Distr.
LIMITED

E/ESCWA/SDD/2007/WP.1
4 January 2007
ORIGINAL: ARABIC

اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا (الإسكوا)

مراجعة نقدية لتجارب ناجحة في السياسة الاجتماعية المتكاملة

إعداد
الدكتور حسن حمود
الجامعة اللبنانية الأميركية

الأمم المتحدة
نيويورك، ٢٠٠٧

ملاحظة: الآراء الواردة في هذه الورقة هي آراء المؤلف، وليست بالضرورة، آراء الإسكوا.

07-0011

المحتويات

الصفحة

مقدمة ١

الفصل

أولاً- تجارب من دول الرفاه الاجتماعي ٢

ألف- ملاحظات منهجية ٢
باء- العوامل التمكينية للرفاه الاجتماعي ٣
جيم- العوامل المعوقة للرفاه الاجتماعي ٨

ثانياً- محاور إرشادية لرسم السياسات الاجتماعية في البلدان العربية ١٤

ألف- ملاحظات حول استخدام المحاور الإرشادية ١٤
باء- المسار التاريخي ١٥
جيم- العولمة ١٥
دال- الرؤية والالتزام السياسي ١٦
هاء- التوجهات العامة والقيم ١٦
واو- نماذج رسم السياسات الاجتماعية ١٧
زاي- نهج التنمية الاجتماعية ٢٠
حاء- كفاءة الإدارة العامة ٢١
طاء- عملية التخطيط ٢٢
ياء- الاستثمار في رأس المال البشري ٢٤
كاف- الاستدامة المالية ٢٥

المراجع ٢٦

مقدمة

تتألف هذه الورقة من جزأين. يستعرض الجزء الأول منها تجارب وخصائص بعض دول الرفاه الاجتماعي بهدف تحديد العوامل التمكينية لتحقيق الرفاه الاجتماعي والعوامل المعوقة له. وقد تمت بلورة هذه العوامل من خلال مراجعة تجارب خمس دول في رسم سياساتها الاجتماعية وهي كندا، والنرويج، وكوريا الجنوبية، وماليزيا، وتونس، وتحديد ما لهذه التجارب من مساهمات ناجحة ليس فقط على صعيد التخطيط، بل أيضاً على صعيد تنفيذ السياسات والبرامج الخاصة بتنمية مجتمعاتها، وتحقيق أرقى مستويات الرفاه الاجتماعي لمواطنيها.

أما الجزء الثاني فيتضمن صياغة محاور عامة للسياسة الاجتماعية يمكن اعتمادها في البلدان العربية من أجل الإعداد لرسم السياسات الاجتماعية وتنفيذها. فهذه المحاور يمكن أن تشكل إطاراً مرجعياً لمتخذي القرار والعاملين في مجال التنمية الاجتماعية، والقيمين على رسم السياسات والبرامج المنفذة لها وتنفيذها ومتابعتها وتقييمها، لمساعدتهم على تعزيز كفاءتهم والارتقاء بها.

وقد تمت الاستعانة لدى إعداد هذه الورقة ببعض الدراسات والتقارير حول السياسة الاجتماعية، الصادرة عن اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا (الإسكوا).

أولاً- تجارب من دول الرفاه الاجتماعي

يستحوذ مفهوم السياسة الاجتماعية على حيّز متنام من الاهتمام الدولي بشكل عام، واهتمام الدول النامية بشكل خاص، لما للسياسة الاجتماعية من أثر ملموس في تقدم وتطور المجتمعات ورفاهها وضمان نوعية حياة كريمة لأبنائها. كما تساهم عملية تلبية الحاجات وتقليص الفروقات بين الناس في المجتمع الواحد، وبالتالي تحقيق مستوى مقبول من العدالة الاجتماعية والمساواة، في المحافظة على استقرار المجتمعات وتعزيز تماسكها ووحدتها.

ولم يعد من الجائز إطلاق يد الأسواق التجارية الحرة للقيام وحدها بهذه المهام. فقد ثبت خلال العقود الأخيرة من القرن الماضي أن هذه المساهمة أدت إلى تعميق الهوة، إن لم نقل عملت على إيجادها، بين القلة الميسورة والكثرة المعدمة، وبالتالي فهي المساهم الأكبر في إيجاد هذا النوع من التشوهات الاجتماعية والاقتصادية في العالم، بل إن سياسات إعادة الهيكلة وما تتطلبه من الحكومات من تحرير لاقتصاداتها واعتماد الخصخصة وتعميم اقتصاد السوق، قد أدت إلى رفع نسب البطالة وتفشي الفقر، بالإضافة إلى تدهور الأوضاع المعيشية لفئات كبيرة من الناس، وزيادة الفروقات بين الطبقات الاجتماعية وكذلك المناطق، مما أدى إلى تهميش فئات واسعة من المجتمع وترك أفدح الأثر على الظروف المعيشية للعائلات بصفة عامة والأطفال والنساء وكبار السن بصفة خاصة.

إن إعادة النظر في السياسات الاجتماعية في الدول العربية على ضوء ما تفرزه حركة العولمة من معطيات جديدة، لا تعتبر خياراً بالنسبة إلى الحكومات، بل هي ضرورة ماسة لا غنى عنها لضمان الاستقرار السياسي والسلم الأهلي فيها، مما يوفر لها منطلقات صلبة للتقدم والرقي من أجل تجاوز التحديات التي تواجهها لدى الدخول في عصر الحداثة وما بعدها.

ويختص هذا القسم من التقرير بمراجعة تجارب خمس دول في توفير الرفاه الاجتماعي لمجتمعاتها وهي كندا، والنرويج، وكوريا الجنوبية، وماليزيا، وتونس، لاستخلاص العوامل الرئيسية التي ساهمت في إنجاح مساعي هذه الدول لرفع مستوى نوعية الحياة لشعوبها، وكذلك العوامل التي أعاقتها أحياناً عن تحقيق هذا الغرض.

ألف- ملاحظات منهجية

تمثل هذه الدول الخمس تجارب متفاوتة ومتنوعة من حيث الظروف السياسية والاقتصادية والثقافية لكل منها، وكذلك من حيث مراحل تطور وتحديث نظمها ومؤسساتها. ولا بد في هذا الصدد من إبداء بعض الملاحظات المنهجية الضرورية لمساعدة راسمي السياسات الاجتماعية والمهتمين بها في دول منطقة الإسكوا على حسن قراءة تلك التجارب واستخلاص العبر منها.

١- وضع كل تجربة من التجارب الخمس في إطار خصوصياتها السياسية والاجتماعية والاقتصادية والثقافية. وبالتالي فإن النماذج والمفاهيم والاستراتيجيات والسياسات التي تتبعها الدول لتحقيق الرفاهية الاجتماعية لمجتمعاتها تتأثر إلى حد كبير بتلك الخصوصيات. ويضاف إلى ذلك أن لكل مجتمع مراحل تطور وتحديث متفاوتة، مما يحتم ظهور اختلافات ضمن المجتمع الواحد عبر التطور الزمني، فما كان مقبولا منذ عشرين عاما مثلا، قد لا يعود مقبولاً اليوم.

٢- التنبه إلى أن دراسات التجارب الخمس موضوع البحث قد أعدّت منذ أكثر من خمس سنوات، وبالتالي فإن بعض هذه التجارب، إن لم يكن جميعها، قد لحقه بعض التعديلات، وبالتالي قد لا تعكس بدقة حقيقة الأوضاع الراهنة في الدول الخمس المشمولة بالدراسة. غير أنه ليس من المستحيل استخلاص بعض الدروس من تلك التجارب على الرغم من الفترة الزمنية المنقضية على إعدادها.

٣- الأخذ بالاعتبار عند مراجعة أي تجارب، أن ما يصح بالنسبة إلى المجتمعات المتقدمة صناعياً لا يمكن انسحابه تلقائياً على الدول النامية، إذ أن لكل مجتمع خصوصياته وظروفه بالإضافة إلى مراحل تطوره وتحديثه. ولذلك ينبغي، عند صياغة السياسات الاجتماعية في الدول النامية، الحذر من تطوير أنظمة للرعاية الاجتماعية مشابهة تماماً لما هو قائم في الغرب، بسبب ما قد ينشأ عنها من أوضاع تقلل من الحوافز وتضعف الأخلاقيات، مما يؤدي إلى نشوء ممارسات يمكن أن تهدد الاقتصادات الوطنية بما فيها العمالة الوطنية. ويضاف إلى ذلك أنه نظراً إلى تدني مستويات النمو في الاقتصاد الكلي والاستقرار وتحديات التنمية في المجتمعات النامية التي غالباً ما تعاني من أوضاع اجتماعية واقتصادية وسياسية صعبة ومعقدة، فإن أولويات السياسات الاجتماعية يجب أن تركز على قضايا ومشكلات مختلفة عن تلك التي تواجهها الدول المتقدمة صناعيا. وفي هذا الصدد، ينبغي، عند الإقدام على تطوير أنظمة حديثة ورسمية للرعاية، الحفاظ على نظم الرعاية التقليدية المتبعة في مجال التحويلات والخدمات الاجتماعية وتعزيزها، مثل الزكاة ومساعدة الأقارب وأعضاء الأسر لبعضهم البعض وغيرها من أوجه التكافل الاجتماعي.

٤- من الصعب التحدث عن نموذج واحد لدولة الرفاه الاجتماعي. فأنظمة الرفاه الاجتماعي تختلف داخل المجموعة الأوروبية الواحدة، وأيضاً داخل مجموعة الدول التي سوف نستعرض تجاربها في هذا التقرير، وهي أنظمة متفاوتة من حيث دور الدولة والأسرة والسوق في توفير الخدمات والمساعدات الاجتماعية وضمان الدخل، وأيضاً من حيث شمولية الخدمات التي غالباً ما ترتبط بحقوق المواطنة ومزايا العمل، أو من حيث التفاوت في سخاء المزايا والخدمات الاجتماعية.

باء- العوامل التمكينية للرفاه الاجتماعي

لقد أمكن استخلاص خمس مجموعات من العوامل المشتركة، وإن بدرجات متفاوتة بين الدول الخمس موضوع البحث، التي ساهمت إيجابا في تحقيق مستويات رفيعة من الرفاه الاجتماعي في هذه الدول.

تضم أول مجموعة من العوامل المشتركة "التوجهات العامة والمبادئ والقيم"، كوجود رؤية والتزام سياسي لدى أصحاب القرار بتحقيق الرفاه الاجتماعي، والتمسك بالحقوق الاجتماعية للمواطنين وتنمية الوحدة الوطنية وتعزيز المسؤولية الجماعية والمحافظة على الاستقرار الاجتماعي والسياسي وتعزيز التماسك الاجتماعي وإضفاء الشرعية على النظام الحاكم والسعي إلى تحقيق العدالة الاجتماعية.

وتشمل المجموعة الثانية "الاستراتيجيات" المتبعة لتحقيق الرفاه الاجتماعي والتي تتمثل باعتماد الإصلاح التدريجي عند تطبيق السياسات الاجتماعية وتحقيق التكامل بينها وبين السياسات الاقتصادية، بالإضافة إلى استراتيجية الاستثمار في رأس المال البشري، واللجوء إلى الرفاه الإنتاجي ونمط التنمية الاجتماعية، واعتماد شمولية التغطية عند تقديم الخدمات والمزايا الاجتماعية.

وتتناول المجموعة الثالثة "العوامل الداعمة" لتحقيق الرفاه الاجتماعي في تلك الدول مثل وجود رأي عام مؤيد للسياسات الاجتماعية المتبعة، ودور فاعل للنقابات العمالية وجماعات الضغط، ومشاركة عامة في عمليات اتخاذ القرار، بالإضافة إلى استجابة الحكومة لمطالب المواطنين، وعقد اتفاقات تضامنية بين أصحاب العمل والعمال، وتحلي الإدارة العامة بالكفاءة في عمليات التخطيط، وسيادة مبادئ الشفافية والمسؤولية.

وتمحورت المجموعة الرابعة حول "الاقتصاد" ودوره في وصول المجتمعات إلى غاياتها. وقد شملت هذه المجموعة دور الدولة في رفع مستويات النمو الاقتصادي مع ما يرافق ذلك من نظام فعّال للضرائب وإصلاح هيكلي واعتماد الاقتصاد الكلي المختلط.

