكل للأطفال مجموعة من السكان تعاني الفقر والحرمان بنسب لا تتفاوت مع أعدادهم، ويمكن أن يعاني كبار السن المصير نفسه إلى حد كبير، أو أن ينطبق ذلك على فئات السكان في سن العمل. كما أن النساء معرضات على وجه العموم للتمييز ضدهن بدرجات مختلفة، بينما يعامل المعوقون باستمرار كمواطنين من الدرجة الثانية، رغم حدوث بعض التقدم بشأنهم خلال السنوات الماضية. وكثيرا ما يجري استيعاب مختلف المجموعات القومية والعرقية واللغوية والدينية على قاعدة عدم المساواة، ويكون هذا الاستيعاب أحيانا سطحيا أو يكون مثيرا للنزاع وفقا لطبيعة العلاقات معها، إذا كانت تكتسب طابع العداء المستتر أو المكشوف. ولا بد في أي جهد يستهدف توطيد أركان المجتمعات استنادا إلى قاعدتي الإنصاف والعدالة الاجتماعية أن ينظر في مختلف هذه العلاقات المنطوية على عدم المساواة والتي يجري التصدي لها.

١١ - وينقسم هذا التقرير إلى ستة أجزاء. الجزء الأول بعنوان ''تقييم التنمية الاقتصادية والاجتماعية: الاتجاهات الرئيسية''، ويعرض تقييما للمعالم الديمغرافية ويستعرض الأنماط الجديدة للمشاركة الاقتصادية والتفاعل الاجتماعي ويتصدى لقضايا العولمة والعدالة. وينصب محور المناقشة في الجزء الثاني المعنون ''الإطار المؤسسي: الاستمرارية والتغيير'' على دراسة التغيير الاجتماعي على النحو الذي يؤثر به، ويتأثر فيه، بأحوال الأسرة؛ والأجيال، والأدوار التي تقوم بها الأسواق والمجتمع المدني في العالم المعاصر. وفي الجزء الثالث المعنون ''الأحوال المعيشية: سجل مختلط للإنجاز'' يجري تناول الاتجاهات الأخيرة ومدى توافر الخدمات الأساسية في سياق يتعلق بنوعية الحياة، مع إيلاء اهتمام خاص لكيفية اختلاف هذه القضايا بين البلدان، وبين مختلف المجموعات الاجتماعية وشرائح الدخل داخل هذه البلدان. ويتناول الجزء الرابع المعنون ''الحماية الاجتماعية في عالم متغير'' مسألة تقليل حدة الهشاشة الاجتماعية وتعزيز الحماية الاجتماعية في عالم دينامي متغير. ويركز الجزء الخامس المعنون ''الاضطرابات الاجتماعية'' على مجموعة مختارة من المشاكل الاجتماعية التي تبعث على

القلق بوجه خاص في وقتنا المعاصر، ومنها الصراعات المسلحة والتمييز والعنف بمختلف صوره، والفساد والجريمة. أما الجزء السادس الذي يختتم به التقرير وعنوانه ''تحديات جديدة: العدالة والمدلولات الأخلاقية''، فيحدد التطورات التي يرجح أن يكون لها تأثير عميق في شكل المجتمع في السنوات والعقود المقبلة. ومن المتوقع أن يكون لهذه التطورات، والتي تغطي مجالات الخصوصية، ومسؤولية الشركات، والأخلاقيات، أثر بالغ العمق في مختلف أبعاد الحياة، وأن تمسها في الجوهر وعلى نطاق واسع. وتشكل الكيفية التي تستجيب بها المجتمعات للتحديات التي تنطوي عليها هذه التطورات من خلال الجهود الفردية والجماعية، العامة والخاصة، أهمية حاسمة في تحديد ما سيكون عليه مستقبلنا.

عرض عام: موجزات تنفيذية للفصول، حسب الجزء

الجزء الأول
تقييم التنمية الاقتصادية والاجتماعية: الاتجاهات الرئيسية

الفصل الأول
المعالم الديمغرافية

١ - بلغ عدد سكان العالم في نهاية الألفية ستة بلايين نسمة. ويزيد هذا العدد عن ضعف سكان العالم قبل نصف قرن مضى حيث لم يتجاوز عدد السكان ٢,٥ بليون في عام ١٩٥٠. وقد شهدت الأعوام الخمسون الأخيرة أعلى معدل لنمو السكان في العالم وهو ما لم يحدث من قبل وليس من المحتمل أن يحدث مرة أخرى. وحدث النمو المرتفع أثناء فترة استفادت منها البشرية من مكاسب جمة في مجال زيادة العمر المتوقع حيث عاشت أعداد كبيرة متزايدة من الأطفال لتبلغ سن الأبوة ولكنهم لم يشاركوا بعد مشاركة تامة في هبوط مستوى الخصوبة الذي يشهده العالم بوضوح حاليا. وإذا تحققت الاسقاطات السكانية الحالية فسوف يستمر النمو في عدد السكان الإجمالي في العالم على مدى السنوات الخمسين التالية، إلا أنه لن يضيف سوى النصف فقط من عدد السكان الحالي بحلول عام ٢٠٥٠، حيث يتوقع ألا يزيد عدد السكان عن تسعة بلايين نسمة في العالم.

٢ - ومنذ عام ١٩٥٠ ظل المسار السكاني في العالم يتأثر بعدة تغييرات ملحوظة. فشهدت معدلات الوفيات والخصوبة هبوطا استثنائيا وصل بها إلى مستويات جديدة. ورغم أنه قد حدثت في الحالتين ردة كانت لها انعكاسات لافتة للنظر، فالاتجاه الأساسي نحو الهبوط لم يتغير.

٣ - وقد أصبحت الشيخوخة ظاهرة عالمية، ففي أفريقيا جنوب الصحراء الكبرى، وهي المنطقة دون الإقليمية التي تزداد فيها نسبة الشباب بالمقارنة مع غيرها من المناطق، وعلى الرغم من الخسائر الكبيرة في الأرواح جراء الوفيات ذات الصلة بفيروس نقص المناعة البشرية/متلازمة نقص المناعة المكتسب (الإيدز)، فقد بدأ متوسط العمر يتجه لأول مرة نحو الارتفاع. وفي البلدان النامية وصل متوسط العمر إلى ٢٤ سنة، وارتفع بمقدار خمس سنوات منذ بلوغه أدنى نقطة في عام ١٩٧٥. ووصل متوسط العمر في البلدان الأكثر تقدما إلى ٣٧ سنة مرتفعا بمقدار ٨ سنوات عن عام ١٩٦٠. وعلى الصعيد العالمي، وصل عدد السكان الذين تبلغ أعمارهم ٨٠ سنة أو أكثر إلى ٧٠ مليون شخص. وفي البلدان المتقدمة النمو، فاق عدد أفراد الفئة العمرية ٦٠ سنة فأكثر لأول مرة عدد أفراد الفئة العمرية دون سن الخامسة عشرة. وازداد العمر المتوقع عند الولادة على الصعيد العالمي؛ وضاقت كثيرا الفجوة بين المناطق النامية والمناطق الأكثر تقدما، فانخفضت من ٢٢ سنة في عام ١٩٦٠ إلى أقل من ١٢ سنة في عام ٢٠٠٠. وضاقت الفجوة ذات الصلة في العمر المتوقع للمرأة من ٢٤ سنة إلى حوالي ١٤ سنة، وللرجل من ٢٠ سنة إلى حوالي ٩ سنوات. وعلى الصعيد العالمي، ازدادت بين الجنسين الفجوة في العمر المتوقع من ٣ إلى ٤ سنوات لصالح المرأة.

٤ - ويوجد تباين متزايد بين البلدان في المناطق قليلة النمو ككل والمناطق الأقل نموا يميز أنماط الهبوط في معدلات الوفيات والخصوبة فيها بين عامي ١٩٨٠ و ٢٠٠٠. وعلى مدى الفترة الزمنية ذاتها، أظهرت بلدان المناطق قليلة النمو تقاربا متزايدا مع أنماط معدلات الوفيات والخصوبة في بلدان المناطق الأكثر تقدما.

٥ - وما زال معدل نمو سكان العالم يشهد تباطؤا، وقد وصل الآن إلى معدل سنوي قدره ١,٣ في المائة (١,٦ في المائة في المناطق النامية و ٠,٣ في المائة في المناطق الأكثر

تقدما، كما انخفضت معدلات الخصوبة انخفاضا كبيرا. وعلى الصعيد العالمي، انخفض منذ عام ١٩٦٠ عدد المواليد للمرأة الواحدة من أقل من ٥ أطفال إلى أقل من ٣ أطفال (من ٦ إلى ٣ أطفال في المناطق النامية ومن ٢,٧ إلى ١,٦ طفل في المناطق الأكثر تقدما). وفي عام ٢٠٠٠ بلغ عدد البلدان التي يصل فيها معدل الخصوبة إلى مستوى الإحلال وهو ٢,١ طفل للمرأة الواحدة أو أدنى من هذا المستوى، ٦٤ بلدا يبلغ مجموع سكانها ما نسبته ٤٤ في المائة من سكان العالم (٢,٧ بليون نسمة). وتواجه بلدان كثيرة في أوروبا هبوطا في أعداد السكان.

الفصل الثاني
الأنماط الجديدة للمشاركة الاقتصادية والتفاعل الاجتماعي

٦ - تشكل الاقتصادات الدينامية القادرة على إنتاج السلع والخدمات اللازمة لتلبية الاحتياجات الأساسية لجميع السكان وزيادة فرص العمل المنتج القاعدة المادية التي يترسخ فيها التقدم الاجتماعي. ولئن كان الاقتصاد المتنامي لا يدل في حد ذاته على حالة التقدم الاجتماعي ولا يدل عمليا على حدوث تحسن في الرفاهية العامة، فإنه لا يمكن، دون هذا التنامي، تحقيق تقدم في رفع مستويات المعيشة والتخفيف على الملايين من الناس في الكفاح من أجل البقاء.

٧ - وكان الأداء الاقتصادي داخل الاقتصادات الوطنية، مقيسا بنصيب الفرد من الدخل القومي، متنوعا للغاية. وفي الوقت ذاته، حدث هذا التنوع في الأداء فيما بين البلدان في فترة اتسمت بتغير عميق في البيئة الاقتصادية العالمية. وكان الاقتصاد العالمي في نهاية التسعينيات مختلفا اختلافا جذريا عنه في أوائل الثمانينيات. ومنذ أوائل السبعينيات فصاعدا، شهد دور الأسواق انبعاثا جديدا. وتعرضت النظم القائمة على التخطيط الاقتصادي المركزي إلى التفكك التدريجي في بعض الدول الاشتراكية السابقة وانهارت بشكل مفاجئ في بلدان أخرى. وتحولت السياسات في كثير من البلدان النامية من تشجيع التنمية الذاتية التي تقودها الدولة إلى اجتذاب الاستثمار الأجنبي في الصناعات التصديرية. وفي البلدان المتقدمة النمو، اعتمد العديد من الحكومات سياسات لإلغاء القيود وتحقيق الخصخصة وسعى إلى كبح الزيادة في حجم الحكومة والضرائب.

٨ - وتعرض هيكل الاستهلاك والإنتاج لتغير أساسي؛ وحققت الخدمات مكاسب بالمقارنة مع الإنتاج الزراعي والصناعي؛ وطُرحت طائفة واسعة من المنتجات الجديدة في الأسواق نتيجة لاستخدام الابتكارات العلمية والتكنولوجية المتراكمة؛ وخضعت أساليب الإنتاج لثورة في القطاعات الرئيسية، مع النقل الجغرافي لمرافق الإنتاج والعمليات الرئيسية لإعادة تنظيم هياكل الشركات وأساليب الإدارة.

٩ - وبرزت أنماط جديدة للمشاركة الاقتصادية والتفاعل الاجتماعي نتيجة لتطبيق تكنولوجيا المعلومات على نطاق واسع. وقد غيرت هذه التكنولوجيات أساليب الحياة وقدرات التجهيز والاتصالات بدرجة كبيرة في العقدين الأخيرين. وساعد التطور في تكنولوجيا المعلومات، وهو تطور نوعي جديد يشهده العالم المعاصر، في تسريع التجارة العالمية وظهور منتجات جديدة ووفر إمكانات ضخمة لرفع مستويات الإنتاج. وأسفر الانفجار التكنولوجي غير المسبوق في سبل الاتصال عن إحداث تغييرات هامة كثيرة، بما في ذلك تحقيق مكاسب في الإنتاجية وتخفيض تكاليف الإنتاج. وأصبحت شبكة الإنترنت أداة مفيدة في زيادة آفاق المعرفة وتطبيقها بفعالية.

١٠ - وأثرت تكنولوجيا المعلومات والتطورات المرتبطة بها تأثيرا عميقا في طريقة تنظيم الإنتاج وتلبية احتياجات المستهلك وبصورة أعم، أصبح للابتكارات التكنولوجية أهمية

خاصة ونطاق واسع فيما يتعلق بالسلع الوسيطة، والمواد، وعمليات الإنتاج، وصنع الآلات، واستخدام وتطبيق رقائق الذاكرة، والدوائر المتكاملة وغيرها من أجهزة التحكم القابلة للبرمجة، مع ما يلزمها من برامجيات. وثمة تطور استحدث مؤخرا ذو أهمية بعيدة المدى هو الأخذ بأسلوب المعاملات الحاسوبية المباشرة، أو ما يسمى ''بالتجارة الإلكترونية''، ولا سيما في المعاملات بين الشركات.

١١ - وبالإضافة إلى المكاسب المتأتية في مجال الإنتاجية من الاتصالات وتكنولوجيا المعلومات، أدى الاستثمار الجديد في مجال المعدات والآلات والهياكل الأساسية والبرامجيات إلى رفع الكفاءة في كثير من القطاعات الاقتصادية والاجتماعية وزادت البلدان المتقدمة النمو من معدلات نمو إنتاجيتها، ولا سيما الولايات المتحدة الأمريكية وبعض البلدان الأوروبية. بيد أن معظم البلدان النامية لا يزال متخلفا ولم يلحق بهذا الاتجاه. وتظل الفجوات القائمة في مجال التنمية الاقتصادية عاملا مهما بل ويزداد تعقيدا بسبب ''الفجوة الرقمية'' الجديدة بين البلدان. وفي حين يتوافر لثلث السكان في الاقتصادات السوقية المتقدمة النمو سبيل إلى حاسوب شخصي لا تتوفر هذه الفرص إلا لما يقل عن ٢ في المائة من السكان في البلدان النامية. وتعتبر بعض العوامل مثل نوع الجنس ومستوى التعليم ومدى الإلمام بالقراءة والكتابة والدخل الأسري واللغة والأصل العرقي والإثني وضعف الهياكل الأساسية والموارد وعوامل الاستبعاد الأخرى عناصر حيوية في تحديد مدى فرصة نشر تكنولوجيات المعلومات، أو الحيلولة دون ذلك.

١٢ - ومن حيث المبدأ، تحمل ثورة المعلومات في طياتها إمكانية تهيئة الفرص للبلدان النامية، وللقطاعات المحرومة والأضعف من المجتمع في كل مكان لكي تصل إلى موارد المعلومات التي تمكنها من المشاركة كأطراف فاعلة في سوق الاقتصاد العالمي. ومن وجهة نظر البلدان النامية، تمثل ثورة المعلومات الجديدة فرصة للحصول على المعلومات والمعرفة على نطاق العالم من أجل استخدامها في تسهيل التنمية والإسراع بها. ويكتسب الحصول على تكنولوجيا المعلومات، بصورة شاملة ومنصفة، أهمية حاسمة لكي تصبح التكنولوجيات أداة للتنمية؛ ومع ذلك توجد اختلافات كبيرة في سبل الحصول عليها كما توجد فجوات في معدلات الربط بشبكة الإنترنت فيما بين البلدان الغنية والبلدان الفقيرة. بل إن هناك عدم تكافؤ حتى بين من يتم ربطهم بالشبكة من حيث معدل ونوعية مواقع الربط فيما بين البلدان وداخلها.

١٣ - وثمة درس مستفاد من العقد الماضي فيما يتعلق بنجاح انتشار وتطبيق التكنولوجيات القديمة الموجودة سلفا والاستغلال التجاري للتكنولوجيات المستحدثة مفاده أن المسألة تقتضي ما هو أكثر من إمكانية الوصول إلى الشبكات الإلكترونية ووجود مجموعة أساسية من السكان يتوفر لهم الإلمام بالتكنولوجيا، إذ تقتضي المسألة أيضا توافر مساعدة تقنية داعمة وهياكل أساسية وإمكانية للحصول على الائتمان ورأس المال للمشاريع، ودعم أو على الأقل قبول من جانب المجموعات التي قد تشعر بالتحدي لقوتها أو موقفها. وفي بعض البلدان، كان المهاجرون الذين يعودون إلى أوطانهم أحيانا، هم رواد التغيير الناجح والمشاريع الناجحة التي تستند إلى استغلال الفرص التكنولوجية.

الفصل الثالث

العولمة والعدالة

١٤ - في سياق التكامل الاقتصادي المتزايد والتحرير والتغير التكنولوجي لا يزال عدد من المسائل الأساسية المتعلقة بأثر العولمة على العدالة بحاجة إلى إجابة شافية. وتتمثل إحدى القضايا في ما إذا كان لتزايد العولمة آثار دائمة أو مؤقتة في درجة عدم المساواة أو الفقر في عدد متزايد من البلدان بما فيها حتى البلدان المتقدمة النمو. والموضوع الرئيسي الآخر هو الأثر الذي ينجم عن عدم المساواة على النمو الاقتصادي فيما بين البلدان وداخل البلدان. وفي السابق، كانت عوامل تركز على الأرض والأصول،''لعنة الموارد الطبيعية''، والتحيز الحضري وعدم تساوي فرص الحصول على التعليم تساق على أنها أسباب مهمة لحدوث عدم المساواة. أما في الوقت الحالي، فإن هذه العوامل بحاجة إلى استكمال بالأسباب الآخذة في الظهور مثل الابتكارات التكنولوجية، والأهم من ذلك بسياسات الاقتصاد الكلي التي تركز على العولمة والتحرير في معظم البلدان.

١٥ - وفي المجال الاقتصادي، أدى الاتجاه القوي لتحرير التجارة في العالم إلى تحقيق التقارب بين كثير من الاقتصادات. واعتمد كثير من البلدان النامية سياسات تشجع التجارة الخارجية وإن أحرزت في ذلك نتائج مختلفة. وكان من المتوقع أن يؤدي تحرير التجارة والأنشطة الموجهة نحو التصدير إلى زيادة مستوى العمالة ورفع مستوى الكفاءة. إلا أنه على عكس بعض التوقعات التي شابها الحماس الزائد، لم تقلل قوى العولمة من مستوى عدم المساواة ولم تضع جميع الدول على مسار اقتصادي واجتماعي مستدام. بل أدت قوى العولمة ونشر تكنولوجيا المعلومات والاتصالات إلى زيادة تفتيت أسواق العمل. وتسببت في حدوث تباين واسع في الأجور ومستويات المعيشة بين مختلف فئات العاملين. وكانت إحدى النتائج الواضحة هي الانقسام إلى قطاع رسمي وقطاع غير رسمي. فللعاملين في القطاع الرسمي وظائف جيدة الدخل ويتمتعون بحماية اجتماعية مؤسسية، في حين أن العاملين في القطاع غير الرسمي يمارسون وظائف أقل دخلا ويفتقرون لهذه الحماية.

١٦ - وصاحب الاستقطاب المتنامي بين البلدان زيادة حادة في عدم المساواة داخل هذه البلدان. وتشير الأدلة إلى أنه على مدى السنوات الماضية، ما بين ١٥ و ٢٠ سنة، كان تركيز الدخول يزداد في كثير من بلدان أمريكا اللاتينية وأوروبا الشرقية وجمهوريات بحر البلطيق ورابطة الدول المستقلة وبعض البلدان الأفريقية وبعض اقتصادات بلدان جنوب شرق آسيا، وأنه منذ أوائل الثمانينيات حدث ذلك في ثلثي البلدان الأعضاء في منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي. ويشكل هذا الاتجاه نحو ازدياد عدم المساواة تعارضا مع التوجه نحو التقارب وزيادة المساواة التي ميزت فترة ما بعد الحرب.

١٧ - وعلاوة على أسباب عدم المساواة المذكورة آنفا فإن تزايد هذا العامل في الآونة الأخيرة يمكن أن يجد أسبابه أيضا في الاتجاهات الآخذة في الظهور مثل نشر التكنولوجيات التي تولد الطلب على العمالة الماهرة وبالتالي تزيد من أجورها، وتقلل الطلب على العمال ذوي الأجور المنخفضة وغير المدربين وتستعيض عنهم. وفي كثير من البلدان النامية والاقتصادات الانتقالية، أدت الخصخصة وتوزيع الأصول الصناعية التي نجم عنها زيادة في تركز الأصول إلى تعزيز هذا الاتجاه. وفي بعض البلدان النامية أدت إزالة القيود في سوق العمل إلى خفض الأجور الحقيقية، وتضاءلت الوظيفة التقليدية للحكومة، وظيفة إعادة توزيع الدخل، بدرجة كبيرة بسبب انخفاض أنشطة جمع الضرائب وإلغاء نظم التحويل نتيجة مبادرات التحرير ورفع القيود.

١٨ - وقامت البلدان بإجراء التعديلات وتقديم التضحيات لتتمكن من التصدي بفعالية أكبر لتحديات القرن القادم واغتنام الفرص الجديدة للعولمة. وواضح أنه لن يكون من نصيب كل البلدان، (ولا من نصيب كل الفئات السكانية في هذه البلدان)، بلوغ النجاح في هذا المسعى، فهناك خطر واضح من أن تتكرر تجربة العولمة التي حدثت في مطلع القرن العشرين حين ظهرت الجيوب ''الحديثة'' إلى الوجود في كل أنحاء العالم وتكاملت في اقتصاد عالمي، فيما تُترك ''البلد النائي'' ينساق خارج التيار الرئيسي للتقدم.

الجزء الثاني
الإطار المؤسسي: الاستمرارية والتغيير

الفصل الرابع
الأسرة

١٩ - تطورت مؤسسات المجتمع وتطور معها الإطار المؤسسي للسياسة الاجتماعية في وقت تسارعت فيه خطى التغيير التكنولوجي والاجتماعي، وتركت العوامل الاقتصادية والاجتماعية والاتجاهات الديموغرافية وتكنولوجيا الاتصالات والتغييرات الثقافية والسياسية بصماتها على الأسرة وعلى التغييرات التي طرأت على الأجيال، والأدوار الموكلة إلى السوق والدولة ومنظمات المجتمع المدني. ولذلك تواجه السياسة الاجتماعية تحديات معالجة الأثر المترتب على هذه التغييرات.

٢٠ - وقد صمدت الأسرة، بأشكالها المختلفة، في وجه كثير من التحديات، ويمثل بقاء الأسرة كوحدة أساسية للتنشئة الاجتماعية وللإعالة، وقدرتها على التجدد في الظروف الجديدة شهادة على ما تتمتع به هذه المؤسسة القديمة من طاقة للمقاومة ومن أهمية متواصلة في العالم المعاصر. ولا يزال الحافز على تكوين أسر جديدة - رغم زيادة حالات الطلاق واتجاه الكثير من الشبان في كل أرجاء العالم إلى تأجيل الزواج - حافزا قويا حتى مع تعرض التعاريف التقليدية للأسرة للتغيير. ويمكن النظر إلى المساعي الرامية إلى إضفاء الصفة الشرعية على الأشكال غير التقليدية لـ ''الأسرة'' بأنها إقرار آخر بأهمية الاستمساك العام بالالتزامات المتبادلة التي ينطوي عليها الدخول في رابطة الأسرة، وليس على أنها تحد لفكرة الأسرة. كما أن الأسرة تعرضت في العقود القليلة الأخيرة لتحول سريع وعميق الأثر على حد سواء، في حجمها وهيكلها والعلاقة بين أفرادها ودورها في المجتمع المحيط بها الأوسع نطاقا وفي المجتمع عموما.

٢١ - ويتمثل التغير الأشد مدعاة للدهشة في الانخفاض الهائل في حجم الأسرة النووية التمثيلية. ففي غضون جيل واحد، انخفض عدد الأطفال في الأسرة النموذجية إلى ٣ أطفال في البلدان النامية و ١,٦ طفل في البلدان الأكثر تقدما، مقابل ٦ أطفال و ٢,٧ طفل في الجيل السابق. وتتمثل إحدى عواقب هذا التحول السريع في أن عدد الأقارب الأقربين سينخفض في المستقبل في عدد أكبر من الأسر مع كل جيل، بحيث يقل باستمرار عدد الأشخاص الذين يكون لهم أقارب أقربين من الأحياء. وسيتعزز هذا الوضع أكثر في الحالات الكثيرة التي يهجر فيها الآباء أسرهم، أو الحالات التي يكثر فيها قيام أحد الأبوين بإعالة الأسرة أو الحالات التي يتفشى فيها فيروس نقص المناعة البشرية/الإيدز. كما سيكون هناك، مع استمرار ارتفاع العمر المتوقع، مزيد من الأسر التي ينتمي أفرادها إلى الجيلين الثالث والرابع وحتى إلى الجيل الخامس. وليس لدى العالم خبرة تُذكر بشأن الارتفاع المتزامن في عدد الأشخاص الذين يعيشون بمفردهم دون أن يكون لهم أقارب أقربون أو في عدد الأسر المتعددة الأجيال، وكيفية تلبية احتياجاتهم المتباينة.

٢٢ - وقد ظل دور الأسرة كوحدة اقتصادية للإنتاج يتضاءل، وباتت أهميتها الآن تقتصر إلى حد كبير على ممارسة الزراعة على نطاق صغير والتجارة والحرف اليدوية وأداء الخدمات الشخصية ولا سيما في البلدان النامية. على أن الأسرة ظلت تمثل ترتيبا مؤسسيا رئيسيا لإعالة أفراد الأسرة ورعايتهم، بمن فيهم، على وجه الخصوص، الشباب والشيوخ وذوو العاهات والمعوقون، بصورة متبادلة ومن دون انتظار جزاء فوري. ومع أن نظام الإعالة والرعاية ما زال قائما، فإنه يتعرض لخطر مستمر يتمثل في تضاؤله لأسباب ديموغرافية واقتصادية واجتماعية. وإلى جانب انكماش روابط القربى، وتضاؤل أهمية الأسرة باعتبارها وحدة إنتاجية، فهناك اعتبارات أخرى في هذا الصدد. فازدياد بُعد المسافات المادية بين أفراد الأسرة، وتشتت شمل الأسرة بسبب الصراعات المسلحة، وانفصام الروابط الأسرية بسبب الهجر والطلاق، وحتى معايير الأهلية لتلقي المساعدة من أجهزة الحكومة، هي من بين العوامل التي لا تزال تسهم في الحد من قدرة الأسرة على توفير الإعالة والرعاية بشكل جيد ومستمر.

٢٣ - وتدعو نتائج هذه التغييرات في الأسرة إلى اتخاذ تدابير سياسية لحماية رفاهة الفئات الضعيفة في المجتمع ولا سيما النساء والأطفال وكبار السن. ويتمثل أحد مجالات الاهتمام في الاتجاه المتعلق بازدياد الخصوبة في أوساط المراهقين (١٥ إلى ١٩ سنة) في الوقت الذي تدنت فيه معدلات الخصوبة الإجمالية. ونظرا لافتقار المراهقين للتجارب الحياتية والموارد المالية المستقلة لإعالة أطفالهم فإن الحمل المبكر يهدد ليس فقط بالقضاء على المستقبل التعليمي والمهني للوالدين (ولا سيما الفتيات) ولكن أيضا بالقضاء على الفرص المتعلقة بنمو الأطفال. وثمة موضوع آخر في هذا السياق وهو زيادة متوسط عمر السكان الناتج عن الأثر المشترك لارتفاع معدل التوقع العمري وانخفاض معدلات الخصوبة. ويرتبط ذلك بالاستدامة المالية لنظم الضمان الاجتماعي في البلدان المتقدمة النمو. كما أنه يمثل تحديا كبيرا في البلدان النامية التي تكون فيها مظلة السلامة الاجتماعية لكبار السن غير كافية وتمثل الأسر المعيل التقليدي لكبار السن في المجتمع. وبسبب تغير بنيان الأسرة تبرز الحاجة الماسة لاتخاذ تدابير بشأن السياسة الاجتماعية لمعالجة هذه المشاكل. وفيما يتعلق بزيادة أعداد الأمهات العاملات خارج المنزل وقضايا الأسرة والعمل مثل المرونة في ساعات العمل وتحقيق التوازن بين المستقبل الوظيفي واحتياجات الأسرة والحصول على الرعاية الجيدة والميسورة للأطفال فإن هذه المسائل تستأهل اهتماما خاصا. ويبدو أنه من الضروري تخصيص موارد مالية عامة حتى تتيسر للجميع خدمات الرعاية الجيدة للأطفال حتى في الوقت الذي يتقلص فيه دور الدولة في مجال تقديم الخدمات الاجتماعية.

٢٤ - ويتمثل تطور هام حدث في السنوات الأخيرة في الديناميات الداخلية للحياة الأسرية في التوجه إلى الإقرار على نحو أوضح بحقوق أفراد الأسرة في إطار القانون. وما كان يعتبر تقليديا من اختصاص رب الأسرة، الذي عادة ما يكون ذكرا، في ممارسة السيطرة على الأسرة مع حد أدنى فقط من القيود القانونية وإن خضع في ذلك لقيود مجتمعية وأخلاقية، أصبح يدخل في الغالب ضمن اختصاص الجزاءات القانونية. ويقوم الضحايا بسهولة ويسر بالإبلاغ عن أعمال العنف التي ترتكب في نطاق الأسرة ولا سيما ضد المرأة وأصبحت السلطات أكثر استعدادا لاتخاذ إجراء بشأن هذه المعلومات.

الفصل الخامس
الأجيال

٢٥ - للأجيال داخل الأسرة والمجتمع احتياجات خاصة، كما أنها تقوم بأدوار مختلفة. ويبدو أن هوية الأجيال تتجه

إلى التبلور عبر السنوات الطويلة التي تقضي معا في المؤسسات المخصصة لفئة عمرية كالمدارس في مرحلة الشباب، وأماكن العمل في مرحلة البلوغ، وأماكن الراحة والتقاعد لكبار السن. ويمكن القول بأن المؤسسات المصنفة حسب العمر ظلت تستخدم هيكليا كأعمدة رئيسية لإنتاجية المجتمعات الصناعية، للقيام أولا بتحقيق وفورات الحجم عن طريق تجميع الأفراد الذين تتماثل لديهم العقلية التنموية والقدرة الوظيفية، ثم الاستعانة بها، ثانيا كوسيلة لاستخدام الوقت: حيث أتاح اللجوء إلى المؤسسات المصنفة حسب العمر للمجتمعات جذب الأجيال العاملة ومطالبتها بالعمل ثماني ساعات يوميا على مدى أيام الأسبوع الخمسة ولنحو خمسين أسبوعا في السنة، وإحالة الاهتمام بالمدارس والأسر والمسنين والمجتمعات المحلية إلى فترات المساء وعطلة نهاية الأسبوع وأوقات العطلات. وتبقى مع ذلك معرفة ما إذا كان سيتم الإبقاء على المؤسسات المصنفة حسب العمر في عالم ما بعد عصر الصناعة والشيوخة.

٢٦ - وتشمل الاتجاهات التي تؤثر في الأجيال، وتتأثر في المقابل بسلوكها وبصماتها التي تركتها على العالم، عناصر الخصوبة والوفيات والصحة والإسكان وفرص كسب العيش والعمل والمدخرات والاستثمار والهجرة الوطنية والدولية. وفي النهاية يمكن النظر إلى كل مجال من المجالات الاجتماعية والاقتصادية، وإلى البيئة والنظام الإيكولوجي في العالم من خلال منظار مشترك بين الأجيال. وقد أدى الانتقال من الأسرة المتعددة الأجيال إلى الأسرة النووية، وحدوث الهجرة والتحضر كسببين رئيسيين، إلى تغيير نمط التفاعل بين الأجيال. وتذهب العلاقة بين الأجيال إلى أبعد من تقديم الدعم للصغار والكبار (قطاع السكان غير الناشط اقتصاديا) إذ تشمل أيضا التعلم من الأجيال وهي وسيلة مهمة لنقل مهارات الحياة من الكبير إلى الصغير وتوفير الرعاية للأطفال بواسطة الكبار وهو تفاعل أثبت جدواه في نماء الأطفال.

ويتمثل التحدي المتعلق بالسياسة الذي تثيره هذه التغيرات فيما بين الأجيال في كيفية تحقيق العدالة بينها وكيفية استغلال إمكانيات الجميع بشكل أفضل في إيجاد مجتمع يتسم بالتجانس والتعاون.

٢٧ - وفي الفترة المعاصرة التي يتيح فيها طول العمر تعايشا مشتركا للأجيال يتيح بقاء الأطفال وكبار السن على السواء إمكانية تعايش مزيد من الأفراد مع الأجيال السابقة عليهم واللاحقة لهم - رغم انخفاض الاهتمام بالإقامة مع أجيال متعددة، الذي ربما يعزى إلى الحراك الاقتصادي والاجتماعي والتحضر والهجرة الدولية والعولمة.

٢٨ - وتمثل الفئة العمرية ١٥ إلى ٢٤ سنة اليوم أكبر فئة عمرية في التاريخ. ويعيش معظم أفراد هذه الفئة في البلدان النامية ويمثلون في آن واحد تحديات لهذه الاقتصادات وفرصا يمكن استغلالها. ويمكن أن يصبح هذا الجيل، إذا توافر له التعليم والتدريب الملائم على اكتساب المهارات، قوة عمل إنتاجية أثناء انتقاله إلى مرحلة الرشد. إلا أن أعدادهم تتطلب أيضا كميات ضخمة من الموارد للتدريب ولإيجاد فرص العمل المفيدة. ويتسم ذلك بأهمية خاصة لأن بطالة الشباب هي أحد أسباب السلوك الإجرامي المناهض للمجتمع في أوساط أفراد هذه الفئة العمرية.

٢٩ - وترتبط الأجيال، خارج إطار علاقاتها بالأسرة، بأنماط معينة من العلاقات التي تجري في مجالات أوسع على صعيد المجتمع المحلي والوطن والعالم. وفي معظم الأحيان تكون أجيال العمر الوسيط هي التي تدير هذه المجالات وتشرف على التحولات الاستثنائية التي تحدث في أوساطها وفيما بينها، وتقوم في الوقت ذاته بإدارة المجتمعات على اتساعها وبالتالي، برعاية المعالين من المسنين والشباب في مجتمعاتهم. وتشترك الأجيال من الشباب والمسنين في كثير من الأحيان في اعتمادها على الأجيال الوسيطة نظرا لأن

الجيل العامل هو قوة الدفع الاقتصادي إذ يشغل الوظائف المرتبطة بالنفوذ في مجالات الصناعة والسياسة والحكم.

٣٠ - وفيما يتعلق بالأجيال الكبيرة تم في البلدان المتقدمة النمو القضاء على الفقر في أوساط المسنين إلى حد كبير من خلال المعاش التقاعدي الذي تقدمه الدولة أو المعاشات التقاعدية التي تضمنها الدولة وإتاحة فرص الحصول على الخدمات الاجتماعية الأساسية وخدمات الرفاهة الاجتماعية. ويمثل التغريب أو الشعور بالوحدة من جهة، وفترات الاتكال على الآخرين من جهة أخرى، المشاكل الجديدة التي تواجه المسنين، في حين تحتاج المجتمعات المحلية لمواجهة التكاليف المرتفعة لتوفير الرعاية الطبية ومختلف التكاليف الأخرى المرتبطة بالشيخوخة. ويمثل المسنون شريحة متواضعة نسبيا من عدد السكان الكلي في البلدان النامية إلا أن عددهم وأهميتهم بالنسبة للمجموع الكلي تزداد بشكل سريع.

الفصل السادس
السوق

٣١ - شهد معظم البلدان في العقدين الماضيين تحولا في تصميم سياسات الاقتصاد الكلي من التركيز على إدارة الطلب إلى اتباع نهج السوق الحر مستلهما التفكير الليبرالي الجديد. ويتمثل الاتجاه الرئيسي للنهج الليبرالي الجديد في محاولة رفع الكفاءة، ومن ثم توليد العمالة وزيادة الدخل، مع الحد في الوقت ذاته من التدخل الاستنسابي للدولة إلى أدنى حد ممكن. ويجري الاستعاضة عن الملكية العامة للهياكل الأساسية بالجمع بين الخصخصة وأطر العمل التنظيمية الرامية إلى تحقيق الأهداف الاجتماعية ومنع استغلال القوى الاحتكارية. ويتسم أيضا بأهمية مماثلة تشديد الرقابة على الإنفاق العام بهدف الحد من العجز المالي للقطاع العام أو حتى القضاء عليه. وتم إزالة قدر كبير من القيود من على كاهل القطاع الخاص ويستعاض عنها بالاعتماد على قوى السوق.

٣٢ - وتعزز الاتجاه نحو الأخذ بقدر متزايد من السياسات ذات المنحى السوقي بالتغييرات السياسية في أوروبا الشرقية وانهيار نظام الاقتصاد المخطط مركزيا. وأدخل عدد من الحكومات في المرحلة التي تلت النظم الاشتراكية السابقة سياسات جذرية للسوق الحر انطوت عموما حتى الآن على تكاليف انتقالية مرتفعة. إلا أنه وحتى في المناطق التي استهدفت إنشاء اقتصاد مختلط على النمط الأوروبي الغربي تعزز إلى حد كبير دور السوق.

٣٣ - وكان العنصر الحيوي بالفعل في إنجاح العديد من الاقتصادات السوقية في القرن العشرين ليس هو الملكية الخاصة فقط ولكن أيضا القدرة على المحافظة على المنافسة بين عوامل السوق. وثبت أن البيئة التنافسية أمر لا محيد عنه لتنظيم الإنتاج بكفاءة، وكانت عاملا حاسما لتوطيد وتنمية الاقتصاد السوقي كما نعرفه اليوم. كما حفزت التطور التكنولوجي وتحقيق مكاسب تكنولوجية كبيرة بالرغم من بروز أنواع مختلفة من التكاليف الاقتصادية والاجتماعية التي ينبغي معالجتها والتي تشمل انعدام العدالة، والتلوث، من بين عوامل أخرى عديدة. والدرس المستفاد هو ضرورة إدخال التنظيم الفعال والإشراف الحكومي كأهداف حاسمة تتعلق بالسياسة من أجل زيادة انضباط السوق وتحقيق قدر أكبر من الشفافية.

٣٤ - وأدت الجهود الرامية إلى خفض حجم الحكومة زيادة الكفاءة عن طريق الخصخصة، ومنح السوق دورا أكبر في نطاق واسع من مجالات الحياة الاقتصادية والاجتماعية، وتحقيق اللامركزية في نظام الحكم، إلى نتائج مختلطة في البلدان المتقدمة النمو والبلدان النامية. وبرزت أثناء هذه العملية مشاكل تتعلق بالعدالة وشواغل أخرى تتعلق بأوجه

الفشل الذي يلحق بالسوق. وفضلا عن ذلك، قام عدد كبير من البلدان بتنفيذ إصلاحات للحد من دور الدولة واعتماد مبادئ السوق بدون أن يكفل إنشاء المؤسسات اللازمة أولا أو بناء قدرات الحكم اللازمة لحماية المصالح العامة وتحقيق العدالة في المجتمع. وأدى انسحاب الدولة من تقديم الخدمات الاجتماعية ولا سيما في مجالات التعليم والصحة والضمان الاجتماعي إلى تقليص الخدمات المقدمة إلى الفقراء في بعض البلدان. وتبين جميع هذه النواتج المختلطة أن تحقيق التوازن والتفاعل السليمين بين الدولة والسوق مسألة معقدة، وأن هنالك حاجة لمراعاة الظروف في مختلف البلدان ومختلف الأوقات من قبل واضعي السياسات أثناء سعيهم لإقامة مؤسسة حكومية أصغر حجما وأكثر اتساما بالكفاءة والفعالية.

الفصل السابع
الدولة

٣٥ - تتيح التغيرات التي يشهدها إطار العمل المؤسسي في الواقع فرصة لتغيير صورة الدولة وسياستها الاجتماعية. فلم يعد ينظر إلى الدولة بوصفها جهة مطلقة النفوذ لتحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية، ولكن بات الطلب يتزايد على دورها كمنظم ومشرف على السوق وعلى المؤسسات الأخرى غير التابعة لها بسبب اتساع حجم السوق وزيادة عدد ونطاق أنشطة منظمات المجتمع المدني. وأهم من ذلك أنه بات هناك مجالات للحياة الاقتصادية والاجتماعية تعتبر فيها تدخلات الدولة ضرورية لتصحيح إخفاقات السوق وتحقيق العدالة والانسجام في المجتمع. وحتى في المجالات التي انسحبت منها الدولة كمقدم مباشر للخدمات، على أساس مبررات زيادة الكفاءة، مثل التعليم والصحة ورعاية الطفل، فإنه يظل للدولة دور مستمر في تحمل المسؤولية عن تعبئة وتوفير الموارد المالية على أساس العدالة لضمان إتاحة الخدمة للفقراء. وبالمثل فإن فعالية السياسة الاجتماعية تصبح أكثر أهمية في تحقيق الكفاءة والعدالة في المجتمع وفي حماية المنافسة وتحقيق المساءلة في الحياة السياسية والاقتصادية.

الفصل الثامن
المجتمع المدني

٣٦ - بالإضافة إلى الأدوار المتطورة للسوق والدولة أصبح إسهام منظمات المجتمع المدني متزايد الأهمية في عدد كبير من المجالات في الأعوام الأخيرة. وقد زادت هذه الأهمية بصفة خاصة في البلدان النامية والبلدان التي تمر بمرحلة انتقالية والتي برزت فيها هذه المنظمات إلى الوجود منذ عهد قريب نسبيا كجهات فاعلة رئيسية جديدة رغم أن أدوارها لم تحدد دائما بوضوح. وتدخل ضمن حدود المجتمع المدني التي كثيرا ما تكون مطموسة أنشطة تضطلع بها مجموعات عديدة سواء منظمة أو غير رسمية، يجمع بينها هدف مشترك لا يحظى بعناية ملائمة من قبل المؤسسات الخاصة التي تهدف إلى الربح أو من قبل الحكومات على الصعيدين المحلي والوطني.

٣٧ - ويمكن ملاحظة عدة اتجاهات عامة فيما يتعلق بدور منظمات المجتمع المدني. فقد شهدت جهات فاعلة تقليدية مهمة مثل نقابات العمال تقلصا في نفوذها وعضويتها في شتى أنحاء العالم. وظهر إلى الوجود عديد من مجموعات المجتمع المدني الجديدة التي تروج لقضايا محددة، وظهرت أيضا منظمات غير حكومية أخرى منشأة على نحو نظامي أكبر في البلدان النامية وتحفزها في بعض الأحوال إمكانية تمويلها من الخارج. ويمكن ملاحظة وجود اتجاه مماثل في البلدان التي تمر بمرحلة انتقالية، إلا أن تجربتها في تحقيق الأهداف التي أنشئت من أجلها كانت تجربة مختلطة. ومع ذلك فإنه ما من شك في أن أهمية المنظمات غير الساعية للربح بمختلف أنواعها في مختلف أنحاء العالم آخذة في الازدياد، كما أن نطاق أنشطتها آخذ في الاتساع وعضويتها آخذة في النمو.

٣٨ - وتواصل منظمات المجتمع المدني القيام بدور مهم في المساعدة في تشكيل الرأي العام، وإعطاء صوت لمن لا صوت له في المجتمع، وإبراز قضايا محددة وتقديم الخدمات الاجتماعية. وفي الوقت ذاته أصبحت هذه المنظمات أكثر نشاطا وإسهاما في المحافل الوطنية والدولية كصوت موازن لمصالح الحكومات وأيضا لمصالح القطاع الخاص. وتعتبر منظمات المجتمع المدني جزءا لا يتجزأ من العملية الديمقراطية. وبهذه الصفة تلعب دورا مهما في تكوين رأس المال الاجتماعي عن طريق زيادة الفهم والثقة، وتعزيز اتجاهات التعاون من أجل ''المصلحة المشتركة'' وإيجاد شعور بالتضامن الاجتماعي. وثمة حاجة لوضع سياسات ملائمة لتوجيه الطاقة الإيجابية للمجتمع المدني وإسهاماته نحو تحقيق الأهداف المشتركة في المجتمع وتنسيق وتيسير المشاركة في المناقشات العامة مع تفادي مصادرة مجموعات المصالح الخاصة، ولا سيما التي تدعو للعنف و/أو للكراهية، لجدول أعمال المصالح العامة.

الجزء الثالث
الأحوال المعيشية: سجل مختلط للإنجاز

الفصل التاسع
التعليم

٣٩ - يؤدي التعليم دورا رئيسيا في حياة المجتمعات، التي أضحى تقدمها العام مرتبطا ارتباطا شديدا بحيوية النشاط التعليمي ومدى انتشاره، من مرحلة ما قبل الالتحاق بالمدرسة إلى مرحلة ما بعد الحصول على الدكتوراة. وعلى الصعيد العالمي، أضحى التعليم أكبر ''صناعة'' تستوعب خمسة في المائة من الناتج المحلي الإجمالي للعالم، وتنتج أو تساعد على إنتاج ما يزيد عن ذلك بكثير.

٤٠ - وكان، ولا يزال، أحد الأهداف الرئيسية لتوفير التعليم العام للجميع في مرحلة مبكرة هو بناء الأمم وتحقيق تكاملها الوطني، ونشر القيم المشتركة، والتأكيد على قوة العنصر الأخلاقي والتنشئة الاجتماعية للأطفال، وتوجيه الناشئة في مسيرة تعدهم للاضطلاع بأدوار الكبار في العقود الأخيرة وتبوأ الدور الاقتصادي للتعليم مكان الصدارة وسيكتسب أهمية أكبر أيضا لأنه يشكل على نحو مطرد أساس نجاح الفرد وازدهار المجتمع. والتعليم، جنبا إلى جنب مع البحث والابتكار التكنولوجي، يعيد تشكيل معظم جوانب الحياة، بل أنه موجود في واقع الأمر على مشارف إعادة تشكيل الحياة نفسها.

٤١ - ويُفتِّح التعليم الأبواب وييسر الحراك الاجتماعي والاقتصادي. ومع ذلك، لا يزال عدم تكافؤ فرص الحصول على التعليم سمة معظم النظم التعليمية، أيا كان نطاقها. ويعبر عدم التكافؤ عن نفسه في عدم تساوي مدة التعليم لمختلف الفئات الاجتماعية، ولا سيما، وهذا هو الأهم، عدم تكافؤ نوعية ما يقدم من تعليم.

٤٢ - وتكفل معظم البلدان المتقدمة النمو التحاق الجميع بالتعليم الابتدائي والتحاق نسبة عالية بالتعليم الثانوي. وتبرز الفروق في حالتين هما عدد التلاميذ الذين يتركون الدراسة في مرحلة مبكرة، أو عدد التلاميذ الذين لا يواصلون التعليم بعد المرحلة الثانوية، وفي هذا يوجد دائما ارتباط عال نسبيا بين انخفاض المكانة الاجتماعية والخروج المبكر من نظام التعليم. ومع أن الالتحاق بالمستوى التعليمي الثانوي وما بعده يزداد بسرعة في هذه البلدان، ومع أن الحكومات تبذل جهودا كبيرة لتشجيع الشباب الذين ينتمون لعائلات أقل حظا على مواصلة التعليم، لا تزال هناك فجوة كبيرة بين الطبقات الاجتماعية. وهنا يكون لاختلاف جودة التعليم دور حاسم، إذ يكون التعليم المتاح في المرحلتين الابتدائية والثانوية أدنى مستوى في العادة في المناطق التي تخدم السكان الفقراء أو الأقليات. ويميل الآباء الأقل تعليما إلى إيلاء قدر أقل من الاهتمام للتعليم وكثيرا ما ينقلون هذه الميول إلى

أبنائهم. وفي نفس الوقت، تنظر بعض المجتمعات، ومن ضمنها المهاجرون في بعض الأحوال أو فتات الأقليات الأخرى، إلى التعليم على أنه أملهم الرئيسي في التقدم، ويغتنمون ما يتاح لهم من الفرص.

٤٣ - وتشترك جميع البلدان المتقدمة النمو في انشغالها بجودة التعليم بوجه عام. ويتجلى ذلك في كثرة شكاوى أرباب العمل من عدم التوافق بين المهارات المكتسبة في المدرسة والمهارات المطلوبة في العمل؛ ويبين أحد التقديرات أن الموارد المخصصة للتعليم التعويضي وللتدريب أثناء العمل التي يُنفقها أرباب العمل، تعادل في حجمها كامل ميزانية التعليم العام. ويتجلى هذا الانشغال أيضا في الإشارة المتكررة إلى أهمية التعليم في المحافظة على القدرة التنافسية في اقتصاد عالمي يقوم على المعرفة والانفتاح المتزايد بشكل مطرد.

٤٤ - ولهذه الشواغل بالطبع أثر أكبر في معظم البلدان النامية حيث تقل الفرص التعليمية، وتكون عادة أكثر اتساما بعدم التكافؤ ويكون المتاح منها، ولا سيما في المناطق الريفية والمجتمعات المنخفضة الدخل، بالغ الرداءة، وحيث تعاني معظم النظم التعليمية من شدة الازدحام وشح الموارد، وتدني المستوى التدريبي للمعلمين، حيث تزيد من تفاقم الحالة المشاكل الأخرى التي تعانيها المجتمعات الفقيرة مثل كثرة مرض الأطفال أو نقص تغذيتهم وعدم انتظامهم في الدراسة.

٤٥ - ومع ذلك، ارتفعت ببطء على مدى السنين معدلات القيد بالمرحلة الابتدائية وحتى بالمرحلة الثانوية لتقترب من المعدلات السائدة في البلدان المتقدمة النمو. والفجوة الأشد وضوحا التي تبرز الآن موجودة بين أفريقيا وجنوب آسيا مقارنة بالمناطق النامية الأخرى. ففي العديد من البلدان النامية، يُتاح الالتحاق بالتعليم الابتدائي للجميع تقريبا. وفي الحالات التي يكون فيها المعدل العام متخلفا يعزى ذلك في الأغلب للانخفاض الشديد في قيد البنات بالتعليم.

٤٦ - وتشترك معظم البلدان النامية في هدف توفير فرصة كاملة لحصول البنين والبنات على التعليم الابتدائي. لكن العقبات التي تحول عمليا دون بلوغ هذا الهدف ما زالت ضخمة.

٤٧ - وإضافة إلى الاختلافات الكمية والكيفية في التحصيل التعليمي والأنظمة التعليمية في مختلف البلدان، تعد الاختلافات في سلوك الأفراد كبيرة داخل البلدان، وثمة ما يفيد أنها آخذة في الزيادة إلى حد أكبر في كثير من البلدان النامية. وسوف تواجه هذه البلدان تحديا متزايدا بسبب الانقسامات التي تُعزى إلى عدم تكافؤ فرص التعليم، لأن التحصيل التعليمي أصبح العنصر المهيمن في تحديد المكانة الاجتماعية واحتمالات النجاح الاقتصادي. وفي الوقت الحاضر توفر إمكانية الحصول على التعليم للبعض إمكانية التحرك إلى أعلى، وقد أتاحت التكنولوجيا هذه الإمكانية في بعض البلدان، كما أنها تستخدم لإتاحة فرص التعليم لشباب المناطق الريفية والمناطق النائية والأسر الفقيرة، على سبيل المثال عن طريق التعليم عن بعد. لكن يبدو أن الميل الأرجح يتمثل تقليديا في أن المتعلمين والأكثر حظا يكونون أقدر على توطيد ما يحظون به من مزايا إما باغتنام الإمكانية الأفضل للحصول على الفرص المهيأة أو استغلالها بمهارة، وبذلك ينأون بأنفسهم أكثر عن القطاعات الأخرى من مجتمعاتهم المحلية.

الفصل العاشر
العمل وضمان الدخل

٤٨ - يتبوأ العمل مركز الصدارة في التجربة الحياتية لمعظم الكبار بل حتى الكثيرين من الأطفال. فهو يمثل مقياس معظم الناس لإسهامهم في الاقتصاد ولحقوقهم في ناتجه من السلع

والخدمات. وغالبا ما تحدد طبيعة العمل الذي يقوم به الناس والقيمة التي يضفيها عليه المجتمع المركز الاجتماعي الذي يكون عليه الفرد والأسرة. ومع اتساع النشاط الاقتصادي، واتجاه الهياكل الاقتصادية للمزيد من التعقيد والمهام الوظيفية للمزيد من التخصص، فإن عمل الناس، الذي لا تسبقه في الأهمية سوى أحوالهم الأسرية، هو الذي يحدد علاقاتهم الشخصية ويتيح لهم مكانة واضحة المعالم في المجتمع.

٤٩ - وتستحق التنويه في هذا السياق أربعة مجالات تتصل بالعمل، وقعت في كل منها تغيرات هامة على مدى الأعوام الأخيرة وهي: كمية العمل المتاح، والشروط التي يتاح العمل بموجبها، والدخول أو موارد الرزق التي يوفرها العمل، وضمان العمل المتاح والدخل المستمد منه بصورة مباشرة أو غير مباشرة.

٥٠ - وفي البلدان المتقدمة النمو، تعمل الأغلبية الساحقة من الناس الذين يزاولون عملا من أجل الحصول على أجر/أو مرتب، أما العمل للحساب الخاص فآخذ في الانخفاض المطرد، وإن كان قد انتعش قليلا في الأعوام الأخيرة. ويمثل توفير البيئة الاقتصادية التي تهيئ كل الوظائف اللازمة لاستيعاب جميع الباحثين عن عمل، وفي ذات الوقت بلوغ أهداف الاقتصاد الكلي الأخرى، بما في ذلك نمو الإنتاجية وانخفاض التضخم تحديا رئيسيا يواجه الحكومات. وتولى الآن أهمية أكبر لتحقيق العمالة الكاملة أو مستويات عالية من العمالة. وقد انخفضت معدلات البطالة في أمريكا الشمالية إلى حوالي ٤ في المائة فيما تحوم معدلات البطالة في الاتحاد الأوروبي حول ما يقرب من ١٠ في المائة، وتتسم بارتفاعها خاصة في الاقتصادات الأكبر في قارة أوروبا. ورغم أن معدلات البطالة قلت عموما في الأعوام الأخيرة، إلا أنها ظلت في الأساس أعلى من المستويات التي كانت سائدة قبل عام ١٩٧٥.

٥١ - ويمكن ملاحظة عدة اتجاهات في أنماط العمالة والبطالة. فما زالت البطالة الطويلة الأجل تمثل مشكلة اجتماعية كبيرة. وهي تستمر لآماد طويلة في مناطق جغرافية محددة كانت تتركز فيها صناعات بكاملها، انقضت مخلفة وراءها أعدادا كبيرة من العمال متوسطي العمر والمسنين الماهرين وشبه الماهرين الذين لا يقدرون نسبيا على الحركة ويبقون عاطلين عن العمل من دون فرص عمل بديلة تذكر. كما أن إيجاد عمل للناشئة الذين لا يملكون المهارات الاجتماعية أو المهارات العملية اللازمة للالتحاق بأولى درجات سلم العمل ما زال يمثل مشكلة رغم وجود العديد من البرامج لمعالجتها. وهناك اتجاه ملحوظ منذ أمد بعيد يقوم فيه إناس بترك العمل المتفرغ في سن مبكرة رغما عن إرادتهم أحيانا أو طواعية في أغلب الأحيان، تطلعا إلى التماس الأمن الاقتصادي في كنف التقاعد والاستفادة بما يتوافر لديهم من المهارات المناسبة لإكمال معاشاتهم التقاعدية بعمل غير متفرغ أو عارض. وأخيرا باتت المرأة تشكل في كل البلدان نسبة أعلى في قوة العمل المأجور أكثر من أي وقت مضى؛ بل إن شبه التكافؤ في أعداد النساء في قوة العمل في العديد من البلدان المتقدمة النمو يعد بمثابة ثورة اجتماعية. وفي بعض الحالات التي يكون فيها مستوى البطالة مرتفعا على وجه العموم، توجد أيضا حالات نقص في مهارات معينة، وشواغر في أنماط من العمل لا يُقبل المواطنون عليه؛ وغالبا ما يملأ نوعا الوظائف هذان بعمالة مهاجرة.

٥٢ - ويواجه العاملون في البلدان ذات الاقتصادات الانتقالية ظروفا خاصة للغاية في انتقالهم من نظام قام على كفالة العمل، إلى أحوال غير مؤكدة في سوق العمل تتأثر بإعادة الهيكلة الاقتصادية والخصخصة. وتُظهر مستويات البطالة تفاوتا واسعا من هذه البلدان يمثل، من جانب، المرحلة التي بلغتها البلدان ذات العلاقة في إجراء الإصلاحات الاقتصادية، ومن جانب آخر مختلف السياسات الاجتماعية

الرامية إلى تسهيل عملية الانتقال. ورغم أنه أمكن عموما اجتناب البطالة الواسعة النطاق، إلا أن دفع أجور كثير من العمال يتأخر أو تتآكل قيمة هذه الأجور بفعل التضخم، كما أن انعدام الأمن الوظيفي أصبح سمة جديدة من سمات حياة أغلبية السكان لا سيما النساء.

٥٣ - وفي البلدان النامية التي شهدت نموا اقتصادية سريعا، زادت فرص العمل بمعدلات تفوق معدل الزيادة في قوة العمل ولا سيما في شرق آسيا. وفي بعض هذه البلدان، يمثل العمل المأجور حاليا قطاعا هاما من الاقتصاد. ومن ثم، أدت الأزمة المالية التي حدثت في أواخر التسعينيات إلى تأثر أعداد كبيرة بالبطالة السافرة.

٥٤ - وتواصل الأغلبية الساحقة من العاملين في البلدان النامية التماس سبل العيش في العديد من الأنشطة المختلفة التي تشكل القطاع غير الرسمي، أو تواصل كسب قُوتها من الزراعة. وكمقياس لحجم هذا القطاع، فإنه من جملة قوة عمل عالمية يقدر عددها بحوالي ثلاثة بلايين عامل، يقدر عدد العاملين الذين يعانون البطالة المقنعة والموجودين على الأغلب في القطاع غير الرسمي وزراعة الكفاف في البلدان النامية، بما يتراوح بين ٧٥٠ مليون وبليون عامل. وتتمثل الخصائص الرئيسية لهذه ''العمالة'' في طبيعتها غير المستقرة وتدني إنتاجيتها ومن ثم الانخفاض الشديد في دخولها.

الفصل الحادي عشر
التفاوتات في الدخول والفقر

٥٥ - ازداد تفاوت الدخول على الصعيد العالمي في تسعينات القرن الماضي بالرغم من النمو الاقتصادي العالمي غير المسبوق. ويعتبر معدل الزيادة في هذا التفاوت عاليا بالمعايير التاريخية. ففي معظم البلدان النامية، تساهم تفاوتات الدخل بين الريف والحضر بشكل ملحوظ في التوزيع العام لتباين الدخل فيها. ويفسر حجم فجوة الدخل بين الريف والحضر في كثير من البلدان النامية، وجود الفقر بدرجة أكبر في المناطق الريفية. وفي المجتمعات الصناعية والقطاع الرسمي في البلدان النامية، حيث تشكل الأجور عنصرا رئيسيا من عناصر الدخل لمعظم العاملين، تظهر تفاوتات الأجور المهنية جلية. كما تختلف الدخول حسب العمر أو نوع الجنس أو العرق بشكل ملحوظ في كثير من البلدان. وعلى وجه الخصوص، تكسب النساء في معظم البلدان، كنمط شائع، أقل من نظرائهن من الذكور.

٥٦ - وتساهم أيضا التغييرات الهيكلية في اقتصادات البلدان النامية (مثل التصنيع المستمر) وتحولات ما بعد عصر الصناعة التي تجري في البلدان المتقدمة النمو، في نمط توزيع الدخل السائد في هذه البلدان. وقد غيرت هاتان العمليتان الأساسيتان الهيكل الطبقي للمجتمعات وستواصلان التأثير عليه. ويعتبر تهميش بعض الفئات الاجتماعية وظهور فئات جديدة ترتبط بالأنشطة الاقتصادية الجديدة، نتيجة طبيعية لهذه الاتجاهات. وقد انعكست هذه التغيرات الهيكلية في تركيبة الشرائح الاجتماعية لأنماط توزيع الدخل، وهي تظهر على نحو خاص في ازدياد نصيب الفئات ذات الدخل المتوسط. ويتسق هذا التطور مع ظهور الطبقات الحضرية، ولا سيما الطبقة المتوسطة المكونة من المهنيين والمديرين، والعمال ذوي المهارات العالية وموظفي الحكومة.

٥٧ - وما زالت ظروف العمل متواضعة في كثير من البلدان النامية وفي بعض الاقتصادات الانتقالية وترتفع فيها معدلا الحوادث والإصابات المتصلة بمشاكل الصحة المهنية. كما أن الاستغلال الصريح للعاملين لا يزال يشكل قضية رئيسية في بلدان عديدة ويؤثر على نحو خاص على العاملين فيما يسمى ''بمصانع السخرة'' ومن بينهم الشابات والأطفال الذين يعملون في مصانع تندرج غالبا في قطاع التصدير وقطاع الخدمات دون أن يتمتعوا بحماية تذكر من السلطات.

الفصل الثاني عشر
نوعية الحياة

٥٨ - ما زالت نوعية الحياة تشكل بُعدا أساسيا في التنمية الاقتصادي والاجتماعية. وتعكس موارد وقيم وخيارات وتقاليد وتعقيدات الاقتصاد والسياسة التي تحكم المجتمعات كيفية فهم نوعية الحياة ومدى التقدم المحرز بشأنها. وفي نهاية المطاف، ينبغي أن تسمح التنمية البشرية والاقتصادية والاجتماعية لكل شخص بأن ينمو إلى الحد الكامل لإمكانياته عن طريق تحسين الأحوال المعيشية. ويظل دور الدولة حاسما في إعادة توزيع الدخل الذي يمكن أن يحسن نوعية الحياة للقطاعات الأقل حظا من السكان حتى لو لم يتغير مستوى دخلها. وبالرغم من أن التحويلات العامة والاستثمار يؤديان دورا هاما، فإن الأسر والمجتمعات المحلية ومؤسسات المجتمع المدني الأخرى يمكن أن يكون لها أثر جوهري على تحسين نوعية الحياة.

ألف - الأمن الغذائي

٥٩ - الأمن الغذائي شرط ضروري لرفاهة الناس وهو لذلك ذو تأثير مباشر على نوعية الحياة. ومن الإنجازات الهامة في العقدين الماضيين، أن عدد الناس الذين لا يتوافر لديهم غذاء يكفي لإطعامهم انخفض في العالم النامي بمقدار ٤٠ مليونا في النصف الأول من تسعينات القرن الماضي. ومع ذلك، وبالرغم من هذا التقدم، لا يزال هناك ما يقارب ٨٠٠ مليون شخص في العالم النامي لا يملكون ما يكفيهم من الطعام؛ و ٢٤ مليون شخص آخرين في البلدان المتقدمة النمو والبلدان التي تمر بمرحلة انتقالية لا يستطيعون الحصول على غذاء كاف. وقد أدت أوجه التقدم التكنولوجي إلى إحداث ثورة في الإنتاج الزراعي وزيادته، وساهمت في الإنجازات المشجعة لمحاربة انعدام الأمن الغذائي. ومن ناحية أخرى، ما زال هناك العديد من التحديات القائمة في هذا المجال. ومن العوامل التي ساهمت في تأخر المكاسب وعدم انتظامها، الفقر والتوزيع غير العادل للإمدادات الغذائية والكوارث الطبيعية والتدهور البيئي والضغوط والمتطلبات الديمغرافية المتغيرة، والصراعات المسلحة الطويلة.

٦٠ - ومنذ زمن طويل، لم يعد نقص الإمدادات الغذائية على المستوى العالمي هو العامل الرئيسي في الجوع ونقص التغذية في العالم. وفي نفس الوقت لا يتوقف استخدام الحرمان من الأغذية على الصعيد المحلي كسلاح سياسي، كما أن فشل المحاصيل بسبب الكوارث الطبيعية والكوارث التي يصنعها الإنسان يعتبران سببين هامين من أسباب الجوع والمجاعات، شأنهما في ذلك شأن نظم التوزيع المتداعية، على الرغم مما يتوافر لدى الوكالات الإنسانية أو الغوثية الوطنية والدولية من استعداد وقدرة سوقية أفضل بكثير للتدخل. وقد ازدادت هذه العوامل المحلية أهمية في السنوات الأخيرة.

٦١ - وتظهر التقديرات المتاحة لحجم الجوع اتجاهات متباينة في المناطق والبلدان المختلفة. وكان الاتجاه العام مؤاتيا في منطقة آسيا والمحيط الهادئ، لأن نسبة السكان ناقصي التغذية أخذت في الهبوط كثيرا في العقدين الأخيرين. وسجلت مكاسب كبيرة أيضا في أمريكا الشمالية والشرق الأوسط، فيما لم تسجل سوى مكاسب ضئيلة في أفريقيا جنوب الصحراء الكبرى. وكان سجل أمريكا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي متفاوتا فأحرزت ثمانية بلدان، تتوافر عنها معلومات تقدما وسجل ١٦ بلدا آخر تراجعا.

٦٢ - ولما كانت هناك علاقة وثيقة بين مستوى الدخل ومدى انتشار الجوع، وبالنظر إلى ازدياد تفاوتات الدخول على مستوى البلد الواحد، ولا سيما وجود دخول راكدة أو متناقصة بين ذوي الدخول المنخفضة، فإنه لا بد وأن تكون التفاوتات في المستويات التغذوية داخل البلدان قد ارتفعت ارتفاعا كبيرا. ولم يتم التعويض عن هذه التفاوتات إلا جزئيا

ببرامج خاصة تقدم أغذية مدعومة أو مجانية للفقراء وبرامج خاصة أخرى ترمي إلى تحسين التغذية بين الأطفال وسائر الفئات الضعيفة أو قطاعات السكان من ذوي الاحتياجات الخاصة.

باء – الصحة

٦٣ – تحسنت صحة سكان العالم إلى حد كبير في النصف الأخير من القرن الماضي رغم تفاوت درجة التقدم المحرز بين المناطق. فارتفع عالميا متوسط العمر المتوقع من ٤٧ سنة تقريبا إلى نحو ٦٥ سنة للأطفال المولودين في عام ١٩٥٠ و ٢٠٠٠ على التوالي.

٦٤ – ولا يزال عدد من الأمراض التي تصيب أعدادا كبيرة من الناس مهيمنا على صورة الصحة العالمية. فقد شهدت بعض الأمراض التي تمت السيطرة عليها إلى حد كبير من قبل في العديد من البلدان ظهورا جديدا لأسباب مختلفة، منها سوء الأحوال الصحية العامة، وسوء المسكن، والازدحام، ونقص الغذاء، فضلا عن مواطن القصور في نظام الرعاية الصحية وفي التدابير الوقائية، وبسبب وجود مقاومة جديدة للعقاقير الطبية في بعض الأحوال.

٦٥ – ويتمثل النمط العالمي الحاصل حاليا في ظهور أوبئة جديدة دون أن تتقطع المشاكل الصحية المعهودة. وفي الوقت الحالي تمثل الأمراض غير المعدية – وهي أحدث أسباب الوفاة – حوالي ٤٣ في المائة من جميع الوفيات، وتتوزع إلى ٣٩ في المائة في البلدان النامية ٨١ في المائة في البلدان المتقدمة النمو. إلا أن الأمراض المعدية وأشكال العدوى الأخرى، فضلا عن اعتلال صحة المهات والأطفال والعوق، وهي أمراض معهودة، لا تزال على خطورتها ولا سيما في البلدان النامية. وفي الوقت الحاضر، تبلغ الوفيات من فيروس نقص المناعة البشرية/متلازمة نقص المناعة المكتسب (الإيدز) وحده زهاء ١٤ مليون حالة وفاة، إلى جانب أن عدد المصابين بهذا الفيروس في شتى أرجاء العالم يبلغ في الوقت الحالي ٣٣ مليون شخص. ومن أصل الملايين الأربعة لحالات الوفاة المبكرة سنويا التي تعزى إلى التدخين، تقع الأغلبية الساحقة منها في البلدان النامية.

٦٦ – وتواجه البلدان النامية في الوقت الراهن حالة غير مسبوقة: فهي تكتسب أمراض البلدان الأكثر نموا بينما لا تستطيع حتى الآن احتواء الأمراض المعهودة، ومن ثم تواجه تحديا مزدوجا لا يقدر معظمها على التصدي له بسبب قلة الموارد ونقص الهياكل الأساسية للرعاية الصحية.

٦٧ – وتؤدي العولمة الاقتصادية دورا في توليد مخاطر صحية جديدة نتيجة لانتقال الأمراض، بما في ذلك الأمراض المعدية (الأمراض التي تنقلها الأغذية، والعدوى المقاومة للعقاقير، والأنفلونزا الوبائية، وكل أنواع الأمراض المنقولة عن طريق الاتصال الجنسي) والأمراض غير المعدية الناجمة عن أسلوب الحياة (المتعلقة بالتبغ والنظام الغذائي وإصابات الطرق والتلوث والمهنة).

٦٨ – ونتيجة لانتشار الأسفار لأغراض التجارة والسياحة والهجرة وازدياد تبادل المنتجات الغذائية بين البلدان والقارات، وتزايد انتقال الأمراض الفيروسية، مثل الأنفلونزا والإيدز والملاريا، أخذت تظهر تحديات ضخمة للخدمات الصحية ليس فقط في البلدان النامية ولكن أيضا في البلدان المتقدمة النمو. وفضلا عن ذلك، أدت حركة البشر إلى الأماكن الحضرية وغيرها من الأماكن، عن طريق هجرة اللاجئين والعمال والمشردين، إلى زيادة الكثافة السكانية وبالتالي تزايد احتمال انتقال الأمراض. وأصبحت الحاجة إلى سرعة تبادل المعلومات الصحية والموارد الطبية (من أطباء وتكنولوجيا) أشد وضوحا وأكثر ضرورة. وفي ذات الوقت تحسن ثورة الاتصالات من حركة الاتصال، داخل الحدود الوطنية وعلى الصعيد الدولي على حد سواء، فيما يتعلق بمسوحات الأوبئة، والوقاية، والمراقبة، والتدخل، والرصد، والمكافحة في مجال انتقال الأمراض. وتتجه النُهج الفعالة إلى

الاعتماد المتزايد على العولمة الحقة للصحة في كل أبعادها المتعددة.

٦٩ - وبالإضافة إلى اتساع الفجوة الصحية (بل وعلى نحو صارخ أكبر فجوة الرعاية الصحية) بين البلدان المتقدمة النمو والبلدان النامية ، تتفاوت الأحوال الصحية بين البلدان تفاوتا كبيرا بين فئات الدخل وحسب نوع الجنس. وتُظهر تقديرات منظمة الصحة العالمية أن معدل احتمالات الوفاة في البلدان النامية في الفئة العمرية ١٥-٥٩ بين الفقراء وغير الفقراء (على نحو ما هو محدد محليا) هو ٢,٢ للرجل و ٤,٣ للمرأة؛ وأن التقديرين المقابلين للفئة العمرية صفر - ٥ هما ٤,٣ و ٤,٨. كما يزيد معدل الإصابة بالسل بين العائشين في الفقر بمقدار ٢,٦ مرة منه بين الأشخاص الذين لا يعيشون في فقر. وتوجد في البلدان المتقدمة النمو أيضا فروق في الحالة الصحية بين مختلف فئات الدخل والفئات الاجتماعية. على أنه، كقاعدة عامة، ومع وجود نظم شاملة للرعاية الصحية وارتفاع سريع في الإنفاق على الرعاية الصحية سواء المدعومة أو الممولة من الموارد العامة، وزيادة مطردة في المستوى الصحي العام، فإن هذه الفروق تعزى على نحو متزايد إلى عوامل لا صلة لها بتفاوت مدى الحصول على الرعاية الصحية (مع استثناء ملحوظ لبضع من أكثر البلدان غنى). وبالمقابل، ما زالت التفاوتات كبيرة جدا في البلدان النامية إذا ما وُضع في الاعتبار ما عُهد عن النظم العامة من قدرة غير كافية على توفير حتى الرعاية الأساسية، التي تآكلت كثيرا في الأعوام الأخيرة في بلدان تقصر إمكانياتها بشدة عن القيام بذلك.

٧٠ - وأصبح تعزيز نظم الرعاية الصحية بتوفير سبل الحصول العادل على الخدمات الصحية الوقائية والعلاجية وعلى التغذية، هدفا هاما من أهداف السياسة العامة في العقود الأخيرة. وفي بلدان عديدة، تتجه الدعوة إلى إصلاح القطاع الصحي نفسه من أجل معالجة مشاكل مثل التركز المفرط وقضايا التغطية الجادة بالخدمات، والإجحاف الشديد والتنظيم غير الفعال والمتدهور والنوعية غير الملائمة لهذه الخدمات والقيود المالية الصارمة حيثما وجدت.

جيم - المأوى

٧١ - تعطى الفوارق في المأوى، التي تنعكس في الحيز المتاح ونوعية المسكن، أبلغ الأدلة على التفاوتات في مستوى المعيشة بين شرائح الدخل العليا والدنيا، وبين ذوي الدخل المتوسط في البلدان الأكثر نموا بالمقارنة مع البلدان النامية.

٧٢ - وفي التقسيم الحضري إلى مدينتين، للفقراء والأغنياء، تواصل الفجوة اتساعها. فالتحضر السريع والتغيرات الديمغرافية يعيدان تحديد الاحتياجات السكنية. ففيما يعد المسكن المناسب متاحا على العموم لمعظم السكان في معظم البلدان المتقدمة النمو، كما هو الحال في البلدان ذات الاقتصادات الانتقالية وإن كان بمستويات ونوعية متوسطة أدنى، لم تفلح البلدان النامية في جعل السكن اللائق متاحا على نطاق واسع، حيث يسودها الازدحام وسوء نوعية المساكن وافتقارها إلى المياه والمرافق الصحية الكافية، ولا سيما في العدد المتزايد للمستوطنات العشوائية وهو ما يسبب أخطارا للصحة والسلامة والبيئة. ويؤدي عدم وجود المأوى، وهو عرض متوطن في البلدان النامية ويزداد مؤخرا في البلدان المتقدمة النمو، إلى زيادة الاستقطاب الاجتماعي والتوتر في المناطق الحضرية.

٧٣ - وتؤكد النتائج المستقاة من برنامج الأمم المتحدة لمؤشرات الإسكان أن البلدان التي يرتفع فيها نصيب الفرد من الدخل تتوفر فيها مساكن أوسع وذات نوعية أفضل، ومياه ومرافق صحية أفضل. وفي كل المؤشرات - توجد فجوة واسعة بين فئات الدخل داخل البلدان وفيما بينها فيما يتعلق بحصة الفرد من مسطح المسكن، وعدد الأشخاص في الغرفة الواحدة، والنسبة المئوية للبناء الدائم والنسبة المئوية للوحدات السكنية التي تصل المياه إلى قطعة الأرض التي تقوم عليها. وتتسم المساكن في البلدان المرتفعة الدخل بأنها أيضا أحسن بناء على العموم منها في البلدان المنخفضة الدخل،

وأن المساكن بين أدنى الفئات دخلا تقل عن المستوى بكثير وتكون عشوائية وغير مأذون بها في كثير من الحالات.

٧٤ - وتوفر المساكن مثالا بالغ الأهمية على الإخفاق الواسع النطاق للسوق الذي يتبدى في صعوبة تخصيص الموارد بطرق تلبي على نحو منصف حاجة اجتماعية أساسية. ولكن، في حين ثبت نجاح بعض الجهود الرامية إلى التعويض عن إخفاق السوق عن طريق التدخل العام، لم تنجح جهود أخرى بذلت في هذا الاتجاه، بل أن بعضها زاد الحالة سوءا.

٧٥ - وفي البلدان النامية، ينظر إلى النمو السريع للمدن باعتباره دالة على أن توفير المسكن اللائق لم يواكب الحاجة القائمة إليه. وثمة سمة مميزة للإسكان، عند النظر إليه من منظور اجتماعي أو من منظور الإنصاف، وهي أن الازدهار الاقتصادي يميل إلى أن يكون له أثر سلبي على إسكان الفقراء، لأنهم يُضطرون إلى التنافس مع فئات من الناس يستطيعون تحمل ارتفاع الأسعار، كمشترين أو مستأجرين، مُكرهين هؤلاء الفقراء على الخروج من المساكن ذات التكلفة المعقولة. كما أن الحركة والمرونة في الاستجابة لفرص العمل الجديدة تتطلب في كل البلدان وجود سوق إسكان نشطة، للإيجار أو الشراء، توفر طائفة من المآوى بمختلف الأحجام والأسعار لتلبية شتى احتياجات الأفراد والأسر المتفاوتة الحجم والدخل. غير أن هذه الشروط لا تُلبي في الكثير من البلدان، غنيّها وفقيرها.

الجزء الرابع
الحماية الاجتماعية في عالم متغير

الفصل الثالث عشر
الحد من التعرض للمخاطر

٧٦ - في كل مجتمع، وبصرف النظر عن سماته الجغرافية أو هيكله الاجتماعي أو نظامه السياسي أو الاقتصادي، يتعرض الناس إلى مجموعة كبيرة متنوعة من المخاطر. وقد تنتج بعض هذه المخاطر عن ظواهر الطبيعة بينما تتسبب تصرفات البشر في وجود مخاطر أخرى. ولا تتوزع هذه المخاطر أيضا على نحو متساو بين عامة السكان؛ ولهذا السبب لا يتعرض الناس لها بنفس القدر. فبعض الأفراد والجماعات يتعرضون للمخاطر بدرجة أعلى من الآخرين بسبب الخصائص الاجتماعية - الديمغرافية والوضع الاقتصادي والحالة البدنية أو الذهنية والعمر وأسلوب الحياة وما إلى ذلك. والتعرض الشديد أمام بعض المخاطر مقرونا بقدرة منخفضة للحماية منها أو مواجهتها أو التكيف مع عواقبها السلبية.

٧٧ - ولا تبقى درجة التعرض للمخاطر والقدرة على التواكب معها ثابتة على مدى العمر، لكنها تختلف من مرحلة عمرية إلى أخرى. كذلك، يمكن أن تتغير أنواع المخاطر حسب الحالات والظروف، الأمر الذي يجعل التعرض مفهوما ديناميا ونسبيا يختلف بمرور الزمن وعبر المكان.

الفصل الرابع عشر
تعزيز الحماية الاجتماعية

٧٨ - يمكن التفكير في الحماية الاجتماعية على أنها الاستجابة الواعية التي تواجه بها المجتمعات وممثلوها على المستوى الحكومي حالات التعرض والمخاطر. وقد ينظر إلى الحماية الاجتماعية على أنها اهتمام يومي واضح يتركز على الإنسان من أجل تخفيف المخاطر أو الحد منها أو تلطيفها أو مواجهتها.

٧٩ - ولكل مجتمع أساليبه في معالجة حالات التعرض والمخاطر، وهناك اختلافات جوهرية بين المجتمعات فيما يتعلق بكيفية تناول مسألة الحماية الاجتماعية وتعريفها وبالتالي في صياغة التغطية بحماية اجتماعية محددة لأفرادها. وتختلف تعاريف الحماية الاجتماعية باختلاف التقاليد والثقافات والهياكل التنظيمية والسياسية، فضلا عن اختيار الكيفية التي ينبغي أن يحصل بها أفراد المجتمع على هذه

الحماية. وفي هذا المقام، يفهم المعنى الواسع للحماية الاجتماعية بوصفها مجموعة من السياسات والبرامج، الحكومية والخاصة، تنفذها المجتمعات في مواجهة مختلف حالات الطوارئ من أجل التعويض عن انعدام دخول العمل أو انخفاضها إلى حد كبير؛ وتقديم المساعدة إلى الأسر المعيلة لأطفال؛ وتوفير الرعاية الصحية والمسكن للناس. وبالرغم من أن هذا التعريف ليس شاملا فهو يستخدم أساسا كنقطة انطلاق وميسر للتحليل.

٨٠ - وتختلف البلدان في الطريقة التي تضع بها هياكل نظم الحماية الاجتماعية فيها. ويقتصر التفسير الضيق لمفهوم الحماية الاجتماعية تقريبا على نظم الضمان الاجتماعي التي تعد في الأساس نظما مهنية تتعلق بخطط التأمين - العامة والخاصة. ومن المسلم به أن الضمان الاجتماعي لا يزال يشكل جزءا لا يتجزأ من الحماية الاجتماعية، التي تعد بدورها أكثر شمولا وأوسع نطاقا من الضمان الاجتماعي. فالحماية الاجتماعية تشمل أيضا برامج المساعدة الاجتماعية للفقراء التي تتاح لهم من خلال الخطط غير القائمة على الاشتراكات بهدف ضمان حد أدنى من الكرامة، عن طريق توفير الخدمات الاجتماعية للكبار والأطفال والفئات المستضعفة الأخرى. وينبغي النظر إلى الحماية الاجتماعية من منظور شامل بدلا من النظر إليها بمعزل عن غيرها، و ينبغي إدراجها في الأهداف السياسية والاقتصادية والاجتماعية وإعطاؤها الأولوية التي تستحقها.

٨١ - ومن الضروري أن يدرج في صلب أهداف والتزامات إعلان وبرنامج عمل كوبنهاغن، اللذين اعتمدهما مؤتمر القمة العالمي للتنمية الاجتماعية، إطار من السياسات التمكينية من أجل توفير الحماية الاجتماعية، مما يقوي الالتزام بتعزيز العدالة الاجتماعية. ويشمل ذلك إعادة تأكيد المجتمع الدولي تقيده بحقوق الإنسان وما يتصل بذلك من التزامات تتعلق بتعزيز تلك الحقوق واحترامها وإعمالها وتحقيق التضامن بين جميع الشعوب. ولما كانت جميع الحكومات قد أعربت عن عزمها خفض نسبة الأشخاص الذين يكابدون الفقر المدقع إلى النصف بحلول عام ٢٠١٥، فإن السياسات والاستراتيجيات الرامية إلى تحقيق هذا الهدف يجب أن تشمل تدابير للحماية الاجتماعية في إطار الاستراتيجيات الأوسع نطاقا المعتمدة من أجل تحقيق هذه الغاية.

٨٢ - وينبغي أن تحدد البلدان، عند وضع نظم الحماية الاجتماعية الخاصة بها، أنسب السبل لتقديم هذه الخدمات ولتمويلها وأدائها وإدارتها من أجل تحقيق الأهداف ذات الأولوية. وبغية ضمان استدامة النظام، ينبغي إضفاء الطابع الاجتماعي على خطط التأمين من خلال تطبيق نظام الاشتراكات الإلزامية التي تستقطع من التدفق الدوري للدخل. وينبغي أيضا من خلال خطط التأمين غير الإسهامية توفير الدعم لتغطية الأفراد والأسر والجماعات من ذوي الدخول المتقطعة أو القليلة، بسبب مكابدتهم الفقر أو تعرضهم لأي ظرف طارئ آخر يمنعهم من العمل المنتج. ولما كان تحقيق العدالة الاجتماعية قائما على مبدأ التضامن، تستطيع الحكومات أن تعتمد على إيراداتها العامة لتمويل الحماية الأساسية للضعفاء والمحرومين. ومن الممكن أن تكمل الموارد المالية الأخرى (التعاون الدولي والهبات والمساعدات الأجنبية والتبرعات الخيرية) إيرادات الحكومة، غير أن الحكومة تظل مسؤولة عن رعاية المستضعفين والمحرومين.

٨٣ - وينبغي أن تتمثل أهداف سياسة الحماية الاجتماعية في تحقيق الأمن للجميع من خلال نهج تعددي عملي. وينبغي أن تراعي السياسات السياق السياسي والثقافي والاجتماعي والاقتصادي للبلد المعني، وينبغي أن توضع هذه السياسات في إطار عملية تقودها الحكومات، على أن تجري الحكومات حوارا موسعا ومفصلا مع المجتمع المدني، بما في ذلك القطاع الخاص وأفراد المجتمعات المحلية الفقيرة. وينبغي أن تشكل

استراتيجيات الحماية أيضا جزءا من نهج شامل للوقاية من الأخطار الرئيسية التي يمكن أن تؤثر سلبا على معيشة الفقراء، وأن تخفف أثر الصدمات عند وقوعها، وتساعد الناس في التغلب على عواقبها. وبغية تعزيز القدرة السياسية على الاستمرار في تقديم الأموال إلى أفقر السكان، يجب أن تكفل السياسة العامة رصد هذه البرامج وتقييمها وإبلاغ جمهور دافعي الضرائب بنتائج هذه العمليات حفاظا على روح التضامن والدعم.

٨٤ - وفي السياق المتعلق بالبلدان النامية، تحتاج استراتيجيات الحماية الاجتماعية أن تراعي بالكامل الأدوار التي تضطلع بها مؤسسة الأسرة، وشائج القرابة، ومؤسسة المجتمع المحلي، ودور الحماية الاجتماعية المستمدة من المجموعات، ونظم التأمين المتناهي الصغر. وبذلك، تهيئ الاستراتيجيات بيئة تمكينية للمحافظة على ''النظم الصغيرة'' وربطها تدريجيا بالنظم الرسمية للتأمين الاجتماعي والمساعدة الاجتماعية. وربما ترغب المجتمعات أيضا في الإبقاء على نظم الحماية الاجتماعية التي تديرها مؤسسات القرابة أو المجتمع المحلي كجزء من الأنماط الأوسع نطاقا للترابط والتضامن الاجتماعي. وفي الوقت ذاته، ينبغي ألا تعامل ''النظم التقليدية'' التي تُحمل المرأة أعباء ترهق كاهلها في مجال الرعاية الاجتماعية، على سبيل المثال، بوصفها نظما مقدسة، وينبغي أيضا ألا يفترض أن هذه النظم تعمل بشكل يستوعب كل فرد بالضرورة.

٨٥ - وفي البلدان التي تشهد تحولات سريعة، يتعين أن تكون إعادة تشكيل الهياكل الاجتماعية مواكبة لإعادة التشكيل الاقتصادي. وينبغي صيانة نظم الحماية الاجتماعية حتى يتاح للتغير الاقتصادي والاجتماعي السريع أن يتم في بيئة مأمونة ومستقرة، وحتى يمكن المحافظة على التضامن والتماسك الاجتماعيين طوال عملية الانتقال. وينبغي أيضا الإشارة إلى أنه من الضروري استثمار الكثير في مجال تحسين إدارة كثير من النظم الوطنية للحماية الاجتماعية في البلدان النامية وفي الاقتصادات الانتقالية وأنه يقع على عاتق المجتمع الدولي واجب الاستجابة لطلبات المساعدة.

الجزء الخامس
الاضطرابات الاجتماعية

الفصل الخامس عشر
الصراعات المسلحة

٨٦ - لم يتحقق بعد الأمل الذي انعقد في نهاية الحرب الباردة في وجود عالم خال من الحروب، تحل فيه سلميا الصراعات بين الدول وداخلها. واستنادا إلى قسم بحوث السلام والصراعات في جامعة أوبسالا في السويد، كان هناك، أثناء العقد المنتهي في عام ١٩٩٧ ما مجموعه ١٠٣ صراعات مسلحة في ٦٩ بقعة في مختلف أرجاء العالم. وفي عام ١٩٩٨، كان هناك ٢٧ صراعا في ٢٦ بقعة، وفي عام ١٩٩٩، كان هناك ٣٦ صراعا.

٨٧ - ومع أن الصراعات المسلحة لم تقل فقد حدث تغير في نمطها وأصبحت أغلبيتها الآن تقع داخل الدول في المقام الأول/وتتقاتل في هذه الصراعات عادة الميليشيات والمدنيون المسلحون الذين لا يتوافر لديهم قدر يُذكر من الانضباط، فضلا عن الجيوش النظامية. ومن السمات التي تدعو إلى القلق البالغ اشتراك أعداد كبيرة من الأطفال بشكل فعلي في أعمال القتال. ويترع القتال في معظم هذه الصراعات إلى أن يكون متقطعا وبحدة متفاوتة ومتغيرة. ويسبب الكثير من الصراعات ما يقرب من الانهيار الفعلي لحكومات منظمة، وانهيار مؤسسات الدولة مثل الشرطة والقضاء وتداعي النظام وازدياد أعمال قطع الطريق، وفي أحوال كثيرة تدمير ممتلكات الدولة أو نهبها.

٨٨ - وفي بعض الصراعات المسلحة، يسود استعمال الأسلحة البسيطة المنتجة محليا، لكن المقاتلين يكونون أساسا جيدي التسليح بما لديهم من أسلحة مستوردة، يسهل

الحصول عليها نظير عملة صعبة أو مقابل مقايضة بسلع محلية.

٨٩ - وكانت التكلفة باهظة من حيث الأرواح البشرية التي أُزهقت، ومن حيث التفكك الاقتصادي والسياسي والاجتماعي. وفي العقد المنصرم، يقدر أن ما ينوف على أربعة ملايين إنسان لقوا حتفهم في مختل الصراعات؛ معظمهم من غير المقاتلين. وسقط مليون شخص ضحايا لزهاء ١٢٠ مليون لغم دُفنت في أكثر من ٧٠ بلدا. ولوحظت على الناس آثار أخرى طويلة الأجل: إجهاد عاطفي ونفسي اجتماعي مفرط؛ وأمراض عقلية؛ وإحساس بعدم الأمان لا سيما لدى النساء والأطفال؛ وتشرد ونفي؛ وضياع للفرص التعليمية.

٩٠ - وعادة ما تشمل الصراعات الداخلية حركات انفصالية أو جماعات تسعى إلى الاستحواذ على السلطة بوسائل عسكرية. وثمة عامل رئيسي آخر وراء الصراعات يتمثل في عدم قدرة حكومات كثيرة على ضمان النظام والحماية الأساسيين لسكانها وعدم قدرتها على احتواء الصراعات الصغيرة ومنع تحولها إلى صراعات أكبر. وعلى وجه الخصوص، تتميز البلدان التي تضررت ضررا بالغا من الصراعات المسلحة بأنها تعاني عادة من انعدام المساواة بين الفئات الاجتماعية لعوامل مثل الأصل العرقي أو الديانة أو الهوية القومية أو الطبقة الاقتصادية، وهو ما ينعكس في عدم تكافؤ فرصة الوصول إلى السلطة السياسية ويؤدي بدوره إلى سد السبل إلى التغيير السلمي.

الفصل السادس عشر

التمييز

٩١ - لا يزال التمييز سائدا بشكل واسع النطاق ومتعدد الصور. وفي حالات كثيرة يكون التمييز مدمرا ويحول بالفعل بين بعض الفئات والمشاركة الكاملة في الحياة السياسية والاجتماعية والاقتصادية لمجتمعاتها. وفي أحيان كثيرة، يتحول التمييز إلى عنف بوسائل مختلفة. وتكون العواقب خطيرة للغاية حينما لا تدين السلطة العنف الناجم عن التمييز أو ، بالأحرى، عندما تتغاضى السلطة عن التمييز العلني.

٩٢ - وفي الحياة اليومية، تبرز الأحكام الشخصية المجحفة عند التركيز على بعض الاختلافات الأساسية، كالاختلافات بين المرأة والرجل، والشباب والكهول، والسود والبيض، والأغنياء والفقراء، وما إلى ذلك. وفي الوقت نفسه، يسقط الناس في كثير من الأحيان ضحايا للتحيز الذي قد ينبع من عدم صحة المعلومات، أو الاستنتاجات الخاطئة، أو حتى من أفكار أو صور نمطية قائمة. ويميل الناس إلى تفضيل من يستجيبون لاحتياجاتهم، أو يشبهونهم أكثر من غيرهم، أو يجاورونهم في السكن، أو يتمتعون بالجاذبية بشكل ما. وفي الحالات المتطرفة، ينشأ الاستقطاب بين ''نحن'' و ''هم'' فيتحول الكبرياء إلى تحامل والوطنية إلى شوفينية والدفاع إلى هجوم وعنف.

٩٣ - وعلى مدى الزمن، ومع الارتقاء العام في التوعية، تتجه إلى التناقص أشكال عديدة للتحامل أدت في الماضي إلى التمييز السافر. وتجنح الألفة إلى التخفيف من التمييز. ومع ذلك، كانت هناك مؤخرا حالات عديدة لم تفعل فيها هذه المعايير فعلها بوضوح تام.

٩٤ - وثمة اتجاه آخر ملاحظ هو تضاؤل احتمالات وقوف السلطات إلى جانب التمييز. وفي الوقت الحاضر، لا يبدي سوى بضع حكومات علنا ارتيابه في صحة الاتفاقيات الدولية والصكوك الأخرى المتصلة بالتمييز ضد المرأة أو كبار السن أو الطوائف العرقية أو اللغوية أو الدينية. وتدرج البلدان أحكام هذه الاتفاقيات والصكوك باطراد في قوانينها الوطنية؛ كما صدق عدد آخر من البلدان في الماضي

القريب على شتى هذه الصكوك. كذلك، وضعت آليات للتظلم أو إجراءات للانتصاف توفر في كثير من الأحوال إجراءات رجوع مفيدة ضد المظالم المرتكبة.

٩٥ - وثمة تطور آخر ذو صلة يتمثل في انتشار الوعي بين الطوائف التي يمارس التمييز ضدها، وتناقص استعدادها للتسليم بمصيرها، وازدياد قدرتها على تنظيم صفوفها دفاعا عن قضيتها. وفي بعض الحالات - ومنها مثلا حالة المعوقين - أسفر ذلك عن تحقيق قدر من النجاح. على أن الدعوات النشطة أسفرت في بعض الأحوال عن نتائج عكسية وحرضت أحيانا على مزيد من العداوة ضد الجماعات المستهدفة.

الفصل السابع عشر
العنف

٩٦ - ما فتئ العنف (إضافة إلى العنف الناشئ عن الصراع المسلح) يمثل مرضا يصيب المجتمعات، ومن العسير تقييم ما إذا كان هذا العنف قد طفق يتناقص أو يتزايد مؤخرا على الصعيد العالمي. والواضح أن المواقف المتخذة من العنف عموما، ومن أشكال محددة من العنف خصوصا، قد أخذت في التغير. وهناك الآن تقبل أقل له وتسليم أقل به، وتقام العوائق ضد العنف، ومنها ما يستمد من حقوق الإنسان المتفق عليها.

٩٧ - ويجري توسيع نطاق تجريم العنف، بالتركيز أولا على أشكاله الطائفية، ليشمل الحياة الخاصة، وليكون إيذانا بتحول هام في الموضع الذي تحدد فيه المجتمعات الخط الفاصل بين الحياتين العامة والخاصة. وبذلك، يتم التسليم على نحو مطرد بأن العنف ضد أفراد الأسرة الضعفاء، ولا سيما ضد المرأة، هو عمل إجرامي. وفي الوقت نفسه، يتفاوت هذا التغير حدة وعمقا بين مجتمع وآخر، مع استمرار النظر إلى العنف في بعض الدوائر على أنه مسألة خاصة تضفى المعايير الثقافية الشرعية عليها.

٩٨ - ويزداد وقوع العنف في البلدان التي تحدث فيها اضطرابات كبيرة، من قبيل الاضطرابات الاقتصادية أو السياسية أو الاجتماعية، ولا سيما عندما تنطوي على مواجهة بين مختلف نظم القيم. ويمكن أيضا ملاحظة وجود ارتباط قوي بين هذه العوامل والزيادة في العنف المرتكب ضد المرأة وسواه من أشكال العنف داخل الأسرة.

٩٩ - ويستمر ارتكاب العنف ضد المرأة في الحياتين العامة والعائلية على حد سواء رغم المكاسب الهامة التي حققتها المرأة في العديد من ميادين الحياة. وحتى في المجتمعات التي جُرم فيها العنف المترلي ضد المرأة، لا يزال يتعين عمل الكثير للقضاء عليه. وما زالت الفتيات والشابات عرضة بصورة خاصة لسوء المعاملة من قِبل آبائهن ومقدمي الرعاية الكبار لهن ومعارفهن وأزواجهن وأصدقائهن. وحدوث العنف ضد المرأة المعاقة أو الاعتداء جنسيا عليها منتشر. ويتجه الاغتصاب إلى الازدياد في أجزاء كثيرة من العالم. كما يستمر ارتكاب العنف ضد المرأة على نطاق واسع على يد أطراف الصراعات المسلحة. وتتعرض المرأة المهاجرة إلى حد بعيد لأعمال العنف. وقد بلغت معدلات الاتجار بالمرأة نسبا كبيرة تقدر حاليا بمليون إلى مليوني امرأة في السنة.

١٠٠ - ويتزايد البغاء على الصعيد العالمي. ويبدو أن الإكراه والتضليل والاعتداء الجنسي في فترة الطفولة، والفقر المدقع في كثير من الحالات، خلفيات شائعة للمدفوعين إلى ممارسة البغاء. ولما كان البغاء، حتى وإن قوبل بالتسامح اجتماعيا، يزاول إلى حد كبير خارج نطاق القانون، فإن البغايا ما زلن يعانين من الاعتداء البدني والعنف الجنسي، وعادة ما يقوم ''القوادون'' بمنع من ترغب منهن في الإفلات من البغاء من عمل ذلك.

١٠١ - وخلال العقد الماضي، كانت هناك زيادة ملحوظة في العنف المبلغ عنه ضد الأطفال. فوفقا لمنظمة الأمم المتحدة للطفولة (اليونيسيف)، قُتل ما يربو على مليوني طفل وجُرح أو أُصيب بإعاقات ٦ ملايين طفل، ويُتِّم مليون طفل وشُرد ١٥ مليون طفل، أثناء الصراعات المسلحة في التسعينات. وأصبح الاعتداء الجنسي على الأطفال واسع الانتشار، وأخذ الاتجار بهم في الازدياد أيضا. وما زالت ممارسة بيع الأطفال قصد الاسترقاق أو البغاء قائمة في البلدان الفقيرة رغم الجهود الرامية لكبحها. فهناك ما بين ١٥ و ٣٠ مليون طفل يعيشون في الشوارع في مناطق الحواضر الكبرى، كما أن أعدادهم في ازدياد، وهم يواجهوا الاستغلال والعنف على أيدي العامة وأحيانا كثيرة على أيدي السلطات. ويمثل ازدياد استهلاك الأطفال والشبان للمواد غير المشروعة بتحريض من الكبار شكلا جديدا ومتناميا من أشكال العنف. ويعمل ما يربو على ٥٠ مليون طفل في ظل ظروف خطرة ويتعرضون لاعتداءات بدنية على أيدي مشغليهم.

الفصل الثامن عشر
الفساد والجريمة

١٠٢ - اجتذب الفساد مؤخرا اهتماما مجددا وتبوأ مكانة الصدارة في قائمة الاهتمامات الدولية. ويبدو أن الفساد في ازدياد كظاهرة عالمية رغم عدم سهولة توثيقه، لأنه يتخذ أشكالا عديدة ولأن بعض الممارسات التي تعتبر فاسدة في مكان ما لا تعتبر كذلك في مكان آخر.

١٠٣ - وينبع التمحيص الجديد الذي أخضع له الفساد مؤخرا من عدة تطورات. ففي سياق التحرر الاقتصادي والزيادة المختلفة الأنواع في المعاملات العابرة للحدود، بما في ذلك التدفقات المالية، والإقراض، وتجارة الخدمات، والملكية، يولى اهتمام أكبر للطريقة التي تؤدي بها بلدان مختلفة أعمالها التجارية، ولقوانين هذه البلدان ولوائحها، ولقواعد المحاسبة وللقوانين الضريبية ولغيرها من جوانب الحياة الاقتصادية. ويسهم تضارب مختلف الثقافات التجارية وإصرار الأطراف الخارجية على طمأنتها بوجود ''تكافؤ في الفرص'' عند دخول الأسواق الجديدة، في جملة أمور، في تسليط الأضواء على الممارسات التي كانت من قبل غير معلنة أو مقبولة ضمنا.

١٠٤ - ومع التأكيد المتجدد على الدور المفيد الذي تضطلع به الأسواق، العاملة حسب الأصول، في تخصيص الموارد وتعزيز الكفاءة الاقتصادية، والإصرار على إجراء إصلاحات تجعل الحكومات تعمل أيضا بفعالية أكبر، نشأ وعي جديد بأن الفساد، الذي يؤدي إلى إساءة تخصيص الموارد يسبب خسائر فادحة يحتمل أن تصيب المجتمع، إذا ما وضعت في الاعتبار الموارد الهائلة التي تسيطر عليها السلطات العامة بصورة مباشرة أو غير مباشرة.

١٠٥ - كما أن هناك تسليما متجددا بأن الفساد أشد ضررا عادة بالشخص العادي، لأنه غالبا ما يرسخ مصلحة الشخص المستفيد أو الأقوى أو المحظوظ. ويُنظر أيضا إلى الفساد على أنه مسألة هامة من مسائل الإنصاف في عالم يتعرض لتغير سريع، ولذلك تقل درجة التسامح معه لدى الجمهور عموما.

١٠٦ - وفي العقود الأخيرة اكتسبت الجريمة المنظمة أبعادا هائلة. وازدهر الاتجار بالبشر والمخدرات والأسلحة النارية غير المشروعة وغسل الأموال مما أوجد اقتصادا موازيا تصل حجم تعاملاته إلى المئات من بلايين الدولارات. وتقدر الأرباح من الاتجار غير المشروع بالكوكايين والهيروين والحشيش، وهذا مثال واحد، بمبلغ مذهل قدره ٨٥ بليون دولار فيما يُقدر مجمل الإنفاق على المخدرات كل عام بمبلغ ٤٠٠ بليون دولار.

١٠٧ - كذلك، وفرت البيئة العالمية التي تعين على نمو الشركات المشروعة المتعددة الجنسيات وتسهل حرية حركة الناس ورؤوس الأموال والسلع عبر الحدود الوطنية، فرصة غير مسبوقة أيضا للمجرمين لتنظيم أنفسهم على صعيد عالمي. فقد أفاد المتجرون بكل فئاتهم من التكامل الاقتصادي المتنامي، فحركوا المجرمين وغنائمهم بيسر من بلد إلى آخر، وتعقبوا الضحايا والأعضاء المحتملين الجدد في مناطق جديدة تتنامى باطراد، واستثمروا الأرباح في مراكز توفر السرية والعائدات الجذابة. كما أن الجوانب السلبية للعولمة، مثل تزايد عدم المساواة، واشتداد الاستبعاد الاجتماعي وتهميش فئات من السكان الفقراء، عملت هي الأخرى لصالح المجرمين. فثمة أعداد متزايدة من الناس، ولا سيما الفقراء والشباب، في البلدان النامية والبلدان المتقدمة النمو على حد سواء، أصبحت ضعيفة أمام إغواء الجريمة و''الترف'' المتأتي من السلوك الإجرامي.

١٠٨ - وتيسر السهولة النسبية للاتصالات الدولية، ولا سيما عن طريق الإنترنت، العمليات التي ينفذها المجرمون عبر الحدود. فهم قادرون على تحريك أموالهم في أي مكان من العالم بسرعة ويسر وبخطر لا يُذكر لاكتشافها، بفضل التطورات السريعة في المعلومات المالية والتكنولوجية والاتصالات. ''فحركة الأموال بسرعة مليون بايت'' (كرموز على شاشة الحاسوب) يمكن تنفيذها عشرات المرات لتضليل موظفي إنفاذ القوانين عن مسارها. كما أن المنظمات الإجرامية ما فتئت تفيد كل الفائدة من الملاذات المالية والمراكز المالية الخارجية في الاقتصاد العالمي الجديد لغسل أموالها. ووفق بعض التقديرات، فإن عدد هذه الشركات ''المُغْفَلَة'' يزيد عن مليون شركة في جميع أنحاء العالم، كما أن كمية الأموال التي تُغسل تبلغ حدا عاليا يصل إلى ٥٠٠ بليون دولار في العام الواحد.

١٠٩ - والإنترنت أيضا أداة جديدة لجريمة قديمة هي الاتجار بالبشر. فالزيادة الحاصلة على الشبكة لمواقع الصور الإباحية، ووحوش الجنس، ومحبي تعاطي الجنس مع الأطفال، وفيها جهات توفر ''المحتوى'' من جميع أرجاء العالم، يشهد على مدى النشاط العابر للحدود الذي تقوم به المنظمات الإجرامية المشتغلة بالاتجار بالنساء والبنات والبنين.

١١٠ - ويمثل الطابع المتغير للجريمة المنظمة اختبارا جديا لأجهزة إنفاذ القوانين الحكومية والحكومية الدولية. ويستدعي مجرد تطورها وتعقدها أشكالا مبتكرة للتعاون بين الحكومات والوكالات الحكومية الدولية والمنظمات غير الحكومية على مستويات متعددة. وفوق ذلك كله، يثير النمو المتفجر للجريمة المنظمة أسئلة جوهرية حول دور الدولة في كفالة الحماية الاجتماعية وضمانات حقوق الإنسان للفقراء والمهمشين.

١١١ - وفي حين أسهمت عوامل متنوعة في الازدياد الملموس في الجريمة المنظمة في شتى أرجاء العالم، فإنه يصعب رسم صورة عالمية للجرائم التقليدية (مثل جرائم الاعتداء، والقتل، والسرقة، والجرائم الأخرى ضد الممتلكات). ويُفاد في بعض البلدان المتقدمة النمو، بأن الاتجاه العام في الجرائم المسجلة هو إلى الازدياد، وعلى وجه الخصوص في البلدان ذات الاقتصادات الانتقالية؛ إلا أنه آخذ في بعض آخر من البلدان إلى التناقص. ويرجع بعض الفضل في ما يتعلق بأحوال الجريمة في المدن الرئيسية، إلى أنشطة الشرطة التي باتت تتمتع بقدر أكبر من الكفاءة، لكنه يرجع أيضا إلى الصورة الديمغرافية المتغيرة. وفي الأغلب، يجنح المهاجرون من الجيل الأول إلى التقيد بالقوانين، وإن وجد بينهم، كاستثناء، أفراد لهم علاقات إجرامية ببلدانهم الأصلية.

١١٢ - ويتعين توخي الحذر في إعداد التقديرات العالمية للجريمة، دون أن يغيب عن البال أن الإحصاءات لا تعكس

عادة إلا الجرائم المبلغ عنها، وبذلك لا تشمل إلا قسما مما يُرتكب من الجرائم الفعلية. وداخل البلدان، يمكن أن تكون الصورة مختلفة أيضا اختلافا بينا بين مناطق ريفية وحضرية ومدن رئيسية، ويمكن أن تعتمد على الحالة الإنمائية لكل بلد. وتقوم محددات أخرى بدور في هذا المجال، بما في ذلك درجة مصداقية أجهزة الشرطة والدولة بوصفها منفذة للقوانين ومقيمة للعدل، ولا سيما في نظر الأقليات العرقية والسكان الأصليين، واستعداد وقدرة الفقراء والأميين والمهاجرين الجدد وكبار السن على تقديم الشكاوى. ومن شأن هذه العوامل أن تجعل المقارنات المباشرة داخل البلدان وفي ما بينها أمرا عسيرا. وتشير دراسات الأمم المتحدة الاستقصائية عن اتجاهات الجريمة وإعمال نظم العدالة الجنائية إلى مشاكل أخرى، بما في ذلك الاختلافات في التعاريف القانونية للجرائم والإجراءات الإدارية لإعداد عرائض الاتهام والتصنيف والكشف عن المعلومات.

الجزء السادس
تحديات جديدة: العدالة والمدلولات الأخلاقية

١١٣ - يتركز الجزء الختامي من هذا التقرير على المدلولات الأدبية والأخلاقية والتوزيعية للتطورات الرئيسية الراهنة في مجالات مثل تغير حدود مساحة الخصوصية الفردية، والمسؤولية الاجتماعية للشركات، والتطورات في مجال الطب الحيوي. والغرض منه هو تيسير قيام مناقشات واعية بدلا من وضع معايير لما يجب أن يكون. وربما ساعدت هذه المناقشات أيضا في صياغة الأُطر العامة لبرامج السياسات العامة المتعلقة بالإجراءات المحلية والوطنية والدولية في المستقبل.

الفصل التاسع عشر
الخصوصية: تغير الحدود

١١٤ - في مسألة تغير الحدود الفاصلة بين العالمين الخاص والعام، يتناول بحث موجز ثلاثة اتجاهات مختلفة، وإن كانت ذات صلة وثيقة، ويشير إلى ما يترتب على هذا التغير من آثار أخلاقية وعملية محتملة. فيتعلق الاتجاه الأول بالتحول الواضح في الأهمية التي تولى لتلبية احتياجات الفرد مقابل تلبية احتياجات الجماعة والنتائج المترتبة على هذا التحول. ولا يزال البُعد السياسي للمناقشة المتعلقة بالعام والخاص على قدر عظيم من الأهمية، مع ما توفره تكنولوجيات المعلومات والاتصالات الحديثة للحكومات من إمكانيات موسعة لجمع وتوزيع البيانات عن كافة جوانب الحياة اليومية. وبينما تحافظ مثاليات الديمقراطية على المنفعة العامة وتحمي خصوصية الأفراد التي تنبني عليها الحريات الأساسية مثل حرية التعبير والتنقل وتكوين الجمعيات، يتعالى باطراد صوت منافس يدعي بأن جمع المعلومات ضروري لتخطيط التنمية والأمن الوطني.

١١٥ - ويتعلق الاتجاه الثاني بالخصوصية، أي التحرر من تعدي العناصر التي تنتمي إلى المجالين العام والخاص. ومع أن عمليات الرصد والمراقبة أو ''التطفل'' على الصعيد الاجتماعي مفيدة من عدة أوجه، وتحقق مصلحة الأفراد وتحميهم، إلا أنها يمكن أيضا أن تصبح تدخلا غير مسموح به وأداة لسيطرة اجتماعية غير مقبولة. وتتمثل المسائل المطروحة في هذا السياق في الكيفية التي تغير بها التكنولوجيا التوازن بين حماية الناس والسيطرة عليهم والكيفية التي تؤثر بها على الأفكار المتعلقة بالحق في الخصوصية.

١١٦ - ويتعلق الاتجاه الثالث بالتعارض بين الخصوصية والسرية من جهة، والأهمية الاقتصادية والاجتماعية للمعلومات المتاحة بحرية ونشرها على نطاق واسع وإمكانية الحصول عليها بيسر، من جهة أخرى. وقد نتج عن التوسع

في استخدام تكنولوجيا المعلومات في السوق تهديدات للخصوصية ربما فاقت كثيرا في عشوائيتها الأنشطة الحكومية لاستقصاء المعلومات. ورغم أن الشواغل المتعلقة بالخصوصية ليست بالشيء الجديد، إلا أن النتائج المترتبة على التكنولوجيا الحديثة وسعت بؤرة الاهتمام وخرجت به عن نطاق حقوق المواطن لكي يشمل أيضا حقوق المستهلك. وعندما يصبح جمع المعلومات الشخصية وحفظها واستغلالها وبثها إلكترونيا أمورا ميسرة وزهيدة التكلفة، يزداد بشدة الخطر الذي تتعرض له الخصوصية. ويصبح استخدام وتسويق تلك المعلومات الشخصية للأغراض التجارية واقعا ملموسا. وتشمل مكامن الخطر الذي يهدد الخصوصية الفردية الآن أماكن العمل، والأسواق، والمسكن الخاص، والأماكن العامة.

الفصل العشرون

المسؤولية الاجتماعية للشركات

١١٧ - يتناول التقرير أيضا دور المسؤولية الاجتماعية للشركات. فالدولة تضطلع تقليديا بمسؤولية توفير الإطار المؤسسي الوطني لتشجيع التقدم الاقتصادي والتنمية الاجتماعية المنصفة. غير أن المدى الذي وصل إليه خروج الشركات عبر الوطنية في أعمالها عن الأُطر التنظيمية لأي بلد بذاته، يدفع إلى المقدمة بأسئلة أساسية عن التزامات ومسؤوليات القطاع الخاص إزاء تشجيع النمو الاقتصادي والتقدم الاجتماعي بصفة عامة، وإزاء إيجاد وتعزيز معايير ومقاييس السلوك الأخلاقي. والسؤال هو، ما الذي يجب أن يفعله القطاع الخاص أيضا، إضافة إلى ما يقدمه من مساهمة في التقدم الاقتصادي للبلد من خلال إيجاد فرص العمل وسبل كسب الدخل؟

١١٨ - يقول البعض إن الحافز الرئيسي للشركات يجب أن يتمثل في تحقيق الربح لحملة الأسهم؛ وأن مسؤولية كفالة تحقيق الأهداف السياسية والاقتصادية والاجتماعية تقع على عاتق الحكومات دون غيرها. ويقولون أيضا إنه يتعين أن تُطالب الشركات بإطاعة القوانين والأنظمة، ودفع الضرائب، والمحافظة على المعايير المتعلقة بالعمل والبيئة في صورتها القائمة، إلا أنها لا يمكن أن تكون مسؤولة عن حل المشاكل الاجتماعية، أو تحقيق العمالة الكاملة، أو القضاء على الفقر.

١١٩ - إلا أنه يمكن القول أيضا إن القطاع الخاص بحاجة من الناحية العملية وعليه مسؤولية معينة من الناحية الأخلاقية فيما يتعلق بتحقيق الرفاهية في البيئة التي يعمل فيها، استنادا إلى احتياجاته الخاصة من حيث توافر الاستقرار الاقتصادي والاجتماعي اللازم لعمله، واحتياجه لقوة عمل ماهرة وسليمة صحيا، والفوائد التي يجنيها من تخفيف قبضة الضوابط الحكومية. ويمكن القول كذلك بأن المحافظة على توسيع الأسواق لا تتحقق إلا إذا صاحب هذا التوسع تجاوب اجتماعي يكفل وجود درجة معينة من العدالة. وعلى مستوى المؤسسات الفردية يمكن القول بالمثل بأن الثروة تأتي مصحوبة بمسؤوليات معينة. وعليه، قد يجد القطاع الخاص بصفة عامة، والشركات عبر الوطنية بصفة خاصة، أن من مصلحتهما تحمل قدر أكبر من المسؤولية في مجال تشجيع إيجاد بيئة مواتية لاستمرار نجاحهما.

١٢٠ - وتحتل هذه الآراء المتضادة موقع الصدارة من النقاش العالمي الجاري الآن بشأن المسؤولية الاجتماعية للشركات، الذي اشتد في السنوات الأخيرة مع ازدياد الاهتمام بالآثار الاجتماعية للعولمة وتحرير السياسات الاقتصادية والمالية. وأثار نمو سلطة ونفوذ الشركات رد فعل يطالبها بالاضطلاع بمسؤوليات تزداد بصورة تتناسب مع أحجامها. إلا أنه كان هناك أيضا رد فعل مناوئ، يصدر خاصة من البلدان النامية التي تخشى أن تُفرض عليها أشكال جديدة من المشروطية، وترى أن المسؤولية الاجتماعية

للشركات تعتبر شكلا جديدا من أشكال الرعة الحمائية وعائقا أمام تنمية هذه البلدان.

١٢١ - وقد تعقدت طبيعة المسؤولية الاجتماعية للشركات مع تعقد العولمة. ومع ازدياد ضلوع الشركات في التجارة والاستثمار الدوليين، أصبحت مشاركتها في الحوار مع أصحاب المصلحة عنصرا هاما من عناصر المواطنة العالمية الحقة للشركات. وعليه قد يتكون العقد الاجتماعي للشركة المعينة من عدة عقود فرعية يختص كل واحد منها بمجتمع من المجتمعات المضيفة التي تعمل فيها الشركة. لقد وسعت العولمة دائرة أصحاب المصلحة بما يتعدى بكثير المجتمع المحلي المباشر الذي يوجد فيه مقر الشركة.

١٢٢ - وأصبحت مدونات قواعد سلوك الشركات أيضا موضع اهتمام متزايد خارج مقار فرادى هذه الشركات. فالضوابط لا تنطبق فقط على الأفرع والتوكيلات بل تشمل أيضا الموردين والمسوقين. ومع توسع شركات عديدة في عملياتها خارج الحدود الوطنية، أصبح تطبيق ضوابط سلوك الشركات في إطار قوانين مختلف البلدان التي تعمل فيها هذه الشركات أكثر تعقيدا. ويضاف إلى ذلك، أن وجود مدونات لقواعد سلوك الشركات في حد ذاتها لا يعتبر ضمانة لاتباع السلوك الاجتماعي المسؤول.

١٢٣ - وهناك في الواقع مسألة أساسية تتطلب الحل فيما يتعلق بمسؤولية الشركات. فعناصر تحفيز الشركات الخاصة والحكم عليها تتمثل في مدى قدرتها على تحقيق الأرباح. فهل تكون المسؤولية الاجتماعية عائقا أمام تحقيق الربح؟ سيقول أُناس كثيرون إن المسؤولية الاجتماعية يمكن أن تكون مربحة، وإن الشركات التي ترى عملها من منظور المواطنة الصالحة وتأخذ في اعتبارها شواغل أصحاب المصلحة فيها تصبح أكثر كفاءة في الأجل الطويل. غير أن الحوار لا يزال مستمرا بشأن طبيعة وحجم مسؤولية الشركات وعلاقة ذلك بربحيتها وتلبيتها عنصر المواطنة الصالحة.

الفصل الحادي والعشرون

التطورات في مجال الطب الحيوي، والأخلاق والعدالة

١٢٤ - تتركز المناقشة المتعلقة بالتطورات في مجال علوم الطب الحيوي على الجانب الأخلاقي البيولوجي للشواغل المعاصرة بصفة خاصة، وعلى السبب الذي يجعل لهذه الشواغل أهمية حاسمة في تشكيل المجتمعات في المستقبل. وتجري مناقشة الاستجابات الثقافية المتباينة لهذه القضايا، كما يُطرح سؤال عما إذا كان وجود أخلاقيات ذات طابع عالمي يمكن أن يتسق مع التنوع الثقافي.

١٢٥ -وقد ثارت المناقشة المتعلقة بالمسائل الأخلاقية في مجال الطب الحيوي جراء أربعة تطورات رئيسية جديدة في علم البيولوجيا والطب، مع ما قد يترتب عليها من آثار مختلفة في شتى المجتمعات والجماعات وهي: العلوم الوراثية الجديدة؛ والتكنولوجيات الإنجابية الجديدة؛ وزراعة الأعضاء؛ وإطالة الحياة بالطرق الطبية. ويختتم الموضوع بمناقشة موجزة للجانب الأخلاقي البيولوجي في علاقته بالعدالة الاجتماعية وحقوق الإنسان، والآثار المحتملة لأوجه التقدم في الطب الحيوي على الاتجاهات والهياكل السكانية والمسائل ذات الصلة.

الجزء الأول

تقييم التنمية الاقتصادية والاجتماعية: الاتجاهات الرئيسية

مقدمة

١ - مع مقدم الألفية، بدأت بعض الاتجاهات ''الجديدة'' تؤثر هيكليا في الطريقة التي يعيش بها الناس ويتواصلون وينتجون ويتاجرون. ومن جملة هذه الاتجاهات تمثل الديمغرافيا اتجاها رئيسيا، ينعكس فيه ميل معدل نمو السكان العالمي إلى التباطؤ المتواصل وتحوّل الشيوخة إلى ظاهرة عالمية. وثمة اتجاه مهم آخر تجسده الابتكارات الرئيسية في مجال الإعلام والاتصال، ومن خصائصه أنه ينطوي على إمكانية إتاحة الفرص أمام البلدان النامية والبلدان المحرومة، وقطاعات السكان الأضعف في كل مكان. كذلك، بات العالم يعكس درجة عالية من التكامل والترابط المتبادل المدفوعين بعولمة المعاملات الدولية في جميع المستويات، كما بات يشهد تدفقات لا تنقطع للبشر ورأس المال عبر الدول والقارات. وتنعكس هذه الاتجاهات بعمق على الإنتاجية ومكافآت العمل وتفاوت الدخول، كما تنعكس بصفة عامة على مسألتي العدالة والنمو الاقتصادي.

٢ - وفي ضوء هذه الخلفية، تزداد شدة الجدل حول ما إذا كان تقرير السياسات الليبرالية الجديدة للاقتصاد الكلي يشكل أحد المحددات الجوهرية وراء تزايد عدم المساواة داخل البلدان، وفيما بينها. وكان من نتائج الإصلاحات الهيكلية في كثير من بلدان العالم تعريض الاقتصادات والمجتمعات الوطنية بشكل متزايد لتقلبات السوق. وحسبما يوضح الجزء الأول، فإن ''الفوارق'' بين الفقراء والأغنياء تتجه إلى التزايد المُطرد، مما يثير أيضا تساؤلات حول مدى فعالية سياسات العولمة وتحرير التجارة في استئصال الفقر وتقليل مظاهر عدم المساواة.

الفصل الأول
المعالم الديمغرافية

١ - بلغ عدد سكان العالم في نهاية الألفية الثانية ٦ بلايين نسمة. ويزيد هذا العدد عن ضعف سكان العالم قبل نصف قرن، حيث لم يتجاوز عدد السكان ٢,٥ بليون نسمة في عام ١٩٥٠. وقد شهدت الأعوام الخمسون الأخيرة أعلى معدل لنمو السكان في العالم، وهو ما لم يحدث من قبل، وليس من المحتمل أن يحدث مرة أخرى. كما حدث هذا النمو المرتفع أثناء فترة استفادت فيها البشرية من مكاسب جمة في مجال زيادة العمر المتوقع - حيث عاشت أعداد كبيرة متزايدة من الأطفال لتبلغ سن الأبوة، إلا أنهم لم يشاركوا حتى الآن مشاركة تامة في الانخفاض الحاصل في مستوى الخصوبة الذي يشهده العالم بوضوح حاليا[1]. وإذا تحققت الإسقاطات السكانية الحالية، فسوف يستمر النمو في عدد السكان الإجمالي في العالم على مدى السنوات الخمسين التالية، إلا أنه لن يضيف سوى النصف فقط من عدد السكان الحالي بحلول عام ٢٠٥٠، حيث يتوقع ألا يزيد مجموع عدد السكان إلا قليلا عن ٩ بلايين نسمة في العالم.

٢ - ومنذ عام ١٩٥٠ ظل مسار السكان في العالم يتأثر بعدة تغييرات ملحوظة. فقد شهدت معدلات الوفيات والخصوبة هبوطا استثنائيا فريدا وصل بها إلى مستويات جديدة. ورغم أنه حدثت ردة في الحالتين كانت لها آثار لافتة للنظر، إلا أن الاتجاه الأساسي نحو الهبوط لم يتغير.

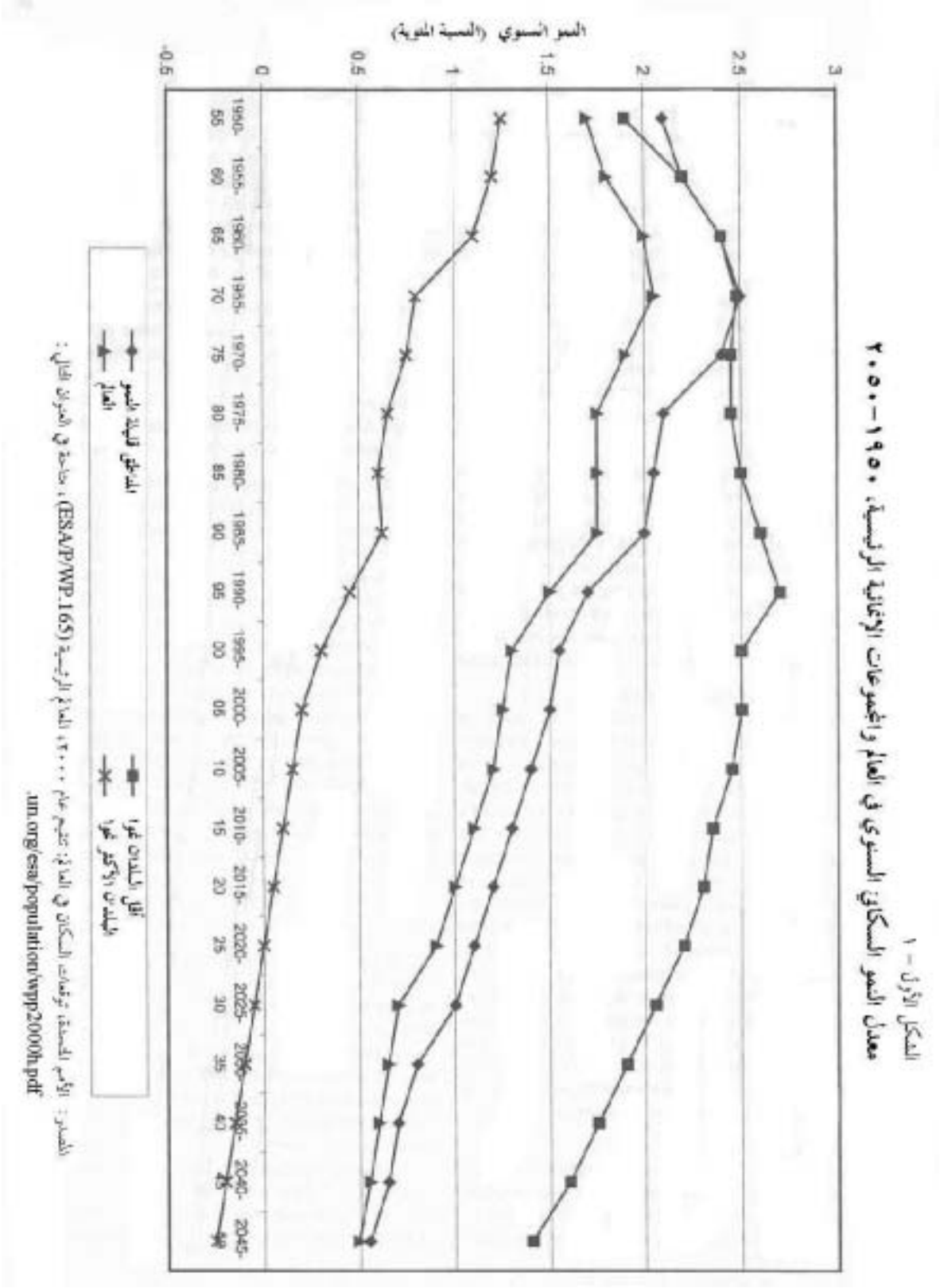
٣ - وأوضحت السنوات العشرون الماضية وأكدت الاتجاهات الحاصلة في مجالات النمو السكاني وفي معدلات الخصوبة والوفيات التي ظهرت عمليا قبل ذلك بعقدين. وفي الستينات، عندما وصل معدل النمو السكاني العالمي إلى ذروته كان زخم النمو حينذاك قادرا على دفعه إلى التضاعف في غضون ٣٥ سنة. ثم تلا ذلك انخفاض عالمي في معدل النمو السكاني كان ممكنا ملاحظته بوضوح. وتوقف هذا الانخفاض بين سنوات السبعينات وأواخر الثمانينات، حيث كان ممكنا وقتها أن يتضاعف سكان العالم في غضون ٤٠ سنة، بسبب الارتفاع الحاصل في معدلات النمو السكاني على مدى ١٥ عاما نشطة أخرى. ورغم ذلك، كانت البوادر المرئية حينذاك تشير بشكل قاطع إلى أن الانخفاض حاصل في الأجل الطويل. وأظهرت البلدان المتقدمة النمو والبلدان الأقل نموا كلتاهما هذا الاتجاه نحو التناقص، ثم لحقت أقل البلدان نموا بهذا الاتجاه العالمي في سنوات التسعينات.

٤ - وفي الوقت ذاته، أكدت الاتجاهات المرصودة بين عامي ١٩٨٠ و ٢٠٠٠، مسار الاتجاهات الحاصلة في وقت أبكر، وبدأت الاختلافات تبرز بشكل أكثر جلاء بين المناطق الأكثر نموا والمناطق قليلة النمو، وأقل المناطق نموا. وأخذت كل مجموعة من البلدان تتمايز في خطى تخفيض معدلات الوفيات والخصوبة، وبالتبعية في معدلات نمو السكان.

٥ - وفي عام ١٩٨٠، كانت الفروق في معدلات النمو السكاني بين البلدان النامية وأقل البلدان نموا، تقل عن نصف في المائة. ثم أبدت البلدان النامية ككل انخفاضا متواصلا في معدلات النمو، وهيمنت على الانخفاض الحاصل في معدل النمو العالمي وتوازت في حركتها معه. غير أن معدلات النمو في أقل البلدان نموا ظلت على ارتفاعها وزادت الفجوة اتساعا بين أقل البلدان نموا وكافة البلدان القليلة النمو إلى أن تضاعفت بعد ٢٠ عاما، أي بحلول عام ٢٠٠٠ (انظر الشكل الأول - ١).

الشكل الأول - ١

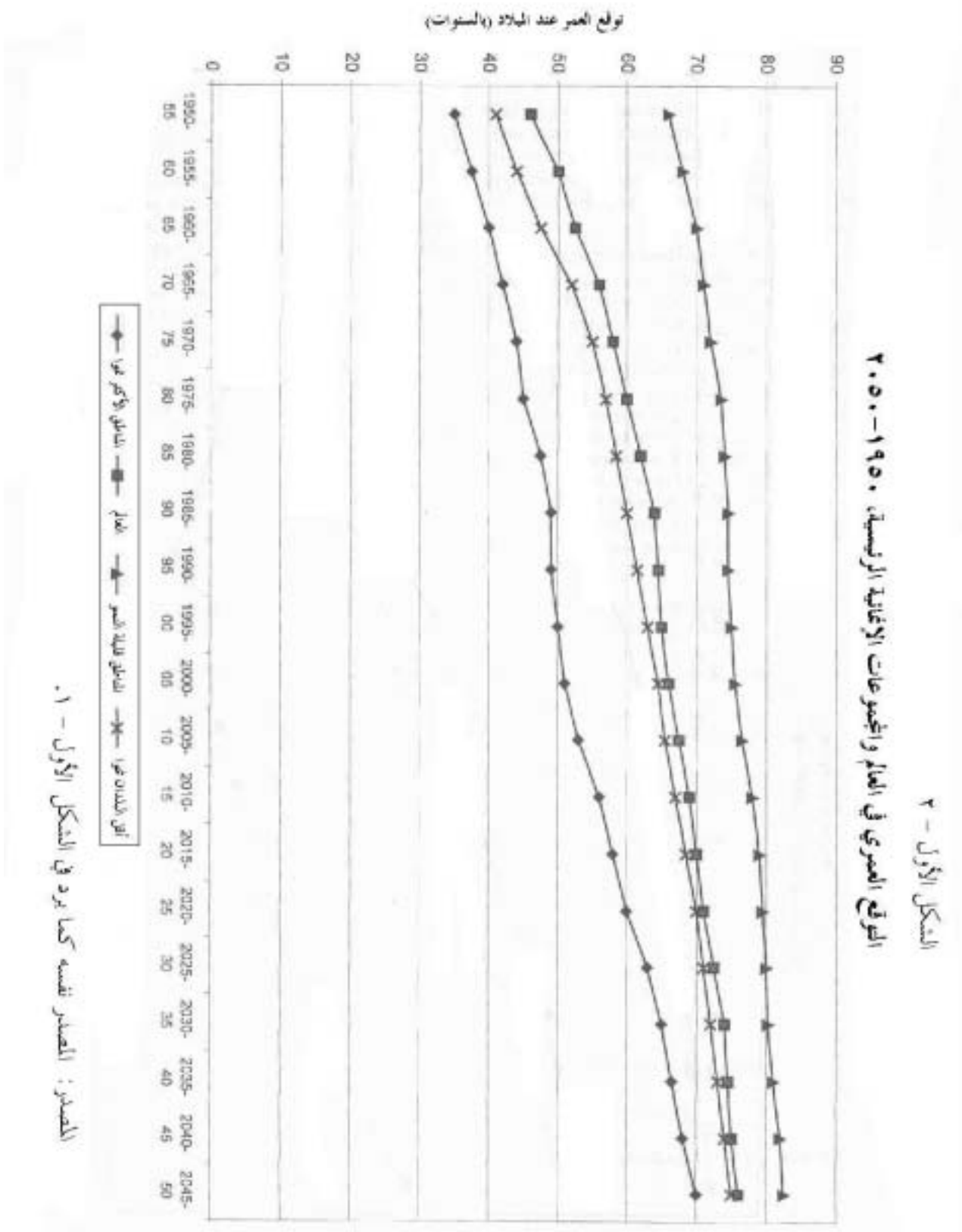
معدل النمو السكاني السنوي في العالم والمجموعات الإنمائية الرئيسية، ١٩٥٠-٢٠٥٠



المصدر: الأمم المتحدة، توقعات السكان في العالم: تنقيح عام ٢٠٠٠، العالم الرئيسية (ESA/P/WP.165)، جاهزة في الموقع التالي:
un.org/esa/population/wpp2000h.pdf.

الشكل الأول - ٢

التوقع العمري في العالم والمجموعات الإنمائية الرئيسية، ١٩٥٠-٢٠٥٠



المصدر: المصدر نفسه كما يرد في الشكل الأول - ١.

٦ - وانعكس اتساع الفارق بين بلدان المناطق القليلة النمو ككل، وبلدان أقل المناطق نموا في الأنماط التي اتخذها انخفاض معدلات الوفيات والخصوبة في الفترة بين ١٩٨٠ و ٢٠٠٠. غير أن بلدان المناطق القليلة النمو أظهرت في الفترة نفسها تقاربا متزايدا في أنماط الوفيات والخصوبة مع بلدان المناطق الأكثر نموا.

٧ - وفي الخمسينات، كان معدل التوقع العمري، وهو مقياس رئيسي لمعدلات الوفيات، يتراوح في حدود ضيقة بين متوسط قدره ٣٥ عاما ومتوسط قدره ٤٠ عاما في أقل البلدان نموا، والبلدان القليلة النمو، على التوالي. وفي هذا الوقت، كان معدل التوقع العمري المتوسط في البلدان الأكثر نموا قد وصل بالفعل إلى ٦٦ عاما. وبحلول عام ١٩٨٠ ارتفع معدل توقع العمر المتوسط لأقل البلدان نموا بسرعة وإن لم يتجاوز ٤٨ عاما، بينما بلغ معدل التوقع العمري للبلدان القليلة النمو في مجموعها حوالي ٥٨ عاما. وفي هذه الأثناء، كان معدل التوقع العمري للبلدان الأكثر نموا يتزايد أيضا ببطء حتى وصل إلى ٧٣ عاما. وبحلول عام ٢٠٠٠ انخفضت الفجوة بين البلدان الأكثر نموا والبلدان القليلة النمو ووصلت إلى حوالي ١٢ عاما: حيث بلغ معدل التوقع العمري فيها إلى ٧٥ عاما و ٦٣ عاما، على التوالي. وفي الوقت نفسه انخفض معدل التوقع العمري بشكل ملحوظ في أقل البلدان نموا بعد منتصف الثمانينات، وازدادت الفجوة اتساعا بين أقل البلدان نموا والبلدان القليلة النمو ككل بما يزيد على ١٢ عاما، حيث بلغ معدل التوقع العمري فيها ٥٠ عاما، و ٦٣ عاما، على التوالي (انظر الشكل الأول - ٢).

٨ - إلا أن هذه الاتجاهات الطويلة الأجل لانخفاض معدلات الوفيات شهدت ردتين، واحدة في المناطق الأكثر نموا والأخرى في أقل البلدان نموا، نجم عنهما تأثيرات ملموسة في الاتجاهات المتعلقة بمعدلات الوفيات في العقد الأخير من القرن العشرين.

٩ - والسبب الرئيسي للرِدة الحاصلة في معدل الوفيات في المناطق الأكثر نموا، هو الانخفاض الملحوظ في معدل التوقع العمري في جمهوريات الاتحاد السوفياتي السابق وأجزاء من أوروبا الشرقية. وكان هذا الاتجاه نافذا عمليا في الاتحاد السوفياتي السابق في العامين ١٩٨٦ و ١٩٨٧ وطالت آثاره الرجال في زهرة العمر: ففي الاتحاد الروسي الذي بلغ هذا الاتجاه فيه شأوا ملحوظا، انخفض معدل العمر المتوقع للسكان الذكور من ٦٥ عاما في عام ١٩٨٦ إلى حوالي ٥٨ عاما في عام ١٩٩٤. إلا أن معدل التوقع العمري للنساء لم ينخفض بنفس الحدة، واتسم بالثبات على مدى الفترة نفسها الممتدة من نهاية الثمانينات إلى حوالي عام ١٩٩٠، ثم انخفض في هذه البلدان بمعدل عامين إلى ثلاثة أعوام في الفترة ١٩٩٠-١٩٩٩. وأُرجع سبب هذه الزيادات في الوفيات إلى الارتفاع المفاجئ في معدل الوفيات الناجمة عن أمراض الدورة الدموية، وعن الحوادث والعنف، والوفيات الناجمة عن الأمراض المعدية التي يمكن الوقاية منها وعلاجها، ومنها السل والتهابات الجهاز التنفسي الحادة، فضلا عن الوفيات الناجمة عن الأورام الخبيثة، على وجه الإجمال[٢].

١٠ - ونتيجة لذلك، لم يتغير معدل التوقع العمري في المناطق الأكثر نموا ككل في الفترة من نهاية الثمانينات إلى منتصف التسعينات، وأُوقف بذلك اتجاه التحسن الطويل الأجل في هذه المناطق التي تحوز، كمجموعة، أكبر الموارد في مجال الصحة والبقاء. وحتى الاتجاهات العالمية لتزايد العمر المتوقع شهدت أيضا انخفاضا ملحوظا خلال هذه الفترة، بسبب الانتكاسات الحاصلة في المناطق الأكثر تقدما، وبسبب ما هو حاصل في أقل المناطق نموا خاصة أفريقيا جنوب الصحراء الكبرى (انظر الشكل أولا - ٢).

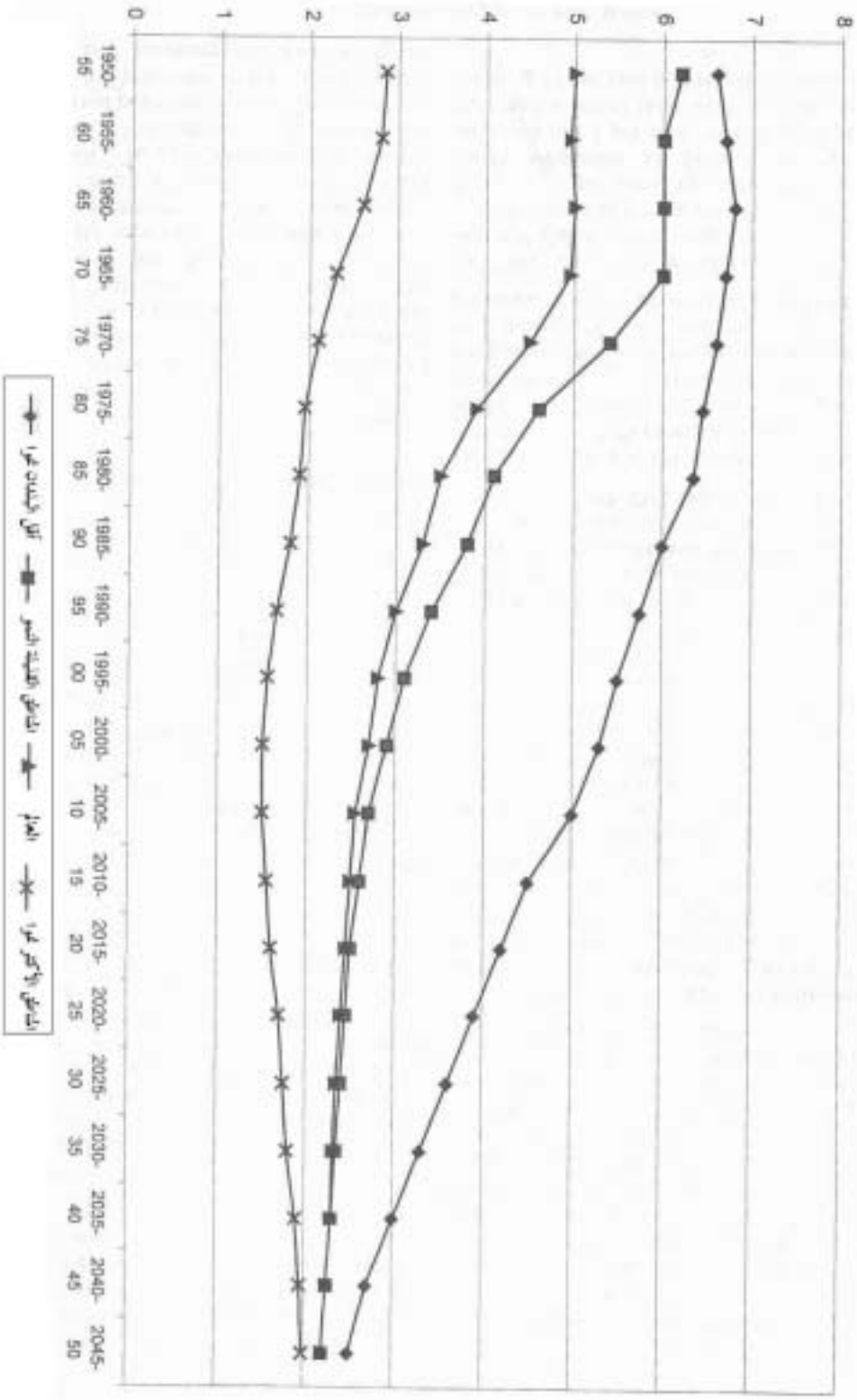
١١ - ويعود الركود الذي أصاب تحسن معدل التوقع العمري في أقل البلدان نموا إلى وباء فيروس نقص المناعة البشرية/متلازمة نقص المناعة المكتسب (الإيدز) بالدرجة الأولى. فمن بين أقل البلدان نموا وعددها ٤٨ بلدا، يندرج ٢٦ بلدا في جملة أشد البلدان تضررا بالإيدز. ومن ناحية أخرى، أدى الوباء إلى زيادة تراجع التحسن في معدل التوقع العمري في منطقة أفريقيا جنوبي الصحراء الكبرى ككل، نظرا إلى أن ٣٥ من بلدان هذه المنطقة يندرج في طائفة أشد البلدان تضررا بالوباء على نطاق العالم وعددها ٤٥ بلدا[٣]. ومن المفيد، من أجل زيادة إدراك المدى الذي يؤثر به الوباء على معدلات الوفيات في هذه البلدان الشديدة التضرر، مقارنة معدل التوقع العمري الذي حسبته الأمم المتحدة مرة في وجود الوباء ومرة بافتراض عدم وجوده. فالفرق في تقديرات العمر المتوقع للفترة ١٩٩٥-٢٠٠٠، في وجود وفي عدم وجود الوفيات الناجمة عن الإيدز، تراوح بين ١٨ و ٣٣ سنة في البلدان الأربعة الأشد تأثرا في أفريقيا جنوب الصحراء الكبرى وهي، بوتسوانا وجنوب أفريقيا وسوازيلند وزمبابوي. أما في البلدان الخمسة والثلاثين المتأثرة بالوباء في أفريقيا جنوبي الصحراء الكبرى ككل، فيقدر هذا الفرق بحوالي ٦,٥ أعوام في الفترة ١٩٩٥-٢٠٠٠، كما تشير الإسقاطات إلى أنه سيصل إلى ٨,٩ أعوام في الفترة ٢٠٠٠-٢٠٠٥. أما في البلدان الأفريقية التسعة التي يقدر المعدل الوطني لانتشار الوباء فيها بنسبة ١٤ في المائة، فإن الفرق في المعدل العمري المتوقع يقدر بما يزيد على ١٢ عاما في الوقت الحاضر، وما يزيد على ١٨ عاما بالنسبة للمجموعة ككل للفترة ٢٠٠٠-٢٠٠٥.

١٢ - وتُظهر الاتجاهات العالمية للخصوبة تغيرا ملحوظا نحو الانخفاض مقارنة بالاتجاهات التي سادت منذ ٥٠ سنة، بل وحتى منذ ٢٠ سنة. واتجه الانخفاض في معدل الخصوبة الذي تكرس بوضوح في البلدان القليلة النمو بعد عام ١٩٧٠، إلى التكرس أيضا في بعض من أقل البلدان نموا مع نهاية السبعينات، وأدى من ثم إلى بدء ظهور اتجاه للتقارب على النطاق العالمي. وفي وقتنا الحاضر، ينخفض عمليا في جميع البلدان الأكثر نموا معدل الخصوبة عن مستوى الإحلال البالغ ٢,١ مولود حي لكل امرأة[٤]. وخلال الفترة ١٩٩٥-٢٠٠٠، حققت أقل البلدان نموا معدل خصوبة يصل في المتوسط إلى ٣,١ مولود حي لكل امرأة، وهو معدل لا يزال يزيد بنسبة ٥٠ في المائة عن مستوى الإحلال. إلى أنه من جملة هذه البلدان، فإن أقل البلدان نموا البالغ عددها ٤٨ بلدا، شهدت معدلات خصوبة إجمالية شديدة الارتفاع وصلت إلى ٥,٥ مولود حي لكل امرأة، بينما انخفض معدل الخصوبة في البلدان القليلة النمو الأخرى إلى حوالي ٢,٨ مولود حي لكل امرأة في المتوسط. ومع ذلك، وفي ضوء التقارب الحاصل في الاتجاه العالمي نحو انخفاض معدل الخصوبة، تتوقع الإسقاطات أن يصل سكان العالم جميعهم إلى معدل الخصوبة الإحلالي في السنوات الخمسين المقبلة، أي بحلول الفترة ٢٠٤٥-٢٠٥٠ (انظر الشكل الأول - ٣).

١٣ - وإلى حد كبير، بسبب انخفاض معدل الخصوبة، وحد أقل، بسبب طول الأعمار الحاصل في معظم أجزاء العالم، وعلى الرغم من الانتكاسات الخطيرة في معدلات الوفيات بسبب انتشار وباء الإيدز، ولج سكان العالم بشكل ملحوظ، على مدى السنوات الخمسين الماضية في نطاق الشيوخة. ويتوقع أن تتسارع المعدلات التي تسير بها هذه العملية على مدى السنوات الخمسين المقبلة.

الشكل الأول - ٣

متجهات الخصوبة الإجمالية حسب النوع المتوسط للعالم وأكبر عدد الإقليمية الرئيسية، ١٩٥٠-٢٠٥٠



المصدر: المصدر نفسه كما ورد في الشكل الأول - ١.

١٤ - وعلى النطاق العالمي، انخفضت نسبة الأطفال الذين تقل أعمارهم عن ١٥ سنة من ٣٤ في المائة إلى ٣٠ في المائة في السنوات الخمسين الماضية، وينتظر أن تنخفض بنسبة الثلث لتصل عمليا إلى ٢١ في المائة بحلول الفترة ٢٠٤٥-٢٠٥٠. وبالتوازي مع ذلك، زادت نسبة سكان العالم الذين تزيد أعمارهم على ٦٠ عاما فأكثر بنسبة ٢ في المائة فحسب، من ٨ إلى ١٠ في المائة، إلا أنه من المتوقع أن تزيد هذه النسبة بأكثر من الضعف في السنوات الخمسين المقبلة لتصل إلى ٢١ في المائة في الفترة ٢٠٤٥-٢٠٥٠. وعلى مدى مائة عام، سيكون معدل الصغار إلى الكبار بين سكان العالم قد تحرك من ١:٤ إلى ١:١، تاركا بذلك تأثيرا عميقا في الخريطة العمرية للمجتمعات. وينتظر في عدد أكبر من المناطق الأكثر نموا أن تزيد نسبة الأشخاص الذين تصل أعمارهم إلى ٦٠ عاما أو أكثر على ضعفي نسبة الأطفال الذين تقل أعمارهم عن ١٥ عاما، وأن يتجاوز معدل العمر الوسيط للسكان ٤٦ عاما.

١٥ - ومن المرجح أن يبدأ الإحساس بهذه التغييرات تدريجيا على مدى فترة زمنية يكون قد جرى خلالها رسم وتنفيذ السياسات الكفيلة بالتصدي لها. غير أن هذه التغييرات تنطوي، في حد ذاتها، على تحولات جذرية في الهياكل الاجتماعية على نطاق العالم، مما يستحسن معه وضع سياسات تستبق النتائج المتعددة التي تنجم عن هذه التغييرات. فمن الأرجح، على أية حال، ألا يكون بوسع أي مجتمع أن يتحمل نتائج أي تأخير في اتخاذ الردود المناسبة إزاء مسألة شيوخة السكان.

الحواشي

(١) مثلت الفترة ١٩٦٥-١٩٧٠ ذروة النمو السكاني في العالم عندما تجاوز معدل الزيادة السكانية ٢ في المائة سنويا، رغم أن هذا المعدل بقي بعدها مرتفعا لفترة طويلة امتدت من منتصف السبعينات حتى أواخر الثمانينات وبلغ ١,٧ في المائة. وحيث أن معدل نمو السكان في العالم يمثل الفرق بين المعدل العالمي للوفيات والمعدل العالمي للخصوبة، ونظرا إلى أن انخفاض معدل الوفيات كان أسرع من انخفاض معدل الخصوبة، أصبح الأطفال يعيشون حتى سن البلوغ بأعداد أكبر، كما أن معدلات بقاء أشقائهم الأكبر سنا على قيد الحياة أخذت أيضا في الازدياد. وفي العقد الأخير امتد انخفاض معدل الخصوبة ليشمل أقل البلدان نموا بالكامل، كما استمر النمو السكاني العالمي على انخفاضه ووصل إلى معدل قدر بنسبة ١,٤ في المائة في السنوات الخمس الأخيرة من الألفية.

(٢) انظر، منظمة الصحة العالمية، الكتاب الإحصائي السنوي للصحة العالمية لعام ١٩٩٦؛ بيكر وبلوم، ''تقرير التنمية العالمية'' العدد الخاص المعنون ''الأزمة الديمغرافية في الاتحاد السوفياتي السابق'' المجلد ٢٦، رقم ١١ (١٩٩٨).

(٣) للحصول على معلومات تفصيلية عن وباء متلازمة نقص المناعة البشرية/نقص المناعة المكتسب (الإيدز)، نحيل القارئ إلى أحدث التقارير الصادرة عن برنامج الأمم المتحدة المشترك المعني بالإيدز. وفي نهاية سنة ٢٠٠٠ كان عدد الأشخاص المصابين بالفيروس أو بالإيدز ٣٦ مليون نسمة يعيش أكثر من ٢٥ مليون نسمة منهم في أفريقيا جنوب الصحراء الكبرى التي كان المعدل الإقليمي المتوسط لانتشار الوباء فيها بين البالغين (١٥-٤٩ سنة) هو الأعلى في جميع أنحاء العالم، فبلغ ٨,٨ في المائة، وهي نسبة تعادل أربعة أضعاف معدل الانتشار التالي لها في الترتيب والبالغ ٢,٣ في المائة الموجود حاليا في منطقة البحر الكاريبي.

(٤) انخفض معدل الخصوبة بشكل غير متوقع وبلغ في بعض البلدان مستويات منخفضة تقل كثيرا عن ٢,١ في المائة. انظر نشرة الأمم المتحدة للسكان، العدد الخاص رقم ٤١/٤٠ (١٩٩٩) المعنون ''تحت مستوى الإحلال''.

الفصل الثاني

الأنماط الجديدة للمشاركة الاقتصادية والتفاعل الاجتماعي

١ - أسفرت الاتجاهات الرئيسية في التنظيم والتوزيع والإنتاج على مدى العقود الثلاثة الماضية عن ظهور أنماط جديدة للمشاركة الاقتصادية والتفاعل الاجتماعي امتد تأثيرها إلى نسيج المجتمعات المحلية وإلى مختلف الاقتصادات الوطنية وشتى المناطق. وقد ثار جدل واسع النطاق مؤداه أن الطابع العولمي المعاصر يتسبب في مضاعفات نوعية رئيسية في مجالات رأس المال، والمهارات البشرية، والمسائل الجنسانية والثقافة والأسرة والحياة المجتمعية. وعلى سبيل المثال، يثور تساءل حول ما إذا كان الترابط العالمي المتزايد إلكترونيا يمكن أن يؤخذ دلالة على حدوث تحول رئيسي في مسار البشر والشركات والحكومات، بما يفتحه من آفاق للاستفادة بإمكانيات إنتاجية ووظائف وسبل معيشية غير معروفة من قبل؟ وما هي طبيعة التوترات التي تأتي بها مثل هذه التغيرات؟ وهل تحتاج التبعات الاجتماعية والاقتصادية لهذه التحولات إلى ترتيبات مؤسسية جديدة وتغيرات لاحقة في أدوار الحكومة والسوق والمجتمع المدني؟ وما هي الآثار المترتبة على هذه التحولات في مجال تحقيق العدالة؟

٢ - ويسعى الفصل الثاني إلى إلقاء الضوء على مجمل هذه القضايا. وقد أوضحت اتجاهات التغير الهيكلي الحاصل على الصعيد العالمي وسرعته أن الاقتصادات السوقية المتقدمة النمو ذات الدخول المرتفعة تحولت بنجاح إلى مجتمعات تقوم على أسس معرفية وخدمية. كما انتقلت مجموعة من البلدان المتوسطة الدخل بخطى سريعة إلى مرحلة صناعية، ودعمت في الوقت نفسه قطاعاتها الخدمية، لكن عددا كبيرا للغاية من البلدان النامية لا يزال يكافح بشدة من أجل التغلب على العوائق الهيكلية التي تقف بوجه عملية التنمية. ومن ناحية أخرى، يتركز توزيع واستيعاب تكنولوجيات الإعلام والاتصال بالدرجة الأولى في البلدان الأكثر تقدما. كما أن عمليات الاندماج الاقتصادي المتزايدة أسفرت عن تدعيم الدور المهيمن في مجالات إنتاج وتجارة السلع والخدمات الذي تحظى به بالفعل البلدان المتقدمة النمو. غير أن بعض البلدان النامية، وأبرزها الصين والهند، حقق نموا طيبا تجاوز المتوسطات العالمية كما أن حضوره في الأسواق العالمية يتزايد بشكل سريع. ومع ذلك، لا تنطبق هذه الملحوظة على بلدان نامية كثيرة مستبعدة من جني قطوف العولمة. وتناقش الفروع الثلاثة الأخيرة من الفصل الثاني الاتجاهات والتقسيمات الثنائية المتعلقة بفرص التوظيف ومكافآت العمل والتغير في الإنتاجية.

اتجاهات التغير الهيكلي وسرعته

٣ - اتسم التغير القطاعي في معظم البلدان المتقدمة النمو بالانتقال بسرعة فائقة من قطاعي الزراعة والصناعة التحويلية إلى قطاع الخدمات. وعلى مدى السنوات العشرين الماضية، استمر انخفاض القيمة المضافة الإجمالية المتحققة في القطاع الزراعي من ٣ في المائة إلى ٢ في المائة، وانخفضت في القطاع الصناعي من ٣٧ في المائة إلى ٣٠ في المائة، بما في ذلك في قطاع الصناعة التحويلية الذي انخفضت فيه القيمة المضافة من ٢٥ في المائة إلى ٢١ في المائة. وفي الوقت نفسه، زادت القيمة المضافة في الخدمات من ٥٩ في المائة إلى ٦٥ في المائة (انظر الجدول الثاني - ١). وتعزز هذا التركيز المتزايد للموارد في مجال إنتاج الخدمات بانتشار واستيعاب تكنولوجيات المعلومات والاتصال. وحيث بلغ الإنتاج الإجمالي في الاقتصادات السوقية المتقدمة النمو ما يناهز ٨٠ في المائة من القيمة المضافة على الصعيد العالمي، استمرت هذه الاقتصادات تهيمن على تنظيم وتوزيع الإنتاج العالمي.

الجدول الثاني – ١

هيكل الناتج (النسبة المئوية من الناتج المحلي الإجمالي)

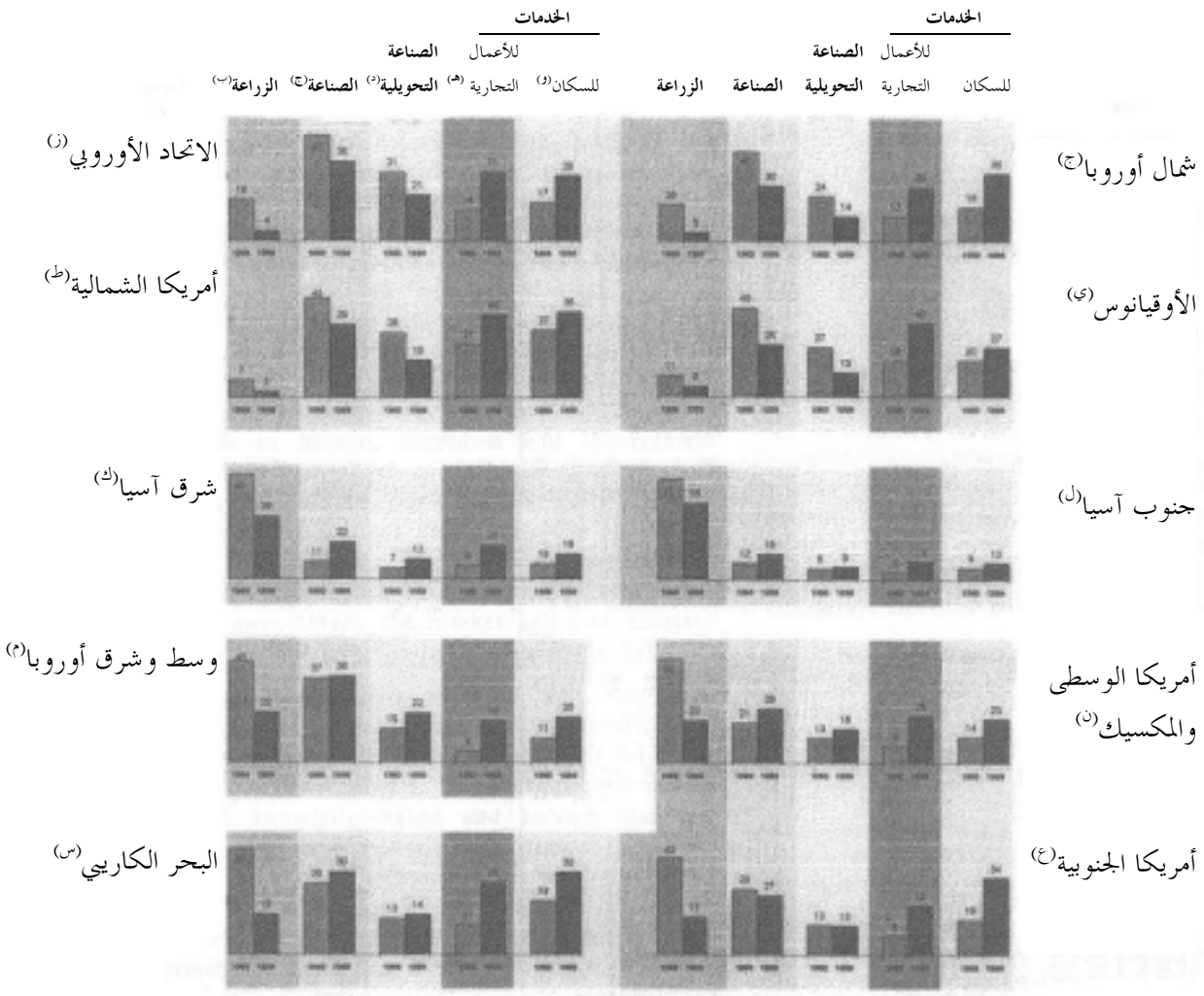
	الناتج المحلي الإجمالي				الزراعة		الصناعة		الصناعة التحويلية		الخدمات	
	(بملايين دولارات الولايات المتحدة)	(النسبة المئوية)	(بملايين دولارات الولايات المتحدة)	(النسبة المئوية)	القيمة المضافة		القيمة المضافة		القيمة المضافة		القيمة المضافة	
	١٩٨٠	١٩٨٠	١٩٩٨	١٩٩٨	١٩٨٠	١٩٩٨	١٩٨٠	١٩٩٨	١٩٨٠	١٩٩٨	١٩٨٠	١٩٩٨
العالم	١٠ ٩٦٠ ١٤٧	١٠٠	٢٨ ٧٣٦ ٩٧٨	١٠٠	٧ م	٤ م	٣٨ م	٣٢ م	٢٥ م	٢١ م	٥٥ م	٦٢ م
البلدان المنخفضة الدخل	٨١١ ٢٣٤	٧,٤	١ ٨٨٠ ٦٧٣	٦,٥	٣١	٢٣	٣٨	٣٩	٢٧	٢٧	٣٠	٣٨
باستثناء الصين والهند	٤٥١ ٨٣٣	٤,١	٤٦٣ ٨٢٩	١,٦	٢٩	٢٦	٣٢	٣٣	١٣	١٩	٣٩	٤١
البلدان المتوسطة الدخل	٢ ٣٢٢ ٨٢٢	٢١,٢	٤ ٣١٢ ٥٦٧	١٥,٠	١٢	٩	٤٢	٣٣	٢٤	٢٢	٤٦	٥٨
الدخول المتوسطة الدنيا	٠٠		١ ٤٧٧ ٣٢٧	٥,١	١٥	١١	٤١	٣٤	٠٠	٢٢	٤٤	٥٤
الدخول المتوسطة العليا	١ ١٦٤ ٢٧٩	١٠,٦	٢ ٨٣٨ ٢٣١	٩,٩	١١	٨	٤٢	٣٢	٢٦	٢٢	٤٧	٦٠
البلدان المنخفضة الدخل والبلدان المتوسطة الدخل	٣ ١٣٧ ٠٦٧	٢٨,٦	٦ ١٩٣ ٨٦١	٢١,٦	١٨	١٣	٤١	٣٥	٢٥	٢٣	٤٢	٥٢
شرق آسيا والمحيط الهادئ	٥٠٣ ٥٨٤	٤,٦	١ ٦٩٣ ٣٤٠	٥,٩	٢٤	١٥	٤٢	٤٥	٣٠	٣٢	٣٣	٤١
أوروبا وآسيا الوسطى	٠٠		١ ٠٠٣ ٠٠٠	٣,٥	٠٠	١٢	٠٠	٣٣	٠٠	٠٠	٠٠	٥٥
أمريكا اللاتينية والكاريبي	٧٨٧ ٨٦٣	٧,٢	٢ ٠٢٨ ٣٥٩	٧,١	١٠	٨	٤٠	٢٩	٢٨	٢١	٥٠	٦٤
الشرق الأوسط وشمال أفريقيا	٤٠٩ ٨٦٠	٣,٧	٥٨٣ ٣٧٤	٢,٠	١٠	١٤	٥٣	٤٣	٩	١٤	٣٧	٤٣
جنوب آسيا	٢٣٧ ٢٨٩	٢,٢	٥٦٥ ١٣١	٢,٠	٣٧	٢٨	٢٤	٢٥	١٦	١٦	٣٩	٤٧
أفريقيا جنوب الصحراء الكبرى	٢٧١ ٨١٤	٢,٥	٣٣٣ ٨٦٥	١,٢	١٨	١٧	٣٨	٢٩	١٦	١٥	٤٤	٥٤
البلدان المرتفعة الدخل	٧ ٩٣٦ ١٣٥	٧٢,٤	٢٢ ٥٤٣ ٥٧٧	٧٨,٤	٣	٢	٣٧	٣٠	٢٥	٢١	٥٩	٦٥

المصدر: البنك الدولي: مؤشرات التنمية العالمية لعام ٢٠٠٠ (واشنطن العاصمة) الجدول ٤ – ٢.

ملحوظة: يشير الحرف (م) إلى المتوسط المرجح.

الشكل الثاني - ١

العمالة على الصعيد القطري، موزعة حسب القطاع، ١٩٦٠-١٩٩٩[أ]: الحصة من القوة العاملة



المصدر : حسابات إدارة الشؤون الاقتصادية والاجتماعية في الأمانة العامة للأمم المتحدة استنادا إلى حولية منظمة العمل الدولية لإحصاءات العمالة لعام ٢٠٠٠ (جنيف)، والنشرة الرجعية الأثر لإحصاءات العمل (١٩٤٥-١٩٨٩) (جنيف ١٩٩٠).

(أ) استخدمت السنتان ١٩٦٠ و ١٩٩٩ كسنتين مرجعيتين لجميع البلدان المدرجة أدناه، إلا أنه في حالة عدم توفر المعلومات بالنسبة لسنة ١٩٦٠ أو لسنة ١٩٩٩، استخدمت المعلومات المتاحة لأقرب سنة منهما.

(ب) الزراعة، بما فيها صيد الحيوانات، والحراجة وصيد الأسماك.

(ج) الصناعة بما فيها المناجم والمحاجر والصناعة التحويلية والكهرباء والغاز والإصحاح والمياه والإنشاءات والنقل والتخزين والاتصالات.

(د) الصناعة التحويلية.

(هـ) الخدمات المتصلة بالأعمال التجارية، بما فيها التمويل والتأمين والبيع بالجملة والتجزئة والمبادلات والتجارة والمطاعم والفنادق.

(و) الخدمات المتصلة بالأشخاص، بما فيها التعليم والرعاية الصحية والعمل الاجتماعي والأنشطة الخدمية المجتمعية والشخصية الأخرى، والأسر المعيشية الخاصة التي تضم أفرادا عاملين، والمنظمات والهيئات الموجودة خارج الحدود والقوات المسلحة.

(ز) إسبانيا، ألمانيا، أيرلندا، إيطاليا، البرتغال، بلجيكا، الدانمرك، السويد، فنلندا، لكسمبرغ، المملكة المتحدة، النمسا، هولندا، اليونان.

(ح) أيسلندا والنرويج.

(ط) كندا والولايات المتحدة.

(ي) استراليا ونيوزيلندا.

(ك) إندونيسيا، تايلند، جمهورية كوريا، سنغافورة، الصين، الفلبين، ماليزيا، هونغ كونغ.

(ل) باكستان، بنغلاديش، سري لانكا.

(م) بلغاريا، بولندا، تشيكوسلوفاكيا، رومانيا، هنغاريا.

(ن) بليز، بنما، السلفادور، كوستاريكا، نيكاراغوا، هندوراس.

(س) بربادوس، بورتوريكو، ترينيداد وتوباغو، جامايكا، جزر الأنتيل الهولندية، جزر البهاما، الجمهورية الدومينيكية.

(ع) الأرجنتين، إكوادور، أوروغواي، باراغواي، البرازيل، بوليفيا، بيرو، سورينام، شيلي، فنزويلا، كولومبيا.

٤ - ويمكن التثبت عمليا من التغير الهيكلي الذي يتحول معه المجتمع من مجتمع ذي قاعدة صناعية إلى مجتمع ذي قاعدة خدمية وتكنولوجية، بمتابعة التحولات التي تلم بالعمالة عبر الزمن. فعلى مدى العقود الأربعة السابقة، انخفض في البلدان محل الاستقصاء، وهي الاتحاد الأوروبي واستراليا ونيوزيلندا وكندا والولايات المتحدة الأمريكية، متوسط العمالة في القطاع الزراعي من ١٤ في المائة إلى ما لا يتجاوز ٤,٥ في المائة، في حين انخفض معدل التوظيف في القطاع الصناعي الثانوي من ٤٦ في المائة إلى ٣١ في المائة. في الوقت ذاته، زادت العمالة في جميع القطاعات الخدمية من نسبة متوسطها ٣٨ في المائة إلى نسبة متوسطها ٦٥ في المائة (انظر الشكل الثاني-١). وفي هذه المجتمعات يمكن أن تعزى الزيادة الكبيرة في العمالة الخدمية إلى الطفرة التي شهدها الطلب على الخدمات البشرية مثل الصحة والتعليم والرعاية الشخصية والسفر والترفيه التي صاحبت ارتفاع الدخول وزيادة معدلات التوقع العمري. وتوازى مع هذا التحول اتجاه آخر هو تحديدا انخفاض نسبة ''أرباب العمل والعاملين لحساب أنفسهم'' في إجمالي العمالة، حيث باتت أعداد متزايدة من الناس تعمل ''موظفة لدى الآخرين'' وانخفضت نسبة أرباب العمل والعاملين لحساب أنفسهم من ١٥ في المائة إلى ١٢ في المائة[١]، وزادت نسبة العمل لدى الآخرين أو العمل في وضعية ''الموظف''، من متوسط قدره ٧٩ في المائة إلى متوسط قدره ٨٧ في المائة[٢].

٥ - غير أن الصورة تختلف اختلافا بيّنا بالنسبة للعالم النامي. فحصة البلدان المنخفضة الدخل والبلدان المتوسطة الدخل في الناتج العالمي انخفضت في العقدين الماضيين من ٢٨,٦ في المائة إلى ٢١,٦ في المائة، ومع ذلك لم تُصب حصتها في التجارة العالمية بالركود، وهو أمر مثير للدهشة. أما أفقر الفقراء من البشر فعانوا أوضاعا أسوأ مع انخفاض حصة البلدان المنخفضة الدخل في الناتج العالمي من ٧,٤ إلى ٦,٥ في المائة. وإذا استثنيت الصين والهند من هذه الحسابات، فإن انخفاض حصة البلدان المنخفضة الدخل في الناتج العالمي يكون أشد، حيث تنخفض حصتها من ٤,١ في المائة إلى ١,٦ في المائة (انظر الجدول الثاني-١).

٦ - لكن نمط التغير الهيكلي في العالم النامي أكثر تعقيدا من ذلك. فبعض البلدان في جنوب آسيا استمر يعتمد على قاعدة زراعية، واندرج ثلث القيمة المضافة فيه ضمن هذا القطاع الذي يوظف على وجه التقريب أكثر من نصف قواه العاملة (الشكل الثاني - ١). ورغم أن الشكل الثاني - ١ لا يوضح الوضع بالنسبة للزراعة في أفريقيا، وخاصة أفريقيا جنوب الصحراء الكبرى، إلا أن هذه الحصة لا تزال في واقع الأمر مرتفعة للغاية. وفي دول شرق آسيا استمر قطاع كبير من القوة العاملة يعمل في الزراعة، بنسبة تناهز ٤٠ في المائة، ومع ذلك تحرك معدل التغيير الهيكلي فيها في اتجاه الصناعة التحويلية بخطى أسرع وبشكل أكثر حسما. وفي الاقتصادات الانتقالية في وسط وشرق أوروبا، جاء الانخفاض في قطاع الزراعة من ٤٥ في المائة إلى ٢٢ في المائة متماشيا على وجه التقريب مع زيادة العمالة في قطاع الخدمات. وفي هذه البلدان تأثر التغيير الهيكلي بشدة بانهيار اشتراكية الدولة وبالكساد الطويل الأجل الذي تسببت فيه التحولات التي ألمت بهذه الاقتصادات، مما أدى إلى انخفاض معدل الناتج فيها بشكل كاسح في سنوات التسعينات. وأدى تبني السياسات ذات التوجه السوقي إلى إعادة ترتيب عمليات تخصيص رأس المال والعمل بين القطاع الصناعي والقطاعات الأخرى في الاقتصاد. وأظهرت بلدان أمريكا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي معدلا مختلفا لسرعة التغير الهيكلي، حيث انخفضت العمالة في قطاع الزراعة من ٤٥ في المائة إلى ١٨ في المائة في المتوسط، ومع ذلك لم يمتص القطاع الثاني أكثر من ١ في المائة من هذا الانخفاض وزادت حصته من ٢٧ في المائة إلى ٢٨ في المائة. ووجد كثير من العمال

وظائف متاحة في قطاع الخدمات التي ارتفع فيها معدل العمالة من ٢٦ في المائة إلى ٥٤ في المائة. وكان معظم هذه الوظائف غير رسمي وعبر عن اتجاه كبير لاسباغ طابع ''غير نظامي'' على القوة العاملة.

٧ - وفي العقدين الأخيرين، اتسم الانخفاض في إنتاج الأغذية والمواد الخام الزراعية بشدته وترك آثارا خطيرة على العمالة في هذين القطاعين. وتنطبق هذه الملحوظة أيضا على البلدان التي توجد فيها أنشطة تقوم على قاعدة الموارد الطبيعية من غير الزراعة. فعلى الرغم من أن عددا كبيرا من البلدان النامية وُهب ثروات طبيعية، فإن انتفاعه بها يواجه بعقبات مثل افتقار هذه البلدان إلى القدرات التكنولوجية وقلة الأموال الاستثمارية وقلة مهارات التنظيم المشاريعي. وعلى النقيض من ذلك، ثمة مثال لبلد آخر استطاع أن يحقق أداء استثنائيا بالرغم من افتقاره إلى الموارد الطبيعية وهو سنغافورة. فهذا البلد هو أحد أصغر البلدان في العالم (١٠٠٠ كيلو متر مربع) وبه إحدي الكثافات السكانية البالغة (٣٠٠ ٥ نسمة في الكيلومتر المربع) فضلا عن أن مساحة أراضيه الزراعية محدودة للغاية. ومع ذلك، وبسبب وجود سياسات مناسبة زاد إنتاجه الزراعي في العقدين الأخيرين أكثر من ثلاثة أضعاف وتجاوز المعدلات المحققة في الولايات المتحدة واحتل المكانة الأولى في العالم[٣]. أما شيلي فتعطي نموذجا ناجحا آخر لبلد استطاع أن يوظف ثرواته الطبيعية لتحقيق مصالحه. فقد حافظ هذا البلد على مدى عشرين سنة على نمط للنمو الاقتصادي يقوم على قاعدة الموارد الطبيعية بالتركيز على تحقيق قيمة مضافة في القطاع الزراعي والحرجي ومصائد الأسماك، وفي صناعة النحاس الكبيرة التنافسية التي عُرف بها. وتسببت عدم قدرة معظم البلدان النامية على اتباع سياسات تحريرية من أجل توسيع نطاق العمالة المنتجة في القطاع الأول، في آثار دائمة على أوضاع العمالة أسفرت لاحقا عن نمو في الاقتصاد غير النظامي.

٨ - غير أن بعض السياسات الداخلية التقييدية أعاقت تحول عدد من البلدان النامية من مجتمعات ذات قاعدة زراعية إلى مجتمعات صناعية. فهذه الاستراتيجية لا تساعد على قيام أنشطة إنتاجية تتضمن إنشاء ودمج صناعات تنافسية مع أنشطة غايتها توليد قدر أكبر من القيمة المضافة في قطاع الزراعة أو في قطاع الخدمات. ولذلك، لم يجد التدفق المتواصل للعمال الذين خرجوا من نطاق القطاع الزراعي وهاجروا إلى المناطق الحضرية عملا ملائما في أنشطة تنافسية. وتمثل الحصة الضخمة غير المتناسبة لأرباب العمل والعاملين لحساب أنفسهم في البلدان النامية، بالمقارنة بالاقتصادات السوقية المتقدمة النمو، صورة أخرى للنمو المتسارع في القطاع غير النظامي. فهناك أعداد كبيرة متزايدة من العمالة تتجه إلى العمل لحساب نفسها، بالإضافة إلى تزايد أعداد أصحاب الأعمال الحرة بالغة الصغر والعاملين دون أجر في نطاق الأسرة أو العاملين الذين يجمعون بين هذه الأوضاع مع عمل نظامي في القطاع الخاص أو العام (انظر باكستان، وبنغلاديش، وسري لانكا، في الجدول الثاني - ٢، على سبيل المثال). ويمكن الوقوف على حالة ممثالة في أمريكا اللاتينية ومنطقة الكاريبي. فبوليفيا وجامايكا والسلفادور وهندوراس نماذج لبلدان بها قطاع كبير من العمالة غير النظامية. وأحد أشكال هذه النوعية من العمالة هو العاملون غير مدفوعي الأجر في نطاق الأسرة. وفي بنغلاديش تمثل هذه الفئة ٤٠ في المائة من القوة العاملة وتبلغ في تايلند ٢٧ في المائة. ويقوم هؤلاء بأداء أعمال يدوية في قطاعي الزراعة والتشييد والقطاعات الأخرى، ويشكلون جزءا من نظام الإنتاج الزهيد القيمة في المناطق الريفية أو يؤدون خدمات مترلية. إلا أنه في المجتمعات الفقيرة التي تقوم على قواعد زراعية وترتفع فيها نسبة الطابع ''غير النظامي''، تظل معظم

الجدول الثاني – ٢

الوضعية الوظيفية في بلدان ومناطق مختارة، ١٩٦٠–١٩٩٩

المناطق	أرباب العمل والعاملون لحساب أنفسهم		الموظفون		العاملون غير مدفوعي الأجر في نطاق الأسر		غير مصنفين حسب الوضعية		(النسبة المئوية) للعاملين لحسابهم الخاص في إجمالي ''أرباب العمل والعاملون لحساب أنفسهم''
	١٩٦٠	١٩٩٩	١٩٦٠	١٩٩٩	١٩٦٠	١٩٩٩	١٩٦٠	١٩٩٩	١٩٩٩
استراليا	١٦,٠٩	١٣,٦٤	٧٩,٣١	٨٥,٥٥	٠,٥١	٠,٨١	٤,٠٩	صفر	٧١
باكستان	٢١,٩٤	٤٣,٢٤	١٤,٩١	٣٦,٤٣	٢,٥٩	٢٠,٣٢	٦٠,٥٧	صفر	٩٨
بنغلاديش	٧,٣٣	٢٩,٥٩	٦,٠٩	١٢,٤٣	٠,٩٩	٤٠,١٠	٨٥,٥٩	١٧,٨٧	٩٩
بوليفيا	١٦,٣٦	٣٩,٢٥	٣٠,٤٥	٥٢,٤٦	٥١,٣٩	٨,٢٨	١,٨١	صفر	٧٩
تايلند	٢٩,٨٤	٣٨,٢٦	١١,٨٠	٣٤,٦٢	٥٧,٦٩	٢٧,١٢	٠,٦٧	صفر	٧٨
جامايكا	٣١,٦٨	٣٨,٢٤	٥٤,٦٠	٥٩,٠٣	٥,٢٤	٢,١٩	٨,٤٨	٠,٥٤	٩٣
الجمهورية الدومينيكية	٤٤,٧٩	٤٢,٧٠	٤٤,٠٥	٥٢,٣٥	١١,١٥	١,٢٦	صفر	٣,٦٩	٩١
رومانيا	٧,٦٠	٢٣,١٣	٤٤,٤٧	٥٨,١٤	٤٧,٩٠	١٨,٧٣	٠,٠٣	صفر	٩٦
سري لانكا	٢٦,٩٤	٢٩,٦٠	٦٠,١٣	٥٩,٩٠	٤,٦٩	١٠,٥٠	٨,٢٤	صفر	٩٢
السلفادور	٢٣,١٩	٣٠,٤٣	٦٨,١٥	٥٨,٤٩	٧,٦٠	١٠,٥٥	١,٠٥	٠,٥٣	٨٩
مصر	٢٩,٧٩	٢٨,١٠	٤٩,٣٠	٥٩,٧٦	١٨,٥١	١٢,١٤	٢,٤	صفر	٤٣
موريشيوس	١٣,٠٣	١٦,٧٢	٨٥,٥٥	٨٠,٨٩	١,٢٦	٢,٣٧	٠,١٧	٠,٠٣	غير متاح
نيوزلندا	١٥,٠٦	٢٠,٢٤	٨٣,٨٦	٧٨,٨٤	٠,٢١	٠,٩٣	٠,٨٧	صفر	٦٣
هندوراس	٣٩,١٧	٣٩,٧١	٣٩,٧٢	٤٧,٢٩	١٦,٤٦	١٣,٠٠	٤,٦٦	صفر	٩١
هنغاريا	١٣,١٨	١٣,٦٣	٦٢,٧٨	٨٥,١١	١٠,٣٠	٠,٧٤	١٣,٧٥	٠,٥٢	٧٨

المصدر: المصدر نفسه كما يرد في الجدول الثاني – ٢.

الاحتياجات الأساسية غير مستوفاه[٤]. ففي هذه البلدان، يتبدى المدى الذي بلغه الحرمان البشري في الانتشار المزمن للجوع والمرض، ومن ثم في ارتفاع معدلات الوفيات والاعتلال[٥].

٩ – وفي أوروبا الشرقية، اتسع نطاق القطاعات غير النظامية إلى آفاق أكبر بعيد بدء عملية التحول. ففي هذه البلدان، ومنها بولندا، والجمهورية التشيكية، ورومانيا، وسلوفاكيا، وهنغاريا، زاد حجم هذا القطاع، وبات في رومانيا وبعض بلدان رابطة الدول المستقلة يشهد اتساعا متزايدا[٦] وبالنسبة لهذه البلدان مجتمعة ارتفعت حصة أرباب العمل والعاملين لحساب أنفسهم من ١٣ إلى ٢٠ في المائة في السنوات الأربعين الماضية، وقاربت حصة العاملين لحسابهم في هذه الفئة زهاء ٩٠ في المائة[٧].

١٠ – ويكتسب تصميم سياسات الاقتصاد الكلي أشد درجات الفعالية عندما يولى الاعتبار الملائم للتغير الهيكلي. ونظرا لضغوط العولمة والترابط المتزايد الذي بات عليه العالم

الآن، يتحرك بعض البلدان على مسارات أكثر تناسقا وبخطى أكثر وثوقا. غير أن عددا آخر من البلدان اختصر توجهاته فيما يتعلق بعمليات التغير الهيكلي. وانهمك في البحث عن نهج جديدة في خضم ظروف خارجية متغيرة وأحوال داخلية تتسم بعدم الاستقرار الاجتماعي والسياسي.

التوزيع العالمي لتكنولوجيات المعلومات والاتصال

١١ - يمثل التطبيق الواسع النطاق لتكنولوجيات الاتصال نقلة رئيسية في الاتجاهات المتعلقة بالتنظيم والتوزيع، كما أنه أحدث على مدى العقدين الماضيين تحولات بالغة التأثير في أنماط الحياة، وقدرات التجهيز وعمليات الاتصال. وأدى التقدم المحرز في تكنولوجيا المعلومات، وهو تطور نوعي جديد يشهده العالم المعاصر، إلى تعجيل معدلات التبادل التجاري العالمي وهيأ منتجات جديدة وانطوى على احتمالات ضخمة لرفع مستويات الإنتاجية. وبدأت التفاعلات بين السوق، والحكومة، والمجتمع المدني، تتغير نتيجة للعلاقات المترابطة البازغة في المجالين الاجتماعي والاقتصادي على صعيد استيعاب التكنولوجيا الإلكترونية ووصلاتها العالمية. وأخذت التفاعلات التي كانت تجري وجها لوجه تستبدل، بشكل متزايد، بالتفاعلات المجازية في العمل والسوق والفصل الدراسي. وبات الانتقال من المبسط إلى المعقد ملحوظا في كل بقعة ومكان. وأصبح ممكنا طلب الطعام أو الكتب إلكترونيا، أو إجراء تحويلات رأسمالية بمبالغ ضخمة على الخط الإلكتروني المباشر. وبات تداول البحوث والتدخلات الطبية التي يمكن أن تُنقذ أرواح بشرية يجري بكفاءة عبر الإنترنت. ووضح أن الآثار الشاملة الناجمة عن انتشار واستيعاب تكنولوجيا المعلومات تترك بصمات عميقة وممتدة فيما يتعلق بالتنظيم الشخصي للوقت، والمشاركة الاجتماعية والسياسية ومجالات العمل العام والخاص.

١٢ - وبات واضحا بشكل متزايد أن إمكانيات التنمية في البلد المعيَّن ترتبط ارتباطا وثيقا بمدى انتشار واستيعاب تكنولوجيات المعلومات والاتصال، سواء على مستوى خطوط الإنتاج الصناعي، أو على صعيد وضع السياسات الهادفة إلى تعزيز النواتج الاجتماعية. ومع ذلك، تظل الفجوات الراهنة في مجال التنمية الاقتصادية تشكل عنصرا مهما يضاعف من حدة ''الفجوات الرقمية'' فيما بين البلدان. ففي الوقت الذي تتجه فيه البلدان المتقدمة النمو إلى زيادة التركيز على الخدمات وتجهيز البيانات بعد أن كان جل اهتمامها ينصب على الإنتاج السلعي، يظل كثير من البلدان النامية يحمل البصمات القوية للمجتمع الريفي القائم على قاعدة زراعية. وفي الاقتصادات السوقية المتقدمة النمو يتاح لأكثر من ثلث السكان فرصة امتلاك حاسوب شخصي، ويقابل هذه النسبة في البلدان النامية ما يقل عن ٢ في المائة. كما يوضح استعراض لعدد مضيفي الشبكة العالمية لكل ١٠ ٠٠٠ نسمة أن ٧٧٧ من هؤلاء المضيفين، في المتوسط، ينتمون إلى الاقتصادات السوقية المتقدمة النمو مقابل ما متوسطة ٥ في المائة لا غير في بلدان العالم النامي[٨].

١٣ - وبالنظر إلى أن الابتكارات التكنولوجية لا تنتشر في جميع أنحاء الاقتصاد العالمي المعاصر بالكثافة نفسها أو بالاتساع ذاته، فإن أقساما كبيرة من سكان العالم تظل مقصاة عن عصر المعلومات. وتتعدد الأسباب التي تفسر هذه الحالة، غير أن سببا واحدا من بينها يبزها جميعا وهو: مصيدة الفقر التي تسجن خلف قضبانها بلايين الناس وتقصيهم عن ثورة المعلومات. وفي واقع الأمر، فإن العالم يزداد إمعانا في تكريس مظاهر عدم الإنصاف[٩]. وباتت الفجوة الرقمية أو ''الفقر الإعلامي'' تشكل الجانب المظلم للتطور الإعلامي والاتصالي الذي يعيشه عالمنا المعاصر.

١٤ - وثمة عوامل أخرى تعمل بمثابة محددات تعيق سبيل نشر تكنولوجيا المعلومات، ومنها نوع الجنس ومستويات التعليم والإلمام بالقراء والكتابة، ودخل الأسرة المعيشية، واللغة، والعرق، والأصل الإثني، والافتقار إلى البنية الأساسية والموارد، وسوى ذلك من عوامل الإقصاء. ومن ناحية أخرى، تتخذ المكاسب المتأتية من التكنولوجيات الجديدة في مجال توليد الثروة وتهيئة فرص العمل خطا غير مستقيم لصالح ابعض دون الآخر وتتوزع بشكل متفاوت ليس فقط بين البلدان وإنما أيضا في داخلها. ويبدو أن القدرة على الدفع باتت العامل الحاسم الذي يمكن أن يزيد أو يقلل من احتمالات الارتباط بمراكز الاتصال الإلكتروني. وثمة مثال بالغ الدلالة في هذا الشأن تجسده الولايات المتحدة التي تعتبر مركزا محوريا لغالبية الحركة على شبكة الإنترنت، وتشغل نسبة بالغة الكبر من عرض النطاق الترددي لبروتوكول الإنترنت الذي يربط أمريكا الشمالية دخولا وخروجا، في حين يتسم مستوى عرض هذا النطاق بين المناطق الأخرى في باقي الأمريكتين بصغره البالغ. ونتيجة لذلك، يتحتم على البلدان النامية في المنطقة أن تدفع مبالغ باهظة لكي تتاح لها سبل الوصول إلى ''الطريق السريع للمعلومات''، من أجل ربطها بمقدمي الخدمات الاتصالية في الولايات المتحدة وتمكينها من المرور التبادلي، وهو أمر يجد كثير من بلدان أمريكا اللاتينية صعوبة في تحقيقه.

١٥ - وإذ يدرك كثير من البلدان الآثار السلبية التي تنجم في الأجل الطويل عن الوقوع ضحية لمزيد من التخلف في هذا المضمار، يتجه الكثير منها إلى إيلاء اهتمام متزايد لهذه المسألة ويقوم في الوقت ذاته باتخاذ خطوات مهمة نحو التغلب على العقبات الهيكلية التي تصادفه في مجال نشر تكنولوجيا المعلومات. وثمة هدفان رئيسيان مهمان في مجال السياسات المتعلقة بهذه المسألة، وهما تطبيق سياسات تعليمية حركية وتأمين نطاق أوسع لنشر المعلومات. فالاستثمار في التعليم، بما في ذلك في المعلوماتية، بات يكتسب أهمية بارزة. وعلى سبيل المثال، وفي منطقة أمريكا اللاتينية، اتجهت كوستاريكا إلى اعتبار هدف الأخذ بتكنولوجيات المعلومات والاتصال أحد أهدافها الطويلة الأجل. وبذلت في هذا الصدد جهدا على جانبين، الأول تمثل في استخدام التكنولوجيات المتقدمة لمساعدة السكان الريفيين المعزولين على الاندماج، والثاني تمثل في توفير مختبرات حاسوبية في كل مدرسة حكومية. وفي الصين، بدأ العمل بمبادرة وطنية برعاية الدولة للابتكارات التكنولوجية من أجل توفير الكتابة بالأبجدية الصينية لمستعملي الإنترنت. وبعد العمل بهذه الخدمة في عام ١٩٩٦ ازدهرت بشدة خدمات الإنترنت[١٠]. وتعتبر إستونيا نموذجا آخر لبلد حقق تقدما في بحر عقد واحد من وضع لم يكن متاحا فيه سبيل واحد للخدمات الإلكترونية إلى وضع أصبح فيه الآن واحدا من البلدان ''الأشد ربطا'' بشبكة الإنترنت في العالم. فجميع المدارس في إستونيا أصبحت متصلة بالإنترنت كما أن ٨٠ في المائة من التحويلات المصرفية تتم إلكترونيا، ويرتبط قرابة ثلث عدد السكان بالإنترنت ويدفعون تكلفة استخدام تعد الأرخص في أوروبا[١١].

١٦ - وتوضح هذه التجارب أنه رغم صحة القول بارتفاع تكلفة الارتباط بالشبكة العالمية، واتجاه الحواجز الهيكلية للحد من نشر معلومات وتكنولوجيات الاتصال، فإن وجود مساندة ودعم حقيقيين من جانب الحكومات يمكن أن يكون له تأثير شديد الفعالية.

الاقتصاد العالمي: الاتجاهات داخل البلدان وفيما بينها

١٧ - يشار إلى التوسع المتسارع في التجارة والاستثمار، وإلى حركة المعلومات المتدفقة عبر الإنترنت، باعتبارهما خصيصتين محوريتين في الاتجاهات الراهنة للعولمة[١٢]. فالأسواق المالية أصبحت عالمية عن حق، ومؤدى ذلك، كما

يذهب الجدال، هو زيادة التعرض لمخاطر التقلب والأزمات المالية[١٣]. وقد مثلت التجارة العالمية التي تزايدت بمعدل سنوي مُركَّب بلغ ٦,٢٥ في المائة في المتوسط في الفترة ١٩٨٠-١٩٩٨[١٤]، أحد التحولات البارزة في تنظيم وتوزيع السلع والخدمات، اقترن بانعكاسات اجتماعية مهمة. ففي العقدين الماضيين، إزدادت إلى ثلاثة أضعاف تقريبا القيمة العالمية الإجمالية للواردات والصادرات (من ٣,٨ تريليون دولار إلى ١٠,٧ تريليون دولار)، كما تميزت بتفاوتات مكانية كبيرة في العمليات الإنتاجية. وظلت الشركات عبر الوطنية تتجاوز على الدوام الحيز الاقتصادي الضيق لفرادى البلدان. وهي آخذة في الوقت الراهن في التحول المتزايد إلى شبكات دولية عملاقة تجمع بين موردين دوليين ومحليين واختصاصيين في مجال النقل والإمداد بين القارات، وتجارا، وخبراء تقنيين في مجال الأسواق، ومصممين، ومصارف وشركات تأمين ومساهمين، ومديرين تجاريين، يضطلعون لحسابها بأعمال تجارية عالمية. وعادة أيضا ما يتسع أفق إنتاج السلعة الواحدة ليشمل بلدانا كثيرة، مع تركز أداء المهام في الأمكنة التي تكون فيها الصناعة التحويلية للسلعة هي الأشد كفاءة والأكثر ربحية.

١٨ - وأدى التوجه القوي نحو تحرير التجارة العالمية إلى زيادة درجات التكامل الاقتصادي. فمعظم البلدان النامية يعتمد سياسات تُروّج للتجارة الخارجية وإن كان من المسلم به أن تختلف النتائج. وكان المنتظر أن يؤدي تحرير التجارة والأنشطة التي يقودها التصدير إلى زيادة معدلات العمالة ورفع مستوى الكفاءة. وفي كثير من البلدان، مثلت تخفيضات التعريفة الجمركية جزءا مكملا لحزمة إجراءات شملت أيضا سياسات من قبيل دعم الصادرات والإعفاء الجمركي للمكونات الداخلة في الانتاج التصديري وتدابير أخرى للاستثمار والترويج. وتضاعف حجم التجارة الخارجية التي يرجع منشؤها إلى الاقتصادات المتقدمة النمو بطريقة دينامية ملفتة وزاد معدلها بنسبة ٦,٥ في المائة في الفترة بين ١٩٨٠ و ١٩٩٨، مرتفعا قليلا عن المتوسط العالمي. كما إزداد نمو التجارة الدولية للبلدان النامية في الفترة نفسها بمعدل ٦,٤ في المائة ، وهو معدل لم يكن مع ذلك بالقوة التي تكفي لزيادة حصة هذه البلدان في التجارة العالمية، حيث شهدت هذه الحصة ركودا عند نسبة الربع من هذه التجارة. غير أن أداء فرادى البلدان جاء مختلفا بشكل بيِّن، فالصين وبلدان شرق وجنوب آسيا رفعت حصتها في هذه التجارة بنسبة ملحوظة للغاية. ومثال لذلك أن أداء التجارة الخارجية في البلدان المنخفضة الدخل، بما فيها الصين والهند، تجاوز أداء البلدان المتقدمة النمو ونما بمعدل مرتفع نسبيا قدره ٧,٣ في المائة في العام الماضي. إلا أنه إذا استثنيت الصين والهند من هذا الأداء التجاري، فإن معدل التجارة الخارجية في البلدان النامية المنخفضة الدخل لن يزيد عن ٢,٥ في المائة في الفترة بين ١٩٨٠-١٩٩٨[١٥]. وكانت صورة هذا الأداء حالكة بالذات في بلدان الشرق الأوسط وفي البلدان الأفريقية، التي ظلت في متوسطها مهمشة في التجارة والأسواق المالية العالمية[١٦]. وبالنسبة لكثير من بلدان الشرق الأوسط، تسببت عوامل عديدة في محدودية اندماجها في الأسواق العالمية، ومن هذه العوامل نقص فرص الأعمال التجارية الناجم عن التخصص الضيق في النفط، واقتران ذلك في بعض الأحوال بحالة من عدم الاستقرار السياسي سواء على صعيد المنطقة أو داخل البلدان.

١٩ - وخلافا لبعض التوقعات الحماسية المفرطة، لم تؤد العولمة لا إلى تقليل عدم المساواة ولا إلى وضع جميع الدول على مسار النمو الاقتصادي والاجتماعي المستدام. ففي الفترة ١٩٩٠-١٩٩٨ بلغت حصة الفرد الحقيقية من النمو العالمي السنوي ١ في المائة. وبلغت هذه النسبة -٤,٣ في المائة في الاقتصادات الانتقالية، و -٠,٤ في المائة في أفريقيا جنوب الصحراء الكبرى[١٧]. بل إن التقديرات الأكثر

حداثة أقل مدعاة للتفاؤل في هذا السياق. فحصة الفرد من النمو العالمي السنوي بلغت في المتوسط ١,٣ في المائة في الفترة ١٩٩٨-١٩٩٩، وحققت معدلات سلبية في أوروبا ووسط آسيا وأمريكا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي وأفريقيا جنوب الصحراء الكبرى[١٨]. ويقدم هذا الأداء المتباطئ دليلا إضافيا على أن التوسع في التجارة الخارجية لا يكفي في حد ذاته لتحقيق الاستقرار والرخاء في الأجل الطويل، وأنه يتطلب أن يقترن بسياسات وطنية حازمة في الميدان الاجتماعي – الاقتصادي.

٢٠ - وكان للتكامل المتنامي في الاقتصاد العالمي والتوسع غير العادي في الأسواق المالية انعكاسات في بعض مجالات الاختصاص الاستراتيجية للحكومات، مثل تقديم الخدمات الاجتماعية أو كفالة الاستقلالية في صنع السياسات، على النحو الموضح أدناه[١٩]. وحيث هيمن السوق على أهداف السياسات العامة في التسعينات، وسادت تيارات العولمة والمنافسة المتزايدة، اتجهت الحكومات إلى الحد من وجودها في مجالي إنتاج وتوزيع السلع والخدمات، وقامت ببيع الأصول العامة إلى القطاع الخاص.

٢١ - وفي مجال تقديم الخدمات الاجتماعية، ومنها الصحة والتعليم، تعرض الإنفاق العام للتقلص في عدد كبير من البلدان النامية عندما اتجهت هذه البلدان إلى تطبيق برامج للاستقرار وإعادة الهيكلة في المجال الاقتصادي، باعتبارها جزءا من مساعيها للخصخصة ومن مجموعة إجراءاتها لتحرير التجارة. وأصبح شعار ''ترتيب أساسيات الاقتصاد الكلي'' هو الشعار الرائج، واعتبر أحد الشروط الأساسية لجذب الاستثمارات الأجنبية[٢٠]. وفي معظم البلدان، وبصرف النظر عن مستوى النمو فيها، تسببت أوجه العجز الكبيرة في الميزانيات ومعها الديون المتراكمة في إحداث تخفيضات في الميزانية. وعلى سبيل المثال، تلا أزمة الديون الخارجية في الثمانينات قيام كثير من بلدان أمريكا اللاتينية بإجراء تخفيض حاد في نفقاته الحكومية الاجتماعية سعيا منه إلى تعزيز ماليته العامة. وأسفرت هذه التخفيضات التي طبقت في حالات كثيرة لآماد زمنية طويلة نسبيا عن آثار أضرت بالتعليم والرعاية الصحية للسكان. وفي فترة زمنية أحدث عهدا، أدت الأزمة المالية الآسيوية الحاصلة في عام ١٩٩٧ إلى إجراء تخفيضات جسيمة أيضا في الإنفاق الحكومي شملت التعليم والرعاية الصحية في البلدان التي كانت الأشد تأثرا بالأزمة وبالجهود الساعية إلى استعادة الاستقرار.

٢٢ - وإزاء الزخم الجديد في شدة المنافسة الدولية وقيام مصاعب بوجه تحقيق التقشف المالي الموصى به، اتجه كثير من الحكومات إلى تأسيس أشكال جديدة للشراكات بين القطاعين العام والخاص وسعى إلى خصخصة الأنشطة التي كانت تضطلع بها فيما مضى مؤسسات وشركات مملوكة للدولة. وتوفر أيضا بديل آخر تمثل في التعاقد خارج الإطار الحكومي على أداء أنشطة مع موردين من القطاع الخاص من أجل الحد من تدني الكفاءة. وفي قطاع الرعاية الصحية قام عديد من الحكومات، ولا سيما في البلدان النامية والاقتصادات الانتقالية، باعتماد تدابير للتعاقد مع القطاع الخاص من أجل تقديم هذه الخدمات في إطار عدة ترتيبات، وبدأ أيضا في تحصيل مقابل لقاء الخدمات المقدمة وسوى ذلك من صور استرداد التكاليف. غير أن تحميل المستعملين برسوم مقابل الخدمات الاجتماعية صار قضية خلافية في كثير من البلدان النامية[٢١].

٢٣ - وفي مجال المعاشات التقاعدية، أجرت ثمانية من بلدان أمريكا اللاتينية إصلاحات ضخمة في نظمها الخاصة بالضمان الاجتماعي وبدأت العمل بنظم غير حكومية في هذا المجال. وبات مديرون من القطاع الخاص يقومون في إطار صناديق للمعاشات التقاعدية في بوليفيا وشيلي والسلفادور والمكسيك بإدارة حسابات التقاعد الفردية الممولة بالكامل من المشتركين أنفسهم بعد أن حلت محل

الركن التقليدي للمعاش الحكومي. وفي الأرجنتين وكولومبيا وبيرو وأوروغواي بدأ العمل بنظم مختلطة للمعاشات التقاعدية تجمع بين القطاعين الخاص والحكومي. غير أن العمل بالنظم الخاصة للمعاشات التقاعدية زاد من مشاعر القلق نظرا لارتفاع تكلفة معاملاتها وعدم معرفة معدلات إحلال الدخل فيها لاعتماده بالكامل على مجموع المدخرات التقاعدية الفردية المستثمرة غالبا في الأسواق الرأسمالية الداخلية.

٢٤ - وتضمن نمو التكامل الاقتصادي والسياسي في أوروبا نقل بعض المسؤوليات في مجال سياسات الاقتصاد الكلي، من الحكومات الوطنية إلى هياكل إدارية فوق وطنية. وفي مجال السياسات المالية، يعكف الاتحاد الأوروبي على وضع نهج للتنسيق البرمجي. كما تبذل التكتلات التجارية مثل اتفاق التجارة الحرة لأمريكا الشمالية (النافتا)، والسوق المشتركة لبلدان المخروط الجنوبي، جهودا كبيرة لكفالة تناسق سياساتها التجارية وتوفير حوافز للتدفقات الرأسمالية الأقاليمية[٢٢][٢٣].

٢٥ - ودفع التوسع التجاري ونمو أحجام التدفقات التجارية الثنائية إلى المقدمة ببعض القضايا الحساسة التي تتصل بمعايير العمل والمعايير البيئية في بلدان العالم النامي، وهي قضايا لم يتم بعد التوصل إلى حلول نهائية بشأنها. ومن الممكن تقديم تعريف غاية في الاتساع لمفهوم انخفاض معايير العمل على أنه منح العامل أجرا أقل من الأجر الذي يمنح له في أماكن أخرى لقاء عمل مماثل (وينصرف ذلك عموما إلى قطاعات المنسوجات والملابس والأحذية والسجاد وسوى ذلك من أنشطة الصناعة التحويلية)، واقتران ذلك بظروف عمل غير مواتية تؤثر في استقامة أوضاع العمال.

٢٦ - ويجادل البعض بالقول بأن انخفاض معايير العمل في البلدان النامية يعطيها ميزة تنافسية ويضر بعمال المجتمعات الأغنى، ويذهبون إلى أن هذا الانخفاض في معايير العمل يعطل من ثم المساهمة في تحقيق رفاهية أهل هذه المجتمعات. ويرى أنصار فرض الجزاءات الاقتصادية على البلدان التي تطبق معايير عمل منخفضة أن ارتفاع معايير العمل تفضي إلى ارتفاع قيمة الأجور وعوائد الرعاية، وإلى القضاء على الأثر السلبي الذي يلحق بعمال الشركاء التجاريين في البلدان الأكثر تقدما من الناحية الاقتصادية. أما معارضو هذا الرأي فيرون أن الجزاءات المفروضة على الصادرات التي يكون منشؤها عمليات إنتاج تتضمن معايير عمل منخفضة، لن تؤدي على أية حال إلى حل المشكلة الجوهرية وهي مشكلة الفقر، ولن تقضي على تحديات التنمية التي تواجه قطاعات هائلة من السكان. فالفقر يدخل في صميم مسببات انخفاض معايير العمل، ومن غير السهل التخفيف منه باتخاذ تدابير تصحيحية قصيرة الأجل، من قبيل الجزاءات[٢٤]. ويرون أنه من المتعين القيام، في سياق نهج أكثر شمولا يدعم التجارة والتنمية، بإتاحة تدفقات استثمارية ودعم حكومي من أجل رفع معايير العمل في البلدان النامية الفقيرة. وتفيد التقارير ذات الصلة، أن الخوف من الجزاءات التجارية على الصادرات السلعية التي ينتجها العمال الأطفال، أسفر عن فصل الأطفال الذين تقل أعمارهم عن ١٦ عاما من مصانع الملابس في دكا ببنغلاديش. غير أن معظم هؤلاء الأطفال التحقوا بوظائف أقل ربحية وأكثر خطورة في القطاع غير التصديري اللانظامي[٢٥].

٢٧ - ولا تزال مسألة أثر العولمة على العمالة وتوزيع الدخول وتخفيض حدة الفقر محل خلاف، بل كثيرا ما تتحول إلى مسألة ساخنة. وقد طفا على السطح أكثر من مرة، في أثناء انعقاد اجتماعات دولية رئيسية، عدم اتفاق بشأن قضايا قد تبدو نظرية (رغم أنها تنطوي على عواقب عملية شديدة الوضوح) وتصاعدت حدة هذه الخلافات أحيانا وتحولت إلى تظاهرات عنيفة نظمها معارضو العولمة.

وثمة خلافات عميقة لا تزال قائمة في المفاهيم المتعلقة بالمكاسب الاقتصادية المحتملة لحرية التجارة. كما أن الرأي العام في كثير من البلدان لا يزال على سيولته وانقسامه بشأن تكاليفها ومكاسبها الفعلية أو المحتملة. ولئن كان الخوف من حرية التجارة يبدو في بعض الأحيان غير عقلاني أو مستندا إلى معلومات ناقصة و/أو جزئية، إلا أنه كثيرا ما يعكس الآثار السلبية الحقيقية التي لا يدانيها أي شك الناجمة عن تدفق السلع الرخيصة الثمن إلى الأسواق المحلية. ولا تزال المنظمات الممثلة للعمال والمزارعين محدودي المهارات، ومعها بعض النشطاء الذين يكافحون من أجل المحافظة على البيئة، على إصرارهم الشديد في معارضة زيادة حرية التجارة.

٢٨ - وفي كثرة من البلدان اتسع نطاق المناقشة العامة للآثار الناجمة عن العولمة وأصبح يشمل مسائل جوهرية من قبيل القواعد الأساسية التي تحدد اتجاهات وإيقاعات العولمة، ومسألة الشفافية في وضع هذه القواعد. وقد يكون الافتقار إلى الشفافية في تحديد القواعد الناظمة لعمليات العولمة بالغ الخطورة، لأنه يقوض شرعية الاتفاقات التي يجري التوصل إليها عن طريق المفاوضات ويدفع إلى مزيد من المواجهات والاختناقات في هذا المجال.

المطلب المراوغ لتحقيق العمالة الكافية في عالم متزايد العولمة

٢٩ - يتوقف تحديد العدالة الاجتماعية ومستوى الاندماج في الحياة الفعلية إلى حد كبير على ما إذا كان بإمكان الفرد أن ينمي قدراته بالكامل وأن يكون عاملا منتجا يحصل على الأجر المناسب ويتمتع بالحماية من المخاطر الاجتماعية بغطاء من النظم المؤسسية والمجتمعية والشخصية والأسرية المختلفة. وفي بلدان كثيرة، وبالرغم من وجود استثناءات قليلة، لم تسفر التغيرات الاقتصادية الهيكلية التي ألمت بتنظيم عملية الإنتاج عن تهيئة فرص عمل كافية لأعداد كبيرة من الناس. وفي كثرة من البلدان النامية، أدى تطبيق سياسات تحرير التجارة إلى تحول العاملين من القطاع التصديري إلى القطاع غير التصديري مما أسفر عن زيادة مساحة القطاع اللانظامي وتخفيض مستوى الأجور الحقيقية. ومثال لذلك ما حصل في بيرو التي طبقت في مطلع التسعينات واحدة من أشد عمليات تحرير التجارة قوة في أمريكا اللاتينية، إلا أنه مع نهاية العقد بقيت نسبة التوظيف المناسب على حالها دون تغيير أساسي. ومثلت النسبة نفسها التي كانت عليها وهي ثلث حجم القوة العاملة. وكان الجانب الأغلب فيها يعمل في القطاع التجاري غير النظامي وفي تجهيز الأغذية والبيع في الشوارع والبناء والنقل والخدمات المهنية والشخصية[٢٦]. أما في الهند فإن معظم العاملين لا ينتمون لا إلى القطاع الخاص النظامي ولا إلى القطاع العام[٢٧] ومع ذلك يمكن أن يتم ربط العاملين في القطاع غير النظامي بالقطاعات النظامية في الاقتصاد عن طريق أشكال مختلفة من عقود خدمات العمل، وعن طريق وصلات الإنتاج الخلفية والأمامية.

٣٠ - وفي ضوء ارتفاع معدل البطالة لفترات طويلة الأجل، اتخذت في معظم الاقتصادات السوقية المتقدمة النمو خطوات مهمة في مجال السياسات على الصعيد الوطني[٢٨] تهدف إلى تهيئة فرص العمل. وشملت التدابير تقاسم العمل وتطبيق جداول مواعيد مرنة وتخفيض ساعات العمل وتوظيف الشباب وتطبيق برامج ''الانتقال من تلقي الرعاية إلى أداء العمل''، وتعزيز المؤسسات الصغيرة الحجم والمتوسطة الحجم وتشغيل المعوقين وكفالة إجراء الحوارات الاجتماعية. وعلى سبيل المثال، قامت بلجيكا، تطبيقا للمبادئ التوجيهية لقمة لكسمبرغ وبعد اعتمادها ميثاق العمل الأوروبي في حزيران/يونيه ١٩٩٩[٢٩] بتنفيذ سياسات تهدف إلى تخفيض تكلفة العمالة وتشجيع تقاسم العمل وزيادة مرونة سوق العمل والإكثار من فرص التدريب المتاحة، واستهدفت العمل بتدابير تفيد المجموعات التي تواجه

مصاعب في العثور على مصادر جديدة للعمل المنتج. وصممت إسبانيا خطة وطنية للعمل تركز فيها على التدريب المهني وتعزيز تشغيل المرأة والمعوقين. وطبقت هولندا نموذجا يحظى بتوافق الآراء تجمع فيه بين سياسات الاقتصاد الكلي وسياسات الدخل مع تدخلات في سوق العمل وضمان إجراء حوار اجتماعي[٣٠]. أما الولايات المتحدة التي تتمتع بحالة طبية نسبيا في مجال العمالة، فتولي تركيزها لزيادة فرص العمل في القطاع الخدمي.

٣١ - وتتاح للمرأة على وجه العموم وظائف أكثر مرونة مما يتاح للرجل، وتدخل المرأة سوق العمل وتخرج منها بقدر أكبر من التواتر بسبب عوامل عديدة ذات صلة بالثقافة والاحتياجات الأسرية ودورة الإنجاب عند المرأة، فضلا عن التمييز المؤسسي. ومن غير المستغرب لذلك أن تكون النسبة الغالبة من العاملين غير المتفرغين من النساء. وباستثناء تركيا، ينطبق ذلك على جميع بلدان منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي. ويصل معدل التوظيف غير المتفرغ للمرأة في ألمانيا وبلجيكا ولكسمبرغ إلى حوالي ١٠ أضعاف المعدل بالنسبة للرجل. وفي العالم النامي، تمثل مساهمة المرأة في قطاع الخدمات، ومعظمها غير نظامي، معدلات بالغة الارتفاع. غير أن توزيع فئات العمل بين عمل متفرغ وعمل غير متفرغ لا ينطوي على دلالة مهمة في هذا المجال لأن العاملين يؤدون أيضا طلبا للرزق وظائف عديدة أخرى مدرة للدخل غير مبلغ بها[٣١].

٣٢ - وعلى الرغم من أن أسواق العمل تتميز دائما بالتجزؤ فإن قوى العولمة وتوزيع تكنولوجيات المعلومات والاتصالات تؤدي إلى زيادة تفاقم هذه الاتجاهات وتخلق تفاوتات واسعة في الأجور وأنماط الحياة بين مختلف أنواع العاملين. وتتمثل إحدى النتائج الواضحة في هذا الشأن في الانقسام الثنائي الحاصل بين القطاع النظامي والقطاع غير النظامي. فالعاملون في القطاع النظامي وفي الوظائف المدرة لدخول أفضل يتمتعون بحماية اجتماعية مؤسسية، بينما يفتقر إلى هذه الحماية العاملون في القطاع غير النظامي وفي الوظائف المدرة لدخول أقل. وتقدم دول الرفاهية في الاتحاد الأوروبي تغطية شاملة لمواطنيها بمعزل عن وضعيتهم الوظيفية. إلا أن العاملين في القطاع غير النظامي في البلدان النامية، بمن فيهم العاملون غير المتفرغين والعاملون المؤقتون والعاملون لحساب أنفسهم، مستبعدون هيكليا من نطاق التغطية بالحماية الاجتماعية[٣٢].

٣٣ - وتشكل الشيخوخة وانخفاض معدلات الخصوبة اتجاهين ديمغرافيين على جانب كبير من الأهمية يؤديان إلى تخفيض معدل الإعالة في نظم الضمان الاجتماعي[٣٣]، وخاصة في البلدان المتقدمة النمو ذات الاقتصادات السوقية. ويؤدي انخفاض معدل الإعالة إلى نتائج مهمة بالنسبة لاستراتيجيات العمل ونظم الرعاية والتوازن الإكتواري لنظم الضمان الاجتماعي في هذه البلدان. وتمثلت إحدى الاستجابات التي واجهت بها الحكومات هذا الانخفاض في اتخاذ التوظيف الكامل هدفا وطنيا ومن ثم زيادة الإيرادات المتأتية من مدفوعات الاشتراكات. أما في العالم النامي، فلم يصل هذا الانخفاض في معدل الإعالة إلى نفس درجة الخطورة عند مقارنته بحجم الاستبعاد من الحماية الاجتماعية[٣٤]. ففي كثير من البلدان النامية لا يزال السكان في معظمهم من صغار السن و لم تعان هذه البلدان بعد من التحول الديمغرافي إلى المجتمعات الشائخة. وعلى سبيل المثال، يبلغ عدد الأشخاص الذين تبلغ أعمارهم ١٥ عاما فأقل في السلفادور أكثر من ثلث عدد السكان كما أن متوسط العمر هناك يبلغ ١٩ عاما[٣٥] وتشمل الأمثلة الأخرى للبلدان ''الفتية''، هندوراس وغواتيمالا وجمهورية تترانيا المتحدة التي يقل متوسط العمر لنصف عدد سكانها تقريبا عن ١٥ عاما، وبوليفيا ونيكاراغوا والفلبين وجنوب أفريقيا وزمبابوي التي تقل أعمار ٤٠ في المائة من سكانها عن ١٥ عاما[٣٦] وفي

هذه البلدان، يستبعد معظم الأشخاص من أي شكل من أشكال الحماية القانونية المكفولة بالضمان الاجتماعي[٣٧] أما الحماية الشخصية، التي تتمثل بصفة أساسية في المعاش التقاعدي والرعاية الصحية، فتقتصر على العاملين في القطاع النظامي.

المكافآت وتغير الإنتاجية في الاقتصاد العالمي

٣٤ - تستخدم مكافآت العمل وناتج العمل في الساعة الواحدة (الإنتاجية) في مجال الصناعات التحويلية، باعتبارهما مؤشرين اقتصاديين مهمين للتدليل على القدرة التنافسية الدولية والأثر المهم للتغير الهيكلي وتوزيع الابتكارات التكنولوجية على الصعيدين الوطني والعالمي[٣٨]. فعلى سبيل المثال، زاد في عصر المعلومات الراهن الطلب على العمالة ذات المهارات العالية وزادت من ثم المكافآت التي تحصل عليها، بينما انخفض الطلب على العمالة غير الماهرة أو القليلة المهارة مما أسفر عن انخفاض ما تحصل عليه من مكافآت. وكذلك، تسبب التغيير في طريقة تقييم العمالة في التأثير على أسواق العمل على الصعيدين الوطني والدولي. ففي البلدان التي أنفقت استثمارات مكثفة على البحث والتطوير وتحول فيها الطلب نحو العمالة الماهرة، مثل الصناعة التحويلية في اليابان والولايات المتحدة، زاد معدل المكافآت وناتج العمل في الساعة. أما البلدان التي تباطأ فيها معدل النمو و لم تتمكن من استيعاب التكنولوجيات الجديدة، فشهدت قلة الطلب على العمالة الماهرة، وظل عدد العمالة القليلة المهارة والعمالة غير الماهرة أكبر نسبيا، وأصيبت المكافآت بركود (انظر الفصل الحادي عشر).

