Distr.
GENERAL

E/ESCWA/SD/2002/6
23 December 2002
ORIGINAL: ARABIC

UN ECONOMIC AND SOCIAL COMMISSION
FOR WESTERN ASIA

2 [illegible]-03- 2003

اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا

معهد التخطيط القومي

بمشاركة

برنامج الأمم المتحدة الإنمائي

المركز البرلماني الكندي

مؤسسة كونراد أديناور

اجتماع الخبراء
حول
الحكم والتنمية الاقتصادية والاجتماعية ومكافحة الفقر

القاهرة، ١١-١٣ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠١

سلسلة دراسات مكافحة الفقر (١٤)

الأمم المتحدة
نيويورك، ٢٠٠٢

ملاحظة: طبعت هذه الوثيقة بالشكل الذي قدمت به ودون تحرير رسمي.

02-0807

تمهيـــد

يحتوي هذا المطبوع على التقرير النهائي والوثائق المنبثقة عن اجتماع فريق الخبراء حـــول الحكم والتنمية الاقتصادية والاجتماعية ومكافحة الفقر الذي عقد في القاهرة خلال الفـــترة مـــن ١١ ولغاية ١٣ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠١. وقد نظمت لجنة الأمم المتحدة الاقتصاديـــة والاجتماعيـــة لغربي آسيا (الإسكوا) هذا الاجتماع بالتعاون مع معهد التخطيط القومي بالقـــاهرة، وبرنـــامج الأمـــم المتحدة الإنمائي، والوكالة الكندية للتنمية الدولية، ومؤسسة كونراد أديناور. ويُبرز هـــذا المطبـــوع مناقشات المشاركين وتوصياتهم.

وقدمت وثائق الاجتماع باللغتين العربية والإنكليزية. وهي تنقسم إلى قسمين: التقرير النهائي؛ والأوراق التي قدمها الخبراء عن تجارب وخبرات الدول العربية. وتساهم الأوراق التي تضمنها هذا المطبوع في إتاحة المزيد من المعلومات والبيانات وتبادل الخبرات حول السياسات والتجارب المعنية بمكافحة الفقر والحد من انتشار هذه الظاهرة.

والآراء الواردة في هذه الأوراق المقدمة خلال الاجتماع هي آراء الكتاب ولا تمثل بالضرورة رأي الأمم المتحدة.

المحتويات

الصفحة

تمهيد ..... ج

الجزء الأول
تقرير الاجتماع

أولاً- تنظيم أعمال الاجتماع ٣
ثانياً- محاور البحث والعروض والمناقشات ٤
ثالثاً- التوصيات ١٦

كلمات الافتتاح

كلمة معهد التخطيط القومي (عثمان محمد عثمان) ١٨
كلمة لجنة الأمم المتحدة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا (عقيل عقيل) ٢١

الجزء الثاني
الدراسات المقدمة إلى الاجتماع

الجلسة الأولى: مفهوم "الحاكمية" الطوباوية الجديدة
إعداد (خلدون النقيب) ٢٥
تعقيب (حسن كريّم) ٣٨
النقاش ٤٥
هل يمكن الانتقال إلى الليبرالية الجديدة في بلد متخلف؟
إعداد (محمد عابد الجابري) ٥٨

الجلسة الثانية: البرلمانات وعملية الموازنة في سياسات التخفيف من حدة الفقر
إعداد (ستيفن لانغدون) ٦٩
تعقيب أول (أنطوان حداد) ٨٧
تعقيب ثانٍ (محمد المصالحة) ٩٣
النقاش ٩٧
مجالس النواب الفعالة: الإطار النظري
إعداد (روبرت ميللر) ١٠٤

المحتويات (تابع)

الصفحة

الجلسة الثالثة: إعادة نظر في دور الدولة في التنمية الاجتماعية الاقتصادية

إعداد (عاطف قبرصي) ١١٨
تعقيب (ابراهيم العيسوي) ١٣٩
النقاش ١٤٧

الجلسة الرابعة: الحكم والتشغيل ومكافحة الفقر: الحلقة المفقودة

إعداد (سلوى شعراوي) ١٥٥
تعقيب (ابراهيم عوض) ١٧٥
النقاش ١٧٧

الجلسة الخامسة: إعلام في "مجتمعات منهكة"

إعداد (جهاد الزين) ١٨٧
تعقيب (محمد السيد سعيد) ٢٠٤
النقاش ٢٠٩

الجلسة السادسة: الحكم الرشيد والتخفيف من حدة الفقر والمجتمع المدني

إعداد (أليسار سروع) ٢١٥
تعقيب أول (أسامة الغزالي حرب) ٢٤٣
تعقيب ثانٍ (محمود عبد الحي) ٢٤٥
النقاش ٢٤٧

الجلسة الختامية ٢٥٦

النتائج والتوصيات العامة للاجتماع ٢٥٨

المرفق- قائمة المشاركين ٢٦١

الجزء الأول

تقريـــر الاجتماع

أولاً- تنظيم أعمال الاجتماع

ألف- مكان الاجتماع وتاريخ انعقاده وأهدافه

١- عُقد اجتماع الخبراء بشأن، "الحكم والتنمية الاقتصادية والاجتماعية ومكافحة الفقر" في القاهرة خلال الفترة ١١-١٣ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠١. ويأتي هذا الاجتماع في إطار العمل على التوعية بمضمون توصيات المؤتمرات العالمية وضرورة تنفيذها، لما لهذه التوصيات من أهمية وصلة مباشرة بالتنمية في البلدان العربية. لقد احتلت التوصيات المتعلقة بالحكم وعلاقته بقضايا التنمية ومكافحة الفقر موقعاً أساسياً بين توصيات المؤتمر الدولي للسكان والتنمية (القاهرة ١٩٩٤) ومؤتمر القمة العالمي للتنمية الاجتماعية (كوبنهاغن ١٩٩٥) والمؤتمر العالمي الرابع المعني بالمرأة (بيجين ١٩٩٥) ومؤتمر الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية (الموئل الثاني - اسطنبول ١٩٩٦) وقمة الطفل (نيويورك ١٩٩٥).

٢- نظمت لجنة الأمم المتحدة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا (الإسكوا) هذا الاجتماع بالتعاون مع معهد التخطيط القومي في جمهورية مصر العربية وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي والوكالة الكندية للتنمية الدولية ومؤسسة كونراد أديناور. وكان الهدف من الاجتماع:

(أ) طرح ومناقشة مفهوم الحكم بأبعاده الاجتماعية والاقتصادية والسياسية المختلفة، وخاصة من حيث علاقته بوضع وتطبيق سياسات التنمية المستدامة والرشيدة الهادفة إلى مكافحة الفقر. فسياسات مكافحة الفقر لا يمكن أن تكون فعّالة، ولا تؤدي إلى نتائج ملموسة، إلا إذا دُمجت في الإطار الشامل للتنمية المستدامة واستندت إلى قيام حكومة مستقرة وشرعية تمارس الحكم انطلاقاً من مبادئ أساسية أهمها الديمقراطية ودولة القانون والشفافية والمشاركة الكاملة لجميع قوى المجتمع؛

(ب) إطلاق الحوار حول دور الدولة ودور السوق في التنمية والحد من الفقر، والاطلاع على دور التشريع بهذا الشأن، وتقييم دور المجالس النيابية ومنظمات المجتمع المدني والإعلام في تطوير نمط الحكم وآلياته، وتعزيز دور هذه المؤسسات في عملية التنمية وتحسين أحوال الفقراء والمحرومين وغيرهم من الفئات والشرائح المهمّشة في المجتمع. فالحوار الجاد في هذا الصدد يفضي إلى الإجابة عن التساؤل التالي: هل الحكم الصالح هو النهج والوسيلة لتحقيق التنمية والقضاء على الفقر؟ أي هل يفلح الحكم الصالح في تحقيق ما أخفق التخطيط المركزي وبرامج الإصلاح الاقتصادي في تحقيقه؟

(ج) التوصّل إلى توصيات وأفكار محددة يجري تنفيذها في المنطقة العربية، ضمن سلسلة من الأنشطة تتناول مسألة الحكم بصفته مدخلاً وآلية لتعزيز التنمية وتحقيق الفعالية في مكافحة الفقر.

باء- المشاركون

٣- شارك في الاجتماع عدد من أعضاء المجالس النيابية في البلدان العربية وخبراء وممثلون عن منظمات إقليمية ودولية. ويمكن الإطلاع على قائمة المشاركين في المرفق الأول من هذا التقرير.

جيم- الافتتاح

٤- افتُتح الاجتماع بكلمة ترحيب ألقاها السيد عثمان محمد عثمان، مدير معهد التخطيط القومي، وتلتها كلمة الإسكوا، ألقاها السيد عقيل عقيل مدير شعبة قضايا التنمية الاجتماعية وسياساتها، فتوجه بالشكر والتقدير لأعضاء المجالس النيابية والخبراء الذين لبوا الدعوة للمشاركة في الاجتماع، ولمعهد التخطيط القومي والمنظمات الأخرى التي شاركت الإسكوا في تنظيم الاجتماع ودعمه مالياً وفنياً. كما أكدت الإسكوا في كلمتها أن الحكم، بما يعنيه من مؤسسات وتشريعات وسياسات وبرامج تنفيذية، وما يتصل به من أساليب لإدارة الشؤون العامة في جميع القطاعات وعلى كافة الصعد، قد بات يحظى باهتمام متزايد في دوائر البحث والسياسة، لما له من أهمية وصلة مباشرة بمسائل التنمية ونوعية الحياة وإدارة الموارد. كما وأشار إلى أن ظاهرة الفقر من أكثر الظواهر والمشاكل المجتمعية ارتباطاً بالحكم، لأن للحكم الصالح دوراً خاصاً ومباشراً في مكافحة الفقر وما يخلقه من علل واختلالات اقتصادية واجتماعية. وأردف قائلاً بأنه وفي ظل توافر أسس الحكم الصالح ومقوماته، كالشفافية والمساءلة والمشاركة وسيادة القانون وتطبيقه بالعدل والمساواة بين جميع الأفراد وفي كافة المجالات الاقتصادية والاجتماعية والسياسية وبهذا، تتوافر ركائز التنمية وتتعزز، ويتقهقر الفقر، وتنخرط قوى المجتمع كافة في عملية الحكم واتخاذ القرار.

دال- إقرار تنظيم الأعمال

٥- أقر الاجتماع، في بداية جلسة العمل الأولى التي عقدت بتاريخ ١١ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠١، تنظيم الأعمال بصيغته الواردة في المرفق الثاني من هذا التقرير.

ثانياً- محاور البحث والعروض والمناقشات

ألف- محاور البحث

١- الحكم والحد من الفقر

٦- نوقش في هذا المحور مفهوم الحكم، من حيث تطوره ومساهمته في التنمية وفي مكافحة الفقر، ثم طرح نمط الدولة السائد في المنطقة العربية وخصائصه وأثره على التنمية فيها. كما جرت مراجعة عملية الإصلاح السياسي السارية في البلدان العربية بما في ذلك مسائل الانفتاح السياسي والديمقراطية. وجرى تقييم هذه المحاولات على ضوء مساهمتها في توسيع دائرة المشاركة وتعزيز الفاعلية والمساءلة والشفافية. وحُدّدت الوسائل والسياسات والبرامج الهادفة إلى تحسين أنماط الحكم ضمن رؤية تنموية اقتصادية واجتماعية وسياسية مستدامة تؤثر في عملية مكافحة الفقر وتعززها.

٢- دور الدولة في التنمية الاقتصادية والاجتماعية والحد من الفقر

٧- تضمن هذا المحور مناقشة تناولت دور الدولة على الصعد السياسية والاقتصادية والاجتماعية في التنمية المستقبلية، ومراجعة تناولت التجارب الماضية في مجال التنمية، وقد اتصفت بتدخل الدولة المباشر، وتقييما تناول إنجازات تلك التجارب وإخفاقاتها. كما بُحثت أهم المشاكل التي واجهها نموذج التنمية المعتمد على الدولة، والمشاكل التي نجمت عن عمليات الانفتاح الاقتصادي الجارية حالياً باعتبارها بدايات لبناء نموذج تنموي يعتمد على السوق بخصائصه وديناميكيته وتنوعه. وفي هذا السياق، إنصبّ الحوار حول تحديد دور كل من القطاع العام والقطاع الخاص، ودور الدولة في مقابل دور السوق في عملية التنمية المستدامة وبرامج مكافحة الفقر.

٣- التشريع والحد من الفقر

٨- بُحثت في هذا المحور أهم الوسائل والأساليب المؤدية إلى إنفاذ القوانين وتعزيز السياسات المجدية لمكافحة الفقر. كما ألقي الضوء على دور الحكومات والمجالس النيابية ومنظمات المجتمع المدني في المبادرة والتوعية والدفاع وتقديم الدعم للقوانين والسياسات المشار إليها، بما في ذلك قوانين العمل والتقديمات الاجتماعية وبرامج القروض الصغيرة وسياسات التمكين وبناء القدرات وغيرها. وجرى التركيز في هذا الصدد على دور المجالس النيابية في تعزيز السياسات الاجتماعية وبرامج الحد من الفقر بتخصيص الموارد الكافية لهذه البرامج والسياسات عند مناقشة موازنة الدولة وإقرارها.

٤- الحكم والتوظيف والعمالة وسياسات الحد من الفقر

٩- نوقشت في هذا المحور مسألة توفير فرص العمل وتشغيل الفقراء باعتبارها أفضل السبل لإنقاذ الفقراء والمعوزين من المعاناة المادية والنفسية. فالاكتفاء المادي عامل أساسي لتوفير احتياجات الإنسان الأساسية. وتجدر الإشارة في هذا الصدد إلى أن مهمة تشغيل المواطنين لا تقع على كاهل الدولة فحسب، إنما للقطاع الخاص ومنظمات المجتمع المدني دوراً هاماً في الاضطلاع بهذه المهمة. وعلى هذه المؤسسات والمنظمات أن تتعاون وتنسق فيما بينها وتسهم إسهاماً حقيقياً في إيجاد فرص العمل وتفعيل سياسات التشغيل.

٥- المجتمع المدني والتنمية الاقتصادية والاجتماعية والحد من الفقر

١٠- شمل هذا المحور بحث الوسائل الكفيلة ببناء قدرات المجتمع المدني وتعزيز دوره وتأثيره في الحد من الفقر ومكافحة أسبابه؛ وكيفية إشراك الفقراء والمعوزين والفئات الشعبية المهمّشة في وضع السياسات والبرامج للتنمية الاجتماعية، ولا سيما البرامج والسياسات المتعلقة بهذه الفئات؛ والوسائل

الكفيلة بالتطبيق الصحيح لتلك السياسات والبرامج، لتعود فوائدها على تلك الفئات؛ وتبيّن الأساليب والسياسات التي يجب اتباعها ليتمكن الفقراء والفئات الشعبية من الوصول إلى الموارد والانخراط في المجتمع.

٦- دور الإعلام في التنمية ومكافحة الفقر

١١- إن للإعلام بأشكاله وأنواعه ووسائله كافة، دوراً حيوياً في نشر المعلومات التي تسهم في التوعية بالسياسات، والتعبئة الوطنية بغية تنفيذها، وتعزيز الحوار بشأنها. كما أن للإعلام دوراً في توصيل مواقف وآراء الفقراء وغيرهم من الفئات المهمّشة إلى المسؤولين ومتخذي القرار. فمن الأهمية بمكان فسح المجال أمام المواطنين للتعبير عن آرائهم في السياسات والبرامج التي تمس حياتهم، ويجدر بوسائل الإعلام ألا تغفل هذه المسألة. وتناول الحوار حول هذا الموضوع مراجعة أوضاع الإعلام من حيث علاقته بالتنمية في العالم العربي، واقتراح الوسائل والأساليب المناسبة لتعزيز البيئة أو المناخ الملائمين لتحسين أداء وسائل الإعلام والاتصال باعتباره عنصراً هاماً من عناصر التنمية ومكافحة الفقر.

٧- حوار مفتوح

١٢- وبغية الاستفادة القصوى من مشاركة أعضاء المجالس النيابية والخبراء وممثلي منظمات المجتمع المدني، والمنظمات الإقليمية والدولية على تنوّع خبراتها واختلاف نظرتها إلى الحكم، خصصت ثلاث ساعات لحوار مفتوح (طاولة مستديرة) طُرحت خلالها وجهات النظر والموضوعات التي لم تناقش، وتستحق الاهتمام والمناقشة في أنشطة مقبلة في إطار المتابعة لهذا الاجتماع. وكان الهدف تقديم توصيات محددة في هذا المجال.

باء- العروض والمناقشات

١- الحكم والدولة ومكافحة الفقر

١٣- قدم السيد خلدون النقيب دراسة بعنوان "الحاكمية والدولة والفقر" استعرض فيها مفهوم "الحاكمية" وعلاقته بالطوباوية الجديدة وبالليبرالية التسلطية. كما ألقى الضوء على واقع الحاكمية في البلدان العربية مستخدماً بعض المؤشرات الكمية وتحليل بعض الاعتبارات السياسية ذات الصلة كالديمقراطية والعولمة باعتبارها مرحلة جديدة من التجريب في ميدان الهندسة الاجتماعية وغيرها. ويعتقد الباحث بأن الوظيفة الأساسية لنظام الحكم هي ضبط النشاط الاجتماعي والتحكم به. أما الانفتاح السياسي النسبي الذي يمارسه نظام الحكم، ويعرف "بالديمقراطية المطبقة فعلاً"، ناتج عن القدرة على الضبط والتحكم الفعال بطرائق أو أساليب أخرى، غير القهر والعنف المادي. وأن قدرة

قوى المجتمع المدني ومؤسساته على التأثير في الحكم تحدد مساحة الحريات التي يتمتع بها المواطنون. وأن هذه القوى والمؤسسات ذاتها تمارس، في الوقت نفسه، أشكالاً مادية ونفسية أخرى للضبط الاجتماعي.

١٤- بناءً على ما ورد، يرى الباحث بأن ما نشهده هذه الأيام هو تحوّل في وظائف الدولة الوطنية وليس ضعفاً للدولة ودورها. وكذلك لا يوافق الباحث على ما يعتقده البعض بأن الديمقراطية على النمط الغربي قد حققت مؤخراً انتصارات كبيرة بحيث تحوّلت الغالبية العظمى من دول العالم إلى دول ديمقراطية. لأن هؤلاء يرفضون التسليم بحقيقة أن الديمقراطية على النمط الغربي لا تصلح لمجتمعات قوامها الطائفية والقبلية وبناؤها الاجتماعي قائم أساساً على الانقسام العرقي والطائفي.

١٥- وفي تحليل لواقع الحكم في البلدان العربية، قام الباحث باستخدام بعض المؤشرات كدورية إجراء الانتخابات، والترخيص للأحزاب، والسماح للمرأة بالترشيح والانتخاب، وحق المجالس (المعيّنة بقرار أو المنتخبة) في التشريع ومحاسبة السلطة التنفيذية، وغيرها، وذلك لتصنيف البلدان العربية في مجموعات متباينة تبعاً للمؤشر أو المعيار المستخدم.