أما المجموعة الخامسة فضمت "العوامل الضاغطة" التي تتمثل في الخصائص الديمغرافية للسكان والفروقات المناطقية في المجتمع وتأثير نفوذ الخبراء والتكنوقراط والضغوط المترتبة على عمليات التحديث وتمكين المرأة والسعي إلى الحد من البطالة.

١- التوجهات العامة والمبادئ والقيم

تُحدَّد طبيعة السياسات الاجتماعية وغاياتها في مجتمع ما بمجموعة القيم والمبادئ التي تنبع من الأيديولوجية السائدة في محيطه. كما تتأثر وجهة تلك السياسات بالظروف السياسية والاقتصادية والاجتماعية. ويبدو من مطالعة تجربة النرويج، أن الأيديولوجية الديمقراطية الاجتماعية التي تلتزم بها النرويج مع ما يرتبط بها من تمسك بالعدالة الاجتماعية وحماية الحقوق الاجتماعية لمواطنيها والمسؤولية الجماعية، هي الموجهة للسياسات العامة التي تعتمدها، لا بل إنها تحدد طبيعة الرؤية والالتزام السياسي للنظام الحاكم الذي يعتبر الدولة مرادفا لدولة الرفاه الاجتماعي. وعلى الرغم من تبني كندا لنفس التوجه والمبادئ والقيم لتأسيس مجتمع الرفاه الاجتماعي في منتصف القرن المنصرم، إلا أنها بدأت مع مطلع التسعينيات في اعتماد توجه الليبرالية الجديدة الذي ما برح يضغط لتعديل وجهة النظام والتزامه السياسي نحو تقليص دور الدولة في حياة المواطنين، وذلك على الرغم من صدور مدونة الحريات وحقوق المواطنة التي تلزم الدولة بضمان المساواة في الفرص لمواطنيها وتقليص الفروقات بينهم وتأمين مستويات معقولة من الخدمات العامة لهم.

كما يبدو أن لوضوح الرؤية والالتزام السياسي برفاه المجتمع أهمية قصوى أيضاً في كل من كوريا الجنوبية وتونس وماليزيا، وذلك على الرغم من اختلاف أنظمتها السياسية عن نظامي النرويج وكندا. فقد شرعت كوريا الجنوبية عقب الأزمة الاقتصادية التي واجهتها في عام ١٩٩٧ إلى الالتزام بحق المواطن بحياة كريمة وبدأت بالاعتراف بحقوقه الاجتماعية والتوجه نحو المسؤولية الجماعية، وذلك من خلال اعتمادها لسياسات تضامنية في مجال التأمينات الاجتماعية. أما ماليزيا فقد التزمت بتوسعة الخدمات الاجتماعية كجزء من الأجندة الوطنية للتنمية مع التشديد على مبدأي النمو الاقتصادي وعدالة التوزيع. كما التزمت السلطة السياسية في تونس بتحقيق التوازن بين الليبرالية الاقتصادية والتكافل الاجتماعي وإعطاء الفرص المتساوية وتحقيق الرفاه الاجتماعي وإرساء العدالة الاجتماعية وبناء مجتمع متوازن ومتناسق ومكافحة الإقصاء والتهميش. ولقد وجدت الدول الخمس في تلك التوجهات والمبادئ والقيم التي تبنتها، الأرضية الضرورية لتعزيز التماسك الاجتماعي بين المواطنين وتحقيق الاستقرار الاجتماعي والسياسي والاقتصادي، وبالتالي تنمية الوحدة الوطنية وإضفاء الشرعية على النظام السياسي والمحافظة على السلم الأهلي.

٢- الاستراتيجيات

تظهر تجارب الدول الخمس في مجال تحقيق الرفاه الاجتماعي لمجتمعاتها، أنها جميعا لجأت إلى اعتماد استراتيجيات محددة، وذلك بغرض ترجمة الالتزامات والمبادئ والقيم التي تبنتها إلى سياسات وبرامج هادفة للارتقاء بنوعية الحياة لمواطنيها. ومن أجل تلافي الخضّات الاجتماعية التي يمكن أن تنجم عن التغيير الجذري، اعتمدت الدول الخمس استراتيجية الإصلاح التدريجي التي تقضي بالتأني والصبر والتدرج في إدخال الإصلاحات على القطاعات الاقتصادية والاجتماعية التي تمس حياة المواطنين. كما طبقت جميعها استراتيجية الاستثمار في رأس المال البشري التي تقضي بحسن استغلال القوى البشرية وتأهيلها وتدريبها وإعدادها الجيد لكي تساهم في تحقيق مستويات عليا من النمو الاقتصادي.

وقد ترافقت هذه الاستراتيجية مع أخرى رديفة لها تعرف باستراتيجية الرفاه الإنتاجي التي تقضي بتوفير الخدمات والامتيازات الاجتماعية للمواطنين مع تحفيزهم في الوقت نفسه على المساهمة الفعالة في العمليات الإنتاجية، وذلك من خلال متابعة دراستهم أو الالتحاق بدورات التأهيل والتدريب أو المشاريع العامة وخدمة المجتمع المحلي، والتخلي عن الاتكالية أو الاعتماد على المساعدات العامة فقط. وفي هذا الصدد، تجدر الإشارة إلى أن كلاً من ماليزيا وتونس والنرويج قد وضعت أطراً مؤسسية لاعتماد هاتين الاستراتيجيتين من خلال إنشاء وزارة أو مجلس أعلى أو هيئة للتخطيط للموارد البشرية، مع التنويه بأن كوريا الجنوبية عُرفت "بدولة الرفاه الإنتاجي" التي تعطى الأولوية فيها للعمل.

ويظهر جلياً اعتماد استراتيجية تكامل السياسات الاقتصادية مع السياسات الاجتماعية أو التلازم فيما بينها، في التجربتين النرويجية والماليزية اللتين ركزتا على التلازم بين النمو وعدالة التوزيع. ولا يبدو أن كندا وكوريا الجنوبية قد اعتمدتا الاستراتيجية نفسها، إذ أن كلاً منهما أعطت الأولوية للسياسات الاقتصادية على الرغم من الاهتمام بالسياسات الاجتماعية التي قد تأتي في المرتبة اللاحقة.

أما تونس، ومع نفيها لأولوية الشأن الاقتصادي على الشأن الاجتماعي (نماذج السياسات الاجتماعية: التجربة التونسية ودلالاتها، الإسكوا ٢٠٠٣، ص ٤٢)، فإنها في الوقت عينه تؤكد أن "تحرير الاقتصاد وتصحيح الهياكل يستوجب إعادة صياغة السياسة الاجتماعية، بالتوجه نحو تقليص نمط إعادة التوزيع الحكومي. وهكذا، أصبح النهج قائماً على معالجة الأوضاع الاجتماعية اقتصادياً، بدلاً من المعالجة الاجتماعية للفوارق الاقتصادية. وأصبحت الشعارات تقول بضرورة ترشيد التحويلات والنفقات العامة، والتدخلات الحكومية تعتمد على التنظيم ذات الطابع التجاري، أي ضبط الأهداف، وخصخصة الخدمات الاجتماعية" (المرجع نفسه، ص ٢٩).

وتعتبر استراتيجية التكامل بين السياسات الاقتصادية والاجتماعية عنصراً رئيسياً من عناصر استراتيجية أوسع وهي استراتيجية التنمية الاجتماعية التي اعتمدتها النرويج مستلهمة إياها من نموذج الأمم المتحدة للتنمية الذي يتضمن، بالإضافة إلى التكامل بين السياسات الاقتصادية والاجتماعية، عناصر أخرى كالتشديد على تلازم النمو الاقتصادي مع عدالة التوزيع، وعلى دور الدولة كمنظم ومتدخل في العمليات الاقتصادية والاجتماعية، وعلى المقاربة الإنتاجية للرفاه، وكذلك على الاستثمار في القوى البشرية والتوسع في التغطية أو ما يعرف بشمولية التغطية. وتتشارك ماليزيا مع النرويج في اعتماد استراتيجية التنمية الاجتماعية. أما تونس فطبقتها جزئياً نظراً إلى قصور خدماتها عن تغطية كافة المواطنين وإعلائها الشأن الاقتصادي على الاجتماعي، وبالتالي اعتمادها على مقاربة الأسواق التجارية في توفير الخدمات الاجتماعية.

أما في كندا، فإن الإصلاحات الاقتصادية الليبرالية الجديدة التي طبقتها في العقد الأخير من القرن الماضي قد قوضت شمولية التغطية وبدأ الهروب إلى المزايا المؤقتة، بالإضافة إلى التركيز على المقاربة الاقتصادية لمعالجة القضايا الاجتماعية وتقليص دور الدولة في حياة المواطنين. ولا يبدو أن كوريا الجنوبية معنية بشمولية التغطية ونمط التنمية الاجتماعية، وذلك نظراً إلى الأولوية التي تعطيها للنمو الاقتصادي وكذلك للقوى المشاركة في تعزيز الإنتاجية، وبالتالي فما تزال مجموعات كبيرة من الشعب خارج نطاق الاستفادة من خدمات "دولة الرفاه الإنتاجي".

٣- العوامل الداعمة

يتأثر رسم السياسات الاجتماعية وتحقيق الرفاه الاجتماعي بطبيعة النظام السياسي وأجواء الحرية والديمقراطية السائدة. فهذه السياسات غالباً ما تتبلور من خلال عمليات توازن القوى الموجودة في المجتمع، بما فيها قوى السوق وأصحاب المصالح والدولة والمنظمات وهيئات المجتمع المدني. ويبدو من مراجعة تجارب الدول الخمس، أن وجود رأي عام مؤيد لسياسات الدولة بشأن توفير مقتضيات مجتمع الرفاه أمر ضروري لنجاح تلك السياسات.

لكن دور الرأي العام لا يظهر جلياً في الحالتين التونسية والماليزية، وذلك لطبيعة النظام السياسي الذي يتفرد في تحديد التوجهات وصياغة الأولويات، على الرغم من وجود بعض أوجه المشاركة الشعبية التي غالباً ما تكون مقننة وضعيفة. وهكذا، لا يبدو أن للنقابات العمالية وجماعات الضغط وأصحاب المصالح تأثيراً يذكر في خيارات الدولة، على عكس ما هو قائم في كل من النرويج وكندا، حيث تحظى السلطة السياسية بتأييد واسع من الرأي العام وحيث تلعب النقابات العمالية وجماعات الضغط دوراً كبيراً في عمليات رسم السياسات العامة وحتى في تنفيذها ومتابعتها.

وتمتاز النرويج عن غيرها من الدول الأربع الأخرى بأنها تتيح مشاركة عامة واسعة لجميع فئات المواطنين وتنظيماتهم السياسية والمدنية، بالإضافة إلى نقابات العمال وأصحاب المصالح والقطاع الخاص. كما أنها توفر الآليات والأطر المؤسسية الضرورية إن على صعيد الدولة المركزية أو على صعيد الإدارة المحلية أو على صعيد المقاطعة، لتفعيل دور هذه المشاركة في عمليات رسم السياسات العامة وتنفيذها. وقد استحدثت النرويج وظيفة أمين المظالم أو وسيط الجمهورية (ombudsman) بغرض ضمان تجاوب سياساتها بشكل أفضل مع قضايا واهتمامات المواطنين، كما تعمل على إشراك تنظيمات المجتمع المدني مع لجان السلطة التشريعية في عمليات الإشراف والمتابعة على تنفيذ السياسات، وذلك بغرض ضمان الشفافية والمساءلة لعملياتها، مع الحرص الدائم على تفعيل عامل الكفاءة في الإدارة حيث يتولى مسؤولية التخطيط خبراء ذوو مؤهلات عليا وفنيون على قدر كبير من الدراية والخبرة.

ولا يضاهي النرويج في هذا الصدد سوى ماليزيا التي لجأت إلى آليات مشابهة لضمان الشفافية والمساءلة وكفاءة القيمين على عمليات التخطيط للسياسات الاجتماعية، بل تجاوزتها في تأسيس الأطر التنظيمية اللازمة لعمليات تنفيذ السياسات الاجتماعية والإشراف عليها ومتابعتها والتنسيق بينها وبين السياسات العامة الأخرى.

أما كندا، وعلى الرغم من نظام الاستشارات والمشاركة الشعبية الذي تعتمده في عمليات رسم السياسات الاجتماعية، فقد استطاعت أن تعبئ رأياً عاماً شعبياً مسانداً لتوجهاتها الليبرالية الجديدة الرافضة

لدور الدولة كمنظم للعمليات الاقتصادية. وبناءً عليه، عمدت إلى استبدال العقد الاجتماعي لسياساتها باتحاد اجتماعي مكّنها من تطبيق "إعادة هيكلة اجتماعية" قلصت من خلالها تدخلها في المجال الاجتماعي.