٣٥ - وعلى نحو ما أشير إليه أعلاه، لم يؤد تحرير التجارة على ما يبدو إلى خلق عناصر استقرار تلقائية في حركة تصحيح الهوة المتزايدة الاتساع في مستويات المكافآت بين الاقتصادات السوقية المتقدمة النمو والعالم النامي. وتوضح مقارنة بين المكافآت التي يحصل عليها في الساعة عمال الإنتاج في قطاع الصناعة التحويلية في البلدان الآسيوية الحديثة العهد بالتصنيع والبلدان الأوروبية والولايات المتحدة والمكسيك في الفترة ١٩٧٥-١٩٩٥، أن معدل تزايد هذه المكافآت حدث بقدر أكبر في أوروبا واليابان منه في الولايات المتحدة والاقتصادات الآسيوية الحديثة العهد بالتصنيع.[٣٩]

٣٦ - وتترك الاستثمارات الجديدة في الآلات والمعدات والبنية الأساسية والبرامجيات آثارا في الإنتاجية لا تظهر فورا بل على مهل، ويمتد أثرها التحويلي على نطاق الأنشطة الاقتصادية بسرعات مختلفة ودرجات متفاوتة. وقد شهد معظم الأنشطة الإنتاجية الحديثة، ومنها أنشطة قطاع الاتصالات والأنشطة ذات القواعد الخدمية وأنشطة الهندسة الوراثية والصناعات الصيدلانية زيادات ملموسة في معدلات الإنتاجية، في الوقت الذي ظلت فيه صناعات أخرى مثل الصناعات الحرفية التقليدية والأنشطة الزراعية في المناطق الريفية وأنشطة استخراج المعادن في كثير من البلدان النامية، معزولة بدرجة أكبر عن ثورة المعلومات وبات كل منها يواجه تحدياته الخاصة. أما القطاع المالي والقطاع الحاسوبي فهما نموذجان رئيسيان للأنشطة التي اجتازت تحولات إدارية وتنظيمية وتكنولوجية رئيسية. وتمر التغيرات في الإنتاجية بدورات وتحدث عبر مواقيت متقاربة في مختلف البلدان والمناطق. ويقدم الشكل ثانيا - ٢ معلومات عن نمو إنتاجية العمالة في قطاع الصناعة التحويلية في عشرة من بلدان الاقتصادات السوقية المتقدمة النمو، وهي معروضة في شكل جدول. ومن جملة البلدان المدرجة في العينة حققت الولايات المتحدة في نهاية التسعينات معدلات متسارعة في نمو الإنتاجية، بل تجاوز معدل الناتج في الساعة في الولايات المتحدة نسبة ٦,٢ في المائة في عام ١٩٩٩ مسجلا أعلى زيادة على مدار عقد كامل، وتجاوز بمراحل متوسط

الزيادات السنوية التي حققتها الولايات المتحدة نفسها في السنوات ١٩٧٩-١٩٩٩[٤٠]. إلا أنه لم يحدث حتى الآن أن استطاع بلد واحد أن يبز اليابان في سجلها الفريد لمعدل النمو السنوي للإنتاجية وهو ٩,٥ في المائة الذي حققته على مدى الفترة ١٩٦١-١٩٩٤ (انظر الشكل الثاني - ٢)؛ وإن كان هذا المعدل قد انخفض في وقت لاحق وبلغ ٥,٨ في المائة في الفترة ١٩٦١-١٩٩٩.

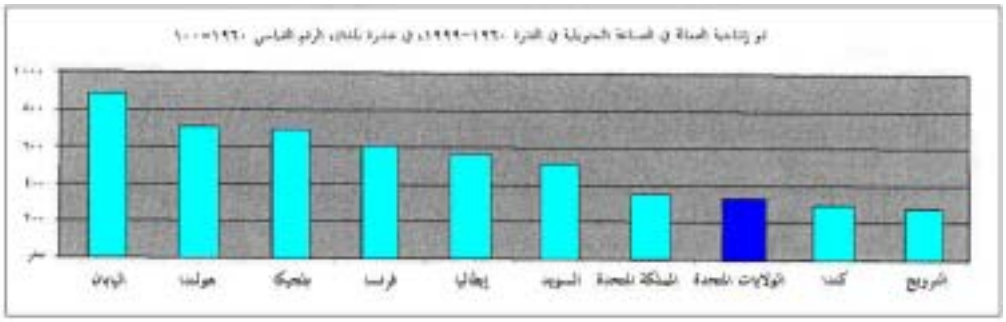
٣٧ - ويستحق الانتعاش الذي حققته الولايات المتحدة في هذا المجال شديد الثناء. فقد شهدت التغيرات السنوية في الإنتاجية، مقيسة بالنسبة المئوية للتغير السنوي المتحقق في ناتج ساعات العمل في الصناعة التحويلية، زيادات مطّردة في الولايات المتحدة على مدى الفترة ١٩٤٨-٢٠٠٠[٤١]. وبلغ معدل النمو السنوي المتوسط في هذه الفترة ٣,١ في المائة. وانخفض معدل نمو الإنتاجية في قطاع الأعمال التجارية وقطاع الأعمال غير الزراعية في الولايات المتحدة على مدى الفترة نفسها بصورة مطردة. وعلى النقيض من ذلك، تسارع في عام ١٩٨٢ معدل التغيير في نمو الإنتاجية في قطاع الصناعة التحويلية، وازدادت سرعته في عام ١٩٩٢. وشهد النصف الثاني من عقد التسعينات فترة قوية بشكل خاص لنمو الإنتاجية في قطاع الصناعة التحويلية.

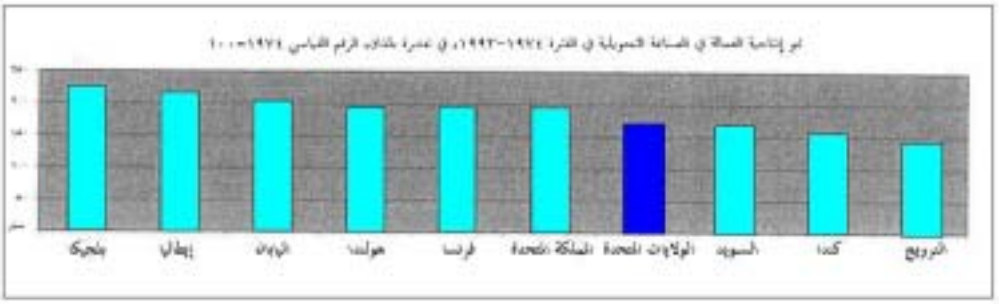
٣٨ - وتظهر المقارنة الدولية للتغير في معدل نمو الإنتاجية في قطاع الصناعة التحويلية انخفاضا في جميع البلدان التسعة عند مقارنتها بالولايات المتحدة؛ ومرجع ذلك أساسا هو الفروق القائمة في القاعدة التي انطلق منها كل من هذه البلدان[٤٢]. فمن ناحية معدل النمو السنوي المتوسط لتغير الإنتاجية في قطاع الصناعة التحويلية على مدى الفترة ١٩٦١-١٩٩٩، احتلت اليابان المركز الأول بمعدل سنوي قدره ٥,٨ في المائة، تليها هولندا بمعدل ٥,٣ في المائة، ثم بلجيكا بمعدل ٥,١ في المائة. وتمثل المقاطع الثاني إلى الرابع في الشكل الثاني - ٢، الفترات ١٩٦١-١٩٧٤ (الصدمة النفطية)، و ١٩٧٤-١٩٩٣ (نهاية الإصلاحات الاقتصادية المؤسسية على جانب العرض في الولايات المتحدة)، و ١٩٩٣-١٩٩٩ (الأداء الاقتصادي القوي للولايات المتحدة). وخلال هذه الفترة تقدمت الولايات المتحدة من المركز الأخير لتحتل المركز الأول. ويعطي هذا التقدم الدليل على التحسن المطرد في أداء الإنتاجية في الولايات المتحدة الذي جاء نتيجة للزخم الهائل المتولد عن تحولها التكنولوجي أو "ثورتها" التكنولوجية في إنتاج وتوزيع السلع والخدمات.

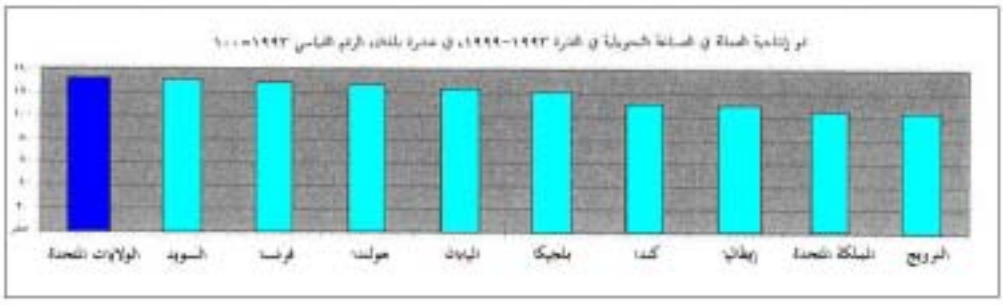
٣٩ - ويوضح الشكل الثاني - ٣ تقديرات لإنتاجية العمل في قطاع الصناعة التحويلية في عامي ١٩٨٧ و ١٩٩٦ (القيمة المضافة حسب كل فرد عامل) في مجموعة من البلدان المختارة قياسا إلى الولايات المتحدة، وهي معروضة في شكل جدول[٤٣]. ويبدو من الشكل أن فنلندا والسويد واليابان حققت تقدما استثنائيا صوب اللحاق بالولايات المتحدة. وفي عام ١٩٩٨ (وهو لا يظهر في الشكل) تقدمت هولندا وبلجيكا على الولايات المتحدة في إنتاجية العمل. إلا أنه حدث في الوقت نفسه فارق لافت للنظر في إنتاجية العمل بين البلدان التي تحتل قمة الجدول والبلدان الأخرى المشمولة به وأبرزها الاقتصادات النامية الكبيرة مثل الهند والصين وإندونيسيا. ولاح أنه كلما ازدادت الفجوة التكنولوجية اتساعا تضاءل أمل كثير من البلدان النامية في اللحاق ببلدان المقدمة.

الشكل الثاني - ٢

نمو إنتاجية العمالة في الصناعة التحويلية، ١٩٦٠-١٩٩٩



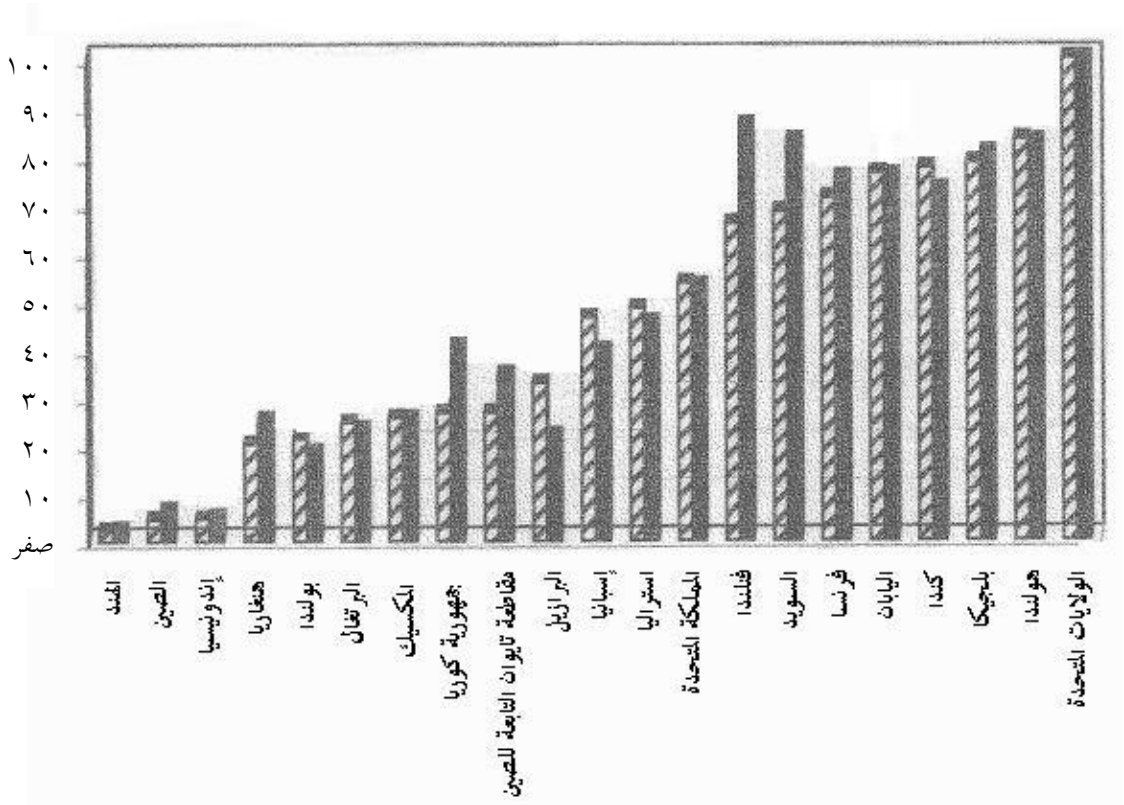




المصدر: وزارة العمل في الولايات المتحدة، مكتب إحصاءات العمل، مقارنة دولية للإنتاجية في الصناعات التحويلية واتجاهات تكلفة وحدة العمل، ١٩٩٩ (واشنطن العاصمة، ٢٠٠٠).

الشكل الثاني – ٣

إنتاجية العمل في الصناعة التحويلية لبلدان أو مناطق مختارة في عامي ١٩٨٧ و ١٩٩٦



المصدر: إدارة الشؤون الاقتصادية والاجتماعية بالأمم المتحدة، استنادا إلى الموجز الدولي للإنتاجية الذي تصدره جامعة غروننغن.

ملحوظة: رتبت البلدان حسب معدل القيمة المضافة المتحقق للفرد العامل في عام ١٩٨٧ بالقياس إلى الولايات المتحدة باعتبارها بلد الأساس.

التحديات المستقبلية

٤٠ - ما لم تؤد خطى التغيير الهيكلي وانتشار تكنولوجيات المعلومات والاتصال وسائر قوى العولمة الأخرى إلى تحسين فرص زيادة الدخل للغالبية العظمى من الناس، ستكون النتيجة مزيدا من انعدام العدالة. فقوى السوق انتقائية بطبيعتها، إذ إن فرص الاستثمار تتهيأ في حالات تتجمع فيها معايير متدنية للعمل والبيئة والأجور، بينما تهنأ البلدان الأكثر بحبوحة بثمار التقدم التكنولوجي. وعلى الجانب الآخر، ينعدم وجود آليات التصحيح الذاتي التي تساعد في اجتياز الفجوة الرقمية أو علاج حالة الانقسام الثنائي الحاد في معدلات الإنتاجية القائمة بين الاقتصادات السوقية المتقدمة النمو والعالم النامي. غير أن ثمة مجالا لاستنساب سياسات بمقدورها أن تصحح مسار اتجاهات عدم الإنصاف وأن تعزز التنمية الاقتصادية المستدامة وتزيد مستوى الرفاه الذي ينعم به الناس. ومثال على ذلك وجود التفاعل الملائم بين الدولة والسوق، واتباع سياسات سليمة للتدخل الحكومي وخاصة من أجل دعم الاستثمار في رأس المال البشري، وهو ما يمكن أن يؤدي إلى تحقيق نمو طويل الأجل وأن يسهل عملية التنمية.

٤١ - وأحد الشروط الأساسية لكفالة النمو المستدام هو ضمان استقرار البيئة الدولية للاقتصاد الكلي. لكن عملية العولمة لا تؤدي فقط إلى تهيئة فرص جديدة بل تؤدي أيضا إلى إفراز تحديات إضافية على الصعيد الوطني، نظرا لما تنطوي عليه من احتمالات متزايدة لحدوث أزمات وتقلبات مالية. وفي حالات كثيرة يحدث تصادم بين احتياجات الرأسمالية العالمية وأولويات الاقتصادات الوطنية. وثمة ضرورة واضحة في هذا المجال تتمثل في الاستمساك بقدر ما من الأحكام الاستنسابية على صعيد الاقتصاد الكلي، سواء كان طريق ذلك هو اتباع أساليب الحوافز التجارية أو حتى فرض بعض الرقابة على رأس المال. وقد ثبت أنه لا غنى عن قيام الحكومات بدعم إرساء قاعدة مؤسسية وبنية تحتية قوية من أجل زيادة جاذبية الاستثمار في القطاع التصديري ورفع قدرته على التنافس، فضلا عن تقديم الدعم إلى القطاع الزراعي الوطني. وتظهر التجربة الناجحة التي حققتها بعض البلدان النامية أن الجهود الوطنية المنظمة والمركزة، إذا ما اقترنت بدرجة عالية من العزيمة السياسية للنخبة الوطنية، يمكن أن تؤدي إلى خفض ملموس في مستويات الفقر.

٤٢ - ومن شأن التكامل الاقتصادي المتزايد أن يفتح الآفاق أمام الدول والشعوب لاغتنام عديد من الفرص إذا ما تم بحسم تصحيح مسار الاتجاهات التي تكرس عدم المساواة. ويمكن أن تكون جهود التنمية الوطنية أكثر فعالية وكفاءة إذا أمكن التنبوء بالبيئة الخارجية التي يضطلع فيها بهذه الجهود وكانت ذات طبيعة بناءة. فالمؤسسات وحدها لا تولد النمو وليس بمستطاعها أن تكون بديلا عن قدرات الإنتاج. غير أن أهمية هذه المؤسسات تكمن في قدرتها على تعبئة جهود الإنتاج أو في تحويلها إلى عائق أمام هذه الجهود. كما أن التغيرات المؤسسية التي تفرض من أعلى لا تكون عادة تغيرات مستديمة إذا بقي المجتمع على حاله دون تغير. ولا بد أن يملك الناس أنفسهم القدرة على الاختيار وأن يكونوا مستعدين للمشاركة في صنع أقدارهم. ولا بد أيضا أن تستكمل التغيرات المؤسسية بتدابير ملموسة ومستدامة من أجل زيادة قدرات الاستثمار وتوسيع باب النفاذ إلى الأسواق والحصول على التكنولوجيات والخبرات، وأن تكون حافزا عاما لجذب الاستثمار على الصعيدين الوطني والخارجي سواء بسواء.

٤٣ - ويشكل إزالة العوائق المفروضة على تحرك العمالة خطوة مهمة نحو تحقيق التكامل وبناء مجتمع عالمي عن حق. فالعولمة لن تكتمل إذا ظلت القيود مشددة على تحركات

الناس. ورغم الإقرار بأن موضوع الهجرة الدولية معقد وحساس سياسيا، فإن قوى العولمة التي تحدها الحدود الوطنية والقيود المفروضة على الهجرة أميل على ما يبدو إلى خلق توترات داخل البلدان، وفيما بينها، يصعب إلى حد كبير حلها في وجود أسواق مكبلة. وفي ظل القيود الحالية التي تحد من حركة العمالة، تتجه مكافآت وأجور العمل في البلدان التي تكثر فيها العمالة غير الماهرة أو قليلة المهارة إما إلى المزيد من الانخفاض أو تظل على ركودها، في الوقت الذي تتجه فيه هذه المكافآت إلى التزايد في البلدان التي تشهد طلبا مفرطا على العمالة سواء الماهرة أو غير الماهرة أو قليلة المهارة. وإذا كان لأسواق العمل في كافة البلدان أن تستفيد من عملية الانفتاح، فإنه لا بد من تخفيف هذه التوترات وتقليل الفروق في المكافآت وتخليصها مما يشوبها من إفراط. والأهم من ذلك أنه قد ثبت أن فتح الأبواب أمام تدفقات الهجرة يمكن أن يسهم في تخفيف حدة الفقر وزيادة فرص العمل. كما أن هذه التدفقات تفي بمتطلبات مهمة في البلدان المستضيفة للعمالة المهاجرة؛ ومثال لذلك، التوظيف المؤقت للعمال المهاجرين سواء من محدودي المهارات الذين يمكنهم أداء أعمال في قطاع التشييد أو الزراعة أو من مثل ذوي المهارات العالية مثل المهندسين العاملين في صناعة الحواسيب. وينجم عن تحويلات المهاجرين إلى ذويهم أثر إيجابي مهم في تخفيض حدة الفقر في الريف في كثير من بلدان شرق وجنوب آسيا، وفي أفريقيا، وبعض البلدان التي تجتاز مرحلة انتقال. كما أسهمت مجتمعات المهاجرين في الاقتصادات السوقية المتقدمة النمو في تحسين فرص الدخل لآلاف الأشخاص في بلدانهم الأصلية، حيث تعمل هذه المجتمعات كقناة تستطيع الأعمال التجارية الصغيرة الحجم والمتوسطة الحجم في البلدان النامية الوصول عن طريقها إلى الأسواق والمعارف والتكنولوجيات في البلدان الأكثر نموا. كما يقوم المهاجرون بالاستثمار في بلدانهم الأصلية، فيتيحون بذلك مصدرا بديلا لتمويل التنمية. ويسهم هؤلاء المهاجرون في نواح عديدة في بلدان إقامتهم، على الرغم من إمكانية نشوء بعض التوترات الاجتماعية بينهم وبين العمال المحليين غير المهرة وبعض المجموعات الأخرى، وتتم هذه المساهمات بأساليب مفيدة كثيرة سواء باعتبارهم دافعي ضرائب أو باعتبارهم مساهمين في نظم الضمان الاجتماعي أو عن طريق ما يتيحونه من تنوع في الخلفية الثقافية والعرقية لهذه البلدان.

٤٤ - ويتسبب مسار التغير في تنظيم وتوزيع الإنتاج في حدوث بعض الخسائر غير المتوقعة على صعيد العدالة، حيث يميل إلى تأكيد بعض الأنماط الدولية الدافعة نحو الإقصاء، كما يتضح جليا في حالة البلدان النامية الفقيرة. وبغية تصحيح مسار هذه الأنماط، يتعين على البلدان إعادة النظر بعناية في الهياكل المؤسسية الوطنية والدولية الراهنة، وإعادة توجيه صنع السياسات فيها من أجل تضمينها أهدافا فعالة أكثر معقولية وأطول أجلا.

الحواشي

(١) حسابات إدارة الشؤون الاقتصادية والاجتماعية التابعة للأمانة العامة للأمم المتحدة استنادا إلى إصدارات مختلفة من ''حولية إحصاءات العمل لمنظمة العمل الدولية''.

(٢) المرجع نفسه.

(٣) البنك الدولي ''تقرير التنمية العالمية ٢٠٠٠/٢٠٠١: مهاجمة الفقر'' (نيويورك، مطبعة مكتبة أوكسفورد)، الجدول ٨.

(٤) ترد في الفصل الحادي عشر إشارة إلى الاحتياجات الملحة لشعوب هذه المجتمعات.

(٥) انظر الفصل الثالث عشر.

(٦) انظر الحاشية رقم ٧.

(٧) يتناول الفصل العاشر أيضا المسائل المتعلقة بإضفاء طابع لا نظامي على الأنشطة.

(٨) انظر العمل المنوه إليه في الحاشية ٣، الجدول ١٩.

(٩) انظر الفصلين الثالث والحادي عشر.

(١٠) انظر وثيقة الأمم المتحدة E/2000/52.

(١١) المرجع نفسه.

(١٢) انظر على سبيل المثال، مانويل كاستيل ''عنصر المعلومات: الاقتصاد والمجتمع والثقافة، المجلد الأول المعنون، نهضة مجتمع التواصل الشبكي'' (الناشرون: مالدن، ماساشوسيتس، بلاكويل، ١٩٩٦؛ وأنطوني غيدنورويل هوتون تحت عنوان 'التحادث' في مؤلفهما ''على الحافة: العيش مع الرأسمالية العالمية'' (لندن، جوناثان كيب، ٢٠٠٠)؛ وغاري غيرفي وميغويل كوزينيوسكي ''سلسلة السلع الأساسية والرأسمالية العالمية'' (ويستبورت، برغير)، ودراسة الأمم المتحدة ''الحالة الاقتصادية والاجتماعية في العالم لعام ٢٠٠٠: اتجاهات وسياسات في الاقتصاد العالمي'' (منشورات الأمم المتحدة، رقم المبيع A.00-II.C.1).

(١٣) انظر على سبيل المثال بول كروغمان ''الأزمات: ثمن العولمة'' مصرف الاحتياطي الاتحادي لكنساس سيتي؛ و ''التكامل الاقتصادي العالمي: الفرص والتحديات''، تقرير برعاية مصرف الاحتياطي الاتحادي لكنساس سيتي، جاكسون هول، وايومنغ، ٢٤-٢٦ آب/أغسطس ٢٠٠٠.

(١٤) حسابات إدارة الشؤون الاقتصادية والاجتماعية بالأمانة العامة للأمم المتحدة، استنادا إلى البنك الدولي 'مؤشرات التنمية العالمية' (٢٠٠٠): الجدولان ٤-٥ و ٤-٦.

(١٥) المرجع نفسه.

(١٦) انظر داني رودريك ''الاقتصاد العالمي الجديد والبلدان النامية؛ تفعيل الانفتاح'' (واشنطن، مجلس التنمية لما وراء البحار، ١٩٩٩)، الفصل ٥.

(١٧) حسابات إدارة الشؤون الاقتصادية والاجتماعية بالأمانة العامة للأمم المتحدة، استنادا إلى ''تقرير التنمية البشرية لعام ٢٠٠٠'' (مطبعة جامعة أوكسفورد)، نيويورك، الجدول ٧؛ قد احتسبت حصة الفرد من النمو السنوي على أساس الناتج المحلي الإجمالي في عام ١٩٩٥ بدولارات الولايات المتحدة.

(١٨) انظر العمل المستشهد به في الحاشية ٣، الجدول ١، وقد احتسبت حصة الفرد من النمو السنوي على أساس الناتج القومي الإجمالي في عام ١٩٩٩، بدولارات الولايات المتحدة.

(١٩) انظر، على سبيل المثال، كريستوفر بيرسون، ''الدولة الحديثة'' (لندن، روتدليج، ١٩٩٦).

(٢٠) بمعنى القضاء على العجز المالي والاختلالات الخارجية وعدم استقرار الأسعار.

(٢١) انظر وثيقة الأمم المتحدة (A/AC.253/13-E.CN.5/2000/2)، الفقرتان ٣١٤ و ٣١٥.

(٢٢) انظر على سبيل المثال أدلفو كانيتروت وهوينكو سلفيا، ''أحوال الاقتصاد الكلي وتحرير التجارة'' (بالتيمور، مطبعة جامعة جونز هوبكنز، ١٩٩٣؛ ونورا لستنغ، باري ب. بورسورث، وروبرت ز. لورانس ''التجارة الحرة في أمريكا الشمالية: تقييم الأثر'' (واشنطن العاصمة، مؤسسة بروكنجز، ١٩٩٢؛ وفرانسيسكو روخاس ووليام سميث ''التحولات العالمية ومنطقة المخروط الجنوبي'' (ميامي، مركز الشمال والجنوب، ١٩٩٤).

(٢٣) يستعرض الفصل العشرون علاقة الحكومة بالقطاع الخاص بشأن المسؤولية الاجتماعية للشركات.

(٢٤) البنك الدولي ''توقعات الاقتصاد العالمي والبلدان النامية'' (واشنطن العاصمة، ٢٠٠١).

(٢٥) المرجع نفسه.

(٢٦) كوانتو س. أ. ''نظرة بالأرقام على بيرو في عام ٢٠٠٠'' ليما، ٢٠٠٠.

(٢٧) رينانا هبغالا، وإيللا بات ''عالم العمل في القطاع الشعبي وقوته المتأصلة، تجربة رابطة ربات الأعمال الحرة'' (باهدرا، رابطة ربات الأعمال الحرة).

(٢٨) وزارة العمل في الولايات المتحدة، مكتب إحصاءات العمل ''معدلات البطالة في تسعة بلدان، أساس العمل المدني مع تقريب مفاهيم الولايات المتحدة وتعديلها فصليا، الفترة ١٩٩٠-٢٠٠٠''، وهي معدلات جرى الحصول عليها في ٢٣ شباط/فبراير ٢٠٠١ من العنوان التالي على الإنترنت: ftp://ftp.bls.gov/pub/special.requests/ForeignLabour/flsjec.txt.

(٢٩) بإقرار ميثاق العمل الأوروبي في حزيران/يونيه ١٩٩٩، جرى استكمال ما يسمى عملية لوكسمبورغ (وهي استراتيجية لتنسيق العمل تشمل مبادئ توجيهية لسياسات العمل وسياسات وخطط وطنية في مجال العمل)، وما يسمى عملية كارديف (وهي تشمل إصلاحات هيكلية في أسواق السلع وخدمات رأس المال) بحوار أجري على صعيد الاقتصاد الكلي عن تنمية الأجور والسياسات المتعلقة بشؤون النقد والميزانية والمالية (أو ما يسمى بعملية كولونهاغن) باعتبار هذا الحوار الدعامة الثالثة لهذه العملية، كما أُقر بمساهمة الشركاء الاجتماعيين على جميع المستويات.

(٣٠) انظر وثيقة الأمم المتحدة (A/AC.253/13-E/CN.5/2000/2).

(٣١) يتناول الفصل العاشر هذه المسائل أيضا.

(٣٢) يستعرض الفصلان الثالث عشر والرابع عشر الموضوعات الأساسية المتعلقة بالتعرض والحماية الاجتماعية.

(٣٣) يعرف بأنه عدد العاملين الموجودين في الخدمة مقسوما على عدد المتقاعدين.

(٣٤) انظر، على سبيل المثال، وايتر فان غينكين ''الضمان الاجتماعي للأغلبية المستبعدة: دراسات إفرادية للبلدان النامية'' (جنيف، مكتب العمل الدولي، ١٩٩٩).

(٣٥) جمهورية السلفادور، وزارة الاقتصاد، دراسة استقصائية للإسكان المتعدد الأغراض ١٩٩٨ (سان سلفادور، أيار/مايو ١٩٩٩).

(٣٦) انظر العمل المستشهد به في الفقرة ٣، الجدول ٣.

(٣٧) انظر: منظمة العمل الدولية ''تقرير العمل الدولي'' (جنيف، ٢٠٠٠).

(٣٨) من المهم إيراد ملحوظة بشأن المقاييس التي تستخدم في إجراء المقارنة. فمقاييس المكافآت تحتسب بالعملة المحلية ثم تحول إلى دولارات الولايات المتحدة بسعر الصرف السائد في السوق. وهي مناسبة لعقد مقارنات بين المدفوعات المسددة لقاء وقت العمل، والمدفوعات المباشرة الأخرى، ونفقات أرباب العمل التي تؤدى لبرامج التأمين المطلوبة قانونا وسوى ذلك. غير أن طول يوم العمل يختلف من بلد إلى آخر كما يختلف عدد أيام العمل الأسبوعي والمكاسب الأخرى التي يمكن الحصول عليها من مصروفات إضافية ينفقها أرباب العمل، وما إلى ذلك. كذلك، لا تشير هذه المقاييس إلى المستويات المعيشية النسبية للعمال أو إلى القوة الشرائية لدخولهم. ويمكن أيضا أن تختلف بشدة أسعار السلع والخدمات فيما بين البلدان، ويمكن أيضا أن تكون أسعار صرف العملات غير كافية للإشارة إلى الفروق النسبية في الأسعار أو إلى المعدل ''الصحيح'' لسعر الصرف. ومن ناحية أخرى، يعتبر مؤشر الإنتاجية، أو ناتج العمل في الساعة، متوسطا لجميع الصناعات التحويلية التي يجري تسجيل بياناتها على الصعيد الوطني، ومن غير الضروري أن تكون ممثلة لجميع الصناعات المكونة لهذا القطاع. لذلك، يتعين أن ينظر إلى كل مقارنة من المقارنات الدولية للمكافآت والإنتاجية، باعتبارها تصور اتجاهات عامة وينبغي أيضا التعامل معها بحرص.

(٣٩) انظر منظمة العمل الدولية ''اتجاهات أسواق العمل وأثر العولمة عليها''، وتم الحصول عليها في ٢٣ شباط/فبراير ٢٠٠١ من العنوان التالي على الإنترنت: www.itcilo.it/english/actrav/telearn/global/ilo/seura/mains.htm.

(٤٠) وزارة العمل في الولايات المتحدة، مكتب إحصاءات العمل ''المقارنات الدولية للإنتاجية في الصناعة التحويلية واتجاهات تكلفة وحدة العمل، ١٩٩٩'' (واشنطن العاصمة، ٢٠٠٠).

(٤١) المرجع نفسه.

(٤٢) حسابات إدارة الشؤون الاقتصادية والاجتماعية بالأمانة العامة للأمم المتحدة، استنادا إلى المصدر المستشهد به في الحاشية ٢٨.

(٤٣) انظر الحاشية ٣٨.

الفصل الثالث

العولمة والعدالة[1]

١ - شهد العالم، منذ أوائل الثمانينات، ظهور نموذج اقتصادي جديد ولاحظ تماسكه وانتشاره. ويؤكد هذا النموذج على أهمية الاستقرار الصارم للاقتصاد الكلي وإزالة القيود عن أسواق المنتجات المحلية وأسواق عناصر الإنتاج وعلى الخصخصة والحد من دور الدولة في الاقتصاد. وخلال العقد الماضي، انتشر هذا النموذج من خلال التأكيد على سياسات مثل إزالة حواجز التجارة الدولية، وفتح الباب أمام الاستثمارات الأجنبية المباشرة، وتحرير التدفقات القصيرة الأجل للمشاريع، الأمر الذي ساعد على عولمة الاقتصاد العالمي من الداخل بسبب الانخفاض السريع في تكاليف الاتصالات الدولية والنقل الدولي.

٢ - ويدّعي مؤيدو هذا النهج في السياسة، الذي أثّر تأثيرا عميقا على رسم السياسات في البلدان المتقدمة والنامية والبلدان التي تمر بمرحلة انتقالية، أنه يزيد من القدرة على المنافسة، ويوفر فرصا كبيرة للبلدان النامية في مجال التصدير والنمو، ويعزز تقارب مستويات المعيشة بين البلدان الفقيرة والبلدان المتقدمة، ويحد من انتشار الفقر في كل أنحاء العالم. ويدعي أيضا مؤيدو هذا النهج أن الأثر التوزيعي لهذه السياسات داخل البلدان أثر حيادي بصفة عامة، وأن توزيع الدخل على المدى الطويل يتسم عموما بالاستقرار، وأن ليس هناك علاقة واضحة بين عدم المساواة والنمو.

٣ - وفي هذا الإطار، يستعرض الفصل الثالث الاتجاهات المتعلقة باللامساواة داخل البلدان خلال السنوات العشرين الأخيرة، وهي سنوات التحرير المحلي للتجارة والعولمة. ويوضح هذا الفصل أن العقدين الماضيين كانا يتميزان باشتداد اللامساواة الداخلية في عدد كبير من اقتصادات البلدان النامية والمتقدمة النمو والبلدان التي تمر بمرحلة انتقالية. وفي كثير من هذه البلدان، لا سيما البلدان التي اشتدت فيها اللامساواة وزادت بدرجة كبيرة، تباطأ النمو وتباطأت كثيرا خطى الحد من الفقر، لا سيما في التسعينات. ومما أدى إلى زيادة اللامساواة في الآونة الأخيرة الانتقال إلى نظام السياسة العامة الجديد. غير أن هناك عوامل أخرى، مثل التقدم التقني واشتداد اللامساواة في مجال التعليم في بعض المناطق النامية، ساهمت على الأرجح في زيادة اللامساواة. ويخلص الفصل الثالث إلى أنه إذا أريد تحقيق النمو وتخفيف حدة الفقر معا فمن الضروري ألا يقتصر الأمر على التصدي إلى المصادر التقليدية للامساواة بل ينبغي أيضا اعتماد سياسات للاقتصاد الكلي وسياسات هيكلية تتجنب التشوهات التوزيعية للنموذج الليبرالي الجديد بصيغته الحديثة.

اتجاهات اللامساواة في فترة ما بعد الحرب[2]

بلدان منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي: تراجع اللامساواة بدأ يأخذ الاتجاه المعاكس منذ أواخر السبعينات

٤ - خرجت البلدان المتقدمة النمو ذات الاقتصاد السوقي من الحرب العالمية الثانية ودرجة اللامساواة في الدخول عالية جدا. غير أن تركز الدخل خف بصورة ثابتة في الخمسينات والستينات وفي معظم السبعينات. ومنذ أواخر السبعينات، توقفت هذه النزعة أو اتخذت مسارا معاكسا في معظم بلدان أوروبا الغربية. واشتدت اللامساواة ابتداء من منتصف السبعينات وحتى نهايتها في الولايات المتحدة، وفي المملكة المتحدة وأستراليا ونيوزيلندا، وكانت هذه البلدان من أوائل بلدان منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي التي اعتمدت نهج الليبرالية الجديدة جزءا من سياستها العامة

(انظر أيضا الفصل السادس). وعلى العكس من ذلك، كانت البلدان الاسكندنافية وهولندا وإيطاليا من بين المجموعة الثانية من البلدان التي تراجع فيها اتجاه اللامساواة وأخذ مسارا عكسيا، وإن كان ذلك بشكل أقل درجة. وهناك مجموعة ثالثة، تشمل فنلندا وفرنسا، استوت فيها تدريجيا تعرجات اللامساواة، وقد بدأ ذلك خلال الفترة ١٩٧٥-١٩٨٠. وليس هناك قرائن تدل على تراجع اللامساواة بدون توقف حتى عام ١٩٩٢ إلا في أيرلندا وجمهورية ألمانيا الاتحادية.

٥ - وعلى الرغم من أنه من المعروف عن اليابان أنها حققت نموا سريعا مقرونا بالعدل، فقد عانت من اشتداد اللامساواة في الدخول خلال السنوات العشرين الأخيرة. وضاقت هذه الفجوة في الدخول بين الأغنياء والفقراء بشكل كبير خلال العقود الثلاثة الأولى عقب الحرب، وانخفض معامل جيني المتعلق بصافي المتاح للصرف ابتداء من منتصف السبعينات وحتى نهايتها، إلى حوالي ٠,٣ (معامل جيني هو المؤشر القياسي الذي يدل على اللامساواة في الدخل: ويتراوح بين صفر إذا تساوى جميع المواطنين في الدخل و ١ إذا حصل شخص واحد على الدخل الوطني كله؛ والواقع أن أدنى رقم معروف لهذا المؤشر هو حوالي ٠,١٥ وأعلى رقم هو ٠,٧٠). غير أن ميل معامل جيني إلى الانخفاض بدأ يأخذ الاتجاه المعاكس منذ أوائل الثمانينات، وفي عام ١٩٩٣ وصل المعامل إلى ٠,٤٤ (الجدول الثالث - ١). ولم يحدث أن اشتدت اللامساواة بشكل حاد خلال فترة بهذا القصر إلا في بلدان قليلة. والأسباب الرئيسية التي ساهمت في زيادة اللامساواة هذه هي تخلي اليابان عن النظام القديم القائم على معاملة جميع اليابانيين معاملة متساوية من حيث توفير عمل لهم على مدى الحياة، والانكماش الاقتصادي الذي دام عقدا من الزمن، وازدياد عدد النساء اللاتي دخلن سوق العمل بأجور منخفضة والارتفاع الهائل في أسعار الأراضي.

الجدول الثالث - ١

اتجاهات معامل جيني لمختلف مفاهيم الدخل في اليابان

السنة	قبل الضرائب/قبل التحويلات	بعد الضرائب/قبل التحويلات	بعد الضرائب/بعد التحويلات
١٩٧٠	٠,٣٠٠	...	...
١٩٨١	٠,٣٤٩	٠,٣٣٠	٠,٣١٤
١٩٨٤	٠,٣٩٨	٠,٣٨٢	٠,٣٤٣
١٩٨٧	٠,٤٠٥	٠,٣٨٨	٠,٣٣٨
١٩٩٠	٠,٤٣٣	٠,٤٢١	٠,٣٦٤
١٩٩٣	٠,٤٤٠	...	...

المصدر: Marta Ozawa and Shigemi Kono "Child well-being in Japan: the high cost of economic success", in Giovanni Andrea Cornia and Sheldon Danziger, Child Poverty and Deprivation in the Industrialized Countries, 1945-1995 (Oxford University Press, 1997).

٦ - واشتداد اللامساواة في الدخل الملاحظ في بلدان منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي يمكن تفسيره باشتداد اللامساواة في الإيرادات[٣]. فاستطاعت البلدان التي لديها مؤسسات مركزية لتقرير الأجور (ألمانيا وإيطاليا)، ولديها تجمع نقابي كبير وحد أدنى من الأجور (فرنسا) أن تحتوي الضغوط التي تطالب باللامساواة في الإيرادات. وعلى النقيض الآخر، فإن البلدان التي تعتمد على المفاوضات اللامركزية في مجال تحديد الأجور، وتتميز بمرونة سوق العمل، اشتدت فيها اللامساواة في الإيرادات أكثر من غيرها. وساهم ازدياد عائدات الإيجار المالية، وإيجارات الأراضي في المناطق الحضرية والأرباح، في ازدياد معدل تشتت إيرادات السوق. وأخيرا، قلت درجة العدل في نظامي الضرائب والتحويلات عندما انخفضت نسبة التحويلات إلى الناتج المحلي الإجمالي، و لم تعد ضرائب الدخل الشخصي تصاعدية بمقدار ما كانت عليه في السابق[٤].

انتشار زيادة اللامساواة في البلدان الاشتراكية السابقة

٧ - منذ عام ١٩٨٩، وهي السنة التي بدأ فيها الانتقال إلى اقتصاد السوق في معظم بلدان هذه المنطقة، ازداد تركز الدخل بمعدل متوسط (من ١ إلى ٥ نقاط مئوية بموجب مؤشر جيني) في بلدان أوروبا الوسطى. وقد واصلت هذه البلدان إلى حد كبير تنفيذ برامج الرعاية الاجتماعية بها وإن كانت هذه البرامج مكلفة، وجاءت زيادة اللامساواة في الأجور في هذه البلدان أقل مما كان متوقعا. وعلى العكس من ذلك، ارتفع معامل جيني في اتحاد الجمهوريات الاشتراكية السوفياتية السابق وفي جنوب شرق أوروبا من ١٠ نقاط إلى ٢٠ نقطة مئوية، أي أسرع من ارتفاعه في أوروبا الوسطى بما يتراوح بين ٣ و ٤ أمثال (انظر البنك الدولي، مؤشرات التنمية العالمية ٢٠٠٠). وفي هذه البلدان، كان التراجع والانخفاض في الأجور في المرحلة الانتقالية شديدا للغاية، وانخفضت التحويلات الاجتماعية، وتدهورت بنيتها وما تستهدفه، وجاءت الخصخصة فيها أقل إنصافا منها في أوروبا الوسطى.

٨ - وكما حدث في بلدان منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، كان لاشتداد اللامساواة في الإيرادات أثره الرئيسي في زيادة اللامساواة الكلية (انظر الجدول الثالث - ٢). ويعزى هذا الاشتداد إلى ظهور مفهوم ''عائد الندرة'' لأصحاب المهن مثل المحاسبين والمصرفيين وغيرهم، وازدياد عائدات التعليم، وانخفاض الحد الأدنى للأجور بالقياس إلى المتوسط[٥]، وازدياد متأخرات الأجور، وتزايد تفاوت الأجور بين الصناعات.

الجدول الثالث - ٢

تجزئة الزيادة في معامل جيني المتعلق بتوزيع دخول الأسر المعيشية بين الفترة السابقة للمرحلة الانتقالية والسنوات ١٩٩٣-١٩٩٦

البلد	التغير في هيكل الدخل	بسبب تغيرات التركز في:						
		الأجور	التحويلات الاجتماعية	ومنها المعاشات التقاعدية	التحويلات غير المرتبطة بالمعاشات التقاعدية	القطاع الخاص بغض النظر عن الأجور	فترة التفاعل	نسبة التغير العام في معامل جيني (١)
هنغاريا (١٩٨٩-٩٣)	-١,٣	+٥,٩	-٠,٦	+١,٤	-٠,٢	-٠,٦	-١,٣	+٢,٢
سلوفينيا (١٩٨٧-٩٥)	-٠,٢	+٣,٦	-٠,٦	-٠,١	-٠,٤	+٠,٤	-٣,٨	+٢,٦
بولندا (١٩٨٧-٩٥)	-١,٧	+٣,٤	+٣,٥	+٣,٢	-٠,١	+٠,٨	+٠,٩	+٧,٠
بلغاريا (١٩٨٩-٩٥)	+١,٤	+٧,٨	+٠,٩	+٠,٤	+٠,٤	-٠,٤	+٠,٣	+١٠,٠
لاتفيا (١٩٨٩-٩٦)	-١,٦	+١٥,٠	-١,٥	-٢,٠	+٠,٥	+١,٤	-٣,٣	+١٠,٠
الاتحاد الروسي (١٩٨٩-٩٤)	-٣,٤	+١٧,٨	+٥,١	+٣,٩	+٠,٤	+٣,٠	+١,٢	+٢٣,٦

المصدر: Branko Milanovic, *Income, Inequality, and Poverty during the Transition from Planned to Market Economy* (Washington; D.C.; World Bank, 1998).

أمريكا اللاتينية: اشتداد اللامساواة اشتدادا فاق مستوياتها العالية أصلا

٩ - تراوحت تقليديا نسب معامل جيني، في بلدان أمريكا اللاتينية، ابتداء من مطلع الخمسينات وحتى منتصفها، بين ٠,٤٥ و ٠,٦٠، وهي أعلى نسب في العالم[٦]، وذلك باستثناء أوروغواي والأرجنتين، وهما بلدان نسبة الحضر فيهما نسبة عالية ولديهما قوة عمل متعلمة ونظام للضمان الاجتماعي موسع نسبيا. ويعود هذا الاستقطاب الحاد في الدخل إلى التوزيع غير المتساوي إلى حد كبير للأراضي والفرص التعليمية، الأمر الذي أفاد قلة قليلة في سُدة الحكم. وبوجه عام، فقد أدى النمو السريع في الخمسينات والستينات إلى زيادة الاستقطاب الاجتماعي. غير أن اللامساواة في السبعينات خفت بشكل معتدل في معظم أنحاء المنطقة عدا في المخروط الجنوبي حيث اضطرب النمو بسبب اعتماد صيغة متطرفة من الإصلاحات الليبرالية الجديدة. وتفاقمت اللامساواة والفقر من عام ١٩٨٠ إلى منتصف التسعينات في المنطقة بفعل صدمات كبيرة (أزمة الديون وإعصار نينيو)، والتكيف الانكماشي الذي استحدث للتصدي لهذه الأزمات، ونمط النمو غير المستقر الذي بدأ في عام ١٩٨٨ واستمر حتى نهاية التسعينات. وجاء استقطاب الدخل في الثمانينات نتيجة اشتداد اللامساواة بشكل سريع في فترات انتشار الانكماش الاقتصادي وبطء التراجعات في فترات الانتعاش، مما أدى إلى انخفاض يتراوح بين ٥ و ٦ نقاط مئوية في حصة العمالة بين أوائل الثمانينات وأواخرها في الأرجنتين وشيلي وفترويلا وإلى انخفاض نسبة ١٠ نقاط مئوية في المكسيك[٧]. وجاء هذا الانخفاض في حصة العمالة

نتيجة تباطؤ توفير فرص العمل، ونمو الطابع غير النظامي للعمل، وانخفاض أجور القطاع النظامي بسرعة أكبر من انخفاض نصيب الفرد من الناتج المحلي الإجمالي، بل وزيادة سرعة التقلص للحد الأدنى للأجور، واتساع فروق الأجور بحسب المهارات والمستوى التعليمي.

١٠ - ومما أكد أيضا هذه الاتجاهات - اشتداد اللامساواة في الثمانينات واستقرارها أو زيادتها في التسعينات - الاستعراضات الشاملة الأخيرة التي تم القيام بها في موضوع اللامساواة في المنطقة. وقد خلصت دراسة ركزت على التسعينات واستخدمت فيها بيانات جزئية دقيقة قابلة للمقارنة وردت في دراسات استقصائية أجريت في ٤٩ بلدا وغطت ٩٠ في المائة من سكان المنطقة إلى أنه ما من بلد واحد من البلدان الخمسة عشر التي تم دراستها سجلت تحسنا في توزيع الدخل خلال هذه الفترة[٨]. وقد اتضح من الناحية الإحصائية أن اللامساواة اشتدت إلى حد كبير في ثماني حالات، ولم يطرأ أي تغيير على سبع حالات. ولاحظ الاستعراض في الختام أنه بموجب هذه الطرائق الاقتصادية الجديدة (الانفتاح التجاري، والتقشف المالي، والإدارة الحذرة للسياسات النقدية، وتخفيف القيود العامة على السوق، وزيادة الاعتماد على روح المبادرة الخاصة) يميل نمط توزيع الدخل إلى أن اللامساواة على أقل تقدير ويكون أشد تفاوتا بالمقارنة مع الأنماط التي كانت سائدة خلال الفترات الأخيرة من مرحلة النمو السابقة في السبعينات.

الصين: اشتداد اللامساواة الإقليمية وبين المناطق الحضرية والريفية

١١ - تطورت ظاهرة اللامساواة في الدخل في الصين هي الأخرى خلال السنوات الخمسين الماضية وفقا لنمط على شكل حرف U. وبدأت نقطة التحول الكبيرة في حوالي منتصف الثمانينات. وقد خفت اللامساواة بشكل كبير من عام ١٩٥٣، سنة بداية التجربة الماووية، حتى عام ١٩٧٥ (الجدول ثالثا - ٣). ونتيجة للإصلاحات السوقية المعتمدة في مجال الزراعة منذ عام ١٩٨٧، حلت محل الكميونات الريفية تشكيلات زراعية عائلية قائمة على أساس المساواة، وطُبقت نظم حوافز هائلة في مجال الأسعار استفاد منها المزارعون. وأدى ذلك إلى تسارع حاد في النمو، قفز إلى ما بين ٩ و ١٠ في المائة في السنة خلال الفترة ١٩٧٨-١٩٨٤، وظلت هذه النسبة على مستواها خلال الفترة ١٩٨٥-١٩٩٥، وانخفضت بصورة هامشية لا أكثر في بقية العقد. وفي الفترة بين عامي ١٩٧٨ و ١٩٨٤، وهي فترة سنوات النمو السريع الذي قادته الزراعة، لم تزد اللامساواة إلا بصورة محدودة وانخفض معدل الفقر في الريف إلى مستوى لم يسبق له مثيل - من ٣٠,٧ في المائة في عام ١٩٧٨ إلى ١٥,١ في المائة في عام ١٩٨٤ - مما خفض نسبة فقراء الريف إلى النصف خلال ست سنوات فقط[٩].

١٢ - وظل معامل جيني الحضري بدوره ثابتا عند مستوى منخفض جدا بفضل السياسات الاجتماعية التي أدت إلى حماية سكان الحضر المسجلين من ارتفاع أسعار الأغذية، نتيجة زيادة التحويلات المالية التي ارتفعت نسبتها من ٤,٨ إلى ٥,٥ في المائة من الدخل القومي في الفترة بين عامي ١٩٧٩ و ١٩٨٥.

١٣ - وعلى العكس من ذلك، ازداد تركز الدخل بسرعة بين عامي ١٩٨٥ و ١٩٩٠، وبسرعة أكبر بعد عام ١٩٩٠ (الجدول ثالثا - ٣)، وذلك بسبب التوسع غير المتوازن مكانيا في الأنشطة غير الزراعية وبصفة خاصة بسبب توسع المشاريع التجارية في المدن والقرى[١٠]، كما يُستدل على ذلك من اتساع الهوة بين متوسط دخل الفرد في الأقاليم الفقيرة (الداخلية) والغنية (الساحلية) (العمود الأخير من الجدول ثالثا - ٣). وكان لهذه الزيادة السريعة في اللامساواة تأثير سلبي من زاوية تخفيف حدة الفقر. وقد انخفضت نسبة الفقر الريفي من ١٥,١ في المائة في عام ١٩٨٤ إلى ٧,١ في

عام ١٩٩٥ (أي بنسبة ٠,٨ في المائة في السنة، مقارنة بنسبة ٢,٦ في المائة خلال الفترة ١٩٧٨-١٩٨٤). وبالإضافة إلى ذلك، صاحب هذا التراجع البطيء للفقر الإجمالي، بين عامي ١٩٨٨ و ١٩٩٥، زيادة في معدلات الفقر الريفي في المناطق الغربية من الصين والمواقع الجبلية، وفيما بين الأقليات الإثنية. وأخيرا، يبدو أن اشتداد اللامساواة قد اكتسح ويزيد أثر النمو في تخفيف حدة الفقر، وأن تراجع الفقر خلال الفترة ١٩٨٨-١٩٩٥ إنما يعزى إلى انخفاض متوسط حجم الأسرة، لأسباب مختلفة من بينها اعتماد سياسة قصر الإنجاب على طفل واحد للأسرة[١١].

الجدول الثالث - ٣

تطور معاملات جيني وفجوة الدخل في الصين، ١٩٧٨-١٩٩٥

السنة	معامل جيني العام	معامل جيني الحضري	معامل جيني الريفي	فجوة الدخل بين الحضر والريف[أ]	فجوة الدخل بين الأقاليم (الريفية)[ب]	فجوة الدخل بين الأقاليم (الحضرية)[ب]	فجوة الدخل بين الأقاليم (كلها)[ب]
١٩٥٣	٠,٥٦[ج]	-	-	-	-	-	-
١٩٦٤	٠,٣١[ج]	-	-	-	-	-	-
١٩٧٨	٠,٣٢	٠,١٦	٠,٢١	٢,٣٧	-	-	-
١٩٨١	-	٠,١٥	٠,٢٤	٢,٠٥	٢,٨٠	١,٨١	١٢,٦٢
١٩٨٤	٠,٢٨[د]	٠,١٦	٠,٢٦	١,٧١	٣,١٦[هـ]	١,٥٩[هـ]	٩,٢٢[هـ]
١٩٨٨	٠,٣٨	٠,٢٣	٠,٣٠	٢,٠٥	-	-	-
١٩٩٠	-	٠,٢٣	٠,٣١	٢,٠٢	٤,١٧	٢,٠٣	٧,٥٠
١٩٩٥	٠,٤٣	٠,٢٨	٠,٣٤	٢,٤٧	٤,٨٢	٢,٣٤	٩,٧٩

المصدر: استنادا إلى مكتب الصين الحكومي للإحصاءات، مختلف السنوات.

(أ) نسبة متوسط الدخل الحضري إلى متوسط الدخل الريفي.

(ب) نسبة متوسط الدخل في الأقاليم ذات الدخل الأعلى إلى متوسط الدخل في الأقاليم ذات الدخل الأدنى، موزعة بحسب المناطق الريفية والحضرية والمناطق جميعها.

(ج) بيانات هاتين السنتين لا تشبهان على نحو دقيق بيانات السنوات التالية لها.

(د) الإشارة إلى عام ١٩٨٣.

(هـ) الإشارة إلى عام ١٩٨٥.

١٤ - وساهمت السياسة العامة في اتساع التفاوت بين الأقاليم على النحو الذي أشير إليه أعلاه. واللامركزية المالية التي بدأ العمل بها منذ عام ١٩٧٨ قلصت إلى حد كبير قدرة الحكومة المركزية على السيطرة على درجة اللامساواة بين الأقاليم من خلال تحويلات الموارد. بل إن السياسات الصناعية أدت إلى اشتداد اللامساواة، إذ أعطت الأولوية للأقاليم الساحلية صراحة.

شرق وجنوب شرق آسيا: قلب اتجاهات اللامساواة بصفة عامة، وإن يكن بدرجة أكثر اعتدالا

١٥ - هناك اعتقاد شائع بأنه في مقدور هذه البلدان الجمع بين النمو السريع وانخفاض الأصول وعدم المساواة في الدخل. ولكن هذه النظرة غير صحيحة. فيلاحظ أولا أن أولى درجات اللامساواة في الدخل تختلف اختلافا هائلا داخل المنطقة الإقليمية. فبلدان أو أقاليم شمال شرق آسيا - مثل جمهورية كوريا وإقليم تايوان الصيني - التي نفذت إصلاحات زراعية كبيرة في أواخر الأربعينات وأوائل الخمسينات، كانت ولا تزال تتمتع على نحو متميز بتوزيع منصف للدخل بعكس بلدان أو أقاليم جنوب شرق آسيا التي لم ينفذ فيها إطلاقا أي إصلاح رئيسي من باب إعادة التوزيع. ويلاحظ ثانيا، أن معامل جيني لتوزيع الدخل ارتفع بصورة ثابتة في تايلند وجمهورية كوريا بين أواخر حقبة الخمسينات وحقبة التسعينات. غير أنه بالنسبة لجمهورية كوريا، فقد رافق هذا الارتفاع انخفاض ثابت في مدى تشتت الأجور بسبب تقلص الفرق في الأجور بين فئات المتعلمين، والمهن، وبين الرجال والنساء[١٢]. ففي تايلند، ارتفع معامل جيني لتوزيع الدخل الإجمالي بصورة ثابتة خلال سنوات النمو السريع من ٠,٤٢ في عام ١٩٧٥-١٩٧٦ إلى ٠,٥١ في عام ١٩٩٦، وذلك بصفة رئيسية بسبب ازدياد حصة الأرباح من المنتجات غير الزراعية المرتبطة بتوسع قطاعات المال والتأمين والعقارات في منطقة بانكوك[١٣] نتيجة تأثير العولمة.

١٦ - وفي إقليم تايوان الصيني، تراجعت اللامساواة بصورة ثابتة لسنوات كثيرة بفضل التوسع السريع في التشغيل سواء بالنسبة لخيرة المتعلمين أو للعمال ذوي المهارات المحدودة. ولكن حدث خلال الفترة ١٩٨٠-١٩٩٣ أن أدى نمو القطاعات كثيفة المهارة إلى زيادة اللامساواة في الأجور مرة أخرى، بينما ازدادت حصة الدخل من رأس المال ومن الأملاك بسبب تنامي الشركات الكبرى وتصاعد أسعار الأراضي. وفي إندونيسيا، تراجعت اللامساواة، وكان ذلك في البداية بسبب استخدام عائد النفط في تمويل الثورة الخضراء. وأدى ذلك بصفة رئيسية إلى ازدياد فرص التشغيل والإنتاج في القطاع الريفي وإلى انخفاض مؤشر اللامساواة في الدخول الريفية، من ٠,٣١ في الفترة ١٩٦٤-١٩٦٥ إلى ٠,٢٥ في عام ١٩٩٠، بحكم انخفاض مستوى تركز الأراضي. ومن ناحية أخرى، اتسمت السنوات من ١٩٨٧ إلى ١٩٩٦، - فترة العولمة السريعة - بنمو الصناعات التحويلية في المناطق الحضرية، وزيادة التمويل برؤوس أموال كثيفة وكذلك بنمو قطاع التأمين وقطاع العقارات، وبتباطؤ الزراعة، واتساع الفجوة بين المناطق الحضرية والمناطق الريفية، وتقلص برامج العمل الريفية. ونتيجة لذلك، اشتدت اللامساواة بصفة عامة فبعد أن كانت نسبتها منخفضة، ٠,٣٢، في عام ١٩٨٧ أصبحت ٠,٣٨ في عام ١٩٩٧[١٤].

١٧ - وكانت العولمة المالية أيضا وراء انفجار الأزمة الآسيوية في أيلول/سبتمبر ١٩٩٧ التي كان لها آثار تراجعية من زاوية العدالة. ويبدو أن هذا الأثر اتخذ نمطا من مرحلتين. فبينما كان الأثر على الفقر فوريا - بسبب التقلص الحاد في الناتج، فقد تراجعت اللامساواة بصورة هامشية أثناء المرحلة الأولى، ذلك أن الأزمة خلال الشهور الأولى أثرت أكبر

تـأثير علـى العـاملين ذوي الـدخل المتوسـط إلى العـالي في قطاعـات المـال والتـأمين والعقـارات. وفي المرحلـة الثانيـة، اشتدت اللامساواة وازداد الفقر بشكل حاد – لا سيما بين فقـراء المـدن – بسـبب الانكمـاش الاقتصـادي النـاجم عـن الأزمة وبسبب تدابير التثبيت التي طبقت لمكافحة الانكماش. وفي الكتـاب الـذي وضـعه Knowles وآخـرون[١٥]، وجـد مؤلفـو الكتـاب وهـم يحللـون بإيجاز أثـر الأزمـة الآسيوية أن اللامساواة في الفترة ١٩٩٧-١٩٩٨ خفت بصورة هامشية في إندونيسيا ولكنـها اشـتدت في تايلنـد والفلبين وجمهوريـة كوريـا. وعليـه، يمكـن للمـرء أن يسـتنتج، أسـوة بمـا لاحظـه Jomo[١٦]، أنه كان للتحرير الاقتصادي منذ الثمانينات، على ما يبـدو، تـأثير ضـار على توزيـع الـدخل. ومـن العوامـل الـتي يحتمـل أنهـا أثـرت على اشـتداد اللامسـاواة في المنطقـة، إزالـة القيود، والحد من التدخل الحكومي، وتراجـع الالتـزام السـابق بآليـات إعـادة التوزيـع، وتزايـد جهـود الحكومـات للوفـاء بتوقعات المستثمرين.

المسـؤولون عـن التحريـر الاقتصـادي في الآونـة الأخيرة في جنوب آسيا: صورة مختلطة

١٨ - خـلال الفتـرة اللاحقـة للحـرب العالميـة الثانيـة، تغـير توزيع الدخل في المنطقة تغيرا أقل من التغير الذي حدث في منـاطق أخـرى. ففـي الهنـد، وهـو اقتصـاد محكـوم بضـوابط كـثيرة، انخفـض معامـل جـيني للإنفـاق الاسـتهلاكي للأسـرة المعيشـية مـن ٠,٣٦ في عـام ١٩٥١ إلى ٠,٣١ في عـام ١٩٦١، ثم ظل المعامل على ما هو عليه إلى حين بدء التحرير الاقتصـادي التـدريجي وعولمـة الاقتصـاد اعتبـارا مـن عـام ١٩٩١.

١٩ - وفي الثمانينـات، كـان مـن شـأن ثبـات اللامسـاواة، وكبر حجم الإنفاق العام على التنمية الريفية وتسارع النمو الزراعي[١٧] أن تراجع الفقر الريفي الذي كان يتراوح بين ٥٠ و ٥٥ في المائـة إلى ٣٥ في المائـة؛ وفي التسـعينات لم يساعد النمو الثابت، المتركز أساسا في الحضر، إلا قليلا في الحـد مـن التفـاوت الإقليمـي والاجتمـاعي القـائم. ونتيجـة لـذلك، فبينمـا زادت اللامسـاواة في المنـاطق الحضـرية زيـادة متوسطة وتراجع الفقر الحضري بمعدلات مقبولة، ظل الفقـر الريفي على حاله بسبب بطء النمو الزراعي، وتقلص برنـامج التنميـة الريفيـة، وازديـاد أسـعار الحبـوب والأغذيـة، وارتفـاع اللامسـاواة ارتفاعـا خفيفـا في الريـف[١٨]. وخلاصـة القـول، فـإن تجربـة التسـعينات تشـير إلى ارتفـاع معتـدل في كـل مـن اللامسـاواة الحضـرية والريفيـة، وإلى اشـتداد اللامسـاواة في مجملها بدرجة أكبر نتيجة اتساع الفجوة بين المناطق الحضـرية والريفية والانخفاض الحاد في عنصر مرونة النمو الـذي يسـاعد على تخفيف حدة الفقر[١٩].

٢٠ - وفي سـري لانكـا وبـنغلاديش وباكسـتان، اتخـذت اللامساواة نمطا مماثلا جاء على شكل حرف U، وإن لم يكـن نمطا قويا. وفي باكستان، انخفض معامل جيني انخفاضا بسيطا (مـن ٠,٣٩ إلى ٠,٣٣) أثنـاء سـنوات النمـو ١٩٦٣-١٩٧٣، ولكنـه عـاد فصـعد تـدريجيا إلى ٠,٤١ في الفتـرة ١٩٩٢-١٩٩٣[٢٠]. واشـتدت اللامسـاواة في فتـرات تبـاطؤ النمو وتراجعت في فترات توسع قطاع الصناعة التحويلية، بينما يبدو أنه لم يكن للسياسات الاجتماعية إلا أثر محدود على التوزيع.

أفريقيـا جنـوب الصـحراء الكـبرى: انكمـاش فجـوة اللامسـاواة بـين الحضـر والريـف واتساعها داخل المناطق الحضرية وداخل المناطق الريفية

٢١ - في هـذه المنطقـة الإقليميـة، يعـد الأسـاس الإحصـائي لتحليـل التغييرات في مجـال اللامسـاواة والفقـر أضـعف بكـثير مـن غـيره، كمـا أن قابليـة البيانـات للمقارنـة كـثيرا مـا تطـرح

بعض المشاكل. وعليه، فإن النتائج التي يمكن التوصل إليها على أساس هذه المواد هي نتائج مؤقتة. ففي أفريقيا جنوب الصحراء الكبرى، عادة ما تظهر اللامساواة في مجملها كنتيجة لفجوة في الدخل بين المناطق الحضرية والريفية الموروثة من عهد الاستعمار، يعززها ''الانحياز الحضري'' من جانب الحكومات الوطنية الجديدة. وفي جنوب شرق أفريقيا، تعزى اللامساواة أيضا إلى التركز العالي لملكية الأراضي (الجدول الثالث – ٤).

٢٢ – وتميزت فترة الثمانينات باتساع تطبيق برامج التكيف الرامية إلى الحد من الفجوة بين المناطق الحضرية والريفية وتشجيع الصادرات. ونجحت هذه البرامج في تحرير الاقتصاد المحلي ونظام أسعار الصرف، مع خفض سعر الصرف الحقيقي وتشجيع التوجه التصديري للاقتصادات الأفريقية. وعلى الرغم من كل ذلك، فإن نصيب الفرد من نمو الناتج المحلي الإجمالي ظل على وضعه المتدني. بل إن النمو في قصص النجاح الإقليمية (أوغندا وغانا وموزامبيق) ظل هشا، يعتمد على المانحين ولا يقود إلى التوسع في الصادرات غير التقليدية.

٢٣ – وكان لإصلاح السياسات وركود الإنتاج أكبر الأثر على القطاع الحضري، الذي عانى في عدة حالات من انخفاض حاد في الدخل. وتفاوتت آثار ذلك على القطاع الريفي. فقد اشتدت اللامساواة وزاد الفقر داخل المناطق الريفية في البلدان التي تتسم بتركز عال في ملكية الأراضي، مثل كينيا، أو بسبب انهيار ترتيبات تسويق الأغذية كما هو الحال في زامبيا[٢١]، بينما انخفضت اللامساواة وانخفض الفقر أو ظلا بدون تغيير في بلدان مثل موزامبيق وأوغندا، تعتمد فيها الزراعة على المزارع ونهضت بعد أن أوشكت على الانهيار[٢٢]. وتؤدي محدودية البيانات إلى الحيلولة دون إجراء تقييم كامل لأثر هذه التغييرات على الفقر. وتشير التقييمات القائمة إلى ركود النمو، وانتشار الإيدز، وإلى الكوارث والصراعات؛ كما أدت التغييرات المشار إليها أعلاه إلى زيادة عدد الفقراء بما يقرب من ٧٣ مليون شخص خلال عامي ١٩٨٧ و ١٩٨٨.

الجدول الثالث – ٤

معاملات جيني لتوزيع الدخل في المناطق الريفية والحضرية والاقتصاد بصفة عامة في أفريقيا جنوب الصحراء الكبرى

البلد	السنة	المناطق الريفية	المناطق الحضرية	عموما
كوت ديفوار	١٩٧٠	....	....	٠,٥٣
	١٩٨٥			٠,٣٩
	١٩٩٥			٠,٣٧
كينيا	١٩٨٢	٠,٤٠	....	٠,٥٢(٧٦')
	١٩٩٢	٠,٤٩		٠,٥٨(٨٤')
موريشيوس	١٩٨٦	....	....	٠,٤٠
	١٩٩١			٠,٣٧
إثيوبيا	١٩٨٩	٠,٤١	....	....
	١٩٩٤	٠,٤٦		

البلد	السنة	المناطق الريفية	المناطق الحضرية	عموما
جمهورية تنزانيا المتحدة	١٩٨٣	٠,٥٣	....	....
	١٩٩١	٠,٧٦		
نيجيريا	١٩٨٦	....	....	٠,٣٧
	١٩٩٣			٠,٤٢
أوغندا	١٩٨٩	....	....	٠,٣٣
	١٩٩٢	٠,٣٣	٠,٤٣	٠,٣٨
	١٩٩٨	٠,٣٢	٠,٣٧	٠,٣٦
زامبيا	١٩٩١	٠,٥٦	٠,٤٥	٠,٥٦
	١٩٩٦	٠,٤٩	٠,٤٧	٠,٥٢
	١٩٩٨	٠,٥٢	٠,٤٨	٠,٥١

المصدر: UNU/WIDER, World Income Inequality Database, Helsinki (www.wider.unu.edu); Steve Kayizzi-Mugerwa, "Globalization, growth and income inequality: a review of the African experience", paper presented at a conference on poverty and inequality in developing countries, on the theme "A policy dialogue on the effects of globalization", 30 November and 1 December 2000, OECD Development Centre, Paris; Neil Mc Culloch, Bob Baulch and Milasoa Cherel-Robson, "Globalization, poverty and inequality in Zambia", paper presented at the same conference; Arne Bigsten, "Globalization and income inequality in Uganda", paper presented at the same conference.

٢٤ - يشير الاستعراض الوارد أعلاه إلى أن اللامساواة اشتدت خلال العقدين الماضيين في كثير من البلدان وإن حدث ذلك بدرجات متفاوتة وبآثار مختلفة على الفقر. وسوف يتم هنا فيما بعد اختبار هذه النتيجة رسميا بإدخال دالات خطية وأخرى غير خطية على السلاسل الزمنية المتعلقة بمعاملات جيني على نطاق كل بلد في ٧٧ بلدا من البلدان النامية والتي تمر بمرحلة انتقالية والمتقدمة النمو، وهذه المعاملات مستمدة من "قاعدة البيانات العالمية المتعلقة باللامساواة في الدخل"[٢٣]. وتؤكد نتائج هذا الاختبار (الجدول الثالث - ٥) النتائج التي تم التوصل إليها أعلاه على أساس استعراض الدراسات القطرية. وتبين أن اللامساواة قد اشتدت في ٤٥ بلدا من الـ ٧٧ بلدا التي تم تحليلها. وفي أربعة بلدان (بما فيها الهند وإندونيسيا وهما البلدان اللذان تدل أحدث البيانات المتاحة بشأنهما عن حدوث زيادة متوسطة في حجم اللامساواة في أواخر التسعينات، انظر البند ٢-١) توقفت اللامساواة عن التراجع في المدى الطويل، بينما لم يُلاحظ في هذا الصدد أي اتجاه ذي أهمية من الناحية الاحصائية في سبعة بلدان (بما فيها ألمانيا وبنغلاديش والبرازيل). ولم يتم العثور على أي دليل على انخفاض تركز الدخول في المدى الطويل إلا في ١٦ بلدا، معظمها بلدان صغيرة أو متوسطة الحجم (مثل جامايكا، وجزر البهاما، وفرنسا وهندوراس). وتتأكد هذه النتائج ودلالاتها إذا قيست على ضوء حجم السكان والناتج المحلي الإجمالي - تكافؤ القوة الشرائية، إذ يتبين أن اللامساواة قد اشتدت أو توقفت عن التراجع في بلدان تمثل ٧٩ في المائة من سكان بلدان العينة و ٧٧ في المائة من الناتج المحلي الإجمالي - تكافؤ القوة الشرائية لهذه البلدان. وخلاصة القول هي أنه بينما تراجعت اللامساواة في عدة بلدان (لا في البلدان جميعها)

خلال الفترة ١٩٥٠-١٩٧٥، فقد انعكس اتجاه هذا التراجع بتواتر متزايد خلال العقدين الماضيين. ولئن كان قلب اتجاه اللامساواة الاستقراري أو التراجعي بما مؤداه زيادة اللامساواة قد حدث في ١١ حالة خلال الفترة ١٩٦٠-١٩٨٠، فقد حدث ٣٤ مرة خلال فترة تحرير الاقتصاد والعولمة. ويلاحظ وجود هذه الزيادة بصورة عامة في بلدان الاتحاد السوفياتي سابقا وبصورة شبه عامة في أمريكا اللاتينية وبلدان منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، وبصورة شديدة التواتر، وإن تكن بنسب أقل علوا، في بلدان جنوب آسيا وجنوب شرق آسيا وشرق آسيا. ولا يمكن التكهن بالتغييرات الحاصلة في أفريقيا جنوب الصحراء الكبرى (انظر الجدول ثالثا — ٥ للاطلاع على أحدث الاتجاهات) أو في الشرق الأوسط بسبب نقص البيانات.

الجدول الثالث – ٥

الاتجاهات[أ] في معاملات جيني المتعلقة بتوزيع الدخل[ب] من حقبة الخمسينات إلى حقبة التسعينات بالنسبة لـ ٧٧ بلدا اقتصاداتها متقدمة النمو أو نامية أو تمر بمرحلة انتقالية

	عينة من البلدان في كل مجموعة	نصيب السكان في البلدان المختارة كعينات	نصيب سكان العالم	نصيب الناتج المحلي الإجمالي - تكافؤ القوة الشرائية في البلدان المختارة كعينات	نصيب العالم من الناتج المحلي الإجمالي - تكافؤ القوة الشرائية
اشتداد اللامساواة، ومنه:	٤٥	٥٦,٦	٤٦,٢	٧١,٤	٦٧,٨
لا مساواة متواصلة	١٥	...	...	...	...
على شكل حرف U	٢٣	...	...	...	...
لا مساواة متسارعة	٧	...	...	...	...
تباطؤ اللامساواة	٤	٢٢,١	١٨,٠	٥,٧	٥,٤
تراجع اللامساواة، ومنه:	١٦	١٥,٦	١٢,٧	٢٠,٧	١٩,٧
تراجع متواصل	١٣	...	...	...	...
مقلوبا على شكل حرف U	٣	...	...	...	...
دون اتجاه	١٢	٥,٧	٤,٧	٢,٢	٢,١
غير مدرج في العينة	...	...	١٨,٣	...	٥,٠
المجموع	**٧٧**	**١٠٠,٠**	**١٠٠,٠**	**١٠٠,٠**	**١٠٠,٠**

المصدر: انظر الحاشية ٢.

(أ) تم التوصل إلى هذه النتائج على أساس ٨٣٢ ''ملاحظة موثوقة'' بالنسبة لـ ٧٧ بلدا (٣٦ بلدا ناميا، و ١٩ بلدا في منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، و ٢٢ بلدا تمر بمرحلة انتقالية). والاتجاهات الوطنية في معاملات جيني أُدخلت بدالات خطية وتربيعية ومتسمة بالغلو. وتم اختيار أفضل النتائج على أساس الجمع بين أفضل الإحصاءات باستخدام اختباري (ت) ''t'' و (ر^2 المصحح) ''Corrected R^2''.

(ب) تشير البيانات إلى ''نصيب الفرد من الدخل المتاح للأسر المعيشية'' في ٥٤ حالة، و ''نصيب الفرد من الإنفاق على الاستهلاك'' في تسع حالات، و ''المكاسب الإجمالية'' في ١٤ حالة.

أسباب ازدياد اللامساواة في الآونة الأخيرة

الأثر المحدود للأسباب التقليدية للامساواة

٢٥ - أدى قيام السلطات الاستعمارية في الماضي بانتزاع ملكية الأراضي من الفلاحين إلى تركيز ملكية الأراضي بنسبة عالية في المناطق الريفية بالعديد من البلدان النامية. ويؤدي ارتفاع نسبة تركيز ملكية الأراضي إلى تخصيص حصة كبيرة من الناتج الزراعي كريع عقاري (استوعب في الخمسينات ما يقرب من نصف إجمالي الدخل الزراعي في أمريكا اللاتينية) ويخفض الأجور الريفية. بيد أن حصة الزراعة من الناتج الكلي والعمالة شهدت، على مدى الأربعين سنة الماضية، انخفاضا شاملا، فيما أدى ٢٧ إصلاحا على الأقل من الإصلاحات الزراعية إلى إعادة توزيع بعض الأراضي على الفقراء. وكنتيجة لذلك، انخفضت حصة الريع العقاري من الناتج المحلي الإجمالي على المدى الطويل في العديد من البلدان، فلم تتجاوز في كثير من الأحيان نسبة تافهة تتراوح بين ٢ و ٣ في المائة من إجمالي دخل الأسر المعيشية. ولذلك فالأرجح أن تقصر هذه الحصة عن تفسير ازدياد اللامساواة الذي لوحظ على امتداد العقدين الماضيين رغم استمرار انخفاض الأجور الدنيا في المناطق الحضرية بسبب ارتفاع نسبة تركيز ملكية الأراضي. ومن جهة ثانية، فإن برنامج تخفيض قيمة العملة والتحرير التجاري في سنوات الثمانينات والتسعينات، وإن لم يحقق نجاحا كاملا، لم يؤد في نهاية المطاف إلى استفحال الهوة بين المناطق الحضرية والمناطق الريفية بل ربما أدى في بعض الحالات إلى تقليصها. ومع ذلك، يقال[٢٤] إن عوامل أخرى - كالانتقال المترتب عن التحرير التجاري إلى الصناعة التحويلية، المرتكزة في المناطق الحضرية، وقطاعات المال والتأمين والعقارات، فضلا عن استمرار استئثار المناطق الحضرية بنصيب أكبر من الاستثمار والإنفاق الاجتماعي - ألفت ربما الأثر الإيجابي لتخفيض قيمة العملة. واستنادا إلى القدر المتاح المحدود من البيانات، ليس هناك دليل على تفاقم الهوة بين المناطق الريفية والمناطق الحضرية في السنوات الأخيرة. ويبدو، من جهة ثالثة، أن عنصر اللامساواة في التعليم وتوزيع الرأسمال البشري تفاقم خلال السنوات العشرين الماضية في أفريقيا جنوب الصحراء وأمريكا اللاتينية[٢٥] بسبب التركيز على التعليم الابتدائي والجامعي على حساب التعليم الثانوي. وعلى عكس ذلك، ركزت الاستراتيجية الآسيوية في مجال التعليم على تطوير التعليم الثانوي وبذلك قلصت درجة اللامساواة في التعليم وتركيز دخل العمالة. كما ظل عنصر اللامساواة في التعليم منخفضا في الاقتصادات الأوروبية التي تمر بمرحلة انتقالية. وختاما يبدو - باستثناء تفاقم اللامساواة في التعليم في أمريكا اللاتينية وجنوب آسيا - أن الأسباب التقليدية تقصر عن تفسير ازدياد اللامساواة الملحوظ خلال الثمانينات والتسعينات. ومن الراجح أن تكون التغيرات الحديثة التي ترد مناقشتها أدناه أكثر صلة بالموضوع.

أثر "أسباب اللامساواة الجديدة: التغيرات التكنولوجية وتحول السياسات العامة نحو التحرير التجاري والعولمة"

التغير التكنولوجي

٢٦ - كثيرا ما يعزى تزايد اللامساواة في الأجور إلى التغير التكنولوجي. ويقال إن التكنولوجيات الجديدة تزيد الطلب على المهارات ويكون التفاوت في توزيع المكتسبات في هذه الحالة أشد من التفاوت المرتبط بالتكنولوجيات القديمة. على أنه يمكن التحكم في جزء كبير من هذه الزيادة في تفاوت المكتسبات باتباع سياسات تيسر تكييف المعروض من اليد العاملة مع نمط الطلب الجديد على العمالة. وتبين المقارنة بين جمهورية كوريا والبرازيل في الستينات والسبعينات، وبين كندا والولايات المتحدة في الثمانينات والتسعينات ازدياد اللامساواة في البرازيل والولايات المتحدة جراء ازدياد الطلب

على العمالة الماهرة، ولكن لم يحصل ذلك في جمهورية كوريا وكندا، ذلك أن هذين البلدين قد اعتمدا سياسات قوية لإعانة التعليم الثانوي والعالي.

٢٧ - ثانيا، من شأن التكنولوجيات الجديدة، ولا سيما في قطاع الخدمات وبعض الفروع الصناعية الاستعاضة باليد العاملة الماهرة والرأسمال المادي عن اليد العاملة غير الماهرة، مما يؤثر في التوزيع الوظيفي للدخل وتفاوت الأجور. ودعما لهذا القول، يشير البنك الدولي[٢٦] إلى أن الانتقال إلى العمالة كثيفة المهارة الذي لوحظ في العالم الغربي في السبعينات والثمانينات يجد ما يماثله بعدد من البلدان النامية في التسعينات. بيد أن حتى ذلك، لا يمكن أن يكون عاملا رئيسيا في البلدان النامية التي ارتفع فيها عنصر اللامساواة في الثمانينات، أو في مناطق كأفريقيا وأوروبا الشرقية اللتين أدى فيهما استمرار انخفاض معدلات الاستثمار إلى تأخر الأخذ بالتكنولوجيات الجديدة. وأخيرا، فإن التطورات الحاصلة في مجال تكنولوجيات الاتصالات السلكية واللاسلكية وتكنولوجيات المعلومات تحول الخدمات التي لم يكن من الممكن في السابق الاتجار بها إلى خدمات يمكن الاتجار بها على الصعيد الدولي - مثل تجهيز البيانات والمحاسبة. وكان المتوقع أن يحدث ذلك أثرا سلبيا بزيادة اللامساواة داخل البلدان الصناعية وأثرا إيجابيا بخفضها في البلدان الآسيوية المتوسطة الدخل التي تتوافر لديها عمالة متعلمة والتي شهدت فيها اتجاهات اللامساواة، مع ذلك، ارتفاعا طفيفا على امتداد العقد الماضي.

٢٨ - وهكذا، وباستثناء البلدان المتقدمة وبضعة بلدان متوسطة الدخل، لا يبدو أن الأدلة المتاحة لتأييد الفرضية القائلة بأن التغير التكنولوجي هو العامل الرئيسي في ازدياد اللامساواة خلال العشرين سنة الماضية، أدلة قوية في نهاية المطاف.

تثبيت الاقتصاد الكلي

٢٩ - شهدت الثمانينات والتسعينات زيادة حادة في عدد برامج التكيف التي تم الأخذ بها بمساعدة صندوق النقد الدولي والبنك الدولي. ورغم أن التثبيت الاقتصادي ضروري ولا مناص منه في أغلب الحالات، فمن المستبعد أن يكون أثره إيجابيا من ناحية التوزيع عندما يحدث عن طريق الأدوات التقليدية (التي يرد استعراضها أدناه).

٣٠ - فمن جهة أولى، بينما يؤدي تقليص مجموع الطلب إلى استعادة التوازن الاقتصادي الكلي بسرعة، فإنه ينحو إلى إحداث حالات من الكساد تختلف مدتها[٢٧] ويُنتقد لكونه يتسبب في خسائر لا مبرر لها على مستوى الناتج. كما يؤدي تقليص الطلب إلى تغييرات تحدث انخفاضا في معدل الأجور وارتفاعا في معدل الأرباح، رغم كونها تصدر كثيرا عن تفكير منطقي سليم من منظور ميزان المدفوعات[٢٨]. وخلافا للبلدان المرتفعة الدخل، تزداد اللامساواة في العديد من فئات البلدان النامية في فترات الكساد (ما دامت الأجور تميل نحو الانخفاض)، وشبكات الأمان الاجتماعي ضعيفة وادخارات اليد العاملة نادرة وتنخفض أثناء فترات الانتعاش. وكنتيجة لذلك، تنخفض الأجور في حالات الكساد الناجمة عن التقليص العمدي للطلب، بوتيرة أسرع من انخفاض نصيب الفرد من الناتج المحلي الإجمالي والأرباح، وتنخفض حصة الأجور ويتفاقم تفاوت توزيع الدخل حسب الحجم. وبالفعل، اكتشفت إحدى الدراسات[٢٩] أدلة على الاتجاه نحو التفاوت في جميع البلدان موضع التحليل التي اضطلعت ببرامج التثبيت والتكيف الهيكلي، ما عدا ماليزيا. وتوصلت الدراسة فيما يخص أمريكا اللاتينية إلى استنتاجات مماثلة[٣٠].

٣١ - ومن جهة ثانية، يمكن أن يتفاقم عنصر اللامساواة - ومن خلاله الفقر - بفعل السياسات المتبعة لمكافحة التضخم. ومما لا شك فيه أن التضخم المرتفع يؤثر في الفقير أكثر مما يؤثر في الغني. على أن معدلات التضخم المستهدفة المعتمدة

لبرامج التثبيت التقليدية كثيرا ما تكون بالأرقام الأحادية، رغم أن الكتابات في هذا الموضوع تبين أن التضخم ما دون عتبة ٤٠ في المائة سنويا هو تضخم غير مكلف[٣١]. ومن جهة ثانية، تتحقق نسب التضخم المستهدفة الطموحة بإحداث زيادات كبيرة في أسعار الفائدة وفي تخفيضات الميزانية، مما يكون له آثار سلبية من حيث التوزيع. ومن جهة ثالثة، يمكن أن يفشل تخفيض قيمة العملة – وهو ركن آخر من أركان برنامج التكيف – في تحقيق الآثار المتوقعة من السياسات العامة التقليدية. وعلى وجه العموم، يخلف تخفيض قيمة العملة والتحرير التدريجي للتجارة آثارا إيجابية على النمو والتوزيع والحد من الفقر في الاقتصادات النامية المتميزة بالتنوع القطاعي والتوزيع المنصف للأصول وتطور هياكل التجارة وهياكل النقل الأساسية وتوافر رصيد هائل من العمالة المتعلمة. وعلى النقيض من ذلك، كثيرا ما يؤدي اتباع سياسات عامة واحدة في البلدان الفقيرة المصدرة للسلع الأساسية الأولية إلى نتائج مختلفة، بسبب نقص انتقال فوائد تخفيض قيمة العملة إلى منتجي القطاعات الأولية وإلغاء إعانات المواد الأساسية التي كثيرا ما ترافق تخفيض قيمة العملة. كذلك، فإن تخفيض قيمة العملة في الاقتصادات التي لا تعتمد فيها الصادرات على عنصر المنافسة في الأسعار وإنما على الدورة التجارية للبلدان المستوردة (مثل بعض اقتصادات بلدان الساحل)، يمكن أن يؤدي إلى الانكماش ما دام قد يزيد في سعر الواردات من مستلزمات الإنتاج المحلي الأساسية، في حين لا يكون له أثر يذكر في تحفيز الصادرات غير القادرة على منافسة غيرها في الأسعار[٣٢]. ومن جهة أخرى، حتى في الاقتصادات المتنوعة قد يزيد تخفيض قيمة العملة من اللامساواة ويكون له أثر ملتبس على الفقر – مثلا في الظروف التي يكون فيها المستفيدون الرئيسيون من ارتفاع عائدات التصدير هم أصحاب أصول الصناعة الموجهة نحو التصدير وتكون السلع التي يستهلكها العاملون مستوردة في معظمها.

الإصلاحات الهيكلية

٣٢ – يتسم تقييم أثر الإصلاحات الهيكلية على التوزيع بطابعه المعقد ويمكن أن يقود إلى استنتاجات مختلفة، ويتوقف ذلك على نوع الأدوات المستعملة وعلى المناطق المشمولة بالتحليل. وفي حالات كثيرة، يكون للإصلاحات آثار على العدالة يلغي بعضها بعضا. ومع ذلك، يبدو هنا أيضا أن ثمة بعض الاتساق. وفي دراسة حديثة[٣٣]، توافرت على تقييم أثر إصلاحات التحرير التجاري – العولمة عموما على تفاوت الأجور (بالاعتماد على مؤشر تركيبي فضلا عن مؤشرات محددة لكل ميدان من ميادين الإصلاح الرئيسية) في ١٨ بلدا من بلدان أمريكا اللاتينية خلال الفترة ١٩٨٠ – ١٩٩٨، اتضح أن مجموعة الإصلاحات أدت في مجملها إلى نشوء تفاوت كبير؛ غير أن التفاوت قد انخفض مع مرور الوقت. وأجري استعراض لآثار التحرير التجاري والعولمة أثناء ٢١ عملية إصلاحية في ١٨ بلدا خلال العقدين الماضيين اتضح منه وجود أدلة مماثلة بشكل عام[٣٤]. وتوصلت الدراسة إلى أن عنصر اللامساواة ارتفع في ١٣ حالة وظل ثابتا في ست حالات ولم يتحسن إلا في حالتين. على أن كل هذه الدراسات تشير إلى أن كل أداة من أدوات السياسات العامة (يرد أدناه استعراض للأدوات الرئيسية) قد يكون له أثر مختلف على مدى تفاوت الدخل.

٣٣ – ومن جملة عناصر السياسة العامة الرئيسية الستة لمجموعة الإصلاحات التحريرية، يبدو أن تحرير حسابات رؤوس الأموال هو الذي يحدث أكبر قدر من الأثر المناوئ للمساواة، ويأتي بعده تحرير العمليات المالية المحلية ورفع القيود عن سوق العمل، والإصلاح الضريبي. وقد اكتُشف أن خصخصة الأراضي والإسكان تساهم في تحسين جانبي

العدالة والنمو في معظم الحالات، بينما اقترنت خصخصة الأصول والمرافق الصناعية بازدياد اللامساواة في بعض المناطق (أوروبا الشرقية والاتحاد السوفياتي سابقا) دون الأخرى (أمريكا اللاتينية)، فيما لم يكن لتحرير التجارة أثر يذكر أو أنه أدى إلى شيء من اللامساواة.

تحرير التجارة

٣٤ - وجدت عدة دراسات أن التشوهات التجارية تخلف أثرا سلبيا على توزيع الدخل وأن تحرير التجارة - ضمنيا - يساهم في تحسين جانب العدالة. وعلى سبيل المثال، ترى إحدى الدراسات القيمة [٣٥] أن توسيع الحسابات التجارية بين بلدان الجنوب والشمال مسؤول عما يتراوح بين ثلث ونصف الزيادة في جانب اللامساواة في بلدان منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي منذ السبعينات، ومسؤول أيضا عن تراجع اللامساواة في بلدان شرق آسيا المصدرة للسلع المصنعة[٣٦]. على أن قدرة ''مسألة التجارة بين الجنوب والشمال'' هذه على تفسير تغير نسب اللامساواة في السنوات العشرين الماضية هي قدرة جزئية في أفضل الأحوال، ذلك أن الواردات كثيفة العمالة من البلدان النامية تمثل مجرد ١ إلى ٢ في المائة من الناتج المحلي الإجمالي لبلدان منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي وبالتالي ليس بوسعها أن تفسر معظم التغيرات التي لوحظت على معدل تشتت الأجور في تلك البلدان[٣٧]. هذا من ناحية وبالنسبة للبلدان القليلة النمو هي الأخرى، لا تكاد التجربة العملية تثبت توقعات النظرية التجارية التقليدية. ورغم أن التجارة الحرة ساعدت على الحد من اللامساواة في الدخل في بلدان شرق آسيا المصدرة للسلع المصنعة كثيفة العمالة في الستينات والسبعينات، لوحظ عكس ذلك على مدى العشرين سنة الماضية في طائفة عريضة من البلدان النامية، بما فيها نفس بلدان شرق آسيا المصدرة للسلع المصنعة (الفرع ٢). وبالفعل، تدل مجموعة من الدراسات على أن تفاوت الأجور قد ارتفع بالتوافق مع عملية التحرير التجاري في أمريكا اللاتينية والفلبين وبلدان أخرى[٣٨]. ويمكن أن تساهم النهج النظرية البديلة، مثل النهج التي تؤكد على مظاهر الجمود الهيكلي أو الواردات من التكنولوجيا ذات النوعية العالية التي تتطلب عمالة عالية التعليم، في تفسير تلك الملاحظات بطريقة أفضل. وفي هذا الصدد، لم تجد الدراسات المتعلقة بأمريكا اللاتينية[٣٩] علاقة تذكر بين تحرير التجارة واللامساواة في الأجور، وذلك ربما بسبب المكاسب المحدودة التي حققتها هذه المنطقة في تصدير السلع كثيفة العمالة جراء المنافسة القوية من البلدان المصدّرة المنخفضة الأجور كالصين أو الهند أو إندونيسيا التي فتحت أسواقها في وجه التجارة العالمية في السنوات العشرين الماضية. و لم تعد للبلدان المتوسطة الدخل ميزة نسبية في مجال الصادرات كثيفة العمالة وانتقلت من ثم إلى تصدير سلع كثيفة المهارة في أسواق تواجه فيها منافسة شديدة من جانب الاقتصادات المتقدمة.

تحرير القطاع المالي المحلي وتحرير حساب رؤوس الأموال

٣٥ - شكّل إصلاح القطاع المالي المحلي أحد التغييرات الهيكلية الأولى التي قامت بها العديد من البلدان النامية منذ أواسط السبعينات. وأدت هذه التغييرات في السياسات التنظيمية إلى توسيع الائتمانات الخاصة، ولكنها زادت، لعدم توفر إشراف مصرفي ملائم في معظم البلدان، من خطر الأزمة المصرفية. وقد ساهمت هذه السياسة كثيرا، إلى جانب ارتفاع معدلات الفائدة بالولايات المتحدة في سنة ١٩٨٢ وسياسة صندوق النقد الدولي الداعية إلى رفع أسعار الفائدة بدرجة كبيرة في البلدان المأزومة، في ارتفاع أسعار الفائدة الحقيقية على النطاق العالمي في الثمانينات. وأدت هذه السياسة إلى ازدياد تكلفة خدمة الدين العام، إذ بلغت ١٥ في المائة من الناتج المحلي الإجمالي في عدد من البلدان المتوسطة الدخل والبلدان المرتفعة الدخل التي تجمعت لديها ديون كبيرة. وهكذا، أدى تحرير القطاع المالي إلى زيادة

كبيرة في معدل عائدات الأصول المالية، وارتفاع حصة الناتج المحلي الإجمالي المستحقة للإيرادات التي لا تدخل تحت بند الأجور، واختلال إعادة التوزيع على أصحاب السندات الحكومية عن طريق ميزانية إيرادات العمالة.

٣٦ - وأعقب تحرير القطاع المالي المحلي تحرير حساب رؤوس الأموال. وكان لهذه التدابير في عدد متزايد من البلدان أثر حاد. وهذا راجع جزئيا إلى الأثر الانضباطي الذي يخلفه التحرير على قرارات السياسة العامة (ولا سيما الضريبة وإعادة التوزيع) التي تتخذها الحكومات وعلى طلبات العمالة المنظمة، مما يُعزى، جزئيا، للزيادة الخفيفة في سعر الصرف ومؤداها تحويل الموارد إلى القطاع غير القابل للاتجار وزيادة التعاقد من الباطن وإجراء تخفيضات في الأجور في القطاع القابل للاتجار[٤٠].

٣٧ - كما أن تحرير القطاع المالي من القيود تسبب في عدم الاستقرار، مثلما يدل على ذلك تكرر الأزمات المالية واشتدادها في السنوات الأخيرة[٤١]. فالنظم المالية المتحررة من القيود غير قادرة على أن تحقق بمفردها أداء جيدا بسبب مشاكل نقص المعلومات، والأسواق والعقود، وسلوك القطيع، وضعف الإشراف. وتكون هذه الأزمات مكلفة في الأجلين القصير والمتوسط على السواء. فقد شهدت البلدان التي واجهت أزمات مصرفية خلال الفترة بين ١٩٧٥ و ١٩٩٤ انخفاضا في معدل نمو ناتجها المحلي الإجمالي بنسبة ١,٣ في المائة في المتوسط على امتداد السنوات الخمس اللاحقة، مقارنة مع البلدان التي لم تتعرض لأزمات مصرفية[٤٢].

٣٨ - كما يؤثر تحرير حساب رؤوس الأموال في عنصر اللامساواة في المكتسبات، خاصة في البلدان التي تكون فيها المؤسسات العمالية وشبكات الأمان الاجتماعي ضعيفة. ففي أمريكا اللاتينية وآسيا، على سبيل المثال، أدت الأزمات المالية إلى ازدياد التفاوت في الدخل في ٧٣ و ٦٢ في المائة من الوقت[٤٣]، بينما لوحظ أن حصة العمالة تقلصت تقلصا ملحوظا في أعقاب الأزمات المالية[٤٤]. ووجدت دراسة تجريبية بشأن أمريكا اللاتينية[٤٥] أن تحرير حساب رؤوس الأموال هو بالذات أقوى عنصر يساهم في إحداث التفاوت من بين عناصر مجموعة الإصلاح عموما. وأخيرا، ثمة أدلة واضحة على أن تحرير القطاع المالي يؤثر أيضا في الفقر. فعلى الرغم من أن أصحاب الأصول يتأثرون ربما في الحال، فإن مظاهر الانكماش التالية تؤدي إلى ارتفاع معدل الفقر في الأجل القصير وعلى نحو مقلق أكثر في المدى المتوسط (الجدول الثالث-٦).

الجدول الثالث - ٦

معدل انتشار الفقر قبل بعض الأزمات المالية الكبرى وأثناءها وبعدها

(بالنسب المئوية)

	قبل	أثناء	بعد
الأرجنتين (١٩٨٧-١٩٩٠)	٢٥,٢	٤٧,٣	٣٣,٧
الأرجنتين (١٩٩٣-١٩٩٧)	١٦,٨	٢٤,٨	٢٦,٠
الأردن (١٩٨٦-١٩٩٢)	٣,٠	---	١٤,٩
المكسيك (١٩٩٤-١٩٩٦)	٣٦,٠	---	٤٣,٠
الاتحاد الروسي (١٩٩٦-١٩٩٨)	٢١,٩	٣٢,٠	---
تايلند (١٩٩٦-١٩٩٨)	١١,٤	١٢,٩	---

المصدر: البنك الدولي (٢٠٠٠).

تحرير سوق العمل

٣٩ - قد يتدهور توزيع الدخل حتى في فترات توسع الإنتاج بسبب أثر الإصلاحات التي تدعو إلى زيادة مرونة الأجور وتخفيف قيود التشغيل وتناقص الأجور الدنيا والتنظيم النقابي والمساومة الجماعية. وكثيرا ما يتضاعف أثر تحرير سوق العمل بإزالة الحواجز التي تحول دون حركة رؤوس الأموال، الشيء الذي يزيد من قدرة أصحاب رؤوس الأموال على المساومة لدى التفاوض مع العمال والحكومة على السواء[٤٦].

٤٠ - وكانت التوقعات تشير إلى أن تحرير سوق العمل يؤدي إلى تحقيق نمو سريع في مجال العمالة وبعض الزيادة في معدل تشتت الأجور. وكان المتوقع أيضا أن يتوقف أثر التوزيع إجمالا على مدى سيطرة عنصر أثر ''تفاوت الأجور'' أو أثر ''خلق فرص العمالة''. ويتضح من التجربة العملية أن عدم المساواة في الأجور ارتفع في البلدان التي تحررت أسواق العمل فيها، بدرجة أكبر من غيرها. وفي أوروبا الشرقية، يقترن انخفاض الأجور الدنيا بالمقارنة مع المتوسط باشتداد التفاوت في المكتسبات[٤٧]. وفي ١٨ بلدا من بلدان أمريكا اللاتينية، ارتفعت فوارق الأجور بعد تحرير سوق العمل، بينما يُعتقد أن تناقص الأجور الدنيا في الولايات المتحدة كان سببا في ارتفاع نسبة تركيز الإيرادات بحوالي ٣٠ في المائة تقريبا، فيما تسبب تراجع العمل النقابي في ٢٠ في المائة من ذلك[٤٨]. وعلى النقيض من ذلك، ففي البلدان الصناعية لم يزد تركيز المكتسبات، على نحو ما ورد آنفا، في وجود مؤسسات للمساومة الجماعية وحدود دنيا مناسبة للأجور ونظم للحماية الاجتماعية. كما يمكن أن يزيد تحرير سوق العمل من اللامساواة في المكتسبات من خلال الزيادات الكبيرة في فئات الأجور العليا، وهي مسألة يُحتمل أن تكون مرتبطة بتوسع قطاعات المال والتأمين والعقارات والتغييرات التي تطرأ على معايير الأجور[٤٩].

تراجع دور إعادة التوزيع الذي تقوم به الدولة

٤١ - بيّنت الدراسات الماضية للمعدلات الضريبية وعمليات التحويل في البلدان النامية أن الدولة تقوم بدور إيجابي، رغم محدوديته عموما، في إعادة توزيع الدخل من الطبقات العليا إلى الطبقات الدنيا[٥٠]. ويقدم استعراض حديث للتحليلات المتعلقة بالمعدلات الضريبية[٥١] نظرة متفائلة إلى حد ما عن المعدل الضريبي، حيث كشف تحليل لـ ٣٦ دراسة قطرية عن أن فرض الضرائب كان تصاعديا في ١٣ حالة، وتناسبيا في سبعة، وانحداريا في سبع حالات أخرى، وغير ذي اتجاه محدد في تسع حالات، بينما كانت الضرائب المباشرة تصاعدية في ١٢ حالة من أصل ١٤ حالة. وتزداد إمكانية إعادة التوزيع مع ارتفاع مستوى التنمية وتكون أكبر في البلدان التي يميل فيها الاقتصاد السياسي إلى إنصاف الفقراء. ففي سنتي ١٩٩٠-١٩٩١، على سبيل المثال، جمعت الحكومة الشيلية الجديدة إيرادات إضافية بما يعادل نقطتين من الناتج المحلي الإجمالي واستعملتها في برنامج مكرس للفقراء، وكانت النتيجة أن ارتفعت حصة استهلاك السكان الأشد فقرا، الذين يمثلون ٢٠ في المائة، من ٣,٣ قبل التحويلات إلى ٦,٤ في المائة بعد التحويلات[٥٢]. أما في البلدان الصناعية وبعض البلدان التي تمر بمرحلة انتقالية فتساهم إعادة التوزيع في تقليص اللامساواة والحد من الفقر بطريقة ملموسة أكثر.

٤٢ - وفي الثمانينات والتسعينات، انتقلت النظم الضريبية من الضرائب المباشرة والضرائب التجارية في اتجاه الضرائب غير المباشرة. وجرى، علاوة على ذلك، الحد من الطابع التصاعدي لمعدلات ضرائب الثروة والضرائب المباشرة وتم التركيز بدرجة أكبر على تحقيق العدالة الأفقية من خلال إلغاء الإعفاءات الضريبية المطلقة والإعفاءات الموقتة. وقد اختلف الأثر النهائي لهذه الإصلاحات برمتها من بلد لآخر، ولكن الاتجاه كان عموما نحو تقليص الحد من تصاعدية

الضريبة بوجه عام. وقد جاء في استعراض لأثر التغييرات الضريبية في أمريكا اللاتينية، مثلا، أن هدف تلك التغييرات كان يتمثل في تحويل عبء الضريبة من الطبقات الثرية إلى الطبقات المتوسطة والدنيا[٥٣]. وأحدثت التغييرات في معدل الإنفاق العام وتركيبته آثارا مماثلة ولكن متفاوتة. وارتفعت حصة مدفوعات الفائدة على إجمالي الإنفاق العام في بلدان عديدة نتيجة لتحرير القطاع المالي. وفي تركيا، على سبيل المثال، ارتفعت مدفوعات الفائدة من ٢ إلى ١٠ في المائة من الناتج المحلي الإجمالي على مدى الفترة ١٩٨٨-١٩٩٨[٥٤]. وعلاوة على ذلك، كثيرا ما تعقدت المشكلة بمحاولة تركيز نطاق الإنفاق العام عن طريق "التوجيه الدقيق" لاستعمالات النقد وغيره من التحويلات.

الخصخصة

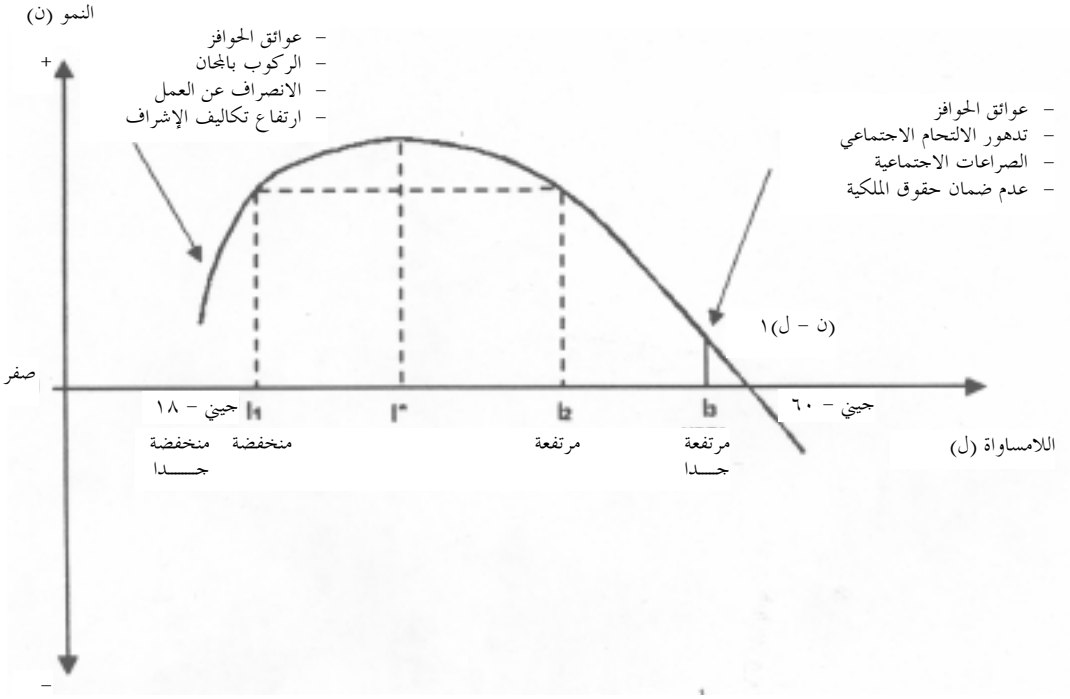
٤٣ - هناك عدة أمثلة على برامج الخصخصة ذات الأثر الإيجابي من ناحية توزيع الدخل في ميدان الزراعة، كما هو الشأن في حالة توزيع القطعان الجماعية في منغوليا، وأراضي الكوميونات في الصين وأراضي الدولة في أرمينيا ورومانيا. بيد أن الارتباك في إسناد ملكية الأراضي الذي أعقب توزيع الأراضي الجماعية، إلى جانب عجز المجتمعات المحلية الفقيرة عن حماية حقوقها، قد أدى إلى ازدياد اللامساواة في الأصول والدخل ببلدان أفريقية، من بينها غينيا - بيساو وموزامبيق. على أن خصخصة الأصول الصناعية غير القابلة للتجزئة كانت أشد تعقيدا. وتكشف الأدلة القليلة التي تتيحها التجربة في هذا الصدد عن وقوع زيادة حادة في الأصول وبدرجة أقل في تركيز الدخل. ولوحظت أسوأ النتائج في الاقتصادات التي تمر بمرحلة انتقالية، حيث أدت الخصخصة لصالح العناصر الداخلية إلى تركيز المؤسسات التجارية المملوكة للدولة في أيدي مدرائها السابقين ونخبة صغيرة من رجال المال، على النحو الذي يمثله نموذج الاتحاد الروسي. وفي أمريكا اللاتينية، كانت طريقة خصخصة المرافق وأثرها على العدالة التوزيعية رهينة بسعر بيع الأصول الحكومية، و (ارتفاع) أسعار الخدمات التي تقدمها المرافق المخصخصة، وبأثر إعادة الهيكلة على العمالة. وفي نهاية المطاف، فقد أثرت الخصخصة أساسا في الطبقة المتوسطة التي كانت في الوقت ذاته المستعمل والمنتج الرئيسي للخدمات المعانة التي تقدمها المؤسسات التجارية للدولة.

اللامساواة والنمو والحد من الفقر

٤٤ - ما هو أثر تغير مظاهر اللامساواة التي نوقشت آنفا على النمو والفقر؟ يبدو الأثر معقدا ومتباينا، رهنا بدرجة اللامساواة الموجودة أصلا ومدى تغير مظاهر اللامساواة ومصادر هذا التغير. وتتضح هذه العلاقة المعقدة غير الخطية بين اللامساواة والنمو على نحو أفضل، في الشكل الثالث -١، الذي يؤكد دور حوافز العمل والحوافز الاجتماعية وضمان حقوق الملكية. ففي المناطق التي تكون فيها درجة اللامساواة منخفضة جدا (كما هو الشأن بالنسبة لبعض الاقتصادات الاشتراكية في السبعينات)، يتأثر الأداء الاقتصادي تأثرا سلبيا، إذ أن انعدام التوافق بين المكافأة والفوارق في الموهبة الشخصية والجهد الفردي والرأسمال البشري يؤدي إلى إضعاف حوافز العمل والانصراف عنه. وعلى شاكلة ذلك، عندما تزداد الهوة بين الغني والفقير بدرجة كبيرة، تتضاءل حوافز الفقراء على العمل، كما هو الشأن بالنسبة للاقتصادات الريفية التي تتميز بارتفاع نسبة تركيز الأراضي. كما أن ارتفاع درجة اللامساواة يمكن أن يؤدي إلى انعدام الأمن الشخصي وعدم الاستقرار السياسي. وتتيح الكتابات المتوفرة حول الموضوع أدلة على متانة العلاقة بين اللامساواة والبطالة من جهة، ومعدل الجريمة من جهة أخرى. وتؤدي التوترات الاجتماعية بدورها إلى النيل من ضمانات حقوق الملكية، وازدياد خطر المصادرة، وهروب الاستثمار المحلي والأجنبي، وارتفاع تكلفة أمن الأعمال التجارية وإنفاذ العقود.

الشكل الثالث – ١

العلاقة غير الخطية بين اللامساواة والنمو



٤٥ – جرى تقدير العلاقة بين اللامساواة والنمو أعلاه في ضوء بيانات نمو الناتج المحلي الإجمالي ومعاملات جيني فيما يتعلق بـ ٧٣ بلدا على مدى السنوات العشرين الماضية. ويبيّن التحليل وجود علاقة مقعرة غير متساوقة وهامة من الناحية الإحصائية (تفوق العلاقة الخطية) وهي تفسر معظم التفاوت في نمو الناتج المحلي الإجمالي[٥٥]. وقد تم التوصل إلى نتائج مماثلة إلى حد ما في الكتابات حول الموضوع[٥٦]، مما يبين أن اللامساواة تؤخر النمو في البلدان الفقيرة (حيث اللامساواة تكون عموما مرتفعة) وتشجعه في البلدان الغنية (حيث اللامساواة تكون غالبا منخفضة).

٤٦ – وفضلا عن استعراض تجربة البلدان كما هو مبين أعلاه، تدل هذه العلاقة على أن البلدان التي سجلت زيادات كبيرة في درجة اللامساواة انطلاقا من مستويات دنيا (مثلما هو الحال في الاقتصادات التي تمر بمرحلة انتقالية) أو زيادات أكثر اعتدالا انطلاقا من مستويات مرتفعة (كما هو الحال في بلدان أمريكا اللاتينية) يُحتمل أن تكون قد تعرضت، مع بقاء العوامل الأخرى على ما هي عليه، لتباطؤ في النمو بسبب ازدياد اللامساواة الذي شهدته. وبالطبع، هناك استثناءات مهمة من هذه القاعدة. ففي التسعينات، على سبيل المثال، شهدت الصين نموا سريعا رغم شدة ازدياد اللامساواة. على أن اللامساواة هذه كانت ناجمة بالأساس عن ارتفاع اللامساواة مكانيا، لا اجتماعيا، مما يستبعد معه وقوع تراجع في الحوافز في المدى المتوسط.

٤٧ - وقد كان لازدياد اللامساواة بشكل متواتر وتباطؤ النمو وزيادة عدم استقراره أثر سلبي على الحد من الفقر في الثمانينات، وفي التسعينات بوجه خاص. وهذا راجع لأن ارتفاع درجة اللامساواة وعدم الاستقرار، على نحو ما ذكر آنفا، يكبحان النمو ولأن الفقر، عند أي معدل من معدلات النمو في الناتج المحلي الإجمالي، يتناقص بسرعة أقل عند توزيع الدخل دون مساواة وبسرعة أكبر عند توزيعه بالمساواة. وبالفعل، لم يكن التقدم المحرز في القضاء على الفقر مرضيا على مدى السنوات الخمس عشرة الماضية. ففي سنة ١٩٩٠، توقع البنك الدولي[٥٧] انخفاض عدد الفقراء من ١ ١٢٥ إلى ٨٢٥ مليون نسمة خلال الفترة ما بين ١٩٨٥ و ٢٠٠٠. ولكن في عام ٢٠٠٠، قدّرت المؤسسة ذاتها عدد الفقراء في سنة ١٩٩٨ بما يبلغ ١ ٢١٤ مليون نسمة، أي بما يزيد بحوالي ٤٠٠ مليون شخص عن الهدف الأصلي. وفي الصين والهند وغيرهما من بلدان شرق آسيا التي نهجت سياسة تدريجية غير متساوقة في مجال العولمة، انخفض الفقر انخفاضا حادا في الثمانينات جراء النمو السريع الذي عرفته الزراعة والصادرات كثيفة العمالة، فضلا عن تنفيذ برامج التنمية الريفية. وإذا استثنينا هذه ''البلدان التي نهجت أسلوبا غير تقليدي في تحرير اقتصادها و لم تأخذ بالعولمة على نحو متساوق'' من دراسة اتجاهات الفقر، لاحظنا في النتيجة نوعا من الجمود. وإذا استثنينا الصين مثلا من الإجمالي العالمي، انخفضت نسبة شيوع الفقر من ٢٨ إلى ٢٦ في المائة فقط بين عامي ١٩٨٧ و ١٩٩٨[٥٨]، مما يسفر عن نسبة تراجع في الفقر لا قيمة لها تقريبا على مدى تلك الفترة ألا وهي ٠,١٨ في السنة.

٤٨ - وقد تأثر مدى الحد من الفقر في كل منطقة تأثرا واضحا بالتغيرات الملحوظة في توزيع الدخل. فقد ارتفعت معدلات الفقر بوتيرة أسرع مما كان متوقعا بسبب تقلص الناتج في معظم بلدان الاتحاد السوفياتي سابقا التي اشتدت فيها اللامساواة بصورة حادة. أما في أفريقيا وأمريكا اللاتينية فقد ظل فيهما نصيب الفقراء ثابتا على العموم على مدى الفترة ١٩٨٧-١٩٩٨، بينما ارتفع عددهم بما قوامه ٧٣ مليونا في أفريقيا و ١٥ مليونا في أمريكا اللاتينية، رغم حصول زيادة متوسطة في نصيب الفرد من الناتج. وبالتالي فإن العلاقة بين إصلاح السياسة العامة التقليدي، وعدم المساواة، والنمو والحد من الفقر تبقى ذات طابع إشكالي ملحوظ في أفريقيا وأمريكا اللاتينية والاقتصادات الأوروبية التي تمر بمرحلة انتقالية. وأخيرا، فمما يدعو أكثر للقلق أن تراجع الفقر في الصين والهند وبلدان آسيا المتضررة من الأزمة المالية قد توقف تقريبا بسبب اشتداد اللامساواة في تلك البلدان، رغم النمو المطرد الذي شهدته على مدى التسعينات. ورغم ما خلفته سياسة التحرير التجاري الداخلي والعولمة التي سلكتها تلك البلدان، على طريقتها المحلية الخاصة، من نتائج إيجابية في ميدان الحد من الفقر أثناء الثمانينات، لم يكن لتغييرات السياسات العامة في التسعينات سوى أثر محدود في هذا الميدان.

استنتاجات: سياسات الحد من الفقر

٤٩ - لقد بينت هذه الدراسة أن التحرير التجاري والعولمة أديا إلى ازدياد اللامساواة بدرجات مختلفة في حوالي ثلثي البلدان التي تتوافر عنها معلومات كافية. وقد تعزز هذا الاتجاه التصاعدي لعدم المساواة في الدخل في أفريقيا الواقعة جنوب الصحراء وفي أمريكا اللاتينية نتيجة ازدياد اللامساواة على مستوى التعليم، كما أن اعتماد وسائل التقدم التقني القائمة على الاقتصاد في العمالة والتركيز على المهارات ربما يكون قد ساهم في استفحال هذه المشكلة في البلدان المتوسطة الدخل. ورغم أن الاقتصادات التي شهدت في الأصل تفاوتا منخفضا جدا في الدخل ربما تكون قد استفادت من ارتفاع نسبة تركز الدخل المشار إليه، بحكم السياسة المتبعة، مع استثناءات قليلة بارزة، فقد واجهت البلدان التي شهدت زيادات كبيرة في عامل اللامساواة على مدى العقدين المنصرمين تباطؤا ملحوظا في نموها وانخفاضا بطيئا في معدلات الفقر بها بل وتزايد هذه المعدلات على نحو مخيب للآمال. وحتى في البلدان التي حافظت على النمو رغم

تزايد اللامساواة، اتخذ الإنتاج طابعا مركزا بشكل خطير، مركزا بحسب المناطق داخل البلد وبحسب الصناعات والفئات المهنية.

٥٠ - وفي الوقت الراهن، يمثل اشتداد اللامساواة عقبة كأداء في طريق النمو والتخفيف من حدة الفقر في العديد من اقتصادات أوروبا وآسيا وأمريكا اللاتينية وأفريقيا، بل وحتى في بعض اقتصادات جنوب شرق آسيا وشرقها المعروفة بكونها حققت في الماضي ''نموا مقرونا بالعدل''. وما لم تتطور السياسات الاقتصادية تطورا إيجابيا من منظور توزيع الدخل، فمن المرجح أن يؤدي عدم المساواة الحالي إلى تراجع النمو وإلى الحد من مرونة قدرته على تخفيف الفقر، فضلا عن الحيلولة دون بلوغ هدف لجنة المساعدة الإنمائية التابعة لمنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي المتمثل في خفض نسبة انتشار الفقر في العالم إلى ١٥ في المائة بحلول سنة ٢٠١٥. وفي هذا الصدد، أشارت تقديرات البنك الدولي إلى أن نصيب الفرد من الدخل في البلدان النامية سيزيد بنسبة ٤ في المائة في السنة حتى عام ٢٠١٥. وإذا ترافق ذلك النمو بانخفاض اللامساواة، سيكون بالإمكان تحقيق هدف اللجنة بسهولة. لكنه إذا اقترن بزيادة اللامساواة، فإن معدلات الفقر ستظل قريبة من ٢٠ في المائة بحلول العام ٢٠١٥.

٥١ - ولا يتطلب الالتزام بالنمو مع مراعاة احتياجات الفقراء إزالة الأسباب القديمة لعدم المساواة والفقر فحسب وإنما يتطلب أيضا اعتماد سياسات بديلة، في النواحي الهيكلية والاقتصادية الكلية والتوزيعية والخارجية، تكون أكثر إيجابية من حيث أثرها على توزيع الدخل. ويتعين بادئ ذي بدء التصدي للأسباب التقليدية لعدم المساواة بقوة متجددة. وتقتضي الاقتصادات الزراعية الفقيرة سياسات جيدة في مجال الإصلاح الزراعي، فضلا عن توجيه الإنفاق الحكومي على نحو يراعي احتياجات الفئات الفقيرة في ميادين التعليم والصحة والمخصصات المالية. ويمكن أيضا في عدة بلدان تحقيق إعادة توزيع هامشية لصالح الفقراء عن طريق رفع معدل الضريبة إلى الناتج المحلي الإجمالي بنسبة معتدلة.

٥٢ - على أن التدابير التقليدية، كالتي جرى توضيحها أعلاه، لن تسعف، رغم أهميتها، في احتواء أوضاع اشتداد الفقر الناجمة عن الارتفاع الملحوظ مؤخرا في معدلات اللامساواة، لا سيما بالنسبة لعدد كبير من فقراء الأرياف. ومن ثم فمن الأهمية كذلك معرفة الطريق إلى إدخال إصلاحات تكيف وإصلاحات هيكلية بديلة من أجل الإسراع بالحد من الفقر. ويتمثل أحد العناصر الرئيسية الأولى في نهج سياسة في ميدان الاقتصاد الكلي تقلص إلى الحد الأدنى احتمالات تقلب الناتج وتتنكب بالتالي ازدياد اللامساواة، جراء الكساد، بدرجات حادة. ويتعين كذلك معالجة الأثر التوزيعي للخصخصة، لا سيما في الاقتصادات التي تمر بمرحلة انتقالية. ويلزم إيلاء مزيد من الاهتمام للإعداد المؤسسي لبرامج الخصخصة والتزام مزيد من الحذر في تطبيقها، وهو ما يصدق على وضع اللوائح المنظمة للمؤسسات بعد خصخصتها. أما في الاقتصادات الناشئة، فتتمثل المشكلة الرئيسية في الحد من التقلب المرتبط بالتأثير المالي. ويمكن للإجراءات الدولية الرامية إلى كبح تدفقات رؤوس الأموال القصيرة الأجل المسببة لعدم الاستقرار أن تخفض من تقلب الناتج وتعزز فرصة تفادي الارتفاع الحاد في معدلات اللامساواة والفقر بسبب الكساد. وفي الوقت ذاته، تبدو العودة إلى ضوابط رأس المال أمرا حتميا إذا كان للبلدان أن توجه سياساتها النقدية والمالية نحو تحقيق النمو.

٥٣ - ويمكن أن تضاف إلى هذه القائمة اقتراحات أخرى في مجال السياسة العامة. ويبين النقاش في كل ميدان من هذه الميادين أن العدالة لا تتعارض بالضرورة مع الكفاءة، بل الواقع أن حسن السياسة الاقتصادية الكلية والسياسات الهيكلية والتوزيعية يمكن أن يؤدي إلى ازدياد النمو، وبالتالي تحويل الاقتصادات نحو الجمع الأمثل بين درجة مقبولة من اللامساواة والنمو السريع والإسراع بالحد من الفقر.

الحواشي

(١) أفاد هذا الفصل من برامج البحث الموسعة التي اضطلع بها في الآونة الأخيرة المعهد العالمي لبحوث اقتصاديات التنمية التابع

لجامعة الأمم المتحدة؛ ويمكن الاطلاع على مقالات المعهد في موقعه على الإنترنت: www.wider.unu.edu.

(٢) انظر Giovanni Andrea Cornia with Sampsa Kiiski, "Trends in income distribution in the post World War Two period: Evidence and Interpretation", mimeograph (Helsinki, UNU/WIDER, May 2001).

(٣) تراعى في حساب اللامساواة في الدخل أشكال مختلفة من الدخل، مثل الأجور والمرتبات والإيجارات والإيرادات المتأتية من الممتلكات ومدفوعات الفائدة، بينما تشير اللامساواة في المكتسبات إلى التعويض عن العمل ليس إلا. انظر Peter Gottschalck and Timothy Smeeding, "Cross-national comparison of earnings and income inequality", *Journal of Economic Literature* (June 1997).

(٤) انظر Anthony Atkinson, "Is rising inequality unavoidable? A critique of the Transatlantic Consensus", WIDER Annual Lecture, (Helsinki, 1999).

(٥) انظر Guy Standing and Daniel Vaughan-Whitehead, *Minimum wages in Central and Eastern Europe: From Protection to Destitution* (Budapest, Central European University Press, 1995).

(٦) انظر Oscar Altimir, "Economic development and social equity", *Journal of Interamerican Studies and World Affairs* (summer/fall 1996).

(٧) انظر Pedro Sainz and Alfredo Calcagno, "Em busca de otra modalidad de desarrollo", *CEPAL Review*, No. 48 (December 1992).

(٨) انظر Székely and Hilgert, *The 1990s in Latin America: Another Decade of Persistent Inequality*, IADB Research Department Working Paper, No. 410 (Washington, D.C., 1999).

(٩) انظر Bjorn Gustafsson and Wei Zhong, "How and why has poverty in China changed?", *China Quarterly*, forthcoming.

(١٠) انظر Zhan Ping, *Income Distribution during the Transition in China*, UNU/WIDER Working Papers, No. 138 (Helsinki, 1997).

(١١) المرجع نفسه.

(١٢) انظر Gary Fields and Gyengjoon Yoo, "Falling labour income inequality in Korea's economic growth: patterns and underlying causes", *Review of Income and Wealth*, series 46, No. 2 (June 2000).

(١٣) انظر Isra Sarntisart, *Growth, Structural Change and Inequality: the Experience of Thailand*, UNU/WIDER Working Papers, No. 207 (Helsinki, 2000).

(١٤) انظر Tubagus Feridhanusetyawan, "Globalization, poverty and equity in Indonesia", paper presented at a conference on the theme "Poverty and inequality in developing countries: a policy dialogue on the effects of globalization", 30 November and 1 December 2000, OECD Development Centre, Paris.

(١٥) انظر James Knowles, Ernesto Pernia and Mary Racelis, *Social Consequences of the Financial Crisis in Asia*, ADB Economic Staff Paper, No. 60 (Manila, 1999).

(١٦) انظر K. S. Jomo, "Globalization, liberalization, poverty and income inequality in South-East Asia"، وهو بحث قدم في المؤتمر المذكور في الحاشية ١٤.

(١٧) كان معدل النمو يبلغ ٥,٣ في المائة في المتوسط سنويا على امتداد الثمانينات؛ وكانت هذه الوتيرة السريعة ناتجة عن النمو الزراعي السريع (الذي قفز إلى ٤ في المائة من ١,٨ في المائة في العقد السابق) الذي تحقق بفضل "الثورة الخضراء".

(١٨) انظر Sudipto Mundle and V. B. Tulasidhar, *Adjustment and Distribution: the Indian Experience*, ADB Occasional Paper, No. 17 (Manila, 1998) and Raghbendra Jha, *Reducing Poverty and Inequality in India: Has Liberalization Helped*?, UNU/WIDER Working Papers, No. 204 (Helsinki, 2000).

(١٩) انظر Martin Ravallion and Gaurav Datt, "When is growth pro-poor? Evidence from the diverse experience of Indian states", mimeograph (Washington, D.C., World Bank, 1999).

(٢٠) انظر Banuri J. Tariq, Shahrukh Rafi Khan and Moazam Mahmood, *Just Development: Beyond Adjustment with a Human Face* (Karachi, Oxford University Press, 1997).

(٢١) انظر Neil Mc Culloch, Bob Baulch and Milasoa Cherel-Robson، "Globalization, Poverty and Inequality in Zambia"

وهو بحث قدم في المؤتمر الذي سبقت الإشارة إليه في الحاشية ١٤.

(٢٢) انظر Arne Bigsten, "Globalization and Income Inequality in Uganda"، وهو بحث قدم في المؤتمر الذي سبقت الإشارة إليه في الحاشية ١٤.

(٢٣) وضعت قاعدة البيانات من قبل المعهد العالمي لبحوث اقتصاديات التنمية بالتعاون مع برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، ويمكن الاطلاع عليها في الموقع www.wider.unu.edu.

(٢٤) انظر Robert Eastwood and Michael Lipton, *Rural-Urban Dimension of Inequality Change*, UNU/WIDER Working Papers, No. 200 (Helsinki, 1997).

(٢٥) في أمريكا اللاتينية، ارتفع الانحراف المعياري للتعليم من ٣ سنوات في ١٩٦٠ إلى ما ينيف عن ٤,٥ سنوات في أواسط التسعينات؛ انظر Samuel Morley, "Distribution and growth in Latin America in an era of structural reform"، وهو بحث قدم في المؤتمر المذكور في الحاشية ١٤.

(٢٦) انظر تقرير البنك الدولي عن التنمية في العالم ٢٠٠٠/٢٠٠١: محاربة الفقر (New York, Oxford Univeersity Press, 2001).

(٢٧) انظر: صندوق النقد الدولي، التقييم الخارجي لمرفق التكيف الهيكلي المعزز: تقرير لفريق من الخبراء المستقلين (واشنطن العاصمة، ١٩٩٨).

(٢٨) Johnson Otomunde and Joan Salop, "Distributional aspects of stabilization programmes in developing countries", *IMF Staff Papers* (Washington, D.C., 1980).

(٢٩) انظر Francois Bourguignon, Christian Morisson and Jaime de Melo, "Macroeconomic adjustment and income distribution: a macro-micro simulation model", OECD International Technical Papers, No. 1 (Paris, 1989).

(٣٠) انظر Enrique Iglesias, "Income distribution and sustainable growth: a Latin American perspective", in Vito Tanzi and Ke-Young Chu, *Income Distribution and High-Quality Growth* (Cambridge, Massachusetts, MIT Press, 1998).

(٣١) انظر Joseph Stiglitz, "More instruments and broader goals: moving towards the post-Washington Consensus", UNU/WIDER Annual Lecture, No. 2 (Helsinki, 1998).

(٣٢) انظر Paul Krugman and Lance Taylor, "Contractionary effects of devaluation", *Journal of International Economics* (1978).

(٣٣) انظر Jere Behrman, Nancy Birdsall and Miguel Székely, *Economic Reform and Wage Differentials in Latin America*, IADB Research Department Working Paper, No. 435 (Washington, D.C, 2000).

(٣٤) انظر Lance Taylor, *External Liberalization, Economic Performance and Distribution in Latin America and Elsewhere*, UNU/WIDER Working Papers, No. 215 (Helsinki, 2000).

(٣٥) انظر Adrian Wood, *North-South Trade, Employment and Inequality* (Oxford, United Kingdom, Clarendon Press, 1994).

(٣٦) على أنه تم عكس ذلك الانخفاض في الثمانينات والتسعينات في معظم تلك البلدان، على نحو ما وردت الإشارة إليه في الفصل الثاني.

(٣٧) انظر Ajit Singh and Rahul Dhumale, *Globalization, Technology and Income Inequality: A Critical Analysis*, UNU/WIDER Working Papers, No. 210 (Helsinki, 2000).

(٣٨) انظر Giovanni Andrea Cornia and Sanjay Reddy, *The Impact of Adjustment-Related Social Funds on Distribution and Poverty*, UNU/WIDER Discussion Papers, No. 1 (Helsinki, 2001).

(٣٩) انظر الحاشية ٣٣.

(٤٠) انظر الحاشية ٣٤.

(٤١) انظر Gerard Caprio and Daniela Klingebiel, *Bank Insolvencies: Cross-Country Experience*, World Bank Policy Research Working Papers No. 1620 (Washington, D.C., 1996).

(٤٢) انظر الحاشية ٣١.

(٤٣) انظر Galbraith James and Lu Jiaqing, *Inequality and Financial Crises: Some early Findings*, UTIP Working Paper, No. 9 (Austin, 1999).

(٤٤) انظر Ishac Diwan, "Labour shares and financial crises", preliminary draft (Washington, D.C., World Bank, 1999).

(٤٥) انظر الحاشية ٣٣.

(٤٦) انظر Dani Rodrik, *Has Globalization Gone Too Far*? (Washington, D.C., Institute for International Economics, 1997)، والبحث المذكور في الحاشية ٢٥.

(٤٧) انظر Giovanni Andrea Cornia, "Public policy and welfare conditions during the transition: an overview", *Most: Economic Policy in Transitional Economies*, vol. 6, No. 1 (1996).

(٤٨) انظر البحث المذكور في الحاشية ٣.

(٤٩) انظر الحاشية ٤.

(٥٠) انظر Luc De Wulf, "Fiscal incidence studies in developing countries: survey and critique", IMF Staff Papers, vol. 22, No. 1 (1975).

(٥١) انظر Ke Young Chu, Hamid Davoodi and Sanjeev Gupta, *Income Distribution and Tax, and Government Social Spending Policies in Developing Countries*, UNU/WIDER Working Papers, No. 214 (Helsinki, 2000).

(٥٢) انظر Mariana Schkolnik, *The Distributive Impact of Fiscal and Labour Market Policies: Chile's 1990-1991 Reforms, Innocenti Occasional Papers*, No. EPS 33 (Florence, UNICEF International Child Development Centre, 1992).

(٥٣) انظر البحث المذكور في الحاشية ٢٥.

(٥٤) انظر Eric Yeldan, *The Impact of Financial Liberalization and the Rise of the Financial Rents on Income Inequality: The Case of Turkey*, UNU/WIDER Working Papers, No. 206 (Helsinki, 2000).

(٥٥) انظر Anthony Addison and Giovanni Andrea Cornia, "Income distribution policies for faster poverty reduction", paper prepared for a WIDER project meeting on the theme "Rising income inequality and poverty reduction: are they compatible?", Helsinki, 16-18 July 1999.

(٥٦) انظر Robert Barro, "Inequality and growth in a panel of countries", *Journal of Economic Growth*, vol. 5 (March 2000).

(٥٧) انظر: البنك الدولي، تقرير البنك عن التنمية في العالم ١٩٩٠ (واشنطن العاصمة، ١٩٩٠).

(٥٨) لا يمثل مستوى الفقر، حسب تقدير البنك الدولي له (انظر العمل المشار إليه في الحاشية ٢٦) وفق مبدأ تعادل القوة الشرائية، البالغ دولارا واحدا في اليوم، حقيقة معدل الفقر، لا سيما بالنسبة للاقتصادات النامية المتوسطة الدخل والاقتصاديات التي تمر بمرحلة انتقالية، حيث شهد الفقر في الكثير منها (الفقر المقدر بمعايير أكثر واقعية) زيادة حادة.

استنتاجات

١ - بلغ سكان العالم ستة بلايين نسمة في نهاية الألفية، حيث تضاعف تقريبا منذ عام ١٩٦٠. وانخفضت معدلات الخصوبة انخفاضا كبيرا نتيجة استعمال وسائل أكثر فعالية لتحديد النسل واتساع رقعة الحواضر ومشاركة المرأة مشاركة أكثر فعالية في سوق العمل. وقدّر معدل الخصوبة العالمي بـ ٢,٨٢ طفل لكل امرأة في الفترة ١٩٩٥-٢٠٠٠، ويتوقع أن يتواصل انخفاضه. وبوجه عام، أصبح الناس يعيشون حياة أطول وينعمون بصحة أفضل. ففي الفترة ١٩٩٥-٢٠٠٠، كان متوسط العمر المتوقع عند الولادة ٦٥ سنة، ويتوقع أن يرتفع إلى ٧٦ سنة بحلول العام ٢٠٥٠.

٢ - ويختلف التحول الديموغرافي نحو معدلات خصوبة أقل، اختلافا ملموسا، فيما بين المناطق الأكثر نموا والمناطق الأقل نموا، فضلا عن اختلافه داخل كل واحدة من هذه المناطق. ففي سنة ٢٠٠٠، كان هناك ٦٤ بلدا هبط فيها معدل الخصوبة الإجمالي إلى ما دون مستوى الاستخلاف البالغ ٢,١ طفل لكل امرأة، و يمثل سكان هذه البلدان ٤٤ في المائة من سكان العالم (٢,٧ بليون شخص). أما البلدان التي يفوق معدل الخصوبة فيها مستوى الاستخلاف فقد كانت تضم ٣,٤ بلايين نسمة في نهاية الألفية، أي ٥٦ في المائة من سكان العالم.

٣ - وبغض النظر عن أوجه التباين في معدلات الخصوبة، يشهد العالم اختلافات صارخة في متوسط العمر المتوقع. ذلك أن معدل الوفيات في المناطق الأكثر نموا أدنى من نظيره في المناطق الأقل نموا ككل، كما أن متوسط العمر المتوقع أكثر ارتفاعا في الأولى منه في الثانية (٧٥ سنة مقابل ٦٣ سنة خلال الفترة ١٩٩٥-٢٠٠٠). ورغم أن مظاهر التقدم في هذا المضمار لا تقبل الجدال ورغم تقلص الهوة، فمن المنتظر أن يظل متوسط العمر المتوقع في المناطق الأكثر نموا مرتفعا بدرجة كبيرة عنه في المناطق الأقل نموا على مدى السنوات الخمسين المقبلة.

٤ - أما شيوخة سكان العالم فآخذة في الازدياد. وشيوخة السكان هي في حد ذاتها علامة على التقدم البشري، ومن ضمنه الإنجازات المثيرة المرغوبة جدا فيما يتعلق بخفض معدل الوفيات. وفي الوقت ذاته، فإن لانتقال توزيع عمر السكان نحو الأعمار المتقدمة آثارا اجتماعية واقتصادية كبيرة. وقد شهد العالم، علاوة على ذلك، اتساع رقعة المدن بوتيرة سريعة. وتعد المناطق الحضرية حاليا موطنا لنسبة ٤٧ في المائة من سكان العالم، مقارنة بنسبة ٣٤ في المائة في سنة ١٩٦٠. وقد ارتفع عدد المدن أو الحواضر التي يبلغ عدد سكانها مليونا أو يزيد من ١١٢ إلى ٤١١ خلال السنوات الأربعين الماضية، أما التي يناهز سكانها خمسة ملايين فما فوق فقد زادت من ١٤ إلى ٤١. وفي الوقت ذاته، تؤثر الشيخوخة وتقلص حجم الأسرة وملامح الإعالة معا تأثيرا بيّنا في البيئة ومتطلبات الأمن الغذائي، كما تؤثر في احتياجات المأوى والنقل ونظم التعليم والرعاية الصحية. وقد أثرت هذه التحولات الديموغرافية في أنماط الإنفاق العام واتجاه البحث وأنماط العمالة والحاجة إلى المهارات باختلاف أنواعها وموقع النشاط الاقتصادي ونمو التجارة وتركيبة الإنتاج والاستهلاك.

٥ - بيد أن ثمة تهديدات وعوائق شديدة. فقد أدى وباء فيروس نقص المناعة البشرية/متلازمة نقص المناعة المكتسب (الإيدز) إلى انخفاض متوسط العمر المتوقع وأحدث ثغرات هائلة في أوجه الترابط بين الأجيال في البلدان الأفريقية المتضررة، حيث أصبح العديد من الأجداد هم الكافلون الرئيسيون لأحفادهم. أما في بعض البلدان التي تمر بمرحلة انتقالية فقد انهارت نظم الحماية الاجتماعية، وارتفع معدل

الوفيات بين أوساط الذكور ارتفاعا حادا، مما يقوض الإنجازات المتحققة في ميدان الرعاية الصحية على مدى عقود. وفي البلدان والمجتمعات النامية الفقيرة المعرضة للحروب والنزاعات المسلحة يشكل العوز والجوع والموت عقبات في سبيل تحقيق مزيد من الإنجازات في مجال خفض معدل وفيات الرضع وزيادة متوسط العمر المتوقع.

٦ - وأدى انتشار تكنولوجيا المعلومات إلى تحول كبير في الاتجاهات التنظيمية والتوزيعية. فقد غير أساليب الحياة وقدرات التجهيز ووسائل الاتصال تغييرا ملموسا في العقدين الأخيرين. وساهمت التطورات الحاصلة في مجال تكنولوجيا المعلومات، وهي تمثل تطورا نوعيا جديدا في العالم المعاصر، في تسارع التجارة العالمية، وإيجاد منتجات جديدة، كما أنها تنطوي على إمكانات ضخمة لرفع مستويات الإنتاجية. وكان للاستثمار الجديد في المعدات والآليات والهياكل الأساسية وبرامج الحاسوب أثر إيجابي على الإنتاجية. وقد عملت البلدان المتقدمة النمو على التعجيل بزيادة إنتاجيتها، وفي مقدمتها الولايات المتحدة الأمريكية وبعض البلدان الأوربية. غير أن البلدان النامية ظلت متأخرة و لم تلحق بالركب. وتظل الهوة القائمة في ميدان التنمية الاقتصادية عاملا مهما، مما يزيد من تفاقم الفجوات الرقمية الجديدة بين البلدان. فبينما يوجد في متناول أكثر من ثلث سكان البلدان المتقدمة النمو ذات الاقتصاد السوقي حاسوب شخصي تصل النسبة في البلدان النامية إلى أقل من ٢ في المائة من السكان. وتضاف إلى ذلك عوامل من قبيل نوع الجنس ومستويات التعليم ومعرفة القراءة والكتابة ودخل الأسرة المعيشية واللغة والعرق والانتماء الإثني ونقص الهياكل الأساسية والموارد وعوامل الاستبعاد الأخرى التي تشكل كلها عوامل حاسمة في الحيلولة دون انتشار تكنولوجيات المعلومات.

٧ - وقد أدى الاندفاع القوي نحو تحرير التجارة العالمية إلى تقريب العديد من الاقتصادات بعضها إلى بعض. وقد اعتمدت معظم البلدان النامية سياسات تشجع التجارة الخارجية، رغم التسليم باختلاف النتائج. وكان من المتوقع أن يؤدي التحرير التجاري والأنشطة التي يقودها التصدير إلى رفع مستوى التشغيل وزيادة الكفاءة. ولكن خلافا لبعض التوقعات المفرطة الحماس، فإن قوى العولمة لا هي حدّت من التفاوت ولا هي شجعت النمو الاقتصادي والاجتماعي المطرد في البلدان كافة. وقد ساهمت العولمة وانتشار تكنولوجيات المعلومات والاتصال في زيادة تفتت أسواق العمل. وأحدثا تفاوتا أكثر اتساعا في المرتبات ومستويات المعيشة بين مختلف فئات العمال. ومن النتائج الجلية لذلك ازدواجية القطاعين النظامي وغير النظامي. فالذين يعملون في القطاع النظامي يزاولون أعمالا يتقاضون عنها أجورا أفضل ويتمتعون بالحماية الاجتماعية قانونيا، أما عمال القطاع غير النظامي فيمارسون أعمالا منخفضة الدخل ويفتقرون إلى الحماية القانونية.

٨ - وقد ترافق ازدياد التفاوت بين البلدان باشتداد اللامساواة داخل البلدان. وتشير الأدلة إلى أن تركيز الدخل قد زاد أثناء الفترة المتراوحة بين الخمس عشرة والعشرين سنة المنصرمة في كل من أمريكا اللاتينية وأوروبا الشرقية وجمهوريات البلطيق ورابطة الدول المستقلة وبعض الاقتصادات الأفريقية واقتصادات جنوب شرق آسيا، كما تزايد في ثلثين تقريبا من بلدان منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي منذ أوائل الثمانينات. وكان من شأن هذا الاتجاه نحو ازدياد اللامساواة قلب الميل إلى زيادة التقارب والمناداة بالمساواة بين البشر التي ميزت فترة ما بعد الحرب.

٩ - ويتعذر تفسير ازدياد عدم المساواة الذي شوهد في العقدين الأخيرين في ثلثي البلدان التي تناولها التحليل استنادا إلى بعض العوامل المفسرة لعدم المساواة في الماضي، مثل التركيز التقليدي الكبير للأراضي والأصول، وتفاوت الاستفادة من التعليم، وسياسات الاقتصاد الكلي التي كانت

تُحابي المناطق الحضرية على حساب الريفية. والحقيقة أن الأفضل هو تفسير هذه الزيادة في اللامساواة بالرجوع إلى الأسباب الجديدة، أي التغيرات التكنولوجية وتحول السياسات العامة نحو التحرير التجاري ونحو العولمة التي تبدو هي الغالبة من بين الاثنين. فقد أدى انتشار التكنولوجيات إلى زيادة الطلب على العمالة الماهرة مما زاد من أجر العمال المهرة وقلص الطلب على العمال غير المهرة وذوي المهارات المحدودة وقلل من رواتبهم. وأدت هذه الاتجاهات في أسواق العمل إلى تفاوت توزيع المكتسبات على نحو أكبر مما كان مرتبطا بالتكنولوجيات العتيقة. وفي قطاع الخدمات، أدت الاستعاضة عن العمال غير المهرة بالعمال المهرة والرأسمال المادي إلى زيادة إنتاجية القطاع، ولكنها ساهمت عموما في اتساع فارق الأجور وأثرت سلبا في توزيع الدخل. وفي الوقت ذاته، أثرت التغييرات في الخدمات التي تؤديها العمالة المحلية المتعلمة، التي حلت جزئيا أو كليا محل الخدمات الأجنبية، تأثيرا إيجابيا على المساواة في بعض البلدان المتوسطة الدخل.

١٠ - وقد نجم معظم الأثر السلبي على المساواة، إلى حد كبير، عن تنفيذ سياسات تثبيت الاقتصاد الكلي التي جرى الأخذ بها في الثمانينات والتسعينات بهدف دعم وتوطيد اقتصاد السوق العالمي. وارتكز هذا النهج على تحرير الأسواق الكاسح عن طريق الإصلاحات الهيكلية، كتحرير التجارة والقطاع المالي وسوق العمل والخصخصة وتقليص دور الحكومة في مجال إعادة التوزيع، واتباع سياسات نقدية قصيرة الأجل تركز على مكافحة التضخم وخفض أسعار الصرف الحقيقية. أما أثر تغيرات اللامساواة الناجمة عن التغيير الهيكلي، على النمو الاقتصادي والفقر، فأمر معقد يختلف باختلاف الظروف المحددة للبلدان.

١١ - وفي بداية الألفية الجديدة، تمثل زيادة اللامساواة عائقا رئيسيا بالفعل في سبيل النمو والتخفيف من وطأة الفقر في العديد من بلدان أوروبا وآسيا وأمريكا اللاتينية وأفريقيا، بل وحتى في بعض اقتصادات جنوب شرق آسيا وشرقها المعروفة بكونها حققت في الماضي نموا مقرونا بالعدالة. والحكومات بحاجة إلى تنقيح نهج العولمة والتحرير الذي تبنته في العقدين الماضيين في إطار تقرير سياساتها العامة. ويحتاج هذا النهج إلى تطوير وإلى أن يصبح أكثر مراعاة وأشد استجابة لمفهوم توزيع الأصول والدخل والفرص على أغلبية السكان. وإذا لم يحصل ذلك، فإن اتجاهات اللامساواة الحالية ستؤدي إلى إضعاف النمو الاقتصادي في العديد من البلدان وإلى الإبقاء على الفقر بمعدلاته الحالية العالية.

الجزء الثاني

الإطار المؤسسي: الاستمرارية والتغير

مقدمة

١ - تطور الإطار المؤسسي تطورا متقارنا مع التحولات التكنولوجية والاجتماعية - الاقتصادية التي تنوولت بالتحليل في الجزء الأول. وكانت استجابة الأسر والأجيال والأدوار المسندة إلى السوق والدولة ومنظمات المجتمع المدني لهذه التحولات متباينة الأشكال حسب كل بلد على حدة في كثير من الحالات. بيد أن هناك اتجاهات مشتركة على صعيد التغيرات وعلى صعيد الاستجابة للتغيرات، يمكن رصدها في عدة مناطق من العالم. فهناك صمود الأسرة أمام تحديات كثيرة، منها مثلا تقلص حجم الأسرة، وتباعد المسافات المادية بين أفرادها، والانفصام الأسري، وفي بعض الحالات التعرض للصراع المسلح. وهناك التحديات التي تجابه الأجيال من جراء الأشكال الجديدة للتفاعلات والعلاقات. وقد تزايد انتشار الفقر بين الأطفال وكبار السن، وتزايدت أيضا معدلات الخصوبة لدى المراهقين. وأصبح الجيل الأوسط يواجه وضعا متناقضا؛ فهناك من ناحية مزيد من إمكانيات الاختيار والمرونة والسيطرة على الشؤون الشخصية، ولكن يوجد من ناحية أخرى خطر متزايد هو انعدام الأمان فيما يتعلق بالوظيفة والدخل.

٢ - ويدفع كثيرون بأن الاعتماد الزائد على السوق قد زاد من حدة الاستقطاب الاجتماعي وبأن المواضع التي فشل فيها السوق معظمها متروك دون حل. وكان أشد التغيرات عمقا من حيث دور الدولة ودور السوق هو تحول الاقتصادات التي كانت في السابق مخططة مركزيا إلى اقتصادات ذات وجهة سوقية. وشهدت بلدان كثيرة تشديد الرقابة على الإنفاق العام على نحو أدى إلى تخفيض، بل وإزالة، حالات العجز المالي في القطاع العام، كما تمت خصخصة صناعات عديدة كانت مملوكة للقطاع العام.

٣ - وأوجدت التغيرات التي اعترت الترتيبات المؤسسية سياقا جديدا لإقامة الشراكات فيما بين الحكومات والقطاع الخاص والمجتمع المدني. ويمكن للمجتمع المدني، إذا نُظم وأُدير على الوجه المناسب بحيث يكفل المشاركة والتمثيل على نطاق واسع، أن يزيد من فعالية عمليتي تقرير وتنفيذ السياسات الرامية إلى تخفيف حدة الفقر وأن يساعد على تحقيق النمو الاقتصادي المتوازن.

الفصل الرابع

الأسرة

١ - أعادت قوى العوامل الديمغرافية والاجتماعية - الاقتصادية والثقافية تعريف الأفكار والهياكل التقليدية للأسرة. فشيوخة السكان تتزايد؛ والأسر المعيشية في تغير من حيث حجمها وتكوينها؛ والناس أصبحوا يتزوجون ثم ينجبون في مرحلة لاحقة من حياتهم. وهناك تغيرات تعتري كلا من الأسرة النواتية والأسرة الممتدة، بينما أخذت تنشأ أنواع جديدة من الأسر. وهناك شيء من التسليم بأن مفاهيم الأسرة أصبحت تتجاوز التعاريف المؤسسية وبأن من اللازم إعادة صياغتها حول تعبيرات التنشئة والرعاية، مع مراعاة ما يوجد من اختلاف وتعدد في الفهم الشائع لما يشكل الأسرة[١].

٢ - وقد أقرت السنة الدولية للأسرة[٢]، التي احتُفل بها في عام ١٩٩٤، ومؤتمرات الأمم المتحدة الرئيسية التي عُقدت في التسعينات بأن الأسرة توجد بأشكال شتى في النظم الثقافية والسياسية والاجتماعية المختلفة، وأكدت من جديد أن الأسرة وحدة أساسية للمجتمع جديرة بأن تتلقى الحماية والدعم الشاملين.

٣ - وهناك مجموعة متنوعة من الظروف تجعل الأسرة عاجزة عن إنجاز وظائفها الأساسية في مجالات الإنتاج والإنجاب والتنشئة الاجتماعية، وكذلك عن تلبية احتياجات أفرادها من حيث الصحة والتغذية والمأوى والرعاية المادية والنفسية والنماء الشخصي. والأمراض والمخدرات والجريمة والبطالة والفقر والمجاعة والتشريد بفعل الحروب والأزمات البيئية والكوارث الطبيعية هي بعض من القوى التي تعصف بالأسر في أنحاء العالم المختلفة، بقدر يتجاوز في كثير من الحالات قدرتها على التحمل[٣]. كما أن التزايد في مشاركة المرأة في سوق العمل واستقلالها من الناحية المالية قد أثرا على الأسرة كمؤسسة، خصوصا وأنه لا يناظر ذلك دائما تقاسم للمهام داخل الأسرة، الأمر الذي يؤدي إلى معاناة ضروب جديدة من الإجهاد والإرهاق في الموازنة بين المسؤوليات على صعيدي البيت والعمل.

٤ - وهناك بعض اتجاهات مشتركة تُلاحظ على الأسر في جميع المناطق: انخفاض أحجام الأسر المعيشية، وازدياد معدلات الطلاق وإعادة التزوج، وازدياد سنوات الترمّل، خصوصا في حالة النساء. ويتزايد أيضا ظهور أشكال أسرية جديدة، مثل الأسر المعاد تشكيلها والأسر المعيشية ذات الوالد الوحيد. وهذه التطورات لها نتائج مهمة على توفير الدعم بالأمن والرعاية للمعالين، وخصوصا الأطفال وكبار السن والمعوقين والمصابين بأمراض مزمنة. وهذا صحيح بصفة خاصة في البلدان التي لا تزال فيها الأسرة والمجتمع المحلي هما الوسيلة الرئيسية لتوفير الأمان الفردي[٤].

٥ - وتجابه الأسرة في مطلع هذا القرن تحديين ديمغرافيين رئيسيين هما: تناقص معدلات الخصوبة وتزايد شيوخة السكان في جميع أنحاء العالم. وعلى الرغم من أن وباء متلازمة نقص المناعة المكتسب (الإيدز) لم يشكل بعد خطرا ديمغرافيا حقيقيا - حيث أن بعضا من البلدان التي تشتد فيها الإصابة به تعلو فيها أيضا معدلات الخصوبة — فإنه يزعزع بشدة أسس الأمن الأسري. والزيادة الكبيرة المتوقعة في عدد كبار السن في العالم، مقرونة بالتغيرات الأخرى في الهياكل والحياة الأسرية، تثير مسائل بالغة الأهمية بشأن ترتيبات الإسكان والتأمين والرعاية الصحية والاجتماعية اللازمة لكبار السن، الأمر الذي يعني أيضا أنه سيتعين على العدد الصغير من أفراد الأسر العاملين أن يعيلوا الأجيال الأصغر سنا والأكبر سنا[٥].

٦ - وأيا كان الشكل الذي تتطور به الأسرة وأيا كانت قوى التغيير التي تشكلها، فإنها قد صمدت كمؤسسة أساسية تشكل محورا لمجموعة متنوعة من التفاعلات والعلاقات والعمليات الإنمائية البشرية. وهي تمثل في آن واحد عنصرا حفازا لتحول المجتمعات وانعكاسا لهذا التحول[٦]. وستُستعرض فيما يلي الحالة العالمية للأسر من منظور حجم الأسرة، وتكوينها وهيكلها، وتشكلها، وامتدادها، وانفصامها. ويتناول الجزء الأخير من الفصل الرابع الاتجاهات السائدة في حالتي الترمل والوالدية الوحيدة، نظرا لما لهذه الاتجاهات من أهمية.

حجم الأسرة

٧ - مفهوم الأسرة مفهوم متميز عن مفهوم الأسرة المعيشية، وإن كان هذا المفهوم الأخير يُستعمل كوحدة عملية لقياس وتقييم التغيرات في حجم الأسرة وهيكلها. وتتوافر عن الأسر المعيشية بيانات أكثر من المتاح عن الأسر، وكثيرا ما تُستعمل هذه البيانات مع البيانات الديمغرافية المناسبة كواسطة لتحليل بعض الجوانب المتعلقة بالأسرة، مثل الحجم ومعدلات الزواج والولادة والطلاق والوفاة.

٨ - ويُعتبر حجم الأسرة المعيشية مؤشرا جيدا للاتجاهات السائدة من حيث حجم الأسرة وهيكلها. وهناك مع بعض الاستثناءات اتجاه عالمي نحو تناقص حجم الأسرة المعيشية، وتحول عن الأسرة الممتدة إلى الأسرة النواتية، وارتفاع في نسبة الأسر المعيشية المؤلفة من فرد واحد، وانخفاض في معدلات الخصوبة. فخلال الفترة ١٩٧٠-١٩٩٠ على سبيل المثال، نقص حجم الأسرة المعيشية نقصا ملموسا في أمريكا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي وفي شرقي آسيا وجنوب شرقيها. ففي عام ١٩٩٠، انخفض الحجم المتوسط للأسرة المعيشية إلى ٣,٧ أفراد في شرقي آسيا وإلى ٤,٩ أفراد في جنوب شرقي آسيا. وفي بلدان أمريكا اللاتينية، نقص المتوسط إلى ٤,٧ أفراد للأسرة المعيشية الواحدة، ونقص في منطقة البحر الكاريبي إلى ٤,١ أفراد. وفي بلدان شمال أفريقيا، زاد حجم الأسرة المعيشية في المتوسط من ٥,٤ إلى ٥,٧ أفراد. وكان التغير ضئيلا جدا في المناطق النامية الأخرى، حيث تراوحت الأحجام المتوسطة بين ٥ و ٦ أفراد[٧]. وبوجه عام، يغلب أن تكون مستويات الخصوبة هي المحددة لحجم الأسرة المعيشية في المناطق النامية[٨].

٩ - ويبلغ حجم الأسرة المعيشية أدناه في المناطق المتقدمة النمو، حيث كان المتوسط فيها ٢,٨ فرد في عام ١٩٩٠. والتناقص الذي تشهده البلدان المتقدمة النمو في متوسط حجم الأسرة المعيشية هو بوجه عام انعكاس لتزايد عدد الأسر المعيشية المؤلفة من فرد واحد، خصوصا في أوساط البالغين غير المتزوجين وكبار السن. فالنرويج والدانمرك والسويد - التي توجد فيها أصغر متوسطات لحجم الأسرة المعيشية في فئة البلدان المتقدمة النمو (٢,٤ و ٢,٣ و ٢,٢ على التوالي) - تعلو فيها أيضا نسب الأسر المعيشية المؤلفة من فرد واحد إلى أقصاها (٤٥ و ٣٧ و ٤٠ في المائة على التوالي)[٩].

أشكال الأسرة وهيكلها[١٠]

١٠ - جلبت الهجرة والتحضر تغيرات ملحوظة وغير مسبوقة في أشكال الأسرة وتكوين الأسر المعيشية. فهجرة الذكور من البلدان النامية كان مؤداها أن كثيرا من الأسر المعيشية أصبحت ترأسها فعليا امرأة يتعين عليها أن تتكفل بأطفالها وبعبء الإنجاب للأسر المعيشية، مع انهدام التحويلات المالية اللازمة في كثير من الحالات[١١]. وليس مدهشا أن هذه الأسر المعيشية التي ترأسها الإناث تتعرض للفقر بنسبة أكبر وبقدر أشد من الأسر المعيشية التي يرأسها ذكور (على الرغم من أن مفهوم الرئاسة في الأسرة كمبدأ فقد ما كان له من أهمية سابقا)[١٢].

١١ - والأسر المعيشية التي يعمل رجالها، وخصوصا الأزواج، خارج الوطن لا تُعتبر كلها بالضرورة أسرا معيشية ترأسها إناث[١٣]. فالأرقام الدالة على مدى رئاسة الإناث

للأسر المعيشية تتباين حسب الثقافة ومفهوم ''الرئاسة''. ففي بعض المناطق، لا تعتبر النساء أنفسهن دائما رئيسات لأسرهن المعيشية ولا يبلغن عن أنفسهن بهذه الصفة، خصوصا إذا وجد في الأسرة المعيشية ذكر بالغ. وعلى الرغم من أن الإحصاءات المتاحة بشأن رؤساء الأسر المعيشية من الرجال والنساء لا تبين مدى مسؤوليات الأسرة المعيشية التي تنهض بها المرأة، فإنها تبين بالفعل عدد الأسر المعيشية التي تعيلها المرأة وحدها.

١٢ - وفيما يتعلق بالفترة ١٩٨٥-١٩٩٧، أُفيد بأن نسبة الأسر المعيشية التي ترأسها امرأة تراوحت من ٩ إلى ٤٢ في المائة. وتوجد أعلى نسبتين في الجنوب الأفريقي (٤٢ في المائة) ومنطقة البحر الكاريبي (٣٦ في المائة). وتُعزى الأرقام الكبيرة نسبيا في هاتين المنطقتين إلى تأخر سن الزواج نسبيا، وشيوع الاقتران الرضائي والاقتران غير المقيم، ووجود تقليد تولي الإناث الرئاسة. وكثيرا ما تنتج عن حالات الاقتران التعددي أسر معيشية منفصلة لزوجات الرجل الواحد.

١٣ - ويُعتقد أن هجرة الذكور وانفصام الأسر وتقاليد النسب إلى الأم في مجموعات الأقارب هي العناصر المسببة للارتفاع النسبي (أكثر من ٣٠ في المائة) في معدلات رئاسة الإناث في بعض أجزاء أفريقيا جنوب الصحراء الكبرى[١٤]. وتسهم الهجرة الموسمية للرجال في ارتفاع عدد الأسر المعيشية التي ترأسها نساء في بعض البلدان، كما يسهم في ذلك عدد النساء اللاتي يهاجرن اغتناما للفرص الاقتصادية المتاحة في بلدان أخرى[١٥]. ففي عام ١٩٩٠، تضمن عدد المهاجرين الدوليين في العالم، البالغ ١١٨ مليون مهاجر، ٥٦ مليون امرأة، أي بنسبة ٩٠ امرأة مقابل كل ١٠٠ رجل. وفي بعض أجزاء أوروبا، جاوز عدد المهاجرات عدد المهاجرين، كما أن عدد المهاجرات في أفريقيا (فيما عدا الجنوب الأفريقي) يكاد يكافئ عدد المهاجرين[١٦].

١٤ - وتنتج عن التغيرات في حجم الأسرة المعيشية والأسرة وهيكليهما عواقب مهمة بالنسبة للسياسات الاجتماعية والاقتصادية، بالنظر إلى الوظائف المترابطة للمرأة والرجل في المجتمع وفي الأسرة. بيد أنه في حين أن هيكل الأسرة يُعتبر وسيطا دالا على المتغيرات المؤثرة مباشرة على رفاه الطفل - نقص الاهتمام والعطف والتواصل - فإن البحوث التي أُجريت في الولايات المتحدة تدل على أن هيكل الأسرة، في حد ذاته، ليس بالضرورة منبئا عن رفاه الطفل. فالأطفال الذين يعيشون مع والديهم الطبيعيين اللذين يكونان غير متوافقين يمكن أن تكون مشاكلهم بكثرة ما يعانيه أطفال الأسر المعيشية المنفصمة أو التي غاب عنها الأب[١٧].

١٥ - وقد أحدثت الاتجاهات الاجتماعية والاقتصادية والديمغرافية تغييرات في الأدوار الأسرية، تستلزم في كثير من الحالات تصرفا دقيقا للحفاظ على التوازن. فقد أدى ازدياد معدلات الطلاق وانخفاض معدلات الخصوبة وازدياد مشاركة المرأة في سوق العمل إلى زعزعة صرح الهيكل الأسري ''التقليدي''، الذي تتولى فيه الأم مهمة الرعاية وينهض الأب فيه بمهمة اكتساب الرزق. فأعداد النساء اللاتي يتكسبن الرزق في تزايد، وإن كان الرجال لا يسهمون بنفس القدر في توفير الرعاية. وعلى الرغم من أن الأدلة تبين أنه كلما زاد تعاون الرجل والمرأة اقتصاديا كلما زاد احتمال تقاسمهما لمسؤوليات رعاية الأطفال على قدم المساواة، فإن الآباء في الأسر ذات الوالدين يقضون في توفير الرعاية للأطفال ثلث الوقت الذي تقضيه الأمهات في ذلك[١٨].

١٦ - وهناك طائفة متنوعة من العوامل الاقتصادية والسيكولوجية والسوسيولوجية تؤثر على قدرة الرجال واستعدادهم لإعالة أبنائهم اقتصاديا والمشاركة في أنشطة تنشئتهم. ومن هذه العوامل حالة الرجل من حيث العمالة، والعلاقة مع أم الطفل، والخبرة الشخصية. ومن أقوى هذه

المؤثرات المواقف المستندة إلى نوع الجنس، والتوقعات الثقافية، والتصورات المقولبة التقليدية، بما في ذلك دور الرجل ودور المرأة في الحياة الأسرية، التي تحد من الفرص المتاحة لكلا الجنسين[١٩]، والبنية الاقتصادية للمجتمع المحلي. ومن السمات التي تشترك فيها جميع الاقتصادات أن الفقر في الأسر ذات الوالدين يحد من الوقت الذي يقضيه الرجال مع أبنائهم بسبب هجرة الأب أو اضطراره للعمل وقتا أطول[٢٠]. والحاجة تدعو إلى وضع سياسات لمعالجة هذه المسائل.

تشكيل الأسرة

١٧ - تتباين أنواع تشكيل الأسرة من الزواج الشرعي والاقتران العرفي إلى الاقتران الرضائي والاقتران غير المقيم، إلى جانب أشكال أخرى. ويختلف كذلك السن الذي تُشكل عنده الأسر. فبعض المتعاشرين عشرة الأزواج ينجبون أطفالا ثم يقننون زواجهم؛ وبعض الأزواج الذين ينفصلون أو يُطلقون أو يترملون يظلون كذلك بقية عمرهم، بينما يقرر آخرون أن ينشئوا أسرة جديدة في مراحل تالية. ولا يزال الزواج - الذي يعترف به القانون أو العرف وتجيزه سلطة دينية أو مدنية وتترتب عليه التزامات على كلا الشريكين ويعقبه الإنجاب — هو الشكل السائد للاقتران بالنسبة لأغلبية الرجال والنساء[٢١].

١٨ - والسن الذي يحدث عنده الزواج الأول له آثار مهمة على حجم الأسرة وأحوالها المعيشية. ففي المناطق الريفية، يغلب أن يتزوج الرجال والنساء في سن أصغر مما يحدث في المناطق الحضرية. وكلما زاد مستوى التعليم، ارتفع سن الزواج الأول. ويتباين السن المتوسط للزواج الأول تباينا كبيرا فيما بين البلدان، كما أنه مختلف بالنسبة للنساء والرجال داخل البلدان نفسها. فبوجه عام، تتزوج النساء في سن أصغر من سن الرجال. وأعلى متوسط لسن الزواج الأول لمن تزوجوا فيما بين سن ١٥ سنة و ٥٠ سنة يوجد في أوروبا الغربية (السويد)، حيث يبلغ ٣١ سنة للنساء و ٣٣ سنة للرجال. وضمن البلدان المتاح عنها بيانات، يبلغ هذا المتوسط أدناه في جنوبي آسيا (بنغلاديش)، حيث يصل إلى ١٨ سنة للنساء و ٢٦ سنة للرجال، وفي أفريقيا جنوب الصحراء الكبرى (النيجر)، حيث يصل إلى ١٧ سنة للنساء و ٢٣ سنة للرجال[٢٢]. ومعظم البلدان النامية يتحرك في اتجاه تأخر الزواج ونقصان تواتره. والمعاشرة هي في حالات كثيرة الطريقة التي يقترن بها الشباب الأعزب، خصوصا في بعض أجزاء أوروبا، حيث تشيع بوجه خاص في بلدان الشمال الأوروبي.

١٩ - وعلى الرغم من أن الزواج المبكر قد تناقص بالنسبة للرجال والنساء في جميع المناطق، فإنه لا يزال شائعا في كثير من البلدان. ففي ٢٢ بلدا على الأقل من البلدان المتوافر عنها بيانات لفترة التسعينات تتجاوز نسبة النساء المتزوجات من الفئة العمرية ١٥-١٩ سنة، الربع. وهناك فروق كبيرة فيما بين المناطق وداخل كل منها من حيث نسبة النساء اللاتي يتزوجن فيما بين سن ١٥ سنة و ١٩ سنة. ففي أمريكا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي، على سبيل المثال، يتراوح هذا الرقم من ٢٩ في المائة في الجمهورية الدومينيكية إلى ٦ في المائة في كوستاريكا و ١ في المائة في جامايكا. وأعلى نسبتين للنساء المتزوجات فيما بين سن ١٥ سنة و ١٩ سنة توجدان في أفريقيا جنوب الصحراء الكبرى (باستثناء الجنوب الأفريقي) (٢٦ في المائة) وجنوب آسيا (٣٢ في المائة)[٢٣].

٢٠ - ويتسع الفارق الجنساني في النسب المئوية للمتزوجين بين سن ١٥ سنة و ١٩ سنة في بعض أجزاء أفريقيا وجنوب - وسط وغربي آسيا بصفة خاصة[٢٤]. وعلى النقيض من ذلك، تقل نسبة المتزوجين من الفئة العمرية ١٥-١٩ سنة عن ٢ في المائة من النساء و ١ في المائة من

الرجال في شرقي آسيا وأوروبا الغربية وغيرها من المناطق المتقدمة النمو. والزواج المبكر للرجال في هذه الفئة العمرية أقل شيوعا بدرجة كبيرة عن درجة شيوعه بالنسبة للنساء في جميع المناطق، إذ أنه نادرا ما يتجاوز ١٠ في المائة. ويغلب أن يتسع فارق السن بين الرجال والنساء عند الزواج الأول إلى أقصى مدى له في المناطق التي تتزوج فيها النساء في سن صغيرة، كما هو الحال في جنوبي آسيا وبعض مناطق أفريقيا جنوب الصحراء الكبرى. وكثيرا ما ينتج عن اتساع فارق السن بين الأزواج مزيد من عدم المساواة، كما أنه يضر باستقلالية المرأة في اتخاذ القرارات في إطار الزواج، خصوصا القرارات المتعلقة بحجم الأسرة[٢٥].

٢١ - ولا يحدث تشكيل الأسرة عن طريق الزواج وحده، بل يحدث أيضا عن طريق الاقتران غير الرسمي أو الرضائي أو عن طريق المعاشرة. وحالات الاقتران هذه، حتى في حالة إجازتها اجتماعيا، قد لا يسجلها التعداد. وتتراوح الأرقام المتاحة من ١ إلى ٥٥ في المائة. وفي المناطق النامية، تعلو نسبة هذه الأنواع من الاقتران بوجه عام في أمريكا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي وفي بعض بلدان أفريقيا جنوب الصحراء الكبرى. ويتضح من البيانات المستمدة من دراسة استقصائية أجريت للفترة ١٩٩٢-١٩٩٨ على نخبة من البلدان أن أكثر من ١٠ في المائة من النساء في الفئة العمرية ١٥-٤٩ سنة في ستة من البلدان الأفريقية وجميع بلدان أمريكا اللاتينية السبعة التي شملتها الدراسة كن خلال هذه الفترة مقترنات اقترانا غير رسمي. وبوجه عام، يغلب أن تكون أنواع الاقتران هذه أكثر شيوعا بين النساء الفقيرات والمحدودات التعليم نسبيا، وهي سائدة في المناطق الريفية وفي البلدان التي تعاني من حروب وصراعات طويلة الأمد. وحينما تنفصم عرى هذه الأنواع من الاقتران، تجابه المرأة عادة عواقب اجتماعية واقتصادية وخيمة. ويتضح من البيانات المستمدة من نخبة من البلدان المتقدمة النمو أن أكثر من نصف النساء في الفئة العمرية ٢٠-٢٤ سنة في ستة من بلدان أوروبا الغربية كن مقترنات عن طريق المعاشرة[٢٦].

٢٢ - ويتزوج معظم النساء والرجال مرة واحدة على الأقل خلال فترة عمرهم. فنسبة النساء والرجال الذين يجاوز سنهم ٤٥ سنة ولم يحدث لهم أن تزوجوا تميل إلى الانخفاض في جميع المناطق[٢٧]. وتصبح المعاشرة أقل شيوعا عادة في الفئات الأعلى سنا، مما يوحي بأن كثيرا من علاقات المعاشرة يتحول في نهاية المطاف إلى زواج شرعي[٢٨]. وفي المناطق التي تعلو فيها نسبة النساء اللاتي بلغن من العمر ٤٥ سنة أو أكثر ولم يتزوجن، تتأكد النزعة إلى الاقتران الحر من نسبة الأسر المعيشية التي ترأسها نساء وبها أطفال مولودون خارج رباط الزوجية. والحصول على المساعدة أكثر صعوبة على النساء غير المتزوجات من النساء المتزوجات، حتى حيثما تكون حالات الاقتران غير الرسمي قد امتدت لفترات طويلة. والرجال الذين يعيشون في إطار اقتران غير شرعي يغلب أن تكون مساهمتهم في رعاية الأسرة أقل وزنا، بما لذلك من تأثير ضار على رفاه الأطفال[٢٩].

٢٣ - ولا يزال تعدد الزوجات شائعا في بلدان أفريقيا جنوب الصحراء الكبرى، ولكن من الصعب قياسه بدقة لأن هذه الزيجات لا تسجل في البلدان التي تعتبر فيها غير قانونية. وتعدد الزوجات له آثار مهمة، لا على حجم الأسرة فحسب، بل وعلى الأدوار والعلاقات داخلها أيضا. وتتباين آثار تعدد الزوجات على حياة النساء وعلى أسرة كل منهن، حسب فروق السن بين الأزواج والزوجات، ومكانة كل زوجة داخل هذا الإطار الزواجي، والظروف الاجتماعية والثقافية التي يعيشون فيها[٣٠]. وفي المجتمعات التي لا تبيح تعدد الزوجات، توجد للعلاقات الطويلة الأمد مع قرينات متعددات، التي قد تكون إحداها علاقة اقتران شرعي، آثار مماثلة لآثار العلاقات القائمة في إطار تعدد الزوجات. وكثيرا

ما يتولى تربية الأطفال والد وحيد أو يعاون في ذلك أحد الأقرباء من الأسرة الممتدة.

٢٤ - والتغيرات في الاتجاهات الزواجية تؤثر أيضا على حالات إعادة الزواج. وحتى وقت قريب نسبيا، غالبا ما كان يعقب الطلاق زواج آخر. ولكن مع تكاثر المطلقين أصبح هؤلاء يرجئون إعادة الزواج ويختارون المعاشرة. ففي التسعينات، لم تنخفض حالات إعادة الزواج فحسب، بل أصبحت تحدث بعد الانفصال بفترة أطول مما كانت عليه في الستينات. وفي جميع أشكال الأسر، يمكن أن تحدث عملية إعادة التشكيل تلك عن طريق الزواج أو إعادة الزواج أو المعاشرة لأشخاص لديهم أطفال من قرناء سابقين. وقد أصبحت الأسر المعاد تشكيلها فئة أسرية هامة بالنظر إلى المعدلات السائدة للزواج والمعاشرة[٣١].

التمدد الأسري

٢٥ - في جميع البلدان، تصبح معظم النساء أمهات خلال الفترة الإنجابية من عمرهن. وتشمل العوامل التي تؤثر على عدد ما يكون للمرأة من أطفال وعلى حجم أسرتها مدى المساواة بين الجنسين، وبقاء الأطفال، ومدى توافر خدمات تنظيم الأسرة، وسن الأم عند أول ولادة لها، ومستوى تعليمها[٣٢]. ففي المجتمعات التي يُنظر فيها إلى النساء على أنهن أساسا زوجات وأمهات، تقل الفرص المتاحة أمام الفتيات لمواصلة التعليم وتأدية أدوار اجتماعية أخرى، حيث يتزوجن ويبدأن الإنجاب في سن مبكرة. وفي كثير من مناطق العالم أيضا، يمكن أن يكون الإنجاب أشد تأثرا بنظم العلاقات الجنسانية والقيود الاقتصادية والمعايير الجماعية والتوقعات المجتمعية والأسرية من تأثره بموقف فرادى النساء أو رغبتهن[٣٣].

٢٦ - بيد أن الاتجاه العالمي نحو تناقص الخصوبة لا يزال مستمرا دون توقف. فقد استمر طوال التسعينات تناقص معدل الخصوبة الإجمالي في البلدان ذات المعدلات العليا وذات المعدلات الدنيا على السواء. وعلى المستوى العالمي، كان معدل الخصوبة الإجمالي ٢,٨٢ مولود حي لكل امرأة خلال الفترة ١٩٩٥-٢٠٠٠ (هبوطا من ٥ مواليد أحياء لكل امرأة في أوائل الستينات). وبحلول الفترة ١٩٩٥-٢٠٠٠، هبط معدل الخصوبة الإجمالي إلى ما دون معدل الإحلال (البالغ ٢,١ مولود لكل امرأة) في ٦٤ بلدا، معظمها في المناطق المتقدمة النمو نسبيا[٣٤].

٢٧ - وبوجه عام، ينتج تناقص الخصوبة عن ارتفاع مستويات التعليم والعمالة بين النساء وزيادة توافر وقبول خدمات منع الحمل. ويمكن أن ينتج أيضا عن سوء الأحوال السائدة، مثل تزايد التكاليف، وتناقص فرص رعاية الطفل، وتدني مشاركة الرجال في النهوض بواجبات الأسر والأسر المعيشية، وارتفاع معدل البطالة، ونقص الإسكان، وعدم سن استحقاقات للأمومة. فالهبوط الحاد الذي شهدته أوروبا الشرقية ووسط آسيا في معدلات الخصوبة الإجمالية خلال الفترة ١٩٩٠-١٩٩٧ يعزى جزئيا إلى انعدام الأمان الاقتصادي فيهما عقب التحول السياسي الذي حدث في الفترة ١٩٨٩-١٩٩٠[٣٥].

٢٨ - وفي بعض بقاع العالم المتقدمة النمو، يمكن أن يكون ارتفاع التكاليف، الظاهرة والباطنة، لتربية الأطفال قد شدد من قوة الاتجاه إلى أن تكون الأسرة أصغر حجما. ففي الولايات المتحدة، على سبيل المثال، يمكن أن تتجاوز التكاليف التي تتكبدها الأسرة لتوفير المأكل والملبس والمأوى للطفل حتى يبلغ سن ١٨ سنة خمسة أمثال دخلها السنوي، فضلا عن مصروفات التعليم بالجامعة[٣٦].

٢٩ - وتناقص الخصوبة مقترنا بزيادة فترة العمر المتوقع يؤدي حاليا إلى تضخم نسب السكان الشائخين أو ''الشائبين'' (انظر الفصل الأول). وهذا الأمر له آثار مهمة

على حجم الأسرة وهيكلها وعلى المسؤوليات الأسرية، ولا سيما في بعض بلدان شرقي آسيا، وبخاصة الصين[٣٧]، وأوروبا الشرقية، على سبيل المثال، حيث لا توجد نظم كافية توفرها الدولة للمعاشات التقاعدية والضمان الاجتماعي و/أو حيث لا تزال الأسرة هي الوحدة الأساسية فيما يتعلق برعاية كبار السن.

الانفصام

٣٠ - ينظر كثيرون إلى ما حدث من تطور من الأسرة الممتدة إلى الأسرة ذات الوالد الوحيد على أنه ينطوي على سلسلة متعاقبة من الفشل الأسري، ويعتبرون أن انفصام أي نوع من أنواع الأسر ناتج عن عجزه عن أن يلبي على الوجه الملائم احتياجات أفراده. ومفهوم الانفصام الأسري له معان مختلفة. فعلى سبيل المثال، قد يحدث الانفصام في الأسرة الممتدة جزئيا، بأن يترك الأسرة واحد أو أكثر من أبنائها، في حين أن انفصام الأسرة النواتية يمكن أن يقع بانفصال الزوجين أو طلاقهما وكذلك بوفاة أحد الزوجين أو كليهما.

٣١ - وقد ازداد عدد المنفصلين أو المطلقين من الرجال والنساء في جميع المناطق تقريبا منذ الثمانينات، وإن ظلت نسبهم منخفضة نسبيا في بعض بقاع آسيا وأمريكا اللاتينية. فقد زاد متوسط نسبة النساء المنفصلات أو المطلقات في الفئة العمرية ٤٥-٥٩ سنة من ٥ في المائة في الثمانينات إلى ٩ في المائة في التسعينات في أوروبا، ومن ٩ إلى ١٤ في المائة في المناطق الأخرى المتقدمة النمو، ومن ٧ إلى ١٠ في المائة في أمريكا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي. وتباطأ معدل الطلاق أو انعكس في كثير من مناطق العالم المتقدمة النمو، بما في ذلك بلدان الشمال الأوروبي وأوروبا الشرقية والولايات المتحدة وكندا، حيث كان عاليا فيها تقليديا. فعلى سبيل المثال، انخفض معدل الطلاق في كندا في عام ١٩٩٧ للسنة الثالثة على التوالي. ولا تزال أعلى معدلات للطلاق توجد في السويد والولايات المتحدة (حوالي ٥٠ لكل ١٠٠ زيجة)، وتليهما المملكة المتحدة وبلجيكا ولكسمبرغ وبلدان الشمال الأوروبي ومعظم بلدان الاتحاد السوفياتي السابق (حوالي ٤٠ لكل ١٠٠ زيجة). وفي أوروبا، يبدو أن معدل الطلاق آخذ في الارتفاع بين الأجيال الأصغر سنا، حيث يصل احتمال الطلاق إلى أقصاه بعد الزواج بأربع سنوات فقط[٣٨].

٣٢ - وفي كثير من بلدان أفريقيا جنوب الصحراء الكبرى وأمريكا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي، يتعرض أكثر من ثلث النساء لانفصام زواجهن قبل أن يبلغن المرحلة العمرية ٤٠-٤٩ سنة. وفي البلدان التي تتوافر عنها بيانات في آسيا وشمال أفريقيا، تتعرض لانفصام الزواج نسبة تتراوح من ١١ إلى ٣٤ في المائة من النساء. وبالإضافة إلى ذلك، تقضي النساء قسطا كبيرا من سنوات فترتهن الإنجابية (بين سن ٢٠ و ٤٩ سنة) في حالة عزوبة أو في إطار اقتران ثان. ففي أفريقيا جنوب الصحراء الكبرى، تقضي النساء ثلث سنواتهن الإنجابية في حالة عزوبة أو في إطار اقتران ثان. ويبدو الاقتران الزواجي أكثر استقرارا في آسيا وشمال أفريقيا، حيث تقضي النساء ١٦ في المائة من سنواتهن الإنجابية خارج إطار حالات الزواج أو الاقتران المتعاقبة. وفي أمريكا اللاتينية، يبلغ المتوسط ٢٧ في المائة[٣٩].

٣٣ - وانفصام الأسرة، في أي شكل من أشكاله - الذي تساعد على إحداثه أحيانا عوامل اجتماعية واقتصادية - له آثار بالغة على أفراد الأسرة، خصوصا حينما لا يكون ما يلزم من الموارد ومن الدعم متوافرا. وتدل البيانات على أن اشتداد الضغوط الاقتصادية يزيد من خطر انفصام الزواج. ويتفاقم خطر انفصام الأسرة بفعل الفقر ومعاناة الزوج للبطالة؛ كما وجد أن الشدائد الاقتصادية تزيد من احتمال اختلال الأسرة واحتمال الإيذاء البدني وإهمال الأطفال. وإذا كانت الضائقة الاقتصادية كثيرا ما تكون

مقدمة لانفصام الزواج، فإنها أيضا عاقبة من عواقب الطلاق. وعلى الرغم من وضوح الأدلة فيما يتعلق بتدهور الرفاه الاقتصادي للأطفال بعد طلاق الوالدين، فإن الأدلة المتعلقة برفاههم الاجتماعي والسيكلوجي ليست كذلك. وتحليل الدراسات التي أجريت بشأن رفاه الأطفال في أسر المطلقين في الولايات المتحدة يبين أن بعض هؤلاء الأطفال عانوا مشاكل من هذا القبيل، في حين أن الآخرين لم يعانوا مثلها، بل وبدا عليهم تحسن سلوكي، ويتوقف هذا على الموارد المتاحة لهم ومقدار الإجهاد الذي يتعرضون له بعد طلاق والديهم[٤٠].

٣٤ - وفي كثير من أنحاء العالم، ليس الطلاق هو المسبب لنشوء الأسر ذات الوالد الوحيد والأسر التي يكون الزوج فيها خلاف الأب أو الأم، بل يسبب ذلك وفاة أحد الوالدين والتيتم بفعل الصراع المسلح (انظر الفصل الخامس عشر) ووباء متلازمة نقص المناعة المكتسب (الإيدز). وقد أثر الإيدز تأثيرا كبيرا على الهيكل الأسري والوظائف الأسرية، حيث زاد بدرجة غير مناسبة من ضعف الأسر التي تعيش في فقر داخل البلدان النامية، حيث توجد الأغلبية العظمى من المصابين بفيروس نقص المناعة البشرية.

٣٥ - وعلى نطاق العالم، فقد أكثر من ثمانية ملايين طفل دون سن الخامسة عشرة أمهاتهم أو كلا الوالدين بفعل الإيدز منذ أن ظهر هذا الوباء. وبناء على دراسة شملت ٢٣ بلدا، يتوقع أن يتضاعف عدد الأيتام بفعل الإيدز في غضون سنتين، وأن يصل إلى ٤٠ مليون بحلول عام ٢٠١٠[٤١]. وتفيد تقديرات الأمم المتحدة أن الإصابة بفيروس نقص المناعة البشرية والإيدز متساوية بين النساء والرجال في أفريقيا جنوب الصحراء الكبرى، ولكنها أكثر شيوعا بين الرجال عن النساء في البلدان الأخرى. وتبلغ نسبة الرجال في الوفيات الناجمة عن الإيدز ٥٠ في المائة في أفريقيا جنوب الصحراء الكبرى، و ٦٧ في المائة في تايلند وكمبوديا والهند، و ٧٥ في المائة في البرازيل وهايتي[٤٢].

٣٦ - وقد أصبحت المنظومات الأسرية في البلدان التي تشتد فيها الإصابة مجهدة بالفعل من تأثير هذا الوباء. ويتعين على الجدود وأفراد الأسرة الأصغر سنا أن يتحملوا معظم عبء إعالة الأيتام بسبب الإيدز. ونتيجة للافتقار إلى رعاة قادرين من الكبار، يتولى الأطفال في العديد من الأسر المعيشية المصابة بفيروس نقص المناعة البشرية/الإيدز، مسؤوليات اتخاذ القرار، ويقومون بدور الرؤساء لأسرهم المعيشية. ويقوم هؤلاء بتوفير الرعاية للوالدين ولأخوتهم الأصغر سنا المشرفين على الموت بسبب الفيروس/الإيدز. فهم يعملون لساعات طويلة في إنجاز الأعمال المنزلية، والإشراف على الأطفال الأصغر سنا، وفي الأعمال المدرة للدخل لإعالة الأسرة. وكثير من هؤلاء ينقطعون عن الدراسة ويهملون احتياجاتهم هُم الصحية والنمائية. ومن النتائج الإضافية لهذا الوباء، تزايد أعداد أطفال الشوارع وأعداد الفتيات اللائي يشعرن بضغط زائد يدفعهن إلى الزواج[٤٣].

٣٧ - وفي المناطق الريفية، يؤدي تأثير الإصابة بفيروس نقص المناعة البشرية/الإيدز على صحة المرأة الريفية إلى الحد من قدرتها على العناية بأسرتها. وتقلص القدرة الإنتاجية للنساء الريفيات، اللاتي يتحملن المسؤولية الأساسية عن الأمن الغذائي لأسرهن المعيشية، له آثار بالغة من حيث اشتداد الفقر في المناطق الريفية. وتتسبب الحاجة إلى توفير الرعاية الطويلة الأمد لأفراد الأسرة المصابين بالفيروس/الإيدز في وضع أعباء إضافية على العمل والوقت الإنتاجيين للمرأة الريفية. وكثيرا ما يقع هذا العبء بصورة غير متناسبة على عاتق النساء الأكبر سنا والأطفال البنات.

الوالدية الوحيدة

٣٨ - تنشأ الأسر ذات الوالد الوحيد لأسباب مختلفة - موت أحد الزوجين، أو الطلاق، أو الانفصال، أو الهجر. ونتيجة للتفاعل المعقد بين العوامل الاجتماعية والاقتصادية والديمغرافية، يتضح من البيانات أن معظم الأسر ذات الوالد الوحيد ترأسها امرأة. وتتأثر الأسر ذات الوالد الوحيد، خصوصا التي تكون فيها الأم في سن المراهقة، تأثرا شديدا بصفة خاصة بنقص الموارد والدعم الماليين[٤٤].

٣٩ - والأمومة الوحيدة (بين النساء غير المتزوجات وغير المعاشرات) منخفضة في البلدان المتقدمة النمو. بيد أن البيانات الأوروبية التي حُصل عليها مؤخرا، توضح أن كثيرا من حالات الولادة التي تحدث للنساء غير المتزوجات تحدث في إطار المعاشرة (باستثناء ألمانيا وسويسرا وهولندا)[٤٥]. وبالإضافة إلى ذلك، فإن تأخير توقيت الزواج الأول، يساعد على تفسير الزيادات في الوالدية خارج الإطار الزواجي بين النساء في الفئات الأكبر سنا[٤٦].

٤٠ - وعلى الرغم من أن معظم المراهقات اللائي لهن ولد متزوجات، وذلك في أغلبية البلدان، فإن نسبة كبيرة من المراهقات يصبحن أمهات وهن غير متزوجات. فثلث الولادات التي تحدث للنساء من الفئة العمرية ١٥-١٩ سنة في كثير من بلدان أفريقيا جنوب الصحراء الكبرى يحدث لنساء لم يسبق لهن الزواج (أو أصبحن غير متزوجات). وفي بعض بلدان أمريكا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي، يتراوح هذا الرقم من ١٢ إلى ٢٥ في المائة. أما في ألمانيا وفرنسا والمملكة المتحدة والولايات المتحدة، فإن أكثر من نصف جميع الولادات التي تحدث للمراهقات يحدث لنساء غير متزوجات. وهذه الولادات تعكس اتجاها إلى ارتفاع مستويات الإنجاب بين جميع النساء الأعزاب، وليس بين المراهقات فقط[٤٧].

٤١ - ونشأت عن هذه التغيرات في أنماط الزواج أيضا أسر وحيدة الوالد. وفي البلدان المتقدمة النمو، يغلب أن يكون الوالد الوحيد هو الأم. ففي الولايات المتحدة وكندا، على سبيل المثال، تتجاوز نسبة الأمهات ٨٠ في المائة من جميع الأسر ذات الوالد الوحيد (١٢ مليونا، أي ثلث جميع الأسر التي لها أولاد، في الولايات المتحدة في عام ١٩٩٨، و ١,١ مليون، أي ٢٢ في المائة من جميع الأسر التي لها أولاد، في كندا في عام ١٩٩٦). وفي أوروبا، تراوحت نسبة الأسر ذات الوالد الوحيد من ١٤ إلى ٢٢ في المائة في عام ١٩٩١، وأفيد بأنها زادت عن ذلك في عدة بلدان في عام ١٩٩٨. فعلى سبيل المثال، زادت نسبة الأطفال الذين يعيشون مع والد واحد فقط بنسبة الضعف منذ عام ١٩٨٣ في كل من أيرلندا والمملكة المتحدة[٤٨].

٤٢ - وكما ذكر أعلاه، فإن الأسر ذات الوالد الوحيد التي ترأسها امرأة يغلب أن تكون في حال أسوأ اقتصاديا من الأسر التي يرأسها الأب. ففي الولايات المتحدة، على سبيل المثال، يعيش ما يقارب ٦٠ في المائة من الأطفال ذوي الأمهات الوحيدات قرب حد الفقر أو دونه، حيث تغلب البطالة بين هؤلاء الأمهات. وفي أوروبا، يقل احتمال عمل الأمهات الوحيدات اللاتي لهن أطفال دون سن الثالثة بالنسبة إلى جميع الأمهات اللاتي لديهن أطفال في سن مماثلة (باستثناء إيطاليا ولكسمبرغ والنمسا). ومن العوامل التي تؤثر على قدرة المرأة على العمل خارج المنزل، مدى توافر الدعم من الأسرة الممتدة، ونوعية خدمات رعاية الطفل ومدى توافرها، والاستحقاقات الاجتماعية.

٤٣ - وعلى الرغم من ذلك، فإنه يبدو في بعض البلدان أن الأطفال الذين يعيشون مع أمهات وحيدات، أفضل حالا من الذين يعيشون مع الوالدين كليهما. ففي كينيا وملاوي، على سبيل المثال، تقل نسبة الأطفال الذين يعانون من سوء التغذية في الأسر المعيشية التي ترأسها إناث عن الأسر المعيشية

التي يرأسها ذكور. وفي بوتسوانا، يتلقى أطفال الأسر المعيشية التي ترأسها إناث قدرا من التعليم يجاوز ما يتلقاه أطفال الأسر المعيشية التي يرأسها ذكور. وقد يكون هذا مرتبطا بزيادة السيطرة التي قد تتمتع بها بعض النساء على دخلهن وهن بدون رجال[٤٩].

الترمّل

٤٤ - تفيد البيانات المستمدة في مراحل مختلفة من العقد الماضي أن نسبة المتزوجين الذين يجاوز عمرهم ٦٠ عاما من الرجال قاربت مثلي نسبة النساء: ٧٩ في المائة للرجال و ٤٣ في المائة للنساء. وتوجد أكبر الفوارق في هذه النسبة في أفريقيا (٨٤ و ٣٨ في المائة) وأوروبا (٨٠ و ٤١ في المائة) ويوجد أدناها في أوقيانوسيا (٧٥ و ٥٠ في المائة)[٥٠]. وهذا التباين أو الفارق يتأثر تأثرا شديدا بحالة الترمل، التي هي شكل من أشكال الانفصام غير الطوعي للأسرة، والتي تختلف اختلافا كبيرا بين النساء والرجال من حيث معدلها وتأثيرها. فعدد النساء الأرامل يفوق عدد الرجال الأرامل في كل مكان (بنسبة متوسطها ٤ إلى ١)، ويعزى ذلك إلى أن الرجال يغلب أن يتزوجوا من جديد أكثر مما في حالة المرأة، ويتزوجون في سن أكبر، وعمرهم المتوقع عند الولادة أقل. وأدت الوفيات الناتجة عن الإيدز أيضا إلى زيادة احتمال الترمل المبكر بالنسبة للرجال والنساء على حد سواء.

٤٥ - وكون العمر المتوقع عند الولادة واحتمال الترمل ومدته أكبر نسبيا في حالة المرأة يجعلها في وضع ضعيف اقتصاديا في كثير من البلدان. فمعظم النساء يعتمدن ماليا على أزواجهن أو على أقربائهن الذكور طوال حياتهن، نظرا إلى أنهن يفتقرن إلى حقوق الإرث والملكية في معظم البلدان ويغلب أن يعملن في القطاع غير النظامي أو غيره من الأعمال المنخفضة الأجر أو المنعدمة الأمان التي تجعلهن غير مستحقات لمعاشات تقاعدية. وعلاوة على ذلك، فإنه نتيجة لاتجاه الأسر في النقصان في الحجم وإلى الانفصال بسبب الهجرة والتحضر، أصبحت أعداد أكبر من النساء كبيرات السن يتركن وحيدات في سنواتهن الأخيرة. وتتعرض النساء الأرامل اللاتي يعشن وحدهن لحظر العزلة الاجتماعية، فضلا عن أنه كثيرا ما تستمر مشاكلهن الصحية دون أن تكتشف.

٤٦ - ويتوقف تأثير الترمل على كبار السن على ترتيبات معيشتهم. ويغلب كثيرا في المناطق النامية عن المناطق المتقدمة النمو أن يعيش كبار السن في كنف الأسر المعيشية الممتدة. ففي البرازيل وهونغ كونغ والصين، على سبيل المثال، يعيش حوالي النصف من كل كبار السن في كنف أسر معيشية ممتدة، مقابل ما لا يتجاوز ٢٠ في المائة في فرنسا وأقل من ١٠ في المائة في هولندا[٥١].

ملاحظات ختامية

٤٧ - منذ فترة الثمانينات، بدأ عدد متزايد من علماء الاقتصاد والاجتماع والديمغرافيا والأنثروبولوجيا يشككون في الصورة التقليدية التي ترسم للأسرة على أنها كيان مبني على الإيثار يتولى فيه رئيس للأسرة المعيشية اتخاذ القرارات لصالح الجميع. وتناول التشكيك أيضا التصوير الاقتصادي للأسرة المعيشية على أنها وحدة موحدة ''محققة لأقصى قدر ممكن من الرفاه'' يتم في إطارها تجميع الموارد ثم تقاسمها. وقام كثيرون بتشريح هذه الأبنية المفاهيمية للأسرة المعيشية ليكشفوا عن أنها حيز ''للتعاون والنزاع'' وأنها كثيرا ما تنطوي على قدر كبير جدا من عدم التساوي في المعاملة بين الجنسين[٥٢]. وهذا التحليل للأسرة تترتب عليه آثار هامة فيما يتعلق بمعالجة الأثر الاجتماعي والجنساني للسياسات الاقتصادية التي تقضي باتخاذ تدابير للتقشف المالي، مثل تخفيض الإنفاق العام على الصحة والتعليم.

الحواشي

(١) الأسرة المعيشية وحدة اجتماعية – اقتصادية تتألف من أفراد يعيشون معا. وتعرّف الأسرة التي تضمها الأسرة المعيشية بأنها أفراد هذه الأسرة المعيشية الذين تربطهم، بدرجة معينة، قرابة عن طريق الدم أو التبني أو الزواج. وبناء على التوصيات الخاصة بالتعدادات الوطنية، ينبغي أن تكون النواة الأسرية جانبا أساسيا من الجوانب موضع الاعتبار. وتعرّف النواة الأسرية بأنها أحد الأنواع التالية (يجب أن يكون كل منها مؤلفا من أشخاص يعيشون ضمن أسرة معيشية واحدة): (أ) زوجان لا ولد لهما، أو (ب) زوجان لهما ولد واحد أو أكثر، أو (ج) أب له ولد غير متزوج واحد أو أكثر، أو (د) أمّ لها ولد غير متزوج واحد أو أكثر. وينبغي أن يعتبر القرينان اللذان يعيشان في إطار اقتران رضائي بمثابة القرينين المتزوجين. غير أن النواة الأسرية لا تشمل جميع أنواع الأسر، مثل الإخوة أو الأخوات الذين يعيشون معا دون ذرية أو آباء، أو العمة أو الخالة التي تعيش مع ابنة أخ أو ابنة أخت لها ليس لديها ولد. وهي لا تشمل أيضا حالة القريب الذي يعيش مع نواة أسرية، على النحو المعرّف أعلاه، كحالة الأمم الأرمل التي تعيش مع أبنها المتزوج وأسرته. انظر: الأمم المتحدة، ''خصائص الأسر المعيشية والأسر''، في: مبادئ توصيات لتعدادات السكان والمساكن، التنقيح ١ (منشورات الأمم المتحدة، رقم المبيع A.98.XVII.8 والتصويب).

(٢) أعلنتها الجمعية العامة للأمم المتحدة في قرارها ٨٢/٤٤.

(٣) انظر: الأمم المتحدة، الوثيقة DPI/1417-93757، تشرين الثاني/نوفمبر ١٩٩٣.

(٤) المرجع نفسه.

(٥) المرجع نفسه.

(٦) الأمم المتحدة، تقرير عام ١٩٨٢ عن الحالة الاجتماعية في العالم (منشورات الأمم المتحدة، رقم المبيع E.82.IV.2).

(٧) انظر الأمم المتحدة، المرأة في العالم عام ٢٠٠٠: اتجاهات وإحصاءات (منشورات الأمم المتحدة، رقم المبيع A.00.XVII.14)، الجدول ٢- ألف.

(٨) المرجع نفسه.

(٩) انظر المنشور المشار إليه في الحاشية ٧.

(١٠) التركيز على الوالدين وعلى الأسرة النواتية ناتج في معظمه عن محدودية البيانات الموثوقة المتاحة.

(١١) انظر: معهد الأمم المتحدة لبحوث التنمية الاجتماعية، Is there A crisis in The Family? Occasional Paper No. 3 (جنيف، ١٩٩٤).

(١٢) انظر: الأمم المتحدة، الوثيقة A/54/123-E/1999/66.

(١٣) انظر: الأمم المتحدة، الوثيقة A/54/123-E/1999/66.

(١٤) انظر المنشور المشار إليه في الحاشية ٧.

(١٥) انظر المنشور المشار إليه في الحاشية ٧.

(١٦) الأمم المتحدة، "Trends in Total Migrant Stock, Revision 4" (POP/1B/DB/96/1/Rev.4)، قاعدة بيانات تحتفظ بها شعبة السكان بإدارة الشؤون الاقتصادية والاجتماعية بالأمانة العامة للأمم المتحدة.

(١٧) انظر: Shirly L. Zimmerman, Understanding Family Policy: Theories and Applications, Thousand Oaks, California, Sage Publications, 1995.

(١٨) انظر: صندوق الأمم المتحدة للسكان: ''تعزيز أدوار الرجال ومسؤولياتهم في حياة الأسرة''، في منشور الصندوق المعنون ''دور جديد للرجال: شركاء لأجل تمكين المرأة'' (منشورات الأمم المتحدة، رقم المبيع 97.III.H.3).

(١٩) المرجع نفسه.

(٢٠) Jim Levine and Ed Pitt, "Fatherhood USA: a Public Broadcasting Service documentary special", summary by of a television documentary hosted be Senator Bill Bradley, 6 June 1998.

(٢١) انظر الحاشية (٦).

(٢٢) انظر الحاشية (٧).

(٢٣) انظر المنشور المشار إليه في الحاشية (٧).

(٢٤) انظر: الأمم المتحدة، World Marriage Patterns 2000 (خريطة حائطية) (منشورات الأمم المتحدة، رقم المبيع E.00.XII.7).

(٢٥) انظر المنشور المشار إليه في الحاشية (٧).

(٢٦) المرجع نفسه.

(٢٧) المرجع نفسه.

(٢٨) المرجع نفسه.

(٢٩) انظر: اللجنة الاقتصادية لأمريكا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي، الأسرة والمستقبل: برنامج إقليمي في أمريكا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي (سانتياغو، ١٩٩٥).

(٣٠) انظر المنشور المشار إليه في الحاشية ٧؛ و Ian Timaacus and Angela Reynar,"Polyganist, and their wives in Sub-Saharan Africa: an analysis of five Demographic and Health Surveys", Population Studies, vol. 52 (1998).

(٣١) انظر وثيقة الأمم المتحدة DPI/1357-93553 — تشرين الثاني/نوفمبر ١٩٩٣.

(٣٢) لم يتم بصورة جيدة تجلية محددات ''الخصوبة الذكرية''، التي تشير إلى عدد الأولاد الذين ينجبهم الرجل طوال عمره. ووجد من الدراسات الاستقصائية التي أجريت في عدة بلدان أن القيام بدور مهم في تحديد عدد الأولاد أمر مهم لدى الرجال (انظر المنشور المشار إليه في الحاشية (٧)).

(٣٣) انظر: Ruth Dixon-Mueller, Population Policy and Women's Rights: Transforming Reproductive Choice؛ وللاطلاع على مناقشة أكثر تفصيلا بشأن محددات الخصوبة والسلوك الإنجابي، انظر: صندوق الأمم المتحدة للسكان: حالة السكان في العالم، ١٩٩٧.

(٣٤) انظر: الأمم المتحدة، World Population Prospects: the 2000 Revision, Highlights (ESA/P/WP.165).

(٣٥) انظر المنشور المشار إليه في الحاشية ٧.

(٣٦) انظر النيويورك تايمز، ١٦ أيار/مايو ٢٠٠٠، المقال المعنون "Have a Child, and Experience the Wage Gap"، الذي يلخص نتائج دراسة أجرتها مؤسسة راند بشأن هبوط وضع المرأة في سوق العمل بعد الإنجاب؛ والمرجع نفسه، مقال عن الأمومة والفارق الجنساني في الأجور. ويؤكد علماء الثروة البشرية أنه نظرا إلى الأدوار التقليدية في الأسرة، فإن كثيرا من النساء يتوقعن أن يكون اشتغالهن أقصر مدة وأكثر تقطعا من الرجل. وبالنسبة لهؤلاء النساء، لا جدوى من استثمار ثروتهن البشرية على النحو الذي يتطلب لكي يكون مربحا مستوى عاليا ومطردا من الالتزام في صفوف القوة العاملة، والذي يذوي بسرعة خلال فترات الانقطاع عن العمل. وبين نموذج الثروة البشرية كيف أن التمسك بالأدوار الجنسانية التقليدية في الأسرة يمكن أن يفسر قلة احتمال الالتحاق بالجامعات والدراسات العليا في حالة النساء عنه في حالة الرجال. انظر: Francine D. Blau and Marianne A. Ferber, The Economics of Women, Men and Work (New Jersey 1992).

(٣٧) في الصين، هبط معدل الخصوبة الإجمالي إلى ١,٨ مولود لكل امرأة في أوائل التسعينات، وهو انخفاض كبير يعزى معظمه إلى بدء تطبيق سياسة الطفل الواحد في عام ١٩٧٩. ومع ارتفاع معدل العمر المتوقع وانخفاض معدل الخصوبة، يتوقع أن تحدث زيادة حادة في شيوخة السكان في الصين: فبحلول عام ٢٠٢٥، سيكون حوالي نصف السكان في سن الأربعين أو أكبر. وفي بلد كهذا تمثل الأسرة فيه شبكة ضرورية للأمان الاجتماعي، سيكون الجدود في عام ٢٠٢٥ في معظمهم آباء لـ ''ولد واحد''، يعانون من عواقب انخفاض معدل خصوبتهم. وفيما بعد عام ٢٠٢٥، يتوقع أن ينخفض عدد السكان الذين هم في سن العمل بما يصل إلى ١٥ في المائة على مدى السنوات الخمس عشرة التالية، مما سيجعل أعدادا كبيرة من السكان كبار السن معتمدة على عدد متناقص من السكان العاملين، انظر: Nicholas Eberstadt, Mis-planned parenthood: the unintended consequences of China's one-child policy. Milken Review (first quarter 1999). Accessed at http://www.aei.org/ra/raeberstadt2.htm. وعلى الرغم من أن تطبيق سياسة الطفل الواحد في الصين لم يكن تطبيقا منتظما، حيث كان التطبيق أكثر صرامة في المناطق الحضرية منه في المناطق الريفية، فإنه قد أثر على النسبة بين الجنسين: ففي عام ١٩٩٤ كانت نسبة المواليد ١١٧ من البنين لكل ١٠٠ من البنات، مقابل المتوسط العالمي وهو ١٠٠ من البنين لكل ٩٨ من البنات (المرجع نفسه). ويزيد عدد المواليد الذكور الذين يسجلون كل سنة عن عدد المواليد الإناث بما يقارب نصف مليون، ويرجح أن يكون هذا ناتجا عن نقص الإبلاغ عن الإناث من الأطفال، وعمليات الإجهاض التي يُظن أنها تجري انتقائيا حسب نوع الجنس، وبدرجة أقل من ذلك كثيرا، عن وأد الإناث (انظر منظمة العفو الدولية، "Women in China" (الوثيقة ASA 17/29/95). ويتوقع أن يؤدي الاختلال العددي الذي سيحدث في نهاية المطاف بين أعداد الرجال والنساء الذين هم في سن الزواج إلى نقص في عدد العرائس وإلى زيادة الضغوط الدافعة للأنشطة ''الاتجار'' بالمرأة، وأن يشجع في الوقت نفسه على تجديد هذا التوازن في الأمد الطويل. والصين هي أحد الإثنين وعشرين بلدا التي تبلغ نسبة النساء فيها ٩٥ امرأة أو أقل لكل ١٠٠ رجل. ومعظم هذه البلدان، التي توجد أغلبيتها في آسيا، يشيع في ثقافاتها ''تفضيل قوي للأبن''. وهذا لا يؤثر فحسب على السلوك الإنجابي وعلى حجم الأسرة، بل يؤدي أيضا إلى اختلاف المعاملة بين البنات والأبناء داخل البيت. ويتضح هذا التمييز الجنساني بصفة خاصة في مجالي الصحة والتعليم، ويؤدي، في بعض الحالات (باكستان وبنغلاديش ومصر والهند)، إلى ارتفاع معدل وفيات البنات عن البنين (انظر المنشور المشار إليه في الحاشية (٧)).

(٣٨) انظر المنشور المشار إليه في الحاشية (٧).

(٣٩) المرجع نفسه.

(٤٠) انظر الحاشية (١٧).

(٤١) انظر: صندوق الأمم المتحدة للسكان، حالة السكان في العالم، ١٩٩٨: الأجيال الجديدة (منشورات الأمم المتحدة، رقم المبيع 98.III.H.1).

(٤٢) انظر صندوق الأمم المتحدة للسكان/برنامج الأمم المتحدة المشترك المعني بفيروس نقص المناعة البشرية/متلازمة نقص المناعة المكتسب (الإيدز)، ''التأثير الديمغرافي لفيروس نقص المناعة البشرية/الإيدز''، تقرير عن اجتماع تقني، نيويورك، ١٠ تشرين الثاني/نوفمبر ١٩٩٨.

(٤٣) انظر الحاشية (٤١).

(٤٤) انظر الحاشية (٣).

(٤٥) انظر المنشور المشار إليه في الحاشية (٧).

(٤٦) انظر: Alan Guttmacher Institute, Into A New World Young Women's Sexual and Reproductive Lives (New York, 1998).

(٤٧) المرجع نفسه.

(٤٨) انظر المنشور المشار إليه في الحاشية (٧).

(٤٩) انظر: الأمم المتحدة، للطفولة، ''الأمر يحتاج إلى اثنين'' (١٩٩٨).

(٥٠) انظر: الأمم المتحدة، The World at Six Billion (ESA/B/WP.154), table 12.

(٥١) انظر المنشور المشار إليه في الحاشية (٧).

(٥٢) انظر على سبيل المثال: Amartya Sen, Gender and cooperative conflicts, in Persistent Inequalities, Irene Tinker, ed. Naila Kabeer, Benevolent dictators, maternal altruists and patriarchal contracts: gender and household economics, in Reversed Realities: Gender Hierarchies in Development Thought (1994): Nancy Folbre, Cleaning house: new perspectives on households and economic development, World Development, vol.14 (1986); and chap. XVII belaw.

الفصل الخامس

الأجيال

١ - مصطلح الجيل يشير إلى فئات محددة من الناس يشتركون في خصيصة من الخصائص الرئيسية. فمصطلح الجيل من الأشخاص (أو الجماعة[١]) يمكن أن يدل على جميع الأشخاص الذين ولدوا في وقت معين، وتمر بهم التغيرات خلال حياتهم في توقيت واحد، أو أن يشير إلى جميع الأشخاص في مرحلة معينة من عمرهم في أوقات مختلفة[٢]. ويمكن أن تكون الأجيال مقياسا للنمو والهيكل السكانيين: فالسكان الذين ينجبون أولادا وهم في سن صغيرة ويعيشون طويلا يمكن أن توجد بينهم أجيال كثيرة، كأن يوجد معا في نفس الوقت خمسة أو ستة أجيال مثلا، في حين أن السكان الذين ينجبون في سن متأخرة ويموتون صغارا يمكن أن تكون أجيالهم الموجودة معا قليلة، وقد تصل إلى جيلين فقط. بيد أنه نظرا إلى أن الإنجاب المبكر يوجد عادة بين السكان ذوي العمر المتوقع المنخفض والإنجاب المتأخر يوجد بين السكان ذوي العمر المتوقع المرتفع، فإن مثل هذه الحالات المتطرفة قلما توجد. والنوع الشائع من المجتمعات هو النوع الذي يوجد فيه معا عدد يتراوح من ثلاثة إلى أربعة أجيال.

٢ - ولا يتوخى بالفصل الخامس أن يكون فصلا جامعا فيما يتعلق بالجوانب الاجتماعية وغيرها من الجوانب المتصلة بالأجيال، ولكن يقصد به أن يبين سلسلة من النقاط المهمة في الوقت الراهن بشأن الأجيال. والمعنى المستعمل لمصطلح الأجيال في هذا المقام يمكن أن يعبر عنه على أفضل وجه بالتعريف الذي يشير إلى فئات مختلفة من الأشخاص تكون في وقت معين في سن واحدة. والوقت على وجه التحديد هو بداية القرن الحادي والعشرين، والفئات المختلفة هي: (أ) الشباب وصغار البالغين (صغار السن)، و (ب) السنوات الوسطى (مرحلة العمل)، و (ج) كبار السن والمسنون (كبار السن). والفئات العمرية الزمنية لهذه الفئات هي، على وجه التقريب، من ١٥ إلى ٢٩ سنة، ومن ٣٠ إلى ٥٩ سنة، و ٦٠ سنة وما فوقها، على التوالي.

التجربة المشتركة للجيل الواحد

٣ - لعل من الأقوال الشائعة القول بأن الجيل يتشكل بالتجربة المشتركة لأفراده، وأن هذا التأثير يتضح في المرحلة العمرية المختلفة التي يعيشها هذا الجيل. فالأجيال التي تتشارك من حيث توقيت المولد والتجربة الحياتية يغلب أن تكتسب خصائص مشتركة وهي تتقدم عبر المراحل العمرية من الطفولة إلى الشباب ثم إلى مرحلة الرشد، لأنها تصادف معا بصورة جماعية الابتكارات والأحداث التي يشهدها زمنها، بما في ذلك الانتظام في المدارس والتعليم، والتعرض لوسائط الإعلام والأحداث الكبرى، مثل الحرب أو المجاعة. ونتيجة لذلك، فإن الجيل المتحد المولد يمضي في الحياة مكوِّنا النموذج المميز له في مراحل العمر المهمة من الناحية الثقافية: في مرحلة المراهقة والشباب وأوائل فترة الرشد، ومرحلة سنوات العمل، ومرحلة كبر السن. وفي البلد الذي تكون فيه هذه الظواهر قد خضعت لقدر كبير من الدراسة، كالولايات المتحدة مثلا، يمكن أن يتخذ هذا أساسا لتوصيف الأجيال. ومن ثم فإنه في الولايات المتحدة أصبح يطلق على الجيل الذي شكلته تجربة الحرب العالمية الثانية اسم ''الجيل الصامت''، في حين أن الذين كانوا صغارا خلال الحرب وتأثروا بتأثير تلك الحرب على كبارهم أصبحوا يسمون ''الجيل المفقود''. أما أولاد الجيل الصامت الذين كانوا أكثر جرأة في التعبير عن أنفسهم فقد أصبحوا يعرفون باسم ''جيل الأنا'' (me generation)، ثم تلى هذا

الجيل جيل آخر تستعصي اتجاهاته على التنبؤ وسمي ''الجيل X (generation X)''. أما جيل اليوم المسمى ''الجيل Y (generation Y)'' فتتزايد شهرته بأنه متعدد الثقافات وأنه ينشئ إطارات مهمة يدمج فيها تراثات متعددة.

٤ - ويغلب أن تتشكل الهويات الجيلية عن طريق قضاء سنوات طويلة معا في المؤسسات القائمة على السن: وهي المدارس في مرحلة الصغر، وأماكن العمل في مرحلة الرشد، وأماكن الراحة والتقاعد في مرحلة الكبر. ويمكن القول بأن المؤسسات المتدرجة سنّيا تستعمل بصورة بِنيوية في المجتمعات الصناعية بوصفها القوائم الرئيسية لإنتاجيتها كي تحقق بها، أولا، وفورات الحجم، بأن تجمِّع سويا الأفراد المتماثلين في درجة النمو العقلي والقدرة الوظيفية و، ثانيا، كوسيلة لاستعمار الوقت: فاللجوء إلى المؤسسات القائمة على السن تمكِّن المجتمعات من السيطرة على الجيل العامل، وتسييره طوال أهم ثماني ساعات في اليوم طوال أيام العمل الخمسة كل أسبوع لمدة تناهز ٥٠ أسبوعا في السنة، مع إزاحة المدارس والأسر وكبار السن والمجتمعات المحلية إلى هوامش أوقات المساء والعطلة الأسبوعية والإجازات. بيد أنه لم يُعرف بعد ما إذا كانت هذه المؤسسات المقسمة سنّيا ستستمر في عالم ما بعد الصناعة وشيوخة السكان.

٥ - وهناك اتجاهات كثيرة تؤثر في الأجيال وتتأثر هي بدورها بسلوك تلك الأجيال وبصماتها في حياة العالم، منها على سبيل المثال لا الحصر الخصوبة، والوفيات، والصحة والإسكان، وفرص اكتساب الرزق والعمل، والادخار والاستثمار، والهجرة الوطنية والدولية. ويمكن النظر من عدسة الأجيال إلى كل مجال تقريبا من المجالات الاجتماعية - الثقافية، وكذلك إلى البيئة وإلى النظام الإيكولوجي العالمي.

ثقافات الأجيال المعاصرة الصغيرة السن والكبيرة السن

٦ - في العقود الأخيرة، أصبحت كل فئة من فئتَي صغار السن وكبار السن قوة على الصعيدين الوطني والعالمي، ولكن لأسباب مختلفة فيما يبدو. ويظهر من النظرة الأولى وجود تناقض بين النموذجين القويين الناشئين لهاتين الفئتين بسبب شيوخة السكان على مستوى العالم. ولذا يعتبر من المفارقات إلى حد ما قيام ثقافة الشباب العالمية التي أصبحت مميزة حاليا بشكل متزايد.

٧ - بيد أن كلا من الثقافتين المعاصرتين المميزتين للشباب والكبار بحاجة إلى الاهتمام باحتياجاتها، حتى وإن كان الوزن الديمغرافي لكل منهما يتحرك في الاتجاه المضاد للآخر. فكما ذُكر في الفصل الأول، تنزع نسبة صغار السن إلى التناقص عالميا بسبب الهبوط العالمي الطويل الأمد في معدل الخصوبة، بينما تزداد نسبة كبار السن ويتوقع أن يشتد معدل هذه الزيادة في العقود الخمسة المقبلة، لا نتيجة لانخفاض معدل الخصوبة فحسب، بل بسبب استطالة العمر أيضا في جميع المراحل العمرية وبسبب شيوخة الأجيال الضخمة التي ولدت عقب الحرب العالمية الثانية والمسماة أجيال ''طفرة الإنجاب''.