١٦- كما شكك الباحث في قدرة البلدان العربية على تفكيك القطاع العام في الوقت الحاضر وذلك لأسباب سياسية واقتصادية أهمها الأزمة المالية للدولة واستمرار الدور الاستثنائي الذي يقع على عاتق الدولة للخروج من دائرة الفقر المفرغة.

١٧- وقام السيد حسن كريّم بالتعقيب على الورقة فأشار إلى أنها ركزت على خصائص الدولة في العالم العربي بالرغم من صعوبة التعميم في هذه المسألة. فأجملت النماذج والخصائص السائدة في شيوع نمط الدولة الريعية وشبه الريعية، والدولة الأمنية، وضعف المؤسسات، وغياب المساءلة والمحاسبة، وسيادة نمط دولة العصبيات والتضامن القبلي والطائفي، وتوسع حجم البيروقراطية ودورها وترهل الإدارة العامة. وأكد المعقب أن مفهوم الحكم الصالح يستلزم توافر صيغة مستقرة للنظام والحكم السياسي، وسلم أهلي، ومسار ديمقراطي سلمي لتداول السلطة، وسيادة للقانون، وإدارة عقلانية راشدة للاقتصاد تعطي البعد الاجتماعي للتنمية الأهمية والموقع المناسبين والمرتبطين عضوياً بالبعد الاقتصادي، كما يستلزم توافر نظم للمحاسبة والمساءلة السياسية والإدارية. فهذا المفهوم الشامل للحكم يعتبر أساساً صالحاً لإقامة الصلة بين الحكم والتنمية من جهة والحكم والحد من الفقر من جهة أخرى.

١٨- كما وُزع تعقيب أعده السيد محمد عابد الجابري على الورقة ذاتها صيغَ في صورة إجابة عن السؤال التالي: هل يمكن الانتقال إلى الليبرالية الجديدة في بلد متخلف؟ وتضمن هذا التعقيب مناقشة مستفيضة لمفهوم الحكم والدولة. وأكد أن مفهوم الحكم وتطوره ومساهمته في التنمية والتخفيف من الفقر يقتضي منا أن ننظر في أمور ثلاثة أساسية: أولاً، النظر في مدى تقدم عملية الإصلاح السياسي

في العالم العربي بما في ذلك محاولات الديمقراطية وتحرير الاقتصاد. وثانياً، النظر في ما إذا كان ذلك قد ساهم في توسيع دائرة مشاركة الجميع ورفع درجة الفعالية والمسؤولية والشفافية والتمثيلية في مؤسسات الدولة. وثالثاً لا بد من رصد الدلالات والمرامي والبرامج الهادفة إلى تحسين أنماط الحكم في العالم العربي من أجل ضمان تنمية اجتماعية واقتصادية وتقليص معدلات الفقر والحد من انتشاره.

٢- دور المجالس النيابية والموازنات الحكومية في استراتيجيات مكافحة الفقر

١٩- قدم السيد أنطوان حداد ورقة السيد ستيفن لانغدون، الذي اعتذر عن عدم الحضور، فتناول فيها دور المجالس النيابية والموازنات الحكومية في وضع استراتيجيات مكافحة الفقر، مؤكدا ضرورة أن يقوم المجلس النيابي بدور المحرك لتحقيق الإنجازات على صعيد الحد من الفقر في الإطار الإنمائي الواسع وفي نطاق الموازنة العامة للدولة. ويوضح الباحث هذا التوجه بأمثلة تدل على كيفية قيام المجلس النيابي بهذه المهمة. ويرى الباحث أن صلة النائب البرلماني بقاعدته الانتخابية، ولا سيما بالفقراء الذين انتخبوه، تمنحه الصدقية في طرح مسألة الفقر والعمل على دعم البرامج ووضع السياسات التي تستهدف تحسين أحوال الفقراء واستئصال أسباب الفقر والحد من انتشاره. كما يقدم أمثلة عن موضوعات ومجالات تطوير وتحسين الحكم قامت بتأكيدها مجالس نيابية عديدة، ومن أهمها زيادة الشفافية في توفير المعلومات للمواطنين ولوسائل الإعلام، وتوسيع المشاركة في نظام الحكم وتعزيزها لتشمل فئات المجتمع كافة، واحترام القانون وتطبيقه والمحافظة على استقلالية القضاء. وغالباً ما حرص المجلس النيابي وأعضاؤه على مشاركة هيئات ومنظمات المجتمع المدني في تحقيق ذلك. وكان التحدي الأكبر يكمن في مدى قدرة المجلس على التأثير في أنماط الحكم التي تساهم إيجاباً في ترسيخ الأولوية والأهمية المطلوبتين لسياسات مكافحة الفقر. ويقترح الباحث خطوطاً عريضة لإستراتيجية تحد من الفقر، مستندة إلى النماذج الناجحة المشار إليها. وبصفة عامة، تقوم هذه الإستراتيجية على أربع أولويات أساسية هي: مشاركة الفقراء، والفعالية في تنفيذ الخدمات العامة، والمراجعة المستمرة لتأثير السياسات، وتقييم ورصد التغير في أوضاع الفقراء ضمن إطار إدارة الاقتصاد الكلي. ويؤكد أهمية وضع خطة عمل تمكّن المجلس النيابي من المحافظة على قدرته للتدخل وممارسة خبرته واستقلاله في الرقابة وإسداء النصح، وإطلاق المبادرات المختلفة في مجال وضع وتنفيذ السياسات والإستراتيجيات الخاصة بالحد من الفقر، والمحافظة على البيئة وتحسين نوعية الحياة، وتوفير الخدمات الاجتماعية الأساسية لذوي الدخل المحدود والفئات المهمّشة التي لا تحظى بالنفوذ والدعم السياسي.

٢٠- ومن ثم عقب السيد أنطوان حداد على الورقة وعرض التجربة اللبنانية، فرأى أن ورقة ستيفن لانغدون تتضمن إضافة مهمة على الدور المحوري الذي تضطلع به المجالس النيابية في النظم الديمقراطية في إعداد الموازنات العامة، ولا سيما ما يتصل بالإنفاق ذي الطابع الاجتماعي وما يختص منه بالمساهمة في تعزيز التنمية ومكافحة الفقر. كما رأى أن ما يعزز قيمة هذه الورقة

استنادها إلى خلاصة تجارب دول من العالم الثالث لا تختلف كثيراً عن الدول العربية من حيث النظام السياسي ودرجة الديمقراطية ومستويات التنمية البشرية، فضلاً عن تضمينها مراجعة تحليلية لواقع الفقر وآليات إنتاجه والسياسات العامة المتصلة به وبمكافحته والمقاربات الجديدة في هذا المجال التي لا تكتفي بالتركيز على النمو فحسب بل تسلط الضوء على عوامل أخرى لا تقل أهمية مثل نوعية النمو، والبعد البيئي للحرمان، وفقدان التوازن الذي يراعي النوع الاجتماعي، وعدم التوازن المناطقي، وأهمية تكوين الرأسمال البشري والرأسمال الاجتماعي، ودور السياسات التدخلية في تعزيز المساواة.

٢١- واستناداً إلى التجربة اللبنانية في هذا المجال، وافق المعقّب السيد حداد لانغدون رأيه حول محدودية الموازنة المالية بصفتها تمريناً سنوياً متقطعاً ومنعزلاً وعدم كفايتها للإحاطة بالسياسة المالية للحكومة وببيئة الاقتصاد الكلي لهذه السياسة. فكان بالأحرى لممارسة تأثير نيابي حقيقي، التركيز على الخيارات الأساسية والخطوط العريضة وليس على التفاصيل. فبالرغم من العودة بعد انتهاء الحرب في لبنان إلى الآلية الدستورية لإعداد الموازنة، والتي تتضمن نقاشاً تفصيلياً في "لجنة المال والموازنة" البرلمانية يستغرق أسابيع عدة؛ وبالرغم من تصويت الهيئة العامة للمجلس على مواد قانون الموازنة مادة مادة؛ وبالرغم من المناقشات المستفيضة والجدية التي ترافق إقرار الموازنة، وبالرغم من توسع هذا النقاش ومشاركة المجتمع المدني فيه، وبالرغم من بعض التعديلات ذات المعنى التي تُعتمد نتيجة هذا النقاش، فإن الخيارات الأساسية للحكومة في الميدان المالي والنقدي والاقتصادي والاجتماعي والسياسات التي تجسدها لم تخضع أبداً للتغيير بتأثير من المجلس النيابي.

٢٢- واعتبر حداد أن ذلك يعزى إلى افتقار عدد غير قليل من النواب إلى المعارف والخبرات الأساسية في ميدان المالية العامة والاقتصاد وظواهر معقدة ومتعددة الأبعاد كالفقر والتنمية من ناحية، وتعرض عدد كبير من النواب لضغوط مجموعات المصالح المحلية، الأمر الذي يثقل كاهل الإنفاق العام من دون أن يكون له بالضرورة مردود تنموي حقيقي، وخضوع المجلس غير المشروط لسيطرة أحزاب الأغلبية والكتل النيابية التابعة لها والتي تتشكل منها الحكومة، الأمر الذي يحول دون مساءلة حقيقية للحكومة.

٢٣- وفي ما يتعلق بالاقتراح الوارد في الورقة حول اعتماد "إطار متوسط الأمد للإنفاق"، وعدم الاكتفاء بالموازنة السنوية، يرى حداد أنه يوفر في حال تطبيقه إمكان حصول مشاركة متواصلة أكبر من المجلس النيابي في الاطلاع المتواصل على سياسات الحكومة الاقتصادية وفي اكتساب القدرة على التعديل والتغيير المبكر عندما تدعو الحاجة. وفي هذا المجال، عرض تجربتين حديثتين حصلتا في لبنان: الأولى في النصف الأول من التسعينات وعرفت "بخطة النهوض الاقتصادي" أو "أفق عام ٢٠٠٠"، والثانية عامي ١٩٩٩-٢٠٠٠ وسميت "برنامج التصحيح المالي للحكومة". ولم تحقق هاتان التجربتان النجاح المطلوب، مما أدى إلى سحبهما من التداول بعد مضي أقل من سنة على الإعلان عنهما. عرضت الخطة الأولى على المجلس النيابي بالترافق مع موازنة العام ١٩٩٥ وفي شكل

قوانين – برامج يصل مداها إلى عشر سنوات، والخطة الثانية عرضت على المجلس النيابي بشكل مستقل إنما من دون إخضاعها للتصويت، فلم يتوافر لها أي قوة قانونية حقيقية. الخطة الأولى ذهبت ضحية النموذج غير الواقعي الذي تستند إليه، ولا سيما في ما يتعلق بتقديرات معدلات النمو، والثانية سقطت نتيجة اقتصارها على الشأن المالي فقط دون الاقتصاد الكلي ونتيجة رحيل الحكومة التي اقترحتها.

٢٤- وأورد حداد نماذج عن الممارسة البرلمانية المتعلقة بمحاولة تصويب إطار الاقتصاد الكلي وجعله أكثر عقلانية من ناحية وأكثر ملاءمة لمعايير العدالة الاجتماعية والحد من الفقر من ناحية أخرى. وتتعلق هذه الممارسة بمجالي السياسة الضريبية والسياسة النقدية في المجال الأول عن طريق إحداث توزيع أفضل بين الضرائب المباشرة والضرائب غير المباشرة لصالح الضرائب المباشرة الأكثر عدالة، وفي المجال الثاني عن طريق الحد من مراكمة الدين العام خصوصاً بالعملات الأجنبية والحد من ارتفاع معدلات الفائدة الأمر الذي يزيد من المكون الريعي في الاقتصاد ويرفع من درجة اللامساواة الاقتصادية والاجتماعية.

٢٥- وقدم السيد محمد مصالحة تجربة المملكة الأردنية الهاشمية في ما يتعلق بدور المجلس النيابي في مكافحة الفقر، فاستعرض تطور الحياة البرلمانية في الأردن منذ عام ١٩٨٩ حينما استأنفت المملكة الحياة البرلمانية بعد انقطاع طويل لمدة خمس عشرة سنة (١٩٧٤-١٩٨٩). وأكد تزايد أهمية دور مجلس النواب في مناقشة وإقرار التشريعات والقوانين المختلفة، ودوره في مراقبة ومتابعة السلطة التنفيذية وما تتخذه من قرارات بشأن الإصلاح الاقتصادي وبرامج مكافحة الفقر والحد من انتشاره. وأشار كذلك إلى الوسائل والأدوات التي جرى تطويرها لتمكين المجلس النيابي من القيام بهذه المهام، كإنشاء ست عشرة لجنة منها ما اختص بالشؤون المالية، ومحاربة الفساد واستغلال الموقع الوظيفي للأغراض الخاصة، ومراقبة أسعار السلع الأساسية خاصة الخبز والأرز والقمح، وغيرها. وكان للمجلس النيابي دور أساسي في إجراء بعض التعديلات على موازنة الدولة التي تقدمها الحكومة للمجلس النيابي لمناقشتها وإقرارها. فكانت مسألة تضمين الموازنة بنوداً لمساعدة الفقراء وتوجيه الإنفاق العام لما فيه مصلحة المواطنين من ذوي الاحتياجات الخاصة، وذوي الدخل المحدود، من المسائل التي يوليها المجلس النيابي اهتماماً خاصاً.

٢٦- ضمن هذا المحور أيضاً، وُزّعت ورقة عمل أعدها روبرت ميلر بعنوان "مجالس النواب الفعّالة: الإطار النظري"، وهي تهدف إلى تقييم وتدعيم دور المشرعين والسلطة التشريعية. قدّم ميلر، بالاستناد إلى التجربة الكندية، إطاراً مفاهيمياً حول "بنيوية الحكم" حيث يمثل البرلمان "جسراً بين المواطنين والدولة". وأشار إلى الممارسات المتوجب مراعاتها في حالة الحكم الصالح وهي: المساءلة والشفافية والمشاركة؛ وركز أيضاً على ضرورة توفير نظام حكم متوازن يرتكز على سوق منتجة ومجتمع مدني حيوي ومتعدد ودولة عادلة وفاعلة ترتكز على المواطنة الفاعلة؛ وأشار ميلر

إلى الخصائص المميزة للحكم الفاسد وهي: نظام قضائي غير مستقل، وحكومة ممركزة جداً، ومجتمع مدني ضعيف، وإعلام هش.

٣- دور الدولة في التنمية الاقتصادية والاجتماعية ومكافحة الفقر

٢٧- قدم السيد عاطف قبرصي دراسة حول دور الدولة في التنمية الاقتصادية والاجتماعية ومكافحة الفقر قيّم فيها دور الدولة مستنداً إلى تجربة دول جنوب شرق آسيا، فأكد طبيعة هذا الدور وخصائصه وتوقيت التدخل وممارسة الدور. ولم يتطرق إلى مناقشة مدى ضرورة هذا الدور والحاجة إليه. ففي دول جنوب شرق آسيا الثماني، كانت الدولة مسؤولة عن النمو الاقتصادي أو ما سمي بـ "المعجزة الاقتصادية لدول جنوب شرق آسيا". واستخدمت الدراسة هذا النموذج لتحليل دور الدولة في وضع السياسات. فمن حيث المكونات أو العناصر التي شكلت هذه المعجزة هناك المعدلات المرتفعة للاستثمار في الرأسمال البشري والطبيعي (الموارد)، والمستوى العالي للتصدير، والتوزيع المتوازن للدخل والثروة، والاستقرار الحكومي. ولم تحل الدولة مكان السوق، بل تكاملت معه فحافظت على موقعه ومكانته بدون أدنى تجاوز أو تداخل مع موقع الدولة ومكانتها ودورها. وأدركت الحكومات في جنوب شرق آسيا منذ البداية في الستينات أن للسوق محدداته، المتمثلة في تحقيق الأهداف العامة والكبرى، والمحافظة على الاستقرار الاقتصادي الكلي، والمحافظة على استمرار الأسواق بالقيام بوظيفتها وعملها بصورة منتظمة ومناسبة. وتدخلت الحكومة في جميع الأسواق ولكن ضمن حدود وباتزان. وأقامت نظاماً يعتمد على مكافأة الأداء الذي يحقق التصدير والنمو، وربطت ذلك بحوافز ودعم الدولة للسوق ومؤسساته المتنوعة. وعملت الدولة على أن يكون النظام وتطبيقه كذلك أداة لضبط الفساد وتقليصه. وأشار الباحث إلى أن عملية وضع السياسات تتكون من المجالات الخمسة التالية: سياسات التصنيع، وتشجيع التعاون، وإدارة المنافسة، والنمو المتوازن، والتصدير المؤدي إلى النمو. وناقش، كذلك، مراجعة دور الدولة عشية الأزمة المالية التي شهدتها دول جنوب شرق آسيا، وبيّن أن هناك وجهتي نظر مختلفتين، ترتكز وجهة النظر الأولى على العوامل الداخلية بما في ذلك المؤسسات وهشاشة الوضع المحلي، وتركز وجهة النظر الثانية على العوامل الخارجية كالأسواق المالية العالمية وما سادها من مضاربات وذعر استثماري وغيرها من العوامل.

٢٨- ولخص الباحث أهم مظاهر القوة في النموذج الجنوب شرق آسيوي بأن معظم الدول قد تميزت بمعدلات ادخار مرتفعة، وبموازنات متزنة، وبقوى عاملة مدربة ومتعلمة، وباستثمار كبير وقوي للقطاع الخاص، وبمعدلات تضخم منخفضة، وبسجل قوي ومتواصل للتصدير. كما لخص مظاهر الضعف التي سادت قبل حلول الأزمة ببضعة أعوام، بعجز في الحساب الجاري، وضمور في معدلات التصدير، وبطء شديد في نمو مهارات القوى العاملة، وعدم كفاية في مواكبة الإنتاج والمنتجات للتطورات التكنولوجية وغيرها.

