

# سياسات الإقتصاد الكلي و حقوق الطفل



تأليف ستيفان دي فيلدر  
تقديم أديب نعمة

❖ ورشة الموارد العربية ❖ رعاية الأطفال السويدية (رادا بارنن) ❖ بيسان للنشر والتوزيع

## سياسات الاقتصاد الكلي وحقوق الطفل

ليس ثمة سياسات «محايدة للأطفال»، فحتى السياسات التي تبدو قليلة التأثير على الأطفال قد تتطوي إما على انحياز لحقوقهم أو ضدها. قد يكون لسياسات التبادل التجاري وسعر القطن تأثير أكبر على تنمية الأطفال من أثر حجم الموازنة المخصصة لقطاعي الصحة والتعليم. في هذا الكتاب المقدم لرعاية الأطفال السويدية، يناقش ستيفان دي فيلدر وهو مستشار وأستاذ في التنمية الاقتصادية، تأثير/ أثر السياسات التنموية العامة والسياسات الكلية على الأطفال.

❖ ورشة الموارد العربية ❖ بيسان للنشر والتوزيع ❖ رعاية الأطفال السويدية (رادا بارنن)

*Macroeconomics and Children's Rights*; by Stefan de Vylder. Arabic Introduction by Adib Ne'meh. First Arabic revised edition, 2000.

Arabic title: "Siyasat Al-Iktisad Al-Koulli wa Houqouq Al-Tifl" (Macroeconomic Policies & Children's Rights). Published by teh Arab Resource Collective (ARC) with Bissan for publishing & Distribution.

# سياسات الإقتصاد الكلي وحقوق الطفل

تأليف: ستيفان دي فيلدر

تقديم: أديب نعمة

الترجمة: جريس خوري

\* **سياسات الاقتصاد الكلي وحقوق الطفل**

\* تأليف: ستيفان دي فيلدر

\* ترجمة: جريس خوري

\* تقديم: أديب نعمه

\* التنسيق: غانم بيبي وريما نور الدين

\* متابعة الإنتاج: سهير الأزم

\* التنفيذ الفني: آمال شريف. التنضيد: أحمد برجوي

\* رسم الغلاف: حسان زهر الدين

\* صدر في الأصل عن رعاية الأطفال السويدية (رادا بارنن)، ٢٠٠٠

\* الطبعة العربية الأولى، ٢٠٠٠

\* الناشر:

● **ورشة الموارد العربية (لرعاية الصحية وتنمية المجتمع)**

**Arab Resource Collective (ARC)**, P.O.Box: 27380, Nicosia 1644 - Cyprus.  
Tel (+3572) 766741, Fax: 766790, E-mail: [arccyp@mawared.org](mailto:arccyp@mawared.org)

– في لبنان: ورشة الموارد العربية: ص.ب: ٥٩١٦-١٣ بيروت - لبنان  
البريد الإلكتروني: [arcleb@mawared.org](mailto:arcleb@mawared.org) الموقع على الشبكة: [www.mawared.org](http://www.mawared.org)

● **رعاية الأطفال السويدية (رادا بارنن):**

**Save the Children Sweden S-10788 Stockholm, Sweden.**  
Tel: (+46) 8-6989000, Fax: (+46) 8-6989014. E-mail: [info@rb.se](mailto:info@rb.se) Website: [www.rb.se](http://www.rb.se)

● **بيسان للنشر والتوزيع: ص.ب: ٥٢٦١-١٣، بيروت - لبنان،**

الفاكس: ٧٤٧٠٨٩ - ٧٤٧٠٧٨ (+٩٦١١)

\* مترجم عن كتاب:

*Macroeconomic Policies and Children's Rights.* By Stefan de Vylder.

Originally published by Save the Children Sweden, 2000.

First Arabic Edition, 2000.

Arabic title: *Siyasaat Al-Iktisad al-Kulli wa Houqouq At-tifl.*

Published by:

- The Arab Resource Collective (ARC)

- Save the Children Sweden

- Bissan for Publishing & Distribution. Beirut - Lebanon

Forward by Adib Ne'meh.

This edition is funded by Save the Children Sweden.

يشكر الناشر الدكتور يوسف صايغ شكراً خاصاً على مساهمته في مراجعة  
بعض الجوانب الاقتصادية في هذا الكتاب. ونشكر رعاية الأطفال السويدية (رادا بارنن)  
على تسهيل إصدار هذه الطبعة وتوفير منحة لإنتاجها.

## المحتويات

شرح بعض المصطلحات الاقتصادية	٥
تقديم: بقلم أديب نعمه	٧
مقدمة: حقوق الطفل وسياسات الاقتصاد الكلي	٢٥
١. الأطفال والاقتصاد - تمهيد	٢٩
١ - ١ علم الاقتصاد مهنة تتعامى عن الأطفال	٢٩
١ - ٢ درهم وقاية خير من قنطار علاج	٣٠
١ - ٣ الأطفال والاقتصاد الكلي - تصوّر الروابط	٣٢
٢. استراتيجيات التنمية وحقوق الطفل	٣٥
٢ - ١ النمو الاقتصادي ضروري لكنه غير كافٍ	٣٥
٢ - ٢ الإتجاه العالمي نحو اللامساواة وانعدام الأمن	٤٥
٢ - ٣ نحو استراتيجية للتنمية البشرية	٥٢
٢ - ٣ - ١ دور الرأسمال الاجتماعي	٥٣
٢ - ٣ - ٢ الحاجة إلى استراتيجية تنمية متوازنة	٥٥
٢ - ٤ الأطفال والتمييز ضد البنات والنساء	٥٨
٣. حقوق الطفل وسياسات الاقتصاد الكلي	٦٣
٣ - ١ التضخم والسياسات النقدية: كيف يتأثر الأطفال؟	٦٤
٣ - ٢ البطالة: كيف يتأثر الأطفال؟	٦٧
٣ - ٣ الملامح الاقتصادية للإتفاقية الدولية لحقوق الطفل	٦٩

- ١-٣-٣ مسؤوليات القطاع العام الاقتصادية: الالتزامات المتصلة  
بالموارد ..... ٧٠
- ٢-٣-٣ حقوق الحماية والمشاركة ..... ٧٢
- ٣-٤ الأطفال وموازنات الدولة ..... ٧٤
- ٣-٥ الأطفال والتكيف الهيكلي ..... ٧٦
- ٣-٥-١ برامج التكيف الهيكلي - وصف موجز ..... ٧٦
- ٣-٥-٢ التكيف الهيكلي والأطفال ..... ٧٩
- ٣-٦ السياسات الماكرو-الاقتصادية الصديقة للطفل: خلاصة ..... ٨٤
- ٤. تقديم الخدمات الاجتماعية وتمويلها** ..... ٨٧
- ٤-١ رسوم المستعملين ومشاكل الاستهداف ..... ٨٧
- ٤-٢ المشاركة الجماعية ..... ٩٠
- ٤-٣ الاتجاه نحو التنوع ..... ٩١
- ٥. مراقبة حقوق الأطفال - المشاكل المنهجية والمؤثرات الرئيسية** ..... ٩٥
- ٥-١ تقويم الأولويات عبر قياس الأكلاف ..... ٩٧
- ٥-٢ مراقبة النواتج والإنجازات ..... ٩٨
- ٥-٣ مؤشرات المراقبة: اقتراحات للاختبار ..... ١٠٠
- ٥-٤ التزامات الحكومة المصادقة على الإتفاقية ودور لجنة الأمم المتحدة الخاصة بحقوق الطفل ..... ١٠٤
- المراجع الأجنبية ..... ١٠٧
- موارد من ورشة الموارد العربية ..... ١٠٩
- عن ورشة الموارد العربية ..... ١١١
- عن رعاية الأطفال السويدية (رادا بارنن) ..... ١١٢

## شرح بعض المصطلحات الاقتصادية

برامج وإجراءات إصلاحية يطبقها بلد ما من أجل خفض عدم التوازنات الاقتصادية (كالتضخم العالي، والبطالة، وعجزوات الحساب الجاري بميزان المدفوعات، وانخفاض معدلات الادخار) وإحداث نمو اقتصادي طويل المدى وقابل للاستمرار.

**التنمية البشرية المستدامة (Sustainable Human Development):**

هي التنمية التي لا تكتفي بتوليد النمو الاقتصادي فحسب، بل توزع فوائدها بإنصاف، والتي تعيد بناء البيئة بدل أن تدمرها، والتي تمكّن الناس بدل أن تهملهم. وهي تعطي الأولوية للفقراء، فتوسع خياراتهم وفرصهم وتهيئ لمشاركتهم في القرارات التي تؤثر فيهم. إنها التنمية المناصرة للفقراء وللطبيعة ولإيجاد فرص عمل للجميع وللنساء وللأطفال.

**الرأسمال الاجتماعي (Social Capital):** هو مجموع العلاقات الاجتماعية والأطر التشريعية والمؤسسية وتقاليد العمل ذات الصلة بالعملية الإنتاجية، والتي تشكّل ما يمكن اعتباره بيئة حاضنة للإنتاج. وحسب أصحاب هذه المقاربة، فإن النشاط الاقتصادي في مجتمع ما، ومستوى الإنتاجية فيه، هما من العوامل التي يمكن أن تسهّل أو تعيق النشاط الاقتصادي. ويوصي هؤلاء بالاهتمام بهذا المستوى، وتوظيف الخصائص الثقافية والاجتماعية والمؤسسية للمجتمع المعني في سبيل زيادة الإنتاجية.

**الرأسمال البشري (Human Capital):** كانت النظريات الاقتصادية التقليدية تطلق

إعادة ترتيب الأولويات (Reprioritisation): تعديل تخصيص الموارد في موازنة (الحكومة) بين القطاعات (من الدفاع إلى التعليم، على سبيل المثال) وضمن القطاع نفسه (من الصحة العلاجية الاستشفائية مثلاً إلى الرعاية الصحية الأولية)، مما يعكس التغييرات في أولويات سياسة الحكومة.

**الاقتصاد الكلي (Macroeconomics):** يعنى بتحليل الاقتصاد بأكمله - أي على المستوى العام التجميعي مع التركيز على العمالة الكلية والنتاج الإجمالي، ومعدل التضخم الواسطي، والدخل الوطني، وما إلى ذلك.

**التخصيص / الخصخصة (Privatisation):** بيع السلع أو الخدمات التي تملكها الحكومة أو الدولة إلى منشآت وعائلات أو مجموعات من القطاع الخاص. يثير التخصيص في الكثير من الاقتصادات النامية قدراً كبيراً من الجدل حتى ولو كان جزءاً أساسياً من رزم التكيف الهيكلي. والمنطق وراء التخصيص يقول أن ليس على الحكومة أن تورط نفسها في أنشطة قد يؤديها القطاع الخاص بمزيد من الكفاءة والفاعلية. أما الجانب السلبي للتخصيص، فهو في الغالب ضياع فرص العمل أثناء إعادة هيكلة المنشآت الجديدة، إلى جانب إلغاء الإعانات أو الدعم الذي يؤدي إلى ارتفاع كلفة السلعة أو الخدمة، عدالك عن التباين في فرصة الحصول على السلعة أو الخدمة واستعمالها نتيجة القدرة على الدفع.

**التكيف الهيكلي (Structural Adjustment):** يمكن النظر إلى التكيف الهيكلي كمجموعة

**السياسة النقدية (Monetary Policy):**  
إدارة العرض المالي وأسعار الفائدة على المستوى الاقتصادي الكلي. على أن السياسة النقدية تصبح مقيدة عندما تستخدم أسعار الفائدة العالية لتقليص حجم الكتلة النقدية، وتصبح توسعية عندما تسمح لأسعار الفائدة بالهبوط لزيادة معدل النمو في الكتلة النقدية.

**المساواة الاجتماعية (Social Equity):**  
بصورة عامة، تشترط المساواة الاجتماعية تمكين جميع المواطنين في أي قطر من بلوغ مستويات معيشية دنيا معروفة ومقبولة. والسبيل إلى المساواة الاجتماعية هو التقديم المنصف والمتساوي للخدمات الاجتماعية مع استهداف الفقراء والضعفاء بصورة خاصة.

**الموازنة (Budget):**  
النفقات والإيرادات المتوقعة في فترة محددة، على سبيل المثال، العام المالي. إن وضع الموازنات جزء من الحياة اليومية العادية. فنحن كل يوم نعلم نعلم خيارات أو نجرى مقايضات أو نلتزم طرقياً بديلة بما يمكننا إنفاق مبلغ محدود من المال على أساسها. كذلك تعتبر موازنة الحكومة خطة لإقامة التوازن بين النفقات المتوقعة في مقابل مبلغ الإيرادات التي تتوقع أن تحصل عليها من الضرائب وسواها من إيرادات.

**النمو الاقتصادي (Economic Growth):**  
هو الزيادة في الدخل المحتمل (الناتج القومي القائم) للبلاد نتيجة التغييرات في إمدادات رأس المال أو العمل أو الإنتاجية المتزايدة للعمل ورأس المال في إحداث ناتج أكبر حجماً.

وصف الرأسمال على الرأسمال المادي فقط، أي على المواد الأولية والتجهيزات والبنية والآلات ووسائل العمل المستخدمة في الإنتاج. وكان هذا الرأسمال في نظرها هو العنصر الأكثر أهمية في العملية الإنتاجية، وهو المولد الأساسي للفائض والربح. إلا أن النظريات الحديثة في الاقتصاد لها مقاربة مختلفة، إذ اكتشف الاقتصاديون من خلال استقراء نتائج عدد واسع من التجارب، أن الفارق في الإنتاجية بين اقتصاد وآخر، ناتج بنسبة عالية من التفاوت في تأهيل القوى العاملة. وعلى هذا الأساس، بات ينظر إلى الإنسان باعتباره رأسمالاً في عملية الإنتاج، وذلك كتعبير عن أهميته.

**السياسة الاجتماعية (Social Policy):**  
السياسة الاجتماعية تشير إلى الأولويات السياسية المحددة للحكومة في قطاعات اجتماعية أساسية من صحة وتعليم ورعاية سكن ومياه وخدمات صحية. وتتفاعل سياسات الحكومة في هذه القطاعات لتشكيل الأساس لاستراتيجيات مكافحة الفقر وتخفيفه، ولا سيما في البلدان النامية.

**السياسة المالية (Fiscal Policy):**  
قرارات الإنفاق والجباية التي تتخذها الحكومة الوطنية (وهذا يعني موازنة الحكومة أو الدولة). فالموازنة (الإنفاق والضرائب) هي الأداة الأكثر أهمية بيد الحكومة لأنها تترجم السياسات والأولويات (السياسية) إلى نفقات وضرائب، مع التشديد على القيود والمقايضات في السياسات ذات العلاقة.

إن تعبير الطفل في هذا الكتاب يشير إلى صغار الأطفال والناشئة،

بحسب تعريف اتفاقية حقوق الطفل،

أي منذ ما قبل الولادة وحتى الثامنة عشر من العمر.



# عن التنمية والاقتصاد والأطفال

تقديم: أديب نعمه \*

## بين الأمس واليوم

في إحدى مسرحيات موليير المعروفة، يرغب السيد جوردان، البورجوازي الحديث النعمة، التشبه بنبلاء طبقة الارستقراطيين، فيستخدم استاذاً ليدرسه الأدب. ويخبره هذا الأخير أن الأدب نوعان: شعر ونثر. حتى الآن كل شيء عادي، ولكن دهشة البورجوازي التلميذ كانت لا توصف، حيث اكتشف فجأة انه كان ينطق بالنثر طول حياته، دون ان يدري!

قصتنا نحن، مواطني العقدين الأخيرين من القرن العشرين، مع علم الاقتصاد عموماً، ومع الاقتصاد الكلي على نحو خاص، تشبه إلى حد ما قصة صديقنا السيد جوردان في القرن السابع عشر:

في برنامج مقابلات سياسية بثته إحدى محطات التلفزيون العربية في بداية هذا العام ٢٠٠٠، أسهب الضيف وزير المالية في أحد البلدان العربية، وهو خبير في الاقتصاد والمال والتنمية ويحظى بالاحترام إقليمياً ودولياً، أسهب في شرح مؤشرات الاقتصاد الكلي في بلده، التي تشير إلى تحسن في الأداء، وارتفاع في مستوى المؤشرات الاقتصادية والمالية، التي تتبئ ببداية تحول في مسار الأزمة الاقتصادية في البلاد. ولم يكذّب ينتهي من استشهاده المعززة بالأرقام الدقيقة، حتى تلقى الاتصال التالي من أحد المشاهدين.

قال المشاهد في اتصاله:

«أنا المواطن فلان. أعمل في إحدى المؤسسات الحكومية منذ ٢٩ عاماً، متزوج ومسؤول عن عائلتي، وأتقاضى راتباً شهرياً قدره يقل كثيراً عن

\* أديب نعمه، محام وباحث في الشأن التنموي والاجتماعي. يعمل مستشاراً في التنمية البشرية لدى برنامج الأمم المتحدة الانمائي في بيروت، وهو مدير مشروع تحسين أحوال معيشة الفقراء في لبنان - وزارة الشؤون الاجتماعية، برنامج الأمم المتحدة الانمائي.

أكلاف المعيشة. فهل تعتقد يا معالي الوزير إن راتباً كهذا مقبول وكاف لكي أعيش بكرامة؟».

انتهى الاتصال، وانتهت معه مفاعيل كل مؤشرات الاقتصاد الكلي التي استعان بها معالي الوزير في إثبات وجهة نظره عن تحسن أداء الاقتصاد في البلد المعني. فكأن هذا التحسن لا يشمل حياة هذا المواطن، ولا غيره ممن يتشابه وإياهم في ظروف العيش. فهل كلام هذا المواطن يقع خارج المؤشرات وخارج لغة ونطاق الاقتصاد الكلي؟ أم إن مؤشرات هذا الأخير تقع خارج الواقع المعاش؟ وهل بالامكان حل هذه المعضلة، بحيث لا يكون هذا القدر من الانفصام بين الاقتصاد وأرقامه، وبين الحياة بلحمها ودمها، فرحها ووجعها؟

الكتاب الذي نقدم له، سياسات الاقتصاد الكلي وحقوق الطفل، يحاول ردم الهوة بين لغة الأرقام ولغة الحياة، في مجال محدد هو حقوق الطفل. فالاقتصاد السائد، كما يشير المؤلف ستيفان دي فيلدر في أكثر من مكان من مؤلفه، هو علم مصاب بنوع خاص من العمى يجعله عاجزاً عن رؤية مصالح الأطفال وحقوقهم، وادماجها في صلب نظريته وتحليله.

لذلك تكمن المسألة في معالجة هذا «العمى»، وهو أمر لا يمكن أن يتم إلا إذا اقتنع الناشطون في مجال حقوق الطفل، بدورهم، بوجود ترابط حقيقي بين سياسات الاقتصاد الكلي وبين أوضاع الأطفال وحقوقهم، وأسْمَعُوا صوتهم للاقتصاديين، وتوصلوا وإياهم إلى صياغة لغة ومنهج ومجالات عمل وتفاعل مشتركة، تردم هذه الهوة المشار إليها أعلاه.

### بين النمو الاقتصادي والتنمية

الأصل في ردم الهوة، هو في الانتقال من الجزء إلى الكل، ومن الفرع إلى الأصل؛ ونقصد تحديداً الانتقال من هيمنة مفهوم النمو الاقتصادي على الفكر والتحليل، إلى مفهوم التنمية. فالذي حصل في العقدين الأخيرين من القرن العشرين، هو اندفاع غير مضبوط للفكر الاقتصادي النيوليبرالي، الذي احتل مساحة تتجاوز حدوده الموضوعية، و«تطفل» على مجالات تعود إلى علوم الاجتماع، والتاريخ، وحتى الفلسفة.

إلا أن الاقتصاد ونظرياته، ولا سيما السائدة منها حالياً، لا تصلح أن تكون نظرية شاملة لتحليل المجتمع المعاصر وأفاق تطوره. كما أن المفهوم المحوري فيه، أي النمو الاقتصادي، (الذي اعتبر لفترة طويلة، وبشكل شبه حصري، مؤشراً لتقييم رقي المجتمعات وتقدمها)، هو مفهوم جزئي لا يعبر عن مجمل أوجه الحياة المجتمعية.

من هنا عاد مفهوم التنمية إلى البروز مجدداً بعد انكفائه في الثمانينات، كمحاولة لإعادة الاعتبار إلى الأبعاد البشرية والاجتماعية في عملية التقدم الحضاري، وليجعل من الإنسان محوراً لأي نمو اقتصادي أو تنمية، وهدفاً أسمى لها.

### اختلاف نوعي بين المنهجيتين

دأبت نظريات النمو الاقتصادي التقليدية على حصر عوامل النمو في عناصر الإنتاج المادي بمعناه الضيق، فاعتبرت ان النمو الاقتصادي يتحقق من خلال تراكم الرأسمال المادي بأشكاله المختلفة (المال، التجهيزات والآلات وأدوات العمل، المواد الأولية، الأبنية)، على أن تضاف إليه قوة العمل التي نظر إليها باعتبارها عنصراً بسيطاً وأقل أهمية من عناصر الرأسمال المادي السابق ذكرها.

قد فرض التطور العاصف للتكنولوجيا الحديثة على دفعات متتالية، إدخال تعديلات على هذه النظرة التقليدية، فبات الجيل التالي من نظريات النمو الاقتصادي يعطي أهمية أكبر للعاملين البشري والاجتماعي، ضمن تسميات وإتجاهات متعددة.

- ❖ النموذج الأول ركز على ما يسمى بالرأسمال البشري<sup>(١)</sup>، معطياً الأولوية للتركيز على الاستثمار في التعليم والصحة كعناصر محفزة للإنتاج والنمو الاقتصادي في المديين المتوسط والبعيد.
- ❖ النموذج الثاني ركز على الاستثمار في البحث والتطوير<sup>(٢)</sup>، نظراً لتحول التكنولوجيا إلى قوة منتجة تعتبر عنصراً عضوياً من عناصر العملية الإنتاجية، وليست عنصراً خارجياً أو إضافياً.
- ❖ النموذج الثالث ركز على ما سمي بالرأسمال الاجتماعي<sup>(٣)</sup>، الذي يتجلى،

حسب وجهة النظر هذه، في المؤسسات والإطار التشريعي وقواعد الإنتاج والتبادل، والقيم الاجتماعية السائدة، الخ، واعتبرت كلها عوامل مساعدة أو معيقة لزيادة الإنتاجية.

إلا أننا حتى اللحظة، لا نزال ضمن المنهجية نفسها التي تعتبر أن الاقتصاد هو الأساس والهدف، وبالتالي ينظر إلى العناصر البشرية والاجتماعية والمؤسسية، وتحدد قيمتها وأهميتها قياساً إلى دورها الإنتاجي، أثرها في زيادة النمو الاقتصادي أو العكس. فالاقتصاد هو الأصل والهدف، وكل ما عداه فرع ووسيلة لخدمته.

إن الانتقال إلى تبني مفهوم التنمية المعاصر، إنما يعنى بالدرجة الأولى الانتقال في منهجية التفكير والتحليل ومقاربة الأمور. انتقال إلى موقع مختلف يعتبر إن الإنسان هو الأصل، وأنه غاية التقدم ووسيلته في آن. وفي منهجية من هذا النوع، يعود الاقتصاد إلى موقعه وحجمه الطبيعيين، أي كونه أحد فروع العلوم الانسانية، مساوٍ لها بالأهمية والامكانات المعرفية، لكل حقله وأدوات التحليل الخاصة به. وإذ لا يوجد انقطاع بين العلوم المختلفة، والإنسانية خصوصاً، ففي المقابل، لا يمكن لأحدها أن يحل محل الآخر أو يلغيه، ولا يمكن للجزئي أن يتحول بشكل تعسفي إلى عام.

إن منظور التنمية هو منظور ذو طابع شامل وتكاملي. وحسب ابسط التعريفات المتداولة لمفهوم التنمية، فهو يجمع بين عناصر أربع هي: ١. الإنتاجية، ٢. الإنصاف، ٣. الاستدامة، ٤. التمكين. فهو بالتعريف يعنى السعي لتلبية احتياجات الناس وطموحاتهم دون تمييز على أساس الجنس أو العرق أو العمر أو القدرات الاقتصادية. انه يتضمن السعي الحثيث إلى تحقيق الإنصاف والعدالة بين أبناء الجيل الواحد، وبين الجيل الحالي والمستقبلي.

وهو مفهوم محوره الإنسان أولاً وأخيراً. وعلى هذا الأساس، فإن الخطوة الأولى لمصالحة الأرقام مع الحياة، تبدأ في الانتقال المنهجي من مفهوم النمو الاقتصادي الجزئي، إلى مفهوم التنمية، كمفهوم نظري أساسي، ومفتاح للتحليل والفعل الاجتماعيين.

### هل هناك سياسات اقتصادية محايدة؟

لنقترب أكثر من موضوعنا المحدد: علاقة الاقتصاد الكلي بأوضاع الأطفال وتأمين حقوقهم. ونطرح التساؤل التالي: هل هناك سياسة اقتصادية محايدة إزاء أوضاع الأطفال، أو الفئات الاجتماعية المختلفة؟ لا نريد إهداء تبسيط الأمور وتقديم إجابات متسرعة. ولكن بشكل عام، فإن لأي سياسة اقتصادية (أو غير اقتصادية) نتائج وآثارا عملية على مجمل السكان المقيمين في مجال انطباقها وتأثيرها. وهذه الآثار تتفاوت وتختلف حسب الفئة السكانية وخصائصها، وعلاقة ذلك بالمضمون المحدد للسياسة الاقتصادية المعنية. وبشكل عام يلاحظ المؤلف دي فيلدر، إن الاقتصاد السائد قلما يأخذ بعين الاعتبار مصالح الأطفال وحقوقهم لدى تصميم السياسات الاقتصادية.

بهذا المعنى فإن لكل سياسة اقتصادية محددة، آثارها المختلفة على أوضاع الأطفال.

على سبيل المثال: إن اعتماد ما يسمى بالسياسات التقشفية التي تتبنى تعريفا ضيقا جدا لمفهوم القطاعات المنتجة، يؤدي إلى ازاحة البرامج الاجتماعية وما يرتبط بها من انفاق، من قائمة الأولويات. وقد دلت التجربة الملموسة لعدد كبير من البلدان النامية (ولاسيما في أفريقيا) التي طبقت سياسات «تقشفية» لتصحيح الاختلالات المالية وعجز الموازنة في إطار برامج التثبيت الاقتصادي والتكيف الهيكلي، دلت هذه التجربة ان النساء والأطفال كانا من الفئات السكانية الأكثر تأثرا بالنتائج الاجتماعية السلبية لهذه السياسات.

أمثلة أخرى على ذلك: إن اعتماد أي بلد على الاستنزاف الكثيف للموارد الطبيعية، يعني تفضيل إيجاد حلول فورية لتلبية احتياجات الجيل الحالي، لكنه سوف يورث الجيل القادم، أي أطفال اليوم، بلداً مستنزف الموارد، وبنوء تحت عبء التلوث البيئي. ومن هذا القبيل أيضاً، إن إغراق البلد بالديون الداخلية والخارجية، يعني تحميل أطفال اليوم أعباء سدادها في المستقبل. وما يزيد من سلبية هذه الصورة، إنه في أغلب الأحيان، لا يجري استنزاف الموارد والاستدانة من أجل تلبية الاحتياجات الاجتماعية

الأساسية وتطوير التنمية البشرية، بل انهما يذهبان غالباً لزيادة نمو الرأسمال المادي وتحقيق النمو الاقتصادي، دون اقتران ذلك بتوزيع عائد هذا النمو توزيعاً عادلاً.

إن السياسات الاقتصادية ليست محايدة عمرياً. وتحتاج الفئات السكانية العمرية المختلفة إلى لحظ احتياجاتها لدى تصميم السياسات الاقتصادية على نحو خاص، مثل حاجة الشباب إلى فرص عمل وتوفير أماكن السكن والزواج وتكوين أسرة خاصة (ولهذا متطلباته في السياسة الاقتصادية)؛ أو حاجة المسنين إلى تطوير أنظمة ضمان الشيخوخة والرعاية الصحية (ولهذا متطلبات من نوع آخر)؛ أو حاجة الأطفال إلى إيجاد البيئة الملائمة لممارسة حقوقهم المنصوص عليها في اتفاقية حقوق الطفل، سواء ما يتصل منها بالحق في البقاء والنمو، أو الحق في الحماية والمشاركة. وفيما يختص بالأطفال تحديداً، فهم بين الفئات الأضعف في المجتمع، حيث أن قدرتهم على الانتظام والدفاع عن حقوقهم ضعيفة جداً، ويوجد دائماً من يتخذ القرار بالنيابة عنهم. لذلك، نراهم غائبين عن أساسيات سياسات الاقتصاد الكلي بشكل عام، إلا باعتبارهم مستهلكين لسلع وخدمات يصممها الكبار لهم، أحياناً قليلة بهدف تربوي، وأحياناً كثيرة بهدف الربح.

الأمثلة على تأثير الخيارات الاقتصادية الكلية على الأطفال كثيرة جداً. ففي حال اعتماد الخصخصة على نطاق واسع بما يشمل قطاعي التعليم والصحة على سبيل المثال، سوف ينتج عن ذلك تراجع في دور الدولة في هذه القطاعات لصالح القطاع الخاص المحكوم بمبدأ الربح. ومن أبرز نتائج ذلك، كما نلمسه في تجارب العديد من بلدان العالم الثالث والبلدان العربية، تقلص فرص الالتحاق الدراسي أمام الأطفال الذين ينتمون إلى الفئات الاجتماعية ذات الدخل المنخفض، ونشوء ثنائية في مستوى التعليم بين تعليم ذي نوعية جيدة لابناء الميسورين، وآخر ذي نوعية متدنية لأبناء ذوي الدخل المنخفض. كما أن اعتماد رسوم حقيقية على المستفيدين من خدمات التعليم الرسمي، وزيادة هذه الرسوم والأقساط المدرسية في المدارس الخاصة، من شأنه أن يؤخر التوسع في تعليم الإناث، أو حتى الارتداد عن الخطوات الإيجابية التي حققتها بعض البلدان في هذا المجال.

مثال آخر من القطاع الصحي. إن خيارات زيادة دور القطاع الخاص في هذا الميدان، ينتج عنه تحول في السياسة الصحية من النمط الوقائي إلى النمط العلاجي. ويقترن ذلك مع إهمال كل مكونات الرعاية الصحية الأولية، بما فيها الجانب المرتبط بالتوعية والوقاية، وتقليص الاعتمادات المخصصة لها، أو الاتكال شبه الكامل على تمويل المنظمات الدولية والقطاع الاهلي لهذه الأنشطة. والأطفال هم الفئة العمرية المعنية أكثر من غيرها بالنمط الوقائي، وبالرعاية الأولية بما يحول دون إصابتهم بالأمراض. وبالتالي، فهم أكثر المتضررين من السياسات الصحية العلاجية، المبنية على العلاج في العيادات الخاصة والاستشفاء.

#### حقوق الطفل وتصميم السياسات

ولكن ماذا يعني إدماج حقوق الطفل واحترامها في تصميم السياسات الاقتصادية؟

ليس الأمر سهلاً بالتأكيد، ولكن لذلك متطلبات منهجية وعملية يمكن تحديد ملامحها العامة. وباستعارة بعض المقترحات التي قدمها الزميل الباحث نادر سعيد من جامعة بيرزيت خلال ورشة العمل التي نظمتها ورشة الموارد العربية بالتنسيق مع رعاية الأطفال السويدية (رادا بارنن) حول «حقوق الطفل والاقتصاد الكلي» (اينابا/قبرص، ١٧-٢٠/١/٢٠٠٠)، يمكن التمييز بين ثلاثة مستويات في مقارنة هذه المسألة:

أ. المستوى الأول: النظر إلى الأطفال باعتبارهم «فئة مستهدفة» للسياسات الاقتصادية بالمعنى المباشر.

وبهذا المعنى، فإن للأطفال احتياجات وحقوقاً محددة لا بد من تلبيتها:

- الحق في التعليم، وترجمة ذلك في العدد الكافي من الحضانات والمقاعد الدراسية لمختلف المراحل التعليمية؛
- والحق في الرعاية الصحية، وترجمة ذلك في توفير الرعاية للام الحامل، قبل الولادة وأثنائها، والعناية بالطفل بعد الولادة، وحملات التحصين، وعيش الطفل في بيئة صحية، والحد من التلوث.. الخ؛
- والحق في اللعب والترفيه، وترجمة ذلك في وجود ألعاب ذات نوعية

جيدة ومتوفرة للأطفال بأكلاف محمولة، ووجود حدائق عامة، وملاعب، وبرامج تلفزيونية تربية ومسلية،.. الخ.

إن هذا المستوى من مقارنة الموضوع يعني انه لا بد من إنتاج سلع وخدمات خاصة موجهة للأطفال، مع ما يفرضه ذلك من مسؤوليات مباشرة على الدولة لجهة الإنفاق العام المخصص لتلبية هذه الاحتياجات من الموازنة. كما انه يعنى وجود سوق معينة تجذب القطاع الخاص للاستجابة للطلب الذي تتضمنه. ولم نُشر في هذا المستوى إلى أنواع الحقوق غير المتصلة مباشرة بالنشاط الاقتصادي المباشر، ولا سيما الحقوق المتعلقة بالحماية والمشاركة على سبيل المثال.

ب. المستوى الثاني: يتمثل في استخدام التقنيات المتبعة في تقييم آثار السياسات الاقتصادية والاجتماعية على الأطفال، وتعديلها بما يتوافق مع مصالح الطفل الفضلى.