٨ - ومن المرجح أن القوى الاجتماعية المناصرة لقيمة الفرد أثرت تأثيرا مواتيا في تطوير ثقافة الصغار وثقافة الكبار معا على الرغم من التحولات الديمغرافية، بحيث أصبحت صورة الشباب تبدو قوية بصفة خاصة رغما عن تناقص معدلات المواليد وانخفاض عدد الأطفال الذين تنشِّئهم المجتمعات، وفي الوقت نفسه تزداد اتضاحا صورة الخصائص والإمكانيات التي يتمتع بها كبار السن على نحو يساعد على جذب الانتباه إلى احتياجات هذه الفئة السريعة التزايد من السكان. ويرجح في هذا الصدد أن الأجيال الضخمة من الأطفال الذين ولدوا في الخمسينات والستينات

والسبعينات دعمت وساعدت على ظهور الشباب في صورة معززة، الأمر الذي أوجد سابقة للأجيال التي بدأت تشيخ في تلك العقود وساعدتها على تعزيز صورتها تمثلا بذلك.

تعايش الأجيال والسكن المتعدد للأجيال: الاتجاهان متضادان

٩ - هناك تناقض ظاهري آخر ناجم عن الاتجاهات الديمغرافية والاجتماعية المتصلة بالسكن المشترك المتعدد الأجيال. فاليوم، بعد أن أصبحت استطالة العمر تمكِّن الأجيال من الإقامة معا في سكن واحد - حيث أن مدى بقاء الأطفال وبقاء كبار السن يكفل حاليا وجود عدد أكبر من الأفراد مع الأجيال السابقة عليهم والأجيال اللاحقة لهم - يتناقص وجود السكن المتعدد الأجيال، ربما نتيجة لعوامل الحراك الاجتماعي والاقتصادي والتحضر والهجرة الدولية والعولمة.

١٠ - وهناك عامل آخر من العوامل الميسرة للسكن المشترك بين الأجيال هو أن مجرد الانخفاض في حجم الأجيال التي يستجد وصولها إلى البيت (نظرا إلى انخفاض الحجم المرغوب للأسرة) يجعل هذا السكن المشترك ممكنا على المستوى العملي لأن زيادة المسطَّح السكني لم تعد لازمة بالضرورة.

١١ - بيد أن من الواضح أن الرغبة في العيش المشترك بين الأجيال والاهتمام والالتزام بهذا النوع من العيش آخذة في الانحسار. فحجم الأسرة المعيشية آخذ في التناقص في جميع أنحاء العالم، وإن كان ذلك بمستويات متباينة تماما تتوقف على هيكل الأسرة ومعدل خصوبة المجتمع. وهنا أيضا، تشكل الاتجاهات الاجتماعية في مجال تقييم الفرد، مقرونة بالتصنيع والعولمة والخيارات الجديدة لأسلوب الحياة، عاملا حفازا لهذه الظاهرة التي تحدث في جميع أنحاء العالم، وإن كان ذلك بمعدلات مختلفة بين الاقتصادات الأكثر نموا والقليلة النمو، وبين الهياكل الأسرية المختلفة، وكذلك فيما بين الأسر المعيشية التي ترأسها إناث والتي يرأسها ذكور.

١٢ - ولا يزال نمط المعيشة الأسرية المتعددة الأجيال مستمرا في بعض أجزاء العالم، حتى مع الارتفاع في نسبة الأسر المعيشية المؤلفة من فرد واحد والذي ينبئ بأن هذه النسبة ستفوق نسبة الأسر المعيشية المؤلفة من الأسرة النواتية في أجزاء أخرى من العالم. وأحد المحدِّدات في هذا الصدد هو عامل التحضر. ومن المتوقع أن يكون نصف سكان العالم بحلول عام ٢٠١٥ عائشين في مدن. وكثير من الذين ينتقلون إلى الحضر حديثا يحافظون على صلاتهم بقراهم الأصلية، ولكن الانتقال من الريف إلى الحضر يكون في كثير من الحالات الخطوة الأولى التي لا رجعة فيها في إنهاء السكن المتعدد الأجيال: فأماكن المعيشة الحضرية محدودة الاتساع والأجيال الأكبر سنا نادرا ما تصحب الأجيال العاملة. وأبناء الجيل التالي الذين يولدون في الحضر بعدد أقل - نظرا لانخفاض معدل الخصوبة الحضرية عن معدل الخصوبة الريفية في جميع الأحوال تقريبا - يزدادون بُعدا بدورهم في غمار ملاحقتهم لفرصهم الجديدة.

١٣ - بيد أن أساليب المعيشة الجديدة جلبت معها شكلا خاصا بها لنمو الأسرة المعيشية يجعلنا نرى حاليا تحولا لافتا للنظر في نمط التمدد الأسري. فبينما يتناقص السكن المتعدد الأجيال رأسيا، يتنامى في بعض المجتمعات السكن المتعدد الأجيال أفقيا بسبب نشوء أسر ممتزجة تضم معا أطفالا من زيجتين مختلفتين، وأحيانا أكثر، إما على أساس دائم أو لبعض الوقت بصفة منتظمة. وفي البلدان التي يكثر فيها معدل الطلاق وإعادة الزواج، تُحدث هذه التغيرات ظاهرة غير معتادة تعكس البناء الأسري الهرمي، حيث يمكن أن يكون للطفل الواحد ثلاثة أو أكثر من الآباء الطبيعيين والآباء بحكم زواج الأم أو الأب وأكثر من أربعة جدود.

١٤ - ويحدث هذا الانعكاس الهرمي حاليا أيضا في الصين، حيث تغير الهيكل الأسري التقليدي بفعل سياسة الطفل الواحد، على الأقل في المناطق الحضرية، حيث غلب تنفيذ هذه السياسة. فمن المتوقع أن يؤدي الجدود دورا متزايد الأهمية في الجيل التالي، حيث لن تكون هناك عمّات ولا خالات ولا أعمام ولا أخوال ولا أبناء أعمام أو أخوال: وهذا مؤداه أن الأسرة الرأسية في الصين يحتمل أن تحل بدرجة كبيرة في نهاية المطاف محل الأسرة الأفقية. وفي المجتمعات التي زاد فيها الطلاق وزادت فيها بالتالي الوالدية الوحيدة، يؤدي الجدود بالمثل دورا أكبر أهمية، ولو من بعيد، ويغلب أن تكون الأسر رأسية لا أفقية. وفي الحالة المتطرفة الأخرى، تتناقص قليلا ممارسة تعدد الزوجات في أفريقيا جنوب الصحراء الكبرى، وعلى الرغم من أن اشتراك الزوجات في السكن لا يزال هو القاعدة لا الاستثناء في المجتمعات التي يمارس فيها تعدد الزوجات، يغلب أن ينمو الهيكل الأسري في هذه الحالة نموا أفقيا وليس رأسيا، وأن يشمل بالتالي مباشرة عددا أقل وليس أكثر من الأجيال. وموجز القول هو أن التشكيلات الأسرية تتضح فيها طائفة متنوعة من التكوينات الجيلية في جميع أنحاء العالم.

الاتجاهات المحتملة المرتبطة بالتنمية بعد الصناعية

١٥ - من الممكن أن تؤدي التنمية بعد الصناعية، مع الاتجاه المتنامي والإمكانية المتزايدة لإقامة وسائل للوصل بمكان العمل من المنزل، فضلا عن تجدد قيم الأسرة، إلى نشوء أشكال جديدة من السكن المتعدد الأجيال. وهذه الاتجاهات تعتبر بمعنى ما تتويجا لمفهوم قيمة الفرد، الذي أصبح يبرر الالتزام بالأولويات التي يختارها الفرد، بما في ذلك العلاقات الشخصية التي يختارها. ومن المفارقات أن هذا التغير الاجتماعي يمكن أن يجعل الفرد يقيِّم العلاقات الأسرية على أساس الاختيار لا على أساس الروابط التقليدية المبنية على المسؤولية، الأمر الذي يتيح التزاما مجددا بالأسرة على أساس قيمي مختلف.

١٦ - وقد بدأت أساليب الدراسة والعمل من بُعد، التي أتاحتها التكنولوجيات الحاسوبية، تجذب بعضا من سكان الحضر إلى العودة إلى القرى الريفية الأكثر اندماجا من الناحية العمرية، في المجتمعات الأقل نموا وكذلك الأكثر نموا. وعلى الرغم من أن هذه الظاهرة تكاد لا تُرى في ضوء الاتجاهات الرئيسية، فإنها يمكن أن تزداد لأنها تعطي خيارات جديدة، ويمكن بالتالي أن تؤدي دورا مهما في تغيير الاتجاهات الراهنة في أنماط الحراك.

١٧ - وعلى نحو ما، من المنطقي التكهن بأن وصول القيمة الفردية إلى ذروتها، مقرونا بالفرص التي تتيحها عولمة الاقتصاد، يمكن أن يسهم في التغيير الجاري حاليا لتقييم العمل. ففكرة العمل من أجل الحياة بدلا من الحياة من أجل العمل والتركيز الجديد على قيم وقت الفراغ وتغير مواعيد العمل وأساليب العمل من بُعد بالوسائل الإلكترونية، كلها تشير إلى إمكانية حدوث تغير جديد يجعل مركز الحياة في المنزل وفي مكان جغرافي مختار، بدلا من مكان العمل. وهذا يمكن أن يفتح الفرص من جديد أمام أنماط المعيشة الأسرية المتعددة الأجيال، وأمام تقليل الحراك من مكان المنشأ بحثا عن العمل.

١٨ - وقد أتاحت العولمة أيضا إمكانية انتقال رأس المال إلى مواقع اليد العاملة، الأمر الذي يمكن أن يقلل من تعطيل أنماط الحياة الأسرية المتعددة الأجيال، خصوصا في البلدان القليلة النمو. ومن المرجح أن يكون هذا قد أثر على الأيدي العاملة من الإناث أكثر من تأثيره على الذكور.

الأجيال الوسطى

١٩ - فضلا عن علاقات الأجيال داخل الأسرة، فإن هناك علاقات تقوم بينها بأنماط معينة في الميادين الأوسع نطاقا

المتمثلة في المجتمع المحلي والبلد والعالم. والأجيال الوسطى في معظم الحالات هي التي تدير هذه المجالات، وكذلك التحولات غير العادية التي تحدث داخلها وفيما بينها، وتقوم في الوقت نفسه بإدارة المجتمعات بوجه عام، وتدير بالتالي شؤون المعاليين من كبار السن وصغار السن داخل مجتمعاتها. وكثيرا ما تكون الأجيال الصغيرة السن والكبيرة السن معتمدة اعتمادا مشتركا على الأجيال الوسطى، لأن الجيل العامل هو القوة المحركة الاقتصادية ويشغل مواقع السلطة المتصلة بذلك في قطاعات الصناعة والسياسة والحكومة.

٢٠ - ونظرة المجتمعات إلى الأجيال المعالة صغيرة السن وكبيرة السن ليست موحدة، ونظرتها هذه إلى الشباب وكبر السن يمكن أن تغير الولاية التي تدير بها الأجيال العاملة الوسطى المجتمع. وفي المجتمعات التي يسود فيها حكم الشيوخ، يحتفظ كبار السن بمقاليد الأمور، إما ضمنيا عن طريق ما ينالونه من توقير، أو عن طريق الإدارة غير المباشرة أو حتى المباشرة للمجتمع، ويسيطرون بذلك على الأجيال التي هي في سن العمل. وفي هذه المجتمعات، يغلب ألا تكون للشباب في حد ذاته قيمة خاصة، على الرغم من أن تقييم الأطفال فيها قد يكون عاليا، ويطمح الجميع إلى المزايا التي تجلبها الشيخوخة. أما المجتمعات التي لا يسودها حكم الشيوخ، فيغلب أن يزاح فيها كبار السن جانبا. وفي الحالات المتطرفة، يتعرض كبار السن للترك والإهمال؛ بل ويمكن في بعض هذه الحالات إجازة سحب الموارد بصورة صريحة من كبار السن. ولا يكون الشباب مبجلا بالضرورة في هذه المجتمعات، ولكن المعتاد بدرجة أكبر أن تتمركز السلطة والثروة والحكم في أيدي الأجيال العاملة الوسطى. بيد أنه حيثما يكون الشباب مبجلا، لا يكون كبر السن موقرا عادة.

٢١ - والطبيعة الأساسية للمجتمع في هذا الصدد تنطوي على إمكانية تغليب النظر إلى صغار السن وكبار السن على أنهم فئتان ضعيفتان ومعالتان، أو حتى محرومتان و ''معرضتان للخطر[٣]''. والنظر إلى الأجيال الأصغر سنا أو الأكبر سنا على أنها ضعيفة ومُعالة يمكن أن يستحث على اتخاذ تدابير تصحيحية تعويضية مع الحفاظ في الوقت نفسه على النظم والهياكل الأساسية القائمة.

٢٢ - والجيل المعرض للخطر بأكبر درجة والذي يستجلب إلى الأذهان بسهولة وبلا خلاف صورة الجيل المعال والضعيف هو جيل الأطفال. فاحتياجات الأطفال تقوم على تلبيتها تقريبا الأجيال الأخرى. كما أن تنشيط إمكانياتهم البدنية والسيكلوجية الفطرية وإثراؤها بطرق مهمة لممارسة الحياة، يتمان عن طريق الاتصال المبكر بالآخرين. ومن المتفق عليه أن السنوات الثلاث إلى الست الأولى من الحياة على وجه الخصوص تتطلب توافر سياق موات فيما بين الأجيال مدعوما بسياسات وطنية. وحيثما يكونٍ النسيج الاجتماعي مصابا بضعف خطير، يمكن أن تتعرض الطفولة بل وبقاء الأطفال ذاته لخطر جسيم، ينتج في الحالات البالغة الشدة عن الإهمال المادي أو الإيذاء البدني والجنسي أو التسييب في الشوارع أو إساءة الاستغلال عن طريق السخرة أو الإيداع في مؤسسات صارمة نافية للشخصية أو استغلال الأطفال في الجندية.

٢٣ - أما التصور المتعلق بحالة الشباب فليس واضحا وضوحا قاطعا بهذه الدرجة. فالبعض يرى أن الشباب أكثر تعرضا للخطر حاليا من الفترات السابقة بسبب عدد من الخصائص الخارجية للمجتمع. ويرى آخرون أن الشباب مرحلة متغيرة من مراحل الحياة تتطلب دائما اهتماما خاصا، وأن هذه المرحلة الحياتية تتطلب حاليا اهتماما أكبر لأنها أصبحت تحتل قسطا أكبر من العمر وتثير توقعات أكبر

فيما يتعلق بوصولها إلى نتيجة ناجحة تفضي إلى الدخول الموفَّق إلى مرحلة الرشد والعمل.

٢٤ - وقطاع صغار السن حاليا أكبر من أي وقت مضى، ويتألف من أبناء الذين ولدوا خلال فترة الخصوبة المرتفعة التي ظلت تميز جميع البلدان النامية حتى السبعينات والأطفال المولودين في البلدان القليلة النمو وفي البلدان الأقل نموا، حيث لا تزال الخصوبة مرتفعة، وإن كانت في انخفاض. والأغلبية العظمى من صغار السن من الفئة العمرية ١٥-٢٩ سنة تعيش في الاقتصادات القليلة النمو وتدلف حاليا إلى مرحلة الرشد على نحو يشكل ''تمددا في قوة العمل'' سيكون، إذا ما أُحسِن تعليمه وتزويده بالمهارات، ''فرصة ديمغرافية'' لهذه البلدان.

٢٥ - وفي كثير من الثقافات، يعرَّف الشباب بأنه مجرد مرحلة الانتقال من الطفولة إلى الرشد[٤]، حيث أنه لا ينتمي إلى هذه ولا إلى تلك. أما في عالم اليوم بما يكتنفه من تعقيد متزايد، فقد أصبح من الصعب بصورة متزايدة أيضا تحديد مسارات النمو الشخصي للشابات والشباب. ومن ثم فإن مرحلة الشباب المطولة الناتجة عن ذلك ينظر إليها البعض على أنها ''اختراع'' حديث لا يزال قيد التطور، بينما يرى بعض آخر، بمن فيهم الباحثون في مجالات العلوم السلوكية والعلوم الاجتماعية، أنها مرحلة مستقلة من مراحل الحياة، لها عدة خصائص متميزة وتستند إلى عملية مطولة ومتزايدة التعقيد للاستعداد للدخول إلى ميدان الحياة الاجتماعية والاقتصادية خارج البيت. ونتيجة لتغير الظروف عما كانت عليه عندما تمت عملية الإدماج الاجتماعي التي أدخلت آباء الشباب الحاليين طور الرشد، أصبحت السبل المرسومة أمام الشباب أقل تحديدا وصاروا مواجهين بمزيد من الخيارات، التي تستلزم في كثير من الحالات تلمس الطريق وليس مجرد اتباع مسلك مباشر يؤدي بهم إلى الدخول دخولا مجديا إلى مرحلة الرشد[٥].

٢٦ - ففي الاقتصادات التي تمر بمرحلة انتقالية، على سبيل المثال، اضمحل حاليا الطريق الذي كان محددا سابقا تحديدا واضحا إلى عالم الرشد، وانفصم الاتصال الذي كان قائما بين كل من النقلات الحياتية الرئيسية والأخرى[٦]. ولم تعد مراحل إتمام التعليم والدخول إلى عالم العمل وتكوين الأسرة وإنجاب الأطفال وإنشاء المنزل الشخصي تتوالى بهذا الترتيب، بل يبدو أنها أصبحت تنشأ لأسباب هيكلية وتستند بقدر مماثل إلى تفضيلات الشباب. كذلك فإن الشباب في المجتمعات القليلة النمو يبدو مواجَهها بصفة منتظمة بخيار البقاء في المناطق الريفية[٧] داخل وطنه أو البحث عن فرص أفضل كثيرا من ذلك في المدن أو في الخارج.

٢٧ - وقد سيقت مسألة استطالة مرحلة الشباب كحجة للنداءات المطالبة بزيادة مشاركة الشباب في جميع نواحي المجتمع، الأمر الذي يجعل الشباب في موضع أبرز. ويتزايد وعي الأجيال العاملة الوسطى بأن الأنماط السلوكية التي تتحدد خلال مرحلة الشباب ستؤثر على عمرهم بأكمله وستكون لها بالتالي نتائج على الأجيال الوسطى وهم في مرحلة كبر السن، عندما يكون الشباب قد تولى مقاليد الأمور بعدهم.

٢٨ - وبذات الطرق كما في حالة الأطفال، يمكن أن يتعرض الشباب بسهولة للتهميش وللخطر عندما تتغير النظم الاجتماعية - الاقتصادية والسياسية أو تنهار. وحتى في الحالات التي يظل فيها هيكل المجتمع سليما، يمكن أن تزيد البطالة من درجة تعرض الشباب لهذه الأخطار. والبطالة تمنع الشباب من اكتساب الشعور بالانتماء في عالم العمل وتؤثر في قدرتهم على دخول مرحلة الحياة الراشدة المسؤولة وعلى تبوء مكانهم في البنيان العام للمجتمع. ووفقا لتقديرات منظمة العمل الدولية، يبلغ عدد الشباب العاطلين عن العمل في العالم ٦٠ مليونا[٨]، كما أن الحالة أشد سوءا

بالنسبة للشابات والشباب المعوقين وشباب الأقليات الإثنية والعرقية والدينية.

٢٩ - وحتى في البلدان الأكثر نموا، تفوق البطالة في صفوف الشباب بصفة منتظمة البطالة في الجيل الأوسط. ففي بلدان الاتحاد الأوروبي الخمسة عشر، جاوزت نسبة البطالة في صفوف الفئة العمرية ١٥-٢٤ سنة ٢١ في المائة في عام ١٩٩٨، أي ضعف النسبة في صفوف الراشدين. وفي الاقتصادات التي تمر بمرحلة انتقالية، تشتد وطأة البطالة في صفوف الشباب عن ذلك: ففي بلدان وسط وشرق أوروبا ورابطة الدول المستقلة البالغ عددها ١٨ بلدا، قاربت نسبة البطالة ٣٠ في المائة في عام ١٩٩٨. وتفيد البيانات الحالية عن البلدان القليلة النمو بأن بطالة الشباب أعلى كثيرا أيضا من بطالة الجيل الأوسط: ففي منطقة آسيا والمحيط الهادئ، يقدر معدل البطالة بين الشباب بأربعة أمثال المعدل المتوسط للبطالة[٩].

٣٠ - ويدفع البعض بأن بطالة الشباب ظاهرة مؤقتة وتشكل جزءا من عملية النمو والانتقال الشامل من طور الدراسة إلى طور العمل. غير أن البطالة تصبح مشكلة اجتماعية حينما يمتد البحث عن الوظيفة الأولى أشهرا أو سنوات. وعواقب ذلك يمكن أن تؤثر على عمر الشخص بأكمله. ومن جرائه تفقد المجتمعات قدرا قيما من الناتج ومن الإنتاج - ناهيك عن فقدانها لقاعدة مهمة من القواعد الضريبية - ويمكن أن تسيطر على الشباب خيبة الأمل سيطرة خطيرة. ويؤدي ذلك أيضا إلى تأخر عملية الإعداد للسنوات الإنتاجية الوسطى، بل ويمكن أن يودي بها تماما. والشباب العاطلون عن العمل أو الذين يعملون عمالة ناقصة في مهن لا تُستغل فيها مهاراتهم أو الذين صورت لهم آمالهم أسلوب حياة مختلفا[١٠]، أو الذين لم يُجهَّزوا لمجابهة حقائق الواقع في سوق العمل، معرضون للمخاطر وللأخذ بأنماط بديلة لحياتهم تعوق أو تحول دون دخولهم إلى مرحلة الرشد والعمل.

٣١ - وهذه البداية السيئة لها عواقب أخرى هي دوام العمالة الهامشية أو القصيرة الأجل أو غير المنتظمة، واستمرار التعرض لأوضاع العمل الاستغلالية، والنفي المستديم إلى القطاع غير النظامي، وعدم اكتساب الخبرة اللازمة في المجال التنظيمي لليد العاملة، بما في ذلك عدم اكتساب ثقافة المساومة الجماعية. وهذا الوضع يخلِّف المعاناة للمجتمعات في نهاية المطاف، حيث يصبح الشباب مُبعَدا عن الهياكل والمؤسسات التقليدية أو يخفق في الالتحاق بها، وبذا يفقد الثقة بها.

٣٢ - والشباب غير المدمجين في المجتمع يمكن أن يظلوا مهمشين متى تعرضوا لأساليب الحياة البديلة المحفوفة بالخطر، أو قد يعمدون إلى الإعراب عن شواغلهم السياسية خارج الأُطُر المقررة لذلك أو بواسطة وسائل أخرى غير التصويت والمشاركة المدنية في المجتمع. فخيبة الأمل يمكن أن تجعل الشباب يتشككون في القدرة على إحداث تغيير حقيقي في مجتمعاتهم عن طريق الوسائل المقررة لذلك. ووجود طبقة دنيا من الشباب يمكن أن يهيئ الظروف المواتية لنشوء مصادر إشباع بديلة، مثل عصابات الشباب القائمة على الانتقاء الذاتي والأقدمية العمرية والتي يمكن أن توفر، عن طريق الوسائل الجانحة وغيرها، مكافآت موازية تتخذ شكل الأموال السهلة والنفوذ والمكانة والهيبة والإحساس بالانتماء. غير أن إدماج الشباب وإشراكهم في صنع القرار في كامل هياكل المجتمع ومؤسساته القائمة يمكن أن يكون أمرا بالغ الأهمية بالنسبة لقدرة المجتمعات على إدامة العملية الديمقراطية فيها بصورة عميقة ونظامية.

٣٣ - وموجز القول هو أن العقود الأخيرة شهدت نزوعا إلى معالجة قضايا الشباب على أنها ''مشكلة الشباب'' بدلا من التركيز على إمكانيات الشباب والبشائر التي يحملها والثروة التي يمثلها بالنسبة للمجتمع. بيد أن هذه التصورات لم تكن لها في جميع الحالات عواقب سلبية. فقد تحققت

بعض الفوائد البارزة من توصيف احتياجات الشباب ومشاكله.

٣٤ - والأمل في وجود فترة للمراهقة جاء نعمة خاصة للفتيات، حيث أنهن على مدار القسط الأكبر من التاريخ كن ينتقلن انتقالا سريعا من مرحلة الطفولة إلى مرحلة الإنجاب، وبقدر أكبر يقينا من الصبيان[١١]. ولا يزال هذا الانتقال السريع ممكن الحدوث حاليا بفعل الحمل غير المرغوب، الذي يمكن أن يعود على الفتاة بعواقب أليمة بدنيا و/أو اجتماعيا. وفي بعض مناطق العالم، لا تزال عادة الزواج المبكر في المجتمعات التقليدية تعجل بهذا الانتقال السريع. وعلى الرغم من أن هذه العادة تعزى نشأتها جزئيا إلى الرغبة في حماية الفتاة وكذلك حماية المجتمع، فإن مؤداها هو تضييق خيارات الحياة المتاحة لصالح خيار الإنجاب. وفي الوقت الراهن، تبلغ حالات الإنجاب التي تحدث سنويا لفتيات من الفئة العمرية ١٥-١٩ سنة ١٥ مليون حالة، وتصل نسبة المواليد في هذه الحالات ١٠ في المائة من مجموع المواليد في جميع أنحاء العالم[١٢].

٣٥ - وفي الحالات المتطرفة، تتضح علامات الكرب الذي يعانيه الشباب من جراء الإبعاد وعدم الإدماج في إساءة استعمال المخدرات والكحوليات، وفي الاستقطاب للمواقف المتسمة بكراهية الأجانب والعنصرية، وفي مجموعة من السلوكيات العدوانية والعنيفة التي تشمل الاغتصاب والقتل والانتحار. وإلى جانب الفقر والتفكك الاجتماعي كمصدر ممكن لهذه السلوكيات الجانحة، يحتمل أنها تنتج أيضا، على الأقل في حالة الصبيان، عن نماذج الفحولة التي تركز على خصائص لم تعد ذات فائدة كبيرة في عالم مركَّب سيكولوجيا، مثل القوة البدنية و ''الهيمنة''، ولا تركز على حدة الذهن والمهارات العلاقية[١٣]. وفي حين أن مهارات العمل والمهارات التقنية يمكن نقلها بأسلوب يحقق وفورات الحجم عن طريق المنظومات المدرسية، فإن المهارات الحياتية التي تشمل ''الذكاء النفسي'' تتطلب، على العكس من ذلك، استثمار مقادير وفيرة من الوقت في إطار علاقات راقية النوعية من جانب الأجيال الأكبر سنا والأصغر سنا معا.

عالمٌ يجاهد من أجل تحقيق التضامن والترابط والإنصاف فيما بين الأجيال

٣٦ - يتشارك البشر جميعا في تجربة أي فئة عمرية إذا امتد بهم العمر ليعيشوها. وهذا الضمان للتشارك في التجربة يرجح أنه يتسبب في آن واحد في الاستقطاب فيما بين الأجيال وفي التقريب فيما بينها، ولكن المعرفة بمصير مشترك أمر شديد الجاذبية في جدول الأولويات الاجتماعية لمعظم المجتمعات. ويمكن للمرء أن يرصد سعيا جاهدا يحدث ضمنيا في جميع أنحاء العالم من أجل تحقيق التضامن بين الأجيال، حيث تعمد المجتمعات إلى التمثل بالتضامن الأسري الذي يمنحه الآباء لأولادهم ولآبائهم هم أنفسهم. والرسالة الثقافية في معظم المجتمعات هي أن الصغار يمكن أن يتعلموا من الأجيال الأكبر سنا وأنهم بحاجة إلى خبراتها. واليوم، حيث يعمل الآباء من الجيل الأوسط خارج البيت بقدر أكبر من أي وقت مضى ويضطرون إلى إعطاء قدر أقل من الوقت ومن التوجيه لأولادهم، يمكن أن تتخذ الرسالة الثقافية للتضامن بين الأجيال معاني جديدة.

٣٧ - وفي السنوات الأخيرة، روجت الأمم المتحدة مثال ''مجتمع للجميع'' على أنه المجتمع الذي يكون فيه لكل فرد، بما له من حقوق وما عليه من مسؤوليات، دور فعلي يؤديه[١٤]. وأقرت المنظمة أيضا بأن ''مجتمع الجميع'' هو المجتمع الذي يقوم بتكييف هياكله وأدائه، وكذلك سياساته وخططه، وفق احتياجات الجميع وقدراتهم، وبذا يطلق العنان لإمكانيات الجميع لصالح الجميع[١٥]. وبناء على ذلك، أضيف بُعد جيليّ إلى المفهوم المتضمَّن في الموضوع الذي استعمل في عام ١٩٩٩ للسنة الدولية لكبار السن: مجتمع

لكل الأعمار؛ وخلال تلك السنة، حفز ذلك الموضوع على البحث في طبيعة تعدد الأجيال في المجتمعات.

٣٨ - وعلى مدار التاريخ كله، ظل التمازج يحدث يوميا بين الأجيال الشابة والأجيال الأكبر سنا، وظلت تتبادل فيما بينها العواطف والخدمات والسلع في إطار مجتمعات محلية متعددة الأجيال. ولا تزال هذه المجتمعات مزدهرة في أوساط السكان الأصليين وداخل القرى، حيث تتيح هياكل هذه الكيانات التقابل اليومي الميسر بين الأجيال، الذي يتيح للصغار مشاهدة ''صور مستقبلية للحياة'' تثريهم سيكلوجيا (يتعلمون منها كيف تتعامل الأجيال الأكبر سنا مع تغيرات الحياة التي لا تزال أمامهم)، ويتيح للكبار مشاهدة ''صور لماضي الحياة'' يعيشون فيها مرة أخرى ماضي حياتهم هم أنفسهم وهم يشاهدون الصغار.

٣٩ - وينزع شباب اليوم إلى استخدام تكنولوجيات الاتصال الجديدة لتعزيز وجودهم. وفي الوقت نفسه، تعمد الفئات الأكبر سنا إلى استغلال القدرات التي استحدثت بواسطة جيل سابق من التكنولوجيات - معظمها أساليب تنظيمية - مما أوجد آلافا من الرابطات أو جماعات المصالح في جميع أنحاء العالم. فبواسطة المهارات التنظيمية، يقوم الجيل الذي يبلغ عمره حاليا ٦٠ سنة فأكثر بإنشاء وتعزيز العديد من المؤسسات الوطنية والعالمية. وأصبحت الأدوار التي تضطلع بها منظمات الأشخاص الأكبر سنا تماثل، في سياقها الوطني والعالمي الجديد، أدوار التشاور وتقديم المشورة التي كانت تضطلع بها مجالس الشيوخ في القرى المتعددة الأجيال. وعلى الرغم من أن كثيرا من منظمات الأشخاص الأكبر سنا في البلدان النامية لا تزال منظمات صغيرة، فإن عديدا منها متصل بشبكات عالمية رئيسية[١٦].

٤٠ - أما تقليد التقاعد، الذي بدأ الأخذ به للمرة الأولى منذ ما يجاوز ١٠٠ عام في ألمانيا وترسخ حاليا بدرجات متفاوتة في جميع أنحاء العالم، فهو يتيح للطاقة الخلاقة لمجموعة من الأشخاص الأكبر سنا المتمتعين بالمهارة والخبرة أن تظهر للوجود. وهناك قطاع مهم من المتقاعدين لديه من الدخل والوقت ما يملك الاستغناء عنه، حتى في البلدان النامية، في قطاع الموظفين الحكوميين مثلا. ومع اتساع طائفة المتقاعدين، ازدادت في الوقت نفسه معدلات العمر المتوقع (انظر الفصل الأول) وأخذت نسبة كبار السن تتزايد حاليا إلى حد أن نسبة صغار السن إلى كبار السن يتوقع أن تنخفض من ٤:١ إلى ١:١ بحلول منتصف القرن الحادي والعشرين. واستطالة العمر بهذه الدرجة لها نتيجتان رئيسيتان على المجتمعات: فهي تحفز على ابتكار تكنولوجيات بيولوجية رئيسية جديدة، وتشجع ظهور مؤسسات للرعاية، وربما نشوء قيم جديدة فيما بين الأجيال.

٤١ - وتثير إعالة كبار السن بعض القضايا بشأن التضامن الأسري، ورعاية مقدمي الرعاية، والمساواة بين الجنسين، وترتيبات العمل، وتخطيط المناطق الحضرية وتصميم المباني، ومرافق الرعاية النهارية والمؤسسية، والحيلولة دون وقوع الإيذاء، إلى جانب قضايا أخرى. كما أن التغير السريع في نسبة الإعالة يحدث مناقشة حادة، خصوصا في المناطق الأكثر نموا، بشأن مدى استدامة ترتيبات تمويل التقاعد ودعم الدخل للفئات الكبيرة السن. وعلى عكس الولايات المتحدة، لم تشهد البلدان الصناعية الأخرى مناقشة بنفس درجة الحدة فيما بين الأجيال على الرغم من أن الأحوال فيها أكثر إلحاحا. فألمانيا على سبيل المثال لديها من الأسباب ما يبرر مناقشة من هذا القبيل: معدل منخفض جدا للمواليد مع معدلات مرتفعة نسبيا للعمر المتوقع، ونظام سخي للضمان الاجتماعي، واطراد ظاهرة التقاعد المبكر التي تزيد نسبة المتقاعدين إلى السكان العاملين، وانخفاض مشاركة الإناث في القوة العاملة، مما يقلل القاعدة الضريبية.

٤٢ - وهناك بلدان أخرى، مثل اليابان، تفادت حدوث تشاحن بين الأجيال ولكن قد تحدث بدلا من ذلك مناقشة تركز على قيم أخرى وعلى دور المرأة. فالنمط المعتاد هو أن تبقى المرأة متزوجة في البيت لتتولى بقدر ضئيل من المساعدة تربية الأولاد، ثم تكرس سنوات عمرها الوسطى بعد ذلك لرعاية أبوي زوجها كذلك. وهذا العرف متأصل تأصلا عميقا في التاريخ الياباني، واليوم يعيش حوالي ٦٠ في المائة من كبار السن مع أولادهم أو غيرهم من الأقرباء المتوسطي السن. ومع تزايد مشاركة المرأة في القوة العاملة في القطاع النظامي واتساع مدى الخيارات المتاحة في جبهات أخرى كثيرة، من المرجح أن ينشأ مزيج جديد من ترتيبات الرعاية.

٤٣ - والنظر إلى الشيخوخة من منظور إيجابي يمكن أن يعتبر شرطا أساسيا لكفالة الترابط بين الأجيال المتعددة في المجتمع. فالروابط والالتزامات فيما بين الأجيال توجد في موضع القلب في كل مجتمع من المجتمعات، أيا كان طور النمو الذي يوجد فيه. ويمكن رؤية هذه الروابط في مظاهر كثيرة، تتراوح من الميثاق الذي يربط بين أجيال العاملين وأجيال المتقاعدين، والذي يشكل أساس كثير من نظم المعاشات التقاعدية العامة، إلى الأسرة، التي لا يزال يتم في إطارها توفير معظم الرعاية، إن لم يكن كلها، لكبار السن في العالم كله.

٤٤ - بيد أن هناك اتجاهات معينة تعمل ضد الترابط بين الأجيال على نحو لا يمكن أن تخطئه العين. فعلى مدار السنين، غلب على الصور المرسومة للشيخوخة، في البلدان المتقدمة النمو أساسا، أن تُظهر كبار السن على أنهم فئة متزايدة من السكان ذات احتياجات متصاعدة، بما في ذلك ازدياد الرعاية الطبية. وفي حين أن الرعاية الصحية تبدو لأسباب مفهومة ذات شأن كبير في حياة كبار السن، فإن التركيز المستمر على هذه المسألة في إطار الحوار الأوسع نطاقا يمكن أن يديم التصور الذي مؤداه أن كبار السن يوجدون دائما في حالة ضعف ووهن. وعلاوة على ذلك، فإن هذا التركيز قد أشاع صورة لفئة من السكان لا يريد أحد أن ينتمي إليها، حتى كبار السن أنفسهم. أما الصورة العامة التي تصور كبار السن على أنهم أفراد ذوو قدرات كبيرة وأصحاب مساهمات مهمة فليست مؤصلة في طريقة التفكير على الصعيد العام. بيد أن هناك علامات واضحة تدل على حدوث تغيير في هذا الصدد، بعد أن أصبح كبار السن أنفسهم أكثر نشاطا وبروزا على صعيد الحوار وعلى صعيد المجتمع.

٤٥ - والكيفية التي تصور بها الشيخوخة في السياق الثقافي الأوسع نطاقا يمكن أن تؤثر على جيل بأكمله من الشباب. فالشباب الذين يرون شيوخهم يعيشون حياة موقَّرة ومنتجة قد يكونون أكثر ميلا إلى الأخذ بالخيارات التي تنزع إلى إرجاء الإشباع الفوري من أجل تحقيقه على نحو أفضل في مراحل لاحقة. أما حين يكون التصور الشائع للشيخوخة تصورا سلبيا، فإن الشباب قد يشعرون بأن تقدم العمر لا تُجنى من ورائه أي فائدة، ومن ثم يسلكون مسالك تؤثر تأثيرا سلبيا على مستقبلهم، وكذلك مستقبل أسرهم ومجتمعاتهم المحلية. والتغير السريع على الصعيدين الاجتماعي والتكنولوجي آخذ في التأثير على الأدوار وكذلك على الاتجاهات السائدة في العلاقات بين الأجيال. فالتقليد المتمثل في نقل القيم والمعارف والمسؤوليات إلى الجيل التالي، على سبيل المثال، ليس بالوضوح الذي كان عليه من قبل، حيث تنزع الأجيال الأصغر سنا إلى اكتساب كثير من قيمها من الأقران.

٤٦ - كذلك فإن تغير حقائق الواقع الاقتصادي والهجرة، خصوصا من البلدان النامية والبلدان التي تمر اقتصاداتها بمرحلة انتقالية، قد تسببا بدرجة ما في قلقلة الأسس التي تقوم عليها العلاقات بين الأجيال وفي إجهادها. فالقواعد

التي تحافظ على اتزان الترابط فيما بين الأجيال تكفل لكبار السن موقعهم في مجتمعاتهم المحلية. وقد أدت حالات العجز في الاقتصاد وقضايا توزيع الموارد في البلدان المتقدمة النمو في بعض الأحيان إلى الزج بالأجيال في منافحات بين كل منها والآخر بشأن التوزيع ''المنصف'' للموارد. ويضاف إلى ذلك أن زيادة الوقت الذي يقضيه الرجل وتقضيه المرأة في مكان العمل قد حدت من القدرة التقليدية للأسرة على توفير الرعاية الكلية لجميع أفرادها في البيت.

٤٧ - وفي الوقت نفسه، من المعترف به عالميا أن أقوى صلة من الصلات الحميمة بين الأجيال هي الصلة المتمثلة في المسؤولية عن الأطفال، ويُشاهد أن المجتمعات في جميع أنحاء العالم تجهد في الحفاظ على الوضع المتميز لهذه المسؤولية فيما بين الأجيال. وكثير من الأطفال الذين يولدون في ظل أحوال فقيرة ماديا في البلدان القليلة النمو يتمتعون بروابط عاطفية ثرية داخل أسرهم وشبكات قرابتهم، حيثما تكون هذه الأطُر باقية لم تُمس. وعلى النقيض من ذلك، يمكن القول بأن الأطفال في المجتمعات الأكثر نموا يعانون من نقص الدعم العاطفي، حيث يخضع الآباء لضغوط القيود الزمنية ويقسَّم المجتمع تقسيما حادا إلى مؤسسات مصنفة حسب السن.

٤٨ - والتحدي الذي يجابه مقرري السياسات هو الحفاظ على الأنماط القائمة للتبادل الاجتماعي فيما بين الأجيال بحيث يمكن لكبار السن أن يحتفظوا بدورهم في الأسرة والمجتمع المحلي، وفي المجتمع بوجه عام. والجيل الأوسط في هذا السياق، كما في سياقات كثيرة أخرى، هو الذي يمسك بزمام عملية صنع القرار للأسر وللمجتمعات المحلية بوجه عام، حاملا المسؤولية عن مصير الأجيال المُعالة من صغار السن وكبار السن. والصكوك الدولية، بما فيها الصكوك المتعلقة بالطفولة والشباب والشيخوخة، تكلف صانعي القرارات هؤلاء بكفالة التقسيم المنصف للموارد داخل كل جيل وفيما بين الأجيال. ويلزم للجيل الأوسط لدى اضطلاعه بهذه المهمة أن يضع جانبا احتياجاته الشخصية وأن يسعى جاهدا إلى تحقيق الإنصاف فيما بين الأجيال، كما لو كان لا يعلم إطلاقا إلى أي جيل ينتمي حاليا - وحاليا فقط - وأن يكون على حيدة جيلية تامة فيما يتعلق بالقرارات التي يتخذها[١٧]. وهذا يلزم صانعي القرار بأن يتفادوا بث التصورات الخاطئة عن الآثار المترتبة على شيوخة السكان، حيث أن هذا يوجِد صورة سلبية للعلاقات فيما بين الأجيال، وكذلك الصور التي تبرز ''مشكلة'' الشباب. وتحسين الفهم للمساهمة التي يمكن أن يقدمها الشباب، والتي كثيرا ما يُغفل عنها، وللمساهمات التي يقدمها كبار السن للمجتمع، يمكن أن يفيد في تعزيز الروابط بين الأجيال المتعددة. وسيتعين على الحكومات أن تعمل جاهدة من أجل بلوغ مستوى الحياد السنِّي في سياساتها وإلى تحقيق درجة من المساواة والاستحقاق والمرونة في توزيع الموارد الوطنية والعالمية.

الحواشي

(١) مصطلح ''الجماعة'' يشير إلى فئة من الأشخاص لها خصيصة إحصائية مشتركة، مثل الجماعة العمرية والجماعة العرقية والجماعة الجنسانية.

(٢) على وجه التحديد، يتناول إريك إريكسون بالمناقشة مرحلة الحياة التي يبدأ الشخص الكبير السن يجد فيها إشباعا في الاستثمار في الأفراد الأصغر سنا في الأسرة أو المجتمع وفي توجيههم، كوسيلة للاستثمار في تحقيق نموه هو الشخص المستمر، ويسمي هذه المرحلة مرحلة ''التواصل الجيلي''.

(٣) للاطلاع على مزيد من المناقشة لهذه الفروق، انظر الفصلين الثامن والرابع عشر.

(٤) انظر: اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لآسيا والمحيط الهادئ، ''استعراض حالة الشباب والسياسات والبرامج المتصلة به في آسيا والمحيط الهادئ'' (بانكوك، ١٩٩٧).

(٥) انظر: مجلس أوروبا ''European Youth Trends 1998''، في العنوان الشبكي التالي: http//www.coe.fr/youth.

(٦) أدى التغيير الهيكلي المفاجئ في الاقتصادات السابقة المخططة مركزيا إلى فقدان شبكة مترامية الأطراف من رابطات

الشباب. وقد ازدهرت الرابطات في الحقبة الاشتراكية وكانت تشمل رابطات ''الرواد''، وهي رابطات عديدة للموسيقى والفنون، ومجموعة متنوعة من النوادي الرياضية والمكتبات ومسارح الشباب والمخيمات الصيفية. وكانت تقوم بدور ذي قدر في التربية الاجتماعية للأطفال والمراهقين، وفي تحسين أحوالهم البدنية والصحية، وفي كبح الجريمة والانحراف في أوساط الشباب، على الرغم من أنها كانت قائمة في معظم الحالات على هدف التوجيه والتشكيل العقائديين. وأدت مشاكل الميزانيات والتغيرات السياسية إلى تفكيك هذه التنظيمات الشبابية أو إضعافها وإلى تعريض الشباب للأنماط الحياتية البديلة – بما في ذلك إساءة استعمال المخدرات والكحوليات والجريمة – المرتبطة بحافز الربح المادي، والتي تغذيها الفوارق في الدخول وتدهور العمالة وحالات الانخفاض الشديد في الدخل. انظر: Siyka Kovatcheva, "Life Strategies of Young People in Post-Communist Transition" ورقة مقدمة في المؤتمر العالمي الرابع عشر لعلم الاجتماع، مونتريال، من ٢٦ تموز/يوليه إلى ١ آب/أغسطس ١٩٨٨.

(٧) الحياة الريفية لا تدل دائما على العزلة. ففي الهند، على سبيل المثال، يوجد في المناطق الريفية وحدها ٦٦٠ مليون مشاهد للتلفزيون، يمثلون ٥١ في المائة من مجموع المشاهدين في البلد.

(٨) انظر: منظمة العمل الدولية، الشباب والعمالة: المؤتمر العالمي للوزراء المسؤولين عن الشباب (١٩٩٨).

(٩) انظر الحاشية (٤).

(١٠) واقع الحياة في المناطق القليلة النمو قد يكون مناقضا بشدة للصورة ''المعلنة'' له في أنحاء العالم عن طريق وسائط الإعلام، بما في ذلك الأفلام والتلفزيون والإنترنت والإذاعة، التي تمثل نوافذ على عوالم أخرى تتيح للمحرومين الاطلاع عليها بدرجة متزايدة ولكن يمكن أن تضخم أيضا إحساسهم بالاستبعاد والحرمان، وتمثل في الوقت نفسه محامل لثقافة شبابية عالمية ناشئة. فمن الواضح أن هناك ثقافة شبابية عالمية آخذة في الظهور في إطار الآثار الأوسع نطاقا الناجمة عن العولمة، مقترنة بانبعاث جديد في الثقافات الوطنية التقليدية. فبإمكان الشباب حاليا في جميع أنحاء العالم، إذا اختاروا ذلك، أن يتمتعوا بنفس الموسيقى، وأن يشاهدوا نفس البرامج التلفزيونية، وأن يعجبوا بنفس الرياضيين، وأن يرتدوا نفس النوع من الملابس. وفي الوقت نفسه، يتزايد التعدد الثقافي في محتوى وسائط الإعلام العالمية، الذي أصبح يشمل الفنون والأفلام من أفريقيا، والموسيقى والآداب من أمريكا اللاتينية، وممارسات التأمل وفنون المصارعة والأطعمة من آسيا. ويتوازى مع التقدم صوب الحداثة والعالمية نزوع إلى الاعتراف بالهوية والأصول المحلية والقيم المجتمعية والاحتفاء بها، خصوصا بين الشباب، فضلا عن وجود أطُر ممتزجة تضم المحلي مع العالمي، والحديث مع التقليدي. أما التناقضات فتشمل انتشار مُثُل التعددية الديمقراطية مع زيادة في نزعات التطرف العنصري والوطني والديني. ومما يثير القلق بصفة خاصة في هذا الصدد تصوير العنف على أنه طريقة مربحة للتصرف تعود بنتائج إيجابية على مرتكبها (حتى وإن تعذر قياس ذلك على وجه الدقة). ويرد في أحد تقارير اليونسكو نقلا عن دراسة أجريت على المستوى الوطني في الولايات المتحدة بشأن العنف الذي يعرض في التلفزيون أن برامج التلفزيون تتضمن في المتوسط حوالي ١٠ من مشاهد العنف في الساعة الواحدة. وبينت دراسة أجرتها اليونسكو بالتعاون مع المنظمة العالمية لحركة الكشافة في ٢٣ بلدا في أنحاء العالم المختلفة أن الأطفال البالغ سنهم ١٢ سنة الذين تتوافر لهم فرصة مشاهدة التلفزيون يقضون أمام شاشة التلفزيون ما متوسطه ٣ ساعات يوميا. وهذا يتجاوز بكثير الوقت الذي يمضونه في تأدية واجباتهم المدرسية أو مساعدة الأسرة أو اللعب خارج المنزل أو مصاحبة الأصدقاء أو القراءة.

(١١) يُعطَى الصبيان تقليديا فترات أطول للانتقال من طور الطفولة إلى طور الرشد. فعند شعب السامبورو في كينيا، على سبيل المثال، يقضي المسار التقليدي بأن يمضي المراهقون الذكور فترة من الوقت يعيشون فيها في الأدغال منفصلين عن مجتمعهم، ويسمح لهم خلال هذه الفترة ''بأن يسلكوا سلوكا جامحا وأن يستخدموا العنف لتسوية المنازعات. وعلى النقيض من ذلك، فإن التصور السائد للشيوخ يربطهم بالمستوطنات وبالنظام الاجتماعي. ويتوقع منهم أن يعلموا شبابهم السلوك اللائق وأن يسووا الخلافات والمنازعات عن طريق المناقشة وممارسة السلطة الأخلاقية التي تخول لهم إضفاء البركة أو اللعنة. ومن ثم فإن نظام الفئة العمرية المعمول به لدى شعب السامبورو يقيم مقابلة بين ''الموران'' (المقاتلين) والشيوخ. فالموران لهم السطوة البدنية والشيوخ لهم السطوة الأخلاقية'' (انظر: Steven M., Albert and Maria G. Cattell, Old Age in a Global Perspective (New York, G. K. Hall)).

(١٢) اليونيسيف، حالة الأطفال في العالم ٢٠٠١.

(١٣) للاطلاع على مناقشة بشأن نماذج الفحولة، انظر ''Tough Guise in Guides''، في العنوان الشبكي التالي: www.mediaed.org.

(١٤) انظر إعلان وبرنامج عمل كوبنهاغن، في تقرير مؤتمر القمة العالمي للتنمية الاجتماعية، كوبنهاغن، ٦-١٣ آذار/مارس ١٩٩٥ (منشورات الأمم المتحدة، رقم المبيع E.96.IV.8)، الفصل الأول، القرار ١، المرفقان الأول والثاني.

(١٥) انظر وثيقة الأمم المتحدة A/50/114.

(١٦) أحد الاتحادات، وهو الاتحاد الدولي لرابطات المسنين المعروف باسمه الفرنسي المختصر FIAPA، يضم ٤٤ رابطة وطنية، ويبلغ عدد أعضائه ١٤٠ مليون فرد. وهناك اتحاد آخر، هو رابطة المتقاعدين الأمريكية المعروفة باسمها الانكليزي المختصر AARP، يتجاوز عدد أعضائه ٣٤ مليون عضو. كما أن الرابطة الدولية لمساعدة المسنين والاتحاد الدولي المعني بالشيخوخة ومبادرة الصلات الخلاقة التابعة للجنة المنظمات غير الحكومية المعنية بالشيخوخة الكائنة في مقر الأمم المتحدة، تتواصل كلها مع المجتمعات المحلية في جميع أنحاء العالم وتتفاعل مع منظمات الشباب والمرأة والسلام وحماية البيئة وحقوق الإنسان. وما تم في آب/أغسطس ١٩٩٩ في كوتونو، بنن، من انعقاد مؤتمر عالمي للملوك والملكات والرؤساء التقليديين والزعماء الدينيين بشأن منع المنازعات ما هو إلا مثال واحد يوضح عودة نفوذ كبار السن إلى الظهور في سياق الوضع العولمي الجديد. ومن الأمثلة الأخرى التي تبين ازدياد قوة هذه الفئة على الصعيد الوطني نشوء أحزاب لأصحاب المعاشات التقاعدية في ألمانيا والبرتغال وبلجيكا والدانمرك، وانعقاد مؤتمر وطني لأصحاب المعاشات التقاعدية في المملكة المتحدة، وانتخاب ممثلين لأصحاب المعاشات التقاعدية في البرلمان في كل من إيطاليا وهولندا. وهناك جهود لتوفير فرص مواصلة تنمية الذات على نحو ينطوي على بُعْد التواصل بين الأجيال، تقوم بها مؤسسة بيوت المسنين في الولايات المتحدة وجامعات العمر الثالث (U3A) في أوروبا (التي بدأت تتحول في بعض الأماكن إلى جامعات للأعمار الثلاثة). وتقوم هاتان المؤسستان بكفالة مجموعة واسعة النطاق من الدراسات والأحداث من أجل كبار السن، تتضمن التواصل مع الأطفال والشباب.

(١٧) من المناسب هنا تطبيق مفهوم ''حجاب الجهل'' الذي اقترحه Rawls لمناقشة الجوانب الأخلاقية (انظر John Rawls, A Theory of Justice (Cambridge, Massachusetts, Harvard University Press, 1974)).

الفصل السادس

الأسواق

١ - شهدت المائتا سنة الماضية تقلبا في الرأي بشأن الدور المناسب للأسواق والدرجة التي ينبغي أن تتدخل بها الحكومات لتنظيم العمليات السوقية أو الهيمنة عليها. ففي معظم القرن التاسع عشر، ظل المبدأ السائد في الفكر الاقتصادي هو مبدأ ''دعه يعمل''، أي عدم التدخل. بيد أنه قبيل انتهاء القرن التاسع عشر، أخذت النظريات والسياسات المنادية بحرية الأسواق تتعرض للهجوم من كل من الاشتراكيين وأنصار الأخذ بالنهج الوطني في السياسة الاقتصادية. ولدى انتهاء فترة الكساد العظيم في الثلاثينات، أصبح هناك اتفاق واسع النطاق على أن العمليات السوقية تنطوي في جوهرها على عدم الاستقرار، وأن نواتج السوق تنطوي بطبيعتها على الجور، وأن التدخل الحكومي بدرجة كبيرة ضرورة أساسية لكفالة الاقتصاد الكفء والمجتمع المنصف.

٢ - وفي فترة ما بعد الحرب العالمية الثانية، تجلى هذا التوافق في الآراء في ظهور ''اقتصاد مختلط''، تضطلع فيه الحكومات بقسط كبير من النشاط الاقتصادي، يشمل توفير الخدمات الأساسية وعناصر البنية الأساسية الاقتصادية. وعلى مدى عدة عقود، لم يكن هناك أي تحد حقيقي للاقتصاد المختلط إلا من الشيوعيين المنادين بالإلغاء التام للنشاط التجاري الخاص وتقليص دور الأسواق إلى درجة الضآلة وإقامة الاقتصاد على التخطيط المركزي.

٣ - ومنذ فترة السبعينات فصاعدا، أخذ دور الأسواق ينبعث من جديد. وبدأ تفكيك نظم التخطيط الاقتصادي تدريجيا في بعض الدول الاشتراكية سابقا وانهارت تلك النظم انهيارا مفاجئا في بعض آخر من هذه الدول. وتحولت السياسات المنتهجة في البلدان النامية من تشجيع التنمية المستقلة التي تقودها الدولة إلى العمل على اجتذاب الاستثمارات الأجنبية في الصناعات الموجهة إلى التصدير. وفي البلدان المتقدمة النمو، أخذت حكومات عديدة بسياسات تخفيف القيود التنظيمية والخصخصة، وسعت إلى خفض النمو في الإنفاق الحكومي وفي الضرائب. وكان هذا الاتجاه ملحوظا بصفة خاصة في المملكة المتحدة والولايات المتحدة واستراليا ونيوزيلندا. وظهرت مؤخرا في عدد من هذه البلدان علامات تدل على وجود رد فعل مضاد للسياسات المؤيدة بدرجة راديكالية لحرية الأسواق، ولكن دلائل المستقبل لم تتحدد بعد.

السوق التنافسية المثالية مقابل نقائص الأسواق

٤ - تحدد المنطق الأساسي للسوق التنافسية على يد آدم سميث[١] ثم قام بصقله علماء الاقتصاد الكلاسيكي الجديد في القرنين التاسع عشر والعشرين. ويمكن في ظل مجموعة مثالية من الافتراضات بيان أن توزيع الموارد الذي تنتجه الأسواق التنافسية هو التوزيع الأمثل[٢]. ويمكن القول بصفة عامة إنه إذا استوفيت هذه الشروط المثالية وكان التوزيع الأولي للموارد منصفا، فإن التوازن الذي تقيمه السوق التنافسية هو أفضل توزيع للموارد متاح للمجتمع. بيد أن هذه الشروط بالغة الشدة. فهي تستلزم وجود أسواق كاملة تعمل بطريقة تتسم بالكمال بالنسبة لمجموعة ضخمة من السلع المحددة بوقت وموعد التسليم وتتسع لمجموعة كاملة من الحالات الطارئة غير المتيقنة[٣].

٥ - ولا يمكن مطلقا أن تستوفى على صعيد الواقع الشروط المثالية اللازمة للتوازن الكامل في السوق التنافسية. والخلافات الرئيسية في علم الاقتصاد تتعلق بالكيفية التي ينبغي أن تحلل بها الأسواق التي لا تكتمل فيها الصفة

التنافسية والكيفية التي ينبغي أن تتعامل بها السياسة العامة مع هذه الأسواق. ويرى بعض الاشتراكيين وغيرهم من نقاد الاقتصاد السوقي أن الشروط التي يمكن في ظلها التدليل على أن الأسواق التنافسية تحقق الناتج الأمثل شروط شديدة البعد عن الواقع بدرجة تجعل الافتراضات المطروحة أعلاه غير ذات موضوع تماما. وعلى الرغم من أن هذه الآراء كانت ذات تأثير في الماضي، فإن قلة من المشاركين في مناقشات السياسة الاقتصادية الدائرة حاليا، في أي بلد من البلدان، هي فقط التي تبني موقفها على الاعتماد التام على الأسواق وحدها.

٦ - والاتجاه السائد في تحليل السياسات الاقتصادية يبدأ بملاحظة أن الشروط اللازمة لتحقق الوضع التنافسي الأمثل نادرا ما تستوفى استيفاء تاما. ويلاحظ في هذا المجال على وجه التحديد أن وفورات الحجم وعوائق الدخول إلى الأسواق يمكن أن تؤدي إلى نشوء مشكلتي الاحتكار المطلق أو احتكار القلة. كذلك فإن أفعال المنتجين والمستهلكين قد تنشأ عنها آثار ''خارجية''[٤]، مثل التلوث. كما أن وجود السلع العامة التي تعرَّف بأنها سلع أو خدمات تستهلك بصفة مشتركة وتنشأ عن وجودها ظاهرة ''الركوب بالمجان''[٥] يمكن أن يخلق قيودا شديدة تجعل السوق غير قادرة لا على تحديد مستوى متوازن للإنتاج ولا على تحديد سعر التوازن. ويضاف إلى ذلك أن افتقار المشاركين في السوق إلى المعلومات الكافية أو الصحيحة يمكن أن ينشئ نواتج غير مرضية بل وأن يجعل من المستحيل ظهور أسواق لسلع أو خدمات بعينها. ويشار إلى هذه المشاكل في مجموعها باسم ''إخفاقات السوق'' أو ''نقائص السوق''.

٧ - وهناك صعوبة مستقلة عن ذلك هي أنه ليس من سبيل إلى إعادة توزيع الثروات الأولية دون تدخل في المعاملات السوقية. ومن ثم لا يمكن معاملة مسألة تحديد الأسعار عن طريق الأسواق على أنها مستقلة عن مسألة توزيع الدخل. فالسياسات التي تستهدف إعادة توزيع الدخل تؤثر على أسعار السوق والكميات المطروحة فيها. ومن الناحية الأخرى، فإن الأخذ بسياسات التدخل في الأسواق أو إلغاء هذه السياسات يؤثر على توزيع الدخل.

٨ - وتأتي في ختام ذلك أيضا مسألة ما إن كانت الأسواق تمثل آليات موضوعية لتقييم الإنتاج بافتراض أن ''اليد الخفية'' تقودها إلى نقطة الاتزان. والحجة التي تساق في تأييد هذا الموقف هي أن الأسواق، المحددة بأحوال العرض والطلب، هي أكفأ الآليات في تحديد مستويات الاتزان بالنسبة للأسعار وللإنتاج. وهي تعكس تطابق المصلحة بين المنتجين والمستهلكين. والحجة المضادة لهذا الموقف هي أن كون المنظمات الصناعية ليست تنافسية تماما في جميع الأوقات يؤثر على حيادية الأسواق. وفي حالة المنظمات الصناعية الأقل تنافسية، يمكن ألا تكون الأسواق قوى محايدة سياسيا كقوى الطبيعة. فقد أحتُج مثلا بأن أسواق الأسهم تنتعش لدى تناقص قوة الأيدي العاملة، المنظمة أو غير المنظمة: فهي تكافئ الشركات التي تنقص حجم العمالة فيها بشدة، وهي تنشط لدى توارد الأنباء عن ركود الأجور، وتصر على ذهاب المكاسب الناجمة عن زيادة الإنتاجية إلى حملة الأسهم وليس إلى الأُجراء. وفي الواقع أن الأسواق ليست محايدة[٦].

نهج المصلحة العامة ونهج المصلحة الخاصة

٩ - يمكن في إطار النهج العام بشأن السياسة الاقتصادية التمييز بين نهجين متنافسين تجاه مشكلة الأسواق ذات التنافسية الناقصة. فهناك نهج ''إخفاق السوق'' الذي يتخذ منطلقا له الاتزان التنافسي الذي ينشأ في إطار التوزيع المنصف للموارد. ويُعتبر التدخل الحكومي في الاقتصاد مستصوبا إذا كان يحرك الناتج السوقي الفعلي صوب هذا الناتج المثالي (بمعنى أن يجعله ناتجا دقيقا بواسطة وظيفة الرعاية الاجتماعية).

١٠ - ويمكن رؤية مثال نموذجي لذلك في التحليل الاقتصادي المعتاد للعوامل الخارجية المتعلقة بالتلوث. فالمصنع الذي يلقي نفاياته في نهر ما، في ظل انعدام القيود على التلوث، يكبد أفراد المجتمع الآخرين التكاليف الناتجة عن ذلك. وحيث أن مُلاّك هذا المصنع لا يتحملون هذه التكاليف، فإنهم سيظلون يلقون بالنفايات في النهر ما دامت هذه هي أرخص طريقة للتخلص منها. وفرض ضريبة محددة تحديدا مناسبا يمكن أن يزيل التباين بين التكاليف الخاصة التي يواجهها ملاك المصنع والتكاليف التي يتكبدها المجتمع ككل. فلدى فرض ضريبة كتلك، سيوجد لدى مُلاّك المصنع حافز على تقليل التلوث إلى الحد الذي تصبح عنده الفوائد الاجتماعية الحدّية الناجمة عن إجراء تخفيضات إضافية للتلوث أقل من التكاليف المتكبدة في تحقيق تلك التخفيضات.

١١ - ونظرا إلى أن هذا النهج ينطلق من افتراض مؤداه أن السياسات الحكومية تصاغ بهدف تحسين الرفاه الاجتماعي، فإنه يشار إليه عموما باسم ''نهج المصلحة العامة''. والأساس المنطقي الذي يستند إليه نموذج المصلحة العامة هو أن النظام الديمقراطي يحتم على السياسيين الراغبين في أن ينتخبوا من جديد أن يطرحوا سياسات متماشية مع رغبات الناخبين، ويحتم عليهم بالتالي أن يعملوا على تعزيز المصالح المتصورة لأغلبية المجتمع.

١٢ - أما النهج البديل، الذي يمكن أن يطلق عليه اسم نهج الليبرالية الجديدة أو نهج ''المصلحة الخاصة''، فيبدأ من منطلق الناتج السوقي الفعلي. والافتراض الرئيسي لهذا النهج هو أن الناتج السوقي الفعلي يمثل أدق تقريب ممكن للمثال النظري، وأن التدخل الحكومي يؤدي عادة إلى جعل الأمور أسوأ حالا.

١٣ - واستغل أنصار الليبرالية الجديدة إخفاق كثير من برامج التدخل الحكومي في المناداة بإنشاء فئة تسمى ''الإخفاق الحكومي'' كمقابل لإخفاق السوق. وبالإضافة إلى نقد الأداء الفعلي للتدخلات المحددة، صيغ عدد من المقولات المضادة للأساس النظري الذي تستند إليه مقترحات التدخل. ولعل أهم هذه المقولات من الناحية النظرية هي الدراسة التي وضعها Coase في نقد المقولة المؤيدة لضرائب العوامل الخارجية السلبية (Pigovian taxes)[٧]، والتي تطورت فأصبحت نظرية حقوق الملكية[٨]. وقد أدت نظرية حقوق الملكية دورا مهما في تأييد قضية خصخصة مؤسسات الأعمال التجارية الحكومية.

١٤ - وأهم الأطروحات الأساسية في نقد نهج التنظيم هي الأطروحات المتضمنة في نظرية الاختيار العام. وهذه النظرية، التي تطورت من نماذج نظرية وضعت سابقا للتنظيم[٩] والبيروقراطية[١٠] ومن محاولات النمذجة الاقتصادية للعمليات السياسية[١١]، أصبحت أساس النقد الشامل لجميع أشكال النشاط الحكومي. والمبدأ المنهجي الرئيسي لنظرية الاختيار العام هو الادعاء بأن أفعال الناخبين المصوتين والحكومات يمكن فهمها بدلالة المصلحة الذاتية الفردية للمشاركين في النظام السياسي. ويُفترض ضمنا أو صراحة أن القيود المفروضة بفعل المساءلة الديمقراطية لا أهمية لها هنا.

دولة الرعاية الاجتماعية وانبعاث الأسواق من جديد

١٥ - منذ الحرب العالمية الثانية وحتى عقد السبعينات، سعت أغلبية البلدان المتقدمة النمو (باستثناء الاقتصادات السابقة المخططة مركزيا) إلى إقامة ''اقتصاد مختلط'' استعملت في سياقه نماذج إخفاق السوق، المؤسسة على نهج المصلحة العامة، في تبرير التدخل الحكومي الواسع النطاق. وعلى وجه الخصوص، أُخضعت للملكية العامة عادة

قطاعات الاقتصادي التي رئي أنها تتصف بخصائص ''الاحتكار الطبيعي''. وسيقت مجموعة متنوعة من أطروحات العوامل الخارجية وتوزيع الدخل لتبرير التوفير الحكومي لخدمات الصحة والتعليم والتأمين الاجتماعي وغيرها. وفي نهاية المطاف، أدت الشواغل المتعلقة بالاستقرار الاقتصادي إلى التنظيم الشديد للمعاملات المالية المحلية والدولية.

١٦ - وارتبط الاقتصاد المختلط بقيام دولة الرعاية الاجتماعية وباستخدام سياسات الاقتصاد الكلي الكينزية في تحقيق استقرار الاقتصاد. وتطورت دولة الرعاية الاجتماعية تطورا مختلفا في البلدان المختلفة. فقد اعتمدت بلدان الشمال الأوروبي نظما اجتماعية أكثر شمولا تستند إلى تعميم الاستحقاقات، في حين أن اقتصادات سوقية أخرى متقدمة النمو، من أبرزها الولايات المتحدة، اعتمدت بدرجة أكبر على نظم الاستحقاقات الموجهة للفقراء والمعتمدة على فكرة ''البواقي'' أو ''شبكات الأمان''[١٢]. وتجنبت الولايات المتحدة أيضا الملكية العامة كلما أمكن، واعتمدت بدلا من ذلك على مجموعة من التنظيمات المنطوية على عنصر التدخل التي ماثلت في كثير من نواتجها نواتج الملكية العامة مع الحفاظ على الوضع الرسمي للملكية الخاصة للمرافق وغيرها من مؤسسات البنية الأساسية[١٣].

١٧ - وكان التدخل الحكومي أوسع نطاقا في البلدان القليلة النمو، وكان من العوامل التي تأثرت بها في ذلك النجاح الظاهري للاتحاد السوفياتي كنموذج إنمائي. بيد أنه على الرغم من ضخامة الموارد المادية والإدارية التي اقتضاها التخطيط الاقتصادي الشامل، كان الناتج الأكثر شيوعا لهذه العملية هو مجموعة واسعة النطاق وإن كانت غير منهجية من التدخلات، بما في ذلك المؤسسات العامة، وقيود الواردات، وقواعد الترخيص، ونظم توزيع حصص الإعاشة.

أزمة السبعينات

١٨ - أدى نموذج الاقتصاد المختلط أداء جيدا خلال فترة ''الازدهار الطويل'' التي أعقبت الحرب العالمية الثانية والتي امتدت من عام ١٩٤٥ إلى أوائل السبعينات. ويُذكر في هذا السياق أن هذه كانت هي الفترة الوحيدة في تاريخ الاقتصادات السوقية المتقدمة النمو التي شهدت بصفة مطردة عمالة كاملة. وفي تلك الفترة نفسها، حاولت بلدان نامية أخرى، مثل الأرجنتين والبرازيل والمكسيك، تنفيذ سياسات التصنيع الرامية إلى الاستعاضة عن الواردات والمستندة منطقيا إلى استراتيجيات التنمية ذات التوجه الداخلي[١٤].

١٩ - وقد أخذ الرخاء الذي شهدته فترة الازدهار التالية للحرب ينتشر تدريجيا خارج حدود البلدان الغنية أصلا، مثل بلدان الشمال الأوروبي والولايات المتحدة. وحققت اليابان نموا مذهلا إلى أقصى درجة في آسيا، ولكن بلدان الجنوب الأوروبي، مثل إيطاليا ومثل إسبانيا إلى حد ما، لحقت هي الأخرى بركب البلدان الرائدة في هذا المجال. وقبيل انتهاء هذه الفترة، بدأت ''النمور الأربعة'' في شرق آسيا (هونغ كونغ، الصين؛ وسنغافورة؛ ومقاطعة تايوان الصينية، وجمهورية كوريا) مرحلة النمو السريع التي جعلتها تلحق في العقود التالية بمصاف البلدان المتقدمة النمو.

٢٠ - ولم يكن الأداء الاقتصادي مرضيا بهذه الدرجة في معظم البلدان النامية ككل. فعلى الرغم من بشائر النجاح الكبيرة التي بدت على اقتصادات أمريكا اللاتينية وفترات النمو السريع التي مرت بها، استمر تخلف تلك الاقتصادات عن الاقتصادات السوقية الأكثر نموا. ولم تتحقق الآمال في أن يؤدي إنهاء الاستعمار في أفريقيا وآسيا إلى تنمية اقتصادية سريعة وواسعة القاعدة. وتزايدت بالتالي خيبة الأمل في السياسات الإنمائية القائمة، خصوصا فيما يتعلق بدور الدولة.

التطورات التي استجدت منذ السبعينات

٢١ - اتضحت مشاكل الاقتصاد المختلط في المجال الدولي أول ما اتضحت بانهيار منظومة بريتون وودز لأسعار الصرف الثابتة والقيود المرتبطة بها المفروضة على أسواق رأس المال الدولية. وتلا ذلك شيوع عدم الاستقرار في أسعار الصرف. وانخفضت قيمة دولار الولايات المتحدة بفعل ما نشأ من تدفقات لرؤوس الأموال الفائضة، الناتجة جزئيا عن إعادة تدوير الدولارات التي تولدت عن كل من صدمتي النفط الأولى (١٩٧٤) والثانية (١٩٧٩). وقد ارتدت هذه الظاهرة بعد تنفيذ سياسات نقدية صارمة في الولايات المتحدة لتثبيت التضخم المتصاعد في أواخر السبعينات. وفي الواقع أن الاهتمام تحول تحولا سريعا في الاقتصادات السوقية المتقدمة النمو كلها تقريبا إلى اتخاذ تدابير على صعيد السياسات الوطنية للتصدي للارتفاع السريع في التضخم والبطالة.

٢٢ - واتخذ هذا التصدي في معظم البلدان شكل التحول عن السياسات الكينزية لإدارة قوى الطلب والاتجاه إلى تطبيق سياسات ذات منحى نقدي تعتمد على التحكم في المعروض من النقد. وكان مؤدى هذا المنحى النقدي الصارم هو أن تأخذ السلطات النقدية فيما يتعلق بإنشاء النقد بقاعدة تكون متسقة اتساقا تاما مع هدف محدد مسبقا للنمو الاقتصادي المتوقع. وبوجه عام، كانت سياسة التثبيت هذه سياسة انكماشية وظلت البطالة أعلى من المستوى المقبول. ومن ثم فإنه بحلول أوائل الثمانينات، تزايد التأييد لهذا المنحى النقدي، وحلت محله سياسة اصطفائية تعتمد على مزيج من أفكار المنهجين الكينزي والنقدي. وكان الأثر الأبعد أمدا الذي لحق بسياسات الاقتصاد الكلي من جراء نهوض النهج النقدي هو إيلاء الاحترام مجددا للآراء ذات المنحى السوقي بشأن سياسات الاقتصاد الكلي، التي تمثل مدرسة شيكاغو ابرز معتنقيها[١٥].

٢٣ - وتنبع الليبرالية الجديدة، كقضية سياسات، من ليبرالية القرن التاسع عشر الكلاسيكية المؤمنة بحرية الأسواق. بيد أنها تستعيض عن الدفاع الدوغماتي عن فكرة تقليص الدولة إلى الحد الأدنى بنقد أكثر تطورا للاقتصاد المختلط وعرض للحجج المؤيدة للسياسات الأكثر توجها نحو السوق.

٢٤ - ويتمثل الاتجاه الرئيسي لنهج الليبرالية الجديدة في محاولة زيادة الكفاءة وبالتالي توفير العمالة وزيادة الدخل، مع العمل في الوقت نفسه على تقليل التدخل الاستنسابي من جانب الدولة إلى أقصى حد ممكن. واستعيض عن الملكية العامة للبنية الأساسية بمزيد من تدابير الخصخصة والأطر التنظيمية المصممة لتحقيق أهداف اجتماعية ومنع استغلال قوى الاحتكار. وفي بعض الحالات، استعيض عن التوفير الحكومي المباشر لبعض الخدمات، مثل الصحة والتعليم، بشراء هذه الخدمات من موردي القطاع الخاص الذين يختارون عن طريق المناقصات (أو العطاءات التنافسية). واتخذت تدابير ضخمة لتحرير القطاع الخاص من القيود، والاستعاضة عنها بالاعتماد على قوى السوق.

٢٥ - وشهدت المملكة المتحدة والولايات المتحدة وبعض البلدان الأخرى، ومن أبرزها شيلي، تطبيقا قويا لسياسات الليبرالية الجديدة في الثمانينات وأوائل التسعينات. وكانت أبرز حالتين في هذا الصدد هما حالتا المملكة المتحدة ونيوزيلندا. وانتُهجت سياسات مماثلة، ولكن بدرجة أقل من الحماس والمنهجية وبفارق زمني كبير، في أوروبا الغربية وفي البلدان والمناطق الحديثة التصنيع في شرق آسيا.

٢٦ - وتعزز التحول إلى السياسات الأكثر توجها إلى السوق بالتغيرات السياسية التي حدثت في أوروبا الشرقية وباندحار نموذج الاقتصاد المخطط مركزيا. وعمد عدد من الحكومات التي أعقبت الفترة الاشتراكية إلى فرض سياسات

قائمة على حرية السوق بدرجة راديكالية، تسببت عموما حتى الآن في تكبد تكاليف انتقالية باهظة. ولكن حتى في الحالات التي استهدفت بناء اقتصاد مختلط على النمط الذي ساد في أوروبا الغربية، تعزز دور السوق بدرجة كبيرة. وعلى المستوى الأيديولوجي، أدى العجز الظاهر للاقتصادات المخططة مركزيا عن تحقيق أداء اقتصادي مرض، بالمقارنة بالاقتصادات القائمة على قاعدة السوق، إلى توهين الاعتقاد بجدوى أي بديل جوهري للاقتصاد السوقي.

٢٧ - وتأثرت السياسة الاقتصادية في كثير من البلدان النامية بالتغيرات العالمية التي طرأت على التفكير بشأن الأدوار المناسبة للحكومات والأسواق، وتأثرت تأثرا مباشرا بقدر أكبر بنفوذ المنظمات الدولية، مثل البنك الدولي وصندوق النقد الدولي. فالدور الذي يضطلع به صندوق النقد الدولي في مجال توفير الائتمان في حالات الطوارئ، شجعه على تأييد سياسات التقشف المالي، التي تضمنت عادة قيودا على النشاط الحكومي. و لم يتغير هذا في الثمانينات والتسعينات. وعلى النقيض من ذلك، أخذ البنك الدولي يوصي في الثمانينات والتسعينات بإجراء إصلاحات ذات توجه سوقي بقوة أكبر كثيرا مما سبق. وتعزز توافق الآراء المسمى ''توافق واشنطن''[١٦]. وعلى وجه التحديد، شُجعت سياسات الخصخصة تشجيعا قويا.

٢٨ - وجميع هذه التطورات حدثت بدرجات متباينة في البلدان المختلفة. ومنذ أوائل التسعينات فصاعدا، أخذ الاهتمام يتحول مرة أخرى إلى البعد الدولي لظاهرة انبعاث نهج حرية السوق من جديد. واقترن هذا التحول في الاهتمام عادة بمناقشة العولمة، التي بدأت خطاها تتسارع. وفي حين أن مصطلح العولمة كان يستعمل في المنشورات وعلى صعيد الخطاب العام بطرق كثيرة مختلفة، فإن الأطروحات الرئيسية في معظم المناقشات الدائرة بشأن هذا الموضوع كانت هي المقولات التي تزعم أن العولمة نتيجة حتمية للابتكارات التكنولوجية، كالإنترنت مثلا. وزُعم كذلك أن العولمة تستلزم اعتماد سياسات حرية السوق، سواء راق ذلك أو لم يرق للحكومات وللناخبين في بلدانها.

٢٩ - وفيما تلا ذلك من نقاش، تم إثبات أن المقولة الأولى من هاتين المقولتين غير صحيحة. فطبقا لمعظم مقاييس التكامل الاقتصادي، كان الاقتصاد العالمي قبل الحرب العالمية الأولى على درجة من التكامل تفوق كثيرا درجة تكامله في الخمسينات والستينات، على الرغم من التحسينات الضخمة التي حدثت في تكنولوجيات الاتصالات والنقل. وهبطت نسبة أصول رأس المال المستمدة من الاستثمار الأجنبي المباشر إلى الناتج العالمي من ٩,٠ في المائة في عام ١٩١٣ إلى ٤,٤ في المائة في عام ١٩٦٠، قبل أن ترتفع إلى ١٠,١ في المائة في عام ١٩٩٥[١٧].

٣٠ - أما النقطة الثانية فتثير مسائل أكثر تعقيدا. فمن ناحية، لا يوجد دليل واضح على أن سياسات الضرائب والرعاية الاجتماعية في البلدان المتقدمة النمو قد تقاربت منذ السبعينات. ويتضح من البيانات المتعلقة بنسبة الإنفاق العام إلى الناتج المحلي الإجمالي أن الفارق بين بلدان الشمال الأوروبي التي يعلو فيها الإنفاق العام والبلدان التي ينخفض فيها هذا الإنفاق مثل الولايات المتحدة ظل بوجه عام كما هو دون تغيير منذ فترة الثمانينات[١٨].

٣١ - ويضاف إلى ذلك أن المحاولات التي استهدفت تقليص دولة الرعاية الاجتماعية ودور الحكومة أخفقت عموما في تخفيض الإنفاق العام. وفي عديد من الحالات، لم تحقق حكومات الليبرالية الجديدة التي ظلت في السلطة لسنوات كثيرة إلا تخفيضات ضئيلة في نسبة الإنفاق العام إلى الناتج المحلي الإجمالي، كما أن الحكومات التي خلفتها في السلطة عكست جزءا من هذه التخفيضات[١٩].

٣٢ - ومن الناحية الأخرى، من الواضح أن الشواغل بشأن المنافسة الدولية والسواق المالية الدولية كان لها دور في التشجيع على اعتماد سياسات محلية ذات توجه سوقي. وفي مقابل ذلك، فإن تخفيف القيود المفروضة على الأسواق المحلية كثيرا ما استلزم التخلي عن القيود المفروضة على الأسواق الدولية.

٣٣ - وموجز القول هو إن الصلات القائمة بين عولمة الاقتصاد الدولي والإصلاحات ذات التوجه السوقي التي أجريت على صعيد الاقتصادات الوطنية صلات معقدة ليست وحيدة الاتجاه. والتقديرات التي تصور العولمة على أنها قوة خارجية لا تقاوم هي تقديرات قابلة للمعارضة حيث أن نزعات العولمة الجوهرية التي شهدتها بداية القرن العشرين انتهى بها الأمر إلى الانعكاس في منتصف ذلك القرن. وفي الواقع أن السياسات ذات التوجه السوقي على الصعيد المحلي ونظيراتها على الصعيد الدولي قد عززت كل منهما الأخرى وأضعفتا معا أطر السياسات المحلية والدولية المعتمدة على التدخل الاستنسابي.

تفاعلات الدولة والسوق - النموذج الشرق آسيوي

٣٤ - نما في عدد من البلدان والمناطق الشرق آسيوية شكل مختلف إلى حد ما من أشكال الاقتصاد المختلط. ففي حين أن النظرية التي تأسس عليها الاقتصاد المختلط في أوروبا والبلدان الناطقة بالانكليزية استندت إلى الحاجة إلى تدخل الحكومات في حالات إخفاق السوق، فإن النموذج الشرق آسيوي اعتمد في أساسه على تدخل الحكومات كعنصر داعم لنمو قطاع تجاري خاص قوي[٢٠].

٣٥ - وكانت اليابان هي أول الاقتصادات الشرق آسيوية التي شهدت نموا اقتصاديا سريعا. بيد أن أقوى العوامل التي حفزت النقاش حول مزايا النموذج الشرق آسيوي كإطار للسياسات قابل للمحاكاة كان هو النهضة الموفقة التي نهضتها النمور الأربعة. وشاع على نطاق واسع النظر إلى النهج الشرق آسيوي، الذي يعتمد على التدخل الاستراتيجي ''الملائم للنشاط التجاري'' والذي يتضح نموذجه في وزارة التجارة الدولية والصناعة في اليابان، على أنه بديل للسياسات الليبرالية الجديدة التي كان يحبذها كثير من علماء الاقتصاد وغيرهم في بلدان العالم المتقدم النمو[٢١].

٣٦ - وطرح البنك الدولي بأكبر قدر من القوة نظرة بديلة مؤداها أن الأداء الاقتصادي البالغ القوة للاقتصادات الشرق آسيوية ناتج عن اعتماد سياسات ذات توجه سوقي وعن سلامة ''أسس الاقتصادات''، وأن التدخلات الاستراتيجية، من قبيل تدخلات وزارة التجارة الدولية والصناعة في اليابان، تعتبر في أفضل التقديرات من قبيل الجيود الذي لا ضرر منه[٢٢]. وكانت هناك نظرة ثالثة تعرضت لنقاش قوي في أواخر التسعينات، مؤداها أنه لا يوجد بشأن الأداء الاقتصادي الشرق آسيوي شيء غير عادي لا يمكن تفسيره بالنمو السريع في المدخلات من اليد العاملة ورأس المال.

٣٧ - وقد أصبح الركود الذي شهده الاقتصاد الياباني في التسعينات والأزمة المالية الآسيوية التي بدأت في عام ١٩٩٧ يعتبران على نطاق واسع حدثين مؤيدين لمنتقدي النموذج الشرق آسيوي. بيد أن الأزمة قد تفاقمت بفعل سياسات تخفيف القيود المالية التي حبذها أنصار الإصلاحات الليبرالية الجديدة. والتأمل فيما حدث يبين أن هذه السياسات كثيرا ما نفذت تنفيذا سيئا، ولكن العهد بسياسات الإصلاح أنها نادرا ما تنفذ تنفيذا يتسم بالكمال. وعلى الرغم من جوانب الضعف التي أصبحت واضحة، فإن الاقتصادات الشرق آسيوية قد حققت نموا اقتصاديا سريعا ورفعت مستويات المعيشة لسنوات كثيرة، ومعظم هذه المكاسب ظل قائما عبر الأزمة الأخيرة.

الأسواق المالية

٣٨ - كان النمو في حجم المعاملات المالية وفي تأثير الأسواق المالية واحدا من أضخم التطورات التي حدثت في الاقتصاد العالمي منذ السبعينات. وقد لوحظ أن المعاملات العابرة للحدود في السندات والأسهم في حالة الولايات المتحدة قد ارتفعت من ٩,٠ في المائة في عام ١٩٨٠ إلى ١٣٥,٥ في المائة في عام ١٩٩٥[٢٣]. وشوهد نمو مماثل وإن لم يكن بهذه السرعة نفسها في حجم المعاملات في الأسواق المالية المحلية.

٣٩ - ويلزم أن يُنظر إلى دور الأسواق المالية في السياق التاريخي لهذا الدور. فقد تعززت مكانة الأسواق المالية وسطوتها لدى انهيار نظام بريتون وودز لأسعار الصرف الثابتة في عام ١٩٧١ وما تلا ذلك من تزايد سريع في معدلات التضخم. وفي مواجهة الشواغل المتعارضة بشأن البطالة والنمو الاقتصادي واستقرار الأسعار، بدت الحكومات غير مستعدة أو غير قادرة على السيطرة على التضخم. وعلى النقيض من ذلك، يعتمد العائد الحقيقي للاستثمار في العملات والسندات على معدلات التضخم. ومن ثم فإن المشاركين في الأسواق المالية أصبحوا غير مستعدين لحيازة السندات والصكوك المالية الأخرى المقيّمة بعملات معرضة للتضخم المرتفع إلا بأسعار فائدة مرتفعة أو أسعار صرف منخفضة. ولذا صارت الأسواق تطلب من البلدان ذات المستويات التضخمية المرتفعة نسبيا خفض أسعار الصرف ورفع الأسعار الإسمية للفائدة. وبناء على ما حدث، هناك توافق عام في الآراء بين كثير من علماء الاقتصاد على أن الانضباط الذي فرضته الأسواق المالية من أجل مكافحة التضخم كان مفيدا، وإن كان الخلاف لا يزال قائما بشدة حول ما إن كان من الممكن إنجاز ما تحقق من تخفيضات للتضخم بتكلفة أقل من حيث البطالة والناتج المفقود.

٤٠ - وأدت التطورات التي بدأت تحدث منذ منتصف التسعينات إلى وضع قيود على المزاعم المتعلقة بسطوة الأسواق المالية والمدى الذي يمكن به اعتبار الأسواق المالية حكما دقيقا ومحايدا على مدى وجاهة السياسة الاقتصادية. ففي ظل معدلات التضخم المنخفضة في معظم البلدان المتقدمة النمو، أصبح دور الأسواق المالية كمصدر للانضباط النقدي أقل أهمية بالنسبة إلى الخلل الذي يمكن أن تحدثه الأزمات المالية. ويضاف إلى ذلك، كما يتضح من مثال نيوزيلندا، أن السعي المفرط التحمس إلى تخفيض التضخم وتأييد الأسواق المالية لهذا المنحى يمكن أن ينتج عنهما ركود اقتصادي[٢٤].

٤١ - وكان أهم عامل من العوامل التي أسهمت في تكوين نظرة أكثر توازنا بشأن الأسواق المالية هو السلسلة التي حدثت من الأزمات المالية الدولية، وأهمها الأزمة التي بدأت في شرق آسيا في عام ١٩٩٧. وقد أضعفت الأزمة الآسيوية النظرة التي تعتبر الأسواق المالية حكما على السياسات. فالبلدان التي أصيبت أشد الإصابة بهذه الأزمة هي ذاتها البلدان التي كانت الأسواق المالية تفضلها سابقا أشد التفضيل. وإذا كان من المتعذر التنبؤ بما تطلبه الأسواق المالية، فإن فكرة أن الحكومات يمكن أن تحقق الازدهار بالامتثال لطلبات الأسواق المالية تصبح فكرة غير متسقة منطقيا.

٤٢ - وكان قيام الحكومة الماليزية بفرض ضوابط على الصرف في عام ١٩٩٨ حدثا محوريا في هذا الصدد، واحتج كثيرون من أنصار العولمة بأن أي سياسة من هذا القبيل هي سياسة خاطئة بشدة وأن الأسواق المالية لن تسمح على أي حال بتنفيذ هذه السياسة. غير أن ما حدث هو أن هذه السياسة نجحت في أن تحقق بعضا على الأقل من أهدافها القصيرة الأمد وتمكنت ماليزيا من الدخول من جديد إلى الأسواق المالية العالمية دون أن تصيبها حسبما يبدو أي عقوبة.

٤٣ - وتؤدي الأسواق المالية، وخصوصا أسواق القروض المقدمة بضمان الملكية وقروض الشركات، دورا رئيسيا أيضا في توزيع الاستثمارات. وكما في حالة أسواق العملات، تقلبت الآراء بشأن مدى فعالية أسواق رأس المال في تحقيق النواتج الاستثمارية المناسبة. فخلال فترة الازدهار التي أعقبت الحرب، تلخصت النظرة السائدة في النظرة الكينزية التي تعتبر سوق الأسهم ناديا للقمار (كازينو). وبعد السبعينات، وخصوصا في الولايات المتحدة، نما الاعتقاد بقيمة الانضباط المالي الذي تفرضه أسواق الأسهم. وعكس الازدهار الهائل الذي شهدته أسواق الأسهم في التسعينات رواج الاعتقاد بقيمة أسواق الأسهم وبالافتراض المرتبط بذلك وهو أن الأسهم هي أفضل الاستثمارات الطويلة الأجل.

٤٤ - وتعرضت هذه النظرة لقدر من الشك بعد الازدهار ثم التدهور اللذين حدثا لمقياس ناسداك في الولايات المتحدة (حيث تضاعفت قيمته فيا بين آذار/مارس ١٩٩٩ وآذار/مارس ٢٠٠٠ ثم فقد كل ما جناه في السنة التالية). وعلى الرغم من أن جميع المحللين العليمين وكثيرا من الخبراء الماليين الذين كانوا من ذوي الكلمة المسموعة قبل فترة الارتفاع تلك رأوا أن الزيادة في قيمة أسهم التكنولوجيا ''فقاعة'' لا تستند إلى مبرر فإن آراءهم لم تصمد أمام الاعتقاد الشائع بأن السوق ستظل في حالة ارتفاع دائم وأمام نظريات ''الاقتصاد الجديد'' الزائفة التي لفقت لتبرير هذا الاعتقاد وتدعيمه. وخسر عديد من المستثمرين مبالغ كبيرة نتيجة لممارسات بيع الأسهم المقترضة بناء على النظرة (الصحيحة) التي رأت أن الأثمان التي كانت معروضة لأسهم ناسداك أثمان مغالى فيها بشدة. وفي الوقت نفسه، استُثمرت عشرات البلايين من الدولارات في شركات زائفة أساسا من شركات الإنترنت من النوع المسمى ''دوت كوم''، كان الهدف الأساسي من إنشائها هو تنفيذ عملية طرح أولى للأسهم على الجمهور تدر أرباحا على المستثمرين الضالعين في تلك العمليات.

٤٥ - والتحدي الماثل حاليا بشأن المستقبل هو بناء مجموعة من الأنظمة المحلية والدولية (يشار إليها أحيانا باسم ''البنيان المالي الدولي''). ويتوخى من هذا البنيان أن يعزز الآثار المفيدة لمعاملات الأسواق المالية وأن يقلل في الوقت نفسه من عدم الاستقرار والخلل في توزيع الموارد المرتبطين بعمليات المضاربة الواسعة النطاق التي تنتقل فيها الأموال بين العملات والصكوك المالية المختلفة. وإحدى الأدوات الممكنة المقترحة في هذا الصدد هي فرض ضريبة صغيرة على المعاملات المالية الدولية، يشار إليها عادة باسم ''ضريبة توبن''. وعلى المستوى الأكثر عمومية، يبدو أن الشيء اللازم في مواجهة التزايد السريع في حركة الابتكار المالي هو إيجاد تنظيم حصيف أكثر دقة وشفافية يكفل امتناع المؤسسات المالية، التي تستفيد من الحماية التي يوفرها بنيان مالي مضمون حكوميا، عن إساءة استعمال هذه الحماية بأن تقدم على الدخول في مجازفات غير سليمة.

الأسواق والبنية الأساسية

٤٦ - من المجالات الأخرى التي نمت فيها مشاركة القطاع الخاص نموا سريعا منذ السبعينات مجال تشييد البنية الأساسية وتشغيلها وملكيتها. وهناك شاغلان رئيسيان هما اللذان أديا إلى هيمنة الحكومة على هذا المجال في فترة ما بعد الحرب. أولهما هو الاعتقاد بأن مستثمري القطاع الخاص يتخذون منظورا قصير الأجل بقدر مفرط لا يناسب مشاريع البنية الأساسية الطويلة الأمد. والشاغل الثاني يتعلق بخصائص الاحتكار الطبيعي التي يتسم بها كثير من مرافق البنية الأساسية، خصوصا بعض الشبكات مثل شبكات الطرق البرية وشبكات الكهرباء وشبكات الإمداد بالمياه.

٤٧ - وقد حدث نقل المسؤولية عن بعض مرافق البنية الأساسية من الحكومات إلى الأسواق عن طريق خصخصة بعض الأصول القائمة المشمولة بالملكية العامة وعن طريق ترتيبات يتولى القطاع الخاص في إطارها المسؤولية عن تشييد عناصر جديدة في البنية الأساسية، كثيرا ما كانت مشفوعة بشكل ما من أشكال الضمان الحكومي الصريح أو الضمني. ومن الأمثلة البارزة على هذا النهج الأخير مبادرة التمويل الخاص في المملكة المتحدة، وبرامج ''البناء والامتلاك والتشغيل ثم نقل الملكية'' (طريقة ''بوت'')، التي أصبحت طريقة شائعة الاستخدام في أستراليا وعدد من البلدان الآسيوية منذ الثمانينات لتمويل مشاريع الطرق البرية ذات المكوس وغيرها من مشاريع البنية الأساسية.

٤٨ - أما خصخصة المؤسسات التجارية الحكومية فكان سجلها متباينا. والحالة المثلى لهذا الإجراء هي حالة المؤسسة التجارية الحكومية الخاسرة نقديا التي تباع إلى مشترٍ من القطاع الخاص بتمكن من إعادة المؤسسة إلى حالة الربح. وقد أفيد عن حدوث عدد من هذه الحالات في الاقتصادات التي كانت مخططة مركزيا، ولا سيما في ألمانيا الشرقية السابقة وبعض البلدان النامية[٢٥].

٤٩ - أما الحالات الأقل إيجابية فتنشأ عندما يحصل مشترون من القطاع الخاص على أصول عامة بثمن أقل من قيمتها الحقيقية، مقيسة بالقيمة الحالية للحصائل المقبلة التي يمكن التنبؤ بحدوثها في ظل استمرار الملكية العامة، مع إجراء التغييرات الهيكلية والإدارية المناسبة. وأسوأ الأمثلة على هذا النوع حدثت في بعض بلدان شرق أوروبا والاتحاد السوفياتي السابق. ففي الاتحاد الروسي وبعض البلدان الأخرى الأعضاء في رابطة الدول المستقلة، على سبيل المثال، وجهت آلية الخصخصة نحو القضاء بأسرع ما يمكن على ملكية الدولة وتعزيز وضع الملاك بجميع أشكالهم المتصورة وزيادة الإيرادات العامة، ولم توجه إلى تحسين كفاءة الإنتاج[٢٦].

ويمكن الدفع أيضا بأن معظم تدابير الخصخصة في البلدان المتقدمة النمو نتجت عنها انخفاضات في القيمة الصافية للقطاع العام. ومما شجع على هذه الخصخصة غير المناسبة وجود أعراف بالية بشأن الميزانيات يتيح للحكومات أن تعامل الحصائل الآتية من بيع الأصول على أنها إيرادات جارية[٢٧].

٥٠ - واتخاذ القيمة الحالية للإيرادات مقياسا يختبر به مدى الاستصواب الاجتماعي للخصخصة أمر يكتنفه التعقد في حالة البنية الأساسية بفعل وجود القوة الاحتكارية. ففي بعض حالات الخصخصة، عُززت أسعار البيع بطريقة متكلفة عن طريق إعطاء ميزات احتكارية للمشترين من القطاع الخاص. وفي بعض الحالات الأخرى، التي تُفتح فيها الأسواق التنافسية في ذات الوقت الذي تُخصخص فيه المؤسسات التجارية الحكومية، يصعب تقدير الإيرادات المرجحة للمؤسسة إذا استمرت الملكية العامة.

٥١ - والمشاكل الرئيسية التي تكتنف قيام القطاع الخاص بالتشييد في مجال البنية الأساسية هي مشاكل توزيع المخاطر ومشاكل الاحتكار الطبيعي. وقد أوضحت بعض التقييمات التي أجريت لتجربة مشاريع الطرق البرية المشيدة بطريقة ''البناء والامتلاك والتشغيل ثم نقل الملكية'' (طريقة ''بوت'') في أستراليا المشاكل التي تنشأ بشأن توزيع المخاطر حينما تكون الإيرادات التي تجنيها الجهة الخاصة التي شيدت الطريق معتمدة أساسا على قرارات تتخذها الحكومات[٢٨]. وقد ظهرت مشاكل مماثلة لذلك في العالم النامي[٢٩].

٥٢ - وقد بذلت محاولات عديدة لصياغة بدائل للملكية العامة بهدف التصدي للمشكلة المتمثلة في أن كثيرا من مرافق البنية الأساسية تشكل احتكارات طبيعية يتحقق أكفأ ناتج لها بإسناد توفير الخدمة بأكملها إلى مؤسسة واحدة. فقد نُظمت الأسعار ومعدلات العائد، وشُجع على الازدواج في

المرافق تعزيزا للمنافسة، الأمر الذي يفتقر إلى الكفاءة من الناحية الفنية. وفُرضت قواعد تُبيح للأطراف الثالثة الاطلاع على البنية الأساسية للاحتكار ذي الصلة[٣٠]. وكل نهج من هذه النهج له تكاليفه وله فوائده، ولم يُدلل على أن أيا منها متفوق بصفة متسقة على النهج الأخرى أو على الملكية العامة.

إنشاء الأسواق كأداة من أدوات السياسات

٥٣ - ترافق مع عودة الإيمان بالعمليات السوقية استحداث مجموعة متنوعة من أدوات السياسات استهدفت تحقيق توزيعات للموارد ''مماثلة لتوزيعات السوق'' في المجالات التي لا يزال فيها القرار النهائي بشأن توزيع الموارد في يد الحكومة. ومن أمثلة هذه التدابير استعمال المزادات في منح حقوق استعمال أجزاء من الطيف الكهرمغنطيسي لأغراض الاتصالات السلكية واللاسلكية، واستخدام الأسواق الداخلية والتعاقد الخارجي في مجال توفير الخدمات العامة.

٥٤ - وكان التحول العالمي إلى استعمال المزادات بدلا من الإجراءات الإدارية في منح الحقوق ذات القيمة العالية، مثل حقوق استعمال الطيف الكهرمغنطيسي لأغراض الاتصالات السلكية واللاسلكية، مدفوعا بعدة عوامل. فهناك أولا المنطق الأساسي الواضح للحل السوقي. فالمزادات تعهد بالموارد إلى المزايد الذي يقيِّم الموارد بأعلى قدر لها، ومن ثم فإن هذا المزايد سيحرص، بوجه عام، على استعمال هذه الموارد أقيم استعمال ممكن. ويضاف إلى ذلك أنه في حين أن الحقوق التي من هذا القبيل كانت تُسند في الماضي إلى وكالات للاتصالات السلكية واللاسلكية مشمولة بالملكية العامة أو إلى شركات إعلامية يملكها مواطنون من مواطني البلد المعني، فإن عمليتي الخصخصة والعولمة واشتراط فتح الأسواق الوطنية أدت إلى أن هذه الحقوق كثيرا ما تمنح حاليا لشركات ذات ملكية أجنبية. ومن ثم فإن الحكومة التي تعطي هذه الحقوق إنما تحول جزءا من الثروة الوطنية إلى الخارج. ويأتي في ختام هذه العوامل أن ''الأزمة المالية للدولة'' مؤداها أن الحكومات ليست بمقدورها أن تغفل عن أي مصدر محتمل للإيرادات.

٥٥ - وتجربة المزادات التي أجريت مؤخرا في هذا الميدان تتيح بعض الرؤى المتعمقة لمزايا نهج المزادات وجوانب ضعفه المحتملة. فقد طرحت حكومات عديدة في المزاد حقوق استعمال قطاعات من الطيف الكهرمغنطيسي في مجال توفير الخدمات الهاتفية اللاسلكية المتقدمة التي يشار إليها عموما باسم ''الجيل الثالث'' أو ''G3''. وقد تباينت نواتج هذه المزادات تباينا كبيرا فيا بين البلدان، فأدرّ المزادان اللذان أجريا في المملكة المتحدة وألمانيا في أيار/مايو وآب/أغسطس ٢٠٠٠ حوالي ٢٠ بليون جنيه إسترليني (٣٣ بليون دولار من دولارات الولايات المتحدة) و ١٠٠ بليون مارك ألماني (٤٦ بليون دولار). وهذا معناه أن المعدل في كلتا هاتين الحالتين ناهز ٦٠٠ دولار للمستعمل المحتمل الواحد. أما المزاد الهولندي، الذي أجري فيما بين المزادين البريطاني والألماني، فقد أدر إيرادات أقل من ذلك بكثير، ربما بسبب التواطؤ بين المزايدين. وبعد المزاد الألماني، تناقص بشدة استعداد المزايدين لشراء حقوق استعمال الطيف الكهرمغنطيسي لتوفير خدمات الـ G3. فالمزاد الاسترالي، الذي كان يتوقع أصلا أن يدر أكثر من ٢,٦ بليون دولار أسترالي (١,٣ بليون دولار من دولارات الولايات المتحدة)، يبدو حاليا أنه سيدر حوالي بليون دولار أسترالي، أي ٥٠٠ مليون دولار من دولارات الولايات المتحدة، وهو ما يعني أن المعدل سيناهز ٢٥ دولارا من دولارات الولايات المتحدة للمستعمل المحتمل الواحد. وقد أسهم عدد من العوامل في إحداث هذا التباين. فهناك أولا فروق ضئيلة تماما في الترتيبات التنظيمية للمزادات ثبت أن لها آثارا كبيرة على مدى شدة المنافسة بين المزايدين. وثانيا، ركزت بعض الحكومات أساسا على زيادة الإيرادات إلى أقصى حد ممكن،

رهنا بالقيود التي تستهدف تجنب التسعير الاحتكاري، بينما أولت بلدان أخرى اهتماما أكبر للعوامل غير النقدية، مثل إيجاد فرص العمالة. وثالثا، وربما أهم من ذلك كله، أنه حدثت تغيرات جذرية في المزاج السوقي، ارتبطت جزئيا بالدورة الراهنة التي شهدت التصاعد السريع في أسعار أسهم التكنولوجيا ثم هبوطها.

٥٦ - ومن ثم فإن من الضروري لدى استعمال نهج المزادات الأخذ بتصميم يتلافى خطر منح حقوق قيمة بأسعار منخفضة انخفاضا غير مقبول وكذلك خطر إحداث نتائج غير مستصوبة اجتماعيا لدى محاولة زيادة الإيرادات إلى أقصى حد ممكن. ويلزم الاضطلاع بمزيد من الأعمال النظرية والتجريبية في هذا المجال.

٥٧ - وقد رئي أن استعمال المناقصات أو العطاءات التنافسية في مجال توريد الخدمات التي يوفرها القطاع العام يمثل طريقة لإدخال قوى السوق إلى المجالات التي لم تكن خاضعة في السابق إلا للسيطرة السياسية. والفكرة الأساسية من ذلك هي منع العاملين والمديرين في القطاع العام من استغلال عدم وجود أسواق لنواتجهم في إدامة ممارسات العمل المكلفة والمفتقرة إلى الكفاءة.

٥٨ - وكانت التقارير الأولية عن فوائد العطاءات التنافسية، خصوصا في المملكة المتحدة، متوهجة بالنتائج الإيجابية لهذا النهج، حيث تضمنت مزاعم بتحقيق انخفاضات في التكلفة بنسب بلغت ٥٠ في المائة. ولكن التقييمات التالية كانت أكثر تحفظا. فعلى الرغم من أن نهج العطاءات التنافسية قد خفض، في المتوسط، من تكاليف الخدمات التي يوفرها القطاع العام، فإنه لم يخفضها في جميع الحالات، وكان متوسط الانخفاض بعد احتساب تكاليف الإدارة أقل من ١٠ في المائة في معظم المناطق. ويضاف إلى ذلك أن قدرا كبيرا من الوفورات الظاهرية المحققة اتخذ شكل انخفاضات في الأجور أو زيادات بلا تعويض في ساعات العمل أو كثافته، ولم يكن انعكاسا لتحسينات حقيقية للكفاءة.

٥٩ - ومن المهم بالمثل أنه قد اتضح أن فوائد الانضباط السوقي كثيرا ما جاءت على حساب المساءلة السياسية الديمقراطية. وليس هذا ناتجا عرضيا. فالسبب المحدد لإمكانية تحقيق وفورات التكلفة عن طريق نهج العطاءات التنافسية هو أن المتعاقدين من القطاع الخاص قد لا يكونون خاضعين للمساءلة، بصفة يومية، أمام الوزراء والبرلمانيين.

٦٠ - وقد ظهرت بعض شواغل مماثلة بشأن ''التعاقد الخارجي'' مع القطاع الخاص على توريد تكنولوجيا المعلومات وإدارة الممتلكات وتوفير الموارد البشرية وغير ذلك من الخدمات. ففي بعض الحالات، أفلح التعاقد الخارجي، فأتاح لمؤسسات الأعمال أن تركز على أنشطتها الأساسية. وفي حالات أخرى، تسببت الخلافات التعاقدية بين الشركات وموردي الخدمات المتعاقد معهم خارجيا في تعقيد عملية تذليل الصعوبات التي لا مفر من نشوئها فيما يتعلق مثلا بتكنولوجيا المعلومات.

أسواق خدمات الصحة والتعليم والتأمين الاجتماعي

٦١ - من العناصر المحورية لدولة الرعاية الاجتماعية فكرة مسؤولية المجتمع ككل عن توفير مجموعة متنوعة من الخدمات الأساسية، منها خدمات الصحة والتعليم والتأمين الاجتماعي. ونظرا إلى أن الحصة المخصصة لهذه الخدمات من مجموع الإنفاق تترع إلى الازدياد مع تزايد الدخل، فإن سياسات توفير القطاع العام لهذه الخدمات سلمت ضمنا بالحاجة إلى إجراء زيادة مطردة في الحصة المخصصة للإنفاق العام من الناتج المحلي الإجمالي، وبالتالي في نسبة الضرائب إلى الدخل الكلي. واقتران الطلب المتزايد على الخدمات التي يوفرها القطاع العام بالمقاومة لزيادة الضرائب هو أهم عامل

من العوامل التي أسهمت في إحداث ''الأزمة المالية للدولة''. وأُعرب كذلك عن شواغل أخرى بشأن نوعية الخدمات التي يوفرها القطاع العام، والطابع ''الأبوي'' الذي تنطوي عليه نظم تعميم التعليم والرعاية الصحية، والآثار السلبية الناتجة عن الاتكال على الرعاية الاجتماعية. وتتضمن الفصول من التاسع إلى الرابع عشر أدناه توثيقا للجوانب المعقدة في هذه المجالات الاجتماعية الجوهرية.

٦٢ - وكان أحد تدابير التصدي لحالات الاختلال الميزانوي المرتبطة بالأزمة المالية للدولة هو محاولة إحلال الإنفاق الخاص على الصحة والتعليم والتأمين الاجتماعي محل الإنفاق العام على هذه الخدمات وبالإضافة إلى ذلك، مُددت الأفكار التي يستند إليها نهج العطاءات التنافسية إلى قطاع الخدمات الاجتماعية بتطبيق فكرة ''الفصل بين المشتري ومورد الخدمة''، التي تنادي بأنه حتى في الحالات التي تمول فيها الخدمات من إيرادات الحكومة، ينبغي، كلما أمكن، ترك مهمة توريد هذه الخدمات للقطاع الخاص.

٦٣ - وفي حالة الخدمات الصحية، تنقسم المحاولات الرامية إلى زيادة نسبة الإنفاق الخاص إلى فئتين رئيسيتين. فأولا، هناك محاولات استهدفت جعل المرضى، أو على الأقل غير المصنفين منهم على أنهم ''معوزون''، يتحملون بصورة مباشرة قدرا من التكاليف الصحية (على سبيل المثال، تكاليف زيارات الأطباء والأدوية). وهناك ثانيا المحاولات التي استهدفت، عن طريق الإعانات الضريبية مثلا، التشجيع على شراء خدمات التأمين الصحي من القطاع الخاص. وقد حوولت هاتان المبادرتان في سياق إصلاحات النظم الوطنية في بلدان تنتمي إلى جميع مستويات التنمية[٣١]. ولم تنتج عن هذه المحاولات، على وجه الإجمال، فوائد كبيرة. فمستوى الأداء في الولايات المتحدة، مثلا، التي هي الإقليم الوحيد الذي يعتمد اعتمادا أساسيا على نظام توفير الخدمات المعانة بواسطة القطاع الخاص، لا يزال موضع خلاف. والتكاليف الصحية في الولايات المتحدة لا تزال مرتفعة بالمعايير الدولية[٣٢]، بينما يوجد كثير من الأمريكيين خارج نطاق التأمين الصحي. ويعزى إلى هذا جزئيا الأداء السيئ نسبيا للولايات المتحدة مقارنة بغيرها من البلدان المتقدمة النمو طبقا لمقاييس معدلات الوفاة والاعتلال.

٦٤ - وقد بُذلت محاولات لتنفيذ فكرة الفصل بين المشتري ومورِّد الخدمة في قطاع الصحة، مقترنة في كثير من الحالات بتطبيق نموذج ''تمويل الحالات المتمازجة''، الذي يقضي بأن يُدفع المقابل للمستشفيات وغيرها من موردي الخدمات الصحية على أساس الحالات التي عولجت فعلا في فترة معينة، مصنفة في فئات تشخيصية على أساس التكاليف المقدرة. ويتغاير مع هذا النهج نهج التمويل المستند إلى السجل التاريخي للإنفاق أو إلى الاحتياجات المقدرة لمجال ما من مجالات الخدمة.

٦٥ - وحتى المحاولة المنهجية لتنفيذ فكرة الفصل بين المشتري ومورِّد الخدمة انتهت إلى الإخفاق وألغيت جزئيا. وهناك خطوات أكثر محدودية يبدو أنها أحرزت قدرا من النجاح في تخفيض التكاليف الميزانوية، وإن كان تأثيرها على نوعية الخدمة لا يزال موضع خلاف[٣٣].

٦٦ - أما في قطاع التعليم، فإن واحدا من أكثر المقترحات رواجا فيما يتعلق بالتوفير السوقي للخدمات هو المقترح القائم على ''نظام القسائم''. ويقضي هذا النظام بأن يستعاض عن التوفير الحكومي المجاني للتعليم بدفع مبلغ للتلاميذ أو لآبائهم يمكن استخدامه في شراء خدمات التعليم من أي مصدر لتقديم هذه الخدمات، سواء أكان مصدرا عاما أم خاصا. وتوجد نظم القسائم في حيز المناقشة بقدر أنشط من وجودها على صعيد التطبيق. غير أن بعض البلدان تقدم للمدارس الخاصة مساعدة عامة مماثلة لما تتلقاه المدارس العامة.

٦٧ - وهناك شواغل ثارت على كل من صعيدي التحليل النظري والخبرة العملية بشأن نظم القسائم. والمشكلة الرئيسية في هذا الصدد هي مشكلة التنافس بين المدارس على أفضل التلاميذ المرغوبين، التي يشار إليها باسم مشكلة ''اقتشاد الصفوة''. فبالنظر إلى التمويل المتساوي لكل تلميذ، ستكون المدارس غير مستعدة لقبول التلاميذ الذين يكبدها تعليمهم تكاليف كبيرة بسبب إصابتهم بإعاقات تعليمية أو معاناتهم لمشاكل سلوكية. والوضع الأغلب هو أن نظام التعليم العام يتحمل قدرا غير متناسب من المسؤولية عن تعليم الأطفال ذوي الاحتياجات الخاصة والمعوقين. ويضاف إلى ذلك أنه في حين أن المدارس الخاصة بوسعها أن تفصل بسهولة التلاميذ الذين يسيئون السلوك أو أن ترفض إلحاق التلاميذ الذين يعتبرون غير مرغوبين، فإن نظام التعليم العام مجبر على قبول جميع المتقدمين للالتحاق به.

٦٨ - وإحدى الحالات التي تكثر الإشارة إليها في مجال خصخصة التأمين الاجتماعي هي حالة شيلي. فالمعاشات التقاعدية مخصخصة تماما، ولكن نظام الرعاية الصحية الشيلي ليس مخصخصا[٣٤]. وقد حلت عملية إصلاح المعاشات التقاعدية، التي أسست في عام ١٩٨١، محل نظام حكومي مفلس كان يعمل بمبدأ ''الدفع وقت نشوء التكلفة''. وفي ظل النظام الجديد، يسهم العاملون المشتركون بنسبة ١٠ في المائة من مرتباتهم بوصفها ادخارا شخصيا صافيا ويدفعون نسبة إضافية للتكاليف الإدارية والتأمين على الحياة تقارب ٣ في المائة (تختلف هذه النسبة لدى اثنتي عشرة جهة خاصة لإدارة صناديق المعاشات التقاعدية). وتدار هذه المدخرات على صعيد القطاع الخاص في إطار أسلوب حسابات التمويل الفردية. وبالنسبة للعاملين ذوي الأجور المنخفضة، يؤمل أن يكافئ العائد مثلي ما كانوا سيحصلون عليه في إطار النظام الحكومي القديم. أما إصلاح الرعاية الصحية فقد أوجد ظاهرة اصطفاء المرضى التي ترتبط في معظمها بمستوى الدخل. ويسهم جميع العاملين بنسبة ٧ في المائة لغرض التأمين الصحي، ولهم أن يختاروا إما الرعاية الصحية العامة أو التأمين لدى القطاع الخاص. وقد تركز العاملون المعرضون لخطر أكبر نسبيا، وهم عادة الأرَق حالا، في النظام العام لتوفير الخدمة الصحية، بينما تقوم على خدمة المرضى الأكثر ثراء والأقل تعرضا للخطر شركات للتأمين الصحي تتقاضى رسما إضافيا مقابل الخدمات الإضافية.

٦٩ - وهناك دروس يمكن استخلاصها لدى دراسة حالة التأمين الاجتماعي في شيلي. فقد طبقت عملية الإصلاح نموذجا لم يسبق له مثيل، ونجحت بالاقتران مع سياسات اجتماعية أخرى في تحسين مستويات المعيشة[٣٥]. وفي الوقت نفسه، بدأت عملية خصخصة المعاشات التقاعدية في شيلي حينما كانت سوق الأسهم عند مستوى منخفض تاريخيا وأعقب ذلك ازدهار السوق على نحو غير مسبوق بلغ ذروته بعد ١٢ عاما من الارتفاع المستمر دون انقطاع. وأدى ذلك بالتالي إلى تحقيق مكاسب رأسمالية مهمة في حسابات الادخار الفردية المكرسة لغرض التقاعد. ولا يمكن بوجه عام توقع أن تحدث الخصخصة في البلدان الأخرى في ظل ظروف مواتية كهذه. ويضاف إلى ذلك أن تكاليف المعاملات المرتبطة بالتنافس بين جهات إدارة الصناديق كبيرة جدا. وهذه التكاليف محتملة في الفترات التي تتصاعد فيها أسعار الأسهم تصاعدا سريعا. ولكن هذا المخطط الباهظ التكلفة سيكون أداؤه سيئا إذا دخل السوق في حالة انخفاض لفترة طويلة. ويضاف إلى ذلك أيضا أن التكلفة المالية لإصلاح المعاشات التقاعدية كانت في البداية عالية جدا. ويلزم لنظام المعاشات التقاعدية المخصخص أن يصلح آثار الافتقار إلى المنافسة وارتفاع التكاليف الإدارية فضلا عن مشاكل الوكالة الأساسية في إدارة الأموال.

التفاعلات بين السوق والدولة

٧٠ - كان الموضوع المشترك في كثير من مجالات السياسات التي نوقشت أعلاه هو موضوع التفاعل بين السوق والدولة. وقد تميز نموذج الاقتصاد المختلط في فترة ما بعد الحرب بالانفصال الشديد إلى حد ما بين القطاعين العام والخاص. وكانت شروط العمالة والإجراءات المالية وقواعد المساءلة المطبقة في وكالات القطاع العام، حتى في الحالات التي كانت تزاول فيها توفير السلع والخدمات، مصممة على غرار نظيراتها المطبقة في قطاع الخدمة المدنية. ومن الناحية الأخرى، كانت القواعد التنظيمية المطبقة على الشركات الخاصة محدودة نسبيا.

٧١ - ومنذ السبعينات، أصبحت هذه الفروق الحادة مضببة، فعن طريق عمليات مثل التعاقد الخارجي والاستغلال التجاري وتطبيق أساليب الشركات، أصبحت وكالات القطاع العام أكثر شبها بالشركات الخاصة، ودخلت في علاقات تعاقدية واسعة النطاق مع شركات القطاع الخاص. ومن الناحية الأخرى، اقتضت الخصخصة وازدياد الاعتماد على الشركات الخاصة زيادة اللوائح التنظيمية الرسمية وتوسيع نطاقها، وذلك فيما يتعلق بقواعد التسعير وشروط الخدمة وإتاحة الاطلاع للأطراف الثالثة.

٧٢ - ونتيجة لذلك، اتسع عن الماضي نطاق التفاعلات بين السوق والدولة، وزاد كثيرا نطاق الخيارات المتاحة في مجال تلبية الاحتياجات الاجتماعية. وأخذ الجدل الأيديولوجي حول المزايا النسبية للقطاع العام والقطاع الخاص يتراجع حاليا وتحل محله بصورة متزايدة مناقشة أكثر تعمقا ورهافة بشأن المزيج الأمثل اللازم من المؤسسات السوقية والمؤسسات الحكومية لتلبية أي احتياجات بعينها.

توقعات المستقبل

٧٣ - إن أوضاع السياسات، مثلها في ذلك مثل الأسواق ذاتها، معرضة للانجراف مع موجات الأنماط الجديدة وللإصابة بنوبات الإفراط. ففترات الإفراط في عدم الثقة في الأسواق تعقبها فترات يغالى فيها من التفاؤل بشأن مدى رشاد الأسواق غير المقيدة بقواعد تنظيمية وخصائص التصحيح الذاتي التي تتصف بها. ومن الأمثلة الصارخة لهذا التفاؤل المفرط موجة المخططات المالية ''الهرمية'' التي ظهرت في البلدان الاشتراكية سابقا حيث ظلت الأسواق المالية محظورة لحقب طويلة. بيد أن هذا النمط أخذ يبرز في جميع أنحاء العالم منذ السبعينات، بعد أن أخذت جاذبية السياسات التدخلية تضمحل من جراء فشل اشتراكية الدولة والصعوبات التي أصبحت تواجه الديمقراطية الاجتماعية الكينزية.

٧٤ - وفي فئة البلدان المتقدمة النمو، كان التحول نحو السياسات ذات التوجه السوقي ملحوظا بأكبر درجة في بعض البلدان، مثل المملكة المتحدة واستراليا والولايات المتحدة، وقد انقضت في هذه البلدان الثلاثة كلها فترة التفاؤل المفرط بشأن فوائد الإصلاحات ذات التوجه السوقي، ويترع مقررو السياسات حاليا إلى اتباع نهج أكثر توازنا بشأن العلاقة بين الحكومات والأسواق. وأشد أشكال هذا المسعى اتصافا بالطابع العملي هو مشروع ''الطريق الثالث'' الذي تضطلع به الحكومة البريطانية. كما أن حكومة حزب العمال في نيوزيلندا، التي انتخبت في عام ١٩٩٩، تعمل على إلغاء الإصلاحات البالغة التطرف التي استهدفت تحرير السوق، وتسعى إلى اتخاذ موقف أكثر وسطية على صعيد السياسات. وهناك حاليا تطورات مماثلة في أستراليا، خصوصا على مستوى الولايات، حيث أخذ يحل محل العناصر المنادية بالمزيد من الإصلاحات الراديكالية

المستهدفة لحرية السوق العناصر التي تحبذ اتباع نهج أكثر توازنا واستنادا إلى توافق الآراء على صعيد السياسات.

٧٥ - وفي أوروبا وجنوب شرق آسيا، أدت أزمات الأسواق المالية وانتهاء فترة ازدهار أسواق الأسهم في الولايات المتحدة إلى تعزيز الرأي القائل بأن السوق الحرة المطلقة من أي قيد ليست هي المرشد الأمثل في مجال توزيع الموارد. وعلى الرغم من أن البلدان في هاتين المنطقتين آخذة في تطبيق إصلاحات ذات توجه سوقي في بعض مجالات الاقتصاد، فإنها تحرص عموما على تلافي القلقلة الاجتماعية المرتبطة بالإصلاحات الراديكالية. وعلى وجه التحديد، تهدف عملية الإصلاح في الاتحاد الأوروبي إلى تحديث دولة الرعاية الاجتماعية الديمقراطية وصقلها، لا إلى ''إنهاء الرعاية الاجتماعية بصورتها الراهنة'' الذي ترمي إلى تحقيقه الإصلاحات الراديكالية المكرسة لتحرير السوق في البلدان الناطقة بالانكليزية.

٧٦ - والأمر الذي ثبت أنه كان ضرورة حاسمة حقا لنجاح كثير من الاقتصادات ذات الأساس السوقي في القرن العشرين ليس هو الملكية الخاصة وحدها، بل تندرج معها أيضا القدرة على تحمل المنافسة وسط عوامل السوق. وقد اتضح أن البيئة التنافسية ضرورة لا غنى عنها لتنظيم الإنتاج على نحو كفء وكانت بالفعل عاملا حاسما في توطيد وتطوير الاقتصاد السوقي كما نعرفه حاليا. وقد كانت هي القوة الدافعة للتقدم التكنولوجي ولتحقيق أهداف إنمائية كبرى، دون أن يعني ذلك التغاضي عن التكاليف الاقتصادية والاجتماعية التي نشأت بأشكال مختلفة ويلزم معالجتها، ومنها عدم الإنصاف والتلوث ضمن كثير غيرها. وقد ثبت في معظم البلدان أن الاقتصاد التنافسي يتسم بالكفاءة ديناميا ويوفر فرصا أفضل كثيرا لتحقيق نواتج منصفة. وعلى النقيض من ذلك، فإن السلوك غير التنافسي تتولد عنه حالات انعدام الكفاءة والاحتكارات ويأتي بنواتج جائرة، ويؤدي في نهاية المطاف إلى انعدام التقدم والإنجاز على المستوى التكنولوجي. وخصخصة المشاريع أو المؤسسات المملوكة للدولة سابقا باسم تخفيف القيود وحده قد تؤدي إلى زيادة حالات انعدام الكفاءة لا إلى تقليلها. وهذه الحالة الأخيرة يمكن أن تصبح واقعا بغيضا إذا لم يعالج نقل القوة الاحتكارية من يد الحكومة إلى قطاع الشركات معالجة مناسبة على أنه جانب من جوانب إخفاق السوق. وينبغي جعل التنظيم الفعال والرقابة الإشرافية من جانب الحكومة هدفين من الأهداف البالغة الأهمية لزيادة الانضباط السوقي وتعزيز الشفافية. فهذان العنصران يمثلان شرطا ضروريا للحفاظ على السلوك التنافسي ودعم التطور المستمر للسوق.

الحواشي

(١) انظر Adam Smith, the Wealth of Nations (Oxford, Clarendon, 1976).

(٢) التوزيع الأمثل للموارد تعرِّفه النظرية الاقتصادية المعاصرة عادة في سياق ما يسمى بنموذج باريتو الأمثل على اسم عالم الاقتصاد والاجتماع الإيطالي فيلفريدو باريتو (١٨٤٨-١٩٢٣) الذي وضع أسس علم اقتصاد الرفاه الحديث. وفي نموذج باريتو الأمثل، يستحيل أن تجعل أي أحد في الاقتصاد أحسن حالا دون أن تجعل أحدا آخر أسوأ حالا. ويمكن أيضا بيان أن أي توزيع في إطار نموذج باريتو الأمثل يمكن استخلاصه بوصفه توازنا تنافسيا إذا اختير التوزيع الأولي للموارد اختيارا صحيحا.

(٣) على سبيل المثال، تستبعد وفورات الحجم وآثار العوامل الخارجية، مثل التلوث. ويجب أن يكون بمقدور الشركات أن تدخل إلى الأسواق وأن تخرج منها دون أن تتكبد تكاليف لا يمكن استردادها. ويُفترض أن تكون لدى المتعاملين في السوق معلومات دقيقة ومتماثلة بدرجة تقريبية على الأقل عن السوق. والأهم من ذلك كله أن توجد طريقة بلا تكلفة لإعادة توزيع الأصول بهدف كفالة أن يكون التوزيع الأولي منصفا.

(٤) ''العوامل الخارجية'' هي الآثار غير المقصودة (الإيجابية أو السلبية) لبعض الأنشطة (مثل عمليات الإنتاج)؛ وفي النظرية

الاقتصادية، تدرس هذه العوامل في سياق القيم الخاصة والاجتماعية المتباينة. والعوامل الخارجية (أو التوابع) يمكن أن تؤثر على المجتمع ككل، كأن تؤثر مثلا على أشخاص لا ينتمون إلى الجانب المشتري أو الجانب البائع في سوق السلع أو الخدمات المعينة. والعوامل الخارجية السلبية هي التي تهم المجتمع بصفة خاصة. وأسباب وجود ''العوامل الخارجية'' قد تكون أسبابا تكنولوجية أو ذات طبيعة اقتصادية بحتة. وفي هذه الحالة الثانية، قد يكون الحل التكنولوجي لمنع التوابع السلبية متاحا من حيث المبدأ، ولكن الحوافز الاقتصادية (عامل زيادة الربح إلى أقصى ما يمكن) تجعل من الأرخص للشركة أن تغفل التكلفة الاجتماعية للعامل الخارجي السلبي ما لم تجبر الأنظمة الحكومية الشركة على التصرف على نحو مختلف، وتجعلها تستوعب تكلفة هذا العامل الخارجي.

(٥) ''الركوب بالمجان'' عبارة تدل على سلوك استغلالي من جانب المستهلك ينطوي على إساءة استعمال الاستحقاقات أو الحقوق. وإذا لم يُتصدَّ لهذا السلوك، فإنه يؤدي إلى الاستهلاك دون دفع المقابل المناسب.

(٦) انظر ''الفاينانشال تايمز''، "When markets rule politics"، ٦ نيسان/أبريل ٢٠٠١.

(٧) انظر R. Coase, "The problem of social cost", *Journal of Law and Economics*, vol. 3, No. 1 (1960).

(٨) انظر E. Furubotn and S. Pejovich, *The Economics of Property Rights* (Cambridge, Massachusetts, Ballinger, 1974).

(٩) انظر G. J. Stigler, "The theory of economic regulation", *The Bell Journal of Economics and Management Science*, vol. 2, No. 1 (1971).

(١٠) انظر W. Niskanen, "The peculiar economics of bureaucracy", *American Economic Review*, vol. 58, No. 2.

(١١) انظر A. Downs, *An Economic Theory of Democracy* (New York, Harper and Row, 1957).

(١٢) انظر، مثلا، Gosta Esping-Andersen, *The Three Worlds of Welfare Capitalism* (Princeton University Press, 1993).

(١٣) انظر Thomas K. McCraw, ed., *America versus Japan* (Harvard Business School Press, 1986).

(١٤) انظر، مثلا Osvaldo Sunkel, *El Subdesarrollo Latinoamericano y la Teoría del Desarollo* (México, Siglo XXI Editores, 1975; Fernando Henrique Cardoso and Enzo Faletto, *Dependencia y Desarrollo en América Latina: Ensayo de Interpretación* (México, Siglo XXI Editores, 1969); and Celso Furtado, *Economic Development of Latin America: Historical Background and Contemporary Problems* (Cambridge University Press, 1976).

(١٥) انظر Milton Friedman, *Capitalism and Freedom* (University of Chicago Press, 1962).

(١٦) انظر Joseph E. Stiglitz, "More instruments and broader goals: moving toward the post-Washington Consensus" WIDER Annual Lecture, No. 2 (Helsinki, UNU/WIDER January 1998).

(١٧) انظر D. Baker, G. Epstein and R. Pollin, eds., *Globalisation and Progressive Economic Policy* (Cambridge University Press, 1998), table 5.

(١٨) المرجع نفسه، الجدول ١١.

(١٩) انظر، مثلا، صندوق النقد الدولي، الإحصاءات المالية الدولية، سنوات مختلفة.

(٢٠) انظر، مثلا، Robert Wade, *Governing the Market: Economic Theory and the Role of Government in East Asian Industrialization* (Princeton University Press, 1990).

(٢١) انظر Alice Amsden, *Asia's Next Giant: South Korea and Late Industrialization* (New York, Oxford University Press, 1989); and Chalmers Johnson, *MITI and the Japanese Miracle: The Growth of Industrial Policy,1925-1975* (Stanford University Press, 1982).

(٢٢) انظر Danny M. Leipziger and Vinod Thomas, *Lessons of East Asia* (Washington, D.C., World Bank, 1993).

(٢٣) انظر المنشور المشار إليه في الحاشية (١٧).

(٢٤) انظر C. Bean, "Australasian monetary policy: a comparative perspective", *The Australian Economic Review*, vol. 32, No. 1 (1999).

(٢٥) انظر S. Kikeri, J. Nellis and M. Shirley, *Privatization: The Lessons of Experience* (Washington, D.C., World Bank, 1992).

(٢٦) انظر Egor S. Stroev, Leonid S. Bliakhman and Mikhail I. Krotov, *Russia and Eurasia at the Crossroads: Experience and Problems of Economic Reforms in the Commonwealth*

of Independent States (Berlin and Heidelberg, Springer-Verlag, 1999).

(٢٧) انظر John Quiggin, "Does privatization pay?", *Australian Economic Review*, vol. 95 (1995).

(٢٨) انظر A. C. Harris, "Financing infrastructure: private profits from public losses", paper presented at a conference convened by the Public Accounts Committee, Parliament of New South Wales, on the theme "Public/private infrastructure: still feasible?", Sydney, 31 July 1996.

(٢٩) A. Estache and J. Strong, *The Rise, the Fall, and the Emerging Recovery of Project Finance in Transport*, World Bank Institute Working Paper (2000). See also, for example, J. A. Gomez-Ibanez and J. R. Meyer, *Going Private: The International Experience with Transport Privatization* (Washington, D.C., Brookings, 1993) and A. Estache, *Privatization and Regulation of Transport Infrastructure in the 1990s*, World Bank Policy Research Paper, No. 2248 (Washington, D.C., November 1999).

(٣٠) انظر S. King and R. Maddock, *Unlocking the Infrastructure* (Sydney, Allen and Unwin, 1996).

(٣١) انظر مثلا، منظمة الصحة العالمية، تقرير منظمة الصحة العالمية – النظم الصحية: تحسين الأداء (جنيف، ٢٠٠٠).

(٣٢) انظر المرجع نفسه، الجدول ١ في المرفق.

(٣٣) انظر أيضا الفصل ١٢، الفرع باء.

(٣٤) انظر، مثلا، Maria Amparo Cruz Saco and Carmelo Mesa Lago, eds., *Do Options Exist? The Reform of Pensions and Health Care Systems in Latin America* (Pittsburgh University Press, 2000).

(٣٥) انظر Tarsicio Castaneda, Combating Poverty: Innovative Social Reforms in Chile During the 1980s (San Francisco, ICS Press, 1992).

الفصل السابع

الدولة

١ - حدث خلال العقدين الماضيين تغير في الطريقة التي ينظر بها المواطنون إلى الأدوار المختلفة التي تضطلع بها الدولة، وكان هذا التغير سريعا في بعض الحالات وثوريا في بضع منها. ولم يشمل هذا فحسب الطريقة التي تدير بها الدولة الاقتصاد وتنظم بها إنجاز الخدمات، بل شمل أيضا الكيفية التي توزع بها المسؤوليات على المستويات المختلفة للحكومة والتي تلبي بها احتياجات المواطنين، فضلا عن الكيفية التي تُختار بها الحكومات والتي تُساءل بها.

٢ - أما التغير في إدارة الاقتصادات وتنظيم الخدمات فمن أبرز سماته اتباع النُهج السوقية، وتخفيف القيود التنظيمية، والشراكة مع المجتمع المدني، والخصخصة، والحد من الإنفاق العام، ويتضح هذا أشد ما يتضح في التحول الكلي للاقتصادات المخططة مركزيا إلى اقتصادات ذات توجه سوقي. وأما التغير في الميدان السياسي، خصوصا بعد انتهاء الحرب الباردة، فقد اتسم بالاتجاه إلى جعل الديمقراطية مبدأ مقبولا بصفة عامة للحكم. فاليوم، أصبح عدد البلدان التي تسمى ديمقراطية أكثر من أي وقت مضى، وصدرت الحكومات في كل مكان تؤيد مبادئ الديمقراطية الأساسية المتمثلة في المشاركة والمساءلة والشفافية في تنظيم المؤسسات العامة. وفي الوقت نفسه، لا تزال توجد فجوة - ربما تكون قد اتسعت في السنوات القليلة الماضية - بين التصور الذي يحسب أن المبادئ الديمقراطية آخذة في أن تصبح معيارا عالميا للحكم وبين التقيد الفعلي بهذه المبادئ. وهذا ينطبق على كل من البلدان ذات التقاليد العريقة في المشاركة والإدماج في عملية صنع القرارات العامة والبلدان الأحدث عهدا في الأخذ بمبادئ الحكم الديمقراطي. كما أنه ليس واضحا حتى الآن كيف غيرت الإصلاحات البعيدة المدى التي أجريت للنظم السياسية والإدارية توزيع السلطة السياسية فيما بين المصالح المتنافسة، بما في ذلك القدرة الفعلية للمواطنين على المشاركة في صنع القرارات وعلى مساءلة الحكومات والمؤسسات العامة.

٣ - ويجري هنا، على التوالي، دراسة عمليتي التغير هاتين - أولا التغير في دور الدولة ووظائفها وتنظيمها للمؤسسات العامة، ثم التغير في توزيع السلطة السياسية فيما بين المصالح المتنافسة، بما في ذلك فرص مشاركة المواطنين في صنع القرارات العامة وقدرتهم على مساءلة الحكومات[1].

دور الدولة ووظائفها

٤ - شهدت فترة أواخر الثمانينات وأوائل التسعينات حدوث تغير حاسم في عدد كبير من البلدان مؤداه التحول عن النموذج الذي ساد في فترة ما بعد الحرب العالمية الثانية، حيث كان القطاع العام يؤدي دورا مركزيا وشاملا في كفالة رفاه المواطنين وتعزيز التنمية الاقتصادية. فخلال الحرب العالمية الثانية ومنذ انتهائها، ظل حجم الدولة ينمو نموا مطردا. وفي البلدان المتقدمة النمو ذات الاقتصادات السوقية أو المختلطة، أصبح يُرى أن الدور الأساسي للدولة هو كفالة وجود مستوى مرتفع من النشاط الاقتصادي والعمالة، عن طريق الإدارة السليمة للاقتصاد الكلي، وتنظيم القطاع الخاص، وتعزيز الرفاه العام، خصوصا بتقديم المساعدة إلى أشد الفئات ضعفا وحرمانا. وفي كثير من البلدان النامية، ولا سيما البلدان المستقلة حديثا، أدت الدولة دورا مركزيا في عملية البناء القومي وفي إدارة التنمية الاقتصادية. وفي بعض البلدان التي تأثرت تأثرا قويا بالاتحاد السوفياتي السابق، تولت الدولة الدور المهيمن في إدارة معظم

جوانب الاقتصاد وتوفير الخدمات الاجتماعية عن طريق التخطيط المركزي والملكية العامة.

٥ - ولأسباب متنوعة يرد ذكرها أدناه، حدث قدر كبير من إعادة التفكير في دور وتنظيم الحكومة والقطاع العام بصفة عامة[٢]. وكانت بداية الإصلاحات الشاملة التي طبقت على مدى العشرين عاما الماضية في البلدان المتقدمة النمو، وحدث هذا أولا بأكبر قدر من التأثير في المملكة المتحدة وأستراليا ونيوزيلندا وغيرها، ثم انتشر فيما بعد إلى البلدان النامية والاقتصادات السابقة المخططة مركزيا.

العوامل التي استحثت الإصلاحات المنطوية على إعادة هيكلة الدولة

٦ - كانت عملية إعادة النظر في نموذج ما بعد الحرب العالمية الثانية بشأن دور الدولة وتنظيمها استجابة لتطورين اثنين: أولهما، عملية تغير اقتصادي عالمي متزايد العمق بلغت أوجها بحدوث الركود المصحوب بالتضخم في منتصف السبعينات في البلدان المتقدمة النمو، وبنشوء ما اعتبره بعض المراقبين الأزمة المالية للدولة في كل من فئتي البلدان المتقدمة النمو والنامية؛ وثانيهما، حدوث تحول في السياق السياسي الذي يعمل في إطاره القطاع العام، وكان هذا أبرز ما يكون في البلدان الاشتراكية ولكنه شمل أيضا بلدانا كثيرة أخرى. ومن المفيد التذكير على نحو مقتضب بالظروف التي سببت تراجع الإيمان بالحكومة في بعض الأوساط وحفزت على البحث عن اتجاهات جديدة.

٧ - كانت فترة ما بعد الحرب في الخمسينات والستينات فترة توسع اقتصادي سريع في معظم البلدان المتقدمة النمو ارتفعت فيها معدلات العمالة إلى مستويات عالية جدا. وسجل كثير من البلدان النامية معدلات جيدة للأداء الاقتصادي. وتناقصت التعريفات وغيرها من عوائق التجارة، خصوصا التي تغطي المنتجات ذات الأهمية لدى البلدان المتقدمة النمو، واتسع نطاق التجارة الدولية بمعدل سريع. وبدأت تحدث تغيرات هيكلية كبرى في الإنتاج، حيث حدث هبوط نسبي في الزراعة وبعض الصناعات، مثل صناعات الفحم، والحديد والصلب، وبناء السكك الحديدية والسفن، وقطاعات تقليدية أخرى في البلدان المتقدمة النمو، وحدث نمو مناظر في الصناعات الجديدة وذات التوجه الاستهلاكي والمعتمدة على التكنولوجيا.

٨ - وعمدت الحكومات إلى مساعدة تلك العملية وكذلك إلى تنظيمها بهدف التقليل من مدى فشل السوق وحماية القطاعات الضعيفة والوظائف من أخطار المنافسة، الداخلية والخارجية على السواء. وكانت بعض الصناعات التي سبق إنشاؤها وازدهرت في ظل الملكية العامة وصناعات غيرها أُممت من قبل لأسباب استراتيجية أو عقائدية، فضلا عن بعض الصناعات الأخرى، تتمتع بإعانات مالية من الحكومة. وفي البلدان النامية، كان التصنيع الذي بدأ على يد الحكومة أو بدعم منها في معظم الحالات، من النوع الذي يركز أساسا على الاستعاضة عن الواردات، قد بلغ مبلغا ضخما، وأخذت بعض البلدان تتحول إلى الأخذ باستراتيجية ذات توجه تصديري، ولا سيما في قطاعات المنسوجات والملابس والمنتجات الكثيفة العمالة بوجه عام.

٩ - وشهدت بداية السبعينات حدوث التوسع في بعض البلدان بتكلفة تمثلت في ارتفاع أحجام العجز المالي، وتسارع التضخم، وفرط الطاقة في القطاعات الرئيسية، وتنامي خطر تعرض المؤسسات الوطنية المهمة للنكسات الاقتصادية والمنافسة المتزايدة. وفي منتصف السبعينات، أخذ النظام يترنح: وكان العامل المباشر المساعد على ذلك هو تضاعف أسعار النفط بمعدل أربعة أمثال، ثم تلت ذلك زيادة ضخمة أخرى في نهاية العقد. وصاحب الانكماش الحاد الذي حدث في البلدان المتقدمة النمو ركود في العالم النامي، تبعه تراكم هائل للديون الخارجية في البلدان النامية المستوردة للنفط.

وفي ظل هذا الوضع، تحول الاهتمام الحكومي في البلدان المتقدمة النمو من التركيز على التوسع وتحقيق العمالة الكاملة إلى التركيز على تثبيت الأسعار والموازنة الخارجية واكتساب القدرة التنافسية وتحقيق الكفاءة. أما البلدان النامية فقد تركت تتصارع مع مشاكلها في بيئة عالمية زائدة الصعوبة تضعف فيها حوافز النمو.

١٠ - وقد تباينت طبيعة التصدي للأزمات الاقتصادية والركود في البلدان النامية. فقد اختارت بلدان كثيرة أو زُج بها إلى تطبيق برامج لتحقيق الاستقرار أو للتكيف الهيكلي اقتضت اتخاذ تدابير انكماشية صارمة وسريعة، بما في ذلك إجراء تخفيضات لأحجام العجز المالي ولحجم القطاع العام والمسؤوليات التي يضطلع بها. ولُجئ في تشجيع النمو إلى تقليل القيود التنظيمية والحد من التدخل المباشر في السوق، ومعالجة مشاكل التوفير الحكومي غير الفعال للخدمات، والمؤسسات الخاسرة المملوكة للدولة، ونقص الكفاءة في تنظيم الاقتصاد وإدارته[٣]، مع تعزيز القطاع الخاص في ميدان التنمية الاقتصادية. وهنا بدأت وكالات التمويل والتنمية الوطنية والدولية، وأهمها أساسا صندوق النقد الدولي والبنك الدولي، تقدم المساعدة التقنية والقروض، مشروطة في أكثر الحالات بتنفيذ البلدان مجموعة من تدابير الإصلاح يتفاوض عليها مع هذه المؤسسات.

١١ - وفي البلدان المتقدمة النمو، تضخمت الميزانيات أيضا نتيجة لسياسات الرعاية الاجتماعية والحماية الاجتماعية التي كانت في تزايد من حيث نطاقها وتكلفتها. وفي حين أن هذه البرامج حققت كثيرا من أهدافها الاجتماعية، مثل الحد من الفقر، وتأمين الدخل لكبار السن والمعوقين، وتمويل الأنشطة الإنمائية المفيدة للأطفال وغيرهم من الفئات الضعيفة، فإنها ضخمت النفقات ومستويات الضريبة. ومع اتساع نطاق هذه البرامج وتزايد تكلفتها، بدأ التشكك يتصاعد في مدى ملاءمتها وفعاليتها. وأخذ البعض ينتقد البرامج من حيث أنها مترهلة أو متصلبة أو عديمة الاستجابة للاحتياجات المتغيرة أو مُسيَّرة حسب رغبات القائمين عليها أو يسهل سلب أموالها أو أنها تطفلية أو غير فعالة من حيث التكلفة. وبدأت فكرة تقليص الدولة تكتسب بسرعة مددا جديدا من المؤيدين، خصوصا في قطاع الشركات.

١٢ - وخلال فترة الثمانينات، على وجه الخصوص، بدأت الحركات السياسية المرتبطة بأيديولوجية اليمين الجديد/ الليبرالية الجديدة في كثير من البلدان المتقدمة النمو تكتسب تأييدا شعبيا متزايدا في التركيز على موضوع إصلاح دولة الرعاية الاجتماعية. وإلى جانب الدفع بأن هذا النموذج من نماذج الحكم أصبح غير قابل للاستدامة اقتصاديا وماليا، انتقد اليمين الجديد الدولة أيضا من حيث الإفراط في الضخامة والتطفل؛ ونفي الحوافز المشجعة للقطاع الخاص، بما في ذلك عن طريق الضرائب المتزايدة الارتفاع؛ والمبالغة في تقييد المجتمع بالقواعد التنظيمية وإضعاف الحريات الشخصية؛ والإبقاء على الاحتكارات الحكومية في مجالات ينبغي أن تكون خاضعة للمنافسة السوقية؛ وعدم الفعالية في توفير الخدمات الاجتماعية[٤].

١٣ - ومن التغيرات المهمة الأخرى التي حدثت في السياق السياسي لعمليات إصلاح القطاع العام انتشار أشكال الحكم الديمقراطية بعد انتهاء الحرب الباردة[٥]. وكان الضغط السياسي المطالب بإصلاح مؤسسات الدولة أقوى ما يكون في شرق أوروبا ووسط آسيا، حيث أدت عملية التحول الديمقراطي بتلك البلدان إلى إعادة تعريف دور الدولة، وتفكيك مؤسسات الدولة القائمة، وأسفرت في حالة البلدان المستقلة حديثا في الاتحاد السوفياتي السابق ويوغوسلافيا وغيرهما عن إقامة مؤسسات حكومية جديدة. وبدأت البلدان في مناطق العالم الأخرى أيضا تأخذ بصورة متزايدة بالأشكال الديمقراطية للحكم، وأخذت تركز على تحقيق قدر أوفى من المشاركة وعلى تدابير إصلاح القطاع العام.

وأسهم الاستحثاث من جانب البلدان المانحة الغربية والمؤسسات المالية المتعددة الأطراف، التي أخذت تعتنق بشكل متزايد فيما بعد عام ١٩٨٩ مفهوم الحكم السليم كعنصر رئيسي في سياسات المعونة التي تنتهجها، في جعل كثير من البلدان النامية يشرع في تطبيق سياسات إصلاحية تقوم على فكرة أن أفعل وسيلة للحكم هي أن تكون مؤسسات الدولة سريعة الاستجابة وخاضعة للمساءلة ومتسمة بالشفافية وسط بيئة قانونية تتيح التنبؤ بالعواقب.

١٤ - وموجز القول هو إن عملية التغير العالمية في دورة الدولة ووظائفها على مدى العقدين الماضيين، التي نبعت جذورها من أحداث التحول الاقتصادي والأزمات المالية، وكذلك من التغير الذي طرأ على السياق السياسي، تجلت في نوعين عامين من أنواع الإصلاح هما: كبح نمو حجم الدولة أو تقليصه، وتحسين الخدمات العامة من حيث الكفاءة والأداء. ويتناول البحث فيما يلي ما أُحرز من تقدم على مساري الإصلاح هذين.

كبح نمو حجم الدولة

١٥ - إن تأثير نشاط الدولة على القوة الاقتصادية للبلد وعلى مستوى معيشة السكان يعتمد على مقدار ما تفعله الدولة والكيفية التي تفعل بها ما تفعله. ومقدار ما تفعله الدولة أو حجم الدولة يمكن قياسه بعدة طرق، منها مثلا مقارنة إنفاق الحكومة المركزية بالإيرادات الضريبية أو بالناتج المحلي الإجمالي؛ ونسبة الأصول العامة إلى مجموع الأصول؛ والقيمة المضافة في إنتاج السلع والخدمات التي تنتجها الدولة كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي. أما القياس المحدد لمستوى التنظيم الحكومي للاقتصاد فهو أمر أكثر صعوبة.

١٦ - وقد ظل حجم الدولة مقيسا بنفقات الحكومة المركزية كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي يزداد ازديادا مطردا في جميع المناطق حتى عام ١٩٩٠. وكادت هذه الزيادة تقارب الضعف في البلدان المتقدمة النمو فيما بين عامي ١٩٦٠ و ١٩٩٤. وخلال التسعينات وخصوصا في الجزء الأخير من ذلك العقد، بدأت أغلبية هذه البلدان تنتهج سياسات لتقييد الإنفاق. وتبين البيانات المتاحة أن معدلات النمو قد تباطأت ولكن نفقات الحكومة المركزية كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي لم تنقص بدرجة ملموسة[٦].

١٧ - وشهدت البلدان النامية أيضا نموا كبيرا في نفقات الحكومة المركزية فيما بين عام ١٩٦٠ و ١٩٨٩، ولكن حدث فيها في التسعينات تناقص طفيف بدرجة من التفاوت فيما بين المناطق[٧]. فوفقا للبيانات التي جمعها معهد الأمم المتحدة لبحوث التنمية الاجتماعية، حدث انخفاض ملحوظ في مستويات الإنفاق الحكومي في أفريقيا جنوب الصحراء الكبرى وجنوب وشرق آسيا ومنطقة المحيط الهادئ، بينما ظلت تلك المستويات مستقرة نسبيا في شمال أفريقيا وغرب آسيا وأمريكا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي[٨].

١٨ - وخلال فترة الانتقال من نمط الاقتصاد المخطط مركزيا إلى نمط الاقتصاد السوقي، حدثت في بلدان شرق أوروبا ووسط آسيا انخفاضات ملموسة في مستوى إنفاق الحكومة المركزية منسوبا إلى الناتج المحلي الإجمالي، وإن كان هذا بفروق كبيرة بين البلدان. ففي البلدان المستقلة حديثا الأعضاء في رابطة الدول المستقلة مثلا، أصبح الإنفاق الحكومي المركزي في جورجيا أو أذربيجان حاليا أقل من ٢٠ في المائة من الناتج المحلي الإجمالي، بينما لا يزال يجاوز ٣٠ في المائة في أوكرانيا وبيلاروس ودول البلطيق. وفي كثير من بلدان وسط أوروبا، ظلت المستويات مقاربة للمتوسطات السائدة في بلدان أوروبا الغربية[٩].

١٩ - وشملت التدابير التي اتخذتها الحكومات لتقليص ''حجم'' الدولة والحد من تكلفتها فرض حدود للإنفاق على برامج معينة وعلى الأجور في القطاع العام، وتخفيض

التوظيف، وتقليص الكيانات، وترشيد الخدمات، واستعمال المصادر الخارجية، وزيادة الاعتماد على رسوم الاستعمال، وتضييق الاستحقاقات ومعايير الأهلية للدعم الحكومي، والخصخصة. وشمل ذلك في عدد أقل من الحالات وقف بعض البرامج الأساسية.

٢٠ - وكثيرا ما رُبطت الجهود الرامية إلى خفض إنفاق الحكومة المركزية في البلدان النامية ببرامج التكيف الهيكلي التي ركزت على تحقيق الانضباط المالي عن طريق تدابير منها على سبيل المثال فرض كوابح على أجور القطاع العام، وخفض العمالة في القطاع العام، وإجراء تخفيضات في الإعانات الاجتماعية، وفرض رسوم على الخدمات. ولم يقتصر نجاح هذه التدابير على تخفيض أحجام العجز المالي منذ منتصف الثمانينات في معظم المناطق، فقد نجحت أيضا في تقليص حجم الحكومة المركزية في عدد كبير من البلدان، إلا في منطقتي شمال أفريقيا وغرب آسيا[١٠].

٢١ - وشكل إصلاح الإنفاق في الاقتصادات السابقة المخططة مركزيا في شرق أوروبا ووسط آسيا عنصرا مهما من عناصر عملية الانتقال. وكما ذكر أعلاه، تقلص حجم الدولة بمعدلات متباينة جدا في البلدان المختلفة، حيث ركز بعضها على البناء السريع لمؤسسات الدولة الجديدة عقب الاستقلال، بينما تعين على بلدان أخرى، مثل الاتحاد الروسي ويوغوسلافيا، أن تقوم بإصلاح مؤسساتها وبرامجها في سياق التمزق الشديد لبعض الصلات الاقتصادية القديمة العهد في أعقاب ما حدث من تغيرات في الخرائط السياسية. وبالإضافة إلى تخفيف القيود التنظيمية في الميدان الاقتصادي وتعزيز أسواق القطاع الخاص - الأمر الذي اتسم بالأهمية والصعوبة في هذه البلدان - بدأت إعادة هيكلة النظام الشامل للحماية الاجتماعية والخدمات الاجتماعية - واستطاعت بعض البلدان أن تحافظ على مستويات الإنفاق الاجتماعي الحكومي، بينما اضمحل في كثير من غيرها نظام التوفير الشامل والإتاحة الشاملة للخدمات الاجتماعية بفعل نقص الأموال وبدء تطبيق رسوم الاستعمال أو خصخصة الخدمات الاجتماعية، إلى جانب تدابير أخرى للاقتصاد في النفقات[١١].

٢٢ - ومن التدابير الأخرى التي اتخذت بهدف تقليص حجم الدولة وتوسيع نطاق الأنشطة الخاضعة للانضباط السوقي (وكذلك بهدف إدرار إيرادات عامة وخفض أحجام العجز المالي) خصخصة المؤسسات المملوكة للدولة. فمنذ الثمانينات، تزايد تحلل الحكومات في البلدان المتقدمة النمو من الملكية العامة وحدث انخفاض كبير في الناتج أو القيمة المضافة من قِبل المؤسسات العامة كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي. ولم تبدأ الخصخصة في معظم البلدان النامية إلا في التسعينات، ولا تزال، باستثناء أمريكا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي، في مراحلها المبكرة[١٢]. بيد أن عدد البلدان التي سجلت مبيعات لبعض أصول القطاع العام في الفترة ١٩٩٠-١٩٩٧ بلغ ٦٢ بلدا. وفي البلدان التي تجتاز اقتصاداتها مرحلة انتقالية، بدأت برامج الخصخصة منذ عام ١٩٨٩، وإن تباينت فيها مستويات التنفيذ. وفي الفترة من عام ١٩٩٠ إلى عام ١٩٩٨، أدرَّت هذه البرامج إيرادات تجاوز ٤٤ بليون دولار، أي ما يقارب ٥ في المائة من مجموع النواتج المحلية الإجمالية للبلدان المعنية. وفي تلك الفترة ذاتها، سجل ٢٣ بلدا أنه تلقى حصائل من خصخصة بعض المؤسسات المملوكة للدولة، وحدثت الخصخصة بأكبر قدر في وسط أوروبا ووسط آسيا ودول البلطيق[١٣].

٢٣ - وفي حين أنه حدث تقليص للدور المباشر للدولة كمنتج للسلع والخدمات في هذه البلدان وحدث فيها انكماش في أحجام العجز المالي، فإن هذه البلدان عانت بعض المشاكل التي نشأت عن الأسلوب الذي نفذت به الخصخصة؛ والجور الشديد في هياكل الملكية التي أسفرت عنها هذه العملية؛ وعدم كفاية أو انعدام الأطر التنظيمية

العامة اللازمة لمراقبة القطاعات المخصخصة حديثا. ونجم عن عدم كفاية الرقابة في بعض الحالات جور شديد في توزيع الحصائل الآتية من الخصخصة[١٤].

٢٤ - وفيما بين الموقفين المتطرفين المتمثلين في دولة الشمول الكامل في جانب ودولة الحد الأدنى في الجانب الآخر، وكلتاهما نابعة من أصول أيديولوجية أكثر من كونها ناتجة عن الملاحظة التجريبية لأيهما أقدر على الإسهام في تحقيق رفاه المجتمع، توجد حالات كثيرة تتوقف جدارتها على الظروف. وليس بالإمكان التعميم بشأن ما إن كان تقليص حجم الدولة يعزز بالضرورة الكفاءة أو الإنصاف. فهناك بلدان سجلت أداء جيدا بشأن معايير الرفاه المختلفة وبعضها يسند أدوارا كبيرة للدولة والبعض الآخر يسند إليها أدوارا صغيرة، والعكس صحيح. بيد أن الرأي الغالب في الثمانينات وأوائل التسعينات كان مؤيدا لتقليص الدولة. ويبدو في الآونة الأخيرة أن البندول بدأ يتحرك في الاتجاه الآخر.

تحسين كفاءة الخدمات العامة

٢٥ - فضلا عن تقليص حجم الدولة، اتخذت أو اقترحت مبادرات كثيرة لتحسين فعالية الأعمال التي تضطلع بها الدولة. وكان أحد الأهداف الرئيسية لتدابير الإصلاح هو تعزيز كفاءة الوظائف الأساسية للدولة. واستجابة للنقد المتزايد، خصوصا من جانب أنصار الأفكار الليبرالية الجديدة والمواطنين المستاءين من دفع الضرائب بمعدلات مرتفعة، اهتمت الإصلاحات بمعالجة مشاكل انعدام الكفاءة وسوء الإدارة والتصلب البيروقراطي. وشرعت الحكومات في إجراء مجموعة متنوعة من الإصلاحات، التي تركز على الاسترشاد بالنُهج السوقية في اتخاذ القرارات في القطاع العام، والتحول إلى اللامركزية، وإعادة الهيكلة، فضلا عن إجراء تغييرات في إنجاز الخدمات وفي الممارسات الإدارية المختلفة.

٢٦ - واستهدفت الإصلاحات الجديدة في مجال الإدارة العامة الوظائف الأساسية للحكومة في مجال تقرير السياسات وتحديد المعايير ورصد الإنجاز وتقييمه على أساس التنفيذ الفعلي للبرامج. وسعي إلى تحقيق المرونة وزيادة الكفاءة عن طريق الاستعانة بالمصادر الخارجية والتعاقد الخارجي على توريد الخدمات. وتزايد إسناد تنفيذ البرامج إلى وكالات تنفيذية تتمتع بقدر كبير من الاستقلال الإداري المتحرر من الاعتبارات السياسية المتغيرة من يوم إلى آخر.

٢٧ - وعن طريق فصل مهمة تحديد الاحتياجات والأهداف وتكلفة الخدمات العامة على الصعيد السياسي عن مهمة توفير الخدمات العامة على مستوى الوكالة المنفذة، يمكن للحكومات أن تصبح مشترية للسلع والخدمات، التي يمكن، من حيث المبدأ، أن توفرها أي مؤسسة، عامة أو خاصة. وبذا لا يصبح التسلسل القيادي الهرمي التقليدي هو الذي يحدد تلقائيا العلاقة بين القيادة السياسية والمسؤولين الإداريين، بل تحددها عقود للأداء تنص على الخدمات المطلوب إنجازها. ويتزايد استعمال عقود الأداء تلك في كثير من البلدان النامية بهدف تحسين كفاءة المؤسسات العامة عن طريق سن الإجراءات اللازمة لرصد تنفيذ أهداف تتسم بأنها محددة تحديدا جيدا وغايات قابلة للقياس الكمي في غضون أطر زمنية محددة.

٢٨ - ويجري أيضا إقامة ترتيبات للتعاقد على إنجاز الخدمات الاجتماعية مع وكالات غير تابعة للدولة. وقد بدأ الأخذ بأسلوب التعاقد الخارجي في كثير من البلدان كوسيلة لدمج آليات السوق وحوافز القطاع الخاص داخل القطاع العام. وتمكين القطاع الخاص من التنافس مع وكالات القطاع العام للحصول على عقود توريد الخدمات العامة، يضع على الوكالات المنفذة العامة ضغطا يدفعها إلى خفض التكاليف واكتساب المزيد من القدرة التنافسية والكفاءة والمرونة. بيد أن هذا النوع من الترتيبات يمكن أن يتحول أيضا إلى مجرد وسيلة لإضعاف القدرة التساومية للعاملين وللتهرب من وضع معايير محددة للعمالة.

٢٩ - وشهدت البلدان المتقدمة النمو نشوء صناعة كبيرة غير حكومية لإنجاز الخدمات، بعضها يستهدف الربح

والبعض الآخر لا يستهدفه، نتيجة لانتشار أسلوب التعاقد الخارجي على مدار العقدين الماضيين. ومن ثم أخذت تتقلص حاليا في حالات كثيرة الممارسة القديمة العهد المتمثلة في إدخال ممارسي التوريد الطوعي أو شبه الطوعي للخدمات إلى دائرة قطاع الدولة رسميا. وفي حالة عديد من البلدان النامية، اشترطت برامج التكيف الهيكلي اتباع أسلوبي التعاقد على الأداء والتعاقد الخارجي، بالاقتران في أكثر الحالات مع خصخصة المؤسسات المملوكة للدولة، باعتبار ذلك وسيلة لخفض التكاليف وتعزيز الكفاءة. بيد أن الافتقار إلى الآليات السوقية الفعالة وإلى وجود قطاع خاص بالحجم الكافي، مقترنا بعدم كفاية القدرة الحكومية على تنظيم ترتيبات التعاقد بين القطاعين العام والخاص والرقابة عليها، أدى في بعض البلدان، النامية والمتقدمة النمو معا، إلى حدوث الفساد وسوء الإدارة وتبديد الأموال العامة[١٥]. وحدثت في بلدان شرق أوروبا ووسط آسيا التي تمر بمرحلة انتقال من نمط التخطيط المركزي إلى نمط خدمات الرعاية الاجتماعية الحديثة عملية تسمى ''هجر الدولة''، حيث حلت الخصخصة وأسلوب التعاقد الخارجي على توريد الخدمات محل الدور المركزي الذي كانت تضطلع به الدولة سابقا في جميع مناحي إنجاز الخدمات. بيد أن هذه البلدان لم تتمكن، لأسباب مختلفة، من تحقيق الفوائد المرتبطة بتلك الإصلاحات. ومن بين هذه الأسباب وجود أزمات اقتصادية ومالية شديدة ومتأصلة، وبطء حركة التقدم في إصلاح المؤسسات التي كانت مملوكة للدولة سابقا، وافتقار القطاع الخاص إلى القدرة الكافية على توفير بديل للخدمات العامة؛ وعدم كفاية قدرة الدولة على تنظيم الإنجاز غير الحكومي للخدمات ومراقبته[١٦].

٣٠ - وهناك جانب هام آخر من جوانب الإصلاحات الجديدة للإدارة العامة يتمثل في الجهد المبذول من أجل تفويض السلطة إلى المستويات الأدنى للحكومة. وتتراوح الإصلاحات الرامية إلى إضفاء اللامركزية على المؤسسات الحكومية من فض المركزية الإدارية، الذي يعني نقل الوظائف الحكومية إلى المستويات الأدنى مع الاحتفاظ بالسيطرة المركزية على الميزانية وعملية صوغ السياسات، إلى تطبيق اللامركزية المالية، التي تعني نقل عملية صنع القرارات المالية والمتعلقة بالميزانية إلى المستويات الأدنى، والأيلولة، التي تعني نقل السلطة السياسية، وأحيانا الموارد، إلى المستويات الأدنى المستقلة عن الحكومة المركزية[١٧].

٣١ - وكانت الإصلاحات الرامية إلى تحقيق اللامركزية أبرز ما تكون في البلدان المتقدمة النمو، التي شرعت في اتخاذ تدابير شاملة لفض المركزية وإعادة تنظيم المؤسسات الحكومية في اتجاه الأخذ في مجال الإدارة بأسلوب المستويات الأكثر محلية. وكان تطبيق اللامركزية أقل شيوعا في البلدان النامية، وإن كانت توجد بعض الأمثلة على ذلك. ففي جنوب وشرق آسيا، قامت بعض البلدان التي توجد فيها تقليديا حكومات مركزية قوية، مثل الصين وفييت نام، بإجراء إصلاحات شاملة لإعادة تحديد مؤسسات الدولة وإعادة هيكلتها، احتل فيها تطبيق اللامركزية مكانة بارزة. واتخذت بعض البلدان في أمريكا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي خطوات متنوعة استهدفت تحسين القدرة المؤسسية للدولة عن طريق تفويض المسؤولية عن إنجاز الخدمات الاجتماعية إلى المستويات الإقليمية والمحلية. وفي شرق أوروبا، أحرزت بعض البلدان، مثل الجمهورية التشيكية وبولندا وهنغاريا، تقدما في تطبيق اللامركزية في المؤسسات الحكومية التي كانت تتصف سابقا بالمركزية الشديدة، بينما لا تزال البلدان في وسط آسيا وجنوب شرق أوروبا في طور عملية تفكيك وإصلاح الهياكل المؤسسية القديمة، التي تعاني من نقص الفعالية، وضعف المساءلة، والمشاكل التي تصادف في مجال توفير الخدمات الاجتماعية الأساسية المناسبة[١٨].

٣٢ - وهناك بعض المزايا التي يمكن إسنادها إلى الإصلاحات الرامية إلى تحقيق اللامركزية، وهي تعزيز المشاركة والشفافية وتحسين عملية توفير الخدمات على الصعيد المحلي. ويقال إن الحكم اللامركزي يحسن المنافسة السياسية على الصعيد المحلي، ويوسع نطاق الخيارات المتعلقة بالسياسات، ويحسن كفاءة الحكم المحلي. ونقل المسؤولية عن توفير الخدمات الاجتماعية إلى المستويات المحلية يمكن أن يحسن المساءلة وسرعة الاستجابة للاحتياجات المحلية، فضلا عن أنه يمكن أن ينمي فرص الشراكة مع المجتمع المدني والقطاع الخاص. وزيادة المساءلة والشفافية في مؤسسات الحكم المحلي تحسن بدورها من فعالية هذه المؤسسات وكفاءاتها.

٣٣ - بيد أن الوعي أخذ يزداد في السنوات الأخيرة بالآثار السلبية المحتملة للامركزية. وقد أمسكت بعض البلدان عن تنفيذ الإصلاحات الرامية إلى تحقيق اللامركزية بسبب ما نشأ لديها من شواغل بشأن تدهور القدرة على الحكم واضمحلال المساءلة، أو نتيجة للافتقار إلى القدرة المؤسسية اللازمة. ولا تنفذ تدابير تحقيق اللامركزية على الصعيدين السياسي والمالي في آن واحد دائما، مما يؤدي إلى انعدام الرقابة على المالية العامة على المستوى المحلي وعدم وضوح تقسيمات العمل بين الحكومتين المركزية والمحلية. ويحدث هذا عادة في البلدان ذات القدرة المؤسسية الضئيلة أو التي يشوب فيها عدم الاستقرار الأطر السياسية والقانونية اللازمة لرصد وتنظيم مؤسسات الحكم اللامركزي.

٣٤ - وازدادت في بلدان كثيرة تفاوتات الدخل الإقليمية وعدم المساواة في مدى توافر الخدمات الاجتماعية، ويعزى هذا في جزء منه إلى اضمحلال دور إعادة التوزيع الذي تضطلع به الحكومة المركزية. وقد أعرب عن القلق إزاء هذه التطورات في الاتحاد الروسي والصين، ضمن بلدان أخرى. ويؤدي التنافس بين الكيانات الحكومية المحلية أو الإقليمية على تدفقات الموارد من الحكومة المركزية إلى إثارة مسائل بشأن التوزيع المنصف، ويمكن أن يؤدي إلى استغلال النفوذ من جانب مؤسسات الحكومة المركزية وغير ذلك من الممارسات المبددة للموارد. كما أن تفويض السلطات الإدارية إلى المؤسسات الحكومية الأدنى يمكن أن يؤدي إلى تقليل الرقابة العامة والمساءلة ومشاركة الجمهور. ويمكن أن تنشأ عنه أيضا مشاكل جديدة في مجال التنسيق الأفقي. وفي الواقع أنه كان هناك إحجام في الماضي عن تفويض الاختصاصات السياسية والإدارية إلى المستوى المحلي بغية الحد بأكبر قدر ممكن من فرص هيمنة قلة من الأشخاص أو جماعة سياسية أو عرقية واحدة على عملية صنع القرارات على الصعيد المحلي مع استبعاد الفئات الأخرى من دائرة النفوذ وحرمانها من إمكانية الاستفادة من الخدمات[١٩].

الكفاءة والإنصاف والحكم السليم

٣٥ - هناك مسؤوليتان رئيسيتان للدولة، أيا كان مستوى الحكومة والقطاع العام ومداهما والوظائف التي يؤديانها، وهما أن تعالج الدولة المواضع التي يفشل فيها السوق عن طريق توفير المنافع العامة البحتة، مثل القانون والنظام أو الدفاع، مع معالجة العوامل الخارجية عن طريق التعليم الأساسي أو حماية البيئة أو تنسيق النشاط الخاص، وأن تعزز العدالة الاجتماعية عن طريق تنفيذ سياسات تهدف إلى تحقيق توزيع أفضل للفوائد والفرص، وحماية أشد فئات المجتمع ضعفا، وتوفير الضمان الاجتماعي. ويوجد حاليا في بعض البلدان التي ضعفت فيها هذه القدرات اتجاه إلى إعادة التأكيد على أهميتها.

٣٦ - وبغية أداء هذه المهام بمزيد من الفعالية، أصبح الاهتمام بالحكم السليم مبدأ هاما من المبادئ التي يقوم عليها كثير من الإصلاحات الرامية إلى إعادة هيكلة الدولة. ومفهوم الحكم السليم يتضمن الإدارة الفعالة للموارد المالية

والبشرية؛ وكفالة المساءلة في مجال توفير الخدمات العامة؛ ووجود إطار قانوني يتيح التنبؤ بالعواقب ونظام قضائي يكفل الإنصاف؛ ومؤسسات عامة تتسم بالشفافية والشمول للجميع[٢٠]. وازدياد الاهتمام بالسياسات الرامية إلى تحقيق الحكم السليم يمكن أن يعزى إلى إدراك الحكومات المتنامي أن بالإمكان تحسين الإدارة العامة عن طريق إيلاء مزيد من الاعتبار لآراء مواطنيها أو المتعاملين معها. وزيادة الشفافية والمساءلة تضفي على المؤسسات العامة المشروعية والمصداقية اللازمتين لأداء مهامها بمزيد من الفعالية.

٣٧ - وقد ربط تعزيز الحكم السليم في مجال الإدارة العامة في عدة بلدان بالإصلاحات السياسية وإرساء الديمقراطية. ومن الأمور التي تحظى باهتمام متزايد في هذه السياق أيضا العمل على إقامة أطر قانونية مستقرة وأكثر تيسيرا بالتنبؤ بالعواقب ونظم قضائية منصفة. وتسلم أغلبية البلدان بأن أحد الشروط المحورية للحكم العادل والمنصف هو التقيد بسيادة القانون، مع توفير الآليات المناسبة لكفالة المساءلة وضمان الحقوق الأساسية. ولكن التقدم المحرز في تنفيذ الإصلاحات في هذا المجال لم يكن منتظما.

٣٨ - وكما ذكر في مؤتمر إقليمي عقد مؤخرا بشأن موضوع الحكم في أفريقيا، هناك حاجة إلى اتخاذ مزيد من الخطوات في تلك القارة كي يكفل للقضاء الاتصاف بالنزاهة والكفاءة والاستقلال، بما في ذلك إجراء تحسينات في مجال الاستقلال المالي للقضاة، وإصلاحات في الإجراءات المتعلقة بتعيينهم، وزيادة الكفاءة التي تعمل بها نظم المحاكم. فهناك أمثلة متواترة لما يفاد عن وقوعه في أفريقيا من استغلال للسلطة وانتهاك لحقوق الإنسان من جانب المحاكم والشرطة ووكالات إنفاذ القوانين[٢١]. وفي بعض المناطق الأخرى كذلك، لم تتوطد تماما بعد سيادة القانون، على الرغم من الإصلاحات، حيث أنه لا توجد قيد العمل حتى الآن نظم قضائية مستقلة ومنصفة تدعمها مؤسسات فعالة للشرطة[٢٢].

٣٩ - والقيام بالمزيد من الإصلاحات القانونية في بلدان شرق أوروبا ووسط آسيا من شأنه أن يساعد على صون حقوق المواطنين إزاء الأجهزة البيروقراطية، عن طريق اتخاذ بعض التدابير مثل وضع إجراءات إدارية تتيح إمكانية التنبؤ، والمراجعة القضائية للقرارات الإدارية، وإقامة نظم لمساءلة المؤسسات العامة[٢٣]. وتفتقر بعض البلدان في جنوب وشرق آسيا إلى الأحكام القانونية أو الدستورية التي تكفل حماية الخدمة المدنية من التدخل السياسي التعسفي وتفتقر كذلك إلى القواعد الموضوعية والشفافة التي تكفل تمتع هذه الخدمة بالاستقلال وخضوعها للمساءلة في مجال أدائها لمسؤولياتها[٢٤].

٤٠ - ورغما عن هذه العقبات التي تحول دون كفالة الحكم السليم، نشأ توافق عام في الآراء على الأهمية المحورية لوجود مؤسسات عامة تتسم بالإنصاف والطابع التشاركي والخضوع للمساءلة في سياق السعي إلى تحقيق الحكم الفعال. ومن ذلك على سبيل المثال أنه في مؤتمر القمة العالمي للتنمية المستدامة، المعقود في عام ١٩٩٥، أيدت الحكومات مبادئ الحكم الديمقراطي والمشاركة الديمقراطية وأقرت بأهميتها في تحقيق التنمية الاجتماعية. ويرد في إعلان وبرنامج عمل كوبنهاغن للتنمية الاجتماعية[٢٥] أن ''الديمقراطية وشفافية الحكم والإدارة وخضوعهما للمساءلة في جميع قطاعات المجتمع إنما هي دعائم أساسية لتحقيق التنمية الاجتماعية المستدامة التي محورها الناس'' (الفقرة ٤)، كما يرد فيما يتعلق بالمشاركة العامة أن ''تمكين الناس يتطلب مشاركتهم بصورة كاملة في صوغ وتنفيذ وتقييم القرارات التي تتحكم في سير مجتمعاتنا ورخائها'' (الفقرة ٢٦).

المشاركة والمساءلة السياسيتان

٤١ - أصبحت الديمقراطية مبدأ سائدا من مبادئ الحكم، يتزايد باطراد عدد البلدان التي تطبقه. بيد أنه بدت في السنوات الأخيرة مؤشرات تدل على أن انتشار الديمقراطية قد تباطأ، وعلى أن عددا متزايدا من الديمقراطيات الجديدة أو المستعادة حديثا يصادف بعض العقبات فيما يبذله من جهود لتوطيد هذه النظم السياسية.

٤٢ - وتقييم نطاق الإصلاحات الديمقراطية وعملية إرساء الديمقراطية أمر يتأثر دائما بتصور الباحثين لما هو ديمقراطي فضلا عن التفسير والتوصيف الذاتيين لأنواع النظم المختلفة. وقد بُذلت عدة محاولات استهدفت التقييم الكمي لبعض سمات النظم الديمقراطية ومقارنتها، ومنها مثلا مستويات الشراكة في صنع القرارات العامة، ومدى التقيد بالمبادئ الأساسية لحرية الانتخابات ونزاهتها، ومدى احترام الحقوق السياسية والمدنية. ولم يوضع على المستوى السياسي ولا على المستوى الأكاديمي تعريف للديمقراطية يحظى بالإجماع ولا حتى بالتأييد الواسع النطاق. ويستند التقييم الذي يتضمنه هذا الفرع للمشاركة والمساءلة السياسيتين إلى دراسة استقصائية للبحوث القائمة التي اضطلعت بها في هذا الميدان عدة جهات منها معهد الأمم المتحدة لبحوث التنمية الاجتماعية[٢٦]. ومع أن البحوث المعروضة تشكل الأساس الذي تستند إليه الاستنتاجات المستخلصة بشأن الاتجاهات العالمية والإقليمية في مجالات المشاركة والمساءلة والديمقراطية على الصعيد السياسي، فإنها لا تمثل إقرارا لأي تعريف بعينه أو أي اختيار للمؤشرات أو أي ''مقياس'' للديمقراطية.

٤٣ - وهناك فيما يبدو اتفاق عام على أن جميع مناطق العالم قد شهدت ''موجة تحول إلى الديمقراطية''، تتضح أولا وقبل كل شيء في حدوث زيادة كبيرة في عدد الانتخابات التنافسية التي أجريت على مدى العقد الماضي. ومن المؤشرات الأخرى على الانتشار الواسع للديمقراطية، خصوصا في مناطق وسط وشرق أوروبا، وأمريكا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي، وأفريقيا جنوب الصحراء الكبرى[٢٧]، الشروع في إجراء إصلاحات في نظم التمثيل السياسي ومساءلة الحكومة وسبل المشاركة المتاحة للمواطنين. وقد بدأت عملية التغيير أصلا في أواخر السبعينات وأوائل الثمانينات في جنوب أوروبا وأمريكا اللاتينية، وامتدت في أواخر الثمانينات وأوائل التسعينات إلى شرق أوروبا ووسط آسيا، وامتدت كذلك بمعدل أقل وعلى نحو أقل انتظاما إلى أفريقيا وجنوب وشرق آسيا[٢٨]. ويتناول البحث في هذا الفرع بعدين من أبعاد الامتداد العالمي لممارسة الحكم الديمقراطي. ويتعلق البعد الأول بالمشاركة والمساءلة السياسيتين، أي بإجراء انتخابات دورية حرة ونزيهة لتحديد الممثلين والقيادات فضلا عن الأشكال الأخرى للمشاركة في صنع القرارات العامة، ووجود منظومة من القيود المؤسسية على ممارسة السلطة السياسية. ويتعلق البعد الثاني بالحقوق السياسية والمدنية، أي بضمان الحقوق الأساسية التي تمكن المواطنين من مساءلة ممثليهم وتنبع من الصكوك الدولية المتفق عليها لحقوق الإنسان[٢٩].

الديمقراطية الانتخابية

٤٤ - نقلا عن إحدى الدراسات الاستقصائية، في عام ١٩٧٤، بلغ عدد البلدان التي تقررت فيها الحكومات عن طريق انتخابات تنافسية نزيهة ٣٩ بلدا. وارتفع هذا العدد بحلول عام ١٩٨٩ إلى ٦٩ بلدا، ثم زاد بحلول عام ١٩٩٩ فبلغ ١١٧ بلدا[٣٠]، وهو أكبر ما وصل إليه على الإطلاق. وفي سنوات ما بعد الحرب، أخذ عدد من البلدان بنظام حكومة الحزب الواحد لتيسير عملية البناء القومي وتعزيز التنمية بالنظر إلى ما كان موجودا من النقص في المهارات والموارد. وتعكس البيانات السالفة الذكر تغيرا لصالح الانتخابات التنافسية، يتضح بقدر أكبر باتخاذ الجمعية العامة

قرارا في عام ١٩٨٨ يؤكد مبدأ إجراء انتخابات دورية نزيهة[٣١].

٤٥ - والمشاركة في الانتخابات هي المظهر الأساسي لصوت المواطنين في أي ديمقراطية تمثيلية. وبناء على ذلك، يمكن القول بأن إمكانيات مشاركة المواطنين في صنع القرارات العامة لم تكن إطلاقا أكبر مما هي عليه اليوم. ونسبة بلدان العالم التي اختارت ديمقراطيات سياسية تكاد تصل إلى الثلثين. وتفيد دراسة أجراها معهد الأمم المتحدة لبحوث التنمية الاجتماعية أن أكثر من أربعة أخماس البلدان كلها أجرت في التسعينات انتخابات تنافسية مرة واحدة على الأقل، شارك فيها حزبان سياسيان أو أكثر[٣٢]. وفي حين أن انتشار الديمقراطية الانتخابية قد امتد إلى جميع مناطق العالم، فإن تأثيرها كان أبرز ما يكون في شرق أوروبا ووسط آسيا، وأمريكا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي، وجنوب وشرق آسيا ومنطقة المحيط الهادئ. وإلى جانب البلدان المتقدمة النمو، أصبحت أغلبية من البلدان تُجري حاليا انتخابات دورية وتنافسية[٣٣].

٤٦ - والمشاركة المجدية من جانب المواطنين لا تُكفل بمجرد إجراء انتخابات برلمانية أو رئاسية. ولكي تكون نتيجة الانتخابات انعكاسا حقيقيا لمصالح المواطنين وآرائهم بشأن من ينبغي أن يمثل هذه المصالح في الحكومة، يلزم أن تكون العملية الانتخابية معقولة لدى جميع الفئات في المجتمع، بما فيها الحكومة القائمة في السلطة. وتدل المؤشرات في عدد متزايد من البلدان على أن نظام الديمقراطية الانتخابية لم يترسخ بعد تماما كنظام مؤسسي. ويتضح هذا من جملة أمور منها الطعن في نتائج الانتخابات من جانب الفئات المشاركة فيها؛ ومقاطعة الأحزاب السياسية للانتخابات بسبب عدم الإنصاف في العمليات الانتخابية؛ وعدم تداول السلطة السياسية في البرلمان والحكومة بسبب تحريف العمليات الانتخابية لصالح الموجودين في السلطة أو بسبب عدم استعداد هؤلاء للتخلي عن مقاليد السلطة. ففي أفريقيا جنوب الصحراء الكبرى على سبيل المثال، حدث طعن في النتائج في حوالي نصف الانتخابات العامة التي أجريت إبان العقد الماضي، وقاطع الانتخابات في ثلثها تقريبا حزب واحد أو أكثر. وفي ١٧ بلدا من البلدان الـ ٣٣ التي أجريت فيها انتخابات عامة في تلك المنطقة، لم يحدث تغيير للحكومة بعد إجراء الانتخابات العامة، واتُهمت عدة قيادات أو أحزاب حاكمة بارتكاب ممارسات انتخابية غير نزيهة استهدفت تمكينها من البقاء في الحكم[٣٤]. وأظهر استطلاع للرأي أُجري في ١٢ بلدان في أمريكا اللاتينية، أن أكثر من نصف الذين استطلعت آراؤهم يرون أن العملية الانتخابية في بلدهم مشوهة أو غير نزيهة[٣٥].

٤٧ - وعلى الرغم من قلة الديمقراطيات الانتخابية نسبيا في بعض المناطق وما يشوب تلك الديمقراطيات من نقائص، فإن عددا متزايد من الناس في العالم تتوافر أمامهم بالفعل سبل المشاركة عن طريق الانتخابات الحرة التنافسية والنزيهة. بيد أن عددا كبيرا من الناس في معظم البلدان يختارون ألا يشاركوا في هذه العملية. ولذا ينبغي أن يؤخذ في الاعتبار أيضا لدى تقييم المشاركة السياسية عدد المصوتين في الانتخابات. وتفيد دراسة استقصائية أجراها المعهد الدولي للديمقراطية والمساعدة الانتخابية أن المستوى العام لأعداد المصوتين في الانتخابات الرئاسية والبرلمانية يزداد باطراد في جميع المناطق منذ الحرب العالمية الثانية. بيد أن هناك هبوطا واضحا في أعداد المصوتين في جميع مناطق العالم منذ عام ١٩٩٠.

٤٨ - وشهدت بلدان أوروبا الغربية وأوقيانوسيا هبوطا ضئيلا في معدلات مشاركة الناخبين على مدى العشرين عاما الماضية ولكن لا تزال معدلاتها هي أعلى المعدلات، إذ تناهز ٧٥ في المائة. أما معدلات أمريكا الشمالية وأفريقيا وأمريكا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي فهي من أدنى

المعدلات، إذ تقل كلها عن ٦٠ في المائة. وتخلص الدراسة كذلك إلى أن البلدان التي استمر فيها إجراء انتخابات حرة ونزيهة لأكثر من ٢٠ عاما يغلب أن تكون معدلاتها أعلى قليلا بالمقارنة بالديمقراطيات الانتخابية الجديدة أو المستعادة حديثا. ولكن كلتا هاتين الفئتين من البلدان تشهد هبوطا في معدلات المشاركة في الانتخابات منذ عام ١٩٩٠[٣٦].

الوسائل البديلة للمشاركة

٤٩ - إن النظم الانتخابية الرسمية ما هي إلا وسيلة واحدة من الوسائل التي يمكن للمواطنين أن يشاركوا بواسطتها في العمليات السياسية وأن يعبروا بها للقيادة السياسية عن آرائهم ومصالحهم. وفي السنوات الخيرة، بدأ المواطنون يستخدمون بصورة متزايدة وسائل أخرى للتأثير على هياكل صنع القرارات العامة.

٥٠ - وكما ذكر أعلاه، أتاحت الإصلاحات التي استهدفت تحقيق اللامركزية مزيدا من سبل الوصول المباشر إلى الحكومات والمؤسسات المحلية، ووفرت إمكانيات جديدة للتأثير على السياسات وعلى إنجاز الخدمات. وقد توفرت فرص جديدة بزيادة سبل الوصول المباشر إلى الحكومات المحلية. بيد أن هذا الأمر أوجد أيضا في بعض الحالات مشاكل جديدة. فبعض الأفراد أو الفئات الدينية أو الإثنية أو السياسية، الذين بمكنتهم حشد الموارد على المستوى المحلي لا على المستوى الوطني، صار لهم نفوذ مفرط على عمليات صنع القرار على المستوى المحلي ونجحوا أحيانا في استبعاد الفئات الأخرى من هذه العمليات.

٥١ - وللمجتمع المدني دور مهم أيضا بوصفه وسيلة للمشاركة المنظمة في العملية السياسية. فقد حدث في معظم أنحاء العالم نمو كبير في عدد المؤسسات الوسيطة بين المواطنين والدولة - على جميع مستويات الحكومة - التي يمكن للمواطنين أن يعربوا عن آرائهم عن طريقها. وكما يتبين من المناقشة الواردة في الفصل الثامن أدناه، ازداد عدد منظمات المجتمع المدني، الرسمية وغير الرسمية، في معظم البلدان. فقد زاد عدد المنظمات غير الحكومية والتنظيمات المجتمعية والمنظمات الشعبية العاملة في أفريقيا إلى ما يقارب الضعف على مدى العشرين عاما الماضية، كما أن منطقتي شرق أوروبا ووسط آسيا شهدتا منذ عام ١٩٨٩ نموا يفوق ذلك في القطاع غير الحكومي. أما البلدان المتقدمة النمو، فقد تواصل فيها نمو هذا القطاع. وفي حين أن كثيرا من هذه المنظمات، كبيرها وصغيرها، ينشط أساسا في حقول الأشكال المختلفة لإنجاز الخدمات الاجتماعية - حيث يقوم في البلدان النامية بتوفير الخدمات على المستوى المجتمعي في المجالات التي تكون فيها مؤسسات الدولة المختصة ضعيفة أو منعدمة، ويعمل في البلدان المتقدمة النمو على نحو متواز أو مكمل للوكالات الحكومية - فإن عددا متزايدا من التنظيمات والرابطات التي تستهدف التعاضد أو الدعوة أصبح يوفر قنوات هامة تتيح للأفراد أن يعبروا عن مصالحهم وأن يتضامنوا للتأثير في حقل الشؤون العامة.

٥٢ - بيد أن من الجدير للذكر أيضا أن الزيادة في عدد المؤسسات غير الحكومية العاملة في مجالات الدعم والدعوة أوجدت في بعض الحالات أيضا مشاكل جديدة. فليس كل المنظمات غير الحكومية يعكس احتياجات جمهوره أو مصالح المواطنين بوجه عام. فبعضها يعاني من نقص الشفافية وضعف المساءلة ويفتقر إلى مبادئ الإدارة الديمقراطية. وفي حين أن المشاركة في المؤسسات غير التابعة للدولة يمكن أن تكون وسيلة مهمة لإدماج الفئات الضعيفة أو المهمشة، فإن بعض المنظمات لا يوفر مدخلا عادلا إليه، إذ يستبعد مثلا بعض الفئات الاجتماعية أو الإثنية أو الدينية[٣٧]، بينما يقوم بعض آخر منها على قاعدة ضيقة جدا بل وعلى مبدأ الاستبعاد عمدا. وفي بعض البلدان، وخصوصا التي لا توجد بها تقاليد راسخة لقيام رابطات المواطنين الرسمية وغير الرسمية

على غير الولاء الأسري أو العشائري أو السياسي، تعمل المنظمات غير الحكومية في ظل رقابة لصيقة أو تنظيم ثقيل الوطأة من جانب مؤسسات تابعة للدولة، مما يقيد قدرتها على التأثير على السياسات العامة أو المشاركة على الوجه الفعال في عمليات صنع القرار.

المساءلة السياسية

٥٣ - إن ممارسة السلطة السياسية على نحو يعكس آراء المواطنين ومصالحهم يعتمد على أمرين، أولهما مشاركة المواطنين في الانتخابات وغيرها من العمليات السياسية، وثانيهما نظم المساءلة التي تحد من استعمال الحكومة للسلطة، وتحمي الشعب من الحكم التعسفي، وتصون حقوقا سياسية أساسية معينة. وهذه الآليات مؤصلة تأصيلا راسخا في دساتير كثير من البلدان وفي ممارساتها السياسية. وتشمل هذه أحكاما تكفل استقلال القضاء والرقابة البرلمانية على السلطة التنفيذية والتنافس الجدي بين الأحزاب السياسية وحق الأفراد في المشاركة مشاركة حرة في العمليات السياسية. وفي بعض البلدان الأخرى، وخصوصا في بعض الديمقراطيات الانتخابية الجديدة أو المستعادة حديثا، لم تكتمل بعد نظم المساءلة هذه أو لم تتوطد تماما[٣٨].

٥٤ - وحماية الحق في المشاركة في العملية السياسية تشكل عنصرا جوهريا في أي نظام للمساءلة في سياق ممارسة السلطة السياسية. وتعترف معظم البلدان بهذه الحقوق بصيغتها الواردة في العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية[٣٩]. وتجدد الإعراب مؤخرا عن التأييد السياسي الدولي لمبادئ الحقوق السياسية بوصفها سمة جوهرية من سمات الحكم الديمقراطي، وذلك من جانب لجنة حقوق الإنسان في قرارها المعنون ''تعزيز الحق في الديمقراطية''. وأكدت اللجنة أن الحقوق الديمقراطية تشمل جملة أمور منها الحقوق في حرية الرأي والتعبير، وحرية الفكر والوجدان والدين، وحرية تكوين الجمعيات والاشتراك في الاجتماعات السلمية؛ وحرية التماس المعلومات وتلقيها ونقلها إلى الآخرين؛ وسيادة القانون، بما في ذلك الحماية القانونية لحقوق المواطنين؛ والاقتراع العام على قدم المساواة؛ والمشاركة السياسية؛ وشفافية المؤسسات الحكومية وخضوعها للمساءلة؛ وحق المواطنين في اختيار نظامهم الحكومي بالوسائل الدستورية[٤٠].

٥٥ - ويتضح تزايد القبول الرسمي من جانب الدول للصكوك الدولية لحقوق الإنسان وتزايد الاعتراف بالحقوق الديمقراطية والسياسية والمدنية الأساسية في السلوك الفعلي للحكومات في مجال تنفيذ هذه المبادئ[٤١]. وتفيد بعض الدراسات أن سبل المشاركة السياسية الجدية المتاحة للمواطنين، عن طريق الانتخابات والوسائل الأخرى، وقدرتهم على مساءلة ممثليهم عن طريق صون الحقوق السياسية والمدنية الأساسية، قد تحسنت تحسنا ملموسا على وجه الإجمال، خصوصا منذ عام ١٩٨٩[٤٢]. وفي الوقت نفسه، لا تزال توجد فوارق كبيرة في هذا الصدد فيما بين المناطق وفيما بين البلدان.

٥٦ - وكثير من البلدان التي سنت إصلاحات لنظمها السياسية بهدف تحسين سبل المشاركة أمام مواطنيها وتعزيز وسائل المساءلة للحكومات صادفت عقبات في هذا المسعى. ففي حين أن بلدانا عديدة شرعت ونفذت إصلاحات استهدفت إقامة نظام فجراء الانتخابات بصورة دورية وحرة، كما يتضح من الازدياد السريع في عدد الديمقراطيات الانتخابية في العالم، تبينت صعوبة تأسيس الجوانب الأخرى للإصلاح السياسي. ويشير معهد الأمم المتحدة لبحوث التنمية الاجتماعية إلى أن إحدى العقبات الرئيسية التي تجابه البلدان التي تجتاز مرحلة انتقالية هي الدور الذي تقوم به الأحزاب السياسية، حيث أنها تتصرف في بعض الحالات كمؤسسات خدومة للنخب السياسية والاقتصادية دون أن

تعمل على توفير السبل العادلة لمشاركة جميع الفئات في المجتمع. ومن ذلك على سبيل المثال أنه في الحالات التي تولت فيها الحكومات أو الأحزاب الحاكمة قيادة عملية الإصلاح الديمقراطي، أوليت فيها معاملة تفضيلية لمصالح الفئات صاحبة السطوة، مثل القوات المسلحة أو كبار ملاك الأراضي أو نُخب المشتغلين بالأعمال التجارية. وكان هذا هو الحال في بعض البلدان في شرق أوروبا، وكذلك في أمريكا اللاتينية، حيث ظل في السلطة ممثلو نخب النظام السياسي القديم. وصادفت جهود تعزيز المساءلة والمشاركة الشعبية عقبة أخرى في البلدان التي استقرت بها تقاليد الحكم الرئاسي القوي. فهناك أمثلة لرؤساء عمدوا في مواجهة نظم حزبية متفسخة أو هيئات تشريعية ضعيفة أو غير فعالة إلى تركيز السلطة وإضعاف مؤسسات الرقابة الديمقراطية، فيما يشار إليه باسم ''الديمقراطيات التفويضية''[٤٣].

الدول المنهارة: انهيار السلطة الحكومية

٥٧ - لم تقتصر نتائج العقبات التي واجهتها بعض البلدان في سعيها إلى توطيد نظم الحكم الديمقراطي لديها على ظهور نظم سياسية ديمقراطية مظهرا وغير مستقرة، أو الانتكاس إلى أشكال الحكم التسلطي. ففي السنوات الأخيرة، حدث في عدد متزايد من البلدان انهيار كامل للسلطة الحكومية[٤٤]. ويحدث انهيار الدولة أو تفككها حين تتوقف مؤسسات الحكومة عن تأدية وظائفها الأساسية حتى أبسطها، مثل الحفاظ على القانون والنظام، والدفاع الوطني، والإدارة الأساسية للاقتصاد. ويأتي انهيار السلطة الحكومية في معظم الحالات في أعقاب الحروب الأهلية أو الصراعات الإثنية، حيث يكون النسيج الاجتماعي للمجتمع قد تمزق ويكون النظام الاجتماعي والسياسي قد انهار، ولا يصبح في استطاعة أي طرف أن يقيم سلطة الحكومة المركزية من جديد.

٥٨ - ويمثل انهيار الدول فقدان الحكومات للقدرة المؤسسية على توفير النظام في المجال السياسي وعلى القيام بالوظائف السياسية الأخرى. وكان الصراع المسلح هو مصدر انهيار الدول في أغلبية الحالات. وترد في الفصل الخامس عشر معالجة تفصيلية لموضوع مصادر الصراع المسلح. بيد أنه فيما يتعلق بالحكم الديمقراطي، يمكن القول بأن الدولة كثيرا ما تؤدي دورا مهما إما في إحماء وطيس الحروب الداخلية بين الفئات المختلفة أو في منع نشوب هذه الحروب. وفي أكثر الحالات، لا ينشب الصراع العنيف بين الفئات الإثنية نتيجة للمواجهة المباشرة أو الخلاف المباشر فيما بينها بل ينشب نتيجة لتصورات عدم الإنصاف في فرص الوصول إلى عملية صنع القرارات الحكومية وفرص الحصول على الموارد والعمالة والعدالة. ففي أفريقيا جنوب الصحراء الكبرى، على سبيل المثال، لم تكن أغلبية الصراعات من أجل الاستقلال الذاتي أو من أجل إقامة دول جديدة، بل كانت من أجل اكتساب السيطرة على السلطة الحكومية أو على الموارد. وفي الصومال، التي تعتبر أحد الأمثلة الصارخة على الانهيار التام لسلطة الحكومة المركزية، لم يكن للانتماء الإثني أي دور في الصراع العنيف الذي نشب على السلطة السياسية بين العشائر المختلفة بعد انهيار نظام الحكم في عام ١٩٩١[٤٥].

٥٩ - وبناء على ذلك، يمكن القول بأن انهيار السلطة الحكومية يحدث عندما تصبح الدول في أعين نسبة كبيرة من المواطنين الخاضعين لسلطانها أو في أعين أقلية قوية وذات نفوذ فاقدة للمشروعية أو عاجزة عن إقامتها. وفقدان المشروعية يمكن أن ينجم عن عجز الدول عن كفالة التعددية والإنصاف في ممارسة الحكم الديمقراطي، أو انعدام الكفاءة على نحو جسيم في إدارة المهام الحكومية الأساسية نتيجة للفساد أو سوء الإدارة أو الإهمال. وفي تلك الحالات، يمكن أن تؤدي مظاهرات السخط العنيفة أو الانتفاضات السياسية

أو الصراعات المسلحة، مقترنة بضعف مؤسسات الدولة أو عجزها، إلى تعريض سلطة الدولة للخطر وربما إلى انهيارها.

٦٠ - ويبدو أن أشد البلدان تعرضا لخطر انهيار السلطة الحكومية هي التي لم تقم النظم الحاكمة فيها بعد بتوطيد أشكال الحكم الديمقراطية والتي تعاني من ضعف القدرات المؤسسية. ويتضح من دراسة استقصائية عالمية أجريت مؤخرا أن حالات انهيار الدول زادت منذ انتهاء الحرب الباردة. ففي عام ١٩٩١ وحده، سجلت ١٠ حالات من هذا القبيل. ومنذ منتصف التسعينات، أصبحت حالات انهيار الدول أقل تواترا[٤٦].

الحواشي

(١) انظر Yusuf Bangura, *Public Sector Restructuring*, UNRISD Occasional Paper, No. 3 (Geneva, 2000).

(٢) انظر George Larbi, *The New Public Management Approach and Crisis States*, UNRISD Discussion Paper, No. 112 (Geneva, 1999).

(٣) انظر Merilee Grindle, "Divergent cultures? When public organizations perform well in developing countries", *World Development*, vol. 25, No. 4 (1997).

(٤) انظر الحاشية (٢).

(٥) انظر الحاشية (١).

(٦) انظر: البنك الدولي،

(٧) المرجع نفسه.

(٨) انظر الحاشية ١.

(٩) انظر: برنامج الأمم المتحدة الإنمائي،
والبنك الدولي،
في الموقع الشبكي التالي:

(١٠) انظر الحاشيتين (١) و (٦).

(١١) انظر الحاشية (٩).

(١٢) انظر الحاشية (١).

(١٣) استنادا إلى البيانات المستمدة من: البنك الدولي

(١٤) انظر الحاشية (١).

(١٥) انظر الحاشية (٢).

(١٦) انظر الحاشية (٩).

(١٧) انظر الحاشية (٦).

(١٨) المرجع نفسه.

(١٩) انظر الحاشية (١)؛ ووثيقة الأمم المتحدة E/CN.5/1998/4.

(٢٠) انظر الحاشية (٢).

(٢١) انظر وثيقة الأمم المتحدة ST/ESA/PAD/SER.E/64.

(٢٢) انظر وثيقة الأمم المتحدة ST/SG/AC.6/1997/L.2، والحاشية (٦).

(٢٣) انظر وثيقة الأمم المتحدة A/50/917.

(٢٤) انظر وثيقة الأمم المتحدة A/50/929.

(٢٥) انظر وثيقة الأمم المتحدة A/CONF.166/9.

(٢٦) انظر أيضا

(٢٧) انظر

(٢٨) انظر الحواشي (٦) و (٢٦) و (٢٧) و John O'Loughlin et al., "The Diffusion of Democracy, 1946-1994", *Annals of the Association of American Geographers*, vol. 88, No. 4

(٢٩) هذان الجانبان من جوانب الديمقراطية هما الأشيع استعمالا في الدراسات التجريبية؛ انظر الحاشية (٢٦) و O'Loughlin et al.، المنشور المشار إليه في الحاشية (٢٨).

(٣٠) استنادا إلى the Freedom House annual survey of political rights and civil liberties، انظر Adrian Karatnycky et al., *Freedom in the World: The Annual Survey of Political Rights and Civil Liberties 1998-1999* (New York, Freedom House).

(٣١) قرار الجمعية العامة ١٥٧/٤٣.

(٣٢) انظر الحاشية (٢٧).

(٣٣) انظر الحاشية (٣٠).

(٣٤) انظر الحاشية (٢٧)؛ و Yusuf Bangura, "Democratization, equity and stability: African politics and society in the 1990s" (Geneva, UNRISD).

(٣٥) انظر الحاشية (٦).

(٣٦) انظر: المعهد الدولي للديمقراطية والمساعدة الانتخابية "Voter turnout from 1945 to 1998: a global report on political

participation "، في العنوان الشبكي التالي: http://www.int-idea.se/Voter_turnout/index.html.

(٣٧) انظر الحاشية (٦).

(٣٨) انظر Fareed Zakaria, "The rise of illiberal democracy", *Foreign Affairs*, vol. 76, No. 6 (1997).

(٣٩) فيما يتعلق بالحقوق السياسية، يوفر العهد حماية الحقوق في حرية الفكر والوجدان والدين والرأي والتعبير؛ والحق في الاشتراك في الاجتماعات السلمية وحرية تكوين الجمعيات؛ وحقوق الفرد في المشاركة في الشؤون العامة وفي التصويت وفي أن يُنتخب. وحتى ١ كانون الثاني/يناير ٢٠٠٠، بلغ عدد الدول الأعضاء التي صدقت على العهد أو انضمت إليه ١٤٥ دولة. وتم أكثر من ثلث حالات التصديق أو الانضمام بعد عام ١٩٨٩. انظر وثيقة الأمم المتحدة E/CN.4/2000/89.

(٤٠) انظر قرار لجنة حقوق الإنسان ١٩٩٩/٥٧.

(٤١) انظر Linda Keith, "The United Nations International Covenant on Civil and Political Rights: does it make a difference in human rights behavior?", *Journal of Peace Research*, vol. 36, No. 1 (1999).

(٤٢) انظر الحاشية (٢٦). وقد حاولت عدة مؤسسات بحثية تقييم مدى هذه الاتجاهات السياسية كميا وقياسه. وكما ذكر من قبل، فإن دراسة مفهوم سياسي ذاتي، مثل الديمقراطية، حتى بعد تقسيمه إلى عناصر أكثر قابلية للقياس، لا بد وأن تعكس قدرا من تحيز الباحث. ومع اختلاف هذه الدراسات في الطرق التي انتهجتها والنتائج التي توصلت إليها على المستوى الجزئي، فإنها تخلص إلى استنتاجات متماثلة بوجه عام بشأن الاتجاهات السائدة على المستويين العالمي والإقليمي. والإشارة إلى هذه الدراسات لا تدل على إقرار للمنهجية التي أخذت بها.

(٤٣) انظر الحاشية (٢٧).

(٤٤) انظر Daniel Esty, et al., *State Failure Task Force Report: Phase II Findings* (McLean, Virginia, Science Applications International Corporation, 1998).

(٤٥) انظر الحواشي (١) و (٦) و (٢٧).

(٤٦) انظر الحاشية (٤٤).

الفصل الثامن

المجتمع المدني

المجتمع المدني: ساحة للتنوع والتعددية

١ - المجتمع المدني النابض بالنشاط يُنظر إليه على نطاق واسع كعنصر هام للحياة الاجتماعية والسياسية المعاصرة، على الصعيدين الوطني والدولي، وكشرط أساسي للتطور الديمقراطي والمشاركة الشعبية. ويشتمل كل مجتمع على ثلاث ساحات للتفاعل والحوار: الحكومة والسوق والأسرة - باعتبار أن مفهوم الأسرة يشمل أيضا شبكات الأقارب والعشائر والمجتمعات المحلية. وفي أغلب البلدان، هناك مئات عديدة، إن لم يكن آلاف، من المنظمات المنشأة على أساس عدم استهداف الربح التي تخدم مصالح الأفراد والجماعات والمجتمعات المحلية. وهذه المنظمات تشكل أساس المجتمع المدني. فالمجتمع المدني مؤلف من رابطات تطوعية منشأة لأغراض الصالح العام أو العمل الجماعي. وهو، في الأساس، يضم مجموعة من الشبكات العلاقية القائمة على الأسرة أو الدين أو المصلحة أو الموقع أو الإيديولوجية؛ وفي قلبه ترابط بشري طوعي يتخذ أشكالا شتى، بما في ذلك النشاط السياسي أو الاجتماعي المنظم، يعمل بين المجال الخاص الهادف للربح والمؤسسات الحكومية الرسمية[1]. والمجتمع المدني هو الوسيط في التفاعلات بين الأسر والسوق وبين الأسر والدولة.

٢ - وتتفاوت طبيعة المجتمع المدني وتباينه ونطاقه من بلد إلى بلد بسبب اختلاف الظروف التاريخية والثقافية. فالمجتمع المدني تشكله الثقافة الوطنية وهو يشكل جزءا منها. ويبد أن معظم منظمات المجتمع المدني، بصرف النظر عن مكانها، تشكل على أساس فرضية عامة وتعمل بناء عليها، وهي أنها منظمات غير هادفة للربح غير تجارية جماعية قابلة للمساءلة ملتزمة بالشفافية مدنية متحضرة، خاصة ولكن ذات غرض عام، وجهتها الصالح العام وتتسم بطابع تمثيلي إلى حد ما وتعمل على أساس التراضي وعدم الإكراه. ومنظمات المجتمع المدني هي، في الوضع المثالي، منظمات مستقلة وديمقراطية داخليا، لا تعتمد في بقائها على دعم الحكومات أو المؤسسات التجارية الخاصة. وشرعيتها ليست مستمدة من سلطتها أو قدرتها على تحقيق الأرباح وإنما من إسهامها في الصالح العام ومن استجابتها لجمهور محدد. وقد يقوم طابعها التمثيلي على عضوية واسعة النطاق أو قد يستند إلى مركز معترف به للمنظمة في مجال اختصاص معين أو خبرتها الفنية في مجالات مواضيعية محددة. ويسعى العديد من منظمات المجتمع المدني للدفاع عن مصالح البعيدين عن مراكز السلطة أو تمثيل تلك المصالح. وبينما تكون بعض مؤسسات المجتمع المدني أكثر بروزا ونفوذا من غيرها، فجميع هذه المؤسسات عموما تقوم بدور في صياغة البرنامج السياسي وتحقيق أهداف محددة، وهو دور آخذ في النمو في السنوات الأخيرة في كثير من البلدان.

٣ - والمنظمات لا يمكنها أن تبقى أو تعمل بشكل عادي بدون إطار مؤسسي للقوانين تضعه الدولة، بما في ذلك ضمانات موثوقة للحقوق الأساسية والحريات السياسية. وفي حين أن طبيعة العلاقة بين الدولة والمجتمع المدني تتحدد حسب ظروف كل بلد، فالذي يشترك فيه الجميع هو الحاجة إلى قاعدة قانونية جيدة الإعداد والأداء وحماية يكفلها الدستور للحقوق المدنية والسياسية للأفراد والجماعات. فلا يمكن لمنظمات المجتمع المدني أن تعمل إلا ضمن حيز آمن يتيح للمواطنين المعنيين المشاركة في الحوار السياسي بطرق شتى. فالعمل السياسي الحر يتطلب مواطنين أحرارا مهيئين للاشتراك في حياة المجتمع المحلي أو البلدية أو الدولة.

٤ - وإن شيوع مناخ من التسامح، بما في ذلك الاستعداد لتقبل الآراء المخالفة والقدرة على التوصل إلى حلول توفيقية، يوفر تربة خصبة لقيام مجتمع مدني قوي. وكلما ازداد انتشار الأشكال الديمقراطية للحكم كانت كيفية مباشرة الدولة لسلطتها وتفاعلها مع المواطنين محل اهتمام وتدقيق أكبر. وتبدي مؤسسات المجتمع المدني عموما استعدادا لمساءلة السلطة وتؤدي وظيفة هامة في هذا الصدد. ولا غنى في هذا السياق عن حرية الكلام وحرية الصحافة لوجود حوار سياسي ذي مغزى وللتعبير عن شواغل عامة والدعوة إلى اتباع مسارات عمل معينة أو تمثيل الجماعات السياسية. وقد يكون الهدف السعي لتغيير آراء سائدة أو حتى التصدي للقواعد الأساسية للحوار السياسي وتغييرها.

٥ - والعلاقة بين المجتمع المدني والمؤسسات الديمقراطية علاقة معقدة. فالمجتمع المدني ليس فقط عنصرا جوهريا من عناصر الديمقراطية السياسية بل هو أيضا مرتبط ارتباطا وثيقا بأشكال الحكم الديمقراطية. والمجتمع المدني القوي يوفر أساسا للديمقراطية؛ وبدونه لا تكتمل الديمقراطية حيث تضيق مساحة التعبير الحر والتنظيم الذاتي الطوعي. وفي بعض البلدان، تسعى المنظمات إلى إعطاء معنى جديد للحكم القائم على المشاركة، فتفضح ''الديمقراطية الزائفة''،وتجعل الانتخابات أقل صورية وأكثر مغزى، وتشجع المشاركة الشعبية وتفضح إساءة استخدام السلطة والفساد. وبذلك، يستطيع المجتمع المدني أن يمكن من التطور الديمقراطي ويتيح الفرص لتحديد هوية الفرد والجماعة والقنوات للتعبير عن المصالح المختلفة. ومن الناحية الأخرى، فإنه بدون الديمقراطية والمؤسسات التي تدعمها يصبح المجتمع المدني مشلولا وتقيد قدرته على النمو والتطور تقييدا شديدا.

٦ - إن الحوار السياسي المفتوح، الذي هو في حد ذاته أحد المتطلبات الأساسية للديمقراطية، عنصر هام لتهيئة الميدان للمشاركين وإتاحة فرص متساوية لهم للتأثير على الرأي العام، والتوصل إلى حلول توفيقية عن طريق تشكيل تحالفات وتسهيل التعبئة السياسية. ونظرا لأن الحياة الاجتماعية المنظمة تتجلى أولا على الصعيد الوطني، فإن المجتمع المدني بحكم تعريفه هو في المقام الأول ظاهرة وطنية. ولكن الدعوة لاتخاذ مسار بعينه تتجاوز الحدود الوطنية شيئا فشيئا.

٧ - وبعض منظمات المجتمع المدني لها تاريخ طويل (مثل الأحزاب السياسية أو النقابات العمالية أو الهيئات الدينية أو الرابطات المهنية)؛ والبعض الآخر، بما في ذلك كثير من المنظمات غير الحكومية غير الهادفة للربح أصبح بارزا ونشطا سياسيا في الآونة الأخيرة نسبيا (مثل الحركات البيئية والجماعات النسائية والمنظمات غير الحكومية الإنمائية). وكثير من المنظمات، ولا سيما في البلدان النامية، هي مجموعات أو حركات غير رسمية أو شبه رسمية للمواطنين يتم تنظيمها على مستوى الحي للعمل على تحقيق مصالح محددة أو تلبية احتياجات معينة. ويقوم ظهور هذه المؤسسات وتفاعلها بدور بالغ الأهمية في تعزيز ممارسات المساءلة الديمقراطية والحكم الرشيد في المجتمع، إذ تتيح للمواطنين وسائل هامة للتعبير عن مصالحهم والدفاع عن حقوقهم ورصد أعمال حكوماتهم وقطاعهم الخاص الهادف للربح. والمنظمات تمكن الناس من تحديد مواقفهم ودراسة البدائل المتاحة لهم والتعبير عن مصالحهم، فتساعد على تحويل أفراد المجتمع المحلي ''العاديين'' إلى مواطنين نشطين. فالناس غالبا ما يرون أن المشاركة في الحياة المجتمعية من خلال المنظمات أسهل وأكثر فعالية. وهذه المنظمات، باتخاذها إجراءات اجتماعية أو سياسية أو اقتصادية، تضع أيضا أنشطتها في دائرة الضوء فتستدعي بذلك إمعان النظر في كيفية أدائها لعملها وفيما إذا كانت قيمها ديمقراطية وفي الأهداف التي تنشدها[٢].

٨ - وقد عززت منظمات المجتمع المدني المشاركة الشعبية، فساعدت على توعية الناس من خلال التعبير المتزايد

عن الشواغل العامة وإشراكهم على نحو أكمل في البحث عن الحلول. وطبيعة المناقشة ذات أهمية أيضا. ففي حين يعتبر وجود درجة ما من العضوية السلبية أمرا لا يمكن تفاديه بل ومرغوبا في أي منظمة، فإن كثيرا من رابطات المجتمع المدني التطوعية تعمل على تشجيع المشاركة النشطة من جانب أعضائها وجعل ذلك أقل اتساما بالطابع الرسمي. وإلى حد ما، أتاح ظهور منظمات المجتمع المدني الفرصة للتعبير عن ردود الفعل الدفاعية للمجتمع وقدم دلالة على عدم ارتياح الناس للنظام التقليدي للوساطة القائمة على أساس المصالح أو الأحزاب التقليدية أو حتى الرابطات القديمة[٣].

٩ - ويُظهر أغلب منظمات المجتمع المدني التزاما بتحسين أحوال المعيشة، مجسدا قيما مثل الغيرية والمسؤولية المدنية. وفي حين يمكن أن تكون الدعوة في مجال محدد (مثل الحماية البيئية أو أنشطة السلام أو غيرها) فضلا عن تمثيل مصالح محددة لمجموعات مستهدفة أنشطة هامة أو حتى تكون علة وجود بعض المنظمات، تركز منظمات أخرى على مسائل عملية، مثل تقديم الخدمات الاجتماعية. وأحيانا ما يكون هناك جمع بين الدعوة واتخاذ إجراءات عملية. غير أنه في كلتا الحالتين يقدم ممثلو المجتمع المدني استراتيجيات بديلة ويشجعون على الحوار ويثرون عملية تقرير السياسات. وهذه المنظمات، بتشجيعها للمشاركة، تساعد المجتمعات المحلية، ولكنها في الوقت ذاته تساعد على تنمية بلدانها اقتصاديا واجتماعيا وسياسيا.

١٠ - والمنظمات غير الحكومية غير الربحية غالبا ما تنشط حيثما يكون هناك مواضع ضعف وثغرات في الميدانين الاقتصادي والاجتماعي، لا سيما في الأنشطة المعرضة لإخفاقات السوق أو الدولة. وفي كثير من الحالات، بما في ذلك توفير خدمات الرعاية، أو الثقافة أو الترويح أو التعليم الأساسي أو الرعاية الصحية، يكون بمستطاع هذه المنظمات أن تبث حيوية جديدة في الأنشطة القائمة، فتكمل على نحو فعال أنشطة المؤسسات العامة وغيرها من جهات تقديم الخدمات. ويوضح الجدول الثامن - ١، نفقات القطاع غير الهادف للربح لبلدان مختارة، بالمقارنة بالناتج المحلي الإجمالي لبعض البلدان.

١١ - وعلى الرغم من أن هذه المنظمات قد توظف بعض الناس على أساس منتظم وبأجر، فإن نسبة كبيرة من العاملين بها من المتطوعين. وتعتبر مساهمة المتطوعين ذات أهمية أيضا من الناحية المادية. والمنظمات الناجحة قادرة على استخدام ما لأعضائها من روح المبادرة وحُسن التدبير من أجل تحقيق منفعة المجتمع المحلي.

١٢ - وتتفاوت جاذبية منظمات المجتمع المدني من بلد إلى آخر بل وحتى داخل البلدان نفسها. فبعض المنظمات تعتبر أكثر فعالية وأكثر توجها لتحقيق مصالح الناس، وكبدائل صالحة للمؤسسات الحكومية والشركات الخاصة. وبعض تلك المنظمات يجتذب عضوية لأن تنظيمها أقل التزاما بالهيكل الهرمي وأقل بيروقراطية؛ فهي تعمل قريبا من القاعدة الشعبية وتمثل نبض المجتمع المحلي. ونظرا لأن هذه المنظمات تعمل على أساس عدم استهداف الربح، فهي بوجه عام لا يشتبه في أنها توجه أنشطتها نحو تحقيق منفعة مجموعة مختارة من الملاك أو حملة الأسهم.

١٣ - وقد أدت الثورة التكنولوجية، بما في ذلك ظهور ''مجتمع موصول شبكيا'' يتيح وصولا آنيا تقريبا إلى المعلومات، إلى تسهيل ظهور المنظمات وزيادة دورها في المجتمعات. فالابتكارات في مجال تكنولوجيات المعلومات لم تغير فحسب الطريقة التي تنشر بها المعلومات، بل ضاعفت أيضا من عدد المشاركين ذوي الأهمية، فقللت من أهمية القرب وغيرت من مفاهيم الناس عن المجتمع المحلي[٤]. ومن نتائج ذلك أن زاد عدد الناس والمنظمات المتصلين عبر الحدود، وأصبح في مقدورهم تحسين الوصلات بالمنظمات

الأخرى، وتعزيز التعاون الدولي. وأصبحت تحالفات الرابطات التطوعية غير الربحية أكثر أهمية في توجيه اهتمام وسائط الإعلام إلى قضايا مختارة، والتأثير على الرأي العام داخل البلدان، وجعل صوتها مسموعا على الصعيد الدولي. ولمواقف هذه المنظمات وأعمالها أهمية بالنسبة لزيادة الوعي الجماهيري بالقضايا التي تواجه المجتمعات.

١٤ - ويتواجد النشاط المتزايد لبعض منظمات المجتمع المدني مع اتجاه آخر داخلي، ألا وهو التراجع النسبي للحركة النقابية. وفي حين أن الوضع يعتمد إلى حد بعيد على ظروف كل بلد بعينه، وأن تناقص العضوية ليس ظاهرة عامة، فهناك بعض الأسباب المشتركة لهذا التراجع النسبي. فقد أدت التغييرات الطارئة على الهياكل الصناعية وعلى تكوين سوق العمالة، حسب القطاع والنشاط المهني، في كثير من الأحيان، إلى انخفاض القاعدة التقليدية للعضوية النقابية في البلدان المتقدمة النمو. وفرضت الآثار المتعددة الجوانب للعولمة، ضغوطا جديدة على النقابات، فأثَرت على طرق التفكير وأنماط السلوك وغيرها[٥]. وفي حالات أخرى، أثرت التحولات الرئيسية في التنظيم السياسي للمجتمع على مركز النقابات. فعلى سبيل المثال، لوحظت خيبة أمل في النقابات العمالية في جميع البلدان التي كانت اشتراكية في السابق، وتبع ذلك هبوط كبير في عضويتها. بيد أن مستويات العضوية النقابية في هذه البلدان لا تزال مماثلة للمستويات في بلدان غرب أوروبا وما زالت أكبر بكثير منها في الولايات المتحدة. وفي البلدان النامية، أدى ضيق القاعدة الصناعية إلى الحد من نطاق الانخراط في عضوية النقابات. وفي بعض البلدان، فرضت العقبات التي تعترض تكوين الجمعيات بعض القيود كذلك، ولو أنها في بعض الحالات أصبحت أقل تقييدا.

