

اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا

نحو سياسات اجتماعية متكاملة في الدول العربية

إطار وتحليل مقارن

الأمم المتحدة

Distr.
GENERAL

E/ESCWA/SDD/2005/4
10 November 2005
ARABIC
ORIGINAL: ARABIC/ENGLISH

اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا

نحو سياسات اجتماعية متكاملة في الدول العربية

إطار وتحليل مقارن

الأمم المتحدة
نيويورك، 2005

E/ESCWA/SDD/2005/4

ISSN. 1817-6828

ISBN. 92-1-628051-4

05-0575

منشورات الأمم المتحدة

Sales No. A.06.II.L.2

تمهيد

منذ بدأ عام 2002، صبّت اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا (الإسكوا) اهتمامها على موضوع السياسات الاجتماعية المتكاملة بهدف تعزيز رؤيا اجتماعية فعالة ومتناسقة تشمل الأولويتين الاجتماعية والاقتصادية لدول المنطقة.

إن الدراسات المتعددة التي أعدتها الإسكوا منذ إطلاق مشروع السياسات الاجتماعية المتكاملة فسرت تطبيق السياسات الاجتماعية في كل القطاعات بما فيها التعليم والصحة والعمالة وشبكات الأمان الاجتماعية. أما الدراسات الخلفية حول التجارب الناجحة في تصميم وتطبيق وتنسيق السياسات الاجتماعية فقد ساهمت على تزويد صانعي القرار العرب بصيغة سهلة الاستيعاب وشاملة حول السياسات المتبناة في بعض الدول المتقدمة والنامية على حد سواء. هذه المطبوعات تهدف إلى تشجيع صانعي السياسات على امتحان نقاط الضعف المؤدية إلى وجود ثغرات تؤثر على سلامة الأطارات التنسيقية للسياسات الاجتماعية ما بين المؤسسات الحكومية والمجتمع المدني والقطاع المؤسسي الخاص.

أود أن أعبر عن شكري وتقديري للسيد سعد ناجي الذي أعد تقرير "نحو سياسات اجتماعية متكاملة في الدول العربية: إطار وتحليل مقارن". كما أود أن أشكر شعبة التنمية الاجتماعية على مساهمتها فيه. لقد توج هذا التقرير أعمال الإسكوا عبر السنين في مجلد يتضمن تحليلاً شاملاً حول السياسات الاجتماعية في الدول المتقدمة والنامية كما ويحدد السبل التي يسهل بلوغها لتعزيز فعالية هذه السياسات في الدول العربية. آخذين في الاعتبار أهمية وجود رؤيا سياسات متكاملة في تقوية التنمية الاجتماعية والاقتصادية، أتمنى أن يقوم هذا التقرير بإعانة صانعي القرار في المنطقة على تبني هذه الرؤيا.

في المرحلة القادمة، سنعين المميزات والتقنيات المستعملة والمطلوبة في تصميم وتطبيق وتنسيق وتقييم السياسات الاجتماعية المتكاملة. وهذا الجهد سيساهم مستقبلاً بتحسين سياسات التنمية الوطنية لتناسب أوضاع السياسات الاجتماعية المتكاملة على مستوى الدول، وتحفيز صانعي القرار العرب على وضع توصياتهم الخاصة بدولهم.

مرفت تلاوي
وكيل الأمين العام للأمم المتحدة
الأمين التنفيذي للإسكوا

المحتويات

الصفحة	
ج	تمهيد
1	نبذة
7	أولاً- معنى السياسات الاجتماعية
7	ألف- الأهداف
7	باء- السياسات الاجتماعية
11	جيم- التنمية المجتمعية
16	دال- تكامل السياسات
16	هاء- الدول
18	ثانياً- القيم، والأيديولوجيات، والهياكل: سياقات السياسات الاجتماعية
18	ألف- السياق التاريخي
19	باء- سياق القيم والأيديولوجيا
22	جيم- سياق العولمة
25	دال- السياق الهيكلي: الجهات الفاعلة المنظمة
33	هاء- سياق المعلومات
34	واو- دلالة هذه السياقات
	ثالثاً- المشكلات الاجتماعية وتقدم المجتمع: وظائف السياسات الاجتماعية ونتائجها
35	ألف- التنمية السياسية
35	باء- القضايا السياسية والدستورية
45	جيم- التنمية الاقتصادية
48	دال- الفقر وعدم المساواة
49	هاء- التعليم، والمعرفة، والمهارات
55	واو- الصحة والرعاية الصحية
58	زاي- الرعاية الاجتماعية
61	حاء- التكامل المجتمعي
63	طاء- مركز المرأة
65	ياء- البيئة
65	كاف- قضايا عامة

المحتويات

الصفحة

69	رابعاً- النماذج، والحقائق، والظروف: عمليات السياسة الاجتماعية
69	ألف- النماذج الأساسية
69	باء- نموذج الصفوة
70	جيم- نموذج توازن المصالح
71	دال- النموذج العقلاني/العلمي
72	هاء- نموذج شامل
89	خامساً- التوصيات
89	ألف- توصيات للدول
97	باء- توصيات الإسكوا

قائمة الجداول

16	1- السكان والمساحة
41	2- المنظمات غير الحكومية لكل مليون نسمة، عام 2000
46	3- مؤشرات التنمية الاقتصادية، 2004
50	4- مؤشرات الأمية والتعليم
56	5- مؤشرات الصحة ومصروفاتها
58	6- معدلات الإعاقة والفئات المتعلقة بها
63	7- مؤشرات المساواة أو عدم المساواة بين الجنسين

قائمة الأشكال

44	1- القوى العاملة في منظمات المجتمع المدني كجزء من السكان الناشطين اقتصادياً، حسب كل بلد
45	2- نسبة المتطوعين في قوة العمل بمنظمات المجتمع المدني، حسب كل بلد
61	3- رسم بياني لتنظيم الخدمات الإنسانية على مستوى المجتمعات الأهلية البرامج الفتوية-التنسيقية
73	4- دورة السياسة - البرنامج

المرفقات

100	المرفق 1- خريطة المنطقة
101	المرفق 2- ملاحظات على الجداول

نبذة

أهداف التقرير

الهدف من هذا التقرير هو تقديم تحليل للسياسات الاجتماعية، والتعرف على السبل الكفيلة برفع مستوى تكاملها وفعاليتها في الدول العربية. وهذا التحليل هو تحليل مقارن يشمل بعض الدول المتقدمة (مثل كندا والنرويج) كما يشمل دولاً أخرى لا تزال في مراحل مختلفة من التطور (مثل ماليزيا وكوريا الجنوبية وتونس). ولا نسعى من وراء ذلك إلى إعداد أجندة تشريعية لهذا البلد أو ذاك، ولا إلى دراسة سياسات بعينها في دول بعينها، فمثل ذلك الجهد يتجاوز كثيراً نطاق أي تقرير بهذا الحجم. لكن أهداف التقرير على وجه التحديد هي: (أ) توضيح المقصود بمفهوم "السياسة الاجتماعية"؛ (ب) توضيح سياق السياسات الاجتماعية والتعرف على ما يسمى "العوامل الفاعلة المنظمة"؛ (ج) تحديد وظائف السياسات الاجتماعية وتقييم نتائجها، ووضعها في سياق المشكلات الاجتماعية والتنمية المجتمعية؛ (د) وصف النماذج الحالية لمسار هذه السياسات كما تطبقها الدول التي يشملها التحليل، ووضع الخطوط العريضة لنموذج "شامل"؛ (هـ) تحديد ومناقشة الظروف "التمكينية" أو المانعة، التي تؤثر على رسم السياسات وتنفيذها؛ (و) تقديم التوصيات المناسبة. وجدير بالذكر أن عرض مادة التقرير يسير وفق هذه الأهداف.

معنى التنمية الاجتماعية وسياساتها

لكي ندرك ما يتميز به هذا التقرير من طابع ملح وعاجل، قد يكون من الأفضل أن نبدأ بتناول موضوع على درجة كبيرة من القيمة والأهمية، هو موضوع "التحديث". حيث يقال إن التاريخ لم يشهد حتى الآن أي تغير له من الشدة والمدى ما نراه في الوقت الراهن، إلا في مناسبتين اثنتين فقط، هما ظهور الجنس البشري؛ والتحول من المجتمع البدائي إلى المجتمع المتحضر. والذي يجعل عصرنا الحالي مختلفاً، هو ذلك النمو الأسطوري في المعرفة العلمية، والسرعة الهائلة التي تنتشر بها هذه المعرفة في كل أنحاء العالم. وفي حين أن الغرب كان له ترف التأقلم مع التغيير، بالتدرج وبدوافع داخلية، فإن الدول النامية مدفوعة دفعاً في الوقت الراهن نحو التغيير، وفي كثير من الأحيان مدفوعة بقسوة تحت وطأة ضغوط وتأثيرات خارجية. لكن سواء شئنا أم أبينا، ستكون البشرية بأسرها مُطالببة بالتكيف مع هذه الظروف والأوضاع الجديدة.

وإذا كانت الأبعاد الاقتصادية هي التي يُستدل بها في أغلب الأحيان لتعريف التحديث، فإن التحديث يشمل في واقع الأمر كل جوانب المجتمع: الفكرية، كالمعرفة، وإعمال العلم والعقل في الشؤون العملية؛ والجوانب السياسية، كالدمج، الذي نشهده في تزايد مركزية الإدارة، وسيادة القانون؛ والجوانب الاقتصادية، كالنمو الهائل الذي تسببه الثورة العلمية والتكنولوجية، المقرونة بالقدرة الإدارية على تطبيق هذه التغيرات على نطاق واسع وبسرعة؛ والجوانب الاجتماعية، التي نشهدها في الهجرة إلى المدن، وفي التغيرات المهنية، وربط فرص العمل بأنشطة محو الأمية وتقديم الخدمات الصحية، مما يؤدي إلى تحولات في العلاقات الأسرية التقليدية والعلاقات التقليدية بين الرجل والمرأة؛ والجوانب النفسية،

كالتحول من الاهتمام بمحيط العائلة والأقارب إلى مزيد من الاهتمامات الفردية والمصالح الجماعية في نطاقها الأوسع.

وهذه النقلة من المجتمعات التقليدية المستقرة إلى ظروف الحداثة الديناميكية، إنما تتطلب تكيفاً مستمراً. وقد يكون التغيير محفوفاً بالأزمات، وصادماً، ومدعاة للخوف، أو قد يكون متوقعاً، وروتيانياً وموضع ترحيب. وبسبب الاتصالات التي أصبحت تتغلغل في كل شيء، والتزايد المستمر في تطلعات الناس وتوقعاتهم، لم يعد تأجيل التغيير مطروحاً ولا وارداً؛ فالتأجيل لا يعمل فقط على إدامة المشكلات الموجودة وتضخيمها، بل يخلق مشكلات أخرى. ودور الحكومة في هذا التكيف دور محوري، وأليتها الأساسية للتغيير هي السياسة العامة التي أصبح تعريفها "كل ما تختار الحكومة القيام به أو عدم القيام به". لهذه الأسباب، فإن فهم العمليات والظروف التي تؤثر على السياسة العامة مسألة أساسية لا مفر منها. وقد تم تعريف السياسة الاجتماعية بطرق مختلفة يناقشها التقرير، منها: (أ) أنها السياسة التي تهتم بقطاعات يعينها كقطاع الصحة، والتعليم، وخصوصاً قطاع الرعاية الاجتماعية؛ و(ب) السياسة التي تهتم بالمشكلات الاجتماعية، كالأمية، والبطالة، ولا سيما الفقر، و(ج) بعبارة أعم وأشمل، السياسة التي تتصدى للمشكلات الاجتماعية، وفي نفس الوقت تتقدم بالتنمية المجتمعية نحو تحقيق أهدافها، أي تحسين أحوال الناس ونوعية حياتهم. وهذا المنظور الأخير هو الذي يقتدي به التقرير.

تكامل السياسات

الهدف من التنمية المجتمعية هو تغيير المجتمع، بواسطة المجتمع، ومن أجل المجتمع. وهي عملية شاملة، ومعقدة، لكن لا مفر منها، ولا بد أن يشارك فيها الجميع وأن تكون منسقة تنسيقاً جيداً، لأن سياسات التنمية يجب أن تكون متكاملة، ولأن هذا التكامل يخدم أهدافاً متعددة، منها هدفان لهما أهمية خاصة: (أ) تحسين الكفاءة، بتجنب التكرار والتضارب؛ (ب) تعزيز التنافس والتعاقد بين السياسات حتى يصبح الكل شيئاً أكبر من مجموع الأجزاء. ويمكن تحقيق التكامل على أربعة مستويات، اثنان منها خارجيان، واثنان داخليان. أما المستويان الخارجيان فهما: (1) التكامل بين مجالات السياسات مثل المجالات الاجتماعية، والاقتصادية، والسياسية، و(2) تكامل إحدى السياسات في مجال يعينه مع غيرها من السياسات في نفس المجال. وأما المستويان الداخليان فهما: (1) التكامل بين العناصر المختلفة ضمن سياسة بعينها، و(2) الانسجام بين السياسة كما هي مكتوبة على الورق وبين تنفيذها في الواقع العملي. هذا، ويشمل باقي التقرير عدداً كبيراً من الأمثلة والنقاشات عن هذه الجوانب المختلفة.

السياقات المختلفة للسياسة

أي سياسة من السياسات تجري في إطار سياقات مختلفة: سياق تاريخي، وسياق أيديولوجي، وسياق عالمي، وسياق تنظيمي، ومعلوماتي. وجدير بالذكر أن المؤثرات الخارجية لها أهمية تاريخية بالنسبة للدول العربية. فعندما كانت هذه الدول جزءاً من الإمبراطورية العثمانية، ظلت معزولة لقرون

عديدة عن التطور والتواصل مع العالم الخارجي وعن التكيف مع هذه التطورات، وفي أعقاب ذلك جاء الاستعمار الغربي يبحث عن السيطرة والاستغلال. فسيطر المستعمرون على التجارة، وحالوا دون السعي إلى إقامة حكم ديمقراطي، وربطوا التعليم بالوظائف البيروقراطية، فأهملوا التعليم العام. وقد ترك ذلك ميراثاً من الارتياب وانعدام الثقة في الأفكار الآتية من الغرب باعتبارها "غزواً ثقافياً"، وتهديداً للروابط الأخلاقية والقومية. وتتضح آثار ذلك عند النظر إلى دول جنوب شرق آسيا، التي لم تعرف هذا الميراث، فانطلقت بلا قيود نحو اقتباس التجارب الغربية التي تلائم احتياجاتها، دون التقريط في القيم التي تحفظ ترابطها الاجتماعي. ومن الأمور المهمة أيضاً، السياق التاريخي لقضية السياسات التي بين أيدينا، وقدرة المؤسسات على التعامل معها.

أما الأيديولوجيا والقيم، والاختيارات الشخصية والثقافية، فلا تُبرر بالضرورة على أسس علمية أو عقلانية. فالمؤثرات الأيديولوجية، منذ الحرب العالمية الثانية، سواء كانت من الداخل أو من الخارج، يمكن تحديدها ومناقشتها، بدءاً من سياسات التدخل وسياسات التأمين، وأساليب الحكم المبنية على إصدار الأوامر، إلى سياسات "التكيف الهيكلي" في الثمانينات والتسعينات، على أمل إدراك الحاجة للتكيف مع المعرفة العلمية، وتطبيقها، وتعزيز القدرات المؤسسية. وكما أن الحداثة أمر لا مفر منه، فإن العولمة أيضاً أمر لا مفر منه. فالطول المطلوبة لكثير من المشاكل تعتمد باطراد على مجال أوسع من "مجتمعات الحل" وتتطلب تعاوناً إقليمياً ودولياً. والعولمة تسير في اتجاهين؛ بمعنى أنها تنطوي على النتائج الإيجابية والسلبية معاً، داخل الدول وفيما بينها. لكن مع الأسف فإن الأفراح والأفراح ليست موزعة بالعدل والإنصاف؛ وهذا التوزيع غير المنصف يخدم مصالح الدول التي حققت مراحل متقدمة من التنمية. ومن أكبر شواغل الحكومة في هذه المجتمعات، رعاية مصالح المواطنين، وهو ما يجب أن يكون الشغل الشاغل للسياسات التي تنتهجها حكومات المنطقة. ولا بد من الحذر في الاتفاقات التي تبحث عن مكان لائق في الاقتصاد العالمي.

ومن ناحية الاحتمالات، فإن الجهات المشاركة "المنظمة"، إذا جاز التعبير، قد تكون كثيرة ومتعددة، وهي تختلف من بلد إلى بلد حسب الثقافة، والتنظيم الاجتماعي، ونوع الحكم. وهي في البلد الواحد تشمل الحكومة بإمكاناتها وعلاقتها بالمجتمع؛ وتشمل مجموعات الأعمال، التي تختلف حسب أبعاد كثيرة، فقد يكون منها العام والخاص؛ والوطني والمتعدد الجنسيات؛ والصغير والكبير؛ والرسمي وغير الرسمي؛ كما تشمل الأحزاب السياسية، إذا كان مسموحاً بها؛ ومنظمات المجتمع المدني غير الحكومية التي تتراوح من مجموعات المصالح، والنشطاء في المجال الاجتماعي، إلى المنظمات التي تقدم خدمات إنسانية، أو غيرها من المنظمات المشاركة في الدفاع عن القطاعات المحرومة بين السكان؛ والمهن القائمة بتنفيذ السياسات المتعلقة بالخدمات الإنسانية؛ والصحافة ووسائل الإعلام، التي إذا تحررت من القيود المفروضة عليها دون مبرر، يمكن أن تؤدي دوراً في تحري الحقيقة والكشف عنها.

والجهات المنظمة المشاركة تشمل أيضاً حكومات الدول المتقدمة التي يمكن أن تساعد الدول النامية في الحصول على الموارد، والوصول إلى الأسواق، واكتساب المعرفة العلمية، والتكنولوجيا، وذلك من خلال الاتفاقات الثنائية، والمنظمات الدولية، والشركات المتعددة الجنسيات؛ والمنظمات الدولية التي لا تتمتع بسلطة إنفاذ الاتفاقات الدولية، وإن كان لها دور في تشكيل الاتفاقيات

الدولية وفي حل النزاعات. وهي تتمتع بقدرة على التمويل، كما تتمتع بسلطة معنوية، وتعتبر معيماً زائراً بالخبرة والتجارب. لكن مع الأسف، فإن المساعدات التي قدمتها في مجال التنمية ظلت حتى الآن دون مستوى الفاعلية.

وأخيراً، إذا كان توافر المعلومات لا يضمن النجاح لأي سياسات أو برامج، فإن غياب هذه المعلومات يؤدي حتماً إلى فشلها. فالمعلومات، إذا كانت وفيرة، وفي توقيتها الصحيح، ودقيقة، تكون أساسية في تحديد وتقييم كل ما يتعلق بالسياسات من مشاكل، واختيارات، وطرق تناول، ونتائج. والمشكلة في العالم العربي هي الافتقار إلى البيانات، فضلاً عن رداءة نوعيتها. وترجع هذه الحالة إلى أربعة عوامل: (أ) "تسييس الإحصاءات"، أي، عدم قبول الحكومة بأي بيانات تختلف عن البيانات التي تصدرها الجهات العامة؛ (ب) اشتراط الحصول على تصريح وإذن قبل إجراء أية مسح أو دراسات، أي ممارسة السيطرة والرقابة على المعلومات التي يتم جمعها؛ (ج) عدم كفاية التدريب على جمع البيانات وتحليلها، وهو مجال يزداد تخصصاً وتقنية كل يوم؛ (د) قصور الالتزام بحماية سلامة البيانات.

وظيفة السياسات ونتائجها

وظيفة السياسات والبرامج العامة هي تلبية الاحتياجات الإنسانية والقيم المشتركة التي أهملت بسبب ضعف قدرات المؤسسات المختصة. والسياسة هي أيضاً الآلية التي تشجع بها الحكومة فرص التنمية الاجتماعية. وفي هذا الصدد، يحدد التقرير عدداً من الأبعاد ويناقشها، منها: التنمية السياسية؛ والمجتمع المدني؛ والتنمية الاقتصادية؛ والفقر وعدم المساواة؛ والتعليم، كمعرفة ومهارات؛ والصحة والرعاية الصحية؛ والرعاية الاجتماعية؛ والاندماج الاجتماعي؛ ومركز المرأة؛ والبيئة. ويقدم التقرير أيضاً بيانات عن المؤشرات المستخدمة لتقييم النتائج التي وصلت إليها السياسات في الدول المختلفة حتى الآن.

وفي كل بُعد من هذه الأبعاد، يتضح من المؤشرات، مع استثناءات طفيفة، أن الدول العربية التي شملها التحليل لا تواكب الدول التي تُقارن بها، وكثيراً ما يكون مستوى هذا الفرق كبيراً. أن منظمات المجتمع المدني فيها محدودة وتخضع لضوابط حكومية؛ أما حالة التنمية الاقتصادية فهي أيضاً لا ترقى إلى المستوى الذي تطمح إليه الشعوب العربية بعد، مع ارتفاع مستويات البطالة، خصوصاً بين الشباب والمعلمين؛ كما أن مستويات الدخل تختلف كثيراً حسب وجود موارد طبيعية وخاصة النفط؛ كذلك فإن الأمية منتشرة بمعدلات عالية في كثير من الدول؛ ويتضح من المؤشرات أيضاً أن نوعية التعليم لا بد أن تحظى باهتمام؛ كما يلاحظ أن الصحة والرعاية الصحية، مع بعض الاستثناءات الملحوظة، تحتاج إلى تطوير كبير؛ كذلك فإن مقاييس السلامة البيئية هي أيضاً إحدى المشاكل التي تعمل دول المنطقة على مواجهتها؛ كما أن ظاهرة عدم المساواة بين الجنسين في المنطقة هي أيضاً واحدة من المجالات التي تحتاج إلى الكثير من الاهتمام.

والصورة التي نخرج بها من هذه النتائج، مع استثناءات قليلة جداً في بعض الأبعاد الخاصة، توضح لنا أن السياسات لم تكن فعالة في حل المشاكل، ولا في خلق ظروف تُساعد على تحقيق التقدم.

ومما يزيد المهمة تعقيداً، أن المشاكل نفسها متشابكة ومتداخلة، الأمر الذي يجعلنا نكرر الدعوة التي لا مفر منها إلى تقديم التزامات قوية بوضع سياسات ومناهج واقعية وجيدة التنسيق.

نماذج السياسات وعملياتها

تقوم السياسة الاجتماعية على ثلاثة نماذج أساسية. نموذج الصفوة، وفيه تتجه السياسات من أعلى، من القمة، إلى أسفل، ويكون فيه دور البيروقراطية بوجه عام هو التبرير والتنفيذ. وتكون المساواة أساساً في يد الصفوة، وبالتالي تكون أقل تجاوباً مع قطاعات السكان الأكثر تضرراً، إلا إذا كانت هذه المساواة في صالح الصفوة أيضاً.

نموذج توازن المصالح، ويكون مبنياً على مجتمع مدني قوي، ومجموعات مصالح جيدة التنظيم تكون هي الجسر بين الفرد والحكومة. وهذا النموذج يسمح بالتوصل إلى الحلول الوسط والتنازلات اللازمة للنجاح في تنفيذ السياسات والالتزام بالبرامج. لكن لا بد أن نلاحظ أن الفقراء والمحرومين هم أقل القطاعات قدرة على تنظيم الموارد وتعبئتها للتأثير على السياسات. ويكون متروكاً لغيرهم أن يعيروا عن مصالحهم وأن يضعوها أمام متخذ القرار.

أما النماذج العقلانية/العلمية، فتفترض معرفة تامة بقيم المجتمع، وبدائل السياسات ونتائجها لتضمن تحقيق توازن مقبول بين مكاسب السياسات وبين التضحيات المطلوبة أثناء تطبيقها. لكن مثل هذه المعرفة التامة نادراً ما تتوافر. كما أن النموذج لا يجمع بين فروق القيم والأفضليات. فأى تضارب في القيم والأفضليات يُحل من خلال العمليات السياسية التفاوضية والحلول الوسط، أكثر مما يحل على أسس علمية. وفي الواقع العملي، غالباً ما ينتهي هذا النموذج بتعبير المخططين عن مصالح الصفوة وتنفيذ هذه المصالح، أو بإحلال قيم المخططين محل قيم الصفوة.

وفي هذا الصدد، يقدم التقرير نموذجاً شاملاً، ويناقشه. وهو نموذج ينطبق على التدخل في المشاكل الاجتماعية وعلى متابعة الفرص السانحة للتنمية. وهذه العملية هي دورة من المراحل التي تتدفق كل منها في الأخرى إن صح التعبير. ويحدد التقرير ثماني مراحل جنباً إلى جنب مع المؤثرات التي تساعد أو تعيق ما يلي: (أ) تحديد المشاكل والفرص؛ (ب) توصيف القضايا وتحديد أولوياتها؛ (ج) وضع القضايا على الأجنداث العامة؛ (د) تحديد الأهداف والمرامي، وتحديد الأساليب البديلة؛ (•) تقييم الأساليب البديلة؛ (و) اختيار البدائل؛ (ز) تنفيذ البدائل التي تم اختيارها؛ (ح) تقييم البرامج.

بالإضافة إلى كثير من الظروف التمكينية أو المانعة التي نوقشت عند الحديث عن كل مرحلة من المراحل، توجد ظروف أخرى كثيرة تتقاطع مع جميع مراحل الدورة ولها تأثيرات مهمة، كالتعليم على سبيل المثال. فالتعليم بكل مستوياته يفضي إلى الفهم والعقلانية في جميع مراحل العملية. كما أن وجود نظام فعال للمساءلة العامة يفضي إلى النظام والانضباط في العملية. وشرعية التمثيل في المفاوضات والتسويات المتعلقة بالعمليات السياسية تعزز القبول العام، والتأييد، والإذعان عن طيب

خاطر. والاستقرار يستخدم في أحيان كثيرة كمبرر للحفاظ على الأوضاع القائمة التي كثيراً ما تقضي إلى الركود. لكن التنمية المجتمعية تحتاج إلى قدرات لتحقيق "توازن ديناميكي". كما يستخدم أيضاً كبر عدد السكان وتزايدهم في تفسير غياب التنمية. ويوضح التاريخ والتجارب المقارنة مع دول مثل كوريا الجنوبية، أن التنمية أحد العوامل الهامة في خفض معدلات الخصوبة والنمو السكاني. وأخيراً، يناقش التقرير تأثير البيئة الاجتماعية الثقافية في نطاقها الأوسع.

إن النماذج، بحكم تعريفها، عبارة عن أشكال مجردة لا تنطبق انطباقاً كاملاً على الواقع. لكن الدول تعمل على تقريب نموذج بعينه أكثر من غيره. والتقرير يتضمن تحليلاً للنماذج ولحقائق الواقع كما تنطبق على الدول العربية إذا قورنت بكندا، وماليزيا، والنرويج، وكوريا الجنوبية. ومن الواضح أن النمط السائد في الدول العربية هو نموذج الصفوة. أما في الدول المتقدمة (مثل كندا والنرويج)، التي بها ثقافات تساوي بين الناس وبها التزام قوي بمصلحة الجماعة والعدالة الاجتماعية، تكون العملية محكومة بتوازن المصالح والنماذج العلمية. وأما دول المقارنة، التي لا تزال في مراحل انتقالية (مثل ماليزيا وكوريا الجنوبية) فتتميز بوجود خليط من نموذج الصفوة مع بعض العناصر القوية من النموذج العقلاني/العلمي، خصوصاً في كوريا الجنوبية.

التوصيات

ينتهي التقرير بمجموعة من التوصيات، بعضها موجه إلى دول المنطقة، والبعض الآخر موجه إلى الإسكوا، في إطار دورها كنزاع إقليمي للأمم المتحدة. أما التوصيات الموجهة للدول فقد تم جمعها في فئتين هما: (أ) التوصيات المتعلقة بالتنمية المجتمعية في إطارها الأوسع؛ (ب) التوصيات المتصلة بالقضايا الأضيق نطاقاً التي تنطبق على قطاعات أو مؤسسات بعينها في المجتمع.

أولاً- معنى السياسات الاجتماعية

ألف- الأهداف

الغرض من هذا التقرير هو تقديم تحليل للسياسات الاجتماعية في الدول العربية، وفي دول أخرى اختيرت لأغراض المقارنة، وذلك بحثاً عن السبل الكفيلة بتعزيز التكامل بين هذه السياسات وزيادة فاعليتها. وليست هذه محاولة لوضع أجندة تشريعية لهذا البلد أو ذلك، ولا هي دراسة سياسات بعينها في دول بعينها، لأن ذلك يتجاوز كثيراً نطاق أي تقرير منفرد. وقد نشرت الإسكوا "دراسات قطرية" نوقشت فيها السياسات المطبقة في كل دولة من الدول الواردة في هذا التقرير⁽¹⁾. أما أهداف التقرير على وجه التحديد فهي: (أ) توضيح المقصود بمفهوم "السياسة الاجتماعية"؛ (ب) توضيح سياقات السياسات الاجتماعية وتحديد الجهات الفاعلة المنظمة؛ (ج) تحديد وظائف السياسات الاجتماعية وتقييم نتائجها ووضعها ضمن سياق المشكلات الاجتماعية والتنمية المجتمعية؛ (د) وصف النماذج الحالية لمسار السياسة كما تطبق في الدول المشمولة بالتحليل، ووضع الخطوط العريضة لنموذج "شامل"؛ (هـ) تحديد ومناقشة الظروف التمكينية والظروف المانعة، التي تؤثر على رسم السياسات وتنفيذها؛ (و) تقديم التوصيات اللازمة. وقد جاءت مادة التقرير متمشية مع سياق هذه الأهداف.

باء- السياسة الاجتماعية

لقد تم تعريف كلمة "اجتماعية" شفوياً على أنها تلك السياسة: "المعنية، والمهتمة، بتكوين المجتمع، وبالمشاكل التي يطرحها ذلك"⁽²⁾. ويشمل هذا التعريف السياسات المعنية والمهتمة بالتغيير المجتمعي والتنمية المجتمعية. ولكي ندرك مفهوم "السياسة الاجتماعية"، لا بد أن تكون واحدة من نقاط البدء بالنسبة لواضعي السياسات، ومنفذيها، ومحلليها، وجمهور المهتمين بها، ألا تغيب عنهم حقيقة تبدو بسيطة للغاية رغم أنها بعيدة الأثر، وهي أن هذه السياسات لا توجد في فراغ ولا تعمل في فراغ. بل هي موجودة داخل نظم معقدة لها معالم هيكلية وديناميكية تشمل المجتمع بأسره والثقافة بأسرها. وأي نظرة واعية يجب أن تراعي الجوانب المختلفة لهذه العلاقات المتداخلة، وتأثيراتها المتبادلة التي لا يستهان بها. وفي هذا الصدد توجد ثلاثة ملامح لها أهمية خاصة في توضيح معنى "السياسات الاجتماعية"، وهي المؤسسات، والآليات، وتكوين المجتمع.

1- لا شك أن البحث عن حسن الحال والرفاهية، هو المطلب الأساسي والأعم بين اهتمامات الإنسان، وهو وراء ظهور المؤسسات المعنية بمختلف وظائف المجتمع. وهكذا، فإن الأسرة والأقارب

(1) These are reports on social policies in individual countries that are published by ESCWA in 2004.

(2) The Oxford Dictionary, 1955. Third Edition with Revised Agenda. London: Oxford University Press, p. 1935.

يهتمون بالأبناء، وبالمشاركة في النشاط الاجتماعي، وتنشئة الصغار، فيعتنون بأفراد الأسرة المحتاجين إلى مساعدة، ويشبعون الاحتياجات العاطفية لأفراد الأسرة. أما الدين فيهتم بالتنمية الأخلاقية والواجبات الروحية. وأما الاقتصاد فيقدم الإطار اللازم لبعض الوظائف كالادخار، والاستثمار، والإنتاج، والتوزيع، والتبادل. أما المؤسسات السياسية والقانونية فيهتمان بتوزيع السلطة وتنظيمها، وكذلك بإظهار العدالة وتنفيذها. وأما مؤسسات التعليم والمعرفة فتركز حول المعلومات، والعلم، والاختراع، والتجديد. وأما الرعاية الصحية فتهم بالسلامة الجسمية، والعقلية، والعاطفية. وأما الرعاية الاجتماعية فتقدم المساعدة والرعاية لقطاعات السكان التي لا تقوى على توفيرها بمفردها سواء بصفة مؤقتة أو دائمة. وكل واحدة من هذه المؤسسات لها نظم من القيم ترسم لها الأهداف، ولها معايير للسلوك، ولها منظمات تروّج لهذه الأهداف والمعايير وتطبقها فيما يخصها من مجالات الشؤون الإنسانية. وتتقاطع هذه التركيبات المتخصصة نسبياً من القيم والمعايير مع القيم المعنوية العامة والمعايير الأخلاقية التي تؤثر على السلوك داخل كل المجالات المؤسسية.

2- تعتمد المؤسسات في تأدية وظيفتها المجتمعية، على بعض الآليات مثل السياسة العامة، والأسواق، والخبرات المهنية، وما يقوم به المواطنون العاديون سواء فرادى أو جماعة، وعلى التكنولوجيا. ومع أن هذه الآليات منفصلة عن بعضها، إلا أنها تؤثر على بعضها البعض تأثيراً كبيراً.

3- على أن المعايير التي يُصنف بها تكوين المجتمع تكاد لا تنتهي. والأمثلة التي نعتمد عليها هنا اختبرت لأهميتها في السياسة الاجتماعية، وهي: المساواة بين الجنسين، والتركيب الطبقي الاجتماعي الاقتصادي، والتكوين العرقي، والتوزيع الريفي/الحضري. والفروق التي تظهر في هذه الجوانب، خصوصاً في المجتمعات التقليدية، كثيراً ما تظهر على شكل تفاوت قوي في الفرص، وعدم المساواة في توزيع السلطة والموارد، والتمييز، وغير ذلك من القوى التي لا تساعد على تكامل المجتمع. والتأثيرات الناتجة عن هذه الفئات الاجتماعية متشابكة بطريقة معقدة مع المؤسسات والآليات المجتمعية.

هذه هي أهم سمات المجتمع والثقافة، التي تطورت لتحقيق رفاهية الإنسان من خلال المحافظة على الأمن، وتعزيز التماسك، وتوسيع مجال الفرص، وتنظيم التغيير، وكذلك تنظيم التفاعل. كما أن مظاهر القوة والضعف في قدرة المؤسسات والآليات تنطوي على أهمية بالغة للتنمية. ذلك أن الضعف لا يعيق التقدم فحسب، بل إنه يتسبب في المشاكل التي كان المفروض أن يمنعها وأن يتصدى لها.

وينصبُّ الاهتمام في هذا التقرير على السياسة العامة، التي يمكن تعريفها عموماً بأنها "كل ما تختار الحكومة القيام به أو عدم القيام به"⁽³⁾. أما الدور المركزي للمؤسسات السياسية وتأثيراتها المتشعبة، فتتجلى بوضوح في وجود سياسات تتصل بكل المجالات المؤسسية، الحكومة نفسها، والقانون، والاقتصاد، والأسرة، والتعليم، والصحة، والرعاية الاجتماعية، وغير ذلك. أما التركيز هنا فهو على "السياسة الاجتماعية" وعلى مزيد من تحديد معناها الذي، كما في حالة أي مفهوم من المفاهيم،

(3) Dye, Thomas. 1972. *Understanding Public Policy*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall

لا يركز فقط على التعبيرات اللغوية بل يركز أيضاً على الاستخدام الفعلي. وفي هذا الصدد يقدم "جاك بودو" (Jacques Baudot) سرداً متعمقاً للتاريخ الحديث لاستخدام مفهومي "السياسة الاجتماعية" و"التنمية الاجتماعية" داخل دوائر الأمم المتحدة، وهو ما نقتبس منه بإسهاب. ونبدأ بما يلي:

"... تذكير بنهج التعامل مع السياسة الاجتماعية والتنمية الاجتماعية الذي اتخذته القمة الاجتماعية. وكانت نقطة البداية أن السياسة الاجتماعية مسؤولة وطنية، وأن كل بلد عليه أن يحدد مساره الخاص في التنمية والتقدم. ومع ذلك، فهناك أهداف عامة كثيرة تلتزم الحكومات الوطنية وغيرها من الجهات الفاعلة على المسرح العالمي بالسعي إلى تحقيقها، وهذه الأهداف هي، قبل كل شيء، القضاء على الفقر، وتحقيق العمالة الكاملة، وتعزيز الاندماج الاجتماعي في مجتمعات تكون مستقرة، وأمنة، وعادلة، وتحترم حقوق الإنسان. كما أن هناك صفات عالمية تعطي شرعية للسياسة الاجتماعية ولا غنى عنها في التنمية الاجتماعية، هي بالذات سيادة القانون، والديموقراطية وصلاحيات الحكم.

وعلاوة على ذلك، فإن الدول النامية تحتاج إلى بيئة خارجية داعمة، كما تحتاج على وجه الخصوص إلى اقتصاد عالمي ديناميكي وعادل، وإلى تعاون دولي فعال، حتى تجد السياسة الاجتماعية فيها ما يلزمها من موارد، وحتى تكون تنميتها الاجتماعية شاملة وناجحة. وإذا كانت عملية العولمة تطرح تحديات وتهديدات، تتمثل بالذات في اشتداد الفقر والتفكك الاجتماعي، فإنها تطرح أيضاً فرصاً للتنمية الاجتماعية، منها ما يحققه النمو الاقتصادي المستدام و"تأثير المثل على بعضها البعض، والقيم الثقافية، والتطلعات". وقد حافظت النصوص التي اعتمدت في كوبنهاغن وجنيف، على شيء من الغموض حول معنى السياسة الاجتماعية، الذي يستخدم إما للتعبير عن سياسات قطاعية، تتعلق على سبيل المثال بالتعليم أو الصحة، وإما للإشارة إلى سياسات عامة، تتعلق مثلاً بالعدالة، والمشاركة أو الاندماج الاجتماعي. بالإضافة إلى ذلك، كانت هناك دعوة إلى اتباع نهج كلي في التنمية وتكامل السياسات الاقتصادية والاجتماعية".

ومن بين التطورات الكثيرة التي وقعت منذ اعتماد هذا النهج في عام 1995، يلاحظ أن ثلاثة منها لها أهمية خاصة من حيث تطور مفهوم السياسة الاجتماعية:

"أولاً، قرر المجتمع الدولي على وجه السرعة إعطاء أولوية لهدف القضاء على الفقر، وهو واحد من الالتزامات العشرة التي جرت في كوبنهاغن... وكان السعي نحو تحقيق هذا الهدف سبباً في خلق مستوى غير مسبوق من التعاون بين مختلف الهيئات الدولية المعنية بالتنمية..."

الحقيقة المهمة الثانية، هي أنه رغم الاستثناءات ورغم صعوبة الحكم على الأشياء بسبب الافتقار إلى بيانات موثوقة، فإن ثمة أدلة قوية على أن المشاكل الاجتماعية في العالم، ومنها الفقر، تتزايد ولا تتناقص. ولندكر اثنين فقط من هذه الاتجاهات السلبية، فنقول إن مظاهر التباين والاختلال بين الدول المتقدمة والدول النامية تتزايد في جملتها، كما يتزايد عدد المهمشين في معظم الدول، الذين يقعون فريسة أشكال من الفقر المتناهي. أما القول بمجتمع للجميع... وبمجتمع دولي متلاحم بالتعاون، وبالمشاركة

والشراكة، فيبدو أنها من المثاليات المترجمة. وبدلاً منها، أصبح العنف والصراعات على رأس الأجندات الدولية.

ثالثاً، تناقص بشدة في السنوات الأخيرة، داخل الأمم المتحدة نفسها، استخدام أو حتى رؤية تعبير "السياسة الاجتماعية" و"التنمية الاجتماعية". فالوثائق الرسمية تختزل التنمية الاجتماعية إلى عدد محدود من المشاكل والقطاعات. كما أن القرارات والإعلانات ... تتجاهل التنمية الاجتماعية. ففي وقت القمة الاجتماعية، لم تنجح بعض المحاولات لتضمين النص مفهوم "التنمية البشرية"، باعتباره من وجهة نظر مؤيديه "يركز على الناس" و"يؤدي إلى التمكين"، وباعتباره من وجهة نظر معارضييه "فرداني" لا يركز إلا على الفرد. أما الآن، فالتنمية الاجتماعية أصبحت هي نفسها القضاء على الفقر، وتقديم المساعدات الإنسانية. أما السياسة الاجتماعية، فمجرد ذكرها، يوحي بالتفكير في الحلول، وبالإجراءات العلاجية دون سواها، مثل "شبكات الأمان".

ومع ذلك، توجد أدلة تاريخية كافية على أن أي مجتمع لا يستطيع التقدم نحو تحقيق هذه الأهداف التي يعترف معظم الناس بقيمتها - ومنها على وجه الخصوص تحقيق مستوى معيشي لائق للجميع، والحرية والمشاركة، مع إحساس بوجود هدف، والاندماج في المجتمع، دون وجود سياسة اجتماعية متماسكة وشاملة وهادفة. وفي نفس الوقت، فإن عددا من النظريات السياسية الماضية المبنية على التدخل الاجتماعي في الأساليب التكنوقراطية أو القسرية، قد كشفت عن حدودها، وأصبح الدفاع عنها أمراً مستحيلاً من الوجهة الأخلاقية والعملية في مجتمعات تأخذ بالتعددية باطراد، وفي عالم يزداد انفتاحاً وترابطاً رغم المخاوف والصراعات. مما يستوجب التفكير في تجديد أساليب التعامل مع السياسات الاجتماعية وفي الظروف التي يمكن في إطارها وضع هذه السياسات وتشجيعها من جانب الأمم المتحدة⁽⁴⁾.

من هذه المناقشة يتضح لنا الغموض الذي يكتنف معنى "السياسة الاجتماعية". ويمكن بسهولة تحديد ثلاث مقاربات في هذا الصدد:

أولاً، التعريفات المبنية على المؤسسات، والفرق بينها، وتخصصها. فكثير من السياسات تخص بعض المؤسسات بعينها، مثل السياسات المتعلقة بمنح التصاريح للمستشفيات، واعتماد المدارس، والتي تدخل ضمن دائرتي الصحة والتعليم. لكن بسبب انتشار تأثير المؤسسات السياسية والاقتصادية التي تنظم السلطة والموارد، فإنها تبدو واضحة للعين أكثر من غيرها. وفي مقابل ذلك، فإن السياسات الموجهة إلى بعض، أو كل، المؤسسات الأخرى، يتم جمعها معاً في فئة واحدة تحت مسمى "اجتماعية"، وهي عادة ما تشمل التعليم، والصحة، والرعاية الاجتماعية، والبيئة، وهذه كلها يشار إليها غالباً باعتبارها قطاعات.

Baudot, Jacques. 2003. "International Forum for Social Development". UN/DESA. (4)
Internal Memorandum, pp. 2-3.