في هذا المستوى، نحن إزاء مجال أوسع من المجال السابق، وغير محدد بشكل مسبق يتناول تقييم كل السياسات الاقتصادية والاجتماعية والبيئية المتبعة، وآثارها المباشرة والمتوسطة والبعيدة المدى على الأطفال. كما أننا إزاء عملية مستمرة هادفة إلى تعديل هذه السياسات بشكل مستمر بالاستناد إلى التقييم المشار إليه. ويشمل هذا المستوى الجوانب ذات الآثار الاقتصادية المباشرة، والجوانب المتعلقة بحماية الأطفال وضمان حقوقهم، بما في ذلك الإطار التشريعي والمؤسسي، والجوانب التربوية والإعلامية، والثقافة المجتمعية، وغيرها من الأبعاد التي ليس لها طبيعة اقتصادية بالمعنى الحصري، وإن كان لها آثار ومتطلبات تجاه الاقتصاد.

ج. المستوى الثالث: هو صياغة السياسات من منظور الأطفال ومصالحهم وحقوقهم: وهذا المستوى أكثر تعقيدا، ويتعلق بالمنهجية المعتمدة في صياغة السياسات، وبالفلسفة الاجتماعية والاقتصادية التي تتبناها الحكومات المعنية. ويعني ذلك ما يدمج المستويين الأول والثاني في التخطيط التنموي.

ويطرح المستوى الثالث بشكل خاص إشكالية تتعلق بتعدد المنظورات التي يجب لحظها لدى تصميم الاستراتيجيات التنموية. فهل يعني هذا الاقتراح الاقتصار على المنظور المتعلق بحقوق الطفل دون غيره؟ ولو كنا بصدد تناول



العلاقة بين سياسات الاقتصاد الكلي وأوضاع المرأة، لقلنا انه لا بد من صياغة السياسات من منظور الادوار الاجتماعية لكل من الرجل والمرأة في المجتمع، وكذا فيما يتعلق بالمسنين، أو الفقراء، أو الإتيات المختلفة. ويستخلص من ذلك، إن الإشارة إلى منظور الأطفال ليست من باب الحصر أو استبعاد المنظورات الأخرى، وهو ما يقودنا مجددا إلى الإشكالية التي طرحناها في البداية. فليس المطلوب مراعاة مصالح فئة دون غيرها، ولا التعامل مع مصالح الفئات الاجتماعية المختلفة على طريقة الترافف أو التجاور أو التعاقب أو غيرها من الرؤى الميكانيكية. المقصود هو الانتقال إلى مفهوم التنمية التكاملية، تنمية محورها الإنسان، وانطلاقا من مفهوم عام كهذا، يمكن أن تصاغ استراتيجيات تنمية ذات طابع شامل، تندمج فيها المنظورات الجزئية والقطاعية، والاجيال الزمنية المختلفة، ضمن رؤية تستشرف المستقبل، وتتجه إليه مع احترام قواعد العدالة والإنصاف وحقوق الإنسان دون تمييز عمري أو جنسي أو عرقي أو ديني أو ..الخ.

ومن الناحية التقنية والعملية، يمكن تصميم شبكات التحليل التي تساعد في تذكر المعايير المختلفة لرسم السياسات وتقييمها حسب المتغيرات الأساسية في كل مجتمع، وفهم هذه المتغيرات، أهمها: ثنائية الريف/المدينة، ومتغير التفاوت المناطقي ضمن البلد الواحد، ومتغير الفئات العمرية (أطفال، مراهقون وشباب، مسنون)، ومتغير الجنس (رجال/نساء)، ومتغير الفئات الاجتماعية ومستوى الدخل والمعيشة، ومتغير الانتماء الديني أو ..الخ.

#### الاقتصاد والأطفال: آثار مباشرة وغير مباشرة

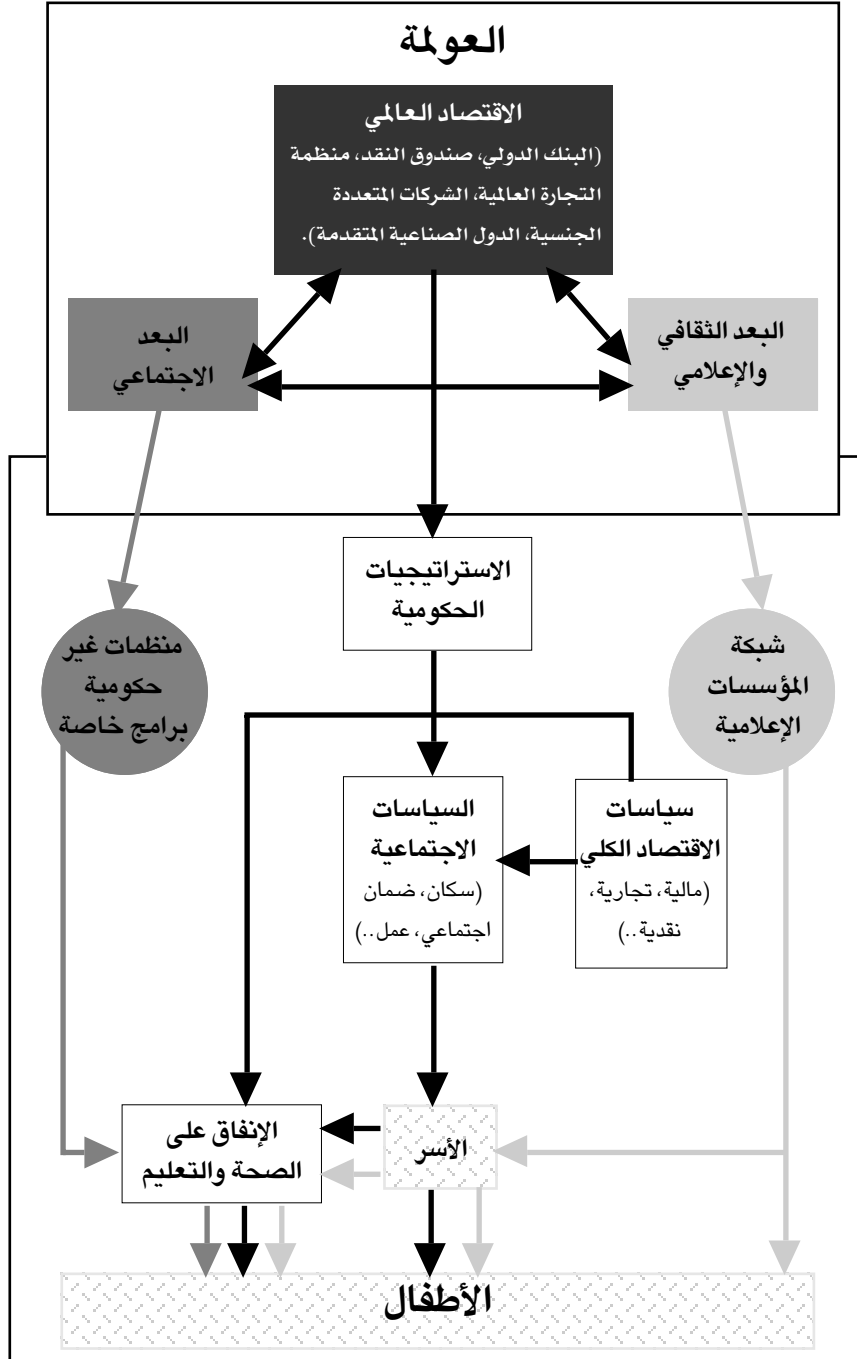
لدى استعراض تأثيرات الاقتصاد الكلي على الأطفال، يميز ستيفان دي فيلدر، المؤلف، بين ثلاثة مستويات يشبهها بالدوائر. تضم الدائرة الأولى السياسات التي تؤثر مباشرة على الطفل وهي التعليم الأساسي والرعاية الصحية الأولية. وتضم الثانية السياسات الاجتماعية التي تؤثر بشكل غير مباشر على الطفل من خلال أسرته وشروط حياته، مثل سياسات الإسكان، وتوفير الخدمات الأساسية، والعمل والبطالة ..الخ. وتضم الدائرة الثالثة

سياسات الاقتصاد الكلي بالمعنى الدقيق للكلمة، كالسياسات النقدية، والضريبية، والتجارة الخارجية، والسياسات البيئية، والعملة وآثارها. وهذه الدائرة الاخيرة تؤثر بشكل غير مباشر في الأطفال، من خلال تحكمها وتأثيرها القوي على السياسات الاجتماعية، وعلى سياسات الإنفاق، بما في ذلك الإنفاق الاجتماعي على الخدمات الموجهة للأطفال.

وفي عالم شديد الترابط، يصعب الفصل بين التأثيرات العالمية والوطنية في مجال الاقتصاد الكلي على وجه الخصوص. وتبدو العملة حاضرة بقوة في تحديد المسارات التي ترسم الإطار الاقتصادي والثقافي للبلد المعني، بما في ذلك أطفاله. وعلى سبيل التخصيص، فان تأثيرات العملة أساسية في إلزام الحكومات الوطنية، لا سيما في العالم الثالث، تبني الخصخصة وتقليص دور الدولة الاقتصادي والاجتماعي، بما في ذلك تقليص الإنفاق الاجتماعي على الأساسيات. ويقترن ذلك أيضا بالسعي نحو الاستبدال الجزئي للتمويل الحكومي للإنفاق على عدد من البرامج الاجتماعية، بتمويل من خلال المساعدات التي تقدم للحكومات أو للقطاع الأهلي لتمويل تنفيذ هذه البرامج.

وعلى صعيد المناخ الثقافي والإعلامي، فان شبكات الإعلام العالمية الجبارة، والإعلانات العابرة للقارات، تخاطب الأسر والأطفال مباشرة، جاعلة منهم سوقا عالميا للاستهلاك والترويج للمنتجات، ومتدخلة في التكوين الثقافي المحلي للأطفال وأسرهم، مولدة لديهم احتياجات وتوقعات وسلوكيات منجذبة إلى مراكز العملة المهيمنة.

ويحاول الرسم البياني التالي، توضيح هذه التفاعلات، بما في ذلك تأثير العملة وأدواتها على الإطار الوطني، كما يمكن استخلاصها من صورة الدوائر الثلاث التي يقترحها المؤلف دي فيلدر:



### التبعات العملية على الناشطين في مجال حقوق الطفل

إذا اقتنع الناشطون في مجال حقوق الطفل بوجود ترابط وثيق بين سياسات الاقتصاد الكلي وبين أوضاع الأطفال في بلدانهم، فإن لذلك تبعات غير قليلة الأهمية على برامجهم وأساليب عملهم. وأولى هذه التبعات، هي:

١. توسيع معارفهم في مجالات التنمية والاقتصاد، من أجل رصد هذه الترابطات كما تتجلى في البلد الذي ينشطون فيه، والقدرة على التفاعل مع تحليلها.

٢. كما يتطلب تطوير برامج عملهم الميدانية، وخطط المناذاة، بما يلحظ هذه الترابطات.

٣. كما يعني ذلك الحاجة إلى المعرفة الدقيقة للاحتياجات الخاصة بكل مراحل الطفولة الممتدة بين لحظة الولادة وسن الثامنة عشرة، والتحويلات التي تطرأ عليها ضمن الجيل الواحد، والأجيال المتعاقبة.

إن النشاط التقليدي في مجال الطفولة الذي يغلب عليه أكثر الأحيان طابع الرعاية والاحتضان العاطفي، والذي يقتصر غالباً على مراحل الطفولة المبكرة وسنوات المراهقة الأولى هي في أحسن الأحوال غير كافية. ذلك أن التحديد العمري للطفل حتى سن الرشد القانوني، وتعامل اتفاقية حقوق الطفل مع هذا الأخير باعتباره موضوعاً للحماية الاجتماعية، وذات إنسانية قادرة على التحمل التدريجي لمسؤولياتها وتحديد خياراتها، يعنى الذهاب أبعد من النظرة التقليدية إلى الطفل. وعلى هذا الأساس، لا بد من الاستفادة من أدوات التحليل كافة التي تفيد في تطوير البرامج والتدخلات.

من هذا القبيل، يمكن البدء بالخطوات التالية:

١. التمييز بين المراحل العمرية المختلفة للطفولة،
٢. تحديد الخصائص والميزات الخاصة بكل مرحلة،
٣. وكذلك تحديد الإطار التشريعي والمؤسسي المقابل،
٤. وتحديد الاحتياجات وترتيبها حسب الأولوية،
٥. ثم تحديد المؤشرات المقابلة إن أمكن،
٦. ثم الانتقال إلى تحديد البرامج وأنواع التدخل المناسبة،

٧. فتحديد الكلفة ومصادر التمويل،
٨. تحديد الموارد المادية والبشرية المتاحة، والبرامج والتدخلات قيد التنفيذ من قبل الحكومة (وغيرها) والانفاق المخصص لها،
٩. وفي ضوء ذلك تحديد التدخلات المكتملة، والتمويل الإضافي المطلوب،
١٠. وأخيراً، يمكن تحديد أهداف كمية محددة حيث ذلك ضروري، مع المؤشرات المقابلة لقياس التقدم المحقق.
١١. وفي كل ذلك التعرف أيضاً إلى الأطراف الفاعلين وأدوارهم، بما في ذلك لحظ دور المراهقين والشباب أنفسهم في المشاركة والمبادرة إلى حماية حقوقهم.

ولكن، وفيما نحن نعرض المثال التالي من شبكة التحليل، نود أن نشدد على ضرورة تجنب كل سلوك غير نقدي إزاء التقنيات أو النماذج المقترحة. فهذه الأخيرة ليست سوى أمثلة غير قابلة للإسقاط على الأوضاع الخاصة بكل بلد، أو على مجال عمل أي مجموعة ناشطة في مجال حقوق الطفل. إن هدف هذه النماذج إظهار الترابطات المختلفة، ولفت الانتباه إلى الطابع المركب وغير البسيط للعمل في مجال حقوق الطفل. وهي لا بد تخضع لعملية نقد حقيقية من قبل الراغب في استخدامها، بما في ذلك إعادة صوغها، أو تصميم شبكة تحليل خاصة جديدة، بما يتناسب مع فعاليتها كأداة تحليل وعمل في مجال نشاطها ومكانه.

مثال على شبكة تحليل مقترحة لبرامج التدخل في مجال الطفولة:

الفئات العمرية بالسنوات				
١٨-١٥	١٥-١٠	١٠-٥	صفر-٥	
		مقابل للتعليم الابتدائي	حماية كاملة، دور حاسم للأسرة	<b>الخصائص</b>
			صحية، عاطفية	<b>الاحتياجات / الأولويات</b>
			- دور حضانة - تحصين	<b>التدخلات المطلوبة:</b> - تعليم - صحة - تشريع
			- معدل الالتحاق في التعليم قبل الابتدائي - معدل التحصين - معدل الوفيات	<b>مؤشرات تقييم الوضع الحالي</b>
				<b>الكلفة المقدرة</b>
				<b>المشاريع قيد التنفيذ:</b> - الحكومة - القطاع الأهلي
				<b>الإنفاق على المشاريع قيد التنفيذ:</b> تحليل الموازنة
				<b>التمويل الإضافي:</b> - حكومي - قطاع أهلي - تمويل دولي - الأسر
				<b>الأهداف الكمية، والمؤشرات، المتابعة والتقييم</b>
				<b>الفاعلون الأكثر أهمية</b>

### عن بعض خصوصيات المجتمعات العربية

لكل مجتمع خصائصه المميزة التي يستند إليها في صياغة استراتيجيته الوطنية للتنمية، أو يستخدمها للتحصن خلفها ضد كل ما يعتبره مؤثرات غير مرغوب بها، سلبية كانت أم إيجابية. ولا تخرج البلدان العربية عن هذا الإطار، وإن كان الخطاب الرسمي أحياناً كثيرة، وغير الرسمي أحياناً أخرى، يميل إلى المبالغة في مسألة الخصوصية الثقافية للعالم العربي، ضمن ثنائية شرق/غرب يعاد إنتاجها بصيغ متجددة متكيفة مع أنواع الخطاب السائدة عالمياً وإقليمياً.

ضمن هذا السياق، وبعيدا عن المبالغات، نتوقف عن خاصيتين رئيسيتين مرتبطتين بالنظرة إلى الطفل وحقوقه في العالم العربي، وهما:

١. الخاصية الأولى، هي الطابع الأبوي - الذكوري للمجتمعات العربية عموماً، والدور المهم الذي يلعبه التشكيل العائلي - العشائري - القبلي في الحياة الاجتماعية.

٢. الخاصية الثانية، وهي التداخل الشديد بين القيم والعادات الاجتماعية، والمفاهيم الدينية، مما يجعل التمييز بينهما في الوعي السائد صعباً جداً. وينتج عن ذلك، إن بعض العادات والتقاليد السائدة، تكتسب طابعاً «دينيّاً» دون أن تكون بالضرورة ذات أساس ديني. وبسبب هذا الطابع، فإن الوعي السائد يتعامل معها كمسلمات ومبادئ ثابتة غير قابلة للتغيير.

إن الفعل المركب لهاتين الخاصيتين المترابطتين، يؤدي إلى سيادة نظرة تقليدية إلى الأطفال، تقتصر على النظر إليهم بصفتهم كائنات تحتاج إلى رعاية، وغير مؤهلة للمشاركة في أي قرار. فهذا الأخير هو للأسرة أو العائلة الممتدة أو العشيرة في المسائل الأساسية، وقرار هذه التشكلات الاجتماعية هو في يد الأب الفرد ضمن الأسرة النووية، أو لكبار العائلة الممتدة والعشيرة في الحالات الأخرى، فهؤلاء هم الذي يتخذون القرارات كلها نيابة عن الطفل، وعن المراهق والشاب، وحتى بعد بلوغ سن الرشد في بعض الحالات. وفي ظل وضع كهذا، فإن حقوق الأطفال ذات الطابع النوعي وغير التقليدي، كحقه في التعبير عن الرأي، والمشاركة، والانتظام في

جمعيات وأندية وتنظيم الأنشطة، ونوعية التعليم ومضمونه، والحق في المشاركة في الإدارة المدرسية، وحقه في التعامل معه ككائن مسؤول وتقرير مستقبله الدراسي والمهني والعائلي، وكل ما يتصل بالحقوق السياسية والنقابية التي يبدأ الاهتمام بها في سني المراهقة والشباب، .. الخ؛ كل هذه المسائل تعتبر هامشية، لا بل لا مانع من الحؤول دون احترامها بحجة الخصوصية الثقافية، والتقاليد، والطابع المحافظ للمجتمع.

إن مسائل من هذا النوع تبرز بصفاتها صعوبات أمام تعميم التوجه التنموي التكاملي في تأمين حقوق الطفل، بما في ذلك القول بترابط هذه الحقوق مع البيئة الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والاجتماعية في البلد المعين. وتبرز الأسرة بصفاتها مجالاً خاصاً مغلقاً، ومعبراً إلزامياً للوصول إلى الطفل في كثير من الأحيان. وهذا ما يطرح إشكالية إضافية على عمل الناشطين في هذا المجال، باعتبار إن ضمان حقوق الطفل، يتطلب لا سيما في المجتمعات العربية الأبوية الطابع، تعديل قناعات الكبار، والعمل التدريجي على زيادة مرونة المفاهيم الثقافية والاجتماعية السائدة فيما يتعلق بالأسرة وأدوار أفرادها، ولاسيما دور المرأة ووضع الأطفال ضمنها، وهي كلها أمور شديدة الترابط في البلدان العربية.

إن درس الترابط بين الاقتصاد الكلي وحقوق الطفل في كل بلد، من شأنه في اعتقادنا أن يوفر قاعدة أوسع من المعلومات، ومن المبادرات العملية، التي تسمح للناشطين في مجال حقوق الطفل من التعامل مع الإشكاليات الثقافية - الاجتماعية في مجتمعاتنا العربية، على نحو أكثر فعالية، من خلال ما توفره من قضايا ومساحات متنوعة لتوسيع الوعي والفعل من أجل التنمية.

أديب نعمه

بيروت - نيسان/ أبريل ٢٠٠٠



هوامش

(١) كانت النظريات الاقتصادية التقليدية تطلق وصف الرأسمال على الرأسمال المادي فقط، أي على المواد الأولية والتجهيزات والأبنية والآلات ووسائل العمل المستخدمة في الإنتاج. وكان هذا الرأسمال المادي في نظرها هو العنصر الأكثر أهمية في العملية الإنتاجية، وهو المولد الأساسي للفائض والربح. أما العمل الإنساني، فقد كانت مكانته ثانوية حسب هذه النظريات. إلا أن النظريات الحديثة في الاقتصاد، لها مقاربة مختلفة، إذ اكتشف الاقتصاديون من خلال استقراء نتائج عدد واسع من التجارب، أن الفارق في الإنتاجية بين اقتصاد وآخر، ناتج بنسبة عالية عن التفاوت في تأهيل القوى العاملة. وعلى هذا الأساس، بات ينظر إلى الإنسان باعتباره رأسمالاً في عملية الإنتاج، وذلك كتعبير عن أهميته. وأطلق عليه الرأسمال البشري. ووفق النظريات الاقتصادية التي تركز على أهمية الرأسمال البشري، لا بد من أن تعطى أهمية لتأهيل القوى العاملة من ناحية التعليم والتدريب المهني والرعاية الصحية، لكي يكونوا أكثر إنتاجية.

(٢) النموذج الذي يركز على البحث والتطوير ينطلق من الدور الحاسم الذي تلعبه التكنولوجيا في زيادة الإنتاج والانتاجية. بناء عليه، تخصص الدول التي تعتمد هذه المقاربة، حصة أكبر من انفاقها على معاهد الأبحاث العلمية والتطوير التكنولوجي، باعتبارها العنصر الأكثر أهمية في التنافس على رفع الإنتاجية على الصعيد العالمي.

(٣) الرأسمال الاجتماعي هو مجموع العلاقات الاجتماعية والأطر التشريعية والمؤسسية والثقافية، وتقاليد العمل، ذات الصلة بالعملية الإنتاجية، والتي تشكل ما يمكن اعتباره بيئة حاضنة للإنتاج. وحسب أصحاب هذه المقاربة، فإن النشاط الاقتصادي في مجتمع ما، ومستوى الإنتاجية فيه، يتعلقان بهذه البيئة الاجتماعية والمؤسسية وتقاليد العمل، هما من العوامل التي يمكن أن تسهل أو تعيق النشاط الاقتصادي. ويوصي هؤلاء بالاهتمام بهذا المستوى، وتوظيف الخصائص الثقافية والاجتماعية والمؤسسية للمجتمع المعني، في سبيل زيادة الإنتاجية (على سبيل المثال، أفادت اليابان كثيراً من التقاليد الاجتماعية السائدة من أجل زيادة الإنتاجية في شركاتها بتوظيف الولاء العائلي والانضباط الشديد، كعناصر مساعدة على زيادة إنتاجها ونتاجيتها من خلال الاستغلال المشدد للقوى العاملة الشديدة الانضباط بأنظمة العمل).



# حقوق الطفل وسياسات الاقتصاد الكلي

«إن حقوق الطفل التي يضمنها المجتمع تدلّ على مدى تقدم ذلك المجتمع باتجاه كونه متمدناً». (ستيوارت، ن. هارت، ١٩٩١، صفحة ٥٣)

## مقدمة

هذا الكتاب هو محاولة لإبراز الأطفال في ميدان هم فيه عادةً لا يُشاهدون أو يُسمعون. إنه ميدان رسم السياسة الاقتصادية مع التشديد بشكل خاص على الاقتصاد الكلي (الماكروي).

أما نقطة الانطلاق، فهي أنّ سياسات الاقتصاد الكلي تطال اختيار استراتيجيات التنمية والسياسات النقدية والمالية، وسياسات سعر القسط وما إلى ذلك. إنها مفهوم عام في منتهى الأهمية لخير الأطفال وسعادتهم، إذ ليست ثمة سياسة اقتصادية «غير معنية بالأطفال». وحتى السياسات التي تبدو قليلة التأثير على الأطفال قد تنطوي إما على انحياز لمصلحتهم الفضلى أو ضدها.

عندما تتم مناقشة السياسات النقدية، على سبيل المثال، يفكر القليل من علماء الاقتصاد أو السياسيين علانية وبوضوح في أثرها على الأطفال. لكن، في الحقيقة، فإن مختلف فئات الناس والمجموعات العمرية المختلفة تتأثر أيضاً، وبصور شتى بالسياسات النقدية.

أما الاستنتاج الضمني من هذه السياسات، فهو وجوب السماح لمنظور التنمية البشرية الذي يركّز على حقوق الطفل بأن يؤثر في تصميم سياسات الاقتصاد الكلي في مراحل المبكرة وعلى أشمل نحو ممكن. في أيّ حال، تعدّ المطالب بتخصيص حصة أكبر من الإنفاق العام لتنمية القطاع الاجتماعي غير كافية، ولو أن هذه المطالب قد تكون ضرورية ومفيدة. فالبنك المركزي قد يلحق بأطفال البلاد أذى أكبر من الذي تلحقه وزارة التعليم غير الكفؤة.

من الواجب إبراز الأطفال في جميع ميادين رسم السياسة الاقتصادية. كذلك يجب الاستماع إلى الأطفال أنفسهم، والاعتراف بحقوقهم في التعبير عن آرائهم بشأن السياسات التي تؤثر في مجمل حياتهم.

إن كل بحث في كيفية تأثير رسم السياسة الاقتصادية في الأطفال ينزع إلى معاملتهم معاملة المتلقي أو المفعول به لا الفاعل. وهذا الكتاب لا يشذ عن هذه القاعدة. لكن، بغية الإحاطة بصورة كاملة بتأثيرات بعض السياسات في الأطفال وعليهم، لا بدّ من دفع التحليل خطوة أخرى إضافية بحيث يصار أيضاً إلى تحليل دور الأطفال كفاعلين اقتصاديين واجتماعيين، أي بصفتهم أفراداً فاعلين في الأسرة والمجتمع المحلي وطلاباً ومستهلكين وأحياناً عاملين. فالأطفال لا يتلقون بسلبية تأثيرات الظروف الجديدة، لكنهم يتمتعون بقدرة لافتة على التكيف معها والمساهمة فيها. إلا أن إجراء هذا التحليل يتخطى نطاق هذا الكتاب، ويفوق كثيراً مقدرة مؤلفه<sup>(١)</sup>.

يبدأ الكتاب بعرض عام موجز للقضية المتعلقة بالأطفال والاقتصاد: والفصول الرئيسية تنحصر في الفصلين الثاني والثالث اللذين يناقشان كيف تؤثر استراتيجيات التنمية المختلفة (الفصل ٢) وسياسات الاقتصاد الكلي (الفصل ٣) في الأطفال. ويحتمل أن يكون الوقع إما مباشراً (الدعم العام لبرامج التحصين أو التعليم، على سبيل المثال) وإما غير مباشر عن طريق آثار بعض السياسات على الوضع الاقتصادي والاجتماعي العام لأسر الأطفال.

يشمل الفصل الثالث أيضاً بحثاً لكيفية تبويب المواد الرئيسية في اتفاقية الأمم المتحدة لحقوق الطفل وفقاً لمضامينها الاقتصادية بالنسبة الى القطاع العام. وقد جرى تبني الاتفاقية في العام ١٩٨٩، وبدأ تطبيقها اعتباراً من العام ١٩٩٠، وصادقت عليها حتى تاريخه (أواخر العام ١٩٩٩) جميع دول العالم ما عدا اثنتين هما الصومال والولايات المتحدة.

إلا أن من المهم التأكيد على أن تركيز اتفاقية حقوق الطفل وهذا الكتاب ينصب على مسؤوليات القطاع العام. فحكومات البلدان المختلفة المعنية هي التي وقعت الاتفاقية، وهي التي يجب أن تتحمل المسؤولية وتخضع للمساءلة في المحصلة النهائية. والتزامات الحكومات الاقتصادية مقررة بوضوح في

(١) من المساهمات الشبقة في هذا الإتجاه مؤلف بويدن ولفيسن (١٩٩٩)، الذي يصب اهتمامه على دور الأطفال كمشاركين فاعلين في التغيير الاقتصادي والاجتماعي. (انظر المراجع في آخر الكتاب)

الاتفاقية التي تنص في مادتها الرابعة الأساسية: «فيما يتعلق بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، على الدول الأطراف اعتماد مثل هذه الاجراءات الى الحد الأقصى للموارد المتاحة وضمن إطار التعاون الدولي، حيث تدعو الحاجة».

يركز الكتاب على الأطفال في الدول النامية. لكن الرسالة الأساسية، وهي الحاجة إلى إبراز الأطفال في جميع نواحي رسم السياسة الاقتصادية، مهمة بالنسبة إلى الدول الصناعية أيضاً.

يبدأ القسم الأخير من الكتاب ببحث النمط الذي يزداد لا مركزية وتبايناً من تقديم الخدمات الاجتماعية وتمويلها في الميادين المتصلة بالأطفال كالتعليم والرعاية الصحية. ومن الاستنتاجات أنه رغم الاعتماد على البيانات تتعاضد صعوبة تحليل الاتجاهات الأساسية في إنفاق الحكومة المركزية.

ترتبط بهذه المسألة مشكلة كيفية مراقبة حقوق الأطفال، إذ لا مفر من التصدي لبعض الجوانب المنهجية المتعلقة بمراقبة حقوق الطفل. إن أحد الاستنتاجات التي ستبرز، يتمثل في أنه في حين ينبغي للمراقبة أن تستمر حتى تشمل التقديرات التقليدية المخصصة في الموازنة لتنمية القطاع الاجتماعي، لا بد من إغارة أكبر قدر من الانتباه لمراقبة الإنجازات الفعلية، أي مؤشرات رفاه الأطفال وسعادتهم.

لكن، يجدر التنويه بأن المؤلف عالم اقتصاد وليس اختصاصياً في تربية الأطفال وشؤونهم. هكذا ينحصر التحليل هنا في مناقشة تأثير السياسات الاقتصادية والاجتماعية في الأطفال عموماً، من قبيل زيادة أو تقليل عدد «عوامل المخاطرة» في سعادة الأطفال ورفاههم، وحدتها، لكن، ليس ثمة نفع كبير عندما يتعلق الأمر بمساندة الطفل الفرد في حال اختلال الأمور.

إلا أن التشديد هو على الوقاية وليس على العلاج، علماً أن القضايا المتصلة بالأطفال في الظروف الصعبة جداً، كضحايا الحرب والأطفال المستغلين جنسياً أو الأيتام بسبب انتشار نقص المناعة المكتسبة (الإيدز)، لا تعالج هنا. أما سبب عدم تناول هذه القضايا في هذا العمل تحديداً، فليس نابغاً من عدم أهميتها. فهي في الواقع بالغة الأهمية بحيث تتطلب انتباهاً خاصاً وتحليلاً منفصلاً.



# ١. الأطفال والاقتصاد: تمهيد

## ١.١ علم الاقتصاد مهنة تتعامى عن الأطفال

قلّما تتم مناقشة سياسات الاقتصاد الكلي<sup>(١)</sup> بطريقة تربطها بالأطفال. فظالما نظر معظم العاملين في مجال حقوق الطفل إلى الاقتصاد الكليّ بلا مبالاة أو بشك صريح.

ومع أن لمعظم الاقتصاديين أطفالاً، فإنّ جهدهم المهنيّ يُعمى إلى حدّ بعيد عن الأطفال.

يشكّل الأطفال دون الـ ١٨ غالبية السكان في كثير من البلدان النامية. مع ذلك، لا يتناول ولو هامش واحد في كتب تدريس اقتصاد التنمية المعروفة مسألة العلاقة بين الأطفال والاقتصاد.

من ناحيتهم، يتحمّل علماء الاقتصاد الكلي مسؤولية تصميم برامج التكيف الهيكلية التي كثيراً ما تلحق الأذى بمصالح الأطفال. فلو سألنا امرأة أفريقية ما الذي تفهمه من «التكيف الهيكلي» و«الاقتصاد الكلي»، فلاحتمال كبير في أن تجيب بحنق: «رسوم المدرسة».

لا تُسمع أصوات الأطفال أبداً عند اتخاذ القرارات الاقتصادية، علماً أن الكثير منها تؤثر فيهم بصورة مباشرة أو غير مباشرة.

فليس ثمّة سياسات اقتصادية «غير معنية بالأطفال». وهذا ما يجدر بالاقتصاديين التنبّه إليه، وهم الذين دُفعوا تدريجاً إلى الاعتراف بأنّ للسياسات الاقتصادية مضامين جنديرية مهمة، ولا يُتّهمون إلا نادراً بإظهار إنحياز لمرحلة الكهولة في أبحاثهم ونصائحهم السياسية.

في أيّ حال، بالإمكان تعديل الأوضاع. فثمّة مجال واسع لقيام تعاون وتفاهم أفضل بين الاقتصاديين والأطفال، وبين الاقتصاديين ومجموعات المناداة العاملة من أجل صالح أطفالنا وسعادتهم.

## ٢.١ درهم وقاية خير من قنطار علاج (وأقل كلفة)!

لتخفيف «التعامي» عن الأطفال في مهنة الاقتصاديين، بالإمكان تعلّم أمثلة من حركة الخضر. فقبل عقدين أو يزيد من السنوات أبدى الكثير من الناشطين البيئيين تشككاً كبيراً في خبراء الاقتصاد وفي إمكان استعمال النظرية الاقتصادية في الإدارة البيئية. وكثيراً ما اعتُبر كل خبير اقتصادي شخصاً يشك في دوافع البشر ويسخر من سلوكهم، وينحصر تفكيره فقط في حساب الربح قصير المدى. إنه الشخص الذي «يعلم سعر كل شيء، ولا يدرك قيمة أي شيء»، بحسب تعبير أوسكار وايلد.

غير أن البيئيين أدركوا تدريجاً أنّ الاقتصاديين ليسوا جميعاً متشائمين، وأن بالإمكان استخدام النظرية والبيانات الاقتصادية لإثبات عدم وجود أي نزاع بين علم الاقتصاد وبين الإدارة البيئية الصحيحة. وأظهر الكثير من علماء الاقتصاد، وبصورة مقنعة، أنّ تدمير البيئة غير سليم اقتصادياً.