١٥ - وعلى الرغم من أن النقابات تتأثر بالتغييرات الرئيسية، فما زالت وسيلة هامة لمشاركة العاملين في الحياة الاقتصادية والاجتماعية. وكثير من النقابات يمثل مصالح حيوية ويواصل التعبير عنها في العملية السياسية. وقد لوحظ قيام بعض الشراكات الجديدة مع القطاع غير الهادف للربح.

المنظمات غير الربحية: هيكل العمالة ونطاق الأنشطة

١٦ - خلال العقدين الماضيين زادت المنظمات غير الربحية من أنشطتها في جميع المناطق. فهذه المؤسسات غير الحكومية لم تزد فحسب من حيث عددها المحض - إذ يقدر أن العدد قد بلغ الضعف في البلدان النامية في هذه الفترة - بل اتسع أيضا نطاق أنشطتها وأصبحت وظائفها أكثر تنوعا. غير أن التقييم المنهجي لأنشطتها لم يتحقق إلا الآن بفضل توافر البيانات الموثوقة.

١٧ - وقد أصبح القطاع غير الحكومي قوة اقتصادية، وتطور ليصبح صناعة رئيسية تضم العمالة الإجمالية بها ١٩ مليونا من العمال المتفرغين الذين يتقاضون أجورا متماثلة في عينة تضم ٢٢ بلدا[٦]، بالإضافة إلى كثيرين آخرين يسهمون بوقتهم على أساس تطوعي. وهذه المنظمات تعبئ، بوسائل شتى، الموارد البشرية والمالية اللازمة للتنمية الاجتماعية - الاقتصادية.

١٨ - فعلى سبيل المثال، شهد كثير من المنظمات والجماعات المدنية ازدياد نفوذها وتعزيز وضعها في المجتمع في أعقاب الأزمة المالية الأخيرة في شرق وجنوب شرق آسيا. فقد ساعد إحياء تقاليد الاعتماد على الذات في إندونيسيا، على بدء رصد البرامج الحكومية وتحسين المناخ للأعمال التجارية الصغيرة؛ وفي تايلند، كان إسهام المجتمع المدني أساسيا في انتشال البلد من الأزمة الاقتصادية وتحقيق التوازن في مقابل مفاسد الحكومة والشركات[٧]. وفي جمهورية كوريا، عززت مجموعة من الإصلاحات واتخاذ السلطات موقفا متساهلا تجاه المجتمع المدني التغييرات السياسية الرئيسية

التي حدثت في بداية التسعينات[٨]. وفي أمريكا الوسطى، اغتنمت منظمات شعبية جديدة الفرص للتصدي لقدرة نظام الحكم على فرض النظام والقسر؛ وعلى الرغم من أن توسيع نطاق عمل العناصر الفاعلة الاجتماعية لا يسهم بالضرورة في إيجاد علاقات اجتماعية أكثر اتساما بالمساواة، فهو يمثل خطوة أساسية أولى نحو إيجاد إمكانية قيام مجتمعات أكثر تطبيقا للديمقراطية[٩].

١٩ - وفي كثير من البلدان أصبحت جماعات الأحياء وحركات الاعتماد على الذات، إلى جانب إسهامها الإيجابي في المشاركة السياسية، عناصر بالغة الأهمية للتنمية الاجتماعية - الاقتصادية. وبمرور السنين أصبح الدور الاقتصادي الذي تقوم به المنظمات غير الحكومية ملحوظا بدرجة أكبر. وتتيح البيانات المقارنة بشأن أنشطة القطاع غير الربحي في أكثر من ٢٢ بلدا[١٠]، إجراء تحليل أولي، يبرز حجمه وبنيته وإيراداته وتكوينه، ويسهم في تقييم أثر هذه المنظمات وإسهامها.

٢٠ - ومما يبين الوزن الاقتصادي لذلك القطاع، أن نفقات المنظمات غير الربحية في الـ ٢٢ بلدا المذكورة أعلاه، بلغت ٤,٦ في المائة من الناتج المحلي الإجمالي، وقاربت نسبة فرص العمل التي هيأتها المنظمات غير الربحية ٥ في المائة من مجموع العمالة غير الزراعية. وكان ذلك مساويا لنسبة ١٠ في المائة من مجموع العمالة في قطاع الخدمات، و ٢٧ في المائة من مجموع العمالة في القطاع العام[١١]. ولو أضيف الجهد التطوعي بالوقت المساهم به إلى جهد الموظفين بأجر (وفي الوقت الراهن، يسهم حوالي ٢٨ في المائة من السكان في هذه البلدان بوقتهم في منظمات غير ربحية)، يصبح المجموع معادلا لحوالي ٤١ في المائة من العمالة في القطاع العام (انظر الجدولين الثامن - ٢ والثامن - ٣ لمزيد من التفاصيل).

٢١ - وتخفي الأرقام المتوسطة تفاوتات إقليمية هامة. فبينما تمثل المنظمات غير الربحية في غرب أوروبا وسائر البلدان المتقدمة النمو حوالي ٧ في المائة من قوة العمل غير الزراعية، تبلغ نسبتها في أمريكا اللاتينية ٢,٢ في المائة، وفي شرق أوروبا ١,١ في المائة. والحقيقة، أن مدى توافر الموارد ونطاق الاحتياجات الاجتماعية والاقتصادية، ربما يوضحان حجم القطاع.

٢٢ - وتوجد أعلى معدلات للعمالة في القطاع الربحي في القطاعات الاجتماعية، لا سيما في مجالات توفير التعليم (٣٠ في المائة من مجموعة العمالة)، والرعاية الصحية (٢٠ في المائة)، وخدمات الرعاية الاجتماعية (١٨ في المائة) والترويح والثقافة (١٤ في المائة). ويتفاوت الوضع تفاوتا كبيرا فيما بين المناطق. ففي غرب أوروبا، يتركز ثلاثة أرباع مجموع الموظفين في القطاع غير الهادف للربح في منظمات التعليم أو الرعاية الصحية أو الخدمات الاجتماعية. وفي أستراليا، وإسرائيل، واليابان يمثل الميدان الصحي المجال الرئيسي للعمالة في القطاعات غير الهادفة للربح (٣٥ في المائة)، يليه قريبا منه قطاع التعليم (٢٩ في المائة). وفي البلدان التي تمر اقتصاداتها بمرحلة انتقالية في وسط أوروبا، تتركز العمالة في القطاعات غير الهادفة للربح بالدرجة الأولى في قطاع الخدمات الترويحية والثقافية، بينما تمثل الخدمات الاجتماعية نسبة أقل بكثير[١٢]. وربما يكون السبب في ذلك أنه في كثير من هذه البلدان لا تزال الدولة هي الجهة المفضلة لتقديم الرعاية، وإن كان الوضع قد بدأ يتغير تدريجيا. وفي أمريكا اللاتينية، يوفر قطاع التعليم أغلب فرص العمالة في القطاع غير الهادف للربح، بينما لا تحظى المجالات الأخرى للرعاية الاجتماعية بهذا القدر الجيد من التمثيل. وتقوم الكنيسة، تقليديا، بدور كبير في توفير خدمات التعليم في المنطقة. ويبرز الجدول الثامن - ٢ قطاعات النشاط الهامة للمنظمات غير الربحية.

الجدول الثامن – ١

لو كان القطاع غير الهادف للربح بلدا:

البلد	الناتج المحلي الإجمالي في عام ١٩٩٩ بسعر السوق (بتريليونات دولارات الولايات المتحدة بالأسعار الجارية)
الولايات المتحدة	٩,٢
اليابان	٤,٣
ألمانيا	٢,١
فرنسا	١,٤
المملكة المتحدة	١,٤
إيطاليا	١,٢
نفقات القطاعات غير الربحية (٢٢ بلدا)	١,١
الصين	١,٠
البرازيل	٠,٨
إسبانيا	٠,٦
كندا	٠,٦
الاتحاد الروسي	٠,٤

المصدر: إدارة الشؤون الاقتصادية والاجتماعية بالأمانة العامة للأمم المتحدة، والبنك الدولي، قاعدة بيانات المؤشرات الإنمائية العالمية، في نيسان/أبريل ٢٠٠١، وعنوان موقعها هو: http://worldbank.org/data/countrydata/countrydata.html.

الجدول الثامن – ٢

العمالة على أساس التفرغ في القطاعات غير الهادفة للربح، حسب البلد وميدان النشاط، ١٩٩٥

المنطقة	البلد	حصص ميادين النشاط (بالنسبة المئوية)											مجموع العمالة في القطاعات غير الهادفة للربح	نسبة العمالة في القطاعات غير الهادفة للربح من مجموع العمالة(أ)
		الثقافة	التعليم	الصحة	الخدمات الاجتماعية	البيئة	التنمية	الأنشطة المدنية/ أنشطة الدعوة	المؤسسات	الأنشطة الدولية	الأنشطة المهنية	أنشطة أخرى/غير مدرجة في موضع آخر		
الاتحاد الأوروبي	إسبانيا	١١,٨	٢٥,١	١٢,٢	٣١,٨	٠,٣	١١,٢	٣,٤	٠,١	٢,٠	١,٨	٠,٣	٤٧٥ ١٧٩	٤,٥٢
	ألمانيا	٥,٤	١١,٧	٣٠,٦	٣٨,٨	٠,٨	٦,١	١,٦	٠,٤	٠,٧	٣,٩	–	١ ٤٤٠ ٨٥٠	٤,٩٣
	أيرلندا	٦,٠	٥٣,٧	٢٧,٦	٤,٥	٠,٩	٤,٣	٠,٤	٠,١	٠,٣	٢,٢	–	١١٨ ٦٦٤	١١,٥٤
	بلجيكا	٤,٩	٣٨,٨	٣٠,٤	١٣,٨	٠,٥	٩,٩	٠,٤	٠,٢	٠,٢	٠,٩	–	٣٥٧ ٨٠٢	١٠,٤٨
	فرنسا	١٢,١	٢٠,٧	١٥,٥	٣٩,٧	١,٠	٥,٥	١,٩	٠,٠	١,٨	١,٨	–	٩٥٩ ٨٢١	٤,٩
	فنلندا	١٤,٢	٢٥,٠	٢٣,٠	١٧,٨	١,٠	٢,٤	٨,٧	٠,٠	٠,٣	٧,٢	٠,٣	٦٢ ٨٤٨	٢,٩٦
	المملكة المتحدة	٢٤,٥	٤١,٥	٤,٣	١٣,١	١,٣	٧,٦	٠,٧	٠,٧	٣,٨	٢,٦	–	١ ٤١٥ ٧٤٣	٦,٢٠
	النمسا	٨,٤	٨,٩	١١,٦	٦٤,٠	٠,٤	–	٤,٥	–	٠,٨	١,٤	–	١٤٣ ٦٣٧	٤,٤٦
	هولندا	٣,٥	٢٨,٠	٤٢,١	١٩,٣	١,٠	٢,٦	٠,٦	٠,٤	٠,٦	٢,٠	–	٦٤٧ ٢٩٧	١٢,٤٩
متوسط الاتحاد الأوروبي(ب)/المجموع		١٠,١	٢٨,٢	٢١,٩	٢٧,٠	٠,٨	٦,٢	٢,٥	٠,٢	١,٢	٢,٦	٠,٣	٥ ٦٢١ ٨٤١	٦,٩٤
بلدان متقدمة النمو أخرى	استراليا	١٦,٤	٢٣,٣	١٨,٦	٢٠,١	٠,٥	١٠,٨	٣,٢	٠,١	٠,٢	٤,٣	٢,٦	٤٠٢ ٥٧٤	٧,٢٤
	إسرائيل	٥,٩	٥٠,٣	٢٧,٠	١٠,٩	٠,٨	١,٠	٠,٤	٢,٠	٠,١	١,٨	–	١٤٥ ٣٩٦	٩,٢١
	الولايات المتحدة	٧,٣	٢١,٥	٤٦,٣	١٣,٥	–	٦,٣	١,٨	٠,٣	–	٢,٩	–	٨ ٥٥٤ ٩٠٠	٧,٨٣
	اليابان	٣,١	٢٢,٥	٤٧,١	١٦,٦	٠,٤	٠,٣	٠,٢	٠,٢	٠,٤	٥,٠	٤,٣	٢ ١٤٠ ٠٧٩	٣,٥٠
متوسط البلدان المتقدمة النمو الأخرى(ب)/المجموع		٨,٢	٢٩,٤	٣٤,٨	١٥,٣	٠,٥	٤,٦	١,٤	٠,٦	٠,٢	٣,٥	٣,٤	١١ ٢٤٢ ٩٤٩	٦,٩٥
متوسط جميع البلدان المتقدمة النمو(ج)/ المجموع		٩,٥	٢٨,٥	٢٥,٩	٢٣,٤	٠,٧	٥,٧	٢,١	٠,٤	٠,٩	٢,٩	١,٩	١٦ ٨٦٤ ٧٩٠	٦,٩٤

المنطقة	البلد	حصص ميادين النشاط (بالنسبة المئوية) الثقافة	التعليم	الصحة	الخدمات الاجتماعية	البيئة	التنمية	الأنشطة المدنية/ أنشطة الدعوة	المؤسسات	الأنشطة الدولية	الأنشطة المهنية	أنشطة أخرى/غير مدرجة في موضع آخر	مجموع العمالة في القطاعات غير الهادفة للربح	نسبة العمالة في القطاعات غير الهادفة للربح من مجموع العمالة(أ)
وسط أوروبا	الجمهورية التشيكية	٣١,٠	١٤,٦	١٣,٦	١١,٢	٣,٧	٧,٤	٣,١	٢,٠	١,١	١٢,٣	–	**٧٤ ١٩٦**	١,٧٥
	رومانيا	٣٤,٠	١٧,٩	١٣,١	٢٠,٧	٠,٧	٣,٦	٤,٤	٠,٨	١,٣	٣,٦	–	**٣٧ ٣٥٣**	٠,٦٠
	سلوفاكيا	٣٦,٧	٢٨,٥	١,٩	٥,٢	٦,٨	١,١	٢,٩	٤,٩	٠,٩	١٠,٤	٠,٨	**١٦ ١٩٦**	٠,٨٧
	هنغاريا	٣٨,١	١٠,٠	٤,٥	١١,١	٢,٠	١٣,٢	١,٠	٣,٣	٠,٨	١٦,١	–	**٤٤ ٩٣٨**	١,٣٣
متوسط بلدان وسط أوروبا[ب]/ المجموع		٣٤,٩	١٧,٧	٨,٣	١٢,٠	٣,٣	٦,٣	٢,٨	٢,٨	١,٠	١٠,٦	٠,٨	**١٧٢ ٦٨٣**	١,١٤
أمريكا اللاتينية	الأرجنتين	١٥,١	٤١,٢	١٣,٤	١٠,٧	٠,٣	٥,٧	٠,٤	٠,٢	١,٣	٦,٨	٤,٩	**٣٩٥ ٣١٥**	٣,٧٠
	البرازيل	١٧,٠	٣٦,٩	١٧,٨	١٦,٤	٠,٢	١,١	٠,٦	–	٠,٤	٩,٦	–	**١ ٠٣٤ ٥٥٠**	٢,٢٥
	بيرو	٤,٠	٧٤,٥	٤,٢	١,٢	٠,٦	١٤,٥	٠,٨	٠,١	٠,٠	–	–	**١٢٦ ٩٨٨**	٢,٣٨
	كولومبيا	٩,٤	٢٦,١	١٧,٥	١٤,٦	٠,٨	١٣,١	١,٣	٠,٩	٠,١	١٥,١	١,٢	**٢٨٦ ٨٦١**	٢,٣٨
	المكسيك	٧,٧	٤٣,٢	٨,١	٨,٧	٠,٧	٠,٥	٠,٣	٠,٣	–	٣٠,٥	–	**٩٣ ٨٠٩**	٠,٤٤
متوسط بلدان أمريكا اللاتينية[ب]/ المجموع		١٠,٦	٤٤,٤	١٢,٢	١٠,٣	٠,٥	٧,٠	٠,٧	٠,٤	٠,٤	١٥,٥	٣,٠	**١ ٩٣٧ ٥٢٤**	٢,٢٣
المتوسط الكلي المجموع		١٤,٤	٣٠,٢	١٩,٦	١٨,٣	١,٢	٦,١	١,٩	٠,٨	٠,٨	٦,٨	٢,١	**١٨ ٩٧٤ ٩٩٦**	٤,٨٠

(أ) عمالة غير زراعية على أساس التفرغ.

(ب) متوسطات غير مرجحة.

المصدر: John Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project, phase II.

الجدول الثامن – ٣

العمالة على أساس التفرغ للمتطوعين في القطاعات غير الهادفة للربح، حسب البلد وميدان النشاط، ١٩٩٥

المنطقة	البلد	حصص ميادين النشاط (بالنسبة المئوية)											مجموع العمالة في القطاعات غير الهادفة للربح	نسبة العمالة في القطاعات غير الهادفة للربح من مجموع العمالة(أ)
		الثقافة	التعليم	الصحة	الخدمات الاجتماعية	البيئة	التنمية	الأنشطة المدنية/ أنشطة الدعوة	المؤسسات	الأنشطة الدولية	الأنشطة المهنية	أنشطة أخرى/غير مدرجة في موضع آخر		
الاتحاد الأوروبي	إسبانيا	١٥,٢	٢٠,٦	١٠,٥	٣٠,٨	٣,٠	٩,٢	٥,٩	٠,١	٢,٦	١,٨	٠,٢	**٧٢٨ ٧٧٨**	٦,٧٦
	ألمانيا	١٩,٧	٧,٦	٢١,٨	٢٧,٢	٢,٨	٤,٤	٣,٣	١,٠	١,٦	٤,٢	٦,٤	**٢ ٤١٨ ٩٢٤**	٨,٠٠
	أيرلندا	١٠,٥	٤٣,٠	٢٣,٣	١٣,٠	٠,٩	٥,٧	٠,٥	٠,٧	٠,٤	١,٧	٠,٣	**١٥٠ ٣١٤**	١٤,١٩
	بلجيكا	١١,١	٣٠,٥	٢٣,٩	٢٢,٩	٠,٥	٨,٣	٠,٥	٠,٣	٠,٤	١,٥	–	**٤٥٦ ٩٠١**	١٣,٠٠
	فرنسا	٣٠,٠	١٤,٦	٩,٢	٢٧,٤	٥,٠	٤,٧	١,٩	٠,٦	٢,٤	٤,٣	–	**١ ٩٨١ ٤٧٦**	٩,٦١
	فنلندا	٣٢,٦	١٢,٤	١٣,١	١٥,٥	٠,٧	١,٦	١٦,٨	٠,٢	٠,٤	٦,٢	٠,٤	**١٣٧ ٥٩٩**	٦,٢٧
	المملكة المتحدة	٢٧,٥	٢٥,٤	٨,٠	١٦,٠	٢,٤	١٢,٥	١,٨	١,٣	٢,٤	١,٥	١,٢	**٢ ٥٣٦ ٠٢٦**	١٠,٥٨
	النمسا	٦,٥	٦,٩	٩,١	٤٩,٩	٠,٣	–	٣,٥	–	٠,٦	١,١	٢٢,١	**١٨٤ ٣٢٣**	٥,٦٥
	هولندا	١٧,٠	٢٣,٤	٢٩,١	٢٠,٥	٢,١	١,٧	٣,٠	٠,٢	١,٢	١,٨	–	**١ ٠٣٧ ٣٩٧**	١٨,٦٢
متوسط الاتحاد الأوروبي(ب)/المجموع		١٨,٩	٢٠,٥	١٦,٤	٢٤,٨	٢,٠	٦,٠	٤,١	٠,٥	١,٣	٢,٧	٥,١	**٩ ٦٣١ ٧٣٨**	١٠,٣٠
بلدان متقدمة النمو أخرى	استراليا	٢٢,٧	١٧,٩	١٤,٩	٢٣,٦	١,٤	١٠,٤	٢,٩	٠,٢	٠,٤	٣,٣	٢,٤	**٥٧٩ ٧٢٢**	١٠,١١
	إسرائيل	٨,٦	٤١,٤	٢٧,٢	١٦,٠	٠,٦	٠,٨	٢,٠	١,٦	٠,١	١,٦	–	**١٧٦ ٦٥٧**	١٠,٩٧
	الولايات المتحدة	٩,٠	١٨,٥	٣٤,٢	٢٢,١	١,٠	٤,٠	٤,٩	١,٠	٠,٣	٣,٩	١,١	**١٣ ٥٤٩ ٠٦٢**	١١,٨٧
	اليابان	٥,٥	١٨,٥	٣٧,٣	١٧,٣	٠,٧	١,٩	٠,٥	١,١	١,٦	٥,٠	١٠,٧	**٢ ٨٣٥ ١٧٦**	٤,٥٨
متوسط البلدان المتقدمة النمو الأخرى(ب)/المجموع		١١,٥	٢٤,١	٢٨,٤	١٩,٧	٠,٩	٤,٣	٢,٦	١,٠	٠,٦	٣,٤	٤,٧	**١٧ ١٤٠ ٦١٧**	٩,٣٨
متوسط جميع البلدان المتقدمة النمو(أ)/ المجموع		١٦,٦	٢١,٦	٢٠,١	٢٣,٣	١,٦	٥,٤	٣,٦	٠,٧	١,١	٢,٩	٥,٠	**٢٦ ٧٧٢ ٣٥٦**	١٠,٠٢

المنطقة	البلد	حصص ميادين النشاط (بالنسبة المئوية) الثقافة	التعليم	الصحة	الخدمات الاجتماعية	البيئة	التنمية	الأنشطة المدنية/ أنشطة الدعوة	المؤسسات	الأنشطة الدولية	الأنشطة المهنية	أنشطة أخرى/غير مدرجة في موضع آخر	مجموع العمالة في القطاعات غير الهادفة للربح	نسبة العمالة في القطاعات غير الهادفة للربح من مجموع العمالة(أ)
وسط أوروبا	الجمهورية التشيكية	٣٥,٨	١٠,٦	١١,٩	١٣,١	٦,١	٦,٧	٣,٥	٢,٢	١,٤	٨,٦	–	**١١٥ ٠٥٦**	٢,٦٩
	رومانيا	٢٨,٦	١٥,١	٨,٥	٣٢,٢	٢,٢	٢,٤	٣,٨	١,٠	٤,٠	٢,٤	–	**٨٣ ٨٦١**	١,٣٤
	سلوفاكيا	٣٧,٠	٢٠,٤	١,٩	١٠,١	٩,٠	١,١	٣,٨	٥,٦	٠,٩	٩,١	١,١	**٢٣ ٠٤٧**	١,٢٣
	هنغاريا	٣٦,٨	٨,٩	٤,٧	١٥,١	٢,٢	١١,٣	٢,٣	٣,٧	١,٠	١٤,٠	–	**٥٥٤ ٨١٦**	١,٦٢
متوسط بلدان وسط أوروبا[ب]/ المجموع		٣٤,٥	١٣,٨	٦,٧	١٧,٦	٤,٩	٥,٤	٣,٤	٣,١	١,٨	٨,٥	١,١	**٢٧٦ ٧٨٠**	١,٧٢
أمريكا اللاتينية	الأرجنتين	١٣,٨	٣١,٥	٩,٨	١٣,٥	١,٦	١٥,٧	١,٨	٠,١	٠,٨	٨,٢	٣,٢	**٦٥٩ ٤٢٥**	٦,٠٣
	البرازيل	١٥,١	٣٥,١	١٧,٥	١٩,٢	٠,٢	٣,٠	٠,٧	–	٠,٤	٨,٦	٠,٣	**١ ١٧٣ ٧٦٦**	٢,٥٤
	بيرو	٣,٤	٦٢,٠	٣,٥	١٧,٧	٠,٦	١٢,١	٠,٧	٠,١	٠,٠	–	–	**١٥٣ ٣٧٤**	٢,٨٦
	كولومبيا	٧,٥	٢٠,٢	١٥,٣	١٨,٧	٠,٨	١٨,٥	١,٦	١,٥	٠,١	١٤,٩	٠,٩	**٣٧٧ ٦١٧**	٣,١١
	المكسيك	٦,٤	٣٠,٧	٨,٤	١٦,٣	١,٨	١,٢	٠,٨	٠,٨	–	٣٣,٦	–	**١٤١ ٠٢٤**	٠,٦٦
متوسط بلدان أمريكا اللاتينية[ب]/ المجموع		٩,٢	٣٥,٩	١٠,٩	١٧,١	١,٠	١٠,١	١,١	٠,٦	٠,٣	١٦,٣	١,٥	**٢ ٥٠٥ ٢٠٧**	٣,٠٤
المتوسط الكلي المجموع		١٨,٢	٢٣,٤	١٥,٦	٢٠,٨	٢,١	٦,٥	٣,٠	١,٢	١,١	٦,٥	٣,٩	**٢٩ ٥٥٤ ٣٤٣**	٦,٩٠

(أ) عمالة غير زراعية على أساس التفرغ.

(ب) متوسطات غير مرجحة.

المصدر: John Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project, phase II.

٢٣ - وفي جميع المناطق، تتغير مستويات العمالة في القطاع غير الهادف للربح تغيرا كبيرا إذا ما أخذ في الاعتبار النشاط التطوعي (انظر الجدول الثامن - ٣). وهناك على الأقل ثلاث خصائص رئيسية محددة للتطوع. أولها، أن هذا النشاط لا يضطلع به في المقام الأول من أجل مكافأة مالية، وإن كان يسمح برد النفقات المتكبدة وبعض المدفوعات الرمزية. ثانيا، أن هذا النشاط يُضطلع به تطوعا وفقا للإرادة الحرة للشخص[١٣]. ثالثا، أن هذا النشاط يعود بالنفع في الغالب على غير المتطوع أو على المجتمع بوجه عام، وإن كان من المعترف به أن التطوع يعود بنفع كبير على المتطوع أيضا.

٢٤ - ولقد أمكن في هذا الإطار المفاهيمي العام تحديد أربعة أنواع مختلفة على الأقل للنشاط التطوعي: العون المتبادل أو المساعدة الذاتية؛ والعمل الخيري أو خدمة الآخرين؛ والمشاركة أو النشاط المدني؛ والدعوة أو القيام بحملات. وكل من هذه الأنواع من النشاط يضطلع به في جميع أنحاء العالم. غير أن الشكل الذي يتخذه كل نوع والتوازن أو الامتزاج بين الأنواع المختلفة يتفاوت تفاوتا ملحوظا من بلد إلى آخر. وتشمل العوامل المؤثرة على طبيعة التطوع التكوين الاقتصادي والاجتماعي والسياسي للبلد ومرحلة التنمية التي يمر بها[١٤].

٢٥ - وفي غرب أوروبا، حيث ينخرط المتطوعون انخراطا كبيرا في أنشطة الدعوة والأنشطة المدنية فضلا عن الرياضة والترويح، يزيد إدراجهم فيها نسبة العمالة الإجمالية غير الهادفة للربح من ٦٢ في المائة إلى ٧٧ في المائة، بينما يبلغ نصيبا الثقافة والترويح نحو الضعف أي من ١٠ إلى ١٩ في المائة ويزيد نصيبا البيئة/الأنشطة المدنية والدعوة من ٣,٣ في المائة إلى ٦,١ في المائة[١٥]. وفي البلدان المتقدمة النمو الأخرى، فإنه عندما يدرج المتطوعون تظل الغلبة للعمالة في قطاع الصحة رغم انخفاضها إلى حد ما (يوجد حوالي ٤٠ في المائة من النشاط التطوعي في الولايات المتحدة في مجال الخدمات الاجتماعية ونسبة ١٠ في المائة أخرى في الأنشطة المدنية وأنشطة الدعوة). فإذا ما أضيف إلى ذلك الجهود التطوعية في وسط وشرق أوروبا (التي تستوعب حوالي ٢٨ في المائة من وقت المتطوعين في المنطقة)، تزيد نسبة العمالة في القطاع الهادف للربح في مجال الخدمات الاجتماعية في المنطقة من ١٢ في المائة إلى ١٨ في المائة. وفي أمريكا اللاتينية، يقضى حوالي ٤٤ في المائة من مجموع وقت المتطوعين في أنشطة الخدمات الاجتماعية، سواء من خلال المنظمات ذات الانتماء الديني أو المنظمات المجتمعية؛ فإذا ما أدرج وقت العمل التطوعي، تزيد حصة الخدمات الاجتماعية من مجموع العمالة في القطاع غير الهادف للربح من ١٠ في المائة إلى ١٧ في المائة وتزيد حصة التنمية من ٧ في المائة إلى ١٠ في المائة.

٢٦ - ويعطي تحليل هيكل إيرادات القطاع غير الهادف للربح صورة مختلطة. فعلى الرغم من أن التبرعات الخاصة تمثل مصدرا هاما للإيرادات، فإن أعمال البر الخاصة لا تمثل في أي بلد مصدرا رئيسيا للأموال. وتظل الإيرادات الآتية من الرسوم مصدرا غالبا للأموال لأكثر من نصف البلدان التي تتوافر فيها بيانات تفصيلية عن الإيرادات (انظر الجدول الثامن - ٤). وقد تراوحت حصة الرسوم من مجموع الإيرادات بين أعلى نسبة لها وهي ٨٥,٢ في المائة في المكسيك وحوالي ١٩ في المائة في بلجيكا. وقد كان القطاع العام، وسيظل، مصدرا هاما لتمويل المنظمات غير الحكومية في بلدان كثيرة. ويتجلى ذلك على أوضح نحو في غرب أوروبا، حيث تعطى المنح والعقود بشكل منتظم للمنظمات غير الحكومية، مما يعكس تقليدا لتقديم المعونات المالية متضمنا في صلب السياسة الاجتماعية الأوروبية - وهو تقليد يعترف بالدور الهام للدولة في تمويل خدمات الرعاية الاجتماعية، ولكنه أيضا يختار المنظمات الخاصة غير الهادفة

للربح باعتبارها وسائل هامة لتقديم الخدمات الاجتماعية[١٦]. وتختلف حصة العمل الخيري اختلافا كبيرا وتزداد النسبة زيادة ملحوظة (من ١١ في المائة إلى ٢٧ في المائة) عندما تؤخذ المساهمات الطوعية في الحسبان.

٢٧ - وفي المناطق الأخرى، تتسم مصادر الإيرادات بالانتشار الواسع. ففي كثير من بلدان آسيا التي تترسخ فيها أقدام القطاع أصبحت أعمال البر التجارية والرسوم المتحصلة مقابل الخدمات أهم مصدر لتمويل أنشطة المنظمات غير الحكومية[١٧]. وفي الصين، توفر الكيانات الحكومية تمويلا كبيرا في شكل معونات مقدمة على سبيل الهبة، وإعانات نقدية وتبرعات عينية. غير أنه في كثير من الحالات، تعتمد المنظمات غير الحكومية الصينية على مجموعة متنوعة من مصادر التمويل البديلة، مثل التبرعات النقدية والعينية المقدمة من مؤسسات ربحية، والتبرعات المقدمة من طبقة منظمي المشاريع الجديدة في الصين، والهبات النقدية والعينية المقدمة من منظمات غير حكومة دولية رئيسية والإيرادات المتولدة من المشاريع الجانبية الهادفة للربح التي تديرها المنظمات. ونتيجة لذلك، يأتي أغلب الموارد المالية في عدد من المنظمات غير الحكومية من المانحين خلاف الكيانات الحكومية الراعية[١٨].

الجدول الثامن - ٤

إيرادات القطاعات غير الهادفة للربح (بما فيها مساهمات المتطوعين وبدونها) حسب مصدر الإيرادات والبلد، ١٩٩٥

المنطقة	البلد	بدون مساهمات المتطوعين				بما فيها مساهمات المتطوعين[أ]			
		حصة الإيرادات الآتية من:			مجموع الإيرادات النقدية ومساهمات المتطوعين (بملايين دولارات الولايات المتحدة)	حصة الإيرادات الآتية من:			مجموع الإيرادات النقدية ومساهمات المتطوعين (بملايين دولارات الولايات المتحدة)
		القطاع العام	الهبات الخاصة	الرسوم ونحوها		القطاع العام	الهبات الخاصة	الرسوم ونحوها	
		بالنسبة المئوية				بالنسبة المئوية			
الاتحاد الأوروبي	إسبانيا	٣٢,١	١٨,٨	٤٩,٠	**٢٥ ٧٧٨**	٢٥,٢	٣٦,٣	٣٨,٥	**٣٢ ٨٣٣**
	ألمانيا	٦٤,٣	٣,٤	٣٢,٣	**٩٤ ٤٥٤**	٤٢,٥	٣٦,٢	٢١,٣	**١٤٢ ٨٨٧**
	أيرلندا	٧٧,٢	٧,٠	١٥,٨	**٥ ٠١٧**	٦٧,٦	١٨,٦	١٣,٨	**٥ ٧٣٢**
	بلجيكا	٧٦,٨	٤,٧	١٨,٦	**٢٥ ٥٧٦**	٦٥,٩	١٨,١	١٦,٠	**٢٩ ٧٧٣**
	فرنسا	٥٧,٨	٧,٥	٣٤,٦	**٥٧ ٣٠٤**	٣٣,٤	٤٦,٦	٢٠,٠	**٩٩ ٢٣٤**
	فنلندا	٣٦,٢	٥,٩	٥٧,٩	**٦ ٠٦٤**	٢٥,٢	٣٤,٦	٤٠,٣	**٨ ٧٢٢**
	المملكة المتحدة	٤٦,٧	٨,٨	٤٤,٦	**٧٨ ٢٢٠**	٣٦,٤	٢٨,٨	٣٤,٨	**١٠٠ ١٩٦**
	النمسا	٥٠,٤	٦,١	٤٣,٥	**٦ ٢٦٢**	٤١,٣	٢٣,١	٣٥,٦	**٧ ٦٤٣**
	هولندا	٥٩,٣	١,٩	٣٨,٨	**٥٩ ١٠٧**	٤٥,٣	٢٥,١	٢٩,٦	**٧٧ ٣٨٣**
متوسط الاتحاد الأوروبي[ب]/المجموع		٥٥,٦	٧,١	٣٧,٢	**٣٥٧ ٧٨١**	٤٢,٥	٢٩,٧	٢٧,٨	**٥٠٤ ٤٠٣**
بلدان متقدمة النمو أخرى	أستراليا	٣١,١	٦,٤	٦٢,٥	**٢٠ ٢٢٧**	٢٥,٤	٢٣,٤	٥١,٢	**٢٤ ٧١٢**
	إسرائيل	٦٣,٩	١٠,٢	٢٥,٨	**١٠ ٩٤٧**	٥٩,١	١٧,٠	٢٣,٩	**١١ ٨٤٢**
	الولايات المتحدة	٣٠,٥	١٢,٩	٥٦,٦	**٥٦٦ ٩٦٠**	٢٥,٦	٢٦,٩	٤٧,٤	**٦٧٥ ٩٧٣**
	اليابان	٤٥,٢	٢,٦	٥٢,١	**٢٥٠ ٩٥٩**	٤١,٥	١٠,٧	٤٧,٨	**٢٨٢ ٣١٤**

المنطقة	البلد	بدون مساهمات المتطوعين				بما فيها مساهمات المتطوعين[أ]			
		حصة الإيرادات الآتية من:			مجموع الإيرادات النقدية ومساهمات المتطوعين (بملايين دولارات الولايات المتحدة)	حصة الإيرادات الآتية من:			مجموع الإيرادات النقدية ومساهمات المتطوعين (بملايين دولارات الولايات المتحدة)
		القطاع العام	الهبات الخاصة	الرسوم ونحوها		القطاع العام	الهبات الخاصة	الرسوم ونحوها	
		بالنسبة المئوية				بالنسبة المئوية			
متوسط البلدان المتقدمة النمو الأخرى[ب]/المجموع		٤٢,٧	٨,٠	٤٩,٣	**٨٥٧ ٠٩٤**	٣٧,٩	١٩,٥	٤٢,٦	**٩٩٤ ٨٤١**
متوسط جميع البلدان المتقدمة النمو[أ]/المجموع		٥١,٧	٧,٤	٤٠,٩	**١ ٢١٤ ٨٧٦**	٤١,١	٢٦,٦	٣٢,٣	**١ ٤٩٩ ٢٤٤**
وسط أوروبا	الجمهورية التشيكية	٣٩,٤	١٤,٠	٤٦,٦	**٨٦٠**	٣٢,١	٣٠,٠	٣٧,٩	**١ ٠٥٦**
	رومانيا	٤٥,٠	٢٦,٥	٢٨,٥	**١٣٠**	٢٠,٥	٦٦,٥	١٣,٠	**٢٨٥**
	سلوفاكيا	٢١,٩	٢٣,٣	٥٤,٩	**٢٩٥**	٢١,٣	٢٥,١	٥٣,٥	**٣٠٢**
	هنغاريا	٢٧,١	١٨,٤	٥٤,٦	**١ ٤٣٣**	٢٦,٢	٢١,١	٥٢,٧	**١ ٤٨٣**
متوسط بلدان وسط أوروبا[ب]/ المجموع		٣٣,٣	٢٠,٥	٤٦,١	**٢ ٧١٨**	٢٥,٠	٣٥,٧	٣٩,٣	**٣ ١٢٦**
أمريكا اللاتينية	الأرجنتين	١٩,٥	٧,٥	٧٣,١	**١٣ ٣٢١**	١٦,٢	٢٣,٠	٦٠,٨	**١٦ ٠١٤**
	بيرو	١٩,٣	١٢,٩	٦٧,٨	**١ ١٩٠**	١٩,٠	١٤,٠	٦٦,٩	**١ ٢٠٦**
	كولومبيا	١٤,٩	١٤,٩	٧٠,٢	**١ ٧١٩**	١٣,١	٢٤,٩	٦٢,٠	**١ ٩٤٨**
	المكسيك	٨,٥	٦,٣	٨٥,٢	**٢٢٩**	٧,٥	١٧,٩	٧٤,٧	**٢٦١**
متوسط بلدان أمريكا اللاتينية[ب]/ المجموع		١٥,٥	١٠,٤	٧٤,١	**١٦ ٤٥٨**	١٤,٠	٢٠,٠	٦٦,١	**١٩ ٤٢٨**
المتوسط الكلي/المجموع		٤١,٣	١٠,٥	٤٨,٢	**١ ٢٣٤ ٠٥١**	٣٢,٩	٢٧,٠	٤٠,١	**١ ٥٢١ ٧٩٨**

المصدر: John Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project, phase II.

(أ) عمالة غير زراعية على أساس التفرغ.

(ب) متوسطات غير مرجحة.

دور المجتمع المدني في تقديم الخدمات الاجتماعية

٢٨ - تقدم منظمات المجتمع المدني، على صعيد العالم، إسهاما عظيما في تمويل الخدمات الاجتماعية وتقديمها. فهي تعمل على تحسين التعليم والخدمات الصحية، وتسهم في تخفيف وطأة الفقر وتوفير الحماية البيئية، وتوفر خدمات اجتماعية أخرى. وتقارن مساهماتها الكبيرة في التنمية بمساهمات قطاع السوق والقطاع العام.

٢٩ - والأنشطة التي تضطلع بها منظمات المجتمع المدني أنشطة متنوعة تماما ولا ينبغي اعتبارها مجموعة واحدة. فكثير من المنظمات تعنى بأحوال وظروف محددة، وتقدم المساعدة للسكان المستهدفين بأنشطتها، ولا سيما أشد الفقراء فقرا. وعلى الرغم من أن مشاركة بعض المنظمات في تقديم الخدمات قد تكون مشاركة ثانوية - فإن هناك مجموعات أخرى منظمة تحديدا للقيام بعمل جماعي من أجل تلبية احتياجات مباشرة. ويمكن لأشكال التعاون أن تكون عرضية أو طويلة أجل وبين جيل وجيل، أو تكون إعمالا لقواعد معينة أو نتيجة لجهود مؤسسات معينة قد لا تتخذ بالضرورة أشكالا تنظيمية محددة؛ ولكن المنظمات المجتمعية أو الشعبية تتجاوز في أشكالها المختلفة الفوارق بين الأشكال الرسمية وغير الرسمية[١٩].

٣٠ - وقد زاد تقديم المنظمات غير الحكومية للخدمات الاجتماعية جزئيا استجابة لقرار اتخذته حكومات كثيرة بتقليل تقديم الحكومة لخدمات اجتماعية معينة (انظر أيضا الفصل السابع). وفي الثمانينات وأوائل التسعينات، عندما أصبحت خصخصة خدمات معينة وإضفاء الطابع اللامركزي على كثير من المهام والمسؤوليات أمرين شائعين في بلدان كثيرة، بدأت تصبح مشاركة مؤسسات المجتمع المدني مباشرة بدرجة أكبر، وينظر إليها لا كمجرد موردة بديلة هامة للخدمات الاجتماعية، ولكن أيضا بوصفها موردة أكثر كفاءة، وأكثر ملاءمة لاحتياجات الناس. وعلى الرغم من أن هذا المفهوم كان صحيحا في بعض الحالات، فقد كان في حالات كثيرة غير صحيح. فقد تزامن ظهور هذه المنظمات مع تزايد القيود المالية والسياسية المفروضة على قدرة الحكومات على حل كثير من المشاكل الاجتماعية، مقرونا بإعادة تشكيل جذرية في أغلب الأحيان للهياكل الاقتصادية، مما كان له آثار سلبية على المجتمعات المحلية. وينظر إلى المنظمات غير الحكومية في الغالب، على أنها بديل للاضطلاع بالمهام الحكومية. وكانت النتيجة في كثير من البلدان المتقدمة النمو تراجع التزامات الدولة وتقليص حجمها، مما عزز المفهوم الذي لدى الكثيرين، ومفاده أن الحكومة ''غير فعالة'' بسبب أوجه ضعف محددة متأصلة. ولا ينبغي إغفال الأثر الواقع على الأفراد والأسر والمجتمعات المحلية نتيجة لإعادة تشكيل الحكومة، إذ أنه بدون إجراء المزيد من التحليل، يكاد يتعذر معالجة المشاكل التي ولدت الإحساس بوجود ضعف متأصل وتراجع ''لا مفر منه'' للقطاع العام[٢٠].

٣١ - ويختلف شكل ونطاق تقديم الخدمات الصحية والتعليم من جانب جهات فاعلة غير حكومية اختلافا كبيرا من منطقة إلى أخرى. وينتشر تقديم الخدمات الصحية من جانب جهات غير حكومية على أوسع نطاق له في بلدان أفريقيا جنوب الصحراء الكبرى (يبين الجدول الثامن - ٥ نطاق تقديم الخدمات الصحية من جانب جهات غير حكومية في بلدان مختارة في أفريقيا). وفي أمريكا اللاتينية، تعتبر النقابات العمالية والمنظمات التجارية والمهنية من الجهات البارزة التي توفر الرعاية الصحية، على الرغم من أن المؤسسات الطبية الهادفة للربح غير الحكومية والخاصة أكثر شيوعا في آسيا، حيث يرتفع مستوى توفير القطاع الخاص للخدمات نسبيا، لا سيما في الخدمات العلاجية[٢١]. وفي مجال التعليم، تولد منظمات كثيرة الأموال لبناء المدارس

الابتدائية والثانوية وصيانتها، وتدفع أجور المدرسين وتغطي تكاليف التدريب. وفي حين تشارك المنظمات غير الحكومية والمنظمات الدينية في أغلب الأحيان مشاركة مباشرة في قطاع التعليم النظامي في أفريقيا جنوب الصحراء الكبرى، تنحو المنظمات غير الحكومية في آسيا وأمريكا اللاتينية إلى التركيز بدرجة أكبر على التعليم غير النظامي وأنشطة محو الأمية بين البالغين. وفي جنوب آسيا، تعمل المنظمات غير الحكومية على تعبئة الناس من أجل مطالبة الدولة بتحسين نوعية التعليم بدلا من أن تقوم بتوفير الخدمات مباشرة[٢٢].

الجدول الثامن – ٥

مدى تقديم الخدمات الصحية من جانب جهات غير حكومية في أفريقيا

البلد (المنظمة)	نسبة ما توفره الجهات غير الحكومية من مجموع عدد المستشفيات/الأسرة	نسبة ما توفره الجهات غير الحكومية من مجموع الخدمات/العقود
	(بالنسبة المئوية)	
أوغندا (الكنيسة)	٤٢ (مستشفيات)	
(منظمات غير حكومية)	١٤ (مرافق)	
جمهورية تترانيا المتحدة (الكنيسة)	٤٠ (مستشفيات)	
زامبيا (الكنيسة)		٣٥ (خدمات)
زمبابوي (الكنيسة)	٦٨ (أسِرة/مناطق ريفية)	٤٠ (عقود)
غانا (الكنيسة)	٢٥ (أسِرة)	٤٠ (سكان)
		٥٠ (رعاية للمرضى الخارجيين)
الكاميرون	٤٠ (مرافق)	
كينيا (منظمات غير حكومية)		٣٥ (خدمات)
ليسوتو (منظمات غير هادفة للربح)	٥٠ (مستشفيات)	
	٦٠ (مستوصفات)	
ملاوي (الكنيسة)		٤٠ (خدمات)

المصدر: إدارة الشؤون الاقتصادية والاجتماعية التابعة للأمانة العامة للأمم المتحدة، استنادا إلى: Mark Robinson and Gordon Write, The Role of Civic Organizations in the provision of Social Services: Towards Synergry, Research for Action, No. 37, Helsinki, UNU/wider, 1977.

٣٢ - ولتقديم المنظمات غير الحكومية والجماعات الأخرى للخدمات مزاياه وعيوبه. وأبرز جوانب الضعف فيما يتعلق بتقديم الخدمات الاجتماعية هو تجزئة الموارد، التي تكون في أغلب الأحيان غير كافية لكفالة تغطية شاملة. ويمكن أن تصبح النوعية معرضة للخطر عند نشر موارد محدودة على جهات شتى. كما يمكن أن تثار اعتبارات المساواة، إذ أنه ليست كل المنظمات غير الحكومية مبرأة من الانحياز، بما في ذلك الانحيازات الجنسانية والطبقية والعرقية. كما يمكن أن تصبح المنظمات شديدة الاعتماد على المساعدة الخارجية[٢٣].

٣٣ - وإن زيادة انخراط المنظمات غير الحكومية في تقديم الخدمات يمكن أن يغير من سلوكها ويؤثر على أساليب عملياتها المستقرة. فالمنظمات غير الحكومية الدولية يمكن أن تكون هياكلها على درجة عالية من البيروقراطية مما يحتمل أن يقلل من ميزتها الأصلية. وهناك أيضا احتمال وجود تضارب بين تقديم الخدمات على نحو فعال والقدرة على الاحتفاظ بالطابع الابتكاري في تطوير الأنشطة. وقد جاء في دراسة لأداء المنظمات غير الحكومية في غامبيا، أن نمط تقديم الخدمات على نطاق واسع الذي تقوم به معظم المنظمات يتطلب آليات تنفيذ موحدة فضلا عن هياكل لتأمين مبالغ كبيرة من التمويل الخارجي ونظما لاتخاذ قرارات عاجلة ومعقدة[٢٤].

٣٤ - وفي كثير من الحالات، لا سيما في البلدان النامية، يظل تدخل الدولة في القطاعات الاجتماعية أمرا لا غنى عنه. ولذلك فمن الضروري تحسين التنسيق والتآزر بين المجتمع المدني والدولة. ومن المجالات التي يمكن أن يحدث فيها التنسيق تغييرا بذل الجهود لكفالة نوعية أفضل في تقديم الخدمات الاجتماعية من خلال أطر تنظيمية أنسب.

إيجاد رأس مال اجتماعي

٣٥ - إن مفهوم رأس المال الاجتماعي من أحدث أدوات تحليل التنمية، ويرتبط ارتباطا مباشرا بتطور المجتمع المدني. هذه المشاعر الوجدانية غير الملموسة والتي تتسم رغم ذلك بأهمية كبيرة، مثل الثقة بين مواطني البلد الواحد والقيم المشتركة للتضامن والالتزام المتبادل في المجتمع، تيسر التنسيق والتعاون، وأصبحت معروفة بوصفها ''رأس المال الاجتماعي''[٢٥]. وتحتفظ مؤسسات المجتمع المدني بقنوات اتصال بالغة الأهمية بين المواطنين، وتسهل اكتساب المهارات العملية وتنمية رأس المال الاجتماعي.

٣٦ - وتتسم اتجاهات وقيم الثقة والتبادلية بأهمية وضرورة خاصة للاستقرار والتعاون الاجتماعي والسياسي. ويركز رأس المال الاجتماعي على القيم والاتجاهات الثقافية التي تهيئ الناس للتعاون والثقة والتفاهم والتعاطف فيما بينهم. وهو يسهم في ربط المجتمع بعضه ببعض عن طريق تحويل الأشخاص إلى أفراد في مجتمع محلي تجمع بينهم مصالح وافتراضات مشتركة عن العلاقات الاجتماعية ويربطهم إحساس بالنفع المشترك. ورأس المال الاجتماعي هو المناظر الحديث في علم الاجتماع لمفهوم الأخوة، الذي كاد يتلاشى من الخطاب السياسي في القرن العشرين[٢٦].

٣٧ - ومصادر رأس المال الاجتماعي متعددة وهي: الأسرة والعمل والتعليم والأحياء السكنية. والأسرة مصدر أساسي لرأس المال الاجتماعي. وفي كثير من البلدان، أصبحت ''المنظمات المجتمعية'' مرادفا لرأس المال الاجتماعي، والقطاع التطوعي مصدر هام آخر. وهذه المنظمات بينما تفتح باب العضوية فيها لأفراد المجتمع المحلي وتعنى بالقضايا العامة للأداء المجتمعي، تتيح لأفرادها في العادة القدرة على القول والعمل بنفسهم وليس من خلال وسطاء مهنيين[٢٧]. وتتسم معظم المنظمات الجماهيرية بثقافة المشاركة

والشمول، إذ تستهدف بأنشطتها جميع قطاعات المجتمع المحلي، بما في ذلك القطاعات المهمشة تقليديا.

٣٨ - ويعتمد رأس المال الاجتماعي اعتمادا كبيرا على السياق. وتؤثر نوعية المشاركة المدنية على أداء الحكم النيابي؛ وتتسم بأهمية كبيرة عوامل مثل حياة الجمعيات وهيكلها وتوزيع الشبكات[٢٨]. وهذا العنصر الاجتماعي الثقافي من عناصر رأس المال الاجتماعي هو بالتحديد الذي يوفر السياق الذي يكتسب فيه رأس المال الاجتماعي معناه ويصبح متاحا للأفراد أو الجماعات بطريقة يمكن أن تسهل العمل الفردي أو الجماعي الذي لا يتيسر بطريق آخر[٢٩].

٣٩ - ولما كانت الحياة التنظيمية على المستوى المحلي وغير ذلك من السمات المجتمعية تتفاوت إلى حد بعيد من محلة إلى أخرى، فإن مستويات رأس المال الاجتماعي قد لا تكون واحدة حتى في داخل البلد الواحد. والمهم أن رأس المال الاجتماعي قد ثبتت قدرته الموثوقة على التكهن بأداء الحكم المحلي في ظروف شديدة التباين للبلدان. ومن النتائج البالغة الأهمية لوجود (أو عدم وجود) رأس المال الاجتماعي هي وجود أو غياب التماسك الاجتماعي. ومن المعترف به عموما أن قوة التماسك الاجتماعي مرتبطة بانخفاض معدلات الوفيات بين السكان. ويرى بعض الباحثين أن السكان المعزولين اجتماعيا يبلغ معدل الوفيات بينهم ضعف أو ثلاثة أمثال نظيره بين السكان المرتبطين بشبكات اجتماعية، مما يعكس افتراضا الوصول المحدود للسكان المعزولين اجتماعيا إلى مصادر الدعم العاطفي والدعم المادي (مثل المعونة المالية) وغير ذلك من أشكال الدعم[٣٠]. وعلاوة على ذلك، فقد وُجد مؤخرا بعض الارتباط بين مؤشرات رأس المال الاجتماعي (مثل الثقة في الحكومة والمؤسسات السياسية الأخرى، ونوعية علاقات العمل، والمشاركة المدنية في السياسة) ومتوسط العمر المتوقع ومعدل الوفيات. وفي الاتحاد الروسي، الذي شهد خلال العقد الماضي هبوطا خطيرا في متوسط العمر المتوقع، وارتفاعا مفاجئا في معدل الوفيات، قد يكون أحد المسؤولين عن ذلك، مؤسسات المجتمع المدني الضعيفة[٣١].

٤٠ - وتقوم الهياكل أو المؤسسات الاجتماعية القائمة بدور بالغ الأهمية في تكوين رأس المال الاجتماعي. والسؤال هو كيف يمكن دمج المؤسسات التقليدية كيما تشكل أساسا لنمو المجتمع المدني. ربما تكون سبل التنظيم التقليدية نموذجا لرابطات جديدة (مثل النقابات الريفية في بوليفيا)[٣٢]. ومن المفترض أن المجتمع المدني لا يمكن إنشاؤه من أعلى إلى أسفل؛ بل الأحرى أنه ينبغي تنشئته ولا بد أن ينمو عضويا من أسفل. وهذا القول ذاته يمكن أن ينطبق، بدرجة معينة، على رأس المال الاجتماعي. بيد أن هناك أمثلة (لا سيما في البلدان الاشتراكية السابقة)، كتلك التي تحدث عندما يكون المجتمع المدني قويا إحصائيا ولا يقترن ذلك بصورة إيجابية بمشاركة حقيقية في العمليات السياسية، بل يكون تأثيره أقل على عملية صنع القرار السياسي. وفي كثير من الحالات، يكون المجتمع لم يتعلم بعد مهارات السيطرة أو كيف يخضع السلطات السياسية للمساءلة[٣٣].

٤١ - وتواجه بلدان كثيرة، لا سيما في أفريقيا، حيث تتسم الظروف الاجتماعية بعدم الاستقرار، صعوبة في تشجيع العضوية في المنظمات القائمة. وفي غياب تقييم دقيق للنسيج الاجتماعي القائم، يكون ثمة خطر يتمثل في احتمال أن تمارس المؤسسات القائمة النفوذ بطرق لا يمكن توجيهها بسهولة. ومن الناحية الأخرى، فإن استغلال رأس المال الاجتماعي المتاح، لا سيما وسائط التشغيل التي يقودها منظمو المشاريع، قد ثبتت مساهمته الإيجابية في إنشاء الهياكل الأساسية الاجتماعية. ويبدو أن النهج الأنسب هو إطلاق الجهود الإنمائية في المؤسسات القائمة مع تكييفها في الوقت ذاته مع المهام الجديدة والعمل على جعلها أكثر ديمقراطية.

ومع ذلك، لا يمكن إغفال خطر أن تصبح الهياكل التقليدية عقبة كأداء في سبيل تنمية منظمات المجتمع الدولي.

٤٢ - والثقة شاغل بالغ الأهمية وعنصر لا غنى له للتنمية الاجتماعية[٣٤]. وفي العالم المعقد المعاصر المليء بعدم اليقين والمخاطرة، تزيد الثقة بين الناس من القدرة على التغلب على عدم اليقين. فالثقة ضرورية للأداء العادي للاقتصاد: فهي تمكن شركاء الأعمال التجارية من الدخول في صفقات تعود بالنفع على كل الأطراف. وبدون الثقة، تقل فرص التجارة التي تعود بالنفع المتبادل، ويقل احتمال تحقيق تعاون مثمر. وتكون النتيجة تحقيق رفاه اقتصادي أدنى من خلال تخصص دون المستوى الأمثل وقد يتدنى مستوى الرعاية الاجتماعية بشكل أعم[٣٥]. والثقة بوصفها جزءا بالغ الأهمية للهياكل المؤسسية، تعد جزءا من رأس المال الاجتماعي لأي بلد. والثقة المجردة ليست تلقائية؛ فالأحرى أنها وليدة التجربة وتتعزز عن طريق التعليم ووسائط الإعلام. وفي حين تنبع الثقة القائمة على الأسرة أو القرابة من ''آليات السمعة الطيبة''، فإن الثقة الممتدة تستند إلى الرغبة في التعاون مع آخرين مجهولين[٣٦]. وفي البلدان التي تمر اقتصاداتها بمرحلة انتقالية، تقتصر الثقة في أغلب الأحيان على دائرة الأصدقاء المغلقة، بينما تفتقر المؤسسات في أغلب الأحيان إلى الثقة الممتدة؛ ويكون الشائع بصفة خاصة هو عدم ثقة واسع النطاق في المؤسسات الحكومية وفي وجود إنفاذ متجرد من جانب طرف ثالث. وللمؤسسات غير الرسمية في جميع المجتمعات دور بالغ الأهمية يتمثل في تسهيل التبادل الاقتصادي عن طريق دعم قواعد التعامل التي تقوم على الإنفاذ الذاتي وبتعزيز الثقة في الإنفاذ من جانب أطراف ثالثة عن طريق الدولة. وتنبع هذه الثقة من مجتمع مدني فصيح يتواصل فيه الأفراد ويسعون إلى إيجاد حلول تعاونية لما يقع عليه الاختيار الجماعي من مشاكل[٣٧].

٤٣ - وعلى غرار الصلة بين المجتمع المدني والديمقراطية، هناك صلة بين رأس المال الاجتماعي والحكم الديمقراطي. ومما يدرك بشكل متزايد أن الديمقراطية أكثر بكثير من مجرد حرية؛ وهي لكي تكون سليمة، تتطلب أيضا مجموعة من القيم والاتجاهات والافتراضات من النوع الذي يتشكل منه رأس المال الاجتماعي. ووجود رأس المال الاجتماعي يحول الشاغل المنهزم بالحرية الفردية إلى شاغل مستدام بالحرية الجماعية والعدالة الاجتماعية[٣٨].

٤٤ - وفي حين أن الأعراف والشبكات والنتائج - وهي الواجهات المختلفة الثلاث لرأس المال الاجتماعي - تضم نطاقا هاما من العلاقات المجتمعية، فهي أيضا تطرح عدة أسئلة. وتتعلق هذه الأسئلة بالمشاركة الفردية في الشبكات الاجتماعية والرابطات التطوعية، وطبيعة علاقات السببية بين التبادلية والثقة، ودور المنظمات التطوعية في توليد الفضيلتين المدنيتين للثقة والتبادلية، وأي نوع من المنظمات هو الأفضل من حيث توليد أي أشكال رأس المال الاجتماعي ولماذا[٣٩]. والإجابات عن هذه الأسئلة وغيرها بعيدة عن الإدراك. غير أن وجود منظمات محلية يدل على وجود رأس مال اجتماعي بين الجماعات المحلية يمكن من اتخاذ أفضل الإجراءات لحماية مصالحها. والعلاقات القطاعية بين المنظمات تيسر أو تمكن من الاتصال فيما بين الأطراف وترتبط فيما يبدو بالنجاح في الحل التعاوني للمشاكل[٤٠].

الحواشي

(١) انظر، على سبيل المثال، Goran Hyden, "Civil society, social capital and development: discussion of a complex discourse, *Studies in Comparative International Development*", Vol. 32, No. 1 (Spring 1997); Michael Walzer, "The idea of civil society" Dissent No. 38 (Spring 1991). ويقدم فرانسيس فوكوياما التعريف التالي: ''المجتمع المدني - الذي هو شبكة معقدة من المؤسسات الوسيطة، تشمل المؤسسات التجارية، والرابطات التطوعية، والأندية، والنقابات، ووسائط الإعلام،

والجمعيات الخيرية، والكنائس – يرتكز بدوره، على الأسرة، التي هي الأداة الرئيسية التي يتآلف بها الناس اجتماعيا في ثقافتهم ويكتسبون المهارات التي تتيح لهم العيش في المجتمع الأوسع والتي تنتقل من خلالها قيم المجتمع ومعرفته عبر الأجيال'' (انظر Francis (Fukuyama, Trust: *The Social Virtues and the Creation of Prosperity* (New York, Free Press, 1995). وفي رأي ديتريتش رويشيماير: المجتمع المدني هو ''جماع أنشطة اجتماعية منظمة، رسمية وغير رسمية، لا ترتكز مباشرة على الأسرة والأقارب أو الإنتاج والتبادل الاقتصاديين أو الدولة، ولكنها ذات أهمية سياسيا''، (انظر Dietrich Rueschemeyer, "The self-organization of society and democratic rule: specifying the relationship", D. Rueschemeyer, M. Rueschemeyer and B. Wittrock, *Participation and Democracy, East and West* (Armonk, New York, M. E. Sharp, 1998)).

(٢) ليست كل جماعات المواطنين مسالمة بالضرورة من وجهة النظر المجتمعية. فقد تكون بعض الجماعات على غير وئام مع الديمقراطية و/أو غير قادرة على المساهمة الإيجابية في المجتمع. وبعض الجماعات قد تنخرط في العمل بنشاط على إشاعة عدم الثقة والبغضاء بدلا من التسامح والتوفيق؛ بل إن بعضها قد يتورط في أنشطة إجرامية. وإذا كان المجتمع مستقطبا فقد ينمو نفوذ مجموعات المصالح، بل قد ''تختطف'' بعض المجموعات العملية السياسية، فتنمي عدم الاكتراث والانخراط في نشاط سياسي ضيق النظرة بقصد الانتفاع. ويقال إن المجتمعات المدنية الفعلية تضم بين جنباتها القمع كما تضم الديمقراطية أو تضم الصراع كما تضم التعاون، وتضم الرذيلة كما تضم الفضيلة؛ ويمكن أن يحركها الجشع القطاعي كما يمكن أن تحركها المصلحة الاجتماعية. (انظر Mark Robinson and Gordon White, The Role of Civic Organizations in the Provision of Social Services: Towards Synergy, Research for Action, No. 37 (Helsinki, UNU/WIDER, 1997)).

(٣) انظر مؤلف رويشيماير وآخرين المذكور في الحاشية (١).

(٤) انظر Jessica T. Mathews, "Power shift" *Foreign Affairs* (January/February 1997).

(٥) انظر *World Labour Report: Industrial Relations, Democracy and Social Stability, 1997-1998* (Geneva, 1997).

(٦) انظر Lester M. Salaman, Helmut K. Anheier and associates, *The Emerging Sector Revisited: A Summary, Revised Estimates* (Baltimore, The Johns Hopkins Comparative Non-profit Sector Project, 1999).

(٧) Michael Vatikiotis, "Local answers: civil groups help citizens find their voices", *Far Eastern Economic Review* (November, 1998).

(٨) Sunhyuk Kim, "State and civil society in South Korea's democratic consolidation: is the battle really over?" *Asian Survey* (December 1997).

(٩) Laura Macdonald, Supporting *Civil Society: The Political Role of Non-governmental Organizations in Central America* (New York, St. Martins Press, 1997).

(١٠) The sample includes non-profit institutions from various countries, including developed countries, developing countries, and countries with economies in transition; the data were obtained within the context of the Comparative Non-profit Sector Project currently under way at Johns Hopkins University. The countries surveyed were Argentina, Australia, Austria, Belgium, Brazil, Colombia, the Czech Republic, Finland, France, Germany, Hungary, Israel, Ireland, Japan, Mexico, the Netherlands, Peru, Romania, Slovakia, Spain, the United Kingdom and the United States.

(١١) انظر الحاشية (٦)، المرجع السابق الذكر.

(١٢) انظر Keith Snavely, "The welfare state and the emerging non-profit sector in Bulgaria", *Europe-Asia Studies*, vol. 48, No. 4 (1996).

(١٣) هناك مناطق رمادية هنا أيضا، مثل خطط الخدمة المجتمعية المدرسية، التي تشجع، وأحيانا تشترط انخراط الطلاب في أعمال تطوعية، وبرامج الغذاء مقابل العمل، التي يكون فيها تبادل صريح بين المشاركة المجتمعية والمساعدة الغذائية.

(١٤) انظر وثيقة الأمم المتحدة: A/AC.253/16/Add.7، الفقرتان ٦ و ٧.

(١٥) انظر الحاشية (٦).

(١٦) المرجع نفسه.

(١٧) انظر وثيقة اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لآسيا والمحيط الهادئ SDD/SPS/IM/2.

(١٨) المرجع نفسه.

(١٩) انظر Robinson and White المرجع السابق الذكر.

(٢٠) انظر Bob Edwards and Michael W. Foley, “Social capital and the political economy of our discontent”, *American Behaviour Scientist*, Vol 40 No 5 (March/April 1997).

(٢١) المرجع نفسه.

(٢٢) المرجع نفسه.

(٢٣) المرجع نفسه.

(٢٤) انظر Claire Fyvie and Alastair Ager, “NGOs and innovation: organizational characteristics and constraints in development assistance work in the Gambia”, *World Development*, vol. 27, No. 8.

(٢٥) انظر J. S. Coleman, *Foundations of Social Theory* (Cambridge, Massachusetts, Harvard University Press, 1990); and Robert Putnam, *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy* (Princeton University Press, 1993).

(٢٦) انظر Kenneth Newton, “Social capital and democracy”, *American Behavioural Scientist*, vol. 40, No. 5 (March/April 1997).

(٢٧) انظر Seth Borgos and Scott Douglas, “Community organizing and civic renewal: a view from the South”, *Social Policy* (winter 1996).

(٢٨) انظر مؤلف Robert D. Putnam, “Democracy in America”, رشينماير وآخرين المذكور في الفقرة (١).

(٢٩) انظر الحاشية (٢٠).

(٣٠) انظر I. Kawachi, B. Kennedy and K. Lochner, “Long live community: social capital as public health”, *The American Prospect* (November/December 1997).

(٣١) انظر Bruce P. Kennedy, Ichiro Kawachi and Elizabeth Brainerd, “The role of social capital in the Russian mortality crisis”, *World Development*, vol. 26, No. 11 (1999).

(٣٢) انظرمؤلف هايدن المذكور في الحاشية (١).

(٣٣) انظر على سبيل المثال Ferenc Miszlivetz and Jody Jensen, “An emerging paradox: civil society from above?” مؤلف رويشنماير وآخرين المذكور في الفقرة (١).

(٣٤) انظر، على سبيل المثال، مؤلف فوكوياما المذكور في الحاشية (١).

(٣٥) المرجع نفسه.

(٣٦) انظر Martin Reisner, *Trust in Transition*, EBRD Working Paper No 39 (London, 1999). ويعتبر بعض المؤلفين الآخرين المؤسسة التجارية مؤسسة وسيطة، بينما توصف السوق بأنها ”مدرسة المخالطة“ (انظر على سبيل المثال، Thomsa Taylor, Alexander Kazakov and Michael Thompson, “Business e*thics and civil society in Russia”* International Studies of Management and Organization, Vol 27, No. 1, (Spring 1997).

(٣٧) انظر Martin Reisner, *Informal Institutions, Social Capital and Economic Transition: Reflections on a Neglected Dimension*. EBRD Working Paper, No. 25 (London 1997).

(٣٨) المرجع نفسه.

(٣٩) انظر الحاشية (٢٦).

(٤٠) انظر L. David Brown and Darcy Ashman, “Participation, social capital and intersectoral problem solving: African and Asian cases”, World Development, vol. 24, No. 9 (1996).

الاستنتاجات

١ - يتغير الإطار المؤسسي للمجتمعات تغيرا سريعا وفقا للتغيرات التكنولوجية والتغيرات الاجتماعية - الاقتصادية العالمية. فقد تركت الاتجاهات الديموغرافية والابتكارات في مجال المعلومات والاتصالات، فضلا عن التغيرات الثقافية والسياسية، بصماتها على الأسرة، وأعداد الأجيال وسلوكها، والدور المنسوب لكل من السوق والدولة ومنظمات المجتمع المدني. ولذلك تواجه السياسة الاجتماعية التحدي الهام الذي يتمثل في معالجة أثر هذه التغيرات على الناس والمؤسسات.

٢ - ومع تحسين تعليم المرأة وزيادة مشاركة الأنثى في سوق العمل، حدث هبوط في معدلات الخصوبة في البلدان المتقدمة النمو والبلدان النامية على السواء. وعندما اقترن ذلك بالتغيرات الثقافية والاقتصادية الأخرى، بما في ذلك تزايد عدد البالغين الذين يعيشون بمفردهم (مشكلين أسرا معيشية من شخص واحد) وبارتفاع معدلات الطلاق، أسفر هذا الاتجاه عن وجود أسر أصغر حجما وهياكل أسرية جديدة. وأخذ في الزيادة ظهور الأسر المعيشية القائمة على أحد الوالدين (وغالبا ما تكون ربتها امرأة). وقد نجم هذا الاتجاه في البلدان النامية، لا سيما في أفريقيا، عن الأثر المدمر لفيروس نقص المناعة البشرية/الإيدز. والأطفال هم الضحايا المحتملون لتفسخ الأسر التقليدية.

٣ - وتتسم تدابير السياسة العامة الرامية إلى حماية رفاه الفئات الضعيفة في المجتمع، لا سيما النساء والأطفال والمسنين والمعوقين، بطابع الاستعجال. وثمة مسألة مثيرة للقلق وهي اتجاه معدل الخصوبة بين المراهقين (الذين تتراوح أعمارهم بين ١٥ و ١٩ سنة) إلى الارتفاع، في حين تهبط معدلات الخصوبة الإجمالية. ونظرا لأن المراهقين يفتقرون إلى ما تتطلبه رعاية أطفالهم من الخبرة في الحياة والموارد المالية المستقلة، فإن الإنجاب المبكر كثيرا ما يعرض للخطر ليس فقط المستقبل التعليمي والمهني للوالد (لا سيما البنات) بل أيضا فرص نماء الأطفال. وثمة مسألة أخرى وهي زيادة العمر المتوسط للسكان نتيجة للأثر المشترك لارتفاع متوسط العمر المتوقع وانخفاض معدل الخصوبة. ويتعلق ذلك بالاستدامة المالية لنظم الضمان الاجتماعي في البلدان النامية والبلدان المتقدمة النمو على السواء. كما يشكل تحديا كبيرا في أغلب البلدان النامية، حيث تكون شبكة الأمان الاجتماعي للشيخوخة غير وافية وحيث تكون الأسر الراعية التقليدية للأفراد المسنين في المجتمع. ومع تغير هيكل الأسرة، تشتد الحاجة إلى اتخاذ تدابير لتطبيق سياسة اجتماعية للتصدي لهذه الشواغل. فبالنسبة للأعداد المتزايدة من الأمهات اللائي يعملن خارج المنزل، تكتسب أهمية خاصة المسائل المتعلقة بالأسرة والعمل، مثل السماح بوقت عمل مرن وتحقيق التوازن بين الاحتياجات الوظيفية والاحتياجات الأسرية، وتيسير الحصول على رعاية للأطفال جيدة النوعية وميسورة التكلفة. ويبدو من الضروري رصد موارد مالية عامة لجعل خدمات رعاية الطفل الجيدة النوعية في متناول الجميع.

٤ - وتتألف الأسرة والمجتمع من أجيال ذات احتياجات خاصة وأدوار مختلفة. وتؤثر عوامل كثيرة على الأجيال وسلوكها، وتتأثر بها بالتالي، ومنها معدل الخصوبة ومعدل الوفيات والصحة والإسكان والتعليم والعمالة والمدخرات والاستثمار والهجرة (الداخلية والدولية) والتكنولوجيا. وفي الوقت الحاضر، يمثل الجيل الذي تتراوح أعماره بين ١٥ و ٢٤ سنة أكبر جيل في التاريخ، ويعيش أغلب هؤلاء الشباب في البلدان النامية، فيمثلون تحديا وفرصا على السواء لاقتصاداتهم. وبإمكانهم، إذا توفر لهم التعليم والتدريب على المهارات المناسبة، أن يصبحوا قوة عمل منتجة عندما يدخلون طور البلوغ. غير أن أعدادهم تتطلب أيضا مبالغ ضخمة من الموارد لتوفير التدريب وتهيئة فرص عمل مجزية.

وذلك له أهمية خاصة لأن بطالة الشباب سبب جذري لفقدان الثقة ومهارات العمل، ويمكن أن تفضي إلى سلوك ضار بالمجتمع وخطر بين أفراد هذه الفئة العمرية. وتشكل شيوخة السكان تحديات مختلفة مثل كيفية الاستفادة على النحو الأمثل من خبرة وحكمة جيل لم يعد بين صفوف العاملين ولكن لا يزال أمامه سنوات عديدة محتملة من النشاط والإنتاجية؛ وتطوير التكنولوجيا الطبية للعناية بالأعداد المتزايدة من هذا الجيل؛ وتوفير الضمان الاجتماعي للشيخوخة. ويواجه الجيل الأوسط زيادة فرص الاختيار والمرونة والسيطرة الشخصية الموعودة، ولكن يتهدده أيضا فقدان الأمن الوظيفي في اقتصاد تتزايد عولمته.

٥ - وأثر العولمة ملحوظ أيضا في تكوين ثقافة شبابية عالمية تنميها تكنولوجيا الاتصالات ووسائط الإعلام. فمرحلة الشباب، بما في ذلك المراهقة، فترة انتقالية بين الطفولة ومسؤوليات البلوغ، وهي فترة يكون الشباب فيها أيضا أشد تأثرا بالتغيرات والانهيارات الاجتماعية - الاقتصادية. ويصبح تعلم المهارات المناسبة واكتساب المواطنة العالمية أمرين بالغي الأهمية كلما تكثفت الهجرة الدولية والاتصالات والمنافسة الاقتصادية العالمية.

٦ - ولقد غير الاتجاه إلى الانتقال من الأسرة المتعددة الأجيال إلى الأسرة النواة من نمط التفاعل فيما بين الأجيال. فالعلاقة بين الأجيال تتجاوز تقديم الدعم للصغار والمسنين (السكان غير النشطين اقتصاديا) وتشمل أيضا تعلم جيل من آخر، وهو وسيلة هامة لنقل المهارات الحياتية من المسنين إلى الصغار، ورعاية البالغين للأطفال، وهو تفاعل ثبتت أهميته البالغة بالنسبة لنماء الأطفال.

٧ - والتحدي المتعلق بالسياسات الذي تشكله هذه التغيرات في الأجيال يتمثل في كفالة المساواة بين الأجيال والاستفادة من إمكانات الجميع على أفضل نحو في تهيئة مجتمع يسوده الانسجام والتعاون.

٨ - والتغيرات التي طرأت على البيئة السياسية، والتصورات لدور الدولة والارتقاءات في مجال تكنولوجيا الاتصالات كلها عوامل سهلت زيادة عدد منظمات المجتمع المدني واتساع نطاق نشاطها. فما زالت تقوم بأدوارها التقليدية للمساعدة في التعبير عن الرأي العام، وتمكين من لا صوت له في المجتمع من أن يكون له صوت، وتعزيز قضايا معينة وتوفير الخدمات الاجتماعية. وفي الوقت ذاته، تصبح تلك المنظمات أيضا بشكل تدريجي مشاركا نشطا في المنتديات الوطنية والدولية ككيان موازن للحكومة فضلا عن مصالح القطاع الخاص. ومنظمات المجتمع المدني جزء لا يتجزأ من العملية الديمقراطية. وهي على هذا النحو تقوم بدور هام في إنشاء رأس المال الاجتماعي عن طريق تعزيز التفاهم والثقة، وهو اتجاه للتعاون يهدف إلى تحقيق الصالح العام وإيجاد الإحساس بالتضامن الاجتماعي. ولا بد من اتباع سياسة سليمة لتوجيه طاقة المجتمع المدني وإسهامه الإيجابيين نحو تحقيق أهداف مشتركة في المجتمع، وتنسيق وتسهيل المشاركة والحوار العام مع تفادي اختطاف جدول الأعمال العام من جانب جماعات الاهتمامات الخاصة، لا سيما تلك التي تدعو إلى العنف و/أو الكراهية.

٩ - وجميع هذه العمليات تجري داخل إطار الأدوار المتطورة للدولة والسوق. ففي السنوات العشرين الماضية، تحول مفهوم دور الدولة من دور يتمثل في كفالة مستوى من التشغيل الكامل للنشاط الاقتصادي وتحقيق الرفاه العام للمواطنين من خلال إدارة الاقتصاد الكلي وتوفير الخدمات الاجتماعية، إلى دور يتمثل في تشجيع النمو الاقتصادي عن طريق تقليل تدخل الحكومة المباشر في الاقتصاد والانسحاب من مجال تقديم الخدمات. وهذا التحول دفعت إليه جزئيا الأزمة المالية والاختلالات الخارجية التي مر بها كثير من

البلدان في أعقاب صدمات أسعار النفط وارتفاع تكاليف الرفاه والمديونية الخارجية المفرطة في بعض البلدان النامية. كما دفعت هذا التحول أيضا المشاكل الاقتصادية التي واجهتها بعض البلدان النامية المتوسطة الدخل في السعي لتحقيق استراتيجيات إنمائية تنفرد بها الدولة والانهيار السياسي والاقتصادي للكتلة الاشتراكية السابقة. وفي التسعينات، انتصر نموذج السوق انتصارا واضحا تماما على نموذج القيادة بوصفه المبدأ المنظم للإدارة الاقتصادية الوطنية. فأصبحت الاقتصادات أكثر انفتاحا وبالتالي أكثر تعرضا للصدمات الخارجية.

١٠ - وتحققت نتائج مختلطة في البلدان المتقدمة النمو والبلدان النامية للجهود الرامية إلى تقليص حجم الدولة مع زيادة الكفاءة من خلال الخصخصة، ومنح السوق دورا أكبر في طائفة أوسع من المجالات في الحياة الاجتماعية والاقتصادية، وتطبيق اللامركزية في الحكم. وفي غضون ذلك، ظهر القلق بشأن الإنصاف نتيجة لوجود إخفاقات في السوق حتى في ظل الظروف المثالية. وفضلا عن ذلك، فقد نفذت بلدان كثيرة إصلاحات في اتجاه تقليص دور الدولة واعتماد مبادئ السوق بدون أن تنشئ أولا المؤسسات اللازمة أو تبني قدرات الحكم على حماية المصالح العامة وتحقيق الإنصاف الاجتماعي.

١١ - وفي أوروبا وجنوب شرقي آسيا، عززت أزمات السوق المالية وانتهاء ازدهار سوق الأوراق المالية في الولايات المتحدة من الرأي القائل بأن السوق الحرة غير المقيدة ليست أنسب دليل يهتدى به فيما يتعلق بتخصيص الموارد. وعلى الرغم من أن البلدان في هاتين المنطقتين تضطلع بإصلاحات سوقية المنحى في بعض مجالات الاقتصاد، فقد حاولت بوجه عام تفادي زعزعة الاستقرار الاجتماعي المرتبطة بالإصلاحات الجذرية. وعلى وجه الخصوص، استهدفت عملية الإصلاح في الاتحاد الأوروبي تحديث وتجديد دولة الرعاية الاجتماعية - الديمقراطية.

١٢ - وإن انسحاب الدولة من مجال تقديم الخدمات الاجتماعية، لا سيما في ميادين التعليم والصحة (انظر الجزء الثالث) والحماية الاجتماعية (انظر الجزء الرابع)، قد أفضى أيضا إلى انخفاض شامل في الخدمات المقدمة للفقراء في بعض البلدان. وجميع هذه النتائج المختلطة تدل على أن التوازن السليم والتفاعل البناء بين الدولة والسوق أمران معقدان ولا بد للسياسة العامة أن تأخذ في الاعتبار ظروف البلد المختلفة في الأوقات المختلفة.

١٣ - والحقيقة أن التغيرات الحاصلة في الإطار المؤسسي تتيح أيضا فرصة لإعادة ابتكار الدولة وسياستها الاجتماعية. فلم يعد ينظر إلى الدولة بوصفها وكيل التنمية الاقتصادية الاجتماعية القادرة على كل شيء، ولكن المطالبة بأن تقوم بدورها كمنظم للسوق والمؤسسات الأخرى غير التابعة للدولة ومشرف عليها تزداد قوة كلما امتد نطاق السوق وازداد عدد منظمات المجتمع المدني واتسع نطاق أنشطتها. والأهم من ذلك، أن هناك مجالات للحياة الاجتماعية والاقتصادية تلزم فيها تدخلات الدولة لتصحيح إخفاقات السوق ولكفالة الإنصاف والتماسك الاجتماعي. وحتى في المجالات التي يكون فيها لتراجع الدولة كمورِّد مباشر للخدمات ما يبرره لاعتبارات الكفاءة، فلا يزال يمكن للدولة أن تضطلع بمسؤولية تعبئة وتوفير الموارد المالية على أساس المساواة لكفالة إتاحتها للفقراء. وبالمثل، تغدو فعالية السياسة الاجتماعية أكثر أهمية لتعزيز الكفاءة والمساواة في المجتمع للإبقاء على المنافسة والمساءلة في الحياة السياسية والاقتصادية.

١٤ - إن ما ثبتت بالفعل أهميته لنجاح كثير من الاقتصادات القائمة على السوق في القرن العشرين ليس فقط

الملكية الخاصة وإنما أيضا القدرة على الإبقاء على المنافسة بين عوامل السوق. فقد تبين أن البيئة التنافسية لا غنى عنها بالفعل لتنظيم إنتاج ذي كفاءة وتمثل عاملا حاسما في ترسيخ وتنمية الاقتصاد السوقي كما نعرفه اليوم. وقد حفزت البيئة التنافسية التقدم التكنولوجي وبلوغ بعض الأهداف الإنمائية الرئيسية، على الرغم من ظهور أنواع مختلفة من التكاليف الاقتصادية والاجتماعية التي يلزم تغطيتها. وينبغي اعتبار التنظيم الفعال والرقابة الإشرافية الحكومية هدفين بالغي الأهمية للسياسة العامة من أجل زيادة انضباط السوق وتعزيز الشفافية. وذلك شرط ضروري للإبقاء على السلوك التنافسي ودعم التنمية المتواصلة للسوق.

الجزء الثالث
الأوضاع المعيشية: سجل مختلط للإنجاز

مقدمة

١ - يسعى الإنسان من أجل الوظائف والأنشطة المدرة للدخل التي تؤمِّن الحياة له ولأسرته. ولكن الإطار الذي يعمل فيه أصبح مجزأ وتنافسيا بدرجة كبيرة بسبب الابتكارات التكنولوجية وأنواع الوظائف المتاحة. ويظل التعليم أضمن الوسائل لاكتساب المهارات والقدرات التي تعد الشباب للانضمام إلى قوة العمل. بيد أن هنالك معوقات رئيسية يواجهها الإنسان بسبب التحيز على أساس نوع الجنس والفقر والمناهج غير الملائمة البالية وعدم تأهيل المعلمين، من بين أمور أخرى. وبوجه عام، فقد انخفض مستوى الأمن الوظيفي وضمان الدخل نتيجة لنمو قوة العمل بشكل مجزأ متفرق جراء الأثر المترتب على العولمة. وازداد اتساع الفجوة في مستويات الأجور داخل البلدان وفيما بينها مما أدى إلى إيجاد عالم على مستويين.

٢ - وتمثل نوعية الحياة مفهوما واسعا لا يشمل تلبية الاحتياجات الأساسية فحسب بل وتلبية احتياجات مثل حقوق الإنسان، والسلامة العامة، والأمن الوطني، والبيئة، والترفيه. ويسلط التحليل الوارد في هذا التقرير الضوء على ما حدث في مجالات الأمن الغذائي والصحة والمأوى في الأزمنة الأخيرة فقط. ويتضح أنه بالرغم من التغيرات التكنولوجية التي زادت من كمية الغذاء على المستوى العالمي إلى درجة يمكن عندها إطعام كل شخص فلا يزال الجوع وسوء التغذية يسودان في البلدان المتقدمة النمو وأيضا في البلدان النامية. ومعلوم أن التطورات الطبية وحُسن التغذية والتحسن في الأوضاع الصحية يقلص من فرص الإصابة بالمرض في المتوسط، بدرجة كبيرة، ويزيد من العمر المتوقع. إلا أن نوعية الحياة بالنسبة للضعفاء والفقراء في العالم لم تتحسن بدرجة كبيرة. كما يؤدي التعرض للتراعات المسلحة والانقلابات السياسية وانتشار وباء فيروس نقص المناعة البشرية/الإيدز إلى تراجع المؤشرات الإنمائية في كثير جدا من البلدان.

٣ - وبالتالي، فسجل الاتجاهات في مجال نوعية الحياة سجل مختلط بالفعل، إذ أصبحنا نرى التقدم الكبير في بعض المجالات وقد اقترن بمشاكل لم تُحل، إضافة إلى ظهور أخطار جديدة على التنمية البشرية.

الفصل التاسع

التعليم

١ - يلعب التعليم دولارا رئيسيا في حياة ورفاه المجتمعات. وأضحى تقدم الأمة يرتبط ارتباطا وثيقا بحيوية النظام التعليمي وما يترتب عليه من آثار، ابتداء من المرحلة السابقة للالتحاق بالمدرسة إلى مرحلة ما بعد الحصول على الدكتوراة. وعلى الصعيد العالمي، أصبح النشاط التعليمي يستهلك نسبة ٥ في المائة من الناتج المحلي الإجمالي وإن كان عائده أكبر من ذلك بكثير. ويدر الاستثمار في التعليم اليوم، أكثر من أي وقت مضى، فوائد اقتصادية واجتماعية جمة للأفراد والأمم التي هي جزء من الاقتصاد العالمي. ويظل التعليم، وإن لم يكن بأي حال من الأحوال السبيل الوحيد أو النافذة السحرية لاغتنام الفرص، إحدى الوسائل الرئيسية لتحقيق التنمية البشرية على نحو أوفى وللحد بالتالي من الفقر والاستبعاد.

٢ - وكانت الأهداف الرئيسية لتوفير التعليم العام للجميع، ولا تزال، بناء الأمم، وتحقيق التكامل الوطني، ونشر القيم المشتركة، والتنشئة الاجتماعية للأطفال، وتوجيه النشيء للاضطلاع بدور إنتاجي عند بلوغ سن الرشد. ولا تزال هذه الأهداف تتصدر الجهد العالمي الرامي إلى توفير التعليم للجميع. وبالإضافة إلى ذلك، أصبح التعليم ضرورة اقتصادية آخذة في التزايد. وتتحد عوامل العولمة والهياكل المتغيرة للصناعة التحويلية ولسوق العمل وتكنولوجيات المعلومات الجديدة واتساع جبهات البحث في علوم الحياة لتعيد تشكيل معظم جوانب الحياة. ويتيح عصر المعلومات الحالي فرصا جديدة تستند إلى المعرفة والمهارات مما يجعل من التعليم عنصرا حاسما بشكل متزايد في تحديد مستوى التنافس الدولي للأمة في الاقتصاد العالمي. وهو يتطلب أيضا قدرة كبيرة على التكيف مع التغير السريع غير المنظور في تنظيم الحياة والتجارة. وقد أصبح التعليم في مجتمعات الألفية الجديدة التي تقوم على المعرفة عاملا حاسما كقوة اقتصادية مما يستدعي الحرص على التعلم مدى الحياة.

٣ - وقد أعلن المجتمع الدولي سلسلة من الالتزامات لنشر التعليم على مدى العقد الماضي[١]. وكان المؤتمر العالمي للتعليم للجميع الذي انعقد عام ١٩٩٠ في جومتين بتايلند معلما بارزا في سياسة التعليم في العالم. بيد أن الأفعال قصرت كثيرا عن الأقوال. فقد وجد ''تقييم التعليم للجميع لعام ٢٠٠٠''، الذي تتبع تحقيق أهداف جومتين، أن ما يزيد على ١١٣ مليون طفل لم يلتحقوا أصلا بمرحلة التعليم الأولي. ودخل عدد مذهل يبلغ ٨٨٠ مليون من الراشدين القرن الجديد وهم أميون. ولا يزال التمييز بسبب الجنس سائدا في نظم التعليم. وتشكل المرأة ثلثي الراشدين الأميين. وهي نفس النسبة التي كانت موجودة قبل عشر سنوات، وتعتبر مؤشرا على التحيز المستمر بسبب نوع الجنس في التعليم. ولا تزال قضايا عدم المساواة في التعليم، من حيث النوعية، وعدم تكافؤ الفرص المتاحة في مجال التعليم، وبخاصة أمام البنات والأقليات الفقيرة في الريف والأقليات اللغوية والإثنية وغيرها من الأقليات، تفسد نظام التعليم في البلدان الغنية والفقيرة على السواء. وتلقي هذه العوامل بظلالها على الإنجازات الكبيرة التي تحققت في بعض البلدان في زيادة فرص التعليم الأولي على مدى السنوات العشر السابقة. وعجزت نوعية التعليم واكتساب المهارات والقيم عن تلبية التطلعات والاحتياجات للأفراد والمجتمعات[٢]. وبدلا من أن يكون التعليم حقا أساسيا للإنسان على نحو ما جاء في الإعلان العالمي لحقوق الإنسان لعام ١٩٤٨ توجد فوارق شاسعة في فرص الحصول على التعليم داخل البلدان وفيما بينها.

٤ - ويمثل الفقر عاملا أساسيا كبيرا في عدم قدرة الحكومات على تحقيق الأهداف في مجال التعليم. وبوجه عام، كان متوسط الإنفاق العام على التعليم الأولي في البلدان أقل في نسبته من ١,٧ في المائة من الناتج القومي الإجمالي في عام ١٩٩٨. ومن البلدان موضع الدراسة في ''تقييم التعليم للجميع لعام ٢٠٠٠'' ذكرت نسبة العُشر أنها تنفق أقل من ٠,٧ في المائة وذكر عُشر آخر أنه ينفق أكثر من ٣,٦ في المائة[٣]. وأهم من ذلك، فقد انخفض الناتج القومي الإجمالي في كثير من البلدان النامية، ولا سيما في أشدها فقرا، مما يعني تدني الإنفاق على التعليم العام بشكل بالغ في هذه البلدان. وبحسابات نصيب الفرد، فحتى لو زادت هذه البلدان من حصة التعليم في ناتجها القومي الإجمالي ليصل إلى حصته في البلدان المتقدمة النمو (نحو ٥ في المائة من الناتج القومي الإجمالي) فستكون الأرقام أقل بكثير من حد توفير الفرصة لتحقيق التعليم الأساسي للجميع. ويضاعف عبء الدين الخارجي لكثير من حكومات البلدان النامية أزمة الإنفاق على الصحة والتعليم في هذه البلدان. وهكذا يعتبر الفقر عائقا أمام التعليم في حين يفضي الحرمان من التعليم إلى حبس البلدان في دائرة من الفقر والاستبعاد.

٥ - وزاد العديد من التطورات الأخرى من تعقيد مهمة تحقيق أهداف التعليم للجميع. فالصراعات الشرسة تشكل واقعا ملموسا في كثير من أنحاء العالم وتؤدي إلى تزايد أعداد اللاجئين والمشردين ومعظمهم من النساء والأطفال صغار السن الذين يتعرض تعليمهم للانقطاع لا محالة. وبالإضافة إلى ذلك، تمثل تحركات السكان الطوعية والقسرية وتماذج اللغات والثقافات تحديا لراسمي السياسة التعليمية في كل منطقة. ويزيد عدد البلدان في العالم الآن بأكثر من ٣٠ بلدا عما كان عليه قبل عقد مضى. وحدثت تحولات جذرية في البيئة السياسية والاقتصادية والاجتماعية في شرق ووسط أوروبا. ولجميع هذه التغيرات أثر على نظم التعليم الوطنية. وتشكل الاتجاهات الديمغرافية تحديات هي الأخرى. فعدد المراهقين يزيد عن خُمس السكان في العالم، وهي تعد أعلى نسبة في التاريخ (انظر الفصل الرابع) وتفرض ضغطا لم يسبق له مثيل على النظم الدراسية. أما فيروس نقص المناعة البشرية/الإيدز فلا يمثل مأساة إنسانية واجتماعية عميقة فحسب وإنما ينطوي أيضا على تهديد اقتصادي لما يترتب عليه من آثار مدمرة على أجيال بأكملها. ويتسبب الفيروس/الإيدز في موت أكثر من مليوني شخص من الراشدين كل سنة تاركا الأطفال وحدهم في معترك الحياة بلا معين من الآباء أو الجدود أو المدرسين أو أفراد الرعاية الصحية[٤]. وتحوَّل الموارد المالية العامة والخاصة التي يمكن استثمارها في التعليم إلى الوقاية من الفيروس/الإيدز ورعاية مرضى الإيدز مما يضاعف من أثر الفقر على التعليم. وكان ضروريا أن يتنافس النشاط التعليمي أيضا مع تكنولوجيات الاتصالات والمعلومات الجديدة التي تغير طبيعة المؤسسات البشرية والتفاعلات، من ناحية، وتوجد فجوة رقمية واسعة من ناحية أخرى.

٦ - وتلخص الفروع التالية أهم التطورات والقضايا المتعلقة بسياسة التعليم.

التقدم المحرز في القيد بالمدارس وقضايا الكفاءة والنوعية

٧ - بالرغم من المعوقات الكبيرة فقد ارتفعت أرقام القيد بالمرحلة الأولية على نطاق العالم. ومن بين النتائج المشجعة في ''تقييم التعليم للجميع لعام ٢٠٠٠'' ارتفاع عدد الأطفال المسجلين في المدارس من ٥٩٩ مليون طفل في عام ١٩٩٠ إلى ٦٨١ مليون طفل في عام ١٩٩٨. وانخفض عدد تاركي الدراسة من ١٢٧ مليون طفل إلى ١١٣ مليون طفل أثناء الفترة ذاتها وزاد عدد الأطفال في المرحلة السابقة للدراسة بمعدل ٥ في المائة عما كان عليه في العقد السابق. وعلى الصعيد العالمي، أصبحت نسبة ٨٧ في المائة من

الشباب الراشدين (ممن تتراوح أعمارهم بين ١٥ و ٢٤ سنة) ملمين بالقراءة والكتابة. وحدثت معظم هذه الزيادات في القيد بالدراسة في البلدان النامية، ولا سيما البلدان التسعة المكتظة بالسكان في العالم (إندونيسيا، باكستان، البرازيل، بنغلاديش، الصين، مصر، المكسيك، نيجيريا، الهند) التي يقطنها نصف سكان العالم وبها ٧٠ في المائة من مجموع الأميين في العالم[٥].

٨ - وارتفعت نسب القيد على الصعيد العالمي في جميع المراحل الدراسية بالنسبة للذكور والإناث في السنوات العشرين الماضية (انظر الجدول التاسع - ١). وعلى المستوى الأولي للتعليم، لم تحقق بلدان أفريقيا جنوب الصحراء والدول العربية وبلدان جنوب آسيا نسبة القيد الشامل بالرغم من تحسن نسب القيد في كل هذه المناطق عدا أفريقيا جنوب الصحراء. وحتى في أشد البلدان النامية فقرا، وهي أقل البلدان نموا، فقد أحرز بعض التقدم في زيادة معدلات القيد في جميع المراحل.

٩ - وتعتبر معدلات القيد والقيد الكلي مؤشرات مفيدة لمعرفة فرص الحصول على التعليم. ولكنها لا تخبر إلا عن جانب واحد من المسألة. فهي تعجز عن بيان فعالية النظم التعليمية. وأحد أسباب ذلك هو أنها تُسجَّل في بداية السنة الدراسية ولا تغطي مدى الانتظام في الدراسة أو التسرب منها أثناء السنة. فعلى سبيل المثال، سجلت منطقتا جنوب آسيا وأفريقيا جنوب الصحراء أعلى مستويات القيد في العقد الماضي، وبلغ مجموع الطلبة ٣٣ مليون طالب. ولكن قلَّ عدد التلاميذ الذين وصلوا الصف الخامس عن ثلاثة من كل أربعة تلاميذ. ولا يصل إلى هذه المرحلة سوى نصف عدد الطلبة تقريبا في أقل البلدان نموا. ويترك الكثير منهم الدراسة عند الوصول إلى الصف الثاني. والجانب الآخر لمدى الكفاءة الداخلية للنظم التعليمية، الذي لا تعبر عنه معدلات القيد، هو معدلات إعادة الصف. فإعادة سنوات الدراسة تؤدي إلى تضخيم معدلات القيد الإجمالية. ومن ثم، ينبغي تفسير معدلات القيد المرتفعة على ضوء هذه النقطة. وبالفعل، فمنظمة الأمم المتحدة للتربية والعلم والثقافة (اليونسكو) تُقدر أن نسبة الراسبين الذين يعيدون الصف في كثير من البلدان في أفريقيا وآسيا وأمريكا اللاتينية تزيد عن ٢٠ في المائة من أعداد المقيدين.

الجدول التاسع – ١

نسب القيد الإجمالي حسب الصف الدراسي ونوع الجنس، ١٩٨٠–١٩٩٧ (النسبة المئوية)

المنطقة	السنة	جميع الصفوف			الصف الأول			الصف الثاني			الصف الثالث		
		المجموع	ذكور	إناث	المجموع	ذكور	إناث	المجموع	ذكور	إناث	المجموع	ذكور	إناث
العالم	١٩٨٠	٥٥,٣	٦٠,٢	٥٠,٢	٩٥,٩	١٠٣,٣	٨٨,١	٤٦,٥	٥١,٦	٤١,١	١٢,٣	١٣,٤	١١,١
	١٩٨٥	٥٦,٢	٦٠,٧	٥١,٤	٩٩,٦	١٠٦,٥	٩٢,٣	٤٨,٦	٥٣,٦	٤٣,٣	١٢,٩	١٤,٠	١١,٨
	١٩٩٠	٥٧,٥	٦١,٤	٥٣,٣	٩٩,٢	١٠٥,٠	٩٣,٠	٥١,٨	٥٦,٥	٤٦,٩	١٣,٨	١٤,٦	١٣,٠
	١٩٩٦	٦٢,٦	٦٥,٩	٥٩,٠	١٠٠,٩	١٠٦,٠	٩٥,٥	٥٩,٤	٦٣,١	٥٥,٦	١٦,٩	١٧,٥	١٦,٣
	١٩٩٧	٦٣,٣	٦٦,٧	٥٩,٦	١٠١,٨	١٠٦,٩	٩٦,٤	٦٠,١	٦٤,٠	٥٦,٠	١٧,٤	١٨,١	١٦,٧
البلدان النامية	١٩٨٠	٥٠,٢	٥٦,٣	٤٣,٨	٩٤,٩	١٠٣,٧	٨٥,٧	٣٥,٣	٤١,٩	٢٨,٣	٥,٢	٦,٧	٣,٧
	١٩٨٥	٥١,٢	٥٦,٩	٤٥,٣	٩٩,٣	١٠٧,٥	٩٠,٧	٣٨,٠	٤٤,٤	٣١,٤	٦,٦	٨,٢	٤,٩
	١٩٩٠	٥٢,٧	٥٧,٦	٤٧,٥	٩٨,٨	١٠٥,٦	٩١,٧	٤٢,٢	٤٨,٢	٣٦,٠	٧,١	٨,٥	٥,٧
	١٩٩٦	٥٨,٢	٦٢,٥	٥٣,٦	١٠٠,٧	١٠٦,٥	٩٤,٥	٥٠,٩	٥٥,٦	٤٥,٨	٩,٨	١١,٤	٨,١
	١٩٩٧	٥٨,٩	٦٣,٤	٥٤,٣	١٠١,٦	١٠٧,٥	٩٥,٤	٥١,٧	٥٦,٦	٤٦,٤	١٠,٣	١٢,٠	٨,٦
البلدان الأفريقية جنوب الصحراء	١٩٨٠	٤٠,٦	٤٦,٦	٣٤,٧	٧٩,٥	٨٨,٧	٧٠,٢	١٧,٥	٢٢,٢	١٢,٨	١,٧	٢,٧	٠,٧
	١٩٨٥	٤٢,٣	٤٧,٦	٣٧,٠	٧٨,٩	٨٧,٢	٧٠,٦	٢٢,١	٢٦,٣	١٧,٩	٢,٣	٣,٥	١,١
	١٩٩٠	٤٠,٩	٤٥,٤	٣٦,٤	٧٤,٨	٨١,٩	٦٧,٦	٢٢,٤	٢٥,٥	١٩,٢	٣,٠	٤,١	١,٩
	١٩٩٦	٤٣,٢	٤٧,٧	٣٨,٧	٧٦,٩	٨٤,٣	٦٩,٥	٢٥,٨	٢٨,٧	٢٣,٠	٣,٨	٥,٠	٢,٧
	١٩٩٧	٤٣,٢	٤٧,٧	٣٨,٧	٧٦,٨	٨٤,١	٦٩,٤	٢٦,٢	٢٩,١	٢٣,٣	٣,٩	٥,١	٢,٨
الدول العربية	١٩٨٠	٤٧,٨	٥٦,٠	٣٩,٢	٧٩,٠	٩٠,١	٦٧,٥	٣٨,٥	٤٧,١	٢٩,٦	٩,٦	١٢,٩	٦,١
	١٩٨٥	٥٢,٥	٥٩,٧	٤٥,٠	٨١,٨	٩٠,٧	٧٢,٤	٤٧,٠	٥٤,٩	٣٨,٧	١١,٣	١٤,٧	٧,٦
	١٩٩٠	٥٤,٦	٦١,١	٤٧,٨	٨١,٤	٩٠,٠	٧٢,٤	٥٢,٢	٥٩,١	٤٤,٩	١١,٤	١٤,١	٨,٦
	١٩٩٦	٥٧,٤	٦٢,٥	٥٢,١	٨٤,٢	٩١,٦	٧٦,٥	٥٥,٨	٦٠,١	٥١,٣	١٤,١	١٦,٤	١١,٧
	١٩٩٧	٥٧,٩	٦٣,٠	٥٢,٦	٨٤,٧	٩٢,١	٧٦,٩	٥٦,٩	٦١,٢	٥٢,٣	١٤,٩	١٧,٣	١٢,٤
أمريكا اللاتينية والبحر الكاريبي	١٩٨٠	٦٣,٨٦	٦٥,٠	٦٢,٦	١٠٤,١	١٠٥,٦	١٠٢,٧	٤٤,٤	٤٤,١	٤٤,٧	١٣,٧	١٥,٥	١١,٩
	١٩٨٥	٦٥,٤	٦٦,٤	٦٤,٣	١٠٤,٧	١٠٦,٨	١٠٢,٦	٤٩,٧	٤٨,٣	٥١,١	١٥,٧	١٧,٢	١٤,٢
	١٩٩٠	٦٦,١	٦٦,٤	٦٥,٨	١٠٥,٦	١٠٦,٢	١٠٣,٧	٥٠,٩	٤٩,٠	٥٢,٨	١٦,٨	١٧,٣	١٦,٤
	١٩٩٦	٧١,١	٧٢,٠	٧٠,٣	١١١,٩	١١٤,٦	١٠٩,١	٥٩,٨	٥٧,١	٦٢,٥	١٨,٨	١٩,٤	١٨,١
	١٩٩٧	٧٢,٦	٧٣,٦	٧١,٥	١١٣,٦	١١٦,٩	١١٠,٢	٦٢,٢	٥٩,٢	٦٥,٣	١٩,٤	٢٠,١	١٨,٧

المنطقة	السنة	جميع الصفوف			الصف الأول			الصف الثاني			الصف الثالث		
		المجموع	ذكور	إناث	المجموع	ذكور	إناث	المجموع	ذكور	إناث	المجموع	ذكور	إناث
شـــرق آســـيا													
وأوقيانوسيا	١٩٨٠	٥٧,٨	٦٣,١	٥٢,٣	١١٠,٤	١١٧,٤	١٠٣,٠	٤٣,٩	٥٠,٣	٣٧,٠	٣,٨	٤,٩	٢,٧
	١٩٨٥	٥٤,٧	٥٩,٢	٥٠,٠	١١٧,٧	١٢٤,٢	١١٠,٩	٤١,٦	٤٧,٠	٣٥,٨	٥,٤	٦,٨	٣,٩
	١٩٩٠	٥٥,٦	٥٨,٩	٥٢,١	١١٨,٥	١٢٢,٠	١١٤,٨	٤٧,٤	٥٢,٣	٤٢,٣	٥,٩	٧,١	٤,٧
	١٩٩٦	٦٦,٠	٦٧,٩	٦٣,٩	١١٦,٠	١١٦,٧	١١٥,٢	٦٤,٥	٦٧,٤	٦١,٥	١٠,٠	١١,٦	٨,٣
	١٩٩٧	٦٧,٩	٦٩,٨	٦٥,٩	١١٨,٠	١١٨,٣	١١٧,٦	٦٦,٣	٦٩,٣	٦٣,١	١٠,٨	١٢,٥	٩,٠
جنوب آسيا	١٩٨٠	٣٨,٢	٤٧,١	٢٨,٥	٧٥,٩	٩٠,٥	٦٠,١	٢٧,٦	٣٦,٣	١٨,٢	٤,٣	٦,٢	٢,٣
	١٩٨٥	٤٣,٧	٥٢,٦	٣٤,٢	٨٥,١	٩٨,٥	٧٠,٧	٣٤,١	٤٣,٦	٢٣,٨	٥,٤	٧,٤	٣,٢
	١٩٩٠	٤٨,٢	٥٦,٥	٣٩,٢	٩٠,٣	١٠٢,٦	٧٧,١	٣٩,٨	٤٩,٢	٢٩,٧	٥,٧	٧,٤	٣,٧
	١٩٩٦	٥١,٩	٥٩,٤	٤٣,٩	٩٤,٨	١٠٦,٠	٨٢,٩	٤٥,٤	٥٣,٨	٣٦,٤	٦,٨	٨,٦	٤,٩
	١٩٩٧	٥٢,٠	٥٩,٧	٤٣,٦	٩٥,٤	١٠٦,٨	٨٣,٣	٤٥,٣	٥٤,١	٣٥,٨	٧,٢	٩,١	٥,١
أقل البلدان نموا	١٩٨٠	٣٢,٤	٣٩,١	٢٥,٥	٦٦,٠	٧٧,١	٥٤,٧	١٤,٨	٢٠,٥	٨,٩	١,٨	٢,٧	٠,٩
	١٩٨٥	٣٣,٠	٣٨,٨	٢٧,٠	٦٥,٨	٧٥,٠	٥٦,٤	١٦,٤	٢١,٣	١١,٣	٢,٥	٣,٧	١,٣
	١٩٩٠	٣٣,٧	٣٨,٨	٢٨,٥	٦٥,٨	٧٣,٤	٥٨,٠	١٧,٢	٢١,٨	١٢,٦	٢,٥	٣,٦	١,٣
	١٩٩٦	٣٦,١	٤١,٤	٣٠,٦	٧٠,٧	٧٩,٦	٦١,٦	١٩,٠	٢٣,١	١٤,٨	٣,١	٤,٦	١,٧
	١٩٩٧	٣٦,٤	٤١,٨	٣٠,٨	٧١,٥	٨٠,٦	٦٢,٣	١٩,٣	٢٣,٥	١٥,٠	٣,٢	٤,٦	١,٧
البلـدان المتقدمـة													
النمو	١٩٨٠	٧٦,٣	٧٦,٣	٧٦,٣	١٠٠,٩	١٠١,١	١٠٠,٦	٨٩,٤	٨٩,١	٨٩,٧	٣٦,٢	٢٦,٢	٣٦,١
	١٩٨٥	٧٨,٧	٧٨,٤	٧٩,١	١٠١,٠	١٠١,٣	١٠٠,٨	٩٣,٧	٩٣,٤	٩٤,٠	٣٨,٦	٣٧,٤	٣٩,٨
	١٩٩٠	٨٠,٩	٨٠,١	٨١,٨	١٠١,٠	١٠١,٢	١٠٠,٧	٩٣,٩	٩٢,٩	٩٤,٨	٤٤,٥	٤٢,٦	٤٦,٤
	١٩٩٦	٨٥,٧	٨٤,٢	٨٧,٤	١٠٢,٣	١٠٢,٣	١٠١,٩	٩٩,٥	٩٨,٣	١٠٠,٨	٥١,٠	٤٧,١	٥٥,١
	١٩٩٧	٨٦,٣	٨٤,٧	٨٨,٠	١٠٢,٧	١٠٢,٩	١٠٢,٤	١٠٠,١	٩٨,٩	١٠١,٤	٥١,٦	٤٧,٧	٥٥,٧
أوروبا	١٩٨٠	٧٣,٤	٧٣,٦	٧٣,٧	١٠٢,٢	١٠٢,٥	١٠١,٩	٨٦,٩	٨٦,٣	٨٧,٦	٢٩,٣	٢٩,٠	٢٩,٧
	١٩٨٥	٧٥,٤	٧٤,٨	٧٦,٠	١٠٢,١	١٠٢,٤	١٠١,٨	٩٠,٥	٨٩,٦	٩١,٣	٣١,٧	٣٠,٦	٣٣,٠
	١٩٩٠	٧٧,٣	٧٦,٦	٧٨,١	١٠١,١	١٠١,١	١٠١,١	٩٢,٤	٩١,١	٩٣,٧	٣٥,٩	٣٥,٠	٣٦,٩
	١٩٩٦	٨٢,٧	٨١,٠	٨٤,٥	١٠٣,٨	١٠٤,٢	١٠٣,٤	٩٨,٧	٩٦,٧	١٠٠,٩	٤٢,١	٣٨,٨	٤٥,٦
	١٩٩٧	٨٣,٣	٨١,٥	٨٥,١	١٠٤,٧	١٠٤,٩	١٠٤,٤	٩٩,٢	٩٧,٢	١٠١,٣	٤٢,٨	٣٩,٥	٤٦,٣

المصدر: الحولية الإحصائية لمنظمة الأمم المتحدة للتربية والعلم والثقافة (اليونسكو) ١٩٨٤ و ١٩٩٨ و ١٩٩٩ (باريس).

١٠ - وأهم من ذلك أن معدلات القيد تنم عن مدى جودة التعليم. وفي الواقع فإن ''تقييم التعليم للجميع لعام ٢٠٠٠'' يبين أن الجودة كانت الضحية في كثير من الأحيان، ضحية السعي إلى تحقيق هدف التعليم للجميع، مما كرّس بالتالي دورة التسرب من المدرسة وإعادة الصفوف. ولذلك يجب النظر إلى الزيادة العامة في القيد في مرحلة التعليم الأوَّلي في البلدان النامية في إطارها الصحيح ومراعاة ارتفاع نسبة ترك الدراسة والتفاوتات الكبيرة بين الطبقات الاجتماعية والاقتصادية[٦]. ولا شك أن استمرار تدني معدلات القيد وارتفاع معدلات ترك الدراسة في المرحلة الأولية وضعف الأداء في كثير من البلدان قد أدت إلى إعادة التفكير في نموذج المرحلة الأولية كأساس وحيد للتعليم وإلى البحث عن نماذج تكميلية نظامية[٧].

الأولويات النسبية

١١ - تؤمن معظم البلدان النامية بمبدأ شمولية التعليم الأوَّلي. ومنح الأولوية للتعليم الأولي كأداة رئيسية للتعليم النظامي إنما يقوم على الاعتقاد بأن التركيز على التعليم في مرحلة الطفولة المبكرة، لا على التعليم الثانوي والعالي، يضع الأساس لبدء الطفل طريق الحياة الاجتماعية والاقتصادية. ويُنظر إلى التعليم الأولي الشامل باعتباره يترك أثرا كبيرا يتجاوز ''مرحلة الدراسة'' ويعد عاملا حاسما في تغيير المجتمعات وفي عملية التحديث. وفضلا عن ذلك، فإن التعليم الأولي متطلب أساسي للانتقال إلى المستويات الأعلى. وهناك أيضا أدلة ثابتة بالتجربة تدعم الحجة القائلة بأن التعليم الأولي يلعب دورا مهما في تحريك النمو الاقتصادي من البداية في البلدان الفقيرة (انظر على سبيل المثال دراسة الحالة الاقتصادية والاجتماعية في العالم، ٢٠٠٠، الفصل السادس، ''التعليم كشرط لتحقيق النمو المستدام''، منشورات الأمم المتحدة، رقم المبيع E.00.II.C.1).

١٢ - وبالرغم من أهمية التعليم الأولي، فإن ذلك لا يعني إهمال لا التعليم الثانوي ولا التعليم العالي. فالجانب الأكبر من قوة الدفع لنشر التعليم الأولي في البلدان النامية مصدره المانحون، ولا سيما البنك الدولي، الذين يرون أن التعليم الأولي أقل تكلفة من التعليم الثانوي أو العالي ويحقق أفضل العائدات. إلا أن الأدلة المستقاة من كثير من البلدان النامية تدحض هذا الافتراض. فمعدلات العائد لفترة معينة قد لا تصلح لفترة أخرى وقد تنخفض في أوقات الأزمات الاقتصادية. وفضلا عن ذلك، فإن الفوائد الاقتصادية المرتجاة من التعليم الأولي مثل زيادة الإنتاجية الوطنية العائدة من تعليم السكان، وانخفاض الخصوبة، وتحسين الأوضاع الصحية والبيئية الأسرية نتيجة لتعليم البنات، كل ذلك يعود أيضا من مراحل الدراسة العليا ولا يعود بالقطع من التعليم الأوَّلي وحده[٨]. وعلاوة على ذلك، فإن زيادة فرص التعليم الأولي لا تقضي على الأمية، حتى في البلدان التي تحرز تقدما ملحوظا في حجم القيد الإجمالي في مرحلة التعليم الأولي: فالأمية هي النتيجة السلبية لعدم استكمال التعليم[٩].

١٣ - ومعلوم أن الحكومات المدنية التي تنفِّذ الشروط التي يضعها المانحون للتوسع في التعليم الأولي كثيرا ما تفعل ذلك بتقليص التعليم الثانوي والتدريب المهني، وهو اتجاه يدعو إلى القلق نظرا لما يترتب عليه من آثار تبادلية. فالتعليم الثانوي الجيد الميسور يزيد من الطلب على التعليم الأولي[١٠]. ومن الجلي أيضا أن المدرسين في المرحلة الأولية يحتاجون إلى تدريب في المؤسسات التعليمية في المرحلتين الثانوية والعالية لتحقيق جودة التدريس. وبالإضافة إلى ذلك، فكلما اتسع نطاق الدراسة في المرحلة الأولية زاد الضغط، ولا سيما من قِبل الآباء والقطاعات المؤثرة في المجتمع، لزيادة فرص التعليم الثانوي والعالي. وبالتالي فإن إهمال التعليم العالي قد يؤدي إلى التقليل من جودة التعليم الأولي ويضعف الطلب على هذا التعليم في المدى الطويل.

١٤ - وباختصار، فإن الأولوية النسبية التي يجب إسنادها لمستويات التعليم المختلفة قد أثارت نقاشا جادا. وبالرغم من أن التركيز الملائم في كل بلد يعتمد على عوامل مثل مستوى التنمية ومدى توفر الموارد في البلاد (أو نقصها في كثير من الأحيان)، يمكن القول بأن إهمال مرحلتي التعليم الثانوي العالي خطأ يدل على قصر نظر السياسة، بالرغم من الأهمية الحيوية للتعليم الأولي.

العرض والطلب

١٥ - بالرغم من استمرار المشاكل المتعلقة بالجودة والعدالة فإن أي تحليل للتعليم يجب أن يتناول العوامل التي تتسبب في استمرار انخفاض مستويات التعليم في كثير من البلدان في الوقت الذي تحتاج فيه لرفعها من أجل تحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية.

١٦ - فعلى جانب العرض هناك كثير من العوامل الكلية التي تقف وراء عدم قدرة البلدان النامية وأقل البلدان نموا على زيادة معدلات القيد وتحسين جودة التعليم. فضعف الاقتصادات الوطنية والضغوط التضخمية وعبء خدمة الدين وإعادة تشكيل أطر المالية العامة وطلبات السكان سريعي النمو وانتشار الفقر على نطاق واسع وسوء إدارة ميزانيات التعليم وسوء توزيع الموارد على الصعيدين الوطني والإقليمي، كلها معوقات رئيسية ينبغي التغلب عليها.

١٧ - وقد قامت عدة حكومات، وهي تواجه نقصا في الموارد وتغيرا في التوجه العام لسياساتها الاقتصادية والاجتماعية نحو زيادة الاستخدام الكثيف لأدوات السوق والحد من تدخل الدولة، بإجراء إصلاحات في التعليم في السنوات الأخيرة، كان مبعثها تنفيذ بعض تدابير تقشفية لجعل التعليم أكثر فعالية من حيث التكلفة. واتخذت هذه التدابير أشكالا مختلفة هي: اللامركزية، وخصخصة التعليم الثانوي والعالي، وفرض رسوم استخدام وتكاليف أخرى في القطاع العام شملت التعليم الأساسي.

١٨ - وتم في كثير من البلدان النامية خصخصة مصادر تمويل التعليم العام. فتدفع الأسر المعيشية نحو ثلث الإنفاق الإجمالي على المرحلة الأولية في الفلبين ونصف الإنفاق الإجمالي في جمهورية تنزانيا المتحدة وزامبيا وفييت نام[١١]. وفي البلدان التي تمر بمرحلة انتقالية، أدى سحب الدعم من المشاريع ومزارع الدولة إلى اشتداد أزمة الإنفاق على التعليم العام نتيجة الهبوط الحاد في الإيرادات الحكومية بسبب حدة الكساد الاقتصادي. وفي البلدان التي تمر بمرحلة تكيف هيكلي، كان فرض الرسوم في المدارس العامة جزءا من تدابير مقابل ''استعادة التكلفة''. ويزداد الدليل على أن تدابير الخصخصة هذه وفرض رسوم الاستعمال أدت إلى خفض فرص الحصول على التعليم ولا سيما لأشد الناس فقرا. وكان لهذه التدابير وغيرها من الوسائل التي انسحبت عن طريقها الدولة من دورها بوصفها المموِّل الرئيسي للخدمات العامة الأساسية آثار مدمِّرة على التعليم في البلدان النامية ككل.

١٩ - وتنذر الحالة في الاقتصادات التي تمر بمرحلة انتقالية بالخطر بصفة خاصة. فقد تقلصت الموارد العامة المخصصة للتعليم بشكل حاد منذ عام ١٩٩٠. وانخفض الإنفاق بالمعدلات الحقيقية بنسب تتراوح بين ٢٥ و ٧٥ في المائة في البلدان التي تتوافر عنها بيانات - إذ بلغت هذه النسبة ٣٣ في المائة في الاتحاد الروسي و ٤٧ في المائة في ليتوانيا و ٧٥ في المائة في بلغاريا[١٢]. وهبطت معدلات القيد في بلدان القوقاز وآسيا الوسطى في كل مرحلة من مراحل الدراسة. وشهدت جورجيا وقيرغيزستان بصفة خاصة معدلات هبوط عالية في القيد في المرحلة الأولية والمراحل الدنيا من التعليم الثانوي. وطبقا لتقديرات منظمة الأمم المتحدة للطفولة، فإن واحدا من كل سبعة أطفال في سن

المرحلة الأولية يوجدون خارج المدرسة في كل من كرواتيا وجورجيا ولاتفيا وجمهورية مقدونيا اليوغوسلافية السابقة وتركمانستان وأوزبكستان. كما يتخلف الآن نصف مليون طفل ممن تتراوح أعمارهم بين ٨ و ١٠ سنوات عن الالتحاق بكل صف من الصفوف الدراسية، نصف مليون كل صف[١٣].

٢٠ - وعلى النقيض من ذلك أدت التدخلات المباشرة من قِبل الدولة من أجل إزالة حواجز التكلفة إلى تحسين فرص الحصول على التعليم بدرجة كبيرة في البلدان النامية الأخرى. فعلى سبيل المثال ساعدت سياسة الحكومة الأوغندية في عام ١٩٩٧ الرامية إلى تعميم التعليم الأولي في إعفاء الآباء من دفع نصف الرسوم المدرسية. ونتيجة لذلك، تضاعف معدل القيد تقريبا في السنة الدراسية ١٩٩٧-١٩٩٨. وفي ملاوي وباكستان حفز تخفيف أو إلغاء الزي المدرسي الأسر الفقيرة على تسجيل أبنائها[١٤].

٢١ - وكان للحروب الأهلية والصراعات الإثنية آثارها على التعليم في عدد من البلدان. وتعد مشاكل التشريد والمرض والفقر المدقع كلها آثارا لطول أمد الحروب المشتعلة على نطاق واسع، مما كان له عواقب رهيبة على الأطفال. ونتج عن سحب الحكم الذاتي في إقليم كوسوفو بيوغوسلافيا السابقة إلى إخراج ٣٠٠ ٠٠٠ طفل من أصل ألباني من النظام التعليمي. وفي البوسنة والهرسك، دمّر ما بين ثلث نصف المباني الدراسية أثناء الحرب. وسجلت إثيوبيا أدنى معدل لقيد التلاميذ في العالم. فيقل عدد الأولاد الملتحقين بالمدارس ممن تتراوح أعمارهم بين ٦ و ١١ سنة عن الثلث ولا تزيد نسبة قيد البنات عن ١٠ في المائة. وفي رواندا، بلغت نسبة المدرسين الذين قتلوا أو هاجروا من البلاد أكثر من ٦٠ في المائة[١٥].

٢٢ - وارتبطت بهذه العوامل الفرعية الاقتصادية والسياسية في جانب العرض عوامل تشمل النقص في المدارس والمدرسين وعدم كفاية المباني المدرسية وارتفاع نسب الطلاب إلى المدرسين وتدني أو عدم توفر مواد التدريس وسوء تدريب المدرسين و/أو تدني مرتباتهم. وكشفت دراسة أجرتها اليونسكو واليونيسيف عام ١٩٩٥ في بلدان مختارة من أقل البلدان نموا أن ثلث الطلبة أو أكثر يجلسون في فصول لا تتوافر فيها سبورات، وذلك في ١٠ من ١٤ بلدا كانت محل دراسة، وفي ٨ بلدان كان ما يزيد عن ٩٠ في المائة من التلاميذ ينتظمون في مدارس لا تتوافر فيها إمدادات الكهرباء أو المياه[١٦]. ولم يحرز سوى تقدم ضئيل في تحسين نسب الطلاب إلى المدرسين[١٧]. ففي عام ١٩٩٨ كانت ثلاثة أرباع البلدان التي قدمت تقارير ضمن تقييم حملة ''التعليم للجميع في عام ٢٠٠٠'' تقل فيها نسبة التلاميذ إلى المدرسين عن ٣٧ إلى ١ تقريبا وهو الحد الأقصى لكي يكون التعليم فعالا. وكانت هذه النسبة أقل قليلا مما كانت عليه في عام ١٩٩٩. وزاد عدد المدارس التي ترتفع فيها النسبة على ٥٠ إلى ١ زيادة ضئيلة لتصل إلى حوالي ١١ في المائة من جميع البلدان التي تتوافر عنها بيانات. ويوجد بعض أعلى النسب، نسب التلاميذ إلى المدرسين، في منطقة أفريقيا جنوب الصحراء وجنوب وغرب آسيا[١٨].

٢٣ - ولوباء الفيروس/الإيدز أثره أيضا على النظم التعليمية في كثير من البلدان النامية، ولا سيما بلدان أفريقيا جنوب الصحراء التي تشهد معدلات عالية من الإصابة بالمرض. وكانت معدلات الإصابة مرتفعة في أوساط الحاصلين على تعليم جيد، بمن فيهم المدرسون، في المرحلة الأولى من الأزمة في هذه البلدان. وكان لفقد المدرسين بسبب المرض أثر مدمِّر على نظام التعليم في بلدان مثل أوغندا وملاوي التي كانت تعاني سلفا من النقص في المدرسين المؤهلين لتلبية الطلب المتعلق بتوفير تعليم أساسي ذي نوعية جيدة للجميع.

٢٤ - وشهد العقد الماضي استثمارا ضئيلا للغاية في تنمية القدرات المهنية للمدرسين وفي ظروف خدمتهم مما أدى بأعداد كبيرة من المدرسين المؤهلين والموهوبين إلى البحث عن عمل آخر بأجر أفضل. وانخفضت مرتبات المدرسين بمنطقة أفريقيا جنوب الصحراء وأمريكا اللاتينية بأكثر من الثلث، بالقيمة الحقيقية، منذ منتصف الثمانينات. وأدى ضعف المرتبات وتدني المركز الاجتماعي إلى إضعاف الروح المعنوية للمدرسين وأثّر في نوعية التدريس وفي التحصيل من جانب الطلاب. وأرجعت دراسة أجريت في الولايات المتحدة الأمريكية أسباب التفاوت الواسع في مستوى التحصيل بين الطلاب السود والبيض في مختلف المدارس إلى التفاوت في مؤهلات المدرسين[١٩].

٢٥ - ويتصدر تدني نوعية التعليم قائمة العوامل في جانب الطلب التي تعوق القيد. وتجد الأسر الفقيرة التي لا تخف عنها وطأة الفقر أن التعليم الذي توفره مدارس سيئة التجهيز وشديدة البعد ومدرسون ينقصهم الحماس ويكثرون من الغياب لا يتناسب مع جهادهم اليومي من أجل البقاء. ولذلك تصبح تكلفة الفرصة البديلة لعمل الطفل جديرة بالدراسة. ويمكن أن يصبح عمل الطفل بأجر والمهمات الأسرية عاملا حيويا لدخل الأسرة ورفاهها. وفي بلدان جنوب آسيا حيث يستخدم الأطفال في أعمال مبكرة للغاية للعمل لدى الأسر وفي الحقول والمصانع يوجد أكثر من ٥٠ مليون طفل خارج المدرسة. وفضلا عن ذلك، فإن معدلات القيد في هذه المنطقة الإقليمية ما عادت تواكب عدد الأطفال في سن الدراسة، فهؤلاء يتزايدون بسبب ارتفاع معدل الخصوبة وتحسن معدلات بقاء الطفل. أما في بلدان أفريقيا جنوب الصحراء التي تشهد نموا سريعا في عدد السكان وهبوطا حادا في الخدمات الصحية وضعفا في نوعية التعليم والخدمات الأخرى فإن عدد الأطفال الذين هم في عمر المرحلة الأولية ولا يلتحقون بمدرسة يبلغ ٤٢ مليون طفل[٢٠].

٢٦ - وفي كثير من البلدان التي تمر اقتصاداتها بمرحلة انتقالية، يمكن لتنمية الاقتصاد غير الرسمي غير الخاضع لنظم، ولا سيما في مجالي تجارة التجزئة والخدمات، أن توفر فرصا لعمل الأطفال. ففي البلدان النامية يصل عدد الأطفال العاملين إلى ٢٥٠ مليون طفل تقريبا ولا يذهب كثير منهم إلى المدرسة. وأوضحت دراسة للفاقد الدراسي في البرازيل أن السبب الرئيسي في ترك الدراسة هو الحاجة لعمل الطفل لمساعدة الأسرة[٢١]. وإلى الآن، تولي الأسر في أمريكا اللاتينية ككل أهمية كبيرة للدخل الذي يساهم به الأطفال والمراهقون العاملون، بالرغم من إدراكها لحقيقة أن عمل الأطفال في مرحلة مبكرة يقلل من مستوى تحصيلهم التعليمي. فبدون مكتسبات هؤلاء الأطفال يرتفع معدل انتشار الفقر في هذه الأسر إلى ما بين ١٠ و ٢٠ في المائة[٢٢].

٢٧ - وترتفع تكاليف الفرصة البديلة، مثل التكاليف المباشرة، حسب العمر والتعليم. فكلما زاد عمر الطفل تحسنت فرص عمله خارج المنزل وازداد أجره المتوقع. وتعتبر الحاجة إلى العمل هي السبب في عدم انتظام نحو ٣٠ في المائة من الأطفال، الذين تتراوح أعمارهم بين ١٥ و ١٨ سنة، في المدارس في كل من بوليفيا وشيلي والسلفادور وفنزويلا[٢٣].

٢٨ - والعامل المهم الآخر في جانب الطلب، على المستوى الكلي، هو الفرص التي توفرها سوق العمل للعاملين الحاصلين على تعليم أساسي. فإذا كان معدل البطالة للمتعلمين عاليا كما هي الحال في معظم بلدان أفريقيا جنوب الصحراء قلّ الطلب على التعليم نظرا لإحساس الآباء والأطفال بضعف إمكانيات جني ثمار من التعليم. ويفضي

ذلك إلى مصيدة الفقر وقوامها تدني التعليم والإنتاجية والعائدات. وعلى النقيض من ذلك، فعندما تتيح استراتيجية التنمية الوطنية فرص العمل للعاملين المتعلمين ويتيح سوق العمل حوافز لتحصيل التعليم يمكن تنشيط الطلب على التعليم. وتعتبر منطقة شرق آسيا نموذجا ناجحا لتنفيذ استراتيجية إنمائية تستخدم موارد العمل الوطنية وتشجع في الوقت نفسه على مواصلة التعليم.

٢٩ - وعلى المستوى الجزئي، يحول فقر الأسر دون قدرتها على تغطية النفقات الدراسية مما يعوق بالتالي الطلب على التعليم. وتواجه الأسر مجموعة كبيرة من التكاليف المباشرة في إرسال أبنائها إلى المدارس، حتى في البلدان التي يكون فيها التعليم الأولي والثانوي مجانيا بصفة رسمية. وتشمل النفقات النثرية المباشرة النفقات على الأزياء والكتب واللوازم المدرسية والنقل. وربما تطلب المدارس أيضا دفع رسوم، ونفقات تعليمية، واشتراكات لرابطة الآباء والمدرسين، وتبرعات نقدية أو عينية. وتتجه جميع هذه التكاليف إلى الزيادة بالقيمة المطلقة وكنسبة من دخل الأسرة مع انتقال الطفل من المرحلة الأولية إلى المرحلة الثانوية.

٣٠ - وهذه النفقات تجهد الأسر الفقيرة أكثر من غيرها. وتبين الدراسات أن الحصة المخصصة للتعليم من دخل الأسرة ليست كبيرة فحسب في حد ذاتها وإنما يكون عبئها أكبر على الفئات المنخفضة الدخل، وتزداد درجة التفاوت في مرحلتي التعليم الثانوي والتعليم العالي. فعلى سبيل المثال كانت حصة الإنفاق على التعليم في إكوادور في أوساط الأسر التي تعيش دون خط الفقر تزيد عن ٣ في المائة من دخلها الإجمالي بالنسبة لكل طفل في حين كانت الأسر غير الفقيرة تنفق ما نسبته ٢,٣ في المائة[٢٤]. أما في الهند فينفق ما متوسطه ٧ في المائة من دخل الأسرة على التعليم الأولي. وتمثّل التكاليف المباشرة للمرحلة الأولية في إندونيسيا ٣٨ في المائة من الدخل بمعدل الفرد بالنسبة للخُمس الأدنى من الناس الأشد فقرا مقابل ١٧ في المائة بالنسبة لأكثر الناس ثراء[٢٥].

٣١ - وترصد الأسر المعيشية في منطقة وسط وشرق أوروبا والاتحاد السوفياتي السابق مخصصات مالية للتعليم بالرغم من مجانية التعليم العام. ويشكّل الإنفاق على الكتب المدرسية أحد جوانب القلق الرئيسية، ولا سيما في بلدان الاتحاد السوفياتي السابق. ففي جورجيا، مثلا، حيث تُقدّم الكتب الدراسية بالمجان لأسر اللاجئين فقط تكلف مجموعة الكتب اللازمة للتلميذ في الصف السابع ضعف متوسط الأجر الشهري. وازدادت تكلفة الزي المدرسي ومصاريف النقل بالحافلات بالقيمة الحقيقية مع تحرير الأسعار وإلغاء الدعم الذي كان يكفل إتاحة الفرص في السابق حتى لأفقر الأسر[٢٦]. أما في بلدان منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي مثل فنلندا وهولندا والنرويج والسويد، فإن إنفاق الأسرة المعيشية تحت بنود المصاريف الحياتية للطالب والكتب واللوازم الأخرى يتجاوز نسبة ٠,٥ في المائة من الناتج المحلي الإجمالي[٢٧].

الفجوة بين الجنسين

٣٢ - قد تتحد عوامل العرض والطلب لتنتج معا آثارا مضرّة بصفة خاصة على تحصيل البنات التعليمي. وفي حالة التحيز بسبب الجنس، تؤدي عوامل مثل فقر الأسرة المعيشية وبُعد المدارس أو عدم التمكن من الوصول إليها وتكلفة الفرصة البديلة إلى إخراج البنات من الدراسة بأعداد أكبر من الأولاد أو عدم إرسالهن إلى المدرسة أصلا. وتساهم التقاليد التي تخصص للبنات أدوارا مثل رعاية المنزل أو رعاية الأطفال أو كزوجات في أعمال مبكرة، ومحاذير إرسال البنات إلى المدارس المليئة بالذكور، والبيئات والمناهج

المدرسية غير الملائمة لنوع الجنس، في تدني مستوى قيد البنات.

٣٣ - وتصل نسبة البنات من العدد الإجمالي للأطفال الموجودين خارج المرحلة الأولية (١١٣ مليون) إلى ٦٠ في المائة (٦٧ مليون تقريبا). وبالرغم من إحراز تقدم في الأعداد الإجمالية للبنات المقيدات في المدارس الأولية فإن صافي نسب قيد البنات يقل كثيرا عن نسب قيد الأولاد، ولا سيما في بلدان أفريقيا جنوب الصحراء، والدول العربية وشمال أفريقيا، وجنوب غرب آسيا. وتشهد هذه المناطق أيضا أكبر الفوارق المتعلقة بنوع الجنس بالنسبة لفئة الشباب الذين تتراوح أعمارهم بين ١٥ و ٢٤ سنة[٢٨]. وقد انخفضت الفجوة العالمية للقيد حسب نوع الجنس بنسبة ١ في المائة فقط عما كانت عليه في العقد الماضي، أي من ٨ في المائة في عام ١٩٩٠ إلى ٧ في المائة في عام ١٩٩٨، مما يبين المعوقات المتأصلة بشأن تعليم البنات في أجزاء كبيرة من العالم. ففي أفريقيا إجمالا، تمثل البنات نسبة ٦٠ في المائة تقريبا من عدد الأطفال الموجودين خارج المدارس وهو ما يشير إلى فجوة حسب نوع الجنس لم تقل اتساعا عما كانت عليه منذ ١٠ سنوات. وفي بلدان أفريقيا جنوب الصحراء، ازدادت الفجوة حسب نوع الجنس من ١٠ إلى ١٢ في المائة في الفترة ١٩٩٠-١٩٩٨. ويكمن وراء هذا الرقم فوارق ضخمة في قيد البنات تتراوح بين ١٦ في المائة في مالي و ١٠٠ في المائة في جنوب أفريقيا وملاوي[٢٩]. ويبلغ عدد البنات خارج الدراسة ثلثي عدد الأطفال في هذه المنطقة البالغ ٤٤ مليون طفل[٣٠].

٣٤ - وبلغ حجم الفجوة في القيد حسب نوع الجنس في بلدان جنوب وغرب آسيا ١٢ في المائة أيضا في عام ١٩٩٨ وإن انخفض من نسبة ١٧ في المائة في عام ١٩٩٠. ولا تزال الفجوة بين الجنسين واسعة في الدول العربية وشمال أفريقيا التي أحرزت تقدما كبيرا نسبيا أدى إلى تقليل الفجوة من ١٧ إلى ٩ في المائة في الفترة ذاتها[٣١]. وترى الحكومات في الدول العربية أن الفجوة المتعلقة بقيد الجنسين هي أكبر مؤشر لتفسير انتشار الأمية في بلدانها[٣٢]. وانخفض حجم قيد البنات في المناطق التي شهدت هبوطا اقتصاديا مثلما يتبين من زيادة الفجوة المتعلقة بنوع الجنس من ٣ إلى ٤ في المائة في بلدان وسط وشرق أوروبا[٣٣]. وشهدت جاكرتا أثناء الأزمة المالية الآسيوية انخفاضا بمعدل ١٩ في المائة في قيد البنات في المرحلة الأولى من الدراسة الثانوية[٣٤].

٣٥ - وعلى النقيض من ذلك، ارتفع معدل قيد البنات بسرعة في المناطق التي لم يكن سائدا فيها التحيز حسب نوع الجنس أو الفقر. ففي شرق آسيا وأوقيانوسيا، انخفضت الفجوة في قيد البنات من ٢ إلى ١ في المائة على مدى العقد الماضي[٣٥]. وفي بعض المناطق ربما تكون هذه الفجوة قد سُدّت بسبب تدني قيد الأولاد[٣٦]. أما في أمريكا اللاتينية فبلغت نسبة تسجيل البنات ٦٠ في المائة بالمقارنة إلى نسبة ٤٧ في المائة للأولاد.

٣٦ - والجدير بالذكر أن معدلات القيد تشير إلى جانب واحد من قضية التعليم نظرا لأن معدلات ترك الدراسة تكون مرتفعة كما ورد أعلاه. وفيما يتعلق بمعدلات ترك الدراسة تتضح الفجوة أيضا فيما يتعلق بالجنسين من الشكل التاسع - ١.

٣٧ - أما في البلدان الصناعية حيث بلغت نسبة القيد ١٠٠ في المائة لكل من البنات والأولاد، فلا تزال الفوارق ظاهرة بوضوح في مدى التحصيل التعليمي للرجال والنساء في الفئات العمرية الكبيرة. وتزيد نسبة الحاصلات على تعليم أولي أو ثانوي متوسط فقط زيادة كبيرة في الفئة العمرية ٥٥ إلى ٦٤ سنة بالمقارنة مع الفئة العمرية ٢٥ إلى ٣٤ سنة[٣٧]. وأهم من ذلك، فإن الشابات يتقاضين، بالرغم

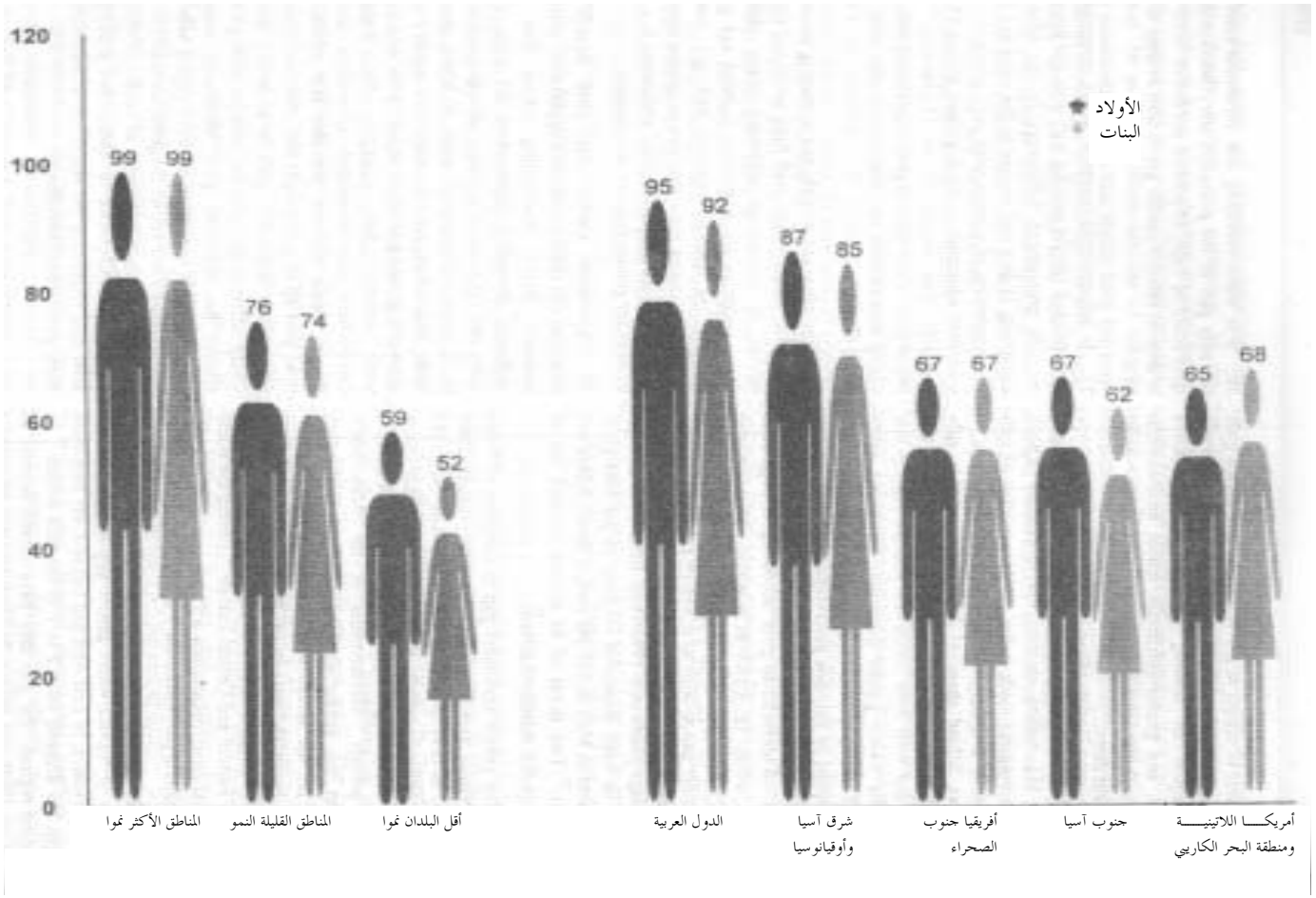
من حصولهن على تعليم عال أقل مما يتقاضاه الشبان الحاصلون على درجات مماثلة من التعليم.

٣٨ - وينظر إلى تعليم البنات والنساء بشكل متزايد على أنه استثمار يعود بمكاسب اجتماعية واقتصادية كبيرة، بالإضافة إلى تحقيق أهداف العدالة. ويعمل كثير من البلدان على معالجة المعوقات الثقافية والسياسية التي تعترض تحقيق المساواة بين الجنسين وجعل النظم التعليمية أكثر مراعاة لقضايا الجنسين. وأثبت تقديم الحوافز للبنات للانتظام في الدراسة أنه استراتيجية نافعة لتحقيق المساواة بين الجنسين في التعليم.

٣٩ - وتبين التجربة أن البنات يستفدن من تدابير خفض التكلفة المباشرة وتكلفة الفرص البديلة. ومن هذه التدابير إلغاء الرسوم المدرسية والزي المدرسي وتقديم المنح للبنات وتوفير رعاية الطفل للأبناء الصغار وتكييف ساعات الدراسة لتناسب عمل البنات في المنزل، وتطويع التكنولوجيا المنزلية من قبيل تيسير الوصول إلى آبار المياه ومطاحن الغلال، من أجل خفض عبء عمل البنات والنساء. فعلى سبيل المثال، طبّقت حكومة بنغلاديش تدابير إنصافية لتعيين مدرسات وأتاحت فرصة التعليم المجاني للبنات الريفيات حتى الصف الثامن ووضعت برامج للمنح الدراسية لفائدة البنات في المرحلة الثانوية. وفي الصين، أدى توفير الرعاية النهارية للأطفال الصغار في المدارس الريفية إلى تحسين قيد البنات. أما بنن فقد أعفت البنات في المناطق الريفية من دفع الرسوم الدراسية وتتيح بوركينا فاسو للحوامل من المراهقات فرصة الانتظام في الدراسة. وأثبتت التجربة في عدد من البلدان أن إنشاء المدارس قريبا من محال السكن وتوفير الأمن لها وتحسين المناهج يمكن أن يعزز من التحاق البنات بالدراسة.

الشكل التاسع - ١

معدلات البقاء حتى الصف الخامس، حسب المنطقة ونوع الجنس ١٩٩٤-١٩٩٥



٤٠ - وأجرت بعض البلدان تجارب لتعليم البنات تهيئة لهن لمهن غير تقليدية. ففي نيجيريا وغامبيا يتم تشجيع البنات بشكل نشط على التسجيل لدراسة العلم والرياضيات والمناهج التقنية وذلك بإنشاء الأندية وتوفير حوافز خاصة على مستوى التعليم العالي. كما تؤدي السياسات الوطنية الداعمة والشراكات الجديدة بين الحكومات والمجتمعات المحلية والمنظمات غير الحكومية والمانحين إلى ترغيب البنات في الدراسة. وتعتبر غينيا أحد الأمثلة على ذلك[٣٨].

إتاحة الفرص والعدالة

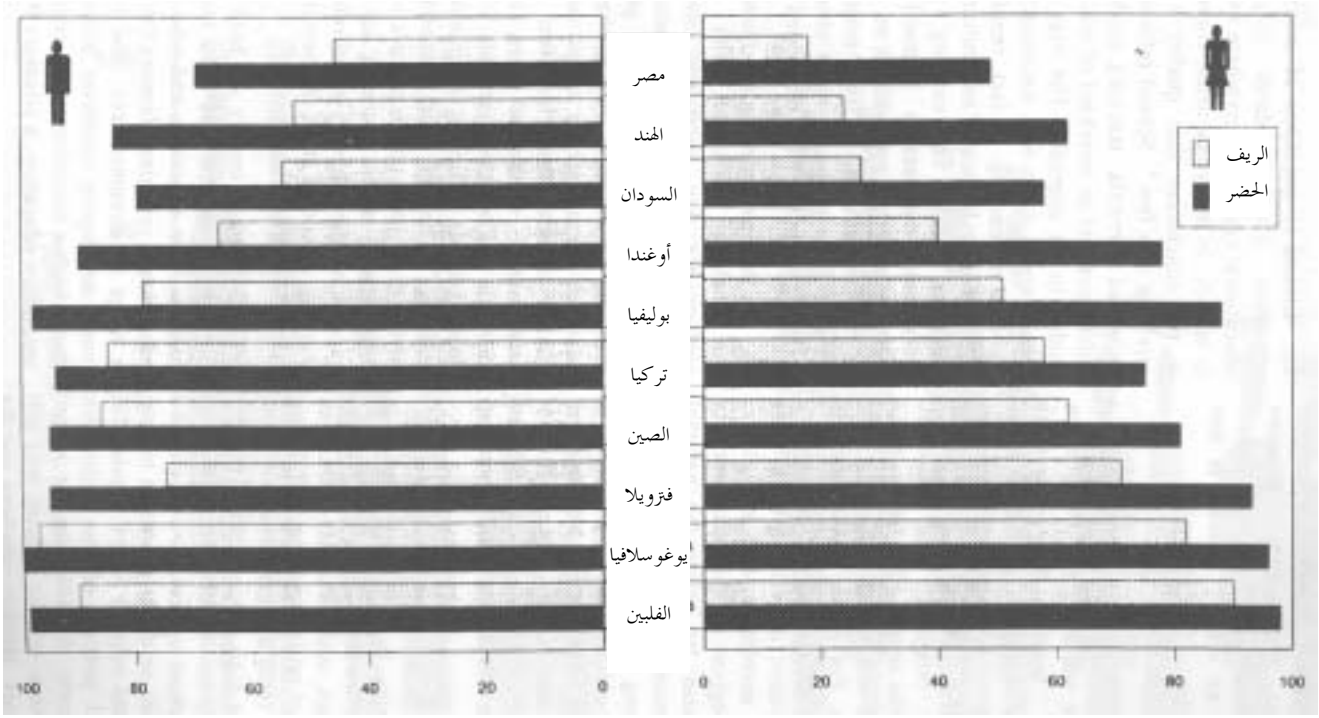
٤١ - بالإضافة إلى نوع الجنس تمثِّل الطبقة الاجتماعية والثروة عوامل مشتركة مهمة في تحديد حجم القيد. فالأوضاع الاقتصادية التي نوقشت سابقا تؤثر بقدر متفاوت في توفير التعليم وفرص الحصول عليه في المناطق الريفية وبالنسبة للأسر الفقيرة. في جميع المناطق تقريبا، يلاحظ بوضوح غياب أطفال الأقليات الإثنية والدينية واللغوية وأطفال المهاجرين والمصابين بإعاقات شديدة وأطفال المناطق الريفية النائية. فعلى سبيل المثال تقل معدلات قيد التلاميذ في الدراسة وإكمالها في الأراضي العليا الشمالية وفي الأراضي العليا الوسطى في فييت نام حيث تتركز مجموعات الأقليات الإثنية بالمقارنة إلى المناطق الأغنى في الجنوب الشرقي. وفي الصين تقل هذه المعدلات بكثير أيضا عن المتوسط الوطني في المحافظات الخمس والعشرين المكتظة بأقليات إثنية. وتزيد نسبة الملمين بالقراءة والكتابة في أوساط القبائل والمنبوذين في الهند من الأطفال البالغة سنهم ٧ سنوات عن ٤١ في المائة مقابل ٤٩ في المائة للمسلمين و ٦٠ في المائة تقريبا للهندوس[٣٩]. ولا تزيد نسبة أطفال الأقليات المقيدين في المدارس في النيجر عن الثلث تقريبا[٤٠]. وتوجد فجوة أيضا في معظم البلدان النامية بين المناطق الريفية والحضرية (انظر الشكل التاسع - ٢).

٤٢ - وعدم تحقيق مبدأ العدالة في التعليم لا يمثِّل مدعاة للقلق في البلدان النامية وحدها. ففي الولايات المتحدة الأمريكية أدت الفجوة في التحصيل بين الطلاب البيض وطلاب الأقليات إلى نشوء أفكار إصلاحية، مثل فكرة القسائم المموّلة من دافع الضرائب لتغطية تكاليف الدراسة في المدارس الخاصة وطرق الاختبار المعيارية. ولكن يظل الخلاف قائما عما إذا كانت هذه التدابير سوف تفضي إلى معالجة معدلات التسرب والرسوب المرتفعة التي تعاني منها مدارس الأحياء الداخلية في المدن أشد المعاناة أو أنها سوف تمهِّد الطريق لتفكيك نظام المدارس العامة. ويدعي النقاد أن القسائم - وتتخذ شكل تخفيضات ضريبية أو مدفوعات مباشرة تساعد الأطفال الفقراء على الانتظام في مدارس خاصة - هي وسيلة سريعة لمساعدة شريحة صغيرة فقط من السكان دون التغلب على المظالم التاريخية في النظام المدرسي. وحتى في وجود القسائم، فإن المدارس الخاصة سوف تستبعد الطلاب الذين يمثلون ''مشاكل'' لها. فلا القسائم ولا طرق الاختبار المعيارية التي يؤيدها بعض السياسيين كوسيلة لتحقيق الجودة والمساءلة تعالج المشاكل الطويلة الأمد التي تعاني منها المدارس العامة، مثل شدة الاكتظاظ ونقص التمويل وعدم توافر المدرسين المؤهلين وغياب التعليم بلغتين.

٤٣ - وترتبط نوعية التعليم بالفرص المتاحة. فضعف المعايير يفسد جل النظم التعليمية في كل مكان ومن الصعب علاجه. وفي كثير من البلدان انتهت الحكومات إلى أن التعليم الجيد ما زال حكرا على القلة[٤١]. ويلاحظ أن المبادرات المتعلقة بإصلاح المدارس، مثل تحسين المناهج وطرق التدريب وتقنيات التقييم وإصلاح نظام إعداد المعلمين برمته - هي عموما مبادرات متفرقة. كما أن التحيز في تقديم الخدمة لصالح المناطق الحضرية لا يعني بالضرورة

الشكل التاسع - ٢

معدلات الإلمام بالقراءة والكتابة في أوساط الراشدين (١٥ سنة فما فوق) حسب المنطقة الحضرية/الريفية وحسب نوع الجنس لبلدان مختارة، في آخر سنة تتوافر عنها بيانات



المصدر: اليونسكو، حالة واتجاهات التعليم للجميع في عام ١٩٩٧، تعليم الراشدين في عالم يتجه نحو الاستقطاب (باريس ١٩٩٧).

ملحوظة: مصر: تشير البيانات إلى المواطنين المصريين فقط وتستبعد السكان العاطلين.

السودان: تشير البيانات إلى الولايات الشمالية ولا تشمل المشردين و/أو السكان البدو.

تحقيق مستوى أعلى من التعليم. وفي الواقع فإن معدلات النمو الحضري المتسارعة واتساع الفوارق اللغوية والثقافية تفرض أعباء هائلة على الخدمات الموجودة. فاكتظاظ فصول الدراسة والإهمال في التدريس وعدم كفاية المواد التعليمية كل ذلك يشكل آفة تعانيها النظم التعليمية في مختلف البيئات – من المراكز الحضرية الرئيسية في البلدان النامية إلى أحياء المدن الداخلية والمناطق الأخرى المحرومة من الخدمة في المناطق الإقليمية الأكثر نموا.

٤٤ – وظهرت دعوات في المنطقة الأوروبية إلى إصلاح مهنة التدريس بإدخال تدابير من قبيل ربط الأجر بالأداء، والتعاقد لفترات قصيرة، والتنافس بين المدارس واقتضاء مستويات عليا كشرط لممارسة المهنة. ويتوقع أن تخضع التوجهات نحو تحقيق المزيد من التقييم لأداء الطلبة والمدرسين في البلدان الصناعية لنقاشات ساخنة[٤٢]. ولكن مسائل جودة التعليم تتعدى أداء المدرسين، ومعدلات القيد، ونسب التلاميذ إلى المدرسين، والمناهج، ومواد التدريس. فهذه التدابير التمثيلية لا تعطي مؤشرات عميقة كافية لما يدرسه الطلبة. وفي السنوات الأخيرة، بدأت بلدان وبعض دولها تنفيذ مجموعة من المشاريع والمبادرات لتقييم التحصيل التعليمي. ولم تنتج عن هذه التقييمات، باستثناءات قليلة، سوى بيانات ضئيلة نسبيا عن محصلات التعليم أو القيمة الشخصية والاجتماعية لما يجري تدريسه[٤٣].

٤٥ – والحصول على الفرصة وتوافر الجودة عنصران ذوا أهمية في تحقيق العدالة. وكلاهما يرتبط بمن يستفيد من التعليم وبمن يدفع من أجل التعليم، وينبغي النظر إليهما تبعا لذلك. فالطريقة التي يتم بها تنظيم التعليم تحابي الأغنياء على حساب الفقراء في كثير من الأحوال. فميزانيات التعليم في كثير من البلدان النامية تعطي التعليم العالي المكلِّف أولوية أعلى على حساب التعليم الأولي والثانوي، وتلك حالة بدأت السياسات في معالجتها في السنوات الأخيرة. كما أن تقديم إعانات هائلة للمراحل المتقدمة في التعليم الثانوي وللتعليم العالي، وهو ما يلائم الأغنياء، يكون على حساب الفقراء. والإنفاق العام على التعليم العالي غير عادل بصفة خاصة نظرا لأن الإعانة المقدمة للطالب الواحد تكون أعلى من نظيرتها في المستويات الدنيا من التعليم، بالرغم من أن معظم طلبة الجامعات ينتمون إلى أسر عالية الدخل (انظر الجدول التاسع – ٢). وفضلا عن ذلك، يتضح من التحليل الاقتصادي أن عائدات التعليم العالي في القطاع الخاص (في شكل أجور عالية) تكون مرتفعة وبالتالي فإن التكاليف الخاصة (رسوم المستعمل) يجب أن تكون عالية هي الأخرى. وفي الواقع، فإن التعليم العالي غير الخاص يكاد يكون مجانيا في معظم البلدان[٤٤]. ولا تسترجع من هذا الإنفاق سوى نسبة صغيرة للغاية في شكل رسوم لا تزيد عن ٥ إلى ١٠ في المائة في الهند ونيبال. ويبلغ حجم الإنفاق على التعليم العالي في شرق آسيا وأوقيانوسيا وجنوب آسيا ستة أضعاف الإنفاق على التعليم الأولي والثانوي. ويذهب أقل من ربع ميزانية التعليم في فنزويلا إلى التعليم الأولي والثانوي في حين تصرف ثلاثة أرباع الميزانية على التعليم العالي[٤٥].

٤٦ – وحتى على مستوى التعليم الأولي، حيث يقال إن الإنفاق العام يكون لمصلحة الفقراء، فكثيرا ما يكون الأغنياء هم المستفيدون. فثلث الإنفاق العام على التعليم الأولي يفيد خُمس السكان الأكثر غنى ونسبة ١٣ في المائة فقط من السكان الأشد فقرا[٤٦]. ونظرا لأن معظم الأطفال الذين يتركون الدراسة في المرحلة الأولية ينتمون إلى أسر فقيرة فإن الأغنياء نسبيا الذين يبقون في المدارس يستفيدون أيضا من الدعم المتزايد بمعدل الفرد.

٤٧ – ويمثل الدعم العام للتعليم الخاص جانبا مهما من النقاش المتعلق بالفرص وتحقيق العدالة. ففي كثير من بلدان

منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، تعتمد المدارس الخاصة على الحكومات للحصول على دعم منها. ففي الدانمرك وهولندا والمملكة المتحدة تذهب نسبة تتراوح بين ٢٥ و ٤٠ في المائة من الموارد العامة، على مستوى التعليم العالي، إلى الأسر المعيشية في شكل منح دراسية وهبات وقروض، ومن ضمنها الإعانات الخاصة النقدية والعينية التي تقدم إلى الطلاب من قبيل إتاحة السفر بوسائل النقل العامة مجانا أو برسوم مخفضة. وفي نيوزيلندا والنرويج والسويد،تمثل قروض الطلاب ما بين ١٦ و ٣٣ في المائة من الإنفاق العام. وفي بعض البلدان التي يتسع فيها نطاق التعليم العالي ويدفع الطلبة رسوما دراسية مثل أستراليا والنرويج والمملكة المتحدة ينظر إلى التحويلات العامة إلى القطاع الخاص بوصفها وسيلة لزيادة الفرص أمام الطلاب منخفضي الدخل[٤٧].

الجدول التاسع – ٢

تقديرات الإنفاق العام الحالي للطالب الواحد، حسب المنطقة والصف التعليمي، ١٩٨٥ و ١٩٩٥ و ١٩٩٧

المنطقة	السنوات	جميع الصفوف		ما قبل المرحلة الأولية والمرحلتان الأولية والثانوية		التعليم العالي	
		بالدولار	٪ من الناتج القومي الإجمالي للفرد الواحد	بالدولار	٪ من الناتج القومي الإجمالي للفرد الواحد	بالدولار	٪ من الناتج القومي الإجمالي للفرد الواحد
العالم	١٩٨٥	٦٨٣	٢٢,٤	٥٣٢	١٧,٥	٢ ٠١١	٦٦,١
	١٩٩٥	١ ٢٧٣	٢٢,٠	١ ٠٥٢	١٨,٢	٣ ٣٧٠	٥٨,٢
	١٩٩٧	١ ٢٢٤	٢٢,٠	٩٩٩	١٧,٩	٣ ٦٥٥	٦٥,٧
المناطق الأكثر نموا	١٩٨٥	٢ ٣٤٤	٢٠,٥	١ ٩٨٢	١٧,٣	٣ ٤٩٨	٣٠,٥
	١٩٩٥	٤ ٩٧٩	٢١,٤	٤ ٦٣٦	١٩,٩	٥ ٩٣٦	٢٥,٥
	١٩٩٧	٥ ٣٦٠	٢١,٠	٤ ٩٩٢	١٩,٥	٦ ٤٣٧	٢٥,٢
ومنها:							
أمريكا الشمالية	١٩٨٥	٣ ١٠٧	١٩,٠	٢ ٩٠٠	١٧,٨	٣ ٧٦١	٢٣,٠
	١٩٩٥	٥ ١٥٠	٢٢,٠	٥ ٠٢١	٢١,٥	٥ ٥٩٦	٢٣,٩
	١٩٩٧	٥ ٣٣٠	٢١,٥	٥ ٠١٤	٢٠,٣	٦ ٤٧٨	٢٦,٢
آسيا وأوقيانوسيا	١٩٨٥	٢ ١٣١	١٩,٧	١ ٨٢٣	١٦,٩	٣ ٧٢٠	٣٤,٤
	١٩٩٥	٥ ٧٢٧	١٨,٣	٥ ٣٩٠	١٧,٢	٥ ٤٨٨	١٧,٥
	١٩٩٧	٦ ١٣٦	١٧,٩	٥ ٨٣٣	١٧,٠	٥ ٤٠٧	١٥,٨
أوروبا	١٩٨٥	١ ٨٠٣	٢٢,١	١ ٣٨٥	١٦,٩	٢ ٩٧٥	٣٦,٤
	١٩٩٥	٤ ٥٥٢	٢٢,٧	٤ ٠٦٢	٢٠,٣	٦ ٥٨٥	٣٢,٩
	١٩٩٧	٥ ٠٣٢	٢٣,٠	٤ ٥٨٣	٢٠,٩٢	٦ ٨٩٣	٣١,٥
البلدان التي تمر بمرحلة انتقالية	١٩٨٥	٥٧١	٢٢,٧	٤٧٣	١٨,٨	٦٦٦	٢٦,٥
	١٩٩٥	٤٣٢	٢٠,٥	٣٧٧	١٧,٩	٤٥٧	٢١,٧
	١٩٩٧	٥٤٤	٢٦,٠	٣٩٧	١٩,٠	٦٨٣	٣٢,٧

المنطقة	السنوات	جميع الصفوف		ما قبل المرحلة الأولية والمرحلتان الأولية والثانوية		التعليم العالي	
		بالدولار	٪ من الناتج القومي الإجمالي للفرد الواحد	بالدولار	٪ من الناتج القومي الإجمالي للفرد الواحد	بالدولار	٪ من الناتج القومي الإجمالي للفرد الواحد
المناطق القليلة النمو	١٩٨٥	١٠١	١٧,٥	٧٤	١٢,٨	٦٠٢	١٠٣,٩
	١٩٩٥	٢١٧	١٧,٧	١٦٥	١٣,٥	٩٦٧	٧٨,٩
	١٩٩٧	١٩٤	١٥,٥	١٥٠	١٢,٠	٨٥٢	٦٨,٠
ومنها:							
بلدان أفريقيا جنوب الصحراء	١٩٨٥	٩٢	٢٩,٠	٧٢	٢٢,٦	١ ٥٣١	٤٨١,٥
	١٩٩٥	٨٧	٣٠,٤	٦٦	٢٣,٢	١ ٢٤١	٤٣٣,٩
	١٩٩٧	٢٥٢	١٠,٧	١٩٠	٨,١	١ ٦١١	٦٨,٣
الدول العربية	١٩٨٥	٤٧٦	٢٤,٩	٣٦٤	١٩,٠	٢ ٢١١	١١٥,٦
	١٩٩٥	٤٤٤	٢٠,٥	٣٦٠	١٦,٦	١ ٥٨٨	٧٣,٥
	١٩٩٧	٥٨٤	٢٢,١	٤٩٤	١٨,٧	١ ٧٢٦	٦٥,٥
أمريكا اللاتينية/ البحر الكاريبي	١٩٨٥	٢١١	١١,٧	١٥٣	٨,٥	٥٤٨	٣٠,٤
	١٩٩٥	٤٤٤	١٢,٩	٣٥٢	١٠,٢	٩٣٧	٢٧,٢
	١٩٩٧	٤٦٥	١٣,٨	٣٩٢	١١,٧	١ ١٦٩	٣٤,٧
شرق آسيا وأوقيانوسيا	١٩٨٥	٦٠	١٣,٨	٤٤	١٠,١	٤٠٦	٩٣,١
	١٩٩٥	١٥٥	١٥,٣	١١٦	١١,٥	٧٠٩	٧٠,٣
	١٩٩٧	١٨٢	١٤,٢	١٣٦	١٠,٦	٨١٧	٦٣,٩
جنوب آسيا	١٩٨٥	٧٧	١٧,٨	٥٦	١٣,٠	٣٣٣	٧٧,٦
	١٩٩٥	٢٢٣	١٨,٨	١٦٨	١٤,١	١ ٠٥٨	٨٩,١
	١٩٩٧	٦٤	١٥,٣	٤٤	١٠,٦	٣٠٥	٧٢,٨
أقل المناطق نموا	١٩٨٥	٣٤	١٧,٧	٢٥	١٢,٩	٢٩٩	١٥٣,٩
	١٩٩٥	٣٣	١٦,٦	٢٦	١٢,٨	٢٥٢	١٢٥,٦
	١٩٩٧	٣٩	١٤,٤	٢٨	١٠,٤	٢٣٦	٨٨,٢

المصادر: المنظور الإحصائي للتعليم العالي في العالم: ١٩٨٠-١٩٩٥، الجدول ٧-١؛ واليونسكو، تقرير التعليم في العالم، ٢٠٠٠.

٤٨ - ولكن في كثير من البلدان النامية والاقتصادات التي تمر بمرحلة انتقالية تفيد أوجه الدعم التي تقدم إلى المدارس الخاصة في دعم الأسر المرتفعة الدخل التي يكون في استطاعتها دفع الرسوم التي تتقاضاها تلك المؤسسات التي لا يستطيع الكثيرون دخولها[٤٨]. ففي إندونيسيا وجدت إحدى الدراسات أن معظم المدارس الريفية الخاصة تعتمد على دعم الحكومة شأنها شأن المدارس العامة. وتتلقى المدارس الخاصة في هنغاريا أوجه الدعم ذاتها المقدمة إلى المدارس العامة[٤٩]. وتقدم بعض البلدان إعفاءات ضريبية، من ذلك مثلا كازاخستان التي لا تدفع فيها المدارس الخاصة

ضرائب على الأرباح المحققة. ويقدم العديد من البلدان في أمريكا اللاتينية مزايا ضريبية كبيرة للآباء الذين يرسلون أطفالهم إلى المدارس الخاصة.

٤٩ - وأدت المنافسة بين مدارس الدولة والمدارس الخاصة، من أجل الحصول على الأموال العامة، وما يترتب على الفجوة المتزايدة بين المدارس العامة والخاصة من أثر على تحقيق العدالة، إلى اهتمام بعض البلدان باتخاذ تدابير توزيعية. فتفرض البرازيل على سبيل المثال ضريبة بمعدل ٢,٥ في المائة على مرتبات موظفي القطاع الخاص وتوجه العائد منها لأغراض التعليم الأولي. كما ساعدت ضريبة خاصة فرضت على الكحول والتبغ ومدفوعات الفائدة في الميزانية الوطنية لجمهورية كوريا لعام ١٩٨٢ في تمويل نسبة ١٥ في المائة من ميزانية التعليم على مدى خمس سنوات، تم بعدها تمديد فترة الضريبة لخمس سنوات أخرى. كما تفرض نيبال والصين وبوتسوانا ضرائب خاصة على التعليم[٥٠]. وتقدم الحكومات في جنوب وشرق أفريقيا إعفاءات ضريبية وحوافز أخرى للقطاع الخاص لدعم التعليم الأولي والتعليم في مدارس بعيدة عن السكن والتعليم المتنقل. ويزداد لجوء مدارس القرآن والمدارس البديلة الأخرى إلى استعمال كتب مدرسية مؤجرة، كما تسعى هذه المدارس إلى زيادة إشراك مؤسسات المجتمع المدني في إطار من اللامركزية[٥١].

دور التعليم

٥٠ - يلعب التعليم دورا مهما في تعزيز الحراك الاقتصادي والاجتماعي في المجتمع. وحتى في المجتمعات التي يحول جمود الحواجز الثقافية والسياسية فيها دون هذا الحراك كثيرا ما يفيد التعليم باعتباره من القنوات المشروعة القليلة. وبالتالي، فإن التعليم يعتبر عنصرا قويا في تحقيق المساواة في المجتمع. ولهذا السبب ينظر إلى التدابير المتخذة لتشجيع التعليم في أوساط الفقراء بوصفها من العناصر الحيوية لاستراتيجيات الحد من الفقر.

٥١ - ويمكن أن يصبح التعليم أداة لتعزيز القيم المشتركة في المجتمع. كما يمكن أن يصبح عامل شقاق إذا أنتج نمطا من التفاوت والانعزال الاجتماعيين أو الإثنيين. وكانت هذه تجربة الدول المستعمرة من الناحية التاريخية حيث ظلت الأقلية المتعلمة تعمل نيابة عن الحكام وتجمعت لديها قدرات مهنية وإدارية قيِّمة عند الاستقلال. وتميل الأجيال المتعاقبة من هذه الفئة الاجتماعية إلى التمتع بمزايا بفعل الهيمنة الثقافية والسياسية. بل إن هذه الفئات ربما تتحكم في وسائل تمويل وتشكيل النظم التعليمية لمصلحة أطفالها. ويمكن أن يصبح عدم المساواة في توفير التعليم سببا في حدوث احتكاك خطير، ولا سيما في المجتمعات الطبقية ذات الطابع الإثني التي تتمتع فيها مجموعات محظوظة بنتاج تعليمي رفيع أكثر من الفئات الدنيا.

٥٢ - وفي البلدان التي تعاني من النزاع العرقي أو الخارجة منه، وفي الدول الحديثة الاستقلال التي تقوم على أساس الهوية القومية، يضطلع التعليم بدور حاسم في صون السلم ضمن حدودها وتعزيز تقبل التنوع. وفي وسع المناهج التعليمية التي تشوه التاريخ فتنشر القوالب النمطية في الكتب المدرسية أو عن طريق المدرسين، والمواد التعليمية التي تحض على هوية الأقلية أو هيمنة الأغلبية أن تزرع بذور الشقاق العرقي وأن تُذكي أواره فيما بعد. ولطالما اعتُبر استخدام اللغة، كوسيلة للقمع، ولا سيما قمع الأقليات العرقية أو الشعوب الأصلية، عملا من أعمال العدوان الثقافي وحال دون التحاق أطفال الأقليات بالمدارس[٥٢].

٥٣ - ويمكن أن يكون لفرض لغة الأغلبية في التعليم المدرسي في البلدان المتعددة اللغات أثر يوحد في بعض الحالات، كما في السنغال، أو أثر يُعزز الفُرقة، كما في تركيا. وتُقرر سياسات الدولة تجاه اللغات الأخرى ومدى إقرارها بما لتلك اللغات من أهمية للهوية القومية الجماعية هذا الأمر إلى حد بعيد. وكثيرا ما تقضي السياسات التعليمية

للدول، تحت ذريعة الاستيعاب والتوحيد، على هوية الأغلبية، على نحو ما هو بيِّن في الجهود الصربية الرامية إلى مكافحة مساعي الألبان لإثبات ذاتهم[٥٣].

٥٤ - ومن جهة أخرى، بذلت إندونيسيا والفلبين وماليزيا جهودا لصون وإغناء التراث الثقافي باستخدام لغات الشعوب الأصلية والموارد المحلية، فأشركت المجتمعات المحلية المتنوعة في تقرير ما يجري تعليمه وأدخلت التاريخ الطبيعي والثقافة في المناهج الدراسية[٥٤]. وفي رومانيا وسلوفاكيا وهنغاريا، يحق لجماعات الأقليات، بموجب القانون، إقامة المؤسسات الثقافية والتعليمية، بما في ذلك التعليم بلغة الأقليات في شتى مراحل التعليم. وأدخلت بعض الجامعات في هنغاريا دروسا عن تاريخ وثقافة الغجر في المنهج التعليمي، ووضعت برامج تدريبية للمدرسين. كما أن في إحدى الجامعات في رومانيا نظاما تفضيليا يمكِّن الطلاب الغجر من تلقي التعليم العالي[٥٥]. وترتبط مسائل العرقية واللغة ارتباطا وثيقا بأوجه التفاوت بين المناطق الريفية والحضرية وبالتوترات بين الجماعة ذات اللغة المهيمنة وغيرها من الجماعات. وأثبتت الدراسات أن معدلات الالتحاق بالمدارس الثنائية اللغة والترفيع فيها أعلى وأن معدلات الإعادة والتسرب فيها أدنى.

٥٥ - ويمكن أن تؤدي الطريقة التي ينظم بها التعليم إلى الاستبعاد الاجتماعي ويترك التأكيد بلا مبرر على النتائج الأكاديمية بصمته على الأداء الأكاديمي دون المستوى المطلوب ويغلق أبواب الفرص أمام الطلاب ذوي الأداء الضعيف. إذ أن الإخفاق الأكاديمي يمكن أن يولد الاستبعاد، وأن يولد في بعض الحالات روح العنف أو التعدي في المدارس. ويؤثر الأداء الأكاديمي دون المستوى المطلوب والتسرب من المدارس على نسب كبيرة من الطلاب، حتى في البلدان التي يكون الإنفاق على التعليم فيها من بين أعلى المستويات في العالم[٥٦]. وقد بيَّن بعض التربويين أن العامل الحاسم في التعليم ليس هو الوقت الأطول الذي يُقضى في المدارس - الذي غالبا ما يكون استجابة سياسية لمطالبة الجمهور الصاخبة بتحسين الأداء المدرسي - ولكنه هو نوعية الساعات الدراسية التي تكرس للتعليم في الفصول الدراسية. بل إن إطالة ساعات الدوام المدرسي من دون تحسين مستوى التعليم يمكن أن تحط من مستوى الأداء حين يصيب الطلاب السأم وحين يتلقون تعليما سيئ المستوى[٥٧]. وانتهاج سياسة شاملة أو هدف عام يمكن أن يعني أحيانا أن زيادة التعليم عند البعض تزيد، ولا تنقص، اللامساواة، بتركيز الموارد على القلة دون الكثرة[٥٨].

٥٦ - وفي بعض البلدان، يجري التمحيص في طبيعة المناهج التعليمية في شتى مراحل التعليم بغية تقييم مدى إعداد الناشئة للحياة. ففي عدد من دول وسط وشرق أوروبا، مثلا، يُنظر الآن إلى التعليم الثانوي عريض القاعدة على أنه أكثر جدوى في مرحلة الانتقال إلى اقتصاد السوق وعلى أنه يوفر طريقا أفضل للتعليم الجامعي (المستوى الثالث). وهذا تحوُّل عن التدريب التقني والمهني الذي وجه إليه الأطفال عند بلوغهم الرابعة عشرة من العمر في بلدان وسط وشرق أوروبا بموجب الاقتصاد المخطط[٥٩]. وفي بلدان أخرى، يستهدف التعليم المهني الناشئة المهضومة الحقوق في مسعى لتمكينها من العمل لحسابها الخاص (منها مثلا معاهد الفنون التطبيقية للناشئة في كينيا وبرنامج التلمذة الصناعية الوطني المتاح للجميع في نيجيريا وكلية ''بيرفوت'' في الهند).

٥٧ - وقد اكتسب دور التعليم في عمليات التعلم مدى الحياة أبعادا جديدة حاسمة الأهمية في سياق العولمة. وأدت الحاجة المتزايدة باطراد إلى قوة عاملة ذات مهارات عالية يمكن أن تستجيب لمتطلبات التغير التكنولوجي السريع - إلى ازدياد التركيز على مكان العمل. فعلى سبيل المثال، تقدم ألمانيا والسويد وفرنسا حوافز ضريبية للشركات التجارية من أجل زيادة فرص التدريب وإعادة التدريب على العمل.

ويمثل تحقيق محو الأمية الوظيفية مهمة تشكل تحديا حتى للبلدان المتقدمة النمو التي حققت محو الأمية الكامل. وحسب بعض التقديرات، لا يستطيع ١٨ في المائة من الراشدين في ١٢ بلدا من بلدان أوروبا وأمريكا الشمالية استيفاء متطلبات القراءة الأساسية في مجتمع ''قائم على المعرفة''[٦٠]. وتولي التغيرات السريعة، التي تحققت بفضل التقدم العلمي والتكنولوجي، اهتماما كبيرا للتعليم العام الواسع النطاق المقترن بعمل متعمق مختار يمكن أن يُرسي الأساس لعملية التعلم مدى الحياة.

٥٨ - وفي إمكان النمو المذهل في شبكات تكنولوجيا المعلومات والنظم المتعددة الوسائط أن ييسر توسيع نطاق المبادرات غير الرسمية ومبادرات التعلم عن بُعد إذا ما أصبحت المعدات أيسر منالا وإذا ما أضحت الهياكل الأساسية قائمة. وفي إمكان التكنولوجيا الجديدة، مع زيادتها سبل الوصول في بعض المجالات، أن تُحدث فجوات عميقة داخل البلدان بين من يستطيعون استخدام الأدوات الجديدة ومن لا تتاح لهم سبل الوصول إليها. ويعتبر بعض الخبراء ظهور مجتمعات المعلومات، وهو رهن بسبل وصول الفرد إلى التكنولوجيا، تهديدا للديمقراطية والتعليم[٦١]. ذلك أن الهوة الرقمية يمكن أن تزيد من حدة الفجوات، التي نشأت عن اللامساواة في سبل الحصول على التعليم، بين الأغنياء والفقراء وأهل الريف والحضر والرجال والنساء.

الحواشي

(١) مؤتمر القمة العالمي من أجل الطفل (١٩٩٠)، ومؤتمر الأمم المتحدة المعني بالبيئة والتنمية (١٩٩٢)، والمؤتمر العالمي لحقوق الإنسان (١٩٩٣)، والمؤتمر العالمي المعني بتعليم ذوي الاحتياجات الخاصة: فرص الالتحاق والنوعية (١٩٩٤)، والمؤتمر الدولي للسكان والتنمية (١٩٩٤)، ومؤتمر القمة العالمي للتنمية الاجتماعية (١٩٩٥)، والمؤتمر العالمي الرابع المعني بالمرأة (١٩٩٥)، واجتماع منتصف العقد للمنتدى الدولي لتوفير التعليم للجميع (١٩٩٦)، والمؤتمر الدولي الخامس لتعليم الكبار (١٩٩٧)، والمؤتمر الدولي المعني بعمل الأطفال (١٩٩٧). وتبع الإعلان العالمي لتوفير التعليم للجميع (جومتين، ١٩٩٠) إطار عمل داكار (داكار ٢٠٠٠).

(٢) انظر the Dakar Framework for Action, adopted by the World Education Forum (Dakar, Senegal, 2000), UNESCO *Education for All Bulletin*, No. 39, (summer 2000).

(٣) انظر UNESCO, *Global Synthesis*, Education for All 2000 Assessment, World Education Forum, Dakar, 26-28 April 2000.

(٤) انظر UNICEF, *The State of the World's Children, 2001*.

(٥) انظر الحاشية (٢).

(٦) انظر UNRISD, *Visible Hands: Taking Responsibility for Social Development* (Geneva, 2000).

(٧) انظر الحاشية ٣.

(٨) انظر الحاشية ٦.

(٩) انظر UNESCO, "Education for All in the Arab States: renewing the commitment: the Arab framework for action to meet basic learning needs in the years 2000-2010", final draft, 27 January 2000.

(١٠) انظر الحاشية ٦.

(١١) انظر Oxfam, *Education Now: Break the Cycle of Poverty*, (1999).

(١٢) انظر الحاشية ٣.

(١٣) انظر UNICEF, The MONEE Project, *CEE/CIS/Baltics: Education for All*?, Regional Monitoring Report, No. 5, (1998), Florence, Innocenti Research Centre).

(١٤) انظر الحاشية ١١.

(١٥) انظر UNESCO, "Education for All: achieving the goal", working document, mid-decade meeting of the International Consultative Forum on Education for All, June 1996, Amman.

(١٦) انظر UNESCO, *1994 World Education Report*.

(١٧) انظر الحاشية ١١.

(١٨) انظر UNESCO, "Education for All 2000 assessment", statistical document, 2000.

(١٩) انظر UNESCO, "Wasted opportunities: when schools fail", in *Education for All, Status and Trends* (1998).

(٢٠) انظر الحاشية ٣.

(٢١) انظر الحاشية ١٩.

(٢٢) انظر ECLAC, *Social Panorama* (1997).

(٢٣) انظر Inter-American Development Bank, "Facing up to inequality in Latin America: economic and social progress in Latin America", 1998-1999 report.

(٢٤) المرجع نفسه.

(٢٥) انظر الحاشية ١١.

(٢٦) انظر الحاشية ١٣.

(٢٧) انظر OECD, *Education at a Glance: OECD Indicators 1997*.

(٢٨) انظر الحاشية ١٨.

(٢٩) انظر الحاشية ٣. تظهر أرقام اليونسكو المتعلقة بالفجوة بين الجنسين الفروق بالنقاط المئوية بين صافي نسب قيد الذكور والإناث خلال الفترة ١٩٩٠-١٩٩٨.

(٣٠) انظر الحاشية ١١.

(٣١) انظر الحاشية ٣.

(٣٢) انظر الحاشية ٩.

(٣٣) انظر الحاشية ٣.

(٣٤) انظر World Bank, *The Impact of Indonesia's Economic Crisis on Basic Education: Findings from Survey of Schools*, (December 1998).

(٣٥) انظر الحاشية ٣.

(٣٦) انظر UNICEF, *State of the World's Children 1999*.

(٣٧) انظر OECD, *Education at a Glance: Indicators 1997*.

(٣٨) انظر الحاشية ١١.

(٣٩) المرجع نفسه.

(٤٠) انظر الحاشية ٣٦.

(٤١) انظر المرجع الوارد في الحاشية ٣، الذي يشير إلى إطار العمل العربي لتلبية احتياجات التعليم الأساسي في الأعوام ٢٠٠٠-٢٠١٠.

(٤٢) انظر الحاشية ٣.

(٤٣) المرجع نفسه.

(٤٤) انظر the World Bank, *Priorities and Strategies for Education: A World Bank Sector Review* (May 1995).

(٤٥) انظر الحاشية ١١.

(٤٦) انظر UNDP, UNESCO, UNFPA, UNICEF, WHO and the World Bank, *Implementing the 20/20 Initiative: Achieving Universal Access to Basic Social Services* (UNICEF, 1998).

(٤٧) انظر OECD, *Education Policy Analysis*.

(٤٨) انظر الحاشية ١٣.

(٤٩) انظر الحاشية ١١.

(٥٠) انظر UNDP, *Human Development in South Asia* (1998).

(٥١) انظر الحاشية ٣.

(٥٢) انظر *The Two Faces of Education in Ethnic Conflict: Towards Peacebuilding Education for Children*, Kenneth D. Bush and Diana Saltarelli, eds. (Florence, UNICEF Innocenti Research Centre, August 2000).

(٥٣) المرجع نفسه.

(٥٤) انظر الحاشية ٣.

(٥٥) انظر وثيقة الأمم المتحدة A/CONF.189/PC.1/8.

(٥٦) انظر UNESCO, "Learning: The Treasure Within", report of the International Commission on Education for the Twenty-first Century (Paris, 1996).

(٥٧) *The New York Times*, 25 January 2001, "We waste our children's time".

(٥٨) انظر الحاشية ٣.

(٥٩) انظر John Micklewright and Kitty Stewart, *Child Well-Being in the EU and Enlargement to the East*, Innocenti Working Papers, No. 75, (Florence, UNICEF Innocenti Research Centre, February 2000).

(٦٠) يمكن الوصول إلى المعلومات عن طريق www.unesco.org/education.

(٦١) انظر الحاشية ٥٦.

الفصل العاشر

الأمن الوظيفي وضمان الدخل

١ - على الرغم من نمو الاقتصاد العالمي خلال التسعينيات ما برحت المستويات العالمية للبطالة موجودة في معظم أجزاء العالم. وتقدر منظمة العمل الدولية أن عدد العاطلين عن العمل في أواخر عام ٢٠٠٠[١] قد بلغ حوالي ١٦٠ مليون عامل. وما زالت البطالة تتزايد في أمريكا اللاتينية، وما زالت مستوياتها عالية في وسط وشرق أوروبا وأمريكا الشمالية وأفريقيا جنوب الصحراء الكبرى وفي مدن جزء كبير من آسيا، وما زالت البطالة، على الرغم من بعض التحسينات التي شهدتها، عالية في معظم البلدان في غرب أوروبا وأستراليا.

٢ - وتؤثر البطالة والعمالة الناقصة بصورة لا تناسبية على الفقراء والإناث والشباب وكبار السن وذوي المهارات القليلة. ومع أن الفقراء العاملين يشكلون أغلبية القوة العاملة في البلدان النامية فإنهم يشكلون نسبة مهمة من القوة العاملة في البلدان ذات الاقتصادات المتقدمة النمو والبلدان التي تمر اقتصاداتها بمرحلة انتقالية. ويكمن ضعفهم في تدني دخولهم وعدم انتظام مستوياتها في كثير من الأحيان، وفي طبيعة ترتيبات الأعمال العرضية وغير الرسمية والمؤقتة وعدم توفر إمكانية الانضمام إلى برامج التأمين. وتمثل البطالة الطويلة الأجل سببا رئيسيا من أسباب الفقر. ولا يستوفي كثير من الناس شروط تلقي استحقاقات البطالة أو أنهم قد يستوفون شروط تلقي استحقاقات أدنى مستوى. وحملت البطالة الطويلة الأجل الكثير من العمال على التقاعد المبكر. وما زال العثور على أعمال للمبتدئين من الناشئة من ذوي المهارات أو من غير ذوي المهارات في العمل يشكل تحديا كبيرا.

٣ - وفي معظم البلدان، تبلغ معدلات البطالة بين الناشئة ضعفي أو ثلاثة أضعاف معدلاتها بين الراشدين. وتوجد أغلبية العاطلين عن العمل من الناشئة في البلدان النامية. وتنطوي البطالة في الصغر على إمكانية أن تلحق دمارا كبيرا بفرص العمل المستقبلية طوال الحياة. وتمثل الإناث الآن ما يقرب من نصف عدد القوة العاملة في العالم. غير أن العاملات ما زلن يتلقين أجورا أدنى من أجور العاملين. وقد تكون معدلات البطالة لديهن أعلى من العاملين. وتتركز هؤلاء العاملات في الأعمال القليلة الأجور أو المتدنية المهارات، وتعني غلبتهن في الأعمال غير التفرغية أو الأعمال العرضية أنهن عموما أكثر من العاملين عرضة للتأثر. ويمثل العمل الاستغلالي للأطفال مشكلة خطيرة في بعض البلدان.

٤ - وفي معظم البلدان، ما زال تكوين القوة العاملة يشهد تغيرات مهمة، مع ما يترتب على ذلك من آثار على ضمان الدخل. وما زالت فرص العمل وضمان العمل ودخول الكثير من العاملين في تدهور. ونتيجة الضغوط المنافسة العالمية، جرى في بعض البلدان الأخذ بترتيبات أعمال محفوفة بقدر أكبر من المخاطر، كما أن العمل العرضي غير التفرغي في ازدياد في البلدان المتقدمة النمو. ولا توفر العمالة في القطاع غير الرسمي في البلدان النامية إلا أعمالا قليلة الإنتاجية ودخولا غير كافية وأعمالا غير دائمة. وتمثل محدودية فرص العمل في القطاع النظامي، الذي يكون مشمولا ببرامج تأمين اجتماعي، السبب الرئيسي لازدياد أنشطة القطاع غير النظامي. وعملت أنماط العمل الجديدة هذه وازدياد العمل في القطاع غير النظامي على تفاقم الشعور بعدم الأمان لدى العمال وعلى طرح تحديات جديدة.

٥ - وفي البلدان النامية، لا يكون العمل الدائم بأجر عموما هو النمط السائد للعمالة. بل إن أغلبية القوة العاملة تعمل للحساب الخاص في القطاع غير النظامي. كما أن اليد العاملة تستخدم في هذه البلدان استخداما ناقصا وغالبا ما تكون مردودات العمل غير كافية للحد من الفقر.

آسيا

٦ - قبل وقوع الأزمة المالية في شرق آسيا، تجسد النمو الاقتصادي العالي في عمالة شبه كاملة في العديد من البلدان في منطقة آسيا. وتحول هيكل العمالة من الزراعة قليلة الإنتاجية إلى الأنشطة العالية الإنتاجية في الصناعة والخدمات. وأسهم الاعتماد على الصادرات من المنتجات المصنوعة الكثيفة الاستخدام لليد العاملة أيضا في ارتفاع معدلات نمو العمالة. غير أنه كان للأزمة أثر سلبي قوي على حالة العمالة. وأدت البطالة وتآكل الدخول الفعلية اللذان نجما عن ذلك إلى حدوث زيادة حادة في الفقر. فقد اضطر الملايين من العمال إلى العمل في الاقتصاد غير النظامي. وقد كانت الأسر المعيشية الفقيرة وعمال القطاع غير النظامي والعمال العرضيون الحديثو السن والقليلو المهارات هم الذين تأثروا إلى حد بعيد أثناء حدوث الأزمة في كل البلدان، ولكن الكثيرين من الموظفين من ذوي الدخل المتوسط فقدوا أعمالهم أيضا وحدث قدر كبير من التكيف أيضا من خلال الهبوط في الأجور الحقيقية.

٧ - وكان هناك تفاوت كبير في كل البلدان التي كانت أشد تأثرا بهذه الأزمة. فقد شهدت معدلات البطالة والعمالة الناقصة في جمهورية كوريا وتايلند وإندونيسيا زيادة كبيرة. وانخفضت معدلات المشاركة في ماليزيا ولكنها ارتفعت في إندونيسيا، حيث سعت الإناث، ولا سيما الإناث من الأسر المعيشية الفقيرة، إلى استكمال دخولهن. وكانت هناك زيادة كبيرة في العمل في القطاع غير النظامي مع تحول العمال من القطاع النظامي إلى العمل للحساب الخاص، والعمل الأسري بلا أجر، والزراعة. وفي جمهورية كوريا ارتفع معدل البطالة من ٢,٥ في المائة قبيل وقوع الأزمة إلى نسبة بلغت الذروة قدرها ٨,٧ في المائة في شباط/فبراير ١٩٩٩ قبل أن يهبط إلى نسبة قدرها ٤,٦ في المائة في تشرين الأول/أكتوبر ١٩٩٩[٢]. وكان معظم العاطلين عن العمل مؤخرا هم العمال ذوي الأجر المنخفض والعاملين للحساب الخاص وأفراد الأسر العاملين بلا أجر الذين لم يكونوا ليستفيدوا من التأمين من البطالة. وسرّحت العاملات قبل أندادهن من العاملين، واختارت الكثيرات منهن التقاعد الطوعي، فيما أعيد استخدام أخريات بعقود قصيرة الأجل تقدم استحقاقات أقل. وفي إندونيسيا، فقد ١٣,٤ مليون شخص أعمالهم خلال هذه الفترة وحتى منتصف حزيران/يونيه ١٩٩٨ واضطرت الشركات إلى إغلاق أبوابها أو تقليص عدد العاملين لديها[٣]. وتنفرد إندونيسيا بأنها البلد الوحيد، من أشد البلدان تأثرا بالأزمة، الذي شهدت فيه معدلات المشاركة ارتفاعا، بما يعكس انخفاض مستويات الدخول الأولية ومدى ضعف الأسر المعيشية الفقيرة وعدم قدرة شبكات الأمان النظامية على التصدي لهذه الصدمة. وفي أواسط عام ١٩٩٩، بدأت علامات الانتعاش بالظهور في بعض البلدان. لكن أسواق العمل كانت أشد تأثرا من أسواق الإنتاج وهي تنتعش من الأزمة ببطء أكبر (للاطلاع على معدلات البطالة في بلدان مختارة، انظر الجدول العاشر - ١).

٨ - وتمكنت الصين من تجنب أسوأ جوانب الأزمة. ويقدر أن يكون معدل البطالة قد بلغ حوالي ٨ في المائة من القوة العاملة الحضرية في عام ١٩٩٨، وأن يكون قد تراوح بين ١٢ و ١٣ في المائة في بعض المناطق الحضرية. وتمثل العمالة الناقصة مشكلة خطيرة في المناطق الريفية. ويسعى حوالي ١٣٠ مليون عامل عاطل عن العمل في المناطق الريفية للبحث عن عمل خارج نطاق القطاع الزراعي[٤]. وتظهر

آثار الأزمة الراهنة أن لعدم وجود شبكة للأمان نتائج مدمرة إلى حد بعيد على الأسر المعيشية الفقيرة.

٩ - وعلى الرغم من أن اقتصادات جنوب آسيا قد نجت إلى حد بعيد من الأزمة الاقتصادية فإن النمو الاقتصادي لم يكن كافيا للتخفيف كثيرا من البطالة. ويرتبط السبب الرئيسي للفقر في هذه المنطقة أكبر ارتباط بانخفاض الأجور وتدني الإنتاجية. ففي القطاع النظامي، شهد العمل في القطاع العام انخفاضا في الأعوام الأخيرة. وما زال عدد العمال العرضيين في ازدياد في القطاعين الحضري والريفي على حد سواء. وفي باكستان، كان معدل البطالة، الذي بلغ ٦ في المائة في عام ١٩٩٩، مرتفعا بالمقارنة معه في الأعوام السابقة وكان معدل البطالة لدى الإناث عاليا أيضا إذ بلغ ١٥ في المائة بالمقارنة مع المعدل لدى الذكور الذي بلغ ٥,٢ في المائة. وفي بنغلاديش، لم يستوعب النمو الاقتصادي الزيادة في القوة العاملة. ففي التسعينيات التحق بسوق العمل ما مجموعه ٨ ملايين شخص، لكن الزيادة في فرص العمل لم تتجاوز ٥ ملايين. ويقطن أكثر من ٨٠ في المائة من السكان في المناطق الريفية، يعيش أكثرهم دون خط الفقر[٥].

أمريكا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي

١٠ - في أمريكا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي ازداد تدهور العمالة في عام ١٩٩٩، وكان قد أصبح جليا في أواسط التسعينيات. وانعكست المشاكل الاقتصادية التي نشأت في عدد من البلدان منذ أواخر عام ١٩٩٨ في انخفاض معدلات العمالة وارتفاع حاد في البطالة. وشهد استحداث فرص العمل تباطؤا في معظم بلدان أمريكا الجنوبية ولكنه ثبت أنه كان أكثر دينامية في المكسيك ووسط أمريكا وجزء كبير من منطقة البحر الكاريبي. وانخفضت العمالة في المنطقة بأسرها من ٥٣,٧ في المائة من عدد السكان الذين هم في سن العمل في عام ١٩٩٨ إلى ٥٢,٥ في المائة ٨ منهم في عام ١٩٩٩[٦]. وانخفضت نسبة العاملين بأجر في القطاع النظامي من مجموع معدل العمالة في الكثير من البلدان، بما فيها الأرجنتين وإكوادور، والبرازيل وشيلي والصين. وكانت النتيجة هي مزيدا من توسع القطاع غير النظامي في سوق العمل. وكان معدل البطالة في المنطقة يقرب من ٩ في المائة في أوائل عام ٢٠٠٠، وهو المعدل الأعلى منذ توفرت إحصاءات العمالة لعدد هام من البلدان. وهذا يعني أن ٢٩ مليون عامل عاطلون عن العمل في أمريكا اللاتينية[٧].

١١ - وكانت أكبر الزيادات في البطالة قد حصلت في الأرجنتين وإكوادور وشيلي وفنزويلا وكولومبيا. وكانت الزيادة حادة جدا في شيلي، حيث ارتفعت البطالة من ٦,٤ في المائة في عام ١٩٩٥ إلى ٩,٨ في المائة في عام ١٩٩٩. وكانت الحالة مماثلة في الأرجنتين، حيث تسبب الهبوط في الإنتاج في ارتفاع معدل البطالة من حوالي ١٣ إلى ١٤,٣ في المائة (انظر الجدول العاشر - ١).

١٢ - وما زالت النساء والناشئة على وجه الخصوص هما الأكثر تأثرا. فقد كانت البطالة لدى الشباب أكثر من ضعف متوسط البطالة في المنطقة. وعلى العموم، لم تزدد فرص العمل وتدنت نوعية العمل وانخفضت الأجور الحقيقية في معظم البلدان، ما عدا المكسيك. وتناقصت الفروق في الأجور، لكن إيرادات الناشئة لا تمثل إلا ٤٤ في المائة من أجور الراشدين وتزيد أجور الذين أتموا الدراسة الثانوية عن أجور الذين لم يتموا إلا التعليم الأساسي بأكثر من ٤٦ في المائة.

الجدول العاشر – ١

معدلات البطالة في بلدان مختارة

(بالنسبة المئوية من القوة العاملة)

المنطقة/البلد	المجموع				الذكور			الإناث	
	١٩٩٠	١٩٩٥	١٩٩٧	١٩٩٩	١٩٩٠	١٩٩٥	١٩٩٧	١٩٩٠	١٩٩٥	١٩٩٧
آسيا										
إندونيسيا	١,٧	٢,١	٤,١	٥,٥	١,٤	٠٠	٣,٤	٢,٢	٠٠	٥,١
باكستان	٦,٣	٥,٤	٠٠	٥,٩	٤,٥	٤,١	٠٠	١٦,٨	١٣,٧	٠٠
بنغلاديش	١,٩	٠٠	٢,٥	٢,٥	٢,٠	٠٠	٢,٧	١,٩	٠٠	٢,٣
تايلند	٢,٢	١,١	٠,٩	٤,٣	٢,١	٠,٩	٠,٨	٢,٤	١,٤	٠,٩
جمهورية كوريا	٢,٤	٢,٠	٢,٦	٦,٣	٢,٩	٢,٣	٢,٨	١,٨	١,٧	٢,٣
الصين	٢,٥	٢,٩	٣,٠	٣,١	٠٠	٠٠	٠٠	٠٠	٠٠	٠٠
الفلبين	٨,١	٨,٤	٧,٩	٩,٤	٧,١	٧,٧	٧,٥	٩,٨	٩,٤	٨,٥
ماليزيا	٥,١	٢,٩	٢,٥	٣,٤	٠٠	٠٠	٠٠	٠٠	٠٠	٠٠
أفريقيا										
بوتسوانا	٠٠	٢١,٥	٠٠	٢١,٥	٠٠	١٩,٤	٠٠	٠٠	٢٣,٩	٠٠
الجزائر	١٩,٧	٢٩,٩	٢٦,٤	٢٨,٧	٢١,٧	٢٦,٠	٢٦,٩	١٧,٠	٣٨,٤	٢٤,٠
جنوب أفريقيا	٠٠	٤,٥	٥,١	٢٥,٣	٠٠	٠٠	٠٠	٠٠	٠٠	٠٠
ليسوتو	٠٠	٠٠	٤٠,٥	٠٠	٠٠	٠٠	٠٠	٠٠	٠٠	٠٠
مصر	٨,٦	١١,١	٠٠	٨,٢	٥,٢	٧,٤	٠٠	١٧,٩	٢٣,٨	٠٠
المغرب	١٥,٤	٢٢,٣	١٧,٨	٢٢,٠	١٣,٩	١٨,٤	١٥,٨	١٩,٦	٣١,٠	٢٣,٠
ناميبيا	٠٠	٠٠	٠٠	١٩,٥	٠٠	٠٠	٠٠	٠٠	٠٠	٠٠
أمريكا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي										
الأرجنتين	٦,٣	١٥,٩	١٦,٣	١٤,٣	٨,٤	١٤,٨	١٥,٤	١٠,٤	١٧,٨	١٧,٦
إكوادور	٦,١	٦,٩	٩,٢	١٥,١	٤,٣	٥,٥	٧,٠	٩,١	٨,٨	١٢,٧
البرازيل	٣,٧	٦,١	٦,٩	٧,٨	٣,٨	٥,٣	٥,٧	٣,٤	٧,٣	٨,٨
شيلي	٥,٧	٤,٧	٥,٣	٩,٨	٥,٧	٤,٤	٤,٧	٥,٧	٥,٣	٦,٦
فنزويلا	١٠,٤	١٠,٢	٠٠	١٤,٩	١٠,٩	٨,٩	٠٠	٩,٣	١٢,٨	٠٠
كولومبيا	١٠,٢	٨,٧	١٢,١	١٩,٤	٨,١	٦,٨	٩,٨	١٣,٢	١١,٣	١٥,١
المكسيك	٣,٠	٤,٧	٢,٧	٢,٥	٢,٥	٤,٦	٢,٣	٤,٢	٥,٠	٣,٦
أوروبا										
الاتحاد الروسي	٠,١	٨,٨	٩,٣	١١,٤	٠,١	٩,٠	٩,٦	٠,١	٨,٧	٩,٠

المنطقة/البلد	المجموع				الذكور			الإناث	
	١٩٩٠	١٩٩٥	١٩٩٧	١٩٩٩	١٩٩٠	١٩٩٥	١٩٩٧	١٩٩٠	١٩٩٥	١٩٩٧
إسبانيا	١٦,٠	٢٢,٧	٢٠,٦	١٥,٨	١١,٧	١٧,٩	١٥,٨	٢٤,٢	٣٠,٦	٢٨,٣
ألمانيا	٥,٦	٨,١	٩,٨	٨,٧	٤,٥	٧,١	٨,٩	٧,٠	٩,٤	١٠,٩
أوكرانيا	٠٠	٥,٦	٨,٩	١١,٩	٠٠	٦,٣	٩,٥	٠٠	٤,٩	٨,٤
إيطاليا	١١,٤	١٢,٣	١٢,٥	١١,٣	٧,٨	٩,٦	٩,٧	١٧,٦	١٦,٩	١٦,٩
بلجيكا	٧,٢	٩,٣	٩,٠	٨,٦	٤,٦	٧,٣	٧,١	١١,٤	١٢,٢	١١,٥
بولندا	٦,٣	١٣,٣	١١,٢	١٦,٧	١٢,٢	١٢,١	٩,٦	١٤,٧	١٤,٧	١٣,٢
الجمهورية التشيكية	٠,٧	٤,١	٤,٧	٨,٧	٠٠	٣,٥	٣,٨	٠٠	٤,٨	٥,٨
الدانمرك	٨,٣	٧,٠	٥,٤	٥,١	٧,٨	٥,٦	٤,٥	٨,٩	٨,٦	٦,٤
فرنسا	٩,٢	١١,٦	١٢,٣	١١,٨	٧,٠	٩,٨	١٠,٨	١٢,٠	١٣,٩	١٤,٢
هنغاريا	١,٧	١٠,٢	٨,٧	٦,٥	١,٨	١١,٣	٩,٥	١,٤	٨,٧	٧,٨
هولندا	٧,٤	٧,٠	٥,٥	٣,٦	٥,٤	٥,٨	٤,٥	١٠,٦	٨,٧	٧,٠
اليونان	٧,٠	٩,١	٩,٦	١٠,٨	٤,٣	٦,٢	٦,٢	١١,٧	١٣,٨	١٤,٨

المصدر: ILO, World Labour Report, 2000 (Geneva) and World Employment Report 2001 (Geneva).

أفريقيا

١٣ - في معظم البلدان الأفريقية، لم يساير نمو العمالة النمو في اليد العاملة المتاحة، التي تنمو بحوالي ٣ في المائة سنويا ومع توفر قدر لا يذكر من فرص العمل في القطاع النظامي، توجد معظم فرص العمل الجديدة في الاقتصاد غير النظامي والزراعة المنخفضة الإنتاجية. وتتسم نسبة القوة العاملة التي تؤدي عملا تفرغيا بأنها نسبة منخفضة كما أن البطالة الظاهرة شائعة في المناطق الحضرية. وتظهر التقديرات في معظم البلدان أن معدلات البطالة تتراوح بين ٢٠ و ٢٥ في المائة وأن معدلات البطالة لدى الإناث تبلغ ضعف معدل البطالة لدى الذكور والناشئة، الذي يتراوح بين ٢٥ و ٤٠ في المائة من جيلهم العمري[٨]. وازدادت حالة العمالة في المنطقة تفاقما بالاقتطاعات في العمالة في القطاع العام التي غالبا ما صاحبت الجهود الرامية إلى تحقيق الاستقرار وإعادة التشكيل الاقتصادي الطويلة الأجل.

١٤ - وما زالت أفريقيا جنوب الصحراء الكبرى تعاني من أعلى انتشار للفقر المدقع في العالم. وفي معظم بلدان الجنوب الأفريقي، يكاد يكون خمس القوة العاملة عاطلا عن العمل (انظر الجدول العاشر - ١). وقد شهدت الأجور الحقيقية في قطاع الصناعات التحويلية هبوطا حادا في بعض البلدان[٨]. وما زالت ظروف سوق العمالة غير مؤاتية عموما للباحثين عن العمل في معظم بلدان الشرق الأوسط وشمال أفريقيا. فمثلا يقدر أن معدل البطالة يبلغ ٢٩ في المائة في الجزائر و ٨ في المائة في مصر و ٢٢ في المائة في المغرب (انظر الجدول العاشر - ١).

البطالة لدى الشباب وعمل الأطفال في البلدان النامية

١٥ - ما زالت المعدلات المرتفعة للبطالة لدى الشباب، بما في ذلك البطالة لدى الناشئة، تمثل مشكلة خطيرة في البلدان النامية في آسيا وأفريقيا وأمريكا اللاتينية. وتضاعف البطالة الظاهرة لدى الشباب بوجود مستويات كبيرة من العمالة الناقصة والأعمال المنخفضة النوعية في القطاع غير النظامي. وفي هذه المناطق زادت برامج التكيف الهيكلي والخصخصة من محدودية فرص العمالة أمام الكثير من العمال الشباب.

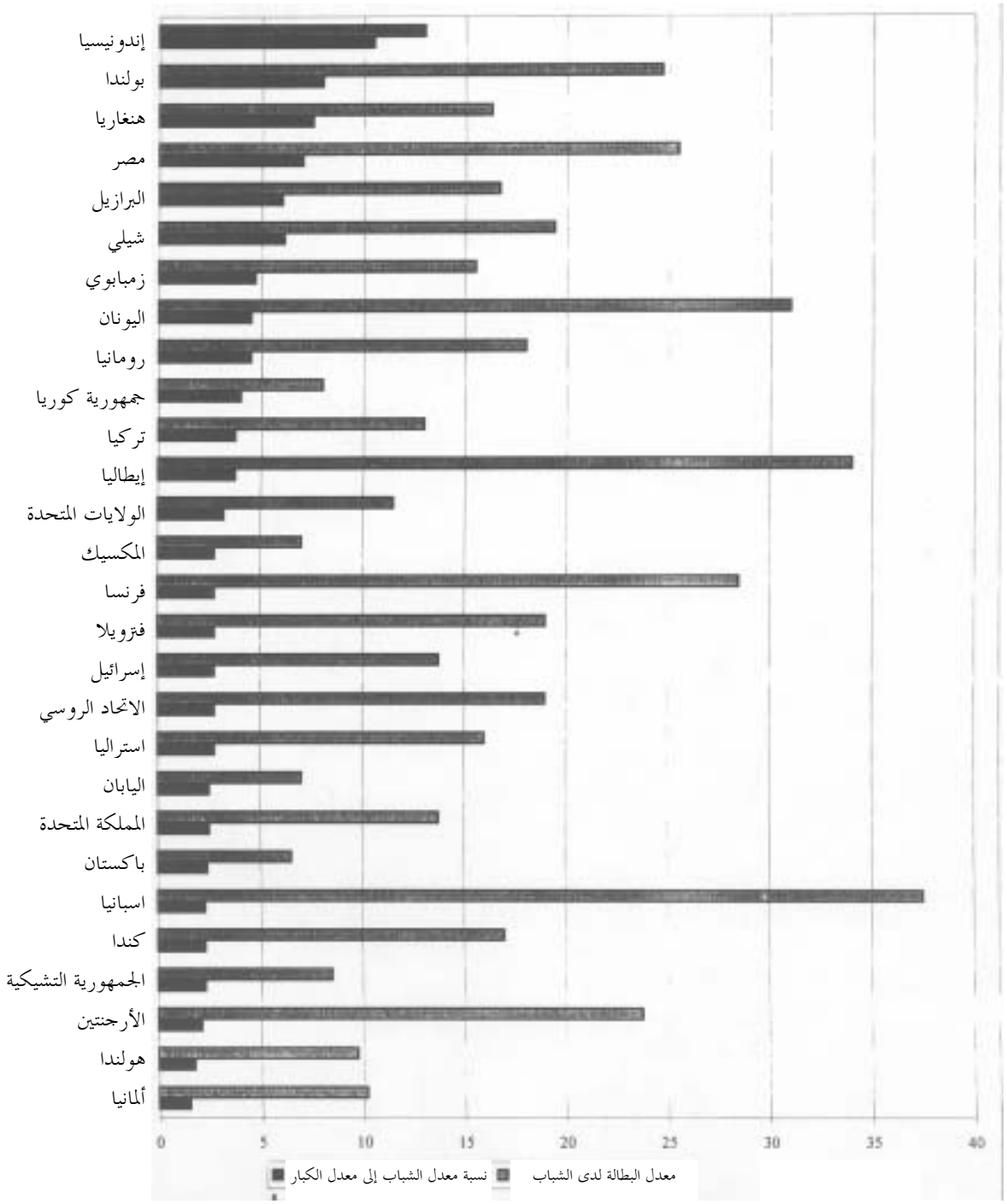
١٦ - والبطالة لدى الشباب أعلى من البطالة لدى الراشدين في معظم البلدان. ذلك أن البيانات المتاحة تشير إلى أن الفجوة بين البطالة لدى الشباب والبطالة لدى الراشدين في البلدان النامية أوسع منها في البلدان المتقدمة النمو. ففي زمبابوي، واجهت الناشئة التي تتراوح أعمارهم بين ١٥ و ١٩ سنة معدلات بطالة قدرها ١٨,١ في المائة وواجَه الراشدون (الذين تتراوح أعمارهم بين ٢٠ و ٢٤ سنة) معدلات بطالة قدرها ١٥,٥ في المائة مقارنة بمعدل للبطالة لدى الراشدين قدره ٤,٧ في المائة. وفي عام ١٩٩٧ بلغ معدل البطالة لدى الشباب في البرازيل ١٦,٧ في المائة مقارنة بمعدل بطالة لدى الراشدين قدره ٦ في المائة. كما أن الرقمين في شيلي، في عام ١٩٩٨ بلغا ١٩,٤ في المائة و ٦,١ في المائة على التوالي (انظر الشكل العاشر - ١).

١٧ - وفي الكثير من البلدان النامية، كثيرا ما تتجاوز معدلات البطالة الحضرية لدى الناشئة ٣٠ في المائة[١٠]. وعادة ما تكون فرص العمالة المتاحة أمام الإناث محدودة بقدر أكبر من تلك المتاحة أمام الذكور في البلدان النامية. فعلى سبيل المثال، وصل معدل البطالة لدى الشابات في الفلبين في عام ١٩٩٧ إلى ١٨,٥ في المائة مقارنة بمعدل ٨,٥ في المائة للإناث من كل الأعمار؛ وبلغ رقما البطالة لدى الذكور معدلا قدره ١٤,١ في المائة و ٧,٥ في المائة على التوالي. والإناث في الهند، أقل حظاً في سعيهن إلى الحصول على فرص عمل. ويتشارك الشباب والشابات معدل البطالة نفسه، الذي يبلغ ٨ في المائة[١١]. لكن معدلات البطالة لدى الشابات أعلى منها لدى الشبان في المناطق الحضرية. وفي جمهورية تنزانيا المتحدة، تواجه الشابات معدل بطالة قدره ٢٥,٧ في المائة، وهو معدل يكاد يكون ضعف معدل البطالة لدى الشبان (١٣,٥ في المائة). وفي بعض بلدان أمريكا اللاتينية، من مثل شيلي، كانت معدلات البطالة لدى الإناث أعلى باستمرار من معدلات البطالة لدى الذكور منذ أواسط التسعينيات.

١٨ - وما زالت ظروف العمل تشكل مصدرا للقلق. ففي الكثير من البلدان النامية، يعمل حوالي ٢٥٠ مليون طفل تتراوح أعمارهم بين الخامسة والرابعة عشرة وعدد من الأطفال، يتراوح ما بين ٥٠ و ٦٠ مليون طفل، تتراوح أعمارهم بين الخامسة والحادية عشرة في ظروف عمل غير صحية وخطيرة واستغلالية[١٢]. ويعيش ثلثا الأطفال العاملين في البلدان النامية في المناطق الريفية ويزاول ثلاثة أرباع هؤلاء الأطفال أنشطة زراعية أو مشابهة[١٣]. وينتسب معظم هؤلاء الأطفال لمجتمعات هامشية فقيرة ولجماعات محرومة. وترتبط كثرة انتشار عمل الأطفال بفقر آبائهم وبسوء مستوى التعليم أو عدم توفره. ويعمل أطفال الأُسر الفقيرة لأن أُسرهم تحتاج إلى الدخل الإضافي، ولا سيما إذا كان المصدر الرئيسي لدخل الأبوين غير مضمون. وتتراوح تقديرات الأطفال العاملين ما بين ١٤ مليونا و ١٠٠ مليون في الهند، وما بين مليونين و ١٩ مليونا في باكستان، وما بين ٥ ملايين و ١٥ مليونا في بنغلاديش، وما بين مليونين و ٧ ملايين في البرازيل، وما بين ١,٣ من الملايين و ١٣ مليونا في المكسيك، وحوالي ١٢ مليونا في نيجيريا. ويعتبر أن أكثر من ٢٠ في المائة من الأطفال يعملون في أفريقيا وأن ما بين ١٠ و ٢٥ في المائة يعملون في أمريكا اللاتينية[١٤]. والأغلبية الساحقة من الأطفال العاملين تعمل بلا أجر. ويتمثل بعض أوسع أشكال استغلال الأطفال نطاقا في المساعدة في الأعمال المنزلية وفي الزراعة وفي العمال المسترقين، والطفلات هنّ أشد هذه الفئات ضعفا.

الشكل العاشر -١

معدل البطالة لدى الشباب ونسبة معدل البطالة لدى الشباب إلى معدل البطالة لدى الكبار، حسب بلدان مختارة، مرتّبة حسب النسبة (١٩٩٧ أو أقرب سنة)



المصدر: منظمة العمل الدولية ٢٠٠٠ (جنيف).

البلدان الصناعية

١٩ - ما زال استمرار مستوى عال من البطالة في الكثير من البلدان الصناعية يمثل مشكلة جوهرية. ذلك أن معدلات البطالة ما زالت تبلغ ٨ في المائة فما فوق في إسبانيا وألمانيا وإيطاليا وبلجيكا وفرنسا وفنلندا واليونان (انظر الجدول العاشر - ١). ففي الاتحاد الأوروبي، بلغ متوسط معدل البطالة ٩,٢ في المائة في عام ١٩٩٩. ويربو عدد العاطلين عن العمل على ٣٥ مليون شخص، ويوجد ٤ ملايين ''عامل محبط''، لم يسجلوا أنفسهم عاطلين عن العمل لأنهم فقدوا الأمل في العثور على عمل مقبول[١٥]. ويوجد ملايين آخرون لا يعملون إلا بصورة غير تفرغية. وفي كثير من البلدان، تكون النساء والشباب والعاملون وكبار السن والأقليات العرقية والمعاقون أكثر تأثرا بالبطالة. وفي بعض البلدان، ازداد أثر المستويات العالية من البطالة حدة ببقاء نسبة عالية من العاطلين عن العمل بلا عمل لمدة تزيد على السنة. وفي حين تصبح الأسرة المعيشية ذات المعيلَيْن نمطا سائدا فإن البطالة الطويلة الأجل تفرز ظاهرة الأُسر المعيشية العاطلة عن العمل.

٢٠ - وفي عام ١٩٩٩، بلغ عدد العاطلين عن العمل لفترات طويلة الأجل حوالي نصف مجموع عدد العاطلين عن العمل في الاتحاد الأوروبي. وفي بعض البلدان، دفعت البطالة الطويلة الأجل الكثيرين من العمال إلى التقاعد المبكر، فتسبب ذلك في ترك آثار جسيمة على المعاشات التقاعدية لضمان الدخل لبعض الأسر. غير أن عدد العاطلين عن العمل لفترات طويلة الأجل قد شهد في الأعوام الأخيرة في بلدان الاتحاد الأوروبي انخفاضا طفيفا إذ تراوح بين ٤٩,٣ في المائة في عام ١٩٩٦ و ٤٧,٤ في المائة في عام ١٩٩٩ (انظر الجدول العاشر -٢). على أن الاحتمال لدى بعض الفئات، من مثل النساء والناشئة والأقل تعليما، أشد من غيرها لأن تصبح عاطلة عن العمل لفترات طويلة الأجل. ذلك أن تدني مستوى التعليم يزيد من احتمالات أن يتحول فقدان العمل إلى بطالة لفترات طويلة الأجل. وما زالت البطالة لدى الناشئة ذات معدلات عالية، وزاد تدني النمو حالة العمال الشباب سوءا، الأمر الذي يشكل عقبة قد تؤثر على مستويات دخولهم وضمانها في الأعوام المقبلة. وفي العديد من البلدان، تبلغ البطالة لدى الشباب رقما مزدوجا.

٢١ - وما زالت أسواق العمل في البلدان المتقدمة النمو، ولا سيما في بلدان غرب أوروبا، تتسم بفروق هامة بين خصائص العمالة لدى النساء وخصائصها لدى الرجال. وعلى الرغم من أن عدد الأشخاص في البطالة الظاهرة هو أكبر لدى الرجال منه لدى النساء نظرا لضخامة أعدادهم في القوة العاملة فإن معدلات البطالة قد تكون أكبر لدى النساء منها لدى الرجال (انظر الجدول العاشر -١). وما زال عدد النساء ذوات المهارات العالية أقل من العدد لدى الرجال وما زلن يتقاضين أجورا أقل من الرجال. ويمثل النساء عددا غير متناسب في شريحة أقل العاملين أجرا البالغة ١٠ في المائة فيما يكون الرجال أكثر تمثيلا في شريحة أعلى العاملين أجرا البالغة ١٠ في المائة.