٢٩- وأشار السيد إبراهيم العيسوي في تعقيبه على الورقة إلى أنه يوافق كلياً على ما تضمنته من وصف وتحليل لنموذج دول جنوب شرق آسيا الذي يؤكد دور الدولة في التنمية. ورأى أن يستكمل هذا الوصف بتأملات فكرية ودروس مستمدة من الخبرات التنموية العربية. ولاحظ المعقب، أن الكثير من النظريات الجديدة حول نواحي القصور في أداء الأسواق توصل إليها اقتصاديون غربيون خبرتهم الأساسية بالاقتصادات المتقدمة، وهي، بالتالي، أوجه قصور لاحظوها في أسواق الاقتصادات المتقدمة التي نعتبرها نحن، أبناء البلدان النامية، أسواقاً متطورة وناضجة. وطرح تساؤلا حول أوجه القصور التي تعانيها اقتصادات البلدان النامية ذاتها، والتي دفعت البعض إلى الحديث، ليس عن قصور الأسواق فحسب، بل عن غياب الأسواق في بعض الحالات. وكذلك عن القصور الناتج عن غياب المؤسسات التي يتوجب توافرها لتعمل الأسواق بكفاءة أعلى، وهو ما أطلق عليه البنك الدولي عنوان "بناء المؤسسات من أجل الأسواق". ثم تساءل، أليس غريباً ومتناقضاً أن تتصف أسواقنا بهذا القصور فيما نرى أنصار تطبيق الليبرالية الاقتصادية الجديدة يلحّون على الاعتماد على السوق وتقليص دور الدولة؟! ثم أليست عملية بناء الأسواق وتطورها ونضجها وبناء المؤسسات جزءاً من عملية التنمية؟ واعتبر الباحث أن الحديث عن آلية السوق يظل محاطاً بقدر كبير من التجريد والغموض، ما دمنا لم نتحدث عن القطاع الخاص أو بالأحرى الرأسمالية. فليست القضية في أن تتخلى الدولة عن صلاحياتها للسوق، ولكن أن تفسح المجال أمام الرأسماليين للعمل في السوق. وإذا كانت الأسواق غير ناضجة أو غير موجودة أصلاً فإن الحديث الموازي حديث عن عدم نضج الرأسمالية أو غيابها في الكثير من البلدان النامية. وإن وجدت هذه الرأسمالية فهي بعيدة جداً عن الرأسمالية الرشيدة المدخرة والمتطورة بسعيها للبحث عن التكنولوجيا وغير ذلك من صفات الرأسمالية في البلدان المتقدمة. فالرأسمالية في البلدان النامية أضعف من أن تترك لها قيادة التنمية. أما عن الخبرة العربية في مسألة الدولة والسوق، والقطاع العام والقطاع الخاص، خلال العقود الثلاثة الأخيرة منذ أن سايرت الدول العربية التيار الجارف لليبرالية، وحررت أسواقها وقلصت دور الدولة وأزالت الكثير من الحواجز الجمركية أمام التجارة الخارجية، فاكتفى المعقب بدلالة الإحصاءات والبيانات التي تشير في مجملها إلى ضعف دور القطاع الخاص الحديث في عملية التصنيع بالرغم من كل ما يتلقاه هذا القطاع من حوافز وتسهيلات، وأن القدرات الاستثمارية للقطاع الخاص محدودة، وأن هذا القطاع لا يساعد الحكومة على القيام بدورها الجديد المحدود بتطوير البنية التحتية الأساسية وتقديم الخدمات، وإلى أنه كذلك لا يقبل تحمل المخاطر، وأخيراً أنه لا يمثل سوى شريحة صغيرة جداً في قطاع الأعمال غير الحكومية.

٤- الحكم والتشغيل ومكافحة الفقر

٣٠- قدمت السيدة سلوى شعراوي جمعة ورقة أشارت فيها إلى أن العلاقة بين مفهوم الحكم وقضية التشغيل من أجل الحد من ظاهرة الفقر هي علاقة أكيدة. وبناءاً على هذه العلاقة، كيف يمكن أن يساهم "الحكم" في تحقيق معالجة فعالة لقضية التشغيل؟ استعرضت الباحثة البعد الاقتصادي والبعد الإداري والبعد التعليمي لمسألة التشغيل واستحداث فرص العمل، باعتبارها خلفية للإجابة عن هذا

السؤال. وأكدت أن قضايا التشغيل والفقر ليست مسؤولية الدولة وحدها، وإنما للقطاع الخاص ومنظمات المجتمع المدني نصيباً أساسياً في هذه المسؤولية. وتناولت الباحثة، كذلك، تحليل واقع التشغيل في البلدان العربية، وبيَّنت أن معظم هذه البلدان قد اعتمدت سياسات للتشغيل تقوم على إطار تشريعي وآخر قانوني وتتضمن خططاً وبرامج عمل وإجراءات محددة للتأثير على الطلب وعلى العرض من القوى العاملة. وأشارت، أيضاً، إلى أن دور المنظمات غير الحكومية والقطاع الخاص قد تعاظم كماً وكيفاً.

٣١- ومن أهم النتائج التي خلصت إليها الباحثة، أن مسألة التصدي لقضية التشغيل وتقليص معدلات البطالة والفقر لا يمكن أن يتحقق من غير تنسيق وتكامل بين جميع الأطراف الفاعلة في المجتمع، ولا سيما الحكومة والقطاع الخاص ومؤسسات المجتمع المدني. وأنه لا بد من دعم شبكة المعلومات وتعزيزها بحيث تتضمن حصراً لفرص العمل وإسهاماً كل من الأطراف المسؤولة عن توفيرها، وتوفيراً لأكبر قدر من الشفافية في الإعلام عنها وسهولة وصولها إلى المواطنين، وكذلك ضرورة الاهتمام بمفهوم إدارة التشغيل وما يتضمنه هذا المفهوم من مراجعة للقوانين والهياكل التنظيمية ونظم العمل لتحقيق الكفاءة في الأداء عند معالجة قضية التشغيل.

٣٢- عقب السيد إبراهيم عوض على الورقة، فأشار إلى أن مفهوم "الحكم" ومفهوم "إدارة الشؤون العامة" هما مفهومان مختلفان، ثانيهما متغير تابع وليس متغيراً مستقلاً. واعتبر أنه لا بد من توافر البيئة المناسبة التي تعزز القيم وتكسبها القدرة على الفعل والتأثير. وأشار المعقب إلى عدم جدوى الحديث عن الأرقام والمؤشرات الخاصة بالتشغيل في البلدان العربية لان بيئة اتخاذ القرار مختلفة حيث أنها مكونة من أسواق عمل مختلفة عن بعضها، والقوانين تمثل صورةً للوضع القائم وللبيئة التي تجري في إطارها عملية التشغيل.

٣٣- وفي موضوع السياسات والإجراءات، أكد المعقب على أهمية السياسة الضريبية واستخدامها وسيلة لتشجيع الاستثمار وبالتالي التشغيل. وأضاف أن مهمة الدولة تقضي بتشجيع القطاع الخاص الذي هو في النهاية مسؤول أمام نفسه عن تحقيق الربح. وشدد أيضاً على أن للمنظمات غير الحكومية دوراً هاماً في توفير فرص العمل وزيادة معدلات التشغيل. وبصفة عامة، رأى المعقب أن معالجة قضية التشغيل يجب أن تبدأ بالسياسات الكلية، ثم السياسات القطاعية والفرعية.

٥- دور الإعلام في التنمية الاقتصادية والاجتماعية ومكافحة الفقر

٣٤- قدم السيد جهاد الزين ورقة بعنوان "الإعلام في مجتمعات منهكة" طرح فيها مسألتين أساسيتين، تتمثل المسألة الأولى في الصلة بين الحكم والتحولات الاقتصادية والاجتماعية، وتتمثل المسألة الثانية في مدى وجود خصوصية عربية في مكافحة الفقر. وبغية قياس الإنهاك، استخدم الباحث معايير خاصة كهجرة النخب السياسية وهجرة الأدمغة والرساميل وتدني مستوى التعليم. واستنتج أن معظم البلدان العربية تضم مجتمعات منهكة باستثناء بلدان مجلس التعاون الخليجي التي أتاح لها فائض الثروة النفطية أن تؤمن إنفاقاً كبيراً على الصحة والتعليم والعمل وغيرها من الخدمات

الاجتماعية. ونتيجة لذلك، لم تشهد معظم بلدان مجلس التعاون الخليجي ظاهرة الفقر الحادة التي شهدتها البلدان العربية الأخرى. في هذا السياق، تطرق الباحث لوضع الصحافة ودورها حيال قضايا التنمية ومكافحة الفقر. فلاحظ أن البلدان العربية باتت تشهد مؤخراً، ولو بصورة نسبية ومتفاوتة بينها، تلازماً بين اتساع دور المنظمات غير الحكومية وحرية التعبير (عبر وسائل الإعلام أساساً) والتمثيل والمشاركة الشعبية في المؤسسات والهيئات التنموية والسياسية الاستشارية للدولة. هذا التلازم جعل دور الإعلام وأثره في الخيارات السياسية والاقتصادية، بما في ذلك البرامج الإنمائية ومكافحة الفقر، محصوراً ومقيداً بطبيعة النظام السياسي وتوجهاته الديمقراطية، بما في ذلك موقفه من التعددية ومن موقع كل من الدولة والسوق في الحياة الاقتصادية والتنمية البشرية. وأشار الباحث إلى أن علاقة الحكومة بالمجتمع المدني من جهة وبالإعلام من جهة أخرى تتبع خطاً بيانياً متماثلاً كثيراً في معظم البلدان العربية. بمعنى أن هناك ديناميكية تجاذب متواصل بين الدولة من جهة والإعلام ومنظمات العمل الأهلي من جهة أخرى. ولاحظ الباحث أن من أبرز المسائل التي تحول دون اضطلاع الإعلام بدور أكبر في دفع الأداء الحكومي نحو مزيد من الشفافية وفي الرقابة على الإدارة والأداء الحكومي، هي أن الإعلام نفسه متهم بأنه ليس خارج آليات الفساد التي تلازم الأنظمة السياسية. فقد عمم "الخطاب الثقافي" النقدي العربي فكرة علاقة الإعلامي عموماً والصحافي بصفة خاصة بالسلطة السياسية، بصفتها علاقة تمثل "نقيصة" قيمية. ولا تزال هذه الفكرة سائدة في "الخطاب" النقدي، ومنها تتفرع "النقائص" الأخرى حينما يراد نقد الصحافة والإعلام.

٣٥- عقب السيد محمد السيد سعيد على الورقة منطلقاً من تساؤلين أساسيين: إلى أي مدى يمثل التعاطي مع إشكاليات الفقر في العالم العربي أحد جوانب أو مواريث الثقافة الإعلامية المعاصرة في الوطن العربي؟ وبأي وسائل وأساليب ومداخل تحليلية وفنية يصدر خطاب مناهضة الفقر عن الإعلام العربي؟ في هذا السياق، أكد المعقب من البداية أن السلطة "الراديكالية" العربية رسخت خلال العقود الأربعة الماضية ثقافة "برجوازية" سوقية في الإعلام الرسمي العربي، تنفر من التلامس أو عرض مظاهر الفقر نفوراً شديداً. ويُفسَّر ذلك بأن السلطة تنطلق من الإعتقاد بأنها قد "اقتلعت الفقر" وأن وظيفة الإعلام تجميل المجتمع والادعاء بالإنجازات تسويقاً للنظام السياسي. أي أن وظيفة الإعلام باتت تبريرية دعائية بدلاً من أن تكون نقدية وإعلامية فاعلة في التقاط المشاكل وتأسيس الحوار وصولاً إلى اقتراح الحلول وتوجيه السياسات واتخاذ القرار. ويبدو أن ثقافة إنكار ظاهرة الفقر أو التعامل معها بسطحية قد بدأت تتصدع خلال السنوات الأخيرة بتأثير عاملين أساسيين، هما التحول إلى التعددية المقيدة، التي تحظى ظاهرة الفقر بموقع الصدارة في خطابها السياسي والاجتماعي وحرب الخليج التي فرضت قضية الفقر ودفعتها إلى موقع متقدم في جدول الأعمال السياسي الاجتماعي العربي، إذ صوّر البعض، وروّج الإعلام، ولا سيما الصحافة المهاجرة، ذلك بأن هذه الحرب كانت بين أغنياء العرب وفقرائهم. واستدرك المعقب مشيراً إلى أنه لا يوافق ما ذهبت إليه وروجته بعض وسائل الإعلام، إلا أنه يؤكد أن الصمت والتغاضي عن وجود ظاهرة الفقر في البلدان العربية بما فيها بلدان مجلس التعاون الخليجي، أصبح موقفاً غير مقبول، وليس ممكناً وأنه لا بد من التعامل مع قضية الفقر سياسياً وإعلامياً.

٣٦- ثم أوضح أن الإعلام العربي لا يزال يفهم الفقر بمعناه التقليدي والمطلق، أي الحرمان من الحاجات المادية الأساسية، ويغفل المعنى الأعمق للفقر، وهو الحرمان من الثقافة والمعرفة، ومن الاختيار واكتساب المهارات المميزة للعصر كالتعليم والرياضة والجماليات بما فيها الفنون والآداب، وكذلك الحرمان من الحرية والمشاركة وغيرها.

٣٧- ويفتقر الإعلام الرسمي إلى معالجة جيدة للفقر ومظاهره من منظور الحقوق الاقتصادية والاجتماعية ويقدم هذه الحقوق بصفتها جزءاً من عملية تبرير النظام السياسي. وبوجه عام، تتولى المعطيات التي تكتسي طابع الحداثة جذب اهتمام الإعلام الجماهيري الرسمي، كتعديل الحد الأدنى للأجور وتقديم منح للعمال أو تحسين النظام الصحي. أما المعطيات التي ترتبط بالكفاح الجماعي ضد الفقر، كتحسين الإنتاجية والتدريب المهني ورفع مستوى وكفاءة الأداء والمهارة، فنادراً ما تحظى باهتمام.

٣٨- وغالباً ما يتعامل الإعلام الرسمي مع الفقراء بصفتهم موضوعاً للفعل لا ذاتاً فاعلة. فهم هدف للبرامج والسياسات يتلقون ما يقرر لهم. ويغيب، في المقابل، مفهوم التمكين والمشاركة عن بال الإعلام والإعلاميين، مع أن تمكين الفقراء ودمجهم في حياة المجتمع وآلية التخطيط والتنفيذ للأعمال الإنمائية المتصلة بهم باتت مسألة تتصدر الفكر التنموي الحديث وتعتبر الوسيلة والأسلوب المنشود للحد من الفقر وتقليصه.

٦- المجتمع المدني والتنمية الاقتصادية والاجتماعية ومكافحة الفقر

٣٩- قدمت السيدة أليسار سروع ورقة حول المجتمع المدني والتنمية ومكافحة الفقر شددت فيها على الدور المركزي للمجتمع المدني في التنمية المستدامة والحكم الصالح والديمقراطية ومكافحة الفقر. وناقشت الباحثة مسألة بناء الثقة بين الدولة والمجتمع المدني، وبناء قدرة المنظمات الأهلية وتمكينها من التأثير على السياسات وتقديم الخدمات الاجتماعية. واقترحت طرائق وأساليب للمقاربة وتقوية العلاقة بين الدولة/والمجلس النيابي والمجتمع المدني مستندة إلى التجربة الكندية في هذا المجال. كما قدمت إطاراً لتقييم إسهام المجتمع المدني في التنمية الاجتماعية وتعزيز مشاركة الفقراء. ورأت الباحثة أن للمجتمع المدني دوراً أساسياً في "نموذج الحكم" لعملية التحرر والانفتاح الليبرالي والديمقراطية.

٤٠- وناقشت الباحثة، كذلك، عمليات التحول نحو الديمقراطية والليبرالية في البلدان العربية وكيف أثرت هذه العمليات على المجتمع المدني، ودورها في تعزيز المشاركة الشعبية في الشأن السياسي وفي وضع السياسات وتنفيذها.

٤١- وحللت الباحثة، أيضاً، العلاقة بين الحكم الصالح ومكافحة الفقر في العالم العربي، كما تناولت بعض البرامج التي يجري تنفيذها في المنطقة، بتمويل من الأمم المتحدة وبعض الدول المانحة، بغية تقوية مؤسسات الحكم وتعزيزها. وناقشت، كذلك، عمليات الإصلاح الاقتصادي وتحرير التجارة في

البلدان العربية، مؤكدة أهمية دعم قدرات المؤسسات التشريعية والمشرعين، ليقووا التأثير، بالفعل، في العمليات الإصلاحية والتجاوب معها، ورصد آثارها الاجتماعية، وفسح المجال أمام المجتمع المدني ومنظماته المختلفة ليكون شريكاً كاملاً في عمليات التنمية ومكافحة الفقر. ودعت الباحثة إلى تحديد دور كل من الهيئات والسلطات التنفيذية والقضائية والتشريعية وتحسين أدائها مقيساً بمعايير محددة، وتوصيف علاقتها بالمجتمع المدني، ومن ضمنه الاتحادات النقابية والمنظمات غير الحكومية، والتجمعات المهنية، والمنظمات الدفاعية والخدمية وغيرها.

٤٢- أبدى السيد أسامة الغزالي حرب بعض الملاحظات على الورقة، فأكد أهمية الاطلاع على تجارب الآخرين وخبراتهم المتصلة بدور المجتمع المدني في مكافحة الفقر، ولا سيما تجارب البلدان الغربية، وضرورة التنبه إلى اختلاف ظروف العمل الأهلي ودوره وطبيعة علاقته مع الحكومة في البلدان العربية عنه في كندا والدول الغربية. وأضاف أن عمر التجربة الديمقراطية ومستوى التنمية والمعطيات الثقافية تختلف بين الغرب والبلدان العربية. وأشار، في مثل على ذلك، إلى أن الواقع العربي يشهد أزمة في الديمقراطية، لأن الإرث الثقافي لم يكن مواتياً لممارسة الحياة الديمقراطية في العقود الأخيرة، وأن النظام السياسي يلعب دوراً حاسماً حيال قضايا الديمقراطية ومشاركة المجتمع المدني ودوره، وأن حيوية المجتمع المدني جزءاً لا يتجزأ من النظام الديمقراطي.

٤٣- وأشار المعقب، كذلك، إلى أن التأثير في السياسات العامة يحصل عبر السلطة التشريعية، ولكن للإعلام دوره وتأثيره في تلك السياسات. وفي موضوع التمويل الأجنبي للمؤسسات والبرامج الاجتماعية، ذكر أنه يخشى أن يكون لهذا التمويل أثر سلبي على العمل الوطني الأهلي بتقليل الدافع إلى التطوع والتعارض بين الأهداف المنشودة من العمل الأهلي والأهداف التي تسعى إليها مؤسسات التمويل الأجنبية.

ثالثاً- التوصيات

٤٤- اختتم الاجتماع بجلسة حوار مفتوح طُرحت خلالها المواضيع المختلفة المثارة، واقترحت مشاريع البحث التالية:

(أ) <u>الحكم والديمقراطية</u>

(١) تعميق فهم نمو الدولة العربية الراهنة (طبيعة الحكم) من خلال مشروع دراسة متكامل؛

(٢) مراجعة نقدية تتناول مؤشرات الديمقراطية المعتمدة في الوطن العربي، بهدف تحديد مؤشر يجسد الواقع العربي.

(ب) دور الدولة ودور السوق

(١) مراجعة نقدية لدور الدولة ودور السوق: بعض التجارب الدولية؛
(٢) مراجعة نقدية لدور الدولة ودور السوق في البلدان العربية؛
(٣) علاقة الديمقراطية والتنمية في أقطار الوطن العربي؛
(٤) سياسات التشغيل ضمن إطار السياسات الاجتماعية.