من الجائز استخدام التحليل الاقتصادي بطريقة مشابهة لتبيان أنه في حين تعدّ الأكلاف المالية لإيجاد مجتمع أكثر مودّة تجاه الطفل صغيرة في الغالب، فإن الفوائد الاجتماعية والاقتصادية كبيرة.

إنني بالطبع لا أقصد الإيحاء بأن حماية حقوق الطفل يجب أن تبرر بالحجج الاقتصادية. فالطفولة السعيدة غاية بحد ذاتها، وهي من أسس الحياة الهانئة. وللدفاع عن حقوق الطفل، نستطيع استخدام حجة حقوق الانسان: إن توفير بداية جيدة للأطفال، ثم مساعدتهم في تطوير إمكاناتهم أمر يمكن اعتباره من حقوق الإنسان الأساسية.

إننا لا نحتاج إلى تحليل الكلفة والمنافع للدفاع عن حقوق الطفل. فمن الضروري تجنب أية مقارنة ذرائعية أو اقتصادية يعتبر فيها الأطفال بضائع للاستثمار، أو يُعتقد أنه يمكن أن نقيّم نفعهم من خلال مساهماتهم المستقبلية في النمو الاقتصادي، فحسب. لكن هذا لا يعني أنّ علينا أن نخاف استعمال الحجة الاقتصادية في مناقشاتنا مع السياسيين للايضاح بأن السياسات التي لا تراعي مصلحة الأطفال يحتمل أن تكون باهظة الكلفة.

أما إهمال الأطفال، فقد يقود إلى أكلاف اجتماعية عالية ويعرض للخطر التنمية الاقتصادية المستدامة.



ليست الوقاية أفضل من العلاج فحسب، ولكنها أيضاً أقل كلفة بكثير. كما إن تهيئة بيئة اقتصادية واجتماعية صديقة للطفل - وكذلك للوالدين - من أفضل الطرق للوقاية من الجريمة والتهميش الاجتماعي.

إن الاستثمار في تنمية الطفولة المبكرة يوفر نسبة عالية من المردود للفرد والمجتمع بصورة عامة. وتظهر الدراسات التي أجريت في الولايات المتحدة وأميركا اللاتينية أن التدخل المبكر قد يساعد في تجنب المشاكل المستقبلية باهظة الكلفة. وحسبما أفاد بنك التنمية في الأميركيتين<sup>(٦)</sup>، جرى توثيق العائدات، فبلغ مستواها ٧ دولارات في مقابل كل دولار أنفق على برنامج من برامج التدخل المبكر.

تأتي هذه العائدات في شكل وفر في الأكلاف يترافق مع حاجة أقل إلى التثقيف العلاجي، والبرامج الاجتماعية الأخرى، ومع قدر أقل من العنف والجريمة، ومع إنتاجية اقتصادية أكبر.

كذلك يشير عدد من الدراسات التي أجريت في بلدان مختلفة، إلى أن الدخل المتوقع على مدى الحياة يتقلص بصورة جذرية لدى الطفل الذي ينمو في الفقر والحرمان.

وتتوافر دلائل واضحة على أن التسرب من المدرسة وبطالة الشباب أمور تسهم كثيراً في النشاط الإجرامي.

لا داعي لأن ينشأ صراع بين السياسات الاقتصادية الجيدة والسياسات الصديقة للطفل. فالسياسات الاقتصادية الصالحة للبشر عموماً هي إجمالاً مفيدة للأطفال أيضاً. ولا بد أن يكون هدف السياسات الاقتصادية والاجتماعية الأساسي هو تعزيز القدرات البشرية، بحسب التعبير الذي ابتكره العالم الاقتصادي الذائع الصيت امارتيا سن (الحائز على جائزة نوبل للاقتصاد في العام ١٩٩٨)، وذلك لتمكين الناس من تجنب الجهل والمرض والوفاة المبكرة، ومن عيش حياة أطول، والتمتع بقدرة المشاركة في صنع القرارات في المجتمع المحلي.

يحاول هذا الكتاب أن يظهر أيضاً أن ثمة حاجة ماسة في بعض الميادين إلى النظر في السياسات من خلال عيني الطفل. إذ لا وجود لسياسات «محايدة عمرياً».

### ٣.١ الأطفال والاقتصاد الكلي. تصور الروابط

لإيضاح الطرق المختلفة لتأثير السياسات الاقتصادية في وضع الأطفال، يمكننا تصور مجمع من الدوائر متحدة المركز (أنظر الشكل ١) تتحرك نحو الخارج. في المركز تقع السياسات والتشريعات التي تستهدف الأطفال بوضوح، كتوفير الرعاية الصحية الأولية والتعليم الأساسي، والقوانين المناهضة لعمل الأطفال الاستغلالي. وبصورة أساسية، نجد معظم مواد إتفاقية حقوق الطفل موجودة في الدائرة الداخلية.

الشكل ١: الطفل في المركز



على سبيل المثال، يمكننا تناول التقدم في ميدان صحة الطفل. ففي حين تُعدّ تدخلات القطاع الصحي المباشرة، بما في ذلك التدابير الوقائية كحمولات التلقيح، بالغة الأهمية وتنتمي إلى الدائرة الداخلية في الشكل (١) أعلاه، فإن من المعترف به عموماً أنّ الانخفاضات المتواصلة في وفيات الأطفال والتحسينات في صحتهم تتحقق بصورة رئيسية عبر التغييرات في العوامل الخارجية، من المداخل المتصاعدة إلى تعليم الوالدين، مروراً بتحسين الغذاء والمياه النظيفة والمسكن الجيدة والأوضاع البيئية الملائمة، إلخ..

في الدائرة التالية نجد السياسات والمؤسسات التي لها تأثير قوي لكنه ليس مباشراً. ويمكننا هنا أن ندرج معظم سياسات الإنفاق العام، وآليات إعادة توزيع الدخل، وسياسات الرعاية والضمان الاجتماعي التقليدي، والسياسات التي تؤثر مباشرة في وضع العائلة.

أما في الدائرة الثالثة، فنجد استراتيجيات التنمية العامة، وكذلك سياسات الاقتصاد الكلي بالمفهوم التقليدي، أي السياسات المالية/ الجبائية<sup>(٣)</sup>، والسياسات النقدية<sup>(٤)</sup>، وكذلك المبادلات التجارية وسياسات سعر القطع<sup>(٥)</sup>، حيث لا يزال التأثير قوياً لكنه غير مباشر.

وفي دائرة أخيرة نجد الإطار العام للسياسة، بما في ذلك اختيار استراتيجية التنمية وما يسمى عملية العولة.

إلا أن السياسات في الدائرة الداخلية هي التي - ولأسباب وجيهة جداً - تتم مناقشتها عادة بصورة تربطها بحقوق الطفل. لكن، ربما كان مناسباً أيضاً لفت الانتباه إلى وقع السياسات في الدوائر الخارجية، التي تؤثر في الأطفال بصورة غير مباشرة، وحيث يجري تخفيف الوقع عادة عبر تأثير وضع الأسر والعائلات الاقتصادي والاجتماعي. فسعادة الأطفال هي قبل أي شيء وثيقة الصلة بسعادة والديهم.

هدف هذا الكتاب هو تصوّر الروابط بين الدوائر الخارجية والأطفال. ويتركز النقاش في الفصل الثاني على المسائل المتصلة باستراتيجيات وسياسات التنمية الشاملة، مع التشديد بشكل خاص على أنماط النمو ومشاكل عدم المساواة وعملية العولة. في الفصل الثالث ينصب التركيز على سياسات الاقتصاد الكلي، بالمفهوم التقليدي، أي السياسات المالية والنقدية، والمسائل المتصلة بوقع برامج التكيف الهيكلي أو تأثيرها.

هوامش الفصل الأول

- (١) دراسة مجمل الصورة الاقتصادية وفحص التداخل بين الناتج القومي العام والتشغيل والدخل القومي ومستويات الأسعار، ونتائج أي اختلال في تفاعلها.
- (٢) راجع بنك التنمية في الأميركيتين، «كسر دورة الفقر: الاستثمار في الطفولة المبكرة»، (بنك التنمية في الأميركيتين، ١٩٩٩):  
*Breaking the Poverty Circle: investing in Early Childhood - ID, 1999*
- (٣) التدابير الحكومية لضبط واردات الخزينة وزيادتها مع إعادة تنظيم نسب الضرائب المباشرة وغير المباشرة، مما يساعد في تقليص عجز الموازنة أو تحقيق فائض فيها (المترجم).
- (٤) تدابير البنك المركزي في أي دولة للتحكم بالكتلة النقدية بقصد التأثير في أسعار الفائدة للمدنيين القصير والطويل سعياً لحفز النشاط الاقتصادي (المترجم).
- (٥) الإجراءات الحكومية التي تؤثر أكثر من القوى الأخرى في حركة طلب العملة الوطنية وعرضها، وتحديد سعرها الفعلي في السوق بما يؤثر على قيمة الصادرات والواردات مباشرة، وعلى الأسعار الاستهلاكية بصورة غير مباشرة (المترجم).

## ٢. استراتيجيات التنمية وحقوق الطفل

### ١.٢ النمو الاقتصادي ضروري لكنه غير كاف

إن العلاقة السببية الإيجابية بين النمو الاقتصادي وخير الأطفال وسعادتهم (وكذلك والديهم) موثقة بصورة جيدة. فكل ما يمكن تصوره من مؤشرات حقوق الطفل في «البقاء والنمو» (وهذه عبارة أساسية في إتفاقية حقوق الطفل) يظهر أن أداء الدول ذات الدخل الفردي المرتفع أفضل من أداء الدول الفقيرة.

تسير علاقة سبب - نتيجة في الإتجاهين بالطبع. فالنمو الاقتصادي (على الأقل إلى مستوى معين للدخل الفردي) يفيد الأطفال، كما أن وجود أشخاص أصحاء ومتعلمين جيداً مفيد للنمو الاقتصادي.

كذلك يسهل الحفاظ على السياسات الاجتماعية الصديقة للطفل في أزمته التوسع الاقتصادي ونمو الواردات المالية. فالسياسات الحكومية الداعمة لحقوق الطفل مهما كانت طموحة سوف تغدو غير مستدامة إن هي طُبقت في إطار الركود الاقتصادي والفقر المتزايد.

أما تلازم النمو الاقتصادي المرتفع مع تدني معدلات الخصوبة، فينزع إلى توفير أفضل النتائج لجهة تحسين أوضاع الأطفال. وطبيعي، أن هذا النوع من التلازم يمكن الحكومة - ومعها الوالدين - من رصد موارد متزايدة بسرعة لحماية كل طفل ونمائه.

في حين أنه يمكن التساؤل عن فوائد النمو الاقتصادي السريع وآثاره في البلدان عالية الدخل على الأطفال، فإنه لا مجال للشك بحاجة الدول النامية إلى تحقيق النمو من أجل بلوغ الأهداف الطموحة المنصوص عنها في إتفاقية حقوق الطفل. في أي حال، من المرجح أن يجادل القليلون بأن الأطفال في الشمال هم اليوم أفضل حالاً منهم في الستينات، وذلك على الرغم من معدل النمو الاقتصادي الكبير المسجل في الدول الصناعية.

أما ما يجب التشديد عليه فهو أنّ النمو الاقتصادي ليس كافياً. فنمط النمو هو، على الأقل، بأهمية معدل النمو. وما قد يبرر بعض التعليقات ليس كون الطفل الذي يسعفه الحظ في أن يولد في بلد غني يتمتع باحتمال أكبر في أن «يبقى ويتطور» من طفل مولود في بلد فقير.

لكن ما يحتاج إلى بعض النقاش هو أن تكشف مؤشرات رفاه الأطفال المتعددة عن فوارق كبيرة بين البلدان المتماثلة من حيث مستويات الدخل الفردي.

على سبيل المثال، قد يلاحظ المراقبون أنّ احتمال تعرّض طفل في الولايات المتحدة للفقر والحرمان أعظم بكثير منه في أوروبا الشمالية والغربية. فالوضع الصحي والتعليمي والمتعلق بمخاطر الوفاة الباكرة (السابقة للأوان) هو في أوساط أقاليم إثنية معينة في الولايات المتحدة أسوأ بكثير منه في العديد من البلدان النامية<sup>(١)</sup>.

إذا ضربنا مثلاً آخر، نجد أن الفقر في بريطانيا أكثر انتشاراً منه في معظم البلدان الأوروبية الأخرى التي تتمتع بمستوى دخل مماثل. وعلى الرغم من النمو الكبير للدخل الفردي في الثمانينات والتسعينات، يبدو أنّ نسبة الفقر قد ازدادت بصورة جذرية ليس بين الأطفال فقط.

للدلالة على أن النمو الاقتصادي ليس كافياً لوحده، يمكننا استعارة بعض العلامات الفارقة للبرنامج الإنمائي للأمم المتحدة. ففي طبعة العام ١٩٩٦ من تقرير التنمية البشرية، حدد البرنامج الإنمائي للأمم المتحدة أنماطاً من النمو لا تتطابق مع التنمية البشرية المستدامة. ومنها:

نمو البطالة، إذ يسجل الاقتصاد ككل نمواً، لكن ذلك لا يزيد فرص الاستخدام والتشغيل.

نمو لا هواده فيه، حيث تفيد ثمار النمو الاقتصادي الأغنياء في الغالب.

نمو بلا جذور، وهو يسبب ذبول هوية الشعب.

نمو بلا مستقبل، وفيه يبدد الجيل الحالي الموارد التي تحتاج إليها الأجيال المستقبلية.

لكي يكون النمو الاقتصادي مفيداً للأطفال حقاً، لا بدّ من أن يكون شاملاً ومنصفاً ومستداماً.

يُعدّ دليل التنمية البشرية - الذي طوره البرنامج الإنمائي للأمم المتحدة في تقاريره السنوية عن التنمية البشرية، مقياساً أفضل لخير البشر ورفاهيتهم من مؤشر حصة الفرد من الناتج المحلي. ومع أنه لا يقيس وضع الأطفال بصراحة وعلانية، فإن دليل التنمية البشرية يركز على ثلاثة مؤشرات: متوسط العمر المتوقع عند الولادة، ومؤشر التعليم (النسبة الإجمالية للانتساب إلى المدارس)، وحصة الفرد من الناتج المحلي القائم، وهي معاً تقدم تقديراً للتنمية البشرية أكثر دقة من حساب الدخل وحده<sup>(٢)</sup>. يظهر أحياناً، وكما هو متوقع، فرق كبير بين مرتبة دخل البلدان المختلفة ومؤشر تنميتها البشرية. ويمكن لعدد من الأمثلة أن يساعد في توضيح هذه الاختلافات والتباينات.

## الجدول ١

دليل التنمية البشرية، دول مختارة (العام ١٩٩٧)

الدولة	مرتبة حصة الفرد من الناتج المحلي القائم الحقيقي (١)	مرتبة دليل التنمية البشرية (٢)	(١) - (٢) *
فيتنام	١٣٣	١١٠	٢٣
سري لانكا	١١٢	٩٠	٢٢
بولندا	٦٢	٤٤	١٨
كوستاريكا	٦١	٤٥	١٦
تنزانيا	١٧٢	١٥٦	١٦
بنغلادش	١٥٦	١٥٠	٦
كوريا الجنوبية	٣٣	٣٠	٣
نيكاراغوا	١٢١	١٢١	٠
السلفادور	١٠٧	١٠٦	١
باكستان	١٣٥	١٣٨	٣-
البيرو	٧٧	٨٠	٣-
الإمارات العربية المتحدة	٢٥	٤٣	١٨-
لبنان	٦٩	٧٣	٤-
السودان	١٣٥	١٤٢	٧-
موريتانيا	١٢٩	١٤٩	٢٠-
ايران	٦٦	٩٥	٢٩-
الجزائر	٧٨	١٠٩	٣١-
غواتيمالا	٨٥	١١٧	٣٢-
ناميبيا	٧١	١١٥	٤٤-
جنوب أفريقيا	٥٤	١٠١	٤٧-
بوتسوانا	٥٢	١٢٢	٧٠-

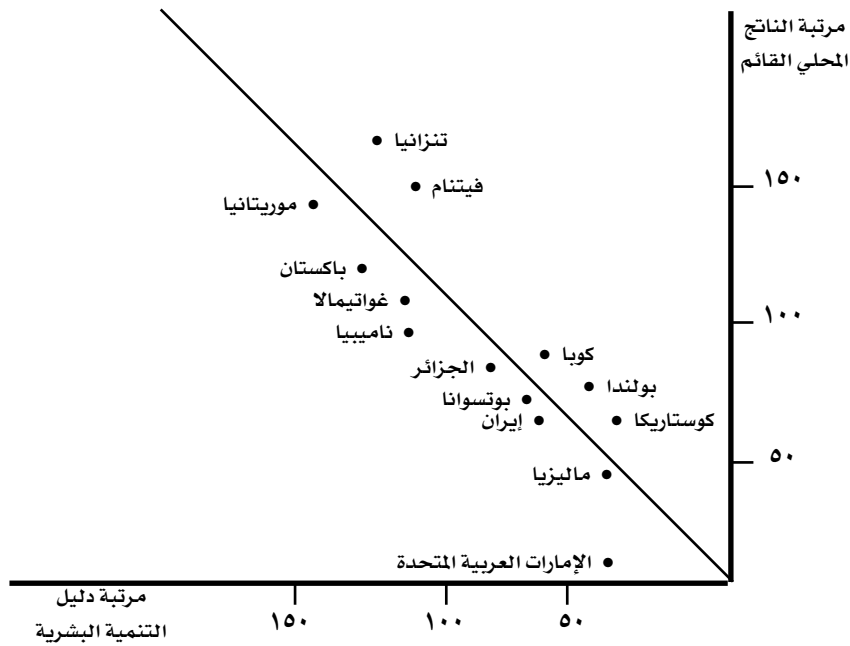
المصدر: تقرير التنمية البشرية للعام ١٩٩٩، الصادر عن البرنامج الإنمائي للأمم المتحدة.  
تتوضح الفوارق بين الدخل الفردي والتنمية البشرية المبيّنة أعلاه في الجدول (٢).

(\* ) يظهر الرقم الإيجابي أن مرتبة دليل التنمية البشرية أفضل من مرتبة حصة الفرد من الناتج المحلي القائم الحقيقي، لكن الرقم السلبي يعني العكس. وتحتسب حصة الفرد من الناتج المحلي الحقيقي بالاعتماد على تعادل القوة الشرائية في البلد المعني.



## الشكل ٢

مرتبة الدخل الفردي ومرتبة دليل التنمية البشرية، بلدان مختارة للعام ١٩٩٢. تمتاز البلدان إلى يمين الخط المائل بدليل تنمية بشرية أفضل مما يمكن توقعه من مرتبة ناتجها المحلي العام.



في تقرير منظمة الأمم المتحدة للأطفال (اليونيسف) الصادر في العام ١٩٩٥ بعنوان «تقدم الدول»، تحسب مراتب مماثلة للبلدان وفق عدد من المقاييس المتصلة بالطفل. على سبيل المثال، يسجل أداء كل قطر من حيث بقاء الأطفال وغذائهم وتعليمهم، ويقارن مع المستوى المتوقع للدخل الفردي عن كل مقياس. وتكشف فجوة الأداء السلبية عن أن الإنجازات الفعلية تقل عن تلك التي يمكن توقعها استناداً إلى مستوى الدخل الفردي. يبين الجدول (٢) في عينة من الدول «فجوات الأداء الوطني» في ثلاثة ميادين: وفيات الأطفال (نسبة وفيات من هم دون الخامسة لكل ألف طفل في العام ١٩٩٣)، والتعليم (النسبة المئوية للأطفال الذين يبلغون الصف الخامس)، والغذاء (النسبة المئوية للأطفال الذين يقل وزنهم عند الولادة عن الوزن الطبيعي).

## الجدول ٢

فجوات الأداء الوطني في العام ١٩٩٣، بلدان مختارة

## فجوات الأداء

التغذية	التعليم	وفيات الأطفال	البلد
٩	٣	١٨	كوستا ريكا
١٣-	١٨-	١٩-	باكستان
٢-	٠	٢٣-	بوتسوانا
٥	١١	٣١-	الجزائر
١١-	١٨-	٤٢-	ناميبيا
١٥-	٣٤-	١٨-	غواتيمالا
٩-	٢٣	١٣٠	فيتنام
١٤	٠	٤٦	تنزانيا
٢٤-	٥	٩٦-	موريتانيا
١٥-	٣٠	٧٦	سري لانكا
*	١١	١٩	بولندا
٣١-	٧	٤٠	بنغلادش
*	٣	١٣	كوريا الجنوبية
١١	٤	٥٧	نيكاراغوا
٣	٢١-	١٧-	السلفادور
٨	*	٢٤-	البيرو
*	٦	٢٠-	إيران
*	*	٥-	لبنان
١٥-	٣٤-	١٨-	غواتيمالا

المصدر: «تقدم الأمم»، اليونسيف، ١٩٩٥، الصفحتان ٥٠ - ٥١.

إذا قارنا فجوات الأداء هذه مع الجدول الأول، فإننا نلاحظ، وكما هو متوقع، أن البلدان ذات المرتبة المنخفضة في دليل التنمية البشرية تنزع أيضاً إلى أن تكون بلداناً تتسم بتباين سلبي كبير بين الإنجازات الفعلية في المقاييس المتعلقة بالطفل وبين المستوى المتوقع لحصة الفرد من الناتج المحلي القائم (\*\*).

(\*) الأرقام غير متوافرة.

(\*\*) حساب القيمة السوقية لجميع البضائع والخدمات المنتجة محلياً خلال فترة محددة (عام عادة) مع اعتبار مشتريات المستهلكين والاستثمارات الخاصة والإنفاق الحكومي (المترجم).

تتميّز هذه البلدان أيضاً بعدم المساواة المعبر عنه في توزيع الدخل وكذلك في عدم التكافؤ الشديد في الحصول على المصادر المتنوعة (الأرض والرأسمال والتعليم، إلخ...). في ما بين مجموعة الدول الصناعية، يتميّز أيضاً البلدان حيث اللامساواة الحادة في توزيع الدخل - أي بريطانيا والولايات المتحدة - بنسبة فقر عالية نسبياً، أيضاً. من المفيد أحياناً مقارنة متوسط الدخل لمجموعات الدخل الأدنى من السكان بدلاً من المقارنة ما بين سكان البلد ككل. فكما يظهر في الجدول (٣)، ليس متوسط الدخل لأفقر ٢٠٪ من السكان أعلى في بريطانيا منه في كوريا الجنوبية، على سبيل المثال. وفي البرازيل، يقل متوسط الدخل لأفقر الفقراء عنه في بنغلاديش.

## الجدول ٣

الدخل الفردي لأفقر ٢٠٪ من السكان، في العام ١٩٩٣، (بحسب معادل القوة الشرائية للدولار الأميركي)

الدولة	الدخل الفردي للـ ٢٠٪	معدل الدخل الفردي
اليابان	٩,٠٧٠	٢٠,٨٥٠
هولندا	٧,١٠٥	١٧,٣٣٠
الولايات المتحدة	٥,٨١٤	٢٤,٢٤٠
بريطانيا	٣,٩٥٨	١٧,٢١٠
كوريا الجنوبية	٣,٥٦٣	٩,٦٣٠
المجر	٣,٢٩٧	٦,٠٥٠
أندونيسيا	١,٣٧٠	٣,١٥٠
بنغلاديش	٦١٣	١,٢٩٠
البرازيل	٥٦٤	٥,٣٧٠
الهند	٥٣٧	١,٢٢٠
النيبال	٤٦٤	١,٠٢٠
نيجيريا	٣٥٧	١,٤٠٠
غينيا بيساو	٨٨	٨٤٠
تنزانيا	٧٠	٥٨٠

المصدر: تقرير التنمية البشرية للعام ١٩٩٦،

الصادر عن البرنامج الإنمائي للأمم المتحدة، ص ١٣، ١٩٩٥.

توجد أكبر الفروق السلبية بين مرتبة دليل التنمية البشرية ومرتبة الدخل الفردي في بعض مجتمعات العالم النامي والقائلة بالمساواة، مثل عدد من بلدان الشرق الأوسط وأفريقيا وأميركا اللاتينية. على أن توزيع الأرض والدخل وفرص التعليم في آسيا، وخصوصاً في شرق آسيا، أكثر مساواة (أو بالأحرى أقل لا مساواة) منها في المناطق النامية الأخرى، بينما تنزع مرتبتها في دليل التنمية البشرية إلى أن تكون أعلى من مرتبة الدخل. كذلك تكشف مؤشرات ومقاييس اجتماعية متنوعة من آسيا عن صورة أكثر مواتاة منها في دول تتمتع بمستوى دخل مماثل في أفريقيا وأميركا اللاتينية<sup>(٣)</sup>.

النمو غير المتكافئ يُديم الفقر، وفي المجتمعات التي لا تقول بالمساواة يسهل بروز العواقب والنتائج السلبية على الأطفال لجهة السكن والتعليم غير المختلط، والفرص غير المتساوية في الحصول على الرعاية الصحية، وانعدام الأمن الشخصي، وجرائم الأحداث، إلخ..

تنزع اللامساواة أيضاً إلى أن تكون نتاج بنى تسلطية أكثر منها نتاج المجتمعات القائلة بالمساواة التي تميل أيضاً إلى تعزيز البنى التسلطية. فالتوزيع غير المتساوي للدخل يعكس التوزيع غير المتكافئ للسلطة. أما المقاربة الديمقراطية والتشاركية للتنمية، عند التشديد على تشكيل الرأسمال الاجتماعي<sup>(٤)</sup>، فهي ملازمة لإتفاقية حقوق الطفل. كما تكشف تجربة عدد كبير من البلدان أيضاً، عن أن تمكين الأطفال والوالدين يوصل إلى حماية حقوق الطفل.

كذلك، تعد المشاركة توجهاً اقتصادياً سليماً، ولا سيما في الدول الشديدة الفقر، حيث البرامج ذات الكلفة المجدية لحماية صحة الأطفال وتعليمهم الأساسي تغدو مستحيلة في ظل غياب التزام قوي وتشاركي من قبل المجتمع الأهلي.

وفي حين أن النمو الاقتصادي ضروري لضمان حقوق الطفل في البلدان الفقيرة، فإن النواحي النوعية لذلك النمو تحاكيه أهمية، في أقل تقدير. وبالإمكان ضرب مثال مروع على الفروق بين أداء التنمية البشرية وبين مستوى الدخل في الهند، حيث تسجل فروق هائلة في المكاسب المحققة للأطفال بين الولايات المختلفة<sup>(٥)</sup>. ففي حين بلغ معدل وفيات الأطفال الرضع<sup>(\*)</sup> في ولاية كيرالا (حيث يقل الدخل الفردي عن متوسط الدخل في الهند) ١٣ حالة وفاة فقط لكل ألف مولود حي (العام ١٩٩٣)، أفادت ولاية أوريسا عن معدل ١١٠ حالة وفاة لكل ألف ولادة. ولم تفسد سوى ٢٩ دولة حول العالم (وهي جميعاً أغنى من كيرالا) عن معدل وفيات أطفال أدنى من تلك المسجلة في الولاية الهندية. كما أن متوسط العمر المتوقع للأنثى المولودة في كيرالا اليوم (٧٤ عاماً تقريباً) يزيد ٢٠ عاماً على ما تتمتع به نظيرتها المولودة في ولاية أوتار برادش.

(\*) دون السنة من العمر.

يبين الجدول ٤ أدناه المكاسب والإنجازات في المعالم والجوانب المختلفة بين كيرالا والولايات الأسوأ أداءً في الهند.

كيرالا	معدل الهند الوسطي	أسوأ الولايات أداءً	
٣٢	١٠٩	١٤٢	معدل الوفيات بين من هم دون الخامسة
١٣	٧٤	١١٠	معدل وفيات الأطفال الرضع
١,٧	٣,٦	٥,٢	المعدل الإجمالي للخصوبة
٨٧	٤٥٣	٧٣٨	معدل وفيات الأمهات لكل ١٠٠ ألف ولادة
٥	٤١	٦٢	المعدل المثوي للفتيات بين الـ ٦ والـ ١٤ عاماً غير الملتحقات بالمدارس

في حين تكشف أرقام المعدل الوسطي في الهند عن صورة مرعبة (الواضح أن «الحق في البقاء والنمو» ليس مضموناً ولا سيّما للبنات) فإن المكاسب والإنجازات المسجلة في كيرالا هي في الواقع مشجعة للغاية، إذ هي تظهر أن في وسع الدول أو المناطق الشديدة الفقر أن تحقق قدراً كبيراً من التقدم في مقاييس أساسية، لخير الأطفال وسعادتهم.

من الحقائق المذهلة تدني معدلات وفيات الأطفال والأمهات في كيرالا مرات عدة عنه في بقية أنحاء الهند، وتميّز تعليم الفتيات في الولاية بارتفاع ملحوظ.

كما يقل معدل الوفيات بين الأطفال دون الخامسة في كيرالا كثيراً عنه في بلدان كالسعودية أو فنزويلا أو الأرجنتين أو الجزائر، التي تزيد فيها معدلات الدخل الفردي مرات عدة على ما هي في كيرالا.

يعدّ معدل وفيات الأطفال دون الخامسة مقياساً يعكس نوعية الحياة في جوانب عديدة. ففي حين يشكل مقياساً رئيسياً لتقدم الأطفال، فإنه يتأثر بصورة مباشرة بعدد كبير من العوامل كالدخل ومستوى تعليم الوالدين ومدى انتشار سوء التغذية والمرض، وتوافر إمدادات المياه النظيفة والصرف

الصحي وفاعلية الخدمات الصحية، وأخيراً وليس آخراً صحة المرأة ومنزلتها في المجتمع.

لهذا كله، يعبر معدل وفيات الأطفال دون الخامسة عن أكثر من مجرد كونه مقياساً للبقاء. كما إن نوعية حياة العدد الأكبر من الأطفال الذين يظلون على قيد الحياة تُختصر في الرقم المعبر عن العدد الصغير من الأطفال الذين يتوفون.

يُظهر مثال كيرالا بوضوح أن البرامج المتدنية الكلفة، كبرامج التلقيح الأساسية والإمهاء (إعادة ماء الجسم عن طريق محلول معالجة الجفاف)، قد تؤدي إلى إنجازات كبيرة حتى في الدول الشديدة الفقر في حال لعبت الأسر (ولا سيما الأمهات) دوراً فاعلاً. أو في حال «تحولت جلسات التلقيح، التي تجري في يوم محدد في الأقاليم (حيث تنفذ برامج بقاء الأطفال والأمومة الآمنة) إلى جلسات شاملة لـ «حماية الأمهات والأطفال» تقدم فيها رزمة متكاملة من الخدمات للأمهات والأطفال. في وسع النساء (في هذه المناطق) الآن الاعتناء بصحتهن وبصحة أطفالهن في الوقت نفسه، علماً أنهن من نواحٍ أخرى يجدن صعوبة في طلب الرعاية الصحية لأنفسهن»، على حد وصف واضعي التقرير الهندي (ص ١٢).

## ٢.٢ الإتجاه العالمي نحو اللامساواة وانعدام الأمن

إننا نشهد استقطاباً متزايداً بين الأمم على صعيد المداخل والفرص. كما تزداد الفجوة بين الدول الغنية والفقيرة اتساعاً. إلى ذلك، تميّز العقدان الأخيران في العالم النامي، بشكل عام، بنمو سريع في آسيا وركود في أميركا اللاتينية وتراجع في معظم بلدان أفريقيا الواقعة جنوب الصحراء<sup>(٦)</sup>، والدول العربية والاتحاد السوفياتي سابقاً.

من التجليات المذهلة لانعدام المساواة على الصعيد الدولي ما ورد في تقرير التنمية البشرية للعام ١٩٩٦، أن أصول ٣٥٨ مليارديراً في العالم تجاوزت في العام ١٩٩٥ المداخل السنوية المجتمعة لـ ٤٥٪ من مجموع سكان العالم. ويرد في تقرير التنمية البشرية للعام ١٩٩٩ أن أغنى مئتي شخص في العالم ضاعفوا ثروتهم بما يزيد على مرتين بين عامي ١٩٩٤ و١٩٩٨، وأن أصول

أكبر ثلاثة أثرياء في العالم تفوق مجموع الناتج القومي العام لـ ٦٠٠ مليون إنسان في البلدان الأقل نمواً.

لا شك في أن العملية المتسارعة للتحديث والعصرنة والتمدن والعودة تتيح احتمالات وإمكانات جديدة للتنمية الاقتصادية في الكثير من أنحاء العالم. فعدد من البلدان، ولا سيما في آسيا، اغتتمت الفرص المتاحة بفعل تكامل اقتصاداتها الوثيق بالسوق العالمية الديناميكية. كما إن النمو الاقتصادي السريع المدعوم باستثمار هائل في الرأسمال البشري حوّل الاقتصادات في فترة زمنية قصيرة للغاية، مما يجعل معظم مقاييس التنمية البشرية ومؤشراتها تكشف عن تقدم لافت ومستمر.

الشباب هم الرابحون الأساسيون في هذه البلدان. ففرص حصولهم على الغذاء والسكن والتعليم والخدمات الصحية أفضل بكثير مما كان يتمتع به أبناء الأجيال السابقة في شبابهم. وتحمل كل الأمور على الاعتقاد بأن الوضع سوف يزداد تحسناً، ولا سيما أن عدداً من المؤشرات الاجتماعية - ومنها وفيات الأطفال والمكاسب التعليمية ومتوسط العمر المتوقع - تكشف عن تحقيق تحسّن ملحوظ في العقود الأخيرة.