٢٢ - وتعمل الضغوط التنافسية الدولية على إعادة تشكيل أسواق العمل في الكثير من البلدان المتقدمة النمو، فتحد من التأكيد على العمالة غير الماهرة وتعزز النمو في الأعمال التي تعير أهمية أكبر للتعليم والمهارات والمرونة. ومع تفتت أسواق العمل، أصبحت الأعمال لا تُتاح للعمال غير ذوي المهارات إلا بأجور منخفضة. فقد خُفضت الأجور الحقيقية بجعل الأعمال غير تفرغية ومؤقتة وغير مضمونة. فعلى سبيل المثال، يكسب رُبع عدد العمال المتفرغين في الولايات المتحدة أقل من ثلثي متوسط الدخل المتحقق، بالمقارنة مع أقل من ٦ في المائة من العمال في السويد وفنلندا. وفي بلدان منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، يبلغ معدل انتشار الأجور المتدنية لدى العمال وذوي التحصيل التعليمي دون الثانوي ضعف متوسط الأجور لسائر العمال. وفي معظم البلدان المتقدمة النمو، تكون النساء أكثر تأثرا.

الجدول العاشر -٢

انتشار العمالة لفترة طويلة الأجل[أ]

	١٩٩٠	١٩٩٦	١٩٩٧	١٩٩٨	١٩٩٩
إسبانيا	٥٤,٠	٥٥,٧	٥٥,٥	٥٤,١	٥١,٣
ألمانيا	٤٦,٨	٤٧,٨	٥٠,١	٥٢,٦	٥١,٧
إيطاليا	٦٩,٨	٦٥,٦	٦٦,٣	٥٩,٦	٦١,٤
البرتغال	٤٤,٨	٥٣,١	٥٥,٦	٤٤,٧	٤١,٢
بلجيكا	٦٨,٧	٦١,٣	٦٠,٥	٦١,٧	٦٠,٥
كوريا	٢,٦	٣,٩	٢,٦	١,٦	٣,٨
الدانمرك	٢٩,٩	٢٦,٥	٢٧,٢	٢٦,٩	٢٠,٥
السويد	١٢,١	٣٠,١	٣٣,٤	٣٣,٥	..
سويسرا	١٦,٤	٢٥	٢٨,٥	٣٤,٨	٣٩,٨
فرنسا	٣٨,٠	٣٩,٥	٤١,٢	٤٤,١	٤٠,٣
فنلندا	٩,٢	٣٤,٥	٢٩,٨	٢٧,٥	٢٩,٦
المملكة المتحدة	٣٤,٤	٣٩,٨	٣٨,٦	٣٢,٧	٢٩,٨
النرويج	٢٠,٤	١٦,٠	١٢	٨,٢	٦,٨
النمسا	٠٠	٢٥,٦	٢٨,٧	٢٩,٢	٣١,٧
هولندا	٤٩,٣	٥٠,٠	٤٩,١	٤٧,٩	٤٣,٥
اليابان	١٩,١	٢٠,٢	٢١,٨	٢٠,٩	٢٢,٤
اليونان	٤٩,٨	٥٦,٧	٥٥,٧	٥٤,٩	٠٠
الاتحاد الأوروبي	٤٨,٦	٤٩,٣	٥٠,١	٤٩,١	٤٧,٥
منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي - أوروبا	٤٨,١	٤٧,٦	٤٨,٠	٤٧,٠	٤٥,٨
مجموع منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي	**٣٠,٩**	**٣٤,٢**	**٣٤,٩**	**٣٣,١**	**٣١,٢**

المصدر: OECD, Employment Outlook (Paris, June 2000).

(أ) ١٢ شهرا فأكثر.

٢٣ - وهناك أيضا فروق كبيرة في الأجور المنخفضة لفئات محددة. ففي أمريكا الشمالية وسويسرا والمملكة المتحدة واليابان يكون أكثر من ٣٠ في المائة من النساء اللائي يزاولن أعمالا تفرغية ذوات أجور منخفضة، بالمقارنة مع أقل من ١٠ في المائة في السويد وفنلندا. وفي الولايات المتحدة يكون حوالي ثلثي الشباب الذين يزاولون أعمالا تفرغية، بالمقارنة مع حوالي واحد إلى خمسة في السويد. غير أنه، بالمقارنة مع جميع العمال، يكون انتشار الأجور المنخفضة لدى الشباب هو الأعلى في البلدان الأوروبية، ما عدا إيطاليا والمملكة المتحدة. ذلك أن اليابان، وأن المملكة المتحدة، ولكن بدرجة أقل، هما البلدان الوحيدان اللذان يكون انتشار العمالة المنخفضة الأجور فيهما هو أعلى بكثير لدى كبار السن، بالمقارنة مع العمال في ريعان الشباب[١٦].

الاقتصادات التي تمر بمرحلة انتقالية

٢٤ - في شرق ووسط أوروبا وبلدان رابطة الدول المستقلة، يواجه الناس قدرا متزايدا من انعدام الأمن والبطالة فيما تتم إعادة تشكيل القطاع العام وفيما يتخلف القطاع الخاص في استحداث فرص عمل جديدة. وحتى مع وصول معدل النمو الاقتصادي إلى ٥ في المائة في عام ٢٠٠٠، وهو أعلى حد منذ بداية المرحلة الانتقالية، فإن النمو الاقتصادي لها يبدأ بإعادة الإنعاش لمستويات العمالة. ذلك أن معدل البطالة في الاقتصادات التي تمر بمرحلة انتقالية في عام ١٩٩٨ كان ١٤ في المائة. وعلى العموم، واصلت العمالة هبوطها. وشهدت البطالة ازديادا حادا عقب الأزمة المالية الروسية جراء التباطؤ الاقتصادي العام، لكن سبب استمرارها، في عام ٢٠٠٠، يعود، على ما يبدو، إلى ترسخ عملية إعادة تشكيل الاقتصاد الحر في بلدان عديدة. وفي أواسط عام ٢٠٠٠، زاد مجموع عدد الأشخاص المسجلين عاطلين عن العمل في الاقتصادات التي تمر بمرحلة انتقالية على ١٧ مليون شخص، منهم ٧,٦ ملايين شخص في شرق أوروبا، و ٣٥٠ ٠٠٠ شخص في دول بحر البلطيق، و ٩,١ ملايين شخص في بلدان رابطة الدول المستقلة[١٧].

٢٥ - وأدى الهبوط في استحداث فرص العمل إلى زيادات في الفقر وخمول النشاط الاقتصادي وعدد الأشخاص العاملين في القطاع غير النظامي. وظهر نوع جديد من الفقر في الاقتصادات التي تمر بمرحلة انتقالية. ذلك أن أكثر الفئات الاجتماعية تأثرا بالبطالة، تمثل في الناشئة ممن هُم في سن العمل، ولا سيما المتوقفون عن الدراسة ولا خبرة عملية لديهم. أما الأشخاص الأكبر سناً، ولا سيما الإناث منهم، فقد تعرضوا لاحتمال أكبر بكثير للبطالة لفترات طويلة الأجل وعانوا من انخفاض شديد في مستويات الاستحقاقات. وفي بلدان وسط أوروبا، واجَه العمال ذوو المهارات القليلة أو ذوو المهارات غير العصرية صعوبات شديدة في العثور على فرص عمل جديدة. وبالمقابل، فقد كان عمال رابطة الدول المستقلة ذوو التعليم العالي هُم الأسوأ تأثرا بالبطالة. وأيضا عانت بعض الأقليات العرقية في وسط وشرق أوروبا من البطالة بصورة متباينة.

٢٦ - وانخفض الحد الأدنى من الأجور إلى ما دون المستوى الأدنى للكفاف في معظم البلدان، ولا سيما في بلدان رابطة الدول المستقلة، الأمر الذي أدى إلى ازدياد عدد العاملين من الفقراء. ويرتبط الجانب الكبير من اللامساواة في الاقتصادات التي تمر بمرحلة انتقالية بانهيار الأجور والدخول الرسمية للعمال غير ذوي المهارات، الذين هبطت أجورهم بالمقارنة مع العمال ذوي التحصيل التعليمي الأعلى. فقد هوت الدخول الرسمية للعمال غير ذوي المهارات في رابطة الدول المستقلة واضطر الكثيرون منهم إلى اللجوء إلى البحث عن أعمال ثانية. وفي معظم الاقتصادات التي تمر بمرحلة انتقالية، تتألف نسبة هامة من الفقراء من عمال ذوي دخول منخفضة. ففي أوكرانيا مثلا، يحصل ٨ في المائة من جميع

العمال على أجور أقل من نصف مستوى الكفاف. وازدادت الفروق في الأجور بين العمال ذوي المهارات والعمال غير ذوي المهارات، ويحتمل أن يكون الأشخاص ذوو التعليم الثانوي والجامعي أقل فقرا من الأشخاص ذوي التعليم الابتدائي أو المهني. وترك أثرا سلبيا تناقص الميزانيات العامة على الأطفال نتيجة للاقتطاعات في استحقاقات الأسر. وعني الهبوط في دخول الأسر والخدمات العامة أنه تعين على المرأة أن تقوم بمزيد من الأعمال بلا أجر. وكان ذلك شاقا إلى حد بعيد على الأمهات العازبات اللائي يعشن دون الحد الأدنى لمستوى الكفاف.

٢٧ - وفي الاقتصادات التي تمر بمرحلة انتقالية، كان مستوى البطالة عاليا جدا، إذ بلغ ٣٠ في المائة في عام ١٩٩٨[١٨]. فعلى سبيل المثال، وعلى الرغم من بعض الانتعاش في الإنتاج، وصل معدل البطالة لدى الشباب في بولندا في عام ١٩٩٧ إلى ٢٤,٧ في المائة، بالمقارنة مع معدل البطالة بين الراشدين الذي بلغ ٨ في المائة. وبلغ الرقمان في هنغاريا ١٦,٠ في المائة، و ٧,٥ في المائة على التوالي (انظر الجدول العاشر - ١). وما زال معدل البطالة لدى النساء أعلى منها لدى الرجال في بلغاريا وبولندا والجمهورية التشيكية وكرواتيا. وبالمقابل، فإن معدلات البطالة لدى النساء في إستونيا وأوكرانيا وكرواتيا هي الأدنى[١٩]. وتشكل البطالة المستمرة لفترات طويلة الأجل أيضا سببا يدعو إلى القلق، إذ تتراوح بين ٣٧,١ في المائة من مجموع العمالة في الجمهورية التشيكية و ٤٩,٥ في المائة في هنغاريا (انظر الجدول العاشر - ٢).

٢٨ - وأدى ارتفاع البطالة مقرونا بتدهور ظروف العمالة وهبوط الأجور الحقيقية إلى تضاعف عدد الأشخاص الذين يعيشون في فقر في الاقتصادات التي تمر بمرحلة انتقالية. إذ يضطر الكثير من العمال إلى أداء عدد متعدد من الأعمال لكي يمسكوا رمقهم وإلى القيام بأشكال متعددة من الأنشطة غير النظامية. وفي بلدان رابطة الدول المستقلة، يجد العاملون غير ذوي المهارات أنفسهم وقد حصروا في أعمال تنعدم فيها فرص التقدم والترقي في أنشطة صناعية آخذة بالتدهور فيما لا يوجد إلا عدد لا يذكر من فرص العمل الجديدة. وقد وضع عدد كبير من العمال في إجازات إدارية بأجور لا تُذكر أو بلا أجور أو في أعمال غير طوعية قصيرة الأجل أو في إجازات أمومة ممتدة. فمرتبات المدرسين، وهُم أكبر فئة من فئات موظفي القطاع العام، هي من الضآلة في بعض بلدان رابطة الدول المستقلة بحيث تتساوى زراعة الكفاف، على ما يبدو معها في الأجر. وعلى الرغم من تأخر دفع الأجور أو سداد المدفوعات العينية فإن الكثيرين من الأشخاص كانوا بطيئين في ترك أعمالهم خشية من ألاّ تسدد أبدا إليهم أجورهم المستحقة منذ زمن. وغالبا ما يلازم العمال في سن ما قبل التقاعد أعمالا منخفضة الأجور في القطاع النظامي لبلوغ أقدمية الخدمة لمدة ٢٥ عاما، التي تضمن لهم زيادة في المعاشات التقاعدية لكبر السن بنسبة ١٠ في المائة. وعلى الرغم من التأخر في دفع الأجور فإن العمال ما زالوا يستفيدون من الاستحقاقات والخدمات المتصلة بأعمالهم التي ما زالت المؤسسات تقدمها لهم، بما فيها استحقاقات السكن والاستحقاقات الصحية.

القطاع غير النظامي المتنامي

٢٩ - يرتبط نمو القطاع غير النظامي ارتباطا وثيقا بتنامي أعداد العاملين من الفقراء. فقد شهدت العمالة في القطاع غير النظامي زيادة في كل المناطق. وتقع أغلبية العاملين من الفقراء، ولا سيما في البلدان النامية، في القطاع غير النظامي. وأدى ازدياد ''عرضية'' الأعمال واليد العاملة إلى ازدياد العمالة غير النظامية بأجر، في قطاعي الاقتصاد الحضري والريفي على حد سواء. ففي المناطق الحضرية، حيث يكون القطاع غير النظامي ملموسا بقدر أكبر، تستأثر العرضية بأغلبية العمالة الحضرية، وإن تكن آخذة في النمو في المناطق الريفية أيضا. ويستوعب القطاع غير النظامي الشباب الذين

يتركون الدراسة دون أن تكون لهم وجهة أخرى يؤمُّونها، كما يستوعب أعدادا غفيرة من العمال الذين فقدوا أعمالهم في القطاع النظامي. ويُعد ركود فرص العمل أو تناقصها في القطاع النظامي السبب الرئيسي لازدياد أنشطة القطاع غير النظامي.

٣٠ - وفي أفريقيا بأسرها، تستأثر العمالة الحضرية غير النظامية بأكثر من ٦٠ في المائة من مجموع العمالة الحضرية. وتستأثر العمالة غير النظامية بنحو ٨٠ في المائة من مجموع العمالة في كوتونو في بنن، وأبيدجان في نيجيريا، و ٦٦ في المائة في دوالا بالكاميرون. وتظهر تقديرات العمالة الحضرية غير النظامية في بعض البلدان الآسيوية أن هذه العمالة تشكل نسبة كبيرة من العمالة الحضرية في التسعينيات، من الذكور والإناث على حد سواء (انظر الجدول العاشر - ٣). وفي بعض البلدان، بما فيها سري لانكا والفلبين والهند، ما فتئت العمالة المأجورة في القطاع الحضري غير النظامي تنمو بوتيرة أسرع من نموها في القطاع النظامي.

٣١ - وخلال التسعينيات، كانت أغلبية فرص العمل التي استُحدثت في أمريكا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي (حوالي ٧٠ في المائة من كل ١٠٠ فرصة عمل جديدة استُحدثت بين عامي ١٩٩٠ و ١٩٩٧) قد تحققت في القطاع غير النظامي. ووصلت نسبة المهن غير النظامية من مجموع العمالة إلى ما يقرب من ٥٠ في المائة على الرغم من وجود تفاوتات هامة بين البلدان[٢٠]. ويشكل العاملون للحساب الخاص حوالي نصف العمال غير النظاميين (٥١,٧ في المائة)، يليهم العمال في المؤسسات الصغيرة جدا والعمال المترليون. وتبلغ الأجور التي يتلقاها العمال في القطاع غير النظامي، في المتوسط، حوالي نصف الأجور التي يتقاضاها العمال اليدويون وغير اليدويين في المؤسسات التجارية الحديثة.

٣٢ - وفي بلدان رابطة الدول المستقلة، اقتصر العمل للحساب الخاص على الزراعة الكفافية والتجارة على نطاق صغير. وفي بولندا، على سبيل المثال، كان ٤,٨ في المائة من السكان، ممن هم في سن الخامسة عشرة فما فوق، يزاولون أنشطة غير نظامية في عام ١٩٩٨، كان ٣,٨ في المائة منهم في المناطق الحضرية و ٦,٤ في المائة منهم في المناطق الريفية. وكان يزاول الأعمال غير النظامية ٥,٥ في المائة من العاملين و ١٤,٦ في المائة من العاطلين عن العمل و ٢,٤ في المائة من غير ذوي النشاط الاقتصادي. وأظهرت دراسة استقصائية أجريت في الاتحاد الروسي أن ٧,٥ ملايين شخص أو ما نسبته ٦,٥ في المائة من السكان ممن هم في سن الخامسة عشرة فما فوق كانوا يعملون في القطاع غير النظامي. ويُقدر أن تبلغ نسبة الراشدين الذين يزاولون أعمالا ثانية ما بين ٣٥ و ٤٠ في المائة[٢١].

٣٣ - وما زالت أعداد العاملات في القطاع غير النظامي تشهد زيادة كبيرة في عديد من البلدان. وفيما يصبح العاملون عاطلين عن العمل ويُستخدمون استخداما ناقصا، تعتمد الأسر المعيشية، ولا سيما الأسر المعيشية الفقيرة، اعتمادا متزايدا على دخول النساء. ودفع وجود عدد محدود من فرص العمالة بأجر أمام النساء في القطاع النظامي مزيدا من النساء إلى العمل للحساب الخاص، ولا سيما في المشاريع الصغيرة جدا.

الجدول العاشر – ٣

القوة العاملة غير النظامية

البلد	سنة الدراسة الاستعراضية	النسبة المئوية للعمالة الحضرية في القطاع غير النظامي من مجموع العمالة الحضرية		
		المجموع	الذكور	الإناث
آسيا				
إندونيسيا[و]	١٩٩٥	٢٠,٦	١٩,١	٢٢,٧
إيران (جمهورية – الإسلامية)[أ]	١٩٩٦	١٧,٩	٣,٤	٨٩,٥
باكستان(أ)	١٩٩٢	٦٧,١	٦٥,٩	٨٠,٦
بنغلاديش[هـ]	١٩٩٣	١٠,٠	١٠,٠	١٦,٠
تايلند[ط]	١٩٩٤	٧٦,٨	٧٥,٣	٧٨,٦
الفلبين[ح]	١٩٩٥	١٧,٠	١٥,٨	١٩,٤
ميانمار[ز]	١٩٩٦	٥٤,٢	٥٢,٦	٥٦,٩
الهند	١٩٩٣	٤٤,٢	٠٠٠	٠٠٠
أفريقيا				
إثيوبيا	١٩٩٦	٣٣,٠	١٩,٣	٥٣,٤
أوغندا	١٩٩٣	٨٣,٧	٦٧,٦	٨٠,٥
بنن[أ]	١٩٩٢	٤٧,٩	٥٢,٥	٤١,٤
بوتسوانا[ب]	١٩٩٦	١٩,٣	١٢,٣	٢٧,٦
جمهورية تترانيا المتحدة[د]	١٩٩٥	٦٧,٠	٥٩,٧	٨٥,٣
جنوب أفريقيا	١٩٩٥	١٧,٤	١١,١	٢٦,٤
كوت ديفوار[ج]	١٩٩٦	٥٢,٧	٣٧,٣	٧٣,٣
أمريكا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي				
إكوادور[أ]	١٩٩٧	٤٠,٠	٣٩,٠	٤١,٦
أوروغواي	١٩٩٧	٣٠,١	٣٢,٨	٢٦,٨
باراغواي[أ]	١٩٩٦	٤٦,٤	٤٧,٠	٤٦,٠
البرازيل[ب]	١٩٩٥	٤٨,٢	٠٠٠	٠٠٠
بوليفيا[أ]	١٩٩٦	٥٨,٥	٥٤,٠	٦٣,٨
بيرو[أ]	١٩٩٧	٥١,٩	٤٧,٧	٥٧,٥

البلد	سنة الدراسة الاستعراضية	النسبة المئوية للعمالة الحضرية في القطاع غير النظامي من مجموع العمالة الحضرية		
		المجموع	الذكور	الإناث
جامايكا[ب]	١٩٩٦	٢٣,٥	٢٦,٢	٢٠,٦
شيلي[أ]	١٩٩٧	٣٠,٣	٣١,٩	٢٧,٤
فنزويلا[ب]	١٩٩٧	٤٢,٤	٤٤,٢	٣٩,٥
كولومبيا[ي]	١٩٩٦	٥٣,٤	٥٣,٥	٥٣,٤
المكسيك[ك]	١٩٩٦	٢٧,٤	٢٨,١	٢٦,٢
أوروبا				
أوكرانيا	١٩٩٧	٤,٩	٤,٥	٥,٣
بولندا	١٩٩٥	١٢,٨	١٤,٣	١١,٠
سلوفاكيا[ي]	١٩٩٦	١٩,٢	٢٥,٠	١٠,٩
كرواتيا	١٩٩٧	٦,٢	٥,٩	٦,٦
ليتوانيا	١٩٩٧	٨,٥	١١,٩	٤,٨

المصدر : World Labour Report, 2000 (Geneva).

(أ) باستثناء الزراعة.

(ب) المناطق الحضرية والريفية؛ باستثناء الزراعة.

(ج) أبيدجان فقط.

(د) دار السلام فقط.

(هـ) الصناعات التحويلية وخدمات مختارة.

(و) المناطق الحضرية والريفية؛ الصناعات التحويلية فقط.

(ز) باستثناء الزراعة والتجارة والفنادق والمطاعم.

(ح) منطقة العاصمة فقط.

(ط) المناطق الحضرية والريفية.

(ي) عشر مناطق متروبولية.

(ك) المدن الكبرى؛ باستثناء الزراعة.

الأنماط المتغيرة للأمن الوظيفي وضمان الدخل

٣٤ - دفعت ضغوط المنافسة العالمية البلدان النامية والبلدان المتقدمة النمو على حد سواء إلى تغيير أنماط وممارسات العمل. فقد ظهرت أشكال عمل ''غير نمطية'' أو ''غير قياسية'' في بعض القطاعات. وتزيد طرق العمل الجديدة هذه من ضعف العمال من حيث عدم انتظام مستويات دخولهم وتدنيها وتؤثر سلبا على ظروف عملهم، بما في ذلك عدم إمكانية الحصول على الحماية الاجتماعية. ولا توفر أشكال العمل الجديدة إلا مستويات أدنى من تغطية التأمين الاجتماعي. وتم الإعراب عن أوجه القلق حيال نوعية وظائف العمل للحساب الخاص، ولا سيما في ما يتعلق بالأجور وشروط العمل. ذلك أن العامل للحساب الخاص يقضي ساعات عمل أطول في ظروف عمل سيئة وقلما يُحتمل أن يتمتع باستحقاقات مناسبة للأسرة، من مثل إجازة الأمومة والرعاية النهارية للطفل.

٣٥ - وفي أمريكا اللاتينية، مثلا، كان أحد مظاهر انعدام الأمن الوظيفي قد تمثل في ارتفاع عدد العمال بأجر الذين كانت لديهم أعمال مؤقتة في المشاريع الصغيرة جدا. ويوجد العاملون المؤقتون بين الأشخاص ذوي التحصيل التعليمي المتدني وبين النساء. وينعكس انعدام الأمن الوظيفي أيضا في ارتفاع نسبة العاملين الحضريين بأجر، الذين يعملون من دون عقود. ففي عام ١٩٩٨، بلغت هذه النسبة ٢٢ في المائة في شيلي و ٣٨ في المائة في المكسيك[٢٢]. وتقل دخول هؤلاء العمال كثيرا عن دخول الموظفين الدائمين. وفي بوليفيا وباراغواي، لم تتح لـ ٦٠ في المائة من العمال بأجر إمكانية الاستفادة من التأمين الاجتماعي في عام ١٩٩٧، وكان ٩٠ في المائة منهم يعملون في مشاريع صغيرة جدا.

٣٦ - وقد أضحى العمل للحساب الخاص مصدرا هاما من مصادر نمو العمل في كثير من البلدان المتقدمة النمو. فقد نما بوتيرة أسرع من العمالة المدنية بأسرها في التسعينات في معظم بلدان منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، ولا سيما في ألمانيا وكندا. وفي بعض البلدان، ولا سيما ألمانيا والمملكة المتحدة، صاحبت النمو برامج حكومية ترمي إلى التشجيع على العمل للحساب الخاص وتعزيز مباشرة الأعمال الحرة[٢٣]. على أن حصته من مجموع العمالة في شتى أرجاء العالم ما زالت صغيرة إذ بلغ متوسطها ١٢ في المائة في عام ١٩٩٨، بنسبة ٧ في المائة في الولايات المتحدة و ٢٣ في المائة في إيطاليا و ٢٥ في المائة في جمهورية كوريا وتركيا و ٢٦ في المائة في المكسيك[٢٤].

٣٧ - وخلال التسعينات، ازدادت أيضا، كنصيب من مجموع العمالة، الترتيبات المتعلقة بالعمل غير التفرغي والعمل العرضي وغيرهما من الترتيبات المتعلقة بتقاسم العمل. إذ أنه، بين عامي ١٩٩٠ و ١٩٩٩، ارتفعت نسبة هذه الترتيبات من ١٣ في المائة إلى ١٦ في المائة في الاتحاد الأوروبي، ومن ١٣ في المائة إلى ١٥ في المائة في أوروبا ككل، ومن ١٤ في المائة إلى ١٦ في المائة في بلدان منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي. وما زالت العمالة المؤقتة في ازدياد أيضا؛ فعلى سبيل المثال، تُظهر البيانات المتاحة أنه، بين عامي ١٩٩٠ و ١٩٩٧، ازدادت نسبة العمالة المؤقتة من ١٠ في المائة إلى ١٢ في المائة في ١٢ بلدا من بلدان الاتحاد الأوروبي.

٣٨ - وازدادت مرونة سوق العمل في الاقتصادات التي تمر بمرحلة انتقالية. ففي وسط أوروبا، تجسدت هذه المرونة من خلال التكيف في عدد العمال، مع استمرار كون العمل غير التفرغي أو العمل لفترة قصيرة الأجل محدودا في الاقتصاد النظامي، على الرغم من كونه واسع النطاق في القطاع غير النظامي. وفي بلدان رابطة الدول المستقلة، تتخذ مرونة سوق العمل لليد العاملة شكل تقلبات في عدد ساعات العمل المنجزة والأجور الحقيقية وفي العمالة غير المسجلة. وفي عام

١٩٩٧، بلغ نصيب العمل غير التفرغي ٥,٩ في المائة من سوق العمل في الجمهورية التشيكية، و ٥ في المائة في هنغاريا و ١٢,٢ في المائة في أوكرانيا[٢٥].

٣٩ - وتستأثر النساء بنسبة ٨٠ في المائة من كامل العمل غير التفرغي في الاتحاد الأوروبي، مع بلوغ متوسط نسبته ٣٢ في المائة من مجموع العاملات اللائي يزاولن أعمالا غير تفرغية[٢٦]. فعلى سبيل المثال، يقوم حوالي ربع القوة العاملة في المملكة المتحدة حاليا ببعض الأعمال على الأقل في المترل. وشاع العمل غير التفرغي أيضا لدى العاملات في الاقتصادات التي تمر بمرحلة انتقالية. إذ أنه، مثلا، ازداد نصيب النساء اللائي يؤدين عملا غير تفرغي مما يقل عن ٢ في المائة قبل المرحلة الانتقالية إلى ٩ في المائة في عام ١٩٩٧.

مسائل السياسة العامة

٤٠ - تمثل زيادة فرص العمل شرطا ضروريا لتمكين الفقراء من مساعدة أنفسهم على الخروج من الفقر. وفي جميع البلدان، يتمثل التحدي في كفالة أن يكون النمو هو استحداث فرص عمل. والمجال واسع لاستحداث فرص عمل جديدة عن طريق إعادة توجيه سياسات الاستثمار في اتجاه يراعي الفقراء وينطوي على الاستخدام الكثيف لليد العاملة. وتدرس بلدان كثيرة في الوقت الحالي استراتيجيات لحفز تطوير المشاريع الصغيرة والمتوسطة التي تُشجع على استحداث فرص العمل. فقد بدأ كثير من البلدان المتقدمة النمو برامج تستحدث فرص عمل جديدة في مجال الخدمات الاجتماعية والأعمال البيئية المحلية. وتكون هذه الأعمال كثيفة الاستخدام لليد العاملة نسبيا وغالبا ما تستجيب للاحتياجات المتنامية إلى الخدمات الشخصية في مجتمع يكثر فيه المسنون. ويتمثل المصدر الآخر لتوفير فرص عمل جديدة تنطوي على تكاليف لا تُذكر في الأخذ بتقنيات للاستثمار في الهياكل الأساسية كثيفة الاستخدام لليد العاملة. فقد ثبت أن هذه التكنولوجيات، إذا ما طبقت على فئات معينة من الأشغال العامة، من مثل الطرق الريفية وإصلاح البيئة وشبكات الري والإمداد بالمياه، تكنولوجيات فعالة التكاليف.

٤١ - وفي ما يتعلق بسياسات سوق العمل، فإن بلدانا كثيرة قد أولت اهتماما لنوعية استخدام العمالة وتنامي مشكلة العاملين من الفقراء. ذلك أن هناك رغبة متزايدة في الجمع بين سياسات دعم الدخل للمستبعدين والضعفاء وبين سياسات سوق العمل المؤاتية للقادرين على العمل.

٤٢ - ولا يتمثل التحدي الذي يواجه السياسة العامة المتعلقة بالعمل في استحداث فرص العمل فحسب، ولكن يتمثل أيضا في استحداث ما يُسمى العمل ''الكريم''. ومن الأهمية أن يكون الهدف هو الحد من انعدام الأمن الوظيفي وتحسين إمكانية الإنتاج وتحسين نوعية العمالة، والقيام، متى أمكن، بكفالة الحصول على الحماية الاجتماعية بقدر كاف. وإضافة إلى تزويد القطاع غير النظامي بالتدريب والائتمان والهياكل الأساسية، والخدمات الاستشارية التقنية والمتعلقة بالأعمال الحرة، فإنه ينبغي إيلاء جانب الطلب اهتماما متزايدا، من خلال تلبية احتياجات الأشخاص الذين يشترون سلع وخدمات القطاع غير النظامي من مصادر خارجية. وينبغي إيلاء الاهتمام أيضا لمختلف سلاسل الإنتاج العالمي التي تجد السلع والخدمات من خلالها سبيلها إلى الأسواق الدولية. وينبغي أن يُتاح للفقراء، ولا سيما النساء، سُبل أفضل للوصول إلى الموارد الإنتاجية، من مثل الائتمان، والتكنولوجيا، وتقنيات التسويق للشروع في عمل تجاري للحساب الخاص. ويعد تعزيز الروابط الاقتصادية بين القطاعين غير النظامي والنظامي أمرا هاما.

٤٣ - ومع انعدام الأمن الوظيفي وعدم ضمان الدخل، يتطلب التركيز من جديد على الحماية الاجتماعية اهتماما

عـاجلا. وينبغـي أن تضـم هـذه الـنظم العـاملين الفقـراء والضعفاء. ويتعين إدراج مفهوم الحماية الاجتماعية في إطار سياسة عامة شاملة للعمل، ينبغي أن يُعنى بنتائج فقدان العمل خـلال الأزمـات الاقتصـادية وإعـادة التشـكيل الاقتصـادي. وينبغي أن يـولى الاهتمـام لإنشـاء نظـام للتـأمين ضـد البطالـة ولتوسيع نطاق المساعدة الاجتماعية من أجل توفير ضمان الـدخل الأساسـي لعمـال القطـاع غـير النظـامي. وفي هـذا الصـدد، يضـطلع تعزيـز التعـاون الإنمـائي بـدور حاسـم في مساعدة البلدان النامية في التغلب على القيود المتعلقة بالموارد والقدرات.

الحواشي

(١) انظر ILO, World Employment Report 2001: Life at Work in the Information Economy (Geneva, 2000).

(٢) انظر Tamar Manuelyan Atinc, "Coping with crises: social policy and the poor" (Washington, D.C., World Bank, 2000).

(٣) انظر ESCAP, Economic and Social Survey 1999 (Bangkok, 1999).

(٤) انظر الحاشية (١).

(٥) المرجع نفسه.

(٦) انظر ECLAC, Economic Survey of Latin America and the Caribbean 1999 (Santiago, 1999).

(٧) انظر ILO, 2000 Labour Overview (Lima, Regional Office for Latin America and the Caribbean, 2000).

(٨) انظر وثيقة الأمم المتحدة A/253/13-E/CN.5/2002.

(٩) انظر الحاشية (١).

(١٠) انظر ILO, World Employment Report, 1998/1999 (Geneva, 1998).

(١١) انظر Nial O'Higgins, "Youth unemployment and employment policy: a global perspective" (Geneva, ILO, 2001).

(١٢) انظر UNICEF, The State of the World's Children 2000 (New York, 2000).

(١٣) انظر Iftihar Ahmed, "Getting rid of child labour" (Geneva, ILO/International Programme on the Elimination of Child Labour, 2000).

(١٤) انظر تقرير التنمية البشرية ١٩٩٦ (نيويورك، ١٩٩٦).

(١٥) انظر OECD Employment Outlook, June 2000 (Paris, 2000).

(١٦) انظر OECD, "Labour market policies: new challenges - policies for low-paid workers and unskilled job-seekers" (Paris, 1997).

(١٧) انظر ECE, Economic Survey of Europe, 2000 Nos. 2/3 (Geneva, 2000).

(١٨) انظر مكتب العمل الدولي، وردت الإشارة إلى هذا المرجع في الحاشية (١).

(١٩) انظر Alena Nesporova, "Employment and labour market policies in transition economies" (Geneva, ILO, 1999).

(٢٠) انظر ECLAC, "The equity gap: a second assessment" (Santiago, 2000).

(٢١) انظر ECE, op. cit.

(٢٢) انظر ECLAC, Social Panorama of Latin America, 1999-2000 (Santiago, 1999).

(٢٣) انظر الحاشية (١٥).

(٢٤) انظر مكتب العمل الدولي، وردت الإشارة إلى هذا المرجع في الحاشية (١).

(٢٥) انظر Nesporova، الموضوع نفسه.

(٢٦) انظر الحاشية (١٥).

الفصل الحادي عشر

التفاوت في الدخول والفقر

١ - عدم المساواة الاجتماعية تبدو للعيان في كل البلدان. والحياة الاجتماعية في المجتمعات الحديثة يطغى عليها التفاوت في الثروة والمال والسلطان والهيبة وسهولة الحصول على الوظائف والموارد المالية والخدمات الاجتماعية وإتاحة ضرورات الحياة، مثل الأغذية والمأوى ومياه الشرب، كما تخضع للصورة التي تنطبع للناس في عيون الآخرين وما يلقونه منهم من معاملة. ولئن اتخذ عدم المساواة أشكالا شتى، فإن أشكاله الثلاثة الرئيسية - الحالة الاقتصادية والمكانة الاجتماعية والسلطان - تنسحب بأعمق الآثار على التمتع بفرص الدخل وعلى عائدات الدخل والتوزيع والاستهلاك.

٢ - وطوال القرن العشرين وبخاصة منذ الحرب العالمية الثانية، حاولت مجتمعات كثيرة تخفيف حدة عدم المساواة الاجتماعية الناجم عن التفاوت في الثروة والمال والمكانة الاجتماعية، كما حاولت إزالة الآثار المتواصلة للتمييز على بعض الفئات الاجتماعية. والمرامي الرئيسية للفصل الحادي عشر هي تحديد آثار عدم المساواة الاجتماعية على فوارق الدخل، وتحديد اتجاهات توزيع الدخل بين الفئات الاجتماعية وتقييم وقع السياسات والبرامج التي تستهدف تحسين فرص الدخل للفئات المحرومة اجتماعيا.

توزيع الدخل عالميا ودوليا

٣ - ثارت مخاوف جديدة حول عدم المساواة في الدخل، نجمت، في جملة أمور، من وجود شواهد على تزايد التفاوت في أمريكا الشمالية وأوروبا الغربية في الثمانينيات وفي البلدان التي تمر اقتصاداتها بمرحلة انتقالية في التسعينيات. وفي السنوات الأخيرة، فإن التحسينات التي طرأت على المنهجية وتزايد توفر بيانات استقصاءات الأسر المعيشية وفّر للمرة الأولى وسيلة لحساب توزيع الدخل عالميا. ولا بد من التمييز بين توزيع الدخل عالميا، على أساس دخول الأسر المعيشية في جميع أنحاء العالم، وبين توزيع الدخل دوليا، وهو يقوم على الاختلافات في متوسط الدخول بين البلدان (مرجحا بعدد السكان) ولا يراعى فيه عدم المساواة داخل البلدان.

٤ - وقد ارتفع عدم المساواة في الدخل عالميا في التسعينيات بالرغم من حدوث نمو اقتصادي عالمي غير مسبوق. ويشير أحد التقديرات الأخيرة إلى أن عدم المساواة في توزيع الدخل ازداد حدة على مدى الفترة من ١٩٨٨ إلى ١٩٩٣ - حيث ارتفع معامل جيني العالمي من ٦٢,٥ في عام ١٩٨٨ إلى ٦٦,٠ في عام ١٩٩٣، وانطوى على زيادة تبلغ نحو ٠,٦ نقطة جيني في السنة[١]. ومعدل الزيادة في عدم المساواة مرتفع بمعايير الماضي[٢]. ودرجة عدم المساواة في توزيع الدخل عالميا تتضح مما يلي: ففي عام ١٩٩٣، لم تحصل أدنى شريحة تبلغ ٢٠ في المائة من سكان العالم إلا على نسبة ٢ في المائة من مجموع الدخل العالمي مقومة بدولارات الولايات المتحدة على أساس تعادل القوة الشرائية، بالمقارنة بحصة تبلغ ٢,٣ في المائة في عام ١٩٨٨؛ وحصلت أغنى شريحة تبلغ ١ في المائة من سكان العالم على ما يصل إلى ٥٧ في المائة[٣]. وتتماثل هذه النتائج مع النتائج التي أسفرت عنها دراسات أخرى حاولت تقدير حجم عدم المساواة عالميا بدون الاستناد إلى البيانات الفعلية لاستقصاءات الأسر المعيشية[٤].

توزيع الدخل في داخل البلدان

٥ - تناول الفصل الثالث بالدراسة عدم المساواة في الدخل داخل البلدان. أما في هذا الفصل فإننا نتوسع في الكلام عن بعض السمات الأساسية لعدم المساواة في الدخل

في التسعينيات. ويمكن الوقوف على عدم المساواة في الدخل في بلدان كثيرة من عينة تضم ٥٢ بلدا أوردت في الجدول الحادي عشر - ١. وباستثناء بلد واحد، فإن حصة أعلى شريحة من السكان، نسبتها ١٠ في المائة، من الدخل لا تقل عن ضعفي حصة مجموع السكان. وبالإضافة إلى ذلك، فإن تركز واستقطاب الدخل يبدو أكثر وضوحا في البلدان النامية منه في البلدان المتقدمة النمو أو البلدان التي تمر اقتصاداتها بمرحلة انتقالية. ومثال ذلك أن حصة أعلى نسبة ١٠ في المائة من السكان في البلدان النامية من الدخل بلغ متوسطها ٣٤,١ في المائة بالمقارنة بـ ٢٥,٦ و ٢٢,٨، على الترتيب، في الاقتصادات التي تمر بمرحلة انتقالية والبلدان المتقدمة النمو. وفي أسفل شرائح توزيع الدخل، بلغ متوسط حصة العشر الأدنى من السكان ٢,٥ في المائة في البلدان النامية، بالمقارنة بـ ٣,٣ و ٣,٤ في المائة، على الترتيب، في الاقتصادات التي تمر بمرحلة انتقالية والبلدان المتقدمة النمو.

٦ - ومن السمات المشتركة الهامة الأخرى في البلدان التي يتسم فيها توزيع الدخل بعدم المساواة المفرط الحصة الهامشية نسبيا من الدخل للخميس الثالث من السكان: ففي البرازيل، كانت حصة هذه الفئة ١٠ في المائة وبلغت نحو ١١ في المائة في شيلي وكولومبيا (الجدول الحادي عشر - ١). وفي البلدان الصناعية والاقتصادات التي تمر بمرحلة انتقالية الداخلة في العينة، تتراوح حصة الخميس الثالث من نسبة منخفضة تبلغ ١٣,٣ في المائة في الاتحاد الروسي إلى ١٨ و ١٩ في المائة في سلوفاكيا وبيلاروس وسلوفينيا.

٧ - وفي معظم البلدان النامية، يساهم التفاوت في الدخول بين الريف والحضر مساهمة كبيرة في التوزيع العام للدخل. وفي العادة، يزدحم سكان الريف في أسفل شرائح توزيع الدخل. ويمكن أن يكون الفرق بالغ الضخامة بين متوسط دخل الفرد أو الأسرة المعيشية من سكان الريف والحضر، حيث يصل هذا الفرق إلى نسب مذهلة في بعض الحالات. ويظهر من البيانات المتاحة أن دخل اليد العاملة في مجال الزراعة أدنى كثيرا من متوسط الأجر القومي في معظم البلدان النامية، كما أنه أدنى في العادة من الأجر المتوسط في قطاعات الاقتصاد الأخرى. ويعبر حجم فجوة الدخل بين الريف والحضر في كثير من البلدان النامية عن ارتفاع نسبة الفقر في المناطق الريفية. ويبين الجدول الحادي عشر - ٢ أن نسبة الفقر في جميع البلدان، ماعدا تونس ومصر وإندونيسيا وجمهورية تترانيا المتحدة، كانت أعلى في المناطق الريفية منها في المناطق الحضرية. وتشير التقديرات إلى أن سكان العالم الذين يعيشون في فقر مدقع البالغ عددهم ١,٢ بليون نسمة، تعمل منهم نسبة ٧٥ في المائة وتعيش في المناطق الريفية[٥].

الجدول الحادي عشر – ١

توزيع الدخل في بلدان مختارة، ٢٠٠٠

البلدان	السنة	النسبة المئوية لحصة الدخل أو الاستهلاك					
		أدنى ١٠ ٪	أدنى ٢٠ ٪	الـ ٢٠ ٪ الثانية	الـ ٢٠ ٪ الثالثة	الـ ٢٠ ٪ الرابعة	أعلى ٢٠ ٪	أعلى ١٠ ٪
البلدان النامية								
إكوادور	١٩٩٥[أ][ب]	٢,٢	٥,٤	٩,٤	١٤,٢	٢١,٣	٤٩,٧	٣٣,٨
إندونيسيا	١٩٩٦[ج][د]	٣,٦	٨,٠	١١,٣	١٥,١	٢٠,٨	٤٤,٩	٣٠,٣
باكستان	١٩٩٦–٩٧[أ][ب]	٤,١	٩,٥	١٢,٩	١٦,٠	٢٠,٥	٤١,١	٢٧,٦
البرازيل	١٩٩٦[ج][د]	٠,٩	٢,٥	٥,٥	١٠,٠	١٨,٣	٦٣,٨	٤٧,٦
بنغلاديش	١٩٩٥–٩٦[أ][ب]	٣,٩	٨,٧	١٢,٠	١٥,٧	٢٠,٨	٤٢,٨	٢٨,٦
بوليفيا	١٩٩٠[ج][د]	٢,٣	٥,٦	٩,٧	١٤,٥	٢٢,٠	٤٨,٢	٣١,٧
تايلند	١٩٩٨[أ][ب]	٢,٨	٦,٤	٩,٨	١٤,٢	٢١,٢	٤٨,٤	٣٢,٤
الجزائر	١٩٩٥[أ][ب]	٢,٨	٧,٠	١١,٦	١٦,١	٢٢,٧	٤٢,٦	٢٦,٨
جمهورية تنزانيا المتحدة	١٩٩٣[أ][ب]	٢,٨	٦,٨	١١,٠	١٥,١	٢١,٦	٤٥,٥	٣٠,١
جمهورية لاو الديمقراطية الشعبية	١٩٩٢[أ][ب]	٤,٢	٩,٦	١٢,٩	١٦,٣	٢١,٠	٤٠,٢	٢٦,٤
زامبيا	١٩٩٦[أ][ب]	١,٦	٤,٢	٨,٢	١٢,٨	٢٠,١	٥٤,٨	٣٩,٢
السلفادور	١٩٩٦[ج][د]	١,٢	٣,٤	٧,٥	١٢,٥	٢٠,٢	٥٦,٥	٤٠,٥
شيلي	١٩٩٤[ج][د]	١,٤	٣,٥	٦,٦	١٠,٩	١٨,١	٦١,٠	٤٦,١
الصين	١٩٩٨[ج][د]	٢,٤	٥,٩	١٠,٢	١٥,١	٢٢,٢	٤٦,٦	٣٠,٤
غانا	١٩٩٧[أ][ب]	٣,٦	٨,٤	١٢,٢	١٥,٨	٢١,٩	٤١,٧	٢٦,١
غينيا	١٩٩٤[أ][ب]	٢,٦	٦,٤	١٠,٤	١٤,٨	٢١,٢	٤٧,٢	٣٢,٠
الفلبين	١٩٩٧[أ][ب]	٢,٣	٥,٤	٨,٨	١٣,٢	٢٠,٣	٥٢,٣	٣٦,٦
فنزويلا	١٩٩٦[ج][د]	١,٣	٣,٧	٨,٤	١٣,٦	٢١,٢	٥٣,١	٣٧,٠
كوستاريكا	١٩٩٦[ج][د]	١,٣	٤,٠	٨,٨	١٣,٧	٢١,٧	٥١,٨	٣٤,٧
كولومبيا	١٩٩٦[ج][د]	١,١	٣,٠	٦,٦	١١,١	١٨,٤	٦٠,٩	٤٦,١
كينيا	١٩٩٤[أ][ب]	١,٨	٥,٠	٩,٧	١٤,٢	٢٠,٩	٥٠,٢	٣٤,٩
مدغشقر	١٩٩٣[أ][ب]	١,٩	٥,١	٩,٤	١٣,٣	٢٠,١	٥٢,١	٣٦,٧
مصر	١٩٩٥[أ][ب]	٤,٤	٩,٨	١٣,٢	١٦,٦	٢١,٤	٣٩,٠	٢٥,٠
المكسيك	١٩٩٥[ج][د]	١,٤	٣,٦	٧,٢	١١,٨	١٩,٢	٥٨,٢	٤٢,٨
نيبال	١٩٩٥–٩٦[أ][ب]	٣,٢	٧,٦	١١,٥	١٥,١	٢١,٠	٤٤,٨	٢٩,٨
الهند	١٩٩٧[أ][ب]	٣,٥	٨,١	١١,٦	١٥,٠	١٩,٣	٤٦,١	٣٣,٥
الاقتصادات التي تمر بمرحلة انتقالية								
الاتحاد الروسي	١٩٩٨[أ][ب]	١,٧	٤,٤	٨,٦	١٣,٣	٢٠,١	٥٣,٧	٣٨,٧
إستونيا	١٩٩٥[ج][د]	٢,٢	٦,٢	١٢,٠	١٧,٠	٢٣,١	٤١,٨	٢٦,٢

البلدان	السنة	النسبة المئوية لحصة الدخل أو الاستهلاك				
		أدنى ١٠ ٪	أدنى ٢٠ ٪	الـ ٢٠ ٪ الثانية	الـ ٢٠ ٪ الثالثة	الـ ٢٠ ٪ الرابعة	أعلى ٢٠ ٪	أعلى ١٠ ٪
أوكرانيا	١٩٩٦(أ)(ب)	٣,٩	٨,٦	١٢,٠	١٦,٢	٢٢,٠	٤١,٢	٢٦,٤
بلغاريا	١٩٩٥(أ)(ب)	٣,٤	٨,٥	١٣,٨	١٧,٩	٢٢,٧	٣٧,٠	٢٢,٥
بولندا	١٩٩٦(ج)(د)	٣,٠	٧,٧	١٢,٦	١٦,٧	٢٢,١	٤٠,٩	٢٦,٣
بيلاروس	١٩٩٨(أ)(ب)	٥,١	١١,٤	١٥,٢	١٨,٢	٢١,٩	٣٣,٣	٢٠,٠
تركمانستان	١٩٩٨(أ)(ب)	٢,٦	٦,١	١٠,٢	١٤,٧	٢١,٥	٤٧,٥	٣١,٧
الجمهورية التشيكية	١٩٩٦(ج)(د)	٤,٣	١٠,٣	١٤,٥	١٧,٧	٢١,٧	٣٥,٩	٢٢,٤
جمهورية مولدوفا	١٩٩٢(ج)(د)	٢,٧	٦,٩	١١,٩	١٦,٧	٢٣,١	٤١,٥	٢٥,٨
رومانيا	١٩٩٤(ج)(د)	٣,٧	٨,٩	١٣,٦	١٧,٦	٢٢,٦	٣٧,٣	٢٢,٧
سلوفاكيا	١٩٩٢(ج)(د)	٥,١	١١,٩	١٥,٨	١٨,٨	٢٢,٢	٣١,٤	١٨,٢
سلوفينيا	١٩٩٥(ج)(د)	٣,٢	٨,٤	١٤,٣	١٨,٥	٢٣,٤	٣٥,٤	٢٠,٧
قيرغيزستان	١٩٩٧(ج)(د)	٢,٧	٦,٣	١٠,٢	١٤,٧	٢١,٤	٤٧,٤	٣١,٧
كازاخستان	١٩٩٦(أ)(ب)	٢,٧	٦,٧	١١,٥	١٦,٤	٢٣,١	٤٢,٣	٢٦,٣
لاتفيا	١٩٩٨(ج)(د)	٢,٩	٧,٦	١٢,٩	١٧,١	٢٢,١	٤٠,٣	٢٥,٩
ليتوانيا	١٩٩٦(أ)(ب)	٣,١	٧,٨	١٢,٦	١٦,٨	٢٢,٤	٤٠,٣	٢٥,٦
هنغاريا	١٩٩٦(ج)(د)	٣,٩	٨,٨	١٢,٥	١٦,٦	٢٢,٣	٣٩,٩	٢٤,٨
البلدان المتقدمة النمو								
إسبانيا	١٩٩٠(ج)(د)	٢,٨	٧,٥	١٢,٦	١٧,٠	٢٢,٦	٤٠,٣	٢٥,٢
إيطاليا	١٩٩٥(ج)(د)	٣,٥	٨,٧	١٤,٠	١٨,١	٢٢,٩	٣٦,٣	٢١,٨
بلجيكا	١٩٩٢(ج)(د)	٣,٧	٩,٥	١٤,٦	١٨,٤	٢٣,٠	٣٤,٥	٢٠,٢
الدانمرك	١٩٩٢(ج)(د)	٣,٦	٩,٦	١٤,٩	١٨,٣	٢٢,٧	٣٤,٥	٢٠,٥
السويد	١٩٩٢(ج)(د)	٣,٧	٩,٦	١٤,٥	١٨,١	٢٣,٢	٣٤,٥	٢٠,١
فنلندا	١٩٩١(ج)(د)	٤,٢	١٠,٠	١٤,٢	١٧,٦	٢٢,٣	٣٥,٨	٢١,٦
كندا	١٩٩٤(ج)(د)	٢,٨	٧,٥	١٢,٩	١٧,٢	٢٣,٠	٣٩,٣	٢٣,٨
النرويج	١٩٩٥(ج)(د)	٤,١	٩,٧	١٤,٣	١٧,٩	٢٢,٢	٣٥,٨	٢١,٨
الولايات المتحدة	١٩٩٧(ج)(د)	١,٨	٥,٢	١٠,٥	١٥,٦	٢٢,٤	٤٦,٤	٣٠,٥

المصدر: البنك الدولي، تقرير التنمية العالمية، ٢٠٠٠/٢٠٠١، الجدول ٥.

(أ) تشير إلى حصص الاستهلاك من جانب الشرائح المئينية للسكان.

(ب) مرتبة حسب حصة الفرد من الاستهلاك.

(ج) مرتبة حسب حصص دخل الشرائح المئينية من السكان.

(د) مرتبة حسب الدخل الفردي.

(هـ) توزيع الدخل النقدي.

الجدول الحادي عشر – ٢

الفقر في الريف والحضر، في بلدان مختارة

(النسبة المئوية للسكان الذين يعيشون في فقر)

البلد	معدل انتشار الفقر				الفرق (معدل الفقر في الريف/الحضر)	
	الريف		الحضر			
	الثمانينيات	التسعينيات	الثمانينيات	التسعينيات	الثمانينيات	التسعينيات
			أمريكا اللاتينية			
الأرجنتين	١٠	٢٠	٧	١٥	٣	٥
أوروغواي	٢١	٢٣	٩	١٠	١٢	١٣
البرازيل	٤٧	٦٣	١٥	٤٣	٣٢	٢٠
بنما	٥٠	٥١	٣٦	٤٠	١٤	١١
بيرو	٨٠	٧٢	٣٥	٥٢	٤٥	٢٠
غواتيمالا	٧٤	٨٥	٧٠	٦١	٤	٢٤
فنزويلا	٢٦	٥٣	١٥	٣١	١١	٢٢
كوستاريكا	١٧	٢٨	١٠	٢٧	٧	١
كولومبيا	٤٥	٦٨	٣٦	٣٨	٩	٣٠
المكسيك	٥٤	٥٥	٣٦	٣٧	١٨	١٨
هندوراس	٥٥	٨٤	١٤	٧١	٤١	١٣
			آسيا			
إندونيسيا	٤٤	١٤	٢٦	١٦	١٨	٢-
بنغلاديش	٧٤	٥٣	٦٦	٣٤	٨	١٩
سري لانكا	٢٣	٣٢	١٨	١٢	٥	٢٠
الصين	٢٤	١٦	٢	صفر	٢٢	١٦
الفلبين	٥٩	٥٢	٤٥	٣٧	١٤	١٥
ماليزيا	٣٧	١٩	١٣	٧	٢٤	١٢
الهند	٥١	٤٨	٤٠	٤	١١	٤٤
			أفريقيا			
بوتسوانا	٥٥	٣٨	٤٠	١٥	١٥	٢٣
تشاد	٥٦	٣٨	٣٠	١٥	٢٦	٢٣
تونس	٤٢	٧	٢٢	١٠	٢٠	٣-
جمهورية تترانيا المتحدة	١٥	١٩	٢٧	٤٣	١٢-	٢٤-
زامبيا	٨٠	٨٧	٢٦	٤٥	٥٤	٤٢

البلد	معدل انتشار الفقر				الفرق (معدل الفقر في الريف/الحضر)	
	الريف		الحضر			
	الثمانينيات	التسعينيات	الثمانينيات	التسعينيات	الثمانينيات	التسعينيات
سوازيلند	٥٠	٣٦	٤٥	١٢	٥	٢٤
غانا	٣٧	٢٥	٥٩	١٨	-٢٢	٦
الكاميرون	٤٠	٢٤	١٥	١٣	٢٥	١١
ليسوتو	٥٥	٤٤	٥٠	١١	٥	٣٣
مالي	٤٨	٤٢	٢٧	٧	٢١	٣٥
مصر	١٩	٢١	٢٦	٢٩	-٧	-٨
ملاوي	٨٥	٨٥	٢٥	٨	٦٠	٧٧

المصدر: منظمة العمل الدولية، ''تقرير العمالة في العالم، ١٩٩٨-١٩٩٩'' (جنيف، ١٩٩٩).

٨ - وهناك أيضا فوارق إقليمية ملحوظة في الدخل في كثير من بلدان العالم. ففي الاتحاد الروسي، مثلا، يتراوح الفرق في الدخل بين المقاطعات والجمهوريات والأقاليم وسائر الكيانات الإدارية، من حيث الحصة بالنسبة المئوية من المتوسط القومي للدخل الفردي، بين ٥٠ في المائة في جمهورية ماري إيل إلى ٣٢٠ في المائة في العاصمة[٦]. كما يتضح هذا التفاوت الإقليمي في الدخل أيضا من توزيع الفقر في الولايات المتحدة. ففي الفترة ١٩٩٦-١٩٩٧، تراوحت نسبة الفقر من أعلاها بواقع ٢٣ في المائة في واشنطن العاصمة ونيوميكسيكو إلى أدناها بواقع ٨ في المائة في نيوهامبشاير[٧].

٩ - وفي المجتمعات الصناعية والقطاع النظامي في البلدان النامية، حيث تشكل الأجور عنصرا رئيسيا من دخل أكثرية العاملين، فإن التفاوت في الأجور المهنية ملفت للنظر. وكمثال صارخ، فإن متوسط كسب الرئيس التنفيذي (لأي مؤسسة أو شركة) في عام ١٩٩٨ في الولايات المتحدة بلغ ٤١٩ ضعفا لمتوسط أجر الفرد من فئة العمال اليدويين و ٧٢٨ ضعفا لأجر الشخص الذي يحصل على الحد الأدنى للأجر[٨]. ولوحظ نمط مماثل في كل بلدان أوروبا: ومثال ذلك أن نسبة متوسط الأجر الذي يحصل عليه المدير التنفيذي (لأي مؤسسة أو شركة) بعد اقتطاع الضرائب إلى أجر العامل اليدوي هي ٣,٥ في بلجيكا، و ١٠,٥ في كندا، و ٨,٥ في إيطاليا، و ١١ في المملكة المتحدة[٩]. على أن التفاوت في الأجر بين العمال اليدويين من جهة والموظفين من جهة أخرى هو الذي يؤدي إلى انقسام قوة العمل في بلدان صناعية كثيرة إلى فئتين كبيرتين متميزتين - فئة ذات مهارات رفيعة وأجور مرتفعة، وفئة ذات مهارات متدنية وأجور منخفضة.

١٠ - والفروق في الدخل حسب السن والجنس والأصل الإثني فروق كبيرة أيضا في بلدان كثيرة. وبوجه خاص، فإن كسب النساء في معظم البلدان يقل في العادة عن كسب نظرائهن من الرجال[١٠]. ففي الاتحاد الأوروبي، أكد استقصاء أجري في الآونة الأخيرة أن متوسط كسب النساء في الساعة أقل من الكسب الذي يحصل عليه الرجال - ومثال ذلك أن المرأة في السويد تتلقى ٨٤ في المائة من كسب الرجل في الساعة؛ وفي فرنسا والمملكة المتحدة، بلغت هاتان النسبتان ٧٣ في المائة وما يربو قليلا على ٦٤ في المائة، على الترتيب. وحتى بعد إجراء تسوية لمراعاة الفروق

الهيكلية (المؤهلات والسن والمهنة ونوع الصناعة)، بقي التفاوت لصالح الرجل بنسبة ١٣ في المائة في السويد، و٢٢ في المائة في أسبانيا، و٢٣ في المائة في فرنسا، وقرابة ٢٥ في المائة في المملكة المتحدة[١١]. وهذه الفجوة بين أجر الرجل وأجر المرأة تتسع أيضا تبعا للسن والمستوى التعليمي - ومثال ذلك أن التفاوت بين أجر الرجل وأجر المرأة بالنسبة للعاملين البالغين من العمر ٥٥ عاما فأكثر يزيد بنسبة ١٠ في المائة على مثيله بالنسبة للعاملين الذي تتراوح أعمارهم بين ٢٠ و ٢٤ سنة؛ وفي فرنسا، بلغ الفرق في الأجر نحو ٣٠ في المائة بين الرجل والمرأة من نفس المجموعة العمرية. ولا يؤدي الحصول على تعليم أفضل إلى إزالة الفجوة بين أجر الجنسين: فكسب الخريجة الجامعية تتراوح نسبته بين ٦٥ و ٦٦ في المائة من كسب الخريج الحاصل على نفس المستوى التعليمي في أسبانيا وفرنسا، في حين أن كسب المرأة التي يقل مستواها التعليمي عن مستوى التعليم الثانوي فوق المتوسط تبلغ نسبته ٧٤ في المائة من الكسب المقابل للرجل في كلا البلدين.

١١ - وعلى أساس المعايير الوطنية للفقر، يوجد في كل بلد أشخاص يمكن تصنيفهم على أنهم فقراء. غير أن هذه المؤشرات الوطنية للفقر لا يمكن مقارنتها مقارنة مباشرة أحدها بالآخر، ويمكن جدا اعتبار فقراء السويد أو المملكة المتحدة ميسورين قياسا إلى معايير الفقر في بلدان نامية عديدة. غير أنه ليس من مؤدى ذلك أن درجة الحرمان الذي يعانيه الشخص تقل في المجتمعات الصناعية عنها في البلدان النامية؛ والأحرى أنها تختلف من حيث الشكل. ففي حين يتبدى الحرمان في البلدان النامية في شكل أساسي هو الجوع المزمن والمرض وانعدام معظم الأساسيات الأخرى اللازمة للبقاء المادي، فإن الأشكال الأكثر شيوعا في البلدان الصناعية هي الشعور بعدم الانتماء والتهميش الاجتماعي النسبي.

١٢ - وفي ظل اتساع نطاق التحول والتحضر، فإن التكوين الاجتماعي للفقراء وموقعهم الجغرافي يتغيران. وإلى حد ما، تشهد على ذلك التغيرات التي تطرأ على نسبة الفقر في الحضر. ففي البرازيل، مثلا، ارتفعت نسبة الفقر في الحضر من ١٥ في المائة في الثمانينيات إلى ٤٣ في المائة في التسعينيات. كما أن الفقر في الحضر آخذ في الازدياد في بلدان أخرى في أمريكا اللاتينية، فضلا عن بلدان أخرى مثل جمهورية تترانيا المتحدة وزامبيا ومصر (الجدول الحادي عشر - ٢).

١٣ - ويستبين من دراسات الفقر أن بعض أنماط الفقر والسمات المشتركة بين الفقراء تنتشر على نطاق واسع[١٢]. ففي كل البلدان، يحتل الفقراء أدنى مستويات الطبقات الاجتماعية والسلم المهني؛ وهم يفتقرون عادة إلى إمكانيات وقدرات الكسب. واحتمال الوقوع بين براثن الفقر أعلى لدى النساء منه لدى الرجال. كما يَرْجح احتمال انضمام السكان الأصليين والأقليات الإثنية إلى صفوف الفقراء. ولا تزال عوامل الطبقة والجنس والأصل الإثني والعرقي تتضافر مؤدية إلى قيام نظام من الطبقات الاجتماعية يمكن أن ييسر أو يعسر التمتع بفرص كسب الدخل والحصول على المنافع الاقتصادية، ويعمل على تضخيم وقع كل واحد منها.

اتجاهات توزيع الدخل

١٤ - تعرض الفصل الثاني لأنماط توزيع الدخل داخل البلدان في فترة ما بعد الحرب. ويعبر ما استبان من تنوع أنماط توزيع الدخل عن تنوع الظروف الاجتماعية - الاقتصادية والسياسية والثقافية التي تتحكم في تشكيل آليات التوزيع وإعادة التوزيع. ومثال ذلك أن طابع ونطاق الانضمام إلى النقابات يمارسان التأثير أيضا على نمط توزيع الدخل: فالفرق بين نمط توزيع الدخل في بلدان كثيرة من بلدان أوروبا الغربية ونظيره في الولايات المتحدة يمكن أن يعزى جزئيا إلى الفروق في درجة نشاط نقابات العمال وتنظيمها. وعلى نفس المنوال إلى حد كبير، فإن اختلاف

نتائج توزيع الدخل في الاتحاد الروسي وبولندا في أعقاب التحول الاقتصادي يمكن أن يعزى، جزئيا، إلى الفروق الوطنية في نشاط الحركة العمالية وإلى تجاربها في الماضي.

١٥ - كما أن عملية التصنيع الجارية في البلدان النامية وبعض البلدان التي تمر اقتصاداتها بمرحلة انتقالية وعملية التحول في عهد ما بعد التصنيع الجارية في البلدان المتقدمة النمو تؤثران على نمط توزيع الدخل في هذه البلدان. فهاتان العمليتان الأساسيتان تعملان وستواصلان العمل على تغيير الهيكل الاجتماعي والطبقي للمجتمعات في صميمه، وهو ما يمكن أن يؤدي، في جملة أمور، إلى تهميش بعض الفئات الاجتماعية وإلى ظهور فئات جديدة ترتبط بالأنشطة الاقتصادية المستجدة. وكان لهذه التغيرات الهيكلية في تكون الطبقات الاجتماعية صداها في أنماط توزيع الدخل، وتبدت بوجه خاص في اتساع حصة الخميس السكاني الأوسط من الدخل. ويتمشى هذا التطور مع ظهور الطبقات الحضرية، ولا سيما الطبقة المتوسطة التي تتألف من أصحاب المهن الفنية والمديرين والعاملين ذوي المهارات الرفيعة والموظفين العموميين.

١٦ - وقد اتسمت عملية التصنيع بالبطء في كثير من البلدان النامية، ومن ثم لا يزال حجم السكان العاملين في الزراعة كبيرا. ومع ذلك فقد صاحب ظهور القطاعات الحديثة تمتع الفئات الاجتماعية الجديدة العاملة في هذه القطاعات بمزايا نسبية في الأجر بالمقارنة مع نظيراتها من سكان الريف، مما أدى إلى حدوث زيادة في الفوارق بين الدخول الريفية والدخول الحضرية (الجدول الحادي عشر - ٢). وعمل بطء خطى الأخذ بالوسائل الحديثة في قطاع الزراعة على تفاقم عدم التكافؤ الهيكلي مثل ما حدث في توزيع الأراضي في المناطق الريفية. وقد خلصت بعض الدراسات إلى أن نسبة المعدمين في الهند آخذة في الازدياد.

١٧ - ويلاحظ في المناطق الريفية أن تباطؤ التنمية الاقتصادية وانعدام فرص كسب الدخل تسببا في النزوح على نطاق واسع من الريف إلى الحضر، مما أدى إلى تسارع عملية التحضر وتوسع القطاع غير النظامي في المناطق الحضرية. وللقطاع غير النظامي دور مزدوج في الاقتصادات النامية، حيث يمتص فائض اليد العاملة في فترات الانكماش الاقتصادي و/أو التكيف الهيكلي، بينما يمارس ضغوطا تخفض الأجور في القطاع النظامي، الأمر الذي يحد من قدرة القوى العاملة على المساومة ويعرقل إعادة توزيع الدخل في الأجل الطويل.

١٨ - وازدواج هيكل سوق العمل في الاقتصاد الحضري في كثير من البلدان النامية يتسم بوجود قطاع غير نظامي متضخم دوما، وقطاع نظامي صغير نسبيا. وكان هذا الهيكل هو السبب في ازدياد عدم المساواة في الأجر في الحضر وفي انتشار الفقر (الجدول الحادي عشر - ٢). وهو يؤدي منذ أواسط السبعينيات إلى زيادة تركز الدخول الحضرية واتساع الفوارق بين أجور العاملين ذوي المهارات الرفيعة والعاملين ذوي المهارات المتدنية، والعاملين المختلفة مستويات تعليمهم وتدريبهم الرسمية، والعاملين الحاصلين على شيء من التعليم الرسمي والعاملين المتعلمين تعليما ذاتيا. وقد بلغت علاوة الأجر التي يحصل عليها العاملون المهرة، من حيث الزيادة التراكمية في الأجر، ٥٤ في المائة في المكسيك، و ٤٢ في المائة في كولومبيا، و ٣٢ في المائة في مقاطعة تايوان الصينية والصين، وذلك في الفترة من أواسط السبعينيات إلى أوائل التسعينيات. كما ارتفعت أجور العاملين ذوي المهارات الأدنى في تلك البلدان وإن تم ذلك بوتيرة أبطأ كثيرا: فبالمقارنة بالعاملين المهرة، ارتفعت أجورهم بنسبة لا تتجاوز ١١ في المائة في المكسيك، و ٢٣ في المائة في كولومبيا و ٧ في المائة في مقاطعة تايوان الصينية والصين[١٣].

١٩ - وتشير الدلائل إلى أن التغيرات التي طرأت على توزيع الدخل في الأجل الطويل في البلدان الصناعية قد تشكلت بفعل زيادة الطلب على المهارات التي نجمت عن التحولات الصناعية ونواحي التقدم التكنولوجي. وأدى

حدوث هبوط في الزراعة ثم في الصناعة التحويلية وحدوث توسع في الخدمات إلى إعادة توزيع الكسب أفقيا ورأسيا بين المشتغلين لحسابهم الخاص والمشتغلين لدى الغير، وبين العاملين المشتغلين في مختلف القطاعات والفروع الاقتصادية، وفي داخل الفئات المهنية وفيما بينها.

٢٠ - ويزداد عدم المساواة في الكسب في كثير من البلدان الصناعية منذ الثمانينيات، كما ينحرف متوسط كسب الأشخاص الأكثر تعليما عن نظيره بالنسبة للأشخاص الأقل تعليما، بينما يخسر العاملون صغار السن من الناحية النسبية أمام العاملين الذين هم في ربيع العمر. ومثال ذلك أن كسب الأشخاص الحاصلين على درجة جامعية يزيد بنسبة تتراوح بين ٥٠ و ١٠٠ في المائة على كسب العاملين الحاصلين على الشهادة الثانوية. وفي الولايات المتحدة، ارتفعت علاوة الأجر التي يحصل عليها خريجو الجامعات من ١٣ في المائة في ١٩٧٩ إلى ٦٢ في المائة في ١٩٩٥[١٤]. وعدم المساواة لا يزداد بين العاملين المهرة والعمال اليدويين فحسب، وإنما أيضا في داخل الفئات المتعلمة وذات الخبرة. وكانت زيادة عدم المساواة ''في داخل الفئة'' هي السبب في حدوث أكبر زيادة في عدم المساواة في الأجر. ففي جمهورية ألمانيا الاتحادية، مثلا، ارتفع مؤشر تايل لتوزيع الدخل حسب الوضع المهني لرب الأسرة المعيشية من ١٠ في ١٩٧٣ إلى ١٢ في ١٩٩٠[١٥]. وارتفعت مساهمة عدم المساواة داخل الفئة في عدم المساواة العام للكسب من ٧٩ في المائة إلى ٨٧ في المائة، بينما هبطت مساهمة عدم المساواة فيما بين الفئات من ٢١ في المائة إلى ١٣ في المائة، على الترتيب[١٦]. وخلال الفترة نفسها، ارتفعت مؤشرات تايل الخاصة بفئات بعينها بنسبة ٢ في المائة بالنسبة للموظفين والعاملين لحسابهم الخاص، وبنسبة ١ في المائة بالنسبة لفئة العمال اليدويين وموظفي الخدمة المدنية، وبنسبة ٣ في المائة بالنسبة للمزارعين.

٢١ - وهذه الاتجاهات التي تنحو إلى زيادة عدم المساواة في الأجر بين الفئات وفيما بينها تعم تقريبا البلدان الصناعية، ولا تختلف في معظمها إلا من حيث الحجم. وارتبطت التغيرات في فوارق الكسب بتحولات هيكلية جاءت لصالح العاملين ذوي المهارات الرفيعة والعاملين الأعلى أجرا، وأدى ذلك إلى إعادة توزيع الكسب لصالحهم (انظر الفصل الثاني). ويتبين من الجدول الحادي عشر - ٣ أنه في المستوى الأعلى للتوزيع ارتفع كسب الشخص في المئين التسعين، قياسا على درجة انحرافه عن الأجر الوسيط، بنسبة ٣ في المائة في أستراليا وهولندا والسويد، وبنسبة ٧ و ١٥ في المائة في المملكة المتحدة والولايات المتحدة، على الترتيب. وانخفض كسب العامل في أسفل المئين العشرين بنسبة ١ في المائة في السويد والولايات المتحدة، ولكنه انخفض بنسبة ٧ في المائة في المملكة المتحدة على مدى الفترات المذكورة.

٢٢ - ويختلف أثر علاوة المهارة - التعليم على عدم المساواة في الدخل باختلاف البلد. فهو أشد قوة في الولايات المتحدة والبلدان النامية وأقل وضوحا في البلدان الأوروبية. وقد أُلمِح إلى أن الاختلافات فيما بين البلدان في درجة التحيز للمهارات في إطار التكنولوجيا السائدة والمهارات المتوفرة وحجم السوق المحلية، من ناحية، وتحرير التجارة الدولية، من ناحية أخرى، تحكمت في تشكيل أنماط علاوة المهارات عبر البلدان[١٧]. وعليه، ففي الولايات المتحدة، حيث التكنولوجيا أكثر تقدما، وتوفر خريجي الجامعات وسوق التكنولوجيات المتحيزة للمهارات أكبر، فإن علاوة المهارات أكبر وتنمو بمعدل أسرع منها في أوروبا والبلدان النامية، مما يتسبب في إعادة توزيع الأجر على نطاق أكبر لصالح العاملين الأكثر تعليما. وبالإضافة إلى ذلك، فإن تنامي مجموعة المتعلمين في الولايات المتحدة يعمل على تواصل قوة الطلب على منتجات التكنولوجيا الرفيعة، ومن ثم يؤدي إلى توسع الاستثمار في التكنولوجيات المتحيزة للمهارات، مما يعزز نمط ارتفاع علاوة المهارات.

الجدول الحادي عشر - ٣

التغيرات في توزيع الكسب، في بلدان صناعية مختارة

(بالنسب المئوية)

الفوارق المئينية المسجلة، الأجور، المرتبات السنوية الحقيقية، الذكور البالغون من العمر ٢٤-٥٤ سنة					
الفرق بين		١٠-٥٠	٢٠-٥٠	٨٠-٥٠	٩٠-٥٠
		العاملون المتفرغون			
استراليا					
	١٩٨١	-٤٨	-٢٩	٢٨	٤٥
	١٩٨٥	-٥٠	-٢٩	٣٠	٤٨
السويد					
	١٩٨١	-٣	-١٩	٢٤	٤٣
	١٩٨٧	-٣	-٢٠	٢٩	٤٦
المملكة المتحدة					
	١٩٧٩	-٤٢	-٢٧	٣٠	٥١
	١٩٨٦	-٥٢	-٣٤	٣٧	٥٨
هولندا					
	١٩٨٣	-٣٣	-٢٤	٣٢	٥٢
	١٩٨٧	-٣٥	-٢٣	٣١	٥٥
الولايات المتحدة					
	١٩٧٩	-٨١	-٥٠	٣٦	٥٤
	١٩٨٦	-٨٣	-٥١	٤٧	٦٩
		جميع العاملين			
فرنسا					
	١٩٧٩	-٤٩	-٣١	٣٨	٦٤
	١٩٨٤	-٥٧	-٣٦	٣٨	٦٧
كندا					
	١٩٨١	-٨٦	-٤٥	٣٣	٥٠
	١٩٨٧	-١٠٤	-٥١	٣٧	٥٣
الولايات المتحدة					
	١٩٧٩	-٨٩	-٥٣	٣٦	٥٧
	١٩٨٦	-١٠٤	-٦١	٤٦	٧٢

المصدر: Peter Gottschalk, Bjorn Gustafsson and Edward Palmer, eds.: Changing Patterns in the Distribution of Economic Welfare: An International Perspective (Cambridge University Press, 1997), table 2.1

(أ) كسب أرباب الأسر المعيشية الذكور في المئينات العاشرة والعشرين والثمانين والتسعين مقيسا بالنسبة لها كلها بوصفه انحرافا مسجلا عن الكسب الوسيط.

٢٣ - والارتفاع النسبي لعلاوة المهارة في بعض البلدان النامية، ومن ثم ازدياد عدم المساواة في الأجر تبعا لمستوى التعليم، أمران ينجمان عن قلة المتوفر محليا من خريجي الجامعات، ونوعية المهارات، وسعر التكنولوجيا المستوردة. وينحو تحرير التجارة الدولية إلى تعزيز الاتجاه نحو تمتع المهارات الرفيعة بعلاوة في الولايات المتحدة وفي البلدان النامية التي تفضل استيراد التكنولوجيات الأمريكية. وتشير التقديرات إلى أن المساهمة المباشرة للتجارة الدولية في زيادة عدم المساواة في الأجر في شيلي في الفترة ما بين ١٩٦٠ و ١٩٩٦، مثلا، بلغت نحو ١١ في المائة[١٨]. وفي البلدان الأوروبية، من ناحية أخرى، ينحو تحرير التجارة إلى كبت نمو علاوة المهارة بسبب انتشار التكنولوجيات المحلية، وصغر حجم الأسواق المحلية، والتنافس من جانب الولايات المتحدة والمنتجين الجدد الذين انضموا إلى الأسواق العالمية.

٢٤ - كما أن توفر الوظائف وتعويضات البطالة والمعاشات التقاعدية واستحقاقات الرعاية الاجتماعية يؤثر على توزيع الدخل في البلدان الصناعية. وكان انعدام فرص العمالة عاملا رئيسيا في زيادة عدم المساواة في الدخل في بعض البلدان. وخلصت دراسات عديدة إلى أن البطالة يمكن أن يكون لها أثر سلبي على مستوى أجور الوظائف التي يتم الالتحاق بها بعد التعطل عن العمل. وأشارت تقديرات وضعتها دراسة أجريت في السويد إلى أن التعطل عن العمل لأسبوع واحد يؤدي إلى تخفيض أجر الساعة في العمل الذي يتم الالتحاق به بعد ذلك بنسبة ٠,١٧ في المائة بالنسبة للرجل وبنسبة ٠,١٨ في المائة بالنسبة للمرأة؛ وأشارت التقديرات إلى أن ذلك يؤدي إلى تخفيض الأجور الأسبوعية في الوظائف التي يتم الالتحاق بها بعد التعطل عن العمل بواقع ٠,١٩ في المائة بالنسبة للرجل وبواقع ٠,٢٣ بالنسبة للمرأة[١٩]. وكانت نسبة التعطل لوقت طويل عن العمل في بلدان صناعية عديدة مرتفعة على الدوام أثناء الثمانينيات وبقيت على ارتفاعها في بعض هذه البلدان في التسعينيات. وفي عام ١٩٩٧، ظل نحو ٢٩ في المائة من الرجال العاطلين عن العمل و ٣١ في المائة من النساء العاطلات عن العمل في ١٥ بلدا من بلدان الاتحاد الأوروبي بدون عمل لفترة ٢٤ شهرا أو أكثر[٢٠].

٢٥ - وفي آونة أقرب، ثارت مخاوف من أن تطبيق التكنولوجيات الجديدة يؤدي إلى ازدياد عدم ضمان الدخل في مواكبة سرعة التغير الهيكلي وفشل مؤسسات سوق العمل والنظام التعليمي في تقديم الدعم في حينه للعاملين الذين يجبرون على ترك وظائفهم. وازداد عدد العاملين على أساس عدم التفرغ والعاملين المؤقتين والعاملين لحسابهم من الذكور طوال السبعينيات وبقى على مستوى مرتفع نسبيا طوال الثمانينيات بأكملها. وبحلول عام ١٩٩٧، هبط هذا المستوى في معظم البلدان ولكنه ارتفع في ألمانيا وبدأ يرتفع في الولايات المتحدة. ومنذ ١٩٩٠، يشهد اليوم العادي تشغيل ٢,٢ مليون عامل في وظائف مؤقتة في الولايات المتحدة. ويشكل العاملون المؤقتون، إلى جانب العاملين الدائمين الذين يشتغلون على أساس عدم التفرغ، ٢٤ في المائة من قوة العمل في الولايات المتحدة.

٢٦ - وخلصت الدراسات الأخيرة التي أجريت لأنماط العمل في كاليفورنيا إلى أن نسبة العمل على أساس عدم التفرغ والعمل المؤقت آخذة في الزيادة بالرغم من قوة النمو الاقتصادي. وعلاوة على ذلك، فإن أكثر السمات شيوعا في اقتصاد كاليفورنيا، الذي يحركه جزئيا قطاع التكنولوجيا، المعدل الهائل لدوران الوظائف في فترة تشهد تدني متوسط الأجر الحقيقي لجميع العاملين. فقد اشتغلت نسبة تقرب من ٤٥ في المائة من العاملين في كاليفورنيا لدى أرباب العمل لفترة تقل عن سنتين، وزاول معظمهم العمل بدون التمتع بالتأمين الصحي والاستحقاقات الصحية[٢١].

٢٧ - وتشغيل الشباب مسألة أخرى يتزايد بشأنها القلق في كثير من البلدان الصناعية. فالعاملون الشبان يواجهون الصعاب في دخول سوق العمل، وهبطت معدلات

مشاركتهم في هذه السوق طوال الثمانينيات وواصلت تراجعها أثناء التسعينيات. وفي عام ١٩٩٧، تراوح معدل بطالة الشبان الذين يبلغون من العمر ما بين ١٥ و ٢٤ سنة بين ٣٩ في المائة في إسبانيا و ٣ في المائة في بلجيكا[٢٢]. وكانت أجور العاملين الشبان أدنى من أجور العاملين الأكبر سنا ذوي المهارات والمؤهلات المماثلة في معظم البلدان الصناعية نظرا لتأثرهم بقوانين تحديد الأجور المعمول بها. وفي ألمانيا، مثلا، يحدد نظام المساومة الجماعية المركزي سنا دنيا لا يعتبر العامل الذي تقل سنه عنها ''عاملا كامل الأهلية'' ومن ثم يتلقى تعويضات أقل من التعويضات التي يتلقاها العامل الراشد الذي يتساوى معه، باستثناء ذلك، في المؤهلات. ويتراوح الحد الأدنى للسن بين ١٨ و ٢١ سنة، حيث يتوقف ذلك على المجال الصناعي والمؤهلات المطلوبة، وتتراوح نسبة التعويض الذي يحصل عليه العاملون صغار السن بين ٨٠ و ٩٧ في المائة من أجور العاملين الأكبر سنا[٢٣]. وفي كندا، من ناحية أخرى، يتأثر العاملون صغار السن بالنظام القانوني لتحديد الأجور الدنيا الذي يقضي بدفع الحد الأدنى للأجر لكل الموظفين وكل الطلبة الذين يعملون. وخلصت بعض الدراسات إلى أن الزيادات التي طرأت على الحد الأدنى للأجر في كندا كان لها أثر سلبي على تشغيل العاملين صغار السن. وقام بعض البلدان الأوروبية، وكذلك بعض الأقاليم الكندية، التي يطبق فيها حد أدنى قانوني للأجر باتباع وسائل مختلفة لتسهيل انضمام العاملين صغار السن إلى سوق العمل. ففرنسا، مثلا، تستخدم طائفة من الآليات لتخفيض الأجور التي يحصل عليها الشباب عن مستوى الحد الأدنى للأجر. على أن استمرار النقص في الوظائف المعروضة في معظم البلدان الصناعية ينحو إلى إيذاء أحدث الداخلين إلى سوق العمل وإلى وضعهم في مؤخرة طابور طالبي الوظائف.

٢٨ - وفي التسعينيات، تردى أداء سوق العمل في معظم بلدان منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، وارتفع المعدل العام للبطالة من ٦ في المائة في ١٩٩٠ إلى ٧,٣ في المائة في ١٩٩٧. وتضخم عنصر البطالة الهيكلي، أي البطالة الناجمة عن التغير الهيكلي للاقتصاد، في معظم بلدان أوروبا، حيث بلغت أكبر زيادة نحو ٦ في المائة في فنلندا، تليها زيادة بواقع ٤ و ٣ في المائة تقريبا في السويد وألمانيا، على الترتيب. وإدراج العاملين المكرهين على عدم التفرغ والعاملين المُحْبَطين في فئة العاطلين يؤدي إلى رفع معدل البطالة في كل بلدان تلك المنظمة بنسبة تتراوح بين ٢ و ٦ في المائة، وينهض مؤشرا على أن ركود سوق العمل أكبر من المعدل الذي يستبين من القياس التقليدي للبطالة.

٢٩ - ورغم انخفاض نمو العمالة وارتفاع البطالة، فإن معظم بلدان أوروبا لم يشهد تدنيا في مستوى معيشة السكان العاملين كما لم يشهد اتساعا ملحوظا في عدم المساواة في الأجر. وفي الولايات المتحدة، من ناحية أخرى، فبرغم قوة النمو الاقتصادي والأرقام القياسية لانخفاض البطالة، فقد أخذ عدم المساواة في الدخل في الزيادة منذ أواخر التسعينيات. وقد عزي هذا الاختلاف بين الولايات المتحدة والبلدان الأوروبية إلى أوجه الاختلاف في آليات إعادة التوزيع ومؤسسات سوق العمل، ولا سيما معاملة العاطلين؛ ونظام المساومة على الأجور؛ وتوفير الحماية للعمالة؛ ونظام الضرائب؛ ونطاق الانضمام إلى نقابات العمال. وبوجه عام، تمكن معظم بلدان أوروبا من تخفيف حدة عدم المساواة في الأجر الناجم عن الزيادة في تشتت الكسب، بينما عجزت عن ذلك الولايات المتحدة وبعض البلدان الصناعية الأخرى. وكان أثر نظام الضرائب والتحويلات الاجتماعية على التوزيع النهائي للدخل المتاح للاستعمال من زاوية معدل انتشار الفقر، مثلا، أكثر عمقا في البلدان الأوروبية منه في الولايات المتحدة. وفي أوروبا، فإن نظام الضرائب والتحويلات الاجتماعية أدت إلى تخفيض معدل الفقر بما يتراوح تقريبا بين ٢٠ و ٣٠ في المائة بالمقارنة بنحو ١٦ في المائة في الولايات المتحدة[٢٤]. غير أن التكاليف الاجتماعية كانت مرتفعة في كل الأحوال: إما على شكل بطالة مرتفعة

و/أو بطالة لفترات مطولة، وإما على شكل انخفاض في الدخل الحقيقي و/أو استقطاب الدخل.

٣٠ - وفي معظم البلدان التي تمر اقتصاداتها بمرحلة انتقالية، فإن أنماط توزيع الدخل التي كانت سائدة قبل عهد الإصلاح وتميزت بضآلة تفاوت الدخل قد انقطعت بفعل عملية إعادة التنظيم الجذري للنظام الاجتماعي. وبدرجات مختلفة، فإن تفاوت الدخل وتركزه قد ارتفعا في كل هذه البلدان. وبالإضافة إلى التقلص الكبير في الناتج، فإن حملة الخصخصة وشراء فئة قليلة من السكان للأصول العامة، والتضخم، والبطالة، وانكماش الأجور، والتحويلات الاجتماعية، وإلغاء بعض الاستحقاقات الاجتماعية التي كان يتمتع بها الجميع، عوامل ساهمت في تفاقم عدم المساواة في الدخل. وبالإضافة إلى ذلك، ازداد وضوح تفاوت الأجر حسب المستوى التعليمي والسن والحالة الصحية والجنس والموقع، بما في ذلك فجوة الأجر بين فئة العمال اليدويين من ناحية والموظفين من ناحية أخرى، وبين العاملين في القطاع العام والعاملين في القطاع الخاص، وفيما بين العاملين بحسب اختلاف مهنهم.

٣١ - ولقد أحدثت عملية التحول الاقتصادي الجارية في الاقتصادات التي تمر بمرحلة انتقالية تغيرات جذرية في هيكل الدخل، وبالتالي في أنماط استهلاك الفئات الاجتماعية. فقد ظهرت مصادر جديدة للدخل، ومنها عائدات الأصول الخاصة. وبسبب اتساع نطاق تحرير الأنشطة الاقتصادية من القيود الرسمية، فإنه ينبغي توخي الحذر في معاملة تقديرات التغير المتاحة، وإن كانت تلك التقديرات توفر بعض المعلومات عن اتجاهات هيكل الدخل واتجاهات الاستهلاك. ويستبين من الجدول الحادي عشر - ٤ أن حصة الدخل المتأتية من العمل انخفضت في ستة من الـ ١١ بلدا الداخلة في العينة، وانخفضت المعاشات التقاعدية في خمسة بلدان، واستحقاقات الرعاية الاجتماعية في تسعة بلدان. وفي الوقت ذاته، ارتفعت حصة عائدات المنتجات الزراعية في ثمانية بلدان. وارتفعت حصة الدخل المنفقة على الأغذية ارتفاعا حادا في جميع البلدان، وحدث أكبر ارتفاع لها في بيلاروس وطاجيكستان وأوزبكستان. وفي كل البلدان، انخفضت حصة الدخل المنفقة على البضائع الاستهلاكية غير الغذائية. وقد جاء ظهور تلك الاتجاهات إزاء خلفية من تدني الدخول الفردية الحقيقية واستقطاب الدخل، ومن ثم فإنها تدل على ازدياد الفقر. كما أن القوة الشرائية الحقيقية لمتوسط الدخل النقدي انخفضت بشدة نتيجة لتحرير الأسعار، والتضخم، وانكماش الدخول، مما قلل من قدرة السكان على تلبية احتياجاتهم الأساسية (انظر الشكل الحادي عشر - ١).

٣٢ - ويتزايد تأثر أنماط توزيع الدخل القومي بعملية العولمة. وتشير التقديرات الأخيرة إلى أن التبادل التجاري الدولي واستعانة الشركات بجهات خارجية في مجال المنتجات والخدمات أمران ساهما في اتساع فجوة الأجر/الدخل بين مختلف الفئات الاجتماعية، بما في ذلك اتساعها بين العاملين ذوي المهارات الرفيعة وذوي المهارات الدنيا، وبين المجموعات المترحلة وغير المترحلة، وبين المجموعات السكانية الحضرية والريفية. وحسب بيانات منظمة العمل الدولية، فإن المكاسب التي حققتها بنغلاديش، مثلا، من المشاركة في التبادل التجاري الدولي والاستعانة بجهات خارجية فاز بها في المقام الأول الخمس الأعلى من السكان، بينما ركد دخل الخمس الأسفل منهم أثناء التسعينيات. وقد تركز النمو الاقتصادي بدرجة شديدة في بضع مناطق حضرية، ولا سيما في مناطق تجهيز الصادرات، في حين تخلفت بقية البلد عن هذا الركب. وفي كثير من بلدان أمريكا اللاتينية، ساد اتجاه مماثل، وإن كان اندماج هذه المنطقة في السوق الرأسمالية العالمية، مشفوعا بعبء الديون الخارجية، قد عمل على تفاقم هذا الاتجاه[٢٥].

الجدول الحادي عشر - ٤

التغيرات في مصادر الدخل وهيكل الاستهلاك، في بلدان مختارة تمر اقتصاداتها بمرحلة انتقالية، ١٩٩١-١٩٩٦

(التغير كحصة بالنسبة المئوية من المجموع)

البلد	مصادر الدخل					الاستهلاك			
	دخل العمل	المعاش التقاعدي	تغطية مصاريف التعليم	استحقاقات الرعاية الاجتماعية	مبيعات المنتجات الزراعية	الأغذية	البضائع الاستهلاكية غير الغذائية	الكحوليات	الخدمات
الاتحاد الروسي	٥,٨	٣,١	-٠,٣	٠,٦	٠,٦	١١,٨	-١٦,٤	-١,٧	٦,٣
أذربيجان	-٢٢,١	-٤,٢	-٠,٣	-١,٢	٥,٤	١٨,٧	-١٧,٧	-٠,٥	-٠,٥
أرمينيا	-٢١,٨	-٠,٤	٠,١	-٣,٥	-٤,٩	٩,٤	-١٣,٥	-١,٣	٥,٤
أوزبكستان	٢,٥	٣,٦	٠,٢	-٤,١	١,٩	٢٠,٠	-٢٠,٠	-١,٣	١,٣
أوكرانيا	١,٦	-١,٣	-٠,١	-١,٠	-٠,٧	٦,٦	-٦,٥	-٠,٥	١٠,٩
بيلاروس	-٧,١	٩,٦	٠,٠	-٢,٠	-٠,٨	٢٢,٣	-٢٤,١	-٢,٠	٣,٨
تركمانستان	٠,٤	١,٣	-٠,١	-٤,٥	٠,٧	٩,٥	-٩,٤	١,٤	-١,٥
جمهورية مولدوفا	-٧,٨	-١,٩	٠,٠	-١,٤	٥,٤	١١,٩	-١٧,١	-٠,٩	٦,١
طاجيكستان	-٥,١	-٠,١	-٠,٣	٢,١	٢,٧	٢١,٢	-١٩,٦	٠,٥	-٢,١
قيرغيزستان	-٨,٥	١,١	-٠,٣	-٠,٣	١٩,٨	١٥,٤	-١٦,٨	-٢,٥	٣,٩
كازاخستان	٣,٦	١,٧	-٠,٢	-٢,٩	٤,٨	١٣,١	-١٧,٣	-٢,٠	٦,٢

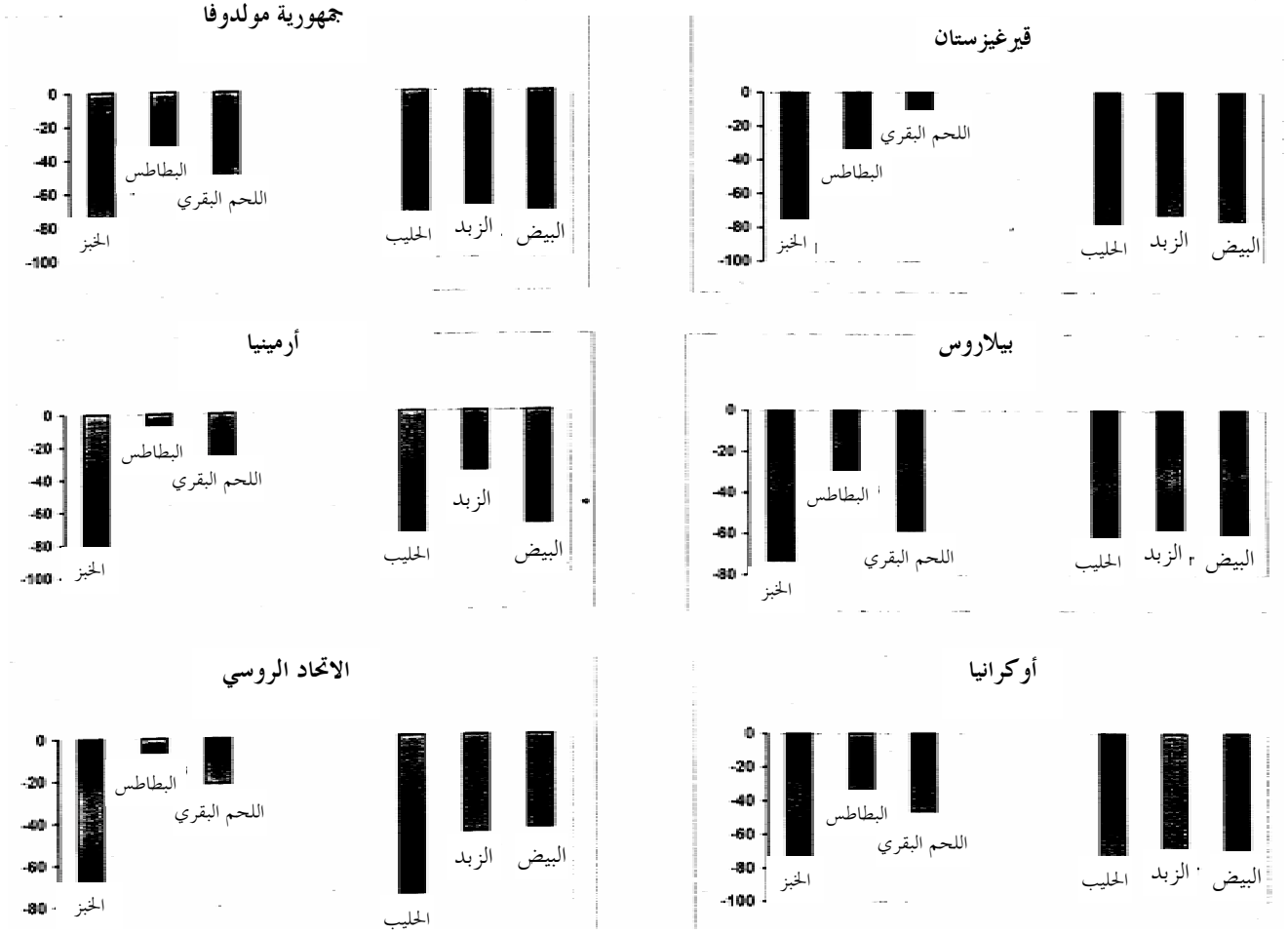
المصدر: Mezhgosudarstvenni Statisticheskii Komitet Sodruzhestva Nezavisimikh Gosudarstv Naseilenie I Usloviya Zhizni v Stranakh Sodruzhestva Nezevisimikh Gosudarstv (Moscow, 1998).

٣٣ - ولم يتم بعد تقويم كامل الأثر الذي يتعرض له التوزيع في البلدان المرسلة نتيجة لاستعانتها بجهات خارجية، ولكن التقديرات المتاحة تشير إلى أن الاستعانة بجهات خارجية أدت إلى نحو ٢٠ في المائة من التحول في درجة العمالة النسبية إلى تشغيل عاملين مهرة (في القطاع غير الإنتاجي) في الصناعة التحويلية في الولايات المتحدة أثناء الفترة ١٩٧٩-١٩٨٠[٢٦]. وقد أخذت الاستعانة بجهات خارجية تزداد حجما بسرعة منذ الثمانينيات. ففي الفترة ما بين ١٩٧٤ و ١٩٩٣، مثلا، ارتفعت نسبة الجزء المستورد من مجموع المدخلات الوسيطة في كل الصناعات التحويلية من ١٦ في المائة إلى ٢٠ في المائة في كندا، ومن ١٣ إلى ٢٢ في المائة في المملكة المتحدة، ومن ٤ إلى ٨ في المائة في الولايات المتحدة. أما نطاق التخصص الرأسي، مقيسا كجزء من مجموع قيمة التبادل التجاري المتحققة من المدخلات الوسيطة المستوردة التي تصب بعد ذلك في الصادرات، فقد كانت نسبته ٣٠ في المائة في هولندا، وما يربو على ٢٠ في المائة في كندا والدانمرك وما يتراوح بين ١٠ و ٢٠ في المائة في ألمانيا وفرنسا والمملكة المتحدة[٢٧]. ومن المؤكد أن ذلك تترتب عليه آثار خطيرة في مجال العمالة في كل من البلدان المتلقية والبلدان المرسلة. وخلصت بعض الدراسات الأخيرة إلى أن الاستعانة بجهات خارجية تخفض الطلب النسبي على اليد العاملة غير الماهرة في كل من البلدان المتقدمة النمو والبلدان النامية[٢٨]. والسبب في ذلك هو أن الأنشطة التي تسند إلى جهات خارجية تتسم بكثافة اليد العاملة غير الماهرة بالقياس إلى الأنشطة التي يضطلع بها في الاقتصادات المتقدمة، ولكنها تتسم بكثافة اليد العاملة الماهرة بالقياس إلى الأنشطة التي يضطلع بها في الاقتصادات النامية. ونقل هذه الأنشطة من بلد إلى آخر يرفع متوسط كثافة المهارة في الإنتاج في الجهتين، ومن ثم يرفع علاوة المهارة في العالم بأسره.

الشكل الحادي عشر -١

التغيرات في دخل الأسر المعيشية، بلدان مختارة من الدول المستقلة

(النسب المئوية للتغير، ١٩٩١-١٩٩٦، حسب أصناف الأغذية الرئيسية)



المصدر : Naselenie L Usloyiya Zhizni v Stranakh Sodruzhestva Nezavisimikh Gosudarstv Statisticheskii Sbornik (Moscow, 1998).

التغيرات في فوارق الأجر/الدخل على أساس الجنس والأصل الإثني

٣٤ - تميزت فترة ما بعد الحرب بالعمل المكثف على الصعيدين الدولي والوطني من أجل إزالة عدم المساواة المتأصل الجذور الذي عمل على شل القدرات[٢٩]. وبالإضافة إلى نبذ ما صدر رسميا من قوانين ونظم صارخة التمييز، بذلت الجهود من أجل تحسين فرص الكسب المتاحة للجماعات التي وقعت ضحية للتمييز، وذلك بإفساح المجال أمامها للحصول على التعليم والموارد المالية والوظائف. وتم القيام في بعض البلدان بإعادة توزيع الأصول، ولا سيما الأراضي، بغية تعزيز قدرة تلك الجماعات على اكتساب الدخل. ويحرز بعض البلدان تقدما كبيرا في هذا الشأن، بينما بدأ غيرها لتوه السير في هذه العملية من التحرر. ويتجلى ذلك، جزئيا على الأقل، في ديناميات فوارق الدخل/الأجر بين تلك الجماعات بالذات وبقية المجتمع. على أنه من الصعب قياس التقدم المحرز في هذا المجال بالاعتماد حصرا على فوارق الدخل/الأجر، نظرا لتشابك العوامل التي تؤثر على هذه الفوارق. وتفوق ذلك صعوبة محاولة تحديد مقدار فارق الأجر الذي ينجم عن التمييز.

٣٥ - ومن الناحية النظرية، فإن عائدات الدخل المتوقعة للفرد تتوقف على عدد من العناصر الرئيسية التي تتحكم في القدرة الإنتاجية للفرد، ومن ذلك الموارد الطبيعية والأصول ورأس المال البشري ورأس المال الاجتماعي (وضع الأسرة، والعلاقات أو الاتصالات، والمعتقدات، والاتجاهات والعادات التي تكتسب أثناء عملية التنشئة الاجتماعية) وأخيرا الحظ والاختيار الفردي. والاختلافات بين هذه العناصر لدى الأفراد تعود إليها الاختلافات في النتائج الفردية في السوق. وفي هذا السياق فإن الأفراد الذين يتعرضون طويلا للتمييز يفتقرون إلى معظم هذه العناصر، وربما لا تؤدي التدابير التصحيحية بسهولة إلى حل المشاكل الناجمة عن تراكم أثر التمييز، أو قد يكون أثرها محدودا.

استمرار الفجوة بين الجنسين

٣٦ - تدل ديناميات فوارق الدخل الجماعية في فترة ما بعد الحرب على تحسن وضع المرأة، مثلا، ولكن الفجوة بين الجنسين لا تزال مستمرة. وعلاوة على ذلك، فإن الاختلافات بين البلدان كبيرة من حيث حجم التغير وسرعته. فمتوسط فجوة الأجر بين الجنسين في مجال الصناعة التحويلية في السويد، مثلا، قد هبط من ١٧ في المائة في ١٩٧١ إلى ١٠ في المائة في ١٩٨٠، وبقي على هذا المستوى حتى بداية التسعينيات. وفي الفترة ما بين ١٩٩٠ و ١٩٩٧، بدأت الفجوة تتسع مرة أخرى ووصلت إلى ١٦ في المائة[٣٠]. وفي مصر، زادت فجوة الأجر بين الجنسين خلال السبعينيات من ٣٣ في المائة في ١٩٧١ إلى ٣٨ في المائة في ١٩٨٠، ولكنها بدأت في التقلص بعد ذلك. وفي كندا، فإن فارق الأجر بين الجنسين بالنسبة للعاملين المتفرغين ضاق بقدر متواضع (بنسبة ٩ في المائة) أثناء الفترة ١٩٨٤-١٩٩٤، ولكنه ظل كبيرا (٢٧ في المائة). وبقيت أغلبية النساء في أدنى فئات الأجر، ولكن نسبة متزايدة من النساء انتقلت على مدى العقد إلى فئات ذات كسب أكبر. وانحصر ذلك التحسن في الكسب، إلى حد كبير، في النساء اللاتي تتراوح أعمارهن بين ٤٠ و ٥٤ سنة. وعلى العكس من ذلك، فإن ظاهر الأمر يشير إلى أن الشابات انحبسن في أسفل سلم الأجور رغم تفوق مستواهن التعليمي بالمقارنة بجيل النسل الوفير[٣١].

٣٧ - ويبدو أن النساء في أوقات العسر الاقتصادي، حتى في أكثر المجتمعات إيمانا بالمساواة، يواجهن انكماش فرص التشغيل وهو أمر يمكن أن يهدد بالنيل من إنجازاتهن. وفي السنوات العصيبة التي شهدت انخفاض النمو وارتفاع البطالة في أوروبا، كان معدل البطالة في صفوف النساء البالغات من العمر ٢٥ سنة أو أكثر أعلى منه في صفوف الرجال في نفس الفئة العمرية. مثال ذلك أن الفرق بلغ ٢ في المائة في الدانمرك، وتراوح بين ٨ و ١٠ في المائة في بلجيكا، وبين ٦

و ٨ في المائة في إيطاليا وإسبانيا، وبين ٣ و ٤ في المائة في فرنسا[٣٢]. وبلغ عدد النساء العاملات غير المتفرغات ٨ أضعاف عدد نظرائهن من الرجال في بلجيكا والمملكة المتحدة، وما يربو على ٩ أضعاف في ألمانيا، ونحو ٣ أضعاف في أيرلندا. وحيث أن معظم الوظائف التي يشغلها غير المتفرغين وظائف تتخلف عن مواكبة المستجدات التكنولوجية، فإن النساء الملتحقات حاليا بهذه الوظائف قد يواجهن حدوث زيادة مستقبلا في عنصر المؤهلات من فوارق الأجر بين الجنسين[٣٣]. وفي أثناء الأزمة الاقتصادية التي نشبت في آسيا في الآونة الأخيرة، تم تسريح العاملات بصورة غير متناسبة، وذلك إلى حد كبير لطغيان أعدادهن في الصناعات التي تلقت أعنف الضربات. ومنذ أول لحظة في الأزمة كانت البطالة في صفوف النساء العاملات أعلى منها في صفوف الرجال العاملين. كما منيت النساء بخسائر فادحة من حيث الأجر، ولا سيما في القطاعات التي يكثر فيها عدد النساء، مثل التعليم والصحة والمنسوجات والصناعات الغذائية. وبصرف النظر عن المؤهلات، اتسعت بصورة مذهلة فوارق الأجر بين الجنسين، التي كانت النظم والضوابط الحكومية للأجر تحد من جماحها في الماضي، مما أفسح الطريق لأشكال علنية من التمييز في بعض البلدان.

٣٨ - وجدير بالملاحظة أيضا أنه ولئن كان تأثير ما سلف بيانه أعلاه من اتجاهات الطلب على اليد العاملة متماثلا على الرجال والنساء، فإن وقعه كان أكثر بروزا في حالة العاملات، إذ أن فجوة الأجر بين فئة الموظفين وفئة العمال اليدويين، فضلا عن فوارق الكسب داخل السلم المهني، اتسعت أيضا بالنسبة للنساء. كما أن الفوارق الرأسية في الأجر المهني أكبر كثيرا بالنسبة للعاملات منها بالنسبة للعاملين. ففي المملكة المتحدة، مثلا، كانت النسبة بين أجر العاملين في الفئة المهنية ''التجهيز والإصلاح (باستثناء المعادن والأعمال الكهربائية)'' و ''الأعمال الفنية - العلوم والهندسة والتكنولوجيا'' هي ٥٩ في المائة للنساء في مقابل ٦٨ في المائة للرجال. وفي الوقت نفسه، كانت الفجوة المهنية الأفقية بين الجنسين أوسع لدى فئة العمال (٦١ في المائة) منها لدى فئة الفنيين (٧٠ في المائة)[٣٤].

٣٩ - كما تدنت فوارق الأجر/الدخل الإثنية لسبب رئيسي هو حدوث تحسن في البارامترات النوعية لرأس المال البشري لهذه المجموعات، ولكن التفاوت لا يزال قائما. ففي الولايات المتحدة، كانت نسبة التفاوت بين كسب السود والبيض لجميع العاملين هي ٠,٦٧ للرجال و ٠,٩٧ للنساء في ١٩٨١، في حين كانت النسبة بين كسب المنحدرين من أصل أسباني والبيض هي ٠,٧٢ للرجال و٠,٩٠ للنساء. وفي أوائل التسعينيات، أشارت التقديرات إلى أن كسب الرجال السود يقل بنسبة ٢٤,٤ في المائة عن الرجال البيض بالمقارنة بنسبة ١٩ في المائة أقل للنساء السوداوات. وبحلول عام ١٩٩٥، كانت النسبة بين كسب الرجال السود والرجال البيض للعاملين المتفرغين طوال السنة هي ٠,٦٧ للرجال السود، وانخفضت للنساء السوداوات (٠,٨٣)، والرجال المنحدرين من أصل أسباني (٠,٥٨) والنساء المنحدرات من أصل أسباني (٠,٧٥)[٣٥]. وفي البلدان النامية، فإن فوارق الكسب/الدخل بين الجنسين وبين الأقلية والأكثرية أكبر منها في البلدان النامية. ففي غواتيمالا، مثلا، كانت النسبة بين أجر الساعة للعاملين من السكان الأصليين والعاملين من السكان غير الأصليين هي ٠,٤٤ للرجال و ٠,٣٦ للنساء[٣٦].

٤٠ - وقد انشغل الباحثون وصانعو السياسة طويلا بمحاولة الوقوف على مصادر فوارق الأجر/الدخل حسب الجنس والعرق والأصل الإثني، ولا سيما الفوارق التي تتعارض مع مبادئ المساواة و/أو الإنصاف. وبذلت محاولات عديدة لتقييم مساهمة كل عامل ممكن من العوامل الحاكمة للأجر أو الدخل في تفاوت الأجر/الدخل، انتهت جميعها إلى تقديرات اشتد اختلافها تبعا لمستوى التقسيم. وتراوح بين ١٨ في المائة وما يربو على ٦٠ في المائة مقدار

الجزء التقديري المتبقي (أو الجزء غير المفسر) من الفارق الذي يعزى عادة إلى أثر التمييز[٣٧].

٤١ - ولا يزال حظ النساء وبعض الأقليات ضئيلا من حيث ما يلزم من الملكات، بما في ذلك الافتقار إلى المهارات/التعليم والخبرة، لكفالة ارتفاع الإنتاجية وبالتالي ارتفاع الكسب. وبالنسبة لبعض الرجال المنتمين إلى مجموعات الأقليات في بعض بلدان أمريكا اللاتينية، فإن الاختلافات في ملكات رأس المال البشري يرجع إليها أكثر من نصف فوارق الكسب، وبالنسبة للنساء (سواء انتمين إلى الأقليات أم لا) فإن تلك الاختلافات يرجع إليها ما يتراوح بين ٦٩ و ٧٦ في المائة من الفوارق المذكورة. وفي بيرو مثلا، فإن عوائد التعلم واكتساب الخبرة لمدة سنة أقل بالنسبة للرجال والنساء المنتمين إلى السكان الأصليين: فقد بلغت عوائد التعلم بالنسبة للعاملين المنتمين إلى السكان الأصليين في بيرو ١,٥ في المائة بالمقارنة بنسبة ٥ في المائة بالنسبة للعاملين غير المنتمين إلى السكان الأصليين، بينما كانت عوائد الخبرة بالنسبة للعاملين المنتمين إلى السكان الأصليين معدومة تقريبا والعاملين غير المنتمين إلى السكان الأصليين ٣ في المائة[٣٨].

٤٢ - وعلاوة على ذلك، فإن انقسام سوق العمل حسب الجنس أو العرق أو الأصل الإثني يعمل على تفاقم فوارق الكسب القائمة بين تلك المجموعات من ناحية والأكثرية من ناحية أخرى. وتتسم عمالة النساء وأفراد الأقليات في بعض البلدان بارتفاع معدلات البطالة والبطالة الجزئية، فضلا عن تركزها في أسفل السلم المهني، وفي قطاعات اقتصادية مثل الزراعة كما هو الحال في كثير من البلدان النامية. ومثال ذلك ما حدث في الولايات المتحدة قبل الحرب العالمية الثانية من طغيان أعداد السود وسائر الأشخاص غير البيض العاملين في القطاع الزراعي المتدهور وفي الخدمات المترلية والشخصية. ومنذ ذلك الحين جعلوا ينتقلون بأعداد غفيرة إلى قطاع الصناعة التحويلية، الذي كان يمر بعملية تغير هيكلي بعيدة الغور ومن ثم كان يعاني من الارتفاع النسبي للبطالة. وبحلول عام ١٩٨٠، كانت نسبة تقرب من ٢٧ في المائة من غير البيض تنتظم ''في صفوف المشتغلين والعمال''، معظمهم في قطاع الصناعة التحويلية، بالمقارنة بأقل من ١٨ في المائة من البيض[٣٩]. وأدى ذلك الانقسام القطاعي إلى انقسام تبعا للمهنة والمنشأة: وحسب ما انتهت إليه دراسة أخيرة، فإن مختلف أنواع الانقسام (تبعا للمهنة والصناعة والمنشأة وخلايا الوظائف، أي نفس المجموعة من الوظائف التي تتكون في داخل المنشآت تبعا للأصل الإثني أو العرقي) في الولايات المتحدة تعمل على تخفيض أجور الرجال المنحدرين من أصل أسباني بنسبة ٦ في المائة وأجور الرجال السود بنسبة ٤,٧ في المائة[٤٠]. وفي البلدان الصناعية والبلدان النامية على السواء، توجد علاقة قوية بين حصة المرأة من العمالة في صناعة أو مهنة وفارق الأجر بين الرجل والمرأة. وفي المهن الفنية/التقنية في الفلبين، مثلا، فإن متوسط الأجر الشهري للنساء العاملات في مهن تبلغ حصة المرأة من العمالة فيها ٥٠ في المائة أو أكثر كان يقل بنسبة ١٠ في المائة عنه في المهن التي تراوحت حصة المرأة من العمالة فيها بين ٠,٠١ و ١٠ في المائة[٤١].

٤٣ - ورغم أن الانقسام في العمالة حسب الجنس آخذ في التراجع في بلدان كثيرة، فإن دراسة صادرة عن منظمة العمل الدولية في الآونة الأخيرة تفيد بأنه لا يزال واسع النطاق ومتفشيا[٤٢]. واستنادا إلى بيانات منظمة العمل الدولية عن نحو ٧٧ مهنة غير زراعية، فإن نسبة تقرب من ٥٥ في المائة من قوة العمل غير الزراعية في بلد نمطي تشتغل بمهن ''رجالية'' أو ''نسائية''، تعريفها هو أنها مهن يشكل فيها العمال أو العاملات نسبة تربو على ٨٠ في المائة من مجموع العمال. والانقسام يعمل على نشوء عدم مساواة اجتماعية لأنه يحصر النساء أو الأقليات في نطاق ضيق من الوظائف أو الأنشطة جرى الحال على اضطلاع هاتين الفئتين بها. فبالإضافة إلى تعزيز الصورة النمطية التي تنطبع عن الجماعات المقسَّمة وتخفيض كسبها، ينسحب الانقسام

بآثار سلبية على سوق العمل باستبعاد النساء أو الأشخاص ذوي المهارات المنتمين إلى الأقليات من المهن التي يمكن أن يكون إنتاجهم فيها غزيرا. والانقسام يقلل من قدرة سوق العمل على الاستجابة للتغيرات بإعادة توزيع الموارد البشرية. وأخيرا، فإن انخفاض أجر ودخل الأقليات والنساء النابع من الانقسام يساهم في انتشار الفقر وعدم المساواة في المجتمع ككل. ويكتسب ذلك أهمية خاصة في ضوء أن نسبة متزايدة من الأسر المعيشية في العالم ترأسها نساء - حيث يقدر أن عدد الأسر المعيشية التي ترأسها نساء يبلغ حوالي ١٠ في المائة في بعض بلدان آسيا، وما يتراوح بين ٢٠ و٢٥ في المائة في بلدان أمريكا اللاتينية، وما يصل إلى ٥٠ في المائة في بعض بقاع أفريقيا. وفي الوقت ذاته، فإن معدل بطالة النساء اللاتي يرأسن أسرا معيشية أعلى في جميع البلدان من نظيره بالنسبة للرجال الذين يرأسون أسرا معيشية لديها أطفال. ومثال ذلك أنه في ١٩٩٧ بلغ معدل بطالة النساء اللاتي يرأسن أسرا معيشية لديها أطفال ٣٤ في المائة في بلجيكا، وما بين ٢٥ و ٢٦ في المائة في إسبانيا وفرنسا وأيرلندا، و ٥ في المائة في لكسمبرغ، في حين بلغ معدل بطالة الرجال الذين يرأسون أسرا معيشية ذات أطفال ٢١ في المائة في بلجيكا، وما بين ١٣ و ١٧ في المائة في إسبانيا وفرنسا وأيرلندا، و ٣ في المائة في لكسمبرغ[٤٣].

سياسات وبرامج تشجيع العدالة

٤٤ - تعتمد البلدان بدرجات متفاوتة سياسات للعمل على تحقيق عدالة توزيع الدخل، وتخضع تلك السياسات بدرجة كبيرة لتحكم ما يسود من قيم ثقافية وعوامل اجتماعية - اقتصادية ومستوى التنمية الاقتصادية وسرعة النمو الاقتصادي. وتختلف هذه السياسات من حيث النطاق والحجم، متراوحة بين إعادة التوزيع المباشرة للأصول وتوفير شبكة أمان أساسية وبعض البرامج المؤقتة لتدعيم الدخل. وبأوسع المعاني، فإن كل السياسات التي تستهدف تخفيف حدة تفاوت الدخل دون أن تؤدي إلى سوء أحوال أي فرد يمكن أن تعتبر، في جوهرها، سياسات لتشجيع العدالة. على أن هذه السياسات ليست سهلة التنفيذ في الواقع العملي، لأن كل سياسة تمارس التأثير على التوزيع كثيرا ما تؤدي إلى سوء أحوال شخص آخر من الناحية النسبية إن لم يكن من الناحية المطلقة، ومن ثم يمكن أن تكون مصدرا للتنازع بين الفئات الاجتماعية المتنافسة.

٤٥ - وفي فترة ما بعد الحرب، كانت غالبية البلدان تتزع إلى تناول مسائل التوزيع إما من جانب العرض أو من جانب الطلب في سوق العمل. وقد تركزت السياسات الحكومية المستندة إلى نهج العرض على تنمية أو تحسين القدرات البشرية والقدرة على توليد الدخل، أي القدرات التي كان يُعتقد أن عدم توفرها يشكل السبب الرئيسي لانخفاض مستوى إنتاجية العمل وبالتالي لانخفاض الدخل وللفقر. وحاولت السياسات المستندة إلى نهج الطلب أن تحفز الطلب على العمل من خلال تغيير الإطار المؤسسي، أو توفير حوافز للقطاع الخاص، أو توليد العمالة في القطاع العام. وعادة ما كان يتم إكمال هذه السياسات الأساسية بسياسات توزيعية مباشرة تشمل الإصلاحات الزراعية، والتأميم، وفرض الضرائب، والحماية الاجتماعية، واستحقاقات الرعاية الاجتماعية، والدعم المالي للمستهلك أو المنتج. وقد اختلف مزيج هذه السياسات، مع مرور الوقت، من بلد لآخر تبعا للأثر الاجتماعي المترتب على تلك السياسات.

٤٦ - وفي أثناء العقدين الأخيرين، جرت مناقشات مكثفة بشأن نواتج السياسات المختلفة، التي تهدف إلى إعادة توزيع الدخل. واعتبر الكثير من هذه السياسات مسؤولا عن تثبيط همم المستفيدين، وتشويه الوضع في الأسواق، وتقويض القدرة على المنافسة، وخفض الفعالية الاقتصادية، وتقليل النمو الاقتصادي.

٤٧ - وتنامي الضغط من جانب الداعين إلى إلغاء بعض من هذه السياسات بقدر ما تباطأ النمو الاقتصادي وتزايد ربط احتمالات تحقيق مزيد من الازدهار الاقتصادي بالمشاركة في العولمة. وأصبحت العولمة عاملا حاسما في تحقيق

النمو والدخل، ونتجت عنها إعادة توزيع للدخل أفادت بعض الفئات المحلية في حين قوضت قدرة فئات أخرى على تحقيق الدخل.

٤٨ - ولا جدال في أن النمو الاقتصادي المطرد طيلة عقود عديدة في معظم البلدان الصناعية قد مكنها، في نفس الوقت، من تحقيق زيادة هامة في دخل الفرد وخفض ملحوظ للتفاوتات في الدخل. بيد أن تدني مستويات التفاوت في الدخل لم يتحقق بصورة تلقائية، وقد تم استنباط سياسات وآليات مؤسسية لكفالة توزيع مكاسب النمو الاقتصادي على نطاق واسع يشمل مختلف الفئات الاجتماعية. ومن الأمثلة لهذا المزيج من السياسات والآليات المؤسسية دولة الرعاية الاجتماعية، وكذلك الدولة الاشتراكية. وفيما عدا ذينك النموذجين، توجد أنواع مختلفة من نظم دولة الرعاية الاجتماعية يمكن أن تتباين فيها الأهمية النسبية للدولة، بالمقارنة مع أهمية دور العناصر الفاعلة من القطاع الخاص، في التأثير في أنماط توليد الدخل وتوزيعه.

٤٩ - ويشتمل مزيج السياسات والمؤسسات التي تحدد محتوى دولة الرعاية الاجتماعية على توخي سياسات نشطة في مجال العمال ووضع قواعد تنظيمية لسوق العمل (حقوق المستخدمين، ونظم التفاوض بشأن الأجور، وما إلى ذلك)؛ ووضع مخططات للمساعدة الاجتماعية، وتقديم دعم مالي للمستهلك؛ وتوفير الخدمات العامة الصحية والتعليمية؛ ووضع نظام ضريبي تصاعدي؛ والتوظيف في القطاع العام. وبفضل عمليات التحويل النقدية المختلفة إلى الأفراد في ظل هذه الترتيبات، تمكن هؤلاء من التعويض، بقدر كبير، عن فقدان الدخل بسبب البطالة، أو الشيخوخة، أو المرض، أو فقدان المعيل، أو بلوغ المعال سن الرشد. وكان من شأن هذه التحويلات، مقترنة باستحقاقات أخرى، أن قللت من خطر الوقوع في وهدة الفقر.

٥٠ - وفي غضون الفترة ١٩٨٩-١٩٩٤، تراوحت نسبة التعويض بواسطة استحقاقات البطالة بين ٢٠ في المائة في إيطاليا و ٨٠ في المائة في السويد، في حين تراوحت مدد أحقيتها بين ستة أشهر في هولندا وأربعة أشهر في ألمانيا، وأيرلندا، وبلجيكا، والمملكة المتحدة، ونيوزيلندا. وتمثل هذه التحويلات كلها إعادة توزيع كبيرة للدخل فيما بين الفئات الاجتماعية (بين أرباب العمل والمستخدمين، وبين العاملين والعاطلين، وبين الأثرياء والفقراء) وفيما بين الأجيال (بين السكان العاملين والمتقاعدين). وقد حققت هذه العمليات قدرا من المساواة في توزيع الدخل، وخفضت بقدر هام من انتشار الفقر. ويتبين هذا بوضوح من البيانات المتعلقة بشبكة الأمان في الولايات المتحدة (الجدول الحادي عشر - ٥). وبفضل الاستحقاقات الاجتماعية المقدمة في إطار جميع البرامج الحكومية، انخفض معدل انتشار الفقر بين الأطفال وكبار السن بنسبة ٧ و ٤٠ في المائة، على التوالي. وبالأرقام المطلقة، سمحت هذه البرامج بانتشال ٢٦ مليون شخص من وهدة الفقر. وفي أغلبية الولايات بالولايات المتحدة، قللت الاستحقاقات فجوة الفقر بنسبة تتراوح بين ٦٠ و ٩٩ في المائة[٤٤].

٥١ - ومن ضمن السياسات والبرامج العامة فئة هامة أخرى هي السياسات الفاعلة في مجال العمالة؛ وهذه تتضمن عناصر مثل تدريب العمال، والمساعدة في البحث عن عمل، وتوفير الدعم المالي لأرباب العمل والمستخدمين. والهدف الرئيسي لهذه الأنشطة هو خفض البطالة وتحسين مطابقة العرض في مجال العمالة للطلب على المهارات. وتؤدي هذه الأنشطة الحكومية دورا هاما في تحسين فرص العمالة بالنسبة للعاطلين، والعمال الشبان، والمعوقين.

الجدول الحادي عشر – ٥

الولايات المتحدة: تأثير برامج شبكة الأمان على الفقر بالنسبة لجميع الأشخاص، حسب العمر، ١٩٩٧

	الأطفال	الراشدون من غير كبار السن	كبار السن	كل الفئات العمرية
جميع السكان (بالآلاف)	٧١ ٠٦٩	١٦٥ ٣٢٩	٣٢ ٠٨٢	٢٦٦ ٨٤٠
عدد الأشخاص في حالة فقر (بالآلاف)				
قبل البرامج الحكومية	**١٦ ٢٩٤**	**٢٤ ٣٤٢**	**١٥ ٧٤٨**	**٥٦ ٣٩٠**
بعد برامج التأمين الاجتماعي	١٥ ٨٦٦	٢٣ ١٨٤	١٥ ٢٧٩	٥٤ ٣٢٩
بعد التحويلات المالية من الضمان الاجتماعي	١٤ ٨٩٠	١٩ ٥١٩	٣ ٨٣١	٣٨ ٢٤٠
بعد المساعدة النقدية للفقراء	١٤ ١١٣	١٨ ٠٨٤	٣ ٣٧٦	٣٥ ٥٧٤
بعد الاستحقاقات الغذائية والسكنية	١٢ ٥١١	١٦ ٤٧٠	٢ ٨٧٢	٣١ ٨٥٣
بعد الضرائب الاتحادية	١١ ٠٨٠	١٥ ٨٨٨	٢ ٨٧٦	٢٩ ٨٤٤
معدل الفقر (نسبة مئوية من مجموع الفئة العمرية)				
قبل البرامج الحكومية	**٢٣**	**١٥**	**٤٩**	**٢١**
بعد برامج التأمين الاجتماعي	٢٢	١٤	٤٨	٢٠
بعد التحويلات المالية من الضمان الاجتماعي	٢١	١٢	١٢	١٤
بعد المساعدة النقدية للفقراء	٢٠	١١	١١	١٣
بعد الاستحقاقات الغذائية والسكنية	١٨	١٠	٩	١٢
بعد الضرائب الاتحادية	١٦	١٠	٩	١١
النسبة المئوية من السكان الذين أخرجوا من حالة الفقر				
بواسطة برامج التأمين الاجتماعي	٣	٥	٣	٤
بواسطة التحويلات المالية من الضمان الاجتماعي	٦	١٥	٧٣	٢٩
بواسطة المساعدة النقدية للفقراء	٥	٦	٣	٥
بواسطة مزايا الغذاء والسكن	١٠	٧	٣	٧
بواسطة نظام الضرائب الاتحادي	٩	٢	صفر	٤
المجموع لكل البرامج الحكومية	**٣٢**	**٣٥**	**٨٢**	**٤٧**
من مجموع السكان الذين أخرجوا من حالة الفقر بواسطة البرامج الحكومية				
السكان الذين أخرجوا بواسطة التأمين الاجتماعي (النسبة المئوية)	٨	١٤	٤	٨
السكان الذين أخرجوا بواسطة التحويلات المالية من الضمان الاجتماعي (النسبة المئوية)	١٩	٤٣	٨٩	٦١
السكان الذين أخرجوا بواسطة المساعدة النقدية للفقراء (النسبة المئوية)	١٥	١٧	٤	١٠
السكان الذين أخرجوا بواسطة الاستحقاقات الغذائية والسكنية (النسبة المئوية)	٣١	١٩	٤	١٤
السكان الذين أخرجوا بواسطة نظام الضرائب الاتحادي (النسبة المئوية)	٢٧	٧	صفر	٨

	الأطفال	الراشدون من غير كبار السن	كبار السن	كل الفئات العمرية
خفض معدل الفقر بنقطة مئوية				
نظرا إلى التأمين الاجتماعي	١	١	٢	١
نظرا إلى الضمان الاجتماعي	١	٢	٣٦	٦
نظرا إلى المساعدة النقدية للفقراء	١	١	١	١
نظرا إلى استحقاقات الأغذية والإسكان	٢	١	٢	١
نظرا إلى الضرائب الاتحادية	**٢**	صفر	صفر	١
المجموع لكل البرامج الحكومية	**٧**	**٥**	**٤٠**	**١٠**

المصدر: Kathlyn H. Porter, Kathy Larin, and Wendell Primus. Social Security and Poverty Among the Elderly: A National and State Perspective (Washington, D.C. Center on Budget and Policy Priority, 1999)

٥٢ - ويمثل توفير القطاع العام لخدمات التعليم والصحة شكلا آخر لطرائق إعادة توزيع الدخل التي لم تنفك تؤدي دورا هاما في تحسين فرص الحياة للطبقات الاجتماعية الفقيرة وللفئات المهمشة ضحية التمييز، وذلك بتحسين قدراتها البشرية ومن ثم زيادة إنتاجية قواها العاملة. وفيما يتعلق بجانب العدالة، يحتمل أن تكون إعادة التوزيع هذه قد حققت الأثر الاجتماعي المطلوب على أوسع نطاق. فقد أدت إلى تغير مشهود في إنتاجية القوى العاملة، ومستويات الدخل، وأنماط إعادة توزيع الدخل، وتركيبة الطبقات الاجتماعية لجميع البلدان الصناعية.

٥٣ - وقد تم التصدي لآثار التمييز والتهميش الاجتماعي على توزيع الدخل من خلال تنفيذ سياسات وبرامج العمل الإيجابي. ودارت مناقشات ساخنة بشأن نتائج هذه السياسات والبرامج ولا سيما في البلدان التي بدأ فيها تطبيق هذه السياسات قبل مدة طويلة (الهند والولايات المتحدة) والبلدان التي تشكل فيها الفئات المستفيدة أغلبية السكان (جنوب أفريقيا وماليزيا). وسمحت تلك السياسات والبرامج بتحسين الوضع الاجتماعي وبزيادة فرص الدخل للفئات المستفيدة. فهي، أولا، قد مكنت البلدان من إزالة الحواجز التي كانت تفصل تلك الفئات عن أنشطة المجتمع الرئيسية. وثانيا، حسنت فرص الحياة لهذه الفئات من خلال توسيع نطاق حصولها على التعليم والموارد المالية والعمل.

٥٤ - وحتى وقت قريب، لم تكن البلدان النامية مهتمة أساسا بالفوارق بين مستويات الدخل بقدر ما كانت منشغلة بالأسباب الهيكلية لفقر الجماهير وللتخلف الاقتصادي. وكادت الحماية الاجتماعية أن تكون منعدمة وتعين على السكان أن يعولوا على الدعم من أهاليهم أو على أشكال أخرى من الرعاية التي يوفرها المجتمع المحلي. وقد اعتبر النمو الاقتصادي الوسيلة الأساسية لتحسين حالة السكان، وبالتالي، تمثل مجال التركيز الرئيسي في العمل على تكوين قاعدة تكنولوجية للنمو من خلال الاستثمار في الصناعة والهياكل الأساسية المادية. ولم يحاول سوى عدد قليل من البلدان التصدي للجوانب الهيكلية للفقر الناجمة عن التوزيع غير المتكافئ للموارد، ولا سيما الأراضي. ولم يحقق معظم الإصلاحات الزراعية أي تحسين ملحوظ في توزيع الدخل.

٥٥ - ومن جهة أخرى، لم يكن نطاق التحول الصناعي واسعا بالقدر الكافي لتحييد الآثار المترتبة على النمو الديمغرافي السريع وليصبح القوة الدافعة للتنمية. وفضلا عن ذلك، فبما أن التصنيع كان يمول بالفائض المستخرج من الزراعة، إما من خلال التجارة أو بتدبير الأسعار المحلية، فقد تأخر كثيرا تحديث الزراعة، وأدى ذلك إلى هبوط الإنتاج الزراعي، ولا سيما إنتاج الأغذية. وعلاوة على ذلك، كثيرا ما أدى التشديد على المشاريع الكبرى في القطاع الزراعي إلى تشريد السكان الريفيين في المناطق المجاورة. وترتب على السياسات المتحيزة ضد القطاع الزراعي وعلى عدم كفاية عملية التصنيع وبطئها أثر سلبي على توزيع الدخل في عدة بلدان نامية، ولا سيما في أفريقيا وأمريكا اللاتينية. وعلى النحو المذكور أعلاه، ازدادت في معظم البلدان النامية فوارق الأجور فيما بين المناطق الريفية والحضرية. وازدادت أيضا فوارق الأجور بين الفئات الحضرية الرئيسية (بين العاملين في القطاعين النظامي وغير النظامي)، وبين ذوي المهارات وغيرهم، وفيما بين العاملين في مهن مختلفة.

٥٦ - وخلصت دراسات أجريت في بعض بلدان أمريكا اللاتينية إلى أن صدمات الاقتصاد الكلي، في غياب شبكة أمان، عادة ما تؤثر بصورة غير متناسبة في فئات السكان ذوي الدخل المنخفض. وفي عقد الثمانينات، الذي شهد أزمات اقتصادية وتعديلات هيكلية لم يسبق لها مثيل، زاد معدل انتشار الفقر في ٢٥ بلدا من بلدان أمريكا اللاتينية (استنادا إلى مؤشر الفقر المحدد بمستوى ٦٠ دولار من دولارات الولايات المتحدة عام ١٩٨٥ للفرد الواحد شهريا) من ٢٧ في المائة في ١٩٨٠ إلى ٣١ في المائة في ١٩٨٩؛ وازداد الفقر في الحضر بنسبة ٥ نقاط مئوية في حين ازداد الفقر في الريف بنسبة ٨ نقاط مئوية[٤٥]. وفضلا عن ذلك، أثبتت التطورات الحاصلة في أمريكا اللاتينية، وفي وقت أقرب عهدا في آسيا، أن صدمات الاقتصاد الكلي يمكن أن تقضي على أي تحسن في أوضاع الطبقات السكانية الفقيرة يكون قد تحقق بفعل النمو الاقتصادي، رغم أن درجة الحرمان يمكن أن تختلف تبعا لقدرة السكان على تحمل الصدمات وتبعا لمدة الأزمة. وأظهرت أزمة حديثة في آسيا أن ظاهرة انتشار الفقر، في حالة عدم وجود شبكة أمان كافية، يمكن أن تتسرب من المناطق الحضرية إلى المناطق الريفية فتتسبب في تفاقم الأثر السلبي للبطالة.

٥٧ - وفي الوقت الحاضر، تركز غالبية البلدان النامية على جوانب النمو في إطار الاقتصاد الكلي، مكملة في هذا السياق سياسات الاقتصاد الكلي بالإصلاحات المؤسسية وسياسات التنمية البشرية وبشبكة أمان تهدف إلى كفالة التوزيع العادل للمكاسب الاقتصادية.

٥٨ - وفي البلدان التي تمر بمرحلة انتقالية، لم تنفك السياسات التوزيعية تتغير مع تغير الهيكل الأساسي للمجتمع. وقد ألغيت عدة عناصر رئيسية من ترتيبات الضمان الاجتماعي الاشتراكي (كفالة العمالة؛ وتوفير الاستحقاقات الاجتماعية للكافة؛ وحرص المؤسسات على تقديم استحقاقات اجتماعية؛ كفالة حد أدنى من الدخل؛ والأجور والمعاشات الثابتة). وحلت مكانها ترتيبات جديدة للتأمين الاجتماعي وللرعاية الاجتماعية، منها التأمين ضد البطالة، وتقديم استحقاقات لسد الحاجة المثبتة، بغية توفير قدر أدنى من الأمان من الأخطار الأساسية الناجمة عن فقدان الدخل. وحاولت كافة البلدان الإبقاء على الخدمات التعليمية والصحية المقدمة من القطاع العام، ومع ذلك جرت خصخصة تلك الخدمات جزئيا نظرا لتدهور نوعية الخدمات العامة. وفضلا عن ذلك فعلى صعيد الاقتصاد الكلي، تبين أن بعض البلدان، مثل الاتحاد الروسي، لم تنفك حتى وقت قريب تكرر أخطاء السياسات العامة التي أقحمت بلدانا نامية عديدة في ركود اقتصادي مطول، بما في ذلك الإفراط في الاقتراض من مصادر خارجية لتغطية العجز في الميزانيات

المحلية. ويمكن أن تؤدي هذه التطورات، مقترنة بالاستقطاب المتنامي للدخل، والنمو السلبي في بعض البلدان، إلى التقليل من حجم الدعم السياسي للعملية الانتقالية.

٥٩ - إن تأثير العملية الانتقالية على توزيع الدخل لم يكن إيجابيا حتى الآن بل اتسم بالسلبية. وقد فشلت السياسات والبرامج الموضوعة لتحييد هذا الأثر السلبي في تحقيق الهدف. وذلك أساسا بسبب التدني المتواصل لمستويات النواتج، لكن هذا الفشل نتج أيضا عن عدم كفاية التمويل. ولم تظهر حتى الآن علاقة إيجابية بين النمو الاقتصادي والدخل في البلدان التي تشهد انتعاشا في الوقت الحاضر.

٦٠ - ولن تختفي في الألفية الجديدة الأوضاع العالمية الحالية فيما يتعلق بالعدالة في توزيع الدخل. ونشأت عن زيادة الانفتاح والتحرر الاقتصادي تحديات تواجهها الحكومات فيما يتعلق بالقدرة على حماية المواطنين من آثار النكسات الاقتصادية. وفي الوقت ذاته، فرخاء المجتمعات سيتوقف بنسبة كبيرة، حسب بعض التصورات المتنامية على ترويج تكنولوجيات تشجع على التقارب بين الاقتصادات الوطنية. بيد أن وجود فاصل في مجال التكنولوجيا الرقمية يشكل عائقا رئيسيا. كما أن الآثار العميقة لقوى العولمة تزعزع الاستقرار لأنها تزيد من اتساع الفجوات داخل المجموعات والعناصر الفاعلة وفيما بينها. وسيتعين في نهاية الأمر إعادة النظر في عملية صنع السياسات التي تؤيد العولمة وسيلزم تنفيذ نُهج أكثر مراعاة لاحتياجات السكان.

الحواشي

(١) انظر See Branko, Milanovic, *True World Income Distribution, 1988 and 1993: First Calculation Based on Household Surveys Alone* (Washington, D.C., World Bank Development Research Group, 1999); the Gini coefficient is a measure of inequality: the lower the coefficient, the closer the distribution is to equality؛ وبشكل معامل "جيني" (GINI) مقياسا لعدم المساواة: فبقدر انخفاض المعامل يقترب التوزيع من حد المساواة.

(٢) على سبيل المثال المقارنة، ازداد عدم المساواة في المملكة المتحدة والولايات المتحدة خلال الثمانينات بزهاء نصف نقطة من نقاط معامل جيني في السنة.

(٣) انظر Milanovic، المرجع المذكور، الجدول ٢٨، ويرى ميلانوفيتش أن الزيادة في عدم المساواة في العالم في فترة ما بين ١٩٨٨ و ١٩٩٣ تعزى بقدر كبير إلى اللامساواة بين البلدان. وبالتحديد، فقد ارتفع معامل جيني بسبب بطء نمو الدخل الفردي في أرياف بلدان آسيوية ذات كثافة سكانية عالية (بنغلاديش، والصين، والهند)، وسرعة نمو المناطق الحضرية في الصين بالمقارنة مع المناطق الريفية الصينية والهندية، ونمو الدخل في البلدان الكبرى الغنية الأعضاء في منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي.

(٤) انظر مثلا Albert, Berry, Francois Bourguignon and Christian Morrisson, "Changes in the world distribution of income between 1950 and 1977", *Economic Journal*, vol. 93 (June 1983); and Francois Bourguignon and Christian Morrisson, *The Size Distribution of Income Among World Citizens, 1820- 1990* (World Bank).

(٥) انظر IFAD, *Rural Poverty Report 2001* (Oxford University Press, 2001).

(٦) انظر *Rossiiski Statisticheski Ezhegodnik, 1996* (Moskva, GOSKOMSTAT, 1996).

(٧) انظر United States Bureau of the Census, *Current Population Surveys*, March 1996, March 1997 and March 1998.

(٨) انظر Facts and figures: a brief statistical look at the inequality of income, wealth and health in the United States" (Institute For Policy Studies/United for a Fair Economy, April 1998).

(٩) انظر John M. and Abowd and David S. Kaplan, *Executive Compensation: Six Questions that Need Answering*, National Bureau of Economic Research Working Paper, No. 7124 (Cambridge, Massachusetts, May 1999).

(١٠) انظر منظمة العمل الدولية، حولية إحصاءات العمل، ٢٠٠٠ (جنيف).

(١١) المكتب الإحصائي للجماعات الأوروبية، العدد ٨٣٩٧، ٩ كانون الأول/ديسمبر ١٩٩٧.

(١٢) انظر Samuel A. Morley, *Poverty and Inequality in Latin America* (Baltimore, Johns Hopkins University Press, 1995); Edward, Weisband, ed., *Poverty Amidst Plenty: World Political Economy and Distributive Justice* (London, Westview Press, 1989); Michael Lipton and Jacques Van Der Gaag, eds., *Including the Poor* (World Bank, Washington, D.C., 1993); George, Psacharopulos and Zafiris, Tzannatos, *Women's Employment and Pay in Latin America* (Washington, D.C., World Bank 1992); UNDP, national human development reports on poverty; and World Bank country poverty studies.

(١٣) انظر منظمة العمل الدولية، تقرير عن البطالة في العالم ١٩٩٨-١٩٩٩ (جنيف، ١٩٩٩)؛ و Daron, Acemoglu, *Patterns of Skill Premia*, NBER Working Paper, No. W7018 (March 1999).

(١٤) انظر منظمة العمل الدولية، المرجع المذكور في الحاشية ١٣.

(١٥) يمثل مؤشر ثايل مقياسا لعدم المساواة: فبقدر انخفاض المؤشر، يقترب التوزيع من حد المساواة.

(١٦) انظر Peter Gottschalk, Bjorn Gustafsson and Edward Palmer, eds., *Changing Patterns in the Distribution of Economic Welfare: An International Perspective* (Cambridge University Press, 1997), table 9.7.

(١٧) انظر Daron؛ المرجع المذكور.

(١٨) انظر وثيقة منظمة العمل الدولية GB/274/WP/SDL/2 الرسم البياني ٧.

(١٩) انظر P. Joyce, "How does unemployment affect income and wages in the future?", licentiate dissertation (Uppsala University, Department of Economics, 1997).

(٢٠) انظر Eurostat, *Labour Force Survey Results, 1997* (Luxembourg, 1998), table 97.

(٢١) انظر *The Christian Science Monitor*, 28 May 1999, "Now for the bad news about the 'new' economy".

(٢٢) انظر المرجع المذكور في الحاشية ٢٠، الجدول ٢١؛ نتج انخفاض معدلات المشاركة في جزء منه عن تزايد معدلات الحضور بالمؤسسات التعليمية.

(٢٣) انظر Dominique M. Gross, *Youth Unemployment and Youth Labour Market Policies in Germany and Canada*, ILO Employment and Training Papers, No. 37 (Geneva, 1998).

(٢٤) Luxembourg income study (August 1998).

(٢٥) وفقا لصامويل مورلي، اضطرت بلدان كثيرة في المنطقة إلى أن تدفع لأصحاب رؤوس الأموال معدلات مكافئة لما يمكنهم كسبه في أماكن أخرى، بما في ذلك تعويضهم عن أخطار يحسبونها موجودة لدى الاستثمار في أمريكا اللاتينية.

(٢٦) Robert C. Feenstra, "Integration of trade and disintegration of production in the global economy", *Journal of Economic Perspective*, vol. 12 (fall 1998).

(٢٧) انظر Feenstra، المرجع المذكور، ولا سيما الجدول ٥.

(٢٨) انظر Robert C. Feenstra and Gordon, Hanson, "Foreign investment, outsourcing and relative wages", in *The Political Economy of Trade Policy: Papers in Honour of Jagdish Bhagwati*, Robert C. Feenstra, G. M. Grossman, and D. A. Irwin, eds. (Cambridge, Massachusetts, MIT Press, 1996).

(٢٩) تنشأ أوجه اللامساواة النظمية الراسخة عن مجموعة العادات والقوانين والممارسات الاجتماعية التي تؤدي في مجموعها إلى نشوء وإدامة التوزيع غير المتكافئ للمكاسب على أساس الطبقة الاجتماعية أو مركز الأقلية أو نوع الجنس.

(٣٠) انظر حولية دراسات العمل، ١٩٨١ و ١٩٩٨.

(٣١) انظر Katherine Scott and Clarence Lochhead, "Are women catching up in the earnings race?" (Canadian Council of Social Development, 1997).

(٣٢) انظر المكتب الإحصائي للجماعات الأوروبية، دراسة استقصائية للقوى العاملة، ١٩٨٣-١٩٨٩، الجدول ٣٩.

(٣٣) وفقا لبعض الدراسات العملية، كان تأثير التكنولوجيات الجديدة على شغل العاملين على أساس التفرغ أو عدم التفرغ مختلفا بصورة ملحوظة. ففي حين ذكر أكثر من نصف العاملين الكنديين المتفرغين أن عملهم تأثر بقدر كبير باستعمال الحواسيب أو تكنولوجيات العمل الآلي في أثناء الخمس سنوات الأخيرة، لم يذكر نفس الشيء سوى زهاء الثلث من العاملين غير المتفرغين. ولوحظت فروق أكبر حتى من ذلك داخل الفئات المهنية، فقد ذكر ثلثا العاملين على أساس التفرغ أن عملهم تأثر بالتكنولوجيا و لم يذكر ذلك سوى ٤٢ في المائة من غير المتفرغين (انظر Grant

Schellenberg, *The Changing Nature of Part-time Work* (المجلس الكندي للتنمية الاجتماعية، ١٩٩٧)).

(٣٤) انظر Stephen Nickell, *Sectoral Structural Change and the State of the Labour Market in Great Britain*, Centre for Economic Performance, Discussion Paper Series, No. 2 (University of Oxford, May 1996).

(٣٥) انظر Kimberly Bayard, Judith Hellerstein, David Neumark and Kenneth Troske, *Why are Racial and Ethnic Wage Gaps Larger for Men than for Women? Exploring the Role of Segregation Using the New Worker-Establishment Characteristics Database*, National Bureau of Economic Research Working Paper, No. 6997 (March 1999).

(٣٦) انظر *Indigenous People and Poverty in Latin America: An Empirical Analysis*, World Bank Regional and Sectoral Studies, George Psacharopoulos and Harry Anthony Patrinos, eds. (Washington, D.C.), table 6.27.

(٣٧) انظر مثلا Psacharopoulos and Patrinos, op. cit.; and Psacharopoulos and Tzannatos, op. cit.

(٣٨) انظر Psacharopoulos and Patrinos، المرجع المذكور، الجدول ٨-٢٠.

(٣٩) انظر Richard K. Vedder and Lowell E. Gallaway, *Out of Work: Unemployment and Government in Twentieth-Century America* (New York University Press, 1997).

(٤٠) انظر Bayard et al.، المرجع المذكور، الجدول ٣.

(٤١) انظر Guy Standing, *Cumulative Disadvantage? Women Industrial Workers in Malaysia and the Philippines*, ILO Working Paper (Geneva), World Employment Programme, July 1992, table 47.

(٤٣) انظر المرجع المذكور في الحاشية ٢٠، الجدول ١١٥.

(٤٤) انظر Michael Tanner and Naomi Lopez, *The Value of Welfare*: *CATO vs. CBPP*, CATO Institute Briefing Papers, No. 27 (June 1996).

(٤٥) انظر Samuel A. Morley, *Poverty and Inequality in Latin America*: *The Impact of Adjustment and Recovery in the 1980s* (Baltimore, Johns Hopkins University Press), tables 2-4.

الفصل الثاني عشر

نوعية الحياة

١ - نوعية الحياة مفهوم عام ينطوي على طائفة متنوعة من المواضيع والأبعاد التي تؤثر في المجموعات والأفراد على السواء. ويتضمن النهج الشامل لتناول هذه المسألة متغيرات مختلفة ومعقدة وواسعة النطاق، مثل التدابير التقليدية للعمالة، وتوزيع الدخل، والتعليم، والحماية الاجتماعية، وهي متغيرات يجري عرضها في فصول أخرى من هذا التقرير، فضلا عن الأمن الغذائي، والصحة، والإسكان، وتقييمات الهياكل الأساسية، التي يتم تناولها في هذا الفصل. وبالإضافة إلى ذلك، فإن جوانب السلامة العامة، والأمن الوطني، والبيئة، والترفيه، وحقوق الإنسان، تتصل هي أيضا على نحو وثيق بنوعية الحياة رغم أنه كثيرا ما لا يتسنى قياسها كميا.

٢ - وتعد نوعية الحياة ورؤية الناس لها ومدى التقدم المحرز نتاجا للموارد والقيم والاختيارات والتقاليد وتعقدات المسائل الاقتصادية والسياسية التي تحكم المجتمعات. وفي نهاية الأمر، لا بد للتنمية الاجتماعية - الاقتصادية والبشرية، عن طريق تحسين ظروف المعيشة، أن تسمح لكل شخص بالنمو على نحو يمكنه من تحقيق كل إمكانياته ومن اتخاذ قراراته عن دراية بشأن نوعية الحياة.

٣ - ويظل دور الدولة هاما في إعادة توزيع الدخل التي يمكن أن تحسّن نوعية الحياة لقطاعات السكان الأكثر حرمانا، حتى لو لم يتغير مستوى دخل هؤلاء السكان. وتؤدي عمليات تحويل الموارد والاستثمار التي تجري في القطاع العام دورا حاسما. بيد أن الأمر لا ينحصر في ذلك. فالأسر، وكذلك الجماعات المحلية وسائر مؤسسات المجتمع المدني، يمكن أن تؤدي دورا أساسيا في تحسين نوعية الحياة للجميع. وعلى سبيل المثال، يمكن على الصعيد الشخصي أن تؤدي الرعاية الصحية الملائمة والمعقولة إلى تحسين نوعية الحياة للشخص المريض بقدر كبير. وبالمثل، يمكن أن تتحسن نوعية الحياة للمرأة العاملة تحسنا ملحوظا بتوافر برامج ملائمة متيسرة لرعاية الأطفال. وتمكن الهياكل الأساسية ووسائل النقل المعوقين من التنقل والمشاركة الفاعلة في المجتمع.

٤ - وتؤدي التطورات التكنولوجية إلى إنتاج مزيد من الأغذية على الصعيد العالمي، لكن الجوع وسوء التغذية لا يزالان موجودين في كل البلدان المتقدمة النمو والبلدان النامية. وفي المتوسط، تؤدي الابتكارات الطبية، وحسن التغذية والمرافق الصحية، إلى خفض معدلات الاعتلال وزيادة العمر المتوقع بصورة هائلة، وهو ما يسمح بإطالة عمر قطاع كبير من السكان وتحسين صحتهم. بيد أن انتشار الفقر وعدم توفر الموارد المالية يحولان دون تحقيق تحسن ملحوظ في نوعية الحياة للضعفاء والفقراء في العالم. وفي الواقع، فإن البلدان التي تتعرض لصراعات مسلحة واضطرابات سياسية ولوباء فيروس نقص المناعة البشرية/متلازمة نقص المناعة المكتسب ينخفض فيها العديد من مؤشرات التنمية. ومن تحليل الاتجاهات في مجال نوعية الحياة يمكن التوصل إلى استنتاجات متنوعة حقا، ومنها تحقيق تقدم هائل في مجالات معينة جنبا إلى جنب مع وجود مشاكل غير مسواة، فضلا عن ظهور مخاطر جديدة تتهدد التنمية البشرية.

ألف - الأمن الغذائي

٥ - يمثل الأمن الغذائي شرطا لا بد من الوفاء به لتحقيق رفاه السكان وهو بالتالي يؤثر بصورة مباشرة في نوعية الحياة. ويعتبر انخفاض عدد الناس الذين لا يحصلون على غذاء كاف في البلدان النامية بما مجموعه ٤٠ مليون نسمة،

في النصف الأول من التسعينات، إنجازا هاما من إنجازات العقدين الأخيرين. بيد أنه، رغم هذا التقدم، ما زال زهاء ٨٠٠ مليون شخص في العالم النامي يفتقرون إلى الغذاء الكافي. وغير هؤلاء يوجد ٢٤ مليون شخص في البلدان المتقدمة النمو والبلدان التي تمر اقتصاداتها بمرحلة انتقالية لا يحصلون على غذاء كاف[١].

٦ - وقد أحدث التقدم التكنولوجي ثورة في الإنتاج الزراعي وزيادة في حجمه، وأدى إلى تحقيق مزيد من الإنجازات المشجعة في مجال التصدي لمشكلة انعدام الأمن الغذائي. ومن جهة أخرى، لا تزال هناك تحديات عديدة. ويعد الفقر، والتوزيع الجائر لإمدادات الأغذية، والكوارث الطبيعية وتدهور البيئة، والضغوط الديمغرافية المتغيرة والاحتياجات الناشئة عنها، والصراعات المسلحة الطويلة، من العوامل التي تقلل من سرعة تحقيق المكاسب في هذا الميدان وتؤدي إلى تفاوت معدلاتها. ويجب الاستناد في وضع السياسات إلى التقدم المحرز حتى الآن في التصدي لأسباب ونتائج انعدام الأمن الغذائي. ومن الضروري توافر الإرادة السياسية ومشاركة الجماعات المحلية لمساعدة الفئات الضعيفة التي تعاني من سوء التغذية، ولبلوغ هدف مؤتمر القمة العالمي للأغذية المتمثل في خفض عدد جياع العالم بنسبة ٥٠ في المائة بحلول عام ٢٠١٥.

مدى انتشار سوء التغذية والتغذية الناقصة

٧ - يتضمن التقرير الأول عن حالة انعدام الأمن الغذائي في العالم لعام ١٩٩٩، الذي أصدرته منظمة الأمم المتحدة للأغذية والزراعة[٢]، عرضا لحالة الجوع البينة في العالم. ويوجد في منطقة آسيا والمحيط الهادئ زهاء الثلثين من مجموع ناقصي التغذية في العالم. ويوجد أيضا في اثنين من البلدان ذات الكثافة السكانية القصوى أشد الناس تضررا بسوء التغذية: ٢٠٤ ملايين شخص في الهند و ١٦٤ مليون شخص في الصين. بيد أنه يمكن ملاحظة أن نسبة السكان ناقصي التغذية انخفضت من ٣٨ إلى ٢٢ في المائة في الهند ومن ٣٠ إلى ١٣ في المائة في الصين في فترة ما بين ١٩٧٩ و ١٩٩٧. وفي حين تحقق تقدم متواضع في بعض البلدان في الفترة ١٩٨٠-١٩٩٦، ما زال يعاني من نقص التغذية زهاء نصف السكان في جمهورية كوريا الشعبية الديمقراطية ومنغوليا، وثلث سكان جمهورية لاو الديمقراطية الشعبية وكمبوديا.

٨ - وقد كان التقدم بطيئا في أفريقيا جنوب الصحراء الكبرى حيث يعيش زهاء الربع من سكان العالم النامي الذين يعانون من نقص التغذية. وأحرز عدد قليل من بلدان غرب أفريقيا - بنن وغانا وموريتانيا ونيجيريا - بعض المكاسب. وظلّت نسبة السكان الذين يعانون من سوء التغذية في وسط وشرقي أفريقيا وفي الجنوب الأفريقي أعلى مما هي عليه في غرب أفريقيا. وفي الكونغو وموزامبيق وإريتريا وإثيوبيا، يعاني أكثر من نصف السكان من سوء التغذية. والحالة كالحة في الصومال حيث يعاني زهاء ثلاثة أرباع السكان من نقص التغذية.

٩ - وتحسنت الحالة عموما في بلدان الشرق الأدنى ومنطقة شمال أفريقيا. ولا يعاني من نقص التغذية في أي بلد من بلدان شمال أفريقيا أكثر من ٥ في المائة من السكان. وتتدنى ظاهرة نقص التغذية في معظم بلدان الشرق الأدنى باستثناء أفغانستان واليمن حيث يفتقر أكثر من ٣٥ في المائة من السكان إلى الأغذية الكافية.

١٠ - ويعاني من نقص التغذية أعداد أقل من السكان في أمريكا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي. ففي معظم هذه البلدان يعاني من نقص التغذية ما يتراوح بين ٥ و ١٩ في المائة من عدد السكان. بيد أن نسبة السكان الذين يعانون نقص التغذية في فترويلا البلد الغني بالنفط قد ارتفعت من ٤ إلى ١٥ في المائة في فترة ما بين ١٩٨٠ و ١٩٩٧. وبما أن ٨

بلدان حققت تقدما في حين ساءت الحالة في ١٦ بلدا فإن التقدم يبدو بطيئا[٣].

١١ - ونقص التغذية موجود في البلدان المتقدمة النمو هي الأخرى، وإن يكن معدله أدنى. ويعيش في البلدان التي تمر بمرحلة انتقالية، ولا سيما في بلدان اتحاد الجمهوريات الاشتراكية السوفياتية سابقا ويوغوسلافيا السابقة، ٢٦ مليون شخص من مجموع ٣٤ مليون شخص يعانون نقص التغذية في البلدان المتقدمة النمو.

١٢ - وسُجل انخفاض في معدلات نقص التغذية المزمن[٤] (سعرات حرارية تقل عن ٩٠٠ ١). وانخفض نقص التغذية العالمي من ٣٥ في المائة إلى ٢١ في المائة في الفترة من ١٩٦٩ إلى ١٩٩٢. وفي شرق آسيا، انخفض نقص التغذية انخفاضا ملموسا من ٤١ في المائة إلى ١٦ في المائة، في حين ارتفع في أفريقيا جنوب الصحراء الكبرى من ٣٨ في المائة إلى ٤٣ في المائة في الفترة ذاتها. وإذا استمر نفس المعدل العالمي للزيادة، فإنه يتوقع أن ترتفع قيمة الإمدادات الغذائية للفرد الواحد من ٥٠٠ ٢ سعر حراري إلى ٨٠٠ ٢ سعر حراري بحلول عام ٢٠١٠. وفضلا عن ذلك، يحتمل أن تتجاوز في شرقي آسيا وشمال أفريقيا وأمريكا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي ٠٠٠ ٣ سعر حراري وأن تسهم في خفض معدل نقص التغذية المزمن في العالم بنسبة ١٠ في المائة[٥].

الآثار المترتبة على سوء التغذية

١٣ - في البلدان النامية، يتسبب الجوع وسوء التغذية في زيادة خطر الإصابة بالأمراض، وفي خفض العمر المتوقع وخفض الإنتاجية. ويموت في كل سنة ملايين الأشخاص نتيجة مشاكل ذات صلة بسوء التغذية. ويُشكل أطفال العالم النامي الفئة الأشد ضعفا في مجال الأغذية. وعلى سبيل المثال، ففي بنغلاديش والهند وإثيوبيا، يعاني زهاء نصف مجموع الأطفال دون الخامسة من نقص الوزن. وترى منظمة الصحة العالمية[٦] أن سوء التغذية عامل من العوامل المسببة لزهاء نصف وفيات الأطفال دون سن الخامسة، البالغة ١٠ ملايين حالة، في البلدان النامية. وتُظهر البيانات المأخوذة من دراسات استقصائية أجريت في الفترة من ١٩٨٧ إلى ١٩٩٨ أن اثنين من كل خمسة أطفال في البلدان الفقيرة يشكون من تعطل النمو (قصر القامة بالنسبة للسن)، وأن واحدا من كل ثلاثة أطفال يشكو من نقص الوزن (وزن منخفض بالنسبة للسن) وواحدا من كل عشرة أطفال يشكو من الهزال (وزن منخفض بالنسبة للقامة). وفي جنوب آسيا، يشكو من نقص الوزن زهاء النصف من الأطفال دون الخامسة، بالمقارنة مع ٣٣ في المائة في أفريقيا و ٢١ في المائة في شرقي وجنوب شرقي آسيا. وقد سُجلت أدنى النسب في هذا المجال في أمريكا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي[٧].

١٤ - والأطفال الذين لا يقضي عليهم سوء التغذية لا يتمكنون من تنمية طاقاتهم البدنية والعقلية تنمية كاملة. والأجسام التي تعاني من سوء التغذية تكون ضعيفة المناعة وتكون بالتالي عرضة أكثر من غيرها للإصابة بالعدوى وللاعتلال. والأطفال الذين يعانون من تعطل النمو أو الهزال بسبب سوء التغذية بالبروتينات والمواد الحرارية يكونون أكثر تعرضا لهذا الخطر من غيرهم. ويكون هؤلاء الأطفال أقل وزنا وأقصر قامة بنسبة تتراوح بين ٦٠ و ٨٠ في المائة من متوسط الوزن والقامة بالمقارنة مع أطفال آخرين في فئة عمرية - أو جنسانية - محددة. وفضلا عن ذلك، يتعطل النمو الفكري فتقل فرص التعلم، ويؤدي هذا أيضا إلى الحد من العمالة، وفي نهاية الأمر إلى خسارة فيما يتعلق بالإنتاجية الاقتصادية العامة للمجتمع.

١٥ - ويرى أن الجوع في أثناء الدراسة يمكن أن يحول دون استفادة الأطفال في البلدان النامية من التعليم. ورغم أن عدة بلدان لها برامج لتقديم الأغذية في المدارس، فإن آثار تلك

البرامج لم تقيّم بعد. وفي أمريكا الوسطى حيث يمثل الفقراء زهاء ٦٠ في المائة من السكان، يعتقد بعض المحللين أن الجوع يمكن أن يمنع ثلث الأطفال الذين هم في سن الدراسة من الحصول على أي تعليم[٨].

١٦ - ويزيد سوء التغذية من المخاطر الصحية التي تتعرض لها المرأة في أثناء الحمل والولادة. فالمرأة التي تعطل نموها والتي تعاني من سوء التغذية تكون معرضة أكثر من غيرها لأخطار الخداج والإجهاض ووضع المواليد موتى. وتكون أيضا أكثر تعرضا للأخطار المرتبطة بعملية الولادة والتي يمكن أن تؤدي إلى وفاتها. وفضلا عن ذلك، فهي تنجب مواليد ناقصي الوزن، الأمر الذي قد يؤدي إلى سوء التغذية في مرحلة الطفولة.

١٧ - وبالإضافة إلى ذلك، يمثل الوزن الزائد والسمنة نوعا آخر من أنواع سوء التغذية في البلدان المتقدمة النمو، وبصورة متزايدة في البلدان النامية. وقد اكتسى انتشار هذا النوع من سوء التغذية أبعادا وبائية على الصعيد العالمي، ولأن المشكلة تبدو في تزايد سريع في أوساط الأطفال والكبار على السواء فإن النتائج الصحية الحقيقية لا يمكن أن تظهر إلا في وقت لاحق[٩] ويعتقد أن العادات الغذائية غير الملائمة والإعلام غير الكافي والإفراط في الأكل وقلة النشاط الجسدي والاضطرابات النفسانية، أو تركيبات من كل هذه العوامل، تساهم في الانتشار المتزايد لظاهرة السمنة. ويتسبب عدم الاتساق وعدم الاتفاق الحاليان فيما بين مختلف الدراسات بشأن تصنيف السمنة بين الأطفال والمراهقين في صعوبات في تقييم مدى انتشار السمنة على الصعيد العالمي. وتقدر منظمة الصحة العالمية أنه يوجد حاليا زهاء ١٨ مليون طفل تحت سن الخامسة و ٣٠٠ مليون من الراشدين يعانون من السمنة[١٠]. وتتصل زيادة انتشار السمنة، بنسبة كبيرة، اتصالا مباشرا بتغيرات الاقتصاد الغذائي في العالم. التي تسهم في تغير الأنماط التغذوية، مثل زيادة استهلاك الأغذية ذات المحتوى الحراري والدهني العالي، ولا سيما الدهن المشبع، وذات المحتوى المنخفض من الكربوهيدرات. وفي الوقت ذاته، فإن هبوط مستوى استخدام الطاقة البدنية بسبب نمط الحياة المستقرة يسهم في تفاقم المشكلة. ويشكل الوزن الزائد عامل خطر فائقا لطائفة من الأمراض الخطيرة غير المعدية، منها مرض الشرايين والأوعية الدموية، وارتفاع ضغط الدم، والسكتة الدماغية، والداء السكري غير المتسبب في التعويل على الإنسولين، وبعض أنواع السرطان، وتوسع الأوردة، وأمراض المعدة والأمعاء والكبد.

الأخطار على الأمن الغذائي

١٨ - نظرا للتقدم غير المتكافئ في مجال السيطرة على الفقر وسوء التغذية، يظل السؤال مطروحا بخصوص ما إذا كان العالم ينتج أغذية كافية لسد حاجة السكان في العالم بأسره. ولم تنفك التطورات التكنولوجية تؤدي إلى زيادة الإنتاج الزراعي وزيادة نصيب الفرد من الأغذية المنتجة في العالم. وقد أسهم الانتشار الواسع النطاق للري واستخدام المخصبات والنجاح في تربية النباتات، في زيادة إنتاج الأغذية، وقابلت الزيادة في إنتاج الحبوب في الفترة من ١٩٥٠ إلى ١٩٨٤ زيادة مكافئة في استهلاك الأغذية، الأمر الذي أدى إلى خفض سوء التغذية بدرجات متفاوتة. وبما أن متوسط احتياج الفرد يبلغ ٣٥٠ ٢ سعرا حراريا في اليوم، فإنه يقدر أن يكون العالم قد أنتج أغذية تكفي لسد حاجات عدد من السكان يزيد بنسبة ٢٠ في المائة تقريبا عن عدد السكان الفعليين منذ منتصف السبعينات[١١]. بيد أن زيادة إنتاج الأغذية أثرت في المناطق والبلدان المختلفة بطرق متفاوتة. ففي الهند مثلا قابل النمو السكاني الزيادة في إنتاج الحبوب. ومن جهة أخرى، ففي الصين، تسببت زيادة الناتج الزراعي مع هبوط معدل النمو السكاني في زيادة حصة الفرد من الإنتاج الكلي للحبوب من ٢٠٠ إلى ٣٠٠ كيلو غرام[١٢].

١٩ - وتوجد أيضا مخزونات كافية من الأغذية لتدارك حالات النقص الناجمة عن الكوارث الطبيعية والصراعات العسكرية. وقد كانت المخزونات من الحبوب في مستوى ٢٠ في المائة تقريبا من الاستهلاك العالمي الإجمالي للحبوب في أوائل التسعينات لكنها انخفضت قليلا في عام ١٩٩٢. وبحلول عام ١٩٩٤، قُدر أن المخزونات كانت على مستوى أدنى بقليل من ١٧ في المائة، أي أدنى من المستوى الذي يكفي للحفاظ على الأمن الغذائي العالمي.

٢٠ - وفي حين يتبين من إمدادات الأغذية في العالم أنه يوجد قدر كاف من الأغذية لسد حاجة سكان العالم بصورة ملائمة، فإن الأخطار التي تهدد الأمن الغذائي عديدة. ومن بين المشاكل التي يتعين طرقها مشاكل النمو السكاني، وتناقص الموارد، ومشاكل التوزيع، وإمكانية الوصول إلى إمدادات الأغذية، واحتمال إساءة استخدام التكنولوجيا.

الطلب على الأغذية

٢١ - يتبين من الاسقاطات أن النمو السكاني سيزداد بنسبة ٣٢ في المائة، ليبلغ عدد السكان ٧,٥ بلايين نسمة في فترة ما بين ١٩٩٥ و ٢٠٢٠، وأن يحدث في آسيا معظم النمو في البلدان النامية. ويتوقع أن تحدث في آسيا أكبر زيادة من حيث عدد السكان، فتشير الإسقاطات إلى أن ثلث الزيادة الكلية في عدد السكان سيحدث في الصين والهند وحدهما. وفي أفريقيا، يُتوقع أن يزداد عدد السكان بنسبة ٧٠ في المائة. وفي ضوء هذا الاتجاه، فإن نسبة ٨٥ في المائة من الزيادة في الطلب العالمي على الحبوب واللحوم ستكون في معظمها في بلدان نامية.

٢٢ - ويقدر المعهد الدولي لسياسات الأغذية في تقريره عن توقعات حالة الأغذية في العالم أن ٨٥ في المائة من الزيادة في الطلب على الحبوب واللحوم في العالم في فترة ما بين ١٩٨٥ و ٢٠٢٠ ستنشأ في البلدان النامية[١٤]. بيد أن الإسقاطات تُظهر أن الشخص الواحد في بلد نام سيستهلك في عام ٢٠٢٠ أقل من نصف كمية الحبوب التي يستهلكها شخص واحد في بلد متقدم النمو. وأزيد من الثلث بقليل من اللحم الذي يستهلكه.

٢٣ - وجاء أيضا في البحث الذي أجراه المعهد الدولي لسياسات الأغذية أنه سيتعين على مزارعي العالم زيادة إنتاج الحبوب بنسبة ٤٠ في المائة لمواجهة الزيادة في الطلب في عام ٢٠٢٠. ويشكل هذا تحديا في ضوء تناقص إنتاج الحبوب بعد نجاح الثورة الخضراء في السبعينات. ورغم أنه يظهر من الإسقاطات أن البلدان النامية ستنتج ٥٩ في المائة من الحبوب في العالم و ٦١ في المائة من اللحوم المنتجة في العالم، فإن صافي الإنتاج من الحبوب لن يكفي لتلبية الطلب المتزايد. ويتوقع بالتالي أن يتضاعف صافي واردات البلدان النامية من الحبوب في فترة ما بين ١٩٨٥ و ٢٠٢٠. كذلك، سيزداد صافي واردات البلدان النامية من اللحوم ثمانية أضعاف حجمه فيبلغ ٦,٦ ملايين طن في الفترة ذاتها. ويتصل بالزيادة في الطلب على منتجات اللحوم ازدياد الطلب على الحبوب، كعلف للماشية، وهو طلب تُظهر الإسقاطات أنه سيتجاوز الطلب على الأرز والقمح بحلول عام ٢٠٢٠.

التحضر

٢٤ - تمثل زيادة النمو الحضري عاملا آخر يمكن أن يعرض الأمن الغذائي للخطر. وتُظهر الإسقاطات أن عدد السكان الحضريين سيتجاوز عدد سكان الأرياف بحلول عام ٢٠١٠. وفي فترة ما بين ١٩٩٥ و ٢٠٣٠، يقدر أن يرتفع عدد سكان الحضر في العالم من ٢,٥ بليون نسمة إلى ٤,٩ بلايين نسمة، في حين سيزداد عدد السكان الريفيين بـ ١١٦ مليون نسمة في الفترة ذاتها[١٥]. وتظهر الإسقاطات أيضا أن النمو الحضري سيتواصل في مدن البلدان النامية. ويقدر أن يتضاعف حجم المناطق الحضرية في البلدان النامية في غضون الفترة من ١٠ سنوات إلى ١٥ سنة المقبلة. وعلى سبيل

المثال، يسجل حاليا أسرع نمو حضري في مناطق آسيا وأفريقيا الأقل تحضرا. وتظل النتائج التي تنطوي عليها ضرورة تغذية سكان الأعداد المتزايدة من المدن مشكلة تطرح تحديا هائلا.

٢٥ - ويرجح أن يؤثر نمطان اثنان في توزيع الأغذية نتيجة للنمو الحضري المتزايد. فمن ناحية، يظهر من الإسقاطات أن مستويات الدخل سترتفع وستحدث تحولا في الطلب على الأغذية من الحبوب إلى منتجات اللحوم. ويلاحظ، على سبيل المثال، أن الصينيين، مع ازدياد تقدمهم في الميدان الاقتصادي، أصبحوا يستهلكون مزيدا من اللحوم. ويزداد حاليا الانشغال بخصوص ما إذا كانت الإمدادات الغذائية ستكفي لتلبية الطلب المتنامي من الصين التي يزداد حاليا بصورة تدريجية تعويلها على الواردات. ومن ناحية أخرى، يتوقع البنك الدولي في الوقت نفسه أن يتزايد عدد الفقراء في المناطق الحضرية؛ وتقدر منظمة الأمم المتحدة للأغذية والزراعة أن الأسر الحضرية الفقيرة يمكن أن تنفق ما قد يتراوح بين ٦٠ و ٨٠ في المائة من دخلها على الأغذية وحدها. وسيتعين وضع سياسات غذائية ابتكارية لمواجهة الأثر المترتب على النمو الحضري المتزايد بالنسبة للإنتاج الزراعي والنظام التجاري العالميين.

٢٦ - ويحدث هذا التزايد في الطلب على المنتجات الغذائية لتلبية حاجة الأعداد المتزايدة من السكان في الوقت الذي تتناقص فيه الموارد. ويؤثر تقلص مساحات أراضي إنتاج المحاصيل، وتدهور نوعية الأراضي، وندرة المياه، والكوارث سواء كانت طبيعية أو من صنع البشر، في القدرة على إنتاج الأغذية، كما يمكن أن يؤدي ذلك إلى تفاقم حالة انعدام الأمن الغذائي في السنوات المقبلة. وقد عُزيت جزئيا الزيادة في إنتاج الأغذية في فترة ما بين ١٩٥٠ و ١٩٨٤ إلى استغلال مزيد من الأراضي، واستخدام آلات أكثر تطورا، واستعمال المخصبات، وتحسين الري، وتعاقب الزروع، وتطبيق تقنيات تكاثر النباتات. بيد أن الاستخدام المكثف للمخصبات ومبيدات الآفات يؤدي، مع مرور الوقت، إلى تدهور الأرض، والتلوث، وتحات تربة الأراضي الزراعية. وينتج أيضا عن التعويل على مبيدان الآفات ظهور آفات ذات قدرة على مقاومة المبيدات.

٢٧ - وشهدت السنوات الأخيرة، التي ازداد فيها النمو الحضري، القضاء على أراضي إنتاج المحاصيل من أجل إقامة الطرق والمباني مكانها. وفي الولايات المتحدة، يجري كل سنة تحويل زهاء مليون هكتار من أراضي المزارع إلى طرق في ضواحي المدن وإلى مناطق سكنية. كذلك، يجري في الصين كل عام تحويل زهاء ٢٠٠ ٠٠٠ هكتار من الأراضي الصالحة للزراعة إلى شوارع للمدن وإلى مناطق للتنمية العمرانية[١٦]. ومما يتسبب في تفاقم مشكلة تدهور الأراضي في معظم البلدان النامية عمليات التنمية العمرانية العشوائية، في المناطق الحضرية، إذ يعيش ما بين ٣٠ و ٦٠ في المائة من سكان المدن في مستقطنات ويتألف ما بين ٧٠ و ٩٥ في المائة من المساكن من مبان غير قانونية. وبالإضافة إلى ذلك، فإن هجرة الشباب المتزايدة إلى المدن تعرض الأمن الغذائي في الأرياف للخطر. وعلى نحو متزايد، ينظر الشباب بدون تقدير إلى الزراعة كنشاط وكنمط معيشي. كذلك، فإن عدم توفر إمكانية الحصول على الأرض وعلى الائتمان والمعلومات يحد أيضا من الإنتاج الزراعي.

ندرة المياه

٢٨ - بالإضافة إلى ندرة الأراضي، تُعتبر ندرة المياه عاملا هاما في الحد من زيادة الإنتاج الزراعي. وقد أصبحت كميات المياه المستخدمة ثلاثة أضعاف ما كانت عليه في عام ١٩٥٠ في أفريقيا وحدها. ومنذ ١٩٩٠، لم ينفك يتبين بوضوح متزايد أن مناسيب المياه في انخفاض في جميع قارات العالم. وتُظهر الإسقاطات حالات نقص في المياه يُتوقع أن تنشأ بسبب انتشار ظاهرة استنفاذ الطبقات الصخرية المائية

وما يترتب عليه من تقلص لإمدادات مياه الري. ومما يثير القلق بوجه خاص الأثر غير المواتي الذي يترتب على ذلك بالنسبة لمحصول الحبوب في البلدان الكبرى، مثل الصين والهند، التي تعول على الأراضي المروية للحصول على النصف من أغذيتها أو أكثر من النصف.

٢٩ - وفي حالة الصين، يمثل قطاع الزراعة أكبر مستهلك لموارد البلد من المياه. وتنتج الصين زهاء ٧٠ في المائة من حبوبها في مناطق الأراضي المروية. بيد أن إمدادات مياه الري تُستنفد حاليا بسبب تحويل مياه الأنهار والمستودعات إلى المدن، واستنفاد مياه الطبقات الصخرية، وتزايد التلوث الناجم عن التصنيع. وفضلا عن ذلك، فقد أسهم الجفاف خلال العقد الأخير في تناقص الإنتاج الزراعي، ولا سيما في مناطق الأراضي الجافة الصينية. وتتيح تنمية زراعة الأراضي الجافة لزيادة إنتاج الحبوب حلا بديلا في ٦٢ في المائة من أراضي الصين الصالحة للزراعة وهي أراضي غير صالحة للري[١٧].

٣٠ - وتوجد في الهند حالة مماثلة فيما يتعلق بندرة المياه. ويُتوقع أن يتجاوز عدد سكان الهند عدد سكان الصين في عام ٢٠٥٠. ويستخدم السكان، بأعدادهم المتزايدة، مياه الآبار الجوفية بسرعة تتجاوز قدرة الآبار على استعادة منسوبها الأصلي. ويمكن أن يؤدي نقص المياه إلى تحويل المياه نحو استخدامات أخرى غير الري، وسيؤثر ذلك في المحصول الزراعي ويخفض إمدادات الأغذية إلى مستوى أدنى مما يسمح بالبقاء.

٣١ - وفي معظم بلدان الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، لم تنفك ندرة المياه تمثل مشكلة خطيرة. وفي بداية عام ١٩٩٠، اندرجت ثمانية من بلدان الشرق الأوسط في فئة بلدان الندرة المطلقة للمياه، أي البلدان التي ينخفض فيها مستوى المياه العذبة المتاحة لكل فرد دون ٥٠٠ متر مكعب في السنة. وينطوي الضغط الإضافي على موارد المياه المحدودة، الناجم عن النمو السكاني السريع في المنطقة، على خطر زرع بذور النزاعات. وما زال الصراع من أجل السيطرة على حوض نهر الأردن بين إسرائيل والأردن والجمهورية العربية السورية ولبنان يشكل تحديا في العالم العربي. وفي حين تتواصل الجهود الرامية إلى النهوض بالتعاون الإقليمي في مجال المياه، سيتمثل أحد اهتمامات الأجيال المقبلة في تحقيق قدر أكبر من العدالة في توزيع المياه في مختلف أنحاء المنطقة. وعلى سبيل المثال، فاستهلاك الفرد للمياه في إسرائيل (٣٤٤ مترا مكعبا في السنة) أكثر بثلاث مرات مما يستهلكه الفرد في الضفة الغربية وقطاع غزة (٩٤ مترا مكعبا في السنة)[١٨]. وينفذ العراق، من جهته، استراتيجية جديدة لمواجهة نقص المياه. وهو يسعى إلى زيادة توعية الشعب بأهمية موارد المياه وزيادة الوعي لضرورة الاستغلال الرشيد للمياه، وتأمين إمدادات المياه اللازمة لتحقيق الأمن الغذائي[١٩].

٣٢ - وقد نشأت انشغالات مماثلة بشأن اندلاع صراع على إمدادات المياه في منطقة حوض بحر آرال بعد انهيار الاتحاد السوفياتي سابقا. وتشمل المنطقة أراضي خمس دول مستقلة حديثا في وسط آسيا - أوزبكستان، وتركمانستان، وطاجيكستان، وقيرغيزستان، وكازاخستان - وكذلك أجزاء من أفغانستان وشمال جمهورية إيران الإسلامية. بيد أن هذه الدول حققت إنجازا باهرا في استنباط عمليات وآليات لتسوية المشاكل المتصلة بالمياه بالطرق الودية[٢٠].

التهديدات الأخرى

٣٣ - إن الكوارث، سواء كانت طبيعية أو من صنع البشر، تساهم أيضا في زيادة نقص الأغذية. ولئن كانت الكوارث الطبيعية قبل ١٥ سنة مصدر معظم حالات الطوارئ الغذائية، فإن خطرها قل حديثا. ويعزى سبب هذا التحسن في جزء منه إلى أن تكنولوجيا الإنذار المبكر والنشر

السريع للمعلومات قد حسنا استعداد الناس لمواجهة أوضاع الطوارئ الغذائية.

٣٤ - وقد أسهم تزايد الصراعات المسلحة وانهيار الأوضاع الاقتصادية في زيادة نقص الأغذية. ووفقا لمنظمة الأمم المتحدة للأغذية والزراعة، يوجد في هذه الحالة زهاء ٣٥ بلدا، منها ١٤ في أفريقيا بحاجة إلى معونة غذائية عاجلة. وثمة أيضا ٥ بلدان في رابطة الدول المستقلة و ٤ دول بلقانية في أوروبا تواجه حاليا هي أيضا أزمات غذائية ويفتقر فيها العدد المتزايد من اللاجئين إلى إمكانية الحصول على إمدادات غذائية كافية.

٣٥ - ولم ينفك العنف والحرب يتسببان في تشريد الجماعات المحلية. ففي كولومبيا مثلا، اضطرت الحرب الأهلية الأسر إلى ترك بيوتها والفرار من الريف. ونتيجة لذلك، كاد العمل في المزارع المحلية أن يتوقف تماما. وبسبب عدم وجود مزارعين للحفاظ على البذور، فُقدت أصناف متنوعة من المواد الغذائية الأساسية. إن الحفاظ على التنوع البيولوجي الجيني وعلى المعرفة المتراكمة لدى السكان المحليين عبر القرون ضروري لإنتاج الأغذية بصورة متواصلة. وبقدر ما يتواصل إبعاد المزارعين عن أراضيهم وانتهاك حقوقهم، تزداد صعوبة استعادة البذور المفقودة والحفاظ على التنوع البيولوجي الجيني لأغراض الأمن الغذائي[٢١].

٣٦ - وقد ترتبت على الحروب المتواصلة منذ أمد بعيد في أفريقيا، مثل الحروب في جمهورية الكونغو الديمقراطية وأنغولا والكونغو والسودان، نتائج غير مباشرة بالنسبة لظروف الحياة اليومية للسكان. وفي معظم المناطق، لم ينفك الصراع يعطل الأنشطة، في المزارع. ولم يعد المزارعون في القرى يقومون بإنتاج المحاصيل لأن الجنود يسرقون غلة مزارعهم أو يأخذها اللاجئون، ويظل المزارعون بدون أغذية أو بذور لموسم الزرع المقبل. ويؤدي هذا إلى زيادة تدهور الإنتاج الزراعي. كما انخفض استهلاك الأسر المعيشية للأغذية انخفاضا حادا. وتُستخدم الأغذية أيضا كسلاح في حروب كثيرة. وتقوم الأطراف المتحاربة بعرقلة عملية الوصول إلى المصادر الرئيسية للأغذية وأشكال المعونة الدولية الأخرى لإحباط قدرة الأعداء على الهجوم. ومن الأرجح أن يعاني من حالات نقص الأغذية اللاجئون، ولا سيما الأطفال، المشردون من ديارهم بسبب الحرب، وأن يُتركوا عرضة للأمراض.

٣٧ - وقد أثرت السياسات الحكومية أيضا في مستويات الإنتاج الزراعي العالمي. ففي البلدان المتقدمة النمو، وفرت تدابير دعم الأسعار التي اتخذتها الحكومات عاملا مخففا لوطأة التقلبات الناجمة عن التغيرات غير المتوقعة في السوق أو عن الظروف المناخية غير المواتية. وقد حث استقرار الأسعار المزارعين على زيادة إنتاج الأغذية، وأدى هذا إلى وجود فائض في الأغذية في البلدان المتقدمة النمو. وعلى المدى الطويل، تسبب ذلك في هبوط أسعار الأغذية وزيادة قدرة البلدان المتقدمة النمو على المنافسة دوليا، في حين خفض قدرة المنتجات الغذائية للبلدان النامية على المنافسة.

٣٨ - بيد أن الأثر المترتب على تحرير التجارة وتضاؤل الدعم المالي للمنتجات الغذائية في البلدان المتقدمة النمو يمكن أن يؤديا إلى ارتفاع أسعار الأغذية في المستقبل. وسيتمكن عندئذ المزارعون في البلدان النامية من زيادة إنتاجهم ومن التنافس في السوق العالمية. ومن جهة أخرى، فإن البلدان المستوردة الصافية للأغذية في العالم النامي، مثل بلدان أفريقيا جنوب الصحراء الكبرى والشرق الأوسط، ستتضرر من جراء ذلك. وبالمثل، يمكن أن يتفاقم سوء تغذية سكان المناطق الحضرية ذوي الدخل المنخفض الذين يشترون معظم أغذيتهم.

٣٩ - ولم تنفك الأغذية والإنتاج الزراعي يشكلان مصدرا هاما للقلق في المناقشات الدائرة بشأن التجارة الحرة، وتحقيق استدامة الزراعة من جديد، والأمن الغذائي، والتنمية الريفية. وتُعتبر التدابير الحمائية في العالم المتقدم تدابير ذات تأثير سلبي على إنتاج الأغذية في البلدان النامية. ويُتوقع أن تستمر المناقشة الجارية على الصعيد الدولي في تحديد الشكل الذي تتخذه السياسات وتدفقات رأس المال فيما يتعلق بنظم الأغذية في العالم بأسره.

٤٠ - وفي معظم الأحيان، تكمن مشاكل الوصول إلى الأغذية في التوزيع. وتتفاقم تلك المشاكل من جراء الفقر وتزايد اللامساواة في الدخل في البلدان النامية. وتفتقر بلدان كثيرة منخفضة الدخل إلى إمكانية الحصول على التكنولوجيا، وهي بالتالي غير قادرة على زيادة الإنتاج الزراعي. وعلى سبيل المثال، لا يستطيع معظم المزارعين الأفريقيين تحمل تكلفة أصناف البذور المحسنة والمواد الكيميائية الزراعية والآلات اللازمة لزيادة الإنتاج الزراعي. ويناضل السكان الريفيون الذي لا يملكون أرضا، والعاطلون عن العمل، من أجل البقاء. وفي جنوب أفريقيا، تسهم مخلفات عهد الحرمان من الأرض والفصل العنصري في زيادة الازدحام وتدهور البيئة في المناطق الريفية التي يقطنها السود[٢٢]. ونتيجة لمشاكل الأمن الغذائي التي يواجهونها، يُحرم الفقراء من الحصول على ما يلبي احتياجاتهم التغذوية الدنيا.

٤١ - بيد أن ثمة بلدانا تتوفر لديها أغذية كافية لسد حاجة السكان، لكن التوزيع غير المتكافئ للدخل في تلك البلدان يحد من القدرة الشرائية للأسر المعيشية الفقيرة. وعلى سبيل المثال، فبالرغم من أن البرازيل تندرج ضمن أكبر مصدري الأغذية في العالم، يعاني فيها ٣٠ مليون شخص من الجوع وسوء التغذية، ويقدر أن ١٠٠ ٠٠٠ طفل يموتون جوعا كل عام. ويعزى هذا إلى البطالة وتدهور البيئة وعدم إمكانية الحصول على الموارد من الأراضي، إذ أن هذه العوامل لم تنفك تعوق قدرة الناس على النمو وشراء الأغذية[٢٣].

٤٢ - ويرى البعض أن القدرة الكامنة على زيادة إنتاج الأغذية من خلال التعديل الجيني للأغذية قد تسمح بالتصدي إلى مخاطر الأمن الغذائي. ويعتقد آخرون أن التكنولوجيا الزراعية - البيولوجية تشكل على المدى البعيد خطرا على الأمن الغذائي بسبب احتمال تأثيرها غير المواتي على صغار المزارعين، وعلى التنوع البيولوجي والبيئة. وما زالت المناقشات جارية بشأن المسائل الأخلاقية والأمنية، ومسائل حقوق الملكية الفكرية. وفضلا عن ذلك، ثمة أيضا رأي بأن هذه التكنولوجيا لا تفيد إلا قلة من الشركات الكبرى وأنها توسع الهوة الفاصلة بين الأغنياء والفقراء. وكحل بديل، فإن إمكانية اتباع نهج الزراعة الإيكولوجية لمساعدة صغار المزارعين على زيادة الإنتاجية تحظى حاليا باهتمام متزايد. ويهدف هذا النهج إلى زيادة التعويل على عمال المزارع والمواد العضوية، وتحسين المهارات في مجال الإدارة، وتقليل الاعتماد على المدخلات الخارجية مثل المخصبات ومبيدات الآفات ومياه الري. وتتيح التطورات في مجال تكنولوجيا المعلومات أيضا فرصا جديدة لتحقيق الأمن الغذائي.

نظرة استشراف للمستقبل

٤٣ - خلافا للتوقعات المتشائمة، حقق الإنتاج الزراعي معدلا عالميا غير مسبوق تجاوز معدلات النمو السكاني في القرن الماضي. ومهدت الابتكارات التكنولوجية السريعة السبيل لنمو الزراعة ويسّرت استهلاك الأغذية بمستوى كاف تغذويا للكثيرين. إلا أنه على الرغم من كفاية الإمدادات الغذائية لسكان العالم لا نزال نواجه درجات غير متساوية من التقدم فيما يختص بتحقيق الأمن الغذائي للجميع. إذ يستمر الجوع وسوء التغذية، لا سيما في مناطق العالم الهشة المنكوبة بالفقر التي لم تمسها التكنولوجيا في

الواقع. وبالمثل، هناك على الرغم من التقدم المحرز في مجال التغذية سوء تغذية متزايد يتمثل في السمنة الناتجة عن فرط الاستهلاك الغذائي نتيجة لازدياد الدخل ولتغير نمط الاستهلاك.

٤٤ - وينبغي للسياسات الوطنية الرامية إلى تحقيق الأمن الغذائي أن تشمل زيادة الإنتاجية الزراعية وتوزيع الأغذية على نحو أكثر إنصافا. ومن المهم بالمثل معالجة الضغوط الديمغرافية المتغيرة المتولدة عن النمو السكاني والتحضر المسؤول عن زيادة الطلب على الأغذية وتغيره. ومن شأن ازدياد النمو الاقتصادي، بما فيه زيادة الاستثمار لبث حياة جديدة في القطاع الزراعي، أن يساعد على توليد فرص العمل. والأهم من ذلك أنه إذا لم تعالج مسائل الفقر، وازدياد عدم المساواة في الدخول، وانعدام الاستقرار السياسي، والصراعات المسلحة، فسوف يتفاقم انعدام الأمن الغذائي. ولا بد من دراسة الميزات النسبية المترتبة على الاعتماد على الواردات الغذائية والميزات النسبية المترتبة على إنتاج الإمدادات الغذائية محليا. وتضاؤل العائدات الزراعية المتولدة عن التكنولوجيا على مدى الزمن نظرا لإجهاد الموارد الطبيعية يستدعي بذل جهود طويلة الأجل لصون البيئة.

٤٥ - وتنفيذ السياسات الرامية إلى حل مشكلة الجوع يستلزم إرادة سياسية ومنظورا عالميا. وفي هذا الصدد، تؤدي الحكومة بجميع مستوياتها، بما في ذلك مستوى الاشتراك المجتمعي، دورا هاما. وينبغي للتعاون الإقليمي والدولي الهادف إلى تنفيذ سياسات تحرير التجارة بشكل منصف وعادل أن يكفل للبلدان الفقيرة وللفقراء إمكانية الاستفادة من موالاة تحرير التجارة. وبفضل الالتزام الوطني والمشاركة العالمية يصبح ضمان الأمن الغذائي للجميع هدفا قابلا للتحقيق.

باء - الصحة

٤٦ - الهدف من الفرع التالي هو تقديم توليفة من جوانب مختارة من الحالة الصحية في العالم منظورا إليها على أنها مجرد مؤشر دال على نوعية الحياة، وليس تقديم عرض عام للحالة الصحية في العالم. وللاطلاع على استعراض أعم، نحيل القارئ إلى ''تقرير الصحة العالمية'' السنوي الذي تنشره منظمة الصحة العالمية[٢٤]، الذي يقدم عرضا سنويا عاما للحالة الصحية في العالم كما يورد تغطية شاملة لمواضيع مختارة، من قبيل الأمراض المعدية والنظم الصحية.

التحسينات المدخلة في مجال الصحة فيما بين سنتي ١٩٥٠ و ٢٠٠٠ والتباينات الإقليمية

٤٧ - حدث تحسن جوهري في صحة سكان العالم في نصف القرن الأخير، وذلك رغم أن درجة التقدم قد تباينت فيما بين مناطق العالم (انظر الجدول الثاني عشر - ١). وعلى الصعيد العالمي، زاد متوسط العمر المتوقع من نحو ٤٧ سنة للطفل المولود عام ١٩٥٠ إلى ٦٥ سنة للطفل المولود عام ٢٠٠٠.

الجدول الثاني عشر – ١

المؤشرات الصحية الرئيسية حسب المنطقة، ١٩٩٠–٢٠٠٠

	العمر المتوقع						معدل وفيات الأطفال دون سن الخامسة (لكل ١ ٠٠٠)		النسبة المئوية للأطفال المحصنين تحصينا تاما البالغين من العمر سنة واحدة في الفترة ١٩٩٧–١٩٩٩			
	١٩٩٠–١٩٩٥			١٩٩٥–٢٠٠٠								
	المجموع	ذكر	أنثى	المجموع	ذكر	أنثى	١٩٩٠	١٩٩٩	الدرن الرئوي	الخناق والشهاق والكزاز	شلل الأطفال	الحصبة
العالم	٦٣,٩	٦١,٩	٦٦,٠	٦٥,٠	٦٢,٩	٦٧,١	٩٤	٨٢	٨١	٧٥	٧٦	٧٢
البلدان المتقدمة النمو	٧٤,١	٧٠,٢	٧٧,٨	٧٤,٩	٧١,١	٧٨,٦	٩	٦	–	٩٣	٩٤	٨٩
البلدان النامية	٦١,٧	٦٠,٣	٦٣,٢	٦٢,٩	٦١,٤	٦٤,٥	١٠٤	٩٠	٨٠	٧٢	٧٤	٧٠
أفريقيا	٥١,٤	٥٠,١	٥٢,٦	٥١,٤	٥٠,٣	٥٢,٤						
أفريقيا الواقعة جنوب الصحراء							١٨٠	١٧٣	٦٥	٥٠	٥٠	٥١
الشرق الأوسط وشمال أفريقا							٧٤	٦٣	٩٤	٩١	٩١	٩١
آسيا	٦٤,١	٦٢,٨	٦٥,٥	٦٥,٨	٦٤,٣	٦٧,٤						
جنوب آسيا							١٣٥	١٠٤	٧٤	٦٧	٦٧	٥٦
شرق آسيا ومنطقة المحيط الهادئ							٥٨	٤٥	٨٨	٨١	٨٧	٨٢
أمريكا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي	٦٨,١	٦٤,٨	٧١,٥	٦٩,٣	٦٦,١	٧٢,٦	٥٣	٣٩	٩٢	٨٨	٩١	٩١
بند تذكيري:												
البلدان الأقل نموا	٤٩,٣	٤٨,٤	٥٠,٢	٥٠,٣	٤٩,٤	٥١,٢	١٨٢	١٦٤	٧٤	٥٨	٥٩	٥٨

المصدر: الأمم المتحدة: World Population Prospects: The 2000 Revision؛ اليونيسيف، حالة أطفال العالم في سنة ٢٠٠١.

٤٨ - ولا تزال الحالة في أفريقيا، لا سيما في أفريقيا الواقعة جنوب الصحراء، هي الأسوأ بين مناطق العالم كافة. إذ أن متوسط العمر المتوقع في هذه المنطقة هو الأدنى في العالم (نحو ٤٩ سنة في عام ٢٠٠٠) ولم يطرأ عليه أي تحسن خلال العقد الأخير من القرن العشرين، وذلك خلافا للاتجاه السائد في العالم أجمع. وهذه المنطقة بها أقل تغطية بالرعاية الوقائية في العالم، وبها معدل لوفيات الأطفال دون الخامسة يُعد الأعلى في العالم. ويعزى الركود في الخريطة الصحية لهذه المنطقة إلى العبء الجديد الذي تمثله الأمراض غير المعدية، بينما أدى نشوء أزمة فيروس نقص المناعة البشرية/متلازمة نقص المناعة المكتسب (الإيدز) إلى ما هو أدهى من التهام المكاسب الناتجة عن القضاء على الجدري وغير ذلك من المكاسب الملحوظة في العقد الماضي أو العقدين الماضيين. كما أسهم في محو آثار أي تقدم أحرزته أفريقيا الواقعة جنوب الصحراء[٢٥] استمرار أمراض الطفولة الممكن اتقاؤها بالتحصين، وعودة الدرن الرئوي إلى الظهور، وانتشار فصائل من الملاريا المقاومة للعقاقير والكوارث الطبيعية والكوارث التي من صنع البشر.

٤٩ - وفيما يختص بتفاوت معدلات تحسن الصحة، كانت هناك أيضا درجات تقدم متفاوتة على الصعيد القطري. وبينما شهدت البلدان المتقدمة النمو وغالبية البلدان النامية تحسنا في المؤشرات العامة المتعلقة بصحة سكانها، عانت بعض البلدان التي تمر اقتصاداتها بمرحلة انتقالية من نكسات. وترد في الجدول الثاني عشر - ٢ أسماء البلدان التي انخفض فيها متوسط العمر المتوقع على مدى السنوات العشر السابقة. ومن بين البلدان الـ ٣٣ الواردة في الجدول، هناك ١٥ بلدا من أقل البلدان نموا وسبعة من البلدان التي تمر اقتصاداتها بمرحلة انتقال وعشرة بلدان تقع خارج أفريقيا، وفي خارج أفريقيا أدى انهيار نظم الرعاية الصحية في البلدان التي تمر بمرحلة انتقالية إلى زيادة حالات الوفاة المتصلة بأمراض الدورة الدموية والحوادث والعنف (الفصل الأول).

وقد عانت البلدان التي تمر اقتصاداتها بمرحلة انتقالية من أخطار جدية غير عادية أحاقت بمنظوماتها الصحية. إذ قامت هذه البلدان، عندما اعتمدت إصلاحات سوقية المنحى في مطلع التسعينات من القرن العشرين، بخفض إنفاقها على الصحة العامة وكذلك أعداد وخدمات المستشفيات التي ظلت تمثل في الماضي دعائم منظومة الرعاية الصحية. وقد تجسد هذا التحول الهام في مجموع الإنفاق على الصحة بوصفه نسبة مئوية من الناتج المحلي الإجمالي ومن نصيب الفرد من الإنفاق العام، على النحو المبين في الشكلين الثاني عشر -١ والثاني عشر -٢. ومجمل القول إنه لمجرد تأمين التقدم المحرز في السابق لا بد أن يتصدى عالمنا لتحديين رئيسيين يفرضهما أسلوب الحياة ونوعيتها، هما: وباء فيروس نقص المناعة البشرية/الإيدز والهشاشة الاقتصادية لمنظومات الرعاية الصحية.

العولمة وما يحتمل أن تخلفه من آثار على نوعية الحياة وعلى الصحة

٥٠ - تؤدي العولمة الاقتصادية دورا في توليد مخاطر صحية جديدة ناشئة عن نقل الأمراض عبر الحدود، بما في ذلك الأمراض المعدية (الأمراض المنقولة بالأغذية، والإصابة بالأمراض المقاومة للعقاقير، والأنفلوانزا الوبائية، والأمراض المنقولة بالاتصال الجنسي بكل أنواعها) والأمراض غير السارية المتولدة عن أسلوب الحياة (المتصلة بالتبغ، والتغذية، وإصابات المرور، والتلوث، والمهنة). ومن العوامل الأساسية التي تغير أنماط توزيع الأمراض المؤثرة عالميا على صحة البشر نذكر متغيرات عديدة من قبيل التجارة والتمويل الدوليين، وتغير أنماط الإنتاج والاستهلاك، والتحضر السريع، والقلاقل السياسية، والسفر للترويح أو الهجرة، والتغيرات الحادثة في البيئة الحضرية. وفي هذا السياق، تركز الفروع التالية على ما تخلقه العولمة من تحديات وفرص بالنسبة لاستمرار تحسن الصحة للجميع.

الجدول الثاني عشر – ٢

بلدان مختارة تناقص فيها العمر المتوقع

البلد	أقل البلدان نموا	العمر المتوقع وقت الميلاد (بالسنوات) ١٩٩٠-١٩٩٥	العمر المتوقع وقت الميلاد (بالسنوات) ١٩٩٥-٢٠٠٠	معدل انتشار فيروس نقص المناعة البشرية في نهاية ١٩٩٩(٪)
أفريقيا				
أنغولا	X	٤٥,٣	٤٤,٦	٢,٧٨
بوتسوانا		٦٠,٢	٤٤,٤	٣٥,٨٠
بوركينا فاسو	X	٤٦,٣	٤٥,٣	٦,٤٤
بوروندي	X	٤١,٣	٤٠,٦	١١,٣٢
الكاميرون		٥٢,٤	٤٩,٩	٧,٧٣
جمهورية أفريقيا الوسطى	X	٤٦,٨	٤٤,٣	١٣,٨٤
تشاد	X	٤٤,٦	٤٥,٢	٢,٦٩
الكونغو		٥١,٠	٥٠,٩	٦,٤٣
كوت ديفوار		٤٩,٦	٤٧,٧	١٠,٧٦
جمهورية الكونغو الديمقراطية	X	٥١,٥	٥٠,٥	٥,٠٧
جيبوتي	X	٤٧,٤	٤٥,٥	١١,٧٥
إثيوبيا	X	٤٦,١	٤٤,٥	١٠,٦٣
كينيا		٥٦,٤	٥٢,٢	١٣,٩٥
ليسوتو	X	٥٧,٥	٥١,٢	٢٣,٥٧
ملاوي	X	٤٣,٨	٤٠,٧	١٥,٩٦
موزامبيق	X	٤٣,٧	٤٠,٦	١٣,٢٢
ناميبيا		٥٣,٧	٤٥,١	١٩,٥٤
جنوب أفريقيا		٦٠,٣	٥٦,٧	١٩,٩٤
سوازيلند		٥٦,٨	٥٠,٨	٢٥,٢٥
توغو	X	٥١,٧	٥١,٣	٥,٩٨
جمهورية تنزانيا المتحدة	X	٥٢,٥	٥١,١	٨,٠٩
زامبيا	X	٤٥,٢	٤٠,٥	١٩,٩٥
زمبابوي		٤٩,٠	٤٢,٩	٢٥,٠٦

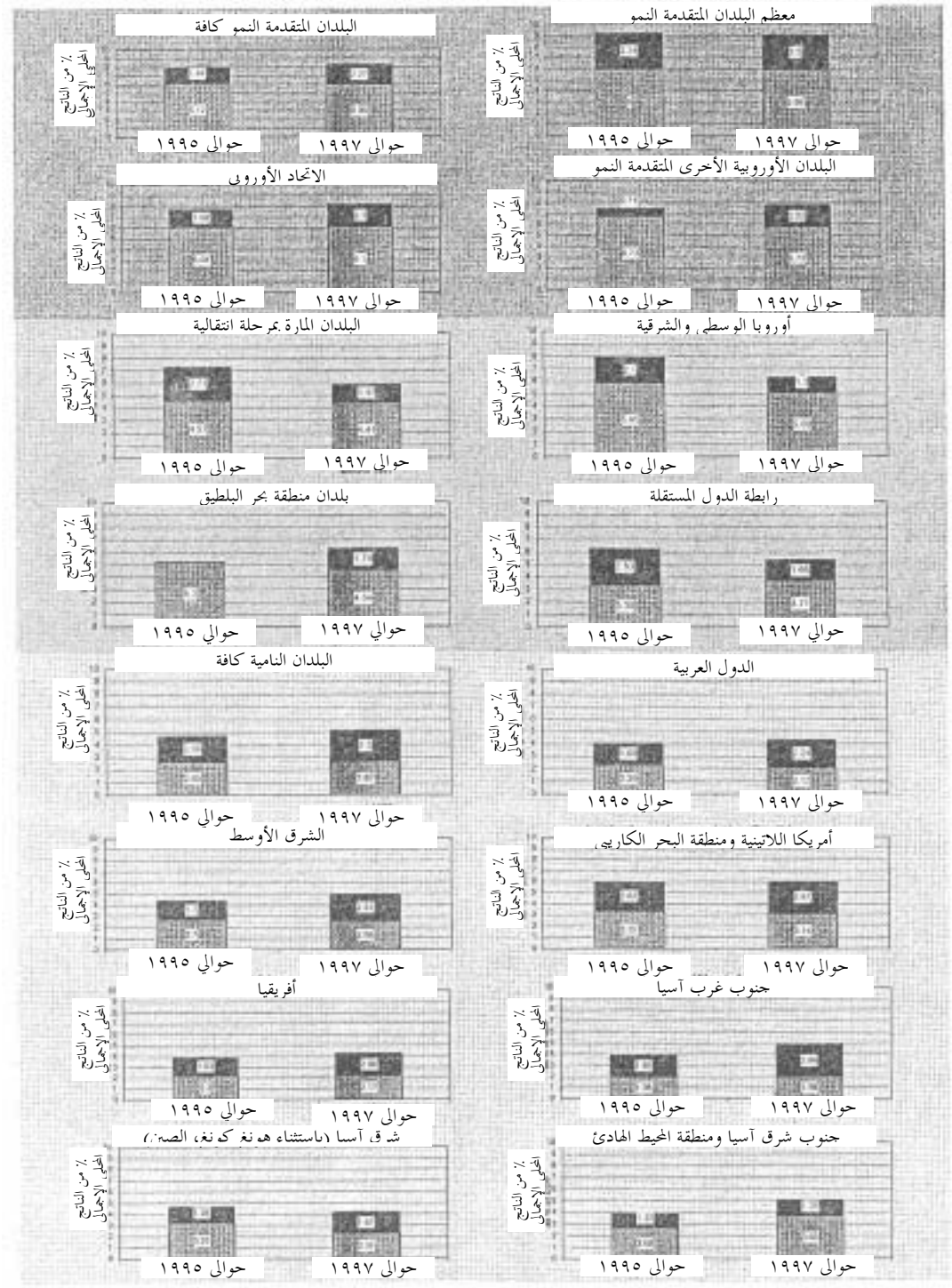
البلد	أقل البلدان نموا	العمر المتوقع وقت الميلاد (بالسنوات) ١٩٩٠-١٩٩٥	العمر المتوقع وقت الميلاد (بالسنوات) ١٩٩٥-٢٠٠٠	معدل انتشار فيروس نقص المناعة البشرية في نهاية ١٩٩٩(٪)
آسيا				
جمهورية كوريا الديمقراطية الشعبية		٦٩,١	٦٣,١	<٠,٠١
أمريكا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي				
غيانا		٦٤,٤	٦٣,٧	٣,٠١
هايتي	X	٥٢,١	٥٢,٠	٥,١٧
بلدان الاقتصاد المار بمرحلة انتقال				
بيلاروس		٦٩,٩	٦٨,٥	٠,٢٨
بلغاريا		٧١,١	٧٠,٨	٠,٠١
جورجيا		٧٢,٥	٧٢,٧	<٠,٠١
كازاخستان		٦٥,٤	٦٤,١	٠,٠٤
قيرغيزستان		٦٧,٥	٦٦,٩	<٠,٠١
جمهورية مولدوفا		٦٧,٣	٦٦,٦	٠,٠٢
الاتحاد الروسي		٦٦,٩	٦٦,١	٠,٠١٨

المصادر: الأمم المتحدة، World Population Prospects: The 2000 Revision؛ و WHO Epidemiological Fact Sheets, by Country, on HIV/Aids and Sexually Transmitted infections: 2000 Update.

(أ) معدلات الإصابة بفيروس نقص المناعة البشرية بين الكبار (من تتراوح أعمارهم بين ١٥ و ٤٩ سنة).

الشكل الثاني عشر - ١

الإنفاق على الصحة كنسبة مئوية من الناتج المحلي الإجمالي، ١٩٩٥[أ] و ١٩٩٧[ب]



الإنفاق العام

الإنفاق الخاص

(أ) WHO, The world Health Report, 1999, table 1.

(ب) WHO, The world Health Report, 2000, table 1.

العولمة والأمراض التي تنقلها الأغذية: دراسة حالة

٥١ - أدى انخفاض الحواجز التجارية وازدياد طلب المستهلكين إلى تيسير حركة المواد الغذائية القابلة للعطب عبر الحدود الوطنية، الأمر الذي زاد من احتمال التعرض للكائنات الممرضة التي تنقلها الأغذية[٢٦]. ويزداد الآن مقدار الأغذية والمنتجات الغذائية التي تُستورد أو تصدَّر حول العالم. فعلى سبيل المثال، يستورد ٤٠ في المائة مما يستهلك في الولايات المتحدة من فواكه و ٨ في المائة مما يستهلك فيها من خضر و ٦٠ في المائة مما يُستهلك فيها من أطعمة بحرية[٢٧]. والنتيجة غير المقصودة لهذا المزيج من الأغذية الآتية من شتى أنحاء العالم هي أن التلوث المؤدي إلى تفشي مرض تنقله الأغذية يمكن أن ينشأ بعدة أماكن في وقت واحد.

٥٢ - وثمة عوامل أخرى تغير الخواص الوبائية للأمراض المنقولة بالأغذية، وهي تتمثل في تغير المصادر والأفضليات الغذائية، وزيادة نسبة الأفراد القابلين للإصابة، ووجود صناعة أغذية تعتمد على تجهيز الأغذية بكميات ضخمة. وقد شجع الاقتصاد العالمي المستهلكين في البلدان الصناعية والبلدان النامية الأغنى من غيرها على تناول الفاكهة الطازجة طوال السنة، الأمر الذي يستلزم نقل المنتجات الغذائية عبر مناطق مناخية مختلفة ويمكن أن يزيد من نقاط التلوث. ويزداد الآن عدد الأفراد القابلين للإصابة بأمراض شديدة نتيجة للعدوى المنقولة بالأغذية، وذلك بسبب أنماط الشيخوخة العالمية وتحسن التكنولوجيا الطبية التي تمد العمر المتوقع للمصابين بأمراض مزمنة وزيادة عدد الأفراد المصابين بفيروس نقص المناعة البشرية أو المعرضين للإصابة بأمراض المناعة الأخرى[٢٨]. وعلاوة على ذلك، تطورت صناعة الأغذية لدرجة أن المراحل الممتدة من المحراث إلى الطبق، بما فيها الزراعة والحصاد والفرز والنقل والتجهيز والتوزيع وإعداد الأغذية، تنفذها شبكة مؤلفة من أفراد ومزارعين وشركات عبر وطنية توجد غالبا في بلدان مختلفة. ومن المحتمل أيضا أن تؤدي هذه العملية المعقدة إلى زيادة نقاط التلوث وأن تسهّل توزيع مصدر أو آخر من مصادر التلوث بشكل سريع وعلى نطاق واسع[٢٩].

٥٣ - والتحدي الذي تطرحه الأمراض المنقولة بالأغذية هو ضمان الصحة العامة للأسرة الدولية، مع السعي في الوقت نفسه إلى عدم تقييد توزيع الأغذية أو منع البلدان من الإبلاغ سريعا عن المرض المنقول بالأغذية نتيجة لاحتمال إضراره بالتجارة. وهذا التحدي يستلزم التعاون والوعي والعمل الاستباقي على الصعيد العالمي.

العولمة والإصابات والأمراض المهنية

٥٤ - وفقا لما ذكرته منظمة الصحة العالمية ومنظمة العمل الدولية، يحتمل أن تؤدي ممارسات الشركات عبر الوطنية المتمثلة في نقل الإنتاج الصناعي إلى مواقع منخفضة التكلفة في البلدان النامية، بحثا عن الأيدي العاملة الرخيصة والأسواق الجديدة، إلى زيادة حدوث الأمراض والإصابات المهنية. وتعزى الزيادات على الصعيد العالمي إلى محدودية أو تدنّي معايير حماية العمال وحماية الصحة. وتفيد تقديرات منظمة العمل الدولية الموضوعة في منتصف عام ١٩٩٩ بأن ١,١ مليون نسمة يقتلون سنويا على الصعيد العالمي بسبب إصابات وأمراض متصلة بالعمل. كما يمكن أن تنشأ الوفاة عن حالات مرضية مهنية أخرى من قبيل أمراض الجهاز التنفسي وأمراض القلب والأوعية الدموية والسرطان[٣٠]. ورغم صعوبة الحصول على معلومات دقيقة وموثوق بها فيما يتعلق بالأحوال القائمة في عديد من البلدان النامية، يقدر عدد الحالات المرضية المرتبطة بالعمل التي تنشأ سنويا على الصعيد العالمي بـ ١٦٠ مليون حالة. ويؤدي ما يتراوح بين ٣٠ و ٤٠ في المائة تقريبا من هذه الحالات إلى المرض

المزمن كما يؤدي ١٠ في المائة منها إلى عجز دائم عن العمل[٣١].

٥٥ - ووفقا للإعلان المتعلق بالصحة المهنية للجميع الصادر عن منظمة الصحة العالمية، الذي صودق عليه في بيجين في عام ١٩٩٤، تسببت حالات التعرض للأخطار وأعباء العمل فيما يقدر بـ ٦٨ مليونا إلى ١٥٧ مليونا من حالات المرض الجديدة التي تظهر سنويا فيما يتعلق بالعمل[٣٢]. وأكد الإعلان أن مؤشرات الصحة المهنية في بعض القطاعات الاقتصادية وبعض البلدان تظهر اتجاهات أسوأ من الاتجاهات التي سادت في الماضي. ورغم أن نقل التكنولوجيات الآمنة المراعية للصحة قد أثر تأثيرا إيجابيا على التنمية، يشكل نقل التكنولوجيات الخطرة والمواد الخطرة إلى البلدان النامية، التي لا تملك ما يكفي من القدرة على معالجة هاتين المشكلتين، تهديدا لصحة العمال وللبيئة[٣٣]. فعلى سبيل المثال، صُدّر في فترة السنتين ١٩٩٥-١٩٩٦ من موانئ الولايات المتحدة ٢١ مليون رطل من مبيدات الآفات المحظورة في الولايات المتحدة و ٤٨ مليون رطل من مبيدات آفات سامة أخرى. ورغم وجود أدلة كافية تؤيد الحاجة إلى الحد من تصدير مثل هذه المواد حرصا على صحة العمال وسلامتهم، شُحن معظم هذه المبيدات إلى بلدان نامية[٣٤]. ويلزم توعية أرباب العمل والعاملين لديهم بالمسائل الصحية ومسائل السلامة، كما يلزم إنفاذ قوانين الصحة العامة وتحسين تلك القوانين لأجل صون المعايير الدولية المتعلقة بالصحة المهنية والخدمات الصحية وتحسين تلك المعايير.

آثار أخرى مترتبة على العولمة: تجارة التبغ

٥٦ - مع تضاؤل الحواجز التجارية، بات تسويق الشركات عبر الوطنية للمنتجات الضارة، التي من قبيل التبغ، في البلدان النامية يمثل واحدا من دواعي القلق المتزايد على الصحة العامة. فقد تحول انتباه مجموعات شركات التبغ عبر الوطنية في السنوات العشرين الماضية إلى أسواق البلدان المنخفضة الدخل والبلدان المتوسطة الدخل في أفريقيا، لا سيما في أفريقيا الواقعة جنوب الصحراء، وفي آسيا، وأوروبا الشرقية، وأمريكا اللاتينية، مستفيدة في ذلك من عولمة التجارة وانفتاح الأسواق نسبيا[٣٥]. ولذلك، يعتمد التسويق غالبا على الحالة الجارية في معظم البلدان النامية، حيث تتخلف حملات الإعلام المتصلة بآثار التبغ السلبية عن مثيلتها في البلدان الصناعية. وبناء على ذلك، فإن استهلاك السجائر، على النقيض من انخفاضه في البلدان الصناعية (حيث انخفض نصيب الفرد من السجائر المستهلكة بما لا يقل عن ١٠ في المائة منذ سنة ١٩٧٠)، قد تضاعف على الصعيد العالمي على مدى الفترة نفسها، إذ ازداد من ٣ ٠٠٠ بليون سيجارة سنويا إلى ٦ ٠٠٠ بليون سيجارة؛ وازداد الاستهلاك في البلدان النامية بنسبة ٦٧ في المائة[٣٦]. وفي هايتي وإندونيسيا ونيبال والسنغال والجمهورية العربية السورية، تضاعف نصيب الفرد من التبغ، بينما تضاعف استهلاك التبغ في الكاميرون والصين ثلاث مرات[٣٧].

٥٧ - ووفقا لما ذكرته منظمة الصحة العالمية، يحتمل أن يرتفع عدد الوفيات الناشئة على الصعيد العالمي عن استهلاك التبغ إلى عشرة ملايين حالة وفاة بحلول سنة ٢٠٣٠، بالمقارنة بأربعة ملايين حالة وفاة في سنة ١٩٩٨. وتعد معدلات الوفاة الناتجة عن الأمراض المتصلة بالتبغ، التي من قبيل سرطان الرئة وانتفاخ حويصلات الرئة وإصابة القلب بالأنيميا، مرتفعة في البلدان المتقدمة النمو، وهي مرتفعة فعلا في الصين، لا سيما بين الشبان، وذلك بتأثير تعاطي التبغ في السابق. واستنادا إلى الاتجاهات العالمية الحالية، يتوقع أن تتجاوز معدلات الوفاة في البلدان النامية معدلات الوفاة في البلدان المتقدمة النمو.

