

المؤتمر العام

C 91/19
August, 1991

منظمة الأغذية والزراعة للأمم المتحدة ، روما

A

الدورة السادسة والعشرون
روما ، ٩-٢٨/١١/١٩٩١

التقرير الثالث عن مدى التقدم فى تنفيذ برنامج عمل
المؤتمر العالمى للإصلاح الزراعى والتنمية الريفية

بيان المحتويات

الصفحة
(iv)

الموجز والاستنتاجات

الفصل الأول - التخفيف من وطأة الفقر الريفى -

الاستراتيجيات والتقدم

١-١ مناخ السياسات

٢-١ الملامح العامة لفقر الريف

٣-١ التغيرات فى حالة الفقر الريفى

٤-١ مؤشرات التنمية الاجتماعية

٥-١ التقدم فى التخفيف من وطأة الفقر الريفى

الفصل الثانى - انعدام ملكية الأرض ، والفقر الريفى ،

والاصلاحات الزراعية

١-٢ نظم حيازة الأرض

٢-٢ الفقر الريفى وسبل الحصول على الأرض

٣-٢ الاصلاحات الزراعية

الفصل الثالث - العمالة والأجور وفقر الريف

١-٣ العمالة الريفية : الأتماط والاتجاهات

٢-٣ الأجور والعمالة

٣-٣ الأشغال العامة الريفية

٤-٣ تشريعات العمل

٤-٣ تكوين المهارات

الفصل الرابع - الأسواق، وفرص الحصول على المستلزمات

والخدمات والائتمان

١-٤ اصلاح السياسات الزراعية

٢-٤ المستلزمات والخدمات والتكنولوجيا الجديدة

٣-٤ أسواق المال الريفية

الفصل الخامس - تنمية الموارد البشرية

١-٥ الصحة والتغذية

٢-٥ التعليم

٣-٥ الارشاد الزراعى

٤-٥ المشاركة الشعبية من خلال المنظمات الريفية

الفصل السادس - البيئة، والسياسات العامة، والفقر

١-٦ الارتباطات بين البيئة والفقر

٢-٦ اتجاهات تدهور الموارد الطبيعية والبيئة

٣-٦ القضايا المتعلقة بالسياسات

الفصل السابع - الدروس المستفادة من التجارب السابقة

المراجع

المرفقات

متابعة مدى التقدم فى تنفيذ برنامج عمل المؤتمر العالمى للإصلاح الزراعى والتنمية الريفية

هذا هو التقرير الثالث فى دورة السنوات الأربعة لاعداد التقارير عن مدى التقدم فى تنفيذ برنامج العمل الذى اعتمده المؤتمر العالمى للإصلاح الزراعى والتنمية الريفية الذى عقدته المنظمة فى روما عام ١٩٧٩. ويتضمن التقرير استعراضا لمدى التقدم منذ عام ١٩٨٧، مع التركيز بوجه خاص على فقراء الريف.

وقد نص برنامج العمل على نظام يكفل قيام الأقطار المختلفة برصد مدى ما تحرزته من تقدم فى ضوء ما تتوخاه من غايات وأهداف فى مجال الإصلاح الزراعى والتنمية الريفية، وذلك ضمانا لمتابعة أحكامه. واتفقت الحكومات على صياغة غايات ومقاصد وأهداف للتنمية الاقتصادية والاجتماعية للمناطق الريفية، مع إيلاء التوازن الأيكولوجى وصون الموارد وتجديدها ما تستحقه من اهتمام. وتم التأكيد على توفير موارد تتناسب مع متطلبات النمو الريفى وتخفيف وطأة الفقر فى الريف، وعلى رصد تدفقات تلك الموارد على سكان الريف. وتقرر قياس مدى التقدم بالنسبة لمستويات أساسية (حوالى عام ١٩٨٠) فيما يتعلق بعدد من المؤشرات الاجتماعية الاقتصادية، مثل توزيع الأراضى والثروات الأخرى، ومستويات الدخل الريفية وتوزيعها، ومدى توافر خدمات الرعاية الصحية والتعليم والخدمات العامة الأخرى وفرص الانتفاع بها. كما تقرر إيلاء عناية خاصة لتشجيع المشاركة الشعبية، ولاسيما من خلال دعم المنظمات الريفية، والنهوض بدور المرأة فى التنمية الريفية.

ودعيت الأقطار المختلفة الى تقديم تقارير عن مدى التقدم المحرز الى مؤتمر منظمة الأغذية والزراعة كل أربع سنوات. كما دعيت المنظمة الى مساعدة الأقطار فى عمليات الرصد واعداد التقارير، بالتعاون مع سائر المنظمات التابعة لمنظمة الأمم المتحدة. وقد قدم التقريران الأولان الى مؤتمر المنظمة فى ١٩٨٣ و١٩٨٧ على التوالى (واتخذا أساسا لاعداد تقريرين موجزين بعنوان استعراض وتحليل الإصلاح الزراعى والتنمية الريفية، قدما الى المجلس الاقتصادى والاجتماعى فى ١٩٨٤ و١٩٨٨). وسوف يتخذ التقرير الثالث أيضا أساسا لاعداد استعراض مماثل يقدم الى المجلس الاقتصادى والاجتماعى فى ١٩٩٢.

واستعدادا لهذا التقرير الثالث، كتب المدير العام للمنظمة في يونيو/حزيران ١٩٩٠ رسائل الى جميع البلدان الاعضاء. وزودها بمخطط عام وقائمة بالمؤشرات الاجتماعية الاقتصادية المقترحة لاعداد التقارير القطرية. وقد تلقت المنظمة ٧٠ تقريرا قطريا تتسم بالتوازن من حيث التمثيل الاقليمي (انظر المرفق ١). وتضمنت تلك التقارير معلومات وافرة عن جوانب الاصلاح الزراعي والتنمية الريفية، استخدمت في اجزاء مختلفة من هذا التقرير. واستكملت تلك المعلومات من مصادر اخرى للبيانات. وقد تم توسيع قاعدة البيانات بالمنظمة وتحديثها من واقع تقارير المشاورات الاقليمية الخاصة بالمؤتمر العالمي للاصلاح الزراعي والتنمية الريفية، والمعلومات المستقاة من اقسام فنية مختلفة داخل المنظمة، ومجموعة من الدراسات الاساسية التي اعدت خصيصا لصياغة هذا التقرير بتكليف من المنظمة. وبالإضافة الى ذلك، تم الحصول على بيانات عن مستويات المعيشة، وبعض الدراسات الحديثة عن القضايا ذات الصلة بالمؤتمر العالمي من البنك الدولي، والأمم المتحدة، وبرنامج الأمم المتحدة الانمائي، واليونسيف، ومنظمة العمل الدولية. ورغم أن التقرير يركز على ما أحرز من تقدم خلال النصف الثاني من الثمانينات، فقد اقتضى نقص البيانات الاعتماد في التحليل أحيانا على بيانات ترجع الى أواخر السبعينات وأوائل الثمانينات.

حد كبير درجات نجاحها تبعا لمدى توافر المستلزمات التكميلية، والبنيات الأساسية، ونظم انفاذ القوانين اللازمة لكي يصبح المستوطنون الجدد مزارعين قادرين على الاستمرار. غير أنه يلاحظ أنه لم تبذل جهود كبيرة في البلدان التي يغلب عليها طابع الملكية الخاصة من أجل تحسين فرص حصول الفقراء على الأراضي، وذلك باستثناء حالتين بارزتين، هما حالتا الفلبين وزمبابوي. ويبدو أن الالتزام بالاصلاح الزراعي القائم على اعادة توزيع الأراضي قد ضعف في الثمانينات. وفي معظم الحالات كانت عمليات اعادة التوزيع المحدودة التي تمت لمصلحة المزارعين المتوسطين أكثر مما كانت في مصلحة أشد المزارعين فقرا. وقد عرقل التقدم في هذا السبيل ارتفاع الحدود القصوى للملكية، والشغرات في القوانين، وضعف تدابير التنفيذ. ومع أن تلك الاصلاحات المختلفة كانت لها آثار متفاوتة من حيث تحسين فرص حصول الفقراء على الأراضي، فقد حدث تحول ملحوظ في اتجاه تحسين فرص حصول المنتفعين بالاصلاح وغيرهم من أصحاب الحيازات الصغيرة على مستلزمات الانتاج التكميلية، ولا سيما الائتمان والتكنولوجيات المحسنة (مثلا في جمهورية ايران الاسلامية). (الفصل ٢، الفقرات ٦-١١ و ١٦-٢٥).

٦ - فشلت اصلاحات الايجارات الرامية الى تنظيم حقوق الملكية وبيع الأراضي وتأجيرها وأسواق العمل، وتأمين حقوق الحيازة، في كثير من الأحيان، في تحقيق النتائج المرجوة منها. وتشير البحوث التي أجريت في أفريقيا الى أن صناع السياسات يستطيعون في حالات كثيرة المساهمة على نحو أفضل في تحقيق تلك النتائج من خلال توفير مناخ قانوني ومؤسسي مناسب لزيادة كفاءة صفقات الأراضي، بدلا من تقييد أسواق بيع الأراضي وتأجيرها بقوانين للايجار، أو وضع برامج مكلفة لتسجيل الأراضي وتوثيق ملكيتها. (الفصل ٢، الفقرات ٢٦-٣٠).

٧ - وقد كان لبرامج اصدار سندات ملكية الأراضي أثر سلبي على بعض الفقراء، لأن الأفراد الأيسر حالا كانوا ينجحون في أغلب الحالات في الحصول على حقوق أكبر من حقوقهم في ظل قواعد الحيازة السابقة، ومن جراء تزايد أعداد المعدمين، لا سيما من النساء، بعد تنفيذها. وقد حالت التكاليف الباهظة اللازمة للحصول على سندات الملكية في حالات كثيرة دون حصول الفقراء على تلك السندات. وفي بعض الأحيان، حصل المزارعون الكبار نسبيا، وأفراد الصفوة من أهل الحضرة، بحكم قوة

نفوذهم وسعة اطلاعهم بالمقارنة بالفقراء، على أكبر المزايا من برامج اصدار سندات الملكية. ولم يكن لتقديم سندات الملكية كضمانة للقروض اشر ملموس فى الاستفادة من الاثتمان فى افريقيا، وان كان وجود سندات الملكية قد زاد من فرص حصول صغار المزارعين على الاثتمان فى بعض البلدان فى اقاليم اخرى (مثل تايلند وكوستاريكا). وقد ادى الدعم الرسمى للملكية الجماعية لموارد المشاع، وخاصة بين مجتمعات الرعاة (مثلا فى السنغال وانغولا) الى حماية حقوق الفقراء فى استغلال عدد من الموارد الحرجية والرعية والمائية ذات الأهمية الحيوية بالنسبة لهم (الفصل ٢، الفقرات ٣١-٣٨).

٨ - وفى حالات كثيرة، لم تراعى الحاجات الخاصة للنساء عند تعميم برامج الاصلاح الزراعى. وعادة ما كانت الأسرة هى الوحدة المستهدفة من تلك البرامج، دون الاهتمام كثيرا بتوزيع حقوق ملكية الاراضى داخل الأسرة. وادى ذلك فى بعض الحالات الى اضعاف المركز النسبى للنساء. ومن ذلك مثلا أن ما جرى عليه العرف من اصدار سندات ملكية الأرض باسم رب الأسرة الذكر، ادى الى التقليل من مدى سيطرة المرأة على استخدامات الأرض والتصرف فيها، وزاد من الفوارق بين الجنسين داخل الأسرة الواحدة. (الفصل ٢، الفقرات ١١ و ٣٦).

العمالة الريفية والأجور

٩ - كان للنمو الزراعى دور حاسم فى تشجيع الأنشطة غير المزرعية. كما ساعدت على ذلك السياسات الرامية الى زيادة الانتاجية الزراعية، وخاصة بين المزارعين الصغار والمتوسطين. وقد تم التركيز بصفة مستمرة على التصنيع المنزلى فى خطط العمالة غير الزراعية فى الريف، وان كانت بعض الدلائل الحديثة تشير الى نمو قطاعى التجارة والخدمات وتزايد أهميتهما. ونظرا لتركز النساء فى بعض الأنشطة غير الزراعية الآخذة فى الاتساع - مثل تصنيع الأغذية وتحضيرها، والحياسة والتجارة - فانه يلزم اتخاذ تدابير تشجيعية خاصة تعترف بدور المرأة المحورى فى تلك الأنشطة. (الفصل ٣، الفقرات ٣-٢٢).

١٠ - ظلت هناك فوارق صارخة فى عقود الأجور ومكافآت العمل بين العمال الدائمين والمؤقتين، وبين العمال المؤقتين والعاملات المؤقتات. وتفاوتت تأثيرات التقدم التكنولوجى على الأجور الزراعية، تبعا للتكنولوجيات وتطبيقاتها. وقد كان للأسمدة تأثير ايجابى فى الفلبين،

وموريشيوس، وزمبابوى، وكوستاريكا، وأوروغواى، ولكنها كانت ذات تأثير سلبي محدود فى شيلي. كما كان لاستخدام الجرارات تأثير ايجابى فى فيجى، وملاوى، وهندوراس، ولكن تأثير استخدامها كان سلبيا فى الفلبين، وغانا، وأروغواى. وكانت تأثيرات تنمية البنيات الأساسية على الأجور الزراعية ايجابية (فى الهند، على سبيل المثال)، ولم تكن الآثار المترتبة على النمو السكانى سلبية بالضرورة (مثلا فى باكستان، وغانا، وزمبابوى). وأخيرا كانت تأثيرات التعليم والتغذية (فى الهند، على سبيل المثال) ايجابية، وخاصة بالنسبة للذكور. (الفصل ٣، الفقرات ٢٣-٣٣).

١١- استخدمت الأشغال العامة الريفية على نطاق واسع فى البلدان النامية، وكانت فى كثير من الحالات تشكل محور الاستراتيجيات الحكومية لمكافحة الفقر (مثلا فى الهند، وبوتسوانا، وشيلي، وبيرو). وأحسن توجيهه معظم تلك البرامج بحيث تستهدف الفقراء، وخاصة النساء، وان تفاوتت تأثيراتها على الفقر. (الفصل ٣، الفقرات ٣٤-٣٩).

١٢- يلاحظ بوجه عام أن تشريعات الحد الأدنى للأجور لم تكن فعالة، الا فيما يتعلق بعمال المزارع الكبيرة. وكانت هناك مخالفات متكررة لقواعد الحد الأدنى للأجر، وفترات تأخر طويلة الى حد غير معتاد فى دفع الأجور. وتعزى تلك المشكلات الى صعوبات فى تنفيذ التشريعات، والى ضعف تنظيماً الفقراء فى الريف. (الفصل ٣، الفقرات ٤٠-٤١).

١٣- كان هناك تسليم بأهمية تنمية مهارات الفقراء فى الريف، وخاصة الشباب. وأفادت عدة بلدان فى تقاريرها (مثلا فيجى، والهند، والأردن، والمغرب، وسوريا، وتركيا، ومالى، والسنغال، وزمبابوى) عن اتخاذ تدابير مبتكرة لضمان استفادة الشباب الريفى - ولا سيما الفتيات - من البرامج التدريبية. ومع وجود بعض الثغرات فى تلك البرامج - وخاصة من حيث جودة التدريب - فقد اتخذت فى بعض الحالات تدابير لمعالجة تلك الثغرات. (الفصل ٣، الفقرات ٤٢-٤٣).

فرص الحصول على الائتمان والاسواق والمستلزمات

١٤- عنيت الإصلاحات فى مجال السياسات الزراعية التى بدىء فى تنفيذها فى الثمانينات بأمرين رئيسيين. فقد بذلت الجهود للحد من التحيز السعري ضد الزراعة عن طريق زيادة الأسعار الخاضعة لسيطرة الحكومة وإزالة الضوابط التمييزية كلية. وفضلا عن ذلك، عمدت الأقطار المختلفة

الى توسيع نطاق الدور الذى يضطلع به القطاع الخاص، عن طريق خصخصة المؤسسات شبه الحكومية، أو على الأقل فتح باب المنافسة فى الأسواق التى كانت تتحكم فيها من قبل. ويشير نجاح تلك الإصلاحات فى حفز النمو فى بعض البلدان الى المزايا التى يمكن تحقيقها عن طريق الحد من التمييز السعري ضد الزراعة، وتسخير الطاقات التنظيمية لأصحاب المشروعات الخاصة فى مهام التصنيع والتسويق. (الفصل ٤، الفقرات ٦-١).

١٥- بيد أن إصلاحات السياسات لم تحقق النتائج المرجوة فى جميع الحالات. فقد كان النمو الزراعى فى كثير من البلدان النامية مخيباً للآمال فى الثمانينات. وشبث أن تحرير الأسعار لا يكفى فى حد ذاته لحفز النمو الزراعى، ما لم تتوافر البنىات الأساسية، ومرافق البحث والتطوير، وخدمات الائتمان والارشاد. ويضاف الى ذلك، أن تحرير الأسعار كان فى الغالب يفيد المنتجين الكبار والموسرين نسبياً على حساب الفقراء. لذلك أولى اهتمام متزايد لتطوير تكنولوجيات تلائم الاحتياجات المحلية، وتحسين البنىات الأساسية، وتوفير المستلزمات والخدمات الأخرى، بما فى ذلك خدمات الارشاد. وكان ذلك بمثابة تحول عن أسلوب الاعتماد على اعانات دعم أسعار المستلزمات، التى كانت فى أكثر الأحيان تتكلف أعباء مالية ثقيلة وتفيد بصورة غير متناسبة المزارعين الكبار نسبياً الذين يستخدمون تلك المستلزمات بكثافة. وفى نفس الوقت، بدأت حكومات كثيرة فى تطبيق تدابير لمساعدة أصحاب الحيازات الصغيرة على التغلب على المعوقات التى كانت تحول دون تبنيهم للتكنولوجيات الجديدة، وذلك من خلال الإصلاحات فى نظم الأيجار، وتوفير المزيد من الفرص للحصول على الائتمان وخدمات الارشاد الزراعى. (الفصل ٤، الفقرات ٧-١٨).

١٦- كان من أهم العوامل المحددة للفرص المتاحة للفقراء للحصول على المستلزمات التى تزيد من الانتاجية، قلة الامكانيات المتاحة لهم للحصول على الائتمان بأسعار فائدة معقولة. وقد حاولت الحكومات تقديم قروض بفائدة منخفضة للمجموعات الأقل حظاً عن طريق نظم دعم الائتمان وضمان القروض. وكانت تلك النظم فى كثير من الأحيان تفيد المزارعين الموسرين نسبياً. أما النساء والمعدمون فقد ظلوا محرومين الى حد كبير. وأصبحت كثير من تلك النظم قنوات لتحويل الدخل أكثر منها

برامج للائتمان، ومن ثم لم تتوفر لها مقومات البقاء فى الأمد الطويل. فضلا عن ذلك أدى ترسيخ دور الحكومة كمصدر للقروض المدعمة الى انعدام الحوافز التى تدفع المؤسسات المالية الى تطوير مرافق مصرفية ريفية واسعة النطاق. (الفصل ٤، الفقرات ١٩-٢٦).

١٧- وكانت البرامج الحكومية (مثلا فى اندونيسيا، وباكستان، ونيكاراغوا) الرامية الى الحد من مخاطر عدم السداد الكبيرة ومن تكاليف العمليات الائتمانية أكثر نجاحا. فقد تم التقليل من مخاطر العجز عن السداد بالنسبة للمعتمدين، وخاصة النساء، عن طريق الاعتماد على الاقراض الجماعى، وتقديم القروض بضمان السمعة الشخصية، أو بعض الممتلكات غير الزراعية، مثل الحلى (مثلا، فى بنغلاديش، وتايلند، وبنما). وخفضت تكاليف العمليات الائتمانية عن طريق تبسيط اجراءات الاقتراض وتوفير عدد أكبر من منافذ الخدمات. (الفصل ٤، الفقرات ٢٧-٣٩).

تنمية الموارد البشرية

١٨- سجلت تحسينات ملموسة فى مجال توفير الحكومات للخدمات الأساسية فى مجالات الصحة والصرف الصحى ومياه الشرب المأمونة، وتضييق الفوارق بين الريف والحضر فيما يتعلق بفرص الاستفادة من تلك الخدمات. ومع ذلك، ظلت فرص الاستفادة منها فى معظم البلدان النامية أقل من الاحتياجات، وخاصة فى المناطق الريفية. واتجه الانفاق الحكومى فى القطاع الصحى عادة للرعاية العلاجية أكثر من اتجاهه نحو الرعاية الوقائية. فكان الجزء الأكبر من الموارد يخصص للمستشفيات، التى كان يستفيد منها فى أكثر الحالات، بصورة غير متناسبة، الموسرون وسكان الحضر، رغم الشواهد التى تدل على أن الانفاق على مراكز الرعاية الصحية الأولية، والعيادات الريفية، وحملات التحصين، أكثر فاعلية فى الوصول الى الفقراء. (الفصل ٥، الفقرات ٢-٦).

١٩- استطاعت كثير من البلدان التى تطبق اصلاحات اقتصادية كلية أن تتجنب اجراء تخفيضات كبيرة فى الانفاق مما كان سيؤثر تأثيرا خطيرا على صحة الفقراء. وقد ارتفع الانفاق العام على التعليم - كنسبة مئوية من الناتج المحلى الاجمالى - ارتفاعا ملحوظا فى جميع الأقاليم النامية فيما بين عامى ١٩٦٠ و ١٩٨٦، وخاصة فى الشرق الأدنى وشمال أفريقيا.

وكان من الظواهر الملفتة للنظر بوجه خاص وجود تحيز ضد الانفاق على التعليم الابتدائي - وهو الذى يستفيد منه الفقراء على الأرجح - رغم الدلائل الأخيرة التى تشير الى حدوث ارتفاع محسوس فى انتاجية المزارعين الذين قضاوا أربع سنوات فى التعليم الابتدائي. وسجل قدر من التقدم فى تضييق الفوارق بين الذكور والاناث فى مدى التحصيل التعليمى فى عدد من البلدان، ومنها على سبيل المثال فيجي، والمغرب، وسوريا، ومالى، والسنغال، وتنزانيا. (الفصل ٥، الفقرات ٧-١٠).

٢٠- رغم التوسع الكبير فى عدد وحجم منظمات الارشاد الزراعى، انخفض الانفاق على الارشاد - كنسبة مئوية من الناتج المحلى الاجمالى - فيما بين عامى ١٩٨٠ و ١٩٨٨، وخاصة فى افريقيا. وانصب معظم التخفيض على مصروفات الميزانية المتكررة غير المتعلقة بالمرتبات، مثل النقل والوقود، وهما ضروريان لتحرك المرشدين الزراعيين وفعالية عملهم. (الفصل ٥، الفقرات ١١-١٣).

٢١- لوحظ أن نظم الارشاد الزراعى لم تكن فى كثير من الحالات فى خدمة اصحاب الحيازات الصغيرة والمزارعات، بالمقارنة بكبار المزارعين، والذكور. وكانت نسبة النساء من بين العاملين الميدانيين فى الارشاد الزراعى ضئيلة، حيث تراوحت بين ٧ ٪ فى افريقيا و ١٤,٥ ٪ فى آسيا. ورغم الاهتمام المتزايد بتشجيع مشاركة المزارعين فى وضع برامج الارشاد وتنفيذها، لم يكن لدى ٤٥-٨٧ ٪ من منظمات الارشاد الزراعى أية قنوات رسمية لمساهمة المزارعين على مستوى القرية. (الفصل ٥، الفقرات ١٤-١٩).

٢٢- حدث توسع فى عدد المنظمات الريفية ومبادرات القواعد الشعبية وانواعها وازداد التزام الحكومات بتعزيز مشاركة فقراء الريف فى تصميم وتنفيذ السياسات والبرامج التى تؤثر على معيشتهم. وحظيت التعاونيات، ومنظمات العمال الريفيين والنقابات الزراعية، بوجه عام، بدعم حكومى متزايد، وخاصة فى مجال التشريعات والتدريب والائتمان (مثلا بنين، وماليزيا، والفلبين، وجامايكا، وهندوراس). وفى بعض البلدان التى تطبق اصلاحات فى سياساتها الاقتصادية الكلية، تراجع التدخل الحكومى المباشر فى ادارة المنظمات الريفية، وخاصة التعاونيات. واقترن ذلك فى بعض الحالات بتعديل هيكلها وازفاء اللامركزية على عملياتها. (الفصل ٥، الفقرات ٢٠-٢٥).

٢٣- كانت المنظمات الريفية الرسمية فى كثير من الحالات اقل فاعلية فى الوصول الى القطاعات الاقل حظا من بين سكان الريف من المشروعات التى تستخدم أساليب غير رسمية فى عملها مع مجموعات الفقراء الصغيرة والمتجانسة اجتماعيا. ولعبت المنظمات غير الحكومة، المحلية والاقليمية والدولية دورا متزايد الأهمية فى تنشيط مثل هذه المبادرات ودعمها. ولما كانت النساء لا تمثلن سوى نسبة ضئيلة جدا من مجموع أعضاء المنظمات الريفية الرسمية، فقد كانت الجهود الرامية الى مساعدتهن توجه أساسا من خلال التجمعات النسائية، كما حدث مثلا فى رواندا، والسنغال، وتنزانيا، وسوريا. (الفصل ٥، الفقرات ٢٦-٢٩).

البيئة والسياسات العامة والفقير

٢٤- كان التدهور البيئى من المشكلات الخطيرة المتعاضمة. ورغم أن الفقر يعد فى كثير من الحالات من أسباب التدهور البيئى ومن نتائجه فى آن معا، فقد كانت الارتباطات بينهما معقدة. وبينما أصبحت لدى عدد من الفئات الفقيرة المختلفة استراتيجيات خاصة بها لمواجهة الضغوط الطويلة الأجل، مثل الضغط السكانى المتزايد على الموارد الطبيعية المحدودة أو المهدة بالنضوب، والصدمات غير المتوقعة مثل الجفاف، فقد كانت فعالية تلك الاستراتيجيات تتوقف الى حد كبير على توافر بيئة مؤاتية من حيث السياسات الاقتصادية والمؤسسية. (الفصل ٦، الفقرتان ٢-٣).

٢٥- كان للسياسات العامة دور حاسم فى التأثير على استخدام كل من الفقراء وغير الفقراء للموارد الطبيعية. فقد كان الاستخدام غير القابل للاستمرار للموارد يتفاقم فى كثير من الحالات، ان لم يكن يحدث مباشرة، نتيجة سياسات اقتصادية كلية وجزئية وقطاعية، وتشوهات سوقية كانت لها انعكاسات غير متوقعة على البيئة. (الفصل ٦، الفقرات ١٥-٢٤).

٢٦- كانت طرائق تأثير النمو السكانى على البيئة معقدة. ولعبت السياسات الاقتصادية والمؤسسية دورا حاسما فى مساعدة الفقراء على تكثيف نظمهم الانتاجية و/أو تنويعها بالعمل فى أنشطة غير زراعية، ومن ثم تجنب استنزاف الموارد الطبيعية وتدهورها. (الفصل ٦، الفقرات ٢٥-٢٩).

٢٧- ادى الاستخدام غير السليم للتكنولوجيات الحديثة المعززة للانتاجية فى كثير من الحالات، وخاصة فى المناطق الايكولوجية الزراعية ذات الموارد الوفيرة، الى تدهور خطير فى الموارد على يد الفقراء وغير الفقراء معا. وعمد عدد من البلدان (مثل اندونيسيا، وهايتى، وسوريا، وتونس، والامارات العربية المتحدة) الى تدارك هذا الاتجاه بتشجيع الممارسات القابلة للاستمرار والسليمة من الناحية البيئية، مثل الادارة المتكاملة لمكافحة الآفات، والتغذية المتكاملة للنبات، والاساليب الفنية المحسنة لصرف المياه ومكافحة التغدق. وقد حد كثيرا من محاولات تحسين الانتاجية بين أصحاب الحيازات الصغيرة فى المناطق الفقيرة فى الموارد عدم تحقيق تقدم تكنولوجى كبير فى معالجة مثل هذه الظروف، أو عدم قدرة الفقراء على تحمل تكاليف اليد العاملة والتكاليف المالية الباهظة التى يتطلبها تطبيق التكنولوجيات المتاحة فى مجال الانتاج وصون الموارد. (الفصل ٦، الفقرات ٣٠-٣٧).

٢٨- لما كان الضغط السكانى فى المناطق الحدية راجعا فى كثير من الحالات الى التوزيع غير المتكافىء للأراضى، فقد طبق عدد من البلدان برامج للإصلاح الزراعى واعادة التوطين، بغرض تخفيف الضغط السكانى على البيئة، وغير ذلك من الأغراض. (مثل اندونيسيا، وتايلند، وزمبابوى، والبرازيل، وكوستاريكا، واكوادور). ورغم أن هذه البرامج فشلت فى كثير من الأحيان فى اقامة نظم زراعية قابلة للاستمرار - بسبب عدم كفاية السياسات الداعمة لها، والبنىات الأساسية المادية والمؤسسية - فقد تحقق قدر من التقدم. وصادفت ردود فعل المجتمعات فى محاولتها للتاقل مع الضغط المتزايد على الموارد المملوكة على المشاع درجات متفاوتة من النجاح. (الفصل ٦، الفقرات ٣٨-٤٥).

٢٩- كان هناك اعتراف متزايد بأن المشاركة الشعبية، فى صورها التعاونية و/أو الاعتراضية، عامل حيوى فى نجاح الجهود الرامية الى صون البيئة أو احيائها. فالتنظيم المجتمعى القوى والمتماسك له دور هام فى الحفاظ على موارد المشاع، من أراضى وغابات ونظم للرى، على أسس قابلة للاستمرار. وقد سجلت فى عدد من البلدان، منها الهند، وماليزيا، والبرازيل، مبادرات ناجحة قامت بها القواعد الشعبية النشطة أو الاعتراضية فى تنظيم جبهة معارضة للممارسات المدمرة للبيئة. (الفصل ٦، الفقرات ٤٦-٥١).

٣٠- وكانت هذه النتائج متمشية مع الاستنتاجات والتوصيات التي تضمنها اعلان وبرنامج عمل دن بوش بشأن التنمية الزراعية والريفية القابلة للاستمرار (١)، والتي دعت الى انتهاج سياسات زراعية واقتصادية معاونة، وتطبيق اصلاحات اجتماعية اقتصادية لتعزيز المساواة و التخفيف من وطاة الفقر، مثل زيادة فرص حصول الفقراء على الأراضى وغيرها من الموارد الانتاجية، وتطوير ونقل تكنولوجيايات زراعية قابلة للاستمرار على أساس من المعارف التقليدية المتوافرة، والتوسع فى العمالة غير الزراعية، وتعزيز المشاركة الفعالة من جانب سكان الريف، وخاصة الاناث، فى كل جوانب هذه العملية.

(١) "اعلان وبرنامج عمل دن بوش بشأن التنمية الزراعية والريفية القابلة للاستمرار:تقرير المؤتمر المعنى بالزراعة والبيئة المشترك بين المنظمة وهولندا"، s Hertogenbosch ' هولندا، ١٥-١٩ ابريل/نيسان ١٩٩١ (الوثيقة CL99/32)

الفصل الأول

التخفيف من وطأة الفقر الريفي - الاستراتيجيات والتقدم

١ - يعنى هذا الفصل بحجم الفقر الريفي ومدى حدته , واستراتيجيات التخفيف من وطأة الفقر فى العالم النامى خلال الثمانينات. ويتناول القسم ١-١ مناخ السياسات، مع التركيز بوجه خاص على أزمة الديون وانعكاساتها على تدابير التخفيف من وطأة الفقر. ويتضمن القسم ٢-١ وصفا للملامح العامة لفقراء الريف، مع الاهتمام بالحرمان الأكثر شدة الذى تعاني منه النساء فى المناطق الريفية. وقد أفرد القسم ٣-١ لتحليل التغيرات فى الفقر الريفي فيما بين ١٩٨٠ و ١٩٨٧. ويركز القسم ٤-١ على مؤشرات التقدم الاجتماعى، بغية التعرف على التغيرات فى بعض صور الحرمان التى لا تستبين من القياسات التقليدية للفقر. أما القسم ٥-١ فيتناول بالتحليل تأثيرات التدخلات الكلية والقطاعية والمباشرة لمكافحة الفقر الريفي فى عدد من البلدان المختارة.

١-١ مناخ السياسات

٢- شكلت أزمة الديون المستمرة السياسات والخيارات الاقتصادية لكثير من البلدان النامية خلال الثمانينات. فقد ارتفعت نسبة الديون الى الصادرات فيما يخص البلدان النامية جميعا (١) - والتي كانت تبلغ ١٣٣ فى المائة فى ١٩٨٠ - الى ٢٤١ فى المائة عندما بلغت ذروتها فى عام ١٩٨٦، ثم تناقصت بعد ذلك حتى وصلت الى ١٨٣ فى المائة فى ١٩٩٠ (٢). وقد شهدت كل الاقاليم زيادة فى نسبة الديون الخارجية الى الناتج القومى الاجمالى فى السنوات العشر المنقضية منذ عام ١٩٨٠. وسجلت أعلى تلك الزيادات فى أفريقيا جنوبى الصحراء الكبرى، حيث تضاعفت تلك النسبة أربع مرات من ٢٧ فى المائة فى ١٩٨٠ الى ١١٢ فى المائة فى ١٩٩٠. كما ارتفعت فى أمريكا اللاتينية والكاريبى من ٣٥ فى المائة الى ٤٨ فى المائة، وفى شمال أفريقيا والشرق الأوسط من ٥٤ فى المائة الى ٨٦ فى المائة. وباستثناء اقليم أمريكا اللاتينية

(١) البلدان المائة والسبعة التى يشملها نظام البنك الدولى لاعداد التقارير عن البلدان المدينة.

(٢) جميع البيانات الخاصة بعام ١٩٩٠ عبارة عن اسقاطات.

والكاريبى الذى انخفضت فيه نسبة خدمة الديون (١) من ٣٧ فى المائة فى ١٩٨٠ الى ٢٧ فى المائة فى ١٩٩٠، ارتفعت تلك النسبة فى سائر الاقاليم منذ عام ١٩٨٠، ولاسيما فى افريقيا جنوبى الصحراء الكبرى، حيث بلغت ضعف ما كانت عليه. ولكن مشكلات المديونية لم تكن حادة فى معظم البلدان الآسيوية التى يتركز فيها الجزء الأكبر من فقراء الريف.

٣ - وقد شرعت كثير من البلدان النامية، فى سبيل مواجهة الاختلالات التى أدت الى أزمة الديون، فى تطبيق برامج للمواءمة الهيكلية، فى محاولة منها لتعديل اقتصاداتها على نحو يتوقع أن يكون متمشياً مع متطلبات النمو الاقتصادى المستمر. ولقد تحسن الوضع بالنسبة لعدد من البلدان ذات الدخل المتوسط المثقلة بالديون، ولكنه ظل خطيراً بالنسبة لمعظم البلدان النامية. وأعلنت بعض المبادرات التى تبشر بتخفيف أعباء الديون عن كاهل البلدان النامية التى تلتزم باتخاذ تدابير محسوسة للمواءمة. ونجحت كوستاريكا، والمكسيك، والفلبين، وأوروغواي، وفنزويلا فى تخفيض ديونها التجارية بمبالغ وصل مجموعها الى ١٢ مليار دولار.

٤ - وكان لآزمة الديون وسياسات المواءمة الهيكلية انعكاسات كبرى على فقراء الريف فى العالم النامى. وقد قيمت تجربة التخفيف من وطأة الفقر الريفى من هذا المنظور الواسع.

٢-١ الملامح العامة لفقراء الريف

٥ - تعيش الأغلبية العظمى من الفقراء فى المناطق الريفية. ويتركز معظمهم فى مناطق ذات كثافات سكانية عالية، مثل سهل الغانغ فى الهند وجزيرة جاوه (اندونيسيا)، أو فى مناطق فقيرة فى موارد مثل مرتفعات الأنديز ومنطقة السهل فى افريقيا. وكثيراً ما يكون هناك ترابط بين مشكلات الفقر والسكان والبيئة، فأنماط التنمية السابقة وضغط السكان الذين تتزايد أعدادهم بسرعة تعنى أن كثيراً من الفقراء يعيشون فى مناطق تعاني من تدهور بيئى حاد.

(١) ناتج قسمة مدفوعات خدمة الديون (الأصل والفوائد) على الصادرات من السلع والخدمات.

٦ - وهناك أعداد غفيرة من المعدمين أو شبه المعدمين فى جنوب آسيا والجزء الأكبر من أمريكا اللاتينية، حيث لا تزال ظاهرة الحيازات الصغيرة minifundio منتشرة على نطاق واسع. ويشيع نظام الأيجار فى كثير من البلدان، ولكن شروطه وأحكامه كثيرا ما تكون فى غير مصلحة المستأجرين الى حد كبير. وفى ظل نظام الزراعة بالمشاركة - وهو الصورة السائدة للأيجار فى جميع أنحاء جنوب آسيا - يقدم المستأجرون عادة معظم المستلزمات ولا يحتفظون إلا بنصف الإنتاج. كما أنهم لا يتمتعون بشيء من الأمان لأن أصحاب الأرض يستطيعون طردهم فى أية لحظة. وتعمل أعداد غفيرة من فقراء الريف كعمال زراعيين، يفرسون ويحصدون محاصيل لا يحصلون فى مقابلها إلا على أجور هزيلة. ولما كان العمل الزراعى ذا طابع موسمى، فكثيرا ما تنقضى فترات طويلة لا يكون فيها طلب على عملهم. ومن المعتاد أن يلجأ الفقراء - كاستراتيجية للبقاء - الى التكسب من مصادر مختلفة. بل ان الأسر ذات الحيازات الصغيرة يغلب عليها الاعتماد بشدة على الدخل غير الزراعى.

٧ - ويعد العمل بأجور منخفضة - بأشكاله المختلفة - سمة ثابتة من سمات الفقر الريفى. وعادة ما يكون عدد ساعات عمل النساء كل يوم أكثر من عدد ساعات عمل الرجال، كما أن الأطفال لا يسلمون من مشاق العمل اليدوى. وبعض الأعمال التى يقوم بها الأطفال ذات طابع استغلالي صارخ. وليس من النادر تسخير الأطفال للعمل لساعات طويلة فى ظل ظروف غير صحية سدادا لدين أو مقابل أجر لا يسد رمقهم. وكثيرا ما يكون عمل الأطفال على حساب دراستهم. وهكذا يستمر الفقر دون انقطاع.

٨ - بيد أن هذه الملامح العامة لفقراء الريف لا تعكس تماما مدى ما يعانونه من حرمان وذنك. فالانتماء الى هذا القطاع الضخم من سكان العالم معناه الجوع، وسوء التغذية، ومعاناة المرض أو الإصابة دون التمكن من تلقى الرعاية الطبية، والعيش فى ظروف غير صحية محروما من فرص الحصول على مياه الشرب الآمنة أو مرافق الصرف الصحى المناسبة. ويترتب على ذلك حتما ارتفاع نسب الوفيات - ولاسيما وفيات الأطفال - بين الفقراء فى المناطق الريفية.

٩ - ويشكل الرعاة والرحل قطاعا هاما من الفقراء فى العالم النامى، ويتركزون فى معظمهم فى شمال أفريقيا، وأفريقيا جنوبى الصحراء

الكبرى، والصين، والهند، ومنغوليا. وهم معرضون بشدة لكوارث الطبيعة والتدهور الأيكولوجي. وفي حالات كثيرة، تؤدي نوبات الجفاف أو الأمراض إلى نفوق قطعانهم، فيصبحون مجردين من كل ثروة، معرضين للموت جوعاً. والواقع أن تدهور أراضي الرعى التقليدية وفقدانها إنما يمثلان طريقاً أطول يؤدي إلى نفس النهاية.

١٠- وتوجد فئة أخرى من فقراء الريف في مجتمعات الصيد الصغيرة. وهذه الفئة من أشد الفئات فقراً وأقلها حظاً على الإطلاق. وتتعرض مصائد الأسماك البحرية والداخلية على السواء للافراط في الصيد وللتدهور الأيكولوجي، مما يرجع جزئياً في كثير من الحالات إلى نشاط أساطيل الصيد الكبيرة التي تعمل في تلك المياه. ومن أكثر الفئات تضرراً في هذا الصدد صغار الصيادين.

١١- وكثيراً ما تقع أعباء نوبات الجفاف والمجاعات وفترات الركود الموسمية، بصورة غير متناسبة، على عاتق الإناث في الأسر الفقيرة، وذلك من حيث تعديل أنماط الاستهلاك، واستنزاف الموارد، وأعباء العمل، وفي بعض الحالات القصوى، الفاقة والضياع. غير أن تضامن الجماعة والضغط الجماعية تؤدي في حالات قليلة إلى التخفيف من معاناة الفقراء.

٣-١ التغييرات في حالة الفقر الريفي

١٢- يشير الفقر إلى العجز عن بلوغ حد أدنى من مستوى المعيشة. وتختلف معايير تقييم الاحتياجات الدنيا من التغذية وغيرها من الضروريات الأساسية من بلد لآخر. وحيث أن "حد الفقر" يعكس الظروف الخاصة بالقطر المعنى، والأولويات القطرية، ومفاهيم الرفاهية والحقوق، والحد الأدنى المقبول للاستهلاك، فإنه يرتفع عادة بارتفاع الدخل القومي. ورغم الصعوبات التي تكثف اختيار حد واحد للفقر، فإن تعيين مثل هذا الحد ضروري حتى يتسنى إجراء المقارنات بين الأقطار المختلفة.

١٣- ومن المعايير المستخدمة على نطاق واسع في قياس الفقر النسبة العددية، أي نسبة الوحدات من السكان (مثل الأفراد / الأسر) التي تصنف

فى فئة الفقراء بالقياس الى معيار معين (مثل حد الدخل / الفقر) (١). ورغم أن هذا الفصل يركز على النسبة العددية للفقراء، فقد استخدمت أيضا بعض الأرقام القياسية الأخرى فى هذا التقرير عند تناول بعض الخيارات المتعلقة بالسياسات.

١٤- وبناء على تقدير ورد فى تقرير البنك الدولى عن التنمية فى العالم فى ١٩٩٠، استنادا الى خطأ على للفقير مقداره ٣٧٠ دولارا للفرد فى السنة، كان هناك ١١٥ مليوناً من الفقراء فى العالم النامى (بما فى ذلك الصين وأوروبا الشرقية) فى ١٩٨٥. فاذا استخدم خطأ أدنى للفقير مقداره ٢٧٥ دولارا، يصل عدد الفقراء فقرا بالغاً الى ٦٣٠ مليون نسمة. وكان ما يقرب من نصف الفقراء فى العالم النامى، وما يقرب من نصف من يعانون من الفقر المدقع، من سكان جنوب آسيا.

١٥- ونظرا لعدم توافر بيانات مقارنة عن الفقر الريفى فى السنوات الأخيرة، فقد قدرت المنظمة مدى الفقر الريفى فى ١٩٨٧ عند اعداد هذا التقرير عن طريق تحليل اقتصادى قياسى للاختلافات بين الأقطار فى مدى الفقر الريفى، وذلك باستخدام تقديرات البنك الدولى عن الفترة المحيطة بعام ١٩٨٠ بالنسبة لعينة تشمل ٣٧ بلدا ناميا. وبينما كانت آسيا وأمريكا اللاتينية وأفريقيا جنوبى الصحراء الكبرى ممثلة جيدا فى هذه العينة، كان اقليم الشرق الأدنى وشمال أفريقيا ممثلا دون نصيبه العدى. وتم استقاء تقديرات للفقر الريفى فى ١٩٨٧ عن طريق الجمع بين الفروق بين الأقطار فى النسبة العددية للفقر الريفى

(١) تعد هذه النسبة مقياسا لمدى انتشار الفقر. ومن عيوب هذا المقياس أنه لا يأخذ فى الحسبان درجة حدة الفقر، أى مدى شدته فى سياق معين. لذلك تستكمل النسبة العددية فى كثير من الحالات بالرقم القياسى لفجوة الفقر أى (متوسط) انخفاض الدخل عن حد الفقر بين الفقراء. ولكن هذا الرقم القياسى لا يرتفع اذا حدث انتقال من وحدة شديدة الفقر الى أخرى متوسطة الفقر (حيث أن فجوة الفقر الكلية لا تتغير). وقد وضعت مقاييس حساسة من الوجهة التوزيعية لقياس الفقر للتغلب على هذه الصعوبة. وللاطلاع على شرح لهذه الأرقام القياسية انظر (Strininvasan 1990).

والفروق فى كل من الانتاج الزراعى (نصيب الفرد من سكان الريف) وفى مقياس للتغيرات غير المتوقعة فى أسعار الاستهلاك(١). ويمكن القول بمزيد من التحديد، انه كلما ارتفعت قيمة الانتاج الزراعى فى قطر ما، انخفضت النسبة العددية للفقراء فيه. ومن جهة أخرى، يلاحظ، بصرف النظر عن مستوى الانتاج الغذائى، أنه كلما ارتفع الرقم القياسى للزيادات غيرالمتوقعة فى الأسعار فى قطر ما، زادت النسبة العددية للفقراء فيه. أما من حيث الأهمية النسبية، فقد كان تأثير النمو الزراعى فى التخفيف من وطأة الفقر أقوى من تأثير تثبيت أسعار الاستهلاك.

١٦- وقد تم فى ضوء العلاقة بين الفقر الريفى والانتاج الزراعى وأسعار الاستهلاك اعداد تقديرات للفقر الريفى فى ١٩٨٧. وترد هذه التقديرات، مقارنة بسنة الأساس ١٩٨٠، مجمعة فى الجداول ١-١، ٢-١، و ٣-١.

١٧- ويلاحظ من الجدول ١-١ أن عام ١٩٨٧ شهد، بالمقارنة بعام ١٩٨٠، انخفاضا أكبر من المتوسط فى النسبة العددية لفقراء الريف فى أفريقيا جنوبى الصحراء الكبرى، وانخفاضا طفيفا فى آسيا والمحيط الهادى، وانخفاضا أكبر من المتوسط فى اقليم أمريكا اللاتينية والبحر الكاريبى. وتظهر الأرقام زيادة أكبر من المتوسط فى الشرق الأدنى وشمال أفريقيا، ولكن ينبغى تفسير هذه النتيجة بحذر، نظرا لقلة عدد بلدان الاقليم التى شملتها العينة. وقد حدث اجمالا انخفاض متوسط فى نسبة فقراء الريف.

(١) يشير مستوى الانتاج الزراعى الى نصيب الفرد من سكان الريف من الناتج المحلى الاجمالى المتولد فى قطاع الزراعة (مقوما بالدولارات الأمريكية بأسعار ١٩٨٠)، بينما يشير مقياس التغيرات (غيرالمتوقعة) فى أسعار الاستهلاك الى انحرافات الرقم القياسى للأسعار عن أرقام الاتجاه العام. ويقدر ما تلحق دخول الأسر ذات الدخل المنخفض بالأسعار بمرور الزمن، فانها تكون أكثر تعرضا لانزلاق فى هوة الفقر عندما ترتفع الأسعار فجأة. ومن ثم فان مقياس التغيرات غير المتوقعة فى الأسعار أنسب من مستوى الأسعار من حيث دلالتة. وبعد أن استخدم Bliss (1985) هذا التوصيف فى ١٩٨٥، طبق فى دراستين حديثتين للقياس الاقتصادى (Gaiha, 1989 b, and Bell and Rich, 1990)

١٨- ومع ذلك، زاد العدد الكلى للفقراء، كما يتبين من الجدول ١-٢، من أكثر من ٧٨٣ مليوناً فى ١٩٨٠ الى أكثر من ٨٠٨ ملايين فى ١٩٨٧، أى بنحو ٢٦ مليون نسمة. وقد حدثت زيادات فى جميع الاقاليم باستثناء اقليم أمريكا اللاتينية والبحر الكاريبى، الذى شهد انخفاضا معتدلا.