كذلك استطاعت كوريا الجنوبية ضمان رأي عام مساند لسياساتها التقشفية من بين النخبة من موظفي الدولة وأصحاب العمل المستفيدين من النمو الاقتصادي المتنامي، وذلك على الرغم من ضغوط النقابات العمالية باتجاه التوسع بالمزايا الاجتماعية.

وقد اعتمدت كافة الدول على تشجيع عقد اتفاقات تضامنية بين العمال وأصحاب العمل لتنظيم سياسات الأجور وذلك بغرض الحد من التضخم في الأسعار من ناحية وتقليص الفروقات الطبقية وإعادة التوزيع العادل من ناحية أخرى.

٤- الاقتصاد

لقد اعتبرت النظرية الكينيزية لتنظيم الاقتصاد الكلي إحدى أهم الركائز التي اعتمدتها الدول لتبرير عمليات تدخلها في توجيه اقتصاداتها، وبالتالي مراجعة تدخلها في السياسات الاجتماعية. ويتبين من تجارب الدول الخمس أن للدولة في كل من ماليزيا والنرويج دوراً فعّالاً في الاقتصاد على صعيد العرض والطلب، وذلك في كونها ليس فقط منظماً وموجهاً لعمليات الاقتصاد، بل أيضاً في كونها رب العمل والمنتج، إذ توفر الدولة فيها فرص العمل لقطاع كبير من المواطنين كالنساء مثلاً، وتوفر الخدمات والمزايا في مجالات اجتماعية متنوعة. ولذلك فإن ماليزيا والنرويج تعتمدان على الاقتصاد الكلي المختلط، على عكس الدول الثلاث الأخرى التي تسعى إلى ضمان استقرار الاقتصاد ووضع المعايير المنظمة له لتشجيع الاستثمارات الخاصة والمبادرات الفردية.

وتشترك الدول الخمس في إصلاحاتها الهيكلية للاقتصاد لتعزيز قدراته التنافسية على الصعيد العالمي، وذلك من خلال سن التشريعات والقوانين واعتماد السياسات العمالية اللازمة. وهي بذلك تسعى في كل الحالات إلى إزالة الحواجز أمام نمو الاقتصاد، وتوفير الإمكانيات الضرورية لنهوضه، مع التشديد في الحالتين النرويجية والماليزية على التوزيع المنصف لمزاياه على كافة فئات الشعب، وذلك على عكس تجربة كوريا الجنوبية التي تعتبر السياسة الاجتماعية أداة للنمو الاقتصادي، غير عابئة كثيراً بالفئات المهمشة التي لا ينالها سوى النذر اليسير من المزايا الاجتماعية.

وتجدر الإشارة إلى ضرورة إيجاد نظم ضرائبية فعالة من أجل تعزيز الاستدامة المالية لنظم الرفاه الاجتماعي التي نجدها غير فعالة في حالة كوريا الجنوبية وآخذة في التقلص في الحالة الكندية، وذلك من خلال تخفيض مستويات أعبائها عن كاهل الشركات والمؤسسات وزيادتها على كاهل الأفراد.

٥- العوامل الضاغطة

واجهت تجارب الدول الخمس في توفير الرفاه الاجتماعي لمجتمعاتها تحديات ضاغطة باتجاه توسيع سياساتها الاجتماعية، إن من ناحية شمولية التغطية أو إدماج فئات اجتماعية جديدة كالنساء والمسنين والعاطلين عن العمل. كما أن معظم تلك الدول وجدت نفسها واقعة تحت ضغوط تقليص الفروقات المناطقية والطبقية بين مواطنيها من جهة، ومتطلبات عمليات التحديث لمجتمعاتها من جهة ثانية، مما رتب عليها

التزامات اجتماعية واقتصادية كبيرة. ولا يخفى ما للخبراء والتكنوقراط من نفوذ في تبرير السياسات التي تعتمدها الدول تجاه مواطنيها واقتصاداتها وقضاياها الاجتماعية.

وهكذا، تُظهر التجارب في كل من النرويج وكندا وكوريا الجنوبية أن زيادة نسبة كبار السن في المجتمع والتغيرات التي حصلت في بنية الأسرة ووظائفها وظهور الأسر ذات المعيل الواحد، بالإضافة إلى انخفاض معدلات الخصوبة، قد حتمّت عليها التوسع في سياساتها الاجتماعية وجعل المزايا الاجتماعية التي تقدمها أكثر سخاء. ويضاف إلى تلك العوامل التزام معظم الدول ما عدا كوريا الجنوبية، بتقليص الفروقات المناطقية والطبقية بين كافة الفئات الاجتماعية، وذلك بهدف إدماجها في العمليات التنموية، وبالتالي تعزيز التماسك الاجتماعي والوحدة الوطنية والسلم الأهلي. إلا أنه يظهر أن ممارسة الخبراء والتكنوقراط لنفوذهم في كل من كندا وكوريا الجنوبية قد أدى إلى تقليص دور الدولة في المجال الاجتماعي أو الحد من توسعه، وذلك لأن كلا منهما يركز على الأولوية الاقتصادية.

أما في ما يتعلق بقضايا تمكين المرأة والحد من البطالة، فقد لجأت كل من النرويج وماليزيا إلى مقاربة العمالة الكاملة واعتمدتا مع بقية الدول المقاربة النشطة لدمج الفئات المهمشة في القوى العاملة، وذلك من خلال برامج إعادة التأهيل والتدريب والانخراط في مشاريع العمل العامة ودعم الدخل والتحفيز على العمل الحر. وعمدت كل من تونس وماليزيا والنرويج إلى إدماج المرأة في الحياة العامة للمجتمع وتوفير الفرص المتساوية لها في الحصول على العمل والمساعدات الاجتماعية، وذلك من خلال سن التشريعات والقوانين الضامنة لحقوقها. وقد تميزت النرويج وماليزيا في هذا المجال، وكذلك تونس التي أنشأت وزارة لشؤون المرأة وشكلّت لجنة وطنية لإدماجها في عملية التخطيط، بالإضافة إلى إقامة مجلس خاص يعنى بقضايا المرأة والأسرة.

جيم- العوامل المعوقة للرفاه الاجتماعي

لم تسلم الدول الخمس، في سعيها إلى تحقيق مستويات رفيعة من الرفاه الاجتماعي لشعوبها، من الصعوبات والتحديات التي أعاقت تقدمها والارتقاء بأنظمتها، بل تسببت أحياناً في تراجع أو تقهقر مستوى الرفاه الاجتماعي الذي كانت قد وصلت إليه في العقود القليلة الماضية. وقد أمكن تصنيف تلك المعوقات المشتركة بين الدول الخمس وإن بمستويات متفاوتة، في ثلاث مجموعات.

تمثل المجموعة الأولى العوامل الخاصة "بالاقتصاد" كاعتماد السياسات الليبرالية الجديدة وتحفيز الاستثمارات الخارجية وتحرير الاقتصاد وخصخصته، ووجود عجز في الميزانية العامة واللجوء إلى ترشيد الإنفاق أو التقشف، وكذلك إلى عقلنة الاقتصاد وإعطاء الأولوية للسياسات الاقتصادية على السياسات الاجتماعية، والتهرب من الضرائب، وضعف الاستدامة المالية للبرامج الاجتماعية، وعدم الاهتمام بالعوائق البنيوية لمكافحة البطالة.

أما المجموعة الثانية من المعوّقات المشتركة بين الدول فهي "العوامل المفككة" لما كان لها من تأثير في تقليص المكتسبات الاجتماعية لدولة الرفاه الاجتماعي أو إعادة هيكلتها كي تتمكن الدول من مواجهة تحديات العولمة. وقد تمثلت هذه المجموعة بتآكل نفوذ النقابات العمالية وضعف المواقف المؤيدة لسياسات الرفاه الاجتماعي، وظهور نفوذ قوي معارض لها من قبل أرباب العمل من ناحية، وضعف مقاومة جهود تقليص برامج الخدمات الاجتماعية من ناحية أخرى. ويضاف إلى ذلك عدم تحسس الدولة لمطالب المواطنين وعدم

تجاوبها معهم وضعف الشفافية والمساءلة عند تنفيذ تلك السياسات وعدم التطبيق الفعال لها، وفي بعض الحالات كسب الشرعية للنظام السياسي القائم.

وتضم المجموعة الثالثة من المعوقات المشتركة بين الدول عوامل خاصة "بنوعية الخدمات" كاعتماد المقاربة الترسبية في توزيع المزايا الاجتماعية على المواطنين، واعتبار هذه المزايا مؤقتة وتقييد شروط الاستفادة منها وإلزام المستفيدين بشرط العمل وحثهم على الاعتماد على أنفسهم وعلى ابتياع تلك الخدمات من الأسواق الحرة.

١- الاقتصاد

لم تكد تنضج تجربة دولة الرفاه الاجتماعي في الدول المتقدمة صناعياً، حتى فوجئت اقتصاداتها بضغوط العولمة وتحرير الأسواق، التي اضطرتها إلى اتخاذ إجراءات وسياسات ليبرالية جديدة لخفض الإنفاق العام وتقليص تدخل الدولة في المجالات الاقتصادية والاجتماعية على حد سواء وتحرير الاقتصاد وخصخصته وتحفيز الاستثمارات الخارجية، الأمر الذي أدى إلى الحد من النمو والتوسع في سياسات وبرامج دولة الرفاه الاجتماعي، وتراجع بعض مكتسباتها الاجتماعية والاقتصادية. وقد سرى هذا الوضع على الدول الخمس موضوع البحث، لكن وقعه كان أشد وأخطر على الدول النامية التي ما زالت تسعى جاهدة إلى إنشاء وتطوير أنظمة الرفاه الاجتماعي. وتجد الدول النامية نفسها اليوم أمام نوعين من التحديات، الأول تطوير اقتصاداتها في إطار متطلبات العولمة وسياساتها الليبرالية الجديدة، والثاني توفير حد أدنى من الحماية الاجتماعية لمواطنيها لتقيهم شرور المنافسة العالمية في وقت لم تتوافر لهم بعد مقومات وشروط النهوض لمواجهتها.

وهكذا يظهر الوضع جلياً في تونس التي ما إن بدأت بسياسات إعادة التوزيع ومكافحة الفقر حتى اضطرتها اتفاقات التجارة الحرة والشراكة الأوروبية إلى إعادة النظر في تلك السياسات وتقليص دور الدولة الذي أضحى توجيهياً وتشجيعياً وتحفيزياً، وذلك بغرض رفع القدرة التنافسية لاقتصادها، مما هدّد المكتسبات الاجتماعية لمواطنيها وقلّص من فرص العمل أمامهم دون أن تتمكن الدولة من تعويضهم عن ذلك. وعلى الرغم من الأزمة الاقتصادية التي ألمّت بدول شرق آسيا في عام ١٩٩٧، إلا أن ماليزيا وكوريا الجنوبية استطاعتا، وإن بطرق مختلفة ولأسباب مغايرة خاصة بكل منهما، أن تتجاوزا التحديات بنجاح مع ضمان مستويات مقبولة من الرفاه الاجتماعي لمواطنيهما.

كما نجحت النرويج في الحفاظ على مكتسبات دولة الرفاه الاجتماعي مع العمل على تأمين الإنتاجية والقدرة التنافسية لاقتصادها. أما كندا، فقد كان وقع اتفاق التجارة الحرة لأمريكا الشمالية (NAFTA) عليها أشد، إذ اضطرت إلى تقليص دور الدولة في المجالين الاقتصادي والاجتماعي بغرض ضمان المرونة في أسواق العمل ومواجهة المنافسة الخارجية، مما استوجب اتخاذ إجراءات تقشفية في الميزانية العامة والحد من قدرة الدولة على تمويل برامجها الاجتماعية القائمة أو المستقبلية.