ثانياً، نجد المقاربات المبنية على المشاكل والقضايا، والتي تُسمى "كلية" أو "تكاملية". ونحن نذكر هذه المقاربات لأن تقنيات التعريفات المبنية على المؤسسات لا يتمشى مع تحليل القضايا والمشكلات الاجتماعية الكبرى، التي تشمل ضمن ما تشمل، الفقر، والرفاهية، ونوعية الحياة، ومستويات المعيشة، والعدالة، وحقوق الإنسان. ولا يوجد تطابق بين هذه القضايا وبين المجالات المؤسسية؛ فهي تتقاطع مع كثير من المجالات، إن لم تكن معها كلها. ويبقى السؤال مطروحا حول مدى انطباق التعبير "اجتماعية" على مزيج من السياسات المتكاملة. ويبدو أن هذه المسألة تجد الحل من خلال تسمية المشاكل والقضايا مباشرة مثل "الفقر" أو "نوعية الحياة" مع عدم التشديد على استخدام تعبير "اجتماعية". وقد يفسر لنا ذلك ملاحظة "بودو"، المذكورة فيما تقدم، بأنه "في السنوات القليلة الماضية، قل استخدام وقلت رؤية تعبيرية "السياسة الاجتماعية" و"التنمية الاجتماعية" في الأمم المتحدة"⁽⁵⁾. وهذا التحول ونتائجه يعضدان استخدام تعبيرية "السياسات العامة" و"التنمية المجتمعية".

أما المقاربة الثالثة لتحديد الطابع "الاجتماعي" للمشاكل أو القضايا فلا تعتمد على مضمونها، بل تعتمد على انتشار آثارها. ومن هذا المنظور، فإن "المشاكل"، و"أهداف التنمية"، و"السياسات"، تصبح "اجتماعية" عندما تؤثر على أعداد كبيرة من الناس. فالسياسات العامة عادة لا تخطط على أساس احتياجات فردية"⁽⁶⁾.

وهذه المقاربات لا تتناقض مع بعضها البعض؛ بل إنها في الواقع تكمل بعضها البعض بطرق كثيرة، ومدى سلامة استعمال هذه أو تلك إنما يعتمد على السياق. ولكي يتطرق هذا التقرير للمشكلات الاجتماعية، والأهداف الاجتماعية، والسياسات المتصلة بها، يجب أن يكون لها تأثير على عدد كبير من الناس. فمعظم المشاكل، والأهداف، والسياسات التي يتناولها التقرير هي مشاكل متعددة الأبعاد وتتقاطع مع مؤسسات كثيرة، إن لم يكن معها كلها. وإن كان بعضها يندرج أكثر من غيره ضمن مؤسسات بعينها.

جيم- التنمية المجتمعية

قلما فعل أي مفهوم بالناس ما فعله مفهوم "التنمية"، فقد أيقظ فيهم الآمال والتوقعات، مثلما أصابهم بالإحباط وخيبة الأمل. أضف إلى ذلك ما نسج حول هذا المفهوم من معان لغوية أصبحت تحول دون تحليله وفهمه فهماً صحيحاً. فنحن نعتبر أن التنمية تعني التغيير الذي يتقدم بأحوال الإنسان. وقد كانت دائماً محل جهود غير رسمية من جانب الأسر والمجتمعات الأهلية منذ بداية التاريخ، ومن جانب السياسات العامة منذ أن ظهرت "الدول - الأمم"، وظلت تكتسب منذ عهد قريب بعداً دولياً متزايداً. أما ما تشهده التنمية في الوقت الراهن من اتجاهات، وانجازات، وانتكاسات، فيمكن أن يكون أيسر على الاستيعاب إذا أحسنا فهم عمليات "التحديث". وفي هذا الصدد يصف أحد المؤرخين المحترمين المعنى المدهش لهذه العمليات على النحو التالي:

(5) Ibid., p. 4

(6) Chambers, Donald, E. 2000. *Social Policy and Social Programs: A Method for the Practical Public Policy Analyst*. Boston: Allyn and Bacon, p. 2.

"إن التغيير الذي تشهده شؤون الإنسان في الوقت الراهن يبلغ من المدى والشدة ما لم تعرفه البشرية إلا في مناسبتين سابقتين اثنتين فقط، ولا يمكن إدراك معناه إلا في سياق تاريخ العالم بأسره ..

فعملية التغيير التي يشهدها العصر الحديث تضاهي في حجمها عملية التحول من الحياة السابقة للبشرية إلى حياة البشرية، ومن المجتمعات البدائية إلى المجتمعات المتحضرة؛ وهي الأكثر ديناميكية بين التحولات الثورية العظمى في مسار الإنسانية. والشيء الذي يتميز به العصر الحديث هو ذلك النمو الأسطوري في المعرفة منذ الثورة العلمية والجهود غير المسبوقة في التأقلم مع هذه المعرفة التي أصبحت مطلوبة من البشرية بأسرها"⁽⁷⁾.

ومن الاستنتاجات التي لا مفر منها، أن مجرى التاريخ الإنساني وتقدم الأمم يرتبطان بالمشاركة في التحولات العلمية والتكنولوجية وفي التغيير الذي يفضيان إليه. وهذا التحول في بعض الدول مليء بالأزمات والصدمات ويبعث على الخوف. لكنه عند دول أخرى، أصبح متوقعا، وروتينيا، وموضع ترحيب. أما التسويق والمماثلة في التكيف فيترك المؤسسات في ظروف من التخلف والضعف تؤدي بدورها إلى تفاقم كل أنواع المشكلات المجتمعية. وهذه لا تقتصر على المشاكل ذات الطبيعة الهيكلية؛ بل تظهر أيضاً في مواقف الأفراد وسلوكهم.

وقد جرت محاولات كثيرة لتعريف الحداثة وتحديد بعض الفئات لتصنيف أبعادها. لكن باستثناء عدد من الحالات، فإن التعريفات تعبر عن التوجهات التخصصية للمحللين. والأهم من ذلك أنهم حاولوا التركيز على الأبعاد الاقتصادية، لاسيما الإنتاج والنمو، مع اهتمام ضئيل للغاية بعدالة التوزيع⁽⁸⁾. أما طرق التصنيف، فإنها تختلف عن بعضها من حيث جمع العناصر المصاحبة للتحديث والتي لا تقع تحت حصر. ولكن، كما أشار "بلاك": "يجب أن ... يكون واضحاً أن مختلف جوانب النشاط الإنساني، مهما كانت مصنفة إلى فئات، ومعرفة، لا تكف عن التفاعل فيما بينها، ولا يمكن مناقشتها بمعزل عن بعضها البعض إلا إذا تعمدنا اللجوء إلى التبسيط المَعيب"⁽⁹⁾. ثم يحدد بلاك خمس فئات، فكرية، وسياسية، واقتصادية، واجتماعية، ونفسية. والمقتطفات التالية المأخوذة من وصف هذه الفئات تقدم لنا سياقاً تاريخياً مفيداً في تخطيط التنمية وإدارتها:

الفكرية: من المهم أن نبدأ بعالم الفكر، ما دام نمو الفهم والسيطرة على ... البيئة بكل تعقيداتها يؤدي دوراً بالغ الحيوية في عملية التغيير في العصر الحديث. ولكن من الواضح أن الذي تغير كان

(7) Black, C E. 1966. *The Dynamics of Modernization*. New York: Harper & Row, pp. 1-4

(8) Varma, Baidya Nath. 1980. *The Sociology and Politics of Development: A Theoretical Study*. London: Routledge & Kegan Paul, p. 15.

(9) Black, C E. op. cit., p. 9

قليلاً إلا ... المعرفة. والمؤرخون يقتفون الأصول المباشرة للمعرفة الحديثة إلى أوروبا الغربية، إلى عصر النهضة في القرن الثاني عشر، عندما أصبحت كتابات العلماء اليونانيين والعرب متاحة وميسورة، وبدأت الأعمال الإبداعية الخالدة في مجالات متعددة ... وكانت من بين السمات المهمة للثورة الفكرية تطبيق العلم على الشؤون العملية ... في شكل تكنولوجيا.

السياسية: النتائج السياسية للتحديث تظهر أكثر ما تظهر في دمج عملية صناعة السياسة التي حدثت في المجال العام والخاص على السواء ... ففي المجال العام اتخذت العملية شكل مركزية متزايدة للأجهزة الإدارية للدولة ... لكن الوظائف المركزية نسبياً والمبررة في أي دولة حديثة لا يمكن أن تتحقق دون سيادة القانون التي تحافظ عليها بيروقراطية على مستوى عال من التنظيم، ودون علاقة وثيقة بين الدولة وكل فرد من أفراد المجتمع. والواقع، أن الاستعاضة عن الإدارة التعسفية للأفراد بنظام قانوني، يعد علامة بارزة من علامات التحديث في عالم السياسة ... ولقد أصبحت الدول الحديثة تعتمد إلى حد بعيد على القبول، وعلى المشاركة بشكل أو بآخر من جانب الناس، لدرجة أن هيكل الدولة أصبح يتحدد إلى حد بعيد بقدرتها على اكتساب هذا القبول.

الاقتصادية: بلغ الجانب الاقتصادي للتحديث درجة من التأثير جعلت كثيرين ينظرون إليه على أنه القوة المحورية والمحددة في هذه العملية. لكن التنمية الاقتصادية تعتمد اعتماداً كبيراً على الجانبين الفكري والسياسي للعملية، وعلى تزايد المعرفة وعلى قدرة القيادات السياسية على حشد الموارد. ومع ذلك، فإن تأثير النمو الاقتصادي على الأفراد قد فرض نفسه بلا شك ... وفي قلب ... النمو كانت هناك الثورة العلمية والتكنولوجية ... [وثمة] فرق عميق [بين التراث والحداثة] في المستويات الاقتصادية وأنماط النمو ... يمكن أن يلاحظ في هذا التباين ... بين المجتمعات المتقدمة والمجتمعات غير المتقدمة ... وعند البحث عن تفسير لهذا الاختلاف بين اتجاهات النمو لا بد من النظر إلى ما وراء الاقتصاد، إلى العوامل السياسية، والاجتماعية، والنفسية.

الاجتماعية: لا بد من الإشارة إلى أن تغيرات اجتماعية عميقة قد صاحبت وكملت الجوانب الفكرية، والسياسية، والاقتصادية للتحديث ... فالهجرة الهائلة إلى المدن تُصاحب التغير في المهن والوظائف ... وهذا الانتقال إلى المدينة ينطوي عادة على تغير كبير في الأسرة ... وكانت هذه الاتجاهات مقترنة بنسوية كبيرة في الدخل، والتعليم، والفرص ... كذلك يكون التحديث مصحوباً بمحو الأمية ... كما أن العلاقات بين المرأة والرجل تتعرض لتغير ملحوظ ... وكان من الأمور اللافتة أيضاً تحسن مستوى الصحة نتيجة الاعتماد على الطب الحديث.

النفسية: الجانب النفسي للتحديث له أهمية أساسية، لأن كل شيء يعتمد في نهاية المطاف على فهم الناس وإدراكهم. والطريقة التي يتكيف بها الفرد مع بيئته هي محصلة الإعداد الذي يتلقاه في السنوات المبكرة من حياته في محيط البيت، وهي أيضاً محصلة التأثيرات التي يتلقاها فيما بعد في حياته والتي يمكن أن تكون قوية إلى درجة تجعلها تؤثر على النمط الذي انطبع فيه بقوة من عهد الطفولة. ... كما أن التركيبة الاجتماعية الجامدة نوعاً ما في المجتمعات التقليدية، تحول دون تفرد الشخص ... وبالتالي فإن الإحساس بالإنجاز، الذي تزكيه رغبة التقدم والارتقاء، أو اكتساب مزايا جديدة، يكون

محدوداً... وأما المشاكل الأساسية التي لها طابع إنساني، وكذلك العلاقات، لا تتغير مع تحديث المجتمع، بل تُعالج في سياق مختلف. أما الفرق الأساسي فهو أن الاستقرار النسبي للمجتمع التقليدي يكون غائباً في ظل الحداثة⁽¹⁰⁾.

لقد دار نقاش كبير حول المسائل المتعلقة بالأهمية النسبية لهذه المكونات، وترابطها، وما إذا كانت تحتاج أو لا تحتاج إلى تناولها واحدة بعد الأخرى. وعلى سبيل التشبيه المفيد، لعلنا ننظر إلى تكاملية هذه المكونات على أنها إناء متعدد الجوانب يحتوي على سائل؛ فالكمية التي يمكن أن يستوعبها هذا الإناء تتحدد بناء على أقصر الجوانب. وبنفس الطريقة، إذا كان التقدم في كل جانب من هذه الجوانب غاية في ذاتها، فإن تضافرها معاً يكون حجة قوية لتكامل أساليب التنمية. ويمكن أن نجد أمثلة على تداخل الأدوار في ما يلي: (أ) ضرورة تحديث الموارد الاقتصادية ومد نظم التعليم، والرعاية الصحية، والحماية الاجتماعية؛ (ب) الدور المحوري للموارد البشرية المتعلمة والماهرة في دفع التقدم الاقتصادي والمحافظة عليه؛ (ج) أهمية السياسات والبرامج العامة في المحافظة على سلامة الأسواق ضد التجاوزات أو الفشل، وذلك بتحديد المعايير ومراقبة تقديم الخدمات، والعمل على تحقيق التوازن بين مصلحة الفرد ومصلحة الجماعة؛ (د) قيمة الحكم الديمقراطي التعددي، الذي يحترم حقوق الإنسان وحرياته، فإطـلاق القـدرات البـشرية؛ (•) ضرورة المشاركة في الالتزام بالعدالة والأخلاق التي تنهض بالتفاعل الإنساني المنصف، والمنظم، والبناء داخل كل دوائر التنمية المجتمعية.

وكثير من القضايا المتعلقة بمسار التحديث وعملياته، وآثاره، يجب أن تكون لها أهمية لواضعي السياسات، والمحللين، وجمهور المهتمين. ذلك أن التحديث هو في المقام الأول عملية متواصلة. وكان التحدي في المجتمعات التي بدأت التحديث في وقت مبكر تحدياً داخلياً في المقام الأول، وحدث التحول عادة على مدى قرون عديدة وما زال يتطور. من ناحية أخرى، في المجتمعات التي بدأت التحديث في وقت لاحق، كان هذا التحدي خارجياً باطراد. وبفضل تطور الاتصالات والاتجاه نحو العولمة، مع تزايد الآمال والتوقعات، كان الإيقاع السريع وعنف التغيير، في تزايد مستمر⁽¹¹⁾.

ثانياً، الاهتمام بتحقيق التجانس بين الثقافات في نموذج واحد. فملاحظات المحللين لا تقضي بالضرورة إلى هذه النتيجة. و"على المستوى الأساسي"، يعتمد النجاح في التحديث على قدرة "المحافظة على التوازن الدقيق اللازم لتحقيق التعايش بين المحافظة على النمط التقليدي للقيم الذي يكون أساساً للتماسك والتكيف مع المعرفة الجديدة التي تقتضي إعادة النظر في النظام التقليدي للقيم". وهنا تكمن الإجابة عن السؤال عما إذا كان التحديث يؤدي أو لا يؤدي، أو إلى أي درجة يؤدي، إلى تحقيق التجانس بين الثقافات. وحتى الآن، فإن المزيج الذي ينتج عن الجمع بين القيم والمعايير التقليدية وبين

.Ibid., pp. 9-26 (10)

.Ibid., p. 8 (11)

القيم والمعايير الجديدة المكتسبة، يؤيد فكرة ظهور "حداثات متعددة". ولا شك أن الفوارق الاجتماعية الثقافية في المجتمعات المتقدمة تفيدنا في هذا الصدد.

ثالثاً، يُنظر إلى التحديث على أنه أيديولوجية تضم مجموعة من القيم التي يضيف إليها "فارما": حكومات تمثل الشعوب، ونشر التعليم على نطاق واسع، وزيادة الدخل بين جميع الطبقات، وتوفير الرعاية للمحتاجين⁽¹²⁾. وهو يضيف عدداً من "المعايير" منها العقلانية، والفردية، والعلمانية، وتطبيق المبادئ العلمية اللازمة لتقدم التكنولوجيا، وكذلك الأهداف الشخصية، والمساواة أمام القانون، والخلو من التعصب الذي يعتبر "جزءاً أساسياً من كرامة الفرد"⁽¹³⁾ ومما يذكر أن قطاعات عريضة من النخبة ومن الجماهير العامة في الدول العربية، وفي دول أخرى، يعتقدون أيديولوجيات تتعارض مع التركيبات المختلفة من هذه القيم. وهي تعمد إلى المقاومة، سواء بالطرق السلبية أو بالطرق النشيطة، بسبب تخوفها من الآثار السلبية للتحديث، أو لأن مصالحتها تتحقق إذا بقيت الأوضاع على ما هي عليه، أو مجرد الخوف من التغيير.

رابعاً، أنه وإن كانت عملية التحديث تجلب فوائد هائلة في مختلف جوانب الشؤون الإنسانية، فإنها تنطوي على عدد كبير وخطير من التناقضات، والمعضلات، ومشاكل أخرى. فإذا كانت توفر الوسائل لإطالة أعمار الناس مثلاً، فقد أدت إلى صنع أسلحة للتدمير الشامل تهدر أرواح الناس بأعداد لا تقع تحت حصر. كما أن القدرة التكنولوجية على توسيع نطاق السيطرة السياسية، إن لم تصبحها ديموقراطية حقيقية، فإنها تزج بمزيد من الناس تحت حكم السيطرة والتسلط. كذلك فإن ازدياد التركيز على النوازع المادية باعتبارها الهدف المنشود في الحياة، يزيد التركيز على تحقيق الأهداف بينما يضعف التمسك بالوسائل التي يقبلها المجتمع؛ والنتيجة هي الخلط بين "الاستعجال" اللاأخلاقي وبين "الكفاءة"، التي تعد سمة من سمات التحديث. وهذا أيضاً يقلب التوازن المطلوب بين مصلحة الفرد ومصلحة الجماعة لصالح المصلحة الفردية. وهناك اتجاهات أخرى كثيرة تصاحب التحديث - منها التوسع العمراني، والتنافس، والمركزية السياسية - وهذه كلها زادت من فردانية المجتمعات، ورفعت الإحساس بالضعف إلى مستوى الإحساس بالعزلة والاعترا ب. وهناك نتائج أخرى خطيرة تقترب بسرعة إيقاع التغيير، الذي خلق نوعاً من الحنين، غير المستغرب، إلى البساطة، والوضوح، والطمأنينة. وهذه الرغبة أدت بدورها، وإلى حد بعيد، إلى زيادة نزعة المحافظة سواء في المجتمعات المتقدمة أو النامية. ولا شك أن هذه المشاكل وغيرها، التي تصاحب مسار التحديث، تتطلب المعرفة، والإرادة، كما تتطلب حشداً للموارد والآليات اللازمة للتصدي لها. ومن بين الآليات المهمة في هذا الصدد، السياسات والبرامج العامة، خصوصاً ما يتعلق منها بالتعليم.

دال- تكامل السياسات

.Varma, Baidya Nath, op. cit., p. 5 (12)

.Ibid., p. 7 (13)

تهدف التنمية المجتمعية إلى تغيير المجتمع، بواسطة المجتمع، ومن أجل المجتمع. وهي عملية واسعة النطاق، ومعقدة، ولا مفر منها. ولا بد أن تكون شاملة يشارك فيها الجميع وأن تكون منسقة تنسيقاً جيداً؛ كما أن سياسات التنمية يجب أن تكون متكاملة، لأن تكامل السياسات يخدم عدة أغراض، منها اثنان لهما أهمية خاصة: (أ) تحسين الكفاءة، وذلك بتجنب التكرار والتعارض؛ (ب) تعزيز التضافر بين السياسات بما يجعل الكل شيئاً أكبر من مجموع الأجزاء. ويمكن أن يتحقق هذا التكامل على أربعة مستويات - اثنان منها خارجيان واثنان داخليان. أما المستويان الخارجيان فهما: (1) التكامل بين مجالات السياسات، مثل المجال الاجتماعي، والاقتصادي، والسياسي؛ (2) التكامل بين إحدى السياسات داخل مجال بعينه مع غيرها من السياسات داخل نفس المجال. وأما المستويان الداخليان فيشيران إلى: (1) التكامل بين العناصر التي تتألف منها إحدى السياسات؛ (2) التطابق بين السياسة كما هي مكتوبة على الورق وبين تنفيذها في الواقع العملي. هذا، ويقدم باقي التقرير عدة أمثلة ومناقشات لهذه الجوانب المتعلقة بتكامل السياسات.

هاء- الدول

يشمل هذا التحليل ثلاث مجموعات من الدول. أولاً، الأعضاء الـ 13 التي تتألف منها الإسكوا: وهي الأردن، والإمارات العربية المتحدة، والبحرين، والجمهورية العربية السورية، والعراق، وعمان، [والأراضي الفلسطينية المحتلة]، وقطر، والكويت، ولبنان، ومصر، والمملكة العربية السعودية، واليمن. أما المجموعة الثانية فتتألف من خمس دول عربية أخرى هي: تونس، والجزائر، والسودان، والجمهورية العربية الليبية، والمغرب. أما المجموعة الثالثة فتشمل الدول التي اختيرت لأغراض المقارنة، وهي تضم كندا والنرويج، بسبب مستوياتها المرتفعة في التنمية المجتمعية؛ وماليزيا لوجود أغلبية مسلمة بين سكانها؛ وكوريا الجنوبية كمثال على التحديث السريع والعاقل نسبياً. وترد في الجدول 1 معلومات عن سكان هذه الدول ومساحاتها.

الجدول 1- السكان والمساحة

البلد	عدد السكان (ألف ميل ²)	المساحة (ألف ميل ²)
الأردن	5.6	34.4
الإمارات العربية المتحدة	4.2	32.3
البحرين	0.7	0.3
تونس	10.0	63.2
الجزائر	32.3	919.6

الجدول 1 (تابع)

البلد	عدد السكان (ألف ميل ²)	المساحة (ألف ميل ²)
الجمهورية العربية الليبية	5.6	679.4
الجمهورية العربية السورية	18.0	71.5
السودان	39.1	967.5

169.2	25.9	العراق
82.0	2.7	عُمان
2.4	3.8	فلسطين
43.3	0.7	قطر
3 849.7	31.9	كندا
38.3	48.2	كوريا الجنوبية
6.9	2.5	الكويت
4.0	4.5	لبنان
127.3	25.6	ماليزيا
386.7	73.4	مصر
172.4	30.6	المغرب
830.0	25.1	المملكة العربية السعودية
125.1	4.6	النرويج
203.9	20.0	اليمن

المصادر: العمود الأول: PRB, World Population Data Sheet 2004, Population Reference Bureau: العمود الثاني:

.World Bank, *World Development Indicators 2004*

ثانياً- القيم، والأيديولوجيات، والهياكل: سياقات السياسات الاجتماعية

البيئة التي تجري فيها العملية السياسية تنطوي على كثير من تعقيدات المجتمع ذاته. والهدف في هذا الفصل هو التعرف على عدد من السياقات المهمة ومناقشتها، منها التاريخ، والتنمية، والمؤسسات والآليات، والقيم، والأيديولوجيات، والعولمة، والأطراف المشاركة. وأما الفصل التالي، فهو مخصص للجوانب الأساسية لهذه البيئة؛ وهذه هي القضايا التي تتصدى لها السياسات. ويلاحظ أن السمات المختلفة للبيئة السياسية تتسبب في عدد كبير من التداخلات والروابط السببية.

ألف- السياق التاريخي

يتعين على محلي السياسات أن ينظروا في ملحقين تاريخيين. أولاً، تاريخ البلد بما فيه مراحل تطور مؤسساته. وكما أشرنا فيما تقدم، فإن هذا التحليل يغطي 18 دولة عربية وأربع دول أخرى لأغراض المقارنة. وكل دولة لها تاريخها الخاص. لكن الدول العربية تشترك في بعض المراحل الخطيرة التي أثرت تأثيراً كبيراً على مسار تطورها وبيئتها السياسية بطرق متشابهة. فعندما كانت هذه الدول جزءاً من الإمبراطورية العثمانية، ظلت معزولة عن قرون طويلة من المعرفة العلمية والتطورات التكنولوجية التي شهدتها الغرب، كما ظلت بمعزل عن تكيف أفرادها ومؤسساتها مع هذه التطورات. ولم يكن هذا الانعزال مقصوراً على تجديد الآلات والمعدات، بل إنه أثر على كل جوانب الشؤون الإنسانية بما فيها التنظيم والإدارة.

وفي أعقاب هذه المرحلة جاءت مرحلة الاستعمار من جانب الدول الغربية التي كانت تبحث عن السيطرة على الأقاليم المهمة جغرافياً واستغلال ثرواتها. وكانت النظم التعليمية مرتبطة أساساً بتدريب البيروقراطيين على القيام بالأعمال الحكومية اليومية، بدلاً من توفير تعليم عام على نطاق واسع؛ وكانت التجارة الدولية والأعمال التجارية الكبيرة خاضعة للأجانب. وكان غرس أية ثقافة سياسية عن الحكم الديمقراطي مسألة تتعارض مع مصالح المستعمر. وهذه الحقبة الاستعمارية لم تكن نهايتها سلمية في كل الأحوال.

وأما المرحلة المعاصرة، فتغلب عليها سياسات التدخل الخارجي، والتوترات الداخلية لأسباب عرقية، والصدامات الأيديولوجية، والتي تنطوي كلها على العنف في كثير من الأحيان. ومما له أهمية خاصة، الغزو المسلح للعراق، والصراع الدائر في الأراضي الفلسطينية المحتلة، والنزاعات المسلحة التي تجري حالياً في السودان، والنزاعات التي شهدتها كل من لبنان والجزائر مؤخراً. كما شهدت المنطقة بعض الانقلابات العسكرية مع غيرها من الصراعات على السلطة السياسية، مما يشغل الانتباه عن الحاجات المجتمعية في معظم الأحيان.

وهذه التواريخ الوطنية قد أسهمت كثيراً في عجز القدرات المؤسسية بالمنطقة وتخلفها. وكان تاريخ العلاقات بين الدول العربية وبين الغرب، متصلاً بوجه خاص بمشاكل التحديث والتطور. وقد أعطى الاستياء من سياسات الغرب دفعة قوية لتعبئة كل أنواع المشاعر القومية بين النخب السياسية

والفكرية، التي تؤثر كلماتها وأفعالها في تشكيل مواقف الناس وآراءهم. وبالتالي أصبح يُنظر للحادثة، كما وصفناها فيما تقدم، باعتبارها "غزواً ثقافياً"، وتهديداً للبنية الأخلاقية والقومية للمجتمعات.

ويمكن أن ندرك مدى تأثير هذه العوامل عند مقارنة دول المنطقة بدول جنوب شرق آسيا، التي لم تعرف مثل هذا التاريخ. على سبيل المثال، تناولت كوريا الجنوبية عملية التطور بقدر كبير من الموضوعية والانفتاح، فكيفت مؤسساتها على نماذج الدول الحديثة المدفوعة بالتقدم العلمي والمعرفة التكنولوجية. وفهمت "الطرق التي تتأثر بها مختلف المجتمعات في أنحاء العالم، والأشياء التي لا مفر من تغييرها، والأشياء التي يجب الإبقاء عليها بأي ثمن"⁽¹⁴⁾. وبالتالي، استطاعت هذه الدول بسهولة أن تحافظ على تلك القيم والمعايير التقليدية التي تعزز الترابط والتماسك، بينما واءمت بين غيرها وبين مقتضيات الحداثة. ويتضح من البيانات أن إنجازات هذه الدول خير دليل على فاعلية سياساتها والجهود التي بذلتها.

والملمح الثاني في السياق التاريخي هو ملمح القضايا السياسية التي بين أيدينا. وهي تتضمن تاريخ التشريعات والبرامج الموجهة لهذه القضية، ومؤيديها، وما فيها من مواطن القوة والضعف. ومن الأمور المهمة أيضاً، خصوصاً بالنسبة لتكامل السياسات والبرامج، التاريخ التشريعي للقضايا المتصلة بها.

باء- سياق القيم والأيدولوجيا

القيم والأيدولوجيات، خصوصاً قيم وأيدولوجيات النخبة السياسية، تؤثر تأثيراً كبيراً على مختلف مراحل رسم السياسات. وكلمة أيدولوجيا تستخدم هنا للتعبير عن مجموعة معقدة من القيم والانحياز لبعض القيم؛

"... وما نقصده بالقيمة هو ببساطة مفهوم الشيء المفضل. لأن القيم تعبر عن رؤية لـ "المفروض" أن تكون عليه الأشياء... والحديث عن القيمة يمكن أن يكون بسيطاً أو معقداً، ولكنه في النهاية لا يحتاج إلى أي تبرير لأنه يعبر عن تفضيل شخصي أو ثقافي"⁽¹⁵⁾.

وعند تحليل القضايا الاجتماعية أو السياسات الاجتماعية، لا بد من التمييز بين أحاديث الأيدولوجيا والقيم من ناحية، وأحاديث الحقائق العلمية من ناحية أخرى. وإذا كانت الأحاديث الأولى تتعلق بما ينبغي، أو المفروض، أو يجب، فإن الأخرى هي أحاديث عن الموجود بالفعل⁽¹⁶⁾. وهذا

(14) Black, C.E. 1966. *The Dynamics of Modernization*. New York: Harper & Row, p. 1

(15) Chambers, Donald, E. 2000. *Social Policy and Social Programs: A Method for the Practical Public Policy Analyst*. Boston: Allyn and Bacon, p. 18.

(16) Ibid., pp. 18-19

التمييز له أهمية خاصة في مجال السياسات، لأن المواقف الأيديولوجية تناقش في بعض الأحيان على أسس علمية دون أن تتوافر فيها الشروط اللازمة لذلك.

ولكي نوضح تأثير الأيديولوجيا، فلننظر إلى تأثيرها على دور "الدولة" في مقابل تأثيرها على دور "الأسواق" في التنمية المجتمعية. ففي أعقاب الحرب العالمية الثانية، وتصفية المرحلة الاستعمارية (الخمسينات والستينات)، حيدت المنطقة العربية، كما في معظم الدول النامية، الأخذ بالأيديولوجية تدخل الدولة. وأصبحت الحكومات مشتركة بقوة في بناء الوطن، وفي تحقيق مركزية السلطة السياسية ودمجها. وفي سعيها الحثيث نحو التصنيع والنمو الاقتصادي، وسعت الحكومات نطاق الملكية العامة للمشاريع والمؤسسات من خلال تأميم الموجود منها وإنشاء الجديد.

وعلى ذلك، ففي معظم المنطقة العربية، كما في سائر الدول النامية، فإن "استراتيجيات التنمية القائمة على التدخل، وفي كثير من الأحيان على الاقتحام من جانب الدولة، مع التركيز على السيطرة السياسية المركزية... كثيراً ما كانت تؤدي إلى الركود وإلى نظم سياسية واقتصادية تفقر إلى الكفاءة، ولا تتجاوب مع هموم الناس، تُظم متسلطة وفسادة"⁽¹⁷⁾. وقد أحدثت هذه الظروف تحولاً في الأيديولوجية تعبر عنه "جريندل" تعبيراً جيداً إذ تقول:

"لقد شغل الرد على المشكلات الناتجة عن "التواجد المفرط من جانب الدولة" أجندة التنمية في الجزء الأكبر من الثمانينات وأوائل التسعينات. وإزاء التغيرات الناتجة عن أزمات الديون والأزمات المالية، والضغوط الدولية، وفقدان النظم المركزية السلطوية للمساندة والدعم، تميزت تلك الفترة بتحول مزدوج. فقد التزمت كثير من الحكومات بالمناهج المعتمدة على السوق في تحقيق النمو الاقتصادي في نفس الوقت الذي نظمت فيه المجتمعات المدنية نفسها للمطالبة بالديموقراطية وبمزيد من المشاركة في اتخاذ القرار... وخلال هذه الفترة أيضاً، شارك خبراء التنمية في الهجوم على الدولة لأنها "تنامت بأكثر مما ينبغي، وتدخلت في العلاقات الاقتصادية بنشاط أكثر مما ينبغي، ودأبت على إساءة صنع السياسات وتنفيذها بأكثر مما ينبغي".

فعلى مدى الجزء الأكبر من الثمانينات، اشتد الاهتمام بالحد من تدخل الدولة في الاقتصاد حتى ملأ الأجنداث السياسية للمؤسسات المالية الدولية، التي غالباً ما تصدرت هذا النوع من المبادرات، مع النخب السياسية الإصلاحية. وكانت أولى أولويات المصلحين الاقتصاديين تحقيق الاستقرار في الأوضاع الاقتصادية للدولة، وتحرير التجارة المحلية والدولية، وتخفيف قبضة التحكم في الأسواق، وخصخصة الصناعات المملوكة للدولة، والحد من السيطرة الحكومية والمالية للأجهزة البيروقراطية المركزية⁽¹⁸⁾.

Grindle, Merilee S. 1997. "The Good Government Imperative" In Grindle, Merilee S, (17) (ed.), *Getting Good Government: Capacity Building in the Public Sectors of Developing Countries*. Cambridge: Harvard University Press, p. 3.

.Ibid., pp. 3-4 (18)

كذلك ظهر تحول أيديولوجي آخر تقول فيه جريندل أيضاً:

"وعلى مدى فترة طويلة ... ظلت المبادرات الإصلاحية غافلة عن الأهمية الحاسمة لوجود دولة قوية وقادرة، إذا أريد إصلاح الأسواق إصلاحاً فعلياً مع ضمان الحقوق الأساسية للمواطنين وحررياتهم، وقد مضى عقد بأكمله من التجارب في تقليص دور الحكومة قبل أن يفصح المصلحون الاقتصاديون بصراحة عن أهمية تقوية الحكومة وبت القدرة فيها على تحقيق الكفاءة، والفاعلية، والتجاوب مع مصالح الناس، والقدرة ليس فقط على إدارة السياسة الاقتصادية للدولة، بل على تنظيم بعض أشكال السلوك في الأسواق⁽¹⁹⁾."

وبطول منتصف التسعينات، أضيف "الحكم الصالح" إلى أجندة التنمية، وذلك بالذات بعد أن أصبح واضحاً أنه لا الأسواق ولا الديمقراطية قادرة على العمل بنجاح وربما حتى - مجرد العمل - ما لم تتمكن الحكومات من رسم وتنفيذ سياسات عامة سليمة، وإدارة الموارد بالعدل والإنصاف، والتخلي بالشفافية، والكفاءة، والتجاوب الفعلي مع مطالب الرعاية الاجتماعية والمطالب الاقتصادية للمواطنين⁽²⁰⁾.

أما تجدد التركيز الأيديولوجي على دور الحكومة في التنمية، كما يظهر في السياسات والبرامج، فيجب أن يركز الانتباه على قدرات المؤسسات السياسية وكيفية تعزيزها. وفي هذا الصدد لا بد أن يزداد الاعتماد على البيانات والتحليلات العلمية وليس على الأيديولوجيا وحدها.

ومن منظور المقارنة، أدت المواقف الأيديولوجية في الدول المختلفة، بشأن دور الدولة والأسواق، إلى أربعة أنواع من الاقتصادات السياسية. واحد منها، وهو الشيوعية، قد تفكك في معاقلة من دول الاتحاد السوفيتي السابق، ولم يعد يوجد إلا في عدد قليل جداً من الدول. أما النماذج الثلاثة الأخرى فتمثل بعض أشكال الرأسمالية: (أ) رأسمالية "دعه يفعل" (Laissez-Faire) التي تتميز بها الدول الأنجلو ساكسونية، ومنها كندا التي يشملها هذا التحليل؛ (ب) التشاركية الاجتماعية كما هي الحال في الدول الاسكندنافية، ومنها النرويج التي يشملها أيضاً هذا التحليل؛ (ج) السياسات الصناعية والتجارية للدولة، ومنها دولتان مشمولتان هنا هما كوريا الجنوبية، التي بدأت ممارستها مبكراً، وماليزيا، التي بدأت في وقت متأخر عنها. وهذه النماذج تميزت كلها بالكفاءة الاقتصادية، وإن كان ذلك بطرق مختلفة وبمآخذ مختلفة، خصوصاً فيما يتعلق بالسياسات الاجتماعية. أما الدول العربية، فلا تقدم أية نماذج متماسكة. أضف إلى ذلك أن ضعف قدرات المؤسسات السياسية في الدول العربية لا يحد فقط من التقدم نحو الاعتماد على مثل هذه النماذج أو تطويرها، بل يحد أيضاً على نحو خطير من أية مناقشة عامة لهذه القضايا الحيوية.

.Ibid., p. 4 (19)

.Ibid., p. 5 (20)

جيم- سياق العولمة

لقد عملت القوى الاقتصادية والجيوبوليتيكية المؤثرة، على الإسراع بالاتجاه نحو العولمة، وكان التحديث من أكبر العوامل التي ساهمت في ذلك. كما أن التقدم في وسائل الاتصال والنقل قد حقق سهولة هائلة في تدفق المعلومات والناس عبر الحدود الدولية. أضف إلى ذلك التطورات التكنولوجية التي غيرت وجه التجارة والأعمال بعد أن وسعت مدى الشركات والمشاريع على مستوى العلم وسرعت من حركة رؤوس الأموال، والبضائع والخدمات (والأيدي العاملة، لكن بدرجة أقل بكثير بسبب الحواجز الحمائية). وقد أدت هذه الاتجاهات إلى زيادة التركيز على الشركات الدولية باعتبارها أحد أبعاد التنمية.

ولعل مما يفيد هذه المناقشة فكرة "مجتمع الحل"، وهو يشير إلى الحدود التي يمكن في داخلها تحديد أي مشكلة والتصدي لها⁽²¹⁾. وقد تكون هذه الحدود محلية، أو إقليمية، أو وطنية، أو دولية. والعناصر اللازمة لتحديد وحل أعداد متزايدة من المشاكل الكبرى أصبحت تكتسب طابعاً عالمياً باطراد. فحركة رؤوس الأموال، والسلع، والخدمات، والأيدي العاملة، تطرح كثيراً من الأسئلة عن عدالة التوزيع عبر الدول. كذلك أصبحت الفوارق بين الدول في القدرات المؤسسية وفي الظروف الاجتماعية الاقتصادية، من أكبر الشواغل على مستوى العالم. كما أصبحت قضايا السلام، والأمن، والبيئة، من البنود التي تزداد أهمية كل يوم على أجندة العالم، باعتبارها تؤثر تأثيراً جذرياً على رفاهية الإنسان.

وأصبح من القضايا الملحة لكل بلد أن يعرف أين وكيف يجد لنفسه مكاناً في النظام الاقتصادي العالمي المتغير على الدوام. وتبدو العملية بوجه عام عملية بحث عن موطئ لائق في الاقتصاد العالمي، الذي أصبح يتجه بسرعة نحو التكامل استناداً إلى "الميزة النسبية" لكل بلد. وكما يقول إلفانز:

"من هذه الناحية، لم تعد "التنمية" مجرد مسار محلي نحو التحول. بل أصبحت تُعرّف أيضاً من خلال العلاقة بين القدرة الإنتاجية المحلية وبين عدد كبير من القطاعات العالمية. والدول التي تملأ أكثر المنافذ القطاعية ربحية وديناميكية هي التي تُعتبر "متقدمة". أما التراجع إلى مواقع لا تربح، أو تشغل أماكن غير مرغوبة في "سلسلة ربحية" فيجد من فرص التقدم نحو التغيير"⁽²²⁾.

والمعروف أن عدداً من الدول العربية لديها احتياطات تصديرية كبيرة من النفط والغاز، وتتمتع بمنافذ هامة في عالم يزداد اعتماداً على هذا النوع من مصادر الطاقة. لكن الاعتماد على هذه الثروات الطبيعية له حدود معروفة، خصوصاً في ظل التزايد السريع في أعداد السكان، وارتفاع مستويات

Nagi, Saad Z. 2000. "Toward a Global Community of Solution". In Jacques Baudot, (21) (ed.) Building a World Community: Globalization and the Common Good. Copenhagen: Royal Danish Ministry of Foreign Affairs, p. 179.

Evans, Peter. Embedded Autonomy: States & Industrial Transformation. Princeton, (22) New Jersey, Princeton University Press, p. 8.

البطالة، والاعتماد على المشروعات الأجنبية في الجانبين المهمين من العملية وهما الاستخراج والتسويق. ومعظم دول المنطقة صادفت صعوبات في احتلال مواقع مجزية في التقسيم الاقتصادي للعمل بوجه عام. ولا بد أن نلاحظ أنه: "في عالم من المزايا النسبية المنظمة، فإن المؤسسات الاجتماعية والسياسية، ومنها الدولة، تحدد شكل التخصص الدولي"⁽²³⁾. لكن يمكن للدول أن تغير أوضاعها في التقسيم الدولي للعمل. وفي دراسة مقارنة لتطوير المنافذ الكبيرة في الاقتصاد الدولي، يقارن إيفانز بين البرازيل والهند وكوريا الجنوبية. فيميز بطريقة مفيدة بين دول "الذهب" ودول "التمنية" استناداً إلى تنظيم البيروقراطية الحكومية وعلاقتها بالمجتمع. (وسوف يرد المزيد عن هذا التمييز تحت العنوان التالي). وينتهي إيفانز إلى أن "كوريا يمكن أن تعتبر بحق صورة من صور الاستقلال المندمج"⁽²⁴⁾. ويشرح لنا ذلك حديث لـ "كيم"، ثم لوزير التجارة والصناعة في كوريا الجنوبية:

"في الستينات من القرن الماضي، عندما بدأت كوريا تنميتها الاقتصادية الجادة، صادفت ظروفاً اقتصادية غاية في الصعوبة. فقد كنا نفتقر إلى الموارد الطبيعية، وكان معدل النمو السكاني يبلغ 3 في المائة سنوياً، وكانت البطالة كبيرة ومتزايدة. وكان نصيب الفرد من إجمالي الناتج القومي لا يتجاوز 80 دولاراً أمريكياً، وكان معدل الادخار في غاية الانخفاض. يضاف إلى ذلك أن كوريا كانت لها قاعدة صناعية في منتهى الضعف، وكانت صادراتها من الصناعات التحويلية ... تكاد تكون معدومة.

ومع ذلك استغلت كوريا كل ما لديها من مزايا أفضل استغلال، وبالاعتماد على الصناعات التصديرية، تمكنت من تحقيق معدل نمو اقتصادي سريع بلغ في المتوسط 8.7 في المائة، كما بلغ دخل الفرد حوالي 7 500 دولار في عام 1993. وفي نفس العام، بلغ حجم التجارة الخارجية لكوريا 166 مليار دولار ... [مما] يجعل كوريا الدولة رقم 12 بين أكبر الدول التجارية في العالم"⁽²⁵⁾.

وفيما يتعلق بوضع الدول العربية داخل الاقتصاد العالمي، لا بد من الاهتمام على وجه السرعة بمجالين. أحدهما هو السياحة، التي أصبحت "أكبر مجال أعمال في العالم"، حيث بلغ دخل السياحة في عام 1998 حوالي 4,4 تريليون دولار أمريكي، وتقول التقديرات إنه سيبلغ 10 تريليون دولار في عام 2010⁽²⁶⁾، ومعروف أن الموارد التاريخية، والمناخ، والمناطق الساحلية، وقربها، كلها من المكونات التي تخلق مكانة اقتصادية كبيرة في الاقتصاد العالمي لكثير من دول المنطقة. ويمكن تعلم الكثير من نجاح الدول الأخرى في اجتذاب السياح، في الوقت الذي حافظت فيه على مواردها وعملت على

.Ibid., p. 8 (23)

.Ibid., p. 9 (24)

Kim, Chulsu. 1994. The Korean Experience: A Model for Ideas. Paper presented at World Bank Conference, Private Sector Development in Egypt, October, 1994. Cairo: Mimeograph, p. 2-3.