١٩- ويلاحظ من الجدول ١-٣ أن معظم فقراء الريف كانوا يتركزون فى اقليم آسيا والمحيط الهادى فى ١٩٨٠، يليه اقليم افريقيا جنوب الصحراء الكبرى، ثم أمريكا اللاتينية والبحر الكاريبى، وأخيرا الشرق الأدنى وشمال افريقيا. وقد تغير هذا التوزيع بنسبة طفيفة فى ١٩٨٧.

الجدول ١-١

تقديرات انتشار الفقر الريفى بحسب الاقاليم فى ١٩٨٠ و ١٩٨٧

| الاقليم | النسبة المئوية للفقراء من سكان الريف | |
|----------------------------------|--------------------------------------|------|
| | ١٩٨٧ | ١٩٨٠ |
| افريقيا جنوب الصحراء الكبرى | ٥٦,٠ | ٦٣,٧ |
| الشرق الأدنى وشمال افريقيا (أ) | ٤٤,٢ | ٣٧,٠ |
| آسيا والمحيط الهادى (ب) | ٤٧,٧ | ٥١,٨ |
| أمريكا اللاتينية والبحر الكاريبى | ٤١,٩ | ٥٠,٧ |
| المجموع | ٤٨,٥ | ٥٢,٧ |

ملاحظة: جميع الأرقام مقربة

(١) لا يمكن الوثوق كثيرا بالتقديرات المتعلقة بهذا الاقليم، حيث أنها تستند الى عينة صغيرة من البلدان

(ب) فيما عدا الصين

فبينما ظلت أغلبية الفقراء متركزة في اقليم آسيا والمحيط الهادى، يليه من حيث عدد الفقراء اقليم افريقيا جنوب الصحراء الكبرى، انعكس ترتيب اقليمى امريكا اللاتينية والبحر الكاريبى، والشرق الأدنى وشمال افريقيا (١)(٢) .

٢٠- ويتعين تفسير هذه التغيرات بحذر، ذلك أن الانخفاض المتوسط في نسبة الفقراء في ١٩٨٧ عما كانت عليه في ١٩٨٠ لا يعنى ضمنا ظهور اتجاه هبوطى خلال تلك الفترة، وانما المقصود - بالنظر الى أسلوب القياس الاقتصادى المستخدم - هو أنه اذا كانت كثير من بلدان العينة في اى اقليم من الاقاليم قد سجلت تحسنا في الأداء الزراعى مقرونا بمزيد من الاستقرار في أسعار الاستهلاك حول مستوى اتجاهها العام، فإنه يرجح حدوث انخفاض في نسبة الفقر الريفى في ذلك الاقليم. ومن الأمثلة على ذلك انخفاض نسبة الفقراء في اقليم افريقيا جنوب الصحراء الكبرى. فرغم أن تلك الفترة كانت بوجه عام عصيبة بالنسبة لذلك الاقليم، حققت كثير من بلدان العينة بالفعل تحسينات في ادائها الزراعى، ومزيدا من الاستقرار في أسعار الاستهلاك في عام ١٩٨٧ بالمقارنة بعام ١٩٨٠، ومن ثم لا يستبعد حدوث انخفاض في نسبة فقراء الريفى. ونظرا لعدم اكتمال البيانات، فقد تعذر التحقق مما اذا كان عام ١٩٨٧ عاما غير عادى. ويلاحظ، فضلا عن ذلك، أن صغر حجم العينة الخاصة باقليم الشرق الأدنى وشمال افريقيا وافتقارها الى حد ما الى الطابع التمثيلى للاقليم يمكن أن يشوه التقديرات الخاصة بذلك الاقليم.

-
- (١) ليس هذا بمستغرب بالنظر الى أن اقليم آسيا والمحيط الهادى ظل يضم السواد الأعظم من مجموع السكان الريفيين في كافة الاقاليم.
- (٢) لا ينبغى اعتبار أن انخفاض نسبة الفقر الريفى يعنى احتمال تزايد نسبة الفقر الحضرى. وتدل دراسة أجريت مؤخرا في امريكا اللاتينية على حدوث ذلك في الاقليم، حيث تبين حدوث ارتفاع حاد في نسبة الفقر الحضرى (من ٢٦% الى ٣١%) وانخفاض ملحوظ في نسبة الفقر الريفى (من ٦٢% الى ٥٤%) منذ عام ١٩٧٠. بيد أن من يعانون من الفقر المدقع لا يزالون يقيمون بصفة رئيسية في المناطق الريفية. (اللجنة الاقتصادية لأمريكا اللاتينية والبحر الكاريبى، ١٩٩١).

الجدول ٢-١
تقديرات أعداد فقراء الريف بحسب الاقاليم فى ١٩٨٠ و ١٩٨٧

| عدد فقراء الريف (بالآلاف) | | | |
|---|---------|---------|--------------------------------|
| التغير فى عدد فقراء الريف (١٩٨٧-٨٠) | ١٩٨٧ | ١٩٨٠ | الاقليم |
| ٣ ٤٦٠ (+) | ١٨٢ ٧٥٠ | ١٧٩ ٢٩٠ | افريقيا جنوب الصحراء |
| ٢٠ ٧١٠ (+) | ٦٨ ٦٢٠ | ٤٧ ٩١٠ | الشرق الأدنى وشمال افريقيا (١) |
| ١١ ٣١٠ (+) | ٥٠٦ ٣٢٠ | ٣٩٥ ٠١٠ | آسيا والمحيط الهادى (ب) |
| ٩ ٥٩٠ (-) | ٥١ ٢٧٠ | ٦٠ ٨٦٠ | امريكا اللاتينية والكاريبى |
| ٢٥ ٨٩٠ (+) | ٨٠٨ ٩٥٠ | ٧٨٣ ٠٧٠ | المجموع |

ملاحظة: جميع الأرقام مقربة .

(١) لا يمكن الوثوق كثيرا بالتقديرات المتعلقة بهذا الاقليم، حيث أنها تستند الى عينة صغيرة من البلدان .

(ب) فيما عدا الصين .

الجدول ٣-١
تقديرات التوزيع الاقليمي لفقراء الريف فى ١٩٨٠ و ١٩٨٧

| نصيبه من العدد الكلى لفقراء الريف (%) | | الاقليم |
|--|-------|----------------------------------|
| ١٩٨٧ | ١٩٨٠ | |
| ٢٢,٦ | ٢٢,٩ | افريقيا جنوب الصحراء الكبرى |
| ٨,٥ | ٦,١ | الشرق الأدنى وشمال افريقيا (١) |
| ٦٢,٦ | ٦٣,٢ | آسيا والمحيط الهادى (ب) |
| ٦,٣ | ٧,٨ | أمريكا اللاتينية والبحر الكاريبى |
| ١٠٠,٠ | ١٠٠,٠ | المجموع |

ملاحظة: جميع الأرقام مقربة.

- (١) لا يمكن الوثوق كثيرا بالتقديرات المتعلقة بهذا الاقليم، حيث انها تستند الى عينة صغيرة من البلدان.
(ب) فيما عدا الصين.

٢١- وشمة تقديرات قليلة لحدّة الفقر (١ى مدى انخفاض متوسط دخل الفقراء عن حد الفقر) فى المناطق الريفية. ويتضمن تقرير البنك الدولى عن التنمية فى العالم لعام ١٩٩٠ بعض التقديرات لفجوة الفقر على المستوى القطرى (١ى بالنسبة للفقراء ككل بما فى ذلك فقراء المناطق الحضرية) خلال الثمانينات. وقد بلغ مدى فجوة الفقر فى العينة الخاصة ببلدان أمريكا اللاتينية والبحر الكاريبى ٣٨-٤٤ فى المائة. أما المدى الخاص بعينة بلدان آسيا والمحيط الهادى فكان ١٧-٣٥ فى المائة، مع ملاحظة أن النسب الخاصة بمجموعة من البلدان كانت قريبة من منتصف هذا المدى. ورغم أن هذه العينة صغيرة وأن تقديرات فجوة الفقر تتوقف على مجموع الفقراء، فإن هذه الأرقام لها دلالاتها. فحيث أن معظم الفقراء كانوا متركزين فى المناطق

الريفية فى الشمانينات، يرجح أن حدة الفقر كانت أشد نسبيا فى بعض المناطق الريفية. من ذلك مثلا أن فجوة الفقر بين أصحاب الحيازات الصغيرة فى ملاوى فى ١٩٨٩ وصلت الى ٤٠ فى المائة، وبين العمال الزراعيين الى ما يقرب من ٣٣ فى المائة، وبين المستأجرين الى نحو ٣١ فى المائة. وفى بنغلاديش كانت الفجوة بين فقراء الريف أكثر من ٣١ فى المائة خلال الفترة ٨١-١٩٨٢ ثم انخفضت الى ٢٠ فى المائة تقريبا فى ٨٥-١٩٨٦. وحيث أن حدود الفقر فى بعض من أشد البلدان فقرا قد حددت بمستويات الكفاف، فإن حدوث عجز متوسط فى الدخل أو الاستهلاك يعنى ضمنا المعاناة من الفقر المدقع الى حد ما (١).

٢٢- وليس هناك ارتباط مباشر بين التغيرات فى نصيب الفرد من الامدادات الغذائية والتغيرات فى حالة الفقر. ويرجع هذا فى المقام الأول الى نقص القوة الشرائية لدى الفقراء، الا أن حدوث انخفاض جذرى فى نصيب الفرد من الامدادات قد تكون له انعكاسات خطيرة على الفقراء. وفيما عدا اقليم أفريقيا جنوب الصحراء الكبرى الذى شهد انخفاضا طفيفا، سجلت كل الاقاليم الأخرى زيادات ما بين طفيفة ومعتدلة فى نصيب الفرد من الامدادات الغذائية خلال الفترة من ٧٩-١٩٨١ الى ٨٧-١٩٨٩. ومما له دلالة أنه حتى البلدان ذات الدخل المنخفض قد سجلت زيادات فى هذا المجال (FAO, 1991f).

٢٣- ومن النقاط ذات الأهمية الخاصة فى هذا الصدد تأشير برامج المواءمة الهيكلية أو التثبيت على الأمن الغذائى. وقد تبين من دراسة أجرتها المنظمة عن تجربة ٦٢ بلدا ناميا خلال الفترة ٨٠-١٩٨٤ (٢) تفاوت ذلك التأثير من قطر الى آخر. فقد أدت عملية

(١) يلاحظ أن كل هذه التقديرات - المستقاة من تقارير البنك الدولى - تستند الى حدود الفقر الخاصة بكل قطر ومن ثم فانها لا تصلح لعقد مقارنات مباشرة.

(٢) للاطلاع على التفاصيل أنظر (FAO, 1989). ومن الدراسات الأولى التى أعدت تحت رعاية المنظمة والتى تبحث فى تأثيرات المواءمة على الفقراء من زوايا مختلفة، أنظر (Sarris 1987), (Behrman 1990), (1989a). كما توجد خلاصة جامعة لبعض تلك الدراسات مع مزيد من الشواهد الحديثة فى (FAO 1991g).

المواءمة فى كثير من الحالات الى هبوط حاد فى القوة الشرائية الحقيقية لبعض الفقراء، وحدث من قدرتهم على شراء الطعام وغيره من السلع. وفى الوقت نفسه، لم يتحقق النمو الذى كان متوقعا فى كثير من البلدان. ومن ثم لم يكن هناك تماثل بين التأثيرات السلبية والايجابية للمواءمة. فكانت تأثيراتها السلبية على الفقراء فى اكثر الأحيان اكدية وفورية، بينما كانت تأثيراتها الايجابية غير اكدية، واستغرق ظهورها وقتا طويلا. بيد أنه تم الحد من بعض التأثيرات السلبية عن طريق تضمين عمليات تصميم برامج المواءمة وتنفيذها بعض الترتيبات الخاصة لضمان مشاركة الفقراء ايجابيا فى عملية التنمية. ومن ذلك مثلا أن بوليفيا وضعت مشروعات للاشغال العامة الكثيفة العمالة لتشغيل العمال الذين فقدوا وظائفهم بسبب برامج المواءمة. كذلك شرعت غانا فى تطبيق برنامج لتوفير فرص العمل للمتضررين مباشرة من عملية المواءمة. وشملت الأنشطة التى تمت فى هذا المجال تقديم الائتمان لصغار المزارعين، وبرامج الغذاء مقابل العمل، واصلاح حال الأحياء الفقيرة ومدن الأكواخ(١). وفى الوقت نفسه، عمدت المكسيك - مع التصفية التدريجية للاعانات العامة لدعم أسعار الأغذية فى منتصف الثمانينات - الى تطبيق نظام بطاقات الأغذية على الأسر التى لا يزيد دخلها عن الحد الأدنى للأجر، كما قدمت اعانات دعم خاصة للالبان للأسر التى لديها أطفال دون سن الثانية عشرة، ولا تزيد دخول والديهم عن ضعف الحد الأدنى للأجر. وقامت جمهورية كوريا اثناء فترة المواءمة بالتوسع فى توفير الرعاية الطبية للفقراء، وزيادة الانفاق على التعليم، وتنظيم برامج للاشغال العامة لتوفير العمل للفقراء، وتقديم تحويلات دخلية الى غير القادرين على العمل.

مؤشرات التنمية الاجتماعية

٤-١

٢٤- ان التقديرات التقليدية لمدى انتشار الفقر الريفى (حيث يقاس بنسبة السكان الذين تقل دخولهم عن حد الفقر) لا تلم كلية بشتى وجوه الحرمان التى تعانيها أعداد غفيرة من السكان فى البلدان النامية.

(١) يسمى برنامج بوليفيا "صندوق الطوارئ الاجتماعى"، أما برنامج غانا فيسمى "برنامج العمل من أجل تخفيف الأعباء الاجتماعية للمواءمة".

لذلك رؤى استكمال التحليل الوارد فى هذا التقرير عن الفقر الريفى بمحاولة لتحليل مدى التقدم فى التخفيف من وطأة الفقر استنادا الى عدد من المؤشرات الاجتماعية المختارة. (لما كان الفصل الخامس من هذا التقرير مخصصا لموضوع تنمية الموارد البشرية، فقد توخينا الاختصار فى التحليل الوارد فى هذا القسم).

(١) متوسط العمر المتوقع عند المولد

٢٥- ارتفع متوسط العمر المتوقع فى كل الاقاليم خلال الثمانينات(١).
 فى أفريقيا جنوب الصحراء الكبرى ارتفع العمر المتوقع الوسيط من ٤٧ سنة الى ما يقرب من ٥١ سنة، وفى الشرق الأدنى وشمال أفريقيا من ٥٩ سنة الى ٦٤ سنة، وفى أمريكا اللاتينية والكاريبى من ٦٥ سنة الى ٦٦ سنة. وفى آسيا والمحيط الهادى من ٥٧ سنة الى ٦١ سنة، وذلك خلال الفترة من ٧٨-١٩٨٠ الى ٨٥-١٩٨٧(٢). وظلت أفريقيا جنوب الصحراء الكبرى اقل الاقاليم من حيث العمر المتوقع. كما ظل مدى التفاوت واسعا رغم ما تحقق من زيادة.

٢٦- وكان من بين البلدان التى حققت مستويات عالية من حيث متوسط العمر المتوقع والتى يجدر ذكرها كل من موريشيوس (٦٩ سنة)، وكينيا (٥٩ سنة)، وبوتسوانا (٥٩ سنة) فى اقليم أفريقيا جنوب الصحراء، ولبنان (٦٧ سنة)، والأردن (٦٦ سنة)، وتونس (٦٦ سنة)، فى اقليم الشرق الأدنى وشمال أفريقيا، وسرى لانكا (٧٠ سنة)، وماليزيا (٧٠ سنة)، وجمهورية كوريا (٦٩ سنة)، وتايلاند (٦٥ سنة) فى اقليم آسيا والمحيط الهادى، وكوستاريكا (٧٤ سنة)، وجامايكا (٧٤ سنة)، وشيلي (٧٢ سنة)، فى اقليم أمريكا اللاتينية والبحر الكاريبى.

٢٧- والأمر الجدير بالملاحظة هو أن كثيرا من تلك البلدان كانت اما منخفضة الدخل (سرى لانكا) او من بلدان الشريحة الدنيا ذات الدخل المتوسط (بوتسوانا، وموريشيوس، وماليزيا، وجامايكا)، ومع ذلك كانت النسبة المخصصة للخدمات الاجتماعية من الانفاق العام مرتفعة(٣).

(١) نظرا لضعف الأساس التجريبي الذى تستند اليه بعض هذه المؤشرات (مثل العمر المتوقع عند المولد)، فان المقارنات الزمنية لا يمكن

أن تكون دقيقة. (FAO,). 1991a

(٢) يفضل الوسيط عن المتوسط الحسابى نظرا لوجود قيم متطرفة.

(٣) تبعا لتصنيف البنك الدولى

(ب) وفيات الرضع

٢٨- حدث انخفاض حاد (١) فى معدل وفيات الرضع خلال الفترة من ١٩٨٠-٧٨ الى ١٩٨٧-٨٥. فقد انخفض المعدل الوسيط فى افريقيا جنوب الصحراء من ١٢٦ فى ١٩٨٠-٧٨ الى حوالى ١١٢ فى ١٩٨٧-٨٥، وفى الشرق الأدنى وشمال افريقيا من ١٠٢ الى حوالى ٧٧، وفى آسيا والمحيط الهادى من ٥٣ الى اكثر قليلا من ٤٦، وفى امريكا اللاتينية والكاريبى من ٥٩ الى ما يقرب من ٤٧. وهكذا يتبين -حسب هذا المؤشر- أن اقليم افريقيا جنوب الصحراء كان اقل الاقاليم تقدما فى هذا المجال. بيد أن مدى التباين كان واسعا داخل كل اقليم.

٢٩- ويلاحظ أن كثيرا من البلدان (مثل بوتسوانا، وموريشيوس، وسرى لانكا، وجمهورية كوريا، وشيلي، وكوستاريكا، وجامايكا) التى حققت مستويات مرتفعة من حيث العمر المتوقع، نجحت أيضا فى تحقيق معدلات منخفضة من حيث وفيات الرضع. وقد سبقت الإشارة الى أن معظم هذه البلدان كانت اما من البلدان منخفضة الدخل (مثل سرى لانكا)، أو من الشريحة الدنيا من البلدان ذات الدخل المتوسط (مثل بوتسوانا، وموريشيوس، وشيلي، وكوستاريكا، وجامايكا) التى استمرت فى تخصيص نسبة مرتفعة من الانفاق العام للخدمات الاجتماعية. ومن المفارقات الصارخة أن أداء بعض من البلدان الأيسر حالا لم يكن لافتا للنظر خلال الثمانينات.

٣٠- وقد أجرى عند اعداد هذا التقرير تحليل استخدمت فيه بيانات اليونيسيف الخاصة بالفترة ١٩٨٨-٨٠، بغرض تحديد وتقدير الأهمية النسبية لبعض العوامل المؤثرة فى وفيات الرضع والأطفال. ورغم أن قصور البيانات أدى الى اقتصار التحليل على عدد قليل من مؤشرات الصحة ومحو الأمية التى تؤثر فى عدد وفيات الرضع والأطفال، فقد أسفر هذا التحليل عن بعض الملاحظات الشاقبة.

(١) يشير معدل وفيات الرضع الى عدد وفيات الرضع الذين تقل أعمارهم عن سنة واحدة من كل ١٠٠٠ مولود حتى خلال سنة معينة، بينما يشير معدل وفيات الأطفال الى عدد الوفيات من الأطفال دون سن الخامسة من كل ألف من الأطفال فى هذه المجموعة السنوية.

٣١- كانت معدلات وفيات الرضع أقل في الحالات التي تزداد فيها فرص الحصول على الخدمات الصحية العامة. وكانت أقل في حالات الولادة على يد عاملين صحيين مدربين، وأخيراً لوحظ تزايد إمكانات الحد من وفيات الرضع في حالة الأمهات غير الأميات. وقد كانت فعالية الحد من وفيات الرضع مرتبطة إلى أقصى حد بمعدلات المام الإناث بالقراءة والكتابة، تليها فرص الحصول على الخدمات الصحية العامة، وأخيراً نسبة الولادات على يد عاملين صحيين مدربين.

٣٢- وقد أجرى تحليل مماثل فيما يتعلق بمعدلات وفيات الأطفال دون سن الخامسة (U5MR)، ولوحظ أن تلك المعدلات تتناسب عكسياً مع فرص الحصول على الخدمات الصحية العامة، تليها فرص الحصول على مياه الشرب. ومن ثم كان التأثير المتضام لفرص الحصول على الخدمات الصحية، والمام الأمهات بالقراءة والكتابة، وتوفير مياه الشرب الآمنة في الحد من وفيات الأطفال كغيره، كما هو الحال بالنسبة لوفيات الرضع.

(ج) عدد الملتحقين بالمدارس الابتدائية

٣٣- بينما بلغت النسبة الوسيطة للالتحاق بالمدارس الابتدائية ٧٢٪ فقط في أفريقيا جنوب الصحراء الكبرى في عام ١٩٨٥، تجاوزت هذه النسبة في سائر الأقاليم ١٠٠ في المائة (أمريكا اللاتينية والبحر الكاريبي)، أو كانت قريبة من ١٠٠ في المائة (الشرق الأدنى وشمال أفريقيا، وآسيا والمحيط الهادئ) (١). وكما أشرنا في الحالات السابقة، تخفي هذه المتوسطات فروقا واسعة داخل كل إقليم.

(١) نسبة الالتحاق بالمدارس الابتدائية عبارة عن تقديرات لأعداد الأطفال من جميع الأعمار المقيدين في المدارس الابتدائية. وتقدر بنسبة التلاميذ إلى مجموع الأطفال الذين هم في سن الالتحاق بالمدارس. ورغم أن كثيراً من البلدان تعتبر أن سن الالتحاق بالمدارس الابتدائية يتراوح بين ٦ سنوات و١١ سنة، فإن بعض البلدان الأخرى لا تشترط ذلك. وفي بعض البلدان التي تعمم التعليم الابتدائي، تجاوزت نسب الالتحاق الإجمالية ١٠٠ في المائة، نظراً لأن بعض التلاميذ كانوا أصغر أو أكبر من السن الموحد للالتحاق بالمدارس الابتدائية في تلك البلدان.

٣٤- وكان نمط نسب الالتحاق مماثلا لما لوحظ سابقا فيما يتعلق بالمؤشرات الاجتماعية الأخرى. وعلى وجه التحديد، سجلت بلدان الدخل المنخفض والشريحة الدنيا من الدخل المتوسط التي تخصص قسطا كبيرا نسبيا من انفاقها العام للخدمات الاجتماعية (مثل بوتسوانا، والكاميرون، وموريشيوس، وزامبيا، وسرى لانكا، وبنما، وبيرو، والجمهورية الدومينيكية) نسب التحاق لافتة للنظر. ومن جهة أخرى كان عجز عدة بلدان نامية منخفضة الدخل عن زيادة نسب الالتحاق راجعا الى حد كبير الى قلة الانفاق العام على الخدمات الاجتماعية عن الحد اللازم. ويمكن أن نضيف الى هذه المجموعة من البلدان عددا من البلدان الأيسر حالا التي سجلت نسب التحاق منخفضة، رغم ارتفاع مستويات الدخل فيها.

٣٥- ورغم تضييق الفوارق بين الجنسين في نسب الالتحاق بكل من التعليم الابتدائي والثانوي ومعدلات الامام بالقراءة والكتابة بين الكبار، فقد ظلت هناك فروق كبيرة بين الذكور والاناث في كثير من البلدان النامية. وكانت هناك اختلافات واسعة بين البلدان في معدلات الامام بالقراءة والكتابة في الريف، ولكن معدلات الامام بالقراءة والكتابة بين النساء كانت في جميع الحالات اقل منها بين الرجال. وفي بعض الحالات وصلت نسبة الأمية بين الذكور في الريف الى ٧٠ في المائة، مقابل ٨٢ في المائة فيما يتعلق بالاناث الريفيات. وقد سجلت أرقام أفضل في عدد من البلدان مثل شيلي (أمية بنسبة ٦٪ بين الذكور الريفيين و٧٪ بين الاناث الريفيات)، أو سرى لانكا (١٠٪ للذكور و٢٠,٥٪ للاناث)(١).

(د) المقاييس البدنية لسوء التغذية

٣٦- على الرغم من تحقيق تقدم اجتماعي لا يستهان به خلال عقد الثمانينات، فقد كان سوء التغذية متفشيا بين الأطفال في العالم النامي. وتشير بعض التقديرات الأخيرة الى أن ٣٨ في المائة من

(١) اليونسكو، ١٩٩٠

الأطفال دون سن السادسة (من صفر-٥٩ شهرا) فى آسيا يعانون من توقف النمو(١). وكانت نسبة توقف النمو بين الأطفال اقل من ذلك فى افريقيا وأمريكا اللاتينية والكاريبى. كما كانت هناك بعض الشواهد على تفاوت سوء التغذية بين الجنسين. فقد كانت نسبة الأطفال ناقصى الوزن أعلى بين الاناث فى آسيا، ومتساوية بين الذكور والاناث فى أمريكا اللاتينية والكاريبى، وأعلى قليلا بين الأطفال الذكور فى افريقيا. وظلت هناك فوارق حادة فى سوء التغذية بين المناطق الريفية والحضرية. ففي آسيا مثلا- كانت نسبة توقف النمو البدنى فى المناطق الريفية أعلى بمقدار ٣٠٪ عنها فى المناطق الحضرية.

٣٧- وتؤكد بيانات اليونيسيف التى تشمل ٢٩ بلدا ناميا خلال الثمانينات أن سوء التغذية الحاد يزيد من تعرض الأطفال للوفاة (٢). ولوحظ وجود درجة عالية من الارتباط بين معدلات الوفيات دون سن السادسة ونسبة الأطفال الذين يعانون من توقف شديد فى النمو من مجموع الأطفال المصابين بتوقف النمو.

٣٨- ويتآزر الفقر مع النمو السكانى السريع من وجوه عدة. فانخفاض الأجر ونقص التعليم (وخاصة بين الاناث) وارتفاع وفيات الرضع -وهى كلها ظواهر مرتبطة بالفقر- تسهم جميعا فى ارتفاع معدلات الخصوبة ومن ثم فى سرعة النمو السكانى. وقد ثبت من الدلائل المستقاة من بلدان متباينة مثل كولومبيا، ومصر، والهند، أن الوالدين اللذين فقدا طفلا يتوقعان انجاب عدد من الأطفال أكبر من العدد الذى يتوقعه

(١) استخدمت ثلاثة مقاييس بدنية لسوء التغذية: الهزال، وتوقف النمو، ونقص الوزن عن المعتاد. ويدل الهزال على سوء تغذية حاد فى الحاضر، أما توقف النمو فيدل على الأثر التراكمى لنقص النمو، ويعد نقص الوزن عن المعتاد مقياسا مركبا لمدى توقف النمو والهزال. وللإطلاع على مزيد من التفاصيل، انظر Carlson and Wardlaw (1990). وتختبر المنظمة حاليا فيما يتعلق بالكبار مؤشرا جديدا (مؤشر كتلة الجسم، أى مربع ناتج قسمة الوزن على الطول). وينتظر أن تكون النتائج، موزعة بحسب الجنس، والفئة الاجتماعية الاقتصادية، والمناطق الحضرية والريفية على أكثر البلدان سكانا، جاهزة للنشر فى أواخر عام ١٩٩١.

(٢) اليونيسيف (١٩٩٠)

والدان يعيشان فى نفس الظروف الاجتماعية والاقتصادية ولكنهما لم يفقدا احدا من اطفالهما. ولذا يعد خفض وفيات الرضع والاطفال خطوة ضرورية نحو الحد من الخصوبة.

٣٩- ولوحظ فى جميع الحالات ان سوء التغذية اكثر انتشارا فى المناطق الريفية منه فى المناطق الحضرية. وعلى وجه التحديد، كانت معدلات توقف النمو اعلى بدرجة ملحوظة فى المناطق الريفية فى كل مجموعة من المجموعات الاقليمية العريضة.

٥-١ مدى التقدم فى تخفيف وطأة الفقر الريفى

٤٠- لم تتوافر تقديرات مباشرة للفقر الريفى على اساس يسمح بالمقارنة على نطاق واسع لمدة سنتين على الاقل خلال الثمانينات الا فيما يتعلق ببضعة اقطار فى اقليم آسيا والمحيط الهادى. ورغم ان ذلك قد جعل التحليل مقصورا على اقليم معين، فان هذا لا يعد عيبا خطيرا، وذلك لسببين، اولا ان الفقر الريفى كان من الظواهر المستمرة المميزة لآسيا الى حد كبير خلال الثمانينات. ففى خلال الفترة ٨٠-١٩٨٧، كان ٦٣ فى المائة من مجموع فقراء الريف يتركزون -حسب التقديرات- فى هذا الاقليم. وهذا السبب وحده يبرر التركيز على الاقليم. اما السبب الثانى فهو تنوع تجارب المجموعة الفرعية الصغيرة من البلد النامية فى ذلك الاقليم، والدروس الهامة المستفادة من هذا التحليل فى مجال التخفيف من وطأة الفقر.

٤١- ويساعد التمييز بين الأمن المتحقق بواسطة النمو والأمن بواسطة الدعم على التركيز على بعض المقومات الرئيسية للتخفيف من وطأة الفقر فى آسيا (١). فالأمن المتحقق بواسطة النمو يتسم بتعميم الفوائد الناتجة عن النمو على نطاق واسع عن طريق تقديم الخدمات التعليمية والصحية العامة (كما يتضح فى جمهورية كوريا). أما الأمن بواسطة

الدعم فهو سمة من سمات الدعم العام، حتى عند مستويات الدخل المنخفضة (كما هو الحال في سرى لانكا (١)). ورغم أن الدعم العام سمة أساسية في الحالتين، فإن الفرق بينهما يرجع إلى حد كبير إلى اختلاف التوقيت وتسلسل الخطوات.

٤٢- إن الدعم العام لا يقتصر على الدعم الذي تقدمه الدولة. فهو لا يشمل فقط ما تقوم به الدولة من أجل الشعب، بل أيضا ما يقوم به الشعب نفسه. وقد يكون للمشاركة الشعبية دور ايجابي قوي، من الناحيتين التعاونية والاعتراضية كليهما، في مواجهة السياسات الحكومية. فتعاون الشعب أمر لا غنى عنه في حملات الصحة العامة، وحملات محو الأمية، والإصلاح الزراعي، وغير ذلك من المشروعات التي يتطلب نجاحها جهودا تعاونية. ويلاحظ من جهة أخرى أن الضغوط الشعبية الاعتراضية التي تطالب بمثل هذه المشروعات قد يكون لها دور حاسم في الشروع في تنفيذها (٢).

٤٣- وتستند التقديرات الواردة في الجدول ١-٤، والتي جمعت من دراسات مختلفة صادرة عن البنك الدولي ومنظمة العمل الدولية، إلى حدود الفقر الخاصة بالأقطار المختلفة، ومن ثم لا تصلح للمقارنة بين البلدان. كما أن هذه التقديرات لا تصلح للمقارنة بالتقديرات الواردة في القسم ١-٣، حيث أن التقديرات الواردة في ذلك القسم تستند إلى حد فقر موحد. وتهدف التقديرات الواردة في الجدول ١-٤ أساسا إلى تقييم التغييرات في حالة الفقر بين فترة وأخرى، واستكشاف التأثيرات المحتملة للسياسات الكلية والقطاعية، وللتدخلات الهادفة إلى التخفيف من وطأة الفقر، مثل برامج الأشغال العامة الريفية.

(١) تتمتع سرى لانكا بمعدلات محو أمية عالية، وبأعلى متوسط للعمر المتوقع بين جميع البلدان ذات الدخل المنخفض. كما أن معدل الوفيات بين الأطفال دون سن الخامسة بها يبلغ ثلث المعدل المتوقع بالنظر إلى نصيب الفرد من الناتج القومي الإجمالي. وقد شمل الدعم المقدم على مر السنين توزيع الأرز المدعم بنسبة كبيرة، والتوسع المكثف في خدمات الصحة العامة. وتجربة سرى لانكا في الأمن بواسطة الدعم جديرة بالاهتمام، ليس فقط لأنها كانت أول تجربة من نوعها، وإنما أيضا لأن سرى لانكا أفقر بكثير من البلدان الأخرى التي انتهجت هذا الطريق (شيلي، وكوستاريكا، وجامايكا). للاطلاع على التفاصيل، انظر (Dreze and Sen (1989)).

(٢) للاطلاع على بعض الأمثلة من جنوب آسيا، انظر (Osmani (1989)).

الجدول ٤-١

مدى انتشار الفقر الريفي في بعض الأقطار الآسيوية

| النسبة العددية للفقراء (%) | الفترة | القطر |
|----------------------------|-----------|---------------|
| ٧٣.٨ | ١٩٨٢ - ٨١ | بنغلاديش |
| ٥٧.٠ | ١٩٨٤ - ٨٣ | |
| ٥١.٠ | ١٩٨٦ - ٨٥ | |
| ٥٢.٦٨ | ١٩٧٨ - ٧٧ | الهند |
| ٤٥.١٣ | ١٩٨٣ | |
| ٣٦.٨٤ | ١٩٨٧ - ٨٦ | |
| ٣٨.٦٦ | ١٩٨٨ | |
| ٥١.٠ | ١٩٧٨ | اندونيسيا |
| ٤٤.٠ | ١٩٨٠ | |
| ٣٣.٠ | ١٩٨٤ | |
| ٢٢.٠ | ١٩٨٧ | |
| ١١.٧ | ١٩٧٦ | جمهورية كوريا |
| ٩.٠ | ١٩٨٠ | |
| ٧.٠ | ١٩٨٢ | |
| ٤.٤ | ١٩٨٤ | |
| ٥٤.١ | ١٩٧٥ | ماليزيا |
| ٣٧.٤ | ١٩٨٠ | |
| ٤١.٦ | ١٩٨٣ | |
| ٤١.٠ | ١٩٧٧ - ٧٦ | باكستان |
| ٣٨.٠ | ١٩٧٩ | |
| ٣١.٠ | ١٩٨٥ - ٨٤ | |
| ٥٨.٠ | ١٩٧١ | الفلبين |
| ٥٨.٠ | ١٩٨٥ | |

المصدر: دراسات مختلفة صادرة عن البنك الدولي ومنظمة العمل الدولية

٤٤- ويرد فيما يلي تقييم انتقائى وموجز للسياسات الكلية والقطاعية والتدخلات المباشرة للتخفيف من وطأة الفقر، باستخدام الاطار السابق الذكر. يعقبه تقييم مستفيض فى الفصول التالية من هذا التقرير.

٤٥- تعتبر المواءمة التى جرت فى اندونيسيا ذات أهمية خاصة من حيث انها تبين كيف أنه يمكن لقطر منخفض الدخل التخفيف الى حد كبير من حدة الفقر -على المستويين القطرى والريفى معا- من خلال السياسات الاقتصادية الكلية الملائمة، المقترنة بالدعم العام للفقراء. وقد كان لبعض سمات برنامج المواءمة الذى طبقتة الحكومة تأثير حاسم فى التخفيف من وطأة الفقر. فقد استفاد الفقراء من التوسع فى الصادرات الزراعية (غير الغذائية فى معظمها)، وحيثما تحققت مكاسب كبيرة فى ايرادات المحاصيل النقدية، كما حدث فى بعض اجزاء جاوه، كان للفقراء نصيب من هذه المكاسب. وقد نحت التخفيضات فى الميزانية الحكومية بغرض المواءمة الى حماية الاستهلاك على حساب الاستثمار. ولكن كان من العوامل الهامة الأخرى، بالاضافة الى الأبعاد المناسبة لبرنامج المواءمة، توفر ظروف ابتدائية مؤاتية. وبمزيد من التحديد أدى النمو المطرد والمتكافى الى حد ما والذى استمر قرابة العقد الى تهيئة الظروف المناسبة للحفاظ على قوة دفع عملية التخفيف من حدة الفقر، حتى مع انخفاض معدلات النمو، كما أن الاستثمارات السابقة فى البنيات الأساسية الريفية كانت قد بدأت تغل عوائد كبيرة وقت البدء فى عملية المواءمة.

٤٦- وكما توضح تجربة الصين عقب الاصلاحات الاقتصادية التى جرت بعد عام ١٩٨٧ التاثير المحسوس للسياسات - القطاعية غالبا - المتوجهة نحو النمو، على الفقر الريفى. وتكمن أهمية هذه التجربة فى أن بلدا منخفض الدخل استطاع من خلال الحوافز المناسبة والاعتماد على آلية السوق أن ينشط انتاجه الزراعى، مما مكنه من تخفيف حدة الفقر بصورة ملحوظة (١).

(١) كانت هناك عدة تقديرات للفقر الريفى فى الصين خلال الفترة التى أعقبت الاصلاح. وكان من الصعوبات الرئيسية فيما يتعلق بالتقديرات الرسمية أن حد الفقر لم يعدل تبعا لتغيرات الأسعار بين فترة وأخرى. (لذلك لم تعرض تقديرات خاصة عن الفقر فى الجدول ١-٤). ولهذا السبب، فإن أية مقارنات زمنية بشأن التغيرات فى الفقر الريفى لن تكون دقيقة. غير أنه لوحظ فى معظم الحالات أن النسبة العددية شهدت انخفاضا خلال الفترة من ١٩٧٨ الى ١٩٨٤. وكان هذا الانخفاض من النتائج المباشرة للاصلاحات الاقتصادية.

٤٧- وكان من السمات الهامة للإصلاحات الاقتصادية التي طبقت بعد عام ١٩٨٧ تصفية نظام الكوميونات والاستعاضة عنه بنظام المسؤولية عن الانتاج، الذى تم بمقتضاه منح كل أسرة عقدا لزراعة مساحة محددة من الأرض. وابتداء من عام ١٩٧٩ اتخذت سلسلة من التدابير لتخفيض حصص التوريد الإجبارى وزيادة الأسعار، وخاصة أسعار الحبوب. وبحلول عام ١٩٨٥ كان قد تم الغاء احتكار الدولة لشراء محاصيل الحبوب وشملت التعديلات الأخرى التخفيض التدريجى لعدد المنتجات الزراعية الخاضعة للتوريد المخطط، وما ترتب على ذلك من زيادة عدد السلع التى يسمح للقطاع الخاص بالاتجار فيها.

٤٨- وكان تأثير تلك الإصلاحات جليا، من حيث أن معدل النمو السنوى فى الانتاج الزراعى خلال الفترة ٧٨-١٩٨٤ بلغ أكثر من ضعف ما كان عليه خلال الفترة ٦٥-١٩٧٨. كذلك ارتفعت أسعار المنتجات الزراعية بمعدلات أعلى من معدلات ارتفاع أسعار المنتجات الصناعية. وأدت التغيرات فى نسب التبادل بين الزراعة والصناعة التى واكبت ارتفاع الانتاج الزراعى الى زيادة الدخول الريفية والاستهلاك الريفى خلال الفترة التى أعقبت الإصلاح. وقد عزز من هذا الاتجاه حدوث ارتفاع حاد فى العمالة الريفية غير الزراعية. ورغم تزايد الفوارق، فقد حدث انخفاض لا شك فيه فى النسبة العددية للفقراء.

٤٩- ومن أمثلة النجاح الأخرى، مثال جمهورية كوريا، وهى، على النقيض من الحالات السابق ذكرها من بلدان الشريحة العليا ذات الدخل المتوسط. فلقد كان أداءها الاقتصادى خلال العقود القليلة الماضية معجزا بكل المقاييس وكان معدل نمو نصيب الفرد من الناتج القومى الاجمالى لافتا للأنظار. كما شهدت الزراعة نموا سريعا خلال تلك الفترة (باستثناء انخفاض نصيب الفرد من الانتاج الزراعى فى ١٩٨٠). وانعكس هذا التحسن العام فى صورة ارتفاع فى الأجور فى كل من الزراعة والصناعة، وهبوط حاد فى نسبة البطالة. ووفر ذلك الأساس المادى اللازم لتحقيق تحسينات ملموسة فى المقومات الأساسية لنوعية الحياة. كذلك سجلت تحسينات ملحوظة فى التقديرات التقليدية لحالة الفقر - الريفى والحضرى على السواء. فكما يتبين من الجدول ١-٤، انخفضت النسبة العددية للفقراء من ١٢ فى المائة تقريبا فى ١٩٧٦

الى اكثر قليلا من ٤ فى المائة فى ١٩٨٤. ولا نزاع فى ان آلية السوق كان لها دور محورى فى تحقيق هذا الانجاز الباهر. ولكن النمو حدث فى اطار هيكل منظم من الحوافز والمشجعات التى حرصت الحكومة على تخطيطها وتنفيذها بعناية. وكان من الظروف الأولية المهمة فى هذا الصدد التوزيع المتكافىء نسبيا للاصول، بما فى ذلك الاراضى فى المناطق الريفية، وقد اضطلعت الحكومة بدور هام فى ذلك. وتم التأثير على طبيعة النمو بواسطة طائفة واسعة من التدخلات، مثل الضوابط والحوافز الائتمانية الواسعة النطاق، والاستثمارات فى البنية الأساسية، والتشجيع على قيام سوق عمل نشطة وتنافسية. والواقع انه بدىء فى عملية نمو قائم على مستوى مرتفع من الاستخدام المكثف لليد العاملة. وقد خففت تدريجيا تلك التدخلات، ولكنها لم تقض تماما على المؤشرات الاقتصادية التى توجه حركة الموارد من الزراعة الى الصناعة.

٥٠- وفيما يتعلق بالدعم العام، كان هناك قدر من التفاوت فى سجل جمهورية كوريا. من ذلك مثلا انه بينما كانت الاعتمادات العامة للرعاية الصحية هزيلة الى حد ما حتى اواخر الثمانينات، كانت الدولة تضطلع بنشاط بالغ فى دعم التعليم. كما استحدثت الدولة اثناء الكساد الذى ساد فى اوائل الثمانينات عددا من التدابير القوية مثل برامج الأشغال العامة الريفية والتحويلات المباشرة الى المحتاجين لتمنع التردى فى براثن الفاقة.

٥١- وتشير النسب العددية للفقراء فى بنغلاديش خلال الفترة من ١٩٨١ الى ١٩٨٦، كما هو مبين فى الجدول ١-٤، الى حدوث انخفاض حاد فى مدى انتشار الفقر الريفى. غير أن البعض أعربوا عن تشككهم فى امكانية التعويل على نتائج المسح الأسرى، للفترة (٨١-١٩٨٢)، وقيل انه قدر الدخل بأقل من حقيقتها وبالع فى تقدير نسبة الفقر (١). ومع ذلك فانه يرجح حدوث قدر ضئيل من الانخفاض فى مدى انتشار الفقر الريفى خلال هذه الفترة، حيث حدث ارتفاع طفيف فى الأجور الزراعية، وتوسع فى أنشطة البناء الصغيرة. ويرجح حدوث تراجع فى اواخر الثمانينات، مما يرجع الى حد كبير الى الفيضانات المدمرة التى اجتاحت البلاد فى ١٩٨٧ و ١٩٨٨. والواقع أن الأجور الزراعية الحقيقية انخفضت فى هذين العامين عما كانت عليه فى ١٩٨٦.

(١) انظر، على سبيل المثال (Islam 1990).

٥٢- وقد اعتمدت استراتيجية التنمية الزراعية فى بنغلاديش الى حد بعيد على اعانات دعم المستلزمات (مثل الأسمدة، ومبيدات الآفات، ومعدات الري)، مع انخفاض أسعار المحاصيل. بيد أن السياسة الائتمانية لم تكن فى صالح الزراعة، كما أن التسهيلات الائتمانية التى كانت توجه للزراعة -أيا ما كان حجمها- كانت تقدم فى معظمها الى المزارعين الأيسر حالا. وقد تحول التركيز فى السنوات الأخيرة نحو تحديد أسعار مجزية بقدر أكبر (عن طريق الشراء الحكومى بأسعار التكلفة مضافا إليها هامش محدد) وتصفية اعانات دعم المستلزمات. ولكن النتائج لم تكن مشجعة، لأن هامش الربح فيما يتعلق بالمحاصيل الزراعية ظل منخفضا. ومن المحتمل، من ثم، أن تكون بعض التدخلات الرامية الى مكافحة الفقر قد لعبت دورا ما فى الحد من مدى انتشار الفقر -أيا ما كانت درجته- خلال الفترة ٨٠-١٩٨٦.

٥٣- وتستحق تجربة الهند فى التخفيف من وطأة الفقر اهتماما خاصا. فقد كان فقراء الريف فى الهند يمثلون نسبة كبيرة من مجموع فقراء الريف فى جنوب آسيا. وكان سجل الهند فى التخفيف من وطأة الفقر، باعتبارها من بلدان الدخل المنخفض، يشهد على درجة متوسطة من النجاح. وقد كانت طبيعة عملية النمو، بالإضافة الى التدخلات الواسعة النطاق لمكافحة الفقر (مثل برنامج التنمية الريفية المتكاملة)، تضمن مشاركة الفقراء -وخاصة أكثرهم فقرا- فى عملية النمو فى المناطق الريفية. وعلى المستوى القطاعى، بدىء فى تنفيذ عدد من البرامج المختلفة شملت، مثلا، تعزيز فرص حصول صغار الحاشزين على الائتمان والأسمدة وخدمات الإرشاد. ورغم الجفاف الذى حدث فى ١٩٨٧ لم ترتفع النسبة العددية للفقراء إلا بقدر طفيف فى ١٩٨٨، مما يدل على فعالية عمليات الإغاثة.

٥٤- وتمثل تجربة باكستان فى أواخر السبعينات وأوائل الثمانينات صورة مختلفة تستحق الاهتمام. ففى عامى ١٩٧٦ و١٩٧٩، حدث انخفاض متوسط فى حالة الفقر الريفى. وحيث أن نصيب الفرد من الانتاج الزراعى لم يحقق سوى زيادة ضئيلة، ولم تكن هناك أية تدخلات مباشرة لمكافحة الفقر، فقد كان الحد من الفقر راجعا الى حد كبير الى مؤثرات خارجية، ولاسيما الهجرة للخارج على نطاق واسع، وتحويلات

العاملين فى الخارج. وقد أدى ذلك فى بعض الحالات الى نقص حاد وواسع النطاق فى اليد العاملة فى أوقات الذروة اثناء المواسم الزراعية. كما أدى تدفق مبالغ ضخمة من تحويلات العاملين فى الخارج على البلاد الى زيادة محسوسة فى الطلب فى القطاعات غير الزراعية (وخاصة البناء والخدمات) مما أسفر عن زيادة كبيرة فى الطلب الكلى على اليد العاملة فى المناطق الريفية. وترتب على ذلك حدوث زيادة حادة فى الأجور الريفية. كما أن التحويلات اضافت دخولا مباشرة الى دخول الأسر الريفية الفقيرة. وقد شهدت الثمانينات ارتفاعا فى معدلات نمو الاقتصاد الكلى ونمو الزراعة، كان راجعا جزئيا الى التوجه نحو أنشطة التصدير الكثيفة العمالة. وخلال هذه الفترة حدث نمو سريع فى العمالة غير الزراعية فى المناطق الريفية. لذلك لم يكن مستغربا أن يتقلص مدى الفقر الريفى بسرعة أكبر فى أوائل الثمانينات.

