

E

الأمم المتحدة

UN ECONOMIC AND SOCIAL COMMISSION
FOR WESTERN ASIA

Distr.
LIMITED

27-04-2001

المجلس



الاقتصادي والاجتماعي

E/ESCWA/TC/2001/10
5 April 2001
ORIGINAL: ARABIC

UN DOCUMENT SYMBOL

اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا

تقرير عن
المهمة الاستشارية إلى وزارة التأمينات والشؤون الاجتماعية
في الجمهورية اليمنية

مقترح الإطار العام للاستراتيجية الوطنية لوزارة التأمينات
والشؤون الاجتماعية لتطوير القطاع الاجتماعي

خلال الفترة
١٧ تموز/يوليو - ٧ آب/أغسطس ٢٠٠٠

إعداد
نديل يعقوب النواب
مستشار إقليمي في قضايا وسياسات التنمية الاجتماعية

ملاحظة: الآراء الواردة في هذا التقرير تعبر عن وجهة نظر المستشار الإقليمي ولا تمثل بالضرورة رأي اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا (الإسكوا).

01-0390



جدول المحتويات

الصفحة	الموضوع	
١	مقدمة	أولاً
١	أهداف المهمة	ثانياً
٢	تنفيذ المهمة	ثالثاً
٤	الملاحظات واستنتاجات - نحو بناء الإستراتيجية الوطنية لوزارة التأمينات والشؤون الاجتماعية	رابعاً
٥	١-٤ الخلفية والمبررات	
١٥	٢-٤ الاتجاهات العالمية والعربية	
١٨	٣-٤ الإطار العام لرؤية اليمن الإستراتيجية - المجال الاجتماعي	
٢٠	٤-٤ وزارة التأمينات والشؤون الاجتماعية - الدور والمهام	
٤١	٥-٤ نحو بناء رؤية استراتيجية	
٤٤	٦-٤ المبادئ الأساسية للرؤية الإستراتيجية	
٤٥	البرنامج المقترح لتنفيذ الإستراتيجية الوطنية لوزارة التأمينات والشؤون الاجتماعية	خامساً
٤٧	١-٥ في مجال الرؤية الإستراتيجية	
٥٠	٢-٥ في مجال تطوير الدراسات وقاعدة المعلومات	
٥٤	٣-٥ في مجال تطوير الموارد البشرية	
٥٥	٤-٥ في مجال تطوير الفاعلية	

ملخص تنفيذي

أولاً: الطلب

طلبت وزارة التأمينات والشؤون الاجتماعية في الجمهورية اليمنية تقديم المشورة الفنية كما ورد في كتاب الوزارة في ٢٤ نيسان/أبريل ٢٠٠٠. وجرى التنسيب بقيام المستشار الإقليمي في قضايا وسياسات التنمية الاجتماعية بمهمة عمل إلى الجمهورية اليمنية/وزارة التأمينات والشؤون الاجتماعية للفترة من ١٧ تموز/يوليو ولغاية ٧ آب/أغسطس ٢٠٠٠.

ثانياً: الهدف

تحدد الهدف من المهمة وكما ورد في كتاب الوزارة أعلاه والتداول مع سعادة وكيل الوزارة لقطاع التنمية الاجتماعية، كالاتي:

- إجراء زيارات استطلاعية لعدد من المراكز والجمعيات الأهلية والمؤسسات الخدمية التابعة للوزارة.
- إجراء المقابلات والمداولات مع المسؤولين في الوزارة والجهات ذات العلاقة حول تطوير العمل وآلياته في مجالات التنمية والرعاية الاجتماعية.
- مراجعة وتقييم نشاطات الوزارة في المجال الاجتماعي.
- تقديم الدعم الفني في مجال إعداد الاستراتيجية الوطنية للوزارة.

ثالثاً: الخلاصة

تم في التقرير بلورة إطار عام أولي للرؤية الإستراتيجية لنشاطات وزارة التأمينات والشؤون الاجتماعية من خلال ثلاثة أبعاد. تناول البعد الأول واقع التنمية الاجتماعية والفجوة الواسعة بين المتحقق في اليمن من جهة والمستويات المتحققة في البلدان العربية والنامية من جهة أخرى. أما البعد الثاني فقد أشر اتجاهات التنمية الاجتماعية ومضامينها على ثلاثة مستويات: العالمية والعربية والوطنية. وتناول البعد الثالث المهام والاختصاصات الحالية للوزارة ومديات تمكنها من التجاوب مع الاحتياجات من جهة والمضامين الجديدة للتنمية الاجتماعية من جهة أخرى وخاصة قدر تعلقها بموضوعي المرأة والمنظمات غير الحكومية. واستناداً إلى هذا الإطار جرى تحديد المشاكل التي تعترض النظام الحالي للرعاية الاجتماعية، وبالتالي المبادئ الأساسية للرؤية الإستراتيجية المقترحة.

في ضوء الملاحظات والاستنتاجات والمبادئ المقترحة للاستراتيجية، تمّ التوصل إلى مجموعة من التوصيات جرى تبويبها في أربعة مجالات وكالاتي:

- الرؤية الإستراتيجية.

- تطوير الدراسات وقاعدة المعلومات.
- تطوير الموارد البشرية.
- تطوير الفاعلية.

ولكل مجال جرى اقتراح عدد من التوصيات بلغ مجموعها (١٣) توصية وكما مبين في أدناه. ومن المهم النظر إلى هذه التوصيات على أنها برنامج متكامل يشكل مقترحاً لتنفيذ الإستراتيجية، يمكن المباشرة في تنفيذ فقراته على أنها مشاريع منفصلة، غير أنها في مجموعها تمثل النظرة الشمولية لتنفيذ الإستراتيجية.

في مجال الرؤية الإستراتيجية

- ١- اعتماد الرؤية الإستراتيجية
- ٢- ورشة عمل حول التخطيط الإستراتيجي
- ٣- تشكيل لجنة عليا لمتابعة تنفيذ الإستراتيجية

في مجال تطوير الدراسات وقاعدة المعلومات

- ٤- إعداد دراسة شاملة عن أوضاع المرأة الاقتصادية والاجتماعية
- ٥- إعداد دراسة حول تفعيل التدريب والتشغيل للنساء
- ٦- إعداد الخارطة الاجتماعية للجمهورية اليمنية
- ٧- إعداد دراسة عن المستفيدين من راتب الرعاية الاجتماعية واحتياجاتهم التشغيلية
- ٨- تأسيس نظام المعلومات الاجتماعي

في مجال تطوير الموارد البشرية

- ٩- إعادة النظر بالمهام والهيكل التنظيمي للإدارات في الوزارة
- ١٠- إعداد برنامج لتطوير الملاكات

في مجال تطوير الفاعلية

- ١١- إعداد أدلة عمل
- ١٢- تأسيس مركز التدريب الاجتماعي
- ١٣- تأسيس آلية تنسيق مع الجهات الحكومية والأهلية

أولاً: مقدمة

يشكل تقديم المساعدة الفنية إلى الدول الأعضاء أحد أبرز مهام الاسكوا في دعم الجهود التنموية في المنطقة، حيث تمثل الاسكوا حلقة الوصل الإقليمية بين المجلس الاقتصادي والاجتماعي للأمم المتحدة وبين بلدان غربي آسيا الأعضاء فيها. وقد أنيطت بها مسؤولية اقتراح السياسات والإجراءات الرامية إلى دعم وتطوير التعاون والتكامل الاقتصادي بين الدول الأعضاء وذلك بالتعاون والتنسيق مع الهيئات الوطنية والإقليمية والدولية المعنية. وتهتم الاسكوا بقضايا التنمية... وتقديم الخدمات الاستشارية والخبرة الفنية إلى البلدان الأعضاء في مختلف مجالات التنمية الاقتصادية والاجتماعية".

في الإطار أعلاه استجابت الاسكوا إلى طلب وزارة التأمينات والشؤون الاجتماعية في الجمهورية اليمنية لتقديم المشورة الفنية كما ورد في كتاب الوزارة في ٢٤ نيسان/أبريل ٢٠٠٠. وجرى التنسيب بقيام المستشار الإقليمي في قضايا وسياسات التنمية الاجتماعية بمهمة عمل إلى الجمهورية اليمنية/وزارة التأمينات والشؤون الاجتماعية للفترة من ١٧ تموز/يوليو ولغاية ٧ آب/أغسطس ٢٠٠٠.

ومن الضروري الإشارة في البداية إلى التعاون الوثيق بين الاسكوا ووزارة التأمينات والشؤون الاجتماعية في الجمهورية اليمنية في مجالات تطوير القطاعات الاجتماعية، حيث سبق أن قام المستشار الإقليمي في قضايا وسياسات التنمية الاجتماعية بمهمة عمل في نهاية عام ١٩٩٧ إلى الوزارة المذكورة لغرض تقييم تجربة الأسر المنتجة وتنمية المجتمع واقتراح برنامج تطوير للمراكز القائمة لهذا الغرض. وتمخض عن مهمة العمل الوثيقة الموسومة:

The Development of "Centers for Productive Families and Community Development": Program of Action, 1998-2000

كما تشارك الوزارة بفاعلية في الاجتماعات والندوات التي تقوم الاسكوا بتنظيمها حول الجوانب المختلفة للتنمية الاجتماعية.

ثانياً: أهداف المهمة

تحدد الهدف من المهمة وكما ورد في كتاب الوزارة أعلاه والتداول مع سعادة وكيل الوزارة لقطاع التنمية الاجتماعية، كالاتي:

- إجراء زيارات استطلاعية لعدد من المراكز والجمعيات الأهلية والمؤسسات الخدمية التابعة للوزارة.
- إجراء المقابلات والمداولات مع المسؤولين في الوزارة والجهات ذات العلاقة حول تطوير العمل وآلياته في مجالات التنمية والرعاية الاجتماعية.
- مراجعة وتقييم نشاطات الوزارة في المجال الاجتماعي.
- تقديم الدعم الفني في مجال إعداد الاستراتيجيات الوطنية للوزارة.

ثالثاً: تنفيذ المهمة

خلال الفترة من ١٧ تموز/يوليو ولغاية ٧ آب/أغسطس ٢٠٠٠ جرت زيارة الجمهورية اليمنية تنفيذاً للمهمة التي عُهدت إلى المستشار الإقليمي في قضايا وسياسات التنمية الاجتماعية. وتم خلال الفترة إجراء العديد من المقابلات والزيارات الميدانية والإطلاع على الوثائق الرسمية التي تم تزويد المستشار الإقليمي بها من قبل الجهات المعنية. ومن الضروري الإشادة في البداية بالتعاون المتميز للوزارة في تسهيل مهمة المستشار الإقليمي ونخص بالذكر في هذا المجال الأخ الأستاذ علي صالح عبد الله وكيل الوزارة لقطاع التنمية الاجتماعية حيث كان لاهتمامه وتوجيهاته الدور الأكد في إنجاز المهمة والتمكين من إجراء المقابلات والزيارات الميدانية إن كان على مستوى الوزارة ودوائرها أو الدوائر والجهات ذات العلاقة خارج الوزارة أو المنظمات غير الحكومية. كما قامت جميع هذه الجهات بتسهيل توفير الوثائق من قوانين وتعليمات ذات علاقة بمهمة المستشار وأية مصادر أخرى برزت إليها الحاجة خلال المهمة. وفي أدناه خلاصة بالزيارات والمقابلات:

- **مقابلة المسؤولين:** تم خلال المهمة إجراء مقابلات مع المسؤولين وفي مختلف مواقع المسؤولية في وزارة التأمينات والشؤون الاجتماعية، حيث ركزت هذه المقابلات على استعراض وتقييم نشاطات أجهزة الوزارة المختلفة. وقد تم عقد لقاءات عمل مع وكيل الوزارة لقطاع التنمية الاجتماعية ووكيل الوزارة لقطاع الرعاية الاجتماعية، والوكيل المساعد لقطاع التنمية الاجتماعية والوكيل المساعد لقطاع الرعاية الاجتماعية، والمدراء العامون لإدارات التخطيط والإحصاء

والمتابعة، والمرأة والطفل، الأسر المنتجة وتنمية المجتمع، والدفاع المدني، والجمعيات والاتحادات، والتأهيل الاجتماعي، والشؤون القانونية. كما جرى حضور اجتماعات لجنة الاستراتيجية الوطنية للوزارة والتي ضمت المسؤولين من مختلف أجهزة الوزارة. واستكمالاً لهذه المقابلات جرى عقد لقاء عمل مع وكيل وزارة التخطيط والتنمية لقطاع التخطيط الكلي والدراسات. كما تم لقاء مدير عام صندوق الرعاية الاجتماعية في المحويت.

- زيارة الأجهزة: كما تم تنظيم زيارات عمل إلى عدد من الأجهزة ذات العلاقة بنشاطات الوزارة ضمت الصندوق الاجتماعي للتنمية، المجلس الوطني للسكان، المجلس الأعلى للأمومة والطفولة، المؤسسة العامة للتأمينات الاجتماعية، الهيئة العامة للمعاشات، المركز اليمني للدراسات الاجتماعية وبحوث العمل، وصندوق الرعاية الاجتماعية. حيث تم لقاء المسؤولين عن هذه الأجهزة واستعراض نشاطاتها.

- زيارة البرامج الوطنية الممولة: تم تنظيم لقاءات عمل مع المسؤولين عن بعض البرامج الوطنية في المجالات ذات العلاقة بعمل الوزارة للتعرف على نشاطاتها، وهي برنامج مكافحة الفقر، البرنامج الوطني للأسر المنتجة وتنمية المجتمع، مشروع إدماج المرأة بالتنمية، برنامج تنمية المجتمعات المحلية، ومشروع إعداد تقرير التنمية البشرية.

- زيارة بعض مؤسسات الوزارة: جرى زيارة دار التوجيه الاجتماعي للبنين ومركز التأهيل التعليمي والمهني لذوي الاحتياجات الخاصة، حيث تم التعرف ميدانياً على نشاطات هذه المؤسسات من خلال زيارة أقسامها والتداول مع المسؤولين فيها.

- لقاءات مع الجمعيات غير الحكومية: كما قامت الوزارة بتنظيم زيارات ميدانية إلى عدد من الجمعيات غير الحكومية ولقاء المسؤولين عن هذه الجمعيات في مواقع تقديم الخدمات. وفي الحالات التي لم يكن ممكناً القيام بالزيارات الميدانية جرى عقد لقاءات عمل مع المسؤولين عن بعض الجمعيات عند حضورهم إلى مقر الوزارة وضمت الجمعيات كل من الجمعية الشعبية الخيرية، جمعية الأمان لرعاية وتأهيل الكفيفات، جمعية حي بئر الشائف الخيرية، جمعية الصفاء النسوية الاجتماعية الخيرية، جمعية الأمل النسوية الخيرية، جمعية رعاية وتأهيل الصم والبكم في نمار، وجمعية الإمام زيد الخيرية الاجتماعية.

- لقاء عمل مع ممثلي بعض المنظمات الدولية: استكمالاً للقاءات أعلاه جرى عقد لقاءات عمل مع ممثلي برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، وصندوق الأمم المتحدة للسكان، واليونيسف حيث جرى استعراض نشاطات هذه المنظمات في المجالات الاجتماعية.

رابعاً: ملاحظات واستنتاجات - نحو بناء الاستراتيجية الوطنية لوزارة التأمينات والشؤون الاجتماعية:

استناداً إلى لقاءات العمل والزيارات الميدانية والاطلاع على الوثائق والمصادر ذات العلاقة التي تم تزويد المستشار الإقليمي بها، تم التوصل إلى عدد من الملاحظات والاستنتاجات حول نشاطات وزارة التأمينات والشؤون الاجتماعية من جهة، ومن جهة أخرى التوجهات الأساسية ذات العلاقة بالاستراتيجية الوطنية للوزارة. ومن الضروري التنويه ومنذ البداية إلى ثلاثة أمور في هذا الشأن. الأمر الأول، أن التحليل الوارد في هذا الجزء من التقرير لا يستهدف استعراض كافة النشاطات التي تتولى إدارتها وتنفيذها وزارة التأمينات والشؤون الاجتماعية حيث أن مثل تلك الشمولية تقع خارج نطاق أهداف هذا التقرير. وبالتالي استهدف التقرير انتقاء مجموعة محددة من النشاطات جرى تحليلها لغرض التوصل إلى استنتاجات تمكن من بلورة مؤشرات استراتيجية. الأمر الثاني، أن الملاحظات والاستنتاجات التي ترد في أدناه لا تهدف إلى التحليل الأكاديمي للمؤشرات المتعلقة بنشاطات الوزارة حيث أن هذا هو شأن البحوث والدراسات الأكاديمية، وهذا التقرير لا يدخل ضمن السياقات الأكاديمية. كما أن الهدف ليس النقد لغرض إبراز الصعوبات. إن الملاحظات والاستنتاجات حول نشاطات الوزارة تهدف وبشكل رئيسي إلى تقييم هذه النشاطات كخطوة أو مرحلة تقود إلى إبراز التوجهات الاستراتيجية المطلوبة من خلال رؤية برامجية لتنمية نشاطات الوزارة في المجالات ذات العلاقة، وبما يضمن عند تنفيذ الرؤية إلى إحداث تطوير نوعي للنشاطات والدور الاجتماعي للوزارة. أما الأمر الثالث، فهو أن هذا التقرير لا يشكل بديلاً لما يجب أن تقوم به لجنة الاستراتيجية الوطنية للوزارة، فهذا التقرير لا يطمح إلى أكثر من تقديم رؤية فنية تهدف إلى المساهمة مع الأخوة في اللجنة في الوصول إلى الصياغة الأفضل للاستراتيجية الوطنية من خلال تبادل الرأي والآراء حول مضامينها. ولهذا الغرض سيتم في هذا الجزء من التقرير التعرض إلى الجوانب الآتية:

- ❖ الخلفية والمبررات
- ❖ الاتجاهات العالمية والعربية
- ❖ الإطار العام لرؤية اليمن الاستراتيجية - المجال الاجتماعي

- ❖ وزارة التأمينات والشؤون الاجتماعية: الدور والمهام
- ❖ نحو بناء رؤية استراتيجية
- ❖ المبادئ الأساسية للرؤية الإستراتيجية

١-٤ الخلفية والمبررات

يشكل إصلاح وتطوير أوضاع القطاعات الاجتماعية أحد أبرز المهام التنموية التي تواجه الدولة والمجتمع في اليمن وأكثرها إلحاحاً. ومهما تعددت الأسباب والمبررات للأولوية التنموية المعطاة إلى القطاعات الاجتماعية، إلا أنها بجميع الأحوال حالة تجمع ما بين خصوصية المرحلة التنموية التي تمر بها اليمن ومعطيات هذه المرحلة من جهة، ومن جهة أخرى كونها حالة لا يمكن حصرها باليمن لأنها عالمية بالعديد من اتجاهاتها وجوانبها كما تؤكد على ذلك أدبيات منظمات وأجهزة الأمم المتحدة. خصوصية الحالة اليمنية (قدر تعلقها بالقطاعات الاجتماعية) يمكن تلخيصها في كونها تجمع ما بين تبعات إرث تاريخي في ضعف الدور التنموي للدولة على مستوى السياسات الاجتماعية ومحدودية حجم ونوعية الخدمات الاجتماعية الذي تحاول الدولة وبشكل دؤوب وتصميم عالي على تجاوزه، وتضاؤل إمكانات المؤسسات المجتمعية التقليدية ودورها في توفير الدعم الاجتماعي. وأمام هذا الضعف المؤسسي لبعض أجهزة الحكومة و/أو المجتمع المدني هناك تزايد مضطرد في مساحة الاحتياجات المجتمعية للدعم، وبالوقت نفسه لا تتوفر الإمكانيات المادية الكافية لدعم القطاعات الاجتماعية وتوفير مستلزمات نهوضها.

يقدم تقرير التنمية البشرية لعام ٢٠٠٠ أرضية واسعة ومتميزة من المؤشرات الاجتماعية اليمنية التي تبين وبشكل واضح الحجم الكبير للمهام التنموية عموماً وتلك المتعلقة بالجانب الاجتماعي على وجه الخصوص^١. ويتضح من دراسة المؤشرات الواردة في التقرير ليس فقط مدى الحاجة إلى تنمية القطاعات والمؤشرات بل كذلك تشابكها وكثرة القيود عليها. مثل هذا الحالة تفرض علينا ابتداءً عند صياغة أطر استراتيجية لتطوير القطاعات الاجتماعية، الابتعاد عن العموميات المنهكة التي تحاول أن تحيط بإجمالي وكامل الصورة ولكن بشكل هلامي يفقدها الخصوصية المطلوبة للتنفيذ.

^١ برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، تقرير التنمية البشرية لعام ٢٠٠٠، برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، ٢٠٠٠.

