

دليل تصميم وتنفيذ سياسات قائمة على المساواة في الدول العربية



الأمم المتحدة

الاقتصاد
ESCWA

دليل تصميم وتنفيذ سياسات قائمة على المساواة في البلدان العربية



© 2018 الأمم المتحدة
حقوق الطبع محفوظة

تقتضي إعادة طبع أو تصوير مقتطفات من هذه المطبوعة الإشارة الكاملة إلى المصدر.

توجه جميع الطلبات المتعلقة بالحقوق والأذون إلى اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا (الإسكوا)، البريد الإلكتروني: escwa@un.org-publications

النتائج والتفسيرات والاستنتاجات الواردة في هذه المطبوعة هي للمؤلفين، ولا تمثل بالضرورة الأمم المتحدة أو موظفيها أو الدول الأعضاء فيها، ولا ترتب أي مسؤولية عليها.

ليس في التسميات المستخدمة في هذه المطبوعة، ولا في طريقة عرض مادتها، ما يتضمن التعبير عن أي رأي كان من جانب الأمم المتحدة بشأن المركز القانوني لأي بلد أو إقليم أو مدينة أو منطقة أو لسلطات أي منها، أو بشأن تعيين حدودها أو تخومها.

الهدف من الروابط الإلكترونية الواردة في هذه المطبوعة تسهيل وصول القارئ إلى المعلومات وهي صحيحة في وقت استخدامها. ولا تتحمل الأمم المتحدة أي مسؤولية عن دقة هذه المعلومات مع مرور الوقت أو عن مضمون أي من المواقع الإلكترونية الخارجية المشار إليها.

جرى تدقيق المراجع حيثما أمكن.

المقصود بالدولار دولار الولايات المتحدة الأمريكية ما لم يُذكر غير ذلك.

تتألف رموز ووثائق الأمم المتحدة من حروف وأرقام باللغة الإنكليزية، والمقصود بذكر أي من هذه الرموز الإشارة إلى وثيقة من وثائق الأمم المتحدة.

مطبوعات للأمم المتحدة تصدر عن الإسكوا، بيت الأمم المتحدة، ساحة رياض الصلح، صندوق بريد: 11-5758، بيروت، لبنان.

الموقع الإلكتروني: www.unescwa.org

مصادر الصور:

- ص. 6: Peshkova | iStock by Getty Images ©
- ص. 12: wildpixel | iStock by Getty Images ©
- ص. 18: francescoch | iStock by Getty Images ©
- ص. 32: wildpixel | iStock by Getty Images ©
- ص. 54: DNY59 | iStock by Getty Images ©
- ص. 72: Jirsak | iStock by Getty Images ©
- ص. 80: hyejin kang | iStock by Getty Images ©
- ص. 88: ShadeON | iStock by Getty Images ©

الهيكلية والمحتويات

5 .ص	مقدمة
5 .ص	الخلفية
7 .ص	الهيكلية والمحتويات
8 .ص	تعريف المصطلحات
11 .ص	شكر وتقدير
13 .ص	1- مفاهيم المساواة
19 .ص	2- اللامساواة في السياقين العالمي والعربي
19 .ص	2.1 - اللامساواة في ظل النظامين السياسي والاقتصادي العالميين
24 .ص	2.2 - مخاطر اللامساواة والحاجة إلى عقد اجتماعي جديد في البلدان العربية
33 .ص	3- دور الحكومات والجهات المعنية في تعميم المساواة ضمن نهج قائم على الشراكة
33 .ص	3.1 - نهج الشمول والتضمين القائم على الشراكة والحقوق وتعميم المساواة
37 .ص	3.2 - دور الحكومات والجهات المعنية تجاه الفئات الأكثر عرضة للامساواة
55 .ص	4- تطبيق تعميم المساواة في مسار تقييم السياسات
55 .ص	4.1 - مقاربات ومبادئ عملية تعميم المساواة في العمل السياسات
58 .ص	4.2 - تقييم أثر السياسات في تحقيق المساواة في المجتمع
73 .ص	5- مسار تعميم المساواة خلال إصلاح السياسات الاجتماعية والاقتصادية الحالية
73 .ص	5.1 - مسار تعميم المساواة خلال إصلاح السياسات الاجتماعية والاقتصادية الحالية
74 .ص	5.2 - تحديد الجوانب السلبية في السياسة العامة ووضع الخيارات البديلة
75 .ص	5.3 - دراسة واختيار البدائل والتحقق من فعاليتها
81 .ص	6- تعميم المساواة خلال تطوير وتنفيذ السياسات الاجتماعية الاقتصادية والسياسية
81 .ص	6.1 - تعميم المساواة خلال تطوير السياسات الاجتماعية والاقتصادية والسياسية
84 .ص	6.2 - تعميم المساواة خلال مرحلة تنفيذ السياسات العامة
87 .ص	6.3 - التوصيات والدروس المستفادة من عملية التعميم
89 .ص	7- تجارب عالمية نجحت في تعميم المساواة ضمن سياساتها الاجتماعية الاقتصادية
89 .ص	7.1 - التجربة الأولى: المشاركة كآلية لسياسة الإسكان التي تتوخى تحقيق المساواة في هونغ كونغ
94 .ص	7.2 - التجربة الثانية: المشاركة كآلية للاستثمار الحضري لتحقيق المساواة في باريس
102 .ص	7.3 - التجربة الثالثة: اللامركزية كآلية لسياسة الرعاية الصحية الهادفة إلى تحقيق المساواة في المكسيك
105 .ص	7.4 - التجربة الرابعة: الابتكار الاجتماعي كآلية لسياسة التعليم الهادفة إلى تحقيق المساواة في فنلندا
113 .ص	الحواشي



مقدمة

الخلفية

شهدت السنوات الأخيرة تغييرات في ظروف حياة المواطنين في المنطقة العربية. ولا يخفى أن أغلب هذه التغييرات ناتجة عما حصل من تحولات اجتماعية واقتصادية وسياسية حادة. وهي ناتجة أيضاً عن بعض الإنجازات الإنمائية التي تحققت خلال العقد الماضيين.

وعندما ندقق في وضع المنطقة العربية نجد أن نطاق الفقر قد اتسع، ونجد أن هناك قدراً لا يستهان به من اللامساواة في توزيع ثمار التنمية. فضلاً عن ذلك، فإن عدداً كبيراً من المواطنين في المنطقة العربية مستبعداً من المشاركة في عمليات صنع القرار ورسم السياسات ويتعرض للتهميش. ولعل تقرير اللامساواة في العالم الصادر في 2018² قد أشار إلى زيادة معدلات التفاوت في الدخل في جميع أقاليم العالم خلال العقود الأخيرة، مع اختلافات في حدة الزيادة بين إقليم وآخر. وإذا دل هذا الأمر على شيء فإنما يدل على تباين في حدة اللامساواة بين البلدان مما يؤكد ضخامة مسؤولية المؤسسات الرسمية عن تفاقم هذه التباينات الحادة، ومما يؤكد ضخامة أثر السياسات العامة التي يجري تنفيذها في استفحال اللامساواة. في واقع الأمر، إن درجات اللامساواة في الدخل في أقل مستوياتها في أوروبا، وهي في أعلى مستوياتها في المنطقة العربية حيث يحصل الـ10 في المائة الأعلى دخلاً على 61 في المائة من إجمالي الدخل القومي.

عندما نتأمل ظاهرة اللامساواة، نجد أنها في حقيقتها مشكلة متعددة الأبعاد وليست مشكلة أحادية، بل هي مشكلة اجتماعية واقتصادية وسياسية. هذه المشكلة آخذة في التنامي في جميع بلدان المنطقة. ولعله غني عن البيان أنها تؤثر سلباً في قدرة بلدان المنطقة على رفع مستوى رفاهية السكان وتعزيزها. وبناءً على أن مشكلة اللامساواة مشكلة متعددة الأبعاد،

فإن أي مسعى جاد لاقتلاع جذورها يستدعي تناولها من خلال سياسات عامة متعددة الأبعاد. كما يستدعي أن تكون السياسات المعتمدة في كل بلد متناسبة مع ظروف ذلك البلد. وبالإضافة إلى أن الفجوات القائمة بين المجموعات السكانية فيما يتصل بالمداخيل تمثل أبرز صور اللامساواة كما ذكرنا، فإن من صور اللامساواة أيضاً الفجوات القائمة فيما يتصل بالقدرة على الاستهلاك، والتفاوتات بين المناطق ضمن البلدان وبينها، والفروق الحاصلة على مختلف المستويات الاجتماعية فيما يتصل بأمور كالعمل والتعليم والنوع الاجتماعي والتغذية، وفيما يتصل بالقدرة على الحصول على التقنيات الجديدة والخدمات الصحية. قد لوحظ في الكثير من الأحيان أن النظم الإحصائية الوطنية عاجزة عن صياغة مؤشرات قياسية حول اللامساواة. وفي الحالات التي صيغت فيها مؤشرات، عجزت هذه الأخيرة عن رصد تجليات اللامساواة رسداً دقيقاً. زد على ذلك أنه لم يجر تضمين تلك المؤشرات في السياسات العامة بما فيه الكفاية.

ومع أن العديد من بلدان المنطقة قد أعلنت أن المساواة من أولوياتها الاجتماعية، فإن ذلك لا يضمن تعميم المساواة تعميماً فعلياً يمكن رسده من خلال خطط وسياسات وبرامج التنمية الوطنية والمحلية، خاصة أن الوسائل والجهود المبذولة لتحقيق ذلك هي في أغلب الأحيان مجزأة وغير مترابطة. وعليه، فإنه من أجل أن تنجز بلدان المنطقة التحول المنشود نحو تعميم قيم العدالة الاجتماعية والمساواة وحقوق الإنسان، فلا بد من إعادة النظر في نماذج التنمية المتبعة، وأنظمة الحكم القائمة، والأطر التشريعية والإدارية، وعمليات وضع السياسات الوطنية وتنفيذها. ولا بد من التأكد من تلائم ذلك كله مع مطالب المواطنين في المنطقة وحاجاتهم وأولوياتهم، والتحقق من أن السياسات الوطنية الموضوعية تمثل استجابة لأهداف أجندة 2030 للتنمية المستدامة وغاياتها.

خلال فترة تنفيذ المشروع، أعدت الإسكوا ورقة حول أبعاد اللامساواة في المنطقة العربية ودوافعها والتحديات ذات الصلة. كما أعدت دليلين استرشاديين في هذا الصدد. ويركز الدليل الأول على تحليل اللامساواة وقياسها على المستويين الاجتماعي والاقتصادي. ويمكن الاطلاع عليه في الوثيقة E/ESCWA/SDD/2017/Technical Paper.20، وعنوانه "دليل بناء القدرات لتحليل وقياس اللامساواة الاجتماعية والاقتصادية في المنطقة العربية". وأما الدليل الثاني فهو الدليل المائل.

هذا، وضمن سياق تعزيز دقة مضمون الدليل وتعزيز استجابته لحاجات البلدان الأعضاء، ورفع كفاءة البرنامج التدريبي المبنثق عنه إلى أقصى درجة، نظمت الإسكوا دورات تدريبية وطنية في كل من الخرطوم وتونس. وقد كانت الغاية الأساسية من هذه الدورات بناء قدرات العاملين والخبراء الحكوميين على وضع السياسات والبرامج العامة المتعلقة باللامساواة، وتنفيذها، وتفعيل مبادئ وقيم المساواة في الخطط والسياسات والبرامج الوطنية و تعميمها. وفي هذا الإطار، خضعت مسودة هذا الدليل للنظر والمراجعة في ثلاث حلقات تدريب. أما حلقة التدريب الأولى فقد عقدت في العاصمة تونس خلال الفترة من 1 إلى 3 تشرين الثاني/نوفمبر 2017. وأما حلقة التدريب الثانية فقد عُقدت في العاصمة الخرطوم خلال الفترة من 19 إلى 21 تشرين الثاني/نوفمبر 2017. وأما حلقة التدريب الثالثة، فقد عُقدت في العاصمة تونس خلال الفترة من 22 إلى 25 كانون الثاني/يناير 2018. وقد شارك في أعمال هذه الحلقات نخبة من الخبراء الحكوميين العاملين في مجال بلورة وتنفيذ السياسات والبرامج العامة في مختلف الوزارات. وقد صممت الحلقات تصميماً يتوخى تدريب المشاركين على كيفية استخدام الدليل، وعلى كيفية طرح أبرز تحديات اللامساواة وسبل مواجهتها على طاولة النقاش في بلدانهم، وعلى كيفية تبادل التجارب والدروس المستفادة في تنفيذ السياسات والبرامج العامة على المستوى الوطني والمحلي. وخلال الحلقات، جرى التدقيق في إمكانية تطبيق الدليل على المستوى الوطني والمحلي مع مراعاة الخصوصيات السياسية والاجتماعية والاقتصادية

وكانت اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا (الإسكوا) قد أطلقت منذ بداية عام 2016 مشروع "تعزيز المساواة: تعزيز قدرات بلدان مختارة لتصميم وتنفيذ سياسات وبرامج عامة موجهة نحو تحقيق المساواة"، وذلك ضمن إطار الشريحة التاسعة لحساب الأمم المتحدة للتنمية. وقد جاء إطلاق هذا المشروع في سياق دعم البلدان الأعضاء في وضع وتنفيذ سياسات وبرامج تنمية وطنية ومحلية قائمة على إرساء مبادئ المساواة. ويشمل هذا المشروع بلداناً مختارة من جميع أقاليم العالم، ويجري تنفيذه بإشراف ومتابعة اللجان الإقليمية الخمس في الأمم المتحدة. إن إحدى غايات هذا المشروع تسليط الضوء على الدور الرئيسي الذي تؤديه المساواة في التنمية، فضلاً عن تعزيز قدرات البلدان الأعضاء على تحليل وقياس اللامساواة في الدخل/الاستهلاك والثروة والرفاه والمساواة بين الجنسين، وعلى تصميم وتطوير وتنفيذ سياسات وبرامج عامة موجهة تسهم إسهاماً مباشراً في تحقيق المساواة على المستويين الاجتماعي والاقتصادي. ونفذت الإسكوا أنشطة هذا المشروع في بلدين من بلدان المنطقة العربية، هما الجمهورية التونسية، وجمهورية السودان، تم اختيارهما بناءً على عدد من الاعتبارات. واحدٌ من هذه الاعتبارات أن مسألة المساواة تأتي على رأس قائمة أولويات التنمية لدى البلدين المذكورين، خاصة عند بلورة السياسات الاجتماعية والمالية وسياسات العمل.

إن هذا المشروع يخاطب، بصورة مباشرة وعلى الأخص، صناع القرار في القطاع العام والخبراء الحكوميين في وزارات التنمية الاجتماعية والعمل والمالية، بالإضافة إلى وزارات التخطيط والبيئة ومكاتب الإحصاء الوطنية. ولعل هذه الجهات تأتي في مقدمة الجهات التي يمكن أن يكون لها دور مباشر في تطوير قياسات مبتكرة للامساواة وفي إصلاح السياسات العامة بغية تحقيق المساواة. فضلاً عن ذلك، فإن المشروع يخاطب، بصورة غير مباشرة، الخبراء والجامعيين وأعضاء منظمات المجتمع المدني المعنيين بقضايا المساواة والداعين إلى زيادة تركيز الجهود عليها والاهتمام بأبعادها المختلفة.

يتكوّن الدليل من سبعة أقسام مقسمة إلى عشرين فصلاً. تتناول الأقسام الستة الأساسية الأسس اللازمة لفهم السياسات القائمة على المساواة. وتنضوي تحت كل من هذه الأقسام فصولٌ تحوي شرحاً مفصلاً لكل من المفاهيم الواردة في الأقسام. وتتضمن الأقسام مخططات عمل تشرح كيفية إدارة الجلسة التدريبية، وذلك بدءاً من تحديد هدف الفصل والأسئلة المحورية التي يتناولها. كما تشرح مخططات العمل سير الجلسة التدريبية والتمارين التي ينبغي للمدرب أن ينفذها. أما القسم الأخير من الدليل فيحوي أربع دراسات حالة جرى اختيارها لتعزيز المعرفة المكتسبة لدى المشاركين ومساعدتهم على تصميم وتنفيذ سياسات عامة قائمة على المساواة في واقعهم.

وكما أوضحنا آنفاً، يخاطب هذا الدليل عدداً من الفئات التي يمكنها الاستفادة منه سواء باستخدامه كدليل لتطوير وتنفيذ ووضع سياسات قائمة على المساواة، أم باستخدامه كأداة لتدريب الجهات المعنية بتطوير سياسات من هذا النوع. على وجه التحديد، يخاطب الدليل:

- **صَنَاعُ القرار:** وفي الصدارة منهم العاملون في السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية ومستشاروهم.
- **القطاع العام:** وفي الصدارة منه المدراء والعاملون في المؤسسات العامة الذين يوظفون بمسؤوليات تنفيذية.
- **المجتمع المدني:** وفي الصدارة منه أعضاء المنظمات والنقابات والمؤسسات المدنية.
- **القطاع الخاص:** وفي الصدارة منه ممثلو الهيئات الاقتصادية والمعنيون بتطوير المجتمع.
- **الأحزاب السياسية:** وفي الصدارة منها قادة الأحزاب المهتمون بالقضايا الاجتماعية والاقتصادية.
- **الخبراء والجامعيون:** وفي الصدارة منهم أعضاء السلك التدريسي بالجامعة ذوو الخبرة في القضايا الاجتماعية والاقتصادية.

لكل بلد. ثم خضع الدليل لمراجعة فريق عمل الإسكوا والمشاركين في الحلقات الثلاث والتي أبدى خلالها الجميع ملاحظاتهم. وقد تمخضت المراجعة عن إجراء بعض التعديلات.

الهيكلية والمحتويات

يمثل الدليل آلية تدريبية عملية لبناء قدرات المسؤولين الحكوميين العاملين في تصميم وتنفيذ السياسات العامة. هذا بالإضافة إلى جميع أصحاب المصلحة على المستوى الوطني كالخبراء والناشطين في المنظمات غير الحكومية الذين يعملون في مجال تعزيز المساواة والعدالة الاجتماعية على تطوير وتنفيذ وتقييم سياسات قائمة على المساواة في البلدان العربية لضمان الشراكة بين السلطة السياسية والمجتمع المدني في صناعة السياسات الاجتماعية والاقتصادية والسياسية. وقد استند فريق العمل الذي اضطلع بإعداد الدليل إلى مجموعة من المصادر والمراجع العلمية والمقابلات ودراسات الحالة حول السياسات العامة ومفاهيم المساواة ومنهجيات تقييم وإصلاح وتطوير سياسات معالجة اللامساواة. هذا، ويستعرض الدليل أهم الدروس المستفادة وأبرز ما يمكن استلهامه من تجارب عالمية شهدت نجاحاً في تعميم المساواة ضمن السياسات الاجتماعية والاقتصادية. كما يتطرق الدليل إلى إمكانية تطبيق تلك الدروس المستفادة في المنطقة بعد إجراء التكييف اللازم. وقد جرى تصميم الدليل ليتسنى استخدامه استخداماً تفاعلياً واختبارياً يضمن الترابط بين الجانب المعرفي النظري والتطبيق العملي، مما يساعد المشاركين على تطوير معارفهم ومهاراتهم في نفس الوقت. هذا، ولا يقتصر هذا الدليل على اقتراح آليات لتعزيز المساواة في صنع وتنفيذ السياسات الاجتماعية والاقتصادية، بل يشير أيضاً إلى آليات معالجة اللامساواة، وذلك من خلال تعميم مقاييس اللامساواة على نحو تكاملي في جميع السياسات، ومن خلال تحديد الأدوار المختلفة التي يجب أن يلعبها جميع الشركاء الحكوميين وغير الحكوميين المعنيين، والقطاع الخاص أيضاً، من أجل تحقيق الاستقرار والرفاهية وصون كرامة الجميع.

تعريف المصطلحات

يضم الجزء أبرز المصطلحات الواردة في الدليل ومعانيها. ويأتي بيان معاني المصطلحات ضمن سياق مراعاة الغايات التعليمية للمنهج، وضمن سياق علاقتها بالتحديات التي تواجهها بلدان المنطقة، والتعامل مع الإشكاليات الواقعية القائمة، واستشراف المستقبل.

- **السياسة العامة:** حزمة من التوجهات والقرارات والإجراءات والقواعد التي تسعى جهة رسمية لتنفيذها بغية تحقيق نتائج محددة مَرجوة وذلك ضمن سياق ترجمة ولايتها على المجتمع باعتبارها المسؤولة عن إدارة الشأن العام، وضمن سياق تحقيق مصلحة عامة وتحسين حياة المواطنين. وقد تأتي صياغة السياسات العامة وتنفيذها في إطار التعامل تعاملًا علميًا مع ظاهرة معينة تتعلق بالمجتمع، أو معالجة مشكلة قائمة، أو الاستجابة لتحديات راهنة أو مستقبلية. ويجب أن تستند السياسة العامة إلى معلومات كافية وبيانات وافية ودراسات موضوعية. ويجب أن تستند إلى أسانيد ومسوغات. ويجب أن تكون مكوناتها متسقة ومتكاملة ومنسجمة مع بعضها. وفي الغالب تكون السياسات العامة ترجمة لموقف كلي ونظرة كلية تتبناها الجهة الرسمية تُجاه الموضوع الذي تنصب عليه السياسة العامة. وقد تنفرد الجهات الرسمية بصياغة السياسات العامة، وقد تصوغها بالشراكة مع بعض مكونات المجتمع.

- **المساواة:** حصول الأفراد في المجتمع على فرص متكافئة في المشاركة والنجاح في الحياة على جميع المستويات بما في ذلك المستوى الاجتماعي والاقتصادي والسياسي وفرص متكافئة في الوصول إلى الموارد. وتتعرّز المساواة بحرص السياسات العامة على الكيل بمكيال واحد وتحقيق العدالة وتوخي الشمول والتضمين والابتعاد عن الإقصاء والتهميش.

- **العدالة الاجتماعية:** لا يوجد تعريف موحد للعدالة الاجتماعية في البلدان العربية. وقد طرحت تعريفات تتضمن معاني مختلفة. وإن مرجع هذا

الاختلاف تنوع صور الظلم الذي عانته الشعوب وأرادت من خلال انتفاضاتها مواجهته وصولاً إلى تفكيكه وجعل المجتمع أكثر عدالة. من وجهة نظر الإسكوا، هناك ترابط قوي بين العدالة الاجتماعية وإنشاء مجتمع عادل، باعتبار أن العدالة تعني رفاهية الإنسان من خلال المساواة في الحقوق والمنافع، والمعاملة العادلة، والاعتراف بالتنوع الثقافي، والوصول العادل إلى الموارد والفرص³. وبناءً على ذلك، فإن الإسكوا تُعرّف العدالة الاجتماعية بأنها المساواة في الحقوق، وتساوي الجميع، رجالاً ونساءً، في الحصول على الموارد والفرص، وإزالة الحواجز التي تعيق تمكين الفئات المحرومة من المشاركة في اتخاذ القرارات التي تنظم حياتها. أي أن العدالة الاجتماعية تُبنى على مبادئ المساواة والإنصاف والحقوق والمشاركة⁴.

- **المساءلة:** القدرة على تحديد مسؤولية الأشخاص داخل السلطة ومؤسسات الدولة عن تصرفاتهم وتبعات تلك التصرفات.

- **الشفافية:** توفّر المعلومات الموضوعية والأساسية حول نشاط مؤسسات الدولة بيد المواطنين في الوقت المناسب.

- **الحوار:** النقاش السلمي العلمي الذي يجري في المجتمع حول جميع ما يتعلق بالشأن العام ومصلحة المجتمع والذي: تعبر من خلاله جميع مكونات المجتمع عن نفسها وعن همومها وشواغلها ومخاوفها، وتطالب بحقوقها، ويتعرّز من خلاله التعارف بين مكونات المجتمع، وهو ما يدعم فهم سنة تعدد دوائر الانتماء والهويات وتنوعها، وتتوثق من خلاله العُرى التي تربط مكونات المجتمع والفاعلين المختلفين فيه والمجموعات العرقية المختلفة التي منها يتكون النسيج المجتمعي، ويتزود من خلاله جميع الفاعلين في المجتمع والدولة بالمعلومات الضرورية والتحليل الرصين للأمور التي تتصل بالمصلحة العامة وللمشكلات والتحديات القائمة والمتوقعة الراهنة والمستقبلية، وتُصحح من خلاله التصورات بشأن ذلك كله، وتتولد من خلاله الحلول المقترحة

الحاجة ويتوخى تحقيق المصلحة العامة⁵.

• **مؤسسات الدولة:** مؤسسات رسمية تعمل وفق

الدستور والقوانين، ويجري تسييرها وفق إجراءات معينة ولوائح مقررّة. من أمثلتها مجلس الوزراء ومجلس النواب والقضاء والوزارات والمؤسسات العامة والمؤسسة العسكرية). أما المؤسسات العامة فهي المؤسسات التي ترتبط بالسلطة التنفيذية أو الرقابية ارتباطاً مباشراً أو غير مباشر، وهي مسؤولة عن تقديم الخدمات العامة للمواطنين مثل الوزارة والمدرسة والمستشفى... ويتقاضى العاملون في مؤسسات الدولة أجورهم من المال العام.

• **الحكومة:** هيئة اعتبارية تعد واحدة من الجهات

الأساسية التي تقود عملية ممارسة السلطة التنفيذية. في بعض الأحيان، تأتي الحكومة في مرتبة تالية لمرتبة الملك الذي يتصدر هو عملية ممارسة السلطة التنفيذية، وذلك في بعض النظم الملكية، بينما قد تأتي الحكومة في مرتبة تالية بعد الرئيس لمرتبة الملك الذي يتصدر هو عملية ممارسة السلطة التنفيذية، وذلك في بعض النظم الجمهورية. وفي بعض الأحيان، تكون الحكومة هي الجهة التي تتصدر قيادة عملية ممارسة السلطة التنفيذية.

• **الجهات غير الحكومية:** الفاعلون غير الرسميين بما في

ذلك المجتمع المدني والجمعيات والجامعيون والأحزاب السياسية خارج السلطة والإعلام غير الرسمي والقطاع الخاص والمجموعات غير الرسمية المنظمة وغير المنظمة، والشبكات والجهات الدينية غير الرسمية.

• **الخدمة العامة:** القناعة بأن هناك خدمات يجب توفيرها

للمواطنين كافة، بغض النظر عن قدرتهم على دفع ثمنها. والبعض من هذه الخدمات يقع في خانة حقوق الإنسان الأساسية، مثل الحق في التعليم والصحة والمياه.

• **المشاركة:** انخراط جميع مكونات المجتمع في

الإسهام في إدارة الشأن العام، وذلك ضمن سياق التفاعل والتجاوب مع الجهات الرسمية، على أن

والبدائل، وذلك لتكون القرارات أقرب إلى الصواب، ويحل المجتمع من خلاله الأزمات التي تعترى علاقات مكوناته ببعضها.

• **المجتمع المدني:** أفراد غير رسميين، ومجموعات

غير رسمية، ينشطون في الحيز العام بغية إحداث تحولات اجتماعية واقتصادية وسياسية وثقافية وتربوية وبيئية دون أن يرتبط ذلك بتوخي الربح. وقد ينتظم هؤلاء الأفراد وتلك المجموعات ضمن أطر تنظيمية على أنه يجب أن يستلهم تسيير هذه المنظمات أسس الحوكمة الرشيدة، ويجب أن تكون هذه المنظمات مستقلة سياسياً، ولا تمارس أي تمييز بين فئات المواطنين على أي أساس من أسس التمييز سواء أكان دينياً أم عرقياً أم قَبلياً أم عائلياً أم غير ذلك.

• **التنمية المحلية:** المسعى الذي يتوخى تحسين

وضع المجتمع والارتقاء بحياة المواطنين، وتلبية حاجاتهم الأساسية، وذلك على جميع المستويات لاسيما المستوى الاجتماعي والاقتصادي والسياسي. والأصل أن تضطلع الجهات الرسمية بصياغة سياسات التنمية المحلية على أن يسهم المواطنون وقوى المجتمع غير الرسمية في ذلك إسهاماً مباشراً وجوهرياً. ومن مكونات التنمية المحلية تمكين المجتمعات المحلية من الانخراط في العملية الديمقراطية وفي الحياة السياسية على الصعيد الوطني.

• **الدولة:** الشخص الاعتباري الذي يضطلع بإدارة

شأن مجتمع معين ضمن رقعة جغرافية محددة، وخدمة مصالحه العامة والتي على رأسها توفير الأمن له، وحماية أرضه، وتدبير وضعه الاقتصادي، وتمكينه من أن يُمثّل قيمه الاجتماعية وتقاليدته وأعرافه، وذلك كله وفقاً للقانون الساري الذي يجب أن يكون مستلهماً للحق وعاملاً على صون الحقوق. كما تضطلع الدولة بتمثيل البلد الذي تختص بإدارة شؤون مجتمعه على الساحة الخارجية. ويخول المجتمع الدولة في إنفاذ القانون وفي استخدام القوة الجبرية لتحقيق تلك الغاية على أن يكون استخدام القوة استخداماً رشيداً متناسباً مع

- **النهج القائم على الحقوق:** نهج في صنع السياسات قوامه جعل السياسات تركز على فكرة الحق عوضاً عن أن تركز على فكرة الصدقة، وذلك من خلال تحويل ديناميات القوة بين المستفيدين وصانعي السياسات، إلى أصحاب الحقوق والواجبات.
- **الشراكة بين القطاعين العام والخاص:** علاقة تضافرية تعاونية تعاقدية طويلة الأمد بين المؤسسات الرسمية أو الدولة من جهة، وبين القطاع خاص أو المنظمات غير الربحية، بموجبها تقدم الجهة غير الحكومية التمويل أو الخبرة من أجل دعم الجهة الحكومية في تطوير وتقديم الخدمات العامة التي تسهم في تحقيق المساواة، وبموجبها يتشارك الطرفان المخاطر ذات الصلة. ويمكن أن تتكفل الشراكة بالعمل على التصميم، البناء، التشغيل، الصيانة وتمويل الأصول أو الخدمات.
- **اللامركزية الإدارية:** نهج في الحكم تُنقل من خلاله بعض الصلاحيات الإدارية من الحكومة المركزية إلى الإدارة المحليّة. اللامركزية الإدارية مساندة تتحمل مسؤوليته السلطة المركزية من أجل تحقيق المساواة.
- **التمثيل:** أن يكون لجميع مكونات المجتمع من أفراد ومجموعات من ينوب عنهم في عرض مواقفهم وقضاياهم وهمومهم ومشكلاتهم ومتطلباتهم في المؤسسات العامة وعلى المنصات العامة، وذلك بإزاء جميع الأمور التي تتصل بمصلحتهم وبالشأن العام. وحتى يتسنى لأي طرف أو جهة أن تكون ممثلة تمثيلاً رصيناً، فلا بد من أن تنظم نفسها تنظيمياً يفرز ممثلاً لها إفراساً موضوعياً. وبينما تحتاج مكونات المجتمع كلها أن تكون ممثلة، فإن حاجة الفئات الأكثر عرضة للمساواة للتمثيل أكبر. والأصل أن تكون جميع مكونات المجتمع ممثلة على المستوى الرسمي، وممثلة على المستوى غير الرسمي، لاسيما على مستوى المجتمع المدني.
- **التمييز:** التعامل مع شخص أو فئة تعاملاً سلبياً ومجحفاً أساسه اعتبارات تتعلق بالجنس أو الجنسية أو السن أو غير ذلك.

شكر وتقدير

والسيد أديب نعمة، المستشار الإقليمي السابق في شعبة التنمية الاجتماعية في الإسكوا. كما تشكر الإسكوا السيد مهدي الدجاني الذي قام بتحرير النسخة النهائية.

كما تتقدم الإسكوا أيضاً بجزيل الشكر والتقدير إلى جميع ممثلي الوزارات المختصين بتطوير وتنفيذ سياسات وبرامج قائمة على المساواة والعاملين في القطاع العام بالجمهورية التونسية وجمهورية السودان الذين شاركوا في حلقات التدريب التي عقدت في تونس والخرطوم خلال فترة تنفيذ المشروع، والذين قدموا ملاحظات ثاقبة ومقترحات بناءة وأفكاراً قيمة فيما يتصل بمحتوى الدليل. لقد أسهمت هذه الملاحظات والمقترحات في تطوير مضمون الدليل وتعزيز كفاءته العملية لاسيما فيما يتعلق بالتدريب على المستوى الوطني والإقليمي.

ختاماً، تود الإسكوا أن تعبر عن خالص الامتنان للبلدان الأعضاء على ما أبدته من اهتمام بالمواضيع التي يطرحها هذا الدليل. وتأمل الإسكوا أن يحظى الدليل بالدعم اللازم لتبنيه على المستوى الوطني، وتنفيذ برامج تدريبية لبناء القدرات من أجل تطبيقه والاستفادة منه.

تقدر الإسكوا جهود السيد جلبير ضومط، مدير مؤسسة "بيوند" للإصلاح والتنمية، وتشكره على إعداد مسودة هذا الدليل. وتجدر الإشارة إلى أن إعداد هذا الدليل لم يكن ممكناً لولا جهود ومساهمة كل من أعضاء فريق شركة بيوند للإصلاح والتنمية. ونخص بالذكر هيا مرتضى، ونزار عواد، وعمر عبد الصمد، ونبيل حسن، وجيسيكا حنا، وكريستال تابت، وأنا لامب، وتيبو رابوسيه. ونتوجه بأسمى آيات الشكر والتقدير للجميع على الجهود التي بذلوها على جميع المستويات بما في ذلك البحث وصياغة ومراجعة مسودات الدليل المتعاقبة، وإعداد النسخة النهائية.

والشكرُ موصولٌ أيضاً لفريق عمل الإسكوا الذي ساهم في وضع تصوّر للدليل، وفي تنسيق مختلف مراحل إعدادهِ وإعادة صياغة بعض محتوياته ومراجعته وتنقيحه، واختباره والتدريب عليه، وخاصة أعضاء قسم العدالة الاجتماعية في شعبة التنمية الاجتماعية في الإسكوا. ونخص بالذكر السيد أسامة صفا، رئيس قسم العدالة الاجتماعية، والسيدة دينا تنير، مسؤولة الشؤون الاجتماعية، والسيدة أنجلا سماره، الباحثة الاجتماعية، والسيدة ليدا الأحمدية، مساعدة مشروع،



1. مفاهيم المساواة

مخطط الفصل

هدف القسم

إن تحقيق المساواة في البلدان العربية يستدعي وضع سياسات ترسخ المساواة في الحقوق وتكافؤ الفرص والإنصاف في الظروف المعيشية وتتغرز من خلالها العدالة الاجتماعية. يتوخى هذا القسم الأمور الآتية: تعريف المساواة وتحديد مستوياتها الاجتماعية والاقتصادية والسياسية. تعريف العدالة الاجتماعية وأهميتها في المجتمعات العربية كنتيجة لتعميم المساواة. عرض بعض الطرق المختلفة لقياس المساواة.

أسئلة مرجعية للقسم

• ما معنى المساواة في الواقع العربي؟

• ما معنى العدالة الاجتماعية في الواقع العربي؟

• ما طرق قياس اللامساواة؟

تصميم الجلسة التدريبية

يختار الميسر 4 مشاركين، ويطلب من كل منهم تقديم عرض لا تتعدى مدته 5 دقائق. ومن خلاله، يتناول المشاركون تجربة بلاده في وضع سياسة ساهمت في مكافحة اللامساواة التي تتعرض لها فئة اجتماعية معينة. ثم يقسم الميسر المشاركين إلى مجموعات تضم كل منها ما بين خمسة إلى سبعة مشاركين. وتجب كل مجموعة عن الأسئلة التالية:

• ما هي الفئة الأكثر عرضة للامساواة والتي تصدت السياسة العامة لمكافحة اللامساواة التي تتعرض لها، وما هي سمات هذه الفئة؟

• ما هي الطرق التي جرى اعتمادها من أجل قياس اللامساواة في المجتمع؟

• ما هي النتائج التي تحققت ضمن سياق تعزيز المساواة والعدالة الاجتماعية؟

• ثم تعرض كل مجموعة نتيجة عملها، ويعرض الميسر الخلاصة.

إن تصميم وتنفيذ سياسات وبرامج موجهة نحو تعزيز المساواة يستلزمان فهماً واضحاً لمفاهيم المساواة والعدالة الاجتماعية والشمولية والتضمين⁶ الاجتماعية في السياق العربي.

تعريف المساواة

جوهر المساواة هو ضمان فرص الفرد أو الجماعة في المشاركة والنجاح في الحياة الاجتماعية والاقتصادية والسياسية. إن تعميم المساواة في السياسات العامة يحقق العدالة الاجتماعية من خلال معالجة اللامساواة المتأصلة والظلم الناتج عن ذلك.

وقد حددت إدارة الأمم المتحدة للشؤون الاقتصادية والاجتماعية ثلاثة مجالات للمساواة والإنصاف: المساواة في الحقوق، وفي تكافؤ الفرص، وفي الظروف المعيشية.

• **المساواة في الحقوق:** المساواة في الحقوق هي أهم تجليات المساواة. وهي تعني أن كل فرد يحظى بإمكانية ممارسة حرياته الأساسية، ويحظى باحترام الغير لحقوقه/ المدنية والسياسية، ولا يتعرض للتمييز أو الإقصاء على أساس "العرق أو اللون أو الجنس أو اللغة أو الدين أو السياسة أو الأصل القومي أو الاجتماعي أو الثروة أو المولد أو غير ذلك".

الطار 1-1: مثال عن المساواة والإنصاف في المدارس

تعني المساواة في الموارد أن جميع المدارس تحصل على نفس التمويل والموارد اللازمة لطلابها. كما أنه من المفترض أن إتاحة فرص الحصول على الموارد يضمن حصول جميع الطلاب على تعليم عالي الجودة. إلا أن شريحة الطلاب شريحة تنتم بالتنوع. وبعض الطلاب قد يحتاجون إلى دعم أكثر من غيرهم. هذا، وقد لوحظ في عدد كبير من البلدان رُجحان كفة مدارس المدن على مدارس الريف، وذلك بسبب عوامل خارجة عن سيطرة المدارس.

والأمن والعمل والدخل والملكية والجنسية والتعبير والمشاركة السياسية. ويبرز تهميش فئات متعددة في المجتمعات العربية أهمها على أساس الجنس والعرق والإعاقة والسن والمعتقد والمستوى الاجتماعي.

الشكل 1-1: مجالات اللامساواة في البلدان العربية



لقياس اللامساواة، على صناع القرار والشركاء

الحكوميين وغير الحكوميين تقسيم السكان إلى مجموعات مثل الحضر والريف، ذكور وإناث، الأغنياء وذوي الدخل المحدود، من ثم معالجة اللامساواة في السياسات العامة على المستويات التالية:

• اللامساواة في نتائج السياسة العامة: أي عدم تساوي

الأفراد في المجتمع فيما يتصل بحصولهم على ما يحق لهم الحصول عليه بموجب القانون والسياسات العامة كالدخل مقابل العمل والتعليم والصحة والدعم والحماية الاجتماعية، وما يلحق ذلك.

• **تكافؤ الفرص:** جوهر تكافؤ الفرص أن يكون لدى كل فرد في المجتمع القدرة على تحقيق ذاته والمساهمة في جميع جوانب الحياة بما في ذلك الجوانب الاجتماعية والاقتصادية والثقافية والسياسية، وتمكن كل فرد من مزاوله ما يحسن، وممارسة ما يجيد، واستفراغ جهوده وإمكاناته وطاقاته، ضمن سياق المشاركة في المجتمع. وعلى الحكومات اتخاذ إجراءات مدروسة لمعالجة أوجه اللامساواة التي تنتجها عوامل غير عادلة مثل جذور الفرد الاجتماعية أو الاقتصادية.

• الإنصاف في الظروف المعيشية: لا تحقق المساواة

والإنصاف النتائج ذاتها، ولا يزال هناك جدل حول هذين المفهومين. وفي ذلك يرى بعض الخبراء أن تكافؤ الفرص غير كاف لتحقيق العدالة الاجتماعية، وذلك لأن جوهر المساواة هو معاملة الجميع بنفس الطريقة دون اعتبار أن كل فرد يختلف عن الآخر. فالناس يبدأون من أماكن مختلفة في مسار تحقيق ذاتهم، ويحتاجون إلى المساعدة بطرق مختلفة ومتفاوتة. الإنصاف هو أكثر عدالة لأنه يضمن فرص ازدهار للأفراد بغض النظر عن اختلافاتهم.

إن مفهوم اللامساواة مفهوم واسع ذو أبعاد اقتصادية وسياسية واجتماعية. فإلى جانب الحقوق الاقتصادية مثل الدخل والثروة والحق في تملك الأصول وحمايتها، هناك الحقوق السياسية كالحق في التصويت وحرية التعبير، وهناك الحقوق الاجتماعية كالتفاوت في المهارات والتعليم والصحة والحماية الاجتماعية.

مجالات ومستويات اللامساواة

تبرهن الدراسات أن اللامساواة في البلدان العربية تكمن على الأقل في عشرة مجالات: الحياة والصحة والتعليم

العائدات عن بقية المجتمع. وقد نتج عن ذلك تعزيز الهوة بين الأغنياء والفقراء وبين المناطق والفئات الاجتماعية المختلفة. فضلاً عن ذلك، فقد تراجعت حصة الأجور في الدخل القومي في بعض البلدان العربية. وفقاً لبيانات لجنة الأمم المتحدة للتجارة والتنمية (2011)، بلغ متوسط حصة الأجور في تونس ومصر والمغرب منذ منتصف التسعينيات نحو 33 في المائة من الدخل القومي. ولم تكد حصة الأجور تتحسن تحسناً طفيفاً في عام 2005، حتى أخذت تنخفض مجدداً بعد فترة وجيزة. ويُعزى هذا الانخفاض أساساً إلى عدم التركيز على سوق العمل، وعدم إعطاء الأولوية للقطاعات الموجهة نحو التصدير لرفع مستوى التنافسية في الاقتصاد العالمي. وقد تمكنت الحكومات العربية التي أعطت أولوية للتنافسية من تحقيق معدلات نمو اقتصادي جيدة. لكن حتى هذه الخطوة لم تتحقق دون أن تكون لها تداعيات غير مرجوة. وقد كان من بين هذه التداعيات حصول تهميش واسع النطاق للأفراد وفئات اجتماعية مختلفة.

أما على صعيد المساواة بين الرجل والمرأة، فلقد بذلت الحكومات والجهات المعنية في المنطقة العربية جهوداً لا يُستهان بها من خلال سياسات وبرامج تمكينية للمرأة، وذلك بالتعاون مع الأمم المتحدة والمنظمات الأممية الأخرى. وقد أتت هذه الجهود كجزء من مسعى تحقيق الأهداف الإنمائية للألفية. وقد أحرزت بعض الحكومات تقدماً في تضييق الفجوات بين الجنسين في مجالي التعليم والصحة. ومع ذلك، لم تزال المرأة مقصية في بعض البلدان العربية عن المشاركة في الحياة الاقتصادية والسياسية.

تعريف العدالة الاجتماعية

بعد أن أدركت الحكومات العربية أهمية تحقيق المساواة والإنصاف في المجتمع، أصبحت المساواة الركيزة الأساسية لتحقيق النمو الاقتصادي المستدام والتماسك الاجتماعي والاستقرار الأمني والسياسي في البلدان العربية. وعليه، أصبح ملحاً على البلدان العربية أن تُعدل مقاربتها للتنمية الوطنية باعتماد المزيد من السياسات التي تركز على المساواة اقتصادياً واجتماعياً وسياسياً والتي تتوخى تعزيز العدالة الاجتماعية.

• اللامساواة خلال مسار تطوير وتنفيذ السياسة العامة

من أجل تحقيق النتائج: أي اللامساواة خلال عملية تطوير وتنفيذ السياسة العامة لتحقيق النتائج، والتمييز أو الإقصاء لأي فرد أو مجموعة تسعى للمشاركة في هذه العملية، أو القيام بأي ممارسة غير عادلة مثل عدم الاحترام وحفظ الكرامة.

• اللامساواة في القدرة على الاستفادة من الفرص

المتاحة بتحسين الحياة باستقلالية: أي اللامساواة في درجة تمكن الأفراد من أجل الاستفادة من الفرص الاجتماعية والاقتصادية والسياسية المتاحة، وذلك من خلال اتخاذ القرارات السليمة فيما يتصل بحياتهم وقدرتهم على تحسين وإدارة حياتهم بحرية ضمن الخيارات المتاحة لهم.

الفئات الأكثر عرضة للامساواة في البلدان العربية

هناك مسؤولية على الحكومات والجهات المعنية تجاه الفئات في المجتمعات العربية الأكثر عرضة للامساواة والتي تتعرض للحرمان من الحقوق والموارد نتيجة لتعرضها للعنف الجسدي أو الاجتماعي والاقتصادي⁷. ووفق مقياس اللامساواة الذي وضعه برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، نجد أن المجموعات الأكثر إقصاءً وتهميشاً وتعرضاً للتمييز في المنطقة العربية هم النساء واللاجئون والمهاجرون والأشخاص الساكنون في المناطق الريفية وذوو الاحتياجات الخاصة والفقراء. ومن الفئات التي تعرضت للإقصاء والتهميش كذلك بعض الأقليات الدينية في بعض البلدان. وسوف نتطرق إلى تحديد أسس التمييز في الفصول القادمة.

وفي السياق العربي، حدثت ممارسات إقصائية ممنهجة غير مسبوقة في ظل الأنظمة السلطوية في المنطقة العربية خلال نصف القرن الأخير. وقد تزامن ذلك مع نمو اقتصادي وتدهور اجتماعي ناتج عن سياسات اقتصادية عززت اللامساواة. إلا أن الاستمرار في هذه السياسات أسفر عن مظالم اقتصادية واجتماعية واسعة النطاق، من فقر وبطالة وتدني الأجور. أما ما تحقق في المنطقة العربية من نمو اقتصادي، فإنه يرجع في جزء كبير منه إلى عائدات النفط. وقد أجمع الخبراء أن النخبة هي من استفاد من معظم عائدات النفط، بينما حُجبت معظم تلك

• **تعريف إدارة الأمم المتحدة للشؤون الاقتصادية والاجتماعية:** العدالة الاجتماعية تعني العدالة التوزيعية. والعدالة الاقتصادية هي وجود فرص للعمل المجدي، وإصدار مكافآت عادلة لنشاطات الأفراد المنتجة. العدالة الاقتصادية هي عنصر من عناصر العدالة الاجتماعية. الفصل بينهما يخلق ثنائية تقيد إمكانية تقدم العدالة¹¹.

إن إدراك المجتمع الدولي والجهات الحكومية وغير الحكومية أن الحاجة ملحة لمكافحة اللامساواة وإزالة الفجوة بين البلدان وداخلها، وبين الأغنياء والفقراء وبين المجتمعات والأفراد، يمثل نقطة البدء في النقاش العالمي الدائر حول تحقيق العدالة الاجتماعية بتعميم مبدأ المساواة وضمان إدراجه في السياسات والخطط الإنمائية وتطبيقه تطبيقاً شاملاً قائماً على المشاركة.

ومن أجل التقدم نحو إحراز العدالة الاجتماعية، فإن معالجة اللامساواة في العالم تستدعي مقارنة تكاملية على الصعيد الاجتماعي والاقتصادي والسياسي والبيئي والثقافي. كما تستدعي ربط السياسات المحلية بالسياسات الوطنية والإقليمية والأممية خاصة في عصر تسرع فيه التكنولوجيا الانعكاسات الإيجابية والسلبية لهذه السياسات. على أن ذلك يستلزم إعادة النظر في السياسات الاقتصادية النيوليبرالية¹² التي تقلص دور الحكومات، والتي تعتمد أساساً على المنافسة الاقتصادية كوسيلة لتأمين الحاجات الأساسية، والتي تستثير النزعة الاستهلاكية لدى المواطن استثارة مبالغاً فيها، والتي تزيل الضوابط التي تضمن للمواطن حقوقه الأساسية في التعليم والصحة والعيش الكريم. هذا، ومن الثابت الذي لا شبهة فيه أنه لا سبيل لمكافحة اللامساواة الناتجة عن السياسات الاقتصادية النيوليبرالية المذكورة وتقليصها في المجتمعات ما لم تؤد السياسات المزمع اعتمادها عوضاً عنها إلى توطيد أركان العدالة الاجتماعية القائمة على المساواة في جميع الحقوق لكل الشعوب والفئات والأفراد في كافة جوانب الحياة الاجتماعية والاقتصادية والاجتماعية، وذلك بحيث يتسنى للجميع الاستفادة المنصفة من الرفاه والموارد والفرص والخدمات والتنمية البشرية.

مما استوقف المراقبين والمتابعين في الانتفاضات والثورات التي اندلعت في عدد من البلدان العربية أنها اشتركت في المطالبة بالعدالة الاجتماعية، وأنها كلها دعت إلى معالجة التفاوت الاقتصادي والاجتماعي المتفشي. لقد ردد المتظاهرون شعارات تطالب حكوماتهم بمنحهم دوراً أكبر من أجل رفع الظلم وتحسين أوضاعهم الاقتصادية والاجتماعية والسياسية. وقد ساد شعوراً بأن المحتجين في البلدان المختلفة يعبرون عن همٍّ مشترك على الرغم من أنه، كما أوضحنا آنفاً، لا يوجد تعريفاً واحداً يجمع الكل عليه للعدالة الاجتماعية في المنطقة العربية بل هناك طيف من التعريفات التي تركز على تجليات متنوعة للعدالة. وقد ذكرنا أن مرجع ذلك اختلاف صور الإجحاف والحيث والظلم والتمييز الذي تعرضت له الشعوب وأرادت من خلال انتفاضاتها مواجهته من أجل جعل المجتمع أكثر عدالة.

تعرف الإسكوا⁸ العدالة الاجتماعية بأنها المساواة في الحقوق، وتساوي الجميع، رجالاً ونساءً، في الحصول على الموارد والفرص، وإزالة الحواجز التي تحول دون تمكين الفئات المحرومة من استخدام قدراتها في المشاركة في صنع القرارات التي تؤثر في حياتها. أي أن العدالة الاجتماعية تُبنى على مبادئ المساواة والإنصاف والحقوق والمشاركة.

وفي ضوء ما تقدم، قد يكون من المفيد تأمل بعض أبرز التعريفات الأخرى للعدالة الاجتماعية:

• **تعريف منظمة العمل الدولية للعدالة الاجتماعية:**

تعني العدالة الاجتماعية المساواة في جميع الحقوق لكل الشعوب إضافة إلى إمكانية كل الأفراد بالاستفادة، دون تمييز، من التطور الاجتماعي والاقتصادي في كل مكان.

• **تعريف منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية:** تضمن

العدالة الاجتماعية فرصاً متساوية للأفراد من أجل تحقيق الذات من خلال الاستثمار المستهدف لتنمية القدرات الفردية⁹.

• **تعريف البنك الدولي:** العدالة الاجتماعية هي المساواة

في فرص الرفاهية بين الأجيال في كل الجوانب الاقتصادية والاجتماعية والبيئية¹⁰.

وفي سياق المنطقة العربية، لم تتوقف الشعوب عن مطالبة حكوماتها الوطنية بـ "إعادة تحمل" المسؤولية، والتدخل من أجل وضع ضوابط لحركة الاقتصاد وحركة الأسواق المالية وحركة الأعمال التجارية الكبرى باعتبارها من مسببات اتساع الفجوة بين الأغنياء والفقراء. ولعل ذلك يستدعي أيضاً إعادة النظر في الاتفاقات الأممية المبرمة مع المنظمات الأممية والشركات العالمية بغية تعزيز المساواة وترسيخ العدالة الاجتماعية.

أخيراً، وليس آخراً، ليس من قبيل المغالاة القول إن اللامساواة في عالمنا الحالي خطرٌ بكل ما لكلمة "خطر" من معنى. إن اللامساواة خطر يهدد السلام المجتمعي، وهي خطر يهدد السلام العالمي. على أنه من الممكن تحويل هذا الخطر إلى فرصة إذا أدركه جميع أصحاب المصالح على المستويين الرسمي وغير الرسمي، وإذا تعاونوا على مواجهته ومكافحته وذلك بتعميم مؤشرات المساواة ضمن جميع السياسات المحلية والوطنية والإقليمية والأممية وفي جميع جوانب الحياة.



2. اللامساواة في السياقين العالمي والعربي

2.1 - اللامساواة في ظل النظامين السياسي والاقتصادي العالميين

مخطط القسم

هدف القسم

في ظل المتغيرات العالمية، وفي سياق وضع أهداف التنمية المستدامة التي جعلت من المساواة محوراً لها، تشهد البلدان العربية تحولات متسارعة على كافة الصعد الاجتماعية والاقتصادية والسياسية تؤدي إلى تفاقم اللامساواة في المجتمع. يتوخى هذا القسم تحقيق الأمور الآتية:

• تعميق فهم المشاركين للمتغيرات العالمية وتأثيرها في الواقع العربي.

• استكشاف المتطلبات الأساسية لتعزيز المساواة من شمول وتضمين وعدالة اجتماعية ومشاركة.

• تبني مبادئ أساسية من أجل تحقيق أهداف التنمية المستدامة في خياراتهم السياسية.

أسئلة مرجعية للقسم

• ما هي المتغيرات العالمية التي تؤثر في البلدان العربية؟

• ما هي متطلبات تعزيز المساواة في البلدان العربية؟

• ما هي المبادئ الأساسية من أجل سياسات تحقق أهداف التنمية المستدامة؟

تصميم الجلسة التدريبية

يكتب الميسر الجمل الخمس المفصلة في التمرين كلاً على حدة على اللوح، وعند الانتهاء من كتابة كل جملة يطلب من المشاركين أن يعبر كل منهم عن موقفه تجاهها. ثم يطلب الميسر من المشاركين الذين يوافقون على الجملة الوقوف قرب اللوح، ويطلب من المشاركين الذين يعارضونها الوقوف بمحاذاة الحائط الجانبي الأيمن، ويطلب من المشاركين الذين يتبنون موقفاً غير محدد الوقوف بمحاذاة الحائط الجانبي الأيسر. يطلب الميسر من كل من المشاركين إبداء رأيه المحدد والحجج التي تؤيد هذا الرأي، ويطلق حواراً بين الأطراف الثلاثة. ثم يعرض الميسر الخلاصة على المشاركين.

أدوات التمرين

الجمل الخمس هي:

• لا يمكن إشراك الفئات الأكثر عرضةً للامساواة في عملية تطوير السياسات العامة لضعف قدراتها.

• لا يجب شمول أو تضمين المجموعات المعارضة سياسياً في عملية صنع السياسات.

• لا يمكن تحقيق المساواة في المجتمع في ظل السياسات الاقتصادية الحالية للحكومات العربية.

• لا يجب أن تتعارض السياسات الاجتماعية والاقتصادية مع سياسات القوى العظمى.

• سبب اللامساواة في المجتمع جهل المواطنين.

الإطار 1-2: الإعلان العالمي لحقوق الإنسان

المادة 1.

يولد جميع الناس أحراراً وامتساوين في الكرامة والحقوق. وهم قد وهبوا العقل والوجدان وعليهم أن يعاملوا بعضهم بعضاً بروح الإخاء.

المادة 2.

لكل إنسان حق التمتع بجميع الحقوق والحريات المذكورة في هذا الإعلان، دونما تمييز من أي نوع، ولا سيما التمييز بسبب العنصر، أو اللون، أو الجنس، أو اللغة، أو الدين، أو الرأي سياسياً وغير سياسي، أو الأصل الوطني أو الاجتماعي، أو الثروة، أو المولد، أو أي وضع آخر. فضلاً عن ذلك لا يجوز التمييز على أساس الوضع السياسي أو القانوني أو الدولي للبلد أو الإقليم الذي ينتمي إليه الشخص، سواء أكان مستقلاً أم موضوعاً تحت الوصاية أو غير متمتع بالحكم الذاتي أم خاضعاً لأي قيد آخر على سيادته.