٥٥- وكما يتبين من الجدول ١-٤، لم يطرأ تغيير على مدى انتشار الفقر الريفى فى الفلبين خلال الفترة من ١٩٧١ الى ١٩٨٥. وعلى حين يعزى ذلك جزئيا الى الكساد الذى شهدته البلاد فى أوائل الثمانينات والذى أسفر عن تباطؤ ملحوظ فى معدلات النمو الاقتصادى والزراعى، فقد كان من العوامل الأكثر تأثيرا فى هذا الصدد التركيز فى البداية على التصنيع بفرض الاستعاضة عن الواردات، والتوسع القائم على الكثافة فى عنصر رأس المال. وقد كان نمو العمالة بطيئا الى حد ما رغم بذل محاولات للتوجه نحو التصدير وتحرير التجارة من القيود فى أواخر السبعينات وأوائل الثمانينات.

٥٦- وفيما يتعلق بماليزيا، كانت تجربة التخفيف من وطأة الفقر خلال الثمانينات متفاوتة من حيث نتائجها. فبينما تدهور الوضع خلال فترة الكساد التى استمرت من ١٩٨٠ الى ١٩٨٣، عاد الى الانتعاش من جديد خلال الفترة من ١٩٨٣ الى ١٩٨٥.

الفصل الثانى

انعدام ملكية الأرض، والفقير الريفى، والاصلاحات الزراعية

١ - فى المناطق الريفية فى معظم البلدان النامية، تحتل فرص الحصول على الأرض وتوزيع حقوق الأرض، أهمية مركزية فى تحديد مستويات المعيشة. والأرض هامة أيضا فى عملية التنمية الاقتصادية من حيث استعمالاتها فى الانتاج. لذلك كان من الضرورة أن تتصدى الاصلاحات التى تستهدف تحسين ظروف فقراء الريف لقضية الحقوق المتعلقة بالأرض واستعمالها. ويتناول الفصل الحالى كلا من العلاقة بين الأرض والفقير، والدور الذى تلعبه الأرض فى الانتاج الزراعى. وسوف يكون التركيز أساسا على آخر الخبرات فيما يتعلق بالتدخلات الحكومية فى توزيع حقوق الأرض بغرض التخفيف من وطأة الفقر وتحقيق تحسينات فى الانتاج.

١-٢ نظم حيازة الأرض

٢ - تباينت العلاقة بين الفقر والأرض. وكذلك الجهود الحكومية التى بذلت مؤخرا من أجل تحسين فرص الفقراء فى الحصول على الأرض، بتباين نظم حيازة الأرض. ويمكن التمييز بين أربعة أنماط رئيسية من نظم الحيازة. الأول، نظام ملكية الدولة، وفيه تحتفظ الدولة بكامل حقوق ملكية الأرض (حق الملكية الخالصة، وحق التداول، وحق التصرف). وفى إطار هذا النظام يجوز منح حقوق الاستخدام، وربما حقوق الملكية أيضا، الى الأفراد أو الجماعات. وشانيا، نظام الملكية الخاصة الفردية، وفيه تكون كل حقوق الملكية - أو معظمها - ثابتة للأفراد. وثالثا، نظام الملكية المشاعية، وفيه تنعقد حقوق الملكية لجماعة من الجماعات. وفى نظم الحيازة التقليدية تقوم هذه الجماعات غالبا على أوامر القربى، أو على الروابط السياسية أو العرقية. ومن أحدث الأمثلة على الملكية المشاعية المزارع الجماعية والتعاونيات. والملكية المشاعية تماثل الملكية الخاصة من منظور الجماعة، ولاسيما من حيث حق استبعاد غير الأعضاء. ورابعا، نظام حرية الانتفاع، الذى لا توجد فيه حقوق خالصة للملكية، كما لا يوجد فيه حق التصرف أو حق التداول، ومن ثم يتمتع الجميع بحقوق الاستخدام. وتنشأ نظم حرية الانتفاع غالبا مع انهيار السلطة أو الأهلية لانفاذ الحقوق المقررة فى أحد النظم الثلاثة الأخرى السابق ذكرها. ويعتبر وضع اليد على

الغابات المملوكة للدولة وتعديات السكان المهاجرين على الممتلكات المشاعية من الأمثلة على هذه العملية *

٣ - وهذا التقسيم يفيد فى تصنيف وتحليل انماط الاصلاحات المختلفة التى أجريت فى السنوات الأخيرة. فقد سعت بعض مبادرات الاصلاح الى اعادة توزيع حقوق الأرض داخل نظام ما من النظم القائمة فعلا، عن طريق نزع الملكية مثلا. وفى حالات أخرى جرى تغيير النظام نفسه، مثل الحالات التى منح فيها الأفراد سندات ملكية أراض مملوكة للدولة. وحيث أن سبل حصول الأفراد على الأرض قد تتحدد أيضا عن طريق عمليات التداول، كتأجير الأرض، أو الزراعة بالمشاركة أو رهن الأرض، أو اقراضها، أو بيعها - فقد ركزت بعض الاصلاحات على تنظيم اشكال التداول، وذلك مثلا عن طريق ادخال اصلاحات على نظم الحيازة أو وضع قيود على بيع الأراضى *

٤ - وفى أثناء الثمانينات كان شمة اتجاه عام فى كثير من البلدان النامية نحو تشجيع حقوق الملكية الفردية للأرض، وذلك رغم الاختلاف الجوهري فى المدى الذى بلغته هذه العملية بين بلد وآخر. وفى أفريقيا على وجه الخصوص، وكذلك فى بعض أنحاء آسيا والمحيط الهادىء، كانت بلدان كثيرة لا تزال لديها مساحات لا يستهان بها من الأراضى الواقعة تحت نظم الحيازة المشاعية ونظم حرية الانتفاع. وكانت مساحات الأرض المملوكة للدولة كبيرة (مثلا كان الحال فى إثيوبيا وتنزانيا وزائير) رغم أن المساحة التى احتفظت الدولة بالحق الخالص فى استعمالها كانت أقل كثيرا. وينتشر تداول الأرض من خلال التأجير أو الزراعة بالمشاركة فى أجزاء من آسيا. وقد حدث مثل هذا التداول فى أقاليم أخرى، كما فى المناطق المروية حديثا فى أفريقيا مثلا، لكن كثيرا من هذه التصرفات لا تسجل بسبب القيود القانونية المفروضة فى كثير من البلدان *

٢-٢ الفقر الريفى وسبل الحصول على الأرض

٥ - تتميز العلاقة بين الفقر الريفى وأشكال الحصول على الأرض بأنها علاقة معقدة، حيث تؤثر عليها عوامل عديدة كالاختلافات فى نوعية الأرض، ومدى توافر المستلزمات التكميلية، وسبل الحصول على الائتمان والوصول الى الأسواق، وفرص العمل غير الزراعى *

(١) توزيع الارض والفقير الريفي

٦ - اشارت التقارير القطرية عن متابعة المؤتمر العالمى للإصلاح الزراعى والتنمية الريفية الى أن حقوق الأرض لا تزال موزعة توزيعا غير متكافىء الى حد بعيد فى أجزاء كثيرة من العالم النامى. فقد سجلت باراغواى - على سبيل المثال - أن ٣٧ فى المائة من مجموع المزارع تقل مساحة كل منها عن خمسة هكتارات بينما تمثل المزارع التى تزيد مساحة كل منها عن ١ ٠٠٠ هكتار أقل من ١ فى المائة من مجموع عدد المزارع. وتحتل المزارع الكبيرة ما يزيد على ٧٨ فى المائة من الأراضى بينما لا تزيد المساحات التى تحتلها المزارع الصغيرة عن ١ فى المائة. وفى المغرب يمثل صغار الحائزين ما يقرب من ٦٩ فى المائة من مجموع المزارعين لكنهم لا يمتلكون سوى ٢٣ فى المائة فقط من اجمالى الأراضى القابلة للزراعة، بينما تزيد مساحة ١ فى المائة من المزارع عن ٥٠ هكتارا لكل منها، وتضم ١٥ فى المائة من مساحة الأراضى القابلة للزراعة. وفى تونس تقل مساحة ٤٤ فى المائة من الحيازات عن خمسة هكتارات، وهذه النسبة تمثل أقل من ٨ فى المائة من اجمالى الأراضى الزراعية، وفى الوقت نفسه تزيد مساحة ١٦ فى المائة من المزارع عن ٢٠ هكتارا وتمثل نحو ٥٨ فى المائة من الأرض الزراعية. وبينما لا يوجد شك كبير فى أن توزيع الأرض يتسم بالتفاوت الشديد فى كثير من البلدان، فإن الأرقام قد تكون مضللة من حيث دلالاتها بالنسبة للفقير، الا اذا أخذ فى الحسبان كل من نوعية الأرض ومدى توافر المياه. ومن ذلك مثلا أن ما يزيد على خمس مجموع الأسر التى تحوز أكثر من ٢٥ فدانا من الأرض فى بنغلاديش كانت أسرا فقيرة (١)٠

٧ - ولقد أفادت بلدان عديدة عن برامج لتوزيع الأراضى العامة غير المزروعة على الفقراء. ففي الفترة من ١٩٨٤ الى ١٩٨٩ قامت الحكومة الاندونيسية بنقل ٤٠٠ ٠٠٠ أسرة من مناطق ذات كثافة سكانية عالية الى أراض لم تزرع من قبل، بينما انتقلت ٣٠٠ ٠٠٠ أسرة أخرى من تلقاء أنفسها. كما قامت تايلند بتخصيص ٦٥٠ ٠٠٠ هكتار من الأراضى العامة لحوالى ١٧٠ ٠٠٠ أسرة خلال الفترة ٨٧-١٩٩٠. فضلا عن ذلك وضعت الحكومة برنامجا مدته ١٥ عاما لتمليك ٤ مليون هكتار أخرى من الأرض العامة لحوالى ١١ مليون أسرة زراعية. وقامت تونس بتوزيع

(١) للاطلاع على التفاصيل، انظر (Ravallion (1989).

بعض الأراضى العامة على الفنيين الزراعيين واستحدثت تشريعا ينظم عمليات الشركات الزراعية الخاصة. وأفادت المغرب أنها وزعت ٣٢٠ ٠٠٠ هكتار من أراضى الدولة على ٢٣ ٦٠٠ من المنتفعين المنتظمين فى ٧١٤ تعاونية. وقد طرأت تغييرات كبيرة على هيكل الانتاج فى الجزائر مع تنفيذ قانون جديد يعيد تنظيم ٣ ١٣٩ مشروعا زراعيًا تابعًا للدولة. فقد قسمت الى ٢٨ ٠٣٣ وحدة انتاجية جديدة، تم تخصيص ٦٧٧ ٥ منها لمنتفعين أفراد و ٢٢ ٣٥٦ لمجموعات. وقد أدى هذا البرنامج الى زيادة بنسبة ٢٠ فى المائة فى فرص العمل الزراعى. كما قامت الحكومة أيضا بتوزيع ٢٧٣ ٠٠٠ هكتار أخرى على ٦٦ ٩٤٥ منتفعا منهم حوالى ٤ ٠٠٠ من شباب الريف. وأفادت جمهورية ايران الاسلامية عن توزيع ٢٦٦ ١٤٥ هكتارا من الأراضى المزروعة و ٢٨ ٤٧٠ هكتار من الأراضى المصادرة، و ٣٨١ ٨٤٥ هكتارا من الأرض الموات (وهى الأراضى التى لا توجد بشأنها سجلات عن استعمالها أو زراعتها) *

٨ - وفى البلدان التى يسود فيها نظام الملكية الخاصة، لم تبذل سوى جهود قليلة خلال الثمانينات لزيادة فرص انتفاع فقراء الريف بالأرض. وباستثناء الإصلاح الزراعى الشامل فى الفلبين سنة ١٩٨٧، وبرنامج إعادة توزيع الأرض فى جمهورية ايران الاسلامية منذ ١٩٨٧، وإعادة هيكلة نظام حيازة الأرض فى زمبابوى فى أعقاب الاستقلال سنة ١٩٨٣، توحى التقارير القطرية عن متابعة المؤتمر العالمى للإصلاح الزراعى والتنمية الريفية الى أن أسلوب الإصلاح الزراعى المرتكز على إعادة توزيع الأرض قد ضعف تدريجيا خلال الثمانينات. وبالرغم من أن خطة الإصلاح الزراعى فى البرازيل عام ١٩٨٥ كانت تمثل نقطة تحول هامة من حيث أنها نصت على نقل ملكية الأراضى القابلة للزراعة التى لا تستغل على الوجه الأكمل على مدى فترة خمس سنوات، فإن الانجازات التى تحققت كانت أقل مما كان متوقعا. وفى هندوراس تباطأ تنفيذ قانون الإصلاح الزراعى بعد عام ١٩٨٥. فقد عجزت الحكومة عن توفير الخدمات والإرشاد لمنتفعى الإصلاح. كما أنها وزعت الأراضى فى المناطق الحدية دون توفير سبل الوصول الى الأسواق والحصول على مياه الرى، وكانت النتيجة أن ٨٥ فى المائة من الأراضى التى وزعت ظلت دون زراعة *

٩ - وفى سنة ١٩٨٤ أقرت بنغلاديش مرسوم الإصلاح الزراعى الذى حدد المساحة القصوى لأية ملكية خاصة جديدة بثمانية هكتارات، ونص على توزيع أراضى الدولة على المزارعين الفقراء. غير أنه لم يتحقق سوى

قدر ضئيل جدا من التقدم فى تنفيذ هذا المرسوم. ولقد كان الاصلاح الزراعى القائم على اعادة توزيع الأرض فى السلفادور، الذى فرض حدا أقصى على الملكية الخاصة، فعلا فى أوائل الثمانينات، لكنه تعثر بعد ذلك بسبب اندلاع الصراعات الأهلية. ومع ذلك، كانت مساحات كبيرة من الأرض قد وزعت بالفعل بحلول عام ١٩٨٥. وبالمثل، أدت الاضطرابات الداخلية والازمة المالية الى تباطؤ عملية الاصلاح الزراعى فى نيكاراغوا بعد عام ١٩٨٧.

١٠ - ولقد تأثر تنفيذ برامج توزيع الأرض تأثرا شديدا بالاضطرابات السياسية التى حدثت فى حالات كثيرة من نطاقه. ومثال ذلك أنه فى الفترة الممتدة منذ الخمسينات حتى منتصف الثمانينات لم تتجاوز نسبة الأرض التى أعيد توزيعها ٢٢ فى المائة من الأراضى المزروعة فى الهند. وكان قسم كبير من المنتفعين ينتمون الى الطبقات والقبائل المستهدفة، ولاشك أن أمنها الاقتصادى قد تحسن من جراء ذلك. غير أن مجموع الأسر التى تأثرت بهذه الاجراءات لم تكن سوى نسبة ضئيلة من الأسر التى تفتقر الى الأرض فى الهند. وفى الفلبين تم تحقيق ثلثى المستهدف من اجمالى توزيع الأرض فى الفترة من ١٩٨٧ الى ١٩٩٠، وقد غطت هذه النسبة بصورة أساسية توزيع الأراضى المملوكة للدولة. ومع ذلك لم يتحقق سوى ٢ فى المائة من المستهدف من اعادة توزيع الأراضى المملوكة ملكية خاصة، وذلك بسبب المنازعات مع الملاك حول التعويضات المناسبة.

١١ - غير أن انعدام الملكية الفردية للأرض لم يكن مرتبطا بالضرورة بالفقر عندما كانت تتوفر للفقراء فرصة الانتفاع بالأرض. وتوضح الملاحظات المأخوذة من البيانات الحديثة مدى تعقد هذه العلاقات. ففى ظل نظم الملكية المشاعية التقليدية، على سبيل المثال، كانت فرص الانتفاع بالأرض تعتمد غالبا على حاجات الأسر وتوفر قوة العمل العائلية، مع فرض قيود على تداول الملكية من أجل تأمين فرصة الانتفاع المستمر بالأرض للمجتمع المحلى أو جماعة القربى. وكانت النساء يتمتعن عادة بحقوق آمنة لاستعمال أرض الأسرة أو الجماعة المحلية. غير أنه حدث فى الآونة الأخيرة فى المناطق التى تعاني من ضغط سكاني عال وتحول متزايد نحو الزراعة التجارية، أن صار توزيع حقوق الأرض بموجب الحيازة المشاعية أقل انصافا فى كثير من الأحيان. فقد صار من المألوف تناقص حقوق النساء فى استعمال الأرض. وكانت برامج اعادة توزيع الأرض تستهدف فى المعتاد الأسرة الريفية كوحدة،

ولم تتول اهتماما كبيرا لتوزيع الأرض داخل الأسرة ولا للحاجات الخاصة بالنساء. وفى المناطق التى تنتشر فيها الحيازة الايجارية كان هناك، فى كثير من الحالات ارتباط شديد بين الفقر ونظام الايجار، اذا كان بوسع مالك الأرض انتزاع مزيد من الايجارات من المزارعين عن طريق اجبارهم على البيع له والشراء والاقتراض منه والعمل لحسابه دون غيره. وفى كثير من البلدان كان باستطاعة الفقراء استغلال الموارد المشمولة بحرية الانتفاع أو نظام الملكية المشاعية، مما عوضهم جزئيا عن افتقارهم للأرض.

(ب) الأرض، وفرص العمل، والفقر

١٢ - أدى النمو السكانى، ومحدودية امكانيات التوسع فى مساحة الأرض المزروعة، بالإضافة الى بطء نمو العمالة فى القطاعات الأخرى الى تقلص حجم الحيازات والى زيادة أعداد سكان الريف المعدمين فى بلدان كثيرة. وكانت عاقبة ذلك أن كثيرا من صغار الحائزين والمعدمين شرعوا يبحثون عن مورد للرزق كعمال أجراء سواء فى الزراعة أو فى أعمال غير زراعية.

١٣ - ولقد كان العمل الزراعى شائعا فى أرجاء كثيرة من آسيا وأمريكا اللاتينية. وكانت معظم هذه الأسر العاملة بالأجر، من الفقراء. بيد أن دخول أسر العمال الزراعيين تأثرت باستخدام التكنولوجيات التى غيرت انماط الطلب على اليد العاملة، كما غيرت معدلات الأجور. وسوف يناقش الفصل الثالث بتفصيل أكبر دلالات هذه التغيرات بالنسبة لفقراء الريف، وهى دلالات تختلف كثيرا باختلاف الأقاليم.

١٤ - لم يكن العمل الزراعى بأجر داخل المزارع هو المصدر الوحيد للدخل بالنسبة للمعدمين أو المزارعين الحديين. فقد ارتبط التنوع الريفى وارتفاع الدخل المزرعية، نتيجة للتغيرات التكنولوجية، بالتوسع فى فرص العمل غير الزراعى فى كثير من المناطق الريفية. ووفرت الأنشطة الريفية غير الزراعية فرص العمل لأعداد ضخمة. (من أجل الاطلاع على بعض التقديرات، أنظر الفصل الثالث). وقد تزايدت أهمية الأنشطة غير الزراعية فى الصين فى أعقاب تصفية المزارع الجماعية. وكانت فرص العمل غير الزراعى تتسم بأهمية خاصة فى توفير العمل فى مواسم الركود لأولئك الذين يفتقرون الى العمل الدائم فى القطاع الزراعى. وقد لوحظ أن الارتباط بين الفقر ونقص فرص الحصول على

الأرض صار أضعف من ذي قبل فى المناطق التى اتسعت فيها فرص العمل غير الزراعى.

١٥ - ويشير هذا الاستعراض العام الى بعض تعقيدات العلاقة بين الفقر وفرص الحصول على الأرض. فقد كانت الأسر الريفية من المعدمين وصغار الحائزين معرضة بوجه خاص، فى المناطق التى اتسعت بتفاوت شديد فى ملكية الأرض، والتى لم تتوفر فيها سوى فرص قليلة أمام المفتقرين الى الأراضى للحصول على فرص الانتفاع بالأرض، والتى كانت فيها عائدات العمل الزراعى المأجور منخفضة، وفرص العمل غير الزراعى محدودة. فى هذا السياق يوجد مبرر قوى لاجراء اصلاحات زراعية لأسباب تتعلق بالانصاف.

٣-٢ الإصلاحات الزراعية

١٦ - يستعرض هذا القسم تجارب عدد من البلدان فى مجال الإصلاح الزراعى تحت العناوين العريضة التالية. اعادة توزيع الأرض، واصلاح نظم الايجار، وتوفير الامن الحيازى عن طريق سندات الملكية. ويتناول هذا الاستعراض أيضا بعض الدلالات المتعلقة بالانتاجية والانصاف.

(١) اعادة توزيع الأرض

١٧ - بالرغم من أن الإصلاحات الكبرى التى اعتمدت على اعادة توزيع الأرض كانت تطبق عادة لأسباب تتعلق بالانصاف، فان معظم البلدان التى طبقت مثل هذه البرامج قد اهتمت أيضا بدلالاتها بالنسبة للانتاج (انظر على سبيل المثال - التقرير القطرى لجمهورية ايران الاسلامية عن متابعة المؤتمر العالمى للإصلاح الزراعى والتنمية الريفية). والقضية المطروحة هى ما اذا كانت المزارع الصغيرة تتسم بانتاجية للأرض أكبر من تلك التى للمزارع الكبيرة. لكن الشواهد ليست قاطعة. فقد كشفت دراسة اعتمدت على بيانات جمعتها المنظمة على مستوى المزرعة فى خمسة عشر بلدا عن وجود تناسب عكسى بين حجم المزرعة والغلة، بين حجم المزرعة والمدخلات من اليد العاملة ورأس المال لكل هكتار فى ١٢ بلدا. وقد تم التوصل الى نتائج مماثلة فى دراسة شملت عددا من القرى الهندية حيث ارتبط تضاعف حجم المزرعة بحدوث نقص فى الغلة قدر بنحو ٢٠ فى المائة. غير أن دراسة أخرى أحدث عهدا عن الهند استخدمت بيانات نوعية عن خصائص التربة فى كل مزرعة كشفت عن أن ضبط النتائج

على ضوء نوعية الأرض يضاعف كثيرا من هذه العلاقة العكسية (١). ومن ثم، ليس من المؤكد أن الانتاجية سوف تزداد نتيجة لاعادة توزيع الأرض.

١٨ - ولما كان توزيع الأرض فيما قبل الاصلاح الزراعى يعكس عموما هيكل النفوذ داخل قطر بعينه، فقد كان من المعتاد أن تقابل برامج توزيع الأرض بمقاومة سياسية قوية. لذلك فان معظم محاولات اعادة توزيع الأرض دون أن يسبقها تعديل لهيكل علاقات القوى، حققت قدرا محدودا من النجاح. ففي أمريكا اللاتينية كان المنتفعون الرئيسيون من قانون الاصلاح الزراعى هم المزارعون المتوسطون داخل قطاع الزراعة الحديثة، وكانت استفادة المجموعات الأشد فقرا فى المناطق الريفية، أقل مما كان مأمولا. وفى شيلي، على سبيل المثال، كان معظم المنتفعين بالاصلاح الزراعى هم من العمال الدائمين العاملين فى الضياع التى نزع ملكياتها. وحتى قبل تطبيق الاصلاحات، كانت دخول هؤلاء العمال أعلى من دخول العمال الموسمييين أو المؤقتين.

١٩ - وقد اقترنت معظم الاصلاحات المتعلقة بالأرض التى طبقت فى بلدان أمريكا اللاتينية ببرامج لتحديث الزراعة. وعن طريق استخدام اعانات الدعم وخفض الضرائب والتهديد بنزع الملكية، حققت هذه البرامج نجاحا كبيرا فى حفز التحديث فى المزارع الأكبر، ومن ثم زادت من حجم الانتاج الكلى. غير أنه كان من بين نتائج هذا التحديث المستحث أن زادت قيمة الأراضى وصار نزع الملكية مع دفع التعويضات أمرا باهظ التكلفة. والاكثر من هذا - كما اتضح مؤخرا فى كولومبيا - أن المزارعين الأكبر نسبيا غالبا ما استخدموا نفوذهم بنجاح للحصول على وعود من الحكومة بأن أراضيهم لن تنزع ملكيتها اذا تم تحديثها. وبينما كان للتهديد بنزع الملكية تأثيراته المؤاتية لصالح الناتج الزراعى الكلى، لم تؤد الاصلاحات الزراعية فى أمريكا اللاتينية الى اعادة توزيع مساحات كبيرة من الأرض على الفقراء.

٢٠ - ومن الجدير بالاهتمام أن تحديث الزراعة قد عاد بتأثير عكسى على الاصلاح الزراعى فى الفلبين. فهناك، حيث كان قد تم تحديد التعويضات وفق قيم الأرض فيما قبل الثورة الخضراء، سمحت المكاسب الاقتصادية الناجمة عن اتباع تكنولوجيا الأرز الحديثة التى تعتمد على التقاوى والأسمدة، سمحت لمنتهعى الاصلاح الزراعى بدفع التعويضات لملاك الأرض

(١) للاطلاع على التفاصيل، انظر (Bhala and Roy (1988).

التي نزع ملكيتها، بينما استحوذوا هم على فوائد اقتصادية كبيرة. وقد حفزت هذه المكاسب التي جناها الفلاحون بالتالي كثيرا من المزارعين بنظام المشاركة وغيرهم من المستأجرين السابقين الى الضغط من أجل تنفيذ المزيد من الإصلاح الزراعي.

٢١ - وممن بين الأسباب التي حالت دون أن تؤدي الإصلاحات الزراعية دائما الى زيادات جوهرية في الانتاجية أن سياسات إعادة توزيع الأرض لم تكن في أغلب الأحيان تأخذ في اعتبارها بالقدر الكافي اختلاف معدلات تبني التكنولوجيا بين كبار المزارعين وصغارهم. وشمة دلائل تشير الى أن معظم تكنولوجيات الثورة الخضراء، كالتقاوى والأسمدة، لا تتأثر بالحجم، وأن الاختلافات في التبني انما ترجع الى عوامل أخرى. ولقد كانت هناك أسباب عديدة تفسر - في غياب سياسات نوعية موجهة نحو صغار المزارعين - تبني المزارعين الأيسر حالا للتكنولوجيات الجديدة بسرعة أكبر. فكبار المزارعين كانت لديهم عادة سبل أيسر للحصول على الائتمان بتكلفة منخفضة، ومن ثم قاموا بالاستثمارات اللازمة للحصول على أصناف التقاوى الجديدة وغير ذلك من المستلزمات التكميلية. ولقد كان لدى كثير منهم ميزة الاطلاع على المعلومات اللازمة وقدرة أكبر على الاستثمار في رأس المال البشري. وكان المزارعون الذين يمتلكون حيازات كبيرة من الأرض قادرين أيضا على اختبار التكنولوجيات الجديدة على جزء صغير من أراضيهم دون التعرض لمخاطر لا مبرر لها.

٢٢ - وتشير الشواهد الخاصة بعدد من البلدان الآسيوية الى أنه في الأطوار الأولى من نشر تقاوى الأصناف الجديدة كان تبني كبار المزارعين لتلك التقاوى أكثر سرعة وأوسع نطاقا. وتوضح دراسات أحدث أجريت في كل من الهند وكينيا والمكسيك أنه بينما تبني المزارعون الكبار تقاوى الأصناف الجديدة أولا، نجح صغار المزارعين بعد ذلك في اللحاق بهم (١). وفي معظم الحالات التي حدث فيها ذلك كان من المهم اتباع سياسات خاصة لتشجيع صغار المزارعين على تبني الأساليب الجديدة. وقد شملت هذه السياسات عادة توفير الائتمان، والخدمات الإرشادية والامداد بالمستلزمات وتشجيع التعاونيات. ولقد أكد التقرير القطري لجمهورية إيران الإسلامية على أن مثل هذه السياسات كانت ضرورية أيضا. وأشار التقرير الى إيلاء اهتمام خاص لمسألة توفير البنية الأساسية

(١) من أجل الاطلاع على استعراض شامل لهذه الشواهد، انظر Lipton and Longhurst (1989) >

٢٣ - وثمة أمثلة عديدة على اصلاحات أسست وحدات مزرعية ضخمة فى أمريكا اللاتينية، وخصوصا فى بيرو ونيكاراغوا. فالاصلاحات السابقة فى بيرو أدت، بحلول عام ١٩٧٩، الى أن أصبح نحو ثلثى الأراضى الزراعية يدار بواسطة تعاونيات المنتجين. لكن نظرا لما عانته هذه التعاونيات من نقص فى الانتاجية مع اتساع الحجم، ومن مشكلات حوافز العمل، فقد قسم عدد كبير منها فى أوائل الثمانينات ثم وزعت الأرض على هيئة حيازات فردية. وكانت الانتاجية أعلى عموما فى المزارع الفردية، على الأقل اذا ما قورنت بالسنوات الأخيرة لانتاج التعاونيات. وفى نيكاراغوا كان من المعتقد فى البداية أن تعاونيات المنتجين ستكون أكثر ملاءمة للانتاج الكبير لمنتجات التصدير مثل البن والقطن واللحم البقرى. لكن الاهتمام بتوزيع الأرض ابتعد بعد ذلك عن تأسيس تعاونيات المنتجين واتجه نحو التوزيع المباشر على الأفراد. وكان ذلك استجابة للافضليات التى عبر عنها المنتفعون، بعد ادراك أن تقسيم الوحدات المزرعية الكبيرة الى حيازات أصغر لن يتسبب بالضرورة فى انخفاض الانتاج، وذلك شريطة توفير الائتمان الكافى والدعم اللازم للبنيات الأساسية •

٢٤ - وقد كشفت دراسة حالة عن مشروعات الاصلاح الزراعى فى الجمهورية الدومينيكية عن محدودية كل من الهياكل الجماعية الكبيرة النطاق والمزارع الفردية. وشبت أن أكثر الهياكل نجاحا هو الهيكل المتوسط الذى يحقق وفورات حجمية عن طريق اتحاد عدد من المزارعين، مع توفير حوافز للعمال عن طريق منحهم قطع أرض أسرية خاصة .

٢٥ - وتعد الاصلاحات الزراعية التى نفذت فى الصين فى أوائل الثمانينات والتى تم فى اطارها تصفية المزارع الجماعية لصالح الانتاج القائم على الوحدة الأسرية من الأمثلة البارزة على امكانية تحسين الكفاءة. وأهم ما يلفت النظر فى هذه الاصلاحات هو أن الكفاءة تحسنت دون أن يقترن ذلك بزيادة فى حالة الفقر. وقد تم فى البداية توزيع حقوق حيازة ايجارية على الأسر بالتساوى من حيث نصيب الفرد، مع مراعاة اختلاف نوعيات الأراضى. وسمح لها باختيار المحاصيل التى تزرعها، وتبنى التكنولوجيات الجديدة، وبأن تباع فى الأسواق أى فائض يزيد عن الكمية التى تعاقدت على بيعها للدولة. وقدمت حوافز تشجيعية خاصة للأسر التى رؤى أن لديها قدرات زراعية متميزة. وبعد هذه الاصلاحات تركت نسبة كبيرة من اليد العاملة الريفية الزراعة للعمل فى أنشطة غير زراعية دون أن يؤدى ذلك الى انخفاض فى الانتاج. ورغم اتساع الفوارق بين الدخول، فان ذلك لم يكن راجعا الى زيادة فقر بعض الأسر، بقدر ما كان راجعا الى شراء أسر أخرى بسرعة (١).

(١) للاطلاع على التفاصيل، انظر Riskin (1988).

(ب) اصلاح نظم الايجار

٢٦ - قامت عديد من البلدان النامية عبر سنوات بتنفيذ اصلاحات لنظم الايجار، شملت اصدار تشريعات لتنظيم حقوق الملكية ومبيعات الاراضى وتأجيرها، وأسواق العمل، وذلك سعيا الى المساعدة على التخفيف من وطأة الفقر وتحسين مستوى الانصاف. وبالإضافة الى ذلك سعت هذه الاصلاحات الايجارية على اختلافها الى تحسين الانتاجية وزيادة فرص الاستثمار وتشجيع اساليب أفضل للفلاحة، وذلك من خلال توفير قدر أكبر من الأمن الحيازى*.

٢٧ - وحتى الآن لا تزال الشواهد المستقاة من عدد كبير من الدراسات غير قاطعة فى تقرير ما اذا كانت انتاجية الأرض المزروعة بالمشاركة أقل من تلك التى تدار بالايجار النقدى أو بواسطة مالكةا نفسه. فالدراسات التى أجريت على الممارسات المزرعية فى بعض البلدان الآسيوية لم تكشف عموما عن فروق ذات دلالة فى غلة الهكتار بين الاراضى التى تدار بالمشاركة وتلك المستأجرة أو التى تدار بواسطة مالكةا، وذلك بالنسبة لنفس المحصول. وفى الوقت نفسه كانت قيمة ناتج الهكتار من الأرض المزروعة بالمشاركة أقل غالبا منها فى حالة الأرض التى يزرعها مالكةا. ومن الأسباب المحتملة لهذا الاختلاف، تباين التركيب المحصولى وقصر أجل عقود الزراعة بالمشاركة*.

٢٨ - وخلال عقد الثمانينات، وبالإضافة الى المشروعات الكبرى لاعادة توزيع الأرض فى كل من نيكاراغوا والبرازيل، بدأت السياسات والاصلاحات الايجارية فى أمريكا اللاتينية وبلدان الكاريبى تركز اهتمامها على تحسين أسواق ايجار الاراضى وبيعها. ففضلا عن مشروعات منح سندات الملكية قامت كل من هندوراس واكوادور وسانت لوسيا بتبسيط اجراءات تداول الأرض أو أسست مشروعات لشراء الاراضى. وكان الغرض الرئيسى من تلك المشروعات هو توفير الأمن الحيازى للمستأجرين لفترات طويلة وواضعى اليد والمستأجرين السابقين*.

٢٩ - وفى آسيا، وفى أعقاب التغيرات الكبرى فى السياسة فى الصين ١٩٨٠/٧٩، قامت كل من لاوس وفيتنام فى سنة ١٩٨٨ بتنفيذ اصلاحات بعيدة المدى فى ايجارات الاراضى، صارت بمقتضاها الأسرة الزراعية هى وحدة الانتاج الأساسية، وحصلت هذه الأسر على سندات ملكية طويلة الأجل وقابلة للتوريث (حتى ٥٠ عاما فى فيتنام). والقاعدة الحالية فى مزارع الدولة

فى فيتنام الآن هى استصلاح اراضى جديدة وادخال محاصيل جديدة. وبعد تطهير الارض الجديدة، تقوم مزارع الدولة بتأجير قطع من الارض للمزارعين، وتتحدد اسعار الارض والشتل وغيرها من المستلزمات على اساس تفاوضى.

٣٠ - وتشير البحوث الجارية فى افريقيا الى ان معظم النظم المحلية لحيازة الارض تتكيف بصورة فعالة مع التغيرات فى وفرة الموارد. كما تشير هذه الدراسات ايضا الى انه بدلا من تقييد اسواق مبيعات وايجارات الاراضى بواسطة سن تشريعات للحيازة او تأسيس مشروعات مكلفة لتسجيل الارض ومنح سندات الملكية، يستطيع صانعو السياسات تقديم مساعدات افضل عن طريق توفير المناخ القانونى والمؤسسى الملائم لزيادة كفاءة المعاملات(١).

(ج) منح سندات ملكية الارض

٣١ - أقر عدد من التقارير القطرية عن متابعة المؤتمر العالمى لاصلاح الزراعى والتنمية الريفية بأن الأمن الحيازى كان له فى أكثر الحالات دور حيوى فى تشجيع الاستثمارات الزراعية الطويلة الأجل، بما فى ذلك اجراء تحسينات على الارض بكيفية قابلة للاستمرار من الناحية البيئية. غير أنه كان من المسلم به عموما أن سندات الملكية الرسمية لم تكن ضرورية لتحقيق الأمن الحيازى، فقد كانت عقود الايجار الطويلة الأجل تؤدى نفس الغرض. وبجانب ذلك، وفى ظل معظم نظم الحيازة المشاعية، كان للمزارع حقوق استخدام آمنة لقطعة معينة من الارض طالما ظلت هذه القطعة مزروعة. وغالبا ما كانت هذه الحقوق قابلة للتوريث ومصانة عبر الأجيال. ومن هنا لم يكن غياب سند الملكية يعنى بالضرورة غياب الأمن الحيازى.

٣٢ - بيد أن منح سندات ملكية الارض من أجل خلق ضمانة للقروض وتحسين فرصة الحصول على الائتمان كان ينظر اليه أحيانا باعتباره أمرا مرغوبا فيه، بغض النظر عن تأثير منح سند الملكية على حوافز الاستثمار. والواقع أن سندات ملكية الارض، اذ خفضت من مخاطر عدم الوفاء بالدين بالنسبة للمقرض، خفضت بالتالى من تكلفة الائتمان. بل

أن سندات الملكية كانت مطلوبة من القطاع الرسمى فى كثير من البلدان كضمانة مساعدة للحصول على القروض الطويلة الأجل نسبيا وذات الفائدة المنخفضة. ويجب ملاحظة أن القلق بشأن انعدام ملكية الأرض قد أفضى ببعض الحكومات الى تحريم استخدام الأرض كضمانة مساعدة. غير أنه ثبت فى بعض الحالات أن سندات الملكية لها فائدتها، حتى ولو لم تقترن بإمكانية طرد المدين من الأرض. ومن ذلك أنه لوحظ عقد رهونات غير رسمية فى تايلند حيث كان يشترط تقديم سندات الملكية للحصول على قروض جديدة، وكان لدى المقترضين حافز للسداد من أجل الحصول على السند نفسه. أما إذا كان المزارعون غير راغبين فى استخدام أراضيهم كضمانة مساعدة خوفا من فقدانها، كما هو الحال بالنسبة لمزارعى كينيا، فإنه يحتمل ألا يكون لسندات الملكية تأثير كبير على فرص الحصول على الائتمان.

٣٣ - وتظهر شواهد من أفريقيا أن الحصول على سندات الملكية لم يكن له أثر واضح على استخدام الائتمان. فقد كشف استقصاء أجرى عام ١٩٨٨-٨٧ أن نسبة الائتمان الرسة فى كينيا، التى ينفذ فيها برنامج للتسجيل ومنح سندات الملكية منذ فترة طويلة. كانت أقل منها فى غانا، حيث لا توجد سندات للملكية. والأكثر من هذا، أنه داخل كينيا نفسها، كانت نصف قروض القطاع الرسمى فقط مضمونة بالأرض، ولم تكن هذه القروض تختلف اختلافا كبيرا من حيث الحجم وفترة الاستحقاق عن تلك القروض التى لم تكن بضمان الأرض.

٣٤ - أما الشواهد من خارج أفريقيا فقد كانت أفضل من ذلك. فالمزارعون التايلنديون، على سبيل المثال، كثيرا ما كانوا يستخدمون أراضيهم ذات الملكية الموثقة، كضمانات للاقتراض. وفى عينة أخذت من أربع مقاطعات، اتضح أن المزارعين الذين لديهم سندات ملكية، حصلوا على ٩٠ فى المائة من القروض المؤسسية الطويلة والمتوسطة الأجل، رغم أنهم يمثلون ٥٠ فى المائة فقط من السكان. وتؤكد أهمية دور الملكية فى الحصول على الائتمان العلاقة الموجبة القوية بين سندات الملكية وكل من الاستثمار والانتاجية - باستثناء مقاطعة واحدة تتلقى من التجار ائتمانا وفيرا دون ضمانات. وبالمثل، أظهرت دراسة عن أثر برنامج لمنح سندات ملكية الأرض فى كوستاريكا أنه بينما حصل ١٨ فى المائة من المستجوبين على ائتمان مصرفى قبل حصولهم على سند الملكية، فقد زادت النسبة الى ٣٢ فى المائة بعد منحهم السندات. وقد حدث ذلك خلال الفترة التى شهدت انخفاضا فى اجمالى الائتمانات المصرفية المقدمة

لصغار المزارعين. غير أنه ربما كانت الأثار الشاملة لبرنامج منح سندات الملكية هذين على زيادة فرص المزارعين الصغار فى الحصول على الائتمان، أقل نجاحا اذا كان منح سندات الملكية للمزارعين الصغار قد اعاد فقط توزيع حجم ثابت أو متناقص من الائتمان المعروف فيما بينهم. وفى مثل هذه الأحوال، كان من الممكن للمنتفعين بسندات الملكية أن يحصلوا على مكاسب دون أن يكون لذلك أى تأثير ايجابى على الاستثمار أو على رفاهية صغار الحائزين كمجموعة.

الاطار رقم (١)

ازدواجية حقوق الارض - انعدام الامن الحيازى

تشهد الخلافات حول ملكية الأرض عندما يطبق نظامان أو أكثر من نظم الحيازة فى نفس المنطقة. ولقد كان هذا الوضع سائدا فى كثير من بلدان افريقيا حيث اقرت الحكومات تشريعات بخصوص حقوق الأرض، مع ضعف قدرتها على وضع هذه التشريعات موضع التنفيذ فيما بعد. فقد كانت توجد فى تشاد، على سبيل المثال، أربعة نظم للملكية فى وقت واحد. وكان ذلك يعزى فى جانب منه الى ضعف تنفيذ القوانين، وفى جانب آخر، الى الغموض الذى شاب القوانين فيما يتعلق بدور حقوق الحيازة المحلية التقليدية.

وحيثما وجدت سجلات للأرض، كان نادرا ما يتم تحديث بياناتها عندما تحدث مبيعات أو عند وفاة حائز حق الملكية، وذلك بسبب ارتفاع الرسوم. فقد أظهر استقصاء أجرى فى كينيا - على سبيل المثال - أنه على امتداد الفترة من ١٩٧٥ الى ١٩٨٢ لم يتم تسجيل سوى ٤ فى المائة من حيازات الأرض كحالات بيعت فيها الأرض أو آلت الى الورثة، بينما كشفت المقابلات الشخصية عن نشاط أعلى بكثير فى هذا المجال. وعندما تتقدم السجلات فانها تصبح عديمة النفع فى حل المنازعات.

وبالإضافة الى الشك فى مصداقية سجلات الأرض، فانه كانت تنشأ بعض المشكلات عندما لا يكون واضحا ما اذا كانت الحقوق التقليدية أم الحقوق الحديثة الممنوحة بمقتضى سند الملكية هي التي ينبغي اعمالها. وقد أفادت التقارير عن حالات انتظر فيها حاملو سندات الملكية الجديدة الى أن قام المزارعون من الملاك العرفيين باستثمارات ضخمة فى الأرض، ثم بدأوا يطالبون بحيازتها وفق النظام القانونى، وما ترتب على ذلك من حوافز سلبية واضحة للاستثمار. ومن ناحية أخرى، أعطت آخر التعديلات التشريعية فى كينيا سلطة حل المنازعات على الأراضى الى القادة المحليين من الشيوخ - مما سبب غموضا حول ما اذا كانت الحقوق العرفية أو الحقوق القانونية هي السائدة. وفى زائير، أدى مثل هذا الغموض الى العنف، حيث اختلفت السلطات العرفية مع السلطات الحديثة على تخصيص حقوق الأراضى التقليدية *

٣٥ - وبينما تبدو الشواهد المتعلقة بتأثير منح سندات الملكية على الكفاءة متباينة، فقد أشارت التجربة الى أن برامج منح سندات ملكية الأرض كان لها فى بعض الأحيان آثار معاكسة على الفقراء، وذلك بسبب أن الأفراد الأيسر حالا نجحوا فى الحصول على حقوق أكبر مما كانوا يحصلون عليها فى ظل قواعد الحيازة السابقة، وبسبب ازدياد مخاطر التعرض لانعدام الملكية بعد تنفيذ البرامج. وفى بلدان كثيرة، تسببت التكاليف البالغة الارتفاع المطلوبة للحصول على سندات الملكية فى حرمان الفقراء من الناحية الواقعية من الحصول على تلك السندات. وتمكن كبار المزارعين وأعضاء الصفوة الحضرية - بما لديهم من نفوذ أعظم وما يتوفر لهم من معلومات أكثر - فى معظم الحالات من الحصول على القدر الأكبر من فوائد برامج منح سندات الملكية. وفى كينيا، على سبيل المثال، ازدادت الفوارق فى ملكية الأرض مع منح سندات الملكية. وهكذا أصبح ٥ فى المائة من أصحاب الأراضى فى كينيا يمتلكون ٧٠ فى المائة من مساحة الأراضى الزراعية، وصارت نسبة ٩٠ فى المائة من مجموع المزارع التى تزيد مساحة كل منها عن ثلاثة هكتارات فى حوزة ملاك غائبين *

٣٦ - وكان منح سندات الملكية - سواء للأرض الجافة أو للقطع المروية الحديثة التعمير - يسجل عادة بأسماء رؤساء الأسر الريفية الذكور، مما

انقص من الحقوق المتعارف عليها للنساء فى استخدام الأرض وتداولها. وبالرغم من تباين عواقب الممارسات المزرعية التقليدية المستقلة للنساء، فقد كانت النتائج غالباً فى غير صالح المرأة، وذلك بسبب ازدياد الفوارق بين الجنسين داخل الأسرة فيما يتعلق بالدخل وصنع القرار. وفى بعض الحالات فى أفريقيا، على سبيل المثال، استفاد الرجال من تحكّمهم بقدر أكبر فى الأرض فى تعيين الأرض التى كانت تزرعها النساء من قبل كأرض مملوكة للأسرة. وقد أتاح ذلك للرجال فرصة زيادة مطالبهم من العمالة النسائية الأسرية فى قطع الأرض التى يتحكم الذكور فى إدارتها. وفى حالات أخرى حصلت النساء على قطع من الأرض أصغر مساحة وأقل خصوبة لانتاج محاصيلهن الشخصية. وفى الحالات التى نجح فيها الفقراء فى الحصول على الأمن الحيازى، تدهورت أحياناً بمرور الوقت فرص انتفاعهم بالأرض وذلك مع زيادة تحول حقوق الأرض الى الملكية الخاصة. وفى ظل نظم الملكية المشاعية، كان كل عضو يتمتع عموماً بقدر مأمون من فرصة الانتفاع بالأرض. وحتى فى البلدان التى كانت تسود فيها الملكية الخاصة، كانت الموارد المشتركة (الغابات، المراعى، المياه) توفر غالباً مصادر حيوية للغذاء والوقود والأعلاف وغير ذلك من المنتجات الطبيعية اللازمة للفقراء. غير أن دراسة أجريت فى الهند أظهرت أنه فيما بين أوائل الخمسينات وأوائل الثمانينات حدث تدهور فى الملكية المشتركة بمقدار ٣١-٥٥ فى المائة وذلك بصفة رئيسية بسبب تحول هذه الموارد الى الملكية الخاصة فى ظل مشروعات شتى لتحسين مستويات المعيشة. وبينما كان القصد هو إفادة الفقراء، فإن قطع الأرض التى أعطيت للأسر الفقيرة كانت أصغر، وكان اجمالى مساحة ما حصلوا عليه من أرض أقل من مساحة الأراضى التى انتقلت ملكيتها الخالصة الى الأسر الأكثر ثراءً (١). ونظراً لأن جمع الحطب والأعلاف كانا أساساً من مهام الإناث، فقد كان لتحويل الموارد المشاعية الى الملكية الخاصة أثر عكسى سالب على مصادر قوت النساء الفقيرات. وفى حين أن منح حقوق الملكية الفردية الخاصة للأرض قد يكون له أشار ايجابية على الكفاءة، بفضل تحسن سبل الحصول على الائتمان وتوفير قدر أكبر من حوافز الاستثمار وتحسين الأراضى، فإنه قد تسبب أيضاً فى ازدياد مخاطر انعدام ملكية الأرض. ومثال ذلك أن الدراسة الهندية التى أشير إليها من قبل، تفيد بأن نحو ٦٣-٩١ فى المائة من الأراضى المملوكة على الشيوع التى وزعت على الفقراء قد بيعت فيما بعد بسبب الافتقار الى المستلزمات التكميلية والحاجة

(١) للاطلاع هلى التفاصيل، انظر (Jodha (1986).