المؤشرات المبينة في الجدول أدناه والمستقاة من تقرير التنمية البشرية لعام ٢٠٠٠ تؤكد عدد من

الحقائق المترابطة:

(أ) على المستوى الاقتصادي، ما بين الأعوام ١٩٩٠ و ١٩٩٨ انخفض نصيب الفرد من الناتج المحلي الإجمالي (بسرر دولار الولايات المتحدة في عام ١٩٩٥) من ٢٦٦ دولار إلى ٢٥٤ دولار. وهو أدنى بكثير من النصيب المتحقق للفرد في الدول العربية أو الدول النامية للعامين المذكورين، بل أن نصيب الفرد في الدول العربية أكبر حوالي (١٨) مرة من نصيب الفرد في اليمن لعام ١٩٩٨. وقد بين اليمن، تقرير التنمية البشرية ١٩٩٨^٢، أن تطور الأوضاع الاقتصادية والسياسية في الجمهورية اليمنية خلال الفترة ٩٠-١٩٩٧ والذي عكس أثر العوامل الاقتصادية والسياسية المحلية والإقليمية والدولية لم يكن مواتياً وداعماً للنمو الاقتصادي القابل للاستمرار. لقد اتسم مسار النمو الاقتصادي بالبطيء والتقلب وعدم التوازن وخاصة خلال الفترة ٩٠-١٩٩٥ حيث بلغ متوسط النمو الحقيقي حوالي ٣,٢% والذي يقل عن معدل نمو السكان ٣,٧%، أي أنه نمواً بطيئاً لا يؤدي حتى إلى المحافظة على مستوى دخل الفرد". وقد وصف "الإطار العام لرؤية اليمن الاستراتيجية"^٣ وضع الاقتصاد اليمني على أنه "اقتصاد منخفض الدخل وضعيف البنين". وبموجب حسابات التقرير العالمي للتنمية البشرية فإن دليل الناتج المحلي الإجمالي بلغ لليمن ٠,٣٣ في عام ١٩٩٨، بينما للدول العربية وللعام ذاته كان الدليل ٠,٦٢ وللدول النامية ٠,٥٨.

(ب) على المستوى الاقتصادي/الاجتماعي، ضعف المستوى الاقتصادي له أكثر من مدلول ارتباطاً بالقطاعات الاجتماعية. فمن جهة يؤثر هذا المستوى محدودية سقوف الدعم المتاح للقطاعات الاجتماعية والإمكانات المادية للمداخلة الفاعلة لتطوير هذه القطاعات ومن جهة أخرى فإن ضعف مستويات النشاط الاقتصادي تؤدي وبشكل مباشر إلى تفشي البطالة وبالتالي الفقر وتبعاته المجتمعية. ويبين "الإطار العام لرؤية اليمن الاستراتيجية" ارتفاع "معدلات البطالة بأنواعها المختلفة والتي تمثل مجتمعة ما بين ٢٠-٣٠% من القوى العاملة". أما تقرير "اليمن: تقرير التنمية البشرية ١٩٩٨" فإنه يقدم الصورة الأوسع حيث يبين "ويكمن

^٢ وزارة التخطيط والتنمية، اليمن: تقرير التنمية البشرية ١٩٩٨، الجمهورية اليمنية، صنعاء، ١٩٩٨.

^٣ وزارة التخطيط والتنمية، الإطار العام لرؤية اليمن الاستراتيجية، الجمهورية اليمنية، ٢٠٠٠ (مسودة)

العامل الرئيسي وراء ارتفاع نسبة الفقر في انخفاض معدل النمو الاقتصادي والذي أدى بدوره إلى تدني الدخل وارتفاع تكاليف المعيشة. لذلك لا يمكن إرجاع اتساع دائرة الفقر إلى حدوث تغير جوهري في عملية توزيع الدخل كسبب رئيسي وإنما إلى الانخفاض المطلق في الدخل ويؤكد على ذلك ما يلاحظ من ظهور الفقر في أحياء المدن الرئيسية والثانوية والقرى على حد سواء، حيث تتجاوز الأسرة الفقيرة مع أخرى غنية داعمة حجة زيادة الفقر وتوسعه رأسياً وأفقياً". وكما يبين الجدول (١) فنسبة السكان الذين يعيشون تحت خط فقر الدخل ولا يحصلون على أكثر من دولار واحد يومياً (بسر الدولار في ١٩٩٣ حسب تعادل القوة الشرائية) للأعوام ١٩٨٩-١٩٩٨ بلغ ٥,١%، والذين تحت خط الفقر الوطني للأعوام ١٩٨٧-١٩٩٧ بلغ ١٩,١%. وفي الوقت الذي يبين فيه التقرير اليمني للتنمية البشرية أنه في عام ١٩٩٢ أشارت البيانات إلى أن حوالي ٢,٦ مليون مواطن يمني كانوا يعيشون تحت خط الفقر وحوالي ١,٥ مليون في فقر مدقع، إلا أن التقرير ذاته يؤكد أن الدراسات والمسوح اللاحقة لعام ١٩٩٢ بينت أن نسبة الفقر ارتفعت من ١٩,١% في عام ١٩٩٢ إلى حوالي ٢٧% في عام ١٩٩٨. وفي الوقت الذي لا مجال فيه بهذا التقرير مناقشة دقة الأرقام، غير أن زبدها تؤكد على زيادة أعداد الفقراء وبما يؤدي إلى توسع المهام الاقتصادية والاجتماعية لمواجهة تفاقم هذه الحالة.

إن مواجهة أوضاع الفقر بهدف تقليل حدته أو القضاء عليه تعني بواقع الأمر جملة أمور لا تنحصر في تحسين الدخل. فعلى سبيل المثال (وكما يبين الجدول رقم ١) فإن نسبة السكان الذين لا يحصلون على مياه مأمونة (١٩٩٠-١٩٩٨) بلغت ٣٩% بينما النسب المماثلة بلغت للدول العربية ١٧% وللدول النامية ٢٨%. أما السكان الذين لا يحصلون على خدمات صحية (١٩٨١-١٩٩٣) فقد بلغت نسبتهم ٨٤%، والذين لا يحصلون على خدمات صرف صحي (١٩٩٠-١٩٩٨) فقد بلغت ٣٤% بينما للدول العربية كانت النسبة المماثلة ٢٣%، وللدول النامية ٥٦%. أما الأطفال دون سن الخامسة الذين يعانون من نقص الوزن (الأعوام ١٩٩٠-١٩٩٨) فقد بلغت نسبتهم ٤٦% بينما النسبة المماثلة للدول العربية ١٩% وللدول النامية ٣١%. كما يبين الجدول أن نسبة الأشخاص الذين لا يتوقعون أن يعيشوا حتى سن الأربعين لعام ١٩٩٨ بلغت لليمن ٢١,٢% وللدول العربية ١٢,٢% وللدول النامية ١٤,٣%.

الجدول رقم (١)

مؤشرات التنمية البشرية، ١٩٩٨

دول نامية	دول عربية	اليمن	المؤشرات
٦٤,٧	٦٦,٠	٥٨,٥	العمر المتوقع عند الولادة (سنوات)، ١٩٩٨
٦٣,٢	٦٤,٦	٥٧,٩	ذكور
٦٦,٤	٦٧,٥	٥٨,٩	إناث
٧٢,٣	٥٩,٧	٤٤,١	معدل معرفة القراءة والكتابة بين البالغين (١٥ عاماً فأكثر) (%)، ١٩٩٨
٨٠,٣	٧١,٥	٦٥,٧	ذكور
٦٤,٥	٤٧,٣	٢٢,٧	إناث
٨٤,١	٧٧,٠	٦٢,٦	معدل معرفة القراءة والكتابة بين الشباب (النسبة المئوية لمن تبلغ أعمارهم ١٥-٢٤ سنة) ١٩٩٨
٦٠	٦٠	٤٩	نسبة القيد الإجمالية في التعليم الابتدائي والثانوي والعالي معاً (%)، ١٩٩٨
٦٣	٦٥	٧٠	ذكور
٥٥	٥٤	٢٧	إناث
٣٢٧٠	٤١٤٠	٧١٩	نصيب الفرد من الناتج المحلي الإجمالي (بالدولار حسب تعادل القوة الشرائية) ١٩٩٨
٤٣٣٤	٦٢٤١	١١٢٢	ذكور
٢١٦٩	١٨٣٧	٣١١	إناث
			نصيب الفرد من الناتج المحلي الإجمالي (بسعر دولار الولايات المتحدة في عام ١٩٩٥)
٢١٧٠	٣٨٥٠	٢٦٦	١٩٩٠
٣٢٦٠	٤٥٢٠	٢٥٤	١٩٩٨

المؤشرات	اليمن	دول عربية	دول نامية
دليل العمر المتوقع	٠,٥٦	٠,٦٨	٠,٦٦
دليل التعليم	٠,٤٦	٠,٦٠	٠,٦٨
دليل الناتج المحلي الإجمالي	٠,٣٣	٠,٦٢	٠,٥٨
قيمة دليل التنمية البشرية، ١٩٩٠	٠,٣٩٩	-	-
قيمة دليل التنمية البشرية، ١٩٩٨	٠,٤٤٨	٠,٦٣٥	٠,٦٤٢
قيمة دليل التنمية المرتبط بنوع الجنس	٠,٣٨٩	٠,٦١٢	٠,٦٣٤
قيمة دليل الفقر البشري (%)، ١٩٩٨	٤٩,٤		
الأشخاص الذين لا يتوقعون أن يعيشوا حتى سن الأربعين (%)، ١٩٩٨	٢١,٢	١٢,٢	١٤,٣
سكان لا يحصلون على:			
مياه مأمونة (%) ١٩٩٨-١٩٩٠	٣٩	١٧	٢٨
خدمات صحية (%) ١٩٩٣-١٩٨١	٨٤	-	-
صرف صحي (%) ١٩٩٨-١٩٩٠	٣٤	٢٣	٥٦
أطفال دون سن الخامسة يعانون من نقص الوزن (%) ١٩٩٨-١٩٩٠	٤٦	١٩	٣١
السكان الذين يعيشون تحت خط فقر الدخل (%)			
دولار واحد يومياً (بسعر الدولار في ١٩٩٣ حسب تعادل القوة الشرائية ٨٩-١٩٩٨)	٥,١	-	-
خط الفقر الوطني ١٩٨٧-١٩٩٧	١٩,١	-	-
العمر المتوقع عند الولادة (بالسنوات)			
١٩٧٥-١٩٧٠	٤٢,١	٥٢,٤	٥٥,٦
١٩٩٥-٢٠٠٠	٥٨,٠	٦٥,٦	٦٤,٤
معدلات وفيات الرضع (لكل ١٠٠٠ مولود حي)			
١٩٧٠	١٩٤	١٢٦	١١٠
١٩٩٨	٨٧	٥٥	٦٤
معدلات وفيات الأطفال دون سن الخامسة (لكل ١٠٠٠ مولود حي)			
١٩٧٠	٣٠٣	١٩٣	١٦٨

المؤشرات	اليمن	دول عربية	دول نامية
١٩٩٨	١٢١	٧٢	٩٣
الأشخاص الذين لا يتوقعون أن يعيشوا حتى سن الستين (%) ١٩٩٥-٢٠٠٠	٣٨,٠	٢٥,٢	٢٨,٠
نسبة الوفيات النفاسية المبلغ عنها (لكل ١٠٠,٠٠٠ مولود حي) ١٩٩٠-١٩٩٨	٣٥,٠	-	-
نصيب الفرد يومياً من إمدادات السرعات الحرارية			
١٩٧٠	١٧٦٨	٢٢٢٥	٢١٤٥
١٩٩٧	٢٠٥١	٢٩٣٠	٢٦٦٣
نصيب الفرد يومياً من إمدادات البروتين (بالغرامات)، ١٩٩٧	٥٤	٧٩	٦٧
نصيب الفرد يومياً من إمدادات بالدهون (بالغرامات)، ١٩٩٧	٣٦	٧٠	٥٩
مجموع السكان (بالملايين)			
١٩٧٥	٧,٠	١٣٧,٤ م	٢٩٢٨,٠ م
١٩٩٨	١٦,٩	٢٥٨,٤ م	٤٥٧٥,٤ م
٢٠١٥	٢٩,٦	٣٦٥,١ م	٥٧٥٠,٨ م
المعدل السنوي لنمو السكان (%)			
١٩٩٨-١٩٧٥	٣,٩	٢,٨	٢,٠
٢٠١٥-١٩٩٨	٣,٤	٢,١	١,٤
سكان الحضر (كنسبة مئوية من مجموع السكان)			
١٩٧٥	١٦,٤	٤٢,١	٢٦,١
١٩٩٨	٣٦,٢	٥٦,٢	٣٩,٠
٢٠١٥	٤٩,٢	٦٥,٤	٤٩,١
نسبة الإعاقة (%)			
١٩٩٨	١٠١,٥	٧٣,٠	٦١,٧
٢٠١٥	٨٥,٧	٥٧,٤	٥٠,٧
السكان البالغون من العمر ٦٥ عاماً أو أكثر (كنسبة مئوية من مجموع)			

المؤشرات	اليمن	دول عربية	دول نامية
(السكان)			
١٩٩٨	٢,٤	٣,٦	٤,٩
٢٠١٥	٢,٣	٤,٥	٦,٤
معدل الخصوبة الإجمالي			
١٩٧٥-١٩٧٠	٧,٦	٦,٦	٥,٤
١٩٩٥-٢٠٠٠	٧,٦	٤,١	٣,٠
الإنفاق العام على التعليم كنسبة مئوية من الناتج القومي الإجمالي ١٩٩٥-١٩٩٧	٧,٠	٥,٤	٣,٨
الإنفاق العام على التعليم كنسبة مئوية من مجموع الإنفاق الحكومي ١٩٩٥-١٩٩٧	٢١,٦	-	-
الإنفاق العام على الصحة كنسبة مئوية من الناتج المحلي الإجمالي ١٩٩٦-١٩٩٨	٢,١	-	٢,٢

المصدر: برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، تقرير التنمية البشرية لعام ٢٠٠٠، برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، ٢٠٠٠

(ج)

على المستوى الديمغرافي، هناك اتفاق بين المختصين على أن معدلات النمو السكانية في اليمن عالية جداً مقارنة مع المعدلات المتحققة في المنطقة العربية أو الدول النامية. للأعوام ١٩٧٥-١٩٩٨ كانت المعدلات السنوية لنمو السكان في اليمن ٣,٩% وللدول العربية ٢,٨% وللدول النامية ٢,٠%، والمتوقع هو استمرار النسب العالية للسنوات المقبلة وإن كان بوتائر أقل. أما معدل الخصوبة الإجمالي فقد بلغ ٧,٦ للسنوات ١٩٩٥-٢٠٠٠، بينما للدول العربية كان المعدل ٤,١ وللدول النامية ٣,٠. ونتيجة لهذه المعدلات العالية فقد ارتفع مجموع السكان في اليمن من ٧ مليون نسمة في عام ١٩٧٥ إلى ١٦,٩ مليون نسمة لعام ١٩٩٨. كما أن نسبة الإعاقة كانت الأعلى مقارنة مع المتحقق في الدول العربية أو المناطق الأخرى المؤشرة في الجدول (١)، فقد بلغت لليمن ١٠,٥% بينما للدول العربية ٧٣% والدول النامية ٦١,٧%. وتبين المؤشرات الديمغرافية ارتفاعاً في نسبة السكان الحضر خلال الفترة ١٩٧٥-١٩٩٨، غير أن السمة الأساس في هذا المجال هي غلبة سكان الريف والتي تقدر بـ ٧٤%. بالنتيجة النهائية وعلى المستوى الديمغرافي تبرز لنا مسألتين على جانب كبير من الأهمية ويجب أخذهما بنظر الاعتبار عند صياغة أية رؤية مستقبلية برامجية لقطاعات الاجتماعية، الأولى هي المعدلات العالية للنمو السكاني والتي تجعل من ضغط التزايد السكاني عامل لا بد من إيجاد البرامج اللازمة لتخفيفه من جهة ومن جهة أخرى إيجاد الوسائل لتقليص آثاره السلبية. أما المسألة الثانية فهي غلبة السمة الريفية للسكان، مما يعني أن الرؤية المستقبلية لبرامج التطوير يجب أن تأخذ بالاعتبار أن الفئات المستهدفة يجب أن تكون بالأساس هي الريفية، وبالتالي عدم التركيز في توفير الخدمات الاجتماعية إلى المدن (من الجدير بالانتباه أن ٨١% من الفقراء يقطنون الريف).

(د)

على المستوى الصحي، نتيجة لتضافر عوامل محدودة الإمكانيات المادية وانتشار الفقر وتسارع وتائر النمو السكاني، فإن الوضع الصحي يؤثر الحاجة الكبيرة إلى التطوير. تبين المؤشرات الخاصة بالتغذية أن نصيب الفرد يومياً من إمدادات السعرات الحرارية، وعلى الرغم من تطورها ما بين الأعوام ١٩٧٠ و ١٩٩٧، فإنها لا تزال دون المتحقق في الدول العربية أو الدول النامية (اليمن ٢٠٥١، الدول العربية ٢٩٣٠، الدول النامية ٢٦٦٣). وكذا الحال بالنسبة إلى نصيب الفرد يومياً من إمدادات البروتين أو الدهون (أنظر الجدول ١). وإذا كان العمر المتوقع عند الولادة (بالسنوات) يمثل المؤشر الرئيس للوضع الصحي، لعام ١٩٩٨ كان العمر المتوقع في اليمن ٥٨,٥ سنة، بينما للدول العربية ٦٦ سنة، وللدول النامية

٦٤,٧. أما معدلات وفيات الرضع (لكل ١٠٠٠ مولود حي) فقد بلغت ٨٧ لعام ١٩٩٨، ومعدلات وفيات الأطفال دون سن الخامسة (لكل ١٠٠٠ مولود حي) ١٠٠ للعام نفسه. كما بلغت نسبة الأشخاص الذين لا يتوقع أن يعيشوا حتى سن الستين ٣٨% للأعوام ١٩٩٥-٢٠٠٠. الاستنتاج الرئيسي الذي يمكن التوصل إليه من خلال مراجعة المؤشرات الصحية يؤكد حصول تطور جدي في أغلب هذه المؤشرات على مدى العقود الأخيرة، إلا أنها (أي المؤشرات) لا تزال توشح وضع صحي متدن وغير مقبول خاصة عند المقارنة مع ذات المؤشرات في الدول العربية أو النامية. وبالتالي يجب أن تكون القضايا الصحية وسبل تطويرها جزء أساس من البرنامج التنموي للقطاعات الاجتماعية وان تدخل هذه القضايا في تفاصيل البرامج المختلفة (بعبارة أخرى أن تكون القضايا الصحية جزء من المكون البرامجي التعليمي أو الرعاية الاجتماعية في المؤسسات الخدمية للوزارة، وبما يؤكد على النظرة الشمولية والتشابكية للقطاعات الاجتماعية).

(هـ) على المستوى التعليمي، رغم التطور الحاصل خلال العقود الأخيرة في المجالات التعليمية، إلا أن الفجوة لا تزال كبيرة عند مقارنة المتحقق في اليمن مع الدول العربية أو النامية. في عام ١٩٩٨ بلغ معدل معرفة القراءة والكتابة بين البالغين (١٥ عاماً فأكثر) ٤٤,١%، بينما النسبة المتحققة في الدول العربية كانت ٥٩,٧% وللدول النامية ٧٢,٣%. والنسبة المماثلة للذين تبلغ أعمارهم ١٥-٢٤ سنة (أي الشباب) كانت ٦٢,٦% لليمن و٧٧% للدول العربية و ٨٤,١% للدول النامية. أما نسبة القيد الإجمالية في التعليم الابتدائي والثانوي والعالي معاً فقد كانت ٤٩% لليمن و ٦٠% للدول العربية والنامية (عام ١٩٩٨). كما للمؤشرات الصحية، فإن تدني الوضع التعليمي (استمرار النسب العالية للأمية، على سبيل المثال) يستدعي النظرة الشمولية عند صياغة الرؤية المستقبلية وضمان أن تكون القضايا التعليمية جزءاً من برامج تطوير القطاعات الاجتماعية (مثلاً أن تكون مسائل محو الأمية جزءاً من برامج مراكز الأسر المنتجة وتنمية المجتمع).

(و) على المستوى أوضاع المرأة، الحجم الكبير للمهام التنموية الاجتماعية أعلاه، والأولوية التي يجب إيلاءها إلى هذه المهام قد يدفع البعض إلى الاعتقاد أن تنفيذها كفيل بضمان التطور الاجتماعي للمرأة والرجل على حد سواء. غير أن واقع التطور التنموي الحاصل يبين أن عوائد التنمية لم تكن متساوية، حيث الفجوة واسعة بين حصة الذكور والإناث من التطور

التنموي. ويبين تقرير التنمية البشرية ٢٠٠٠ تدي قيمة دليل التنمية المرتبط بنوع الجنس في اليمن حيث بلغ ٠٠,٣٨٩، بينما المتحقق للدول العربية ٠,٦١٢، وللدول النامية ٠٠,٦٣٤. وتبين بعض المؤشرات التفصيلية المتوفرة حسب نوع الجنس حجم الفجوة بشكل واضح. على سبيل المثال لعام ١٩٩٨ بلغت نسبة القيد الإجمالية في التعليم الابتدائي والثانوي والعالي معاً ٧٠% للذكور بينما للإناث كانت ٢٧% وأما معدل معرفة القراءة والكتابة بين البالغين (١٥ عاماً فأكثر) فقد كان للعام نفسه ٦٥,٧% للذكور و٢٢,٧% للإناث. ويُقدر تقرير التنمية البشرية ٢٠٠٠ أن نصيب الذكور من الناتج المحلي الإجمالي (بالدولار حسب تعادل القوة الشرائية) كان ١١٢٢ دولار لعام ١٩٩٨، بينما للإناث كان ٣١١ دولار. وحتى عند الأخذ بالاعتبار بلغ حصة الإناث من العوائد التنموية هي أدنى، إن كان على مستوى الدول العربية أو النامية، إلا أن البيانات المتاحة وضحت أن الفجوة كانت هي الأكبر في اليمن مقارنة عنها بالدول العربية أو النامية، وبما يؤكد ضرورة أن تتوجه البرامج التنموية وبشكل حاسم إلى تضيق الفجوة.