المساواة حق سياسي واقتصادي واجتماعي

لطالما كانت المساواة بين البشر قيمة إنسانية أساسية. وقد تعززت قيمة المساواة كمبدأ سياسي واقتصادي واجتماعي حين نصت عليها المادتان الأولى والثانية من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان¹³. ثم ما لبثت قيمة المساواة أن أصبحت جزءاً من مضمون معظم دساتير البلدان الديمقراطية الحديثة. لكن مع بداية الألفية الثالثة، وبعد الأزمة المالية التي أصابت العالم سنة 2008¹⁴ وما أعقب ذلك من انطلاق الانتفاضات والثورات العربية، احتلت قضية اللامساواة بين البلدان وضمن البلد الواحد حيزاً أساسياً من اهتمام العالم. ولعل مرجع ذلك ما تمثله قضية اللامساواة من خطر على النظام السياسي والاقتصادي والاجتماعي العالمي والمحلي الذي فقدت الشعوب ثققتها به لإخفاقه في ضمان الحقوق وتحقيق الرفاه وإحلال الاستقرار.

هذا، ومع أننا قد أخذنا نلاحظ موجة نمو للاقتصاد العالمي منذ 2010¹⁵ الذي نما نمواً مطرداً بمعدلات متفاوتة بين البلدان، إلا أن من حظي بثمار موجة النمو هذه كانوا هم الفئات الأعلى دخلاً والأكثر ثراءً بين سكان العالم¹⁶. على الضفة الأخرى، نجد أن نحو 75 في المائة من سكان البلدان النامية يعيشون في مجتمعات ازدادت فيها مؤشرات اللامساواة اليوم زيادة ملحوظة عما كان عليه الوضع منذ خمسة وعشرين عاماً¹⁷. وتشير المؤشرات إلى

انخفاض مستوى التنمية ووصوله إلى معدلات مقلقة تمثل تهديداً حقيقياً، وكل ذلك يسهم في ارتفاع معدلات اللامساواة إسهاماً مباشراً. الفقراء يزدادون فقراً. البلدان ذات الدخل المنخفض تواصل الغرق في مستنقع الركود الاقتصادي والفراغ السياسي. أعداد غفيرة من المواطنين يعانون التهميش في مختلف أنحاء العالم، ويواجهون عقبات كأداء فيما يتصل بالحصول على الخدمات العامة، والحماية الاجتماعية والضمان الاجتماعي، وغيرها من حقوق مدنية وإنسانية. خذ على ذلك مثلاً ارتفاع نفقات الحماية الاجتماعية، وفي الوقت نفسه عدم انعكاس سياسات الحماية الاجتماعية انعكاساً إيجابياً عادلاً على سكان العالم. فلم تزل هناك فئات عديدة تتعرض للامساواة، وعلى رأس تلك الفئات الأشخاص ذوو الإعاقة. وهم أكثر تعرضاً بخمسة أضعاف لنفقات صحية متفاقمة. أما الأطفال الذين ينتمون إلى الشريحة التي تكافئ أفقر 20 في المائة من السكان في البلدان النامية، فإن نسبة تعرضهم للوفاة قبل بلوغ الخامسة تزيد بثلاثة أضعاف عن نسبة تعرض غيرهم من الأطفال. وفي المناطق الريفية، يزداد احتمال وفاة الأمهات أثناء الولادة بثلاثة أضعاف¹⁸.

المساواة محور التنمية المستدامة

لقد وضعت الأمم المتحدة أهداف التنمية المستدامة كجزء من أجندة عالمية للتنمية المستدامة، وجعلت

إبراز الإدراك العالمي المتزايد فيما يتصل بتحسين إمكانية الوصول إلى الموارد والفرص المتاحة، بل إنها فضلاً عن ذلك تعكس أهمية التكافؤ والعدل والإنصاف في الفرص. أما الشمول والتضمين، فقد حُصص له هدف كامل من أهداف التنمية المستدامة، وهو الهدف السادس عشر. وهذا أيضاً يثبت الطابع الشامل لأهداف التنمية المستدامة لتغطيتها ديناميات الفئات الفاعلة المختلفة في المجتمعات. بجانب ذلك، فإن جوهر الهدف الخامس من أهداف التنمية المستدامة "تحقيق المساواة بين الجنسين وتمكين النساء والفتيات". أما الهدف الثامن فجوهره تعزيز "ضمان النمو الاقتصادي المطرد والشامل للجميع والمستدام، وتوفير فرص عمل مجدية ومنتجة ولائقة للجميع"²².

هذا، وتُعد المساواة مكفلة لمؤشرات التنمية الاجتماعية والاقتصادية بتعريفها التقليدي، ولكنها فعلياً تتجاوزها من حيث تأثيرها في الديناميات الاجتماعية والاقتصادية والسياسية بين الأفراد والمجتمعات، وهي تحدد تفاعلها مع بعضها وعلاقتها مع السلطة وتكوينها. لذلك، فإن تعزيز المساواة في صنع السياسات لا يقتصر على إعادة توزيع الثروة والموارد فحسب، بل يشمل أيضاً عنصراً يمس جذور البنية الاجتماعية والعوامل الثقافية التي تسهم في صياغة العقد الاجتماعي في المجتمع. إن ما ينبغي علينا فعله في الواقع هو إعادة ترتيب القيم الاجتماعية والعلاقات الثقافية والأنظمة السياسية.

يترتب على ذلك أنه لا يصح اختصار المساواة في صنع السياسات الاجتماعية والاقتصادية للحد من الفجوة الإنمائية بين أكثر البلدان ثراءً وأشد البلدان فقراً فحسب. كما لا يصح اختصار المساواة في منح المرأة حقوقها بالمساواة في الأجر والمعاملة. كما لا يصح اختصارها في دعم الفئات المستضعفة كالأجانب والمهاجرين والأشخاص ذوي الإعاقة في سعيهم من أجل عمل لائق وفرص عادلة. إن على السياسات الأممية والوطنية أن تُعنى أولاً بمهمة الحد من استمرار اللامساواة على كافة الأصعدة السياسية والاجتماعية والاقتصادية والثقافية والبيئية²³.

المساواة في صلب أولويات هذه الأجندة¹⁹، إذ إنها لم تعالجها في الهدف العاشر الخاص بها فحسب، بل عدت المساواة القيمة الأساسية التي تشترك في النص عليها سائر الأهداف الأخرى.

إن التحول من مكافحة الفقر إلى معالجة اللامساواة من أولويات البلدان في العالم والمؤسسات الأممية. ويعود ذلك إلى عدّة متطلبات أهمها^{20 21}:

- **أولاً**، تتطلب معالجة الفقر في مختلف البلدان مقارنة لا تقتصر على تحسين الوضع الاقتصادي للفقراء، بل على معالجة أشمل وأعم للمساواة تطبق على المجتمع ككل وليس على الفقراء فحسب.

- **ثانياً**، يتطلب تحقيق التنمية البشرية ومكافحة الفقر معالجة جذرية من خلال معالجة الجذور المسببة له الناتجة عن سياسات تؤدي إلى اللامساواة في المجتمع.

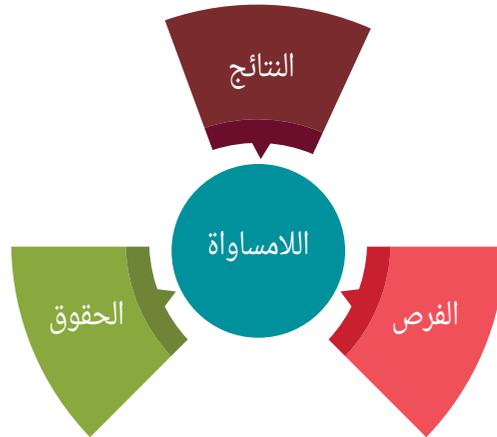
- **ثالثاً**، يتطلب تحقيق التنمية المستدامة عدم الإقتصار على مكافحة اللامساواة ومواجهتها على المستوى الاقتصادي فحسب، بل مكافحتها أيضاً على المستويات الاجتماعية والسياسية، وهو ما يسهم إسهاماً مباشراً في إحقاق العدالة الاجتماعية والإنصاف والاستقرار.

هذا وتشدد الأمم المتحدة في الوثائق التكميلية والتفسيرات المرافقة لأهداف التنمية المستدامة على العلاقة بين الاستدامة وتحقيق المساواة. فهي ترى أن الاستدامة الاقتصادية والاجتماعية والبيئية مستحيلة إن لم تشمل جميع الأفراد ولا سيما الفئات الأكثر عرضة للمساواة في المجتمع. وجاءت أهداف التنمية المستدامة لتطوّر واستكمال الأهداف الإنمائية للألفية التي سبق وحددت بهدف الحد من الفقر المدقع، وهي تتضمن الاستدامة والشمول والتضمين كقيم جوهرية وكامنة في جميع الأهداف السبعة عشر.

تتكرر كلمات "شمول" و"تضمين" و"لجميع" و"منصفة" و"مستدامة" و"متاحة"، في جميع الأهداف. ولا يخفى أن وظيفة هذه الكلمات لا تقتصر على

المساواة في الفرص والحقوق في البلدان العربية

الشكل 1-2: المساواة في الفرص والحقوق



و ضمان تلبية الحد الأدنى من الحاجات الأساسية لأشد السكان فقراً وتهميشاً في كافة المجالات لاسيما التعليم والصحة والعمل والأجور والخدمات الاجتماعية.

لذلك، لم يعد مجدياً معالجة اللامساواة في البلدان العربية معالجة ظرفية من خلال معالجة آثار الواقع السياسي والاقتصادي والاجتماعي السلبية في المجتمع. إنه لا بديل للبلدان العربية عن تحقيق المساواة في تكافؤ الفرص (Equal Opportunity) على كافة الأصعدة ولجميع شرائح المجتمع. ولا يتحقق ذلك إلا من خلال المساواة في كافة الحقوق (Equal Rights) الاجتماعية والاقتصادية والسياسية. إن تحقيق تكافؤ الفرص يستلزم أن يطمئن جميع أعضاء المجتمع أن الحد الأدنى من حاجاتهم الأساسية كالنموذج والصحة لملا، وذلك ليتسنى لهم تحسين وضعهم المعيشي والاجتماعي. ولا جدال أنه من الصعب أن يتحقق ذلك إلا إذا أصبح جميع المواطنين شركاء أساسيين في عملية صنع القرار السياسي الضامن لحقوقهم. إن مشاركة المواطنين في عملية صنع القرار هي السبيل الوحيد لسد الفجوة بين الأغنياء والفقراء. لذلك، هناك حاجة ملحة لإعادة "أنسنة" الاقتصاد من خلال الخطوات الآتية²⁸:

1. أن تعمل الحكومات لصالح كافة المواطنين.
2. أن تتعاون الحكومات في المنطقة العربية.

لقد لوحظ أن النموذج التنموي الحالي المتبع في المنطقة العربية يهمل الأهداف التنموية المتمثلة في الإنصاف والدمج الاجتماعي، فضلاً عن الحقوق الاجتماعية والاقتصادية. فقد اتبعت معظم الحكومات العربية النموذج النيوليبرالي في سياساتها الاقتصادية من أجل تعزيز مشاركتها في الاقتصاد العالمي، بما في ذلك تحرير التجارة والاستثمار والاقتراض وتوسيع نطاق صفقات الخصخصة والشراكات بين القطاعين العام والخاص وإلغاء القيود الاقتصادية العامة²⁴.

لقد ركزت معظم السياسات الاقتصادية تركيزاً مبالغاً فيه على مواجهة التضخم وجذب الاستثمار الخارجي المباشر وتحسين الانفتاح على التجارة وتدفقات رؤوس الأموال²⁵. ومع أن هذه السياسات تسهم في تحسين بعض جوانب العدالة الاجتماعية على المدى القصير، إلا أن من أوجه قصورها أنها تتسم بعدم الاستدامة على المدى الطويل. وعلى سبيل المثال، زيادة الاستثمار الأجنبي المباشر تسهم في تحسين دخل المرأة على المدى القصير لكنها لا تسهم في تحقيق الهدف طويل الأمد وهو سد الفجوة في الأجور بين الجنسين²⁶.

كما ركزت الحكومات العربية تركيزاً مبالغاً فيه على النمو الاقتصادي على حساب القدرات الإنتاجية الوطنية والمشاريع التنموية التي تعالج اللامساواة وتمكين قدراتها البشرية من خلال خلق فرص عمل وتعزيز الأجور العادلة والسياسات الاجتماعية القائمة على الحقوق الشاملة²⁷. والواقع أن النمو الاقتصادي لم يؤثر كثيراً في تحسين سبل المعيشة أو رفع مستوى دخل الفقراء.

فمن أجل المضي قدماً في معالجة اللامساواة في المنطقة العربية، يجب تعميم المساواة في السياسات الاجتماعية والاقتصادية وتطوير أهداف استراتيجية تنموية طويلة الأجل تعيد العدالة الاجتماعية وترفع مستوى مناعة المجتمعات في مواجهة عدم الاستقرار الاجتماعي/السياسي، وذلك من خلال تبني الأنواع الأربعة من السياسات التي سيرد ذكرها لاحقاً والتي تعزز المساواة. وعلى الحكومات العربية إعادة صياغة نموذجها التنموي بحيث يشمل العدالة الاجتماعية

3. أن تكون الشركات أكثر مسؤولية تجاه المجتمع ككل وأن تمارس المسؤولية الاجتماعية ممارسة جادة.
4. أن يكون النظام الاقتصادي منصفاً للنساء.
5. أن تكون التقنية الحديثة متاحة للجميع وليس لمن يستطيع تحمل كلفتها فقط.
6. أن تقاس التنمية من خلال تنمية الإنسان وليس من خلال النمو الاقتصادي فقط.
7. أن يعتمد الاقتصاد على الطاقة البديلة المستدامة.
8. أن تكون أولى الخطوات المتخذة في سياسات إنهاء الفقر المدقع إنهاء صورة اللامساواة المتمثلة في احتكار فئة صغيرة من المجتمع معظم الثروة.
- والتغذية المحسنة وتعزيز الزراعة المستدامة.
- الهدف 3 - ضمان تمتّع الجميع بأنماط عيش صحية وبالرفاهية في جميع الأعمار.
 - الهدف 4 - ضمان التعليم الجيد المنصف والشامل للجميع وتعزيز فرص التعلّم مدى الحياة للجميع.
 - الهدف 5 - تحقيق المساواة بين الجنسين وتمكين كل النساء والفتيات.
 - الهدف 6 - ضمان توافر المياه وخدمات الصرف الصحي للجميع.
 - الهدف 7 - ضمان حصول الجميع بتكلفة ميسورة على خدمات الطاقة الحديثة الموثوقة والمستدامة.

تصميم جلسة تدريبية إضافية

يوزع الميسر المشاركين إلى مجموعات، تضم كل مجموعة ما بين خمسة وسبعة مشاركين. تلعب كل مجموعة دور صناع القرار في بلد عربي محدد من خلال الإجابة عن الأسئلة الآتية:

من لائحة أهداف التنمية المستدامة، اختر ثلاثة أهداف ترى أنها تمثل أولوية للبلد الذي تمثله. ثم اذكر الحجج المؤيدة لاختياراتك على المستوى الاجتماعي والاقتصادي والسياسي، وذلك لإقناع المشاركين. ثم تعرض كل مجموعة خياراتها. عند انتهاء كل عرض، يلعب باقي المشاركين دور القمّة العربية لمفاوضتهم على اختياراتهم. وفي النهاية يجري قياس الكفاءة الإقناعية للخيارات. ثم يعرض الميسر الخلاصة.

أدوات التمرين

أهداف التنمية المستدامة التي ستختار منها أولويات البلد:

- الهدف 1 - القضاء على الفقر بجميع أشكاله في كل مكان.
- الهدف 2 - القضاء على الجوع وتوفير الأمن الغذائي
- الهدف 14 - حفظ المحيطات والبحار والموارد البحرية واستخدامها على نحو مستدام لتحقيق التنمية المستدامة.

الوطني من أجل صياغة عقد اجتماعي جديد يعيد المساواة كمبدأ أساسي للدولة؟

- ما هي وسائل الحوار المطلوبة من أجل نجاحه وتحقيق المساواة في المجتمع؟

تصميم الجلسة التدريبية

يوزع الميسر المشاركين إلى مجموعات، تضم كل مجموعة من خمسة إلى سبعة مشاركين. ثم يطرح على كل مجموعتين إشكالية من الإشكاليات المطروحة في الدليل لدراستها وإعداد الحجج الداعمة والمضادة.

تجتمع كل مجموعتين اشتريكتنا في استعراض نفس الإشكالية ليتحاور أعضاء المجموعتين وفقاً للأسلوب الآتي:

- تقدم المجموعة 1 حجة داعمة - ترد عليها المجموعة 2 بحجة مضادة.
- تقدم المجموعة 2 حجة مضادة - ترد عليها المجموعة 1 بحجة داعمة إلخ.

يدير الميسر النقاش العام حول وسائل الحوار الفعال مثل الإنصات، والتواصل اللفظي وغير اللفظي وتطوير الرسائل.

أدوات التمرين

الإشكاليات التي يمكن طرحها من الدليل للحوار بين المجموعات:

- إشكالية فرض الأمن والاستقرار مقابل تعزيز المشاركة الديمقراطية وتمثيل كافة شرائح المجتمع.
- إشكالية بناء دولة ذات سلطة مركزية فاعلة مقابل توزيع لامركزي للسلطة والموارد على المناطق.
- إشكالية وجود سلطة سياسية تربطها بالقطاع الخاص والمجتمع المدني شراكة مقابل ضمان المساواة الاجتماعية والاقتصادية.
- إشكالية احترام حقوق الاقليات وطمأننتها مقابل تعزيز حقوق المواطن كفرد يحظى بحقوق مساوية للحقوق التي يحظى بها غيره من المواطنين في المجتمع.

الهدف 15- حماية النظم الإيكولوجية البرية وترميمها وتعزيز استخدامها على نحو مستدام، وإدارة الغابات على نحو مستدام، ومكافحة التصحر، ووقف تدهور الأراضي وعكس مساره، ووقف فقدان التنوع البيولوجي.

الهدف 16: السلام والعدل والمؤسسات.

الهدف 17 - تعزيز وسائل التنفيذ وتنشيط الشراكة العالمية من أجل التنمية المستدامة.

2.2 - مخاطر اللامساواة والحاجة إلى عقد اجتماعي جديد في البلدان العربية

مخطط القسم

هدف القسم

إن إحدى أهم الفرص المتاحة أمام البلدان العربية اليوم في ظل المتغيرات العالمية والتحول الوطني، هي إطلاق حوار وطني للاتفاق على عقد اجتماعي جديد يشيد المجتمع من خلاله أسساً جديدة للعلاقة بين مواطنيه ومع دولته، ويُعيد من خلاله المساواة إلى صلب هذه العلاقات. يهدف هذا القسم إلى الأمور الآتية:

• إدراك أهمية العقد الاجتماعي والحوار في البلدان العربية كمدخل لتحقيق المساواة.

- رصد الإشكاليات التي يجب أن تعالجها المجتمعات العربية في سيرها نحو صياغة عقد اجتماعي جديد.
- تطبيق مهارات الحوار الفعال بين المجموعات المختلفة.

أسئلة مرجعية للقسم

- ما هي المبادئ التي يجب أن يبنى على أساسها العقد الاجتماعي الجديد في البلدان العربية؟
- ما هي الإشكاليات التي يجب أن تكون محور الحوار

الشكل 2-2: تحديات البلدان العربية



واقعهم، ومست حياتهم اليومية، ومست حرياتهم وعلاقاتهم الاجتماعية والثقافية، ومست قدرتهم على التمتع بحقوقهم كأفراد وكمواطنين وكفاعلين في المجتمع. وقد أدى ذلك إلى زيادة الفساد والتهميش والصراعات الاجتماعية وتدهور الاقتصاد وتدهور الوضع الأمني أيضاً. وقد نتج عن كل ذلك انتشار الشعور بفقدان الأمان بين المواطنين داخل مجتمعاتهم، وانخفاض ثقتهم بعدالة النظم التي تحكمهم، وفقدان قدرتهم على المشاركة في صناعة القرارات التي تؤثر في حياتهم اليومية. وتعود هذه التأثيرات إلى مجموعة من التحديات الجيوسياسية التي تواجهها البلدان العربية والتي تعرضها إلى مخاطر اجتماعية واقتصادية وبيئية وسياسية. في الفقرات الآتية بعض أبرز هذه التحديات²⁹:

- **الأنظمة السياسية الهشة:** يمكن تقسيم الأنظمة السياسية في البلدان العربية إلى ثلاثة أنواع: منها أنظمة ديمقراطية حديثة النشأة لم تنجح حتى الآن في بناء قدراتها ومؤسساتها ونظامها العام. ومنها أنظمة سلطوية تفتقر لأبسط أسس الحوكمة الرشيدة الفاعلة التي تضمن العدل والاستقرار والرفاه. ومنها أنظمة تشهد البلدان التي تحكمها نزاعات عنيفة داخلية تعكس صراعات إقليمية وعالمية.
- **الاقتصاد:** منذ أكثر من نصف قرن، تعتمد اقتصادات عدد من البلدان العربية، وخاصة بلدان مجلس التعاون الخليجي، على استخراج وبيع النفط اعتماداً أساسياً. هذه الاقتصادات لم تول عناية كافية

إشكالية دور الدين وتأثيره في المجتمع والنظام السياسي مقابل بناء علاقة مباشرة بين المواطن والدولة.

- إشكالية التأقلم مع المتغيرات العالمية السياسية والاقتصادية مقابل ابتكار سياسات اجتماعية واقتصادية ملائمة للمنطقة.

مخاطر اللامساواة في البلدان العربية

منذ بداية القرن الراهن، أخذت المنطقة العربية تواجه موجة متصاعدة من اللامساواة. وتتمثل هذه الموجة في ارتفاع معدلات البطالة، والتفاوت في الدخل، وتدني المستوى المعيشي، واتساع الفوارق الإقليمية، وعدم كفاية الخدمات الاجتماعية، والبنية التحتية الضعيفة، والفساد المؤسسي. وقد ساهم ذلك في انطلاق الانتفاضات والثورات العربية في تونس والجمهورية العربية السورية وليبيا ومصر واليمن. ويلاحظ أنه قد سبق اندلاع الانتفاضات والثورات تأجج استياء الرأي العام والشعور بالاستبعاد الاجتماعي نتيجة لتخصيص الموارد وتركيز الأصول الوطنية الحاسمة في أيدي قلة من المجتمع، وانعدام الشفافية في نظم الحكم والعدالة في المنافسة في العمل، وحرمان الغالبية من توزيع عادل لثمار النمو الاقتصادي.

اندلعت الانتفاضات والثورات العربية وردد المحتجون خلالها شعارات العدالة والحرية والكرامة والديمقراطية والمساواة. بالنظر إلى هذه الانتفاضات والثورات نظرة كلية ضمن السياق الزمني طويل المدى، نجد أنها قد اندلعت في لحظة تاريخية أعقبت نصف قرن من سياسات تشوبها اللامساواة التي طالت شعوب هذه المنطقة على جميع المستويات. برزت هذه السياسات على مستوى التعليم وعلى مستوى الصحة، وعلى مستوى العمل وفرص الحصول على عمل لائق. تضمنت هذه السياسات صوراً متنوعة من التمييز كان من بينها، على سبيل المثال لا الحصر، التمييز والعنف ضد المرأة، وتهميش الشباب وذوي الإعاقة. وقد أدت هذه السياسات إلى ارتفاع معدلات الفقر، وارتفاع معدلات وفيات الأطفال عند الولادة.

لقد ترتبت على هذه السياسات المشوبة باللامساواة تأثيرات وتداعيات خطيرة مست المواطنين في صميم

المتغيرات ما لم تنجح السياسات العامة في تحفيز الكفاءات الشبابية وإتاحة أفضل مستويات التعليم لهم لينخرطوا في دعم سيادة بلدانهم واستقرارها وتطورها، وعدم تركهم يهاجرون إلى الخارج فتفقد البلاد إمكانية الاستفادة من طاقاتهم. بالإضافة إلى ذلك، غالباً ما يكون تأثير التغيرات المناخية أكثر ضرراً على الفئات الفقيرة والمهمشة.

لقد أثرت الحرب في الجمهورية العربية السورية تأثيراً مباشراً في إمكانيات الإصلاح في البلدان العربية خصوصاً في ظل حالات النزوح والاضغوطات الاجتماعية والاقتصادية الناتجة عن أزمة اللاجئين³⁰. وقد أدى ذلك إلى ارتفاع معدلات الفقر وانتهاكات لحقوق الإنسان على نطاق واسع تتجلى من خلال تصاعد التوترات الاجتماعية وازدياد مخاطر العنف وانتشار الإرهاب. لذلك، إن تعميم المساواة في العالم العربي يتجاوز منح الأفراد والمجتمعات الوصول العادل للموارد، والفرص والحريات ليشكل آلية وقائية من شأنها حماية المجتمعات من زيادة العنف بما فيه ارتكاب الجرائم، وتعبئة وتحريك الجماعات الراديكالية والإرهابية³¹. بالإضافة إلى ذلك، فقد ازدادت التعقيدات المرتبطة بالنشاط الاجتماعي والسياسي في العالم العربي، وتزايدت المخاطر المتعلقة بالتعصب والصراعات الأيديولوجية عن السنوات السابقة. في هذا السياق، فإن غياب سياسات خاصة بالمساواة من شأنه أن يغذي الفروقات والنزاعات الاجتماعية - الثقافية السائدة.

صور اللامساواة في البلدان العربية

تتعرض فئات مجتمعية عديدة في البلدان العربية لأشكال مختلفة من اللامساواة، غالباً ما تتحمل مسؤوليتها الحكومات العربية وفي بعض الأحيان الحكومات ومعها بعض مؤسسات القطاع الخاص والمجتمع المدني. يعرض الجدول الآتي بعض أبرز صور اللامساواة:

بتطوير القدرات البشرية أو بالاستثمار في قطاعات منتجة لرفع مستوى التنافسية. وقد جعلها ذلك اقتصادات ريعية غير منتجة. وانتشرت في تلك البلدان البطالة الصريحة، والبطالة الضمنية المقنعة الناتجة عن التوسع في التوظيف في القطاع العام والقطاع غير الرسمي في بعض الأحيان.

• الفساد السياسي والاقتصادي والإداري: تعاني البلدان

العربية جزأً استشرى الفساد في الأنظمة الحاكمة وخاصة بين الطبقة السياسية المتداخلة مع القطاع الخاص والمجتمع المدني. وقد أدى ذلك إلى تعطل المؤسسات العامة وتضاؤل قدرتها على تلبية حاجات الناس، واتساع الفجوة بين الطبقة الحاكمة الغنية وعمامة الشعب. كما أدى إلى تآكل تدريجي للطبقة الوسطى المنتجة.

• الصراعات الأهلية والطائفية: في ظل المخاطر الجمة

التي تواجهها البلدان العربية، أصبح للتطرف بيئة حاضنة بين مختلف الطوائف والفئات المجتمعية الدينية والعرقية، مما أدى إلى ازدياد النزاعات الأهلية والطائفية. ولم يتسن للأنظمة العربية إخماد هذه النزاعات أو معالجة جذورها. وقد ترتب على ذلك أزمة نزوح لاجئين تنذر بكارثة إنسانية.

• اللجوء والنزوح السكاني: يؤدي التفاوت في النمو

الاقتصادي بين المدن والأرياف إلى زيادة النزوح الداخلي في البلدان العربية. من ناحية ثانية، تؤدي الصراعات الأهلية والطائفية إلى هروب السكان ونزوحهم الداخلي أو لجوئهم إلى بلدان مجاورة. وتؤدي هذه العوامل إلى توسع مدني سريع وارتفاع في معدلات الفقر. كما تؤدي إلى التنوع العرقي واللغوي في المناطق المستقبلية للنازحين.

• المتغيرات التكنولوجية والبيئية في العالم: يشهد

العالم متغيرات سريعة في عالم التكنولوجيا وتقلبات بيئية متسارعة تؤثر في كافة جوانب الحياة. ومن الواضح أنه لن يتسن للبلدان العربية التأقلم مع هذه

الجدول 2-1: أوجه المساواة في البلدان العربية

أمثلة	أوجه اللامساواة
مع أن نظام الكفالة المعتمد في مدينة دبي في الإمارات العربية المتحدة يعزز تدفق المهاجرين لتلبية الطلب على اليد العاملة ويلعب دوراً إيجابياً في تفعيل الاقتصاد، فإنه قد يسهم في بعض الأحيان في تعريض شرائح من العمال للتهميش. فقد لوحظت بعض الممارسات الإقصائية وغير العادلة من قبل بعض الكفلاء. في بعض الأحيان تكون عقود عمل غير منصفة. وفي بعض الأحيان قد يتخذ الكفيل بعض الإجراءات للضغط على العامل مثل حظر السفر ومصادرة الجوازات. وقد يكون أجر العامل غير كاف. وقد يحجب الأجر عن العامل. ويلاحظ أن الانتظام في نقابات عمالية محظور وأن الإضرابات ممنوعة ³² .	التشريعات والممارسات
تعزى اللامساواة الناتجة عن النظام الضريبي في المغرب إلى ضيق القاعدة الضريبية وارتفاع قيمة الضرائب المفروضة. وقد لوحظ أن قطاعات واسعة من السكان تتجنب سداد الضرائب. كما لوحظ أن أصحاب المهن الحرة (أي الأطباء والمحامين) يستفيدون من كون الضرائب التي تفرض عليهم منخفضة بصورة غير متناسبة. كما لوحظ أن القطاع الزراعي معفى من الضريبة وكذلك الدخل غير المأجور، مثل مكاسب رأس المال. وبالإضافة إلى ذلك، فقد لوحظ أن ضريبة القيمة المضافة تفيد الأغنياء بصورة غير متناسبة بسبب التفاوتات الواسعة في معدل الضريبة الفعلي الذي ينجم عن معدلات خاصة متعددة وإعفاءات ضريبية وانخفاض مستويات التسجيل ³³ .	النظام الضريبي
بينما زادت المملكة العربية السعودية من الإنفاق على التعليم، نجد أن فجوة الأداء بين المدارس الحكومية والخاصة لم تنقل. ويرجع ذلك إلى عوامل من بينها التركيز على البنية التحتية على حساب جودة التعليم والمعلمين. فالطلاب الفقراء لا يستطيعون سداد الرسوم الباهظة التي تفرضها المدارس الخاصة مما يؤدي إلى إقصائهم والحيولة بينهم وبين الحصول على تعليم جيد. بالإضافة إلى ذلك، وعلى الرغم من حصول المواطنين على الرعاية الصحية المجانية، فإن ميزانية الرعاية الصحية مقسمة بين وكالات حكومية متعددة تستهدف بشكل فردي مجموعات سكانية معينة، مما يؤدي إلى إقصاء بعض المواطنين الذين لا يستطيعون الوصول إلى المرافق أو الخدمات. ولا يتساوى توزيع نصيب الفرد من الإنفاق على الصحة ³⁴ .	الإنفاق العام
في الأردن، لم تتمكن برامج التأمين الاجتماعي من معالجة اللامساواة بسبب سوء تخصيص الموارد والثغرات في التغطية مما يخدم الطبقات المتوسطة والعلية على حساب الطبقة الفقيرة. ويخدم نظام الضمان الاجتماعي بصورة غير متناسبة العاملين في القطاع العام والعسكريين بينما نجد أنه يستبعد الأسر المعيشية، التي ترأسها نساء، والعمال المهاجرين الأجانب وكذلك الأسر الفقيرة التي لديها أفراد عاطلون عن العمل أو يعملون لحسابهم الخاص. ويعني ارتفاع مستوى العمال غير الرسميين أن برامج التأمين الاجتماعي تؤدي إلى معدلات تغطية منخفضة لأفقر شرائح المجتمع في حين تمثل القطاعات الأكثر ثراءً جزءاً كبيراً من المستفيدين ³⁵ .	البرامج الحكومية
يستخدم الخطاب السياسي الموجه ضد اللاجئين في لبنان كوسيلة من أجل تحقيق مكاسب سياسية من خلال استخدام مصطلحات تحريضية وجذب الناخبين.	الخطاب السياسي
إن النسبة الأكبر من اللاجئين السوريين في لبنان هم من النساء والأطفال. وهم يتعرضون في الكثير من الأحيان للاستغلال بسبب عدم قدرتهم على حماية أنفسهم، فيستخدمون لأداء أعمال زراعية دون دفع بدل مادي. وهم يتعرضون للتعدي المعنوي والعنف المادي الجسدي بحجة اختلافهم الثقافي عن المجتمعات المستضيفة.	السلوك الاجتماعي

الحاجة إلى عقد اجتماعي جديد مبني على المساواة في البلدان العربية

إن أي حوار حول عقد اجتماعي جديد مبني على المساواة³⁷ في المجتمعات العربية يستدعي تناول الإشكاليات الآتية النابعة من تفاعل المجتمعات العربية مع محيطها ومع العالم:

إشكالية فرض الأمن والاستقرار مقابل تعزيز المشاركة الديمقراطية وتمثيل كافة شرائح المجتمع

مع تصاعد النزاعات العسكرية في عدد من بلدان المنطقة مثل الجمهورية العربية السورية والسودان والعراق وليبيا واليمن، وتفشي فوضى السلاح واحتدام المخاطر الأمنية، أصبح من الواجب على البلدان العربية ضبط الأمن وإنهاء فوضى السلاح من أجل تأمين بيئة مستقرة تسمح بحوار بناء بين فئات المجتمع. ولا يمكن ضبط الأمن دون معالجة المسببات التي تجعل مجموعات وفئات اجتماعية والكثير من الشباب يجنحون إلى العنف مثل الشعور باللامساواة والتهميش الاجتماعي والاقتصادي والسياسي وعدم القدرة على المشاركة الفعالة في صنع القرار والتمثيل السياسي.

يمثل إطلاق حوار جدي ومعمق بين كافة مكونات المجتمع حول العقد الاجتماعي الجديد من أجل تعزيز العدل والحرية والمساواة في المجتمع واحدة من الفرص المتاحة للأفراد والمجتمعات والبلدان العربية. ويمكن لهذا العقد أن يعيد بناء العلاقة بين الأفراد في المجتمع، ومع الدولة، وذلك من خلال ترسيخ قيم ومبادئ تزيل اللامساواة في المجتمع، وتعيد الثقة بين كافة مكوناته، وتنعكس في أنظمة سياسية عصرية تنطلق من حقوق الإنسان، وتُشرك مكونات المجتمع في كافة القرارات الصادرة عبر آليات ديمقراطية، دون تهميش أو تمييز أو إقصاء لأحد، فيستعيد الفرد كرامته وينعم المجتمع بالاستقرار والرفاه³⁶. إن محور هذا العقد بين الأفراد والمجتمع والدولة حاجات المواطنين وحقوقهم الاجتماعية والثقافية والبيئية والاقتصادية والسياسية. فإذا توافق المواطنون على ذلك، وتخلوا عن المصالح الآتية والأنانية لمصلحة الخير العام، فستتمكن المجتمعات العربية أن تتطلع إلى التعافي.

الإطار 2-2: العقد الاجتماعي

يرى جان جاك روسو أن العقد الاجتماعي هو عقد بين طرفين: الفرد والجماعة حيث يتساوى جميع أفراد المجتمع فيما يتصل بالتخلي الكلي عن الحقوق، وبالتالي تبقى المساواة الطبيعية بين الأفراد قائمة. وما دامت المساواة موجودة فستكون الحرية كذلك، لأنه لن يتعدى أحد على الآخر دون أن يسيء في الوقت نفسه إلى المجموع. أي أنه ما دام الأفراد متساوين فيما بينهم فحالتهم جميعاً واحدة، ومن ثم تكون الإساءة إلى أحدهم إساءة إلى كل واحد منهم. فالفرد إذ يضع قواه وحقوقه في يد المجموع، يسترد حقوقه بوصفه عضواً في الجماعة وجزءاً لا يتجزأ من حقوقها ومن ثم تكون المساواة والحرية.

الإطار 2-3: العقد الاجتماعي الاقتصادي في تونس

جرى التوقيع على وثيقة العقد الاجتماعي في تونس في 2013 من الحكومة التونسية بالشراكة مع الاتحاد العام التونسي للشغل، والاتحاد التونسي للصناعة والتجارة والصناعات التقليدية.

- تضمن العقد خمسة محاور أساسية:
- النمو الاقتصادي والتنمية الجهوية
 - سياسات التشغيل والتكوين المهني
 - العلاقات المهنية والعمل اللائق
 - الحماية الاجتماعية
 - مأسسة الحوار الاجتماعي الثلاثي

المحافظة عليها ضمن سياق المحافظة على درجة من المركزية لضمان تماسك المجتمع والدولة؟

إشكالية وجود سلطة سياسية متداخلة مع القطاع الخاص والمجتمع المدني مقابل ضمان المساواة الاجتماعية والاقتصادية

بسبب ضعف الحوكمة في معظم البلدان العربية، تتداخل العديد من مصالح الشخصيات السياسية مع القطاع الخاص والمجتمع. فمن المفترض أن هذه الشخصيات مسؤولة فعلياً عن تطوير السياسات وتنفيذها بما يضمن المساواة في المجتمع. وعلى الرغم من ذلك، فإنك تجدها شريكة في الكثير من الشركات الكبرى التي تتهم بإتيان ممارسات احتكارية في بعض القطاعات. وهي نفسها تؤسس العديد من منظمات المجتمع المدني بما فيها وسائل الإعلام والجامعات بالإضافة إلى سيطرتها على بعض النقابات العمالية. هذه الظاهرة تمثل عاملاً أساسياً يسهم في تفاقم اللامساواة في المجتمع.

أسئلة لمعالجة هذه الإشكالية:

- ما هي القطاعات التي تساهم مساهمة كبرى في تفاقم اللامساواة في المجتمع، وهو ما يجعل الإصلاح أمراً ملحاً؟
- ما هي الضوابط التشريعية والقضائية والإدارية التي يجب وضعها من أجل تخفيف التداخل بين السياسيين والقطاع الخاص والمجتمع المدني لضمان المساواة والمحاسبة؟

- ما هي آليات تعميم المساواة ضمن كافة السياسات في ظل اعتراض بعض السياسيين المتضررين؟

إشكالية احترام حقوق الاقليات وطوائفها مقابل تعزيز حقوق المواطن كفرد متساو في المجتمع

تشعر مجموعات ذات انتماء ديني أو ثقافي أو عرقي في المنطقة العربية أنها تتعرض للتمييز، وأنه يُحال

أسئلة لمعالجة هذه الإشكالية:

- ما هي المجموعات الأكثر عرضةً للامساواة والتمييز داخل المجتمع؟
- ما هي المسببات الاجتماعية والاقتصادية والسياسية التي تسهم في دفع بعض تلك المجموعات لاعتماد العنف والتطرف؟
- ما هي الآليات الديمقراطية التي يمكن أن تشارك من خلالها هذه المجموعات المهمشة من أجل ضمان حقوقها الاجتماعية والاقتصادية والسياسية؟

إشكالية بناء دولة ذات سلطة مركزية فاعلة مقابل توزيع لامركزي للسلطة والموارد على المناطق

تحتاج بلدان المنطقة إلى سلطة مركزية تعيد ثقة المواطنين بالدولة من خلال تحسين أدائها في توزيع الموارد وتأمين الخدمات وضمان الحقوق من خلال مؤسسات فاعلة وسياسات تؤمن المساواة في المجتمع. على أنه نتيجة للتطورات الديمغرافية التي حصلت في المنطقة، والتي تضمنت تغيرات على مستوى التوزيع السكاني بين المدن والريف وضعف مؤسسات الدولة، فإن البلدان العربية تحتاج إلى نقل بعض صلاحياتها الإدارية والاقتصادية إلى المناطق من أجل التحرك باتجاه إزالة أوجه اللامساواة وذلك من خلال توزيع عادل للثروة والموارد.

أسئلة لمعالجة هذه الإشكالية:

- ما هي المناطق والمجموعات السكانية الأكثر عرضةً للامساواة؟
- ما هي الصلاحيات التي إذا قامت السلطة بنقلها إلى المناطق ضمن سياق اعتماد جرعات من اللامركزية فإنها تؤدي إلى تحسن الوضع الاجتماعي والاقتصادي في المناطق؟
- ما هي القطاعات والصلاحيات التي يجب على الدولة

أسئلة لمعالجة هذه الإشكالية:

- ما هي التشريعات والآليات الديمقراطية التي يمكن أن تعزز العلاقة المباشرة بين المواطن والدولة بما يعمم المساواة؟
- ما هي المستويات السياسية والاجتماعية التي يمكن للجهات الدينية التأثير فيها، وما هي الآليات المثلى لذلك حتى يكون إسهام تلك الجهات في حياة المجتمع إيجابياً ولا يتسبب في اللامساواة في المجتمع أو يؤدي إلى تفاقمها؟
- ما هي الضوابط التشريعية والديمقراطية من أجل ضبط استغلال الدين من بعض المجموعات. وكيف يمكن تطوير الخطاب الديني حتى لا يسهم في تعزيز اللامساواة الحاصلة؟

إشكالية التأقلم مع المتغيرات العالمية السياسية والاقتصادية مقابل ابتكار سياسات اجتماعية واقتصادية ملائمة للمنطقة

إن التطور التكنولوجي المتسارع الذي يسيطر تدريجياً على كافة مستويات الحياة الاجتماعية والاقتصادية والسياسية يتيح الفرصة لمعالجة العديد من التحديات المحلية دون تدخل مؤسسات الدولة في ذلك. في ظل هذا الواقع، تسعى البلدان العربية للمحافظة على دورها واستقرارها وسيادتها من خلال ابتكار حلول تتوافق مع الواقع والحاجات والتوقعات الاجتماعية والاقتصادية والثقافية المحلية وفي نفس الوقت متوازنة مع الديناميات العالمية.

أسئلة لمعالجة هذه الإشكالية:

- كيف يمكن أن تحافظ الدولة على سيادتها في ظل التطورات التكنولوجية والمتغيرات العالمية؟

بينها وبين الحصول على حقوقها بالإضافة إلى شعورها بالخطر على هويتها. وهذا الشعور يشجعها أن تدافع عن نفسها عوضاً عن الاعتماد على الدولة. ولكن، من أجل بناء مجتمعات متماسكة مبنية على المواطنة، فلا بد من تغليب الهوية الوطنية وبناء علاقة بين الفرد والدولة على أسس عادلة تضمن المساواة. إن ذلك هو السبيل نحو مجتمع متماسك ومستقر.

أسئلة لمعالجة هذه الإشكالية:

- ما هي الأطر الاجتماعية والاقتصادية والسياسية والتشريعية التي يمكن أن تعزز مشاركة هذه المجموعات في صنع القرار مما يزيل تحفظها وتحسبها بناء على شعورها بأنها تتعرض للتمييز؟
- ما هي الطرق المثلى التي يمكن اعتمادها من أجل تعزيز المواطنة في المجتمع بما في ذلك على مستوى النظام التربوي والإعلام وعلى مستوى النظم الانتخابية؟
- ما هو المسار الأمثل من أجل طمأننة المجموعات الدينية والثقافية والإثنية لتسهيل انتقال أعضائها تدريجياً للمشاركة على أساس المواطنة دون الخوف على هوياتهم؟

إشكالية دور الدين وتأثيره على المجتمع والنظام السياسي مقابل بناء علاقة مباشرة بين المواطن والدولة

يلعب الدين في البلدان العربية دوراً أساسياً في تركيبة المجتمع والأنظمة السياسية من خلال أطر رسمية مثل أحزاب وحركات ودرسات وقوانين وبرامج سياسية. وفي هذا السياق يجري استغلال التنوع الديني في بعض الأحيان من أجل تعزيز التطرف وإضعاف الدولة ودورها وعلاقتها مع المواطنين كونها الحامي الوحيد لوجوده وأمنه واستقراره ومشاركته وحقوقه.

إذاً، يمثل السير باتجاه صياغة عقد اجتماعي جديد في المنطقة العربية حاجة ملحة من أجل بناء مجتمعات ودول على أسس متينة قادرة على التأقلم والصمود في وجه التحديات الداخلية والمتغيرات العالمية. ولا يكفي أن يكون العقد ضمن البلدان العربية فحسب، بل فيما بينها، وذلك ضمن أطر جديدة يعززها الحوار من أجل تنمية مستدامة مشتركة.

- كيف يمكن للبلدان والشعوب العربية الاستفادة من التطور التكنولوجي من أجل تعزيز المساواة في المجتمع؟
- ما هي التشريعات والآليات الديمقراطية التي قد تسهم بجذب الكفاءات لدعم الدولة في عملية تأقلمها مع المتغيرات العالمية؟



3. دور الحكومات والجهات المعنية في تعميم المساواة ضمن نهج قائم على الشراكة

3.1 - نهج الشمول والتضمين القائم على الشراكة والحقوق وتعميم المساواة

مخطط القسم

هدف القسم

بعد تحديد أهمية السياسات الهادفة إلى تعزيز المساواة في البلدان العربية والاطلاع على المفاهيم الأساسية المرتبطة بها، يتوقع من صناع القرار مقارنة تطوير وتنفيذ هذه السياسات تنفيذاً يتسم بالشمول والتضمين والارتكاز على الشراكة والحقوق في كافة المراحل. يهدف هذا القسم إلى:

• فهم أهمية ومتطلبات ومبادئ النهج القائم على الشراكة في صنع السياسات.

• استكشاف عملية تعميم المساواة في السياسات وشروط نجاحها.

• تطبيق مقاربات متوائمة مع الواقع المحلي في تنفيذ السياسات الهادفة لتحقيق المساواة.

أسئلة مرجعية للقسم

• ما هو النهج القائم على الشراكة، وما هي متطلباته في تطوير وتنفيذ وتقييم السياسات؟

• ما هي مراحل تعميم المساواة في السياسات الاجتماعية والاقتصادية والسياسية؟

• كيف يمكن تطبيق مقاربات متوائمة مع واقع كل بلد خلال تنفيذ السياسات؟

تصميم الجلسة التدريبية

يوزع الميسر المشاركين إلى مجموعات، تضم كل مجموعة من خمسة إلى سبعة مشاركين. تدرس كل مجموعة حالة من الحالات الموجودة في الدليل وتجيب عن الأسئلة الآتية:

• ما هي الدروس التي يمكن استقاؤها من دراسة الحالة؟

• ما هي الفئات الأكثر عرضة للمساواة التي يمكن تطبيق هذه المقاربات معها؟

• ما هي التحديات والفرص التي يمكن أن تواجه مسار تعميم المساواة؟

• كيف يمكن تطبيق هذه المقاربات من أجل محاربة الفساد؟

ثم تعرض كل مجموعة نتيجة عملها. يدير الميسر النقاش العام، ثم يعرض خلاصة الموضوع.

أدوات التمرين

دراسات الحالة في الدليل:

• دراسة حالة - المشاركة كآلية لسياسات الإسكان الهادفة إلى تحقيق المساواة في هونغ كونغ.

• دراسة حالة - المشاركة كآلية للاستثمار الحضري لتحقيق المساواة في باريس.

• دراسة حالة - اللامركزية كآلية لسياسة الرعاية الصحية الهادفة إلى تحقيق المساواة في المكسيك.

إعطاء الأولوية لحقوق الفئات الأكثر تهميشاً باعتبارهم مواطنين لا باعتبارهم رعايا. وفي المنطقة العربية على وجه التحديد، قد تكون من بين هذه الفئات المهمشة بعض الأقليات الدينية. لذلك، فإن مفهوم المواطنة في قلب هذا النهج، ومن المهم للغاية أن يكون هناك إدراك بمركزية مفهوم المواطنة فيه من أجل تفادي تعزيز الهويات المجزأة بين الجماعات. كما إنه من الضروري الاستمرار في دعم مفهوم المواطنة من أجل إعادة بناء العلاقة بين الأفراد والدولة.

• دراسة حالة - الشراكة بين القطاعين العام والخاص كآلية لسياسة إدارة المياه الهادفة إلى تحقيق المساواة في مصر.

• دراسة حالة - الابتكار الاجتماعي كآلية لسياسة التعليم الهادفة إلى تحقيق المساواة في فنلندا.

تعريف النهج القائم على الحقوق في صنع السياسات الهادفة إلى تحقيق المساواة

هذا، ولعله يكون من المفيد استعراض أبرز المبادئ التي يركز عليها النهج القائم على الحقوق في صنع السياسات، وهي مبادئ حقوق الإنسان⁴¹:

• **العالمية وعدم القابلية للتصرف:** حقوق الإنسان عالمية وغير قابلة للتصرف، وهي حق لجميع الناس في كل مكان في العالم. لا يمكن لهذه الحقوق أن تُصادر ولا يمكن للفرد أن يتخلى عنها.

• **عدم القابلية للتجزئة:** حقوق الإنسان غير قابلة للتجزئة. سواء كانت مدنية أو ثقافية أو اقتصادية أو سياسية أو اجتماعية، وهي متصلة في كرامة كل شخص.

• **التربط:** إن تحقيق حق واحد غالباً ما يعتمد، كلياً أو جزئياً، على تحقيق الحقوق الأخرى.

• **المساواة وعدم التمييز:** جميع الأفراد متساوون كبشر، وبحكم الكرامة الأصيلة لكل شخص، يحق لهم التمتع بحقوقهم دون تمييز من أي نوع.

• **المشاركة والإدماج:** لكل شخص الحق في المشاركة النشطة والحررة والمساهمة في التنمية المدنية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية والسياسية والتمتع بثمارها.

• **التمكين:** التمكين هو العملية التي تنمو من خلالها قدرات الناس على المطالبة بحقوقهم الإنسانية واستخدامها. والهدف هو إعطاء الناس القدرات اللازمة للمطالبة بحقوقهم من أجل تغيير حياتهم وتحسين مجتمعاتهم.

بناءً على ما تقدم، فإن الشمول والتضمين مبدآن أساسيان في صنع السياسات الهادفة إلى تحقيق المساواة. ومع ذلك، فإن الشمول والتضمين وحده غير كافٍ إذا لم يستند إلى مرجع قانوني يحمي الحقوق مثل الشريعة العالمية لحقوق الإنسان ودستور البلد الذي يساوي بين جميع المواطنين.

إن النهج القائم على الحقوق في تطوير وتنفيذ السياسات هو نهج يغير ذهنية صنع السياسات. فعوضاً عن أن تكون ذهنية صنع السياسات مبنية على الصدقة تصبح مبنية على الحق. ويتأتى ذلك من خلال تحويل ديناميات القوة بين المستفيدين وصانعي السياسات، إلى أصحاب الحقوق والواجبات³⁸. وقد برز النهج القائم على الحقوق كمفهوم جديد في التنمية في أواخر التسعينيات³⁹، وقد غير المقاربة السياسية من خلال النصوص القانونية الوطنية التي تنص على مبادئ حقوق الإنسان، ومن خلال جعل عملية صنع السياسات تستلهم هذه المبادئ. ولعله من الجدير بالذكر أن من أبرز الحجج والمسوغات التي يستند لها مناصرو النهج القائم على الحقوق في تطوير وتنفيذ السياسات أن صنع السياسات يعزز من تمكين الفئات الأكثر عرضة للمساواة ويعظم من إمكانية إشراكها وانخراطها في الشأن العام، ويسلط الضوء على أوجه اللامساواة الاقتصادية والاجتماعية القائمة في المجتمع، ويعزز الشفافية والمحاسبة ومن ثم الثقة في المجتمع والحكومة⁴⁰.

إن من مرجحات تبني النهج القائم على الحقوق أنه لا يتسم بالقوة النظرية والعملية فحسب، بل إنه أيضاً يوازن بين تخفيف أعباء التمييز عن الفئات الأكثر عرضة للمساواة وبين تعزيز الهويات المشتركة بين الجماعات. وإن من أهم عناصر النهج القائم على الحقوق

يمكن تلخيص العناصر التي توضح أهمية تعميم المساواة⁴⁵ في النقاط الآتية:

• **اتخاذ القرارات المستتيرة:** من خلال تفادي أي تمييز ضد الفئات الأكثر عرضة للمساواة، فإن تعميم المساواة يسمح باتخاذ سياسات أفضل، وسياسات قائمة على الأدلة، تعكس التنوع القائم في المجتمع، وتتجاوز هيكل السلطة التي عادة ما تهيمن على حركة العلاقات القائمة بين الفئات المتنوعة.

• **توفير الخدمات العامة بكفاءة وفعالية:** يتطلب تنوع فئات المجتمع في حالات معينة تقديم خدمات مصممة خصيصاً بناءً على الاحتياجات الخاصة بكل فئة، أو بناءً على سبل تمكّنها من الوصول إلى الخدمات المقدمة. فعلى سبيل المثال، تختلف احتياجات فئة المعوقين عن احتياجات الأفراد المنتمين إلى أقلية عرقية. ولا جدال أن تلبية احتياجات جميع الأفراد في كل مرحلة من مراحل صنع السياسات تضمن توفير خدمات فعالة وكفؤة.

• **المساءلة والشفافية والإدارة السليمة:** يضمن تعميم المساواة المساءلة والشفافية والإدارة السليمة. ويتأتى ذلك من خلال جعل الجهات المعنية في صنع السياسات جزءاً لا يتجزأ من صياغة السياسات أو التشريعات التشاركية، سواءً من خلال المشاركة المباشرة أو التشاور مع الفئات التمثيلية.

• **النظر في التنوع والاختلافات:** إن تعميم المساواة يؤكد أن التنوع والاختلاف أمر طبيعي وحتمي في أي مجتمع، وأنه ينبغي احترام التنوع والاختلاف والاحتفال به. إن تعميم المساواة يلغي إمكانية إقصاء الفئات الأكثر عرضة للمساواة ويجعل المنظمات أو الحكومات أكثر انفتاحاً على التنوع والاختلافات.

• **استباق التمييز:** تعمل تشريعات مكافحة التمييز على أساس تأديبي أو عقابي بحيث يجري التصدي للتمييز بعد حدوثه من خلال الإجراءات القانونية. بيد أن الإجراءات التشريعية قد تنطوي على هدر

• **المساءلة واحترام سيادة القانون:** يسعى النهج القائم على الحقوق إلى رفع مستويات المساءلة في عملية التنمية من خلال تحديد أصحاب الحقوق وأصحاب الواجبات وتعزيز قدرات المسؤولين على الوفاء بالتزاماتهم.

تعريف تعميم المساواة وأهميته

في حين أن النهج القائم على الحقوق ضروري في مكافحة الإقصاء والتمييز، فإنه كثيراً ما يخفق في تحقيق المساواة. وعلى وجه الخصوص، فإنه قد يخفق في اقتلاع التمييز المؤسسي والإقصاء المنظم واستبعاد بعض الفئات الاجتماعية⁴². بناءً على ذلك، أصبحت الحاجة ملحة إلى نهج يتسم بالشمول والتضمين ويرتكز على المساواة لتحقيق العدالة الاجتماعية. ويُعدُّ تعميم المساواة أحد المناهج التي تكمل وتعزز النهج القائم على الحقوق عن طريق إضفاء الطابع المؤسسي على المساواة بوصفها مرجعاً أساسياً في جميع مراحل صنع السياسات.