الماسة الى المال. وقد حدثت عملية مماثلة فى المكسيك حيث لم يحصل عدد كبير من منتفعى الاصلاح الزراعى على المستلزمات الضرورية، ومن ثم اضطروا الى التخلّى عن اراضيهم. وقد واجهت مشروعات التوطن الحكومى مشكلات مماثلة (انظر الاطار رقم ٢). واوضحت جمهورية كوريا ومقاطعة تايوان التابعة للصين ان انتهاج سياسة تشتمل على وضع حدود قصوى لحيازات الارض وتطوير الاسواق التكميلية فى مناخ من النمو الاقتصادى السريع، يمكن ان يحول دون عودة الفوارق الى الظهور (١). غير انه فى الحالات التى تقل فيها الفرص المتاحة خارج الزراعة وتشجع فيها عيوب السوق غير الكاملة، ان تفشل التشريعات التى تضع قيودا على بيع الاراضى. لقد سجلت حالات كثيرة لمبيعات الاراضى غير القانونية فى كل من غانا، وليسوتو، ومالى، والنيجر، ونيجيريا. وحرّم القانون فى رواندا بيع الارض بواسطة من يمتلكون اقل من هكتارين، غير ان ٢٨ فى المائة من الاراضى فى الاقليم الاكثر ازدحاما بالسكان قد تم الحصول عليها من خلال مبيعات غير مصرح بها رسميا (٢)•

٣٨ - وكانت معظم برامج تحويل الارض الى الملكية الخاصة ومنح حقوق الملكية تعتمد اعتمادا شبة كلى على الحيازات الفردية. غير ان تقرير الملكية الرسمية لمجموعات قد اسهم فى حل بعض المشكلات التى صادفت السياسات السابقة. ومن ذلك مثلا خفض التكاليف العالية اللازمة لانشاء وتحديث نظم تسجيل الارض، والتى كانت تقع عادة على عاتق ملاك الارض، او على عاتق الميزانية الحكومية اذا كانت مدعومة. وتعمل تنظيمات المجموعات كقنوات للحصول على الائتمان والارشاد وغير ذلك من الخدمات. وقد امكن بهذه الطريقة الاحتفاظ بمزايا نظم الحيازة المشاعية من حيث المرونة، وتوزيع المخاطر، وتأمين سبل انتفاع الاعضاء بالارض. ويتسم منح سندات الملكية للمجموعات باهمية خاصة بالنسبة للرعاة الذين عوملوا بتفرقة فى ظل عديد من برامج الاصلاح التى كانت تمنح الارض للمزارعين. وفى السنغال، على سبيل المثال، تم نقل ملكية مليون هكتار من اراضى المراعى المفتوحة، التى تعاني من التدهور، الى ٣٥ رابطة من روابط الرعاة. وفى انغولا، كان التدهور فى اراضى المراعى اقل حدة فى الاراضى التى تدار ادارة مشاعية، عنه فى المراعى الخاصة•

(١) انظر التقرير الذى اعده Platteau (1991) لمنظمة الاغذية

والزراعة•

(٢) Andre، مذكور فى Platteau (1991).

الاطار رقم (٢)

نقل ملكية الأراضى المملوكة للدولة ومشروعات التوطين

فى بعض البلدان النامية قامت الحكومات بالاستيلاء على مساحات شاسعة من الأرض غير المزروعة وذلك بغرض اعاءة توزيعها. وتكلفت هذه البرامج عادة نفقات مبدئية ضخمة من أجل جعل الأرض منتجة. وقد اعتمد نجاح هذه البرامج من منظور الانصاف - اعتمادا كبيرا على قدرة الحكومة على توفير المستلزمات التكميلية، والبنية الأساسية ونظام انفاذ القانون اللازم كى يصبح المستوطنون الجدد مزارعين قادرين على الاستمرار.

وفى البرازيل أدت التنمية الاقتصادية التدريجية لبعض مناطق أمازونيا، فى الجزء الشمالى الغربى من البلاد، الى نزوح مئات الآلاف من المهاجرين المفتقرين الى الأرض من الجنوب سعيا وراء الاستيطان فى هذا الاقليم. لكن قسما صغيرا فقط من الأسر المهاجرة تم توطينه فى برامج توطين تحت رعاية الحكومة، بينما مارست الأغلبية حقوق وضع اليد على اطراف مناطق التوطين الرسمى. وقد تأخر منح سندات ملكية الأرض للمستوطنين المرتقبين، عما كان مخططا، كما تأخر أيضا توفير البنية الأساسية المادية والاجتماعية والخدمات الضرورية. وكانت خسائر المحاصيل عالية بسبب رداءة طرق الوصول الى الأسواق. أما فى مناطق التوطين على الطريق السريع عبر الأمازون وفى ولاية روندونيا فقد استطاع كثير من المستوطنين الذين تسلموا سندات ملكية قطع الأرض الخاصة بهم أن يستفيدوا فورا من ارتفاع قيمة المضاربة على الأرض، وذلك بأن قاموا ببيعها. وكان المشترون فى الغالب من الوافدين الأثرياء الذين كانوا يشترون عددا من قطع الأرض فى وقت واحد بهدف ادارتها على هيئة ملكيات متوسطة أو كبيرة.

أما مشروع التهجير الأندونيسى الكبير، الذى ساعد فى الفترة من ١٩٨٠ الى ١٩٨٦ على نقل ما يزيد على مليونى مواطن من جزر جاوه

وبالى ولومبوك الى جزر خارجية اقل ازدحاما بالسكان، فقد كان اضمح مشروع توطيين طوعى ترعاه الحكومة فى السنوات الاخيرة. وبحلول عام ١٩٨٦ كان حوالى مليون هكتار من الارض قد وزعت على المهاجرين، بمعدل هكتارين من الارض لكل أسرة مهاجرة. وقد تم استيطان مساحة مساوية من الارض تقريبا بواسطة مهاجرين جاءوا من تلقاء انفسهم. وكانت معدلات العائد الاقتصادى للمستوطنين ودخولهم الاولية منخفضة، كما كان من الصعب تنفيذ البرنامج. ولم يتم ادماج المهاجرين من تلقاء انفسهم بدرجة كافية فى تخطيط البرنامج. كما ادت مشروعات التوطيين فى مناطق حساسة ايكولوجيا الى تعريض البيئة لتهديدات خطيرة. وقد اوقفت الحكومة الاندونيسية تنفيذ المزيد من عمليات التوطيين بعد عام ١٩٨٦ نتيجة لتدهور عائدات النفط بصفة رئيسية، وانخفاض الانتاج الزراعى عما كان متوقعا. وفى اعقاب ذلك تحول الاهتمام الى القيام باستثمارات اضافية فى المواقع القائمة بالفعل.

الفصل الثالث

العمالة، والأجور، وفقراء الريف

١ - تعتبر فرص العمل بأجر من العوامل المحورية للتخفيف من وطأة الفقر فى المناطق الريفية. وبالنسبة لعدد كبير من فقراء الريف - الذين لا يملكون أية أصول انتاجية أخرى بخلاف العمل (بما فى ذلك الأرض) - يعتبر العمل بأجر هو الوسيلة الوحيدة للحصول على دخل، كما أن العمل أيضا مصدر لتحقيق الذات والاعتراف الاجتماعى.

٢ - ويتناول هذا الفصل بالتحليل التغيرات فى العمالة والأجور فى المناطق الريفية خلال عقد الثمانينات. وهو يتناول على حدة كل طائفة من الطوائف المهنية المختلفة من فقراء الريف - العمال الزراعيون، والرعاة، ومجتمعات صغار صيادى الأسماك. ويشدد هذا الفصل أيضا على المشكلات الخاصة بالنساء الريفيات الفقيرات. أما الأشغال العامة الريفية فهى موضوع تقييم نقدى من المنظور الواسع للتخفيف من حدة الفقر. كما يجرى أيضا تقييم لمدى التقدم فى تنفيذ تشريعات العمل المصممة لتحسين ظروف العمل بالنسبة للعمال فى المناطق الريفية. وأخيرا يوجه هذا الفصل الاهتمام الى الحاجة الى تدريب فقراء الريف - وخصوصا الشباب - على العمل بأجر فى المناطق الريفية.

١-٣ العمالة الريفية: الانماط والاتجاهات

(١) العمالة الزراعية (١)

٣ - كانت المجموعة السائدة فى غالبية البلدان فى مختلف الاقاليم فى السنوات الاخيرة، تتكون من ارباب الاعمال والعاملين لحسابهم الخاص. وكانت نسبتهم أعلى فى افريقيا جنوبى الصحراء الكبرى. كما كانت نسبة العمال دون أجر من افراد الأسرة، الذين تشكل النساء والأطفال الجزء الأكبر منهم، كبيرة نسبيا فى هذا الاقليم، بينما كان العمل المأجور أقل شيوعا. وكان العمل بأجر أكثر شيوعا بكثير فى اقاليم أخرى حيث

(١) كثير من المعلومات الملخصة فى هذا القسم مستقاة من منظمة العمل الدولية (ILO, 1988).

كانت حيازات الأرض أكثر تركيزا وكان انعدام ملكية الأرض واسع الانتشار. ومع ذلك، كانت ثمة تباينات واسعة داخل كل اقليم من حيث أهمية العمل بأجر والتغيرات فى أسواق العمل المأجور. وفى بعض البلدان الآسيوية كان العمال الأجراء يشكلون نسبة متزايدة من مجموع العمالة الزراعية. ومعظم النمو فى العمل الزراعى المأجور كان فى صورة عمالة عرضية غير دائمة. وفى بنغلاديش، على سبيل المثال، كان أكثر من نصف العمال الأجراء يعملون بموجب عقود مؤقتة. وفى أمريكا اللاتينية، كان العمال المأجورون يشكلون نسبة كبيرة من العمالة الزراعية، وتجاوزت هذه النسبة ٥٠ فى المائة فى عدد من البلدان. وقد شهدت السنوات الأخيرة اتجاهاً بالغ الدلالة نحو استخدام العمال المؤقتين، والمهاجرين، والعارضين والموسميين*

٤ - وكانت معدلات البطالة والعمالة الناقصة (البطالة الجزئية) بين شباب الريف أعلى عادة منها بين بقية السكان النشطين اقتصاديا، وذلك بالرغم من أن هذه المعدلات أقل من مثيلاتها بين شباب الحضر. وفى آسيا وفى أفريقيا جنوبى الصحراء الكبرى كانت فرص العمل بالنسبة للشباب تقتصر عموما على المزرعة العائلية أو القطعان العائلية، بينما كان الشباب فى أمريكا اللاتينية يستخدمون أيضا فى المزارع التجارية الكبيرة. وكانت هناك حتما رغبة قوية فى الهجرة الى المناطق الحضرية للاستفادة من المرافق الاجتماعية المتاحة وفرص التمتع بمستويات معيشية أفضل*

٥ - وبالرغم من ارتفاع معدلات البطالة والعمالة الناقصة، استمرت تشغيل الأطفال على نطاق واسع فى المناطق الريفية. وكانت معدلات مشاركة الأطفال فى العمل أعلى بين مجموعات صغار الحائزين والمعدمين. وفى أمريكا اللاتينية يقوم الصبية برعاية الأغنام، وجمع الحطب، كما يجمعون الأعلاف ويسحبون المياه، بينما تشتغل البنات أساسا بطهى الطعام ورعاية الأطفال. وفى أفريقيا جنوبى الصحراء الكبرى، يكمل الأطفال اليد العاملة الأسرية ويعملون بمعدل يصل الى ٤٥ ساعة فى الأسبوع خلال ذروة موسم الحصاد. وثمة فئة أخرى من الأطفال العاملين، وهى فئة العاملين أداء لدين، التى توجد فى آسيا. وهؤلاء الأطفال يعملون لدى كبار المزارعين وملك الأراضى، حيث يؤدون المهام المنزلية وغير المنزلية نظير سداد جزء من ديون الأسرة*

(ب) العمالة غير الزراعية

٦ - تمثل العمالة الريفية غير الزراعية من ٣ فى المائة الى ٦٠ فى المائة من اجمالى العمالة فى ريف افريقيا جنوبى الصحراء الكبرى. وبالرغم من التباين الشديد فى نسبة العمالة الريفية غير الزراعية فقد كانت تتراوح فى هذا الاقليم بين ١٠ فى المائة و ٢٠ فى المائة، بينما تتراوح هذه النسبة ما بين ٢٠ فى المائة و ٣٠ فى المائة فى آسيا. ولقد كانت نسبة الدخل المكتسب من العمل غير الزراعى فى نيجيريا وتنزانيا أعلى بين الأسر ذات الدخول المرتفعة منها بين الأسر الفقيرة، بينما فى بوتسوانا كانت الدخول المكتسبة من العمل غير الزراعى أكبر بين الأسر ذات الدخل المنخفض منها بين الأسر الموسرة. وفى ريف الهند كان الدخل غير الزراعى يمثل نسبة جوهريّة من دخول الأسر الريفية الشديدة الفقر والبالغة الثراء على حد سواء.

٧ - وقد أشارت أمثلة من آسيا وافريقيا الى الدور الرئيسى للنمو الزراعى فى تشجيع الأنشطة غير الزراعية. وتشير بعض الشواهد من الهند الى أن هذا النوع من الارتباط صار أكثر قوة مع استمرار التنمية الزراعية. فقد نمت كل من الارتباطات بالانتاج والاستهلاك الى حد بعيد، وساعد على ذلك زيادة كثافة استخدام مستلزمات الزراعة، ونمو الدخول الذى أدى الى تنويع الاستهلاك باضافة بنود غير زراعية. وفى اطار الأنشطة غير الزراعية كان النمو فى الخدمات والتجارة أعلى من نمو الصناعات المنزلية.

(ج) التكامل بين أسواق العمل الريفية والحضرية

٨ - يعد التكامل بين أسواق العمل الريفية والحضرية - وهو ظاهرة حديثة فى بلدان أمريكا اللاتينية - ذا أهمية كبيرة بالمقارنة بالاقاليم الأخرى. فقد حدثت عمليتان متميزتان وان كانتا متكاملتين: اذ زادت نسبة السكان الزراعيين (النشطين اقتصاديا) من المقيمين فى الحضر، كما زادت أيضا نسبة السكان الريفيين (النشطين اقتصاديا) المستخدمين فى أنشطة غير زراعية (١). وقد عزى "تحضر" قوة العمل

(١) فى البرازيل، على سبيل المثال، زادت نسبة السكان الزراعيين (النشطين اقتصاديا) الذين كانوا مقيمين فى الحضر من أكثر من ١٢ فى المائة عام ١٩٧٢ الى حوالى ١٨ فى المائة عام ١٩٨٠، بينما ارتفعت نسبة السكان الريفيين (النشطين اقتصاديا) المشتركين فى أنشطة غير زراعية من أكثر من ١٥ فى المائة الى ما يزيد على ٢٣ فى المائة، خلال نفس الفترة.

الزراعية، فى حالات محددة، الى صدور قوانين جديدة للعمل الزراعى (كما هو الحال فى البرازيل وشيلى على سبيل المثال)، مما أدى الى طرد العمال المقيمين من المزارع الكبيرة، واستقرارهم فى أماكن جديدة على أطراف المدن، بينما تزايد اللجوء الى استئجار عمال غير مقيمين على أساس مؤقت ومن خلال مقاولى العمال(١).

٩ - وكان من العواقب الهامة لتزايد التكامل بين سوقى العمل، الذى تواكب مع انكماش الدخول الحضرية فى أعقاب تنفيذ برامج المواءمة/التثبيت، أن ضاقت الفجوة بين الأجر الزراعى والأجر غير الزراعى. وفى المنافسة بين قوة العمل الجديدة ذات القاعدة الحضرية وصغار الحائزين/الفلاحين على العمل الزراعى المؤقت، كان العمال الريفيون غالباً هم الخاسرون. فبينما سمح الهيكل الاقتصادى للأسر الفلاحية، بما فيه من عمل أسرى مدر للدخل من الحقل المنزلى، أن تنافس على فرص العمل بأجر زهيد، أدى التنافس بين احتياجاتهم الخاصة لليد العاملة واحتياجات أرباب العمل فى فترات ذروة العمل الموسمى الى اعطاء فرصة للعمال المقيمين فى الحضر. فلقد كان العمال القادمون من الحضر متوفرين بسهولة أكبر، وكان تركز المساكن الحضرية يجعل مهمة مقاولى العمال أكثر سهولة وفرصتهم فى الحصول على العمال أقل تكلفة. وقد كان ذلك أيضاً فى غير صالح النساء غالباً، حيث كان الرجال فى معظم الأحيان يشكلون أغلبية النازحين من الريف الى الحضر.

(د) الأنشطة الرعوية

١٠ - تركز نحو ٣٠-٤٠ مليوناً من الرعاة فى مناطق الأراضى الجافة فى أنحاء العالم. وكان عدد من يمارسون الزراعة الرعوية أكبر من ذلك. وقد شكلت المجموعتان معا حوالى ١٠-٣٠ فى المائة من اجمالى سكان الأراضى الجافة. وكانت غالبيتهم تعيش فى الحزام الشمالى الجاف من أفريقيا الاستوائية (بلدان السهل، والكاميرون، وتشاد، إثيوبيا، والصومال، والسودان). وقد كان لهم اسهام اقتصادى كبير من حيث أنهم كانوا يستخدمون الأراضى الجافة فى المناطق القاحلة وشبه القاحلة

(١) فى شيلى، على سبيل المثال، فرض قانون العمل على أرباب العمل دفع الحد الأدنى للأجر نقداً بدلاً من دفعه عيناً، مما حدا بملاك الأراضى الى احلال العمال المؤقتين محل العمال الدائمين. انظر

بتكلفة منخفضة من حيث الفرصة البديلة وينتجون سلعا غذائية عالية القيمة. وتعتبر بعض هذه السلع أيضا مصدرا قيما للعملات الأجنبية *

١١- ولقد كان الرعاة غالبا أفضل حالا من المزارعين المستقرين، وذلك خلال الأوقات العادية، لكنهم كانوا أكثر عرضة للظروف البيئية المعاكسة. وفي معظم بلدان الحزام السوداني - السهلي الجاف التي اضررت بالجفاف سنة ١٩٨٤/٨٣، عانى الرعاة أكثر مما عانته المجموعات الأخرى، واستغرقوا وقتا أطول للافاقة من تلك الأئمة واعادة تكوين قطعانهم. وقد أدى تكرار حدوث الجفاف والمجماعات على مر الزمن الى انهيار النظم المشاعية للملكية، والى انتقال القطعان الى مجموعات ليست من الرعاة، والى تركيز الثروة وتفشي الفقر بين بعض قطاعات السكان الرعويين *

(هـ) سبل العيش المعتمدة على الغابات

١٢- كان ما يقرب من ٥٠٠ مليون نسمة، غالبيتهم من الفقراء، يعيشون في الغابات أو بالقرب منها، ويعتمدون عليها في الحصول على الغذاء والوقود والعلف والأخشاب والدخل (١). وكانت المؤسسات الصغيرة المعتمدة على الغابة والتي تمارس أعمال الجمع والتجهيز، توفر مصدرا من أضخم مصادر العمل والدخل غير الزراعيين لفقراء الريف. وكان للدخل المتحصل عليه من ممارسة الأنشطة المعتمدة على الغابة في أغلب الحالات أهمية كبرى بالنسبة للدورة الزراعية، من حيث أنه كان يمد صغار المزارعين بالأموال اللازمة لشراء البذور وغيرها من المستلزمات. وكانت المنتجات التي تجمع من الغابات تشمل الروطان والخيزران والالياف والعقاقير الطبية والصمغ والأغذية البرية والحبوب. وبالنسبة لسكان الغابة أو أولئك الذين يعيشون على أطرافها، كانت أنشطة الجمع والتجهيز هذه تمثل في الغالب الجزء الأكبر من دخولهم، كما كانت ذات أهمية خاصة بالنسبة للنساء الريفيات *

١٣- وهكذا كان فقراء الريف مهددين بصفة خاصة بتدهور الامدادات من مواد الغابة. وكان من الصعب التمييز بين أنماط الاستجابة لهذه التغيرات، وهي أنماط تختلف في بعض الأحيان اختلافا بينا داخل نفس المنطقة. ففي بعض الحالات تدهورت بعض أنواع نباتات الغابات بينما

(١) البنك الدولي (World Bank 1991).

ظلت أنواع أخرى وفيرة. وعند مواجهة مشاكل فى الحصول على المواد الخام، كان منتجو بعض المنتجات يصمدون بالرغم من تناقص عائد عملهم، وكان البعض الآخر يركزون على انتاج السلع الأكثر ربحية من غيرها، بينما تحول آخرون كلية عن ممارسة الأنشطة المعتمدة على الغابة (١) *

(و) مصايد الأسماك الحرفية

١٤- يشكل صيادو الأسماك على النطاق الصغير - كما سبقت الإشارة فى الفصل الأول - والذين يقدر عددهم بنحو ١٢-١٥ مليون شخص، بالإضافة الى عائلاتهم، مجموعة فرعية هامة من فقراء الريف. وقد أنتجت البلدان النامية ما يزيد على نصف المصيد العالمى من الأسماك، وكان نصيب الصيادين الحرفيين من هذه النسبة نحو ٥٠ فى المائة (حوالى ٢٥ مليون طن). وفى مقابل كل صياد حرفى، هناك ما يقدر بنحو ٢-٣ أشخاص يعملون فى أنشطة ساحلية ذات علاقة بصيد السمك، مثل الشراء، والتجهيز، والبيع بالجملة، والبيع بالتجزئة وغير ذلك من الأدوار المختلفة * وفى غالبية هذه المجتمعات كانت النساء تؤدين بعض الأنشطة الساحلية مثل التجهيز وصيد المحاريات، وكذلك الشراء والبيع المبدئيين للفائض من حمولة المصيد فى مجتمعات عديدة. وتمكن هذه الأنشطة النساء من الحصول على دخل فى نفس الوقت الذى يواصلن فيه أداء مسؤولية رعاية الأطفال *

١٥- ومع قيام المصايد السمكية الكبيرة بتوسيع نطاق عملياتها واستخدام تكنولوجيات جديدة لاستخراج مقادير أكبر من الموارد، انقطعت فى كثير من الأحيان الفوائد الاقتصادية التى كانت تعود بالتبعية على صغار الصيادين. وقد قامت الحكومات فى السبعينات والثمانينات بتنفيذ برامج للارتفاع بمستوى المصايد الحرفية عن طريق تركيب محركات للقوارب ومعدات مميكنة وغير ذلك من المستحدثات التكنولوجية. فزادت دخول الصيادين الحرفيين فى الأقاليم التى تتوفر بها قاعدة موارد مؤاتية تسمح بكميات أكبر من المصيد. وفى الحالات الأخرى، التى كان استغلال الموارد قد وصل منها فعلا الى مستويات عالية بل ومفرطة أحيانا، لم تؤد المستحدثات التكنولوجية الا الى رفع معدلات المصيد وزيادة الدخول على المدى القصير. ومع استمرار البرامج الحكومية فى التوسع، وزيادة ميكنة القوارب، أدت جهود الصيد المتنامية الى استنفاد الشروات فى المصايد فانخفضت معدلات المصيد. وقد عانى

(١) (De Beer and McDermott (1989).

الصيادون الحرفيون أيضا من صعوبات متزايدة فى تغطية تكاليف التشغيل التى زادت مع ارتفاع أسعار الوقود وقطع الغيار. وقد أمكن فى بعض البلدان التخفيف جزئيا من هذه التأثيرات عن طريق رفع الأسعار الحقيقية للأسماك.

١٦- وقد سنت حكومات عديدة تشريعات لتنظيم مصايد الأسماك البحرية والداخلية. وقد شملت تدابير الإدارة عادة تحديد مناطق ومواسم يحرم فيها الصيد، وتحديد حجم فتحات الشباك. وكان من النادر محاولة الاحتواء الفعلى لانشطة الصيد عن طريق تقييد أعداد قوارب الصيد وطاقة الصيد لكل قارب منها فى المصايد الحرفية، ومن المرجح أن يتعذر تنفيذ ذلك دون أن تصاحبه برامج لخلق فرص عمل بديلة للأعداد المتزايدة من السكان العاملين فى حرفة الصيد.

١٧- وفى السنوات الأخيرة تركز مزيد من الاهتمام على امكانية تعزيز تجديد حيوية نظم الإدارة التقليدية التى ظلت قائمة فى كثير من المصايد الداخلية والبحرية القريبة من الشواطئ. وفى بحيرة آبي بكوت ديفوار ظهر أن جهود الإدارة من جانب الصيادين المحليين تبشر بالخير. وفى غرب أفريقيا أمكن العثور على أمثلة على قيام رؤساء الصيادين المحليين بتخصيص أماكن لشباك الصيد العمودية الشاطئية. وفى جمهورية كوريا كانت القرى الساحلية تنظم عمليات جمع المحاريات وأعشاب البحر. وفى بعض المصايد السمكية الصغيرة فى سرى لانكا، كانت النظم التقليدية التى تنظم سبل الانتفاع بالمصائد محتفظة بفعاليتها. ووردت فى تقارير بنين وبابوا غينيا الجديدة وجرز سليمان - أمثلة على تمتع أفراد أو مجموعات من صيادى الأسماك بحقوق صيد محلية خالصة.

(و) تشغيل النساء فى المناطق الريفية - الانماط والاتجاهات

١٨- ظلت الزراعة هى المصدر الرئيسى للعمل وكسب العيش بالنسبة للنساء الريفيات خلال الثمانينات رغم تدهور نسبتها، وذلك على الرغم من تزايد أهمية العمل غير الزراعى. فقد كانت النساء تشاركن فى المقام الأول أساسا فى الزراعة كعاملات دون أجر داخل نطاق العمل الأسرى، رغم أنهن فى كثير من البلدان - وخصوصا فى أفريقيا جنوبى الصحراء الكبرى - اشتركن أيضا فى أنشطة زراعية أو تجهيزية منفصلة لحسابهن الخاص. وكانت مشاركتهن كعاملات أجيرات هامة أيضا. وتشير المعلومات المحدودة المتاحة الى أن مشاركة قوة العمل النسائية قد

اتبعت أنماطا اقليمية متميزة. ففي افريقيا جنوبى الصحراء الكبرى، وفى شرق وجنوب شرقى آسيا، حيث لا تحدد الاعراف الثقافية من مشاركة النساء فى المهام الزراعية، كانت معدلات المشاركة النسائية عالية. وفى اقاليم اخرى. كما فى جنوب آسيا وأمريكا اللاتينية والشرق الأدنى وشمال افريقيا، حيث تؤدى الممارسات الاجتماعية والثقافية السائدة الى تقييد أدوار النساء فى مجال العمل، كان نصيب الانثى فى قوة العمل الزراعى - على أهميته - أقل بدرجة ملحوظة •

١٩- وقد لعبت النساء أيضا دورا هاما فى الانتاج الحيوانى وصيد الأسماك والحراجه. وفى جميع أنماط نظم الانتاج الحيوانى كانت النساء هن الغالبات فى تصنيع منتجات الالبان وندف وغزل الأصواف، ونسج الحصير والسجاد، والصناعات الجلدية اليدوية، بالإضافة الى تسويق الحيوانات الصغيرة ومنتجات الالبان المصنعة. وفى صيد الأسماك، لعبت النساء دورا هاما فى التجهيز والتسويق. وفى الحراجه كانت النساء تعملن فى انماء المشاتل بالإضافة الى جمع المنتجات المعتمدة على الغابة، كالحطب والأغذية البرية والعلف والنباتات الطبية وغيرها من المنتجات، وذلك للاستهلاك المباشر أو لتصنيعها وبيعها •

٢٠- ومع تزايد حاجة النساء الريفيات الى الحصول على دخل نقدى، تزايدت مشاركتهن فى العمل المأجور سواء كان ذلك فى الزراعة أو فى الأنشطة غير الزراعية. ويرجح أن اشتراكهن فى الأعمال العارضة كان أكثر من اشتراكهن فى الأعمال الدائمة، مع حصولهن، عموما، على أجور تعادل ٣٠-٤٠ فى المائة من أجور الرجال •

٢١- وفيما يتعلق بمشاركة النساء فى الأنشطة غير الزراعية، فقد كن يعملن غالبا فى انتاج السلع الصغيرة، والتجارة والبيع، والعمل التعاقدى المنزلى، والصناعات الريفية المنزلية. وكثير من هذه الأعمال كانت أنشطة تستغرق بعض الوقت ولا تتطلب سوى قليل من رأس المال والمهارة، لكن الدخل الناتج عنها كان هاما عادة بالنسبة لبقاء الأسرة. ومن ذلك أن أجور النساء من منتجى البيدى beedi فى الهند، أسهمت بما يقرب من نصف دخل الأسرة •

٢٢- وقد فتح انتاج المصانع فى المناطق الريفية، وخصوصا الانتاج المتوجه نحو التصدير (مثل تصنيع الأغذية، والأنسجة، والملابس، الى آخره) أبوابا جديدة للعمل أمام النساء الريفيات، ولاسيما فى جنوب

شرقى آسيا وأمريكا اللاتينية. لكن شروط العمل وظروفه لم تكن مرضية فى هذه الأنشطة أيضا، فكانت منخفضة غالبا وكانت نسبة استبدال اليد العاملة عالية جدا.

٢-٣ الأجر والعمالة

٢٣- لم يكن من الممكن التوصل بدقة الى معرفة ما اذا كان العمال الزراعيون قد تحسنت أحوالهم أم لا اثناء الفترة التى يغطيها التقرير، من خلال البيانات المحدودة والتى لا يعول عليها الى حد ما. فارتفاع الأجر لم يقترن كثيرا بزيادة فى فرص العمل. وقد اتضح ذلك من تحليل، أجرى خصيصا من أجل اعداد هذا التقرير، لبيانات الأجر والعمالة لعينة صغيرة من البلدان النامية خلال الفترتين ١٩٨٥-٨٠ و ١٩٨٨-٨٥ (١).

٢٤- وفى آسيا، كان هناك تباين مثير للاهتمام بين حالتى الهند وسرى لانكا. فقد ارتفعت الأجر الزراعية ارتفاعا سريعا فى الهند خلال الفترة من ١٩٨٠ الى ١٩٨٥، ثم انخفضت خلال الفترة ١٩٨٨-٨٥. غير أن فرص العمل الزراعى كانت شبه راکدة خلال الفترة ١٩٨٥-٨٠ ثم نمت باعتدال خلال الفترة ١٩٨٨-٨٥. وفى سرى لانكا انخفضت الأجر الزراعية انخفاضا طفيفا خلال الفترة الأولى، ثم أعقب ذلك زيادة متواضعة خلال الفترة الثانية. وقد فاقم من تأثير الانخفاض فى الأجر الزراعية التناقص السريع فى فرص العمل الزراعى خلال الفترة الأولى، بينما عزز من تأثير ارتفاع الأجر زيادة فرص العمل فى الفترة الثانية.

٢٥- وفى أفريقيا عانت ملاوى تباعدا بين التغيرات فى كل من الأجر والعمالة. فقد تناقصت الأجر الزراعية بمعدل بطيء خلال الفترة ١٩٨٥-٨٠ ثم بمعدل سريع جدا خلال الفترة ١٩٨٨-٨٥. وفى اثناء الفترة الأولى ارتفعت العمالة الزراعية بمعدل بطيء بينما شهدت الفترة الثانية تناقصا معتدلا.

٢٦- وبالنسبة لأمريكا اللاتينية والبحر الكاريبى، تجدر الإشارة الى تجارب كل من كوستاريكا وأوروغواى. وفى كوستاريكا حدث انخفاض طفيف

(١) اعتمد هذا التحليل على بيانات منظمة العمل الدولية.

فى الأجرور الزراعية خلال الفترة ٨٠-١٩٨٥ أعقبه زيادة أعلى من المتوسط خلال الفترة ٨٥-١٩٨٨. لكن العمالة تزايدت فى كلتا الفترتين، بمعدل متوسط خلال الفترة الأولى وبسرعة الى حد ما خلال الفترة الثانية. وفى أوروغواى ظلت الأجرور الزراعية على حالة شبه ثابتة خلال الفترة الأولى، ثم انخفضت انخفاضاً طفيفاً خلال الفترة الثانية. غير أن العمالة تزايدت بسرعة خلال الفترة الأولى وبدرجة متوسطة الى حد ما خلال الفترة الثانية.

٧ - ومما له دلالة أن التغيرات فى معدلات الأجرور والعمالة الزراعية قد تباينت داخل كل إقليم رغم انه من الصعب تقصى أسباب ذلك نظراً لمحدودية البيانات. بيد أنه يمكن القاء بعض الضوء على محددات الأجرور الزراعية - وخصوصاً من حيث تأثير كل من السكان، والتكنولوجيا، والبنية الأساسية. والاستنتاجات الملخصة أدناه تعتمد اعتماداً كبيراً على تحليل أجرى باستخدام بيانات منظمة الاغذية والزراعة ومنظمة العمل الدولية من أجل اعداد هذا التقرير، واستكمل بنتائج دراستين حديثتين باستخدام بيانات من الهند (١). وفى داخل كل إقليم كان هناك تفاوت ملحوظ فى تأثيرات بعض هذه العوامل على الأجرور الزراعية (٢).

٢٨ - وكان لنمو القوى العاملة الزراعية اثر تخفيضى قوى على الأجرور فى فيجى وجمهورية كوريا، لكن تأثيره على الأجرور كان ايجابياً فى باكستان. وكان للاسمدة تأثير ايجابى على الأجرور فى الفلبين. وكان لاستعمال الجرارات تأثير ايجابى فى فيجى، لكن تأثيرها كان سلبياً ومحدوداً فى الفلبين.

٢٩ - وفى غانا وزمبابوى ارتبط نمو القوى العاملة بزيادة فى الأجرور الزراعية، بينما كان له آثار سلبية قوية فى كل من قبرص وملاوى. وكان

(١) انظر (1990) Evenson و (1990) Walker.

(٢) ان الأسباب تبدو سياقية الى حد كبير. فقد لا يؤدي النمو السكانى الى خفض الأجرور اذا كان يؤدي فى نفس الوقت الى الحث على تكثيف الزراعة. وقد يكون لتطويع البنية الأساسية (كالطرق مثلاً) تأثير مؤات على الأجرور من خلال تسهيل حركة العمالة الى مناطق ذات ربحية أعلى. وقد يكون للجرارات أيضاً تأثير مؤات على الأجرور اذا أزيلت الاختناقات الزمنية عن طريق الاسراع فى أداء العمليات وتم فتح امكانيات جديدة لاستعمال الأرض بمزيد من الكثافة.

لاستعمال الأسمدة تأثيرات ايجابية فى موريشيوس وزمبابوى. وكان لاستخدام الجرارات تأثير سلبى كبير فى غانا، غير أن تأثيرها كان ايجابيا فى ملاوى*

٣٠- كما ارتبط النمو فى قوة العمل أيضا بزيادة الأجر فى اوروغواى، لكنه كان ذا آثار سلبية ضخمة فى شيلى والمكسيك. وكان للأسمدة تأثير سلبى ضئيل فى شيلى، لكنها كانت ذات تأثيرات ايجابية محدودة فى كوستاريكا وأوروغواى. أما استخدام الجرارات فقد كان له اثر ايجابى كبير فى هندوراس، بينما كان له اثر سلبى ضئيل فى اوروغواى*

٣١- وفى الهند، كان لنمو قوة العمل تأثير سلبى على الأجر الحقيقية. وأسهمت كل من البنية الأساسية والتكنولوجيا فى ارتفاع الأجر. وكان للطرق والأسواق تأثيرات ايجابية، وكذلك الرى وتوفر أصناف المحاصيل عالية الغلة. وكان لمتغيرات رأس المال البشرى، كالتعليم والخبرة والحالة التغذوية، تأثيرات ايجابية على الأجر، ولاسيما بالنسبة للرجال*

٣٢- وتلخيصا لما سبق، لم يكن للتدابير الهادفة الى تشجيع استخدام المستلزمات - كالأسمدة والجرارات - تأثيرات سلبية على الأجر الزراعية بالضرورة. ومن ناحية أخرى، كان التوسع فى الرى ونشر الأصناف عالية الغلة فى صالح الأجر الزراعية، وكذلك كان الحال بالنسبة لتطوير البنية الأساسية. ولم يؤد النمو السكانى بالضرورة الى خفض الأجر الزراعية. كما أدى التعليم والتغذية الى ارتفاع الأجر عموما*

٣٣- غير أنه ظلت هناك فوارق شديدة فى عقود الأجر والمكافآت، فقد كان العمال العارضون غالبا أشد فقرا من العمال المرتبطين بعقود أطول اجلا. ويعزى ذلك الى حد كبير الى تعرض العمال العارضين بدرجة اكبر للبطالة، وانخفاض معدلات أجورهم أحيانا، بالإضافة الى تركيزهم الأشد بين العمال الشبان والنساء. وكان العمال العارضون عرضة أيضا لتفاوت الأجر. وكان التمييز فى الأجر بين العمال الذكور والاناث ناتجا عن مجموعة معقدة من العوامل، من بينها الاختلافات فى المعايير التى يطبقها رب العمل فى تقييم انتاجية كل من الذكر والانثى*

الاشغال العامة الريفية

٣-٣

٣٤- استخدمت مشروعات التوظيف العامة على نطاق واسع فى افريقيا جنوبى الصحراء الكبرى - فى بلدان مثل غانا، وكينيا، وليسوتو، وملاوى، وموزمبيق، وتنزانيا، وزمبابوى، والراس الاخضر، وبوتسوانا - اثناء المجاعات التى حدثت فى الثمانينات. وكان برنامج الاغاثة القائم على العمل فى بوتسوانا واحدا من أشهر برامج الاغاثة من الجفاف فى هذا الاقليم. وقد قام هذا البرنامج، الذى قدم فرص العمل المأجور لفقراء الريف، بتشغيل ٦٠ ٠٠٠ - ٩٠ ٠٠٠ شخص سنويا، وعوض ما يقرب من ثلث الدخل المفقودة خلال فترة الجفاف التى امتدت من ١٩٨٣ الى ١٩٨٥.

٣٥- وفى جنوب آسيا، شكلت مشروعات العمل المأجور القائمة على الاشغال الريفية، صلب الاستراتيجيات الحكومية لمكافحة الفقر فى كثير من الأحيان. فقد تكونت الدعامة الأساسية لاستراتيجية مكافحة الفقر فى الهند - على سبيل المثال - من مشروع للتوظيف الذاتى عرف باسم "برنامج التنمية الريفية المتكاملة"، بالاضافة الى خلق فرص تكميلية للعمل المأجور من خلال اشغال عامة مثل "البرنامج القومى للعمالة الريفية". وكان "مشروع ضمان العمل" فى مهارشترا متميزا عن كثير من مشروعات التشغيل العامة من حيث أنه ضمن فرصة العمل لجميع العمال المسجلين فى المشروع فى خلال ١٥ يوما من مطالبتهم بالعمل. وعلى خلاف برامج الاشغال الريفية العامة الأخرى فى جنوب آسيا وأرجاء أخرى من العالم النامى، وهى البرامج التى كان لها تأثير كبير مباشر على العمالة خلال فترات زمنية محدودة، تمكن مشروع ضمان العمل من خلق عدد كبير من الوظائف الريفية عاما بعد آخر.

٣٦- وقد استخدمت بلدان عديدة فى أمريكا اللاتينية، مثل بوليفيا وشيلى وبيرو، برامج الاشغال العامة لمجابهة حالات الانخفاض المؤقت فى الطلب على اليد العاملة التى حدثت خلال فترات المواءمة الهيكلية أو الصدمات الاقتصادية الكلية. وفى سنة ١٩٨٣، وفى ذروة الكساد (عندما وصلت نسبة البطالة الى ٢٠ فى المائة)، قدم برنامج الاشغال العامة فى شيلى فرص العمل لنسبة ملفتة للنظر بلغت ١٣ فى المائة من اليد العاملة. وعندما أنتعش سوق العمل من جديد، خفض نشاط البرنامج ثم ألغى فعليا بحلول ١٩٨٩. وقام برنامج بيرو المسمى "برنامج دعم الدخل المؤقتة" فى ذروة نشاطه عام ١٩٨٦ بتوظيف ٣٥ فى المائة من

اجمالي قوة العمل. وفي اطار "صندوق الطوارئ الاجتماعي" في بوليفيا، تم تأسيس وكالة حكومية خاصة لتوجيه التمويل المقدم من الجهات المتبرعة والمعونات الأجنبية الى مشروعات للبنية الأساسية المحلية تختارها المجتمعات المحلية وينفذها مقاولون من القطاع الخاص.

٣٧- ولقد كانت معظم هذه البرامج عادة تستهدف الفقراء، بما فيهم النساء. ففي برامج التشغيل العامة في شيلي، كان ثلثا المشتركين في سنة ٨٦-١٩٨٧ من افقر ٢٠ في المائة من السكان، وكان نصف المنتفعين من النساء. وفي برنامج بيرو المشار اليه سابقا، كان ثلاثة ارباع المنتفعين من النساء. وعلى العكس من ذلك لم يكن برنامج "صندوق الطوارئ الاجتماعي" الذي طبق في بوليفيا على نفس الدرجة الجيدة من التركيز على الفئات المستهدفة كما في مشروعى بيرو وشيلي، وربما كان ذلك بسبب أن العمال في بوليفيا كانوا يستخدمون تبعا لأجور السوق. وكان أقل من نصف العمال المستخدمين في برامج صندوق الطوارئ الاجتماعي ينتمون الى افقر ٤٠ في المائة من الأسر في بوليفيا (١).

٣٨- وكانت برامج الأشغال الريفية العامة مفيدة من وجوه عديدة. أولا، لأن الفقراء حصلوا على دخل تكفيلى خلال مواسم الركود أو الجفاف، ولم يكن عليهم أن يبيعوا ما لديهم من حيوانات أو أية أصول أخرى من أجل بقائهم. ثانيا، سمحت هذه البرامج للأشخاص الذين كانوا سيضطرون للهجرة بالبقاء في المناطق الريفية. وبالتالي أمكن الاحتفاظ براس المال المادى والبشرى داخل القطاع الريفى. ثالثا، قامت معظم مشروعات الأشغال الريفية العامة بخلق وصيانة كثير من البنىات الأساسية الاجتماعية، مثل الطرق وأشغال الري والغابات، وذلك رغم أنه لم يكن من النادر "تسرب" الاعتمادات و "تحويل الفوائد الى القطاع الخاص" (حيث كانت نواتج بعض هذه البنىات تفييد أساسا القطاعات الأيسر حالا). وأخيرا، أدت المشروعات التى حددت أهدافها ذاتيا مع تغطية كل المستهدفين - مثل مشروع ضمان العمل فى مهارشتر - الى تعزيز التضامن السياسى بين فقراء الريف.

٣٩- وقد أشارت التجارب الحديثة فى مجال الأشغال الريفية العامة الى وجود امكانات لزيادة فعاليتها. فبالنسبة للنفقات المبدئية لبرنامج

(١) للاطلاع على استعراض أكثر تفصيلا، انظر (Deolalikar (1990).

ما من برامج الأشغال الريفية العامة، توجد مبررات قوية لتخفيض الأجور مع اتساع التغطية عندما يكون الهدف هو تقليل مقياس الفقر الذى يأخذ فى الحسبان عدد الفقراء وشدة فقرهم (١) ولما كان الهدف الغالب هو تحقيق أقصى زيادة ممكنة فى فرص العمل، فإن الأشغال الريفية العامة كانت تفرض قيودا على المستلزمات أكثر مما تفرضها على اليد العاملة. لكن تلك القيود لم تكن ملائمة فى جميع الحالات، خصوصا عندما كانت الفوائد، بخلاف الأجور، التى تعود على فقراء الريف من المشروع المعنى، فوائد جوهرية. وبالإضافة الى ذلك، أدى فرض القيود على المستلزمات الأخرى - غير اليد العاملة - الى تضييق فرص اختيار المشروعات المناسبة دون داع.

٤-٣ تشريعات العمل

٤٠- استجابة لانشطة نقابات العمال والجماعات المعنية، سنت حكومات عديدة تشريعات لتحسين ظروف العمل بالنسبة للعمال الريفيين. وتعتبر تشريعات الحد الأدنى للأجور من الأمثلة الهامة فى هذا الصدد (٢). غير أن مثل هذه التشريعات لم تكن فعالة الا نادرا. فباستثناء حالة عمال المزارع، فقد ظهرت دلائل على حدوث مخالفات متكررة لاتفاق الحد الأدنى للأجور ولم تقتصر هذه المخالفات على دفع أجور أقل كثيرا من الحد الأدنى المنصوص عليه فى القانون، بل شملت أيضا التأخر فى دفع الأجور لفترات طويلة أكثر مما ينبغى.

٤١- ونظرا لخصائص العمالة الريفية، كان تنفيذ قوانين الحد الأدنى للأجور أمرا بالغ الصعوبة، وكانت الآليات الادارية فى معظم البلدان - ببساطة - غير قادرة على القيام بمثل هذه المهمة. وقد جعل الطابع

(١) بعبارة أخرى، مقياس فقر حساس توزيعيا. وللاطلاع على الأساس التجريبي للاقتراح الوارد اعلاه، انظر Ravallion (1990).

(٢) يسترعى التقرير القطرى لتايلند عن متابعة المؤتمر العالمى لاصلاح الزراعى والتنمية الريفية الاهتمام الى قانون الضمان الاجتماعى الصادر فى يوليو/تموز ١٩٩٠، بمواده المختلفة المتعلقة بالاجازات المدفوعة الأجر فى حالات المرض والحوادث ورعاية الام لاطفالها، بالإضافة الى بعض المزايا التى كفلها للموظفين، بما فيهم العمال الأجراء.

الموسمى لفرص العمل والتبعثر الواسع لأماكن التوظيف والفقير المدقع للعمال، تنفيذ هذه القوانين أمرا صعبا.

٥-٣ تكوين المهارات

٤٢- أدت الحاجة الى تكوين المهارات فى المناطق الريفية، مع الوعى بأن برامج التدريب المهنى القائمة تحتاج الى اعادة توجيه، الى عدد من المبادرات الجديدة فى كثير من البلدان النامية. وقد استرعت بعض التقارير القطرية عن متابعة المؤتمر العالمى للإصلاح الزراعى والتنمية الريفية (مثل فيجى، والأردن، والمغرب، وسوريا، وتركيا، ومالى، والسنغال، وزمبابوى) الاهتمام الى الحاجة الى التدريب والتعليم المهنيين فى المناطق الريفية. وذكرت عددا من التدابير المبتكرة التى اتخذت لتأمين سبل أكبر لشباب الريف - ولاسيما النساء - للانتفاع بمثل هذه البرامج التدريبية. وقامت بلدان عديدة بتطوير برامج للتدريب المهنى من أجل تشجيع استخدام المنتجات غير الخشبية للغابات فى الصناعات الريفية المنزلية. وقد حفزت هذه البرامج وعى السكان الريفيين بمصادر جديدة للحصول على دخل من الغابات، مما زاد من اهتمامهم بحماية موارد الغابات وادارتها.

٤٣- ومن الأمثلة على ذلك أنه تم - كجزء من برنامج التنمية الريفية المتكاملة فى الهند - وضع برنامج أطلق عليه اسم "تدريب شباب الريف من أجل التوظيف الذاتى". ولم يكن التدريب كافيا فى البداية، وكان يقتصر الى حد كبير على المهارات والحرف التقليدية. ومن أجل مجابهة هذه الشواغل، انشئ فى كل قسم "مركز مجمع للتدريب الريفى والتكنولوجيا" لضمان تعليم المهارات المفيدة، مع تقديم الدعم المؤسسى المناسب.