وإزاء تلك الأوضاع، لجأت الدول الخمس إلى سياسات تحرير الاقتصاد وخصخصته وتحفيز الاستثمارات الخارجية، وبالتالي رفع القيود والحواجز الاقتصادية أمامها واعتماد إجراءات تقشفية للحد من عجز الميزانية العامة. وأمام تلك التحديات لجأت كل من تونس وكوريا الجنوبية وكندا إلى الاهتمام بالشأن الاقتصادي أولاً وإعطائه الأسبقية على الشأن الاجتماعي، وعليه أصبحت القضايا الاجتماعية تعالج اقتصادياً فقط من قبل خبراء الاقتصاد، الأمر الذي شكّل خطراً على إجراءات إعادة التوزيع العادل وتقليص الفروقات

المناطقية ومكافحة الفقر وعلى استمرارية صناديق التأمينات الاجتماعية والخدمات الاجتماعية العامة. وبالنسبة إلى النظم الضريبية والاستدامة المالية، فقد كانت ضغوطهما ماثلة في تونس وكوريا الجنوبية وكندا التي لجأت كل منها إلى ترشيد التحويلات والنفقات الاجتماعية فيها مع السعي الدؤوب إلى إجراء إصلاحات ضريبية ضرورية لضمان استمرارية بعض الخدمات الأساسية والتنازل عن مسؤولية بعض الخدمات الأخرى للقطاع الخاص.

٢- العوامل المفككة

تتأثر السياسات الاجتماعية وجهود تحقيق الرفاه الاجتماعي في المجتمعات، ليس فقط بالقضايا والضغوط الدولية المحيطة بها، بل أيضاً بالظروف السياسية المحلية الداخلية مثل علاقة الدولة بالمواطنين، ومدى تحسسها لقضاياهم ومطالبهم، وأنواع التشكيلات النقابية وجماعات المصالح وعلاقة كل منها بالدولة، بالإضافة إلى قدرة النظام على كسب شرعيته ومستوى الشفافية والمساءلة التي تتمتع بها برامجه ومشاريعه.

وتُظهر مراجعة تجارب دول الرفاه الاجتماعي الخمس أن السياسات الاجتماعية في كل من تونس وماليزيا هي الأقل تأثراً بتلك العوامل، نظراً إلى طبيعة النظام السياسي السائد فيهما، والذي لا يوفر للمواطنين إلا حيزاً ضيقاً لتنظيم أنفسهم وممارسة الضغوط على الدولة كي تتجاوب مع مطالبهم وقضاياهم، إذ يعود إليها وحدها أمر صياغة الخطط التنموية وبطريقة تعكس رؤية القيمين عليها. وإن سمحت لبعض التنظيمات النقابية أن تتشكل، ولبعض المشاركة الشعبية أن تلتئم، فإنها غالباً ما تكون خاضعة لمشيئتها وإشرافها المباشر أو غير المباشر. ولا يظهر لهذه التنظيمات أثر كبير في السياسات العامة، وبالتالي فإن الدولة في هذه الحالة تتمتع بمناعة كبيرة تجاه مطالب تلك التنظيمات، ولا تتوانى بالتالي، إن ارتأت ضرورة لذلك، عن تقليص المزايا والخدمات التي تغدقها على مواطنيها دون أن تخشى لوم لائم.

وعلى عكس النرويج التي تتحسس فيها الدولة آراء ومطالب المواطنين إلى حد كبير وتوفر لهم الآليات اللازمة لتعبئتهم وإشراكهم في عمليات صنع القرارات، فإن كندا، وعلى الرغم من عراقتها في الممارسة الديمقراطية، تقترب من كوريا الجنوبية لجهة ضعف تجاوبها مع مطالب النقابات العمالية وعدم تحسسها لآراء المواطنين وقضاياهم، وتدخل إصلاحات اجتماعية غير شعبية، مستغلة بذلك ظروفاً سياسية غير ملائمة كمحاولة مقاطعة كيبيك الانفصال عن الاتحاد، لكي تبرر تقليص خدماتها وتعيد هيكلة سياساتها الاجتماعية. وهي بذلك لا تألو جهداً في إضعاف نفوذ النقابات العمالية لمقاومة إجراءات التقليص، كما أنها باتت تسعى إلى تأليب جماعات أصحاب المصالح على بعضهم البعض، وتظهر تجاوباً أكثر مع مطالب الشركات وأصحاب العمل لتغليب مصالحهم في التجارة الدولية، وتساهم في تعظيم أرباحهم من خلال التخفيضات الضريبية التي تمنحها لهم، وهي بذلك تضعف نفوذ القوى المؤيدة لدولة الرفاه الاجتماعي وتحد من مطالب المواطنين وحتى من حقوقهم الاجتماعية.

٣- نوعية الخدمات

على أثر الضغوط التي تتعرض لها دول الرفاه الاجتماعي من جراء رفع الحواجز الاقتصادية أمام الاستثمارات الخارجية، ومحاولاتها الحثيثة لتأمين المنافسة لمنتجاتها وقواها العاملة، لجأت إلى اعتماد مقاربات جديدة لتوفير الخدمات الاجتماعية والمساعدات العامة لمواطنيها. وتتميز هذه المقاربات عن سابقاتها بأنها أقل شمولية وسخاء، فهي خدمات ترسبية تقدّم فقط عند الضرورة القصوى وفي الحالات التي

يفشل فيها الفرد في تلبية حاجاته عن طريق وسائل أخرى. كما أنها مؤقتة إلى حين توفير البديل ومقيدة بشروط صارمة لا تخوّل غير المستحقين الإفادة منها، بالإضافة إلى اشتراطها العمل مقابل الاستفادة.

وتفضّل بعض الدول خصخصة بعض تقديماتها الاجتماعية، وحتى في بعض الأحيان قطاع التأمينات الاجتماعية، وذلك بتشجيع القطاع الخاص على توفير خدمات الصحة والتعليم والإسكان. وينطبق هذا الوضع بغالبية تفاصيله، ولكن مع بعض الفروقات، على كل من تونس وكوريا الجنوبية وكندا، وبمستويات أقل على ماليزيا. أما النرويج، وعلى الرغم من تمسكها بمبدأ شمولية التغطية لخدماتها الاجتماعية، فلجأت إلى التشدد في شروط الاستفادة، وذلك بتشجيعها المستفيدين، وحتى بإلزامهم، على الانخراط في سوق العمل أو العودة إليه متى تمكنوا من ذلك. وهكذا، فإن غالبية الدول الخمس قامت بترشيد الإنفاق على خدماتها الاجتماعية والتشدد بشروط الحصول عليها والتضييق على المستفيدين بإلزامهم بشرط العمل، والاستفادة ولو جزئياً من خدمات السوق، وتشجيع المواطنين على الاعتماد على الذات وعلى أسرهم.

ويظهر من مراجعة تجارب الدول الخمس، أن بنية ووظائف نظم الرفاه الاجتماعي لم تعد حكراً على الدول كما كان عليه الوضع في العقود القليلة الماضية، بل طرأت عليها تعديلات في ضوء متغيرات عديدة ومتنوعة، إن على صعيد الظروف الداخلية لكل مجتمع، أو على صعيد الضغوطات الاقتصادية العالمية، التي لا يمكن للدول أن تبقى بعيدة عن تأثيراتها، بل هي مضطرة إلى أخذها بعين الاعتبار عند التخطيط لسياساتها الاجتماعية.

العوامل التمكينية	الدولة				
	تونس	ماليزيا	النرويج	كوريا الجنوبية	كندا
التوجهات العامة والمبادئ والقيم					
الرؤية والالتزام السياسي	√	√	√	√	√
الحقوق الاجتماعية	√	√	√	—	√
تنمية الوحدة الوطنية	√	√	√	√	√
المسؤولية الجماعية	√	√	√	—	√
الاستقرار/التماسك الاجتماعي/الشرعية	√	√	√	√	√
الاستراتيجيات					
الإصلاح التدريجي	√	√	√	—	√
تكامل السياسات	√	√	√	—	√
الاستثمار في رأس المال البشري	√	√	√	√	√
شمولية التغطية	—	√	√	—	√
نمط التنمية الاجتماعية	√	√	√	—	—
الرفاه الإنتاجي	√	√	√	√	√
العوامل الداعمة					
رأي عام مؤيد		√	√	√	√
دور كبير للنقابات العمالية	√	√	√	√	√
دور كبير لجماعات الضغط		√	√	√	√
حكومة مساندة لمطالب المواطنين		√	√	√	√
مشاركة عامة	√	√	√	√	√
الاتفاقات التضامنية	√	√	√	√	√
التخطيط/كفاءة الإدارة	√	√	√	√	√
المساءلة والشفافية		√	√	—	√
الاقتصاد					
دور فعّال للدولة في الاقتصاد	√	√	√	√	√
نمو اقتصادي قوي	√	√	√	√	√
ضرائب عالية			√	—	√
الإصلاح الهيكلي	√	√	√	√	√
الاقتصاد الكلي المختلط		√	√	—	√
العوامل الضاغطة					
الخصائص الديمغرافية					
تقليص الفروقات المناطقية	√	√	√	√	√
نفوذ الخبراء والبيروقراطية	√	√		√	√
متطلبات التحديث	√	√	√	√	√
تمكين المرأة	√	√	√		√
الحد من البطالة	√	√	√	√	√

العوامل المعوقة	الدولة				
	تونس	ماليزيا	النرويج	كوريا الجنوبية	كندا
الاقتصاد					
سياسات ليبرالية جديدة	√	√	√	√	√
تحفيز الاستثمارات الخارجية	√	√	√	√	√
تحرير الاقتصاد وخصخصته	√	√	√	√	√
عجز الميزانية/التقشف/الترشيد	√	√		√	√
عقلنة الاقتصاد	√			√	√
عدم الاهتمام بالحواجز الهيكلية	√			√	√
أولوية السياسات الاقتصادية	√			√___	√
التهرب من دفع الضرائب				√	√
ضعف الاستدامة المالية	√			√	√
العوامل المفككة					
تآكل نفوذ النقابات العمالية	√___	√___		√	√
ضعف المواقف المؤيدة				√___	√___
نفوذ قوي لأرباب العمل				√	√
ضعف مقاومة جهود التقليص				√	√
عدم تحسس الدولة لآراء المواطنين	√___			√	√
مناعة الدولة تجاه جماعات المصالح				√	√
عدم التطبيق الفعال للبرامج				√	
كسب الشرعية للنظام السياسي				√	√
ضعف الشفافية والمساءلة	√			√___	√
نوعية الخدمات					
مقاربة ترسبية	√			√	√
المزايا الاجتماعية المؤقتة	√		√	√___	√
خدمات السوق	√	√		√___	√
تقييد شروط الاستفادة	√		√	√	√
العمل كشرط للاستفادة	√	√	√	√	√
الاعتماد على الذات	√		√	√	√

(√): موجودة؛ (___): غير موجودة؛ (___√): كانت غير موجودة وبدأت تظهر؛ (√___): كانت موجودة وبدأت تتلاشى.

ثانياً- محاور إرشادية لرسم السياسات الاجتماعية في البلدان العربية

لا يقتصر مفهوم السياسة الاجتماعية في هذه الورقة على التدابير العلاجية لتصحيح أو معالجة الحاجات الأساسية، أو توفير شبكات أمان اجتماعية للجماعات المهمشة من السكان، بل يتجاوز ذلك ليشمل مجموع الاستراتيجيات الوطنية التي يعتمدها مجتمع ما لمجابهة تحديات التنمية الاجتماعية، والارتقاء إلى مستويات عالية من الرفاه الاجتماعي. ولتحقيق ذلك، لا بد من توافر شرطين رئيسيين ضمن أجندة العمل، الأول هو المشاركة في اتخاذ القرار، بمعنى أن تشارك في هذه العملية كافة فئات المجتمع ذات العلاقة، إن كان على صعيد التخطيط والصياغة والتنفيذ والمتابعة والتقييم أو على صعيد رصد الموارد وتعبئة الجهود اللازمة لها، وأن تكون كافة هذه العمليات منسقة تنسيقاً جيداً؛ والثاني هو التكامل في السياسات التنموية، من أجل تحسين فعالية القرارات وتجنب التكرار والتعارض، وتعزيز التضافر بين الجهود المختلفة، وذلك من خلال إيجاد آليات وأنظمة تنسيق وتعاون بين كافة الوزارات والإدارات والهيئات المعنية بقطاع ما من جهة، وبين هذا القطاع والقطاعات الأخرى ذات العلاقة من جهة أخرى.

وتتمحور المحاور الإرشادية لرسم السياسات الاجتماعية حول توفير إطار عام يمكن اعتماده من قبل راسمي السياسات الاجتماعية ليتمكنوا من تطوير الموارد البشرية وتعزيز قدراتها والارتقاء بكفاءاتها المهنية، وصياغة ورسم خطط وسياسات تنموية فعالة تؤدي إلى الحد من الآثار السلبية للعولمة.