لقد ترسخ تعميم المساواة كنهج في صنع السياسات في أواخر التسعينات. وهو يتوخى جعل المساواة الهدف الرئيسي لعملية صنع السياسات⁴³. غير أن تحقيق المساواة يتطلب دراسة وحماية حقوق جميع الأفراد والفئات، بما في ذلك حقوق الفئات الأكثر عرضة للمساواة على أسس اجتماعية أو اقتصادية أو سياسية أو غيرها. ولذلك، فإن فهم وتقدير نضال الفئات الأكثر عرضة للمساواة وإدراجها كأطراف رئيسية في الكفاح من أجل تحقيق المساواة هي عناصر أساسية في عملية تعميم المساواة في العمل السياساتي⁴⁴.

وعلى ذلك، فإن تعميم المساواة يستند إلى ثلاثة عناصر رئيسية:

1. إن أي عمل سياساتي له أثر مباشر أو غير مباشر في الفئات الأكثر عرضة للمساواة.
2. إدماج الفئات الأكثر عرضة للمساواة كجزء من عملية صنع السياسات.

3. اعتبار تقييم آثار السياسات في الفئات الأكثر عرضة للمساواة كجزء أساسي عند اتخاذ القرارات المتعلقة بهذه السياسات.

العربية الاستفادة من طاقاتهم في كافة المجالات الاجتماعية والاقتصادية والسياسية.

- **موقع جيوسياسي مؤثر:** إن موقع البلدان العربية في الشرق الأوسط ووسط قارات ثلاث يجعل منها بوابة لآسيا ويعزز دورها في الاقتصاد العالمي، ويجعلها مركزاً لعبور الغرب نحو الشرق، ويسمح لها بالاستثمار في قطاعات اقتصادية واجتماعية وبيئية متعددة.

- **موارد طبيعية غنية:** ليس النفط المورد الطبيعي الوحيد الذي يمكن للبلدان العربية استخدامه، بل هناك موارد أخرى مختلفة بين البلدان مما يسهل تكاملها إذا استفادت منها بشكل مستدام مثل المياه والأرض الخصبة والذهب والمعادن والموارد الثقافية والإرث الإنساني، وهو ما يساعد على تنوع الاقتصاد وخلق فرص عمل وتحسين موارد البلدان لاستخدامها في تطوير الخدمات الاجتماعية.

- **جهوزية للتعاون المشترك:** اللغة الواحدة والثقافة والجغرافيا السياسية والمصالح المشتركة في المنطقة العربية تسهل فرص التعاون بينها. وقد بدأ ذلك بالرغم من نزاعات الحكومات خاصة بين الشباب والقطاع الخاص والقطاع التعليمي والمجتمع المدني. ومن الممكن أن يتحول ذلك إلى أطر حديثة للتعاون بين البلدان العربية بما يضمن تكاملاً في الاقتصاد وتفاعلاً إيجابياً بين المجتمعات واستدامة بيئية ومالية لموارد المنطقة.

- **نظام عالمي متغير:** إن التغيرات السياسية والاقتصادية العالمية تتيح فرصة جديدة للبلدان العربية من أجل إعادة التوضع على الساحة العالمية من خلال تطوير نموذج اجتماعي اقتصادي حديث مبتكر مبني على المساواة ومتلائم مع واقع المنطقة بأقل تأثير خارجي. ليس هذا فحسب، بل إن التغيرات الحاصلة تتيح للبلدان العربية التأثير في توجهات النظام العالمي بما يخدم المنطقة ومصالح شعوبها.

هناك إمكانية لتحويل التحديات إلى فرص إذا توفرت الإرادة السياسية والجهوزية للشراكة مع كافة قطاعات المجتمع من أجل تعميم المساواة على كافة الأصعدة ومن خلال كافة الرؤى والسياسات والاستراتيجيات الحكومية.

لوقت وتكلفة عالية في حين أن تعميم المساواة يعمل بطريقة استباقية، أي أنها تحول دون حدوث أي تمييز منذ البداية عند وضع السياسات.

- **التضامن والتماسك الاجتماعي:** يخلق تعميم المساواة عقلية التضامن بين جميع الفئات في المجتمع من خلال تسليط الضوء على نضال كل فئة والتأكد من خدمة الجميع وتمثيلهم على قدم المساواة والإنصاف.

- **القضاء على السياسات المحايدة:** غالباً ما يكون للسياسات المحايدة تأثير سلبي في الفئات الأكثر عرضة للمساواة. فعلى سبيل المثال، يستثني قانون العمل اللبناني الأطفال من نطاق صلاحيته بتقييد السن القانونية للعمل إلى 18 عاماً فما فوق. إلا أنّ ذلك لا يلغي واقع عمالة الأطفال، وعليه فإنّ القانون يقضي شريحة واسعة من القوى العاملة ويستثنيها من جميع سياسات حماية العمال التي ينطوي عليها، مما يؤدي إلى مزيد من التهميش ضد هذه الفئة. في المقابل، إنّ تعميم المساواة يمنع هذا النوع من التمييز غير المباشر ضد الفئات المهمشة وغير المرئية.

فرص تعميم المساواة في البلدان العربية

إن خلق بيئة تمكينية من أجل تعميم المساواة ضمن سياسات البلدان العربية يحصن الحكومات والمجتمعات المحلية ويؤسس لبناء قدرة على التخطيط الذي يستلهم مبدأ الشمول والتضمين والإبداع والذي يركز على الشراكة. في ظل هذه التحديات، هناك فرص عديدة يمكن للبلدان والمجتمعات العربية الاستفادة منها من أجل ضمان استقرارها وتنمية مجتمعاتها وتحقيقها بالعدالة الاجتماعية من خلال توجيهها نحو تعميم المساواة في سياساتها الوطنية والإقليمية⁴⁶:

- **طاقة شبابية فاعلة:** يمثل الشباب أكبر نسبة من سكان البلدان العربية وهم الأكثر تأقلاً مع التكنولوجيا وإنتاج المعرفة والتعلم من خلال سهولة وصولهم إلى المعلومات عبر الشبكة البينية (لإنترنت) وقدرتهم على التنقل داخل المجتمع وعبر البلدان من أجل بناء شبكات تواصل عبر الثقافات، وهو ما يسمح للبلدان

تصميم الجلسة التدريبية

يقسم الميسر المشاركين إلى مجموعات، تضم كل مجموعة من خمسة إلى سبعة مشاركين. تركز كل مجموعة على قضية مثل التعليم والصحة والعمل والسكن، وخلال ذلك تجيب عن الأسئلة الآتية:

- من هي الجهات المعنية والفئات الأكثر عرضة للمساواة التي يجب إشراكها في صنع السياسة وما هو تشخيصك لوضعها؟
- ما هي الجهات الأكثر عرضة للمساواة؟
- ما هي أفضل وسائل إشراك الجهات المعنية والفئات الأكثر عرضة للمساواة؟

الأهداف الإصلاحية للحكومات العربية من أجل معالجة اللامساواة

لعبت الحكومات في المنطقة العربية دوراً محورياً في تعزيز النمو الاقتصادي على حساب أوجه اللامساواة الأخرى في الحياة السياسية والاقتصادية والاجتماعية. ومن هنا، يجب إعادة تقييم النماذج التنموية من أجل إعادة تحديد أدوار الحكومات في التعامل مع اللامساواة من خلال الشراكة مع المجتمع المدني والقطاع الخاص والنقابات والجامعات والإعلام. إنه لمن المتوقع من الحكومات ألا تتوخى تحقيق النمو الاقتصادي فحسب، بل أن تركز كذلك على الوسائل التي يتحقق بواسطتها هذا النمو، بالإضافة إلى تفعيل دورها في استحداث أسواق عمل، والاستثمار في التمكين الاجتماعي والاستثمارات المستدامة طويلة الأجل في الاقتصاد المنتج. ويمكن للحكومات أن تكون مسؤولة وفاعلة فيما يتصل بتحقيق العدالة الاجتماعية من خلال بناء مؤسسات فاعلة، توزيع عادل للدخل وضمان العدالة، وتأمين الخدمات والحقوق الأساسية للمواطنين، وإعادة التوزيع وتأمين تكافؤ الفرص لكافة الأفراد والفئات الاجتماعية من خلال الشراكة مع الجهات المعنية. هذا، وقد وضعت الإسكوا عام 2014 عشرة أهداف إصلاحية⁴⁷ للحكومات لمعالجة أوجه اللامساواة وانعدام العدالة الاجتماعية نوضحها في الجدول التالي بإيجاز:

3.2 - دور الحكومات والجهات المعنية تجاه الفئات الأكثر عرضة للمساواة

مخطط القسم

هدف القسم

في ضوء حجم التحديات التي تواجه البلدان العربية بالإضافة إلى ضعف قدراتها، فإن إشراك الجهات المعنية في صنع السياسة وخاصة الفئات الأكثر عرضة للمساواة واجب على الحكومات الساعية إلى تحقيق المساواة من خلال سياسات تستلهم مبدأ الشمول والتضمين وترتكز على الشراكة والإقرار بحقوق الإنسان. يهدف هذا القسم إلى:

- التعرف على دور الحكومة في صنع سياسات هادفة لتحقيق المساواة.
- استكشاف المراحل والطرق التي من خلالها يمكن إشراك الجهات المعنية.
- تحديد الجهات الأكثر عرضة للمساواة في البلدان العربية.

أسئلة مرجعية للقسم

- ما هو دور الحكومة في صنع السياسات الهادفة لتحقيق المساواة؟
- ما هي وسائل إشراك الجهات المعنية والفئات الأكثر عرضة للمساواة في صنع السياسات؟
- كيف يجري تحليل الجهات المعنية للفئات الأكثر عرضة للمساواة وما هي طرق إشراكها؟

أدوات التمرين

أدوات تحليل الجهات المعنية والفئات الأكثر عرضة للمساواة: (موجودة داخل الفصل).

الجدول 3-1: الإصلاحات لمواجهة اللامساواة

المبادرات	الهدف الإصلاحى
<ul style="list-style-type: none"> • بناء قدرات حكومية حديثة • زيادة الشفافية والمساءلة في الإدارة الاقتصادية • تعزيز مبادرات إشراك الجهات المعنية 	تعزيز الحوكمة والثقة العامة
<ul style="list-style-type: none"> • تنمية القدرة التنافسية • السعي إلى التنوع الاقتصادي • دعم الشركات الصغيرة والمتوسطة وتنمية القطاع الخاص 	تعزيز التنافسية الاقتصادية
<ul style="list-style-type: none"> • زيادة سيولة أسواق العمل • نشر برامج بناء المهارات • تنفيذ آليات حماية العاملين 	تطابق مهارات القوى العاملة مع متطلبات سوق العمل
<ul style="list-style-type: none"> • تقديم البيئة المناسبة من خلال المشورة والتمويل الأولي وتطوير التعليم الريادي • وضع إطار قانوني جديد لتبسيط عملية التمويل للمشاريع الناشئة والحد من العقبات التي تعترض ريادة الأعمال • تعزيز التواصل والتشبيك بين أصحاب رؤوس الأموال الاستثمارية وأصحاب الأعمال لربط التمويل بأفكار المشاريع 	دعم ريادة الأعمال
<ul style="list-style-type: none"> • وضع إصلاحات تشجع المنافسة في الصناعات الرئيسية مع إضعاف الممارسات الاحتكارية • إصلاح العقبات الرئيسية أمام إقامة الأعمال التجارية • الحفاظ على الشفافية والتواصل حول أي إصلاحات اقتصادية مع الشركاء غير الحكوميين 	تطوير القطاع الخاص
<ul style="list-style-type: none"> • تحسين جودة الخدمات الأساسية بما فيها التربية والصحة واستلهاهما مبدأ الشمول والتضمين • ضمان توزيع أكثر عدالة للثروة والدخل • تحسين استهداف نظم الحماية الاجتماعية 	تفعيل آليات التماسك الاجتماعي
<ul style="list-style-type: none"> • تخفيف الضغط التضخمي • حماية استقرار الأسواق المالية 	حماية الاستقرار المالي
<ul style="list-style-type: none"> • إصلاح نظام الرواتب التقاعدية • إصلاح إدارة المالية العامة • وضع سياسة وطنية مستدامة للطاقة 	الحفاظ على وتيرة الإصلاحات الهيكلية
<ul style="list-style-type: none"> • تطوير نظم ضريبية للدخل أكثر تقدماً وعدلاً • تحسين إدارة الضرائب للتخفيف من الهدر • توسيع تغطية القاعدة الضريبية 	إصلاح النظام الضريبي
<ul style="list-style-type: none"> • إنشاء سوق عمل إقليمية • تطوير العلاقات الاقتصادية القطاعية بين البلدان العربية • تخطيط البنية التحتية المحلية والإقليمية 	تسريع التكامل الاقتصادي الإقليمي

تحديد وتحليل الجهات المعنية والمستفيدة

• ما هي المصالح والمنافع التي ستحصلها الجهة المعنية والجهة المستفيدة من تعميم المساواة؟

• ما مستوى رغبتها في المشاركة ولماذا؟

انطلاقاً من تحليل الجهات المعنية والجهات المستفيدة، تساعد الدوائر الآتية في تحديد مستوى تأثيرها وبالتالي اختيار كيفية التعاطي معها.

من المهم تحديد الفئات المستفيدة من أفراد ومجموعات مهمشة والبحث عن ممثلين لها من المجتمع المدني أو الشخصيات التي لديها مصداقية في أوساطها لتمثيلها ضمن مسار تعميم المساواة في السياسات العامة.

بعد تحليل وتحديد مدى تأثير وتوافق وقدرة الجهات المعنية، أكانت حكومية أو غير حكومية أو مستفيدة، تحدد أساليب ومستوى وآلية وزمان مشاركتها. وهذه هي المستويات الخمسة لمشاركتها:

هناك ضرورة لجمع المعلومات عن الجهات المعنية والمستفيدة من تعميم المساواة في السياسات العامة من أجل تحديد كيفية إشراكها بهدف تحقيق النتائج المرجوة. وفيما يلي بعض الأسئلة التي يمكن أن تساعد في تحديد وتحليل الجهات المعنية والمستفيدة⁴⁸.

• من هي الجهة المعنية والجهة المستفيدة وما هي خصائصها؟

• ما هي معالم سمعة الجهة المعنية والجهة المستفيدة؟

• ما هي الموارد والقدرات المتوفرة لدى الجهة المعنية والجهة المستفيدة؟

• ما هو الموقع الاجتماعي والاقتصادي والسياسي لهذه الجهة وما هو تأثيرها؟

الجدول 2-3: مستويات مشاركة الجهات المعنية

الجهات المعنية		موقفها من قضايا اللامساواة المطروحة
إعلامها باستمرار لتبقى داعمة	التحالف معها لتكون شريكاً أساسياً في تعميم المساواة	
مراقبتها من أجل إعلامها تدريجياً بمسار العمل	التحاور معها من أجل إقناعها	
تأثيرها في تطوير وتنفيذ السياسات		

الجهات المستفيدة		موقفها من قضايا اللامساواة المطروحة
تمكينها وتنظيمها لتشارك في تعميم المساواة	التحالف معها لتكون شريكاً أساسياً في تعميم المساواة	
تنقيفها وتمكينها لتصبح مؤهلة للمشاركة في تعميم المساواة	التحاور معها من أجل إقناعها للمشاركة في تعميم المساواة	
قدرتها على المشاركة		

إعلام	استشارة	إشراك	تعاون	تمكين
إعلام وتنقيف الجهات المعنية باتجاه واحد دون انتظار أي رد منها.	الحصول على المعلومات وردود الفعل والتعليقات من الجهات المعنية لتهتدي بها القرارات المتخذة داخلياً.	العمل بشكل مباشر مع الجهات المعنية خلال كافة مراحل المسار للتأكد من أن كافة القضايا والاهتمامات مدروسة ومفهومة.	التعاون مع الجهات المعنية لتطوير خطط وحلول متفق عليها من قبل كافة الأطراف وتنفيذ خطة عمل مشتركة.	تفويض عملية صنع القرارات إلى الجهات المعنية. وتكون هذه الجهات مجهزة لتحقيق النتائج المرجوة.

بين الجهات الحكومية وغير الحكومية، بشكل ظرفي أو طويل الأمد، في تبادل المعرفة والمهارات والآراء حول حالة اللامساواة في المجتمع. ويتراوح شكل الشراكة بينهما حسب مستوى التعاون، من تنسيقي بحت وقصير الأمد إلى عمل مشترك ومنتظم وطويل الأمد.

إن نجاح هذه الشراكات من أجل تحقيق المساواة لا يعتمد على تحقيق نتائج السياسة العامة في معالجة اللامساواة فحسب، بل أيضاً على مشاركة الجهات المعنية والمستفيدة في مسار تطويرها وتنفيذها فضلاً عن تمكينها لتتساوى فيما بينها فيما يتصل بالفرص والوصول إلى الموارد. لذلك، يجب أن تتوفر الشروط الآتية في الشراكة بين كافة الجهات:

- لا بد أن تكون الشراكة هادفة نحو تعميم المساواة في السياسات العامة.

- لا بد أن تكون الشراكة مرتكزة على مبدأ الشمول والتضمين بحيث تضمن انخراط جميع الجهات المعنية وتحديد الجهات المستفيدة.

- لا بد أن تكون الشراكة شفافة بغاياتها وطرق عملها ونتائجها.

- لا بد أن تحترم الشراكة دور وكفاءة ومساهمة كل جهة في مسار تعميم المساواة في السياسات العامة.

- لا بد أن توجد الشراكة خلال كافة المراحل الزمنية في مسار تعميم المساواة في السياسات العامة.

هذا، وترتبط هذه الشراكة بين الجهات الحكومية وغير الحكومية والمستفيدة بفعالية المشاركة خلال مسار تعميم المساواة في إصلاح وتطوير وتنفيذ السياسات العامة.

يدل الشكل 1-3 على الترابط المباشر بين مشاركة الجهات المعنية والمستفيدة في تعميم المساواة في السياسة العامة. وهو يوضح مراحل المشاركة بدءاً من تبادل المعلومات خلال مرحلة رصد اللامساواة في السياسات العامة وصولاً إلى الشراكة الكاملة في مراحل التطوير والتنفيذ والتقييم^{50 51}.

فعلى سبيل المثال، تلتزم وزارة الصحة في أستراليا بالتواصل المفتوح، فتستمع إلى الجهات المختلفة، وتبقيهم على بيئة من كافة المستجدات، وتوضح كيفية استخدام مساهماتهم. ويجري تنظيم عملية مشاركة الجهات المعنية خلال كافة مراحل التخطيط والإعداد والعمل والتقييم لبرامج الوزارة⁴⁹. وتكون هذه المشاركة على خمس مراحل:

1. مسح الجهات المعنية وتحديد القضايا والأولويات.

2. استعراض التقدم المحرز وتحديد الشركاء ومواقف الجهات المعنية وتحديد الأهداف.

3. بناء قدرات الجهات المعنية لتمكينهم من المشاركة النشطة.

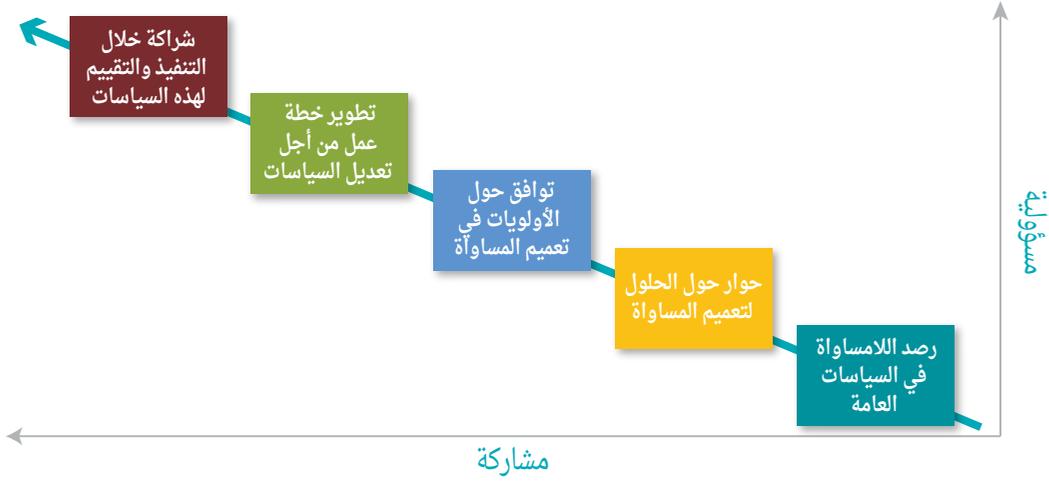
4. تحديد أفضل طريقة لإشراك الجهات المعنية وتصميم المسار على هذا الأساس.

5. تحديد خطة متابعة وتقييم النتائج والتعلم من المسار.

الشراكة بين الحكومة والجهات المعنية

لا يمكن تحقيق المساواة دون الشراكة بين الحكومة والجهات المعنية غير الحكومية، ولا سيما الأفراد والمجموعات المهمشة، وتعزيز قدرتهم على التأثير في مسار تطوير وتنفيذ السياسات العامة، خاصة أن هناك فقداً للثقة بين المواطنين وحكوماتهم في البلدان العربية بسبب تصاعد اللامساواة. وتتألف الجهات غير الحكومية من المجتمع المدني والقطاع الخاص والأحزاب السياسية والقطاعين الأكاديمي والإعلامي ومراكز الأبحاث والقيادات المحلية والخبراء والفعاليات الثقافية والاجتماعية، وخاصة الجهات المستفيدة من الأفراد والفئات الأكثر عرضة للامساواة. أما الجهات الحكومية فتتمثل بالوزارات واللجان النيابية والإدارات العامة والسلطات المحلية. وتسعى الشراكة بين الحكومات والجهات غير الحكومية والجهات المستفيدة إلى تحديد أسباب اللامساواة الاجتماعية والاقتصادية والسياسية والعمل من أجل الوصول إلى معالجتها من خلال تعميم المساواة في كافة السياسات، وتطوير وتنفيذ سياسات تهدف إلى المساواة. ويسهم التعاون

الشكل 3-1: الترابط بين المشاركة والمسؤولية



فمثلاً، تعمل البلدية على تطوير لجان محلية دائمة تتضمّن ممثلين عن جميع الفئات الموجودة في نطاقها الجغرافي، وتشركهم في عملية الحوكمة⁵³.

يتحقّق ذلك كما سبق وأشرنا من خلال آليات مختلفة تتضمن (1) مشاركة المعلومات (2) استشارة الجهات المعنية (3) المشاركة الفعّالة في صنع القرار⁵⁴.

على سبيل المثال، يمكن أن تشكل الحكومة لجنة وطنية لتعميم المساواة وهي لجنة مشتركة بين الوزراء والجهات المعنية وممثلين عن الفئات المستفيدة تختص بتحديد مستويات اللامساواة واتخاذ القرارات اللازمة من أجل تطوير وتنفيذ سياسات هادفة إلى تحقيق المساواة.

- **مشاركة المعلومات:** تتطلب المقاربة التشاركية آلية لنشر كافة المعلومات المتعلقة باللامساواة من دراسات وأبحاث وأرقام بالإضافة إلى الحلول لمعالجتها من مسودات السياسات المقترحة، والسياسات الموجودة، ونتائجها على الفئات الأكثر عرضة للامساواة وتكليفها وطريقة تطبيقها. ويمكن تطبيق مشاركة المعلومات من خلال منصات كوسائل الإعلام الرئيسية، البريد الإلكتروني، مواقع التواصل الاجتماعي، الرسائل النصية، الخطوط الساخنة، وسائل الإعلام وحلقات نقاش مباشرة مع الناس، إلخ.

أربع مقاربات للمشاركة في صنع سياسات هادفة إلى تحقيق المساواة

هناك أربع مقاربات من الممكن أن تعتمد عليها البلدان العربية من أجل تحقيق المساواة بعد تحديد مستويات اللامساواة في المجتمع. وهذه المقاربات تتكامل مع بعضها في صنع سياسات تعزز المساواة:

- المشاركة في تعميم المساواة في السياسات العامة.
- الشراكة بين القطاع الخاص وغير الربحي والقطاع العام.
- اللامركزية الإدارية في تحقيق المساواة بين المناطق والمواطنين.
- الابتكار الاجتماعي لتطوير حلول تحقق المساواة.

1- المشاركة في تعميم المساواة في السياسات العامة

إن الحاجة الماسة لتطوير وتنفيذ وتقييم سياسات هادفة إلى تحقيق المساواة على نحو يركز على الشمول والتضمين والشراكة والاعتراف بحقوق جميع الأفراد والفئات المهمشة يؤدي إلى العدالة الاجتماعية والشفافية والمحاسبة⁵². ولتكون فعالة، تتطلب المشاركة أن يشارك المعنيون في اتخاذ القرارات خلال كافة مراحل صنع السياسة العامة ضمن حوكمة شفافة.

ويعدّ مشروع المدينة الصغيرة التجريبي مثالاً على كيفية تعزيز مبادرة شراكة بين القطاعين للمساواة والشمولية الاجتماعية. ويمثل هذا المشروع مبادرة شراكة بين نائب وزير البناء والصرف الصحي في جمهورية البيرو وبين الوكالة الكندية للتنمية الدولية للدعم المالي وكذلك برنامج المياه والصرف الصحي للدعم التقني. هدف المشروع إلى إشراك النساء والرجال في إدارة المياه والصرف الصحي، وتقييم العملية، وتحديد شمولية العنصر الجندري لضمان مشاركة عادلة في صنع القرار، وتشجيع الطلب على خدمات المساواة، والمساهمة في تحسين العلاقة بين المواطن والدولة. وقد أسفر الوصل إلى المعلومات وصنع القرار لكلا الجنسين عن تسعيرة عادلة باستطاعة المواطنين دفعها. لقد عزّز المشروع من تعاون القطاع العام، واكتسبت المرأة المزيد من المساحة من خلال عملية إشراكها. وقد حسّنت القدرات التي اكتسبها الناس من العلاقة مع الحكومة.

2- الشراكة بين القطاع الخاص وغير الربحي والقطاع العام

تعرفّ الشراكة بين القطاع العام والخاص وغير الربحي على أنها "علاقة تعاقدية طويلة الأمد بين الدولة أو مؤسسة تابعة للدولة وبين مؤسسات من قطاع خاص أو منظمة غير ربحية، بحيث تقوم الجهات غير الحكومية بتقديم التمويل أو الخبرة من أجل دعم الجهة الحكومية في تطوير وتقديم الخدمات العامة التي تسهم في تحقيق المساواة، وكذلك تتحمل بالشراكة مع القطاع العام المخاطر الناتجة عنها. يمكن أن تتكفل الشراكة بالعمل على التصميم، البناء، التشغيل، الصيانة وتمويل الأصول أو الخدمات"⁵⁵.

أما الاتفاقيات التعاقدية التي تندرج تحت إطار تعريف الشراكة بين القطاعين العام والخاص وغير الربحي فهي متنوّعة، وتختلف عن بعضها في مدى الخصخصة، أي مدى سماح الدولة لمشاركة المتعاقد. وفي الواقع، توجد خمسة أشكال رئيسية للشراكة بين القطاعين العام والخاص وغير الربحي تتنوّع من عمل إداري بحت إلى خصخصة كاملة⁵⁶. وتشمل هذه الشراكات العقود الآتية⁵⁷:

- **العقود التعاقدية** هي أول أشكال الشراكة بين القطاعين العام والخاص وغير الربحي، وهي تسوية تعاقدية بين فئة من فئات القطاع العام وأخرى من

على سبيل المثال، تضع الإدارة العامة كافة جداول أعمالها ومحاضر اجتماعاتها وموازنتها وتقاريرها المالية على موقع إلكتروني وتنظم حلقات دورية من أجل إعلام المواطنين حول مسار صنع السياسة الهادفة لتحقيق المساواة.

- **استشارة الجهات المعنية:** تتطلب المقاربة التشاركية أيضاً آليات من أجل التواصل واستشارة الجهات المعنية خلال كافة مراحل صنع السياسات مثل الدائرة المستديرة، اجتماعات عامة، استطلاعات الرأي العام، اللجنة الاستشارية للمواطنين، فئات التركيز، الندوات الإلكترونية، الاستبيانات، ورش عمل إلخ.. إنّ الاستشارة مهمة للأخذ برأي الجهات المعنية في أي مكون للسياسات الهادفة إلى تحقيق المساواة مثل الأولويات، والحلول وطرق التنفيذ والموازنة وآلية صرفها.

على سبيل المثال، تقوم وزارة التربية باستشارة لجان الأهل وروابط الأساتذة ونوادي طلابية من خلال ورش عمل وفئات تركيز من أجل تطوير النظام التربوي وتعميم المساواة في المدارس.

- **المشاركة الفعالة في صنع القرار:** إن آليات المشاركة في صنع القرار متعددة وهي الأفضل في صنع السياسات من أجل مقارنة تشاركية فعلية للمستفيدين والجهات المعنية في جميع مراحل صنع السياسة. ويمكن حصول ذلك من خلال بناء توافق يتفاوض فيه الأطراف المعنية على حاجاتهم وأولوياتهم مع الموظفين المدنيين أو صانعي السياسات، ويحصل كذلك بشكل أفضل من خلال بناء الشراكات والتمكين، بحيث تعتبر الأطراف المعنية أطرافاً فاعلة تملك نفس الموارد وتسيطر على عملية صنع القرار كصناع السياسة التقليديين.

غير الربحي، والتصفية من خلال الترخيص أو البيع. وتباعاً، إنّ دور القطاع العام في هذه النماذج الثلاثة يقتصر على (1) منح الترخيص للقطاع الخاص أو غير الربحي لتقديم خدمات كخدمات الاتصالات اللاسلكية، (2) شراء خدمات من القطاع الخاص أو غير الربحي من خلال عقد طويل الأمد، (3) بيع أسهم إلى القطاع الخاص أو غير الربحي مع الحفاظ على إدارة القطاع الخاص أو غير الربحي للفئة التي تملكها الدولة.

تحتاج الدول إلى الشراكة مع باقي قطاعات المجتمع من أجل تحقيق المساواة، ولا يقتصر دور هذه القطاعات على التنفيذ فحسب، بل إنها يمكن أن تساهم خلال كافة مراحل تطوير السياسة الهادفة إلى تحقيق المساواة. إنّ فوائد اللجوء إلى الشراكة بين القطاعين العام والخاص وغير الربحي متعددة وأهمها:

أولاً، إن الشراكة بين القطاعين العام والخاص وغير الربحي تتيح للدولة توزيع النفقات على عدة سنوات عوضاً عن إنفاقها دفعة واحدة. وتعود ميزاتها الأساسية إلى فعالية القطاع الخاص والقطاع غير الربحي وتخصّصه، ممّا يسمح بتنفيذ المشاريع بكلفة أقلّ على القطاع العام. ومن المفضل أن تتضمن أي شراكة مع القطاع الخاص والقطاع غير الربحي مرحلة لنقل الخبرة والمعرفة لتمكين القطاع العام وزيادة فعاليته وإنتاجيته.

من مخاطر شراكة القطاع العام مع القطاع الخاص:

- **أولاً**، يمكن أن تؤدي شراكة القطاع العام مع القطاع الخاص إلى زيادة اعتماد القطاع العام على القطاع الخاص، نظراً لعدم تخصيص الموارد لبناء القدرات في القطاع العام⁵⁸.
- **ثانياً**، يمكن أن تؤدي إلى زيادة كلفة الخدمات بسبب ربحية القطاع الخاص مما يؤثر على تمكن الفئات الأكثر عرضة للمساواة من الاستفادة من الخدمات مقابل تعرفه.
- **ثالثاً**، يمكن أن تؤدي شراكة القطاع العام مع القطاع الخاص إلى إضعاف دور الدولة في تأمين العدالة الاجتماعية وضمان حقوق المواطنين مقابل التخلي عن موارد أو أصول لصالح القطاع الخاص. وعليه،

القطاع الخاص أو القطاع غير الربحي، بحيث تكون فئة القطاع الخاص مسؤولة عن إدارة جزء من القطاع العام أو إدارته إدارة كاملاً. وفي حين تحافظ فئة القطاع العام على ملكيتها وتحدّد لفئة القطاع الخاص أو غير الربحي مجموعة من المهامّ لتنفيذها ومجموعة من المسؤوليات أو بعض الخدمات المعيّنة لتشغيلها من دون تحمّل أي مخاطر مالية. وتدفع أتعاب فئة القطاع الخاص أو غير الربحي على أساس الأداء. وتشمل العقود الإدارية عقود إدارة الأصول، وعقود التوريد والإدارة التشغيلية.

- **المشاريع المتكاملة** هي نموذج توظيفي، بحيث تختار فئة القطاع الخاص أو القطاع غير الربحي المتعاقدة من قبل فئة القطاع العام من خلال عملية المناقصات من أجل تصميم وبناء منتج أو مرفق مقابل كلفة ثابتة مع تحمّل مسؤولية مخاطر التصميم والبناء.
- **عقود الإيجار** هي الشكل الثالث من أشكال الشراكة بين القطاعين العام والخاص وغير الربحي، بحيث تعمد فئة القطاع الخاص أو غير الربحي، والمعروفة أيضاً بالمستأجر، إلى استئجار البنية التحتية والمعدّات من هيئة القطاع العام. وفي معظم الحالات، يتحمّل القطاع العام خطر الاستثمار بينما يتحمّل القطاع الخاص أو غير الربحي المخاطر التشغيلية. في هذا النوع من التسويات، يدفع القطاع الخاص أو القطاع غير الربحي رسوم الإيجار إلى هيئة القطاع العام المتعاقدة بعد تحصيل الإيرادات من عملائه.

- **أما الامتيازات** فهي الشكل الرابع حيث يمنح القطاع العام حقوقاً معيّنة لفئة القطاع الخاص أو القطاع غير الربحي لبناء وتشغيل مرفق ما خلال فترة زمنية معيّنة مع الاحتفاظ بالملكية التامة لهذا المرفق و/أو حقّ تقديم الخدمات. وكمثال على هذه العقود، هناك نماذج الوكالات ونماذج البناء والتشغيل ونقل الملكية.

- **الملكية الخاصة للأصول** وهي الشكل الخامس، حيث يملك القطاع الخاص أو القطاع غير الربحي حقّ تصميم وبناء وتشغيل المرفق، بالإضافة إلى حقّ الملكية. وتشمل الأمثلة على هذا النوع نموذج البناء والتشغيل، ومبادرات التمويل من القطاع الخاص أو

وتطوير مصادر أخرى للدخل، والصلاحيات الإدارية كاتخاذ قرارات ترمي إلى تنفيذ مشاريع تحقق المساواة والقدرة على التوظيف والتعاقد.

• **الجهوية للمساءلة والمحاسبة:** يعزز نقل الصلاحيات إلى

المستوى المحلي إمكانية مساءلة السلطة المحلية التي اختارها المجتمع المحلي لإدارة شؤونه. كما أنه يزيد قدرة السلطة المحلية على التجاوب مع حاجات المواطنين وتوقعاتهم. وعلى ذلك، فهو يؤدي إلى وجود آليات مساءلة شعبية محلية مباشرة. لكن من المهم أن تحافظ السلطة المركزية على آليات المحاسبة المالية والقانونية مثل التدقيق المركزي وديوان المحاسبة والقضاء.

هناك العديد من العوامل التي تدفع الحكومات إلى اعتماد اللامركزية الإدارية كمقاربة لتعميم المساواة⁶²:

• تأتي اللامركزية الإدارية كوسيلة للتأقلم مع العولمة والمنافسة المتزايدة بين البلدان وداخلها، مما يتطلب توزيع موارد بشكلٍ عادل على المستوى المركزي والمحلي.

• تسمح اللامركزية الإدارية بتطوير سياسات تحقق المساواة، مبنية على معرفة أفضل لحاجات ومتطلبات وأولويات الفئات الأكثر عرضة للمساواة محلياً، ولديها قدرة أفضل على جمع المعلومات من السكان التابعين لنطاقها الجغرافي.

• تستطيع الإدارة المحلية القائمة على المشاركة رصد نتائج السياسات الهادفة إلى المساواة بفعالية وشفافيةً لقربها من السكان.

• تتمتع الإدارة المحلية بمرونة وقدرة أكبر على استيعاب عدد متزايد من السكان وإشراكهم في تعميم المساواة في صنع السياسات من خلال إنشاء لجان محلية والتعاقد مع مقدمي خدمات محليين يقدمونها بأقل كلفة وأكثر فعالية.

• يمكن أن تعزز اللامركزية الإدارية الشمول والتضمين الاجتماعي، والمسؤولية المشتركة والتكافل في المجتمع المحلي، وبالتالي الحد من اللامساواة على المستوى المحلي.

فجدير بالحكومات ألا تلجأ إلى هذه الأنواع من الشراكة في قطاعات مرتبطة بالحقوق الأساسية للمواطنين، وأن تعمل مع القطاع غير الربحي لتخفيف التكاليف، وأن تتفادى بيع الأصول والتعاقد من أجل إدارة الخدمات.

3- اللامركزية الإدارية⁵⁹ في تحقيق المساواة بين المناطق والمواطنين

اللامركزية الإدارية هي مقاربة في الحكم يجري من خلالها نقل بعض الصلاحيات الإدارية من الحكومة المركزية إلى الإدارة المحلية. إن اللامركزية الإدارية مسار تتحمل مسؤوليته السلطة المركزية من أجل تحقيق المساواة، وهي تتألف من أربعة مستويات⁶⁰:

• **لامركزية المعلومات:** تحقيق المساواة من خلال نقل

المعرفة والقدرات من المستوى المركزي إلى المستوى المحلي. إن لامركزية المعلومات تتيح فهم الأنظمة والقوانين ودور المؤسسات ومهارات القيادة والحكم وكيفية إدارة المؤسسات وحلّ المشكلات العامة. كما أنها تتيح للأفراد فرصة التمتع بالمهارات الاجتماعية والسياسية اللازمة من أجل لعب دور أساسي في عملية تعميم المساواة.

• **لامركزية الوظائف:** يسمح توافر المعلومات على

الصعيد المحلي بنقل فئة من الوظائف من المستوى المركزي إلى المستوى المحلي. تشمل هذه الوظائف إدارة الشؤون الاجتماعية والبيئية والتربوية والثقافية، وتوفير البنى التحتية المحلية، واستحداث فرص العمل ... فضلاً عن ذلك، فإن لامركزية الوظائف تمكن من إدارة الموازنة المحلية والتواصل مع المجتمع المحلي وإشراكه في معالجة مشكلاته وفي وضع خطط لتعميم المساواة.

• **لامركزية الصلاحيات:**⁶¹ يستوجب نقل الوظائف إلى

المستوى المحلي تزامنها مع منح الصلاحيات للسلطة المحلية حتى تصبح قادرة على أداء مهامها. وهناك أنواع مختلفة من الصلاحيات يمكن نقلها من المستوى المركزي إلى المستوى المحلي. نذكر على سبيل المثال الصلاحيات المالية كصرف الموازنة والاقتراض

4 - الابتكار الاجتماعي لتطوير حلول تحقق المساواة

الابتكار الاجتماعي هو من المقاربات الحديثة التي من خلالها يمكن تحويل مسببات اللامساواة إلى فرص لتحقيق المساواة من خلال ابتكار حلول غير متوقعة تمكن الفئات الأكثر عرضة للامساواة من مواجهة الظلم من خلال شراكات متعددة الأطراف لإحداث تغيير إيجابي. يمكن تعريف الابتكار الاجتماعي على النحو الآتي:

"الابتكارات الاجتماعية هي حلول جديدة (منتجات، خدمات، نماذج، شراكات، مشاريع... إلخ) تقوم في آن معا بتلبية حاجة اجتماعية بشكل فعال أكثر من خلال تمكين قدرات فئة معينة وبناء علاقات جديدة أو بتطوير أخرى قائمة وتحسين استخدام الأصول والموارد المحلية. وبعبارة أخرى، فإن الابتكارات الاجتماعية مفيدة للمجتمع وتعزز ذلك من قدرة المجتمع على العمل"⁶³.

بينما تواجه الحكومات حول العالم تزايداً في التحديات المتعلقة بتأمين خدمات مستدامة وعادلة تعزز التنمية الاجتماعية والاقتصادية، نجد أن هناك إلحاحاً متزايداً على الابتكار الاجتماعي لإيجاد حلول تحفز النمو الاقتصادي، وتعزز المساواة والعدالة الاجتماعية وكذلك تعالج التحديات البيئية الأكثر إلحاحاً. لذلك، جرى وضع الابتكار الاجتماعي على رأس جدول أعمال صناعات السياسات كعنصر أساسي في تحقيق التنمية الاقتصادية مع الاستمرار في استلهام مفاهيم الشمول والتضمين الاجتماعي والمساواة والعدالة الاجتماعية. واليوم، يستخدم الابتكار الاجتماعي، والذي يروج له غالباً في إطار مختبرات الابتكار الاجتماعي في أنحاء البلدان النامية، كأساس للمشاريع المتعلقة بالحد من الفقر أو تحسين فرص الحصول على تعليم جيد والعديد من المبادرات الشاملة الأخرى المتعلقة بتحسين وضع الفئات المهمشة اجتماعياً.

هناك أشكال عديدة من الابتكارات الاجتماعية يمكن تلخيصها بما يلي:

• الابتكار في إنتاج الخدمة أو السلعة من أجل تحقيق

المساواة على مستوى معين: على سبيل المثال إنشاء مصنع كراسي متحركة للمعوقين يديره ويعمل فيه

المعوقون أنفسهم. ومن خلال المصنع يبيعون الكراسي للمقتردين ويستثمرون أرباحهم من أجل توفير الكراسي لذوي الدخل المحدود من المعوقين، في آن واحد يوفر فرص عمل لمعوقين ويزيدون من دخلهم.

• الابتكار في توزيع الخدمة أو السلعة من أجل تحقيق

المساواة لفئة معينة: على سبيل المثال تطوير منصة إلكترونية تسهل فرص التعليم للاجئين، وخاصة المحرومين من الالتحاق بالمدرسة، وتسمح بتطوير مواد تعليمية بالتعاون بين أهالي الأطفال والمجتمع المحلي من أجل إنتاج مواد تعليمية على نحو مستمر.

• الابتكار في الخدمة أو السلعة نفسها الهادفة إلى

تحقيق المساواة في حاجة معينة: على سبيل المثال إنشاء مشروع شبابي يحول المياه الملوثة المتبقية من عمليات المقالع والكسارات بدلاً من رميها في الأنهر إلى مواد بيئية لطرش المنازل والأبنية وخاصة في المناطق الريفية الموجودة فيها.

• الابتكار في نموذج الأعمال والشراكات من أجل

توفير خدمة أو سلعة تعزز المساواة في منطقة

معينة: على سبيل المثال تنظيم المزارعين في منطقة معينة ضمن تعاونية تتشارك مع شركة خاصة ومدعومة من السلطة المحلية من خلال توفير أراض زراعية، من أجل إنتاج سلع غذائية يجري من خلالها تصريف المنتجات الزراعية وتحسين دخل المزارعين.

ومن أجل تشجيع الابتكار الاجتماعي، على الحكومة توفير التمويل المناسب وإنشاء الحاضنات لتلك الأفكار وتيسير تسويقها. من المهم أيضاً أن يجري تنظيم هذا النوع من الأنشطة حتى لا تستغل هذه الابتكارات من أجل الربح الخاص ولكن لتعزيز دورها في تعميم المساواة.

أنواع السياسات من أجل تعزيز المساواة⁶⁴

تتجلى العدالة الاجتماعية في صياغة سياسات موجهة نحو تعزيز المساواة من أجل تحسين النتائج الاقتصادية والسياسية والاجتماعية. وكما يبين الجدول 3-3، يمكن

الجدول 3-3: أنواع السياسات التي تعزز المساواة

قطاعات أساسية	أمثلة عن إجراءات	تعريف السياسات	أنواع السياسات
تعليم عمل	<ul style="list-style-type: none"> • كوتا نسائية محددة. • كوتا توظيف لفئات اجتماعية عرضة للمساواة • أنظمة تشجع استفادة فئة عرضة للمساواة من برنامج تعليمي. 	سياسات تحد من التمييز والإقصاء وتفرض المشاركة المدنية في كافة جوانب الحياة الاجتماعية والاقتصادية والسياسية	سياسات تنظيمية من أجل تعزيز المساواة (Regulatory)
عمل ضمان اجتماعي صحة	<ul style="list-style-type: none"> • الخدمات الاجتماعية • ضرائب على الدخل والإرث والثروة والملكية • علاوات الأمومة 	سياسات تركز على إعادة توزيع الموارد والخدمات الاجتماعية من خلال أنظمة ضرائبية عادلة	سياسات توزيعية من أجل تعزيز المساواة (Distributive)
صحة تعليم	<ul style="list-style-type: none"> • منح دراسية • مناقصات عامة مشروطة • تقديم سلع أساسية 	سياسات تقدم خدمات اجتماعية معتبرة غير مستحقة	سياسات إنفاق اختيارية من أجل تعزيز المساواة (Discretionary)
كافة القطاعات	<ul style="list-style-type: none"> • رصد أداء المؤسسات العامة • حملات توعية • مفاوضات ومشورة 	سياسات تؤثر في اللامساواة تأثيراً مباشراً ترافق في معظم الأحيان ببقية السياسات	سياسات تأثير غير مباشر من أجل تعزيز المساواة (Soft)

ملكية محطة معالجة المياه التي تهدف إلى إعادة استخدام مياه الصرف الصحي، وبالتالي تحسين جودة الخدمات المتعلقة بالمياه. ولم يقتصر هذا الأمر على زيادة الكفاءة من حيث التكلفة، بل كان له أيضاً بُعد يعزز المساواة وسيعود بالفائدة على سكان القاهرة الجديدة خلال توسعها في المستقبل.

عرض دراسة الحالة

الوصف: سياق إدارة المياه في القاهرة الجديدة

"يروجُ للقاهرة الجديدة وهي مدينة تابعة للقاهرة الكبرى باعتبارها من المراكز الجديدة لتخفيف الازدحام في وسط المدينة"⁶⁶. وكانت الحكومة قد جعلت تطوير البنية التحتية للمدينة الجديدة أولوية، حيث من المتوقع نمو سكانها من 550 ألفاً إلى ما يتراوح بين 3 و 4 ملايين بحلول عام 2030.

"لطالما كانت البنية التحتية للصرف الصحي ومياه الصرف الصحي في مصر بحاجة إلى التجديد لفترة طويلة من الزمن"⁶⁷، وخصوصاً عندما تقترب من النمو

تصنيف هذه السياسات إلى أربعة أنواع رئيسية، على أنه يجب الأخذ في الاعتبار أن هذه السياسات تربطها علاقة تكامل. فكل سياسة منها تعزز السياسات الأخرى، وإن غياب إحدى هذه السياسات يمكن أن يؤثر سلباً في مَسعى تحقيق العدالة الاجتماعية.

دراسة حالة: الشراكة بين القطاعين العام والخاص كآلية لسياسة إدارة المياه الهادفة إلى تحقيق المساواة في مصر (القاهرة الجديدة).

مقدمة لدراسة الحالة⁶⁵

في مواجهة مع النمو السكاني الهائل والظروف الصحية السيئة، وخاصة المرتبطة بإدارة مياه الصرف الصحي، أنشأت مصر أول شراكة بين القطاعين العام والخاص فيها عام 2009 لتحسين كفاءة إدارة المياه في مدينة القاهرة الجديدة، وهي مدينة تابعة للقاهرة، حيث منحت الحكومة عقداً لمدة عشرين عاماً لشراكة إسبانية - مصرية لبناء وتشغيل ونقل

أما إذا كان القطاع العام يتمتع بخبرة وكفاءة كالتي يتميز بها القطاع الخاص، فإن الشراكات بين القطاعين العام والخاص ستكون مكلفة لأنها تنطوي على مخاطر وأسعار فائدة والكثير من عدم التيقن. لكن وفي حالة عدم قدرة القطاع العام على التنافس مع القطاع الخاص فإن العمل عبر الشراكات بين القطاعين العام والخاص يُعد أكثر فائدة من محاولة اللحاق بكفاءة القطاع الخاص من خلال التوظيف والتشكيل وما إلى ذلك. ولكن تجدر الإشارة أيضاً إلى أن اللجوء إلى الشراكات بين القطاعين العام والخاص يعزز اعتماد الحكومة على القطاع الخاص، نظراً لعدم تخصيص الموارد لبناء القدرات داخل القطاع العام. أما من حيث المساواة فتمكن الشراكات بين القطاعين العام والخاص الحكومات من تنفيذ برامج تعزيز المساواة التي لا تستطيع تنفيذها مالياً أو فنياً لوحدها وبمواردها الخاصة.

باعتبارها أول مشروع شراكة بين القطاعين العام والخاص في مصر، تهدف محطة معالجة مياه الصرف الصحي في القاهرة الجديدة إلى العمل كنموذج يمكن تكراره في مشاريع البنية التحتية الأخرى. وبلغت التكلفة التراكمية للمشروع بما في ذلك التمويل والصيانة لفترة 20 عاماً 2.65 مليار جنيه مصري⁷¹. وفي حالة القاهرة الجديدة تستهدف الشراكة بين القطاعين العام والخاص إدارة مياه الصرف الصحي في المدينة، والمستفيدون من المشروع هم السكان. وقد جرى تصميم السياسات لتحسين الصحة العامة وزيادة توافر مياه الشرب وتحسين نوعية الغذاء (من خلال تحسين جودة الري)، وهناك أيضاً هدف بيئي للمشروع وهو إزالة التلوث من نهر النيل.

أصحاب المصلحة وهياكلها

"كانت هيئة المجتمعات العمرانية الجديدة هي الجهة المسؤولة عن تطوير مناطق جديدة وإعادة توزيع السكان بعيداً عن الشريط الضيق لوادي النيل"⁷²، وهدفها هو إنشاء مناطق حضرية مستقرة وديناميكية اقتصادياً لتخفيف الاكتظاظ السكاني في القاهرة، وقادت الهيئة مشروع محطة معالجة مياه الصرف الصحي في القاهرة الجديدة.

السكاني السريع مثلما هو الحال في القاهرة الجديدة، فإنها تضع "ضغوطاً شديدة على قدرة المدينة على توفير الخدمات الكافية"⁶⁸ ومن الجدير بالذكر أن ذلك قد تسبب في نقص كبير في المياه الصالحة للشرب، إذ إن "البنية التحتية لمعالجة مياه الصرف الحالية لم تنتج مياه ذات مستويات جودة كافية تمكن من استخدام المياه في ري المساحات الخضراء الزراعية والحضرية، مما اضطر إلى استخدام المياه العذبة بدلا من ذلك"⁶⁹.

نتيجة لذلك قررت الحكومة - التي تسعى لجعل القاهرة الجديدة مركزاً حضرياً جذاباً - وضع البنية التحتية اللازمة لإعادة استخدام مياه الصرف الصحي في المناطق الحضرية لأغراض الري، وبالتالي زيادة توافر المياه العذبة للأغراض المنزلية. وبالإضافة إلى ذلك جرى تصميم المشروع للحد من ملوثات المياه التي تُكب في نهر النيل، الذي كان حتى ذلك الحين يتلقى مياه الصرف الصحي التي كان لها تأثير سلبي كبير في النظام الإيكولوجي للنهر والصحة العامة.

الشراكة بين القطاعين العام والخاص كآلية

في عام 2006 اعتمدت الحكومة المصرية سياسة جديدة طويلة الأجل لزيادة مشاركة الشركات الخاصة في التنمية الاقتصادية للبلاد كمصدر لتمويل رأس المال والدراية الفنية بهدف توسيع الاستثمار في البنية التحتية"⁷⁰. وفي هذا السياق، كانت محطة معالجة مياه الصرف الصحي في القاهرة الجديدة هي الخطوة الأولى. كما مثل إنشاء هذه المحطة، إلى حد ما، اختباراً لحركة أوسع نحو الخصخصة وبناء الشراكات بين القطاعين العام والخاص بعد ذلك في مختلف القطاعات.

المنطقة المستهدفة وخصائصها

يفسر إنجل وآخرون السبب وراء اختيار اللجوء إلى الشراكة بين القطاعين العام والخاص كآلية: إن الشراكة بين القطاعين العام والخاص للحكومات تسمح بتمديد النفقات على عدة سنوات بدلاً عن دفعها مرة واحدة. كما تنبع ميزتها الرئيسية من ارتفاع مستوى الكفاءة والخبرة التخصصية التي يتمتع بها القطاع الخاص، مما يتيح للحكومة تشغيل المشاريع بتكلفة أقل.

الكهرباء (إلى الحد الأقصى من استهلاك الكهرباء المقترح في العرض المقدم).

وحتى الآن طغت التكاليف الثابتة على التكاليف المتغيرة كون الاستثمار الأول كبيراً جداً، كما أن المحطة التي صممت لمرافقة التوسع السكاني للقاهرة الجديدة كانت تنتج فقط ما يتناسب وعدد السكان المحدود للقاهرة الجديدة في أعوامها الأولى.

تحليل مؤشرات المساواة

النتائج والمخرجات والآثار

أدت المحطة إلى توفير المياه العذبة للأغراض المنزلية، لأنها سمحت بإعادة مياه الصرف الصحي المعالجة لأغراض الري. في موازاة ذلك، خفضت المحطة من الأثر البيئي لتصريف مياه الصرف الصحي في نهر النيل، وكان لهذا الأمر أثرٌ على مستوى المساواة، خاصة وأنه بالرغم من وجود إرادة لدى الحكومة لتعزيز المساواة من حيث الصرف الصحي وإدارة المياه، فإنه لم يكن لدى الحكومة القدرة المالية والفنية لتنفيذ مثل هذا البرنامج الطموح القادر على استيعاب مدينة من المتوقع أن يسكنها 3 إلى 4 ملايين شخص بحلول عام 2030⁷⁵.

وقد استفاد سكان القاهرة الجديدة (وخصوصاً السكان المستقبليين) من زيادة توافر المياه العذبة أولاً، الأمر الذي كان له أثرٌ إيجابيٌ على مستوى الصحة العامة. فقد أشارت الدراسات إلى أن تخفيض الملوثات الموجودة في النهر أدى إلى تحسن الصحة العامة وكان له آثارٌ إيجابية على مستويات تلوث الأرض والثروة السمكية والنظام البيئي للنهر⁷⁶. بالإضافة إلى ذلك، فقد أدت زيادة جودة المياه المستخدمة في الزراعة إلى زيادة جودة المنتجات الزراعية، مما كان له أثرٌ إيجابيٌ على مستوى صحة السكان وعلى مستوى تحسين الانتاجية الزراعية، وهو ما ترتب عليه تعزيز

قررت هيئة المجتمعات العمرانية الجديدة، بناءً على معايير مالية وفنية وكذلك الخبرة في مشاريع البناء والتشغيل ونقل الملكية، منح عقد شراكة بين القطاعين العام والخاص لأقل عرض مقدم من قبل شركة أوراسكواليا، وهي شركة استثمارية ذات غرض خاص تتألف من مساهمين اثنين، يملك كل منهما 50 في المائة⁷³ من الشركة: إسبانيا "شركة أكواليا" (التي تسمى الآن أكواليا أوروبا الجديدة) ومصر "اوراسكوم للإنشاء والصناعة" (التي سميت أو سي لاحقاً).

وقد جرى بعد ذلك إنشاء لجنتي إدارة تتألفان بالتساوي من أعضاء الإدارة ومن أوراسكواليا للإشراف على بناء المحطة وإدارتها والتعامل مع التغييرات النهائية في الظروف (مثل التغيير في نظام الحكم عامي 2011 و 2013 أو حدوث تضخم غير متوقع): لجنة الشراكة لتسوية النزاعات ولجنة الأداء التي تضم خبيراً مستقلاً لتقييم الأداء.