الفصل الرابع

الاسواق، والاسعار، وفرص الحصول على المستلزمات والخدمات والائتمان

١- صار من الواضح لكثير من حكومات البلدان النامية في اوائل الثمانينات أن السياسات التي كانت تتبعها تحتاج الى تغيير جذري(١). وكانت أكثر الضغوط الحاحا من أجل التغيير ضغوطا مالية. فبينما كانت تكاليف اعانات الدعم والمؤسسات شبه الحكومية تتزايد باطراد، كانت المكاسب الناتجة عن انخفاض الأسعار التي يحصل عليها المنتجون اما تتحول الى المستهلكين في شكل أسعار منخفضة، أو تضيع سدى نتيجة لظهور السوق السوداء. وقد شجع انخفاض الأسعار الرسمية وما ترتب عليها من فائض في الطلب على ظهور السوق السوداء، وأدى، من بين ما أدى اليه، الى فقدان المؤسسات شبه الحكومية ليرادات كان يمكن أن تحصل عليها. ومن الأسباب الأخرى التي دعت الى التغيير ادراك أن الأداء الزراعى الذى كان حتى ذلك الحين مخيبا للآمال سوف يتحسن مع خطى الإصلاح، والضغوط التي مارستها هيئات الاقراض، والاتجاه الى انتهاج سياسات تعتمد على قوى السوق، فى الداخل والخارج على السواء. وأدت كل هذه العوامل الى تغييرات كبيرة فى السياسات.

١-٤ اصلاح السياسات الزراعية

٢ - على الرغم من أن النمو الزراعى كان راجعا الى اصلاح السياسات، فانه لم يتضح بعد ما اذا كان هذا النمو يمثل كسبا يعزى الى الكفاءة ويتحقق دفعة واحدة، أم زيادة طويلة الأمد فى معدل النمو. بيد أن الشواهد المتاحة لا تستبعد التفسير الثانى.

٣ - وقد اصطدمت عملية الإصلاح ذاتها بصعوبات شتى. ففى بعض الحالات كانت استجابة المزارعين لها، من حيث كمية المعروض، مخيبة للآمال. وفى حالات أخرى، تدهورت أحوال أشد السكان فقرا بسبب ارتفاع أسعار

(١) للاطلاع على مناقشة تفصيلية لتحيزات السياسات ضد الزراعة والتدخل الحكومى فى التسويق والتوزيع فى فترة ما قبل الإصلاح، أنظر "المواءمة الزراعية الدولية"، التقرير المرحلى السابع، مؤتمر منظمة الأغذية والزراعة، الدورة السادسة والعشرون، نوفمبر/تشرين الثانى ١٩٩١، الوثيقة C91/18.

الأغذية. أولا كانت هناك صعوبات ناجمة عن طريقة تنفيذ الإصلاح. كان من بينها مشكلات التكيف مع الأوضاع الجديدة؛ ومحاولات تحرير الاقتصاد من القيود في غياب مناخ اقتصادي كلي مستقر؛ والمشكلات الناجمة عن التتابع غير السليم لخطى الإصلاح أو عدم تنفيذه بالكامل (١). ثانيا أدى التركيز الزائد على ضرورة تقليص الحكومات للدور الذي كانت تضطلع به (عن طريق إصلاح الأسعار والتحويل إلى القطاع الخاص) في بعض الحالات إلى ظهور اتجاه نحو اغفال الدور الإيجابي أو المساعد الذي يلزم قيام الدولة به لضمان حصول المزارعين على المستلزمات والائتمان، وانتفاعهم بالبنية الأساسية للنقل والتسويق. وبوجه أعم أغفلت في كثير من الأحيان العلاقة بين أسعار الإنتاج والاستثمار. فمن جهة كان تحديد أسعار منخفضة أكثر مما ينبغي يجعل المزارعين يحجمون عن الاستثمار. ومن جهة أخرى كان تقديم دعم من ميزانية الدولة لأسعار الإنتاج المرتفعة وتقديم إعانات لدعم المستلزمات يؤدي في الغالب إلى تناقص الاعتمادات المتاحة للاستثمار الحكومي. وكانت ثمة مشكلة ثالثة فيما يتعلق بعملية الإصلاح تتمثل في عدم إيلاء اهتمام كاف - في بعض الحالات - لاحتياجات الفقراء. فقد عانى صغار الحائزين من صعوبات في الحصول على الائتمان وعلى المدخلات اللازمة لزيادة إنتاجهم استجابة للتحسن في مستويات الأسعار. فضلا عن ذلك أدى الإصلاح السعري في كثير من الحالات إلى ارتفاع أسعار الأغذية مع تخفيض إعانات دعم المستهلك والضرائب على الصادرات، ومن ثم أضر المستهلكون الصافيون للأغذية، ومن بينهم كثير من فقراء الريف، ولاسيما المعدمون وصغار المزارعين. وقد حصلت تلك الفئات - التي يرجح أن تجد فرصا للعمل طول الوقت أو بعضه - على شيء من التعويض في شكل دخول أكبر من عملها، ولكن هذا النوع من المواءمة بطيء وجزئي في حد ذاته.

(١) إصلاح الأسعار

٤ - طبقت الإصلاحات السعرية - ويقصد بها في هذا السياق تحرير الأسعار الزراعية من السيطرة الحكومية - على نطاق واسع. وعمدت كثير من البلدان الأفريقية التي تمر بطور المواءمة إلى زيادة أسعار بعض أو كل المحاصيل الغذائية الأساسية أو إلغاء القيود التي كانت مفروضة عليها، وإلغاء إعانات دعم الأسمدة. كما قامت كثير منها بتخفيض قيمة عملاتها، ومن ثم خفضت من الضريبة غير المباشرة التي كانت مفروضة ضمنا على الزراعة نتيجة لتقدير سعر الصرف بأعلى من قيمته الحقيقية.

(١) انظر مثلا (1990), Thomson and Smith (1990), Thomson (1989b), FAO

وقد قدر المتوسط غير المرجح للتخفيض فى قيمة عملات ٢٤ بلدا افريقيا خلال الفترة من منتصف عام ١٩٨٤ الى منتصف عام ١٩٨٦ بنسبة ٣٩ فى المائة. كما طبقت بلدان أمريكا اللاتينية اصلاحات سعرية مع تخفيض اسعار صرف عملاتها، وخفض الضرائب على الصادرات من المنتجات الزراعية وتقليل الحماية التى كانت مكفولة للواردات من المستلزمات الصناعية والغاء التدريجى لاعانات دعم الأسمدة (مثل شيلى واكوادور). وكان من الاصلاحات المدوية التى شهدتها آسيا الاصلاحات المتكاملة التى جرت فى الصين وشملت رفع اسعار الانتاج الزراعى.

٥ - ومن المؤكد أن الاصلاحات السابق ذكرها تمثل تحولا بالغ الأهمية، أو كما جاء فى وثيقة أصدرتها المنظمة عن سياسات التسعير "ثورة هادئة فى سياسات الأغذية والزراعة" (FAO, 1989). ولكن البلدان لم تعتمد كلها الى تحرير الأسعار. وكانت عملية التحرير غالبا بطيئة أو قاصرة من حيث مداها فى عدد من البلدان.

(ب) تزايد المنافسة والتحول الى القطاع الخاص

٦ - ظهرت فى مختلف أنحاء العالم النامى ترتيبات أكثر اعتمادا على المنافسة فى أسواق كل من المدخلات والمنتجات. وكانت خطى بعض البلدان فى هذا الاتجاه أسرع من خطى غيرها. ففى نيجيريا مثلا ألغيت فى عام ١٩٨٦ المجالس السلعية السبعة التى كانت قائمة كلها. ورغم أن ملاوى لم تلغ المؤسسة شبه الحكومية الرئيسية الموجودة بها، فقد ضيقت من نطاق عملها، وسمحت لتجار القطاع الخاص بمنافستها. وقد كانت مجالس احتكار الصادرات من الأهداف المفضلة وتم الغاؤها فى المغرب وتركيا وجامايكا والسنغال ونيجيريا والفلبين، على سبيل المثال. كما صار القطاع الخاص (بما فيه التعاونيات) يشارك بقدر أكبر فى توزيع المستلزمات. وحول توزيع الأسمدة الى القطاع الخاص فى بنغلاديش مثلا.

٢-٤ المستلزمات، والخدمات، والتكنولوجيا الجديدة

٧ - أصبح من الشائع بصورة متزايدة، مع نمو السكان، ومحدودية الفرص المتاحة لتوسيع رقعة الأرض المزروعة فى أغلب الحالات، أن تعتمد البلدان على منجزات التقدم التكنولوجى فى زيادة غلات المحاصيل ونصيب الفرد من الانتاج. وصارت الحكومات تنحو بصورة متزايدة الى توفير الحوافز للتشجيع على تبني المزارعين، وخاصة أصحاب الحيازات الصغيرة، للمستجدات التكنولوجية بسرعة أكبر وعلى نطاق واسع.

(1) اعانات دعم المستلزمات

٨ - طبقت عدة حكومات برامج لدعم المستلزمات فى محاولة منها لمواجهة الأثر التثبيطى للضرائب على الإنتاج. وحيث أن المستجدات التكنولوجية كانت تتخذ عادة شكل أصناف محسنة من التقاوى والأسمدة المعدنية، فقد استخدمت أيضا اعانات دعم المستلزمات والامدادات المضمونة من الحكومة فى تشجيع نشر التكنولوجيا. فضلا عن ذلك، كان ينظر الى اعانات الدعم باعتبارها من الوسائل المفيدة لضمان عدم تجاوز أسعار المستلزمات الضرورية لقدرات الفقراء.

٩ - وكما جاء فى التقارير القطرية عن متابعة المؤتمر العالمى للإصلاح الزراعى والتنمية الريفية (مثلا فيجى، والفلبين، ونيجيريا، والبرازيل)، تم فى معظم الحالات تضيق نطاق تلك السياسات لأسباب تتعلق بالتكشف المالى وللحد من آثارها المشوهة للأسعار. وعلاوة على ذلك، أدى الاعتماد على اعانات دعم المستلزمات - رغم مساهمتها فى نشر التكنولوجيات الجديدة فى بعض البلدان - الى ظهور عدد من المشكلات. فقد كان الهدف عادة هو أن تكون تلك الاعانات مؤقتة، نظرا لما يترتب عليها من أعباء مالية على الحكومات. غير أنه ثبت أن من الصعب تخفيض تلك الاعانات بعد استقرارها، وذلك بسبب الضغوط السياسية، حتى لو كانت قد حققت هدف نشر التكنولوجيا. يضاف الى ذلك أن السياسات الحكومية لدعم المستلزمات أدت الى تفاقم الفوارق فى الريف حيث أنها كانت فى مصلحة من يستخدمون تلك المستلزمات بكثافة، مثل المزارعين الكبار نسبيا.

١٠ - وقد أكدت التجارب الأخيرة أن التشجيع على تبني المستجدات الزراعية والممارسات المحسنة يتطلب ما هو أكثر من مجرد تقديم اعانات دعم المستلزمات. من ذلك، مثلا، أن اندونيسيا التى حققت الاكتفاء الذاتى من الأرز فى ١٩٨٥، لم تكن تقدم سوى اعانات متواضعة لدعم الأسمدة، ولكن الأهم من ذلك أنها كانت تطبق طائفة واسعة من التدابير المتكاملة لدعم الزراعة. وكانت تخصص قدرا كبيرا من الإيرادات الحكومية التى زادت نتيجة لارتفاع أسعار النفط لأعمال إصلاح البنية الأساسية الريفية والتوسع فيها.

١١ - وعلى عكس اندونيسيا وكثير من بلدان آسيا وأمريكا اللاتينية الأخرى، كان تبني التكنولوجيات الزراعية الجديدة أقل انتشارا بكثير

فى افريقيا جنوبى الصحراء الكبرى. وفى كثير من الحالات لم يلاحق نمو (الانتاج الزراعى المعدلات المرتفعة غالباً للنمو السكانى فى ذلك الاقليم. ورغم قيام الحكومات بتوزيع المستلزمات ودعمها على نطاق واسع، كان الانتاج الزراعى للاقليم خلال العقدين الماضيين مخيباً للآمال. فقد تبين من احدى الدراسات أن ٢٢ بلداً من بين البلدان التى شملتها الدراسة وعددها ٢٧ من بلدان افريقيا جنوبى الصحراء الكبرى شهدت نمواً سلبياً فى نصيب الفرد من الانتاج الزراعى السنوى خلال الفترة ١٩٧٠-١٩٨٤. وحتى فى الحالات التى تحققت فيها معدلات نمو ايجابية كانت تلك المعدلات اقل من ١ فى المائة (Dreze and Sen, 1989). ولم يحقق ادخال الأصناف الحديثة من القمح والأرز تقدماً كبيراً فى الاقليم، بالمقارنة بالبلدان النامية الأخرى، لأن ظروف زراعة القمح ليست ملائمة فى كثير من أنحاء القارة، كما أن زراعة الأرز محدودة بسبب الافتقار الى الري. وقد كانت أكثر من ٥٠% من الأراضى الزراعية فى آسيا وأمريكا اللاتينية مخصصة لزراعة القمح والأرز باستخدام أصناف حديثة من التقاوى، وذلك مقابل ١٣% فقط فى افريقيا جنوبى الصحراء الكبرى (Lipton and Longhurst, 1989). وكان بقاء نمو الانتاج الزراعى فى افريقيا جنوبى الصحراء الكبرى راجعاً الى عدة عوامل، منها عدم استقرار مناخ السياسات، وضعف البنية الأساسية، وخاصة الري والطرق والخدمات المساندة، ونقص الأصناف الوفيرة الغلة فيما يتعلق ببعض المحاصيل الغذائية الرئيسية، وسوء ادارة خصوبة التربة.

١٢- وكان هناك ارتباط ايجابى بين تبنى التكنولوجيا والارشاد فى مختلف أنحاء العالم. غير أن معدل عائد الاستثمار فى برامج الارشاد لم يكن مرتفعاً على نفس المنوال فى أمريكا اللاتينية و افريقيا. وغالباً ما كانت نتائج تلك البرامج بطيئة الظهور. وكان انتشار التكنولوجيا من مزارعى الاتصال الى مزارعى الاقتداء أبطأ مما كان متوقعاً. كذلك لم يكن من الممكن الاعتماد على مزارعى الاتصال فى نشر الممارسات المعقدة أو المتخصصة (١).

١٣- وقد كان للبنيات الأساسية، ولاسيما الري، دور محورى فى زيادة غلات المحاصيل. وتوقف النجاح العام للتغيير التكنولوجى فى الزراعة بصورة حاسمة على تضافر عدد من العوامل. وكان هناك وعى متزايد بأن استعمال

(١) للاطلاع على مزيد من التفاصيل، انظر Devere (1989), Evenson (1989).

اصناف التقاوى الجديدة والاسمدة لا يكفل زيادة الغلة الا اذا توفرت المستلزمات التكنولوجية الأخرى، والبنىات الأساسية، والحوافز السعرية. فقد تبين مثلا من استقصاء جرى مؤخرا فى قرى ريف بنغلاديش ان البنية الأساسية عامل جوهرى فى زيادة الدخول، وخاصة بالنسبة لصغار الحائزين، والعاملين بأجر (١).

(ب) البحث والتطوير فى مجال الزراعة

١٤- وبالإضافة الى المعاونة فى نشر التكنولوجيات القائمة، عملت الحكومات أيضا على توجيه أعمال تطوير التكنولوجيات الجديدة. فبينما كانت المعاهد الدولية تضطلع ببحوث مكلفة أو معقدة تفوق طاقة معظم المراكز القطرية، اتجهت تلك المراكز الى التركيز على البحوث ذات الأهمية المباشرة للمنتجين المحليين. وقد كانت فعالية القدرات البحثية القطرية والاقليمية من أهم العوامل التى أدت الى انتشار الاصناف الوفيرة الغلة فى الهند. وكما جاء فى التقرير القطرى المقدم من الصين، بذلت جهود لتعزيز القدرات البحثية القطرية شملت - على سبيل المثال - انشاء عدد كبير من مراكز البحوث الزراعية. وكان للجهود البحثية القطرية الفضل الأكبر فى أن تصبح الصين أول بلد نام ينجح فى الانتاج الكبير للارز الهجين. غير أن البحوث التى أجريت لتطوير اصناف عالية الغلة من المحاصيل الأخرى التى تعد من الأغذية المهمة بالنسبة للفقراء، مثل الحبوب الأساسية (كالسرغم والذرة الرفيعة) أو المحاصيل الجذرية الاستوائية (مثل البطاطا والكسافا والقارو) لم تنجح بنفس الدرجة. وكان هذا من العقبات الخاصة التى لوحظت فى أنحاء كثيرة من افريقيا تتسم باتساع الرقعة المزروعة بهذه المحاصيل.

(ج) التغيير التكنولوجى والفقراء

١٥- تشير الشواهد الى أن المزارعين الكبار نسبيا كانوا يتبنون التكنولوجيات الجديدة على نطاق أوسع وبمعدلات أسرع، بالمقارنة بصغار

(١) للاطلاع على مزيد من التفاصيل، انظر Ahmed and Hossain (1990).

المزارعين. وكان صغار المزارعين فى أغلب الأحيان أقل حظا من المزارعين الكبار من وجوه عدة. ويذكر بوجه خاص أن ضيق الفرص المتاحة للحصول على الائتمان، وتجنب المخاطر، وعدم استقرار حقوق الحيازة كان من أسباب احجام صغار المزارعين أكثر من غيرهم عن المشاركة فى تحديث الزراعة.

١٦- وغالبا ما كانت زراعة أصناف جديدة من التقاوى تستلزم أعدادا إضافية من اليد العاملة فى عدد من الأعمال الزراعية. وقد زاد استخدام اليد العاملة بصورة واضحة فى المناطق التى أمكن فيها زراعة محصولين بفضل الري وتبنى أصناف جديدة. أما فى الحالات التى كان المعدمون يشكلون فيها السواد الأعظم من الفقراء فقد كان تبنى الأصناف الحديثة مفيدا بسبب زيادة العمالة. ولكن يلاحظ بوجه عام أن زيادة العمالة لم تفد كل الفئات بالتساوى. كما أن تأثير استخدام الأصناف الجديدة على الأجور التى يحصل عليها العمال الزراعيون لم يكن ايجابيا فى جميع الحالات. من ذلك مثلا أن زيادة عدد المستأجرين الذين يبحثون عن عمل مؤقت لتدعيم دخولهم - بعد تطبيق التكنولوجيات الجديدة وما ترتب عليه من ارتفاع فى ايجارات الأراضى- أدت الى هبوط المعدلات اليومية للأجور.

١٧- وقد وجه اهتمام أكبر فى السنوات الأخيرة الى تضيق الفوارق فى الدخول بين المناطق التى نجحت فى استخدام الأصناف الحديثة والمناطق التى لم يكتب لها النجاح. ومن البديهي أن الفقراء استفادوا كمستهلكين فى المناطق التى انخفضت فيها أسعار الأغذية نتيجة لاستخدام التكنولوجيات المحسنة. ومن جهة أخرى أدى تضائل القدرة التنافسية للمزارعين فى المناطق المختلفة الى انخفاض العمالة. وفى الصين، وبنغلاديش، والهند، واندونيسيا، ونيبال، والفلبين، وتايلاند، ساعدت هجرة العمال الزراعيين الى المناطق الأكثر وفرة فى الموارد على تعويض جزء من الفوارق فى الدخول بين المناطق. وكان للسياسات الحكومية دور هام فى تعويض الآثار التوزيعية السلبية الناجمة عن التفاوت فى تبنى الأصناف الحديثة، وذلك مثلا عن طريق الإصلاح الزراعى وتخصيص موارد البحوث.

١٨- وكان هناك اعتراف بضرورة اتخاذ تدابير خاصة للتغلب على الصعوبات التى تكتنف عمل النساء، وخاصة فيما يتعلق بفرص الحصول على الأرض والائتمان والارشاد. وفى بعض الحالات لم تكن تأثيرات تبنى

التكنولوجيات الجديدة فى مصلحة النساء تماما. فى غامبيا، مثلا، ادى تطبيق تكنولوجيا جديدة فى زراعة الأرز (وهو محصول غذائى ونقدي تزرعه النساء تقليديا) الى التوسع فى الزراعة الأسرية تحت سيطرة الذكور، وحلول الرجال محل النساء فى زراعة الأرز(١).

٣-٤ أسواق المال الريفية

١٩- كانت الفرص محدودة أمام مجموعات السكان الضعيفة نسبيا - مثل النساء والمعدمين - للحصول على الائتمان بتكلفة معقولة. وكان من بين العوامل التى حدثت من امكانيات حصولهم على الائتمان ارتفاع تكاليف العمليات الائتمانية ومخاطر عدم القدرة على السداد. وقد بذلت محاولات شتى مبتكرة للتغلب على هذه الصعوبات.

(١) اعانات دعم الائتمان وبرامج ضمان القروض

٢٠- كانت أكثر السياسات شيوعا فى مجال توفير الائتمان الريفى هى تقديم قروض مدعمة من خلال مؤسسات الاقراض الزراعى الحكومية المتخصصة، وتشجيع البنوك التجارية على المشاركة فى منح القروض الريفية بأسعار فائدة منخفضة. واستدعى ارتفاع تكاليف العمليات الائتمانية ومخاطر عدم القدرة على السداد المتوقعة تخفيض تكاليف الاقراض التى تطلبها البنوك التجارية عن طريق تسهيلات اعادة الخصم لدى البنك المركزى و/أو برامج ضمان القروض الرامية الى التقليل من مخاطر عدم السداد. وفى كثير من الحالات كانت البنوك التجارية ملزمة قانونا بتوجيه نسبة محددة من محافظ قروضها الى القطاع الزراعى، أو بمزيد من التحديد نحو الفئات المستهدفة، مع وضع حدود قصوى لأسعار الفائدة المسموح بها.

٢١- وقد ادى استخدام البنوك التجارية كوسطاء فى كثير من الحالات الى تحسين الأداء بالمقارنة بمؤسسات الاقراض الزراعى الحكومية، وذلك لعدة أسباب. فقد كان لدى البنوك التجارية غالبا شبكات أوسع من الفروع ومزيد من اللامركزية فى اتخاذ القرارات، كما كانت تطلب عددا أقل من المستندات، مما قلل من تكاليف العمليات الائتمانية بالنسبة لكل من

(١) للاطلاع على شرح تفصيلى، انظر (Day (1990).

المقترضين والمقرضين على السواء. وفي جامايكا والفلبين وسري لانكا - حيث استخدم الوسيطان كلاهما - عانت المؤسسات الحكومية المتخصصة من ارتفاع مستويات المتأخرات عن مثيلاتها في البنوك التجارية وذلك بالنسبة للقروض المتساوية من حيث الحجم. وكانت معدلات التخلف عن السداد مرتفعة للغاية في كثير من الحالات. فمن مجموع ٢٠ مليون دولار قدمت كقروض في إطار برنامج القروض المحصولية في جامايكا لم يسترد سوى ٦٪. وكان ذلك راجعا الى الافتقار الى الاشراف والمتابعة الكافيين للقروض الممنوحة. ومعنى ارتفاع معدلات التخلف عن السداد هو أن برامج الائتمان تحولت الى قنوات لتحويل الدخل بما لذلك من انعكاسات خطيرة على قدرتها على الاستمرار امداء طويلا. كما فشلت مؤسسات الاقراض بوجه عام في الوصول الى الفئات الاقل حظا، وخاصة النساء.

٢٢- كذلك تعرضت برامج الاقراض من خلال البنوك التجارية لعدد من المشكلات. ففي حالات كثيرة لم تهتم البنوك التجارية بضمانات القروض نظرا لتكاليف اجراءاتها وتشككها في مصداقية الوعود الحكومية بسداد مطالباتها. ونتيجة لذلك، كانت البنوك تطلب ضمانات اضافية تتجاوز نسبة ١٠٠٪ من قيمة القرض و/او ودائع تعويضية بالنسبة للقروض المضمونة، كما جاء في عدد من التقارير. وحتى في حالة الضمانات الموثوقة، كانت برامج الاقراض تضطر الى أن تترك لوكلاء الائتمان فيها المسؤولين عن فرز الطلبات وتحصيل أقساط السداد قدرا كافيا من الحرية في تقدير مخاطر عدم السداد، لضمان تحريمهم الدقة في عملهم.

٢٣- وقد قدرت التكاليف الادارية لاقراض صغار المزارعين بما يتراوح بين ١٠ و ٣٠ في المائة من قيمة القرض أو أكثر (FAO, 1986). وكان من نتيجة ارتفاع تكاليف الاقراض للفئات الضعيفة نسبيا وفرض حدود قصوى لأسعار الفائدة أن الميزتين المنتظرتين من دعم القروض وضماناتها صارتا في كثير من الحالات غير كافيتين للتشجيع على هذا النوع من الاقراض. وكانت البنوك التجارية تتفادى التزامات الاقراض عن طريق اعادة تحديد القروض للقطاعات غير الزراعية، وتقسيم القروض الكبيرة الى عدة قروض صغيرة، أو الاكتفاء باعطاء معلومات غير صحيحة. وقد جاء في دراسة أعدها بنك تايلند أن نسبة المبالغة في الاقراض الزراعي بواسطة البنوك التايلندية تقدر بنحو ٢٥ في المائة. وعمدت البنوك أيضا الى تحميل تكاليف العمليات الائتمانية للمقترضين، واطافة رسوم شابتة، وطلب دفع الفوائد مقدما، ومنح قروض أكبر لعدد قليل من ملاك الأراضي القادرين على الوفاء بشرط تقديم ضمانات اضافية.

٢٤- وأدت البرامج التي خفضت أسعار الفائدة على القروض الرسمية الى الأخذ بنظام حصص الاثتمان، مما أضر غالبا بأكثر أفراد الفئات المستهدفة فقرا. ويشير أحد التقديرات الى أن ٥ في المائة فقط من المزارعين في أفريقيا، و ١٥ في المائة فقط في أمريكا اللاتينية وآسيا قد أتيح لهم الحصول على أى نوع من الاثتمان الرسمى. وعادة ما كان عدد قليل من كبار المزارعين هم الذين يحققون أقصى استفادة من تلك القروض، إذ منحت نسبة ٨٠٪ من حجم الاثتمان الرسمى لنحو ٥ في المائة من المقترضين (Gonzalez - Vega, 1984).

٢٥- ويمكن القول اجمالا بأن أسعار الفائدة المدعومة كانت فى أغلب الأحيان ذات قيمة محدودة، بل انها ربما كانت ضارة، وذلك للأسباب المتعلقة بالانصاف السابق ذكرها، وبسبب تشويهاها لأسعار عوامل الانتاج من جهة أخرى. فعندما كانت اعانات دعم الاثتمان تطبق للتغلب على تأثيرات بعض السياسات الأخرى، مثل فرض أسعار شراء منخفضة، كانت آثارها السلبية من حيث الانصاف تتفاقم بالنسبة لمن لا تتاح لهم فرص الحصول على الاثتمان الرسمى. كما أن عدم الوفاء بالاثتمان قد قلل من فعاليته كوسيلة للتغلب على آثار سياسات الانتاج السلبية. ومن الانتقادات الأخرى الحديثة نسبيا أن أسعار الفائدة المنخفضة لها تأثير سلبى على تعبئة المدخرات الريفية. ومع اللجوء الى تسهيلات اعادة الخصم لدى البنك المركزى، أصبحت البنوك تهمل فى تجميع المدخرات الريفية أو تعمل على تشبيطها. وسوف تناقش هذه القضية فى قسم تال من هذا التقرير.

٢٦- ونظرا للمشكلات التى صودفت فيما يتعلق بأسعار الفائدة المدعومة، تركز الاهتمام أساسا على السبل البديلة لتخفيض التكاليف الكلية للاثتمان فى أسواق المال الريفية، ولاسيما من أجل تحسين الخدمات التى تقدم للفئات الضعيفة نسبيا. وقد بذلت محاولات لتخفيض كل من تكاليف العمليات الاثتمانية ومخاطر عدم السداد.

(ب) تكاليف العمليات الاثتمانية

٢٧- لما كان المقترضون الريفيون يحتاجون فى معظم الأحيان الى قروض صغيرة وقصيرة الأجل تدفع لهم بسرعة، فان تكاليف العملية الاثتمانية تعتبر عاملا أكثر أهمية من أسعار الفائدة فى التكلفة الكلية للقروض بالنسبة للمقترض. وتقدر دراسة عن الاثتمان الرسمى فى ولاية أوريسا

الهندية تكاليف العملية الائتمانية التي يتحملها المقترض بنسبة ١٠٪ من مبلغ القرض بالنسبة لصغار الحائزين و٦٪ بالنسبة لأصحاب الحيازات الكبيرة نسبياً. وفي بنغلاديش واكوادور وهندوراس وبنما وبيرو تراوحت تكاليف عقد الائتمان التي يتحملها المقترضون بين ٤٪ و٢٩٪ من مبلغ القرض بالنسبة للقروض الصغيرة، وبين ١ في المائة و٧ في المائة بالنسبة للقروض الكبيرة (FAO, 1986). وترتب على ذلك أن طلب المقترضين الصغار على الائتمان كان يميل إلى عدم المرونة من حيث الاستجابة لاعانات دعم أسعار الفائدة. غير أنهم كانوا أكبر المستفيدين من السياسات التي عملت على تخفيض نفقات عمليات الاقتراض.

٢٨- وتشمل تكاليف العملية الائتمانية بالنسبة للمقترض مصروفات السفر، والوقت الذي يقضيه في الانتظار وفي الزيارات المتكررة وملء النماذج المعقدة، والأعباء غير المتعلقة بالفائدة، وعدم المرونة في شروط السداد. وقد كان هناك إقبال على مصادر الائتمان غير الرسمية رغم ارتفاع أسعار الفائدة التي تطلبها، لأنها لم تكن تفرض كل هذه التكاليف الإضافية. ذلك أن المرابين القرويين يتميزون بالقرب ولا يطلبون أية مستندات، ويتخذون قراراتهم فوراً، ويتحرون المرونة فيما يتعلق بشروط السداد. ومن جهة أخرى كان العمل على تخفيض نفقات العملية الائتمانية بالنسبة للمقترض يقتضى غالباً ارتفاع تلك النفقات بالنسبة للمقرض. ومن ذلك مثلاً أن فتح فروع محلية ريفية جديدة أو استخدام عدد أكبر من الموظفين للتعجيل باتخاذ القرارات الخاصة بالاقتراض يؤدي إلى زيادة تكاليف الاقتراض.

٢٩- وقد بدأ بنك بادان كريدت كيكاماتان Badan Kredit Kecamatan في اندونيسيا في تنفيذ نظم ناجحة لتخفيض نفقات العمليات الائتمانية الرسمية إذ أنشأ مكاتب في ٣٥٪ من القرى، واستخدم في عملياته نماذج مبسطة وكان يتخذ قراراته بسرعة. كما وضع البنك الأهلى الباكستاني، وهو بنك تجارى خاص، برنامجاً سمي برنامج "المصرفى ذو الدراجة البخارية" لتوصيل الخدمات المصرفية إلى القرى. واستحدث في نيكاراغوا برنامج ذو طابع مبتكر فريد، فقد أنشئت بنوك متنقلة تذهب إلى القرى وتستخدم نماذج رقمية مبسطة لطلب القروض يمكن ملؤها بسرعة ثم معالجتها بواسطة حاسب آلى مركزى. كما استخدمت الحاسبات الآلية فى رصد مدفوعات السداد والتنسيق بين الائتمان والاحتياجات من المستلزمات. وساعد منح تسهيلات ائتمانية صغيرة مدتها خمس سنوات على

تخفيض التكاليف السنوية لتحديد طلبات الاقتراض بالنسبة للطرفين. وفى خلال ثلاث سنوات كان هذا البرنامج قد قدم أكثر من ٢٠ ٠٠٠ قرض بأسعار الفائدة السائدة فى السوق الى ٨ ٥٠٠ من أصحاب الحيازات الصغيرة، وبلغت نسبة القروض المتعثرة ١٠ فى المائة.

(ج) مخاطر عدم السداد

٣٠- تمثل مخاطر عدم السداد عنصرا هاما من عناصر تكلفة الاقتراض. ورغم وجود بعض الشواهد على قلة حالات عدم السداد بين صغار المزارعين بالمقارنة بالمزارعين الكبار نسبيا، فان أفقر فئات السكان، وخاصة من المعدمين، لا تكفل للمقرض الا امكانيات محدودة لتأمين نفسه من مخاطر عدم الوفاء بالدين. وقد جرى العرف على التقليل من مخاطر عدم السداد عن طريق طلب ضمانات اضافية - تقتصر فى أكثر الحالات على الأرض - واستخدام المعلومات المتاحة عن الجدارة الائتمانية لطالب القرض.

٣١- وقد يكون لتوسيع نطاق الأصول التى تقبل كضمان اضافى أهمية فى زيادة حجم الائتمان المتاح، ولاسيما للنساء. وفى كثير من البلدان تسجل ملكية الأرض باسم أفراد الأسرة الذكور فقط، بينما كانت مؤسسات الاقتراض الرسمية لا تقبل الأصول التى تمتلكها النساء عادة، مثل الحلى، كضمان اضافى فى الحالات العادية. وكانت محال الرهونات، التى تتميز بالكتمان والراحة والمرونة فيما يتعلق بالضمانات تمثل فى كثير من الأحيان مصدرا هاما من مصادر الائتمان بالنسبة للنساء. وقد حاولت الحكومة فى سرى لانكا السيطرة على أسعار الفائدة التى تفرضها محال الرهونات عن طريق التسجيل والضرائب، ولكن النتيجة كانت عكسية، حيث ارتفعت أسعار الفائدة بدلا من أن تنخفض. وقد عمد البنك الشعبى، وهو احدى مؤسسات الاقتراض الريفى الحكومية - ادراكا منه لهذه المشكلة - الى منافسة القطاع غير الرسمى عن طريق تقديم خدمات الرهن لعملائه.

٣٢- ويلاحظ أن استخدام ضمانات مادية كبيرة يلغى الحاجة الى تقييم الجدارة الائتمانية لطالب القرض، ولكن امكانية استخدام "الضمانة الاجتماعية" (مثل سمعة طالب القرض) قد تكون ذات أهمية جوهرية. وقد استخدمت أساليب مختلفة للاستفادة من هذه المعلومات فى توسيع فرص الائتمان. وفى غرب ماليزيا بدأ بنك ماليزيا الزراعى فى تنفيذ برنامج

أضفى طابعا رسميا على دور الوساطة الذى يضطلع به التجار المحليون، مع محاولة تشجيع المنافسة. وعين عددا من التعاونيات ومنظمات المزارعين وتجار القطاع الخاص كوكلاء له مع منحهم عمولة مقابل تقييم أهلية طالبى القروض وضمان تسديد القروض التى تمنح لشراء المستلزمات. وتبين من المقارنة بين هؤلاء الوسطاء تفوق تجار القطاع الخاص من حيث ارتفاع القروض المقدمة وتسديدها. وقد جرب فى الهند أسلوب تقديم قروض الانتاج عن طريق تجار الأسمدة المحليين ولكن النتائج كانت متفاوتة.

٣٣- كذلك تميزت القروض الممنوحة بواسطة التجار والتي كان تسديدها مرتببا بعمليات أخرى بسهولة تحصيلها. وكانت مدفوعات السداد متزامنة مع دخول المقترضين، وأصبح من الصعب التهرب من السداد لأن الانتاج كان يباع عن طريق المقرض. بيد أن هذه الارتباطات كان من الممكن أن تكتسب طابعا استغلاليا فى بعض الأحيان. فقد أشار التقرير القطرى لتايلند - على سبيل المثال - إلى أن الربط بين الائتمان والتسويق أدى إلى تحمل المقترضين لأعباء حقيقية تفوق بكثير أسعار الفائدة السائدة فى السوق.

٣٤- وقد أصبح الاقراض الجماعى من الوسائل الشائعة لتشجيع استخدام الضمانات الاجتماعية. وكان لذلك أهمية خاصة بالنسبة للنساء اللاتى يمتلكن عادة أصولا انتاجية أقل واللاتى أقبلن أيضا على البرامج الموجهة إلى مجموعات نظرا لأن عضوية مثل هذه المجموعات كانت تتيح لهن الدعم الاجتماعى اللازم للاقدام على تجربة الاقتراض. وكانت السمة الأساسية لتلك البرامج هى تشكيل مجموعات من المقترضين يكونون ملزمين جماعيا بسداد قرض واحد، ومن ثم تخفض النفقات التى كان يتحملها المقرض فى سبيل تقييم طلبات الاقتراض. وقد طبقت كثير من الصور المعدلة لهذه الفكرة الأساسية منذ قيام بنك غرامين بتجربته الرائدة. ومن الأمثلة الناجحة الأخرى تجربة بنك التنمية فى بنما، حيث بلغ متوسط التخلف عن السداد فى عام ١٩٨٥ نسبة ١٢ فى المائة فيما يتعلق بالقروض الجماعية، مقابل ٢١ فى المائة بالنسبة للقروض الفردية. كما عمد بنك الزراعة والتعاونيات الزراعية فى تايلند إلى إرسال مصرفيين إلى القرى لتشكيل جماعات من المقترضين تضم كل منها من ٥-١٨ مزارعا، ومتابعتها. واستطاع تخفيض نسبة المصروفات الادارية إلى ٥ فى المائة من القيمة الكلية للقرض، وكان معدل التخلف عن السداد ٣ فى المائة، وان أحجم ذلك البنك عن ضم أشد المزارعين فقرا إلى عملائه.

٣٥- وقد تفاوتت نتائج الاقراض الجماعى. فقد حققت أفضل أداء المجموعات الصغيرة المتجانسة التى لا ترتبط أو اصر القربى بين أفرادها ومن ثم كان تجمعهم طوعيا (وقد استفادت تلك المجموعات من التعاون بينها فى مجالات أخرى غير الائتمان). وظهرت فى غانا مشكلات فيما يتعلق باعمال المسؤولية الجماعية عن سداد القروض، وفى الفلبين فيما يتعلق بايجاد ضغط فعال على الفرد المتخلف عن السداد من سائر اقارانه .

٣٦- وقد ادى اتباع سياسة زيادة حجم القروض تدريجيا اذا تكرر الاقتراض الى تأكيد الفقراء لجدارتهم الائتمانية. وقد استخدم بنك غرامين فى بنغلاديش هذا النظام فى ارساء اسلوب السمعة الجماعية، بينما استخدمه بنك بادان كريديت كيكاماتان فى اندونيسيا فيما يتعلق بالقروض الفردية التى كانت تبدأ بأقل من ٥ دولارات أمريكية. ولقد كانت فرصة الحصول على قروض أخرى بمثابة حافز مهم جدا على السداد. وتبين من استقصاء أجرى فى هندوراس على ٣٠ اتحادا ائتمانيا أن نسبة التخلف عن السداد ترتبط ارتباطا وثيقا بتقدير المقترض لفرصه فى الحصول على قروض فى المستقبل.

٣٧- وساعد الاشراف المباشر على القروض على التقليل من مخاطر عدم السداد، ولكنه لم يكن بالضرورة فعالا من حيث تكلفته. فمن بين أربعة برامج لتقديم القروض لصغار الحائزين فى جامايكا، كانت نسبة المتأخرات منخفضة الى حد كبير فى البرنامج الخاضع للاشراف، ولكن مصروفاته الادارية بلغت أكثر من ١٤ فى المائة من قيمة القروض. كذلك كانت مصروفات الاشراف كبيرة فى برنامج "المصرفيين ذوى الدرجات البخارية" فى باكستان، ولكن الانخفاض الشديد فى معدلات التخلف عن السداد جعل البرنامج فعالا من حيث تكلفته، فقد بلغت التكاليف الكلية للاقراض ١٩% من قيمة القروض، مقابل ٣٣% بالنسبة للقروض المماثلة المقدمة من بنك التنمية الزراعية الذى كان يطبق النظام التقليدى.

(د) تعبئة المدخرات

٣٨- تبين من دراسة بشأن المدخرات فى جنوب غربى الكاميرون أن ٩٨ فى المائة من النساء العاملات بأجر و ٨٢ فى المائة من النساء غير العاملات بأجر اللاتى شملتهن العينة يمارسن الادخار. وكانت أكثر مؤسسات الادخار

شيوعاً، بالإضافة إلى رابطات الادخار والائتمان الذاتية الموارد هي "اللقاءات" المنتظمة بين أفراد الجماعة العرقية أو الأسرة التي يجرى فيها تجميع المدخرات من الحاضرين ثم ايداع المبلغ المتجمع في أحد البنوك. أما ايداع المدخرات الفردية في البنوك فكان نادراً نظراً لما يكتنفه من مشقة ولتحديد البنوك حداً أدنى للودائع. كذلك انتشرت أنديّة الادخار في زمبابوي، وبلغ عدد أعضائها ما يقرب من ١٤٠ ٠٠٠ عضو، كان معظمهم من النساء، كما بلغ مجموع مدخراتها أكثر من ٢٧ مليون دولار في عام ١٩٨٤ (FAO, 1986). وكثيراً ما كانت هذه الأندية تستخدم الأموال المتجمعة لديها في أغراض استثمارية، مثل شراء المستلزمات الزراعية.

٣٩- ويلاحظ أن المحاولات الناجحة لتعبئة المدخرات كانت تركز على سهولة التعامل مع النظم غير الرسمية. فقد عمدت الهيئة الحكومية للتأمين في غانا إلى إرسال وكلاء لها إلى السوق لجمع الاشتراكات. وهكذا فعل أيضاً البنك النقابي في الهند في إطار برنامج "الودائع الصغيرة" الذي استحدثه. وكان هناك إقبال على حسابات التوفير البريدية، التي تمكنت من تعبئة مدخرات وصلت إلى ٤ في المائة من الناتج المحلي الإجمالي نتيجة لكثافة شبكة مكاتب البريد. غير أن أهميتها تضاءلت في المناطق التي تخدمها مؤسسات تقدم الائتمان لأصحاب المدخرات. والواقع أن "تبادل المنافع" هذا كان محل تقدير العملاء، وكان حافزاً على تسديد القروض والادخار كليهما. وقد استفادت التعاونيات الائتمانية في أفريقيا واتحادات الائتمان في أمريكا اللاتينية التي كانت تستخدم المدخرات الجماعية في تعزيز قدرتها على تقديم الائتمان من مبدأ تبادل المنافع وتأثير الضغوط التي يمارسها أفراد الجماعة على من يتخلف منهم عن السداد. ولكن الأداء تدهور في الحالات التي عمدت فيها الحكومات إلى استخدام تلك المؤسسات في تقديم الائتمان إلى غير الأعضاء، مما قطع الصلة بين الادخار والائتمان وقضى على ميزة الضغط الذي يمارسه الأقران بما لها من أهمية كبيرة.

الفصل الخامس

تنمية الموارد البشرية

١ - شمة اعتراف متزايد بأهمية تنمية الموارد البشرية ، لا باعتبارها غاية فى حد ذاتها فحسب، وانما أيضا باعتبارها من أكثر الوسائل فعالية لمكافحة الفقر، حيث أن رأس المال البشرى ينمى انتاجية أكثر الثروات التى يمتلكها الفقراء وفرة، بل الثروة الوحيدة غالبا - الا وهى العمل. ولقد تم فى الفصل الأول استعراض أحدث ما تحقق من تقدم فى التنمية البشرية - مقاسة بعدد من المؤشرات التعليمية والصحية والتغذوية. والفصل الحالى يكمل هذا الاستعراض بتحليل لمدى التقدم فى الامداد العام بالخدمات الأساسية من أجل تنمية الموارد البشرية. وتتنوع الأقسام من ٥ - ١ الى ٥ - ٣ بالتغيرات فى السياسات والبرامج الحكومية فى مجالات الصحة والتعليم والارشاد الزراعى، مع تركيز خاص على فرص الانتفاع بهذه السياسات والبرامج من قبل المجموعات النوعية الأقل حظا من فقراء الريف. وبما أن فقراء الريف ليسوا مجرد متلقين للخدمات العامة، لكنهم أيضا عناصر فاعلة فى عملية التنمية البشرية، فان هذا الفصل يختتم باستعراض للجهود القطرية التى بذلت مؤخرا لتشجيع ومساندة المنظمات الريفية - كالتعاونيات والاتحادات العمالية، والمنظمات النسائية - التى يشارك فيها الفقراء.

الصحة والتغذية

١-٥

٢ - توضح الشواهد التى استعرضها الفصل الأول أن الحالة الصحية والتغذوية فى البلدان النامية قد تحسنت تحسنا ملموسا فى العقد الماضى، ولكن الوضع لا يزال غير مرض الى حد بعيد. ومع ذلك، لا تزال شمة فروق كبيرة بين البلدان المختلفة وبين المناطق الريفية، وبين الأقاليم داخل البلدان، وذلك تبعا لمستوى التنمية الاجتماعية الاقتصادية ومستوى الامداد بالخدمات الاجتماعية والصحية العامة. وتشير التقارير القطرية لمتابعة التقدم فى تنفيذ برنامج عمل المؤتمر العالمى للإصلاح الزراعى والتنمية الريفية الى أن هذه التحسينات تعزى الى عدد من العوامل التى اختلفت من قطر الى آخر وقد شملت هذه العوامل: زيادة الامدادات الغذائية، وتحسن سبل الحصول على الغذاء من خلال ارساء نظم

أفضل للتوزيع والاتصال بما فى ذلك الأغذية التى تباع فى الطرقات، وزيادة اعتمادات الميزانية المخصصة لقطاع الصحة، وتقديم قدر أكبر من الدعم لخدمات الرعاية الصحية الأولية والرعاية الصحية الوقائية (كالتحصين ضد الأمراض، ورعاية الأمهات الحوامل وتوزيع كبسولات فيتامين أ وأقراص الحديد)، واستعمال أساليب علاجية فعالة منخفضة التكلفة (مثل علاج الجفاف عن طريق الفم)، والتوجيه الأفضل لبرامج التكميل التغذوي/دعم الغذاء نحو الفئات المستهدفة، وتحسين الصحة البيئية وسلامة الأغذية (ولاسيما مياه الشرب والصرف الصحى)، وتوعية السكان (وخصوصا النساء) بالمشكلات الصحية وضرورة السعى الى العلاج مبكرا، وزيادة الوعى بالاحتياجات التغذوية والوجبات الغذائية السليمة، ولاسيما بالنسبة للأطفال الصغار.

٣ - وبالرغم من هذه الانجازات فان الجدول ٥-١ يشير الى أن فرص الانتفاع بالخدمات الصحية العامة والصرف الصحى ومياه الشرب النقية فى الفترة من ١٩٨٥ الى ١٩٨٧ كانت أقل بكثير من الاحتياجات المطلوبة، وأنه كانت ثمة تفاوتات لافتة للنظر بين المناطق الريفية والمناطق الحضرية. وحيث أن التقديرات تشير الى الوسيط القطرى فى كل اقليم، فإنها لا تعطى صورة واضحة عن الفروق الهائلة بين البلدان، وعن التفاوتات البالغة بين الريف والحضر. ففى كثير من البلدان المنخفضة الدخل - على سبيل المثال - لم يتمتع بفرض الحصول على الخدمات الصحية والماء الصالح للشرب والصرف الصحى سوى أقل من ٢٠ فى المائة من السكان الريفيين، بينما تمتع سكان الحضر بخدمات مرضية شملت فى بعض الحالات ٨٠-١٠٠ فى المائة منهم (١). وقد حققت بعض البلدان ذات الدخل المنخفض (مثل تنزانيا، وفيتنام) والبلدان ذات الدخل المتوسط من الشريحة الدنيا (مثل بوتسوانا، وكوستاريكا، والأردن، وموريشيوس، وتايلند، وتونس، وزمبابوى) نجاحا ملحوظا فى تضييق الفوارق بين الريف والحضر. وهذا يدل على أن الفوارق بين المناطق الريفية والمناطق الحضرية يمكن تقليصها على كافة مستويات الدخل، باتباع السياسات العامة المناسبة.