(ج) دور المجالس النيابية

دراسة نقدية مقارنة حول آلية وضع الموازنات العربية واعتمادها.

(د) المجتمع المدني

(١) فعالية إدارة مؤسسات المجتمع المدني؛
(٢) تطوير مؤشرات لقياس واقع المجتمع المدني.

كلمات الافتتاح

كلمة معهد التخطيط القومي

عثمان محمد عثمان(*)

أسعدتم صباحاً جميعاً وأهلاً بكم في القاهرة، في معهد التخطيط القومي الذي نعتز بأنه كان دائما منصة للفكر والإبداع والمساهمة في صنع مستقبل أفضل لشعوبنا وأجيالنا القادمة.

وحقيقة الأمر أن الموضوع الذي يتناوله هذا الاجتماع للسادة الخبراء المعنيين بشؤون التنمية وقضايا مكافحة الفقر، والحكم ودوره، ليس جديداً خاصة في التعاون بين المؤسستين المتحمستين: الإسكوا ومعهد التخطيط القومي، وأعتقد أن للمؤسستين مساهمات مشهود لها في هذا المجال.

فهاتان المؤسستان شاركتا منذ أوائل التسعينات في تطوير المفهوم الذي نحن بصدده ومناقشة قضاياه. فبعد أن قام معهد التخطيط القومي بإصدار أول تقرير قطري للتنمية البشرية، عقدنا ندوة مشتركة بين الإسكوا ومعهد التخطيط وتم بث هذا المفهوم وتطويره لدى الخبراء العرب المعنيين في مكاتب وأنشطة برنامج الأمم المتحدة الإنمائي في مختلف الأقطار العربية لتدعيم ونشر المفهوم وتطويره في أوساط الإعلام المرئي والمسموع، والصحافة.

وتوالت هذه الجهود مع توالي إصدار تقرير التنمية البشرية المصري، وكان لتناوله قضية الفقر أثر غير مسبوق. فقبل صدور هذا التقرير كان يندر أن يتفوه أحدنا بكلمة الفقر، ولم ترد على الإطلاق على لسان أي من المسؤولين. ولكن بعد أن صدر تقرير التنمية البشرية عام ١٩٩٦ متناولاً قضية الفقر بمفهوم علمي دقيق وقياس منضبط، تلقف البرلمان المصري الموضوع والقضية والمقاييس والمؤشرات، ومن ثم أعتقد أنه إسهام جيد لهذا الاجتماع أن يشمل أخوة وزملاء من البرلمانيين، فالبرلمان المصري ساهم مساهمة واضحة في إشاعة مفهوم الفقر وأهمية التصدي مباشرة وبلا مواربة لقضية الفقر استناداً لتقرير التنمية البشرية الذي صدر في مصر عام ١٩٩٦.

وبدأت الحكومة بعد ذلك تعرب صراحة عن استعدادها لمواجهة قضية الفقر والتعامل مع الموضوع بجدية أكبر، وعبر العامين الماضيين كانت هذه القضية بالتزاوج مع قضية مواجهة البطالة الشغل الشاغل للحكومة المصرية. ولا أخفيكم سراً أنني بالأمس قضيت أكثر من ساعتين منفرداً مع معالي الدكتور رئيس الوزراء يسمعني ويطلب منا كمعهد ومؤسسة وخبراء أن نعطي النصح والمشورة وكيفية مواجهة هاتين القضيتين الخطيرتين في مصر. وأعتقد أن الوضع، بالنسبة لقضية

(*) مدير معهد التخطيط القومي، القاهرة، جمهورية مصر العربية.

الفقر وقضية البطالة، ينطبق على عدد كبير من البلدان العربية إن لم يكن على معظم بلـــدان العـــالم الثالث، وفى حقيقة الأمر أن هذا الزخم الذي بدأ يأخذ مكانه يعود في رأينا إلـــى أن العمـــل العلمـــي والبحثي والتدريبي الجيد يلزم كافة الأطراف بالتعامل مع قضايا الوطن بشكل جاد وموضوعي.

وكما قلت تلعب البرلمانات والبرلمانيون دوراً هاماً في هذا الصدد. ومن ثم نحن في حقيقـــة الأمر نتطلع إلى أن يكون لقاؤنا هذا مثمراً ومفيداً وبناءاً، نتعرف فيه على الأحـــوال، نـــدرس فيـــه المفاهيم، نعمق معارفنا حول القضايا محل البحث. وأنا أعرف أننا لأسباب تكتيكية ومؤسسية نلـــتزم بالحديث عن التنمية الاقتصادية والاجتماعية. وفى هذه المؤسسة العريقة ومع الإسكوا، تجاوزنا هـــذا المفهوم، فالتنمية لا يمكن أن تكون اقتصادية ولا يمكن أن تكون اجتماعية، التنمية هي التنمية البشرية بكل أبعادها. ومع ذلك ما زلنا نعاني من اللبس بين التنمية البشرية وتنمية الموارد البشرية، ومن ثـم إذا كنا نتكلم عن التنمية الاقتصادية ونتكلم عن التنمية الاجتماعية، فنحن نعني بهما في حقيقة الأمـــر التنمية البشرية.

والتنمية البشرية هي سبيلنا إلى مواجهة الفقر والتصدي له، ولا يمكن تحقيق التنمية البشـــرية ولا التصدي لمشكلة الفقر أو البطالة أو تحديث مجتمعاتنا دون أن يكـــون لنظـــام الحكـــم وأســـلوبه ومؤسساته دور هام في هذا الصدد، ويمكن أن نثبت أن العلاقة واجبة بين الديمقراطيـــة والمشـــاركة على كافة مستوياتها ومن مختلف الأطراف وبين تحقيق التنمية. فلا يمكن تحقيق التنمية بطرف واحد من الأطراف الفاعلة في المجتمع، لابد أن تتفاعل جهود الأطراف المختلفة. ومن ثم فمـــن الناحيـــة التطبيقية لابد أن نعمق تطور الآليات والمؤسسات التي تمكن من تفعيل هذه العلاقة وهذه الشراكة بين كافة أطراف المجتمع.

وقد تكلمنا عن التنمية التشاركية Participatory Development ولكن مـــازال المفـــهوم رغـــم وضوحه يلتبس على البعض. وقضية الديمقراطية حولها جدل، ما المقصود بالديمقراطية؟ وأي شكل من أشكال الديمقراطية؟ نتكلم عن المشاركة، والمشاركة كالتنمية البشرية مفـــهوم واســـع فضفـــاض ويحتاج إلى تدقيق، وقد جاءت كلمة Governance لتثير لبساً أيضاً، وما زلنا حتى هذه اللحظة نفتقـــر إلى الترجمة العربية أو المعنى العربي المرادف لهذه الكلمة. وأنا أدعوكم إلى أن تكون هذه النـــدوة وهذا اللقاء فرصة لكي نستبدل كلمة Governance بتعبير عربي رصـــين.

في حقيقة الأمر، لا أود أن أجهض ما يمكن أن تتمخض عنه حواراتكم حول هـــذه القضايـــا ولكنكم استشعرتم أن لدى الكثير الذي يمكن أن أقوله من واقع تجربة وخبرة أكسبنا إياها العمل فـــي هذا المعهد المرموق – معهد التخطيط القومي – الذي لم يكن أبداً مؤسسة منغلقة ومنعزلة، وإنما تميز بأنه بني، وعمل من خلال، شبكة من العلاقات داخل مصر وفى الوطن العربي الكبير وعلى مستوى العالم مع المؤسسات النظيرة، وهذه القاعة تشهد باستمرار حوارات ولقاءات جادة بين مختلف خبرائنا

المصريين والعرب، وهذه واحدة من الاجتماعات التي نتمنى ونتطلع إلى أن تحقق ما خطط لها من فوائد على مستوى الفكر والممارسة في وطننا الكبير.

وأخيراً، أود أن أنقل إليكم تحيات وترحيب الأستاذ الدكتور أحمد الدرش وزير التخطيط والتعاون الدولي ورئيس مجلس إدارة المعهد – والذي كغيره كثيرون يودون أن يشاركوا في هذا الاجتماع، ولكن حالت ارتباطاتهم في مؤتمر قمة المرأة العربية دون مشاركتهم لنا. مرة ثانية أرحب بحضراتكم وأتمنى لكم إقامة سعيدة في القاهرة ولقاءً مثمراً وفيه الفائدة، كل الفائدة، لشعوبنا وأمتنا العربية.

والسلام عليكم ورحمة الله وبركاته.

كلمة لجنة الأمم المتحدة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا

عقيل عقيل(*)

أصحاب المعالي والسعادة أعضاء المجالس النيابية العربية،
سيادة ممثلي المنظمات الإقليمية والدولية، سعادة السيدات والسادة الخبراء،
الأخوات والأخوة والأصدقاء،
الضيوف الأفاضل،

يسعدني أن أرحب بكم باسم اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا (الإسكوا) وأن أنقل لكم تحيات وتقدير معالي السيدة مرفت تلاوي – وكيل الأمين العام للأمم المتحدة، الأمين التنفيذي للإسكوا والتي تتمنى لاجتماعكم هذا النجاح والتوفيق.

السيدات والسادة إن الحكم وما يعينه من مؤسسات وتشريعات وسياسات وبرامج تنفيذية وما يتصل بها من أساليب وإدارة الشؤون العامة في جميع القطاعات على كافة الأصعدة قد بات يحظى باهتمام متزايد في دوائر البحث والسياسة لما له من أهمية وصلة مباشرة بمسائل التنمية ونوعية الحياة وإدارة الموارد البشرية والطبيعية.

وتعتبر ظاهرة الفقر من أكثر الظواهر والمشكلات المجتمعية ارتباطا بالحكم الصالح الذي له أهمية خاصة ومباشرة في مكافحة الفقر أو ما يرافقه من علل واختلالات اقتصادية واجتماعية. وفي ظل توافر أسس ومقومات الحكم الصالح، كالشفافية والمسائلة والمشاركة وسيادة القانون وتطبيقه بالعدل والمساواة بين الجميع في كافة المجالات الاقتصادية والاجتماعية والسياسية، تتوافر وتتعزز ركائز التنمية ويتقهقر الفقر وتنخرط كافة القوى في عملية الحكم.

ونظراً لأهمية بحث قضية الحكم وطرحها بصورة موضوعية شاملة، بأبعادها السياسية والاقتصادية والاجتماعية، يتم فيها بلورة المفهوم والأسس والمؤشرات والعلاقات المختلفة بالنمو الاقتصادي المطرد وتحسين نوعية الحياة وتلبية احتياجات المواطن وتمتعه بالحرية والمساواة والعدل، قامت اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا (الإسكوا) بالدعوة لهذا الاجتماع ليكون بداية لسلسلة من الأنشطة التي تتعاون في تنفيذها، ضمن برنامج عملها للعامين القادمين ٢٠٠٢-٢٠٠٣، مع المنظمات العربية والدولية المعنية بهذا الموضوع الهام.

(*) مدير دائرة التنمية الاجتماعية – الإسكوا.

ولا شك في ازدياد أهمية الموضوع المطروح للنقاش في اجتماعكم هذا خاصة في زماننا هذا، زمن العولمة الذي انهارت فيه الحدود بين الأسواق وعمت فيه ثورة الاتصالات وتسوده ظروف إقليمية ودولية بالغة التعقيد والتداخل، وحيث لم تعد الحدود الجغرافية والسياسية قادرة على ضبط التأثيرات الخارجية فلا بد للدول شاءت أم أبت أن تكيف أداءها السياسي وبرامجها وسياساتها الإنمائية مع تطور هذا الواقع.

والعولمة تمنح فرصاً ولكنها تنطوي على آثار ومخاطر منها تهديد الهوية والسيادة السياسية وتوسيع دائرة الفقر وزيادة التهميش والتمييز، ولذلك كله علاقة مباشرة بالحكم. وبات مطلوباً تبني سياسات وأسس وأساليب جديدة متسقة مع معطيات الزمن والواقع الجديد على جميع المستويات، وفي مختلف المجالات السياسية والاقتصادية والاجتماعية المتصلة بإدارة شؤون الناس والمؤسسات والقطاعات العامة والخاصة.

ومن هنا تأتي أهمية الحوار والمناقشة لبعض الموضوعات ذات الصلة بالحكم والتنمية والحد من الفقر ودور المجتمع المدني ودور الإعلام ودور المجالس النيابية والتشريعية في إدارة شؤون البلاد والموارد.

فهل يكون الحكم الصالح هو المنهج والوسيلة لتحقيق التنمية والقضاء على الفقر؟ وهل يستطيع مثل هذا الحكم تحقيق الأهداف التي لم يستطع التخطيط المركزي، وكذلك برامج الإصلاح الاقتصادي والتكيف الهيكلي، تحقيقها؟

إن لجنة الأمم المتحدة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا تثني على معهدكم وخبرتكم وتتطلع إلى أن تظفر أعمال اجتماعنا هذا ببلورة لأهم المسائل والقضايا التي تتصدر الأولويات العربية وأفضل مقاربات وأساليب تناول هذه الأولويات لمسألة الحكم باعتباره المدخل والوسيلة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية ومكافحة الفقر.

وأخيراً أتوجه بالشكر والتقدير لجمهورية مصر العربية حكومة وشعباً، ولمعهد التخطيط القومي على استضافتهم الكريمة لهذا الاجتماع وعلى حسن اهتمامهم وعنايتهم.

كما أتقدم بالتقدير والامتنان لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي والمركز البرلماني الكندي ومؤسسة كونراد أديناور على دعمهم لنا وتعاونهم معنا في هذا الاجتماع ونأمل استمرار هذه الأنشطة القادمة استمرارا لعملنا اليوم. أتمنى لهذا الاجتماع التوفيق والنجاح وتحقيق أهدافه ... وأدعو الله أن يسدد خطانا على طريق الخير والبناء.

والسلام عليكم ورحمة الله وبركاته.

الجزء الثاني

الدراسات المقدمة إلى الاجتماع

الجزء الثاني

الدراسات المقدمة إلى الاجتماع

الجلسة الأولى

مفهوم "الحاكمية" الطوباوية الجديدة

إعداد
خلدون النقيب(*)

لقد شهد الربع الأخير من القرن العشرين أحداث جلل، كتلك التي تشهدها عادة نهايات القرون، أو بدايات الحقب التاريخية. فقد إزدهرت رأسمالية السوق في الغرب في الثمانينات بسبب التطور التقني والمعلوماتية. وانهار المعسكر الاشتراكي في عدة أشهر مما أعطى الإنطباع وكأن الديمقراطية الليبرالية الغربية هي التي إنتصرت بسابق تصميم. ودخل العالم الغربي عصر ما بعد الحداثة، الذي أطلق قوى العولمة مما دفع العالم الثالث إلى التخلي عن نظمها التقليدية-التسلطية، وجعلها تتبنى شكلاً مشوهاً من النمط الغربي للديمقراطية الغربية.

لقد أنتجت هذه الأحداث الجلل عدة تفسيرات، على اليسار وعلى اليمين، أقل ما يقال فيها أنها طوباوية. فعلى اليسار، تولدت القناعة لدى الكثير من المفكرين، بأن مؤسسات المجتمع المدني والحركات الإجتماعية الجديدة أصبحت قادرة على المشاركة الفعلية في إدارة الإقتصاد والمجتمع. وذلك لإعتقادها بأن الدولة الوطنية قد أصبحت ضعيفة إلى درجة تسمح بهذه المشاركة. وعلى اليمين، ساد الإعتقاد بأن الديمقراطية، على النمط الغربي، "هدف يستحق السعي لتحقيقه"، حتى من دون إصلاحات إجتماعية، "وأن كل أشكال الديمقراطية لا بد أن تكون، إلى درجة ما، رأسمالية". وأن الخلل في التنمية في دول العالم الثالث لا يعود إلى التحول إلى الديمقراطية، وإنما إلى الثقافة السياسية المتخلفة لهذه الدول (Gills and Rocamora, 1992).

دعونا ننظر في أمر تفسيرات اليسار للأحداث الجارية الآن في عصر العولمة، ثم نلتفت فيما بعد إلى تفسيرات اليمين. وأغلب تفسيرات اليسار تنطوي ضمنياً على تحول في التفكير من محاولة تغيير العالم إلى محاولة (مجرد) إصلاحه. وإصلاح النظام السياسي يقتضي وضع تصور للتنظيم أو للتنسيق الفعّال للنشاط الإجتماعي (بكل ميادينه)، الذي تساهم فيه مؤسسات المجتمع المدني والحركات الإجتماعية الجديدة والمنظمات التطوعية. هذا التصور هو ما يطلق عليه "الحاكمية" أو (Governance).

يورغن هابرماس (١٩٨٧) مثلاً، يعتبر أن النشاط الإجتماعي هو "عالم الحياة"، وهو يتضمن مستويين: الحياة العامة (Public Sphere)، والحياة اليومية الخاصة (Private Domestic Sphere).

(*) قدم الورقة السيد خلدون النقيب، أستاذ مساعد في علم الاجتماع وعلم النفس الاجتماعي، كلية الآداب، جامعة الكويت.

الحياة العامة تشمل المجتمع المدني خارج الدولة (القوة)، وخارج الإقتصاد (المـــال). أي المســتوى الذي يتوسط بين الحياة اليومية الخاصة للمواطنين والدولة. وما الديمقراطية في هذه الحالة إلا السعي لمنع قوى السوق والتعسف البيروقراطي للدولة من إستعمار عالم الحياة.

هناك بعض الكتّاب ممن يوسّع مفهوم الحاكمية لتشمل العالم، فهم لا يترددون فـــي الحديـث عن الحاكمية المعولمة (Global Governance). فمارتن شو (١٩٩٤) وديفيـــد هلـد (١٩٩٥)، كـل بطريقته، يعتقد بأن المنظمات غير الحكومية الدولية، كالأمم المتحدة والبنك وصندوق النقد الدوليـان، ومنظمة الســبعة الكبار (G7)، والمنظمات التطوعية والخيرية الدولية، قادرة على وضـــع معـايير دولية للسلوك السياسي وعلى تطبيق هذه المعايير أو توليد ضغط كافٍ على الحكومات لتطبيقـها. ولا يعتبر من يأخذ هذا المنحى في التفكير بأن أغلب هذه المنظمات مكونة من ممثلي دول وطنية، أو أنها تعمل بحرية يتيحها تسامح الحكومات معها، معوقاً أو محدداً لعملها. بل إن مارتن شو يذهب إلى حـد الاعتقاد بإمكانية قيام حكومة عالمية ومجتمعاً عالمياً في وقت قريب. أما ديفيد هلد فهو أكثر حذراً، إذ أنه يأمل في قيام مجتمع مدني عالمي.