استراتيجية التنفيذ⁷⁴

منح المشروع في حزيران/يونيو 2009 وانتهى إنشاؤه في أيار/مايو 2012، وقد جرت هيكلة اتفاق البناء والتشغيل ونقل الملكية ليكون بمثابة اتفاق بناء وتشغيل ونقل ملكية لعشرين عاماً، والتزمت الحكومة بدفع أربعة أنواع مختلفة من التكاليف مقابل تشغيل أوراسكواليا للمحطة:

- تكلفة الطاقة الاستيعابية: تغطي الدفعات الثابتة واستثمارات تصميم وإنشاء وإطلاق المحطة وكذلك تكاليف خدمة الدين بما فيها مدفوعات الفائدة.
- تكاليف التشغيل الثابتة: تغطي تكاليف التشغيل غير المرتبطة بالحجم.
- تكاليف التشغيل المتغيرة: تغطي تكاليف التشغيل المتغيرة لكل متر مكعب.
- تكلفة التيار: تتألف من سداد كامل تكاليف

عملية تقديم العروض

كانت عملية تقديم العروض شفافة وتنافسية وخالية من ممارسات الفساد بشكل مثير للإعجاب. كما كان العرض الفني دقيقاً جداً في تحديد متطلبات جودة المياه ومنع الاستغلال من قبل مقدم العرض. كما رأى مراقبون خارجيون أن آلية الدفع كانت آلية عادلة للطرفين على حد سواء، تضمن الاستقرار المالي بالنسبة للشريك الخاص وتقديم خدمات فعالة من حيث التكلفة للسلطة الحكومية. إلى جانب ذلك، إن وجود الشركة الاستثمارية ذات الغرض الخاص التي اضطلعت ببناء وتشغيل المرفق أثمر وفورات واضحة.

شركة الاستثمار ذات الغرض الخاص المُختارة

على الرغم من اختيار أقل عرض مقدم، لم يكن الموضوع مسألة تكلفة بل أيضاً مسألة ثقة. إن الشركاء في الشركة الاستثمارية ذات الغرض الخاص "أوراسكواليا" كانوا من ذوي الخبرة. وكان ارتباطهم في الشركة متسقاً وتكاملياً. وقد عملت شركة أكواليا منذ عام 1980 في أكثر من 20 بلداً، ودائماً كانت إدارة المياه النشاط الرئيسي لها. وعند تقديمها العرض كانت قد خدمت أكثر من 20 مليون شخص و 1100 بلدية⁸¹. ومن جانبها أنشأت أوراسكوم وشغلت وتملكت عدداً كبيراً من الأصول في مصر منذ العام 1950. وقد ضمت شركة الاستثمار ذات الغرض الخاص شريكاً يتمتع بخبرة ومعرفة تكنولوجية واسعة في إدارة مياه الصرف الصحي وآخر يتمتع بمعرفة واسعة بالسوق المحلية. أخيراً إن وجود شركة محلية كجزء من الشركة الاستثمارية ذات الغرض الخاص أتاح نقل التكنولوجيا والمعرفة إلى الاقتصاد الوطني.

تقاسم المخاطر

وفقاً للمراقبين الخارجيين، كان هناك تقاسم معقول للمخاطر بين الطرفين. ففي الكفة الأولى، تحملت

النمو الاقتصادي ونمو الإنتاجية الزراعية في المنطقة. أما من حيث العمالة، فقد استفاد المجتمع المحلي من الشراكة بين القطاعين العام والخاص، حيث يعمل 1500 عامل مصري مؤقتاً خلال فترة الإنشاء. وقد قدمت الشراكة 63 فرصة عمل دائمة بعد الانتهاء من الإنشاء، ستون منهم من السكان المحليين⁷⁷. وعلى الرغم من الاستثمارات الضخمة التي جرى ضخها، لم ترتفع تكلفة المياه الحالية والتي تغطي تكاليف تجميع مياه الصرف الصحي ومعالجتها⁷⁸.

وأخيراً "كانت الآثار الجانبية لإنشاء محطة معالجة مياه الصرف الصحي محدودة نظراً لموقع المحطة خارج المناطق الحضرية"⁷⁹.

وكما كان متوقعاً، فقد مهد نجاح الشراكة بين القطاعين العام والخاص الطريق للمزيد من التطوير لهذه الآلية. ففي عامي 2015/2016 جرى تنفيذ 31 مشروع مياه وصرف صحي على الأقل في جميع أنحاء البلاد عبر أطر الشراكة بين القطاعين العام والخاص. وكانت غالبية هذه المشاريع في قطاع الصرف الصحي⁸⁰. كما دفع ذلك النجاح السلطات العامة لتبني تشريع خاص للشراكة بين القطاعين العام والخاص في آب/أغسطس 2010 وهو التشريع الذي لم يكن موجوداً عند إطلاق مشروع محطة معالجة مياه الصرف الصحي في القاهرة الجديدة.

عوامل النجاح الرئيسية

لعله من الممكن رصد عدد من عوامل النجاح الرئيسية في الشراكة التي تمخضت عن إنشاء محطة معالجة مياه الصرف الصحي في القاهرة الجديدة. أولاً، لم تكن الحكومة المصرية أبداً قادرة سواء مالياً أو فنياً على تنفيذ مثل هذا المشروع بمواردها الخاصة. ونتيجة لذلك، كانت الشراكة بين القطاعين العام والخاص الحل الوحيد لتنفيذ برنامج إدارة مياه الصرف الصحي التي يمكن أن تصل إلى كل مواطن من مواطني المدينة، وضمان المساواة في المعاملة في سياسة الصرف الصحي.

مياه الصرف الصحي للاستقرار البيئي. فعلى سبيل المثال كان من المتوقع من مقدمي العروض لهذه الشراكة بين القطاعين العام والخاص تضمين قدر استهلاك الكهرباء المتوقع. أضف إلى ذلك أن البنية التحتية الجديدة تسمح باستخدام المزيج المتشكل من رواسب مياه الصرف الصحي كسماد زراعي⁸².

كوسيلة لقياس الأثر الاجتماعي لهذه الشراكة بين القطاعين العام والخاص ربط سلفادور وآخرون (2016) محطات معالجة مياه الصرف الصحي بتحقيق أهداف التنمية المستدامة⁸³. يوضح الجدول 3-4 أدناه أهداف التنمية المستدامة التي تأثرت مباشرة بهذه الشراكة بين القطاعين العام والخاص. أما الجدول 3-5 فيوضح أهداف التنمية المستدامة التي تأثرت تأثيراً غير مباشر أو معتدلاً.

أوجه القصور

على الرغم من أن الشراكة بين القطاعين العام والخاص كان لها أثر تمكيني ومعزز للمساواة في المجتمع المحلي، فإن الأمر لم يخل من بعض أوجه القصور. أولاً، لم يتم "تعميم" المساواة كهدف للسياسة، وهذا من الواجب أن يكون موجوداً في كل مرحلة من مراحل العملية. فقبل منح عقد الشراكة بين القطاعين العام والخاص لم يُنفذ أي تحليل محدد لتحديد احتياجات السكان تحديداً دقيقاً، خاصة احتياجات الفئات ذوي الاحتياجات الخاصة والفئات المحرومة. كما لم تكن تلك المخاوف حاضرة في عمليات رصد وتنفيذ ومراجعة السياسة، ونتيجة لذلك يمكن القول إن السياسة كانت ستحقق آثاراً أكبر على المساواة إذا وضعت المواطنين في منتصف المشروع باعتبارهم المستفيدين وتمثيلهم على هذا النحو في كل مرحلة من مراحل هذه السياسة.

هذا، وبناءً على أن تطبيق فكرة الشراكة بين القطاعين الخاص والعام في مصر في تأسيس محطات معالجة مياه الصرف الصحي كان تطبيقاً جديداً، فقد جرى تأسيس محطات معالجة مياه الصرف الصحي في القاهرة الجديدة في ظل

شركة أوراسكواليا مخاطر التصميم والإنشاء والتمويل وأسعار الفائدة والأداء. وفي الكفة الأخرى، تحملت هيئة المجتمعات العمرانية الجديدة، وهي كيان حكومي، المخاطر المرتبطة بالتضخم والطلب والوضع السياسي. ومن المعروف أن الجهة المتعاقد معها ليس بمستطاعها عمل شيء للتخفيف من هذه المخاطر.

الاستدامة

يمكن للشراكة بين القطاعين العام والخاص في كثير من الجوانب أن توصف بأنها آلية مستدامة لضمان المساواة في حالة القاهرة الجديدة.

فأولاً، أسهمت هذه الشراكة إسهاماً مباشراً في بناء القدرات المحلية ووفرت البنية التحتية ذات التكنولوجيا المتطورة وأتاحت نقل التكنولوجيا إلى المجتمع المحلي.

ثانياً، زادت الشراكة بين القطاعين العام والخاص الاستدامة نظراً لأنها أسهمت إسهاماً مباشراً في الحد من الضغوط المالية على المالية العامة خلال سنوات الإنشاء. كانت المالية العامة تواجه صعوبات كبيرة نظراً للاضطراب السياسي الذي تمر به البلاد (تغيرين لنظام الحكم عامي 2011 و2013). وعلى المدى الطويل، أسهمت الشراكة أيضاً في خفض الإنفاق الحكومي على المياه العذبة في المنطقة، حيث يمكن الآن استخدام مياه الصرف الصحي المعالجة لأغراض الري. باختصار، أثمرت الشراكة ثماراً على جانبيين، الجانب البيئي والجانب المالي.

ثالثاً، زاد المشروع من كفاءة معالجة المياه ومن جودة مياه الري. كما أسهم في خفض تلوث نهر النيل وزيادة فرص الصيد دون زيادة الأسعار. كما إن ذلك قد يساعد على جذب مستثمرين جدد وزيادة القدرة التنافسية وخلق فرص جديدة وتعزيز فرص تمكين الاقتصاد المحلي.

رابعاً، شمل العرض المقدم الكثير من معايير الاستدامة البيئية مما يضمن تعزيز محطة معالجة

الجدول 3-4: أهداف التنمية المستدامة التي تأثرت تأثيراً مباشراً بهذه الشراكة بين القطاعين العام والخاص

رقم الهدف	أهداف التنمية المستدامة	تحسين أهداف التنمية المستدامة من خلال
6	المياه النظيفة والصرف الصحي	زيادة توافر المياه العذبة وتحسن أنظمة الصرف الصحي
3	الصحة والرفاه الجيدان	تدقق المياه بعد معالجتها بجودة أفضل - تحسين الصحة وانخفاض في معدل الوفيات والأمراض
13	العمل المناخي	انخفاض معدلات إلقاء المياه الملوثة في نهر النيل وتحسين جودة الري وتحسين النظام البيئي بأكمله
14	الحياة تحت الماء	
15	الحياة على الأرض	
17	الشراكة من أجل أهداف التنمية المستدامة	تعزيز الشراكة من أجل أهداف التنمية المستدامة

الجدول 3-5: أهداف التنمية المستدامة التي تأثرت تأثيراً غير مباشر أو معتدلاً

رقم الهدف	أهداف التنمية المستدامة	تحسين أهداف التنمية المستدامة من خلال
1	الحد من الفقر	زيادة توافر المياه وجودتها للأغراض الزراعية يمكنها أن تزيد من دخل المزارعين
2	القضاء على الجوع	تحسين النتائج الإنتاجية الزراعية تنتج المزيد من الغذاء
8	العمل اللائق والنمو الاقتصادي	أدى مشروع تأسيس المحطة إلى استحداث 63 وظيفة دائمة و 1500 فرصة عمل مؤقتة، مما يؤدي إلى ارتفاع الاستهلاك المحلي والنمو
9	الصناعة والابتكار والبنية التحتية	تساعد هذه المحطة على بناء بنية تحتية مرنة للمستقبل وتوفر التكنولوجيا وتنقل المعرفة
10	الحد من جوانب اللامساواة	ساعد استحداث فرص عمل على الحد من اللامساواة. كما أسهم في تحسين إمكانية الوصول إلى خدمات الصرف الصحي الأساسية للجميع.
11	المدن والمجتمعات المستدامة	الحد من الأثر البيئي في المناطق الحضرية

وفي هذا المجال. وقد أتاح هذا النجاح الفرصة لتوالد مبادرات أخرى مماثلة ممولة تمويلًا كبيرًا من قبل المؤسسات الأممية والبلدان الأجنبية التي عاينت نجاح التجربة المصرية في هذا السياق⁸⁴. كما أنها مهدت الطريق لصدور تشريع خاص بالشراكات بين القطاعين العام والخاص، وهو الأمر الغائب في معظم البلدان العربية. ولعله من الجدير بالذكر في هذا الصدد وجوب الأخذ في الاعتبار احتمال حصول تعارض التشريعات واتخاذ ما يلزم لدرء أي تعارض قد ينشأ⁸⁵. ولا يفوتنا أن نلاحظ أن المشروع قد أُطلق ونُفذ في وضع سياسي معقد جدا انطوى على تحديات لا يستهان بها مما أدى إلى رفع مستوى المخاطرة وزيادة معدل عدم التيقن.

مع ذلك، هناك تحديات فيما يتصل بالمشاريع المستقبلية في الشراكات بين القطاعين العام والخاص يجب الاستعداد للتصدي لها ومعالجتها. بعض هذه التحديات يتعلق بعملية تقديم العروض. فيجب القيام بتحليل التكاليف والفوائد قبل منح العقد للتعرف على احتياجات ومعايير وقرار اللجوء إلى الشراكة بين القطاعين الخاص والعام وشروط التعاقد. لكن الأهم من كل ذلك أنه لا بد من تبني نهج أكثر تشاركية وشمولية وتضمن ضمن انخراط جميع المواطنين. يجب تمثيل المواطنين في كل مرحلة من مراحل السياسة ومنحهم صوتاً فيها، ولا سيما فيما يتعلق بالتصميم والموقع والتخطيط الحضري للبنية التحتية الذي سيؤثر تأثيراً كبيراً في حياتهم (سلباً أو إيجاباً).

ولعل من الإجراءات والخطوات التي يمكن اتخاذها لتحقيق ذلك أن يجري تضمين متطلبات تمثيل المواطنين وعدم التمييز والتوعية المجتمعية ضمن معايير العرض بجانب الكفاءة في التكلفة والأثر البيئي. من الخطوات الأخرى التي قد يكون من الوارد اتخاذها تفضيل المنظمات التي يديرها المواطنون المحليون في عملية منح العرض، نظراً لأنها ستنتصف بقدر من الكفاءة من حيث التكلفة والجودة في تقديم الخدمات، لكن هذا يثير مسألة التنافسية في عملية تقديم العروض، حيث إن عدم

غياب تشريعي داعم ومنظم، وفي ظل محدودية الخبرة الفنية. عند إطلاق المشروع، لم يكن لدى مصر قانون خاص بالشراكات بين القطاعين العام والخاص، ولم تكن لدى إدارتها العامة حينها خبرة واسعة في هذا المجال. نتيجة لذلك لم يُنفذ أي تحليل للتكاليف والفوائد من قبل العروض المتنافسة، وهو أمر ضروري لتحديد الأهداف والتقييم الشفاف لحاجة المشروع وللشراكة بين القطاعين العام والخاص. أخيراً، لم يكن هناك فصل بين الهيئة المتعاقدة، وهي هيئة المجتمعات العمرانية الجديدة، وبين الوحدات الإشرافية (اللجان). ولم تكن اللجان مستقلة عن بعضها مما قد يؤدي إلى فشل التقييم.

التوصيات/إمكانية التكرار

كثيراً ما تُنتقد الشراكات بين القطاعين العام والخاص بأنها وسائل للسياسات الليبرالية الجديدة التي تعزز الفساد والتي لا تراعي هموم المواطنين. وفي الواقع، أن البعض قد يقر هذا الانتقاد بالنظر إلى ارتفاع معدلات الفساد في مختلف بلدان العالم. ومع ذلك ففي الحالة التي نحن بصدها، نجد أن الحكومة قد نجحت في منح المشروع لصاحب أفضل عرض طبقاً لمتطلبات عالية وبعد عملية تنافسية عادلة. وكانت الشركة الاستثمارية ذات الغرض المحدد التي أنشئت متكاملة ومتسقة وجديرة بالثقة، وكان لديها اهتمام في تقديم خدمات جيدة بدون تحمل كامل للمخاطر. وقد سمحت عوامل النجاح تلك للشراكة بين القطاعين العام والخاص بإدارة مياه الصرف الصحي في القاهرة الجديدة إدارة تنسم بالكفاءة. وقد ترتب على ذلك تحسين مستوى تقديم الخدمات. وكانت النتيجة تعزيز المساواة وتحسين ظروف الحياة كما تُظهر أهداف التنمية المستدامة التي تأثرت بمحطة معالجة مياه الصرف الصحي.

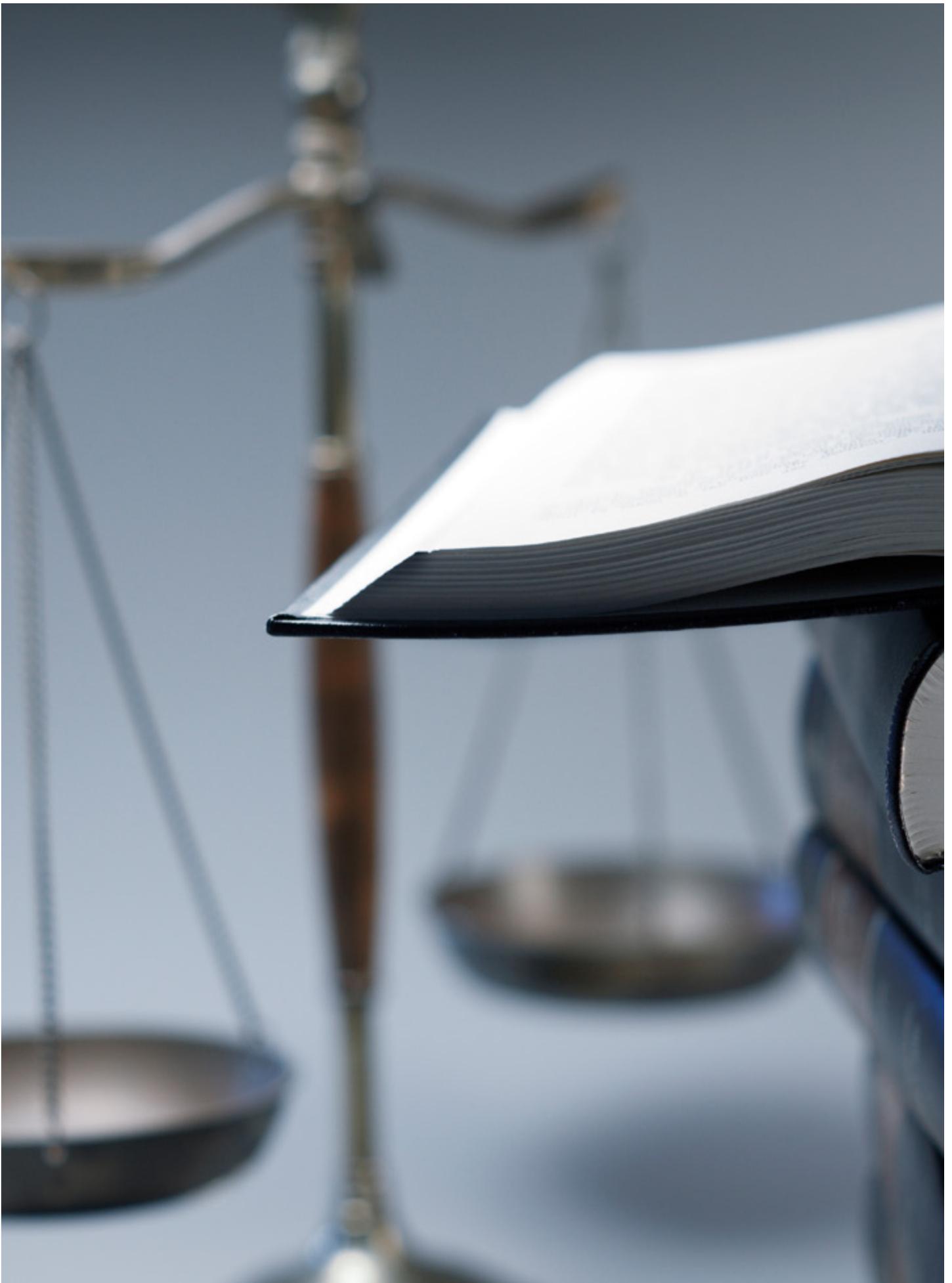
هذا، وقد كان للنجاح في إطلاق وتنفيذ مشروع محطة معالجة مياه الصرف الصحي في القاهرة الجديدة نكهة خاصة بناء على أنه ثمرة لأول شراكة بين القطاعين العام والخاص في مصر بهذا الحجم

القطاعين العام والخاص؟ كيف يمكن تعريف عملية تقديم العروض ومعايير الدفع؟ كيف يمكن ضمان تجنب الفساد؟

فتح الشراكات بين القطاعين العام والخاص للجميع قد يسهم في تعزيز الفساد وينتهك مبدأ وجوب تجنب تضارب المصالح.

أسئلة تطبيقية على سياق البلدان العربية

- ما هي الحالات الأخرى من التنفيذ الناجح للشراكات بين القطاعين العام والخاص التي يمكنك استحضارها؟
- ما هي التحديات التي تواجه الشراكات بين القطاعين العام والخاص خاصة في منطقتنا؟
- كيف يمكن تطبيق الشراكة بين القطاعين العام والخاص في منطقتنا؟
- ما هي القطاعات الأكثر ملاءمة للشراكة بين



4. تطبيق تعميم المساواة في مسار تقييم السياسات

- كيف يمكن تحويل قياس اللامساواة إلى سياسات وتوصيات ممكن أن تسهم في إصلاح السياسات المطروحة؟

4.1 - مقاربات ومبادئ عملية تعميم المساواة في العمل السياساتي

تصميم الجلسة التدريبية

يقسم الميسر المشاركين إلى مجموعات، تضم كل مجموعة من خمسة إلى سبعة مشاركين. تدرس كل مجموعة الحالة الموجودة في آخر الفصل، وتتبع خطوات تعميم المساواة في السياسات العامة الواردة في الدليل وصولاً إلى اختيار الأولويات واقتراح التوصيات. ثم يعرض الميسر الخلاصة.

عملية تعميم المساواة: المقاربات العمودية والأفقية⁸⁶

إنّ تعميم المساواة هو مقارنة أفقية لإصلاح سياسات قائمة أو تطوير سياسات جديدة. إن إحدى الطرق التي يمكن من خلالها تفسير تعميم المساواة هي إرفاق أي اقتراح سياساتي تطويري أو إصلاحي يتضمن تحليلاً للعواقب المحتملة على الفئات المهمشة، والقيام بتعديل هذا الاقتراح بحسب نتائج التحليل. إلا أنّ ذلك لا يقتصر على وجود الوعي والإرادة السياسية، بل يتطلب وجود إطار مؤسسي مهمته مراقبة ومتابعة عملية تعميم المساواة وتقديم الخبرات التقنية والأدوات اللازمة لتطبيق الإجراءات الجديدة والأبحاث والإحصاءات التي تمثل أساس عملية التحليل.

إلا أنه تجدر الإشارة إلى أن تعميم المساواة، أي المقارنة الأفقية للعمل السياساتي، لا تعني إلغاء التدخلات السياساتية الرأسيّة. إن الوصول إلى وضع مثالي للمساواة يتطلب أيضاً دعم وتطوير السياسات الرأسيّة التي تعالج مباشرة قضايا الفئات المهمشة. فعلى سبيل المثال، إنّ تحقيق المساواة بين الجنسين يتطلب في الوقت عينه سياسات مباشرة تعنى بتأمين الحقوق وتكافؤ الفرص بين

مخطط الفصل

هدف الفصل

بعد تحديد المقاربات الممكنة من أجل تعميم المساواة، على صناع القرار استيعاب المراحل والتمكن من الأدوات التي تخولهم تقييم أثر السياسات إن كانت قيد التطوير أو في نهاية تنفيذها كخطوة أساسية قبل إصلاح السياسات المطروحة. يتوخى هذا القسم تحقيق الأمور الآتية:

- فهم مراحل تقييم أثر السياسة الهادفة إلى تحقيق المساواة.
- التمكن من تطبيق الخطوات الأساسية في تقييم أثر السياسات المطروحة.
- التمرس على مهارات وضع مؤشرات اللامساواة وقياسها من أجل تحديد الأولويات واقتراح التوصيات.

أدوات التمرين

مراحل تقييم السياسة الهادفة إلى تحقيق المساواة

أسئلة مرجعية للقسم

- ما هي مراحل تقييم السياسات الهادفة إلى المساواة؟
- ما هي الطرق من أجل قياس اللامساواة التي تنتج عن السياسات؟

الوضع الراهن الأكثر عرضة للمساواة شرط أساسي من أجل تحديد إمكانية حصولهم على الخدمات مثل التعليم والرعاية الصحية والغذاء والعمالة وغيرها، وموقفهم من السياسات والتشريعات القائمة التي تؤثر في حياتهم.

المرأة والرجل بشكل عام، بالإضافة إلى تدخلات سياسية أفقية تعنى بتحقيق المساواة الجندرية متعددة القطاعات مثل الصحة أو التعليم أو العمل.

وفي هذا الإطار، تكمن أهمية تعميم المساواة في ثلاثة أمور أساسية:

- **تمكين صانعي السياسات:** إن إدراك صانعي القرار حول مخاطر اللامساواة وأهمية تعميم المساواة باعتبارها إجراءات متكاملة للوصول إلى مجتمع منصف مطلب أساسي، وخاصة بشأن ظروف وحقوق الفئات الأكثر عرضة للمساواة من أجل اتخاذ قرارات مستنيرة وتضمينية وأكثر شمولاً.
- **توفير مبادئ الحوكمة الرشيدة:** إن تعزيز حماية حقوق الفئات الأكثر عرضة للمساواة يتحقق عندما يجري تطبيق المبادئ الأساسية للحكم الرشيد. فعندما لا تتوافر لدى الفئات الأكثر عرضة للمساواة المهمشة وسائل للضغط على صانعي السياسات ومساءلتهم، تنخفض فرص الاستجابة لاحتياجاتهم.
- **تبني قيم المساواة:** إن المرجعية القيمة لتعميم المساواة شرط أساسي من أجل تحقيقها وتحديد قيم الكرامة والعدالة والإنصاف والحرية واحترام حقوق الإنسان، إذ يمكن من خلالها تخطي الاختلافات الاجتماعية والثقافية والاقتصادية والسياسية وبذل الجهد اللازم للوصول إلى الفئات الأكثر عرضة للمساواة والاستماع إليها وفهم احتياجاتها والتحديات التي تواجهها.
- **تعزيز عنصر الابتكار بسبب الحاجة إلى إيجاد أدوات سياساتية جديدة لمراقبة وتقييم وقياس المساواة وآليات لإشراك الجهات المعنية.**
- **تحويل أهداف الحركات الحقوقية إلى أدوات إدارة عامة رشيدة تطور مفهوم العدالة الاجتماعية على صعيد سياسي.**
- **ولضمان نجاح جهود تعميم المساواة، من الضروري توافر حزمة من الشروط^{87 88}، وهي:**
- **وجود بيانات منظمة:** إن وجود بيانات موضوعية ومنظمة حسب الفئات الأكثر عرضة للمساواة هو شرط أساسي لنجاح صياغة السياسات التي تستلهم مبدأ الشمول والتضمين من أجل تحقيق المساواة.

ثلاثة مبادئ لسياسات شاملة

يستند النقاش من أجل تعميم مبدأ المساواة على المبادئ الآتية:

- **القدرة على الوصول إلى المعلومات:** إن وجود البيانات هو عامل نجاح بالغ الأهمية، فإن الوصول إلى المعلومات والبيانات العامة ضروري للتمكن من صياغة السياسات وتنفيذها.
- **القيام بالمشاورات:** إن التواصل مع الأفراد المنتمين إلى الفئات الأكثر عرضة للمساواة أو المنظمات التمثيلية النائبة عنهم أمر جوهري من أجل فهم احتياجاتهم وتحديد الإجراءات اللازمة لتحقيقها.
- **مبدأ الشمول والتضمين:** هناك توافق بارز بين معظم الشركاء المعنيين بإرساء مبادئ المساواة داخل الخطط الإنمائية أن التنمية الاقتصادية ليست كافية للقضاء على اللامساواة ومكافحة الفقر وتفادي الأزمات، بل يجب أن تكون شاملة تفسح المجال لجميع شرائح المجتمع دون أي تمييز ديني أو عرقي
- **البحث شامل لجمع البيانات:** إن إجراء دراسة شاملة عن

المعنية مسؤولة مسؤولية تضامنية أن تواجه اللامساواة وتقلصها تقلصاً حقيقياً وتحولها إلى مساواة فعلية. ولا سبيل لتحقيق ذلك إلا من خلال تفعيل التعاون وبناء الشراكات المرنة.

• **مبدأ التكاملية:** ينطلق مبدأ التكاملية من أن حقوق الإنسان بنفسها تكاملية، بمعنى أن تحقيق أي من الحقوق يعتمد كلياً أو جزئياً على تحقيق الحقوق الأخرى. وعليه، فإن حرمان فرد أو مجموعة معينة من أحد الحقوق يؤثر سلباً في تمتع ذلك الفرد أو تلك المجموعة بالحقوق الأخرى. لذلك، عند القيام بتقييم أو تطوير أو تنفيذ سياسات في إطار تعميم المساواة، يجب أن يحرص صانعو السياسات على أن تكون تلك السياسات متكاملة، أي شاملة لجميع القطاعات الحقوقية، مثل الصحة والتعليم والمستوى المعيشي اللائق وغيرها من الحقوق المدنية والسياسية والاقتصادية والاجتماعية.

أو جندي أو جنسي أو اقتصادي أو عمري أو جسدي أو على أي أساس آخر.

• **مبدأ المشاركة:** في ظل تزايد فقدان الثقة في قدرة النظام الدولي الاقتصادي السياسي على مواجهة اللامساواة المتزايدة بين البلدان والمجتمعات والأفراد وازدياد مخاطر فشل الأنظمة السياسية والصدمات الاجتماعية والانهيارات الاقتصادية، لا يمكن إحرار أي تقدم إلا من خلال مشاركة فاعلة لكافة الجهات المعنية في تطوير وتنفيذ سياسات محورها المساواة. يتطلب الواقع الحالي أن تقوم الحكومات بكافة أجهزتها ووزاراتها المختلفة بإشراك المجتمع المدني والقطاع الخاص والجامعيين والإعلام على الصعيد المحلي والوطني والإقليمي والدولي دون استثناء أو إقصاء لأي طرف، وذلك للاستفادة من كافة الموارد والقدرات والفرص. إنه من الثابت الذي لا شبهة فيه أن جميع الأطراف

الشكل 1-4: مبادئ تعميم المساواة



تتوخى عملية تقييم أثر السياسة وقياس اللامساواة تحقيق الأهداف التالية:

1. تحديد مدى تأثير السياسة الحالية في الفئات الأكثر عرضة للامساواة. ويجب تقييم أثر السياسات بوجه خاص في الأسئلة الآتية:
 - هل تحقق هذه السياسة نتائج تعزز المساواة وتعالج اللامساواة لكل الأفراد والفئات المستهدفة؟
 - هل تضمن هذه السياسة، خلال مسار تطوير تنفيذها وتقييمها، شمول وتضمين وانخراط جميع الأطراف المعنية والفئات المستفيدة؟
 - هل تسهم هذه السياسة في تعريض أي فئة للتمييز أو التهميش؟
2. تحديد إمكانية وجود تأثير سلبي في بعض الأفراد أو الفئات، يتم:
 - تحديد تدابير للتخفيف والحد من الآثار السلبية أو
 - إصلاح السياسة لتحقيق المساواة وإزالة العوامل المسببة للامساواة.
3. توجيه الموارد بما يراعي حاجات وحقوق الفئات الأكثر تهميشاً بما يحقق المساواة

منهجية تقييم الأثر على المساواة

تتكون منهجية تقييم أثر السياسات الحالية أو المقترحة من خلال قياس اللامساواة من الخطوات التالية:

المرحلة الأولى: تحديد الفئات الأكثر عرضة للامساواة

تهدف هذه المرحلة إلى تحديد الفئات الأكثر عرضة للامساواة في المجال الذي تعنى به السياسة اجتماعياً أو اقتصادياً أو سياسياً.

تضمن معظم دول العالم في دستورها المساواة بين جميع مواطنيها، إلا أنه من المستبعد أن تكون الضمانة الدستورية وحدها كافية لتحقيق المساواة. لذا، تضع بعض البلدان سياسات وتشريعات تحدد من خلالها أسس التمييز الذي تتعرض له الفئات الأكثر عرضة

وعلى عملية تعميم المساواة أن تبدأ في أي مسار لصنع السياسات ويجب دمجها في كل مرحلة من مراحله⁸⁹. لا يقتصر تعميم المساواة على وضع تشريعات وسياسات قائمة على المساواة، بل يتعلق "بوضع اعتبارات المساواة في صميم عملية صنع القرار"⁹⁰، وعليه، فالتعميم آلية متكاملة ينبغي أن تكون:

- **منهجية**⁹¹: أي دمج المساواة ضمن دورة السياسات، في المراحل الأولى منها، وتطبيقها في كافة مراحل عملية صياغة وتنفيذ السياسات.
- **شاملة**: أي مواجهة كافة مسببات التمييز الاجتماعية والاقتصادية والسياسية.
- **هادفة**: أي السعي إلى القضاء على التمييز وتحقيق المساواة.
- **شمولية تضمينية**: أي أن تنخرط كافة الفئات الأكثر عرضة للامساواة المعنية في تطوير وتنفيذ وتقييم السياسة.
- **منسجمة**: أي أن تأتي في إطار استراتيجية أوسع للمساواة واحترام حقوق الإنسان.

4.2 - تقييم أثر السياسات في تحقيق المساواة في المجتمع⁹²

تقييم أثر السياسات وقياس اللامساواة التي تنتج عنها هي عملية تحليل شاملة ومنهجية ممكن تنفيذها:

- في بداية تطوير سياسة هادفة لتحقيق المساواة
 - أو خلال تنفيذ سياسة عامة من أجل تصويبها وإصلاحها.
- وذلك بهدف تحقيق العدالة الاجتماعية وتحسين الأفراد والفئات الأكثر عرضة للامساواة، وتفادي التمييز ضدهم وتهميشهم. وغالباً ما تساعد عملية التقييم في تسليط الضوء على اللامساواة التي نتجت عنها وهي غالباً ما لا تكون واضحة مستخدمين منظور الأغلبية، وهي ممارسة شائعة جداً عند صنع السياسات.

الجدول 1-4: مراحل تقييم أثر السياسات

1	المرحلة الأولى - تحديد الفئات الأكثر عرضة للمساواة
2	المرحلة الثانية - تحديد أهداف السياسة ومؤشرات قياس المساواة
3	المرحلة الثالثة - تحليل الواقع الحالي من خلال جمع البيانات
4	المرحلة الرابعة - تقييم أثر السياسة وقياس المساواة
5	المرحلة الخامسة - تنظيم استشارات لتحديد الأولويات وحوكمة تعميم المساواة
6	المرحلة السادسة - اقتراح التوصيات والإصلاحات لتحقيق المساواة

الإطار 1-4: قائمة أسس التمييز

فنلندا: الجندر، الهوية الجندرية، الأصل، السن، الإعاقة، الدين، المعتقد، الميول الجنسية، الجنسية، اللغة، الرأي، النشاط السياسي، النشاط النقابي، العلاقات العائلية والوضع الصحي.

استونيا: الأصل الاثني والعرق واللون والدين والمعتقدات الأخرى والسن والإعاقة والميول الجنسية.

بريطانيا: الجنس (بما في ذلك إعادة تحديد الجنس، الحالة الزوجية، أو المدنية أو الحمل) واللون والجنسية (بما في ذلك المواطنة) والأصل الإثني والأصل القومي والإعاقة والميول الجنسية والدين أو المعتقد، والسن.

إلى نوع مختلف، أكثر إجحافاً، من التمييز التي تتعرض إليه المرأة المنتمة الى أغلبية عرقية. لذا من المهم عند تحديد الفئات المعرضة للمساواة في البلدان العربية شمل الفئات الواقعة على نقاط تماس وتقاطع أسس التمييز أعلاه.

المنهجية المعتمدة للمرحلة الأولى

يتضمن تحديد الفئات الأكثر عرضة للمساواة بحثاً عن البيانات المتاحة بشأنها. وعلى الرغم من أن توافر مثل هذه البيانات قد يكون محدوداً، فإنه ينبغي أن يستمد من مختلف المصادر - كالأبحاث الجامعية، والبيانات المعدة من قبل الهيئات العامة، والدراسات الاستقصائية للمنظمات غير الحكومية.

للمساواة بهدف تحقيق الدمج الاجتماعي والعدالة الاجتماعية. ويستند تقييم أثر السياسات إلى هذه الخصائص من أجل ضمان المساواة لجميع الفئات. وفي الجزء الآتي نستعرض بعض الأمثلة⁹³:

غالباً ما يكون هذا التصنيف لأسس التمييز غير موجود في الدول العربية. ولذلك، يتعين على المعنيين بتقييم أثر السياسة أن يعرفوا بأنفسهم الفئات الأكثر عرضة للمساواة في سياق السياسة. ويتمثل التحدي الرئيسي في هذا التمرين في ضمان أن تكون قائمة هذه الفئات شاملة وألا تستبعد أي فئة. وفي الجدول أدناه، وضعت قائمة بأسس التمييز المحتملة لتستخدم كدليل بالرغم من التباين بين الدول وحسب القطاعات. ولذلك، من المهم جمع البيانات الأولية والثانوية حول الواقع الحالي في كل بلد من أجل تحديد الفئات الأكثر عرضة للمساواة حسب مجال السياسة العامة.

ذكرنا بعض الأسس التي قد يجري من خلالها التمييز ضد فئات معينة معرضة أكثر من غيرها للمساواة ومن المهم في هذا السياق ذكر نظرية التقاطعية التي تركز على تفاقم التمييز عند انتماء الفرد الى أكثر من فئة واحدة من الفئات الأكثر عرضة للمساواة. أحد أسس هذه النظرية أن كل نظام من أنظمة القمع والتمييز المذكورة أعلاه لا ينشأ ويبرز بمعزل عن أنظمة القمع والتمييز الأخرى. ليس هذا فحسب، بل إن أنظمة القمع والتمييز ترتبط فيما بينها ويؤثر أحدها على الآخر. وهذا الترابط أساسي فيما يتصل بتحديد التمييز الذي يتعرض له الأفراد. على سبيل المثال تتعرض المرأة المنتمة الى أقلية عرقية معينة

الجدول 2-4: أسس التمييز المحتملة

أساس التمييز	بعض المجموعات المعرضة للتمييز
الوضع الاقتصادي	الأفراد والعائلات الفقيرة
الجنس	النساء والأفراد الذين قاموا بإعادة تحديد جنسهم أو الأفراد الذين هم في طور فعل ذلك
الجنسية	المهاجرون والألاجئون وعديمو الجنسية
العرق والإثنية	الأفراد المنتمون إلى الأقليات العرقية والاثنية كأكراد والأمازيغ
اللغة	الأفراد الذين يتكلمون لغات ثانوية
العمر	المسنون والشباب والأطفال
الوضع الجسدي والنفسي	الأفراد ذوو الإعاقة - بما في ذلك الإعاقة البدنية والحسية والفكرية والعقلية
الانتماء السياسي	الأفراد المنتمون للأحزاب والمجموعات السياسية المعارضة
الموقع الجغرافي	الأفراد الذين يعيشون في مناطق معزولة، والأفراد الذين لديهم خلفية هجرة أو نزوح أو لجوء
النشاط الاقتصادي	العاطلون عن العمل والعمال ذوو المهارات المتدنية
المعتقدات الدينية	الأفراد المنتمون إلى الأقليات الدينية أو الأفراد الذين لا دين لهم
اللغة الأم	الأفراد المنتمون إلى أقليات لغوية

- هل هذه الفئة موجودة داخل بيئة معينة تضعها في خطر التعرض للتمييز؟
 - هل هذه الفئة أقل قدرة على الاستفادة في مجال السياسة العامة مقارنة بباقي فئات المجتمع؟
 - هل هذه الفئة فاقدة للموارد المختلفة مقارنة بعامة المجتمع في مجال السياسة العامة، مثل الوقت والمعلومات والتمويل والمؤهلات وفرص الحصول على الخدمات؟
- في حال الحصول على أدلة تثبت أيًا من البيانات أعلاه، يتم تحديد الفئة على أنها عرضة للمساواة.
- وينبغي على المعنيين بتقييم أثر السياسة على المساواة مراجعة قائمة أسس التمييز المحتملة المذكورة في الجدول 2-4 وإضافة أي أسس أخرى قد تكون ذات صلة بمجال السياسة أو بالسياق العام. وقد تكون هناك فئات معرضة للخطر لكنها غير مرئية لفريق المقيمين. لذا، من الضروري إجراء مراجعة للأبحاث والأدبيات حول التركيبة الديمغرافية للفئة التي تستهدفها السياسة من أجل ضمان أن قائمة أسس التمييز المحتملة تستلهم مبدأ الشمول والتضمين. هذا ويجب على فريق التقييم البحث عن الأدلة فيما يتصل بكل فئة عرضة للمساواة على أساس من أسس التمييز المحتملة.

المنهجية المعتمدة للمرحلة الثانية

يباشر المعنيون تحديد أثر السياسة في المساواة من خلال مراجعتها وتحليلها، مستخدمين الأسئلة التوجيهية التالية:

- ما هي الأهداف العامة والمحددة والعملية للسياسة العامة؟
- من هي الجهات التي من المتوقع أن تستفيد من هذه السياسة العامة؟
- هل تعنى أهداف السياسة بمصالح واحتياجات الفئات الأكثر عرضة للمساواة؟⁹⁴

يوضح الجدول 3-4 مختلف مقاييس اللامساواة ومختلف الإيجابيات والسلبيات المرتبطة بها (يمكن الاطلاع على تفاصيل مقاييس اللامساواة في "دليل بناء القدرات لتحليل وقياس اللامساواة الاجتماعية والاقتصادية في المنطقة العربية")⁹⁵:

النتائج المرجوة من المرحلة الثانية:

لائحة بالأهداف العامة والمحددة للسياسة العامة لقياس مستوى تأثيرها النهائي.

المرحلة الثالثة: تحليل الواقع الحالي من خلال جمع البيانات

تتوخى هذه الخطوة إنشاء قاعدة بيانات موثوقة ومحدثة تعكس الوضع الراهن والتجارب لكل من الفئات الأكثر عرضة للمساواة في مجال السياسة. وتساعد البيانات الكمية والنوعية التي سيجري جمعها في تحديد مدى ملائمة السياسة لكافة الفئات، وآثارها في كل فئة معرّضة للمساواة. إن غاية هذه المرحلة هي جمع البيانات التي تجيب عن الأسئلة الآتية:

- هل احتياجات الأفراد المعرّضين للمساواة وقضاياهم وحقوقهم وأولوياتهم مختلفة عن عموم السكان فيما يتعلق بمجال السياسة؟ ما الدليل على ذلك؟ إذا كانت الإجابة نعم، إلّا تعزو هذا الاختلاف؟

من المهم أيضاً أن يجري فريق التقييم مقابلات مع الخبراء في مجال السياسة العامة والمنظمات التي تمثل مختلف الفئات الأكثر عرضة للمساواة. ولا يتطلب قياس اللامساواة بالضرورة العمل الإحصائي الكمي إذا تعذر توفره؛ ففي الكثير من الحالات، يكفي إجراء تحليلات نوعية كالمقابلات أو مجموعات التركيز للاطلاع على طبيعة ومدى التمييز.

النتائج المرجوة من المرحلة الأولى:

قائمة بالفئات الأكثر عرضة للمساواة في مجال السياسة العامة المطروحة.

المرحلة الثانية: تحديد أهداف السياسة ومؤشرات قياس المساواة

تتوخى هذه الخطوة تحديد الآثار والنتائج المرجوة للسياسة، وذلك بهدف تحديد ما إذا كان أثر السياسة العامة الإيجابي قد بلغ جميع الفئات المستهدفة على حد سواء في الخطوات اللاحقة.

إن للمساواة أبعاداً متعددة يمكن تحديدها وفقاً لقياسات مختلفة تحديداً يسمح برسم صورة واضحة وموضوعية ودقيقة لها دون أن يكون مضللاً أو ينتج عنه حجب أشكال أخرى من اللامساواة. لذلك، يعتبر قياس اللامساواة أساسياً من أجل:

- **أولاً**، تحديد حجم وأوجه الظلم الناتج عن السياسات العامة الموجودة أو التي هي في طور التطوير أو التنفيذ.
- **ثانياً**، السماح بمقارنة هذه المقاييس بين الأفراد والفئات الاجتماعية والبلدان وعبر الزمن لرصد التحسينات وأوجه التدهور في مختلف مجالات ومستويات اللامساواة.
- **ثالثاً**، المساعدة في تقييم أثر السياسات الهادفة إلى تعزيز المساواة.

الجدول 3-4: مقاييس اللامساواة، الإيجابيات والسلبيات المرتبطة بها

مقاييس ⁹⁶	مقارنة دخل الشخص مع	التدابير/المميزات	إيجابيات	سلبيات
المدى (Range)	أعلى دخل إلى أدنى دخل	الفرق بين أعلى وأدنى معايينة	1. سهل الفهم 2. سهل الاحتساب	1. يتجاهل كل المعايينات ما عدا اثنتين 2. لا يثقل المعايينات 3. يتأثر بالتضخم المالي 4. من الممكن أن يؤدي إلى نتائج خاطئة
معامل جيني (Gini Index)	دخل الأشخاص الآخرين	المعدل المتوسط أو المتوقع (المطلق) بين أزواج من الدخل في التوزيع، مُعْتَبَرًا عنه كنسبة من إجمالي الدخل	1. الأكثر استخداماً 2. يدمج جميع البيانات 3. الخصائص النظرية والإحصائية الجذابة التي لا توجد بها مقاييس أخرى 4. جيد في التقاط زيادة أو انخفاض التفاوت في الدخل 5. يمكن أن ننظر في المقارنة المباشرة بين الوحدات مع مختلف حجم السكان	1. لا يُقَسَّم بسهولة أو يضاف عبر المجموعات للتمييز بين أنواع مختلفة من اللامساواة 2. يستجيب بشكل مختلف لتحويلات الدخل بين الناس في ذيول معاكسة لتوزيع الدخل مقابل التحويلات في الوسط 3. يمكن لتوزيعات الدخل المختلفة أن تمثل نفس معامل جيني 4. يتطلب بيانات شاملة على مستوى الفردية
مؤشر أتكينسون (Atkinson's Index)	نسبة متوسط الإنفاق (أو الدخل) من العشرية الأشد ثراءً مقسوماً على العشرية الأكثر فقراً	نسبة متوسط الإنفاق (أو الدخل) من العشرية الأشد ثراءً مقسوماً على العشرية الأكثر فقراً	1. مقياس الرعاية الاجتماعية الأكثر شعبية 2. يمكن أن يقسّم داخل وفيما بين المجموعة. 3. يوفر آثار الرعاية الاجتماعية للسياسات البديلة 4. أكثر حساسية من معامل جيني في أجزاء مختلفة من توزيع الدخل	1. مقياس اللامساواة بسيط 2. يتجاهل الدخل في الوسط ويتجاهل المعلومات حول كيفية توزيع الدخل داخل العشرية العليا والسفلى
تدابير الإنتروبي المعممة (مؤشر تايل) Generalized Entropy Measures - (Theil Index)	يقارن الدخل النسبي لجميع الأفراد (إما تثقيل السكان أو تثقيل الدخل)	يقارن الدخل النسبي لجميع الأفراد (إما تثقيل السكان أو تثقيل الدخل)	1. يمكن أن يقسّم التفاوت في الجزء الذي يعزو إلى اللامساواة داخل المناطق (الحضرية مقابل الريفية) والجزء الذي يعزو إلى الاختلافات بين المناطق (فجوة الدخل بين الريف والحضر) 2. تظهر مصادر التغييرات في اللامساواة مع مرور الوقت 3. أكثر مرونة للتعامل مع عدم وجود البيانات الفردية	1. لا يمكن مقارنتها دائماً عبر وحدات مختلفة (مثل الأمم أو المجموعات) 2. معقد حسابياً
نسبة التشتت العشرية (النسبة العشرية) (Decile Dispersion Ratio - Inter Decile Ratio)	نسبة متوسط دخل أغنى x % من السكان إلى متوسط دخل أشد السكان فقراً	نسبة متوسط دخل أغنى x % من السكان إلى متوسط دخل أشد السكان فقراً	1. يمكن أن ينظر إلى نسب الدخل بين أي النسب المئوية 2. سهل التفسير	1. عرضة إلى القيم والناشر المفرطة 2. يتجاهل الدخل في منتصف التوزيع 3. يتجاهل كيف يتم توزيع الدخل داخل العشرية العليا والسفلى

- نسبة التشنت العشرية (النسبة العشرية) (Decile - Inter-Decile Ratio - Dispersion Ratio)

بالإضافة الى ذلك، على فريق التقييم تجميع البيانات الخاصة بكل فئة من الفئات الأكثر عرضة للامساواة التي جرى تحديدها كمستفيد من السياسة في الخطوتين السابقتين. ولعل التحدي الرئيسي الذي يواجه عملية جمع هذه البيانات هو أنّ بعض الفئات الأكثر عرضة للامساواة غير مرئية كفئات منفصلة وتمييزة عن غيرها في التعدادات والدراسات.

كخطوة أولى، يضع فريق التقييم مؤشرات كميّة من أجل عقد الموازنة بين حالة كل فئة من الفئات المعرّضة للامساواة وبين حالة السكان عموماً. هذه المؤشرات يجب أن تعكس إمكانية وصول الفئات الأكثر عرضة للامساواة إلى الخدمات والموارد والمعلومات. وينبعت تطوير المؤشرات من مصدرين رئيسيين: (1) أهداف السياسة المحددة، (2) قيم ومبادئ المساواة ضمن أهداف السياسة. وتسمح المؤشرات الكمية برصد التقدم المحرز في تحقيق المساواة في مجال السياسة.

كثيراً ما تُجري الحكومات والمنظمات الدولية إحصاءات دورية روتينية عن طريق الدراسات الاستقصائية والتعدادات الوطنية، فيمكن استخدام هذه المصادر لجمع البيانات الكميّة المحدثة.

مع أن المؤشرات الكمية تسمح بعقد موازنات بين الفئات الأكثر عرضة للامساواة وبين عموم السكان، فإن هذه المؤشرات لا تقدّم أي تفسيرات للتباينات القائمة بين الجهتين. لذلك، من المهم جمع لبيانات نوعية تكميلية لبناء صورة أفضل للحالة الراهنة. وغالباً ما يعتمد بعض الفاعلين في المجتمع كالمنظمات التي تدافع عن حقوق بعض الفئات العرضة للامساواة إلى نشر تقارير تتضمّن بيانات نوعية عن التمييز الذي تواجهه تلك الفئات.

• هل خبرات الفئة المعرّضة للامساواة ومواقفهم ومستويات مشاركتهم مختلفة عن عموم السكان فيما يتعلق بمجال السياسة؟ ما الدليل على ذلك؟ إذا كانت الإجابة نعم، إلّا تعزو هذا الاختلاف؟

• هل هناك عوامل معينة تسهم في المعاملة السلبية التي تتعرض لها الفئات المعرّضة للامساواة؟ ما الدليل على ذلك؟ كيف تؤثر هذه العوامل في تلك الفئات فيما يتعلق بمجال السياسة العامة؟

• هل هناك فاعلون معينون في المجتمع يحولون بين الفئات المعرّضة للامساواة من المشاركة وبين تطوير السياسة العامة وتنفيذها وتقييمها؟ ما الدليل على ذلك؟

تتألف المرحلة الثالثة من الخطوات الآتية:

إجراء بحث مكتبي كمي نوعي للبيانات المتاحة وتحديد الثغرات في المعلومات

بغية تشكيل فهم للواقع الحالي من ناحية المساواة في مجال السياسة العامة، ينبغي لفريق التقييم أن يجري بحثاً مكتبياً يتضمن جمع البيانات الكمية والنوعية الموجودة بشأن كل فئة من الفئات الأكثر عرضة للامساواة في مجال السياسة وفقاً للمنهجية الآتية.

على فريق التقييم تجميع المعلومات العامّة عن اللامساواة عند عموم السكّان للمقارنة من خلال استخدام أي من مقاييس المساواة التي جرى شرحها في الفصل الثالث بالقسم الثالث:

- المدى (Range)
- معامل جيني (Gini Index)
- مؤشر أتكينسون (Atkinson's Index)
- تدابير الإنتروبي المعممة (مؤشر ثايل) (Generalized Entropy Measures - Theil Index)

الجدول 4-4: أمثلة من البيانات التي يجب جمعها

1- التعليم	
التعليم الابتدائي والثانوي	<ul style="list-style-type: none"> - نسبة الأمية - مستوى تعليم أولياء الأمور - النسبة المئوية للطلاب الذين تسربوا من المدارس والمستبعدين من النظام المدرسي - النسبة المئوية للطلبة في المدارس الخاصة مقابل المدارس الحكومية - نسبة الشباب في التعليم الفني مقابل التعليم العام
التعليم العالي	<ul style="list-style-type: none"> - النسبة المئوية للطلاب حسب مستوى الدراسة - النسبة المئوية للطلاب الذين حصلوا على شهادة الدراسات العليا - النسبة المئوية للطلاب في الجامعة حسب التخصص المختار - النسبة المئوية للطلاب الذين تسربوا من الجامعة بعد العام الأول - النسبة المئوية للطلاب الذين يتركون التعليم العالي دون الحصول على شهادة
2- السكن	
وضع السكن	<ul style="list-style-type: none"> - النسبة المئوية للملاكين، أصحاب المنازل للمرة الأولى والمستأجرين - النسبة المئوية لسكان المنازل
نوع السكن	<ul style="list-style-type: none"> - النسبة المئوية وفقاً لنوع السكن: شقة، غرفة، منزل، الخ. - النسبة المئوية للأفراد المشردين
نسبة الإشغال	<ul style="list-style-type: none"> - متوسط عدد الأمتار المربعة للشخص الواحد - متوسط عدد الشاغلين لكل وحدة سكنية
3- الصحة	
إمكانية الوصول للخدمات الصحية	<ul style="list-style-type: none"> - النسبة المئوية للأفراد الذين لديهم طبيب إحالة - عدد الزيارات السنوية لطبيب الأسنان - عدد الزيارات السنوية للأطباء العامين - معدل وفيات الأطفال
إمكانية الوصول للحماية الاجتماعية	<ul style="list-style-type: none"> - النسبة المئوية للأفراد الذين لديهم تأمين طبي عام أو خاص - النسبة المئوية للأفراد الذين لديهم تأمين صحي تكميلي - النسبة المئوية للأفراد الذين لديهم خطة تقاعد

إجراء بحث إضافي لجمع البيانات الكمية والنوعية وسد الثغرات

بعد أن يحدّد المقيّمون الثغرات في البيانات، عليهم إجراء المزيد من البحوث الأولية لملء هذه الثغرات واستكمال فهم وضع كل فئة من الفئات الأكثر عرضة للامساواة في مجال السياسة العامة المطروحة. عند جمع البيانات، يجب استشارة أفراد ينتمون للفئات المعرضة للامساواة بالإضافة إلى الكيانات والمنظمات التي تمثّل مصالحهم.

على سبيل المثال، تشكل فئة النساء فئة محددة تحديداً جيداً في معظم التعدادات مما يجعل البيانات المتعلقة بمشاركة المرأة في القوى العاملة متاحة بسهولة. على الضفة الأخرى، قد تكون فئات مهمشة أخرى مثل الأقليات العرقية أقل تحديداً في التعدادات الوطنية، مما يجعل البيانات عن مشاركة هذه الفئة في القوى العاملة غير متوفرة.