المؤشرات الواردة في الجدول رقم (١) واسعة ومتنوعة وفي الوقت الذي بينت فيه ضرورة إيلاء المهام التنموية الاجتماعية الأولوية، فإنها تؤثر إشكالية من المهم معالجتها خاصة عند القيام بصياغة الاستراتيجية التنموية في هذا المجال. حيث أن تعدد وتنوع المهام يعني بواقع الأمر تعدد الجهات المسؤولة عن تنفيذها، فبعض من المهام تقع حصراً ضمن ولاية (mandate) وزارة التربية والتعليم، منها على سبيل المثال تطوير معدلات القيد المدرسي. والبعض الآخر وإن كان يتعلق بالقطاع التربوي إلا أنه يقع ضمن ولاية الجامعات (مثلاً تطوير معدلات القيد الجامعي) أو جهات مختلفة (مثلاً محو الأمية). وإذا كان هذا شأن المهام المتعلقة بالقطاع التربوي، فإن ذات الاستنتاج ينطبق على المهام الصحية ووزارة الصحة. وبدون أدنى شك تأخذ المسألة طابعاً أكثر تعقيداً عند معالجة المهام المتعلقة بالفقر خاصة وأنها تتعلق بجوانب اقتصادية/اجتماعية. وبالتالي هناك حاجة إلى التمييز بين مستويين عند صياغة استراتيجية التنمية الاجتماعية، الأول هو المستوى الوطني الشامل الذي يأخذ كامل الأبعاد والمكونات للتنمية الاجتماعية. هذا المستوى يقع ضمن ولاية وزارة التخطيط والتنمية حيث أنه جزء أو مكون أساس في الاستراتيجية التنموية وخطط التنمية القومية. أما المستوى الثاني فهو يتعلق بالاستراتيجيات القطاعية أو التفصيلية والتي تقع ضمن ولايات الجهات المختلفة وحسب تخصصها. غير أن المهم في هذا الشأن هو أن يتم

صياغة الاستراتيجيات القطاعية في إطار الاستراتيجية الوطنية للتنمية الاجتماعية ومعطياتها. وبالتالي ففي الوقت الذي حاولنا فيه في هذا الجزء من التقرير توفير الخلفية الأوسع للواقع الاجتماعي ومعطياته فإن التركيز في الأجزاء الباقية سيكون على الجوانب المتعلقة حصراً بوزارة التأمينات والشؤون الاجتماعية.

٢- الاتجاهات العالمية والعربية

الأولوية التي يجب إيلاءها إلى المهام التنموية الاجتماعية مسألة أبعد من أن تكون حالة خاصة باليمن، فقد بينت التجارب أن تحقيق معدلات نمو عالية في الجانب الاقتصادي لا تعني شرطاً تحقيق نمو موازي في الجانب الاجتماعي. والأمثلة كثيرة في هذا المجال على المستويين العربي والعالمي. فالعديد من الدول النفطية العربية ذات النمو الاقتصادي العالي لم تتمكن لحد الآن من تحقيق الأهداف العالمية في القطاعات التربوية أو تنمية أوضاع المرأة، بل لم تتمكن من تحقيق معدلات التقدم الحاصلة في المجالات التربوية أو لأوضاع المرأة في بعض الدول غير النفطية ذات الموارد الاقتصادية المحدودة. وبالتالي تكررت الدعوات العالمية إلى ضرورات إيلاء التنمية الاجتماعية الاهتمام المتميز. خلال السنوات الماضية جرى عقد العديد من المؤتمرات العالمية ذات العلاقة بالتنمية الاجتماعية منها تلك الخاصة بالأطفال (١٩٩٠)، التعليم للجميع (١٩٩٠)، حقوق الإنسان (١٩٩٣)، الجريمة (١٩٩٥)، السكان والتنمية (١٩٩٤)، المرأة (١٩٩٥)، التنمية الاجتماعية (١٩٩٥)، المستوطنات البشرية (١٩٩٦)، والمخدرات (١٩٩٨). وقد أكدت جميع هذه المؤتمرات العالمية في مضمونها وتفصيلها على محورية الجوانب الاجتماعية في تحقيق التنمية المستدامة.

مع الأخذ بالاعتبار أهمية المؤتمرات العالمية التسعة (أعلاه) وعلاقتها المباشرة بالجوانب الاجتماعية للتنمية، إلا أن للقيمة العالمية للتنمية الاجتماعية (كوبنهاجن ١٩٩٥) أهمية خاصة، حيث تمخض عن هذه القمة عشرة التزامات تشكل بواقع الأمر إطاراً مناسباً لبناء رؤية استراتيجية لهذا المجال:

- ❖ القضاء على الفقر المطلق ضمن سقف زمنية تُحدد من قبل كل دولة.
- ❖ دعم التشغيل الكامل كهدف أساسي.
- ❖ تعزيز الاندماج الاجتماعي استناداً إلى ترسيخ وحماية كافة حقوق الإنسان.
- ❖ تحقيق المساواة والعدل بين النساء والرجال.
- ❖ تسريع وتائر التنمية في أفريقيا والدول الأقل نمواً.

- ❖ تضمين برامج التصحيح الهيكلي أهدافاً للتنمية الاجتماعية.
- ❖ زيادة المصادر المخصصة للتنمية الاجتماعية.
- ❖ خلق بيئة اقتصادية وسياسية واجتماعية وثقافية وقانونية لتمكين المواطنين من تحقيق التنمية الاجتماعية.
- ❖ تحقيق الوصول للفرص التعليمية والرعاية الصحية الأولية وبشكل متساوي للجميع.
- ❖ ترسيخ التعاون من أجل التنمية الاجتماعية ضمن منظومات الأمم المتحدة.

المبادئ العشرة التي حصلت على إجماع الدول يمكن أن تشكل إطاراً مناسباً للدول للسير نحو تحقيق التنمية الاجتماعية، إلا أنه يجب أن يتم ترجمتها بشكل تفصيلي في إطار المعطيات الوطنية لكل دولة لتصبح التنمية الاجتماعية تعبيراً صادقاً عن الأهداف الوطنية.

كجزء من سعي مجلس وزراء الشؤون الاجتماعية العرب في إيجاد أرضية عربية مشتركة ورؤية مستقبلية للمجال الاجتماعي وبما يمكن أن يصبح تعبيراً عن التوجه العربي نحو تحقيق التنمية الاجتماعية جرى اعتماد ميثاق العمل الاجتماعي للدول العربية و استراتيجية العمل الاجتماعي في الوطن العربي. وإذا كانت هذه الوثائق قد أخذت بالاعتبار التوجهات العالمية التي جرى اعتمادها في القمة العالمية للتنمية الاجتماعية (كوبنهاجن ١٩٩٥)، إلا أنها بالأساس تمثل الرؤية العربية لما يجب أن تكون عليه التنمية الاجتماعية في الوطن العربي وبما يمثل بواقع الأمر إطاراً يمكن للدول العربية أن تأخذ به عند صياغتها للاستراتيجيات الوطنية.

ركز ميثاق العمل الاجتماعي للدول العربية على جملة من المبادئ ومن أهمها:

- ❖ التأكيد على القيم الأساسية للأمم العربية مع فتح قنوات للتفاعل مع متغيرات العصر.
- ❖ التكافل والتماسك والاندماج الاجتماعي المنبثق من القيم العربية الدينية والأخلاقية ضمان لنجاح العمل الاجتماعي.
- ❖ العمل الاجتماعي جهد مشترك وثمره تعاون مجتمعي ومستلزمات نجاحه هي التفاعل بين الهيئات والمؤسسات الحكومية وغير الحكومية والقطاع الخاص.
- ❖ الأسرة هي نواة المجتمع والبيئة الأصيلة لنمو أفرادها.
- ❖ أن تحظى الطفولة والشباب وكبار السن وذوي الاحتياجات الخاصة باهتمام العمل الاجتماعي العربي.

- ❖ الرجل والمرأة شريكا حياة.
- ❖ ضمان المشاركة المجتمعية الطوعية في تمويل العمل الاجتماعي.

وحدد الميثاق الأهداف التالية:

- ❖ توفير الحد الاقتصادي والاجتماعي للمعيشة لكافة المواطنين دون تفرقة بينهم.
- ❖ التصدي للفقير والمشكلات الناجمة عنه وعلاج الآثار السلبية لبرامج التكيف الهيكلي.
- ❖ دعم الأسرة باعتبارها حجر الأساس والبنية القاعدية في المجتمع العربي ومواجهة جميع أشكال التفكك والانحراف.
- ❖ الاهتمام بالطفولة باعتبارها الرصيد المستقبلي للأمة، مع العناية بالأطفال ذوي الاحتياجات الخاصة بما فيهم الموهوبين.
- ❖ الانتقال بالمستفيدين من الخدمات الاجتماعية من التلقي السلبي للخدمة إلى مرحلة المشاركة الإيجابية والاعتماد على الذات.

أما استراتيجية العمل الاجتماعي في الوطن العربي فقد تضمنت ذات التوجهات الواردة في الميثاق مع التأكيد على محورية "دور الدولة في تنظيم العمل الاجتماعي ورعاية من لا راعي له". وقدمت الاستراتيجية (١٧) محوراً، كما بينت "تصلح الاستراتيجية لأن تكون مرشداً للدول العربية في وضع استراتيجيتها وخططها القطرية للعمل الاجتماعي ويندرج تحت كل محور من محاورها مجموعة من الوسائل لتحقيق هدف المحور". غير أن الملاحظ أن المحاور المدرجة للاستراتيجية واسعة وبما يجعل بعضها خارج إطار العمل الاجتماعي ومهام وزارات الشؤون الاجتماعية التي قامت باعتماد الوثيقة، منها على سبيل المثال، "التعليم والتعلم والتدريب والتأهيل"، "الإنتاج والاستهلاك". مثل هذا التوسع في مكونات محاور العمل الاجتماعي واستراتيجياته يثير التساؤل المشروع حول إمكانات التنفيذ لمثل هذه الاستراتيجية المتباعدة الأطراف والمكونات (مثلاً "القيم وضوابط السلوك والتوعية المجتمعية" من جهة، و"الإنتاج والاستهلاك" و"الثقافة والإعلام" من جهة أخرى). وبالوقت نفسه فإن هذا التوسع في المكونات يثير التساؤل عن جدوى ومدلولات مفهوم "العمل الاجتماعي"، وعماً إذا كان المقصود فعلياً هو التنمية الاجتماعية أو التنمية البشرية وليس العمل الاجتماعي.

التساؤلات أعلاه لا تنفي أهمية ما ورد من مبادئ والتزامات في قمة ١٩٩٥ أو الميثاق العربي والتي من المؤكد تشكل في مضامينها "مرشداً" عند وضع الاستراتيجية الوطنية اليمينية للتنمية الاجتماعية

والاستراتيجية الوطنية لوزارة التأمينات والشؤون الاجتماعية. وإذا كانت الأولى تعنى بشمولية الرؤية للتنمية الاجتماعية، فإن الثانية تعنى بجوانب محددة تنطلق من الأولى ويُفترض أن يتم بناءها ضمن التوجهات الشمولية للرؤية الاستراتيجية.

٣-٤ الإطار العام لرؤية اليمن الاستراتيجية - المجال الاجتماعي

ضمن مساعي الجمهورية اليمنية/وزارة التخطيط والتنمية في إعداد الخطة الخمسية الثانية للتنمية الاقتصادية والاجتماعية، جرى تنظيم جهود واسعة لبلورة رؤية استراتيجية شاملة وقطاعية. وكنهج جديد جرى ولأول مرة تنظيم اجتماعات لغرض مناقشة مسودات العديد من الوثائق حيث امتدت هذه الاجتماعات إلى خارج العاصمة صنعاء. وعلى مستوى الرؤية الاستراتيجية الشاملة للقطاعات الاجتماعية، تشكل وثيقة الإطار العام لرؤية اليمن الاستراتيجية (المسودة الثانية)، ووثيقة الاستراتيجية الوطنية الشاملة للتنمية البشرية المستدامة (أولية) أساساً مهماً لهذه المساعي. ومع أن هذه الوثائق أولية ولم يتم اعتمادها (لحد الآن)، إلا أنها تبين وبوضوح المسارات والتوجهات المطلوبة للقطاعات الاجتماعية.

تم تبويب الإطار العام لرؤية اليمن الاستراتيجية ضمن أربعة مجالات هي الاقتصادي، الاجتماعي، الثقافي، والسياسي. ولكل مجال جرى تحديد عدد من المحاور. للمجال الاجتماعي تم تحديد أربعة محاور وهي السكان، الصحة، التعليم والتدريب، والقوى العاملة وسوق العمل. وبدورها تم تفريع المحاور إلى مكوناتها الأساسية وحسبما يتطلب ذلك. فبالنسبة إلى محور السكان جرى تناول المرأة والمجتمع، الطفولة الآمنة والنشء والشباب، المسنون، والمعاقون. أما لمحور التعليم والتدريب فقد تم تناول تحقيق التعليم للجميع، محو الأمية وتعليم الكبار، التعليم العام وتعليم الفتاة، التعليم والتدريب المهني والتقني، التعليم الجامعي، وتكنولوجيا المعلومات^٤

كما جرى، ولكل محور، اقتراح عدد من السياسات والأهداف. علماً أن الأهداف والسياسات المقترحة تأخذ بالاعتبار ما ورد من مبادئ وأهداف في الوثائق العالمية والعربية (المؤشرة أعلاه) وتنطلق من أطرها العامة، حيث بين الإطار العام عند تناوله توجهات وأهداف الرؤية الاستراتيجية

^٤ لا نرى مبرراً لتضمين "تكنولوجيا المعلومات" في محور التعليم والتدريب أو المجال الاجتماعي. حيث أن هذا الموضوع يجب تناوله كمجال أساسي من مجالات الرؤية الاستراتيجية.

في المجال الاجتماعي: "تهدف التنمية البشرية على المدى الطويل إلى بناء الإنسان والارتقاء بمستواه معيشياً وفكرياً وثقافياً وتوسيع الخيارات المتاحة أمامه في كافة المجالات، وتكوين القدرات البشرية المنتجة والاستفادة منها، وتمكين المجتمع وأفراده من الحصول على مصدر رزق يحقق لهم حياة لائقة وكريمة، وإشراكهم في اتخاذ القرارات السياسية والاقتصادية والاجتماعية في ظل نظام يسوده الأمن والاستقرار، وعدالة اجتماعية تكفل الحريات والمساواة، وبيئة طبيعية تُستغل استغلالاً أمثل يضمن الحفاظ على مصادرها وتجديدها". وإذا كان هذا التوجه العام موائماً لما ورد من مبادئ عالمية وعربية في المجال الاجتماعي، فإن ما ورد من سياسات وأهداف محددة لكل محور انطلقت من أرضية يمنية للواقع والمطلوب تحقيقه للوصول إلى الرؤية الاستراتيجية⁵.

الوثيقة الأخرى التي تركز على بلورة رؤية استراتيجية اجتماعية شاملة لليمن هي الاستراتيجية الوطنية الشاملة للتنمية البشرية المستدامة. وكما للوثيقة الأولى فإن الاستراتيجية أولية ولا يزال أمامها أشواط قبل اعتمادها. وتتميز هذه الوثيقة في أنها تحاول أن "تهدف... كوثيقة وطنية تتكامل فيها كافة الموضوعات والقضايا ذات العلاقة بالتنمية البشرية - ومن خلال الرؤى والسياسات الآتية والمتوسطة وبعيدة المدى اللازمة لمعالجة الصعوبات التي تكتنف تحقيق أهداف التنمية البشرية واستدامتها، إلى:

- توفير سياسات وآليات تفصيلية لمعالجة المشاكل والصعوبات والمعوقات التي تقف أمام تحقيق غايات وأهداف الرؤية الاستراتيجية.
- تحديد أولويات التنفيذ والمعالجة ضمن برامج زمنية متلاحقة تأخذ بعين الاعتبار الإمكانيات المتاحة وتلك التي يمكن تهيئتها.
- إتاحة إطار محدد يمنع تعارض السياسات والإجراءات التي يمكن أن تتبناها الجهات المختلفة في كافة القطاعات"

وفي الوقت الذي تناولت فيه الاستراتيجية ذات المحاور التي جرى تناولها في الإطار العام إلا أنها توسعت بشكل أكبر، حيث تم تحديد مجموعة أهداف لكل محور، ومن ثم مجموعة من السياسات

⁵ يُلاحظ أن السياسات والأهداف المقترحة للمحاور الاجتماعية تباينت بشكل حاد في تفاصيلها ودقتها فبعض منها اقترح أهداف كمية واضحة (مثلاً السكان) بينما البعض الآخر تناول المحور بشكل عام وبدون أي تحديد يمكن أن يكون مرشداً للجهات القطاعية (مثلاً الطفولة الآمنة والنشء والشباب). وبالتالي هناك حاجة إلى التوازن بين فقرات المحاور.

المقترحة لكل هدف، ومجموعة من الإجراءات المقترحة لكل سياسة. بعبارة أخرى تتحى الاستراتيجية إلى أن تكون ذات طابع تطبيقي يمكن الجهات القطاعية من بلورة مشاريع وسياسات لتحقيق الأهداف والرؤى الاستراتيجية. وعلى سبيل المثال لمحور "الأحداث وعمالة الأطفال وأطفال التسول" تم اقتراح أربعة أهداف عامة تفرع عنها (٩) سياسات و(٢٧) إجراء، ويمكن من خلال تنفيذ مجموع هذه الإجراءات التوصل إلى تطوير أوضاع هذه الفئات السكانية. غير أنه تبقى الإشكالية الأساس في هذه الوثيقة وهي عدم وضوح الأولويات فيما بين الأهداف أو السياسات أو حتى المحاور والمجالات.

٤-٤ وزارة التأمينات والشؤون الاجتماعية: الدور والمهام

خلال السنوات القليلة الماضية قامت العديد من الجهات المعنية بالمجالات الاجتماعية بإصدار (وليس شرطاً اعتماد) استراتيجيات قطاعية وخطط عمل وطنية. وبالوقت نفسه تعددت وتكاثرت الجهات والأجهزة المسؤولة عن هذه المجالات وتم تأسيس المجالس المتخصصة أو توسيعها إضافة إلى تكوين اللجان العليا للإشراف على جوانب من المجالات الاجتماعية. وحصل هذا بغياب للتنسيق الفعلي إن كان على مستوى بناء الاستراتيجيات وخطط العمل أو على مستوى تنفيذ المهام القطاعية. ونتيجة لذلك فقد افتقر المجال الاجتماعي في العديد من محاوره إلى الوضوح في الأدوار والمهام نتيجة للتشابك الكبير في نشاطات هذه الأجهزة والمؤسسات الاجتماعية. ومن الملفت للنظر وفي بعض الحالات حيث تبرز مستجدات اجتماعية تتطلب إعادة النظر في المقاربات أو الوسائل أو الآليات يتم خلق أجهزة ومؤسسات جديدة بدلاً من دعم الأجهزة والمؤسسات القائمة ذات الولاية في هذا الشأن. وبمثل هذا التشتت المؤسسي تتقلص الحاجة الفعلية والجدوى من الاستراتيجيات حيث أنها تصبح وثائق مضافة إلى رفوف الوثائق السابقة.

أمام هذا الحجم الكبير من المبادئ والأهداف الاجتماعية العالمية والعربية واليمنية (٤-٢ و ٤-٣ أعلاه)، والاحتياجات الكبيرة لتنمية وتطوير القطاعات الاجتماعية (٤-١ أعلاه)، السؤال الذي يبرز هو عن دور وزارة التأمينات والشؤون الاجتماعية ومهامها وولايتها (mandate)؟ ومثل هذا السؤال يتطلب الإجابة على مستويين، الأول هو دور ومهام وولاية الوزارة كما وردت في النصوص القانونية والقرارات، والثاني على مستوى الإمكانيات والتنفيذ الفعليين. ومثل هذه الإجابة ستمكننا من

تحديد الفجوة بين الدور المطلوب والدور الفعلي وبالتالي الحدود والأبعاد لاستراتيجية الوزارة في المجال الاجتماعي.