.Dogar, Rana. 1998. Newsweek, August 8, pp. 45-47 (26)

تحسينها. أما المجال الآخر فهو الموارد البشرية التي تعتبر كثيرة ووافرة، ولكنها تتطلب إعداداً كافياً في المعرفة والمهارات وكذلك في أخلاقيات العمل، سواء في القطاع العام أو القطاع الخاص. ولقد بقي كل هذا حتى الآن مجرد فرص كبيرة ضائعة تحتاج إلى تناولها بسياسات وبرامج نشيطة وفعالة.

كذلك فإن العولمة تمارس تأثيراً متزايداً على السياسات العامة عندما تقرب الاحتكاك بين الثقافات والمجتمعات. وعن طريق وسائل الاتصال المتقدمة إلى حد بعيد، ووسائل النقل عبر الحدود، تتولد لدى الناس في المجتمعات الفقيرة والأقل ديموقراطية آمال وتطلعات كبيرة عندما يتعرفون على أساليب الحياة التي يعيشها الناس في ظل ظروف أكثر ازدهاراً وأكثر ديموقراطية. وهذه الديناميكيات تخلق أزمات من الأمان والتوقعات التي يجب مراعاتها في السياسات من جانب الصفوة الحاكمة. وهناك تأثير آخر يمكن أن يحدث عن طريق انتشار الأشكال الجديدة من السياسات والتكيف معها. وهكذا، فإن وسائل المواصلات وحركة السكان تصبح من العوامل المهمة في تغيير السياسات.

وكما هو الحال مع التنمية والتحديث، فإن العولمة أيضاً لا مفر منها، ولا يمكن أن ننتظر منها إلا أن تزداد في نطاقها وسرعتها. وجدير بالذكر أن كل التحولات الكبرى في حياة الإنسان يمكن أن تكون سلاحاً ذا حدين في نتائجها؛ فهي قادرة على أن تؤدي إلى نتائج إيجابية ونتائج سلبية على سواء. لكن لا الآثار السلبية ولا الآثار الإيجابية موزعة بطريقة منصفة ولا بطريقة عشوائية على الدول. فالفجوة التي يخلقها التحديث تقف وراء كثير من التباينات الخطيرة بين الدول في النظام العالمي الحالي، سواء كانت هذه التباينات سياسية، أو اقتصادية، أو اجتماعية، فضلاً عن التباين في قدرة الدول النامية على التأثير في مجرى العولمة. وقد ذهبت التقديرات مؤخراً إلى أن إجراءات الحماية من جانب المجتمعات المتقدمة فيما يتعلق بالمنتجات الزراعية، كانت تكلف الدول النامية 100 مليار دولار كل سنة. يضاف إلى ذلك أن تأثير العولمة لم يتوزع بطريقة عادلة داخل الدول، فقد أدى إلى تفاقم الفوارق الاقتصادية وغيرها بين القطاعات السكانية، مع نتائج خطيرة في بعض الأحيان⁽²⁷⁾. لذلك يتعين التركيز على السياسات على جميع المستويات، وأيضاً على الترتيبات التفاوضية لاستباق نتائج هذه المؤثرات التي يمكن أن تكون سلبية، أو منعها، أو تحسينها.

دال- السياق الهيكلي: الجهات الفاعلة المنظمة

من الواضح أن إدارة المجتمع وتنميته تستوجب عدداً ضخماً من السياسات والبرامج. لذلك خصصنا الصفحات التالية للتعرف على أدوار المنظمات القيادية في هذا الصدد ومناقشتها، وعلى أدوار غيرها من المنظمات التي تشارك أو تؤثر في العمليات. وهي تشمل الحكومات الوطنية، وقطاع

Chua, Amy. 2003. World on Fire: How Exporting Free Market Democracy Breeds Ethnic Hatred and Global Instability. New York: Doubleday, a Division of Random House. (27)

الأعمال، وقطاع المهن، والجمعيات الوطنية (المنظمات غير الحكومية)، وسائر الحكومات، خصوصاً حكومات الدول المتقدمة، والمنظمات الدولية. أما مستوى المشاركة والتأثير لهذه الجهات الفاعلة، فيختلف اختلافاً كبيراً من بلد إلى آخر حسب الثقافة السياسية، والتنظيم الاجتماعي، وأسلوب الحكم.

1- الحكومات الوطنية

في أي بلد، تكون السلطة والمسؤولية فيما يتعلق بوضع وتنفيذ السياسات والبرامج العامة في يد "منظمة" الحكومة الوطنية، إن جاز التعبير، وفي يد الحكومة المحلية إذا كانت هناك لامركزية فعلية⁽²⁸⁾. ويهتم هذا التقرير بمعرفة كيف تؤثر الحكومات عن طريق هذه السياسات والبرامج، في العمليات السياسية، والاقتصادية، والاجتماعية. وعند التصدي لهذه المسألة، ينظر المحللون في كثير من القضايا التي توجد بينها قضيتان لهما أهمية خاصة: (أ) العلاقات بين الحكومة والمجتمع؛ (ب) قدرات المنظمات الحكومية.

أولاً، بالنسبة للعلاقات بين الحكومة والمجتمع، نعود إلى تمييز إيفانز بين دولة "النهب" ودولة "التنمية". ففي دولة النهب، تكون العلاقات بين الحكومة والناس أكثر فردانية ومبنية على المصالح الفردية والعلاقات بين الأشخاص:

"ودول النهب تفتقر إلى القدرة على منع الأفراد أصحاب المناصب من السعي إلى تحقيق أهدافهم. وتكون الروابط الشخصية هي وحدها مصدر التماسك، ويكون تعظيم المصلحة الفردية مقدماً على تحقيق الأهداف الجماعية. وتكون الروابط مع المجتمع روابط مع الأفراد أصحاب المناصب، وليست صلات بين الناخبين وبين الدولة كمنظمة"⁽²⁹⁾.

وفي مقابل ذلك، فإن الحكومة في دولة التنمية أكثر "مهنية"، وأيضاً مندمجة بالمجتمع، لكن عن طريق جماهير من الناخبين جماعية ومنظمة:

"إن التعيين في الوظائف المعتمد على الانتقائية الشديدة والمبني على الاستحقاق والجدارة، ومكافآت الخدمة على المدى الطويل، تخلق التزاماً وإحساساً بالتماسك المشترك. والتماسك المشترك يعطي هذه الأجهزة نوعاً من "الاستقلالية". لكنها مع ذلك ليست بمعزل عن المجتمع... بل على العكس، هي مندمجة بمجموعة فعلية من الروابط الاجتماعية التي تربط الدولة بالمجتمع وتوفر قنوات مؤسسية لمواصلة التفاوض وإعادة التفاوض بشأن الأهداف والسياسات. وأي جانب بمفرده من جانبي التركيبة لا يمكن أن ينجح بمفرده. وأي دولة تكون فقط مستقلة ستفتقر إلى مصادر المعلومات وإلى قدرة الاعتماد على تنفيذ يقوم به "قطاع" خاص لامركزي. والشبكات الكثيفة من العلاقات بدون

(28) The Copenhagen Declaration and Program of Action: World Summit for Social Development 6-12 March 1995. 1995. New York: United Nations, p. 11.

(29) .Evans, op. cit., p. 12

أي هيكل داخلي قوي من شأنها أن تترك الدولة عاجزة عن حل المشاكل التي تتطلب "فعلاً جماعياً"، وعن التسامي فوق المصالح الفردية التي يتمتع بها من يناظرونها في القطاع الخاص. ولا تعتبر الدولة "دولة تنمية" إلا إذا جمعت بين الاندماج والاستقلالية".

وهذا الجمع الذي يبدو متناقضاً بين التماسك المشترك وبين الترابط، والذي أسميه "الاستقلالية المندمجة"، هو مصدر الأساس البنوي لنجاح تدخل الدولة في التحول الصناعي. لكن مع الأسف قلة من الدول فقط يمكنها أن تفتخر بأن لديها هياكل تقترب من النمط النموذجي⁽³⁰⁾.

وبعض المحللين يرون أن الاستقلالية تساهم في زيادة "العقلانية" في أفعال الحكومة التي تصبح أكثر اتجاهياً نحو الجمهور العريض من الناس ونحو المصالح الجماعية. "ومن هذا المنظور، يكون الحكم على المسؤولين في الدولة بأن لديهم قدرة خاصة على وضع استراتيجيات كلية وبعيدة المدى تعلق على أية مطالب جزئية قصيرة النظر من جانب الرأسماليين الباحثين عن الربح، أو المجموعات الاجتماعية المهتمة بمصالحها الضيقة"⁽³¹⁾.

لكن البعض يرى أن:

"الحجج التي يمنح بها مسؤولو الدولة شرعية لأنفسهم، ويزعمون أنهم يعرفون المصالح "العامّة" و"الخاصة" ويمثلونها، لا يجب أن تؤخذ بكثير من الجدية. فمسؤولو الدولة ليست لديهم أية ميزة للاطلاع الكافي على مشاكل المجتمع أو حلولها، كما يقول المتشككون. فضلاً عن أن الرموز التي تمنحهم الشرعية قد تكون مجرد قناع يحجب السياسات الموضوعية لخدمة مصالح بعينها أو طبقة بعينها.

لكن مهما كانت سلامة ... الأنشطة المستقلة للدولة، فإنها لا يمكن في الواقع أن تكون "منزّهة" بأي معنى من المعاني. وهذا صحيح، ليس فقط لأن كل أفعال الدولة تقيد بالضرورة بعض المصالح الاجتماعية ولا تقيد غيرها ... بل لأن أفعال الدولة المستقلة تأخذ في العادة أشكالاً تسعى إلى تعزيز السلطة، والعمر السياسي، والسيطرة الاجتماعية لمنظمات الدولة التي وضع العاملون بها السياسات المطبقة أو أفكار السياسات. ويمكن أن نفترض أن أحد الملامح (الخفية أو الظاهرة) في كل أفعال الدولة المستقلة ستكون هي تعزيز امتيازات مجموعات المسؤولين في الدولة"⁽³²⁾.

وتعتبر النرويج وكندا من بين الأمثلة الممتازة لدول التنمية، سواء من حيث التنظيم الداخلي لحكومتها أو علاقة الحكومة بالمجتمع. وكما سبقت الإشارة، حققت كوريا تطورات هائلة على مدى

.Ibid., p. 12 (30)

Skocpol, Theda. 1985. "Bringing The State Back In: Strategies of Analysis In Current (31) Research". In Peter B. Evans; Dietrich Rueschemeyer; & Theda Skocpol, (eds.), Bringing the State Back In. Cambridge: Cambridge University Press, p. 14.

.Ibid., pp. 14-15 (32)

فترة قصيرة جداً لا تتجاوز أربعة عقود. وكما جاء فيما تقدم، فإن سياسات كوريا العامة كان لها دور محوري في نموها الاقتصادي المذهل خلال أربعة عقود ليس إلا. أما ماليزيا فلا تزال في المراحل الأولى من التحول. وأما الدول العربية فتعاني من تأخر خطير في هذه الجوانب.

ولا بد من كلمة مهمة هنا عن الإستراتيجيات التي اعتمدت عليها هذه الدول التي حققت ما يشار إليه باعتباره "معجزة شرق آسيا"، ومنها كوريا الجنوبية:

"تنفيذ النمو المشترك لحل مشكلات الشرعية السياسية يتطلب المشاركة، ولكنه يحتاج أيضاً إلى النمو. ونحن نناقش الآن ... الملامح المؤسسية التي كانت بالغة الأهمية في تحقيق هذين الهدفين. ويأتي في مقدمتها جميعاً "العزلة التكنوقراطية" - قدرة التكنوقراط الاقتصاديين على وضع وتنفيذ سياسات وفق الأهداف الوطنية المصاغة في السياسات العامة، مع حد أدنى من "اللوبي" للحصول على مزايا خاصة من السياسيين ومجموعات المصالح. وبدون ذلك، لم يكن من الممكن للتكنوقراط العاملين في الاقتصادات الآسيوية ذات الأداء المرتفع أن يأخذوا بسياسات اقتصادية عقلانية، كما أن بعض الآليات الحيوية في اقتسام الثروة كانت ستكون بلا فاعلية بمجرد وضعها"⁽³³⁾.

أما النتيجة، فلم تكن فقط أن معدلات النمو أصبحت هائلة، بل أيضاً أنها تحققت بـ "مستويات قليلة ومتناقصة من عدم المساواة"، على خلاف التجارب التاريخية والدلائل المخالفة لذلك في مناطق أخرى"⁽³⁴⁾. ولا شك أن ذلك يلقي الضوء على دور القيادة، من حيث إن المعرفة التي لدى القيادات، وتوجهاتها، والخيارات التي تختارها، كلها مسائل بالغة الأهمية لما تستطيع المنظمات الحكومية إنجازه. أما الانعزال، بالمعنى الوارد في الاقتباس السابق، فهو في الواقع يعني "الاستقلال" وليس "العزلة عن المجتمع". ومن المؤكد أن الوعي الشديد والحساسية للظروف المجتمعية والتحسب لرأي الجمهور في الخطط، كل ذلك يقتضي الاندماج المذكور فيما تقدم. وكان "الانهيار" الذي شهدته اقتصادات شرق آسيا في التسعينات، بما فيها الاقتصاد الكوري، سبباً قوياً لإعادة التفكير من جانب هذه الدول في نموذجها التنموي. وقيل إن المشاكل كانت ترجع أساساً إلى أنشطة المضاربة، خصوصاً في مجال العقارات، وإلى انكشاف النظم المصرفية بأكثر مما ينبغي، وإلى الفساد خاصة "المحسوبية". وهذه كلها مظاهر "فشل في السوق" سببها الافتقار إلى سياسات سليمة، وإلى الشفافية، وإلى القواعد الراسخة للتنظيم الذاتي.

الفضية الثانية هي قدرة المنظمات الحكومية، التي تتحكم إلى أبعد الحدود في الفاعلية، والكفاءة، والمساءلة، والتجاوب. وكلمة قدرة هنا تشير إلى قدرة الحكومة على نشر السياسات وتنفيذها، والمحافظة في نفس الوقت على النظام العام استناداً إلى القبول بشرعية نظام الحكم. لكن الحكومات تختلف في قدرتها على وضع السياسات والبرامج وتنفيذها بناء على مستوى تطور الموارد البشرية،

World Bank, *The East Asian Miracle - Economic Growth and Public Policy*, 1993. (33)
New York: Oxford University Press, p. 167.

.Ibid., p. 29 (34)

وعلى الهياكل التنظيمية، وعلى الموارد المتاحة. ويلاحظ أن القدرات الحكومية تتعزز عندما تتمتع نظم الحكم بالشرعية والقبول من جانب الناس وليس عندما تعتمد على الجوع للتهديد والعنف. وهذه المعايير تمثل خطأ متواصلاً تحتل فيه كندا والنرويج أعلى المستويات بين المجتمعات المتقدمة، تليها في ذلك كوريا، التي قطعت خطوات عظيمة، ثم ماليزيا، التي لا تزال في مرحلة مبكرة من التحول. أما الدول العربية، فلا تزال في مستويات منخفضة من حيث القدرات الحكومية. وإن كان كثير منها يعاني معاناة خطيرة من الحروب أو الاحتلال أو العنف العرقي وغير ذلك من أشكال الصراع. وكلها تعاني من قصور خطير في نوعية مواردها البشرية وقدرة منظماتها. كما أن بعض الدول الأخرى، باستثناء الدول المعتمدة على البترول، تعاني من نقص كبير في الموارد الطبيعية.

2- قطاعات الأعمال والتجارة

لأن منظمات وقيادات قطاع الأعمال والتجارة تُعتبر محرك الأزدهار الاقتصادي، فهم عادة يشاركون فعلاً في الشؤون السياسية، خصوصاً ما يؤثر منها على مصالحهم. ولديهم أيضاً الموارد التي يمكن أن يحشدوها لجعلوا صوتهم مسموعاً. على أن مشروعات التجارة والأعمال تختلف وفقاً للأبعاد كثيرة، منها أربعة لها أهمية لهذه المناقشة: العام – والخاص؛ الوطني – والمتعدد الجنسيات؛ الصغير – والكبير؛ والرسمي – وغير الرسمي. والمزج بين هذه الأبعاد يختلف بين الدول في هذا التحليل، وترد فيما يلي بعض الملاحظات عن مشاركة هذه القطاعات في العمليات السياسية.

فالمشروعات غير الرسمية والصغيرة تشكل في اقتصادات الدول النامية بالمنطقة جزءاً أكبر بكثير مما تشكله في اقتصادات الدول الصناعية. لكن رغم أهميتها للدول النامية، فإنها لا تلقى سوى اهتمام ضئيل في البرامج والسياسات، وذلك أساساً لأنها تفتقر إلى القيادات، وإلى الوعي، وإلى الموارد اللازمة لتنظم نفسها من أجل السعي إلى تحقيق مصالحها الجماعية. وإذا حدث وكانت مصالحها ممثلة تمثيلاً فعلياً في السياسات والبرامج، يكون ذلك عادة عن طريق منظمات غير حكومية. وقضايا السياسات المتصلة بهذه الفئة من المشروعات تشمل الحصول على القروض، والحصول على التكنولوجيا البسيطة اللازمة لزيادة كفاءتها، كما تشمل التسويق الجماعي، وتوافر الأشكال المناسبة من الرعاية الصحية والاجتماعية لأصحابها وللعاملين فيها، كما تشمل الأمان الاقتصادي.

وجدير بالذكر أن القائمين بمشروعات القطاع الخاص المحلية الكبيرة يعتبروا من اللاعبين المؤثرين في رسم السياسات وتنفيذها. وهي تمارس هذا التأثير من خلال قدرتها على تنظيم الجمعيات الصناعية والتجارية التي تقوم بدور المدافع عن مصالحها. وفي دول المنطقة، تؤثر هذه المشروعات على السياسات عن طريق العلاقات الشخصية التي تربط أصحابها ومديرها بصانعي السياسات، مما يؤدي إلى المحاباة، والمحسوبية، والفساد. ومن الأمثلة على القضايا المهمة في السياسات والبرامج، قضايا الضرائب، والرسوم المفروضة على الاستيراد والتصدير، ودور الحكومة أو المشروعات في تكاليف المرافق والبنى التحتية، والتصدي لتكتل رؤوس الأموال وغير ذلك من وسائل الحماية اللازمة للتنافس في الأسواق، وتنظيم الاحتكارات، والنهوض بنوعية الموارد البشرية، وعلاقات العمل، وحماية

المستهلك، وحماية البيئة. وفي بعض الدول، يمكن ملاحظة قوة "اللوبي" لهذه الفئة، في التنازلات "المفرطة" من جانب الحكومة في الأراضي، والمرافق، والإعفاءات الطويلة الأجل من الضرائب والرسوم المفروضة على الاستيراد والتصدير.

وأما مشروعات القطاع العام، فباعتبارها جزءاً من الحكومة، تكون على الأرجح أقرب إلى الدوائر المركزية للقرارات والإجراءات المتعلقة بالسياسات؛ ويكون لها عادة أعضاء في الوزارة يدافعون عنها. ومعظم القضايا السياسية التي ذكرناها تتصل أيضاً بالمشروعات العامة. يضاف إلى ذلك أنها قد تكون أساساً معنية بخطط الحكومة وتخصيص الموارد باعتبار أن هذه الأنشطة تؤثر على ميزانياتها وأعمالها تأثيراً مباشراً.

وأما الشركات المتعددة الجنسيات، فهي سلالة خاصة من شركات الأعمال والتجارة من حيث علاقتها بالسياسات الوطنية. وكما سبق أن ذكرنا، فإن الحصول على موطنٍ قدم فعال في الاقتصاد العالمي يحتاج إلى تدفقات كبيرة من رؤوس الأموال والتكنولوجيا المتقدمة إلى داخل البلاد. لذلك تتنافس حكومات المنطقة مع حكومات الدول النامية والدول المتقدمة لجذب الاستثمارات والمستجدات الصناعية من خلال هذه الشركات العملاقة. وهذه القضايا المتعلقة بالسياسات، مهمة أيضاً لهذه الشركات من حيث علاقتها بالقضايا المتصلة بالقطاع الخاص المحلي. يضاف إلى ذلك، أنها تكون مهتمة بالسياسات التي تتصل بتأمين استثماراتها. وأما المصالح التي تخدمها فهي بالدرجة الأولى مصالح أصحابها، والمساهمين، والمديرين. كما أنها تهتم بالأسواق اللازمة لمنتجاتها وخدماتها. وهذه المصالح لا يجب تجاهلها ولا يجب المبالغة فيها؛ بل يجب تناولها من خلال أطر تنظيمية توازن بينها وبين مصالح العاملين، والمستهلكين، ومصالح البلد ككل. فقد عُرف عن بعض الشركات المتعددة الجنسيات أنها تمارس استغلال العمالة بما في ذلك إنشاء "ورش كدح" (التي يبذل فيها العمال عرقهم في ظروف سيئة وبأجر زهيد) وأنها تؤثر تأثيراً هداماً على الأوضاع البيئية. لذلك، لا بد من التركيز بشكل خاص على السياسات المتصلة بالأجور، وظروف العمل، والرعاية الصحية، والحماية الاجتماعية للعاملين، وحماية البيئة. وعادة ما تؤثر هذه الشركات على السياسات العامة على المستويات الحكومية العليا التي يجري عندها التفاوض على هذه الاستثمارات. وبسبب التنافس بين الدول للحصول على هذه الاستثمارات، فإن هذه الشركات تتمتع بقوة خاصة في جعل مصالحها تؤثر على السياسات. وتستطيع المنظمات الدولية والإقليمية أن تساعد في تعزيز مواقف الدول النامية فرادى عند التفاوض مع هذه الشركات.

3- المنظمات غير الحكومية

أصبحت منظمات (المجتمع المدني) غير الحكومية تضطلع بمسؤوليات متزايدة، كما ان دورها يكتسب وضوحاً وسلطة على المستويين الوطني والعالمي. وبعض هذه المنظمات يتألف من أفراد يشكلون "مجموعات مصالح"، مثل النقابات العمالية، واتحادات الصناعات، والجمعيات المهنية والعلمية، والمؤسسات الخيرية، والجماعات الأهلية. وبعضها يعمل في تقديم الخدمات الإنسانية مثل التعليم، والرعاية الصحية، والقروض والمساعدات الاقتصادية، وحل المنازعات. وهناك منظمات

أخرى تركز على بعض القضايا مثل الحقوق المدنية للمرأة والأقليات، وسائر حقوق الإنسان، وحماية البيئة، والحكم الديموقراطي، والفساد واستغلال السلطة. وكثير من هذه المنظمات تقوم بدور الدفاع عن مصالح الناس المشمولين بنشاطها أو عن المصالح العامة في نطاقها الأوسع، وذلك في مشاكل أو قضايا بعينها.

ومن خلال حشد الناس والموارد، يمكن أن تكون هذه المنظمات مؤثرة في السياسات الوطنية وعلى تنفيذها. وفيما يتعلق بهذا الملمح من ملامح المجتمع، توجد فروق كبيرة بين الدول التي يشملها هذا التحليل، ليس فقط من حيث عدد المنظمات غير الحكومية، بل أيضاً من حيث وظائفها وفعاليتها. وهنا أيضاً، إذا نظرنا للمسألة على أنها خط متصل، نلاحظ أن النرويج تأتي في مكان الصدارة من حيث إعطاء المنظمات حيزاً سياسياً كبيراً، كما هي الحال في الاتحادات العمالية والجمعيات الصناعية. وعلى العكس من ذلك، فإن المنظمات غير الحكومية في دول المنطقة أقل تطوراً، وتمارس عملها تحت هيمنة الحكومة. ولعل من بين الوظائف المهمة لمنظمات المجتمع المدني أنها تنشر مبدأ "التطوع"، الذي يمكن أن ينصرف لكل أنواع الأنشطة الاجتماعية والخدمات الإنسانية. وسوف نبين فيما يلي أن هذه الوظيفة تنطوي هي أيضاً على فروق كبيرة. (ويورد المزيد في الفصل التالي عن المنظمات غير حكومية وقدراتها).

4- المهين

بالإضافة إلى السياسات والأسواق، تُعد المهين آلية محورية في إدارة شؤون المجتمع. ذلك أن تنفيذ معظم السياسات المعنية بالخدمات الإنسانية تعتمد اعتماداً كبيراً على المهين، كما هو الحال في مجالات الرعاية الصحية، والتعليم، والخدمات الاجتماعية. فهذه المهين ليست مدربة فقط على الجوانب الفنية في مجالاتها، بل أيضاً على الأخلاقيات التي تحكم تعاملها مع المرضى مثلاً، أو الطلاب، أو الزبائن. وتوجد أيديولوجيات مختلفة عن موقع المهين، والخدمات التي تقدمها، فيما يتعلق بالسياسة العامة وآليات السوق. ومن المعروف أن "آدم سميث"، وهو مدافع أصيل عن الأسواق، قد استثنى الخدمات، خصوصاً خدمات التعليم، باعتبارها من المسؤوليات العامة⁽³⁵⁾. على أن الاهتمام بالاقتصادات الكلية قد حدا بالمنظمات الدولية، خصوصاً صندوق النقد الدولي، إلى التوصية بخصخصة خدمات التعليم والرعاية الصحية. لكن من المشاكل الخطيرة مشكلة "الابتعاد عن الهدف"، حيث أصبح أداء هذه المنظمات يُقِيم على أساس الأرباح التي تحققها وليس على أساس الأهداف المنشودة من ورائها، وهي المعرفة والصحة⁽³⁶⁾. وثمة مجال آخر يدخل ضمن اهتمام السياسات فيما يتعلق بالمهين وتأثير اتحاداتها على العملية السياسية، وهو أن: (أ) المهين ومنظماتها لها مصالح خاصة بها؛ (ب) وهذه المصالح، تتعارض في بعض الأحيان مع مصالح المرضى، أو الطلاب، أو الزبائن؛ (ج) وعند حدوث مثل هذا التعارض في المصالح، تتجه المنظمات المهنية، على الأرجح،

Rothschild, Emma. 2001. Economic Sentiments: Adam Smith, Condorcet, and the Enlightenment. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press, p. 97. (35)

.Blau, Peter M. 1955. The Dynamics of Bureaucracy. University of Chicago Press (36)

إلى الدفاع عن مصالح أعضائها. وهذه التعقيدات والنتائج غير المقصودة تقتضي الوضوح في تصميم وفهم السياسات وتحقيق التوازن فيما بينها.

5- الصحافة والإعلام

من المدهش أن نرى هذا الكم الضئيل من المواد المكتوبة عن دور الصحافة والإعلام في السياسة العامة. فمن الممكن أن يكون الاثنان من المصادر المهمة للمعلومات عن مشاكل المجتمع، وسيلة لمناقشة أساليب التصدي لها. وقد يكون ذلك من بين أهم الخدمات العامة التي يمكن أن تقدمها الصحافة والإعلام. ولعلنا شاهداً أدبيات كثيرة تتناول مواطن القصور في أداء هذا الدور سواء بسبب الملكية، أو بسبب التأثيرات الأيديولوجية بين الصحفيين وأصحاب الجرائد، وتحويل ما ينتجوه إلى "سلع"⁽³⁷⁾ هذه كلها قضايا لا بد أن نتناولها بعناية كبيرة بسبب نتائجها على الصحافة، وعلى حريتها، وعلى تنظيمها، وعلى دورها في الخدمة العامة.

وعلاوة على ذلك، فإن تدريب الصحفيين والمحللين، ليس فقط على مادة عملهم بل أيضاً على الموضوعية وسائر الأخلاقيات، مسألة في غاية الأهمية.

6- حكومات الدول المتقدمة

هذه الحكومات هي التي ترسم السياسات، وهي التي تتفاوض بالنيابة عن أغنى الدول وأكثرها حداثة. فمن هذه الدول نبحث عن الموارد، وعن طرق للوصول إلى الأسواق، وعن المعرفة، والتكنولوجيا، وعن المهارات وما يلزم للتحديث والتطور على مستوى العالم. وفي عالم يتجه بسرعة نحو العولمة، فإن تأثير هذه الحكومات على السياسات الوطنية في المنطقة يتدفق من خلال عدة قنوات، منها ثلاث قنوات لها أهمية خاصة. أولاً "اتفاقات المعونة" الثنائية، التي يشار إليها عادة باسم "التعاون الدولي". وهذه المعونة قد تتخذ عدة أشكال، منها المنح المالية أو القروض، والمنح العينية، كما هو الحال في المواد الغذائية أو إنشاء المرافق الأساسية. ويمكن أن تكون أيضاً على شكل تشجيع حركة رؤوس الأموال، وتشجيع الصناعة، والتكنولوجيا؛ أي الاستثمار في البلد المستهدف. أما الشكل الثاني من أشكال المعونة فهو فتح الأسواق في مجتمع متقدم لمنتجات الدولة النامية. وثالثاً، توجد التأثيرات التي تمارس عن طريق منظمات دولية مثل صندوق النقد الدولي، والبنك الدولي، ومنظمة التجارة العالمية. وهذه المنظمات، التي لها تأثير كبير على المجتمعات النامية، واقعة تحت التأثير القوي لمصالح المجتمعات المتقدمة. وهنا، لا بد من الإشارة إلى النرويج ومساهماتها (0.93 في المائة من إجمالي الدخل القومي) في المساعدات الإنمائية الرسمية، مما يضعها ضمن عدد قليل من الدول، تتجاوز نسبة المساعدات التي توصي بها الأمم المتحدة (وهي 0.70 في المائة)⁽³⁸⁾. وهذا أحد المظاهر التي

Boyed-Barrett and Chris Newbold. 1995. Approaches to Media: A Reader. London: (37) Arnold. A division of Hodder Headline PLC.

.Norway: The Official Site in the UK. "Society and Policy". Internet, 15 September 2004 (38)

تتجلى بها قيم أهل النرويج، وهي قيم عريقة ومتأصلة في وعيهم الاجتماعي وفي سعيهم إلى تحقيق مصالح الجماعة. ونظرتهم إلى العالم تعد امتداداً لهذا التوجه المجتمعي.

7- المنظمات الدولية

أي نظام فعال في التوزيع وإعادة التوزيع، يتطلب سياسات قوية، وقوانين، وقواعد ملزمة لبعض السكان. وبعبارة أخرى، يتطلب حكومة. لكن المنظمات الدولية الموجودة، لا تشكل حكومة؛ والسلطة التي تكتسبها تأتي من خلال التفويض الذي تحظى به من الدول الأعضاء. وإذا كانت بعض المنظمات تساعد في حل بعض النزاعات الدولية مثل منظمة التجارة العالمية، فإن الاتفاقات الدولية لا تنفذها غير الدول.

لكن لا بد أن نلاحظ أيضاً ذلك النفوذ الذي تتمتع به بعض المنظمات الدولية. فالأمم المتحدة ووكالاتها تقدم بعض التمويل، وإن كان محدوداً للغاية، لمشروعات التنمية في إطار خطة التمويل العالمية. ولكن الشيء الأهم، هو ذلك الثقل المعنوي للأمم المتحدة الذي يجعلها تجمع زعماء العالم في مؤتمرات دولية للتصدي للقضايا الهامة. كما أن القرارات الصادرة عن هذه المؤتمرات تتحول إلى سياسات وبرامج في كثير من الدول. يضاف إلى ذلك أن وكالات الأمم المتحدة تزخر بالقدرات العلمية والتكنولوجية المطلوبة بشدة لنشر المعلومات، ووضع المعايير، والمساعدة في إدارة التغيير. وتعتبر منظمة الصحة العالمية، واليونسكو، ومنظمة العمل الدولية، ومنظمة الأغذية والزراعة للأمم المتحدة (الفاو)، واليونسيف، أمثلة على تلك المنظمات التي شاركت بقوة في هذه الوظائف، وفي تحديد ملامح السياسات، خصوصاً السياسات المتصلة بالتنمية الاجتماعية، سواء بطريقة مباشرة أو غير مباشرة.

هـ- سياق المعلومات

المعلومات الوافية، والجيدة التوقيت، والدقيقة، هي معلومات لا غنى عنها في تحديد المشكلات التي تحتاج إلى أن تنتبه إليها السياسات. وهذه المعلومات تتضمن تحديد وتفسير المشكلات ومدى انتشارها وخطورتها، وتحديد الخيارات وأساليب التناول، وتقييم الفاعلية والكفاءة في تنفيذها، وتحديد الآثار الثانوية وغير المقصودة. وإذا كان توافر المعلومات لا يضمن النجاح لأية سياسات أو برامج، فإن غياب هذه المعلومات يضمن لها الفشل. لكن أصبح نوعاً من الطقوس في التقارير المتعلقة بالدول النامية، ومنها دول المنطقة العربية، أن تبدأ بالشكوى من الافتقار إلى البيانات ومن سوء نوعيتها. ولا يعتبر ذلك ضاراً بالسياسات والبرامج الاجتماعية فحسب، بل إنه يضر أيضاً بالتنمية الاقتصادية. وقد صرح مرة أحد رؤساء غرفة التجارة الأمريكية العربية بأن عدم كفاية الحصول على المعلومات يتضح أنه إحدى العقبات الكبرى أمام تشجيع التحرك نحو تنمية اقتصادية طويلة الأجل في الشرق الأوسط⁽³⁹⁾.

(39) Reuters. 1994. "Poor Information Blocks ME Economic Integration". Reported in the Egyptian Gazette, November 29.

هذه المرحلة من تاريخ الإنسان كثيراً ما يُطلق عليها "عصر المعلومات"، ليس فقط بسبب التطور الهائل في وسائل الاتصال أو في تدفق المعلومات على مستوى العالم، بل أيضاً بسبب دور المعلومات الذي أصبح يتزايد أهمية باطراد في السياسات، والبرامج، وفي الأسواق، وفي سائر مجالات النشاط الإنساني. كذلك فإنه لا غنى عن المعلومات في تقدم المعارف العلمية والتكنولوجية وفي التدريب. وفي هذا الصدد، لا بد من تضافر الجهود لتحديد أسباب التردّي في نوعية المعلومات وأسباب عدم كفايتها في الدول العربية والتصدي لهذه الأسباب. وفيما يلي بعض العوامل المساهمة في ذلك:

1- من المؤثرات الكبيرة "تسييس الإحصاءات"، حيث لا تقبل الأجهزة الحكومية، إلا بقدر محدود جداً، أية بيانات لا تتفق مع ما يرد في تقاريرها هي. هذا التشبث يزداد بوجه خاص في حالة المعلومات المتعلقة بالمشاكل الاجتماعية، كالفقر والبطالة. والهدف من ذلك هو حجب هذه المعلومات عن الدوائر العليا في الحكم وكذلك عن الجمهور. وهناك هاجس آخر كثيراً ما يتردد ذكره، وهو أن هذه البيانات "تضر بسمعة البلاد". لكن السخرية في ذلك هي أن وجود المشاكل الاجتماعية معروف داخل البلاد وخارجها، كما تعرفها قطاعات كبيرة من السكان لأنها تعيشها فعلاً. يضاف إلى ذلك أن عدم وجود بيانات دقيقة يدعو الناس إلى التكهن والمبالغة، وفي نفس الوقت يسلب البلد إحدى أهم أدواته لتصحيح المشاكل وإدارة التنمية.

2- كثير من الدول في المنطقة العربية تشترط وجود تصاريح قبل القيام بأية مسح. والمعايير المطبقة هنا تترك الكثير لتقدير الدولة، الأمر الذي يُستخدم عادة للحد من الفرص المتاحة. والحجة التي كثيراً ما تقدم في هذه الأحوال هي تفادي الازدواجية، وهي حجة تتناسى أن العلم يحتاج إلى التكرار. إن العلم والبحث من النظم التي تصحح نفسها بنفسها؛ والمعلومات الموثوقة والسليمة تستبعد كل ما لا يفي بهذه المعايير. وكلاهما يتطلب عقلاً منفتحاً، وبلداً منفتحاً أيضاً، وهما الشرطان اللذان لتحقيق التنمية.

3- ومن المعروف أن مناهج المسح العلمي تزداد تقنية باستمرار، فضلاً عن طرق فرز العينات وفصلها وإعداد أدوات جمع البيانات، وتنظيم العمل الميداني، والإشراف عليه، وتطبيق نماذج إحصائية متقدمة لتحليل النتائج. لكن النقص موجود، وإن كان بدرجات متفاوتة، سواء في الكفاءات المدربة أو في معدات الدعم في مختلف الدول. ولا يقل عن ذلك أهمية قلة الالتزام بحماية سلامة البيانات.

واو- دلالة هذه السياقات

هذه هي السياقات المهمة التي يبحث متخذ القرار في إطارها عن مكان للسياسات الجديدة. وأهمية هذه السياقات تتجاوز كثيراً مجرد الفضول العقلي. فهي من الممكن أن تؤثر على السياسات بأكثر من طريقة. وفي معظم الأحيان يوجد كاسبون وخاسرون، في السلطة، والموارد، وسائر الامتيازات. وتضارب المصالح يحتاج إلى تسويات وإلى حلول وسط تؤثر على النتائج. والالتزام بقيم مختلفة يمكن أن يؤدي إلى نزاعات مماثلة. ويمكن، بناء على جوهر أية قضية سياسية، أن تكون بعض عناصر سياقاتها قوية بما فيه الكفاية للحد من حرية راسمي السياسات، حتى في

النماذج التي تحركها الصفة. وبعض الصيغ الأخرى يمكن أن تسهل الخطط حتى إذا كان فيها بعض الشك. كما أن تعقد القضايا الجوهرية، وضغوط العناصر السياقية المختلفة، قد تؤدي إلى عدم اتخاذ أية إجراءات، أو اتخاذ إجراءات رمزية فحسب - أو قد تؤدي إلى اختيارات غير ملائمة في وجه المطالب الملحة للتنمية الاجتماعية. ويمكن في هذا الصدد أن تكون النقاشات المفتوحة للجمهور في نظم الحكم المبنية على المشاركة، عاملاً مساعداً في خلق حيز للقضايا الهامة وتشكيل السياسات بما يتناسب واحتياجات السكان.

ثالثاً- المشكلات الاجتماعية وتقدم المجتمع: وظائف السياسات الاجتماعية ونتائجها

لا يمكن فهم وظائف السياسات العامة دون توضيح لدورها في المشكلات الاجتماعية؛ وتقدم المجتمع؛ وهذان هما السياقان المباشرين والأقرب بين سائر سياقات السياسات. فأما المشكلات الاجتماعية فيمكن تحديدها بأكثر من طريقة، تتراوح من مطالب الصفوة إلى تقارير أبحاث المحللين. والمقصود هنا هو المطالب الإنسانية غير المشبعة والقيم المشتركة غير المتحققة. وكما سبقت الإشارة، فإن هذه المشاكل تنشأ في المقام الأول بسبب القصور في قدرات المؤسسات. لأن وظائف السياسات العامة ليست هي التصدي للمشاكل فحسب، بل هي ضرورية أيضاً للتقدم نحو الأهداف المنشودة والمصالح العامة. "ما تختار الحكومة القيام به أو عدم القيام به" له تأثير قوي على أداء المجتمع، وعلى اتجاه التغيير وإيقاعه⁽⁴⁰⁾.

ويقدم هذا الفصل عدداً من قضايا السياسات، ويتناولها بالمناقشة، مع ما في ذلك من مجازفة بتكرار بعض الكتابات الأخرى⁽⁴¹⁾. والقائمة ليست جامعة مانعة؛ وفيها تداخل بين الفئات لا يمكن تفاديه. كما يقدم الفصل بيانات عن مؤشرات مختارة عن نتائج السياسات حتى الآن؛ لكن هذه الخطوة لم تكمل بسبب قلة المعلومات المتاحة ونوعيتها.

ألف- التنمية السياسية

كان للتنمية السياسية ما يبررها على أسس كثيرة، منها بالذات إسهامها في التنمية الاقتصادية والاجتماعية. والقضية المطروحة هنا هي أن أهداف التنمية السياسية، والقيم التي تمثلها، أساسية إلى درجة تجعلها مطلوبة لذاتها. والقضايا السياسية المتصلة بذلك يمكن تجميعها في ثلاث فئات: (أ) القضايا السياسية والدستورية؛ (ب) قضايا العدالة وسيادة القانون؛ (ج) قضايا الإدارة العامة.

باء- القضايا السياسية والدستورية

تسير عملية الديمقراطية وفقاً لعدد من الأبعاد، ويمكن أن تتبع نماذج مختلفة حسب الهياكل الاجتماعية والتوجهات الثقافية السائدة. والدول التي تعيش في مراحل متقدمة من الديمقراطية الليبرالية تظهر فيها هذه الاختلافات. لكن توجد بعض السمات المحددة بالنسبة لما يعنيه الحكم الديمقراطي.

Dye, Thomas. 1972. *Understanding Public Policy*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall, (40) p. 1.

These include: The Universal Declaration of Human Rights 1948; The Copenhagen (41) Declaration and Programme of Action, Emanating from The World Summit for Social Development 1995; The UN Millennium Declaration 2000; World Bank World Development Reports; Reports from Various Agencies of the United Nations; the Arab Human Development Reports for 2002 and 2003, other region-specific documents, and other literature.

وهو على المستوى العام يعني المؤسسات والمنظمات اللازمة لتنظيم السلطة التي تتمحور حول حماية وتعزيز حقوق الإنسان العامة والحريات المدنية، والمساواة في الفرص، والمشاركة العامة، والتعددية، والشفافية، والمساءلة، وسيادة القانون وغير ذلك من السمات. وعلى سبيل الاتساق، نقول إن النظم التي قطعت أشواطاً بعيدة في هذه السمات يشار إليها على أنها "ديموقراطية"؛ والدول التي تحتل مستويات منخفضة في هذه السمات سنسميها دول الحكم "بالأوامر".

وقد أدت جاذبية الفكرة وجاذبية كلمة "الديموقراطية" إلى استعمالها على نطاق واسع؛ وفي أغلب الأحيان للإشارة إلى محاكاة إجرائية زائفة. فقد تكون هناك أحزاب سياسية، لكن لا يستطيع أي منها، باستثناء الأحزاب الحاكمة، أن تكون لها حرية بناء قواعدها الحزبية؛ كما أن الانتخابات تجري بالفعل لكن بتشوهات تحافظ على الأوضاع القائمة وعلى احتكار حزب واحد للسلطة؛ والحكومة لها فروع كثيرة - تنفيذية، وتشريعية، وقضائية، لكن لا يوجد أي فصل حقيقي بين السلطات؛ وهكذا. ولا يمكن التمييز بين الديموقراطيات "الإجرائية" والديموقراطيات "الحقيقية" إلا بناءً على أوصاف مكتوبة وهياكل تنظيمية. ولقد وضعت مؤشرات كثيرة لقياس النظم السياسية.

إن الطريق نحو الديموقراطية، والحفاظ عليها، يجلب كثيراً من القضايا الصعبة بالنسبة للسياسات والإجراءات، منها عدد كبير له أهمية خاصة من منظور التنمية: العمليات التي تجري من أعلى إلى أسفل في مقابل التي تجري من أسفل إلى أعلى؛ العمليات الفورية في مقابل الخطوات التدريجية، الحواجز والدعم، العلاقة بين المجتمع المدني والدولة، التأثيرات الداخلية والخارجية، وعلاقات الدين بالديموقراطية. لكن لا حجم هذا التقرير ولا أهدافه تسمح بتحليل مفصل لهذه القضايا، خصوصاً بالنظر إلى تغير الظروف من بلد إلى بلد. ومع ذلك فهناك بعض النقاط العامة التي يمكن أن تزيد فهمنا لهذه القضايا.