كما ينبغي على المقيمين جمع بيانات نوعية عن وضع الفئة المعرّضة للمساواة إذا لم يكن لديهم فهم كامل لواقع تلك الفئة فيما يتعلق بمجال السياسة المطروحة. ويمكن جمع البيانات النوعية من خلال المقابلات الفردية، ومجموعات التركيز، وورش العمل مع الأفراد المنتمين إلى الفئة المعرّضة للمساواة أو أعضاء منظمات تمثل مصالحهم.

يمكن لفريق التقييم تكليف مكتب الاحصاء الوطني بجمع البيانات الكمية. على سبيل المثال، يمكن إنشاء هيئات للفئات الأكثر عرضة للمساواة المختلفة في الاستبيانات الوطنية كالتعداد الوطني أو مسح الأسر المعيشية، وإدخال أسئلة معيارية تتعلق بمجال السياسة في هذه الاستبيانات. ومن شأن تقنيات تحليل البيانات الكمية أن تسمح باستنتاج مؤشرات كمية مماثلة لتلك التي تضمنها الجدول الوارد أعلاه.

الاطار 4-1: تأمين التعليم للجميع في النيبال⁹⁸

في عام 1954، كان معدّل الأمية في النيبال 94.7 في المائة، ولمواجهة هذه المشكلة أنشئت لجنة وطنية للتعليم لتوفير التعليم للجميع. وكانت فرص الحصول على التعليم أدنى للعديد من الفئات؛ ففرص التعليم تتقلص تقلصاً واضحاً للفئات، والأقليات العرقية، والأقليات اللغوية، والمعوقين، والسكان الذين يعيشون في المناطق الريفية. ومن أجل تعميق فهم فجوة المساواة في الحصول على التعليم، جرى إدخال تقييم منتظم للتعليم للجميع. وقد جمع هذا التقييم بيانات كمية عن المساواة في التعليم باستخدام الوسائل الآتية:

- استبيان المدارس مرتين في السنة في بداية ونهاية السنة الدراسية.
- التعداد السكاني الوطني، الذي يجري كل عشر سنوات.
- الدراسات الاستقصائية الوطنية مثل الدراسة الاستقصائية للقوى العاملة النيبالية، والدراسة الاستقصائية الديمغرافية والصحية في النيبال التي يجريها المكتب المركزي للإحصاء دورياً في الفترة التي تتخلل التعدادات الوطنية.

البيانات الكمية التي جمعت من هذه المصادر تتيح لصانعي السياسات التعليمية الفرصة لتعميق فهمهم لوضع الفئات المعرضة للمساواة في التعليم.

الاطار 4-2: اللامساواة في الصحة على أساس الجذور العرقية في اسكتلندا⁹⁹

أجرت الحكومة الإسكتلندية تقيماً للتباين في الصحة بين مختلف الفئات العرقية باستخدام بيانات التعداد الصحي. وكان الهدف من هذا التقييم تحديد أوجه اللامساواة الناجمة عن التوزيع غير المتكافئ للعوامل الاجتماعية المؤثرة في الصحة عند مختلف الفئات العرقية. وفي ذلك، تضمن تعداد عام 2011 لسكان اسكتلندا السؤالين الآتيين حول صحتهم:

- هل تحدّ - مشكلة صحية أو إعاقة استمرت، أو من المتوقع أن تستمر، 12 شهراً على الأقل - من أنشطتك اليومية؟ كانت احتمالات الإجابة كالاتي: "نعم، تحدّها قليلاً"، "نعم، تحدّها كثيراً"، ولا. وقد رأى القائمون على التحليل أنّ أولئك الذين أجابوا بـ "نعم" لديهم مشكلة صحية أو إعاقة.
- كيف صحتك بشكل عام؟ كانت احتمالات الإجابة كالاتي: 'جيدة جداً'، 'جيدة'، 'متوسطة'، 'سيئة'، 'سيئة للغاية'. وقد رأى القائمون على التحليل أنّ أولئك الذين أجابوا بـ "سيئة" أو بـ "سيئة جداً" لديهم صحة عامة ضعيفة.

وقد جرى تحليل النتائج المتعلقة بهذه الأسئلة عند مختلف الفئات العرقية والجنسية لتحديد الفئات الأكثر عرضة للمساواة. وقد استخدم التحليل معدلات موحدة للسكن للمقارنة بين الأشخاص الذين هم في نفس السن، مما يجنب المقارنات المضللة بين فئات عرقية لديها بنى عمرية مختلفة جداً.

النتائج المتوقعة من هذه المرحلة:

المرحلة الرابعة - تقييم أثر السياسة وقياس اللامساواة

- لائحة المؤشرات الكميّة عن الواقع الحالي لكل من الفئات الأكثر عرضة للامساواة في مجال السياسة المطروحة¹⁰⁰.
 - بيانات كمية ونوعيّة تشرح الواقع الحالي لكلّ من الفئات المعرّضة للامساواة في مجال السياسة المطروحة وتقرنها بوضع عامّة السكّان.
- في هذه المرحلة، يحلّل المقيّمون والخبراء السياسة لتحديد وتوصيف تأثير السياسة المباشر أو غير المباشر في كل فئة من الفئات المعرّضة للامساواة مقابل تأثيرها في عموم الفئات المستهدفة من السياسة المطروحة.

يتضمن تقرير "معايير المساواة" بيانات مفصلة عن واقع الفئات المهمشة في مدينة نيويورك ليشكل منصة لمعرفة واقعهم الحالي وتحديد المعايير التي يجب متابعتها والعمل للوصول إليها لتحقيق المساواة

الجدول 4-5: الأسئلة التوجيهية لمجموعة تركيز مع العاملين في مجال مشاركة الأقليات العرقية في التعليم¹⁰¹

أسئلة توجيهية	جدول الأعمال
<ul style="list-style-type: none"> • يشكر المقيم المشاركين على مشاركتهم • يطلب المقيم من المشاركين تعريف أنفسهم • تعريف التقييم • يبين المقيم للمشاركين أن لهم أن يبدوا ما يرونه من آراء، وأن كل رأي سيؤخذ في الاعتبار، وأن المجال ليس مجال الحكم على دقة الإجابات وسلامة الآراء، بل هو مجال فهم تجارب المشاركين وطبيعة آرائهم. • يبين المقيم للمشاركين أنه سيحافظ على سرية ما يبدونه المشاركون، وأنه لن يجري الإفصاح عن هوياتهم. • يطلب المقيم من المشاركين إذنهم لتسجيل أصواتهم خلال المناقشة ويشرح لهم أنّ غاية هذا الإجراء تيسير عملية التحليل في مرحلة لاحقة. 	<p>المقدمة</p> <p>5 دقائق</p> <p>يعرف خلالها المقيم نفسه ويشرح للأفراد لماذا طلب منهم المشاركة في مجموعة التركيز</p>
<ul style="list-style-type: none"> • ما الذي يشجّعك على القدوم الى مدرستك؟ • إذا كنت تستطيع تغيير شيء واحد في مدرستك، ماذا سيكون ذلك الشيء؟ • كيف تصف تعدّد الثقافات في مدرستك؟ • هل ترى أن تجربة الطلاب من الأقليات العرقية في هذه المدرسة هي نفسها أو تختلف عن تجربة الطلاب الآخرين؟ [طلب أمثلة] • ما هي تجربتك الشخصية في هذه المدرسة، سواء كنت من الأغلبية أو من الأقليات العرقية؟ [طلب أمثلة] • إذا كان بإمكان الأفراد المنتمين لأصول عرقية أخرى في المدرسة أن يعرفوا شيئاً واحداً عنك كفرد، فماذا سيكون ذلك الشيء؟ • إذا كنت تستطيع أن تقترح للأفراد المنتمين لأصول عرقية أخرى في المدرسة ما يمكن أن يفعلوه لتحسين مناخ تعدّد الثقافات في المدرسة، فماذا سيكون ذلك الأمر؟ • إذا كنت تستطيع أن تقول شيئاً للأفراد الذين يشاركونك في جذورك العرقية فيما يتصل بما يمكن عمله لتحسين مناخ تعدّد الثقافات في المدرسة، ماذا سيكون ذلك الشيء؟ • ما الشيء الوحيد الذي يمكن أن تفعله كفرد لتحسين وضع التعدّد الثقافي في المدرسة؟ • هل لديك أيّة أفكار أو اقتراحات أخرى كفرد لتحسين وضع التعدّد الثقافي في المدرسة؟ 	<p>فهم تجربة الأقليات العرقية في المدارس الثانوية</p> <p>30 دقيقة</p> <p>فهم السبب وراء معدلات التسرب من المدارس الثانوية</p>

- هل تُقيد أي قواعد أو قيم اجتماعية وصول أي فئة إلى الخدمات؟

- هل يمكن أن يؤدي البند/الموضوع إلى التمييز المباشر أو غير المباشر لبعض الفئات أو الأفراد؟
- هل يميّز البند/الموضوع بحق الأفراد المنتمين إلى فئة معيّنة؟
- هل يخلق البند/الموضوع أو يعزز أي ديناميات سلبية بين فئة معيّنة والفئات الأخرى؟

• هل يتوخى هذا البند زيادة تكافؤ الفرص من خلال السماح أو اتخاذ خطوات إيجابية، أو إجراءات لمعالجة اللامساواة؟¹⁰³

- هل يتناول البند/الموضوع الظروف السياسية التي تحول دون المساواة في مجال السياسة العامة؟
- هل يتدخل البند/الموضوع لتحسين ظروف الفئات الأكثر عرضة للامساواة فيما يتعلق بمجال السياسة العامة؟

- هل يتناول البند/الموضوع الاحتياجات الخاصة وأولويات أفراد الفئات الأكثر عرضة للامساواة؟

النتائج المتوقعة من هذه المرحلة:¹⁰⁴

تحليل وتحديد اللامساواة التي تتعرض لها الفئات الأكثر عرضة للامساواة مقارنةً بعموم المستهدفين من السياسة المطروحة لكل بند من بنود السياسة في مصفوفة.

المرحلة الخامسة - تنظيم استشارات لتحديد الأولويات وحوكمة تعميم المساواة

تتوخى العملية الاستشارية استطلاع آراء الفئات المعرّضة للامساواة بشأن كيفية ضمان السياسة المطروحة لتكافؤ

يقدم تقرير "منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية" حول واقع اللامساواة قياساً مفصلاً عن حال بلدان المنطقة والفئات المهمشة على عدة مستويات ويتضمن مقارنة بين البلدان تتيح تحديد الأولويات وفهم الواقع الحالي. يقسم إلى تقارير خاصة بكل ملف وتقارير خاصة بكل بلد ضمن الملف.

يستخدم هذا التحليل البيانات التي جرى جمعها في الخطوة السابقة. لكل بند من بنود السياسة، يصنف التأثير الناتج عن السياسة إلى:

1. تأثير سلبي، حيث يكون التأثير في الفئة المعرّضة للامساواة أكثر سلبية منه على عامة السكان.
2. تأثير إيجابي، حيث يكون التأثير في الفئة المعرّضة للامساواة أكثر إيجابية منه في عامة السكان.
3. تأثير محايد، حيث لا يكون التأثير إيجابياً ولا سلبياً في أي فئة مقارنة بالآخرين.

يضع المقيّمون مصفوفة تقييم للسياسة مستخدمين المعرفة التي جمعوها حول وضع الفئات المعرّضة للامساواة في مجال السياسة. وتوجد مقاربات مختلفة للتقييم لعل أهمها المقاربات الآتية:¹⁰²

• **مقاربة النص الكامل.** وفقاً لهذه المقاربة، يجري استعراض النص الكامل لكل بند من بنود السياسة العامة وإدراجه في المصفوفة المقرر تقييمها، مما يجعل المصفوفة شاملة، على أن ذلك يجعل المصفوفة طويلة جداً.

• **مقاربة الملخص المواضيعي.** وفقاً لهذه المقاربة، يجمع المقيّمون البنود المختلفة التي تندرج في إطار نفس الموضوع في موجزات مواضيعية بغية تقييم البنود المتعلقة ببعضها معاً.

تضع المصفوفة مؤشرات لكل بند/موضوع استناداً إلى الأسئلة التوجيهية الآتية:

• هل يؤثر البند/الموضوع في حياة أفراد الفئات المعرّضة للامساواة؟

• هل يوفر بند/موضوع السياسة المساواة في المعاملة وتكافؤ الفرص للجميع؟

- هل تتاح لكلّ الفئات فرص متساوية للحصول على المعلومات المتعلقة بالخدمات المتاحة؟

- هل تتاح لكلّ الفئات فرص متساوية للوصول إلى الموقع الجغرافي الذي تقدم فيه الخدمات؟

- ما هي الجهة التي تحدد القواعد فيما يتعلق بوضع الفئة المعرّضة للمساواة في مجال السياسة المطروحة؟
- ما هي الجهة التي لديها علاقات متنوعة مع الجهات الفاعلة المعنية بوضع الفئة المعرّضة للمساواة في مجال السياسة المطروحة؟

فضلاً عن ذلك، من المهم خلال عملية تحديد الجهات المعنية ضمّ أولئك الذين يندرجون تحت أكثر من فئة مهمشة واحدة. وقد أدى التمييز متعدد الجوانب إلى تهميش الأقليات داخل الأقليات، نظراً لأن الهويات الشخصية تتشكل حول محاور مختلفة. وقد لوحظ أن الأفراد الذين ينتمون إلى الفئات الأكثر عرضة للمساواة داخل فئات أخرى يتعرضون لعدّة مستويات من التمييز. لذا، يجب بذل الجهود للوصول إلى هذه الفئات كي لا تبقى غير مشمولة في التقييم وتعميم المساواة.

5.2 - إعداد وثيقة الاستشارة

يعدّ المقيّمون وثيقة الاستشارة بغية مطالبة أفراد منتمين إلى فئات معرّضة للمساواة والمنظمات التي تمثّل مصالحهم بتقديم ملاحظاتهم بشأن التقييم الذي أعدّوه في الخطوة السابقة.

ينبغي إعداد وثيقة الاستشارة وإشراك جميع الجهات المعنية التي سبق تحديدها في الاطلاع عليها ومراجعتها. ولا بد أن تحتوي الوثيقة على المعلومات الآتية:

- هدف الاستشارة والتقييم.

على سبيل المثال، إن تجربة المرأة المنتمية إلى أقلية اثنية تكون مختلفة عن تجربة رجل من نفس الأقلية الإثنية نظراً إلى تفاوت عدة أسس تمييز. كذلك، فإن تجربتها ستكون مختلفة عن تجربة امرأة ذات أغلبية إثنية. ولذلك، ينبغي ضمان إشراك الجهات المعنية التي تتعرض لأشكال متنوعة من المساواة في العملية الاستشارية من أجل ضمان تمثيل شامل للفئات.

الفرص. وتساعد هذه الاستشارات على تحديد المشاكل التي قد لا يمكن تحديدها بأي أسلوب آخر. كما أنها تعزز الشفافية والتمثيل في رسم السياسة، لأنها تتيح للسلطات إقامة قنوات اتصال مع الجهات المعنية الموجودة.

5.1 تحديد الجهات المعنية والمنظمات للمشاركة في

العملية الاستشارية¹⁰⁵

ينبغي أن تشمل العملية الاستشارية الأفراد المنتمين إلى الفئة المعرّضة للمساواة، فضلاً عن الكيانات والمنظمات التي تمثل مصالحهم. ومن الملاحظ أن الجهات المعنية تختلف من حيث:

- **الشرعية**، ومدى تمثيل الجهة المعنية للفئة.
- **الموارد**، والمدى الذي تمتلك فيه الجهة المعنية المعرفة والخبرة والقدرات والموارد المادية.
- **العلاقات**، وحجم ونوعية العلاقات ما بين الجهة المعنية والجهات الأخرى.

لذا، من المهم إشراك الجهات المعنية القادرة على التأثير في صنع القرار بحكم موقعها وقدراتها ومعارفها وعلاقاتها ونطاق تأثيرها. ومع ذلك، ينبغي أن يبذل المقيّمون ما في وسعهم لضمان عدم قصر هذا النشاط الاستشاري على المنظمات الكبيرة التي تدافع عن حقوق الفئات المعرضة للمساواة، فقد لا تمثل هذه المنظمات جميع الفئات المعنية. وينبغي تخصيص الموارد لوضع استراتيجية للوصول والتوعية لضمان عملية استشارية شاملة تمثل أغلبية أفراد الفئة المعرّضة للمساواة.

تبدأ عملية تحديد الجهات المعنية الرئيسية من خلال المحادثات مع مختلف الجهات المعنية الذين هم على دراية بالفئة المعرّضة للمساواة ومجال السياسة المطروحة. ومن المقترح أن تركز هذه المحادثات على الأسئلة الثلاثة الآتية:

- ما هي الجهة التي يجدر بك مخاطبتها لمعرفة المزيد عن وضع الفئة المعرّضة للمساواة في مجال السياسة المطروحة؟

- كيفية إجراء الاستشارة.
- الإطار الزمني الذي يحتاجه المتلقي من أجل تقديم الملاحظات
- يرسل الملخص إلى المراجعين قبل الحدث الاستشاري لمنحهم الوقت للرد.
- يُعقد الحدث الاستشاري في أنسب شكل (اجتماعات، مقابلات فردية وجها لوجه، ومناقشات). ومن المهم أن تؤخذ بعين الاعتبار صعوبة إمكانية الوصول لجميع الجهات المعنية.
- تجمع نتائج الحدث الاستشاري في وثيقة نهائية لتُنشر.

أنشأ المجلس الأوروبي لجنة مختصة بشؤون فئة الروما العرقية، وهي واحدة من أكبر الأقليات في أوروبا والتي تتعرض لأعلى صور التمييز واللامساواة، وذلك لمتابعة قضايا أبناء الروما وأنماط التهميش التي يتعرضون لها، ومتابعة تنفيذ السياسات العامة المنصبة على مواجهة ما يتعرضون له من حيف وإجحاف ولامساواة. وتضم اللجنة ممثلين من القطاعات المختلفة. وقد بذلت اللجان المحلية جهوداً مضاعفة لدعوة الروما للمشاركة.

5.4 - تطوير آلية من أجل حوكمة تشاركية لتعميم المساواة في تطوير وتنفيذ وتقييم السياسة المطروحة

خلال هذه الخطوة، تعمل الجهات الحكومية والجهات المعنية الباقية على تطوير آلية مستدامة تعزز مشاركة الفئات المعرّضة للامساواة في إدارة ومراقبة والمساهمة في تعميم المساواة خلال تطوير وتنفيذ وتقييم السياسة المطروحة، ومن الممكن أن تأخذ أشكالاً متعددة:

- لجنة استشارية.
- لجنة مشتركة بين الحكومة وممثلين عن الفئة المعرّضة للامساواة للعب دور إداري أو رقابي¹⁰⁶.
- شراكة بين الجهة الحكومية ومنظمات ممثلة للفئات المعرّضة للامساواة خلال التنفيذ¹⁰⁷.
- هيئة عليا لتعميم المساواة.

المرحلة السادسة - اقتراح التوصيات والإصلاحات لتحقيق المساواة

تتوخى هذه المرحلة تقديم التوصيات باستخدام البيانات التي جرى جمعها بشأن تأثير السياسة المطروحة في المساواة. وبمجرد أن يكتمل فهم

ينبغي أن تتضمن وثيقة الاستشارة التأثير المتصور لكل بند في الفئة المعرّضة للامساواة. ويمكن إضافة معلومات إضافية من المصنوفة لتوضيح سبب ذلك. وجزير بالوثيقة أن تتيح للمراجع مساحة تُسوّغ ملاحظاته بشأن هذا التأثير. ونظراً إلى أن العديد من المراجعين سيكونون أفراداً من الفئات المعرّضة للامساواة، فينبغي احترام المبادئ التوجيهية الآتية أثناء إعداد الوثيقة:

- يجب أن تكون اللغة والمصطلحات مفهومة من قبل الفئة المستهدفة.
- ينبغي ألا يؤيد النص الأفكار النمطية وأن يعزز المساواة.
- يجب ألا تكون لغة النص إرشادية أو ذات أسلوب توجيهي.
- يجب أن يجري تقييم التأثير الثقافي للنص بعناية.

5.3 - إجراء العملية الاستشارية

يجب على المقيمين عقد نشاط استشاري لجميع الجهات المعنية لمناقشة آثار السياسة المطروحة، بعد المراجعة. وينبغي نشر نتائج الاجتماع وإحاطة

شكل 2-4: مستويات الاصلاح المختلفة لضمان تصميم المساواة

المساواة الدستورية العامة	اعتماد قانون عام واسع للمساواة	اعتماد تعديلات محددة على التشريعات القائمة	اعتماد عدة قوانين متخصصة بأساس واحد للتمييز	اعتماد برامج ومشاريع لتعميم المساواة	اعتماد توزيع مختلف للموارد خلال تنفيذ السياسة	اعتماد نظام حوكمة وإدارة لتطوير وتنفيذ السياسة لتعميم المساواة
---------------------------	--------------------------------	--	---	--------------------------------------	---	--

- برامج ومشاريع تنفيذية موجهة إلى فئة محددة ضمن السياسة المطروحة لمعالجة اللامساواة.
- توزيع الموارد ضمن البرامج والمشاريع المقترحة في السياسة المطروحة من أجل معالجة اللامساواة الحاصلة.
- نظام حوكمة وإدارة لتنفيذ السياسة المقترحة بمشاركة فاعلة للفئات المعرّضة للامساواة المستهدفة لتساهم في معالجة اللامساواة الحاصلة.

دراسة حالة: وضع موازنة تشاركية في بلدية المرسى تونس¹¹¹

نفذ مبدأ وضع الموازنة التشاركية (حيث يشارك المواطنين في القرار بصرف الأموال المخصصة لمنطقتهم) في تونس في أربع بلديات، المرسى، منزل بورقيبة، توزر وقابس. تركز دراسة الحالة هذه على بلدية المرسى، التي بدأت بتنفيذ مبدأ وضع الموازنة التشاركية في العام 2014 ومازالت مستمرة. بدأت بلدية المرسى بتطبيق الموازنة التشاركية من خلال إعطاء المشاركين 5 في المائة من موازنتها في السنة الأولى، و 10 في المائة في السنة الثانية. ولهذه الخطة أهمية كبيرة في ظل العملية الانتقالية الديمقراطية التي تمر بها تونس.

إن الغاية الأساسية لعملية وضع الموازنة التشاركية في تونس السماح للمواطنين بتخصيص أموال معينة للقضايا أو المشاريع التي يرون أنها تحتل المرتبة الأولى في سلم الأولويات والأهمية. فضلاً عن ذلك، وفي ظل المرحلة الانتقالية التي تمر بها البلاد، يمكن النظر إلى عملية وضع الموازنة التشاركية على أنها تعزز تكاملية

يمثل "قانون المساواة 2010" في بريطانيا نموذجاً لقوانين المساواة العامة. أما "الخطة الوطنية لتحقيق المساواة الجندرية في الجمهورية السلوفاكية" فتتمثل نموذجاً لتشريع متخصص يركز على أساس واحد للتمييز.

فريق التقييم لهذا التأثير، يمكن اتخاذ إجراءات في اتجاهات مختلفة، حيث يمكن اقتراح إصلاحات على مستوى التشريع، أو البرامج، أو المشاريع، أو كيفية توزيع الموارد، أو حوكمة وإدارة التنفيذ، أو جميع هذه المستويات في آنٍ معاً.

يوضح الشكل التوضيحي 2-4 المستويات المختلفة التي يمكن اقتراح إصلاحات حولها لضمان تعميم المساواة:¹⁰⁸

- المساواة الدستورية العامة وتتكون عادة من بند مساواة في الدستور الوطني الذي لا يعرّف بالضرورة الفئات المعرّضة للامساواة ولا القطاعات التي تتعرّض فيها للتمييز.
- قوانين المساواة العامة¹⁰⁹ وهي تشريعات تتوخى تحديداً تحقيق المساواة، فهي غالباً ما تحدد أسس التمييز ولكنها ليست خاصة بقطاع معين.
- تعديلات على تشريعات محددة تستهدف قطاعات معينة.
- قانون متخصص يركز على أساس واحد للتمييز¹¹⁰ وهو يستهدف فئة واحدة، عبر كافة القطاعات، تتعرّض للتمييز.

اجتماعات السبت، أتيحت للمشاركين فرصة للتعبير عن استيائهم من النظام الحالي. أما اجتماعات الأحد، فقد جرى تخصيصها للاستفادة من التحديات والمشاكل التي جرى الكشف عنها والمضي قدماً في توصيات السياسات. وخلال اجتماعات الأحد، انقسم المشاركون إلى مجموعات صغيرة يتراوح عدد أعضاء كل مجموعة ما بين خمسة إلى ستة أشخاص. وخلال الاجتماعات، حدد المشاركون القضايا التي يعتقدون أنها الأكثر أهمية لتقديمها إلى البلدية وذلك عن طريق التصويت. وفي واقع الأمر أن هذا المسار لم يكن مساراً سهلاً خاصة وأن النظام الديمقراطي في تونس نظام مستحدث بالمنظر النسبي، والمواطنون غير معتادين على المشاركة في صنع القرار على مستوى القواعد الشعبية. لذلك، كان استخدام الميسرين والمدربين أساسياً من أجل جعل عملية صنع القرار أكثر سلاسة.

وبسبب محدودية المجالات التي تندرج تحت نطاق عمل البلدية، اتخذ المشاركون قراراً بإطلاق مشاريع تفيد المناطق الأكثر فقراً مثل إنارة الشوارع التي ترتفع فيها معدلات الجريمة، وتحسين الإضاءة في المدارس والمراحيز العامة، وتحسين مستوى الأمن فيها خاصة للنساء والأطفال. وعلى الرغم من محدودية هذه المجالات، فقد كان للعملية آثار إيجابية في المشاركين من خلال جعلهم يشعرون بالقدرة على المشاركة في عملية صنع القرار في بلدتهم. وبعد التصويت على المقترحات النهائية، صوت المشاركون لصالح المندوبين الذين سيمثلون كل مقاطعة في المجالس العامة التي ستوافق على مقترحاتهم. وكان لكل مقاطعة ثلاثة مندوبين وذلك لضمان الشفافية ورفع مستوى ثقة المواطنين بالمسار

العلاقة بين الدولة والمواطنين وتوطد الثقة بينهم من خلال تفعيل مشاركة المواطنين وتعزيز لامركزية القرار.

على أن التحدي الأساسي في استخدام الموازنة التشاركية في تونس هو أن المجالات التنموية التي تقع ضمن صلاحيات البلدية محدودة، وذلك بناء على أن العديد من مجالات السياسة العامة مثل الصرف الصحي والطرق والجهات البيئية تقع تحت سيطرة الوكالات الحكومية الوطنية. وعليه، وفيما يتصل بالموازنة التشاركية للبلديات، فإن المشكلة تكمن في أن مجالات تأثير المواطنين محدودة بالقطاعات التي يمكن للبلدية أن تخصص لها الأموال.

هذا، ولقد استحدثت منظمة Associative Action هذا الابتكار، وهي جمعية تونسية غير حكومية هدفها التنمية المحلية وتعزيز العلاقات بين الدولة والمواطنين. وقد شاركت المنظمة في المرحلة الأولى من الموازنة التشاركية وقدمت تدريبات للميسرين، وتدريبات فيما يتصل بمراقبة عنصر الابتكار في المشروع.

إن المشاركة في هذه المبادرة مفتوحة لكافة المواطنين ضمن نطاق البلدية، ولم تُعتمد طريقة بعينها لاختيار المشاركين.

بدأ مسار الموازنة التشاركية في بلدية المرسى التونسية بعقد اجتماع الغرض منه توعية المواطنين حول الموازنات التشاركية وكيفية تطبيق مبدأ وضع الموازنة التشاركية في المرسى. وبعد أن تلقى المشاركون الدورات التدريبية اللازمة، جرى عقد اجتماعات أيام السبت والأحد على مدى عدة أسابيع. وخلال



5. مسار تعميم المساواة خلال إصلاح السياسات الاجتماعية والاقتصادية الحالية

مخطط الفصل

أدوات التمرين

هدف الفصل

مسار إصلاح السياسة العامة المطروحة.

5.1 - مسار تعميم المساواة خلال إصلاح السياسات الاجتماعية والاقتصادية الحالية

يعمد صانعو السياسات عادة إلى إجراء إصلاحات في السياسات القائمة للتأكد من استيفائها معايير المساواة. تأتي هذه الممارسة بعد التنبه لعدم قدرة السياسة من تحقيق الغاية بسبب خلل ما في عناصرها يؤدي إلى اللامساواة في تقديم الخدمة ومعالجة اللامساواة الاجتماعية أو الاقتصادية أو السياسية معالجة تحقق العدالة الاجتماعية.

تبدأ عملية إصلاح السياسات العامة بعد بحث وتقييم معمق حول قدرتها على استيفاء مؤشرات المساواة. لذلك من الضروري إجراء بحث لتقييم أثر السياسة المطروحة المذكور في القسم السابق.

بعد عمليات تقييم دورية والمقارنة بين النتائج المحققة وبين المؤشرات الموضوعة لقياس نجاح السياسة العامة الهادفة إلى تحقيق المساواة، قد يقترح صانعو السياسات تعديلات على السياسة العامة لضمان تحقيق الأثر المرجو.

قد لا يتطلب هذا تعديل السياسة العامة تعديلاً كاملاً، ويكتفى بتعديل بعض عناصرها التي قد يشوبها خلل في التصميم أو التنفيذ أو التقييم. على أن القرار بشأن تعديل السياسة العامة يجب أن يكون ثمرة لدراسة معمقة ومقارنة واضحة بين النتائج التي تحققها السياسة وفئة المعايير التي تساعد في أخذ القرار بشأن التعديل. تتمثل بعض هذه العناصر في الآتي:

انطلاقاً من تقييم السياسات المطروحة، تبدأ عملية إصلاح السياسات الاجتماعية والاقتصادية والسياسية الهادفة إلى تحقيق المساواة من أجل إصلاحها إصلاحاً متكاملاً شمولياً تضمنياً يعالج ما قد تكتنفه من لامساواة. يهدف هذا القسم إلى:

- فهم مراحل إصلاح السياسة الهادفة إلى تحقيق المساواة.
- التمكن من تطبيق الخطوات الأساسية في إصلاح السياسات المطروحة.
- التمرس على مهارات وضع بدائل وحلول لإصلاح السياسة المطروحة إصلاحاً تشاركياً شمولياً تضمنياً.

أسئلة مرجعية للقسم

- ما هي وسائل تطوير بدائل حلول تحقق إصلاح السياسة المطروحة؟
- كيف يمكن تبني هذه البدائل والحلول على نحو تشاركي وشمولي تضمني في عملية إصلاح السياسة المطروحة؟

تصميم الجلسة التدريبية

يقسم الميسر المشاركين إلى مجموعات، تضم كل مجموعة ما بين خمسة إلى سبعة مشاركين. تدرس كل مجموعة حالة من الحالات الموجودة في الدليل وتتبع خطوات تعميم المساواة في السياسات العامة الواردة في الدليل. ثم يعرض الميسر الخلاصة.

إصلاحها لضمان أثر أكبر في المساواة بكلفة أقل. على أن ذلك الأمر يختلف من بلد لآخر حسب القدرة المادية لكل بلد وعدد المستفيدين.

وكما في حال وضع سياسة عامة جديدة، على صانعي السياسات التقيد بحزمة من الخطوات والمراحل لإصلاح سياسة حالية، وذلك لضمان تحقيق الأثر المرجو من هذا الإصلاح. لذلك، يجب الأخذ بعين الاعتبار المراحل والخطوات الآتية في عملية الإصلاح:

مسار إصلاح السياسة العامة الموجودة



5.2 - تحديد الجوانب السلبية في السياسة العامة ووضع الخيارات البديلة

تحديد الجوانب السلبية في السياسة العامة

بعد دراسة تقييم أثر السياسة العامة في المساواة، يعتمد صانعو السياسات إلى تحديد مجموعة من الجوانب التي تؤثر في تحقيق السياسة العامة غاياتها. وفي هذا الصدد، يمكن الاستفادة من الأسئلة الآتية في تحديد هذه الجوانب:

- ما هي جوانب السياسة العامة (القوانين، والبرامج والقرارات والتوجهات) التي تؤدي إلى اللامساواة؟

• **تقدم محدود للنتائج:** قد تكون التدابير أو الأنشطة المدرجة ضمن السياسة العامة غير قادرة على تحقيق النتائج المرجوة ضمن السياق الزمني المحدد لها وهو ما يجعلها تؤثر في فعالية السياسة العامة.

• **استهداف الفئات المطلوبة:** قد تكون عملية تنفيذ بعض مراحل السياسة العامة غير قادرة على استهداف الفئات الأكثر عرضة للمساواة وهو ما يجعلها غير قادرة على تحقيق المساواة مما يتطلب إعادة النظر بها.

• **الموارد البشرية والمادية:** قد يكون ضعف الموارد البشرية المتوفرة من جانب العدد أو القدرات والمهارات سبباً في عدم القدرة على تنفيذ السياسة العامة، أو التقصير في بعض جوانبها، مما يؤثر سلباً على تحقيق المساواة. في بعض الأحيان قد تطرأ تغييرات على القدرة المالية للجهة التي تنفذ السياسة العامة مما قد يؤدي أيضاً إلى تقصير في بعض جوانبها، وهو ما يستدعي إصلاحها جزئياً لتحقيق الأثر المرجو.

• **حالات الطوارئ:** في بعض الحالات التي تحصل فيها قوة قاهرة force majeure مثل الكوارث الطبيعية أو الحروب أو النزاعات المسلحة، قد تصبح بعض عناصر السياسة العامة الهادفة إلى المساواة أقل أولوية نظراً للظروف المفروضة التي تنشأ نتيجة حصول القوة القاهرة. وعلى ذلك، يصبح إصلاح السياسة ضرورياً لتحقيق أهدافها المرجوة بطريقة فعالة أكثر.

• **الكلفة مقابل الأثر:** قد تكون كلفة بعض مراحل السياسة العامة مرتفعة جداً مقابل الأثر المحقق. وعليه، فقد يلجأ صانعو السياسات إلى تعديلها أو

مثال: في بعض البلدان يقرر صانعو السياسات تحديد حصة تمثيلية (كوتا) فيما يتصل بعضوية النساء في البرلمان ضمن سياسة عامة شاملة لإشراك المرأة في الحياة السياسية وضمان المساواة. ولكن بعد تجربة الحصة التمثيلية (الكوتا) في عدد من الدورات، تبين عدم فعاليتها وذلك بعد مراقبة عدد المرشحات على عدد من الدورات الإنتخابية وملاحظة عدم ارتفاعه، وقد أوضح ذلك ضعف هذا التدبير ضمن السياسة العامة على تعزيز مشاركة المرأة.

- ما هو الأثر المتوقع لجوانب السياسة العامة التي تؤدي إلى اللامساواة؟
- ما هي العوامل التي تحول بين جوانب السياسة العامة وبين تحقيق الأهداف المرجوة؟
- ما هي التعديلات التي يمكن إجراؤها لتحسين الأثر الحاصل، وما هي درجة كفاءة هذه التعديلات؟
- هل يؤثر تعديل جوانب السياسة العامة سلباً في روحية السياسة العامة وتجانسها أو في الغاية المتوخاة منها؟
- هل تعديل جوانب السياسة العامة كاف لتحقيق الأثر المرجو وضمان المساواة في السياسة العامة؟
- وفي هذا الصدد، يمكن الاستفادة من الأسئلة الآتية فيما يتصل بوضع البدائل:
- ما هي أبرز الممارسات المثلى التي يجري اتباعها في حالات مماثلة فيما يتصل بسياسات عامة؟
- هل هناك أي دراسات أو أبحاث جديدة تتناول جوانب السياسات العامة المزمع تعديلها؟
- ما هي أبرز الأمثلة لتجارب مشابهة في بلدان أخرى جرى فيها التعامل مع سياسات عامة تعاملاً مشابهاً؟
- ما هي المقترحات أو البدائل التي جرى طرحها ضمن عملية التقييم؟

وضع الخيارات البديلة

5.3 - دراسة واختيار البدائل والتحقق من فعاليتها

تساعد المرحلة السابقة في تسهيل مهمة صانع السياسات، لاسيما أنها تتيح مجموعة من البدائل التي على صانع القرار دراسة أثر كل منها على حدة، واختيار البديل الأنسب الذي يحقق مستوى مساواة أعلى. في هذه المرحلة يجب تطوير هذه الخيارات على نحو واضح وسبر أغوارها لاستشراق الأثر المرجو منها.

في هذه المرحلة توضع نماذج مبدئية لكل من هذه الخيارات تعطي لمحة عن طبيعتها ودورها وأثرها في تحسين واقع المساواة في السياسة العامة، ويجري تطوير تلك النماذج. وبعد تطوير البدائل ينتقل صانع القرار إلى عملية الاختيار. وحتى تكون عملية الاختيار دقيقة، يجب أن تعتمد على مجموعة من المعايير التي تشبه، إلى حد كبير، المعايير التي من المعتاد أن يعتمد عليها صانعو السياسات في وضع سياسات عامة كاملة وجديدة. ولعلنا نورد أبرز المعايير التي يمكن اعتمادها:

بعد رصد مكن الخلل في السياسة العامة، على صانع القرار والجهات المعنية وضع حزمة من البدائل والخيارات التي من الممكن اعتمادها لإصلاح السياسة العامة بغية تحقيق مستوى مساواة أفضل. قد تكون هذه الخيارات على شكل قانون جديد، أو تعديل في خطة برنامج معين، أو قد تتمثل في استحداث جسم إداري جديد لتقديم خدمة مقترحة جديدة أو غير ذلك.

في جميع الأحوال، من الأفضل أن يلجأ صاحب القرار والجهات المعنية إلى وضع أكثر من بديل، وذلك لإتاحة الفرصة أمام جميع الأطراف الأخرى، والتي من بينها الفئات المعنية، لدراسة الخيار الأفضل والأنسب في المرحلة اللاحقة واتخاذ القرار في التعديل. في بعض الأحيان من الأفضل أن يلجأ صانعو السياسات إلى إشراك الفئات المعنية في هذه المرحلة من خلال عقد لقاءات استشارية معهم الغرض منها تجميع وتوثيق آرائهم فيما يخص البدائل التي من الممكن اعتمادها لتحسين أثر السياسة العامة في المساواة لتؤخذ في عين الاعتبار لاحقاً في مرحلة تطوير البدائل.

فعلى سبيل المثال، يعدّ تحديد الحصة التمثيلية (الكوتا) والمعاملة التفضيلية في إجراءات التوظيف في المملكة المتحدة أمراً غير قانوني. غير أنّ تحديد الأهداف الخاصة بالمساواة - كوضع الهدف الذي مفاده أن تكون نسبة معيّنة من المدراء في المؤسسة من النساء - هو شكل قانوني من أشكال الإجراء الإيجابي الذي يراد منه تشجيع مشاركة الأفراد الذين ينتمون للفئات المهمشة على التقدم بطلب للتوظيف. ومع ذلك، يجب النظر في كل طلب توظيف بناء على كفاءات صاحبه وبحسب المعايير المتفق عليها.

ومن أجل ضمان عدم تسبّب الإجراء الإيجابي بالتحيز، وضعنا أدناه قائمة بالظروف التي يجب توفّرها لكيلا يعتبر الإجراء الإيجابي متحيزاً¹¹³:

- يجب أن يكون هناك نقص في التمثيل أو انعدام اللامساواة للفئة الأكثر عرضة للامساواة.
- يجب أن تكون قلّة الفرص هي سبب اللامساواة، أي أن تكون هناك علاقة سببية مباشرة direct causality بين قلّة الفرص واللامساواة الحاصلة.
- يجب أن يكون الإجراء الإيجابي المقترح متناسباً، فيجب أن يكون شرعياً وفعالاً وضرورياً.
- يجب أن تكون الغاية من الإجراء الإيجابي المقترح القضاء على أسباب قلّة الفرص وتصويب تلك الأسباب.
- يجب أن يسعى الإجراء الإيجابي المقترح إلى تحقيق هدفه المحدّد.

• يجب أن يعتمد الإجراء الإيجابي المقترح على المعايير الموضوعية والشفافة.

• يجب أن يكون الإجراء الإيجابي المقترح مؤقتاً، بحيث يجب إيقافه عند تحقّق تكافؤ الفرص.

• **مقياس التأثير على الجهات المعنية:** المقصود بهذا المقياس القدرة على التأثير تأثيراً إيجابياً فعالاً في تحقيق أهداف السياسة العامة.

• **مقياس الفعالية:** المقصود بهذا المقياس القدرة على تحقيق الأهداف المحددة للبرامج المدرجة ضمن السياسة مقابل الكلفة المطلوبة لتنفيذها.

• **مقياس المساواة والعدالة:** المقصود بهذا المقياس القدرة على تحقيق المساواة في توزيع كل من الكلفة المادية والاجتماعية، والخدمات المقدمة، والمخاطر المتوقعة على الفئات المستهدفة.

• **مقياس الحرية:** المقصود بهذا المقياس مدى تأثير هذه السياسة في الحد أو التمديد من هامش الخصوصية والحرية الفردية لدى الفئات المستهدفة والمجتمعات المزمع خدمتها ودعمها.

• **مقياس الجدوى السياسية:** المقصود بهذا المقياس مدى احتمالية قبول صانعي القرار لهذا التدبير أو السياسة العامة ودعمهم له.

• **مقياس القبول الاجتماعي:** المقصود بهذا المقياس مدى قبول المجتمعات المستهدفة لهذا التدبير أو السياسة ودعمهم له.

• **مقياس الجدوى الإدارية:** المقصود بهذا المقياس القدرة على تنفيذ هذه السياسة من قبل المؤسسات أو الأقسام الإدارية المسؤولة والمعنية.

• **مقياس الجدوى التقنية:** المقصود بهذا المقياس وجود الكفاءات الفنية والتكنولوجية وقدرة الاعتماد عليها لتنفيذ هذه السياسات.¹¹²

أمثلة على البدائل والتدخلات التي يمكن طرحها:

1- الإجراء الإيجابي

ومن المهم أثناء القيام بالإجراءات الإيجابية عدم الخلط بينها وبين التمييز الإيجابي (وهو فعل التمييز المقصود الذي ينفذ بهدف تحقيق المساواة).

الاطار 1-5: تحسين الحصول على فرص عمل من خلال الإجراء الإيجابي للوصول إلى الفئات

- يشجع الإجراء الإيجابي للوصول إلى الفئات المهمشة الأفراد الذين ينتمون للفئات الأكثر عرضة للمساواة على التقدم إلى الوظائف أو فرص التدريب الشاغرة في بعض المؤسسات. ولعله جدير بالملاحظة أن هذا النوع من الإجراء الإيجابي يكون مناسباً عند وجود فئة من الأشخاص غير الممثلين تمثيلاً كافياً في القوى العاملة، وعندما يكون مرجع المساواة احتمال عدم معرفتهم بتوافر تلك الفرص. من شأن الإجراء الإيجابي للوصول إلى الفئات الأكثر عرضة للمساواة أن:
- يتضمن تعبيراً مرحباً في الإعلان عن الوظيفة، مع التركيز على تشجيع إقبال مقدّمي الطلبات من الفئات الأكثر عرضة للمساواة.
 - يضمن وصول الإعلان إلى الفئات الأكثر عرضة للمساواة. ويمكن تحقيق ذلك من خلال وضع الإعلان في مراكز العمل ومراكز التوظيف والمراكز المجتمعية الموجودة في مناطق يعيش في أغلبها أفراد ينتمون للفئات الأكثر عرضة للمساواة.
 - يوفّر تدريباً للأفراد الذين ينتمون للفئات الأكثر عرضة للمساواة، ويزيد من فرصة انعقاد التناسب والانسجام بين خبرات أولئك الأفراد وكفاءاتهم ومؤهلاتهم ومهاراتهم من جهة وبين معايير الاختيار من جهة أخرى.

الاطار 2-5: تحسين فرص حصول فئة الروما العرقية على التعليم في صربيا¹¹⁵

استخدمت صربيا الإجراء الإيجابي لتحسين فرص حصول أبناء فئة الروما العرقية على التعليم. وفي ذلك أوصت الحكومة الصربية بإعفاء تلاميذ الروما الذين يجتازون امتحان الدخول من دفع الرسوم الدراسية، وذلك بغض النظر عن العلامة التي يحصلون عليها. بالإضافة إلى ذلك، قررت وزارة التعليم العالي الصربية تخصيص 10 في المائة من القروض والمنح الطلابية لطلاب الفئات الأكثر عرضة للمساواة.

الاطار 3-5: تحسين فرص حصول الأقليات العمرية على عمل في هولندا¹¹⁶

وضعت الحكومة الهولندية إجراءات لتشجيع توظيف الأشخاص بين سن 18 و27 و55 فما فوق ذلك. وقد تضمن ذلك إجراءات إضافية لتشجيع توظيف كبار السن العاطلين عن العمل. وقد تضمنت الإجراءات تعويضات مالية للتعويض عن الفارق بين الكلفة المرتفعة والإنتاجية الأقل للموظفين الصغار والكبار في السن.

الاطار 4-5: تحسين فرص أصحاب الاحتياجات الخاصة في الحصول على عمل

يخضع صاحب العمل جميع المتقدمين للحصول على عمل لاختبار كتابي يستغرق 45 دقيقة. فإذا كان أحد المتقدمين للحصول على عمل من ذوي الاحتياجات الخاصة ويعاني عسر قراءة يعوق قدرته على إتمام الاختبار في 45 دقيقة، يصبح الاختبار غير عادل له. لذلك، يتمثل الترتيب التيسيري العادل بإعطاء هذا الشخص وقتاً إضافياً لإتمام الاختبار، وذلك لمواجهة التحدي الذي تسببت به حاجاته الخاصة.

كما يمكن تنفيذ الإجراء الإيجابي على عدّة مستويات:

أ- الإجراء الإيجابي للوصول إلى الفئات الأكثر

عرضة للمساواة¹¹⁴

إن المراد من الإجراء الإيجابي للوصول إلى الفئات المهمّشة أن يزيل الآثار السلبية التي تؤدي لها قلّة حصول هذه الفئات على الفرص.

ب - الإجراء الإيجابي للحصول على السلع أو الخدمات

بالإضافة لما سبق، يمكن للإجراء الإيجابي أن يعزّز فرص حصول الفئات الأكثر عرضة للمساواة على السلع والخدمات من خلال تضمين برامج تعزّز من مشاركتها.

ج - الترتيبات التيسيرية العادلة

في حين أنّ الإجراء الإيجابي يستهدف فئة مهمّشة كاملة، هناك ترتيبات تيسيرية عادلة تستهدف الفرد وتُحدد وفقاً لاحتياجاته.

2- الإجراءات المنصفة ضدّ التمييز¹¹⁷

يتطلّب تحقيق المساواة وحماية الفئات الأكثر عرضة للمساواة من التمييز إجراءات قضائية وإدارية. لذلك، فإنّ الخطوة الأولى هي تطوير إجراءات للنظر في شكاوى التمييز والمضايقات. كما ينبغي تطوير آليات للشكاوى لرصد التمييز وإثباته. وعلى آلية الشكاوى تحديد الإجراء المنصف لمعالجة الحالة. أمثلة لإجراءات منصفة فعالة:

- يمكن للإجراءات المنصفة أن تكون إجراءات مدنيّة، الغاية منها تقديم العون للضحايا. ويمكن أن تكون إجراءات جنائيّة وإداريّة الغاية منها معاقبة الجاني. وتهدف الإجراءات المنصفة المدنية إلى الحدّ من التمييز، وإعادة الوضع الراهن و/أو ضمان التعويض عن الأضرار. ومن الأمثلة على الإجراءات المدنية:
- إلغاء الأحكام التمييزية في القوانين الداخليّة لمؤسسة معيّنة، ممّا يجبر الجاني على الامتناع عن

ممارسة التمييز مرة أخرى،

- إجبار الجاني على تقديم خطة لإيقاف فعل

التمييز وآثاره،

- إجبار الجاني على تقديم اعتذار.

- أمّا الإجراءات الجنائية أو الإدارية التي يراد منها إنزال العقاب بالجاني فتتضمّن إنذارات إداريّة، غرامات وتدابير تأديبيّة.

ويمكن للإجراءات المنصفة أن تكون تطلعيّة¹¹⁸ فتتّسم بنظرة مستقبليّة. وغالباً ما تكون الاجراءات التطلعيّة أكثر فعاليّة فهي تشير إلى الالتزام بمعالجة آثار التمييز المتغلّغلة. تستلزم هذه الإجراءات نهجاً تأديبياً بنّاءً وفعالاً. كما يهدف هذا النوع من الإجراءات المنصفة إلى إدخال تغييراتٍ منهجيّة من خلال نشر الوعي والتثقيف ومنع حصول المزيد من التمييز، بدلاً من مجرد الاستجابة إلى معاناة الضحية فقط. فمثلاً، يمكن للمحاكم في المملكة المتحدة أن تأمر المنظمات بمراجعة سياساتها التوظيفية واللوائح التي تعتمد عليها لتنفيذ تلك السياسات، والقيام بمراجعة أحكام التنوع في السياسات واللوائح، واعتماد أحكام تتمثل وتجسد مفهوم عدم التمييز وتُرسخه، وتنظيم دورات تدريبيّة حول المساواة.

3- دورات تدريبية حول المساواة¹¹⁹

غالباً ما تمثل بعض الهياكل الاجتماعية والصور النمطيّة السائدة عائقاً أمام المساواة. لذلك، من المهمّ التأكد من أن سلوك الموظفين العاملين في مجال تقديم الخدمات ليس سلوكاً تمييزياً. ويتحقّق ذلك عادة من خلال تصحيح السلوك وتدريب الموظفين على المساواة. والأصل أن تعطى هذه الجرعَات التدريبية كمستلزمات مسبقة للموظفين لتمكينهم من العمل كمقدّمين خدمات. فمثلاً، تتلقّى الشرطة في سلوفينيا تدريبات حول القانون وعلم الاجتماع وعلم النفس ومحاربة الصور النمطية والأحكام المسبقة والأنماط الثقافية السائدة. بالإضافة إلى ذلك، تشمل التدريبات مدربين أصّلمهم من فئة الروما العرقية المذكورة أعلاه والتي تتعرض إلى تهيميش. كما تقرر تدريباتٍ مماثلة للقضاة، والعاملين بالادعاء العام، وموظفي الدولة والمنظمات غير الحكومية.

يتبع هذه الخطوة القيام بمجموعة من الاستشارات مع كل من المعنيين والخبراء والفئات المستهدفة للحصول على آرائهم وردود أفعالهم الإيجابية والسلبية، واقتراحاتهم فيما يخص البدائل المطروحة إضافة إلى الخيار الأنسب والأقرب إليهم من ناحية القدرة على تحقيق المساواة.

أمثلة للقاءات الاستشارية:

- عقد مائدة مستديرة تجمع فئة من الخبراء والمختصين في الشأن الذي يجري البحث فيه في السياسة العامة، ودراسة الخيارات دراسة موضوعية تقنية فنية بشكل تقني وفني تضمن سير أغوارها ورصد ما يتعلق بترسيخ المساواة.
- عقد مجموعات تركيز تحضر خلالها عينات ممثلة من الفئات المستهدفة لبحث الخيارات والبدائل من خلال طرح أسئلة موجهة حول أوضاع تلك الفئة وحول الأثر المرجو أن تحققه هذه السياسة.
- عقد لقاءات في أماكن عامة مع الفئات المستهدفة لبحث الخيارات والبدائل، يجري خلالها طرح السياسة العامة طرحاً سلساً بسيطاً وتجميع ردود الفعل والآراء.

اختيار البدائل ووضعها موضع التنفيذ

بعد طرح التعديلات والبدائل وتجميع كافة الآراء من الجهات المعنية تبدأ المرحلة النهائية التي تتضمن اتخاذ القرار باختيار تعديل محدد ووضعه موضع التنفيذ. تبدأ هذه العملية بالتحقق من وضع جميع البدائل المقترحة ضمن مصفوفة تتضمن تفاصيل كل منها والمعلومات ذات الصلة والمعايير المذكورة سابقاً (المرحلة الثالثة) لإتاحة الفرصة أمام صانعي القرار أن يختاروا التدبير والتعديل والإصلاح الأنسب.

أمثلة للموضوعات التي حري بمحتوى التدريب أن يتناولها¹²⁰:

1. جذور قانون المساواة المعتمد، وأبرز الأحكام العملية التي يتضمنها.
2. واقع الفئات الأكثر عرضة للمساواة وجذور التمييز الذي تواجهه.
3. النهج المعتمد لتحقيق المساواة، وتوطيد أركان التنوع، والحد من التمييز.
4. دور الأفراد ومسؤولياتهم في تفعيل عمل السياسة العامة لمواجهة اللامساواة في الممارسة العملية.
5. معايير السلوك المتوقعة من جميع الموظفين وكيفية التعامل مع السلوك المرفوض.

التحقق من فعالية البدائل

تهدف هذه المرحلة إلى أخذ آراء المعنيين من خبراء ومستفيدين بشأن البدائل المطروحة وذلك للتأكد من أن عملية اختيار الخيار الأنسب تركز على أساس تشاركي يضمن ويؤمن التوافق حول المقترح البديل. ومن أجل تحقيق ذلك، يجب توثيق جميع الخيارات التي جرى تطويرها في المرحلة السابقة ووضعها ضمن ملخص اقتراحات تعديلات سياسية. إن الغاية من هذه الخطوة وضع الخيارات المطروحة أمام المعنيين على نحو واضح يتضمن الشكل والتدابير المطلوب اتباعها، والكلفة، وقدرة الخيارات على تحسين الأثر في المساواة في السياسة العامة المزمع تعديلها. هذا الملخص يساعد المعنيين من خبراء وغير خبراء على فهم الإصلاح المقترح بطريقة واضحة لتسهيل عملية الاختيار.



6. تعميم المساواة خلال تطوير وتنفيذ السياسات الاجتماعية الاقتصادية والسياسية

مخطط الفصل

تصميم الجلسة التدريبية

هدف الفصل

يقسم الميسر المشاركين إلى مجموعات، تضم كل مجموعة من خمسة إلى سبعة مشاركين. تدرس كل مجموعة حالة من الحالات الموجودة في الدليل، وتسعى لتطوير سياسة عامة وتعميم المساواة في كافة مراحلها، متبعة خطوات تعميم المساواة في السياسات في الدليل. ثم يعرض الميسر الخلاصة.

أدوات التمرين

مسار تعميم المساواة خلال تطوير وتنفيذ السياسات الاجتماعية والاقتصادية والسياسية.

في حال وجود حاجة إلى تطوير سياسات اجتماعية واقتصادية وسياسية جديدة، يجب على صناع القرار قياس اللامساواة الحاصلة والسعي لإزالة أوجه اللامساواة التي تتعرض لها الفئات الأكثر عرضة للامساواة. وفي ذلك عليهم أن يوظفوا المعرفة الفنية والأساليب والمهارات الواردة في الدليل، بالإضافة إلى توظيف مسار تعميم المساواة في السياسات العامة توظيفاً منهجياً. يهدف هذا القسم إلى:

- فهم مراحل تعميم المساواة في السياسة الهادفة إلى تحقيق المساواة.

- التمكن من تطبيق الخطوات الأساسية في تعميم المساواة ضمن السياسات المطروحة.

- التمرس على طرق تعميم المساواة في كافة مراحل تطوير السياسة العامة.