العولمة، وتنقل الناس وما يتصل بذلك من دواعي القلق على الصحة العامة

٥٨ - ثمة مظهر آخر من مظاهر العولمة والسعي إلى الحياة الطيبة هو ازدياد تنقل الناس عبر الحدود الوطنية وداخلها، وهو الأمر الذي تيسر جزئيا بفضل انخفاض تكاليف استعمال وسائط النقل. ففي كل يوم، يسافر بطريق الجو ١,٤ مليون شخص على صعيد العالم[٣٨]. وتمثل وتيرة السفر الدولي وحجمه عاملين يسهمان في نشوء الأمراض المعدية على الصعيد العالمي وفي تجدد نشوئها. وعلاوة على ذلك، يؤدي انتقال البشر إلى البيئات الحضرية وغيرها من البيئات، عن طريق هجرات اللاجئين والعمال والمشردين، إلى ازدياد الكثافة السكانية وما يصاحبها من زيادة احتمال نقل الأمراض.

٥٩ - ومثل هذه التنقلات السكانية تعتبر الوسيط المثالي لانتشار أشكال العدوى الجديدة والناشئة على الصعيد العالمي. ومع تحسن التكنولوجيا والنقل، بات من الممكن فعلا الوصول إلى أي مكان في العالم في غضون ٣٦ ساعة، وهذه الساعات تمثل مدة أقل من مدة الحضانة اللازمة لمعظم الأمراض المعدية، الأمر الذي يسمح بانتشار الفيروسات وأشكال العدوى دون ملاحظة، وبالتالي دون التمكن من السيطرة عليها. ويمكن نقل العوامل المعدية من شخص إلى آخر بصورة مباشرة، مثلما هو الحال بالنسبة لفيروس نقص المناعة البشرية/الإيدز وللدرن الرئوي، أو عن طريق ناقلات كائنة في الجهة التي يقصدها المسافر، مثلما هو حال الملاريا أو حمّى الضَّنك. وقد تنتشر العوامل المعدية والناقلات بواسطة الطائرات أو السفن أو غير ذلك من وسائل النقل.

٦٠ - ويؤدي انتقال السكان وهجرتهم إلى عودة ظهور الملاريا على الصعيد العالمي وإلى نشوء مقاومة هذا المرض للعقاقير. ففي البرازيل على سبيل المثال، انخفض عدد حالات الملاريا في خمسينات القرن العشرين من خمسة ملايين حالة في السنة إلى أقل من ٥٠ ٠٠٠ حالة بفضل البرامج النشطة لمكافحة الملاريا. وفي السبعينات من القرن العشرين، فتحت منطقة الأمازون للتنمية وحدثت هجرة واسعة النطاق لإناس ليست لديهم مناعة تحميهم من الملاريا، من قبيل رعاة الماشية والعمال الموسميين والباحثين عن المعادن. وبحلول سنة ١٩٩١، أفيد عن وجود أكثر من ٧٠٠ ٠٠٠ حالة من حالات الملاريا، وفي الوقت الحالي تعد الملاريا السبب الرئيسي للوفاة في أوساط المهاجرين إلى تلك المنطقة[٣٩]. وفي كمبوديا، استقر بعض عمال المناجم بالقرب من أحراج حدود تايلند للعمل في مناجم الأحجار الكريمة وشبه الكريمة، وكانت أماكنهم بعيدة عن أماكن الخدمات الصحية وتفشت الملاريا في صفوفهم. وعاد كثيرون من هؤلاء العمال إلى تايلند وميانمار، ونشروا العدوى في مناطق كانت في الماضي خالية من الملاريا نسبيا[٤٠]. وبسبب كثرة انتقال هؤلاء العمال وفقرهم، فإنهم يتوقفون غالبا عن تلقي علاج الملاريا، الأمر الذي يحتمل معه ازدياد مقاومة المرض للعقاقير، بحيث صارت جنوب شرق آسيا في الوقت الحالي مصدرا للقلق بسبب الخوف من تفشي الملاريا المقاومة لعدة عقاقير. وهناك أيضا قلق متزايد خشية عودة الملاريا مرة أخرى إلى البلدان الصناعية. ويؤيد ظهور ملاريا ''المطارات'' في بعض مدن الدخول الدولي بالولايات المتحدة وأوروبا الرأي القائل بأن الملاريا قد تُدخل إلى منطقة ما أو يعاد إدخالها بواسطة الأسفار الترويحية[٤١].

٦١ - ويمثل انتشار فيروس نقص المناعة البشرية/الإيدز مثال آخر على ذلك. فعلى الرغم من صعوبة تحديد مساره بدقة، فقد أدت عدة عوامل إلى نشر المرض بسرعة على الصعيد الدولي وفيما بين القارات، ونخص بالذكر منها ازدياد وتيرة وحجم السفر الدولي لأغراض التجارة والهجرة والترويح. وهناك عامل آخر هو طول فترة كمون الفيروس، وهي الفترة التي لا تظهر فيها على الأفراد المصابين بالعدوى

أية أعراض وإن كان بوسعهم أن يصيبوا الآخرين بالعدوى. ويحتمل أن ينتشر فيروس نقص المناعة البشرية/الإيدز سريعا على امتداد الساحل الشرقي للقارة الأفريقية بامتداد الطرق الرئيسية، وهذا يُعزى إلى سائقي الشاحنات القائمين بنقل السلع من بلد إلى بلد ومن مكان إلى آخر. وفي تايلند والفلبين والهند، قد يعزى انتشار فيروس نقص المناعة البشرية/الإيدز أساسا إلى نشاط ''السياحة الجنسية''، ومتى استقر ذلك الفيروس/الإيدز في منطقة جديدة يقل فيها استخدام الرفال، فإنه ينتشر بسرعة بين الناشطين جنسيا، كما ينتشر بواسطة الانتقال الرأسي من الأم المصابة إلى الطفل، وبواسطة نقل الدم، وبواسطة تشارك مسيئي استعمال المخدرات في الحقن[٤٢].

٦٢ - وقد يزيد المسافرون من انتشار العوامل المعدية، ولكن خبرتهم يمكن أن تفيد في تنبيه المسؤولين عن الصحة إلى نشوء أو إدخال عامل معد في مجتمع جديد. ويمكن أن تسهم الأجهزة المعنية بالصحة العامة في برامج رصد الأمراض المعدية، وذلك بمراقبة المسافرين والمهاجرين ومركبات النقل، لا سيما وأن السفر الدولي يزداد حاليا بنسبة أعلى من ١٠ في المائة سنويا وأن التحركات السكانية مستمرة بفعل عدم الاستقرار السياسي والاقتصادي والاجتماعي[٤٣].

التحضر والمرض

٦٣ - غالبا ما يؤدي الانتقال غير المخطط من الريف إلى الحضر وغير المراقب إلى نشوء بنية أساسية للصحة العامة لا يمكنها أن تواكب النمو السكاني السريع. وهذا يمكن أن يؤدي إلى تدهور شبكات إدارة المياه وشبكات إدارة النفايات. ورغم توافر التكنولوجيا الحديثة، غالبا ما تجمع التنمية الحضرية في البلدان النامية بين المشكلات التقليدية - المتمثلة في الفقر والاكتظاظ وسوء حال المرافق الصحية وما يتصل به من أمراض - وسوء السكن والتصنيع اللامنضبط والتلوث البيئي.

٦٤ - ويمكن أن يؤدي تدهور شبكات إدارة النفايات وشبكات إدارة المياه إلى ازدياد الأمراض المنقولة بواسطة المياه، من قبيل الكوليرا. ويخلق الاكتظاظ وسوء صرف المياه المستعملة ومياه الأمطار المرتبطان بالتحضر السريع ظروفا تؤدي إلى ازدياد الأمراض المنقولة بالبعوض، من قبيل الملاريا والحمى الصفراء وحمى الضنك[٤٤]. وعلاوة على ذلك، تزيد ظروف العيش في الأماكن المزدحمة ومحدودية المناعة لدى جماعة من البشر من إمكان نقل الهواء لأمراض من قبيل الدرن الرئوي والالتهاب السحائي[٤٥].

٦٥ - وللجموع السكانية الحضرية دور أساسي جدا في تكثيف الضغط على النظم الإيكولوجية في العالم. فبينما تظهر المعيشة الحضرية بالفعل وفورات حجم فيما يتعلق باستعمال بعض الموارد (مثل استعمال مساحة من الأراضي للإسكان، والنقل العام، وإعادة تدوير الموارد)، توجد أيضا عوامل خارجية مؤثرة، نظرا لأن استهلاك سكان الحضر للموارد كثير ما لا يتكافأ مع نسبتهم إلى مجموع السكان، ولأن المناطق الحضرية تمثل في الغالب المراكز الرئيسية لانبعاث غازات الدفيئة وتلقي أعباء إضافية على مصادر الدعم الحياتية في العالم: الأرض والمياه والهواء.

الحرب والقلاقل والصحة العامة

٦٦ - أدت عوامل سياسية، من قبيل الحرب والاضطرابات الأهلية، إلى زيادة معتبرة في عدد اللاجئين على امتداد العقد السابق، إذ ازداد العدد من ٣٨ مليون لاجئ إلى ٦٠ مليون لاجئ[٤٦]. وعلى غرار التأثير الناشئ عن التحضر السريع، فإن انتقال أعداد كبيرة من الأفراد في فترة قصيرة يفرض عبئا غير عادي على خدمات الهيكل الأساسي للصحة العامة في البلد المضيف، الأمر الذي يزيد من احتمال ظهور الأمراض

المعدية وانتشارها[٤٧]. وفي الوقت نفسه، فمن شأن القلاقل السياسية تعطيل المرافق الصحية وتحويل الإنفاق الحكومي إلى أغراض أخرى بخلاف الخدمات الاجتماعية من أجل التصدي للأزمات العاجلة.

تحرير التجارة، والصحة

٦٧ - وسّعت اتفاقات منظمة التجارة العالمية، المبرمة سنة ١٩٩٤، نطاق حماية حقوق الملكية الفكرية ليشمل المنتجات والعمليات الدوائية في إطار اتفاق حقوق الملكية الفكرية المتصلة بالتجارة (اتفاق تريبس)، وجاء ذلك في ختام جولة أوروغواي للمفاوضات التجارية المتعددة الأطراف. وقد ألزمت كافة الدول الأعضاء بتعديل تشريعاتها الوطنية لكي تمنح المخترعين حقوق تسويق حصرية لمدة لا تقل عن ٢٠ سنة، ويتعين على البلدان النامية أن تمتثل لذلك بحلول سنة ٢٠٠٦[٤٨]. ولهذا التمديد والتوحيد فيما يختص بحماية حقوق الملكية الفكرية آثاره على الصحة العامة بفعل إسهامه في تسعير المنتجات الدوائية بالبلدان النامية. إذ أن بلداننا نامية، مثل الأرجنتين والبرازيل وتايلند ومصر والهند، قد استحدثت صناعات دوائية محلية تنتج بتكلفة أقل كثيرا أدوية نوعية طبق الأصل من أدوية مسجلة ببراءات اختراع. وفي هذه البلدان، يتوقع أن تزداد تكلفة هذه الأدوية عند تنفيذ ''اتفاق تريبس''، وغالبا ما ستكون الزيادة بنسبة أعلى من ١٠٠ في المائة وستصل التكلفة إلى عدة أمثال التكلفة السابقة. كما أن البلدان النامية المنخفضة الدخل التي تعتمد على الواردات ستنقطع صلتها بمصادر الواردات الرخيصة لكي تمتثل لأحكام الاتفاق، الأمر الذي سيزيد مما تتحمله من تكاليف. ورغم أن قواعد منظمة التجارة العالمية تسمح بـ ''الترخيص الإجباري'' والاستيراد الموازي في حالات نشوء طوارئ صحية وطنية أو عند وجود مصالح جماهيرية عامة لها مبررات خلاف ذلك، يُظهر الجدال الجاري بشأن تسويق أدوية فيروس نقص المناعة البشرية/الإيدز النوعية في البلدان الأفريقية الفقيرة مدى التعقيد المحيط بمسألة الاحتجاج الفعلي بالأحكام السالفة الذكر. وعندما قررت ٣٩ شركة دوائية عبر وطنية في ربيع سنة ٢٠٠١ أن تسحب دون قيد أو شرط دعواها ضد حكومة جنوب أفريقيا، كان هذا بمثابة انتصار للحملة الداعية إلى جعل الأدوية الأرخص التي تفيد في إنقاذ الأرواح في متناول البلدان الفقيرة. إلا أن ما يترتب على التطورات الحاصلة في إطار المحكمة من تأثير نهائي على أرواح مرضى فيروس نقص المناعة البشرية/الإيدز يتوقف على بذل الجهود المتضافرة لتوزيع هذه الأدوية وإعطائها للمرضى ومراقبتها لضمان استعمالها استعمالا فعالا.

٦٨ - وتعلّق أحد مواضيع الاتفاق المبرم في إطار جولة أوروغواي بالاتجار بالخدمات، بما فيها الخدمات الصحية. وإنتاج الرعاية الصحية، التي تمثل خدمة من الخدمات، أمر لا ينفصل عن الأشخاص الذين يقدمونها أو عن المرضى الذين يتلقونها. ولذلك، فإن الاتجار بالخدمات الصحية يكون في صورة انتقال العاملين بالخدمات الصحية أو مستهلكي تلك الخدمات عبر الحدود الوطنية. وينشأ انتقال العاملين بالخدمات الصحية من البلدان القليلة النمو إلى البلدان الأكثر نموا بسبب الأجر الأفضل والمعيشة الأفضل وظروف العمل الأفضل وإمكان الحصول على شهادات مهنية أرقى وإمكان الاطلاع على التقنيات المتقدمة. أما الانتقال القصير الأجل لاكتساب المهارات فإنه قد يكون مفيدا لبلدان المنشأ، وإن كان هناك بصورة عامة استنزاف دائم يقلل من مجموع ممارسي المهن الصحية ومن القدرة العامة المتوافرة للبلدان في المجال الصحي.

٦٩ - وقد شهدت السنوات الأخيرة تزايدا في بحث مواطني البلدان المتقدمة النمو في البلدان النامية عن رعاية طبية منخفضة التكلفة أو غير متاحة في غيرها. ومن المرجح أن يكون الاتجاه العالمي نحو زيادة التكاليف الطبية وتخفيض الدعم المالي العام للقطاع الصحي قد ساهم في زيادة الاتجار

الدولي بالخدمات الصحية من منطلق التكلفة. وهذا الاتجار بالخدمات الصحية يمكن أن يفيد البلدان النامية إذا ما استخدمت الإيرادات الناتجة عنه في تدعيم المنظومات الصحية الوطنية لخدمة السكان عموما وفي التوسع في المنظومة الصحية المحلية.

٧٠ - وهناك عوامل أخرى تسهم باطراد في تشكيل الصورة العامة فيما يتعلق بتحرير التجارة وبالصحة، وهي عوامل من قبيل التعليم الصحي الذي يتلقاه الطلاب الآتون من بلدان أكثر نموا في بلدان قليلة النمو، على أساس تجاري، والوجود الأجنبي في مجال تشغيل المستشفيات أو إدارتها، أو توفير التأمين الصحي أو إنشاء المرافق التعليمية، بالاستناد في كل الأحوال إلى الاستثمار الأجنبي المباشر الذي يكون غالبا في شكل مشاريع مشتركة(٤٩). ومثل هذا الاستثمار ينطوي على منافع وأضرار محتملة للبلدان النامية شأنه في ذلك شأن الاستثمار الأجنبي المباشر بصفة عامة. ومن الممكن أن يرتقي الوجود الأجنبي بالجوانب التقنية والإدارية وأن يزيد في الوقت نفسه من المنافسة المرغوبة، الأمر الذي يؤدي إلى تحسن في جودة الخدمات الصحية وفي مقدارها(٥٠).

٧١ - ومن ناحية أخرى، ليس هناك ما يضمن تحقق نقل التكنولوجيا والدراية الإدارية(٥١). وهناك أيضا داعٍ آخر للقلق يتعلق بتأثير الوجود الأجنبي على عاملي المساواة في المجال الصحي وإمكانية الاستفادة من الخدمات الصحية. فكثيرا ما تخدم العملية التجارية الأجنبية الهادفة للربح فئات ذات دخل أعلى يمكنها أن تتحمل التكلفة الباهظة للخدمات الخاصة. وبالإضافة إلى ذلك، يميل الأفراد المؤهلون إلى ترك منشآت القطاع العام للعمل في المؤسسات الخاصة المدارة باستثمارات أجنبية، وغالبا ما يكون ذلك بأجر أعلى. وبالتالي، فإن زيادة الوجود الأجنبي لا تؤدي بالضرورة إلى زيادة إمكانية استفادة الفئات السكانية الأضعف المحتاجة إلى الخدمات الأساسية، ما لم يتجه الأغنياء إلى التماس الخدمات من القطاع الصحي الخاص و لم تنضب الموارد الموجودة في القطاع العام. وقد ثبتت صعوبة تحقيق هذا الهدف. وعادة ما يقترن رفع القيود الخارجية بتضاؤل الدعم المقدم للقطاع الصحي العام، الأمر الذي يؤدي إلى الخصخصة وفرض رسوم على المستعملين أو إلى أي من هذين الخيارين، فيخرج الفقراء من السوق لعجزهم عن الدفع وتقل فرص المساواة في مجال الخدمات الصحية. ولذلك، فإن من المهم عند تقرير السياسات الصحية تقييم درجة التوازن بين المنافع والأضرار المحتمل تولدها بفعل الاستثمار الأجنبي في المجال الصحي ونتيجة تحرير القطاع الصحي بصفة عامة. وهناك تدابير يمكن اتخاذها لتفادي أوجه الاختلال المحتملة كي يتسنى عدم التضحية بإمكانية الاستفادة بالرعاية الصحية لصالح فعالية التكلفة ورفع القيود. وعلى سبيل المثال، فإن الحكومة الهندية تحتفظ لنفسها بالحق في توفير الأراضي للمستشفيات الخاصة مقابل إتاحة عدد محدد من الأَسرّة للفقراء.

تكنولوجيا الاتصالات السلكية واللاسلكية وعلاقتها بالصحة

٧٢ - إن أوجه التقدم المحرزة مؤخرا في تكنولوجيا الاتصالات السلكية واللاسلكية قد أثرت هي الأخرى على تطور القطاع الصحي. فمع تحسن التكنولوجيا وتناقص التكاليف تترسخ خطى التطبيب من بُعد، الذي ينطوي على البث التفاعلي للمعلومات الطبية ومعلومات الرعاية الصحية، باستخدام الصوت والصورة والبيانات. وهذا النوع من التطبيب يلغي تكاليف السفر وييسر التشاور المهني ويتيح وسيلة فعالة من حيث التكاليف تؤدي إلى تعزيز قدرة القطاع الصحي، وذلك بشرط وجود الهيكل الأساسي اللازم لتحقيق إمكانية الاستفادة به. وقد استخدم أسلوب التحاور من بعد فيما بين مؤسسات طبية في كندا وكينيا وأوغندا، على سبيل المثال، لتمكين المهنيين الأفارقة العاملين

في المجال الصحي من مواصلة تعليمهم واستكمال معرفتهم بأحدث المعلومات التقنية[٥٢]. وبناء على ذلك، يمكن أن يستفيد هذا الاتجاه في القطاع الصحي من المساعدات الدولية.

المنظومات الصحية

٧٣ - أصبح من الأهداف الهامة للسياسة العامة في العقود الأخيرة، ترقية منظومات الرعاية الصحية بتعزيز إمكانية الاستفادة المتكافئة من خدمات الصحة الوقائية والصحة العلاجية.

٧٤ - ويذهب تعريف المنظومات الصحية الوطنية إلى أنها منظومات تشمل كافة الأنشطة الهادفة أساسا إلى تعزيز الصحة أو استعادتها أو الحفاظ عليها. وهي تشمل مقدمي الرعاية الصحية في القطاع العام والقطاع الخاص، وتمول عادة من الضريبة العامة (لتوفير الخدمات الصحية للجميع)، أو الضرائب على المرتبات (التأمين الاجتماعي الإلزامي)، أو الخطط الممولة سلفا بأقساط اشتراك محددة يدفعها الأفراد أو الجماعات (التأمين عن طريق القطاع الخاص). وهناك أنشطة أخرى للرعاية الصحية تمول إما مما يدفعه المريض من جيبه مباشرة أو من الهبات. وبالكثير من البلدان الفقيرة منظومات صغيرة إما عامة أو ممولة بالاشتراكات، وجزء كبير من الرعاية الصحية يشتمل على مصروفات يدفعها المريض من جيبه. ففي سيراليون وكمبوديا، على سبيل المثال، تمثل المصروفات التي يدفعها المريض من جيبه ٩٠ في المائة من إجمالي الإنفاق على الصحة؛ وفي الكاميرون والهند وميانمار وباكستان وفييت نام تبلغ هذه المصروفات نحو ٨٠ في المائة[٥٣]. وفي الهند يلعب القطاع الخاص دورا كبيرا جدا فيما يتصل بتوفير الرعاية العلاجية للأفراد عن طريق الخدمات الصحية الانتقالية[٥٤]. وهذا عكس الحالة في البلدان المتقدمة النمو، حيث تمول الأسر المعيشية بصورة مباشرة جزءاً صغيراً من تكاليف الرعاية الصحية. والنفقات التي يدفعها المريض من جيبه نفقات تنازلية في طابعها، لأنها تعرض الأسر لدفع نفقات ابتدائية ضخمة عند استعمال الخدمات ولأن الأقل قدرة على الدفع تفوق نسبة ما يدفعه النسبة التي يدفعها الأيسر حالا[٥٥]. ولعل السبيل الوحيد للحد من الطابع التنازلي لما يدفعه المريض من جيبه (تزايد المدفوع مع تناقص الدخل) أو لإكسابه صفة التصاعدية (تزايد المدفوع مع تزايد الدخل) أو الحيادية هو اتخاذ التدابير اللازمة للتمييز بين المستفيدين بالخدمات بحسب مستويات دخولهم.

إصلاحات القطاع الصحي

٧٥ - مطلوب إصلاح القطاع الصحي لمعالجة مشكلات من قبيل فرط التركز والمركزية، والقضايا الخطيرة المتعلقة بالتغطية، والتباينات الشديدة، وعدم كفاءة التنظيم وتدهوره، وعدم كفاية الخدمات من حيث الجودة، والقيود المالية الشديدة، أينما حدث ذلك[٥٦]. ورغم أن الإصلاح بات قضية مثارة في بلدان عديدة لم ينفذه فعليا إلا عدد قليل منها[٥٧]. والأهداف الهامة لإصلاح القطاع الصحي تتمثل في تحقيق لا مركزية الخدمات، وتوفير التغطية الشاملة، وتحول التركيز المؤسسي من توفير الرعاية الصحية بواسطة القطاع العام إلى توفيرها بواسطة القطاع الخاص، في ظل ترتيبات تنظيمية ومالية جديدة، وبالتالي تحقيق المزيد من الكفاءة والجودة.

٧٦ - ومن الشواغل الرئيسية التي تؤرق صناع السياسات في البلدان النامية مسألة التوسع في مجال تغطية الرعاية الصحية سعيا إلى التغطية الشاملة. وهذا هدف صعب، بسبب انتشار الفقر وهشاشة البنية المالية العامة في عديد من البلدان الفقيرة. وقد تبين من دراسة أحوال أمريكا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي أن نحو نصف السكان (٤٦ في المائة) لا يغطيهم أي تأمين صحي؛ وأن ربع السكان لا يمكنهم الوصول إلى المرافق الصحية بسبب العوامل الجغرافية؛ وأن

أكثر من نصف السكان (٥٥ في المائة) يواجهون عجزا في الأَسرّة؛ وأن ثلث السكان ليست لديهم إمكانية الحصول على مياه الشرب والمرافق الصحية أو أي منهما[٥٨]. وفي الصين على سبيل المثال، لا تكفي موارد الكثيرين لمواجهة حالات المرض الخطيرة.

٧٧ - ويمكن أن يمثل المرض وسوء الحالة الصحية المزمن سببين رئيسيين من أسباب الفقر، بسبب العجز عن العمل أو بسبب نفقات العلاج التي تمثل كارثة في حد ذاتها. ومن الممكن أن تؤدي تكاليف الرعاية الصحية إلى تفاقم حالة العمال المسرحين وحالة المسنين ذوي المعاشات التقاعدية الثابتة أو غير المضمونة. ولهذا، تمثل مخططات التأمين الفعالة القائمة على الدفع المسبق أو على الدعم عناصر ضرورية للإصلاح المقترح للقطاع الصحي[٥٩].

٧٨ - وإلى جانب التضرر من المشكلات الهيكلية، تضررت بعض البلدان من صدمات معينة، من قبيل الأزمة المالية الآسيوية التي حدثت في سنة ١٩٩٧. ففي تايلند، عانت نسبة كبيرة من الأسر المعيشية من انتكاسات شديدة بفعل تلك الأزمة، كما تأثر القطاع الصحي عموما. واختلت الميزانيات العامة، بينما تمثلت إحدى النتائج الفورية المترتبة على الأزمة في تحول ١٥ في المائة من الطلب على الرعاية الصحية صوب العيادات والمستشفيات العامة بدلا من الخدمات الطبية الخاصة. وقد أيد البنك الدولي سياسة حكومة تايلند القاضية بإنشاء بطاقة صحية مجانية لمن يعيشون دون حد الفقر، بحيث يحصلون بفضلها على الرعاية المجانية في المؤسسات العامة. أما من يعيشون فوق حد الفقر مباشرة، فإن بوسعهم شراء بطاقة صحية رخيصة تتيح لحاملها وأفراد أسرته الاستفادة من الخدمات الصحية التي يقدمها القطاع العام[٦٠].

٧٩ - وفي السنوات الأخيرة، نشأت مخططات الضمان الاجتماعي الذاتية التمويل لكي تكون خيارا بديلا لأسلوب الدفع من جيب المستفيد وللتأمين المقدم بواسطة القطاع الخاص، وذلك بالاعتماد على التكافل المتحقق بتجميع الموارد استنادا إلى مبدأ التأمين. وقد نشأت طائفة من مخططات الضمان الاجتماعي الذاتية التمويل، تراوحت بين نظم غير رسمية وغير مكتوبة نشأت في صفوف الجماعات الصغيرة وترتيبات رسمية معقدة[٦١]، وارتبط الكثير منها بمشاريع ائتمانية أو مشاريع اقتصادية ضئيلة الحجم. ففي الهند على سبيل المثال، ''تنظم رابطة النساء العاملات لحسابهن'' ٧٥ ألف امرأة في شكل فئات قائمة على أساس الحرفة أو المهنة وتتيح لهن حزمة ضمان اجتماعي متكامل تغطي حالات المرض والترمل والولادة والحوادث والحريق والاضطرابات الطائفية والفيضانات وغير ذلك من النكبات التي تتسبب في فقدان العمل والدخل، وذلك في مقابل مبلغ صغير يدفع سنويا[٦٢]. وفي سافار، ببنغلاديش، اتسع نظام غونوشاثايا كِندرا المجتمعي للتأمين، الذي نُفذ عام ١٩٧١، وأصبح يقدم الرعاية الصحية على مستويين وباتت لديه أربعة مراكز فرعية. وهذا النظام التأميني يسمح للفقراء بزيادة إمكانية الاستفادة من الرعاية الصحية عن طريق العضوية الاختيارية، وقد أقيمت على غِراره أنظمة مماثلة في أماكن أخرى ببنغلاديش[٦٣].

٨٠ - ومن المرجح أن يكون كثير من العاملين المنتمين لمثل هذه الأنظمة ممن يشتغلون في القطاع غير النظامي، وأنهم قبل انتمائهم إليها لم يكونوا يدفعون أية أقساط وإن تلقوا من الخدمات الصحية العامة، حيثما أمكن ذلك، رعاية مجانية لم تكن كافية في معظم الأحيان. ويشير تقييم لإحدى عشرة دراسة إفرادية تناولت أنظمة التأمين البالغة الصغر الموجودة في أمريكا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي إلى أن العمال قد شهدوا، بعد الانضمام إلى هذه الأنظمة، تحسنا من حيث

تكلفة الانتفاع بالخدمة وتوقيته وجودته[٦٤]. إلا أن قدرة هذه الأنظمة على تحمل الأعباء المالية قد تكون هشة لأن إيراداتها تستند إلى مجموعات سكانية فقيرة قليلة الدخل قد تعجز عن إعانة النظام بأقساط تدفع بانتظام.

النفقات الصحية

٨١ - في عام ١٩٩٧، بلغت نسبة المنفق من الناتج المحلي الإجمالي على الصحة في العالم ٧,٩ في المائة[٦٥]. وقد أنفقت البلدان المتقدمة النمو على الصحة أكبر حصة، وقدرها ٨,٢ في المائة من الناتج المحلي الإجمالي؛ وأنفقت البلدان التي تمر اقتصاداتها بمرحلة انتقالية ٥,٩ في المائة؛ وأنفقت البلدان النامية ٥,٢ في المائة (انظر الشكل الثاني عشر - ١). وكانت الحصة الأصغر من الإنفاق ٤,٣ في المائة، في شرق آسيا وأفريقيا الواقعة جنوب الصحراء والدول العربية. وعلى العكس من ذلك، ففي فئة البلدان المتقدمة النمو أنفقت استراليا وكندا واليابان ونيوزيلندا والولايات المتحدة ضعف ذلك، أي ٩ في المائة من الناتج المحلي الإجمالي، على الصحة؛ بينما أنفقت الولايات المتحدة وحدها أكثر من ثلاثة أمثال، أي ١٣ في المائة. وهذه الأرقام تؤيد الافتراض القائل بأن نسبة الناتج المحلي الإجمالي المنفقة على الصحة تزداد كلما ازداد حجم الناتج.

٨٢ - ومن المنطقي القول بأن النظام الصحي يكون منصفا عندما تتناسب المخاطر المتولدة عن تكاليف الرعاية الصحية التي تواجهها كل أسرة معيشية مع القدرة على الدفع لا مع خطر التعرض للمرض[٦٦] (انظر أيضا الفصل ٢٢). وعندما يُنكب الأفراد بالفقر بسبب نفقات العلاج وعدم إمكان حصولهم على الخدمات الطبية لعجزهم عن الدفع يكون النظام غير منصف. وهذا ينطبق على الحالة الراهنة في البلدان التي لا يجد فيها السكان حماية كافية أو تغطية كافية. وبتقسيم تمويل الرعاية الصحية إلى تمويل عام وتمويل خاص (انظر الشكل الثاني عشر - ١)، يمكن أن نلاحظ أن منظومات الصحة الوطنية التابعة للقطاع العام ومخططات الضمان الاجتماعي الإلزامي في البلدان الأكثر نموا يمكن أن تضمن تحمل القطاع العام ثلاثة أرباع النفقات[٦٧].

٨٣ - ولدى البلدان التي تمر بمرحلة انتقالية نمط مماثل للنمط القائم في البلدان المتقدمة النمو، حيث يتحمل القطاع العام نحو ثلاثة أرباع النفقات الصحية، وهذا بفعل الدور القوي الذي دأبت الحكومة على أدائه في مجال الخدمات الاجتماعية. إلا أن هذه الحالة آخذة في التغير: ففي جورجيا على سبيل المثال، حدث تخفيض شديد في الإنفاق العام على الصحة، إذ هبط إلى ٩ في المائة من المجموع[٦٨]. وعلى النقيض مما يحدث في معظم البلدان المتقدمة النمو والبلدان التي تمر بمرحلة انتقالية، يتحمل القطاع العام في البلدان النامية ما يقرب من نصف النفقات الصحية. وإذا أخذنا بالتقسيمات الإقليمية، فإن الإنفاق العام يبلغ أدنى مستوياته في جنوب غرب آسيا، وهو نحو ٤٠ في المائة.

٨٤ - ونصيب الفرد من إجمالي الإنفاق على الصحة (انظر الشكل الثاني عشر - ٢ والجدول الثاني عشر - ٣) مؤشر تقريبي يدل على مستوى ونطاق التغطية التي توفرها منظومات الرعاية الصحية[٦٩]. وهناك تفاوت شديد بين نصيب الفرد من النفقات الصحية في مختلف فئات البلدان. إذ يزيد نصيب الفرد من الإنفاق في البلدان الأكثر نموا وتصل الرعاية إلى نسبة سكانية أكبر، بينما تنفق البلدان التي تمر بمرحلة انتقالية والبلدان النامية مبالغ أقل، ولكن نسبا كبيرة من السكان في البلدان النامية تستبعد غالبا فلا تتمكن من الحصول على الرعاية الصحية.

جيم - المأوى

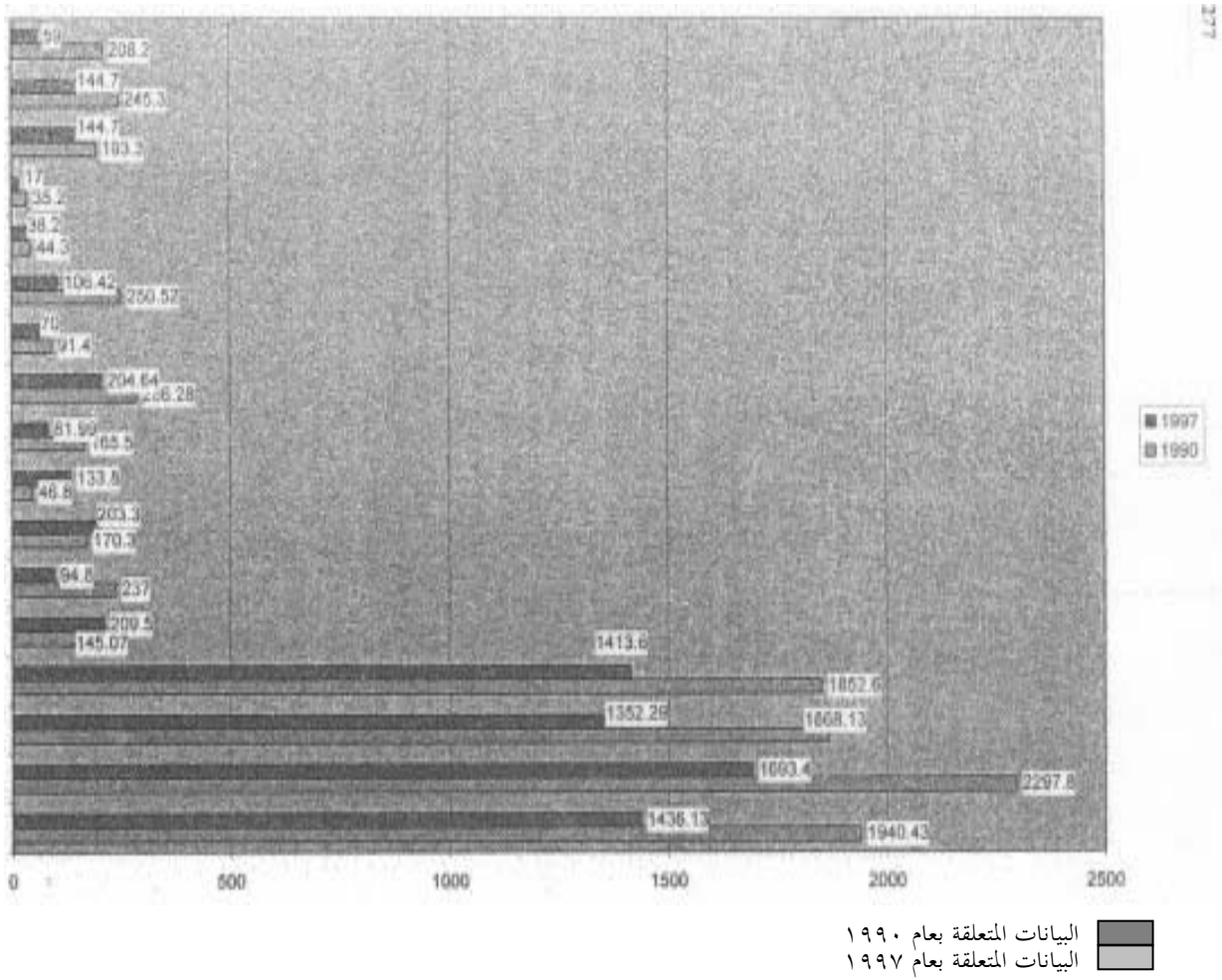
٨٥ - يتصل الإسكان من نواح كثيرة بالتنمية الاجتماعية - الاقتصادية المستدامة المنصفة، وهو يمثل عنصرا أساسيا من العناصر التي تشكل نوعية الحياة. فعلى الصعيد

الفردي وصعيد الأسرة المعيشية، تعد إمكانية الحصول على المأوى الملائم أمرا حيويا للصحة الشخصية والأمن الشخصي، ويؤثر قرب المأوى من مراكز النشاط الاقتصادي وشبكات النقل على إمكانية الحصول على الفرص المدرة للدخل. وقد تتولد عن المسكن السيئ آثار شديدة بالنسبة لصحة الفرد وسلامته، وذلك لأن الساكن قد يفقد دخله بسبب الانقطاع عن العمل أياما وبسبب نفقات العلاج. وكثير من الأمراض المعدية والأمراض الطفيلية، فضلا عن أمراض الجهاز التنفسي، يرتبط بتدني مستوى المسكن والاكتظاظ وعدم كفاية المياه والمرافق الصحية والصرف الصحي وتصريف القمامة. وعلاوة على ذلك، فإنه كثيرا ما تعيش الفئات القليلة الدخل فوق أراض حدية، من قبيل السهول الفيضية أو السفوح الشديدة الانحدار، وتكون تلك الفئات أول من يعاني من آثار الأخطار الطبيعية من قبيل الزلازل والانهيارات الأرضية والأعاصير والفيضانات.

الشكل الثاني عشر – ٢

نصيب الفرد من إجمالي الإنفاق على الصحة، ١٩٩٠[أ] و ١٩٩٧[ب]

(بدولارات الولايات المتحدة)[ج]



(أ) WHO, The World Health Report, 1995 (Geneva), table A1.

(ب) WHO, The World Health Report, 2000 (Geneva), annex table 8.

(ج) حسب أسعار الصرف الرسمية بالنسبة للبلدان والسنوات المشار إليها.

الجدول الثاني عشر – ٣

توزيع نصيب الفرد من الإنفاق على الصحة، حسب الشرائح، في جميع البلدان المختارة، ١٩٩٧

		البلدان النامية		البلدان التي تمر بمرحلة انتقالية	البلدان المتقدمة النمو		العالم
	بدولارات الولايات المتحدة	العدد	النسبة المئوية من إجمالي البلدان النامية	العدد	النسبة المئوية من إجمالي البلدان التي تمر بمرحلة انتقالية	العدد	النسبة المئوية من إجمالي البلدان المتقدمة النمو	العدد	النسبة المئوية من جميع البلدان
أقل من	١٠	١٢	٩	صفر	صفر	صفر	صفر	١٢	٦
بين	١٠ و ٥٠	٥٣	٤٠	٩	٣٣	صفر	صفر	٦٢	٣٣
	٥٠ و ١٠٠	٨	٦	٦	٢٢	صفر	صفر	١٤	٧
	١٠٠ و ٥٠٠	٤٦	٣٥	١١	٤١	صفر	صفر	٥٧	٣٠
	٥٠٠ و ١ ٠٠٠	١٣	١٠	١	٤	٣	١١	١٧	٩
أكثر من	١ ٠٠٠	١	١	صفر	صفر	٢٥	٨٩	٢٦	١٤

المصدر : WHO, The world Health Report, 2000 (Geneva), annex, table 8.

٨٦ – ومع حصول الفئات المرتفعة الدخل على ما يكفي حاجتها من المساكن، بينما الفقراء في حاجة ماسة للحصول على المسكن اللائق، تجسد حالة الإسكان في العالم وتزيد في آن واحد التفاوت الحاد في توزيع الدخل، وفرص الحصول على خدمات التعليم والصحة، بالصورة الموضحة في أجزاء أخرى من هذا التقرير. فبينما تتمكن البلدان ذات الاقتصادات السوقية المتقدمة النمو، بصفة عامة، من توفير السكن اللائق لغالبية سكانها، ليس بوسع الكثير من البلدان النامية والبلدان ذات الاقتصادات التي تمر بمرحلة انتقالية من سد الفجوة لتحسين فرص الحصول على المساكن اللائقة عمرانيا ذات الأسعار المعقولة، وما يرتبط بذلك من الهياكل الأساسية للخدمات، بما يلبي الحاجة الملحة في هذا المجال. وتنشأ عن الاكتظاظ، وتدني نوعية المساكن، ونقص المياه وخدمات الصرف الصحي الجيدة، لا سيما في عدد كبير من المستوطنات غير النظامية، مشاكل جمة في مجالات الصحة والسلامة والأخطار البيئية في كثير من هذه البلدان. وفي الوقت نفسه، يتزايد عدد الأشخاص الذين لا مأوى لهم في أماكن كثيرة، بما في ذلك البلدان ذات الدخل المرتفع، مما يسهم في زيادة الاستقطاب الاجتماعي والتوتر.

٨٧ – وتؤثر تطورات الاقتصاد الكلي تأثيرا واضحا على ظروف الإسكان وخيارات السياسات العامة، نظرا إلى أن تدابير هذه السياسات لا تحظى بدعم كبير سواء في جانب العرض أو الطلب، ما لم يحدث نمو اقتصادي. غير أن طريقة إنتاج الوحدات السكنية وتداولها لها تأثير كبير أيضا على النمو الاقتصادي، وتخفيف وطأة الفقر، واستدامة البيئة. وقد حظيت مناقشة هذا الاتجاه الآخر في العلاقة بين الإسكان والاقتصاد، أي إمكانية مساهمة الإسكان في تحقيق أهداف الاقتصاد الكلي، بزخم كبير في مؤتمر الأمم المتحدة

للمستوطنات البشرية، (الموئل الثاني)، المعقود في اسطنبول، في ١٩٩٦.

٨٨ - وكثيرة هي التحديات التي تكتنف توفير المأوى اللائق للجميع بالطريقة المبينة أدناه، من حيث كمية ونوعية المساكن، وما يرتبط بها من الهياكل الأساسية للخدمات في مختلف المناطق، بشكل يميز بين المناطق الحضرية والريفية والفئات الاجتماعية، التي تتاح عنها بيانات. وتعالج هنا أيضا التطورات التي حدثت مؤخرا في مجال التفكير بشأن سياسات الإسكان العامة، بما في ذلك التحول إلى نهج أكثر شمولا، والتركيز على البيئة المواتية وعلى الشراكات والمشاركة - ومختلف العوامل التي تؤثر على فرص الحصول على المساكن بتكلفة معقولة.

رصد حالة الإسكان

٨٩ - بينما تواجه البلدان ذات الدخل المرتفع تحديا في مواجهة تغير الطلب على المساكن، الناشئ عن شيوخة السكان وتناقص أحجام الأسر المعيشية، تتمثل المشكلة الحادة التي تواجهها البلدان النامية، في شدة النقص في المساكن والهياكل الأساسية في كل من المناطق الحضرية والريفية، مع استمرار ارتفاع الطلب خاصة في المدن. وتتمثل المسائل الرئيسية المتعلقة بالمأوى في كثير من البلدان ذات الاقتصادات التي تمر بمرحلة انتقالية، وأيضا في غرب أوروبا وأمريكا الشمالية، في المحافظة على المساكن وتجديدها وتحديثها، بالرغم من أن كميات ونوعيات المساكن والهياكل الأساسية للخدمات تظل أيضا مشكلة في بعض البلدان.

٩٠ - وقادت المعدلات السريعة للتحضر في البلدان النامية إلى حدوث زيادة هائلة في الطلب على المساكن الحضرية والخدمات المتصلة بها، بدرجة فاقت قدرة معظم الحكومات على سد هذا الطلب، مما أدى إلى انتشار المستوطنات الفقيرة والعشوائية، حيث يعيش الناس في ظروف اكتظاظ، كثيرا ما تنعدم فيها فرص الحصول على المياه وخدمات الصرف الصحي، وتحت التهديد المستمر بالإخلاء. وتوضح مؤشرات نوعية المساكن، وجود اختلافات كبيرة بين خصائص الإسكان الحضرية فيما بين البلدان ذات مستويات الدخل المختلفة، مثل عدد الأشخاص للغرفة الواحدة، والمساحة الأرضية المتاحة للشخص الواحد، ونسبة المنشآت الدائمة، وعدد المساكن غير المشروعة[٧٠].

٩١ - غير أن متوسطات هذه المؤشرات في المدن تخفي وراءها اختلافات كبيرة بين الفئات ذات الدخل المرتفع والفئات ذات الدخل المنخفض. وعلى سبيل المثال، بلغ نصيب الفرد من المساحة الأرضية، في المستوطنات غير النظامية (كاتشي أباديس) التي يسكن فيها زهاء ٤٠ في المائة من سكان كراتشي، ما يتراوح بين مترين وثلاثة أمتار مربعة، بينما يتراوح نصيب الفرد في منازل ودور المدن ذات المساحات الأكبر بين ٢٣ و ٣٣ مترا مربعا[٧١].

٩٢ - وفي كثير من مدن البلدان النامية تتراوح، بين ٣٠ و ٦٠ في المائة، نسبة الوحدات السكنية غير المشروعة أو غير المأذون بها رسميا من حيث أنها تخالف إما قوانين ملكية الأرض (الوحدات العشوائية) أو قواعد التخطيط والبناء، مما يتسبب في عدم أمان حيازة المسكن لشريحة كبيرة من السكان ذوي الدخل المنخفض. ويعتبر أمان حيازة المسكن على جانب عظيم من الأهمية، نظرا لأن انعدامه يتسبب في عزوف الناس عن الاستثمار في مساكنهم. وهناك عدة طرق يمكن أن يتأثر بها أمان حيازة المسكن، ولا يكفي أن يكون حق امتلاك المسكن دائما أو قانونيا أو لشخص مفرد كي يصبح حافزا على الاستثمار؛ فكثيرا ما يكون الإحساس أو الاقتناع بالأمان هو العامل الحاسم الذي يمكن توصيله من خلال المنظمات الجماعية أو التأييد السياسي أو من خلال سياسة عامة تكفل الحماية من الإخلاء. كما قد يكفي أمان الحيازة الذي ينشأ بحكم الواقع عن الاستثمار العام في المرافق لحفز الملاك على الاستثمار في دورهم السكنية ورفع قيمتها.

٩٣ - غير أنه بينما نجحت مبادرات عديدة وأثبتت بوضوح أن كفالة أمان حيازة المسكن، تصبح أساسا للكثير من الاستثمارات التي يقوم بها فقراء المدن لتحسين بيئتهم السكنية المباشرة، إلا أن الدروس المستفادة نادرا ما تستخدم لإدخال التعديلات الضرورية على السياسات والتشريعات، من جهة، ولتغيير الإجراءات الإدارية والبيروقراطية، من جهة أخرى[٧٢]، وفقا لإفادة لجنة المستوطنات البشرية.

٩٤ - وبغض النظر عن الاختلافات البديهية بين ظروف الإسكان في مدن البلدان ذات الدخل المرتفع والبلدان ذات الدخل المنخفض، فإن اتجاهات الإسكان الحضري الإقليمية والعالمية تستعصي على التقييم من حيث الكم والنوع في أحيان كثيرة، وكذلك العلاقات التي تربطها باتجاهات النمو الاقتصادي والفقر، بسبب ندرة بيانات المقارنة ذات النوعية الجيدة. وبينما تتسم اتجاهات فقر المناطق الحضرية بقدر معقول من الوضوح على المستوى التجميعي، تظل ظروف الإسكان الفعلية على قدر كبير من التفاوت، ولا يبدو أن هناك علاقة ارتباط مباشرة بين ارتفاع معدلات الفقر وانخفاض معايير الإسكان، أو بين ارتفاع معدلات النمو الاقتصادي وتحسن ظروف الإسكان على وجه العموم، وفقا لإفادة مركز الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية (الموئل)[٧٣]. ومن بين العوامل التفسيرية الممكنة، المؤشرات المستخدمة والافتقار إلى البيانات التي تتيح إجراء مقارنات دقيقة. لكن يعتقد أن لسياسات الإسكان العامة، وكذلك ارتفاع معدلات فوارق الدخل في المدن، دورا هاما في ذلك.

٩٥ - ويجعل نقص المعلومات الحديثة ذات النوعية الجيدة، عن الجوانب النوعية والكمية للإسكان وما يرتبط به من هياكل أساسية، تقييم الحالة بشكل مناسب ودعم عمليات التخطيط أمرا غاية في الصعوبة. لكن التطورات التكنولوجية وبناء القدرات اللازمة لجمع البيانات وتحليلها، أفضيا إلى حدوث بعض التحسن في هذا المجال. إذ أن من شأن ازدياد وفرة الحواسيب والبرامجيات المناسبة جعل الحكومات المحلية قادرة على استخدام بيانات التعداد السكاني لإجراء التقييمات الكمية والنوعية للإسكان، على أدق مستويات التقسيمات الجغرافية، كما يتضح من تحليل العجز في الإسكان على مستوى المجتمعات المحلية في سانتياغو، شيلي[٧٤]، على سبيل المثال. ومن بين التطورات الأخرى استخدام الصور الساتلية لتعزيز إمكانيات تخطيط المناطق الحضرية. إذ تقدم البيانات التي توفرها خدمات SPOT-XS للتصوير، على سبيل المثال، معلومات عن التغييرات الكبيرة التي تشهدها المدن، واتجاهات نموها. غير أن هذه المعلومات ليست مفصلة بما يكفي لتحديد الخواص الاجتماعية والاقتصادية لأحياء المدن. لكن السنوات الأخيرة شهدت توفر صور ذات وضوح أشد، من شأنها أن تسمح بإجراء تحليلات أكثر تفصيلا[٧٥].

٩٦ - وبالرغم من توافر مساحات أوسع لأغراض الإسكان في المناطق الريفية في البلدان النامية، تظل مشكل الاكتظاظ قائمة أيضا، نظرا إلى كبر حجم الأسر المعيشية وارتفاع معدلات الفقر بصفة عامة، قياسا إلى المناطق الحضرية، مما يجعل الإنفاق على المساكن الأكبر حجما فوق طاقة أسر معيشية كثيرة. ومثلما يحدث في الأحياء الفقيرة في المقاطعات الحضرية، يعيش كثير من سكان الأرياف في مساكن غير آمنة ودون المستوى المعياري. وفي حالات كثيرة يقع المزارعون والفلاحون والصيادون جامعو الثمار، ضحايا للإجلاء عن الأراضي التي يعتبرون ملاكا لها أو يقومون بإدارتها بشكل تقليدي، للسماح بقيام مشاريع إنمائية، من قبيل المستودعات والأعمال الإنشائية. بيد أن أكثر مشاكل الإسكان إلحاحا في المناطق الريفية من البلدان النامية، يتمثل في إمكانية الحصول على المياه النقية وخدمات الصرف الصحي.

٩٧ - وبينما يحصل الجميع فعليا على المياه في البلدان ذات الدخل المرتفع، تظل المياه مصدرا لمشاكل صحية خطيرة في المناطق الريفية والحضرية على السواء في البلدان ذات الدخل المنخفض. وعلى المستوى العالمي، شهد عام ٢٠٠٠ حصول نسبة ٩٤ في المائة من سكان المناطق الحضرية على المياه، مقارنة بنسبة ٧١ في المائة من سكان المناطق الريفية. وارتفعت التغطية بخدمات المياه بنسبة ٦ في المائة بالنسبة لبلدان أفريقيا وآسيا وأمريكا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي مجتمعة، لكن توجد اختلافات كبيرة بين المناطق الإقليمية وفي داخلها وفي أفريقيا، لا سيما وأن التوسع في الخدمات يظل عاجزا عن مواكبة النمو السكاني[٧٦].

٩٨ - وهناك اختلافات كبيرة بين الأسر المعيشية التي تعيش في منطقة واحدة، نظرا إلى أن من يملكون الإمكانيات يتجهون إلى الاستثمار في شبكات الخدمات الخاصة، أو الآبار أوالطلمبات، كمصادر إضافية للتزويد بالمياه. ونظرا لانعدام المياه المعالجة أو عدم كفايتها، فإن الأسر المعيشية ذات الدخل المنخفض تلجأ إلى المياه الجوفية غير النظيفة، أو إلى شرائها من بائعي المياه. ويقدر أن حوالي ١٠٠ ٠٠٠ فرد، في بانكوك، يحصلون من القنوات والمجاري المائية مباشرة على مياه بالغة التلوث بالفضلات الإنسانية والصناعية. وحيث أن الأحياء ذات الدخل المنخفض هي الأقل حظا في الحصول على مياه المواسير، فإن الفقراء كثيرا ما يضطرون إلى شرائها، ويدفعون في المتوسط ١٢ مرة قدر ما تدفعه الفئات ذات الدخل المرتفع، مما يزيد وطأة الفقر وعدم المساواة[٧٧].

٩٩ - وهناك تشابه بين الأنماط العالمية لخدمات الصرف الصحي وتلك المتعلقة بإمدادات المياه؛ وقد أصبح زهاء ٨٠٠ مليون شخص، في آسيا وأمريكا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي، وأفريقيا مجتمعة، قادرين على الحصول على خدمات الصرف الصحي خلال عقد التسعينات، بينما بقي ٢,٤ بليون نسمة تقريبا غير قادرين على الحصول عليها في نهاية العقد، كما لا تزال الهياكل الأساسية اللازمة لتصريف الفضلات بالطريقة الصحيحة في البلدان ذات الدخل المنخفض دون المستوى بدرجة كبيرة[٧٨]. وفي كثير من البقاع الفقيرة يجري التخلص من الفضلات في مياه الأنهار والمجاري السطحية مباشرة، مما يسبب تلوثا خطيرا للمياه الجوفية. ويصبح ما ينتج عن ذلك من تدني نوعية المياه وإصحاح البيئة، مرتعا خصبا لانتشار الأمراض كالملاريا والكوليرا وحمى الدنج.

فقدان المأوى

١٠٠- كما جرت الإشارة أعلاه، تتزايد معدلات فقدان المأوى في كل من البلدان النامية والمتقدمة النمو. وتوجد تعريفات مختلفة لفقدان المأوى، تتراوح من الانعدام التام للمأوى (لا سقف يُستظل به) إلى العيش في مساكن غير مكفولة الحيازة أو حقيرة أو دون المستوى المعياري[٧٩]. ويقدر أن زهاء ١٠٠ مليون شخص على امتداد العالم، كانوا بلا مأوى على الإطلاق في عام ١٩٩٥[٨٠]. وتشير التقديرات، لشدة الاختلاف بينها، إلى اختلاف تعاريف فقدان المأوى وتدل على صعوبة قياس عدد الناس فاقدي المأوى. ويتسبب ما يسمى بمفارقات إحصاءات الخدمات (التي تؤدي إلى أن تسجل البلدان التي تملك أفضل أنظمة الخدمات تطورا، أعلى معدلات لفقدان المأوى)، بجانب عدم اكتمال عمليات التعداد أو ازدواجها، وفقدان المأوى غير الظاهر، واختلاف الفترات الزمنية التي يقاس فيها فقدان المأوى، كل ذلك يتسبب في أن تصبح تقديرات فقدان المأوى غير مؤكدة، مما يستدعي التعامل معها بحذر[٨١].

١٠١- ويتضافر إلحاح الفقر المقرون بإعاقات جسدية وغير جسدية، مع التغييرات السريعة التي تشهدها المجتمعات ومواقع العمل وأسواق المساكن المحلية، لتؤدي كلها إلى اتساع قابلية فقدان المأوى لتشمل أعدادا كبيرة من

البشر[٨٢]. إذ يقدر بالملايين عدد الناس الذين لا مأوى لهم في أوروبا وأمريكا الشمالية، في أية لحظة، مع وجود نسبة متزايدة من النساء بينهم – إذ تصبح نساء كثيرات بدون مأوى بسبب هروبهن من العنف الأسري – بينما يرتفع عدد من تقل أعمارهم عن ٤٠ سنة. وتكشف الأبحاث في الولايات المتحدة عن أن فقدان المأوى يتركز وسط فئات معينة في المدن الكبرى[٨٣]. وكثيرا جدا ما تشكل الفئات القابلة للتأثر في أمريكا الشمالية وأوروبا أناسا يشكون من الأمراض العقلية، وأشخاصا معوقين ومدمني مخدرات أو فقراء كبار السن. وتشير بعض التقديرات إلى أن السكان فاقدي المأوى في الولايات المتحدة (الأشخاص الذين ينامون في الملاجئ ومحطات الحافلات والقطارات والمباني المهجورة) قدر عددهم بما يتراوح بين ٠٠٠ ٥٠٠ و ٠٠٠ ٧٥٠ فرد في منتصف عقد التسعينات[٨٤].

١٠٢- وفي مطلع الألفية الجديدة، كان عدد فاقدي المأوى في نيويورك، إحدى أكبر المدن وأكثرها غنى في العالم، قد ارتفع إلى أعلى معدلاته منذ أواخر الثمانينات. وتشكلت الزيادة التي حدثت في السنوات الأخيرة من النساء والأطفال بصفة أساسية. فعلى سبيل المثال، كان مجموع الأسرّة التي توفرت في المدينة، في ليلة نمطية من شباط/فبراير ٢٠٠١، ١٠ ١٧٧ سريرا للأطفال، و ٨ ٠٢٤ سريرا للكبار من أفراد الأسر، فضلا عن ٧ ٤٩٢ سريرا للكبار العزاب[٨٥]. ويقال إن الزيادة تعتبر جزءا من اتجاه وطني، وإن من التفسيرات المحتملة لها الزيادة الحادة في تكاليف السكن، بسبب الانتعاش الاقتصادي، وأيضا حملات تشجيع ضحايا العنف الأسري على طلب المساعدة، وزيادة الأوامر القضائية المتعلقة بالإخلاء، وتقلص الدعم المقدم لمشاريع الإسكان. وتشير تحليلات البيانات المتحصل عليها من شبكات الملاجئ في نيويورك، إلى وجود فوارق كبيرة بين مستخدمي الملاجئ وسط المجموعات العمرية والفئات العرقية/الإثنية. ويشكل الأطفال دون الخامسة أعلى نسبة بين مستخدمي الملاجئ، في الفئات العمرية موضع الدراسة، بينما بلغ المعدل العام للأمريكيين الأفارقة ٢,٣ مرة قدر المعدل العام لجميع السكان[٨٦].

١٠٣- ويشكل فقدان المأوى موضوعا اجتماعيا ملحا في كثير من المدن الأوروبية. ففي ألمانيا على سبيل المثال، حيث يوجد أحد أكبر وأغنى الأنظمة الاقتصادية الأوروبية، يوجد شخص واحد بدون مأوى تقريبا مقابل كل ٩٠٠ شخص ممن لهم مأوى[٨٧].

١٠٤- ويبدو بوضوح في البلدان ذات الاقتصادات التي تمر بمرحلة انتقالية، ورغم ندرة البيانات وتشتتها، أن مخاطر فقدان المأوى تتزايد مع تزايد تحول الإسكان إلى القطاع الخاص، وشروع أسعار المنازل ورسوم الخدمات في الارتفاع باتجاه مستويات السوق، في وقت تتراجع فيه مستويات الدخل الحقيقي لكثير من الناس. ففي الاتحاد الروسي، على سبيل المثال، حدثت زيادة كبيرة في معدلات فقدان المأوى، منذ بدء فترة الانتقال. وتشير بعض التقديرات إلى أن عدد فاقدي المأوى يقارب حاليا المليون شخص، مع استمراره في الارتفاع، وإلى أنه يوجد ما بين ٥٨٠ و ٩٨٠ شخصا فاقدا للمأوى لكل ٠٠٠ ١٠٠ من المواطنين في المدن الروسية الكبيرة[٨٨].

١٠٥- ولا تتوافر عن معظم البلدان النامية أية بيانات، وإن تكن في عداد التقديرات. ولعل الهند تملك أكثر البيانات شمولا، نتيجة لإجراء تعداد لفاقدي المأوى في عام ١٩٨١ أشارت نتائجه إلى وجود نحو ٠٠٠ ٣٤٢ ٢ شخص فاقد للمأوى، بجانب إحصاء عام ١٩٩١، الذي أوضح أن عددهم يبلغ ١,٢ مليون شخص. ومع ذلك، هناك أعداد كبيرة من الناس يعيشون في ملاجئ صنعت من مواد غير معمرة، في أماكن لا أمل لهم في البقاء فيها، بما في ذلك

''سكان الأرصفة'' الذين يقدر أن عددهم يبلغ ٢٥٠ ٠٠٠ فرد في بومباي و ١٣٠ ٠٠٠ فرد في دلهي[٨٩]. وعند استخدام أكثر تعاريف فقدان المأوى شمولا، الذي يشمل من يعيشون في مساكن غير مكفولة الحيازة ودون المستوى المعياري، فإن العدد يرتفع ليبلغ مئات الملايين بالنسبة لأفريقيا وآسيا وأمريكا اللاتينية، ليس في المدن فحسب بل وفي المناطق الريفية، بما في ذلك فئات مثل عمال المزارع، والأسر المعيشية التي تستأجر أرضا لتفلحها، والعمال الموسميين أو المؤقتين.

سياسات الإسكان العامة

١٠٦- حدثت تغييرات هامة، خلال العقود الأخيرة، فيما يتعلق بالاستراتيجيات وتدابير السياسات العامة وأدوار ومسؤوليات القوى الفاعلة التي تشارك في تحقيق هدف توفير المأوى اللائق للجميع. فمنذ بداية السبعينات، بدا واضحا الاتجاه إلى تقليص مشاركة الحكومة المباشرة، بعد أن ثبت أن التركيز على التخطيط العمراني وتنفيذ المشاريع الكبيرة للإسكان العام، ابتداء من الخمسينات والستينات، يحمّل حكومات بلدان الجنوب تكاليف باهظة. وخلال الفترة من أواسط السبعينات إلى أواسط الثمانينات، ركزت سياسات الإسكان العامة في البلدان النامية على دعم الدولة لمن يسعون إلى التملك السكني بطريق المساعدة الذاتية، على أساس كل مشروع على حدة. وأفسحت إزالة المستوطنات غير النظامية المجال أمام تحسين السكن العشوائي، واستهلال مشاريع لاستغلال المواقع وإقامة الخدمات، ودعم ملكية الأرض والمساكن. غير أن الأسر المعيشية الواقعة ضمن الفئات ذات الدخول الدنيا، لم تكن تستفيد دائما من هذا التوجه، نظرا إلى أنها لم تكن تستوفي شروط الأهلية للمشاريع، أو كانت ترغم على مغادرة الأحياء التي تسكنها بسبب ارتفاع تكاليف المعيشة عقب تحسين المساكن فيها.

١٠٧- ومع اقتراب نهاية الثمانينات، كانت معظم الحكومات قد تخلت عن موضوع توفير المساكن بصورة مباشرة، مع تزايد اعتمادها على ما يسمى بنهج التمكين، ومحاولة زيادة المعروض من المساكن عن طريق قوى السوق. ويتميز هذا النهج بمشاركة مجموعة كبيرة من الأطراف الفاعلة غير الحكومية، التي تدخل في شراكات مع الدولة.

١٠٨- وتعتبر الشراكات عنصرا حاسما بالنسبة لنهج التمكين في مجال الإسكان، حيث يعتقد أن لكل طرف فاعل فيه - الدولة، والقطاع الخاص، والمجتمع المدني، والمنظمات غير الحكومية - حصته من الميزات النسبية. ويعتقد أن القطاع الخاص التجاري والأسواق وصغار المنتجين والأفراد، هم الأفضل في إنتاج المساكن، وأن المنظمات غير الحكومية وتنظيمات المجتمعات المحلية، لها أهميتها كجهات وسيطة تساعد الفئات ذات الدخل المنخفض على الاستفادة من الأسواق. وفي هذا الإطار، تتحمل الحكومات مسؤولية تهيئة وضمان قيام بيئة مالية وقانونية وتنظيمية مواتية، تشتمل على قواعد تنظيمية واضحة لحقوق الملكية، وقوانين ومعايير واقعية للبناء، وتدابير لتيسير منح التصاريح والتخطيط لاستخدام الأرض، ضمن أشياء أخرى.

١٠٩- وبينما تحتاج الأطراف الفاعلة المختلفة إلى أداء كل طرف منها لأعماله بفعالية، ويسمح لها تعاونها بالعمل بصورة أفضل إذا قيس بعملها الفردي دون التعاون مع آخرين، فإن تشغيل الشراكات على أرض الواقع تكتنفه الصعوبة بسبب عدم تساوي حظوظ الشركاء فيما يتعلق بالسلطة والموارد، كما أثبتت التجارب أن الشراكات لا تقدم حلولا سحرية لمشاكل الإسكان. وأثبتت التجارب أيضا أن تشغيل الشراكات بنجاح يحتاج إلى دخول أطراف قوية (حكومية أو غير حكومية) للمشاركة في تيسير المعاملات بين المؤسسات الخاصة وتنظيمات المجتمعات المحلية، ومعالجة نطاق واسع من موضوعات الإسكان

والموضوعات الأخرى ذات الصلة بصورة متزامنة، وتحقيق فوائد ملموسة لجميع الأطراف. ومعالجة العوامل السياسية وعوامل الاقتصاد الكلي في سياق أوسع، والتركيز على البرامج والسياسات وتدفقات الموارد، عوضا عن تحميل الشراكات بأعباء إدارية هائلة للإشراف على المشاريع (٩٠).

١١٠- وبرغم التوافق العام الذي تحقق خلال عقد التسعينات بشأن تحديد القضايا الرئيسية لسياسات الإسكان الناجحة - بما في ذلك اتخاذ نهج شمولي، وإدماج سياسات الإسكان في الإطار الأوسع لسياسات الاقتصاد الكلي والسياسات الاجتماعية والبيئية، وتغليب المسائل المتعلقة باللامركزية وحقوق الملكية المحلية ضمن القرارات المتعلقة بالسياسات، وبناء القدرات من أجل تحسين مستويات الحكم المحلي، وما تؤديه المنظمات غير الحكومية وتنظيمات المجتمع المدني الأخرى من أدوار رئيسية، وحل مسائل المساواة بين الجنسين، و ''المسائل الخلافية'' الأخرى - تبقى هناك اختلافات على قدر من الأهمية. ومن بين هذه الاختلافات معرفة إلى أي مدى يتعين الاعتماد على قوى السوق في تحقيق الأهداف المتعلقة بالكفاءة والعدالة، ومتى وكيف يتعين على الحكومات التدخل لمعالجة جوانب قصور السوق. وعلاوة على ذلك، يشتمل التوافق العام على مساحة كافية للاختلافات على المستوى الجزئي، مع وجود المزيج الصحيح من السياسات والقواعد التنظيمية، ونوعيات المؤسسات المطلوبة، بناء على السياق المحلي. وليس من السهل دائما تحديد من يتحمل المسؤولية وعمّ يتحملها في سياق العولمة، كما يتضح من التغييرات الجذرية التي تجري على امتداد الحدود الشمالية للمكسيك منذ التوقيع على اتفاق التجارة الحرة لأمريكا الشمالية (نافتا).

فرص الحصول على المساكن

١١١- تمشيا مع الاتجاه المذكور أعلاه فيما يتعلق بسياسات الإسكان العامة، تملك بلدان قليلة الآن برامج إسكان عامة كبيرة. وبالرغم من أن الإسكان العام لا يزال يشكل نسبة هامة من موجودات الإسكان في مدن كثيرة(٩١) فقد بدأ يتقلص منذ أواخر السبعينات/أوائل الثمانينات، في معظم البلدان ذات الاقتصادات السوقية أو الاقتصادات المختلطة، ومنذ أواخر الثمانينات أو أوائل التسعينات في كثير من البلدان ذات الاقتصادات التي تمر بمرحلة انتقالية، ومن أسباب هذا التقلص زيادة الالتزام بما تمليه قوى السوق، وخفض الإنفاق العام بسبب أوضاع الكساد، وأزمات الدين، وبرامج التكيف الهيكلية، فضلا عن الصعوبات التي تكتنف برامج الإسكان العام نفسها، مثل عدم قدرتها على الوفاء باحتياجات الطلب المتنوع، وقلة عمليات الصيانة، وارتفاع تكلفة المساكن، والفشل في بناء العدد المخطط له من الوحدات بالرغم من إنفاق مبالغ مالية كثيرا ما تكون كبيرة. وبسبب ارتفاع تكاليف الوحدات السكنية، لا تستطيع نسبة كبيرة من الفئات ذات الدخل المنخفض في البلدان النامية، تحمل نفقات العيش في مجمعات الإسكان العام، حتى وإن كانت مدعومة أو محددة الإيجارات، فضلا عن أن شروط الأهلية كثيرا ما تُستثنى منها الأسر الأشد فقرا، لا سيما التي تكون ربتها امرأة(٩٢).

١١٢- بيد أن فرص الحصول على المساكن من خلال الأسواق قد تكون أكثر صعوبة في واقع الأمر بالنسبة للفئات الأقل دخلا؛ حيث تعتبر جوانب قصور السوق، التي تشمل قيود العرض، والمضاربة في الأرض، والخلل الكبير في توزيع الدخل، ضمن العوامل التي تجعل المنازل التي تبنى لأغراض التجارة فوق إمكانيات أناس كثيرين في البلدان النامية، وفي البلدان المتقدمة النمو جراء ازدياد فوارق الدخل فيها. وتتمثل إحدى القياسات الأكثر شيوعا لتحديد معقولية تكاليف الإسكان، في قياس نسبة سعر المنزل إلى الدخل، أي كم سنة من الدخل يحتاجها الفرد لشراء منزل. وتوضح هذه الطريقة أن مؤشر نسبة سعر المنزل إلى الدخل لا تعتمد

إلا قليلا على مستوى دخل البلد[٩٣]، بعكس مؤشرات الإسكان الأخرى كنصيب الفرد من مساحة الأرض. وبينما تدل النسبة التي تتراوح من ٢ إلى ٣، بصفة عامة، على أن جزءا كبيرا من السكان يستطيع تحمل تكلفة شراء المنزل، إلا أن هذه النسبة ترتفع في مدن كثيرة إلى ٥ فما فوق[٩٤].

١١٣- وتتسم فئات إيجار المساكن، وهي ذات أهمية خاصة بالنسبة لمن يشغلون وظائف ذات عائد منخفض في مراكز المدن، أو من يشتغلون بأعمال عرضية أو وظائف مؤقتة تحتاج إلى تنقلات كثيرة، بدرجة عالية من التفاوت من مدينة إلى أخرى في بلدان الجنوب مقارنة بالمدن في بلدان الشمال، كما يبدو أن معدلات الإيجار للمتر المربع هي الأعلى في مدن البلدان ذات الدخل المنخفض، مقارنة بمتوسط دخل الفرد في هذه البلدان. وأشارت التحليلات الأولية لمؤشرات المدن التي شملتها الدراسة الاستقصائية في برنامج مؤشرات الإسكان التابع للموئل والبنك الدولي، إلى أن المدن التي تزيد فيها أعداد الأسر المعيشية زيادة سريعة تتسم بارتفاع نسبي في نسبة الإيجار إلى الدخل[٩٥].

١١٤- وتفسر اختلافات التكاليف ووفرة المدخلات، بما في ذلك الأرض، ومواد التشييد والبناء، والتمويل الإسكاني، الفوارق الكبيرة في مدى معقولية تكلفة الإسكان بين المدن المتقاربة من حيث متوسط الدخل للفرد الواحد. وأثبتت مؤسسات التمويل الرسمية فعاليتها في البلدان الصناعية، كوسائل لجعل ملكية المساكن في متناول يَد شريحة كبيرة من السكان؛ بينما يأتي تمويل معظم المساكن في بلدان الجنوب، من مصادر غير مؤسسية (مدخرات الأسرة، والأصدقاء، وجمعيات الائتمان غير الرسمية)، حيث لا توجد مؤسسات تمويل رسمية للإسكان في بلدان عديدة، أو تكون عديمة الجدوى أو بعيدة عن متناول الفئات ذات الدخل المنخفض. ويعتبر الحصول على التسهيلات الائتمانية من مؤسسات إقراض رسمية محدودا بصفة خاصة في بلدان جنوب الصحراء في أفريقيا، وفي جنوب آسيا. وبالرغم من نشوء أشكال جديدة من أنظمة تمويل الإسكان في الكثير من البلدان ذات الاقتصادات التي تمر بمرحلة انتقالية، فإن دراسات الحالة تشير إلى محدودية إتاحة التسهيلات الائتمانية لأغراض الصيانة العاجلة والتجديد، نسبة إلى أن مصادر التمويل العامة تكون عموما محدودة، بينما تتقاعس المصارف التجارية في كثير من الأحيان عن الدخول في مجال الإقراض لأغراض الإسكان بدون ضمانات من الدولة[٩٦].

١١٥- فإذا وجدت مؤسسات تمويل رسمية خاضعة للسوق، كانت فرص وصول الفئات ذات الدخل المنخفض إليها محدودة في العادة، لا سيما بالنسبة للمرأة، بسبب عدم امتلاك هؤلاء لمصادر دخل ثابتة أو لضمانات مالية أو لأنهم غير مؤهلين للحصول على تسهيلات إئتمانية. وتنجح مبادرات تمويل الإسكان التي ترعاها المنظمات غير الحكومية في سد فجوة التمويل في بعض الحالات، مبرزة قدرة الفقراء على الادخار وعلى تحقيق معدلات سداد تكون أفضل من معدلات سداد الفئات ذات الدخل المرتفع في أحيان كثيرة. غير أن حجم هذه المبادرات يقل كثيرا عن الوفاء باحتياجات الطلب المرتفع، كما أن إدخال إصلاحات رئيسية على أنظمة التمويل الرسمية يعتبر ممارسة غير شائعة بعد، بالرغم من وجود بعض التجارب الإيجابية في هذا الصدد. فعلى سبيل المثال، تهدف مؤسسة تحسين ظروف الإسكان في كوستاريكا إلى إدماج الفقراء تدريجيا في نظام تمويل الإسكان الرسمي (لتعزيز القدرة)، لكنها تعترف بحاجتهم إلى مساعدة خاصة لعدة سنوات إلى أن تترسخ أقدامهم في هذا الطريق. لذا يقضي المقترضون بعض الوقت في برنامج ائتمان منفصل بشروط أيسر، إلى أن يتمكنوا من رفع دخلهم واكتساب أهلية الحصول على تسهيلات ائتمانية. ومن الأمثلة الأخرى نظام الرهن في المكسيك، الذي له مؤشران أحدهما مستدام (مؤشر التضخم) والآخر يتعلق بمعقولية

التكلفة (مؤشر الأجور)، مع تقييد الدفعيات بحد ثابت أعلى كنسبة مئوية من دخل الأسرة المعيشية، وجعل فترات السداد قابلة للتمديد إلى أكثر من ١٥ سنة. وأدى نجاح البرنامج إلى توسع المصارف التجارية في توفير القروض لشراء المساكن بصفة عامة. ويوفر برنامج ''تريغونا'' في إندونيسيا تمويلا خاصا من مصرف الادخار الوطني، لمساعدة تعاونيات ورابطات الإسكان على حيازة الممتلكات في مراحل ثلاث (حيازة الأرض، وإعداد الموقع، وبناء المترل)؛ وقد اعتمد المشروع كجزء من استراتيجية المأوى الوطنية في عام ١٩٩٣[٩٧].

١١٦- ويعتبر سعر الأرض السكنية وتوفرها من العوامل الهامة التي تحدد أسعار المساكن في المراكز الحضرية وفي المناطق الريفية. ومع اتساع أحجام المدن وازدياد ثرواتها، تزداد المنافسة في الحصول على أجود أنواع قطع الأرض السكنية وأفضلها من حيث الموقع، مما يخفض إمكانية حيازة الفئات ذات الدخل المنخفض للأرض، ويجبرها على الانتقال إلى أماكن غير مريحة و/أو تكتنفها المخاطر. ويشكل إخضاع سوق الأراضي للشروط التجارية، وكذلك الاحتفاظ بملكية أعداد كبيرة من قطع الأرض والمضاربة بها، قيودا على وفرة الأرض السكنية ومعقولية أسعارها في مناطق كثيرة. ففي حالة سوق المساكن في تايوان، الإقليم الصيني، على سبيل المثال، يحدث ارتفاع في الأسعار بالتزامن مع ازدياد المعروض من المساكن، وهو ما يعزى إلى نظام الضرائب العقارية في تايوان الذي يشجع على المضاربة [٩٨].

١١٧- وللإدارة الرشيدة دور هام أيضا في كفالة وفرة ومعقولية أسعار المساكن، كما يتضح من الزمن المطلوب لإجراء المعاملات الخاصة بحيازة الأرض أو بالحصول على الموافقة على طلبات الإعمار، بالإضافة إلى تكلفة هذه المعاملات. وتستمر هذه العوامل في سد الطريق أمام إمكانية الحصول على المساكن في مناطق كثيرة؛ ففي الكاميرون على سبيل المثال، قد يستغرق تسجيل الملكية ما يصل إلى سبع سنوات؛ وفي ليما قد يستغرق الحصول على الموافقة اللازمة لتقسيم الأرض ثلاث سنوات أو أكثر[٩٩]. وفي المكسيك، التي قد يسبق شراء مسكن ذي تكلفة منخفضة من القطاع النظامي، اتخاذ ١١٧ خطوة من المعاملات البيروقراطية في المتوسط، كما أن تكاليف الإجراءات التنظيمية التي تفرضها الإدارات المحلية قد ترفع تكلفة المترل بنسبة تصل إلى ٣٥ في المائة في بعض المدن، وقد شرعت حملة إصلاح وطنية على مستوى الولايات، في عام ١٩٩٢، تتضمن أهدافا محددة، في إجراء دراسات استقصائية لتكاليف الإجراءات التنظيمية، بقصد رصد التقدم المحرز ونشر النتائج[١٠٠].

١١٨- وكما ذُكر أعلاه، فالمؤكد أن عدم المساواة في فرص الحصول على المساكن لا يقتصر على البلدان النامية؛ فقد شهدت مدن كثيرة في أوروبا وأمريكا الشمالية ازدياد عدم المساواة في فرص الإسكان وارتفاع أسعار المساكن بشكل يفوق معدلات التضخم والنمو، ويقلل إمكانية تحمل الأسر ذات الدخل المنخفض للتكلفة، وكذلك الأسر التي تنتمي إلى الشريحة السفلى من الطبقة الوسطى. ولم يلق تفاقم هذا الأمر المثير للقلق استجابة واسعة في مجال السياسات العامة حتى الآن، بالرغم من أن بعض السلطات المحلية أو المنظمات غير الحكومية قد اتخذت إجراءات للحد من تشرد المالكين والمستأجرين، بسبب إعلاء مستوى المناطق السكنية، ولمساعدتهم على تفادي الإخلاء. وفي فيينا، على سبيل المثال، مكنت المساعدة التي تقدمها ''الوكالة الاستشارية لخدمات شراء المنازل''، وهي منظمة غير حكومية تقدم الخدمات الاستشارية إلى المهددين بالإخلاء، غالبية المستأجرين المعرضين للخطر من حل مشاكلهم[١٠١].

ملاحظات ختامية

١١٩- برغم التقدم المحرز في مجال توفير السكن اللائق وما يرتبط بذلك من هياكل أساسية، يظل عدد الناس الذين

يتعذر عليهم الحصول على السكن مرتفعا بصورة غير مقبولة. وتتزايد الفوارق بين الفئات الاجتماعية – الاقتصادية، بل وتتزايد أعداد فاقدي المأوى وسط الفئات الاجتماعية الأشد ضعفا في بعض البلدان ذات الدخول العليا.

١٢٠- وفي إطار الاستراتيجية الجديدة لسياسات الإسكان، تحول دور الحكومات من تقديم الخدمات إلى تأسيس الأطر الموائمة لضمان حصول الجميع على المأوى اللائق والخدمات الأساسية، الشيء الذي يعني فعليا أن مهمة الحكومات أصبحت أكثر تعقيدا. وتضطلع الحكومات بهذه المهمة من خلال الدخول في شراكات مع المجتمع المدني والمنظمات غير الحكومية والقطاع الخاص، وإلغاء مركزية السلطة والموارد، وبناء القدرات لتحسين أساليب الحكم، واتخاذ نهج شمولي يعالج موضوعات الإسكان في السياق الاجتماعي – الاقتصادي الأوسع.

١٢١- ويرد وصف بعض المصاعب أعلاه، ولكن تم أيضا استخلاص عدد كبير من الدروس القيمة وجار الآن توثيقها على نحو متزايد. واتضح أن تبادل أفضل الممارسات، من خلال قواعد البيانات والمؤتمرات الإلكترونية والمنافسات والمعارض الوطنية، هو وسيلة فعالة لرفع درجة الوعي بمسائل السياسات العامة.

١٢٢- بيد أن الانتقال من المجال النظري إلى المجال العملي، وتطبيق الدروس المستفادة، عملية عسيرة. كما أن نهج التمكين لم يترجم بعد إلى استراتيجيات وطنية في معظم البلدان النامية. وتبرز قصص النجاح في كثير من الأحيان، الأدوار الريادية التي تضطلع بها المجتمعات المحلية، والمنظمات غير الحكومية، ومنظمات المجتمع المدني ، لكنها لا تكفي لتلبية الطلب الشديد على المأوى اللائق، وتظل هناك ضرورة ملحة لأن تعزز الحكومات هذه الجهود.

الحواشي

(١) انظر منظمة الأمم المتحدة للأغذية والزراعة، حالة انعدام الأمن الغذائي في العالم، ١٩٩٩.

(٢) المرجع نفسه.

(٣) المرجع نفسه.

(٤) تستخدم منظمة الأمم المتحدة للأغذية والزراعة طريقتين لقياس انعدام الأمن الغذائي المزمن: فتقدر حالة نقص التغذية استنادا إلى ما يوجد من بيانات عن أعداد الناس وكميات الأغذية المتاحة لهم؛ ويقاس سوء التغذية على ضوء البيانات المتعلقة بأوزان الناس وأطوالهم وأعمارهم، التي تعد مؤشرات لنتائج نقص حصة الفرد في الغذاء ورداءة الظروف الصحية وإصحاح البيئة.

(٥) انظر مايكل سايبل ''النتائج الاجتماعية لسوء التغذية''، دراسة اجتماعية (أيلول/سبتمبر ١٩٩٩).

(٦) انظر منظمة الصحة العالمية، تقرير الحالة الصحية في العالم، ١٩٩٨.

(٧) انظر الحاشية ١.

(٨) انظر سيلفيو هرنانديز ''سوء التغذية يهدد مستقبل الطفل''، دائرة إنتر برس، بيان صحفي مؤرخ ٢١ تشرين الأول/أكتوبر ١٩٩٧.

(٩) انظر منظمة الصحة العالمية ''التغذية من أجل الصحة والنماء''، الوثيقة WHO/NHD/00.6.

(١٠) المرجع نفسه.

(١١) انظر بيتر يوفين ''سياسة الجوع''، منتدى البحوث التطبيقية والسياسات العامة (صيف ١٩٩٨).

(١٢) انظر تقرير الحالة في العالم، ١٩٩٩، تقرير معهد الرصد العالمي عن التقدم المحرز تجاه تحقيق المجتمع المستدام (نيويورك: و. و. نورتون وشركاه، ١٩٩٩).

(١٣) انظر يوفين، المرجع المذكور أعلاه.

(١٤) انظر بيير بينستروب – أندرسن، وراهول باندايا – لورش، ومارك و. روزنغرانت، مستقبل الغذاء في العالم: قضايا حاسمة في مطلع القرن الحادي والعشرين (واشنطن العاصمة، منشورات IFPRI، تشرين الأول/أكتوبر ١٩٩٩).

(١٥) انظر الأمم المتحدة، مستقبل التحضر: تنقيح عام ١٩٩٩ (POB/DP/WUP/Rev.1999/F4)، وتوجد هذه البيانات في شكل رقمي.

(١٦) انظر الحاشية ١٢.

(١٧) انظر تشاينا ديلي، ٢٦ آب/أغسطس ١٩٩٩، ''التكنولوجيا الزراعية ترفع محصول الحبوب''.

(١٨) انظر جروساليم بوست، ٣ آذار/مارس ١٩٩٩، ''الخبراء يحضون على التعاون المائي''.

(١٩) انظر البيان الصحفي لهيئة الإذاعة البريطانية المؤرخ ٤ تموز/يوليه ١٩٩٩، ''العراق: تقارير صحفية عن تدابير لمعالجة نقص المياه''.

(٢٠) انظر آرون ب. إلهانس ''الصراع والتعاون من أجل المياه في حوض بحر آرال''، دراسات عن الصراع والإرهاب (نيسان/أبريل - حزيران/يونيه ١٩٩٧).

(٢١) انظر ليتيسيا رايس ''كولومبيا: بذور العودة''، ''ذي يونسكو كوريير'' (تموز/يوليه - آب/أغسطس ١٩٩٩).

(٢٢) انظر ماتاتا تسيدو ''السود في جنوب أفريقيا يرثون تركة الفصل العنصري المالثوسية''، صحيفة 'ذي ورلد' (أيلول/سبتمبر - تشرين الأول/أكتوبر ١٩٩٨).

(٢٣) انظر آيرش تايمز، ٢٥ آب/أغسطس ١٩٩٩، صفحة المراسلات.

(٢٤) انظر منظمة الصحة العالمية، تقرير الحالة الصحية في العالم، ١٩٩٨ و ١٩٩٩ و ٢٠٠٠.

(٢٥) مكتب منظمة الصحة العالمية الإقليمي لأفريقيا، بيان صحفي مؤرخ ١٧ نيسان/أبريل ٢٠٠١.

(٢٦) انظر س. ف. ألتكروز ود. ل. سفيرديلوف ''الوبائيات المتغيرة للأمراض المنقولة بواسطة الأغذية''، American Journal of Medical Sciences، المجلد ٣١١، العدد ١ (كانون الثاني/يناير ١٩٩٦).

(٢٧) انظر د. ساتشر ''الصحة العالمية في مفترق الطرق: تقرير كبير الأطباء عن جمعية الصحة العالمية الخمسين''، Journal Of American Medical Association، المجلد ٢٨١، العدد ١٠ (آذار/مارس ١٩٩٩).

(٢٨) انظر ألتكروز وسفيرديلوف، المرجع المذكور أعلاه.

(٢٩) مثال ذلك أن ثمار الفراولة التي حُملت وزر انتشار مرض الكبد - ألف في عدد من الولايات الأمريكية، في شباط/فبراير - وآذار/مارس ١٩٩٧، زرعت ، في المكسيك، وجهزت وجمدت في مصنع بكاليفورنيا، ووزعت في جميع أنحاء الولايات المتحدة قبل عام من انتشار المرض.

(٣٠) انظر صحيفة فايننشيال تايمز، ١٠ حزيران/يونيه ١٩٩٩، ''العولمة ضارة بالصحة، هكذا تقول وكالات الأمم المتحدة''.

(٣١) انظر منظمة الصحة العالمية، تقرير الحالة الصحية في العالم، ١٩٩٧: وقف المعاناة وإثراء البشرية (جنيف، ١٩٩٩).

(٣٢) انظر ''العمل على إيجاد بيئة عمل آمنة وصحية''، The Lancet، المجلد ٣٥٠، العدد ٩٠٨٦ (تشرين الأول/أكتوبر ١٩٩٧)، الافتتاحية.

(٣٣) المرجع نفسه.

(٣٤) انظر ك. سميث ود. رووت ''تصدير مبيدات الآفات: الشحن من موانئ الولايات المتحدة، ١٩٩٥-١٩٩٦''، International Journal of Occupational and Environmental Health، المجلد ٥، العدد ٢ (نيسان/أبريل - حزيران/يونيه ١٩٩٩).

(٣٥) انظر منظمة الصحة العالمية، تقرير الحالة الصحية في العالم، ١٩٩٩: إحداث التغيير (جنيف، ١٩٩٩).

(٣٦) انظر س. كينغمان ''مبيعات التبغ تقفز في البلدان النامية''، British Medical Journal، المجلد ٣١١، العدد ٧٠١٦ (١٨ تشرين الثاني/نوفمبر ١٩٩٥).

(٣٧) انظر منظمة الصحة العالمية، تقرير الحالة الصحية في العالم، ١٩٩٧: وقف المعاناة وإثراء البشرية (جنيف، ١٩٩٩).

(٣٨) انظر م. سيترون وج. كيستون ود. شليم ور. ستيفن ''صحة المسافر''، الأمراض المعدية الناشئة، المجلد ٤، العدد ٣ (تموز/يوليه - أيلول/سبتمبر ١٩٩٨).

(٣٩) انظر ك. ك. كامبيل ''الملاريا: وباء عالمي يظهر ويعاود الظهور''، Immunology and Medical microbiology، المجلد ١٨، الأعداد ٣٢٥-٣٣١ (١٩٩٧).

(٤٠) المرجع نفسه.

(٤١) انظر س. س. مورس ''الأمراض الفيروسية الناشئة تهدد الصحة العامة''، Nutritional Sciences، المجلد ١٢٧، الأعداد 951S-957S (١٩٩٧).

(٤٢) للاطلاع على تقييم حالة الفيروس/الإيدز في العالم، وآثارهما الاجتماعية والاقتصادية، انظر منشورات وكالة التنمية الدولية التابعة للولايات المتحدة، مثل منشور ''الآثار الديموغرافية للفيروس/الإيدز، وتقرير ''وباء الفيروس/الإيدز في العالم''، و ''معلومات حديثة عن وباء الإيدز''.

(٤٣) المرجع نفسه.

(٤٤) انظر د. ج. غوبلير ''أمراض الفيروسات النباتية تنتشر من جديد في العالم''، Transactions of the Royal Society of Tropical Medecine and hygiene، المجلد ٩٠، الأعداد ٤٤٩-٤٥١ (١٩٩٦).

(٤٥) ''السل الرئوي الناتج عن البكتريا الدقيقة''، في ''مبادئ وعلاج الأمراض المعدية في الولايات المتحدة''، ج. ل. ماندیل، وج. إ. بينيت، ور. دوليه، وآخرون (نيويورك، تشيرشل لفينغستون، ١٩٩٥).

(٤٦) انظر ك. ب. هووسن وهـ. ف. فينبرغ وب. ر. بلوم ''سعيا وراء الصحة في العالم: مدى أهمية المشاركة بالنسبة للبلدان المتقدمة النمو''، 'ذي لانسيت'، المجلد ٣٥١، الأعداد ٥٨٦-٥٩٠ (١٩٩٨).

(٤٧) انظر س. كوك سون ور. والدمان وب. غوشولاك ود. ماكفرسون وف. بوركليه الصغير و إ. باكيت وب. ووكر ''المهاجرين وصحة اللاجئين''، الأمراض المعدية الناشئة، المجلد ٤، العدد ٣ (تموز/يوليه - أيلول/سبتمبر ١٩٩٨).

(٤٨) حددت لمجموعات البلدان النامية تواريخ مختلفة للامتثال، مع إتاحة أطول فترة انتقالية حتى عام ٢٠٠٦، لأقل البلدان نموا. وللحصول على المزيد من المعلومات عن أنظمة ''اتفاق حقوق الملكية الفكرية المتعلقة بالتجارة'' (اتفاق تريبس)، انظر ''براءات الاختراع واتفاق تريبس والصحة العامة''، نشرة مركز الجنوب (آب/أغسطس ٢٠٠١)؛ وانظر أيضا ج. فيلاسكويز و ب. بوليت، العولمة وإمكانية الحصول على العقاقير: الآثار المترتبة على اتفاق تريبس/منظمة التجارة العالمية، اقتصاديات الصحة والعقاقير، المنشور رقم ٧ من مجموعة ''برنامج العمل المتعلق بالعقاقير الأساسية'' (برنامج عمل منظمة الصحة العالمية المتعلق بالعقاقير الأساسية، تشرين الثاني/نوفمبر ١٩٩٧).

(٤٩) كثيرا ما تتطلب أنظمة البلدان المضيفة (سواء البلدان النامية أو المتقدمة النمو) أن ينشئ المشغلون الأجانب مشاريع مشتركة مع الشركات المحلية. وترى الشركات الأجنبية من جانبها في هذه المشاريع ضمانا للحصول بشكل أيسر على موظفين محليين مؤهلين ذوي ارتباط أكبر بالعملاء من حيث الثقافة واللغة، وهو شيء بالغ الأهمية في مجال الخدمات الصحية.

(٥٠) مثال ذلك أن أربع شركات متعددة الجنسيات قد أسست أعمالا في البرازيل منذ أن فتح هذا البلد قطاع التأمين البرازيلي للمشاريع المشتركة مع الشركات الأجنبية. وتفيد معلومات أدلى بها مديرو شركة استشارية متخصصة في قطاع التأمين البرازيلي بأن هذه الشركات كانت تقدم مجموعات عروض تشتمل على تغطية أفضل، وأن التكاليف الإدارية بدأت تنخفض.

(٥١) تتمثل الأسباب التي كثيرا ما تساق في منشورات برامج الاستثمار الأجنبي المباشر، في الآتي: احتفاظ الشركاء الأجانب بالسيطرة على الجوانب الإدارية ونشر التكنولوجيا؛ ومحدودية تعيين وتدريب موظفين محليين؛ ونقل تكنولوجيات عفى عليها الزمن أو غير مناسبة.

(٥٢) انظر منظمة الصحة العالمية، النظم الصحية: تحسين الأداء (جنيف، ٢٠٠٠).

(٥٣) المرجع نفسه، المرفق، الجدول ٨.

(٥٤) انظر البنك الدولي، ''استعراض مقارن لإصلاح القطاع الصحي في أربع دول: منظور عملي'' (شباط/فبراير ١٩٩٧).

(٥٥) انظر الحاشية ٥٢.

(٥٦) المرجع نفسه.

(٥٧) حقق بلدان طبقا الإصلاحات، هما كوستاريكا وشيلي، نتائج مختلفة فيما يتعلق بالمساواة (انظر الحاشية ٥٢).

(٥٨) انظر منظمة العمل الدولية/منظمة الصحة للبلدان الأمريكية، ''استعراض عام لاستبعاد الحماية الاجتماعية من المجال الصحي في أمريكا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي''، ورقة عمل قُدمت في اجتماع منظمة العمل الدولية الإقليمي الثلاثي الأطراف، بالتعاون مع منظمة الصحة للبلدان الأمريكية، المكسيك، ٢٩ تشرين الثاني/نوفمبر - ١ كانون الأول/ديسمبر ١٩٩٩؛ ويمكن الحصول عليها بالرجوع إلى الموقع www.oitopsmexico99.org.pe على شبكة الإنترنت.

(٥٩) انظر سارة كوك، ما بعد قصعة الأرز الحديدية: بسط شبكة الأمان في الصين، معهد الدراسات الإنمائية، ورقة المناقشة رقم ٣٧٧ (جامعة سسكس بالمملكة المتحدة، ٢٠٠٠).

(٦٠) انظر غاري سوانارات، ''جنوب شرق آسيا: التعلم من الأزمة: الحماية الاجتماعية وشبكات الأمان الاجتماعي في إندونيسيا والفلبين وتايلند وفييت نام''، في ''الحماية الاجتماعية في آسيا: معالجة الاستبعاد، مواجهة التيار التقليدي''(مؤسسة فورد، ٢٠٠٠).

(٦١) انظر نايلة كبير ورامية سوبرهمنيان، ''شبكات وحبال الأمان: معالجة الاستضعاف وتعزيز الإنتاجية في جنوب آسيا''، في ''الحماية الاجتماعية في آسيا: معالجة الاستبعاد، مواجهة التيار التقليدي'' (مؤسسة فورد).

(٦٢) رابطة العاملات لحسابهن، ''تعزيز الأمن الصحي للمرأة في القطاع غير النظامي'' (بادرا، أكاديمية رابطة العاملات لحسابهن، حزيران/يونيه ٢٠٠٠) و ''أطباؤنا الحفاة: قابلات رابطة العاملات لحسابهن'' (بادرة، أكاديمية رابطة العاملات لحسابهن، حزيران/يونيه ٢٠٠٠).

(٦٣) انظر كبير وسوبرهمنيان، مرجع سابق الذكر.

(٦٤) انظر منظمة العمل الدولية/منظمة الصحة للبلدان الأمريكية، ١٩٩٩ ''تجميع دراسات حالة قطاع التأمين الجزئي والأشكال الأخرى لبسط الحماية الاجتماعية في المجال الصحي في أمريكا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي''، ورقات عمل قُدمت في اجتماع منظمة الصحة العالمية الإقليمي الثلاثي الأطراف بالتعاون مع منظمة الصحة للبلدان الأمريكية، المكسيك، ٢٩ تشرين الثاني/نوفمبر - ١ كانون الأول/ديسمبر؛ ويمكن الحصول عليها من الموقع www.oitopsmexico99.org.pe على شبكة الإنترنت.

(٦٥) انظر البنك الدولي، الصحة والتغذية والسكان، دراسات استراتيجية مختارة (١٩٩٧)، المرفق ألف.

(٦٦) انظر الحاشية ٥٢.

(٦٧) تعتبر تكاليف التأمين الخاص والنفقات التي يتحملها الفرد من جيبه في المملكة المتحدة محدودة بالمقارنة مع التمويل من الميزانية العامة، الذي يشكل نسبة ٩٦ في المائة من مجموع تمويل الرعاية الصحية، وتُستخدم في توفيره موارد الضرائب العامة والتأمين الاجتماعي، وذلك بسبب التغطية الشاملة للجميع. وبالمقابل، فإن الولايات المتحدة، التي تسجل أعلى نسبة لمجموع الإنفاق على الصحة كنسبة مئوية من الناتج المحلي الإجمالي، وهي ١٣,٧ في المائة، تشكل تكاليف الإنفاق العام فيها نسبة ٤٤ في المائة فقط من نفقات الرعاية الصحية، ولا تشمل التغطية فيها الجميع.

(٦٨) انظر الحاشية ٥٣.

(٦٩) من المهم إبداء ملاحظة عن القياسات التي استُخدمت لإجراء المقارنة. إذ تُحسب تكاليف الإنفاق الصحي بالنسبة للفرد بالعملة المحلية ثم تحول إلى دولارات الولايات المتحدة بأسعار الصرف السائدة في السوق. وبينما تعتبر هذه القياسات مناسبة للمقارنة العامة بين متوسطات نفقات التمويل العام والخاص للفرد الواحد، فإن البلدان تختلف من حيث نوعية الرعاية التي تقدم (المستوى والتخصصات والإجراءات واستخدام الأدوية والمدخلات الأخرى، وما إلى ذلك)، كما تختلف أسعار وفعالية تكلفة الرعاية الصحية، وإمكانية الحصول عليها، وحدود التغطية، وما إلى ذلك. علاوة على هذا، لا تشير القياسات إلى مستويات المعيشة النسبية للعاملين أو القدرة الشرائية لدخلهم. وقد تختلف أسعار البضائع والخدمات اختلافا كبيرا فيما بين البلدان، كما قد لا تشكل أسعار الصرف السائدة في السوق مؤشرا يمكن الاعتماد عليه، على الاختلافات النسبية في الأسعار، أو الأسعار ''الصحيحة'' لصرف العملات. وعليه ينبغي أن تؤخذ المقارنات على المستوى الدولي كمؤشرات توضيحية للاتجاهات العامة، وأن تُستخدم بحذر.

(٧٠) انظر الموئل، عالم يتحضر: تقرير عالمي عن المستوطنات البشرية ١٩٩٦ (مطبعة جامعة أوكسفورد، ١٩٩٦)، الجدول ٦-٣.

(٧١) المرجع نفسه.

(٧٢) انظر وثيقة الأمم المتحدة HS/C/18/5.

(٧٣) انظر وثيقة الأمم المتحدة HS/488/97E، الجزء الثاني - جيم، ويمكن الحصول عليها من الموقع htt://www.unchs.org/unchs/english/shelter/contents.htm على شبكة الإنترنت.

(٧٤) انظر وثيقة الأمم المتحدة LC/DEM/R.267.

(٧٥) انظر "Monitoring trends in urban growth using SPOT Imagery: the case of Ouagadougou, Burkina Faso" ، كلية العلوم الجغرافية لجامعة أوترخت، هولندا؛ ويمكن الحصول على الدراسة من الموقع http://www.geog.uu.nl/fg/UrbanGrowth/ على شبكة الإنترنت.

(٧٦) انظر وثيقة الأمم المتحدة E/CN.17/2000/13، الجدول ١ والفقرات ١٧-٢١.

(٧٧) انظر منظمة رؤية الأوضاع المائية في العالم ''الفقراء يدفعون ثمنا أعلى للمياه ويستخدمون قدرا أقل منها كثيرا ما يكون ملوثا''، بيان صحفي (واشنطن العاصمة، ١٩٩٩).

(٧٨) انظر وثيقة الأمم المتحدة E/CN.17/2000/13.

(٧٩) أعد المرصد الأوروبي المعني بمن لا مأوى لهم التصنيفات التالية: انعدام السقف (المبيت في ظروف سيئة)، وانعدام السكن (العيش في مؤسسات استضافة لفترات قصيرة)، والمأوى غير المؤمَّن أو السكن الوضيع أو دون المستوى؛ انظر م. دالي ''الحق في الحصول على مسكن: الحق في امتلاك مستقبل'' التقرير الثالث للمرصد الأوروبي المعني بمن لا مأوى لهم (١٩٩٤).

(٨٠) انظر الحاشية ٧٣.

(٨١) انظر وثيقة الأمم المتحدة HS/599/00E، النسخة الالكترونية رقم ١ (نيروبي، ٢٠٠٠)، الجزء ٣.

(٨٢) انظر مارثا ر. بيرت، ولاودان ي. آرون، وتوبي دوغلاس، وجيسي فالنتي، وإدغار لي، وبريتا آيوين في ''انعدام المأوى: البرامج والناس الذين تخدمهم البرامج''، تقرير موجز (واشنطن العاصمة)، معهد الدراسات الحضرية، ١٩٩٩؛ ويمكن الحصول عليه من الموقع http:/www.urban.org/housing/homes.htm على شبكة الإنترنت.

(٨٣) تفيد ''الدراسة الاستقصائية الوطنية عن مقدمي المساعدة في حالات انعدام المأوى وعملائهم''، التي أجراها مكتب الولايات المتحدة للإحصاء السكاني في عام ١٩٩٦، لتوفير المعلومات عن برامج تقديم المساعدة في حالات انعدام المأوى، بأنه يوجد عملاء لهذه البرامج (أي أشخاص راشدون يمثلون أسرا معيشية بلا مأوى) في كل فئات المجتمعات المحلية. وتوجد غالبية فاقدي المأوى (نسبة ٧١ في المائة) في المدن الرئيسية، بينما توجد نسبة ٢١ في المائة منهم في الضواحي وعلى أطراف المراكز الحضرية، ونسبة ٩ في المائة منهم في المناطق الريفية. ولا يعيش حوالي ثلث الأسر فاقدة المأوى وحوالي نصف فاقدي المأوى العزاب المتعامل معهم في نفس المدن أو البلدات التي بدأ فقدهم للمأوى فيها. وتتمثل الأسباب التي سيقت لترك هذه المحليات في عدم وجود وظائف، وعدم وجود مساكن معقولة التكلفة، وفي أن هؤلاء الأشخاص جرى إجلاؤهم عن الأماكن التي كانوا يعيشون فيها أو طُلب منهم إخلاؤها. وتبين في شهر معيَّن، أن نسبة ٣٨ في المائة من المشاكل المبلَّغ عنها تتعلق بتناول المشروبات الكحولية، ونسبة ٢٦ في المائة باستعمال المخدرات، ونسبة ٣٩ في المائة بوجود مؤشرات على مشاكل صحة عقلية، بينما تتعلق نسبة ٦٦ في المائة بوجود مؤشرات على حدوث مشكلة أو أكثر من هذه المشاكل (انظر بيرت وآخرين، المرجع المذكور أعلاه).

(٨٤) انظر هازل هندرسون، وجون ليكرمان، وباتريس فلين، محرري ''مؤشرات على نوعية الحياة: أداة جديدة لتقييم الاتجاهات الوطنية''، لكلافيرت هندرسون (مجموعة كلافيرت، بتيسدا، ميريلاند، ١٩٩٩).

(٨٥) انظر صحيفة نيويورك تايمز، ٧ شباط/فبراير و ٢٥ آذار/مارس ٢٠٠١.

(٨٦) انظر دينيس كولهان، وستيفين مترو، ''معدلات استخدام مرافق الإيواء العامة على مدى عام واحد حسب العنصر/العرق والعمر ونوع الجنس وحالة الفقر، في مدينة نيويورك'' (١٩٩٠ و ١٩٩٥) وفيلادلفيا (١٩٩٥)، ''استعراض البحوث والسياسات السكانية العامة''، المجلد ١٨، رقم ٣ (حزيران/يونيه ١٩٩٩).

(٨٧) انظر كارل أ. هيلفي، وولفريد كونستمان، محرري ''انعدام المأوى في الولايات المتحدة وأوروبا وروسيا: من منظور مقارن''، (ويست بورت، كونيتيكت، برغن وغارفي، ١٩٩٩).

(٨٨) انظر كاثرين سافينا وأوليغ زيكوف ''ماذا يعني فقدان المأوى في روسيا اليوم؟''، هيلفي وكونستمان (مرجع سبق ذكره).

(٨٩) انظر العمل المذكور في الحاشية ٧٠، الإطار ٦-٨.

(٩٠) انظر العمل المذكور في الحاشية ٧٢، الجزء الثالث - دال.

(٩١) تشكل الملكية العامة ما يزيد على ١٠ في المائة من مجموع ملكية المنازل في معظم المدن التي يشملها برنامج مؤشرات الإسكان، وما يزيد على ٢٥ في المائة في تسع مدن؛ بينما يشكل الإسكان الاجتماعي ١٧ في المائة من مجموع الوحدات السكنية في فرنسا، و ٢١ في المائة في المملكة المتحدة، و ٢٤ في المائة في ألمانيا والنمسا، و ٣٦ في المائة في هولندا.

(٩٢) انظر العمل المذكور في الحاشية ٧٠.

(٩٣) انظر وثيقة الأمم المتحدة HS/C/17/2/Add.1، الفقرة ١٠٧.

(٩٤) انظر العمل المذكور في الحاشية ٧٠.

(٩٥) المرجع نفسه.

(٩٦) انظر وثيقة الأمم المتحدة HBP/1999/9، الفقرات ٥٩-٨١.

(٩٧) انظر وثيقة الأمم المتحدة A/CONF.165/PC.3/CRP.2، الإطار ١٧.

(٩٨) انظر تشي - يوان ساي ''الإسكان في تايوان: الوكالة والهيكلية؟''، دراسات حضرية (كانون الثاني/يناير ٢٠٠٠).

(٩٩) انظر العمل المذكور في الحاشية ٧٢، الجزء الرابع باء.

(١٠٠) انظر البنك الدولي، الإصلاح التنظيمي للإسكان في المكسيك، مذكرات عن الهياكل الأساسية الحضرية، العدد HS-8 (شباط/فبراير ١٩٩٤).

(١٠١) انظر قاعدة بيانات أفضل الممارسات، مؤسسة وموئل المتضامنين (The Together Foundation and Habitat)، فئة ''إسكان فاقدي المأوى''، ويمكن الحصول على البيانات من الموقع http://www.bestpractices.org/.

استنتاجات

١ - من المسلّم به أن زيادة حصيلة الأفراد والأسر من المعارف والمهارات والقيم اللازمة لتحقيق حياة أفضل وتنمية سليمة مستدامة، تعتبر من الأهداف الهامة للسياسات العامة في معظم البلدان. ويشكّل التعليم عاملا حاسما في التنشئة الاجتماعية للأطفال وإعدادهم لشغل وظائف منتجة عند بلوغ مرحلة الرشد. وعلى وجه الخصوص، تترتب على البحوث والمخترعات التكنولوجية في مجال المعلومات والاتصالات تغيرات كبيرة كثيرة في مجال التعليم، بما في ذلك خفض نفقات الإنتاج وتحقيق مكاسب إنتاجية هامة. وتنطوي هذه التغيرات على إمكانيات هائلة. فهي، من جهة، تتيح الفرص أمام القطاعات المحرومة الضعيفة في المجتمعات في كل مكان للوصول إلى مصادر المعلومات. ومن جهة أخرى، تمكن من مشاركة هؤلاء كأطراف فاعلة في معاملات السوق على مستوى الاقتصاد العالمي.

٢ - وبالرغم من وجود عوائق كثيرة، فقد ارتفعت أرقام الالتحاق بالمدارس الابتدائية على مستوى العالم، مع مواصلة البلدان سعيها تجاه إتاحة التعليم للجميع. بيد أن جودة التعليم تظل على قائمة اهتمامات معظم البلدان. ودفع انخفاض معدلات الالتحاق المستمر، وارتفاع معدلات التسرب في المرحلة الابتدائية، مع تدني مستوى الأداء في كثير من البلدان النامية، إلى إعادة التفكير في نموذج المدرسة الابتدائية بوصفها المرتكز الوحيد للتعليم. ويعود الكثير من الزخم المتعلق بنشر التعليم الابتدائي في البلدان النامية إلى الجهات المانحة الدولية، التي تعتبر التعليم الابتدائي أقل تكلفة وأكثر إنتاجية من التعليم الثانوي والتعليم العالي. غير أن هذه المسائل، ومع ما يمنح من أولوية نسبية إلى مختلف المستويات التعليمية، صارت محل جدال في كثير من البلدان، وأثارت نقاشات حامية. فالحاصل في كثير من الأحيان أن الفوائد المتصورة للتعليم الأولي، كارتفاع معدلات الإنتاجية على المستوى الوطني، وانخفاض الخصوبة، وتحسن البيئة الصحية الأسرية والإصحاح البيئي، إنما تنشأ من المستويات العليا للتعليم المدرسي وجودته النوعية، وليس من التعليم الأولي وحدة بكل تأكيد.

٣ - وأفضت خصخصة المدارس، وما أعقبها من فرض رسوم تعليمية على الدارسين، إلى تضييق فرص الحصول على التعليم، لا سيما بالنسبة لأشد الفئات فقرا. كما كان للحروب الأهلية والقلاقل العرقية أثرها في إمكانية حصول الأطفال على التعليم في عدد من البلدان. علاوة على ذلك، كان لنقص أعداد المدارس والمعلمين، وعدم كفاية المباني المدرسية، وارتفاع نسبة الطلاب إلى المعلمين، وتدني نوعية المواد التعليمية أو عدم توافرها، وسوء تدريب المعلمين و/أو انخفاض رواتبهم، كان لكل ذلك أثره المدمر على التعليم مع تسرب الطلاب من المدرسة. وفي البلدان المتأثرة بوباء الفيروس/الإيدز، حدثت خسارة كبيرة في مجال التعليم. وكان من العوامل القوية المشجعة على ترك الدراسة عمل الأطفال، وعدم المساواة بين الجنسين، وارتفاع معدلات البطالة بين الأفراد ذوي مستويات التعليم المتقدمة وأيضا المنخفضة ، وفقر الأسر المعيشية الذي يجعلها غير قادرة على دفع الحد الأدنى من نفقات التعليم. ودفع التنافس بين المدارس الحكومية والمدارس الخاصة في الحصول على التمويل العام، والآثار المترتبة فيما يتعلق بالإنصاف على اتساع الشقة بين المدارس العامة والخاصة، بعض الحكومات إلى اتخاذ تدابير تتعلق بالتوزيع.

٤ - وتفتح إمكانية الحصول على تعليم ذي نوعية جيدة آفاق الصعود إلى أعلى. بيد أن هذا الصعود يتحدد في نهاية المطاف بمدى توافر فرص الحصول على وظائف منتجة، وكفالة الحصول على دخل مأمون في ظل تغير الظروف

الاقتصادية. فقد شهدت سوق العمل تغيرات هامة في السنوات الأخيرة. وأدت قوى العولمة بمعظم البلدان إلى تغيير أنماط وممارسات العمل فيها وسط حالة توظيف عامة غير مواتية على مستوى العالم، مما تسبب في خيبة أمل الكثيرين في كل مكان، وأكثرهم من الشباب. وخففت الشركات من اعتمادها على أعداد كبيرة من العاملين الدائمين، مفضلة الاعتماد على مجموعات أساسية من العاملين ذوي المهارات العالية. وارتفعت أعداد عقود العمل المؤقت والعمل غير المتفرغ وعقود العمل المحددة الأجل، فضلا عن تراخيص العمل الحر، والعمل عن بعد من المنازل، والعمل للحساب الخاص في المجالات غير الزراعية. وجعلت هذه الأنماط العاملين أكثر عُرضة للتأثر، بسبب عدم استمرارية الوظائف، وتقلص الأجور، وبدرجة أهم، بسبب ضعف إمكانية الحصول على الحماية الاجتماعية. وما من شك في أن الأمن الوظيفي قد تراجع بالنسبة للغالبية العظمى من العاملين في العالم النامي، وبعض بلدان الاقتصادات التي تمر بمرحلة انتقالية، بل وفي بعض البلدان المتقدمة النمو التي تخضع غالبية القوى العاملة فيها لنظام الأجور والمرتبات. واستمر العمل للحساب الخاص في التراجع بشكل منتظم، برغم انتعاشه إلى حد ما في السنوات الأخيرة. وتراجعت البطالة في الولايات المتحدة إلى نسبة ٤ في المائة تقريبا، غير أن متوسط البطالة في الاتحاد الأوروبي يبلغ نسبة ١٠ في المائة أو نحوها. وبالرغم من وجود معدلات بطالة أعلى في دول أوروبا الغربية، فإن هذه الدول تسعى إلى المحافظة على سلامة أنظمة الرعاية الاجتماعية فيها، وإلى إعداد خطط وطنية للوصول إلى مستوى التوظيف الكامل، من خلال الجمع بين عدد من السياسات العامة، التي يهدف معظمها إلى توظيف الشباب والمرأة والمعوقين.

٥ - وشهدت الاقتصادات التي تمر بمرحلة انتقالية قدرا كبيرا من عدم الاستقرار، في فترة تكيفها مع الانتقال من نظام الضمان الوظيفي إلى ظروف سوق العمل غير المأمونة، التي ترتبط في كثير من الأحيان بإعادة الهيكلة والخصخصة. وأدت التغييرات التي أدخلت على هياكل الملكية في الاقتصاد، إلى ركود نمو سوق العمالة في القطاع الخاص. كما حدثت تغيرات ملموسة في التوزيع القطاعي لفرص العمالة فانتقلت من القطاع الصناعي إلى قطاع الخدمات. وبالرغم من الانتعاش المبدئي للنواتج في عدد من البلدان التي تمر بمرحلة انتقالية، ظلت مستويات البطالة في هذه البلدان أعلى كثيرا من متوسطها في الاتحاد الأوروبي. وترافق مع انعدام الدينامية في إيجاد فرص العمل ارتفاع ملحوظ في البطالة الطويلة الأجل في معظم البلدان، مما أدى إلى عدد من النتائج السالبة، بما في ذلك تزايد عدم الاكتراث واللامبالاة الاجتماعية وتعاطي الكحوليات والمخدرات وارتفاع الجريمة.

٦ - وانخفضت نسبة توظيف القوى العاملة بنظام التفرغ في البلدان التي اتسم فيها تغير الهياكل الاقتصادية والنمو بالبطء، مما حدا العاملين على السعي وراء كسب العيش بالاشتغال في مختلف الأنشطة الكثيرة التي يتشكل منها القطاع غير النظامي. ولئن كان معظم العاملين في هذا القطاع من الفقراء الذين يجاهدون لكسب لقمة العيش، فإن قلة منهم استفادت من الاشتغال بأنشطة خارجة على القانون وحققت زيادة في ضمانات الدخل. واستمرت شريحة هامة من القوى العاملة في أقل البلدان نموا في كسب عيشها من الزراعة. وتتسم الوظائف التي يشغلها العاملون في القطاع غير النظامي بعدم الاستقرار عادة، مع تدني إنتاجيتها وانخفاض ما تدره من الدخل علاوة على عدم شمول هؤلاء العاملين وأسرهم بترتيبات الحماية الاجتماعية المؤسسية من المخاطر الاجتماعية التي يتعرضون لها. ومن ثم، أصبحوا عُرضة للمرض ولاعتلال الصحة أو الموت. وبالإضافة إلى هذه الأحوال التي كان من الممكن أن تتحول إلى كوارث تهدد رفاهية العاملين في القطاع غير النظامي، يتعرض هؤلاء

العاملون للمضايقة ليس من قِبل الابتزازيين وعصابات المجرمين فحسب، بل ومن قِبل السلطات والشرطة.

٧ - وسُجلت أعلى معدلات مخاطر الصحة المهنية في البلدان النامية وفي بعض الاقتصادات التي تمر بمرحلة انتقالية، بسبب رداءة وتدهور ظروف العمل. ولا يزال الاستغلال المكشوف للعاملين، وحتى الأطفال، يشكِّل قضية رئيسية فيما يسمى ''متاجر العَرَق''، في كثير من البلدان النامية. وشهد تفاوت الأجور وتفاوت الدخل عموما، اللذين سبق أن سجّلا معدلات عالية جدا، ارتفاعا حادا في كثير من البلدان خلال العقد الماضي.

٨ - ولم يكن تفاوت الدخل السبب الوحيد لازدياد عدم المساواة في العالم. إذ استمرت الفوارق في إمكانية احتياز الأصول، كالأرض ورأس المال والممتلكات المادية الأخرى، والسلطة، والنفوذ، والموارد المالية، والخدمات الاجتماعية وغيرها من أساسيات الحياة، تسيطر على الحياة الاجتماعية. وبالرغم من نمو الاقتصاد العالمي، وانتعاش التجارة العالمية، فقد تزايد عدم المساواة على مستوى العالم في التسعينات. وشهد العقدان السابقان مناقشات حامية حول سياسات إعادة التوزيع. وقيل إن الكثير من هذه السياسات أدى إلى تثبيط المستفيدين وحدوث اختلالات في الأسواق وزعزعة أسس التنافس وتراجع كفاءة الاقتصاد وتقلص النمو الاقتصادي. وعلى النقيض من ذلك، صُوِّرت العولمة وتحرير الأسواق باعتبارهما عاملين حاسمين للنمو الاقتصادي والدخل الشخصي، من خلال إتاحة فرص العمل وتحقيق الكفاءة. غير أن نهاية الألفية أسفرت عن أدلة تقول بعدم وجود عوامل استقرار تلقائية تستطيع إزالة الأسباب المحلية والأسباب الهيكلية العالمية لعدم المساواة التي لم يتحقق بعد التغلب عليها. ويشكِّل الجوع، وارتفاع معدلات الاعتلال والوفيات، وعدم توافر المأوى اللائق، وقلة الأمل في تخفيف حدة الفقر المزمن، ظروفا يتأثر بها القسم الأعظم من سكان العالم. وما يبدو من التقدم العام في المؤشرات الدالة على نوعية الحياة في العالم يعزى، بدرجة كبيرة، إلى النتائج المترتبة على التحسن الكبير الذي شهدته البلدان المتقدمة النمو وبعض البلدان النامية والذي صحبه في حالات كثيرة تدهور ملحوظ في المستويات المعيشية للبلدان الفقيرة.

٩ - وتوجد في واقع الأمر كميات من الأغذية، تكفي لإطعام سكان العالم بصورة مناسبة، وذلك بسبب الطفرات التكنولوجية التي زادت الإنتاج الزراعي بشكل ملموس. وساهمت هذه العملية في تشجيع المضي قدما لمكافحة انعدام الأمن الغذائي. غير أنه تبقت تحديات كثيرة. فالمكاسب المحققة بطيئة وغير متساوية التوزيع، بسبب الفقر، وعدم الإنصاف في توزيع الإمدادات الغذائية، والكوارث الطبيعية، وتدهور البيئة، وتقلص الموارد، وتغير وتائر الضغوط والمطالب الديمغرافية، واستمرار الصراعات المسلحة لفترات طويلة. ومن التقديرات المتاحة عن مدى انتشار الجوع يتضح وجود نزعات مختلفة في المناطق والبلدان المختلفة. إذ كانت النزعة إيجابية على المستوى الإقليمي في آسيا ومنطقة المحيط الهادئ وشمال أفريقيا والشرق الأوسط، على سبيل المثال. وسُجلت مكاسب طفيفة في أفريقيا جنوب الصحراء، بينما اختلط السجل في أمريكا اللاتينية ومنطقة الكاريبي. وعلى المستوى القطري، قيل إن الفوارق في مستويات التغذية ارتفعت بشكل ملحوظ داخل البلدان مع ازدياد الفوارق في الدخل. ولا تعوَّض هذه الفوارق إلاّ بشكل جزئي عن طريق البرامج الخاصة - الوطنية والدولية - المعنية بتوفير الغذاء المدعوم أو المجاني للفقراء، وعن طريق البرامج الخاصة الأخرى التي من شأنها تحسين مستويات التغذية عند الأطفال والمجموعات الضعيفة الأخرى.

١٠ - وتحسنت الحالة الصحية في العالم بفضل زيادة التوسع في تحصين الأطفال في سن مبكرة ومكافحة الأمراض المعدية وتطور أساليب العلاج الطبي، ضمن عوامل أخرى.

وسجلت مؤشرات معينة، مثل معدلات الوفاة دون الخامسة ووفيات الأمهات والأعمار المتوقعة عند الولادة وتمتع المزيد بحياة أطول، بعض التحسن. لكن يتضح ثانية أن التقدم المحرز على المستوى القطري بعيد كل البعد عن الاستواء. فبينما ساعدت جميع البلدان المتقدمة النمو، وغالبية البلدان النامية، على تحسين الحالة الصحية العامة لسكانها، عانت البلدان النامية الفقيرة وبعض البلدان ذات الاقتصادات التي تمر بمرحلة انتقالية، ارتدادات ملحوظة. وتراجعت فعلا الأعمار المتوقعة في بعض البلدان. ففي أفريقيا، تنتج عن أزمة الفيروس/الإيدز آثار مدمِّرة، وفي البلدان ذات الاقتصادات التي تمر بمرحلة انتقالية أدى انهيار الأنظمة الصحية على المستوى الوطني إلى تدهور الأوضاع الصحية. ومن بين العوامل الأخرى ذات التأثير السيئ على الصحة الأمراض المنقولة بواسطة الأطعمة والأمراض المتصلة بالتدخين وظروف العمل غير المناسبة التي تؤدي إلى حدوث إصابات عمل وسهولة انتشار الأمراض المعدية كالملاريا والسل، والأمراض المحمولة بواسطة المياه وتلك التي ينقلها البعوض.

١١ - وحدث تغير ملحوظ في أسباب الوفيات على المستوى العالمي. فقد أصبحت الأسباب الرئيسية المفضية إلى الموت تتمثل الآن في أمراض القلب والشرايين والسرطانات، التي تعتبر مسؤولة عن نسبة ٣٠ في المائة و ٢٣ في المائة من الوفيات على التوالي. وتواجه البلدان النامية الآن حالة غير مسبوقة: إذ تنتقل إليها أمراض البلدان الأكثر نموا، بينما لم تنجح هي بعد في السيطرة على الأمراض التقليدية. ومن ثم، فإنها تواجه تحديا مزدوجا لا تجد غالبيتها نفسها في وضع يمكِّنها من مجابهته بشكل مناسب، في ضوء ما لديها من موارد. واعتمدت بلدان كثيرة سياسات لزيادة فعالية أنظمتها الصحية الوطنية وتيسير إمكانية الاستفادة منها. وكثيرا ما ترافقت مع هذه الجهود إجراءات أخرى على مستوى المجتمعات المحلية، بهدف استيفاء الاحتياجات الصحية للفئات الأشد ضعفا، وهي عادة الفئات العاملة الفقيرة.

١٢ - وبمثل ما حدث للتعليم، اختلفت مستويات الدخل والتغذية والظروف الصحية بشكل حاد فيما بين الطبقات الاقتصادية وشرائح الدخل، وفقا لنوع الجنس والأصل الإثني والعرق. إذ بلغت معدلات الإصابة بالسل بين الفقراء، على سبيل المثال، ٢,٦ مرة قدرها بين غير الفقراء. وفي البلدان النامية، التي تقصر قدراتها العامة عن توفير الرعاية الصحية الأساسية، ظلت الفوارق بين فئات الدخل المتوسط والدخل المرتفع والدخل المنخفض، والفئات الفقيرة، كبيرة جدا بل وفي ازدياد.

١٣ - وربما كانت الفوارق في مساحة ونوعية الإسكان المتاح، وإمكانية الحصول على المياه النظيفة - التي تعتمد عليها الحالة الصحية - هي أكثر المظاهر بروزا للتفاوت في مستويات المعيشة بين الفئات ذات الدخل الأعلى والدخل الأدنى، وبين البلدان المتقدمة النمو والبلدان النامية. إذ بينما يتوفر السكن اللائق لغالبية الناس في معظم البلدان المتقدمة النمو والبلدان ذات الاقتصادات التي تمر بمرحلة انتقالية، برغم انخفاض متوسط مستواه وجودته في الفئة الأخيرة، لم تنجح البلدان النامية في توفير السكن اللائق على نطاق واسع. وتسود ظروف الاكتظاظ، وتدني نوعية المساكن، وعدم توافر المياه وخدمات الصرف الصحي الجيدة، لا سيما في المستوطنات غير النظامية المتزايدة العدد، مما يمثل مشاكل صحية وأمنية وبيئية. وشهدت مشكلة انعدام المأوى، المتوطنة في البلدان النامية، ارتفاعا في الآونة الأخيرة في البلدان المتقدمة النمو، وفي العديد من البلدان ذات الاقتصادات التي تمر بمرحلة انتقالية، متسببة في ازدياد الاستقطاب الاجتماعي والتوتر في المناطق الحضرية.

١٤ - وقد نتجت شواغل العالم الحالية المتعلقة بالظروف المعيشية والعدالة عن خليط معقد من الأسباب المحلية والخارجية، ذات الطبيعة الهيكلية و/أو القصيرة الأجل. وتحتاج هذه الأسباب جميعها إلى المعالجة من قبل الأطراف الناشطة اجتماعيا، لكن قدرات الحكومات والسوق والمجتمع المدني على تحييد العناصر الخارجية، تجاوزت الإمكانيات الوطنية، لا سيما في العالم النامي. وفي سياق جهود العولمة والتحرير التجاري، أضافت محدودية الإجراءات الحكومية المباشرة في مجال توفير الخدمات الاجتماعية الضرورية، بالإضافة إلى تضارب المصالح والاحتياجات فيما بين الأطراف الناشطة، المزيد من العوائق أمام تنفيذ السياسات الرامية إلى الإقلال من عدم المساواة. وقد أتاحت التكنولوجيات الجديدة للمعلومات والاتصالات الفرصة لزيادة كفاءة توفير السلع العامة، إلا أن أسواق العمل أصبحت في الوقت نفسه أكثر تشرذما.

الجزء الرابع*
الحماية الاجتماعية في عالم متغير

مقدمة

يعد تعزيز الحماية الاجتماعية وتقليص قابلية التأثر بالمخاطر هدفين هامين من أهداف التنمية الاجتماعية. وقد أوصى ''مؤتمر القمة العالمي للتنمية الاجتماعية'' بالاضطلاع بمجموعة كبيرة من الأنشطة لتحقيق ذينك الهدفين، في حين شددت الدورة الاستثنائية الرابعة والعشرين للجمعية العامة، المعقودة في جنيف في حزيران/يونيه ٢٠٠٠، على أهمية اكتشاف السبل والوسائل الكفيلة بوضع نظم للحماية الاجتماعية لمساعدة الأشخاص القابلين للتأثر بالمخاطر وغير المشمولين بالحماية، فضلا عن عرض مقترحات تتعلق بالآليات الجديدة التي من شأنها كفالة استدامة تلك النظم في مختلف السياقات القطرية. ويسعى الجزء الرابع من هذا التقرير إلى معالجة التحديين المترابطين اللذين تواجههما جميع البلدان، وهما كيفية تقليص قابلية التأثر بالمخاطر وتعزيز الحماية الاجتماعية فضلا عن وضع نظم للحماية الاجتماعية أو تحسينها. وفي هذا السياق، يسلط الفصل الثالث عشر الضوء على المسائل المتصلة بقابلية التأثر بالمخاطر، في حين يركز الفصل الرابع عشر على الحماية الاجتماعية. وربما يكون في تقديم بعض التوضيحات للمصطلحات والمفاهيم تيسير لمناقشة المسائل التي ينبغي أن تستأثر بالأولوية في حالات محلية ووطنية محددة، والاتفاق على هذه المسائل. وثمة مفهوم رئيسي تختلف بشأنه التأويلات وهو ''قابلية التأثر بالمخاطر''، الذي يقصد منه في سياق هذا التقرير التعرض الشديد للمخاطر الاجتماعية مع ضعف القدرة على الدفاع عن النفس، أو الحماية من تلك المخاطر، أو التخفيف من وطأتها أو مغالبتها. وهنالك مفهوم رئيسي آخر هو ''الحماية الاجتماعية''، الذي يشير إلى مجموعة كبيرة من الآليات التي تكفل الحماية من المخاطر الاجتماعية ولا تشمل الضمان الاجتماعي – التأمين وبرامج الرعاية الاجتماعية – فحسب، بل أيضا الخدمات الاجتماعية وغيرها من الترتيبات التي تتيح الوسائل لمساعدة الأشخاص على مواجهة المخاطر الاجتماعية وتخفيف وطأتها ومغالبتها. وبالفعل، يمكن اعتبار الحماية الاجتماعية استجابة مؤسسية منظمة لا تشمل الفئات الضعيفة هيكليا فحسب بل وجميع الفئات الأخرى.

* يستند الجزء الرابع من هذا التقرير بدرجة كبيرة إلى تقريري الأمين العام (E/CN.4/1998/5 و E/CN.5/2001/2) المقدمين إلى لجنة التنمية الاجتماعية في دورتيها السادسة والثلاثين والتاسعة والثلاثين، على التوالي.

الفصل الثالث عشر

تقليص قابلية التأثر بالمخاطر

قابلية التأثر بالمخاطر

١ - قابلية التأثر بالمخاطر أمر لا مفر منه في حياة الإنسان. وبغض النظر عن الموقع الجغرافي، أو التركيبة الاجتماعية، أو النظام السياسي والاقتصادي، يتعرض الإنسان لطائفة واسعة مختلفة من المخاطر بعضها يكون بفعل الطبيعة والبعض الآخر من صنع الإنسان. كما أن هذه المخاطر لا تتوزع بالتساوي بين السكان على وجه العموم، ومن ثم لا يتساوى الناس في درجة تعرضهم لها. ولا يسْلم أي أحد من قابلية التأثر بالمخاطر؛ غير أن أفرادا معينين وفئات معينة يتعرضون للخطر بدرجة تفوق غيرهم، مما يعزى إلى خصائصهم الاجتماعية - الديمغرافية، أو مركزهم الاقتصادي، أو حالتهم البدنية أو العقلية، أو أعمارهم أو أسلوب معيشتهم، وما إلى ذلك. وقابلية التأثر بالمخاطر تعني التعرض الشديد لأخطار معينة إضافة إلى انخفاض القدرة على حماية النفس أو الدفاع عنها ضد هذه المخاطر وتدني القدرة على مواجهة نتائجها السلبية.

٢ - ولا تظل درجة التعرض للمخاطر والقدرة على مغالبتها ثابتتين طوال العمر، بل تختلفان من مرحلة إلى أخرى من مراحل الحياة. كما أن أنواع الأخطار قد تختلف وفقا للأوضاع والظروف. ولذلك، فإن قابلية التأثر بالمخاطر مفهوم متغير ونسبي، يتباين بمرور الوقت وباختلاف المكان.

٣ - وبما أن قابلية التأثر بالمخاطر تنشأ عن مصادر متعددة، يمكن أن يعاني أفراد معينون ومجموعات معينة من مواطن ضعف متعددة أو متراكمة. وهكذا، فإن بوسع المرء أن يفرق، على سبيل المثال، بين قابلية التأثر بالمخاطر الإيكولوجية (العيش في مناطق تزيد فيها نسبة الخطر)؛ وقابلية التأثر بالمخاطر الهيكلية (الناجمة عن عوامل من قبيل نوع الجنس أو العرق أو المهنة أو الطبقة والمركز الاجتماعيين)؛ وقابلية التأثر بالمخاطر المتعلقة بدور المرء (الناجمة عن العلاقات التي تتطلب درجة عالية أو هامة من الالتزام، من قبيل الزواج وحيازة العقارات). ومن ثم، فقابلية التأثر بالمخاطر هي حالة نادرا ما تكون ذات بعد واحد. ولقد تم تحديد ثلاثة أبعاد على الأقل لهذه الحالة، وهي: بُعد الخطر، ويدل على ارتفاع درجة خطر أو احتمال وقوع شخص ما ضحية، ويعني ذلك ضمنا زيادة احتمال وقوع الأشخاص ذوي القابلية للتأثر بالمخاطر ضحايا بالمقارنة مع غيرهم من الأشخاص. وبُعد الحالة العقلية، يجعل ذوي القابلية للتأثر بالمخاطر أكثر خوفا من غيرهم من الوقوع ضحايا وأيضا من النتائج المترتبة على ذلك؛ وأخيرا بُعد الأثر، وينظر إليه من حيث الأثر المترتب على الوقوع ضحية، بمعنى أنه كلما زادت قابلية التأثر بالمخاطر، زادت قوة أو شدة خطورة الأثر. وكما يتبين من هذا التقرير، لم تشهد العقود الأخيرة انخفاضا عاما في درجة قابلية التأثر بالمخاطر في أُطُر هذه الأبعاد الثلاثة جميعها، بين الأفراد والجماعات التي تعاني بصورة تقليدية من التهميش. ففي هضبة الأنديز بأمريكا الجنوبية، مثلا، ظلت المجتمعات المحلية الريفية معرضة للتأثر الشديد بسوء الأحوال المناخية، والتفكك الاقتصادي، والبُعد عن المراكز الحضرية الأكثر ازدهارا، وبالمخاطر الاجتماعية مثل الأمراض، وإصابات العمل والعجز الصحي والوفاة بسبب الافتقار إلى خطط ملائمة للحماية الاجتماعية. وكان وقع الأبعاد المتعلقة بالخطر، والحالة العقلية، والأثر، فيما يخص قابلية التأثر

بالمخاطر، أشد بكثير لدى أفراد تلك الفئة، وأخفقت السياسات العامة إلى حد كبير في حلها.

٤ - وبالرغم من أن قابلية التأثر بالمخاطر كثيرا ما تستخدم كمرادف للحرمان، فإن هذين اللفظين مختلفان. فالحرمان يعني أن هنالك عقبات هيكلية (أي عقبات ينشئها المجتمع) تعترض إمكانية الحصول على الموارد والمزايا والفرص. وتنشأ تلك العقبات من علاقات القوة الموجودة في جميع المجتمعات، والقيمة النسبية التي يوليها المجتمع لكل فئة من السكان. وقد تختلف الآثار بالنسبة لأي فئة بذاتها حسب السياق المجتمعي، ولكن النتيجة في جميع الحالات هي زيادة قابلية التأثر بالفقر والاضطهاد والاستغلال. وقد تؤدي هذه الآثار أيضا إلى تفاقم مواطن الضعف الأخرى، في حالة وجودها. والأسباب الهيكلية الكامنة وراء الحرمان تشمل العنصر، والأصل العرقي، ونوع الجنس، والدين، والمنشأ الأصلي أو الوطني، والوضع الاجتماعي والاقتصادي.

٥ - وليس من الكافي التركيز على الوضع الاقتصادي بمفرده كوسيلة للحكم على مدى الحرمان. فبالرغم من أن الأشخاص أو الفئات القابلين للتأثر بالمخاطر كثيرا ما يعانون أيضا من الحرمان وكثيرا ما يكونون معرضين بشدة للمخاطر لكونهم من المحرومين، فإن الكثير منهم قد يكونون قابلين للتأثر بالمخاطر دونما حرمان اقتصادي. فعلى سبيل المثال، قد يكون المهاجرون الموسرون والمسنون الأغنياء والنساء الناجحات قابلين للتأثر بشتى أشكال الاضطهاد أو التمييز أو الاستغلال بالرغم من أنهم غير محرومين اقتصاديا.

٦ - ومن المهم من أجل رفاهية المجتمع وتماسكه اتخاذ التدابير لحماية جميع أفراده من الأخطار التي يواجهونها في مختلف مراحل حياتهم وللتغلب على أوجه الحرمان التي تواجههم بسبب الافتراضات المتعلقة بنوع الجنس أو بسبب انتمائهم إلى عنصر معين أو طبقة أو فئة معينة. وحينما تفرض الظروف على الأفراد أن يصبحوا عبئا على أسرهم وعلى مجتمعاتهم المحلية، تتضح الخسائر التي يتكبدها المجتمع. وحينما لا يتمكن الأفراد من تحقيق إمكاناتهم الكاملة فإنهم لا يكونون وحدهم الخاسرين؛ بل إن المجتمع يكون خاسرا أيضا. فالأفراد والمجتمع يصبحان أقوياء حينما يساهم الجميع بأقصى ما يستطيعون.

٧ - ورغم أن من الصعب تحديد السن التي تنتهي عندها مرحلة ما من العمر وتبدأ فيها مرحلة أخرى، فإن بعض المراحل التي يمكن تحديدها تنطوي على مخاطر معينة، وهي: مرحلة ما قبل الولادة؛ والولادة وبُعيد الولادة؛ والرضاعة؛ والطفولة؛ والمراهقة والشباب؛ والرشد؛ والشيخوخة. ويمكن للجمع بين أي من مواطن الضعف المتصلة بالسن وبين حالات أخرى، من قبيل الإعاقة أو الانتماء إلى إحدى الأقليات، أن يسفر عن تراكم الأخطار، وهذه يمكن أن تؤدي بدورها إلى المزيد من التمييز والتفرقة (انظر الفصل السادس عشر). وتترتب على تراكم الأخطار آثار تتجاوز المقصود من السياسات العامة الرامية إلى التصدي لأي موطن من مواطن الضعف. وبالمثل، فالفقر أو الصعوبات الناجمة عن التحول أو التكيف الاقتصادي، حينما يتم الجمع بينها وبين مواطن الضعف المتصلة بالسن، يمكن أن تزيد من حجم الأخطار التي يواجهها الناس، لأنها تحد من الخيارات المتاحة لهم، الأمر الذي قد يؤدي بدوره إلى زيادة قابليتهم للتأثر.

٨ - وتعاني المرأة، مثلما تعاني فئات اجتماعية شتى، من الحرمان الهيكلي الناجم عن طبيعة المجتمعات التي تعيش فيها، الأمر الذي يؤدي إلى تفاقم مواطن الضعف بالحد من إمكانية حصول المرأة على الموارد والمزايا والفرص أو حرمانها منها والحد من قدراتها على كسب الرزق بصورة مستدامة. ومع استمرار الأدوار والمسؤوليات القائمة على أساس نوع الجنس في حرمان المرأة من الخيارات في معظم الأماكن، فإنها

تكون أشد تأثرا بالمخاطر وتستحق اهتماما خاصا. وإضافة إلى ذلك، فالفئات الاجتماعية المتأثرة الأخرى تشمل ما يلي: الأقليات العرقية والدينية؛ والسكان الأصليون؛ واللاجئون والمشردون؛ والمهاجرون والعمال المهاجرون؛ القانونيون منهم وغير القانونيين، وأفراد الأسر المتروكون؛ والسجناء والمجرمون السابقون؛ ومدمنو المخدرات والمدمنون السابقون؛ والمستقطنون؛ وأطفال الشوارع؛ ومن يعيشون في فقر مدقع؛ والعمال الريفيون الذين لا يمتلكون أراضي.

٩ - وفضلا عن ذلك، يواجه من يوجدون في مواقف ضعف خطرا كبيرا جدا بأن يصبحوا ضحايا لأنواع عنف شتى، داخل الأسرة وخارجها. وتتعرض النساء والأطفال والمعوقون وكبار السن وغيرهم للعنف (انظر الفصل السابع عشر). ولا تقتصر قابلية التأثر بالمخاطر على الأفراد والفئات، وإنما يمكن أن تمتد أيضا لتشمل المجتمعات المحلية، بل والبلدان. فعادة ما تمر تلك المجتمعات بأوضاع هيكلية مناوئة تتسبب في ارتفاع درجة تأثر أفرادها بالمخاطر. والصعوبات الاقتصادية التي يواجهها مجتمع أو بلد ما ربما تتواكب أيضا مع مستوى منخفض من الموارد العامة، ومن ثم تنخفض مستويات التحويلات الاجتماعية، مما يتسبب في زيادة قابلية التأثر بالمخاطر الاقتصادية. وينجم هذا النوع الأخير من القابلية للتأثر عن عدة عوامل، ومنها قلة فرص العمالة، وانخفاض الدخول، وانخفاض مستويات تحويلات الموارد العامة، وانخفاض الاستثمارات العامة في البنية الأساسية، وعدم القدرة على تعبئة الموارد الداخلية، وندرة الموارد الطبيعية وعدم القدرة على الاستغلال الكفء للموارد المتوفرة، وتخلف الأنشطة التعليمية والتدريبية.

السياسات والبرامج

١٠ - رغم أنه من المعترف به على نطاق واسع بأن الأحوال تختلف من بلد إلى آخر، يمكن تسليط الضوء على عدد من المبادئ العامة ذات الطابع العالمي. وأحد تلك المبادئ هو أن التنمية لا بد أن تشمل النمو الاقتصادي فضلا عن تحسين أحوال المعيشة. ويمكن تحقيق ذلك عن طريق توزيع أكثر عدالة لثمار النمو الاقتصادي، وبتحسين الأحوال الاجتماعية للناس وفرص حصولهم على الموارد، والحد من قابلية التأثر بالمخاطر ومن عواقبها، وتعزيز العدالة والتمكين الاجتماعيين. وبعبارة أخرى، لا بد أن يدور هدف السياسة الإنمائية حول محور إنساني، بحيث توضع الاقتصادات في خدمة البشر، وليس العكس. ومع أن المعاناة من الفقر قد تكون محدودة بظروف وأماكن وفترات زمنية معينة، فإن عواقبه وآثاره تكون عامة. فعندما يبلى شخص بالعيش في فقر، يكون الجميع معرضين للخطر. ولذلك، فقد تكون برامج مكافحة قابلية التأثر بالمخاطر خاصة بكل حالة على حدة، غير أن التعريف والتحليل العام يشملان كل الأحوال.

١١ - ويمكن إقامة مجتمع شامل يتسع للجميع بوضع وتنفيذ سياسات تنهض بالاندماج الاجتماعي على أساس إطار حقوق الإنسان أو الإطار الشمولي. ومن شأن هذا المجتمع أيضا أن يحترم حقوق أفراده في الحياة وفي التنمية وفي المشاركة الكاملة. وقد بدأ التسليم بنهج حقوق الإنسان بوصفه معيار الشرعية للنظم السياسية ووسيلة لتشكيل السياسات العامة. ويعني شمول الجميع أن السياسات والبرامج والخدمات الاجتماعية ينبغي أن تعم فائدتها كل الناس وأن تنظم أو تخطط أو توضع أو تطوع بطريقة تجعل بالإمكان تنمية كافة المواطنين تنمية كاملة في إطار من الحرية والاستقلال والتمكن التام من الحصول على الخدمات الأساسية. وفضلا عن الشمول، ينبغي أن تكون الخدمات متمركزة في المجتمع المحلي المعني، بما يسمح باشتراك الناس في صنع القرارات التي تؤثر في حياتهم.

١٢ - والاندماج الاجتماعي هدف صعب المنال. وقد وضع العديد من الحكومات سياسات وبرامج ترمي إلى التقريب بين المجتمعات المحلية، وتمكين المعوقين والمسنين من

أداء أدوار فاعلة، والحد من الحرمان، والقضاء على التمييز، وتعزيز التفاهم. فاعتمدت حكومة أرمينيا تشريعات لحماية الطفل؛ وأنشأت سنغافورة لجنة وزارية للشيخوخة تعنى بتوجيه السياسة العامة في هذا المجال؛ ونفذت كوبا خطة عمل لصالح المعوقين؛ ووضعت أستراليا نهجا شاملا متكاملا لشؤون الأسرة؛ وأنشأت بوليفيا مجلسا للسكان الأصليين للتشاور مع هذه المجموعات السكانية[1]. وتلك بضعة أمثلة من مئات المبادرات التي وضعتها مختلف المؤسسات على الصعيد العالمي.

١٣ - ومقابل هذه الجهود المتفرقة، التي يتفاوت نجاحها حسب البلد والسياق، فإن الإخفاق في إحراز تقدم كبير في الحماية من المخاطر، وخيبة الأمل إزاء التقليل، بصورة عامة، من قابلية التأثر بالمخاطر في العالم، يعتبر دليلا قاطعا على أن وضع السياسات العامة يفتقر إلى إطار من القيم. وينبغي لهذا الإطار أن يتضمن مجموعة من المبادئ الاستراتيجية التي تركز الاهتمام على الأساسيات التي تؤثر على السكان، والتي يجب أن تتضمن احترام الحق في الحياة والتنمية؛ واحترام قيمة الصحة والتعليم والحماية الاجتماعية؛ واحترام قيمة الاختلافات بين البشر وتنوعهم؛ واحترام الهويات الشخصية والثقافية، في هيكل يعبر عن المعايير العامة للرفاه. كما ينبغي لذلك الإطار أن يضع في الاعتبار قيمة الأخلاقيات، سواء بالنسبة للأفراد أو في أي محيط مهني أو مؤسسي؛ وقيمة التضامن؛ وقيمة الشبكات التي توفر الدعم للأفراد، مثل الأسر أو منظمات المجتمع المحلي؛ وقيمة معارف السكان الأصليين وخبراتهم.

١٤ - ولقد كان للتركيز المفرط على المتغيرات الاقتصادية وتحرير الأسواق الدور القيادي في عملية وضع السياسات العامة في العقدين الأخيرين من الألفية (انظر الفصول الثالث والرابع والسابع). ومقابل ذلك الاتجاه، ظهر نهج حقوق الإنسان كخيار قائم على توفير الرفاه الاجتماعي لجميع المواطنين ووضع سياسات اقتصادية سليمة لا تزول بزوال الحكومة القائمة. وينبغي للسياسات أن تقوي الشبكات والمنظمات داخل المجتمعات المحلية، اعترافا بالدعم الجوهري الذي يمكنها أن تسهم به. ومعلوم أن الترتيبات المؤسسية والحكومة والقطاع الخاص والمجتمع المدني تجمعها كلها علاقة ترابط وينبغي لها أن تشترك بصورة فعالة في وضع السياسات وتنفيذها.

١٥ - وبعد أن سعت البلدان، أو دُفعت، إلى الاندماج بشكل أوثق في الاقتصاد العالمي القائم على السوق، خففت عدة تطورات محلية أو مجتمعية مما كان بالنسبة للكثيرين تحولا صعبا محفوفا بالمشاكل. ومع التحقق من أن نجاح كثير من البلدان في الاندماج في الاقتصاد العالمي سيستغرق وقتا أطول مما كان متوقعا، بدأ إيلاء مزيد من الاهتمام لاتخاذ تدابير مجتمعية محلية لإيجاد موارد رزق من خلال آليات غير سوقية. ومن المهم أن ترفع المجتمعات المحلية من قدرتها على استخدام مواردها البشرية والطبيعية في إنتاج جزء من السلع والخدمات التي تحتاجها، لغرض الاستهلاك المباشر. وقد أصبحت مجتمعات محلية كثيرة معرضة للخطر نتيجة لحدوث تغير مفاجئ في استراتيجيات معيشتها التقليدية، ويتعين مساعدتها على وضع استراتيجيات جديدة لمواكبة التغيير وتقرير كيفية التصرف، من خلال العمل أو المقاومة أو التكيف، إزاء البيئة الجديدة، وكثيرا ما يتطلب ذلك جهدا للتعلم جماعيا لا فرديا.

١٦ - وينبغي للناس من خلال إجراءات تتخذ على صعيد المجتمع المحلي، أن يقيموا بنية أساسية اقتصادية واجتماعية (طرق وشبكات ري ومدارس) ويتفادوا الصراعات الاجتماعية والاستغلال. وتقتضي التنمية القائمة على المجتمع المحلي استخداما أفضل بكثير للموارد الشحيحة المتاحة من خلال تحويلات الحكومة المركزية. إذ يمكن لتلك المجتمعات، عن طريق إضافة مواردها الخاصة، أن تزيد الأثر الإنتاجي

لتلك التحويلات زيادة كبيرة. وهكذا لا تعد الأشغال المجتمعية والأشغال العامة وسائل لإيجاد فرص عمل فحسب، وإنما أيضا وسائل لزيادة قدرات المجتمع ورفاهه.

١٧ - وينبغي إيلاء الاهتمام أيضا لجعل البيئة الاقتصادية والاجتماعية والطبيعية أكثر مراعاة لمن لهم احتياجات محددة وخاصة، وليس فقط لإعداد الأفراد للتعامل مع المجتمع وأداء دورهم فيه وزيادة مشاركتهم في التنمية الاجتماعية والاقتصادية للبلد. ومن الأمثلة على ذلك إدماج المعوقين في اليد العاملة. ولا يمكن لهذا الإدماج أن يتحقق بمجرد توفير التدريب الملائم على الأعمال الموجودة ما لم تصحب التدريب تدابير تجعل مكان العمل ميسورا أمام المعوقين ومهيأ لهم. ومن الأمثلة الأخرى على ذلك فرص العمل المتاحة للشباب. إذ يمر الشباب في معظم البلدان ببطالة يزيد معدلها مرتين إلى أربع مرات عن المتوسط الوطني. ومن أسباب الفوارق الكبيرة أن الملتحقين الجدد باليد العاملة يواجهون صعوبة في العثور على فرص عمل في ميادين تخصصهم أكبر من الصعوبة التي يواجهها المندرجون أصلا في القوة العاملة. ولذلك، فمن الضروري لتقليل الفارق أن يتم، أولا، إقامة سوق للعمل، من خلال خدمات التوظيف العامة والخاصة وبوسائل أخرى، لإطلاع الشباب الملتحقين الجدد بالقوة العاملة على فرص العمل المتاحة.

١٨ - وقد تكون هناك حاجة أيضا إلى تطويع النظام التعليمي للاحتياجات الاقتصادية للسوق من أجل ربط نوعية التعليم المتاح بالطلب الراهن على العمل. وينبغي، فضلا عن ذلك، وضع سياسات وبرامج لتشجع الشباب على استغلال مواهبهم في إقامة المشاريع ودخول ميدان العمل الحر وهو أمر سيمكِّن أيضا من إيجاد فرص عمل إضافية يرجح أن يشغلها شباب آخرون. وقد تتضمن تدابير تشجيع العمل الحر للشباب واستمراره تدريبا على الإدارة، والتوجيه، وإنشاء مرافق ائتمانية ووضع قوانين وإجراءات لتحرير السوق تساعد على إقامة أعمال تجارية صغيرة.

١٩ - ولا يتأتى تهميش واستبعاد بعض الفئات العرقية والإثنية في جميع الحالات نتيجة التمييز والعزل وحدهما. فأحيانا ما يكون ذلك مقرونا بقابلية التأثر بالمخاطر الاقتصادية والاجتماعية والثقافية. وحالة الغجر في إسبانيا، شأنهم شأن كثير من السكان الأصليين، مثل معروف. ومن المهم أن تحسن المجتمعات قدرتها على فهم أنواع قابلية التأثر بالمخاطر التي يمكن أن تنشا عن الاختلافات العرقية أو الإثنية، وقدرتها على تعزيز الدعم الذي تقدمه بطريقة ملائمة.

٢٠ - ويتطلب عمل الحكومة والقطاع الخاص والمجتمع المدني سويا من أجل الحد من قابلية التأثر بالمخاطر تعيين أسباب تلك القابلية على مستوى المجتمع المحلي. ومنظمات المجتمع المدني في وضع جيد يمكنها من إنجاز هذه المهمة: فهي منتشرة في كل مكان. وعندما تتحدد طبيعة المخاطر والسكان المعنيين أو الفئة المعنية، يُصبح من الممكن العمل سويا لوضع سياسات محددة لتقليل المخاطر. وقد تبيَّن نجاح النهج القائم على تنمية المجتمعات المحلية في عدد من البلدان. وقد ركز هذا النهج على نشر الخدمات الاجتماعية وحملات التوعية، وتدريب العمال المحليين، والاستعانة بمشرفين ميدانيين من وكالات إنمائية حكومية معنية. ففي مجال الوقاية وتعزيز الصحة على سبيل المثال، وسّعت الأسر والمجتمعات المحلية، من خلال المنظمات القائمة، التغطية الصحية لتشمل أفرادا لم يكونوا يتمتعون بالحماية الكافية من قبل. ويشكل صندوق الاستثمار الاجتماعي الجامايكي، على سبيل المثال، جزءا من نهج أوسع نطاقا على الصعيد المجتمعي المحلي يرمي إلى تحسين البنية الأساسية للمجتمع[٢].

٢١ - ولتسهيل الحصول على الموارد التقنية والبشرية المتخصصة الأكثر تقدما، وعلى الدعم المالي، تكون نظم الترابط الشبكي والإحالة مفيدة بصفة خاصة. وتشتمل هذه النظم على عناصر من المجتمع المدني الأعم ومن الهيئات الحكومية. ويشترك فيها عادة ثاني أعلى مستوى من التنظيم الإداري العام، مثل النواحي أو المراكز. ويمكن الاستفادة على الوجه الأمثل من المنظمات الميسّرة، من المجتمع المدني الأعم (المنظمات ذات الخلفيات المتنوعة، الثقافية والدينية والعرقية)، ومن وكالات الحكم المحلي المتخصصة، وذلك من أجل دعم نظم الترابط الشبكي والإحالة هذه.

٢٢ - وتعد إتاحة فرص التشغيل عنصرا أساسيا في أي سياسة أو برنامج يتصدى للفقر ويهدف إلى تحقيق الاندماج الاجتماعي. والهدف من ذلك هو تهيئة عمل منتج يجري اختياره بحرية. وينبغي التركيز على دور المؤسسات المُدارة ذاتيا والمؤسسات الصغيرة والقطاع غير النظامي وإدماجه في الاستراتيجيات الرامية إلى تعزيز العمالة وسبل العيش المستدامة، وخاصة في الجهود الرامية إلى الحد من قابلية التأثر بالمخاطر. ويتطلب الحد من قابلية التأثر بالمخاطر، عن طريق تعزيز فرص العمالة، إدخال إصلاحات سياسية واعتماد برامج محددة لهذا الغرض مباشرة، وبخاصة النساء والعاملين في القطاع غير النظامي والمعوقين.

التحديات المطروحة

٢٣ - بما أن الآثار السلبية لقابلية التأثر بالمخاطر تُعزى بدرجة كبيرة إلى سلوك الأفراد والحكومات، فمن الممكن الحد منها أو القضاء عليها بتغيير سلوكهم ومواقفهم. وهنالك حاجة ملحة لكي تقوم البلدان بوضع سياسات وتنفيذ برامج تعترف بوجود القابلية للتأثر بالمخاطر ضمن العلاقات الاجتماعية والاقتصادية والسياسية المختلفة، وتتصدى لها. ويمكن أن تساعد هذه السياسات والبرامج، في النهاية، ليس في الحد من قابلية التأثر بالمخاطر فحسب ولكن أيضا في تعزيز الاندماج الاجتماعي وتحقيق مجتمع أكثر عدالة للجميع. وينطوي ذلك على تقييم طبيعة ومدى قابلية التأثر بالمخاطر في كل بلد وضمان أن تحد التشريعات ونظم القضاء الجنائي والخدمات الاجتماعية من حدوث أي عنف ضد السكان المحرومين أو المعرضين للخطر. وينبغي أن تتسم البيئة الاجتماعية بالتعاون بين المنظمات الشعبية وأن تشجع على إنشاء منظمات ديمقراطية شفافة مسؤولة على مستوى المجتمع المحلي.

٢٤ - وينبغي، لدى وضع وتنفيذ السياسات والبرامج والأنشطة، احترام معارف السكان الأصليين وتقاليدهم والاستراتيجيات التي يتبعونها للتغلب على مصاعبهم. كما ينبغي وضع مناهج ملائمة ثقافيا، مع مراعاة لغة السكان وثقافتهم وتحركاتهم الموسمية وعوامل أخرى. كذلك يجب أن تدعم مصادر التمويل الدولية البرامج الإذاعية والتلفزيونية المنتجة محليا التي تستخدم وتشجع الحلول الثقافية التقليدية للمشاكل الوطنية. ويتعين ضمان استفادة المجتمعات المحلية بصورة تامة من مواردها المحلية، وأن يكون في مقدور هذه المجتمعات أن تستفيد بشكل مباشر، ودون قيود لا لزوم لها، من الموارد التي اعتمدت وتعتمد عليها بشكل تقليدي.

٢٥ - ويحتاج السكان، لضمان رفاههم، إلى فرص العمل وإلى الحماية التي يوفرها نظام حماية اجتماعية شامل يوضع لمواجهة مختلف المخاطر (انظر الفصل الرابع عشر). ومن شأن عدد من العوامل - منها تدني مستوى الإنتاجية وارتفاع معدلات البطالة وعدم كفاية القاعدة الضريبية - أن يخلق صعوبات للبلدان التي تسعى إلى وضع نظام واف للحماية الاجتماعية. وتواجه بعض البلدان صعوبات في الإبقاء على النظم الحالية ومستوى الدعم الذي تقدمه. ومن المهم، لمنع تعدد أوجه قابلية التأثر بالمخاطر والحد منها، أن تعمل جميع البلدان على وضع نظم مستدامة شاملة توفر مستوى أساسيا شاملا للحماية الاجتماعية.

٢٦ - ومن البديهي ملاحظة أنه يتعين على الأشخاص الذين يوجدون في حالة تُعرضهم للمخاطر أكثر من غيرهم أن يلفتوا الانتباه إلى ظروفهم وأن يعملوا على زيادة وعي الجمهور باحتياجاتهم. وهذا مبدأ ينبغي تبنِّيه ولكن مع إضافة هامة: إذ تشير الأبحاث الأخيرة إلى وجود حالات يحتاج فيها الأشخاص المعرضون للمخاطر إلى الاتصال المستمر مع أشخاص أقل تعرضا، لأن هؤلاء هُم الذين لديهم في كثير من الأحيان ما يلزم من معارف ووسائل لمساعدتهم. فعلى سبيل المثال، إذا جرى تدريب الشبان العاطلين عن العمل وتقديم الدعم لهم في وضع لا صلة لهم فيه إلا ببعضهم البعض، فإن هناك أدلة تشير إلى أن ثقافة البطالة تتعزز وأن حظوظهم في الحصول على عمل تقل - في حين أن فرصهم في الحصول على عمل تتحسن إذا تمكنوا من مقابلة أشخاص لهم اتصالات جيدة. وقد صيغ مفهوم ''الفقر الشبكي'' لوصف حالة يفتقر فيها الأشخاص المعرضون للمخاطر إلى روابط بأشخاص أقل تعرضا.

٢٧ - ويجدر التأكيد على أن كل شخص يعيش في ظروف نزاع وحرب يكون معرضا للخطر (انظر الفصل الخامس عشر). وللحد من التعرض، يكتسي الحد من النزاعات وتعزيز العدالة الاجتماعية ودعم آليات تسوية الخلافات بالوسائل السلمية، داخل البلدان وفيما بينها أهمية أساسية. ومن بين التدابير الهامة البرامج الإعلامية الرامية إلى تشجيع زيادة فهم قضايا حفظ السلام وتدريب موظفي إنفاذ القوانين والأفراد العسكريين لمنع استخدام العنف ضد الأشخاص المعرضين للخطر وللتشجيع على احترام حقوقهم.

الحواشي

(١) انظر A/AC.253/13-E/CN.5/2000/2، الجزء الرابع.

(٢) المرجع نفسه.

الفصل الرابع عشر

تعزيز الحماية الاجتماعية

الحماية الاجتماعية والقابلية للتأثر والمخاطر

١ - قابلية التأثر بالمخاطر أمر لا مفر منه في حياة الإنسان، كما سبقت الإشارة في الفصل الثالث عشر؛ وكلنا معرضون لمختلف أنواع المخاطر في حياتنا اليومية. ولذلك، يمكننا اعتبار الحماية الاجتماعية الطريقة المنظمة التي تستجيب بها المجتمعات المحلية المتعقلة وممثلوها على الصعيد الحكومي إزاء القابلية للتأثر وإزاء المخاطر. ويمكن أن تُعد الحماية الاجتماعية جهدا يوميا واضحا محوره الإنسان يرمي إلى التخفيف من وطأة قابلية التأثر بالمخاطر والمخاطر نفسها، أو الحد منهما أو تقليلهما أو مغالبتهما. ولكل مجتمع محلي طرقه الخاصة في التصدي لكل من القابلية للتأثر والمخاطر، بحيث يوفر نمطا معينا من الحماية الاجتماعية لأفراده.

٢ - والحماية الاجتماعية، كما يرد بيان ذلك في هذا الفصل، موضوع متعدد الجوانب واسع النطاق. ومن الصعوبات التي تواجه الأخذ بنهج متكامل، فيما يتعلق بالحماية الاجتماعية تفتت وتشتت المعلومات الخاصة بها، سواء كانت كمية أو كيفية، وهو أمر كثيرا ما يجعل من الصعب تحديد مختلف مكوناتها والتطرق إليها. ورغم السعي في هذا الفصل إلى تسليط الضوء على المسائل الأساسية، فليس بالإمكان التطرق بتفصيل لجميع المسائل الفنية التي تندرج في إطار الحماية الاجتماعية.

طبيعة الحماية الاجتماعية

تعريف الحماية الاجتماعية

٣ - هناك اختلافات جوهرية فيما بين المجتمعات فيما يتعلق بكيفية تناول مسألة الحماية الاجتماعية وتعريفها. وتختلف تعريفات الحماية الاجتماعية باختلاف التقاليد والثقافات والهياكل التنظيمية والسياسية، فضلا عن اختيار الكيفية التي ينبغي أن يحصل بها أفراد المجتمع على الحماية. وفي سياق هذا التقرير، يفهم المعنى الواسع للحماية الاجتماعية بوصفها مجموعة من السياسات والبرامج العامة والخاصة تنفذها المجتمعات في مواجهة مختلف حالات الطوارئ لغرض التعويض عن انعدام الدخل من العمل أو انخفاضه إلى حد كبير؛ وتقديم المساعدة إلى الأسر التي لها أطفال؛ وتوفير الرعاية الصحية والإسكان للسكان. وهذا التعريف ليس شاملا إذ يستخدم أساسا كنقطة انطلاق للتحليل الوارد في هذا التقرير وكذلك كأداة لتيسير هذا التحليل.

٤ - وبصورة عامة، يمكن ملاحظة النقاط التالية لتحديد مجال سياسة الحماية الاجتماعية:

(أ) تتضمن الحماية الاجتماعية مواجهة المجتمع لمستويات الخطر أو الحرمان التي تعتبر غير مقبولة. ولذلك فإن تنفيذ نظم الحماية الاجتماعية يقوم على أساس توافق آراء اجتماعي (قد يكون ضمنيا أو صريحا) بشأن القيم الأساسية المتعلقة بالمستويات المقبولة وضمان الحصول على الوسائل اللازمة لتلبية الاحتياجات الأساسية وإعمال الحقوق الأساسية. وتشمل هذه الإمكانيات ضمان الحصول على دخل، وأسباب الرزق، والعمالة، والخدمات الصحية والتعليمية، والتغذية، والمأوى. ولذلك فإن الحماية الاجتماعية متعددة الأبعاد ولا تعني فقط مواجهة التغير في الدخل النقدي بالتحويلات الحكومية أو التأمين المنظم (لا يزال هذا الفهم هو السائد في بعض البلدان)؛

(ب) تقوم الحماية الاجتماعية على أساس قيم التضامن الاجتماعي، والروح الطيبة والأخوة، فضلا عن

المسؤولية والاعتماد على النفس. ويشجع وجود نظم الحماية الاجتماعية على بناء مجتمعات أكثر إنسانية. بيد أن نظم الحماية الاجتماعية والقيم التي تستند إليها ليست ثابتة: فقد حدث تحول في فهم مبدأ التضامن الاجتماعي وتطبيقاته فضلا عن بعض المبادئ الأخرى؛

(ج) وتتصدى الحماية الاجتماعية للحرمان التام وكذلك لأوجه الضعف لدى أشد الناس فقرا (كما يرد بيان ذلك في الفصل الثالث عشر). كما تتصدى لحاجة غير الفقراء حاليا إلى الأمن في مواجهة الصدمات وظروف دورة الحياة (لا سيما الشيخوخة)؛

(د) يمكن أن تشمل الاستجابة في مجال السياسات العامة مجموعة كبيرة من المؤسسات المختلفة: الحكومة المركزية أو المحلية، والمجتمع المدني (الجمعيات التطوعية أو ذات العضوية، والنقابات، والمنظمات غير الحكومية) والقطاع الخاص؛

(هـ) هناك فرعان رئيسيان للحماية الاجتماعية، هما المساعدة الاجتماعية وتشمل العمل الحكومي الرامي إلى تحويل الموارد إلى الفئات التي تعتبر مؤهلة بسبب الحرمان؛ والتأمين الاجتماعي وهو الضمان الاجتماعي الممول عن طريق الاشتراكات ويستند إلى مبدأ التأمين: أي أن الأفراد والأسر المعيشية يحمون أنفسهم من الخطر عن طريق الاتحاد في جمع الموارد مع مجموعة أكبر من الأفراد المعرضين مثلهم للخطر.

٥ - وتختلف البلدان في الطريقة التي تضع بها هياكل نظم الحماية الاجتماعية لديها. وينحصر التفسير الضيق لمفهوم الحماية الاجتماعية تقريبا في نظم الضمان الاجتماعي التي هي أساسا نظم مهنية تتعلق بخطط التأمين - العامة والخاصة. ومن المسلَّم به أن الضمان الاجتماعي لا يزال يشكل جزءا لا يتجزأ من الحماية الاجتماعية التي تعد بدورها أكثر شمولا وأوسع نطاقا من الضمان الاجتماعي. وتشمل الحماية الاجتماعية أيضا برامج تقديم المساعدة الاجتماعية للفقراء من خلال الخطط غير القائمة على الاشتراكات والهادفة إلى ضمان حد أدنى من الكرامة عن طريق توفير الخدمات الاجتماعية للمسنين والأطفال والفئات الضعيفة الأخرى. وينبغي النظر إلى الحماية الاجتماعية من منظور شامل وليس بمعزل عن غيرها، كما ينبغي إدراجها في الأهداف السياسية والاقتصادية والاجتماعية وإعطاؤها الأولوية التي تستحقها.

الحماية الاجتماعية وحقوق الإنسان

٦ - يعتبر توفير الحماية الاجتماعية من المنجزات الاجتماعية الكبيرة في القرن العشرين. وباعتبار الحماية الاجتماعية هدفا هاما للسياسة الاجتماعية في العديد من البلدان، فإنه كثيرا ما ينظر إليها بوصفها حقا أساسيا من حقوق الأفراد في الانتفاع من برامج ذات فعالية وكفاءة هدفها التخفيف من الصعوبات الناشئة عن المخاطر الاجتماعية، مثل الأمراض والشيخوخة والبطالة والإقصاء الاجتماعي فضلا عن البرامج التي تضمن الدخل للسكان من خلال الأمن الغذائي، والتدريب الوظيفي، والتعليم التكميلي والإسكان الميسّر.

٧ - والحماية الاجتماعية، كمفهوم، يمكن اعتبارها تطويرا مستمرا لهدف الضمان الاجتماعي الراسخ منذ زمن طويل. وتتضمن الصكوك الدولية الأساسية المتعلقة بحقوق الإنسان، مثل الإعلان العالمي لحقوق الإنسان لعام ١٩٤٨ (قرار الجمعية العامة ٢١٧ ألف (د-٣)) والعهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية لعام ١٩٦٦ (انظر قرار الجمعية العامة ٢٢٠٠ ألف (د-٢١)، المرفق)، إشارات مباشرة إلى الضمان الاجتماعي. وتنص المادة ٢٢ من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان على أن لكل شخص، بوصفه عضوا في المجتمع، الحق في الضمان الاجتماعي. وتشير المادة ٩ من العهد الدولي الخاص بالحقوق

الاقتصادية والاجتماعية والثقافية إلى أن لكل شخص الحق في الضمان الاجتماعي، بما في ذلك التأمين الاجتماعي.

٨ - وأكد مؤتمر القمة العالمي للتنمية الاجتماعية، المعقود في كوبنهاغن عام ١٩٩٥، أهمية العدالة والمشاركة والتمكين والتضامن، مشددا على توخي نهج أكثر شمولا في مجال الحماية الاجتماعية. وتضمن إعلان كوبنهاغن للتنمية الاجتماعية الذي اعتمدته القمة التزاما بوضع وتنفيذ سياسات لضمان الحماية الاقتصادية والاجتماعية الكافية لجميع السكان خلال فترات البطالة والمرض والأمومة وتربية الأطفال، والترمل، والعجز، والشيخوخة[1].وعمدت الدورة الاستثنائية الرابعة والعشرون للجمعية العامة، المعقودة في جنيف في حزيران/يونيه ٢٠٠٠ لتقييم المنجزات والعقبات في تنفيذ التزامات كوبنهاغن واتخاذ قرارات بشأن المزيد من المبادرات للتعجيل بالتنمية الاجتماعية للجميع، إلى تأكيد أهمية إنشاء أو تحسين نظم الحماية الاجتماعية فضلا عن تبادل أفضل الممارسات في هذا الميدان.

دور أصحاب المصلحة

٩ - وبإيجاز، تمثل الحماية الاجتماعية تدخلا جماعيا من جانب المجتمع لحماية المواطنين من المخاطر وقابلية التأثر بها، ولتعزيز رفاههم وقدراتهم على مواجهة المخاطر. وهي تشمل العمل في المجالين العام والخاص. ويكتسي دور الحكومة أهمية خاصة في هذا الصدد نظرا لأنها يجب أن تضمن وجود الأطر المؤسسية والتنظيمية الملائمة وتكفل توعية الناس بحقوقهم واستحقاقاتهم في هذا المجال. وتقترن فعالية الحماية الاجتماعية على نحو وثيق بمشروعية الحكم. فعندما يكون تحديد مفاهيم خطط الحماية الاجتماعية وتوفير الحماية قائما على حكم ديمقراطي وسياسات موثوقة طويلة الأجل ومؤسسات سليمة، فإنها تهيئ ظروفا مواتية حقا لإنشاء نظم حماية اجتماعية مستدامة وتمهد الطريق إلى إصلاح النظام إذا نشأت الحاجة إلى ذلك. والحكومات مسؤولة، بالتعاون الوثيق مع منظمات المجتمع المدني، عن تصميم الآليات اللازمة لتفادي ''استيلاء'' المجموعات ذات المصلحة الخاصة على نظم الحماية الاجتماعية، فضلا عن ضمان التنظيم المستقل للقطاع الخاص. وتشجع الحكومات في العديد من البلدان، لا سيما البلدان النامية، الترتيبات غير الرسمية، بما فيها الآليات المجتمعية المحلية التي تدعم بقاء السكان. وقد يكون هذا النهج صالحا، غير أنه ينبغي ألا ينظر إليه بوصفه بديلا عن العمل الحكومي في توفير الحماية الأساسية، لا سيما في سياق تزايد التكامل الاقتصادي العالمي. وقد يستلزم الأخذ بنهج استشرافي اتخاذ تدابير مبتكرة في مجال الحماية الاجتماعية لتخفيف الآثار السلبية الناشئة عن العولمة، مع مراعاة احتياجات المجموعات الضعيفة بوجه خاص.

١٠ - وحين تهتم الحكومات والمجتمع المدني باستشارة الفقراء وتحديد الأولويات لدى وضع برامج الحماية الاجتماعية، عادة ما تحقق هذه البرامج نواتج أفضل لصالح المستفيدين. وفي هذا الصدد، تقوم آليات الحكم الوطنية القائمة على المشاركة بدور هام في إعداد برامج الحماية الاجتماعية واستعراضها وتقييمها مما يمكِّن من مراعاة آراء واهتمامات جميع أصحاب المصلحة. وفي الوقت نفسه، فمن شأن الجهود الرامية إلى جعل النظم القانونية أكثر استجابة لاحتياجات الفقراء، بالقيام، مثلا، بإزالة الحواجز القانونية/الإدارية المفروضة على العاملين لحسابهم في القطاع غير النظامي، أن تصبح هذه النظم أسهل استعمالا وأكثر تساوقا مع احتياجات الفقراء. ويمكن تخفيض تكاليف الحماية الاجتماعية بتحسين تدبيرها وإدارتها وتنفيذها بكفاءة.

١١ - وقد يصبح تحديد دور الحكومة والقطاع الخاص والمجتمع المحلي والأسرة في الحماية الاجتماعية أيسر باتباع نهج شامل إزاء الحماية. وللقطاع الخاص دور هام، بالمشاركة مع أصحاب المصلحة الآخرين، في تحقيق كفاءة الحماية الاجتماعية. وفي الوقت نفسه، تظل الأسرة، رغم

تغير طبيعتها وتذبذب نطاقها في كثير من الأحيان، عنصرا أساسيا بالغ الأهمية في توفير الحماية للفرد من الطوارئ الكبرى. بيد أن الأسرة لم تعد تلبي الاحتياجات المتزايدة لكثير من المسنين من حيث الرعاية الشخصية. والأسر المعيشية التي يعولها والد واحد تتأثر أكثر من غيرها بالصدمات الاقتصادية. وبما أن الأسرة، بصفتها آلية لتوفير الحماية الاجتماعية في العديد من المجتمعات، تتعرض لضغوط شديدة بسبب الفقر وغيره من المشاكل الاجتماعية، فإن تقديم المساعدة الحكومية للأسر يصبح أمرا جوهريا.

أهداف الحماية الاجتماعية ووظائفها

١٢ - يكمن الهدف النهائي للحماية الاجتماعية في زيادة القدرات والفرص، ومن ثم تعزيز التنمية البشرية. ومع أن الحماية الاجتماعية ترمي بطبيعتها إلى كفالة الحد الأدنى على الأقل من الرفاهية للسكان في حالات العوز ممكِّنة إياهم من العيش كرماء، فإنه لا ينبغي اعتبار الحماية الاجتماعية مجرد وظيفة تكميلية من وظائف السياسة العامة تكفل الرفاه لأفقر السكان - بل ركيزة اجتماعية لتحقيق العدالة الاجتماعية والتماسك الاجتماعي وتنمية القدرات البشرية وتشجيع الحيوية الاقتصادية والابتكار.

١٣ - وقد تختلف الأهداف التي تسعى الحماية الاجتماعية إلى تحقيقها وفقا للسياق القطري رغم أن القضاء على الفقر يظل يحظى بأولوية قصوى. وقد تتضمن هذه الأهداف غايات محددة، وإن كانت ذات قاعدة واسعة، مثل توفير التغذية للجميع؛ وإتاحة التغطية الصحية والتعليم للجميع؛ وخلق فرص العمل المنتج، بما في ذلك إدراج العمال الريفيين وعمال القطاع غير النظامي وأصحاب الأعمال التجارية الصغيرة على نحو فعال في قوة العمل المسجلة وشمولهم بنظام الحماية الاجتماعية؛ والجمع الفعال بين الوسائل العامة والخاصة لتغطية المخاطر الاجتماعية؛ والتنسيق الفعال تفاديا للازدواجية وتجنبا لتكاليف البرامج المفرطة وضعف الجودة، والرصد والتقييم الفعالين لتقليل أو إزالة المخاطر المعنوية وسوء الاختيار و ''الانتفاع المجاني''، والإقصاء الاجتماعي والتمييز. وليست هذه الأهداف حصرية أو شاملة على الإطلاق، إذ أن كل قطر قد ينظر إلى أهدافه ويحدد لها الأولويات على نحو مختلف.

١٤ - ويمكن النظر إلى وظائف الحماية الاجتماعية من أربعة زوايا: أنها توفر تغطية أولية فعالة جدا لحماية السكان من الطوارئ والمخاطر؛ وأنها وظيفة إعاشية ترمي إلى تلبية الاحتياجات الأساسية؛ وأنها وظيفة إنمائية تسعى إلى بناء القدرات؛ وأنها وظيفة لتحقيق العدالة الاجتماعية بتأمين التكافل والإدماج على الصعيد الاجتماعي. وجميع هذه الوظائف وثيقة الصلة إحداها بالأخرى حتى وإن اعتمدت على وسائل مختلفة. وهناك أيضا ازدواجية لا مفر منها في الوسائل المستخدمة. فعلى سبيل المثال يمكن استخدام وسائل مثل المساعدة الاجتماعية والعمل الاجتماعي والخدمات الاجتماعية بفعالية لأداء وظائف مختلفة.

١٥ - وفي أغلب البلدان، عادة ما تتضمن أهداف الحماية الاجتماعية اعتبارات قصيرة الأجل وأخرى طويلة الأجل. وتشمل التدابير القصيرة الأجل التدابير الحمائية لمواجهة حالات الطوارئ المباشرة مثل الكوارث الطبيعية. وهناك مجال آخر يتمثل في تقديم المساعدات في إطار الإصلاحات الاقتصادية. ولا يسمح أي مجتمع يرعى أفراده ويتيح لهم مكانا فيه بتهميش وإقصاء الفئات الفقيرة والضعيفة. وتقدَّم المساعدات الاجتماعية المباشرة لمعاونة الفقراء في التغلب على حالات الطوارئ المذكورة.

١٦ - ومن المهم أن تقوم الحكومات بإعداد برامج للتأهب الوطني لإدارة الكوارث، يُشرَك فيها المجتمع المدني، لكفالة استفادة الفقراء والمجموعات الضعيفة من البرامج. وقد تشمل برامج التأهب هذه التدريب على الدفاع والعمل في المجال

المدني، واستخدام الموارد ووسائل النقل، واستكمال وصيانة المخزونات الاحتياطية الأساسية، وتعبئة وسائط الإعلام لأغراض التدريب المجتمعي ونشر المعلومات في حينها، وتنسيق الجهود الحكومية والمجتمعية.

١٧ - ومن العناصر الرئيسية في نظام الحماية الاجتماعية توفير الحماية من المخاطر ذات الصلة بالصحة الناجمة عن المرض، أو الإصابة، أو فيروس نقص المناعة البشرية/متلازمة نقص المناعة المكتسب، أو العجز، أو الشيخوخة. ويكمن أحد العناصر الأخرى للتدابير القصيرة الأجل في تخفيف وطأة الكروب الاجتماعية والاقتصادية الناجمة عن تحرير الاقتصاد. ويشمل ذلك أيضا تأهيل العمال الذين يتم الاستغناء عنهم بتوفير التدريب والتأمين ضد البطالة.

١٨ - وعادة ما ترتبط الأهداف الطويلة الأجل بتدابير التعزيز والوقاية التي تشكل جزءا من سياسة الحماية الاجتماعية في الأجل الطويل. وتركز هذه التدابير بقدر أكبر على زيادة القدرات الفردية بوسائل منها، على سبيل المثال، توفير مزيد من الرعاية الصحية والتعليم للمجتمعات المحلية. ويمثل الحد من عدم المساواة في توزيع الأصول عنصرا رئيسيا آخر. والإصلاح الزراعي مثال على تقليل اللامساواة. وفي كثير من البلدان النامية لا يزال التفاوت في الدخل بين العمال المهرة وغير المهرة آخذ في الازدياد، ولذلك يمكن اعتبار تطوير مهارات العمال غير المهرة من العناصر التي تدخل ضمن التدابير الطويلة الأجل. وينبغي أن يكون توجيه وسائل الحماية الاجتماعية نحو مصادر المخاطر هدفا مهما.

١٩ - ومن المهم التشديد على البُعد الجنساني في الحماية الاجتماعية. ففي مجتمعات كثيرة، تعامل المرأة معاملة تمييزية في إطار نظم الحماية الاجتماعية القائمة. ولا تزال نساء كثيرات محرومات من العمل بأجر بسبب واجباتهن المنزلية ومسؤولياتهن عن رعاية الأطفال. وينشأ عن حصولهن على قدر أقل من الخدمات الصحية والتعليمية والتدريبية إضعاف وضعهن في سوق العمل حيث تشكل النساء السواد الأعظم في الأعمال ذات الأجر المنخفض والمكانة الدنيا أو في الأعمال غير التفرغية أو التعاقدية التي تتيح فرصا محدودة من التغطية بالضمان الاجتماعي. وفي بعض النظم، تعد ربات البيوت المتفرغات معالات من قِبَل أزواجهن لا أكثر ولا يحصلن إلا على نزر يسير بالمقارنة مع ما يتقاضاه العمال من مرتبات. وإضافة إلى ذلك، يؤدي التفاوت في الحصول على الموارد المنتجة، مثل الأرض ورأس المال والقروض والتكنولوجيا وخدمات الإرشاد، إلى تقليل الدخول والمدخرات، مما يحد من قدرة المرأة على حماية نفسها ويزيد اعتمادها على أسرتها. ورغم المحاولات التي تبذلها حكومات عديدة لتوفير فرص متساوية ومحاربة التمييز، فلا يزال إدماج المنظور الجنساني في الأهداف والسياسات الإنمائية مشروعا غير مكتمل في أغلب المجتمعات.

الاقتصاد السياسي للحماية الاجتماعية

٢٠ - قد تبدو برامج الحماية الاجتماعية في ظاهرها عبئا ماليا على الدول يرهق الخزانة العامة ويقلل فرص الاستثمار في المجالات الأخرى ذات الأولوية. ويحتج منتقدو الحماية الاجتماعية على أسس اقتصادية بتأثيرها السلبي على الأداء الاقتصادي العام إما لأن تكلفتها باهظة أو لأنها تعرقل إحداث تغييرات هيكلية. بيد أن قصر نظر هذا النهج وسطحيته قد اتضحا للعيان. فتجارب البلدان الناجحة اقتصاديا وسياسيا واجتماعيا تبين أن التنمية الاقتصادية تعزز الحماية الاجتماعية والعكس بالعكس - وهما في الأساس عنصران في نموذج واحد. فالحماية الاجتماعية بُعد هام من أبعاد الحياة الاجتماعية يعزز التماسك ويقلل الأمراض الاجتماعية. وينبغي أن تراعي أية مفاضلة بين بنود الإنفاق العام والاحتياجات الاقتصادية المختلفة والحاجة إلى الحماية الاجتماعية التأثير السلبي الذي تحدثه الأمراض الاجتماعية في

الأجل الطويل. وينبغي أن يتوخى وزراء المالية، عند تقدير الفوائد الاقتصادية والاجتماعية للبرامج الاجتماعية، نفس القدر من التشدد الذي يراعونه في حساب تكاليفها.

٢١ - وتيسر الحماية الاجتماعية عملية التغيير الاجتماعي والاقتصادي بتخفيف تكاليف التحول الاقتصادي والتغيير الهيكلي في البلدان المعنية. وتشجع على إعادة الهيكلة الاقتصادية اللازمة بتوفير شبكة واقية. ورغم ضرورة عدم النظر إلى الحماية الاجتماعية بمعزل عن الاستقرار الاقتصادي الكلي، ينبغي عدم التضحية بالحق في الحماية الاجتماعية لاعتبارات ظرفية. وينبغي أن تتواكب الحماية الاجتماعية مع الاستقرار الاقتصادي الكلي ومع الجهود الأخرى الرامية إلى إعادة الهيكلة. فانعدام الحماية الاجتماعية تترتب عليه تكلفة عالية - تكلفة الفرص الضائعة - وقد يؤدي إلى حدوث صراعات واضطرابات اجتماعية. ولذلك لا ينبغي النظر إلى الإنفاق على الرعاية الصحية باعتباره إنفاقا غير منتج، بل بوصفه استثمارا مهما في رأس المال البشري والتماسك الاجتماعي وشرطا لازما لمجتمع يهتم بالإنسان.

٢٢ - ويتضح من تاريخ الحماية الاجتماعية أنها تطورت لتصبح عنصرا مكملا هاما في علاقات العمل الحديثة وهي اليوم أكثر أهمية بسبب ازدياد مرونة أسواق العمل. وقد تكون الحماية الاجتماعية حافزا يدفع السكان إلى الاستثمار في التعليم والتدريب مما يؤدي إلى تنمية رأس المال البشري. وبصفة عامة، فقد أثّرت الحماية الاجتماعية تأثيرا إيجابيا على نمو الاقتصاد في القرن العشرين[٢]. وفي حالات كثيرة يستفيد أرباب العمل والعمال على حد سواء من الحماية الاجتماعية، فضلا عن المجتمع بأسره، إذ أنها تساهم في إنتاجية العمل التي تؤدي بدورها إلى التنمية الاقتصادية. ويكمن التحدي الرئيسي الآن في إيجاد حلول تمكِّن الحماية الاجتماعية من تلبية الاحتياجات المتزايدة على نحو يساهم مساهمة إيجابية في الأداء الاقتصادي.

الجهود المتعددة الأطراف

برامج الحماية الاجتماعية للوكالات المتخصصة التابعة لمنظومة الأمم المتحدة

٢٣ - تقوم إصلاحات الحماية الاجتماعية على الصعيد الوطني بمهمة محفوفة بالتحديات تتمثل في الإجابة على أسئلة صعبة من بينها ما يلي: كيف يمكن المزج على أفضل وجه بين التأمين والمساعدة ومشاريع العون الذاتي والخدمات الاجتماعية والشراكات بين القطاع العام والقطاع الخاص؟ وما هي الأولويات من حيث القيم والرؤية والمراحل والعمليات؟ وأي نوع من التغطية ينبغي توفيره ولمن؟ ولمساعدة البلدان على إجراء اختيارات صعبة، تضع وكالات الأمم المتحدة المتخصصة نهجا مبتكرة لإعداد نماذج الحماية الاجتماعية وسياساتها وبرامجها.

٢٤ - فمنظمة العمل الدولية ما فتئت تشارك في تطوير الحماية الاجتماعية منذ إنشائها قبل أكثر من ٨٠ عاما. وترتكز رؤية المنظمة على الاعتقاد بأن الحماية الاجتماعية ينبغي أن تنمّى من خلال حماية العمل والضمان الاجتماعي، في سياق يتسم بعدالة التوزيع وتوفير الضمان الأساسي للجميع. وبالاستناد إلى الخلفية المرجعية التي تشكلها المعايير الدولية للعمل، تساعد المنظمة الدول الأعضاء على تحسين وتوسيع نطاق الرعاية المقدمة لجميع أفراد المجتمع في مواجهة كافة حالات الطوارئ: ضمان الدخل الأساسي عند الحاجة، والرعاية الصحية والمرض، والشيخوخة، والعجز الصحي، والبطالة، وإصابات العمل، والأمومة، والمسؤوليات الأسرية، والوفاة. وتسعى المنظمة إلى تحديد السبل العادلة الكفؤة من حيث التكلفة التي يمكن بها توسيع أطر الحماية الاجتماعية لتشمل جميع الفئات، وإلى مساعدة صانعي السياسات وتقديم المشورة لهم فيما يتعلق بالمشاريع الرامية إلى تعزيز الضمان الاجتماعي والاقتصادي.

٢٥ - ويقدم **البنك الدولي** المساعدة التقنية والدعم المالي في مجالات الأنشطة ذات الصلة بسوق العمل (لمساعدة الحكومات والأفراد على مواجهة التحديات التكنولوجية في عالم آخذ في التغيير من خلال برامج لتعزيز المهارات قبل الالتحاق بالخدمة وأثناءها وتحسين أداء أسواق العمل ووضع برامج لسوق العمل النشطة والخاملة) وفي مجال المعاشات التقاعدية (لمساعدة الحكومات على إنشاء أو تحسين نظم المعاشات التقاعدية الخاصة والوفورات الإلزامية ودعم دخول المسنين) وفي مجال شبكات الأمان الاجتماعي (لمساعدة الحكومات على دعم دخل فئات بعينها وإتاحة فرص الحصول على الخدمات الاجتماعية الأساسية لأشد فئات السكان فقرا و/أو المحتاجين للمساعدة في أعقاب كساد النشاط الاقتصادي والكوارث الطبيعية وغيرها من الحالات التي تنطوي على مخاطر كبيرة) وفي مجال الصناديق الاجتماعية (الوكالات التي توجه تمويل المشاريع الصغيرة الحجم من خلال المنح لمساعدة المجتمعات الفقيرة على إعداد مشاريعها وتنفيذها).

٢٦ - ونظرا لعدم اتساق المعلومات واختلاف أنواع المخاطر، يؤسس البنك الدولي النهج الذي يتبعه في الوقت الراهن في مجال الحماية الاجتماعية على الإطار النظري لإدارة المخاطر الاجتماعية الذي يركز على الدور المزدوج لوسائل إدارة المخاطر المتمثل في حماية سبل العيش الأساسية والتشجيع على المخاطرة[٣].

٢٧ - وترى منظمة الصحة العالمية، ضمنيا، في توفير الحماية الاجتماعية واحدا من أهم أهدافها. وهدف منظمة الصحة العالمية العام هو ''العمل على تمتع الناس كافة بأوفر قدر ممكن من الصحة مع التركيز بوجه خاص على سد الثغرات داخل البلدان وفيما بينها'' ولئن كانت منظمة الصحة العالمية لا تتبع نهجا محددا بوضوح فيما يتعلق بالحماية الاجتماعية فإن العديد من توجهات سياستها العامة هي ذات صلة مباشرة بهذا الصدد.

٢٨ - وقد أبرزت منظمة الصحة العالمية أهمية تقليل عوامل الخطر التي تهدد صحة الإنسان، حيث أن العديد منها ناشئ عن عوامل اجتماعية تتصل بالصحة بصورة غير مباشرة. فعدم توفر الحماية المناسبة من مخاطر مختلفة مثل الفقر وانعدام التعليم الأساسي وعدم توفر السكن المناسب والاستبعاد الاجتماعي والتدهور البيئي وانعدام فرص العمل وفقدان الدخل أو انخفاضه، إنما هو أمر يشكل خطرا على صحة الأفراد. ورغم التسليم بأن تحقيق هدف توفير الخدمات الصحية الأساسية للجميع هو هدف رئيسي من أهداف منظمة الصحة العالمية، فإن بعض العوامل الرئيسية التي تتحدد في ضوئها النتائج الصحية لا ترتبط مباشرة بتقديم الخدمات الصحية. ومن ثم يتوقف تحسين الصحة على اتخاذ إجراءات ناجحة لمعالجة المخاطر في مجالات مختلفة، ومن ضمن هذه الإجراءات الحماية الاجتماعية.

٢٩ - وترى منظمة الأمم المتحدة للطفولة (اليونيسيف) أن الحماية الاجتماعية هي أكثر من مجرد خطة تأمين أو شبكة حماية. فتلعب الخدمات الاجتماعية دورا هاما في حماية الأطفال. وهناك تركيز قوي على تعزيز فرص الحصول على الخدمات الاجتماعية الأساسية باعتبار ذلك أكفأ سبل الخروج من حلقة الفقر المتوارث بين الأجيال وأقلها تكلفة. وفي هذا السياق، تتلخص استراتيجية المنظمة في الشعار التالي '' للحد من الفقر ينبغي البدء بالأطفال''.

٣٠ - ويُتبع في سياسات وبرامج اليونيسيف نهجٌ حيال الحد من الفقر قوامه إعمال حقوق الإنسان، حيث يجري التأكيد على المساواة بين الأفراد في القيمة والكرامة والتشديد على أن التخلص من التمييز يشكل أساس الحماية الاجتماعية والمشاركة الفعالة في المجتمع[٤].

٣١ - ومن المجالات الرئيسية لأنشطة اليونيسيف في مجال السياسات العامة التعليم الأساسي والرعاية الصحية الأولية والتغذية والمياه والمرافق الصحية والحماية الخاصة ودعم السياسات.

٣٢ - وفي برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، تتصدر الحماية الاجتماعية الجهود الرامية إلى القضاء على الفقر. فالبرنامج الإنمائي، يدعمه جهود محاربة الفقر على الصعيدين المحلي والوطني، إنما يعمل على كفالة الربط بشكل أقوى بين الإجراءات المتخذة على المستويين الجزئي والكلي. وتسليما من البرنامج الإنمائي بأن الفقر ليس مسألة قطاعية، فإنه يدعم طائفة عريضة من السياسات والبرامج المجتمعية يجري التركيز فيها على التعبئة الاجتماعية وعلى مساعدة الفقراء في تحقيق الحماية الاجتماعية، بإرساء سبل للعيش يمكن التعويل عليها واستدامتها[٥].

٣٣ - أما عن مهمة توفير الحماية الدولية المنوطة بمفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين[٦] فهي تشمل ضمان الحقوق الأساسية للاجئين بالإضافة إلى سلامتهم البدنية وأمنهم. ولئن كانت المسؤولية الرئيسية عن ضمان حقوق اللاجئين تقع على عاتق الحكومات، فإن الدور القانوني لمفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين هو مساعدة الحكومات على اتخاذ التدابير اللازمة، بدءا بمنح اللجوء وانتهاء بإيجاد حلول طويلة الأمد. ويشدد بيان رسالة مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين على دور المفوضية في قيادة وتنسيق العمل الدولي لحماية اللاجئين على نطاق العالم وحل مشاكل اللاجئين.

٣٤ - ومن الأهداف الرئيسية لمركز الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية (الموئل) كفالة المأوى الملائم وتقديم الخدمات الاجتماعية للجميع. وقد طرح مركز الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية مؤخرا مبادرة لتأمين الملكية وهي إحدى المكونات الأساسية للحق في السكن. وتأمين الملكية مطلب أساسي للحماية الاجتماعية ولإدماج فقراء الحضر وكفالة الحماية القانونية من الاخلاء القسري والمضايقات والتهديدات الأخرى.

الاتحاد الأوروبي

٣٥ - يشكل النقاش المتعلق بالتحديات المشتركة وكذلك الاتجاهات المحتملة لتحديث وتحسين نظم الحماية الاجتماعية في الدول الأعضاء سمة هامة من سمات الخطاب السياسي في الاتحاد الأوروبي. وثمة إدراك تام للحاجة إلى التكيف مع عالم العمل المتغير والهياكل الأسرية الجديدة والتغيرات الديمغرافية الهامة المستمرة. وفي الوقت نفسه، فإن ما يبديه المواطنون من رغبات واضحة في التمتع بمستويات عليا من الحماية الاجتماعية المتواصلة يشكل أساسا هاما في البحث عن التغيرات التي يمكن أن تؤثر على الأفراد والأسر.

٣٦ - وكجزء من استراتيجية المفوضية الأوروبية المتفق عليها لتحديث الحماية الاجتماعية، اقترحت المفوضية أربعة أهداف عامة لتوجيه العمل في المستقبل. والهدف الأول هو توفير فرص عمل مجز ودخل مضمون. ومن المسلم به أن سمات سوق العمل تختلف اليوم بدرجة كبيرة عن الأوقات التي تم فيها وضع نظم الضمان الاجتماعي، ولا سيما فيما يتعلق بترتيبات العمل الجديدة التي ظهرت مؤخرا. والتكيف مع هذه المتغيرات يدعو إلى تحقيق توازن جديد بين الأمن والمرونة وكذلك بين الحقوق والمسؤوليات. والهدف الثاني هو تأمين المعاشات التقاعدية وكفالة إمكانية استدامة نظم التقاعد. وتتطلب الاستراتيجية الجديدة التنبؤ بتأثير شيوخة السكان على نظم الحماية الاجتماعية، والمزج على نحو متسق بين سياسات سوق العمل وسياسات المعاشات التقاعدية، وإيجاد توازن مناسب بين النظم الممولة سلفا ونظم الدفع عند نشوء التكلفة. والهدف الثالث هو تعزيز الإدماج الاجتماعي ومكافحة الإقصاء الاجتماعي. وينظر إلى الحماية الاجتماعية بالاقتران مع وسائل سياسية أخرى باعتبارها أداة

هامة لتوفير الحد الأدنى من استحقاقات الدخل والحصول على السكن والخدمات الصحية، وكذلك باعتبارها وسيلة لتحقيق أوسع مشاركة ممكنة في المجتمع. أما الهدف الرابع فهو ضمان نوعية رفيعة من الرعاية الصحية واستدامتها، الأمر الذي يشمل تلبية الطلب على نظم الرعاية الصحية مع مراعاة احتياجات السكان المسنين وضرورة تقليل أوجه عدم المساواة في المجال الصحي.

٣٧ - وتيسيرا لفتح النقاش وإبداء الالتزام من جديد وبصورة مكثفة فيما يتعلق بتلك الأهداف، تتوخى المفوضية رصد الجوانب الموضوعية من التطورات في مجال السياسات العامة وتوطيد التعاون فيما بين الدول الأعضاء في ميدان الحماية الاجتماعية وإشراك المجتمع المدني على نطاق واسع في معالجة هذه المسألة[٧].

تطور الحماية الاجتماعية

٣٨ - مفهوم الحماية الاجتماعية مفهوم غير ثابت. وما فتئ يتطور تحت تأثير عمليتين متقاربتين في التسعينات. إحداهما هي موجة الإصلاحات التي، في ظلها، يتوخى عدد كبير من البلدان أو يزمع أو يقوم بالفعل بإدخال تغييرات كبرى على نظم الحماية الاجتماعية الحالية (وبخاصة الضمان الاجتماعي). والدافع إلى ذلك هو الحاجة إلى تكيف البلدان مع اتجاهات العولمة الحديثة من حيث الضغوط المالية، وإجراء إصلاحات سوقية المنحى وإعادة توجيه النمو الاقتصادي وعمليات التكيف والتحول الهيكليين. أما العملية الأخرى فهي محاولة البلدان والمؤسسات الدولية وغيرها من الوكالات صياغة إصلاحات تؤثر بحكم هيكلها وطبيعتها على المجتمع والاقتصاد. ولهذا الغرض، تبذل جهود هائلة تهدف إلى تصميم نطاق الحماية الاجتماعية المنشودة، في بلدان بعينها وتحديد مدى تلك الحماية ومستواها. وحيث أنه لا توجد إجابة واحدة على الاستفسار عن كيفية توفير الحماية الاجتماعية في أي بلد من البلدان فإن فرص وإمكانيات إحداث التغييرات لا تحصى.

٣٩ - وعديدة هي التحديات الماثلة في مجال الحماية الاجتماعية في ظل العولمة. فالمناقشات بشأن طبيعة العولمة وآثارها الممكنة على الرفاه البشري معقدة ولا يمكن حصر نطاق وتنوع هذه العولمة كاملين. غير أنه يمكن فصل وبحث بعض المواضيع الرئيسية التي تشمل عناصر من عمليات التغيير المعاصرة في الاقتصاد العالمي والمجتمع العالمي والتي لها علاقة خاصة بالنقاش الدائر بشأن الحماية الاجتماعية. ويمكن صياغة التحديات الرئيسية على النحو المبين أدناه، فسياسات الحماية الاجتماعية ينبغي أن تكون قادرة على مواجهة التحديات التالية:

(أ) التكيف مع ما يتسم به الخطر والضعف من طبيعة متغيرة نتيجة لتزايد ترابط التجارة وأسواق رأس المال على الصعيد العالمي؛

(ب) الحد من عدم المساواة المتزايد وطنيا ودوليا والتخفيف منه؛

(ج) المحافظة على الإرادة والقدرة اللازمتين كيما توفر السياسة الحكومية الموارد للحماية الاجتماعية وتساعد على تحسين فعالية التدخلات الحكومية من حيث التكلفة في ظل محدودية الموارد؛

(د) التعامل مع هيكل النفوذ والسلطة المتغير نتيجة للتغييرات المقترنة بالعولمة، مع مراعاة تنامي نفوذ الجهات الفاعلة عبر الوطنية مثل الشركات عبر الوطنية، والعمل بوجه خاص على تعزيز مسؤولية القطاع الخاص والاهتمام بمساءلته في المجال الاجتماعي.

٤٠ - وفيما يتعلق بالطبيعة المتغيرة للخطر وسرعة التأثر في الألفية الجديدة، فإن المسائل تختلف باختلاف السياقات الخاصة بالبلدان. فبالنسبة لبعض البلدان الحديثة العهد بالتصنيع والبلدان المتوسطة الدخل، أبرزت أحداث أزمة التسعينات الأهمية الرئيسية لضمان عدم السير قدما في تحرير

السوق المالية قبل أن تتمكن البلدان من تنظيم هذه السوق بفعالية قصد حمايتها من عدم الاستقرار الاجتماعي والاقتصادي. وإذا ازداد رأس المال تحررا نشأ خطر كبير يتمثل في إمكانية خفض الشركات حجم استثمارها في تنمية القدرات البشرية لقوتها العاملة والمجتمع الأوسع نطاقا الذي تستمد منه تلك القوة العاملة. وقد تلزم الحاجة إلى مجموعة أكبر من النهج لمكافحة هذا الاتجاه، بما في ذلك الضغط من جانب المستهلكين والمستثمرين الدوليين، وتعزيز النظم الوطنية والدولية، وتقوية قدرة الشركات نفسها على المساهمة في بناء التماسك الاجتماعي والقدرات البشرية في المجتمعات التي تعمل فيها.

٤١ - وتم في بلدان الاقتصاد السوقي المتقدمة النمو والبلدان التي تمر اقتصاداتها بمرحلة انتقالية تحديد بعض الظواهر التي تشير إلى وجود توجه عام نحو تخفيف الضمانات الرسمية التقليدية المتمثلة في ضمان العمالة الطويلة الأجل مع رب عمل واحد (''الوظيفة على مدى الحياة''). ومن بين هذه الظواهر الانتقال إلى العقود المحددة المدة بدلا من العقود المفتوحة، وزيادة انتشار الأشكال المرنة من عقود التشغيل (بما في ذلك العمل لبعض الوقت)، والاتجاه نحو الزيادة في مستويات العمل الحر، وتخفيف الضمانات القانونية المتصلة بالتزامات أرباب العمل الطويلة الأجل. وفي ظل هذه الظروف، تلعب الحماية الاجتماعية دورا أساسيا في تعزيز قدرة الأفراد على اكتساب المهارات الجديدة والتكيف مع الظروف والطلبات المتغيرة في سوق العمل.

٤٢ - وفي سياقات البلدان النامية، تقع الغالبية العظمى من السكان خارج النظم الرسمية للحماية الاجتماعية، بسبب اشتغالهم في مختلف أشكال الأعمال الحرة الريفية والحضرية. ولذلك فإن توفير الحماية الاجتماعية لهذه المجموعات بصورة فعلية يشكل تحديا كبيرا. ويدعو ذلك إلى طرح تساؤلات حقيقية تتعلق بما نعنيه بالحماية الاجتماعية، إذ أنه قد يكون من الصعب الفصل بين الأنشطة ''الترويجية'' التي يكون الهدف منها تعزيز قدرة الأفراد على استدامة سبل عيشهم المستقلة من ناحية، وأشكال الحماية التي تكفل استجابة جماعية عامة لفائدة الأفراد المحرومين أو الأفراد الذين يواجهون خطرا كبيرا، من ناحية أخرى. وتجدر الإشارة إلى مسألة أخرى ألا وهي أنه يُفهم من كثير من البحوث القائمة على المشاركة أن معظم الدعم الفعال، في هذه السياقات، الذي يتلقاه الفقراء لا يتأتى من الموارد العامة ولكنه يتأتى بصورة أعم من مؤسسات القرابة ومؤسسات المجتمع المحلي ومؤسسات المجتمع المدني (وبخاصة المنظمات الدينية). وفضلا عن ذلك، هناك في أحيان كثيرة شعور بالارتياب حيال إرادة السياسة العامة أو قدرتها على مساعدة أكثر الفئات فقرا. وقد تجد المرأة نفسها في حالة تناقض، ذلك أنها بعد أن تكون قد عملت جاهدة طوال حياتها لإعالة أسرتها وحمايتها، فإن الطابع الأبوي للعديد من المجتمعات يحول دون معاملتها معاملة متساوية عندما تحتاج إلى المساعدة من المؤسسات غير الرسمية ومن الأنظمة الرسمية.

٤٣ - وبعد عقد من الجهود المضنية من أجل تحقيق الاستقرار والتحول يوجد اختلاف كبير في البلدان التي تمر اقتصاداتها بمرحلة انتقالية. فقد دخل بعض هذه البلدان في طريق تنمية اقتصادية واجتماعية أكثر توازنا هدفها الواضح هو المشاركة في عملية التكامل الاقتصادي والسياسي في إطار مبادرة الشركاء الأوروبيين من البلدان ذات الاقتصاد السوقي المتقدمة النمو. وتحتاج البلدان التي تمر اقتصاداتها بمرحلة انتقالية إلى التركيز بقدر أكبر على جانب التأمين الاجتماعي بعد نجاحها في تحقيق استقرار المساعدة الاجتماعية. غير أنه في كثير من البلدان الأخرى التي تمر اقتصاداتها بمرحلة انتقالية، لا تزال هناك حاجة إلى الاضطلاع بجهود أساسية اقتصادية واجتماعية وقانونية قبل أن تتجذر أية إصلاحات هامة في مجال الحماية الاجتماعية. ولا تزال

هـذه البلـدان تواجـه ضـغوطا هائلـة في مجـال المسـاعدة الاجتماعيـة يتطلـب التخفيـف مـن حـدتها اتخـاذ خطـوات متماسكة في مجال السياسات الاقتصادية والاجتماعية فضلا عـن القضـاء علـى التناقضـات الموروثـة مـن الماضـي. ومـن الحاجات الأشد إلحاحا، توفير الحماية الاجتماعية للعمال والمجموعات السكانية الأخرى التي تعيش في المدن الصغيرة الـتي شُـيدت حـول المؤسسـات الصـناعية الكـبرى. وبحلـول الاقتصاد السوقي وإلغاء ''قيود الميزانية اللينة'' أصبح العديد مـن هـذه المؤسسـات غـير قـادر علـى الاسـتمرار في وقـت لا يستطيع فيه الاقتصاد المحلي إلا توفير عدد محدود جدا من الوظائف والدخول الثابتة.

٤٤ - وفي سياقات العديد من البلدان التي تمر اقتصاداتها بمرحلة انتقالية (وبعض البلدان النامية ذات الدخل المتوسط)، هنالك مسألة محددة تتعلق بتغير مسؤوليات المؤسسات عن الرفـاه العـام لقوتهـا العاملـة. وفي كـثير مـن الأحيـان، تكـون المؤسسات (التي تديرها الدولة أو القطاع الخاص) هي الجهة الرئيسـية الـتي تـوفر لقوتهـا العاملـة الخـدمات الاجتماعيـة - حيث تقدم خدمات الرعاية الصحية الأولية والسكن والتعليم للأسـر والمجتمعـات المحليـة، فضـلا عـن تحملـها المسـؤولية عـن الرفـاه الاجتمـاعي والرعايـة للعـاملين السـابقين كبـار السـن. وقد أدى اندفاع تلك البلدان إلى اعتماد نموذج ليبرالي جديد مـن وظـائف الدولـة ومسـؤولياتها، في كـثير مـن الحـالات، إلى حرمـان مجموعـات سـكانية كـبيرة مـن أي هيكـل مؤسسـي فعـال لتـوفير الحمايـة الاجتماعيـة - والـبرامج الاجتماعيـة بصـورة أعـم ومهمـا كانـت الـدوافع الاقتصـادية الـتي حتَّـمت هـذا التغيير، فـإن هنالـك حاجـة ماسـة إلى كفالـة عـدم زوال الرعاية الاجتماعية، ولـو علـى أسـاس مؤقـت، خـلال العمليـة الانتقالية.

٤٥ - وبلغـت تحـديات عـدم المسـاواة العـالمي المتزايـد علـى المستويين الوطني والدولي أبعادا مروعة. ويشير أنصار الرأي القائل بوجود صلة بين سياسات التحرير التجاري والعولمة وتزايد مستويات عدم المساواة إلى الحقائق التالية كتفسيرات ممكنة لهذا الاتجاه:

(أ) سـاهمت التغييرات في مجـالي التجـارة العالميـة والتكنولوجيـة في البلـدان المتقدمـة النمـو في خفـض تكلفـة العمالـة غـير المـاهرة ذات الأجـر المـنخفض، ولا سـيما في القطاعات المعرضة للمنافسة الدولية، وبـذلك زادت الفجـوة بـين أصـحاب الـدخول العاليـة وأصـحاب الأجـور المنخفضـة اتساعا؛

(ب) تضاؤل دور الدولة في إعادة توزيع الثروات بسبب التغييرات التي طرأت على امتداد العشرين سنة الماضية على أنظمة الضرائب والتحويلات؛

(ج) التغـييرات الحاصـلة في مؤسسـات العمـل (تخفيـف القيـود التنظيميـة، وانخفـاض الأجـر الأدنى وضـعف النقابات، وازدياد معدل تنقل العمالة)؛

(د) ارتفاع حصة أشكال الدخل المتأتي من رأس المـال (الفوائـد والأربـاح والإيجـارات) في مجمـوع الـدخل في العالم.

٤٦ - ويـرتبط الحفـاظ علـى الاسـتقرار الاجتمـاعي علـى الصعيدين العالمي والوطني ارتباطا وثيقا بهذه المسألة. فأشكال عدم المساواة التي تزيد من التفاوت بين المناطق والمجموعات العرقية يمكن أن تؤدي بصورة خاصة إلى أشكال من الصراع الأهلي وخيمة العواقب. كما هو مبين في الفصل الثالث عشر لا بد من معالجة مسألة القابلية للتأثر بالمخاطر واشتداد الحرمان بين الغالبية الكبرى من السكان الواقعين في براثن الفقر. وينبغي النظر إلى العمل الهادف إلى الحد من تزايد عدم المساواة في العالم بوصفه أولوية أخلاقية وأساسية بالنسبة للمجتمع الدولي. ولسياسة الحماية الاجتماعية دور هام، وإن كـان جزئيـا، في تعزيـز العدالـة والإنصـاف الاجتمـاعيين.

كذلك تكتسي قدرة السياسات على إعادة توزيع الثروات أهمية كبيرة في المجالات التالية: الضرائب؛ وحيازة الأراضي وغيرها من الأصول؛ وتنمية رأس المال البشري (الصحة والتعليم والتغذية)؛ وأسواق العمل. وينبغي أن تشكل أي استراتيجية فعالة في مجال الحماية الاجتماعية جزءا من مجموعة من السياسات العامة الهادفة إلى مكافحة عدم المساواة وتخفيف وطأة الفقر.

٤٧ - وينبغي أيضا إيلاء الاهتمام للصعوبات المتزايدة التي يواجهها العديد من البلدان في تحصيل الإيرادات اللازمة لدعم النفقات الاجتماعية. ويعود السبب في ذلك، في بعض الحالات، إلى سياسات تحرير التجارة التي تقيد العديد من موارد الدخل (مثل التعريفات الجمركية) التي كانت من قبل متاحة للحكومات لتمويل النفقات الاجتماعية مما يهدد ''بضغط ضريبي'' يحد من الإيرادات اللازمة لتمويل النفقات الاجتماعية على مستوى الدولة. وبالإضافة إلى القيود المتزايدة المفروضة على التعريفة التجارية، هناك تحول واسع النطاق من مبدأ فرض الضرائب على الأجور إلى مبدأ الضريبة غير المباشرة. وهنالك توجه هام آخر يتمثل في القدرة المتزايدة للشركات عبر الوطنية على إيجاد طرق للحد من الضرائب باتباع ممارسات مثل التسعير التحويلي واستخدام الملاذات الضريبية.

٤٨ - وثمة رأي مخالف لهذا الاقتراح مفاده أن العولمة، بزيادتها النمو الاقتصادي والتدفقات التجارية، توسع نطاق القاعدة التي يمكن تحصيل إيرادات منها. ولكن هذه النتائج ليست مضمونة إطلاقا، وإذا تحققت فإنه يرجح ألا تظهر آثارها إلا على المدى المتوسط إلى الطويل. وفي أغلب البلدان الفقيرة، تشكل التعريفات مصدرا رئيسيا للإيرادات بالمقارنة بالإيرادات المحصلة عن طريق أنظمة الضرائب المحلية غير المتطورة (التي كثيرا ما تكون تنازلية).

٤٩ - وينتج عن تباين أثر العولمة حالات من عدم التكافؤ داخل البلدان وفيما بينها وتفاقم القابلية للتأثر. ولذلك فهذا الأثر هو أحد الشواغل الرئيسية في سياق الحماية الاجتماعية. وعلى سبيل المثال، فإن البلدان الصغيرة هي عموما الأكثر تأثرا بالعولمة. ومن ثم، ينبغي استخدام الحماية الاجتماعية في هذه البلدان للتخفيف من الأثر السلبي للعولمة. ويواجه العالم تحديات في توفير الحماية الاجتماعية للمواطنين في ظل عملية التحرير التجاري الجارية والاعتماد المتزايد على آليات السوق. ويلاحظ أن اعتبارات العدالة في التوزيع لا تعار وزنا بسبب إصرار البلدان المتزايد على اختيار النمو الاقتصادي السريع من خلال السوق المفتوحة. وفي ظل هذه الظروف، وفي غياب تدابير التوزيع الملائمة، فإن العملية الإنمائية تنذر بإهمال الفقراء.

٥٠ - وخلاصة القول، فإن الحكومات الوطنية تظل هي الجهات الفاعلة الرئيسية في نظم الحماية الاجتماعية. ولقدرة الدول على جلب عائدات بصورة فعالة ومنصفة أهمية واضحة في المحافظة على نظم فعالة للحماية الاجتماعية. ولا بد أن يتجاوز النهج العالمي الحقيقي للتعامل مع هذه المسألة حدود الحكومة الوطنية، ولا بد من دراسة الإمكانات لمواصلة البناء على الممارسات والمبادرات القائمة لتعزيز إعادة التوزيع على الصعيدين الإقليمي والعالمي لدعم نظم الحماية الاجتماعية. ويعد صون التضامن الاجتماعي على الصعيد الدولي مسألة أساسية من أجل استدامة مثل هذه النهج وتنميتها.

٥١ - وباختصار، يمكن إيجاز التحدي الذي نواجهه كما يلي: تطوير نظم مترابطة جديدة لتقاسم مسؤوليات الحماية الاجتماعية الجماعية بين:

- الفرد والأسرة؛
- المجتمع المحلي؛

- المجتمع المدني؛
- الحكومات الوطنية وأجهزة الحكم المحلي؛
- القطاع الخاص (الوطني والدولي على السواء)؛
- المجتمع الدولي (على الصعيدين العالمي والإقليمي).

٥٢ - وسيتطلب إنشاء شبكة كهذه ذات مسؤوليات مشتركة إجراء حوار واسع النطاق بين مختلف المجموعات المبينة من أجل تشجيع إقامة أشكال جديدة من التضامن المحلي والوطني والدولي، تدعم إقامة نهج عالمي جديد مستدام للحماية الاجتماعية.