وتشمل مجالات تطبيق تلك المحاور مختلف القطاعات العمّالية والتربوية والصحية والبيئية، وتلك الخاصة بالخدمات من ضمان وتأمينات ونظم حماية اجتماعية، وكذلك السكان والإسكان.

ألف- ملاحظات حول استخدام المحاور الإرشادية

١- يجب النظر إلى الإطار العام الموجه للمحاور الإرشادية الواردة في هذه الورقة على أنه كلٌ متكامل لا يمكن المساس بأحد عناصره بمعزل عن علاقة هذا العنصر بالعناصر الأخرى.

٢- تهتم المحاور الإرشادية بالعمليات المتصلة برسم السياسة الاجتماعية، ولا تهدف إلى الخوض في محتوى برامج القطاعات المختلفة للسياسات الاجتماعية من مكافحة الفقر، والصحة، والتعليم، إلى آخره.

٣- لا يعتبر الإطار العام لتلك المحاور منتجاً نهائياً غير قابل للتعديل، ولا ينطبق على كافة المجتمعات بطريقة واحدة، بل هو نموذج تتأثر محتويات عناصره بالظروف التاريخية الخاصة بكل مجتمع وثقافته وقيمه، وكذلك بأوضاعه السياسية والاقتصادية والاجتماعية.

٤- تركز الأسئلة الرئيسية، الموجهة لاكتساب مهارات رسم السياسة الاجتماعية، على كل محور من تلك المحاور، وذلك أولاً بتوصيف الإجراءات المتبعة في المجتمع موضوع الدراسة مع مقارنتها بمحاور الإطار المقترح؛ وثانياً بمحاولة تحليل وتفسير وتقييم تلك الإجراءات المتبعة؛ وثالثاً باقتراح مجموعة الحلول الكفيلة بتصحيح عمليات رسم السياسة الاجتماعية في المدى المنظور بما يتلاءم مع معطيات تلك المحاور.

باء- المسار التاريخي

لكل مجتمع تاريخ قائم لا يشكل ويبلور الذاكرة الجماعية لأبنائه فحسب، بل يحدد معالم الواقع الماثل أمامهم ونوعية التحديات التي يفرزها، مما يحتم عليهم اللجوء إلى آليات واستراتيجيات معينة تمكنهم من تحقيق ما يصبون إليه من غايات وطموحات. ولذلك، يتعين على راسمي السياسة الاجتماعية أن يأخذوا بعين الاعتبار المراحل التاريخية التي أثرت في تطور أوجه الرعاية الاجتماعية، والعوامل والظروف الثقافية والسياسية والاقتصادية والاجتماعية الفاعلة فيها، وأيضاً الظروف والأساليب والاستراتيجيات التي اتبعت لتلبية حاجات الناس في كل مرحلة زمنية

وتأثير كل منها على الأوضاع الراهنة للرعاية، إن كان على صعيد المنطلقات الفكرية والتوجهات الأيديولوجية، أو على صعيد المؤسسات والتنظيمات والهيئات القائمة. كما لا بد من الوقوف على طبيعة المشكلات أو القضايا التي تولدت أو تفاقمت عبر المراحل الزمنية وتركت آثارها على الأوضاع الراهنة، وكيفية التعامل معها في كل مرحلة، وعلاقة ذلك بأوجه الرعاية القائمة حالياً. وفي ضوء كافة المعطيات، تصاغ التشريعات أو القوانين الخاصة ببعض المشكلات، وأوجه تطويرها أو تعديلها، ونقاط قوتها أو ضعفها والآثار التي تركتها على الأوضاع الراهنة في المجتمع. وللتدليل على ذلك، يمكن النظر إلى أي قطاع من القطاعات الاجتماعية، كالتعليم والصحة والإسكان، ومحاولة رصد تطور الخدمات الخاصة به عبر الزمن وتحديد المبادئ العامة الموجهة لها والتعرف على طبيعة المشكلات التي تولدت عنها وكيفية تأثيرها على الأوضاع الراهنة للقطاع، بالإضافة إلى التشريعات والقوانين المنظمة له.

جيم- العولمة

في إطار الانفتاح المتنامي للمجتمعات على بعضها البعض عبر ثورة الاتصالات والمعلوماتية وما تأتى عن ذلك من تنامي الطموحات والآمال والتوقعات وما لذلك من تأثير على رسم السياسات الاجتماعية، تبرز أهمية تحرير الاقتصادات في البلدان النامية وإزالة الحواجز أمام حركة رؤوس الأموال والتجارة الخارجية.

وقد لجأ العديد من الدول النامية إلى استراتيجيات التكيف الهيكلي مع الرأسمالية استعدادا لولوج اقتصاداتها عصر العولمة والإفادة من ثمراتها. إلا أن هذا التوجه ترك آثاراً سلبية ملموسة على الفئات الشعبية الأكثر عرضة لمخاطر مثل هذا التوجه. وقد تحتم على حكومات تلك الدول صياغة سياسات واعتماد برامج تعوّض هذه الفئات عما حلّ بها من أزمات، إن بسبب المنافسة والبطالة والتسريح التعسفي وإغراق السوق المحلي بمنتجات رخيصة، أو بسبب فقدان الدولة للكثير من مواردها المالية دون التمكن من تعويضها، مما حدا بها إلى اعتماد سياسات مالية تقشفية تطبيقا للشروط المفروضة عليها من قبل المنظمات والهيئات الدولية، مثل البنك الدولي وصندوق النقد الدولي ومنظمة التجارة العالمية، والاتفاقات الثنائية والإقليمية.

وتظهر التجربة المصرية انعكاس "آثار الخلل البنائي الذي أصاب الاقتصاد المصري منذ بداية تطبيق سياسة الانفتاح الاقتصادي، على الأوضاع المعيشية للفقراء من الطبقة العاملة (عمال الزراعة والصناعة)، الذين أضيروا من هذه السياسات التي قذفت بأعداد كبيرة منهم خارج سوق العمل، إما بإغلاق فرص الحصول على عمل أمام العديد منهم، أو بإقصاء عدد غير قليل منهم عن أعمالهم وحرمانهم من مصادر الدخل من خلال سياسات تسريح العمالة والمعاش المبكر. وقد أسهمت تلك السياسات في ارتفاع معدلات

الفقر، ولا سيما في ظل الانخفاض الواضح في مستويات الأجور، وارتفاع معدلات التضخم التي أضافت أعدادا متزايدة لجماعات الفقراء في مصر" (السياسات الاجتماعية في جمهورية مصر العربية، الإسكوا، ص ٦٥).

وفي هذا الصدد، يتحتم على المهتمين بالسياسة الاجتماعية التنبه إلى مجموعة من القضايا التي يمكن في حال التغاضي عنها أن تتسبب في تفاقم أوضاع الفقر والحرمان وزيادة التهميش لفئات كبيرة من الناس في الدول النامية. ومن المهام التي يجب إعطاؤها الأولوية، التعرف على الآليات التي تلجأ إليها الحكومة في التعامل والتفاوض مع قوى العولمة، والتخفيف من وطأة ضغوط العولمة وشروطها والاستفادة القصوى من الفرص التي تتيحها في مجال تحرير الأسواق الداخلية، ورفع القيود وتحسين الشروط المفروضة على الاستثمارات الخارجية، وأيضاً في مجال توسعة سوق العمل وزيادة قدرة العمالة المحلية على المنافسة.

كما يعوّل على القيمين على السياسة الاجتماعية الاهتمام بمجالات حماية القطاعات الإنتاجية والعملة الوطنية من المضاربات، وكذلك الاهتمام بأنظمة الحماية الاجتماعية من ضمان اجتماعي وتعويضات البطالة وإصابات العمل والتعويضات العائلية وغيرها من أوجه الدعم. ولا بد أيضاً من التنبه إلى سياسات الخصخصة في مجالات التعليم والصحة وغيرها من المجالات الاجتماعية الأخرى، لما لذلك كله من أثر على السياسات الكلية للاقتصاد وعلى الفئات المهمشة التي تصبح أكثر انكشافا أمام قوى العولمة.

دال- الرؤية والالتزام السياسي

إن مستويات الرفاه الاجتماعي التي توصل إليها العديد من المجتمعات المتقدمة صناعياً لم تكن وليدة طبيعية لظروف تاريخية معينة مرت بها تلك المجتمعات ولا لقدرات أبنائها في انتقاء أفضل السبل لتحقيق طموحاتهم وغاياتهم فقط، بل كان لطبيعة الرؤية والالتزام السياسي للقيمين على أنظمتها بالغ الأثر في تحديد التوجهات للتعامل مع التحديات والمشكلات بنجاح.

وفي هذا الصدد، لا بد لراسمي السياسة الاجتماعية من التعرف على نوعية الرؤية والالتزام السياسي بتوفير الرفاه الاجتماعي للمواطنين، والقوى الفاعلة أو المؤثرة في بلورة هذه الرؤية وكيفية صياغتها وأوجه التعبير عنها وتاريخ صدورها، وكذلك معرفة مدى التزام هذه الرؤية بقضايا الشأن العام، وطبيعة هذه القضايا وإيجاد الآليات الملائمة لترجمة هذا الالتزام إلى سياسات وبرامج معينة في المجالات الحياتية المختلفة والقطاعات الاجتماعية والاقتصادية المتنوعة التي تشملها.

كما أنه من الضروري مواكبة المسار الخاص أو الاستراتيجية المتبعة للتأكد من تنفيذ هذه الرؤية أو الالتزام بها، والوقوف على مدى مرونتها أو قابليتها للتعديل. ولنا في استراتيجية التكيف الهيكلي للاقتصاد في مصر مثال على الرؤية والالتزام السياسي بمبادئ تحرير الاقتصاد وإزالة الحواجز الاقتصادية وأثرها على تقليص أو إلغاء دعم المواد الاستهلاكية الأساسية وما ترتب على ذلك من انعكاسات على معيشة الفئات المهمشة.

هاء- التوجهات العامة والقيم

تُحدَّد معالم السياسات الاجتماعية بمجموعة القيم والتوجهات الماثلة في المجتمع في مرحلة زمنية معينة. وغالباً ما يعبر عنها في المجتمعات الديمقراطية من خلال الأجندة الانتخابية التي تعتمدها النخب أو

الأحزاب السياسية التي تسعى عند الفوز إلى تطبيقها من خلال القرارات التي تتخذها في شتى المجالات. أما في المجتمع المصري، فإن التوجهات الأيديولوجية للنخب الحاكمة هي التي تحدد طبيعة السياسات المعتمدة.

وعلى سبيل المثال، عند قيام ثورة تموز/يوليو ١٩٥٢، كان التوجه الأيديولوجي للنخبة الحاكمة نحو الاشتراكية والعدالة الاجتماعية في تلك الفترة هو الذي يحدد طبيعة الاستراتيجيات والسياسات الاجتماعية التي اعتمدتها الحكومات المتعاقبة، ليس فقط على صعيد الإصلاحات الاقتصادية التي اتسمت بطابع التأميم والتوسع بملكية القطاع العام على حساب الملكية الفردية، بل أيضاً على صعيد السياسة الاجتماعية مثل مجانية التعليم والمساواة. أما اليوم، فإننا نرى أن توجه السلطة الحاكمة نحو إعادة التكيف الهيكلي مع الرأسمالية وإطلاق العنان للقطاع الخاص في الاستثمار، قد أدى إلى انحسار دور الدولة ليس فقط في مجال تعظيم مواردها المالية، بل أيضاً في مجال تمكين الناس، وتوفير الفرص الاجتماعية لهم وتلبية حاجاتهم الأساسية، وبخاصة الفئات والشرائح التي كانت سلطة تموز/يوليو ١٩٥٢ قد انحازت لها اجتماعيا وتنمويا (المرجع نفسه، ص ١).

وفي هذا الإطار، من المفيد لراسمي السياسة الاجتماعية تحديد طبيعة المنطلقات الأيديولوجية التي تؤثر في قرارات النظام القائم، وبلورة القيم والمبادئ العامة التي يسعى القيمون على النظام إلى تحقيقها، لما لذلك من أثر بالغ على نوعية السياسة الاجتماعية وشمولية البرامج الاجتماعية الهادفة إلى تحقيق التنمية الاجتماعية المستدامة. كما أنه من الضروري تعيين الآليات والأساليب التي تستخدم للتأكد من الالتزام بتلك التوجهات وترجمتها إلى خطوات إجرائية وبرامج نافذة، وكذلك تحديد قابلية المبادئ والتوجهات للتعديل على ضوء المتغيرات والظروف المحلية والإقليمية والدولية. ويمكن في هذا الصدد الاستعانة بالمثال الوارد أعلاه للدلالة على تأثير منطلقات الفكر الليبرالي الجديد القاضي بتحرير الأسواق وإزالة الحواجز أمامها، على سياسة تقليص أوجه دعم المواد الاستهلاكية في مصر وكيفية تنفيذ هذه السياسة ومدى تأثرها بالظروف المحلية والدولية، والآليات التي تم اعتمادها لتنفيذها أو تعديلها أو الحد من آثارها السلبية.