أسئلة مرجعية للقسم

- ما هي مراحل تعميم المساواة في السياسات الاجتماعية والاقتصادية والسياسية؟

- ما هي وسائل تطوير تعميم المساواة في كل خطوة من خطوات تطوير السياسات وتنفيذها وتقييمها؟

- كيف يمكن تبني الممارسات الشاملة والقائمة على المشاركة في كافة السياسات من أجل معالجة اللامساواة في البلدان العربية وتحقيق العدالة الاجتماعية؟

6.1 - تعميم المساواة خلال تطوير السياسات الاجتماعية والاقتصادية والسياسية

يتبع تعميم المساواة في السياسات الجديدة الأساس المنطقي نفسه كما في السياسات القائمة، وذلك من خلال تحديد الفجوة الحالية التي تواجهها الفئات الأكثر عرضة للامساواة وتقييم أثر السياسات ذات الصلة. إن مراعاة المساواة خلال المراحل الأولى لوضع السياسات تسمح بتحسين إدماج الفئات الأكثر عرضة للامساواة وتحسين تصميم المبادئ التوجيهية للسياسات لضمان أن يكون تأثيرها في الجميع متساوياً.

إنّ عملية صياغة السياسات العامّة هي في حدّ ذاتها عمليّة معقّدة تستدعي إجراء الكثير من البحوث، وإجراء تحليل عميق للسياق الكلي، كما تستدعي تطوير اقتراحات بديلة وعملية. ولا شك أن النظر إلى تطوير السياسات من منظور شامل يراعي المساواة يضيف اعتبارات مهمّة لدورة تطوير السياسات العامة.

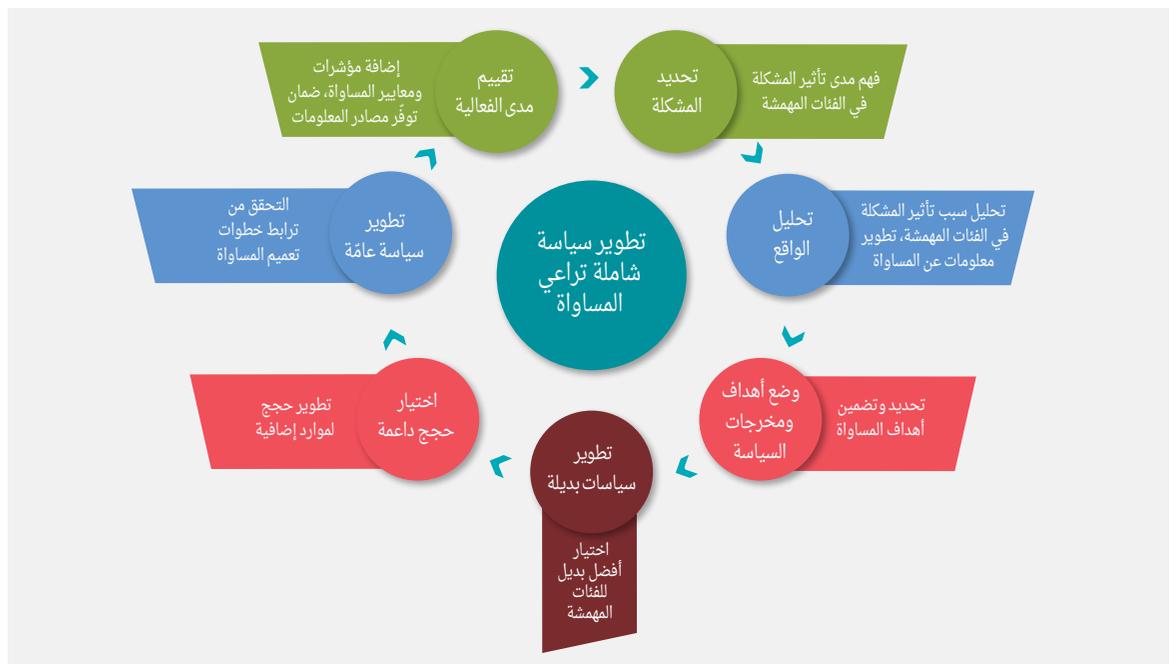
فإنه من المهم للغاية تجنب تصور تعميم المساواة كعملية موازية منفصلة أو كمجموعة من الخطوات الإضافية التي يجب اتخاذها، بل يجب تصورهما باعتبارها طريقة تفكير لضمان حقوق الفئات الأكثر عرضة للمساواة خلال كل خطوة. ولعل ذلك يتطلب معرفة كافية بالوضع الحالي للفئات الأكثر عرضة للمساواة، ومدى تأثير السياسات الحالية فيها، (أي جمع المعلومات المتعلقة بالمساواة). كما

يتطلب توفر القدرة على وضع أهداف خاصة بالمساواة وتطوير سياسات بديلة وخطط عمل قابلة للتنفيذ لتحقيق هذه الأهداف. ويتطلب أيضاً وجود مؤشرات خاصة بالمساواة للتقييم والإصلاح. كما يمكن الاستفادة من الأسئلة الواردة أدناه كلائحة شروط يمكن العودة إليها من أجل ضمان تعميم الشراكة خلال دورة تطوير السياسات العامة مما يؤدي إلى تعزيز المساواة.

كلا	نعم	الجدول 6-1: شروط تعميم الشراكة خلال دورة تطوير السياسات العامة
		المصلحة العامة: هل تصب أهداف السياسة في مصلحة المجتمع ككل؟
		المشاركة: هل تشرك السياسة أكبر عدد من المواطنين والفئات المعنية؟
		الفاعلية: هل تحقق السياسة الأهداف المرجوة منها؟
		الكفاءة: هل تؤمن السياسة أفضل استخدام للموارد استخداماً فعالاً من أجل تحقيق الأهداف وتنفيذ السياسة؟
		التكامل: هل تتكامل السياسة العامة مع الاستراتيجيات والتشريعات وباقي السياسات العامة؟
		العدالة: هل تنصف السياسة جميع المواطنين والقطاعات والمجتمع ككل؟
		التعاون: هل تعزز السياسة التعاون واللحمة بين كافة الجهات؟
		الواقعية: هل السياسة قابلة للتنفيذ ويمكن حشد الدعم لها؟
		العلمية: هل تستند السياسة إلى أبحاث علمية وحجج فنية من الممكن قياس درجة صحتها وبرهنتها؟
		التأقلم: هل تتأقلم السياسة مع قيم وثقافة المجتمع وتعزز مبادئ الديمقراطية؟

المصدر: هذه اللائحة مقتبسة من "دليل بناء قدرات الشراكة في الحكم الديمقراطي"، الإسكوا، 2012، ص. 106-107.

الشكل 6-1: دورة تطوير السياسات العامة



المصدر: مقتبسة من "دليل بناء قدرات الشراكة في الحكم الديمقراطي"، الإسكوا، 2012، ص. 108، 121.

تحديد المشكلة:

إن تحديد المشكلة يجري وفقاً لعدد من المعايير التي تحدّد المشاكل ذات الأولوية ثم تبدأ عملية معالجة تلك المشاكل. ومن المهم إدراج صوت الفئات الأكثر عرضة للمساواة في تلك المعايير في هذه المرحلة، وتحليل مدى تأثير المشكلة التي وقع عليها الاختيار في هذه الفئات بالتحديد.

أسئلة إضافية محدّدة:

1. كيف تؤثر المشكلة المحدّدة في الفئات الأكثر عرضة للمساواة؟

2. أيّ من الفئات الأكثر عرضة للمساواة بالتحديد معنيّة بهذه المشكلة؟

3. ما هي المعلومات المتوفرة لدينا حول مدى تأثير هذه المشكلة في هذه الفئات الأكثر عرضة للمساواة (معلومات مفصّلة؟ تقييم مدى تأثير السياسات؟).

تحليل الواقع:

تهدف مرحلة تحليل الواقع إلى فهم مدى تأثير المشكلة المحدّدة وجميع الأسباب التي تؤدي لحصولها. ومن المهم في هذه المرحلة رصد سبب تأثيرها في الفئات المهمشة على نحو يميزها عن غيرها.

أسئلة إضافية محدّدة:

1. كيف تؤثر السياسة العامة في الفئات كافة؟

2. ما الأسباب التي تجعل تأثير السياسة العامة في الفئات الأكثر عرضة للتهميش مختلفاً عما هو عليه الوضع بالنسبة لفئات أخرى؟

3. ما هو تأثير تضمين الفئات الأكثر عرضة للتهميش في السياسة المصممة لحل هذه المشكلة في أوضاع الفئات الأخرى؟

وضع الأهداف:

إنّ مرحلة وضع الأهداف والمخرجات المتوقعة هي مرحلة انتقالية بين تحليل المشكلة وتطوير الحلول. لذلك، فإنها مهمّة لضمان شمول أهداف السياسة لأهداف واضحة لتعميم المساواة كذلك.

أسئلة إضافية محدّدة:

1. هل تتسم أهداف المساواة التي جرى تحديدها بالوضوح؟ هل هي قابلة للتحقق؟

2. هل جرى الأخذ بعين الاعتبار جميع الفئات الأكثر عرضة للتهميش المتأثرة بالسياسة؟

3. هل تحقّق الأهداف الموضوعية المساواة للفئات الأكثر عرضة للتهميش المحدّدة؟

تطوير سياسات بديلة:

تهدف مرحلة تطوير سياسات بديلة إلى تحليل الخيارات المختلفة لتحقيق أهداف السياسة وكذلك كلفة ومخاطر اعتماد كلّ خيار. ولتحقيق تعميم المساواة، يجب النظر إلى خيارات السياسات من منظور مدى تأثير كلّ منها في الفئات الأكثر عرضة للتهميش.

أسئلة إضافية محدّدة:

1. ما السياسات البديلة التي تضمن حاجات واهتمامات الفئات الأكثر عرضة للتهميش المحددة؟

2. هل جرت استشارة الفئات الأكثر عرضة للتهميش؟ هل شاركت هذه الفئات في النقاشات؟

3. كيف يمكن الحصول على الموارد الإضافية اللازمة للوصول إلى الفئات الأكثر عرضة للتهميش؟

الحجج الداعمة

غالباً ما تكون الفئات الأكثر عرضة للتهميش أقلّيّات، ولا تملك "الصوت" السياسي اللازم، لذلك يجب تطوير الحجج اللازمة لضمان شملهم وتبيان أهميّة ذلك.

أسئلة إضافية محدّدة:

1. ما هو الإطار القانوني الذي يضمن شمل الفئات الأكثر عرضة للتمييز (الدستور، القوانين، المعاهدات، إلخ..)?
2. ما هي الحالات والسوابق والمعلومات المتوفرة لدينا لدعم حجتنا؟
3. ما هي فوائد الشمول والتضمين الاجتماعية الذي يجب تسليط الضوء عليها؟ وما مخاطر استبعاد فئات معيّنة؟

أسئلة إضافية محدّدة:

1. هل تسمح عملية المراجعة المقترحة بتقييم مدى التأثير على الفئات الأكثر عرضة للتمييز؟
2. هل جرى تضمين مؤشرات المساواة في خطة التقييم؟
3. هل هناك تدابير محدّدة لضمان التعديلات المحتملة خلال العمل على تحقيق أهداف المساواة؟

تطوير خطة عمل

تستلزم مرحلة خطة العمل ترجمة السياسات البديلة المحددة إلى سياسة كاملة مع تفصيل الخطة التنفيذية. ويحصل التهميش عادة في مرحلة التنفيذ، لذلك، من المهم تعميم أهداف المساواة التي جرى وضعها على الخطة التنفيذية وضمان ترجمة الجانب المتعلق بالمساواة في السياسة كذلك.

6.2 - تعميم المساواة خلال مرحلة تنفيذ السياسات العامة

من شأن العمل الجاد والسليم لتعميم المساواة خلال مرحلة التخطيط للسياسة العامة أن يسهل تعميم المساواة خلال مرحلة التنفيذ بشكل كبير، وذلك بناء على أن الجهد المطلوب لفهم واقع الفئات المعرضة للتمييز والأثر المحتمل للسياسة عليهم قد بُذِل، ومعظم التخطيط المطلوب لتفادي التمييز قد حصل. إلا أنه من الضروري إيلاء العناية الكافية لموضوع المساواة خلال التنفيذ أيضاً لضمان عدم ضياع الجهد المبذول خلال التخطيط من جهة، ولتجنب لتفاصيل التنفيذ التي غالباً ما تعيق التنفيذ المتساوي من جهة أخرى.

أسئلة إضافية محدّدة:

1. هل تحقّق السياسة المقترحة أهداف المساواة التي جرى وضعها؟
2. هل يوجد ترابط بين فجوة المساواة المحدّدة، وأهداف المساواة الموضوعية، وخيار السياسة البديلة والخطة التنفيذية الموضوعية؟
3. هل هناك حاجة إلى موارد إضافية لضمان الشمول والتضمين الاجتماعي؟ هل حددت الأدوار والمسؤوليات تحديداً واضحاً؟

المراجعة والتقييم

يوجد العديد من أساليب التدخل والتعديلات المحتملة التي قد تساهم في تقليل نسبة التهميش والتي أثبتت نجاحها في أماكن مختلفة حول العالم. وكما ورد سابقاً، يعتمد القرار فيما يتصل باختيار المقاربة الأبرز والأنجح على تحليل الواقع الدقيق لأسباب غياب المساواة. وعلى ذلك، فإنه يختلف من حالةٍ لأخرى. وفي الجدول 2-6 عرض لأبرز هذه المقاربات مع أسئلة تساهم في تحديد مدى ملاءمتها للحالة الخاصة وأمثلة لحالات جرى خلالها اعتماد تلك المقاربات.

يعدّ وضع خطة واضحة لتقييم السياسة عاملاً أساسياً لنجاح صياغة السياسة وتنفيذها. كذلك فإنّ تعميم مبدأ المساواة أثناء مراجعة السياسة وتقييمها له دور أساسي في تحديد الثغرات المحتملة والتي يمكن تعديلها لضمان وصول أفضل إلى جميع الفئات الأكثر عرضة للتمييز.

الجدول 2-6: أساليب التدخل لتقييم المساواة خلال مرحلة تنفيذ السياسات العامة:

الفئة	الأداة	وصف الأداة	متى نستخدم الأداة؟ (الأسئلة التي تساعدنا على قياس درجة ملاءمة الأداة)	مثال عن سابقة شهدت استخدام الأداة
المشاركة إشراك الفئات الأكثر عرضة للتهميش أو الخبراء أو أطراف أخرى خلال التنفيذ لضمان تعميم المساواة	مشاركة الفئات الأكثر عرضة للتهميش	التواصل مع ممثلي الفئة الأكثر عرضة للتهميش خلال التنفيذ لرصد الثغرات والسعي لملئها ورصد أوجه القصور والسعي لإزالتها (فئات تركيز أو استبيانات).	هل الوصول إلى الفئات الأكثر عرضة للتهميش متاح؟ هل لدى الفئات الأكثر عرضة للتهميش حلول مقترحة؟	في فنلندا، جرى إقرار قانون المساواة الذي يحث القطاع العام على تحقيق المساواة. وفي هذا السياق، أنشأت وزارة الداخلية عام 2009 مجموعة استشارية لضمان المساواة. وقد ألفت لجاناً فرعية ضمن هذه المجموعة بمشاركة ممثلي الفئات الأكثر عرضة للتهميش. وتختص اللجان الفرعية بمراقبة تنفيذ السياسات المقترحة ¹²² .
	استشارة الخبراء	استشارة خبراء ضليعين بموضوع اللامساواة التي تتعرض لها الفئات المجتمعية، ولديهم خبرة بأوضاع الفئات الأكثر عرضة للتهميش.	هل يوجد هناك خبراء على بينة بأمور الفئة المستهدفة؟	في أسبانيا، بعد أن تضاعف عدد الأجانب في منطقة تراسا، أطلقت السلطات المحلية مبادرة لتفعيل التواصل والاندماج. وفي ذلك استعانت السلطات بخبراء في هذا المجال ¹²³ ليقدموا العون والمشورة للمجلس المحلي خلال تنفيذ سياسة الدمج والتفاعل ¹²⁴ .
نظام الحوكمة تطوير نظام لحوكمة وإدارة كافة مراحل تطوير وتنفيذ وتقييم السياسة العامة من أجل مشاركة الفئات الأكثر عرضة للتهميش	مكتب وسيط الجمهورية	يعتمد مكتب وسيط الجمهورية إلى تقييم ودراسة خطط المساواة الخاصة بالشركات والمؤسسات التي يتعاقد معها القطاع العام لتقديم الخدمات	هل يوجد مكتب وسيط جمهورية؟ هل هناك إطار بديل يمكن من خلاله أداء دور مشابه؟	في السويد، جرى استحداث مكتب وسيط الجمهورية. يضطلع المكتب بتقييم العقود التي تمنحها لجنة المناقصات للمؤسسات من منظور المساواة.
	أمثلة لهذه الأدوات: لجنة استشارية - لجنة تتألف من ممثلي الحكومة وممثلي الفئات الأكثر عرضة للتهميش للعب دور إداري أو رقابي - شراكة بين الجهة الحكومية والكيانات والمنظمات التي تمثل الفئات الأكثر عرضة للتهميش خلال التنفيذ - هيئة عليا لتعميم المساواة	آليات تسهل مشاركة الفئات الأكثر عرضة للتهميش في صنع القرار خلال تطوير وتنفيذ السياسات من خلال أطر رسمية أو شبه رسمية تضمن مساهمة تلك الفئات في تعميم المساواة في السياسة العامة.	ما هو مستوى المشاركة الأفضل للفئات الأكثر عرضة للتهميش في صنع القرار؟ ما هي الأطر الرسمية وغير الرسمية التي يمكن أن يشاركوا من خلالها؟ ما هي سمات نظام الحوكمة الذي يمكن من خلالها تفعيل عملية تعميم المساواة في السياسة العامة تفعيلاً أمثل؟	في اسكتلندا، جرى استحداث لجنة المساواة وحقوق الإنسان في اسكتلندا و ويلز، وتمثل هذه اللجنة إطاراً يتيح للجهات المعنية التدخل فيما يتصل بتعميم السياسات العامة الخاصة بالمساواة. هذا، وقد وضعت اللجنة لنفسها نظاماً داخلياً مفصلاً ينظم ويحدد دورها وعلاقتها بالغير. ¹³¹

الفئة	الأداة	وصف الأداة	متى نستخدم الأداة؟ (الأسئلة التي تساعدنا على قياس درجة ملاءمة الأداة)	مثال عن سابقة شهدت استخدام الأداة
	مراكز للدعم التقني والاستشارات	تخصيص خبراء لتقديم الدعم التقني والاستشارات والإجابة عن الأسئلة الصعبة الخاصة بالمساواة خلال التنفيذ مما يساهم في تذليل العقبات التي قد تبرز خلال التنفيذ.	هل هناك حاجة لدعم تقني؟ هل تتوقع مواجهة صعوبات أو تحديات تستلزم تدخل خبير خلال التنفيذ؟ هل يساهم الدعم التقني في تحفيز صانعي القرار على تنفيذ السياسة؟	في هولندا، جرى استحداث مركز الأخصائيين بعلوم الجندر ومثليي الجنس. ويختص المركز بتقديم المشورة والخدمات التي تساهم في تعزيز المساواة وحل المشاكل خلال التنفيذ. ¹²⁵
الدعم والتمكين دعم الجهات المنفذة خلال مسار التنفيذ	بناء قدرات	بناء قدرات الفاعلين الأساسيين المسؤولين عن التنفيذ كي يتمكنوا من تحقيق المساواة وتخطي العقبات.	هل نفذ فريق العمل مهمة مشابهة من قبل؟ هل لدى فريق العمل الخبرة والمهارات والمعرفة الفنية اللازمة لتعميم المساواة في السياسات خلال التنفيذ؟ هل يؤمن الموظفون المعينون بالمبادئ والقيم التي تحفزهم على المشاركة في تعميم المساواة؟ أم يجب التذكير بتلك المبادئ والقيم من خلال حلقات تدريب؟	في دونغال بأيرلندا، نظمت فئة تعليم الكبار تدريباً لقدامى الموظفين، وذلك لزيادة الشعور العام بالمساواة بين الموظفين وتزويدهم بالمهارات والمعارف المطلوبة. ¹²⁶
	تحديد أهداف خاصة بالمساواة (equality goals)	أهداف مخصصة لتعميم المساواة. يجري وضع هذه الأهداف بعد الوقوف على فجوة اللامساواة القائمة. والغاية من هذه الأهداف هي إزالة هذه الفجوة. وتمثل هذه الأهداف إطاراً للمسي تعميم المساواة وتقليص التهميش الحاصل وإمكانية حصول مزيد من التهميش.	هل يمكننا تحديد فجوة اللامساواة القائمة، ورسم ملامح الواقع المنشود؟ هل هناك خطر كبير بحصول تهميش للفئات المعنية؟	في بريطانيا، جرى استحداث قانون المساواة رقم 2010. ويتضمن حزمة من الواجبات التي يتعين على الدوائر أداؤها. ولبلوغ هذه الغاية، نص القانون على مجموعة من الأهداف الخاصة بالمساواة التي ينبغي السعي لتحقيقها. ويجري تعديل هذه الأهداف بصورة دورية كل أربع سنوات. ¹²⁷
التخطيط تطوير خطط واستراتيجيات تسمح بتحقيق المساواة خلال التنفيذ	وضع إطار سياسي للفرض المتساوية (equality framework)	تجميع الأهداف الخاصة بالمساواة في مختلف القطاعات ضمن آلية عمل مشتركة.	هل ترتبط السياسة العامة بسياسات أخرى مشابهة؟ هل يساهم جمع هذه السياسات ضمن استراتيجية واحدة في تحسين فرص نجاحها؟	في بلجيكا، جرى استحداث منصب وزير الفرض المتساوية في حكومة إقليم فلانديين. ¹²⁸ وبالتوازي مع ذلك، جرى وضع إطار لضمان الفرض المتساوية خلال مرحلتي التخطيط للسياسات العامة وتنفيذها. ¹²⁹
	وضع خطط للمساواة خاصة بالأقسام Equality departmental \ action plans equality schemes	خطط خاصة بترجمة الأهداف الخاصة بالمساواة إلى أنشطة وتدخلات. هذه الخطط تساهم في تحويل الأهداف إلى خطوات ملموسة والتأكد من المساواة. تترجم بالتنفيذ ولا تبقى ضمن إطار الأهداف والتخطيط. قد تكون الخطط على مستوى أقسام محددة أو خطط لفئات محددة بحسب الحاجة والواقع.	هل تحتاج الأهداف إلى خطط مفصلة للانتقال من مستوى الحديث عن المنشود إلى مستوى الواقع؟ هل هناك أقسام محددة تتحمل مسؤولية أكبر من غيرها عن تعميم المساواة، وتحتاج خطة مساواة خاصة بالقسم؟	في الدنمارك، جرى استحداث حلقات تخطيط لوضع خطط لمكافحة غياب المساواة والتعاطي مع العقبات أمام وصول الخدمات للجميع. ويشارك في هذه الحلقات العاملون في مؤسسات بلدية كوبنهاجن. ¹³⁰

والطرق المتبعة مع قدرات تلك الفئات وحاجاتها ومواردها. وإتباعاً للقرار السياسي بالوصول إلى الجميع، لا ينبغي عدّ العقبات اللوجستية التي قد تبرز تحدياً.

• **وضع نظام حوكمة واضح:** إنّ تعميم المساواة عبارة عن عملية على نطاق النظام يشارك فيها العديد من الجهات المعنية. لذلك، فإنّ ضمان مشاركة الفئة الأكثر عرضة للتهميش وتجنّب فقدان زخمها هو عامل نجاح مهمّ. كما ينبغي إنشاء آليات مساءلة فيما يتصل بعملية تعميم المساواة.

• **ضمان الإرادة السياسية والموارد المناسبة:** يرى البعض أن الوعد بالمساواة وعدم تحقيقها أشدّ ضرراً من الغفلة عنها. يترتب على ذلك أنه من المهمّ التحقق من وجود الإرادة السياسية وضمن وجود الموارد المالية والبشرية المناسبة قبل الشروع في عملية تعميم المساواة.

• **الحفاظ على الجهود المستهدفة:** إنّ تعميم المساواة لا يمثل تلبية كلية للحاجة إلى سياسات مستهدفة معيّنة. فعلى سبيل المثال، ستبقى الحاجة إلى السياسات الصحيّة وغيرها من السياسات الاجتماعية التي يراد منها تلبية مطالب ذوي الاحتياجات الخاصّة، وذلك مهما بُذِلَ من جهود في سبيل تعميم المساواة.

• **إيجاد ثقافة إدارية داعمة:**³³³ يمكن تحقيق ذلك من خلال توفير معلومات كافية عن اللامساواة للعاملين بالسلك الإداري، وتدريب الموظفين المعنيين، والاحتفاء بالإنجازات والنجاحات التي يحققونها على هذا المستوى، والإعلان عن أيّ تقدم يجري إحرازه، وضمن وجود الدعم للمؤسّسات والأقسام الحكومية التي تضطلع بتنفيذ مبادرات تعميم المساواة.

• **تصميم جلسة تدريبية إضافية:** يقسم الميسر المشاركين إلى مجموعات، تضم كل منها ما بين خمسة وسبعة مشاركين. يطلب من كل مجموعة الإجابة عن الأسئلة الآتية: - انطلاقاً من أهداف التنمية التي اخترتها في الفصل الأول، ما هي أهم مؤشرات قياس اللامساواة التي يجب أن تعتمدها الدولة؟

- كيف يمكن قياس اللامساواة في بلدك؟
- تعرض كل مجموعة نتيجة عملها، ويدير الميسر النقاش. ثم يعرض الميسر الخلاصة.

6.3 - التوصيات والدروس المستفادة من عمليّة التعميم

• **اعتماد الإجراءات القانونية:**¹³² إنّ مفتاح نجاح جهود التعميم هو الإرادة السياسية والسعي لنشر ثقافة الشمول والتضمين الاجتماعي واحترام التنوع. لكن كليهما لا يكفي من دون إجراءات قانونية. فيجب أن يكون تعميم المساواة إلزامياً من خلال القوانين والتشريعات والمصادقة على المعاهدات الدولية.

لقد مثّل اعتماد الاتحاد الأوروبي للمادة 13 خطوة أساسية ساعدت في تأمين التمويل ووضع إطار قانوني لدعم العديد من الجهود المبذولة في مختلف البلدان.

يتعلّق تعميم المساواة أساساً بالأقليات والفئات التي لديها فرص أقلّ في الوصول إلى الموارد والفرص. وقد لوحظ أن مجرد التحفيز العامّ على إدراك قيمة المساواة غير كاف. النزعة السائدة هي التركيز على أولويات أخرى، لا سيما وأنّ الخيارات الشعبية تركز تقدماً أكثر في جميع أنحاء العالم. فمن المهمّ إذاً وضع قوانين وسياسات تعزز تلك الحقوق وعدم الانجرار وراء الخيارات الشعبية.

• **الإعلان عن الجهود المبذولة:** إنّ الإعلان عن الجهود المبذولة لتحقيق الشمول والتضمين الاجتماعي أمر حيوي للغاية فيما يتصل بالتعميم. فهو يؤدي إلى زيادة المشاركة السياسية. كما يؤدي إلى تبني العديد من الجهات المعنية على المستوى السياسي لهذه الجهود. كما إنه يزيد من التحفيز على المستوى العامّ، ويزيد من الإحساس بالمسؤولية والشراكة لدى الموظفين وأعضاء فريق العمل الذي بذل تلك الجهود على المستوى الداخلي والمؤسسي. ومن المهمّ أيضاً إعلام الفئات التي تتعرض للامساواة بالجهود المبذولة لتبقى جذوة الأمل لديها مشتعلة ولكيلا يتسرب اليأس إليها. كما إن إعلام تلك الفئات التي تتعرض للامساواة قد يثمر تفاعلاً وتضافراً وتنسيقاً بين الجهود المبذولة وجهود تلك الفئات نفسها.

• **التأكد من ملاءمة المسار مع القدرات والموارد:** قد يتطلّب الوصول إلى الفئات الأكثر عرضة للتهميش اهتماماً خاصاً لضمان توافق الأدوات المستخدمة



7. تجارب عالمية نجحت في تعميم المساواة ضمن سياساتها الاجتماعية الاقتصادية

أي أن "الحق المتساوي في المسكن" يعني تكافؤ الفرص في التمتع بهذه الأبعاد الخمسة للحق في المسكن، وهي الأبعاد التي تمثل الحدود الدنيا المطلوبة للحق في المسكن وذلك دون أي صورة من صور التمييز، وهو الحق الذي وافقت عليه حكومة هونغ كونغ وتبنته. فقد حاولت تزويد أكبر عدد ممكن من المواطنين بمسكن يستوفي هذه المعايير الخمسة.

الوصف: سياق الإسكان في هونغ كونغ¹³⁵

تنقسم المساكن الحكومية في هونغ كونغ إلى مساكن حكومية للإيجار وبرامج ملكية المساكن، حيث يمكن للمستأجرين شراء منازلهم بأسعار أقل بكثير من أسعار السوق.

وعلى الرغم من تدخل الحكومة في قطاع الإسكان فقد شهدت أسعار العقارات ارتفاعاً كبيراً في التسعينات، وهو الأمر الذي حرم العديد من المواطنين من حقهم في الحصول على مساكن بأسعار معقولة، وعلى الرغم من زيادة معدلات تقديم وحدات المساكن الحكومية فقد ظلت نسب تقديم وحدات المساكن الحكومية للإيجار بعيدة كل البعد عن تلبية الطلب عليها. وفي عام 1997م، بلغ معدل وقت الانتظار لتخصيص المساكن الحكومية للإيجار سبع سنوات.

هيكليا، يفوق الطلب على المساكن العرض في مدينة هونغ كونغ. إن عدد سكان هونغ كونغ 7.3 مليون نسمة بينما مساحتها 2.755 كيلومتر مربع. وهي رابع مدينة في العالم من حيث كثافة السكان. وسوق العقار فيها ثاني أعلى سوق عقار في العالم. ومع أنها تصنف كأحد معاقل اقتصاد السوق الحر الذي قوامه تقليص تدخل الدولة في الحياة الاقتصادية وترك السوق ينظم نفسه، فقد شهدت هونغ كونغ توسعا في نطاق تدخل الدولة في قطاع الإسكان لاستعادة المساواة في الحق في المسكن.

7.1 - التجربة الأولى: المشاركة كآلية لسياسة الإسكان التي تتوخى تحقيق المساواة في هونغ كونغ

مقدمة لدراسة الحالة

مع أن هونغ كونغ لم تُعرف باعتمادها سياسات لتحقيق المساواة تتطلب تدخل الدولة، فقد كانت الدولة في هذا البلد رائدة في سياسات الإسكان، لا سيّما من خلال تطوير البنية التحتية الضخمة للإسكان الحكومي. ومع أن تلك السياسات بعيدة عن الكمال، فإنها تبرز باعتبارها وسيلة مبتكرة وشاملة لتقليص اللامساواة فيما يتعلق بالإسكان. وقد يُعزى نجاح تلك السياسات إلى عدد من العوامل لعل أبرزها أن عملية تصميم السياسات نفسها اتسمت بالشمول والتضمين. ففي عملية صنع السياسات، جرى تمثيل الأسر ذات الدخل المنخفض فيها تمثيلاً ثابتاً، وذلك بناء على أنها الفئة الأولى التي تتوخى السياسات مكافحة أوجه اللامساواة التي تعرضت لها.

عرض دراسة حالة

نهج قائم على الحقوق: الحق في المسكن

لم يُعد الحق في المسكن حقا أساسيا من حقوق الإنسان إلا خلال الآونة الأخيرة. ويعرف كل من يونغ ولي (2012م) هذا الحق بكونه حقا يتضمن خمسة أبعاد ضرورية لتحقيق الحد الأدنى منه وهي كالتالي:

(أولا) السكن الملائم، (ثانيا) السكن معقول الثمن، (ثالثا) التمتع بالسكن "دون تدخل تعسفي"، (رابعا) انعدام "أي تهديد بالإخلاء القسري تعسفا" (خامسا) الحق في الاختيار فيما يتعلق بـ "قرار استئجار أم ملكية المسكن" (أ) واختيار "الحي الذي يقع فيه المسكن" (ب)¹³⁴

التمثيل كنهج

كأولوية قصوى. وأعلنت عن زيادة عدد الوحدات السكنية المستحدثة سنوياً إلى 85,000 وحدة سكنية، وذلك لتلبية الطلب على المساكن الحكومية المطروحة للإيجار وخفض معدل وقت الانتظار لتخصيص تلك المساكن. كما اختارت الحكومة تركيز مواردها على الأسر الأكثر حرماناً غير القادرة على تحمل أسعار العقار في القطاع الخاص. وقد أعلنت الحكومة نهاية برامج ملكية المساكن التي استفادت منها الأسر متوسطة الدخل. ومن ثم أعيد تخصيص الوحدات السكنية من برامج ملكية المساكن والدعم المرتبط بها إلى المساكن الحكومية المطروحة للإيجار. كما جرى خفض وقت الانتظار لتخصيص تلك المساكن من سبع سنوات في عام 1997 إلى سنتين في عام 2003¹³⁷. وفي الوقت عينه جرى تعزيز فرصة استئجار مساكن حكومية تتسم بجودة عالية بأسعار معقولة (الجدول 1-7).

بعد استقرار الوضع في سوق الإيجارات الحكومية استأنفت الحكومة في نهاية المطاف برامج ملكية المساكن في عام 2011 من أجل تمكين المواطنين الذين ينتمون للطبقة المتوسطة والطبقة الدنيا من الحصول على سكن بأسعار أقل من سعر السوق. ومع ذلك، ظلت برامج ملكية المساكن محدودة النطاق، فقررت الحكومة زيادة تقديم الأراضي المخصصة للمساكن العامة على المدى الطويل¹³⁸، وحددت أيضاً 150 موقعا تبلغ سعتها 227,000 شقة خصصت منها 75 في المائة للإسكان الحكومي¹³⁹.

تحليل مؤشرات المساواة

النتائج والمخرجات والأثر

يعيش نحو نصف سكان هونغ كونغ حالياً في المساكن الحكومية. هذه النسبة تمثل ثاني أكبر نسبة بعد سنغافورة. وبحلول شهر آذار/مارس 2016، استوعب برنامج المساكن الحكومية للإيجار نحو ثلاثين في المائة من السكان (نحو 2,14 مليون نسمة). أي أن البرنامج يدير نحو 789,300 وحدة من وحدات المساكن الحكومية للإيجار¹⁴⁰. ومنذ عام ٢٠٠٣، تراوح وقت الانتظار لتخصيص تلك المساكن الحكومية للإيجار بين عامين وثلاثة أعوام.

يُحدد مبدأ التمثيل حق أصحاب المصلحة ومنهم الفئات الأكثر عرضة للتمييز في تنظيم وطرح قضاياهم على طاولة الحوار العام. كما يعني التمثيل أيضاً أن تتمتع الفئات الأكثر عرضة للتمييز بالسلطة الكاملة في اختيار ممثليهم الذين يتحدثون باسمها سواء فيما يتصل بالتمثيل غير الرسمي أو الرسمي. ومن المعلوم أن أهمية التمثيل بالنسبة للفئات الأكثر عرضة للتمييز، تزداد فيما يتصل بالقضايا والمسائل والموضوعات ذات التأثير المباشر في وضع تلك الفئات.

المنطقة المستهدفة وخصائصها

في حالة سياسة الإسكان في هونغ كونغ، تعد الأسر ذات الدخل المنخفض غير القادرة على تحمل أسعار العقار في سوق القطاع الخاص هي الفئة التي تستهدفها السياسة. وتمثل هذه الفئة المستهدفة نحو نصف عدد السكان. وتوجد مجموعات محرومة ضمن تلك الفئة المستهدفة (مثل الأقليات العرقية). وعليه، فإن ما يعنيه التمثيل في مثل هذه السياسة هو أن يتاح للأسر الأفقر طرح قضاياها على الطاولة من خلال ممثلين تختارهم.

الأطراف ذات الصلة وتركيبها¹³⁶

تأسست هيئة الإسكان في هونغ كونغ عام 1973م كهيئة حكومية، وتعتبر الهيئة مزود الإسكان العام في هونغ كونغ. ويعين الرئيس التنفيذي لإقليم هونغ كونغ أعضاء الهيئة إلى جانب رئيس الهيئة ونائب رئيس الهيئة وعضوين مسؤولين رسميين وستة وعشرين عضواً غير رسمي. وتعاون الهيئة ست لجان دائمة تتألف من سياسيين وجامعيين وقادة مجموعات مصالح. وتوضح تلك اللجان مصالح المستفيدين وتطرحها خلال جميع مراحل السياسة (أي خلال مرحلة تصميم السياسة وتنفيذها ومراجعتها). ويتيح القانون إمكانية تشكيل لجان مخصصة عند الحاجة أيضاً. وتلعب الأحزاب السياسية دوراً كبيراً في ذلك بناءً على أنها تمثل مواطنين يعيشون في مساكن حكومية.

استراتيجية التنفيذ

بعد الارتفاع الجنوني في الأسعار في التسعينات أقرت حكومة إقليم هونغ كونغ الحق في المسكن

الجدول 7-1: تحسين القدرة على الحصول على المساكن الحكومية للإيجار

معايير الوصول	التوفر	معقولة الأسعار	الجودة
<ul style="list-style-type: none"> • الأهلية للحصول على المساكن الحكومية للإيجار مشروطة بالآتي: • نسبة دخل/ نفقات الأسرة. • متطلبات الإقامة الدائمة (7 سنوات من الإقامة الدائمة للحصول على المسكن). 	<ul style="list-style-type: none"> • خفض متوسط وقت الانتظار إلى 2-3 سنوات. • خفض متوسط وقت الانتظار إلى بضعة أشهر فقط لكبار السن. • إمكانية التنقل في المنازل الحكومية للإيجار الأمر الذي يمكن الأسر من التكيف مع تغيرات الظروف. 	<ul style="list-style-type: none"> • إبقاء الزيادات في الإيجارات تحت نسبة تبلغ 10 في المائة من قيمة الإيجار الأصلية. • إمكانية خفض قيمة الإيجار إذا كانت تكلفة المسكن "لا يمكن تحملها". • تقاس القدرة على تحمل الكلفة (معقولة السعر) بالنسب التي توضع اختياريًا تحت المعايير الدولية لضمان القدرة على تحمل الكلفة. • نسبة الإيجار مقابل الدخل (15 في المائة من الدخل مقابل الإيجار لوحدة قياسية من المساكن الحكومية للإيجار). • قياس الدخل المتبقي (القوة الشرائية المتبقية بعد الإيجار). 	<ul style="list-style-type: none"> • كون المساحات صحية طبقاً لسوق هونغ كونغ. • الحكم على كون الإدارة والصيانة مرضية. • تضمين مبادئ الاستدامة. • ضمان التصميم للراحة والأمان والملاءمة والوصول والحياة الاجتماعية وجودة المظهر والرفاه. • مواقع المساكن إما في المناطق الحضرية (45 في المائة) أو خارجها على أن تكون مربوطة ربطاً جيداً بمركز العاصمة بشبكة مواصلات ونقل. • منح بدل مواصلات لأولئك الذين يعيشون في المناطق الطرفية.

الجدول 7-2: برنامج المساكن الحكومية للإيجار

نسبة مئوية ¹⁴¹	الإيجار ¹⁴²	التملك	الإجمالي
قطاع عام	32	16	47
قطاع خاص	13	37	53
الإجمالي	43 (+4 في المائة من المساكن المقدمة من أصحاب العمل)	53	100

إدارة هيئة الإسكان وخضوع قيادات هذه الهيئة لمساءلة المواطنين. "يعتبر رئيس هيئة الإسكان مسؤولاً سياسياً عن سياسة الإسكان الحكومي، وبالتالي من المتوقع منه الحرص في صياغة السياسات وتنفيذها"¹⁴⁴ لاسيما وأن المستفيدين من الإسكان الحكومي يمثلون حوالي نصف الناخبين في البلاد. أما ثاني مقومات النجاح فهو انخراط ممثلي المجتمع وأصحاب المصالح المعنيين في تنفيذ سياسات الإسكان. آية ذلك أن سياسات الهيئة تُعتمد من قبل مجلس إدارة هيئة الإسكان واللجان الدائمة المكونة من السياسيين والقيادات المهنية والجامعيين وقادة مجموعات المصالح.¹⁴⁵ أما ثالث مقومات النجاح فهو تحديد أدوار الفاعلين المعنيين تحديداً ووضوحاً. أما رابع مقومات النجاح فهو إحسان أصحاب المصالح مهارة التفاوض، وهو الأمر الذي مكثهم من التوصل إلى اتفاقات مرضية. أما خامس مقومات النجاح فهو مشاركة الأحزاب السياسية في العملية مشاركة واسعة. إن هناك أكثر من سبب يدعو

ومما هو جدير بالملاحظة في هذا الصدد أنه على الرغم من أن سياسات الإسكان التي اعتمدها ونفذتها هونغ كونغ قد شابتها شوائب، فإن هذه السياسات قد كفلت حماية الحقوق الأساسية في المسكن للأغلبية الساحقة من الأسر منخفضة الدخل "[...] لم تتبن أي حكومة آسيوية بعد نهجاً لدعم المنتجين لتوفير مساكن للإيجار على نحو يشبه ما أقدمت عليه هونغ كونغ."¹⁴³ ولا بد من الإشارة هنا إلى أن الحكومة بقيت ملتزمة - على نحو مطرد - بمنح الأولوية للأسر ذات الدخل المنخفض غير القادرة على تحمل أسعار إيجارات السوق كاستراتيجية لتعميم المساواة.

عوامل النجاح الرئيسية

تمثيل الفئات المستهدفة في هيكل الإدارة

إن نجاح تجربة هونغ كونغ في تعميم المساواة في سياسات الإسكان لم يأت من فراغ، بل كان لهذا النجاح مقومات. أول هذه المقومات فعالية نظام

الأراضي البحرية تحت ملكية الحكومة.¹⁴⁸ لقد أتاح ذلك للحكومة تطوير مساكن حكومية في الأراضي التي تقع تحت ملكيتها أو في الأراضي التي حازتها حديثاً دون الاضطرار لشراء الأرض بأسعار السوق. كما أتاح لها بيع الأراضي ذات المواقع المميزة، وهو ما أدى إلى الحصول على إيرادات لا يستهان بها مكنتها من تمويل الإسكان الحكومي الذي تُبنى غالبية في المناطق الساحلية التي يمكن استصلاح الأراضي فيها.¹⁴⁹ ونظراً لملكيتها للأراضي، لم يتعين على الحكومة ضخ الأموال في قطاع الإسكان العام خلال العشرين عاماً الماضية.¹⁵⁰ ولكن تقديمها للدعم عيني (المتمثل في تقديم الأراضي مجاناً) لم يتوقف أبداً.

التزام الحكومة والنقد الذاتي

يجب الإشادة بسياسات الإسكان الموجهة نحو المساواة حيث إنه من اللازم تطوير سياسات على هذه الشاكلة. ومن الأمثلة الملموسة على تعميم المساواة في سياسات الإسكان مضاعفة عدد وحدات الإسكان الحكومي للإيجار، والتعليق المؤقت لبرنامج ملكية المساكن، وتطوير البنية التحتية للنقل لربط المواقع النائية للمساكن الحكومية للإيجار بما حولها. كما تظهر التعديلات العديدة التي أدخلت على هذه السياسة على مر السنين قدرة الحكومة على تقييم السياسات وتعديلها، وربما ينبع ذلك من استمرار وجود اللجان الدائمة (المشكلة من السياسيين والجامعيين ومجموعات المصالح والباحثين وغيرهم) في جميع مراحل العملية.

الاستدامة

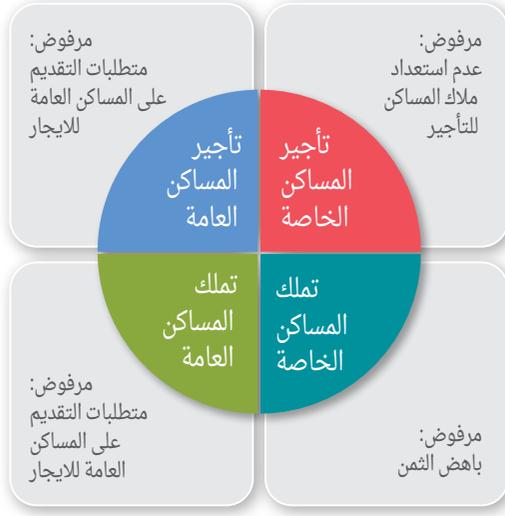
نظراً لأن نصف سكان إقليم هونغ كونغ يعيشون في مساكن حكومية جيدة وبأسعار معقولة، فإن الحق في المسكن مضمون لكل مواطن تقريباً، ويتحقق ذلك بتكلفة منخفضة نسبياً (بسبب امتلاك الحكومة للأراضي) مقابل منافع اجتماعية عالية. فضلاً عن ذلك، لم تثبت بعد كفاءة إقدام بعض الحكومات على تنظيم الإيجارات وأسعار العقارات، كما أن ذلك يعتبر خرقاً لمبدأ المنافسة الحرة. كما يبدو أن النهج المتبنى في هونغ كونغ، والمتمثل في دعم المنتجين، أكثر فعالية¹⁵¹، ويتضمن الإسكان الحكومي حالياً متطلبات الاستدامة البيئية.

الأحزاب لذلك. ومن هذه الأسباب أن واجب الأحزاب هو الإسهام في خدمة المواطنين، وأن إسهامها في حصول المواطنين على خدمات حيوية مصيرية كالسكن يعزز مصداقيتها. وفيما يتصل بالانتخابات الدورية التي تخوضها الأحزاب، فإن المواطنين الذين يحصلون على وحدات سكنية من خلال برنامج المساكن الحكومية للإيجار يمثلون مصدراً رئيسياً للأصوات الانتخابية. والملاحظ أن انخراط الأحزاب في العملية لا يقتصر على المشاركة في اللجان الدائمة، بل يشمل أيضاً المشاركة عبر المقاعد التي فازت بها الأحزاب في المجلس التشريعي، وعبر عضوية أعضاء الأحزاب في مجالس المقاطعات التي يدور فيها الحوار بين سكان المقاطعات وممثليهم. أما سادس مقومات النجاح فهو أن تعيين الجامعيين لأغراض غير سياسية وتقديم خبرات فنية موضوعية" في اللجان الدائمة التابعة لمجلس إدارة هيئة الإسكان يساعد على التخفيف من التحيزات السياسية".¹⁴⁶ وقد تطورت هذه الممارسة ليصبح ممثلو الفئات المستهدفة (مجموعات المناصرة والسياسيون) هم من يقود السياسات العامة، وليصبح مجلس الإدارة "البوابة النهائية" لوضع السياسات بعد التفاوض والاتفاق عليها.¹⁴⁷ أما سابع مقومات نجاح التجربة فهو مشاركة سكان المساكن الحكومية المطروحة للإيجار، بما في ذلك ممثلو الفئات التي تستهدفها السياسة نفسها، أي الأسر منخفضة الدخل، في إدارة العقارات التي تحوي وحداتهم السكنية. هذه المشاركة مكنتهم من تبليغ مواقفهم وآرائهم إلى الجهات الرسمية. ونتيجة لذلك، فإن هيكلة عملية وضع السياسات العامة قد قلصت من إمكانية تأثيرها بسلبيات البيروقراطية.

ملكية الأرض

بالإضافة لجميع ما سبق، فإن ملكية الحكومة للأرض تعد أيضاً من مقومات نجاح سياسة حكومة هونغ كونغ في تقليص اللامساواة على مستوى الإسكان. "في بداية الحكومة الاستعمارية أُعلنت جميع الأراضي تحت ملكية التاج الملكي، ومنذ ذلك الحين تم تأجيرها للمستخدمين لفترات إيجار، كما وُضعت ملكية أي أرض جديدة يتم إنشاؤها عبر خفض مساحات التلال أو استصلاح

الشكل 1-7: التمييز ضد بعض الفئات



الأقليات العرقية

لا يمكن للمهاجرين تقديم طلبات للحصول على المساكن الحكومية المطروحة للإيجار بسبب متطلبات الإقامة، ومن ثم، فعليهم اللجوء إلى سوق القطاع الخاص الذي لا يقدر على تحمل كلفته. وفي سوق القطاع الخاص تزداد هشاشتهم وانكشافهم وتعرضهم للاستغلال لأسباب عديدة منها جهلهم باللغة وبحقوقهم.

التوصيات / إمكانية التكرار

التمثيل كنهج موجه نحو المساواة

لعل أسهل عامل يمكن تكراره هو الهيكل التمثيلي لهيئة الإسكان. إن إشراك المستفيدين في كل مرحلة من المراحل (التصميم والتنفيذ والمراجعة) يسمح باتباع نهج يركز على المستهلك ويحقق أفضل استجابة لمخاوف الفئات المستهدفة. فضلاً عن ذلك، فإن إخضاع صانعي السياسات للمساءلة السياسية يمثل طريقة فعالة لتقليص الاستغلال وتلبية احتياجات المواطنين وتحقيق الشفافية. لكن يجب أن يركز أسلوب اختيار ممثلي مجموعات المصالح والسياسيين والجامعيين والباحثين على تشكيل الهيئة المسؤولة لتجنب الاستغلال والممارسات السيئة، إذ يجب أن يعكس تعيينهم احتياجات الفئات المحرومة أفضل تمثيل ممكن، ربما عبر إجراء الانتخابات بدل التعيين.

وأخيراً، فإن هيكل الإدارة التمثيلي الوارد وصفه أعلاه يجعل من هيئة الإسكان هيئة مستدامة وشفافة وخاضعة للمساءلة ومناهضة للفساد، كما أن الهيكل التمثيلي يشجعها على مراجعة سياساتها وتكييفها طبقاً لذلك.

أوجه القصور

الهيكل "النخبوي الاستشاري"

مع أن مجلس الإسكان مجلس استشاري ويتمتع بصفة تمثيل المجتمع المحلي بطبيعة الحال، فإنه لا يصح وصفه بأنه مجلس تشاركي في طبيعته. إن أعضاء مجلس الإدارة واللجان الدائمة لا يجري انتخابهم من قبل أصحاب المصلحة، بل إن المسؤولين الحكوميين هم من يعينهم. لذلك، فإن الأطراف المعينون ليسوا ممثلين تمثيلاً رسمياً. وللتأكيد مرة أخرى، فإن الجهود التي تبذلها الحكومة للتصرف بحسن نية تمنع الاستغلال، ولا يبدو أن المواطنين غير راضين عن عدم تمثيلهم في المجلس بناء على أن عملية التعيين متماسكة ومتسقة. ومع ذلك، فإن اعتماد مبدأ التعيين عوضاً عن مبدأ الانتخاب يتيح الفرصة أمام الإدارة الاستبدادية.

التمييز ضد المجتمعات المحرومة أساساً¹⁵²

إذا كان من يتعرضون للتمييز فيما يتصل بحق السكن واستفاد من برامج السكن هم الأسر ذات الدخل المنخفض (وهم الأغلبية)، فإن السياسة العامة تُوصف بأنها سياسة تعمم المساواة. ومع ذلك، فقد كان هناك تمييز ضد فئات معينة من الناس التي غالباً ما تكون ضمن الطبقة ذات الدخل المنخفض. كما كان هناك تمييز في سياسات الدولة للإسكان ضد فئات معينة من المجتمع مثل الأقليات العرقية (التي تتضمن الوافدين الجدد) إذ غالباً ما يرفض الملاك تأجير مساكنهم لهذه الفئات لأسباب لا تتعلق بقدرتهم على دفع الإيجار. وعليه، فهم يعانون جراء عدم القدرة على الوصول إلى المساكن الحكومية. كما أن وصولهم للمساكن الخاصة المعروضة للإيجار مقيد. أما الملكية الخاصة للمساكن فهي متاحة، لكن كلفتها باهظة، والنتيجة هي الحرمان من الحق في السكن.

ملكية الأرض

2. ما هي المجموعات السكانية والفئات المستهدفة في المنطقة التي ينبغي أن تُدرج وأن تُمثل أولاً في نموذج المشاركة؟
3. كيف تختار تلك المجموعات السكانية والفئات المحرومة ممثليها؟
4. كيف يمكن الاستفادة من النهج الذي انتهجته حكومة إقليم هونغ كونغ فيما يتصل بتعميم المساواة في سياسة الإسكان من أجل تعميم المساواة في قطاعات أخرى غير قطاع الإسكان في المنطقة العربية؟
5. ما هي التحديات التي قد تواجه عملية تعميم المساواة في السياسات العامة، وخاصة في المنطقة العربية؟ ما هي الأمور التي يجب تجنبها والممارسات الجيدة التي تجب الاستفادة منها أو تكرارها؟

لا تملك أي حكومة تقريباً مساحة كبيرة نسبياً من الأرض مثل تلك التي تملكها هونغ كونغ. ومع ذلك يرى تشيو أن هذا الواقع بالإضافة الى سياسة تملك الحكومة للأراضي يتيح الفرصة لتشييد مدن جديدة نظراً لانخفاض أسعار الأراضي. "بالتالي من المفيد مالياً أن تحصل الحكومة على أراضٍ لتطوير المساكن الحكومية"¹⁵³. ومع تطور تكنولوجيا وتقنيات البناء، فإن زيادة الكثافة السكنية من خلال اللجوء إلى زيادة تشييد المباني الشاهقة تتيح توفير المزيد من المساكن في نفس مساحة الموقع.

ولعل الأمر الأهم في كل ذلك هو الالتزام الحكومي. ذلك أنه يجب على الحكومة أن تنفق على حيازة الأراضي، وأن تنفق على إنشاء مساكن عالية الجودة، وأن تنفق على منح إعانات الإسكان، وأن تنفق على تشييد بنية تحتية متكاملة وفعالة، لا سيما البنية التحتية الخاصة بالنقل، وما يلحق بذلك.

7.2 - التجربة الثانية: المشاركة كآلية للاستثمار الحضري لتحقيق المساواة في باريس

مقدمة لدراسة الحالة

لم تكد تنقضي بضعة أشهر على تعيين السيدة آن هيدالغو عمدةً لمدينة باريس عام 2014، حتى اعتمدت هيدالغو أول موازنة تشاركية للمدينة. آن هيدالغو هي أول امرأة تشغل هذا المنصب. وقد أمست الموازنة التي اعتمدها أكبر موازنة تشاركية في أوروبا من حيث حجم المال المخصص للمشروعات التي يختارها المواطنون اختياراً مباشراً. ومنذ مفتتح ولايتها، التزم مجلس المدينة بتخصيص 5 في المئة من موازنته الاستثمارية السنوية لهذا النوع من المشروعات، أي ما يكافئ نحو نصف مليار يورو (أي 550 مليون دولار) طوال مدة ولاية المجلس، أي من 2014 حتى 2020.¹⁵⁵ الموازنة التشاركية واحدة من الابتكارات الديمقراطية الكبرى. وهي تضمن تمثيل المواطنين في جميع مراحل المشروعات، بدءاً من تقديم المشروع ومروراً بتنفيذه ووصولاً إلى تقييمه. فكرة الموازنة التشاركية في حد ذاتها ليست فكرة جديدة. فقد سبق أن تبنتها مدينة بورتو

هناك مجموعات مهمشة ضمن الفئات الأكثر عرضة للتهميش

بينما نتج عن سياسة الإسكان في هونغ كونغ انخفاض معدلات اللامساواة بالنسبة للسكان ذوي الدخل المنخفض، فقد نتج عنها أثر عكسي تمثل في زيادة التمييز ضد بعض الفئات المحرومة. ولعل هذا ما يوجب تبني تشريعات مناهضة للتمييز. وفي هذا الصدد، ينبغي التفكير في معايير إختيار المستفيدين على أنها تعميم المساواة للجميع خاصة الفئات الأكثر حرماناً. بجانب ذلك، ينبغي مساندة الأسر ذات الدخل المنخفض التي تعيش في مساكن خاصة لا يمكنها تحمل كلفتها. ولعل من أمثلة المساندة المقترحة تقديم إعانات إيجار للأسر الأشد احتياجاً.¹⁵⁴ أخيراً وليس آخراً، يجب توظيف التعليم والمناصرة وجميع أنواع الجهود ذات الصلة في القضاء على جميع أشكال التمييز داخل المجتمع.