غير أن عملية التكامل الوثيق مع الاقتصاد الدولي أخفقت في تأمين نتائج إيجابية في بلدان أخرى، وبخاصة في أفريقيا. فالمداحيل الفردية في ما يزيد على ثمانين بلداً حول العالم تقل عما كانت عليه قبل عقد من السنين (تقرير التنمية البشرية للعام ١٩٩٩، الصادر عن البرنامج الإنمائي للأمم المتحدة، ص٢). ويبدو التقسيم الدولي الجديد للعمل مهدداً أكثر منه واعداً. ففي هذه البلدان تتطوي العوالة على عوالة عدد من التوجهات السلبية (مثل خفض نفقات الرعاية، وتكاثر إدمان المسكنات والمخدرات، وازدياد الجريمة، والتمدن دون وظائف مدنية، وانتشار الفيروس المسبب لمرض الإيدز). علاوة على ذلك، يحتمل أن يؤدي التحول في الحياة الاجتماعية والاقتصادية إلى إضعاف التماسك الاجتماعي وإلى تقويض المجتمعات المحلية وشبكات الأمان التقليدية.

من جهة أخرى، يفرض ضغط الأسواق الدولية المتصاعد عبئاً على العائدات الضريبية، إذ تزداد صعوبة اعتماد سياسات ضريبية تصاعدية



في عالم تسوده حرية حركة الرأسمال وضغطاً متعاضماً من أجل خفض الضرائب عما يسمّى «أساس الضريبة المتحرك» من نجوم الغناء الشعبيين وإيرادات الرأسمال ولاعبي كرة المضرب المحترفين والشركات متعددة الجنسية. لذا تدنّى مجموع العائدات الضريبية في الدول الفقيرة من ١٨٪ إلى ١٦٪ من الناتج المحلي القائم بين مطلع الثمانينات وأواخر التسعينات<sup>(٧)</sup>. كما تدهورت نوعية الخدمات العامة في أشد البلدان فقراً بصورة ملحوظة. تفرض عملية العولمة أيضاً ضغطاً على أنشطة الرعاية التي تؤثر في النساء والأطفال خصوصاً. وعلى ضوء التكيف الهيكلي والعولمة (لمزيد من التعمق راجع الفصل ٣)، حصل خفض في قيمة العمل في قطاع الإنجاب (حيث يمضي جميع الأطفال سنواتهم الباكرة الأعظم أثراً في تكوينهم) مقارنة مع قيمة العمل في ميدان الإنتاج الموجه نحو السوق.

تظهر علامات واضحة في البلدان الفقيرة والغنية على السواء على تنامي عذاب البشر وشقائهم. وما تصاعد معدلات الجريمة وتزايد التهديدات للسلامة الشخصية والانتشار السريع للمخدرات - وكذلك الجرائم المتصلة بها - سوى دلائل على ضعف النسيج الاجتماعي<sup>(٨)</sup>.

من المعروف أنّ ثمة صعوبة في جمع الإحصاءات عن الجريمة وإدمان المخدرات وتقسيرها. لكن، وبحسب أرقام الأمم المتحدة، تتزايد الجرائم المبلغ عنها حول العالم حوالى ٥٪ سنوياً، وهذا يتخطى كثيراً معدل النمو السكاني. كما يعتقد أن التجارة غير المشروعة بالمخدرات تنمو بسرعة أكبر، ويشير بعض التقديرات إلى احتمال تجاوز حجم تهريب المخدرات ٥٠٠ مليار دولار في العام (تقرير التنمية البشرية للعام ١٩٩٤، الصادر عن البرنامج الإنمائي للأمم المتحدة).

كذلك تتحول جرائم الأحداث، وبخاصة في البلدان النامية، إلى مشكلة خطيرة وثيقة الصلة بعملية التمدين وإدمان المخدرات. كذلك يتزايد بسرعة، في البلدان الصناعية والنامية على السواء، تفكك العائلات وتحللها المعبر عنه في عدد العائلات وحيدة الوالد أو الوالدة. والواضح أن الكثير من العوامل نفسها التي تساهم في الجريمة (الفقر والبطالة والمخدرات، إلخ...) تساهم أيضاً في تخريب الأسر وتفكيكها.

كذلك يعكس تفتت العائلة الممتدة في الكثير من البلدان النامية هذه العملية. فإذا لم يتواجد الجدان أو بعض الأقارب الآخرين لمراقبة الأطفال والإشراف عليهم خلال النهار، فإن إحدى أهم آليات منع الجريمة تتعطل.

كذلك يترك تفشي مرض الإيدز وقعاً اجتماعياً مدمراً في الكثير من البلدان. وفي حين لم يعد عدد حالات الإيدز يتصاعد بسرعة في العالم الصناعي، فإن المرض تحول وباءً متفشياً في بلدان نامية كثيرة. ومن المقدر أن تسجل حوالى ٩٠٪ من جميع حالات الإصابة الجديدة بفيروس نقص المناعة البشرية في البلدان النامية. وفيما تعد أفريقيا هي المنطقة التي تلقت أوجع ضربة حتى الساعة، فإن الوباء يتفشى بسرعة في بعض بلدان آسيا الكثيرة السكان.

إن الاتجاه الدولي نحو ازدياد اللامساواة وعدم الاستقرار يتوازى مع استقطاب معزز داخل كل بلد بمفرده. فثمة دلائل حاسمة على أن توزيع الدخل أضحى أقل تكافؤاً في أكثر الأقطار الصناعية والنامية في السنوات الأخيرة.

بغية توضيح هذا الاتجاه في بعض أشد بلدان العالم فقراً، يمكن استخدام الأقطار التي تعد أكبر المتلقين للمعونة الإنمائية السويدية كأمثلة. في العام ١٩٩٥ كلفت وكالة التنمية الدولية السويدية الباحثين بإعداد ٢١ تقريراً مما يسمّى «صور الفقر» لجميع «بلدان البرنامج»<sup>(٩)</sup>.

إن جمع وتفسير الإحصاءات الخاصة بتطور توزيع الدخل مع مرور الزمن عملية تميّزت بالصعوبة أحياناً. رغم ذلك، فإن من الملاحظات المثيرة ألا يكون أي تقرير منها قد استنتج أن اللامساواة قد تقلّصت في غضون العقد الماضي. بل العكس صحيح، إذ أفيد عن تدهور الأوضاع في جميع البلدان التي تتوافر عنها بيانات يُعول عليها. غير أن تزايد اللامساواة في آسيا طرأ في إطار النمو السريع، فازداد الأغنياء غنى وأصبح الفقراء أشد فقراً. لكن من الطبيعي أن تشهد «الأزمة الآسيوية» في العام ١٩٩٧ إنقلاباً في الاتجاه (يؤمل أن يكون مؤقتاً) نحو تقلّص مستوى الفقر في أقطار آسيوية عدّة. أما في أفريقيا، فإن الفقراء يزدادون فقراً ويكثر عدداً.

كانت التعليقات الشائعة في التقارير من النوع التالي (جميع الاستشهادات مأخوذة من «صور الفقر»):

«لقد نمت وتطورت حالات لا مساواة شديدة في توزيع الدخل... إذ أثرى عدد من الأشخاص الذين اتخذوا من المدن مقراً لهم وكذلك اغتنم أسرهم، الأمر الذي أسفر عن حالات لا مساواة كبيرة في المجتمع».

(أنغولا)

«الفوارق بين الأغنياء والفقراء هي اليوم أكبر وأبرز وأسهل على الملاحظة من قبل... الواضح أن عملية تمايز قوية تجري... فالتناس الأشد فقراً يدعون أن وضعهم اليوم أسوأ مما كان عليه قبل الـ ١٠ - ١٥ عاماً الماضية... كما ازداد ظهور الأطفال العاملين في المراكز المدنية في غضون السنوات الـ ١٠ الماضية بسبب النزوح من الريف، وتزايد الفقر بين أكبر المجموعات السكانية».

(غينيا بيساو)

«في خلال فترة الأعوام الـ ١٤ الماضية من العام ٧٣ - ١٩٧٤ وحتى العام ٨٧ - ١٩٨٨، ازدادت حالات اللامساواة في الإنفاق الاستهلاكي في المناطق الريفية والمدينية، ولا سيما في المناطق المدنية».

(الهند)

«من التصورات العامة أن المسافة ازدادت بين الأغنياء والفقراء، أي أن الأغنياء أصبحوا أوفر غنى والفقراء أشد فقراً».

(كينيا)

«يزداد الأغنياء غنى والفقراء فقراً كما هي الحال في الكثير من البلدان».

(ليسوتو)

«تبين نتائج الدراسات المختلفة أيضاً، وبصورة حاسمة، نشوء فجوة متوسعة بين الأغنياء والفقراء في السنوات الأخيرة».

(سريلنكا)

«غدا توزيع الدخل أشد انحرافاً، وكبرت الفوارق المناطقية. كما تظهر اتجاهات نحو فروق أكبر في الأجور بحسب الجنس».

(فيتنام)

كذلك ناقش القليل من تقارير الفقر التي طلبت وكالة التنمية الدولية السويدية إجراءها، دور العلاقات الاجتماعية وشبكات الأمان التقليدية في تقليل المخاطر وإجراءات «التحديث» التي يمكن أن تتعرض لها الجماعات غير الحصينة. ويمكن لبعض التعليقات أن يساعد في إيضاح خطر «التحديث» في المجتمعات التقليدية. ففي غينيا بيساو، على سبيل المثال، «اكتسبت المساعدة المتبادلة والتقليدية بين العائلات في الجماعة الإثنية نفسها أهمية كبيرة. غير أن هذه الأشكال التقليدية من السيطرة الاجتماعية والعلاقات والروابط الإثنية آخذة بالضعف». كما يُقال، إن برنامج التكيف الهيكلي المطبق منذ أواخر الثمانينات قاد إلى «زعزعة قيم الأسر الغينية التقليدية».

ضمّت الدراسة الخاصة بالفقر في ناميبيا بحثاً مفصلاً في أدوار القرى والعلاقات المعقدة والمتغيرة فيما بينهم، وهي جديرة باقتباس مقاطع طويلة منها. وقد أورد موجز مخطط البحث ما يلي: «يمكن للقرى وللالتزام الأخلاقي بمساعدة أفراد الأسرة أن يشكلا نعمة ونقمة في آن واحد للفقراء ولأولئك الذين يعيشون فوق حد الفقر. مثالياً، يمكن الاعتماد على أفراد الأسرة الميسورين للمساعدة في النفقات كرسوم المدرسة والملبس والمأكل والمشرب ومصاريف الطوارئ. وغالباً ما يساعد هذا العون إلى حد بعيد في تخفيف أشد آثار الفقر سوءاً وتسهيل تدبير العيش في الحرمان. مع ذلك، كثيراً ما تفرض الأعباء الإضافية على الأقارب الميسورين خفض قدرتهم على تحسين أوضاعهم مالياً. وفي المناطق التي يتركز فيها الفقر يجد المرء في أكثر الأحيان أن مستوى البؤس يتخطى تعريف الفقير الحقيقي. في هذه المناطق، يوفر الأشخاص القليلون الذين يصيبون دخلاً كافياً للإفلات من تصنيفهم في خانة الفقراء، الدعم لشبكة من الأفراد تتجاوز كثيراً حدود منازلهم. وبذلك، تزايد المستوى العام للحرمان الناتج من الفقر بصورة مثيرة».

لكن، وقياساً بهذه الحال في غينيا بيساو، يبدو أن الروابط التقليدية من هذا النوع تضعف في ناميبيا، حيث تظهر «دلائل على احتمال تآكل المنظومة الأخلاقية لدعم الاقتصاد، وذلك مع مرور الزمن ومع إهمال المنتقلين إلى

المدن واجباتهم نحو الأسر التي خلفوها وراءهم. فلو كانت هذه هي الحالة، لواجه فقراء الريف مخاطر وإمكانات أكبر للتأثر من أي وقت مضى». لا يمكن لأي بلد أن يعبر عن الحلقة الجهنمية الناتجة عن تزايد الفقر وعدم المساواة على نحو أفضل مما تفعل زامبيا، حيث تدهور الدخل الفردي بما يزيد على ٦٠٪ على مدى الأعوام الـ ٢٠ الماضية، حين عمل الإنحطاط الاقتصادي على مفاقمة الأوضاع المعيشية للفقراء بصورة محزنة. لإيضاح حالة فردية نموذجية، يجوز ضرب المثال بالسيدة لتومبي (٣٦ عاماً):

«السيدة لتومبي أرملة تعتنى بوالدتها المسنة وأحد أقاربها غير المباشرين ويبلغ عمره ٧٨ عاماً. وقد وجدت السيدة لتومبي في الفراش تشكو صداً عاصاً وضعفاً عاماً في جسمها وألماً في أسنانها. لكن والدتها لم تكن في المنزل، وقيل إنها قصدت قرية ماندانغا على بعد ثلاثة كيلومترات لطلب المعونة المالية من بعض الأقارب البعيدين. كما توجه العجوز إلى الحي القريب لجمع الأغصان لايقاد النيران وبيع الحطب. أما ابنة الأرملة، وهي في السادسة عشر من عمرها، فكانت في السوق تشتري الخضار وتعيد بيعها، وهذا هو النشاط الذي يشكل الدعم الرئيسي للأسرة بالإضافة إلى شراء الأسماك وإعادة بيعها.

«منذ فرض رسوم على استعمال الخدمات العامة، توفي اثنان من أولاد السيدة لتومبي بسبب الإسهال. فهي لم تستطع تحمل أكلاف رسوم التسجيل والاستشارة الطبية، ولم تتسن لها أي وسيلة مواصلات لنقل ولديها إلى المستشفى. في مناسبة أخرى، حين نقلت ابنتها (١٦ عاماً) إلى المستشفى بمساعدة من الكنيسة، أبعدت الفتاة عن سريرها لتفسح المجال أمام مريضة أخرى دفعت الرسوم. أعادتها الأم إلى المنزل حيث عالجتها بالأعشاب فتعافت. أما ولداها الآخران، فلم يعودا يلازمانها، بل أرسلتا للعيش مع شقيقها الذي يتحمل نفقات تعليمهما.

«توقعت السيدة لتومبي أن تؤدي الرسوم الجديدة إلى تحسين الخدمات في المستشفيات والعيادات، علماً أن الأغنياء وحدهم سوف يفيدون. لذا تبدو لها السياسة الجديدة محاولة متعمدة لحرمان الفقراء من الخدمات الصحية»<sup>(١٠)</sup>.

## ٣.٢ نحو استراتيجية للتنمية البشرية

في حين أن النمو الاقتصادي قد يشكّل وسيلة نافعة للتنمية، فإن التنمية البشرية والقضاء على الفقر والحرمان يجب أن يكونا الهدفين الرئيسيين لأيّ استراتيجية تنمية جديدة بأن تربط بميثاق حقوق الطفل.

إذا اعتبرت التنمية البشرية غاية بحد ذاتها لا مجرد وسيلة لتحقيق النمو الاقتصادي، فإنه لا بدّ من إعادة النظر في استراتيجيات التنمية المهيمنة اليوم وفقاً لأسس وقواعد عدّة.

ولعل تعريف التنمية البشرية المستدامة الذي يقدمه البرنامج الإنمائي للأمم المتحدة هو من المنطلقات التقليدية لأيّ استراتيجية تعطي فيها الأولوية للأطفال بدلاً من تعريضهم للإهمال.

«التنمية البشرية المستدامة هي التنمية التي لا تكتفي بتوليد النمو الاقتصادي فحسب، بل توزع فوائدها بإنصاف، والتي تعيد بناء البيئة بدل أن تدمرها، والتي تمكّن الناس بدل أن تهمّشهم. وهي تعطي الأولوية للفقراء، فتوسع خياراتهم وفرصهم وتهيئ لمشاركتهم في القرارات التي تؤثر فيهم. إنها التنمية المناصرة للفقراء وللطبيعة ولإيجاد فرص عمل للجميع وللنساء وللأطفال».

يشارك هذا المفهوم الذي يشدد على مناصرة الفقراء مع نهج «الحاجات الأساسية» الذي أطلقه في السبعينات مكتب العمل الدولي ومنظمات الأمم المتحدة الأخرى. إلا أنّ هناك فوارق واختلافات مهمة أيضاً. ففي حين يحصر نهج «الحاجات الأساسية» نفسه أكثر الأحيان في موضوع كيفية «بلوغ» الفقراء و«إمدادهم» بالضروريات الأساسية لحياتهم، تشدد التنمية البشرية المستدامة، وكما هي الحال مع ميثاق حقوق الطفل، على دور البشر (من رجال ونساء وأطفال) بوصفهم فاعلين فيها وصانعين للتنمية لا مجرد متلقين لآثارها، بل أبعد من ذلك هو اعتبارهم «أهدافاً» للتدخل، حيث يحاول الغريباء «إصابة المجموعة المستهدفة» الصحيحة.

إن تمكين الناس في الإطار المجتمعي أمر حاسم. فنموذج التنمية الذي يعطي الأولوية للتنمية البشرية يجب أن يبدأ بالاعتراف بأن الأفراد (بمعارفهم ومهاراتهم وخبراتهم وثقافتهم وطاقاتهم وإبداعهم) هم أعظم الموارد قيمة في كل بلد.

إن تبيان الفرق بين النظرية والاستراتيجية الاقتصادية التقليدية وبين المقاربة الأكثر توجهاً التي تركز على أولوية الناس يتطلب إعادة تعريف «الرأسمال» الذي قد يساعد في إيضاح بعض المفاهيم الأساسية<sup>(١)</sup>.

### ١.٣.٢ دور الرأسمال الاجتماعي

يولد الطفل في الشمال غنياً. فنصيبه من الرأسمال الذي راكمته الأجيال السابقة يساوي ثروة. كذلك فإن الأجور والرواتب المرتفعة في الشمال، مقارنة مع تلك المدفوعة في الجنوب، تعكس إلى حد بعيد الفوارق في مقدرات البلاد لا في مقدرات الفرد. فمثلاً، إن تقاضي ممرضة في ألمانيا ثلاثين ضعف ما تتقاضاه زميلتها في بنغلاديش أو زامبيا لا علاقة له (أو أن علاقته بسيطة) بالفروق الفردية في التدريب أو المهارات. فالأجور العالية في الشمال تعكس ببساطة المردود الأكبر للرأسمال المتراكم من الماضي.

من السهل التعرف إلى بعض أوجه هذه الثروة أو هذا التراث من مصانع وطرق ومدارس ومستشفيات وجامعات وشبكات اتصالات سلكية ولاسلكية، وهلم جرا، وهو ما يمكن تسميته الرأسمال المادي والعمراني. غير أن الطفل في الشمال يرث أيضاً أشكالاً أخرى من الرأسمال أقل بروزاً. وتمثل هذه الأشكال تنمة حيوية ومهمة للرأسمال المادي والعمراني: إنها الديمقراطية البرلمانية، والصحافة الحرة، واحترام حقوق الإنسان، ومعايير التفاعل الاجتماعي، والمنظومات الخاصة بالنشر السريع للأفكار الجديدة، ونقابات العمال، وعشرات بل مئات من المؤسسات والمنظمات الاجتماعية الكبيرة أو الصغيرة، والنظام القضائي، الذي يقوم عموماً بتدعيم سلطة القانون والعدالة والمؤسسات الأخرى.

وهذا الشكل الأخير من الرأسمال قد يُوصف بالرأسمال المؤسسي أو الاجتماعي، (وسوف يتم استخدام التعبير الأخير في هذه الدراسة لكي يتضمّن الرأسمال المؤسسي).

والرأسمال الاجتماعي، بدوره، موزع في دول العالم بصورة غير متوازنة إلى حد بعيد، مع تسجيل فروق كبيرة إن بين الشمال والجنوب، أو بين البلدان في الشمال والجنوب وفي كل منهما.

على ضوء التمييزات المعروضة أعلاه، يمكن تقسيم الرأسمال الاجتماعي للمجتمع على فئات مختلفة. فبعيداً عن الرأسمال الطبيعي (الأراضي الصالحة للزراعة والموارد المعدنية وغيرها)، نجد الرأسمال المالي الذي يمكن استخدامه للاستهلاك أو للاستثمار. ولدينا الرأسمال المنتج مباشرة من آلات وأجهزة ومعدات، إلى آخره. ونجد أيضاً الرأسمال العمراني الأساسي (الخاص بالبنية التحتية)، والرأسمال البشري. وهناك أخيراً المواصفات والمعايير والمؤسسات، والشبكات والمنظمات، والتقاليد والمواقف التي تشكل معاً رأسمال المجتمع الاجتماعي.

من الصعب تعريف الرأسمال الاجتماعي، والأصعب قياسه، علماً أن قوة هذا المفهوم الأساسية موصوفة بصورة حسنة في دراسة بانوري (بانوري وآخرون، ١٩٩٤، ص ١٨ - ١٩).

«على نقيض الرأسمال المادي المحسوس بصورة كاملة، والرأسمال البشري المجسّد في مهارات الفرد ومعلوماته، يتكون الرأسمال الاجتماعي من العلاقات بين الأفراد. في أبسط أشكاله، من الجائز تعريف الرأسمال الاجتماعي بأنه أشكال طوعية من التنظيم الاجتماعي.. فالرأسمال الاجتماعي لا يكتفي بوضع الإنسان الفرد في مركز الاهتمام وحسب، بل إنه يقدم العلاقات بين البشر على كل ما عداها. فهي مهمة لأنها الأساس الذي تبنى عليه جميع الجماعات المحلية. فإذا كان الرأسمال البشري يسعى إلى تحسين قدرة الفرد على اتخاذ القرارات، فإن الرأسمال الاجتماعي يسعى إلى تحسين قدرة الجماعة على صناعة القرارات. لكن، من الطبيعي أن لا يستبعد أحدهما الآخر. فالفرد ذو المهارات العالية يُغني أيضاً الجماعة، بينما تُكسب الجماعة المتناغمة قدرة الفرد معنى أكبر وتزيد من فاعليتها». مع أن التشديد على المهارات البشرية باعتبارها العامل الرئيسي في التنمية الاقتصادية والاجتماعية لم يعد موضع جدل، فإن من المهم التأكيد على الفرق بين نهج التنمية البشرية ونهج «الرأسمال البشري». ففي حين ترى الأولى أن الإنسان الفرد هو الغاية، تحلل الأخيرة التنمية البشرية بوصفها وسيلة للاستثمار في خير الناس من أجل النمو الاقتصادي. ولكن لا يظهر دائماً تناقض بين هاتين المقاربتين في الخلاصات السياسية الفعلية، بقدر ما هي تعبير عن فرق جوهري لجهة التأويل العام لـ «تنمية».



من الاختلافات الأخرى أن النهج الأول يعترف بالصفة الاجتماعية لا الفردية، وبمقدرات البشر. ولكي تكون التنمية البشرية مستدامة، فإن من المهم، وإن لم يكن هذا كافياً، رفع مستوى المهارات الفردية. فالتفاعل بين الناس هو الذي يشكل الفرق الحاسم بين تكوين «الرأس المال الاجتماعي» و«الرأس المال البشري».

الرأس المال الاجتماعي، بطبيعته، أكثر تعميماً للمساواة من أشكال الرأس المال الأخرى، التي تعود ملكيتها للأفراد أو للدولة عادة، وتنطوي، بصورة أساسية، على علاقة رأسية بين المالك وأولئك المستخدمين أو الخاضعين لسيطرة المالك. من جهة أخرى، فإن للرأس المال الاجتماعي خصيصة واضحة لجهة تحقيق المنافع العامة، وتراكم الرأس المال الاجتماعي يفيد الجميع. لكن، وعلى نقيض أشكال الرأس المال الأخرى، فإن الرأس المال الاجتماعي قد يفيد العاجزين أكثر من الأقوياء والقادرين. فإذا استند التعاون إلى الإدارة والثقة المتبادلة لا إلى القمع والهيمنة، فإن من يفتقرون إلى النفوذ والأصول الاقتصادية المحسوسة يجدون أمامهم ميداناً أكثر تكافؤاً يكون احتمال تعرضهم فيه للخداع أقل من الميادين الأخرى.

### ٢.٣.٢ الحاجة إلى استراتيجية تنمية متوازنة

لا بد من التأكيد على أن إنتاج معظم السلع والخدمات يتطلب جميع أنواع الرأس مال بنسب متفاوتة. فلا يمكن لبلد تأمين النمو المتواصل إلا بالمقدار المطلوب من جميع أشكال الرأس مال. غير أن ما يشكل «التوازن» الأمثل يتحدد من خلال الوضع أو المرحلة.

غالباً ما تحاول البلدان التعويض عن النقص في أحد أشكال الرأس مال عبر استخدام الأشكال الأخرى بمزيد من الكثافة وهي أحياناً تضطر إلى ذلك. على سبيل المثال، كثيراً ما اختارت البلدان الغنية بالموارد الطبيعية، ولكن الفقيرة في رأس مالها المالي والبشري، استراتيجية تنمية تتميز بـ «استخراج» الموارد الطبيعية واستغلالها من معادن وغابات وأسماك بشكل كثيف. واستناداً إلى تجربة مناطق كثيرة من العالم، لا تعد مثل هذه الاستراتيجية، وإن كانت مفهومة، قابلة للاستمرار على الأصعدة الاجتماعية أو الاقتصادية أو البيئية.

تكفي نظرة خاطفة إلى تقارير التنمية البشرية الصادرة عن البرنامج الإنمائي للأمم المتحدة لتأكيد ضعف الارتباط بين التنمية البشرية وبين استغلال الموارد الطبيعية. فبين البلدان المتميزة بأكبر تباين سلبي بين مرتبة الناتج القومي العام ومرتبة مؤشر التنمية البشرية، نجد أن جميعها تقريباً تنتمي إلى فئة البلدان الغنية ذات الشعوب الفقيرة، وذات الصادرات الكبيرة من النفط والمعادن والمواد الأولية الأخرى، ولكن المتميزة بسجل سيء بالنسبة إلى توزيع الدخل والتنمية البشرية. كذلك تتميز بلدان عدة من هذه الفئة بحكم استبدادي وقمع سياسي.

من جهة أخرى، اختارت دول كثيرة تفتقر إلى الموارد الطبيعية أن تستثمر بكثافة في الصحة والمهارات البشرية، مما أسفر عن نتائج أفضل بكثير من التي حققتها البلدان التي «استغلت» مواردها الطبيعية. ففي الأقطار التي اعتمدت النمط الأخير من الاستراتيجيات، نجد بلداناً غنية مع شعوب فقيرة، في مقابل بلدان فقيرة مع شعوب غنية في الفئة الأولى.

من الجائز أن تنخفض قيمة جميع أشكال الرأسمال، مما يعرض للخطر التنمية المتوازنة والمستدامة. فالتلف المادي أو المزاحمة والتطور الاقتصادي - وهذا هو الأكثر شيوعاً - يسمح بتقادم الآلات والمعدات. كما يمكن لنقص الصيانة أن يدمر جزئياً الرأسمال العمراني (الخاص بالبنية التحتية/ الأساسية). ومن الجائز استغلال الرأسمال الطبيعي في سبيل الربح قصير المدى، أو استنزافه تدريجياً عن طريق تدهور البيئة. كما أن المهارات البشرية غير المطلوبة تتبدد عوضاً عن أن تتحسن ويرتفع مستواها. ويمكن تدمير الرأسمال الاجتماعي العظيم القيمة بسهولة بواسطة الصراع الأهلي وسوء الإدارة والتدخل الخارجي البربري.

لا يتضمن الرأسمال الاجتماعي نهج تنمية أكثر إنصافاً وحسب، بل إنه في الغالب يتسم بالإنتاجية العالية. فقد يكون التعاون أقل كلفة من التنافس والتزاحم. والتعاون يتعهد الثقة، والثقة عنصر أساسي وراء النمو الاقتصادي. لذا يصبح المجتمع الغني بالرأسمال الاجتماعي أكثر تأهيلاً لحل النزاعات دون اللجوء إلى العنف والتغييرات الفجائية في السلطة السياسية (وفي السياسات الاقتصادية). كما يقلص الرأسمال الاجتماعي

أكلاف المعاملات في الاقتصاد، وبهيئاً مناخاً يزدهر فيه الاستخدام والاستثمار المنتج، ويتحسن فيه استغلال أشكال الرأسمال الأخرى. والرأسمال الاجتماعي يسرّع انتشار الأفكار والابتكارات الجديدة، وذلك من منظور ديناميكي يزداد أهمية في اقتصاد عالمي متكامل.

في حين لا تتعامل المقاربات الأخرى مع دور الأطفال إلا بصورة غير مباشرة، فإن استراتيجيات التنمية التي تعطي الأولوية لتراكم الرأسمال الاجتماعي تفيده الأطفال أيضاً بطرق عديدة. فعلاوة على الفوائد الاقتصادية المباشرة للوالدين فيها، تشعر المجتمعات الغنية بالرأسمال الاجتماعي بمزيد من الاستقرار لدفع النمو والتطور، وتتقلص فيها كثيراً الأخطار المتصلة بجرائم الأحداث والمخدرات، وغيرها. كذلك ينبغي التشديد على أن التدخل في ميادين كالرعاية الصحية للأم والطفل وبرامج التحصين، والتعليم الأساسي، والصرف الصحي وهلم جرا، يغدو أكثر كفاية من حيث الكلفة في مجتمع يتواصل أبناؤه ويتعاونون ويثق بعضهم ببعض الآخر. فلو قامت العلاقات بين الناس على أساس الثقة والمساندة المتبادلتين، لسهل كثيراً نشر الابتكارات التقنية. مثل تلك المتصلة بالتكنولوجيا المحسنة الضرورية لأصحاب الملكيات الزراعية الصغيرة. والابتكارات والخدمات الاجتماعية، وتسهل تبنيها.

في حال إعارة انتباه مناسب لدور الرأسمال الاجتماعي، يسهل أيضاً فهم سبب وقوع خلل في استراتيجيات التنمية المتفائلة السابقة التي نادى بها وناصرتها الكثير من حكومات الدول النامية والمانحين الأجانب والمؤسسات المالية. والواقع أن جرعة زائدة من أحد أشكال الرأسمال قد تلحق الأذى بصورة مباشرة. فالإكثار من الاستثمار في الآلات والمعدات في الأيام الأولى لإنتاج بدائل المستوردات في دول نامية كثيرة أثبت تعذر استدامته وارتفاع كلفته. وقد ساعدت سهولة الحصول على الرأسمال المالي في السبعينات (في زمن ارتفعت فيه أسعار السلع وأبدت المصارف التجارية استعداداً كبيراً للإقراض وتزايدت فيه المساعدات بصورة ملحوظة) في صقل المنحدر الزلق إلى أزمة المديونية في البلدان التي تخلّف نمو الرأسمال المؤسسي والاجتماعي داخلها. ولكن، مع انتهاء الطفرة المالية كانت التركات التي خلفتها هي الفساد وهرب الرساميل والمديونية الهائلة.

في أفريقيا الواقعة جنوب الصحراء، خصوصاً، لقيت محاولات تسريع النمو عن طريق اعتماد الرأسمال الإنتاجي المباشر وإدخاله من الشمال نجاحاً محدوداً. وفي حين أثبتت أنماط الاستهلاك (ما عدا القليل منها) سهولة تحديثها عند تحرير التجارة وتوفير سعر القطع، فإن الإنتاج أخفق في التجاوب. وفي حالات كثيرة، ترك التشديد المفرط على نقل الرأسمال المادي والمالي أثراً مريباً ومخرباً على الرأسمال الاجتماعي الموجود بشكل مباشر، كما يتبين من تآكل القيم التقليدية في الكثير من المجتمعات المحلية على ضوء «التحديث» القسري. ولم يخلف الكثير من التدابير الحكومية والمعونة الأجنبية أثراً سوى تدمير الرأسمال الاجتماعي العظيم القيمة. عن غير قصد أحياناً. ولأن المعايير والمؤسسات القديمة اعتبرت في أكثر الأحيان عقبات في طريق التقدم، كما سبقت الإشارة، يحتمل أن تزيد عملية العولمة هذا التآكل بسرعة أكبر.

## ٤.٢ الأطفال والتمييز ضد البنات والنساء

يتم التأكيد بقوة على مبدأ عدم التمييز في المادة الثانية من اتفاقية حقوق الطفل التي تنص على وجوب احترام حقوق الأطفال دائماً دون تمييز من أي نوع كان، و«بصرف النظر عن عرق الطفل، أو والديه أو حراسه القضائيين، أو لونه أو جنسه، أو لغته، أو دينه أو آرائه السياسية وغيرها، أو أصله القومي أو الإثني أو الاجتماعي، أو ممتلكاته أو إعاقته أو مولده أو أي وضع آخر».

عليه، وفي حين أن هذا القسم يتناول التمييز على أساس الجنس، فإنه لا بد من التأكيد إن مبدأ عدم التمييز متناهي الشمولية والاتساع، وأن اتفاقية حقوق الطفل تشجب أيضاً جميع الأشكال الأخرى من التمييز. لعل النقاش بخصوص التمييز ضد النساء ينطلق بطريقة مناسبة من التمييز ضد البنات. فالتمييز على أساس الجنس فيما يتعلق بحرية الحصول على التعليم جليّ عبر بلدان العالم النامية. (راجع، على سبيل المثال، الإحصاءات المعروضة في الأعداد المختلفة من تقرير التنمية البشرية الصادر عن البرنامج الإنمائي للأمم المتحدة). فسنوات التحاق المرأة

بالمدارس تقل في المتوسط ٦٠٪ عن سنوات الرجل. كذلك يتميّز الطلب على النساء المتعلّقات في سوق العمل بالتمييز والقيود الصارمة على فرص الدخول ولا سيّما إلى المواقع ذات الأجور الجيدة.