العناصر الرئيسية لإطار عام للسياسات والمؤسسات

إطار السياسات العامة الداعمة

٥٣ - ينبغي لسياسة الحماية الاجتماعية، لكي تصبح فعالة، أن تكون جزءا ثابتا من سياسة عامة أوسع نطاقا تهيئ ظروفا مؤاتية لتوفير أسباب العيش الآمنة المستدامة والتخفيف من حدة الفقر من خلال انتهاج سياسات حكومية متسقة في كافة القطاعات. وفي هذا الصدد، تعد المسائل التالية محل اهتمام خاص:

(أ) إقامة إدارة شفافة قابلة للمساءلة في القطاعين العام والخاص - يستلزم ذلك تهيئة مناخ يجري فيه تبادل المعلومات بشأن العمليات المتعلقة بالسياسات العامة والميزانية؛ وتستطيع فيه منظمات المجتمع المدني أن تعمل بصورة مفتوحة؛ ويساعد على مشاركة كافة المواطنين في عمليات مفتوحة تتعلق بالسياسة العامة؛ ويتوافر فيه احترام حقوق الإنسان، وتعزيز فرص وصول الجميع إلى نظم العدالة؛

(ب) ثقافة تقوم على تحسين الأداء والفعالية في مجال الخدمة العامة - يستلزم ذلك تقييم السياسات والبرامج العامة مقارنة بالنتائج، وتخصيص الموارد وفقاً لأولويات محددة، ووضع سياسات عامة على أساس إثبات الاحتياجات والنتائج؛

(ج) إدماج الأهداف والسياسات العامة الاجتماعية والاقتصادية على نحو فعال - يعني ذلك ضرورة تطبيق أهداف المساواة والعدالة الاجتماعية لدى صياغة السياسات الكلية فضلاً عن السياسات القطاعية؛

(د) اتباع سياسة مسؤولة في مجال الاقتصاد الكلي تضمن الاستدامة المالية لتدابير الحماية الاجتماعية - يعد تخطيط ميزانية متوسطة الأجل فعالة ذا أهمية لكفالة توافر التمويل العام اللازم لدعم تدابير الحماية الاجتماعية على نحو مستقر يمكن التنبؤ به؛

(هـ) الاستثمار في تطوير القدرات البشرية لكافة المواطنين، مع الاهتمام بصفة خاصة بالفئات المستبعدة والمهمشة - يستلزم ذلك التركيز على التنمية في مرحلة الطفولة المبكرة، وإمكانية حصول الجميع على التعليم الأساسي في كافة البلدان، وتوسيع نطاق فرص الحصول على تعليم وتدريب ذوي جودة عالية على جميع المستويات ولكافة الفئات العمرية فضلاً عن إمكانية الحصول على الرعاية الصحية الأولية الشاملة والفعالة في كل البلدان؛

(و) كفالة إمكانية وصول الجميع إلى الأصول الأساسية بصورة متساوية ومستدامة إلى أقصى حد ممكن - وخاصة الرجال والنساء الفقراء - كي يمكنهم بلوغ درجة يحصلون عندها على أفضل فرصة ممكنة لتحقيق أسباب عيش مستدامة ومستقلة - ينبغي إدراك أن الإدارة الفعالة لموارد الملكية العامة في أكثر البلدان فقرا كثيرا ما تكون ذات أهمية رئيسية بالنسبة للفقراء في تعزيز موارد رزقهم (الغابات، ومصائد الأسماك، والمراعي). وتشمل التدابير الأخرى ذات الصلة إصلاح الأراضي بصورة عادلة وإدخال تغييرات على

النظم القانونية لتعزيز حقوق الملكية للمرأة، وخاصة بالنسبة للأرامل اللاتي يعانين في الغالب من تمييز مزدوج بموجب قوانين الميراث.

(ز) تعزيز فرص الحصول على العمل والوصول إلى الأسواق المالية إلى أقصى درجة ممكنة لكفالة تهيئة الظروف الملائمة لأكبر عدد لاستدامة أسباب معيشتهم – لأسواق التوظيف أهمية قصوى في كفالة تأمين أسباب العيش في كافة البلدان، ومن هنا يأتي التركيز على أهمية انتهاج سياسات تهدف إلى تعزيز حركة الاقتصاد ونموه، وكفالة توفير فرص متكافئة للحصول على العمل. كما أن إمكانية الحصول على خدمات مالية يمكن الاعتماد عليها وموثوقة أمر مهم في تعزيز الاستقلال وتوفير الفرص على مستوى الأسر المعيشية؛

(ح) تطوير نظم للمعلومات توفر تحليلا ورصدا فعالين للفقر والحرمان وللاتجاهات السائدة لتحقيق الرفاه – من أجل تعريف صانعي السياسات العامة بطبيعة الفقر وأسبابه وتوزيعه، ووجهات نظر الفقراء، من الرجال والنساء، واحتياجاتهم وأولوياتهم فيما يتعلق بالسياسة العامة؛

(ط) اتباع نهج فعالة في مجال السياسات العامة من أجل التخطيط للحد من التعرض لمصادر الخطر الرئيسية على كل من الصعيد الوطني والمحلي وعلى مستوى الأسر المعيشية – من مجالات الاهتمام في إطار الأزمات التي وقعت مؤخراً، ضرورة إدارة تدفقات رأس المال بصورة أفضل في الأسواق الناشئة.

٥٤ – ولا بد من التركيز على الأولويات المذكورة أعلاه لتهيئة مناخ يمكن أن تؤدي فيه السياسة العامة للحماية الاجتماعية دورا أمثل في المساهمة في الرفاه العام، وتخفيف وطأة الفقر، وتحقيق النمو الاقتصادي، والتماسك الاجتماعي.

إقامة إطار مؤسسي داعم

توفير الخدمات

٥٥ – ينبغي إعطاء أولوية لتعزيز أدوات الوصول إلى نواتج محددة وإصلاح هذه الأدوات والأخذ بها، واستحداث أدوات جديدة، وينبغي التخطيط لهذه الأدوات بصورة متسلسلة، وتنفيذها بالتدريج، ووضع ميزانية كافية لها. وينبغي أن يولى الاهتمام للهياكل المؤسسية وللوكالات القائمة بالفعل للاستفادة من مواطن قوتها وتصحيح جوانب قصورها.

٥٦ – ولا بد من تحقيق مزيج مناسب من مشاركة القطاعين العام والخاص، على أساس تعريف واضح شفاف للمسؤوليات في مجال توفير التغطية. وينبغي أن يحل التوفير المباشر للخدمات العامة إخفاقات السوق ويعالج/ينظم مشاركة القطاع الخاص. وبصفة خاصة، ينبغي للحكومات أن تحدد وتعالج جوانب الضعف والحرمان التي يواجهها المستبعدون.

٥٧ – وينبغي أن تتخذ البلدان النامية التي فيها عدد كبير من السكان الذين يعانون الفقر والبطالة الهيكلية خطوات كبرى لتحسين نظم الحماية الاجتماعية فيها كجزء من خططها الاقتصادية. وتحقيقا لهذه الغاية، ينبغي ألا تحتل السياسات الاجتماعية مرتبة أدنى من أهداف أخرى مُنافِسة.

المؤسسات وتوصيل الخدمات

٥٨ – ينبغي للحكومات أن تشجع إنشاء مؤسسات مختلفة لكي تضمن كفاءة أداء برامج الحماية الاجتماعية.

٥٩ – وقد ترغب الحكومات في أن تنشئ، على الصعيد الوطني، هيئة ذات خبرة لإجراء استعراض نقدي لنطاق تدابير الحماية الاجتماعية الموجودة، ووضع استراتيجية شاملة للحماية الاجتماعية، تأخذ في الحسبان أهداف التنمية الوطنية والتخصيص الفعال للموارد المتاحة. وينبغي أن تشكل

الاستراتيجية التي تُحدد بهذه الطريقة الأساس لخطط وبرامج للحماية الاجتماعية تكون فعالة من حيث التكلفة وقابلة للاستدامة.

٦٠ - وينبغي للحكومات أن تجد طرقاً فعالة لتوفير الخدمات الاجتماعية للأشخاص الذين يفتقرون عادة إلى التغطية الكاملة، بما في ذلك إقامة شراكات بين القطاعين العام والخاص، والتنسيق مع مؤسسات المجتمع المحلي، والجمعيات المحلية، ومجموعات العون الذاتي، وغيرها، التي تستطيع توصيل الخدمات إلى المستفيدين من خلال ترتيبات مفصلة بصورة واضحة. ويتعين أن تؤدي الخدمات بشكل فعال ومتصل من أجل تحسين القدرات وزيادة الإيرادات والنهوض بالتنمية البشرية.

٦١ - ويجب أن تدمج مساهمات المستفيدين الخاصة باحتياجاتهم وبفعالية آليات التنفيذ في برامج الحماية الاجتماعية. ويمكن الحصول على مساهماتهم في أي مرحلة من مراحل عملية التنفيذ، وينبغي أن يكون مقدمو الخدمات سريعي الاستجابة ومرنين في قبول التغيير من أجل تحسين النتائج.

٦٢ - وهنالك تقييمات عديدة للبرامج الحكومية في العديد من البلدان. ومن النتائج العامة المثيرة للقلق عدم فعالية البرامج بسبب نهجها المصمم ''من القمة إلى القاعدة''، وضعف مشاركة الناس، وسوء نظم التنفيذ. وتؤدي لا مركزية صنع القرار إلى تحسين نظم التنفيذ وإخضاعها للمساءلة.

٦٣ - وتتمثل إحدى الطرق لتحقيق مزيد من المساءلة بالنسبة للحكومات الوطنية والهيئات المحلية في كفالة الحق في الحصول على معلومات بشأن الأموال التي تنفق على مشاريع الحماية الاجتماعية. فهنالك حاجة إلى الشفافية ومراجعة الحسابات الاجتماعية للنفقات ذات الصلة. وتمثل المطالبة بالشفافية وسيلة يمكن من خلالها إعمال حقوق الشعب. وينبغي للحكومات أن تستنبط أساليب لنشر المعلومات بين مواطنيها.

٦٤ - وتستطيع المنظمات غير الحكومية ومنظمات المجتمع المحلي أن تقوم بدور هام في خلق بيئة للتعبئة الاجتماعية وإنجاز مشاريع الحماية الاجتماعية بفعالية. والهدف الأساسي للتعبئة الاجتماعية هو تشجيع الفقراء على إقامة منظمات، تقوم على المشاركة المباشرة الكاملة لكافة الأعضاء ذوي الخلفيات الاجتماعية والثقافية المتباينة، بغض النظر عن الدخل، أو الأصل العرقي، أو الجنس، أو أي صفات أخرى تغري بالتمييز. وينبغي للحكومات أن تهتم بالتخطيط الاستراتيجي الذي يشمل وضع إطار تمكيني، وتحديد الأهداف، وتخصيص الموارد، والعمل كعنصر حفاز - لبناء القدرات بصفة خاصة - والانخراط في عملية تعبئة اجتماعية تهدف، ضمن أمور أخرى، إلى وضع إدارة الأنشطة ذات الصلة في أيدي المنظمات الشعبية والشعب نفسه. وتقوم المنظمات غير الحكومية ومنظمات المجتمع المحلي بدور حيوي في تعزيز الأجهزة الحكومية. وفي الوقت نفسه، هنالك حاجة أيضاً لتحسين المساءلة في المنظمات غير الحكومية ومنظمات المجتمع المحلي.

٦٥ - وإلى جانب ذلك، هناك مواقف منحازة ضد الفقراء تشكل عنصرا أساسيا لطائفة من السياسات واللوائح والقوانين القائمة التي تشمل جميع القطاعات وتبطل أية منافع تعود على المجتمعات المحرومة. وينبغي لسياسات الحماية الاجتماعية أن تزيل هذه العقبات.

الإدارة والتنظيم

٦٦ - تغطية المخاطر المختلفة تعني ضمنا تعدد هياكل الخبرة والهياكل الإدارية. وينبغي للحكومات في المقام الأول أن تضطلع بأدوار تنظيمية وإشرافية وتوفر الحوافز من أجل

استدامة البرامج القائمة. وينبغي للقطاع الخاص، بقدراته المختلفة، أن يضطلع بدور فعال في إدارة نظم التنفيذ. وينبغي لكل بلد أن يكفل رفع مستوى إدارته الوطنية للحماية الاجتماعية حتى تصبح قادرة تماما على إدارة نظم الحماية الاجتماعية بطريقة تتسم بالكفاءة والفعالية.

٦٧ - وتشمل برامج الحماية الاجتماعية عدة إدارات على الصعيدين الوطني والمحلي. وينبغي للحكومات أن تكفل تضافر هذه البرامج من أجل التنفيذ الفعال.

٦٨ - وينبغي كذلك أن تتوافر لدى الحكومات بيانات ومعلومات موثوقة عن تنفيذ البرامج. وينبغي أيضا وضع أنظمة سليمة للرصد والتقييم.

٦٩ - ويلزم إنشاء آليات تنظيمية ملائمة حتى تعمل برامج الحكومة وبرامج القطاع الخاص وتدار على نحو سليم. بيد أن عملية التنظيم ينبغي أن تتسم بالشفافية كما يلزم تجنب الإفراط في القيود التنظيمية.

تمويل الحماية الاجتماعية

٧٠ - تختلف أساليب تغطية الاحتياجات الاجتماعية (الإنفاق الاجتماعي) والوقاية من المخاطر والطوارئ من دولة إلى أخرى. والعوامل المتغيرة التي لها تأثير هام في ذلك هي القيم والتقاليد والأولويات التي تتبناها الحكومات فيما يتعلق بتهيئة وتوفير بيئة آمنة للتنمية البشرية لشعوبها. والتشريعات والنظم القائمة لكفالة تلبية هذه المتطلبات تمثل أيضا عاملا مؤثرا أساسيا آخر. والعمليات والأحداث قصيرة الأجل مثل النمو الاقتصادي والسلم والازدهار تساعد على تحقيق تحسينات في مجال الحماية الاجتماعية؛ وعلى النقيض من ذلك، فإن الأزمات الاقتصادية والمالية والصراعات والكوارث الطبيعية تؤثر على نحو معاكس تماما. وبالتالي، تتأثر أنظمة الحماية الاجتماعية بالعوامل المؤثرة الطويلة الأجل أو الهيكلية مثل المعتقدات والقوانين، والأحداث القصيرة الأجل، التي يمكن التنبؤ بها أو التي تحدث على نحو عشوائي تماما.

٧١ - وتمويل الحماية الاجتماعية هو لب أنظمة الحماية الاجتماعية. وهو يمثل مؤشرا على الكيفية التي تقيِّم بها الدول عملية تلبية الاحتياجات وتغطية حاجات الطوارئ والمخاطر. وعلاوة على ذلك، يقوم تمويل الحماية الاجتماعية بوظائف إعادة التوزيع والتأمين، واستدامة التنمية والعدالة الاجتماعية وتعزيزها. ورغم اختلاف أنظمة الحماية الاجتماعية وتمايزها بين الدول، هناك بعض المبادئ المنظمة التي يشترك فيها العديد منها. أولا، تكفل الحكومات حدا أدنى من الاحتياجات الأساسية عن طريق الإنفاق/المساعدة/العمل في المجال الاجتماعي بتحويلات في الميزانية من الإيرادات الحكومية العامة. ثانيا، تقوم الحكومات بصورة مباشرة، أو بمساعدة من الوكالات الدولية/الجهات المانحة الدولية، بتوفير الدعم المالي للصناديق الاجتماعية وغيرها من الصناديق المخصصة الغرض التي تساعد على الحد من تفشي الفقر بسبب عمليات التكيف الهيكلي، أو نتيجة للأمراض أو الكوارث الطبيعية، أو الصراعات، أو نتيجة لأي أثر عشوائي آخر. ثالثا، في المجتمعات الحديثة، فإن تدابير الحماية من المخاطر الاجتماعية مثل المنح العائلية، والرعاية الصحية، ورعاية الأمومة، والمعاشات التقاعدية، ومستحقات البطالة ومستحقات إصابات العمل، تكون مرتبطة بالعمل وتمول من الاشتراكات المباشرة في إطار التأمين الاجتماعي الإلزامي أو الخاص. رابعا، من الممكن دائما الحصول على حماية إضافية عن طريق التبرعات. خامسا، في بعض المجتمعات، وبالإضافة إلى ما ذُكر أعلاه، توفر الأسر الحماية، بما يُسمى ''الحماية غير الرسمية''. وأخيرا، ينبغي لتمويل خطط الحماية الاجتماعية أن يكون مقبولا لدى السكان بوصفه عادلا.

٧٢ - ولتمويل الحماية الاجتماعية تشعبات هامة بالنسبة للقطاعين العام والخاص على حد سواء. ففي القطاع العام،

توضح تركيبة النفقات ونسبة إيرادات الضرائب إلى الدخل القومي مدى التدخل الحكومي ونوعه. وتمنح بعض الحكومات حقوق الحماية الاجتماعية لمواطنيها وبالتالي تنشأ عن التغطية الشاملة الميسرة نفقات اجتماعية حكومية كبيرة. ومن ناحية أخرى، قد تعتمد الحكومات حيال الحماية الاجتماعية نهجا قائما على احتياجات السوق، وبالتالي فقد تعتبرها خدمة توفرها آليات السوق العاملة لغرض الربح. وفي هذه الحالة، تقلص الحكومات بوضوح نفقاتها الاجتماعية وتوفر حدا أساسيا أدنى من الحماية للفئات شديدة الضعف. والجمع بين التمويل العام والخاص ليس بديلا لذلك لأن نفقات الحماية الاجتماعية تأتي من الحركة الدائرية العامة للاقتصاد وتعود إليها مما يولد حلقة فعالة من النشاط الاقتصادي. والقضية الأساسية الهامة تتعلق بإعادة التوزيع: فالسؤال هو من يمول ماذا بطريقة مباشرة وما هي نتائج هذا التمويل؟ وبعبارة أخرى ما هو القدر اللازم من التضامن؟

٧٣ - وينبغي للدول أن تقيِّم نطاق ومستوى الحماية الاجتماعية التي توفرها وتقرر ما إذا كان التمويل موزعا بصورة عادلة. وينبغي للحكومات أن تتخذ تدابير لتحسين الإنصاف في النظام والحد من الفجوات في التغطية أو إزالتها. وقد برهنت البحوث، مرارا وتكرارا، على أن إحراز تقدم يرتبط على نحو وثيق ومباشر بالعدالة في توزيع الدخل والأصول والفرص على الجميع. ويمكن أن يتخذ عدم الإنصاف وعدم توافر فرص الحصول على الحماية أشكالا عديدة. إذ يمكن أن تتحمل طبقة عاملة كبيرة، على نحو غير عادل، تكلفة نظام الرعاية الاجتماعية مما يؤدي بشكل دائم إلى وجود مجموعة تعيش على عائد أموالها عند خط الفقر. وفي المقابل، يمكن أن تكون هناك مجموعة فقيرة معوزة كبيرة جدا من السكان المحرومين الذين يفتقرون إلى التماسك الاجتماعي جنبا إلى جنب مع مهنيين ذوي امتيازات يتلقون استحقاقات من التحويلات العامة، مثل أفراد القوات المسلحة أو العمال المنتمين إلى نقابات والعاملين في قطاع المال والمصارف. وفي كل حالة من هذه الحالات، ينبغي للحكومات أن تسعى إلى تنفيذ تغييرات للتغلب على الآثار غير المتوقعة.

٧٤ - وقد شرع العديد من البلدان في إجراء إصلاحات لأنظمة الحماية الاجتماعية لها نتائج اجتماعية - اقتصادية وسياسية هامة. وتؤثر الإصلاحات في تنمية الأسواق المحلية وفي الحجم النسبي للقطاع الخاص. فهي تغير الهيكل المالي للرعاية الصحية ورعاية المسنين، وذلك بالتخلي مثلا عن وظيفة إعادة التوزيع التقليدية التي تقوم بها الوكالات الحكومية واعتماد المبدأ السوقي المنحى القائل بالدفع لقاء الخدمة. وهي تعيد تعريف دور الحكومات بالابتعاد به عن التقديم المباشر للخدمات والاتجاه نحو الاضطلاع بالمسؤوليات التنظيمية والإشرافية. وفي بعض الحالات، تؤدي الإصلاحات إلى إضعاف السلطة التقديرية للحكومات في مجال إعادة توزيع الموارد لضمان مستوى أدنى من الحماية للمواطنين. وفي تلك الحالات يشعر الناس بفقد ملكيتهم وحقوقهم. وفي بعض الحالات، يتغير كثيرا توازن التدخل الحكومي فينتقل من درجة الإفراط الشديد إلى درجة الانعدام التام.

٧٥ - ويمكن تمويل نفقات الحماية الاجتماعية من مصادر تمويل عامة أو خاصة، وبالتالي فهي تختلف عن النفقات الاجتماعية العامة. وتشمل نفقات الحماية الاجتماعية ما يلي: (أ) النفقات الاجتماعية العامة في مجالات التعليم، والصحة، والإسكان، والهياكل الأساسية للمرافق الصحية (يُمكن أن تنظمها وزارة أو إدارة وطنية أو إقليمية أو محلية)؛ (ب) النفقات الخاصة في مجالات التعليم، والصحة، والإسكان، والهياكل الأساسية للمرافق الصحية، التي تمثل مبادرات الخواص أو المجتمعات المحلية المكملة للنفقات العامة؛

(ج) نفقات التأمين الاجتماعي (للرعاية الصحية، والعجز، وكبر السن، وإصابات العمل، والبطالة، وما إلى ذلك)؛ (د) رسوم التأمين التي تدفعها الأسر المعيشية للحصول على التغطية؛ (هـ) النفقات ''المدفوعة من المال الخاص'' لتغطية المخاطر التي يتكبدها الأفراد الذين لا تشملهم تغطية عامة ولا يشملهم التأمين المرتبط بالعمل ولا تندرج تحت الفقرة الفرعية (ب) أعلاه؛ (و) نفقات المنظمات غير الحكومية التي توفر تغطية ضد مخاطر معينة لفئات مستهدفة من السكان. ومن وسائل رصد التقدم المحرز في تغطية الحماية الاجتماعية وضع منهجية تعطي تقديرات للنفقات الوطنية في هذه الخطط المحددة.

٧٦ - وبالنظر إلى اتساع نطاق مفهوم الحماية الاجتماعية الذي يشمل جوانب الصحة، والتعليم، والأمن الاجتماعي، والخدمات المتعلقة بالعمالة، فضلا عن جوانب أخرى، لا يمكن حصر الحماية الاجتماعية في باب واحد من أبواب الميزانية. وبدلا من أن تبذل الحكومات جهودا لتقييم أثر النفقات الاجتماعية ينبغي أن تركز كل الجهود على تحقيق الحماية الاجتماعية بتحليل كل من حجم وأثر النفقات الاجتماعية في إطار الإنفاق الحكومي العام. ويتمثل دور الحكومة في العمل على الدوام على تقييم مدى تحقيق أهداف الحماية الاجتماعية الوطنية، وتحديد مستوى التغطية، والمجالات التي تحتاج إلى تحسين، والمستوى الملائم من تكملة التمويل من الموارد العامة، ومدى توافر الأموال لمواجهة الصدمات العشوائية التي تمس سلامة الناس، وما إلى ذلك. وفي ظل الاقتصاد العالمي، لم يتضح بعد ما إذا كانت الصدمات، لا سيما الاقتصادية والاجتماعية منها، تزداد عشوائية أم لا. وسوف تساعد الشواهد على توليد المزيد من الحماية لضمان بلوغ أهداف التنمية البشرية.

٧٧ - ومن الصعب تعبئة الموارد لأغراض التنمية البشرية بدون نمو اقتصادي قوي مطرد، يمكّن بدوره البلدان من توليد الموارد الضريبية اللازمة لتمويل تطبيق برامج حماية اجتماعية فعالة. ففي البلدان التي يكون فيها حجم التغطية من المخاطر الاجتماعية صغيرا جدا بسبب الفقر وتشوه التوزيع الاقتصادي، ينبغي للحكومات أن تتابع على نحو حثيث استخدام الهياكل الضريبية التصاعدية لتوفير الخدمات الاجتماعية مباشرة في مجالات التعليم، والرعاية الصحية، والمرافق الصحية، وما إلى ذلك. وينبغي لها أيضا أن تُعيد تحديد أولويات نفقات ميزانياتها لصالح برامج الحماية الاجتماعية. ومن المهم بشكل خاص الالتزام بتقديم الحماية الاجتماعية الأساسية عن طريق المساعدة الاجتماعية لتحسين القدرات وتعزيز التنمية البشرية.

٧٨ - إلا أنه ينبغي، بوجه عام، لأصحاب الدخول أن يشاركوا جميعا في برامج الحماية الاجتماعية التي يحصلون منها على منافع. وحينما يتحقق النمو الاقتصادي والتنمية البشرية، فإن المساعدة الاجتماعية، بوصفها مكونا من مكونات الحماية الاجتماعية، تنخفض بقدر كبير.

٧٩ - وهناك خيارات شتى متاحة لتعبئة الموارد لتمويل الحماية الاجتماعية، وهي كما يلي:

(أ) الضرائب: توسيع القاعدة الضريبية وتوفير المزيد من الموارد بالحد من تجنب الضرائب والتهرب الضريبي؛

(ب) التمييز بين رسوم الاستخدام: تحسين الخدمات الاجتماعية بحيث يدفع القادرون ثمن الخدمات، بينما لا تدفع الشرائح الأفقر إلا رسوما رمزية فقط، خاصة فيما يتعلق بالتعليم الابتدائي والرعاية الصحية الأساسية؛

(ج) إعادة توزيع الموارد المالية داخل القطاعات: تحويل الإنفاق من الاستخدامات ذات الأولوية الدنيا إلى الاستخدامات ذات الأولوية القصوى - كالتحول من

الخدمات الصحية العلاجية إلى الخدمات الوقائية؛ أو من التعليم العالي إلى التعليم الابتدائي؛

(د) التأثير المعوق: إعادة تنظيم أولويات الميزانية عبر القطاعات مثل تحويل الإنفاق العسكري إلى القطاعات الاجتماعية. ويمكن للحكومات أن تستخدم مزيجا من الخيارات، بما في ذلك الحد من الإنفاق على الدفاع من أجل تمويل الحماية الاجتماعية.

٨٠ - وينبغي لكل بلد أن يضع تعريفا واضحا للمسؤوليات المالية. والحكومة مسؤولة عن الجوانب الأساسية في مجال الحماية. وينبغي أن تمول من الاشتراكات المستحقات المتصلة بالإيرادات. ولعل من المفيد التماس نهج ابتكارية لتعبئة الموارد، بما في ذلك وضع خطط صغيرة وخطط مجتمعية محلية.

٨١ - ويتزايد استخدام القروض الصغيرة كوسيلة لتعبئة المدخرات والتسهيلات الائتمانية للنساء الفقيرات. وللحكومات دور هام في دعم مشاريع التمويل المتناهية الصغر التي توفر بدورها حماية اجتماعية.

الحواشي

(١) انظر تقرير مؤتمر القمة العالمي للتنمية الاجتماعية، كوبنهاغن، ٦-١٢ آذار/مارس ١٩٩٥ (منشورات الأمم المتحدة، رقم المبيع E.96.IV.8)، الفصل الأول، القرار ١، المرفق الأول، الالتزام ٢ (د).

(٢) انظر على سبيل المثال Anthony B. Atkinson. "Social Protection and Economic Performance in a Changing Economy. ورقة مقدمة إلى مؤتمر بشأن موضوع "الحماية الاجتماعية بوصفها عاملا منتجا"، بورتو، (البرتغال) ٢٠٠٠، صدرت في خلاصة للمؤتمر عنوانها "Communications and Curriculum notes".

(٣) انظر Robert Holzmann and Steen Jorgensen. Social Risk Management: *A new conceptual framework for Social Protection, and beyond*; Social Protection Discussion Paper No. 0006 (Washington DC. 2000).

(٤) انظر اليونيسيف، *Poverty Reduction Begins with Children*, (New York, 2000).

(٥) انظر برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، التغلب على الفقر البشري (منشورات الأمم المتحدة، رقم المبيع E.99.III.B.2).

(٦) كما هي معرفة في اتفاقية عام ١٩٥١ وبروتوكول عام ١٩٦٧ المتعلق بمركز اللاجئين (الأمم المتحدة، سلسلة المعاهدات، المجلد ١٨٩، رقم ٢٥٤٥؛ والمرجع نفسه، المجلد ٦٠٦، رقم ٨٧٩١).

(٧) انظر الاتحاد الأوروبي *A Concerted Strategy for Modernizing Social Protection (1999)*.

استنتاجات

١ - ينبغي أن يُدرج في صلب أهداف والتزامات إعلان وبرنامج عمل كوبنهاغن اللذين اعتمدهما مؤتمر القمة العالمي للتنمية الاجتماعية إطار من السياسات ملائم لتوفير الحماية الاجتماعية، بما يقوي الالتزام بتعزيز العدالة الاجتماعية. ويشمل ذلك إعادة تأكيد المجتمع الدولي التزامه بحقوق الإنسان وما يتصل بذلك من التزامات بتعزيز تلك الحقوق واحترامها وإعمالها وتحقيق التضامن بين جميع الشعوب. ولما كانت جميع الحكومات قد أعربت عن عزمها على خفض نسبة الأشخاص الذين يكابدون الفقر المدقع إلى النصف بحلول عام ٢٠١٥، فإن السياسات والاستراتيجيات الرامية إلى تحقيق هذا الهدف يجب أن تشمل تدابير للحماية الاجتماعية في إطار الاستراتيجيات الأوسع نطاقا المعتمدة من أجل تحقيق هذه الغاية. فبتعزيز الحماية الاجتماعية سيتقلص درجة القابلية للتأثر بالمخاطر وستغنم المجتمعات مكاسب الإدماج الاجتماعي.

٢ - وينبغي أن تحدد البلدان عند وضعها نظم الحماية الاجتماعية الخاصة بها أنسب السبل لتقديم هذه الخدمات وتمويلها وتوصيلها وإدارتها من أجل تحقيق الأهداف ذات الأولوية. ولضمان استدامة النظام، ينبغي إضفاء الطابع الاجتماعي على خطط التأمين من خلال تطبيق نظام الاشتراكات الإلزامية التي تستقطع من التدفق العادي للدخل. بيد أنه ينبغي أن تدعم خطط التأمين الإسهامية تغطية الأفراد والأُسر والجماعات من ذوي الدخول المتقطعة أو القليلة بسبب الفقر أو أي ظرف طارئ آخر يمنعهم من العمل المنتج. ولما كان تحقيق العدالة الاجتماعية قائما على مبدأ التضامن، ينبغي للحكومات أن تعتمد على إيراداتها العامة لتمويل الحماية الأساسية للضعفاء والمستبعدين. وفي حين أن الموارد المالية الأخرى (التعاون الدولي والهبات والمساعدات الأجنبية والتبرعات الخيرية (يمكن أن تكمل إيرادات الحكومات، فإن الحكومات وحدها هي المسؤولة عن رعاية الضعفاء والمستبعدين من السكان.

٣ - ولا بد أن يفضي الحوار الموسع المتواصل فيما بين الحكومات والمجتمع المدني إلى وضع الاستراتيجيات المناسبة في مجال الحماية الاجتماعية. فالحوار يكون أكثر الأدوات فعالية إذا توفر للجهات الفاعلة في المجتمع وللمؤسسات الحكومية ما يلزم من تدريب تقني وقدرة تقنية لوضع السياسات العامة وإجراء البحوث والاضطلاع بالدعوة. كما أنه يتعين تنظيم عملية توفير القطاع الخاص للحماية الاجتماعية بصورة ملائمة. وينبغي تقييم عملية التنظيم واستعراضها بشكل دائم.

٤ - وينبغي أن تستهدف سياسة الحماية الاجتماعية توفير الأمن للجميع من خلال نهج تعددي عملي. وتحقيقا لهذه الغاية يجب أن يراعى في السياسات العامة السياق السياسي والثقافي والاجتماعي والاقتصادي في البلد المعني. وتمس الحاجة إلى وجود نظم معلومات قادرة على تحليل اتجاهات الفقر وأسبابه ورصد نتائج سياسة الحماية الاجتماعية. فواضعو السياسات بحاجة إلى الوصول إلى المعلومات الدقيقة المتعلقة بحقيقة الأوضاع التي يعيش في ظلها الفقراء، والتدابير التي من الأرجح أن تكون فعالة، والمؤسسات التي يُرى أنها أهل للثقة وذات كفاءة في تقديم الدعم. وينبغي أن تراعى في جميع استراتيجيات تخفيف حدة الفقر المطبقة على الصعيد الوطني الفروق بين الجنسين وأن تلتمس فيها السبل التي يمكن بها حفز العمل على تخفيف حدة الفقر بمراعاة تلك الفروق.

٥ - وينبغي أن تشكل استراتيجيات الحماية جزءا من نهج شامل للوقاية من الأخطار الرئيسية التي قد تؤثر سلبا على

معيشة الفقراء، وتخفيف أثر الصدمات عند وقوعها، ومساعدة الناس على التغلب على عواقبها. ولتحقيق التضامن مع أفقر الناس ودعمهم وضمان القدرة السياسية على موالاة مدهم بالمال لا بد أن تكفل السياسة العامة رصد البرامج وتقييمها وإطلاع الجمهور دافع الضرائب على النتائج. ولما كان لانعدام الأمن على نطاق واسع (سواء كان حادا كما هو الحال في الصراعات الأهلية أو مزمنا كما هو الحال في البيئات الحضرية غير الآمنة) أفدح الأثر على الأمن المعيشي، فإن إقامة أية روابط ممكنة بين الحماية الاجتماعية والسياسات التي تعزز بصورة فعالة التماسك الاجتماعي تكتسي أهمية حيوية. ومن ثم، فلوضع إطار يمكن للفقراء أن يطالبوا بموجبه باتخاذ إجراء عام أكثر فعالية، ينبغي للبلدان أن تسعى عن طريق المفاوضات إلى تحويل الأحكام الخاصة بحقوق الإنسان إلى اتفاقات بشأن الاستحقاقات والمعايير. فإن كان الهدف هو تعزيز المساواة وتخفيف حدة الفقر، تصبح التحويلات الاجتماعية الممولة من الضرائب شديدة الفعالية إذا سمحت الحالة المالية بذلك. ولكن ينبغي لنظم الحماية الاجتماعية أن تعترف بالمساهمات الاقتصادية التي يقدمها جميع المواطنين (بمن فيهم المسنون والمعوقون)، وأن تقدم الدعم للأفراد في جميع مراحل دورة الحياة (من أجل اكتساب المهارات وتلبية المطالب المتغيرة في سوق العمل). ولا بد في هذا الصدد من التركيز على أهمية تثقيف الجماهير بشأن قضايا الحماية الاجتماعية.

٦ - والواقع أن نُظم الحماية الاجتماعية في البلدان الغنية والبلدان التي تمر بمرحلة انتقالية تواجه تحديات إضافية يلزم التغلب عليها. فتلك البلدان شديدة التنوع ويختلف بعضها عن بعض من حيث المراحل التي بلغتها في مجال التغيير الهيكلي؛ بيد أن نُظم الحماية الاجتماعية في هذه البلدان بحاجة إلى التعزيز بل وفي بعض الحالات إلى إصلاح شامل. فينبغي أن يراعى في استراتيجيات الحماية الاجتماعية الدور الذي تقوم به مؤسسات الأسرة والقرابة والمجتمع المحلي وكذلك دور الحماية الاجتماعية التي تقوم على المجموعات ونظم التأمين الصغيرة بحيث تهيئ، في مجال السياسات العامة، بيئة مواتية للمحافظة على ''النظم الصغيرة'' وربطها تدريجيا بالنظم الرسمية للتأمين الاجتماعي والمساعدة الاجتماعية. والنظم الملائمة في هذا الصدد هي نظم تعددية ومتعددة الطبقات تضم مزيجا من الجهات العامة والخاصة الموفرة للحماية وتتأكد فيها مسؤولية الحكومة عن ضمان الحماية الاجتماعية للجميع. ولا بد أن يكون أي نظام من هذا القبيل قائما على المشاركة ومراعاة الفروق بين الجنسين وأن يكون ميسورا ومرنا (قادرا على مواجهة التحديات الجديدة) وأن يشجع الاستقلال لا التبعية وأن يكون أيضا قابلا للاستدامة اقتصاديا وسياسيا واجتماعيا، ومن الضروري الاستثمار على نطاق واسع لتحسين إدارة كثير من نُظم الحماية الاجتماعية على الصعيد الوطني في البلدان النامية والبلدان التي تمر اقتصاداتها بمرحلة انتقالية، وعلى المجتمع الدولي واجب الاستجابة لطلبات المساعدة.

٧ - ويتعين أن تدعم نظم الحماية الاجتماعية الأهداف الاجتماعية المنشود منها تعزيز التكافؤ والمساواة والعدالة الاجتماعية وصيانة النسيج الاجتماعي. وقد ترغب المجتمعات في الإبقاء على نظم الحماية الاجتماعية التي تديرها مؤسسات القرابة أو المجتمع المحلي كجزء من النمط الواسع للانسجام والتضامن الاجتماعي. وفي الوقت ذاته، لا ينبغي، على سبيل المثال، معاملة ''النظم التقليدية'' التي تحمل المرأة أعباء ترهق كاهلها في مجال الرعاية الاجتماعية بوصفها نظما مقدسة كما لا ينبغي الافتراض أن تلك النظم تعمل بالضرورة لتشمل كل فرد. وأخيرا، ففي البلدان التي تشهد حالة انتقال سريع يتعين أن تواكب إعادة تشكيل الهياكل الاجتماعية إعادة الهيكلة الاقتصادية. وينبغي الإبقاء على نظم الحماية الاجتماعية بما يسمح بحدوث تغير اقتصادي واجتماعي مطرد في بيئة مأمونة مستقرة، يُصان في ظلها التضامن والتماسك الاجتماعيان على امتداد العملية الانتقالية بكاملها.

الجزء الخامس

الاضطرابات الاجتماعية

مقدمة

١ - إن مظاهر التوتر بين الناس وبين مجموعات من الناس لا تزال تفضي إلى العنف والصراع المسلح في جميع أنحاء العالم. والعدد الكبير من الأطفال الذين يشاركون مشاركة فعلية في أعمال القتال واستخدام العنف ضدهم يدعو إلى أشد القلق، ويحتاج إلى معالجة على أساس دائم على الصعيدين الوطني والدولي. وتتسم العوامل التي تفسر السلوك التخريبي والجريمة بالتعقيد وهي متأصلة في أبعاد متنوعة. فالتمييز هو أحد العوامل التي يمكن أن تؤدي في حالات كثيرة إلى سلوك عدواني مدمر. والتعطش للسلطة والسيطرة يمكن أن يتسبب أيضا في انهيار النظام وأن يؤدي إلى التفكك الاجتماعي. والجريمة المنظمة والرشوة والفساد هي من الأشكال المهينة التي تحط من كرامة الناس وتصادر ممتلكاتهم.

٢ - وقد أدى العنف ضد الأطفال والنساء والمسنين والمعوقين إلى زيادة التسليم بأنه عمل من الأعمال الإجرامية. ومع ذلك فالعنف مستمر. فالبغاء، على سبيل المثال، آخذ في الازدياد في العالم كله. وأضحت الاتصالات الإلكترونية أداة رئيسية من الأدوات التي تستخدمها شبكات الجريمة المنظمة للاتجار بالأشخاص والأسلحة والمخدرات ولاستغلال الأطفال في المواد الخليعة.

الفصل الخامس عشر

الصراع المسلح

١ - لم تتحقق كل الآمال التي انتعشت بعد انتهاء الحرب الباردة بعالم من غير حروب، تحل فيه الصراعات بين الدول وداخل كل دولة حلا سلميا بالمفاوضات. ويدل آخر ما هو متوفر من بيانات عن الصراعات المسلحة أنه خلال الفترة ١٩٨٩-١٩٩٧، اندلع ١٠٣ صراعات في ٦٩ مكانا في العالم بأسره، منها ٣٣ صراعا ظل محتدما في عام ١٩٩٧[١]. وخلال العقد، كان لنحو ثلث من الدول الأعضاء في الأمم المتحدة دور مباشر في صراع مسلح واحد على الأقل. وازداد عدد الصراعات المسلحة بعد انتهاء الحرب الباردة، وبلغ ذروته في عام ١٩٩٢. وتم احتواء معظمها بنهاية عام ١٩٩٧. ونشب ٢٧ صراعا في عام ١٩٩٨ و ٣٦ صراعا في عام ١٩٩٩.

٢ - وخلال العقد الممتد من عام ١٩٨٩ إلى عام ١٩٩٧، لم ينشب سوى صراع مسلح رئيسي واحد بين الدول. وهذا التحول البارز في نمط الصراع، أي إلى صراع داخل الدولة، يؤذن بمرحلة جديدة في الأمن العالمي، حيث يجد الكثير من الدول أنه من المتعذر عليها تقديم حلول سلمية ناجعة عندما تواجه صراعات معقدة وعويصة داخل حدودها.

طابع الصراعات المسلحة

٣ - الصراعات المسلحة داخل الدول صراعات سياسية ينخرط فيها مواطنون يقاتلون من أجل تحقيق تغيير في الداخل. وبعض هذه الصراعات حركات انفصالية، تقودها بوجه عام مجموعة من الأشخاص، وفي أكثر الأحيان أقلية ضمن المجتمع، تحمل السلاح للقتال من أجل أن تنشئ لها إما كيانا يتمتع بالحكم الذاتي ضمن دولة قائمة أو دولة مستقلة جديدة تماما. وقد اندلعت هذه الصراعات في الآونة الأخيرة في آسيا وأوروبا. ولم يكن هذا النوع من الصراعات مألوفا من الناحية النسبية في أفريقيا، رغم أن المسائل المتصلة بالهوية الإثنية هي عامل هام في السياسات الأفريقية. بيد أن إريتريا عندما أعلنت استقلالها عن إثيوبيا أعقب ذلك اندلاع عدة مواجهات عسكرية على نطاق واسع. وفي أوروبا، بين عامي ١٩٩١ و ١٩٩٢ انفصلت سلوفينيا وكرواتيا والبوسنة والهرسك عن يوغوسلافيا بعد حرب قصيرة أو طويلة، بينما انفصلت جمهورية مقدونيا اليوغوسلافية السابقة بصورة سلمية. وباستثناء هذه الدول وتيمور الشرقية، فإنه نادرا ما انقسمت دول من جراء حركات انفصالية.

٤ - الفئة الثانية والأكبر من الصراعات المسلحة داخل الدول كثيرا ما تحركها مجموعة من الناس المسلحين المستعدين للقتال لتحقيق هدف الاستيلاء على السلطة الحكومية. وفي بعض الأحيان تكون الصراعات بمثابة جريمة منظمة وليست قضية ذات طابع سياسي. والمال هو الدافع الذي يحرك هذه المجموعات. وخلافا لأعضاء الحركات الانفصالية، فإن هذه المجموعات تكون مستعدة بوجه عام لمواصلة العيش في الإقليم نفسه مع مجموعات أخرى، بصرف النظر عن نتائج الصراع[٢].

٥ - ولا يقتصر القتال في معظم الصراعات المسلحة على الجيوش النظامية وحدها، بل تنخرط فيها أيضا الميليشيات ومدنيون مسلحون قليلو الانضباط يفتقر تسلسلهم القيادي إلى الوضوح. وهذه الاشتباكات هي في الحقيقة حروب عصابات وليست لها كثيرا خطوط مواجهة واضحة. والعامل المهم الآخر في هذه الصراعات هو عادة انهيار مؤسسات الدولة، وبصفة خاصة الشرطة والسلطة القضائية، مما ينجم عنه شلل في الحكم، وانهيار القانون والنظام، وانتشار

اللصوصية والفوضى. وفي بعض الحالات، لا يقتصر الأمر على تعليق وظائف الحكومة، بل إن ممتلكاتها تتعرض للتدمير أو النهب ويقتل المسؤولون ذوو الخبرة فيها أو يفرون من البلد.

٦ - وعادة ما يكون القتال في معظم الصراعات متقطعا، وتتفاوت حدته على نطاق واسع. وهو لا يندلع عادة في ميادين قتال محددة تحديدا واضحا ولكن في وسط مجتمعات أهلية وفي المناطق المحيطة بها، وكثيرا ما تتخلله أعمال عنف لدوافع شخصية، كالفظائع التي يرتكبها جيران سابقون والإبادة الجماعية في حالات متطرفة. وفي بعض الحالات، ينتشر القتال إلى البلدان المجاورة التي يستخدمها أحد الطرفين كخط لإمداد المقاتلين أو مكانا لاختبائهم.

٧ - ويؤدي استخدام الأسلحة التي هي من صنع محلي، مثل السواطير والرماح، إلى تشويه الكثيرين في الصراعات المسلحة، ولكن المدافع الرشاشة المستوردة، والقنابل اليدوية، ومدافع الهاون والعربات المصفحة تقتل عددا أكبر بكثير من الناس. وتشتري الأطراف المتحاربة الأسلحة، إما بالعملة الصعبة أو بما يعرف باسم ''التمويل الموازي''، الذي ينطوي على بيع السلع أو مقايضتها، مثل الماس والنفط والخشب والبن. وثمة عادة قدر معين من التدخل الخارجي، سواء بشكل مد الفصائل المتحاربة بالسلاح، أو تقديم مستشارين عسكريين أو تقديم دعم عسكري مباشر لطرف معين، كما سبق وأشرنا في حالة جمهورية الكونغو الديمقراطية وليبريا وسيراليون[٣].

٨ - ويتخلل معظم الصراعات المسلحة فترات قصيرة من وقف إطلاق النار. وقد تنتهي الصراعات المسلحة بطرق عديدة، بما في ذلك من خلال اتفاقات سلام يتوصل إليها الطرفان المتحاربان للبت في تنظيم أو في حل قضايا متنازع عليها. وقد تنتهي أيضا من خلال تحقيق نصر مؤزر، حيث يتمكن طرف من هزيمة و/أو القضاء على الطرف الآخر. ويرى بعض الخبراء أن الصراعات يمكن أن تعتبر منتهية أيضا في الحالات التي يظل فيها القتال في حالة سُبات لمدة سنتين رغم عدم الإعلان رسميا عن وقف إطلاق النار.

٩ - وأحد المظاهر البارزة للصراعات المسلحة في القرن العشرين هو أن المدنيين صاروا في حالات كثيرة المقاتلين الرئيسيين، بالإضافة إلى كونهم الضحايا الرئيسيين. ورغم أنه من المتعذر تقدير حجم الإصابات في صفوف المدنيين في الحرب بدقة، تتفق السلطات على أن الاتجاه آخذ في التصاعد. ووفقا لتقرير النفقات العسكرية والاجتماعية في العالم لعام ١٩٩٦، كان المدنيون يمثلون نحو ٥٠ في المائة من الوفيات الناجمة عن الحروب في النصف الأول من القرن العشرين[٤]. وفي الستينات كان المدنيون يمثلون ٦٣ في المائة من الوفيات المسجلة الناجمة عن الحروب، وفي الثمانينات ٧٤ في المائة، ويبدو أن هذا الرقم ازداد أكثر في التسعينات[٥]. ويعود السبب إلى حد كبير في قتل المدنيين على نطاق واسع إلى أن القتال في الحروب المعاصرة يجري في الأغلب داخل البلد نفسه وليس بين بلد وآخر. وتتحول القرى والشوارع إلى ساحات قتال. وتصبح الملاذات التقليدية، كالمستشفيات والكنائس، مستهدفة. وتدمر الصراعات المسلحة اليوم المحاصيل وأماكن العبادة والمدارس. ولا يبقى شيء في منجى من الهلاك. إضافة إلى ذلك فإن أكثر المدنيين يكون ضالعا في القتال بسبب سهولة الحصول على الأسلحة الصغيرة والأسلحة الخفيفة، التي هي أيضا زهيدة الثمن ويمكن الاعتماد عليها وسهلة الاستعمال[٦]. ومنذ نهاية الحرب الباردة، تقوم شركات تصنيع الأسلحة بالترويج بصفاقة لبيع أسلحتها في البلدان النامية للتعويض عن انخفاض مشتريات معظم البلدان الصناعية للأسلحة.

١٠ - ومما يثير أشد القلق ازدياد استغلال صغار الأطفال كجنود. وجاء في تقرير لصندوق إنقاذ الطفولة السويدي أن ربع مليون طفل، بعضهم لم يتجاوز عمره سبع سنوات، استخدموا كجنود في ٣٣ صراعا مسلحة في عامي ١٩٩٥ و ١٩٩٦ فقط[٧]. وقد عملوا طهاة وحمالين وسعاة بريد أو شاركوا في القتال الفعلي كجلادين وقتلة وجواسيس ومخبرين. وبصرف النظر عن المهام التي يكلف بأدائها هؤلاء الجنود الأطفال، فإنهم يعملون قريبا جدا من ساحات القتال.

١١ - وكان الأطفال في الماضي يشاركون في الحروب لدق الطبول، أو كجنود مشاة أو كخدم في السفن، ولكنهم لم يكونوا كلهم يحاربون أو يجازفون بحياتهم. والاتجاه المخيف اليوم يتمثل في استخدام الأطفال على نطاق واسع كجنود خلال فترات طويلة من الحرب الأهلية. وحتى عام ١٩٩٥، كانت الصراعات لا تزال محتدمة في أنغولا منذ ثلاثين عاما، وفي أفغانستان منذ ١٧ عاما، وفي سري لانكا منذ ١١ عاما وفي الصومال منذ سبعة أعوام. علاوة على ذلك، لم يعد الأطفال يجندون كملاذ أخير عندما يقل عدد المقاتلين الكبار، بل إنهم يجندون قبل غيرهم في بعض الأحيان.

١٢ - وثمة عدة أسباب لتجنيد الأطفال كجنود. فهم ألين عريكة وأقل شكوى ومن السهل أن تخلق منهم مقاتلين شرسين. وهم يستطيعون بسهولة أن يحملوا ويستعملوا أسلحة خفيفة ولكن شديدة القوة. فصبي يبلغ من العمر ١٠ سنوات يستطيع فك وتركيب بندقية بأقل قدر من التدريب. ويعتقد أيضا أن رهبة معظم الجنود الصغار من الموت أقل من رهبة المقاتلين الأكبر سنا. والخوف لا يتطرق إليهم في كثير من الأوقات بسبب تناولهم للمخدرات. إضافة إلى ذلك، فإن نسبة الأطفال أعلى من نسبة الكبار من السكان في هذه البلدان. ففي معظم أقطار أفريقيا، على سبيل المثال، يقل سن نصف عدد السكان عن ١٨ عاما.

١٣ - وكان تجنيد الكثيرين من الجنود الأطفال عن عمد، واختطف آخرون وبعضهم أرغم على القتال لحماية عائلاتهم. واختطف صبية لا تتجاوز أعمارهم ست سنوات من المدارس وتمت تعبئتهم في وحدات ''الصبية الصغار''. واختطف صبية من الأحياء الفقيرة في المدن أو من المدارس لسد النقص في القوات المسلحة. ولإغراء الأطفال بالقتال، فإنهم يُعطون تمائم أو تعويذات ''سحرية''، ويغسل دماغهم ليعتقدوا أنهم محاربون أشداء في منجى من الأذى. وفي حالات أخرى، كان الآباء الفقراء يعرضون أبناءهم للخدمة في الحروب لتأمين بقاء الأسرة على قيد الحياة. وكان الجنود الأطفال يأتون دائما من بيئات فقيرة ومهمشة.

١٤ - إن التوجيه العقائدي الوحشي للجنود الأطفال يخلِّف لديهم ندوبا وجدانية ونفسانية. وقد أجبر أطفال على مشاهدة المذابح وارتكاب الفظائع. وفي كمبوديا وموزامبيق والسودان، كان الجنود الأطفال ''يؤقلمون اجتماعيا'' على العنف بإخضاعهم لفترات رعب ولأذى بدني. وفي سيراليون، كان الأطفال المختطفون يجبرون على مشاهدة أو على المشاركة في تعذيب وإعدام أقرانهم. وقد جعلهم هذا منبوذين في قراهم واضطرهم للتشبث بفصائل المتمردين. والأسلوب الفعال الآخر الذي يستخدمه المتمردون لنشر الرعب يتمثل في قيام أصغر الصبيان سنا بإعدام مختار القرية.

أسباب الصراعات المسلحة

١٥ - هناك عوامل معقدة كثيرة تفضي إلى نشوء الصراعات المسلحة داخل الدول. ومن الظروف التي تزيد من احتمال قيام الحرب عجز الحكومات عن التمسك بأصول الحكم الرشيد وتوفير الحماية لسكانها[٨]. وفي

حالات كثيرة، لا توجد لدى الحكومات الضعيفة القدرة الكافية على وقف نشوب العنف وتفشيه وهو ما تستطيع الحكومات المنظمة بصورة أحسن وذات الشرعية الأكبر منعه أو احتواءه. ويمكن أيضا اعتبار الصراعات المسلحة نضالا من أجل السلطة يشنه قطاع من النخبة استبعد من ممارسة السلطة في نظم حكم الحزب الواحد التسلطية.

١٦ - وعادة ما تعاني البلدان المنكوبة بالحرب أيضا من عدم مساواة حاد فيما بين الفئات الاجتماعية. ويبدو أن هذا، وليس الفقر، هو عامل حاسم، رغم أنه يرجح إلى حد بعيد أن تنخرط البلدان الفقيرة في صراعات مسلحة أكثر من البلدان الغنية. وسواء كانت الصراعات تقوم على أساس الأصل الإثني أو الدين أو الهوية الوطنية أو الطبقة الاقتصادية، ينحو عدم المساواة إلى الظهور بصورة عدم التكافؤ في إمكانية الوصول إلى السلطة السياسية التي كثيرا جدا ما تغلق السبل أمام تحقيق تغيير سلمي. كما يرتبط التدهور الاقتصادي وسوء الإدارة بالصراعات العنيفة، لأسباب ليس أقلها أن سياسات الاقتصاد الانكماشي تحمل في طياتها بذور الصراعات إذا قورنت بسياسات النمو الاقتصادي. ويلاحظ، في بعض الحالات، أن الإصلاحات الاقتصادية الجذرية السوقية المنحى والتعديلات الهيكلية التي تفرض دون اعتماد سياسات اجتماعية تعويضية، تؤدي إلى النيل من الاستقرار السياسي.

١٧ - والعداوات الإثنية والدينية، والانتهاكات الجماعية لحقوق الإنسان وحقوق الأقليات، والتطهير الإثني الناجم عن أشكال متطرفة من النعرات القومية التي تبثها وسائط إعلام الكراهية هي عوامل تؤدي إلى تفاقم الصراع. كما أن من العوامل التي تسهم في ذلك السهولة النسبية للاتجار بالأسلحة في جميع أنحاء العالم، لا سيما في البلدان والأقاليم المنكوبة بالحروب الأهلية. وعلى الرغم من أن انتشار توفر هذه الأسلحة ليس في حد ذاته سببا للصراع فإنه ينحو إلى إذكاء نيرانه، وتقويض اتفاقات السلام في الحالات التي لا يتم فيها نزع سلاح المقاتلين تماما، وتكثيف العنف والجريمة في المجتمع، وعرقلة التنمية الاقتصادية والاجتماعية (انظر الفصل الثامن عشر). ويقدر أن هناك حوالي ٥٠٠ مليون قطعة سلاح خفيف متداولة في العالم. وهناك ما لا يقل عن سبعة ملايين قطعة سلاح صغير في غرب أفريقيا، استخدمت في قتل أكثر من مليوني شخص منذ عام ١٩٩٠، أكثر من ٧٠ في المائة منهم من النساء والأطفال[٦]. كما تساهم التدفقات السكانية الكبيرة غير التلقائية في انتشار الصراعات، كما حدث في وسط وغرب أفريقيا.

١٨ - وفي بعض البلدان في منطقة جنوب الصحراء الكبرى، زادت محاولات السيطرة على الموارد الطبيعية الرئيسية، مثل الماس والذهب، مقرونة بطموحات سياسية أوسع نطاقا، من كثافة الصراعات المسلحة. وعلى سبيل المثال، يقدر في أنغولا، حيث تسيطر حركة المتمردين يونيتا على جزء كبير من إنتاج الماس، أنه تم الحصول على إيرادات تبلغ ٣,٧ بلايين دولار من بيع الماس بين عامي ١٩٩٢ و ١٩٩٨ مما أتاح ليونيتا الحفاظ على قواتها المسلحة[١٠]. وتمول حكومة أنغولا، من جانبها، الحرب أساسا من إيراداتها من امتيازات النفط الممنوحة لشركات أجنبية متعددة الجنسية. وفي جمهورية الكونغو الديمقراطية، هناك عوامل معقدة عديدة، من بينها الرغبة في الحصول على حصة من فيض ثروات البلد الكامنة من المعادن، لا سيما الماس والذهب، اجتذبت ست دول في المنطقة إلى الدخول في معركة سواء لصالح الحكومة أو ضدها. وفي سيراليون، ما برحت سيطرة الجبهة المتحدة الثورية على الماس مصدر قوة وثراء لحركة التمرد هذه. وتفيد التقارير أن المتمردين قد اشتروا أسلحة عن طريق بيع الماس ودفعوا بالماس أجور الجنود الليبريين الذين قاتلوا جنبا إلى جنب مع نظرائهم في الجبهة المتحدة الثورية/المجلس الثوري للقوات المسلحة[١١].

أثر الصراع المسلح على المجتمع

١٩ - عادة ما تؤدي الحروب الداخلية في الأزمنة الحالية إلى خسائر في المدنيين أفدح مما تؤدي إليه الحروب بين الدول، لأسباب من بينها أن المقاتلين يتخذون من المدنيين هدفا استراتيجيا[١٢]. كما يمتد هذا التجاهل للمعايير الإنسانية ولاتفاقيات جنيف بشأن قواعد الحرب ليشمل معاملة موظفي الشؤون الإنسانية، الذين يمنعون من الوصول إلى الضحايا في مناطق الصراع أو يتعرضون هم أنفسهم للاعتداء.

٢٠ - وقد دفعت المجتمعات التي مزقتها صراعات مسلحة ثمنا باهظا من الخسائر في الأرواح البشرية والتفكك الاقتصادي والسياسي والاجتماعي. ويقدر أن أكثر من أربعة ملايين شخص قد قتلوا في صراعات عنيفة منذ سقوط حائط برلين[١٣].

٢١ - وتعاني النساء والأطفال، بصورة خاصة، من أهوال لا توصف في الصراعات المسلحة. ويفيد أحد التقديرات أنه في العقد الماضي، كان ما يصل إلى مليونين ممن قتلوا في صراعات مسلحة، من الأطفال[١٤]. وقد أصيب ثلاثة أضعاف هذا العدد بإصابات خطيرة أو ألحق بهم عجز دائم، منهم عدد كبير شوهته الألغام الأرضية، وعانى الملايين من توترات نفسية بسبب العنف. وقد أجبر عدد آخر لا يحصى على أن يشهدوا بل وأن يشاركوا في أعمال عنف شنيعة. ويمثل تفشي عدم الأمن والصدمات الناجمة عن ارتكاب فظائع ومعاناة السكان المدنيين تركة فظيعة أخرى خلفتها هذه الصراعات. وتخلق الصراعات معاناة عاطفية ونفسية اجتماعية شاملة ترتبط بالاعتداء وفقدان الأحباء والانفصال عن الوالدين وتدمير الديار والمجتمع. وتظهر مشاكل لدى العديد من الأطفال، مثل اجترار الأحداث الماضية والكوابيس والانعزال عن المجتمع والعدوانية الحادة والاكتئاب وتضاؤل الأمل في المستقبل. وتستمر هذه المشاكل المتعلقة بالصحة الذهنية والسلامة النفسية الاجتماعية لزمن طويل بعد توقف القتال وتجعل من الصعب على الأطفال، الذين قد يشكلون نصف السكان، الاستفادة استفادة تامة من التعليم أو المشاركة في إعادة التعمير بعد الصراع. وكثيرا ما يشكل الأثر النفسي الاجتماعي للحرب جانبا تعالجه الحكومات معالجة سيئة، شأنه في ذلك شأن الأسباب الجذرية للصراع، كاستبعاد الفئات واستقطابها، في جهودها لإعادة بناء المجتمع ومنع عودة العنف[١٥].

٢٢ - والعنف الجنسي هو سلاح آخر لا يرحم من أسلحة الحرب. فتلجأ الأطراف المتحاربة إلى اغتصاب النساء واسترقاقهن جنسيا لإذلال وتخويف وإرهاب كل منهما الآخر، كما حدث في الصراعات الأخيرة في البوسنة والهرسك ورواندا (انظر الفصل السابع عشر). والاغتصاب سلاح من أسلحة التطهير العرقي يهدف إلى إذلال ونبذ النساء والفتيات الصغيرات لكي يحملن بطفل ''العدو''، وإلى تدمير المجتمعات في نهاية المطاف. وفي البوسنة والهرسك، أرغم الكثير من النساء على ولادة أطفال حملن بهم نتيجة اغتصاب. وأجبرت نساء أخريات على الإجهاض. وهناك أيضا حالات عنف جنسي ضد الرجال.

٢٣ - ويعاني ملايين الأطفال من الجوع والمرض نتيجة للحرب. ويعزى ارتفاع عدد حالات سوء التغذية والمرض والوفيات فيما بين صغار الأطفال لأساليب حربية تعطل إنتاج وتوزيع المواد الغذائية. ويعذب الأطفال أيضا ويغتصبون لانتزاع المعلومات عن أقرانهم أو آبائهم، أو لمعاقبة الوالدين، أو لمجرد التسلية. وتضطر الفتيات أحيانا لممارسة الجنس مقابل الغذاء أو المأوى أو الحماية البدنية لهن أو لأطفالهن، مما يؤدي إلى إصابتهن بمشاكل نفسية حادة[١٦]. وبالإضافة إلى ذلك، إزداد عدد حالات الإصابة بفيروس نقص المناعة البشرية/متلازمة نقص المناعة المكتسب (الإيدز).

٢٤ - وقد أدت الحروب إلى انفصال الملايين من الأطفال عن أسرهم. وفي عام ١٩٩٤، تركت الحرب في رواندا ١٠٠ ٠٠٠ طفل دون أسرة. وفي عام ١٩٩٥، انفصل ٢٠ في المائة من الأطفال في أنغولا عن أسرهم وأقاربهم، وذلك وفقا لدراسة أعدتها اليونيسيف. وفي كمبوديا، وهو بلد نصف سكانه دون الخامسة عشرة، أدت الحرب إلى حرمان الأطفال من رعاية الكبار. ونتيجة لذلك، تتفشى مشاكل الجنوح وبغاء الأطفال وإساءة استعمال المخدرات وغيرها من الجرائم (انظر الفصل السابع عشر). ومن الأرجح أيضا أن يتعرض الأطفال المشردون إلى الإساءة والاغتصاب والتعذيب والاستغلال والتجنيد كجنود أطفال.

٢٥ - وقد ثبتت فعالية إنشاء مناطق خالية من الصراع في بعض الحالات في حماية الأطفال من الأذى وتقديم بعض الخدمات الأساسية. وبناء على ذلك، تتفق الحكومات والمتمردون على وقف إطلاق النار دوريا للسماح للأخصائيين الصحيين بتحصين الأطفال ضد الأمراض الشائعة، مثل شلل الأطفال والحصبة والخناق والكزاز، ولتقديم الخدمات والإمدادات الطبية. وقد اتبعت هذه الممارسات في السلفادور وأوغندا ولبنان وأفغانستان والسودان. وفي إريتريا، من بين المواقع البديلة للمدارس التي دمرتها الحرب الكهوف والأكواخ المموهة أو تحت الأشجار. وفي سيراليون، يدرب الأمهات والمراهقون على التدريس. وتستخدم سري لانكا وسائط الإعلام الجماهيرية للوصول إلى الأطفال غير الملتحقين بالمدارس وإلى قطاعات أخرى من المجتمع. وفي بعض الحالات، كان من شأن التدريب المهني المولّد للعمالة إعادة إدماج الجنود الأطفال السابقين في المجتمع.

٢٦ - وفيما يتعلق بالأطفال المشردين، بدأت اليونيسيف ومفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين برامج لتتبع أثر الأطفال غير المصحوبين وإعادتهم إلى أسرهم. وفي إثيوبيا، أنشأت مخيمات اللاجئين السودانيين قرى يقيم فيها كل ثلاثة إلى خمسة أطفال في كوخ يشرف عليه أحد مقدمي الرعاية من بلدهم.

٢٧ - وقد حصدت الألغام الأرضية في العديد من البلدان التي مزقتها الحرب، بما في ذلك البوسنة والهرسك، وكرواتيا، وكمبوديا، وأفغانستان، وموزامبيق، وأنغولا، أرواح حوالي مليون شخص. ويفيد أحد التقارير، أن هناك حوالي ١٢٠ مليون لغم أرضي مدفون في ٧١ بلدا ويُزرع ما بين مليونين وخمسة ملايين لغم أرضي كل عام[١٧]. وفي بعض البلدان، مثل أفغانستان وأنغولا وكمبوديا، يوجد لدى كل بلد ما يقرب من ١٠ ملايين لغم أرضي. ويمكن أن تترتب على الألغام الأرضية عواقب طبية وبيئية واقتصادية وخيمة. وتتسم الألغام المضادة للأفراد، التي تأتي في أشكال وأحجام مختلفة، بالخطر خاصة بالنسبة للأطفال، الذين يعجزون عن قراءة علامات التحذير ويظنون خطأ أنها لعب. ومن الأرجح أن يلقى الأطفال، نظرا لصغر أجسامهم حتفهم من جراء إصابة نتيجة انفجار لغم أرضي (انظر الفصل السابع عشر). وإلى جانب معاناة السكان في البلدان المتضررة، يعاني موظفو الرعاية الصحية وموظفو المنظمات غير الحكومية، الذين يساعدون السكان الذين يتأثرون بحالة طوارئ أو المشردين أو اللاجئين في الصراعات الإقليمية، من إصابات متصلة بالألغام الأرضية. وبعد تسوية الصراعات بوقت طويل، تظل الألغام الأرضية المتناثرة تلحق إصابات بالناس وتعطل إنتاج الأغذية في الأراضي الزراعية وتدفق السلع والناس.

٢٨ - وبالإضافة إلى تسبب الألغام الأرضية في خسائر بشرية فادحة، جعلت هذه الألغام في بعض البلدان، مثل أنغولا وكمبوديا، مساحات شاسعة من الأراضي الزراعية أراضي لا يمكن زراعتها. ومياه الشرب المأمونة نادرة في المناطق ذات الأعداد الكبيرة من الألغام الأرضية، مما يزيد من خطر تفشي الأمراض التي تنقل عن طريق المياه وسوء

التغذية. ويمكن أن يؤدي النزوح الجماعي من المناطق الريفية الملغمة بشدة إلى الاكتظاظ في المناطق الحضرية، وتزايد مخاطر سريان الأمراض المعدية. ويشكل ضحايا الألغام الأرضية عبئا ماليا خطيرا على الحكومات. ويمكن أن تصل تكلفة علاج أحد الناجين من لغم أرضي ما يتراوح بين ٠٠٠ ٣ دولار و ٠٠٠ ٥ دولار، في حين يمكن أن يكلف تطهير اللغم ما بين ٣٠٠ دولار و ٠٠٠ ١ دولار. ولا يمكن لمعظم البلدان الفقيرة الموبوءة بالألغام الأرضية أن تغطي تكاليف إعادة تأهيل الضحايا وإزالة الألغام. ويعاني الاقتصاد أيضا من خسائر في إنتاجية ضحايا الألغام.

٢٩ - واللاجئون والمشردون داخليا هم بعض أعراض الحروب والعنف المجتمعي المدفوع بالكراهية العرقية أو الدينية والاضطهاد وعدم التسامح. وفي بداية التسعينات، ولّد الانخفاض في حدة العديد من الصراعات المسلحة الناشبة قبل فترة طويلة روح التفاؤل بحدوث انخفاض في عدد اللاجئين والمشردين داخليا في جميع أنحاء العالم. وفي الواقع، تشير الحقيقة المؤلمة إلى أنه بحلول نهاية التسعينات، بلغ عدد هؤلاء اللاجئين والمشردين حوالي ٥٠ مليون فرد، منهم ٣٠ مليون من المشردين داخليا. وتزايد عدد اللاجئين من ١٧ مليون في عام ١٩٩١ إلى ٢٧ مليون في عام ١٩٩٥ ثم انخفض إلى ٢٢,٢٥ مليون في عام ١٩٩٩[١٨]. ولدى البلدان التي تعاني من صراعات مسلحة أو نزاع داخلي عموما أعداد كبيرة من اللاجئين والمشردين، رغم أن عوامل أخرى مثل الكوارث الطبيعية وانتشار انتهاك حقوق الإنسان ساهمت أيضا في زيادة في عدد المشردين.

٣٠ - وقد تتولى وكالة دولية معترف بها، مثل مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين، تقديم الرعاية للاجئين. لكن ليست هناك أي منظمة دولية ذات سلطة موازية للتدخل لصالح الأشخاص النازحين الذين لا يعبرون الحدود، رغم أنه كثيرا جدا ما يرغم المشردون داخليا على ترك ديارهم لذات الأسباب التي تدفع اللاجئين إلى تركها. وتتباين حالة المشردين داخليا من بلد إلى آخر وتتأثر بالعديد من العوامل الاجتماعية والاقتصادية والسياسية.

٣١ - لاحظت مفوضية شؤون اللاجئين أن التعامل مع المشردين داخليا كثيرا ما يكون أكثر مشقة من التعامل مع اللاجئين الذين يعبرون الحدود[١٩]. وتتزايد صعوبة إمكانية الوصول إلى أعداد كبيرة من الناس في مناطق غير آمنة ومنعزلة جراء تعقد مساعدة المدنيين في بلدانهم، حيث كثيرا ما تكون السلطات الرسمية أو قوات المتمردين المسيطرة فيها سبب محنتهم. ولا يمكن للوكالات الإنسانية أن تصل إلى مئات الآلاف من الأفراد المعرضين للخطر في مناطق الحرب، مثل جنوب السودان، وجمهورية الكونغو الديمقراطية، وبوروندي، وأنغولا، وسيراليون، وأغلبيتهم من المشردين داخليا. وحيثما تتسنى إمكانية الوصول إليهم، كثيرا ما تكون في ظل ظروف خطيرة جدا. وفي بوروندي، على سبيل المثال، هرب ٠٠٠ ٣٠ لاجئ جديد إلى جمهورية تنزانيا المتحدة في الربع الأخير من عام ١٩٩٩ وحده. ويصل مجموع عدد اللاجئين البوروندين في ذلك البلد الآن إلى حوالي ٠٠٠ ٣٠٠ لاجئ[٢٠]. كما زاد عدد المشردين داخليا. وهناك ما يقدر عددهم بـ ٠٠٠ ٣٠٠ شخص في مواقع "تجمع"، جلهم أفراد شردوا داخليا جراء سياسة حكومية. وقد اتسم وصول الوكالات الإنسانية إلى هؤلاء الناس بالصعوبة نظرا لمشاكل عديدة من بينها أن الحكومة لا تقدم ضمانات واضحة لأمن موظفي المساعدة الإنسانية في هذه المواقع.

٣٢ - ويفرض التشرد الداخلي خطرا يهدد الاستقرار السياسي والاقتصادي على الصعيدين الوطني والدولي. وكثيرا ما تخرب المجتمعات التي يترح منها المشردون وكذلك المدن والقرى التي يلجأون إليها. وفي كثير من حالات الصراع المسلح، كثيرا ما يتفشى العنف المتولد في بلد في

مناطق بأكملها، مما يضطر الدول المجاورة إلى تحشم مشقة قدوم تدفقات هائلة من اللاجئين. وحتى البلدان التي تقع في قارات أبعد تضطر أحيانا للتصدي لموجات اللاجئين اليائسين.

٣٣ - وقد أصبحت وكالات الأمم المتحدة الإنسانية والإنمائية تُدرك أن المشردين داخليا فئة مميزة من الأشخاص يلزم إيلاء الانتباه إليها. ومنذ عام ١٩٩٢، يقوم ممثل للأمين العام برصد حالة المشردين في العالم. وفي عام ١٩٩٤، تم رسميا تكليف مكتب الأمم المتحدة لتنسيق عمليات الإغاثة في حالات الطوارئ بالعمل كجهة إحالة لطلبات الحصول على المساعدة والحماية للمشردين داخليا. وفي برنامج الإصلاح الذي قدمه الأمين العام في عام ١٩٩٧، أكد الأمين العام من جديد مسؤولية المكتب عن كفالة استمرار تقديم المساعدة للمشردين[٢١]. ويبدو أن الاعتراف يتزايد بضرورة اتخاذ نهج شامل إزاء حالة اللاجئين والمشردين داخليا، نظرا للزيادة الحادة في أعداد الفئة الأخيرة والمشاكل المشتركة بينهم واللاجئين.

٣٤ - وفي نهاية المطاف، يتوقف التوصل إلى حل لمشاكل اللاجئين والمشردين على إنهاء الحروب التي تجبر الناس على الفرار من ديارهم. ويسعى المجتمع الدولي إلى منع الصراعات واحتوائها وحلها عن طريق مجموعة متنوعة من المبادرات، بما في ذلك تحسين نُظم الإنذار المبكر للمساعدة على تعيين وإزالة أسباب الصراع.

٣٥ - وقد بدأت جهود وطنية ودولية للأخذ بتدابير لمعالجة احتياجات الضحايا والمقاتلين من الأطفال. ويُربط بصورة متزايدة في مفاوضات السلام بين الاعتراف والمعونة والشروط المسبقة بعدم استخدام الأطفال كجنود. وقد وافقت سري لانكا والسودان، على سبيل المثال، على ترتيبات من هذا القبيل. وينظر الآن إلى تسريح الجنود الأطفال وتيسير إعادة إدماجهم في المجتمع عن طريق برامج رعاية ومشورة وتبين، كأولويات جديدة في بناء السلام. ومهمة إعادة تأهيل الأطفال من الضحايا والجنود مهمة عسيرة. ويلزم إيلاء اهتمام عاجل للأطفال في الصراع المسلح الذين يُعانون من سوء التغذية ويفتقرون إلى التعليم وتعوزهم المهارات ويعانون نفسيا، إذا ارتئي أن يصبحوا شركاء في السلام. وسيتوقف تحقيق وحفظ السلام في المستقبل في هذه البلدان التي مزقتها الحروب على هؤلاء الأطفال، الذين لا يعرفون أي سبيل آخر للعيش سوى الحرب. وينظر بصورة متزايدة إلى حماية حقوق الإنسان للأطفال كأولوية في مفاوضات السلام.

٣٦ - ومن أجل التوصل إلى حلول دائمة للصراعات المسلحة، لا محيد عن احترام حقوق الإنسان، وخاصة بمراعاة حقوق الإنسان للأقليات الإثنية والدينية والعرقية واللغوية. وبالمثل، فمن الجوهري إرساء قواعد الحكم الرشيد وتعزيز أواصر المجتمعات المدنية لمعالجة الأسباب الأعمق للصراع: التناحر التاريخي، واليأس الاقتصادي، والظلم الاجتماعي، والقمع السياسي. ويتجه المجتمع الدولي أيضا إلى زيادة فعالية مساعدة البلدان التي عانت من ويلات صراعات عنيفة وتجاهد الآن لمعالجة المهمة الهائلة، مهمة إعادة بناء مجتمعاتها المحطمة.

الحواشي

(١) تُعرف ''الصراعات المسلحة'' بأنها صراعات سياسية يؤدي استخدام طرفين فيها، أحدهما على الأقل حكومة دولة، القوة المسلحة، إلى مصرع ٢٥ شخصا على الأقل في وفيات متصلة بمعارك. و ''الصراع المسلح الرئيسي'' هو حرب بين دول وصراع سياسي جار داخل دولة يؤدي الاقتتال المسلح أو الصدامات المسلحة بين قوات الحكومة وخصومها إلى مصرع ما لا يقل عن ١ ٠٠٠ شخص أثناء الصراع. انظر Peter Wallensteen and Margareta Sollenberg, "Armed conflict and regional conflict complexes, 1989-1997", *Journal of*

Peace Research, vol. 35, No. 5 (1998); and Department of Peace and Conflict Research, Uppsala University; The Conflict Data Project, يمكن الحصول عليها من الموقع http://www.pcr.uu.se/data.htm.

(٢) انظر R. Williams Ayers, "A world flying apart? Violent nationalist conflict and the end of the cold war", *Journal of Peace Research*, vol. 37, No. 1 (2000) وانظر أيضا Project Ploughshares, *Armed Conflict Report*, 1993, 1995 and 1998, (Waterloo, Ontario, Institute of Peace and Conflict Studies).

(٣) المرجع نفسه ١٩٩٣، و ١٩٩٤، و ١٩٩٥، و ١٩٩٨.

(٤) انظر Ruth Leger Sivard, *World Military and Social Expenditures, 1996* (Washington, D.C., World Priorities, 1996).

(٥) انظر S/2002/33.

(٦) انظر Project Ploughshares, *Armed Conflict Report*, 1998 (انظر الحاشية ٢).

(٧) انظر A/51/306 و Add.1.

(٨) انظر A/54/1 and A/52/871-S/1988/318 انظر أيضا Adam Daniel Rotfeld, "Rethinking the contemporary security system, in *SIPRI Yearbook 1999: Armaments, Disarmament and International Security*, and Jeffrey R. Seul, "Ours is the way of God: religion, identity and intergroup conflict", *Journal of Peace Research*, vol.36, No. 5 (1999).

(٩) تقدير لشبكة الأمم المتحدة للمعلومات الإقليمية المتكاملة في حلقة عمل عن الاتجار الأسلحة الصغيرة في أفريقيا، ٩ آب/أغسطس ١٩٩٩.

(١٠) انظر مقالة Global Witness, "A rough trade: the role of companies and Governments in the Angolan conflict", article accessed ويمكن الحصول عليها على الموقع http://www.oneworld.org/globalwitness/reports/Angola/role.html.

(١١) انظر "Insights: Partnership Africa Canada", article accessed يمكن الحصول عليها على الموقع http://www.sierra-leone/heartmatter.html.

(١٢) انظر A/54/1.

(١٣) انظر "Preventing deadly conflict", final report of the Carnegie Commission on Preventing Deadly Conflict, New York, December 1997; Christer Ahlstrom, *Casualties of Conflict*, (Uppsala, Department of Peace and Conflict Research, 1991); and United Nations Development Programme, *Human Development Report 1997* (New York, Oxford University Press, 1997).

(١٤) انظر نشرة الأمم المتحدة الصحفية DPI/1834-96-22765-October 1996-5M.

(١٥) انظر Michael G. Wessells, "Children, armed conflict and peace", *Journal of Peace Research*, vol.35, No. 5 (1998).

(١٦) انظر اليونيسيف، تقرير عن حالة الأطفال في العالم، ١٩٩٦.

(١٧) بيانات the Centers for Disease Control and Prevention, National Center for Environmental Health, accessed at http://www.cdc.gov/nceh/programs/internat/ierh/pub/1997/mmwr/landmine.htm.

(١٨) انظر مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين، *Refugees and Others of Concern to UNHCR: 1999 Statistical Overview*، انظر أيضا "UNHCR by numbers", accessed at http://www.unhcr.ch/un&ref/numbers/table1.htm.

(١٩) انظر إحاطة من السيدة ساداكو بوغاتا، مفوضة الأمم المتحدة السامية لشؤون اللاجئين حينذاك، قدمت إلى مجلس الأمن عن حالة اللاجئين في أفريقيا، نيويورك، ١٣ كانون الثاني/يناير ٢٠٠٠، يمكن الحصول عليها على الموقع http://www.unhcr.ch/refworld/unhcr/hcspeech/000113.htm.

(٢٠) المرجع نفسه، انظر أيضا Roberta Cohen and Francis M. Den, "Exodus within borders: the uprooted who never left home", *Foreign Affairs* (July/August 1998) and David A. Corn, *Exodus within borders: An introduction to the crisis of internal displacement* (Washington, D.C., Brookings Institution Press).

(٢١) انظر A/51/950.

الفصل السادس عشر

التمييز

١ - تتغير أشكال وطبيعة التمييز على الدوام كما تتغير الجماعات التي تتعرض للتمييز، وكذلك حدة التمييز. ويظهر المزيد من التسامح في بعض الحالات، في حين تظهر من جديد أشكال صريحة من التمييز كانت خفية أو غير موجودة من قبل. ويتزايد إدماج أحكام الاتفاقيات الدولية وغيرها من الصكوك، مثل الأحكام المتعلقة بالتمييز ضد المرأة أو المسنين أو الجماعات العرقية واللغوية والسياسية، في القوانين الوطنية، رغم أن وسائل الإنفاذ أو الإنصاف كثيرا ما تكون محدودة، وقد تسبق خطى هذه القوانين أحيانا خطى الرأي الشعبي.

٢ - ويفسر التمييز بمجموعة من العوامل المترابطة على نحو معقد. ومن بين هذه العوامل الخوف من المجهول أو غير المماثل، والقلق بشأن فقد الهوية الشخصية، والافتقار إلى المعرفة والتعرض لمتغيرات التنوع البشري والتعدد الثقافي، ومشاعر عدم الأمن.

عناصر التمييز

٣ - يمكن التعرف على جميع أو معظم أشكال ومظاهر التمييز في مختلف الأوضاع المعاصرة، وتتراوح ما بين السلبي والإيجابي، والمعتدل والمفرط، والمغلف والصارخ، بل واللاشعوري والشعوري. وقد يكون التمييز دائما مزمنا أو عرضيا حادا، وقاطعا أو غامضا. وقد يكون قديما أو جديدا. ونظرا لنطاقه وتعقده يصعب قياسه بموضوعية، إلا أنه عادة ما يمكن التعرف عليه حيثما يوجد.

٤ - وفي التوجهات الذهنية النمطية للتمييز كراهية الأجانب والعنصرية والتحيز الجنسي والتحيز ضد المسنين وغير ذلك من التوجهات التي تقوم على التعصب وعدم التسامح إزاء الاختلاف بين الجماعات. وتشكل هذه التوجهات أساس الكثير من الأوضاع الحقيقية في الحياة. وهناك مجموعة مذهلة من إمكانيات التعبير عن التمييز، مثلا الدعاية، والقولبة، والسخرية، والدعابة الازدرائية، واللوم، وتقديم الآخرين كبش فداء. ويمكن أن تعبر التوجهات النمطية التمييزية عن نفسها عن طريق تدنيس أو تشويه الرموز الثقافية، أو استبعاد أو إغفال أو نبذ وطرد أو تقييد حركة أو إسكات ضحايا للتمييز، وعن طريق الاستغلال والمعاملة غير المواتية الخالية من الإنصاف والعدل. ويمكن أن يتحول التمييز بدرجاته القصوى إلى القسر وأعمال العنف بل وإلى القتل والحرب.

٥ - ويقع التمييز الهيكلي أو المنتظم صراحة وضمنا، وينفذ إلى السجل التاريخي والمعتقد الديني والممارسة الاجتماعية والسياسة العامة. وقد يستشري في كل جانب من جوانب الحياة الاجتماعية. وقد تتداخل تفاوتاته في لحمة الترتيبات المؤسسية للأسرة والمجتمع المحلي، والبلد، والآن العالم. وكثيرا ما تشكل الرموز الثقافية تمييزا مصفى (على سبيل المثال، فخلال العديد من الثقافات وعبر العصور استخدم الذكر رمزا للبشر واعتبر صوت السلطة). بل إن البحوث الرامية إلى تصوير الواقع الاجتماعي كثيرا ما يعترف الآن بميلها إلى التحيز (نظرة الرجل والنظرة الغربية للأمور). ولهذه التحيزات البيئية مدارك محرفة ومن ثم تؤثر على اختيارات الناس وتنقلهم ونشاطهم وتعبيرهم وهويتهم. ويمكن أن يكون التمييز الهيكلي خبيثا عندما يقوم على أساس من القيم المقدسة أو النبيلة، مثل أيديولوجية ''الإرادة الحرة''. ''فحينما يطبق نظام معتقد الإرادة الحرة على الأمريكيين السود يصبح عنصريا من حيث أنه يرفض

الاعتراف أو التسليم بوجود تجاوزات وجوانب معوقة خارجية (مثل التعصب والتمييز) ويلقي بالمسؤولية الرئيسية عن المساوئ التي يعاني منها السود، بدلا من ذلك، على عاتق السود أنفسهم"[١].

٦ - وللتمييز درجات. والتعصب الأعمى أو استعداد الكراهية ليسا بجريمة. أما فعل الكراهية فعادة ما يكون جريمة. وبين هاتين الحالتين توجد مساحة أشد صعوبة - "صوت" التمييز، بما في ذلك خطاب الكراهية - يمكن الدفاع عنها بوصفها مساحة لحرية التعبير أو للتنفيس الوقائي التطهري، من ناحية، وتشجب باعتبارها حضا على العنف، من ناحية أخرى. والتوسع في مواقع الكراهية على شبكة الإنترنت يجعل هذه المسألة مسألة عاجلة. فقد قفزت هذه المواقع من ٥١ موقعا في الولايات المتحدة عام ١٩٩٩ إلى ما مجموعه ٣٠٥ مواقع في أوائل عام ٢٠٠٠[٢]. وتحظر القوانين الدعاية العنصرية وخطاب الكراهية في بعض البلدان ولكن ليس في الولايات المتحدة، حيث يسمح بهما، رغم أن الموضوع قيد مناقشة حامية، في إطار التعديل الأول للدستور. و قد يحظى السماح بحرية التعبير من ناحية ومنع انتشار "فيروس الكراهية" من ناحية أخرى بمناقشات نظرية إلى أن تُغلّب الظروف البيئية النتيجة لصالح ارتكاب أعمال تمييزية وما هو أسوأ من ذلك. وقد كانت هذه هي الحالة في رواندا، على سبيل المثال، حيث أدت دعاية الكراهية والتحريض التي بثتها إذاعة ميل كولين إلى دفع قطاعات من السكان إلى ارتكاب أعمال الإبادة الجماعية.

٧ - وليس من يمارسون التمييز بالضرورة وحوشا غير بشرية. وقد أظهرت الأحداث التي وقعت في العقود الماضية أن من بين من يرتكبون التمييز مواطنين يحترمون القانون، وأشخاصا عاديين راجحي العقل وأشخاصا أبرياء. وقد يحدث التمييز دون الإتيان بجديد، أي مثلا بمجرد اتباع سابقة والتقيد بالتقاليد وإطاعة الأوامر. بل قد يحدث التمييز كناتج عرضي لأعمال خيِّرة. فقد كانت رواندا قبل فترة الإبادة الجماعية متلقية لمعونات دولية سخية من أجل التنمية. بيد أن توزيعها وجِّه بدرجة كبيرة لصالح نخبة سياسية صغيرة من الهوتو الشماليين ولمن بقي في الشمال من قبائل التوتسي، الذين أتاحت لهم مؤهلاتهم التعليمية وبعض أوجه التميز الأخرى إمكانية الاستفادة من المعونة والفرص على نحو لم تحظ به جماهير الهوتو الجنوبيون، الذين تعمقت مظاهر حرمانهم. وقد تمخضت المعونة عن مؤشرات إنمائية هائلة، إلا أن هذه المؤشرات لم تعالج البغض المتعمق والسخط المتزايد لدى الفئة المحرومة[٣].

٨ - ولا يساءَل من يشهدوا التمييز قانونا عن أعمال لم يرتكبوها إلا أن صمتهم قد يعني الموافقة الضمنية، بل والتواطؤ والاشتراك. وقد يساعد موقف الصمت والتقاعس على التمييز ويذكي نيرانه. ويتزايد التسليم بالمسؤولية الأدبية، وإن لم تكن مسؤولية قانونية، في حقبة استوعبت مغزى محاكمات نورمبرغ التي جرت في منتصف القرن، ومغزى أعمال "لجنة الحقيقة والمصالحة" في جنوب أفريقيا في مرحلة ما بعد انتهاء الفصل العنصري، وآليات مماثلة أخرى ابتكرت في العقد الماضي.

٩ - وقد يكون مرتكبو التمييز الصارخ - شأنهم في ذلك شأن المشاهدين وأنواع فرعية أخرى - على علم بتمييزهم. وقد يطلقون على هذا التمييز شيئا آخر - الدفاع عن الخير، واستئصال شأفة الشر، وإزالة الخطر، وحفظ القانون والنظام، وممارسة الأحقية وما إلى ذلك. ومن بين الأمثلة الواضحة الرق والعنصرية ومعاداة السامية وإساءة معاملة المرأة المِثلي وذوي الميول الجنسية المثلية. وقد بررت تفسيرات النصوص الدينية التي تتغير بمرور الزمن، على ما هو واضح، كل هذه الممارسات في فترة أو أخرى. وتفاوتت الاتجاهات إزاء المعوقين على مر الزمن وبتغيُّر الأماكن، من اعتبارهم موهوبين بصورة فريدة إلى اعتبارهم

''أطفال إلـه أدنـى'' محرومين من معظم الاستحقاقات الإنسانية الأساسية نظرا لانحرافهم (أي اختلافهم).

١٠ - وفي الحياة اليومية، يصدر الجميع أحكاما شخصية بمجرد اعتبار بعض الفوارق أساسية، مثلا الفوارق بين الرجل والمرأة، وكبير السن وصغير السن، والأسود والأبيض، والغني والفقير، وما إلى ذلك. وفي الوقت نفسه، غالبا ما يقع الأشخاص ضحايا بعض التحيزات التي قد تنشأ عن معلومات غير صحيحة، أو استنتاجات زائفة أو حتى بعض العبارات الممجوجة والقوالب النمطية. ويتغذى التمييز لا على إدراك الفوارق وإنما على التقييمات التي تعطى لهذه الفوارق. ويفضل معظم الناس جماعتهم على الجماعات الأكثر بعدا (نحن فوق الجميع). وعادة ما ينطبق المعيار التالي: تفضيل من يلبي احتياجاتنا ويتجاوب مع مشاعرنا (التكامل والتبادل)، ومن يماثلنا أو يعيش بالقرب منا (التماثل والقرب) ومن هو قادر أو جذاب بدنيا (القدرة والجاذبية).

١١ - ثم تقوم تفاوتات السلطة بدورها. فينحو من هم في السلطة إلى حسم التصارع على المصالح لفائدتهم ثم تأمينها بمراكمة احتياطيات من الثروة والسلطة. ويحلون الفوارق الأيديولوجية لصالحهم أيضا، عادة بتمجيد مَن هم على شاكلتهم وبتمجيد معتقداتهم وسلوكهم وخصائصهم وصبغ ذلك بصبغة ''الواقع''. وفي الوقت نفسه، ينسبون وضعا أدنى، وأدوارا خنوعة بل وسلوكا مَرَضيا ''للآخرين'' أو يقمعون ''الآخرين'' حتى يتقبلوا ''الواقع''، كما هي الحالة مع السكان الأصليين في الدول الحديثة، والمتدينين في المجتمعات المادية، ومشتهي الجنس المثلي في بيئات اشتهاء المغاير، والنساء في عالم الذكور، وكبار السن في ثقافة احترام الشباب (والعكس بالعكس).

١٢ - ويساهم عامل الزمن في التمييز فيسمح للأفضليات بأن تصبح عادة وبأن تتأصل في المؤسسات والطقوس. والأجيال المولودة في ظل هذه الظروف تأخذها على أنها واقع. وفيما يتعلق بمعاملة الطفل، على سبيل المثال، ساد الاعتقاد طويلا وعلى نطاق واسع أن الضرب ''خير له''، بينما يعتبر الضرب اليوم في أماكن كثيرة إساءة للطفل. كما أن الزوجات كن (وما زلن) يُضربن بصورة منتظمة (لخيرهن) و (لخير الأسرة)، بل يُحرقن ويُقتلن (انظر الفصل السابع عشر). وقد تغيرت مفاهيم ''الممارسات الحميدة'' بمرور الزمن.

١٣ - وبسبب البعد المادي بين الجماعات، تكتسب الفوارق الحقيقية والمتخيَّلة قدرا من اليقين وتزداد جمودا وحدة بدافع الخوف من المجهول. بل يمكن أن توجد ''مبعدة'' بين الرجال والنساء، والكبار والصغار، والقادرين جسمانيا وغير القادرين، الذين يعيشون في البيت نفسه أو الحي ذاته. ولا يكفي القرب المادي وحده للتغلب على البعد النفسي.

١٤ - والجماعات المعرضة للمعاناة من التمييز اليوم هي في معظمها الجماعات التي لا حول لها ولا قوة. وتؤدي معايير معينة إلى تعديل نظرتها للتمييز. ومن المعايير الداخلية ذات الأهمية مدركات التمييز ومهارات التغلب المتأصلة. ومن بين المعايير الخارجية درجة ثراء هذه الجماعات وسلطتها، فضلا عما يوجد في بيئاتها من الدعم والحماية. وقد يعاني أفراد هذه الجماعات من التمييز كظاهرة مشتركة بين الجماعات أو داخل صفوف الجماعة الواحدة (وتحدث الظاهرة الأخيرة حينما يستوعب ضحايا التمييز معاملتهم التمييزية ويبدأون في تطبيقها على أنفسهم). ويمكن ترتيب هذه الجماعات ترتيبا فضفاضا في ثلاث فئات (كثيرا ما تتداخل).

١٥ - فهناك الجماعات ذات الهوية التاريخية (عادة ما تكون أقليات) وتعرَّف من حيث العناصر المشتركة بينها، مثل السلالة والعرق واللغة والدين وغير ذلك. وقد تكون هذه الجماعات مشتتة أو مستقرة، أو قديمة أو جديدة، أو صغيرة أو كبيرة، أو غنية أو فقيرة. ومنذ انتهاء الحرب الباردة، انتقل العديد من هذه الجماعات من حالة تهميش إلى حالة استقطاب مع المجموعات المسيطرة، حين تتحدى ما تعتبره أعمالا وهياكل تمييزية. وفي بعض الحالات، يشحذ الزعماء الانتهازيون هذا الاستقطاب، ويتضمن ذلك التنافس للسيطرة على الموارد، مثل النفط أو الأراضي الغنية بالمعادن.

١٦ - وتتحدد هويات الجماعات المصنفة حسب النشاط - وحسب المنطقة - على ضوء سبل الرزق أو أماكن الإقامة/المنشأ. ومن الأمثلة على ذلك الفلاحون والبدو الرُّحَّل والرعاة والصيادون جامعو الثمار، والحرفيون التقليديون، ومستوطنو الأحياء الفقيرة (الذين يعملون في القطاع غير النظامي)، والعمال المهاجرون، والمهاجرون، واللاجئون، والمشردون داخليا وملتمسو اللجوء. وفي عالم متعولم، تتغير سبل رزق هؤلاء وأماكن إقامتهم بسرعة، مما يؤدي إلى انتشار عدم الأمن والتعرض لأشكال جديدة من التمييز.

١٧ - وتعرَّف الجماعات ذات الخصائص البدنية المشتركة حسب نوع الجنس والسن وحدود القدرة (أوجه العوق) وتتشكل منها بصورة متزايدة جماعات مصالح أو جماعات تضامنية، ولا سيما في العقود الأخيرة - المرأة أولا ثم الشباب وأخيرا كبار السن والمعوقون. ولا تعمل فئات التضامن ''الجديدة'' هذه على الصعيد المحلي فقط وإنما أيضا على الصعيد الوطني والدولي، وتعمل فعلا على فضح أوجه التمييز الخفية والعلنية وتتصدى لها.

١٨ - وقد وصل التمييز بسبب نوع الجنس، على سبيل المثال، إلى درجة عالية من الانكشاف في جميع أنحاء العالم. ''ويعتقد واحد من كل اثنين من الكبار في جميع أنحاء العالم أن المرأة لا تتمتع بذات الحقوق التي يتمتع بها الرجل''، وذلك وفقا لدراسة استقصائية دولية تتعلق بالألفية، أجراها معهد غالوب وتمت فيها مقابلة ٠٠٠ ٥٧ شخص من الكبار في ٦٠ بلدا مختلفا بين آب/أغسطس وتشرين الأول/أكتوبر ١٩٩٩ (ما يمثل ١,٢٥ بليون نسمة من سكان العالم)[٤]. وعلاوة على ذلك، ذكرت الدراسة الاستقصائية أن ''نسبة كبيرة من سكان العالم لا ترى في المساواة مثلا أعلى... إلا أن هناك بوادر مشجعة تنم عن أن المكاسب التي تحققت في العقود القليلة الماضية ستستمر في العقد القادم بل ويمكن أن تتسارع''. والبادرة الأولى هي أن التمييز ضد الفتيات في الحصول على التعليم قد انخفض نسبيا في جميع أنحاء العالم[٥]، وهذا يعني أن الأجيال المتعاقبة من النساء ستكون أفضل تعليما ومن ثم أكثر قدرة على الضغط من أجل الحصول على حقوق كاملة. ثانيا، تتطلع أغلبية من الكبار في جميع أنحاء العالم إلى البلدان المتقدمة - حيث حقوق المرأة وتمتعها بالمساواة يتوفران بشكل أفضل عموما - للإصرار على زيادة حقوق المرأة وإمكانية حصولها على الخدمات في البلدان النامية. ثالثا، لدى الشابات في جميع أنحاء العالم آراء تتمشى أكثر مع زيادة الحقوق ومن الأرجح أن يرفضن الأدوار والاتجاهات التقليدية التي تقيِّد حقوقهن وإمكانية استفادة المرأة من رصيد الموارد الرئيسية[٦].

مكافحة التمييز

١٩ - يكافح الأفراد التمييز بطرق مختلفة، وفقا لثلاثة عوامل رئيسية: كيف يفهمون التمييز، ومهارات الكفاح الفطرية أو المكتسبة بالتعلم، ونطاق عوامل الدعم البيئي المتاحة لهم. كذلك يتوقف كفاحهم على نوع التمييز الذي يعالجونه - هل هو مواقف خبيثة، أو أصوات تنم عن

الكراهية، أو أفعال صارخة، أو هياكل غير متناسقة. وهناك نطاق واسع من أساليب كفاح الفرد تنحو، على مستوى الجماعات، نحو التوحد لتصبح أسلوبا جماعيا في الكفاح، تؤثر في شكله العوائق البيئية والفرص. وبعض الجماعات تتبنى طريقة الكفاح الذي يبديها قيادي يفتن الأنصار.

٢٠ - ومن بين الردود الشائعة على التمييز الاعتراف بوجوده والتأثير فيه من خلال الفن المسرحي والفكاهة، والمساعدة الذاتية، والانطواء، والابتعاد، وتأكيد الحقوق، وتعزيز التنوع (مجتمع للجميع)، وإعادة رسم الأطر، والتفكير الكلي. وهذه الاستراتيجيات للكفاح ''ناجحة'' نسبيا ويستعملها الذين يقع عليهم التمييز.

٢١ - ويستطيع المسرح أن يواجه كثيرا من آثار التمييز السلبية على احترام الذات والهوية، وفقا لتجربة *Te Rakau Hua O Te Wao Tapu* في نيوزيلندا. فتي راكاو (*Te Rakau*) يجمع أطفالا من ماوري هم في رعاية الدولة وحمايتها، ومرتكبي جنح من المراهقين المحتجزين في وحدات أمنية، وسجناء، ومدمنين متماثلين للشفاء، ولاعبي كرة قدم يتمتعون بشهرة عالية. ويمزج هذا المسرح بين عادات الماوري وروحانيتهم، والفن المسرحي التقليدي، وأساليب الشفاء من المخدرات، والطب النفسي لإيجاد مسرح لـ ''إحياء'' ممكن - يظهر في رسم متقن يرسمه الممثلون على إعلانهم الترويجي يصورون فيه شخصا يقفز خارجا من دوامة[٧].

٢٢ - والمساعدة الذاتية أو استعمال النفوذ هو شكل آخر للرد على التمييز، وتزداد إمكانات استعماله من خلال التعليم والتكنولوجيات الجديدة والوساطة. ففي ولاية أووتار براديش في شمال الهند، تم تدريب النساء اللاتي ينتمين إلى ما يطلق عليه اسم الطبقة الدنيا على آلية المضخات اليدوية وخلال فترة زمنية قصيرة اجتزنا ثلاث طبقات من التمييز. فأولا، أبطلن الفكرة السائدة بأن المرأة لا تستطيع أن تتعامل مع التكنولوجيا. وثانيا، نظرا لأن الحاجة تدعو إليهن لإصلاح مضخات الطبقة العليا فإن عملهن ساعد على زعزعة الأفكار التقليدية التي تقول إن جماعات الطبقة الدنيا ''ملوِثة''. وثالثا عمدن، نتيجة للروابط القوية التي شكلنا بين بعضهن بعضا، إلى تحدي خضوعهن للرجال في الأحياء التي يقطنون فيها[٨].

٢٣ - والانكفاء على الذات هو رد كفاحي يمكن أن يكون فعالا مؤقتا (عندما يكون طوعيا، لا أن يفرض كما في حالة غجر الروما وغيرهم). وتعاظم استعمال العبارات المركبة مثل ''الأفريقي الأمريكي والآسيوي الأمريكي والإيطالي الأمريكي'' وما إلى ذلك، ينم عن الاتجاه نحو الفصل الجزئي (الوحدة في التنوع). وبعض الجماعات الدينية تنكفئ بصورة أكمل بغية النهوض بعقيدة روحية أو نمط حياة معين. وقد ترغب الشعوب الأصلية طوعا في أن تظل مستقلة للحفاظ على تراثها وارتباطها بالطبيعة. وبعض الأقليات تسعى إلى الانفصال عن الدولة. والانكفاء الجزئي يوفر شيئا من الحماية ضد التمييز ولكن الانكفاء الكلي - كما هي الحال بين القبارصة اليونان والقبارصة الأتراك - يباعد الهوة بين الطائفتين. ومع مرور الزمن، قد يؤدي هذا الاتجاه بكل طرف إلى رسم صورة شيطانية للطرف الآخر.

٢٤ - والانصراف، أو الهجرة إلى الخارج، استراتيجية للرد يلجأ إليها الأشخاص الذين يعانون من أنواع عديدة من التمييز ''وطني النشأة'' (على أساس الطبقة، أو الطائفة الاجتماعية، أو الدين). وبتغيير مكان إقامتهم، يهجرون وراءهم أوضاع التمييز التي أصبحت بمرور الأجيال جزءا داخليا من حياتهم، فيصبح من الصعب عليهم أن يتعرفوا على هذا التمييز ويغيروه ويكون التمييز هنا أعسر على الفهم

من أنواع التمييز الجديدة التي يواجهونها عادة في الأراضي التي تستقبلهم.

٢٥ - والإصرار على الحقوق له مظاهر عديدة وممارسون عديدون، منهم حركات الحقوق المدنية والتحرير، ونقابات العمال، ومؤيدو المستهلك، وأنصار البيئة. وطرقهم تتداخل في كثير من الأحيان. فمثلا، فيما يتعلق بالعمل تحاول نقابات العمال إنهاء التمييز في مكان العمل الرسمي، ويحاول أنصار المستهلك مقاومته في مكان العمل غير الرسمي. ومن الحالات التي يستشهد بها في ذلك مقاطعة المستهلكين لأحذية Nike إلى أن تمكنت الشركة من إقناع متعهدي الباطن في البلدان النامية من أجل تحسين ظروف العمل لديهم.

٢٦ - وتعزيز التنوع يشكل استراتيجية واسعة للكفاح من أجل الاستعاضة عن نموذج تمييزي بنموذج احتوائي. ومفهوم ''المجتمع للجميع'' هو إحدى هذه الاستراتيجيات. فقد شرعت به أوساط المعوقين في الثمانينيات، وأخذ شكلا أكثر عمومية وتقدما عن طريق مؤتمر القمة العالمي للتنمية الاجتماعية المعقود في عام ١٩٩٥ ثم اعتمد فيما بعد بوصفه موضوع السنة الدولية للمسنين (١٩٩٩)، ''نحو مجتمع لجميع الأعمار''، وهو يدعو إلى تعديل النظم والهياكل الاجتماعية لتلبية احتياجات الجميع وتطلعاتهم.

٢٧ - وإعادة تأطير هويات الجنسين هي استراتيجية واسعة أخرى لمناهضة التمييز. وحتى الآن، وجه معظم الانتباه إلى التركيب الاجتماعي لأدوار الأنثى. والتحرر من هذه الأدوار كي تصبح أكثر اقترابا من الإمكانات البشرية الكامنة أدى بشكل جذري إلى توسيع خيارات المرأة. وقد بدأت البنية الاجتماعية للذكورة مؤخرا، وبصورة جزئية كرد فعل للتغيرات في حياة المرأة، تصبح موضع تساؤل. والهدف هو تحرير الفتيان بصورة خاصة، والرجال أيضا، من الافتراضات غير الواقعية حول البطولة وما إلى ذلك مما كان يؤدي إلى إقفال الفرص في مجال العلاقات، فأدى ذلك إلى نتائج قاسية بالنسبة للرجال والنساء على السواء. وفي حين يتم إضعاف نواحي التصلب في أدوار الجنسين، تصبح للفرص الجديدة آثار إيجابية وسلبية على السواء.

٢٨ - ويمكن أيضا لإعادة تأطير الهويات الجماعية للجماعات التاريخية أن تكون خيارا فعالا للوقوف في وجه التمييز. ويمكن الاستشهاد بمثال على إعادة التأطير هذه في أيرلندا الشمالية، حيث وفرت العضوية في الاتحاد الأوروبي للطرفين المتحاربين هوية تكميلية شاملة ساعدت على نزع فتيل بعض العداوات التي طال أمدها لقرون من الزمن. وعلى مقياس أوسع، تظهر هوية لكافة الأفريقيين في بعض الأماكن بوصفها مكملة للهويات الإثنية القديمة ولهويات الدولة المدنية الأكثر حداثة. وتشكيل هوية عالمية يحدث أيضا فيما بين النخب العالمية في كافة البلدان وفي وقت واحد، ويأتي هذا جزئيا كرد فعل على تعاظم قوة النخبة فيما بين حركات حقوق الإنسان والحركات الدينية والبيئية والعمالية وحركات المستهلكين - على النحو الذي أنذرت به الاحتجاجات التي وقعت خلال اجتماع سياتل لمنظمة التجارة العالمية في كانون الأول/ديسمبر ١٩٩٩.

٢٩ - وقد أدى الإخفاق في الوقوف في وجه التمييز، من بين أمور أخرى، إلى الإذعان، وحالات التمزق الاجتماعي، والمقاومة العنيفة، وحالات التمييز العكسي (وهي ظروف تستهدفها العديد من البرامج الإنمائية الوطنية والدولية).

٣٠ - أما الإذعان لظروف التمييز - مثلا ''من أجل السلام'' - فلم يعد ينظر إليه بأنه رد مناسب على التمييز. والمواقف المذعنة المرتبطة بهذا الرد أصبحت مرفوضة على نطاق واسع وتراجعت أمام الاحتفال بالشخصية ''المخالفة''، على الأقل فيما بين بعض الجماعات، لا سيما

الشباب. وأصبح الإذعان غالبا محميا من قبل جماعات تمارس التمييز. فمثلا، تقوم الأمهات والجدات بتأهيل الشابات للدخول في المجتمع، غالبا من خلال أساليب مخجلة، كي يذعّن لسلوك ضار بصحتهن الجسدية (وتشويه الأعضاء التناسلية للأنثى هو من الأمثلة الصارخة) وضار كذلك بالصحة العقلية (إبعادهن عن المدرسة للمساعدة في واجبات الأسرة المعيشية).

٣١ - وقد ارتبطت حالات قلق اجتماعي واسعة التنوع بالردود على التمييز: الإنكار، والكبح، والخوف، والانسجام، والاتكال، والعجز، واليأس، والكآبة، والقلق، والريبة، وجنون الارتياب. ومن الردود الأكثر جرأة السخرية، والخصومة، والتضليل، والتلاعب، والعنف، والإيذاء. وتتراكم الآثار المتلاحقة لتظهر في ضعف احترام الذات، والاختلال الوظيفي في الأسرة، والتحارب بين العصابات، والنزاعات المجتمعية ذات النتائج الملموسة (التي يمكن قياسها) كارتفاع معدل وفيات الرضع، والمرض (عمل أجهزة المناعة والغدد الصم والأجهزة القلبية الوعائية) وإساءة استعمال المخدرات (الكحولية، والإدمان على المخدرات، والإدمان على الطعام)، والبطالة، والفقر، والاعتقال، والسجن - وكل هذه يعزز بعضها البعض في مزيج من الانهيار الاجتماعي الخطير.

٣٢ - أما الردود الكفاحية السلبية (كالخلود إلى الهدوء وتقبل المعاملة) فيغلب أن تؤدي إلى فرط التوتر وزيادة التوتر الذاتي أكثر مما تؤدي إليه أساليب المغالبة الفعلية، وفقا لبحث قيل إنه أجري فيما بين الأمريكيين من أصل أفريقي في عام ١٩٩٠ وعام ١٩٩٦[٩].

٣٣ - أما المقاومة العنيفة، فعلى الرغم من أنها فعالة في كثير من الأحيان في الحد من الممارسات التمييزية (بالهجوم على حياة الجماعات المسيطرة وممتلكاتهم) فتشكل كفاحا مخففا لما يتمخض عنها من آثار جانبية غير مستصوبة. والآثار المباشرة هي حالات القتل والفوضى والتدمير، أما الأثر الطويل الأجل فحلقات من العنف والانتقام بدلا من وضع حد للتمييز.

٣٤ - والهويات حسب الجنس، على النحو السابق الذكر، قد يعاد تأطيرها سلبا أو إيجابا، فتتولد بذلك أنواع جديدة من التمييز. ومن الأمثلة ذات المغزى هنا أثر التلفزيون الذي يقدم برامج غربية إلى منطقة نائية من فيجي. ففي غضون ثلاث سنوات من الشروع به، كان ٦٩ في المائة من فتيات المدارس يمارسن الحمية ويشعرن بأنهن ''ضخمات أو سمينات أكثر من اللزوم'' و ٢٦ في المائة من النساء الراشدات تذمرن من ضخامة حجمهن. وهذه الآراء هي في تضارب واضح مع الأفكار الفيجية التقليدية بصدد النموذج المثالي للبدن التي كانت تحبذ الأحجام الكبيرة كدليل على الرعاية المجتمعية، التي كان يتم التعبير عنها في الاحتفالات، وخاصة تلك التي يتم فيها تبادل الطعام[١٠]. وكما أن تصوير وسائط الإعلام العالمية لجسم الأنثى المثالي كان نحو التضاؤل، فإن بنية الذكر المثالية تتوسع بصورة تراكمية منذ الخمسينيات، في شخصيات ''الثقافة الشعبية'' الأمريكية، كسوبرمان وباتمان والمصارعين المحترفين وشخصيات حروب النجوم. وفي الوقت ذاته، أصبحت أحجام المسدسات في تزايد. ''فصور المسدسات والذكور أصبحت أكثر مهابة وعنفا وخطورة''، مع احتمال وجود أثر سلبي على الفتيان، ووجود علاقة محتملة لذلك مع تصاعد حوادث إطلاق الرصاص الجماعي من قبل فتيان في الولايات المتحدة في السنوات الأخيرة[١١].

٣٥ - أما حالات انعكاس التمييز فيمكن أن تحدث مع حالات تحول القوة. وهذه تحدث أحيانا عندما يصبح الأب الذي كان في السابق يؤذي أطفاله معتمدا على الأطفال الذين كانوا يتلقون الأذى وأصبحوا راشدين الآن،

فيعكسون الأذى عادة نظرا لعوامل إضافية كالإدمان على الكحول (متلازمة ''المستبد الساقط''؛ انظر الفصل السابع عشر). وتظهر حالات الانعكاس المماثلة جلية بين المجموعات الإثنية في الدول التي تتجه حديثا نحو الديمقراطية، حيث تنتقل السلطة بين الجماعات بدلا من أن تكون مقتسمة فيما بينها.

المبادرات الحكومية

٣٦ - تتخذ الحكومات في الوقت الحالي طائفة من التدابير العامة والخاصة المناهضة للتمييز. وتناقش المبادرات العامة الواسعة النطاق في مكان آخر من هذه الدراسة. وثمة تدبيران إضافيان مباشران تجري الإشارة إليهما هنا بإيجاز وهما: التمييز الإيجابي و ''تهيئة الساحة''.

٣٧ - وقد اعتمدت حكومات كثيرة التمييز الإيجابي الذي يستهدف عكس اتجاه التمييز وأطلقت عليه أسماء متنوعة مثل: الفرص الخاصة، والمكافآت، والإعانات، والادخار، والحصص الحميدة، والتدابير الرامية إلى إنصاف الفئات المحرومة، والأفضليات. وتهدف هذه التدابير إلى تحطيم الحواجز التي تحول دون التكامل الاجتماعي، القائمة على معايير الهوية. وعادة ما يكون الأيسر حالا من بين الفئات المستبعدة هم الذين يستفيدون من تلك التدابير، تاركين الأشد فقرا من بينهم بمعزل عن الاستفادة. ولذلك، فإن التمييز الإيجابي لا يعتبر بديلا لتدابير مكافحة الفقر، وقد تبين أيضا أن تدابير مكافحة الفقر لا تكون فعالة بمفردها في معالجة التمييز.

٣٨ - وللتمييز الإيجابي بعض الآثار الجانبية غير المرغوب فيها. فهو يفضي أحيانا إلى خلق روح الاتكال لدى السكان المستهدفين. ويساء استعماله من جانب الأشخاص غير المستحقين. كما يتسبب في رد فعل عكسي من جانب الفئات غير المشمولة التي كانت لها الغلبة في السابق. وقد تكون ردود الفعل العكسية معقولة، وقد تجنح إلى التطرف. ويقول نيلسون مانديلا (في تقريره المقدم إلى المؤتمر الخمسين لحزب المؤتمر الوطني الأفريقي المعقود في ١٦ كانون الأول/ديسمبر ١٩٩٧) إن عناصر شتى من المجموعة الحاكمة السابقة كانت تعمل على إقامة شبكة من شأنها شن حملة لزعزعة الاستقرار أو زيادة حدتها. ويشمل ذلك اللجوء إلى الجريمة مما يجعل من المتعذر السيطرة على الأرياف، ويتسبب في تخريب الاقتصاد، وسرقة المعدات، والأسلحة والذخائر، والتخطيط لإقامة هياكل موازية، بما في ذلك إنشاء نظام للتجسس وقوات مسلحة. وقال إن أرباب هذا العصيان أبدوا مقاومة للتدابير التي اتخذت لتصحيح مظالم الماضي، محتجين بأن الإجراءات التصحيحية تمثل تمييزا عنصريا معكوسا لا يتماشى مع الدستور[١٢].

٣٩ - ولقد عاد التمييز الإيجابي بأفضل الأثر في الحالات التي حظي فيها بتأييد المجتمع بأسره إذ رأى فيه منفعة عامة يستفيد منها الجميع ويتعين أن يشارك فيها الجميع، كل بحسب قدرته. إن تركيز الاهتمام على تحقيق النتائج - من قبيل تخفيض حدة العنف وتقليل الاعتماد على الرعاية الاجتماعية، وهو ما يمكن أن يستفيد منه الجميع - تتوفر له افضل الفرص للحصول على تأييد الجمهور.

٤٠ - أما تهيئة الساحة فهي استراتيجية أخرى لمكافحة العنصرية. فهي تعالج اللامساواة الهيكلية - سواء في توزيع الأرض أو في أي قطاع آخر، بما في ذلك قطاع التعليم، أو العمل، أو القانون أو الحكومة. ولا يمكن تمهيد الساحة غير المستوية بسهولة عندما تكون قد مرت عليها فترات طويلة أو كان لها امتداد واسع النطاق. فالمناهج الدراسية، على سبيل المثال، قد تكون متحيزة في كثير من النواحي: في اللغة المستخدمة، أو في معالجتها لقضايا الجنسين، أو في تفسيرها للتاريخ، أو في تصوير الجيران أو الأعداء التاريخيين أو في رفضها لأسلوب حياة ''الآخرين'' أو لأيديولوجياتهم. وقد

سعى التعليم المتعدد الثقافات إلى علاج بعض أنواع هذا التحيز وذهب التعليم الشامل لعدة ثقافات أبعد من ذلك في المساعدة على إقامة حوار بين مختلف الآراء على الصعيد العالمي. وبوجه عام قد يكون التعليم سواء تعليم الأطفال أو الكبار أداة فعالة في مكافحة التحيز والتمييز.

الاستجابة على الصعيد الدولي

٤١ - إن أهم الأدوار التي تضطلع بها الأمم المتحدة في الألفية الجديدة على الصعيد الدولي، هي حماية حقوق الإنسان على نحو ما أفاد به غالبية الذين استطلعت آراؤهم في الدراسة الاستقصائية الدولية المتعلقة بالألفية التي أجراها معهد غالوب[١٣]. وكما يتضح باطراد، فإن صكوك الأمم المتحدة لحقوق الإنسان، قد وفرت على مدى العقود الماضية هيكلا من القيم والمبادئ والقوانين التي تساعد على تحديد أسوأ أشكال التجاوز في التمييز بوصفها خارج نطاق السلوك المقبول. فالمادة ٢ من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان[١٤] تنص على ما يلي: ''لكل إنسان حق التمتع بكافة الحقوق والحريات الواردة في هذا الإعلان، دون أي تمييز، كالتمييز بسبب العنصر أو اللون أو الجنس أو اللغة أو الدين أو الرأي السياسي أو أي رأي آخر، أو الأصل القومي أو الاجتماعي أو الثروة أو الميلاد أو أي وضع آخر. وفضلا عما تقدم، فلن يكون هناك أي تمييز أساسه الوضع السياسي أو القانوني أو الدولي للبلد أو البقعة التي ينتمي إليها الفرد سواء كان هذا البلد أو تلك البقعة مستقلا أو تحت الوصاية أو غير متمتع بالحكم الذاتي أو كانت سيادته خاضعة لأي قيد من القيود''.

٤٢ - وهناك عدد من الصكوك التي تتناول حالات محددة من التمييز، والتي اتفق عليها بعد ذلك، يجري التصديق عليها أو الالتزام بها من جانب عدد من البلدان ما فتئ يتعاظم. وقد زادت نسبة التصديق على الصكوك الرئيسية بمقدار ١٥ في المائة في السنوات الخمس الماضية. وابتداء من ٢١ تشرين الأول/أكتوبر ١٩٩٩، صدَّقت ١٩١ دولة على اتفاقية عام ١٩٩٠ لحقوق الطفل أو انضمت إليها - وتلك أعلى نسبة من التصديق. وبالمقارنة، لم يوقِّع على الاتفاقية الدولية لحماية حقوق جميع العمال المهاجرين وأفراد أسرهم (التي لم تدخل بعد حيِّز النفاذ) سوى ١٢ دولة حتى الآن.

٤٣ - وتعد ثاني أعلى نسبة من التصديق، وهي تصديق ١٦٣ دولة، من نصيب اتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة، لعام ١٩٨١، والاتفاقية الدولية للقضاء على جميع أشكال التمييز العنصري لعام ١٩٦٩. وصدَّقت ١٤٤ دولة على العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية لعام ١٩٧٦ أو انضمت إليه، كما صدَّقت ١٤٢ دولة على العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية لعام ١٩٧٦ أو انضمت إليه. وصدَّقت ١١٨ دولة على اتفاقية عام ١٩٨٧ لمناهضة التعذيب وغيره من ضروب المعاملة أو العقوبة القاسية أو اللاإنسانية أو المهينة أو انضمت إليها.

٤٤ - وترصد تنفيذ الصكوك السالفة الذكر ست من هيئات المعاهدات، تتمتع أربع منها بسلطة سماع شكاوى الأفراد - فيما يتعلق بالحقوق المدنية والسياسية، والتمييز العنصري، والتعذيب، وتستمع منذ كانون الأول/ديسمبر ١٩٩٩، إلى شكاوى التمييز ضد المرأة - شريطة أن تكون الدولة المعنية قد اعترفت باختصاص الهيئة.

٤٥ - ومن بين العقبات التي تعترض طريق تصديق البلدان على صكوك الأمم المتحدة لحقوق الإنسان - والتي لا تزال تعرقل انضمامها إلى تلك الصكوك أو إنفاذها لأحكامها - الافتقار إلى الوسائل والقدرات الإدارية، وفي بعض الحالات الافتقار إلى الالتزام السياسي الكافي. وهناك أيضا العقبة المتمثلة في التوفيق بين التعارض القائم بين الصكوك العالمية والتشريعات المحلية الراسخة، ولا سيما العادات التقليدية

والقوانين[١٥] الدينية. وأحيانا ما تدعي النظم الاتحادية وجود صعوبة في تحقيق الامتثال من جانب حكومات جميع الولايات أو المقاطعات. ومع ذلك، وتمشيا مع التطورات السياسية الأوسع نطاقا الجارية في جميع أنحاء العالم (انظر الفصل السابع)، تعمل الدول على تعديل قوانينها لكي تتسق مع المعايير المتفق عليها دوليا التي شاركت نفس الحكومات بالتحديد في وضعها.

٤٦ - وثمة مقرران صدرا لكي يساعدا على ترجمة مبادئ وقيم حقوق الإنسان إلى هياكل أساسية يقوم عليها بنيان الحياة الواقعية وهما قرار الجمعية العامة لعام ١٩٨٦ بشأن الحق في التنمية (القرار ٤١/١٢٨)، الذي يشدد على ''إيلاء الاهتمام على قدم المساواة لجميع حقوق الإنسان سواء كانت مدنية أو ثقافية أو اقتصادية أو سياسية أو اجتماعية، وعلى ترابط وتلاحم تلك الحقوق''[١٦]، وقيام مفوضية الأمم المتحدة السامية لحقوق الإنسان وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي في الفترة ١٩٩٩-١٩٨٨ بإنشاء برنامج لتعزيز حقوق الإنسان. ويهدف هذا البرنامج، بين أشياء أخرى، إلى تعزيز القدرة الوطنية على حماية حقوق الإنسان وإدماج حقوق الإنسان في برامج التنمية القطرية، وتعزيز صكوك حقوق الإنسان الرئيسية وتقييم آثار العولمة على التمتع بحقوق الإنسان[١٧]، ويحتل المؤتمر العالمي لمكافحة العنصرية والتمييز العنصري وكراهية الأجانب وما يتصل بذلك من تعصُّب، الذي سيُعقد في دربان بجنوب أفريقيا في آب/أغسطس - أيلول/سبتمبر ٢٠٠١، تحت رعاية الأمم المتحدة مكانة هامة في مجال مكافحة العنصرية والتمييز العنصري.

٤٧ - وفضلا عن ذلك، أدى عقد مؤتمر القمة العالمي للتنمية الاجتماعية (١٩٩٥) واستعراضه كل خمس سنوات إلى إثارة مناقشات بشأن التكامل الاجتماعي وعلاقته بالتمييز. وقد أخذت معالم التمييز تظهر بمزيد من الوضوح. ويجري فضح مرتكبي التمييز، مما يحبط المزيد من أعمال التعبير عنه علانية. وتحسن فهم العلاقة بين مرتكبي التمييز والضحايا، وكذلك الأمر بالنسبة لأسبابها المتنوعة ومظاهرها العامة. وأصبحت الحكومات تعتمد معايير حقوق الإنسان وتضمّنها سياسات مناصرة الفقراء وسياسات التمكين. وتعمل المنظمات الدولية، والشركات والحركات الاجتماعية على تغيير وتوسيع مجالاتنا الثقافية والعملية، وتدفعنا إلى الوقوف على ''عتبة التنوع'' الجديدة. وأصبحت التعددية الثقافية وتعدد الهويات شيئا شائعا الآن، ويجري غرس مهارات التزاوج بين الثقافات والعلاقات بهدف معالجة أوجه الغموض والتناقضات والتوترات التي تنشأ.

٤٨ - وهناك دلائل كثيرة على حدوث تغيرات كيفية في البيئة الإنسانية وفي العلاقات الإنسانية يمكن أن تجعل قبول التنوع الإنساني بل والاحتفاء به يحل محل أسوأ أشكال التعبير عن التمييز.

الحواشي

(١) انظر N. Yetman, ed., Majority and minority: The dynamics of race and ethnicity in American life (Boston: Allyn and Bacon).

(٢) انظر The Southern Poverty Law Center Report, March 2000; may be accessed at http://www.splcenter.org.

(٣) The institutionalization of prejudice in Rwanda, as well as its possible causes and probable effects in the genocide, are explored by Peter Uvin in Development, Aid and Conflict: Reflections from the Case of Rwanda. Research for Action, No. 24 (UNU/WIDER, 1996).

(٤) انظر www.gallup-international.com/survey. بين مجموع البلدان الستين التي أجري فيها استطلاع للآراء، يوجد بلدان في أفريقيا (نيجيريا وجنوب أفريقيا) وبلدان في غرب آسيا (مصر وتركيا)، و ١١ بلدا في الأمريكتين وآسيا و ١٧ بلدا في أوروبا الشرقية/الوسطى والاتحاد الأوروبي.

(٥) أحرز كثير من البلدان تقدما في مجال التحاق الفتيات بالتعليم منذ منتصف الثمانينات بينما تدهور البعض في هذا المجال،

وخاصة في أفريقيا جنوب الصحراء، طبقا لتقرير صندوق الأمم المتحدة الإنمائي للمرأة المعنون ''أهداف ومؤشرات: مختارات من التقدم الذي أحرزته المرأة على مستوى العالم'' والذي يتسنى الوصول إليه عن طريق العنوان الإلكتروني التالي www.unifem.undp.org.

(٦) انظر الحاشية رقم (٤).

(٧) علّق جيم موريارتي مدير ''تي راكو'' قائلا ''تلك الدوامة هي تجربة حياتهم، وليس في إمكانك أن تأخذها منهم، ولكن أملي أن يمضوا في طريقهم من هنا وقد عرفوا أنهم، عند نقطة ما من رحلتهم القصيرة، قد فعلوا شيئا مثيرا حقا وخلاقا، شيئا إيجابيا وقويا قد يشكّل نقطة تحول نحو التغيير'' تقرير كليت بريت في: Press of Christchurch, New Zealand, 1 December 1999.

(٨) انظر Anita Gurumurthy, Women's Rights and Status: Questions of Analysis and Measurement, Gender in Development Monograph Series, No. 7 (UNDP, 1998).

(٩) انظر Rodney Clark et al, "Racism as a stressor for African Americans: a biopsychosocial model", American Psychologist, vol. 54, No. 10 (October 1999).

(١٠) انظر Anne E. Becker, "Introduction of television and rapid social change in Fiji: effects on eating disorders, symptoms and body image of ethnic Fijian women", report of an international symposium on the impact of globalization on images of older women, organized by the American Association of Retired Persons and Nederlands Platform Ouderen en Europa, in.

(١١) انظر نشرة press release of Media Education Foundation USA dated April 2000, accessed at www.mediaed.org.

(١٢) انظر E/CN.4/1999/15/Add.1.

(١٣) انظر الحاشية رقم (٤).

(١٤) انظر قرار الجمعية العامة A/RES/217، الف (ثالثا).

(١٥) انظر A/AC.253/16/Add.4.

(١٦) انظر Mary Robinson, "Africa: a rights-based approach to development", address to the Africa Centre, London, 9 March 1998.

(١٧) المرجع نفسه.

الفصل السابع عشر

العنف

العنف ضد المرأة

١ - العنف ضد المرأة مظهر لعدم تكافؤ العلاقة بين الرجل والمرأة عبر التاريخ، ووجه من أوجه الهيمنة على المرأة والتمييز ضدها. والعنف ينبع أساسا من الأنماط الثقافية وبعض الممارسات التقليدية الضارة والأعمال التي تؤدي إلى استمرار تدني وضع المرأة في الأسرة وفي مكان العمل والمجتمع المحلي والمجتمع ككل. ويشتد العنف ضد المرأة بفعل الضغوط الاجتماعية، وافتقار المرأة إلى سبل الحماية القانونية، وعدم توافر قوانين فعالة وانتشار صور العنف في وسائط الإعلام. ويفهم مصطلح ''العنف ضد المرأة'' اليوم بأنه يعني أي عمل من أعمال العنف القائم على نوع الجنس - أو التهديد بالقيام بعمل من هذا القبيل - من المحتمل أن يترتب عليه أذى بدني أو جنسي أو نفسي أو معاناة للمرأة في السياقين العام والخاص كليهما. ويشمل المصطلح ما يلي على سبيل المثال لا الحصر: أعمال العنف البدني والجنسي والنفسي التي تحدث في إطار الأسرة وداخل المجتمع المحلي بوجه عام وتلك التي تقترفها الدولة أو تتغاضى عنها[١]. ويشمل ذلك العنف المرتكب ضد النساء والفتيات في الأسرة، بما في ذلك الاعتداء الجنسي والعنف المتعلق بالمهْر، والاغتصاب في إطار الزواج، وتشويه الأعضاء التناسلية للأنثى وغيرها من الممارسات التقليدية الضارة؛ وأعمال العنف في المجتمع المحلي بما في ذلك التحرش الجنسي في مكان العمل؛ والاتجار بالنساء والإكراه على البغاء[٢].

٢ - ويشدد المؤتمر العالمي لحقوق الإنسان لعام ١٩٩٣، بصفة خاصة، على أهمية العمل من أجل القضاء على العنف ضد المرأة في الحياة العامة والخاصة، والقضاء على جميع أشكال التحرش الجنسي والاستغلال الجنسي والاتجار بالمرأة، والقضاء على التحيز القائم على نوع الجنس في إقامة العدل، وإزالة أي تضارب يمكن أن ينشأ بين حقوق المرأة والآثار الضارة لبعض الممارسات التقليدية أو المتصلة بالعادات والتعصب الثقافي والتطرف الديني وبالإضافة إلى ذلك، نُص على أنه ينبغي لهيئات رصد تنفيذ المعاهدات أن تدرج وضع المرأة وحقوق الإنسان للمرأة في مداولاتها واستنتاجاتها، مع استخدام بيانات خاصة بالجنسين. وينبغي تشجيع الدول على تقديم معلومات عن حالة المرأة من الناحيتين القانونية والواقعية في تقاريرها[٣].

٣ - وهناك إدراك واسع متنام بأن أعمال العنف ضد المرأة أو التهديد بارتكابها في السياقين العام والخاص تغرس الخوف والشعور بعدم الأمان في حياة المرأة وتؤدي إلى تجسم تكاليف اجتماعية وصحية واقتصادية عالية وتحول دون تحقيق المساواة والتنمية. ويعترف ''الإعلان'' المتميز ''بشأن القضاء على العنف ضد المرأة'' الذي اعتمدته الجمعية العامة بأن العنف ضد المرأة يشكل انتهاكا لحقوقها ولحرياتها الأساسية وأنه مظهر لعلاقات عدم تكافؤ القوى بين الرجل والمرأة عبر التاريخ. وينص الإعلان على الحاجة إلى وجود تعريف واضح شامل للعنف ضد المرأة وإلى التزام الدول والمجتمع الدولي بالقضاء على هذا العنف[٤]. وهناك تسليم أيضا في الالتزامات التي تعهدت بها الحكومات في المؤتمر العالمي الرابع المعني بالمرأة، بالحاجة إلى نهج شامل متعدد التخصصات من أجل إقامة أسر ومجتمعات ودول خالية من العنف[٥]. وتشير اتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة إلى العنف القائم على نوع الجنس، الذي يعوق تمتع المرأة بحقوق الإنسان والحريات الأساسية التي تقضي بها المبادئ العامة للقانون الدولي، وتصفه بالتمييز[٦].

٤ - كما حددت اللجنة المعنية بالقضاء على التمييز ضد المرأة مجموعة مشابهة من أعمال العنف ضد المرأة. ففي السياق العام، لا تزال المرأة هدفا للعنف القائم على نوع الجنس، سواء خلال النزاعات المسلحة أو في إطار الاتجار بالجنس أو العمل أو الأماكن العامة الأخرى. ولئن كانت مجتمعات بأكملها تعاني من عواقب النزاع المسلح والإرهاب، فإن النساء والفتيات يتعرضن بشكل خاص لهذه المعاناة. وتلجأ جميع الأطراف المتحاربة، سواء الدول أو الجهات الفاعلة الأخرى غير الدول، إلى العنف ضد المرأة وعادة بلا عقاب. ويستخدم الجانبان المتحاربان الاغتصاب كسلاح لإهانة الجماعة المعارضة وكضربة لصميم شرف رجال المجموعة الأخرى. وقد عانت النساء ويلات لا توصف أثناء النزاعات المسلحة الأخيرة. وهن لسن ضحايا التعذيب والقتل والاختفاء القسري فقط بل أيضا الرق الجنسي والاغتصاب المنظم، وبخاصة كجزء من ''التطهير العرقي''. وفي معظم الحالات، لا تتلقى النساء ضحايا العنف الجنسي سوى تعويض وطني ودولي لا يذكر (انظر الفصل الخامس عشر).

٥ - وتشريد النساء أثناء الحرب و/أو النزاع الأهلي هو أحد الأشكال المعقدة الجديدة للهجرة التي ظهرت ابتداء من السبعينات. ومن بين فئات الهجرة المترابطة الأخرى الهجرة العكسية وهجرة العودة من الشمال إلى الجنوب ومن المناطق الحضرية إلى المناطق الريفية والهجرة المؤقتة للأيدي العاملة ''المأجورة'' والأشكال غير القانونية للترتيبات الدولية للأيدي العاملة المهاجرة، بما في ذلك الاتجار بالنساء[٧]. ومن الملامح البارزة للتدفقات الجديدة الزيادة الملحوظة في عدد النساء وارتفاع معدلهن مقارنة بالرجال. ففي عام ١٩٩٠، كانت أعداد المهاجرات والمهاجرين على مستوى العالم ٥٧,١ مليون شخص و ٦٢,٦ مليون شخص، على التوالي. إلا أن هذه الأرقام لا تعكس المهاجرين بدون وثائق رسمية، وبخاصة في إطار الاتجار الدولي غير المشروع، وتقلل بذلك من تقديرات العدد الحقيقي للنساء[٨]. فقد زادت عمليات العولمة، على نحو خاص، أعداد المهاجرات في إطار التدفقات القانونية وغير القانونية والطوعية والقسرية.

٦ - وتتعرض المهاجرات للعنف والاعتداء نتيجة تهميشهن المزدوج كنساء وكمهاجرات. فهن يفتقرن عادة إلى الإلمام بلغة وتشريعات البلد المضيف ويخشين فقدان وظائفهن. وأعمال العنف المرتكبة ضد هؤلاء النساء سواء في البيت أو في مكان العمل موثقة جيدا. ويتعلق نشوء الاتجار بالنساء والأطفال والاستغلال التجاري والجنسي والاسترقاق والعنف المرتبط به بظاهرة هجرة النساء غير أنه لا يقتصر عليها. وكل عام، يقدر عدد النساء والفتيات اللائي يتاجر بهن على مستوى العالم بما بين مليون ومليونين، ما بين ١٠ ٠٠٠ و ١٠٠ ٠٠٠ منهن يتم بيعهن للاستغلال الجنسي[٩]. ومشكلة الاتجار بالنساء والأطفال هي مشكلة قائمة منذ زمن طويل في أجزاء من آسيا وتظهر الآن بمعدلات مزعجة في بعض بلدان شرقي ووسط أوروبا التي تمر اقتصاداتها بمرحلة انتقالية. وقد أدت ظاهرة السياحة الجنسية، الآخذة في النمو في اقتصادات العولمة، إلى الاستغلال الاقتصادي لمجتمعات بأكملها عن طريق البغاء، بما في ذلك بغاء الأطفال.

٧ - وثمة نزعة إلى إخفاء العنف ضد المرأة في السياق الخاص عن أعين التدقيق القانوني والتعويض، وذلك بسبب التفريق بين العام والخاص. وعلى سبيل المثال فالحق في عدم التعرض للتعذيب وغيره من ضروب المعاملة القاسية أو اللاإنسانية أو المهينة، وهو حق مدني وسياسي هام منصوص عليه في جميع صكوك القانون الدولي الرئيسية، يشمل الألم أو المعاناة اللذين يوقعهما ''موظف عام''. وفي السنوات الأخيرة، أشار مناصرو الحقوق ومناصرات المساواة بين الجنسين إلى أن هذه الصيغة تخفي كثيرا من أشكال العنف

والألم والإساءات التي تعاني منها النساء والتي توقعها عليهن عادة أطراف خاصة. وقد أدت الدعوة المتواصلة لهؤلاء المناصرين والمناصرات، على الصعيدين الوطني والدولي، إلى إعادة تعريف العنف المترلي، بنقله من السياق ''الخاص'' المنعزل. ويعرّف العنف المترلي الآن بأنه العنف الذي يحدث في السياق المترلي الذي ترتكبه أطراف خاصة أو أطراف تابعة للدولة، وبأنه انتهاك لحقوق الإنسان للمرأة. وبموجب قانون حقوق الإنسان، تلتزم الحكومات بالامتناع عن انتهاك حقوق الإنسان وبمنع التجاوزات والتصدي لها. وتقتضي هذه الصيغة أن تكفل الدول المعاقبة على هذه الجرائم وأن تقدم مرتكبي العنف إلى العدالة.

٨ - وكان لهذه الصيغة الشاملة للعنف المترلي دور حاسم في إقرار تدابير قانونية متدرجة في عدة بلدان وفي تغيير المدركات الرسمية لهذه المشكلة الشنيعة. والقوانين، بالرغم من أهميتها وصدورها بعد طول انتظار، لا تنجح في إنهاء العنف الذي تعانيه النساء داخل المنزل. وقد أجريت سبع عشرة دراسة استقصائية أولية على مستوى العالم في الفترة من ١٩٩٠ إلى ١٩٩٧ أفادت أن ما بين ٢٠ و ٥٠ في المائة من النساء موضع الدراسة تعرضن لإيذاء بدني من شركاء حميمين[١٠]. وتواجه ما بين ٢٥ و ٧٥ في المائة من النساء الضرب المتكرر في المترل، وهذه النسبة تختلف من بلد إلى آخر (انظر الجدول السابع عشر - ١).

٩ - ويفاد أن ''جرائم الشرف'' من الجرائم الشائعة في بلدان كثيرة، وبخاصة في المناطق الريفية. ويمكن أن يكون السبب رفض امرأة الزواج، أو اتخاذ قرار بالطلاق، أو الخيانة الزوجية في معظم الأحيان. وعلى سبيل المثال، قُتلت ٥٠٠ إمرأة في عام ١٩٩٨ في بلد واحد، بزعم الحفاظ على شرف الأسرة[١١].

١٠ - وتشويه الأعضاء التناسلية للأنثى ممارسة تقرها المعتقدات والقواعد الثقافية وتمارس في ٢٨ بلدا أفريقيا وفي بلدان قليلة في آسيا[١٢]. كما أنها ممارسة سائدة في أوساط المهاجرين في بعض البلدان الأوروبية وفي استراليا والولايات المتحدة الأمريكية.

١١ - وعلى المستوى الدولي، لا تزال الاتفاقية المناهضة للجريمة المنظمة عبر الحدود الوطنية قيد الصياغة منذ أوائل عام ١٩٩٩، مع ثلاثة بروتوكولات إضافية تتعلق بالنقل غير المشروع للمهاجرين والاتجار بهم والاتجار بالبشر، وبخاصة النساء والأطفال. وفي ١٠ كانون الأول/ديسمبر ١٩٩٩، عرض للتوقيع والتصديق والانضمام البروتوكول الاختياري لاتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة الذي يسمح للمرأة بطلب التعويض عن أية انتهاكات تمس حقوقها الإنسانية، بما في ذلك العنف ضدها كامرأة. وبنهاية عام ١٩٩٩، كانت ٢٣ دولة عضوا قد وقعت البروتوكول.

١٢ - وخلال العقدين الماضيين، كان انتشار العنف ضد المرأة في أوقات الصراع محور اهتمام عالمي وعناية قانونية. وقد حدث تقدم بارز في الوجهة التاريخية مع إنشاء المحاكم الدولية المخصصة لمحاكمة مرتكبي جرائم الحرب في يوغوسلافيا السابقة وفي رواندا. وفي عدد من المحاكمات، اتهم مدعي عليهم معينون بارتكاب العنف ضد المرأة بوصفه جريمة حرب وجريمة ضد الإنسانية أو جريمة إبادة جماعية، أو استرقاق، أو مخالفة جسيمة، أو إكراه على الدعارة، بحسب ظروف القضايا المفروضة[١٣]. ويستند النظام الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية إلى الأحكام المنظمة للمحكمتين المخصصتين ليوغوسلافيا السابقة ورواندا وممارسات هاتين المحكمتين ويعالج بالتحديد موضوع الجرائم الدولية القائمة على نوع الجنس.

الجدول السابع عشر – ١

العنف ضد المرأة الذي يرتكبه أشخاص مقربون في عدد من البلدان المختارة: معدل الوقوع والانتشار

(النسبة من المجموع)

	البلدان الصناعية	
سويسرا (١٩٩٧)	عينة من ٥٠٠ ١ امرأة تتراوح أعمارهن بين ٢٠ و ٦٠ سنة، في إطار علاقة	أفادت ٢٠ في المائة منهن بالتعرض لاعتداء بدني
كندا (١٩٩٣)	عينة ممثلة على الصعيد الوطني قوامها ٠٠٠ ١٢٣ امرأة، أعمارهن ١٨ سنة فما فوق	أفادت ٢٩ في المائة من نساء سبق لهن الزواج لهن شركاء في إطار القانون العام بأن شريكا حاليا أو سابقا اعتدى عليهن منذ بلوغهن ١٦ سنة
المملكة المتحدة (١٩٩٥)	عينة عشوائية لنساء من حي ''إيسلنجتن'' بلندن	تعرضت نسبة ٢٥ في المائة من النساء للكم أو الصفع من قبل شريك أو شريك سابق خلال حياتهن معه
نيوزيلندا (١٩٩٨)	عينة عشوائية من ٣١٤ امرأة من خمس مقاطعات	أفادت ٢٠ في المائة أنهن تعرضن للضرب أو الاعتداء البدني من قبل شريك ذكر
الولايات المتحدة (١٩٨٦)	عينة ممثلة على الصعيد الوطني لأزواج في إطار زيجات رسمية أو بالمعاشرة	أفادت ٢٨ في المائة من النساء بتعرضهن بدنيا لحادثة عنف واحدة على الأقل من قبل شركائهن
	آسيا والمحيط الهادئ	
تايلند (١٩٩٤)	عينة ممثلة لـ ٦١٩ زوجا لديهم طفل واحد على الأقل يقيمون في بانكوك	اعترف ٢٠ في المائة من الأزواج بالاعتداء جسديا على زوجاتهم مرة على الأقل في حياتهم الزوجية
كوريا (١٩٩٢)	عينة عشوائية طبقية من البلد بأكمله	أفادت نسبة ٣٨ في المائة من الزوجات بأن أزواجهن اعتدوا عليهن جسديا في السنة السابقة
كمبوديا (١٩٩٦)	عينة ممثلة على الصعيد الوطني من النساء والرجال، أعمارهم ما بين ١٥ و ٤٩ سنة	أفادت نسبة ١٦ في المائة من النساء أن أزواجهن اعتدوا عليهن جسديا، وأفادت نسبة ٨ في المائة بأنهن أصبن نتيجة الاعتداء
الهند (١٩٩٦)	عينة منهجية متعددة المراحل من ٩٠٢ ٦ رجل متزوج، أعمارهم بين ١٥ و ٦٥، في خمس مقاطعات من ولاية أوتار براديش	اعترف ما بين ١٨ إلى ٤٥ في المائة من الرجال المتزوجين موضع الدراسة بالاعتداء الجسدي على زوجاتهم، والنسبة تختلف من مقاطعة إلى أخرى
	الشرق الأوسط	
إسرائيل (١٩٩٧)	عينة منهجية عشوائية من ٨٢٦ ١ امرأة عربية متزوجة (باستثناء البدو) في إسرائيل	أفادت نسبة ٣٢ في المائة من النساء بتعرضهن لحادثة اعتداء جسدي واحدة على الأقل من قبل شركائهن خلال الإثني عشر شهرا السابقة، وأفادت ٣٠ في المائة بإكراه أزواجهن لهن جنسيا خلال السنة السابقة
مصر (١٩٩٥)	عينة ممثلة على الصعيد الوطني لنساء سبق لهن الزواج أعمارهن بين ١٥ و ٤٩ سنة	أفادت نسبة ٣٥ في المائة من النساء أنهن ضربن من قبل أزواجهن في وقت ما في حياتهن

	أفريقيا	
أوغندا (١٩٩٧)	عينة ممثلة من نساء أعمارهن ما بين ٢٠ و ٤٤ وشركائهن في مقاطعتين، مساكاو وليرا	أفادت نسبة ٤١ في المائة من النساء بأنهن ضُربن أو لحق بهن أذى جسدي من شريك، وأفادت نسبة ٤١ في المائة من الرجال أنهم ضربوا شريكاتهم
زمبابوي (١٩٩٦)	عينة ممثلة من ٩٦٦ امرأة أعمارهن فوق ١٨ سنة في محافظة ميدلاندس	أفادت نسبة ٣٢ في المائة بتعرضهن لاعتداء جسدي من قبل عائلة أحد أفراد الأسر المعيشية منذ بلوغهن ١٦ سنة
كينيا (١٩٩٠)	عينة ممثلة من ٦١٢ امرأة متزوجة في مقاطعة كيسي	أفادت نسبة ٤٢ في المائة من النساء أنهن تعرضن للضرب من قبل شريك، ٥٨ في المائة منهن أفدن بأنهن تعرضن للضرب كثيرا أو في بعض الأحيان
	أمريكا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي	
شيلي (١٩٩٣)	عينة ممثلة من نساء أعمارهن بين ٢٢ و ٥٥، من سانتياغو، في علاقة لأكثر من سنتين	أفادت نسبة ٢٦ في المائة بتعرضهن لحادثة عنف واحدة على الأقل من شريك، وأفادت ١١ في المائة بتعرضهن لحادثة عنف حادة مرة واحدة على الأقل وأفادت ١٥ في المائة بتعرضهن لحادثة عنف أقل حدة مرة واحدة على الأقل
كولومبيا (١٩٩٥)	عينة ممثلة على الصعيد الوطني من ٦ ٠٩٧ امرأة في علاقة، أعمارهن بين ١٥ و ٤٩ سنة	١٦ في المائة من النساء اعتدى شركاؤهن عليهن جسديا خلال حياتهن معا
المكسيك (١٩٩٦)	عينة ممثلة من ٦٥٠ امرأة سبق لها الزواج/أو لديها شريك، أعمارهن ١٥ سنة فما فوق، يعشن في مونتيري	أفادت ١٦ في المائة من نساء سبق لهن الزواج أو لديهن شركاء، بتعرضهن لاعتداء جسدي منذ بلوغهن ١٥ سنة
نيكاراغوا (١٩٩٦)	عينة ممثلة من نساء سبق لهن الزواج لديهن شركاء، أعمارهن ما بين ١٥ و ٤٩ سنة، في ليون، ثاني أكبر مدينة في نيكاراغوا	أفادت نسبة ٥٢ في المائة بتعرضهن لاعتداء جسدي من قبل شريك مرة واحدة على الأقل، وأفادت ٢٧ في المائة بتعرضهن لاعتداء جسدي خلال السنة السابقة

ملاحظة: في الجدول أعلاه، كتب تاريخ النشر بين قوسين.

المصدر: منظمة الصحة العالمية، مجموعة مواد إعلامية بشأن العنف ضد المرأة: قضية صحية ذات أولوية (١٩٩٧).

١٣ - وعلى المستوى الإقليمي، صادقت ٢٩ دولة عضوا في الأمم المتحدة في أمريكا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي على اتفاقية البلدان الأمريكية لعام ١٩٩٤ من أجل منع العنف ضد المرأة ومعاقبة مرتكبيه والقضاء عليه. وبموجب هذا الصك، تقع على الدول الأطراف في الاتفاقية التزامات فورية وتدريجية للقضاء على العنف ضد المرأة. كما يتيح للأفراد وسائل اتصال بشأن المسائل ذات العلاقة. وفي أوروبا، اعتمد إعلان لاهاي الوزاري المتعلق بوضع مبادئ توجيهية أوروبية لاتخاذ تدابير فعالة لمنع ومكافحة الاتجار بالنساء لأغراض الاستغلال الجنسي في كانون الأول/ديسمبر ١٩٩٨. وفي آسيا، ما زالت رابطة جنوب آسيا للتعاون الإقليمي تواصل عملها لوضع اتفاقية دون إقليمية لمكافحة الاتجار بالنساء والفتيات. وفي أيار/مايو ١٩٩٩، أصدرت الدول الأعضاء في الاتحاد الاقتصادي والنقدي لغرب أفريقيا إعلانا مشتركا (إعلان واغادوغو) يطالب باعتماد تشريع وطني يدين تشويه الأعضاء التناسلية للأنثى وباتخاذ تدابير خاصة لإنهاء هذه الممارسات.

١٤ - وفي بعض الحالات، ظلت ترجمة الصكوك الدولية إلى تشريعات وطنية، تسير بخطى ضعيفة بسبب الجدل الدائر حول بعض أشكال العنف ضد المرأة (مثل تشويه الأعضاء التناسلية للأنثى). والعامل الثاني الذي يحد من تجريم العملية هو التكلفة المحتملة لإنفاذ تشريع جديد وتوفير الخدمات المساعدة (مثل توفير المأوى للنساء المعتدى عليهن ولأطفالهن وتقديم النصح)، وبخاصة في الدول النامية.

١٥ - وظل التركيز الرئيسي للجهود الوطنية لإنهاء العنف ضد المرأة منصبا على إصلاح التشريعات الوطنية لتزويد المرأة بحماية قانونية شاملة من مختلف أشكال العنف. ولأول مرة يعتبر العنف المترلي فعلا يستوجب العقوبة في عدد من البلدان. واعتمدت بلدان أخرى أحكاما جنائية ومدنية محددة لمعالجته. ولدى تسعة بلدان في أفريقيا قوانين محددة لمكافحة تشويه الأعضاء التناسلية للأنثى.

١٦ - ولمواجهة جرائم السياحة الجنسية، اعتمدت استراليا وبلجيكا وكندا أحكاما جنائية ضد ''السياحة الجنسية'' تسمح بالمحاكمة على أعمال الاعتداء الجنسي التي يرتكبها رعاياها في الخارج. وعدلت إثيوبيا وبلجيكا وكندا والمكسيك قوانينها الجنائية لإضفاء صفة الخطورة على جرائم السياحة الجنسية ضد القصر.

١٧ - وألغت بعض الدول الأحكام القانونية التي قد تزيد مخاطر الاعتداء بالنسبة لبعض جماعات النساء. فألمانيا مثلا، نقحت متطلبات الإقامة فأعطت حقوق الإقامة المستقلة للمهاجرات. ونقحت المكسيك إطارها القانوني الذي ينظم الهجرة وأنشأت البرنامج الوطني لحماية المهاجرين الذي أدى إلى انخفاض العنف ضد المهاجرات بشكل ملحوظ. واعتمدت أيسلندا تشريعا جديدا ينص على تقديم الدولة تعويضات عن الأنشطة الإجرامية، بما في ذلك العنف المرتكب ضد النساء والمهاجرات.

١٨ - واضطلعت بعض الدول بإجراء إصلاحات قانونية استدلالية وإجرائية لتشجيع ضحايا الاعتداء على الإعلان عن أنفسهم. وعلى سبيل المثال، شرعت أنتيغوا وبربودا وإيطاليا وتركيا والنمسا بتطبيق نظم أوامر مدنية تفرض أحكاما تقييدية وأوامر زجرية استبعادية يخضع لها تحديدا مرتكبو أعمال العنف في قضايا العنف المترلي. وأقام كثير من البلدان مآوى للنساء المعتدى عليهن ولأطفالهن بالرغم من أن هذه الخدمات تتجه في معظم البلدان نحو التركز في المدن الكبيرة وليست متوفرة في المناطق الريفية. كما أن عدد المآوى لا يفي في معظم الحالات بالطلب.

١٩ - وبالنظر إلى الدعامات الثقافية للعنف القائم على نوع الجنس، نجد أن لتعاون مؤسسات التنشئة الاجتماعية

(مثل الكنيسة والمنشأة التعليمية ووسائط الإعلام والأسرة) والمنظمات غير الحكومية في القضاء عليه أهمية كبرى. وتتبع كثير من البلدان طرائق ابتكارية تتناسب مع الظروف المحلية لخلق توافق آراء مجتمعي بعدم قبول تعرض المرأة للعنف. وأطلقت إندونيسيا وإيطاليا وكندا والمملكة المتحدة حملات تحض على عدم تسامح إزاء العنف تحت أي ظرف من الظروف. وأعدت عدة دول مثل استراليا وكندا مواد تعليمية خاصة للسكان المهاجرين والأصليين. ووضعت بعض البلدان الأخرى، مثل أيسلندا، برامج تعليمية لتوجيه الرجال المتعسفين. وبدأ عدد من الدول الأفريقية (بما في ذلك إثيوبيا وبوركينا فاسو وتوغو وكينيا والنيجر ونيجيريا) حوارا وطنيا بشأن الآثار الضارة المترتبة على تشويه الأعضاء التناسلية للأنثى، مع إشراك الزعماء الدينيين وممثلي المجتمع المحلي في الحوار[١٤]. كما تستفيد البلدان في كافة أنحاء العالم استفادة متزايدة من التكنولوجيا الجديدة للوصول إلى الأسر والمجتمعات والضحايا والمعتدين عليهم وتبادل الخبرة ونشر المعلومات عن التقدم المحرز في المجال التشريعي ومدى توافر خيارات الحماية والدعوة والتثقيف.

٢٠ - وتؤدي مبادئ واتفاقيات حقوق الإنسان الدولية دورا في تعجيل البت في الأحكام القضائية للجوء المبنية على مطالبات متعلقة بنوع الجنس في بعض البلدان، وبخاصة كندا والمملكة المتحدة والولايات المتحدة.

٢١ - وقد ألقى التقدم المحرز في حركة الدعوة إلى المساواة بين الجنسين الضوء على الحاجة إلى القضاء على العنف ضد المرأة. ومن شأن العمليات الديموغرافية والتكنولوجية والاقتصادية حمّل المجتمعات على التكيف مع الواقع الجديد لكي تبقى حيّة. وتدعو عملية التنمية بأكملها إلى تنقيح أدوار الجنسين. ومع ذلك، فالتغيير المجتمعي المنظَّم لا يحدث بين عشية وضحاها، بالنظر إلى تعقيدات التنظيم المجتمعي والعلاقات الإنسانية بما في ذلك الممارسات والقِيم والمعتقدات الاجتماعية.

العنف ضد الأطفال

٢٢ - ظل ازدياد العنف ضد الأطفال واحدا من أكثر الاتجاهات إزعاجا خلال العقدين الماضيين. فالعنف يعني تآكل المؤسسات الأساسية للمجتمع، مثل الأسرة والمجتمع المحلي، فضلا عن آليات المراقبة الاجتماعية، ذلك أن معظم المجتمعات تتجه إلى حماية صغارها بالحيلولة دون تعرضهم للعنف. ومن بين العوامل المساهمة، يحتل انهيار المجتمع مكانا هاما. وخلال الصدمات العرقية والأهلية في التسعينات في كثير من أنحاء العالم، دمرت الأطراف المتحاربة المنشآت الاجتماعية والاقتصادية وشردت وقتلت وشوهت مئات الآلاف من المدنيين، من بينهم الأطفال. فقد قُتل أكثر من مليوني طفل، وأصيب بجراح أو بإعاقات دائمة أكثر من ٦ ملايين طفل، ويُتِّم أكثر من مليون طفل أو فُصلوا عن أسرهم وشُرد أكثر من ١٥ مليونا فأصبحوا لاجئين[١٥].

٢٣ - وفي معظم الصراعات، تجنِّد الأطراف المتحاربة آلاف الجنود الأطفال (انظر الفصل الخامس عشر). ويعاني الكثير منهم من صدمات نفسية جراء تجربتهم العنيفة ولا يستطيعون العودة إلى أسرهم ومجتمعاتهم. ويبقى الآخرون في طريق العنف ينضمون إلى عصابات إجرامية.

٢٤ - كما يتخذ استغلال الأطفال وقت الحرب شكل الاعتداء الجنسي. ويتعرض الأطفال للاعتداء الجنسي في كثير من حالات الصراع المستمر أو بعد انتهاء الصراع. كما يدفع الدمار والجوع واليأس، الذي عادة ما يصاحب الصراعات المجتمعية، كثيرا من الأطفال إلى ممارسة البغاء مقابل الغذاء أو المأوى أو السير الآمن عبر منطقة الحرب أو الحصول على أوراق أو امتيازات أخرى لأنفسهم ولأسرهم.

٢٥ - ووفقا لبعض المراقبين، كثيرا ما تدفع الأسر اللاجئة أو المقيمة في مناطق الحرب أطفالها إلى ممارسة البغاء لتأمين مزيد من الحماية لأنفسهم من القوات العسكرية غير النظامية. وبجانب الحرب، تساهم المتاعب الاقتصادية في زيادة العنف ضد الأطفال. ويؤدي تفشي الفقر بين الناس في كثير من البلدان النامية إلى تهيئة ظروف يظل فيها عمل الأطفال مصدرا مهما للدخل، إن لم يكن المصدر الوحيد. ووفقا لمنظمة العمل الدولية، فمن بين ١٢٠ مليون طفل أعمارهم ما بين ٥ سنوات و ١٤ سنة يعملون دواما كاملا في البلدان النامية، يعمل ٥٦ مليونا تحت ظروف خطرة، بما في ذلك التعرض للاعتداء البدني. وفي أفقر بلدان آسيا، ما زال بيع الأطفال كرقيق مستمرا رغم كل الجهود المبذولة لكبح جماحه. وتوحي التقديرات المتوفرة بأن في جنوب آسيا وحدها ما بين ٢٠ و ٤٠ مليون طفل يكدحون مثل الرقيق في مصانع النسيج والسجاد والطوب والتبغ وفي المزارع لسداد ديون أسرهم الفقيرة. إلا أن البلدان المتقدمة النمو ليست بمنأى عن المشكلة هي الأخرى. ويفاد بأن عمل الأطفال الاستغلالي في ازدياد في وسط وشرق أوروبا وبالذات في المناطق الريفية. وفي البلدان المتقدمة النمو، يتعرض الأطفال من الأقليات العرقية والمهاجرين والجماعات المهمشة، دون غيرهم، إلى الأشكال الخطرة من عمل الأطفال. وبنمو السياحة، والسياحة الجنسية بالذات، حدث ارتفاع مفاجئ في بيع الأطفال لممارسة البغاء، وبخاصة في البلدان التي يزدهر فيها قطاع الجنس.

٢٦ - ويشجّع الفقر المدقع والفقر الجماعي وانعدام فرص الدخل للكبار على تجارة بغاء الأطفال في المجتمعات المحلية و/أو البلدان التي أصبحت من الموردين الرئيسيين للأطفال لسوق الجنس الدولية. وعلاوة على ذلك، يظهر من تحول استغلال الأطفال من العمل إلى خدمات الجنس (حتى في البلدان ذات النمو الاقتصادي المستقر نسبيا والرعاية الاجتماعية المعززة) أن عائدات الأسر من بيع الأطفال للبغاء أعلى بكثير من عائداتها من عمل الأطفال التقليدي[١٦]. وكان من شأن ازدياد الطلب على الخدمات الجنسية - الذي اشتد في السنين الأخيرة بانتشار مواقع ''الإنترنت'' التي تقوم على تلبية رغبات البائعين والمشترين - أن أصبح بغاء الأطفال تجارة رابحة لأصحاب بيوت الدعارة ومهربي الأطفال. ووفق بعض التقديرات، يبلغ العائد السنوي من بغاء الأطفال رقما مذهلا هو ٥ بلايين دولار[١٧].

٢٧ - وفي البلدان المتقدمة النمو، اتضح أن السبب الرئيسي لبغاء الأطفال هو اختلال الحياة الأسرية. فالأطفال في هذه الأسر يتعرضون لأذى بدني وعاطفي و/أو جنسي ونتيجة لذلك يقل احترامهم لذاتهم. وتؤدي هذه التركيبة المهلكة من العوامل إلى وقوعهم ضحايا سهلة للتلاعب. ويهرب كثير من هؤلاء الأطفال من الأسر التي تسيئ ليجدوا أنفسهم في أيدي القوادين.

٢٨ - ونجد من بين جميع فئات الأطفال أن أطفال الشوارع هم الأشد ضعفا وبالتالي الأكثر عرضة للعنف بما في ذلك من وكلاء الدولة. و يعيش ما بين ١٥ و ٣٠ مليون طفل في شوارع مناطق العواصم الرئيسية من العالم وعددهم في تنام[١٨]. وهذه الظاهرة واضحة بشدة في بعض البلدان التي تمر اقتصاداتها بمرحلة انتقالية.

٢٩ - ومن أنماط العنف الناشئة ضد الأطفال تعاطي مختلف المواد غير المشروعة. وتشير منظمة الأمم المتحدة للطفولة إلى أن تعاطي المواد غير المشروعة هو من أفعال المرء الذاتية، ومع ذلك فهو يمثل انتهاكا لحقوق الطفل يرتكبه كل من ييسر إتاحة هذه المواد للأطفال من أجل خلق السوق وكسب الربح. ويمثل استهلاك الأطفال والشباب للمواد غير المشروعة، بإغراء من الكبار، شكلا من أشكال العنف ضد الأطفال. ومع ذلك، هناك جانب آخر من المشكلة - جانب

الطلب. فزيادة تعاطي المواد من جانب الأطفال والمراهقين في كثير من المناطق تشير إلى وجود مشاكل لا يستطيع الأطفال والمراهقون مغالبتها بمفردهم. وتعني أيضا أن الدعم المقدم من المجتمع أو الأسرة للشباب غير كافٍ.

٣٠ - وتقدم عدة صكوك دولية إطارا واسعا لمكافحة العنف ضد الأطفال بجميع أشكاله. ومن بين هذه الصكوك اتفاقية حقوق الطفل (١٩٨٩)، واتفاقية العمل الجبري لمنظمة العمل الدولية (١٩٣٠)، واتفاقية إلغاء السخرة (١٩٥٧)، واتفاقية الحد الأدنى لسن الاستخدام (١٩٧٣)، واتفاقية قمع الاتجار بالأشخاص واستغلال دعارة الغير (١٩٤٩).

٣١ - ومن الصكوك القانونية الدولية الهامة اتفاقية حظر استعمال وتكديس وإنتاج ونقل الألغام المضادة للأفراد وتدمير تلك الألغام لعام ١٩٩٧ (دخلت حيز النفاذ في ١ آذار/مارس ١٩٩٩). وتهدف هذه الاتفاقية إلى القضاء على المخاطر التي تواجه المدنيين، والأطفال بصفة خاصة، جراء الألغام الأرضية غير المنفجرة والقنابل الموجودة في مناطق الصراعات الماضية والحالية. وعلى المستوى العالمي، تقتل الألغام الأرضية أو تشوه حوالي ٢٦ ٠٠٠ شخص سنويا في المتوسط نصفهم من الأطفال والنساء. وقد رفع البروتوكول الاختياري لاتفاقية حقوق الطفل الحد الأدنى لسن تجنيد الأطفال في القوات المسلحة والمشاركة في الصراعات المسلحة من ١٥ إلى ١٨ سنة[١٩]. ووافقت بعض الأطراف المتحاربة في أجزاء مختلفة من العالم (جنوب السودان وسري لانكا مثلا) على تنفيذ توصيات منظمة الأمم المتحدة للطفولة بهذا الصدد. ومع ذلك، يرفض البعض الاستجابة لها.

٣٢ - ووقّعت معظم البلدان الصكوك الدولية الأساسية وصادقت عليها، بالرغم من أن قلة فقط أدرجت أحكامها في قوانين وطنية. وخلال التسعينات، أدى القلق إزاء عولمة بعض أشكال العنف ضد الأطفال، وخصوصا الاتجار والاستغلال الجنسي التجاري، إلى اتخاذ إجراءات تشريعية وطنية. إلا أن القوانين لم تكن فعالة بالقدر الذي يمنع وينهي المشكلة. وقد أضعفت الربحية العالية للاتجار بالأطفال والاستغلال الجنسي التجاري للأطفال عزيمة المسؤولين في بعض البلدان على إنفاذ القانون.

٣٣ - وحدثت إنجازات، معظمها، في البلدان الصناعية، حيث وُسِّعت القوانين لتشمل السياق الخاص لمواجهة الإساءات المنزلية التي يتعرض لها الأطفال. وأُدخلت قيود عُمرية على بيع التبغ والكحول للأطفال وطبقت مبادرات لمكافحة الاتجار غير المشروع بالمخدرات وتوزيعها. وتصاحب هذه الإجراءات التشريعية عادة حملات تثقيفية وخدمات توجيه معنوي وإعادة تأهيل للضحايا ولمرتكبي هذه الأعمال. وتشارك المجتمعات المحلية والمنظمات غير الحكومية ووسائط الإعلام وقطاع الشركات باطراد في الأنشطة الوقائية منشئة بذلك بيئة لا تتهاون مع مرتكبي هذه الأعمال.

٣٤ - وفي البلدان النامية، يزداد تعقد موضوع المعاقبة على بعض أشكال العنف ضد الأطفال لا لعوامل اقتصادية فحسب بل ولعوامل تتعلق بنظرة الناس إلى موضوع المعاقبة. فكثيرا ما ينظر الآباء والأمهات والأطفال إلى بيع الأطفال لغرض الاسترقاق على أنه تضحية لقاء بقاء الأسرة على قيد الحياة. فالبغاء الذي كان عارا في الماضي يكتسب مشروعية متزايدة كنشاط اقتصادي يحل محل عمل الأطفال التقليدي في المزارع ولدى الأسر المعيشية. وفضلا عن ذلك، فلقطاع الجنس المزدهر أثر مفسِد على الأفراد والمسؤولين. وبالنظر إلى العوامل المختلفة التي تقر وتديم أعمال العنف ضد الأطفال، يتضح أن الإجراء التشريعي يجب أن تسنده مجموعة من المخططات. ومن الأهمية بمكان تقديم فرص عمل وبرامج

مدرة للدخل للآباء والأمهات لتقليل اعتمادهم على دخل الأطفال وضمان امتثالهم قوانين حماية الطفل.

٣٥ - واكتسب الالتزام الدولي بحماية الطفل زخما جديدا بالدعم العالمي لاتفاقية منظمة العمل الدولية لعام ١٩٩٩ المتعلقة بالإلغاء الفوري لأسوأ أشكال تشغيل الأطفال.

البغاء

٣٦ - يُنظَر إلى البغاء بوجه عام على أنه انحراف عن قواعد السلوك المرعية. ويمكن اعتبار البغاء، وهو بيع خدمات الجنس لقاء أجر نقدي، مشكلة اجتماعية بسبب استمرار سلبية المواقف العامة إزاءه.

٣٧ - وتتفاوت درجة تقبل البغاء، فبعض المجتمعات يدينه ويعاقب مرتكبيه وبعضها يقننه وينظمه. ويلاحظ، بصورة مطردة، أن البعض ينظر إلى البغاء على أنه شكل من أشكال العنف والبعض الآخر يعتبره شكلا من أشكال العمل، ومن هنا يظهر الفاصل الكبير بين أولئك الذين يدعون إلى تجريم البغاء وأولئك الذين يؤيدون تقنينه. وفي الوقت نفسه، يرتبط التوسع السريع في البغاء، في كثير من البلدان النامية وبعض البلدان الصناعية، بمشاكل العنف الخطيرة وانتشار فيروس نقص المناعة البشرية/متلازمة نقص المناعة المكتسب (الإيدز) التي تستلزم علاجا فوريا. وتعتمد تدابير الإصلاح بدورها على فهم ظاهرة البغاء وزيادة تحديد القوى التي لا تزال توجه نموها.

٣٨ - وكشف عدد من الدراسات الأخيرة الشاملة لعدة بلدان أن البغايا في مختلف البلدان يشتركن في بعض السمات. أولا، معظمهن خُدعن وأُجبرن على البغاء. ثانيا، عادة ما تتعرض المرأة لصدمات طويلة متكررة قبل ممارسة البغاء. وتفيد ما بين ٥٥ و ٨٠ في المائة من البغايا أنهن تعرضهن في طفولتهن لسلسلة من التعديات الجنسية. ثالثا، دائما ما تتعرض البغايا، بسبب خروجهن على القانون في كثير من البلدان، لعنف بدني وجنسي من القوادين ومشغلي بيوت الدعارة. ونتيجة للعنف والاستغلال الجسدي، يزيد معدل الوفيات للنساء والفتيات اللاتي يمارسن البغاء ٤٠ مرة عن المتوسط الوطني وفقا لتقرير كندي[٢٠]. رابعا، تأتي غالبية البغايا في معظم البلدان من بيئات فقيرة. وفي البلدان المتقدمة النمو، يأتي معظمهن من أسر وزيجات متصدعة، ويفتقرن إلى المهارات والتعليم والتدريب التي يمكن أن تؤهلهن لشغل وظائف. فالعوامل الاقتصادية هي أساسا التي تقود البغايا إلى هذا الطريق في البلدان النامية - فقد ذكرت نسبة كبيرة منهن تقدَّر بـ ٩٠ في المائة أن الفقر هو السبب - والبلدان التي تمر اقتصاداتها بمرحلة انتقالية.

٣٩ - ويتطلب القضاء على البغاء نهجا متعدد الأبعاد يختلف من بلد إلى آخر إذ أن الأسباب الرئيسية للبغاء تتفاوت حسب ظروف وأحوال البغاء. ولا يمكن تجاهل الدور الملحوظ لقطاع الجنس في توليد العمالة والدخل. فوفقا لدراسة أجرتها منظمة العمل الدولية، يقدر إجمالي حركة النشاط المالي لقطاع الجنس في إندونيسيا بما يتراوح بين ١,٢ بليون دولار من دولارات الولايات المتحدة و ٣,٣ بلايين دولار من دولارات الولايات المتحدة في السنة أو ما بين ٠,٨ و ٢,٤ في المائة من إجمالي الناتج المحلي. وفي تايلند، تصل التحويلات المالية من البغايا إلى أسرهن في المناطق الريفية إلى حوالي ٣٠٠ مليون دولار من دولارات الولايات المتحدة كل عام[٢١]. وتستخدم صناعة الجنس التجاري آلافا من الناس الآخرين، من بينهم سائقو سيارات الأجرة والقائمون على التوظيف والوكلاء والنادلات ومدبرات المنازل والطباخون العاملون في بيوت الدعارة.

٤٠ - وما زال البغاء مستمرا في كثير من البلدان لأسباب مختلفة غير الاتجاهات والبنى الراسخة التي تنال من المساواة بين الجنسين. ومن هذه الأسباب انهيار النظام الاجتماعي والاقتصادي بسبب الصراعات (كما في بعض أنحاء أفريقيا)

أو تعطل الهياكل الرسمية التي كان يظن أنها تكفل المساواة بين الجنسين في السياق العام (كما في البلدان التي تمر اقتصاداتها بمرحلة انتقالية).

٤١ - ويمكن أن يفاقم التفاعل المتزايد بين النظم الاجتماعية والاقتصادية في عصر العولمة مواطن الضعف في المجتمعات الضعيفة ويقدم حوافز اقتصادية قوية للسلوك الاجتماعي المنحرف. فإذا توفر الطلب في مجتمعات متقدمة على البغاء في مجتمعات ضعيفة، عملت النظم المؤسسية في المجتمعات الضعيفة على تعزيز أوجه اللامساواة التي تدفع على البغاء. وقد تتسبب هذه الجوانب من التفاعل بين النظم في حدوث حركة ارتجاعية في مجتمع آخر أكثر تقدما، عن طريق القنوات الدولية. والدليل على أن ذلك يحدث بالفعل يُرى في انتشار الاتجار بالنساء لأغراض البغاء فيما بين البلدان الصناعية وفي اتساع مشاركة المواطنين في البلدان الصناعية في تقديم خدمات الجنس في الاتجاهين، إلى البلدان الصناعية ومنها، وزيادة استخدام الأطفال في إنتاج المواد الإباحية وبغاء الأطفال وعولمة الجريمة المنظمة (انظر الفصل الثامن عشر). ويتطلب الحد من البغاء جهودا متضافرة من بلدان العرض والطلب.

٤٢ - وتتحرك بعض جهود محاربة البغاء في هذا الاتجاه. ومن بين البلدان المتقدمة النمو التي وسعت قوانينها الجنائية لتشمل جرائم الجنس، التي يرتكبها مواطنوها في الخارج، وبخاصة ضد القصر استراليا وألمانيا وأيرلندا وآيسلندا وإيطاليا والدانمرك وسويسرا وفرنسا والنرويج. وتايلند هي من بين البلدان الآسيوية النامية التي تطبق عقوبات صارمة على أصحاب بيوت الدعارة الذين يستغلون الأطفال. وأنشأت بعض البلدان النامية مشاريع لإدرار الدخل كبديل عن البغاء. وبدأت بلدان كثيرة أخرى حملات تثقيفية لمنع إكراه البنات الصغيرات على البغاء ولمنع انتشار الأمراض المنقولة عن طريق الجنس. ويلاحظ أن مسألة التنظيم المؤسسي للبغاء لتقليل خطر المرض والعنف توجد على قائمة الاهتمامات العامة لكثير من البلدان.

العنف ضد المسنين

٤٣ - سوء معاملة المسنين ليس ظاهرة جديدة. ومع ذلك، كشاغل اجتماعي في البلدان المتقدمة النمو، لا يرجع تاريخ سوء معاملة المسنين إلى أبعد من منتصف السبعينات. وجاء ظهوره نتيجة عمليات الكشف العامة عن حالات العنف الأسري والاهتمام بالأعداد المتزايدة للمسنين الذين لم يعد في استطاعتهم الاهتمام بأنفسهم وأولئك الذين لا تتوافر أسرهم على رعايتهم أو لا تكون قادرة على رعايتهم.

٤٤ - وفي البلدان النامية، كثيرا ما يرتبط سوء المعاملة بالصعوبات الاقتصادية والتغيرات السريعة التي تطرأ على التقاليد/العادات المتعلقة باحترام المسن وعلى مسؤوليات تقديم الرعاية. كما أن للخرافات الثقافية دورا، وهي وإن كانت لا ''تميز'' عادة حسب السن فإنها تؤثر بشدة على حياة المسنين بسبب تضاؤل نظم الدعم التي تساعد، ضمن فوائد أخرى كثيرة، على تجنب الخرافات. وتُستهدف المسنات على سبيل المثال بادعاء ممارستهن السحر في بعض المناطق. وبالرغم من أنه لا يوجد تجميع منهجي لإحصاءات سوء المعاملة أو دراسات استقصائية لمدى شيوعه في العالم النامي، تتضمن سجلات الجريمة والتقارير الصحفية وسجلات الرعاية الاجتماعية وبعض الدراسات المحدودة أدلة على سوء معاملة المسنين وإهمالهم واستغلالهم ماليا[٢٢].

٤٥ - وتزيد عوامل عديدة خطر تعرض المسنين للإساءة في البلدان النامية. ومن بين هذه العوامل التغيرات في القيم العائلية التي تضعف الروابط الأسرية؛ وتعليم الأطفال الذي يتطلب من الآباء والأمهات الشباب تحمل أعباء ثقيلة من حيث الموارد المالية والطاقة والحيز المكاني؛ وفقدان المأوى، وبخاصة بالنسبة للمسنات اللاتي لا يملكن حقا قانونيا أو

عرفيا في الحيازة أو اللاتي تنازلن عن الإشراف على المترل لأولادهن؛ وهجرة الشباب بحثا عن الوظائف؛ وسياسات التفرقة العمرية التي تترك المسنين بدون فرص عمل.

٤٦ - وفي أوقات الحرب، والصراع الأهلي، والتراع والكوارث الطبيعية، يرجح أن يكون المسنون الأكثر تأثرا بالإيذاء الجسدي بالمقارنة مع الشباب. فهم جسمانيا أضعف وعظامهم أكثر هشاشة ومعدل نقاهتهم من الإصابات البدنية أبطأ. وعندما يجبرون على الهرب من بيوتهم يكونون أقل قدرة على قطع المسافة المطلوبة للحصول على الغذاء وأقل قدرة على الحياة بدون مأوى. وقد سلبت الأزمة الاقتصادية في بعض بلدان شرق ووسط أوروبا المسنين من معاشاتهم التقاعدية وخدمات الصحة والرعاية المناسبة. وعند مواجهة العنف، قد يصبح المسنون سجناء فعليين في منازلهم. ولا تزال كارثة أخرى، وباء فيروس نقص المناعة البشرية/متلازمة نقص المناعة المكتسب (الإيدز)، تجبر المسنات في عدة بلدان أفريقية ممن يعشن تحت ظروف بالغة الشدة إلى تحمل الأعباء الإضافية لرعاية الأطفال والأحفاد المصابين بالفيروس/الإيدز أو الأحفاد اليتامى.

٤٧ - ويمكن تعريف سوء معاملة المسن بأنه ''أي فعل منفرد أو متكرر، أو التقاعس عن اتخاذ إجراء مناسب، في إطار علاقة ما تقوم على الثقة مما يسبب ضررا أو قلقا للمسن[٢٣] ويمكن أن تكون الإساءة مقصودة أو غير مقصودة ومن نوع واحد أو أكثر، كالإساءة الجسدية والنفسية (العاطفية) والمالية والجنسية. وتصنيف السلوك باعتباره سلوكا تعسفيا أو متهاونا أو استغلاليا يتوقف على مدى تكرره ومدته وشدته وقسوته وعواقبه. ويمكن أن تتخذ الإساءة لكبار السن عدة أشكال مثل الضرب والحرق والتهديد والإهانة والعزل والهجر والتجويع والتشريد. وقد أدى الإقرار القانوني لعدم المساواة بين الرجل والمرأة في حقوق الملكية، في معظم أنحاء العالم، إلى تمكين الأسر والمجتمعات من تبرير رفض إتاحة المأوى للمسنات. وعندما أصبح العالم أكثر وعيا لقضايا العنف الأسري وحقوق الإنسان، صارت بعض التقاليد القديمة مثل نزع الممتلكات من الأرامل الأفريقيات وهجر الأرامل في جنوب آسيا وادعاءات السحر، يُنظر إليها كأعمال تعسفية لا تتطلب اتخاذ إجراءات ضد الأفراد فحسب بل وإحداث تغييرات في القيم المحلية والقيم المجتمعية.

٤٨ - والتعاريف القانونية والمهنية، التي قد تكون عوامل أساسية في التشخيص والتدخل، في العادة يجب أن تأخذ في اعتبارها فهم المسن لسوء المعاملة وكذلك السياق الثقافي. وعلاوة على ذلك، يوضح محللو السلوك أن ديناميات العلاقة التي تتحدد في مرحلة مبكرة من الحياة تبقى عادة في المراحل اللاحقة كما في متلازمة الاسترجاع المتكرر لإيذاء الطفل. ويمكن أن يتحقق الخلل كنتيجة لتدهور عوامل التأثير الخارجية، مثل تزايد الفقر والضغوط المصاحبة، إلا أن للعلاقة القائمة نفسها دورا ملحوظا في إحساس كبار السن بالإساءة.

٤٩ - وبالرغم من التركيز في الربع الأخير من القرن العشرين على موضوع سوء المعاملة بين الأشخاص داخل الأسرة الواحدة، هناك أدلة موثقة، على نطاق واسع، تثبت سوء المعاملة والإهمال والاستغلال في دور المسنين ودور الرعاية المقيمة. ويفاد بأن ما يتراوح بين ٤ و ٥ في المائة من المسنين في الدول المتقدمة النمو يقيمون في مرافق رعاية طويلة الأمد، وأقل من واحد في المائة في بعض البلدان النامية ولا أحد في بلدان أخرى. ومن دواعي الغرابة أن البلدان المتقدمة النمو تعمل على تقليل الاهتمام بالرعاية المؤسسية للمسنين وأن التغيرات الديمغرافية والمجتمعية تؤدي بحكومات بعض البلدان النامية إلى الاهتمام بالرعاية المقيمة لفترات طويلة.

٥٠ - وكثيرا ما تنطوي حالات الإساءة لكبار السن على عدد ضخم من المشاكل الطبية والنفسية والقانونية والاجتماعية والبيئية ومشاكل القضاء الجنائي والمشاكل المالية. والاعتراف بأن العنف ينتج عن التفاعل المعقد لعوامل فردية وأخرى بين شخص وآخر وعوامل ذات سياق اجتماعي ومجتمعي يمكن أن يساعد في فهم أسباب المشكلة وفي تعزيز أي تدخلات متعددة المستويات.

٥١ - وقام فريق من الباحثين، بتصنيف التدخل إلى خمسة نماذج مختلفة: الشبكة الاجتماعية، والدعوة، وإدارة الرعاية، والعنف المترلي، والتدخل القانوني[٢٤]. وقد تجمع البرامج بين اثنين أو أكثر من هذه النهج.

٥٢ - ويستفيد نموذج الشبكة الاجتماعية من نظم الدعم غير الرسمية، نظم الأسرة والأصدقاء والجيران والأقران ومنظمات المجتمع المحلي، لتمكين مقدمي الخدمات من نشر المعلومات وزيادة الوعي المجتمعي وتشخيص الحالات وإعلام الضحايا بالخدمات. وفي غواتيمالا، شكّل المسنون المكفوفون الذين طردهم أسرهم من بيوهم لجنة، وأنشأو مترلا آمنا لأنفسهم واستحدثوا مشاريع حرف يدوية ومشاريع مدرة للدخل في المجتمع المحلي.

٥٣ - ويحتاج المسنون ضحايا الإيذاء إلى مساعدات كبيرة، ولكن عندما تكون شبكة المجتمع المحلي قوية يتزايد الاحتمال بتوافر مزيد من الفرص أمام الأشخاص المعنيين لتلمس مخارج وسبل لتوجيه المشاعر بحيث تتجاوز العلاقة المباشرة، مما قد يساعد في صرف الناس عن الإيذاء. وأهم من ذلك، يحتاج المسنون إلى المشاركة في تحديد المسائل التي تهمهم وفي تخطيط السياسات والخدمات.

٥٤ - ويعترف نموذج الدعوة بأن ضحايا الإيذاء أناس كبار ولكن في وضع ضعيف ويتصرف المناصرون بالنيابة عنهم لضمان حقوقهم والحصول على الخدمات المطلوبة. ويفترض هذا النموذج أن سبل الدعم الأسري المتاحة والآليات القانونية والخدمات المجتمعية يمكن استخدامها لمساعدة المسنين ضحايا الإيذاء وأسرهم. وعلى سبيل المثال، يقدم برنامج خدمات مناصرة حقوق المسنين ومنع سوء المعاملة الذي يخدم المسنين في أديليدي باستراليا معلومات ودورات تثقيفية عن حقوق المسنين ويساند المسنين أو ممثليهم في طلب حقوقهم، وإيقاف سوء المعاملة، ويساعد في استراتيجيات التخطيط للحماية في المستقبل.

٥٥ - ويستفيد نموذج التدخل، نموذج العمل الاجتماعي، من نظم جمع البيانات الطبية والوظيفية والاجتماعية والنفسية والبيئية والاجتماعية الديمغرافية عن الضحية والمعلومات المتعلقة بالظروف التي تؤدي إلى سوء المعاملة. وبناء على تقييم شامل، توضع خطة لإدارة الخدمات. ويتبع برنامج وضعته بلدية أوسلو هذا النمط.

٥٦ - وقد أدى إدراك أن الكثير من الإيذاء الذي يتعرض له كبار السن يندرج في حقيقة الأمر ضمن إساءة المعاملة التي تتعرض لها الزوجات إلى إثارة الاهتمام بنموذج التدخل المتعلق بالعنف المترلي. ويوفر هذا النموذج للنساء الشابات المأوى والفرصة لإقامة علاقات مع الآخرين. كما تكتسب النساء من خلال تبادل الخبرات المتماثلة القدرات النفسية اللازمة للتعامل مع ما يعانين من خوف ومن فقدان للثقة في الذات ومن توتر وقلق. والهدف المنشود من هذا النموذج هو النهوض باحترام النساء لأنفسهن وتعزيز قدرهن على مجابهة الظروف المحيطة. وقد أقام الاتحاد الفنلندي لتوفير المأوى والملاذ للأمهات والأطفال، بالتعاون مع إحدى دور المسنين المحلية ونظام الرعاية المفتوح، مشروعا للتعامل مع حالات الإيذاء الذي يتعرض له كبار السن. ويوفر هذا المشروع أسرّة للإيواء الطارئ في دار المسنين المذكورة، وخطا هاتفيا لطلب المساعدة، كما يجتمع في إطاره فريق لدعم الضحايا كل أسبوعين.

٥٧ - أما النهج القانوني فهو أقرب ما يكون إلى نظام خدمات حماية الكبار الذي أنشئ في الولايات المتحدة. فقد سنت كل ولاية من الولايات تشريعا يعين وحدة لتوفير خدمات الحماية للكبار، تسند إليها مسؤولية تلقي التقارير عن الاشتباه في إساءة معاملة كبار السن، وفرز الحالات للوقوف على درجة خطورتها، وإجراء تقييم شامل، إذا لزم الأمر، ووضع خطة لتوفير الرعاية اللازمة. وفي ٤٣ ولاية، يلزم القانون فئات محددة من الأفراد (الأطباء والأخصائيون الاجتماعيون والممرضات، على سبيل المثال) بالإبلاغ عن الحالات التي يوجد ما يبرر الاعتقاد بأنها من حالات إساءة المعاملة أو الإهمال أو الاستغلال. ويرى منتقدو أسلوب الإبلاغ الإلزامي أنه قد يكون مناسبا لحالات إيذاء الأطفال، إلا أنه يهبط بمكانة المسنين في المجتمع إلى مستوى الأطفال الرضع، ويعزز القوالب النمطية السلبية السائدة عن المسنين، ويحد من قدرتهم على التحكم في حياتهم.

٥٨ - وتنطوي تقريبا جميع المشاريع المتعلقة بإساءة المعاملة على عناصر خاصة بتثقيف المجتمع والتدريب المهني بهدف تمكين المسنين ودفعهم إلى الاعتماد على الذات وتحسين فكرتهم عن أنفسهم. وتوفر هذه المشاريع المشورة للأسر بشأن كيفية منع الإساءة إلى المسنين، وتطلْع المسنين على المتاح من خيارات المساعدة في حالة التعرض للإيذاء. كما تضطلع هذه المشاريع بتدريب الأخصائيين الذين يعملون مع المسنين على التعرف على العلامات والأعراض والإحالة إلى الموارد المتوافرة في المجتمع المحلي. وقد أبلغ عن وجود مثل هذه الأنشطة في كندا واستراليا والمملكة المتحدة وجنوب أفريقيا وألمانيا ونيوزيلندا والنرويج وكوستاريكا. وتوفر المملكة المتحدة خطا هاتفيا لتقديم المساعدة على الصعيد الوطني، كما توجد لدى اليابان وفرنسا وأسبانيا وألمانيا مشاريع إرشادية محلية.

العنف ضد المعوقين

٥٩ - يتعرض المعوقون لمختلف أشكال العنف، من قبيل الإيذاء البدني، والاعتداء الجنسي، والإيذاء النفسي وإيذاء المشاعر، والإهمال، وإغفال الواجب، والاستغلال المالي. ويرتكب هذا العنف في أماكن وبيئات مختلفة، وهو يرتبط ارتباطا وثيقا بانعدام التكافؤ في العلاقات بين المعوقين وغيرهم، ويتفاقم بفعل العوامل الجنسانية والعرقية والطبقية والاقتصادية - الاجتماعية والثقافية، ولا سيما في البيئات المؤسسية.

٦٠ - بيد أنه لا توجد إحصاءات دقيقة عن حالات العنف ضد المعوقين بسبب تباين التعاريف التي تحدد العنف واختلاف منهجيات الإبلاغ[٢٥]. وعلى المستوى المفاهيمي، ينظر إلى العنف ضد المعوقين باعتباره فعلا يرتكب في سياق من التمييز المنهجي الذي يتسم في كثير من الأحيان بانعدام التوازن بين القوى. ويشمل هذا النوع من العنف كلا من أشكال الإيذاء الصريح والضمني التي يمكن أن تدخل أو لا تدخل في عداد الأفعال الإجرامية[٢٦].

٦١ - وعلى الرغم من أن الوعي بمشاكل الصدمات التي يعاني منها المعوقون يعد أمرا جديدا نسبيا، فقد أجريت في بعض البلدان المتقدمة النمو مجموعة من البحوث تشير إلى أن هؤلاء الأفراد معرضون بصفة خاصة للصدمات والعواقب التي تخلفها. فاعتماد المعوقين الشديد على الآخرين في تلبية حاجاتهم، على سبيل المثال، يزيد من تعرضهم للاستغلال والإيذاء. والمصابون بإعاقات نفسية بالذات يتأثرون على نحو بالغ بالآثار المترتبة على التوتر، الأمر الذي يؤثر بدوره على مرضهم وعلى قدراتهم الوظيفية بصفة عامة.

٦٢ - وتشير البحوث المتاحة إلى أن الأطفال المعوقين يمثلون نسبة كبيرة للغاية من العدد الإجمالي لضحايا حالات إيذاء الأطفال[٢٧]. فالأطفال الذين يعانون من إعاقات بدنية أكثر عرضة لسوء المعاملة، بما في ذلك الإيذاء البدني والجنسي[٢٨]. كما أن البيئات التي يوجدها الكبار، كالفقر

والحروب وعمالة الأطفال والعنف وسوء المعاملة، وتلوث البيئة، والعجز عن توفير سبل الحصول على الرعاية الصحية المناسبة[٢٩]، تتسبب في كثير من الإعاقات التي يعاني منها الأطفال وما يترتب على هذه الإعاقات من آثار. بيد أن التقديرات تتفاوت بشأن مدى تزايد الخطر، فضلا عن أن بعض الدراسات لم تثبت وجود علاقة[٣٠]. وبالإضافة إلى ذلك، فإن مما يزيد من مساوئ انعدام وجود نظام موحد لجمع البيانات تقاعس منظومات حماية الأطفال عن التعرف على حالات الأطفال المعوقين وتوثيقها، الأمر الذي يعزى جزئيا إلى الاتجاهات السائدة وإلى نوعية التدريب ومعايير التدخل في الحالات القائمة[٣١].

٦٣ - وتشير صكوك دولية مختلفة، سواء صراحة أو ضمنيا، إلى العنف الموجه ضد المعوقين[٣٢]. فإلى جانب الإعلان العالمي لحقوق الإنسان، يوفر العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية (المادتان ٧ و ٩ (١)) والعهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، الأساس اللازم لمعاملة المعوقين على قدم المساواة مع غيرهم وتزويدهم بالحماية حتى يمكنهم ممارسة حقوقهم المدنية والسياسية والاجتماعية والثقافية على نحو كامل. ويمثل الحق في احترام كرامة الإنسان وحمايته من المعاملة المهينة أحد أهم العناصر اللازمة لحماية حقوق الإنسان الخاصة بالمعوقين. ويشدد المجتمع الدولي على حق الأطفال المعوقين في التمتع بالصحة البدنية والعقلية على حد سواء، ولا سيما مَن يعيش منهم في أوضاع يسودها العنف وما يخلفه من عواقب[٣٣] (انظر الفصل الخامس عشر). وتوفر القواعد الموحدة بشأن تحقيق تكافؤ الفرص للمعوقين الأدوات العملية اللازمة للحكومات من أجل تحسين نوعية حياة المعوقين وتزويدهم بسبل أفضل لكسب العيش والنهوض بمستوى رفاههم.

٦٤ - وعلى الرغم من وجود إطار معياري دولي واسع النطاق، فإن مسألة العنف ضد المعوقين لم تلق بعد الاهتمام الواجب. وينبغي إعادة النظر فيما يتعين وضعه من شروط/متطلبات محددة عند صياغة السياسات المتعلقة بهم.

الحواشي

(١) انظر المادة ٢ من إعلان القضاء على العنف ضد المرأة (قرار الجمعية العامة ٤٨/١٠٤، المرفق).

(٢) المرجع نفسه، وانظر أيضا منهاج عمل بيجين الوارد في تقرير المؤتمر العالمي الرابع المعني بالمرأة، بيجين، ٤-١٥ أيلول/سبتمبر ١٩٩٥ (منشورات الأمم المتحدة، رقم المبيع A.96.IV.13)، القرار ١، المرفق الثاني، الهدف الاستراتيجي دال ''العنف ضد المرأة''.

(٣) انظر إعلان وبرنامج عمل فيينا، الذي اعتمده المؤتمر العالمي لحقوق الإنسان (A/CONF.157/24 (Part I)).

(٤) تعرّف المادة ١ من إعلان القضاء على العنف ضد المرأة (انظر الحاشية ١) عبارة ''العنف ضد المرأة'' بأنها ''أي فعل عنيف تدفع إليه عصبية الجنس ويترتب عليه، أو يرجح أن يترتب عليه، أذى أو معاناة للمرأة، سواء من الناحية الجسمانية أو الجنسية أو النفسية، بما في ذلك التهديد بأفعال من هذا القبيل أو القسر أو الحرمان التعسفي من الحرية، سواء حدث ذلك في الحياة العامة أو الخاصة''.

(٥) انظر E/CN.4/1996/53.

(٦) انظر قرار الجمعية العامة ٣٤/١٨٠، المرفق، المادة ١؛ وقد اعتمدت الجمعية العامة البروتوكول الاختياري للاتفاقية في قرارها ٥٤/٤.

(٧) انظر الدراسة الاستقصائية العالمية عن دور المرأة في التنمية، الصادرة عن الأمم المتحدة (منشورات الأمم المتحدة، رقم المبيع E.99.IV.8).

(٨) انظر المرجع نفسه.

(٩) انظر Trafficking in women and girls: an international human rights violation وهو صحيفة وقائع صادرة عن حكومة الولايات المتحدة في ١٠ آذار/مارس ١٩٩٨، ويمكن الاطلاع عليها في الموقع التالي على شبكة الإنترنت: http://www.state.gov/www/global/women/fs-980310-women-traffick.html.

(١٠) انظر منظمة الصحة العالمية، العنف المترلي (١٩٩٧).

(١١) انظر E/CN.4/sub.2/1999/14.

(١٢) انظر: منظمة الصحة العالمية، ''تشويه الأعضاء التناسلية للأنثى''، بيان صحفي، ويمكن الوصول إليه على الموقع: http://www.who.org/frh-whd/FGM/f-defini.htm.

(١٣) انظر E/CN.4/1998/54.

(١٤) انظر: وثيقة اللجنة الاقتصادية لأفريقيا /FSSDD/ICPD .FC.3/98/3.

(١٥) انظر: اليونيسيف، حالة الأطفال في العالم، ٢٠٠٠ (منشورات الأمم المتحدة، رقم المبيع E.00.XX.1).

(١٦) انظر: The Sex Sector: The Economic and Social Bases of Prostitution in South east Asia, ed. Lin Lean Lim (Geneva, ILO, 1998).

(١٧) المرجع نفسه.

(١٨) المرجع نفسه.

(١٩) انظر: مفوضية الأمم المتحدة السامية لشؤون اللاجئين، مشروع البروتوكول الاختياري لاتفاقية حقوق الطفل بشأن إشراك الأطفال في النزاعات المسلحة، الذي قدم إلى لجنة حقوق الإنسان في دورتها السادسة والخمسين، ٢٠ آذار/مارس – ٢٨ نيسان/أبريل ٢٠٠٠، ويمكن الوصول إليه على الموقع http://www.unhcr.ch/html/menu2/6/protocolchild.htm.

(٢٠) انظر: M.A. Baldwin "Split at the Root: Prostitution and Feminist Discourses of Law Reform", Yale Journal of Law and Feminism, No.5, (1992).

(٢١) انظر: Lin Lean Lim، مرجع سبق ذكره.

(٢٢) انظر: HelpAge International, *The Ageing and Development Report: Poverty, Independence and the World's Older People*, (September 1999).

(٢٣) مأخوذ عن United Kingdom Charity, Action on Elder Abuse.

(٢٤) انظر: S. Biggs, C. Phillipson and P. Kingston, *Elder Abuse in Perspective* (Buckingham, United Kingdom, Open University Press, 1995).

(٢٥) انظر: Roeher Institute for the National Clearinghouse on Family Violence, *Violence and People with Disabilities: Review of the Literature* (August 1994).

(٢٦) على سبيل المثال، عدم تمكنهم من الوصول الفعلي والاجتماعي إلى المحاكم؛ وقواعد الإثبات؛ والإجراءات المتبعة داخل قاعات المحاكم التي تتعدى بصورة مجحفة على حقوق المعوقين؛ وعدم الرغبة في التكيف المعقول لتقبل الاختلافات الفردية. انظر: The Roeher Institute, *Violence and People with Disabilities: A Review of the Literature (1994); D. Sobsey,* Violence and Abuse in the Lives of People with Disabilities: the End of Silent Acceptance (Baltimore, Paul H. Brookes, 1994).

(٢٧) انظر: أعمال Chotiner and Lehr (1976), the National Center on Child Abuse and Neglect (1982), and Sandgrund and others (1974).

(٢٨) انظر: R. White, M.I. Benedict, L. Wulff and M. Kelley, "Physical Disabilities as risk factors for child maltreatment: a selected review", *American Journal of Orthopsychiatry, No. 57* (1987).

(٢٩) انظر: "المناقشة العامة بشأن اتفاقية حقوق الطفل"، مقال مؤرخ ٦ تشرين الأول/أكتوبر ١٩٩٧. ويمكن الوصول إليه على الموقع http://www.crin.org.

(٣٠) انظر: Sobsey، مرجع سبق ذكره.

(٣١) انظر: Kirkham Schilling and Schinke, "Do child protection services neglect developmentally disabled children?", *Education and Training of the Mentally Retarded, Vol. 21, No.1* (March 1986).

(٣٢) من بين الإشارات الصريحة "برنامج العمل العالمي المتعلق بالمعوقين"، الذي اعتمدته الجمعية العامة وأعلنته في قرارها ٥٢/٣٧؛ و "مبادئ تالين التوجيهية للعمل المتعلق بتنمية الموارد البشرية في ميدان الإعاقة"، التي اعتمدتها الجمعية العامة في قرارها ٧٠/٤٤؛ و "القواعد الموحدة بشأن تحقيق تكافؤ الفرص للمعوقين"، التي اعتمدتها الجمعية العامة وأعلنتها في قرارها ٩٦/٤٨؛ و "إعلان حقوق الأشخاص المتخلفين عقليا"، الذي أعلنته الجمعية العامة في قرارها ٢٨٥٦ (د – ٢٦)؛ و "الإعلان المتعلق بحقوق المعوقين"، الذي أصدرته الجمعية العامة بقرارها ٣٤٤٧ (د – ٣٠)؛ و "مبادئ حماية الأشخاص المصابين بمرض عقلي"، التي اعتمدتها الجمعية العامة بقرارها ١١٩/٤٦. وتوجد إشارات غير مباشرة للمعوقين في المادة ٢٥ من "الإعلان العالمي لحقوق الإنسان"، الذي اعتمدته الجمعية العامة بقرارها ٢١٧ ألف (د – ٣)؛ و "اتفاقية حقوق الطفل"، (المادة ٢٣)؛ و "الميثاق الأفريقي لحقوق الشعوب" (المادة ١٨ (٤))؛ و "مشروع البروتوكول الاختياري الملحق بـ "اتفاقية حقوق الإنسان" في مجال الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية" (انظر E/1997/22، المرفق الرابع). والأحكام التي تحمي أفراد الفئات الضعيفة من السكان، المدرجة في صكوك حقوق الإنسان الأساسية، تنطبق أيضا على المعوقين. وانظر أيضا التعليق العام رقم ٥ للجنة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية بشأن المعوقين، المؤرخ ٢٥ تشرين الثاني/نوفمبر ١٩٩٤.

(٣٣) قرار المجلس الاقتصادي والاجتماعي ٢٠/١٩٩٧ عن الأطفال المعوقين.

الفصل الثامن عشر

الفساد والجريمة

الفساد

١ - ظهر الفساد كقضية أخرى من القضايا محل الاهتمام الدولي في عقد التسعينات. فقد أتاحت عمليات التحول السياسي، والعولمة، وانفتاح الأسواق بصورة مطردة فرصة أكبر لتفشي ممارسات الفساد، إلا أنها كشفت هذه الممارسات أيضا لقدر أكبر من التمحيص. ويعتقد بعض المراقبين أن انتشار الفساد على نطاق واسع يفرض أعباء باهظة إذ يؤدي إلى سحب الموارد من برامج التنمية ذات الأولوية وإلى استمرار اللامساواة في الدخل واللامساواة الاجتماعية[١]. والفساد المحدود، عندما ينتشر في مواضع كثيرة، يضع الفقراء في وضع غير موات من حيث الحصول على الوظائف أو الخدمات التي تتيحها الدولة؛ كما يخنق روح المبادرة لدى كثير من المجتمعات المحلية الواقعة في شرك علاقات غير متكافئة، علاقات السيد بالتابع.

تصورات

٢ - الفساد ليس ظاهرة جديدة. ويوجد الفساد في أشكال متفاوتة بدرجة متباينة في معظم المجتمعات. إلا أن تعريف ما يُعد عملا فاسدا كثيرا ما يتوقف على السياق الثقافي والواقع الاجتماعي والاقتصادي. ففي الولايات المتحدة، على سبيل المثال، يمكن أن يفسر تقديم الموظفين للهدايا أو تلقيهم لها على أنه رشوة، ولكن الهدايا في كثير من البلدان الأفريقية والآسيوية تعتبر مسألة متعارفا عليها وتمثل جزءا من الطقوس الاجتماعية. ولا ينظر المواطنون في بعض البلدان إلى المدفوعات النقدية أو العينية التي تعجل بتنفيذ أعمال مشروعة أو بتقديم خدمات أساسية بوصفها فسادا. وبجانب التصورات الثقافية، فإن التهاون مع مشكلة الفساد وتقبلها في بعض المجتمعات إنما يعقد الجهود المبذولة لمحاربتها.

٣ - وكانت البيروقراطية ولا تزال أحد المواقع الرئيسية للفساد. واللاعبون هنا هُم السياسيون والبيروقراطيون على جميع المستويات، والمواطنون، والقطاع الخاص وقطاع الأعمال، المحلي منها والأجنبي على السواء. ويوقع الاستخدام السيئ المتواصل للموارد الخاضعة لإشراف موظفي الحكومة أضرارا على مستوى دولاب العمل كله ويضعف النمو الاقتصادي. ويقدر البنك الدولي، على سبيل المثال، أن الفساد يمكن أن يقلل معدل نمو البلد بنسبة ٠,٥ إلى ١ في المائة في السنة. وتبين البحوث التي أجراها صندوق النقد الدولي أن الاستثمار في البلدان التي تعاني الفساد بصورة منتظمة أقل بنسبة ٥ في المائة تقريبا منه في البلدان الخالية نسبيا من الفساد. ويتعرض المستثمرون بنسب تتراوح بين ٥٠ و ١٠٠ في المائة لخطر فقد استثماراتهم كلها في خمس سنوات في البلدان التي يوجد فيها الفساد بدرجة أو بأخرى، وفقا لتقدير إحدى وكالات تقييم السندات[٢]. فبيع المناصب العامة عن طريق السادة السياسيين يقضي، إذا انتشر، على نظم الجدارة ويشيع ثقافة محاباة الأقارب ويؤدي إلى تهاوي الكفاءة والفعالية في الميدان الإداري. وكثيرا جدا ما تحل المحسوبية الحكومية بامتدادها إلى تجمعات أو أقاليم معينة مقابل أصوات أو دعم مالي، محل المعيار النظامي لتوزيع السلع والخدمات العامة.

٤ - وتدفع الأموال من القطاع الخاص إلى البيروقراطيين أو السياسيين على جميع مستويات العمل البيروقراطي أو السياسي. فالشركات تعرض مكافآت مقابل التعجيل باستخراج الرخص أو العقود أو لتجنب دفع الضرائب

والرسوم الجمركية. وتدفع بعض الشركات الصغيرة رشاوى لمجرد البقاء في السوق. وتكبيل النشاط الخاص بالقيود وضعف التدقيق العام عادة ما يولدان الفساد. وأيا كانت الصورة، فالفساد بالرشاوى يتعارض مع مفاهيم عدالة التوزيع والمساءلة الإدارية والسياسية. فالشركات التي تتكبد تكاليف عالية بتقديم الرشاوى لموظفي الدولة تتجه إلى خفض مدفوعاتها الضريبية، مما يسفر عن خسائر هائلة في إيرادات الدولة. وقد يسد الفقراء العجز بدفع ضرائب أعلى وتلقي استحقاقات اجتماعية أقل.

٥ - ويؤدي الفساد إلى توجيه الاستحقاقات العامة الثابتة (كالمعاشات التقاعدية، واستحقاقات الرسوم الدراسية، والمساكن العامة، وإعانات الاستهلاك) لصالح الأغنياء والجماعات الثرية في كثير من البلدان. كما تؤدي الممارسات الفاسدة أحيانا إلى تشويه صورة الإصلاحات الزراعية ومشاريع الري في بلدان أمريكا اللاتينية وآسيا وأفريقيا، بذهاب المياه والأراضي لمن يدفع رشاوى أكبر وليس للمزارعين المعوزين. ومن شأن الفساد إحباط أهداف إعادة التوزيع التي تتبناها البرامج الحكومية بحيث لا يعود لهذه البرامج أي أثر على مشاكل حادة مثل الفقر والحرمان من ملكية الأرض.

٦ - ويلاحظ الفساد على مستوى الشارع بين المواطنين العاديين وصغار الموظفين. فتقدَّم النقود مقابل خدمات مشروعة أو للتغاضي عن أنشطة غير مشروعة. وبالرغم من أن المعاملات الفردية تكون عادة صغيرة، يلاحظ أن انتشار الفساد على مستوى الشارع يقلل من الكفاءة الاقتصادية على المدى البعيد ويحول دون الحصول على الخدمات، وخاصة بحرمان الفقراء الذين لا يمكنهم دفع رشاوى. ونتيجة التهاون إزاء الأنشطة الإجرامية، يشجع الفساد على مستوى الشارع العديد من الأمراض الاجتماعية التي تؤدي إلى التفكك الاجتماعي[٣]. وسوء الأجور وتدني المركز الاجتماعي لصغار الموظفين يؤديان إلى الفساد، بعضه أو معظمه، على مستوى الشارع. ولا يتوافر قدر كاف من الأدلة لإثبات أي صلة بين تدابير زيادة مرتبات الموظفين بهدف مكافحة الفساد ومدى فعالية هذه التدابير. وثمة شكوك في هذا الصدد، وبخاصة في المجتمعات التي تتقبل الفساد من الوجهتين الأخلاقية والثقافية.

٧ - ومن شأن التحرير المالي والتجاري في البلدان التي لا تتوافر فيها مؤسسات وقدرات إدارية قوية زيادة الفرص المتاحة لأنشطة الفساد وزيادة إفلات الأفراد والجماعات الفاسدة من العقاب. ونتيجة لذلك، تتجاوز بعض أشكال الفساد الحدود الوطنية. وقد أدت الزيادة في التهرب من الضرائب، والرشوة، وسرقة المال العام، واستلاب الأصول، والتلاعب بأسعار الواردات والصادرات والتحويلات، وغسل الأموال، إلى انتشار المصارف الخارجية التي أصبحت ملاذا لأموال الفساد. وفي أحد البلدان، طبقت الجريمة المنظمة بعض الممارسات الفاسدة مثل إنشاء شركات صورية في بلد آخر للاستفادة من عائد أعمال غير مشروعة.

٨ - وفي بلدان كثيرة، يتسبب فساد الدوائر العليا في آثار بعيدة المدى. ففي بعض البلدان النامية يتسبب هذا الفساد في سوء استعمال جسيم للمعونة الدولية والتخلي عن مشاريع إنمائية حيوية وتسريب البلايين من دولارات المساعدة الإنمائية الرسمية إلى حسابات شخصية في المصارف الأجنبية. وفي عدد من البلدان الأفريقية والآسيوية يتسبب سوء استغلال النفوذ المعهود من جانب مأموري الضرائب ومأموري الجمارك في ضياع ما بين ٢ و ٩ في المائة من الناتج المحلي الإجمالي، بينما يذهب ما يصل إلى ٢٠ في المائة من المطلوبات الضريبية إلى جيوب خاصة، بحسب أحد التقديرات الموثوق بها. وفي كثير من هذه البلدان يتسبب الفساد في زيادة تفاقم مشكلة التهرب الضريبي[٤].

٩ - ويؤثر حجم الفساد في آراء الناس وتصوراتهم بشأن الكيفية التي تدار أو تنفّذ بها الأمور في بلدانهم. ولذلك يمكن أن تكون درجة شعبية وقوة التصورات التي تحيط بحالة معينة مؤشرا في الغالب على حجم الفساد. غير أن هذه التصورات سريعة الزوال ويمكن أن تتأرجح في فترة زمنية وجيزة استجابة لحملة للإعلام الجماهيري أو لإجراءات وإصلاحات تتخذها الحكومات من أجل مكافحة الفساد. ومثال ذلك أن التصورات تتغير عندما يكون الفساد متوطنا ومرئيا بقدر أوضح في البلدان التي عرفته من قبل مستترا ومتخفيا. وتتغير التصورات أيضا عندما يزيد الوعي بعواقب الفساد، ويمكن كذلك أن تتغير عندما تؤدي زيادة المشاركة السياسية وزيادة التعليم إلى ذهاب التسامح المألوف إزاء الفساد.

المسببات

١٠ - ثمة قدر كبير من الاتفاق حول الأسباب الكامنة وراء نشوء الفساد، منها قصور النظام المؤسسي، وعدم المساواة، والهياكل الهرمية، وضعف المجتمع المدني، وضعف عناصر السوق، وانعدام الشفافية والمساءلة في الحكم، وانخفاض مستويات المهارة والنزاهة في دولاب الإدارة. وهناك رأي شائع يذهب إلى أن كثافة التدخل الحكومي في أنشطة السوق أميل إلى أن تخلق حوافز لنشوء الفساد. فالحضور الكبير للحكومة في السوق يقلل نطاق المنافسة ويصعِّب ويعقِّد دخول السوق، الذي يؤدي بدوره إلى إفراز التصرفات الفاسدة في الناحيتين. وفي كثرة من البلدان التي تمر بمرحلة انتقال تتهيأ، عمليا حوافز وفرص غير مسبوقة لنشوء الفساد في جميع أنواع الأنشطة وجهود الإصلاح الحكومية، لا سيما في نطاق عمليات الخصخصة الواسعة النطاق للأصول الحكومية.

١١ - ومهما كانت الأسباب الكامنة وراء الفساد، فإن عواقبه مدمرة على عدة جبهات. فالفساد يقوض شرعية الدولة وقيادتها، اللتين تتحدد وظيفتهما الرئيسية في كفالة تحويل المصالح الجماعية المجسدة في الدستور وفي الولايات السياسية إلى سياسات وبرامج عامة ملائمة. ويمكن أن يتسبب الفساد أيضا في آثار دائمة على التنمية الاجتماعية بتعميقه مظاهر عدم المساواة والفقر.

سبل العلاج

١٢ - يكاد يكون من المستحيل، إزاء تنوع أشكال الفساد، وضع سبل للعلاج تقبل التطبيق على وجه العموم. ومع ذلك، برز عدد من الشروط والعناصر الرئيسية كعوامل قد تؤدي إلى إزالة حوافز نشوء الفساد. فبغية تهيئة البيئة المناوئة للفساد يتعين وجود عدد من العناصر الحاسمة على الصعيد الكلي، منها الشرعية السياسية للدولة التي تُكفل بالانتخابات الديمقراطية وتداول السلطة؛ والمعارضة السياسية الفعالة والحكومة التمثيلية؛ والمساءلة التي تُكفل بالشفافية وتوفير المعلومات؛ ووسائل الإعلام الوطنية المستقلة والمتنوعة؛ وفصل السلطات؛ ومراجعة الحسابات داخليا وخارجيا؛ وقيام السبل الفعالة لمكافحة الفساد والمحسوبية؛ والتحلي بالكفاءة على المستوى الرسمي بوجود موظفين عموميين مدربين؛ ووجود نظام نزيه ومفتوح للعدالة الجنائية. ولئن كانت جميع هذه العناصر تكتسي أهمية، فإن البلدان تختار قضايا إطارية لكي تتصدى لها على سبيل الأولوية من أجل تحديد تدابير فعالة ومستدامة لمكافحة الفساد في الأجلين القصير والطويل.

١٣ - وعلى الصعيدين الوطني والمحلي، اتجهت الإصلاحات الحكومية إلى تعيين الحقوق الرقابية التقديرية الممنوحة للموظفين التي يمكن أن تدفع إلى فساد التصرفات، والعمل على تقليصها. وتشمل الإصلاحات في هذا المجال استبدال اللوائح المعمول بها بآليات شفافة فيما يتعلق مثلا بالسلطات التقديرية لمنح إعانات، والائتمانات الميسَّرة، والإعفاءات الضريبية، أو إصدار التراخيص والأذون ومنح عقود المشتريات العامة. وتشمل تدابير مكافحة الفساد الأخرى

إتاحة آليات التظلم أمام المواطنين، مثل دواوين المظالم، وتمكين موظفي المستويات الإدارية الوسطى من مراجعة أداء مرؤوسيهم، ونشر شكاوى المواطنين في وسائل الإعلام المحلية، وضمان تطبيق الجزاء المناسب على مرتكبي الفساد بعد كشفهم. وتكون مكافحة التكسب من الوظيفة العامة فعالة عندما تسبقها إصلاحات سياسية[٥]. وفضلا عن ذلك، يقوم المجتمع المدني المتين البنية بدور مهم في مكافحة الفساد وتقليل حدوثه.

١٤ - وربما كان الفهم الأوعى لجذور المشكلة، بما في ذلك مسببات الفساد في الأحوال الوطنية المحددة، معينا للمجتمعات على تحطيم الدائرة المفرغة لأنماط الفساد. فلا بد من زيادة الوعي بالتكاليف الاجتماعية الباهظة للفساد وما له من آثار ضارة بالاقتصاد والمجتمع. وبعد مرحلة نشر الوعي بالمشكلة، يتعين على المواطنين وعلى مختلف المؤسسات والأجهزة الاتفاق على اتخاذ تدابير ملموسة واسعة النطاق من أجل اجتثاث السلوك الفاسد. وفي المجتمعات التي تعاني من ''زيادة احتمالات الوقوع في شرك الفساد''، وهي الاحتمالات التي تؤدي بدورها إلى تكاثر أنماطه وصعوبة استئصاله، قد لا يكون حل المشكلة كافيا باتخاذ خطوات تدريجية. فثمة حاجة ماسّة عندئذ إلى ''دفعة قوية'' منسقة تنطوي على قيام المجتمع بجهد كاسح واسع النطاق لشن حرب على الفساد يتضمن توظيف جميع الاستراتيجيات العملية الهادفة إلى زيادة الوعي الجماهيري بالمشكلة وقص أجنحة القوى التي تعمل على إدامة الفساد[٦]. ومن جملة الاستراتيجيات الممكن اتباعها في هذا المجال، يمكن الإشارة إلى تدابير عملية مختلفة الهدف منها الارتقاء بالمعايير الأخلاقية عن طريق اتباع نهج متعدد المسارات يتضمن: تحدي السكوت على الفساد، بما في ذلك تحدي المواقف الشائعة التي تجعل منه سلوكا عاديا وتجعل الناس لا يشعرون بوخز الضمير إلا لماما إذا أتوا بتصرفات فاسدة؛ والاحتفاء بالنماذج المهمة للتمسك بالاستقامة وسط أحوال الفساد؛ ووضع مؤشرات لكشف الفساد لكل مؤسسة على حدة؛ وممارسة الضغوط الأخلاقية على العاملين في المؤسسات التي تحيد عن قواعد الأمانة. ويمكن أيضا استكمال هذه التدابير عن طريق زيادة مخاطر التعرض للعقاب على الإتيان بالسلوك الفاسد، بما في ذلك تطبيق جزاءات مالية لما يتسبب فيه الفساد من تبعات[٧].

١٥ - وتوحي قصص النجاح التي صادفتها الجهود المحددة لمكافحة الفساد (على سبيل المثال، في أوغندا أو هونغ كونغ أو الصين أو بوتسوانا أو شيلي أو ماليزيا أو سنغافورة أو بولندا أو الفلبين) ببعض الدروس المهمة وخاصة فيما يتعلق بالدور الذي تلعبه المؤسسات في الجهود الوطنية. وفي جميع هذه الحالات، كان تنفيذ تدابير مكافحة الفساد إما متزامنا (في أوغندا مثلا)، أو تاليا مباشرة (في سنغافورة مثلا) للأخذ بإصلاحات اقتصادية ومؤسسية أوسع نطاقا ترتب عليها زيادة الفرصة المتاحة لتوليد الثروة عن طريق إزالة المعوقات المؤسساتية والمتعلقة بالسياسات في مجالات النشاط الاقتصادي (تحرير الاقتصاد وإعادة تنظيمه وإلغاء الاحتكارات).

١٦ - وفي البلدان التي تُركت فيها البيئة المؤسسية الاحتيالية قائمة دون مساس، منيت بالفشل الحملات الحكومية لمكافحة الفساد، والمراسيم الحكومية المشرّعة والمؤسسات المنشأة حديثا من أجل التنبيه إلى الفساد، وعجزت عن لجم جماح أنشطته. بل أدت في حالات معينة إلى زيادة الوضع سوءا، حيث اتجه المسؤولون الحكوميون ممارسو الفساد، انطلاقا من خشيتهم من التصريحات الحكومية ومن بعض الإجراءات الأولية التي اتخذتها لمكافحة الفساد، إلى مضاعفة أنشطتهم وتحويل الأموال التي جنوها بالفساد إلى الخارج.