واو- نماذج رسم السياسات الاجتماعية

تتنوع نماذج رسم السياسة الاجتماعية مع تنوع الظروف السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية للمجتمعات، كما يختلف اعتماد نموذج واحد أو أكثر في مجتمع ما من فترة زمنية إلى أخرى. وتشير الأدبيات الخاصة برسم السياسات العامة إلى ثلاثة نماذج أساسية وهي: النموذج العقلاني العلمي، ونموذج تحكُّم الصفوة، ونموذج توازن المصالح. ونستعرض في ما يلي الصفات المميزة لكل نموذج مع تناول شروطه وعناصر تطبيقه والعوامل المساندة أو المعوقة لإنجاحه.

١- النموذج العقلاني العلمي

تعتمد بعض المجتمعات في صياغة سياساتها العامة على النموذج العقلاني العلمي لضمان الموضوعية في التعامل مع المشكلات الاجتماعية السائدة واتخاذ الإجراءات الكفيلة بالقضاء عليها أو الحد منها. ويتطلب هذا النموذج تواجد مراكز للبحث العلمي تتيح إجراء الدراسات الخاصة بالقضايا والمشكلات الاجتماعية والاقتصادية والسياسية بغرض توفير المعرفة العلمية والدقيقة لطبيعة تلك المشكلات. كما يتطلب أيضاً معرفة تفضيلات المجتمع وقيمه ومدى أهمية كل منها وتعيين السياسات البديلة الموصلة لها مع معرفة

كافة النتائج المترتبة على اعتماد كل من هذه البدائل، وكذلك محاولة المفاضلة بينها بحسب مردود كل منها، ومدى قدرتها على تحقيق الأغراض المرجوة، وعندها يتم اختيار البديل الأكثر فعالية.

ومن شروط هذا النموذج، توافر هيكلية تنظيمية على قدر كبير من الكفاءة تكون قادرة على تقديم المعطيات الموضوعية الدقيقة عن خصائص المجتمع وتغير ظروفه واتجاهات قيمه، كي يتسنى للقيمين على رسم السياسة الاجتماعية اتخاذ قراراتهم بشكل عقلاني. وتجدر الإشارة في هذا الصدد إلى إمكانية استخدام هذا النموذج بالتزامن مع النموذجين الآخرين أي تخطيط الصفوة وتوازن المصالح، على أن غلبة نموذج على آخر تحصل في العادة نتيجة لطبيعة النظام السياسي الماثل في المجتمع ومجموعة قراراته وأولوياته.

ويمكن الاستدلال لتطبيق هذا النموذج عن طريق إعداد أوراق استراتيجية لمكافحة الفقر، حيث يشرف مجموعة من الخبراء والباحثين المستقلين على دراسة المشكلة وتحديد أبعادها وحجمها والفئات المتضررة منها، وذلك بالاعتماد على المعطيات الميدانية التي تُجمع بشكل منهجي. ويصار إلى تحديد البدائل والحلول لمعالجة جذور هذه المشكلة وتجلياتها، وذلك بحسب القيم السائدة في المجتمع، ثم اختيار البديل الأكثر فعالية بشكل موضوعي ومتجرد عن أهواء ومصالح أصحاب السلطة والنفوذ وبالموازنة بين التكلفة والمردود لكل بديل.

٢- نموذج تحكُّم الصفوة

تسود قرارات الصفوة واختياراتها في المجتمعات التي لا تملك الآليات الديمقراطية لانتخاب الحكام ومحاسبتهم ومساءلتهم، وبالتالي تكون القرارات فوقية من أعلى إلى أسفل، وتفتقر إلى المشاركة الشعبية التي إن وجدت، تكون في الغالب تعبيراً عن قيم واختيارات الصفوة التي تتحكم بتشكيل رأي الجماهير.

ويذكر في هذا الإطار أن نموذج الصفوة هو السائد في عمليات رسم السياسات العامة في المنطقة العربية، مع مشاركة محدودة ومقيدة، إن لم تكن منعدمة، للتيارات والأحزاب والتنظيمات الشعبية. وبالتالي فإن القرارات العامة قليلاً ما تعبر عن مصالح الشعب وطموحاته ورغباته. كما يمكن أن يحدث تقارب في مصالح ذوي النفوذ السياسي والاقتصادي مما يعزز من قوة السلطات الحاكمة، ويقلل التركيز على السياسات الاجتماعية الموجهة نحو مشاكل الفقر، وعدم المساواة، والأمية، والتهميش، ويجعلها أقل تجاوبا مع قضايا الشأن العام.

وفي هذا الصدد، يتوجب على القيمين على رسم السياسة الاجتماعية إعطاء الأهمية لتحديد هوية أعضاء النخب الفاعلة في اتخاذ القرارات، والتعرف على أدوارهم ومراكزهم وأولوياتهم، والعمل على تحديد اختياراتهم البديلة. ولمزيد من الكشف عن تأثيرهم في عمليات صنع القرار، لا بد من التعرف على الجهات التي يعملون معها أو التي يمثلونها وعلى علاقاتهم بمنظمات وهيئات المجتمع المدني المحلي والعالمي، وكيفية التعاون والتنسيق فيما بينهم. ومن الأهمية بمكان، رصد الآليات التي يتّبعها أعضاء تلك النخب لصياغة قراراتهم أو التأثير على قرارات الآخرين، وكذلك الموارد أو المعطيات التي يستخدمونها لتحقيق أهدافهم.

٣- نموذج توازن المصالح

يعتمد هذا النموذج على مجموعات المصالح الجيدة التنظيم للتأثير في القرارات الحكومية، وذلك من خلال سعيها إلى بلورة مجموعة من المطالب يتوافق عليها أعضاؤها. ويحدث أن تتواجد أكثر من مجموعة

تلتقي مطالبها أو تتعارض مع تلك الخاصة بمجموعات أخرى، الأمر الذي يحدث صراعاً أو تنافساً فيما بينها، مما يحتم على متخذي القرار أن يوازنوا بين كافة تلك المطالب. وعادة ما يتم ذلك بناء على التأثير النسبي لكل مجموعة منها.

وتتشكل جماعات المصالح من أفراد الشعب وتنظيماته المدنية غير الحكومية، مثل النقابات العمالية، واتحادات الصناعات المهنية والعلمية، والمؤسسات الخيرية، والجماعات الأهلية، التي غالباً ما تقوم بدور الدفاع عن مصالح الناس المشمولين بنشاطها أو عن المصالح العامة في نطاقها الأوسع، وذلك بتناول مشاكل أو قضايا بعينها. ومن بين المهام الأخرى التي تضطلع بها هذه المنظمات والتي تُحدَّد من خلالها فاعلية تأثيرها في السياسات العامة، حشد وتعبئة الناس والموارد. وفي هذا الصدد، تتفاوت قدرات وفاعلية تلك المنظمات على التأثير في السياسات العامة، وذلك بحسب طبيعة النظام السياسي والبيئة الثقافية الخاصة بالمجتمع، وكذلك الضغوطات الخارجية التي أضحى تأثيرها أكبر ضمن متطلبات العولمة وشروط منظماتها الدولية.

كما تضم جماعات المصالح أفراداً ومجموعات من الإدارات البيروقراطية للدولة والأحزاب السياسية ونقابات أصحاب العمل في القطاعات الإنتاجية، وكذلك العاملين في وسائل الإعلام والصحافة الذين غالباً ما يتبنون القضايا العامة ويدافعون عنها ويسعون إلى التأثير في القرارات الخاصة بها.

وعلى الرغم من تنامي دور المنظمات الأهلية في مصر في العقدين الأخيرين من القرن العشرين، وتزايد الوعي عند العاملين فيها والمتطوعين، وعلى الرغم أيضاً من وجود مناخ سياسي واجتماعي يهيئ لها دوراً فاعلاً في مجال التنمية، إلا أن قانون تنظيم نشاطاتها الذي صدر عام ١٩٦٤ أخضعها لإشراف الدولة وتوجيهها ومراقبتها. وفرض هذا القانون رقابة سابقة ولاحقة على إنشاء الجمعيات، وأكد على الحق في حل أو دمج الجمعيات دون طلب ذلك من المحكمة. وبمقتضى هذا القانون أنشئت الاتحادات الإقليمية والنوعية التي تمثلت فيها وزارة التأمينات والشؤون الاجتماعية ووزارات أخرى وحدث اندماج بين الاتحادات ووزارة الشؤون الاجتماعية بحيث أصبحت أكثر تعبيرا عن رؤية الوزارة منها عن رؤية المنظمات الأهلية. وفي عام ١٩٩٤، غيرت الحكومة ثلاث مواد من القانون بهدف إبعاد موظفي وزارة الشؤون الاجتماعية والوزير عن رئاسة الاتحاد العام للجمعيات، واستبدالهم برئيس ومجلس يعينه رئيس الجمهورية (المرجع نفسه، ص ١٥).

والملاحظ أن مشاركة المواطنين في إدارة شؤونهم المحلية تعتبر مسألة شكلية نظراً إلى عدم توافر الوعي بين المواطنين بما يسمح بمشاركتهم مشاركة فاعلة في إدارة شؤونهم المحلية؛ والاعتماد على الحكومة في التفكير في المشروعات واختيارها وتمويلها؛ وعدم وجود الثقة اللازمة لدى المواطنين في الإدارة المحلية بمستوياتها المختلفة باعتبارها جزءاً من السلطة، مما يؤدي إلى إحجامهم عن الاشتراك في مشروعات التنمية المحلية (المرجع نفسه، ص ١٨).

وهناك عدد من المشكلات التي تواجه العمل النقابي في مصر وتعوق مشاركته في عملية التنمية. وتتمثل هذه المشكلات في تدني نسبة المشاركين في العمل النقابي، وخاصة المرأة، وفي العلاقة بين التنظيمات النقابية العمالية وأصحاب الأعمال، وفي الافتقار إلى قاعدة بيانات، وفي تعدد تشريعات العمل وتعرضها للتغير المستمر، مما أدى إلى قصور العمل النقابي وعدم قدرته على المشاركة في عملية التنمية بكفاءة (المرجع نفسه، ص ٢١).

وجملة القول إن واقع عملية صياغة القرار في مصر وإدارة شؤون المجتمع والدولة يواجه العديد من التحديات، من أبرزها:

(أ) شبه انعدام دور الأحزاب في صناعة القرار، بالإضافة إلى أن تأثيرها يعتبر محدوداً ولا يغير شيئاً في الغالبية العظمى من القوانين والقرارات التي يعرضها الحزب الحاكم على المجلس؛

(ب) صعوبة تحقيق الهدف المتمثل في تداول السلطة على أسس حزبية في الأفق المنظور، لأسباب قانونية تتعلق بالعملية الانتخابية وبعامل العصبية والقبلية في تحديد الفائزين في الانتخابات؛

(ج) امتلاك رئيس الجمهورية عمليا كافة السلطات، رغم أن الدستور ينص على فصل السلطات، مما يحدث تداخلاً والتباساً بين السلطتين التشريعية والتنفيذية؛

(د) البيروقراطية الشديدة التي يعاني منها نظام الإدارة في مصر والتي ما زالت تحول دون ممارسة الحكم المحلي؛

(هـ) رمزية مشاركة المرأة في العمل السياسي على مستوى الأحزاب أو المجالس التشريعية العامة أو في مجلس الشعب أو على المستوى المحلي؛

(و) المعوقات القانونية والمالية والأمنية والإدارية، وضعف الخبرة البشرية التي تعاني منها الجمعيات الأهلية، في سياق انحسار دور الدولة وقدراتها في دعم السياسات الاجتماعية. وقد أفضى كل هذا، متفاعلاً، إلى بقاء دور الجمعيات الأهلية في السياسات الاجتماعية ومشروعات التنمية محدوداً، مع ملاحظة غلبة الطابع الخدمي الخيري على معظم نشاطاتها (المرجع نفسه، ص ٢٢).