أولاً، أن التطورات المطلوبة في كلا الاتجاهين، من أعلى إلى أسفل ومن أسفل إلى أعلى. وما دامت سلطة الصفوة السياسية المركزية تتناقص بالتحول نحو المؤسسات الديموقراطية، بسبب المشاركة في السلطة وتوزيعها، فإن العمليات التي تجري من أعلى إلى أسفل تتطلب قيادة استثنائية والتزاماً راسخاً بقيم الديموقراطية الأصلية. وأما العمليات التي تجري من أسفل إلى أعلى، فإنها تتطلب بيئة يمكن أن تزدهر فيها، جنباً إلى جنب، الثقافات السياسية الداعمة والترتيبات المؤسسية. وهذا النوع من التغييرات لا يمكن أن يحدث إلا إذا كانت الحقوق والحريات الأساسية محمية ومصانة. وباختصار، فإن العلاقات القائمة بين الاتجاهين علاقات متكاملة.

ثانياً، الفورية أو التدرج، يعتمدان على اعتبارات كثيرة، من أهمها التوازن المطلوب للحفاظ على التغير في نفس الوقت الذي يجري فيه الحفاظ على النظام العام. وإذا كانت هناك أجندة عامة معلنة فيها خطوات محددة وتواريخ معقولة فسيكون لها أثر كبير في تعزيز الثقة.

ثالثاً، من الأمور المهمة جداً أن تتوافر بيئة خارجية داعمة في مرحلة الانتقال إلى النظم الديموقراطية تساعدها على الاستمرار. ويتضح لنا من عضوية الاتحاد الأوروبي أن الإصرار على

معايير الديمقراطية المشتركة، إلى جانب المساعدات الاقتصادية الكبيرة وسائر أشكال المساعدة، كانت فعالة. وبطبيعة الحال ليست كل الدول مهيأة لمثل هذه العضوية. بل إن السؤال هو: ما الذي يمكن تعلمه من التجربة الأوروبية ويمكن استخدامه على المستوى الدولي؟

أما النقطة الرابعة، فتتناول العلاقات القائمة بين المؤسسات السياسية والمؤسسات الدينية، وخاصة الإسلام في هذه الحالة. وتصف لنا الفقرات التالية الكم الهائل من المواد ومن الانطباعات عن الإسلام والديموقراطية، كما تقدم لنا نتائج واحدة من الدراسات الميدانية الفريدة:

"الأفكار الشَّعبية في المجتمعات الغربية، والتي تشبه بعض الحوادث النمطية، ترى ان الإسلام و الديمقراطية ينفي أحدهما الآخر، وأن مستويات التدين من ناحية، والقبول بمبادئ الديمقراطية من ناحية أخرى، تربطهما علاقات عكسية؛ أي، كلما زاد تدين الشخص، قل احتمال اعتناقه للمبادئ الديمقراطية. وكما يقول لنا "تسلر"، فإن هذه المفاهيم عن العلاقة بين التدين والديموقراطية في المنطقة قد تكون مبنية بخطأ على الخبرات الغربية. ففي مجتمعات أوروبا الغربية وأمريكا، يزداد فعلاً عدد المتدينين الذين لهم آراء واتجاهات محافظة نحو الحكم ونحو السياسات الداخلية والخارجية. لكن يتضح لنا من دراسة تسلر أن الحالة عكس ذلك، على الأقل في المغرب والجزائر.

ولو افترضنا أن الالتزام بالفضائل الاجتماعية من الشروط الأساسية لخلق ديموقراطيات مستقرة، والحفاظ عليها، فمن المهم جداً أن ندرس، ونراقب، ونطلع على المواقف العامة تجاه المبادئ والسياسات التي تؤيد الأخذ بالعلمانية والديموقراطية. لقد جرت محاولات قليلة جداً لدراسة أثر التعلق بالدين الإسلامي على مواقف الأفراد تجاه الديمقراطية والحكم. وتوضح دراسة تسلر الطريفة، والنتائج التي توصل إليها، أنه "رغم بعض العلاقات التي لها دلالة إحصائية، يبدو أن تأثير الإسلام على المواقف السياسية والسلوك أقل مما يراه الدارسون للمجتمع العربي والإسلامي عادة. "علاوة على ذلك، ففي سياق دراسة تسلر للمجتمعين المغربي والجزائري، يبين أن الإسلام ليس بالضرورة عقبة على طريق الديمقراطية، وأن التعلق بالإسلام لا يبدو أنه يعوق ظهور ثقافة سياسية منفتحة، وبالتالي ظهور ديموقراطية مستديمة. وجدير بالملاحظة، أن الرابطة الوحيدة التي لها دلالة بين التدين ونزعة المحافظة السياسية كانت لدى النساء، إذ يبدو أنهن يخشين المزيد من عدم المساواة الاقتصادية بين الجنسين كنتيجة غير مباشرة لأي نظام اقتصادي وسياسي ليبرالي"⁽⁴²⁾.

1 - العدالة وسيادة القانون

Schnabel, Albrecht. 2003. "A rough journey: Nascent democratization in the Middle East". In Amin Saikal and Albrecht Schnabel (eds.), *Democratization in the Middle East: Experiences, Struggles, and Challenges*. Tokyo-New York-Paris: United Nations University Press, p. 13.

العدالة واحدة من الدعائم الأساسية لتماسك المجتمع وتقدمه. ومن بين السمات الهيكلية الأساسية استقلال القضاء عن التأثيرات الخارجية والداخلية على حد سواء. وفي هذا الصدد يخصص الإعلان العالمي لحقوق الإنسان، الصادر عن الأمم المتحدة، عدة فقرات عن المساواة أمام القانون والحق في محاكمة عادلة أمام محكمة محايدة. ويقدم تقرير رُفِع مؤخراً إلى "برنامج الحكم العربي" التابع لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي، تقييماً ممتازاً عن حالة استقلال القضاء في العالم العربي والقضايا المتصلة به. وتقدم لنا المقتطفات التالية بعض النقاط البارزة في هذا التقرير:

"لقد أصبح استقلال القضاء وسيادة القانون في بؤرة الاهتمام العالمي... ذلك ان استقلال القضاء له أهمية كبيرة في ثلاثة مجالات من مجالات الحكم. لكن في كل المجالات يثير تطبيق مبادئ استقلال القضاء عددا من القضايا الصعبة... أولاً، أن حماية حقوق الإنسان تعتمد في بعضها على وجود قضاء قوي، وعادل ومستقل، وراغب في توفير الحماية القانونية والدستورية لكل الأطراف السياسية والاجتماعية... ثانياً، ان استقلال القضاء يسهل الاستقرار السياسي والعدالة السياسية... وأخيراً، فإن استقلال القضاء مسألة في غاية الأهمية لتنمية اقتصادات صحية وناجحة.

لكن رغم أن العالم بأسره يكاد يجمع على فكرة استقلال القضاء، فإن النظم الدستورية العربية تختلف اختلافاً كبيراً في مدى اهتمامها بهذا المفهوم بالذات. ففي اليمن وفلسطين، مثلاً، توجد بالفعل نصوص مفصلة عن كيفية ضمان استقلال القضاء؛ كما ان السودان والإمارات العربية المتحدة فيهما ذكر لهيكل المحكمة ببعض التفصيل. أما اليمن، فتذهب إلى حد منع المحاكم الاستثنائية، والمملكة العربية السعودية تؤصل استقلال القضاء في مبادئ الشريعة.

على أن استقلال القضاء ليس غريباً على التقاليد الإسلامية العربية؛ وهناك معايير دينية وسياسية وثقافية قوية تؤيد هذا المفهوم. وليست المهمة هي تغيير المعايير القائمة بل العمل بها⁽⁴³⁾.

ويقدم المؤلفون تحليلاً دقيقاً للمشاكل المتعلقة بالعلاقات مع الفروع التشريعية والتنفيذية للحكومة. وينتهوا إلى أن:

"فكرة "المتابعة والتوازن" تعتبر فكرة فريدة في النظم الدستورية المبنية على غرار النموذج الأمريكي. وأسلوب المتابعة والتوازن يسمح للفروع بأن تراقب عمل بعضها البعض، ولكن يمنعها من السيطرة على بعضها البعض. ويكون التركيز قليلاً جداً على بناء جدران تفصل بين فروع الحكومة المختلفة بينما يكون كبيراً على السماح لكل منها بالأدوات التي تجعلها تُسائل بعضها البعض... إن أسلوب "المتابعة والتوازن" قد لا ينجح في العالم العربي لأن التعددية ضعيفة جداً في المجتمع. كما أن السلطة التنفيذية قوية إلى درجة أن اتباع "أسلوب المتابعة والتوازن" قد يؤدي إلى سيطرة السلطة التنفيذية. وهكذا، إذا كانت الدول العربية ترغب في الالتزام فعلاً باستقلال القضاء، فإنها تحتاج إلى

Sherif, Adel Omar and Nathan J. Brown. 2004. "Judicial Independence in the Arab World". (43)
Prepared for The Program on Arab Governance, The UNDP, pp. 1-8.

مزيد من التركيز على تنفيذ الفصل بين السلطات بطريقة أكثر حزماً، وبما يسمح للقضاء بقدر كاف من الاستقلالية عن سائر فروع الدولة⁽⁴⁴⁾.

إن أهمية المحافظة على استقلال القضاء مسألة مفروغ منها. لكن العدالة الحقّة تتطلب أيضاً فهماً وتطبيقاً للمفهوم بطريقة أوسع وأشمل:

"فهي تتطوي على هيكل دستوري وأنماط للحكم تضمن للإنسان حقوقه وحرياته الأساسية، كما تضمن للناس الأمن والأمان على فكرهم وممتلكاتهم، وتوفر وسيلة فعلية للمشاركة السياسية، وتشجع لدى الناس إحساساً بالانتماء والالتزام. وهي تتضمن كل ما يلزم من المتابعة والتوازن لتوجيه السلطة والأحكام والتقدير والشخصية بعيداً عن التعسف وخدمة المصالح الذاتية، بل نحو خدمة مصالح الناس. وهي تعني التجرد والحياد في سائر جوانب قانون - المدنية والجنائية - والتطبيق العام الذي يؤدي إلى الانضباط الذاتي واحترام القانون والمؤسسات القانونية. وهي تدعو إلى العدل والإنصاف في نظم المكافآت، بحيث تكون أجور الناس ومكاسبهم متناسبة مع نوع الجهد الذي يبذلونه في عملهم ومع مقداره، كما تدعو إلى أن تكون العقوبات متناسبة مع المخالفات. وهي تفضي إلى اتخاذ إجراءات لإعادة التوزيع تلبية لمطالب المحتاجين والمعوّلين بينما تعمل على تشجيع القادرين والموهوبين. ومما لا يقل أهمية عن هذه المظاهر القانونية، أن العدالة تعني أيضاً عدل الناس وكياستهم بين بعضهم البعض في تعاملاتهم اليومية"⁽⁴⁵⁾.

ولأن تأثير العدالة منتشر على أوسع نطاق في كل جوانب الشؤون الإنسانية، فإن المؤشرات التجريبية متناثرة في المجالات المختلفة لقضايا السياسات. ويمكن أن نراها في كل الجداول المقدمة في هذا الفصل تقريباً.

2- الإدارة العامة

تعتبر الإدارة العامة، التي نسميها الخدمة المدنية في بعض الأحيان، أساسية في تنفيذ السياسات والبرامج العامة. ورغم أن البيروقراطية الإدارية ليست لها سلطة التشريع، فإنها تستطيع التأثير بقوة على مجرى السياسات من خلال اشتراكها في تحديد المشاكل، وتقديم المعلومات اللازمة، وترجمة السياسات إلى قواعد تنظيمية عملية. وهكذا، فإن القدرات المطلوبة للحكم تتحدد في جزء كبير منها، من خلال نوعية الموارد البشرية وتنظيم الخدمات المدنية. والسياسات التي تتصل بذلك يجب أن تتصدى لبعض القضايا مثل تعزيز الفاعلية، والكفاءة، والشفافية، والمساءلة، والتجاوب والتخلي بالأخلاق عند تولى شؤون الناس. على أن البيانات الخاصة بالعلاقات بين منظمات الحكومة وبين الناس نادرة في المنطقة، ويرجع ذلك في معظمه إلى القيود التي تفرضها الحكومات.

.Ibid., p. 9 (44)

Nagi, Saad Z. 2001. *Poverty in Egypt: Human Needs and Institutional Capacities*. (45)
Lanham: Lexington Books, p. 253.

وتوضح لنا قلة المعلومات المتاحة انخفاض مستوى التجاوب من جانب "البيروقراطيين"، وارتفاع مستوى الإحباط والكبت لدى الجمهور⁽⁴⁶⁾.

وجدير بالذكر أن مشكلة الفساد تلحق أبلغ الضرر بالحكم وبكل جوانب التنمية. فالمعاملات الفاسدة تحدث عندما "يستغل أصحاب السلطة والنفوذ الرسمي وظائفهم للتربح منها سواء لأنفسهم، أو لأسرهم، أو مجموعاتهم"⁽⁴⁷⁾.

وقد وُضعت بعض التمييزات المهمة بين الفساد "الجسيم" والفساد "الصغير"؛ وإن كان الاثنان يؤديان إلى أضرار خطيرة⁽⁴⁸⁾. فالفساد مهما كان مستواه، جريمة لا تخلو من ضحايا. ويمكن أن يكون معوقاً خطيراً للتنمية وأن "يضر بنوعية حياة المواطن العادي، خصوصاً حياة أكثر أفراد المجتمع ضعفاً"⁽⁴⁹⁾. فبالإضافة إلى التكاليف الاقتصادية، فإن الفساد يخلق ضحايا من الناس ويضع العراقيل أمام التنمية من خلال عدم الكفاءة وتعقيد الإجراءات البيروقراطية⁽⁵⁰⁾.

3- المجتمع المدني

العلاقات الاجتماعية التي تربط بين الناس تختلف عبر خط متصل بين نمط "المجتمعات الأهلية" ونمط "الجمعيات". أما نمط المجتمعات الأهلية، فيمثل العلاقات الأولية التقليدية التي تعتبر غايات في ذاتها. فالناس يعرفون ظروف بعضهم البعض، واحتياجات بعضهم البعض، وتكون المشاركة فيما بينهم قائمة على تقاليد المبادلة، التي تشمل النقود، والمنتجات، والعمل، وغير ذلك من الموارد. وفي مقابل ذلك يكون نمط الجمعيات مبنياً حول مصالح مشتركة لفئات من الناس تكون "مجموعات مصالح" كقابات العاملين، واتحادات التجارة والأعمال. وأعضاء هذه المجموعة لا يعرفون بعضهم البعض بالضرورة، والعلاقات التي تربطهم فيما بينهم ليست غايات في حد ذاتها بل وسائل لأغراض أخرى. ومن كلا الشبكتين، شبكة المجتمعات الأهلية وشبكة الجمعيات، تتألف الهياكل الوسيطة التي تخدم عدداً من الوظائف الهامة مثل الربط والوساطة بين الأفراد والحكومات. وهي عبارة عن أنسجة رابطة داخل النسيج الكلي للمجتمع، كما أنها وسيلة للمشاركة السياسية. وجدير بالذكر أن المركزية، والتوسع العمراني وسائر قوى التغيير كانت تعمل على تحريك المجتمعات نحو نمط الجمعيات.

.Ibid., pp. 232-233 (46)

Myrdal, Gunnar. 1968. *Asian Drama: An Inquiry into the Poverty of Nations*. New York: The Twentieth Century Fund, p. 948. (47)

Moody-Stuart, George. 1997. "The Costs of Grand Corruption". In Newsletter of the Economic Forum for the Arab Countries, Iran & Turkey, Vol. 4, No. 2, September, 1997, p. 9. (48)

.The Economist. 1997. "Who Will Listen to Mr. Clean". August 2: 52 (49)

.Myrdal, Gunnar. Op. cit (50)

ويُذكر أن المنظمات الرسمية، بخلاف منظمات البيروقراطيات الحكومية وشركات التجارة والأعمال التي تتوخى الربح، أصبحت موجودة في كل مكان. ويبين الجدول 2 نسبة المنظمات غير الحكومية لكل مليون نسمة، كما يقول اتحاد الجمعيات الدولية. وثمة اعتباران يدعوان للحذر عند تفسير البيانات: (أ) تأثير التجمعات الصغيرة من السكان على هذه النسب؛ (ب) الشك فيما إذا كانت المنظمات اللامركزية، كما هي الحال في كندا مثلاً، قد دخلت في الحساب باعتبارها منظمة وطنية واحدة أو عدداً من الفروع. وفيما يتعلق بالسياسات، فإن "مشكلة" مكان منظمات المجتمع المدني قد ورد وصفها في مسح أجراه عدد من الباحثين من جامعة جونز هوبكنز على النحو التالي:

"رغم تزايد وجودها وأهميتها، فإن منظمات المجتمع المدني قد ظلت لوقت طويل بمثابة القارة المفقودة من المشهد الاجتماعي لعالمنا. ... وما زال الحديث الاجتماعي والسياسي محكوماً بشدة بـ "نموذج القطاعين" الذي يعترف بوجود دائرتين اجتماعيتين فقط خارج وحدة الأسرة، هما السوق والدولة؛ أو الأعمال والحكومة. ... مدعوماً بإحصاءات أقيمت هذا "القطاع الثالث" من منظمات المجتمع المدني غير مرئي إلى حد بعيد في الإحصاءات الاقتصادية الرسمية. ... وكان هناك افتقار إلى أية معلومات أساسية عن هذه المنظمات، وعددها، وحجمها، وأنشطتها، ووزنها الاقتصادي، وأموالها، ودورها. ... وكان فهمها على نحو أعمق. ... يكاد يكون معدوماً. ونتيجة لذلك، تعطلت قدرة قطاع المجتمع المدني على المشاركة في المناقشات المهمة التي تجري الآن بشأن السياسات، كما أصبحت قدرته على الإسهام في حل المشاكل الملحة محل اعتراض أو تجاهل في أغلب الأحيان"⁽⁵¹⁾.

الجدول 2- عدد المنظمات غير الحكومية لكل مليون نسمة، عام 2000

البلد	عدد المنظمات
الأردن	133
الإمارات العربية المتحدة	295
البحرين	..
تونس	125
الجزائر	33
الجمهورية العربية الليبية	78
الجمهورية العربية السورية	36
السودان	25
العراق	22
عُمان	148
فلسطين	..

الجدول 2 (تابع)

عدد المنظمات	البلد
..	قطر
45	كوريا الجنوبية
369	الكويت
291	لبنان
83	ماليزيا
28	مصر
47	المغرب
48	المملكة العربية السعودية
918	النرويج
18	اليمن

المصدر: Center for the Study of Global Governance, 2001. *Global Civil Society, 2001*. Oxford: Oxford University Press.

وكثير من هذه المنظمات غير الحكومية مشغولة بمصالح أعضائها، بينما غيرها مشغول بالدفاع عن بعض القضايا العامة، وبعضها مشغول بتوفير بعض الخدمات إلى الأفراد، والأسر، والمجتمعات الأهلية. ويُذكر أن انتشار هذا النوع الأخير من المنظمات غير الحكومية في المجتمعات النامية قد تلقى دفعة قوية من جانب الجهات المانحة الدولية، سواء على المستوى الثنائي أو المتعدد الأطراف، بحثاً عن بدائل لتعويض عدم كفاءة الوكالات الحكومية في توجيه موارد التنمية وجهودها، يضاف إلى ذلك أن المنظمات غير الحكومية تعتبر وسيلة لتشجيع التطوع وتعزيز فرص المشاركة على مستوى القاعدة.

ولم تُدرج في المسح المذكور غير أربع دول فقط من هذا التقرير (هي مصر، والمغرب، والنرويج، وكوريا الجنوبية). ويبين لنا الشكل 1 الفروق الشاسعة بين النرويج (7.2 في المائة) والدول الثلاث الأخرى في نطاق منظمات المجتمع المدني من حيث نسبة العاملين فيها من بين السكان الناشطين اقتصادياً. وفي هذا الصدد، تبلغ النسبة في مصر (2.8 في المائة) وهي ضعف النسبة في المغرب (1.5 في المائة). وفي ما يتعلق بحشد المتطوعين، يبين لنا الشكل 2 مرة أخرى النسبة المرتفعة للنرويج والتي تبلغ 63.2 في المائة. كذلك تبين البيانات أن ثمة فروقاً هائلة بين الدولتين العربيتين المشمولتين بالمسح وهما المغرب (52.8 في المائة) ومصر (2.8 في المائة)، مما قد يستلزم المزيد من الدراسة.

على أن كثيراً من المنظمات غير الحكومية ما زالت تعمل بجد للوفاء بأهدافها المعلنة؛ لكن منظمات كثيرة أخرى لم تفعل. وقد يكون الدافع وراء القيادات والعاملين في المنظمات غير الحكومية هو الرغبة في خدمة الغير، أو فرص العمل، أو استغلال العمل في تحقيق مصالح شخصية. أما حركة المنظمات غير الحكومية في العالم العربي، وسائر المجتمعات النامية، فكانت، إلى حد بعيد، عملية تجري من أعلى إلى أسفل. وكثيراً ما اجتذبت بعض القيادات الاستغلالية، خصوصاً على مستوى المنظمات الوطنية. والفوائد التي يسعون إليها تشمل المال والامتيازات، والمكانة والتأثير المقترن

بالصلة، والتعامل مع شاعلي مناصب النفوذ والسلطة. أما المستفيدون فهم عادة أفراد الصفوة وأقاربهم ممن لديهم معرفة بالعملية، ولديهم التأثير الكافي للتعامل مع التعقيدات البيروقراطية، ومع الشبكات اللازمة لتسهيل التمويل. ومن المؤسف أن هذه النماذج تُلقى بظلال الشك على كثير من القيادات والعاملين المجددين الغيورين على مصلحة الناس ومصلحة المنظمات التي يديرونها. يضاف إلى ذلك أن بعض الأبحاث الأخيرة تُلقى أيضاً بظلال من الشك عن مدى تجاوب هذه المنظمات مع الجمهور المتعامل معها، على الأقل في مصر، حيث انتهت إحدى الدراسات التجريبية إلى أن هذا المجال "مطمع سياسي، يتميز بتوجهاته التسلطية والقمعية"⁽⁵²⁾.

وتختلف العلاقات القائمة بين الحكومة وبين منظمات المجتمع المدني اختلافاً كبيراً حسب مستويات الديمقراطية. فنظم الحكم بالأوامر، غالباً ما تكون متشككة في المنظمات غير الحكومية المستقلة ولا تسمح بها إلا في حدود ضيقة. وهي تصدر القوانين والقواعد بغرض السيطرة عليها وليس بغرض تنظيمها. "لكن السعي إلى تكوين جماعات لا يمكن إيقافه لأنه ينبع من واحد من الاحتياجات القوية في طبيعة الإنسان"⁽⁵³⁾. والإشارة إلى "الاجتماع" هنا مقصود بها الاتحاد بين الناس لتلبية "احتياجات الأغراض الثقافية، والانتساب، والمركز، والانتماء"⁽⁵⁴⁾. أما القيود التي تفرض على حرية تكوين الجمعيات والاتحادات التي تبحث عن الحقوق والمصالح الفردية والجماعية فإنها تسهم إسهاماً كبيراً في ظهور الجماعات السرية.

وأخيراً، لعله من المفيد أن نتذكر "دى توكفيل"، وهو أحد المحللين المبكرين للمجتمع المدني، وتذكر تركيزه على "الجمعيات المدنية" وأهميتها للهياكل الديمقراطية⁽⁵⁵⁾. فقد لاحظ أيضاً أن الضعف سيظل سمة للجمعيات المدنية في الدول التي تكون فيها الجمعيات السياسية ضعيفة أيضاً أو محظورة:

"من الصعب أن يكون ذلك وليد المصادفة؛ وما يجب أن نستنتجه هو أن ثمة ارتباطاً طبيعياً، وربما ضرورياً بين هذين النوعين من الجمعيات. ... ولا أقول إنه لا يمكن أن تكون هناك جمعيات مدنية في بلد تكون فيه الجمعيات السياسية محظورة، لأن الناس لا يمكن أن يعيشوا في مجتمع واحد دون الدخول في عمل مشترك؛ لكنني أقول إن الجمعيات المدنية في بلد كهذا ستكون دائماً قليلة العدد، وضعيفة

Abdel Rahman, Maha. 2004. *Civil Society Exposed: The Politics of NGOs in Egypt*. In the (52) American University In Cairo Press: Complete Catalog, Fall, 2004. Cairo: The American University in Cairo Press, p. 19.

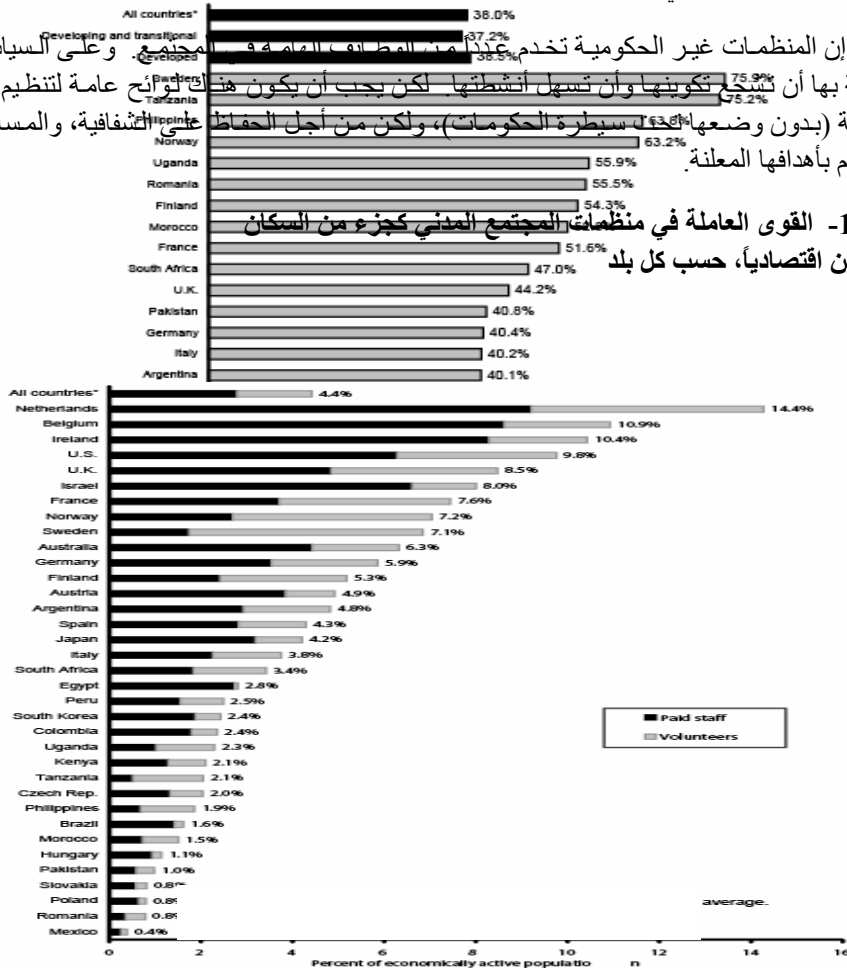
Nisbet, Robert. 1990. Quoted in Sullivan, Denis J. 1994. *Private Voluntary Organizations* (53) *in Egypt-Islamic Development, Private Initiative, and State Control*. Gainesville, Fla.: University Press of Florida, p. 7.

Sullivan, Denis J. 1994. *Private Voluntary Organizations in Egypt-Islamic Development, Private Initiative, and State Control*. Gainesville, Fla.: University Press of Florida, p. 7. (54)

DeToqueville, A. 1835. In Bradley, Phillips, ed., *Democracy in America*. 1945. New (55) York: Alfred Knopf. 1945 [1835].

التخطيط، ومُدارة بلا مهارة، إلى الحد الذي لا تستطيع معه أن تشكل أية مشروعات كبيرة على الإطلاق، أو أنها ستفشل في تنفيذها"⁽⁵⁶⁾.

إن المنظمات غير الحكومية تخدم عديداً من المطالبات المماثلة في المجتمع. وعلى السياسات الخاصة بها أن تتسبب تكوينها وأن تسهل أنشطتها لكن يجب أن يكون هناك توازن عام لتنظيم هذه الأنشطة (بدون وضعها تحت سيطرة الحكومات)، ولكن من أجل الحفاظ على النزاهة، والشفافية، والمساءلة، والالتزام بأهدافها المعلنة.



المصدر: Johns Hopkins Civil Society Project. 2003. Global Civil Society: An Overview Baltimore Johns Hopkins Center for Civil Society Studies.

الشكل 2- نسبة المتطوعين في قوة العمل بمنظمات المجتمع المدني، حسب كل بلد

DeToqueville, A. 1835. Quoted in Nisbet, R. 1966. *The Sociological Tradition*. New York: Basic Books, p. 131.

المصدر: Johns Hopkins Civil Society Project. 2003. Global Civil Society: An Overview Baltimore Johns Center for Civil Society Studies Hopkins.

جيم- التنمية الاقتصادية

لقد سبقنا الإشارة مراراً إلى أن الازدهار الاقتصادي عنصر هام في تقدم المجتمع، وإلى أنه يتشابه مع التطورات التي تشهدها سائر جوانب المجتمع. وفي هذا الصدد، نستخدم عدداً مختاراً من المؤشرات لتقييم فاعلية السياسات المتصلة بذلك في الدول العربية (الجدول 3). وتشمل هذه المؤشرات: نصيب الفرد من الناتج المحلي الإجمالي؛ وقيمة صادرات البضائع؛ والاستثمار الأجنبي المباشر؛ ومعدلات البطالة.

الجدول 3- مؤشرات التنمية الاقتصادية، 2004

البلد	نصيب الفرد من	النسبة المئوية	إجمالي الاستثمار الأجنبي	البطالة
-------	---------------	----------------	--------------------------	---------

	كثسبة مئوية من الناتج المحلي الإجمالي (ج)	للتجارة في الناتج المحلي الإجمالي (ب)	الناتج المحلي الإجمالي (أ)	
				بلدان منطقة الإسكوا
(ج)15.2	5.54	107.8	2 058	الأردن
(أ)2.3	0.78	133.7	24 237	الإمارات العربية المتحدة
(ج)5,5	17.18	172.9	15 257	البحرين
(ج)11.9	5.12	71.9	1 325	الجمهورية العربية السورية
(ج)28.1	0.89	68.7	1 334	العراق
..	(0.07)	84.3	9 336	عمان
(ج)25.5	..	..	1 272	فلسطين
(ج)3.9	2.38	90.9	44 650	قطر
(ج)1,1	(3.80)	76.5	20 233	الكويت
(ج)8.4	1.69	52.7	4 337	لبنان
(ج)9.2	1.84	50.2	1 117	مصر
(ج)4.6	0.78	69.5	10 703	المملكة العربية السعودية
(ج)11.5	(0.16)	80.8	653	اليمن
	1.13	82.5	3 624	مجموع بلدان منطقة الإسكوا
				البلدان غير الأعضاء
..	2.20	81.5	2 922	تونس
(أ)29.8	1.34	61.6	2 619	الجزائر
..	0.70	97.2	4 866	الجمهورية العربية الليبية
..	6.86	38	641	السودان
..	1.77	60.1	1 636	المغرب
	2.21	66.1	1 891	مجموع البلدان غير الأعضاء
	1.40	75.2	2 953	مجموع البلدان العربية
(ج)7,7	5.49	60	30 711	كندا
(ج)3.1	1.84	70.3	14 118	كوريا الجنوبية
(ج)3.9	1.61	52.2	54 598	النرويج
(ج)3.9	5.68	195.9	4 672	ماليزيا

المصدر: (أ) World Development Indicators database, Arab Unified Economic Report, September 2005, Palestinian Monetary Authority, Official web page.

September IMF, Direction of Trade Statistics, quarterly, June 2005, Arab Unified Economic Report, (ب) 2005.

UNCTAD, World Investment Report, 2005, Annex Table B.1., Arab Unified Economic Report, (ج) September 2005.

(د) إلى (ح) UN-ESCWA. Compendium of Social Statistics and Indicators, 7th issue (forthcoming)

(د) بيانات عام 1999، (هـ) بيانات عام 2000، (و) بيانات عام 2001، (ز) بيانات عام 2003، (ح) بيانات عام 1997. ومن ناحية نصيب الفرد من الناتج المحلي الإجمالي يمكن تقسيم الدول إلى خمس فئات: (أ) النرويج، وكندا، وقطر، والإمارات العربية المتحدة؛ (ب) بعض الدول النفطية الغنية من المنطقة ومعها كوريا الجنوبية التي أصبحت دولة صناعية منذ عهد قريب؛ (ج) لبنان وماليزيا؛ (د) معظم الدول

العربية المتبقية والتي يتراوح فيها نصيب الفرد من 2 149 دولاراً أمريكياً في تونس إلى 1 059 دولاراً في فلسطين؛ (●) السودان واليمن، حيث يقل نصيب الفرد فيهما عن نصف هذه الفئة.

أما قيمة صادرات البضائع فهي أكثر إفصاحاً عن الهياكل الاقتصادية وعن قوة منافذها في الاقتصاد العالمي. ويمكن أن نتوصل إلى عدة استنتاجات من البيانات. أولاً، ان الدول التي تصدر "الوقود" تزداد فيها قيمة الصادرات قياساً على سائر دول المنطقة. لكن الدول المصدرة للنفط في المنطقة لا توجد في اقتصاداتها قطاعات أخرى متطورة بما فيه الكفاية للتصدير. فعلى سبيل المثال، كانت 90 في المائة من صادرات المملكة العربية السعودية صادرات نفطية، قياساً على ماليزيا التي بلغت فيها صادرات الصناعات التحويلية 80 في المائة. أما النرويج وكندا، فعند تقييمهما بناء على نصيب الفرد فإنهما تتصدران الدول الأخرى عن جدارة. أما من حيث التنمية، فلا بد من دراسات الفروق التي أدت إلى التقدم السريع في بعض الدول دون غيرها. فعلى سبيل المثال، زادت قيمة الصادرات المصرية بنسبة 17 في المائة خلال التسعينات، بينما تضاعفت صادرات تونس تقريباً في نفس الفترة. وبحلول عام 2001، بلغت قيمة الصادرات المصرية من السلع المصنعة 33 في المائة، بينما بلغت 77 في المائة من قيمة الصادرات في تونس.

ويمكن أيضاً تحديد مدى الاندماج في الاقتصاد العالمي من خلال حجم الاستثمار المباشر. والبيانات التي تظهر في الجدول 3 تعبر عن النسبة المئوية للاستثمار الأجنبي المباشر من الناتج المحلي الإجمالي. والأرقام التي تعبر عن الاستثمار الأجنبي المباشر تشمل التدفقات الاستثمارية الصافية إلى الداخل والخارج. ويتضح أن كندا والنرويج تتدفق منهما استثمارات كبيرة إلى الخارج بشكل ملحوظ، مما يعني أن لديهما استثمارات كبيرة خارج بلديهما. أما ماليزيا ففيها حركة استثمارات قوية مع ارتفاع نسبة التدفقات الصافية إلى داخلها. وأما الأرقام الخاصة بكوريا الجنوبية فتشير إلى اعتمادها القوي على الموارد الوطنية التي تستثمر في الغالب داخل حدود البلد. وأما الدول العربية فتظهر فيها مستويات منخفضة من الاستثمار الأجنبي المباشر، باستثناء السودان التي تبدو فيها النسبة مرتفعة بسبب ضالة الناتج المحلي الإجمالي.

لا بد من الحذر عند وصف وتفسير البيانات المتعلقة بالبطالة. فأولاً، يختلف تعريف البطالة من بلد إلى بلد وبطريقة يمكن أن تؤثر على النتائج تأثيراً كبيراً. يضاف إلى ذلك أن بيانات البطالة والفقر من بين أكثر المعلومات التي تتأثر "بتسييس الإحصاءات"، الذي يؤثر بدوره على توافرها ودقتها. إلا أن النمط يكشف لنا، مع بعض الاستثناءات، عن ارتفاع معدلات البطالة في المنطقة العربية عنها في الدول الصناعية والدول التي تمر بمراحل انتقالية، والنتيجة التي لا مفر من التوصل إليها من مؤشرات النمو الاقتصادي الواردة فيما تقدم، هي أن الاقتصادات العربية تواجه تحديات خطيرة سواء في تحولها نحو المنافسة العالمية، أو في قدرتها على أن تحقق لمواطنيها مستويات معيشية لائقة. وبعض مجالات السياسة لها أهمية خاصة، منها المجالات الموجهة نحو زيادة المدخرات والاستثمارات الوطنية، وجذب رؤوس الأموال والتكنولوجيا الأجنبية مع حماية حقوق العاملين وحماية البيئة، وتوضيح أدوار الحكومة والمشروعات الخاصة فيما يتعلق ببناء المرافق والهياكل الأساسية للبلد، والحفاظ على العدالة في النمو الاقتصادي، وسن القوانين التي تشجع الشفافية وتحميها، وتشجع وتحمي القدرة التنافسية للبلد في الأسواق، وحماية المستهلك، والارتقاء بمستوى الموارد البشرية من خلال تعزيز المعرفة والمهارات.

دال- الفقر وعدم المساواة

كان الاهتمام بالفقر هماً مشتركاً على مر العصور، على اختلاف الديانات والثقافات، وفي كل الدول مهما كانت نظمها الاقتصادية والسياسية، ومهما تباينت مستوياتها من التنمية. لكن انتشار الفقر، وشدته، يختلفان اختلافاً كبيراً بين دولة وأخرى. وهذه الفروق تعتمد أساساً على قدرة أو ضعف المؤسسات التي تتصدى للاحتياجات الإنسانية؛ مثل الأسرة والعائلة، والاقتصاد، والحكومة، والأنشطة الخيرية، والتعليم، والرعاية الصحية. ولكي نزداد فهماً لهذه المشكلة المعقدة، لا بد أن نضعها في سياق عريض من القيم، والمعايير، والأطر التنظيمية لهذه المؤسسات. فهذه القوى توسع الفرص أو تقيدّها، وتحدد توزيع الموارد والسلطة.

إن الفقر مشكلة معقدة ومتعددة الأبعاد؛ وعلى ذلك، يختلف تعريف الفقر كما تختلف مؤشراتته. ويلاحظ أيضاً أننا نفتقر بشدة إلى بيانات مقارنة عن المؤشرات الشاملة مثل القدرة على توفير الاحتياجات الأساسية أو مستويات المعيشة. وكما قيل سابقاً، فالواقع أن البيانات المتوافرة عن الفقر يجب أن تُفسر بحذر بسبب الحساسية السياسية للتقديرات⁽⁵⁷⁾. وكان التصنيف السابق للدول إلى خمس فئات استناداً إلى نصيب الفرد من الناتج المحلي الإجمالي، معبراً عن الفقر والثروة في هذه الدول.

وكما ذكرنا في ما تقدم، ظهر نوع من توافق الرأي على المستوى الدولي بشأن تقليص الفقر، والتخفيف من آثاره، الأمر الذي يعتبر أولوية عالية في التنمية المجتمعية. وكان ذلك جزءاً من إعلانات كوبنهاغن (1995)، وأعيد التأكيد عليه في مناسبات لاحقة⁽⁵⁸⁾. وكان التصدي للفقر هدفاً رئيسياً لسائر المنظمات الدولية الكبرى، مثل البنك الدولي، وكذلك في برامج المساعدات الثنائية من جانب الدول الصناعية. لكن كما أشرنا، لم يتحسن الموقف بل ازداد سوءاً في واقع الأمر. ويستدعي ذلك مزيداً من التنسيق على جميع المستويات، وتحسين المعلومات سواء من حيث توافرها أو من حيث نوعيتها، مثلما يستدعي مزيداً من الفهم لأسباب الفقر وديناميكياته.

وفيما يتعلق بفهم الفقر، فلا بد من كلمة مهمة تتعلق بمنظور كان سائداً فيما مضى، ويشير إليه بعبارة "ثقافة الفقر"⁽⁵⁹⁾. وكان من رأي المؤيدين لهذا المنظور أن بعض السمات الاجتماعية الاقتصادية والسيكولوجية المترابطة والمقترنة ببعض المعتقدات والقيم، تفضي إلى منظومة ثقافية يتميز بها الفقراء؛

Nagi, Saad Z. 2001. *Poverty in Egypt: Human Needs and Institutional Capacities*. (57) Lanham: Lexington Books p. 253.

United Nations, 1995, *The Copenhagen Declaration and Programme of Action*, The World Summit for Social Development, 6-12 March 1995, held in Copenhagen Denmark, New York: United Nations, p. 4. (58)

Oscar Lewis. 1966. "The Culture of Poverty". In L. Ferman, J. Kornbluh and A. Haber, eds., *Poverty in America*. Ann Arbor, MI: University of Michigan Press. (59)

وأن هذه المنظومة تعمل على إحباط الدافع إلى العمل والتغيير؛ وأنها تنتقل في المجتمع وتظل باقية عبر الأجيال. أما المناهضون لهذا الرأي فيقولوا إن الفقراء لديهم الدافع وهم في واقع الأمر يحاولون تحسين أوضاعهم، وأن تفسير الفقر يكمن في غياب الفرصة، وغياب البيئة المساعدة على ذلك. وتؤيد نتائج إحدى الدراسات الشاملة التي أجريت في مصر هذا الرأي الأخير⁽⁶⁰⁾. وكان الحراك بين الأجيال كبيراً في التعليم والمهن، حتى من أدنى الطبقات. يضاف إلى ذلك، أن أكثر الأهداف تكراراً في طلب المساعدة، أو بعد حصول الأسر الفقيرة على المساعدة، هو تغطية تكاليف التعليم الشخصي أو تعليم الأبناء. وعلى خلاف سائر الأهداف، كانت المساعدات التي تتلقاها الأسر من أجل التعليم، تتلقاها في شكل قروض في أغلب الأحيان. وإلى جانب ذلك، ألفت الدراسة بعض الضوء على ديناميكيات الفقر، ويُذكر في هذا الصدد أن الذين مروا بتجربة الحراك التعليمي بين الأجيال، قد حدث بينهم انخفاض في معدلات الفقر بـ 4.4% من إجمالي السكان.

والمعروف أن قضايا السياسات المتصلة بالفقر كثيرة ومتنوعة؛ وأنها تمس جميع المؤسسات. وهي على المستوى العام يجب أن تنتج نحو النمو الاقتصادي، وتوسيع أسواق العمل وتطويرها، وتحقيق عدالة التوزيع، ونحو إجراءات إعادة التوزيع وغير ذلك من وسائل الحماية الاجتماعية، وإتاحة القروض، والمساعدة في بناء الموارد، وتعزيز المساواة في الفرص وحمايتها، والأهم من ذلك، نحو الحصول على تعليم جيد ورعاية صحية جيدة.