إن أحداث الحادي عشر من أيلول/سبتمبر ٢٠٠١، قد أعادتنا إلى أرض الواقع، فبـــدلاً مـن ضعف الدولة الوطنية، حتّمت تداعيات الأحداث الإرهابية المعولمـــة تدخـل الدولـــة الواســع فـــي الإقتصاد والمجتمع وفي وسائل الإعلام لدواعي الأمن القومي. وفي الحقيقة فـــإن التيـار اليمينـي المحافظ في الحزب الجمهوري الأمريكي، الذي وصل إلى الحكم في الإنتخابات الأخيرة كان عازمـاً على إعادة الولايات المتحدة (والغرب عامة) من عقيدة العولمة التي كانت تبشر بـــها إدارة الرئيـس كلينتون الليبرالية، إلى العقيدة المحافظة التي كانت سائدة في زمن التتشارية-الريغينيـة. فـلا تريـد الإدارة الجمهورية الجديدة من شعوب العالم أن تحبها وأن تنهج على منوالها، كما كانت تريـد الإدارة الليبرالية السابقة. وإنما تسأل لماذا تكرهنا شعوب العالم الثالث، وتريد أن تفرض هيمنتها الفجة علـى العالم تحت شعار، "إذا لم تكن معي فأنت مع الإرهاب"، فنظام العالم الجديد ما هو إلاّ توسيع لنظـــام الأمن الأمريكي (Pax Americana).

الحاكمية والليبرالية التسلطية

دعاة العولمة على اليسار لا يعترفون بأن ضعف الدولة الوطنية هو ضرب من التوهـم، وأن الذي يجري الآن هو تحول في وظائف الدولة الوطنية وليس ضعفها بحد ذاته. فهم يعتبرون أن قـوة الدولة الوطنية في الوقت الحاضر مرحلة مؤقتة تنقضي بمجرد إنقضاء دواعيـها الأمنيـة. وكذلـك دعاة اليمين، يعتقدون أن الديمقراطية على النمط الغربي قد حققت إنتصارات كبيرة بحيـث تحولـت أغلب دول العالم إلى دول ديمقراطية. ويرفضون التسليم بحقيقة أن الديمقراطية على النمط الغربي لا تصلح لمجتمعات مبنية على ترتيبات قبلية/طائفية (أو بدائية Primordial)، أي المجتمعات المنقســمة عرقياً أو طائفياً (Divided Societies).

إن الخطأ في تفسيرات اليسار واليمين على حد سواء، وهو مصدر طوباويتها، هو عدم إدراك أن الوظيفة الأساسية لنظام الحكم هو الضبط والتحكم (Control-Discipline) للنشاط الإجتماعي. وإن الإنفتاح السياسي النسبي الذي يمارسه نظام الحكم والذي يطلق عليه "الديمقراطية المطبقة فعلاً"، ناتج عن القدرة على الضبط والتحكم الفعّال بطرق أو أساليب أخرى غير القهر والعنف المادي. إن قدرة قوى ومؤسسات المجتمع المدني على التأثير على نظام الحكم يحدد مساحة الحرية أو الحريات التي يتمتع بها المواطنون. ولكن قوى ومؤسسات المجتمع المدني ذاتها تمارس أشكالاً مادية ونفسية أخرى لضبط النشاط الإجتماعي. فالضبط الإجتماعي هو الوظيفة الأساسية في نظم الحكم. كيف إذن نفسر موجة الديمقراطية التي إجتاحت العالم في العقدين الأخيرين من القرن العشرين؟.

إن الذي أطلق موجة الديمقراطية، أي هذا النوع من الديمقراطية المشوهة توافقها مع العقيدة الإستراتيجية الأميركية-الغربية للنزاع المنخفض الشدة (Low Intensity Conflict). فقد هدف الرئيس ريغان عام ١٩٨٢، "تحت شعار الحملة الصليبية من أجل الديمقراطية"، من وراء دخول الولايات المتحدة في نزاعات محلية وإقليمية، مشاغلة المعسكر الشرقي بقصد إضعافه واستنزافه. منذ ذلك التاريخ، بدأت الولايات المتحدة تدريجياً بسحب تأييدها وحمايتها لزبائنها من الحكام الطغاة المتسلطين عندما يفقدون قدرتهم على الضبط والسيطرة.

وهذا ما حدث في الأرجنتين وغواتيمالا والفليبين وكوريا الجنوبية، وتشيلي والكونغو وإندونيسيا، على سبيل المثال. الحكام الذين وصلوا إلى الحكم بعد سقوط الطغاة قاموا بإصلاحات محدودة أو مؤقتة فنتجت عن ذلك "الديمقراطية المنخفضة الشدة" حسب تعبير جيلز وروكامورا (١٩٩٢)، أو "الديمقراطية اللاليبرالية" حسب تعبير فريد زكريا (١٩٩٧)، أو "الديمقراطية الرخوة" عند آخرين.

في البلاد العربية، نجحت أنظمة الحكم في تأكيد شرعيتها باللجوء إلى آلية "الانتخابات التسلطية" كما تسميها مارشا بوسسني (١٩٩٨) كأن تنتخب الشعوب حكامها المتسلطين، أو أن تنتخب مجالس إستشارية بدون صلاحيات، أو بدون دساتير، مع عدم إمكانية تداول السلطة.

ولم تقدم أي من الدول المتقدمة نموذج قابل للتطبيق الديمقراطي في دول العالم الثالث. فالأمريكيون، يعتبر نظامهم الديمقراطي "إستثنائاً"، مما يجعل فريد زكريا يقول "أن الإستثنائي في النظام الأمريكي ليس ما هو ديمقراطي، وإنما ما هو غير ديمقراطي، من حيث القيود المتعددة التي يفرضها على الأغلبية الإنتخابية". (Zakaria, 1997:39). وقد قدمت الإنتخابات الأخيرة أوضح مثال على القيود التي يتكلم عنها زكريا، عندما فاز الرئيس الذي لم يحصل على الأغلبية العددية بأصوات المجمع الإنتخابي.

اختارت أغلب البلدان العربية (ودول العالم الثالث) النموذج الفرنسي للدولة المركزية الدولانية، وفضلته على النموذج الأنجلو-أمريكي اللامركزي عندما بدأت برامج التحديث فيها. ولكن التطبيق الفعلي لهذا النموذج قد ولّد العديد من الخصائص المحلية والمفارقات التي سوف نلتفت إليها الآن.

الحاكمية في البلدان العربية: المؤشرات

يقدم الجدول ١ مسحاً شاملاً للمسيرة الديمقراطية في البلدان العربية في العقدين الأخيرين من القرن العشرين. وهذا المسح يوضح كيف أن آليات الديمقراطية الحديثة قد ألصقت أو أقحمت على التنظيمات والممارسات التسلطية غير الديمقراطية لأنظمة الحكم. حسب المعلومات في هذا الجدول هناك ١٢ دولة يحكم فيها رئيس الدولة مباشرة بدون رئيس وزراء، من بين ٢٠ دولة في الشرق الأوسط والعالم العربي. ٨ دول فقط تملك مؤسسة لرئاسة الحكومة، ما بين جمهورية أو ملكية أو ذات حكم وراثي. أهمية هذه المعلومة أن ١٠ من ١٢ دولة تحكم حكماً يكاد أن يكون مطلقاً من قبل رئيس الدولة، أي لا تفرض على سلطته أية قيود فعلية.

ومع أن جميع الدول المدرجة في الجدول تملك برلمانات أو مجالس شورى، إلا أن ثلاثة دول مجالسها معينة بالكامل ولا تجري فيها إنتخابات حقيقية، وخمسة دول لم تجر فيها الإنتخابات بإنتظام. وسبعة دول تمنع قيام أحزاب سياسية فيها. وتختلف النظم الإنتخابية في الدول التي تجري فيها الإنتخابات بين نظام القوائم الحزبية وبين نظام نائب لكل منطقة إنتخابية، أو عدة نواب لمنطقة إنتخابية واحدة. أغلب الدول التي تجري فيها الإنتخابات تعطي المرأة حق الإنتخابات، ولكن بعضها يسمح لها بالإنتخاب والترشيح. دولة واحدة ذات نظام برلماني تمنع المرأة من الإنتخاب والترشيح، وهي الكويت.

وإذا أخذنا دول الخليج الستة كمثال، كما هو موضح في الجدول ٢، فإن غالبية هذه الدول بدأت تفكر بإصلاحات سياسية بعد حرب الخليج الثانية فقط، وتمثل الكويت الإستثناء الوحيد لهذه القاعدة. فالغالبية العظمى من مجالس الشورى التي أنشأت بعد سنة ١٩٩٠ لا يحق لها التشريع، ولا يحق لها محاسبة الحكومة، ولكن يحق لها إبداء الرأي والمناقشة فقط. أربعة دول خليجية تمنع المرأة من الإنتخاب والترشيح. وجميعها تحصر تداول السلطة في الأسرة الحاكمة. هناك الكثير من المقاييس الشكلية الأخرى، التي أشرتُ إليها في دراسة سابقة، فيما يختص بدول الخليج، التي توضح نسبة المخاطر السياسية التي تتعرض لها هذه الدول بسبب الأوضاع غير الديمقراطية السائدة فيها (المؤلف، ٢٠٠٠)، إلا أن البيانات في الجدول ٣ تقدم معلومات أحدث وأشمل لجميع الدول العربية.

المعلومات في هذا الجدول تدل على أن ثمانية من ١٦ دولة عربية تقع في النصف الأخير من ترتيب الدول حسب مقياس التنمية البشرية، والدول الثمانية الأخرى الأكثر حظاً في التنمية، وهي الدول النفطية (عدا لبنان) لا يتجاوز مركز أفضلها ترتيباً، الأربعين من بين ١٦٢ دولة في العالم.

أما من حيث الحريات المدنية فغالبيتها العظمى حصلت على تقديرات في غاية السوء. وكانت حرية الصحافة (وحق إبداء الرأي) في ١٦ دولة من بين ١٨ دولة مقيدة، وثلاثة دول فقط كانت حرية الصحافة فيها جزئية. أي أن حرية الصحافة في جميع البلاد العربية مقيدة، كلياً أو جزئياً. ولا تستفيد الدول العربية من تدفق المعلومات عبر الإنترنت، بحيث لا تزيد أفضل نسبة للذين يستخدمون الإنترنت عن حوالي ١٧ في المائة (دولة الإمارات). أما نسبة الذين تزيد أعمارهم عن ٢٥ سنة بين السكان فهي أكثر من ٥٠ في المائة في غالبية هذه الدول. ويمكن أن تعتبر هذه النسبة العالية مؤشراً على انتشار ظاهرة الفقر.

الجدول ١- الانتخابات الوطنية في الشرق الأوسط والعالم العربي منذ عام ١٩٨٠

البلد	النظام التشريعي والتنفيذي	العدد الحالي للمقاعد	فترة الحكم (سنوات)	الانتخابات الوطنية	شرعنة الأحزاب السياسية	النظام التشريعي الانتخابي الحالي	سن الانتخاب	الملاحظات
الجزائر	الرئيس، ومجلس الشعب القومي	٣٨٠	٥	١٩٩١، ١٩٩٥، ١٩٩٧	نعم	نظام التصويت النسبي، قوائم أحزاب، على الأقل ٧% من الأصوات	١٨ للجميع	ينص دستور ١٩٩٦ على مجلس ثاني لكنه لم يتأسس بعد
البحرين	ملكية مطلقة، مجلس استشاري معين	٣٠	غير محدد	لا يوجد	لا	لا يوجد	لا يوجد	
مصر	الرئيس، رئيس وزراء، مجلس وطني مؤلف من مجلس استشاري ومجلس الشعب	مجلس استشاري: ٢٥٨ مجلس الشعب: ٤٥٤	٦ ٥	١٩٨٤، ١٩٨٧، ١٩٩٠، ١٩٩٥	نعم	دوائر واسعة متعددة، أغلبية مطلقة	١٨ للجميع	يعين الرئيس ٨٦ عضواً للمجلس الاستشاري و١٠ أعضاء لمجلس الشعب وينتخب الباقي
إيران	قائد ديني أعلى (الفقيه) الرئيس، مجلس شورى إسلامي	٢٧٠	٤	١٩٨٠، ١٩٨٤، ١٩٨٨، ١٩٨٩*، ١٩٩٢، ١٩٩٣، ١٩٩٦، ١٩٩٧*	لا	أغلبية مطلقة، دائرة فردية	١٦ للجميع	الأقليات الدينية لها ٥ مقاعد: ٢ للأرمن، وواحد لكل من اليهود والآشوريين والزردشتيين
العراق	الرئيس، المجلس الوطني	٢٥٠	٤	١٩٨٠، ١٩٨٤، ١٩٨٨، ١٩٩٢، ١٩٩٦	نعم	أغلبية مطلقة، دائرة فردية	١٨ للجميع	بالممارسة، يعتبر العراق ديكتاتورية مطلقة
إسرائيل	الرئيس، رئيس الوزراء، والجمعية الوطنية (كنيست)	١٢٠	٤	١٩٨١، ١٩٨٤، ١٩٨٨، ١٩٩٢*، ١٩٩٦*	نعم	نظام التصويت النسبي، لوائح أحزاب، دائرة وطنية واحدة	١٨ للجميع	منذ ١٩٩٦، أصبح رئيس الوزراء ينتخب مباشرةً من الشعب باقتراع منفصل عوضاً عن اختياره من قبل الفائزين من أعضاء الكنيست
الأردن	الملك، رئيس الوزراء، الجمعية الوطنية مؤلفة من مجلس الأعيان ومجلس النواب	٤٠ ٨٠	٤ ٤	١٩٨٤، ١٩٨٩، ١٩٩٣، ١٩٩٧	نعم	نظام الصوت الواحد المحدود، دوائر واسعة	١٩ للجميع	أجريت انتخابات فرعية عام ١٩٨٤ لملء المقاعد الشاغرة منذ آخر انتخابات سنة ١٩٦٧. مجلس الأعيان (شيوخ) يعين من قبل الملك
الكويت	الأمير، الجمعية الوطنية	٥٠	٤	١٩٨٢، ١٩٩٢، ١٩٩٦	لا	بشكل عام، دوائر شبه فردية	للذكور فقط ٢١ سنة لمن كانوا يقطنون الكويت قبل ١٩٢٠ وأبنائهم	
لبنان	الرئيس، رئيس الوزراء، مجلس النواب	١٢٨	٤	١٩٨٢، ١٩٨٩، ١٩٩٢، ١٩٩٦	نعم	نظام توزيع طائفي للمقاعد، أغلبية بسيطة، دوائر واسعة متعددة	٢١ سنة للجميع	ينتخب مجلس النواب الرئيس والانتخابات الرئاسية عام ١٩٨٩ لم تكن في موعدها الدستوري
ليبيا	أمين المؤتمر الشعبي، المؤتمر الشعبي	٧٥٠	٣	لا يوجد	لا	لا يوجد	١٨ للجميع مع أن الانتخابات لا تحدث	في الممارسة، تعتبر ليبيا ديكتاتورية مطلقة وأعضاء المؤتمر الشعبي العام معينون

الجدول ١ (تابع)

البلد	النظام التشريعي والتنفيذي	العدد الحالي للمقاعد	فترة الحكم (سنوات)	الانتخابات الوطنية	شرعنة الأحزاب السياسية	النظام التشريعي الانتخابي الحالي	سن الانتخاب	الملاحظات
المغرب	الملك، رئيس الوزراء، الجمعية الوطنية مؤلفة من مجلس مستشارين ومجلس النواب	مجلس النواب:٣٣٣	٥	١٩٨٤، ١٩٩٢، ١٩٩٣، ١٩٩٦،١٩٩٧	نعم	دائرة فردية، أغلبية بسيطة	٢٠ للجميع	مجلس المستشارين أسس عام ١٩٩٦ وهو ينتخب بطريقة غير مباشرة، ٦٠% منه من المجالس المحلية و٤٠% من المنظمات المهنية والنقابات
عمان	ملكية مطلقة، مجلس استشاري معين	٨٠	٤	لا يوجد	لا	لا يوجد	لا يوجد	
الأراضي الفلسطينية	رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية، المجلس التشريعي الفلسطيني	٨٨	٤	١٩٩٦	نعم	دوائر واسعة متعددة، أغلبية بسيطة	١٨ للجميع	يخصص المجلس التشريعي ستة مقاعد للمسيحيين ومقعد للسومريين
المملكة العربية السعودية	ملكية مطلقة، مجلس استشاري معين	٦١	٤	لا يوجد	لا	لا يوجد	لا يوجد	
السودان	الرئيس، الجمعية الوطنية	٤٠٠	٤	١٩٨٦-١٩٩٦	لا	أغلبية بسيطة، دائرة فردية	٢١ للجميع	من مقاعد الجمعية الوطنية ال٤٠٠، يتم انتخاب ٢٧٥ بطريقة مباشرة و١٢٥ بطريقة غير مباشرة
الجمهورية العربية السورية	الرئيس، مجلس الشعب	٢٥٠	٤	١٩٨١-١٩٨٥-١٩٩٠-١٩٩١-١٩٩٤	نعم	أغلبية بسيطة، دائرة فردية	١٨ للجميع	بالممارسة، تعتبر سوريا ديكتاتورية مطلقة. ٨٤ مقعداً في مجلس الشعب مخصصين للمرشحين المستقلين
تونس	الرئيس، رئيس الوزراء، مجلس نواب	١٦٣	٥	١٩٨١-١٩٨٦-١٩٨٩-١٩٩٤	نعم	نظام شبه نسبي، دوائر واسعة متعددة، لوائح حزبية متوازية	٢٠ للجميع	لوائح حزبية تنتخب ١٤٤ مقعداً وتوزع المقاعد الـ ١٩ المتبقية على الدوائر التي ليس لها أغلبية بحسب نظام التصويت النسبي، وسترتفع نسبة الـ ١٩ مقعداً إلى ٢٠ في المائة من مقاعد المجلس في انتخابات ١٩٩٩
تركيا	الرئيس، رئيس الوزراء، الجمعية الوطنية العظمى	٥٥٠	٥	١٩٨٣-١٩٨٧-١٩٩١*-١٩٩٥*	نعم	لوائح حزبية، نظام نسبي، على الأقل ١٠% من الأصوات على صعيد الدائرة والوطن	١٨ للجميع	
اليمن	الرئيس، الجمعية الوطنية مؤلفة من مجلس استشاري ومجلس النواب	٨٠ ٣٠١	٤ ٤	١٩٩٣-١٩٩٧	نعم	دائرة فردية، نظام أغلبي بسيط	١٨ للجميع	تأسس المجلس الاستشاري عام ١٩٩٧ ويعين من قبل الرئيس

الخط العادي: انتخابات نيابية، الخط المائل: انتخابات رئاسية، إشارة *: تغيير بالحكومة
(نص معد من قبل مارك لافين)

المصدر: Middle East Report – شتاء ١٩٨٨ – العدد ٢٠٩، ص ١٦.