يمثل القرار الجمهوري رقم (٥٠) لسنة ١٩٩٣ بشأن تنظيم وزارة التأمينات والشؤون الاجتماعية الرؤية الرسمية للدولة التي تحدد المهام العامة والتفصيلية للوزارة وإدارتها، وبالتالي ما هو مطلوب من الوزارة حصراً القيام به. ومن مجموع (١٥) فقرة وردت في المادة (٢) من الباب الأول وشكلت المهام العامة التي على الوزارة توليها يمكننا إدراج الآتي على أنه يمثل أبرزها:

- اقتراح وتنفيذ السياسات والوسائل الكفيلة بنشر وتوسيع مظلة التأمينات وتقديم المساعدات الاجتماعية.
- اقتراح السياسات والبرامج الهادفة إلى تطوير المرأة اجتماعياً واقتصادياً وثقافياً ودعم وتشجيع منظماتها الاجتماعية المختلفة بما يحقق مشاركتها الفاعلة في التنمية الاقتصادية والاجتماعية والتنسيق بشأنها تخطيطاً وتنفيذاً مع الجهات المعنية.
- الاهتمام بالطفولة والمعاقين والمسنين ورعايتهم بالتنسيق مع الجهات المعنية.
- الاهتمام بإنشاء دور الحضانه ودور التربية الاجتماعية للأيتام وتطوير مراكز التدريب والتأهيل المهني للمعاقين والمكفوفين وكذا نظام الكفالة الاجتماعية (الكفيلة).
- اتخاذ كافة التدابير الكفيلة لتشغيل المعاقين وإدماجهم في الحياة العملية والتنمية الاجتماعية والاقتصادية.
- وضع وتنفيذ الخطط والبرامج اللازمة لرعاية وتشجيع الأسر المنتجة بما يؤدي إلى تطويرها وتوسيعها والإسهام في تنمية المجتمعات المحلية الريفية والبدوية والحضرية وتشجيع إحياء الصناعات الحرفية والتقليدية والمنزلية.
- الإسهام في إغاثة المنكوبين والمتضررين في حالة الكوارث والطوارئ.
- تسجيل الجمعيات والاتحادات الإبداعية وغيرها ذات الصفة الاجتماعية والإشراف على انتخاباتها للتأكد من صحة تطبيقات نظمها الأساسية وفقاً للقوانين المنظمة لذلك.
- وضع وتنفيذ برامج التوعية والإرشاد في كافة المجالات المتصلة بأنشطة الوزارة وعبر وسائل الاتصال والإعلام المختلفة بالتنسيق مع الجهات المعنية.

- الإشراف على أنشطة الهيئات الأجنبية الخيرية والطوعية العاملة في المجالات الاجتماعية.
- إعداد الدراسات والبحوث المتعلقة بترشيد وتطوير مجالات العمل الاجتماعي والخدمات الاجتماعية المختلفة.

إضافة إلى المهام أعلاه هناك عدد آخر من المهام المتعلقة باقتراح التشريعات واللوائح وإبداء الرأي في الشؤون المتعلقة بنشاطات الوزارة، التعاون مع المنظمات الخارجية بما يتعلق بنشاطات الوزارة، وعقد وتنظيم المؤتمرات ذات العلاقة.

لأغراض تنفيذ المهام أعلاه نص القرار الجمهوري رقم (٥٠) لسنة ١٩٩٣ بشأن تنظيم وزارة التأمينات والشؤون الاجتماعية على تشكيل البناء التنظيمي وكما هو مبين في الشكل رقم (١) أدناه. وتوضح مراجعة المهام العامة للوزارة والبناء التنظيمي وحسبما ورد في القرار الجمهوري أعلاه عدداً من المسائل الهامة:

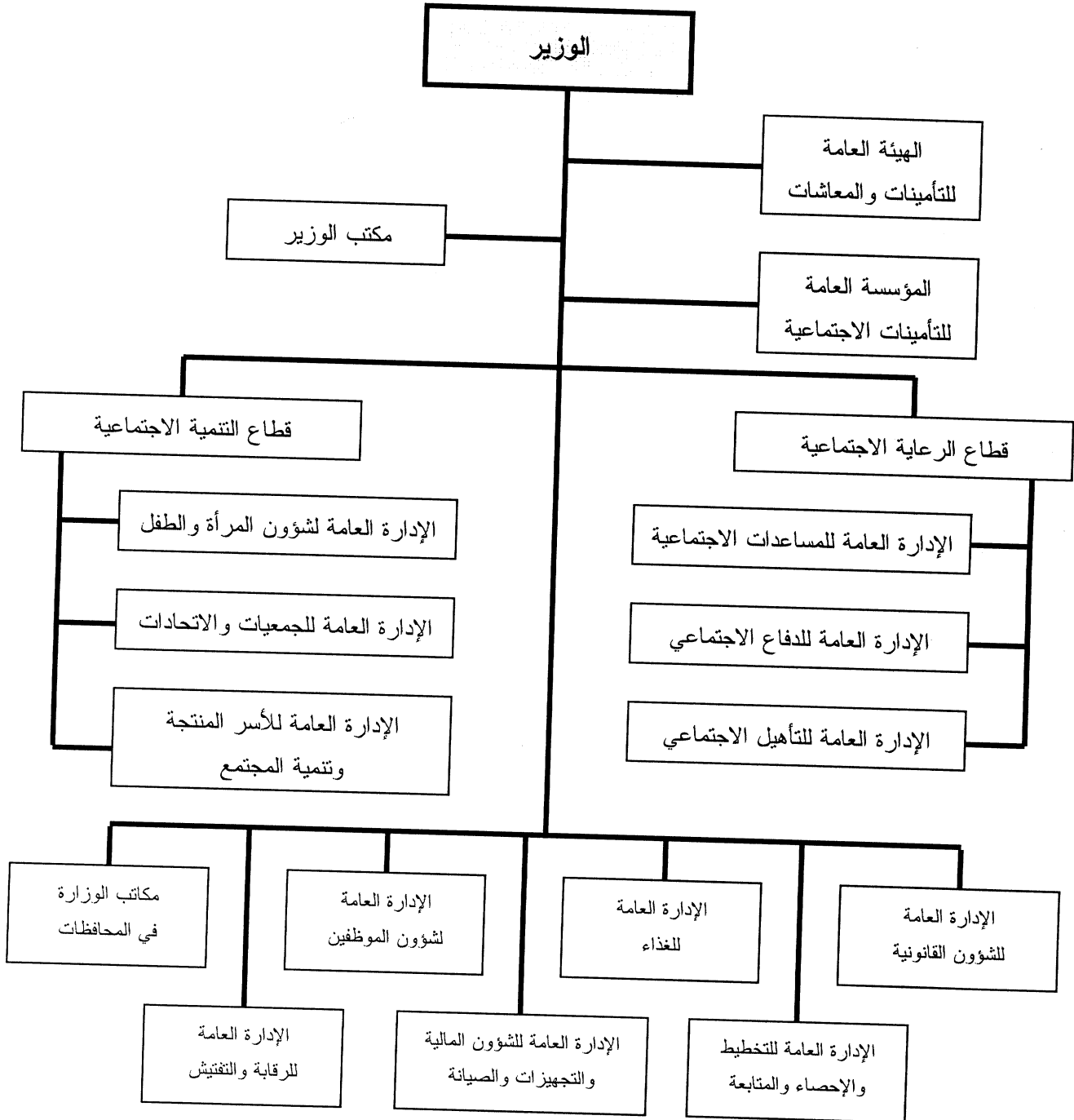
- المهام العامة الواردة في القرار الجمهوري رقم (٥٠) لم تتعرض بشكل مباشر إلى مسألتين على جانب كبير من الأهمية وهي الفقر والأسرة. وعلى الرغم من أن المهام تعرضت إلى العديد من الجوانب ذات العلاقة (مثلاً التأمينات والمساعدات الاجتماعية، الأسر المنتجة، المرأة، والطفولة) إلا أن الحاجة قد أصبحت ضرورية إلى تحديد مهام الوزارة قدر تعلقها بالمسائل المتعلقة بالفقر وتخفيف حدته ودعم الأسرة.
- هناك حاجة إلى التوازن في صياغة المهام فبعض منها تحدد بالاقتراح وتنفيذ السياسات والوسائل"، والبعض الآخر "اقتراح السياسات والبرامج" وبدون أي تحديد للجهة المسؤولة عن التنفيذ، والبعض الآخر انحصر بالاهتمام".
- بعض الصياغات للمهام العامة قاصرة ولا تتناسب مع التوجهات العالمية القائمة، مثلاً الفقرة الخاصة بالجمعيات والاتحادات تؤكد على التسجيل والإشراف (أي مسائل الضبط والسيطرة) ولا تتناول قضايا الدعم والإسناد والتنسيق رغم أهميتها ومحوريتها كجزء من الأهداف الوطنية الاستراتيجية الاجتماعية (على المستوى الفرعي وقد تعلقه بالإدارة المختصة هناك ذكر لتشجيع قيام هذه المنظمات والعمل على تطويرها ولكن بدون أي تحديد للوسائل والآليات المطلوب اعتمادها).

- أما على مستوى البناء التنظيمي للوزارة فهو يتمحور حول الفصل ما بين "الرعاية الاجتماعية" و"التنمية الاجتماعية". وإذا كان هناك سابقاً ما يبرر الفصل ما بين هذه المهام، إلا أن المفاهيم الحديثة التي تدعوا إليها الوزارة أصبحت لا تبرر إطلاقاً هذا الفصل. فعلى سبيل المثال النصوص الواردة في مهام إدارات الرعاية الاجتماعية تؤكد على مبدأ الإدماج في الحياة الاقتصادية الإنتاجية وبذا اللجوء إلى اعتماد الورش والتدريب إن كان في دور التوجيه أو مراكز التأهيل للمعاقين.

المسائل أعلاه تقود إلى الاستنتاج بالحاجة إلى إعادة النظر بالمهام العامة المناطة بالوزارة باتجاه استيعاب المعطيات الجديدة من جهة، ومن جهة أخرى تحديد الدور المطلوب من الوزارة لتنفيذ المهام. وبالوقت نفسه يجب موائمة البناء التنظيمي للوزارة مع هذه المعطيات (إلغاء الفصل القسري ما بين الرعاية والتنمية) وكذلك التوصل إلى قرار حول أفضلية أن يتم البناء التنظيمي (أي الأقسام) حول القضايا المفاهيمية (مثلاً تشكيل أقسام الأسرة والمرأة، مكافحة الفقر، المجتمع المدني، التنمية البشرية، وهكذا) أو الاستمرار بالصيغة الحالية التي تتمحور فعلياً حول فئات (معوقين، أحداث، المرأة والطفل، وهكذا). الصيغة الأولى تعتمد العلاقة التشابكية في إطار مفاهيمي، بينما الصيغة المعتمدة حالياً تؤدي والى حد كبير إلى تكوين جزر منفصلة، وهذا يقودنا إلى الجانب الثاني والتفصيلي من مهام الوزارة.

الشكل رقم (١)

الهيكل التنظيمي لوزارة التأمينات والشؤون الاجتماعية*
(بموجب القرار الجمهوري رقم (٥٠) لسنة ١٩٩٣ بشأن تنظيم وزارة التأمينات والشؤون الاجتماعية)



* هناك عدد من الأجهزة التي تم تشكيلها بعد صدور القرار الجمهوري رقم (٥٠) ويرأس مجالسها وزير التأمينات والشؤون الاجتماعية لارتباط نشاطها بمهام الوزارة، منها على سبيل المثال صندوق الرعاية الاجتماعية والمركز اليمني للدراسات الاجتماعية وبحوث العمل.

تناول الفصل الثاني من الباب الثالث من القرار الجمهوري رقم (٥٠) تفصيل المهام والاختصاصات لإدارات الوزارة. وتبين مراجعة مهام واختصاصات الإدارات العامة لقطاعي الرعاية الاجتماعية والتنمية الاجتماعية الحاجة إلى التعزيز والوضوح. على سبيل المثال الفقرة (٣) من المادة (١٤) تنص على اقتراح إنشاء المؤسسات الاجتماعية الشمولية لرعاية الأحداث والمتسولين والسجناء والمسنين ووضع المقترحات والتصورات والبرامج الوقائية والعلاجية. هذا في الوقت الذي تختلف هذه الفئات الأربعة بأنماط احتياجاتها الرعائية والعلاجية، وتباين مضامين برامجها. أما الفقرة (١) من المادة (١٧) فهي تنص على "الاشتراك في وضع السياسات والخطط والبرامج في مجال الجمعيات التعاونية والخيرية والتوعية واتحاداتها"، وبدون أي تحديد للجهة التي سيتم المشاركة معها في تنفيذ هذه المهمة.

إضافة إلى الحاجة للوضوح فإن بعضاً من المهام المدرجة يتصف بالعمومية، مثلاً الفقرة (٧) من المادة (١٦) والتي تنص، "العمل على زيادة دخل الأسرة ورفع مستواها الاقتصادي بإدخال الصناعات البيئية والمنزلية والاهتمام بالجوانب الإنتاجية مع المحافظة على التراث الشعبي وتطويره". كذلك الفقرة (١٤) من المادة (١٦) والتي تنص "رعاية الأطفال والأيتام ومجهولي النسب من الجنسين وإنشاء دور الحضانة وإيجاد نظام الأسرة الكفيلة والحاضنة واقتراح التشريعات والنظم المناسبة لذلك حماية لهم من الضياع وتأميناً لمستقبل جيد لهم". كما أن عدد آخر من المهام جرى صياغتها بشكل ضعيف حيث تم تحديد الإجراء بدلاً من المضمون المفاهيمي، مثلاً الفقرة (٤) من المادة (١٤) والتي تنص على اقتراح إنشاء مكاتب المراقبة الاجتماعية للأحداث بحسب الحاجة وإيجاد مكاتب وبرامج الرعاية اللاحقة للفئات المختلفة التي تخدمها الإدارة.

وضوح الرؤية والولاية والمهام مسائل أساسية في بناء الاستراتيجيات، إضافة إلى ضرورة الدقة المفاهيمية والصياغية والارتباط بالواقع. إلا أنه إذا كانت هذه الأمور تمثل جوانب أساسية وهامة من الضروري إيلاءها الأولوية المناسبة، غير أنها جزء من متطلبات أشمل تتضمن كذلك الاستيعاب الكامل للقدرات والإمكانات البشرية والمادية المتاحة. حيث لا جدوى من استراتيجيات لا تأخذ بالاعتبار القدرات والإمكانات المتاحة. وبطبيعة الحال تبرز هنا العديد من الإشكاليات خاصة عندما تكون الفجوة واسعة بين الدور المرسوم والمهام المحددة من جهة، ومن جهة أخرى الواقع الفعلي للقدرات والإمكانات المتاحة. فالمطلوب من الرؤية الاستراتيجية أن تأخذ بالاعتبار محدودية الموارد، ولكن بهدف استغلالها واستعمالها بالشكل الأمثل وبما يمكن من تحقيق الأهداف. بعبارة

أخرى أن لا يتم تجاهل أو تجاوز الواقع، بل الانطلاق منه نحو تحقيق الأهداف المرسومة وأن لا تصبح محدودية الموارد سقوفاً قسرية على الرؤية الإستراتيجية بشكل متعسف.

سنحاول في أدناه مراجعة موضوع الفجوة بين المهام والإمكانات والمتطلبات الإستراتيجية من خلال تحليل ما ورد من مهام للإدارة العامة لشؤون المرأة والطفل وواقع الإمكانيات المتاحة لهذه الإدارة. واختيارنا لهذا المثال ينبع من أهمية موضوع المرأة والطفل. فكما لاحظنا أعلاه أكدت المبادئ والأهداف الاستراتيجية العالمية والعربية والوطنية على محورية موضوع المرأة في التنمية الاجتماعية، بل شكل موضوع المرأة ركناً أساسياً في بناء هذه الاستراتيجيات. كذلك بين الجدول رقم (١) وخاصة المؤشرات المتعلقة بالمرأة والطفل حجم الحاجة والمهام التطويرية التي تقع على عاتق الدولة في هذا المجال. في إطار هذه الأولوية العالية المعطاة إلى موضوع المرأة والطفل والناعبة أصلاً من تحليل للمؤشرات في هذا المجال، يلاحظ أن المهام المدرجة للإدارة العامة لشؤون المرأة والطفل، كانت الأوسع ما بين الإدارات العامة التي يتشكل منها قطاعي الرعاية الاجتماعية والتنمية الاجتماعية في وزارة التأمينات والشؤون الاجتماعية، حيث بلغ عدد المهام المدرجة لهذه الإدارة العامة (١٦) بينما المهام المدرجة للإدارات العامة الأخرى تراوحت بين ٧-١١. كما أن المهام الخاصة بتطوير أوضاع المرأة والطفل امتدت بواقع الأمر إلى أكثر من إدارة، حيث تدخل المهام التطويرية للمرأة والطفل في أغلب (أو جميع) نشاطات الوزارة بشكل أو آخر إن كان في مسائل العوق، أو دعم الجمعيات النسائية، أو الأسر المنتجة أو شمول فئات من النساء بنظام المعونات الاجتماعية وغيرها. بعبارة أخرى تشارك فعلياً جميع إدارات الوزارة في دعم أنشطة تطوير أوضاع المرأة، غير أن الإدارة العامة لشؤون المرأة والطفل هي الجهة ذات الاختصاص الأساس في هذا المجال.

تنوعت وتعددت مهام الإدارة العامة لشؤون المرأة والطفل لتشمل اختصاصات كلية ومايكروية (macro and micro) وهي:

- الاشتراك في وضع السياسات والبرامج والخطط الاجتماعية الوقائية والبنائية والعلاجية في مجال الخدمة الاجتماعية المتصلة برعاية وتنمية الأسرة والمرأة والطفولة.
- إجراء البحوث والدراسات.

- تحسين وتطوير وسائل تقديم الخدمات الاجتماعية المختلفة وإعداد برامج التدريب والتأهيل والتوعية واقتراح التشريعات المناسبة.
- العمل على توعية الأسرة.
- دعم وتطوير مراكز ودور الرعاية والخدمة الاجتماعية القائمة والمتصلة بمجالات تنمية رعاية الأسرة والمرأة والطفل والعمل على توفير كافة متطلباتها والإشراف الكامل على حسن سير أعمالها ومتابعتها وتقييمها.
- مساعدة وتوجيه الأسرة للاستفادة من الخدمات الاجتماعية المختلفة.
- العمل على زيادة دخل الأسرة ورفع مستواها الاقتصادي.
- المساهمة في رعاية أسر المسجونين وتوجيههم.
- نشر الوعي لتطوير إمكانيات المرأة.
- تنمية قدرات ومهارات المرأة والرفع من مستواها الاجتماعي والاقتصادي والثقافي وتنمية نشاطها في ميادين التعليم وبرامج محو الأمية وميادين العمل المختلفة بتأهيلها وتدريبها وشغل أوقات فراغها عن طريق إنشاء وفتح مراكز رعاية وتوجيه وتنمية المرأة والأسرة.
- إنشاء الوحدات الاجتماعية المتنقلة والتي هي مزودة بأبحاث اجتماعية مؤهلات ومدربات.
- الاهتمام ببرامج رعاية وحماية وتنمية الطفولة والعمل على إنشاء وتعميم ونشر دور الحضانة وأندية الأطفال.
- رعاية الأطفال والأيتام ومجهولي النسب من الجنسين وإنشاء دور الحضانة وإيجاد نظام الأسرة الكفيلة والحاضنة واقتراح التشريعات والنظم المناسبة لذلك.
- تشجيع القطاع الخاص والهيئات والجمعيات والمنظمات الأهلية ذات العلاقة لإقامة وإنشاء حضانات الأطفال والإشراف عليها فنياً بالتعاون والتنسيق مع الجهات الحكومية ذات العلاقة لرفع مستوى الخدمات المقدمة للطفولة.

المهام المدرجة للإدارة العامة لشؤون المرأة والطفل واسعة وتتباين في مدياتها الإجرائية وواقعيتها بل وحتى صلاحيتها، وسوف يؤدي تنفيذها وقدر تعلق الأمر بوزارة التأمينات والشؤون الاجتماعية إلى الوصول إلى الهدف الاستراتيجي الخاص بتطوير أوضاع المرأة والمبين في الأهداف العامة للوزارة أو في الإطار العام المنجز من قبل وزارة التخطيط والتنمية.

ولكن السؤال الذي يبرز عند مراجعة هذا الحجم الكبير من المهام هو عما إذا كانت الإدارة العامة لشؤون المرأة والطفل مهياً أساساً لتنفيذ هذه المهام أو الجزء الأكبر منها. وتبين مراجعة أوضاع الإدارة العامة ومحدودية أعداد المنتسبين استحالة تمكن الإدارة من تنفيذ مهامها. وللإدارة العامة ثلاثة إدارات هي المرأة، الإعلام، والأسرة والطفل. ولكل إدارة هناك مديرة، ويضاف إليهن كاتبه طابعة وموظفة جديدة قليلة الخبرة الوظيفية. أما على مستوى المحافظات فهناك مديرات لإدارات المرأة والطفل في فروع الوزارة، وحالياً هناك (١٥) فرع جرى تعيين مديرات لهم. وتبين عند الاستفسار أن العمل الفعلي أو الفاعل محدود لأغلب المديرات في الفروع. وبمثل هذا التقسيم الإداري الداخلي والأعداد القليلة من الموظفات والدعم المحدود، لا يمكن التصور بإمكان الإدارة العامة تنفيذ المهام المنصوص عليها في القرار الجمهوري رقم (٥٠)، وبالتالي استحالة الوصول إلى تحقيق الأهداف الاستراتيجية في هذا المجال.