هاء- التعليم، والمعرفة، والمهارات

يعتبر التعليم دعامة من الدعائم الأساسية للتنمية المجتمعية. وهو ضروري لنمو الديمقراطية والحكم المسؤول، والنهوض بنوعية الموارد البشرية التي لا غنى عنها في أي ازدهار اقتصادي، وفي غرس العقلانية. وإذا كانت المناهج مناسبة، فإنها تكون قادرة أيضاً على التأثير في بناء ثقافات التسامح، وبناء الضمير الاجتماعي، والوعي البيئي، والحس الجمالي. فضلاً عن ذلك، فإن التعليم شرط أساسي للمشاركة في الثورة العلمية والتكنولوجية، التي تتبدى آثارها بوضوح في الرعاية الصحية، والاتصالات، والنقل، وغير ذلك من الجوانب الإنسانية. ويحتوي الجدول 4 على بيانات عن معدلات الأمية بين قطاعات السكان من سن 15 سنة فما فوق، ومن سن 15 سنة إلى 24 سنة، عن الالتحاق بالمستوى التعليمي الثانوي أو المهني، وعن مصروفات التعليم كنسبة مئوية من الناتج المحلي الإجمالي.

الجدول 4- مؤشرات الأمية والتعليم

البلد	الأمية 2000-2004	معدل الالتحاق 2002/2003
-------	------------------	-------------------------

الجامعي (الإجمالي)	الثانوي (الصافي)	الفئة العمرية (15-24)	الفئة العمرية (+15)	
35	80	0.6	9.1	الأردن
35	71	8.6	22.7	الإمارات العربية المتحدة
33	87	1.4	11.5	البحرين
27	64	5.7	26.8	تونس
21	67	10.1	31.1	الجزائر
58	...	3	18.3	الجمهورية العربية الليبية
...	43	4.8	17.1	الجمهورية العربية السورية
...	...	20.9	40.1	السودان
14	...	^① 55.4	^① 60.7	العراق
7	69	1.5	25.6	عمان
35	84	^① 1.6	^① 10.8	فلسطين
22	82	5.2	15.8	قطر
58	...	...	...	كندا
85	87	...	...	كوريا الجنوبية
...	77	10.9	17.1	الكويت
44	...	^① 4.8	^① 14.0	لبنان
29	70	2.8	11.3	ماليزيا
29	81	26.8	44.4	مصر
11	36	30.5	49.3	المغرب
25	53	6.5	22.1	المملكة العربية السعودية
81	96	...	...	النرويج
...	...	32.1	51	اليمن

المصادر: الأعمدة 1-2: اليونسكو تموز/يوليو 2004.

الأعمدة 3-4: اليونسكو Global Education Digest 2005, UNESCO Institute for Statistics.

ملاحظات: (أ) بيانات 2000 مصدرها المجموعة الإحصائية لبلدان الإسكوا العدد 25.

... بيانات غير متوفرة.

وتكشف التوزيعات الواردة في الجدول عن فروق واضحة بين الدول العربية، وبينها وبين الدول التي بلغت مراحل متقدمة من التنمية. ويلاحظ أن معدلات الأمية بين الذين تبلغ أعمارهم 15 سنة فما فوق مرتفعة في كل الدول العربية، خصوصاً في اليمن (51 في المائة)، والمغرب (49.3 في المائة)، ومصر (44.4 في المائة)، والسودان (40.1 في المائة). على أن معدلات الأمية بين الذين تتراوح أعمارهم بين 15 سنة و24 سنة تدعو للقلق الشديد، لأنها تنم عن فشل خطير في أداء النظم

التعليمية في الأونة الأخيرة. وفي هذا الصدد، توجد في نفس الدول الأربع معدلات أعلى من غيرها بشكل ملحوظ.

ومما يلاحظ أيضاً انخفاض مستويات الالتحاق بالتعليم الثانوي في العراق، والمغرب، والجمهورية العربية السورية، واليمن، وكذلك في التعليم المهني في كثير من الدول العربية، خصوصاً الجمهورية العربية السورية والسودان وعمان، التي يقل فيها المستوى عن 10 في المائة. ثم المغرب والإمارات العربية المتحدة واليمن التي يزيد فيها المستوى زيادة طفيفة عن 10 في المائة. وفي مقابل ذلك فإن نسبة الالتحاق بالتعليم المهني تبلغ 59 في المائة في كندا، و70 في المائة في النرويج، وتزيد إلى 82 في المائة في كوريا الجنوبية. لكن صورة المصروفات العامة على التعليم غير مكتملة في معظم الدول العربية بسبب نقص البيانات. ومع ذلك، فإن الأدلة المجزأة تشير باستمرار إلى وجود التزام عام قوي من ناحية المجتمعات المتقدمة أو الانتقالية. كذلك تكشف الأرقام عن وجود مستويات مرتفعة من الدعم العام للتعليم في تونس وأكثر منها في اليمن. ويجب أن نلاحظ أن نسبة الإنفاق تتأثر بشدة بحجم الناتج المحلي الإجمالي، الذي هو صغير أصلاً في بعض الدول مثل السودان واليمن.

وأهم قضايا السياسات التعليمية تدور حول الحصول على التعليم، وتكاليفه، ونوعيته. وفي معظم الدول، إن لم يكن فيها كلها، تكون المسؤولية الأولى عن التعليم الأساسي في يد الحكومة، وإن كانت هناك مدارس خاصة متاحة للذين يفضلونها ولديهم القدرة على تحمل تكاليفها. ومن الأمور المهمة أيضاً الاهتمام بتساوي الفرص والفوائد الاجتماعية الاقتصادية بين الجنسين. وقد أجرت كوريا الجنوبية دراسات متعمقة عن التعليم يمكن أن تعود بفائدة عظيمة على جهود الإصلاح. والاقتراسات الطويلة الواردة فيما يلي، والمأخوذة عن تحليل أجراه "ماكجين" وشركاه، تلقي لنا الضوء على بعض الجوانب في تطور الأهداف، والسياسات، والممارسات الوطنية⁽⁶¹⁾:

"التغيرات التي حدثت في الحكومة لم تكن مصحوبة بتغيرات كبيرة في أهداف التعليم. وفي آذار/مارس 1964، اعتمدت اللجنة الوطنية لتخطيط التعليم مجموعة الأهداف التالية لمنظومة التعليم الجديدة: (أ) صياغة الشخصية التي تتحقق من خلال الصداقة والانسجام على المستوى الدولي مثلما تتحقق في الاستقلال الوطني واحترام الذات؛ (ب) التركيز على المسؤولية الفردية وعلى روح التأزر: تعزيز روح الخدمة الأمينة والعملية؛ (ج) الإسهام في الحضارة الإنسانية من خلال تأصيل العلم والتكنولوجيا، والارتقاء بالثقافة الوطنية والتركيز عليها؛ (د) غرس روح المثابرة في العمل من خلال رفع مستويات الصحة البدنية للناس؛ (•) تربية الشخصية المخلصة والمتكاملة من خلال التركيز على ملكة التدنوق والإبداع الموجودة في الفنون الجميلة".

(61) McGinn, Noel F., Donald R. Snodgrass, Yung Bong Kim, Shin-Bok Kim, and Quee-Young Kim. 1980. *Studies in the Modernization of The Republic of Korea: 1945-1975: Education and Development in Korea*. Published by Council on East Asian Studies, Harvard University. Distributed by: Cambridge, Mass.: Harvard University Press, pp. 27-30, 68, 73-75, 77, 78.

هذه الأهداف، اعتمدها فيما بعد حكومة "ري" دون تغيير كبير وتم إدراجها في قانون التعليم. وأما الهدف الأسمى للتعليم الكوري فهو موضح في المادة 1 عن النحو التالي:

يكون هدف التعليم، في ظل المثل الأعلى العظيم "هونجيك إن جان" (فوائد للإنسانية جمعاء)، هو مساعدة كل الناس على تحسين قدرة الفرد، وتنمية القدرة على الحياة المستقلة، واكتساب صفات المواطنة المطلوبة لخدمة التطور الديمقراطي للأمة وتحقيق ازدهار الإنسان. ومن أجل تحقيق هذه الأهداف، تم اعتماد أهداف أكثر تحديداً:

(أ) غرس المعرفة والعادات اللازمة لتنمية الجسم تنمية سليمة والحفاظ عليه والتخلي بروح لا تقهر؛ (ب) تنمية الروح الوطنية من أجل الحفاظ عن الاستقلال الوطني والقيم الوطنية لخدمة قضية السلام في العالم؛ (ج) تناقل وتطوير الثقافة الوطنية والإسهام في خلق الثقافة العالمية وتنميتها؛ (د) غرس روح البحث عن الحقيقة، والقدرة على التفكير العلمي، والتصرف بإبداع، والحياة بعقلانية؛ (هـ) تنمية حب الحرية وتنمية الاحترام الشديد للمسؤولية، وهو ما يلزم للعيش في حياة مجتمعية منسجمة، مع روح الأمانة، والتعاون، والحب، والاحترام؛ (و) تنمية الحس الجمالي من أجل تذوق أو إبداع الفنون الراقية، للتمتع بجمال الطبيعة، والانتفاع بوقت الفراغ بطريقة فعالة من أجل حياة سعيدة متناسقة.

ويبدو أن الأهداف المذكورة تعبر عن محاولة للمزج بين المفاهيم الحديثة للتعليم وبين القيم الاجتماعية التقليدية. (ص 27-31).

ويمكن تفسير انخفاض تكلفة التعليم العام في كوريا باعتبارها نتيجة لعدة عوامل. وربما أقل هذه العوامل أهمية هو المعونة الأجنبية المقدمة للتعليم. (ص 68).

"... وتعتبر كوريا واحدة من الدول النامية القليلة التي نفذت سياسة للترفيه الأوتوماتيكي على جميع المستويات. والصورة المعهودة في معظم الدول هي الدخول المتأخر، والفشل، والإعادة، بما يفضي إلى ارتفاع معدلات التسرب (التي غالباً ما تُنسب خطأً إلى عدم اهتمام الوالدين بتعليم أبنائهم) أو إلى ارتفاع نسبة الطلبة الذين تزيد أعمارهم عدة سنوات عن المفترض في مرحلتهم الدراسية. ... لكن هذه ليست هي الحال في كوريا. ... فمعظم الطلبة ينتمون إلى السن الصحيحة لمرحلتهم التعليمية".

لكن كيف يتم الحفاظ على الترفيه الأوتوماتيكي؟ في كثير من الدول يبرر المعلمون ارتفاع نسبة الرسوب بعجز الطلبة عن استيعاب المواد المقدمة لهم، وهي مواد لازمة للنجاح في المستويات الأعلى في منظومة التعليم، ومن ثم أداء دورهم كأعضاء منتجين في المجتمع. أما رسوب الطلبة الأقل قدرة من غيرهم فإنه يسمح للمدرسين بالتركيز على الطلبة الأكثر قدرة، بالعمل مع فصول أصغر حجماً، وبوجه عام، المحافظة على مستوى عالٍ من الإسهام في التعليم. ومن ناحية أخرى، فإن كوريا لا تكتفي باستبقاء جميع التلاميذ في المدارس حتى الفصل السادس، واستبقاء أغلبهم حتى الفصل التاسع، بل إنها تفعل ذلك أيضاً مع الفصول الكبيرة جداً. ومن ثم قد يتوقع المرء أن يكون محتوى ما يجري تدريسه في المدارس الكورية، ومنهج التدريس في حد ذاته، مختلفين اختلافاً كبيراً عما يُدرس في الدول الأخرى.

لكن الواقع أن الفارق الكبير يتجسد في مدى الجدية التي يعمل بها الطلبة، فكل الطلبة ينجحون في كوريا، رغم استمرار الاعتماد على الدرجات باعتبارها معلومات تشخيصية من جانب الآباء المهتمين بمستقبل أبنائهم التعليمي على المدى الطويل. ولأن جميع الطلبة يُنظر إليهم باعتبارهم قادرين على النجاح، فإن الأداء السيء داخل الفصل يعتبر دليلاً على سوء التركيز من جانب الطالب أكثر مما يعتبر مؤشراً على ضعف قدرته، وبالتالي قد يؤدي إلى زيادة الضغط من جانب الآباء الحريصين على أن يبلغ أبنائهم المستويات التعليمية الأعلى. (ص 73-75).

"ولقد أصبح انخفاض تكلفة وحدة التعليم ممكناً بسبب موافقة المدرسين على العمل بأجور أقل من الأجور التي تُدفع لأشخاص مماثلين لهم في الكفاءة في دول نامية أخرى. وتوجد عدة تفسيرات لذلك. أولاً، أن مهنة التدريس تحظى باحترام كبير في كوريا، ولا شك بالتالي أنها تعود بفائدة نفسية كبيرة. ثانياً، أنه من الممكن أن يحصل المدرسون على بعض المكافآت المالية والمادية علاوة على ما تشمله التقارير الرسمية عن تكاليف المعيشة، وذلك أساساً عن طريق العمل في الدروس الخصوصية قبل الامتحانات بعد ساعات المدرسة. وثالثاً، خصوصاً في ما بين بدايات الخمسينات وأواخر الستينات، كانت الأعداد الزائدة من خريجي المدارس الثانوية والكليات، عاجزة عن إيجاد عمل في وظائف مجزية، فخلقت مجموعة من الأيدي العاملة المنخفضة التكلفة في مجال التعليم. وكانت برامج تدريب المدرسين للمدارس الثانوية وخريجي الكليات تستغرق فترات قصيرة نسبياً، وقابلة للتكلفة. (ص 78).

وفي سعي كوريا وراء الأداء الكمي وتحقيق الالتحاق الكامل بالتعليم، لم تغب عنها نوعية التعليم أيضاً. وتوضح هذه النقطة نتائج إحدى الدراسات الدولية، وفيما يلي، أولاً، وصف لهذه الدراسة:

"تعتبر الدراسة الدولية الثالثة للرياضة والعلوم أكبر وأشمل وأدق مقارنة دولية للتعليم على الإطلاق. وفي العام الدراسي 1995، انصبت الدراسة على اختبار المعرفة في الرياضيات والعلوم لنصف مليون طالب من 41 دولة في خمسة مستويات تعليمية مختلفة. وشملت الدراسة بالإضافة إلى الاختبارات والاستبيانات، تحليلاً للمقررات، ومشاهدات مصورة بالفيديو لفصول الرياضيات ودراسة حالات لقضايا تتعلق بسياسة التعليم"⁽⁶²⁾.

والتقارير التي تم استعراضها من هذه الدراسة تخص طلبة من المستوى الدراسي الثامن. وعلى مقياس يتراوح من 200 إلى 800 نقطة، سجلت كوريا الجنوبية 607 نقاط في الرياضيات، لا تسبقها إلا سنغافورة (643)، بينما سبقت كوريا اليابان (605)، وألمانيا (509)، والولايات المتحدة (500). أما في العلوم، فقد جاءت كوريا الرابعة (565) وراء سنغافورة (607)، وجمهورية التشيك (574)، واليابان (571). أي أن الدرجات التي سجلها الطلبة الكوريون كانت أعلى من التي سجلها طلبة الولايات المتحدة (554) وألمانيا (531). وكانت الكويت هي الدولة العربية الوحيدة التي شملتها الدراسة، وقد سجلت 392 نقطة في الرياضيات و430 نقطة في العلوم، وجاء ترتيبها 39 في المادتين، متقدمة بذلك على كولومبيا وجنوب أفريقيا بفارق بسيط.

US Department of Education. 1996. The Third International Mathematics and Science (62) Study (TIMSS), p. 9.

هكذا، وعلى مدى فترة قصيرة لا تتجاوز بضعة عقود، تمكن الكوريون من القضاء على الأمية، والوصول إلى مستوى الالتحاق الكامل بالتعليم الأساسي، وتكوين ثروة من الموارد البشرية المتعلمة. والسياسات التي اتبعتها كوريا لاستخدام هذه الموارد استخداماً صحيحاً أحدثت زيادة ملحوظة في التنمية الاقتصادية، سواء من حيث النطاق أو الإيقاع. ويحدد "ماكجين" وشركاه ما أسهم به التعليم في هذا التقدم: (أ) تحسين نوعية الأيدي العاملة من خلال زيادة مهاراتها، وكفاءتها، ومعرفتها بالعمل؛ (ب) زيادة حركة الأيدي العاملة، وتشجيع تقسيم العمل وزيادة مشاركة قوة العمل؛ (ج) زيادة المعرفة العلمية والتقنية من أجل تشجيع التقدم التقني عن طريق الاختراعات، والاكتشاف، وسرعة التكيف؛ (د) زياد القدرة على العمل في مشاريع خاصة من أجل تحسين الإدارة وتخصيص عوامل الإنتاج؛ (•) جعل الناس أكثر تجاوباً مع التغيرات الاقتصادية، وإزالة الحواجز الاجتماعية والمؤسسية التي تعترض النمو الاقتصادي⁽⁶³⁾.

وتعتبر نسبة العاملين ضمن قوة العمل، الحاصلين على تعليم مهني مؤشراً مفيداً على دور التعليم في النهوض بالموارد البشرية؛ لكن لم تكن هناك أية بيانات من هذا النوع متاحة في الدول العربية. وهناك أيضاً ثلاثة مؤشرات أخرى تكشف عن هذه العلاقات - التدريب في مجال العلم والهندسة، والإنفاق على البحث والتطوير كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي، وطلبات تسجيل البراءات المقدمة من المقيمين في الدولة. ويتضح من البيانات المتوافرة أن الدول العربية تعتبر نسبياً في مواقع أضعف بكثير في هذه المجالات الثلاثة. فالتدريب في مجال العلوم والهندسة متخلف بشكل ملحوظ عن المجتمعات الصناعية. كذلك فإن الإنفاق على البحث والتطوير منخفض أيضاً، كما هي الحال في تونس (0.45 في المائة)، ومصر (0.19)، والمغرب (0.18) من الناتج المحلي الإجمالي. بينما يبلغ هذا الإنفاق في كوريا الجنوبية (2.96 في المائة)، تليها كندا (1.94)، والنرويج (1.64). ويجب ألا تغيب عن الأذهان الفروق الكبيرة في حجم الناتج المحلي الإجمالي لهذه الدول. وأخيراً، فإن الأرقام المتعلقة بـ "طلبات تسجيل البراءات توضح أن كوريا تحتل مكان الصدارة بما يعادل 50 861 طلباً، تليها كندا (4 259)، والنرويج (1 399). أما في الدول العربية، فإن مصر لديها أكبر الأرقام (406)، تليها الجمهورية العربية السورية (50)، فالمملكة العربية السعودية (33)، والجزائر (32). وكانت هناك عشر دول لا توجد لديها مثل هذه الطلبات أصلاً. وفي ضوء هذه المعلومات، ليس من المستغرب أن تحتل المجتمعات الصناعية مواقع أقوى بكثير من الدول العربية في مجالي العلم والتكنولوجيا على مستوى العالم.

واو- الصحة والرعاية الصحية

تأثرت مؤسسات الرعاية الصحية تأثراً مدهشاً بالتطورات التي شهدتها العلم والتكنولوجيا. لكن فوائد هذه التطورات موزعة توزيعاً سيئاً لحد الخطورة داخل الدول وفيما بينها على جميع مستويات الرعاية الصحية: الوقائية، والعلاجية، والترميمية. وتستخدم مؤشرات مختلفة لتقييم هذه التوزيعات

ومقارنتها. وكثير من هذه المؤشرات يتصل بأرقام ونسب نصيب الفرد من المتخصصين في الرعاية الصحية، وأسرة المستشفيات، والمعدات الطبية. لكن هذه مجرد وسائل للمحافظة على الصحة؛ وليست غايات في حد ذاتها. وتوجد مؤشرات أخرى لقياس محصلة أو نتيجة المنظومة كما تسجلها الحالة الصحية للسكان مثل وفيات الرضع والعمر المتوقع عند الولادة (الجدول 5). أما الالتزام بهذه المؤسسة المهمة فيقياس بمؤشرين آخرين - الإنفاق العام على الرعاية الصحية كنسبة مئوية من الناتج المحلي الإجمالي، ونصيب الفرد من مجموع الإنفاق على الصحة.

والتوزيعات التي تجري وفقاً لهذه المتغيرات تكشف عن تناظر ملحوظ بين مستويات الاستثمار في الرعاية الصحية وبين الظروف الصحية للسكان. وأكثر ما يلاحظ في هذا الصدد، آثار العقوبات والحروب التي فرضت على العراق، والكفاءة الفذة في كوريا الجنوبية وماليزيا. ومن بين الدول العربية الأخرى، تتميز البحرين، والكويت، وعمان، وقطر، والإمارات العربية المتحدة، بأعلى قدر من الاستثمارات في الصحة، وفي مقابل ذلك، بأفضل نتيجة وأفضل عائد. وعلى الطرف الآخر من الخط توجد السودان واليمن ولهما أدنى مستوى على النوعين من المؤشرات - الاستثمار، والصحة. أما الدول المتبقية فتقع في الوسط من مختلف المقاييس.

وقد أجرت منظمة الصحة العالمية دراسة مكثفة عن أداء نظم الرعاية الصحية استناداً إلى عدد من المعايير من بينها: العمر المتوقع بدون إعاقة، المساواة الصحية من حيث بقاء الأطفال على قيد الحياة، مستوى التجاوب وتوزيعه، الإنصاف في الاشتراكات المالية، النتائج الصحية، ومجمل أداء المؤسسات الصحية⁽⁶⁴⁾. ويشمل الجدول 5 مختلف التقديرات استناداً إلى "مجمل أداء المنظومة" والذي يُظهر عُمان (8) متقدمة على سائر الدول في التحليل، تليها النرويج (11). كذلك تأتي ضمن المنظومات الـ 30 العليا، منظومة المملكة العربية السعودية، والإمارات العربية المتحدة، والمغرب، وكندا، على الترتيب. أما أدنى المنظومات من حيث الأداء فكانت في السودان، واليمن، والجمهورية العربية السورية، والعراق، بهذا الترتيب.

أما القضايا الهامة التي تتصل بالسياسات، فهي تتعلق بالحصول على الخدمة، والتكاليف، وما إذا كانت في المتناول، ونوعية الخدمة، والموارد البشرية، والتنظيم. وتتناثر المناقشات والقرارات المتعلقة بهذه القضايا تأثيراً كبيراً بالقيم والأيدولوجيات، التي قد لا تستمد جذورها بالضرورة من وقائع فعلية. ومن بين القضايا التي تجتذب الكثير من الانتباه والمناقشات المكثفة، تلك القضايا التي تتعلق بالحقوق والمسؤوليات عن الرعاية الصحية، ودور الحكومة في مقابل دور الأسواق. وأما فروق المواقف فلا توضحها المقارنات بين كندا والنرويج بسبب أوجه التشابه بين نظاميهما. لكن عند إدراج الولايات المتحدة، حيث يوجد مزيج من النماذج المختلفة، تكون المقارنات مفيدة. "المحافظون يؤمنون عادة بأن الرعاية الصحية ليست حقاً بل امتيازاً يجب أن يتعلم المواطنون كيف يكسبونه بالمشاركة في

World Health Organization. 2000. *The World Health Report 2000: Improving Health* (64) Systems. Geneva, Switzerland: World Health Organization.

قوة العمل سواء في الماضي أو في الحاضر ... بينما يقول الليبراليون إن الرعاية الصحية حق يجب أن يحصل عليه كل فرد من لحظة ولادته⁽⁶⁵⁾. ورغم أن الولايات المتحدة لديها واحد من أكثر النظم تطوراً في العالم من الناحية التكنولوجية، يخدم المؤمن على أنفسهم والأغنياء خدمة جيدة جداً، فإن هذا النظام فاشل بالنسبة للآخرين. لأن "45 مليوناً ... ليس لديهم تأمين صحي على الإطلاق. ... و33 مليوناً آخرين لديهم تغطية محدودة ... والولايات المتحدة، كدولة، تنفق أكثر من 14 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي على الرعاية الصحية، أي 50 في المائة زيادة في نصيب الفرد عن أي بلد آخر. لكن ... منظمة الصحة العالمية أعطت الولايات المتحدة رقم 39 في الترتيب ... أما من حيث العدالة وإتاحة الخدمة للجميع، فقد أعطى نفس التقرير للولايات المتحدة رقم 55 في الترتيب"⁽⁶⁶⁾.

الجدول 5- مؤشرات الصحة ومصروفاتها

البلد	معدل وفيات الرضع لكل ألف ولادة حية 2005-2000	العمر المتوقع عند الولادة 2005-2000	الإنفاق العام على الصحة كنسبة مئوية من الناتج المحلي الإجمالي	نصيب الفرد في السنة من مجموع المصروفات الصحية (بالدولار)	تصنيف منظمة الصحة العالمية لمجملة أداء المنظومة الصحية ⁽¹⁾
الأردن	23	71.2	4.50 ^(c)	163 ^(c)	83
الإمارات العربية المتحدة	9	77.9	2.60	849	27
البحرين	14	74.2	2.90	500	42
تونس	22	73.1	4.90	134	52

الجدول 5 (تابع)

البلد	معدل وفيات الرضع لكل ألف ولادة حية 2005-2000	العمر المتوقع عند الولادة 2005-2000	الإنفاق العام على الصحة كنسبة مئوية من الناتج المحلي الإجمالي	نصيب الفرد في السنة من مجموع المصروفات الصحية (بالدولار)	تصنيف منظمة الصحة العالمية لمجملة أداء المنظومة الصحية ⁽¹⁾
الجزائر	37	71.0	3.10	73	81
الجمهورية العربية الليبية	19	73.4	1.60	143	87

(65) McCarty, Dawn, J. Rick Altmore, and Robert E. Moffit. 2003. "Do We Need a National Healthcare Policy?" In Howard Jacob Karger, James Midgley, and C. Brene Brown (eds.) *Controversial Issues in Social Policy*. Boston: Allyn and Bacon, p. 125.

(66) Ibid., p. 131

108	65	2.40	73.2	18	الجمهورية العربية السورية
134	14	0.60	56.3	72	السودان
103	225	1.02	58.8	94	العراق
8	225	2.40	74.0	16	عُمان
...	...	...	72.4	21	فلسطين
44	885	2.20	72.7	12	قطر
30	2 163	6.80	79.9	5	كندا
58	532	2.60	76.9	4	كوريا الجنوبية
45	630	3.50	76.8	91	الكويت
91	(ب)499	(ب)2.20	71.9	22	لبنان
49	143	2.00	73.0	10	ماليزيا
63	46	1.90	69.6	37	مصر
29	59	2.00	69.5	38	المغرب
26	375	3.40	71.6	23	المملكة العربية السعودية
11	2 981	6.80	79.3	4	النرويج
120	20	1.50	60.3	69	اليمن

المصدر: الأعمدة 1 إلى 2: الأمم المتحدة شعبة السكان في إدارة الشؤون الاقتصادية والاجتماعية، أفاق سكان العالم، مراجعة 2004.

الأعمدة 3 إلى 4: البنك الدولي، *World Development Indicators, 2004*.

[على سي دي روم]. البنك الدولي للإنشاء والتعمير [المنتج والموزع]. العمود 5: منظمة الصحة العالمية. 2000. *The World Health Report: 2000 Improving Health Systems Performance*، جنيف.

الملاحظات: البيانات تشير إلى عام 2002 ما لم يرد غير ذلك.

(أ) البيانات تشير إلى سنوات مختلفة.

(ب) بيانات عام 1998.

(ج) بيانات عام 2001.

وهذه حالة من حالات وفرة الموارد، وارتفاع مستوى الإنفاق، لكنها تعتمد على سياسات معيبة تحركها الأيديولوجيا والمصالح الخاصة. وللتشكيك في أي نظام وطني للتأمين الصحي، تلعب مصالح القطاع الخاص على مخاوف الناس المزمنة من البيروقراطية الحكومية. والحق أن السوق الخاصة هي التي خلقت البيروقراطية الكثيفة، وهي بيروقراطية تُقزّم حجم برنامج الرعاية الطبية (ميديكير) وتكاليفه، وهو أكثر برامج التأمين الصحي كفاءة في الولايات المتحدة من حيث التكاليف الإدارية ... التي تبلغ في المتوسط حوالي 2 في المائة في السنة ... وقد تبين من دراسة أجريت في عام 2002 في ولاية "مين" ... أن التكاليف الإدارية للمؤمنين من القطاع الخاص في الولاية تراوحت بين 12 في المائة وأكثر من 30 في المائة⁽⁶⁷⁾.

The World Bank 2004. *Gender and Development in the Middle East and North Africa*: (67)

زاي- الرعاية الاجتماعية

يحتوي الجدول 6 على بيانات عن نسب الإعاقات العمرية في عدد من الدول. وتبلغ الإعاقة أعلى نسب لها في اليمن، والمملكة العربية السعودية، وعمان، والجمهورية العربية السورية، والسودان، والعراق، حسب الترتيب. وكل النسب المرتفعة في هذه الدول تأتي في شكل ارتفاع نسب الأطفال الذين تقل أعمارهم عن 15 سنة. والمجتمعات الصناعية المتقدمة، مثل النرويج، وكندا، وكوريا، فيها نسب مرتفعة بشكل ملحوظ من السكان الذين تبلغ أعمارهم 65 سنة فما فوق. أما في دول المنطقة، فإن أعلى نسبة من السكان من هذه الفئة العمرية كانت في تونس ولبنان على التوالي. ويجب أن نلاحظ أيضاً انخفاض معدل النمو السكاني في الدول الصناعية. وقد لوحظ مؤخراً أن بعض المؤشرات تدل على تناقص معدلات الخصوبة في الدول العربية.

الجدول 6- معدلات الإعاقة والفئات المتعلقة بها

البلد	معدلات الإعاقة	السكان أقل من 15 سنة (نسبة مئوية من السكان)	السكان 65+ (نسبة مئوية من السكان)
الأردن	0.41	38.49	2.96
الإمارات العربية المتحدة	0.24	23.35	1.07
البحرين	0.31	27.79	2.82
تونس	0.34	28.42	6.03
الجزائر	0.36	32.13	4.37
الجمهورية العربية الليبية	0.35	31.35	3.71
الجمهورية العربية السورية	0.42	38.71	3.04

الجدول 6 (تابع)

البلد	معدلات الإعاقة	السكان أقل من 15 سنة (نسبة مئوية من السكان)	السكان 65+ (نسبة مئوية من السكان)
السودان	0.43	39.98	3.46
العراق	0.45	42.08	2.79
عمان	0.38	35.57	2.27
فلسطين	0.50	46.24	3.30

1.33	24.13	0.25	قطر
12.80	18.51	0.31	كندا
8.16	19.96	0.28	كوريا الجنوبية
1.51	25.23	0.27	الكويت
7.12	29.92	0.37	لبنان
4.26	33.25	0.38	ماليزيا
4.63	34.80	0.39	مصر
4.60	32.35	0.37	المغرب
2.72	38.70	0.41	المملكة العربية السعودية
15.13	19.94	0.35	النرويج
2.32	47.50	0.50	اليمن

المصدر: البنك الدولي، 2004، *World Development Indicators* [على سي دي روم]. البنك الدولي للإنشاء والتعمير.

الملاحظات: البيانات تشير إلى عام 2002 ما لم يرد غير ذلك.

إن الإعاقة تجعل بعض الفئات من السكان معرضين لخطر الآثار الضارة الناتجة عن ضعف المؤسسات المجتمعية. وهذه الفئات تشمل الفقراء، والأطفال والشبان المعرضين للأخطار، وذوي الإعاقة، وكبار السن من أصحاب المشاكل المتعددة. وفي المجتمعات التقليدية، كانت الأسرة والمجتمعات الأهلية تقدم الكثير من الرعاية والمساعدة المطلوبة في حدود معرفتها، وقدراتها الفنية، ومقدرتها الاجتماعية والاقتصادية. أما في المجتمعات الحديثة، فإن السياسات والبرامج العامة هي التي تقدم العون للأسر في هذه الوظائف، وتلبي الاحتياجات والمطالب بطرق أخرى. وأما المجتمعات التي تمر بمراحل انتقالية، فتتسم بالضعف في هذا وذاك، مما يترك أعداداً ونسباً متزايدة من المنتمين لهذه الفئات في أحوال صعبة. وكما يمكن أن نتوقع بطبيعة الحال، يزيد الفقر حياة هؤلاء المواطنين وحياة أسرهم صعوبة وتعقيداً.

والسياسات والبرامج المتصلة بهذه المشاكل، تهتم بقضايا الحفاظ على الدخل، وإعادة تأهيل ذوي الإعاقات، وتوفير المساعدة لكبار السن الضعفاء، والتدخل في حالات العنف والإهمال الأسري، وإنشاء الإصلاحات للشباب المنحرف، وتوفير السكن الرخيص، وإتاحة القروض والتدريب للقراء المهممين بإيجاد بعض الفرص المنتجة. هذا، ويعتبر التخصص نتيجة حتمية للفروق القائمة بين طبيعة المشاكل التي يتم التطرق إليها. وينتج التخصص أيضاً عن تزايد المعرفة بهذه المشاكل وبالتطورات التكنولوجية المواكبة لها. لكن مع الأسف، كثيراً ما أدى التخصص إلى تشعب كبير وتفتت في هيكل الخدمات وتقديمها.

والناس الذين يواجهون مشاكل متعددة، خصوصاً في المجتمعات النامية، يواجهون صعوبات في شق طريقهم داخل متاهة البيروقراطيات لقضاء خدماتهم أو الحصول على مستحقاتهم. لذلك يجب عند تنظيم الخدمات الإنسانية، التمييز بين البرامج "المتخصصة" والبرامج "الفئوية": فكل النوعين مهم

والعلاقة بينهما يجب أن تكون محددة تحديداً جيداً⁽⁶⁸⁾. لكن في الوقت الراهن يوجد التباس كبير في وظائف النوعين، مما يتسبب في ارتباك هيكلية البرامج المتخصصة هي برامج موجهة لحل المشاكل، بصرف النظر عن الناس الذين يواجهون هذه المشاكل. ومن ثم، فإن برامج الرعاية الصحية تستهدف الأمراض والإصابات، بصرف النظر عن يعاني منها، سواء كانوا أطفالاً ضعفاء، أو أطفالاً آخرين، أو كباراً. أما البرامج الفنية، فتكون منظمة حول احتياجات فئات معينة من السكان لتحديد الحالة وإدارتها عبر مختلف الدوائر المتخصصة.

وكما سبقت الإشارة، فإن كلا العنصرين يجب مراعاتهما في نماذج هياكل الخدمات وتقديمها. وتشارك الفئات الضعيفة سائر قطاعات المجتمع كثيراً من المشاكل التي تدخل في اختصاص نفس الوكالات المتخصصة. وبسبب تشابه هذه الاحتياجات، لا بد عند وضع البرامج أن تكون عين على طبيعة المشاكل ومتطلبات الخدمة المتصلة بها، والعين الأخرى على هيكل الخدمات في نطاقه الأوسع. ويقدم الشكل 3 جزءاً من قائمة البرامج المتخصصة. وتوجه هذه البرامج نحو معظم قطاعات السكان، إن لم نقل نحوها كلها، مع بعض الاستثناءات القليلة. ولا يجب أن يكون هناك تكرار لأي من هذه الخدمات في البرامج الجديدة. بل يجب أن تكون الجهود المبذولة في بناء خدمات مجتمعية جديدة، موجهة نحو تحسين مستوى الخدمات الموجودة بالفعل وتوسيع قدرتها بحسب الحاجة، وإنشاء الخدمات الجديدة في الأماكن التي لا توجد بها هذه الخدمات.

وعند التنسيق بين هذه الخدمات، يجب أن نستحضر المكون الآخر للبرامج، وهي الخدمات الفنية. وهذه الجهات مطلوبة لقطاعات السكان التي لها مشاكل متعددة والتي تدخل احتياجاتها ضمن اختصاص عدة جهات، أي الفقراء، والأطفال المستضعفين، وذوي الإعاقة، وكبار السن من أصحاب المشاكل المتعددة (انظر الشكل 3). والمفروض أن تشمل مسؤوليات هذه الجهات ما يلي: (أ) الإهداء إلى الحالات من خلال الأنشطة الميدانية؛ (ب) الاحتفاظ بسجلات مستوفاة عن الحالات لتسهيل التصرف حيالها ومواصلة متابعتها؛ (ج) إدارة الحالة من خلال الخدمات المتخصصة ومن خلال الجهات القانونية والإدارية حسب ما يلزم؛ (د) إبلاغ السلطات المختصة بأوجه القصور سواء في نوعية أو كمية الخدمات المتخصصة على المستويات المحلية. ومن شأن ذلك أن يعزز المتابعة والتوازن في تنظيم الخدمات وتقديمها.

ولكي تتمكن الخدمات الفنية من أداء هذه المسؤوليات بفاعلية، يجب أن يتوافر لها ما يلي: (أ) التفويض القانوني الذي يجعل ممارسات الجهات الأخرى متناسقا مع هذه المسؤوليات؛ (ب) الموارد اللازمة للتعاقد على الخدمات المطلوبة للحالات التي تتولاها هذه الخدمات.

الشكل 3- رسم بياني لتنظيم الخدمات الإنسانية على مستوى المجتمعات الأهلية البرامج الفنية-التنسيقية

البرامج الفقراء الأطفال الضعفاء المعوقون كبار السن من ذوي

المشاكل المتعددة



المصدر: Nagi, S Z. 1997, Child Maltreatment in the United States: A Challenge to Social Institutions, New York: Columbia University Press, p. 142.

حاء- التكامل المجتمعي

يقدم إعلان وبرنامج عمل كوبنهاغن مناقشة مفيدة للقضايا. والمشكلة مطروحة بهذا الشكل: "الطبيعة التعددية لمعظم المجتمعات تقضي في أحيان كثيرة إلى مشاكل لمختلف المجموعات فيما يتعلق بتحقيق الانسجام والتعاون والمحافظة عليهما، والمساواة في الاستفادة من كافة موارد المجتمع. كما أن الاعتراف الكامل بالحقوق الخاصة بكل فرد في إطار سيادة القانون لم يكن مكفولاً تماماً في كل الأحوال. ومنذ إنشاء الأمم المتحدة، ترك السعي نحو بناء مجتمعات إنسانية، ومستقرة، وأمنة، ومتسامحة، وعادلة، سجلاً متفاوتاً على أحسن الفروض".

ورغم الأمثلة على التقدم، توجد تطورات سلبية منها الاستقطاب الاجتماعي والتفتت؛ واتساع الفوارق وعدم المساواة في الدخل والثراء... ومشاكل ناتجة عن النمو الحضري غير المنضبط، وتدهور البيئة؛ وتهميش الناس، والأسر، والمجموعات الاجتماعية، والمجتمعات الأهلية... والضغط الواقعة على الأفراد، والأسر، والمجتمعات الأهلية، والمؤسسات نتيجة الإيقاع السريع للتغيير

الاجتماعي، والتحول الاقتصادي، والهجرة، وانتقال السكان بإعداد كبيرة من أماكنها، خصوصاً في مناطق النزاعات المسلحة⁽⁶⁹⁾.

ويمكن أن تكون فروق التكوين العرقي للدول مصدراً لتوترات شديدة، وفي بعض الأحيان مصدراً للنزاعات المسلحة. وقد تكون هذه الفروق في الأصول العرقية (العنصر أو الثقافة)، أو في اللغة أو اللهجة، أو الدين.

يتضمن إعلان كوبنهاغن عدداً من التوصيات المتصلة بالسياسات والإجراءات الموجهة لهذه القضايا؛ وفيما يلي تلخيص للأهداف:

"الهدف من التكامل الاجتماعي هو خلق "مجتمع للجميع"، يكون لكل فرد فيه، بكل ما له من حقوق وما عليه من مسؤوليات، دور فعال يؤديه. ومثل هذا المجتمع الذي يشمل الجميع، يجب أن يكون قائماً على احترام كافة حقوق الإنسان والحريات الأساسية، واحترام التنوع الثقافي والديني، والعدالة الاجتماعية والاحتياجات الخاصة للفئات المستهدفة والمحرومة، والمشاركة الديمقراطية وسيادة القانون"⁽⁷⁰⁾.

ولقد حضر رؤساء دول وحكومات 117 دولة، منها الاتحاد الأوروبي، القمة العالمية للتنمية. ولم تمثل من الدول العربية على هذا المستوى سوى خمس دول فقط، هي الجزائر، والكويت، والمغرب، والسودان، واليمن.

طاء- مركز المرأة

لا يمكن تحقيق أي تقدم وطني كبير دون تغيير المؤسسات لكي تنطلق الطاقات الكامنة في نصف المجتمع في مختلف الدول. بالإضافة إلى واجبات العدالة وحقوق الإنسان، فإن "عدم المساواة بين الجنسين - الفرق في الحصول على الفرص والأمان بالنسبة للنساء والفتيات - قد أصبحت قضية مهمة وبارزة بالنسبة لاقتصادات الشرق الأوسط وشمال أفريقيا"⁽⁷¹⁾. ويبين لنا الجدول 7 بعض أبعاد الفجوة بين الجنسين.

(69) Nagi, Saad Z, 1977, Child Maltreatment in the United States: A Challenge to Social Institutions, New York: Columbia University Press, p. 142.

(70) United Nations, 1995, *The Copenhagen Declaration and Programme of Action*, The World Summit for Social Development, 6-12 March 1995, held in Copenhagen Denmark, New York: United Nations, p. 95.

(71) The World Bank. 2004. *Gender and Development in the Middle East and North Africa: Women in the Public Sphere*. Washington, D.C.: The International Bank for Development and Reconstruction/The World Bank, p. 1.

يمكن إبداء عدة ملاحظات عن التوزيعات الواردة في هذا الجدول. مثلاً، توجد فوارق كبيرة بين الجنسين في كل الأبعاد. في قطر، في 15.1 في المائة و17.1 في المائة من النساء والرجال تبعاً أميين. وما زالت نسب الأميين في مصر، والمغرب والسودان مرتفعة جداً. كذلك توجد فروق كبيرة بين الدول المقارنته من ناحية، وبين دول المنطقة العربية من ناحية أخرى، في نسب النساء العاملات بأجر في مهن غير زراعية. وأعلى دول في هذا المجال هي المغرب (26.2 في المائة) تليها عمان (25.6 في المائة) وتونس (25.3 في المائة). وكما هو متوقع، فإن أعلى نسبة لمقاعد النساء في البرلمان توجد في العراق (31.6 في المائة) وتونس (22.8 في المائة). ويمكن مقارنة هذه النسب بالدول المتقدمة كالنرويج (37.9 في المائة) وكندا (21.1 في المائة).