كما لوحظ في عدد كبير من البلدان المعرضة لأزمات اقتصادية ان البنت هي التي يتم إخراجها من المدرسة أولاً عندما يتدهور وضع الأسرة الاقتصادي. ويعني هذا الفرق في المعاملة ضمناً ان تعليم البنات يعتبر كمالية أكثر منه ضرورة مقارنةً مع تعليم الصبيان.

ليس التمييز في تأمين فرص التعليم غير مقبول وحسب، من منظور الإنصاف والمساواة، ولكنه أيضاً اقتصاد غير سليم. فلتعليم البنات، كما يتبين من عدد من الدراسات المختلفة، فوائد للمجتمع ككل تزيد كثيراً عما لتعليم الصبيان<sup>(١٢)</sup>. فالى جانب قيمة التعليم بحد ذاته، يتحقق عدد من الأهداف المختلفة (لتحسين تغذية الطفل وتناقص معدلات المرض وانخفاض معدل النمو السكاني) بسهولة أكبر عندما تتعلم النساء.

من الأمثلة البارزة على العلاقة الوثيقة بين وضع المرأة وصحة الطفل، الاختلافات الكبيرة الملحوظة بين تفشي سوء التغذية والأمراض المتصلة به في جنوب آسيا مقارنة مع أفريقيا. فبحسب تقرير أعده ثلاثة خبراء في تغذية الطفل وصحته<sup>(١٣)</sup>، يعتبر أطفال جنوب آسيا (الهند والباكستان وبنغلاديش) محرومين منذ الولادة. ففي الهند، يشكو ثلث المواليد من نقص الوزن عند الولادة، وفي بنغلاديش تبلغ النسبة النصف. وعلى نقيض ذلك، تبلغ النسبة السدس في أفريقيا الواقعة جنوب الصحراء.

ليس بالإمكان تفسير هذه الاختلافات بالاستناد إلى مستويات الدخل (التي هي على المقدار نفسه من التدني في الهند وأفريقيا الواقعة جنوب الصحراء) أو اللامساواة في الدخل (التي تقل في جنوب آسيا عنها في أفريقيا) بقدر ما تعبّر هذه الفروقات عن وضع النساء، ولا سيّما ما يتعلق بصحتهن وغذائهن.

وقد لوحظ في تعبير عن هذا الواقع أن وزن معظم النساء في جنوب آسيا يزيد خمسة كيلوغرامات في أثناء الحمل، بينما يقرب معدل الزيادة الوسطي في أفريقيا من عشرة كيلوغرامات.

أما التفسير الرئيسي، فهو أنه في حين تُعتبر النساء أدنى مرتبة وأقل شأنًا في القارتين، وكما هو واقع حالهن في معظم أنحاء العالم، فإنهن في جنوب آسيا يواجهن قيوداً وأشكال تمييز أشد قسوة منهن في أفريقيا. وقد استنتج واضعو التقرير أن «معدلات سوء التغذية المرتفعة للغاية في جنوب آسيا لها جذور ضاربة في تربة عدم المساواة بين الرجال والنساء».

كذلك يؤيد التقرير بشدة. وعلى غرار ما يفعل ميثاق حقوق الطفل. نقل بندي سوء تغذية الطفل وحرمانه من أجندة الرعاية إلى أجندة الحقوق. وهذا يتضمن أيضاً تمكين المرأة. «إن من حق الطفل الحصول على العناية المناسبة وتنمية مقدراته العقلية والجسدية المولودة معه. لكن هذا الحق لا يكون قابلاً للتحقيق عملياً في حال استمر اعتبار انتهاك حقوق المرأة أمراً طبيعياً ومقبولاً. فحقوق المرأة (بما في ذلك حقها في التعليم والكرامة والاحترام، وفي العمل والراحة، وفي الحصول على الطعام المناسب والرعاية الصحية والوصول إلى الموارد والعناية الخاصة في أثناء الحمل وعند الوضع) أولوية بحد ذاتها، وجزء أساسي من أي حل دائم لمشكلة سوء تغذية الطفل تحديداً».

يجدر بأي استراتيجية تنمية موجهة نحو الأطفال أن تعترض على الانحياز الحالي الثابت لمصلحة الصبيان والرجال. فتعليم البنات والنساء هدف بحد ذاته، وهو، في المنظور الأبعد، الطريقة الأفضل لدعم الأطفال وتحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية الشاملة.

في العادة، تعتبر النظرية الاقتصادية التقليدية أن «الأسرة» هي الوحدة المناسبة لجهة اتخاذ القرارات العائلية. فالأسرة كما هو مفترض وحدة واحدة متجانسة، إذ إن لجميع أفرادها أهدافاً متطابقة. غير إن واقع الأمر أن العالم يشهد الكثير من التنوع في بنية الأسرة وتركيباتها. وثمة تباين في المصالح حتى في الأسر الحديثة النووية (من النمط السائد في شمال أوروبا، مثلاً) التي تضم زوجة وزوجاً وأطفالهما. كما يجوز اعتبار الأسرة، وعلى حد ما أشار عدد من الكتاب (راجع، على سبيل المثال، بالمر ١٩٩١ أو موزر ١٩٩٣) سوقاً داخلية يجري فيها تبادل الخدمات والأموال والبضائع. وتنعكس «شروط التبادل» في العائلات قوة المساومة لدى الزوج، الأمر الذي يؤدي في الغالب إلى شروط غير مواتية للنساء والأطفال.

ينعكس الانحياز الجندي داخل الأسرة في قيام المرأة (في الجنوب كما في الشمال) بمعظم العمل «غير المأجور» لإعادة إنتاج الأسرة. وتقوم البنات من بين الأطفال والمراهقين بعمل منزلي أكثر بكثير من الصبيان وينزعن الى قضاء ساعات عمل أطول.

من الجدير بالذكر، وعلى سبيل إضافة أخرى إلى المسؤوليات التي تضطلع بها النساء في معظم أنحاء العالم، إن المرأة تؤمن القسم الأكبر من التماسك في المجتمع الأهلي، وتشكل ركن الرأسمال الاجتماعي في الكثير من المجتمعات المحلية.

لا بد في أي استراتيجية مؤيدة للطفل من الاعتراف بتعدد أدوار المرأة ومسؤولياتها باعتبارها راعية مَعنية ومُعيلة. فالمرأة بحاجة إلى العناية المحسنة بالطفل كما هي بحاجة إلى التدابير الإضافية لتوفير العمل المرن. ومن الضروري وضع مخطط إنمائي يعطي الأولوية للمشاريع التي تقتصد في استهلاك وقت المرأة الفقيرة، خصوصاً، التي تتشغل على الدوام. من هذه المشاريع، مثلاً: إمدادات المياه للقريبة (الأمر الذي يوفر الوقت الذي يضيع في جلب المياه)، والمواقد الكفوة في استهلاك الوقود، وإعادة التشجير والتحريج مما يقلل الوقت المهدور في جمع الحطب، والمشاريع الصغيرة الخاصة بكهربة الريف القائمة على الطاقة الشمسية أو السوائل والغازات العضوية(\*)، أو إلخ...

إن تيسير أداء المهمات لا يخفف فقط حمل العمل المفروض على النساء، ولكنه يخفف أيضاً حمل الأطفال. فالشكل الأكثر شيوعاً من عمل الأطفال، الذي يتطلب جهداً ويستغرق وقتاً على حساب أوقات الدرس والتسلية والترفيه، يرتبط بالأنشطة المنزلية السابق ذكرها.

لا تلحظ موازنات الحكومة في معظم البلدان احتياطات لهذا النوع من الاستثمارات التي يهملها، عادةً، القطاعان العام والخاص.

(\*) أحد مصادر الطاقة. إنه يعتمد على استعمال المحاصيل (بما فيها الخشب أو بقاياها إما كوقود وإما كمواد قابلة للتخمير تستخرج منها أنواع وقود سائلة كالكحول أو غازية كالميثان).

## هوامش الفصل الثاني

- (١) يقل المعدل الوسطي للعمر الباقي المتوقع للمراهق الأميركي الأسود في إحدى المدن الكبرى في الولايات المتحدة عنه لصبي يماثله عمراً يسكن في ريف بنغلادش (المصدر: محاضرة ألقاها امارتيا سن، ستوكهولم، ١٩٩٤). كما نشرت مقارنة مفيدة لانتشار فقر الأطفال في السويد والولايات المتحدة في: يانتي ودانزيفر، ١٩٩٤.
- (٢) لكن لمؤشر التنمية البشرية أهمية محدودة بالنسبة إلى الدول المتمتعة بمستوى تنمية بشرية عالية، حيث تعتبر الفوارق في اثنين من المقاييس الثلاثة المستخدمة في بناء مؤشر التنمية البشرية - متوسط العمر المتوقع والانتساب إلى المدارس - هامشية. لذلك يعكس مؤشر التنمية البشرية أساساً الفوارق في الدخل الفردي. لالتقاط اتجاهات في التنمية البشرية في أغنى الدول، هناك حاجة ملحة إلى مقاييس أشد تطوراً.
- (٣) تسجل مع ذلك استثناءات مهمة. لمناقشة أحد هذه الأمثلة على الأداء السيئ لجنوب آسيا في ميدان غذاء الأطفال، راجع القسم ١٠٤.
- (٤) للمزيد من البحث والنقاش حول دور الرأس المال الاجتماعي، راجع القسم ١٠٣.
- (٥) جميع البيانات في هذا القسم والكثير من المناقشات مأخوذ من كتاب: كومار وروود، «التقدم في الولايات الهندية»، ١٩٩٥. (*The Progress of Indian States*, 1995). ولمزيد من التعمق حول «نموذج كيرالا»، انظر مهروترا/ جولتي، ١٩٩٧.
- (٦) تسمية تطلق على العديد من الدول في مختلف أنحاء القارة الأفريقية لأن فيها صحار تشغل معظم مساحتها، أو لأنها تفتقر إلى المياه مما يجعل اقتصاداتها بدائية وضعيفة جداً. (المترجم)
- (٧) تقرير التنمية البشرية للعام ١٩٩٩، الصادر عن البرنامج الإنمائي للأمم المتحدة، ص ٧.
- (٨) من المناقشات الشائعة حول الآثار الاجتماعية للعملة ما يوجد في معهد الأمم المتحدة لأبحاث التنمية الاجتماعية (١٩٩٥).
- (٩) يرد عرض موجز لـ «صور الفقر» في مجلد دي فيلدر، ١٩٩٦.
- (١٠) بوث وآخرون، تحمل كلفة الانتعاش، ١٩٩٤، ص ٧٢.
- (١١) يحظى مفهوم «الرأس مال الاجتماعي» الذي ابتكره أول الأمر عالم الاجتماع الأميركي جايمز كولمان، بمزيد من النقاش في دي فيلدر (١٩٩٥)، حيث يمكن العثور على إشارات وإحالات إلى الأدبيات ذات الصلة.
- (١٢) راجع، على سبيل المثال، هيل وكينغ (١٩٩١).
- (١٣) يستند هذا القسم إلى تقرير رامالينغاسوامي (Ramalingaswami) وجونسون وروود (Jonsson and Rohde)، ١٩٩٦.



## ٢. حقوق الطفل وسياسات الاقتصاد الكلي

إن استراتيجية التنمية التي يحتمل أن تؤدي أكثر من غيرها إلى ضمان حق الطفل في «البقاء والنمو»، وكما اتضح من الأقسام السابقة، هي التي تمنح الأولوية للنمو بإنصاف ومساواة وتتعهد إنماءً متوازناً يحترم جميع أشكال الرأسمال بما في ذلك الرأسمال المؤسسي والاجتماعي، باعتبارها ضرورية لا غنى عنها. وفي أساس هذا الفهم هناك نهج تشاركي يفضل حلول التحديث المحلية الصغيرة الحجم على محاولات التحديث الأبوية الكبيرة الحجم «من فوق».

إن سياسات الاقتصاد الكلي بالمفهوم التقليدي، كما ورد في رسم السياسات في الدائرة الثالثة، نظم من الدوائر متحدة المركز التي يذكرها الفصل الأول: السياسات النقدية (التي تؤثر في أسعار الفائدة ومعدل التضخم، وسعر القطع)، والسياسات المالية/ الجبائية (أي السياسات المتصلة بالضرائب والإنفاق الحكومي). كذلك تشمل السياسات التجارية وإدارة تدفقات الرأسمال الخارجي والدين الأجنبي.

وسياسات الاقتصاد الكلي «الصديقة» للطفل هي إجمالاً السياسات المناسبة والمفيدة للوالدين. فالطفل لا يتأثر مباشرة بالسياسات النقدية أو التجارية وسياسات سعر القطع. لكن وَقَّعَ هذه السياسات يمر عادة من خلال آثارها على الأسرة. مع ذلك يحدث أن تترك سياسات الاقتصاد الكلي وقعاً مباشراً على الأطفال. ومن الأمثلة الواضحة: العلاقة بين تحرير التجارة وعمل الأطفال في الصناعات التصديرية.

عند تصور الروابط بين سياسات الاقتصاد الكلي وبين الأطفال فإن من المنطلقات الملائمة لتحليل النظر إلى كيفية تأثر المجموعات العمرية المختلفة بالمجموعات المتنوعة من الأولويات والسياسات. وسنبدأ في هذا الفصل بمناقشة التضخم والبطالة. والاختيار بين هذين الشرين يمثل المآزق

الكلاسيكي لسياسات الاقتصاد الكلي. أمّا ما هو أشد أهمية في إطار الدول النامية، فهو النقاش اللاحق المتعلق بوضع برامج التكيف الهيكلي على الأطفال. نحول انتباهنا بعد ذلك الى المضامين الاقتصادية لاتفاقية حقوق الطفل بالنسبة الى موازنة الدولة. وينتهي الفصل ببحث وضع برامج التكيف الهيكلي على الأطفال.

### ١.٣ التضخم والسياسات النقدية: كيف يتأثر الأطفال؟

في خلال الأعوام الـ ١٠ - ١٥ الماضية، تمثل أحد الأهداف الرئيسية للسياسات الاقتصادية في البلدان الصناعية والنامية في مكافحة التضخم. والتشديد القوي على خفض التضخم هو من العناصر المألوفة في برامج التكيف الهيكلي.

يؤثر التضخم في البلدان والقطاعات الاجتماعية والمجموعات العمرية المختلفة بطرق شتى. ففي بلدان الدخل العالي والمتوسط ذات الأسواق المالية المتطورة نسبياً، من الشائع أن تمول العائلات الشابة التي لها أطفال شراء المنازل الجديدة بواسطة قروض من سوق التسليفات النظامية أو الرسمية. لكن المال اللازم لشراء أو بناء منزل جديد للعائلة المتدنية الدخل، ولا سيما في البلدان الفقيرة، يجمع في الغالب من السوق غير النظامية للتسليفات (الأقارب والأصدقاء ومقرضي المال المحليون، وغيرهم). فالأسر، وكقاعدة عامة، كثيراً ما تستدين حين يكون أطفالها صغاراً لكي تسد قروضها حين يكبرون.

لذلك تنزع السياسات التضخمية المعتدلة، في أكثر الأحيان، إلى ترك وضع أقل سلبية على الأسر الفتية التي لديها أطفال في المدينة. وربما كان تآكل ديونها عبر التضخم يصب في مصلحتها.

من جهة أخرى، تعدّ السياسات النقدية التقشفية، التي تخفض معدل التضخم بينما ترفع السعر الحقيقي للفائدة<sup>(١)</sup> (كما هو الحال عند تطبيق برامج التكيف الهيكلي)، شديدة الأذى للوالدين الشباب الذين لديهم أطفال، وذلك من خلال آثارها على كلفة الإستثمار في المساكن والصرف الصحي ذات المواصفات المقبولة.

لذا، يجوز وصف السياسات النقدية التي تفضي إلى أسعار فائدة حقيقية عالية بسياسات معادية للطفل، ولا سيما أن لها تأثيراً مباشراً على قدرة تحمّل أكلاف المساكن المقبولة. فالأسواق المالية غير المتطورة ونقص فرص الحصول على قروض للعائلات الفقيرة يتركبان أثراً سلبياً أيضاً في ميادين تتصل بالمسكن، وتطوير المشاريع الصغيرة والصغيرة جداً.

في حال أتيح الخيار بين التضخم المنخفض وانعدام البطالة، فإن من المحتمل أن تفضل أسر فتية كثيرة مزيداً من العمل. أما الأشخاص الأكبر سناً، الذين كثيراً ما تقل مديونيتهم، يزداد احتمال تفضيلهم استقرار الأسعار، ويضعف اهتمامهم بالوظائف الجديدة.

إلا أن الاستراتيجية المؤيدة (الصديقة) للطفل لا تعني ضمناً سياسات متهورة تقود إلى معدل تضخم مرتفع. فآثار التضخم المرتفع على توزيع الدخل تنزع إلى أن تكون الأشدّ تدميراً للعائلات الفقيرة، لأن الأغنياء يمتلكون إمكانيات وفرصاً أكبر من الفقراء لجهة تنويع أصولهم وأنشطتهم لاقتناء التضخم. وفي حال السماح للتضخم المرتفع بالنمو إلى حدّ الإفراط، كما شهدت دول نامية كثيرة في الثمانينات، فإن أفقر الفقراء هم الذين يتعرضون لأكبر المعاناة.

تظهر تجارب الكثير من البلدان أن السياسات غير المسؤولة المجارية لعواطف الجماهير والمطبّقة على أمل مساعدة الفقراء تقضي في نهاية المطاف على حياة أولئك الذين يفترض أن يستفيدوا منها.

كذلك فإن محاولات الحدّ من التضخم بالاعتماد على تقييد الأسعار والوسائل الإدارية الأخرى، تعمل على إيذاء أشد الفقراء فقراً. أمّا إذا نشأت حالات العجز والأسواق السوداء نتيجة لسياسات الاقتصاد الكلي التضخمية والقيود والضوابط الإدارية، فإن الحياة اليومية تصبح ثقيلة الوطأة، ولا سيّما بالنسبة إلى أولئك الذين يتحمّلون المسؤولية الكبرى لجهة تزويد الأسرة بضرورات الحياة، وهذا يعني النساء تحديداً.

إن اقتصاد النقص يقود إلى هدر هائل في الوقت والطاقة والكفاية الاقتصادية، فترتفع أكلاف المعلومات والمعاملات. ولا بدّ من مرور وقت لاكتشاف موعد بيع بعض المنتجات، بينما تقضي النساء ساعات عدّة كل

يوم في شراء الطعام للأطفال. فاقتصادات النقص لا تتطلب وقتاً فحسب للوقوف في صفوف وطوابير (وهذه مهمة تقوم بها النساء الفقيرات، بمن فيهن الخادמות اللواتي يتسوقن للأغنياء) إنما تتطلب أيضاً مزيداً من الوقت للسفر وجمع المعلومات والمساومة. كذلك تتأثر رعاية الأطفال نظراً الى تعرض جميع أنشطة الرعاية لضغط الوقت الحاد ويصير الى إخراج الأطفال - والبنات غالباً - من المدرسة لتولي العناية بالأخوة والأقارب المسنين والمساعدة في إعداد الطعام وما الى ذلك.

كما تنهار المعنويات في العمل، إذ يضطر الناس إلى تخصيص وقت إضافي للأنشطة الجانبية المتنوعة أطول من الذي يقضونه في مواقع عملهم العادية. وفي حالات العجز الاقتصادي الحادة - كالتى شهدتها وتشهدها بلدان نامية كثيرة، بما فيها الجمهوريات السوفياتية سابقاً - يمكن العثور على مدرسين وأطباء ومسؤولين حكوميين وآخرين يربون المواشي أو يبيعون السجائر المستوردة لدعم أسرهم.

سرعان ما يتدهور الرأس مال الاجتماعي في مثل هذا الوضع، حيث يصبح «المضاربون» هم الرابحون الكبار، ويتعرض المستقيمون - ولا سيما إذا كانوا فقراء - للخسارة. ويتضرر الاستثمار المنتج طويل المدى، بينما يستشري الفساد وتتبدد الثقة المتبادلة ضمن المجتمع الأهلي وبين الحكومات والمواطنين. على أن الأطفال والمراهقين هم الضحايا الأساسيون عندما يتفتت التماسك الاجتماعي.

كذلك أثبتت سياسات الاقتصاد الكلي غير المسؤولة أنها طريق أكيد نحو أزمة متفاقمة تتعرض لها الدولة. واحد من الأعراض الكثيرة الباكرة يكمن في صعوبة اعتماد الموظفين الحكوميين المستقيمين على رواتبهم في تأمين معيشتهم. وفي حين تكثر الأمثلة على الرواتب والفوائد الإضافية الشديدة في بلدان تحكّمها «دول نهابة»، فإن العكس خطير أيضاً. ويمكننا أن نرى في بلد تلو الآخر، ولا سيما في أفريقيا الواقعة جنوب الصحراء، كيف قللت الأزمة الاقتصادية مقدار الخدمات العامة ونوعيتها، ليس في القطاعات الاجتماعية فقط، حيث يتخذ نزوح الموظفين المحترفين من المدارس والعيادات الصحية والإدارة العامة أحجاماً مرعبة.

يختصر أحد الدروس المهمة، المستقاة من التجارب الناجحة في بلدان شرق آسيا، أهمية توفير مرتبات وظروف عمل مقبولة للموظفين الحكوميين الأكفاء والمدرسين والعاملين الصحيين. فعندما يجتذب التوظيف في القطاع الحكومي خيرة المهنيين في البلاد بسبب أهمية الموقع والمرتبات الرسمية العالية، فإن خطر الفساد وعدم الكفاية وتزعزع الثقة بين الحكومة والمجتمع المدني يضعف (وإن لم ينعدم). وعندما يبقى عاملو القطاع الاجتماعي في مدارس الدولة والعيادات الصحية الحكومية بدل أن يبحثوا عن وظائف بديلة، فإن الأطفال هم أكبر الرابحين.

في حين قد لا تعد هذه الأمثلة مثيرة للجدال، وان لها تأثيراً غير مباشراً في وضع الأطفال، فإنها قد تساعد في تبيان لماذا تكتسب السياسات الاقتصادية الكلية المسؤولة، والتي يمكن توقعها والمصحوبة بأوضاع معيشية مقبولة لموظفي القطاع العام، أهمية في استراتيجية التنمية الموجهة نحو الفقر والمؤيدة للأطفال أكثر منها في المواقع التي تعتبر السياسات الاقتصادية الكلية القاعدة والمعيار.

### ٢.٣ البطالة: كيف يتأثر الأطفال؟

فيما يتعلق بالبطالة، ثمة مقدار كبير من الشواهد الموحية بأن البطالة شديدة الأذى للأطفال اقتصادياً واجتماعياً ونفسياً. على سبيل المثال، تستنتج دراسة أجريت في الولايات المتحدة، أنه غالباً ما تلاحظ على الأطفال الآثار التالية نتيجة تعطل الآباء عن العمل: «إن الآباء، الذين يستجيبون للخسارة الاقتصادية بحدة طبع وتشاؤم متزايدين، يصبحون أقل رعاية وأشد تعسفاً وزجراً في تفاعلاتهم مع أطفالهم. على أن السلوك الوالدي يزيد مخاطر معاناة الطفل من المشكلات الاجتماعية العاطفية والسلوك المنحرف والتطلعات والآمال المقلصة». (مكلويد، ١٩٨٩، الصفحة ٢٩٣). كما تفيد الدراسات، التي أجريت في هولندا (اتشن. تي. غروتينيوس، ١٩٩٠) وفي النرويج (كريستوفر سن، ١٩٩٠) عن تسجيل آثار سلبية مماثلة، وبخاصة في حالات البطالة طويلة الأجل. وتتحدث الدراسة الهولندية عن أن الأطفال الذين لا يعمل آباؤهم يقلل النجاح في حياتهم

المدرسية عن أولاد الآباء العاملين، ويضعف احتمال حصولهم على وظيفة كثيراً عن أولاد الأسر التي يعمل فيها أحد الوالدين على الأقل. كما أكدت الدراسات التي أجرتها مؤخراً في السويد منظمة «أونغا أورنار» المعنية بالشباب والآثار الشديدة الأذى والفتك التي تتركها البطالة على سعادة الأطفال واحترامهم لذواتهم.

من الجائز طبعاً أن تكون الآثار في الدول الفقيرة أشد نظراً إلى ضيق الهوامش الاقتصادية أو انعدامها. فحق الطفل نفسه في البقاء قد يتعرض للتهديد من جراء بطالة الوالدين. ويزداد احتمال تعرض الأسرة للتفكك علاوة على الخسارة الاقتصادية الكبيرة التي تقاسيها. ولعل الموجز التالي لهذه الآثار على الحياة الأسرية من جراء أزمة البطالة الحادة، التي تعرضت لها التشيلي في أوائل الثمانينات، لينعكس على عدد كبير من البلدان والعائلات:

«من العوامل الأخرى الحاسمة عند التعامل مع الأزمة ووقعها على الأسرة: نوعية العلاقة بين الزوجين. فثمة أزواج - وهم الأقلية - يتواصلون ويتخاطبون ويتشاركون. لكن آخرين يقيمون علاقات تتسم دائماً بالصراع والعنف. أما الأكثرية، فتتوصل إلى وضع وسط عن طريق عيش «حياة مستقلة». بالنسبة إلى هؤلاء، تززع بطالة الزوج وما ينجم عنها من تدهور في دخل الأسرة قاعدة التنظيم العائلي. فكثيراً ما لا يجد الزوج، الذي اعتاد أن يخرج للعمل، مكاناً يذهب إليه. فيفقد هويته وموقعه كرجل عامل يفترض بالمرأة أن تخدمه وتعتني به عند رجوعه من العمل. وبحسب النساء، يؤدي هذا إلى عدوانية وأرق وغضب، وإلى سوء مزاج وعزلة وألم وهروب عن طريق الكحول عند الرجال». (دغمار راتشينسكي، ١٩٨٧، ص ٨٤-٨٥).

الواضح أن الأكلاف التي يتحملها المجتمع من جراء تفكك الأسر وعمل الأطفال المتزايد ونسب التسرب المتصاعدة وحتى انحراف الأحداث بسبب بطالة الوالدين لا تُعرض بصورة كاملة في التحليل الاقتصادي التقليدي. لهذا السبب، لا تعد السياسات المؤدية إلى بطالة عالية ضارة بالأفراد المعنيين، وأطفالهم، وحسب، بل تؤدي أيضاً إلى اقتصاد غير سليم. فالتركيز على الأطفال يتطلب استراتيجيات مؤيدة تشجع توسيع فرص العمل والاستخراج.

وتتحمل المبادلات التجارية الكبيرة وسياسات سعر القطن في عدد من الأقطار مسؤولية البطالة الواسعة النطاق. لقد تبين تكراراً أن سياسة رفع قيمة سعر القطن تحابي المجموعات الميسورة من سكان المدن الشديدة الميل إلى استهلاك المواد المستوردة على حساب العمل المنتج في الزراعة والصناعة الخفيفة. كذلك، فإن تحرير التجارة الجذري الذي يرافق في الغالب برامج التكيف الهيكلي قد أدى إلى ازدياد البطالة في بلدان كثيرة. يفترض بالاستراتيجية المناهضة للفقر والصدقة للأطفال إعارة اهتمام لإيجاد الوظائف. فالوالدون بحاجة للعمل، بما في ذلك الاستخدام الذاتي المريح من أجل دعم أطفالهم. كما يجدر بالأطفال والمراهقين أن يشعروا بأنهم سيلقون الترحيب في سوق العمل، وأن التعليم استثمار يستحق العناية. بالإمكان ضرب أمثلة كثيرة. إلا أن ما يجب التشديد عليه هو عدم وجود سياسات غير معنيّة بالطفل أو محايدة «بصورة تامة». فحتى السياسات، التي تظهر في الحلقة الخارجية من الدوائر متحدة المركز، يحتمل أن تنطوي على انحياز لمصلحة حقوق الطفل أو ضدها.

### ٣.٣ الملامح الاقتصادية للاتفاقية الدولية لحقوق الطفل

إن الحكومة التي توقع اتفاقية حقوق الطفل تلزم نفسها أيضاً برصد الموارد للدفاع عن هذه الحقوق، ولا بد أن ينعكس هذا في الموازنة الوطنية. تظهر موازنة الدولة أولويات الحكومة الإجمالية. وهي في جوهرها أداة سياسية، لا تقنية، إذ تُترجم السياسات والبرامج السياسية إلى نفقات وضرائب. لكن، قبل التحوّل إلى تحليل طرق النظر إلى موازنات الدول من خلال عيون الطفل، ربما كان علينا قول بعض كلمات عن مضاعفات اتفاقية حقوق الطفل على الموازنة. لقد وقّعت الحكومات الاتفاقية. لكن، من الواضح أن الالتزامات والمتطلبات التي تتعلق بالطفل ليست على الحكومات وحدها، بل أيضاً على الأسر والوالدين والمجتمع عموماً. وهذه الواجبات معترف بها بوضوح في إتفاقية حقوق الطفل التي يشدد في مادتين رئيسيتين فيها على دور العاملين من خارج الدولة، ولا سيما العائلات:

«على الدول الأطراف أن تحترم مسؤوليات الوالدين وواجباتهم وحقوقهم هم أو- حيث كان مناسباً - أفراد الأسرة الممتدة أو الجماعة المحلية بحسب ما تقره العادات المحلية، أو الحراس القضائيون أو الأشخاص الآخرون المسؤولون شرعاً عن الطفل لكي يزودوه بالتوجيه والإرشاد المناسبين، وعلى نحو منسجم مع تطور مقدرات الطفل، في إطار ممارسته للحقوق المعترف بها في الإتفاقية الحالية» (المادة ٥).

«على الدول الأطراف بذل قصارى جهودها لضمان إقرار مبدأ تحمّل الوالدين مسؤوليات مشتركة تجاه تربية الطفل ونموه وتطوره. فالوالدون أو، إذا قضت الحالة، الحراس القضائيون يتحملون مسؤولية تربية الطفل ونموه وتطوره، على أن تكون مصلحة الطفل الفضلى هي مهمهم الأساسي». (المادة ١٨).

هكذا يتضح أن المسؤولية الأولية تلقى على الوالدين. غير أن غاية هذه الدراسة محصورة في مناقشة التزامات القطاع العام، أي الحكومات التي صادقت على الإتفاقية.

إنّ الإجابة عن السؤال «ما هو مقدار الكلفة الناتجة من التزام الحكومات بصورة كاملة احترام الإتفاقية الدولية لحقوق الطفل؟» إنها كلفة مستحيلة بالطبع. غير أن أسئلة من هذا النوع قد تحول الاهتمام أيضاً بعيداً عن سؤال أكثر أهمية: «ما هي الكلفة التي يتحملها المجتمع لإهماله الأطفال؟». بإمكاننا الافتراض، كما سبق وبيّنا، أنّ نقص الاستثمار في الرأسمال الاجتماعي والبشري يرتب أكلافاً عالية، وذلك بالنظر إلى المعدل العالي لعائد الاستثمار في التنمية البشرية. مع ذلك، قد يكون ملائماً، في البداية، أن نتأمل بعض المواد الأساسية في الإتفاقية بغية تقدير الالتزامات المالية المترتبة على إقدامها.

### ٣. ١٠ مسؤوليات القطاع العام الاقتصادية: الالتزامات المتصلة بالموارد

تكاد جميع المواد تنطوي بصورة مباشرة أو غير مباشرة على مسؤوليات اقتصادية للقطاع العام. مثال ذلك الحق في التعليم (المادة ٢٨)، والحق في «التمتع بالمستوى الصحي الأرفع الممكن بلوغه» (المادة ٢٤)، و«حق كل طفل في مستوى معيشة مناسب لنموه الجسدي والعقلي والروحي والأخلاقي والمعنوي



والاجتماعي» (المادة ٢٧)، و«حق الطفل المعاق بالعناية الخاصة» (المادة ٢٣)، أو حق كل طفل «في الإفادة من تغطية شبكات الأمان الاجتماعي» (المادة ٢٦). أما مسألة الآليات والمبادئ الخاصة بتمويل الخدمات الاجتماعية، فتبحث بتفصيل أكبر في الفصل الرابع.

في حالات أخرى، تعدّ التبعات والنتائج الاقتصادية دقيقة وغير مباشرة. فعلى سبيل المثال، يتضمن بند عدم جواز اخضاع الأطفال للتمييز من أي نوع بصرف النظر عن العرق أو اللون أو الجنس أو اللغة أو الدين أو غيره (المادة ٢)، وفي عدد كبير من البلدان، نفقات إضافية في ميادين مثل التعليم (للبنات والأقليات الاثنية، إلخ...) وتدريب المدرسين، وذلك بهدف دمج الانفاق على مجموعات المستضعفين أو المهمشين التي يتحمل القطاع العام المسؤولية عنها في نهاية المطاف.

كذلك يتضمن العمل من أجل عدم التمييز تأييد التغييرات طويلة الأجل والدائمة في المواقف، الأمر الذي قد يستدعي تدخلات ونفقات من القطاع العام.

من الجائز أيضاً ملاحظة أنه في حال حرمان طفل من بيئته العائلية، فإنّ هذا الطفل «يخوّل الحق في حماية ومساعدة خاصتين توفّرهما الدولة» (المادة ٢٠).

هكذا تتحمل الحكومة الوطنية إلتزام تولي دور «حامي» الأطفال الأيتام في «الملاذ الأخير»، ولكل طفل يعجز والداه عن تحمّل مسؤوليتهما الطبيعية في تربية الطفل.

من الجائز، واستناداً إلى دافيد باركر وجايمز هايمز (هايمز، ١٩٩٥)، وصف هذه الإلتزامات بالإلتزامات «المرتبطة بالموارد». والمادة العامة الأساسية المتعلقة بالموارد والمتضمنة في الإتفاقية، هي المادة ٤:

«على الدول الأطراف اتخاذ جميع الإجراءات القضائية والإدارية والأخرى المناسبة لتنفيذ الحقوق المقررة في الإتفاقية الحالية. بالنسبة إلى الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، على الدول الأطراف اتخاذ هذه الإجراءات إلى الحد الأقصى لمواردها المتاحة، وفي إطار التعاون الدولي حيث تدعو الحاجة».