(١) للاطلاع على البيانات القطرية انظر UNICEF (1991) و UNDP (1991)

الجدول ١-٥

الفوارق بين المناطق الريفية والحضرية فى البلدان النامية
فى فرص الحصول على خدمات الصحة والصرف الصحى ومياه الشرب
خلال الفترة من ١٩٨٥-١٩٨٧ (١)

| خدمات الصحة والصرف الصحى مياه الشرب | | | | | |
|-------------------------------------|-----------|-----------|-----------------|-----------------|-----------------|
| الاقليم | الريف (%) | الحضر (%) | الريف الحضر (%) | الريف الحضر (%) | الريف الحضر (%) |
| أفريقيا جنوبى الصحراء الكبرى | ٤٠ | ٩٠ | ١٤ | ٦٨ | ٢٢ |
| الشرق الأدنى وشمال أفريقيا | ٦٥ | ٩٧ | ١٦ | ٨٤ | ٥٤ |
| آسيا والمحيط الهادى | ٦٢ | ٩٨ | ٣٨ | ٦٥ | ٣٦ |
| أمريكا اللاتينية والبحر الكاريبى | ٤٠ | ٩٠ | ١٦ | ٧٧ | ٤٠ |

(١) النسبة المئوية لعدد السكان فى اقليم ما تماثل القطر الوسيط فى الاقليم. وقد اعد الجدول لهذا التقرير باستخدام بيانات من UNICEF (1991) و UNDP (1991).

٤ - وتشير الدلائل المتاحة الى أن اعانات دعم الصحة العامة قد وزعت اجمالا بطريقة منصفة الى حد كبير بين مجموعات الدخل المختلفة، رغم انحيازها فى بعض البلدان تجاه المجموعات ذات الدخل الأعلى، بينما انحازت فى بلدان أخرى (مثل ايران وسرى لانكا) نحو المجموعات الأشد فقرا. أما الانفاق على المستشفيات الحضرية فقد كان ينحو نحو افادة المجموعات ذات الدخل الأعلى، بينما كانت مراكز الرعاية الصحية

الأولية والعيادات الريفية فى متناول الفقراء بصورة أكثر فاعلية (١). وتشير البيانات الخاصة بأندونيسيا (٢) الى أن الفقراء لم يتمكنوا من تعويض نقص الخدمات الصحية العامة عن طريق انفاقهم الخاص *

٥ - ونتيجة لازمة الديون وما أعقبها من برامج المواءمة فى الثمانينات، تعرضت كثير من البلدان النامية للضغط من أجل تخفيض النفقات الاجتماعية. ورغم أن الدلائل غير قاطعة، فقد تمكنت بلدان كثيرة من تجنب اجراء تخفيضات كبيرة كان من شأنها أن تؤثر تأثيرا خطيرا على صحة الفقراء. وثمة ما يدل - على سبيل المثال - على أن المواءمة الاقتصادية الكلية فى أندونيسيا فيما بين ١٩٨٣ و ١٩٨٨ قد اقترنت بالحد من وطأة الفقر، ويرجع ذلك جزئيا الى أن السياسات الحكومية قد أمنت الفقراء ضد التأثيرات الضارة للمواءمة. غير أنه عندما خفض الانفاق على الصحة بما يقرب من ٥٠ فى المائة بحسب القيمة الحقيقية فى هذه الفترة، انخفض الانفاق على برامج مكافحة الأمراض السارية بنسبة ٧٥ فى المائة، بينما خفض الانفاق على المستشفيات بنسبة ٢٣ فى المائة فقط. وقد أوقف - من الناحية الفعلية - برنامج مكافحة الدرن، وتعرضت أنشطة مكافحة الملاريا لتخفيض واسع النطاق. كما وجد فى دراسة عن جامايكا أنه بينما كانت هناك تخفيضات جوهرية فى الانفاق الحكومى على الخدمات الاجتماعية خلال فترة المواءمة التى امتدت من ١٩٨٣ الى ١٩٨٦، لم يكن شمة سوى شواهد ضئيلة على حدوث تدهور محسوس، فى الأجلين القصير والمتوسط، فى المؤشرات الخاصة بالصحة (بالنسبة الى الاتجاه العام). وقد أدى ارتفاع كفاءة التدخلات الصحية وترشيدها، بالاضافة الى احلال الخدمات الصحية الخاصة محل الرعاية الصحية العامة، الى تعويض جزء من الانخفاض الحقيقى فى الانفاق الحكومى على الصحة (Behrman & Deolalikar, 1991).

٦ - وقد تحققت فى بعض البلدان تخفيضات جوهرية فى الميزانية الحكومية وتكاليف توزيع اعانات دعم الغذاء، عن طريق توجيهها بمزيد من الدقة نحو الفئات المستهدفة. ومثال ذلك أنه عندما قامت سرى لانكا فى النصف الثانى من السبعينات بالتحول الى تطبيق برنامج أكثر استهدافا لاعانات دعم الغذاء (تضمن التحول الى نظام طوابع الغذاء واستبعاد ما يقرب من نصف السكان من البرنامج)، استطاعت تخفيض

(١) لاستعراض هذه الشواهد يمكن الرجوع الى Deolalikar (1990)

(٢) انظر Brotowasito et al. (1988) و Gish et al. (1988).

التكاليف المالية بما يزيد على النصف دون أية تأثيرات ضارة على الفقراء. وقد طبقت ولاية تاميل نادو الهندية برنامجا ناجحا جدا لمضافات التغذية المتكاملة كان بالغ الفعالية من حيث تكلفته لانه استهدف فئات محددة بحسب مناطق الإقامة، والعمر، والاحتياجات التغذوية للمنتفعين. وقد طرأ تحسن جوهري عام على النسبة بين التكلفة والمنفعة فى برامج تغذية الاطفال عندما ربطت هذه البرامج بالنظم القائمة لتقديم الخدمات الصحية، مما أدى الى زيادة من تشملهم الخدمة وتوفير فى التكاليف الثابتة للاستثمار وفى عدد العاملين ومتطلبات الإدارة. وفى المكسيك تحققت تحسينات كبيرة فى التوزيع المباشر لبطائر التورتيليا على ما يقرب من ٢٦ مليون أسرة فقيرة، حيث حصلت كل أسرة على كيلوغرام واحد من التورتيليا مجانا كل يوم. وقد أدى تحسين كفاءة البرنامج الى خفض تكاليف التشغيل الى الربع. وكانت كل من فنزويلا وكولومبيا قد بدأتا أيضا عملية تحسين تحديد الفئات المستهدفة للانتفاع بالمساعدات الغذائية. وقد كان تقديم اعانات الدعم للأغذية المنخفضة الرتبة نهجا آخر تميز بفاعلية خاصة، حيث أنه استهدف مباشرة المجموعات ذات الدخل المنخفضة التى تستهلك هذه الأغذية على نطاق أوسع كثيرا من المجموعات ذات الدخل الأعلى.

٢-٥ التعليم

٧ - تمكنت كثير من البلدان النامية من قطع خطى تثير الاعجاب فى معدلات الالتحاق بالمدارس الابتدائية خلال الثمانينات - كما سبقت الإشارة فى الفصل الأول. وقد ارتفع متوسط الانفاق العام على التعليم، كنسبة من الناتج المحلى الاجمالي، ارتفاعا كبيرا فى كافة الاقاليم النامية فى الفترة من ١٩٦٠ الى ١٩٨٦، لاسيما فى الشرق الأدنى وشمال أفريقيا حيث زاد الرقم من ٣٧ فى المائة الى ٨٠ فى المائة من الناتج المحلى الاجمالي (١). غير أنه فى معظم فترة الثمانينات كان معدل الزيادة فى الالتحاق بالمدارس الابتدائية فى أفريقيا جنوبى الصحراء الكبرى أقل من معدل الزيادة فى عدد الاطفال الذين هم فى سن الدراسة الابتدائية، مما نجم عنه انخفاض فى عدد السنوات المتوقعة للبقاء فى التعليم. وحيثما انخفض نصيب التلميذ من الانفاق، كان ذلك مرتببا دون شك بالتردى الاقتصادى الأوسع الذى شهدته كل من أفريقيا وأمريكا اللاتينية خلال الثمانينات وما ترتب عليه من احتياج بلدان

كثيرة الى اجراء مواءمات اقتصادية كلية. وقد بلغت الاختلافات داخل كل اقليم فى الانفاق العام على التعليم اقصاها فى الشرق الأوسط/شمال افريقيا، وجنوب آسيا، وأمريكا اللاتينية والبحر الكاريبى، وأقلها فى شرق وجنوب شرقى آسيا.

٨ - ويبدو أنه قد تحقق قليل من التقدم فيما يتعلق بتحسين عدالة الانفاق العام على التعليم فى كثير من البلدان. فقد بلغ انفاق البلدان النامية - كمجموعة - على الطالب فى التعليم العالى ما يربو بأكثر من ٢٥ ضعفا على مقدار الانفاق على تلميذ التعليم الابتدائى، وذلك رغم أن ٧٥ فى المائة من السكان الذين فى سن التعليم كانوا ملتحقين بالتعليم الابتدائى، بينما لم يزد عدد المسجلين فى التعليم العالى على ٧ فى المائة. وكان نصيب طالب التعليم العالى فى البلدان الافريقية الناطقة بالانجليزية يزيد ٥٠ مرة عن نصيب تلميذ التعليم الابتدائى، بينما لم تتجاوز نسبة المسجلين فى التعليم العالى ٢ فى المائة فقط من مجموع السكان فى سن التعليم. ولا يقتصر الأمر على أن عددا قليلا نسبيا من الأفراد ينتفعون بالمستويات العالية من الانفاق العام على التعليم العالى، بل ان هؤلاء المستفيدين كانوا ينتمون فى الغالب الى عائلات ميسورة الحال. وتشير الدلائل المتوفرة عن اندونيسيا الى أن ٤٠ فى المائة من الأفراد الأشد فقرا لم يحصلوا الا على ٧ فى المائة فقط من اعانات الدعم الموجهة للتعليم العالى، بينما استفاد ٢٠ فى المائة من الذين هم أكثر ثراء من ٨٣ فى المائة من اعانات الدعم هذه. وحتى فى ماليزيا، التى كانت اعانات دعم التعليم العالى فيها موزعة توزيعا أكثر انصافا، تلقى ٤٠ فى المائة من أكثر السكان فقرا مالا يزيد عن ١٠ فى المائة من اعانات الدعم، بينما تلقى العشرون فى المائة الأكثر ثراء نحو ٥٠ فى المائة من هذه الاعانات(١). وبالرغم من ذلك، أنفقت حوالى ثلث البلدان النامية ما يزيد على ٥٠ فى المائة من ميزانيات التعليم العام على التعليم الابتدائى، كما خصص عدد قليل من البلدان نسبة استثنائية لهذا الغرض، مثل سرى لانكا (٩٣ر٥ فى المائة)، وأنغولا (٩٤ر٦ فى المائة)، والأردن (٨٩ر٩ فى المائة)، والكامبيرون (٧٧ر٧ فى المائة)، والسلفادور (٦٠ر٣ فى المائة)(٢).

(١) لمزيد من التفاصيل انظر البنك الدولى (١٩٨٦).

(٢) UNDP (1991).

٩ - ولقد كان التحيز في الانفاق لصالح التعليم العالى على حساب التعليم الابتدائى واضحا بصفة خاصة فى ضوء ما دلت عليه الشواهد الأخيرة من انخفاض العوائد الخاصة والاجتماعية من التعليم مع ارتفاع مستوى التعليم. ومما له دلالة خاصة فى هذا الشأن أن نتائج استقصاء أجرى مؤخرا على ثمانية من البلدان النامية قد أشارت الى أن انتاجية المزارعين الذين أمضوا أربع سنوات فى الدراسة كانت أعلى فى المتوسط بمقدار ٩ فى المائة من انتاجية أولئك الذين لم يدخلوا المدارس. ودلت دراسة أكثر تفصيلا شملت كلا من ماليزيا وتايلند وجمهورية كوريا أن قضاء عام واحد فى المدرسة قد ارتبط بزيادة صافية فى ناتج المزرعة بلغت ٥٥ ، ٢٨ ، ٢٣ فى المائة، على الترتيب(١). غير أن ذلك لا يعنى بالضرورة أن استثمار البلدان النامية فى التعليم العالى هو استخدام معيب للموارد. فقد فشلت المناهج المدرسية فى المناطق الريفية عموما فى ادماج الموضوعات الأكاديمية مع التدريب الفنى فى الزراعة والادارة البيئية، ولم تراعى بالقدر الكافى القيم والأولويات المجتمعية. بيد أنه حدثت تطورات ايجابية فى بعض البلدان. ومثال ذلك أن برنامجا مدرسيا عن علم البيئة والمجتمع الريفى فى بيرو قد زاد من وعى المجتمعات الريفية بالشواغل البيئية وممارسات الزراعة المختلطة بالحراثة.

١٠ - ولقد لفتت كثير من التقارير القطرية للمؤتمر العالمى للإصلاح الزراعى والتنمية الريفية الانتباه الى محاولات تقليص الفوارق بين المستويات التعليمية للذكور والاناث. وقد تزايد الاعتراف بأن تعليم الاناث كان عاملا هاما فى خفض نسبة الوفيات بين الرضع والأطفال، وفى تحسين الحالة التغذوية والصحية للأطفال، وكان له اسهامه فى خفض الخصوبة. كما تشير الشواهد فى افريقيا جنوبى الصحراء الكبرى الى أن مكاسب الانتاجية الزراعية من التعليم كانت أكبر فى حالة المزارعات منها فى حالة المزارعين الذكور (البنك الدولى، ١٩٨٨). وقد حققت بلدان عديدة (مثل فيجى، والمغرب، وسوريا، ومالى، والسنغال، وتنزانيا) تحسينات فى مجالى الكفاءة والانصاف كليهما، وذلك باعطاء أولوية متقدمة لتعليم النساء عند تخصيص الموارد العامة. وبينما جربت بلدان كثيرة انتهاج طرق جديدة لتشجيع البنات على التردد على المدارس والبقاء فيها - مثل انشاء مدارس لاعداد المعلمات فى ريف

تنزانيا، والتعليم المسائي للبنات فى الهند، وتقديم منح دراسية للبنات فى غواتيمالا وبنغلاديش - الا ان المشكلة ظلت على ضخامتها. كما تشير بعض التقارير القطرية لمتابعة التقدم الى ان التعليم الوظيفى والتدريب المهنى لشباب الريف - لاسيما النساء قد حظيا باهتمام اكبر فى عدد من البلدان (مثل فيجى، والأردن، والمغرب، وسوريا، وتركيا، ومالى، والسنغال، وزمبابوى)•

٣-٥ الارشاد الزراعى

١١- يشير استقصاء لنظم الارشاد الزراعى اجريته منظمة الاغذية والزراعة عام ١٩٨٨/١٩٨٩ الى ان نصف مجموع منظمات الارشاد الزراعى فى البلدان النامية قد تأسس او أعيد تنظيمه منذ ١٩٧٠، وان نصف هذا العدد تأسس خلال العقد الماضى. ويتبين من مقارنة هذه البيانات بنتائج استقصاء مماثل أجرى عام ١٩٨٠. أنه حدثت زيادة كبيرة فى عدد العاملين فى مجال الارشاد فى البلدان النامية خلال الثمانينات. وفى وقت اجراء استقصاء ١٩٨٨/١٩٨٩ كان هناك نحو ٤٧٤ ٥٠٠ من موظفى الارشاد المحترفين/الفنيين يعملون فى ٩٢ بلدا ناميا. وكان أكثر من ٧٠ فى المائة من هؤلاء العاملين موجودين فى اقليم آسيا والمحيط الهادى•

١٢- وقد انخفض الانفاق على الارشاد الزراعى، كنسبة مئوية من الناتج المحلى الاجمالى الزراعى، فيما بين ١٩٨٠ و ١٩٨٨، ولاسيما فى افريقيا حيث انخفض الرقم من ١٧ر١ فى المائة عام ١٩٨٠ الى ٩ر٠ فى المائة عام ١٩٨٨ (الجدول ٥-٢). ومع تكاثر عدد منظمات الارشاد فى البلدان النامية فى الثمانينات، فقد انخفض بذلك متوسط نصيب عامل الارشاد من الانفاق. وكان الاتجاه الهبوطى فى الانفاق العام الحقيقى على الارشاد الزراعى خطيرا فى افريقيا بصفة خاصة. فحيث أن عدد عمال الارشاد لم ينقص (بل زاد فى بلدان كثيرة فى الواقع)، فقد وقع عبء خفض الانفاق بدرجة كبيرة على بنود الميزانية غير المخصصة للأجور، وهى بنود المصروفات المتكررة كالانتقالات والوقود - وهى مصروفات ضرورية لتحرك موظفى الارشاد وأداء عملهم بفاعلية. وكما كان الحال بالنسبة للتعليم، يعزى الخفض فى الانفاق العام على الارشاد الزراعى بدرجة كبيرة الى التردى الاقتصادى العام وما تترتب عليه من الحاجة الى المواءمة خلال الثمانينات•

١٣- وقد زاد تنوع مناهج الارشاد الزراعى فى الثمانينات مع اختبار أساليب جديدة وتهذيبها. وقد شمل ذلك الارشاد الزراعى العام، والمنهج السلعى التخصصى، والتدريب والزيارات، والمنهج القائم على المشاركة، وتطوير النظم المزرعية، ومنهج المشروع، واقتسام التكلفة، والأنشطة الارشادية التى تنظمها الكليات والجامعات الزراعية. ولم يكن الأخذ بمنهج من هذه المناهج يعنى استبعاد المناهج الأخرى، بل كانت ممتزجة فى كثير من البلدان. وكانت فاعلية برنامج ما للارشاد الزراعى بالمقارنة بتكلفة تعتمد الى حد كبير على المنهج المتبع. فالنظم التى انخرطت فيها أعداد كبيرة من المزارعين - مثل المنهج العام، والتشاركى، والتدريب والزيارات - كان نصيب المزارع الواحد من تكلفتها منخفضا، ومن ثم كانت نسب التكلفة الى المنفعة منخفضة بدورها. أما النظم التى كانت فيها نسبة العاملين المخصصين لكل مزارع كبيرة، مثل منهج المشروع والمنهج السلعى التخصصى، فقد كان نصيب المزارع الفرد من تكلفتها أعلى، وبالتالي كانت نسب التكلفة الى المنفعة أعلى أيضا. وقد تراوحت نسب التكلفة الى المنفعة فى عدد من المناهج المختارة داخل البلدان (وبالتالى فهى لا تمثل بلدانا بأكملها) بين ١:١ فى رواندا و ٣٢:١ فى الفلبين (Contado, 1990) *

١٤- تدل الشواهد المتاحة على أن نظم الارشاد الزراعى لم تكن غالبا فى خدمة صغار الحائزين والمزارعين من النساء بنفس الفاعلية التى خدمت بها كبار الزراع والمزارعين الذكور. وكان التحيز ضد النساء واضحا بصفة خاصة، ولاسيما فى أفريقيا حيث تضطلع الاناث بدور أساسى فى انتاج المحاصيل الغذائية والنقدية، وفى تصنيع الأغذية، وتخزينها، والتسويق. فقد كشف استقصاء أجرى عام ١٩٨٧ وشمل ١٥٦٥ امرأة ريفية فى كينيا، وملاوى، وسيراليون، وزامبيا، وزمبابوى، أن النساء المزارعات يشعرن بأنهن مهملات من جانب رجال الارشاد الميدانيين الذين ينظرون اليهن بوصفهن زوجات للمزارعين وليس بوصفهن مزارعات لهن حقوقهن. وتعتقد النساء اللاتى شملهن الاستقصاء أنه لو وجدت نساء عاملات فى الارشاد لكان من شأنهن أن يفهمن مشكلاتهن بصورة أفضل، وكان الاتصال بهن أكثر فعالية (FAO, 1988).

الجدول (٥-٢)

الانفاق على الارشاد الزراعى كنسبة
مئوية من الناتج المحلى الاجمالى الزراعى (١)

| أفريقيا | آسيا والمحيط الهادى | أمريكا اللاتينية | الشرق الأدنى | أمريكا الشمالية | أوروبا | | |
|---------|------------------------|---------------------|-----------------|--------------------|----------|--|--|
| ١٩٨٠ | ١٠٤٨ | ١٢٢ | غير متاح | ٣٩ | ٤٤ | | |
| ١٩٨٥ | ٦٨ | ٩٠ | ٩٦ | ٤١ | ٤٧ | | |
| ١٩٨٨ | ٥٦ | ٤٠ | ١٠٠ | غير متاح | غير متاح | | |
| المتوسط | ٥٧ | ١١٧ | ٩٨ | ٤٠ | ٤٦ | | |
| = ن | ١٣ | ١٣ | ٧ | ١ | ٣ | | |

(١) نظرا لأن بيانات الناتج المحلى الاجمالى الزراعى الخاصة بسنة ١٩٨٨ لم تكن متاحة وقت استكمال التحليل، فقد اعتمدت حسابات سنة ١٩٨٨ على استخدام بيانات نفقات الارشاد لعام ١٩٨٨ وبيانات الناتج المحلى الاجمالى الزراعى لعام ١٩٨٧. والنسب المئوية الواردة فى الجدول هى متوسطات حسابية غير مرجحة. وقد اوردت بيانات أوروبا وأمريكا الشمالية فى الجدول بغرض المقارنة.

المصدر: مقتبس من Swanson وآخرين، فى (FAO 1990b).

١٥- مثلت النساء ١١ فى المائة فقط من اجمالى العاملين فى مجال الارشاد الزراعى فى أفريقيا، و ١٤ فى المائة فى أمريكا اللاتينية، و ١٩ فى المائة فى الشرق الأدنى، و ١٧ فى المائة فى آسيا. ولعل الأكثر أهمية هو انخفاض تمثيل النساء بين موظفى الارشاد الميدانيين فى البلدان النامية بصفة عامة: ٧ فى المائة فى أفريقيا، و ١٤ فى المائة فى أمريكا اللاتينية، و ٩ فى المائة فى الشرق الأدنى، و ١٤ فى المائة فى آسيا. وفى أفريقيا يتناقض انخفاض نسبة الاناث العاملات فى الارشاد الزراعى مع تركيب السكان الريفيين اجمالا حيث تزيد بينهم أعداد النساء عن أعداد الرجال (١). وفى المناطق الريفية

(١) يحدث ذلك لأن الذكور يهاجرون من الريف الى المناطق الحضرية بحثا عن فرص أفضل للعمل.

فى سيراليون - على سبيل المثال - حيث يوجد فقط ٨٥ رجلا مقابل كل ١٠٠ امرأة، لم تزد نسبة النساء عن ٣٥ فى المائة من العاملين فى الارشاد الزراعى (FAO, 1988).

١٦- وتعكس كثير من التقارير القطرية اجماعا متزايدا على أن دوائر الارشاد الزراعى يمكنها أن تساعد النساء المزارعات على نحو أفضل اذا ما عملت مع المجموعات النسائية. وكان ينظر الى ذلك كوسيلة للتقليل من المشكلات التقليدية الخاصة بالاتصال الشخصى بين عمال الارشاد الذكور والمزارعات الاناث. وكان العمل مع مجموعات من النساء شائعا فى النظام الارشادى لبوركينافاسو. كما كونت عديد من مشروعات التنمية الزراعية فى نيجيريا مجموعات نسائية - او استخدمت أحيانا مجموعات نسائية قائمة من أجل الوصول الى النساء القرويات وفق نظام التدريب والزيارة. وقد حاولت الهند تجربة مشروعات رائدة باستخدام "وسيطات معلومات" من الاناث بغية تنظيم النساء فى مجموعات تلتقى بانتظام مع عناصر الارشاد من الذكور. وفى اندونيسيا تأسست ما يربو على ٨٠٠٠ مجموعة كجزء من نظام ارشاد المزارعين.

١٧- كان من التقليدى أن تشمل خدمات الارشاد الزراعى نشر الممارسات الزراعية المحسنة، والتقنيات الجديدة، وحزم التكنولوجيا العالية الغلة، والى حد أقل المساعدة فى التسويق والامداد بالمستلزمات الزراعية، والادارة المزرعية. غير أن بعض البلدان عمدت مؤخرا الى استخدام نظمها الارشادية لنشر معلومات عن جوانب أخرى أكثر اتساعا فى مجال التنمية الريفية، منها التوعية السكانية والادارة المنزلية، وانتاج الحدائق المنزلية، وتغذية الطفل، والتخزين المنزلى للحبوب، والحراجة المجتمعية المحلية، وتربية الاحياء المائية فى البرك، وصحة الحيوان. وبينما أشار هذا المفهوم للخدمات الريفية المتكاملة اهتماما فى السنوات الأخيرة، فقد ظل تنفيذه محدودا فى النظم القطرية للارشاد الزراعى.

١٨- وتزايد الاتجاه الى اعتبار مشاركة المزارعين النشطة فى وضع البرامج الارشادية وفى أنشطة الارشاد الأخرى عاملا هاما من عوامل نجاح برنامج الارشاد. فقد ساعدت مشاركة المجتمعات المحلية على ضمان ارتباط محتوى البرنامج باحتياجات المزارعين واهتماماتهم وأدت الى زيادة نسبة تبنيهم للتقنيات والممارسات الجديدة. فضلا عن ذلك، فقد شملت مشاركة المزارعين فى بعض الأحيان اقتسام التكاليف، مما خفض من التكلفة العامة لبرامج الارشاد.

١٩- ومن البرامج الإرشادية التي اشتملت على مشاركة المجتمع المحلى: مشروعات تنمية صغار المزارعين فى نيبال وبنغلاديش، وحركة سارفودايا شرامادا فى سرى لانكا، ومشروع القرية فى المكسيك، ومشروع التعليم القروى الأساسى فى غواتيمالا، واللووية المحلية فى جمهورية الصين الشعبية. وقد ذكرت أمثلة أخرى عن مشاركة المجتمع المحلى فى التقارير القطرية الخاصة بمالى وماليزيا واندونيسيا والسودان. ومع كل هذا، لا تزال غالبية برامج الإرشاد الزراعى فى البلدان النامية برامج فوقية الى حد ما. فمشاركة المزارعين فى تخطيط الإرشاد وتطوير البرامج لم تكن معتادة فى معظم المنظمات الإرشادية. وحتى على مستوى القرية، لم تكن لدى ٤٥ فى المائة من منظمات الإرشاد الزراعى فى أفريقيا و ٤٦ فى المائة فى أمريكا اللاتينية والبحر الكاريبى، و ٦٠ فى المائة فى آسيا و ٨٧ فى المائة فى الشرق الأدنى - اية قنوات رسمية لاسهامات المزارعين (Swanson et al., 1990).

٤-٥ المشاركة الشعبية من خلال المنظمات الريفية

٢٠- تميزت التنمية الريفية فى الثمانينات بتزايد المنظمات الريفية ومبادرات السكان الريفيين، كما تميزت أيضا بتنامى الالتزام من قبل الحكومات بمناهج انمائية تشرك القطاعات الأقل حظا من بين سكان الريف فى تصميم وتنفيذ السياسات والبرامج التى تؤثر على احوالهم المعيشية (١). وقد انعكس ذلك، على سبيل المثال، فى "الميثاق الأفريقى للمشاركة الشعبية فى التنمية والتحول" الذى انعقد تحت رعاية اللجنة الاقتصادية لأفريقيا فى ١٩٩٠. وقد ركز العديد من التقارير القطرية عن متابعة المؤتمر العالمى للإصلاح الزراعى والتنمية الريفية (بوركينافاسو، بوروندى، المغرب، بيرو، الفلبين) على أهمية المشاركة فى الاستراتيجيات الانمائية الشاملة المطبقة فى هذه البلدان. وقد نبهت بلدان أخرى (أشيوبييا، كينيا، تنزانيا، زمبابوى) الى أن تعزيز المشاركة الشعبية هدف محدد من أهداف خططها الانمائية الوطنية.

(١) هذا القسم يكمل المناقشة حول المشاركة الشعبية الواردة فى "المواءمة الزراعية الدولية" التقرير المرحلى السابع، مؤتمر منظمة الاغذية والزراعة، الدورة السادسة والعشرون، نوفمبر/ تشرين الثانى ١٩٩١، 91/18 C.

٢١- وقد تزايد الاقرار بأن المنظمات الريفية المحلية المعتمدة على الذات، بكافة أنماطها وأشكالها (التعاونيات، واتحادات المنتجين، ومنظمات ونقابات العمال الريفيين والجماعات غير الرسمية، ومجالس القرى) تلعب دورا رئيسيا كوسائط لتسهيل مشاركة السكان الريفيين، لاسيما فقراء الريف، فى عملية التنمية. وتجلت زيادة الاهتمام بالمبادرات المحلية ومناهج التنمية التشاركية فى التأييد الحكومى المتزايد لمثل هذه المنظمات الريفية. فقد أشارت التقارير القطرية لمتابعة المؤتمر العالمى (بنين، وجمهورية ايران الاسلامية، وماليزيا، والفلبين، وجامايكا، وهندوراس، على سبيل المثال) الى أن هذا التأييد قد اتخذ صورا شتى شملت اصدار التشريعات، والتدريب، والائتمان، كما شمل فى بعض الحالات التدخل عن التدخل الحكومى المباشر فى ادارة المنظمات الريفية. وفى بعض البلدان التى تمر بعمليات مواءمة هيكلية، كان تقليص التدخل الحكومى راجعا جزئيا الى مقتضيات التقشف المالى.

٢٢- وظلت التعاونيات الزراعية أكثر الأشكال شيوعا فيما يتعلق بالتنظيمات الانتاجية والخدمية. وحتى نهاية الثمانينات كانت نحو ٠٠٠ ١٧٥ تعاونية زراعية فى البلدان النامية، تضم ما يزيد على ٣٠ مليون عضو، قد انتسبت الى الاتحاد التعاونى الدولى. وقد نجحت تعاونيات من الكاميرون، وغانا، ونيجيريا، وتوغو فى حفز انتاج المحاصيل والتوسع فى استخدام آلات زراعية جديدة. وفى أمريكا اللاتينية قامت التعاونيات البرازيلية بتسويق ٨٣ فى المائة من اجمالى القمح و ٦٨ فى المائة من اجمالى الحليب المنتج فى البلاد. وفى كولومبيا، قامت تعاونيات صغار المزارعين سنة ١٩٨٥ بتسويق ٣٥ فى المائة من الحليب الطازج بالإضافة الى ٦ فى المائة من اجمالى صادرات البن. وفى اندونيسيا تولت التعاونيات تسويق ٩٧ فى المائة من محاصيل الحبوب. وفى الهند بلغت هذه النسبة ٢٧ فى المائة، كما بلغت ١٥ فى المائة فى الفلبين. وقد استحوذت تعاونيات الالبان والسكر على الجزء الغالب من السوق فى الهند خلال الثمانينات وعادت بالنفع على ملايين من صغار المزارعين. وقد استمرت تعاونيات تسويق البن فى كينيا فى توفير عائدات كبيرة لأعضائها، كما انتشرت تعاونيات خدمة المزارعين انتشارا واسعا فى أمريكا اللاتينية. ويعود جزء كبير من أسباب النمو الاقتصادى فى جمهورية كوريا خلال الثمانينات الى التعاونيات فى قطاعات الزراعة، والانتاج الحيوانى، ومصايد الأسماك واتحادات الائتمان. ووفقا لما جاء بالتقرير القطرى الخاص بجمهورية ايران الاسلامية فقد انتظمت نحو

٠٠٠ ٨٠ أسرة فى تعاونيات انتاج المشاع. وقد خصصت لهذه الأسر مساحات بلغ مجموعها ٦٥٧ ٠٠٠ هكتار بالإضافة الى الجرارات والمضخات والآبار وغير ذلك من الآلات. وقد اضطلعت الجمعيات التعاونية الريفية، التى بلغ مجموع أعضائها نحو ٣٩٩ ملايين عام ١٩٨٤ بأنشطة شتى كان من بينها توزيع المنتجات البترولية والمستلزمات الزراعية والحصول الغذائية التموينية، بالإضافة الى تسويق المنتجات الزراعية وتقديم الائتمان.

٢٣- وأشارت التقارير القطرية عن متابعة المؤتمر العالمى الى حدوث تقدم ملحوظ فى السنوات الأخيرة نحو لامركزية الهياكل التعاونية، وتقليص التدخل الحكومى فى إدارتها. وفى بوركينا فاسو وبوروندى واثيوبيا والسنغال وتنزانيا - على سبيل المثال - عززت الحكومات السياسات والتشريعات الهادفة الى تقوية التعاونيات التى تدار بواسطة الجماعات الريفية أو ممثلها المنتخبين. وفى بعض البلدان (مثل لاوس) شملت التعديلات أيضا إعادة بناء هياكل بعض التعاونيات، بل وحل بعضها.

٢٤- وقد تحقق تقدم يثير الإعجاب بصفة خاصة خلال هذا العقد بواسطة حركة اتحادات الائتمان فى إفريقيا، فى مجال تعبئة المدخرات المحلية ورأس المال المحلى لأغراض الاستثمار. وفى عام ١٩٨٩ كانت أكثر من ١٠٠ ٥ من هذه التعاونيات العاملة فى مجال الائتمان/الادخار (فى المناطق الريفية غالباً) فى ٢٥ بلداً إفريقياً، تقوم بخدمة ما يزيد على ٢٣٣ مليون عضو، وتستثمر أكثر من ٥٤٠ مليون دولار من مدخرات الأعضاء.

٢٥- وقد لعبت منظمات العمال الزراعيين بدورها دوراً متزايد الأهمية فى كثير من المناطق النامية. وفى يناير/كانون الثانى ١٩٩٠ كان ٢٩ بلداً (من بينها ١٤ بلداً نامياً) قد صادق على الاتفاقية رقم ١٤١ لمنظمة العمل الدولية التى تعترف بحق التكوين الحر لمنظمات العمال الريفيين الطوعية والمستقلة وتؤيد أنشطتها الاجتماعية الاقتصادية. وقد تحقق تقدم فى بعض البلدان (مثل بوليفيا والبرازيل والهند وكينيا) نحو تعزيز منظمات الأجراء فى الضياع والمزارع الكبيرة، وشمل ذلك بذل الجهود لتحسين الثقافة العمالية. وفى عدد من البلدان وسعت اتحادات العمال الريفيين قاعدتها لتشمل صغار الحائزين والمزارعين المعدمين. ومع أنها كانت فى بعض الحالات تنادى بالإصلاح الزراعى وتحسين الخدمات الريفية، فقد تعاونت فى حالات كثيرة (مثل الاتحاد العام للعمال الزراعيين فى غانا) تعاوناً وثيقاً مع الحكومة.

٢٦ - وتشير الدلائل الى أن المنظمات الريفية الرسمية كانت أقل فاعلية فى توصيل السلع والخدمات الى الجماعات الريفية الأقل حظا، وانها نادرا ما لعبت دورا هاما فى عمليات الادارة وصنع القرار داخل المنظمات. ولوحظ فى بعض الحالات أن بعض المشروعات غير الرسمية التى تعمل مع جماعات صغيرة من الفقراء المتجانسين اجتماعيا كانت أكثر فاعلية (مثل اندية الادخار فى زمبابوى، وجماعات بنك غرامين فى بنغلاديش، وجماعات صغار المزارعين فى نيبال) *

٢٧- واضطلعت المنظمات غير الحكومية المحلية والاقليمية بدور متزايد الأهمية فى حفز مثل هذه المبادرات وتدعيمها. وقد عززت المنظمات الدولية غير الحكومية أيضا مساهماتها فى هذه الأنشطة خلال العقد الماضى. وتزايدت أهمية آليات التعاون التى تطبقها المنظمات غير الحكومية، كأن تعمل منظمات مختلفة تحت مظلة معينة أو فى اطار شبكات معينة، وذلك بوصفها قنوات لتبادل المعلومات، وتدريب قادة المنظمات الشعبية، وتحسين التعاون بين الحكومة والوكالات المتبرعة فى القضايا المتعلقة بالسياسات. وقد أشار عدد من التقارير القطرية (الفلبين على سبيل المثال) الى الجهود المبذولة لتعزيز التعاون بين الحكومة والمنظمات غير الحكومية *

٢٨- وتشير الشواهد المتاحة الى أن النساء مثلن نسبة صغيرة جدا من مجموع أعضاء التعاونيات الزراعية. غير أن التجمعات النسائية اكتسبت أهمية فى السنوات الأخيرة كوسائط لتحسين مشاركة النساء فى التنمية الريفية. وفى تنزانيا زاد عدد مجموعات النساء التى نظمتها قسم تنمية المجتمعات المحلية من ٤٧٨ الى ١٨٠٣ فيما بين ١٩٧٩ و ١٩٨٩. وفى رواندا كانت التجمعات النسائية الزراعية هدفا للتدريب على التقنيات الحديثة، بينما تلقت المجموعات الحرفية مساعدة لتسويق منتجاتها. وفى السنغال تأسس اتحاد وطنى للتجمعات النسائية سنة ١٩٨٧ ونال اعترافا حكوميا رسميا. وفى أواخر عام ١٩٩٠ كان هذا الاتحاد يضم فى عضويته ٦١٤ ٣ تجمعا. وارتفع عدد الأعضاء الاناث فى التعاونيات الزراعية فى سوريا من ١٢٥ ٠٠٠ وأكثر قليلا فى سنة ١٩٨٥ الى أكثر من ٣٤ ٠٠٠ عضو سنى ١٩٨٨، يمثلن نحو ٦ فى المائة من مجموع الأعضاء *

٢٩- ولقد كانت الادارة القابلة للاستمرار للموارد الطبيعية، كالمياه والترربة ومصايد الأسماك والغابات، من المجالات التى شهدت عددا كبيرا من المبادرات الشعبية. فقد تحقق، مثلا، تحسن ملحوظ فى رابطات مستخدمى المياه، مما جعل نظم الرى أكثر استجابة لاحتياجات المزارعين. وسوف تناقش هذه القضايا، وغيرها من القضايا المتصلة بها، مناقشة أكثر تفصيلا فى الفصل السادس *

الفصل السادس

البيئة، والسياسات العامة، والفقير

١ - شهد عقد الثمانينات اعترافا دوليا متزايدا بالخطر الذي يتهدد التنمية الزراعية والريفية القابلة للاستمرار، نتيجة للتدهور البيئي. ويناقش القسم ٦-١ بعض الارتباطات بين البيئة والفقير، التي تلقي اهتماما متزايدا من جانب الحكومات. ويستعرض القسم ٦-٢ الشواهد الحديثة المتصلة باستنفاد الموارد والتدهور البيئي. أما القسم ٦-٣ فيتناول دور السياسات العامة فى التأثير على استخدام الموارد الطبيعية وعلاقاته المتبادلة مع الفقر الريفي. ويشمل ذلك مناقشة لكل من السياسات الاقتصادية، والانتاجية الزراعية وتدهور الأراضى والفقير، والعلاقات بين السكان واستخدام الموارد والفقير، وحقوق الأرض، وأهمية تشجيع مشاركة فقراء الريف فى التنمية الزراعية والريفية القابلة للاستمرار.

٦-١ الارتباطات بين البيئة والفقير

٢ - ينظر الى الفقر الريفي عموما على أنه سبب ونتيجة معا للتدهور البيئي فى معظم البلدان النامية. غير أن هذه العلاقة معقدة. فرغم أنه كانت توجد أمثلة كثيرة فى السنوات الأخيرة على افراط الفقراء فى استغلال قاعدة مواردهم الطبيعية مما ألحق بها تدهورا لا يمكن علاجه، كانت هناك أيضا شواهد أخرى تدل على أن الفقراء قد اتبعوا وسائل سديدة من الناحية البيئية، بل ومبتكرة فى الغالب، للحفاظ على مصادر رزقهم. وقد تنوعت الخيارات الفنية المتاحة أمام الفقراء تبعا لما إذا كانوا فى مناطق بيئية - زراعية حدية، أو غنية بالموارد، وكذلك تبعا لمدى كفاية البنية الأساسية المادية والاجتماعية. وحتى فى المناطق الحدية، فإن اختلاف الاستجابات للاجهادات البيئية الطويلة الأجل كتزايد الضغط السكانى على الموارد الطبيعية المحدودة أو الناضبة، وكذلك الاستجابات للصدمات غير المتوقعة كالجفاف مثلا، يدل على مقدار تعقد الاستراتيجيات التي يتبناها الفقراء فى سبيل البقاء. فقد اختلفت هذه الاستراتيجيات باختلاف مجموعات الفقراء - المعدمون، صغار الحائزين، الرعاة، الصيادون - كما اختلفت بين الرجال والنساء داخل هذه المجموعات. فقد كان بوسع فقراء الريف - تبعا لفرص حصولهم على الموارد المملوكة ملكية خاصة أو مشتركة ولمهاراتهم المتخصصة

وحالتهم الاجتماعية الاقتصادية - اما (ا) أن ينوعوا و/أو يكتفوا نظمهم الزراعية، واما (ب) أن يجمعوا بين العمل المزرعى والعمل غير المزرعى، أو (ج) أن يهاجروا، هجرة دائمة أو مؤقتة، أو (د) أن يعتمدوا على المساعدة المتبادلة فيما بين المجموعات التي تربطها وشائج القرى، أو أن يستخدموا توليفة من الاستراتيجيات المختلفة. بيد أن فاعلية هذه الخيارات كانت تعتمد على مناخ السياسات والمؤسسات الذي تعمل في ظلّه الأسر الريفية الفقيرة.*

٣ - وكان شمة اعتراف متزايد بأن فقراء الريف لم يكونوا وحدهم المسؤولين عن تدهور البيئة. فكثيرا ما تسبب غير الفقراء في أحداث تدهور خطير، لا يمكن تداركه في بعض الأحيان، عن طريق الاستخدام المفرط أو غير المسؤول للكيمياويات الزراعية مثلا، أو لمياه الري والآلات الميكانيكية، أو عن طريق الاستغلال الجائر للغابات ومصايد الأسماك. وقد جذبت هذه الخبرات المتنوعة الأنظار الى الدور الحاسم للسياسات العامة في التأثير على توزيع الموارد الطبيعية واستخدامها. فلقد استجاب كل من الفقراء وغير الفقراء لهذه السياسات بطرق مختلفة لم تؤد بالضرورة الى تدهور البيئة، بل ربما أدت في بعض الحالات الى تقليل الضغط على الموارد الطبيعية والى زيادة ما يعود على الفقراء من منافع.*

٢-٦ اتجاهات تدهور الموارد الطبيعية والبيئة

٤ - يستعرض هذا القسم آخر الاتجاهات في إدارة التربة، والغطاء الحرجى، والموارد المائية في البلدان النامية، وذلك بغية رسم خلفية لمناقشة السياسات في القسم ٦-٣.*

(١) تدهور التربة

٥ - كان تدهور التربة مشكلة متزايدة الخطورة في كثير من البلدان النامية (١). وكانت التعرية شاعلا ذا أهمية خاصة في المناطق الحساسة ايكولوجيا، مثل النظم الايكولوجية للهمالايا والتبت وجبال الانديز

(١) تتدهور التربة نتيجة (١) التعرية بفعل الرياح والماء، (ب) التدهور الكيماوى (ولاسيما فقد المغذيات، وارتفاع نسبة الأملاح والحموضة، (ج) التدهور الفيزيقي (وبصفة خاصة الانضغاط والانغلاق، والتقشر والتغدق)*

بالإضافة الى أجزاء شاسعة من أفريقيا. وتشير التقديرات العالمية الى حدوث فقد سنوى فى الأراضى الزراعية يتراوح ما بين ٥-٧ ملايين هكتار، وذلك بسبب تعرية التربة، بالإضافة الى فقد ١-٥ ملايين هكتار أخرى نتيجة للتغدق والتملح وارتفاع نسبة القلويات. وتشير التقديرات الأولية لتأثير تدهور التربة على الانتاج الزراعى الى خسارة تسعة ملايين طن من الحبوب سنويا بسبب تعرية التربة، بالإضافة الى خسارة مليونى طن أخرى بسبب التدهور الناجم عن حرق روث الأبقار ومخلفات المحاصيل، والزراعة المتنقلة، وكذلك بسبب انضغاط التربة الناجم عن استخدام آلات ثقيلة، كما يفقد مليون طن آخر نتيجة لتغدق وتملح الأراضى المروية (FAO, 1991b) وبينما لا تتوفر بيانات قاطعة فى هذا الشأن، كانت أراضى المراعى - وخصوصا فى أفريقيا عرضة هى الأخرى لاستنفاد شديد فى المغذيات وتضاؤل فى قدرتها على التجدد.

٦ - وبالرغم من التسليم بأن تدهور التربة مشكلة واسعة الانتشار، كانت شمة ندرة فى البيانات الكمية التى يمكن الوثوق بها فى غالبية البلدان النامية عن حالة تدهور التربة ومعدلات هذا التدهور ومخاطره، بالإضافة الى أسبابه وعواقبه الاقتصادية والاجتماعية (١). ويتضح اتساع نطاق هذه المشكلة من آخر البيانات المتوفرة عن أمريكا اللاتينية والتى تشير الى أن ما يقرب من ١٤ فى المائة من مجموع مساحة الأرض كان عرضه لتدهور التربة. وكانت اهم المشكلات هى التعرية بفعل المياه وتناقص المغذيات، وهما المسؤولان عن حوالى نصف وثلث حالات تدهور التربة، على الترتيب (٢). وفى دراسة أعدت بتكليف من المنظمة (Stoorvogel and Smaling, 1990)، وجد أن استنفاد مغذيات التربة فى الأراضى الصالحة للزراعة فى البلدان الأفريقية جنوبى الصحراء الكبرى كان شديدا جدا (٣). وكانت هناك اختلافات ملحوظة بين البلدان، حيث

(١) استجابة لهذه المشكلة بدىء فى بذل جهد دولى كبير سنة ١٩٨٦ من أجل تطوير قاعدة بيانات رقمية عن أنواع التربة والأراضى فى العالم، وذلك بغية توفير بيانات يعتمد عليها تستند الى طرق ومفاهيم موحدة ويمكن استخدامها فى أغراض التخطيط ووضع السياسات القطرية والاقليمية.

(٢) لمزيد من التفاصيل، انظر (ISRIC/UNEP (1990)

(٣) بلغ متوسط معدلات الاستنفاد سنة ١٩٨٣ حوالى ٢٠ كغم من النيتروجين، و ١٠ كغم من الفوسفات، و ٢٠ كغم من البوتاسيوم لكل هكتار. ولا تعتمد هذه المعدلات على الملاحظات المباشرة، ولكنها مستخلصة من التقديرات المتاحة لسقوط الأمطار وغير ذلك من الخصائص الفيزيائية الأخرى.

سجلت أعلى المعدلات فى شرق أفريقيا، بينما تراوحت المعدلات المسجلة فى غرب أفريقيا بين المتوسطة والعالية، أما المعدلات التى سجلت فى وسط أفريقيا واقلية السهل فقد تراوحت بين المتوسطة والمنخفضة. وقد قدرت دراسة حالة فى مالى أن تكلفة تعويض مغذيات التربة بالسماذ المستورد تبلغ ٤٠ فى المائة من الدخل الصافى للمزارع.