الجدول 7- مؤشرات المساواة أو عدم المساواة بين الجنسين

GDI	النساء الموجودات في مراكز قيادية في الخدمة العامة		حصة النساء نسبة مئوية من الوظائف ذات الأجر في القطاع غير الزراعي (تعود البيانات إلى عام 2003 أو آخر سنة متوفرة)	معدل الأمية لدى البالغين		البلد
	النسبة المئوية من المناصب الوزارية ودون الوزارية	النسبة المئوية من المقاعد البرلمانية (30 أيلول/سبتمبر 2005)		رجال	نساء	
0.74	3	5.5	24.9	4.5	14.4	الأردن
...	1	0	14.4	24.4	19.3	الإمارات العربية المتحدة
0.84	2	0	13.4	8.5	15.8	البحرين
0.74	3	22.8	25.3	16.9	36.9	تونس
0.71	5	6.2	15.5	22	40.4	الجزائر
...	1	...	15.0 ⁽¹⁾	8.2	29.3	الجمهورية العربية الليبية

الجدول 7 (تابع)

GDI	النساء الموجودات في مراكز قيادية في الخدمة العامة		حصة النساء نسبة مئوية من الوظائف ذات الأجر في القطاع غير الزراعي (تعود البيانات إلى عام 2003 أو آخر سنة متوفرة)	معدل الأمية لدى البالغين		البلد
	النسبة المئوية من المناصب الوزارية ودون الوزارية	النسبة المئوية من المقاعد البرلمانية (30 أيلول/سبتمبر 2005)		رجال	نساء	
0.70	2	12	18.2	9	25.8	الجمهورية العربية

						السورية
0.50	1	9.7	18.9	29.2	50.9	السودان
...	6	31.6	^(ب) 11.9	45.1	76.6	العراق
0.76	4	2.4	25.6	18	34.6	عمان
...	3	5.7	16.8	5.6	16.1	فلسطين
...	1	...	15.2	17.7	15.1	قطر
0.95	^(ب) ...	21.1	49.2	...	...	كندا
0.90	^(ب) ...	13	41.2	0.9	3.6	كوريا الجنوبية
0.84	1	1.5	24.1	15.3	19	الكويت
0.75	1	4.7	^(ب) 25.9	7.9	19.7	لبنان
0.79	^(ب) 14	9.1	38	8	14.6	ماليزيا
...	2	2.9	21.6	32.8	56.4	مصر
0.62	2	10.8	26.2	36.7	61.7	المغرب
0.75	0	0	14.5	15.9	30.5	المملكة العربية السعودية
0.96	^(ب) 23	37.9	49.1	...	...	النرويج
0.45	1	0.3	6.1	30.5	71.5	اليمن

المصادر: الأعمدة 1-2 اليونيسكو، العامود 3: شعبة الإحصاء بالأمم المتحدة، شبكة المعلومات الخاصة بأهداف الألفية: Column 4: Inter parliamentary Union العامود 4: http://millenniumindicators.un.org/unsd/mi/mi_goals.asp; Column 5: ESCWA Centre for Women and Population Reference Bureau, Women of Our World 2002; Column 6: UNDP, Human Development Report 2005.

ملاحظات: ... بيانات غير متوفرة، (أ) بيانات عام 1990، (ب) بيانات عام 2002 من Women of our World 2002.

السياسات الموجهة لسد الفجوة بين الجنسين يجب أن تراعي أن أسباب الأوضاع القائمة أسباب معقدة ومزمنة. فالقضايا تنطوي على توفير فرص متساوية في التعليم، والرعاية الصحية، والاشتراك في سوق العمل، ومناصب القيادة والسلطة، والمشاركة في العمليات السياسية، والحصول على الأمن والأمان من العنف داخل الأسرة، وغير ذلك من الحميات التي تكفلها حقوق الإنسان. وأي أساليب فعالة تحتاج إلى برامج متكاملة وليس إلى تناول القضايا منفصلة وبمعزل عن بعضها البعض.

ياء- البيئة

لقد حرصنا على مفهوم التنمية المستدامة لكي نزيد الوعي بمخاطر الأنماط الحالية للإنتاج والاستهلاك التي تؤدي إلى استنفاد الموارد الطبيعية والإضرار بالتربة والمياه والأوضاع المناخية.

ونظراً لتقاسم المياه والأجواء واستخدام الموارد الطبيعية، فإن قضايا البيئة لها آثار بعيدة المدى سواء إقليمياً أو عالمياً.

وكثير من الإعلانات الصادرة عن الأمم المتحدة تتطرق إلى هذه القضايا، ومنها الحاجة إلى "سن تشريعات بيئية فعالة"، والتعاون في "تقوية القدرات الوطنية ... عن طريق تبادل المعرفة العلمية والتكنولوجية"، من أجل "تطوير القوانين الوطنية المتعلقة بالمسؤولية، وتقديم التعويض لضحايا التلوث وغيره من الظروف البيئية"، و"تقييم الأثر البيئي، كأداة وطنية، ... لأية أنشطة مقترحة ممكن أن تكون لها آثار ضارة على البيئة"⁽⁷²⁾. وبالإضافة إلى ذلك، فلا بد من رفع مستوى الوعي لدى المواطنين عن الأخلاقيات والممارسات البيئية.

كاف- قضايا عامة

1- اتجاه القضايا الإنسانية نحو التراكم

اتجاه مشاكل الإنسان نحو التراكم سمة من السمات المميزة على جميع المستويات - مستوى الفرد، والأسرة، والمجتمع الصغير، والدولة. فالمشاكل المذكورة فيما تقدم تسير عادة يداً بيد، إن صح التعبير - الفقر والامية وقلة الاستفادة من التعليم ورياءة نوعيته، وسوء الأحوال الصحية وقلة الاستفادة من الرعاية الصحية وخدمات الصحة والنظافة، وعدم المساواة بين الجنسين، والحكم غير الديمقراطي. وهذا التجمع للمشاكل له تأثيرات متعددة وكبيرة سواء بالنسبة لتفسير المشاكل أو التدخل لحلها. ويجب ألا تغيب عنا الصورة الكبيرة عند التخطيط لسن القوانين من أجل التصدي لكل مشكلة من المشاكل والتعرف، ليس فقط على الظروف التي تقف وراء هذا الكم الكبير من العناصر السلبية وعراقيل التغيير، بل التعرف أيضاً على الوسائل الفعالة للتدخل في هذه الأعراض. أما الاكتفاء بإرجاع هذه المشاكل إلى الفروق الثقافية، وتركها دون علاج، فلا يخيب ظن السكان المتأثرين بها فحسب، بل يزيد الأخطار على أمن الآخرين وسلامتهم.

2- مشكلة التهميش

سبقت الإشارة إلى التخصص وإلى تفتت الخدمات نتيجة النمو في المعرفة وفي التكنولوجيا. ومع إنشاء برامج جديدة للتدخل في المشكلات الاجتماعية، تحدث عملية تفاضل يتم من خلالها إعادة النظر في حدود البرامج الموجودة، ويعاد إقرار معايير الأحقية. فأما القرارات المتعلقة بقبول أو رفض طالبي الخدمات والمستحقات، خصوصاً في حالة الشك، فهي عرضة لتأثير ثلاثة عوامل: (أ) أنواع الخدمات - إذا كان يترتب عليها صرف مباشر لمبالغ مالية كما في حالة التأمين أو مستحقات التعويض أو المساعدات العامة، أو على العكس من ذلك، في حالة تقديم الخدمات كما في حالة الرعاية الصحية، والتدريب المهني، أو خدمات التوظيف؛ (ب) علاقة تقديم الخدمات - التي يحددها نقص

الأموال أو العاملين، ومدى الطلب العام لهذه الخدمات؛ (ج) أنواع الأهداف المحددة لهذه الخدمات - ما إذا كانت محددة ويمكن قياسها مباشرة، أو غير محددة وغير ملموسة. أما الأهداف المحددة التي يمكن قياسها فتصبح بمثابة معايير في تقييم فاعلية الوكالات والعاملين فيها، وهي من ثم تُسهم في التركيز على الانتقائية في هذه العمليات.

أما تأثير التخصص فيشعر به بقوة أحوال الناس، عندما يكونون في مسيس الحاجة لكنهم يجدون أكبر قدر من الصعوبة في التأهل للبرامج التي تتولى الخدمات والمستحقات. فهؤلاء ليست لديهم حدود واضحة في أي مجال من المجالات تجعلهم من مستحقي المساعدة في ظل هذا البرنامج أو ذلك. فهم مهمشون في كل أو معظم المجالات إلى حد استبعادهم من مختلف البرامج. لكن النظر في مجمل أحوالهم من شأنه أن يوضح وضعهم بشكل عام، واحتياجاتهم الملحة⁽⁷³⁾.

3- المشكلات الاجتماعية والقدرات المؤسسية

كما أشرنا في ما تقدم، فإن المشكلات الاجتماعية تنتج إلى حد بعيد عن ضعف قدرات المؤسسات - نظم القيم، والمعايير، والمنظمات - التي تقوم بوظائف المجتمع وتسهر على الوفاء بالاحتياجات الإنسانية. لكن كثيراً من الاتجاهات والظروف لها أهمية في فهم ديناميكيات القدرات المؤسسية - مواطن قوتها ومواطن ضعفها. أولاً، القصور في التكيف مع تزايد الحداثة في العالم. كما أن التطورات السريعة في وسائل الاتصال والاتجاهات نحو العولمة تمارس ضغوطاً هائلة على بعض الدول، مثل دول العالم العربي، التي ينتشر فيها هذا النوع من الضعف. والإدارة السليمة لهذا التحول في طرق التصدي للمشكلات الاجتماعية السائدة يتطلب أساليب فعالة، ومتوازنة، ومنصفة. وكانت "الفاعلية في التمثيل، والتنسيق، والالتزام" مقترحة لتكون بمثابة أهداف يسترشد بها تطوير المؤسسات⁽⁷⁴⁾.

ثانياً، توجد سيادة أو هيمنة من بعض المؤسسات على غيرها. والسيادة المؤسسية تشير إلى نوع من الفيض بالقيم، والمعايير، والآليات من المؤسسة المهيمنة إلى المؤسسات الأخرى. ولنأخذ مثلاً النمط المنتشر في العالم العربي، وهو سيادة القيم والمعايير الأسرية وتأثيراتها على البيروقراطيات الحكومية ومشاريع الأعمال التي تعج بالمحاباة والمحسوبية. ويصبح اختيار الناس لمواقع السلطة محكوماً بالثقة أكثر من الكفاءة. وتزايد سيطرة القيم والمعايير الاقتصادية أمام قيم ومعايير سائر المؤسسات مثل التعليم، والرعاية الصحية، والرعاية الاجتماعية، تؤثر بدورها على السياسات والبرامج في هذه الخدمات العامة الحيوية.

ومصدر ثالث من مصادر ضعف المؤسسات، هو تلك الفجوة بين المثَل التي تصاحب القيم والمعايير من ناحية، والسلوك الفعلي للمنظمات والأفراد من ناحية أخرى. فيمكن ألا يرقى السلوك إلى

Nagi, Saad Z. 1969. *Disability and Rehabilitation: Legal, Clinical, and Self-Concepts and Measurement*. Columbus: Ohio State University Press, pp. 168-170. (73)

Castanheira, Micael, and Hadi Salehi Esfahani, 2001. "Political Economy of Growth: Lessons Learned and Challenges Ahead", *Memeograph*, p. 8. (74)

مستوي التوقعات لعدد من الأسباب. من أهمها ما يلي: القصور في الهياكل التنظيمية، وعدم كفاية الموارد البشرية كما وكيفاً، وقلة الموارد المالية، وعدم التوازن بين طلب المصلحة الشخصية وبين طلب مصالح الجماعة، وعدم التوازن بين الالتزام بالأهداف وبين الوسائل المقترحة لتحقيقها، وضعف المعايير المعنوية والأخلاقية.

ومن المهم أن نلاحظ أنه لا توجد علاقات مطابقة بين المشاكل الاجتماعية وبين المؤسسات. فكما هو معهود، تنجم أي مشكلة من المشاكل بسبب الضعف في أكثر من مؤسسة واحدة. ولننظر إلى مشكلة "الفقر"، التي لها جذور في ضعف قدرة معظم المؤسسات. كذلك فإن ضعف أية مؤسسة يساهم في انتشار عدة مشاكل واشتدادها. وهذه الأنماط من العلاقات السببية لها آثار هامة على صياغة السياسات والبرامج العامة وتنفيذها، وهي تعزز الحاجة إلى توافر استراتيجيات متعددة ومتكاملة.

4- المشكلات الاجتماعية وتنظيم المعرفة

يمكن أن نتعلم الكثير من تاريخ العلاقات بين العلوم الفيزيائية والبيولوجية من ناحية، وبين التكنولوجيات الواقعية من ناحية أخرى. ولقد كانت المسارات التي سلكتها هذه المجالات من العلم والتكنولوجيا مستقلة، حتى أشرق فجر العصر الحالي، عصر التحديث. وكانت الاختراعات في معظمها نتاجاً للحدس الممزوج بالمحاولة والخطأ. وكان الإيقاع المستمر والمتسارع نحو التلاقي بين العلم والتكنولوجيا قد أدى إلى تطورات مذهشة في كل نواحي الحياة، كما يتضح بسهولة في وسائل الاتصال، والنقل، والبناء، والرعاية الصحية. وكان من الأمور التي يسرت هذه الإنجازات، تنظيم المعرفة العلمية المتعلقة بالمشاكل التقنية.

ودون التعمق في هذه القضايا المعقدة، قد تكفي هنا الإشارة إلى التمييز بين شكلين من أشكال تنظيم المعرفة العلمية⁽⁷⁵⁾. أولاً "نظريات المبادئ" التي تُصَب فيها أسس المعرفة في مجالات مختلفة. وثانياً "نظريات النمط"، التي تعتبر ترتيبات لعوامل، كل منها يلتقي عند ظاهرة مركزية تتولى النظرية تفسيرها. وهذا الشكل هو الأنسب لتنظيم المعرفة التي تركز على المشاكل. فهو يقدم تفسيرات أقرب إلى الاكتمال وعلى مستويات أكثر واقعية إذا قورنت بالنظريات الأساسية للتخصصات. يضاف إلى ذلك أن هذا الشكل من أشكال التنظيم، يمكن بسهولة أن يستوعب المعرفة المتعددة التخصصات - وهي سمة لها أهمية خاصة ما دام لا يوجد تخصص واحد، ناهيك عن نظرية واحدة، قادرة على تقديم تفسيرات صحيحة للمشاكل التقنية والاجتماعية المعقدة والتي تحتاج إلى حلول فعالة.

وإذا كان التشبيه بين المشكلات التقنية والمشكلات الاجتماعية تشبيه غير سليم تماماً، فإنه مع ذلك مفيد جداً من حيث تنظيم المعرفة من أجل حل المشاكل. فالمعرفة العلمية الأكثر اتصالاً بتفسير

.Kaplan, Abraham. 1964. *The Conduct of Inquiry*. San Francisco: Chandler (75)

المشكلات الاجتماعية، مستمدة في المقام الأول من العلوم الاجتماعية والسلوكية؛ كل منها يحدده عدد من النظريات الأساسية ومستويات التحليل. والمعرفة التطبيقية التي تراكمت من خلال هذه التخصصات تتصل بالسمات البنوية والديناميكية للمجتمع والثقافة مثل المؤسسات، والمنظمات، والسياسات، ونظم الإدارة. وعلى سبيل التوضيح، نأخذ الفقر مرة أخرى كمثال. فكثير من النظريات تساهم في تفسير الفقر؛ كالاندماج الاجتماعي، والمؤسسات، والتصنيف الطبقي والحراك الطبقي، والدولة، والسلطة، والأسواق، والتبادل، كل ذلك على سبيل المثال فقط. ولا تستطيع أي من هذه النظريات إلا أن تقدم تفسيراً جزئياً للفقر. وهكذا، فإن البحث عن فهم أكمل للمشكلة يقتضي أن ندرج هذه التفسيرات الجزئية ضمن إطار متعدد التخصصات يكون هو أيضاً على مستوى واقعي بما فيه الكفاية للاحتواء على أدلة ترشد إلى الإجراءات الواجب اتخاذها.

لكن ثمة عدداً من العوامل يحول دون تراكم مثل هذه المعلومات عن المشكلات الاجتماعية. منها عامل مهم، وهو أن الحوافز التي تقدم في الأقسام الدراسية، التي يجري فيها التدريب وقدر كبير من الأبحاث، تعمل على توجيه الأنشطة البحثية نحو الداخل، نحو اكتشاف وتدقيق المبادئ الأساسية لهذا التخصص أو ذلك، وإهمال النشاط العلمي المتعدد التخصصات والموجه نحو المشاكل. وهذا التضيق للتخصص قد حد من الانتفاع بالمعرفة المتاحة عن المشاكل الاجتماعية، مما أدى بدوره إلى تفتيت المفاهيم والخطط اللازمة لتنمية المجتمع.

رابعاً- النماذج، والحقائق، والظروف: عمليات السياسة الاجتماعية

الأدبيات المتعلقة بالعمليات السياسية كثيرة ومتنوعة، ويتميز جزء كبير منها بالتركيز على قضايا بعينها أو مراحل بعينها من العملية⁽⁷⁶⁾. ونحاول في هذا الجزء تحديد الصفات المميزة للنماذج الأساسية، ومن ثم عرض نموذج شامل يجمع بين المراحل المهمة في رسم السياسات وتنفيذها. كما يحاول التعرف على الظروف المؤثرة "التمكينية" أو "المانعة" في كل مرحلة من المراحل ومناقشتها. وأخيراً نصف الممارسات الموجودة في الدول العربية وغيرها من الدول المشمولة بالتحليل، ضمن هذا الإطار.

ألف- النماذج الأساسية

تختلف الدول اختلافاً كبيراً فيما بينها في كيفية صياغة السياسات وتنفيذها. لكنها تنوعت على ثلاثة نماذج أساسية: نموذج اختيارات الصفوة، ونموذج توازن المصالح، والنموذج العقلاني/العلمي. وهذه النماذج، شأنها شأن كل النماذج، عبارة عن أشكال قطرية لا تنطبق على أي بلد انطباقاً كاملاً ولا حصرياً. والنمط المتبع في هذا البلد أو ذلك يكون محكوماً في العادة بواحد من هذه النماذج المثالية، لكن تدخل فيه عناصر من النماذج الأخرى. وفيما يلي وصف للنماذج الثلاثة⁽⁷⁷⁾.

باء- نموذج الصفوة

الصفوة الحاكمة ممكن أن تكون من الحكام التقليديين، أو القادة العسكريين، أو من زعماء الأحزاب السياسية المنفردة أو السائدة، أو قد تكون من الأرستقراطية الثرية التي لها صلات بأصحاب المناصب في السلطة، أو قد تكون الصفوة تركيبية من كل هذا. وفي هذا النموذج، تكون المحاسبة أمام قطاعات السكان الأكثر تأثراً بالسياسات الاجتماعية والتنمية الاجتماعية في حدها الأدنى على أحسن الفروض، وتكون المؤسسات السياسية أقل تجاوباً مع مطالب البرامج الاجتماعية، مثل برامج التعليم، والرعاية الصحية، والحماية الاجتماعية. وتكتسب المشاكل الاجتماعية أهمية كبيرة إذا كان حلها يصب أيضاً في صالح الصفوة وصالح نظمها والرؤية في هذا النموذج.

See for example: Brewer, Garry D. and Peter DeLeon.1983. *The Foundations of Policy Analysis*. (76) Homewood, Illinois: The Dorsey Press; Chambers, Donald E. 2000. *Social Policy and Social Programs: A Method for the Practical Policy Analyst*. Boston; Allyn and Bacon; Dye, T. 1972. *Understanding Public Policy*. Englewood Cliffs: Prentice- Hall; Jansson, Bruce S. 2003. *Becoming an Effective Policy Advocate*. Pacific Grove: Thomson Learning, Inc.; Lasswell, H. 1956. *The Decision Process*. College Park: Bureau of Governmental Research, University of Maryland.

Dye, Thomas. 1972. *Understanding Public Policy*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall, (77) pp. 20-28.

"إن الناس لا يبالون بالسياسات العامة ومعلوماتهم عنها خاطئة، وإن الصفوة في واقع الأمر هي التي تشكل رأي الجماهير في المسائل السياسية أكثر مما تشكل الجماهير رأي الصفوة... والمسؤولون العموميون والمديرون، ينفذون فحسب السياسات التي أقرتها الصفوة. أي أن السياسات تتدفق من أعلى "إلى أسفل" من الصفوة إلى الجماهير؛ ولا تنشأ عن مطالب الجماهير... وينقسم المجتمع إلى القلة التي تملك السلطة والعدة التي لا تملكها... ويتولى عدد قليل من الناس تحديد القيم للمجتمع؛ أما الجماهير فلا تقرر السياسة العامة... ولا يسمح بدخول الدوائر الحاكمة من غير الصفوة إلا لمن قبلوا الأساسيات التي أجمعت عليها الصفوة⁽⁷⁸⁾.

جيم- نموذج توازن المصالح

هذا النموذج مبني على فكرة المجتمعات المدنية القوية ومجموعات المصالح الجيدة التنظيم. وهو يقوم على الفكرة التالية:

"إن التفاعل بين المجموعات هو الحقيقة المحورية للسياسة. فالأفراد الذين لهم مصالح يجتمعون معاً، سواء بصفة رسمية أو غير رسمية، ليقدموا مطالبهم إلى الحكومة. وأي مجموعة من هذا النوع تصبح سياسية "حالما تقدم مطلباً من خلال أي مؤسسة من مؤسسات الحكومة أو إليها". ولا تكون للأفراد أهمية في السياسة إلا إذا تصرفوا كجزء من مصالح المجموعة أو تصرفوا بالنيابة عنها. وتصبح المجموعة هي الجسر الأساسي بين الفرد وبين حكومته.

والسياسة العامة في أي وقت من الأوقات، هي التوازن الذي يتم التوصل إليه في صراع المجموعات. ويتحدد هذا التوازن بناء على التأثير النسبي لمجموعات المصالح. والتغيرات التي تطرأ على التأثير النسبي لأي من مجموعات المصالح، تؤدي إلى تغيرات في السياسة العامة؛ فتتحرك السياسة في الاتجاه الذي تريده المجموعات التي كسبت في التأثير، وبعيداً عما تريده المجموعات التي خسرت في التأثير.

ويتحدد تأثير المجموعات بناء على أعدادها، وثروتها، وقوة تنظيمها، واتصال قياداتها بمتخذي القرار، وبتماسكها الداخلي⁽⁷⁹⁾.

ويجب أن نلاحظ أن القطاعات السكانية التي تتأثر أكثر من غيرها من السياسات والبرامج الاجتماعية هي أقل القطاعات من ناحية القدرة المالية، وأبناؤها هم الأقل معرفة بكيفية تنظيم أنفسهم، وأبعدهم عن ممارسة حقوقهم الانتخابية. وبالتالي، يكون متروكاً لغيرهم أن يعبروا عن مصالحهم، وأن ينقلوا هذه المصالح إلي واضعي السياسات وإلى الجمهور العريض. وفي المجتمعات الديمقراطية

.Ibid., p. 20 (78)

.Ibid., pp. 23-24 (79)

المنفتحة، يتم ذلك عن طريق الجمعيات التي تركز نفسها للمصالح الإنسانية؛ والنقابات العمالية التي يشعر أعضاؤها بأنهم في حاجة إلى رعاية اجتماعية؛ والجمعيات المهنية الناشطة في مجالات الخدمة الإنسانية؛ والباحثين والصحفيين المهتمين بالمشاكل الاجتماعية؛ والأحزاب السياسية والسياسيين الأفراد المدفوعين بأيدولوجية أو بمصلحة شخصية؛ والبيروقراطيات التي تتولى تنفيذ البرامج الموضوعية في هذا الشأن.

دال- النموذج العقلاني/العلمي

كثير من الدول تتمنى اتباع هذا النموذج، وأن تقنع شعوبها والشعوب الأخرى بأن هذا هو ما تفعله. لكن الافتراضات الأساسية عن دور العلم وعلاقته بالقيم تحد بشدة من تطبيقه. والمشكلة موضحة جيداً في الفقرة التالية:

"السياسة العقلانية هي السياسة المرسومة بطريقة صحيحة لتعظيم "القيمة الصافية للإنجاز". ونعني بـ "القيمة الصافية للإنجاز" أن كل قيم المجتمع في هذا الشأن معروفة، وأن التضحية بوحدة أو أكثر من هذه القيم، بسبب أي سياسة، تجد تعويضاً وزيادة في تحقيق قيم أخرى. وهذا التعريف للعقلانية قابل للتبادل مع مفهوم الكفاءة - الذي هو النسبة بين المدخلات ذات القيمة والنواتج ذات القيمة. ونستطيع أن نقول أن هذه السياسة أو تلك سياسة عقلانية إذا كانت على أقصى درجة من الكفاءة - أي، إذا كانت النسبة بين القيم التي تحققها وبين القيم التي تضحي بها، نسبة موجبة وأعلى منها في أي سياسة بديلة أخرى. ولا يجب أن ننظر للكفاءة نظرة ضيقة في إطار القيمة المادية فقط - الذي تتم فيه التضحية بالقيم الاجتماعية الأساسية من أجل زيادة المدخرات. فان فكرتنا عن الكفاءة يدخل فيها حساب كل القيم الاجتماعية، والسياسية، والاقتصادية، التي تضحي بها أو تحققها أية سياسة عامة، وليس ما يمكن قياسه برمز كمية.

ومن أجل اختيار سياسة عقلانية، يجب على راسمي السياسات ما يلي: (أ) معرفة جميع القيم التي يفضلها المجتمع وأهمية كل منها؛ (ب) معرفة جميع السياسات البديلة المتاحة؛ (ج) معرفة جميع النتائج المترتبة على كل سياسة من السياسات البديلة؛ (د) حساب نسبة القيم المجتمعية التي تتحقق إلى القيم المجتمعية التي يضحي بها مع كل سياسة بديلة؛ (هـ) اختيار أكثر البدائل السياسية كفاءة. وهذه العقلانية تفترض أن القيم التي يفضلها المجتمع ككل يمكن معرفتها وحساب أهميتها. لكن لا يكفي أن تعرف أهمية قيم بعض المجموعات دون غيرها. بل يجب أن يكون هناك فهم تام لقيم المجتمع. كذلك يتطلب رسم السياسة العقلانية توافر معلومات عن السياسات البديلة، والقدرة على التنبؤ بدقة بنتائج السياسات البديلة، والمعلومات اللازمة لحساب النسبة بين التكاليف والفوائد حساباً دقيقاً. وأخيراً، فان وضع سياسة عقلانية يتطلب نظاماً لاتخاذ القرار يساعد على العقلانية في رسم السياسة.

لكن ثمة عقبات كثيرة أمام هذا النوع العقلاني من اتخاذ القرار. بحيث أنه يكاد لا يحدث على الإطلاق داخل الحكومة. ومع ذلك يبقى النموذج مهماً للأغراض التحليلية لأنه يساعد في تحديد العوائق التي تحول دون العقلانية⁽⁸⁰⁾.

وقد يساعد العلم في تحديد المفاهيم وفي جمع كثير من المعلومات المطلوبة. لكن حجم الأشياء التي يجب معرفتها، كما ذكرنا فيما تقدم، أمر في غاية الصعوبة إن لم يكن مستحيلاً، وكذلك تجميع المعرفة المترجمة، بطريقة تصلح للتطبيق. ففائدة العلم تتجلى أكثر ما تتجلى في تحديد المشاكل وتفسيرها وتقييمها، وكذلك في تقييم الأداء في ظل أهداف البرامج المقررة بالفعل؛ وهذه ليست وظائف بسيطة. لكن العلم لا يستطيع حل التضارب والتسويات بين القيم التي تحيط بالأولويات في السياسات والقرارات. ففي الساحة العامة تتبلور هذه الخيارات القيمة من خلال العمليات السياسية. وأحياناً يقوم هذا النموذج فقط باستبدال قيم المخططين الفنيين محل قيم الصفوة. لكن الواقع أن المخططين الفنيين أقرب إلى الانتهاء بالتعبير عن مصالح الصفوة واختياراتها، وتنفيذها.

هاء- نموذج شامل

1- الظروف التمكينية أو المانعة

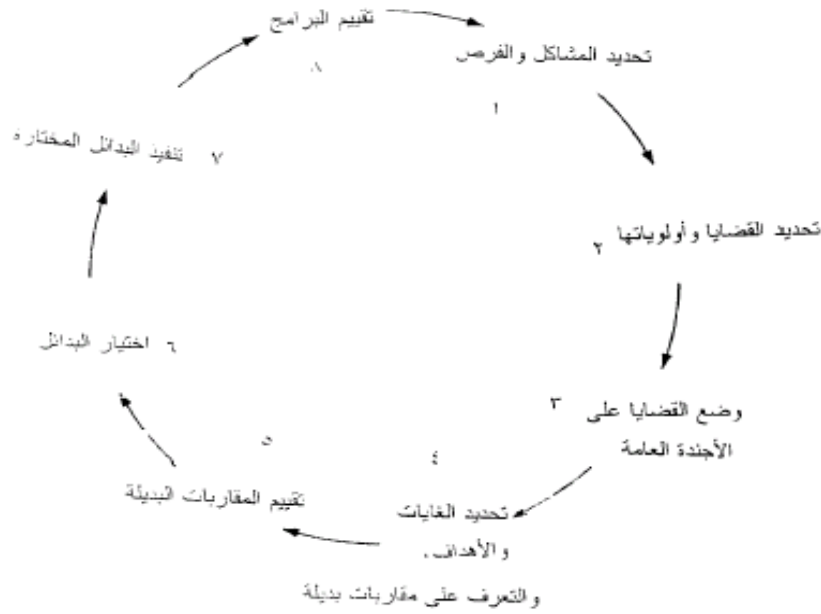
يقدم الشكل 4 رسماً بيانياً لهذا النموذج. وتجدر الإشارة في هذا الصدد إلى ثلاث نقاط عامة على سبيل التوضيح. أولاً أن عملية "السياسات/البرنامج" تنطبق على المشاكل الاجتماعية التي ينصب فيها الاهتمام على التدخل، وكذلك على التقدم الاجتماعي حيث يكون الهدف هو تعزيز الفرص من خلال التنمية. لكن الهدفين كثيراً ما يتداخلان. ثانياً، أن العملية ينظر إليها باعتبارها دورة تبدأ بتحديد قضية من القضايا - مشكلة أو فرصة؛ وتنتهي بتقييم البرنامج. وتكون الدورة الراهنة متصلة بالدورات المقبلة عندما يكشف التقييم عن آثار جانبية سلبية أو فرص سلبية تتحول إلى قضايا للدورات الجديدة. أما فاعلية التخطيط والتنفيذ فيمكن أن تؤدي إلى حلقة من الدوائر البناءة، بينما تصبح الخطط المعيبة حلقات فاسدة، وثالثاً، أن عملية رسم السياسة وتنفيذها عملية غير مرتبة؛ وأية محاولات لتقسيمها إلى مراحل هي بالضرورة تعسفية. وفيما يلي مناقشة لأهم المراحل التي، في واقع الأمر، تندفق في بعضها البعض.

كذلك يتم التعرف على الظروف التي تؤثر على مختلف مراحل العملية. أما المؤثرات فقد تكون تمكينية أو مانعة للنتائج الفعلية. وبوجه عام، لا تمثل هذه الظروف التمكينية أو المانعة حدوداً ثنائية قاطعة إما موجودة وإما غير موجودة في الدولة بل هي أقرب إلى الخطوط المتصلة التي يمكن تصنيف الدول بناء عليها. ولا يمكن هنا تفادي التداخل، لأنه لا يوجد تطابق بين المراحل والظروف.

(أ) المرحلة الأولى: تحديد المشاكل والفرص

الذي يحدد المشاكل والفرص هم أفراد أو منظمات من مختلف القطاعات السكانية. وفي المجتمعات المفتوحة، يشمل هؤلاء الصفوة الحاكمة وغيرهم ممن لهم تأثير بسبب قريهم من الصفوة؛ كالطبقات العليا من البيروقراطيات الحكومية المشتركة في إدارة البرامج العامة وتنظيمها؛ والفروع التشريعية من الحكومة؛ والباحثين في المؤسسات العلمية والمراكز الحرة؛ والمحللين ومندوبي الصحافة والإعلام، ومنظمات المجتمع المدني، كالتي تمثل الأعمال والتجارة، والعمل، والمهن، والمجموعات التي تدافع عن الضعفاء وعن قضايا أخرى.

الشكل 4- دورة السياسة - البرنامج



والهدف هنا هو وضع هذه القضايا في دائرة اهتمام الجهات الحكومية المسؤولة عن وضع الأجنحة العامة. والعملية هي تعبئة الدعم، من أصحاب المصالح الخاصة أو من الجمهور بأسره، من أجل التصدي للمشكلة أو اغتنام الفرصة للتقدم. وأما الوسائل فتتراوح من إعداد المطبوعات، إلى التقدم بالتماسات إلى أعضاء الوكالات الإدارية والتشريعية في الحكومة والضغط عليهم، إلى الإضراب وسائر أشكال العصيان المدني السلمي، إلى المظاهرات العامة وغيرها من أشكال الإجراءات الجماعية التي من

الممكن أن تكون سلمية أو عنيفة. ومن الواضح أنه من السهل جداً بالنسبة للصفوة الحاكمة، وأعضاء الهيئات التشريعية، والطبقات العليا في البيروقراطيات الإدارية أن يضعوا أية قضية على الأجندة العامة. وفي المجتمعات المنفتحة، يكون للإعلام أيضاً تأثير قوي في تحديد الأجندة العامة⁽⁸¹⁾.

ومن بين الظروف العديدة التي تساعد أو تفوق هذه المرحلة يوجد ظرفان لهما أهمية خاصة. أولاً حيث أن رسم السياسات العامة وتنفيذها هو الآلية الأولى لممارسة الحكم، فإن الهياكل الدستورية، وطبيعة النظم، وعلاقتها بالمجتمع لها تأثير عميق على كل عملية "السياسات/البرامج". وفي هذا الصدد فإن حماية الحريات المدنية والحرية السياسية تعتبر من الظروف التمكينية القوية في تحديد المشكلات الاجتماعية والفرص المتاحة لتقدم المجتمع. وفي ظل هذه الظروف، يكثر عدد منظمات المجتمع المدني المهتمة بهذه القضايا. كما أنها تشجع روح التطوع ومناصرة الآخرين. كذلك فإن الحريات السياسية تعني أيضاً تعدد الأحزاب التي تتكون بحرية وتعرض على الناس مواقف مختلفة بشأن القضايا الاجتماعية. يضاف إلى ذلك أن الصحافة الحرة والإعلام الحر يقدمان الأخبار والتحليلات دون قيود تفرضها الضغوط السياسية. كذلك فإن الحكم الديمقراطي يشجع حرية البحث العلمي ويهتدي بقيم العلم - الثقة والمصادقية - بدلاً من التقيد بالتأثيرات السياسية وغيرها من التأثيرات غير الموضوعية. وأخيراً، فإن الصفوة الحاكمة وكبار المسؤولين في المكاتب الحكومية لهم أيضاً دور حاسم، بل عليهم مسؤولية، في تحديد القضايا الاجتماعية التي تتطلب اهتماماً من جانب السياسات. والوفاء بهذه المسؤوليات يتطلب تقييماً نقدياً للوضع الراهن، كما يتطلب حرية الإبداء بالأراء عن ضرورة تغيير السياسات.

أما حكم "الأوامر" فله تأثير عكسي في هذه الكيانات، وفي قدرتها على أن تصبح كاشفة حقيقية للمشكلات الاجتماعية ولفرص التقدم. وعندما تكون الأوضاع الراهنة في خدمة بعض المصالح الخاصة، فإن الأصوات الداعية للتغيير قد لا تتعرض للتجاهل فحسب، بل قد لا يكون مسموحاً بها.

ثانياً، أن المعلومات تعتبر أساسية في تحديد القضايا. ومن بين الأنواع المختلفة من المعلومات، تنصب الحاجة هنا على المادة التي تؤكد وجود مشكلة، وأن المشكلة تؤثر على أجزاء من السكان أو على السكان بأكملهم، وأنها تحتاج إلى اهتمام من جانب الحكومة. ووجود هذا النوع من المعلومات يمكن مختلف الجهات التي ورد ذكرها من الاتصال بالجمهور والسلطات بشأن القضية. وغني عن القول أن غياب مثل هذه المعلومات أو قصورها يحولان دون القدرة على عرض القضية.

(ب) المرحلة الثانية: تحديد القضايا وأولوياتها

See: McCombs, Maxwell E. and Donald L. Shaw. 1995. "The Agenda-Setting Function of (81) Mass Media". In Boyd-Barrett, Oliver and Chris Newbold (eds.) *Approaches to Media: A Reader*. London: Arnold, a member of the Hodder Headline Group, p. 153; and Lang, Kurt and Gladys Engel Lang. 1966. "The Mass Media and Voting". In Berelson, Bernard and Morris Janowitz (eds.) *Reader in Public Opinion and Communication*. New York: Free Press, p. 466, quoted in *Ibid.*, p. 154.

تحديد قضايا السياسات يبدأ بالذين يتولون تحديدها، ويمكن أن يكون هذا التحديد على مستويات مختلفة من الاكتمال والوضوح. فيمكن أن يكون في شكل طلب أو التماس، أو ورقة صغيرة من إحدى المجموعات المناصرة، أو تقريراً صادراً عن إحدى الجهات الحكومية أو المنظمات غير الحكومية، أو دراسة مبنية على أبحاث قاطعة. وحالما تأخذ الجهات الحكومية علماً بالقضايا المحددة خارجياً، تصبح هي أيضاً مطالبة بتوسيع نطاق المعلومات المتاحة. وتسترشد الاستفسارات والأسئلة المتعلقة ببعض الاهتمامات مثل: (أ) طبيعة المشكلة أو الفرصة؛ (ب) تفسير لأية سوابق، أو أسباب، أو أمور مصاحبة، والنتائج؛ (ج) عدد الناس أو القطاعات السكانية المتأثرة؛ (د) ما يتصل بها من قضايا وسياسات وبرامج أخرى؛ (•) تجارب الدول الأخرى مع المشاكل أو الفرص المشابهة، والمقاربات المتبعة، ونتائجها. كما أن المعلومات الحسابية مهمة أيضاً، فعلى أساسها يمكن تقدير التكاليف، على الأقل بطريقة مبدئية.

وهذا النوع من المعلومات يقدمه عادة الباحثون في المراكز الأكاديمية ومعاهد البحث المستقلة. وحتى الآن، لا تزال العلاقات القائمة بين مجتمع الباحثين، خصوصاً في مجال العلوم الاجتماعية، وبين الحكومات "غير مريحة". ومن بين الأسباب لذلك، بطبيعة الحال، أن نتائج الأبحاث التي تتناول مشكلات اجتماعية، تكشف عن أوجه قصور تعتبرها الأنظمة الموجودة في السلطة انتقاداً لأدائها. أما مدى هذا الإحساس بعدم الارتياح، وآثاره، فيختلف من بلد إلى آخر. لكن على وجه الإجمال، فإن نظم الحكم المنفتحة تعبر عن تقديرها لأية معلومات مبنية على حقائق، وتدعم توسيعها من خلال المنح والقعود البحثية، وتستخدم كل ما ينطبق في تحديد القضايا المطروحة. وعلى العكس، فإن نظم الحكم الأقل انفتاحاً تعرفل توافر المعلومات الكافية والعالية الجودة التي يمكن أن تعزز عقلانية القرارات.

وبمجرد أن يتضح أن المعلومات المتاحة كافية، وغالباً قبل ذلك، يتقلص دور العلم بدرجة كبيرة. ويتأثر تحديد الأولويات تأثراً شديداً بالقيم، والأيديولوجيات، والمصالح السياسية وغيرها، كما يتأثر بمحدودية الموارد، المالية وغيرها.

وفي هذه المرحلة، يصدر "حراس البوابات" في الفروع الإدارية والتشريعية من الحكومة، قراراتهم فيما إذا كانت إحدى القضايا تتناسب مع أولويات الدولة كما تبدو لهم. وكل قضية من القضايا تتنافس مع عدد كبير غيرها للحصول على "مكان في السياسة". وإذا كانت المعلومات التي وصفناها فيما تقدم مفيدة في تفسير معنى أي قضية من القضايا وما يصاحبها من تكلفة، فإن الانتقائية تظل مع ذلك ضرورية بسبب قلة الموارد المتاحة في كل بلد. أما القرارات المتعلقة بالأولويات فتتأثر كثيراً بالقيم، وبالتالي، يجري حلها عن طريق العمليات السياسية وليس العمليات العلمية. وهكذا، فإن القيم التي تؤمن بها قطاعات مختلفة من الناس، في نموذج "توازن المصالح"، والصفوة الحاكمة في نموذج "الصفوة"، تكون لها أهمية كبيرة. ولا شك أن الوعي الاجتماعي لدى متخذي القرار، وحرصهم على المصالح الجماعية، واهتمامهم بالمحرومين، يعزز بشدة فرص توافر سياسات اجتماعية مسؤولة. وبنفس الطريقة، فإن اللامبالاة والالتزام بقيم مضادة، من شأنه أن يؤدي إلى نتائج عكسية. لذلك لا بد أن يظل هناك وعي بالدور الحيوي للقيادة في هذه المرحلة.

وإذا كان الدفاع عن حقوق الآخرين مبنياً على معلومات، ومدعوماً بأفراد قادرين، وبموارد كافية، فإنه يشكل عاملاً تمكينياً فعالاً في العمليات السياسية المفتوحة. لكن من المستبعد في نظم الحكم المبنية على الأوامر، أن يكون فيها مجال المناصرة أو الدفاع عن الآخرين، أو أن تتأثر بها تأثيراً يذكر.

(ج) المرحلة الثالثة: وضع القضايا على الأجندة العامة

في أي بلد من البلدان، دائماً ما تكون الأجندة العامة مزجحة بالقضايا المنظورة. لذلك فإن الحصول على مكان لقضية جديدة يتطلب الخوض مرة أخرى في عملية ترتيب الأولويات التي يتم من خلالها النظر في القضية بالمقارنة مع غيرها من القضايا من حيث الأهمية، والتكاليف، والمستفيدين منها من كافة الجوانب. وهذا التقييم تقوم به الجهات الحكومية... الإدارية أو التشريعية. وأما عمليات "حراسة البوابة" التي يقوم بها موظفو الحكومة، فمن الممكن أن تتخذ واحداً من أربعة مواقف فيما يتعلق بإضافة أي بند جديد إلى الأجندة العامة: تترك الإضافة تحدث؛ تشجع حدوث الإضافة؛ تقوم بالإضافة؛ أو تمنعها⁽⁸²⁾.

فضلاً عن المناقشات العامة التي تثيرها الوقائع التشريعية، فإن هذه الوقائع تساهم أيضاً، وبأكثر من طريقة مهمة، في توضيح مزايا أية قضية من قضايا السياسة، ودور الحكومة في تناولها. وفي العادة، فإن أية قضية قيد النظر توكل إلى إحدى جهات البيروقراطية الإدارية – وزير أو أحد المكاتب – سواء بصفة حصرية أو باعتباره كجهة راعية رئيسية. كما توكل أيضاً إلى اللجان في الهيئات التشريعية المتخصصة في الموضوعات المتصلة بالقضية. وهاتان الجهتان المنتميتان إلى الحكومة يبحثان عن مزيد من المعلومات من خبراء من الخارج عن طريق البحث والاستشارة. كذلك تطلب اللجان البرلمانية توضيحات للحقائق، والقيم والأيدولوجيات من خلال جلسات الاستماع التشريعية. وهذه الجلسات تعتبر جانباً مهماً في العملية التشريعية التي يتم نشر وقائعها على نطاق واسع كوسيلة من وسائل الإعلام.

وفي ظل حكم ديموقراطي، تكون العملية مفتوحة لمشاركة المدافعين عن المصالح العامة والخاصة، ولسائر المجموعات. والدوائر المعنية تجعل أصواتها مسموعة بوسائل متعددة. وعن طريق موازنة هذه المصالح المختلفة، والمتضاربة في بعض الأحيان، والحلول الوسط العملية، يحاول متخذي القرار أن يكتسبوا شرعية ودعمًا عاماً للقضية. وفي هذا السياق، تكون الظروف التمكينية متضمنة لما يلي: (أ) تجانس القيم، مما يقلل احتمالات التضارب؛ (ب) مستوى عال من تعليم الجماهير ووعيهم السياسي، يعوض عن القدر الأكبر من العقلانية في قبول الحاجة إلى الحلول الوسط لخدمة المصلحة الجماعية في المحافظة على السلام الداخلي والعلاقات الدمة بين المجموعات؛ (ج) عملية تشاركية مفتوحة (تكون غير مرتبة وبطيئة في بعض الأحيان)، لكنها أقرب كثيراً إلى تحسين فعالية السياسات؛

(82) See, Ripley, Randal B. 1985. *Policy Analysis in Political Science*. Chicago: Nelson-Hall Publishers, pp. 106-107; and Jones, Charles O. 1984. *An Introduction to the Study of Public Policy*. Monterey Calif.: Brooks/Cole, quoted in *Ibid.*, pp. 106-107.