لقد أتت «إلى الحد الأقصى لمواردها المتاحة» مبهمة معتمداً. وفي حين أن لبعض حقوق الإنسان الخاصة بالطفل طبيعة «مطلقة»، مما يعني وجوب ضمانها أيّاً يكن مستوى تطوّر البلد المعني، فإنّ الإتفاقية تعترف بأنّه على الرغم من وجوب إعطاء أولوية لحاجات الأطفال الأساسية، فإنّ ثمة قيوداً على الموارد تجعل من الضروري صياغة أهداف واقعية لكل بلد (راجع لاحقاً الأقسام المتعلقة بالخطط الوطنية للعمل والمراقبة).

معظم الحقوق المرتبطة بالموارد متصلة مباشرة بـ تقديم الخدمات، ولا سيما في ميادين التعليم والصحة والغذاء، والأمن الاجتماعي، والمساعدة الخاصة للأطفال الذين يعانون ظروفًا بالغة الصعوبة. ومن الجائز عموماً ترجمة المواد التي تتعاطى بهذه الحقوق إلى التزامات ترتّب على القطاع العام تمويل خدمات معينة، وتتيحها لجميع الأطفال دون تمييز.

من الطبيعي ألا يستبعد دور الدولة، كضامن لتلبية حاجات الأطفال الأساسية، الأسر أو القطاع الخاص أو المنظمات الاجتماعية المحلية من الاضطلاع بجزء من مسؤولية تمويل هذه الخدمات أو تقديمها أو إدارتها، علماً أنّ من الضروري أن تتم صياغة هذا «المزيج» بما يتلائم مع خصائص الدول المختلفة وفي داخل كل منها. غير أنّ الدولة تتحمل المسؤولية القصوى عن «ضمان الحد الأقصى الممكن لبقاء الطفل ونموه» (المادة ٦).

### ٢.٣.٣ حقوق الحماية والمشاركة

تلتزم المواد الأخرى من الإتفاقية الحكومات تخصيص موارد عامة لـ حماية الأطفال من الاستغلال الاقتصادي والعمل المحضوف بالمخاطر (المادة ٣٢)، والاستغلال والتحرش الجنسيين (المادة ٣٤)، ومن «التعذيب أو أنواع المعاملة الأخرى الظالمة أو المذلة أو غير الإنسانية» (المادة ٣٧) إلخ. لا تقتصر أهمية التدخل في هذه الميادين على التشريع وحده، بل إن التطبيق هو الذي قد يكون مكلفاً (وصعباً).

على أنّ المضاعفات الاقتصادية غير مباشرة في ميادين أخرى. فعدد كبير من المواد غير المعنية مباشرة تتعامل مع حق الطفل في المشاركة وتقرير المصير (الأمر الذي يحد ذاته يمكن اعتباره خطوة جبارة إلى الأمام في

الاعتراف الدولي بالطفل كفرد لا مجرد ملك للوالدين، ولا بالدرجة الأولى مورداً يستحق عناء الاستثمار فيه، وفق ما تقول به مقارنة «الرأس مال البشري» الذرائعية السائدة حالياً). فللأطفال الحق في النمو، لكن لهم الحق أيضاً في أن يكونوا أطفالاً وفي أن يلعبوا ويستمتعوا بالحياة ووقت الفراغ سواء كانت الأنشطة «مجدية اقتصادياً» أم لا، في حين يتميز الدعم الحكومي العام لأنشطة الأطفال الثقافية والترفيهية بالإهمال الشديد في البلدان النامية والصناعية على حد سواء.

كذلك، للأطفال الحق في التعبير عن آرائهم بحرية وفي أن يُسمَعوا في القضايا التي تهمهم وتتعلق بحياتهم.

من المهم أيضاً تأكيد تشديد الإتفاقية على «المقاربة المبنية على الحق» بدلاً من «المقاربة الرعائية». فالمقاربة الأخيرة تتضمن نظرة عطف ورعاية إلى الطفل باعتباره منفعلاً لا فاعلاً، مما يرتب على الأطفال أن يكونوا ممتتين لا متطلبين، إذ يغدو «بقاء الطفل ونموه» عطية من فوق بدلاً من أن تكون حقاً لا جدال فيه.

من الأمثلة على الحقوق الأساسية في الحرية، إلزام الحكومات احترام حق الطفل في الخصوصية (المادة ١٦)، وحرية التعبير (المادتان ١٢ و ١٣)، وحرية الاجتماع (المادة ١٦). في هذه الحالات يطلب إلى الحكومات توفير الموارد العامة لتمويل أنشطة معينة، بل ويطلب منها ألا تتدخل بطريقة قد تعرّض للخطر حقوق الطفل المدنية. (ومن المفترض بالدول، ضمناً، ألا تهدف إلى الخير العام فقط، إذ أنّ الطفل في ظروف محددة يحتاج إلى الحماية من ظلم الدولة أو من سوء معاملتها). لكن، حتى المواد «الموجّهة إلى التمكين» قد تنطوي على التزامات - بل ونفقات - حكومية تروّج هذه القيم أو الحقوق وتشجعها. وهذا أمر مهم في ميادين متصلة بمشاركة الأطفال، حيث يعدّ دعم المجتمع الأهلي والقطاع العام ضرورياً بغية مساعدة الأطفال على الإضطلاع بالمسؤوليات المدنية التي تترافق مع ممارستهم حرياتهم.

خلاصة القول أن بالإمكان تبويب التزامات الحكومات الوطنية التي وقّعت الإتفاقية إلى فئات مختلفة وفقاً لمضاعفاتها الاقتصادية بالنسبة إلى القطاع العام.

في بعض الميادين، يجوز اعتبار وعد الدول الأطراف ب ضمان حقوق معينة كواجب تقديم، أو على الأقل تمويل، خدمات ضرورية والالتزام ب «جعل التعليم الأساسي إلزامياً وتوفيره مجاناً للجميع» (المادة ٢٨) من أوضح الأمثلة على الالتزام بتقديم خدمة معينة مجاناً لكل طفل في البلاد. أما الفئة التالية من المواد التي تتعلق ب حماية الطفل (من سوء المعاملة والاستغلال، وغيره)، فهي تنطوي على الأقل على بعض النفقات العامة (تطبيق القانون، توفير المعلومات، التعليم العام ورفع الوعي). هنالك أيضاً مواد ينحصر فيها دور القطاع العام في احترام حقوق معينة للمشاركة وحرية التعبير، وتشجيع هذه الحقوق وترويجها. يصعب تحديد المضامين الماكرو - الاقتصادية وتأثيرات نفاذ هذا النوع من الحقوق(\*) على الموازنة. إنها مسألة وضع التشريعات الصحيحة وبناء المؤسسات، وإيجاد بيئة يسمع فيها صوت مجموعات المناصرة وصوت الأطفال أنفسهم.

### ٤.٣ الأطفال وموازنات الدولة

من الجائز العثور على نفقات الدولة المتصلة بالأطفال (وكما اتضح من البحث السابق) في أي جزء من الموازنة الوطنية (الحكومية). إلا أن المشكلة المشتركة هي أن معظم الموازنات ليست مفصلة حسب العمر. على سبيل المثال، لا يحتمل أن نجد في موازنة العدل والشرطة أبواباً للإنفاق مخصصة بوضوح للأطفال، ولكن فقط بعض التحليل المحدود للإنفاق على محاكم الأحداث، وربما للإنفاق على رعاية الأطفال وخدمات حمايتهم. إن تقييم الروابط بين الأطفال وموازنة الدولة، يتطلب أن يبدأ المرء بالتحليل الشامل لواردات الموازنات ونفقاتها، من أجل تحديد التوجهات الاقتصادية الكلية الرئيسية، كتمية العُجوز أو الفوائض المالية ومصادر التمويل ومقدار الاقتراض الخارجي. وهذا التحليل يلتقط بالدرجة الأولى الآثار غير المباشرة على الأطفال، أي الآثار على الوضع الاجتماعي والاقتصادي

\* راجع: حقوق الطفل في العالم العربي: نحو خطاب عربي في مفهوم الحقوق ودراسة تشريعية مقارنة، تقرير عن ورشة عمل حول المفهوم التعاقدية والمفهوم العلاقتي، ورشة الموارد العربية، ١٩٩٥، ص ١٣.

للعائلات من خلال التضخم والبطالة وتوزيع الدخل والضريبة ومبالغ الدعم والتزامات الدين الأجنبية.

إن السبيل لتحليل الموازنة هو في تحديد الأولويات والاتجاهات الرئيسية في أنماط الانفاق: فأَيُّ الميادين يحصل على أكبر الدعم؟ وأيُّ الميادين يتلقى دعماً متزايداً و/أو متناقصاً؟ وكيف تموّل النفقات العامة، ومن يمولها؟

إن تقييم الآثار المباشرة على الأطفال يستدعي استكمال التحليل الشامل لأنماط الانفاق بتحليل أشد تفصيلاً لكل برنامج يفيد الأطفال. فلا بد من بذل الجهد (في أطر موازنة كل إدارة أو وزارة، وكل بند بمفرده من بنود الموازنة) من أجل تحديد الموارد المستعملة لدعم حقوق الأطفال في ميادين مثل:

- الغذاء،
- صحة الطفل والأم،
- المياه والصرف الصحي،
- التنمية في الطفولة المبكرة والتعليم الأساسي،
- تنمية الرعاية الاجتماعية،
- الأنشطة الترفيهية والثقافية،
- وإجراءات حماية الأطفال.

من المهم أيضاً تقويم مدى سعي الموازنة الى معالجة مظاهر عدم المساواة القائمة وتخفيفها (بين المناطق الجغرافية والجماعات الاثنية / العرقية والطبقات الاجتماعية والجنسين، إلخ..). عبر إتاحة الفرص للحصول على خدمات من الأنواع المختلفة. وحيث ان الفقر يبلغ أقصاه في المناطق الريفية، فإن من الواجب أيضاً فحص توزيع الخدمات العامة على المناطق المدنية والريفية.

من المحاولات المتعددة التي بذلت لتحليل موازنة الدولة من منظور حقوق الطفل، يعتبر «مشروع موازنة الطفل في جنوب أفريقيا» (ايداسا، ١٩٩٧) تمريناً رائداً جديراً بالتنويه. ويمكن الحصول على ملخص مفيد عن المشروع في كتاب روبنسون وسادان، ١٩٩٩<sup>(٢)</sup>.

وسوف تناقش المسائل المتصلة بمراقبة الانجازات بخاصة، أدناه (راجع الفصل الخامس). لكن، يجب التشديد على أن معونة المانحين الأجانب أو المؤسسات المالية المتعددة الأطراف ومنظمات الأمم المتحدة (البنك الدولي، وبنوك التنمية الإقليمية، واليونسف ومنظمات الأمم المتحدة الأخرى، الخ...)، لا موازنات الحكومة، هي التي تمول تقديم الخدمات الاجتماعية في كثير من البلدان النامية. في هذه الحال، ثمة حاجة إلى تحليل طريقة إنفاق المعونة والقروض الأجنبية، وتقييم ما إذا كان هذا الإنفاق ملائماً وفعالاً لجهة وقعه على الأطفال.

هنالك أيضاً توجه نحو إلغاء المركزية في التمويل، وبخاصة في تقديم الخدمات الاجتماعية لمصلحة السلطات المحلية، مما يزيد من صعوبة تقييم الأولويات العامة وموازنات الدولة وحقوق الطفل (راجع الفصلين الرابع والخامس).

### ٥.٣ الأطفال والتكيف الهيكلي

إن أثر برامج التكيف الهيكلي على الفقر هو من أكثر المسائل عرضة للبحث في مناقشات التنمية الجارية في الأعوام الأخيرة. طبيعي ألا يكون هذا النص الموضوع المناسب لإجراء تحليل لكثير من المسائل ذات العلاقة بهذا الأمر، أو تقديم بدائل من النوع المرتبط، على سبيل المثال، بشعار منظمة اليونسف المعروف في موضوع «التكيف الهيكلي ذو الوجه الإنساني»<sup>(٣)</sup>. غير أن بعض التعليقات النقدية قد تكون مفيدة في هذا السياق.

#### ١.٥.٣ برامج التكيف الهيكلي: وصف موجز

أضحت برامج التكيف الهيكلي مألوفة في أوائل الثمانينات. فغداة أزمة الديون، اضطر عدد كبير من البلدان النامية للتحويل إلى المؤسسات المالية الدولية الكبرى (البنك الدولي وصندوق النقد الدولي بصورة رئيسية)، لطلب المساعدة المالية وإعادة جدولة ديونها الخارجية. اشترطت هذه المؤسسات لتقديم الدعم إلى البلدان الرازحة تحت عبء الدين أن تنفذ هذه الأقطار ما أصبح معروفاً ببرامج التكيف الهيكلي.

كذلك، فإن أكثرية البلدان التي تجتاز مرحلة انتقالية من اقتصاد التخطيط المركزي إلى اقتصاد السوق تبنت برامج التكيف الهيكلي، وإن يكن بخصائص مختلفة بعض الشيء، ولا سيما أن التحول عن التخطيط المركزي يتطلب تغييرات بنيوية أشد عمقاً.

كما أظهر رسم السياسة الاقتصادية في البلدان الصناعية في خلال الأعوام الـ ١٥ - ٢٠ الماضية أوجه شبه كثيرة مع برامج التكيف الهيكلي المعتمدة في العالم النامي. ويجوز للمرء في الواقع أن يعلن أن ملامح معينة في التكيف الهيكلي (مثل أولوية مكافحة التضخم لا البطالة، وخفض نفقات الرعاية، وعملية رفع القيود والتحرير والتخصيص أو الخصخصة) شكّلت أجزاء من توجه دولي ظهر في خلال العقدين الماضيين.

تشير برامج التكيف الهيكلي، وبحسب إحدى التعريفات الرسمية، إلى مجموعة واسعة من الإجراءات والتدابير الهادفة إلى تخفيض العُجوز (جمع عجز) الداخلية والخارجية، وزيادة كفاية الاقتصاد، وخفض إنفاق الحكومة. وتتألف البرامج أساساً من مجموعتين مختلفتين، لكنهما تتبادلان الدعم:

#### ١. برامج التثبيت الاقتصادي الكلي (تحت إشراف صندوق النقد الدولي عامة) مع العناصر الأساسية التالية:

- السياسات المالية الانكماشية، وهذا يعني خفض نفقات الحكومة واعتماد مبدأ أن يدفع المستعملون (أو المنتفعون) الأتعاب والرسوم في مقابل عدد من الخدمات العامة.
- سياسات ائتمانية ونقدية متشددة لتخفيض نسبة التضخم.
- محاولات تخفيض العُجوز على الحساب الخارجي عن طريق تقليص الطلب الإجمالي، وبالتالي المستوردات، وخفض قيمة سعر القطع لحفز قدرة الاقتصاد المحلي على المزاومة الدولية.

#### ٢. الإصلاحات البنوية أو إجراءات التكيف الهيكلي - التي كثيراً ما تتفد بدعم قوي من جانب البنك الدولي - وتشمل عادة:

- رفع القيود، مثل إبطال القيود على الأسعار داخل البلاد والتنظيمات والقيود الحكومية، وتقليص و/أو إزالة الدعم أو الإعانات الحكومية (عن الغذاء أو الطاقة أو النقل، على سبيل المثال).
  - خصخصة مؤسسات الدولة، بما فيه أحياناً بعض الخدمات العامة (كالإتصالات السلكية واللاسلكية، وإمدادات الكهرباء والماء، وأحياناً الصحة والتعليم).
  - تحرير نظام التجارة الخارجية (على سبيل المثال، تخفيض التعريفات، ولا سيما إلقاء الكوتات والقيود الكمية الأخرى على التجارة الخارجية).
  - إصلاح القطاع المالي (على سبيل المثال، رفع القيود عن العمل المصرفي)؛
  - إصلاح القطاع العام بهدف زيادة الكفاية «حكومة أصغر حجماً لكن أفضل نوعاً».
  - «إضفاء المرونة» على سوق العمل، مما يعني ضمناً في العادة تقليص الأمان الوظيفي وإزالة الحد الأدنى للأجور.
- يعبر بعض أهداف سياسات التكيف عما هو أكثر من «الحس الاقتصادي السليم». كما إن برامج التكيف الهيكلي لا تتضمن دفاعاً عن الإدارة غير الرشيدة للاقتصاد الكلي. من الواضح أن العُجوز المالية الكبيرة والخلل الكبير في ميزان المدفوعات والتضخم المفرط، أمور تعكس سياسة ضارة وغير قابلة للاستمرار في آن.
- لا بد من التشديد خصوصاً على أن الاقتراض الخارجي غير المسؤول سبق اعتماد برامج التكيف الهيكلي في أكثرية البلدان التي تطبق هذه البرامج. ومن منظور الأطفال، ثمة أمور قليلة تحاكي في ضررها المديونية الخارجية الهائلة. لكن الاقتراض من الخارج قد يبدو، وفق النظرة قصيرة المدى، خياراً مريحاً للزعماء السياسيين في الدولة. ولكن، في حال استثمار الأموال المقترضة بحكمة وتعقل فإنها قد تكون مفيدة في المدى الطويل



أيضاً. لكن أخذ القروض الأجنبية يعني ضمناً رهن المستقبل، وكثيراً ما تشكّل الاستدانة «سرقة» من أطفال اليوم ومراهقيه الذين سوف يترتب عليهم تسديد الديون في الغد.

ليس هنا المكان المناسب لمحاولة إجراء تقييم إجمالي لبرامج التكيف. ويكفي القول أنه وفق شروط ومقاييس الانجازات الماكرو - الاقتصادية عموماً (النمو الاقتصادي والمدخرات والاستثمارات والتجارة الخارجية، وغيرها)، اتسم السجل بردائه في معظم أفريقيا الواقعة جنوب الصحراء وفي أكثرية الاقتصادات الانتقالية.

فعبء الدين، الذي كان المشكلة التي أثارت برامج التكيف، هو حالياً أثقل وأشد وطأة منه في الثمانينات في أكثرية البلدان الأفريقية والاقتصادات الانتقالية.

لقد أحرزت برامج التكيف قدراً كبيراً - أو ربما قدراً أقل - من النجاح في آسيا وأمريكا اللاتينية بالمقارنة مع أفريقيا، وذلك وفقاً لمقاييس الاقتصاد الكلي وشروطه التقليدية.

لكن الآثار الاجتماعية الإيجابية عموماً تعد ضعيفة أو ضعيفة للغاية. لقد خضع تصميم البرامج (وذلك إلى حد كبير بسبب النقد الكثيف والنتائج غير المرضية) لتعديلات معينة منذ الثمانينات. وفي حين كانت المراحل الأولى للتكيف مركزة حصراً على الإدارة النقدية ورفع القيود والتحرير، فإن الميل في خلال الأعوام القليلة الماضية كان باتجاه إعارة انتباه أكبر، ولو شفوياً، للمسائل الاجتماعية ووقع البرامج على الفقر وتنمية القطاع الاجتماعي. كما أعرب البنك الدولي عن اهتمام أكبر بالفقر في السنوات القليلة الماضية. وأعرب المتحدثون باسم البنك أحياناً عن نقدهم للإيمان الدغمائي بالتحرير الذي عبّر عنه صندوق النقد الدولي<sup>(٤)</sup>.

### ٣ . ٥ . ٢ التكيف الهيكلي والأطفال

يؤثر التدهور في الإنفاق العام على خدمات القطاع الاجتماعي، وهو ما تشهده بلدان كثيرة تخضع للتكيف البنوي، على الأسرة مباشرة، ولا سيما على النساء والأطفال. كذلك فإن الحاجة إلى دفع رسوم المدرسة عن

الأطفال وتغطية مصاريف العائلة الأخرى، (في حال اعتماد تدفيع المستعملين/ المستفيدين الرسوم أو زيادتها) وكثيراً ما تلزم، النساء البحث عن عمل مأجور. وفي حين يجب ألا يعتبر الدمج المحسن للمرأة في سوق العمل ضاراً بحد ذاته، فإن حقيقة «دفع» النساء (لا مجرد «اجتذابهن» في الغالب) نحو الأعمال متدنيّة الأجر بقصد تغطية رسوم المدارس، لا يمكن أن يعتبر جزءاً من استراتيجية التمكين.

لقد صُمم الكثير من برامج التكيف الهيكلي بصورة تتناقض علناً مع بنود اتفاقية حقوق الطفل ولم يتم بصورة فاضحة انتهاك روح الاتفاقية وحدها، وإنما حرفيته أيضاً. فالمادة ٢٨ تحديداً تنصّ بعبارات، لا لبس فيها، على أنّ من واجب الحكومات «جعل التعليم الأساسي إلزامياً وتوفيره مجاناً للجميع». لكن فرض رسوم المدرسة الذي يرافق في الغالب برامج التكيف الهيكلي كثيراً ما يتعارض مع أولوية منح الأطفال حقوقهم.

غالباً ما أهملت برامج التكيف الهيكلي أولوية منح الأطفال حقوقهم في عدد كبير من المجالات الأخرى مثل الضمان الصحي والاجتماعي.

يتضمن التكيف الهيكلي، عموماً، تغييراً في «الأسعار» النسبية بين العمل المأجور وغير المأجور لمصلحة الأول. فالعمل غير المنظور الذي تقوم به المرأة لا يُحسب، وأعباء الإنجاب والعناية التي تتحملها النساء عادة تخفض قيمتها مقارنة مع الإنتاج المخصص للتبادل في السوق. نتيجة لذلك، يحتمل أن تتدهور العلاقات داخل الأسرة فيما يتعلق بالنساء والأطفال.

إن تراكم الأكلاف الإضافية المفروضة على الوالدين لتربية الأطفال والحاجة إلى توليد دخل نقدي إضافي يشكل حافزاً قوياً لجعل الأطفال يغادرون المدارس ويساهمون في دخل الأسرة في عمر أصغر وأبكر من ذي قبل<sup>(٥)</sup>.

نتيجة لذلك، تظهر صلة قوية بين السياسات المرافقة للتكيف الهيكلي (مثل فرض رسوم الانتفاع على التعليم الأساسي والرعاية الصحية الأولية) وبين عمل الأطفال ونسب التسرب المتصاعدة.

من الأنماط المألوفة أن تكون الطفلة البنت هي الخاسر الكبير عند فرض رسوم على الالتحاق بالمدرسة، أو حين تشعر الأسرة بسبب البطالة أنها

ملزمة إخراج أطفالها من المدرسة. وهذا التفاوت في السلوك الذي يشيع في الدول المتأثرة بالأزمات الاقتصادية بعامة، يعني ضمناً أن تعليم البنات يعتبر من الكماليات أكثر منه ضرورة مقارنةً مع تعليم الصبيان. ربما أوضح المقال التالي من مجلة الأكونومست (عدد ٢٥/٢/١٩٩٥)، بطريقة إخبارية، ما صار إلى تأكيده تكراراً، أي أن استرداد الكلفة في الصحة والتعليم الأساسيين يؤثر في فرص حصول الفقراء على تلك الخدمات (أو على هذه الحقوق إذا تقيّدنا بإتفاقية حقوق الطفل).

### درس من مالاي

كثيراً ما نصح مسؤولو البنك الدولي الحكومات في إفريقيا، وقد حملها المقرضون على تقليص العجز في موازنتها وتعزيز عائداتها، بفرض رسوم على خدمات كالمياه والعيادات الصحية. فالرسوم، كما يقول البنك الدولي، لا تكفي فقط بزيادة العائدات من أجل مواصلة تقديم الخدمة، ولكنها قد ترفع مستوى استعمالها أيضاً. فالناس يعطون قيمة كبيرة لما يدفعون له مقابلاً مهما تدنى الرسم.

لعل مالاي هي استثناء القاعدة. ففي أيار الماضي عرفت البلاد تشكيل حكومة جديدة بعد أن أنهت الانتخابات متعددة الأحزاب الحكم الطويل والاستبدادي لـ «هاستينغز كاموزوباندا» المسن الذي يواجه حالياً تهماً كثيرة. أما الرجل الجديد، الذي نظم حملته على أساس الوعد بتقليص الفقر في هذا القطر المدم، فأعلن أنهم سوف يتوقفون عن فرض رسوم على التعليم الأساسي. فقفز مجموع المسجلين في المدارس الابتدائية من ١٠٩ مليوناً إلى ٣ ملايين.

لم يكن وقف جباية رسم المدرسة التفسير الصحيح. فهذه ستكلف الوالدين ما يعادل ٣٠ سنتاً فقط في كل عام. لكن أزياء المدرسة تكلف ٣ دولارات أخرى سنوياً، وهذا ليس بالقليل في بلاد يبلغ الناتج المحلي العام الفردي فيها حوالي ٢٠٠ دولار وقد وضعت الحكومة حداً لها أيضاً.

المهمة الآن هي تلبية طلباتهم. فتضخم أعداد المسجلين في المدارس بين ليلة وضحاها جعل قاعات الدرس والصفوف تغص بالطلاب. فحيث كان يجلس ثمانون طفلاً في قاعة درس عادية، يزدحم حالياً مئتا طفل في بعض الأماكن. كما تقوم الحكومة بتشغيل ٢٢,٠٠٠ مدرساً جديداً. لعل بلداً تبلغ نسبة المتعلمين فيه ٤٠٪ فقط لديه ما يعلمه للعالم.

لكن المسألة التي يجب التشديد عليها مرة أخرى في هذا السياق هي أن سياسات الاقتصاد الكلي ليست محايدة عمرياً أو جنديراً. والمنظور الذي يعترف بحقوق المرأة والطفل لا بد أن يُعتمد أثناء تصميم هذه السياسات لا بعده.

أما الإرتفاع في أسعار المواد الغذائية المصاحب عادة لبرامج التكيف الهيكلي، فيعطي حوافز إضافية للمزارعين الذين يعملون بالطاقة الإنتاجية القصوى. غير أن أكثرية العائلات الريفية في أجزاء واسعة من العالم النامي تبتاع كامل حاجاتها الغذائية. ومن الطبيعي أن يصح هذا على أشد الأسر فقراً التي ترأسها امرأة في الغالب. كذلك تتحمل النساء المسؤولية الكبرى لجهة تأمين الغذاء للعائلة.

لا بد من التفكير في هذا السياق بالأكلاف المترتبة على الأطفال من جراء ازدياد البطالة (راجع الفصول السابقة).

لقد سجّل التكيف الهيكلي في الاقتصادات الانتقالية، كما هي الحال مع أكثرية الجمهوريات السوفياتية سابقاً، آثاراً عميقة على الأطفال، يمكن تبينها من خلال التدهور المثير أحياناً في المؤشرات المتصلة بخير الأطفال وسعادتهم<sup>(٦)</sup>. وفي حين يجب ألا تفسر هذه الملاحظة على أنها دفاع عن نظام التخطيط المركزي السابق والقمع السياسي للحريات السياسية وللمجتمع الأهلي عموماً، فإنّ التحوّل الجذري نحو اقتصاد السوق كثيراً ما عنى تلازم أزمات اقتصادية مع تصاعد البطالة وانخفاض الأجور الحقيقية، وهلمّ جراً، ومع ضعف في شبكات الأمان الاجتماعي التقليدية.

استنتجت دراسة، تناولت الآثار الاجتماعية لسياسات التكيف في مونغوليا<sup>(٧)</sup>، أنّ «الخاسرين الحقيقيين في العملية الانتقالية هم النساء والأطفال». فعملية الخصخصة (التي تعني بيع مؤسسات وشركات القطاع العام إلى القطاع الخاص) وضغط النفقات وإعادة توزيعها وفق سلّم أولويات معدل، و«إضفاء المرونة» على سوق العمل، وخفض الدعم الحكومي للأسر والأطفال كلها أمور أسفرت عن تقويض شبكات وأنظمة الدعم الاجتماعي الوطني والمحلي، وعن عدد من الآثار السلبية التي أصابت الأطفال. ولما كان كثير من هذه الآثار السلبية قد سُجّل في المجال الأسري الاجتماعي، وهو ليس من قطاعات الاقتصاد، فإنها لم تسجل في الإحصاءات الرسمية، بينما ترتب على الأسر أن تستوعب أكلاف التكيف وأن تتحملها.

لكن، من الضروري إبراز هذه الأكلاف الخفية والإعلان عنها بهدف

استيعاب وقع برامج التكيف الهيكلي على الأطفال بصورة كاملة. مثال ذلك أن ازدياد عمل الأطفال (غالباً في أنشطة تتعلق بالعناية بالأخوة والطهي وجمع الحطب للوقود وإحضار المياه والاهتمام بالحيوانات ورعايتها وصيانة المساكن) قد يفضي إلى تصاعد لولبي للفقر يترافق مع إهمال الأولاد لمدراسهم في حين يساعد الأسر في التغلب على صعوبات العيش. أما الآليات (التي تتصل إلى حدٍ بعيدٍ بالتغييرات في استعمال النساء لوقتتهن وعبء العمل المفروض عليهن) فيمكن إيجازها كما يلي:

«طورت غالبية المجتمعات أنظمة دعم اجتماعي ليس لها طابع نظامي أو رسمي تقدم خدمات أساسية للمجتمعات المحلية. وللنساء تحديداً أدوار واضحة ومميزة بوصفهن منتجات وربات منزل، وأمهات وعاملات لتنظيم الجماعات. فهنّ يسخرن وقت «فراغهن» للقيام بأنشطة تراوح من تعليم الأطفال اللاصفي وطهي الأطعمة المغذية وتبادل العناية بالأقارب وأفراد المجتمع المحلي والمشاركة في اللجان غير المدفوعة، إلى تبادل المعلومات الثمينة في المحادثات. لكن، في أزمئة الأزمات الاقتصادية يسجل ارتفاع في معدل التضخم والبطالة فتقل المواد الغذائية وتندر، ويقضي الأفراد وقت فراغهم في البحث عن وظائف ثانية والقيام بها، أو الوقوف في صفوف والتفتيش عن الغذاء وعن الوقود وجمعه، ونقل المياه والعناية بالمساكن، وما إلى ذلك. كما لا تسجل نفقات كثيرة خاصة بالتكيف في الحسابات الوطنية ولا تسجل في الحسابات القومية أكلاف تكيف كثيرة تشمل تزايد الجريمة وإهمال الأطفال، وسوء الصحة نتيجة الطعام الرديء (نتيجة تدهور المداخيل وتصاعد أسعار المواد الغذائية ونقص الوقت المخصص للطهي) وإدمان الخمر (بفعل الاكتئاب والبطالة). إذاً، فأكلاف البطالة الخفية مرتفعة لدى الأسرة والمجتمع. ينقل الكثير من هذه الأنشطة للارسمية الى الأطفال»<sup>(٨)</sup>.

الواضح، أن الإحصاءات الاقتصادية الرسمية التقليدية تفشل في التقاط ما يحدث في ما يسمى قطاع إعادة الإنتاج (أي كل النشاط المنزلي الاجتماعي غير المخصص للتبادل في السوق) في الاقتصاد، حيث يلمس الكثير من الآثار السلبية. أمّا حين تسجل آثار إيجابية لسياسات التكيف، فإنّ من المحتمل أن تحدث في قطاع الاقتصاد المنتج حيث تجمع البيانات.

### ٦٠٣ السياسات الماكرو-الاقتصادية الصديقة للطفل؛ خلاصة

ضماناً لمصلحة الطفل المثلى، من الواجب تعديل التشديد عند رسم السياسات الماكرو-الاقتصادية، بدءاً من المراحل المبكرة، وعلى حد ما يحاول هذا الكتاب إيضاحه. أمّا إذا أردنا تلخيص النقاش السابق بمساعدة بعض الكلمات المفتاح، فإننا قد نستنتج أن الاستراتيجيات والسياسات الاقتصادية الصديقة للطفل يجب أن تتميز بالتالي:

- التشديد على المساواة وعلى السياسات المؤيدة لنمط النمو الشمولي والتشاركي العريض القاعدة.
- الاستقرار وقابلية التنبؤ والتوقع.
- التشديد على التنمية البشرية وعلى مراكمة الرأس مال الاجتماعي والثقة، وعلى إغارة انتباه كبير إلى حاجات الميدان الاجتماعي، وميدان إعادة الإنتاج عند رسم السياسات الاقتصادية.
- التشديد على إيجاد الوظائف والحد الأدنى من الأمان الوظيفي.
- انتهاج سياسات دين خارجي حذرة وقابلة للاستمرار، مع تشديد قوي على تحاشي فخ الدين.
- اعتماد منظور بعيد المدى.

### هوامش الفصل الثالث

- (١) إن معدّل الفائدة الحقيقي هو الفرق بين السعر الإسمي للفائدة ومعدل التضخم.
- (٢) للحصول على معلومات إضافية يمكن زيارة الموقع التالي على الشبكة: [www.international/budget.org](http://www.international/budget.org) أو زيارة موقع رادا بارنن (رعاية الأطفال السويدية) التالي: [www.rb.se/economics](http://www.rb.se/economics).
- (٣) راجع: كورنيا وآخرون، ١٩٨٧. وللحصول على ملخص مفيد عن أحدث التطورات، راجع: فرنسيس ستيوارت، ١٩٩٥.
- (٤) عرف كبير اقتصاديي البنك الدولي جوزف ستيفليتز بكونه ناقداً صريحاً بصورة استثنائية لفضائل برامج التكيف الهيكلي الرسمية التقليدية (راجع: اتش. جي، ستيفليتز، ١٩٩٨). لكن، لا يزال باكراً تقييم مدى ترجمة هذه الإشارات الجديدة من البنك الدولي إلى ممارسات فعلية.
- (٥) للإطلاع على عدد من الأمثلة الملموسة، راجع، على سبيل المثال، بوث وآخرون (١٩٩٥)، حول الوقع الاجتماعي لاعتماد مبدأ استرداد الكلفة الخاصة بالصحة والتعليم الأساسيين في زامبيا.
- (٦) راجع، على سبيل المثال، كورنيا ودانزيفر، ١٩٩٧.
- (٧) كارولين هاربر، ١٩٩٨. وفي محادثة شخصية مع الكاتبة.
- (٨) المرجع نفسه، ص ٤٨.