الجدول ٢- جدول مجالس الشورى والوطني والأمة

أسماء البلدان	اسم الهيئة	بالانتخاب	بالتعيين	المدة الزمنية	عدد الأعضاء	الصلاحيات						حالة الدستور	حق التصويت والترشيح للمرأة
						حق التشريع		محاسبة الحكومة		إبداء الرأي والمناقشة			
						نعم	لا	نعم	لا	نعم	لا		
الإمارات	المجلس الوطني الاتحادي (١٩٧٢)	"		سنتان	٤٠	"		"			"	دستور دائم ١٩٩٦	لا يحق لها التصويت والترشيح
البحرين	مجلس الشورى (١٩٩٢)	"		٤ سنوات	٤٠	"		"			"	• دستور ١٩٧١ جرى تعليق بعض المواد • يجري العمل على وضع دستور جديد	منحت حق التصويت عام ١٩٩٩ لكنها لم تمارسه
المملكة العربية السعودية	مجلس الشورى (١٩٩٢)	"		٤ سنوات	٩٠	"		"			"	نظام أساسي للحكم ١٩٩٢	لا يحق لها التصويت والترشيح
عُمان	مجلس الشورى (١٩٩٠)		"	٣ سنوات	٨٣	"		"			"	دستور ١٩٩٦	يحق التصويت والترشيح
قطر	مجلس الشورى (١٩٧٢)	"		سنة واحدة	٣٥	"		"			"	• دستور مؤقت • يجري العمل على وضع دستور جديد يعلن سنة ٢٠٠٢	يحق لها التصويت والترشيح، مارست هذا الحق في الانتخابات البلدية عام ١٩٩٩
الكويت	مجلس الأمة (١٩٦٢)	"		٤ سنوات	٥٠						"	دستور دائم ١٩٦٢	لا يحق لها التصويت والترشيح

المصدر: أرشيف جريدة القبس، ٢٠٠١.

الجدول ٣- حال العالم العربي في السنوات الأخيرة للقرن العشرين

مجموعة الدول الأكثر تخلفاً- التي تقع في النصف الثاني من حيث الترتيب بين دول العـــالم جميعاً وعددها ١٦٢ دولة حسب مقياس مستوى التنمية UNDP: نسبة الأمية، نسبة وفيات الأطفـــال، نسبة توفر المياه الصالحة للشرب، مع مؤشرات التنمية الأخرى.

الدولة	الترتيب حسب مقياس التنمية من بين ١٦٢ دولة	متوسط النمو السنوي للناتج المحلي الإجمالي للسنوات ١٩٦٢-١٩٩٩	مقياس الحريات المدنية: ١ = الأكثر حرية ٧= الأقل حرية	حرية الصحافة: - كاملة - جزئية - مقيدة	نسبة استعمال الإنترنت (١٩٩٩)	نسبة الذين تقل أعمارهم عن ٢٥ سنة بين السكان (٢٠٠٠)
١- اليمن	١٣٣	غير متوفر	٦	مقيدة	%٠,١	%٦٨
٢- المغرب	١٢٢	%٤,٢	٤	جزئية	%٠,٢	%٥٥
٣- مصر	١٠٥	%٥,٦	٥	مقيدة	%٠,٣	%٥٦
٤- الجزائر	١٠٠	%٣,٩	٥	مقيدة	%٠,١	%٥٧
٥- سوريا	٩٧	%٥,٧	٧	مقيدة	%٠,١	%٦٣
٦- تونس	٨٩	%٥,٠	٥	مقيدة	%٠,٣	%٥١
٧- الأردن	٨٨	%٤,٧	٤	جزئية	%١,٨	%٦١
٨- العراق	غير متوفر	%٠,٣	٧	مقيدة	غير متوفر	%٦٢

مجموعة الدول الأكثر حظاً - التي تقع في النصف الأول من حيث الترتيب بين دول العـــالم جميعاً وعددها ١٦٢ دولة حسب مقياس مستوى التنمية UNDP.

الدولة	الترتيب	متوسط النمو GDP السنوي	مقياس الحريات المدنية	حرية الصحافة	نسبة استعمال الإنترنت	نسبة الذين تقل أعمارهم عن ٢٥ سنة بين السكان
١- عمان	٧١	%٩,٥	٥	مقيدة	%٢,٠	%٦٣
٢- السعودية	٦٨	%٤,٦	٧	مقيدة	%١,٤	%٦٢
٣- لبنان	٦٥	غير متوفر	٥	مقيدة	%٦,٣	%٥٠
٤- ليبيا	٥٩	%٠,٥	٧	مقيدة	%٠,١	%٥٨
٥- قطر	٤٨	غير متوفر	٦	مقيدة	غير متوفر	%٣٩
٦- الإمارات	٤٥	%٣,٣	٦	مقيدة	%١٦.٧	%٤١
٧- الكويت	٤٣	%٠.٠	٥	جزئية	%٥,٣	%٥٥
٨- البحرين	٤٠	غير متوفر	٦	مقيدة	غير متوفر	%٤٤

المصادر: A-T.Kearney؛ البنك الدولي؛UNDP الأمم المتحدة (كما نشر في مجلة نيوزويك ١٥ تشرين الأول/أكتوبـر ٢٠٠١).

فإذا ما تأملنا في هذا المؤشر مع المؤشرات الإقتصادية الإجتماعية الأخرى لتوصلنا إلى الإستنتاجات التي توصل لها عبد الرزاق الفارس (Vol: 13) من أن معدلات النمو السكاني العالية نسبياً تساهم في زيادة معدلات الإعالة، وزيادة عرض القوى العاملة. وأن معدلات البطالة تزداد سوءاً بسبب دخول المزيد من صغار السن والنساء إلى سوق العمل، علماً بأن معدل البطالة في الدول العربية في منتصف التسعينات يصل إلى ١٥ بالمائة في المتوسط. ويقدر البنك الدولي معدلات البطالة في الشرق الأوسط بأنها تساوي ضعف المعدلات السائدة في شرقي أوروبا وآسيا الوسطى. أضف إلى ذلك ظاهرة الإنخفاض المستمر في معدلات الأجور الحقيقية الذي تعاني منه أغلب البلدان العربية، وظاهرة تهميش مهن الطبقات الوسطى التي تزيد من حدة الحرمان النسبي والتي لم تدرس بجدية حتى الآن.

الحاكمية في البلدان العربية:
الإعتبارات السياسية

إذا كانت المؤشرات الشكلية للتنمية تعطي صورة قاتمة للأوضاع الإقتصادية-الإجتماعية في البلدان العربية، في زمن تنتشر فيه الممارسات الديمقراطية، فهل معنى ذلك أن الديمقراطية لا علاقة لها بالتنمية، كما يبدو، أم أن الأوضاع الإقتصادية-الإجتماعية السيئة نتيجة الخلل في مؤسسة الحكم تمنع قيام ممارسات ديمقراطية حقيقية، كما يتمنى دعاة التحول الديمقراطي؟. هنا أود التذكير باطروحتنا الأساسية من أن وظيفة أنظمة الحكم هي الضبط-التحكم، وأن هامش الحرية هو نتاج قدرة قوى ومؤسسات المجتمع المدني على التأثير على مؤسسة الحكم. ويجب كذلك، أن نفرّق بين المبادئ الديمقراطية، والمصطلح الذي تستعمله الدول الغربية كسلاح في الصراع الأيديولوجي-الثقافي على المستوى الدولي.

علي الكواري يدرك أن الديمقراطية المطبقة فعلاً، أي أنظمة الحكم التي تطلق عليها صفة الديمقراطية "يضيق نطاقها ويضمر مضمونها عن الديمقراطية المثالية". وهو يقصد الديمقراطية المباشرة، والتي لم تتحقق في الماضي، وليست متحققة في وقتنا الحاضر، ومن غير المنتظر تحقيقها في المستقبل المنظور"، (الكواري، ٢٠٠٠، ص ١٥). وللخروج من هذا المأزق يلجأ الكواري للمعايير الخمسة التي ذكرها روبرت دال، بإعتبارها مؤشرات على وجود عملية ديمقراطية من عدمها: (أ) المشاركة الفعّالة؛ و(ب) تساوي الأصوات في المرحلة الحرجة؛ و(ج) الفهم المستنير؛ و(د) سيطرة متخذي القرار الديمقراطي على جدول أعمال العملية الديمقراطية، وأخيراً (هـ) اتساع حجم من يشملهم حق المشاركة في إتخاذ القرار الديمقراطي. فإذا كانت هذه جميعها تمثل الخاصية الأولى للديمقراطية المعاصرة، فإن الخاصية الثانية لها هي أن الممارسة الديمقراطية مقيدة بدستور يتم التوصل إليه بالإجماع أو بنوع من الإجماع (الكواري، ص ٣٣).

بالرجوع إلى المؤشرات المستمدة من المعلومات المتوفرة في الجداول الثلاثة مارة الذكر يتضح أن الديمقراطية المعاصرة هي مجرد مشروع يتبناه مركز دراسات الديمقراطية الذي يعتبر

الزميل الكواري أحد المؤسسين له. وما يفتقر إليه مشروع الممارسات الديمقراطية القابلة للتطبيق فعلاً في البلاد العربية هو فهم خصوصية المجتمع المدني ومؤسساته عندنا. فهناك ثلاثة عناصر لا بد من الإلتفات إليها في هذه الخصوصية. العنصر الأول هو البعد الطبقي- النخبوي في المجتمع المدني. وهو الموضوع الذي ينتبه إليه محمد عابد الجابري، عندما يربط المجتمع المدني بظهور الأرستقراطية المدينية التي إستلمت الحكم بعد إنحسار الإستعمار. كما أن السياسات التي إتبعتها الدولة القطرية العربية قد ساعدت في تكوين "الطبقة المسيّرة" أو الطبقة التي تكونت نتيجة سياسات دولة الرعاية الإجتماعية- من تعليم حديث وتوظيف حكومي وتنفيذ الخدمات العامة الأخرى. وظهور هذه الطبقة قد تزامن مع تبلور طبقة ثالثة مطالبة بالمشاركة السياسية، ومحتجة كونها قد حرمت من حقها الشرعي والتاريخي (والعددي) في تمثيل الشعب (الجابري ٢٠٠٠: ١٨٨-١٩٣).

إن الصراع بين الطبقات الثلاث يولّد "الخوف" من الديمقراطية. فالطبقة المدينية تخشى الديمقراطية لأنها لم تعد تهيمن على الأغلبية العددية من السكان وغير قادرة على كسب أصواتها الإنتخابية. والطبقة البيروقراطية المسيّرة "تخشى الديمقراطية لأنها تعلم أن النتيجة الحتمية لكل ممارسة ديمقراطية حقيقية" ستكون فقدانها لمركزها ومنزلتها من حيث إعتمادها على المنافع التي توفرها لها البيروقراطية المركزية للدولة. والطبقة أو الطبقات الشعبية، التي تتعاطف مع التيارات الدينية المسيّسة لا تقبل الديمقراطية لأنها تخشى أن تستلم الحكم "النخبة العصرية" المدينية الأصل. وهنا تكمن معضلة الديمقراطية في العالم العربي. يسد هذا التحليل فجوة كبيرة في تنظيرات الديمقراطية عندنا. ولكن الجابري يجانبه الصواب عندما يقول أن علاقات النخب الإجتماعية "لا تمر عبر مؤسسات من نوع مؤسسات المجتمع المدني التي هي الشرايين والقنوات التي تضمن ... إحترام قواعد الممارسات الديمقراطية".

هذه النخب هي نتاج للعنصر الثاني في خصوصية المجتمع المدني العربي، وهو البعد القبلي- الطائفي. علاقات النخب الإجتماعية تمر عبر مؤسسات مساعدة وموازية لمؤسسات المجتمع السياسي (للدولة)، وهو مجتمع الحياة العامة عند هابرماس الذي مر ذكره، والذي يتوسط بين حياة المواطنين اليومية الخاصة، والمجتمع السياسي ومؤسسات الدولة. وهو يشتمل على التضامنيات الإجتماعية مثل القبيلة والطائفة، والعسكر، والحزب الواحد، والأحزاب المصطنعة...الخ. وهو ما سبق أن أطلق عليه تسمية القبلية السياسية.

يتضح مما تقدم أن الديمقراطية، لم تشكل في السابق، ولا تشكل الآن أولوية ضمن الأولويات التي تصيغها النخب المهيمنة أو المسيطرة. وان الإكتفاء بمظاهر الديمقراطية الشكلية والسطحية كافية في الوقت الحاضر للتخفيف من الضغوط التي تفرضها قوى العولمة ومعايير السلوك السياسي على مستوى العالم على الأنظمة الحاكمة العربية.

أما العنصر الثالث في خصوصية المجتمع المدني في البلاد العربية. فهو أن الديمقراطية على النمط الغربي هي ديمقراطية مفروضة من الخارج، وأن الهدف من فرضها على العالم الثالث هو

إخضاعه لمطالب ومصالح الغرب (الطاهر لبيب، ٢٠٠٠). ويلعب العنصر الإمبريالي للديمقراطية الغربية وظيفة بالغة الأهمية في عنصر العولمة، وهو تقنين التشريعات الإقتصادية والسياسية، بحيث يسّهل حركة رؤوس الأموال والإستثمارت المباشرة والتجارة العالمية. ولكن هذه ليس معناه أن مبدأ الحرية أو الضمانات الدستورية للحريات المدنية ليس مطلباً عالمياً تشترك فيه كل شعوب الأرض. وسنرى فيما بعد أن هذا المطلب يمكن أن يكون سلاحاً فعالاً ضد الإستبداد المحلي والتسلط العالمي.

إن الأمر الذي أريد أن أثيره هنا هو درجة إستقلال مؤسسات وقوى المجتمع المدني عن مؤسسات الدولة وبيروقراطيتها المركزية. فلم يسبق أن قويت مؤسسات المجتمع المدني في التاريخ العربي، إلا عندما تضعف قبضة الدولة المركزية. هذا أمر لاحظه أبن خلدون منذ عدة قرون. ولكن الأمر اختلف في العصر الحديث في جانبين مهمين. مع ميلاد الدولة القطرية البيروقراطية الحديثة في ظل الإستعمار نشأت فكرة المسؤولية العامة للدولة. وفي النصف الأخير من القرن العشرين لعبت سياسات دولة الرعاية الإجتماعية دوراً كبيراً في تحقيق مشاريع تنموية من خلال مؤسسات القطاع العام. وهذا القطاع يواجه الآن تحدياً كبيراً وتهديداً حقيقياً من قِبل قوى العولمة.

العولمة
من حيث هي هندسة إجتماعية

قليلون من الذين يكتبون عن العولمة يدركون أن العولمة هي أسلوب من أساليب الهندسة الاجتماعية. فهم يتصورون أن العولمة هي الإقتصاد المرفوع التقانة، والمعلوماتية المبنية على العلم، بحيث يتكون بفعل هاتين القوتين الحافزتين مجتمع الشبكة. العولمة هي برنامج أو مجموعة سياسات تقوم بها الرأسمالية المعولمة وحلفائها المقربّون في دول العالم الثالث، مستخدمة الشراكات المتعددة الجنسيات والشركات الأصغر التي توفر الربط الخلفي والربط الأمامي لهذه الشركات في مختلف دول العالم. ومن هذه السياسات، الإبتكارات في ميدان الإدارة التي تسمى إعادة الهيكلة، والخصخصة، والإقتصاد الرقمي المحوسب. وقد مّر العالم بعدة برامج للهندسة الإجتماعية قبل العولمة: سياسات الرعاية الإجتماعية، والإقتصاد المخطط مركزياً، والإشتراكية القومية كالنازية والفاشية، وبناء الدول في مرحلة إنحسار الإستعمار، العولمة هي إذن مرحلة جديدة من التجريب في ميدان الهندسة الإجتماعية.

إن تطبيقات العولمة في العالم الثالث تجد في سياسات دولة الرعاية الإجتماعية (Welfare State) معوقاً أمام القوى العاملة: إقتصاد السوق المدفوع بالرأسمالية الإفتراسية. فبالإضافة إلى سياسات الحماية الوطنية للصناعات المحلية والضوابط على حركة رؤوس الأموال وعلى المضاربة على العملة الوطنية، هناك سياسات الدعم الحكومي والتوظيف الحكومي والخدمات العامة، وجميعها عوامل معوقة أمام قوى العولمة. إن التحسن النسبي في مستوى جودة الحياة في البلاد العربية يعود إلى هذه الحزمة من السياسات، وإستهدافها يجعل البلدان العربية عرضة لمخاطر

المنافسة العالمية بشكل غير متكافئ. وتساق دعاوي عدم الشفافية بالإقتصاد، والهدر في الموارد، وضعف الإنتاجية لتبرير المطالبة بتفكيك دولة الرعاية الإجتماعية، وبيع المشروعات المربحة في القطاع العام إلى القطاع الخاص.

أنا لا أعتقد ان أياً من الدول العربية قادرة في الوقت الحاضر على تفكيك القطاع العام كلياً، لأسباب سياسية وإقتصادية. أما عن الأسباب السياسية، فنحن أمام أزمة الدولة المالية مرة أخرى (Fiscal Crisis of the State). فلن تتنازل فئات السكان المختلفة عن مكاسب ومزايا نالتها بعد كفاح طويل بسهولة. أما عن الأسباب الإقتصادية، فما زال للدولة دور إستثنائي في أهميته للخروج من دورة الفقر المفرغة، أو من الثقافة الفرعية للفقر.

وهذا لا يتحقق إلا بعد القيام بإصلاحات سياسية وإقتصادية، أصبحت مطلباً نخبوياً وشعبياً في غاية الإلحاح. إن الديمقراطية إذا ما أريد بها الحريات العامة وإحترام حقوق الإنسان، والمشاركة الشعبية، وممارسة حقوق المواطنة، فإنها تعتبر عاملاً أساسياً وحافزاً للخروج من دائرة الفقر. ولذلك فإن الديمقراطية، بالمعنى الذي ذكرناه ليس له علاقة مباشرة بالتنمية، فالدول التي حققت قدراً كبيراً من التنمية ليست بأقل حاجة للمبادئ الحاكمة في الممارسات الديمقراطية.

ولكن النكسة التي تواجهها العولمة بسبب الحرب على الإرهاب، على الوتيرة الحالية سوف تعرض المكاسب الديمقراطية في الغرب وفي العالم الثالث إلى خطر الأساليب البوليسية المتبعة الآن في إدارة "معارك" الحرب على الإرهاب. وهي فرصة للقوى الرجعية المحافظة في العالم لتحقيق مكاسب جديدة في ظل متطلبات الأمن الأمريكي لنظام العالم المتجدد.

المصادر والمراجع

Habermas - Jurgen. (1989). The Structural Transformation of the Public Sphere, Polity Press. And (1987) The Theory of the Communication Action, vol. 2, Polity Press.

David Held. (1995). Democracy and Global Order: from the modern- State to Cosmopolitan Governance Polity Press.

Martin Shaw. (1994). Global Society and International Relation: Sociological Concepts and Political Perspectives Polity Press.

Kate Nash. (2000). Political Sociology: Globalization, Politics, and Power Blackwell.