(د) شرعية النظام الحاكم نفسه، والتي لها أهمية كبيرة في خلق الثقة في المحصلة النهائية وتعزيز احتمالات الطاعة التلقائية.

أما في ظل الحكم المبني على الأوامر، فإن الوكالات الحكومية تتولى إلى حد بعيد وظائف توفير المبرر وتسهيل الاختيارات التي تحبها الصفوة الحاكمة. وإذا كان من الممكن أن تسير العملية بإيقاع سريع في ظل هذا النوع من الأنظمة، فإن النتائج ستكون أقرب إلى المعاناة من قيود مهمة فيما يلي: (أ) ستكون أقرب إلى محاباة بعض المصالح الخاصة، وزيادة عدم المساواة، وأقل التفاتاً إلى الاحتياجات الاجتماعية للسكان؛ (ب) وأقرب إلى إغفال أو تجاهل أية آثار جانبية سلبية؛ (ج) ستكون بعيدة عن توليد الفهم والثقة بين الناس، وبالتالي ستحتاج إلى فرض الطاعة بالقوة في قطاعات عريضة من السكان.

(د) المرحلة الرابعة: تحديد الغايات والأهداف، والتعرف على مقاربات بديلة

من الخطوات المهمة في عملية السياسة، تحديد الغايات والأهداف التي نسترشد بها في التعرف على المقاربات البديلة ووضع المعايير اللازمة لتقييم أداء البرامج.

"والغايات، هي عبارة عن بيانات، تتألف من مصطلحات عامة ومجردة، عن صفات مرغوبة في الظروف الإنسانية والاجتماعية. ومن المهم أن ندرك غايات أي برنامج وأهدافه حتى تتمكن من الإجابة عن السؤال التالي: "ما هو الغرض من هذا البرنامج أو السياسة؟" الواقع أننا يجب أن نحكم على كل عناصر البرنامج أو السياسة بناء على مساهمتها في غايات البرنامج وأهدافه. وبالتالي، فإن غايات وأهداف البرنامج أو السياسة هي المقاييس البرنامجية لكل الأشياء. وغايات البرامج وأهدافها تختلف إلى حد بعيد... وغاية برنامج التأمين الاجتماعي... هي أن يضمن للمواطنين دخلاً بعد أن يكونوا غير قادرين على العمل... وغاية معظم برامج إساءة معاملة الأطفال هي حمايتهم ومنع الإساءة للصغار الغير قادرين على حماية أنفسهم. ومن المهم أن نفهم أنه عندما نصف غايات وأهداف أية سياسة أو برنامج، فإننا نصف نهاية نتماها، وليس خدمات مقدمة. ومن السهل أن يختلط علينا الاثنان عند الحديث عن السياسات والبرامج الاجتماعية لأن البرامج كثيراً ما توصف بناء على المناهج التي تستخدمها لتحقيق غاياتها وأهدافها. بالتالي، عند طلب تحديد الغرض من برنامجهم، غالباً ما يقول الموظفون والمديرون، مثلاً، انهم يقدمون النصح أو المال أو خدمات التمريض إلى المحتاجين إليها. ولكن ذلك ليس من الغايات المشروعة؛ لأن الخدمات، بحكم تعريفها ليست غايات في حد ذاتها"⁽⁸³⁾.

وبالإضافة إلى تحديد الغايات والأهداف، فإن تحديد المقاربات البديلة للتدخل يعد خطوة مهمة في العملية تنجز بفضل الإبداع والتجديد، ويسمى البعض "هندسة اجتماعية". لكن المناقشات التي تتناول التحديدات التقنية تميل إلى التركيز على التكنولوجيات البحتة التي تتجلى بوضوح في كل جوانب الحياة. ومن الأمور التي لا تحظى بكثير من الدراسة، لكن لها نفس الأهمية، "التجديدات

.Chambers, Donald E. 2000. Op. cit., pp. 79-80 (83)

الفكرية المواكبة" التي تشمل القوانين، وأنماط التنظيم، ونظم الإنتاج والتوزيع، وأساليب التنظيم والإدارة، وكثيراً غيرها. ومن المفيد أن نفهم وأن نشجع تلك العملية التي يتم من خلالها تحديد الحلول اللازمة للمشاكل، ووسائل الحفاظ على الفاعلية والكفاءة في الأداء، وتحديد المقاربات اللازمة لمبادرات التغيير الاجتماعي. ويقع على عاتق المناصرين وكذلك على الفروع الإدارية والتشريعية للحكومة أدوار رئيسية في هذا الصدد، وعادة ما يكون ذلك بمساعدة متخصصين من الخارج.

ومن بين الظروف التمكينية المهمة في هذه المرحلة نوعية الموارد البشرية الموجودة في الجهات الحكومية المسؤولة عن تحديد غايات السياسات وأهدافها. وكلما كانت الغايات والأهداف واضحة وموجهة توجيهاً صحيحاً نحو صميم القضايا، زادت فرص نجاحها ونتائج.

وعند تحديد المقاربات البديلة، من المهم أن نكون على علم بتجارب وابتكارات الدول الأخرى التي يمكن الاستفادة منها. ولننظر مثلاً إلى حركة بنوك "جرامين" في حل قضية القروض الصغيرة، التي بدأت في بنغلادش وتنتشر حالياً إلى دول نامية أخرى. وربما كان الأهم من ذلك أيضاً تاريخ "التأمين الاجتماعي" الذي تنسب فكرته إلى "كوندورسيه" (1743-1794) حيث:

"... كان يؤيد فكرة نظام يعتمد على صناديق للتأمين الاجتماعي وجمعيات للتوفير يمكن بواسطتها حتى للفقير أن يكون محمياً ضد فقدان الدخل. وكان من بين أكبر أسباب الفقر أن كثيراً من الأسر الفقيرة لم تكن لديها أية أصول، وأنها معرضة للوقوع في اليأس عند أصغر حادثة. أما مع التأمين الاجتماعي، فإنها تصبح مستقلة ومشاركة في عملية التحول الاقتصادي. ويكون بمقدرتها أن تتغلب على الأمراض، والحوادث، وأن تتحمل تقلص الأجور، والبطالة المؤقتة دون التعرض للفقير المدقع. إن إقامة نظام للتأمين من جانب الحكومة أو من جانب جمعيات الأفراد، من شأنه أن يقلل كثيراً من أسباب عدم المساواة، والإعالة، بل وحتى من أسباب اليأس، فكأنهم يستخدمون الاحتمال نفسه للتصدي للاحتلال"⁽⁸⁴⁾.

أما تطبيق الفكرة كسياسة، فيعود الفضل فيه إلى بسمارك (1815-1898)، الذي أدخل التأمينات الاجتماعية في القرن التالي في ألمانيا كسياسة للتصدي لقضية الإصابات الصناعية، وهي السياسة التي أصبحت تعرف الآن "بتعويض العاملين". وقد أدت فاعلية هذا الابتكار الاجتماعي إلى التوسع في تطبيقه على التقاعد، والمرض، والرعاية الصحية، وغير ذلك من المشاكل الاجتماعية. بل أصبح الآلية الأولى في الحماية الاجتماعية على مستوى العالم.

من الممكن إذاً تطبيق الحلول المبتكرة أو تكييفها إذا كانت موجودة بالفعل. أما إذا لم تكن موجودة، فلا بد من إيجادها. وهنا تظهر مرة أخرى الأهمية الكبيرة لنوعية الكوادر المسؤولة، وتدريبها، وخبرتها.

(84) Rothschild, Emma. 2001. *Economic Sentiments: Adam Smith, Condorcet, and the Enlightenment*. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press, p. 172.

وكما سبق أن ذكرنا، فإن قضايا السياسات عادة ما تتقاطع مع المجالات الإدارية في وزارات الحكومة، وهيئاتها، ومكاتبها، ولجانها. وإذا كانت بعض القضايا يعينها توكل عادة لجهات بعينها، فإن التعاون بين الوزارات والمكاتب في هذه المرحلة يمكن أن تكون له قيمة تمكينية كبيرة، مما يساعد على تكامل السياسات الجديدة مع النسيج الأوسع من السياسات العامة المتصلة بها، وعلى تجنب، أو على الأقل تقليص، آثار التفسخ المصاحبة لحماية مجالات النفوذ المختلفة.

(•) المرحلة الخامسة: تقييم المقاربات البديلة

المناقشات والمفاوضات، سواء كانت رسمية وعامة أو غير ذلك، يمكن أن تقضي إلى تعدد الخيارات أو أن تضيق لتصبح مقارنة واحدة فقط. ومع تعدد الخيارات تظهر الحاجة إلى مقارنة التقييمات – التجارب والبيانات العملية، للوقوف على ما فيها من قوة أو ضعف. وهذه المرحلة تتطلب استخداماً واعياً للأدوات العلمية والالتزام بما تتميز به من قيم الثقة والمصداقية. على أن الحديث عن "أبحاث التقييم" على وجه التخصيص، يتجاوز نطاق هذا التقرير، لكن من المهم أن نشير إلى بعض الاعتبارات العامة:

(1) ضرورة الحرص على تجنب صراعات المصالح. وفي كثير من الدول تخضع صناديق "البحث والتقييم" لرقابة الجهات التي سوف تدير كل منها البرنامج الخاص بها. والواقع أن كل جهة من الجهات التشغيلية تصبح هي التي تقيم أداءها. والحكومات لها عادة جهات محاسبية مسؤولة عن المراجعة الحسابية للجهات التشغيلية. لكن شكل المحاسبة التي تتم هنا هي محاسبة مالية وليست تقييماً للبرنامج. لذلك قد يكون من المفيد إنشاء جهة وطنية للتقييم (مؤسسة، مكتب أو مركز) تكون مسؤولة عن هذه الوظيفة. ورغم أن جهة كهذه ستكون مسؤولة عن الموارد المخصصة للتغيير، فلا يجب أن تعتمد على نظم وموظفين لأداء العمل "من الداخل". بل يحسن أن تتحول إلى آلية لتقديم المنح والعقود للمعاهد البحثية سواء منها الأكاديمية أو الحرة لإجراء عمليات التقييم. ويجب أن يكون صرف الموارد المالية مبنياً على عروض من جهات مختلفة تقيّمها لجان تتألف من أشخاص من ذوي مستوى رفيع في مجالاتهم. ويجب أن تكون العملية منظمة وأن تدار بطريقة تتوافر فيها أعلى مستويات الجودة، والشفافية، والأخلاق؛

(2) وفي كثير من الأحيان، تتطلب الطبيعة الفنية للبيانات العملية منظمات مجتمعية للقيام بها. على سبيل المثال، يمكن أن تكون المستشفيات مكاناً مناسباً للبيانات العملية عن برامج صحة الأطفال، وحبذا لو كانت أصلاً مستشفيات للأطفال؛ كما يمكن أن تكون المدارس هي المكان المناسب لمحو الأمية، وما إلى ذلك. لكن هذه البيانات العملية المعتمدة على المجتمع يمكن أن تطرح معضلة فيما يتعلق بالدعم. ذلك أن المجتمعات الفقيرة لديها أقل الإمكانيات والموارد التي يمكن أن تجمعها، وأن تعد مقترحات يمكن أن تتوافر فيها المعايير اللازمة للدعم. لكن لا بد للبيانات العملية للبرامج الجديدة أن تختبر صلاحيتها في أقل

الظروف المجتمعية تطوراً. ويتعين على الجهات المسؤولة عن البيانات العملية أن تدرج في "طلبات المقترحات" التي تقدمها، الطرق الكفيلة بمساعدة أقل المجتمعات نمواً على المشاركة؛

(3) ويجب أن تكون البيانات العملية مصممة بطريقة تؤدي إلى محصلتين. أولاً النتائج، التي تشير إلى ما تم إنجازه لتحقيق الغايات والأهداف من البرامج التي يجري تقييمها، وكذلك إلى الفاعلية والكفاءة النسبية بالمقارنة بين الأشكال التي يجري تقييمها. وهذه يجب أن تكون مصحوبة بتفسيرات عن التأثيرات الإيجابية أو السلبية. ثانياً تأتي المناهج المستخدمة في إقامة البرنامج وتشغيله، مع ذكر لكل ما صودف من صعوبات ومشاكل وكيفية التصدي لها. ومن الضروري أيضاً أن تتوافر معلومات عن المناهج لیتسنى تعميم الاختيارات الناجحة بعد البيانات العملية؛

(4) كل البرامج لها أبعاد كمية وأبعاد كيفية؛ والأبعاد الكيفية هي الأصعب في التقييم. لذلك يتعين على من يخططون ومن يقيمون البيانات العملية أن يتوخوا الحذر لتفادي عدم التوازن في التركيز على كلا البعدين. وعادة ما يكون الميل نحو زيادة التركيز على المقاييس التحتية لسهولة الحصول عليها وإهمال نوعية البرنامج. وهذا ما يسمى استبدال الهدف، والذي يحدث على سبيل المثال عندما يصبح الالتحاق بالمدارس هو المقياس الأول، إن لم يكن الأوحد، لأداء المدارس، مع اهتمام ضئيل بموضوعية التعليم، وربما عدم الاهتمام به بالمرّة. ويلاحظ أن الخدمات الإنسانية تتأثر أكثر من غيرها باستبدال الهدف، وذلك لل صعوبات التي تكتنف تقييم نتائجها النوعية؛

(5) ويجب ألا تكون عملية التقييم متنبهة فقط لتحديد النتائج في حدود غايات البرامج وأهدافها، بل يجب أيضاً أن تحدد النتائج الإيجابية والسلبية غير المقصودة، التي حدثت بالمصادفة؛

(6) ويجب أن يتضمن تقييم النتائج، الحصول على معلومات ممن تخدمهم البرامج، ومن الفنيين المشاركين في تقديم الخدمات أو المستحقات، ومن الإداريين، وأحياناً من الجمهور العريض. وغالباً ما تكون هذه المعلومات هي أفضل مصدر لتقييم النوعية. أما الاستعجال في الوقت، وتقليص التكاليف واختصار الجهد المطلوب لإجراء تقييم صحيح، فقد أدى إلى ظهور مختصرات تساهم في تسطيح وظيفة من الوظائف التي يجب أن تؤخذ بمنتهى الجدية. ومن الأمثلة على هذه الاتجاهات ما أصبح يسمى "التقييم السريع" و"مجموعات التركيز".

(و) المرحلة السادسة: اختيار البدائل

تتسم هذه المرحلة عادة بالتصارع القوي بين القيم، والأيدولوجيات، والمصالح الخاصة، مما حدا بـ "لاسويل" بتعريف السياسة بأنها "من يحصل على ماذا، ومتى، وكيف" (85).

"هذه هي أكثر الخطوات سياسية. وقلما تتخذ القرارات بناء على حسابات وتقديرات فنية مسبقة. بل يجب النظر في كثير من الجوانب الأخرى، ليس أقلها الأهداف المتعددة، والمتغيرة، وأحياناً المتصارعة، التي يقف وراءها أصحاب المصلحة في المشكلة وفي حلها. ويقدر ما تهمل الجهود التحليلية المبذولة في المعلومات غير العقلانية أو المعلومات الأيدولوجية، يجد متخذي القرار أنفسهم مضطرين إلى الاعتماد بشدة على خبرتهم الشخصية وعلى حدسهم في إدماج هذه العناصر الأساسية في القرارات العملية" (86).

قد تكون الخلافات على جوهر الغايات والأهداف كما تم تحديدها، أو على مقاربات التدخل. وعموماً، حيثما تكون هناك مشاركة في القيم على نطاق واسع كما هي الحال في النرويج وكوريا الجنوبية، تكون الخلافات على الغايات والأهداف أقل من الخلافات على المقاربات والقضايا. وفي المجتمعات المفتوحة، كثيراً ما ترى هذه المرحلة مفاوضات مكثفة وبعض الحلول الوسط للوصول إلى رضية مشتركة، والى اتفاقات واقعية تسمح بتقديم العملية.

وهذه المرحلة تنطوي على تفاعل كثيف بين المعلومات وبين السياسة. ويمكن لنتائج البيانات العملية العالية الجودة، والأبحاث التقييمية، أن تساعد العملية السياسية بتقديم صورة واضحة عن أداء المقاربات المختلفة في سياق عدة معايير منها: الكفاية، والعدل، والكفاءة، والفاعلية (87). والمفروض في المعلومات التي يتم الحصول عليها أن تكون مفيدة أيضاً في توفير إرشادات عن كيفية تركيب البرامج وإدارتها. ونظراً لتعدد القضايا الاجتماعية، فإن بعض النتائج قد تؤثر على المهتمين بأكثر من طريقة. والمفروض أن الجهود السياسية المبذولة في المراحل الأولى، إذا نجحت، أن تكون عوناً كبيراً في تكوين توافق في الآراء، أو على الأقل في التوصل إلى اتفاق عملي، مما يجب أن يكون عليه شكل السياسة.

وهذه المرحلة أيضاً هي مرحلة تحديد المخصصات. وكفاية الموارد المالية والبشرية المخصصة تعتبر من الظروف الحاسمة في التمكين أو الإعاقة. والواقع أن تخصيص الموارد هو أوضح المؤشرات على التزام الحكومة بأية قضية من قضايا السياسات. وعلى ذلك، فإن عافية الاقتصاد الوطني، التي لها تأثير قوي على هذه التخصيصات، تشكل عاملاً مهماً في التمكين أو الإعاقة. لكن لسنا

Lasswell, Harold D. 1958. *Politics: Who Gets What, When, How*. Cleveland and New York: (85) Meridian Books, The World Publishing Company.

.Brewer, Garry D. and Peter deLeon. 1983. Op. cit., pp. 18-19 (86)

Kassum, Jemal, un-din Kassum. 2000. "East Asia: From Recovery to Sustained Growth: An (87) Update". Presentation of the East Asia and Pacific Quarterly Brief. Hong Kong, March, 22, The World Bank, p. 15, Internet.

في حاجة إلى التأكيد على أن آراء صانعي السياسات والقرارات، والاختيارات التي يختارونها، تعتبر حاسمة في تخصيص الموارد المتاحة.

(ز) المرحلة السابعة: تنفيذ البدائل المختارة

قيل أن "الشيطان يكمن في التفاصيل"؛ لكن بالنظر إلى دورة السياسة، يصح أن نقول "كثير من الشياطين يكمنون في التنفيذ". ففي هذه المرحلة، تنتقل المسؤوليات من الجهات التشريعية إلى الجهات الإدارية للحكومة. وهذه السلطات الإدارية تفسر القوانين، التي عادة ما تكون عبارة عن نصوص مجردة، إلى هياكل تنظيمية وتشغيلية من أجل اتخاذ القرارات على مختلف المستويات البيروقراطية المختصة. وهي تحدد أيضاً إجراءات التفاعل مع الجمهور، والمعايير اللازمة للقرارات، وطبيعة وقواعد الأدلة المطلوبة. وهذه تسمى في كثير من الدول "اللوائح". وتصبح السلطات القضائية مشاركة في تنفيذ البرنامج من ناحيتين: (أ) عند الطعن في البرامج وفي قوانين إنشائها باعتبارها غير دستورية؛ (ب) عندما يعرب المواطنون المتأثرون عن إحساسهم بالظلم لأن اللوائح أو القواعد التنظيمية، وطلباتهم، لا تتفق مع نص القوانين أو ما ترمي إليه.

ويعتمد التنفيذ الفعال والكفء على عدة عوامل. من أهمها وضوح الأهداف؛ انسجام الأهداف مع البرامج كما تم وضعها وتشغيلها؛ تماسك القواعد واللوائح؛ نوعية الموارد البشرية على مختلف المستويات؛ وكفاية المخصصات المالية. كل هذه عبارة عن عناصر لا بد أن تراعى في تقييم البرامج. ونتاولها بالمناقشة فيما يلي:

إن جعل الجمهور على علم بالسياسات والإجراءات المتصلة بها، من شأنه أن يمكن الناس من متابعة ما لهم والوفاء بما عليهم. ويمكن أن يتم ذلك من خلال حملات إعلامية ووسائل أخرى. ويلاحظ أن هذه المرحلة تخدم مصالح الكثيرين في الدول النامية بطرق معينة:

"كثيرون ... وجدوا مرحلة التنفيذ في عملية السياسة مناسبة بوجه خاص لاحتياجاتهم. وفي محاولة الحصول على السلع والخدمات الحكومية، يستحسن الأفراد والجماعات تركيز الجهود التي يبذلونها في طلباتهم، على المسؤولين عن الجهات التي لديها سلطة توزيع المستحقات، أو على السياسيين ممن قد يكون لهم تأثير على المخصصات الفردية. فالتشيعات، والصلات بين صاحب مؤسسة والزبون، والروابط العرقية، والتحالفات الشخصية التي كثيراً ما تكون هي الأساس في أنشطة السياسات، تصلح تماماً للطلبات الشخصية في الجهاز البيروقراطي من أجل توزيع السلع والخدمات. وهذا النوع من التوزيع الذي قد يكون له أثر كبير على مصير أهداف السياسات الوطنية وكيفية تحقيقها، كثيراً ما يحدث على المستوى المحلي، بعيداً جداً عن نظر الإدارات الوطنية المكلفة بمسؤولية البرامج أو السياسات.

يضاف إلى ذلك، أن قيود الاتصال بين الرؤساء والمرؤوسين، التي كثيراً ما يرد وصفها في الدراسات ... عن البيروقراطيات، يمكن أن تعني أن الخطط على المستوى الوطني لا تتواءم مع واقع

الأوضاع المادية، والاقتصادية، والسياسية؛ وقد يكون تكيف السياسات والبرامج مع الأوضاع المحلية مسؤولية الوكلاء الميدانيين للبيروقراطيات الوطنية والإقليمية الذين يعمدون، إزاء الصعوبات التي يواجهونها في أعمالهم اليومية، إلى الاعتماد على قدر كبير من حرية التصرف في توزيع الموارد العامة.

أما عملية التنفيذ، فمن الممكن أن تكون هي الساحة الكبرى التي يتمكن فيها الأفراد والمجموعات من السعي وراء مصالحهم المتعارضة، والتنافس على الوصول إلى الموارد القليلة. بل ربما تكون هي همزة الوصل الرئيسية في التفاعل بين الحكومة والمواطنين، أو بين المسؤولين العموميين ومنتخبهم. وعلاوة على ذلك فإن نتيجة هذه المنافسة وهذا التفاعل ممكن أن تحدد مضمون وأثر البرامج التي تقرها صفة الحكومة، وأن تؤثر بالتالي على مسار التنمية في أي دولة⁽⁸⁸⁾.

أما نوعية وكفاية الموارد البشرية، فهي على الأرجح أهم الشروط اللازمة للنجاح في تنفيذ البرامج. وتستطيع المنظمات الدولية أن تقدم مساعدات كبيرة في رعاية برامج التدريب داخل الدول وفي البلاد المتقدمة في التنمية الاجتماعية. ويجب ألا يكون التركيز في هذه البرامج مقصوراً على الجوانب الموضوعية والفنية للأدوار، بل يجب أن يشمل أيضاً أخلاقيات الخدمة العامة.

وأخيراً، فإن التعاون بين الجهات المعنية في الحكومة، بطريقة منتظمة ومسؤولة، مهم أيضاً في أداء البرامج. فهو لا يساهم فقط في نجاح السياسة المطبقة، بل يسهل تكاملها مع سائر السياسات المطبقة في مختلف الجهات. وعلى العكس من ذلك، فإن الافتقار إلى هذا التعاون، عندما يكون مطلوباً، ممكن أن يكون معوقاً لكل مجموعة السياسات والبرامج.

(ح) المرحلة الثامنة: تقييم البرامج

يوجد عدد كبير من القضايا المتعلقة بتصميم عملية التقييم، والمعايير اللازمة لقياس الآثار، وجمع البيانات، وتحليلها وتفسيرها، وإعداد التقارير التي يمكن أن توجه الإجراءات المتخذة. والقضايا التي نوقشت في ما تقدم في معرض الحديث عن "اختبار المقاربات البديلة" تنطبق أيضاً على هذه المرحلة. وكفينا هنا إلقاء الضوء على عدة اعتبارات:

- (1) إن عمليات التقييم تقوي العقلانية في دورة "السياسات/البرامج"، وتخدم عدة أغراض:
 - أ- قياس آثار البرامج في ضوء غاياتها؛ ب- تحديد النتائج الإيجابية والسلبية؛
 - ج- تقديم تفسيرات للنتائج؛ د- توفير معلومات من شأنها أن تقوي نظم المساءلة. وينصرف الاتجاه عادة إلى التركيز على الغرض الأول رغم الأهمية البالغة للأغراض الأخرى.

Grindle, Merilee S. (ed) 1980 *Politics and Policy Implementation in the Third World*. (88)
Princeton NJ: Princeton University Press, pp. 18-19.

كذلك من الضروري أن نحافظ على التوازن بين المؤشرات الكمية والمؤشرات النوعية عند تقييم النتائج؛

(2) إن عمليات تقييم البرامج المستمرة غالباً ما تجري بعد بدء البرامج. لكن من الأفضل جداً أن يبدأ التخطيط للتقييم قبل أن تبدأ البرامج وذلك للسماح بجمع البيانات المهمة التي ستستخدم في تقييم آثار البرامج، وإعطاء فرصة للقائمين بعملية التقييم لكي يزدادوا معرفة بالتحديات وعمليات التكيف التي تشهدها المرحلة الأولى. وهذه المعلومات تنطوي على فائدة كبيرة في تفسير نتائج البرنامج؛

(3) ومن المهم أن يكون القائمون بالتقييم على دراية تامة بكل جوانب البرنامج. ومن الضروري أيضاً أن تكون العملية محمية من التأثيرات السياسية والإدارية. وكما سبق أن ذكرنا، فإن هذه العمليات يجب أن تكون محكومة بالمعايير العلمية في صحة البيانات وصدقها ومحكومة كذلك بالكفاءة والتجرد في تفسيرها؛

(4) ومن البداية يجب توضيح طرق توصيل المعلومات عن نتائج التقييم إلى السلطات في المستويات التي يمكن عندها اتخاذ القرارات بشأن مسار البرنامج، ومستقبله، ومدى الحاجة إلى اتخاذ إجراءات تصحيحية.

2- التأثيرات العامة

كثير من الظروف التمكينية أو العائقة تتقاطع مع كل مراحل دورة "السياسات/البرامج":

(أ) يُعد التعليم على الأرجح هو أهم المؤثرات الأساسية على كل جوانب التنمية، فهو أساسي على كل مستويات الحكم والإدارة. وكلما زاد انتشار التعليم وارتفعت مستوياته في كل القطاعات السكانية، كانت الصورة أكثر إشراقاً. فهو يبيث العقلانية في كل مراحل السياسة والتنفيذ، ويسهل التوصل إلى الحلول الوسط والتراضيات، ويشجع تقدير التوازن بين المصالح الخاصة والمصالح العامة. كما أنه يزود صانعي السياسات ومديري البرامج بالمعرفة، والمهارات، والبصيرة اللازمة للتعامل مع مشكلات التنمية المعقدة؛

(ب) وأي نظام للمحاسبة والمساءلة العامة، إذا كان مصمماً ومطبقاً بفاعلية، ممكن أن يؤثر بشدة على تحقيق الانضباط في كل مراحل العملية وفي تركيزها على الخدمة العامة. أما إطار المحاسبة، الذي يرد له وصفاً مختصراً فيما يلي، فلا يجب النظر إليه على أنه كافتيريا نختار منها الأصناف الأسهل تنفيذها ونترك الأصناف الصعبة رغم أهميتها. فالعناصر مترابطة فيما بينها وتقوي بعضها البعض. ويحتاج إنشائها إلى إرادة سياسية على المستويات العليا للحكم كما يتطلب يقظة ومثابرة حتى تصبح مؤسسة.

ويشمل الإطار ستة عناصر: (1) ضرورة أن تكون أهداف البرنامج مبيّنة بوضوح ومفهومة؛ (2) ضرورة تحديد المعايير الظاهرة للأداء؛ وتوخي الحذر فيما يتعلق بالميل نحو زيادة التركيز على المعايير الكمية، بسبب سهولة قياسها، على عكس المعايير النوعية؛ (3) ضرورة توفير نظام للمعلومات لجمع البيانات، وتحليلها، وتقديمها استناداً إلى قياسات معايير الأداء؛ وتعتبر موضوعية المعلومات وسلامتها مسألة حاسمة في فاعلية المحاسبة والمساءلة ككل؛ ويجب شمول معلومات تساعد على مكافحة المحسوبية والفساد وغير ذلك من السلوك اللاأخلاقي؛ (4) أما الأشخاص الذين سيكونون موضع المساءلة والمحاسبة فيشملون ذوي السلطة والمسؤولين على كل المستويات؛ (5) عمليات التقييم يجب أن تكون لها نتائج من خلال نظام عادل وفعال للثواب والعقاب؛ (6) ولأي نظام من نظم المحاسبة أن يحقق أهدافه، فلا بد أن تتوافر بعض الشروط، ومن أهم هذه الشروط أن يكون الموظفون مدربين تدريباً جيداً على العمل الموكل إليهم، وأن يعملوا في أماكن مناسبة، وأن يكونوا مزودين بالأدوات والموارد اللازمة لعملهم؛

(ج) إن تعقد المشاكل والضغوط التي تفرضها المصالح الخاصة، في كثير من دول المنطقة، كثيراً ما تقضي إلى عدم التحرك أو إلى اتخاذ إجراءات صورية باسم المحافظة على الاستقرار، والاستقرار مهم للتنمية، لكنه لا يكون كذلك إذا استخدم لتبرير الأوضاع الراهنة والركود. بل يجب أن ينظر إليه بمعنى القدرة على التنبؤ وبمعنى "التوازن الديناميكي". فالقدرة على التنبؤ والتوازن الديناميكي موجودان في الطائرات المحلقة في الجو. وفي السياسات الوطنية، يجب أن يكون الهدف هو إدارة "التوازنات المتحركة" التي تسمح بإدخال تطورات مهمة في نفس الوقت الذي تتم فيه المحافظة على تماسك المجتمع والتركيز على الصالح العام. فقابلية التنبؤ بالتغيير تتعزز جداً بالشفافية، والمحاسبة، والعمليات العقلية، في رسم السياسات وتنفيذ البرامج. وفي هذا الصدد، تستطيع دول المنطقة أن تستفيد استفادة كبيرة من دراسة التجارب الناجحة في المجتمعات المتقدمة وتكييفها مع احتياجاتها الوطنية؛

(د) كثيراً ما يشار إلى حجم السكان ونموهم باعتبارهما من أسباب عدم التقدم. ورغم أن معدلات الخصوبة تتناقص في المنطقة بوجه عام، فإن حجم السكان الحالي ومعدلات النمو السكاني تدعو إلى القلق، خصوصاً عندما يكون النمو الاقتصادي متواضعاً. وهناك عوامل متعددة تساهم في التغيير الديموغرافي على المدى القصير والمدى البعيد؛ ومبعث القلق هنا هو الصلة بين ذلك وبين سياسات التنمية. وتوضح لنا الأدلة التاريخية أن التحديث قوة دافعة سواء في تخفيض معدلات النمو السكاني أو في زيادة وتيرة التنمية. وعلى سبيل المثال، شهدت معدلات النمو السكاني في كوريا الجنوبية تناقصاً شديداً في العقود الأخيرة منذ أن تسارعت وتيرة التنمية.

ومما له أهمية خاصة هنا، تعليم النساء وزيادة فرص انضمامهن إلى قوة العمل. ولا شك أن فهم هذه الديناميكيات من شأنه أن يغير موقف صانعي السياسات، فيكفوا عن النظر إلى الضغوط السكانية باعتبارها سبباً لليأس أو مبرراً للتقاعس؛

(●) وأخيراً، لا بد من الاعتراف بتأثير البيئة الاجتماعية الثقافية برمتها. فمنذ عدة عقود، كانت هناك خمسة أبعاد مقترحة لوصف ديناميكيات هذه البيئة؛ لها صلة كبيرة بعمليات رسم السياسات وتنفيذها⁽⁸⁹⁾. ولننظر إلى الفوارق الموجودة بين ثقافتين تتخذ فيهما توجهات الناس وضعين متباعدين إن لم نقل متعاكسين عن بعضهما.

المجتمع الأول: (1) يتحدد مركز الفرد ووصوله إلى الثروة والسلطة، بالأسرة أو العشيرة التي ينتمي إليها؛ (2) المعايير التي تبنى عليها التوقعات، والحكم على السلوك، معايير مختلفة وليست عامة، ومرة أخرى فإن وضع الأسرة أو العشيرة هو الذي يسود؛ (3) أدوار الفرد مختلطة، على سبيل المثال أدوار الأسرة تختلط بأدوار العمل، وما إلى ذلك؛ والناس يُختارون للوظائف بناء على الثقة فيهم وليس بناء على كفاءتهم، مما يشجع المحسوبية، والمحاباة، والفساد؛ (4) الجوانب التي تعبر عن العواطف والمشاعر في العلاقات تسبق غيرها، وتلقى مكافأة فورية من العلاقات الشخصية؛ (5) المصالح الشخصية والخاصة هي التي تسود، وترتبط أهمية الأدوار في المجتمع بهذا التوجه.

المجتمع الثاني: (1) المركز، والوصول إلى الثروة والسلطة يعتمدان على المواصفات الشخصية للأفراد، وعلى أدائهم، وعلى مهاراتهم، والقدرات التي يضيفونها إلى أدوارهم، وكفاءتهم في أداء هذه الأدوار؛ أي على مؤهلاتهم وإنجازاتهم؛ (2) التوقعات العامة هي التي تحدد معايير السلوك وتقلل من المعايير المزدوجة والمتعددة، (3) الفروق بين الأدوار محددة بحيث لا تدخل معايير الأسرة في العمل، والعكس صحيح؛ (4) يكون التركيز على الموضوعية، والعقلانية، والانضباط الشخصي؛ (5) يوجد توازن بين السعي إلى تحقيق المصالح الشخصية أو الخاصة وبين السعي إلى تحقيق المصالح العامة.

ليس من الصعب أن نرى أن الدول العربية تنتمي إلى النوع الأول؛ وأن كندا والنرويج تنتميان إلى النوع الثاني، وأن كوريا الجنوبية وماليزيا في مرحلتين انتقاليتين مختلفتين وليس من الصعب أيضاً أن نلمح القدرات التمكينية للتنمية في النوع الثاني، والقدرات المعيقة في النوع الأول. وهذه المقارنات تكشف أهمية البيئة الاجتماعية الثقافية بالنسبة للتنمية، مثلما تكشف لنا الحاجة الملحة إلى تعليم جيد، وإلى إجراء تغيير كبير وأساسي في المؤسسات.

الدول والنماذج والحقائق

سبق أن ذكرنا أن النماذج، بحكم تعريفها، عبارة عن أشكال "نظرية"، وأن حقائق عمليات السياسات والبرامج في الدول المختلفة تمثل خليط من هذه النماذج. لكن النظم في الدول المختلفة تقترب من نماذج بعينها أكثر من غيرها. وفيما يلي موجز أوضاع الدول المشمولة في هذا التحليل.

3- الدول العربية

(89) Parsons, Talcott. 1951. *The Social System*. Glencoe, Illinois: The Free Press

البيئة الهيكلية للحكومة والاقتصاد، في المنطقة العربية، تنم عن أن النمط السائد في العمليات السياسية هو نمط "اختيارات الصفوة" أي أن المشاركة العامة والتمثيل التشريعي محدودين بدرجات مختلفة تتراوح بين عدم الوجود على الإطلاق وبين وجود أحزاب سياسية وحرية مقيدة. وكما يظهر في دراسة لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي عن استقلال القضاء في العالم العربي، أشرنا إليها فيما تقدم، فإن السلطات التنفيذية أقوى بكثير من أن تؤدي إلى تحقيق المتابعة والتوازن في الحكم بأي معنى إيجابي. كما أن تقارب مصالح ذوي النفوذ السياسي والاقتصادي يزداد كثيراً في قوته، بما يقلل التركيز على السياسات الاجتماعية الموجهة لمشاكل مثل الفقر، وعدم المساواة، والأمية، والتهميش.

وجدير بالذكر أن هيمنة نموذج اختيارات الصفوة لا ينفي بالكامل وجود بعض الملامح من نماذج أخرى. فعلى سبيل المثال، أنشأت كثير من الدول "وزارات للتخطيط"، واعتمدت "خطط خمسية" متوالية، لبث عناصر العقلانية. فضلاً عن ذلك، فإنه يوجد بين الصفوة أنفسهم، والمسؤولين الرفيعة المستوى، أشخاص يهتمون بتحقيق التوازن بين المصالح وتحسين الظروف بالنسبة للفقراء والمحرومين. والنتيجة هي إيجاد مكان للقضايا الاجتماعية المهمة لكي توضع على الأجندة العامة. وجدير بالملاحظة أن هذه النتائج تتحقق بسبب مواقف قيادية من جانب أفراد إنسانيين يسعون إلى التقدم أكثر مما تحدث بسبب وجود هياكل مؤسسية وعمليات سياسية.

4- دول المقارنة

التقاليد العريقة لديموقراطية المشاركة في كندا والنرويج تقدم تربة خصبة لسيادة نموذج "توازن المصالح". والهياكل والعمليات الملائمة لرسم السياسات وتنفيذها، مؤسسة ومستقرة. وبفضل ثقافات التساوي بين الناس والالتزام القوي بالمصالح الجماعية وبالعدالة الاجتماعية، خصوصاً في النرويج، أصبحت الدولتان من أعلى البلاد فيما يتعلق بالتنمية الاجتماعية. ومع توافر المعلومات، والموارد البشرية القادرة، استطاعت الدولتان إدراج كثير من عناصر المقاربات العقلانية. وهما من أقرب الدول إلى النموذج "الشامل".

أما كوريا الجنوبية فقد استخدمت مزيجاً متوازناً من النماذج الثلاثة. فمع وجود حكم يعتمد على إصدار الأوامر، وتسيطر عليه المؤسسات العسكرية طوال الجزء الأكبر من نصف القرن الأخير، كانت الصفوة هي التي تقود العمليات السياسية. وهذه النظم أدخلت عناصر قوية من النموذج العقلاني/العلمي وذلك بعزل المخططين عن الضغوط السياسية وأية ضغوط خارجية. وبفضل توافر معلومات عالية الجودة، وموارد بشرية متمكنة وقادرة، أمكن تحقيق خطوات مدهشة في التنمية الاقتصادية، وكذلك في العلم والتكنولوجيا. وبذلك تقدم البلاد نموذجاً للديموقراطية البرلمانية. واهتمت النظم المختلفة اهتماماً كبيراً بتحقيق "توازن المصالح"، مدعومة في ذلك بما يلي: (أ) إحساس المجتمع بقيم التضامن والمساواة، (ب) اشتراك مجموعات مدنية قوية في المداولات، وإبداء الرأي، فضلاً عن المشاركة في القرارات المتعلقة بالقضايا الاجتماعية المهمة. وكانت منظمات مثل اتحاد الصناعات، واتحاد النقابات، ورابطة التجار، والمجلس الوطني للكنائس، وجمعية المحاربين القدامى، والاتحاد الوطني للجمعيات الطلابية، من بين المشاركين بنشاط في تحديد أجندة السياسات

ومساراتها. أما الآثار فكانت واضحة، حيث أن القفزة الفدزة في النمو الاقتصادي لكوريا لم تكن مصحوبة بمظاهر انعدام المساواة التي يتميز بها عادة هذا النوع من التوسع. ويرجع الفضل في ذلك إلى التخطيط والتنفيذ الجيد لسياسات التوزيع وإعادة التوزيع المتأصلة في توازن المصالح.

وجدير بالملاحظة أن الإخفاق في ترسيخ النظم الحديثة للإدارة قد أدى إلى ما يطلق عليه "رأسمالية المحاسيب" التي أسهمت إسهاماً كبيراً في الانهيار الاقتصادي الذي شهدته نهاية التسعينات. "وكانت السياسات المالية التوسعية التي طبقت في عام 1998 و1999 حاسمة في وقف الانحدار الاقتصادي وفي تقليص وقع الأزمة على الفقراء والعاطلين"⁽⁹⁰⁾ لكن البيانات المقدمة سابقاً أوضحت أن المساواة بين الجنسين لا تزال من التحديات التي تواجهها كوريا الجنوبية.

وأما عن ماليزيا، فقد تميز تاريخها بالاستعمار حتى عهد قريب؛ مشاكل في إقرار السيادة على مناطق متنازع عليها مع آخرين، وانقطاع سنغافورة. وفي الداخل، تصبح التوترات العرقية بين الملايين والسكان من ذوي الأصول الصينية عنيفة في بعض الأحيان. وفي هذا السياق، استطاعت القيادات من مختلف المستويات أن تقيم ملكية دستورية مع ديموقراطية برلمانية. ويبدو أن هناك توازناً في المزج بين نماذج السياسات، بين "الصفوة" مع إدارة تنفيذية قوية، ونموذج "الموازنة بين المصالح" اللازم للحفاظ على السلام الداخلي بين المكونات العرقية. وفي الثمانينات والتسعينات من القرن الماضي، انضمت ماليزيا إلى حركة إعادة الهيكلة الاقتصادية في جنوب شرق آسيا بنجاح كبير. وتم توسيع القاعدة الصناعية، خصوصاً في مجال الإلكترونيات، كما زاد الاستثمار الأجنبي في الصناعات التحويلية⁽⁹¹⁾. ورغم أن مستويات المعيشة تتحسن بسرعة، فإن المقارنات العالمية تظهر أن ماليزيا لا تزال في مرحلة انتقالية، ولا تزال تواجه تحديات في مجالات مهمة من السياسات الاجتماعية منها عدم المساواة، والأمية، والتعليم، والرعاية الصحية.