غير أنه وكما سبق أن أوضحنا فإن استراتيجية الوزارة في دعم وتطوير أوضاع المرأة والطفل لا يمكن إطلاقاً حصرها بالجهود المحدودة (أو المكبلة بسبب الافتقار إلى الدعم) للإدارة العامة لشؤون المرأة والطفل. فالجهود الأساسية للوزارة في هذا المجال موزعة فعلياً على ثلاثة مسارات غير مرتبطة بالإدارة العامة لشؤون المرأة والطفل. المسار الأول هو من خلال توفير الدعم المالي الذي تقدمه الوزارة للجمعيات غير الحكومية العاملة في مجالات تنمية الأسرة والطفل، وهذا الشأن تتولاه الإدارة العامة للجمعيات والاتحادات، ومن المهم التأكيد هنا أن الدعم محصور بالجانب المالي وإن كان يُفترض بموجب القرار الجمهوري رقم (٥٠) أن يكون الدعم أكثر شمولية. المسار الثاني يرتبط حصراً بمشروع إدماج المرأة في التطور الاجتماعي والاقتصادي. وهذا المشروع (الممول خارجياً) رغم أهميته إلا أنه محدود بمناطق قليلة كما أن الإمكانيات المادية المتاحة له غير واسعة. ورغم أن طبيعة النشاطات التي يتولاها المشروع يُفترض أن ترتبط مباشرة بمهام الإدارة العامة لشؤون المرأة والطفل، إلا أن واقع الأمر لا يشير إلى وجود أي علاقة ذات ديمومة ما بين المشروع والإدارة، وبالتالي فإن المشروع لا يصب في دعم الإدارة ونشاطاتها المباشرة. وإذا كان يمكن الإشارة إلى مشاركة بعض منتسبات الإدارة في نشاطات المشروع، إلا أن هذا لا يعني أبداً وجود علاقة مؤسسية تربط الإدارة كجهاز واختصاص بالمشروع ونشاطاته. المسار الثالث يرتبط بالمسار الثاني بمعنى الاعتماد على التمويل الخارجي إلا أنه أوسع وأكبر ويُقصد به نشاط الإدارة العامة للأسر المنتجة وتنمية المجتمع. وفعلياً نشاط هذه الإدارة هو الأهم قدر تعلق الأمر بتنفيذ الرؤية الاستراتيجية

للوزارة في دعم وتطوير أوضاع المرأة والطفل. ومع كل المصاعب والإشكاليات التي تواجه هذا النشاط والتي سبق أن قمنا بتفصيلها في تقرير سابق⁶، فإن هذه الإدارة تتولى تقديم حزمة من الخدمات/الأنشطة ذات العلاقة المباشرة بتطوير أوضاع المرأة كاللترتيب، والقروض الصغيرة، وإتاحة فرص عمل، وتمكين الجمعيات النسائية، ونشاطات متنوعة تُقدم للمرأة من خلال مراكزها. ولكن المثير للانتباه أن نشاط الإدارة العامة للأسر المنتجة وتنمية المجتمع يعتمد بشكل أساسي (أو كامل) على التمويل الخارجي حيث تصب مصادر تمويل مختلفة لتعزيز النشاط وكالاتي:

<u>النشاط</u>	<u>الجهة الممولة</u>
تدريب المدربين ←	الصندوق الاجتماعي للتنمية
قروض صغيرة وتوعية ←	مشروع إدماج المرأة
تطوير البنية المؤسسية لخمسة مراكز + تطوير مقر الإدارة العامة ←	برنامج الأمم المتحدة الإنمائي
تطوير تجهيزات لثمانية مراكز ←	الاتحاد الأوروبي
تأسيس مشغل خياطة وتطريز واحد سنوياً ←	المشروع الكندي

والسؤال الذي يرد هو عن إمكانية استدامة هذا النشاط في حال انقطاع وسائل الدعم والتمويل الخارجية. غير أن الأهم في هذا الموضوع هو أكبر من مسائل الدعم المالي، فمن الواضح أن أجهزة ومؤسسات الوزارة، أي أدوات الوزارة المباشرة لتحقيق أهدافها الاستراتيجية في مجال تطوير أوضاع المرأة، أي الإدارة العامة لشؤون المرأة والطفل، غير مهية لمثل هذه المهام أو الدور. بل أنها فعلياً مهمشة حيث أن النشاط الرئيسي في تنفيذ استراتيجية الوزارة لدعم وتطوير أوضاع المرأة يجري تناوله خارج إطار الإدارة المختصة ويتم من قبل إدارات ومشاريع أخرى. وإذا كان مطلوباً قيام الوزارة باعتماد تطوير أوضاع المرأة اليمينية كهدف استراتيجي عندئذ يجب إعادة النظر في الأداة التي جرى تشكيلها لتنفيذ هذا الهدف باتجاه تحديد ولايتها وعلاقتها مع الجهات الأخرى ذات العلاقة داخل وخارج الوزارة. وفي هذه الحال من المناسب مناقشة أوضاع الإدارة العامة لشؤون المرأة والطفل ودراسة إمكانات إجراء التحويرات اللازمة لجعلها تختص بالأسرة والطفل، وبالوقت نفسه دراسة إمكانات (أو أفضلية) دمج إدارتي المرأة والطفل والأسر المنتجة وتنمية المجتمع، خاصة

⁶ ESCWA, *The Development of Centers for Productive Families and Community Development: Program of Action, 1998-2000*, ESCWA, 1998.

وان مراكز الأسر المنتجة وتنمية المجتمع يمكن أن توفر الأداة والوسيلة لتنفيذ دور الوزارة في تطوير شؤون الأسرة والمرأة والطفل وبالتالي التمكين من تحقيق الأهداف الإستراتيجية للوزارة في تطوير أوضاع المرأة، بدلاً من تشتيت الموارد البشرية المحدودة على أكثر من إدارة وبما يؤدي إلى قدر كبير من عدم الفاعلية.

المثال الآخر الواجب التطرق إليه في إطار الفجوة بين المهام والإمكانات وضرورات استيعاب الأهداف الإستراتيجية العالمية والعربية والوطنية، هو قضايا الدعم والإسناد والتنسيق مع المنظمات الأهلية. فأحد مبادئ كوبنهاجن أكد على "خلق بيئة اقتصادية وسياسية واجتماعية وثقافية وقانونية لتمكين المواطنين من تحقيق التنمية الاجتماعية"، كما أن "ميثاق العمل الاجتماعي للدول العربية" بين أن "العمل الاجتماعي جهد مشترك وثمره تعاون مجتمعي ومستلزمات نجاحه هي التفاعل بين الهيئات والمؤسسات الحكومية وغير الحكومية والقطاع الخاص". وعلى مستوى الجمهورية اليمنية بين "الإطار العام لرؤية اليمن الإستراتيجية" أهمية "تمكين المجتمع" والإشراك في اتخاذ القرارات. وقدر تعلق الأمر بالمنظمات الأهلية (أو غير الحكومية) في الجمهورية اليمنية فإن أداة الدولة لتنفيذ إستراتيجيتها في هذا المجال هي الإدارة العامة للجمعيات والاتحادات في وزارة التأمينات والشؤون الاجتماعية. غير أنه قبل التعرض إلى واقع إمكانات هذه الإدارة من المناسب إيلاء المسائل المتعلقة بالإطار العام المفاهيمي لتحليل أوضاع المنظمات الأهلية التنموية الأولوية أو الاهتمام اللازم. وفي الوقت الذي لا نرى فيه، وخاصة لأغراض تقرير تنفيذي كهذا التقرير، حاجة أو ضرورة إلى التفصيل في المسائل المفاهيمية، غير أننا نرى الفائدة من تأشير بعض الجوانب في هذا الشأن وتحديداً تلك التي تشكل الخلفية المفاهيمية لما سيرد لاحقاً من استنتاجات ومقترحات للتطوير. ولهذا الغرض سيتم في هذا الجزء من التقرير الاعتماد على مصدرين: الأول يقدم نتائج مسح واسع جرى تنفيذه في عدد من الأقطار العربية وشمل عدداً كبيراً من المنظمات العربية، والثاني يقدم نتائج دراسات ميدانية حول تجارب منظمات أهلية في دول نامية ومتقدمة.

تؤكد العديد من المصادر المتاحة حول المنظمات الأهلية وأنماط عملها على أمرين لهما جانب كبير من الأهمية. الأمر الأول أن المنظمات الأهلية أحد أهم وسائط تجسير الفجوة بين المجتمع والدولة من ناحية، وبين الفرد والحياة العامة من ناحية أخرى، وبما يمكن أن يسهم إيجابياً في إقامة أسس المجتمع الديمقراطي، خاصة عندما تقوم هذه المنظمات بدورها كوسائط اجتماعية (Social Agents) تعمل على تمكين المواطنين من أجل المشاركة الفعالة في عمليات التنمية والتغيير الاجتماعي. الأمر

الثاني، أن العمل في المنظمات الأهلية ليس امتداداً تراكمياً لخبرات العمل الإداري في الحكومة أو القطاع الخاص، حيث تقوم المنظمات الأهلية على إبداع أشكال جديدة للعمل أكثر تعبيراً عن احتياجات المجتمع وأكثر قدرة على التفاعل مع الفئات المجتمعية⁷.

إذا كان أعلاه يُعبر عن خصوصية المنظمات الأهلية كأحد عناصر المجتمع المدني، فإن العديد من الدول في العالم الثالث حاولت أن تفهم هذه الخصوصية (بشكل خاطئ) في إطار الاحتياجات الآنية للدولة في إيجاد بدائل لتقديم الخدمات التي تخلت هذه الدول عن تقديمها للمواطنين بسبب الأوضاع الاقتصادية. وبالتالي الخلط في مضمون الأدوار المجتمعية لكل من الدولة والقطاع الخاص والمنظمات الأهلية⁸، ويصبح الهدف ليس العمل على تقوية المجتمع المدني كجزء من الممارسة الديمقراطية للتنمية، بل بكل بساطة إيجاد قنوات إضافية يمكن لها أن تعوض عن تخلي الدولة (طوعاً أو قسراً) عن بعض مهامها في المجال التنموي.

من المسائل الشائكة في تحليل أنماط ومضمون عمل المنظمات الأهلية هي تصنيف هذه المنظمات في إطار نوعية نشاطاتها أو الخدمات التي تقدمها وعلاقتها مع الفئات المستفيدة ومرجعية هذه العلاقات. غير أن السؤال الذي يبرز ابتداءً هو عن إمكانية و/أو جدوى إجراء مثل هذا التصنيف أو الفرز للمنظمات الأهلية. بعض المصادر تقترح أن يكون التصنيف "على أساس ملاءمتها (أي المنظمات الأهلية) التنموية بمعيار التنمية الشاملة ذات المضمون التعبوي" كخطوة أولية لرسم ملامح "النموذج" والذي يمكن أن يساعد في بلورة تحليل أفضل لواقع المنظمة الأهلية والرؤية المستقبلية البرامجية لها. تُقدم شهيدة الباز وفي إطار دراستها المسحية للمنظمات الأهلية في بعض من الأقطار العربية عدد

⁷ شهيدة الباز، المنظمات الأهلية العربية على مشارف القرن الحادي والعشرين: محددات الواقع وآفاق المستقبل، لجنة المتابعة لمؤتمر التنظيمات الأهلية العربية، القاهرة، 1997.

⁸ هذه الحالة (حيث التداخل أو الخلط في الأدوار) تُلاحظ في العديد من الأقطار في منطقة الاسكوا، وبضمنها اليمن، حيث بينت الحوارات التي أجراها المستشار الإقليمي مع العديد من المسؤولين في وزارات الشؤون الاجتماعية في العديد من هذه الأقطار استمرار التصور التقليدي الذي ينظر إلى نشاطات الجمعيات الأهلية على أنه مكمل لنشاطات الوزارة، أو يُفترض أن يكون هكذا على حسب تصور المسؤولين، مما يعني أنه على هذه الجمعيات أن تأخذ "توجيهاتها" من الوزارة. وبالتالي ليس من المستغرب أن نلاحظ في العديد من دول المنطقة لم تتمكن الجمعيات من أن تأخذ زمام المبادرة مما جعل نشاطاتها في المجال التنموي أو الاجتماعي امتدادات لنشاطات وزارات الشؤون الاجتماعية في أقطارها ومع كل ما تحمله نشاطات هذه الوزارات من قصور (سبق أن تم تناوله في العديد من تقاريرنا حول وزارات الشؤون الاجتماعية في منطقة الاسكوا).

من النماذج. وعلى الرغم من أن التصنيف الوارد في تلك الدراسة لا يمكن اعتباره شاملاً لما هو موجود من حالات في المنطقة العربية، غير أنه من المفيد بيان الملامح الأساسية لهذا التصنيف:

- **التنظيمات الأهلية القاعدية (Grass Root NGOs):** وهي التنظيمات التي تنتظم فيها بالمبادرة الذاتية الفئات المستفيدة مباشرة كإطار لتحقيق أهداف حددها لأنفسهم وبالوسائل التي يرونها ملائمة لواقعهم.
- **التنظيمات الأهلية المعاونة (Promotional NGOs):** تقوم على عمل مجموعة من المتطوعين لمساعدة الفئات المحتاجة. وتتولى تشجيع ورعاية الفئات المستهدفة عن طريق توجيههم وتدريبهم لتحسين ظروفهم المعيشية. كما يمكن لهذه التنظيمات مساعدة المنظمات القاعدية بالتوجيه والتدريب والتمويل.
- **التنظيمات الأهلية المغلقة:** وهي التي تقوم على خدمة أعضائها فقط والحفاظ على مصالحهم ولا ينتمي إليها إلا من تتوافر فيه شروط عضوية المنظمة.
- **التنظيمات الأهلية المفتوحة:** وهي التي تهدف إلى خدمة فئات واسعة من الجماهير ولا يشترط لتقديم الخدمة إلا الحاجة إليها فقط من قبل الشخص المستفيد.

ويستطرد المصدر أعلاه ليوضح "وقد تقوم المنظمات الأهلية بأدوار هيكلية متميزة على المجتمع مثل ما قامت به في لبنان في فترة الحرب الأهلية حيث قامت بتسيير شؤون الحياة اليومية للمجتمع، وتوفير احتياجاته فحلت محل الدولة حيث توقفت مؤسساتها عن العمل... كما أن هناك قطاعاً كبيراً أيضاً يعمل في خضوع كامل لسلطة الدولة بحيث يصعب أحياناً أن نطلق عليها منظمات حكومية".

تعبير "المنظمات الأهلية" واسع ويُشكل مظلة تنضوي تحتها مساحة كبيرة جداً ومكتظة بالتنظيمات الأهلية المختلفة والمتباينة في حجمها وأهدافها وهيكلها والفئات المستفيدة منها. فمن جهة هناك منظمات أهلية عالمية تصل نشاطاتها إلى مناطق عديدة من العالم ولها موازنات كبيرة وتمول مشاريع تصل خدماتها إلى مئات الآلاف من المستفيدين. ومن جهة أخرى هناك الآلاف من المنظمات الأهلية تتشكل من أفراد معدودين وبإمكانات ونشاطات محدودة لا يبلغ مداها أكثر من حدود القرية أو المنطقة التي توجد فيها. غير أن المديات الواسعة في الاختلاف فيما بين هذه التنظيمات لا تنفي حيوية الدور التنموي الذي تضطلع به، صغيرة كانت هذه التنظيمات أو كبيرة. ولكل منها هناك عدد غير قليل من الخيارات في اختيار الدور التنموي الذي يجب (أو يمكن) القيام به

وبالتالي ستكون المهمة الأساس أمام هذه التنظيمات بلورة الخيارات الاستراتيجية والبرامج التي تمكن من الوصول إلى أهدافها الاستراتيجية⁹.

تشكل العلاقة مع الأجهزة الحكومية إحدى أهم المسائل التي تحتل حيزاً هاماً (بشكل مباشر أو غير مباشر) في صياغة المنظمات الأهلية لاستراتيجيات عملها، وكما يبين المصدر أعلاه إن استراتيجيات هذه المنظمات يجب أن لا تستهدف إحلال المنظمات الأهلية كبديل للدولة واستراتيجيتها، بل أن تستهدف أن تكون عامل مؤثر على سياسات واتجاهات الدولة. فهي أساساً "لا تمتلك المشروعية أو السلطة أو السيادة" لتكون بديلاً عن الدولة¹⁰. وقد بينت دراسة الحالات العديدة والمتباينة عدداً من السمات المشتركة قدر تعلقها بالعلاقة بين المنظمات الأهلية والدولة.

السمة الأولى، إن المنظمات عموماً تأخذ كنقطة البداية في عملها، المحددات والمعوقات التي تحكم العمل في الدولة، حيث لا يمكن تجاوزها إذا كان لنشاط المنظمات الأهلية أن تكون له فاعلية. ومن هذه المحددات التي تبرز في العديد من الدول التي جرت دراسة أوضاع المنظمات الأهلية فيها البطء في العمل الحكومي الذي يحد من مبادرات المنظمات الأهلية، وعدم مرونة إجراءات الجهاز الوظيفي في الحكومة، إضافة إلى انخفاض الدخول لموظفي القطاع العام مما يؤدي إلى الإحباط وبما يؤثر سلباً على الأداء. وبالتالي فإن على المنظمات الأهلية أن تكون على بينة من هذه المحددات وان تأخذها بنظر الاعتبار الجدي عند إقامة برامجها وفي إطار التعاون والتكامل في نشاطات هذه المنظمات مع الدولة. وبشكل أكثر تحديداً فإن المدلولات التطبيقية لهذه السمة تعني أن تأخذ المنظمات الأهلية المحددات والمعوقات القائمة في العمل الوظيفي الحكومي كنقطة انطلاق لبناء علاقة واقعية ومشاركة بين المنظمات الأهلية والأجهزة الحكومية، مع رفض المنطق الذي يدعو المنظمات الأهلية إلى إقامة بديل للأجهزة الحكومية ذات الأداء المتوسط.

أما السمة الثانية التي جرى استنتاجها نتيجة دراسة أنماط التعاون بين المنظمات الأهلية والدولة في عدد من الأقطار، فيمكن تلخيصها بأن عامل العلاقات الشخصية كان له دوراً كبيراً ومؤثراً في إنجاح المشاركة بين المنظمات الأهلية والحكومات. فضمن واقع العلاقات المجتمعية كان للحوار الشخصي

⁹ M. Edwards and D. Hulme (Ed.) *Making a Difference: NGOs and Development in a Changing World*, Earthscan Publications, London, 1994.

¹⁰ المصدر أعلاه.

والفهم الأفضل والمشارك للمصالح الوطنية المشتركة قدر كبير كأحد مسببات النجاح في العلاقة. وعلى الرغم من الأهمية المعطاة من قبل ادواردز وهولم في كتابهما أعلاه حول الجانب الشخصي في تسهيل علاقات العمل بين المنظمات الأهلية والأجهزة الحكومية، فإن المهم برأينا ونتيجة الخبرة الميدانية في هذا الشأن هو إيجاد الوسائل الفاعلة لغرض مأسسة هذه العلاقة بهدف إعطاءها الديمومة والعمق، خاصة وان دوران العمل والمناصب في المنظمات الأهلية والأجهزة الحكومية يجعل من الصعب أو المستحيل استدامة الفوائد المتأتية من العلاقات الشخصية. وبالتالي فإن مأسسة هذه العلاقة تتطلب (كأحد شروطها) تنفيذ الدورات التدريبية التي تشمل طرفي المعادلة (أي المنظمات الأهلية والأجهزة الحكومية المختصة).

أما السمة الثالثة، وهي الأهم برأينا، حيث يبين ادواردز وهولم إن "المنظمات الأهلية عموماً هي لاعب صغير" عندما يتعلق الأمر بالتأثير على الحكومات مقارنة بالجهات الأجنبية المانحة". فمثل هذه الجهات (المانحة) تتولى بشكل أو آخر تحديد المحتوى الإيديولوجي الذي يجري صياغة العديد من السياسات الاجتماعية في إطاره. وفي الحالات التي تكون فيها مثل هذه الجهات الأجنبية ممولاً كبيراً والحكومات في موقف مالي ضعيف يلاحظ أن المنظمات الأهلية التي تصر على إجراء تقييم للمشاريع والبرامج الممولة كما تصر على استراتيجيات بعيدة المدى يُنظر إليها من قبل الجهات المانحة وهذه الدول على أنها "مشاكسة"¹¹. المسألة الأساس في مثل هذه الأوضاع غير السليمة أن الأجندة الوطنية تبدأ تأخذ أولوية ثانية و/أو ثانوية.

إذا كانت السمات أعلاه تشكل بعض من استنتاجات ادواردز وهولم نتيجة دراسة حالات لأوضاع المنظمات الأهلية في عدد من الدول الأجنبية وتقدم لنا تجارب من المفيد الإحاطة بها، فإن شهيدة الباز وفريقها قدم عدداً آخراً من الاستنتاجات النابعة من دراسة أوضاع المنظمات الأهلية في عدد من الدول العربية، وفي أدناه بعض من هذه الاستنتاجات¹² علماً أن اللقاءات الميدانية للمستشار الإقليمي مع العديد من المسؤولين في الجمعيات الأهلية في اليمن أكدت دقة الاستنتاجات التي توصلت

¹¹ المصدر أعلاه. بل ويبين هذا المصدر أن العديد من الجهات المانحة تعتبر المنظمات الأهلية ليست أكثر من جهات لتنفيذ مشاريع وليس كلاعب أساسي أو شريك في الحوار حول السياسات (policy dialogue) حيث أن هذا الدور هو فعلياً محصور بالحكومات.

¹² شهيدة الباز، مصدر سابق.