ويتطلب كل ذلك من العاملين في مجال صياغة السياسات العامة التنبه إلى أدوار كافة جماعات المصالح والآليات التي تلجأ إليها لتعبئة وتنشيط الرأي العام، وكذلك الآليات التي تعتمدها في التعاون والتنسيق فيما بينها، بالإضافة إلى الموارد الفنية والبشرية التي تتوافر لديها من أجل التأثير في القرارات العامة والإشراف على تنفيذها ومتابعة تقييمها. وفي هذا الصدد، لا بد من إيلاء أهمية خاصة للأساليب والآليات التي تعتمدها جماعات المصالح في فض نزاعاتها والتغلب على صراعاتها وإجراء المفاوضات فيما بينها.

كما يجب التنبه إلى دور التشريعات والقوانين العامة في وضع المعايير والضوابط التي تنظم أو تقيّد عمل تلك الجماعات، والتي قد تعزز أو تقلل من فعالية السياسات الاجتماعية في تلبية الحاجات والمطالب الفعلية لغالبية المواطنين.

زاي- نهج التنمية الاجتماعية

يتمثل نهج التنمية الاجتماعية في أنه يتناول السياسة الاجتماعية كجانب من جوانب استراتيجية أوسع للإصلاح تشمل السياسات الاقتصادية والعمالة، بحيث تصبح هذه المجالات، مع المسائل الاجتماعية مثل الفقر وعدم المساواة وقضايا العدالة الاجتماعية، مترابطة ومتكاملة ويعزز بعضها بعضاً.

ولهذا النهج أهمية خاصة بالنسبة إلى دول منطقة الإسكوا حيث إن غالبيتها تعالج المسائل المتعلقة بالسياسة الاجتماعية من منظور الأعمال الخيرية الدينية وتضعها في مرتبة أدنى من المرتبة التي تضع فيها مسائل الاقتصاد الكلي والسياسة. ويتضح هذا المنظور في إطار العمل الاجتماعي الذي يعالج المسائل الاجتماعية بحسب القطاع وبشكل مستقل عن الاقتصاد الكلي.

ويضاف إلى ذلك، أن ما قامت به بعض بلدان المنطقة في إطار إعادة الهيكلة من خصخصة الأصول، والتخلي عن السيطرة المباشرة على قطاعي الاستهلاك والخدمات، وتقليل الدعم، وإعطاء أولوية لطلب السوق على الحاجات الاجتماعية، وفتح بعض القطاعات أمام المنافسة الاقتصادية، حتّم على تلك البلدان الاستعاضة عن برامجها الداعمة بخطط شبكات أمان لها أهداف أكثر تحديداً. وقد أدى ذلك إلى تقلص عدد من برامج الدعم العام التي أضحت أقل شمولية وأضيق نطاقاً مما كانت عليه في السابق، وزيادة البطالة في القطاع غير الرسمي واعتماد الناس على ترتيبات خاصة باللجوء إلى الأسرة والأعمال الخيرية.

وتعبّر التجربة المصرية في هذا المجال أصدق تعبير عن هذا التوجه ومضامينه، حيث يشير التقرير الخاص بسياساتها الاجتماعية إلى أنه مع استراتيجية إعادة التكيف التي اعتمدتها الدولة منذ التسعينيات، وإطلاق العنان للقطاع الخاص في الاستثمار، "فقدت الدولة، سلطة ومؤسسات، الكثير من الموارد المالية، فانحسر دورها في تمكين الناس، وتوفير الفرص الاجتماعية لهم وتلبية حاجاتهم الأساسية، وتم إجهاض أو تفريغ كثير من السياسات الاجتماعية من مضامينها التنموية كمجانية التعليم وعدالة توزيع فرصه، وتحسين الأجور، والارتقاء بالصحة. وهكذا تركز العمل الاجتماعي في معنى ضيق ومحدد، لعلاج المشكلات الاجتماعية ودعم المعوزين والمحتاجين وذوي الاحتياجات الخاصة. واهتم التعليم بالكم أكثر من الكيف، مع توجهات لا تخلو من عشوائية في الاستيعاب والقبول. واهتمت السياسات الصحية بعلاج بعض الأمراض، وتُرك العنان، أحياناً بلا ضوابط، للقطاع الخاص للاستثمار في الصحة والتعليم. وسادت البيروقراطية وعدم الشفافية وغياب المحاسبة في أداء الكثير من المؤسسات الحكومية" (المرجع نفسه، ص ١). وقد أرجع التقرير تلك التداعيات إلى "إغفال المكون الاجتماعي للتنمية واعتباره مكملاً وربما جزئياً في استدامة التنمية، وانحسار العمل الاجتماعي في معنى خدمي خيري، وتجزئة السياسات الاجتماعية وافتقارها إلى التكامل، واعتبار الخدمات الاجتماعية منحا من الدولة لا حقوقاً إنسانية أصيلة" (المرجع نفسه، ص ٢).

وفي ضوء هذا الواقع الذي يختزل التنمية في البعد الاقتصادي، وبغرض استبداله بمنظور تكامل عملية التنمية ببعديها الاقتصادي والاجتماعي، لا بد من إعادة النظر في المسارات التنموية السائدة في دول المنطقة، بحيث لا يقتصر دور الدولة على تنظيم العمليات الاقتصادية والاجتماعية، بل يتعداه إلى الموازنة بين تنظيم هذه العمليات والتدخل فيها، ليس فقط للحد من المخاطر الاجتماعية، بل أيضاً لتمكين المواطنين، وذلك من خلال مساهمتها المباشرة في تعديل المسارات التنموية كإيجاد فرص العمل وتوجيه الاستثمارات الخارجية توجيها يفيد غالبية المواطنين دون تهميشهم أو إقصائهم. وهكذا لا تبقى عملية الاستثمار في رأس المال البشري مقتصرة على إتاحة فرص التعليم والتأهيل، بل تصبح متزامنة مع إجراءات كفيلة بربط مخرجات هذه العمليات باحتياجات الأسواق مع العمل الجاد والفعال لتشجيعها على استيعاب تلك الطاقات.

حاء- كفاءة الإدارة العامة

على الرغم من تواصل انحسار دور الدولة في عمليات التنمية الاقتصادية والاجتماعية لمجتمعاتها، الذي أملته مبادرات الإصلاح الهيكلي لاقتصاداتها، إلا أنه "وبحلول منتصف التسعينيات، أضيف مفهوم الحكم الصالح إلى أجندة التنمية، بعد أن أصبح واضحاً أن لا الأسواق ولا الديمقراطية قادرة على العمل بنجاح

وربما حتى مجرد العمل، ما لم تتمكن الحكومات من رسم وتنفيذ سياسات عامة سليمة، وإدارة الموارد بالعدل والإنصاف، والتحلي بالشفافية والكفاءة، والتجاوب الفعلي مع مطالب الرعاية الاجتماعية والمطالب الاقتصادية للمواطنين" (نحو سياسات اجتماعية متكاملة في الدول العربية: إطار وتحليل مقارن، الإسكوا، ٢٠٠٥، ص ٢١).

ومن متطلبات نجاح العمل التنموي تحلي العاملين في القطاع العام بالقدرات والكفاءات اللازمة لرسم السياسات الاجتماعية والعمل على تنفيذها والإشراف عليها ومتابعتها وتقييمها بفعالية، مع التوجه الدؤوب نحو تطوير تلك القدرات والمهارات والارتقاء بمستوياتها بشكل مستمر. غير أنه لا بد من أن تواكب عملية تنمية تلك القدرات، أو أن تسبقها، عملية إيجاد الصيغ أو الهياكل التنظيمية اللازمة لتصميم وتنفيذ السياسات بكفاءة وفعالية، مع العمل على توفير الموارد المالية الضرورية لها. كما لا بد من إيجاد آليات خاصة لضمان حسن استغلال هذه الموارد مع الحفاظ على درجة عالية من المسؤولية والشفافية.

وتعاني غالبية الدول العربية من قصور في توافر الكفاءات والقدرات البشرية في إداراتها العامة وغياب روح المسؤولية وانعدام الشفافية وسيادة المحسوبية والزبائنية بين موظفيها، إن على صعيد التوظيف أو الترقية أو على صعيد تلزيم المشاريع والصرف على المشتريات أو حتى على صعيد حصول المواطنين على الخدمات الاجتماعية والاستفادة من امتيازاتها. وكل ذلك مرده غياب أو عدم تطبيق المعايير الخاصة بكفاءة وفعالية الأداء، وعدم وجود مقاييس للنجاح والفشل.

وتجدر الإشارة إلى أهمية استعداد العاملين في القطاع الحكومي للتجاوب المسؤول مع احتياجات ورغبات وشكاوى المواطنين على مردود القرارات التي يتخذونها، إن على صعيد الإدارة المركزية أو على صعيد الإدارة المحلية. ولكفاءة الإدارة أثرها الفعّال ليس فقط على مردود البرامج التنموية بل أيضاً على المشاركة الشعبية في العمليات التنموية. ولنا في البرنامج القومي للتنمية الريفية المتكاملة "شروق" في مصر خير دليل على ذلك الأثر، إذ يُظهر التقرير الخاص بالسياسات الاجتماعية في مصر أن المشكلات التي تعرقل جهود التنمية في إطار عمل هذا البرنامج تتلخص في عدم كفاية تأهيل وإعداد وتدريب الكوادر التنظيمية والإدارية وتعديل اتجاهاتها؛ ونقص التمويل الحكومي لتحقيق مستوى معدلات التنمية المطلوبة؛ وشيوع النظرة الضيقة إلى البرنامج باعتباره منافساً لبرامج الوزارات الأخرى في مجال التنمية الريفية. ويضاف إلى ذلك، عدم توافر درجة كافية من الثقة بين المواطنين والإدارة المحلية بمستوياتها المختلفة باعتبارها جزءا من السلطة، مما يؤدي إلى إحجامهم عن المشاركة في مشروعات التنمية المحلية (السياسات الاجتماعية في جمهورية مصر العربية، الإسكوا، ص ١٨-١٩).

طاء- عملية التخطيط

يُعتبر التخطيط للسياسة الاجتماعية عملية مفصلية ومركبة لنجاح الجهود التنموية في المجتمع، إذ غالباً ما تتداخل فيها القطاعات بأنواعها، وكذلك القيمون على كل منها بأوزانهم ونفوذهم السياسي والاقتصادي والاجتماعي. ولا تعتبر هذه العملية حكراً على الإداريين في القطاع العام ولا على الخبراء العاملين فيه، بل تشترك أيضاً في بلورتها هيئات ومنظمات القطاع الأهلي، والنقابات، والاتحادات، والأحزاب السياسية، وكذلك وسائل الإعلام المكتوب والمسموع، ومراكز الأبحاث، وفئات الشعب المعنية، إضافة إلى أعضاء القطاعات الإنتاجية من صناعية وتجارية وخدماتية. ولا يخفى ما للمحيط السياسي والاجتماعي والثقافي والسياق التاريخي لمجتمع ما من أثر في تحديد آليات التفاعل بين كافة هؤلاء الفرقاء، إذ يغلب

نموذج توازن المصالح بشكل عام في المجتمعات التي تسودها الديمقراطية، وإن تفاوتت مستوياتها، على عكس المجتمعات التسلطية التي يغلب عليها نموذج تحكُّم الصفوة.

وتمر عملية التخطيط للسياسة الاجتماعية وتنفيذها بمراحل متتالية تبدو للوهلة الأولى مرتبة بشكل دائري، إلا أن ترتيبها بهذا الشكل يعتبر أحد المحاولات نظراً إلى أن أية مرحلة من مراحلها يمكن معاودة الانطلاق منها واعتمادها كخطوة أولى في عملية التخطيط. وتشتمل هذه العملية على تسع مراحل تبدأ باختيار وتحديد المشكلة أو القضية، وتنتقل إلى اختيار أو تحديد الأولويات ووضعها على جدول الأعمال، ومن ثم تحديد وصياغة أغراضها وأهدافها وتحديد بدائلها وتقييم مردود كل منها، لتنتقل إلى عملية الاختيار بين البدائل والبدء بتنفيذ البديل الذي تم التوافق عليه ومتابعة تنفيذه وتقييمه.

وللتدليل عمليا على مراحل التخطيط للسياسة الاجتماعية الواردة أعلاه، سوف نضرب مثلين افتراضيين على قضيتين من المجتمع المصري، الأولى قضية العمالة العائدة من الخليج إبان غزو الكويت، والثانية قضية مواجهة الفقر. ولا يعتبر تطبيق مراحل التخطيط للسياسة الاجتماعية على هاتين القضيتين بالضرورة انعكاسا للوقائع، وإن بدا في بعض مراحل قضية مكافحة الفقر أقرب إلى هذه الوقائع.