.2004, *The Columbia Encyclopedia*. 2004. Columbia University Press. Internet, p. 2 (90)

.Ibid., p. 2 (91)

خامساً- التوصيات

تختلف الدول العربية المشمولة بهذا التحليل اختلافا كبيرا في هياكلها السياسية والاقتصادية والاجتماعية. لكن البيانات، وغيرها من المعلومات المقدمة في هذا التقرير، تكشف عن كثير من النقاط المشتركة الهامة التي تشكل أساسا للتوصيات التالية؛ وبعض هذه التوصيات يتصل بدور الإسكوا:

ألف- توصيات للدول

بعض التوصيات المقدمة لدول المنطقة تتطرق لقضايا السياسات المتعلقة بـ "الصورة الكبيرة"، بينما تتطرق بعض التوصيات الأخرى لقضايا أكثر تركيزاً على قطاعات أو مشاكل خاصة. والفارق بين هذا وذاك يتعلق بالأغراض المؤقتة أكثر مما يتعلق بالأغراض النهائية:

1- كما ذكرنا في الفصل الأول، فإن هدف التنمية المجتمعية هو تحول المجتمع، بواسطة المجتمع، ومن أجل المجتمع. وهذا التحول عملية واسعة النطاق ومعقدة ولا مفر منها. ولا بد لهذه العملية أن تشمل الجميع وأن تكون منسقة تنسيقاً جيداً؛ كذلك لا بد لسياسات التنمية أن تكون متكاملة بطريقة تجعل الكل أكبر من مجموع الأجزاء. والمسألة هنا تتعلق بالترتيبات والآليات التي يمكن بواسطتها تحقيق هذه الأهداف:

(أ) ضرورة تشجيع الإصلاحات في كل جوانب المجتمع: السياسية، والاقتصادية، والاجتماعية، والثقافية، والفكرية، والأخلاقية؛ على جميع المستويات: المؤسسية والتنظيمية والفردية؛

(ب) التخطيط للإصلاح يجب أن يكون شاملاً لكل قطاعات المجتمع: الحكومة والأحزاب السياسية إذا كانت موجودة، والمجتمع المدني، وقطاع الأعمال، والعاملين، وقطاع المهن، والمجموعات العرقية، وغيرها. وما دام الهدف هو تحقيق نوع من الإجماع الوطني، فإن شرعية التمثيل مسألة أساسية. وترد مناقشة في "دورة البرنامج السياسي الشاملة" تتناول بالتفصيل كافة المبررات والتأثيرات على الشمول والتمثيل؛

(ج) تحتاج هذه المبادرات إلى تنسيق فعلي على عدة مستويات؛ أهمها - التخطيط والتنفيذ. وقد يكون من المفيد دراسة التجارب والخبرات التي مرت بها الدول الأخرى مثل تجربة تونس "المجلس الأعلى للتخطيط، الذي يتألف من أعضاء من الحكومة وممثلين عن الأحزاب السياسية، والمنظمات الوطنية والمجالس المحلية"⁽⁹²⁾؛ وتجربة كوريا الجنوبية "مجالس المداولة" التي يختلف تكوينها حسب القضايا المطلوب النظر فيها؛ وتجربة سنغافورة "المجلس الوطني للأجور" الذي يتكون من ثلاثة

UN Economic and Social Council, ESCWA, 2003, "Policy Makers' Meeting on Social Policies in the ESCWA region", Cairo: December 10-12, 2002, pp. 17-18. (92)

أطراف تضم ممثلين عن الحكومة، وأرباب العمل، وممثلين عن العمال⁽⁹³⁾. كذلك تقدم النرويج أمثلة عن آليات التنسيق في السياسات والبرامج الاجتماعية، والتي تشمل مستويات مختلفة من الحكومة (من المحلية إلى الوطنية)، والأعمال والتجارة، والقوى العاملة. يمكن لهذه التجارب، مع بعض التعديلات، أن تقدم نماذج يمكن تكييفها مع الأوضاع الموجودة في دول المنطقة. كما يمكن طلب معلومات عن تكوين هذه المجالس، وعن سلطاتها، ودورها، وفعاليتها؛

(د) كذلك يجب أن تكون جهات التنسيق منظمة حسب الحاجة داخل البيروقراطيات الإدارية للحكومة ضماناً لتكامل العمليات والإجراءات والتنفيذ داخل الوكالات وغيرها.

2- على دول المنطقة أن تستعد للإصلاح السياسي. وفي هذا الصدد، توجد دراسات عن الديمقراطية في الشرق الأوسط أجرتها مجموعة من المحللين، كجزء من "برنامج السلام والحكم" لجامعة الأمم المتحدة، تحدد الظروف التي "لها أهمية في منع العنف المصاحب للمرحلة الانتقالية، وفي درء الأخطار التي تهدد عمليات الديمقراطية الوليدة"⁽⁹⁴⁾. ومن هذه الدراسات، توجد اثنتان لهما أهمية على المستوى الوطني:

"أولاً، أن قطاعات عريضة من السكان تحتاج إلى التعود على، بل وحبذا لو اعتنقت تماماً، الفضائل الاجتماعية والثقافة السياسية الديمقراطية، التي تتبدى من خلال وجود مجتمع مدني حيوي ومؤثر. ثانياً، يجب على القيادات السياسية أن تلتزم التزاماً كاملاً بعمليات الإصلاح، إلى حد الاستعداد للتنازل عن بعض سلطاتهم في سبيل تقوية الحكم الديمقراطي"⁽⁹⁵⁾.

لكن يبقى القلق دائماً من أن تفتح الديمقراطية النظام أمام "أحزاب وحركات سياسية منتخبة ديمقراطياً، لكن ميولها مناهضة للديمقراطية"⁽⁹⁶⁾. ويمكن الحماية من ذلك بما يلي: (أ) هياكل دستورية يعززها قضاء مستقل؛ (ب) نظم حكم وسياسة تمثل الشعب، يمكن محاسبتها، عادلة، ومتجاوبة؛ (ج) جماهير مستنيرة تقدر وتؤيد هذه الدساتير والنظم. على أن تطبيق الديمقراطية عملية تتطلب وقتاً كافياً لتتضح، فهي "ليست حدثاً يمكن تخطيطه وتنفيذه حسب الطلب"⁽⁹⁷⁾. ومع ذلك، فإن البدايات الفعالة، والخطط العامة الواضحة، والالتزامات الجادة كلها ضرورية لإعطاء العملية بداية

Campos, Jose Edgardo, and Hilton L Root. 1996, *The Key to the Asian Miracle: Making Shared Growth Credible*, Washington, D.C. 1996, pp. 78-80. (93)

Schnabel, Albrecht, 2003, "A Rough Journey: Democratization in the Middle East", in (94) Saikal, Amin, and Albrecht Schnabel (eds.), *Democratization in the Middle East: Experiences, Struggles, and Challenges*, Paris: United Nations University Press, p. 20.

.Ibid (95)

.Ibid (96)

Tehrani, Majid, 2003, "Disenchanted Worlds: Secularization and Democratization in the (97) Middle East", in Saikal, Amin, and Albrecht Schnabel, op. cit. pp. 79-102.

مباشرة بالنجاح قابلة للتصديق. ومن العوامل المساعدة أيضاً "وجود ظروف اقتصادية دولية تسمح ... للدول بتحمل تكلفة الحكم الديمقراطي وتوفير الخدمات الاجتماعية وغيرها من الخدمات اللازمة للمحافظة على التأييد الشعبي أثناء تقلبات الصعود والهبوط التي لا مفر منها في فترات الانتقال والإصلاح"⁽⁹⁸⁾.

وتعزيز لوعي الجماهير وتعبئتها وراء الإصلاح السياسي فمن المفيد النظر في نظام أدخل في ألمانيا في أعقاب الحرب العالمية الثانية، وكان يشمل عدداً من المؤسسات (مثل مؤسسة كونراد أديناور، ومؤسسة فريديش-إيبرت) مكرسة للتعليم العام وتدريب القيادات على مقتضيات الديمقراطية وهياكلها وثقافتها.

3- ولا بد من التركيز على التفكير العقلاني أكثر من التركيز على التفكير الأيديولوجي في مختلف مراحل ودورات "السياسات/البرامج". ويتطلب ذلك فهما واضحاً لدور المعلومات العلمية ودور حل المنازعات من خلال المفاوضات السياسية والحلول الوسط.

4- لا بد للتغيرات الدستورية وسائر إجراءات الإصلاح السياسي - على المستويين السياسي والعملية - أن تركز على الشمول والتكامل وتضييق الفجوة بين الجنسين وحماية الحقوق المدنية للأقليات. ولا بد من إنشاء السلطات التي تُعنى بهذه المهام أو تعزيزها إن كانت موجودة بالفعل.

5- وبصرف النظر عن تجارة النفط والوقود، فإن اقتصادات الدول العربية، ومانفذاها في الاقتصاد العالمي، ضعيفة. وجدير بالذكر أنه بعد خوض تجارب باقتصادات مؤمنة في معظمها ومخططة مركزياً في كثير من الدول، ثم الدخول في "تكيفات هيكلية" تُركز على الجوانب النقدية كما تُركز على السيطرة على "توأم" العجز (الداخلي والخارجي)، ظلت هذه الاقتصادات راكدة. ولا بد من سياسات وإجراءات نشيطة من أجل التصدي لأسباب هذا التأخر من جذورها. وفي ما يلي بعض الاعتبارات الهامة التي يجب أن تراعى في مسيرة السياسات والبرامج المخططة بعناية:

(أ) تخلف القدرات المؤسسية وضعفها الذي يتزايد الاعتراف بأنهما أسباب رئيسية وراء تعثر التنمية الاقتصادية؛ ذلك أن التقدم المتواصل يتطلب سياسات تشجع الشفافية والعدالة والإنصاف في الأسواق؛ كما يتطلب قضاء مستقلاً وفعالاً؛ وعقلانية في الحكم، وإدارة خالية من المحاباة والفساد؛

(ب) الارتقاء بنوعية الموارد البشرية عن طريق تحسين معارفهم ومهاراتهم في أسواق العمل؛

(ج) تنوع الاقتصادات بالإضافة إلى إنتاج النفط والغاز الطبيعي؛ ويجب أن يكون هذا التنوع متوجهاً نحو المشاريع الكثيفة العمالة للمساعدة في حل ارتفاع نسبة البطالة، وكذلك من أجل التصدير لتوسيع وتعميق المنافذ في الاقتصاد العالمي. وبالنسبة لعدد من دول المنطقة، يمكن أن تكون السياحة واحداً من أكبر مصادر الدخل. لكن ليست هناك دولة بين هذه الدول تحتل مكاناً متميزاً في جذب السياح، وعائد السياحة فيها منخفض للغاية رغم ما تتمتع به من مزايا، علماً بأن السياحة أصبحت من أكبر مجالات التجارة والأعمال في العالم (4,4 تريليون دولار أمريكي في عام 1998، وما يقدر بحوالي 10 تريليون دولار في عام 2010)⁽⁹⁹⁾؛

(د) تحديث المرافق والبنى التحتية مسألة أساسية لاجتذاب الاستثمارات الداخلية والخارجية؛ ويشمل ذلك وسائل الاتصال والنقل؛ ومصادر الطاقة؛ والإسكان؛ والتعليم؛ والرعاية الصحية؛ وغير ذلك من السمات اللازمة لخدمة المجتمعات المنتجة، والسياسات المتصلة بذلك لا بد أن تفكر في توزيع جغرافي أوسع نطاقاً للمشروعات الاقتصادية بدلاً من تركيزها حول المدن الكبرى، ذلك أن السياسات المتعلقة بالمرافق والهياكل الأساسية لها تأثيراً كبيراً على توزيع السكان وحراكهم؛

(هـ) المنافسة الفعلية في الاقتصاد العالمي تتطلب رؤوس أموال كبيرة وتكنولوجيا متطورة. يجب أن تكون السياسات مشجعة لتكوين رؤوس الأموال الداخلية التي يقدم بشأنها "دي سوتو" معلومات دقيقة ومفيدة⁽¹⁰⁰⁾ في كتابه لغز رأس المال. لكن من الناحية الواقعية، لا يمكن أن توفر رؤوس الأموال المطلوبة من الداخل وكذلك المستجدات التكنولوجية والكفاءات الإدارية اللازمة، على الأقل في المدى القريب. أما المصدر الأول لتدفق رؤوس الأموال ونقل التكنولوجيا بالحجم المطلوب، فهو الشركات المتعددة الجنسيات. ولا بد لدول المنطقة أن تنضم إلى سائر الدول المتطلعة إلى تحسين ظروفها الاقتصادية، في استمالة هذه الشركات العملاقة التي تعتمد على رؤوس أموال كبيرة، وتكنولوجيا متطورة، ونظم إدارية متقدمة، وقدم راسخة في الأسواق العالمية. ويجب ألا يغيب عن الأذهان أن المجتمعات الصناعية المتقدمة، بما فيها مجتمعات أوروبا وأمريكا الشمالية، تتنافس أيضاً على هذه الشركات الاستثمارية. ولا شك أن تطور السياسات المتعلقة بالمجالات الأربعة المذكورة فيما تقدم من شأنه أن يسهم إسهاماً كبيراً في تعزيز موقف الدول في هذه المنافسة. وليس سراً أن هذه الشركات هي أولاً وأخيراً مشروعات تجارية وليست منظمات للرعاية الاجتماعية؛ وأن المصالح التي تخدمها هي مصالح أصحابها، ومصالح المساهمين فيها، ومصالح مديريها والعاملين بها. وأن اهتماماتها تنحصر في جودة ما تنتجه، وفاعليته، وتكليفه، وكذلك في الأسواق اللازمة له. ولا يجب التهوين ولا التهويل من هذه الاهتمامات؛ بل يجب أن تكون جزءاً من إطار تنظيمي يوازن بينها وبين مصالح البلد ومصالح العاملين والمستهلكين.

(99) Dogar, Rana. 1998. *Newsweek*, August 8: 45-47

(100) De Soto, Hernando, 2000, *The Mystery of Capital: Why Capitalism Triumphs in the West and Fails Everywhere Else*, Basic Books.

6- يجب أن تعمل السياسات على تقليص الفساد إلى أقصى حد. فالفساد لا يؤثر فقط على حياة الأفراد والأسر، بل يُلحق أضراراً جسيمة بمسار التنمية. ومطلوب أيضاً سن قوانين وتنفيذها بدقة. ولا بد من إعادة النظر في مستويات الأجور المقدمة للعاملين في الحكومة والعاملين في القطاع الخاص والارتقاء بها. وجدير بالذكر أن مستويات الحكم النظيف التي حققتها عُمان والإمارات العربية المتحدة، تعتبر أمثلة جديرة بالدراسة والمحاكاة.

7- وبالإضافة إلى مكافحة الفساد لا بد من وضع برامج واسعة النطاق لتدريب موظفي الخدمة المدنية، سواء في الفروع الإدارية أو التشريعية للحكومة. والغرض من ذلك هو تحسين معرفتهم بالعمليات المتعلقة برسم السياسات وتنفيذها. ومن الأمور المهمة أيضاً توافر معلومات عن فاعلية النظم الإدارية وكفاءتها، وغرس الالتزام بالقيم الأخلاقية لدى العاملين في الخدمات العامة. وعلاوة على ذلك، يتضح من المؤشرات في بعض الدول أن الجهات الخدمية في البرامج العامة كثيراً ما تكون سيئة المعاملة ومهملة في تعاملها مع الجمهور، لاسيما الفقراء والبسطاء. وعلى أجهزة المساءلة أن تحصل على هذه المعلومات وأن تعالج تلك الأحوال حينما وجدت.

8- ضرورة وضع نظام للمساءلة العامة وتطبيقه بعدل وفاعلية على كل الوكالات الحكومية سواء كانت مهامها إدارية أو في تقديم خدمات كالتعليم والرعاية الصحية. ويرد شرح مطول في الفصل الرابع، بأن أي نظام كهذا يجب أن يكون واضحاً بشأن ستة ملامح: أهداف البرنامج؛ ومعايير الأداء المرعية؛ وجهاز معلومات لجمع، وتحليل، وتقديم بيانات تقييمية تستند إلى معايير الأداء؛ والأشخاص محل المساءلة؛ والنتائج، وذلك عن طريق نظام عادل وفعال للحوافز والعقوبات؛ والظروف الواجب توافرها، مثل التدريب الكافي للعاملين على الأعمال المنوطة بهم، وسلامة المرافق، والمعدات، والموارد.

9- لسنا في حاجة إلى الحديث عن الأهمية القصوى للتعليم في مختلف أبعاد التنمية، سواء على مستوى الفرد أو المجتمع. فالمعرفة، والمهارات، والأخلاق كلها أساسية لتعزيز قدرات المؤسسات والمنظمات. والتسلح هو أهم وسيلة أمام الأفراد والأسر للخروج من حالة الفقر. وتوجد خمس قضايا تتعلق بالسياسات، ومترابطة بوجه خاص هي: الالتحاق بالتعليم، والاستمرار، ونوعية التعليم، والتحصيل، وعلاقة التعليم بسوق العمل:

(أ) إذا كان الالتحاق العام بالتعليم الأساسي قد شهد بعض التحسن في عدد كبير من دول المنطقة العربية، فإنه لا يزال نوعاً من التحدي في كثير منها. وتوجد مؤشرات على مشكلتي الالتحاق والاستمرار تتمثل في أعداد المتسربين، ومعدلات الأمية بين الفئة العمرية 15-24 (الجدول 4). ولا بد من النظر في تطبيق سياسات تقدم المساعدات المالية للأطفال الفقراء، وتمد لهم الإمكانيات اللازمة للتغلب على المقاومة الثقافية، وتشجع المواظبة على الحضور في المدارس، خصوصاً بين النساء والفقراء (انظر 14 فيما يلي)؛

(ب) على خلاف الأهداف الكمية مثل الالتحاق بالتعليم، فإن النوعية أشد تعقيداً بكثير في تحديدها وفي قياسها. ويظهر من المؤشرات أن هذا المجال ما زال في حاجة لكثير من الجهد، مما يحتاج بدوره إلى مزيد من الموارد لتحديث المناهج، والنهوض بتدريب المدرسين، والتوصل إلى أحجام معقولة لقاعات الدروس، وتحسين المرافق والمعدات المادية. وهذه الاحتياجات تنطبق على كل مستويات التعليم. وأما للنهوض بنوعية التعليم، فلا بد من النظر في مطالبة المدرسين بمتابعة "التعليم المهني المستمر" بصفة دورية من مؤسسات معتمدة. فيظلوا مطلعين على المستجدات، كل في مجاله؛

(ج) التحصيل العلمي للطلبة هو الهدف الأساسي في أي سياسات تعليمية، وهو الذي يمكن من خلاله قياس أداء النظام وأداء عناصره. ومن المكونات الضرورية في هذه السياسات، مواءمة وتطبيق نظام المساءلة الذي سبقت التوصية به في مجال التعليم، وربط أجور المدرسين والمديرين وترقياتهم بتعلم طلابهم؛

(د) ويكشف لنا ارتفاع مستويات البطالة، خصوصاً بين المتعلمين من صغار السن، عن انقطاع الصلة بين التعليم وأسواق العمل في المنطقة العربية. ففي دول النفط الغنية، يتعلم المواطنون للقيام بالأعمال المكتبية، وهم يتعالون على الأعمال الأخرى، مما يعد سبباً رئيسياً في أن العمالة الوافدة تشكل نسبة كبيرة في سوق العمل. أما في الدول الأخرى، فالبطالة هي محصلة القدرة المحدودة لأسواق العمل، والافتقار إلى التدريب على المهارات اللازمة لإقامة مشروعات خاصة. ويوصي التقرير بالنظر في المشروع الألماني "الدراسة والعمل". وهو يشترط تشغيل الطلبة من بعض المستويات لقضاء فترات محددة، كموظفين مدفوعي الأجر، في أنواع مختلفة من المشاريع كجزء من برامجهم الدراسية، وهذا النوع من العمل مدعوم من الحكومة، وتتقبله جهات العمل بسبب الحوافز الاقتصادية التي تصاحبه.

10- يمكن للسياسات الحكومية الهادفة أن تنجح في النهوض بالعلم والتكنولوجيا في دول المنطقة، وفي هذا الصدد تقدم كوريا الجنوبية نموذجاً ناجحاً لتأسيس العلم والتكنولوجيا على مراحل متزامنة مع مراحل التنمية الصناعية⁽¹⁰¹⁾.

11- ضرورة الإسراع بسياسات محو الأمية وخصوصاً بين الأطفال من خلال برنامج مكثف يعمل فيه المتعلمون العاطلون عن العمل، والعمالة الزائدة في وظائف الحكومة، مع تدريب مناسب؛ ويمكن الانتفاع بالجامع، والكنائس، والمدارس، كمرافق لهذا الغرض في غير أوقات استخدامها. ولا بد من وضع أهداف محددة، ومراقبة الإنجازات، وإخضاع النتائج للتقييم والمساءلة العامة.

Shinaishin, Osman. 1991. "The Role of Science and Technology in Development: The Case (101) for Less Industrialized Countries". Washington, DC: Mimeograph.

العلم والتكنولوجيا	التنمية الصناعية	
1- دعم تعليم العلم والتكنولوجيا؛ 2- بناء هياكل أساسية للعلم والتكنولوجيا؛ 3- تشجيع استيراد التكنولوجيا الأجنبية.	1- تطوير صناعات بدائل الاستيراد؛ 2- التوسع في الصناعات الخفيفة الموجهة للتصدير؛ 3- دعم صناعات السلع الإنتاجية.	المرحلة الأولى
1- التوسع في التدريب الاستراتيجي على المهارات؛ 2- تحسين الآليات المؤسسية والتكنولوجيا لتكييف التكنولوجيا المستوردة؛ 3- تشجيع الأبحاث التي تنطبق على الاحتياجات الصناعية.	1- التوسع في الصناعات الثقيلة والصناعات الكيماوية؛ 2- نقل التركيز من استيراد رؤوس الأموال إلى الاستيراد؛ 3- تقوية القدرة التنافسية للصناعات الموجهة للتصدير.	المرحلة الثانية
1- توسيع مرافق التكنولوجيا المتقدمة العلمية والهندسية؛ 2- تنمية تصدير التكنولوجيا؛ 3- تشجيع الأبحاث الصناعية المتقدمة طويلة الأجل وتعزيز تطوير أبحاث النظم.	1- تعزيز الثقة الدولية في المنتجات الصناعية الكورية والقوة العاملة؛ 2- تنمية تصدير المنتجات الكثيفة التكنولوجيا والخبرات الهندسية؛ 3- توسيع الأبحاث الصناعات الكثيفة المعرفة وتعزيز تطوير أبحاث النظم.	المرحلة الثالثة

12- مطلوب وضع سياسات مناسبة وتوفير موارد كافية لتحسين نوعية الرعاية الصحية، وكفاءتها، وقدرتها، في كل مراحلها - الوقاية، والعلاج، وإعادة التأهيل:

(أ) وتعتبر الوقاية في معظمها مسؤولية الفرد والأسرة، وهي تتطلب الوعي والاستفادة من الوسائل المناسبة. ويسبب ارتفاع معدلات الأمية، لا بد من التركيز على استخدام الوسائل السمعية والبصرية (كالراديو والتلفزيون) في إطلاق حملات لرفع مستوى الوعي؛

(ب) تقع على الحكومة وعلى جهات العمل مسؤوليات وقائية كبيرة من خلال اللوائح والقوانين وتنفيذ المسائل المتعلقة بحماية البيئة، والأمن الصناعي، وتوافر اللقاحات، وإجراءات مكافحة انتشار الأوبئة، وتوافر مياه صالحة للشرب، والمرافق الصحية؛

(ج) والمزيج المكون من الأفراد والمرافق العلاجية يجب أن يرقى للمستويات العالمية. وهناك نماذج سياسات كثيرة مطبقة بالفعل في دول مختلفة منها: (1) الخدمات الصحية الوطنية؛ (2) التأمين الصحي العام الذي يديره القطاع العام؛ (3) التأمين الصحي المرتبط بالعمل الذي يديره القطاع الخاص؛ (4) التأمين الفردي والعائلي الخاص؛ (5) الخدمة الفردية المدفوعة الأتعاب.

ومما يذكر أن السياسات والممارسات المطبقة في عُمان، والتي حصلت على أعلى الدرجات من منظمة الصحة العالمية (8)، من بين الدول التي يتناولها هذا التقرير، والنرويج (11)، يقدمان مثليين يستحقان المزيد من الدراسة، كما يمكن تكييفهما وتطبيقهما؛

(د) كذلك يجب تيسير خدمة الرعاية "الترميمية" وإعادة التأهيل لأكثر عدد من الناس في كثير من الدول مع الارتقاء بهذه الخدمة في النوعية والقدرة. ويجب أن تكون إعادة التأهيل الطبية مُستكملة بالمساعدة على التكيف الاجتماعي، وإعادة التدريب المهني، والتعيين الوظيفي لمن هم في سن العمل؛

(هـ) يجب أن تكون سياسة منح الشهادات، خصوصاً للأطباء، محتوية على شروط ومواصلة "التعليم المهني المستمر" لمواكبة التطورات المتلاحقة في مجال الطب؛

(و) رغم تناقص معدلات الخصوبة في المنطقة بدرجة كبيرة، فإن حجم السكان في الوقت الراهن في كثير من الدول، ومعدلات النمو السكاني تدعو إلى القلق. وخاصة إذا بقيت معدلات النمو الاقتصادي متواضعة. ويجب أن تركز السياسات السكانية على وعي الناس ومعرفتهم، وأن تعمل باستمرار على الارتقاء ببرامج تنظيم الأسرة وتنظيم الولادات، والعمل على توافر المرافق والخدمات الصحية اللازمة لذلك.

13- ضرورة إعادة النظر في السياسات التي تتصدى للفقر عن طريق "شبكات الأمان" في كثير من الدول، وتطويرها. حيث توجد ثغرات كبيرة في أنواع البرامج وفي كفاية التمويل:

(أ) لا بد أن تحتوي برامج "الحفاظ على الدخل" على نظم تأمينية تعتمد على الاشتراكات مثل نظم: التقاعد، والعجز، ومعاشات الباقيين على قيد الحياة؛ وتعويض العاملين عن إصابات العمل والأمراض المهنية؛ والتعويض عن البطالة وكذلك المساعدات الاجتماعية؛

(ب) ضرورة تقوية برامج التأمين الصحي والخدمات الصحية كما جاء في ما تقدم؛

(ج) ضرورة توجيه الدعم لمستحقيه؛

(د) ضرورة إتاحة برامج القروض الصغيرة، مع ما يلزمها من تدريب، لتنمية المشروعات الصغرى الواعدة.

14- برامج الرعاية الاجتماعية وسائر الخدمات الإنسانية أصبحت عالية التخصص (انظر الشكل 3). ورغم أن التخصص أمر لا مفر منه، وله كثير من الجوانب الإيجابية، فقد أحدث مع الأسف تفتتاً كبيراً في هيكل الخدمات وفي تقديمها. فالناس الذين يعانون من مشاكل كثيرة، يواجهون صعوبات كبيرة في شق طريقهم وسط المتاهات البيروقراطية للحصول على الخدمات التي يحتاجونها أو الحصول على مستحقاتهم. لذلك يتعين على السياسات التي تنظم الخدمات الإنسانية أن تميز بين البرامج

"المتخصصة" والبرامج "الفئوية"؛ فكل منهما له أهميته، ولا بد من توضيح العلاقات القائمة بينهما توضيحاً جيداً⁽¹⁰²⁾. فالبرامج المتخصصة موجهة نحو حل المشاكل، بصرف النظر عن السكان الذين يواجهون هذه المشاكل. وهكذا، فإن الرعاية الصحية المعنية بالأمراض والإصابات، بصرف النظر عن يتعرض لها. أما البرامج الفئوية، فهي موضوعة حسب احتياجات فئات بعينها من السكان يعانون من مشاكل متعددة (مثل ذوي الإعاقات، والأطفال المعرضين لأضرار، والمشاكل المتعددة للمسنين، والفقراء). فهؤلاء يحتاجون إلى خدمات من برامج متعددة التخصصات.

ويقتضي التنسيق بين هذه الخدمات استخدام العنصر الآخر من البرامج، أي الخدمات الفئوية. والمفروض أن تشمل مسؤوليات الجهات التي تقدم هذه الخدمات ما يلي: تحديد الحالة، تولي الحالة ومراقبتها عبر كثير من الخدمات المتخصصة؛ وإبلاغ السلطات المختصة عن أي قصور في الخدمات المتخصصة نوعاً وكما على المستويات المحلية. ومن شأن ذلك أن يعزز مبدأ المتابعة والتوازن في تنظيم الخدمات وفي تقديمها، وأن يحقق مزيداً من العقلانية والاتساق بين السياسات وبين تنفيذها. وحتى تتمكن الخدمات الفئوية من الوفاء بمسؤولياتها بفاعلية، لا بد أن يتوافر لها ما يلي: (أ) السند القانوني، الذي يجعل ممارسات سائر الجهات متسقة مع هذه المسؤوليات؛ (ب) الموارد اللازمة للتعاقد على الخدمات المطلوبة للحالات التي تتولاها.

15- وكما ذكرنا فيما تقدم، كثيراً ما يُطلق على المرحلة الراهنة من تاريخ الإنسان "عصر المعلومات". ليس فقط بسبب التحول في وسائل الاتصال وفي تدفق المعلومات على مستوى العالم، بل أيضاً بسبب تزايد الدور الحيوي للمعلومات في بناء القدرات المؤسسية، في مختلف مراحل رسم السياسات وتنفيذها، وكذلك في وعي الناس وسلوكهم اليومي. وبالتالي فإن حماية حرية المعلومات والعمل على إتاحتها، فضلاً عن جودتها، مسألة حيوية.

باء- توصيات الإسكوا

في إطار الأمم المتحدة، يقع على عاتق الإسكوا تكليف واسع النطاق في تشجيع مختلف جوانب التنمية المجتمعية في المنطقة. وإذا كانت سلطة تشريع السياسات وتنفيذها منوطة بالحكومات الوطنية، فإن الإسكوا قادرة بدورها على ممارسة تأثير إيجابي كبير، بتقديم المساعدة بأكثر من طريقة:

- 1- من الخطوات الأساسية، نشر هذه المعلومات بين متخذي القرار في مختلف الدول؛ لأن قبولها والإشراف عليها مسألة ضرورية للتقدم. ولا بد من التركيز على فهم الصعوبات المرتبطة بذلك، والصعوبات المحتملة، وأهمية المثابرة، وضرورة الاعتماد على خطط كلية ومتكاملة.
- 2- ضرورة توصيل معلومات أكثر تحديداً عن التنمية وسياساتها، إلى أعضاء الهيئات الإدارية والتشريعية المشتركين في مختلف مراحل دورات "السياسات/البرامج" في كل دولة من الدول المعنية.

Nagi, Saad Z. 1979. *Child Maltreatment in the United States: A Challenge to Social Institutions*, New York: Columbia University Press.

وقد يتحقق ذلك بشكل أفضل من خلال حلقات دراسية قصيرة الأجل تنظمها الإسكوا وتشمل المشاركين من مختلف الدول بما يثري تجارب كل منها.

3- يمكن لوعي الناس وإدراكهم للظروف الراهنة، ومناقشة القضايا، ودراسة المقاربات، أن ينطوي على قيمة كبيرة لعملية السياسات والبرامج ويمكن للإسكوا أن تقدم مساعدة كبيرة بتنظيم حملة إقليمية من خلال الصحافة والإعلام.

4- الخدمة المدنية في كثير من الدول، إن لم يكن في معظمها، قديمة وعديمة الكفاءة. ويمكن لأي إصلاح كبير لهذه القوة المؤثرة في تنفيذ السياسات أن يسهم إسهاماً كبيراً في مختلف جوانب التنمية. وقد تبدو هذه المهمة متعذرة، إن لم تكن مستحيلة. لكن يمكن تحقيقها عن طريق برامج التدريب للقادة والمعلمين الذين يستطيعون أن ينقلوا ما تعلموه لغيرهم محلياً. ولا بد أن تشمل هذه البرامج بعثات تدريبية لمشاهدة الأداء الفعلي في المجتمعات المتقدمة كالنرويج وكندا. ولا يجب أن يكون التركيز في هذه البرامج مقصوراً على العمليات والتقنيات فحسب؛ بل يجب التركيز أيضاً على أخلاقيات الخدمة العامة. ورغم أن هذه المسألة معقدة ومكلفة، فلا مفر منها، وتكاليفها مبررة. وعلى الدول والمؤسسات المانحة أن تهتم بتمويل هذا النوع من البرامج عندما تقترحها وتنظمها منظمة الإسكوا، وعندما يشمل التدريب في الخارج كل دولة من الدول المعنية. وبالتعاون مع مكتب الأمم المتحدة لخدمات المشاريع في تخطيط هذه البرامج، يمكن الاستفادة من خبرتهم الطويلة في هذا المجال.

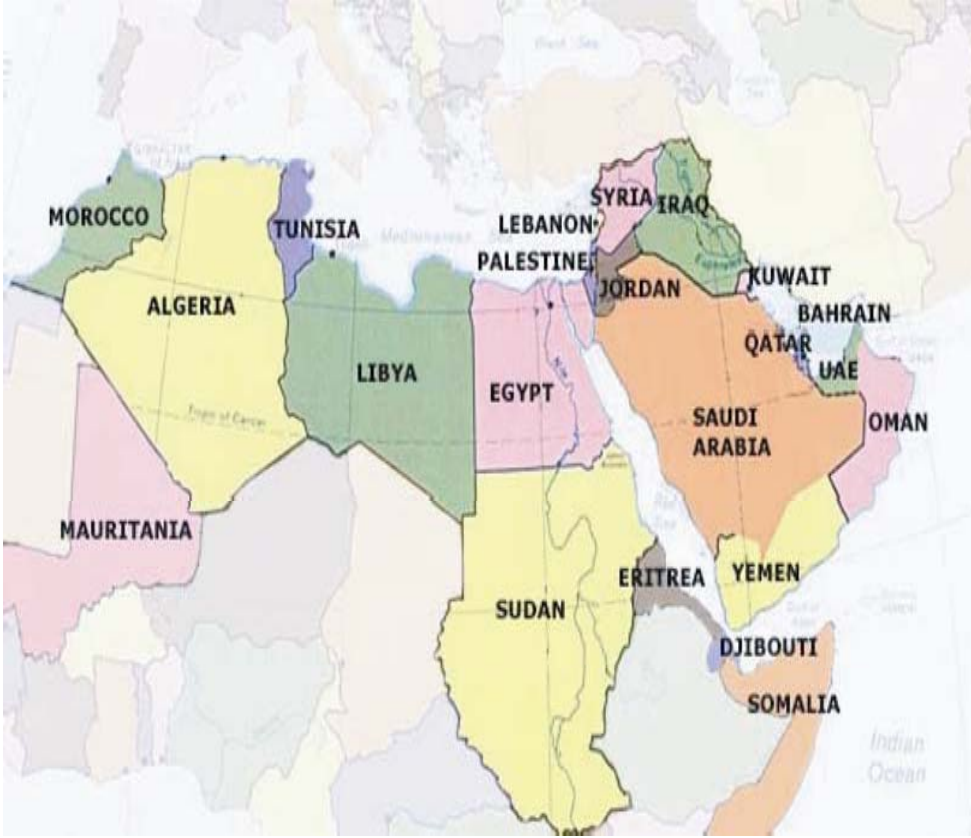
5- أما التجارب والبيانات العملية فهي مهمة في تحديد، واختبار، وتكييف المعالجات البديلة لقضايا السياسات. وتستطيع الإسكوا أن تتفاوض من أجل تعاون دولة أو أكثر ترغب في المشاركة في هذه البيانات العملية. ويمكنها أيضاً أن تأخذ الصدارة في جمع الموارد اللازمة لتمويلها، والخيارات اللازمة لتوجيه خططها وأعمالها. ويمكن أن نتوقع نتيجتين لهذه البيانات العملية: تقيماً لنتائج المعالجات البديلة التي يجري اختبارها، وتقريراً عن الأساليب المستخدمة في تنفيذ هذه الخيارات التي يمكن أن تفضي إلى معالم إرشادية يمكن تعميمها داخل الدول وفيما بينها. وقد يكون أحد النتائج المهمة بعض القوانين النموذجية التي يمكن نقلها إلى دول أخرى في المنطقة حيث يمكن تكييفها وتنفيذها.

6- يتزايد الاعتراف بين محلي التنمية بالأهمية المحورية للمؤسسات. لكن التقارير الصادرة عن بعض المنظمات الدولية حتى الآن، ليست واضحة بشأن هذه المعالم الرئيسية في المجتمع. فالتحليلات تتجه نحو التركيز على الدول، والقطاعات والمؤشرات. وسوف يكون إسهاماً كبيراً يخدم أحد الأغراض المهمة لو استطاعت الإسكوا سد هذه الفجوة ببدء مجموعة من الدراسات التي تركز على المؤسسات - القيم، والمعايير، والمنظمات - التي تتولى وظائف مختلفة وتغير المجتمع. وتلبية لهذا الاحتياج، يجب أن تكون هذه الدراسات دراسات مقارنة وأن تسير على هدي إطار مشترك مصمم خصيصاً لكي يفضي إلى معالم إرشادية للسياسات والإجراءات اللازمة لتعزيز قدرات المؤسسات. ومن الممكن لمبادرة كهذه أن تجتذب دعم الوكالات التمويلية، خصوصاً المؤسسات.

7- لا بد من النظر في وضع "تقارير اجتماعية إقليمية" مبنية على مسح إقليمية تجريها الإسكوا بالتعاون مع الدول الأعضاء. على أن تظل مسؤولية التخطيط، وجمع البيانات، وتحليلها منوطة بالإسكوا. ومن شأن هذه المسوح أن تكون بمثابة بارومتر للتنمية في المنطقة.

المرفق 1

خريطة المنطقة



المرفق 2

ملاحظات على الجداول

الجدول 1: السكان والمساحة

العدد الكلي للسكان مبني على تحديد الوضع القائم حسب عدد جميع المقيمين، بصرف النظر عن المركز القانوني، أو المواطنة – باستثناء اللاجئين غير المستقرين بصفة دائمة – الذين يُعتبرون عادة جزءاً من السكان في أوطانهم الأصلية.

أما مساحة الأرض، فهي مجموع مساحة أراضي البلد، باستثناء المساحات الواقعة تحت مسطحات مائية داخلية، والامتدادات الصخرية القارية التابعة للبلد، والمناطق المقصورة على الأنشطة الاقتصادية.

الجدول 2: المنظمات غير الحكومية لكل مليون نسمة

هذا هو عدد المنظمات غير الحكومية التي لها مكاتب أو أعضاء في بلد بعينه، مقسوماً على عدد السكان. ويتم تحديد المنظمات غير الحكومية من جانب اتحاد الجمعيات الدولية بناءً على سبعة جوانب تنظيمية: أهداف المنظمة، عضويتها، هيكلها، موظفوها، تمويلها، علاقتها بسائر المنظمات، وأنشطتها. والأنواع التالية من المنظمات مشمولة في هذه المجموعة من البيانات: اتحادات المنظمات الدولية؛ منظمات العضوية العامة؛ منظمات العضوية المشتركة بين القارات؛ منظمات العضوية المحددة إقليمياً؛ المنظمات المنبثقة عن أماكن، أو أشخاص، أو غير ذلك من الجهات؛ المنظمات التي لها شكل خاص، ومنها المؤسسات الوقفية والصناديق. لمزيد من التفاصيل انظر: [\[http://earthtrends.wri.org/text/data_tables/data-table-44.doc\]](http://earthtrends.wri.org/text/data_tables/data-table-44.doc)

الجدول 3: مؤشرات التنمية الاقتصادية

تم قياس نصيب الفرد من الناتج المحلي الإجمالي باعتبار هذا الناتج مقسوماً على عدد السكان في منتصف السنة. التجارة هي مجموع الصادرات والواردات من السلع والخدمات مقيساً كجزء من الناتج المحلي الإجمالي. إجمالي الاستثمار الأجنبي المباشر هو مجموع القيم المطلقة لتدفقات الاستثمار الأجنبي المباشر الداخلة والخارجة، المسجلة في الحساب المالي لميزان المدفوعات. وهو يشمل رأس المال الأسهم، وإعادة استثمار الدخل، وغير ذلك من رؤوس الأموال الطويلة الأجل، ورؤوس الأموال القصيرة الأجل. ويتم حساب المؤشر باعتباره نسبة من الناتج المحلي الإجمالي بالدولار الأمريكي. البطالة تشير إلى ذلك الجزء من قوة العمل الذي ليس لديه عمل ولكنه متاح للعمل، ويبحث عن عمل. ومما يذكر أن تعريفات قوة العمل والبطالة تختلف من بلد إلى بلد.

الجدول 4: التعليم: المؤشرات والإنفاق العام

نسبة الأمية بين الكبار هي النسبة المئوية للسكان في سن 15 سنة فما فوق، الذين لا يستطيعون، مع الفهم، قراءة وكتابة كلمة قصيرة وبسيطة عن حياتهم اليومية. إجمالي نسبة الالتحاق بالتعليم هي نسبة مجموع الملحقين، بصرف النظر عن السن، إلى السكان من الفئة العمرية التي تناظر رسمياً مستوى التعليم المبين. الإنفاق العام على التعليم يتألف من الإنفاق العام على التعليم العام زائداً الدعم المقدم إلى التعليم الخاص في المستوى الابتدائي، والثانوي، والمهني.

الجدول 5: مؤشرات الصحة ومصروفاتها

معدل وفيات الرضع هو عدد الأطفال الذين يموتون قبل بلوغ سنة واحدة من العمر، لكل 1 000 ولادة حية في السنة. العمر المتوقع عند الولادة يشير إلى عدد السنوات التي قد يعيشها المولود الرضيع فيما لو بقيت أنماط الوفيات السائدة وقت ولادته مستمرة طوال حياته. تتألف مصروفات الصحة العامة من المصروفات المتكررة والمصروفات الرأسمالية من ميزانيات الحكومة (المركزية والمحلية)، والقروض الخارجية والمنح (بما فيها منح الوكالات الدولية والمنظمات غير حكومية)، وصناديق التأمين الصحي الاجتماعي (أو الإجباري). مجموع المصروفات الصحية هو مجموع المصروفات الصحية العامة والخاصة كنسبة من مجموع السكان. وهي تغطي توفير الخدمات الصحية (الوقائية والعلاجية)، وتنظيم الأسرة، والأنشطة التغذوية، والإعانات الطارئة المخصصة للصحة لكنها لا تشمل توفير المياه وخدمات النظافة. والبيانات محسوبة بالسعر الجاري للدولار الأمريكي.

الجدول 6: نسب الإعاقة ووفاتها

نسبة الإعاقة العمرية هي نسبة الأشخاص المعالين، الذين تقل أعمارهم عن 15 سنة أو تزيد عن 64 سنة، إلى السكان الذين في سن العمل، أي 15-64 سنة.

الجدول 7: مؤشرات المساواة أو عدم المساواة بين الجنسين

نسبة الأمية بين الكبار هي النسبة المئوية للسكان في سن 15 سنة فما فوق، الذين لا يستطيعون، مع الفهم، قراءة وكتابة كلمة قصيرة وبسيطة عن حياتهم اليومية. النسبة المئوية للنساء العاملات بأجر في أعمال غير زراعية تشير إلى مشاركة المرأة في القوى العاملة في مجالي الصناعة والخدمات. النسبة المئوية من المقاعد البرلمانية التي تشغلها النساء: البيانات تتغير مع كل انتخابات وطنية؛ وللإطلاع على أحدث الإحصاءات في هذا الشأن، يرجى الرجوع إلى موقع الإنترنت التالي: <http://www.ipu.org/wmn-e/classif.htm>.

وقد خصصت بعض الحكومات والأحزاب السياسية حصصاً للمرأة سواء رسمية أو غير رسمية، في مختلف المنظمات التشريعية. وللإطلاع على مزيد من المعلومات عن حصص الجنسين، يرجى الرجوع إلى موقع "المعهد الدولي للديمقراطية والمساعدات الانتخابية" عن الإنترنت: <http://www.idea.int/gender/quotas.htm>

أما مؤشر النهوض بالمرأة، فهو مؤشر مركب يقيس متوسط الإنجاز في الأبعاد الثلاثة الرئيسية لمؤشر التنمية البشرية - الحياة المديدة والصحية، المعرفة، والمستوى المعيشي الكريم - بعد تكييفه لتفسير أسباب عدم المساواة بين الرجال والنساء. وللإطلاع على مزيد من التفاصيل عن هذا المؤشر انظر: <http://hdr.undp.org/reports/global/2004>