أسئلة تطبيقية فيما يتصل بسياقات البلدان العربية

1. كيف يمكننا تطبيق نموذج التمثيل على المجموعات السكانية والفئات المحرومة في المنطقة؟

شهدت إقدام نحو 140 بلدية على تطبيق فكرة الموازنة التشاركية).

طبقا لتياجو بيكسوتو خبير الموازنات التشاركية في البنك الدولي، هناك متطلبان أساسيان للموازنة التشاركية. "يجب أن تقدم الأفكار من قبل المواطنين أنفسهم. ويجب أن يركز الاستثمار على المناطق الأكثر فقرا وتحدياً¹⁵⁸". في الحقيقة، إن الهدف من الموازنة التشاركية هو الاستماع لصوت أولئك المواطنين الذين تواجههم تحديات الواقع ومشكلاته اليومية الناتجة عن اللامساواة، ومساعدتهم على تقليل أوجه اللامساواة. وقد أظهرت الدراسات المتعلقة بالموازنة التشاركية أن الحكومات المحلية التي اعتمدت مثل هذه الممارسة تنفق أكثر على التعليم والصرف الصحي، وأنها حققت معدلات وفيات أقل بين الرضع (وقد بلغ الفرق حوالي 20 في المائة بعد 8 سنوات من الموازنة التشاركية في البرازيل)، وهو الأمر الذي يعزز المساواة تعزيزاً فعالاً¹⁵⁹.

2. الوصف: الموازنة الاستثمارية في باريس

قرر مجلس مدينة باريس المنتخب في 2014 تبني هذا النهج القائم على الحقوق وإعادة الاعتبار لأصوات المواطنين في تخصيص الموازنة الاستثمارية. وتنقسم موازنة المدينة بين الموازنة التشغيلية (نسبتها 82 في المائة) والتي لا يمكن المساس بها، والموازنة الاستثمارية (نسبتها 18 في المائة). وتخصص نسبة 5 في المائة من الموازنة الاستثمارية - أي نصف مليار يورو - للموازنة التشاركية.¹⁶⁰

3. المشاركة كنهج

تمثل المشاركة عنصراً أساسياً يضمن أن تكون عملية صنع السياسات ملبية لاحتياجات المواطنين، وأن تكون نتائج السياسات مؤثرة ومستدامة على المدى الطويل. وتعد المشاركة المجدية للفئات الأكثر عرضة للتهميش في العمل السياساتي أمراً ضرورياً للتغلب على الحواجز الاجتماعية التي تفاقم عزلة تلك الفئات واستبعادها.

أليغري في البرازيل¹⁵⁶ بدءاً من عام 1989. لكن تفرد تطبيق فكرة الموازنة التشاركية في باريس هو ضخامة حجم بنود الموازنة وسرعة تنفيذها وسلاسة إجراءاتها. وقد ساعدت هذه السمات مجلس المدينة على خفض معدلات اللامساواة في التخطيط الحضري وإطلاق عملية لإحياء مشاركة المواطنين وتعزيز ثقتهم في المؤسسات الرسمية.

عرض دراسة الحالة

1. نهج قائم على الحقوق: المال العام ملك للمواطنين

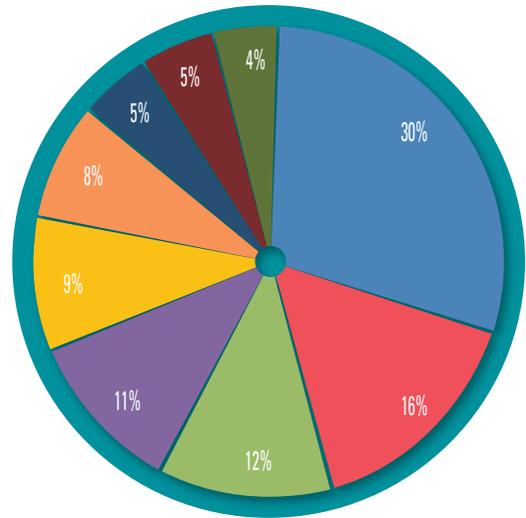
بناءً على أن المواطنين هم من يسدد الضرائب، فإن الأموال المتاحة لمجلس مدينتهم هي الأموال التي يسدونها. يترتب على ذلك أن للمواطنين الحق في تقرير مبالغ المال التي تنفق وأوجه الإنفاق. ومع ذلك، فإنه من الصعب تصور نظام يقرر فيه المواطنون جميع أوجه الإنفاق. فذلك أولاً يمثل مهمة معقدة وطويلة جداً. ثانياً إن الديمقراطية بطبيعتها هي ديكتاتورية الأغلبية التي يمكن أن يكون لها تأثير سلبي في مشاركة الأقليات إذا لم يكن هناك اهتمام خاص بها، وإذا لم تكن هناك أنظمة ولوائح وقواعد تحمي حقوقها.

لقد ابتكرت مدينة بورتو أليغري¹⁵⁷ فكرة الموازنة التشاركية عام 1989م ضمن سياق السعي لتوسيع نطاق مشاركة المواطنين في تعميم المساواة في السياسات العامة وضمن سياق تقليص قيود مشاركة الأقليات والأطراف غير المُمثلة. وفي ذلك سمحت المدينة للمواطنين بالتصويت على تخصيص الموازنة الاستثمارية. على أنه كانت هناك موازنة أخرى مقابلة للموازنة الاستثمارية وهي الموازنة التشغيلية.

وهي موازنة لا يمكن المساس بها، وهي مستقلة عن الموازنة الاستثمارية. وتمثل الموازنة التشغيلية في النفقات اللازمة للإدارة اليومية للمدينة مثل الرواتب ومنح الجمعيات وشراء المواد وما إلى ذلك. ولم تزل فكرة الموازنة التشاركية لمدينة بورتو أليغري تنفذ حتى اليوم. وبمجرد تنفيذها، باتت الفكرة مصدر إلهام في مختلف أنحاء العالم إذا استنسختها وكررتها مدن مختلفة. وانتشرت تطبيقات متنوعة لها في مختلف أرجاء المعمورة. (البرازيل وحدها

الشكل 2-7: الموازنة الاستثمارية:

(18 في المائة من الموازنة الإجمالية)¹⁶¹



■ الأسرة
■ المدن الذكية والمستقبلية
■ الرياضة
■ التخطيط الحضري
■ البيئة
■ الميزانية التشاركية
■ النقل
■ الثقافة

أولاً، إن المقيمين في باريس هم من يقترحون جميع المشروعات عبر الشبكة البيئية، وذلك من دون أي متطلبات مرتبطة بالجنسية. كما حدد شرط العمر عند سن منخفضة، إذ يجب أن يكون مقدم المشروع قد بلغ من العمر ما يجاوز سبع سنوات، وذلك للاستماع لصوت الشباب.

وبمجرد تقديم أي مشروع، يمكن لأي مواطن مهتم أن يتبنى المشروع. يتبع ذلك إجراء التحليل الأول الذي ينصب على قياس مدى تحقق ثلاثة معايير في المشروع. المعيار الأول هو وجوب أن يكون للمشروع أهداف تخدم المصلحة العامة. المعيار الثاني هو وجوب أن يكون المشروع ضمن صلاحيات مجلس المدينة. المعيار الثالث هو وجوب أن يكون الاستثمار في الغالب لمرة واحدة وأن تكون كلفة تشغيله منخفضة بما في ذلك كلفة الرواتب والصيانة.

في المستوى اللاحق يشارك المواطنون أيضاً في صناعة القرار. وتأتي هذه المشاركة ضمن سياق تأليف لجان لدراسة جدوى المشاريع وتقدير كلفتها. ففيما يتصل بمشروع من المشروعات، تتألف لجنة تضم:

- ثلاثة أعضاء منتخبين من مجلس المدينة، و
- ممثلاً لكل مجموعة سياسية ببرلمان باريس، و
- تسعة من أعضاء مجلس المدينة المنتخبين الذين تعد مشاركتهم مشاركة غير مباشرة، و
- عشرة من ممثلي المجتمع المدني الذين تعد مشاركتهم مشاركة مباشرة، و
- ثمانية أشخاص يجري اختيارهم عشوائياً، ستة منهم من الذين قدموا المشروعات، واثنان من المسجلين في الموقع الإلكتروني، و
- ممثل لمجلس الشباب الباريسي، و
- ممثل لمجلس الطلاب الباريسي، وذلك من أجل إعطاء صوت قوي للشباب¹⁶³.

المنطقة المستهدفة وخصائصها

تنصب فكرة الموازنة التشاركية في مدينة باريس على أي استثمار عام يساهم في تحسين حياة المواطنين. ويعد جميع السكان الباريسيين مستفيدين من الموازنة. لكن، وبغية جعل الموازنة التشاركية أداة للحد من اللامساواة، أضاف مجلس المدينة مادة قانونية في 2015 تنص على منح ثلاثين في المائة على الأقل من التمويل للمشاريع في المقاطعات الأفقر في باريس. فضلاً عن ذلك، فقد كان نُصِبَ عَيْنَ القائمين على تنفيذ فكرة الموازنة التشاركية تلبية مطالب شريحة الشباب تحديداً كما سنرى في الهيكل. كما ركزت حملة التوعية التي وظفت وسائل التواصل الاجتماعي تركيزاً مكثفاً على الشباب¹⁶².

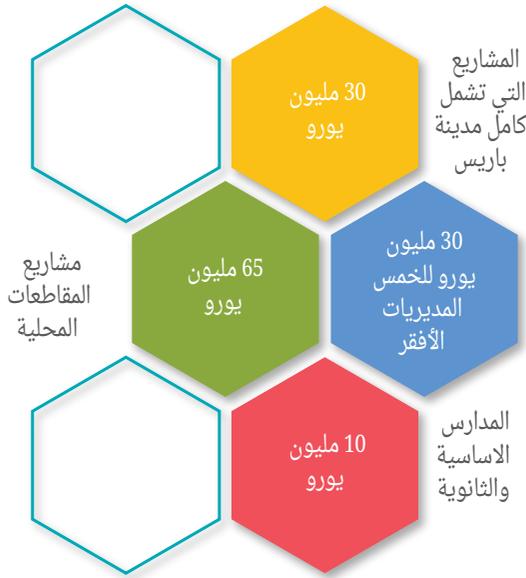
الجهات المعنية

إن مرجع وصف الموازنة التشاركية في باريس أنها تشاركية هو أن المواطنين يساهمون في صناعة القرارات العامة في جميع جوانب عملية تعميم المساواة في السياسات العامة الخاصة بالمشروعات التنموية على مستوى مدينة باريس.

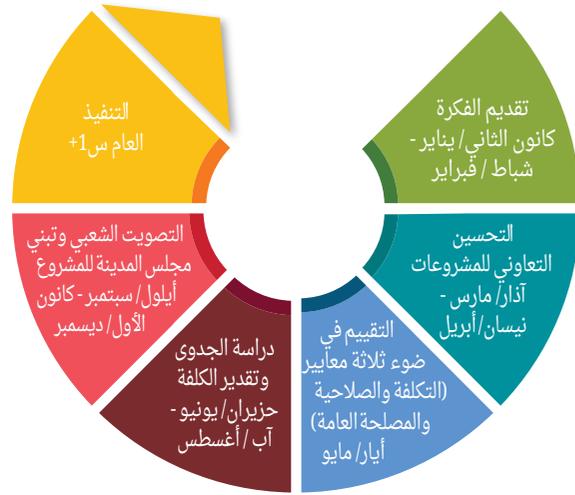
الجدول 3-7: مشاركة المواطنين في لجان دراسة جدوى المشاريع وتقدير تكاليفها:

اللجنة المنتخبة: 9	المجتمع المدني: 10
<input type="checkbox"/> 3 أعضاء من مجلس المدينة (وكلاء المالية والثقافة والديمقراطية المحلية)	<input type="checkbox"/> شخص واحد من برلمان الشباب في باريس
<input type="checkbox"/> عضو من كل مجموعة سياسية موجودة في برلمان باريس	<input type="checkbox"/> شخص واحد من مجلس الطلاب في باريس
	<input type="checkbox"/> 8 أشخاص يتم اختيارهم عشوائياً - 6 ممن قدموا المشاريع و 2 من المسجلين في الموقع الإلكتروني

الشكل 4-7: الميزانية التشاركية لمدينة باريس



الشكل 3-7: الخطوات والجدول الزمني السنوي للموازنة التشاركية في باريس



4. استراتيجية التنفيذ

خلال الفترة من 2014 إلى 2020، جرى تخصيص نحو نصف مليار يورو للموازنة التشاركية. في عام 2014، جرى تخصيص 20 مليون يورو فقط للعام الأول من المشروع، مع وجود العديد من العيوب في التنفيذ. وقد أخضعت الموازنة التشاركية للمراجعة والتحسين سنوياً حتى بلغ مجموع المخصصات في 2016، 105 مليون يورو. وتنقسم الموازنة التشاركية إلى ثلاثة أجزاء كما هو موضح في الشكل 4-7. ويخصص جزء محدد من الموازنة التشاركية للمدارس الابتدائية والثانوية بحيث يقرر التلاميذ كيفية تصريفه باستثناء المشروعات التي تغطي كامل مدينة باريس. وأخيراً تمثل مشاريع المقاطعات المحلية غالبية استثمارات الموازنة التشاركية مع تخصيص جزء كبير منها للمناطق الأشد فقراً.

حالما تقرر هذه اللجان أن المشروع مجدياً وتقدر كلفته، يخضع المشروع للتصويت. وهذا مثال آخر على مشاركة المواطنين. ولكنه ليس المثال الأخير، ففي الواقع أنه بعد اعتماد المشروعات الفائزة رسمياً في موازنة المدينة - احتراماً للتصويت الشعبي - يفتح باب عضوية اللجان المكلفة بتنفيذ هذه المشروعات للمشاركة الطوعية لمن تبخوا المشروع. وتستمر العملية برمتها لمدة عام كامل. ويبين الجدول الزمني الآتي أبرز المحطات الزمنية ذات الصلة. وفي ذلك تمثل المربعات الزرقاء الخطوات التي يمكن لأي مواطن المشاركة فيها أما المربع الرمادي فيمثل الخطوة التي يكون فيها القول الفصل للبلدية، وذلك لتجنب المقترحات غير المجدية و/أو التي تتعارض مع المصلحة العامة

فيها. ومن الممكن ببساطة التصويت عبر الشبكة البيئية. ومن أجل عدم التمييز ضد أولئك الذين لا يستطيعون الوصول إلى الحواسيب، أنشأت المدينة أيضا مكاتب اقتراع في كل مقاطعة. هذا، ولا تعد المشاركة في مجالس المقاطعات إلزامية. ومع ذلك، هناك عوامل تحفز المواطنين على المشاركة. فمدينة باريس تمول 2 يورو لكل يورو واحد تنفقه مجالس المقاطعات على المشروعات التي يجري اختيارها عبر الموازنة التشاركية. ويبلغ ذلك التمويل 66 في المائة من تمويل المشروعات مما يفيد المجتمعات المحلية في المقاطعات.

تحليل مؤشرات المساواة

1. النتائج والمخرجات والأثر¹⁶⁴

كانت أول نتيجة ملموسة لتطبيق مدينة باريس فكرة الموازنة التشاركية منذ عام 2014 هي ارتفاع معدلات مشاركة المواطنين. فقد ارتفع عدد المصوتين على الموازنة التشاركية من أقل من 40 ألف ناخب في 2014 إلى 67 ألف صوت في 2015، ثم إلى 93 ألف صوت في 2016. أي أن نسبة الزيادة 132,5 في المائة خلال عامين فقط. ولا نزاع في أن هذه الزيادة تعد بمشاركة أكبر في السنوات القادمة نظرا للتحسينات المستمرة التي تجرى فيما يتصل بعملية تنفيذ الموازنة التشاركية.

شهدت العملية أيضاً مشاركة واسعة للأطفال والشباب. فقد أُجري الاقتراع على كيفية إنفاق مبلغ 10 ملايين يورو المخصصة للمدارس الابتدائية والثانوية فيما يتصل

الشكل 5-7: ارتفاع عدد المصوتين على الميزانية التشاركية في مدينة باريس



وفقا للضوابط الحاكمة، يمكن أن تستهدف المشاريع المدينة ككل أو المقاطعة التي يحددها مقترح المشروع. وبعد تقديم المسودات، تمر فترة تتراوح بين شهر واحد وشهرين لتمكين المواطنين المهتمين من مناقشة المشروع وتحسينه عبر الموقع الإلكتروني الخاص بالمشروع على مستوى المدينة أو في المراكز المجتمعية بالمقاطعات. ومن أجل مساعدة وإبلاغ مقترح المشروع، تعقد اجتماعات عامة بحضور الخبراء. كما تعقد حلقات للمساعدة في المراكز المجتمعية في صياغة مقترحات المشروعات وللنقاش. وهذا يضمن أن يتمكن أكبر عدد ممكن من تقديم الاقتراحات بناء على أنه يخفف من نقص الخبرة فيما يتصل بصياغة المقترح الخاص بالمشروع وتطويره.

وكما ذكرنا سابقا، يباشر خبراء مجلس المدينة مراجعة المشروعات وتقييمها طبقا لثلاثة معايير يجب تحقيقها وهي كالآتي:

- أن يحقق المشروع مصلحة أو منفعة عامة.
- إنشاء مشروع تجاري لا يحقق مصلحة أو منفعة عامة.
- إطلاق مشروع ثقافي يحقق مصلحة أو منفعة عامة.
- أن يكون اتخاذ قرار تنفيذ اعتماد المشروع وتنفيذه ضمن صلاحيات مجلس المدينة
- قرار تدشين مشروعات بناء المشافي والمتاحف الوطنية والمدارس الثانوية لا يقع ضمن صلاحية مجلس المدينة.
- قرار تدشين مشروعات تشييد أبنية خاصة بالبلدية ومشروعات الطرق يقع ضمن صلاحية مجلس المدينة.
- أن تكون الكلفة التشغيلية للمشروع منخفضة على المدى الطويل
- يتطلب حمام السباحة عددا كبيرا من الموظفين على المدى الطويل ليتمكن مجلس المدينة من تحمل كلفته.
- تجديد/ترميم مكان عام يعد استثمارا يدفع مرة واحدة يمكن لمجلس المدينة تحمل كلفته.

بعد دراسات الجدوى التشاركية وتقدير التكاليف، يُدعى سكان باريس إلى التصويت مرتين كل خريف: تصويت على المشروعات على مستوى المدينة، وتصويت آخر على المشروعات على مستوى المقاطعة التي يعيشون

تكون مشاركة المواطنين من خلال تمثيلهم عبر الهياكل اللامركزية. وغالباً ما تجري المناقشات مع المواطنين على المستوى المحلي، ومن ثم يجري نقلها للمستوى الأعلى المتمثل في البلدية عبر مسؤولي المقاطعات الذين يظلمون بتمثيل مواطنيهم. أما في تجربة باريس، فقد جعلت التكنولوجيا الممارسات الديمقراطية أكثر مباشرة، وأزالت حاجز التمثيل، بحيث إن المواطن نفسه يعبر عن مخاوفه على طاولة المستويات العليا تعبيراً مباشراً.

مشاركة الأطفال

يمثل قصر تنفيذ فكرة الموازنة التشاركية فيما يتعلق بالمدارس على الأطفال ابتكاراً فذاً يتيح الاستماع لأصوات الأطراف المستفيدة من المشروعات المتعلقة بالمدارس والمتأثرة بها تأثيراً مباشراً. كما أن ذلك يتيح الفرصة لانخراط الأطفال انخراطاً حقيقياً في الشأن العام. في الوقت عينه، إن هذا النهج يثبت عدم رجاحة ما شاع من استبعاد الأطفال من الشأن العام بناء على افتراض أنهم غير مؤهلين. كما أن هذا النهج يسرع من حركة صعود المنحنى المعبر عن تعلم الأطفال أسس المشاركة في الحيز العام، ودراسة المشروعات وتقييمها، واتخاذ القرارات، وبناء الشخصية. كما إنه يعمق وعيهم المدني ويقوي حس المواطنة لديهم.

الدعم المستمر والمجاني للمواطنين المهتمين

تُترجم المساواة أيضاً على مستوى صياغة مقترحات المشاريع، حيث تتوفر صور المساعدة في المرافق العامة مجاناً. كما تساعد حلقات التدريب والمناقشات العامة المواطنين على صياغة المشروعات التي من المزمع أن يقترحوها. إن لهذا الدعم أثراً إيجابياً يتمثل في التخفيف من الفجوات المتعلقة بالتعليم والخبرة.

وجود معايير محددة بوضوح وسهولة توفر

المعلومات وفهمها

هذا، وتُحدد المعايير الثلاثة التي تمكن من التحقق من صلاحية المشروع تحديداً واضحاً، وهو الأمر الذي ينطبق كذلك على المعلومات الأخرى المتعلقة بتقديم مقترح المشروع. وتتوفر جميع المعلومات على موقع إلكتروني واحد صمم ليكون سهل الاستخدام وليحتوي على نصوص وواجهة سهلة الفهم، كما تتسم إجراءات التصويت ببساطة كبيرة والمواعيد النهائية محددة تحديداً واضحاً.

بالمشروعات التي يختارها المستفيدون المباشرون. أي أنه قد صوت 66,155 طفل لصالح مشروعات يراد منها تحسين بيئتهم التعليمية. وقد شملت معظم المشروعات المقترحة عليها تحسين التكنولوجيا التربوية. ويوضح الشكل 5-7 توزيع الأصوات.

بالإضافة لذلك، وبينما بلغت المشروعات المقترحة من قبل مجلس مدينة باريس في العام الأول 15 مشروعاً فقط، فإنه خلال عام 2016، بلغ عدد المشروعات التي اقترحها مواطنون في مدينة باريس 3300 مشروعاً (طرح 624 مشروعاً منها للتصويت). أما خلال عام 2017، فقد قدم المواطنون 2494 مشروعاً. ولعل أبرز ما يستوقف المتأمل في هذا المشهد هو أن جميع هذه التحولات النوعية الكبرى قد حدثت خلال عامين فقط.

هذا، وخلال عام 2016، جرى تخصيص 65 مليون يورو لمشروعات المقاطعات، بينما جرى تخصيص 30 مليون يورو (45 في المائة) منها للمقاطعات الأشد فقراً في باريس (المقاطعات 10 و 13 و 18 و 19 و 20). وخلال عام 2016، بلغ عدد مجمل المشروعات المعتمدة 208 في المقاطعات و 11 على مستوى المدينة، وتنصب غالبية هذه المشروعات على التنمية المستدامة والتضامن.

2. العوامل الرئيسية للنجاح

لا تقتصر المشاركة على التصويت بل تمتد لتشمل

جميع جوانب العملية

كما هو مبين أعلاه، تبدأ مشاركة المواطن في مرحلة تقديم المشاريع، وتستمر من خلال التحسين التشاركي للمشاريع، وإشراك المواطن في لجان دراسة الجدوى، والتصويت، وانخراطه في لجان التنفيذ. إن ذلك يضمن تعميم مخاوف المواطنين وتعميم المساواة في جميع مراحل العملية. وتعد هذه ميزة مقارنة بالعديد من مبادرات الموازنة التشاركية التي يقترح فيها مجلس المدينة المشروعات ويقيمها ويقتصر مشاركة المواطن فيها على الاختيار من بين المشروعات المقترحة.

المشاركة مباشرة وليست من خلال التمثيل

في غالبية تطبيقات فكرة الموازنة التشاركية خاصة في البرازيل التي ينظر لها باعتبارها بلداً رائداً في هذا المجال،

التركيز على الفئات الأكثر عرضة للتهميش من السكان
وكما أوضحنا سابقاً، خصص نحو 10 في المائة من التمويل للمدارس بينما خصص نحو 30 في المائة حصرياً للمناطق الفقيرة. الغاية من ذلك عدم تجاهل الفئات السكانية التي تعيش في المناطق الفقيرة، لاسيما في ضوء انخفاض احتمال مشاركتهم في اقتراح مشروعات واقتراح خطوات معينة لتسويقها بكفاءة والتصويت عليها.

استعداد المقاطعات للمشاركة

لم تكن مشاركة جميع مقاطعات باريس العشرين إلزامية. ومع ذلك، فقد انضمت المقاطعات كلها إلى المبادرة. ولعل السبب الأكبر في ذلك هو أن مدينة باريس قد أعلنت عن أنها تعتزم تمويل 66 في المائة في المئة من نفقات مشروعات الموازنة التشاركية. وقد كانت النتيجة أن كل مقاطعة نفذت مشروعات تدرج في الموازنة التشاركية وذلك بغض النظر عن موقفها السياسي.

القدرة على التكيف

عند وضع فكرة الموازنة موضع التجربة تمهيداً لتنفيذها، برزت أوجه قصور شتى، وهو ما أفضى إلى الامتناع عن زيادة المبلغ المخصص والاكتفاء بمبلغ محدود للتنفيذ. فعلى سبيل المثال، لم يوضع سقف إنفاق للمصوتين عام 2014. وعليه، فقد كان بإمكان المصوتين الاقتصار على اختيار أعلى المشروعات كلفة. أضف إلى ذلك أنه وفي العام ذاته لم يسمح للمواطنين باقتراح مشروعات. على أن مجلس المدينة سرعان ما تدارك الأمر عامداً إلى إزالة أكبر عدد ممكن من أوجه القصور. وقد عكس ذلك استعداداً من مجلس المدينة لتحسين العملية والتعلم من خلال الإخفاق في التجارب السابقة.

3. الاستدامة

لقد أدت طائفة من العوامل إلى أن تتسم غالبية المشروعات المقترحة بالاستدامة. فأولاً، وطالما أن المشروعات تمثل إرادة المواطنين فإنها على الأرجح الطريقة الأمثل للاستجابة لاحتياجاتهم. فضلاً عن ذلك، تُظهر الأدلة على مدى السنوات الثلاث الماضية أن أغلبية المشروعات التي اقترحها وصوت عليها المواطنون تتعلق بالتنمية المستدامة والتضامن والبيئة.

مزيج من الخيارات في الواقع وفي المجال الافتراضي
سجلت نصف أصوات "البالغين" على الشبكة البيئية بينما سجل النصف الآخر في مراكز الاقتراع. ولعل ذلك يشير إلى أن توافر الخيارين وهما الشبكة البيئية ومراكز الاقتراع زادت من نسبة الإقبال على التصويت. فضلاً عن ذلك، ومع أن المواطن يجب أن يقدم المشروع عبر الشبكة البيئية، فإنه يجوز لأي شخص أن يطلب المساعدة من المجلس المحلي للمقاطعة للوصول إلى الشبكة البيئية واستخدامها.

تعزيز العمل التشاركي

حالما يقدم المواطن مسودة المشروع، يمكن لأي شخص الاطلاع على المشروع. ويمكن لمن يهتم بالمشروع من المواطنين مناقشة أفضل طريقة لتنفيذه و"تسويقه". كما يعقد مجلس مدينة باريس حلقات نقاش لتجري من خلالها مناقشة المشروع عبر الشبكة البيئية وفي المراكز المجتمعية، وتعرف هذه الحلقات باسم "حلقات البناء المشترك".

مزيج من المشاريع على مستوى المدينة وعلى

مستوى المقاطعة

عند المراجعة، لوحظ أن من بين العوامل التي أسهمت في زيادة معدلات المشاركة تقسيم المشاريع بحيث تكون هناك مشروعات على مستوى المدينة ومشروعات على مستوى المقاطعة. لقد أتاح هذا التقسيم الفرصة لبروز مشروعات ذات أحجام مختلفة دون الاضطرار إلى تفضيل مشروع على آخر، وذلك من خلال فصل الأصوات الخاصة بالمشروعات التي تتصل بالمستوى الأول عن الأصوات الخاصة بالمشروعات التي تتصل بالمستوى الثاني. ومع ذلك، فإن دمج المستويين على نفس المنصة، أي عبر نفس الموقع الإلكتروني، قد أتاح الفرصة أمام تجميع الأفكار المحلية وتوسيع نطاقها على مستوى البلديات. فعلى سبيل المثال، تضمن عدد من المبادرات على مستوى المقاطعات الاقتراح الذي مفاده إنشاء مسارات جديدة للدراجات، مع ملاحظة أن تلك المبادرات كانت مستقلة عن بعضها. وقد أعقب ذلك أن عمدت اللجان المكلفة بالتحقق من صلاحية المشاريع إلى العمل مع أصحاب تلك المشروعات المقترحة على وضع استراتيجية متكاملة لبناء شبكة متناسقة من مسارات الدراجات على نطاق أوسع.

أوجه اللامساواة في التجربة الديمقراطية

من الاعتراضات الأخرى التي جرى التعبير عنها فيما يتصل بتطبيق مجلس مدينة باريس لفكرة الموازنة التشاركية أنها تمنح مزايا للمواطنين الذين ينتمون للطبقة الوسطى المتعلمة والمواطنين المنخرطين في الشأن العام على حساب الفئات الأقل تعليماً والأكثر عرضة للتهميش. وفي حقيقة الأمر أن المواطنين الأكثر نشاطاً على المستوى السياسي، والذين لديهم خبرة أوسع في الممارسات الديمقراطية، والذين لديهم قدرة على صياغة مقترحات المشروعات، وتنفيذ تقييمات التكلفة وتحليل الجدوى وما إلى ذلك، يمثلون الفئة التي يرجح أن تكون أكثر انخراطاً في عملية تصميم السياسات المتعلقة بالموازنة التشاركية. ليس هذا فحسب، بل إن احتمال قيام نفس الأشخاص بتعبئة الدعم في مجتمعاتهم وقيادة "الحملات" أكبر. ومع ذلك، فإن تخصيص نسبة 30 في المائة من الموازنة التشاركية للمناطق الأفقر يمثل واحداً من الحلول لهذه المشكلة.

عدم ذكر الأسماء

من المآخذ الأخرى أن سماح نظام تقديم المشروعات لمقدم المشروع المقترح بعدم ذكر اسمه أو استخدام اسم مستعار قد تكون له عواقب غير محمودة. فمع أن ذلك قد يشجع المواطن على المشاركة، فإنه قد يؤدي إلى إعفائه من المساءلة دون مسوغ، وقد يؤدي إلى تشجيعه على عدم الانخراط الكامل في العملية وفي الشأن العام. كما رأى البعض أن عدم اشتراط تقديم مستندات تثبت الإقامة عند تقديم المشروع المقترح قد ينطوي على إجحاف بحق الباريسيين، وذلك أنه يتيح ذلك للمواطنين غير الباريسيين المشاركة إذا ما ادعوا أنهم يعيشون في باريس.

5. التوصيات / إمكانية التكرار

المشاركة كنهج يعزز المساواة

أياً يكون الأمر، إن تطبيق مجلس مدينة باريس لفكرة الموازنة التشاركية يبين بجلاء أن مشاركة المواطنين يمكن أن تسهم بالفعل في تعميم المساواة. لقد أظهرت التجربة بما لا يدع مجالاً للشك أن إشراك المستفيدين في عملية صنع القرار يسهم في فهم احتياجاتهم ورغباتهم فهماً واضحاً. كما إنه يوفر نموذجاً فذاً للمشاركة لا يتحقق في خطوة التصويت فحسب، بل في كل مرحلة من

بالإضافة إلى ذلك، وبعد أن أطلقت عمدة باريس الموازنة التشاركية خلال العام الأول من فترة ولايتها بين 2014 و 2020، أصبح لديها 6 سنوات إجمالاً لتحسين الموازنة ورفع مستوى استدامتها لأكبر مدى ممكن، وذلك بناء على أن انتخابات البلدية القادمة التي ستجرى خلال عام 2020. وبالنظر إلى كم التحسينات التي أجريت منذ تنفيذ فكرة الموازنة التشاركية، فمن المتوقع الاستمرار في إزالة أوجه القصور في سياسات مجلس المدينة ذات الصلة بتنفيذ الفكرة وتعزيز السمة المؤسسية في ممارسته حتى ذلك الوقت. وبمجرد أن تصبح الموازنة التشاركية ممارسة معتادة تحقق نتائج جيدة، يمكن زيادة حصة الموازنة الاستثمارية المخصصة للموازنة التشاركية.

4. أوجه القصور

ضآلة حجم الموازنة

من أبرز المآخذ الموجهة لتطبيق مجلس مدينة باريس لفكرة الموازنة التشاركية أنه مع أن قيمة الموازنة التشاركية لا يستهان بها، فهي لم تزل منخفضة نسبياً بالنظر إلى ما تمثله من حجم الموازنة الاستثمارية. فهي لا تزيد عن 5 في المائة من الموازنة الاستثمارية، أي ما يعادل 18 في المائة فحسب من الموازنة الإجمالية. وتمثل هذه النسب المتوسط في عالم مبادرات الموازنة التشاركية ولم يزل من الممكن زيادتها.

لم تزل المعايير لإعتبار الموازنة تشاركية غير واضحة:

مخاطر الاستغلال

من الانتقادات الأخرى الموجهة لتطبيق مجلس مدينة باريس لفكرة الموازنة التشاركية أن بعض رؤساء البلديات في المقاطعات استخدموا الموازنة التشاركية (التي تمول 66 في المائة منها من مدينة باريس لمشروعات المقاطعات) لتحقيق وعودهم الانتخابية، إذ إنهم انتخبوا للوفاء بالتزاماتهم الأساسية والنفقات اللازمة لها مثل تجديد المرافق المدرسية، وهو ما يمثل البند الذي يجب أن يكون جزءاً من الموازنة التشغيلية وليس من الموازنة التشاركية (المقاطعة الثانية عشرة). فضلاً عن ذلك، يبدو أن تقديرات بعض التكاليف كانت بعيدة كل البعد عن الواقع، ومن المحتمل أنها تسببت في التحيز ضد خيارات المواطنين.

4. كيف يمكننا تطبيق هذه الآلية على القطاعات الأخرى غير الاستثمار الحضري في المنطقة؟
5. ما هي التحديات التي يمكن أن تواجهها هذه الآلية، خاصة في المنطقة العربية؟ ما هي الفخاخ التي يجب تجنبها والممارسات الجيدة التي يجب تكرارها؟
- مراحل عملية وضع السياسات. كما بينت النتائج أن فتح باب الانخراط في الشأن العام للمواطنين وتمكينهم يمكن بالفعل أن يحقق نتائج حميدة، وأن يساهم في ترسيخ مفهوم احترام البيئة وتيسير عملية صونها. كما إنه يرسخ روح التضامن، وفي نفس الوقت ينعش اهتمام المواطنين بشأنهم العام، ويحفز مشاركتهم المدنية.

التركيز على المجتمعات الأكثر عرضة للتهميش

كانت هذه التجربة ستفيد المناطق والأسر الأكثر ثراء فقط وتعزز اللامساواة لو لم يقيم مجلس المدينة بتحديد الشرط الذي ينص على تخصيص 30 في المائة من الموازنة للمقاطعات الأفقر و 10 في المائة للمدارس. هذا الإجراء عالج الفجوة في التجربة الديمقراطية وكان مهماً جداً في تعزيز المساواة.

7.3 - التجربة الثالثة: اللامركزية كآلية لسياسة الرعاية الصحية الهادفة إلى تحقيق المساواة في المكسيك

مقدمة لدراسة الحالة¹⁶⁵

لقد أنتجت اللامركزية في الخدمات الصحية في القطاع العام المكسيكي تحولات كبيرة في الجوانب الاجتماعية والسياسية والاقتصادية. وقد كان لذلك آثار مختلفة على تمويل النظام الصحي وإدارته. وقد أدت هذه التحولات الأخيرة التي أتت مع السياسة الاقتصادية الجديدة للمكسيك إلى إجراء تعديلات قطاعية أدرجت في عملية إصلاح القطاع الصحي،^{166 167} ويسعى مشروع الإصلاحات هذا بالتماشي مع استراتيجية اللامركزية إلى إيجاد بدائل رعاية صحية معدلة طبقاً لقدرات الدفع والاحتياجات الصحية لجميع السكان. كما أن هناك اهتماماً خاصاً بضمان عدم تهيمش أولئك الذين يحتاجون إلى هذه الخدمة من النظام الصحي بناء على أنهم يجب أن يحصلوا على تغطية صحية أساسية، على الأقل من أجل تعزيز صحتهم وصونها وفقاً لمبادئ الحماية المالية والوصول المنصف والرعاية الجيدة¹⁶⁸. في الصفحات الآتية نسلط الضوء على هذه الحالة ونتناول خصائصها بشيء من التفصيل.

عرض دراسة الحالة

الوصف: سياق الرعاية الصحية في المكسيك

لقد جرى اعتماد اللامركزية في المكسيك عبر مراحل متتالية. كانت سياسة التمويل هي العنصر الرئيسي في استراتيجية اللامركزية المكسيكية. وقد أدت اللامركزية

إرادة سياسية قوية وثقة في المواطنين

لم تكن هذه التجربة لتتجح لولا إرادة البلدية القوية الاعتراف بأصوات الباريسيين واحترامها. فكما صرحت العمدة هيدالغو "أنا أثق بالباريسيين، فهم يعرفون هذه المدينة أفضل من أي شخص آخر، وأريد منهم أن يساعدونا في تشكيلها وتمييزها". لم تكن هذه الكلمات مجرد تصريحات جوفاء. لقد برزت هذه الإرادة في الالتزام بتخصيص 5 في المائة من الموارد الاستثمارية للموازنة التشاركية لدعم 66 في المائة من تكاليف المقاطعات للمشاريع التي تتبناها عبر الموازنة التشاركية كوسيلة لجعل جميع المقاطعات تشارك في تنفيذ البرنامج. وأخيراً، فإن هذه الممارسة تمكن من حرية التعبير وتحفيز إبداع المواطنين، فضلاً عن تعزيز روح المدنية فيهم.

أسئلة تطبيقية على سياق الدول العربية

1. كيف يمكننا تطبيق نموذج المشاركة للمجتمعات المحلية المحرومة/الأكثر عرضة للتهميش ووضع الموازنة التشاركية في المنطقة؟
2. ما هي المجتمعات المحلية المستهدفة في المنطقة التي يجب إدراجها وإشراكها أولاً في نموذج المشاركة؟
3. ما الشكل الذي يجب أن تأخذه هذه المشاركة؟ وهل ينبغي أن تقتصر على التصويت؟ كيف يمكن تعميم المشاركة في جميع مراحل العملية؟

استراتيجية التنفيذ

خلال المرحلة الأولى من عملية إصلاح النظام الصحي، نُفذت استراتيجية اللامركزية في 12 ولاية بالمكسيك التي تتكون من 31 ولاية. وقد شمل الإطار القانوني والمعياري للامركزية مبادئ توجيهية هامة لسياسات التمويل على المستوى الوطني ومستوى الولايات والبلديات. وتشير هذه المبادئ التوجيهية بصورة مباشرة إلى التغييرات في آليات تخصيص الموارد المالية وبدائل التمويل الجديدة لإنتاج الخدمات على المستوى المحلي¹⁷⁰.

وفي المرحلة الثانية جرى اعتماد اللامركزية مرة أخرى كخط استراتيجي لعملية الإصلاح في ضوء الاقتراح الذي مفاده تعزيز عملية اللامركزية في الولايات التي كانت أساساً تمارس اللامركزية، ثم التوسع إلى الولايات المركزية. كما حدثت تغييرات جديدة في سياسات التمويل موجهة نحو استكشاف آليات التمويل لتوليد بدائل تمويلية جديدة تستخدم الموارد المحلية لإنتاج الخدمات الصحية. وقدم اقتراح لإنشاء آليات جديدة للمشاركة الاجتماعية، فضلاً عن استراتيجيات للإدارة السياسية والمالية تسمح باستقلال أكبر على مستوى الولايات والبلديات في إنتاج الخدمات فضلاً عن تمويلها¹⁷¹.

تحليل مؤشرات المساواة

النتائج والمخرجات والأثر

نتج عن اللامركزية كاستراتيجية لإصلاح سياسات الخدمات الصحية مكاسب كبيرة من حيث مؤشرات المسؤولية المالية المشتركة والمسؤولية المشتركة في الإنتاج والمشاركة الصحية. فبعد تطبيقها، جرى الإبلاغ عن زيادات كبيرة في التمويل الصحي والآليات الفعالة فعالية متزايدة لتنسيق المستويات الحكومية في مجال الصحة في معظم الولايات التي تغطيها الدراسة. وقد تزامنت هذه التغييرات مع مكاسب إيجابية في بعض المؤشرات الاجتماعية، ولا سيما التحسن، أي الانخفاض، في معدلات وفيات الأطفال ووفيات الأمهات الناتجة عن الأمراض المزمنة والمعدية.

الصحية في المكسيك إلى تحسين تقديم الخدمات الصحية، وقد جاء جزء كبير من تلك التحسينات نتيجة لزيادة المشاركة على المستويات المحلية، وهي المشاركة الأكثر استنارة ودراية بالواقع والاحتياجات الفعلية. كما كان كل من الإبلاغ المباشر والمساءلة من مستخدمي الخدمة ومقدميها - لا سيما أولئك الذين لا يمتلكون تأميناً صحياً - نتيجة لذلك. ونتيجة لهذه العملية، كانت هناك أيضاً زيادة في مستويات الدعم المجتمعي ودرجة أعلى من الاهتمام بإصلاح القطاع الصحي من جانب المواطنين. في الماضي، اعتمد نظام الرعاية الصحية إلى حد كبير على الحكومة المركزية، والتي بدورها لم تعالج احتياجات السكان المحليين معالجة دقيقة، بل كان هناك ارتفاع في النفقات وهو الأمر الذي لم يُترجم بالضرورة إلى توزيع عادل للخدمات¹⁶⁹.

اللامركزية كآلية

اللامركزية هي طريقة للإدارة جوهرها تسليم ونقل السلطة من الحكومة المركزية إلى السلطات المحلية. الغاية من اللامركزية تحقيق الإدارة الفعالة ورفع مستوى المشاركة. وتتيح اللامركزية الاقتراب من واقع المواطنين ومعرفة احتياجاتهم ومطالبهم ومشكلاتهم لاجتراح حلول لها وصياغة سياسات مستنيرة. كما تتيح اللامركزية أيضاً تحديد واختيار مقدمي الخدمات المحليين ذوي الكفاءة العالية والكلفة المنخفضة. فضلاً عن ذلك، تسمح الإدارة اللامركزية بقدر من الشفافية والمساءلة أكبر من القدر الذي تسمح به الإدارة المركزية. كما أنها تعزز الشمول والتضمين والمسؤولية وصون حق الملكية.

المنطقة المستهدفة وخصائصها

أوجه النقص: من تستهدف السياسة الجديدة؟ كيف يفترض بالسياسة أن تعزز المساواة؟

الأطراف ذات الصلة

أوجه النقص: ما هي أسس توزيع الأدوار والمهام بين الحكومة المحلية والمركزية؟ متى تتدخل المنظمات غير الحكومية أو المانحين في السياسة؟ الخ (نظرة عامة على أصحاب المصلحة/الأطراف ذات الصلة والعلاقات بينهما)

الاستدامة

تؤكد المؤشرات الهيكلية ووضع الأولويات الصحية المحلية على تعزيز قدرة النظام الصحي المحلي على تقييم عمليات اللامركزية وصنع القرار كما ذكر في الدراسات.

وكأثر لتطبيق اللامركزية في سياسات التمويل الجديدة، كان من النتائج الهامة الأخرى التي جرى التوصل لها مساهمة العمل المجتمعي في دعم تشغيل الوحدات الصحية، وأضيف لهذا المورد مساهمات من الولايات والبلديات، مما زاد من تخصيص مساهمات عينية كبيرة.

أوجه القصور

كانت هناك أيضاً جوانب سلبية رافقت عملية تطبيق اللامركزية. لقد لوحظت الآثار السلبية للامركزية في تمويل الخدمات الصحية على المستوى التشغيلي تحديداً، أي حيث تقدم الخدمات. وقد أشار مقدمو الخدمات إلى أن الموظفين المسؤولين عن الخدمات يفتقرون إلى المعلومات، وأن هناك أيضاً مجموعة من الحواجز السياسية. أما المستخدمون فقد لاحظوا آثاراً سلبية تتعلق بالعبء المالي الذي ينطوي عليه دفع رسوم التعافي/العلاج فضلاً عن الافتقار إلى فرص المشاركة في اتخاذ القرارات من أجل تحديد أولويات الرعاية الصحية للمجتمعات المحلية بالاشتراك مع الخدمات الصحية.

طبقاً لمقدمي الخدمات الصحية، شملت الآثار السلبية المبلغ عنها نقص المعرفة بشأن الجوانب العامة للامركزية والعمليات التي كانت فيها مشاركة مقدمي الرعاية الصحية منخفضة على المستوى التشغيلي، ومجموعة من المعوقات السياسية، والتوجه نحو المركزية في إدارة الموارد المخصصة للبرامج العاملة على المستوى الاتحادي. ومن الآثار السلبية الناجمة عن الافتقار إلى المعلومات عن اللامركزية أن هذه المبادرة تمثل زيادة في عبء العمل على الموظفين. وقد شجعت البيروقراطية الجديدة مشاركة قليلة من الجهات الفاعلة الرئيسية في النظام الصحي والمجتمع في عملية صنع القرار. وقد كانت هناك آثار سلبية في بعض البرامج الصحية الحكومية وصعوبات في ربط المشاركة الاجتماعية ببرامج صحية مختلفة. وفي بعض

وفيما يتعلق بالمسائل المتعلقة بالإنصاف والمساواة، فهناك صيغة جديدة لتخصيص الموارد. وقد لعبت الولايات دوراً قيادياً في تنقيحها وتعديلها وتطبيقها لجعل الموارد المخصصة على المستوى الاتحادي أكثر ملاءمة، وكذلك إعادة تخصيص الموارد على أساس نموذج الرعاية الصحية الذي تعتمده كل ولاية طبقاً لاحتياجاتها. وقد أسهم تنفيذ البرامج الصحية ذات الأولوية الموجهة إلى الفئات الأشد ضعفاً إسهاماً كبيراً في ضمان المزيد من الحماية المالية وزيادة فرص الوصول إلى الأسر الأكثر عرضة للتهميش وزيادة تغطيتها بالخدمات. وقد حالت الاستراتيجية الصحية للحماية المالية دون تكبد نفقات صحية كبيرة في بعض الولايات. وهناك دلائل على تحسن في مؤشرات أداء النظام الصحي الأمر الذي يتزامن مع تنفيذ التغييرات المذكورة.

عوامل النجاح الرئيسية

كان هناك أيضاً تدريب على إدارة الموارد المالية بعد تطبيق اللامركزية، فضلاً عن التدريب على تعبئة موارد مالية جديدة لم تكن تُجمع قبل اعتماد اللامركزية. كما كان هناك أيضاً تدفق أكبر للموارد مع إدارة ذات توجه محلي أكبر في اتخاذ القرارات المتعلقة بتخصيص الموارد للبرامج الصحية المحلية. كما جرى تحفيز مشاركة المستخدمين والموردين وحكومات البلديات وحكومات الولايات من أجل تحديد الاحتياجات الصحية ذات الأولوية. وفي هذا الصدد، لعله من الواجب تسليط الضوء على حقيقة حصول عمليتين متوازيتين وهما: إنشاء وتضمين موارد جديدة للتمويل، وتطوير أطر وخطط معيارية وظيفتها منذ البداية الإشراف على الاستخدام الملائم للموارد المالية على المستوى الاتحادي (الفيدرالي) وعلى مستوى الولايات. وقد كانت المرونة واحدة من سمات سلوك مقدمي المعلومات الذين جرت مقابلتهم.

إن خطاب مقدمي الخدمات - الذي يشير إلى آليات تمويل جديدة نتيجة لتطبيق اللامركزية - يؤكد أهمية تحليل الاحتياجات المحلية وتخصيص الموارد باستخدام معايير فنية. ويعد هذا الأمر أمراً هاماً لأنه من الناحية العملية لم يكن ممكناً سوى تنفيذ بعض آليات التخصيص على أساس طرائق المعايير الوبائية. وكان هناك عدم قدرة على تطبيق المعايير الطبية والاقتصادية.

ومن ناحية أخرى ظهرت حالة من التناقض التنظيمي فيما بين مقدمي الخدمات والمستخدمين على حد سواء وذلك فيما بين المستويات الحكومية الثلاثة. ففي الحقيقة في بعض الأحيان، كان المستوى الوطني هو المستوى الذي يتخذ القرار ويقوم بالمسؤولية المالية عن تخصيص الموارد لمختلف البرامج الصحية. وتهدف سياسة اللامركزية المالية إلى وضع حد للمعنى المركزي المفرط للهياكل الحكومية. ومع ذلك، تُظهر نفس النتائج المقدمة في هذه الوثيقة المماثلة لنتائج من دراسات أخرى في بلدان نامية أخرى أن الولايات والبلديات لا تزال تعتمد إلى حد كبير على المركز من حيث مستويات تمويل الخدمات الصحية. وكان من الممكن وضع تغييرات هامة في المسائل المتعلقة بالتمويل في عدد قليل فقط من الاستثناءات، كما في الولاية "د".

تمرين - تطبيق اللامركزية فيما يتصل بسياسات البلدان العربية

- كيف يمكنك تطبيق اللامركزية في منطقتك؟ ما هي السلطات التي ستكون مسؤولة عن اللامركزية؟
- ما هي حالات النجاح في تطبيق اللامركزية التي يمكنك استذكارها؟
- ما هي التحديات التي تواجه اللامركزية، وخاصة في منطقتنا؟

7.4 - التجربة الرابعة: الابتكار الاجتماعي كآلية لسياسة التعليم الهادفة إلى تحقيق المساواة في فنلندا

مقدمة لدراسة الحالة

مع نهاية القرن التاسع عشر، كان أداء قطاع التعليم المدرسي في فنلندا متواضعاً، وكان نحو ثلثي الأطفال في فنلندا محرومين من فرصة ارتياد المدرسة.¹⁷² ولم يتحسن الوضع كثيراً خلال الثلث الأول والثاني من القرن العشرين إذ ظلت معدلات تسجيل الأطفال في

المناطق، واجهت السلطات البلدية وموظفي العمليات صعوبة في تنفيذ التغييرات في سياسات التمويل. وقد نشأت معظم الصعوبات بسبب الافتقار إلى الاستمرارية في سياسات التمويل الجديدة بسبب التغييرات التي تمارس ضغوطاً على المستويات المركزية للحكومة.

لم تكن اللامركزية قد توطدت بعد بسبب الثقل التنظيمي للمركز (السلطة الاتحادية). وقد واصلت اللامركزية استقطاب أفضل الموارد المالية والبشرية المستثمرة محلياً نحو المستوى المركزي، مما أدى إلى إرباك على مختلف المستويات الحكومية. وقد تعززت النظرة بأن اللامركزية لا تزال عملية غير مكتملة بسبب وجود برامج مساعدة حددها الاتحاد وتعمل من خلال الخدمات الصحية الحكومية. ولما كان المستوى الاتحادي قد حدد الأهداف والأولويات في هذه الحالات، فقد رأى الموظفون العاملون أنه على الرغم من وجود اللامركزية، فلا يزال هناك اعتماد على المستوى المركزي الوطني، وهناك التباس بشأن تدفق السلطة والصلاحيات في صنع القرار.

التوصيات/إمكانية التكرار

فيما يتعلق بالدروس المستفادة من نقل الوظائف من المستوى الاتحادي إلى الولايات تشير المعلومات النوعية المجمعة إلى أن هناك احتمالاً أكبر لزيادة بدائل لمصادر التمويل الجديدة في البرامج التي يرتبط بها المستخدمون ومقدمو الخدمات، أي أن مستوى المشاركة الاجتماعية التي يتم تعزيزها وتحقيقها في كل ولاية هو ما يحدد التنوع المالي. وكانت الولايات التي شارك فيها المتطوعون، من قادة المجتمعات المحلية وقادة المنظمات غير الحكومية ومستخدمو الخدمات الصحية أنفسهم، هي الولايات التي أظهرت مساهمات مالية أكبر من جانب المنظمات غير الحكومية ومساهمات من المانحين وزيادة أكبر في المساهمة الاقتصادية من خلال رسوم التعافي/العلاج ومشاركة اجتماعية أكبر في القوى العاملة المجانية لبناء المراكز الصحية أكبر والتزام اجتماعي من المعززين الصحيين. ونتيجة لذلك، يمكن ملاحظة أنه يمكن تطوير بدائل تمويلية جديدة على مستوى الولايات والبلديات، إلى جانب تحسين آليات تخصيص الموارد المالية بما يتماشى مع الأولويات الصحية المحلية، سواء من حيث النظم الصحية أو الاحتياجات الصحية للسكان.

إن المساواة في التعليم تتطلب تأمين حقوق جميع الأطفال في التعليم وحقوقهم خلال مرحلة التعليم، وذلك لتمكينهم من استكشاف طاقاتهم وإمكاناتهم والتدريب على كيفية توظيفها التوظيف الأمثل، وتحقيق طموحاتهم. ولعله من البديهي أن ذلك يتطلب صب العملية التعليمية في قوالب مؤسسية، وأن تدار المؤسسات التعليمية وفقا لأنماط إدارية سديدة.

لقد أظهرت الدراسات المنصبة على قطاع التعليم أن المجموعات السكانية المتضررة من اللامساواة في التعليم تتنوع من بلد لآخر. في كثير من البلدان، ولا سيما البلدان النامية، تكون معدلات حصول الإناث على التعليم أقل من معدلات حصول الذكور. وغالبا ما يحصل الأطفال الذين ينتمون لأسر ذات دخل منخفض على تعليم أقل من أقرانهم من الطبقات متوسطة الدخل. وقد يحصل الأطفال الذين ينتمون إلى الأقليات العرقية وأبناء المهاجرين على فرص تعليم أقل. كما قد يبرز تباين في معدلات الحصول على التعليم بين سكان الحضر وسكان الريف، وبين سكان بعض الأقاليم وسكان أقاليم أخرى. في فنلندا تتضمن الفئات التي تعرضت لصور من اللامساواة في التعليم المهاجرين وبعض سكان المناطق الريفية والأطفال ذوي الوضع الاجتماعي والاقتصادي المنخفض. على أنه خلال نصف القرن الماضي، شهدت فنلندا جهودا حثيثة لترسيخ مبدأ المساواة ومبدأ التماسك الاجتماعي. وقد أثمرت هذه الجهود ثمارا طيبة على مستويات مختلفة:

- تسنى لفنلندا خفض معدلات اللامساواة في الدخل وفقر الأطفال، وتحقيق مستويات عالية في مؤشرات رفاه الأطفال لمنظمة اليونيسيف وفي مؤشرات السعادة للأمم المتحدة¹⁷⁵.
- احتلت فنلندا المرتبة الأولى في مؤشر الأمهات، بحسب منظمة إنقاذ الطفل¹⁷⁶.
- احتلت فنلندا المرتبة الثانية من حيث المساواة بين المرأة والرجل، وفقا لمؤشر الفجوة بين الجنسين العالمي للمنتدى الاقتصادي العالمي، ووفقا لمؤشر التمكين السياسي للمرأة للمنتدى الاقتصادي العالمي¹⁷⁷. ما سبق يعطي فكرة عن اتساع نطاق قطاع التعليم في فنلندا.

المدارس منخفضة. وفي عام 1970، كان عدد التلاميذ الذين أنهوا المرحلة الثانوية أقل من 10 في المائة.