١٧ - وأحد السبل الأكثر نجاحا في القضاء على الفساد هي فتح الباب أمام التدقيق العام في السجلات المالية. وتستخدم بعض البلدان مثل أستراليا وبولندا وسنغافورة وأوغندا لجانا مستقلة من أجل القيام بشكل فعال بمراقبة المعاملات الحكومية ومراجعة حساباتها ومسحها[٨].

١٨ - وصادف النجاح المبادرات الوطنية والمبادرات المتعددة الأطراف لمكافحة الفساد عندما اتجهت إلى تعضيد بعضها البعض. وقامت الأمم المتحدة ومنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي والاتحاد الأوروبي ومجلس أوروبا وصندوق النقد الدولي ومنظمة الدول الأمريكية بإقرار معاهدات دولية مختلفة في مجال مكافحة الفساد.

١٩ - وتجرِّم اتفاقية منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي لمكافحة رشوة الموظفين العموميين الأجانب في المعاملات التجارية الدولية (لعام ١٩٩٩) رشوة الموظفين العموميين الأجانب. وهذه الاتفاقية أداة قائمة بذاتها مفتوحة للبلدان غير الأعضاء في المنظمة. ويضم الموقِّعون الرئيسيون على الاتفاقية في الواقع خمسة أطراف من خارج عضوية المنظمة (هُم الأرجنتين والبرازيل وبلغاريا وشيلي وسلوفاكيا). وتهدف مدونة صندوق النقد الدولي للممارسات الجيدة الرامية إلى كفالة الشفافية في السياسات النقدية والمالية: إعلان المبادئ (لعام ١٩٩٩)، إلى زيادة درجات الشفافية في القطاعين العام والمالي. أما اتفاقية مجلس أوروبا للقانون الجنائي (لعام ١٩٩٨) فتطلب من الدول تجريم مجموعة من تصرفات الفساد وتشجيع التعاون الدولي في ملاحقة جرائمه قضائيا. وتجرِّم اتفاقية الاتحاد الأوروبي بشأن الفساد (لعام ١٩٩٧) الفساد الإيجابي والسلبي للمسؤولين الرسميين. وتعتبر اتفاقية البلدان الأمريكية لمكافحة الفساد (لعام ١٩٩٦) التابعة لمنظمة الدول الأمريكية أن مكافحة الفساد وسيلة لتعزيز المؤسسات الديمقراطية ومنع حدوث التشوهات في الاقتصاد والحيلولة دون ارتكاب الأخطاء في الإدارة العامة والإضرار بالمجتمع المدني[٩].

٢٠ - وتمثِّل المدونة الدولية لقواعد سلوك الموظفين العموميين (الأمم المتحدة لعام ١٩٩٧) ''أداة متاحة للدول في مجالي الخدمات الاستشارية والتدريب، وسوى ذلك من أنشطة المساعدة التقنية''[١٠]. وتنص مدونة الأمم المتحدة لقواعد السلوك لموظفي إنفاذ القانون (لعام ١٩٩٦) على أن يتحاشى منفذو القانون الفساد وأن يحاربوه بكل شدة.

٢١ - وفي المساعي التي تقوم بها الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، قدمت المساعدة إلى الدول في مجالات الإصلاح القانوني وتنظيم الإدارة العامة وتدريب موظفي الخدمة المدنية وموظفي القضاء الجنائي، وإجراء العطاءات لمشاريع المعونة الدولية. وفي عام ١٩٩٩ دشّنت برنامجا عالميا لمكافحة الفساد. ويتضمن هذا البرنامج مساعدة البلدان في تقييم التدابير الوطنية لمكافحة الممارسات الفاسدة ويجري في سياقه جمع معلومات من أجل إنشاء قاعدة دولية للبيانات تتيح بيانات مقارنة وتكشف الصلة بين الفساد والجريمة المنظمة[١١].

٢٢ - ويركِّز البنك الدولي جهوده في مجال مكافحة الفساد على منع الاحتيال والفساد في المشاريع التي يمولها البنك؛ ومساعدة البلدان فيما تبذله من جهود لتقليل الفساد؛ ومراعاة مسألة الفساد بشكل أكثر صراحة عند وضع استراتيجية المساعدة القطرية وكذلك في سياق الاعتبارات المتعلقة بإقراض الدول؛ وفي حوارات السياسة، والعمل التحليلي المتعلق بالمشاريع واختيارها وتصميمها؛ ودعم الجهود الدولية الرامية إلى تقليل الفساد.

٢٣ - لقد بدأت تتكشف تواً جوانب الحركة الدولية الرامية إلى مكافحة الفساد. وقد اجتازت هذه الحركة معلما بارزا بنشر الوعي بعواقب الفساد وآثاره، وهي تتقدم صوب

الدخول إلى مرحلة تجريمه. غير أن المهام الأشد صعوبة لا تزال هي المهام الباقية. وتتمثل المهمة الأشق بينها، بصفة خاصة، في صياغة وتنفيذ توليفة مؤسسية على الصعيدين الوطني والدولي من أجل منع الفساد.

الجريمة: اتجاهات وتصورات

٢٤ - يمثل أمن الأشخاص والمنازل والممتلكات - وبعبارة أخرى انعدام الجريمة أو انخفاض معدلها - عنصرا أساسيا في تحقيق الرفاهية، فضلا عن كونه الصفة الدالة على استقرار المجتمع.

٢٥ - وقد عرفت معدلات الجريمة فترات ارتفاع وانخفاض على مدى التاريخ فيما يشبة المد والجزر. ولم يكن من الهين دائما تفسير القوى الكامنة وراء شدة المد والجزر والمدة التي يستغرقانها، رغم أن فترات انخفاض الجريمة تقترن بالاستقرار السياسي والاجتماعي واتساع نطاق الاستفادة من التقدم الاقتصادي. وكان للمحافظة الفعالة على الأمن واتسام نظام القضاء الجنائي بالعدل والفعالية وقابلية التوقع دورهما في هذا الصدد. وأحيانا ما تسهم الأنظمة الاستبدادية في انخفاض مستوى الجريمة ''العادية'' من خلال الرقابة الشديدة على المواطنين. أما ارتفاع معدلات الجريمة فيقترن بالقلاقل السياسية والاضطرابات الاقتصادية الكبرى وموجات نزوح السكان وتضارب القيم المؤدي إلى تفكك النسيج الاجتماعي وعدم فعالية أشكال الحكم أو فسادها.

٢٦ - وثمة اعتقاد واسع، بالمعايير التاريخية، بأن الجريمة العادية على الصعيد العالمي انحسرت أثناء الفترة التي أعقبت الحرب العالمية الثانية. ويبدو أنها ازدادت بشكل مطرد في العقدين الأخيرين أو حواليهما، بل عمّت بعض أنحاء العالم موجة من الإجرام.

٢٧ - وفي العهد الأقرب، شهدت بعض البلدان المتقدمة النمو، كالولايات المتحدة، انخفاضا في الجرائم المسجلة. وينسب بعض المحللين المتخصصين في مجال العدالة الجنائية انخفاض الجريمة في المدن الكبرى جزئيا للفعالية المزيدة التي أضحت تميز عمل الشرطة، ولكنهم يعزونها أيضا لتغير الملامح الديمغرافية، فضلا عن عوامل أخرى من بينها التحسن المطرد في اقتصاد الولايات المتحدة، وهو أطول تحسن على مدى جيل كامل، إلى جانب الانخفاضات القياسية في معدلات البطالة.

٢٨ - وأفادت دراسة استقصائية أجرتها مؤسسة غالوب أن تسعة أشخاص تقريبا من كل ١٠ أشخاص أبدوا قلقهم من معدل الجريمة في بلدانهم، وأعرب ٨١ في المائة من الأشخاص في أفريقيا، و ٧٨ في المائة في أمريكا اللاتينية و ٦١ في المائة في أمريكا الشمالية عن ''درجة كبيرة'' من القلق إزاء معدلات الجريمة. وقال أزيد من نصف الأشخاص المشمولين بالدراسة الاستقصائية على الصعيد العالمي إنهم يعتقدون أن الجريمة تفاقمت، فيما ذكر ٦٤ في المائة أن أداء حكوماتهم لم يكن جيدا في مكافحتها[١٢].

٢٩ - على أنه يتعين التعامل بحذر مع التصورات السائدة حول الجرائم التقليدية، ولا سيما البيانات الفعلية المتعلقة بها، مع مراعاة أن الإحصاءات لا تشمل إلا الجرائم المبلغ عنها، ومن ثم فهي لا تمثل سوى جزء من الجرائم الفعلية المرتكبة. ويمكن أن تختلف الصورة داخل البلدان اختلافا كبيرا بين المناطق الريفية والحضرية من جهة والمدن الكبرى من جهة أخرى، وهي تتوقف على ملامح التنمية في كل بلد على حدة. وثمة عوامل محدِّدة أخرى لها دورها. ومن بين هذه العوامل طبيعة النظم السياسية، ودرجة مصداقية الشرطة بوصفها الجهة المسؤولة عن إنفاذ القانون وإقامة العدل، ولا سيما في نظر الأقليات العرقية والإثنية والسكان الأصليين، ورغبة الفقراء أو الأميين أو المهاجرين الجدد أو كبار السن في تقديم شكاوى للشرطة وقدرتهم على ذلك. وهذه العوامل تجعل من الصعب إجراء مقارنات دقيقة داخل

البلدان وفيما بينها. كما تشير الدراسات الاستقصائية للأمم المتحدة بشأن اتجاهات الجريمة وأعمال أنظمة القضاء الجنائي إلى بعض المشاكل الأخرى، بما في ذلك اختلاف التعاريف القانونية للجرائم والإجراءات الإدارية المتعلقة بالإحصاء والتصنيف والكشف.

٣٠ - ويتجلى اختلاف الدول في تصوراتها للجريمة والعقاب في الوقائع والأرقام المتعلقة بعقوبة الإعدام. فهناك اتجاه متزايد نحو إلغاء عقوبة الإعدام من الناحية القانونية وفي التطبيق العملي - ألغيت عقوبة الإعدام في ١٠٨ بلدان بحلول ١٩٩٩، حسب تقرير جديد أصدرته منظمة العفو الدولية. ولا تفرض ثلاثة وسبعون من تلك البلدان عقوبة الإعدام بالنسبة لأي جريمة من الجرائم، بينما يبقي عليها ١٣ بلدا في حال الجرائم الاستثنائية، كالجرائم المرتكبة في وقت الحرب أو الجرائم المرتكبة في ظل أحكام القانون العسكري. وفي ٢٢ بلدا آخر لا تطبق عقوبة الإعدام. ويواصل سبعة وثمانون بلدا الإبقاء على عقوبة الإعدام في الجرائم العادية، كالقتل العمد، فضلا عن الجرائم الاستثنائية. وأدخل عدد من البلدان مثل الإمارات العربية المتحدة وعمان وكوبا جرائم لا صلة لها بالقتل، كالاتجار بالمخدرات والنهب المسلح واستيراد مواد محظورة، في نطاق عقوبة الإعدام. ولا تخضع الجرائم التي يرتكبها أشخاص دون سن الثامنة عشر لعقوبة الإعدام في ١١٠ بلدان. وهذه البلدان هي أطراف في معاهدات حقوق الإنسان الدولية التي تحظر إعدام المجرمين الأطفال أو توجد لديها قوانين محددة بهذا الشأن[١٣]. وفي مقابل زيادة اتجاه الحكومات إلى إلغاء عقوبة الإعدام، يفيد استطلاع للرأي أجرته مؤسسة غالوب أن عدد الأشخاص الذين يؤيدون عقوبة الإعدام على نطاق العالم أكبر (٥٢ في المائة) من عدد المعارضين لها (٣٩ في المائة)[١٤].

٣١ - وشهد العقد الأخير من القرن العشرين تعاظما في النزاعات الإقليمية العنيفة المفرِّقة التي وضعت جرائم الحرب على قمة اهتمامات جدول الأعمال الدولي للسلام. وأدت المجازر المرتكبة إبان الحروب المدنية في البوسنة والهرسك ورواندا وكونغو - برازافيل إلى قيام ولاية قضائية دولية على جرائم الحرب التقليدية (بما في ذلك إبعاد السكان المدنيين، والمعاملة السيئة، والقتل العمد)، فضلا عن الجرائم ضد الإنسانية (وتشمل الاضطهاد السياسي أو الديني أو العرقي للمدنيين). وعمدت المحكمة الدولية ليوغوسلافيا السابقة (المنوطة بمهمة التحقيق في الجرائم المرتكبة في كوسوفو) والمحكمة الدولية لرواندا إلى تطبيق القانون الدولي لحقوق الإنسان لوضع حد للإفلات الإجرامي للدول والأفراد من العقاب. وأصدرت المحكمة الدولية لرواندا لوائح اتهام عدة وقدمت توضيحات مهمة بشأن جرائم الحرب، ولا سيما الإبادة الجماعية والعنف الجنسي بموجب القانون الدولي.

الجريمة المنظمة عبر الوطنية

٣٢ - لقد تعاظم كثيرا حجم الجريمة المنظمة في الاقتصاد العالمي في وقتنا الحالي. وتكاثر الاتجار بالبشر والمخدرات والأسلحة النارية غير المشروعة، فضلا عن غسل الأموال، في ظل العولمة، مما أنشأ اقتصادا موازيا يقدر إجماليه بمبلغ ١,٥ تريليون دولار في السنة. وبلغ الإنفاق على المخدرات غير المشروعة في سنة ١٩٩٥ حوالي ٨ في المائة من حجم التجارة العالمية. ويحقق المتاجرون من استغلال النساء والفتيات في تجارة الجنس إيرادات إجمالية تبلغ زهاء ٧ بلايين دولار سنويا[١٥].

٣٣ - وإذا كانت البيئة الاقتصادية تسمح بنمو المشاريع التجارية المشروعة المتعددة الجنسيات، وتيسر تنقل السلع ورؤوس الأموال بحرية أكبر عبر الحدود الوطنية، فضلا عن تنقل الأشخاص بمزيد من الحرية، فهي تتيح أيضا للمجرمين فرصة لا سابق لها لتنظيم أنفسهم على نطاق عالمي. ويستفيد

المتاجرون تحت أي مسمَّى من كل ميزة من المميزات الإيجابية للعولمة، حيث ينقلون المجرمين والغنائم بسهولة من بلد إلى بلد، ويطاردون الضحايا ويجندون الأعضاء في أراض جديدة آخذة في الاتساع ويستثمرون الأرباح في مراكز تكفل لهم السرية والإيرادات المُغرية. كما يستفيد المجرمون من المظاهر السلبية المقترنة بالعولمة، كزيادة اللامساواة والإقصاء الاجتماعي وتهميش قطاعات عريضة من السكان. فقد أصبحت أعداد متزايدة من الناس في البلدان النامية والمتقدمة النمو على السواء، عرضة للاغترار بالجريمة و''نشوة'' السلوك الإجرامي، ولا سيما منهم الفقراء والشباب.

٣٤ - وبسرعة تتحول شبكة الإنترنت، وهي ركن أساسي من أركان العولمة، لتصبح الحليف الرئيسي لشبكات الجريمة المنظمة. وأصبح المجرمون قادرين على نقل أموالهم إلى أي مكان من العالم بسرعة وسهولة وضَعُف خطر كشفهم، وذلك بفضل التطورات السريعة في المعلومات والتكنولوجيا ووسائل الاتصال المقترنة بالقطاع المالي. ويمكن نقل ''المال الإلكتروني'' (وهو عبارة عن رموز على شاشة الحاسوب) على نحو فوري ومتكرر لزحزحة موظفي إنفاذ القانون عن ملاحقة أثره. وعلاوة على ذلك، تستغل المنظمات الإجرامية استغلالا كاملا الملاذات المالية والمراكز الخارجية في الاقتصاد العالمي الجديد لغسل ممتلكاتهم. وتشير بعض التقديرات إلى أن عدد تلك الشركات ''المجهولة'' يربو عن مليون شركة على النطاق العالمي وأن مبلغ الأموال المغسولة يناهز ٥٠٠ بليون دولار سنويا.

٣٥ - وتشكل الإنترنت أيضا أداة جديدة للجريمة القديمة، جريمة الاتجار بالبشر (انظر الفصل السابع عشر). ويضيف انتشار مواقع الإنترنت التي توفر المواد الإباحية لمتصيدي الجنس والميالين جنسيا للأطفال، مع وجود مقدمي ''المضامين'' من كل أرجاء العالم، بُعدا جديدا للنطاق عبر الوطني للمؤسسات الإجرامية العاملة في ميدان الاتجار الجنسي بالنساء والفتيات والأطفال. وقد دعا المقرر الخاص المعني بمسألة بيع الأطفال واستغلالهم في البغاء وفي إنتاج المواد الخليعة لجنة منع الجريمة والعدالة الجنائية إلى إعطاء اهتمام فوري لمسألة استغلال الأطفال في إنتاج المواد الخليعة، ولا سيما في سياق الجريمة عن طريق الإنترنت واتساع نطاق هذه الشبكة العالمية.

٣٦ - ونظرا لزيادة استعمال الحواسيب على النطاق العالمي وتوصيل ملايين الحواسيب بالإنترنت سنويا، أضحت أشكال جديدة من الجرائم، بما فيها تعطيل الحواسيب والقرصنة وانتهاك حقوق التأليف وانتهاك الخصوصية والقمار وسرقة الهوية وغير ذلك من عمليات التزوير على الإنترنت، بمثابة شواغل أمنية، وخاصة في البلدان المتقدمة النمو التي تعتمد مجتمعاتها على الحاسوب اعتمادا كبيرا.

٣٧ - وأنشأت اتفاقية مكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية وبروتوكولاتها الثلاثة (المتعلقة بالاتجار بالبشر والمهاجرين والأسلحة النارية) التي اعتمدت في سنة ٢٠٠٠، مجموعة من الجرائم صنفت ضمن الجرائم الخطيرة، وتشمل الاتجار بالمخدرات والصناعة غير المشروعة للأسلحة النارية والاتجار بها، وغسل الأموال، والاتجار بالأشخاص، وتزييف العملات، والتجارة غير المشروعة في الأشياء الثقافية، وسرقة المواد النووية، وأعمال الإرهاب، وأعمال الفساد، والتجارة غير المشروعة في الأعضاء البشرية.

٣٨ - وسيستعرض هذا الفرع نوع ونطاق جرائم الاتجار بالمخدرات والأسلحة النارية وغسل الأموال، متناولا بالدرس أثرها الاجتماعي ومقيّما النجاحات والانتكاسات والتحديات التي تواجهها الدول ووكالات إنفاذ القانون في تعقبها. كما سيتناول بإيجاز الإجراءات القانونية والسياسات الدولية القائمة وفعاليتها.

الاتجار بالمخدرات

٣٩ - تدر تجارة المخدرات الدولية بلايين الدولارات، حيث تحتل المرتبة الثانية بعد تجارة الأسلحة غير المشروعة وتفوق بكثير تجارة النفط. وينفق أزيد من ٤٠٠ بليون دولار على المخدرات سنويا على الصعيد العالمي، بما يتجاوز بكثير مبيعات النفط[١٦]. وتقدر الأرباح المتأتية من الاتجار غير المشروع بالكوكايين والهيروين والحشيش بمبلغ مذهل قدره ٨٥ بليون دولار، وهو رقم يفوق مجموع الناتج الوطني الإجمالي لثلاثة أرباع اقتصادات العالم[١٧]. وتعيش اقتصادات وحكومات كاملة في بعض مناطق العالم على تجارة المخدرات غير المشروعة التي تشكل مددا لقطاعات عريضة من فقراء الفلاحين في البلدان النامية وتزدهر بفضل علاقات النفوذ التي يقيمها المتاجرون بدوائر الفساد في الشرطة والقوات العسكرية الموازية والأوساط السياسية.

٤٠ - وفي هذه التجارة التي لا تحترم أية حدود وطنية، ساعد ازدياد تدفق السلع في إطار العولمة على الانتقال غير الشرعي للمخدرات عبر الحدود وزاد إلى حد كبير من المدى الذي وصلت إليه تجارة المخدرات عبر الحدود الوطنية والآثار التي تفرعت عنها. ويعتقد بعض مسؤولي مكافحة المخدرات أن تدفق السلع بحرية عبر الحدود من المكسيك إلى الولايات المتحدة بموجب اتفاق التجارة الحرة في أمريكا الشمالية، على سبيل المثال، جعل اجتثاث تدفق السلع غير المشروعة أمرا يتسم بالصعوبة.

٤١ - وإن قوة وسعة حيلة عصابات المخدرات المنظمة، وتعدد الحلقات في السلسلة غير المشروعة للإنتاج والاستيراد والتوزيع وغسل الأرباح، المنتشرة في البلدان والقارات، والكثرة الهائلة للأطراف الضالعين في تجارة المخدرات في عالم اليوم تجعلها تجارة بالغة التعقيد والتشابك. ومما يزيد في تعقيد تدابير إنفاذ القانون الترابط القائم بين تجارة المخدرات وغسل الأموال والإرهاب وعمليات التمرد والاتجار بالأسلحة والبشر.

٤٢ - وقد أجبر الطابع الدولي لزراعة المخدرات غير المشروعة وتصنيعها والاتجار بها السلطات على التسليم بأهمية التعاون وتجاوز الصراعات والخلافات السياسية. وبالمثل، تعترف الدول بضرورة وضع مجموعة من الصكوك القانونية العملية التي تقضي بإقامة تعاون دولي متواصل على مستويات متعددة وتعتمد على هذا التعاون.

٤٣ - وعلى مستوى الأمم المتحدة، انضم كيانان إلى مكتب مراقبة المخدرات ومنع الجريمة الذي يتخذ من فيينا مقرا له، وهما برنامج الأمم المتحدة للمراقبة الدولية للمخدرات ومركز منع الجريمة الدولية. وتقوم الهيئتان بتقديم دعم فني للجنة المخدرات، التي هي إحدى اللجان الفنية للمجلس الاقتصادي والاجتماعي. وتضطلع اللجنة بولاية مركزية تتمثل في مساعدة المجلس في الإشراف على تطبيق الاتفاقيات والاتفاقات الدولية الرئيسية الأربعة التي تتصدى لموضوع المخدرات.

٤٤ - وتعدد الاتفاقية الوحيدة للمخدرات لعام ١٩٦١ (المعدلة بموجب بروتوكولها لعام ١٩٧٢) أكثر من ٢٠٠ مادة خاضعة للمراقبة، وقد صدق عليها ١٦٦ دولة من الدول الأطراف[١٨]. وانضم ١٥٨ بلدا إلى اتفاقية المؤثرات العقلية لعام ١٩٧١[١٩]. وبلغ معدل الانضمام إلى اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الاتجار غير المشروع بالمخدرات والمؤثرات العقلية لعام ١٩٨٨ خلال السنوات العشر التي أعقبت اعتماد الاتفاقية ضعفي عدد البلدان التي انضمت إلى اتفاقية عام ١٩٦١، مما يعكس الأولوية المتزايدة التي تعطيها الحكومات للمشكلة.

٤٥ - وحقق النظام الدولي للمراقبة نجاحا كبيرا في ضبط انتقال المخدرات المصنعة من حيز التجارة المشروعة إلى

التجارة غير المشروعة. ولكن ما أحرز من نجاح لإحكام السيطرة على المؤثرات العقلية كان أقل من ذلك. فأصحاب المصالح الصناعية والتجارية في بعض الدول المصنعة والمصدرة الكبرى قد نجحوا في تخفيف الأحكام المتعلقة بضبط المواد المدرجة في اتفاقية عام ١٩٧١ مقارنة بالأحكام الواردة في اتفاقية عام ١٩٦١[٢٠]. بيد أن اتفاقية عام ١٩٧١ ساعدت في تحسين الممارسات المتبعة في وصف الأدوية واستخدام العقاقير المخدرة في بلدان كثيرة، ولا سيما في تخفيض نسبة صرف الباربتيورات والعقاقير المنومة (التي تستخدم عادة في حالات الانتحار) ومنشطات مثل مواد الأمفيتامين.

٤٦ - وبوجه عام، فإن امتثال السلطات الوطنية للأحكام التعاهدية آخذ في الازدياد ويشكل أساس الاستراتيجيات الوطنية لمراقبة المخدرات في معظم البلدان. ولكن الحكومات كثيرا ما لا تقدم تقارير شاملة وفي موعدها إلى الهيئة الدولية لمراقبة المخدرات، كما تنص على ذلك الأحكام التعاهدية. وإضافة إلى ضعف تقارير البلدان النامية، فإنها تحتج بافتقارها للموارد والقدرات التقنية للوفاء بالتزاماتها التعاهدية.

٤٧ - ورغم زيادة تماسك العمل الدولي وبلايين الدولارات التي تنفق على مكافحة المخدرات في جميع أنحاء العالم، فإن الاتجار بالمخدرات واستهلاكها لا يزالان في ازدياد واضح في معظم أنحاء العالم. فازداد إنتاج أوراق الكوكا منذ عام ١٩٨٨ من أقل قليلا من ٠٠٠ ٢٩٥ طن إلى أكثر قليلا من ٠٠٠ ٣٣٠ طن[٢١]. وثمة عدة عوامل تعرقل حملات مكافحة المخدرات. فقد بدأ أصحاب الصناعات غير المشروعة باستخدام مواد كيميائية غير مدرجة في القوائم الملحقة بالاتفاقيات. وبدأت المنظمات الإجرامية أيضا باستغلال الإنترنت لترويج المخدرات، وابتكرت مخدرات بالتلاعب بجزيئات المخدرات المدرجة في القوائم وبجمع معلومات من الإنترنت لابتكار طرق إنتاج جديدة[٢٢]. وازداد استخدام مواقع الإنترنت أيضا لبيع المخدرات غير المشروعة، مما يثير مشاكل تنازع الاختصاص الوطني بين هيئات إنفاذ القانون.

٤٨ - وأشار نُقَّاد ومجموعات رصد إلى الضعف الكامن في التدابير الحالية لمكافحة المخدرات، التي تركز تركيزا كبيرا على سياسات العرض. فالغرض من هذه التدابير هو تخفيض العرض ورفع الأسعار وصرف الناس آخر الأمر عن تعاطي المخدرات. ولكن ارتفاع الأسعار يجذب مزارعين جددا، وخصوصا في البلدان النامية، والمنتجين والموزعين إلى المتاجرة بالمخدرات، مما يكفل استمرار العرض وتخفيض الأسعار من جديد[٢٣]. وعلاوة على ذلك، فإن التركيز على مزارع الكوكا والخشخاش بتنفيذ برامج إجبارية للقضاء عليها تشمل رشها بالمبيدات الكيميائية من الهواء يشكل مخاطر بيئية وصحية. ونظرا لعدم وجود مصادر بديلة للدخل، فإن هذه البرامج تحرم المزارعين الفقراء من وسيلة لاكتساب الرزق. كما لم يثبت أن الزراعة البديلة تشكل دائما مصدرا يملك مقومات الحياة.

٤٩ - وثمة شواغل جدية أخرى أثيرت بشأن سياسات مكافحة المخدرات التي تركز على جانب إنتاج المخدرات في البلدان النامية بدلا من أن تتصدى للطلب عليها. وتتمحور هذه الشواغل بالتحديد حول مدى الضرر الذي يلحق بالديمقراطية وحقوق الإنسان في البلدان التي تنخرط فيها هياكل سلطوية قوية في حرب طويلة على المخدرات، مستعينة في كثير من الأحيان بالمساعدات الكبيرة التي تقدمها البلدان المتقدمة النمو. فما هو مدى ما تسهم به مشاركة الجيش والشرطة في التصدي لتجارة المخدرات غير المشروعة في إدامة هياكل الحكم السلطوية في البلدان المنتجة للمخدرات أو المصدرة لها؟ وما مدى التهديد الذي يشكله المزيج الحارق من الجريمة المنظمة والعنف السياسي المرتبط بالمخدرات في وقف مسيرة الديمقراطية أو العودة بها إلى الوراء؟[٢٤] فالفساد المستشري في بيروقراطية الدولة في

الكثير من البلدان المنتجة للمخدرات والبلدان التي تمر عبرها المخدرات يشكل عاملا آخر من العوامل التي تعرقل الجهود الرامية إلى مكافحة المخدرات.

٥٠ - إن الأثر الاجتماعي والصحي لتعاطي المخدرات يتجاوز كثيرا ما تكشفه الإحصاءات المتعلقة بالإنتاج أو الاستهلاك أو مدى التأثر. فالمخدرات المؤدية إلى الإدمان سرعان ما تجعل المتعاطي مضطرا إلى استخدامها، وبخاصة في أوساط الأعداد الكبيرة من السكان في جميع أنحاء العالم الذين يعانون من الفقر في الأرياف ومن البؤس في المدن. كما أن ثقافات البعض التي تشجع على تعاطي المخدرات تجذب إليها الشباب والضعفاء فيقبلون على تعاطي المخدرات والإدمان عليها. ويضيف انتشار الفيروس/الإيدز بُعدا خطيرا مأساويا لمشكلة تعاطي المخدرات المستحكمة. وثمة أعداد كبيرة من متعاطي المخدرات بواسطة الحقن مصابون بفيروس نقص المناعة البشرية في أفريقيا وآسيا وأمريكا اللاتينية.

٥١ - وثمة تباين بين الإفراط في استعمال بعض العقاقير الفعالة بناء على وصفات طبية (مثل الحبوب المنومة أو المسكنة أو المهدئة) في بعض أنحاء العالم وتدني استعمالها عن الحد اللازم في أنحاء أخرى، ويعتبر هذا التباين جانبا آخر يبعث على القلق. ويدل الارتفاع الشديد لمتوسط الاستهلاك الفردي لبعض هذه العقاقير في البلدان الصناعية على شدة الإدمان عليها، بما في ذلك في إطار المعالجة الذاتية. ومن ناحية أخرى، لا يستطيع الكثير من البلدان النامية سد الاحتياجات الصحية لعامة الناس من هذه العقاقير، لذا فإن شرائح كبيرة من السكان تضطر للجوء إلى ''الأسواق الموازية''[٢٥].

غسل الأموال

٥٢ - يرتبط غسل الأموال على الصعيد الدولي ارتباطا وثيقا بتجارة المخدرات وغيرها من الأنشطة الإجرامية الواسعة النطاق. وتقوم الشبكات الإجرامية، في هذا المضمار أيضا، بتكييف طرق عملها لمواكبة الانتشار الجغرافي لهذا النشاط في إطار العولمة، وتستفيد من التطورات المالية والإلكترونية السريعة لقطع الصلة بين المال والجريمة، وإخفاء أثر المال وتحويله مجددا إلى النشاط الإجرامي. وتتفاوت تقديرات غسل الأموال كل عام بين ٣٠٠ بليون دولار و ٥٠٠ بليون دولار، لا تسترد منها سلطات إنفاذ القانون سوى نسبة الربع من ١ في المائة أو ما مقداره ٥٠٠ مليون دولار[٢٦].

٥٣ - ويعرقل غسل الأموال الجهود العالمية لخلق أسواق حرة تنافسية ويعمل على إضعاف الاقتصادات الوطنية، وبخاصة في الديمقراطيات الجديدة والبلدان التي تمر بمرحلة انتقالية. كما يشوه أداء الأسواق من خلال زيادة الطلب على النقد السائل وزعزعة استقرار أسعار الصرف. ووجود كميات هائلة من المال المغسول يضر بمصداقية الأسواق المالية وباستقرارها في فرادى البلدان والمناطق الإقليمية. والمنظمات الإجرامية التي تحرم النمو الاقتصادي المشروع من بلايين الدولارات تلحق الفوضى بالمجتمعات وتزيد من حدة الأنشطة الإجرامية، كنشاط بيع المخدرات والاتجار بالأسلحة والبشر.

٥٤ - وفي حزيران/يونيه ٢٠٠٠، حددت منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي ٣٥ مركزا ماليا خارجيا بوصفها ملاذات ضريبية تؤذي التدفقات التجارية والاستثمارية. وتشمل هذه المراكز أنتيغوا وجزر البهاما والبحرين وجزر فرجن البريطانية وجزر فرجن التابعة للولايات المتحدة، وغرينادا وبنما وتونغا وساموا. ونبهت منظمة التعاون المراكز التي تسمح بغسل الأموال وبالتهرب

من دفع الضرائب وبالرشوة إلى ضرورة تنظيف عملياتها في غضون عام واحد وإلا واجهت تدابير دفاعية بتنسيق بين البلدان الأعضاء. وقد تشمل هذه التدابير فرض عقوبات اقتصادية عليها، أو فرض حظر على معاملاتها المصرفية وحرمانها من المساعدة. والتزمت جزر كايمان، التي تعد خامس أكبر مركز مصرفي في العالم، إذ يوجد فيها ٥٩٠ مصرفا وشركة ائتمانية وتقدر قيمة موجوداتها بمبلغ ٥٠٠ بليون دولار، بالتعاون مع المنظمة لتفادي العقوبات[٢٧]. وفي قائمة مستقلة، حددت فرقة العمل المعنية بالإجراءات المالية التي تتخذ من باريس مقرا لها ١٥ بلدا قالت إنها تعيد ضخ بلايين الدولارات كل عام من الأرباح التي تجنيها الجريمة المنظمة. وتشمل القائمة الاتحاد الروسي وليختنشتاين ولبنان وإسرائيل. وقدرت فرقة العمل والمصرف المركزي الروسي أن الجماعات الإجرامية الروسية حولت في عام ١٩٩٨ نحو ٧٠ بليون دولار عن طريق دولة ناورو الجزرية الصغيرة في المحيط الهادئ. واستنادا إلى لجنة أوكسفورد للإغاثة من الجوع (أكسفام)، فإن الملاذات الضريبية تكلف البلدان الفقيرة ٥٠ بليون دولار على الأقل سنويا بسبب ما تخسره من إيرادات، وهذا المبلغ يعادل مجموع ميزانية المعونات من البلدان المانحة[٢٨].

٥٥ - وفي مواجهة ما طرأ من توسع في تدابير مكافحة غسل الأموال، تسعى الجماعات الإجرامية إلى تأمين سلامتها في البلدان ذات الحكومات الضعيفة التي تتيح لها ملاذات مالية تتمتع بدرجة عالية من السرية. ومن العقبات الأخرى التي يواجهها المسؤولون عن إنفاذ القانون التعامل المصرفي عبر الإنترنت، بسبب الطابع السريع الخفي لهذا النوع من المعاملات، وما يتيحه هذا التعامل من إمكانيات التحايل في العمليات التجارية، التي يتم تسييرها من عدة أماكن، بشكل يربك الولايات القضائية. ويمثل عدم توفر الإصلاحات المنهجية وعدم تنسيق الأنظمة لمراقبة الملاذات المالية، والاحتكارات، والشركات والمصارف الاسمية، التي تستخدم للتمويه، تحديات أخرى لا يستهان بها[٢٩]. ويفتقر العديد من البلدان النامية، لا سيما في أفريقيا، إلى القدرة على مكافحة الجرائم عبر الوطنية مثل غسل الأموال. وقد أشارت الحكومات في أفريقيا إلى وجود حاجة ماسة للحصول على المساعدة لوضع قوانين نموذجية، ولتبادل المعلومات الاستخبارية بشأن الجرائم، من أجل التغلب على مشكلة عدم توافر نظم حديثة لتجهيز البيانات والاتصالات، وإيجاد القدرات الهيكلية اللازمة لإنشاء استخبارات مالية واستخدامها لأجل اكتشاف ممارسات غسل الأموال والفساد[٣٠].

٥٦ - وهناك طائفة من الصكوك القانونية الدولية تشكل إطارا لوضع نظم لغسل الأموال، ومن بينها اتفاقية الأمم المتحدة لسنة ١٩٨٨ بشأن مكافحة الاتجار غير المشروع بالمخدرات والمؤثرات العقلية؛ واتفاقية سنة ١٩٩٠ المتعلقة بغسل عائدات الجريمة والتفتيش عنها والحجز عليها ومصادرتها (التي تعرف باتفاقية ستراسبورغ)؛ والتوصيات الأربعون المتعلقة بغسل الأموال المقدمة من فرقة العمل للإجراءات المالية، في شباط/فبراير ١٩٩٠، التي نقحت في حزيران/يونيه ١٩٩٦ (التي يشار إليها بتوصيات فرقة العمل للإجراءات المالية)؛ والإعلان السياسي وخطة العمل المتعلقان بمكافحة غسل الأموال، اللذان اعتمدا في الدورة الاستثنائية العشرين للجمعية العامة، التي عقدت لبحث مشكلة المخدرات العالمية بشكل مركّز (نيويورك، حزيران/يونيه ١٩٩٨)؛ فضلا عن عدة اتفاقات إقليمية.

٥٧ - وهذه الخطوات هي ذات أهمية في تأكيد الحاجة إلى قيام تعاون دولي مستدام لمكافحة أنشطة غسل الأموال. بيد أن تقيد الحكومات بتنفيذ التزاماتها يتسم بالتباين. ومن أمثلة ذلك، أن عددا يقل عن ٣٠ دولة، من بين الأطراف الموقعة على اتفاقية سنة ١٩٨٨، يتقيد بشكل كامل بتنفيذ ما تنص

عليه الاتفاقية[٣١] من تدابير. وفي آذار/مارس ٢٠٠٠، حظيت بالدفع قدما جهود برنامج الأمم المتحدة العالمي لمكافحة غسل الأموال الرامية إلى منع القطاع المالي الخارجي من أن يصبح منفذا لغسل الأموال. وقد دعمت وفود تمثل ٣٧ ولاية قضائية، اجتمعت في جزر كايمان، جهود مكتب مراقبة المخدرات ومنع الجريمة الرامية إلى منع المجرمين من الاستفادة من الأسواق المالية. واتفقت هذه الوفود على ضرورة دخول جميع مراكز الخدمات المالية الدولية، بحلول ٣٠ أيلول/سبتمبر ٢٠٠٠، في التزام حكومي رسمي بالمعايير الدنيا التي اقترحها منتدى الأمم المتحدة للمناطق المالية الخارجية، إحدى مبادرات مكافحة غسل الأموال وهدفها تأمين الالتزام العالمي بالمعايير المتفق عليها دوليا لما ينبغي أن تكون عليه تدابير مكافحة غسل الأموال فيما يتعلق بالخدمات المالية عبر الحدود.

٥٨ - ومن المبادئ المتفق عليها الحاجة إلى الاعتراف بالعمل الإيجابي الذي تقوم به فرادى الولايات القضائية المشاركة، والامتناع عن فرض جزاءات على أية ولاية قضائية بسبب عدم امتثال المعايير المقبولة دون أن تسبق ذلك عملية تقييم شاملة وعادلة وشفافة وذات طبيعة تشاورية وإعطاء الفرصة لتقويم جوانب النقص. وكما جاء في عبارة المدير التنفيذي لمكتب مراقبة المخدرات ومنع الجريمة، فإن توافق آراء جزر كايمان ”يمثل فتحا كبيرا في مجال المكافحة العالمية لغسل الأموال“[٣٢].

٥٩ - وتوصي اتفاقية مكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية بأن تقوم البلدان بوضع ترتيبات محلية تنظيمية وإشرافية، وبأن تعمل، عند الاقتضاء، بالتعاون مع المبادرات الإقليمية، ومن بينها فرقة العمل الكاريبية للإجراءات المالية، والكمنولث البريطاني، ومجلس أوروبا، وفريق أفريقيا الشرقية والجنوبية المعني بمكافحة غسل الأموال[٣٣].

الاتجار في الأسلحة النارية

٦٠ - يشكل انتشار الأسلحة النارية غير المصرح بها قانونا تهديدات لا يستهان بها للأمن والتنمية الاجتماعية والاقتصادية. وفي العقود الأخيرة، انتشر استخدام مئات الملايين من الأسلحة الصغيرة رخيصة التكلفة، المتينة الصنع وسهلة الاستعمال، في جميع أنحاء العالم، وهي الأدوات المستعملة في الصراعات وتتسبب في نسبة عالية من الوفيات تصل إلى ٩٠ في المائة من المجموع. ووفقا لبعض التقديرات، يبلغ عدد الأسلحة النارية غير المصرح بها قانونا ٥٠٠ مليون قطعة سلاح من الطراز العسكري، فضلا عن مئات الملايين من البنادق المصممة خصيصا لاستعمالات الشرطة أو الاستعمالات المدنية[٣٤].

٦١ - ويلاحظ أن مجمل حركة تداول الأسلحة النارية يسير في جانب كبير منه بما يخالف الشرعية، الأمر الذي تترتب عليه آثار مزعزعة للاستقرار ذات صلة وثيقة بالأنشطة الإجرامية الأخرى عبر الوطنية، والمستويات العالية للجريمة والعنف، والصراعات بين الدول (انظر الفصل الخامس عشر). ويسير الاتجار بالأسلحة النارية والذخائر، وغيرها من المواد ذات الصلة، جنبا إلى جنب مع الاتجار بالمخدرات، والإرهاب، والجريمة المنظمة عبر الوطنية، وأنشطة المرتزقة، وغيرها من الأنشطة الإجرامية، مما يشكل عقبات خطيرة في طريق السلام[٣٥].

٦٢ - ويمثل التوجه نحو إقرار مجموعة من المعايير القانونية الدولية ضمن البروتوكول المتعلق بالأسلحة النارية غير المشروعة خطوة مهمة إلى الأمام. ومن ضمن التدابير المقترحة في البروتوكول تعاون الدول وتبادل المعلومات فيما بينها، وتجريم الاتجار غير المشروع بالأسلحة النارية والذخائر، وتصنيعها، وحيازتها، واستعمالها، فضلا عن تدابير الترخيص أو التصريح الفعالة في مجالَي التصدير والاستيراد[٣٦].

٦٣ - وعلى الرغم من الدور الذي تلعبه جماعات المتمردين وتجار المخدرات في انتشار الأسلحة النارية غير القانونية، تظل الحكومات أكبر مصادر الإمداد بالأسلحة. وبنهاية الحرب الباردة، بدأ بيع فائض الأسلحة من الجيوش الأمريكية والروسية والأوروبية بأثمان زهيدة إلى البلدان الأخرى، وكثيرا ما تقع هذه الأسلحة في أيدي جماعات الإجرام المنظمة وعناصر التمرد المسلحة. وفضلا عن ذلك، توزع الحكومات في بعض البلدان كميات كبيرة من الأسلحة على المدنيين في أوقات الحرب. وعندما تسرَّح القوات الحكومية والقوات المتمردة، تجد الأسلحة المتبقية سبيلها إلى الشبكات الإجرامية من مشتريها الأصليين. ويشكل الانتشار الواسع للأسلحة غير القانونية أخطارا شديدة للبلدان التي طحنتها الحروب طويلا أو التي تحاول الخروج من الحروب، الأمر الذي يطيل أمد ثقافة العنف، والخروج على القانون، والجريمة.

٦٤ - وفي مناخ تسوده البطالة والسخط، والتدهور البيئي، وعدم المساواة الاجتماعية، يشيع العنف نتيجة لسهولة الحصول على الأسلحة النارية. ومن هنا يضطر المدنيون إلى التسلح، إما بأنفسهم أو عن طريق أجهزة أمنية خاصة. ويقتني المدنيون الذين ليس لهم كبير أمل، أو ليس لهم أمل مطلقا، في التنمية الاقتصادية أو الاجتماعية، الأسلحة للحفاظ على أنفسهم، أو من أجل تلبية احتياجاتهم الأساسية، أو لأغراض تجارية.

٦٥ - ويعود أحد التحديات الفريدة في مجال ضبط الأسلحة الصغيرة والأسلحة الخفيفة إلى أن معظم جهود نزع السلاح تأخذ في الحسبان مبادئ ومقاصد ميثاق الأمم المتحدة، لا سيما الحق في الدفاع عن النفس وعدم التدخل في الشؤون الداخلية للدول. وهذان المبدآن هما مثار للحساسية بوجه خاص بالنسبة لهذه الفئة من الأسلحة إذ أن مسألة الصراعات وإيجاد حلول لها كثيرا ما تقع داخل نطاق ولاية الدولة. وفي حالات عديدة، يمكن للمواطنين من الناحية الشرعية امتلاك الأسلحة الصغيرة واستخدامها لحماية أنفسهم من الجريمة، وهو أمر قد يصعب تمييزه عن الأعمال الحربية. ويلزم لإيجاد حلول لهذه المشكلة توافر طائفة واسعة من الخيارات السياسية في مجالات التنمية وحقوق الإنسان والأنظمة القضائية وأنشطة الشرطة.

٦٦ - وثمة تحدٍّ ثانٍ في مجال ضبط الأسلحة الصغيرة والأسلحة الخفيفة هو أن هذه الأسلحة توجد عند كل الدول ضمن مخزون قواتها المسلحة الشرعية. ولدى كل دولة أسلحة صغيرة وأسلحة خفيفة؛ وقليلة هي المعايير الدولية التي تضع قيودا على امتلاك الدول لهذه الأسلحة، كما أن للدول أن تشارك في الاتجار المشروع بها.

٦٧ - ويعتقد الخبراء أن الاستجابة للتحدي الذي تشكله الأسلحة الصغيرة يجب أن تتجاوز الجهود الهادفة إلى الحد من حجم العرض، وهي الجهود التي تغلب على النهج المتبع لمعالجة المشاكل الأمنية الناجمة عن الأسلحة التقليدية الرئيسية. وقد اقتُرحت طرائق عدة للحد من تدفق الأسلحة الصغيرة - ومن بينها برامج إعادة الشراء من البلدان الخارجة من الحرب، وتجريد المقاتلين السابقين من أسلحتهم بصفة منتظمة، والضوابط الوطنية لمراقبة الصادرات للحد من الاتجار غير المشروع بالأسلحة، ووضع مدونة بقواعد السلوك لتحويلات الأسلحة التي تصرح بها من الحكومات[٣٧]. وقد يشكل الحد من الإنتاج المستقبلي خطوة صعبة بالنسبة لحكومات عديدة لا تزال مقتنعة بأن إنتاج الأسلحة الصغيرة له جدواه الاقتصادية بسبب ما يدره من أرباح. وقد لاحظت الوكالات الإنسانية أن الجهود المبذولة لضبط الأسلحة يجب أن تواكبها برامج للتنمية الاجتماعية ولتوفير فرص العمل، لا سيما في المجتمعات التي مزقتها الحروب.

٦٨ - وتشكل مهمة مكافحة تزايد حجم المجتمع الخارج على المدنية عابر الحدود تحديا حاسما في عالمنا المتعولم. وإن محض ما تتسم به الجريمة المنظمة من دقة وتعقيد لمدعاة لقيام أشكال من التعاون بين الحكومات والوكالات غير الحكومية، على مستويات متعددة، تتسم بالابتكار والتوسع الدائم. ولا تمثل الطبيعة المتغيرة للجريمة المنظمة اختبارا صعبا لوكالات إنفاذ القانون الحكومية ووكالاته المشتركة بين الحكومات، فحسب، بل إنها تثير أيضا أسئلة جوهرية عن دور الدولة في تأمين الحماية الاجتماعية وتوفير ضمانات حقوق الإنسان للفقراء والمهمَّشين.

٦٩ - وفي ظل العولمة، تجعل الحرب ضد الجريمة المنظمة من وجود دول قوية وأساليب حكم رشيدة شرطا رئيسيا مسبقا لا بد من توافره. ويذهب مؤيدو الليبرالية الاقتصادية والديمقراطيات المفتوحة إلى القول بأن الانتشار الواسع لأسواق الاقتصاد الحر يمكن أن يكون في حد ذاته درعا واقية من الشعور العالمي بانعدام الأمن. بيد أن العولمة، وإن أفضت إلى زيادة الفرص وتحقيق التقدم، فسجلها حتى الآن في مجال التخفيف من الفوارق الاقتصادية والاجتماعية يدعو بشكل واضح إلى أن تضطلع الدولة بدور توجيهي أكبر، لا بدور أصغر، في إطار النظام الاقتصادي الجديد.

الحواشي

(١) انظر على سبيل المثال Vito Tanzi, *Corruption Around the World: Causes, Consequences, Scope and Cures*, IMF Working Paper, No. 63 (May 1998); UNDP, "Corruption and integrity improvement initiative in developing countries", accessed at http://magnet.undp.org/docs/efa/corruption/Corrupti.htm; Johann Graf Lambsdorff, Transparency International Working Paper (November 1999), accessed at http://www.gwdg.de/~uwvw/Researcharea/lambsdorfferesearch.html; M. S. Alam, "Some economic costs of corruption in least developed countries", *Journal of Development Studies*, vol. 27, No. 1 (October 1990); A. Alesina and D. Rodrik, "Distributive politics and Economic growth", *Quarterly Journal of Economics*, vol. 109 (1994); B. Husted, *Journal of International Business Studies*, vol. XXX, No. 2 (1999); Alberto Ades and Rafael di Tella, Working Paper (Oxford University Institute of Economics and Statistics, 1994); Michael Johnston, "What can be done about entrenched corruption?", World Bank paper presented at the Ninth Annual Bank Conference on Development Economics; Stephen Knack and Philip Keefer, "Institutions and economic performance: cross-country tests using alternative institutional measures", *Economics and Politics*, vol. 7, No. 3 (1995).

(٢) انظر الأمم المتحدة "The cost of corruption", fact sheet for the Tenth United Nations Congress on the Prevention of Crime and the Treatment of Offenders, Vienna, 10-17 April 2000.

(٣) انظر E/CN.5/1998/4.

(٤) انظر Susan Rose-Ackerman, *Corruption and Government: Causes, Consequences and Reform* (Cambridge University Press, 1999).

(٥) انظر E/CN.5/1998/4.

(٦) انظر "How to reduce corruption", *African Development Review* (London), vol. 12, No. 2 (December 2000).

(٧) المرجع نفسه.

(٨) انظر الحاشية ٢.

(٩) المرجع نفسه.

(١٠) قرار الجمعية العامة ٥١/٥٩ المؤرخ ٢٨ كانون الثاني/يناير ١٩٩٧.

(١١) انظر الحاشية ٢.

(١٢) انظر Gallup International, International Millennium Survey,accessedat http://www.gallup-international.com. survey10.htm.

(١٣) انظر "Amnesty International releases statistics on worldwide executives for 1999, calls for Moratorium", press release dated 18 April 2000; access at http://www.amnesty.org/news/2000/A5000900.htm; see also

Amnesty International web site against the death penalty at http://www.web.amnesty.org/rmp/dplibrar.

(١٤) انظر الحاشية ١٢.

(١٥) انظر برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، تقرير التنمية البشرية لعام ١٩٩٩ (نيويورك، مطبعة جامعة أكسفورد).

(١٦) انظر المقابلة مع General Barry R. McCaffrey, Director of the United States Office of National Drug Control, in *Update* (UNDCP), October 1999.

(١٧) بناء على تقديرات فرقة العمل للإجراءات المالية التابعة لمنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، ''الأثر الاجتماعي لإساءة استعمال المخدرات'' السلسلات الفنية، العدد ٢ (فيينا، ١٩٩٦) (أعدت أصلا كورقة موقف للعرض على مؤتمر القمة العالمي للتنمية الاجتماعية).

(١٨) اعتبارا من ١ تشرين الثاني/نوفمبر ١٩٩٨؛ انظر E/INCB/1998/1.

(١٩) اعتبارا من ١ تشرين الثاني/نوفمبر ١٩٩٨؛ انظر E/INCB/1998/1.

(٢٠) انظر E/INCB/1998/1.

(٢١) انظر برنامج الأمم المتحدة للمراقبة الدولية للمخدرات، The Social Impact of Drug Abuse (انظر الحاشية ١٧).

(٢٢) انظر E/INCB/1998/1.

(٢٣) انظر United States International Drug Control Policy, May 1999, accessed at http://www.lawg.org/drugs.html.

(٢٤) انظر Transnational Institute, "Drugs and democracy program", accessed at http://www.tni.org/drugs/project/project.htm.

(٢٥) انظر E/INCB/1998/1.

(٢٦) تقديرات برنامج الأمم المتحدة العالمي لمكافحة غسل الأموال التابع لمكتب الأمم المتحدة لمراقبة المخدرات ومنع الجريمة، كانون الأول/ديسمبر ١٩٩٨.

(٢٧) انظر *International Herald Tribune* of 14 June 2000, "Tax havens face OECD threat of sanctions".

(٢٨) انظر *Guardian Weekly*, 29 June-5 July 2000, "Russia and Israel head money-laundering list".

(٢٩) انظر الحاشية ٢٦.

(٣٠) انظر E/CN.15/1999/12.

(٣١) انظر الحاشية ٢٦.

(٣٢) خلص منتدى الأمم المتحدة للمناطق المالية الخارجية إلى أن ''الوفود توصلت إلى اتفاق عام بشأن المعايير الدنيا المقترحة لمكافحة غسل الأموال''؛ ويمكن الوصول إلى موقع المنتدى على الشبكة على العنوان التالي: http://www.odccp.org:80/pressrelease2000-03-311.html.

(٣٣) انظر A/AC.254/4/Rev.7، المادة ٤ مكرر.

(٣٤) انظر *Small Arms, Big Impact: The Challenge of Disarmament*, Michael Renner, Worldwatch Paper, No. 137 (The Worldwatch Institute, 1997), accessed at http://www.worldwatch.org/pubs/paper/137a.html.

(٣٥) انظر A/AC.254/4/Add.2/Rev.4.

(٣٦) المرجع نفسه.

(٣٧) انظر الحاشية ٣٤.

استنتاجات

١ - صحيح أن العالم يزداد تكافلا وترابطا ولكن لا تزال الصراعات المسلحة وسائر الاضطرابات الاجتماعية تضفي مسحة من الكآبة على الساحة الاجتماعية في العالم. فطبيعة الصراعات المسلحة الكبرى آخذة في التغير. وصارت الصراعات تدور في المقام الأول داخل الدول ذاتها، وكثيرا ما تأخذ جزئيا شكل حرب عصابات ضد الحكومة المركزية. وباستثناء الجيوش النظامية، تشترك في هذه الصراعات أطراف أخرى، مثل الميليشيات المسلحة ومختلف جماعات المدنيين المسلحين. وكثيرا ما تكون الأسباب الجذرية للصراعات مزيجا من العوامل العرقية والمؤسسية والاقتصادية مقترنة بعجز السلطات المحلية أو المركزية على وقف انتشار العنف عن طريق تسوية المظالم والخلافات القائمة بالوسائل السلمية. بيد أن النضال الذي تخوضه، بوجه خاص، مجموعة من النخبة المستبعدة من السلطة من أجل بسط نفوذها وما تبذله هذه المجموعة من جهود لفرض سيطرتها السياسية، يكون في كثير من الحالات ممزوجا بدوافع مالية، مما يوفر حوافز هامة لمجموعة بعينها لإثارة صراع ما والحيلولة دون تسويته. وإذا جاء الصراع من أجل السيطرة على الموارد الطبيعية الرئيسية مقترنا بطموحات سياسية واسعة فإنه يؤدي إلى مفاقمة الصراعات المسلحة. وفي الوقت نفسه، فإن أوجه العنف والصراع تتغذى على تراكم المشاكل الاجتماعية التي لا يتسنى حلها، بما فيها ظاهرة اللامساواة الراسخة في المجتمع والتمييز العميق الجذور القائم على عوامل مثل العرق أو الديانة. وفي فترة العشر سنوات الماضية، نشب ما يزيد على مائة صراع عنيف في ٦٩ مكانا.

٢ - ومن السمات المثيرة لأشد القلق في الصراعات المسلحة ضخامة عدد الأطفال الذين يشاركون فعلا في الأعمال العدائية. وقد بلغ عدد الأطفال المصابين في الصراعات مليوني طفل ويُتِّم ملايين الأطفال أو تُركوا دون مأوى أو بندوب عميقة من أثر العنف وبسبب إكراههم على مشاهدة ومعاناة فظائع تفوق الوصف. وأكره كثير من الأطفال على أن يصبحوا جنودا. وعلى الرغم من أن انتشار الأسلحة على نطاق واسع لا يُشكل في حد ذاته سببا لنشوب الصراعات، فإنه يُساعد على مفاقمتها وعلى زعزعة اتفاقات السلام في الحالات التي لا يجرد فيها المقاتلين تماما من السلاح.

٣ - وهناك نحو ١٢٠ مليون لغم أرضي مزروع في ٧١ بلدا من البلدان التي مزقتها الحروب، كما يتواصل زرع ما بين مليونين وخمسة ملايين لغم كل سنة. وللألغام الأرضية آثار طبية وبيئية واقتصادية عميقة. وقد أودت بحياة أعداد كبيرة من البشر وحولت مساحات شاسعة من الأراضي الصالحة للزراعة إلى أراض لا يمكن استغلالها زراعيا، كما قلصت إمدادات المياه الصالحة للشرب وزادت من خطر الأمراض المنقولة بالماء ومن سوء التغذية. والألغام المضادة للأفراد، التي تأتي بأشكال وأحجام مختلفة، تشكل خطرا كبيرا على الأطفال غير القادرين على قراءة علامات التحذير فيحسبونها لعبا. ومعظم البلدان الفقيرة الملوثة بالألغام الأرضية لا تستطيع تحمل تكاليف إعادة تأهيل الضحايا وإزالة الألغام. ومن الآثار الأخرى الطويلة الأجل المترتبة على الصراعات المسلحة حالات الاكتئاب العاطفي والاجتماعي النفسي الحادة، والأمراض العقلية، والشعور بانعدام الأمن، ولا سيما التي تنتاب المرأة والطفل، وكذلك التشرد والإبعاد والحرمان من فرصة التعليم.

٤ - إن جميع أشكال العنف، بما في ذلك العنف ضد المرأة والطفل وكبار السن والمعوقين، فضلا عن الضغط على

الأشخاص للسير في طريق البغاء، لا تزال متفشية على الرغم من المكاسب الكبيرة التي تحققت في مجال حماية المرأة والطفل في العديد من البلدان. وما فتئ يزداد الاعتراف بالعنف ضد أفراد الأسرة بوصفه عملا إجراميا. ويتفاوت هذا التغير من حيث الكثافة والعمق من مجتمع إلى آخر، إذ لا يزال العنف المترلي لدى بعض الناس مسألة خاصة، تبيحه المعايير الثقافية. ومن بين أنماط العنف ضد الطفل استغلاله في العمل، وعدم إيلاء الاهتمام لملايين أطفال الشوارع وتيسير حصولهم على المواد غير المشروعة بهدف إنشاء سوق وتحقيق أرباح. وقد أتاح العديد من الصكوك الدولية إطارا هاما لمكافحة العنف ضد الطفل بجميع أشكاله، وتلا ذلك اتخاذ العديد من البلدان إجراءات وطنية في هذا المجال. واتخذت مواقف مماثلة لمعالجة ظاهرة العنف ضد الكبار والمعوقين. ولا تزال ظاهرة البغاء قائمة في كثير من بلدان العالم، إلا أن ظاهرة استغلال الأطفال في إنتاج المواد الخليعة وفي البغاء تُشكل مصدر قلق خاص، ومن ثم اتخذت بلدان عديدة إجراءات صارمة لمكافحتها. ومن جهة أخرى، وللتخفيف من خطر الأمراض والعنف، تنفذ بعض البلدان تدابير لتنظيم البغاء.

٥ - ولا يزال التمييز بمختلف أشكاله يُشكل مصدر قلق في العديد من البلدان. والتمييز أحد منابع الغضب والاتكال والاكتئاب والخوف والكراهية والآلام ويؤدي في نهاية المطاف إلى انفجار العنف، الأمر الذي يمكن أن يترتب عليه الإقصاء الاجتماعي والتمزق والتدمير وربما القتل. ولا تزال هذه الظاهرة متفشية وتظهر في أشكال قاسية تمنع بالفعل بعض الفئات من المشاركة الكاملة في الاقتصاد وفي المجتمع أو تكرهها على المشاركة بشروط مجحفة. ويُفضي تراكم آثار التمييز إلى ضعف احترام الذات، واختلال وظائف الأسرة، وحروب العصابات، والأمراض، وإساءة استعمال المواد المخدرة، والبطالة، والفقر، والاعتقالات والسجن - وكلها يعزز بعضها البعض وتؤدي إلى انهيار المجتمع وإلى نشوب الصراعات.

٦ - ونظرا للارتفاع العام في مستوى التعليم، خف على مر الزمن العديد من أشكال الإجحاف التي أدت إلى التمييز العلني في الماضي. كما ساعدت الألفة بين الناس على التخفيف من حدة التمييز. وقليلة هي الحكومات التي تطعن الآن علنا في صحة الاتفاقيات الدولية والصكوك الأخرى المتعلقة بالتمييز ضد المرأة أو المسنين أو الفئات العرقية أو اللغوية أو الدينية. ويجري إدماج أحكام هذه الاتفاقيات في القوانين الوطنية؛ كما قام مؤخرا عدد أكبر من البلدان بالتصديق على مختلف الصكوك. ونتيجة لوعي الفئات التي تعاني التمييز، ونظرا لاكتسابها القدرة على تنظيم نفسها والدفاع عن ذاتها فقد حققت نتائج إيجابية في بعض الحالات ولكنها أثارت المزيد من العداء في حالات أخرى.

٧ - وهناك من الأدلة ما يشهد على أن الجريمة المنظمة والفساد ينتشران بطرق مختلفة تتمثل في الاتجار بالأشخاص والمخدرات، والأسلحة النارية غير المشروعة، وغسل الأموال. وتؤدي هذه الأنشطة إلى قيام اقتصاد مواز تبلغ فيه قيمة سوق المخدرات وحدها ٤٠٠ بليون دولار. وتساعد العولمة على تنظيم عمليات المجرمين الذين يستخدمون شبكة الإنترنت كأداة رئيسية لتنفيذ أنشطتهم، سواء في ذلك أنشطة الاتجار بالأسلحة وصناعة المخدرات والمواد الكيميائية السامة والاتجار بها، والاتصال الاستراتيجي بشأن نشاطهم التجاري غير المشروع ونشر الدعاية العنصرية وخطاب الكراهية. ويستطيع المجرمون نقل أموالهم إلى أي مكان في العالم بسرعة ويسر مع ضآلة احتمال الكشف عنهم. ونظرا لما للمؤسسات المنظمة التي تتاجر بالمخدرات من نفوذ وموارد كبيرة، ونظرا للروابط المتعددة في سلسلة الأعمال غير المشروعة، أعمال الإنتاج والاستيراد والتوزيع وغسل الأرباح التي تُدرها هذه التجارة، التي تمتد عبر بلدان وقارات

عديدة، والعدد الهائل من الجهات المشاركة فيها، أصبح الاتجار غير المشروع بالمخدرات نشاطا متزايد التعقيد والدقة. وتعقدت مهمة إنفاذ القانون بسبب الترابط الوثيق بين الاتجار بالمخدرات، وغسل الأموال، والإرهاب، وعمليات التمرد، والاتجار بالأسلحة والأشخاص. واعترفت البلدان بأهمية التعاون وأقرت بضرورة وضع مجموعة من الصكوك القانونية العملية التي تستلزم، بل وتعتمد على، التعاون الدولي المتواصل على جميع الأصعدة. وعلى العموم، فإن امتثال السلطات الوطنية أحكام المعاهدات قد تعزز وأصبح يشكل أساس الاستراتيجية الوطنية لمراقبة المخدرات في العديد من البلدان. ويُعزى انخفاض الجرائم التقليدية، مثل الاعتداء، والقتل، والنهب، وغير ذلك من الجرائم المتصلة بالملكية في العديد من المدن الرئيسية، إلى تعزيز عمل الشرطة من حيث الكفاءة والفعالية واحترام جيل المهاجرين الأول للقانون.

٨ - وظهر الفساد في مسألة أخرى شكلت مصدر قلق دولي في التسعينات. فقد أتاحت عوامل التحول السياسي، والعولمة، وتحرير التجارة، فرصة أكبر لممارسة الفساد، غير أنها كشفت هذه الممارسات في الوقت نفسه، وجعلتها محل تدقيق أزيد. ويؤدي انتشار الفساد على نطاق واسع إلى تحويل الموارد لخدمة الأهداف الخاصة وسحبها من البرامج الإنمائية ذات الأولوية. أما الفساد المحدود فيبقي لهم على عدم التكافؤ في العلاقات بين الناس، فتظل كعلاقة السيد بالتابع، لدى المكاتب الحكومية، كما يشجع على السعي لتحقيق المنافع وإدامة تبعية الآخرين. ويؤدي التحرير المالي والتجاري في البلدان، ذات القدرات المؤسسية والإدارية الضعيفة، إلى زيادة أنشطة الفساد كما يقوي احتمالات إفلات عناصر الفساد من العقاب. ونتيجة لذلك، تتجاوز بعض أشكال الفساد الحدود الوطنية. وما فتئت البيروقراطيات تشكل مسرحا كبيرا للفساد، ففيها ينشأ سوء استخدام الموارد التي توضع تحت تصرف الموظفين الحكوميين، مما يؤدي إلى حدوث ضرر شامل وإلى إضعاف النمو الاقتصادي. وتقدم الشركات مكافآت مقابل الحصول السريع على التراخيص والعقود أو للتهرب من الضرائب والرسوم. وكثيرا ما يؤدي تشديد القيود على النشاط الخاص وضعف المحاسبة الحكومية إلى انتعاش الفساد. ويؤدي الفساد إلى التهرب من الضرائب، والرشوة، وسرقة المال العام، واستلاب الأصول، والتلاعب بأسعار نقل الصادرات والواردات، وسوء استعمال المعونة الدولية، والتخلي عن المشاريع الإنمائية الحيوية وتشويه الإصلاحات الزراعية، وحصول الجهات التي تدفع أكبر الرشاوى على المياه والأراضي، وإحباط أهداف إعادة التوزيع التي تتبناها الحكومات. كما يساهم الفساد في زيادة عدم التكافؤ في توزيع الدخل والأصول داخل البلدان وفيما بينها.

٩ - ومن شأن عواقب الصراع المسلح، والتمييز، والعنف، والفساد، والجريمة، زعزعة الاستقرار وإحداث توترات اجتماعية كبيرة. وتؤدي هذه العواقب إلى تجريد الفقراء والمستضعفين من كل إمكاناتهم، كما تؤدي تركة الإيذاء والرعب وما لها من أثر على حياة وفرص الأطفال إلى إثارة أشد مشاعر القلق.

الجزء السادس

التحديات الجديدة: العدالة والمدلولات الأخلاقية

مقدمة

١ - تضمنت الأجزاء السابقة من هذا التقرير معلومات شاملة عن مجموعة واسعة من المسائل المتعلقة بالسياسات الاجتماعية والتنمية. وفي داخل معظم المجتمعات، تتسم عمليات التشاور والمناقشة والحوار الجارية بشأن المقررات والخيارات الأساسية، بالحيوية والتعقد كما هو حالها دائما. وهذه هي العمليات التي تشكل أساس صنع القرار السياسي وصنع السياسات الاقتصادية والاجتماعية، في الوقت الذي تلتمس فيه المجتمعات تحقيق التوازن بين المصالح والمطالب المتنافسة لتحقيق الرفاه العام لجميع أفرادها. ومن الواضح أيضا من الأجزاء السابقة أن الكثير من القضايا الاقتصادية والاجتماعية لم تحسم إلى الآن، حتى بعد أن نشأت تحديات جديدة تطرح على المجتمعات الحالية مجموعة من الخيارات الجديدة. ويركز هذا الجزء من التقرير على المدلولات الأدبية والأخلاقية والتوزيعية للتطورات الرئيسية الأخيرة.

٢ - أما التحديات الجديدة التي تواجهها المجتمعات فتنشأ بصورة رئيسية بفعل التطورات الحديثة العهد في الاقتصاد الدولي والابتكارات التكنولوجية المستمرة. وسيطرح الجزء السادس هذه القضايا، وإن كان من المسلم به أن طابعها ينحو إلى أن يكون تكهنيا بدرجة أكبر بالمقارنة مع القضايا التي نوقشت في الأجزاء السابقة من هذا التقرير. وستطرح أسئلة قد لا توجد أية إجابات واضحة عليها، على الأقل في الوقت الراهن. والغرض هو إثارة بعض المسائل وطرح بعض الأسئلة التي من الواضح أنها بحاجة إلى مزيد من المناقشة التفصيلية في السنوات القادمة. وقد تساعد هذه المناقشة على تشكيل المعالم الرئيسية لجدول السياسات العامة للإجراءات المحلية والوطنية والدولية.

٣ - لقد مرَّ الاقتصاد الدولي بفترة عولمة مطولة سادها توسع هائل وتحرر تجاري كان له أثره على إدارة سياسات الاقتصاد الكلي الوطنية والدولية، وعلى الأسواق المالية وتدفقات رأس المال، والتجارة، والإنتاج. وأدى إلغاء القيود الداخلية والتحرر من قيود رأس المال الخارجية إلى زيادة واسعة في جميع أنحاء العالم في حجم وسرعة تدفقات رأس المال من جميع الأنواع، ابتداء من الاستثمار الأجنبي المباشر إلى التدفقات المصرفية القصيرة الأجل. وشجعت المنافسة العالمية المتزايدة على إعادة تنظيم شبكات الإنتاج وإعادة تشكيل الشركات وعلى قيام موجة من عمليات الدمج والاقتناء على نطاق عالمي زادت من حجم ونطاق عمليات الكثير من الشركات وقدرتها الاقتصادية. وقد زادت كثيرا معدلات التجارة في السلع والخدمات - بما في ذلك الأعمال المصرفية والاتصالات السلكية واللاسلكية بل والتعليم والثقافة - قياسا إلى حجم الدخل القومي والاستهلاك.

٤ - ولتطوير واستخدام التكنولوجيات الجديدة، لا سيما في ميادين الطب وتكنولوجيا المعلومات والاتصالات، آثار عميقة. وقد أدى البحث البيولوجي إلى إنجازات ملموسة في ميادين الطب والجينات (العوامل الوراثية) والزراعة كانت تبدو مستحيلة قبل جيل مضى. ومن شأن الإنجازات التكنولوجية في ميدان تكنولوجيا المعلومات والاتصالات ربط العالم بعضه ببعض وتوثيق عراه، مما يزيد كثيرا من سرعة نشر المعلومات وتوسيع نطاقها ويشجع على ابتكار طرق جديدة لتصريف الأعمال ويغير منحى التفاعلات الاجتماعية تغييرا عميقا. وتسهم وسائط الإعلام الجماهيري، مثل البث التلفزيوني بواسطة السواتل والإنترنت، في نشر

''ثقافة عالمية''. ولعمليات الترابط الموسع المعروفة بالعولمة أبعاد اقتصادية وسياسية ومؤسسية وثقافية ذات أثر اجتماعي بعيد المدى وإن لم يسهل تبينه في كل الأوقات.

٥ - وتحدث معظم هذه التطورات على نطاق يضعها خارج حدود قدرة العديد من فرادى الحكومات على تنظيمها أو حتى التأثير عليها. إلا أن العولمة تتأتى بفعل سياسات محددة تتعلق بالتحرر التجاري وإزالة القيود والخصخصة بقدر ما تتأتى بفعل قوى السوق والابتكار التكنولوجي. وتتخذ البلدان، كلها تقريبا، على اختلاف مستوياتها الإنمائية، إجراءات لإلغاء أدوات السياسة العامة التي توجه وتحكم التجارة والمعاملات المالية عبر الحدود أو للحد من استعمال هذه الأدوات. كما تعطي آليات السوق مزيدا من الحرية في الداخل وتعيد تشكيل أو تنظيم الأطر المؤسسية، بما في ذلك العمل والأسواق المالية والنظم الضريبية، كي تتسنى زيادة حرية عمل قوى السوق. ولم يتم بعد حسم الجدل فيما يتعلق بما إذا كانت زيادة التحرر التجاري تعني ضمنا زيادة مسؤولية القطاع الخاص.

٦ - ويؤدي فتح الأسواق وإدخال تكنولوجيات جديدة والأخذ بطرق جديدة لتصريف الأعمال إلى تشجيع النمو وزيادة الرخاء وتوسيع الإمكانات الاقتصادية لملايين الأفراد في جميع أنحاء العالم. إلا أن هذه التغييرات نفسها تزيد درجة المنافسة وعدم اليقين، مما يؤدي إلى زيادة عدم الأمن والقلق. والسياسات والتكنولوجيات ليست محايدة وإنما تؤثر على الناس بصور مختلفة وفقا لظروفهم. كما أن إدخال تكنولوجيات جديدة قد يعني أن يواجه الأفراد والمحليات والمجتمعات مسائل وتحديات ومشاكل جديدة يتعين حلها.

٧ - والفرص التي يمكن أن يتيحها الاقتصاد الجديد ميسورة أكثر لمن يمتلكون بالفعل الموارد والمهارات والخبرات اللازمة لاغتنامها. وتتباين إلى حد بعيد تجارب العولمة والرغبة في الأخذ بالتكنولوجيات الجديدة - وإحساس الناس إزاءها - بحسب قدرة الأفراد والاقتصادات والمجتمعات على اغتنام الفرص التي تتيحها. ومن ثم، فبينما تعزز هذه التطورات الخيارات لدى الكثير من الأفراد ربما تؤدي أيضا إلى تضاؤل الآفاق لدى الكثيرين غيرهم وتعزيز الفوارق الموجودة داخل الدول وفيما بينها. ومن نتيجة ذلك أن النمو الاقتصادي يصبح هائلا في بعض الأماكن ويظل مخيِّبا للآمال في أماكن أخرى، ويبدو أن الأنماط الحالية للعولمة تساهم في تهميش بعض البلدان، لا سيما البلدان النامية، بعزلها عن الاقتصاد العالمي.

٨ - ولهذه التطورات مدلولات بعيدة المدى فيما يتعلق بالعدالة الاجتماعية داخل البلدان وفيما بينها. ومن بين المسائل التي تطرح، على الأرجح، تحديات أخلاقية للأفراد وأخرى تتعلق بالعدالة داخل المجتمعات، وتدرس بإسهاب إلى حد ما في الجزء السادس أدناه، تأرجح الحدود بين مجالات النشاط العام والخاص، وتزايد تطبيق البحوث الجينية في مجال الطب وما ينجم عن ذلك من مناقشات بيولوجية أخلاقية، زيادة إيلاء الاهتمام للمسؤولية الاجتماعية للأعمال التجارية، وتندرج جميعها في سياق الأثر الاجتماعي للعولمة الاقتصادية وزيادة الترابط.

٩ - وفي الجزء السادس، لن تبذل محاولات تذكر للتنبؤ بالمستقبل لأن مثل هذه الجهود يكون عقيما في أساسه في عالمنا هذا الذي يشهد ابتكارات تكنولوجية سريعة وتغييرات اقتصادية واجتماعية يصعب التنبؤ بها. وعلاوة على ذلك، لن تبذل أي محاولة لوضع قواعد أو لاستخلاص تعميمات شاملة لما ينبغي القيام به، ذلك أنه رغم قوى العولمة التي تقرب يوميا بين مجتمعات متباعدة لا يزال العالم مكانا بالغ التعقد شديد التنوع، به اختلافات ومناظير ثقافية قوية تقوم على أساس تقاليد تاريخية وفلسفية ودينية متنوعة.

الفصل التاسع عشر

الخصوصية: الحدود المتغيرة

١ - لا تزال الحدود بين مجالي النشاط البشري العام والخاص كما هي دائما موضع اهتمام كبير من السياسات الاجتماعية. ومفاهيم مثل ''العمل الجماعي'' أو ''الخير العام'' مفاهيم متأصلة في أعماق الخطاب الاجتماعي،شأنها في ذلك شأن مفهومي''حقوق الفرد'' و ''حرية الاختيار''. ويتوقف مدى التفاعل بين المؤسسات الاجتماعية والاقتصادية والسياسية والثقافية للمجتمعات، بقدر كبير، على الطريقة التي تعرِّف بها المجتمعات ما هو خاص وما هو عام وكيف تفصل بينهما.

٢ - وفي السنوات القادمة، كلما ازداد الابتكار التكنولوجي وازداد معدل انتشاره، من المؤكد أن تزداد قدرة المؤسسات على رصد السلوك، ومن المرجح أن تظهر مسائل جديدة فيما يتعلق بتعريف المجال العام والمجال الخاص. فما هو المفهوم من ''العام'' وما الذي يعتبر ''خاصا'' وكيف يمكن التمييز بين المجالين؟ وتلزم زيادة إيضاح مصطلحي العام والخاص ذاتهما: فالخاص هو ما ليس بعام، وقد يُفهم بمعنى ''سرِّي'' أو ''شخصي''؛ وقد يُفهم أيضا بمعنى ''غير حكومي''، أي القطاع الخاص. وتوضح الطرق التي يمكن بها أن يتفاعل المجالان العام والخاص، وتغير طبيعة هذا التفاعل نتيجة تزايد استخدام تكنولوجيات المعلومات والاتصالات الجديدة، بعض الخيارات التي يرجح أن تواجهها المجتمعات لدى دراسة مواضيع العدالة والإنصاف والعدل الاجتماعي.

٣ - وقد تراكمت التطورات في مجال تكنولوجيا المعلومات بسرعة كبيرة وتغلغلت كثيرا بحيث يصعب تحديد أي مجال من مجالات النشاط البشري لم يدركه تغيير أو يعتقد أنه لن يتأثر بهذه التطورات في المستقبل القريب. وقد تأثرت بهذه التطورات هياكل الاقتصادات وكذلك طبيعة العمل والعمالة، وإدارة الحكومات، وممارسات الأعمال التجارية للشركات، وإنجازات البحوث العلمية والطبية. وبصرف النظر عن البلد الذي يقطنه الناس في العالم، فقد تأثر الجميع بهذه التطورات. فتتغير طرائق عمل الناس وكيفية تحصيلهم للعلم وقضائهم أوقات الفراغ واتصالهم بعضهم بالبعض. وتتحوّل قنوات السلطة والنفوذ داخل المجتمعات وفيما بينها، ويجري إعادة تعريف القضايا الاقتصادية والاجتماعية والسياسية والثقافية، وتظهر قضايا جديدة. ومن بين القضايا ذات الأهمية تغير طبيعة العلاقة بين الفرد والجماعة، كما يمثلهما القطاعان العام (الحكومي) والخاص (الأعمال التجارية).

٤ - وعندما يحدث التغيير بهذه السرعة الهائلة ويبلغ هذا المدى البعيد، يمكن للمرء أن يتصوره وقد أسهم لا محالة في ظاهرة معينة وهي: تحدي الخصوصية. والخصوصية، إذا فُهمت بالمعنى الفردي (السرِّية)، هي شيء يحتاجه جميع الناس إلا أن كل واحد منهم يشعر بها بصورة متفردة. وهي موجودة بقدر تمكن الناس من السيطرة على ما يكشفونه من أنفسهم للآخرين - ومتى يفعلون ذلك وكيف يفعلونه ولماذا يفعلونه. وتتباين الحدود بين ما يجعله الناس عاما وما يبقونه خاصا من شخص إلى آخر، ويتوقف ذلك على عوامل مثل الثقافة والسن والخبرة والشخصية. وعلاوة على ذلك، يعدل كل شخص حدوده تبعا لاختلاف الظروف - ومن المرجح أن يختلف الناس، إلا القليل منهم، فيما يكشفونه عن أنفسهم من المعلومات لرب العمل أوالطبيب أو الجار. بيد أنه كلما اتسع نطاق استعمال التكنولوجيات، تزايد عدم سيطرة الناس على المعلومات

الخاصة بهم، وعلى مَن يحصل على هذه المعلومات وعلى كيفية استخدامها. والملحوظ، بصورة متزايدة، أن أشخاصا آخرين ومؤسسات أخرى، كثيرا ما يكونون غُفل الهوية، هم الذين يعينون الحدود بين ما هو عام وما هو خاص.

٥ - وعلى العكس من ذلك، قد يصبح الحصول على المعلومات مقيّدا - لأسباب أمنية أو بحكم ''اعتبارات الملكية''. ومن أثر ذلك صعوبة الحصول على معلومات كانت متاحة من قبل، دون قيود، لجميع الناس وتنشأ هذه الصعوبة بسبب قيام عوائق أو فرض رسوم جديدة. وجدير بمزيد من الدراسة التفصيلية أثر تقييد الحصول على المعلومات، لا سيما أثره على الأفراد والجماعات الذين يعانون من ضعف أو حرمان وعلى الأنشطة البحثية الأساسية. ومَن له حق الحصول على المعلومات وبأي شروط؟ فالتسويق التجاري للمعلومات يكتسب أهمية في العديد من البلدان، مع ما يترتب على ذلك من آثار هائلة طويلة الأجل على العدل الاجتماعي. وثمة قلق متزايد أيضا على الصعيد الدولي في هذا الشأن. ففي اقتصاد معولم يقوم على أساس المعلومات، ترتفع قيمة المعلومات، ويرجح أن يزداد تسويق المعلومات العامة للحصول على مكسب خاص. ويعني التسويق التجاري للمعلومات أن من المرجح أن تعاني البلدان التي لا يمكنها الحصول بسهولة على المعلومات والتكنولوجيات التي تدعمها من عُزلة متزايدة ومن تدني فرص النمو والتنمية.

الخصوصية في المجال العام

في الحكم

٦ - لا يزال البعد السياسي للمناقشات المتعلقة بالعام - الخاص أهمية محورية حيث أن تكنولوجيات المعلومات والاتصالات الجديدة توفِّر للحكومات إمكانات موسعة لجمع ونشر البيانات حول جميع جوانب الحياة اليومية. ولئن كانت المثل الديمقراطية تؤمن المصلحة العامة بحماية الخصوصية الفردية، التي ترتكز عليها حريات التعبير والتنقل وتكوين الجمعيات، وهي حريات أساسية، تتردد مزاعم متزايدة متزاحمة بأن جمع المعلومات عنصر جوهري لتخطيط التنمية والأمن القومي.

٧ - ويمكن للتكنولوجيات الجديدة أن تيسِّر على الحكومات تقديم الخدمات وأن تزيد تمكنها من ذلك. ويمكن أن تُقدم الخدمات المختلفة للمواطن ''في موقع واحد''، وأن توفر بدائل متزايدة للحصول على الخدمات، مع اختصار النماذج التي يلزم ملؤها والاهتمام بكل شخص حسب حالته. ويمكن للحكومات أن تحدد بمزيد من الدقة أفراد المجتمع الذين يستوفون صفات معينة وتوجه البرامج لمساعدتهم. ويمكن بصورة أيسر لها جمع أية بيانات قد تثبت فائدتها لأغراض التخطيط والبحث. ويمكن الربط بين المعلومات المتعلقة بالمواطنين، التي تجمعها وكالات عامة مختلفة في مناسبات منفصلة ولأسباب متنوعة. وبالمثل، يمكن أن تحصل الوكالات العامة على قواعد بيانات كاملة عن العملاء وتضيف إليها ما يوجد بحوزتها من بيانات. كما يمكن للحكومات بمزيد من السهولة كشف الغش الضريبي والغش في استحقاقات الرعاية الاجتماعية. وباستخدام الآلات في جمع المعلومات الشخصية وتجهيزها، تيسر التكنولوجيات الجديدة إسناد هذه المهام إلى مصادر خارجية، مما يسّر بدوره الجهود المبذولة لخصخصة المهام التي كانت تضطلع بها الحكومات بصورة تقليدية.

٨ - وفي وقتنا الحالي، تستخدم معظم الحكومات، بدرجات متفاوتة، التكنولوجيات الجديدة بهذه الطرق. ومن المجالات التي يجدر إيلاء اهتمام خاص لها جمع المعلومات الصحية. فمن أجل الحد من تزايد تكلفة الرعاية الصحية، وتحسين برامج الصحة العامة، وتحسين إمكانية حصول الأفراد على المعلومات الطبية الخاصة بهم، ترعى الحكومات

إنشاء شبكات معلومات صحية وطنية متكاملة. وتؤدي هذه الشبكات، التي كثيرا ما تستلزم إنشاء سجلات صحية إلكترونية من المهد إلى اللحد تُربط بمحدِّدات منفردة، إلى إثارة مناقشات مطولة حامية بشأن كيفية إدارة استخدام هذه المعلومات والأخطار التي قد تهدد الخصوصية[١].

٩ - وقد نشأت مشاعر قلق بشأن الاستخدام الخاص للمعلومات والبيانات التي تجمّع علنا أو لأغراض عامة. ويزيد من مشاعر القلق هذه تزايد قيمة المعلومات الصحية، وخاصة المعلومات الوراثية (الجينية)، في السوق ومحل العمل ولدى الحكومة. ومن الأرجح أن تؤدي زيادة قيمة المعلومات إلى أن يطلع أشخاص آخرون عديدون على المعلومات التي تجمّع في بيئة سريرية (إكلينيكية) والتي كان يحتفظ بسريتها من قبل للطبيب والمريض، وأن تستخدم لمجموعة متنوعة من الأغراض غير المتصلة بالغرض الأصلي منها. وبالفعل، هناك على الأقل ثمانية استخدامات غير طبية للمعلومات الوراثية: التأمين، والعمل، والقانون الجنائي، والمقاضاة عن الإصابة بأضرار شخصية، والعلاقات الأسرية، والطب الشرعي، والتعليم، والتجارة.

١٠ - وهناك اتجاه آخر إلى التوسع في خطط الهوية الوطنية كأساس للإدارة الحكومية. فتستخدم بطاقات تحمل شريحة مغناطيسية أو رقيقة مشغل دقيق، فضلا عن رقم هوية وطني، وصورة لحامل البطاقة، وربما بيانات بيولوجية إحصائية، لمجموعة من الأغراض الحكومية. ويوفر البعض منها أيضا إمكانية الوصول للخدمات التجارية. وعلى سبيل المثال، أصدرت فنلندا أول بطاقة ذكية إلكترونية للهوية الوطنية في العالم في كانون الأول/ديسمبر ١٩٩٩. ويمكن استخدامها كبطاقة هوية وطنية، وكبطاقة مصرفية وكبطاقة إئتمان، ولدفع أجرة الانتقال بوسائل النقل العامة. ويتوقع أيضا من البطاقة، التي يمكن استخدامها في قارئات البطاقات الذكية بالمترل أو في مكان العمل، أن تستخدم في المستقبل بالاقتران مع الهواتف الخلوية والتلفاز التفاعلي الرقمي. وتنفذ ماليزيا أيضا نظام بطاقة متعددة الأغراض. وستوفر البطاقة الماليزية في نهاية المطاف وسيلة لتحديد الهوية ومراقبة الهجرة، وستستخدم كرخصة قيادة وكسجل طبي، وتوفر وسيلة اختيارية لتبادل النقد إلكترونيا[٢]. وتعتزم هونغ كونغ، الصين، تطوير بطاقات الهوية لديها ابتداء من عام ٢٠٠٣ لدعم استخدامات متعددة[٣].

١١ - ومن فوائد هذه الخطط زيادة التيسير على المستخدم وزيادة كفاءة الإدارة الحكومية وإنفاذ القوانين؛ بيد أن آثارها على الخصوصية الفردية كبيرة، وقد أدت مشاعر القلق بشأن الحفاظ على الخصوصية إلى نبذ بعض المقترحات في هذا الشأن. واقترحت حكومة جمهورية كوريا في عام ١٩٩٧ إدخال بطاقة هوية وطنية تؤدي مهام بطاقة الهوية ورخصة القيادة وبطاقة التأمين الطبي، إلا أن الخطة كانت محل نقد شديد من أنصار الخصوصية. وعارض كيم داي جونغ علنا هذا الاقتراح خلال حملته الرئاسية واستبعد الاقتراح عقب انتخاب الرئيس في كانون الأول/ديسمبر ١٩٩٧[٤].

١٢ - وطرأ تغير شديد على طريقة جمع وتنظيم المعلومات في سياق توفير الخدمات العامة. فعادة ما يُحدد المسموح به بموجب القانون النهج الذي تتبعه الحكومة إزاء استخدام تكنولوجيا المعلومات الجديدة. بيد أن هذا لا يؤدي بالضرورة إلى تقليل المخاطر التي تتعرض لها الخصوصية. وعموما، فالتشريعات التي تخول الهيئات العامة صلاحية جمع المعلومات وتفرض القيود على استخدامها، بما في ذلك التعهد بعدم الإفصاح عنها إلا لدواعي العمل الرسمية، قد وضعت قبل عصر المعلومات ولم يكن متوقعا عند وضعها ظهور الإمكانات التي أوجدتها التكنولوجيا الجديدة. وقد لا يكون للمواطنين أي خيار فيما يتعلق بتقديم المعلومات إلى الهيئات العامة. وقد تكون التفاصيل التي يطلب منهم تقديمها

حين يستوفون استمارات الحصول على خدمات، تفاصيل أكثر حساسية مما يمكنهم الكشف عنه عادة لأي شخص غير أصدقائهم وأفراد أسرهم الموثوق بهم. ويمكن أن تكون الآثار المترتبة على الخصوصية آثار حادة حينما تربط الهيئات العامة هذه البيانات بعضها بالبعض وتتقاسمها فيما بينها أو ترسلها إلى جهات خاصة تتعاقد معها لأداء خدمات. وكلما ابتعدت المعلومات في نطاق التداول عن مصدرها الرئيسي زادت احتمالات تجاهل خصوصيتها. فمن يتحمل المسؤولية عن الحفاظ على سلامة هذه المعلومات وسريتها؟ وما هو دور المؤسسات العامة أو وكالات إنفاذ القانون في هذا الشأن؟ وما هي سبل الانتصاف التي تتوفر للأفراد في حالة انتهاك سرية المعلومات؟

١٣ - والمسائل المتعلقة بمدى إمكانية تدخل الحكومة قانونا في خصوصيات المواطنين تشكل جزءا أساسيا من المناقشات الدائرة بشأن دور وكالات إنفاذ القانون. ولئن كان لدى هذه الوكالات دائما السلطة والقدرة على جمع المعلومات للصالح العام، فضلا عن أن بعض أنشطتها القانونية تقوم في أساسها على التدخل، فقد زاد استخدامها لتكنولوجيات المعلومات الجديدة من المخاطر التي تهدد الخصوصية. ويجري إنشاء قواعد بيانات هائلة للمساعدة في اكتشاف الجرائم والتحقيق فيها. ويجري إنشاء قواعد بيانات وطنية للحمض الخلوي الصبغي (DNA) في العديد من البلدان، ومن بينها أستراليا وألمانيا وكندا والولايات المتحدة. وقد ثبت أنها تثير مشاكل خاصة. ومن دواعي القلق تجميع هذه البيانات الحساسة والاستخدامات التي يمكن أن تستعمل فيها، فضلا عن إمكانية اعتبار أي شخص يرفض تقديم عينة كجزء من التحقيق في جريمة ما شخصا مشتبها فيه. وفي بعض الحالات، يُجمع الحمض الخلوي الصبغي من جماعات محلية بأكملها، بصرف النظر عن احتمال أن يكون لأي فرد معين أية علاقة بالجريمة[٥].

١٤ - وقد تمخضت التطورات في مجال تكنولوجيا المعلومات عن بعض طرق أبسط لممارسة الرقابة المرئية وتناول الصور الرقمية الناجمة عنها. ولأغراض السلامة العامة، تم تركيب الآلاف من كاميرات الفيديو في أماكن عامة، وهي تقوم بتسجيل حركة الأفراد وهم يمشون ويتسوقون ويحاولون اللحاق بوسائل النقل العامة ويحضرون الأحداث الرياضية ويزورون المباني العامة ويقودون سياراتهم. وتم تركيب شبكة من ٢٠٠ ٠٠٠ كاميرا في أماكن عامة بالمملكة المتحدة، بتكلفة تتراوح بين ١٥٠ مليون جنيه و ٣٠٠ مليون جنيه في السنة[٦]. وهناك كاميرات مركَّبة على سواتل ذات دقة خيالية تجوب القارات والأرياف والمدن والضواحي.

١٥ - ومن شأن الحصول على المعلومات الإلكترونية واستخدامها ومعالجتها ونقلها أن يخلف أثرا يمكن أن يتتبعه آخرون - إن كانت لديهم الوسائل والسلطة؛ وتسعى وكالات إنفاذ القانون إلى الحصول عليهما معا، السلطة والوسائل. ويجري اعتراض المحادثات الهاتفية والبريد الإلكتروني، ورصد المبادلات التي تجري بالهاتف أو عن طريق الإنترنت، ويجري مضاهاة قواعد البيانات بشكل معتاد والربط بينها واستكشافها. وينجم عن ذلك تزايد رصد الأفراد وهم يزاولون أنشطتهم القانونية اليومية.

١٦ - كما يسّرت الإنجازات في تكنولوجيات المعلومات على المجرمين الانخراط في أنشطة غير قانونية، سواء داخل الحدود الوطنية أو عبرها. وتشمل الأنشطة الإجرامية التي تمارس منذ أمد بعيد وازدهرت بمساعدة التكنولوجيات الجديدة الغش والتحرش وخرق حقوق الملكية والاتجار بالمخدرات والتهرب الضريبي والسرقة وانتهاك قوانين الرقابة.

١٧ - وبالإضافة إلى ذلك، تظهر ''جرائم سيبرية'' حاسوبية جديدة، مثل ''القرصنة''. ويمكن للمتطفلين

التعدي على، أو الوصول دون إذن، إلى أنظمة حاسوبية باستخدام طرق تحاكي كلمات السر أو تتجاوز تدابير الأمن. ويخسر المستهلكون ما يقدر بمبلغ ٥٠٠ مليون دولار كل سنة يحصل عليها القراصنة الذين يسرقون معلومات بطاقات الائتمان وغيرها من المعلومات الشخصية. ويمكن أن تسرق المعلومات التي ينبغي أن تظل شخصية وسرية ويمكن أن تستخدم لأغراض إجرامية، أحيانا دون علم الشخص المتضرر. وفي الولايات المتحدة، تعزى زيادة ''سرقة الهوية'' – أي سرقة المعلومات الشخصية لشراء بطاقات ائتمان، والحصول على قروض، والاقتراض لشراء مساكن – في جزء منها للسهولة وغفل الهوية اللذين يمكن أن يعمل بهما اللصوص على شبكة الإنترنت. ويبيع العديد من مواقع الإنترنت أنواعا شتى من المعلومات الشخصية، التي يمكن بها للأفراد انتحال هويات أخرى. وفي عام ١٩٩٩، تلقت إدارة الضمان الاجتماعي بالولايات المتحدة أكثر من ٣٠ ٠٠٠ شكوى بإساءة استخدام أرقام الضمان الاجتماعي، ارتبط معظمها بسرقة الهوية؛ ويفوق هذا العدد الرقم المناظر في عام ١٩٩٨ بثلاث مرات تقريبا[٧].

١٨ – ويمكن للقراصنة تخريب الحواسيب للحصول على مزية اقتصادية على المنافسين، أو ابتزاز المستعملين بتهديدهم بتخريب النظم، أو بعث رسائل إهانة أو تهديد، أو العبث بالبيانات مباشرة باستخدام ''فيروسات'' مستحثة. ويمكن للفيروس أن يوقف النظم أو يمسح البيانات الموجودة على مشغل تدوير الأقراص الصلبة. ويمكن أن ينتقل عن طريق الأقراص ''المصابة'' أو يخفى في رسائل البريد الإلكتروني وملحقات الملفات. وقد أدى تفشي ما يسمى بفيروس مليسا في آذار/مارس ١٩٩٩ وفيروس ''أحبك'' في أيار/مايو ٢٠٠٠، إلى إغلاق الملايين من نظم البريد الإلكتروني في مختلف أنحاء العالم وأدى إلى تعطلات فعلية في شبكات الحواسيب بحذف الملفات وضعضعتها، مما أدى إلى أضرار تقدر ببلايين الدولارات. ويمكن للمتطفلين الوصول إلى مواقع شبكة الإنترنت أو قواعد بياناتها ومسح أو تغيير البيانات، مما يؤدي إلى نتائج خطيرة إذا استخدمت البيانات غير المصححة فيما بعد[٨]. وفي الواقع، فقد بلغت مهارة وبراعة هؤلاء القراصنة حدا دفع بعض مؤسسات الدفاع البالغة السرية إلى اللجوء إليهم لمساعدتها على صون نظمها واكتشاف المتطفلين عليها[٩].

١٩ – والمطاردة السيبرية الخفية – إرسال رسائل بريد إلكتروني تهديدية، عادة إلى النساء – تشكل جريمة متزايدة أخرى، يقدر مرتكبوها بحوالي ٢٠٠ ٠٠٠ شخص. وتساعد الإنترنت أيضا في نشر المواد الإباحية عن الأطفال. وبإمكان غرف الدردشة وغيرها من الوسائل أن تتيح للأشخاص إقامة صلة مجهولة الهوية مع أشخاص آخرين فتتيح لهم فرص الاتصال المحمود مع غيرهم في جميع أنحاء العالم، إلا أن هذا يساء استخدامه أيضا من جانب المتلصصين وذوي الولع الجنسي بالأطفال.

٢٠ – ويقوم العديد من الحكومات بتقييد أو رصد ما يجري على شبكة الإنترنت ومن يصل إليها، انطلاقا من ضرورة حماية القصّر من المواد الخليعة، ومنع الجريمة، ومكافحة الإرهاب، وإسكات الحض على الكراهية. وقد حظرت خمسة وعشرون بلدا، من بينها إسبانيا والنمسا ومصر والمكسيك والمملكة العربية السعودية والمملكة المتحدة والهند واليابان، بعض فئات المواد الفاضحة جنسيا. ويحظر القانون الحض على الكراهية في ألمانيا والنمسا وكندا، بين بلدان أخرى. وتطبق معظم الدول قوانين التشهير على الإنترنت. وقد فتشت حكومة سنغافورة ملفات أحد مقدمي خدمة الإنترنت كجزء من حملة ضد الإباحية. ونظرت حكومة ماليزيا في إدخال تشريع لمعاقبة من يشوه سمعة البلد على صفحات شبكة الإنترنت. وفي الصين، حيث يرتفع بصورة سريعة استخدام الإنترنت في الخدمات التجارية

والجامعية، تحتفظ الحكومة بدرجة عالية من الرقابة عليها. وقد سعت إلى الحد من استخدام الإنترنت عن طريق الإبقاء على تكاليف الخدمة المحلية مرتفعة[١٠].

٢١ - وتحتج الحكومات التي تعترض تبادل البريد الإلكتروني والاتصال بالإنترنت بأن هذا لا يختلف عن اعتراض المكالمات الهاتفية. وعلى سبيل المثال، يعطي قانون تنظيم صلاحيات التحقيق الذي سنته الحكومة البريطانية لدوائر الشرطة والاستخبارات صلاحية رقابة البريد الإلكتروني الخاص وتصفح شبكة الإنترنت. ويطلب من مقدمي خدمات الإنترنت تجهيز شبكاتهم بقدرات الاعتراض، عادة ما تكون ''صندوقا أسود'' يستخدم تكنولوجيا ''كارنفور'' لفرز وإرسال البيانات الهامة من ملفات البريد الإلكتروني إلى مركز رصد تراقبه دائرة الاستخبارات الوطنية. وإذا قدم للشركات أمر اعتراض، تضطر إلى الإفصاح عن محتويات البريد الإلكتروني الخاص لدوائر الشرطة أو الاستخبارات. وقد يعني رفض الامتثال لذلك حكما بالسجن أقصاه عامان؛ وإذا حذر مقدم الخدمة الأفراد من احتمال قراءة بريدهم الإلكتروني فقد يؤدي ذلك به إلى السجن لما يصل إلى خمسة أعوام[١١]. ويخول التشريع للسلطات أيضا أن تطلب مفاتيح الشفرات التي يستخدمها الأفراد والشركات لإبقاء البريد الإلكتروني سريا.

٢٢ - وقد أثار هذا القانون جدلا شديدا نظرا للصلاحيات غير المسبوقة التي يمنحها للحكومة بالتجسس على المواطنين. وفي رسالة مفتوحة موجهة إلى مجلس لوردات المملكة المتحدة في تموز/يوليه ٢٠٠٠، أثار ائتلاف من ٥٠ منظمة مشاعر القلق هذه وطلب إلى الحكومة إلغاء هذا التشريع. وأقرت الحكومة نفسها بأن التشريع سيفضي إلى اعتراض خدمات بريد إلكترونية بريئة حين تقوم قوات الأمن برقابة مشبوهين. وذكرت الأوساط التجارية أن التشريع سيفضي إلى ضعضعة الثقة في التجارة الإلكترونية وتكبد تكاليف غير مقبولة تتحملها المؤسسات التجارية واقتصاد المملكة المتحدة. ووجدت دراسة مستقلة، أجرتها الغرف التجارية البريطانية، أن القانون سيكلف الاقتصاد الوطني ٩٦ بليون دولار تقريبا على مدى خمس سنوات. وسينجم هذا عن انتقال الشركات المرتبطة بالإنترنت إلى أماكن أخرى، بسبب ذعرها من تكلفة القوانين الجديدة واحتمال فقدانها لطابع السرية[١٢].

٢٣ - ويشكل هذا القانون جزءا من مجهود تعاوني أكبر تضطلع به البلدان الصناعية لمراقبة الاتصالات الرقمية. وتشكل ''الحلقة الدراسية'' الدولية لاتصالات إنفاذ القانون'' مثلا على هذه الجهود. ويفيد تقرير أصدره البرلمان الأوروبي في عام ١٩٩٩، بأن هذه الحلقة تعتبر خطة وضعتها سلطات الولايات المتحدة والاتحاد الأوروبي للتحضير لخلق شبكة ''مُحكمة'' لمراقبة الاتصالات عبر الحدود الوطنية[١٣].

٢٤ - وهناك مشاكل فيما يتعلق بتحديد مدى الرقابة التي تمارسها الحكومات في حقبة تتزايد فيها قدرة تكنولوجيا المعلومات وتعقيداتها. وقد يتباطأ هذا الاتجاه إذا أصبح من الواضح أن مردوداته لا تبرر التكاليف التي تتحملها الأوساط التجارية والمجتمعية. إلا أنه ما زال من الصعب، إن لم يكن من المستحيل، قياس تكاليف فقد السرية والخصوصية والاطمئنان إلى وثاقة الضمانات القانونية بغفل الهوية. ولئن كان يلزم الاضطلاع بدور وقائي وتنظيمي من نوع ما لصالح السلامة العامة والأخلاق فإن هذا الدور يضطلع به دائما على حساب الخصوصية. ويلزم أن تدرس المجتمعات كيفية الاستجابة لهذه المبادلة، الوقاية والتنظيم مقابل الخصوصية في سنوات مقبلة. وهناك حجج قوية تشير إلى ضرورة وضوح تحديد وتعريف الصلاحيات التي تمارسها وكالات إنفاذ القانون وإخضاع أنشطتها للفحص الدقيق ومساءلتها عن أي إساءة استخدام للسلطة.

تشريعات حماية الخصوصية

٢٥ - يعترف رسميا في جميع أنحاء العالم بحق الفرد في الخصوصية منذ سنوات عديدة. وتؤيد هذا الحق المادة الثانية عشرة من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان الصادر عام ١٩٤٨، وفيما يلي نص المادة:

> ''لا يُعرض أحد لتدخل تعسفي في حياته الخاصة أو أسرته أو مسكنه أو مراسلاته أو لحملات على شرفه وسمعته، ولكل شخص الحق في حماية القانون من مثل هذا التدخل أو تلك الحملات''[١٤].

٢٦ - وتظهر هذه العبارات مرة أخرى في المادة ١٧ من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية وفي اتفاقية الأمم المتحدة بشأن العمال المهاجرين واتفاقية حقوق الطفل.

٢٧ - وفيما يقرب من ٥٠ بلدا وولاية قضائية، توجد تشريعات شاملة تتعلق بحماية الخصوصية وحماية البيانات أو هي في معرض سنها. وتستند التشريعات بصورة عامة إلى مجموعة من القواعد المتعلقة بكيفية تناول المعلومات الشخصية، من جمعها إلى تدميرها. والأسباب التي تذكرها الحكومات للأخذ بهذه التشريعات متنوعة إلا أنها تشمل عادة الرغبة في معالجة الإساءات الماضية أو ترويج التجارة الإلكترونية أو كفالة التوافق مع المعايير الدولية[١٥].

٢٨ - وقد أبرزت العولمة الاقتصادية الدافع إلى وضع نظم لحماية الخصوصية متوائمة دوليا، ذلك أن عدم اتساق المعايير قد يخلق عوائق لتعطيل حرية تدفق المعلومات. وفي محاولة أعطت زخما جديدا لسن تشريعات الخصوصية، أصدر الاتحاد الأوروبي توجيها لحماية البيانات في عام ١٩٩٥ يطلب إلى البلدان الأعضاء تضمين تشريعات حماية الخصوصية معيارا مشتركا[١٦]. فلا يجوز تصدير المعلومات الشخصية عن المواطنين الأوروبيين ما لم يقم المستفيدون بحمايتها لتفي بمعيار ملائم. ويمكن استبعاد البلدان التي لا تعتمد قوانين تفي بهذا المعيار، من الدخول في بعض أنواع الأعمال التجارية مع أعضاء الاتحاد الأوروبي. وقد أثار هذا المطلب قدرا كبيرا من القلق في الولايات المتحدة، التي تحبذ وضع مجموعة من التشريعات القطاعية والتنظيم الذاتي على سن تشريعات شاملة بشأن الخصوصية، وقد لا يجتاز اختبار الملاءمة.

٢٩ - وقد أعقب توجيه حماية بيانات الاتحاد الأوروبي توجيه آخر بخصوص الاتصالات السلكية واللاسلكية صدر بعد عامين، في سنة ١٩٩٧. ويقضي هذا التوجيه الأخير بفرض قواعد على الأنشطة المتصلة بالإنترنت والأنشطة الأخرى التي لم تعالجها قوانين حماية البيانات معالجة مباشرة. بيد أنه من المتوقع أن يصدر الاتحاد الأوروبي، في محاولة لمواكبة التغير التكنولوجي، توجيها جديدا يوسع نطاق الحماية المقررة للاتصالات السلكية واللاسلكية ليشمل مجالا أرحب هو ''الاتصالات الإلكترونية''[١٧].

٣٠ - وفي الوقت الحاضر، تشكل المسائل المتعلقة بالخصوصية في الحقبة الرقمية مشاعر قلق غالبة في البلدان الصناعية[١٨]. وتحدد هذه البلدان أيضا مدى تواتر خطى الممارسات الرقابية، مثل التنصت على الهواتف، ونظم تحديد الهوية الشخصية، واستكشاف البيانات، والرقابة والضوابط على التشفير. وفي الولايات المتحدة، مثلا، يوجد ما يقرب من نصف سكان العالم على اتصال بشبكات إلكترونية؛ ولدى ٤٠ في المائة من الأمريكيين إمكانية الوصول إلى الإنترنت في المترل أو في العمل. وفي مقابل ذلك، يمثل جنوب آسيا، وبه ٢٣ في المائة من سكان العالم، أقل من ١ في المائة من مستخدمي الإنترنت في العالم، بينما توجد في أفريقيا سبع روابط بالإنترنت لكل مليون شخص[١٩]. إلا أن مسائل الخصوصية والأمن قد تكتسي قريبا أهمية في البلدان النامية أيضا نظرا للتوسع السريع للإنترنت وتزايد الأهمية

التجارية للمعلومات. وعلاوة على ذلك، تعتمد البلدان النامية على البلدان المتقدمة النمو للحصول منها على تكنولوجيات الرقابة، مثل التنصت على الهواتف ومعدات فك الشفرة، والماسحات، وأجهزة التجسس، ومعدات اعتراض الحواسيب.

٣١ - وقد جعل تزايد تعقد تكنولوجيا المعلومات والقدرة التي تتيحها لجمع المعلومات عن الأفراد وتحليلها ونشرها، من الضروري بصورة عاجلة سن تشريعات شاملة بشأن الخصوصية. إلا أن التغير التكنولوجي يمضي بسرعة أزيد ٣٠ مرة من السرعة التي يمكن أن يستجيب بها معظم المشرعين بتغيير القوانين وتحديثها. فتتراوح فترة حياة ناتج الإنترنت ما بين أربعة أشهر وسبعة أشهر؛ ويمكن أن يستغرق صنع القانون ١٢ عاما[٢٠].

٣٢ - ويرى العديد من أنصار الخصوصية والمستهلك أن برمجيات التشفير برمجيات أساسية لحماية خصوصيات المواطنين ويدعون إلى زيادة توفير التشفير القوي وتخفيف ضوابط التصدير على برمجيات التشفير. وتسعى شركات تجارية كثيرة إلى الحصول على حقوق تشفير غير مقيدة لحماية أسرارها وأعمالها التجارية ولدعم ثقة المستهلكين في التجارة الإلكترونية. وتريد هذه الشركات أيضا إزالة جميع الضوابط على الصادرات وكذلك القيود المفروضة على الاستخدام المحلي لبرمجيات التشفير[٢١]. وتريد سلطات إنفاذ القانون، من ناحية أخرى، الاحتفاظ بالقدرة على فك شفرة البيانات واعتراضها وتقصيها عند العلم بها. وهي تحتج بأن ضوابط التشفير تساعد في التحقيقات الجنائية وصون مصالح الدفاع.

٣٣ - وهناك تحد غير جديد هو حل التوتر بين تأييد جانب المصلحة العامة في حماية الخصوصية وتعزيز المصالح العامة الأخرى، ومن بينها بناء اقتصاد قوي وتعزيز سيادة القانون. وتوازن المجتمعات على الدوام بين المصالح المتنافسة وتستعرض وتغير الحلول التي كانت تبدو مستتبة من قبل. ويكمن التحدي في عصر المعلومات في كفالة تطبيق هذه التكنولوجيا لبلوغ غايات مستصوبة - وليست ممكنة فحسب.

٣٤ - وليس بالضرورة أن تكون تكنولوجيا المعلومات مصدر تهديد للخصوصية وكفى بل يمكن أيضا استخدامها لحماية الخصوصية. إلا أن الخصوصية لن تبقى حيثما لا تحترم. ويمكن أن تصبح قوانين الخصوصية القوية رمزا لاحترام المجتمع للخصوصية؛ ويمكن أن تلزم الحكومات والشركات بتبني هذه القيمة؛ ويمكن أن تنشئ وظائف مستقلة يعنى شاغلوها بتعزيز وإنفاذ ممارسات الخصوصية الحميدة؛ وتوفر سبلا للانتصاف أمام الأفراد الذين لا يعاملون معاملة منصفة. وهذه القوانين تتيح الفرصة لكي يحتفظ المجتمع والأفراد بالقدرة على رسم الحدود بين المجالين العام والخاص ليس ذلك فحسب بل والقدرة على اختيار تحريكهما في هذا الاتجاه أو ذاك.

الخصوصية في المجال الخاص

في السوق

٣٥ - يؤدي الاستخدام الموسع لتكنولوجيا المعلومات في السوق إلى نشوء أخطار تهدد الخصوصية يحتمل أن تظهر بأشكال مختلفة لا تقارن بها أنشطة جمع المعلومات التي تقوم بها الحكومة. وليست مشاعر القلق بشأن الخصوصية بجديدة، وإنما أدت التكنولوجيا الجديدة بما لها من آثار إلى توسيع نطاق الاهتمام بحقوق المواطنين ليشمل حقوق المستهلك[٢٢]. ومن قبل، كانت للحكومات وحدها السلطة والموارد للقيام بأشكال الرقابة من وراء ستار. وقد كان - وما زال - الحد من القدرة على الرصد والتدخل التعسفيين في حياة المواطنين مسألة جوهرية لكفالة الديمقراطية

وتوطيدها. وحينما يمكن جمع المعلومات الشخصية بهذه السهولة والرخص وتخزينها ومعالجتها ونقلها بشكل إلكتروني، يصبح الخطر الذي يهدد الخصوصية أعم كثيرا. ويصبح من العملي استخدام وتسويق المعلومات الشخصية هذه للأغراض التجارية. ويوجد الخطر الذي يهدد الخصوصية الآن في محل العمل والسوق وفي المنازل الخاصة والأماكن العامة.

٣٦ - ويمكن للشركات الآن أن تلتقط وتجمع وتستخدم معلومات عن عملائها أكثر من ذي قبل. وتستثمر أموال كبيرة لجمع واستكشاف قواعد البيانات الشاملة لمعلومات العملاء التي تجمع من مصادر متنوعة. وبصرف النظر عن التفاصيل التي يقدمها العملاء عن علم، يمكن أن تأتي المعلومات من مصادر لا يعلم العميل عنها أي شيء. وعلى سبيل المثال، قد تجمع المعلومات من شركات ذات صلة أو بالرجوع إلى قواعد بيانات عامة أو برصد أنشطة تَصفُّح العميل لشبكة الإنترنت أو بشرائها من كيانات أخرى. وقد تستكمل بنتائج بحوث السوق الخاصة والدراسات الاستقصائية الحكومية. والعملاء الذين يغريهم الانضمام إلى نظم ولاء تكافئهم على انتهاج اختيارات مفضلة ينتهي بهم الأمر إلى تقديم المزيد من البيانات فيتشاطرها أو يبيعها من يرعون هذه المخططات.

٣٧ - والواقع أن المعلومات الشخصية أصبحت سلعة في حد ذاتها. وانتشرت أعمال تجارية هدفها الوحيد هو الجمع والاتجار في المعلومات الشخصية عن أشخاص قد لا يكون لتلك الأعمال أي صلة مباشرة بهم. وتظهر في الأسواق قواعد بيانات هي في تزايد دائم وتتعلق بموضوعات متنوعة من قبيل ما يلي: الدائنون، ومستأجرو العقارات السكنية، والأشخاص أصحاب مطالبات التأمين، والأشخاص ذوو السجلات الإجرامية، والأشخاص الذين يشاركون في أعمال خيرية مختلفة أو يكونون أطرافا في قضايا سياسية، والأشخاص الذين لديهم تراخيص صيد، وعملاء الشركات الأخرى، وأي شخص آخر يمكن تسويق المعلومات الخاصة به. وفي السنوات الخمس الأخيرة، زاد عدد مستودعات البيانات التي تستخدم الحواسيب بالغة السرعة وكذلك الإنترنت والشبكات الأخرى بالولايات المتحدة إلى عشرة أضعاف ما كان عليه قبل ذلك؛ ويتجاوز عددها الآن ١ ٠٠٠ مستودع[٢٣].

٣٨ - وأحد الأهداف وراء تكديس المعلومات عن العملاء الحاليين والمحتملين هو تمكين الأعمال التجارية من بناء ''علاقة'' معهم، وتقديم خدمات ذات طابع شخصي تتلاءم مع المواصفات الخاصة بهم والتنبؤ باحتياجاتهم والاستجابة لها. وتعني الخدمة الجيدة الاستجابة لهذا النوع من التنبؤ بمطالب العملاء والقدرة على إتاحة ذلك. فالأعمال التجارية تحتاج إلى معلومات عن العملاء وعن عاداتهم، وأذواقهم، وأفضلياتهم ومشترياتهم السابقة. ومنذ بضع سنوات مضت، كان من الصعب تصديق أن سوبر ماركت محليا يمكن أن يعرف محتويات ثلاجات عملائه، ولكن هذا الأمر اختلف الآن. ويتيح الوصول إلى هذا النمط من المعلومات للأعمال التجارية تقديم مستوى أعلى من الخدمة وإرضاء العملاء، ولكن في مقابل الحد من خصوصيتهم.

٣٩ - ومن الواضح أن هذه الاتجاهات والممارسات يمكن أن تحقق منافع للمستهلكين والأعمال التجارية على السواء. فيمكن للمستهلكين الاستفادة من الخدمات التي تلبي حاجتهم هم؛ وبإمكان الأعمال التجارية تخفيض مصروفاتها والمخاطر التي تتعرض لها وزيادة أرباحها. وقد كشف استعراض أُجري مؤخرا لاستخدام الإنترنت في الأعمال المصرفية في استراليا، على سبيل المثال، أنه على الرغم من أن واحدا فقط من كل أربعة من مستخدمي الإنترنت يجري أعماله المصرفية عن طريق الإنترنت، فإن المصارف تستفيد من ذلك من ناحية تحسين معدلات الاحتفاظ بالعملاء

وزيادة إيرادات الرسوم[٢٤]. غير أن التجارة الإلكترونية لم تنم بنفس السرعة التي كانت متوقعة لها في البداية، ويرجع ذلك إلى حد كبير إلى أن كثيرا من العملاء لا يزالون يفتقرون إلى الثقة في المعاملات الإلكترونية.

٤٠ - ومن واقع المسوح التي أجريت على الأشخاص الذين يعيشون في بلدان تطبق المستحدثات التكنولوجية على نطاق واسع للغاية، يتبين دائما وجود عدم ارتياح ملحوظ من حيث آثار هذه التكنولوجيات على خصوصياتهم. فعلى سبيل المثال، كشف استطلاع للرأي أجري على مستخدمي الإنترنت في الولايات المتحدة، في آب/أغسطس ٢٠٠٠، لصالح ''الرابطة الوطنية للمستهلكين'' عن أن مخاوف الذين أجابوا على الاستطلاع فيما يتعلق بالخصوصية قد حُددت بنسبة ٥٦ في المائة، بما يفوق مخاوفهم المتعلقة بالصحة (٥٤ في المائة) والجريمة (٥٣ في المائة) والضرائب (٥٢ في المائة). وردا على سؤال محدد عن سرية المعلومات المقدمة على الإنترنت، قال المجيبون إن أشد ما يقلقهم أن تقدم مواقع الشبكة معلومات شخصية عنهم دون علمهم (٦٤ في المائة) وأن تجمع تلك المواقع معلومات عنهم دون علمهم (٥٩ في المائة)[٢٥]. وكشف مسح سابق أجراه ''مركز الديمقراطية والتكنولوجيا'' عن أن ٨٧ في المائة من مستخدمي الإنترنت يتجنبون تسجيل أنفسهم على مواقع الإنترنت أو إعطاء أي بيانات شخصية على الإنترنت وأن ٢٣ في المائة يبطلون نبائط التعرف على مستعملي الإنترنت[٢٦].

٤١ - وتساعد هذه النتائج على تفسير السبب في أن قضايا الخصوصية كثيرا ما تكون موضوعا لمناقشات ومجادلات عامة، كما يتبين من الأمثلة الحديثة التالية:

- في أعقاب جدل عام وحركة مقاطعة، تخلت شركة ''إنتل'' عن فكرتها لتضمين جهاز التشغيل بنتيوم - ٣ (Pentium III) أرقاما تشخيصية تسمح بتعقب مستعملي الجهاز على الإنترنت[٢٧]؛
- أدت محاولة شركة Toysmart بيع قاعدة بياناتها التي تحتوي على معلومات عن ٢٥٠ ٠٠٠ عميل بعد أن صفت أعمالها التجارية إلى احتجاج شديد عام واتخاذ إجراءات قانونية ضدها من جانب ''هيئة التجارة الاتحادية'' بالولايات المتحدة والمدعين العامين في ٤٢ ولاية وفي مقاطعة كولومبيا وجزر فرجن وجزر ماريانا الشمالية التابعة للولايات المتحدة؛ ونتيجة لذلك الاحتجاج، كان لا بد من تدمير قاعدة البيانات[٢٨].
- أغلقت شركة IKEA لبيع المفروشات المترلية بالتجزئة الموقع المخصص لطلب منتجاتها عن كتالوجات بالإنترنت بعد أن أصبحت المعلومات الشخصية لعشرات الآلاف من عملائها متاحة على الإنترنت بالمصادفة[٢٩].
- بعد شراء شركة ''أباكوس''، وهي شركة لتقديم خدمات التسويق المباشر لديها قاعدة بيانات تتعلق بما يزيد عن ٩٠ في المائة من الأسر المعيشية الأمريكية، بدأت شركة ''دوبل كليك'' التي اشترتها وهي أكبر شركة إعلانات على الإنترنت، في تعقب مستخدمي المواقع مستدلة بأسمائهم وعناوينهم؛ ونتيجة لذلك، أجرت هيئة التجارة الاتحادية تحقيقا بشأن استخدام الشركة للمعلومات المتعلقة بالمستهلكين. وعندما أصبح خبر التحقيق معروفا هبط سعر سهم شركة ''دوبل كليك'' من ١١٣,٧٥ دولارا إلى ٨٨ دولارا في يومين[٣٠]. وأعلنت ''دوبل كليك'' بعد ذلك أنها لن تدمج

قاعدة بياناتها مع قاعدة بيانات ''أباكوس''. وألغي التحقيق في النهاية[٣١].

في أماكن العمل

٤٢ - ليس الأفراد كعملاء وكمواطنين هم وحدهم الذين يجدون أن خصوصياتهم تُعترض. فقد غيرت تكنولوجيا المعلومات أماكن العمل، وخلقت فرصا تسمح بتغيير العلاقة بين أصحاب العمل والعاملين وتقليص خصوصيات العاملين. فصاحب العمل يستطيع الحصول على معلومات أساسية يمكن أن تؤثر على تقييمه لشخصية طالب الوظيفة قبل أن يعرض عليه شغلها أو قبل أن يقرر إبقاء الشخص في عمله. وهناك إحدى وعشرون ولاية بالولايات المتحدة وضعت سجلات على الإنترنت لمرتكبي جرائم الجنس مما يتيح لأي شخص لديه حاسوب ومودم إمكانية مشاهدة صور وتفاصيل الجرائم المرتكبة. فيصبح من الصعب جدا على أي شخص يظهر على قاعدة البيانات هذه أن يعثر على عمل، سواء كان ذلك الشخص قد ارتكب فعلا جريمة أم لا. ومنذ بضع سنوات، فقدت امرأة ليس لها سجل إجرامي عملها ثلاث مرات في غضون أربع سنوات لأن اسمها تكرر ظهوره، دون أي توضيح، على قاعدة بيانات حاسوبية في قضايا تتعلق بإهمال الأطفال وإساءة معاملتهم[٣٢]. وعلاوة على ذلك، يمكن أن ينظر إلى المعلومات المتعلقة بالموظفين كسلعة يمكن تسويقها. ففي تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٢، على سبيل المثال، قُدم اقتراح ببيع قاعدة بيانات جديدة تتضمن معلومات صحية عن ٥٠ ٠٠٠ موظف بقوات الدفاع الأسترالية لشركات الأبحاث والتأمين[٣٣].

٤٣ - ويتعرض الموظفون في أماكن العمل إلى بعض أشكال الرصد على نحو متزايد. فإذا ما استخدموا لوحة مفاتيح الحاسوب يمكن رصد دقاتهم على اللوحة. وتتوافر الآن تكنولوجيات تتيح لصاحب العمل أن يعرف كل كلمة تطبع، وقت طباعتها. ولا ضمان للحفاظ على خصوصية الرسائل الإلكترونية. فالشخص الذي يتصفح الشبكة الإلكترونية يترك أثرا يمكن في الغالب تسجيله. وإذا استخدم الموظف الهاتف، يمكن آليا استخراج سجلات بالأرقام التي طلبها والمدة التي استغرقتها كل مكالمة. وقد تكون هناك آلة تصوير بالفيديو تصور المكتب وتسجل ما يفعله الموظفون أثناء عملهم. وقد يحمل الموظفون أجهزة تنقل بيانات عن أماكنهم لصاحب العمل في جميع الأوقات. وقد تحتوي بطاقات الأمن التي يحتاجون إليها لدخول أماكن العمل على بصمات أصابعهم أو على بيانات قياسية حيوية أخرى. وقد أفادت جمعية الإدارة الأمريكية في عام ١٩٩٧ أن ثلثي رؤساء العمل في الولايات المتحدة ''يتجسسون'' على موظفيهم، ويتم ذلك في كثير من الأحيان من خلال اعتراض رسائلهم عن طريق البريد الإلكتروني والهاتف[٣٤].

٤٤ - وقد يقال إن المعلومات التي ينتجها الموظف في مكان العمل هي ملك خاص لصاحب العمل، ومن ثم فمن المهم للغاية أن يحيط صاحب العمل علما بما يفعله الموظفون. وصاحب العمل قد يتحمل المسؤولية القانونية عن أنشطة الموظفين، بما في ذلك تحميل المواد الإباحية على الحاسوب أثناء العمل أو بعث رسائل عدائية بالبريد الإلكتروني. وكثيرا ما يقال إن الناس إذا كانوا شرفاء فليس لديهم ما يخشونه من الرقابة الإلكترونية أو أي شكل آخر من أشكال الرقابة. وقد يرى أصحاب العمل أن من حقهم أن يستحوذوا على كامل اهتمام موظفيهم أثناء الساعات التي يدفعون لهم أجرا عنها، وأن من حقهم فرض الرقابة - سواء علنا أو سرا - على أنشطة موظفيهم. وقد يرى الموظفون أن من حقهم أن يتمتعوا بخصوصياتهم، حتى أثناء العمل، وأن هذه الرقابة غير جائزة ومبالغ فيها.

٤٥ - وبوجه عام، فإن الحماية القانونية لخصوصية الموظفين هي أضعف من الحماية الموفرة للعملاء والمواطنين.

ولكن بعض البلدان، ومنها ألمانيا والسويد والنرويج والنمسا، سنت قوانين تتطلب أن يلتمس صاحب العمل من عماله الموافقة على المراقبة عن طريق الفيديو. وبموجب هذا النوع من القوانين، أصدر ''المسجل المعني بحماية البيانات'' في المملكة المتحدة مشروع مدونة بشأن الرقابة في أماكن العمل تحظر على أصحاب العمل فتح الرسائل الشخصية المرسلة لموظفيهم على أماكن العمل أو استرجاع الرسائل الملغاة. ويواجه أصحاب العمل الذين لا يمتثلون لهذه المدونة في صورتها النهائية إجراءات إنفاذية مع احتمال دفع غرامات غير محدودة.

الحواشي

(١) على سبيل المثال، مشروع الاتصال الصحي (HealthConnect) للحكومة الاسترالية. وانظر "The Sydney Morning Herald" عدد ٢٢ أيلول/سبتمبر ٢٠٠٠، "Majority tipped to join health databank".

(٢) انظر Electronic Privacy Information Centre and Privacy International, Privacy and Human Rights 2000: an International Survey of Privacy Laws and Developments, accessed at http://www.privacyinternational.org/survey/index.html.

(٣) انظر البيان الصحفي المؤرخ ١٩ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠٠ الصادر عن وزير شؤون الأمن في هونغ كونغ، http:www.info.gov.hk/gia/genenral/200010/19/1019190.ht.

(٤) انظر الحاشية ٢.

(٥) المرجع نفسه.

(٦) المرجع نفسه.

(٧) انظر *The New York Times*, 3 April 2000 "Officials worried over a sharp rise in Identity theft".

(٨) انظر صحيفة وقائع الأمم المتحدة، UNDPI/2088/H-00-22222-February 2000-10M.

(٩) انظر شبكة CBSN الإخبارية، "Cyber war", *60 Minutes*, vol. xxxii, No 29, 9 April 2000.

(١٠) انظر Michael A. Froomkin, "The Internet as a source of regulatory arbitrage", in *Borders in Cyberspace: information Policy and the Global Information Infrastructure*, Brian Kahin and Charles Nesson, eds. (Cambridge, Massachussetts, MIT Press, 1997).

(١١) انظر الحاشية ٢.

(١٢) انظر البيان الصحفي المؤرخ ١٣ حزيران/يونيه ٢٠٠٠ الصادر عن هيئة الإذاعة البريطانية BBC، "Net Laws Could Cost Business"، ويمكن الاطلاع عليه في الموقع التالي: http://news.bbc.co.uk/hi/english/sci/tech/newsid 788000/788789.stm.

(١٣) انظر الحاشية ٢.

(١٤) انظر قرار الجمعية العامة ٢١٧ ألف (د - ٣).

(١٥) انظر الحاشية ٢.

(١٦) انظر التوجيه 95/46/EC الصادر عن البرلمان الأوروبي والمجلس الأوروبي بشأن حماية الأفراد فيما يتعلق بتجهيز البيانات الشخصية و/أو نقلها، ويمكن الاطلاع عليه في الموقع التالي: http://europa.eu.int/comm/internal_market/en/media/dataprot/law/index.htm؛ وانظر أيضا الحاشية ٢.

(١٧) انظر المفوضية الأوروبية "Proposal for a directive of the European Parliament and Council concerning the processing of personal data and the protection of privacy in the electronic communications sector"، ويمكن الاطلاع على النص في الموقع التالي: http://europa.eu.int/comm/information_society/policy/framework/pdf/com2000385.

(١٨) يوجد من بين مشاريع القوانين الخمسين التي كانت قيد النظر لدى مجلس النواب بالولايات المتحدة (في أيلول/سبتمبر ١٩٩٩) والتي كانت تعالج جوانب شتى من مسألة الخصوصية، ثمانية مشاريع تتعلق بالإنترنت؛ انظر المركز الإعلامي لشؤون الخصوصية في مجال الاتصالات الإلكترونية "EPIC bill track: tracking privacy, speech and cyber-liberties bills in the 106th congress"، ويمكن الاطلاع على النص في الموقع التالي: http://www.epic.org/privacy/bill track.html.

(١٩) انظر وثيقة الأمم المتحدة A/AC/253.25، المؤرخة ٢٢ آذار/مارس ٢٠٠٠.

(٢٠) انظر الخطاب الذي ألقاه جون بروكيتر أمام المؤتمر الدولي الحادي والعشرين المعني بمسألة الخصوصية وحماية البيانات الشخصية، ١٩٩٩.

(٢١) أنشئت ثلاث منظمات بالولايات المتحدة، هي ''مؤسسة الحدود الإلكترونية''، و ''المركز الإعلامي لشؤون الخصوصية في مجال الاتصالات الإلكترونية''، و ''الاتحاد الأمريكي للحريات المدنية''، رابطة تحت اسم ''أمريكيون مناصرون للخصوصية في مجال الحوسبة'' في آذار/مارس ١٩٩٨، وتؤيد الرابطة إلغاء الضوابط المعمول بها في الولايات المتحدة بشأن تصدير منتجات وبرمجيات التشفير بالنسبة لكل منتجي برامجيات التشفير، وليس بالنسبة لمنتجي الجملة وحدهم، والحفاظ على حق جميع الأمريكيين في استخدام كل ما يروقهم من منتجات أو تقنيات التشفير داخل الوطن وخارجه. (انظر البيان الصحفي الصادر عن ''مؤسسة الحدود الإلكترونية'' والبيان المشترك الصادر عن ''مؤسسة الحدود الإلكترونية''، و ''الاتحاد الأمريكي للحريات المدنية''، و ''المركز الإعلامي لشؤون الخصوصية في مجال الاتصالات الإلكترونية''، بشأن رابطة ''أمريكيون مناصرون للخصوصية في مجال الحوسبة'' (يمكن الاطلاع على البيانين في الموقع التالي: http://www.eff.org/pub/Privacy/Key). ومن الجماعات الأخرى ذات الاختصاص والعضوية الدوليين ''شبكة الحرية في مجال الإنترنت'' التي تشكلت في عام ١٩٩٦، وهي تضم ممثلين عن منظمات في أفريقيا، وآسيا، وغرب ووسط أوروبا، والولايات المتحدة الأمريكية، وكندا، وأخصائيين في السياسات العامة يتبعون شركات لتقديم الخدمات الحاسوبية والبرمجيات (انظر Patrick Ball, Mark Girouard and Audrey Chapman, "Information technology, information management and human rights a:response to Metzl", *Human Rights Quarterly* (1997).

(٢٢) انظر: Simon G. Davies, "Re-engineering the right to privacy: how privacy has been transformed from a right to a commodity", in *Technology and Privacy: The New Landscape*, Philip E. Agre and Marc Rotenburg eds. (Cambridge, Massachussetts MIT Press, 1998).

(٢٣) انظر *International Herald Tribune*, 30 November 1999.

(٢٤) انظر *The Age*, 27 January 2001, "Online banking attracts only a quarter of Internet users".

(٢٥) انظر البيان الصحفي الصادر عن ''الرابطة الوطنية للمستهلكين'' المؤرخ ٤ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠٠، "Online Americans more concerned about privacy than health care, crime and taxes, new survey reveals"، ويمكن الاطلاع على النص في الموقع التالي: http://www.nclnet.org/pressessentials.htm.

(٢٦) انظر Pam Blackstone, "Do personalisation tactics rob consumers of control?"، ويمكن الاطلاع على النص في الموقع التالي: http://www.publish.com/features/0011/feature7.html.

(٢٧) انظر شبكة ZDNet الإخبارية، ٢٧ نيسان/أبريل ٢٠٠٠، "Intel disables ID Tracking in new chips".

(٢٨) انظر البيان الصحفي المؤرخ ١٠ كانون الثاني/يناير ٢٠٠١ الصادر عن وكالة الأسوشيتدبرس: "Toysmart settles: Database Killed"، ويمكن الاطلاع على البيان في الموقع التالي: http://www.wired.com/news/politics/0,1283,41102,00.html.

(٢٩) انظر البيان الصحفي المؤرخ ٦ أيلول/سبتمبر ٢٠٠٠ عن CNET News.com "IKEA exposes customer information on Catalog site".

(٣٠) انظر *"(USA Today)*, 17 February 2000, "Investors dump double click"، ويمكن الاطلاع على النص في: http:www.usatoday.com/life/cyber/invest/in386.htm.

(٣١) انظر *"The New York Times*, 23 January 2001, "FTC drops DoubleClick inquiry".

(٣٢) انظر *Privacy Times*، ١٥ كانون الأول/ديسمبر ١٩٩٧.

(٣٣) انظر *Sydney Morning Herald*, 18 November 2000, "Military may sell health records database".

(٣٤) انظر تقرير جمعية الإدارة الأمريكية، "Report on Electronic Monitoring and Surveillance", 1997، ويمكن الاطلاع على التقرير في الموقع التالي: http://www.amanet.org/survey/elec97.htm.

(٣٥) انظر *Financial Times FT.com*, 27 November 2000, "Changes for draft snooping code".

الفصل العشرون
المسؤولية الاجتماعية للشركات

١ - جرت التقاليد على أن تنهض الدولة بمسؤولية توفير الإطار المؤسسي الوطني لتعزيز كل من التقدم الاقتصادي والعدالة في مجال التنمية الاجتماعية. غير أن قدرة الحكومات على الوفاء بهذه المسؤولية تجابه تحديات متزايدة من قوى العولمة التي ما برحت تفصل شبكات الإنتاج والتمويل عن الأطر المؤسسية لهذه الشبكات داخل الدولة القومية. ويعزز التحرير التجاري من قوة القطاع الخاص بوجه عام، فمع تراجع الحواجز في وجه الاستثمار التجاري والتمويل ينفسح مجال العمل والحركة أمام الشركات عبر الوطنية، ومما يدلل على ذلك الازدياد المطرد في تدفقات الاستثمار الأجنبي المباشر الذي شهدته السنوات الأخيرة[1]. ومع توسيع الشركات لنطاق عملها عبر الحدود الوطنية في إطار السوق العالمية، أخذت أنشطتها تتزايد في الابتعاد عن قبضة التنظيم في فرادى الدول. ولا تملك معظم فرادى الحكومات اليوم سوى كمّ محدود من القدرة على محاسبة قوى القطاع الخاص العالمية على الالتزام بالمعايير القانونية والأخلاقية، ومن بينها التأكد من أن الشركات تساهم في تعزيز قيم المساواة والعدالة الاجتماعية وحقوق الإنسان وحماية البيئة أو أنها، على أقل تقدير، لا تقوض تلك القيم.

٢ - وتحتفظ الشركات عبر الوطنية في كثير من الأحيان بمقارها في كبريات مدن البلدان الصناعية، ولكن معظمها قد أسس مرافق للإنتاج بالجملة على نطاق هائل في بلدان لا تتوافر لديها مؤسسات إشرافية قوية، بلدان تنخفض فيها تكلفة العمالة وتعتمد في رصد أوضاع العمل والشؤون البيئية ومجالات أخرى على معايير أقل رسوخا بالقياس إلى البلدان الأخرى. ولقد أضحت معظم البلدان ترحب بالاستثمار الأجنبي المباشر، وأصبح لنمو الشركات عبر الوطنية وقع مباشر واسع النطاق على الأوضاع الاقتصادية والاجتماعية لقطاع هائل من سكان تلك البلدان.

٣ - وضخامة المدى الذي تذهب إليه الشركات عبر الوطنية الآن في تسيير أعمالها بمنأى عن الإطار الإشرافي لأي بلد قضية تثير تساؤلات جوهرية بشأن التزامات أو مسؤوليات القطاع الخاص عن تعزيز النمو الاقتصادي والتقدم الاجتماعي بوجه عام وبشأن الحفاظ على معايير وقواعد السلوكيات الأخلاقية وتعزيزها. فإلى جانب المساهمة في تحقيق التقدم الاقتصادي للبلد عن طريق تهيئة السبل لكسب الدخل والتوظف، ما الذي ينبغي للقطاع الخاص أن يفعله؟ وهل للمجتمع أن يتوقع من القطاع الخاص أن يهتم بالصالح العام وأن يسهم في تعزيزه؟ وهل هذه توقعات معقولة من الممكن تحقيقها؟ وهل تلقى هذه التوقعات على القطاع الخاص أعباء أثقل من اللازم؟ وهل تعني تجريد الحكومات من سلطاتها بقدر بالغ؟

٤ - ويقال بشكل متواتر إن الحافز الأول للشركات هو تحقيق الربح لحاملي الأسهم؛ وإن على الحكومات وحدها أن تتحمل مسؤولية ضمان تحقيق الأهداف السياسية والاقتصادية والاجتماعية. ويقول البعض إن من الضروري إلزام الشركات بالانصياع للقوانين واللوائح وتسديد الضرائب واتباع المعايير المعمول بها بالنسبة للعمالة والبيئة، وإن من غير الممكن تحميلها مسؤولية حل المشاكل الاجتماعية أو توفير فرص العمل للجميع أو القضاء على الفقر. ولكن يُرَدّ على ذلك أيضا بأن سلامة البيئة التي يعمل فيها القطاع الخاص تمثل لهذا القطاع ضرورة عملية وتبعة أخلاقية من واقع احتياجه هو نفسه إلى استتباب الاستقرار الاقتصادي والاجتماعي في المحيط الذي يعمل فيه، ومن

حيث توافر قوى عاملة ماهرة وافرة الصحة، ومن حيث المنافع التي يغنمها نتيجة تقلص القيود التنظيمية الحكومية. ويمكن القول بإن دوام التوسع في الأسواق لا يتأتى ما لم يُستكمل النشاط التجاري بضرب من العمل الاجتماعي يكفل قدرا من العدالة. وعلى صعيد فرادى المشاريع، يمكن القول أيضا إن اجتناء الثروة تصحبه مسؤوليات معينة. ومن ثم، قد يجد القطاع الخاص بوجه عام والشركات عبر الوطنية بوجه خاص أن من مصلحتهما تحمل قدر أكبر من المسؤولية عن تهيئة بيئة مواتية تحقق لهما النجاح المستمر.

٥ - وتدخل هذه الآراء المتعارضة في صلب المناظرة العالمية الجارية حول المسؤولية الاجتماعية للشركات، وهي مناظرة ازدادت حدة في السنوات الأخيرة نتيجة لتصاعد الاهتمام بالأثر الاجتماعي للعولمة والحرية الاقتصادية والمالية. وكان رد الفعل على تزايد قوة الشركات وتعاظم نفوذها أن ارتفعت الأصوات تدعو الشركات إلى قبول تحمل قسط أكبر من المسؤولية يتناسب مع ازدياد قوتها ونفوذها. وجاء رد الفعل هذا في معظمه من مؤسسات المجتمع المدني التي تعمل على ضمان توافر جانب الاستدامة الاجتماعية والبيئية في أنشطة الشركات، وهناك جهات أخرى تؤيد هذه الدعوة. ومما يزيد من قوة الدعوة العامة إلى توسيع دائرة المسؤولية الاجتماعية للشركات التوجه السياسي الراهن في الكثير من البلدان الصناعية الذي يحد من دور القطاع العام في الميادين الاقتصادية والاجتماعية للمجتمع؛ والتزايد في حجم تدفق رؤوس الأموال عبر الحدود الوطنية وصعوبة التنبؤ بها، مما يقلص إلى حد بعيد من قدرة الحكومات على التحكم في مقدراتها الاقتصادية، لا سيما في البلدان النامية؛ وفترة النمو الاقتصادي القوي غير المسبوقة التي يشهدها العالم الصناعي في الكثير من أرجائه، والتي تؤدي إلى النمو المبهر لثروات الشركات والمزايا التي تنعم بها وحجم نفوذها في دوائر صنع القرار السياسي.

٦ - واستتبع رد الفعل هذا بدوره استجابة مضادة من البلدان النامية بوجه خاص، وإن لم يقتصر الأمر عليها، وهي بلدان تخشى من فرض مشروطيات جديدة عليها، وترى في المسؤولية الاجتماعية للشركات ضربا جديدا من السياسة الحمائية وعقبة في طريق التنمية. ويجادل الكثير من هذه البلدان بأن الميزة الرئيسية التي تتوافر لديها في طور التنمية الذي تمر به تكمن فيما تتيحه من الأجور المنخفضة واللوائح المرنة لتشجيع الشركات عبر الوطنية على إدخال استثمارات أجنبية مباشرة إليها. وترى هذه البلدان أن الدعوة إلى توسيع نطاق المسؤولية الاجتماعية للشركات محاولة شبه مكشوفة للحد من قدرتها التنافسية وبالتالي من تنميتها الاقتصادية، وأنها ترف لا تطيقه إلا البلدان الثرية. وينضم إليها العديد من الشركات التي كثيرا ما تتردد في أن تقيد أو تلزم نفسها بمفهوم تراه غامضا في تعريفه وآثاره، وأنه مفروض عليها بقوة رأي عام ليس له موقف أساسي متبلور ويضمر لها العداء.

ما هي المسؤولية الاجتماعية للشركات؟

٧ - من المحتمل أن ثمة من مفاهيم المسؤولية الاجتماعية للشركات ما يساوي عدد ذوي المصلحة المشاركين في المناقشات المتعلقة بالموضوع. ومسؤولية الشركات تعنى، في مستواها الأساس، بالعلاقات التي تقيمها الشركة بمساهميها وزبائنها وموردیها ودائنيها ومستخدميها، وكذا بالمجتمعات المحلية التي تعمل فيها. وتكون الشركات مسؤولة عن كفالة إنتاج طائفة مختارة من المنتجات والخدمات من خلال عملياتها اليومية بالطريقة الأكثر فعالية واقتصادا، وعن تحقيق الربح في خضم ذلك. وتكون الشركات مسؤولة عن الامتثال لكل القوانين والأنظمة ذات الصلة، وعن دفع الضرائب والإبلاغ بدقة عن عملياتها. وهذه ميادين تؤثر في عمليات الشركة تأثيرا مباشرا وتكون الشركة الجهة الفاعلة الرئسية فيها. أما مفهوم المسؤولية الاجتماعية للشركة

فيتعدى ذلك بكثير، حيث يتصل بعدد أكبر بكثير من ذوي المصلحة ويشمل أنشطة قد تمتد فيما وراء العمليات اليومية للشركة.

٨ - فما هي المجموعات التي يمكن اعتبارها من ذوات المصلحة في شركة معينة؟ ومن يعرّف صاحب المصلحة؟ وهل الشركة هي التي تقرر من له المصلحة في عملياتها أم أن سلطة سياسية ما هي التي تقرر ذلك، أم هل أن مفهوم صاحب المصلحة يقوم على اختيار ذاتي؟ لقد استعمل لفظ ''صاحب المصلحة''، تقليديا، ليشمل المسؤولين الإداريين والمساهمين والعمال والمستهلكين والموردين، فضلا عن الأشخاص الذين يعملون خارج الدائرة المباشرة للعمل اليومي للشركة. ومن أمثلة أصحاب المصلحة المباشرين أقرباء العاملين الذين يعتمدون على دخلهم، أو الأشخاص الذين يعيشون في جوار الشركة والمهتمون بآثار عملياتها على نوعية الهواء الذي يستنشقونه والماء الذي يشربونه، أو العاملون بالصناعات التي توفر مدخلات لتلبية احتياجات الشركة أو الذين يبيعون المنتجات التي تصنعها الشركة، أو سياسيو المجتمعات المحلية الذين يعتمدون على الضرائب المحصلة من الشركة لدعم الخدمات المحلية. وقد يكون مفهوم أصحاب المصلحة أوسع من ذلك، بحيث يشمل الأفراد أو الجماعات الذين لهم اهتمام أو يصبح لديهم اهتمام بسلوك الشركة في نطاق نظام عملها العادي وخارجه. وقد يكون هؤلاء أعضاء في جماعات المستهلكين أو المنظمات غير الحكومية التي تقف للشركة ''بالمرصاد'' والتي تهتم طواعية بتفحص سلوكها، حتى وإن لم تكن تتأثر مباشرة بهذا السلوك. ولذلك، فقد تساعد هذه الجماعات والمنظمات على إثبات مقتضيات مدونة قواعد المسؤولية الاجتماعية بالنسبة لشركة بعينها أو كيفية تصورها لها على الأقل، حتى وإن لم تكن قادرة بشكل مباشر على التأثير في مدى تقيد الشركة بتلك المدونة. ويمكن تمثيل مصالح ذوي المصلحة بشكل منظم. فمنظمات أرباب العمل والنقابات والمنظمات غير الحكومية وجماعات المستهلكين والمستثمرون والمجتمعات المحلية كلها تمثل أو تهدف إلى تمثيل بعض مصالح ذوي المصلحة[٢]. وفي أحيان أخرى، يجري التعبير عن مصالح ذوي المصلحة بأشكال أقل تنظيما، بما في ذلك المظاهرات أو الاحتجاجات أو أعمال المقاطعة. ويساهم انتشار تكنولوجيات الاتصال، بما فيها الإنترنت، في تكاثر أشكال التعبير غير المنظمة عن مصالح ذوي المصلحة في جميع أنحاء العالم.

٩ - هل هناك درجات من المصلحة لدى مختلف أصحابها، وما مدى وثاقة العلاقة التي يجب أن تربط صاحب المصلحة بالعمليات الفعلية للشركة حتى يكون رأيه موضع اهتمام؟ وما هو الدور الذي تضطلع به وسائط الإعلام؟ وإلى أي حد ينبغي إشراك أصحاب المصلحة في اتخاذ قرارات الشركة، وما الذي يطلب منهم حتى يكونوا قادرين على المشاركة الفعالة في اتخاذ القرارات؟ وإلى أي حد تكون مشاركة أصحاب المصلحة مناسبة؟ فهل ينبغي، مثلا، أن يؤخذ رأي المجتمعات المحلية بالاعتبار في قرار الشركة بتسريح العمال مؤقتا أو نقل فرص العمل خارج نطاق المجتمع المحلي؟ وهل ينبغي أن يكون لهم الحق في التعويض على أي وجه؟ ومن المؤكد أن المؤسسات التجارية المحلية الصغيرة تتضرر من فقدان الدخل الناجم عن زيادة البطالة، ولكن إلى أي حد - إن وجد - ينبغي أن تراعي الشركة هذه الآثار الممتدة عند اتخاذ القرارات؟

١٠ - ولذلك، تقتضي المسؤولية الاجتماعية للشركات إقامة حوار بين الشركة وذوي المصلحة. وكثيرا ما يحيل مصطلح ''مواطنية الشركات'' إلى العمل الذي تقوم به الشركة لكي تسهم إسهاما فعليا في الحوار ورسم سياسات بشأن قضايا لها أثر اجتماعي مباشر على واحد أو أكثر من ذوي المصلحة فيها. ولا تشارك الشركات المواطنة الصالحة

في المناقشات مع جماعات ذوي المصلحة وحسب، و لكنها تسعى أيضا إلى احترام شواغل هؤلاء والامتثال لها. وهكذا يمكن أن يصاغ الامتثال لهذه الشواغل في شكل ''عقد اجتماعي'' بين الشركة والمجتمع الذي تعمل فيه.

١١ - ورغم أنه ليس ثمة اتفاق يذكر بشأن النطاق والعمق الدقيقين للمسؤولية الاجتماعية للشركات، يمكن تعيين عدد من العناصر الدنيا المشتركة للمسؤولية الاجتماعية. ويتمثل العنصر الأول في وجوب امتثال الشركات قوانين وأنظمة البلد الذي تعمل فيه، وسعيها إلى اتباع المعايير المتفق عليها دوليا في ميادين العمالة وحقوق الإنسان وحماية البيئة. ويتمثل العنصر الثاني في اضطلاع الشركات بأنشطة خيرية في الأماكن التي تعمل فيها، ويشمل ذلك التبرع بالمال أو الوقت أو الموظفين تحقيقا لأغراض خيرية. وتقوم الشركات أحيانا بمثل تلك الأعمال كدليل منها على التزامها بالمسؤولية الاجتماعية.

١٢ - وليس هناك شركة ترغب في تلطيخ سمعتها أو علامة منتوجها جراء انكشاف أي سلوك أو عمل أوحادث سلبي. وقد اعترف العديد من الشركات بالحاجة إلى وضع بيان بالمسؤولية الاجتماعية وإعداد استراتيجية للاتصالات والعلاقات العامة للشركة. وعلاوة على ذلك، يجني عدد متزايد من الشركات منافع الاهتمام بالشواغل الاجتماعية. ويعد ظهور مفهوم ''التسويق الملتزم بقضايا معينة'' في نظرية الأعمال التجارية وممارستها مثالا على ذلك: فمن أجل إيجاد موقع استراتيجي وخلق ضوابط للتسويق تربط الشركة ومنتجاتها بقضية اجتماعية ما، يجدر دعم العلاقات مع ذوي المصلحة الرئيسيين وتعزيز قيمة العلامة التجارية، وزيادة المبيعات، والتمييز بين المتماثل من منتجات الشركة ومنتجات الآخرين في السوق التنافسية، مع العمل، في الوقت ذاته، من أجل النهوض بإحدى القضايا أو المسائل. ويمكن أن يؤدي ذلك إلى إعطاء انطباع خاطئ بأن الشركة التي تهتم بالتسويق المرتبط بقضية ما هي شركة مسؤولة اجتماعيا. ذلك أن المسؤولية الاجتماعية ينبغي أن تتجاوز مجرد الامتثال للقانون والعمل الخيري والعلاقات العامة.

١٣ - وقد أضحت المسؤولية الاجتماعية للشركات أكثر تعقيدا في عالم يسير في طريق العولمة. ونظرا لازدياد اشتغال الشركات بالتجارة والاستثمار الدوليين، فقد غدت مشاركتها في الحوار مع ذوي المصلحة عنصرا مهما في تحقق المواطنية العالمية الحقة للشركات. لذلك، فإن العقد الاجتماعي للشركة يمكن جدا أن يشتمل على عدد من العقود الفرعية يخصص كل منها لكل واحد من المجتمعات المستضيفة التي تعمل فيها. ووسعت العولمة مجموعة أصحاب المصلحة بما يتعدى نطاق المجتمع المحلي المباشر الذي يوجد فيه مقر الشركة. فمن خلال تطوير مرافق الإنتاج القطرية لإحدى شركات صناعة الأقمشة، مثلا، يصبح العمال وأسرهم ومجتمعاتهم المحلية مجموعات جديدة من ذوي المصلحة. وهل يمتد ''العقد الاجتماعي'' الذي قد تنشئه الشركة في موطنها إلى ما وراء الحدود الوطنية بحيث يؤثر في سلوكها في بلدان أخرى؟ وإذا كانت إحدى الشركات عبر الوطنية تعمل في بلدان عديدة لإنتاج وتسويق منتجاتها، فما هو عدد العقود الاجتماعية التي تبرمها؟ وهل ينبغي أن تبقي على معيار واحد يطبق دوليا أم ينبغي أن تضع معايير منفصلة تكون مناسبة للظروف المحلية؟ وهل ينبغي أن يساعد مستهلكو بلد ما في تحديد سلوك الشركة في بلدان أخرى؟ وقد أثبتت بعض جماعات المستهلكين فعاليتها في توعية الجمهور وأصبحت قوى مهمة في تحديد توجه مدونات قواعد سلوك الشركات ونطاقها وتقييمها. فما هي الجهة التي تحدد معايير سلوك الشركة في نهاية المطاف؟

طرائق ممارسة المسؤولية الاجتماعية للشركات

١٤ - تصاغ معظم المبادرات الرامية إلى إنشاء استراتيجية للمسؤولية الاجتماعية للشركة في شكل مدونات لقواعد

السلوك. ويمكن تعريف مدونة قواعد السلوك عامة بكونها سياسة عامة مكتوبة أو إعلان مبادئ الهدف منه أن يتخذ أساسا للالتزام بسلوك مسؤول اجتماعيا. وما دامت الشركات هي نفسها التي تضع في معظم الأحيان مدونات قواعد السلوك وتصيغها، فهذه لا تتضمن عموما التزاما قانونيا أو تنظيميا. وتنحو إلى أن تكون إعلانات مبادئ تتبعها الشركة أو المؤسسة الصناعية طوعيا.

١٥ - ويعتبر المضمون أحد الطرق التي يجري على أساسها تصنيف فئات مدونات السلوك. وأكثر ثلاثة مجالات تشملها تلك المدونات شيوعا هي معايير العمل، وحقوق الإنسان، وحماية البيئة. وقد تتضمن بعض المدونات، ومنها مثلاً تلك التي تنطبق على صناعة معيّنة بكاملها، خليطاً من هذه المجالات. كما تتضمن المدونات التي تتزايد شموليتها بنوداً عن إدارة الشركات تشير إلى طرائق وسبل معيّنة لمراعاة مصالح ذوي المصلحة في الشركات. وقد تغطي مدونات أخرى مسائل متنوعة كتسعير منتجات المزارع المعدة للتصدير في البلدان النامية، بما في ذلك إضافة بطاقات التعريف والعلامات التجارية لإبراز اتباع الشركة لممارسات تجارية منصفة، إضافة إلى الأحكام المتعلقة بتجارة الأسلحة واستعمال التبغ والفساد والرشوة والرفق بالحيوان.

١٦ - وتتضمن الدراسة التي أعدّها مجلس إدارة منظمة العمل الدولية[٣] تصنيفا عاما ثانيا يميز بين مدونات العمل والمدونات النموذجية. فمدونات العمل تنطبق على الالتزامات التي تأخذها الشركات على عاتقها أو يعقدها شركاؤها مباشرة، أو على المدونات التي تضعها هيئات خارجية وتُقرّ بها الشركات أو تُلزم نفسها باتباعها. وقد تتضمن هذه المدونات أنظمة للرصد أو التبليغ من قِبل الملتزمين بها أو من قبل أطراف خارجية. وعلى العكس من ذلك، فإن المدونات النموذجية عادة ما تصدر عن رابطات الشركات أو نقابات العمال أو المنظمات غير الحكومية أو الحكومات ليستند إليها الآخرون في وضع المدونات الخاصة بهم.

١٧ - وقد تبين من حصر أجرته منظمة العمل الدولية مؤخراً وجود ٢١٥ مدونة عمل على الأقل على مستوى الشركات، وضعت الشركات عبر الوطنية ٨٠ في المائة منها. ومن أمثلة المدونات النموذجية ''مبادئ سوليفان''، وهي مجموعة من المبادئ صدرت في عام ١٩٧٧ لإرشاد الشركات عبر الوطنية القائمة في الولايات المتحدة الأمريكية في تصريف أعمالها بجنوب أفريقيا في عهد الفصل العنصري. ووضع ائتلاف ''الاقتصادات المسؤولة بيئياً'' مجموعة من المبادئ تُعرف باسم مبادئ CERES، نصّت على عدد من المبادئ التوجيهية في مجال حماية البيئة. ومن الأمثلة الأخرى ''ميثاق الأعمال من أجل التنمية المستدامة'' الذي أصدرته الغرفة التجارية الدولية.

١٨ - ويمكن أيضا تصنيف مدونات قواعد السلوك على أساس الطرف الذي يضع مدونة السلوك ويديرها ويراقب تنفيذها. وتتضمن أكبر مجموعة من المدونات مبادرات قامت بها شركات خاصة أو منظمات أعمال تجارية كالرابطات الصناعية أو رابطات الأعمال التجارية والغرف التجارية والمنظمات المهنية. واتخذت المنظمات العمالية زمام المبادرة بالنسبة إلى مدونات أخرى، وكان ذلك في حالات كثيرة من منطلق اهتمامها بأوضاع التوظيف الخاصة بها أو بسائر العمال المناظرين في الشركة نفسها أو في سلسلة الإنتاج أو الصناعة في بلدان أخرى. وبوجه عام، نجحت المنظمات غير الحكومية وائتلافات المستهلكين في تشجيع المبادرات بقدر من الدعاية لا يستهان به. كما أسهم الاستشاريون المهنيون ومراجعو الحسابات والمشاريع التعليمية في وضع بعض أنواع مدونات السلوك.

١٩ - ومع أن القطاع الخاص نفسه يضطلع بالعدد الأكبر من مبادرات تعزيز المسؤولية الاجتماعية للشركات، فإن ممثلي الحكومات يشاركون أحيانا في تحالفات جمعيات المؤسسات التجارية والمنظمات غير الحكومية وسائر مجموعات أصحاب المصلحة، وتشكّل هذه المشاركة حافزاً على توسيع نطاق الدعم للمبادرات المتخذة. ومن أمثلة المبادرات التي استفادت من المشاركة الحكومية الواسعة والتأييد على الصعيد الوطني في الولايات المتحدة الأمريكية الشراكة التي قامت عام ١٩٩٦ في ميدان صناعة الألبسة (والتي تهتم بشكل رئيسي بوضع المعايير اللازمة لاستعانة الشركات عبر الوطنية في الولايات المتحدة بمصادر عالمية لصناعتي الملابس والأحذية). والمثال الآخر هو ''المبادرة التجارية الأخلاقية'' التي أطلقت في المملكة المتحدة لبريطانيا العظمى وأيرلندا الشمالية عام ١٩٩٨، وهي عبارة عن تجمّع للمنظمات غير الحكومية ومنظمات المستهلكين وممثلي الأعمال التجارية يهدف إلى إيجاد منتدى للمناقشة والتدريب وتعميم أفضل الممارسات. ويحظى هذا التجمع حالياً بالدعم المالي والسياسي من حكومة المملكة المتحدة.

٢٠ - ويمكن أيضا تصنيف مدونات قواعد السلوك وفق سلسلة الإنتاج الخاصة بسلع وخدمات معيّنة. وتوصف مدونات الصناعة التي تنطبق على سلسلة إنتاج بأكملها بأنها مدونات ''رأسية''. وتُطبّق هذه المدونات مثلاً في صناعات الملابس والأحذية والدمى التي توجد مقارها عادة في البلدان المتقدمة النمو لكن مرافقها الانتاجية توجد في العالم النامي. وإذا ما اعتُبرت مصالح المستهلكين الهدف النهائي الذي تسعى له لسلسلة الانتاج، فإن هذه المدونات الرأسية يمكن أن تشمل أيضاً المبادرات التي يقوم بها المستهلكون، من قبيل التصنيف الاجتماعي، والمبادرات المتصلة بالتجارة، والمبادرات التي يتبناها المستثمرون، كمبادرات الاستثمارات المسؤولة اجتماعيا. وتنطبق المدونات ''الأفقية'' على قطاع صناعي معيّن، حيث تبادر الشركات الرائدة إلى اعتماد معايير معينة تتعلق بعملياتها وتطبقها على القطاع الصناعي بكامله. وتضم هذه الفئة المدونات الحالية لصناعة المواد الكيميائية وصناعة الأدوية. ومن البديهي أن هناك أيضاً أكثر من خليط من المدونات الأفقية والرأسية. وفي هذه الحالات، تلتقي رابطات صناعية وتجارية، مع أطراف ثالثة، كالمنظمات غير الحكومية والوكالات الحكومية ومجموعات المستهلكين، وتتفق كلها على مجموعة معيّنة من المبادئ قابلة للتطبيق على وجه العموم.

المبادرات المتعددة الأطراف الرامية إلى تشجيع المسؤولية الاجتماعية للشركات

٢١ - تعمل الأمم المتحدة على إنشاء ''بنية تحتية مرنة'' دولية داعمة لتشجيع المسؤولية الاجتماعية والسير المنظم للأعمال التجارية، كما حدث مثلاً بإصدار المبادئ التوجيهية لحماية المستهلك في عام ١٩٨٥، وهي المبادئ التي وُسّعت مؤخراً لتشمل مداومة الاستهلاك. كما تشجع على إشراك القطاع الخاص في تحقيق أهداف المؤتمرات العالمية التي عُقدت في التسعينات. ولزيادة تعزيز المسؤولية الاجتماعية للشركات، أطلق الأمين العام في كانون الثاني/يناير ١٩٩٩ مبادرة الاتفاق العالمي، وهي نقطة مرجعية رئيسية تهدف إلى زيادة مشاركة القطاع الخاص في التنمية الاجتماعية. وتقوم المبادرة على تسعة مبادئ استُقيت من إعلانات حظيت بالقبول على صعيد عالمي واسع ومن مؤتمرات رئيسية للأمم المتحدة. وهي تشمل الاعلان العالمي لحقوق الانسان الذي صدر عام ١٩٤٨ وإعلان ريو بشأن البيئة والتنمية الذي اعتمده مؤتمر الأمم المتحدة المعني بالبيئة والتنمية لعام ١٩٩٢، وإعلان وبرنامج عمل كوبنهاغن اللذين اعتمدهما مؤتمر القمة العالمي للتنمية الاجتماعية لعام ١٩٩٥، وإعلان منظمة العمل الدولية بشأن المبادئ والحقوق الأساسية في العمل الذي صدر عام ١٩٩٨.

٢٢ - ويدعو الاتفاق العالمي القطاع الخاص إلى اعتماد المبادئ التي سبق أن اعتنقتها غالبية حكومات العالم باعتمادها هذه الصكوك القانونية. وفي ميدان حقوق الانسان، يدعو الاتفاق العالمي القطاع الخاص إلى دعم واحترام حماية حقوق الانسان المعلنة دولياً، ضمن دائرة تأثيره؛ والتأكد من حرصه على ألا يسمح ضمناً بانتهاك حقوق الانسان. وفي ميدان العمل، يطلب الاتفاق من الشركات التجارية أن تساند الحق في إنشاء الجمعيات والاعتراف الفعال بالحق في المساومة الجماعية؛ وأن تسهم في القضاء على جميع أشكال العمل القسري والإلزامي؛ وأن تسهم في الإلغاء الفعال لعمل الأطفال؛ وأن تساعد في القضاء على التمييز في التوظيف والمهن. وبالنسبة إلى المسائل البيئية، يطلب الاتفاق من الشركات التجارية أن تشجع على اتباع نهج تحوطي في التعامل مع التحديات البيئية؛ وأن تضطلع بمبادرات لزيادة تعزيز المسؤولية البيئية؛ وأن تشجع على تطوير ونشر التكنولوجيات الصديقة للبيئة. وإقراراً بأن وضع المعايير وتطبيقها هو من حق الحكومات وحدها، طلب الأمين العام إلى قطاع الشركات التجارية الالتزام بالمبادئ وتنفيذها في دائرة تأثيره.

٢٣ - وقد اعتمدت منظمة العمل الدولية ١٨٢ اتفاقية دولية بشأن العمل و ١٩٠ توصية، منذ تأسيسها عام ١٩١٩. كما يُعدّ الاعلان الثلاثي للمبادئ المتعلقة بالمؤسسات المتعددة الجنسيات والسياسات الاجتماعية لعام ١٩٧٧ أول مجموعة مبادئ دولية شاملة متفق عليها بشأن السياسات والمعايير الاجتماعية الخاصة بالمؤسسات التي تؤثر على ظروف العمل وعلى السلامة المهنية والصحة. ويحصر الإعلان، الذي ينطبق على الحكومات والمؤسسات وأرباب العمل والعمال، مختلف الاتفاقيات والتوصيات التي سبق أن اعتمدتها منظمة العمل الدولية، كما ينص على ضرورة عدم التوقف عن مراجعة وتفسير النصوص.

٢٤ - ولتقديم مزيد من الدعم لتطبيق معايير العمل الرئيسية، اعتمد أعضاء منظمة العمل الدولية في عام ١٩٩٨ الإعلان المتعلق بالمبادئ والحقوق الأساسية في العمل، مؤكدين مجددا المبادئ الأساسية التي استُخلصت من مجموعة من الاتفاقيات الأساسية التي وضعتها المنظمة. ويطلب الاعلان إلى جميع الأعضاء احترام وتعزيز وإعمال أربعة مبادئ يشار إليها الآن باعتبارها حقوقا أساسية للعمال، وهي حرية تكوين الجمعيات والحق في المساومة الجماعية؛ وإلغاء العمل الجبري؛ وإلغاء عمل الأطفال؛ والقضاء على التمييز في التوظيف والمهن. ويمثل الاعلان مرجعاً تستند إليه الحكومات لدى وضع مبادئ توجيهية لتعزيز المسؤولية الاجتماعية للشركات في مجال معايير العمل.

٢٥ - ويلزِم هذا الاعلان الدول الأعضاء في منظمة العمل الدولية ، حتى وإن لم تكن قد صدقت بعد على الاتفاقيات المعنية، بأن تحترم بحسن نية ووفقاً لدستور المنظمة المبادئ المتعلقة بالحقوق الأساسية موضوع هذه الاتفاقيات. ويسهم الاعلان أيضا في تحقيق الأهداف المذكورة في الفقرة ٥٤ (ب) من برنامج عمل كوبنهاغن[٤]، وهي حماية وتعزيز الاحترام لحقوق العمال الأساسية، ومطالبة الدول الأطراف في اتفاقيات منظمة العمل الدولية ذات الصلة بأن تنفذ هذه الاتفاقيات تنفيذاً تاماً، ومطالبة الدول الأخرى بأن تراعي المبادئ التي تجسدها هذه الاتفاقيات. ويُستخدم الإعلان كمرجع لدى وضع مدونات السلوك الجديدة للصناعات وكمصدر من مصادر جدول الأعمال الموضوعي لمبادرة الاتفاق العالمي التي أطلقها الأمين العام.

٢٦ - وفي عام ١٩٧٦، اعتمدت البلدان الأعضاء في منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي الاعلان المتعلق بالاستثمار الدولي والمؤسسات المتعددة الجنسيات؛ وفي عام ١٩٧٧، اعتمدت منظمة العمل الدولية الاعلان الثلاثي للمبادئ المتعلقة بالمؤسسات المتعددة الجنسيات والسياسات

الاجتماعية. ونتيجة للتقدم الذي أحرزته المنظمتان، اعتُمدت في أواخر عام ١٩٧٧ المبادئ التوجيهية للمؤسسات المتعددة الجنسيات التي أصدرتها منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي. وترمي هذه المبادئ التوجيهية إلى تحقيق ثلاثة أهداف هي: ضمان توافق عمليات المؤسسات التجارية مع السياسات الحكومية؛ وتدعيم أسس الثقة المتبادلة بين المؤسسات التجارية والمجتمع؛ والمساعدة على تحسين مناخ الاستثمار الأجنبي. وهذه المبادئ التوجيهية هي توصيات موجهة من الحكومات إلى الشركات عبر الوطنية، وتتضمن مبادئ للسلوك التجاري المسؤول تتطابق والقوانين المرعية في البلدان الأعضاء في منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي. واحترام هذه المبادئ التوجيهية طوعي ولا يمكن فرضه بقوة القانون. إلا أن الحكومات التي تلتزم بها تشجع المؤسسات التجارية العاملة في أراضيها على احترامها أينما كان مقر عملها، أي احترامها أيضاً خارج البلدان الموقّعة.

٢٧ - وتُستعرض المبادئ التوجيهية لمنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي بانتظام منذ اعتمادها لأول مرة عام ١٩٧٧. وأُعيد النظر مؤخرا في النص الذي صدر في عام ١٩٩١، على ضوء مشاورات الحكومات مع الهيئات التي ترعى مصالح المؤسسات التجارية والعمال والتي تمثلها في المنظمة، على التوالي، اللجنة الاستشارية لشؤون الأعمال التجارية والصناعة واللجنة الاستشارية لشؤون النقابات العمالية، واستنادا إلى المساهمات المتزايدة من جانب المنظمات غير الحكومية والجمهور. واعتمد ٣٠ بلدا أعضاء في المنظمة، بالإضافة إلى الأرجنتين والبرازيل وشيلي، المبادئ التوجيهية المنقّحة الخاصة بالشركات المتعددة الجنسيات، وذلك في اجتماع وزاري عقدته المنظمة يوم ٢٧ حزيران/يونيه ٢٠٠٠[٥]. وتتناول هذه المبادئ التوجيهية السياسات العامة للشركات، والإفصاح عن المعلومات، والتوظيف والعلاقات الصناعية، والبيئة، والعلم والتكنولوجيا، والمنافسة، وفرض الضرائب، كما تتطرق، لأول مرة، لموضوعي الرشوة وحماية المستهلك.

٢٨ - وتنص هذه السياسات العامة على ضرورة أن تحترم الشركات حقوق الانسان؛ وتشجع بناء القدرات وتكوين رأسمال بشري على الصعيد المحلي؛ وتمتنع عن طلب أية استثناءات من القواعد، من الحكومات؛ وتدعم الادارة الجيدة للشركات؛ وتمتنع عن القيام بأية أنشطة سياسية محلية؛ وتشجع الشركاء في الأعمال التجارية، وبخاصة الموردون والمقاولون من الباطن، على تطبيق المبادئ السلوكية نفسها التي تلتزم بها الشركات. وتكرّر المبادئ التوجيهية المبادئ الرئيسية الأربعة الواردة في إعلان منظمة العمل الدولية لعام ١٩٩٨ بشأن المبادئ والحقوق الأساسية في العمل، كما تشجع الشركات على توفير المرافق والمعلومات والمشورة لممثلي الموظفين. وتطلب أيضاً إلى الشركات أن تراعي في التوظيف معايير لا تقل مستوى عن المعايير التي يراعيها أرباب العمل المناظرون في البلد المضيف. وأخيرا، تنص المبادئ التوجيهية على عدد من الاجراءات الرامية إلى تشجيع الشركات على التصرف وفقاً للممارسات التجارية والتسويقية والدعائية المنصفة، وأن تتخذ خطوات لضمان سلامة وجودة السلع والخدمات التي تقدمها.

٢٩ - وتُعتبر مبادئ إدارة الشركات التي اعتمدتها منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي في نيسان/أبريل ١٩٩٩ صكاً هاماً آخر من الصكوك التي اعتمدتها المنظمة. ولئن كانت هذه المبادئ تتناول بالدرجة الأولى الشواغل الاقتصادية، كحقوق حملة الأسهم ومعاملتهم المنصفة، والإفصاح عن المعلومات، والشفافية، ومسؤوليات مجالس إدارة الشركات، فهي تتناول أيضاً دور أصحاب المصلحة في إدارة الشركات. ومن المفترض أن يقر إطار إدارة الشركات بحقوق أصحاب المصلحة كما ينص عليها القانون وأن يشجع التعاون النشط بين الشركات وأصحاب المصلحة في توليد الثروة وإتاحة الوظائف واستدامة المؤسسات ذات الوضع المالي السليم.

اتجاهات وقضايا المستقبل

٣٠ - يتزايد الانشغال بمدونات قواعد سلوك الشركات خارج مقار عمل هذه الشركات. ولا يقتصر تطبيق المدونات على الأفرع وعلى الحاصلين على تراخيص الشركات بل يسري أيضا على الموردين والمسوقين. وبما أن الكثير من الشركات يعمل خارج الحدود الوطنية، فقد أصبحت مسألة تطبيق قواعد سلوك الشركات في إطار قوانين البلدان المختلفة التي تعمل فيها مسألة أشد تعقيدا. فكيف ينبغي للشركات مثلا تطبيق حد أدنى للأجور، وهو عنصر مشترك من مدونات قواعد سلوك الشركات، على ضوء تعدد الأوضاع والتفسيرات الوطنية لما يعد متطلبات دنيا؟ وما هي الجهة التي يكون عليها أن تحدد ماهية المعايير الدنيا — هل هي الشركة أم الحكومة المضيفة أم العمال أم المستهلكون أم خليط من جميع أصحاب المصلحة هؤلاء؟

٣١ - ونظرا إلى أن تطوير مدونات قواعد السلوك والالتزام بها يتمان بشكل طوعي عموما، فإلى أي حد يمكن للجهات الخارجية رصد امتثال الشركات قواعد مدوناتها؟ ويلاحظ، من واقع التجربة، أن مدونات قواعد السلوك التي لا تخضع للرصد - سواء داخليا أو من الخارج - لا يكون لها أثر يُذكر. وبالتالي فحجج الرصد حجج قوية، غير أن المسؤولية عن الرصد لا تزال غير واضحة. ولا يزال يتعين القيام بمزيد من العمل في مجال وضع المعايير لتيسير عملية الرصد الداخلية والخارجية لتنفيذ مدونات السلوك. وتعد المنظمة الدولية للتوحيد القياسي، وهي منظمة دولية أعضاؤها من القطاعين العام والخاص، المحفل الرئيسي لمناقشة مختلف المعايير الاجتماعية للتحقق من الجودة. ولقد قامت وكالة الاعتماد التابعة لمجلس الأولويات الاقتصادية بوضع وتطبيق معيار جديد للمحاسبة الاجتماعية، يعرف باسم معيار المساءلة الاجتماعية "Social Accountability" (SA 8000). ويتضمن هذا المعيار، الذي يستند إلى معايير إدارة الجودة التي وضعتها المنظمة الدولية للتوحيد القياسي، إشارات إلى الصكوك القانونية الدولية المتعلقة بالعمل وحقوق الإنسان، ويوفر أداة عملية للمراجعة والمراقبة الاجتماعيتين، داخل الشركة في المقام الأول. وقد يوفر هذا المعيار للشركات دليلا على المواطنية الصالحة للشركة. غير أن ثمة تساؤلات لا تزال قائمة بشأن استخدام هذه المعايير. فإلى أي مدى ينبغي استخدامها وهل يمكن استخدامها لتأخير أو منع أصحاب المصلحة من التحقق المستقل من سلوك الشركات؟

٣٢ - ولا يشكل وجود مدونات سلوكية في حد ذاته ضمانا لامتثال سلوكيات مسؤولة اجتماعيا. وتتفاوت جودة المدونات وشموليتها تفاوتا شديدا. وتشير تقديرات المنظمة الدولية لأرباب العمل إلى أن ٨٠ بالمائة من جميع مدونات السلوك تنتمي إلى فئة الدعوة إلى التمسك بالأخلاقيات العامة للأعمال التجارية، دون أن تتضمن طرائق ثابتة واضحة للتطبيق. وكما يتبين من دراسة لمنظمة العمل الدولية، فإن من بين حوالي ٢١٥ مدونة ذُكرت سابقا وتم استعراضها، تشير نسبة الثلث، لا أكثر، إلى المعايير الدولية للعمل، سواء بشكل محدد أو بوجه عام. وبدلا من ذلك، تصوغ الشركات في بعض المدونات تعاريفها الخاصة لأهداف الممارسة المتعلقة بالعمل. ولذا يبدو أن ثمة وجاهة لما يطالب به من توخي بعض الحرص في تقييم جودة المدونات[٦]. ولكن كيف ينبغي القيام بذلك؟ فالحكومات لديها السلطة لكفالة إطاعة القوانين، ولكن ما هي الجهة التي تمتلك السلطة لكلفة تطبيق مدونات طوعية أو غير ملزمة؟ وهل تعد مدونة منفذة جزئيا أفضل من عدم وجود مدونة على الإطلاق؟ وهل هناك خطر من حدوث حركة ارتجاعية سالبة في حالة التشنيع على الشركات إذا لم تف بالمعايير التي وضعتها هي نفسها؟ وما هي الاعتبارات الأخرى التي قد يشملها هذا الموضوع؟

٣٣ - ولئن كان من الواضح أن للرصد الخارجي، ولا سيما من قبل منظمات المستهلكين وجماعات المناصرين، دورا حاسما في قرار الشركات عبر الوطنية اعتماد معايير معينة للسلوك الاجتماعي المسؤول، فإن هناك عوامل أخرى تؤثر في قدرة الشركات على تنفيذ هذه الالتزامات. فالقدرة المالية للشركات على التزام القيم الاجتماعية والقيم الأخلاقية الأخرى في إنتاجها قد تكون محدودة للغاية بسبب أوضاع التنافس الشديد أو لانعدام استقرار الأسواق. ويقول البعض إن الميل إلى تلبية هذه المطالب الخارجية — ومدى إدراج المعايير الأخلاقية بالفعل ضمن الممارسات التجارية — مرتبط بقدرة كل شركة في السوق؟ فالشركات لا تستطيع أن تراعي الاعتبارات غير المتصلة بالربح إلا إذا كان لها قدر كبير من السيطرة على السوق[٧]. وعلى نفس الشاكلة، تؤثر الشركات الكبرى بالأسواق تأثيرا كبيرا على سلوك منافسيها. فإذا ما اعتمدت شركة رائدة بالأسواق معيارا معينا كان من المرجح أن تأخذ به الشركات المنافسة. وبالتالي فإن هناك حافزا إضافيا لرصد سلوك الشركات الكبيرة التي تقود حركة الأسواق.

٣٤ - وبالمعايير التقليدية، تستند قيمة الشركة أساسا إلى الأرباح التي تحققها، وتظهر هذه القيمة على أسعار أسهم الشركة. ولدى المديرين حوافز قوية تدعوهم إلى المحافظة على قيمة الشركة بضمان ربحيتها قبل أي اعتبارات أخرى. وبالمثل، يقوم الكثير من حملة الأسهم بالضغط على الشركات للإبقاء على الربحية ويعاقبونها عندما لا تحقق ذلك، ذلك أنهم يشعرون بالقلق إزاء قيمة استثماراتهم وعائداتها. ومما له مغزى عميق التجارب الأخيرة التي شهدت ابتعاد المستثمرين عن شراء أسهم الشركات التي تخفق في تلبية توقعات الكسب. فإلى أي مدى إذن يمكن الترويج لفكرة المسؤولية الاجتماعية بين المستثمرين؟ وقد يكون ذلك حاصلا بالفعل إلى حد ما، مع تدفق فريد من الاستثمارات من مصادر مثل صناديق التقاعد وشركات التأمين، التي تعد من هيئات الاستثمار الصبورة ذلك الخطط الطويلة الأجل، وهي تفوق الأفراد والمصرفيين من هذه الناحية. وبالتالي، فالهيئات هذه تعد من الجهات التي يمكن الاعتماد عليها بدرجة أكبر في تمويل برامج التنمية الاجتماعية. ولقد ازدادت مؤخرا في بعض البلدان شعبية صناديق الاستثمار المشترك المسؤولة اجتماعيا، التي لا تستثمر إلا في الشركات التي تلبي معايير اجتماعية معينة مقررة سلفا ومعلنة. وفي هذا الصدد، قد يتسنى أيضا لمنظمات المجتمع المدني المعنية تعزيز الرأي العام في البلدان المستثمرة بغية العدول عن السلوك الاستثماري غير القابل للدوام.

٣٥ - غير أن هذا الانقسام يؤدي إلى إبراز المسألة الأساسية المطلوب حلها فيما يتعلق بالمسؤولية الاجتماعية للشركات. فالشركات الخاصة، أيا كان حجمها ومدى انتشار عملياتها، تتحرك بدافع الربح ويحكم عليها الآخرون بمدى قدرتها على تحقيق الأرباح. فهل المسؤولية الاجتماعية تحد من تحقيق الأرباح؟ وقد يظن الكثيرون أن المسؤولية الاجتماعية يمكن أن تكون مربحة وأن الشركات التي تتسم بالمواطنية الصالحة وتأخذ في حسبانها شواغل أصحاب المصلحة تزداد فعالية في الأجل الطويل. فهل ينبغي للشركات الاكتفاء بتوزيع أرباحها على حملة أسهمها أم أن عليها أيضا أن تعطي جزءا من أرباحها لجميع أصحاب المصلحة فيها باسم تعزيز جانب المواطنية الصالحة وزيادة المساواة الاجتماعية. وهل يتعين مكافأة الشركة على سلوك ذي أثر بيئي واجتماعي إيجابي؟ وإذا كانت الإجابة بنعم، فكيف يمكن القيام بذلك؟ وما هو الدور الذي ينبغي أن تقوم به الحكومات — هل هو دور المنظم أم المسهل أو المراقب؟ ومن الجلي هنا أن هذه المسألة تقتضي مزيدا من الاهتمام على جميع المستويات.

الحواشي

(١) انظر George Kell and John Ruggie, “Global markets and social legitimacy: the case of the Global Compact”, ورقة مقدمة في مؤتمر بعنوان ”تنظيم المجال العام فيما وراء عهد توافق آراء واشنطن: إعادة رسم الخط الفاصل بين الدولة والسوق“، جامعة يورك، تورنتو، كندا، ٤-٦ تشرين الثاني/نوفمبر ١٩٩٩.

(٢) انظر: الأونكتاد: ”تقرير الاستثمار العالمي ١٩٩٩: الاستثمار الأجنبي المباشر وتحديات التنمية“ (سيصدر قريبا)، الفصل الثاني عشر.

(٣) انظر وثيقتي منظمة العمل الدولية GB.273/WP/SDL/1 (Rev.1) و GB.274/WP.SDL/1.

(٤) انظر: تقرير مؤتمر القمة العالمي للتنمية الاجتماعية، كوبنهاغن، ٦-١٢ آذار/مارس ١٩٩٥ (منشورات الأمم المتحدة، رقم المبيع A.96.IV.8)، القرار ١، المرفق الثاني.

(٥) يمكن الاطلاع على المبادئ التوجيهية في موقع منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي على الشبكة العالمية http://www.oecd.org//daf/investment/guidelines/mnetext.htm.

(٦) انظر الحاشية ٣.

(٧) انظر Kell and Ruggie، مرجع سبق ذكره.

الفصل الحادي والعشرون

التطورات والأخلاقيات والعدالة في مجال الطب الأحيائي

قضايا الأخلاقيات الأحيائية في مستهل الألفية: استعراض موجز

١ - أصبحت قضايا الأخلاقيات الأحيائية من الموضوعات التي تحظى بعناية متزايدة على الصعيد السياسي والاقتصادي والاجتماعي وصارت تتبوأ في السنوات الأخيرة مكان الصدارة على قائمة الاهتمامات العالمية. وتدخل في نطاق الأخلاقيات الأحيائية قضايا كثيرة ذات صلة بالطب والعلوم البيولوجية. وفي سياق عمر الإنسان، ترتبط هذه القضايا بمنع الحمل، والإجهاض، وبحوث الأجنة، ومعالجة المواليد والرضّع المعوقين وراثيا أو خِلْقيا، ورعاية المرضى الميؤوس من شفائهم، وحدوث الموت، وتعاريف الموت وتقرير وقوعه.

٢ - ومن المسائل التي تتعرض لها الأخلاقيات الأحيائية في جميع المراحل العمرية للإنسان اقتضاء وتحديد المسؤولية عن التزام القيود الأخلاقية في البحث الطبي، وأسس العلاقات بين المرضى والأطباء؛ والمنازعة المحتملة من الناحية الأخلاقية بين توفير الرعاية الصحية للأفراد وتوفيرها للجماعات السكانية؛ وشروط الموافقة على علاج الأطفال الصغار والمصابين بأمراض عقلية وأولئك الذين يعانون من المشقة والخوف في حالات الطوارئ؛ ووصايا الأحياء والانتحار بمساعدة الطبيب؛ والضغوط الأسرية بشأن المرضى في مرحلة الخطر؛ والقوانين واللوائح الخاصة بجميع الأعضاء؛ والحق في الرعاية الصحية؛ ودور حقوق الإنسان في الأخلاقيات الأحيائية.

٣ - وفي الوقت نفسه، تتناول مواضيع الأخلاقيات الأحيائية اعتبارات تتعلق بالموارد والتوزيع، بما في ذلك توزيع الموارد الشحيحة. ويقتضي هذا الأمر معايير عدلية تراعى فيها الاحتياجات الصحية واحتمالات تحقيق أقصى المنفعة، وتفضيلات المرضى، وأفضليات التوزيع، وطلبات دافعي التكلفة، ويرفض معايير أخرى مثل الأفضليات القائمة على أساس عرقي. وفي السياق الدولي، ومن الأهمية بمكان الممارسات الوطنية لإتاحة الرعاية الصحية أو عدم إتاحتها لغير الفئات الوطنية.

٤ - وهذه الموضوعات مطروحة حاليا للنقاش في مجال الأخلاقيات الأحيائية، وهناك موضوعات غيرها. وفي السنوات الأخيرة، استحوذت هذه الأمور على اهتمام الجمهور ووسائط الإعلام والسياسيين والعلماء في شتى أنحاء العالم. وأصبحت المنح الدراسية التي تقدم في مجال الأخلاقيات الأحيائية تأخذ بمنظور أكاديمي واسع النطاق، فتشمل أمور الطب، والتمريض، ومهن الرعاية الصحية، والفلسفة واللاهوت، والقانون، والاقتصاد، والاجتماع، والأنثروبولوجيا، وعلم النفس، والتاريخ.

قضايا الأخلاقيات الأحيائية ذات الأهمية الكبيرة في العصر الحالي

٥ - من بين القضايا ذات الأهمية الكبيرة في وقتنا الحالي الاستفادة بأوجه التقدم في مجالي التشخيص والمداواة والمستحدثات الجديدة الأخرى في علم الجينات، بما في ذلك تطبيقات مشروع الجينوم البشري، وتوفر أعداد متزايدة من إجراءات تكنولوجيا المساعدة على الإنجاب، وعمليات زرع الأعضاء البشرية وغير البشرية، والتطورات الحاصلة في مجال الأعضاء البديلة، وتكنولوجيا إطالة الحياة، وتنظيم مستحدثات الطب الأحيائي على الصعيدين الوطني والدولي.

٦ - وتنشأ اعتبارات اقتصادية تتعلق بالتقدم في مجالات تكنولوجيا الطب الأحيائي، فضلا عن دور الاتجار في هذا

المجال. وتبرز بعض معضلات عندما تشتد الحاجة لدى مجموعات لا يمكنها، لقلة الموارد، أن تؤثر على المسؤولين للحصول على دعمهم لتحقيق إنجاز معين في مجال طبي أحيائي ما أو لسداد تكاليفه عندما يتحقق. ويمكن اعتبار الحالة الراهنة لعلاج فيروس نقص المناعة البشرية ومتلازمة نقص المناعة المكتسب (الإيدز) والأمصال الخاصة به مثالا على ذلك.

٧ - ونظرا لشدة ارتفاع تكلفة المستحدثات الطبية، فإن الحاجة إليها وإلى تمويلها تشكل عقبة كبيرة في سبيل اعتماد ميزانيات الرعاية الصحية الوطنية والدولية. وقد تؤدي المنافسة للحصول على موارد الرعاية الصحية، بحكم محدودية الميزانيات، إلى اشتداد التنافس بين الطلب على العلاج الوقائي الشافي البسيط الرخيص للفقراء من ناحية، والطلب الشديد المتزايد على التكنولوجيا المتقدمة، من ناحية أخرى.

الاستجابات الثقافية لقضايا الأخلاقيات الأحيائية

٨ - يصعب تحديد وتعريف المعضلات الأدبية في مجال الأخلاقيات الأحيائية، وبالقدر نفسه لا يزال حلها صعبا يبعث على الخلاف. فمن عادة الأطباء، في بعض الثقافات، حجب المعلومات المخزنة عن المرضى المصابين بعلل فتاكة، إلا أن هذه الممارسة يمكن أن تعد نوعا من الخداع والكذب في ثقافات أخرى. وتتفاوت الثقافات من حيث الأولوية التي تضفيها على إنقاذ الحياة أو إطالة العمر. كما تتفاوت الثقافات من حيث درجة التزامها الأدبي بدفع نفقات الرعاية الصحية لأولئك الذين يحتاجون إلى العلاج ولكن لا يستطيعون سداد تكاليفه. وبالمثل، فالنظرة إلى المقتضيات الصحية تتفاوت كثيرا في سياق حقوق الإنسان، بحسب الثقافة.

٩ - ونظرا للتنوع الثقافي، من المناسب النظر فيما إذا كان هناك احتمال لوجود نُهُج مشتركة أو عامة أو شاملة إزاء الأخلاقيات الأحيائية. ويتساءل بعض المنظرين في مجال الأخلاقيات الأحيائية ودعاة المجتمع التعددي عما إذا كان العمل على إقرار الأخلاقيات العالمية شكل من أشكال الامبريالية المعنوية، حيث يطغى نهج ثقافي واحد على النُهُج الأخرى انطلاقا من أن قواعده ومعاييره الأخلاقية تجسد الحِكَم والحقائق الأخلاقية العالمية. ويرى آخرون من مؤيدي مذهب النسبية الأخلاقية أن جميع المواقف الأخلاقية صحيحة وأنه لا توجد سبل بسيطة لإجراء اختيارات أخلاقية بين المطالب التي منشؤها ثقافات ومواقف أخلاقية متباينة.

١٠ - ومع تزايد الطابع العالمي لأنشطة الطب والعلوم ذات الصلة، تقع على الخطاب الأخلاقي الأحيائي مهمة السعي لتوضيح العلاقات التي تربط بين هذه النُهُج المختلفة بغية تحديد جوانب قوتها المتتامة وإمكانية استحداث بعض النهج العامة المقبولة دوليا وفيما بين الثقافات في مجال الأخلاقيات الأحيائية.

أربعة التزامات أخلاقية مشتركة

١١ - بدأ عدد من الممارسين في مجال الرعاية الصحية قبول أربعة التزامات أخلاقية رئيسية عامة تشترك فيها ثقافات متعددة كأساس مفيد للنظر في الأخلاقيات الأحيائية في المجتمعات التعددية. وينبغي في تطبيق هذه الالتزامات الأخلاقية العامة الأربعة وفي قبولها توخّي جانب الحذر والتحفظ، ذلك أن الثقافات كلها لا تطبقها بصورة منتظمة. ويرى بعض النقاد أن الاختلاف في الأحكام عيب يفسد المنهج؛ بينما يرى فيه مؤيدوه ميزة، لأن الاختلاف يعبر عن السمة الأساسية والأحكام الأخلاقية بما لها من طابع يقبل الأخذ والرد، بحكم تباين القيم الأخلاقية، ولأنه يوازن بين المتغيرات الثقافية المسوَّغة والحاجة إلى قدر ما من الالتزامات الأخلاقية المشتركة.

١٢ - ويطلق على هذه الالتزامات رسميا تعبير ''المبادئ الأخلاقية الأولية''، وتشمل **الإحسان** (الالتزام بمساعدة الآخرين)، **وعدم إلحاق الأذى** (الالتزام بتجنب الإضرار بالآخرين)، واحترام **استقلالية الفرد** بما يتمشى والجماعة الكبيرة؛ والالتزام **بالعدل كسبيل للإنصاف**.

١٣ - ولا يلقى هذا النهج قبولا من الجميع في مجال الأخلاقيات الأحيائية؛ ومع ذلك فثمة قبول متزايد لأهمية هذه الالتزامات الأدبية في مجال الرعاية الصحية. وعلاوة على ذلك، فقد يقبل المنظرون الذين يفضلون اتباع نُهُج بديلة إزاء الأخلاقيات الأحيائية هذه المبادئ الأولية ويعتبرونها جزءا من منهجهم.

الاتساق مع النُهج الأخلاقية الأخرى: نهج الفضيلة، ونهج المساواة بين الجنسين، ونهج الضمير والسلوك، والنهج الثقافي والتاريخي، والنهج الديني

١٤ - يرحب مؤيدو الالتزامات الأربعة، في الوقت ذاته، بنُهج أخلاقية بديلة من قبيل نُهج الفضيلة (الذي يركز على طيبة الناس)؛ ونُهج المساواة بين الجنسين (الذي ينشأ عموما عن العلاقات الشخصية والعاطفية ويدعو إلى تعزيزها)؛ ونُهج الضمير والسلوك (الذي يركز على تطبيق المبادئ العامة على حالات خاصة استنادا إلى حالات ''نموذجية'')؛ والنهج الثقافي والتاريخي (الذي يستند فيه التحليل الأخلاقي على السياق الثقافي والتاريخي)؛ والنهج الديني، الذي يعد النهج الرئيسي في كثير من الثقافات. ويرى مؤيدو الالتزامات الأربعة أن هذه النهج البديلة نهج متوائمة يكمل أحدها الآخر.

١٥ - ولا يجافي الصواب أن يأمل المرء في إيجاد نهج يجمع بين الرؤى السديدة لكل النظم المذكورة ويشكل منطلقا أساسيا لمعالجة القضايا العالمية. وفيما يلي نبذة توضيحية عن عناصر النهج المأمول هذا، مشفوعة بأمثلة من القضايا المتصلة بالأخلاقيات الأحيائية المشار إليها آنفا.

التطورات الجديدة في علم الجينات

١٦ - قد تحدث الاكتشافات الجديدة في علم الجينات ثورة في مزاولة مهنة الطب وفي تصور الإنسان لكينونته وللأشكال الأخرى من الحياة وللعلاقات التي تربطه بهذه الأشكال. ومن المتوقع تحديد وتشخيص مساهمات علم الجينات في علاج العديد من الأمراض في المستقبل القريب. إذ يجري تطوير علاجات وراثية لتصحيح الجينات المعيبة والاستعاضة عنها بجينات جديدة. وتبرز أهمية القضايا الأخلاقية بسبب قدرة التحكم في الجينات، الأمر الذي توفر له المبادئ أو الالتزامات الأخلاقية الأربعة أساسا قويا. وقد يوفى بهذه الالتزامات الأخلاقية على الصعيد الدولي لكن تفسيرها قد يختلف من ثقافة إلى أخرى ومن مجتمع إلى آخر كما قد تختلف الأولوية التي تعطى لكل منها. ويهدف مؤيدوها إلى بلوغ التزام أخلاقي عالمي عام مع احترام الاختلاف الثقافي، وبالتالي تجنب خطر الإمبريالية الأخلاقية والنسبية الأخلاقية.

التطورات في مجال علم الجينات: بين المنفعة والمضرة

١٧ - لا يمكن لأي برنامج حاسوبي ولا لأي خوارزمية تسفر عن مؤشرات أخلاقية ثابتة تحديد المنافع المتوقعة والأضرار المصاحبة، إذ أن المنفعة والضرر هما من المتغيرات القيمية التي يختلف بشأنها الأفراد والثقافات والمجتمعات. فبعض المجتمعات يقبل المجازفة ويتحمس لمساندة البحث والتطوير بحثا عن منافع محتملة؛ فيما تحجم مجتمعات أخرى عن المجازفة مؤثرة الاستغناء عن أي منافع محتملة جديدة تجنبا لأي أضرار ممكنة . وقد يشكل ''مبدأ التحوط'' المذكور لتأييد مذهب الحذر في تطوير علم الجينات تفسيرا آخر لمبدأ عدم الإيذاء أو عدم الإضرار بالآخرين أو لمفهوم الالتزام

بعدم الإيذاء أو بعدم الإضرار. وهذا المبدأ هام لموازنة تحمس المبتكرين والتخفيف منه. وينبغي الإشارة، في الوقت ذاته، إلى أن الإفراط في التشديد على الالتزام بعدم الإضرار قد يهدد إمكانية الابتكار والعمل من أجل منفعة الآخرين. فالمرجح أن أي عمل يُضطلع به لمنفعة الآخرين ينطوي على خطر الإضرار بالبعض.

التطورات في مجال علم الجينات واستقلالية الفرد

١٨ - يمكن القول بأن تدخلات علوم الجينات الجديدة ينبغي أن تراعي أيضا مبدأ احترام استقلالية الفرد. ومن المتفق عليه فعلا على نطاق واسع حتمية أن تكون هذه التدخلات طوعية. بيد أن احترام الاستقلالية قد يتعارض مع التزامات أخلاقية أخرى. فإجراء اختبارات جينية على شخص ما قد يكشف نتائج ربما تقي أعضاء آخرين من أسرته من الضرر، وهو أمر يتعارض مع حق المريض في كتمان سره. فالأخلاقيات الطبية التقليدية التي تنص على ضرورة الحفاظ على سر المريض والتي تعزو ذلك إلى التزام أخلاقي قوي جدا تنص أيضا على حالات استثنائية يمكن فيها وقاية أشخاص آخرين من الخطر بالخروج على مبدأ السرية. ومع اتساع نطاق الاختبارات الجينية، ظهرت إمكانية الحصول على موافقة مسبقة من المرضى كشرط أساسي لكشف المعلومات الجينية تلافيا لأية أضرار قد تلحق بأقربائهم، إذا أمكن التوصل إلى نتائج محددة. وهذا النهج من شأنه أن يحافظ على استقلالية المرضى الخاضعين للاختبار (فهم سيعرفون شروط الاختبار قبل إجرائه طوعا) ويقر بالتزام ذي صلة هو إفادة الآخرين بنتائج التدخلات الطبية.

التطورات في علوم الجينات الجديدة والعدل

١٩ - قد يحصل أيضا توافق في الآراء بشأن ضرورة خضوع علوم الجينات الجديدة لمعايير العدل ولشواغل عدالة التوزيع (التوزيع العادل للموارد النادرة)، والعدالة القائمة على الحقوق (العدالة القائمة على الحقوق، بما في ذلك حقوق الإنسان) والعدالة القانونية (احترام القوانين المقبولة أخلاقيا) التي يمكن أن يسلَّم بها في ثقافة أو أخرى باعتبارها نظما أخلاقية لازمة للتقييم.

تكنولوجيا الإنجاب المعانة وإسهام الأخلاقيات الأحيائية

٢٠ - يرجح أن يكون من بين أكثر القضايا الأخلاقية إلحاحا في مجال تكنولوجيا الإنجاب المعانة التخلص من الأجنة، والآراء التي تعتبر الاستعانة بتكنولوجيا الإنجاب عملا غير طبيعي أو غير أخلاقي، والضرر الذي قد يلحق بالنساء والأمهات والمانحين والأطفال المولودين نتيجة الاستعانة بهذه التكنولوجيا.

٢١ - وهنا مرة أخرى، تتيح الالتزامات الأربعة وسيلة لتحليل هذه القضايا، رغم أنه من الممكن أن تنشأ تعقيدات أخرى. وفيما يتعلق ببحوث الأجنة ومسألة التخلص من الأجنة المرتبطة بها، تكتسي قضية ''النطاق'' أهمية أكبر من الالتزامات الأخلاقية الموضوعية لأن ثمة اختلافا بشأن مركز الجنين البشري وما إذا كان له أي حق في الحياة بصفته هذه.

٢٢ - ولئن كانت هذه القضية تعتبر في مضمونها قضية دينية معقدة وليست قضية أخلاقية في جوهرها، فقد يؤدي توضيح منازعة دينية معقدة بهذا الشكل إلى تمكين الأخلاقيات الأحيائية من الإسهام على نحو كبير في النقاش الدولي في هذا المجال من خلال توفير إطار أخلاقي بسيط جنبا إلى جنب مع احترام مختلف الآراء الأخرى في العالم.

٢٣ - ومن شأن الأخلاقيات الأحيائية أيضا أن تسهم في تناول مختلف وجهات النظر المتعلقة بتكنولوجيا الإنجاب المعانة باعتبارها ''سبيلا غير طبيعي'' وذلك بتوجيه مسار هذه الاعتبارات عن طريق إجراء تحليل نظامي بدرجة أكبر للقصد من عبارة ''غير طبيعي'' وعما إذا كان القصد منها

''منافيا للطبيعة على نحو غير مرغوب فيه أخلاقيا'' أم لا، وما هو المرغوب أخلاقيا وما هو غير المرغوب.

٢٤ - كما تقتضي تكنولوجيا الإنجاب المعانة تطبيق نهج تراعي المرأة فيما يتعلق بالأخلاقيات الأحيائية، ذلك أن المرأة هي المعنية في المقام الأول بعملية الإنجاب بهذه الطريقة ولأن قضايا كثيرة تثيرها هذه التكنولوجيا تهم العلاقات ومدلولاتها الأخلاقية. فالناس يمكنهم، مثلا، أن يدركوا الفرق بين امرأة تحمل طفلا في رحمها لأخت أو صديقة غير قادرة على الحمل وامرأة تحمل طفلا في رحمها لكسب العيش. وربما أمكن تفسير هذا الفرق على ضوء العلاقات الخاصة والالتزامات الأخلاقية بين الأخوات والصديقات، وما يترتب عليها من صلات، والرغبة عن اعتبار دفع الأجر النقدي أمرا مخلا بالعلاقة بين الأم والطفل. ويحتج مؤيدو استئجار الأرحام بأن هذه المدركات خاطئة وبأن الأجر المدفوع يعتبر تعويضا عن وقت الأم مؤجرة الرحم؛ وعن ضائقة هذه الأم نتيجة الحمل وقدراتها الخاصة التي تمكنها منه، وليس عن الطفل المولود ذاته؛ وعلى هذا النحو، فهو أقرب إلى الأجر الذي يدفع للممرضة لقاء وقتها ومهارتها في رعاية الطفل.

الالتزامات الأخلاقية وزرع الأعضاء

٢٥ - إن المبادئ أو الالتزامات الأخلاقية الأربعة المذكورة أعلاه قد تفيد أيضا في توضيح وتقييم المسائل المتعلقة بزرع الأعضاء والأنسجة البشرية والحيوانية والصناعية. ومن المحتمل أن يثور الخلاف فيما يتعلق بزرع الأعضاء في مجالين، وهما بشكل رئيسي مسألة دور وتعريف ''موت الدماغ'' ومسألة حقوق الحيوان. وقد تتركز المناقشات على ماهية الالتزامات الأخلاقية التي تجب مراعاتها بعد موت الدماغ، وما إذا كانت هذه الالتزامات شبيهة بالالتزامات الأخلاقية المترتبة في حق من اشتد بهم المرض الخاضعين للعناية الطبية، أو في حق المتوفين، بشكل يسمح بنقل الأعضاء وزرعها في المرضى الأحياء، دونما مساس بالكرامة، من أجل إنقاذ الحياة.

٢٦ - وفيما يخص حقوق الحيوان وزرع أعضاء الحيوان، هناك من يثير مسألة ما إذا كان ينبغي أن تمنح الحيوانات نفس الحقوق الأخلاقية التي تمنح للبشر. ويعرض هذا السؤال لمسألة ما يجب اعتباره صفات ضرورية وكافية لتصنيف الكائن باعتباره كائنا بشريا ومنحه المكانة الأخلاقية والحقوق التي تمنح للشخص. ويتوقع للمناقشة المتعلقة بحقوق الحيوان وطبيعة المركز الأخلاقي الذي يمكن أن يضفى على الحيوانات أن تزداد في السنوات المقبلة، وقد ظهرت فعلا حركة اكتسبت تأييد الهيئة التشريعية لنيوزيلندا تمنح الثدييات العليا، مثل القردة العليا المعروفة بإنسان الغاب، نفس المكانة الأخلاقية التي تمنح للبشر، ومن ثم يحظر استخدامها لإجراء تجارب حيوانية عليها، في جملة أمور. وهذا الموضوع هو ذو صلة بالمناقشة نظرا للأهمية التي تكتسيها المحاولات الجارية لتغيير الجينات الحيوانية تقليلا لمخاطر رفض العضو المزروع عندما تستخدم أعضاء الحيوانات في عملية الزرع. ولا يتوقع، فيما يخص حالات زرع أعضاء الحيوانات، أن يسود أي من الاتجاهين اللذين يقول أحدهما بالتجريب المتهور وغير المنظم، ويقول ثانيهما بالحظر ''التحوطي'' المطلق.

٢٧ - وهناك جانب هام آخر يدعو إلى القلق فيما يتعلق بالأعضاء أو الأنسجة المزروعة المأخوذة من مصادر حيوانية، ويتمثل هذا الجانب في مسألة ما يتوقع حدوثه من أضرار ومنافع. وثمة حاليا شاغل مُفصح عنه يمثل مصدرا للقلق العام، وهو يتمثل في مخاطر تسبيب أضرار للجماعات البشرية جراء نقل العدوى من الحيوان إلى الإنسان أثناء زرع الأعضاء. وهناك نظرية تتعلق بأصل وباء فيروس نقص المناعة البشرية/الإيدز تقول بأن مصدره كان فيروسا تحمله القردة انتقل إلى الإنسان، بطريقة لم تعرف بعد. ومن الأمراض التي تخطت الحاجز بين الحيوان والإنسان المرض المعروف بجنون

البقر (BSE) الذي سبب عدوى مشابهة لدى الأشخاص، أخذت شكلا جديدا يسمى مرض جاكوب - كروتسفيلد. وهذه الحالات هي مدعاة للانشغال إزاء ما ينطوي عليه زرع أعضاء الحيوانات من مخاطر محتملة.

إطالة الحياة

٢٨ - في السنوات الأخيرة، أمكن للطب تطوير تقنيات تطيل الحياة وقد صارت تستخدم بطريقة روتينية. وفي الوقت نفسه، تُثار بشكل متزايد مسألة ما إذا كانت إطالة أعمار الناس تشكل في حد ذاتها هدفا ملائما للطب، بصرف النظر عن نوعية الحياة نفسها. وهناك من يعتقد أن واجب الأطباء هو الإبقاء على حياة الناس متى توفر توقع معقول بأنهم سيعيشون حياتهم بشكل يعتبرونه جديرا بأن يعاش. ويثير هذا السؤال طائفة من القضايا ويبعث على مزيد من التفكير في الفوارق القائمة بين التعجيل بالموت وحجب العلاج. وهناك من يحاجج بأن نزع أسلاك جهاز التنفس أو أنبوب التغذية بشكل متعمد هو تعجيل بالموت، ومن ثم فإنه شكل متعمد من أشكال إلحاق الأذى. ويذهب آخرون إلى القول إنه عندما لا تكون هناك أية فوائد صحية ترتجى للمريض من التدخلات التي تهدف إلى إطالة الحياة، أو لا تعود هذه التدخلات ذات جدوى في ذلك، ينتفي الالتزام الأخلاقي بإطالة حياة المريض. ويؤكد هؤلاء أن المريض الذي لا يتوقع له أن يستعيد الوعي، على سبيل المثال، لن يحقق على الأرجح الحياة التي يرى بأنها جديرة بأن تعاش، مع الاستمتاع بدرجة من العافية جسديا ونفسيا واجتماعيا، ومن ثم فإن مثل هؤلاء المرضى لن يفيدوا من إطالة حيواتهم. ومن منطلق وجهة النظر هذه فإن اتخاذ قرار بوقف التدخل غير المجدي في مواجهة مصير محتوم هو أمر يختلف عن اتخاذ قرار متعمد بإنهاء حياة المريض.

٢٩ - وحتى في تلك الحالات التي تتعلق فيها إطالة الحياة بأشخاص أصحاء ولا يعانون من أمراض لا يرجى برؤها، يظل هناك سؤال يتعلق بالعدالة، لا سيما عدالة التوزيع، أو توزيع الموارد النادرة بشكل يتسم بالإنصاف. ويحاجج فريق بأنه عندما لا يزال هناك ملايين من الأطفال لا يبلغون عيد ميلادهم الخامس، وملايين آخرون يموتون في سن مبكرة، فإنه ليس من العدل إنفاق الموارد النادرة على إطالة أعمار عدد صغير نسبيا من الأثرياء الذين يملكون الإمكانيات للإفادة مما أحرز من تقدم في مجال إطالة الحياة، على الرغم من أنهم قد عاشوا أعمارا طويلة.

الأخلاقيات الأحيائية والعدالة وحقوق الإنسان

٣٠ - شرع عدد من العلماء الأكاديميين في مجال الأخلاقيات الأحيائية في تحويل بؤرة اهتمامهم من مسائل الاعتبارات الأخلاقية المتعلقة بالأفراد إلى المسائل التي تركز على الالتزام أو مبدأ العدالة الاجتماعية. ومن خلال هذا التوجه، تحول هؤلاء العلماء نحو مجالين من مجالات الفكر كان ينظر إليهما سابقا باعتبارهما مستقلين عن الأخلاق، وهما: حقوق الإنسان والسياسة. غير أن الموقف الذي تتخذه الأخلاقيات الأحيائية فيما يخص مسألة العدالة الاجتماعية يختلف عما يتم تبنيه من توجهات من منظور مجالي النشاط الآخرين. وفي السنوات القادمة، قد تعد إضافة المنظور الأخلاقي الأحيائي إضافة مفيدة تكمل النهجين الآخرين.

٣١ - ويتمثل العمل المهم الأول في هذا الصدد في توضيح مصطلح ''العدالة''، لا سيما فيما يتعلق بالصحة والرعاية الصحية. وقد يكون هناك توافق في الآراء بخصوص السعي إلى تحقيق العدالة، على الرغم من أنه قد توجد أيضا بعض أوجه الخلاف بخصوص التعريف الدقيق للعدالة وسماتها. وعلى سبيل المثال، فإن مجرد القول بأن العدالة تعني معاملة جميع الناس باعتبارهم متساوين يمكن الرد عليه من خلال

ما يتوفر من أدلة أنه ليس من الإنصاف في ظل بعض الظروف معاملة الناس باعتبارهم متساوين، ومن الأمثلة الواضحة في هذا الصدد توزيع موارد الرعاية الصحية. وإذا ما كان يتعين معاملة الناس جميعا باعتبارهم متساوين فيما يخص الرعاية الصحية، فإن ذلك يعني أن حصة متساوية من موارد الرعاية الصحية المتاحة يجب منحها لكل شخص من خلال عملية تخصيص بسيطة. ولكن مثل هذا النهج يفتقر إلى العدالة لأنه يتجاهل الاحتياجات الصحية المتباينة للأشخاص. ويحتاج الشخص الذي يعاني من وطأة مرض شديد إلى موارد صحية أكبر من التي يحتاج إليها شخص سليم. ومن المحتمل أن تبني نظرية مناسبة في مجال العدالة في الرعاية الصحية سيتطلب وضع هدف يتمثل في توزيع موارد الرعاية الصحية بشكل غير متساو، من أجل إتاحة موارد أكبر للمرضى من تلك التي تتاح للأصحاء. ولقد نص أرسطو على أن العدالة تتطلب منا أن نعامل المتساوين بشكل متساو وأن نعامل غير المتساوين بشكل غير متساو، بنسبة تتفق مع أوجه عدم المساواة ذات الصلة. ويواصل الفلاسفة نقاشاتهم بشأن المعايير السليمة التي ينبغي وضعها لهذه الأوجه من عدم المساواة.

٣٢ - غير أن الحاجة لا يمكن أن تؤخذ باعتبارها المعيار الوحيد لتحديد التوزيع العادل للموارد النادرة. ومن المعايير الأخرى التي يمكن ترشيحها في هذا الصدد تحقيق أقصى المنفعة من إنفاق الوحدة الواحدة من الموارد الصحية. وعلى سبيل المثال، يمكن لحكومة تعاني من ندرة الموارد المخصصة للرعاية الصحية أن تسعى إلى جناية أكبر قدر ممكن من الفوائد من هذه الموارد المحدودة. غير أن تحقيق أقصى المنفعة قد يتضارب مع هدف إتاحة معظم الموارد لأولئك الذين هم في أمس الحاجة إلى الرعاية الصحية، والذين قد تعتمد حياتهم على ذلك. ومن وجهة نظر المنفعة المحققة من كل وحدة إنفاق من الموارد، فإنه يبدو أكثر معقولية معالجة الأشخاص الذين يعانون من أمراض أو مشاكل صحية يسيرة العلاج، إذ أنهم سيشفون منها على الأرجح (ارتفاع معدل المنفعة)، بنسبة إنفاق أقل (موارد قليلة)، مما يكون عليه الحال في حالة معالجة من اشتدت بهم وطأة المرض، الذين قد لا يضمن إنفاق موارد أكبر عليهم حتى مجرد استردادهم لصحتهم.

٣٣ - وثمة معيار آخر يُطبق من أجل تحقيق نظرية ملائمة لعدالة التوزيع في مجال الرعاية الصحية، ويتمثل هذا المعيار في أفضليات المرضى أنفسهم: فقد يحتاج فعلا مريض ما إلى نوع من الرعاية الصحية، ولكن المريض يرفض تلقي هذا النوع من الرعاية. ويمكن أن يكون نتاج العمليات الديمقراطية التي يُضطلع بها لتحديد الأولويات معيارا آخر ينظر فيه. وثمة أولوية أخرى يمكن بحثها تتمثل في الجهة التي تقدم الرعاية الصحية، وما إذا كانت هذه الرعاية يتم تغطية نفقاتها من طرف دافعي الضرائب، أو دافعي أقساط التأمين، أو الخواص. ومن المسائل المهمة في هذا الصدد الدور الذي يلعبه السوق في تحديد عملية توزيع موارد الرعاية الصحية الشحيحة، وما إذا كان في وسع هذا الدور تحقيق العدالة، ومن شأن هذه المسألة أن تحدد ما إذا كانت قوى السوق، بما في ذلك المجموعات ذات المصلحة الخاصة مثل قطاع الصناعات الصيدلانية وقطاع صناعات المعدات الطبية، يمكن أن تقوم بدور ما.

٣٤ - ويتطلب تطبيق أخلاقيات العدالة أيضا القضاء على معايير التوزيع غير العادلة التي قد تكون موجودة أصلا. غير أن هناك مسألة شائكة في هذا الصدد تتمثل في الحد الذي يمكن أن يكون به للعلاقات الخاصة دور تلعبه في تحديد عدالة التوزيع، إذ لا يغيب عن الذهن أن الأفراد والمجتمعات في واقع الحياة المعاشة يميلون بشكل طبيعي إلى تخصيص موارد أكبر لأولئك الذين هم أمس نسبا بهم، بمن فيهم أسرهم وأصدقاؤهم ومواطنوهم. ويحتمل أن يكون موضوع المسؤولية الشخصية أكثر مثارا للجدل؛ ويعود ذلك تحديدا

إلى أن اتباع نهج في هذا الصدد من وجهة نظر العدالة والإنصاف قد يأخذ في الحسبان مسؤولية الشخص عن تعرضه للمرض بسبب اختياره لنمط حياته، وذلك على سبيل المثال، بسبب التدخين، أو الإفراط في الأكل، أو إساءة استخدام المشروبات الكحولية، أو الممارسات الجنسية غير المحمية، و ''غير المأمونة''، وقيادة المركبات دون توخي الحذر، وركوب المخاطر عند القيام بالأنشطة البدنية أو أنواع الرياضة التي تعتبر خطرة. ومن الضروري في ظل مثل هذا النهج النظر فيما إذا كانت الاختيارات المتعلقة بنمط الحياة يمكن أن يسند إليها دور في نظرية مقبولة للعدالة في مجال الرعاية الصحية.

٣٥ - وفي تصور بعض المُنظرين السياسيين والفلسفيين، فإن العدالة تتعلق في المقام الأول بالحقوق، لا سيما حقوق الإنسان. ويبحث هؤلاء المنظرون في مسائل قد تكون بالغة التعقيد، مثل طبيعة حقوق الإنسان، وما إذا كانت هناك حقوق في الصحة، ومصدر مثل هذه الحقوق، وكيفية حل تنازع الحقوق، ومصدر الالتزام بالنسبة لهذه الحقوق. وتقع المسائل المتعلقة بدور الحقوق، ودور كل من القانون الوطني والدولي، في تحديد ماهية العدالة في مجال الرعاية الصحية، فضلا عن علاقة هذه العوامل بالأخلاقيات الأحيائية، ضمن نطاق اهتمام أنصار كافة هذه المجالات.

٣٦ - وتنطوي الاعتبارات المتعلقة بالعدالة على مشاغل ذات صبغة عملية تتعلق بالتنظيم والإنفاذ. وتثير هذه الشواغل مسألة الكيفية التي يمكن بها وضع ضوابط مناسبة تتسم أيضا بمراعاة المعايير الأخلاقية، والكيفية التي يمكن بها تحديد المسؤوليات في المجالات القانونية والاجتماعية والمهنية من أجل وضع الآليات التنظيمية وإنفاذها.

٣٧ - وفي الوقت نفسه، فإن مجال الأخلاقيات الأحيائية الناشئ والشامل لتخصصات عدة لم يتمكن حتى الآن من تقديم إجابات على الأسئلة المعقدة التي وردت هنا بشكل موجز. وثمة بحوث متواصلة تهدف إلى إيجاد توافق في الآراء بشأن المسائل الأخلاقية الحقيقية، كما تعمل هذه البحوث جاهدة على أن يكون لها أساس متين في مجال الفكر الأخلاقي، وأن تجد نهوجا تقوم على الالتزامات الأخلاقية المشتركة والعامة، في الوقت الذي تحترم فيه الطرائق المتباينة المتنوعة التي تطبق بها الثقافات المختلفة الالتزامات المشتركة على المعضلات الأخلاقية ذات الأبعاد العملية.