خلدون حسن النقيب. "الخليج... إلى أين". في علي المحافظة وآخرون: العرب وجوارهم.. إلى أين؟. بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية، ٢٠٠٠.

Debunking Cherished Concepts: Constitutionalism and Democracy in the Arab World". Paper presented to Fifth Annual Symposium of the Centre for Contemporary Arab Studies. Georgetown, University, D.C. March 2000.

Barry Gills and Joel Rocamora. (1992). "Low Intensity Democracy", Third World Quarterly, Vol. 13, No. 3.

Babgat Korany, et.al. (1998). Political Liberalization and Democratization in the Arab World. Boulder: Lynne Rinner.

Amartya Sen. (2000). "Democracy: The Only Way Out of Poverty". New Perspective Quarterly, Vol. 17, No. 1. Winter.

Linda Layne (ed). (1987). Elections in the Middle East: Implications of Recent Trends Boulder: West view.

A. Richard Norton (ed). (1996). Civil Society in the Middle East. F.J. Brill.

علي خليفة الكواري وآخرون. المسألة الديمقراطية في الوطن العربي. بيروت: مركز الدراسات العربية، ٢٠٠٠.

خلدون حسن النقيب. الدولة التسلطية في المشرق العربي. بيروت، مركز دراسات الوحدة العربية.

محمد عابد الجابري. "إشكالية الديمقراطية والمجتمع المدني في الوطن العربي" في الكواري وآخرون. ص ص ١٨٣-١٩٧.

الطاهر لبيب. "علاقة المشروع الديمقراطي بالمجتمع المدني العربي" في الكواري وآخرون. ص ١٩٩-٢٣١.

عبد الرزاق الفارس. الفقر وتوزيع الدخل في الوطن العربي. بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية، ٢٠٠١.

تعقيـــب

حسن كريَّم

تستند ورقة الدكتور خلدون النقيب إلى أطروحة أساسية مفادها أن الوظيفة الأساســية لنظــام الحكم هي الضبط والتحكم بالنشاط الاجتماعي، وهذا الضبط تمارسه كذلك قوى ومؤسسات المجتمــع المدني وليس فقط مؤسسات الدولة. لذلك يستخدم تعبير "نظام الحكم" ليحل محل "الحاكمية" أو "الحكم" وهو يشمل الدولة والمجتمع المدني.

ثم تؤكد الورقة على عرض حال العالم العربي من ضمن إشكالية غياب الديمقراطية أو سيادة "الديمقراطية الشكلية" حيث غياب المساءلة والمحاسبة وسيطرة رئيس السلطة التنفيذية، إن كان رئيس جمهورية أو ملك أو أمير. وغياب أو ضعف المشاركة وفصل السلطات. إضافة إلى وضع الحريات العامة المقيدة في معظم الدول العربية.

وفي محاولته تفسير غياب الديمقراطية يعرض الدكتور النقيب ثلاثة أسباب هي:

١- مسؤولية القوى الاجتماعية غير المهتمة بتطبيق الديمقراطية والتـــي لا تضـــع الديمقراطيـــة كأولوية من أولوياتها وهي الأرستقراطية المدينية والبيروقراطية الدولانية التي نمت في حضن الدولة ثم الطبقات الشعبية الأوسع. وذلك ناتج عن دينامية الصراع بين هذه الطبقات الثلاث والتـــي تولـــد الخوف من "الديمقراطية" عند كل طبقة مما يؤدي إلى غياب القوى الديمقراطية وإزالة الديمقراطية.

٢- خصوصية المجتمع المدني وسيطرة "القبلية السياسية" مما يساهمان في جعـــل الديمقراطيـــة شكلية وسطحية حيث يتقولب الصراع بين الطبقات في إطار عنفي لا ديمقراطي.

٣- إن الديمقراطية على النمط الغربي هي ديمقراطية مفروضة من الخـــارج والغـــرض منـــها إخضاع العالم العربي لمطالب ومصالح الغرب وذلك تسهيلاً لحركة العولمة المتمثلـــة فـــي تدفقـــات رؤوس الأموال والاستثمارات المباشرة والتجارة العالمية والخصخصة.

ستة ملاحظات على الورقة هي:

١- يبدأ الدكتور النقيب بتحديد مرجعية مفهوم "الحكم" أو "الحاكمية" فيؤكد أن اليسار قـــدّم فكـــرة إصلاح النظام السياسي من ضمن تصور للتنظيم أو للتنسيق الفعال للنشاط الاجتماعي، والذي تســـاهم فيه مؤسسات المجتمع المدني والحركات الاجتماعية الجديدة والمنظمات التطوعية، وإن هذا التصـــور هو ما يطلق عليه "الحاكمية" أو "Governance".

وهناك خلاف حول مرجعية هذه الأفكار، إلا أن الكثيرين يعيدون إطلاق هذه المفاهيم إلى البنك الدولي ومنظمات الأمم المتحدة مثل برنامج الأمم المتحدة الإنمائي منذ أواخر الثمانينيات من القرن المنصرم في محاولة للإحاطة بالأبعاد السياسية والإدارية والاجتماعية والثقافية غير المشمولة بمفاهيم التنمية الكلاسيكية ومفهوم التنمية البشرية، ومن أجل تقديم إجابات على فشل التنمية في الاستمرار والاستدامة وتعرضها لنكسات مصدرها سياسي أو اجتماعي في الكثير من البلدان. وهذا ما يشير إليه د. محمد عابد الجابري في ورقته ولو أنه يعطي تعريفاً مختلفاً للـ"Governance" ومرجعية فكرية أو أيديولوجية نيوليبرالية.

٢- يقول الدكتور النقيب أن أنظمة الحكم في البلاد العربية نجحت في تأكيد شرعيتها باللجوء إلى "آلية الانتخابات التسلطية" كما تسميها مارشا يوسسني، كأن تنتخب الشعوب حكامها المتسلطين أو أن تنتخب مجالس استشارية بدون صلاحيات، أو بدون دساتير، مع عدم إمكانية تداول السلطة. وهنا يمكن القول أن العديد من الأنظمة يعاني أزمة شرعية ولا تستطيع الانتخابات التسلطية المقرونة بالقمع والتهديد بالعنف والحروب الأهلية من تأكيد أو فرض شرعية هذه الأنظمة.

٣- بعض المعلومات المستقاة من مصادر غربية بحاجة إلى تدقيق، ففي الجدول ٣ حول وضع الحريات في العالم العربي هناك تحديد استنسابي للحريات المدنية نوعاً ما، خصوصاً حين مقارنة الدول العربية مع بعضها، مثل وضع الحريات المدنية في لبنان أكثر سوءاً من الأردن والمغرب ووضع حرية الصحافة في لبنان بأنها مقيدة ليس دقيقا خصوصا بالمقارنة مع اعتبار وجود حرية جزئية في الكويت والأردن والمغرب. وقد يكون هناك أسباباً سياسية أخرى لتقييم وضع الحريات العامة بهذا الشكل.

٤- صراع الطبقات الثلاث المقدم في التحليل بالاستناد إلى محمد عابد الجابري يجب أن يوضع في إطاره التاريخي فمن المعروف أن الأرستقراطية المدينية خاضت تجربة ديمقراطية محدودة ومشوهة ولكنها كانت "ليبرالية" في مرحلة الثلاثينيات والأربعينيات من القرن المنصرم. كما أن طبقة البيروقراطية والعسكر ارتبطت بنمو الدولة القومية والمشروع القومي في الخمسينيات والستينيات من ذلك القرن. ثم جاءت المرحلة الأخيرة التي شهدت انهيار المشروع القومي منذ السبعينيات ونقلت المواجهة ما بين طبقة البيروقراطية والعسكر مع الطبقات الوسطى والطبقات المهمّشة خصوصاً المنضوية في مشاريع "اسلاموية" إلى مواجهات عنيفة وإلى "خوف من الديمقراطية".

٥- فيما يخص القول أن الديمقراطية على النمط الغربي مفروضة من الخارج الغربي من أجل إخضاع العالم العربي لمطالب ومصالح الغرب فإني أعتقد أن الشواهد الكثيرة تقول أنه يمكن تأمين المصالح دون اللجوء إلى الديمقراطية وبالتغاضي عن الديمقراطية وعن حقوق الإنسان وهذا هو النمط الأكثر اعتمادا في المنطقة بخصوص معظم الأنظمة المحافظة البيروقراطية التسلطية ولا يغير

من ذلك محاولات محدودة في الأردن والمغرب واليمن خصوصاً أنـــها محـــاولات غـــير مســـتقرة وتتعرض لانتكاسات وتراجعات ولم تصل إلى وضع انتقال فعلي إلى الديمقراطية.

٦- أخيراً، يؤكد الدكتور النقيب في آخر الورقة "ان الديمقراطية إذا ما أريد بها الحريات العامـــة واحترام حقوق الإنسان والمشاركة الشعبية وممارسة حقوق المواطنة فإنها تعتـــبر عـــاملا أساســـيا (محفزاً) للخروج من دائرة الفقر. وهنا ليس فقط نوافقه الرأي بل نشدد على ضرورة هكذا خلاصـــة في عالم عربي يعاني من مشكلة غياب هذه "الديمقراطية".

الجابري وهل يمكن الانتقال إلى الليبرالية الجديدة في بلد متخلف؟

يقوم المفكر محمد عابد الجابري بتعريف الـــ "Governance" بعد نقاش مســـتفيض للمفـــهوم وضرورة احترام البيئة التي أنتجته حين ترجمته ونقله. الـــ "Governance" هو الجمع بين الرقابة من أعلى (الدولة) والرقابة من أسفل "منظمات المجتمع المدني". ثم ان الـــ "Governance" لـــه مرجعيـــة أيديولوجية هي الليبرالية الجديدة أو النيوليبرالية ويحل مفهوم الـــ "Governance" محل الدولة.

والمشكلة الرئيسية هي ان هذا المفهوم لا يلائم البيئة العربية ولا يعبّر عن مستوى تطـــور أو "لا تطور" البلدان العربية ولا يلائم تصور دور الدولة في العالم العربي كما انه غير منسجم أو متسق حيث ان أنظمة تسلطية يتم دعمها لصالح سلعة النفـــط وأهميتـــها وهـــو مفـــهوم يتجـــاهل العمـــال والمستخدمون ويتحرك في إطار العولمة . وبما أنه لا وجود لشـــركات ونظـــام رأســـمالي وطنـــي متطور فإن هناك استحالة في تطبيق هذا المفهوم. فالمشكلة تكمن في كون ما خرج من جوف الوضع الاقتصادي المتقدم (تكنولوجياً وعلمياً) لا يمكن ان يثمر نفس الثمار إذا هو نقل نقلاً، في المفتاح، إلى وضع آخر متخلف لا يتحمله أو لا يقدر على حمله. بالإضافة إلى الدور السلبي بل التخريبي للعـــامل الخارجي المتمثل بهيمنة الغرب.

المطلوب في التنمية "تجديد من الداخل" وكتلة تاريخية تقوم بالمهمة بغياب أية قـــوة مهيمنـــة اقتصادياً أو اجتماعياً أو ثقافياً وقادرة موضوعياً وذاتياً على "النيابة" عن الباقي في تحقيـــق التنميـــة والتقدّم. والكتلة التاريخية تقوم حول مشروع قومي يعمل على تنسيق الموارد العربية وتكاملها بحيـــث تؤجل المشاريع "الأيديولوجية الفئوية الطبقية" لفائدة المصلحة الوطنية و "القومية" التي هي مصلحـــة الجميع.

ولنا ملاحظتان أساسيتان:

١- ان نقاش المفهوم وتعريته أيديولوجياً على أهميته، يجب أن لا يحجب النظـــر عـــن إختـــلال المفهوم بالممارسة والتطبيق من بلدٍ إلى آخر وإلى تكييفه مع بيئات مختلفة وإلى أن معظم المفـــاهيم

المعاصرة منشأها غربي (بالضبط كما كان الحال مع مفاهيم الماركسية) لذلك هناك ضرورة لربط هذا المفهوم بالإصلاح السياسي والمشاركة والديمقراطية في أوضاع عالمنا العربي.

٢- أن مفهوم ودور الكتلة التاريخية – يبدو عمومياً ولا طبقياً لمصلحة أيديولوجياً قومية فالكتلة التاريخية المطلوبة بمشروع واضح المصالح لمصلحة الأغلبية، وليس الجميع بالطبع، تضم أوسع تحالف طبقي للطبقات المتضررة وصاحبة المصلحة في التنمية والديمقراطية وتلعب فيه الطبقات الأكثر تضررا الدور الأكبر.

الحكم أو الحاكمية "governance" كمفهوم تنموي-ديمقراطي

الحكم "governance" مفهوم يعبر عن ممارسة السلطة السياسية وادارتها لشؤون المجتمع ولموارده وهو يعني نظام إدارة الدولة بمشاركة القطاع الخاص ومنظمات المجتمع المدني. وغالباً ما يستخدم مفهوم أو تعبير الحكم الصالح أو الرشيد "good governance" لإعطاء حكم قيمي على ممارسة السلطة السياسية لإدارة شؤون المجتمع باتجاه تطويري تنموي. وهو يعبّر عن التزام نظام إدارة الدولة بتطوير موارد المجتمع وبتقدم المواطنين ورفاهيتهم وذلك برضاهم وعبر مشاركتهم ودعمهم. فالحكم الرشيد معني باتخاذ القرارات فيما يخص النشاط الاقتصادي والتوزيع والعلاقات مع الاقتصاديات الأخرى وهو يؤثر على قضايا اجتماعية أساسية مثل التوزيع العادل والفقر ونوعية الحياة. أما في المجال السياسي فهو يشمل عملية اتخاذ القرارات ووضع السياسات العامة من قبل الدولة وأجهزتها المختلفة بما يشمل شرعية الدولة وفصل السلطات وضمان الحريات العامة والانتخابات الديمقراطية. ويشمل المجال الإداري كذلك وهو تطبيق القرارات من قبل إدارة عامة فاعلة ومسؤولة.

ويمكن تعريف الحكم الصالح سلبياً بالنظر إلى خصائص ما يسمى الحكم غير الصالح "poor governance" وهي تشمل:

- الحكم الذي يفشل في الفصل الواضح بين العام والخاص، ولذلك يكون هناك منحى عام لاستخدام الموارد العامة لصالح مصالح خاصة؛
- الحكم الذي ينقصه الإطار القانوني ودولة القانون بحيث أن القوانين إما لا تطبق أو تطبق بشكل تعسفي أو استنسابي؛
- وجود أولويات تتعارض مع التنمية وتدفع نحو الهدر في الموارد والفساد؛
- وجود قاعدة ضيقة أو مغلقة أو غير شفافة لعمليات صنع القرار؛

- ضعف الشرعية التي يستند اليها الحكم وضعف ثقة الشعب بالحكم مما قد يؤدي إلى دورات عنف ولجوء الحكومات إلى القمع ومصادرة الحريات وعدم الإكتراث بحقوق الإنسان؛
- إنتشار الفساد وآلياته وثقافته والقيم التي تتسامح مع الفساد.

أما خصائص الحكم الصالح فيمكن إجمالها كآلاتي:

- وجود صيغة حكم مستقرة وسلم أهلي ومسار ديمقراطي سلمي لتداول السلطة؛
- إقامة دولة القانون والقضاء المستقل؛
- احترام حقوق الإنسان وضمان الحريات العامة؛
- إقامة إدارة اقتصادية عقلانية وراشدة تعطي البعد الاجتماعي للتنمية أولوية وتساهم في تقديم الخدمات الاجتماعية الأساسية؛
- وجود نظم محاسبة ومساءلة سياسية وإدارية؛
- توفر المعلومات والشفافية؛
- رفع مستوى المشاركة الشعبية وترسيخ الشرعية السياسية؛
- وجود إدارة عامة فاعلة ومسؤولة مستقلة عن نفوذ السياسيين؛
- اتباع سياسات تمكين للمرأة والفقراء والمهمّشين اجتماعياً؛
- تفعيل دور المجتمع المدني وإقامة شبكات الحوار والاتصال بينه وبين الدولة والقطاع الخاص والحكم المحلي.

حالة العالم العربي

طبيعة الدولة ودور الدولة

أعتقد أن فكرة "governance" مرتبطة بشكل وثيق بإعادة تحديد دور الدولة على ضوء التجارب التنموية المختلفة خلال العقود المنصرمة. فهناك مفهوم الدور الشامل للدولة في تخطيط التنمية من جميع جوانبها وعبر أشكال تنفيذية وتخطيطية مركزية، وهناك مفهوم دور الدولة المتضائل والمنسحب وهو مفهوم نيوليبرالي يدعو إلى أن تترك التنمية إلى آليات السوق والمنافسة

ويتم التركيز على الإنتاجية والربحية وتصغير حجم الدولة والخصخصة. وفي مواجهة هذين المفهومين المتناقضين ظهر مفهوم مختلف أعاد تحديد دور الدولة بالاستناد إلى تجربة الدول التي حققت تقدماً أكثر اطراداً في العقود الأخيرة وخصوصاً في شرق آسيا. وهو يقوم على إلغاء التناقض بين الدولة والسوق ويشرك المجتمع المدني. ويمكن تعريف هذا بالدولة المنفتحة "open state" حيث هي دولة ذات سياسات عامة في مجالات التعليم والصحة والتغذية والعمالة والتدريب المهني والثقافة والإسكان والبيئة والتوزيع الاجتماعي ومكافحة الفقر، ويكون هدفها التغلب على حالات عدم الإنصاف وعلى تحفيز التكامل بين المجالين الاقتصادي والاجتماعي وعلى تعزيز دور المجتمع المدني.

وبيّنت تجربة شرق آسيا ان التنمية لا تتحقق دون دور متدخل للدولة في مجالات تحفيز وتشجيع الاستثمار الإنتاجي ودون سياسة تدريب وتعليم متقدمة ومرتبطة بحاجات سوق العمل وبالخطة التنموية العامة.

ولا بد من النظر إلى طبيعة وخصائص الدولة في العالم العربي على الرغم من صعوبة التعميم ومن تعدد النماذج إلا أن هناك خصائص مشتركة كثيرة يمكن تلخيصها بما يأتي:

١- سيادة نمط الدولة الريعية أو شبه الريعية وهي الدول التي تعتمد على موارد أو مصادر تأتي من الخارج أو تعتمد على الطلب الخارجي مثل النفط الخام والسياحة وتجارة الترانزيت وتحويلات العاملين بالخارج والقروض والاستثمارات الأجنبية.

٢- سيادة نمط الدولة الأمنية أي الدولة التي تتبع سياسات احتواء أمني قمعية تضبط حركة المجتمع المدني والقوى الاجتماعية والسياسية من خلال آلية الترهيب الأمني واللجوء إلى العنف مع استمرار دور ما لسياسات الاحتواء الاجتماعي لدولة الرعاية والتدخل ولكن هذا الدور يأخذ بالتناقص والتراجع.