٧ - وقد قدمت فى التقارير القطرية عن متابعة المؤتمر العالمى للإصلاح الزراعى والتنمية الريفية معلومات اضافية. فقد سجلت مدغشقر فقدا سنويا يقدر بنحو ٦٨٠ كيلوغراما من التربة لكل هكتار من الأرض القابلة للزراعة، وذلك بسبب التعرية بفعل المياه، بينما ذكرت النيجر أن الرياح قد سببت تعرية التربة الطينية الرملية لزراعات الذرة الرفيعة والسرغم واللوبياء، وذلك بمعدل سنوى يقدر بسبعة الى عشرة أطنان لكل هكتار. وقد درست دراسة أجريت فى شيلى القارية وشملت ٣٤٥ مليون هكتار (٤٦ فى المائة من اجمالى مساحة الأرض) أن ٢٤٩ مليون هكتار كانت تعاني من تعرية بالغة الخطورة، وأن الوضع فى ٩٢ مليون هكتار كان خطرا، وكانت التعرية متوسطة فى ١٥ مليون هكتار وبسيطة فى ٧٤ مليون هكتار. وقد أظهر نحو ٤٢ فى المائة من أراضي كوستاريكا علامات على تعرية التربة: ٤٢ فى المائة بسيطة الى متوسطة، ١٥ فى المائة شديدة، و ٣ فى المائة من الأراضي اتلفت تماما. وأفاد تقرير السلفادور أن الخسارة السنوية الناجمة عن التعرية تقدر بنحو ١٣ طنا من التربة السطحية لكل هكتار فى أكثر المناطق تدهورا. وقد عزيت التعرية الى التغدق والى التوسع فى الأراضي المزروعة بالمحاصيل فى كل من الفلبين وجزر القمر وهندوراس، كما عزيت الى الرعى الجائر واختصار فترات الراحة والقطع العشوائى للحشائش فى كل من النيجر ورواندا وتنزانيا. أما باراغواى فقد أرجعت تدهور التربة لديها الى ممارسات الزراعة الأحادية، والى الانضغاط والتعرية الناجمين عن الحراثة المميكنة.

٨ - وقد شرع عدد من البلدان (باربادوس، البرازيل، كوبا، جامايكا، أوروغواى، رواندا، السنغال) فى تنفيذ برامج قطرية لصون التربة، أو وضع تنظيمات جديدة لحث المزارعين على تبني تقنيات مقاومة للتعرية. وأفادت كل من شيلى واندونيسيا عن اجراء بحوث على تكنولوجيات الانتاج الملائمة للمناطق الهشة التى يمارس فيها المزارعون زراعة الكفاف.

وذكرت تقارير كل من الجزائر والمغرب وعمان والعربية السعودية والسنغال وسوريا أن هذه البلدان قد وضعت برامج لمكافحة التصحر تتضمن زراعة الأشجار.

(ب) استنفاد الموارد المائية الزراعية وتدهورها

٩ - ترجع معظم الزيادة العالمية فى الانتاج الزراعى خلال العقدين الماضيين الى التوسع فى المناطق المروية . وفى منتصف الثمانينات كانت ١٥ فى المائة من الأراضى القابلة للزراعة فى البلدان النامية (باستثناء الصين) هى أراض مروية أنتجت ٣٦ فى المائة من اجمالى المحاصيل. لكن يبدو أن العائدات من استثمارات الرى فى السنوات الأخيرة قد بدأت فى التناقص فى بعض المناطق نتيجة لارتفاع التكاليف البيئية - نضوب الطبقات الحاملة للمياه الجوفية، التغدق، وارتفاع نسب الملوحة والقلوية فى التربة، بالإضافة الى تدهور نوعية الماء . ومن بين الأراضى الزراعية المروية والتي تقدر مساحتها بنحو ٢٣٥ مليون هكتار، تقع أغلبها فى الصين والهند وباكستان، تأثر نحو ٢٠-٣٠ مليون هكتار تأثرا بالغاً بالملوحة، بالإضافة الى ٦٠-٨٠ مليون هكتار أخرى تأثرت الى حد ما. وقد كانت كفاءة استخدام الماء منخفضة بصفة عامة. ولم يكن من غير المعتاد اكتشاف أن ٦٠ فى المائة من ماء الرى لم يصل الى النباتات. وكان اطماء الخزانات مشكلة شائعة أيضا، ويرجع ذلك الى حد كبير الى ازالة الغابات وتدهور المناطق العليا لمستجمعات مياه الأمطار. وقد كان لتلوث المياه الجوفية بالنترات الناجم عن مصادر النيتروجين العضوى وغير العضوى والمتسرب من معالف الماشية، تأثيره على نوعية الماء المستخدم فى الأغراض الزراعية والمنزلية، وكان لذلك غالبا عواقبه الوخيمة على صحة الانسان وعلى انتاج المحاصيل أيضا (FAO, 1991b). كما أدت مياه الرى الراكدة الى زيادة انتشار الأمراض المنقولة بواسطة الماء مثل الملاريا والبلهارسيا.

١٠ - وبينما يتحدث التقرير القطرى المقدم من الصين عن مشكلات الملوحة والقلوية بشكل خاص، فقد تحدثت تقارير عدد من البلدان (أندونيسيا، الفلبين، الامارات العربية المتحدة، باربادوس، جامايكا، المكسيك، وباراغواي) عن تفاقم مشكلات تلوث المياه بالنترات ومبيدات الآفات. وقد وجدت مستويات عالية من التلوث بالنترات أيضا فى بعض مناطق

البحرين ومصر وقطر وسوريا (FAO, 199C). وأبدت المكسيك فى تقريرها القطرى قلقا بالغا من نضوب المياه الجوفية، رغم أنه يبدو أن ذلك يمثل مشكلة حرجة أيضا فى مناطق أخرى كثيرة، لاسيما فى اقليم الشرق الأدنى.

(ج) ازالة الغابات وتدهورها

١١- سجلت معدلات كبيرة لازالة الغابات فى ٦٢ بلدا فى المناطق الحارة الرطبة خلال الفترة من ١٩٨١ الى ١٩٩٠(١). ولقد كان المعدل السنوى للتغير عاليا بصفة خاصة فى كل من افريقيا (-١٧٧ فى المائة) وآسيا (-١٤٤ فى المائة)، ولا يستهان به فى أمريكا اللاتينية (-٩٠ فى المائة). والأرقام المؤقتة عن اثنين وخمسين من هذه البلدان تشير الى أن المعدل السنوى لازالة الغابات قد ارتفع من ٩٢ مليون هكتار خلال الفترة ٧٦-١٩٨٠ الى ١٦٨ مليون هكتار خلال الفترة ٨١-١٩٩٠. وتناقصت الكتلة الحيوية للغابات بسرعة أكبر من سرعة تناقص مساحة الغابات. وقد أظهر تحليل أجرى خصيصا لهذا التقرير لبيانات ٢٨ بلدا من هذه البلدان بالاضافة الى مجموعة أكبر من البيانات عن ٨٥ بلدا ناميا فى الفترة من ٧٥-١٩٧٧ الى ٨٥-١٩٨٧، أن تقلص مساحة الغابات قد ارتبط بزيادة فى كثافة السكان وفى أراضى المحاصيل. غير أنه لا تتوفر بيانات لتقدير الى أى حد كانت الزيادات فى الأراضى الزراعية ناجمة عن النمو السكانى أو عن حوافز زراعة المحاصيل النقدية، أو لتقدير الأهمية النسبية لهذه الأسباب وغيرها من أسباب ازالة الغابات، مثل التوسع فى المراعى، وقطع الأخشاب للأغراض التجارية، وقطع الحطب، وبناء المستوطنات والبنى الأساسية المادية كالطرق مثلا.

١٢- وقد وردت فى التقارير القطرية اشارات الى الأسباب المتنوعة للمعدلات العالية لازالة الغابات. وكان السبب الذى تكرر ذكره أكثر من غيره هو التوسع فى المساحات المزروعة. وقد أثير هذا الشاغل صراحة أو ضمنا فى تقارير كل من بوركينا فاسو، وجزر القمر، والنيجر، ورواندا، والسنغال، وتنزانيا، وتوغو، وبوليفيا، واكوادور، وغواتيمالا، وهندوراس، ونيكاراغوا، وباراغواى، والفلبين، وتايلند، وفانواتو.

(١) تشمل هذه البلدان كل منطقة الغابات الرطبة تقريبا، بالاضافة الى بعض المناطق الجافة. وللاطلاع على التفاصيل، انظر (FAO 1990a)

كما جاء ذكر الطلب على الحطب المنزلى والفحم النباتى فى تقارير عدد من البلدان: بوركينا فاسو، والنيجر، وتوغو، وكوستاريكا، وغواتيمالا، وهندوراس، واروغواي، وسرى لانكا، وفانوتو. بيد أنه لم يذكر فى أى حالة من الحالات أن الاحتياج الى الوقود كان هو السبب الاولى لازالة الغابات. وقد ذكرت كل من أندونيسيا، والفلبين، وكوستاريكا، وغواتيمالا، وجامايكا، والمكسيك أن جزءا من المشكلة على الاقل يرجع الى الاستغلال التجارى لأنواع الأخشاب عالية القيمة مثل الماهوجنى والأرز. كما ذكرت الأضرار الناجمة عن حرائق الغابات فى عدد من التقارير (بوركينا فاسو، ومدغشقر، والنيجر، وسوريا، وتركيا) *

١٣- ولقد أدت ازالة الغابات غالبا، وليس دائما، الى تدهور بيئى، من حيث فقد انتاجية الأرض. وتوقف مدى التدهور - فى حالة حدوثه - على الطريقة التى استعملت بها الأرض التى أزيلت منها الغابة وعلى أسلوب ادارتها فيما بعد. وكثيرا ما حولت أرض الغابة بنجاح الى نظم مستقرة للانتاج الزراعى - الحيوانى - الحرجى كانت تغل عائدات أعلى مما كانت تجود به الغابة الأولية. غير أنه كانت هناك أيضا حالات من الاستعمال غير المخطط وغير الملائم للأرض، مثل تحويل الغابات الاستوائية المطيرة الى مراعى، أو ممارسات القطع والحرق التى لم تكن تتيح وقتا كافيا لتجدد الغابة. ومثل هذا التدهور لم يكن مرتبطا بالضرورة بالضغط السكانى والفقير، بل ربما كان ناجما عن غياب التخطيط السديد لاستعمال الأرض وما يواكبه من سياسات مساندة، أو عن الافتقار الى البنية الأساسية المادية والمؤسسية اللازمة للاستغلال الاقصادى للأرض التى أزيلت منها الغابة. ويناقش القسم ٦-٣ هذه القضايا بمزيد من التفصيل *

٣-٦ القضايا المتعلقة بالسياسات

١٤- يناقش هذا القسم الشواهد المتاحة بشأن عدد من القضايا المتعلقة بالسياسات ودلالاتها بالنسبة لاستخدام الموارد بكيفية قابلة للاستمرار *

(١) السياسات الاقتصادية

١٥- كانت الأثار البيئية للسياسات الاقتصادية الكلية (كسياسات سعر الصرف والسياسات النقدية والمالية) على كل من الفقراء وغير الفقراء أشارا غير مباشرة فقط في غالب الأحيان. غير أنه ذكرت حالات أدى فيها تصحيح سعر الصرف، على سبيل المثال، الى توفير حوافز لزيادة معدلات قطع الأخشاب أو التوسع في زراعة محاصيل التصدير، وهي ممارسات تؤدي الى تعرية التربة أو تتطلب استخداما كثيفا للأسمدة ومبيدات الآفات. وبالرغم من أن كلا من الفقراء وغير الفقراء قد استجابوا لمثل هذه الحوافز فان المنتجين ذوي الدخل المرتفع والمالكين لأصول أكبر والمتمتعين بإمكانيات متميزة للاستفادة من المؤسسات استجابوا لها في أغلب الأحيان على نطاق أوسع، بما لذلك من تأثيرات بيئية أضخم. وفي مثل هذه الحالات كان من الضروري مواجهة الأثار الضارة بالبيئة من خلال تدابير تكميلية كاتباع سياسة تسعير زراعية أو فرض رسوم بيئية *

١٦- وقد كان للسياسات الاقتصادية القطاعية و/أو الجزئية (كسياسات التسعير الزراعية، وسياسات الدعم، وفرض الرسوم على المستخدمين)، وقع مباشر على الارتباطات بين الفقر والبيئة. وتشير الشواهد المتاحة الى أن كثيرا من السياسات قد أساء فهمها، مما أسفر عن تأثيرات سلبية على البيئة وعلى استخدام الموارد استخداما قابلا للاستمرار. وكان ذلك راجعا أحيانا الى أن هذه السياسات استهدفت تحقيق أهداف ضيقة أو محددة، مثل تشجيع الصادرات أو الميكنة، وفي أحيان أخرى، كان السبب هو الإدراك غير الكافي لانعكاساتها البيئية وتكاليفها. أو ربما كان السبب هو ببساطة سوء التنفيذ. ونورد فيما يلي بعض الأمثلة على نواحي قصور السياسات فيما يخص تنمية الغابات، والأراضي الزراعية والمراعى الحدية، والأراضي المروية *

١٧- ثمة توثيق جيد لدور السياسات الحكومية وتشوهات السوق في التسبب في إزالة الغابات على نطاق كبير، ولاسيما فيما يخص حوض الأمازون، وكذلك بعض المناطق في أفريقيا وجنوب شرقى آسيا. فقد أوضح كل (1989) Binswanger و (1989) Mahar أن السياسات الضريبية، كالأعفاء الفعلية للدخل الزراعي من الضرائب، والحوافز الضريبية الخاصة، وقواعد تخصيص الأرض ونظام الائتمان الزراعي، قد عجلت بإزالة الغابات في إقليم الأمازون بالبرازيل. وقد شجعت هذه التدابير الشركات والمستثمرين الحضريين على تحويل الغابات الى مزارع واسعة النطاق للإنتاج الحيواني. وغالبا ما أنشئت تلك المزارع على أراض غير

مناسبة، وعانت من انتشار الحشائش الضارة بصورة خطيرة، كما عانت من نضوب مغذيات التربة. ولولا اعانات الدعم هذه، لعاد نشاط الرعى على هذا النحو بخسارة صافية على المستثمر. فالحوافز الضريبية لم تفشل فقط فى افادة الفقراء من حيث أنهم لا يدفعون ضريبة على الدخل فحسب ولكنها، اذ خلقت صورا من الحماية الضريبية للزراعة، أدت الى ارتفاع أسعار الأرض فى السوق الى مستويات عالية جدا يتعذر معها على الفقراء شراء الأرض، حتى لو توفر الائتمان. أما قواعد تخصيص الأرض، التى تتيح لمن قام بتطهير الأرض من أشجار الغابة لغرض الانتاج، أن يطلب الحصول على سند ملكية مساحة تصل الى ثلاثة أضعاف مساحة الأرض التى قام بتطهيرها فعلا، فقد أدت الى تشجيع انشاء المزيد من الطرق وازالة المزيد من أراضى الغابات، على يد الأغنياء أساسا. وبذلك أجبر الفقراء على التوغل مسافة أكبر فى الغابات بحثا عن أراض لا يطالب أحد بملكيتها. وحيث أن الفقراء لديهم فرصة أقل للحصول على حقوق ملكية الأرض، فقد كانوا غالبا غير مؤهلين للحصول على الائتمان المؤسسى، وكانوا غير قادرين على الاستفادة من اعانات دعم الائتمان. كذلك أخفقت كثير من مشروعات التوطين الرسمية التى استهدفت فقراء الريف على وجه الخصوص فى خلق مجتمعات زراعية ذات قدرة ذاتية على الاستمرار، وكان ذلك لعدة أسباب، منها عدم ملاءمة نظم الانتاج للظروف الايكولوجية، وعدم كفاية البنية الأساسية والائتمان والأسواق والارشاد، وارتفاع معدلات انتشار الملاريا، والزيادة الكبيرة فى أعداد المهاجرين عما كان مخططا له من قبل. وبالرغم من أن كثيرا من هذه السياسات الضريبية وسياسات الدعم قد ألغيت تدريجيا فى السنوات الأخيرة وأدخلت بعض التحسينات الرامية الى زيادة قدرة مشروعات التوطين على الاستمرار، فقد تسببت رغم ذلك فى الحاق أضرار لا يستهان بها للغابات المطيرة وزادت من حدة الفوارق بين الأغنياء والفقراء*.

١٩- وتشير شواهد أخرى الى عدم الاهتمام بقدر كاف باعادة تشجير الغابات وصونها عند منح التراخيص التجارية لقطع الأخشاب وعند بناء الطرق والسدود. فالدراسات التى أجريت فى اندونيسيا، وصباح (ماليزيا) والصين تشير الى أن التراخيص والمعدلات المحددة لقطع الأشجار كانت فى أغلب الأحيان لا تأخذ فى الحسبان تكلفة الفرصة الحقيقية للغابة، وأنها أفضت الى استغلال يفتقر الى الكفاءة كما يفتقر الى القابلية للاستمرار (FAO, 1991c). وقد ورد فى التقرير القطرى للفلبين عن متابعة المؤتمر العالمى للإصلاح الزراعى والتنمية

الريفية أن الازالة الشديدة للغابات "كانت نتيجة لقيام الحكومة بتحديد أسعار لموارد الغابة تقل عن قيمتها الحقيقية مما شجع على قطع الأشجار على نطاق واسع، من ناحية، وشبط الاهتمام باعادة تشجير الغابات، من ناحية أخرى". وقد عمدت الحكومة، فى سبيل استكمال تدابير الحظر وتقعيد منح التراخيص، الى رفع قيمة رسوم "استغلال الغابات" المفروضة على اتفاقيات انتاج الأخشاب، بنسبة ٥٠ فى المائة، كما فرضت ضريبة تصدير مقدارها ٢٠ فى المائة على الكتل الخشبية.

٢٠- وقد افضت السياسات الاقتصادية الجزئية والقطاعية التى استهدفت تنمية الاراضى الحدية الى نتائج متباينة. فقد استخدم عدد من البلدان توليفة من الحوافز الضريبية واعانات الدعم الرامية الى تشجيع الزراعة المميكنة الواسعة النطاق، وذلك بهدف زيادة الانتاج من أجل اسواق الحضر أو التصدير. وحيث أن الزراعة الأحادية غالباً ما تؤدي الى تعرية التربة واستنزاف المغذيات، فقد نحت هذه السياسات الى تشجيع المكاسب القصيرة الأجل على حساب القابلية للاستمرار على المدى الطويل. كما أن هذه السياسات اقتضت الاستثمار والائتمان العام الذى كان من الممكن استخدامه فى تطوير النظم الانتاجية للفقراء. وبالإضافة الى ذلك، تشير دراسات من غانا والسودان وتنزانيا الى أن هذه السياسات أدت فى كثير من الأحيان الى ازاحة فقراء الرعاة والمزارعين من أراض كانت تستخدم بموجب نظم الحيازة التقليدية. وعلى النقيض من هذه الأمثلة على قصور السياسات، تشير التقارير القطرية الى أن كثيراً من البلدان قد بذلت جهوداً محددة كى تزيد من مرونة نظم كسب القوت المزرعية المتاحة للفقراء فى المناطق الحدية. وقد شملت هذه التدابير وضع حوافز ضريبية وسعوية لتشجيع التحول الى نظم للانتاج الزراعى - الحرجى - الحيوانى تكون أكثر سداً من الناحية الايكولوجية، وتبنى التكنولوجيات المحسنة الملائمة، بالإضافة الى خلق فرص للعمل غير المزرعى.

٢١- كذلك كان لبعض السياسات التى تستهدف الرعاة الفقراء فى الاراضى الحدية، فى أفريقيا على سبيل المثال، آثار بيئية سلبية غير متوقعة. فسياسات تسعير المستلزمات والمنتجات - التى كانت حسنة النية لكنها سيئة التصميم - بالإضافة الى الحوافز الضريبية، وتوفير الآبار ومرافق ذبح الحيوانات، وتحسين الخدمات البيطرية والأسواق، قد أدت غالباً الى

تعطيل ممارسات الادارة الرعوية التقليدية الصحيحة ايكولوجيا، كما أدت الى الافراط فى زيادة حجم القطعان والى تدهور المراعى. وحفزت هذه هذه السياسات أحيانا الاستثمارات من جانب سكان الحضر غير الخاضعين للضغوط والعقوبات التى يفرضها المجتمع المحلى من أجل مراعاة ممارسات الادارة التقليدية. وحيث أن هذه السياسات كانت تستهدف كلا من الأغنياء والفقراء دون تمييز غالبا، فمن المحتمل أن تكون الاثار البيئية السلبية راجعة الى قيام عدد كبير من صغار المنتجين بزيادة اعداد القطعان بقدر ما ترجع الى قيام عدد قليل من مؤسسات الرعى الواسعة النطاق بزيادة قطعانها. بيد أنه تزايد الاعتراف بهذه المشكلات والتصدى لها بسياسات وبرامج تهدف الى تطبيق تكنولوجيات محسنة ونظم ادارة قابلة للاستمرار. وشمل ذلك تنويع نشاط المؤسسات بحيث يشمل الزراعة والرعى معا، وخلق فرص للعمل غير المزرعى، بالاضافة الى وضع خطط طارئة للنظم الروية المعرضة للجفاف، كما حدث فى كينيا والسنگال. على سبيل المثال (Swift, 1988).

٢٢- كذلك أفضى قصور السياسات فى القطاع الفرعى للرعى الى التدهور البيئى أو عجزت هذه السياسات عن وقف التدهور. فلقد أدى تسعير الماء بأقل من قيمته أو عدم فرض رسوم مقابل استخدام المياه الى تثبيط ممارسات الصون التى كان يمكنها التقليل من التغدق والملوحة واستنزاف الماء الجوفى. وغالبا ما أدى التخطيط غير الكافى لتنمية مناطق منابع المياه وعدم كفاءة مراقبة الاستغلال العفوى وغير السليم للمياه الى اطماء خزانات الرى. وحيث أن هذه السياسات لم تكن موجهة الى فئة بعينها من حائزى الأرض، فقد كان من الصعب التمييز بين الاضرار البيئية التى سببها الفقراء وتلك التى سببها غير الفقراء الا على أساس دراسة كل حالة على حدة. ومع ذلك فمن المحتمل أن الرجوع عن هذه السياسات كان سيؤدى الى زيادة حدة الفقر بين صغار الحائزين. ومثال ذلك أن الغاء اعانات دعم الماء على أساس بيئية كان من شأنه أن يهدد تهديدا خطيرا دخول المنتجين الفقراء الذين تعتبر الرسوم المنخفضة على الماء بالنسبة لهم دعما ضروريا للانتاج. ولذا ينبغى بحث جدوى الخيار السياسى المتمثل فى خفض أو الغاء مثل هذا الدعم بالنسبة للمنتجين ذوى الدخل العالية مع ابقائه بالنسبة للفقراء.

٢٣- وكان شمة اعتراف متزايد بأن استعمال المحاسبة البيئية (١) أداة هامة لتصحيح تشوهات السياسة هذه. ورغم أن المناهج الحالية لا تزال تحتاج الى كثير من الصقل، يظهر تقرير عن اندونيسيا كتبه Repetto et al (1989) اهمية مثل هذه الاجراءات لضمان عدم مبالغة السياسات فى التركيز على المكاسب القصيرة الاجل على حساب القابلية للاستمرار فى الامد البعيد. فعندما عدل صافى الانتاج المحلى عن الفترة ٧١-١٩٨٤ بحيث يأخذ فى الحسبان استنفاد الموارد الطبيعية فى النفط والأخشاب والتربة فى جاوه، انخفض المتوسط السنوى المعدل للنمو فى قيمة الناتج المحلى الاجمالى من ٧٪ فى المائة الى ٤٪ فى المائة فقط. وقد اظهرت عملية تعديل مماثلة لحسابات صافى الاستثمار المحلى انه بينما زاد صافى الاستثمار المحلى فى عامى ١٩٧١ و ١٩٧٤ بسبب الاضافات الى الاحتياطيات النفطية، كان هناك استنفاد كبير للموارد فى معظم الأعوام. وفى عامى ١٩٧٩ و ١٩٨٠ كان صافى الاستثمار سالبا، مما يعنى أن الموارد الطبيعية كانت تستخدم لتمويل الاستهلاك الجارى*.

٢٤- وقد أشار عدد من التقارير القطرية عن متابعة المؤتمر العالمى للإصلاح الزراعى والتنمية الريفية الى تزايد الاهتمام بالمحاسبة البيئية. وكانت بلدان عديدة قد شرعت فى اجراء حصر لمواردها الطبيعية (اندونيسيا، والفلبين، وفانوتو، والسنغال، وتوغو، وسوريا، واكوادور، وغواتيمالا). وأفاد تقرير الفلبين وتوغو عن وجود مخططات لتقدير التكاليف الاقتصادية للتدهور البيئى*.

(ب) السكان، واستخدام الموارد، والفقير

٢٥- فى ظل تزايد الكثافة السكانية وندرة الأرض، تتمثل الخيارات المتاحة فى: (١) التكتيف من خلال زيادة المدخلات وتحسين نظم الانتاج، و (ب) تدهور البيئة بسبب استمرار زراعة المحاصيل وازالة الغابات.

(١) شمة منهجان متميزان، وان كانا يكمل كل منهما الآخر، للمحاسبة البيئية: (١) منهج مادي، يجرى فيه تقدير كمى لمصادر الموارد الطبيعية واستخداماتها، ويستخدم هذا التقدير لتطوير قياسات التغير البيئى والاجهاد الايكولوجى، (ب) ومنهج نقدى يهدف الى تعديل حسابات الدخل القومى بحيث تتضمن قياسات لقيمة الموارد المستنفدة أو غير ذلك من التغيرات البيئية فى قاعدة الموارد الطبيعية (مثل التلوث)*.

وكما يبين ليل وستون (1989) Lele and Stone ، فان التكثيف يحدث نتيجة (أ) تقصير فترات الاراحة وزيادة الأيدي العاملة وغيرها من المدخلات، و (ب) التحول الى انتاج المحاصيل عالية الغلة او عالية القيمة، او الى زراعة اراض ذات انتاجية أكبر. وقد اشارا فى استعراضهما لأوضاع ستة بلدان افريقية (هى الكاميرون، وكينيا، وملاوى ونيجيريا، والسنگال، وتنزانيا) الى أن كلا من نمطى التكثيف، وخصوصا النمط الثانى - قد تآثر بالسياسات العامة. ويؤكد استعراض آخر للبيانات المتوفرة عن الاقاليم الأربعة النامية جميعا الدور الحاسم للسياسات الاقتصادية والمؤسسية فى مساعدة الفقراء على تكثيف نظم انتاجهم وتفادى التدهور البيئى (FAO, 1991d). وفيما يلى توضيح للآليات الهامة التى ترتكز عليها عمليات التكثيف الناجح استنادا الى نتائج بعض دراسات الحالة الحديثة.

٢٦- توضح دراسة مورتي مور (1989) Mortimore فى المناطق شبه القاحلة فى شمال نيجيريا أن النظم الكثيفة لزراعة المحاصيل والانتاج الحيوانى وتربية الأشجار (منطقة مستوطنات كانو المغلقة، على سبيل المثال) ظلت مستقرة ايكولوجيا واقتصاديا طوال العقدين الماضيين وأن تزايد السكان قد أدى الى تنويع الانتاج بدلا من الانتاج الأوى. ولقد أدى الضغط السكانى الى نشوء علاقات حيازية أكثر تعقيدا. فقد تناقص متوسط حجم قطع الأرض المتاخمة لمدينة كانو، بينما ارتفع متوسط معدلات استخدام روث الحظائر كسماد. وتشير الدلائل المستقاة من الصور الجوية ومن الملاحظات الأرضية عن تقلص الأعراس المتروكة دون زراعة او نظم الزراعة المتنقلة، الى تقصير فترات الاراحة. غير أنه لا تتوفر شواهد ظاهرة على حدوث تدهور ماضى للأرض او على وجود اراض او مستوطنات مهجورة بحيث يستدل منها على انهيار تلك النظم.

٢٧- وبناء على فحص لثلاث من دراسات الحالة، استخدمت فيها صور الاستشعار من بعد بالاضافة الى بيانات اجتماعية اقتصادية عن جاوه الغربية (اندونيسيا)، وجومبى (فى حزام السافانا شمالى نيجيريا) وايكيتى - اكوكو (فى منطقة الغابات الاستوائية المطيرة جنوبى نيجيريا)، يوضح (1989) Jagannathan أنه فى حالات النمو السكانى السريع كان التغيير الايكولوجى راجعا الى حد كبير الى تأثير السياسات الاقتصادية والمؤسسية. فقد استجاب كل من الفقراء وغير الفقراء لهذه السياسات التى حفزت تنمية الاقتصاد الريفى. ولم يحدث فى أى من مناطق الدراسة أن أدى النمو السكانى الى استنزاف الموارد الطبيعية من أجل البقاء او الكفاف.

٢٨- وفى غرب جاوه، حيث الكثافة السكانية مرتفعة جدا، لعبت السياسات العامة دورا هاما فى تشجيع التكثيف الزراعى وزيادة الدخول الزراعية. وبالرغم من أن أكثر من نصف الأسر الريفية فى غرب جاوه كانت معدمة، فقد انخفض الفقر الريفى نتيجة لاستفادة المعدمين الفقراء من الزيادة فى فرص العمل غير المزرعى المدرة للدخل، لاسيما فى قطاع الخدمات. وقد ساهمت مجموعة من العوامل فى تشجيع النمو فى هذه الأنشطة، ومنها ارتفاع الدخول الزراعية الذى أدى الى تزايد الطلب على السلع والخدمات الاستهلاكية، والاستثمار العام فى النقل والمواصلات مما أسهم فى زيادة حركية السكان وتكامل الأسواق بين القرى والمدن، والتوسع فى مرافق الصحة والتعليم مما أدى الى تحسين معدلات مشاركة قوى العمل، وتقديم حوافز خاصة للأنشطة غير الزراعية استهدفت مجموعات بعينها مثل النساء اللاتى يمارسن التجارة والحرفيين. ولم يكن للعوامل المتعلقة بالسكان أو القرى سوى تأثير غير مباشر فى أحداث التغييرات فى الاستعمال، وقد ارتكز البرنامج الأندونيسى للتنمية الزراعية، الذى ركز على تكثيف إنتاج الأرز والتوسع فى إنتاج المحاصيل الشجرية، على التخطيط السليم لاستخدامات الأراضى. وكانت المشكلات البيئية الرئيسية فى المناطق الريفية راجعة الى استنضاب خزانات المياه الجوفية الى حد ما، وسوء استعمال الأسمدة المعدنية ومبيدات الآفات. غير أن تحركات السكان نحو المستوطنات الحضرية الفقيرة أدت الى الاستغلال الجائر لأراضى المشاع المتأخمة بحثا عن الحطب، والى تلوث الأنهار بالنفايات غير المعالجة. كما أدت التنمية الاقتصادية أيضا الى تنشيط الطلب على الاسكان المحسن، مما نتج عنه الإفراط فى استخراج الرمل والحصى من مهاد الأنهار وفى قطع الأشجار والخيزران.

٢٩- وقد أوضحت دراستنا الحالة فى نيجيريا أن تطهير أرض الغابة من أجل زراعتها قد حدث بصفة رئيسية فى أكثر الأراضى ملاءمة لذلك. وكانت زيادات الانتاج راجعة فى المقام الأول الى التوسع فى المساحات المزروعة بالمحاصيل البعلية والمروية معا أكثر مما ترجع الى التكثيف. وقد أمكن استيعاب قدر كبير من النمو السكانى عن طريق التوسع فى فرص العمل فى القطاع غير الرسمى، لاسيما فى المراكز الحضرية، وشجع على ذلك التحسن فى الأداء الاقتصادى العام، والاستثمار فى البنية الأساسية الاجتماعية والمادية، والسياسات العامة التى وفرت حوافز اقتصادية للاستثمار الخاص. وكانت أخطر الأمثلة على تدهور الأرض هى التى سجلت فى المناطق المحيطة بالمستوطنات الحضرية وفى الغابات المحمية التى يسهل الوصول إليها.

(ج) الانتاجية الزراعية، وتدهور الموارد، والفقير

٣٠- يقتضى تقييم التفاعلات بين الانتاجية الزراعية، وتدهور الموارد، والفقير الريفي، التمييز بين نوعين من الحالات المتباينة: (ا) الحالات التى ادى فيها تبنى تكنولوجيات محسنة الى نمو الانتاجية وتناقص الفقر، (ب) حالات تناقص الانتاجية بسبب الافتقار الى التكنولوجيات المناسبة او بسبب عدم تبنى التكنولوجيا المتاحة (١)•

٣١- وقد كان النوع الأول من الحالات التى انطوت على زيادة الانتاجية، هو الأكثر شيوعاً فى المناطق الايكولوجية الزراعية ذات الموارد الوفيرة، وتميز باتباع التكنولوجيات التى تزيد الغلة (البذور، الأسمدة، مبيدات الآفات)، ولاسيما مع تطوير الري. وتشير الشواهد التى جرى استعراضها فى الفصل الثانى الى أن كلا من المزارعين الفقراء والأغنياء قد استفادوا من هذه التكنولوجيات المحسنة، بالرغم من تخلف الفقراء عادة بفارق زمنى عن الأغنياء فى تبنى تلك التكنولوجيات•

٣٢- وقد أدت التكنولوجيات المعززة للانتاجية فى حالات كثيرة الى تدهور خطير فى الموارد. فبينما كانت الأسباب الرئيسية لارتفاع درجات الملوحة والقلوية فى الأراضى المروية تتمثل فى الإفراط فى استعمال مياه الري والافتقار الى نظم كافية للصرف، أدت أيضاً تكنولوجيات الانتاج غير الملائمة الى نضوب موارد المياه الجوفية أو تلوثها بالكيمائيات الزراعية، كما أدت الى زيادة مقاومة آفات المحاصيل لفعال المبيدات، وإلى النمو الطاغى للحشائش وإلى تعرية التربة. ولقد كانت كثير من هذه المشكلات تمثل الآثار المتركمة عبر الزمن للممارسات الضارة سواء كان من قاموا بها هم عدد قليل من كبار المزارعين أو أعداد كبيرة من صغار الحائزين•

٣٣- وتقدم خبرة أندونيسيا فى ادارة مكافحة الآفات مثلاً على تأثير الاستخدام الواسع لمبيدات الآفات على القابلية للاستمرار. وفى أثناء السبعينات وأوائل الثمانينات قام صغار المزارعين، بتشجيع من السياسة الرسمية واعانات دعم الأسعار، باستخدام معاملات كثيفة من مبيدات الآفات الواسعة التأثير من أجل وقاية محاصيل الأرز. غير أن هذه

(١) يتناول هذا القسم بمزيد من الأفاضة ما جاء فى (FAO 1991e).

المبيدات قُضت أيضا على المفترسات الطبيعية، وكانت النتيجة انه في عام ١٩٨٦ كان نطاط النبات البنى قد صار خطرا كبيرا يهدد كل محصول الأرز في جاوه. وقد تصدت الحكومة لهذا الخطر بأن حظرت استخدام ٥٧ نوعا من مبيدات الآفات الواسعة التأثير، وخفّضت اعانات دعم المبيدات واستحدثت ممارسات أكثر أمانا من الناحية الايكولوجية، وهى ممارسات الادارة المتكاملة لمكافحة الآفات. وكانت أندونيسيا هى أول بلد يطبق مثل هذا البرنامج على الصعيد القطرى، ثم تبعها فى ذلك عدد من البلدان الأخرى سواء بالنسبة للأرز أو لغيره من المحاصيل. وبالمثل، أدى القلق المتزايد من الآثار البيئية الضارة للاستخدام غير الملائم للأسمدة الى قيام بلدان كثيرة بالشروع فى برامج للتغذية المتكاملة للنبات مما رفع من كفاءة التسميد وقلل من التلوث فى الوقت نفسه •

٣٤- وبالرغم من أن تقنيات صون المياه، ومكافحة التغدق، والاستخدام الرشيد للأسمدة ومبيدات الآفات أصبحت راسخة، فقد كان تطبيق نظم محسنة للصرف وتكنولوجيات لتوفير المياه وادارة الرى بصورة أفضل، يفتقر الى الفعالية فى أغلب الحالات. غير أن التقارير القطرية المقدمة من هايتى وسوريا وتونس والامارات العربية المتحدة أشارت الى مبادرات حديثة فى مجال السياسة والاستثمار تهدف الى صون الموارد المائية •

٣٥- أما فى الحالة الثانية، وهى حالة تناقص الانتاجية، فقد كانت العلاقة المتداخلة بين الانتاجية وتدهور الموارد والفقر، أكثر وضوحا. وكان تدهور الانتاجية راجعا أساسا الى اختصار فترات الراحة، أو التوسع فى استعمال الأراضى الحدية بما فيها أراضى المنحدرات حيث أدت الممارسات التى تفتقر الى الكفاية فى ادارة التربة الى التعرية والى نضوب المغذيات. وكان هذا هو الوضع السائد فى المناطق الايكولوجية الزراعية الفقيرة الموارد التى لم يتح لها سوى قدر ضئيل من التكنولوجيات المحسنة. وربما تكون زراعة مثل هذه الأراضى بمعدلات أكثر مما هو لازم للتجدد الطبيعى، قد أدت فى البداية الى زيادة فى انتاجية الأرض (مثل انتاج محصولين بدلا من محصول واحد كل خمس سنوات)، لكن ذلك أعقبه تناقص تدريجى للغلة فى مواسم الحصاد التالية •

٣٦- وقد طرح تدهور الانتاجية فى المناطق الحدية معضلة فى مجال السياسات، كما ألمح الى ذلك عدد من التقارير القطرية عن متابعة

المؤتمر العالمى للإصلاح الزراعى والتنمية الريفية . فمن ناحية ، كان المنطق الاقصادى السليم يبرر فى كثير من الحالات تركيز الموارد المحدودة على البحوث والارشاد فى المناطق المؤاتية التى يتوقع تحقيق أكبر عائد منها، وذلك بغية زيادة الانتاج وخفض الواردات وتوفير الغذاء بأسعار أقل للمناطق الحضرية ولمن يشترون الغذاء فى الريف. ومن ناحية أخرى، كانت اعتبارات الانصاف تقتضى توجيه قدر أكبر من الاهتمام للمناطق الفقيرة فى الموارد (١) .

٣٧- ولقد أشارت العديد من التقارير القطرية الى محاولة معالجة هذين الجانبين فى آن واحد. غير أن النتائج فى المناطق الفقيرة فى الموارد كانت مخيبة للآمال بوجه عام وواجهت عددا من المشكلات. فأولا، لم يتحقق أى تقدم كبير فى البحوث الوراثية على أصناف المحاصيل التى تلائم البيئات غير المؤاتية. وثانيا، ثبت أن التكنولوجيات المتاحة لصون التربة كانت فى معظم الحالات باهظة التكاليف بالنسبة للفقراء. ومن أمثلة ذلك أن الارتفاع الشديد فى احتياجات القوى العاملة اللازمة لإنشاء المصاطب قد حد فى غالب الأحيان من تبني هذه الطريقة من قبل الأسر الريفية التى ليس لديها عدد كاف من الأفراد الذكور، أو التى لا تمتلك القدر الكافى من المال لاستئجار عمال إضافيين و/أو التخلّى عن فرص العمل غير الزراعى بأجر فى فترات الركود. وقد ورد ذكر نقص المال كسبب رئيسى لعدم بناء مصاطب الزراعة فى اجابات ٨٧ فى المائة من عينة من مزارعى المرتفعات الذين لم يتبنوا هذه التكنولوجيا فى جاوه (١). وبالمثل، عجز المزارعون الفقراء فى الغالب عن تحويل أراضي المنحدرات المزروعة الى نظم زراعية حرجية حيث أنه لم تكن لديهم سبل البقاء طوال الفترة اللازمة الى أن تصبح الأشجار منتجة. وقد شارت مشكلة الثالثة أمام صغار المزارعين فى المناطق الحدية. فقد أدت المبتكرات التى تزيد الغلة فى المناطق الوفيرة الموارد، بوجه عام، الى زيادة الانتاج القطرى. وفى غياب فرص زيادة الصادرات أو تخفيض الواردات من هذه المنتجات، أدت الزيادات فى الانتاج الى حصول

(١) للاطلاع على تقييم للاحتياجات والفرص الخاصة بالمناطق الهشة والمناطق عالية الامكانات ودور التكنولوجيات الملائمة المعتمدة على قدر قليل من المدخلات الخارجية أو تلك المعتمدة على قدر عال من المدخلات، يمكن الرجوع الى (Norse 1988). كما يمكن الرجوع أيضا الى اعلان وبرنامج عمل دن بوش بشأن الزراعة والتنمية الريفية القابلة للاستمرار .

(٢) (Tampubolon and Sarigih cited in Hansen (1990)

المنتجين على اسعار اقل. وقد اضر ذلك بصغار المنتجين الذين كانوا عاجزين - فى مواجهة تدهور الانتاجية - عن زيادة انتاجهم القابل للتسويق. رابعا، كان هناك فشل متواصل فى تلبية الحاجات والمشكلات القانونية والاقتصادية والتكنولوجية الخاصة بالنساء المزارعات اللاتى يشكلن فى اكثر الاحيان النسبة الغالبة من صغار منتجي الغذاء*.

(د) حقوق الارض، والبيئة، والفقير

٣٨- فى كثير من البلدان النامية، لم يكن الضغط السكانى للفقراء فى المناطق الحدية مجرد نتيجة للندرة العامة للارض بقدر ما كان نتيجة لتوزيع الارض توزيعا يفتقر الى الانصاف. فضلا عن ذلك، يبدو ان تركيز الاراضى يتزايد فى بعض البلدان كاستجابة لفرص الاسواق الجديدة وللتقدم التكنولوجى. ومن المفارقات ان هذه العملية تسارعت فى بعض الحالات بفعل تدابير كانت تستهدف وقف تدهور البيئة بواسطة الفقراء. وتدل دراسات الحالة فى كل من الهند وهايتى، على سبيل المثال، على وجود حالات ادى فيها ادخال تحسينات على الارض وزيادة قيمتها بالتالى الى قيام الملاك بفرض شروط ايجارية اكثر استغلالا او الى قيامهم بفلاحة الارض بانفسهم. وقد وفرت برامج الزراعة الحرجية فى الهند لملاك الارض الغائبين فرصا لزراعة الارض الحدية بأشجار لا تتطلب سوى عدد قليل من العمال، مما يمثل تحايلا على التشريع الذى يقضى بتحويل ملكية الاراضى غير المستخدمة الى الفقراء (Molnar, 1989).

٣٩- وكما سبقت الاشارة فى القسم ٦-٣ (١) وفى الفصل الثانى، فقد استهدفت برامج شتى للإصلاح الزراعى شملت مشروعات ضخمة للتوطين فى امريكا اللاتينية واندونيسيا - ضمن اهدافها العديدة - تخفيف الضغط السكانى على الموارد البيئية الهشة. غير ان النتائج كانت غالبا مخيبة للآمال. وكثيرا ما اخفقت تلك البرامج فى ارساء نظم زراعية قابلة للاستمرار من اجل الفقراء. وغالبا ما ادت مشروعات اعادة التوطين الى نشوب نزاعات حادة على الارض مع السكان الاصليين. وفى المناطق الحدودية وقفت حقوق الارض المتداخلة والمتنازع عليها والتي شملت الحقوق العرفية، وسندات الملكية الرسمية للارض، والاسواق غير القانونية للاراضى وحقوق وضع اليد - وقفت كلها حائلا دون ادخال تحسينات على الارض او ارساء ممارسات زراعية قابلة للاستمرار. وقد جاء ايضا فى تقرير بوركينافاسو عن متابعة المؤتمر العالمى للإصلاح الزراعى والتنمية الريفية ان حقوق الارض المتنازع عليها قد فاقمت من

التدهور البيئي، حيث يتنافس على الأرض كل من الرعاة والمزارعين في ظل النمو السكاني السريع.

٤٠- وصفت كل من زمبابوى، وكوستاريكا، واكوادور، وجمهورية ايران الاسلامية فى تقاريرها الجهود التى تهدف الى الاستعمال الرشيد للموارد الطبيعية وصونها، بالارتباط مع برامج الاصلاح الزراعى فى هذه البلدان. فقد افادت زمبابوى بأن نحو ٢٣٠ ٠٠٠ هكتار فى احدى المناطق الايكولوجية الزراعية القاحلة لن يعاد توزيعها الى أن يتسنى تطوير نظم مزرعية ملائمة لها. وتحاول اكوادور اقرار حدود قصوى ودنيا لأحجام الحيازات تراعى فيها المنطقة الايكولوجية، وخصائص التربة ودرجة الضغط السكانى. وقد ذكرت كل من غانا وساحل العاج واندونيسيا وماليزيا والفلبين محاولات لتطوير برامج فعالة من أجل منع زحف الفقراء الذين يمارسون الزراعة المتنقلة الذى يتسبب فى تدمير البيئة وافادت تايلند عن برنامج لمنح واضعى اليد على اراضى الغابات المملوكة للدولة حقوق الملكية بالاضافة الى تقديم المساعدات لهم من أجل تطوير نظم زراعة حرجية سليمة من الناحية البيئية.

٤١- وتعكس التقارير القطرية اتفاقا متزايدا فى الآراء على أن حقوق الأرض غير المضمونة كثيرا ما تشجع على اتباع ممارسات مدمرة أو مهمة لتحقيق مكاسب قصيرة الأجل. وقد شددت اندونيسيا وهندوراس والسنغال على أهمية الحيازة المأمونة فى تبنى تقنيات صون التربة واعادة تشجير الغابات. ولقد طرأ مزيد من التعقد على العلاقة بين ضمان الحيازة وتحسين الأراضى نتيجة لاستخدام الأرض كضمان اضافى للحصول على الائتمان. والشواهد التى سبق استعراضها فى الفصل الثانى تشير بوضوح الى أن منح حقوق الملكية فى افريقيا لم يكن له تأثير هام عند الحصول على الائتمان، بينما فى تايلند وكوستاريكا كان استخدام الأرض المشمولة بسند ملكية كضمان للقروض عاملا هاما فى تسهيل الحصول على الائتمان اللازم لتحسين الأرض.

٤٢- وتشير تقارير متابعة المؤتمر العالمى للاصلاح الزراعى والتنمية الريفية، كما تشير آخر الأدبيات المنشورة الى تعاظم الاهتمام الدولى بوقف تآكل الموارد المملوكة على المشاع وتعزيز وتوسيع برامج فعالة لادارتها. وكان ثمة اعتراف متزايد بأن حقوق استخدام موارد المشاع - ولاسيما المياه والمرعى والغابات - لا تعنى حرية الانتفاع بهذه الموارد، لكنها تمثل مجموعة محددة من الحقوق التاريخية يتم الاتفاق

عليها من خلال روابط القربى وأعضاء الجماعة المحلية. لقد كانت هذه الموارد بصفة عامة تخضع لتنظيم معقدة، وان كانت مرنة عادة، لإدارة المجتمع المحلى كانت تنظم وترشد استخدامها بطريقة منصفة وسديدة بيئيا. وحيث أن الموارد المملوكة على المشاع تتسم غالبا بأهمية خاصة بالنسبة للأسر المعدمة وشبه المعدمة، فقد كان لتضاؤل فرص الانتفاع بتلك الموارد بالإضافة إلى تدهورها البيئى انعكاسات خطيرة على قدرة فقراء الريف على البقاء.

٤٣- وقد تعرضت الموارد المملوكة على المشاع لضغوط كثيرة خلال العقود الأخيرة، من بينها الزيادات والتحركات السكانية، والمستجدات التكنولوجية وغزو الأسواق. وقد أدت كلها إلى تغيرات فى استعمال الموارد المملوكة على المشاع وتكثيف ذلك الاستعمال. وكانت السياسات العامة مصدرا آخر من مصادر الضغط، سواء حدث ذلك بصورة مباشرة عن طريق خصخصة موارد المشاع (تحويلها إلى الملكية الخاصة) أو تأميمها أو بصورة غير مباشرة من خلال إقامة البنى الأساسية المادية، والحوافز الضريبية والسعرية، وتقديم إعانات الدعم للإنتاج المميكن، مما وفر الفرص والحوافز للتعدى على الموارد المملوكة على المشاع.