١- قضية العمالة العائدة من الخليج

إبان غزو العراق للكويت عام ١٩٩٠، ضجت الصحف المصرية ووسائل الإعلام الخاص بمشكلة عشرات الآلاف من الأسر المصرية التي عادت من الكويت من دون أية مدَّخرات، والتي أضحى معيلوها بلا دخل يذكر ولا عمل يرجى. وقد تبنى قضية هؤلاء بعض أعضاء المجالس المحلية وبعض الجمعيات والهيئات الأهلية التي آلت على نفسها تعبئة الجهود الشعبية للضغط على أعضاء مجلس الشعب من أجل إدراج هذه القضية على جدول أعماله في أقرب دورة تشريعية له. كما تم اللجوء إلى مركز خاص للدراسات والبحوث لإعداد بحث مفصل للمعطيات الديمغرافية والاقتصادية والاجتماعية لتلك الأسر من أجل تحديد احتياجاتها الفعلية.

وعلى الرغم من القيود التي فرضت على أرباب هذه الأسر لدى تنظيم أنفسهم للتظاهر، إلا أنه قدّر لبعض ممثليهم أن يقابلوا بعض أعضاء مجلس الشعب الذين وعدوا بإبراز هذه القضية ومناقشتها في أحد اجتماعاتهم. وقد تم تحويل الالتماس الذي تقدم به أصحاب هذه القضية مرفقا بالدراسة المعدة من قبل مركز البحوث إلى اللجان المختصة في مجلس الشعب لدراستها وتقديم التوصيات بشأنها. وقد تصادف عرض هذه القضية مع غيرها من القضايا المدعومة من قبل بعض السياسيين وأصحاب النفوذ، الأمر الذي أدى إلى عدم إعطائها الأولوية نظراً إلى ضعف نفوذ الجهات المناصرة لها من جهة ومحدودية الموارد المالية المتوافرة من جهة أخرى.

ويُظهر المسار الذي اتخذته هذه القضية تضافر جهود العديد من فعاليات المجتمع المدني للتعريف بها وإثارتها أمام الرأي العام وجعلها تبرز كقضية جديرة بالاهتمام. إلا أنه نظراً إلى فقدان مؤيديها والمدافعين عنها للنفوذ المطلوب، لم تحصل على تأييد أصحاب القرار، بل تمكنت قوى أخرى أكثر نفوذاً من تمرير قضايا أخرى تعكس مصالحها على أنها أولويات، وبالتالي حصلت هذه القوى على الموارد المالية على الرغم من ندرتها.

وهكذا يبدو أن قضية العمالة العائدة من الخليج بدأت بمرحلة تحديد المشكلة وتعريفها حسب "نموذج توازن المصالح"، إلا أنها في مرحلة تحديد القضايا وأولوياتها، سرعان ما اصطدمت بنموذج تحكُّم الصفوة الذي غلّب مصالح القلة من أعضائه على المصالح الجماعية، الأمر الذي عادة ما يؤدي إلى رسم سياسات اجتماعية غير مسؤولة.

٢- قضية مكافحة الفقر

لقد أعطت السلطات قضية مكافحة الفقر الأولوية على غيرها من القضايا الاجتماعية الأخرى، وذلك بغرض الحد من الآثار الجانبية لبرامج الإصلاح الاقتصادي والتكيف الهيكلي التي تمثلت في ازدياد نسب البطالة وخاصة بين الفئات الشابة وارتفاع معدلات الفقر ومعدلات التضخم وانخفاض مستويات الأجور، مما زاد عدد الفقراء في مصر. وقد أنشئ الصندوق الاجتماعي للتنمية عام ١٩٩١ كمبادرة مشتركة بين الحكومة المصرية والبنك الدولي وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي بغرض تنمية الموارد البشرية ودفع عجلة التنمية الاقتصادية، إضافة إلى دوره كشبكة أمان اجتماعية تعمل على تخفيف الآثار السلبية لبرنامج الإصلاح الاقتصادي من خلال تحييد الفقر والحد من مشكلة البطالة.

ويُظهر هذا المثال أثر نموذج تحكُّم الصفوة ليس فقط على مرحلة تحديد الفقر كقضية جديرة بالاهتمام، بل أيضاً على المراحل التالية، بدءاً من إعطاء هذه القضية الأولوية ووضعها على الأجندة وتحديد الغايات والأهداف المرجوة من مكافحتها وانتقاء الأفضل لذلك، مروراً بتصميم البرامج ورصد الموارد المالية والبشرية اللازمة لتنفيذها، وانتهاء بعملية التقييم، علماً بأنه يمكن الاستعانة بالنموذج العلمي والعقلاني في بعض مراحل عملية التخطيط، وخاصة في مرحلة تحديد المشكلة وأبعادها، كي تطعم القرارات بطابع موضوعي.

إلا أن تمسك أفراد الصفوة بمصالحهم، عادة ما يتغلب على القرارات العلمية التي غالباً ما يخبو أثرها في هذا المضمار. وهذا ما يظهر جليا في عملية اختيار الدولة للصناديق الاجتماعية كأداة لتعزيز التنمية الاقتصادية، بدلاً من اعتماد مقاربات أكثر جذرية تهدف إلى استئصال منابع الفقر والقضاء عليه باعتباره نتاجا لعمليات بنائية معقدة تكمن في الاقتصاد السياسي للدولة وتعجز شبكات الأمان الاجتماعي عن التعامل معها.

ياء- الاستثمار في رأس المال البشري

أضحى الاهتمام المتزايد بدور رأس المال البشري من مسلمات التنمية الاجتماعية. وهذا ما تؤكده النظريات التي تعتبر أن العلاقة بين النمو والكفاءة من ناحية، وإعادة التوزيع والمساواة من ناحية أخرى، يمكن أن تكون علاقة إيجابية ويعزز بعضها بعضاً. كما جرى التأكيد في السنوات الأخيرة على أن الفقر لا يمكن حصره في نقص الدخل، بل لا بد من أخذ جميع أبعاد الفقر بعين الاعتبار إذا كان المطلوب مكافحته وتحقيق الرفاه، وينبغي أن يُنظر إلى الإنفاق الاجتماعي ليس كمجرد استهلاك عام بل كأحد العناصر التي تنطوي عليها التنمية الاقتصادية والبشرية (نحو سياسات متكاملة للتنمية الاجتماعية: تحليل مفاهيمي، الإسكوا، ٢٠٠٤، ص ٤٩). وهكذا، لم تعد مؤشرات التنمية تقاس فقط بما تمثله الزيادة في نصيب الفرد من الناتج القومي الإجمالي أو الاستهلاك، أو بتحسين الخدمات الصحية والتعليم، بل أصبح يُنظر أيضاً إلى زيادة القدرات كمعيار أساسي للتنمية البشرية.

وفي هذا الإطار، يبرز واقع العمالة وخصائصها وحجمها والتحديات التي تواجهها كأحد أهم عناصر التنمية الاجتماعية التي يجب على راسمي السياسة الاجتماعية الاهتمام بها. كما لا بد من النظر إلى واقع أنظمة التعليم والتأهيل والتدريب وتعيين الآليات اللازمة لربط مخرجات تلك الأنظمة باحتياجات سوق العمل. لكن، وفي ضوء تدفق الاستثمارات الخارجية وتحرير الاقتصاد وإلغاء الرسوم والضرائب وعقد الاتفاقيات الدولية والإقليمية، وما تبع ذلك من سعي الحكومات الوطنية إلى خفض تقديم خدمات الرعاية إلى أدنى مستوياتها، أو حصول ما اصطلح على تسميته بالإغراق الاجتماعي لجعل البلد أكثر جاذبية للاستثمارات الخارجية، أصبح لزاما على صنّاع السياسة الاجتماعية اقتراح الصيغ البديلة من قوانين وتشريعات لقيام الدولة بالتدخل ومساندة العمالة الوطنية في مواجهة تحديات العولمة، ليس فقط من خلال توفير شبكات الأمان الانتقائية، بل وأيضاً من خلال آليات وضوابط تنظيمية واسعة النطاق، تحمي المواطن من ممارسات التسريح والمعاش المبكر وتخفيض الرواتب والتضخم، والتي عادة ما تفاقم من تهميشهم وحرمانهم من المشاركة في أشكال النشاط الاقتصادي وإقصائهم عن الوصول إلى الأوضاع الاجتماعية أو الحصول على الموارد التي تمكنهم من التعبير عن أنفسهم ومصالحهم بطريقة مستقلة، داخل السياق السائد من القيم والمؤسسات.

كاف- الاستدامة المالية

إن للموارد المالية أثراً ملموساً في اختيار الحلول للمشكلات الاجتماعية وتفضيل بعضها على البعض الآخر. وغالباً ما تتنافس أكثر من قضية أو مشروع على موارد مالية محدودة. وعندها يصبح لزاماً على أصحاب القرار تأجيل بعض القضايا أو تفادي مقاربة أكثر من قضية في آن معاً. بيد أن معظم السياسات الاجتماعية تتطلب، وبصورة مستمرة، استدامة مواردها المالية، لا بل العمل على تنميتها وزيادة حجمها إذ ما أريد لها النجاح في بلوغ غاياتها المرجوة بكفاءة وفعالية.

ويعتبر صندوق الضمان الاجتماعي أحد الأمثلة التي يمكن أن تضرب في هذا الصدد لما لموارده المالية واستدامتها من أثر كبير على نجاعة أدائه واستمراريته. فتعويض التقاعد وما يعرف بالمعاش غالباً ما يتطلب التعاون بين العمّال وأرباب العمل والدولة بغرض تمويله، كما أن موارد الدولة تتوقف على كفاءة النظم الضريبية التي تعتمدها ومردودها على الميزانية العامة. وكل ذلك يتأثر إلى حد كبير بأنماط النمو الاقتصادي ومقدرته على تجاوز الأزمات التي تواجهه بفعالية. ولا يخفى ما لحسن استثمار تلك المدخرات في أصول مضمونة كالعقارات والمشاريع الإنتاجية، من بالغ الأثر على قدرات صندوق الضمان على الإيفاء بالتزاماته المالية على المديين المتوسط والبعيد، مع الأخذ بعين الاعتبار الاتجاهات الديمغرافية المستقبلية كنسبة المواليد وزيادة العمر والهجرة الشابة.

وتجدر الإشارة إلى أهمية تعزيز أوجه التعاضد والتكافل التقليدية بين أعضاء الأسرة الواحدة، وبينها وبين المجتمع المحلي وتنظيماته، وخاصة نظم الزكاة، وذلك من أجل التعويض عن النقص في التغطية الاجتماعية لأوجه الرعاية الرسمية. أما أوجه الهدر في الميزانية العامة والأعباء المالية للبيروقراطية الحكومية وتضخم حجمها وأنماط الفساد والمحسوبية السائدة فيها، وغياب الشفافية والمحاسبة، فإنها كلها تؤدي إلى إفشال كل غاية نبيلة مرجوة من أية سياسة اجتماعية.

المراجـــع

اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا. نماذج السياسات الاجتماعية: التجربة التونسية ودلالاتها. سلسلة دراسات السياسات الاجتماعية (٢)، الأمم المتحدة، نيويورك، ٢٠٠٣.

اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا. نحو سياسات متكاملة للتنمية الاجتماعية: تحليل مفاهيمي. سلسلة دراسات السياسات الاجتماعية (٨)، الأمم المتحدة، نيويورك، ٢٠٠٤.

اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا. نحو سياسات اجتماعية متكاملة في الدول العربية: إطار وتحليل مقارن، الأمم المتحدة، نيويورك، ٢٠٠٥.

اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا. السياسات الاجتماعية في جمهورية مصر العربية.، الأمم المتحدة، دون تاريخ.

Economic and Social Commission for Western Asia. Social Policies in Norway. Social Policies Series, Number 3. United Nations, New York, 2001.

Economic and Social Commission for Western Asia. Social Policies in Canada. Social Policies Series, Number 1. United Nations, New York, 2002.

Economic and Social Commission for Western Asia. Social Policies in Malaysia. Social Policies Series, Number 4. United Nations, New York, 2003.

Economic and Social Commission for Western Asia. Transforming the Developmental Welfare State in the Republic of Korea. Social Policies Series, Number 6. United Nations, New York, 2003.