لكن اعتباراً من نهاية السبعينات وبداية الثمانيات، شهدت فنلندا تحولات فارقة على مستويات عديدة. واليوم، بعد مضي ما يقرب من نصف قرن على بدء تلك الإصلاحات، أصبح قطاع التعليم المدرسي في فنلندا من أعلى القطاعات كفاءة. وليس من المغلابة أن يقال إن العالم قد بات يشير بالبنان لسمات نظام التعليم المدرسي الفنلندي الفريدة وإنجازاته غير المسبوقة. اليوم ينهي المرحلة الثانوية نحو 93 في المائة من طلاب الثانوية. وتعد فنلندا اليوم موئلا لبعض من أهم الابتكارات والإبداعات في مجال التعليم في العالم. وقد كان قوام عملية إصلاح السياسات التعليمية تعميم المساواة في السياسات التعليمية. وقد عبرت عن ذلك أمور كثيرة منها التشريعات التي تنظم قطاع التعليم في فنلندا، والتي نص بعضها صراحة على وجوب توطيد أركان المساواة والعدالة ومبدأ الشمول في التعليم.

عرض دراسة حالة

المساواة والشمول في التعليم

خلال العقود الأخيرة، اكتسبت قضية المساواة في التعليم أهمية كبرى وشهدت فنلندا حصول تحولات فارقة. ولعل من أبرز الأسباب التي أدت لذلك التطورات المجتمعية الواسعة التي أثرت في المشهد التعليمي كالهجرة والعولمة والتنقل الانتقائي¹⁷³. جوهر مفهوم المساواة في التعليم إتاحة الفرصة أمام الجميع لتحصيل تعليم راق، وأن يحصل جميع الطلاب على تعليم عالي الجودة، وألا يتعرضوا لأي صورة من صور التمييز بما في ذلك التمييز الناشئ عن المكان الذي يعيش فيه التلميذ، أو عن نسبهم، أو عن المدرسة التي يرتادونها. في نظر منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية، لا بد لمعيار الجودة ومعيار المساواة أن يتحققا في النظام التعليمي حتى يمكن عدّه نظام تعليميا مقبولا. من زاوية أخرى، لقد ثبت بما لا يدع مجالا للشك أن التعليم واحدٌ من أهم الوسائل التي تسهم في معالجة آثار اللامساواة الاجتماعية والاقتصادية في المجتمع¹⁷⁴.

الوصف: سياق نظام التعليم في فنلندا

اعتباراً من بداية السبعينات أخذت تنتشر في أوساط المجتمع الفنلندي وفي أوساط الدولة والمؤسسات الرسمية القناة التي مفادها أن التعليم يمثل العمود الفقري لكل من المجتمع والدولة، وأن حجر الزاوية الذي يجب أن يستند إليه إصلاح المجتمع والدولة هو إصلاح قطاع التعليم. كما أخذت تسود القناة التي مفادها أن قطاع التعليم يحتاج إصلاحاً جذرياً وإعادة تنظيم واعتماد سياسات جديدة أكثر رشداً. برزت هذه القناة لدى الجهات الرسمية وإدارات المدارس وأولياء الأمور والتلاميذ. وقد ترتب على ذلك إخضاع نظام التعليم الفنلندي لعملية إصلاح موجهة للغاية منها بناء نظام تعليم عالي الجودة لجميع الأطفال. أبرز سمات هذا النظام المنشود أن يساهم في تعزيز صحة الأطفال وتحسين تغذيتهم ورفع مستوى رفاهيتهم وسعادتهم، وأن يكون النظام التعليمي عادلاً خالياً من الإقصاء. كما كان يراد من نظام التعليم الجديد أن يساهم في جعل الشعب الفنلندي شعباً متعلماً تعليماً راقياً، وأن يساهم في رفع الكفاءة التنافسية لفنلندا في الساحة العالمية على المستوى الاقتصادي، وأن يساهم في تمكينها من أن تكون رائدة في جميع المجالات مع إعطاء الأولوية لمجال الابتكار والإبداع وتطوير التقنيات الحديثة. بعبارة أخرى، لم يقتصر الدافع على إجراء هذه الإصلاحات على تحسين مخرجات التعليم، بل كان لها أكثر من باعث. فقد كان من بواعثها حل المشكلات الاجتماعية القائمة والارتقاء بمستوى المجتمع والبلد ككل.

لقد جرت عملية إصلاح سياسات التعليم في فنلندا من خلال اعتماد جزم متتابعة من الإصلاحات الجذرية في قطاع التعليم المدرسي التي كانت للغاية منها أن تثمر ثماراً آنية على المدى القصير، وأن تثمر ثماراً على المدى المتوسط، وأن تثمر ثماراً تراكمية على المدى الطويل. على أنه قد يمكننا تقسيم عملية الإصلاح إلى مرحلتين: المرحلة الأولى تمتد عبر سبعينات وثمانينات القرن العشرين. المرحلة الثانية تمتد عبر تسعينات القرن العشرين وعبر العشريتين الأوليين من القرن الحادي والعشرين. كل مرحلة من هاتين المرحلتين شهدت نمطاً متميزاً من الإصلاح. كما كان لكل مرحلة تعريفها الخاص لمفهوم المساواة في التعليم: في المرحلة الأولى، ساد التصور الذي مفاده أن جوهر المساواة في التعليم هو

الوصول المتساوي للتعليم. أما خلال المرحلة الثانية، فقد ساد التصور الذي مفاده أن للمساواة في التعليم جوهر آخر هو تكافؤ فرص الحصول على تعليم ذي جودة عالية داخل المدرسة. وفي الجزء الآتي نستعرض أبرز ملامح المرحلتين.

المرحلة الأولى:

خلال السبعينات تضمنت الإصلاحات التي اعتمدها فنلندا في السياسات التعليمية هجر أنماط التعليم التقليدي وتبني "نموذج نظام التعليم الحديث الممول من القطاع العام الذي يتسم بالمساواة العامة والجودة العالية والمشاركة الواسعة - على أن تكون كلفة ذلك كله كلفة متوازنة يمكن تحملها." وقد ساد خلال هذه المرحلة مفهوم المدرسة الشاملة. وكما كان الحال في بلدان كثيرة أخرى، كان من معالم النظام التعليمي خلال السبعينات والنصف الأول من الثمانينات اتساع نطاق سيطرة الجهات الرسمية على حركة التعليم وعلى المدارس وعلى المعلمين. كما كان من معالمه التوجيه المركزي الرسمي الصارم. من أبرز تجليات ذلك أن الجهات الرسمية ممثلة في الوزارات كانت هي من يصمم المنهج الدراسي والمحتوى التعليمي ويقرره. وكان نطاق تدخل الجهات الرسمية في تصميم نظم الحوكمة المتبعة داخل المدارس واسعاً، وهو ما انعكس في تدخلها في وضع الأنظمة واللوائح المدرسية التفصيلية. وكان نطاق مساءلة الجهات الرسمية للمدارس واسعاً للغاية وهو ما انعكس في زيارات التفتيش إلى المدارس.

لكن هذا الوضع لم يستمر على ما هو عليه، إذ شهدت فنلندا انعطافة نوعية مع منتصف الثمانينات. خلال هذه اللحظة التاريخية، انطلق حوار مجتمعي حول وضع قطاع التعليم المدرسي. كانت نقطة البدء هي بروز قناة جديدة مفادها وجوب إخضاع سياسات التعليم لإصلاحات جديدة. وقد شارك في الحوار وفي اقتراح بعض الإصلاحات جميع الفاعلين المعنيين وأصحاب المصالح. وخلال الحوارات التي جرت، برز إجماعاً جوهره أنه من الواجب مضاعفة مستوى المساواة التي جرى تعميمها في سياسات التعليم وزيادة توطيد أركان مبدأ تكافؤ الفرص بين التلاميذ.

المدرسي. وكانت سياسات التعليم المنفذة مبتكرة ومناقضة لاستراتيجيات الإصلاح التقليدية الموجهة نحو السوق والسائدة في العديد من البلدان الأخرى.

المنطقة المستهدفة وخصائصها

يقدم نظام التعليم الفنلندي فرص تعليم متساوية للجميع، وذلك بصرف النظر عن مكان الإقامة أو الجنس أو الوضع الاقتصادي أو الخلفية اللغوية والثقافية. وتعد شبكة المدارس واسعة إقليمياً. وليست هناك أي خدمات مدرسية مصنفة حسب الجنس. كما أن التعليم الأساسي مجاني تماماً.¹⁷⁹ وكما ذكرنا آنفاً، تتضمن الفئات التي مثلت لهم اللامساواة في التعليم تحدياً المهاجرين والأفراد في المناطق الريفية والأطفال ذوي الوضع الاجتماعي والاقتصادي المنخفض.

إجماع أصحاب المصلحة حول أهمية التعليم وسياسات

تطويره وأثره في استقرار هيكل نظام التعليم

الحكومة الفنلندية هي من يختص بوضع الأولويات التعليمية، بينما تختص البلديات (السلطات المحلية) بتنظيم المدارس ومراكز الرعاية النهارية ودعمها. وتتمتع البلديات بمسؤولية كبيرة في تنظيم التعليم والتمويل ووضع المناهج والمقررات الدراسية، وتعيين الموظفين، وتحديد خطة التعليم الوطني، وتطوير البحوث وأولويات السياسة التعليمية كل أربع سنوات. أما الحكومة ووزارة التربية والتعليم والثقافة فتتولى إعداد سياسة التعليم وتنفيذها. هذا، وعلى المستوى الكلي، أثمر ما انعقد من إجماع وطني وتوافق حول أهمية التعليم وسبل تطوير سياسات التعليم استقراراً ملحوظاً في هيكل نظام التعليم.

استراتيجية التنفيذ

ترتكز سياسات التعليم في فنلندا على القيادة المستدامة من خلال ترسيخ القيم المقبولة عموماً والرؤية المشتركة التي تقود السياسات. ومن أهم عناصر هذه الرؤية وجوب إجراء حزم إصلاحات وابتكارات متتابعة. هذا، وقد شملت الابتكارات والإصلاحات التي أجريت فيما يتصل بسياسات التعليم في فنلندا الآتي¹⁸⁰:

وفي ذلك برزت مطالبات تقضي بتوفير الخدمات الصحية والوجبات المدرسية والدعم الفردي للأطفال ذوي الاحتياجات التعليمية الخاصة في جميع المدارس على قدم المساواة. كما برزت مطالبات بأن تمنح الجهات الرسمية ثقة أكبر وحرية أكبر للمدارس وإداراتها وللمعلمين. كما برزت مطالبات بتلبية مطالب المعلمين الأساسية. ومع قدوم التسعينات، أخذت الجهات الرسمية تسعى لتلبية تلك المطالب من خلال نسج حزمة سياسات جديدة.

المرحلة الثانية:

لقد مثل توطيد أركان مبدأ الابتكار الاجتماعي وإطلاق العنان للإبداع فيما يتصل بتصميم عملية التعليم ووضع المناهج والمحتوى التعليمي أبرز ركائز المرحلة الثانية من مراحل إصلاح سياسات التعليم في فنلندا والتي استمرت حتى وقتنا الحاضر. كما مثل الاعتراف بتطوير البنية التحتية ركيزة كبرى ثانية. كما مثل تمتع المدارس والمعلمين بمساحة واسعة وتضييق نطاق تدخل الجهات الرسمية لاسيما على مستوى الحوكمة والمساءلة ركيزة كبرى ثالثة. أصبحت المدارس هي المسؤولة عن وضع المناهج الدراسية الخاصة بها وتقييم الطالب. كما أصبحت المدارس مطالبة بالتفكير المستمر في كيفية تحسين عملية التعليم وكيفية تحسين أدائها وإجراء التقييم والنقد الذاتي. بالتكامل مع ذلك، جرى إلغاء التفتيش الرسمي على المدارس، ونقل الرقابة المالية إلى المديرين، وتصميم نظام تقويم تربوي قائم على العينات للمساعدة في مراقبة الأداء العام للنظام التعليمي. باختصار، يمكن القول إنه في أوائل التسعينات بدأ رسمياً عصر الثقافة المدرسية القائم على الثقة في فنلندا.

الابتكار الاجتماعي كنهج

إن مبدأ الابتكار الاجتماعي يقوم على إقتراح أنشطة لم يتم تعميمها بعد والتي يشجعها هدف تلبية الاحتياجات الاجتماعية¹⁷⁸. وقد استند الإصلاح التعليمي الفنلندي مدفوعاً بتحسين المساواة في الفرص التعليمية إلى نهج غير تقليدي فيما يتصل بالتعامل مع المتعلمين والمعلمين والمناهج والتنظيم

الجدول 4-7: الابتكارات والإصلاحات في سياسات التعليم في فنلندا:

<p>يقدم التعليم في جميع مستوياته مجاناً، وذلك بدءاً من مرحلة التعليم السابقة على المرحلة الابتدائية حتى نهاية مرحلة التعليم العالي. ويمنح نظام التعليم لولي أمر الطالب مجاناً الكتب المدرسية ووجبة يومية وخدمة الانتقال لمقر الدراسة بالنسبة للطلاب الذين يعيشون بعيداً.</p>	<p>مجانية التعليم</p>
<p>يتسم نظام التعليم بمرونة فائقة. وتستلهم عملية إدارة نظام التعليم مبدأ "قيادة مركزية وتنفيذ محلي". يجري تطوير المناهج والمقررات الأساسية الوطنية لترسيخ حزمة من المبادئ التوجيهية الوطنية الواسعة في وعي التلاميذ والطلاب. ومن ثم تعتمد كل إدارة محلية ومدرسة إلى وضع مناهجها الخاصة بها. وفي ذلك ينبغي أخذ الاحتياجات المحلية على محمل الجد. كما ينبغي الاستفادة من السمات الخاصة للمدرسة ومساحتها في التعليم والتعلم قدر المستطاع. وتجري عملية مراجعة واسعة للمناهج الوطنية كل عشرة أعوام تقريباً.</p>	<p>مفهوم المنهج: عملية أكثر منها منتج</p>
<p>لقد هجر نظام التعليم الأسلوب التقليدي الذي يركز على افتراض تمايز العلوم والمجالات المعرفية واستقلالها، والتركيز على حفظ مجموعة من المعلومات النظرية. بعد الإصلاحات التي أجريت، بات نهج التعليم يتمحور حول التركيز على الظواهر الطبيعية، والانطلاق من هذه الظواهر لفهم كل ما تنطوي عليه من أبعاد. ثم التحرك في المجال المعرفي الذي ينتسب له كل بعد من أبعاد الظاهرة. ويرتكز هذا النهج على فكرة تكامل العلوم والمجالات المعرفية. وفي ذلك ينتقل المعلم والمتعلم بين الموضوعات انتقالاتاً طبيعياً سلساً، ويلحظ التلاميذ والطلاب نقاط التماس بين العلوم والمجالات المعرفية واندماجها في بعض الأحيان. كما يعتمد نظام التعليم نهج "التعليم التشاركي" كوسيلة من وسائل التدريس الجديدة المبتكرة. جوهر هذا النهج هو إسهام الأطفال في بناء عملية الفهم، وفي البحث عن المعنى، وفي تعليم أقرانهم ومن يصغرهم. يبدأ التعلم بمراقبة الظواهر الطبيعية الكلية في الكون مراقبة مشتركة. ويجري ذلك ضمن سياق تمثل فكرة "مجتمع التعلم" الذي يراد منه أن يكون بوتقة تنصهر فيه ملاحظات التلاميذ والطلاب الذين يراد لهم أن يدرسوا الظاهرة الطبيعية دراسة شاملة من منظورات مختلفة. مجتمع التعلم لا يحيد الاقتصار على المنظور الأحادي للظواهر أو على وجهة النظر الواحدة.</p>	<p>التعلم الذي يركز على فهم الظواهر</p>
<p>يستند تقييم الطالب على عملية تعلم الطالب، وليس على النتائج أو المخرجات النهائية. ليس هذا فحسب، بل إن القانون نفسه يحظر اعتماد أسلوب الدرجات في تقييم التلاميذ والطلاب. كما يعتمد التقييم الوصفي والتقييم الذي ينطوي على ملاحظات وآراء تصف تحصيل التلميذ وقابليته للتعلم وتبين المسارات التي عليه أن يسلكها لتحسين مستواه وتعلم المزيد.</p>	<p>إصلاح أسلوب تقييم الطالب: النظام المدرسي غير القائم على الدرجات</p>
<p>من شروط أهلية المعلمين أن يكونوا حاصلين على إجازة جامعية. ومع أن هذا هو الحد الأدنى المطلوب، فإن غالبية المعلمين حاصلون على درجة الماجستير و/أو لديهم خبرة بحثية تضمنت التركيز على التربية والمعارف المتصلة بها وتطويرها. داخل الفصول، يتمتع المعلمون بمساحة واسعة وسلطة لا يستهان بها وحرية فيما يتصل بتوجيه التلاميذ ومراقبتهم وإدارة عملية التعليم والتعلم. إن ما تستثمره فنلندا في التطوير المهني للمعلمين والإداريين يكافئ ثلاثين ضعفاً ما تستثمره في تقييم أداء الطلبة والمدارس بما في ذلك الاختبارات.</p>	<p>ثقافة المسؤولية والثقة في النظام التعليمي من خلال هيئة التدريس المؤهلة تأهيلاً عالياً</p>
<p>من أهم عناصر نظام التعليم في فنلندا توفير دعم كامل وغير مسبوق للتلاميذ ذوي الاحتياجات التعليمية الخاصة. في كل مدرسة يوجد فريق رعاية الطلاب. غالبية التلاميذ ذوي الاحتياجات الخاصة يتلقون تعليمهم في المدارس الحكومية. أما أولئك الذين تعجز المدارس الحكومية عن توفير الدعم المناسب والخدمات والتسهيلات اللازمة لهم، فإنهم يتلقون تعليمهم في مدارس خاصة لديها القدرة على ذلك. وضمن هذا السياق، جرى تطوير طرق جديدة ومبتكرة لمساعدة الأطفال الذين يحتاجون إلى الدعم. ومن الأمثلة على ذلك ما تقدمه الوزارة من تمويل لخدمة معاونة التلاميذ الذين يصادفون صعوبات في التعلم في القراءة والرياضيات عبر الشبكة البينية من خلال موقع www.LukiMat.fi.</p>	<p>تعليم ذوي الاحتياجات الخاصة</p>

تحليل مؤشرات المساواة

النتائج والمخرجات والآثار

الشكل 6-7: نظام التعليم الفنلندي إدارة شاملة مركزية وغير انتقائية من ابتكار وتنفيذ محليين



بعقد الموازنة بين النتائج التي حققتها المدارس الفنلندية ومدارس البلدان الأخرى، نجد أن المدارس الفنلندية قد أحرزت تقدماً ملحوظاً محتلة مراتب متقدمة باستمرار. قبل بدء عملية إصلاح سياسات التعليم، كانت فنلندا تحتل مراتب متأخرة، وكان نظامها التعليمي منخفض الجودة، مثقل بالبيروقراطية، مفعم باللامساواة. أما بعد تدشين عملية إصلاح سياسات التعليم، فقد احتلت مدارس فنلندا المرتبة الأولى دون منازع بين مدارس جميع بلدان منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية وفقاً لبرنامج التقييم الدولي للطلاب. قوام هذا البرنامج إجراء اختبارات دولية للأطفال البالغين من العمر 15 سنة في اللغة والرياضيات والقراءة والمعرفة العلمية¹⁸². فضلاً عن ذلك، فإن تعميم المساواة في سياسات التعليم المدرسي أدى إلى جعل الفروق بين المدارس في فنلندا أقل الفروق في العالم. كما أدى إلى أن تتقارب المدارس فيما بينها على مستوى الإنجازات، وأن يسود مناخ من العدالة التعليمية يشعر به الجميع بما في ذلك التلاميذ المهاجرون. وبلغت الأرقام:

خاصاً بتحصيل التلميذ وإنجازه. وعند أول بادرة، تُظهر أن التلميذ يصادف صعوبة في تعلم أي محتوى، يلجأ المعلم لمساعدة معلم خاص مختص بكسر الحواجز التي تعوق عملية التعلم. بالإضافة إلى ذلك، تباشر "لجنة الإنقاذ" التي تشمل المدير وطبيب نفسي والمعلمين الآخرين وولي الأمر مناقشة الحالة للوصول لاجتراح حلول مناسبة.

• **التأهيل العميق للمعلمين:** - لا يُمنح المعلم استقلالاً وسلطة واسعة في اتخاذ القرارات الخاصة بالفصل الذي يشرف عليه وفي وضع المناهج الأساسية الوطنية للواقع المحلي إلا بعد تأهيله تأهيلاً عالي الدقة. - إن معظم المعلمين حاصلين على درجة الماجستير، ولا تعيين للمعلم إلا بعد إخضاعه لاختبارات دقيقة ومعقدة. ومعظم من يجري اصطفاؤهم يمثلون النخبة فعلاً.

• **الاحترافية القائمة على الثقة:** لقد ارتكزت عملية إصلاح سياسات التعليم في فنلندا على تبني سياسات مساءلة ذكية، وعلى بناء ثقافة الثقة تدريجياً في النظام التعليمي. جوهر ثقافة الثقة تقدير الأطراف المعنية لكفاءة المعلمين المهنية وكفاءة مديري المدارس، وتفويضهم في الحكم على ما هو أفضل للطلاب، وفي الإبلاغ عن التقدم المحرز في عملية التعليم والتعلم. وما تعنيه ثقافة الثقة أيضاً أن أولياء الأمور والطلاب والسلطات الرسمية يولون المعلمين والمدارس ثقة حقيقية. وما تعنيه ثقافة الثقة كذلك

• أكمل أكثر من 99 في المائة من الطلاب التعليم الأساسي الإلزامي بنجاح، بينما أكمل 90 في المائة المرحلة الثانوية بنجاح. والتحق ثلثاً هؤلاء الخريجين بالجامعات والمدارس المتعددة المجالات والموجهة مهنيًا¹⁸³.

• يشارك أكثر من 50 في المائة من السكان الفنلنديين البالغين في برامج تعليم الكبار¹⁸⁴.

• تغطي الحكومة، لا الجهات الخاصة، 98 في المائة من كلفة التعليم.

• الفرق بين مستوى أفضل الطلاب تحصيلاً وأضعفهم تحصيلاً هو الأقل في العالم.

عوامل النجاح الرئيسية

• **التركيز على احتياجات الطلاب: من معالم سياسات نظام التعليم الجديد في فنلندا، على المعلم أن يولي اهتماماً**

- **إصلاح التعليم كعملية:** استند تطوير التعليم في فنلندا على جعل الدراسة تستجيب للتحديات التي تواجه الأفراد والمجتمع وتلبي احتياجاتهم المتغيرة. كما جرى ربط التعليم بسوق العمل واحتياجاته.
- **المرونة والتفاعل بين الأطراف ذات الصلة:** لم يأت تحسن وضع التعليم في فنلندا صدفة، بل هو نتيجة لعملية تفكير وتخطيط ونتيجة جهود مستمرة توخت إصلاح سياسات التعليم إصلاحاً جوهرياً، وتعميم المساواة فيها. ولقد ساعد تعزيز التفاعل بين المجموعة المستهدفة والمجتمع والمدارس والجهات الحكومية الفاعلة على اجتراف أفضل الحلول وتطوير أفضل الأدوات المبتكرة في مواجهة التحديات والمعوقات المحلية والخاصة.
- **تمايز المناهج الدراسية** من أجل ضمان تعلم جميع المتعلمين في فصول خاصة بفتنهم العمرية. ويمكن أن يستهدف التمايز المحتوى والأساليب والنتائج والوقت المخصص لجوانب معينة من التعلم وتنظيم الفصول الدراسية، إلخ. ويؤكد المنهج الأساسي الوطني على الدور النشط للطلاب كمنظم لمجاله المعرفي الخاص، ويتمتع المعلمون بحرية تكيف المناهج الدراسية لاحتياجات تلاميذهم.

الاستدامة

يستند النظام الفنلندي استناداً كبيراً على الثقة المتبادلة، حيث يجب على جميع الشركاء فهم قيمة التعليم والقيم الأساسية للنظام والإنصاف والتعلم مدى الحياة. كما يتطلب التعليم المستدام في كثير من الأحيان أهدافاً مشتركة طويلة الأجل وتشبيكاً بين مختلف الشركاء. كما يتطلب التعليم قرارات سياسية تضمن تعليماً عالي الجودة لجميع المتعلمين، وهو ما كان عليه الحال في فنلندا. دائماً ما يتقلب التعليم المستدام بين التكيف والتحول، ويحتاج إلى ابتكارات مستمرة وآفاق جديدة. إن من أبرز سمات نظام التعليم في فنلندا بعد إصلاح سياسات التعليم هو المرونة الفائقة والقدرة على الاستجابة لتحديات التغيرات والمتغيرات الحاصلة في المجتمع كالهجرة وكبر سن السكان أو تطور خريطة العمل والبطالة وبروز الحاجة إلى أنواع جديدة من الوظائف.

التوصيات/إمكانية التكرار

إن الشمول والمساواة في التعليم هي عملية تطوير مستمرة تشكل ضمن سياق المجتمع والهياكل المحلية وثقافات المدرسة والتفاعل في الصف الدراسي. كما يلعب تطبيق الابتكار الاجتماعي في المدارس والنظام التعليمي دوراً كبيراً في التخفيف من الفوارق التعليمية. وفي حالة فنلندا، كان الابتكار الاجتماعي موجهاً نحو إصلاح نظام التعليم بحيث يصبح أكثر شمولاً ومساواة.

كل ما سبق يتضافر ليؤكد أنه لا يمكن لنظم التعليم أن تُستورد ببساطة من بلد ليجري توطينها في بلدٍ آخر. إن عملية تصميم النظام التعليمي ونظرة المواطنين له لا بد أن تأخذ في عين الاعتبار عدداً من العوامل المهمة مثل تاريخ البلد وثقافته وموقعه الجغرافي وسكانه واقتصاده ونظامه الاجتماعي.

أسئلة تطبيقية تتعلق بسياقات البلدان العربية

1. كيف يمكنك تطبيق الابتكار الاجتماعي في منطقتك؟ ما السلطات التي يجب أن تكون مسؤولة عن الابتكار الاجتماعي؟
2. ما المجتمعات المحلية المستهدفة في المنطقة التي يجب تضمينها وتمثيلها أولاً في نموذج الابتكار الاجتماعي؟
3. ما القطاعات الأكثر ملاءمة للابتكار الاجتماعي في المنطقة؟
4. اضرب أمثلة أخرى لحالات يمكنك استحضارها شهدت تنفيذاً ناجحاً للابتكار الاجتماعي.
5. ما التحديات التي تواجه الابتكار الاجتماعي، وخاصة في منطقتنا؟

الحواشي

مقدمة الدليل

1. أعد الدليل بالتعاون مع فريق من الباحثين في مؤسسة بيوند للإصلاح والتنمية بقيادة السيد جيلبير ضومط. إن الآراء الواردة في هذا الدليل هي آراء المؤلفين ولا تمثل بالضرورة آراء الإسكوا أو البلدان الأعضاء فيها ولا تُرتب أي مسؤولية على الإسكوا. ولم يخضع الدليل للتدقيق فيما يتصل بالمراجع فأبقيت كما وردت في النصوص الأصلية.
 2. تقرير اللامساواة في العالم 2018. مصدر بيانات اللامساواة في العالم. 2018.
 3. Social Justice in the Arab World. (August, 2014). Economic and Social Commission for Western Asia (ESCWA).
 4. العدالة الاجتماعية في السياسات العامة للدول العربية: ورقة مناقشة. الدورة الثامنة والعشرون. اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا (الإسكوا). 2014.
 5. Weber, 1974: 78
- ## الفصل الثاني
6. يعتمد الدليل المائل كلمة "شمول" و"تضمين" للتعبير عن معنى توحي إشراك جميع مكونات المجتمع والسعي لضمان انخراط الكافة في إدارة الشأن العام والاستيعاب ونبذ الإقصاء والتهميش، أي كترجمة لكلمة inclusivity وكلمة inclusiveness وكلمة inclusion. إذا اتضح ذلك، تبين، بداهة، أن كلمة "شمول" في الدليل لا يراد منها أن تعبر عن المعاني المتعارف عليه للكلمة في مجال الدراسات السياسية ونظم الحكم المقارنة totalitarianism، أو أن تعبر عن المعنى المتعارف عليه للكلمة في مجال الدين السياسي comprehensiveness of the teachings.
 7. -Mainstreaming Participation – Multi stakeholder Management: Tools for Stakeholder Analysis: Ten Building Blocks for Designing Participatory Systems of Cooperation. (2007). GIZ (German Corporation for International Cooperation)
8. العدالة الاجتماعية في السياسات العامة للدول العربية: ورقة مناقشة. الدورة الثامنة والعشرون. اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا (الإسكوا). 2014.
 9. The International Labour Organization and Social Justice. (February, 2011). International Labour Organization.
 10. Beyond Economic Growth: Meeting the Challenges of Global Development. (2000). World Bank.
 11. Social Justice in an Open World. The Role of the United Nations. - (2006). United Nations – Department of Economic and Social Affairs.
 12. Hakimian, H. (November, 2013). Prospects for 'Inclusive Growth' in the MENA Region: A Comparative Approach. London Middle East
- ## الفصل الثالث
13. Universal Declaration of Human Rights. (December, 1948). United Nations General Assembly.
 14. World Economic Outlook: Crisis and Recovery. (April, 2009). International Monetary Fund.
 15. World Bank Data, 2017.
 16. IMF Survey: The Global Economy in 2016. (January 2016). International Monetary Fund.
 17. Sustainable Development Goals. Goal 10: Reduce inequality within and among countries. Facts and Figures.
 18. ibid.
 19. Sustainable Development Goals. (September, 2015). United Nations.
 20. Growth, Inequality and Poverty: Looking Beyond Averages. (2001). World Development.
 21. A Development Paradigm Shift: Poverty Reduction through Productive Employment Growth.
22. Governmental-United Nations Non Liaison Service Sustainable Development Goals. (September, 2015). United Nations.
 23. Equality: Why it matters. SDGs, UN.
 24. No Revolutions without Equality and Justice: The Struggle for Women's Rights in Rethinking Development in the Arab World. (2012). Society for International Development.
 25. Social Unrest Paves the Way: A Fresh Start for Economic Growth with Social Equity. (2011). UNACTED (United Nations Commission for Trade and Development).
 26. Foreign Direct Investment, Development and Gender Equity: A Review of Research and Policy. (2006). The United Nations Research Institute for Social Development.
 27. Development Challenges in the Arab States: A Human Development Approach. (2009). UNDP (United Nations Development Program) and League of Arab States.
 28. An Economy for the 99%: It's Time To Build A Human Economy That Benefits Everyone, Not Just The Privileged Few (2017) OXFAM.
 29. Al Moqdad, M. (2015). Arab Geopolitical Constituents and the Impact of the International Strategic Plans. International Journal of Humanities and Social Science. Vol. 5, No 7(1).
 30. The Economic Impact of Conflicts and the Refugee Crisis in the MENA. (September 2016). International Monetary Fund. SDN/16/08.
 31. TST Issues Brief: Conflict Prevention, Conflict Peacebuilding and the-Post Promotion of Durable Peace, Rule of Law and Governance. (November 2013). United Nations Development Programme, Peacebuilding Support

Mainstreaming. (2011). European Union .54	-materials/equality-other-and 2007-sheet-fact-mainstreaming Centre for Strategy and Evaluation .43	-Office, Executive Office of Secretary .General/Rule of Law Unit Migrant Labor in the Arabian .32
Participatory Policy Reform from a Sustainable Livelihoods Perspective: Review of concepts and practical experiences. Food and Agriculture .Organization of the United Nations Private Partnerships in the-Public .55	Services for the European discrimination-Commission Non-instruments, case - mainstreaming studies and way forward, 2007: http://ec.europa.eu/employment_social/fundamental_rights/pdf/pubststud/mainstr07_en.pdf .44	Gulf: A Case Study of Dubai, UAE. The Journal - (April, 2015). Pursuit of Undergraduate Research at the .University of Tennessee Fair Taxation in the Middle East and .33
A - Middle East and North Africa .Handbook for Policy Makers. OECD PPP Models: http://assamppp.gov.in/pppmodels.pdf .56	Compendium of practice on Discrimination/Equality-Non Mainstreaming: file:///C:/Users/user/Downloads/-toshiba compendium%20mainstreaming_equality_EU.pdf .45	North Africa. (September, 2015). IMF Saudi Arabia Country Report 2016. .34
PPP Models: http://assamppp.gov.in/pppmodels.pdf .57	Equality Mainstreaming fact sheet, .45	.BTI Social Protection and Social Policy.35
Drawbacks of PPP. Toolkit for Private Partnerships in Roads-Public & Highways .58	equality_EU.pdf .45	Systems in the MENA Region: Emerging Trends. (May, 2015). .UNDESA
Building individual and institutional capacity for partnership in democratic governance. (2011). ESCWA Adapted from Beyond Consulting .60	europa.org/-2007: http://www.ilga-reports-europe-resources/ilga-materials/equality-other-and-2007-sheet-fact-mainstreaming .46	Rousseau, J. (1762). The Social Contract or Principles of Political Right .36
Leadership: Organization and Requirements. Beirut UNRISD, Gender Equality, Striving for Justice in an Unequal World. Chapter 12 : http://www.unrisd.org/80256B3C005BCCF9/(httpAuxPages)/874EA9EA23B1C60EC1256FB1004DBDF5/\$file/GE_14Chap12.pdf .61	Equality Mainstreaming fact sheet, .45	A new social contract needed to advance the realization of the right to development. (November 2011). .OHCR News
Does Decentralization Serve the Poor?: https://www.imf.org/external/pubs/ft/seminar/2000/fiscal/vonbraun.pdf .62	Equality Mainstreaming fact sheet, .45	
Social Innovation for Public Service Excellence: http://www.undp.org/content/dam/undp/development/-library/capacity-English/Singapore%20Centre/GPCSE_Social%20Innovation.pdf .63	Equality Mainstreaming fact sheet, .45	
Four categories of EOPs as defined -by Alexander Graser in Equality Oriented Policies: A New Concept in .(Public Policy? (February, 2013 World Bank. (February 2010). .65	Equality Mainstreaming fact sheet, .45	
Egypt: Wasterwater in New Cairo. Partnership between the Private and Public Sector .66	Equality Mainstreaming fact sheet, .45	
World Bank. (February 2010) .66	Equality Mainstreaming fact sheet, .45	
Egypt: Wasterwater in New Cairo. Partnership between the Private and Public Sector .66	Equality Mainstreaming fact sheet, .45	

الفصل الرابع

Setting Higher Goals: Rights and Trade Offs and -- Development Challenges in Implementing a Rights Based Approach to Development: http://www.academia.edu/245075/Setting_Higher_Goals_Rights_and_Trade_Offs_and__Development_Challenges_in_Implementing_a_Rights_Based_Approach_to_Development .39
A Human Rights Approach to Development: http://courses.arch.vt.edu/courses/wdunaway/gia5524/hamm01.pdf .40
Accountability, Transparency, Participation, and Inclusion: A New Development Consensus?: http://carnegieendowment.org/2014/10/20/-transparency-accountability-new-inclusion-and-participation-56968-pub-consensus-development .41
Human Rights Principles: http://www.unfpa.org/resources/human-principles-rights .42
Equality Mainstreaming fact sheet, .42
europa.org/-2007: http://www.ilga-reports-europe-resources/ilga .42

- This chapter draws upon: Equality Team at the Finnish Ministry of Justice: "Tool for the Assessment of Equality" (n.d.). Retrieved from bin-fi-https://yhdenvertaisuus.directo.fi/@Bin/0fe1114dd62ba737adb2536058cdb762/1493907179/application/pdf/435422/Tool_uk.pdf
- These examples are detailed in: European Commission (2016): "A comparative analysis of non discrimination law in Europe". Retrieved from <http://www.equalitylaw.eu/downloads/3987-non-of-analyses-comparative-a-2016-europe-in-law-discrimination-mb-2-1-pdf>
- Global Policy Watch, 2030 Agenda and the SDGs: Indicator framework, monitoring and reporting. https://www.globalpolicywatch.org/content/uploads/2016/03/wp-GPW10_2016_03_18.pdf
- Toolkit on the analysis and economic-measurement of socio inequalities in the Arab region. 2017. ESCWA
- World Bank, 1999; Milanovic, 2007; World Bank, 2011; World Bank 2009; DESA; University of Texas, 2014; World Bank 2008
- This chapter draws upon: The European Commission's Directorate General for Employment, Social Affairs and Equal Opportunities (2008): "The Fight against Discrimination and the Promotion of Equality – How to measure progress done"
- This example draws upon: UNESCO Office in Kathmandu (2015): "Education for all: National review Report". Retrieved from <http://unesdoc.unesco.org/images/0023/002327/232769E.pdf>
- This example draws upon: The Scottish Government (2011): "Which Ethnic Groups Have the An Analysis of - ?Poorest Health Health Inequality and Ethnicity in Scotland". <http://unesdoc.unesco.org/images/0023/002327/232769E.pdf>
- This list is adapted from: Larry Osborne (2001): "Qualitative Methods: 82. سلفادور وآخرون (2016) "محطة معالجة مياه الصرف الصحي في القاهرة الجديدة" صفحة 8
83. سلفادور وآخرون (2016) "محطة معالجة مياه الصرف الصحي في القاهرة الجديدة" صفحة 21.
84. "مصر – المياه ومياه الصرف الصحي" (11 كانون الثاني/يناير 2017). <https://www.Water-export.gov/article?id=Egypt-Wastewater-and>
85. نظرة عامة لتشريع الشراكة بين القطاعين العام والخاص في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا مقدمة في: ريتشارد كينان (2011): "الشراكات بين القطاعين العام والخاص في الشرق الأوسط" <https://www.chadbourne.com>
- الفصل الخامس**
86. Gender mainstreaming in European policy: Innovation or deception? (2001). Woodward, Alison E Adapted from: Equality Mainstreaming fact sheet, 2007: <http://www.ilga-reports-europe-resources/ilga-materials/equality-other-and-2007-sheet-fact-mainstreaming>
87. Gender Mainstreaming: An Overview. (2002). Office of the Special Adviser on Gender Issues and Advancement of Women. United Nations Centre for Strategy and Evaluation Services for the European discrimination-Commission Non-instruments, case - mainstreaming studies and way forward, 2007: http://ec.europa.eu/employment_social/fundamental_rights/pdf/pubst/stud/mainstr07_en.pdf
88. Equality Mainstreaming fact sheet, 2007: <http://www.ilga-reports-europe-resources/ilga-materials/equality-other-and-2007-sheet-fact-mainstreaming>
89. Adapted from: Our Approach to Equality Mainstreaming. The Scottish Parliament
90. Discrimination Mainstreaming-Non-Instruments, Case studies and Way forward, Center for Strategy and Evaluation Services, www.cses.co.uk
91. ميشيل بيتيسا، "مياه الصرف الصحي، مصر، 2010: مشاريع الشراكة بين القطاعين العام والخاص في مصر تتوسع لتشمل البنية التحتية للصرف الصحي" (18 أكتوبر/تشرين الأول 2010)، المركز العالمي للجودة والإنتاجية في الشرق الأوسط.
92. مجموعة البنك الدولي: "مصر: مياه الصرف الصحي في القاهرة الجديدة".
93. جوردي سالفادور، فرانسيسك ترياس، جوان انريك ريكارت، وميجيل رودريجيس بلاناس (تشرين الثاني/نوفمبر 2016) "محطة معالجة مياه الصرف الصحي في القاهرة الجديدة" كلية إدارة الأعمال، جامعة نافارا، صفحة 6.
94. جوردي سالفادور، فرانسيسك ترياس، جوان انريك ريكارت، وميجيل رودريجيس بلاناس (تشرين الثاني/نوفمبر 2016) "محطة معالجة مياه الصرف الصحي في القاهرة الجديدة" كلية إدارة الأعمال، جامعة نافارا، صفحة 6.
95. World Bank. (February 2010). Egypt: Wasterwater in New Cairo. Partnership between the Private and Public Sector
96. سالفادور وآخرون (2016) "محطة معالجة مياه الصرف الصحي في القاهرة الجديدة" صفحة 8
97. Michelle Petiza: "Wastewater Egypt 2010: PPP Projects in Egypt Extend to Wastewater Infrastructure" (Oct 18, 2010), IQPC Middle East
98. Salvador et al. (2016): "New Cairo Wastewater Treatment Plant". P.18
99. World Bank Group: "Egypt: New Private-Cairo Wastewater". Public (Partnerships Brief (February 2010
100. Salvador et al. (2016): "New Cairo Wastewater Treatment Plant". P.19,28
101. Salvador et al. (2016): "New Cairo Wastewater Treatment Plant". P.18
102. Salvador et al. (2016): "New Cairo Wastewater Treatment Plant". P.19
103. Salvador et al. (2016): "New Cairo Wastewater Treatment Plant". P.19
104. نها باتي "مصر تكمل 31 مشروع مياه صرف صحي في العام 2015/2016" Constructionweekonline.com (24 أغسطس 2016).
105. Salvador et al. (2016): "New Cairo Wastewater Treatment Plant". P 19 & P 28

good - and promoting equality practice guide for employers". Retrieved from: http://www.healthinequalities.scot.nhs.uk/documents/7_Good_Practice/3_Employment_guidance/ACAS/Tackling_discrimination05.pdf
 This draws upon: Advisory, Conciliation and Arbitration Service (2015): "Prevent discrimination: Support equality". Retrieved from: http://www.acas.org.uk/media/-discrimination-pdf/2/e/Prevent_equality_pdf-support
 121. دليل بناء قدرات الشراكة في الحكم الديمقراطي. اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا (الإسكوا). 2012.

الفصل السابع

http://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/33215/INTERACT_RR_2014_29.pdf?sequence=1
<http://www.scandinavianlaw.se/pdf/13-pdf/50>
http://treballiaferssocials.gencat.cat/web/.content/03ambits_tematics/05immigracio_refugi/03politiquesplansactuacio/pla_ciutadania_ING.pdf-2016-immigracio/PCM_2013
http://ec.europa.eu/justice/discrimination/files/adlr_final_2013_1_en.pdf
 European Commission, Compendium of practice on Discrimination/Equality-Non Mainstreaming, COM(2011).doi:10.2838/41463
http://wbg.org.uk/wp-content/uploads/2016/12/RRB_Reports_4_1653541019.pdf
 128. إقليم فلانديريين هو واحد من الإقليميين اللذين تتكون منهما بلجيكا. الاسم الأشهر للإقليم هو اسمها باللغة الهولندية Vlaanderen الذي يناظره بالعربية فلانديريين. اللغة الهولندية هي لغة الأغلبية في الإقليم. كما يشار له باسم Flanders والتي يناظرها بالعربية فلانديرز. ويشار للإقليم بالعربية أيضا باسم: الإقليم الفلامندي، وباسم "منطقة فلامنج ومنطقة "فلمنك".
 European Commission, Compendium of practice on

Participatory Budgeting in La Marsa, Tunisia. See: <https://participedia.net/-la-budgeting-en/cases/participatory.tunisia-marsa>

الفصل السادس

Selected Criteria For Evaluating Public Policy Proposals." N.p., n.d. Web. <http://people.uncw.edu/imperialm/UNCW/PLS_505/PLS_505_Figures_Eval_Criteria.pdf>
 This is drawn from: European Network of Equality Bodies (2014): Positive Action Measures. The Experience of Equality Bodies. Retrieved from: http://www.equineteurope.org/IMG/pdf/positive_action_measures_final_with_cover.pdf
 This is drawn from: Commission for Northern Ireland (2016): "A Guide to the Law and Good Practice for Employers". Retrieved from: http://www.equalityni.org/ECNI/media/ECNI/Publications/Employers_and_Service_Providers/PositiveActionEmployerGuide.pdf
 Mission to Serbia: Roma Inclusion in Education. Issue 2. 2016 See: <https://www.osce.org/magazine/272636>
 Dutch Initiatives to prevent and tackle youth unemployment. January 1 2015. See: <http://www.garanziaiovani.gov.it/Documentazione/Documents/piano%20di%20implementazione%20Paesi%20Bassi.pdf>
 This example is drawn upon: Ombudsman (2015): "Remedies and Discrimination-Sanctions in Anti Cases". Retrieved from: http://www.comm.eu/oldoku/Adiskri/04_era.Remedies/115DV93_Polak_EN.pdf
 This example is drawn upon: European Commission – Anti Discrimination Law Review (2014) Retrieved from: http://ec.europa.eu/-19-justice/discrimination/files/adlr_final.pdf-2014
 This chapter draws upon: Advisory, Conciliation and Arbitration Service (2004): "Tackling discrimination

Use of Focus Groups to Study Racial/Ethnic Experiences on Campus". Appalachian College Association. Retrieved from <http://www.radpsynet.org/teaching/osborne.html>
 Equality Indicators, 2016 report. <http://2pamhxjr83j1pnmowx90tlyb-cdn.com/wp-wpengine.netdna-content/uploads/2016/11/Equality.pdf>. 2016-Report-Annual-Indicators
 This is adapted from ; Jane Pillinger (2007): "Equal Opportunities and Diversity, Toolkit / Best Practices Guide". Retrieved from <http://www.eurelectric.org/media/43093/20070320eqdivtoolkitfinalversi.pdf.-2-0476-030-2007-on>
 UN Women (2012) : "Do Our Laws Promote Gender Equality?". Retrieved from http://asiapacific.org/-from http://unwomen docs/cedaw/archive/FINAL_CEDAW_8-Handbook.pdf. PP 7
 OECD Regional Wellbeing Database. <http://www.oecd.org/cfe/regional-facts-country-life-policy/howsgreece.pdf>
 This is adapted from: German Federal Ministry for Economic Cooperation and Development (2007): "Mainstreaming Participation". Retrieved from: http://www.fsnnetwork.org/sites/instrumente-svmp-default/files/en_akteuersanalyse.pdf
 Council of Europe: CAHROM, Committee of Experts on Roma issues. See: <http://www.coe.int/en/roma/cahrom-web/youth>
 Department of Justice and Inequality. Roma Working Group. See: <http://content-www.pavepoint.ie/wp-committee.pdf-uploads/2015/04/Roma>
 See : Australia's Age Discrimination Act (2004): <https://www.legislation.gov.au/Details/C2014C00009>
 UK Equality Act 2010, See: <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2010/15/contents>
 See: Slovak republic, National Strategy for Gender Equality. See: http://www.gender.gov.sk/en/files/2015/06/Strategy_EN.pdf

-participatory-experiments-paris
 .codesign-budget
 160. وامبلر وتاتشون "البرازيل تسمح لمواطنيها
 باتخاذ القرارات بشأن ميزانيات المدن،
 وهاكم ما حدث" واشنطن بوست (22 كانون
 الثاني/يناير 2014).
 Antonella Napolitano. February.161
 15 2015. Lesson from Paris, Home
 to Europe's Largest Participatory
 Budget. See: <http://techpresident.com/news/25441/paris-codesign-budget-participatory>
 Participatory Budgeting Project.162
 June 13 2017. Expanding the
 imagination of democracy:
 PB in Paris. See: <https://www.participatorybudgeting.org/pbparis>
 New Cities. Why Paris is Building
 the World's Biggest Participatory
 Budget. See: <https://newcities.org/worlds-the-building-is-paris-why-budget-participatory-biggest>
 Antonella Napolitano. February.164
 15 2015. Lesson from Paris, Home
 to Europe's Largest Participatory
 Budget. See: <http://techpresident.com/news/25441/paris-codesign-budget-participatory>
 Antonella Napolitano (2015).165
 February 12): "Lessons From
 Paris, Home to Europe's Largest
 Participatory Budget". Retrieved
 from: <http://techpresident.com/news/25441/paris-codesign-budget-participatory>
 Effects of Health Decentralization,166
 financing, and governance in
 Mexico. February 2006. See:
http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-89102006000100023--S0034
 167.أريندو، المؤشرات المالية للامركزية في
 الرعاية الصحية في الدول النامية: إطار
 تحليلي. Health Syst Sci (مجلة علوم
 الأنظمة الصحية). 1998، 1 (3): 345-64.
 168.سكترارية الصحة، السكترارية الفرعية للوقاية
 من الأمراض والتحكم بها. الموارد المخصصة
 للصحة في وحدات سكترارية الصحة، 1999،
 مجلة الصحة العامة، 2000، 42 (3): 252-9
 169.سكترارية الصحة، البرنامج الوطني للصحة
 للأعوام من 2001 إلى 2006، المكسيك،
 2001، صفحة 26-29.
 170.أريندو، أروسكو إي وأفيلس آر (2015):
 دليل على المساواة والإدارة والتمويل بعد

141.قسم خدمات المعلومات (حزيران / يونيو
 2016) "الإسكان".
 142.قسم خدمات المعلومات (حزيران / يونيو
 2016) "الإسكان".
 143.قسم خدمات المعلومات (حزيران / يونيو
 2016) "الإسكان".
 144.قسم خدمات المعلومات (حزيران / يونيو
 2016) "الإسكان".
 145.تشيرو آر إل إتش (2010): صفحة 302.
 146.تشيرو آر إل إتش (2010): صفحة 315.
 147.تشيرو آر إل إتش (2010): صفحة 316.
 148.تشيرو آر إل إتش (2010): صفحة 316.
 149.تشيرو آر إل إتش (2010): صفحة 311.
 150.تشيرو آر إل إتش (2007) "تخطيط الأراضي
 والمنازل معقولة السعر في هونغ كونغ"،
 صفحة 70.
 151.تشيرو آر إل إتش (2007) "تخطيط الأراضي
 والمنازل معقولة السعر في هونغ كونغ"،
 صفحة 313.
 152.تشيرو آر إل إتش (2007) "تخطيط
 الأراضي والمنازل معقولة السعر في هونغ
 كونغ"، صفحة 64.
 153.الجزء التالي قائم على دراسة من قبل يونج
 بي ولي إف بي (2014) "المساواة في الحق
 في المسكن" في سياسة الإسكان في هونغ
 كونغ: وجهات نظر الفئات المحرومة: صفحة
 563-582.
 154.تشيرو آر إل إتش (2010): صفحة 316.
 155.يب إن إم، لاو كي واي (2002)، "تحديد
 الايجار بالرجوع إلى قدرة المستأجر على
 تحمل الايجار" صفحة 415.
 Antonella Napolitano. February.156
 15 2015. Lesson from Paris, Home
 to Europe's Largest Participatory
 Budget. See: <http://techpresident.com/news/25441/paris-codesign-budget-participatory>
 157.مدينة بورتو أليغري من أكبر مدن البرازيل.
 وهي عاصمة ولاية ريو غراندي دو سول. وتعد
 بورتو أليغري مركزاً من مراكز الإشعاع على
 مستوى البرازيل وعلى مستوى القارة ككل.
 Antonella Napolitano. February.158
 15 2015. Lesson from Paris, Home
 to Europe's Largest Participatory
 Budget. See: <http://techpresident.com/news/25441/paris-codesign-budget-participatory>
 159. Antonella Napolitano. February.159
 15 2015. Lesson from Paris,
 Home to Europe's Largest
 Participatory Budget. See: <http://techpresident.com/news/25441/>

Discrimination/Equality-Non
 Mainstreaming, COM(2011)
 .doi:10.2838/41463
 European Commission, .130
 Compendium of practice on
 Discrimination/Equality-Non
 Mainstreaming, COM(2011)
 .doi:10.2838/41463
 Equality and Human Rights.131
 Comission (EHRC) Governance
 Framework. https://www.equalityhumanrights.com/sites/default/files/2015_governance_framework_update_sept_2015.pdf
 Adapted from Disability Rights,132
 Gender, and Development A
 Resource Tool for Action, The
 Wellesley Centers for Women, a
 UNFPA publication retrieved online
 from <http://www.un.org/disabilities/documents/Publication/UNWCW%20MANUAL.pdf>
 European Commission, Compendium.133
 Discrimination/-of practice on Non
 Equality Mainstreaming, COM (2011)
 .doi:10.2838/41463

الفصل الثامن

<http://cadmus.eui.eu>.134
 Right to Housing" in Hong Kong."135
 29 February 2012. See: <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/14036096.2012.655382>
 Right to Housing" in Hong Kong. 29.136
 February 2012. See" <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/14036096.2012.655382>
 Right to Housing" in Hong Kong. 29.137
 February 2012. See" <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/14036096.2012.655382>
 138.لكن من الجدير بالذكر أن الأزمة المالية
 تسببت في اهلاك كبير في سوق الإسكان
 مما أدى إلى انخفاض في الأسعار، وهو الأمر
 الذي لعب دوراً في تحسن وضع الإسكان.
 139.تشيونج إل بي (23 كانون الثاني / يناير
 2017) "أخيراً تبني سياسة المساكن في
 هونغ كونغ على أسس متينة".
 140.المجلس التشريعي (24 كانون الثاني / يناير
 2017) "موجز محدث عن الخلفية العامة عن
 مبادرات زيادة عرض الأراضي".

منها اللغة السويدية. من بين الشرائح العرقية الأخرى شريحة "روما" Roma التي هي، كما ذكرنا في موضع سابق، مجموعة عرقية تنتشر في عدد من بلدان أوروبا، وشريحة "سامي" Sami التي هي مجموعة عرقية تنتشر في فنلندا والنرويج والسويد وروسيا. وخلال العقود الأخيرة، تدفقت إلى فنلندا مجموعات من المهاجرين ضمت مهاجرين من الصومال وإستونيا وروسيا.

182. نظره على سياسة التعليم: فنلندا: منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية 2013. OECD. October 2013. Finland.183 Education Policy. See: http://www.oecd.org/education/EDUCATION%20POLICY%20OUTLOOK%20FINLAND_EN.pdf

184. Finish Adult Education.184 Formal-Association. 2012. Non Adult Education in Finland. Association. See: <http://www.vabaharidus.ee/public/files/Baltic%20Summer%20School%202012/AE%20in%20Finland.ppt>

176. Save the Children. State of the World's Mothers 2015. See: <https://www.savethechildren.org/content/dam/usa/reports/advocacy/sowm/pdf.2015-sowm>

177. World Economic Forum. Global Gender Gap Report 2017. <http://-gender-reports.weforum.org/global/2017-report-gap>

178. مولجان جيوف (2007) "الابتكار الاجتماعي. ما هو؟ وما هي أهميته؟ وكيف يمكن تسريعه؟" أوكسفورد، كلية سيد لإدارة الأعمال.

179. المجلس الوطني للتعليم في فنلندا، 2009. OECD. October 2013. Finland.180 Education Policy. See: http://www.oecd.org/education/EDUCATION%20POLICY%20OUTLOOK%20FINLAND_EN.pdf

181. يضم المجتمع الفنلندي عدداً من الشرائح العرقية. الشريحة العرقية ذات العدد الأكبر تسمى "الشعب الفنلندي" Finish People وغالبية أبنائها يتحدثون اللغة الفنلندية بينما تتحدث نسبة

إصلاح الرعاية الصحية في المكسيك: دروس من بلدان أمريكا اللاتينية.

171. Effects of Health Decentralization, financing, and governance in Mexico. February 2006. See: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext.89102006000100023-&pid=S0034

172. Effects of Health Decentralization, financing, and governance in Mexico. February 2006. See: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid.89102006000100023=-S0034

173. رانتالا، (2001) لوسياك، مايكل (2010) "عن التنوع في السياقات التعليمية" في منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية، تعليم المعلمين من أجل التنوع: مواجهة التحديات، نشرة منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية.

174. منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية (2012)، المساواة والجودة في التعليم: دعم الطلاب والمدارس المحرومة، نشرة منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية

175. World Happiness Index 2018. Finland. /See: <http://worldhappiness.report>