## ٤. تقديم الخدمات الاجتماعية وتمويلها

في بحث مضامين اتفاقية حقوق الطفل ومضاعفاتها على الموازنة، نجد المواد المتعلقة بالموارد المرتبطة أساساً - وإن لم يكن حصراً - بتتمية القطاع الاجتماعي، هي التي تستأثر عادة بمعظم الانتباه وتنطوي على أبهظ الأكلاف في الموازنة. لذا تنزع معظم النقاشات بشأن حق الطفل في النمو والتطور إلى التركيز على تقديم الخدمات الأساسية المتعلقة بالصحة والتعليم والغذاء والصرف الصحي، بينما تم إنتاج مقدار مهم وقيم من الأدبيات عن الأطفال وتتمية القطاع الاجتماعي وتطويره.

وفي حين ينصبّ الاهتمام في هذا الفصل على مسؤوليات الحكومات الاقتصادية لتمويل الخدمات الاجتماعية وتقديمها، فإنّ أية محاولة لم تُبذل لتلخيص الأدبيات المتخصصة المتعلقة بالصحة والتعليم. بل إنّ الهدف هو تسليط الضوء على بعض المسائل العامة مع التشديد على ترتيبات تقاسم الأكلاف والمشاركة الجماعية ومشاكل الاستهداف.

### ٤.١ رسوم المستعملين ومشاكل الاستهداف

قد يسهم تحسين استرداد الكلفة في تأمين تغطية أكثر شمولاً لخدمات معينة. وفي حين أن فرض رسوم المستعملين عن التعليم والصحة ضعيف، لأسباب اجتماعية، وبفعل طبيعة المنافع العامة لهذا النوع من الخدمات، فإنّ ثمة خدمات كثيرة في المقابل يمكن للمستفيدين أن يزيدوا مساهماتهم فيها.

وقد أظهرت دراسات عدة أن حصة الأسد من الإعانات (ومبالغ الدعم) الحكومية (في ميادين الطاقة والماء والاتصالات السلكية واللاسلكية والسكن والمداخلات الزراعية والاعتمادات، وغيرها) تذهب عادة إلى القطاعات غير الفقيرة من السكان.

يجوز أن يتم تقاسم الأكلاف، حيث تسمح الظروف، بصورة جماعية. فتعبئة الموارد المحلية للاستثمارات صغيرة الحجم في البنية التحتية الاجتماعية أو المادية (على سبيل المثال المشاريع التي يمكن للمجتمع المحلي تولي المسؤولية عن جميع أكلاف صيانتها وتشغيلها) قد يفيد، من وجهة نظر تشاركية ومالية في آن.

في بعض جوانب التنمية البشرية الأساسية يجدر أن تكون تغطية الخدمات العامة غير حصرية قدر الإمكان. ولا بدّ أن يعتبر الحصول على خدمات التعليم والصحة، دون مقابل، من حقوق الانسان العامة.

كذلك تعترف اتفاقية حقوق الطفل بصراحة بحق الطفل في «أعلى مستويات الصحة التي يمكن بلوغها» (المادة ٢٤) و «حق الطفل في التعليم» (المادة ٢٨). ومن الواجب اعتبار أن توفير الخدمات الأساسية، مجاناً، هو حق للجميع وتجنّب تخصيص فئة محددة من السكان بهذا النوع من الخدمات.

ربما كان الاستهداف المحدد ضرورياً في بعض الميادين من أجل الوصول إلى أكثر المجموعات حرماناً. لكن، يجب التشديد على أنّ الاستهداف ينطوي على كلفة. فالاختيار المتأني للمستفيدين دون مستوى معين من الدخل مكلف إدارياً، وعرضة لسوء الاستعمال، وقد يوجد حوافز مشوّهة. كذلك يحتمل أن تسبب التقديمات المالية والمنافع، ولو جزئياً، بنشوء بيروقراطية كبيرة تدير البرنامج.

كما ثبتت مشقة تقييد الأسر المتدنية الدخل، بالمتطلبات والشروط الضرورية، بما في ذلك المعاملات. في زمبابوي، لو شتّنا أن نضرب مثلاً واحداً، اضطرت العائلات المتدنية الدخل إلى الخضوع لاجراءات عدة منفصلة تستغرق وقتاً طويلاً، وذلك لكي تعفى من رسوم الصحة والتعليم الأساسيين، وتخوّل الانتفاع من شبكة الأمان الاجتماعي التي صار إلى إقامتها. نتيجة لذلك، فإن قلة صغيرة من العائلات الفقيرة هي التي تحصل فعلياً على هذه التقديمات.

هنالك أيضاً أكلاف أخرى أقل بروزاً. «فالتقديمات المالية الموجهة حصراً إلى الفقراء كثيراً ما ينتهي بها المطاف إلى أن تصبح تقديمات هزيلة

وضعية»، وفق ما لاحظ امارتيا سن، الذي يؤكد تعرضهم إلى عدد من الممارسات السلبية المتصلة بفقدان الخصوصية والاستقلال الذاتي لدى الأفراد، الذين يخضعون لفحص دقيق وبطريقة مهينة في الغالب، الأمر الذي يفقدهم احترامهم لذواتهم. ويستطرد «سن» في كتاباته: «كل نظام يشترط تحديد الناس بوصفهم فقراء، ويخصهم بمساعدات لأنهم لا يستطيعون الدفاع عن أنفسهم، ينزع إلى ترك بعض الآثار على احترامهم لذواتهم وعلى الاحترام الذي يكنه الآخرون لهم. كذلك، لهذه الآثار طابعاً تحفيزياً. ولكن، بعيداً عن تلك التبعات والنتائج غير المباشرة التي قد تحصل، فهناك أيضاً أكلاف وخسائر مباشرة تؤذي الشعور وتجلب المذلة والإحباط». (سن، ١٩٩٥، ص ١٣).

من الجائز في ميادين أخرى، خارج نطاق التعليم الأساسي والرعاية الصحية الأولية، تطوير نظام ثنائي لرسوم المستعملين، يدفع بموجبه غير الفقراء وحدهم كامل أكلاف الخدمات المقدمة. كما بالإمكان إلغاء الإعانات المقدمة إلى الطبقة الوسطى تدريجياً بهدف توفير المزيد من الموارد للمجموعات الأشد ضعفاً وتأثراً بالأزمة الاجتماعية.

مع ذلك، يجب التأكيد على أن الدعوة لقيام برامج رعاية عامة، لا انتقائية، تزداد قوة عندما يتعلق الأمر بحقوق الطفل. فالأطفال الأصحاء وحسنو التعليم قد يعتبرون «منافع عامة» يؤمنون فوائد كبيرة للمجتمع بكامله. ويمكن أيضاً النظر إلى تزويد جميع الأطفال بفرصة مدعومة للحصول على خدمات مثل الصحة والتعليم على أنها طريقة تعزز التماسك الاجتماعي، وتضعف معارضة الأثرياء لمبدأ دفع الضرائب.

سواء أنفقت الأموال العامة لأهداف اجتماعية أو اقتصادية (أم لا)، فإن الاستخدام الكفؤ للموارد لجهة المردود الاقتصادي أمر ضروري. لذلك، يجب تحديد حجم الإنفاق من خلال احتساب الفرص والأكلاف والفوائد المتوقعة للتدخلات العامة بهدف تمكين الحكومات من تقويم ومقارنة الأهلية والكفاءة النسبية للخدمات المختلفة. ولأن الأموال العامة مخصصة لأغراض وأهداف اجتماعية محدودة، فإن اعتماد قواعد الكفاءة والفعالية الاقتصادية الكلفة عند إنفاق المال لتخفيف الفقر ليس أقل أهمية منه عند

إنفاق المال على التنمية الاقتصادية العامة الشاملة، ولعله أهم في الواقع من وجهة نظر اجتماعية، لأن عدم الكفاية في استخدام الأموال المرصودة لتخفيف الفقر ومكافحته تؤدي أفقر الفقراء بطريقة مباشرة وفورية.

## ٢.٤ المشاركة الجماعية

من الجائز تحقيق وفر كبير (في كلفة) تقديم الخدمات الاجتماعية الأساسية، وذلك عن طريق التعاون مع المجتمع المدني (الأهلي). فالجماعة المحلية قد تزيد من مشاركتها وانخراطها في بناء المدارس الابتدائية والعيادات والمراكز الصحية الأولية، أو تأخذ على عاتقها مسؤولية أكلاف الصيانة والتشغيل. فالتأكيد على نظام رعاية صحية أولية، يمكن للجميع أن يفيدوا منه، يعني ضمناً أيضاً إعادة رصد النفقات العامة وتحويلها بعيداً عن المستشفيات المدينية والمعدات العلاجية الباهظة الكلفة باتجاه التدخلات الأقل كلفة والأعلى مردوداً لجهة تحسين مستوى الصحة.

إن المشاركة والمساءلة الجماهيريتين «من القاعدة» أجدى في استراتيجية تنمية تعتمد بكثافة على الخدمات الحكومية القريبة من الناس: المراكز الصحية ومراكز التعليم الأساسي ومشاريع الاستثمار صغيرة الحجم في القرى، التي يتعاون في إطارها القطاع العام مع المنظمات الاجتماعية والمحلية. يجب التشديد أيضاً على أنه في حين تعتبر المشاركة هدفاً بحد ذاتها، فإن الاعتماد على تعبئة الموارد وحشد المبادرات المحلية تدبير يحتمل أن يكون أكثر كفاءة لجهة الكلفة من المقاربة التي تنطلق من القمة نزولاً. وفي حين أن ليس في وسع أية حكومة، وليس ذلك من واجبها، إنشاء الجمعيات والمنظمات الأهلية، فإن على كل دولة واعية وسليمة التفكير التعاون معها وإيجاد الظروف التي تسهل تكوين الرأسمال الاجتماعي. وفي حال انتقال المسؤولية من الحكومة المركزية إلى السلطات المحلية والمنظمات الجماهيرية، فإن من المحتمل أن تنخفض أكلاف الكثير من الخدمات العامة. ويجوز لترتيبات تقاسم الأكلاف في خدمات اجتماعية عدة، بما في ذلك المياه والصرف الصحي، تحقيق غرض مزدوج يقضي بطلب جعل الخدمات مدفوعة مع خفض الأكلاف المالية في آن.

تقوم الدعوة إلى إلغاء المركزية، بالدرجة الأولى، على التحسينات في نوعية الخدمات العامة ومشاركة السكان المتزايدة، وهي تترجم إنتقالاً للموارد والمهام ولسلطة صناعة القرارات إلى مستوى أدنى من السلطات. وتتطلب المقاربة المدفوعة بالطلب إلى القطاع العام تطوير اللامركزية.

إلا أن هناك خطراً من أن تعني السياسات المعتمدة على المشاركة الجماعية وإلغاء المركزية ضمناً ما يمكن تسميته «الإغراق الاجتماعي». فبإسم توريثات من مثال «تقوية المجتمع المدني» و«المسؤولية الوالدية» حصل القطاع العام في دول كثيرة على ذريعة مناسبة لإضعاف التزامه بتنمية القطاع الاجتماعي. فكثيراً ما اعتمدت سياسة متشددة تقضي بإهمال تنمية القطاع البشري والاجتماعي تحت ستار الدفاع عن قيم الأسرة، كما جرى في الجمهوريات السوفياتية السابقة ودول أميركا اللاتينية.

كذلك عندما يتسم التوزيع الأولي للأصول (الأراضي والثروة والسلطة والنفوذ، إلى آخره) والمداخليل بعدم التوازن الفاضح، تغدو اللامركزية منطوية على خطر. فتمويل خدمات القطاع العام يتخذ لا مركزية موسعة قد يمنح المناطق والمجموعات الغنية فوائد وامتيازات غير مناسبة. لذا، قد يصبح الدعم المالي المركزي حيويّاً بهدف تحاشي تثبيت الفوارق المكانية وتعزيزها لجهة الحصول على الخدمات العامة. كما أن من الضروري أيضاً الاعتماد على الجمع المناسب بين المشاركة من أسفل والتدخل من القمة في المجتمعات التي تخضع هيكلية السلطة لسيطرة نخبة معينة وتتسم فيها الإدارة المحلية بالفساد أو عدم الكفاية.

أما الدرس الذي يمكن استخلاصه، فليس القول إن إلغاء المركزية أمر سيئ، ولكنه أمر دقيق ومعقد، ولا سيما إذا تميز المجتمع المدني (الأهلي) بالضعف وعدم المساواة.

### ٣.٤ الاتجاه نحو التنويع

إن فعالية أطراف العملية التنموية غير الدولة (بما في ذلك المنظمات غير الحكومية، والمجتمعات المحلية، والكثير غيرها) أكثر أهمية في القطاعات الاجتماعية كما سبق لدافيد باركر (١٩٩٥) أن أكد. كما يعدّ مانحو المعونة

الأجنبية في كثير من الدول النامية لاعين أساسيين في تمويل برامج القطاع الاجتماعي وحتى تصميمها أيضاً. ومن المهم، تقييداً بباركر، التشديد على التمايز بين تمويل الخدمات وتقديمها الفعلي، والاعتراف بأن الاتجاه الحالي يحاول تجنب إعطاء دور أول للحكومة المركزية القوية ومشاركتها في تمويل الخدمات الاجتماعية وتقديمها يبدو غير قابل للتراجع.

إن الاتجاه المشار إليه أعلاه مهم وله مضاعفات بعيدة الأثر. من هذه المضاعفات والمضامين (وهي تحظى بمزيد من البحث في الفصل التالي) التحرك باتجاه التنوع واللامركزية، الأمر الذي يزيد من صعوبة رصد التطورات في القطاع الاجتماعي. فحين كانت الحكومة المركزية في السابق تمول جميع الخدمات تقريباً - اللهم باستثناء العيادات والمدارس الخاصة الموجهة للشرائح السكانية الأغنى - كانت موازنة الدولة تشير بوضوح إلى الحصة المخصصة من موارد البلاد الإجمالية للصحة والتعليم الأساسيين. لكن، ربما كان هنالك اليوم عدد كبير من العوامل (بما في ذلك الشركات الخاصة الهادفة إلى تحقيق الربح) المشاركة في تمويل الخدمات الاجتماعية وتقديمها.

كذلك، يمكننا أن نرى في بلدان فقيرة كثيرة كثيرة الموارد المركزية الهزيلة المرصودة للخدمات الاجتماعية الأساسية ترفد وتُستكمل بمجموعة واسعة من المصادر: مساهمات الوالدين (رسوم المدرسة، والعمل، وأكلاف الكتب المدرسية والأقلام من رصاص وحبر، ومدفوعات إضافية إلى المدرسين، والمساهمات في جمعيات الوالدين والمدرسين، ورسوم الامتحانات، وغيرها).

- واهبو المعونة الأجنبية (الذين تسجل مساهمتهم أحياناً، وليس بالضرورة دائماً، في موازنة الدولة).

- الحكومة المحلية والمجتمعات المحلية.

- المنظمات غير الحكومية الأجنبية والمحلية ومنظمات مدنية متنوعة.

كما يحدث أن تتحمل المؤسسات والمشاريع شبه الحكومية المسؤولية عن تقديم الخدمات الصحية والتربوية لأطفال العاملين فيها، لأن ثمة حجج مقنعة «لرعاية» الشركات الخاصة والمدارس والمراكز الصحية المحلية.

إضافة إلى ذلك، هناك بلدان كثيرة يساهم فيها الأطفال أنفسهم عن طريق زراعة وإنتاج المواد الغذائية الأساسية لاستهلاكهم الخاص أو حتى للبيع. كذلك، فإن هذا الاتجاه الشامل نحو تنويع مصادر تمويل الخدمات الاجتماعية أو حتى تشتت هذه المصادر وكذلك تعدد الجهات المقدمة للخدمات، كل ذلك يحدّ من إمكان الالتزام بصيغة « ٢٠ - ٢٠ » التي أطلقتها قمة كوبنهاغن عام ١٩٩٥، القائلة بتخصيص ٢٠٪ من موازنات الدول و ٢٠٪ من المعونة الأجنبية للأولويات الإنسانية، كما يقلل من إمكان مراقبتها. في حين أن المبادرة بسيطة ومذهلة إلى حدّ يثير الإعجاب، وقد تفيد في تذكير الحكومات والجهات المانحة بأن التعليم والصحة كثيراً ما يهملان، وفي أن بلدان عدّة اليوم، لا تسيطر بشكل مباشر على الموارد المخصصة لتنمية القطاع الاجتماعي، كما ان ليس لديها أدنى فكرة عنها. غير أن هذه الملاحظة الأخيرة يجب ألاّ تطبق على الجهات المانحة، الذين لا عذر لهم لعدم محاولتهم بلوغ الهدف القاضي بتوجيه ٢٠٪ على الأقل من مجموع المساعدات إلى تنمية القطاع الاجتماعي.





## ٥. مراقبة حقوق الأطفال

### المشاكل المنهجية والمؤثرات الرئيسية

«إذا كان لمبدأ حماية أكثر الناس ضعفاً وتأثراً أن يؤخذ على محمل الجد، فلا بد له من أن يتحول إلى عملية يمكن مراقبتها وقياسها. والحقيقة هي أنه في حين تستطيع معظم الدول إعداد إحصائية فصلية تعلن عن صحة اقتصاداتها، فإنّ دولاً قليلة تستطيع إعداد إحصاءات ولو سنوية عن صحة أطفالها. وهذا الفشل في مراقبة آثار التغييرات الاقتصادية والاجتماعية على أكثر الناس ضعفاً، وعلى عقول الأطفال وأجسادهم النامية، يعود لغياب الأولوية السياسية المعطاة لهذه المهمة. مع ذلك، لا يحتمل أن توجد اختبارات لحكومات كثيرة أعظم أهمية من اختبار ما إذا كانت تحمي أم لا ضعفاء الأمة، وما إذا كانت تحمي أم لا مستقبل الأمة، علماً أن الأطفال هم الضعفاء والمستقبل في آن.»

«واليوم، إذا أردنا أن نقوم ما تمّ إنجازه على هذا الصعيد، نجد أن ما نعرفه، على سبيل المثال، عن تحصين الأطفال وتدني الوزن عند الولادة والتغييرات في الصحة الغذائية عند الأطفال دون الخامسة، أقل بكثير مما نعرفه عن الأحوال الجوية والشخصيات التلفزيونية، ومبيعات أجهزة الفيديو والمواد الاستهلاكية.» (اليونيسف، ١٩٨٧، مقتبس عن جودت انيو، ١٩٩٨).

تحسّن جمع الإحصاءات الخاصة بالطفل في عدد كبير من البلدان في الأعوام الأخيرة، وذلك يرجع جزئياً إلى إتفاقية حقوق الطفل والتزامات الحكومات الموقّعة برفع التقارير إلى لجنة الأمم المتحدة الخاصة بحقوق الطفل (راجع أدناه). مع ذلك، يظل صحيحاً أنّ البيانات عن المصلحة التجارية المباشرة تجمع بطريقة أكثر شمولاً ومنهجية من المعطيات والبيانات عن مصلحة الأطفال وخيرهم.

تبلغ المناداة بحقوق الطفل أقصى فاعليتها حين تحظى بمساندة البيانات والمعطيات الدقيقة، ويمكن للمعلومات النوعية طبعاً لعب دور مهم، ويجوز للحالات الفردية (على سبيل المثال، خضوع طفل معين للعمل الاستغلالي أو

سوء المعاملة الجنسية أو للحرمان من حقوق الطفل كما تعبر عنها إتفاقية حقوق الطفل) أن تخدم هدف زيادة الوعي الجماهيري لمشاكل تعذيب الأطفال. وكثيراً ما يبدو ضرورياً في وسائل الإعلام اليوم توضيح الحالات الفردية عند تسليط الضوء على المشاكل العامة. إلا أن الحاجة تمس في المنظور البعيد المدى إلى دعم المناداة بالبيانات المهمة ذات الصلة. أما من جهة الحكومات الملتزمة جدياً رعاية الأطفال، فمن الضروري أيضاً معرفة ما الذي يحدث وما الأعمال الأكثر ملاءمة بغية حماية حقوق الطفل. تبرز، باختصار، حاجة إلى مراقبة الإنجازات، نقصها أو غيابها. فاعتماد حقوق الطفل يتطلب عملاً دعائياً لتحسين وضع الأطفال وللتقيّد بأحكام إتفاقية حقوق الطفل وبنودها. وللتمكّن من تقويم النتائج، تعد المراقبة ضرورية وإن تكن صعبة.

ولكي تكون المراقبة ذات مغزى، لا بدّ من استخدام المعلومات. من الواضح أن من السهل المناداة بسياسات صديقة للطفل في بيئة تسمح بحرية التعبير والاجتماع، حيث يُسمع الأطفال ويمكن لوسائل الاعلام والمنظمات المدنية القوية التأثير في رسم السياسة.

ليس غرض هذا الفصل تقديم تقرير على مراقبة حقوق الطفل، وإنما الإشارة فقط إلى بعض المسائل الحيوية المتصلة ضمناً والمقاربات المختلفة التي يمكن الاختيار بينها. ونظراً إلى الحاجة إلى تطوير مقاييس خاصة بالبلدان، لا بد من اعتبار المؤشرات موضع البحث مجرد أمثلة لا علامات فارقة ومخططات كاملة.

كذلك، لا بدّ من التشديد على أن أغلبية البلدان المتّين التي وقّعت إتفاقية حقوق الطفل تبنت أيضاً ما يسمى «برامج العمل الوطنية لإنفاذ الاتفاقية». والبرنامج الوطني للعمل يفصل الطريقة التي يعتزم البلد انتهاجها لتحقيق أهداف القمة العالمية للأطفال التي عقدت عام ١٩٩٠، بما في ذلك قبول إتفاقية حقوق الطفل والتزامها. وبالحكم على التجربة حتى الآن، يتضح أن إعداد البرامج الوطنية للعمل ساعد في تحريك النقاش بشأن إتفاقية حقوق الطفل وبشأن وضع الأطفال عموماً في البلدان التي جرى فيها عرض هذه البرامج. وكثيراً ما أغنت مساهمات المنظمات غير الحكومية المحلية المناقشات. لكن، يبدو كما لو أن البرامج الوطنية للعمل غير واقعية.

## ١.٥ تقويم الأولويات عبر قياس الأكاليف

إنّ موازنة الدولة، وكما سبق التأكيد هي وثيقة سياسية، تعكس جميع أولويات الحكومة.

ومن الجائز استخدام طرق عدة لتقويم الأولوية التي تمنحها الحكومات المختلفة للتنمية الاجتماعية والبشرية.

يمكن في البداية تحليل النسب التي تربط الناتج القومي العام والنفقات العامة بأهداف التنمية الاجتماعية والبشرية. فنسبة الإنفاق العام(\*) هي النسبة المئوية من الدخل الوطني التي تخصص للإنفاق العام. وتعكس هذه النسبة إلى حدٍ بعيد المقدرة والاستعداد لجباية الضرائب، وهي عموماً أقل في الدول النامية بشكل ملحوظ عنها في البلدان الصناعية. وهي، وعلى سبيل القاعدة، أدنى في الدول التي تعير انتباهاً أقل نسبياً للتنمية الاجتماعية. وقد تعرضت هذه النسبة، وكما سبقت الإشارة، إلى تراجع طفيف في الدول النامية ككل في التسعينات.

من الطبيعي ألا تشير هذه النسبة إلى ما إذا كانت النفقات العامة ترصد لتحسين رعاية الطفل أم تذهب إلى المؤسسة العسكرية، مثلاً. إنّ نسبة المخصصات الاجتماعية هي النسبة المئوية من النفقات العامة المرصودة لتنمية القطاع الاجتماعي وتطويره من صحة وتعليم ومياه وصرف صحي وضمن اجتماعي. ولهذه النسبة صلة سببية قوية تربطها مع الأولوية المعطاة للتنمية البشرية والاجتماعية.

أما نسبة الأولوية الاجتماعية، فهي النسبة المئوية من جميع النفقات والمصاريف الاجتماعية الموجهة إلى الخدمات الأساسية من تعليم أساسي ورعاية صحية أولية. وتتفاوت هذه النسبة، التي تعكس بصورة كبيرة تطلعات الحكومة ومطامحها لتوجيه الإنفاق إلى أكثرية السكان بطريقة عادلة، من ١١٪ إلى ٥٥٪ في البلدان النامية (تقرير التنمية البشرية الصادر عن البرنامج الإنمائي للأمم المتحدة، ١٩٩٦، ص ٧١).

(\*) العلامات الفارقة المعروضة هنا منقولة عن برنامج الأمم المتحدة الإنمائي. راجع بصورة خاصة تقرير التنمية البشرية للعام ١٩٩٤.

في حين تكتسب هذه النسب والطرق أهميتها لأنها قد تشير إلى الاتجاهات الثابتة عبر الزمن في أولويات دولة معينة، فإن ثمة الكثير من المحاذير والمطبات عند إجراء مقارنات دولية بين البلدان المختلفة. ولعل البيانات عن إنفاق الحكومة المركزية تصبح أقل أهمية بالنظر إلى الاتجاه نحو زيادة اللامركزية والنمط غير المتجانس في تقديم الخدمات الاجتماعية وتمويلها، الذي صار إلى بحثه في الفصل السابق. لذلك تتزايد صعوبة تحليل الاتجاهات الرئيسية بمساعدة البيانات المتوافرة من الحكومة المركزية. إن مراقبة مدي التقيّد بإتفاقية حقوق الطفل بمساعدة بيانات الإنفاق تنطوي على مشكلة أخرى. فالإنجازات تقاس من زاوية الكلفة. فنظام عديم الكفاية في تقديم الخدمات الاجتماعية قد يحصل على علامات أعلى من نظام كفوء ومنخفض الكلفة يفيد عدداً أكبر من الأطفال.

وكان عدد كبير من الدراسات أثبت أن كفاية استخدام الموارد تقاس، على سبيل المثال، بكلفة الوحدة لكل طفل تبلغه برامج التلقيح، أو كلفة كل طالب ينهي دروسه الأساسية. وهي تتفاوت كثيراً بين الأقطار المختلفة وضمن البلد الواحد. عليه، في حين أن حصة متدنية من الإنفاق العام المخصص لميدان معين متصل بحقوق الطفل قد تشكل إنذاراً، فإن ثمة حاجة للتقليل من الأهمية المعلقة في الغالب على الحجم النسبي لإنفاق القطاع الاجتماعي، وإلى توجيه الاهتمام إلى الأثر الحقيقي للسياسات.

## ٢.٥ مراقبة النواتج والإنجازات

«النواتج»<sup>(\*)</sup>، تعني النتائج الملموسة، لجهة تحصين المناعة أو عدد العيادات والمراكز الصحية المشيدة، أو عدد الوجبات المدرسية المقدمة، مثلاً. وتقدم مقاييس الناتج الفعلي معلومات أكثر أهمية من بيانات الكلفة المالية. كما أن من السهل نسبياً جمع هذا النوع من المعطيات والبيانات، وكثيراً من البلدان اليوم تستطيع تقديم إحصاءات شاملة تبين التنمية والتطور في هذه الميادين والنواحي. في أي حال، يعدّ قياس أثر التدخل العام أكثر أهمية وأشد صعوبة. إلا أن المراقبة سهلة نسبياً في بعض الميادين. فالبيانات عن

(\*) التقيّد إلى حد بعيد بالنقاش والبحث في بلاك.

متغيرات مثل وفيات الأطفال والالتحاق بالمدارس الابتدائية تتوافر عادة (مع التنبيه المعتاد بشأن دقة البيانات)، وهي تنشر دورياً من قبل الحكومات الوطنية. إستناداً إلى هذه المعطيات والبيانات، تجمع منظمات، مثل اليونيسف والبرنامج الإنمائي للأمم المتحدة، إحصاءات دولية تسهل المقارنات بين الأقطار وعلى مرّ السنين. ولا بدّ لمؤشرات من هذا النوع أن تلعب دوراً مهماً في مراقبة التقدم على صعيد اعتماد حقوق الطفل وتطبيقها.

مع ذلك، حتى هذه المؤشرات تبدو مثيرة للإشكاليات. فمثلاً، قد يسعى تقييم ضمان الحق بالتعليم إلى قياس المؤشرات التقليدية مثل:

- عدد الأطفال الذين ينتسبون إلى المدارس الابتدائية والثانوية،
- عدد الأطفال الذين يهون دروسهم الابتدائية والثانوية،
- نسب التسجيل والانتساب.

لكن الالتحاق بالمدرسة ليس غاية، وإنّما هو وسيلة لتأمين حياة أفضل. ويمكن أن ينطوي التعليم بشكل أو بآخر على مغزى أو معنى.

للمضي قدماً خطوة أخرى في تقييم أثر التعليم، من الضروري تقدير الفوائد التي يصيبها الأفراد من جراء تلقي التعليم (من حيث المقدرات والفرص المعززة ومداخل المستقبل والفرصة المحسنة للحصول على الثقافة، وما إلى ذلك).

إنّ مقياساً «أكثر دقة» لآثار التعليم على نوعية الحياة بمفهوم واسع وشامل - هو أيضاً الأصعب من حيث استيعابه.

لا تزال مراقبة الانجازات التربوية سهلة نسبياً مقارنة مع المشاكل التي تظهر في محاولات تقييم أوضاع ميادين أخرى. مثلاً، ما هو القدر الذي نعرفه في أي بلد عن عدد الأطفال الذين يتعرضون لسوء المعاملة أو العنف أو الاستغلال أو الإهمال؟ المرجح أنه قليل. ففي حين أن الكثير من بنود إتفاقية حقوق الطفل الأساسية متصلة بـ «الحقوق غير المادية» للأطفال (كالحق في الأمن، والحق في الاحترام، والحق في الخصوصية، والحق في الحماية، إلخ) فإنّ عمليات انتهاك هذه الحقوق ليست عرضة «لضعف التبليغ عنها» فقط، بل إنّها تعاني عدم الإبلاغ عنها أبداً.

كذلك تواجه جميع محاولات إجراء تحليل لآثار السياسات المتبعة مشكلة العلاقة بين السبب والنتيجة المألوفة. فالتحسينات في مؤشرات معينة قد تكون نتيجة عدد من العوامل المختلفة التي قد تكون (أو لا تكون) على صلة بسياسات حكومية معينة. على سبيل المثال، كيف يمكن للانخفاض المسجل في عمل الأطفال أن يعزى الى تطور معين أو قانون محدد أقرته الحكومة؟ في حال التركيز على التدخلات في «الدائرة الداخلية/ المركزية» (في الشكل ١)، فإن من المحتمل أن نقلل من أهمية «الدوائر الخارجية»، أي السياسات الماكرو - الاقتصادية، وغيرها.

الجواب هو طبعاً أنه يتعدّد علينا أن نعلم. من جهة أخرى، ليس ضرورياً أن نعلم على الدوام. فالتشريعات الرامية إلى حماية الأطفال من الاستغلال وسوء المعاملة مثلاً قد تُسنّ دون تقويم الأكلاف والفوائد والآثار. ومن المفيد لو أمكننا أن نقيس أيضاً أثرها، لكن وضع المعايير والمواصفات الجديدة المُحسّنة لحماية المجتمع للأطفال قد يطول. وحقيقة عجزنا عن تكميم وقع الاصلاحات القانونية ليست سبباً لتأخير التشريع الذي يجعل انتهاكات حقوق الأطفال غير شرعية.

### ٣.٥ مؤشرات المراقبة؛ اقتراحات للاختبار

يمكن للمراقبة، كما سبق ورأينا، أن تركز على مؤشرات تتصل بالمداهيل - أو الأكلاف - أو بالنواتج والآثار. وهناك حاجة إلى مراقبة جميع هذه السياسات المتبعة.

إذا بدأنا بالأكلاف، نجدها تعكس، أساساً، الاستعداد للقيام بعمل ما. فعلى مستوى الدولة أو الحكومة، من الواجب إغارة الانتباه الأكبر إلى نسبة المخصصات الاجتماعية ونسبة الأولوية الاجتماعية، اللتين سبق بحثهما، لتبيان الأولويات الإجمالية.

نظراً إلى ازدياد التنافر في نمط تمويل الخدمات الاجتماعية وتقديمها، تمس الحاجة إلى مراقبة المداهيل المختلفة بغية إدراك الواقع المعقد، وفيه الحكومات المركزية والسلطات المحلية والمنظمات غير الحكومية، والمناحين الأجانب، والقطاع الخاص، وما سوى ذلك.

في ما يتعلق بالنواتج، تتباين الظروف كثيراً بين البلدان المختلفة، وكل قطر يحتاج إلى مجموعته الخاصة من المؤشرات.

والمؤشرات التي يعدها البرنامج الإنمائي للأمم المتحدة (مؤشر التنمية البشرية، المنشور سنوياً في تقارير التنمية البشرية) واليونسف (تقدم الأمم)، المنشور سنوياً أيضاً) مفيدة جداً لإجراء مقارنات دولية. والبيانات المنشورة دورياً عن «مؤشرات آثار تنفيذ السياسات» كما في متوسط طول العمر والانتساب إلى المدارس، ووفيات الأطفال، والتميز الجنسي، الخ... تشكل نقطة إنطلاق جيدة لتقويم أداء كل قطر على مرور الزمن وبالمقارنة مع البلدان الأخرى.