٤٤- وشمة شواهد متباينة عن النجاح أو الاخفاق النسبى فى استجابات المجتمع المحلى للتكيف مع هذه الضغوط والتعامل معها. فالدراسة التى أجراها Jodha (1986) فى الهند تعزو إلى حد كبير تدهور موارد المشاع وانخفاض إنتاجيتها إلى تحويلها للملكية الخاصة. والدراسات التى أجريت على منتجى الصوف فى جبال الأنديز فى بيرو تشير إلى الاستخدام المفرط لموارد المشاع نتيجة للنمو السكانى (FAO, 1991d). كما يشير استعراض تفصيلى للنظم الرعوية فى السودان وغرب أفريقيا إلى أن القابلية الأيكولوجية للاستمرار كانت مهددة فى حالات كثيرة بسبب النمو السكانى والتحركات السكانية، بالإضافة إلى انتشار كل من نمطى الإنتاج الفلاحى والتجارى الواسع النطاق (Swift, 1988). ومثال ذلك أن مشروعا لمكينة إنتاج القمح أقيم على أراضى الباربايج Barabaig، وهى جماعة من الرعاة شبه الرحل فى تنزانيا، قد دمر نظامهم السليم الأيكولوجيا لإدارة الأرض الذى كانوا قد استقروا على اتباعه منذ أمد طويل. وفى ذات الوقت، تسبب مشروع الميكنة فى تعرية التربة واستئصال معظم الأعشاب المنتجة اللازمة للرعى، كما تسبب فى الاعتماد على المستلزمات المستوردة وإعانات الدعم الأجنبية (Lane, 1990). وشمة معلومات موثقة توثيقا جيدا عن التعدى الجائر على الموارد المشتركة للقبائل الأصلية

فى حوض الأمازون - لصالح عمليات قطع الأخشاب الواسعة النطاق أو استخراج المعادن أو إقامة الضياع الزراعية ومزارع الانتاج الحيوانى.

٤٥- غير أنه شمة شواهد أخرى تشير الى قدرة بعض نظم ادارة الموارد المشتركة على مقاومة المطالب الجديدة أو التكيف معها. ومن أمثلة ذلك تعديل القواعد التى تحكم الانتفاع بالموارد المشتركة فى تيجراى باثيوبيا لمنع الإفراط فى استعمال الموارد فى ظل ظروف ازدياد السكان، مما أدى الى هجرة الفائض من السكان (FAO, 1991d). وقد أمكن بفضل نظام زراعى رعى متكامل وبالغ التنظيم فى دلتا النيجر الداخلية فى مالى تلبية مطالب نمو سكانى يزيد خمس مرات عن مثيله فى السهل الفيضى لنهر السنغال المشابه له من الناحية الايكولوجية، والذى لم تكن المؤسسات المنظمة لاستخدام الموارد فيه على نفس القدر من التطور (Swift, 1988). وقد ساعدت منظمات غير حكومية متنوعة مبادرات شتى اتخذتها المنظمات غير الحكومية والحكومات على احياء وتعزيز الادارة المجتمعية المحلية لموارد الغابات ومستجمعات مياه الأنهار فى الهند، لاسيما فى مناطق التلال (Arnold and Stewart, 1991).

(هـ) المشاركة الشعبية

٤٦- شمة قدر متزايد من الشواهد يشير الى أن المشاركة الشعبية فى صورها التعاونية و/أو الاعتراضية، تعد عاملا حيويا فى نجاح الجهود الرامية الى صون البيئة أو إعادة اعمارها. وقد تحولت الجهود بصورة متزايدة خلال السنوات الأخيرة نحو مساندة وتعزيز المنظمات المجتمعية المحلية القائمة وخلق مؤسسات محلية جديدة، فى الأماكن التى لا توجد فيها مثل هذه المؤسسات، من أجل ادارة الموارد المملوكة على المشاع.

٤٧- وغالبا ما كان ينظر الى المشاركة من حيث دورها التعاونى فى تعبئة أعداد ضخمة من الناس من أجل مشروعات التنمية الريفية أو صون البيئة. غير أن كثيرا من هذه المشروعات فشل فى تحقيق أهدافه بسبب استبعاد المستفيدين من عمليات التخطيط وصنع القرار، ومن ثم لم يتسن لهم التأكد من أن هذه المشروعات تعكس ما يطمحون هم واليه من أهداف وما يتبنونه من قيم وما لديهم من معارف فنية محلية. وتقدم دراسة Stahl (1990) لأحد مشروعات الغذاء مقابل العمل الضخمة لصون الموارد

فى اشيوبيا مثالا توضيحيا جيدا لنقاط الضعف هذه. فعندما رفض المزارعون الاستمرار فى أعمال الصون بعد أن توقف تقديم الحوافز الغذائية، صار واضحا أن علاقتهم بالمشروع كانت علاقة عمال إجراء وأن رفضهم كان وثيق الارتباط بانعدام الأمن فيما يخص حيازة الأرض وبالاجهاد بعد أن عانوا من مجاعتين كبيرتين ومن حرب أهلية امتدت لسنوات*

٤٨- وكانت مبادئ التعاون أيضا هى الأساس لنظم الإدارة التقليدية للموارد المملوكة على المشاع التى كانت تحكمها غالبا قواعد تفصيلية وعقوبات توقع على من يخالفونها. ولقد كان نجاح الإدارة الجماعية للموارد مرتبطا بمصالح مشتركة محددة جيدا فيما بين أعضاء الجماعة المحلية، وبتأييد صناع القرار التقليديين داخل الجماعة - ان لم يكن بادارتهم الفعلية لها*

٤٩- وقد دلت بوضوح على أهمية وجود منظمة محلية قوية و متماسكة للحفاظ على قابلية استمرار اراضى المراعى المشتركة وموارد مياه الرى الدراسة التى اجراها ويد (Wade 1987) على اى قرية فى ولاية اندرا براديش (بجنوب الهند)، وكان من أهم النتائج التى تكشفت له ان القرى الواقعة فى أسفل النهر كانت أكثر ميلا الى العمل المشترك الفعال. وهو يعزو ذلك الى وجود امكانيات أكبر كثيرا لنشوب النزاعات حيث أن امدادات المياه فى هذه القرى الواطئة كانت أقل وفرة ولا يعتمد عليها كثيرا بينما كانت التربة أفضل نسبيا. وقد أدى ذلك الى وجود مراعى مشتركة أكثر انتاجية والى توفر امدادات أكبر من مخلفات المحاصيل والقش، مما زاد بالتالى من حجم قطع الحيوانات داخل القرى كما زاد من مطالب الرعاة فى المناطق الأكثر جفافا من أجل الرعى الموسمى بعد الحصاد. ومن ثم كانت فى هذه القرى الواقعة أسفل النهر مكاسب محتملة أكبر يمكن الحصول عليها من التعاون فى نظام ادارة مجتمعية أكثر تعقيدا يعمل على تقليل احتمالات النزاع*

٥٠- وقد اتخذت المبادرات الاحتجاجية أو الاعتراضية شكل المقاومة الشعبية للأنشطة العامة أو التجارية التى تهدد مصادر رزق الفقراء. فقد حصلت جماعة البينان Penan، وهى مجتمع قائم على القنص وجمع الثمار فى ماليزيا، على بعض الامتيازات، نتيجة لحملة استهدفت وقف قطع الأخشاب على نطاق واسع فى اراضيهم التقليدية (Vivian, 1991). ويكتب كوريان (Kurien 1991) عن صيادى الأسماك على ساحل كيرالا فى

الهند الذين انتظموا بنجاح لمقاومة افراط شركات الصيد التجارية فى صيد الأسماك من المياه العامة. وفى الهند أيضا، تعد حركة شيبكو Chipko بالاضافة الى حركة مقاومة أخرى مماثلة بين قبائل بهيل Bhil من أجل انقاذ ما تبقى من مناطق الغابات مثالا خاصا يستحق الذكر عن المشاركة الفعالة للنساء. ومن المبادرات الشعبية الأخرى المعروفة الأنشطة التى قام بها جامعو المطاط وغيرهم من الجماعات الأصلية فى الغابات البرازيلية المطيرة •

٥١- وقد اهتم عدد من التقارير القطرية عن متابعة المؤتمر العالمى للإصلاح الزراعى والتنمية الريفية بهذه القضايا وأشار الى التحول عمدا الى تطبيق اللامركزية فى ادارة الموارد المملوكة على المشاع باسنادها الى هيئات صنع القرار فى المجتمعات المحلية. كما أصبحت برامج البحوث والارشاد تبنى قدرا أكبر من الاحترام للمعارف المحلية فى مجال ادارة الموارد المشتركة على نحو قابل للاستمرار وتعمل على تدعيمها. وقد كان التقدم فى هذه المناطق واضحا فى مبادرات الحراجة الجماعية التى ورد ذكرها فى التقارير القطرية لكل من بوركينا فاسو، وكوستاريكا، والفلبين، وسرى لانكا •

الفصل السابع

الدروس المستفادة من التجارب السابقة

هناك عدد من الدروس الأساسية التي يمكن استخلاصها من النتائج والاستنتاجات الرئيسية الواردة في هذا التقرير، وبيانها كما يلي :

(١) التخفيف من وطأة الفقر الريفي

(١) يمكن التقليل الى أقصى حد من الآثار السلبية لبرامج المواءمة الهيكلية بالنسبة للفقراء عن طريق انتهاج السياسات الحكومية الملائمة (الفصل ١، الفقرة ٢٣).

(٢) يمكن تحقيق تحسن ملحوظ في المؤشرات الاجتماعية (مثل متوسط العمر المتوقع، ومعدلات وفيات الرضع، ونسب الالتحاق بالمدارس الابتدائية، والقياسات البدنية لسوء التغذية) وتخفيض نسبة الفقراء من مجموع سكان الريف عن طريق زيادة الانفاق العام على الخدمات الاجتماعية، وتحسين أساليب استهداف الفقراء، وذلك حتى في البلدان ذات الدخل المنخفض وبلدان الشريحة الدنيا ذات الدخل المتوسط. ولا يكفي النمو في حد ذاته للتخفيف من وطأة الفقر ما لم تعمم الفوائد الناجمة عنه على نطاق واسع عن طريق قيام السلطات العامة بتوفير الخدمات الاجتماعية، وخلق فرص العمل، واتباع سياسات اقتصادية وقطاعية مساندة. (الفصل ١، الفقرات ٢٤-٣٩ و ٤١-٥٦).

(٣) تنخفض نسبة الوفيات دون سن الخامسة انخفاضا ملحوظا مع تزايد معدلات محو الأمية بين النساء، والى حد أقل مع تحسين فرص الحصول على الخدمات الصحية العامة والمياه الصالحة للشرب. (الفصل ١، الفقرة ٣٢).

(٤) تدل الفوارق الكبيرة فى المؤشرات الاجتماعية بين المناطق الريفية والحضرية وبين الذكور والاناث، وخاصة فيما يتعلق بالالتحاق بالتعليم ومعدلات محو الأمية على ضرورة بذل جهود أكبر بكثير من ذى قبل فى كثير من البلدان، بغية القضاء على التحيز ضد المناطق الريفية والاناث. (الفصل ١، الفقرات ٣٣-٣٥).

(٥) تعتبر المشاركة الشعبية، فى صورها التعاونية والاعتراضية معاً، ذات أهمية حاسمة فى كثير من الأحيان فى التأثير على اتجاهات السياسات الحكومية الرامية الى مكافحة الفقر وتنفيذها على نحو فعال. (الفصل ١، الفقرة ٤٢).

(ب) الإصلاحات الزراعية

(١) شمة مبررات قوية لتطبيق إصلاحات زراعية لأسباب تتعلق بالإنصاف، وذلك على ضوء التوزيع غير المتكافئ للأراضي فى كثير من أنحاء العالم. بيد أن فعالية تنفيذ الإصلاحات الزراعية القائمة على إعادة توزيع الأراضى تتوقف على الإرادة السياسية وعلى تطبيق سياسات وتدابير تكميلية لتزويد المنتفعين بالإصلاح الزراعى بالتكنولوجيات المحسنة والخدمات المساندة. (الفصل ٢، الفقرات ٥-٢٥).

(٢) على الرغم من أن الأمن الحيازى له أهمية حيوية فى تشجيع الاستثمارات الزراعية الطويلة الأجل، بما فى ذلك تحسين الأراضى على نحو قابل للاستمرار، فإن سندات الملكية الرسمية لا تعد ضرورية لتحقيق أمن الحيازة. وتحقق نفس الغرض الأيجارات الطويلة الأمد والحقوق الآمنة فى ظل نظم الحيازة على الشيوع. وتشير الدراسات التى جرت فى أفريقيا الى أن باستطاعة صناع السياسات الوصول الى قدر أكبر من الفعالية عن طريق توفير مناخ تشريعى ومؤسسى مناسب يزيد من كفاءة التعاملات المتعلقة بالأراضى بدلاً من فرض القيود على بيع الأراضى وسوق الأيجارات بواسطة قوانين الأيجار أو تنفيذ برامج لتسجيل الأراضى ومنح سندات الملكية. (الفصل ٢، الفقرة ٣١).

(٣) بيد أن منح سندات ملكية الأراضى ليس له تأثير مميز على الاستفادة بالائتمان فى إفريقيا، وان كان من الممكن أن يزيد من فرص حصول صغار المزارعين على الائتمان فى بعض الأقاليم الأخرى. (الفصل ٢، الفقرات ٣٢-٣٤).

(٤) قد يكون لمنح سندات ملكية الأراضى تأثير سلبي على الفقراء؛ فالأفراد الأيسر حالا يحصلون فى بعض الحالات على حقوق أكبر، كما أن ما جرى عليه العرف من تسجيل الأرض باسم رب الأسرة يؤدى الى تقليص الحقوق العرفية للنساء فيما يتعلق باستخدام الأراضى ونقل ملكيتها. (الفصل ٢، الفقرتان ٣٥-٣٦).

(٥) من المرجح أن تفشل التشريعات المقيدة لمبيعات الأراضى فى المناطق التى لا توجد فيها فرص كثيرة للعمل خارج قطاع الزراعة والتى تسود فيها ظروف السوق غير الكاملة. (الفصل ٢، الفقرة ٣٧).

(٦) نظرا لأن الموارد المملوكة على المشاع توفر مصادر حيوية للغذاء والوقود والأعلاف وغيرها من المنتجات الطبيعية التى يحتاج اليها الفقراء، فان التدابير الرامية الى تدعيم الحقوق الجماعية المشتركة فى الموارد المشاعة وإدارتها تعد من العناصر المهمة فى استراتيجيات التخفيف من وطأة الفقر. (الفصل ٢، الفقرتان ٣٧-٣٨).

(ج) العمالة

(١) يلعب النمو الزراعى دورا أساسيا فى تعزيز الأنشطة غير الزراعية والعمالة الريفية. وكثيرا ما تكون الخدمات والتجارة أكثر أهمية من التصنيع المنزلى فى إطار الأنشطة غير الزراعية. (الفصل ٣، الفقرة ٧).

(٢) ينتبين بوجه عام أن الجهود المبذولة لحياء وتدعيم النظم التقليدية لإدارة الموارد المجتمعية بواسطة الرعاة والصيادين الحرفيين والسكان الذين يعتمدون على الغابة فى كسب قوتهم، تعد من الوسائل الفعالة والزهيدة التكلفة لحماية وتعزيز العمالة والدخول بالنسبة للفقراء. (الفصل ٣، الفقرات ١٠-١٧).

(٣) شمة اعتراف متزايد بالأدوار الهامة التي تضطلع بها المرأة فى البيت وفى الانتاج والتصنيع الزراعى لحسابها الشخصى، والعمل بأجر سواء فى المزارع أو خارجها. وحيث أنهن يشتغلن غالباً - أكثر من الرجال - بعقود عمل مؤقتة لا دائمة، ويحصلن عموماً على أجور تتراوح بين ٣٠ و٤٠ فى المائة من الأجور التى يتقاضاها الرجال، فإنه يلزم اتخاذ مزيد من التدابير للتقليل من التحيز ضد النساء. (الفصل ٣، الفقرات ١٨-٢٢، ٣٣).

(٤) لا يمكن التأكد بصورة قاطعة من واقع البيانات المحدودة المتاحة مما إذا كان العمال الزراعيون صاروا أحسن حالاً خلال الفترة التى يشملها التقرير أم لا. فارتفاع الأجور لم يقترن بالضرورة بزيادة فى حجم العمالة. ولكن الشواهد تشير إلى أن انتشار التكنولوجيات الزراعية الحديثة (وخاصة الري والأصناف الوفيرة الغلة)، وتنمية البنيات الأساسية، وتحسين التعليم والتغذية، كان لها بوجه عام تأثير إيجابى على معدلات الأجور. (الفصل ٣، الفقرات ٢٣-٣٣).

(٥) ثبت أن المشروعات العامة للتشغيل وسيلة فعالة لمواجهة حالات النقص المؤقت فى الطلب على اليد العاملة خلال فترات المواءمة الهيكلية أو الكوارث الطبيعية، مثل المجاعات. وتدل التجارب السابقة على ضرورة توخى الدقة فى تحديد الفئات المستهدفة حتى يمكن افادة أكثر الناس فقراً وتعرضاً للأخطار من الرجال والنساء على السواء. (الفصل ٣، الفقرات ٣٤-٣٩).

(٦) ينبغى إيلاء عناية أكبر لإلغاء الحواجز التى تحول دون التنفيذ الفعال للتشريعات المتعلقة بالعمل. (الفصل ٣، الفقرتان ٤٠-٤١).

(٧) يلزم بذل المزيد من الجهود التجديدية والمتضافرة للوصول إلى الشباب الريفي، وخاصة الفتيات، فى إطار البرامج التدريبية لتكوين المهارات. (الفصل ٣، الفقرتان ٤٢-٤٣).

(د) الأسواق والأسعار والمستلزمات والخدمات

(١) تحقق اصلاحات السياسات الزراعية التي تفضلع الحكومة فى اطارها بدور محدود نسبيا (مثلا عن طريق تحرير الاسعار وزيادة التنافس وتحويل النشاط الى القطاع الخاص) بوجه عام نجاحا اكبر عندما تمارس الحكومة دورا مساعدا فى ضمان حصول المزارعين على المستلزمات والائتمان، وتوفير البنىات الأساسية للنقل والأسواق. (الفصل ٤، الفقرات ٢-٦).

(٢) تشير التجربة الى أن التشجيع على تبني المستجدات الزراعية والممارسات المحسنة لا يتحقق بتوفير المستلزمات المدعومة فحسب. بل يلزم توفير طائفة واسعة من صور الدعم المتكامل، تشمل الائتمان، والخدمات، والبحوث، والارشاد، والبنىات الأساسية. (الفصل ٤، الفقرات ٨-١٤).

(٣) يلزم بوجه عام اتخاذ تدابير خاصة للعمل على تبني صغار المزارعين للتكنولوجيا ومنع اتساع الفوارق بين الاقاليم التي تتبنى التكنولوجيات الحديثة بنجاح، والاقاليم التي لا تفعل ذلك. وتشمل هذه التدابير توفير الائتمان والارشاد، والاصلاح الزراعى، والتدابير الرامية الى تعزيز الامن الحيازى، واجراء البحوث عن ظروف صغار المزارعين فى المناطق الايكولوجية الزراعية الفقيرة من حيث الموارد. وينبغى الاهتمام بوجه خاص بمعالجة المشكلات الخاصة بالنساء. (الفصل ٤، الفقرات ١٥-١٨).

(٤) شبتت فعالية عدد من البرامج التجديدية التي تنفذ على مستوى القرية وتعتمد غالبا على الاقراض الجماعى و "الضمان الاجتماعى للقروض" فى تخفيض تكاليف العمليات الائتمانية والحد من مخاطر عدم السداد، ومن ثم زيادة الفرص المتاحة لصغار المقترضين الريفيين للحصول على الائتمان. (الفصل ٤، الفقرات ١٩-٣٧).

(هـ) تنمية الموارد البشرية

(١) تدل الشواهد على امكانية تضييق الفوارق بين المناطق الريفية والحضرية فيما يتعلق بتوفير الخدمات الصحية والصرف الصحى ومياه الشرب الامنة، على جميع مستويات الدخل، عن طريق اتباع السياسات العامة الملائمة. (الفصل ٥، الفقرات ٢-٦).

(٢) كان الانفاق التعليمى ينحو فى كثير من الحالات الى اعطاء الأفضلية للتعليم العالى لا للتعليم الابتدائى. والشواهد التى تدل على أن اجتياز فترة التعليم الابتدائى يؤدى الى تحسين الانتاجية وأن تعليم الاناث عامل مهم فى النهوض بصحة الأطفال وحالتهم التغذوية، والاسهام فى تقليل معدلات الخصوبة - هذه الشواهد تبرز الحاجة الى زيادة اعتمادات الميزانية المخصصة للتعليم الابتدائى والنهوض بتعليم المرأة فى كثير من البلدان. (الفصل ٥، الفقرات ٧-١٠).

(٣) يمكن الاستجابة على نحو افضل لاحتياجات المزارعات من خدمات الارشاد الزراعى عن طريق زيادة اعداد النساء العاملات فى مجال الارشاد - وهى صغيرة فى الوقت الحاضر - والعمل مع مجموعات من الريفيات للحد من مشكلات الاتصال بين موظفى الارشاد الذكور والاناث المزارعات (الفصل ٥، الفقرات ١٤-١٦).

(٤) يمكن زيادة فعالية خدمات الارشاد الزراعى لصغار المزارعين عن طريق النهوض بمشاركة المزارعين والمجتمع المحلى فى وضع برامج الارشاد وتنفيذها. (الفصل ٥، الفقرتان ١٨-١٩).

(٥) يمكن زيادة فعالية المنظمات المحلية (مثل التعاونيات، واتحادات المنتجين، والتجمعات النسائية) عن طريق النهوض بالمنظمات الشعبية المعتمدة على الذات التى تخضع لسيطرة أعضائها، وتعزيز مشاركة سكان الريف - بما فى ذلك النساء - فى عمليات اتخاذ القرارات. (الفصل ٥، الفقرات ٢٠-٢٥).

(٦) فى بعض الحالات تكون المشروعات التى تعمل مع مجموعات صغيرة متجانسة اجتماعيا أكثر فاعلية من المنظمات الرسمية فى الوصول الى الفئات الريفية الأقل حظا. وتستطيع المنظمات غير الحكومية القيام بدور هام فى حفز مثل هذه المبادرات وتدعيمها. (الفصل ٥، الفقرتان ٢٦-٢٧).

(٧) لما كانت النساء تمثلن نسبة ضئيلة جدا من عدد أعضاء المنظمات الريفية الرسمية، فإنه يلزم الاهتمام بوجه خاص بتعزيز مشاركتهن، ولاسيما فى عمليات اتخاذ القرارات، ودعم الأنشطة الانمائية للمجموعات النسائية. (الفصل ٥، الفقرة ٢٨).

(و) البيئة

(١) تؤدى السياسات العامة دورا حاسما فى التأثير على توزيع الموارد الطبيعية واستخدام كل من الفقراء وغير الفقراء لها. وقد كانت سياسات الضرائب واعانات الدعم تشجع فى كثير من الأحيان على الرعى أو الزراعة الميكنية بصورة غير قابلة للاستمرار فى أراضى الغابات أو الأراضى الحدية، والى عدم اتباع أساليب صون المياه فى نظم الرى. ويلزم توفير حوافز سعرية أكثر فعالية وغير ذلك من الحوافز التى تشجع على تطبيق نظم الزراعة والحراثة والانتاج الحيوانى بحيث تكون أكثر سلامة من الناحية البيئية. (الفصل ٦، الفقرات ١٥-٢٢).

(٢) من الممكن أن تؤدى السياسات العامة - فى ظل ظروف تزايد الكثافة السكانية وندرة الأراضى- دورا مهما فى تشجيع التكثيف الرشيد للانتاج ونظم الزراعة المحسنة، بغية تجنب التدهور البيئى. كما أن تهيئة فرص للعمل غير الزراعى يمكن أن تكون ذات أهمية خاصة فى مثل تلك الظروف. (الفصل ٦، الفقرات ٢٥-٢٩).

(٣) يمكن أن تساعد السياسات العامة، بما فيها سياسات الدعم والتسعير والارشاد، على الحد من التدهور البيئي الناجم عن استخدام التكنولوجيات المعززة للانتاجية دون عناية أو الاسراف فى استخدامها، مثل مياه الري والكيماويات الزراعية. ويمكن تحسين الكفاءة وتقليل التلوث فى آن واحد عن طريق اتباع الممارسات السليمة من الناحية البيئية، أو الادارة المتكاملة لمكافحة الافات والتغذية المتكاملة للنبات. (الفصل ٦، الفقرات ٣١-٣٤).

(٤) يتعين ايلاء مزيد من الاهتمام - لأسباب تتعلق بالبيئة والانصاف فى آن معا - للبحوث وأعمال تطوير النظم والتكنولوجيات الزراعية الملائمة للمناطق الايكولوجية الفقيرة من حيث الموارد التى تعانى من التدهور البيئى. ومن الضرورى أيضا توفير المستلزمات الزراعية والخدمات والبنيات الأساسية الضرورية لتمكين المزارعين فى مثل تلك المناطق من تبني النظم الزراعية والتكنولوجيات الانتاجية وممارسات الصون المحسنة. (الفصل ٦، الفقرات ٣٥-٣٧).

(٥) من الممكن أن تؤدى الاصلاحات فى مجال حيازة الأراضى - فى الحالات التى توجد فيها فوارق ملحوظة فى توزيع الأراضى- دورا مهما فى تخفيف الضغط السكانى للفقراء على الموارد الضعيفة بيئيا. كما توفر التدابير الرامية لتحسين الأمن الحيازى حوافز تشجع على تحسين الأراضى وتطبيق ممارسات الصون، وضمانا اضافيا للحصول على الائتمان اللازم لتمويل الاستثمار. (الفصل ٦، الفقرات ٣٨-٤١).

(٦) تؤدى السياسات التى تدعم وتشجع ادارة المجتمع المحلى للموارد المملوكة على المشاع - بوجه عام - الى ادارة أكثر سلامة من الناحية البيئية، مع حماية سبل حصول الفقراء على المصادر الحيوية للغذاء والأعلاف والوقود وغير ذلك من المنتجات الطبيعية. (الفصل ٦، الفقرات ٤٢-٤٥).

(٧) تعتبر المشاركة الشعبية عاملا حيويا فى نجاح أعمال صون البيئة أو احيائها. لذلك يتعين دعم المنظمات المجتمعية القائمة وتقويتها أو انشاء مؤسسات محلية جديدة فى حالة عدم وجود مثل هذه المنظمات، وذلك من أجل ادارة الموارد المملوكة على المشاع، وتشجيع الممارسات السليمة من الناحية البيئية فى الأراضى المملوكة ملكية خاصة. (الفصل ٦، الفقرات ٤٦-٥١).

المراجع .

- Ahmad, E., and Y. Wang (1989) "Inequality and Poverty in China: Institutional Changes and Public Policy, 1978-1988", (mimeo), A Background Paper for the World Development Report 1990, The World Bank.
- Ahmed, R. and M. Hossain (1990) "Developmental Impact of Rural Infrastructure in Bangladesh", International Food Policy Research Institute Research Report, No. 83.
- Arnold, J.E.M. and W.C. Stewart (1991) Common Property Resource Management in India, Tropical Forestry Papers No. 24, Oxford: Oxford Forestry Institute.
- Axinn, G.H., (1988) Guide on Alternative Extension Approaches, Rome: FAO.
- Behrman, J. (1990) "The Debt Crisis, Structural Adjustment and the Rural Poor", (mimeo), A Background Paper for the Third Progress Report on WCARRD Follow-up, Rome: FAO.
- Behrman, J., and A. Deolalikar (1991) "The Poor and the Social Sectors During a Period of Macro Economic Adjustment: Empirical Evidence for Jamaica", World Bank Economic Review, May.
- Bell, C., and R. Rich (1990) "Rural Development and Agricultural Performance in India Between 1956-57 and 1983-84", (mimeo), A Background Paper for the World Development Report 1990, The World Bank.
- Bhalla, S.S., and Prannoy Roy (1988) "Mis-specification in Farm Productivity Analysis: The Role of Land Quality", Oxford Economic Papers 40.
- Binswanger, H. (1989) "The Policy Response of Agriculture", Proceedings of the World Bank Annual Conference on Development Economics 1989.
- Brotowasisto, O. Gish, R. Malik, and P. Sudharto (1988) "Health Care Financing in Indonesia", Health Policy and Planning 3(2): 131-140.
- Carlson, B.A., and T.M. Wardlaw (1990) "A Global, Regional and Country Assessment of Child Malnutrition", Staff Working Paper No. 7, New York: UNICEF.
- Contado, T.E. (1989) "Agricultural Extension Approaches: What FAO's Case Studies Reveal", in the Report of the Global Consultation on Agricultural Extension, 4-8 December 1989, Rome: FAO.
- De Beer, J. and M. McDermott (1989) The Economic Value of Non-Timber Forest Products in South-east Asia, Amsterdam: Netherlands Committee for IUCN.
- de Janvry, A., E. Sadoulet and L. Wilcox (1986) "Rural Labour in Latin America", WEP Working Paper, Geneva: ILO.
- de Janvry, A., and R. Garcia (1988) "Rural Poverty and Environmental Degradation in Latin America: Causes, Effects, and Alternative Solutions", A Paper presented at the International Consultation on Environment, Sustainable Development and the Role of Small Farmers, Rome: IFAD, 11-13 October 1988.
- Dejene, A. (1989) "The Training and Visit Agricultural Extension in Rainfed Agriculture: Lessons from Ethiopia", World Development, 17(10).
- Deolalikar, A. (1990) "Rural Services and Public Works in Developing Countries - The Role of Access to Credit, Primary Health Services, and Public Works in Poverty Alleviation", A Background Paper for the Third Progress Report on WCARRD Follow-up, Rome: FAO.

- Dey, J. (1990) "Design for Sustainable Farmer-Managed Irrigation Schemes in Sub-Saharan Africa", A Paper prepared for the International Workshop on Design for Sustainable Farmer-Managed Irrigation Schemes in Sub-Saharan Africa, Wageningen Agricultural University, The Netherlands, 5-8 February 1990.
- Drèze, J. and A. Sen (1989) Hunger and Public Action, Oxford: Clarendon Press.
- ECLAC (1991) Magnitud de la pobreza en América Latina en los años ochenta (LC/G.1653-P), Santiago, Chile.
- Evenson, R. (1989) "Agricultural Technology and Market Failure: Evidence for Brazil", Paper presented at the World Bank Conference on Agricultural Development Policies and the Theory of Rural Organisation, Annapolis, June, 1989.
- Evenson, R. (1990) "Rural Institutions and Rural Poverty in Asia", A Paper prepared for the Asian Development Bank Project, "Priority Issues and Policy Measures to Alleviate Rural Poverty", Manila: Asian Development Bank.
- FAO (1981) The Peasants' Charter: The Declaration of Principles and Programme of Action of the World Conference on Agrarian Reform and Rural Development, Rome: FAO.
- FAO (1986) The State of Food and Agriculture 1986, Rome: FAO.
- FAO (1987) Agricultural Price Policies: Issues and Proposals, Economic and Social Development Development Series No. 42, Rome: FAO.
- FAO (1988) Effectiveness of Agricultural Extension Services in Reaching Rural Women in Africa, Volume 2, Report of Workshop on Improving the Effectiveness of Agricultural Extension Services in Reaching Rural Women in Africa, organized by FAO, Harare, Zimbabwe, 5-9 October 1987.
- FAO (1989) "Effects of Stabilization and Structural Adjustment Programmes on Food Security", FAO Economic and Social Development Paper 89, Commodities and Trade Division, Rome: FAO.
- FAO (1990a) "Interim Report on Forest Resources Assessment 1990 Project", Committee on Forestry, Tenth Session, (COFO-90/8(a)), Rome, September 1990.
- FAO (1990b) Report of the Global Consultation on Agricultural Extension, 4-8 December 1989, Rome: FAO.
- FAO (1991a) "The Use of Socio-Economic Indicators for Evaluating Progress in Implementing the Programme of Action of the World Conference on Agrarian Reform and Rural Development", A Paper prepared for A Meeting of Experts on Social Development Indicators, Moroccan Ministry of Planning/UNRISD, Rabat, Morocco, 8-11 April 1991.
- FAO (1991b) "Issues and Perspectives in Sustainable Agriculture and Rural Development", Main Document No. 1, FAO/Netherlands Conference on Agriculture and the Environment, 's-Hertogenbosch, The Netherlands, 15-19 April 1991.
- FAO (1991c) "Criteria, Instruments and Tools for Sustainable Agriculture and Rural Development", Main Document No. 4, FAO/Netherlands Conference on Agriculture and the Environment, 's-Hertogenbosch, The Netherlands, 15-19 April 1991.

- FAO (1991d) "Population, Environment and Sustainable Agriculture and Rural Development", Miscellaneous Document No. 2, FAO/Netherlands Conference on Agriculture and the Environment, 's-Hertogenbosch, The Netherlands, 15-19 April 1991.
- FAO (1991e) "Rural Poverty, Agricultural Productivity and Environmental Degradation", A Paper prepared for the UNCED Secretariat, Rome: FAO.
- FAO (1991f) "International Agricultural Adjustment", Seventh Progress Report, FAO Conference, Twenty-sixth Session, Rome, 9-28 November, 1991.
- FAO (1991g) The State of Food and Agriculture 1990, Rome: FAO.
- Gaiha, R. (1989a) "Structural Adjustment and Household Welfare in Rural Areas -- A Micro-Economic Perspective" (mimeo), Rome: FAO.
- Gaiha, R. (1989b) "Poverty, Agricultural Production and Prices in Rural India -- A Reformulation", Cambridge Journal of Economics, Vol 13.
- Gish, O., R. Malik, P. Sudharto (1988) "Who Gets What? Utilization of Health Services in Indonesia", International Journal of Health Planning and Management, Vol. 3:185-196.
- Gonzalez-Vega, C. (1984) "Credit-Rationing Behavior of Agricultural Lenders: The Iron Law of Interest-Rate Restrictions", in D. Adams, D. Graham and J.D. Von Pischke (eds.), Undermining Rural Development with Cheap Credit, London: Westview Press.
- Hansen, S. (1990) "Environment and Rural Poverty", A Background Paper for the Finalization Symposium of the Research Project, "Priority Issues and Policy Measures to Alleviate Rural Poverty, Asian Development Bank, Manila.
- ILO (1988) "Rural Employment Promotion", Report VII; Geneva: ILO.
- Islam, R. (1990) "Alleviation of Rural Poverty, Growth and Macroeconomic Policies: The Asian Experience", (mimeo), A Paper prepared for the EDI Seminar on "Poverty Alleviation Through Agricultural Projects", New Delhi: ARTEP, ILO.
- ISRIC/UNEP (1990) World Map of the Status of Human-Induced Soil Degradation An Explanatory Note, Global Assessment of Soil Degradation (GLASOD), Wageningen: International Soil Reference and Information Centre.
- Jagannathan, N. (1989) "Poverty, Public Policies and the Environment", Environment Working Paper No. 24, Washington D.C.: The World Bank.
- Jamison, D.T. and L.J. Lau (1982) Farmer Education and Farm Efficiency, Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Jodha, N. (1986) "Common Property Resources and Rural Poor in Dry Regions of India", Economic and Political Weekly, 21(27).
- Krueger, A., M. Schiff and A. Valdés (1988) "Agricultural Incentives in Developing Countries: Measuring the Effect of Sectoral and Economy-wide Policies", The World Bank Economic Review, 2(3).
- Kurien, J. (1991) "Ruining the Commons and Responses of the Commoners: Coastal Overfishing and Fishermen's Actions in Kerala State, India", (mimeo), Geneva: UNRISD.

- Lane, C. (1990) "Barabaig Natural Resource Management: Sustainable Lane Use Under Threat of Destruction", UNRISD Discussion Paper No. 12, Geneva: UNRISD.
- Lele, U. and S. Stone (1989) "Population Pressure, the Environment and Agricultural Intensification: Variations on the Boserup Hypothesis", Managing Agricultural Development in Africa (MADIA) Discussion Paper 4, Washington D.C.: The World Bank.
- Lipton, M. and R. Longhurst (1989) New Seeds and Poor People, London: Unwin Hyman.
- Lipton, M. (1983) "Labour and Poverty", World Bank Working Paper No. 616, Washington D.C.: The World Bank.
- Mahar, D. (1989) "Deforestation in Brazil's Amazon Region: Magnitude, Rate and Causes", in Gunter Schramm and Jeremy Warford (eds.), Environmental Management and Economic Development, Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Migot-Adholla, S. et al (1991) "Indigenous Land Rights Systems in Sub-Saharan Africa: A Constraint on Productivity?" The World Bank Economic Review, Vol. No. 1.
- Molnar, A. (1989) "Land Tenure and the Adoption of Soil and Moisture Conservation Treatments", in Asia Region Review of Watershed Development Strategies and Technologies, Washington D.C.: The World Bank.
- Mortimore (1989) "The Causes, Nature and Rate of Soil Degradation in the Northernmost States of Nigeria and an Assessment of the Role of Fertilizer in Counteracting the Processes of Degradation", Environment Department Working Paper No. 17, Washington D.C.: The World Bank.
- Norse, D. (1988) "Policies for Sustainable Agriculture: Getting the Balance Right" - A paper presented at the International Consultation on Environment, Sustainable Development and the Role of Small Farmers, Rome: IFAD, 11-13 October 1988.
- Osmani, S.R. (1988) "Social Security in South Asia", (mimeo), London: STICERD, London School of Economics and Political Sciences.
- Platteau, J.P. (1990) Land Reform and Structural Adjustment in Sub-Saharan Africa: Controversies and Guidelines, Rome: FAO (forthcoming).
- Ravallion, M. (1989) "Land-Contingent Poverty Alleviation Schemes", World Development, Vol. 17, No. 8.
- Ravallion, M. (1990) "Reaching the Poor through Rural Public Employment -- A Survey of Theory and Evidence", World Bank Discussion Paper No. 94, Washington D.C.: The World Bank.
- Ravallion, M. (1991) "On the Coverage of Public Employment Schemes for Poverty Alleviation", Journal of Development Economics, Vol. 34.
- Repetto, R. et al (1989) Wasting Assets: Natural Resources in the National Income Accounts, Washington D.C.: World Resources Institute.
- Riskin, C. (1988) China's Political Economy: the Quest for Development Since 1949, Oxford: Oxford University Press.
- Sarris, A. (1987) "Agriculture Non-Agriculture Interactions and the Impact of Stabilisation and Structural Adjustment Programmes", (mimeo), Rome: FAO.

- Schultz, T.P. (1988) "Education Investments and Return" in H.C. Chenery and T.N. Srinivasan (eds.), Handbook of Development Economics Vol. I, North Holland: Elsevier Science Publishers B.V.
- Srinivasan, T.N. (1990) "Rural Poverty: Conceptual Measurement and Policy Issues", (mimeo), Manila: Asian Development Bank.
- Stahl, M. (1990) "Constraints to Environmental Rehabilitation Through People's Participation in the Northern Ethiopian Highlands", UNRISD Discussion Paper No. 13, Geneva: UNRISD.
- Stoorvogel, J.J. and E.M.A. Smaling (1990) "Assessment of Soil Nutrient Depletion in Sub-Saharan Africa 1983-2000", Report No. 28, Vol. 1, The Winand Staring Centre, Wageningen.
- Swanson, B.E., B.J. Farner, and R. Bahal (1990) "The Current Status of Agricultural Extension Worldwide", in the Report of the Global Consultation on Agricultural Extension, 4-8 December 1989, FAO: Rome.
- Swift, J. (1988) Major Issues in Pastoral Development with Special Emphasis on Selected Africa Countries, Rome: FAO.
- Thomson, A. (1989) "Institutional Changes in Agricultural Product and Input Markets and their Impact on Agricultural Performance", (mimeo), Rome: FAO.
- Thomson, A. and L. Smith (1990) "Privatization of Distribution of Inputs, Services and Marketing of Agricultural Output", A Background Paper prepared for the Third Progress Report on WCARRD Follow-up, Rome: FAO.
- UNDP (1990) Human Development Report 1990, New York: Oxford University Press.
- UNDP (1991) Human Development Report 1991, New York: Oxford University Press.
- Unesco (1990) Statistical Yearbook 1990, Paris: Unesco.
- UNICEF (1990) The State of the World's Children 1990, New York: Oxford University Press.
- UNICEF (1991) The State of the World's Children 1991, New York: Oxford University Press.
- Vivian, J.M. (1991) "Greening at the Grassroots: People's Participation in Sustainable Development", UNRISD Discussion Paper 23, Geneva: UNRISD.
- Wade, R. (1987) Village Republics: Economic Conditions for Collective Action in South India, London: Cambridge University Press.
- Walker, T.S. and J.G. Ryan (1990) Village and Household Economies in India's Semi-Arid Tropics, Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- World Bank (1986) Financing Education in Developing Countries: An Exploration of Policy Options, A World Bank Publication, Washington, D.C.: The World Bank.
- World Bank (1988) Policies for Adjustment, Revitalization, and Expansion, A World Bank Policy Study, Washington, D.C.
- World Bank (1990) World Development Report 1990, New York: Oxford University Press.
- World Bank (1991) "Forest Policy Paper", draft of May 6, Washington, D.C.

المرفق ١

التقارير القطرية المقدمة لإعداد التقرير الثالث عن مدى التقدم فى تنفيذ برنامج عمل المؤتمر العالمى للإصلاح الزراعى والتنمية الريفية

أفريقيا

| | |
|-----------------|------------------------|
| ملاوى | بينان |
| مالى | بوركينافاسو |
| موريتانيا | بوروندى |
| موزمبيق | جمهورية أفريقيا الوسطى |
| نيجيريا | تشاد |
| النيجر | جزر القمر |
| رواندا | الكونغو |
| السنغال | ساحل العاج |
| سيشيل | اثيوبيا |
| السودان | غامبيا |
| تنزانيا | غينيا |
| توغو | كينيا |
| زنزبار، تنزانيا | مدغشقر |
| زمبابواى | |

آسيا والمحيط الهادى

| | |
|-----------|---------------|
| باكستان | الصين |
| الفلبين | فيجي |
| سرى لانكا | أندونيسيا |
| تايلاند | جمهورية كوريا |
| فانواتو | ماليزيا |
| | ميانمار |

أمريكا اللاتينية والكاريبى

| | |
|-------------------|-----------|
| هايتى | باربادوس |
| هندوراس | بوليفيا |
| جامايكا | البرازيل |
| المكسيك | شيلي |
| نيكاراغوا | كوستاريكا |
| باراغواى | كوبا |
| بيرو | اكوادور |
| ترينيداد و توباغو | السلفادور |
| أوروغواى | غواتيمالا |

الشرق الأدنى

| | |
|--------------------------|-------------------------|
| عمان | الجزائر |
| قطر | البحرين |
| المملكة العربية السعودية | قبرص |
| سوريا | جمهورية ايران الإسلامية |
| تونس | العراق |
| تركيا | الأردن |
| الإمارات العربية المتحدة | المغرب |

التصنيف الإقليمي وقائمة البلدان النامية فى تقرير المؤتمر العالمى
للإصلاح الزراعى والتنمية الريفية

| أفريقيا جنوبى الصحراء الكبرى | الشرق الأدنى شمال أفريقيا | أمريكا اللاتينية والبحر الكاريبى | آسيا والمحيط الهادى |
|------------------------------|------------------------------|----------------------------------|--------------------------------------|
| ١- أنغولا | ١- أفغانستان | ١- أنتيغوا وباربودا | ١- بنغلاديش |
| ٢- بيلان | ٢- الجزائر | ٢- الأرجنتين | ٢- بهوتان |
| ٣- بوتسوانا | ٣- البحرين | ٣- باهاما | ٣- كمبوديا |
| ٤- بوركينا فاسو | ٤- قبرص | ٤- باربادوس | ٤- الصين |
| ٥- بوروندى | ٥- جيبوتى | ٥- بيليز | ٥- جزر كوك |
| ٦- الكاميرون | ٦- مصر | ٦- بوليفيا | ٦- فيجى |
| ٧- الرأس الأخضر | ٧- جمهورية ايران الإسلامية | ٧- البرازيل | ٧- الهند |
| ٨- جمهورية افريقيا الوسطى | ٨- العراق | ٨- شيلي | ٨- أندونيسيا |
| ٩- تشاد | ٩- الأردن | ٩- كولومبيا | ٩- جمهورية كوريا الديمقراطية الشعبية |
| ١٠- جزر القمر | ١٠- الكويت | ١٠- كوستاريكا | ١٠- جمهورية كوريا |
| ١١- الكونغو | ١١- لبنان | ١١- كوبا | ١١- لاوس |
| ١٢- ساحل العاج | ١٢- ليبيا | ١٢- درميناكا | ١٢- ماليزيا |
| ١٣- غينيا الاستوائية | ١٣- المغرب | ١٣- الجمهورية الدومينيكية | ١٣- ملديف |
| ١٤- أثيوبيا | ١٤- عمان | ١٤- اكوادور | ١٤- منغوليا |
| ١٥- غابون | ١٥- قطر | ١٥- السلفادور | ١٥- ميانمار |
| ١٦- غامبيا | ١٦- المملكة العربية السعودية | ١٦- غرينادا | ١٦- نيبال |
| ١٧- غانا | ١٧- سوريا | ١٧- غواتيمالا | ١٧- باكستان |
| ١٨- غينيا | ١٨- تونس | ١٨- غيانا | ١٨- بابوا غينيا الجديدة |
| ١٩- غينيا بيسار | ١٩- تركيا | ١٩- هايتى | ١٩- الفلبين |
| ٢٠- كينيا | ٢٠- الامارات العربية المتحدة | ٢٠- هندوراس | ٢٠- ساموا |
| ٢١- ليسوتو | ٢١- اليمن | ٢١- جامايكا | ٢١- جزر سليمان |
| ٢٢- ليبيريا | | ٢٢- المكسيك | ٢٢- سرى لانكا |
| ٢٣- مدغشقر | | ٢٣- نيكاراغوا | ٢٣- تايلاند |
| ٢٤- ملاوى | | ٢٤- باناما | ٢٤- تونغا |
| ٢٥- مالى | | ٢٥- باراغواى | ٢٥- فانواتو |
| ٢٦- موريتانيا | | ٢٦- بيرو | ٢٦- فيتنام |
| ٢٧- موريشيوس | | ٢٧- سانت كيتس ونيفس | |
| ٢٨- موزمبيق | | ٢٨- سانت لوسيا | |
| ٢٩- ناميبيا | | ٢٩- سانت فنسنت وغرينادين | |
| ٣٠- النيجر | | ٣٠- سورينام | |
| ٣١- نيجيريا | | ٣١- ترينيداد، وتوباغو | |
| ٣٢- رواندا | | ٣٢- أوروغواى | |
| ٣٣- سار تومى - و برنسيبى | | ٣٣- فنزويلا | |
| ٣٤- السنغال | | | |
| ٣٥- سيشيل | | | |
| ٣٦- سيراليون | | | |
| ٣٧- الصومال | | | |
| ٣٨- السودان | | | |
| ٣٩- سوازيلند | | | |
| ٤٠- تنزانيا | | | |
| ٤١- توغو | | | |
| ٤٢- أوغندا | | | |
| ٤٣- زائير | | | |
| ٤٤- زامبيا | | | |
| ٤٥- زمبابوى | | | |