إليها شهيدة الباز وانطباقها على أوضاع الجمعيات الأهلية اليمنية (رغم أن اليمن لم تكن من البلدان العربية المشمولة بدراسة الباز):

(أ) إن المنظمات الأهلية العربية ما زالت ذات فاعلية محدودة إلى حد ما، وإن فاعليتها لم تتجاوز بعد حدود الدور الرعائي والخدمي، كمنظمات مساعدة للفئات المستفيدة. وما زالت الفئات المستفيدة بعيدة عن المشاركة الحقيقية في تسيير هذا المنظمات، إلا باعتبارها متلقية للمساعدة. وتواجه أغلب المنظمات الأهلية صعوبات في تحديد الفئات المستهدفة والفئات المستفيدة وفي الوصول إليهما، وفي توزيع خدماتها بشكل عادل.

(ب) رغم قناعة المنظمات الأهلية بضرورة القيام بدور أكبر في المستقبل إلا أن نتائج الدراسة بينت أن وعي المنظمات الأهلية العربية ما زال محصوراً إلى حد كبير في دورها الخدمي الرعائي باعتباره الدور السائد حتى الآن.

(ج) يثير تعدد مصادر التمويل، وعدم قدرة المنظمات الأهلية العربية على الاعتماد على التمويل الذاتي وبالتالي قضية المحاسبية (Accountability)، ولمن الحق في المحاسبة؟ للدولة؟ أو لجهات المانحة؟ أو لأعضاء الجمعية العمومية؟ أو للمجتمع ممثلاً في الفئات المستفيدة التي هي أساس شرعية وجود المنظمات الأهلية؟ إن الإجابة عن هذه التساؤلات يمكن أن تؤثر على صياغة العمل الأهلي في المستقبل، وعلى تحديد دوره إما كمتغير مستقل وقوة اجتماعية في عملية التغيير الاجتماعي، أو كمتغير تابع يلعب دوراً مسانداً في الحفاظ على الوضع القائم.

(د) تبرز استنتاجات الدراسة المعبرة عن مستوى الممارسة الديمقراطية داخل المنظمات الأهلية، أنه رغم سيادة الأسلوب الانتخابي، فإن المؤشرات الأخرى مثل مؤشر دوران السلطة، قد أظهرت ضعف الممارسة الديمقراطية داخل المنظمات الأهلية العربية، وإن كثيراً من الإجراءات تتم بطريقة شكلية مما يؤدي إلى احتكار الأقلية لصنع القرار إلى جانب استمرار سيطرة نفس القيادات لسنوات طويلة، وعدم إتاحة الفرصة للقيادات الشابة.

(هـ) إن موقف الحكومات من المنظمات الأهلية، يتسم بالازدواجية، فمن جهة ترغب الحكومة في تنشيط القطاع الأهلي تحقيقاً لمصالح تراها مهمة، مثل حلول المنظمات

الأهلية محلها في تقديم الخدمات الاجتماعية للمواطنين، ومن جهة أخرى تصر الحكومة على الاستمرار في السيطرة عليها.

(و) العلاقة بين المنظمات الأهلية العربية والفئات المستفيدة تتسم بالوصاية، وب نظرة فوقية لا تثق في قدرات الفئات المستهدفة على المشاركة في صنع القرار. وقد تأثرت هذه العلاقة بالطبيعة النخبوية لأعضاء المنظمات، وبالنشأة التاريخية للعمل الأهلي العربي، والتي ارتبطت بفعل الخير والإحسان، ومن ثم اعتبار الفئات المستهدفة ضعيفة ومستحقة العطف أكثر منها طرفاً مشاركاً.

(ز) الحجم الفعلي لمساهمة الدولة في تمويل المنظمات الأهلية منخفض بشكل عام وبالوقت نفسه هناك توجه عام لإحكام السيطرة على هذه المنظمات من قبل الدولة، مما يشير إلى عدم وجود علاقة سببية بين التمويل الحكومي وبين سيطرة الدولة على العمل الأهلي، حيث تعود الأخيرة إلى أسباب تتعلق بالطبيعة السياسية للدولة في المنطقة العربية.

(ح) بينت الدراسة الاحتياج الشديد لمعظم المنظمات الأهلية العربية إلى تطوير طرق الإدارة على أسس علمية، وبما يشمل تدريب العاملين على أساليب الإدارة والتخطيط وطرق كتابة وتقديم مقترح المشروعات (Project Proposals)، والتدريب على تعبئة أو حشد التمويل (Fund Raising). وفي هذا المجال من المفيد بيان أن ادواردز وهولم وضحا أن الاستنتاج الرئيس الذي برز من دراسة جميع الحالات المبينة في كتابهما هو أولوية الحاجة إلى "البناء المؤسسي"، حيث أنه الأساس لتحقيق أهداف المنظمات الأهلية في التنمية المستدامة.

التجارب الواسعة والغنية للمنظمات الأهلية في مجال بناء الاستراتيجيات للتطوير (تلك المبينة في المصادر أعلاه أو التي جرى الاطلاع عليها من خلال الزيارات الميدانية للمستشار الإقليمي في أقطار الاسكوا) تؤكد على حقيقة أساسية يمكن تلخيصها بعدم وجود استراتيجية واحدة نموذجية تصلح لجميع المنظمات، خاصة وأنه لا توجد إجابات سهلة وجاهزة حول كيفية ترسيخ أو تطوير التأثير والفاعلية التنموية للمنظمات الأهلية. فالخيارات دوماً واسعة ومتنوعة وبالنهاية يجب أن يستند الاختيار إلى أرضية صلبة من التجارب مع الاحتياجات المجتمعية. وبالتالي على المنظمات الأهلية أن تعتمد وبشكل مبرمج ومنظم إجراءات خاصة بالرصد والتقييم مما يُبرز الحاجة إلى المعلومات

والبحوث وتبادل التجارب. وبدون هذه العوامل الأساسية لن يكون ممكناً الاستناد إلى أرضية صلبة عند تحديد الخيارات الاستراتيجية أو اعتمادها. وإذا كانت الملاحظة الميدانية لهذه الأمور قد بينت أهمية المعلومات والبحوث في عمليات بناء استراتيجيات التطوير، فإن الجانب الآخر من الملاحظات الميدانية يُعنى بضرورة الوضوح في تحديد الفئات المستهدفة والشركاء في هذه الاستراتيجيات التطويرية. ومن خلال هذا الوضوح والعلاقة مع الفئات المستهدفة والشركاء تكتسب المنظمات الأهلية مشروعيتها.

في الإطار أعلاه السؤال المحوري قدر تعلقه بالدولة والمنظمات الأهلية هو كيف يمكن بناء استراتيجيات التطوير مع ضمان مساحة أكبر من التنسيق والفاعلية في المشاركة التنموية بين جميع الأطراف المجتمعية. وبالتالي إلى أي حد يمكننا القول أن الوسائل والأدوات المتاحة للدولة تمكّن من بناء وترسيخ المساحة الأكبر في المشاركة التنموية، بل وإلى أي حد يمكن لهذه الوسائل والأدوات المتاحة حالياً أن تتعامل مع موضوع الجمعيات الأهلية بكامل تعقيداتها وتشابكاتها المؤشرة في الصفحات أعلاه (خاصة وان العديد من الملاحظات الواردة حول سمات الجمعيات الأهلية العربية تنطبق على التجربة اليمنية).

حدد القرار الجمهوري رقم (٥٠) لسنة ١٩٩٣ اختصاصات الإدارة العامة للجمعيات والاتحادات وعهد إليها مهام الوزارة قدر تعلقها بالجمعيات الأهلية. وبالتالي فإن هذه الإدارة هي أداة الدولة في دعم وتطوير الجمعيات الأهلية وتنسيق الجهود لهذا الغرض. الملاحظة الأولية لدى الاطلاع على المادة (١٧) المتعلقة بالإدارة العامة للجمعيات والاتحادات ومقارنتها (على سبيل المثال) مع المادة (١٦) والمتعلقة بالإدارة العامة لشؤون المرأة والطفل، هي عدم التوازن. في الوقت الذي تضمنت المادة (١٦) توسعاً كبيراً في الاختصاصات وبما يفوق إمكانات أية إدارة في تنفيذها بشكل كامل، كانت المادة (١٧) من القرار ذاته محدودة جداً في الاختصاصات التي عُهدت إلى الإدارة العامة للجمعيات والاتحادات. بل أن هذه الاختصاصات لا تتناسب مع التوجهات العالمية في مجال الجمعيات الأهلية أو حتى التوجهات الحالية في الجمهورية اليمنية والطلب العالي لقيام الدولة بدعم المنظمات غير الحكومية.

الاختصاصات الواردة للإدارة العامة للجمعيات والاتحادات تفتقر إلى الوضوح المطلوب. حيث تحدد الفقرة (١) من المادة (١٧) قيام الإدارة "بالاشتراك في وضع السياسات والخطط والبرامج في مجال

الجمعيات التعاونية والخيرية والنوعية واتحاداتها"، هذا في الوقت الذي من غير الواضح إذا كان هناك جهة تتولى وضع السياسات والخطط والبرامج أصلاً في هذا المجال ليتسنى للإدارة العامة الاشتراك معها. كما أن الموضوع الشائك (بل موضوع الساعة) والمتعلق بالدعم والإسناد والتنسيق قد جرى اختزاله كالاتي "تشجيع قيام المنظمات الجماهيرية الطوعية والعمل على تطويرها وتشجيع المواطنين على إقامة الجمعيات التعاونية الزراعية والحرفية والسكنية والاستهلاكية".

كل قانون (أو قرار) هو وليد زمانه والأوضاع الاجتماعية والاقتصادية والثقافية السائدة، وإذا كانت المادة (١٧) من القرار رقم (٥٠) لسنة ١٩٩٣ بشأن تنظيم وزارة التأمينات والشؤون الاجتماعية هي تعبير عن الرؤية السائدة في حينه للعلاقة بين المنظمات غير الحكومية والدولة، فإن التغيير الحاصل في البيئة الاجتماعية والاقتصادية والثقافية تحتم الآن إعادة النظر في تلك المادة (والقرار كما أوضحنا سابقاً) باتجاه جعلها أكثر موائمة للبيئة القائمة ومتطلباتها. وتشكل مسودة قانون الجمعيات والمؤسسات والمنظمات الأهلية، تعبيراً لهذا التغيير، فقد حددت المادة (٣) من مسودة القانون الجديد، الأهداف الإستراتيجية للدولة في مجال المنظمات غير الحكومية، وكالاتي:

- رعاية الجمعيات والمؤسسات والمنظمات الأهلية وتشجيعها على المشاركة في مجال التنمية الشاملة.
- ترسيخ الدور الرئيسي الذي تلعبه الجمعيات والمؤسسات والمنظمات الأهلية في مجال التنمية وتطوير النهج الديمقراطي وقيام المجتمع المدني.
- توفير الضمانات الكفيلة بممارسة الجمعيات والمؤسسات والمنظمات الأهلية لأنشطتها بحرية واستقلالية كاملة وبما يتلاءم مع مسؤولياتها الاجتماعية.
- توسيع نطاق أعمال البر والإحسان في أوساط المجتمع.
- تخفيف القيود وتبسيط الإجراءات سواء فيما يتعلق بالحق في تأسيس الجمعيات والمؤسسات والمنظمات الأهلية أو في تمكينها من أداء رسالتها على الوجه الأكمل.

الأهداف الواردة في مسودة القانون (في حال اعتمادها وتنفيذها) تمثل حالة متميزة للعلاقة الأمثل بين الدولة والمنظمات غير الحكومية. غير أن المسودة في الوقت الذي قامت بتفصيل ما يتوجب على هذه المنظمات القيام به، فإنها أهملت توصيف دور الدولة بشكل واضح ودقيق ولم تحدد مدلولات الأهداف الإستراتيجية في "رعاية" و"ترسيخ" و"توفير" و"توسيع" و"تخفيف". هذا فيما عدا ما ورد في

المادة (١٧) من مسودة القانون الجديد والتي بينت "الدولة أن تقدم الدعم المالي والعيني لأنشطة الجمعيات والمؤسسات والمنظمات". أما المادة (٤٠) من المسودة ذاتها فهي صياغة غير موفقة للدعم الذي يمكن أن تقدمه الدولة للمنظمات غير الحكومية، حيث تنص المادة "يجوز للوزارة إسناد مهام تشغيل أنشطة مراكز ومقرات الأسر المنتجة وتنمية المجتمع التابعة للوزارة إلى الجمعيات النشطة والناجحة وبغرض تخفيف الأعباء على الدولة وضمان اشتراك المجتمع في المساهمة في التنمية الاجتماعية المستدامة كما للوزارة أن تقوم بتقديم الدعم نقداً أو عينياً وتحدد الشروط والضوابط اللازمة لذلك بقرار من الوزير". ويلاحظ أن الفقرة الأخيرة من المادة (٤٠) هي تكرار لما ورد في المادة (١٧). أما تسبب إسناد تشغيل أنشطة المراكز بتخفيف الأعباء على الدولة فهو لا يتناسب مع الأهداف الإستراتيجية، وكان من الأجدى حصر التسبب بضمان إشراك المجتمع في التنمية الاجتماعية المستدامة.

مع الأخذ بنظر الاعتبار ما ورد أعلاه حول مسودة قانون الجمعيات والمؤسسات والمنظمات الأهلية، هناك رأي آخر يدعو إلى أن يُترك توصيف دور الدولة (وبالأحرى دور وزارة التأمينات والشؤون الاجتماعية) وعلاقتها مع المنظمات غير الحكومية إلى قرار يتعلق حصراً بمهام واختصاصات الوزارة المعنية وأجهزتها، وبالتالي عدم الخلط والتشابك بين ما يجب أن تتناوله مسودة قانون الجمعيات والمؤسسات والمنظمات الأهلية من جهة، وتنظيم اختصاصات أجهزة وزارة التأمينات والشؤون الاجتماعية من جهة أخرى. وبأية حال من الأكد هناك حاجة إلى إعادة النظر في اختصاصات ومهام وزارة التأمينات والشؤون الاجتماعية/الإدارة العامة للجمعيات والاتحادات وبما يضمن الموائمة بين هذه الاختصاصات والمهام وما ورد من أهداف استراتيجية في مسودة قانون الجمعيات والمؤسسات والمنظمات الأهلية^{١٣}.

من الضروري عند مراجعة البدائل المطلوبة حول اختصاصات ومهام وزارة التأمينات والشؤون الاجتماعية في مجالات الدعم والتنسيق القيام بمراجعة موازية لما تقوم به الوزارة حالياً في هذه

^{١٣} في إطار إعادة النظر المقترحة للاختصاصات والمهام الإدارية العامة للجمعيات والاتحادات، سيكون من المناسب دراسة عدة بدائل حول الاختصاصات المقترحة، منها أن تكون مهام هذه الإدارة العامة تختص بدعم المجتمع المدني أو المجتمع المدني وحقوق الإنسان. وبالتالي أوسع من حصرها بالمنظمات الأهلية.

المجالات. حيث ستقدم مثل هذه المراجعة الموازية ليس فقط حدود الإمكانيات، بل كذلك (وقد يكون هو الأهم) حدود ما هو مطلوب لتمكين الوزارة من تنفيذ توجهاتها الإستراتيجية الجديدة.

تتولى الوزارة حالياً ومن خلال الإدارة العامة للجمعيات والاتحادات التركيز على ثلاثة مهام أساسية، وهي التسجيل والرقابة والدعم المالي. ويجري تنفيذ هذه النشاطات بعدد محدود جداً من الموظفين لا يتناسب مع حجم هذه المهام.

تبين "الإحصائية العامة للمنظمات غير الحكومية حتى ٣١/ديسمبر ١٩٩٩" الصادرة عن الإدارة العامة للجمعيات والاتحادات أن مجموع هذه المنظمات بلغ (٢٢٨٨) منها (١٢٩٠) جمعية خيرية واجتماعية وثقافية، والإعداد الباقية تشمل الجمعيات التعاونية والاتحادات والجمعيات المهنية والعلمية والمؤسسات الخيرية والنقابات وجمعيات الصداقات والإخاء والأندية. ومن المجموع الكلي لهذه المنظمات تشكل الجمعيات الخيرية حوالي النصف. ومن مقارنة أعداد المنظمات غير الحكومية لعام ١٩٩٩ مع الأعداد القائمة لعام ١٩٩٨ يتضح حصول زيادة في الأعداد بلغت (٤٦٧) منظمة منها ٣٠٩ جمعية خيرية مما يعني وجود زخم سنوي كبير في طلب تصاريح جديدة. وكما هو متوقع فالمنظمات غير الحكومية تتباين في فاعليتها ونشاطاتها، بل أن عدد غير قليل من المنظمات القائمة لا يجدد تصاريحه وكما هو مطلوب قانوناً. وعلى سبيل المثال في محافظة عدن (كما في نوفمبر ١٩٩٩) من مجموع المنظمات (عدا التعاونيات والاتحادات) كان هناك (٧٣) جمعية نشطة مجددة لتصاريحها و(١٧) جمعية نشطة غير مجددة لتصاريحها و(٢٦) جمعية غير نشطة ولم تجدد تصاريحها. ومع الأخذ بنظر الاعتبار وجود أعداد كبيرة من الجمعيات التي لم تجدد تصاريحها، من المفيد الإشارة أن حجم أعداد المنظمات غير الحكومية ومتطلبات هذه الأعداد تصريحاً أو متابعة يفوق الإمكانيات المتاحة في إدارة هذه النشاطات (التصريح والمتابعة)، مما لن يمكن الإدارة من توفير الدعم الفني للمنظمات (هذا بطبيعة الحال إن توفرت أصلاً لدى الإدارة مثل هذه الإمكانية الفنية).

إضافة إلى مهام التسجيل (أو التصريح) والمتابعة فإن الإدارة العامة للجمعيات والاتحادات تتولى إجراءات الدعم المالي. ومن مراجعة "الكشف النهائي بالجمعيات المدعومة للعام المالي ٢٠٠٠" يتبين حصول (١٤٠) جمعية على دعم مالي بلغ ٥٥,٠٠٠,٠٠٠ ريال، استحوذت على ٦٠% منه ٦ منظمات (نقابة الصحفيين اليمنيين، الاتحاد العام للأدباء والكتاب، صندوق رعاية المعوقين، الاتحاد

التعاوني الاستهلاكي، اتحاد نساء اليمن، واتحاد طلاب اليمن). وأما باقي الجمعيات فقد تراوحت مبالغ دعمها بين ١٠٠,٠٠٠ ريال و ٦٠٠,٠٠٠ ريال. ورغم ضآلة مبلغ الدعم الذي تستلمه الجمعيات (فيما عدا المنظمات الستة أعلاه)، ومحدودية عدد الجمعيات التي تستلم الدعم (١٤٠ جمعية واتحاد من أصل ٢٢٨٨)، إلا أن حجم الطلب إلى الدعم الحكومي عالي جداً ويشكل ضغطاً على وزارة التأمينات والشؤون الاجتماعية لتلبيته.

مما ورد أعلاه يتضح وجود زخم عالي لنشاطات المنظمات غير الحكومية وكما يعبر عنه العدد الكبير القائم من هذه المنظمات^{١٤}، كما يُلاحظ وجود توجهات استراتيجية للدولة جرى تضمينها في مسودة القانون الجديد للجمعيات والمؤسسات والمنظمات الأهلية. ولكن بالوقت نفسه المهام والاختصاصات الحالية للإدارة العامة للجمعيات والاتحادات لا تتناسب مع الرؤية الإستراتيجية، كما أن الدعم المحدود القائم للإدارة العامة لا يمكنها من التجاوب الإيجابي مع هذه الرؤية الإستراتيجية، مما يتطلب إعادة نظر بالمهام والاختصاصات وكذلك حجم وأسلوب الدعم لهذه الإدارة.

٥-٤ نحو بناء رؤية استراتيجية

في الأجزاء السابقة من هذا التقرير جرى بلورة الإطار العام للرؤية الإستراتيجية لنشاطات وزارة التأمينات والشؤون الاجتماعية من خلال ثلاثة أبعاد، البعد الأول أشر وأقع التنمية الاجتماعية والفجوة القائمة بين الواقع والطموح في رفع مستويات التنمية. وأشر البعد الثاني اتجاهات التنمية الاجتماعية العالمية والعربية والوطنية ومضامينها. أما البعد الثالث فقد بين مهام واختصاصات الوزارة الحالية ومديات تمكّنها من التجاوب مع الاحتياجات من جهة والمضامين الجديدة للتنمية الاجتماعية من جهة أخرى وخاصة قدر تعلقها بموضوعي المرأة والمنظمات غير الحكومية.

¹⁴ من المهم إعادة التأكيد هنا على وجود العديد من الإشكاليات التي تعاني منها المنظمات الأهلية العربية أو اليمنية (الصفحات ٣٤-٣٦) والتي تستوجب منا مواجهتها وأخذها بالاعتبار عند صياغة التوجهات الإستراتيجية أو المهام والاختصاصات التي يتطلب من الدولة اعتمادها لأجهزتها المختصة. هذه الإشكاليات يجب أن تضعنا بعيداً عن التبسيط المذهل الذي تنحى نحوه العديد من المنظمات الدولية عند محاولتها تصوير أوضاع الجمعيات الأهلية بشكل نموذجي لا علاقة له بالواقع الفعلي.