توفر المقاييس، التي يعدها البرنامج الإنمائي للأمم المتحدة واليونسف، بين الدخل الفردي والقيم المتوقعة لسلسلة من مؤشرات التنمية البشرية خصوصاً، معلومات مفيدة عن الأولويات. ويمكن لعمليات التقويم التي تتم إزاء مستوى دخل كل قطر أن تتطابق مع المادة ٤ الرئيسية في إتفاقية حقوق الطفل، التي تعترف بالفوارق بين الموارد بين البلدان. فإذا أحرز بلد معين دخل فردي أعلى من المؤشرات المتصلة بالأطفال، فإن ثمة مبرراً للاعتقاد بأن البلد المعني يخفق في إعطاء أولوية للأطفال حسب «الحد الأقصى لموارده المتاحة».

وفي حين يمكن لمقاييس اليونسف والبرنامج الإنمائي للأمم المتحدة أن تكون مفيدة لا يصال هذه الرسائل: «لماذا تزيد وفيات الأطفال في بلادنا أربعة أضعاف عنها في القطر كذا الذي يتمتع بمستوى متوسط الدخل نفسه؟» ثمة طبعاً حاجة إلى تصميم المؤشرات حسب الظروف الخاصة لكل بلد. وتلعب اليونسف دوراً مهماً في هذا الإطار. ومع أن اليونسف ليست هيئة مراقبة لاتفاقية حقوق الطفل، فإنها تقدم مساهمة مهمة تساعد، مع الأمور الأخرى، الحكومات في تقوية قدرتها على جمع البيانات وتقويم التقدم وتحديد نواحي المشاكل التي تحتاج إلى انتباه خاص.

مثالياً، يجب على كل قطر تكريس أهداف كاملة لإنجاز المؤشرات المتعلقة بالطفل بموجب برنامج زمني لبلوغ هذه الأهداف، التي يجوز أن تكون من النوع التالي، على سبيل المثال:

❖ الصحة:

- زيادة نسب الولادات التي تتم بإشراف عاملين صحيين مدربين من ٦٠٪ إلى ٩٥٪ في خلال عشرة أعوام،
- زيادة حماية الشريحة السكانية التي يمكنها ولوج المنشآت الصحية،
- التحصين: تأمين تلقيح ٨٠٪ ضد أمراض الطفولة الستة الكبرى التي يمكن الوقاية منها بواسطة اللقاحات في خلال خمس سنوات، و٩٥٪ في خلال عشرة أعوام،
- تزويد الملح باليود: تزويد الملح باليود، بصورة شاملة في خمسة أعوام،
- المياه والصرف الصحي: زيادة النسبة المئوية من السكان المستفيدين من الصرف الصحي من ٤٠ إلى ٦٠٪ في خلال عشرة أعوام، وزيادة نسبة الذين يحصلون على المياه النظيفة إلى ٧٥٪.

❖ التعليم:

- التعليم الابتدائي: زيادة نسبة الأطفال الذين يدخلون المدارس الابتدائية من ٧٠ إلى ٩٠٪ في خلال خمسة أعوام، ونسبة الأطفال الذين ينهون دروسهم الابتدائية من ٣٧٪ إلى ٦٠٪ في الفترة نفسها،
- التعليم الثانوي: زيادة نسبة الانتساب من ١٢٪ إلى ٢٥٪ خلال عشرة أعوام.

❖ التشريع وبناء المؤسسات:

- سن تشريع يناهض عمل الأطفال الاستغلالي،
- إنشاء مكتب «يحقق في الشكاوى المقدمة من الأطفال»،
- إلغاء كل التشريعات التي تميز على أساس إثني أو ديني أو جنسدي.

بالنسبة إلى مؤشرات الوقع، يجب أن تتصل هذه بالتحسينات الفعلية المسجلة كما في:

- نسبة وفيات الرضع والأمهات،
- نسبة وفيات الأطفال دون الخامسة،



- نسبة سوء تغذية الأطفال،
  - نسبة الالتحاق بالمدارس الابتدائية والثانوية،
  - عدد الأطفال الذين يعيشون دون خط الفقر،
  - متوسط عمر الأم عند ولادة طفلها الأول.
- يجب إتمام المراقبة، كلما كان ذلك ممكناً، على أساس أهداف وجداول زمنية واقعية.
- محلياً، تتطلب مراقبة مشاريع وبرامج محددة (في الصحة والتعليم مثلاً) بيانات دقيقة، تمكّن المقومين من تحديد مدى تحقيق الأهداف الموضوعية.
- في الدول التي تتمتع بمستوى أعلى من التطور الاقتصادي والاجتماعي، تتسم المؤشرات الأولية كالاتحاق بالمدارس الابتدائية أو وفيات الأطفال (التي لا يُحتمل أن تتغيّر، بصورة دالة، في اتجاه إيجابي أو سلبي) بأهمية محدودة. لذا تدعو الحاجة إلى تطوير مؤشرات أشد تعقيداً تتصل على سبيل المثال بـ:
- عدد الأطفال الذين يغيب آباؤهم (وأمهاتهم)،
  - جرائم الأحداث،
  - عدد الأطفال الذين يعيشون في فقر نسبي،
  - انتحار الشباب،
  - عدد الأطفال الموضوعين في الرعاية بعيداً عن منازلهم،
  - الأمهات المراهقات،
  - بطالة الشباب،
  - انتشار المخدرات بين الأطفال والمراهقين،
  - انتشار عادات الشراب والتدخين بين صغار السن،
  - النسبة المئوية للشباب الذين تتراوح أعمارهم بين ١٨ - ٢٤ عاماً الذين لا يزالون يعيشون مع والديهم رغماً عنهم.
- وأمر أخرى كثيرة يمكنها التقاط التغييرات المناسبة في قدرة المجتمع على ضمان حقوق الأطفال والمراهقين.
- من الطبيعي أن يكون الكثير من المؤشرات أعلاه بالغ الأهمية بالنسبة الى جميع البلدان بصرف النظر عن مستوى تطورها الإجمالي.

## ٥ . ٤ التزامات الحكومة المصادقة على الإتفاقية في رفع التقارير ودور لجنة الأمم المتحدة الخاصة بحقوق الطفل

كما سبق وأشرنا، أنجزت أكثرية البلدان التي وقعت اتفاقية حقوق الطفل ما يسمى برامج العمل الوطنية المرتكزة على مقررات قمة أطفال العالم في العام ١٩٩٠. وقد ترجمت القمة العالمية الإتفاقية إلى برنامج دولي يعمل على الترويج للمحافظة على الصحة وتوفير التعليم والحقوق الأساسية لجميع الأطفال، وتحقيق أهداف معينة مع حلول العام ٢٠٠٠. وتلزم كل دولة نفسها، عن طريق صياغة برامجها الوطنية، العمل على تحقيق عدد من الأهداف القابلة للقياس وتتصل بالأطفال.

من ناحيتها، تلعب لجنة الأمم المتحدة الخاصة بحقوق الطفل دوراً أساسياً في مراقبة التقيد الإجمالي بإتفاقية حقوق الطفل، علماً أن اللجنة تتألف من عشرة أعضاء منتخبين من محامين وأكاديميين وموظفين حكوميين ومدنيين وباحثين اجتماعيين، وغيرهم. وتلزم الإتفاقية جميع البلدان الموقعة رفع تقارير إلى اللجنة تبين الخطوات المتخذة لترجمة الإتفاقية الى ممارسة.

تتيح التقارير التي تقدمها الحكومات الوطنية إلى اللجنة فرصة سانحة لمراقبة التقدم، ومناقشة اللجنة في الميادين المثيرة للمشاكل. ومن الجائز أيضاً أن تُعلّق منظمات المجتمع المدني ومجموعات المناداة المتنوعة التي تدافع عن حقوق الطفل في كل بلد على هذه التقارير. من الطبيعي أن تعدّ اللجنة نفسها ملاحظاتها بعد المناقشات، لا مع الحكومة المعنية، وإنما أيضاً مع عدد من المنظمات غير الحكومية.

إلى حدّ معيّن، هذا أمر غير مألوف مع المواثيق الدولية، إذ صار إلى إيجاد إطار مؤسسي للمراقبة المنتظمة والدورية للإنجازات ومنبر للتشاور بين الحكومات الوطنية والخبراء الدوليين والمنظمات المدنية.

بالحكم على عدد من التقارير المرفوعة إلى اللجنة، والتي سنحت الفرصة للكاتب أن يطّلع عليها، يبدو كما لو أنّ إعداد مثل هذه التقارير يمكّن كل حكومة من تسليط الضوء على مشاكل أساسية بطريقة منهجية، وتقديم مقترحات للتحسين. وحين يطلب إلى المنظمات غير الحكومية المحلية أن

تشارك في المناقشات، وتعدّ تقارير منفصلة، كما كانت الحالة في الكثير من الدول المصادقة، تتعزز وتقوى قيمة الالتزامات والتعهدات.

تكتب ملاحظات اللجنة الدولية بطريقة مهذبة ولكن لا تخلو من النقد. والتوصيات الصادرة هي من النوعين العام والخاص المحدد. ولقد وقّرت الإرشادات التي وضعتها اللجنة حول التقارير الدورية مجموعة من المؤشرات للتقيد باتفاقية حقوق الطفل. إلا أنّ الوثائق العامة ليست هي التي تشكل لب عمل اللجنة، وإنّما هو الحوار مع الدول الذي يعتبر مدخل اللجنة الأساسي.

من الصعب على المطلع من الخارج تقييم الدور الفعلي والمحتمل الذي تلعبه تقارير البلدان والمشاورات الدورية مع اليونسف والمنظمات غير الحكومية المحلية والأطراف الأخرى المعنية، التي تجري عادة بالإرتباط مع صياغة التقارير. أمّا ما هو مهم التشديد عليه، فهو حقيقة أنّ إجراءات إعداد التقارير قد أوجدت منتدى للنقاش المنتظم وتبادل الخبرات والمراقبة لمتابعة الأعمال والتدابير المتخذة للتقيد باتفاقية حقوق الطفل.

لكن، تظهر أيضاً الحاجة إلى «تسيير» حقوق الطفل «في المجرى العام»، وجعل وضع الأطفال مصدر قلق واهتمام أساسيين في خيارات السياسة التنموية الإجمالية. فسياسات الاقتصاد الكلي، وعلى حدّ ما جرى التأكيد عليه تكراراً في هذه الدراسة، ليست «مجردة عن الطفل»، ولا بد من إعطاء أولوية متقدمة لآثار السياسات الاقتصادية والاجتماعية على الأطفال. إذ يجب أن لا يُصى الطفل باعتباره - في أحسن الحالات - مجرد ملحق لأساس نقاش التنمية. كما يجب استخدام النتائج الرئيسية للتقارير الوطنية عن وضع الأطفال في كل قطر كمدخل أساسي في صناعة القرار الاستراتيجي المتصلة على سبيل المثال بمراجعات الإنفاق العام وفي تصميم برامج التكيف الهيكلي.

يتطلب هذا مشاركة متزايدة من قبل علماء الاقتصاد المحترفين في ترميق وتفصيل التقارير الوطنية، وإدخال خبراء الاقتصاد إلى لجنة الأمم المتحدة الخاصة بحقوق الطفل. كذلك، إعادة تفكير دقيق في المؤسسات المحلية والدولية المسؤولة عن تصميم السياسات الاقتصادية الكلية وتنفيذها.

اختصاراً لفحوى الكتاب ورسائله الرئيسية، لا بد من التأكيد على أن المصلحة الفضلى للطفل يجب أن تخترق جميع السياسات الاقتصادية الكلية بمفهوم تقليدي (انتهاجاً بسياسات مالية ونقدية وسياسة سعر القطن، إلخ) في أسرع وأشمل طريقة. كذلك، من الواجب تجنب وضع تتقرر فيه «النواة الصلبة» للسياسات الاقتصادية بمعزل عن أهداف التنمية البشرية، في حين توجه الدعوة إلى المنظمات غير الحكومية ومنظمات الأمم المتحدة، والمناحين الثنائيين (من دولة إلى دولة) للاعتناء بالجوانب الإنسانية أو تقديم الإغاثة لضحايا السياسات الاقتصادية الكلية المدمرة.

## المراجع الأجنبية

- Banuri, Tariq; Hydén, Göran; Juma, Calestous and Rivera, Marica, *Sustainable Human Development from Concept to Operation: A Guide for the Practitioner*, A UNDP Discussion Paper, New York, 1994.
- Basu, Kaushik, *Development as an Instrument of Poverty Eradication: Measurement and Evaluation*, background paper for the 1996 Human Development Report, mimeo, 1995.
- Birdsall, Nancy; Ross, David and Sabot, Richard, *Inequality and Growth Reconsidered: Lessons from East Asia*, in The World Bank Economic Review, Vol. 9, No. 3, September 1995.
- Black, Maggie, *Monitoring the Rights of Children*, Innocenti Global Seminar/Summary Report, UNICEF, Florence, 1994.
- Blanc, Cristina Szanton with contributors, *Urban Children in Distress: Global Predicaments and Innovative Strategies*, UNICEF, 1994.
- Booth, David, et al., *Coping with Cost A Study of the Social Impact of Recovery, and Responses to Cost Recovery in Basic Services (Health and Education) in Poor Communities in Zambia*, Report to SIDA, Stockholm 1995.
- Boyden, Jo and Levison, Deborah, *The Economic and Social Roles of Children - Children as Actors and Beneficiaries in the Development Process*, paper commissioned by the Swedish Ministry of Foreign Affairs, draft, mimeo, 1999.
- Bruno, Michael, *Development Issues in a Changing World: New Lessons, Old Debates, Open Questions*, in Proceedings of the World Bank, Annual Conference on Development Economics 1994, IBRD, Washington DC. 1995.
- Christoffersen, Mogens Nygaard, *Born og Arbejdsloshet*, in Samfundsokonomien No. 1/1990.
- Cornia, Giovanni Andrea; Jolly, Richard and Stewart, Frances, *Adjustment with a Human Face*, 2 Vols., Oxford University Press, Oxford 1987.
- Cornia, Giovanni Andrea and Sipos, Sándor (eds.), *Children and the Transition to the Market Economy, Safety Nets and Social Policies in Central and Eastern Europe*, UNICEF, 1991.
- Cornia, Giovanni Andrea and Danziger, Sheldon, *Child Poverty and Deprivation in the Industrialised Countries 1945-1995*, Clarendon Press and Oxford University Press, Oxford 1997.
- Ennew, Judith, *Monitoring Children's Rights: Indicators for Children's Rights Project*, paper presented at the International Seminar on Children's Rights, Midrand, South Africa, November 1998.
- Grotenhuis, H. te, *Children are the Losers: Second Generation Effects of Unemployment and Disability*, paper presented at the XIIth World Congress of Sociology, Madrid 9-13 July 1990, mimeo.
- Harper, Caroline, *The Social Impact of Economic Policies: The Experience of Transitional Economies, in Making the Link. A Report from the International Seminar on macroeconomics and Children's Rights*, Midland, South Africa, November 1998.
- Hart, Stuart N., *From Property to Person Status, Historical Perspective on Children's Rights*, in American Psychologist, Vol. 46, No. 1, January 1991.
- Hewlett, Silvia Ann, *Child Neglect in Rich Countries*, UNICEF, New York, September 1993.
- Hill, M.A. and King, E.M. (eds.), *Women's Education in Developing Countries: Barriers, Benefits and Policy*, World Bank, Washington DC 1991.

- Himes, James R., *Implementing the Convention on the Rights of the Child, Resource Mobilization in Low-Income Countries*, UNICEF / Martinus Nijhoff Publishers, The Hague/London/Boston 1995.
- Jonsson, Urban, Rohde, Jon and Ramalingaswami, Vulimiri, *The Asian Enigma*, in UNICEF, *The Progress of Nations*, 1996.
- Jäntti, Markus and Danziger, Sheldon, *Child Poverty in Sweden and the United States: The Effect of Social Transfers and Parental Labor Force Participation*, in *Industrial and Labor Relations Review*, Vol. 48, No. 1, October 1994.
- McLoyd, Vonnie C., *Socialization and Development in a Changing Economy: The Effects of Paternal Job and Income Loss on Children*, in *American Psychologist*, Vol. 44, No. 2, February 1989.
- Mehrotra, Santosh and Jolly, Richard, *Development with a Human Face. Experiences in Social Achievements and Economic Growth*, Clarendon Press, Oxford 1997.
- Moser, Caroline O., *Gender Planning and Development. Theory, Practice & Training*, Routledge, London and New York 1993.
- Nead, Kimberly and van de Walle, Dominique, *Public Spending and the Poor*, World Bank and Johns Hopkins University Press, Baltimore and London, 1995.
- Palmer, Ingrid, *Gender and Population in the Adjustment of African Economies: Planning for Change*, in *Women Work and Development Series*, Vol. 19, ILO, Geneva 1991.
- Parker, David, *Resources and Child Rights: An Economic Perspective*, UNICEF, Innocenti Occasional Papers, Child Rights Series, No. 6, Florence, Italy, April 1994.
- Putman, Robert D., *Making Democracy Work. Civic Traditions in Modern Italy*, Princeton University Press, Princeton 1993.
- Robinson, Shirley and Biersteker, Linda (eds.), *First Call. The South African Children's Budget*, IDASA, Cape Town, 1997.
- Robinson, Shirley and Sadan, Mastoera, *Where Poverty Hits Hardest, Children and the Budget in South Africa*, IDASA, Cape Town, 1999.
- Save the Children, *Towards a Children's Agenda*, London, March 1995.
- Sen, Amartya, *The Political Economy of Targeting*, in Nead & van de Walle, *Public Spending and the Poor*, 1995.
- Shiva Kumar, A.K. and Rohde, Jon E., *The Progress of Indian States*, mimeo, 1995.
- Stiglitz, Joseph E., *More Instruments and Broader Goals: Moving Toward the post-Washington Consensus*, WIDER Annual Lecture 1998, WIDER, Helsinki, January 1998.
- The Economist, *A Lesson from Malawi*, February 25th, 1995.
- UNDP, *Human Development Report*, various issues.
- UNICEF, *The Progress of Nations*, New York, various issues.
- UNICEF, *The Convention: Child Rights and UNICEF Experience at the Country Level*, Innocenti Studies, Florence 1991.
- UNRISD, *States of Disarray, The Social Effects of Globalisation*, UNRISD, London 1995.
- Working Group on Gender and Economics, *Gender, Economics and Structural Adjustment. A State of the Art Paper*, Department of Social Anthropology, University of Stockholm, mimeo, Stockholm January 1995.
- de Vylder, Stefan, *Sustainable Human Development and Macroeconomics, Strategic Links and Implications*, A UNDP Discussion Paper, New York 1995.
- de Vylder, Stefan, *Country Poverty Profiles, in Promoting Sustainable Livelihoods. A Report from the Task Force on Poverty Reduction*, Sida, Stockholm, 1996.

## موارد من ورشة الموارد العربية

تطبيق اتفاقية حقوق الطفل، وكيف يمكنها أن تساهم في مراقبة الإتفاقية ❖ معلومات أساسية عن التنسيق والإئتلافات الأهلية المحلية ❖ إرشادات مفصلة عن كيفية إعداد التقارير الأهلية إلى لجنة الأمم المتحدة لحقوق الطفل ❖ مراجع وعناوين مفيدة لمزيد من المعلومات والخبرات. إعداد: غانم بيبي وشيرين صيقلبي - ١٩٩٥

### مبادرات في مجال السياسات الاقتصادية

#### وحقوق الطفل

ملخص مقتبس من تقرير أعدته أنا شئل من رادا بارنن (رعاية الأطفال السويدية). يعتبر هذا التقرير محاولة أولى لجمع وعرض عدد من المبادرات العالمية المختلفة من بحاث ومواد مرجعية حول موضوع حقوق الطفل والاقتصاد الكلي. يهدف هذا التقرير إلى تشجيع إجراء نقاشات وبحاث وتشبيك على المستوى الدولي في هذا المجال. (متوافر بالإنكليزية).

### تقرير ورشة عمل إقليمية حول حقوق

#### الطفل والاقتصاد الكلي

يتضمن التقرير ملخصاً عن ورشة عمل هدفت إلى توضيح وتعميق المعرفة في «الصلة» بين حقوق الطفل والاقتصاد الكلي. ويعرض لمجموعة من المداخلات ودراسات الحالة حول الموضوع، منها: الاقتصاد الكلي وحقوق الطفل: ما هي الصلة؟ أهمية الاقتصاد الكلي للأطفال؛ دراسة حالة عن الأطفال العاملين في مصر؛ واقع وحقوق الأطفال الفلسطينيين في لبنان في ضوء الاقتصاد الكلي، وغيرها من الدراسات. إعداد: يوسف حجار وريما نور الدين.

### دليل التدريب على اتفاقية حقوق الطفل

أوسع رزمة من المواد لتقديم وفهم حقوق الطفل والتدريب على اتفاقية حقوق الطفل واستخدامها. تساعد هذه المواد في تعميق وعي المتدربين بمعتقداتهم ومواقفهم الخاصة بالأطفال. أكثر من ٤٠٥ صفحات من المواد الأساسية والتمارين والحالات المختلفة لتدريب الممارسين والأطفال وأصحاب القرار والمروجين. تغطي الفصول الستة معلومات حول خلفية «الاتفاقية» ومضمونها، وأساليب تطبيقها واستعمالها بالإضافة الى تمارين وحقائق ومواد أخرى - ١٩٩٨

### اتفاقية حقوق الطفل في العالم العربي:

#### الواقع والحاجات والتحديات

تقرير عن ورشة عمل إقليمية، تأسيسية، يعرض المساهمات والمداوات في ورشة عمل إقليمية للمؤسسات الأهلية حول اتفاقية حقوق الطفل، والتوصيات الصادرة عنها. تدارس اللقاء واقع حقوق الطفل في المجتمعات العربية، والمدى الذي وصل إليه تطبيق الاتفاقية، وركز على دور المؤسسات الأهلية - غير الحكومية - في أعمال الاتفاقية. إعداد: غانم بيبي - ١٩٩٤

### المنظمات الأهلية وحقوق الطفل في البلدان

#### العربية

دليل عملي حول دور العمل الأهلي في تطبيق ومراقبة اتفاقية حقوق الطفل. وهو يقدم: ❖ تطبيق الإتفاقية في المجتمعات العربية، ودور الهيئات الأهلية في إنشاء «الائتلافات الوطنية» وإعداد التقارير عن أوضاع الأطفال في بلدانها ❖ عرضاً للموقع الخاص الذي تتمتع به المنظمات الأهلية في

تقارير أخرى عن ورشات عمل إقليمية عن  
حقوق الطفل في العالم العربي، صدر منها:

- ❖ اللقاء التشاوري الاقليمي للمنظمات  
الأهلية العربية حول حقوق الطفل
- ❖ نحو خطاب عربي في مفهوم الحقوق:  
حقوق الطفل في العالم العربي
- ❖ عن التخطيط والتدريب: الأيام التشاورية  
حول حقوق الطفل
- ❖ الأيام التدريبية على حقوق الطفل
- ❖ تدريب المدربين على حقوق الطفل
- ❖ عدم التمييز وحقوق الطفل في البلدان  
العربية
- ❖ برامج حقوق الطفل: التقييم  
والتخطيط

تحويل حقوق الطفل إلى واقع

قراءة في الإتفاقية وكيفية مراقبة تنفيذها، مع  
النص الكامل لإتفاقية حقوق الطفل

يساعد هذا الدليل كلاً من الهيئات  
الحكومية المعنية والمنظمات الأهلية. وهو  
يشمل: ❖ قراءة في الإتفاقية من منظور  
عربي، في مدى تناغمها مع ظروف وتقاليد  
ومعتقدات المجتمعات العربية ❖ تحليلاً  
للمعايير التي تقوم عليها الإتفاقية وكيفية  
تطبيقها ❖ أسس إعداد التقارير إلى لجنة  
الأمم المتحدة لحقوق الطفل ❖ النص الكامل  
للإتفاقية ❖ مراجع وعناوين مفيدة لمزيد من  
المعلومات والخبرات.

إعداد: غانم بيبي وشيرين صيقلبي - ١٩٩٥

لنا حق

كتاب تلوين. رسوم وتقديم بهجت عثمان.  
صدر عن اليونيسف بالتعاون مع ورشة  
الموارد العربية.

نشرة « حقي »

نشرة تعنى بحقوق الطفل. صدر منها حتى  
الآن ستة أعداد، العدد الأول عن «انحراف  
الأحداث» والثاني عن «حق الطفل في  
التعلم»، والثالث عن «الحق في عدم التمييز»  
والرابع عن «عمالة الأطفال». والخامس عن  
«التدريب على حقوق الطفل» والسادس عدد  
مشترك مع نشرة «معاً» عن مشاركة  
الأطفال. نشرة «حقي» أداة لتبادل المعلومات  
والخبرات وللتشبيك بين العاملين على حقوق  
الطفل في المنطقة العربية. (تصدر  
بالإنكليزية أيضاً)



## عن ورشة الموارد العربية

يتمثل الهدف الرئيسي لـ «ورشة الموارد العربية» (و.م.ع) في التعاون مع المؤسسات والهيئات العربية المختلفة وذلك في إطار استكشاف الاحتياجات من الموارد العينية والبشرية اللازمة، والمساعدة على تطوير أو تلبية تلك الموارد التي تقع ضمن إمكانياتها واهتماماتها. وتتمثل الأهداف المباشرة في:

- ❖ تسهيل إنتاج المعرفة والخبرات الملائمة في أشكال مختلفة من الموارد المقروءة والسمعية - البصرية، ونشرها،
- ❖ المساعدة على تطوير المهارات من خلال التدريب على إنتاج واستعمال الموارد،
- ❖ التشجيع على تطوير الأشكال الملائمة من التشارك في المعرفة والخبرات والمهارات.

وتبني الورشة عملها وعلاقتها على أساس أن هذه المجالات الصحية والتربوية متكامل فيما بينها في حياة المجتمع، وترى أن هذه النظرة المتكاملة يجب أن تنعكس في البرامج العملية وفي مختلف أشكال ووسائل نشر المعرفة والخبرة والتأهيل. منهجية العمل في «ورشة الموارد العربية» تعتمد:

- ❖ إنتاج ونشر وإيصال منشورات وموارد عربية تقوم على نصوص وموارد أساسية مجرية.
  - ❖ تسهيل التواصل والتشاور حول مواضيع في البرنامج بصورة تساعد الشركاء المحليين على أن يعرفوا معاً حاجاتهم، وأن يقترحوا أو يطوروا مقاربات مشتركة أو متكاملة لتبويتها. ويشمل هذا أيضاً تسهيل التدريب على مراجعة الموارد، واستخدامها، وتبادلها والتشجيع على توثيق الخبرات الصحية والتربوية والتنمية المحلية بأفق تطوير القدرات الذاتية والتشارك.
  - ❖ التشجيع على استخدام الموارد الصحية والتربوية والتنمية الملائمة من خلال مخاطبة المستخدمين والمنفعين المحتملين من المؤسسات الأهلية والرسمية في المجتمع، ومن خلال استخدام المكتبات والمعارض وبعض أقبية التوزيع المعهودة.
  - ❖ تسهيل إنتاج الموارد المطبوعة والسمعية - البصرية لبرنامجها وإيصالها إلى المستهدفين.
  - ❖ دعم جهود المؤسسات الأخرى المماثلة على تطوير مواردها الخاصة المبنية على خبراتها الفنية، ومساعدتها على إيصالها إلى الآخرين.
- ترعى و.م.ع بالتعاون مع «رادا بارنن» برنامجاً إقليمياً لتسهيل تطبيق حقوق الطفل في المجتمعات العربية. يقوم البرنامج على تطوير موارد للمناداة والدعابة والتدريب وتقارير عن ورشات عمل إقليمية وأنشطة تستهدف تعزيز أشكال التنسيق الملائمة (لمزيد من المعلومات عن المنشورات، انظر ص ١٠٩).

## عن رعاية الأطفال السويدية

رعاية الأطفال السويدية (رادا بارنن) منظمة غير حكومية يقوم عملها، في السويد، كما في بلدان أخرى، على الاتفاقية الدولية لحقوق الطفل.

ومن أجل تحويل حقوق الأطفال إلى واقع، تعمل «رعاية الأطفال السويدية» على:

- ❖ تعميق ونشر المعرفة حول ظروف الأطفال وحاجاتهم.
- ❖ توفير الدعم المالي لبرامج تنمية وبرامج مساندة.
- ❖ التأثير على الرأي العام وصانعي القرار.

يستند عمل «رعاية الأطفال السويدية» إلى التحليل والاستفادة من الخبرات المستقاة من الشركاء المحليين والإقليميين.

إن هدف البرامج العملية المساندة هو الحصول على نتائج محفزة يستفيد منها الأطفال الذين توجه إليهم هذه البرامج بصورة مباشرة أو غير مباشرة.

وتستخدم هذه المعرفة والخبرة أيضاً في أعمال المناادة التي تهدف إلى تعزيز مصالح الطفل الفضلى في المجتمعات كافة.

تأسست «رعاية الأطفال السويدية» عام ١٩١٩، كمنظمة تعمل من أجل الأطفال الذين عانوا آثار الحرب العالمية الأولى في أوروبا. وينتمي إليها ١٠٠,٠٠٠ عضو تقريباً، وهي مستقلة عن الأحزاب السياسية والديانات.

تبلغ ميزانية «رعاية الأطفال السويدية» السنوية حوالى ٣٠٠ مليون كراون سويدي (ما يعادل ٤٥ مليون دولار أميركي). أكثر من نصف المعونات تأتي من هبات خاصة، أو تقديرات أو اشتراكات الأعضاء في السويد، كما تقدم الحكومة حوالى ٣٠٪ من المعونات مصدرها الهيئة السويدية للتنمية الدولية (Sida).

تنشر «رعاية الأطفال السويدية» كتباً وتقارير وأفلام فيديو ومجلة شهرية، وغيرها. وهي عضو في الاتحاد الدولي لمنظمات غوث الأطفال.

## بطاقة تعريف

رادا بارنن (رعاية الأطفال السويدية) منظمة غير حكومية يقوم عملها، في السويد، كما في بلدان أخرى، على الاتفاقية الدولية لحقوق الطفل.

ومن أجل تحويل حقوق الأطفال إلى واقع، تعمل رادا بارنن على:

- ❖ تعميق ونشر المعرفة حول ظروف الأطفال وحاجاتهم.
- ❖ توفير الدعم المالي لبرامج تنمية وبرايمج مساندة.
- ❖ التأثير على الرأي العام وصانعي القرار.

يستند عمل رادا بارنن إلى التحليل والاستفادة من الخبرات المستقاة من الشركاء المحليين والإقليميين.

إن هدف البرامج العملية المساندة هو الحصول على نتائج محفزة يستفيد منها الأطفال الذين توجه إليهم هذه البرامج بصورة مباشرة أو غير مباشرة.

وتستخدم هذه المعرفة والخبرة أيضاً في أعمال المناذاة التي تهدف إلى تعزيز مصالح الطفل الفضلى في المجتمعات كافة.

تأسست رادا بارنن عام ١٩١٩، كمنظمة تعمل من أجل الأطفال الذين عانوا آثار الحرب العالمية الأولى في أوروبا. وينتمي إليها ١٠٠,٠٠٠ عضو تقريباً، وهي مستقلة عن الأحزاب السياسية والديانات.

تبلغ ميزانية رادا بارنن السنوية حوالي ٣٠٠ مليون كراون سويدي (ما يعادل ٤٥ مليون دولار أميركي). أكثر من نصف المعونات تأتي من هبات خاصة، أو تقديمات أو اشتراكات الأعضاء في السويد، كما تقدم الحكومة حوالي ٣٠٪ من المعونات مصدرها الهيئة السويدية للتنمية الدولية (Sida).

تشر رادا بارنن كتباً وتقارير وأفلام فيديو ومجلة شهرية، وغيرها. وهي عضو في الاتحاد الدولي لمنظمات غوث الأطفال.

# سياسات الإقتصاد الكلي ومقوق الطفل

ليس هناك من سياسات اقتصادية «محايدة» أو «غير معنية» بالأطفال. فحتى السياسات التي تبدو قليلة التأثير على الأطفال (مثل السياسات النقدية أو سياسات التبادل التجاري) قد تنطوي إما على انحياز لحقوق الأطفال أو ضدها. إن أي سياسة غير متكافئة يتبعها أي مصرف مركزي قد تضر بأطفال ذلك البلد أكثر من الضرر الناتج من سياسات تربية غير فاعلة. إن تجاهل الأطفال في اتخاذ القرارات الاقتصادية قد يؤدي إلى تكلفة اجتماعية عالية ويعرض «استدامة» عملية التنمية للخطر. إن أفضل وسيلة لتجنب الإقصاء الاجتماعي والتهميش والجريمة وضمان العمل على تطوير نمو اقتصادي زاهر هو الاستثمار في الأطفال وتوفير بيئة اجتماعية واقتصادية صديقة للطفل والأهل. يقدم هذا الكتاب محاولة لجعل الأطفال فاعلين في القرارات الاقتصادية مع التركيز على أثر السياسات الكلية (الماكروية) على الأطفال في البلدان النامية.

ستيفان دي فيلدر

مستشار وأستاذ في التنمية الاقتصادية

❖ ورشة الموارد العربية ❖ بيسان للنشر والتوزيع ❖ رعاية الأطفال السويدية (رادا بارنن)

*Macroeconomics and Children's Rights*; by Stefan de Vylder. Arabic Introduction by Adib Ne'meh. First Arabic revised edition, 2000.

Arabic title: "Siyasat Al-Iktisad Al-Koulli wa Houqouq Al-Tifl" (Macroeconomic Policies & Children's Rights). Published by teh Arab Resource Collective (ARC) with Bissan for publishing & Distribution.