مما ورد أعلاه يمكننا تأشير عدد من المشاكل الأساسية التي تعترض النظام الحالي للرعاية الاجتماعية¹⁵ والذي تتولى وزارة التأمينات والشؤون الاجتماعية مهامه:

- استمرار النسب العالية للفقير ومدلولات هذه الحالة على الوضع الاجتماعي.
- تزايد الاعتماد على أشكال المعونة النقدية كبديل لتطوير استقلالية الفرد من خلال العمل.
- محدودية فاعلية النظام الحالي للرعاية الاجتماعية.
- استمرارية مفهوم الإحسان والصدقة وطغيانه على مفهوم التنمية البشرية المستدامة.
- محدودية إمكانات الوزارة في معالجة المشاكل الاجتماعية.
- محدودية إمكانات المنظمات الأهلية كشريك تنموي فاعل.

في الوقت الذي توجد فيه العديد من المحاولات الجادة والهادفة لتطوير النظام الحالي للرعاية الاجتماعية إلا أن المشاكل القائمة تشكل ضغطاً سلبياً حادة على محاولات التطوير. بل أدت المشاكل الأساسية أعلاه إلى تكبير نظام الرعاية الاجتماعية وبما لا يمكنه من التجاوب الإيجابي مع الاحتياجات المجتمعية وبالتالي فقد أصبح نظام الرعاية لا يتمكن سوى من معالجة الحالات الحادة من الاحتياجات المجتمعية وعموماً بشكل محدود الفاعلية، بل وحتى بالنسبة لحالات الفقر أصبحت السمة الغالبة لمعالجتها هي من خلال نظام المعونة النقدية (الضئيلة الجدوى).

المشاكل الأساسية التي تعترض نظام الرعاية الاجتماعية والمبينة أعلاه قائمة منذ فترة طويلة، وقد يكون هناك من يقول أن استمرارية هذه المشاكل لا يستدعي اعتماد رؤية استراتيجية جديدة في هذه المرحلة بل يمكن الاستمرار في ذات الإستراتيجيات القائمة. غير أن واقع الأمر يؤشر حصول تغييرات عديدة في مضامين هذه المشاكل مما يستوجب معالجات تأخذ بالاعتبار ما استجد من متغيرات مجتمعية. وعلى سبيل المثال حصلت تغييرات عميقة وعلى العديد من المستويات منها التغييرات الحاصلة في عالم العمل، فقد انتهى عهد "الوظيفة الواحدة لمدى الحياة" مما يتطلب استمرار

¹⁵ كما سبق وأن جرى توضيحه هناك فصل قسري غير مقبول ما بين "الرعاية الاجتماعية" و"التنمية الاجتماعية" و"العمل الاجتماعي". وبدون الدخول في توضيحات نظرية حول أفضلية استعمال أي من هذه التعبيرات أو المفاهيم الثلاثة، فإننا نعتقد أن نظام الرعاية الاجتماعية يتضمن مجموعة واسعة من المكونات تشمل إضافة إلى الضمان الاجتماعي والمعونة الاجتماعية جوانب تتعلق بالصحة والتعليم والتشغيل. وبالتالي فهو لا ينحصر بمسائل الرعاية للإعاقة والأحداث والأيتام والإعانات وكما جرى عليه الحال في أغلب وزارات الشؤون الاجتماعية في منطقة الإسكوا. أنظر لهذا الغرض الوثيقة التالية: *New Ambitions for our Country: A New Contract for Welfare, Presented to Parliament by the Secretary of State for Social Security and the Minister for Welfare Reform, by Command of Her Majesty, March 1998, Britain (Cm 3805).*

التدريب للتكيف والحصول على مهارات جديدة. كما أن دور القطاعات التقليدية في توفير فرص عمل بدأ بالانحسار (مثلاً قطاع الزراعة). وبدأ دور القطاع العام كأكبر مشغل للقوى العاملة المتعلمة يشاهد انحساراً هو الآخر. كما بدأت أنماطاً جديدة من البطالة تأخذ حجوماً كبيرة (مثلاً بطالة المتعلمين والنساء). مثل هذه التغيرات في عالم العمل تشكل ضغوطاً كبيرة على مؤسسات وزارة التأمينات والشؤون الاجتماعية في التجاوب مع الاحتياجات المستجدة للمستفيدين من خدماتها، بل وكذلك تلبية طلب فئات جديدة من المستفيدين.

إذا كان أعلاه يمثل التغييرات المجتمعية الحاصلة على مستوى عالم العمل، فإن هناك العديد من التغييرات على المستوى الاجتماعي والتي تتطلب مضامينها من وزارة العمل والشؤون الاجتماعية أخذها بالاعتبار عند صياغة أية رؤية استراتيجية لنظام جديد للرعاية الاجتماعية. فموضوع المرأة ودورها المجتمعي ومشاركتها في التنمية وعلى جميع المستويات بدأ يشكل أولوية لا بد للوزارة من ترجمته بشكل فاعل في كافة نشاطاتها. وفي المجال الاجتماعي أصبح لا بد للوزارة أن تأخذ بالاعتبار في صياغة مهامها التغييرات الحاصلة في مهام وأدوار العديد من المؤسسات المجتمعية. فهناك معوقات جدية وكبيرة أمام العائلة اليمنية الممتدة (والقبيلة) في استمرارها بواجباتها التقليدية في توفير الرعاية المتكاملة لأعضائها (كالمعونة المالية أو توفير العمل وغيرها) وأصبح الفرد يتوجه إلى الدولة و/أو المنظمات الأهلية للتنمية للحصول على مثل هذه المساعدات. كذلك على المستوى الاجتماعي بدأت تترسخ النظرة الجديدة إلى العوق والخروج به من العزلة التقليدية والإبعاد الاجتماعي إلى المشاركة المجتمعية.

إضافة إلى ما ورد من تأشير للتغيرات المجتمعية وضرورات اعتماد مضامينها في الرؤية الإستراتيجية الجديدة لنظام الرعاية الاجتماعية، أصبح لا بد من إعادة النظر في مسألة العون النقدي خاصة مع ازدياد التساؤلات الحادة والجادة حول جدواه وفاعليته في تيسير مستوى معيشي كريم للفئات المشمولة. فقد أصبح العون النقدي للفئات المحتاجة مسألة إحسان وصدقة تتزايد فئاتها وأعداد المشمولين بها، وبدلاً أن يكون العون النقدي بداية لإجراءات يمكن أن تؤدي إلى تطوير استقلالية الفرد من خلال العمل (وبذا المواد القانونية في جميع القوانين الخاصة بالمعونات الاجتماعية في المنطقة العربية والتي تلزم التدريب لمن يتمكن وكخطوة أولى نحو إيجاد فرصة عمل)، يُلاحظ أن العون النقدي أصبح لا نهاية له. فبداية الشمول واضحة تعليماتها إلا أنها تفنقر إلى تحديد نهايات

الشمول، وبذا تجد الدولة نفسها أمام تزايد كبير في الكلف المالية وبالوقت نفسه مساحة كبيرة من عدم الرضاء من قبل المواطنين إما لشحة مبلغ المعونة أو عدم التوسع في شمولية النظام.

لقد بينت التجربة أن الأجندة الاجتماعية تتميز بسمتين أساسيتين حيث أنها طويلة المدى وبالوقت نفسه ذات كلف عالية. ومواجهة هذه الحالة الصعبة تستدعي وضوح الرؤية ودقة الأهداف والأولويات. في إطار هذه المتطلبات ما هو نظام الرعاية الاجتماعية الذي نستهدفه؟ التحدي الأساس الذي يواجهنا هو كيفية التمكن من بلورة وتنفيذ مقاربة جديدة وواقعية لتنمية الرعاية الاجتماعية خاصة بوزارة التأمينات والشؤون الاجتماعية؟ وكيف يمكننا صياغة توجه ورؤية استراتيجية تمكن الوزارة بالتعاون والمشاركة مع الجهات الحكومية المعنية والأهلية والقطاع الخاص) من تحقيق ثنائية عكس الاتجاهات الحالية في تزايد معدلات العوز الاقتصادي والاجتماعي من جهة، ومن جهة أخرى توفير الموارد البشرية والمالية لحماية الفئات الضعيفة وضمان حياة كريمة لها وتمكين القادرين من هذه الفئات تحقيق حياة إنتاجية كاملة؟

٦-٤ المبادئ الأساسية للرؤية الاستراتيجية

شهدت السنوات الأخيرة التزاماً واضحاً من وزارة التأمينات والشؤون الاجتماعية نحو إحداث تغييرات في أسلوب وأدوات العمل باتجاه تفعيل نظام رعاية اجتماعية يمني. وصاحب هذا الالتزام انفتاحاً نحو التوجهات العالمية والعربية ومضامينها في تحقيق تنمية اجتماعية مستدامة. وفي هذا الإطار باشرت الوزارة في دعم العديد من البرامج والمشاريع التي تؤكد هذا الالتزام وخاصة في مجالي المرأة والمنظمات غير الحكومية.

في إطار ما ورد أعلاه وبناءً على تجربة الوزارة في السنوات الأخيرة، في أدناه أبرز السمات للرؤية الإستراتيجية المقترحة لوزارة التأمينات والشؤون الاجتماعية:

١. التمكين من العمل للقادرين عليه من النساء والرجال ضماناً للخروج من دائرة الفقر.
٢. تحقيق الشراكة في مجالات الرعاية الاجتماعية بين أطراف المجتمع المدني والقطاع الخاص والوزارة.
٣. ضمان فاعلية وكفاءة الخدمات والبرامج التي تقدمها الوزارة.
٤. تمكين المرأة وتفعيل دورها التنموي في إطار نظام الرعاية الاجتماعية.

٥. تمكين المستفيدين من خدمات الرعاية الاجتماعية من المشاركة وعلى مختلف مستويات نظام الرعاية الاجتماعية (كالمشاركة في اتخاذ القرارات والتنفيذ).
٦. ضمان حياة كريمة لمن لا يتمكن من العمل من خلال الدعم النقدي وخدمات الإرشاد والاستشارة والتسهيل (Facilitation).
٧. تحقيق خدمات للمعوقين تكفل حياة كريمة من خلال دعم متنوع وضمان الإدماج بالمجتمع ورفض العزل الاجتماعي.
٨. تطوير الخدمات المقدمة للأسرة والطفل وخاصة الفقراء منهم.
٩. استحداث آليات للتنسيق بهدف تكامل خدمات الرعاية الاجتماعية وخاصة مع خدمات التعليم والصحة (حيث أنها لا تقل أهمية عن المعونة النقدية إن لم تكن أهم على المدى البعيد في تمكين الفقراء من الخروج من دائرة الفقر من خلال توفير فرص أفضل في الحياة).
١٠. اعتماد وسائل جديدة في تمويل خدمات الرعاية الاجتماعية وإشراك القطاع الخاص في هذه الجهود.
١١. استحداث نظام مرن وكفوء في دعم الفقراء يوازن بين الدعم النقدي والتدريب (لمن يتمكن) وخدمات الاستشارة (counseling) والقروض الصغيرة.
١٢. اعتماد نظام رعاية اجتماعية مرنة وشاملة يأخذ بالاعتبار خصوصية وحجم الاحتياجات الاجتماعية في الريف اليمني.

إن اعتماد المبادئ الأساسية (أعلاه) للرؤية الإستراتيجية ستكفل تحقيق نظام رعاية اجتماعية جديد تكون فيه وزارة التأمينات والشؤون الاجتماعية شريكاً استراتيجياً في تقديم الخدمات (وليس الطرف الوحيد)، ومنسقاً فاعلاً بين الأطراف المجتمعية لتطوير الرعاية الاجتماعية وخدماتها. وأن يصبح المستفيد من نظام الرعاية الاجتماعية وخدمات الوزارة بؤرة الاهتمام (client focused).

خامساً: البرنامج المقترح لتنفيذ الإستراتيجية الوطنية لوزارة التأمينات والشؤون الاجتماعية

في ضوء الملاحظات والاستنتاجات والمبادئ المقترحة للاستراتيجية (رابعاً أعلاه)، فيما يلي التوصيات التي تمّ التوصل إليها. وقد تمّ تبويب هذه التوصيات في أربعة مجالات وكالاتي:

▪ الرؤية الإستراتيجية.

- تطوير الدراسات وقاعدة المعلومات.
- تطوير الموارد البشرية.
- تطوير الفاعلية.

ولكل مجال جرى اقتراح عدد من التوصيات بلغ مجموعها (١٣) توصية وكما مبين في جدول الخلاصة أدناه. ومن المهم النظر إلى هذه التوصيات على أنها في مجموعها تشكل مقترحاً لتنفيذ الإستراتيجية، يمكن المباشرة في تنفيذ فقرات هذا البرنامج على أنها مشاريع منفصلة، غير أنها في مجموعها تمثل النظرة الشمولية لتنفيذ الإستراتيجية. وبالتالي يجب النظر إلى البرنامج التطويري على أنه ملف مشاريع حيث يمكن التعاون بين وزارة التأمينات والشؤون الاجتماعية والاسكوا لغرض تنفيذ بعضها (أي المشاريع) من خلال الدعم الفني الذي تقدمه الاسكوا أو التسويق مشتركاً من قبل الوزارة والاسكوا للبعض الآخر من المشاريع المقترحة لغرض إيجاد الدعم المالي من قبل المنظمات الدولية. كما يمكن للاسكوا أن تتولى تقديم الدعم الفني للوزارة لغرض تطوير النبذة المختصرة للمشاريع المدرجة أدناه إلى وثائق تفصيلية للمشاريع في حال اتخاذ الوزارة قراراً بتنفيذها.

جدول خلاصة بالتوصيات/المشاريع المقترحة

في مجال الرؤية الإستراتيجية

- ١- اعتماد الرؤية الإستراتيجية
- ٢- ورشة عمل حول التخطيط الإستراتيجي
- ٣- تشكيل لجنة عليا لمتابعة تنفيذ الإستراتيجية

في مجال تطوير الدراسات وقاعدة المعلومات

- ٤- إعداد دراسة شاملة عن أوضاع المرأة الاقتصادية والاجتماعية
- ٥- إعداد دراسة حول تفعيل التدريب والتشغيل للنساء
- ٦- إعداد الخارطة الاجتماعية للجمهورية اليمنية
- ٧- إعداد دراسة عن المستفيدين من راتب الرعاية الاجتماعية واحتياجاتهم التشغيلية
- ٨- تأسيس نظام المعلومات الاجتماعي

جدول خلاصة بالتوصيات/المشاريع المقترحة (تكملة):

في مجال تطوير الموارد البشرية

- ٩- إعادة النظر بالمهام والهيكل التنظيمي للإدارات في الوزارة
- ١٠- إعداد برنامج لتطوير الملاكات

في مجال تطوير الفاعلية

- ١١- إعداد أدلة عمل
- ١٢- تأسيس مركز التدريب الاجتماعي
- ١٣- تأسيس آلية تنسيق مع الجهات الحكومية والأهلية

١-٥ في مجال الرؤية الإستراتيجية

١- اعتماد الرؤية الإستراتيجية:

من الضروري وقبل المباشرة في تنفيذ المقترحات الواردة في المجالات الأخرى (أدناه) قيام وزارة التأمينات والشؤون الاجتماعية باعتماد الإستراتيجية. علماً أن هذه الرؤية الإستراتيجية ستشكل الإطار المرجعي للتوصيات المقبلة. ولهذا الغرض نوصي اعتماد المبادئ المقترحة في ٤-٦ (أعلاه).

ترتيبات تنفيذ التوصية:

- (أ) تتولى لجنة الإستراتيجية في وزارة التأمينات والشؤون الاجتماعية مراجعة هذا التقرير وإجراء التعديلات والإضافات اللازمة بهدف إعداد مسودة وثيقة خاصة باللجنة ومعبرة عن آراءها.
- (ب) عقد ورشة عمل لمناقشة المسودة وعلى أن تشارك بها الجهات الرسمية والمنظمات غير الحكومية، والأقسام المختصة في الجامعات، كما يشارك فيها عدد من منتسبي

الوزارة في الحقل الاجتماعي وعينة من المستفيدين من الخدمات الاجتماعية للوزارة.

(ج) قيام لجنة الإستراتيجية بإعادة صياغة المسودة استناداً إلى ما ورد من آراء في الورشة وعلى أن تكون الصيغة النهائية معبرة عن رأي الوزارة.

(د) تعرض الصيغة النهائية على الجهات العليا في الدولة لغرض اعتمادها كوثيقة رسمية.

٢- ورشة عمل حول التخطيط الإستراتيجي:

الهدف من ورشة العمل هو تمكين ممارسي الرعاية والتنمية الاجتماعية ومتخذي القرارات في الوزارة من مناقشة وصياغة برنامج عمل (أو خطة) للوزارة في ضوء الإستراتيجية المعتمدة. وعلى أن يتضمن برنامج العمل (أو الخطة) مجموعات واضحة من الأهداف والأنشطة وخطط العمل الممكنة التنفيذ والقابلة للقياس.

ينقسم تنظيم مشروع الورشة إلى مرحلتين كالآتي:

المرحلة الأولى: تحضير مواد التدريب من قبل مدربين اختصاصيين في مجالات التخطيط الاستراتيجي والتنمية الاجتماعية وبالتعاون مع المسؤولين في الوزارة بالإضافة إلى ممثلين عن الفئات المستهدفة. تتضمن المواد التدريبية فصول متعلقة بالأهداف ومهام الرعاية الاجتماعية وميادين العمل وكفاءة الأداء والأدوار التي يجب أن يضطلع بها الشركاء والعلاقات المطلوب بناءها مع المجتمعات المحلية والفئات المستهدفة.

المرحلة الثانية: تنفيذ ورشة عمل ومدتها ٢-٣ أيام. وأثناء الورشة سيكون على المدرب إظهار مهاراته في جعل المشاركين يتوصلون إلى رؤية مشتركة عن طريق أساليب التدريب الحديثة في التخطيط الاستراتيجي. ويلزم أن يكون لدى المدرب تجربة عملية مع بعض مؤسسات الرعاية الاجتماعية ليكون على معرفة وثيقة بالقضايا المعنية. ومن المفيد أن يتضمن التدريب عقد حوارات بين المتدربين (المسؤولين ومتخذي القرارات) ومستفيدين من خدمات الوزارة يستطيعون التعبير عن احتياجاتهم. إن أسلوب هذه الورشة يجب أن لا يعتمد

على المحاضرات النظرية أو الأكاديمية عن الرعاية الاجتماعية، فالتدريب يجب أن يكون عملياً وموجهاً في سبيل الوصول إلى خطوات ونتائج قابلة للتنفيذ.

ترتيبات تنفيذ التوصية:

- (أ) التعاقد مع جهة متخصصة في إجراء التدريب في مجال التخطيط الاستراتيجي.
- (ب) عقد ورشة عمل.
- (ج) قيام الجهة المتعاقد معها تدريب مجموعة من منتسبي الوزارة لتمكينها من عقد مثل هذه الورش لاحقاً وحسبما يتطلب العمل.
- (د) قيام الجهة المتعاقد معها إعداد تقرير متكامل عن الورشة وتوصياتها.
- (هـ) اعتماد توصيات الورشة.

تشكيل لجنة عليا لمتابعة تنفيذ الاستراتيجية:

- ٣

يعتبر ضعف المتابعة وعدم اتخاذ القرارات (في الوقت المناسب) لتعديل المسارات أو مواجهة الاختناقات التي تعترض مسيرة التطوير من المشاكل الرئيسية التي تعترض العديد من الجهود التطويرية. كما أن تنفيذ مجموعة مشاريع (أو خطة تطوير) يتطلب بحد ذاته جهداً متميزاً وضرورياً لضمان أولويات التنفيذ وتيسير العلاقة التشابكية بين هذه المشاريع. ولهذا الغرض نوصي بتشكيل لجنة ذات مرجعية في هذا الشأن تضم في عضويتها أعضاء يمثلون الأطراف الأساسية لعمليات التطوير وهي الإدارة العليا للوزارة كجهات تخطيطية إضافة إلى الخبرة التنفيذية.

ترتيبات تنفيذ التوصية:

- (أ) تكليف خبير وطني يتولى إعداد لائحة بالشروط المرجعية ومهام وصلاحيات وعضوية اللجنة.
- (ب) اعتماد اللائحة من قبل الوزارة.
- (ج) تكليف الإدارة العامة للتخطيط والإحصاء والمتابعة تقديم الدعم الإداري والفني للجنة.
- (د) تشكيل اللجنة.

٤- إعداد دراسة شاملة عن أوضاع المرأة الاقتصادية والاجتماعية

مع اعتماد تطوير أوضاع المرأة كأحد الأهداف الإستراتيجية للجمهورية اليمنية هناك حاجة ملحة لتوفير أرضية علمية صلبة تستند إليها الوزارة في تنفيذ برامجها في هذا المجال ، ويمثل إعداد الدراسة الشاملة عن أوضاع المرأة إحدى اللبانات الأساسية في البناء العلمي للسياسات الاجتماعية والعمل الاجتماعي والاقتصادي لتطوير أوضاع المرأة. وبدون معرفة الواقع الاجتماعي والاقتصادي تفصيلياً والأبعاد التشابكية له لن يكون ممكناً التخطيط لتطوير أوضاع المرأة. ولهذا الغرض يوصي هذا التقرير ضرورة تنفيذ دراسة مسحية واسعة وعلى أن تكون الدراسة علمية وأكاديمية في أرضيتها وخلفيتها وبالوقت نفسه تنفيذية في توجهاتها وتوصياتها. ولضمان استجابة توصيات الدراسة لاحتياجات المرأة في مختلف مجالات أوضاعها الاقتصادية والاجتماعية من الضروري كذلك المشاركة الفاعلة لكافة الجهات المعنية ببرامج النهوض بالمرأة اليمنية.

ترتيبات تنفيذ التوصية:

- (أ) التعاقد مع بيت خبرة وطني (مثلاً المركز اليمني للدراسات الاجتماعية وبحوث العمل) لإعداد الدراسة مع ضمان تعدد الاختصاصات للباحثين.
- (ب) عقد ندوة علمية لمناقشة نتائج الدراسة/المسح يتم فيها مشاركة الجهات المعنية الرسمية والأهلية وخبراء واختصاصيين، مع ضمان التوصل إلى توصيات إجرائية.
- (ج) قيام الجهة المتعاقد معها بإعادة النظر في الدراسة في ضوء ما توصلت إليه الندوة.
- (د) عرض الدراسة على اللجنة العليا لمتابعة تنفيذ الإستراتيجية واعتماد التوصيات.

^{١٦} هناك عدد كبير من الدراسات الواجب القيام بها وبالتالي لا نرى ضرورة لإدراج جميع عناوينها، والأمر متروك إلى اللجنة العليا لمتابعة تنفيذ الإستراتيجية لاقتراح هذه الدراسات وكما تفرضها ضرورات برنامج التطوير في الوزارة. ومن المفيد الإشارة ان تمويل إعداد الدراسات يشكل جزء غير قليل من برامج العديد من منظمات الأمم المتحدة والوكالات المتخصصة (مثلاً اليونيسف واليونيفم وصندوق السكان ومنظمة العمل الدولية). خاصة وان هذه المنظمات تعتبر إعداد الدراسات يشكل الأرضية العلمية للمشاركة التي تمولها في الدول الأعضاء. وبالتالي سيكون من المناسب إعداد قائمة بالدراسات التي يمكن للوزارة الطلب من هذه المنظمات والوكالات الدولية تقديم الدعم الفني أو المالي لإعدادها.

تبين مراجعة الأوضاع الاقتصادية للمرأة اليمنية الحاجة إلى تطوير آليات التدريب والتشغيل للنساء، حيث تبرز الحاجة إلى تفعيل وتوسيع نشاطات التدريب والتشغيل بالاستناد إلى الاحتياجات المحلية حيث أن الصيغ الحالية القائمة لتدريب وتشغيل النساء محدودة بنطاقها وتأثيرها. ولذا هناك ضرورة لقيام جهة علمية كفوءة بإعداد دراسة مسحية تتولى تقييم واقع تدريب وتشغيل النساء والاحتياجات في هذا المجال وعلى أن تأخذ بالاعتبار تقييم التجارب العالمية حول الموضوع وصولاً إلى تحديد وبلورة أفضل الطرق والوسائل لتفعيل هذه النشاطات وبما يمكنها أن تكون أداة تنموية في المجتمعات المحلية.

ترتيبات تنفيذ التوصية:

- (أ) التعاقد مع بيت خبرة وطني لإعداد الدراسة مع ضمان تناولها احتياجات السوق المحلية وبناء المقترحات التنفيذية التي تأخذ بالاعتبار احتياجات السوق والعقلانية الاقتصادية.
- (ب) عقد ندوة علمية لمناقشة نتائج الدراسة يتم فيها مشاركة الجهات الرسمية المعنية والقطاع الخاص إضافة إلى الخبراء.
- (ج) قيام الجهة المتعاقد معها بإعادة النظر في الدراسة في ضوء ما توصلت إليه الندوة.
- (د) عرض الدراسة على اللجنة العليا لمتابعة تنفيذ الإستراتيجية واعتماد التوصيات.

إعداد الخارطة الاجتماعية للجمهورية اليمنية

يمثل إعداد الخارطة الاجتماعية للجمهورية اليمنية إحدى اللبانات الأساسية في البناء العلمي للسياسات الاجتماعية والعمل الاجتماعي. وبدون معرفة الواقع الاجتماعي تفصيلياً والأبعاد التشابكية للقطاع سيكون من الصعب التخطيط لتطوير القطاع وتلبية احتياجاته. ولهذا الغرض يوصي هذا التقرير بضرورة تنفيذ دراسة مسحية واسعة للقطاع وعلى أن يتم تناول أنماط الخدمات الاجتماعية التي يجري تقديمها ومدياتها والفئات المستفيدة منها بشكل تفصيلي وبما يمكن متخذي القرارات الاجتماعية من تحديد الفجوات والاحتياجات. ويجب أن تكون الدراسة علمية وأكاديمية في أرسيتها وخلفيتها وبالوقت نفسه تنفيذية في توجهاتها وتوصيتها.

ترتيبات تنفيذ التوصية:

- (أ) التعاقد مع بيت خبرة وطني لإعداد الخارطة الاجتماعية. ونظراً للحجم الكبير لهذا العمل يمكن تجزئته إلى مراحل حيث يتم المباشرة في صنعاء وعلى أن يتم إنجاز المراحل/ المحافظات والمناطق الأخرى بالتتابع.
- (ب) عقد ندوة علمية لمناقشة الدراسة/المسح يتم فيها دعوة خبراء وميدانيين ومتخذي القرار الاجتماعي للتوصل إلى توصيات إجرائية.
- (ج) قيام الجهة المتعاقد معها بإعداد الصيغة النهائية للدراسة في ضوء ما ورد في الندوة من آراء.
- (د) تشكيل لجنة في وزارة التأمينات والشؤون الاجتماعية لصياغة برامج عمل تستند إلى مؤشرات الخارطة الاجتماعية.

إعداد دراسة عن المستفيدين من راتب الرعاية الاجتماعية واحتياجاتهم التشغيلية

-٧

بموجب القانون رقم ٣١ لسنة ١٩٩٦ يتولى صندوق الرعاية الاجتماعية تقديم المعونة المالية بشكل راتب شهري إلى فئات محددة من المحتاجين. وإضافة إلى تقديم الراتب يتوجب على الصندوق "دراسة أوضاع الأفراد والأسر المشمولة وتشخيص القادرين على العمل كلياً أو جزئياً والعمل على تأهيلهم وتدريبهم وتوفير فرص متنوعة للعمل". غير أن المستفيدين من راتب الرعاية الاجتماعية يشكلون مجموعة غير متجانسة بعض منهم عاجز عن العمل والبعض يرغب بالعمل والآخر قد لا يرغب بالعمل. لذا هناك حاجة لإجراء دراسة/مسح عن المستفيدين واحتياجاتهم للتدريب والتشغيل. واستناداً إلى مثل هذه الدراسة يمكن التوصية بعدد من الإجراءات إن كان على مستوى أحقية شمول بعض الأسر بهذا الراتب أو على مستوى الاحتياجات التدريبية والتشغيلية حجماً أو مضموناً.

ترتيبات تنفيذ التوصية:

- (أ) التعاقد مع بيت خبرة وطني لغرض إجراء الدراسة/المسح.
- (ب) عقد ندوة لمناقشة النتائج يتم فيها دعوة المختصين وعينة من المستفيدين من راتب رعاية الأسرة.

- (ج) قيام الجهة المتعاقد معها بإعادة النظر في الدراسة في ضوء نتائج الندوة.
(د) عرض الدراسة على اللجنة العليا لمتابعة تنفيذ الإستراتيجية واعتماد التوصيات.

٨- تأسيس نظام المعلومات الاجتماعي

أصبح تأسيس قواعد المعلومات أحد المستلزمات الأساسية لعمليات التنمية والتطوير التي تستهدفها المؤسسات على اختلاف اختصاصها أو أهدافها. بل يمكن القول انه لكي تستطيع أي مؤسسة القيام بمهامها الأساسية المتمثلة بالتخطيط والمتابعة والتقييم وتقديم الخدمات للمستفيدين، يجب أن تتوفر لها:

- قاعدة معلومات إحصائية شاملة لجميع الجوانب ذات العلاقة بمهامها ونشاطاتها.
- دراسات ميدانية لمختلف القضايا والمشاكل التي تدخل في نطاق مهامها.
- تحديد مؤشرات الإنجاز والتطور اللازمة لمتابعة التنفيذ والقيام بعمليات تقييم الإنجازات.
- العناصر البشرية المؤهلة للقيام بعمليات التخطيط والبرمجة والتقييم.

ولهذا الغرض يوصي هذا التقرير قيام وزارة التأمينات والشؤون الاجتماعية بتأسيس نظام متكامل لجميع المعلومات في المجال الاجتماعي يستند فيه إلى القواعد المتوفرة حالياً في داخل الوزارة (القاعدة الخاصة بالإدارة العامة للجمعيات والاتحادات) أو خارج الوزارة (وزارة التخطيط وجهاز الإحصاء)، وعلى أن يتم تحديثها دورياً على صعيدين، الأول يخص المستفيدين من الخدمات الاجتماعية للوزارة، والثاني يتعلق بالأوضاع الاجتماعية لهم وللمجتمع عموماً وبما يضمن توفير الأرضية العلمية لنشاطات الأجهزة الاجتماعية في الوزارة.

ترتيبات تنفيذ التوصية:

- (أ) التعاقد مع بيت خبرة وطني في مجال قواعد المعلومات لإعداد دراسة جدوى عن إمكانية تأسيس نظام متكامل للمعلومات ومستلزماته المادية والبشرية والتدريبية وعلى أن يعتمد هذا النظام القواعد الحالية للمعلومات في المجال الاجتماعي والتوسع عليها.

- (ب) التعاقد مع بيت خبرة وطني في البرمجيات لإعداد برامج الحاسوب المناسبة للقواعد تأخذ بنظر الاعتبار ما ورد أعلاه عن ضرورة توفير القاعدة على مستوى المستفيدين والأوضاع والمؤشرات الاجتماعية.
- (ج) التعاقد مع مركز حاسوب لتدريب الموظفين على إدخال البيانات وتحديثها واستخراجها.
- (د) تأسيس وحدة لنظام المعلومات الاجتماعي لتولي مسؤولية التطوير والتنفيذ لهذا الجانب.
- (هـ) توفير الأجهزة والمعدات المطلوبة في هذا المجال وكما يرد في أ، ب، د أعلاه.

٣-٥ في مجال تطوير الموارد البشرية

٩- إعادة النظر بالمهام والهيكل التنظيمي للإدارات في الوزارة

المطلوب في الحالات المتلى أن تتحقق درجة عالية من الموائمة بين الأهداف والملاكات وتوزيع المهام بين الأقسام المختلفة. وهذا يعني أن يتمتع الهيكل التنظيمي المطلوب بعدد من المواصفات في مقدمتها البساطة والمرونة وعدم التشابك أو التداخل في الصلاحيات مع جهات أخرى وقدر عالٍ من الشفافية وعدم تركيز الصلاحيات والمسؤوليات في جهة واحدة، وبالوقت نفسه عدم تكبير الجهاز بمهام غير مطلوبة أو غير ممكنة التنفيذ. وبطبيعة الحال يجب أن ينعكس في المهام والهيكل التنظيمي التوجهات المرجعية لولاية الوزارة في هذا المجال، وبالتالي وضوح هذه الولاية. ولهذا الغرض يوصي التقرير بإعادة النظر بالمهام والهيكل التنظيمي لإدارات الوزارة في ضوء الإستراتيجية (بعد اعتمادها) وورشة عمل التخطيط الاستراتيجي وخاصة أية مقترحات تتعلق بتطوير المهام لتأخذ بالاعتبار المستجدات والاحتياجات المجتمعية.

ترتيبات تنفيذ التوصية:

- (أ) التعاقد مع بيت خبرة لإعداد مقترح بمهام الإدارات والهيكل التنظيمي في ضوء ما سيرد في وثيقة الإستراتيجية وورشة عمل التخطيط الاستراتيجي. وبلورة توصيف للوحدات التنظيمية ومهامها ومسودة لائحة لهذا الغرض.

- (ب) عقد ندوة للعاملين في الإدارات أعلاه لمناقشة المقترح ومسودة اللائحة.
- (ج) تشكيل لجنة وزارية لإعداد الصياغة النهائية للمسودة وتقديمها إلى معالي الأخ الوزير للنظر في اعتمادها.

١٠- إعداد برنامج لتطوير الملاكات

تتصدر في الوقت الحاضر مهام إدارات وزارة التأمينات والشؤون الاجتماعية بالجوانب الإجرائية، غير أن التوصيات التي يقدمها هذا التقرير أكدت على ضرورات توسيع النشاط ليشمل الجانب الفني وإيجاد علاقة تنموية مباشرة مع المستفيدين. هذا التوجه يتطلب خبرات ومؤهلات تتناسب مع المهام الجديدة. إضافة لذلك فقد ساهم ضعف برامج التدريب في تعزيز الحاجة إلى إعداد برنامج متكامل لتطوير الملاكات يتم فيه تحديد المجالات والاحتياجات التدريبية المطلوبة، وعلى أن يتم بعد ذلك المباشرة في تنفيذ البرنامج. أي أن المبدأ الأساس هو أن يتم التدريب وفقاً لاحتياجات تنفيذ مهام الأجهزة وليس التدريب وفقاً لما هو متاح من دورات.

ترتيبات تنفيذ التوصية:

- (أ) التعاقد مع بيت خبرة وطني في المجال التدريبي لإعداد دراسة عن الاحتياجات التدريبية لمنتسبي الإدارات المختلفة في الوزارة وتحديد نوع التدريب المطلوب والدورات.
- (ب) التعاقد مع جهة متخصصة للقيام بتنفيذ الدورات داخل الجمهورية اليمنية.
- (ج) الطلب إلى برنامج الأمم المتحدة الإنمائي تقديم الدعم لغرض تدريب بعض الملاكات القيادية خارج اليمن.

٤-٥ في مجال تطوير الفاعلية

١١- إعداد أدلة عمل

من عواقب عدم توفر برامج تدريبية جيدة لموظفي إدارات القطاع الاجتماعي هو تباطؤ قدرات العاملين الميدانيين وفعاليتهم في تشغيل المؤسسات الخدمية الخاصة بالرعاية والتنمية الاجتماعية. ومع إمكانية معالجة أوجه القصور من خلال برامج تدريبية مكثفة (انظر التوصية ١٠ أعلاه)، هناك حاجة عاجلة إلى تزويد مديري هذه المؤسسات والعاملين الميدانيين فيها بكتيبات مفصلة عن العمليات. ولا يوجد حالياً أي مستند يمكن أن يزود هذه الفئات بمبادئ توجيهية مفصلة بشأن طريقة الاضطلاع بأنشطتهم لا من حيث الاستعانة بالجهات الحكومية ذات العلاقة أو المجتمع المحلي، ولا من حيث سوقيات تنظيم الأنشطة وتحديد الاحتياجات إلى الموارد البشرية والمالية والمادية. ولهذا الغرض نوصي بإعداد مثل هذه الأدلة لغرض تيسير زيادة الفاعلية في اضطلاع موظفي هذه المراكز بأداء مهامهم وكذلك تزويدهم بالمواد التدريبية المستقاة من الخبرة الميدانية.

ترتيبات تنفيذ التوصية:

- (أ) التعاقد مع بيت خبرة وطني لإعداد أدلة مفصلة عن العمليات والأنشطة والإجراءات لاستخدام المديرين والعاملين الميدانيين في مؤسسات الرعاية والتنمية الاجتماعية في وزارة التأمينات والشؤون الاجتماعية. وينبغي أن يستند الدليل إلى مزيج حذق من المبادئ التوجيهية المفاهيمية والعملية تقضي إلى تعزيز قدرات المجاميع المستهدفة بتنفيذ البرامج.
- (ب) عقد ورش عمل لمناقشة الأدلة، وإجراء التعديلات عليها بموجب نتائج الورش.
- (ج) قيام بيت الخبرة أعلاه بتنظيم وتنفيذ دورات قصيرة على استخدام الأدلة.

١٢ - تأسيس مركز التدريب الاجتماعي

يفتقر قطاع الشؤون الاجتماعية إلى وجود جهة مرجعية متخصصة تتولى أمور التدريب بشكل مستمر وكفوء. وقد أبرزت مهمة العمل للمستشار الإقليمي للاسكوا وجود حاجة ملحة لمثل هذه الجهة. ومع تزايد الحاجة إلى تطوير فاعلية المؤسسات الاجتماعية القائمة واستحداث مؤسسات أخرى إضافية لتلبية الاحتياجات المجتمعية أصبح وجود جهة تدريبية تتولى حصراً تطوير وتحديث كفاءة العاملين في هذا المجال مسألة لها أولوية.

ومن الضروري التأكيد ومنذ البداية أن المهم في هذا الموضوع هو إيجاد الوسائل لتلبية هذه الحاجة ومعالجة القصور القائم، أما تابعة الجهة التدريبية فهي مسألة ثانوية بالمقارنة مع أصل الحاجة. حيث يمكن أن تتولى تنظيم الجهود التدريبية والدورات، الأقسام المختصة في الجامعات من خلال مراكزها الاستشارية، أو يمكن أن يتولى القطاع الخاص إقامة مثل هذه الدورات استناداً إلى طلبات واحتياجات المؤسسات العاملة في قطاع الشؤون الاجتماعية. وفي جميع الحالات يُفترض قيام الدولة بتنظيم شروط عمل هذه الجهات التدريبية لضمان جودة النوعية.

غير أننا أمام حالة حيث لا القطاع الخاص له اهتمام في هذا المجال لمحدودية الطلب، ولا الجامعات قد أولت هذا المجال اهتمامها. وبالوقت نفسه لم تبين المؤسسات العاملة في قطاع الشؤون الاجتماعية اهتماماً واضحاً في تدريب ملاكاتها. وبالتالي نحن أمام حالة يجب أن تتدخل فيها الدولة (من خلال وزارة التأمينات والشؤون الاجتماعية) لضمان تأسيس وقيام جهة متخصصة تتولى تنظيم الجهود التدريبية للعاملين في هذا المجال الحيوي.

وفي حال اعتماد المبدأ (أي أن تتولى الوزارة تأسيس جهة تدريبية لقطاع الشؤون الاجتماعية) هناك أكثر من بديل لتحقيق صياغة لتأسيس مركز التدريب الاجتماعي. البديل الأول هو تأسيس مركز يتولى القيام بالدورات التدريبية بواسطة ملاكات متخصصة وعاملة في المركز، إضافة إلى توفير مستلزمات هذه العملية من قواعد للبيانات ودراسات وغيرها. مثل هذا البديل غير واقعي ومكلف ولا يتناسب مع الإمكانيات المتاحة للوزارة في الوقت الحاضر. البديل الثاني هو أن يكون المركز جهة اختصاص في الوزارة تتمكن من تقييم حاجة ملاكات الوزارة للتدريب بكافة أنواعه وبالتالي صياغة برنامج يلبي هذه الحاجة. ومن ثم تنظيم الجهود والإفادة من الإمكانيات المتاحة في الجمهورية (من جامعات وخبرات) في التعاقد لتنظيم الدورات وبدون الحاجة لتوظيف هذه الخبرات كموظفين في لوزارة. ونحن نرى أن البديل الثاني هو أقل كلفة وأكثر مرونة وكفاءة.

ترتيبات تنفيذ التوصية:

(أ) التعاقد مع مستشار (ويُفضل من خلال إحدى وكالات الأمم المتحدة المتخصصة في المجال الاجتماعي) لغرض إعداد دراسة جدوى تقييمية عن الاحتياجات التدريبية

لمؤسسات الوزارة، واقتراح أهداف ومهام مركز التدريب الاجتماعي، ومستلزمات تأسيسه، وإعداد خطة مفصلة للمركز وأنشطته. كما يضع المستشار قائمة بمعدات التدريب الضرورية لتمكين المركز من الاضطلاع بالبرامج التدريبية. وبناء على ذلك سيؤمن المشروع هذه المعدات.

١٣ - تأسيس آلية تنسيق مع الجهات الحكومية والأهلية

يتطلب تطوير الجوانب الفنية والإدارية لعمل أجهزة الرعاية والتنمية الاجتماعية في وزارة التأمينات والشؤون الاجتماعية قدر عال من التنسيق مع الجهات الحكومية المختلفة (مثلاً مع وزارة الصحة في مجالات رعاية الأمومة والطفولة، ووزارة التربية والتعليم في مجالات تربية المعاقين، ووزارة الداخلية في مجالات رعاية الأحداث الجانحين، وهكذا) وكذلك مع الجهات الأهلية كالجمعيات الخيرية والتنمية التي تقدم خدمات رعائية واسعة. ولهذا الغرض يوصي التقرير اعتماد نتائج الخارطة الاجتماعية (التوصية ٦ أعلاه) في تحديد الجهات الحكومية والأهلية التي تتولى تقديم الخدمات الاجتماعية وبموجبه بلورة مقترحات حول آليات التنسيق بين هذه الجهات.

ترتيبات تنفيذ التوصية:

- (أ) التعاقد مع خبير وطني يتولى بلورة مقترح متكامل للتنسيق مع تحديد المستلزمات الإجرائية والتنظيمية والشروط المرجعية اللازمة.
- (ب) تشكيل لجنة من الجهات المشمولة بالتنسيق لغرض مناقشة المقترح وتوصياته، وصولاً إلى مقترح يمكن اعتماده من جميع الجهات المعنية.
- (ج) اعتماد التشكيلات والآليات المقترحة.