٣- ضعف المؤسسات وغياب المحاسبة والمساءلة في نمط يسود فيه اعتبار الدولة ملك خاص لفرد أو لعائلة أو لفئة أو ائتلاف مصالح خاصة.

٤- وهذا يقود إلى التشديد على غياب دولة المواطنة حيث أن طبيعة العقد غير قائمة على المواطنة والمساواة وهناك غياب للحقوق الأساسية للمواطن باعتبارها حقوقاً وليست منّة وعلى العكس من ذلك تقوم الدولة على عصبيات ومواثيق وتضامنيات تعكس طبيعة التشوه في المجتمع المدني وتكرسه من تضامنيات قبلية وطائفية ودينية وغيرها مما يسبب بأزمة شرعية في الكثير من هذه الأنظمة ويحرم الأقليات والأغلبية من حقوقهم، وتقدم الخدمات وكأنها هبة أو منحة وليست حقاً.

٥- نمو كبير لحجم البيروقراطية والإدارة العامة وترافق هذا التضخم بـــترهّل الإدارة وتقادمـــها وازدياد العجز في الميزانيات وارتفاع المديونية وانخفاض الإنتاجية حيث تستعمل الدولة واســـتعملت كمكان لتقاسم وتوزيع المنافع.

٦- تعدد النماذج التنموية مع عدم اختلاف النتائج، إن كان بين الدول العربية المختلفة أو حتى في الدولة نفسها في تبنيها لنموذجين مختلفين، في ما يخص فشل التنمية الاجتماعية والحد من الفقر.

٧- رغم أن وظائف الدولة الأيديولوجية-الاقتصادية-الاجتماعيـــة والسياســية تتغـير وتتـأثر بالأزمات الاقتصادية والسياسية بحيث تتقلص وتتوسع على ضوء حدة الأزمة، إلا أن الاتجاه العـــام في البلدان العربية هو باعتماد أشكال مختلفة من الانفتاح الاقتصادي وتحديد وتحجيم ومراقبة الانفتاح السياسي "اللبرلة" وبالتالي محدودية تجارب الدمقرطة أو الانتقال إلى الديمقراطية.

النقـــاش

خلدون النقيب

قبل فتح باب النقاش أود إبداء بعض الملاحظات السريعة، وهي مطروحة للنقاش أيضاً، حول ما أثاره الدكتور حسن كريم. أتشرف بأن الدكتور حسن كريم لخص ما قلته أفضل مما عبرت عنه.

إن الموضوع الآخر هو موضوع الرقابة من أسفل الذي أثاره الدكتور الجابري، وموضـــوع أنه يمكن ممارسة رقابة من الأسفل في المجتمع العربي يذكرني بكلام ميكافيللي . ميكافيللى ينصـــح الأمير "بمجرد أن تستلم الحكم أحكم بالإعدام على ألف شخص، ثم بعد ذلك أطلق سراح عشـــرة أو خمسة عشرة شخصا كل شهر، ستصبح أميراً صالحاً وشفوقاً ورحيماً". حكامنا يتصرفون بالطريقـــة الميكافيللية دون أن يعلموا. هذه هي النقطة الثانية.

النقطة الثالثة، وهي أن السوق – والأخوة الاقتصاديين يمكن أن يفيدونا في هذا – لا يعمـــل بدون تدخل الدولة، والدول التي تنتقد ذلك، تقدمت بسبب تدخل الدولة الواسع والمباشر.

النقطة الرابعة، تجربة شرق آسيا كلها قامت فيها دول تسلطية غـــير ديمقراطيـــة: كوريـــا، والفلبين، وماليزيا، وأندونيسيا. هذه النقاط مجرد موضوعات إضافية مطروحة للنقاش.

محمد المصالحة

أنا اعتقد أن التقديم الذي استمعنا إليه من المحاضر كان فعلاً تقديماً رصيناً وأكاديمياً وشـــاملاً من حيث التعبيرات والمفاهيم في شرحها، أو من حيث وضع الديمقراطيـــة وتحدياتـــها فـــي العـــالم العربي.

لكن حقيقة استوقفني في الجدول ٣ بالورقة البحثية للدكتور خلدون النقيب أن الباحث صنـــف الدول إلى فئة بها حرية الصحافة مقيدة، وأخرى بها حرية جزئية. وقد ســـاوى مثـــلا بيـــن الأردن والسعودية من حيث إن حرية الصحافة فيهما هي حرية جزئية. فماذا تقصد بتقييد الحريـــة (درجـــة حرية التقييد) كيف؟ وربما كان هذا توصيفاً غير دقيق لحرية الصحافة في الأردن حيـــث تمـــارس الصحافة قدراً كبيراً من الحريات أوقع الأردن في مشكلات سياسية مـــع بعـــض دول الخليـــج لأن معالجتها لبعض الموضوعات المتعلقة بهذه الدول كان غير مقبول من حكوماتها التي كـــانت تحمـــل الأردن وزر وثمن هذه الحرية في تردى علاقاتها العربية في بعض الأحيان.

أعتقد أنه يجب أن يكون هناك تحديد لتوصيفك لهذه التعبيرات، ماذا تقصد بالحرية المقيدة للصحافة. لا أعرف على ماذا استند هذا الجدول؟ هو صادر عام ١٩٩٦، بينما الأردن شهد تعديلات قانونية هامة على قانون المطبوعات عام ١٩٩٣ ثم في عام ١٩٩٩ وقد قرر الأخير حرية الصحف وقضى على تقييدها بصورة كبيرة. أنا لا أتحدث عن الإعلام الرسمي، موضوع التليفزيون والإذاعة، هذه إذاعة دولة وحكومة تتصرف. إذا شخصنا تماماً ماذا نقصد بالحرية الصحافية المطلقة أو المقيدة أو الحرة أو المسؤولة كما يقال، أو إذا كان في ذهني الحرية الصحافية بالمفهوم الغربي، فإنني أعتقد أن سقف الحرية الصحافية عالي جداً في الأردن، ولا أدل على ذلك من وجود عشرات الصحف وصحافة حزبية، واستخدام الصحافة الساخرة ورسوم الكاريكاتير في النقد السياسي للمسؤولين. وإذا ما تحدثنا عن سقف حرية الصحافة في ظل مجتمعات تعاني من قضايا التنوع الاجتماعي وقضايا المفاهيم الأخلاقية والدينية، فإن هذه السمات تعتبر إلى حد ما محددا طبيعيا لحرية الصحافة وغيرها.

كريمة كريّم

الحقيقة أن عدم انتشار الديمقراطية في كثير من الدول العربية، كما في الكثير من الدول النامية، أياً كان تعريف الديمقراطية وأيا كانت التعليقات عليه، أدى إلى إهمال ظاهرة الفقر، وهذا لأن النخبة الحاكمة تنظر بحساسية لظاهرة الفقر، وترجع هذه الحساسية إلى الفهم الخاطئ لهذه الظاهرة، حيث ينظر إلى الاعتراف بها على أنه إدانة للنظام الحاكم، مما يدفع النخبة الحاكمة إلى تجاهلها. وهذا فهم خاطئ لظاهرة الفقر لأن الفقر مظهر من مظاهر التخلف الاقتصادى مثل زيادة السكان، وانخفاض معدل النمو والبطالة، وبالتالي هو نتاج أجيال ونتاج تراكمات سياسات اقتصادية واجتماعية عبر حكومات متعاقبة.

فالفهم الصحيح لهذه الظاهرة يضعها في موقعها الصحيح كأحد تحديات التنمية الاقتصادية، وهذا سيؤدي إلى إزالة هذه الحساسية السياسية ويكون من الممكن حينئذ – حتى مع القصور في تواجد الديمقراطية لدينا – وضع مكافحة هذه الظاهرة في أعلى سلم أولويات التنمية، مثلها مثل رفع معدل النمو الاقتصادي، والقضاء على البطالة، وغير ذلك من الأهداف التنموية. ومن المهم جدا للتعامل مع ظاهرة الفقر أن تتوافر البيانات الدقيقة اللازمة لدراسات جادة وموضوعية لهذه الظاهرة وسبل التغلب عليها، وما زال لدينا في الدول العربية قصور ملحوظ في مجال هذه الدراسات.

جودة عبد الخالق

لدى عدة ملاحظات على الورقة التي قدمها الدكتور خلدون النقيب:

١- في البداية الورقة تحمل عنوان يغري بتوقعات عالية: الحاكمية والدولة والفقر. وفيها تناول جيد لموضوع الحاكمية والدولة. ولكن ماذا عن الفقر؟ لم أجد في الورقة تناولاً لهذا العنصر بالذات

في علاقته بالعنصر الآخر. تحديداً هل المجتمع الأكثر ديمقراطية هو أيضا الأكثر قدرة على حل مشكلة الفقر؟ أم أن العكس هو الصحيح؟ وما هي طبيعة العلاقة بين الديمقراطية واستقرار السياسات بما فيها سياسة مكافحة الفقر؟

٢- بالنسبة للعولمة، أود تأكيد فكرة الهندسة الاجتماعية التي وردت في الورقة، ولكن بمعنى مختلف. فالعولمة لها شقان: شق موضوعي يتمثل في التطور الهائل في وسائل المواصلات والاتصالات والمعلوماتية، وقد أدى هذا إلى إعادة تعريف الحيز سياسياً واقتصادياً واجتماعياً وثقافياً، وليس جغرافيا فقط. هذا الشق يجب أن نفهمه ونبتدع أساليب للتعامل الخلاق والإيجابي معه. أما الشق الآخر فهو شق أيديولوجي، وهو ما أسميه خطاب العولمة: كهنوت السوق وتأليه السوق. وهذا الشق هو ما يروج له في سياسات التكيف الهيكلي وتحرير التجارة. وبالتالي يترتب على ذلك أن يقع في روع الكثيرين أن الفردوس المفقود هو في السوق، وهو ليس كذلك . أثبتت كل التجارب أن الاحتكام إلى السوق وإطلاق السوق من كل قيود لهما علاقة قوية بالانتشار المتزايد للفقر ليس فقط في الدول النامية، وإنما أيضا في الدول المتقدمة . وهذا الشق ينبغي أن نقاومه بشدة ونتصدى لكهنة الأسواق فكرياً وسياسياً، أقول ذلك لأنه إذا كنا مهتمين بمكافحة الفقر فإن قوى السوق الغاشمة (أساس أيديولوجية العولمة) لن تؤدي إلا إلى اتساع نطاق الفقر.

٣- التقسيم الثلاثي للمجتمع إلى أرستقراطية مدينية، وبيروقراطية دولاتية، وطبقة شعبية، تقسيم جدير بالتأمل. وبطرح أسئلة من قبيل: أين موقع العسكر في هذا السياق؟ وما هو أساس المشروعية هنا؟ وما هي آلية المحاسبة إن وجدت؟ وكيف يعبر عنها مؤسسيا؟ ويبدو لي أننا بحاجة إلى الانتباه إلى البعد البنيوي أو الهيكلي في مجتمعاتنا ونحن نتصور قضية الحكم/الحاكمية والدولة.

٤- الجداول الواردة في الدراسة تحتاج إلى تدقيق ومزيد من العناية. مثلاً في الجدول ٣ لدينا تصنيف مبني على مؤشرات غير كمية تتعلق بدليل للترتيب. إذا لم يكن أساس المؤشر محددا بوضوح فسوف يترك القارئ (والكاتب) في حيرة من بعض النتائج التي يحتويها الجدول. خذ مجال الحريات المدنية وحرية الصحافة، هل الحريات المدنية في بلد مثل السعودية أكثر انتشاراً (أو أقل تقييدا) مقارنة بمصر أو تونس؟ نفس الشيء ينطبق على حرية الصحافة.

٥- الحكم الصالح كما طرحه د. حسن كريّم في تعقيبه، وعدد مقوماته، يذكرني بالفردوس المفقود. كيف نحقق هذه المقومات ونستحضرها على أرض الواقع؟ وما هي الآليات؟ هذا يطرح مرة أخرى قضية الطرح البنيوي أو التصور الهيكلي لموضوع الحكم في الدول المختلفة.

٦- أخيراً، يفهم من حديث المعقب (د. كريّم) عن تجربة دول شرق آسيا أن هذه الدول قد حققت إنجازا اقتصاديا في إطار حكم صالح أو ما يقرب منه (دور أكبر لمؤسسات المجتمع المدني، اهتمام بالتعليم والصحة والتغذية ... إلى آخر ما قاله) وهذا غير صحيح في تقديري، بالذات ونحن نناقش

الحاكمية والدولة، فتلك الدول عرفت نظماً شديدة التسلط واعتمدت على القهر وكبت الحريات العامة كخلفية للتحيز الشديد ضد العمل ولصالح رأس المال.

أنطوان حداد

أشكر الدكتور النقيب على الجهد المبذول في الورقة والدكتور حسن على الملاحظات النقدية والمساهمة التي قدمها، ولدي أربع ملاحظات حول الموضوع:

الملاحظة الأولى، أن النظرة التي يتبناها الدكتور خلدون للديمقراطية تعتبر وظيفتها الرئيسية هي الضبط والتحكم، بينما النظرة الطوباوية إلى الديمقراطية تعتبرها نظام إدارة يقوم التفويض والمشاركة والمساءلة وسيادة القانون. أنا أرى أن هذا التقسيم فيه قدر من الحدة والاصطناع، وأعتقد أن الحقيقة تكمن في مكان ما بين النظريتين كواقع متحقق في الدول التي أنجزت تحولها الديمقراطي أو هي في طور إنجازه. أي أن الديمقراطية هي مزيج من المستويين سواء كان ذلك في الولايات المتحدة أو في اليمن. المسألة هي مسألة نسب وأوزان حتى لو كانت الديمقراطية في اليمن لم تتجذر بعد ولم تتجاوز خط اللاعودة. وهنا تبرز أهمية القياس وأهمية فكرة مشروع عن قاعدة البيانات حول الديمقراطية في الوطن العربي.

الملاحظة الثانية، وهي حول صلاحية الديمقراطية في مجتمعات مبنية على تركيبات قبلية طائفية، أي المجتمعات المنقسمة عرقياً وطائفياً. الأمثلة والنماذج في العالم العربي أو في العالم الثالث لا تسعف كثيرا، لكن نظرة سريعة إلى دول غربية مثل سويسرا وبلجيكا وكندا تظهر أن الديمقراطية ممكنة في مجتمعات تعددية.

الملاحظة الثالثة، تتصل بالتأكيد على أن أحداث ١١ سبتمبر أعادت تدخل الدولة الواسع في الاقتصاد والمجتمع والإعلام على عكس ما كانت العولمة قد أدت إليه من إضعاف الدولة الوطنية. أعتقد أن في هذا التأكيد بعض التسرع وهو يحتاج إلى قدر من التحفظ لأننا نمر اليوم في أوقات استثنائية وفي لحظة صراع لم تنضج نتائجه بعد. لذلك من الأفضل أن نتعامل مع هذه التدخلية بوصفها سمة انتقالية وليست نهائية.

الملاحظة الرابعة، تتعلق بغياب الربط بين الحاكمية، أو النظام السياسي، من ناحية والفقر من ناحية ثانية. هذه العلاقة لم تحظ بالمعالجة الكافية، وبقي السؤال معلقاً: هل النظام السياسي أو نظام الحكم عنصر محايد حيال ظاهرة الفقر أم لا؟

محمد محمود الإمام

أعبر عن تقديري لما طرحه السيد الباحث والسيد المعقب، وأركز على أمرين : الأول هو الحاكمية، وإن كنت أفضل استخدام مصطلح الحكم. والثاني هو موقع الفقر من هذه القضية. فالحديث عن الحكم (ووصفه أحياناً بالجيد) يشير إلى تحول من المعالجات المنفصلة لأوجه الحياة الإنسانية إلى

معالجة شمولية. فقد كان الحديث سابقاً يفصل بين النظم وآليات اتخاذ القرار، وبوجه خاص عولجت قضية التنظيم السياسي للدولة واختلفت الدعاوى بشأنها، وإن كان هناك تصاعد في المناداة بتطبيق الديمقراطية بمعناها الغربي. من جهة أخرى عولجت قضية النظام الاقتصادي، وهنا أيضا اختلفت الاجتهادات ورجحت مؤخرا كفة ما يسمى بالاقتصاد الحر القائم على السوق. ومن جهة ثالثة تفاوتت الرؤى في الجانب الاجتماعي، وشاعت مؤخراً الدعوة إلى تفعيل دور منظمات المجتمع المدني.

والذي يبدو من الطرح الذي تتبناه أطراف عديدة، ذات تأثير في المجتمع العالمي، هو محاولة الربط بين الديمقراطية بمعناها الغربي والحرية الاقتصادية وتوسيع نشاط منظمات المجتمع المدني، وهي كلها تغييرات في النظم الداخلية توجه لخدمة القوى المستفيدة من العولمة التي اعتبرها الدكتور النقيب بحق هندسة اجتماعية جديدة. وقليل من التأمل يشير إلى أن هذا التصوير للحكم يوظف لخدمة الأطراف المهيمنة على العولمة. وأعتقد أن الحديث عن الحكم الذي نشأ أخيراً هو محاولة للالتفاف على اختيارات الشعوب لبيع وصفة معينة كما يحدث في النواحي الاقتصادية وفي تحديد مفاهيم وإطارات تتحرك فيها الدول المختلفة، وخصوصاً المتخلفة في الإطار السياسي والاجتماعي والثقافي، حتى تكون مهيأة للنقطة الأخيرة وهي موقع القضية من العولمة.

الحديث عن النظم السياسية معروف وكان يبنى على فلسفات معينة منها الفلسفة التي أتى بها مونتسكييه، ومحاولة الفصل بين السلطات، وإعطاء الديمقراطية حقها وكان التوصيف ينصب على الدولة. فإذا تعلق الأمر بالاقتصاد بدا الأمر وكأن هناك نظام آخر، وإذا أتينا إلى المجتمع فكأن هنالك نظام ثالث. أعتقد أن القضية هنا هي محاولة دمج هؤلاء في ما يسمى الحكم بحيث تكون النظرة التي تعطى لموضوع معين قابلة دائما للنقاش من زوايا أخرى.

ومن هنا تأتي قضية دور الدولة، لأنه ينشأ في هذا الإطار والذي يحسن معالجته من خلال ما أسميه النظام المجتمعي بكل أبعاده السياسية والاجتماعية والثقافية. إن دور الدولة يتحدد وفق القواعد التي ترسى عليها عمليات اتخاذ القرارات ودرجة ونوعية المشاركة فيها من أطراف المجتمع الإنسانى، وهنا أشير إلى أن هذه الأطراف لم تعد فقط الأفراد والفئات والتنظيمات المجتمعية داخل الدولة، وإنما في ظل العولمة أصبحت هناك جهات اتخاذ قرارات خارجية على رأسها الشركات عابرة القوميات والمنظمات الخادمة لها والدول المتحالفة معها. وهنا أيضاً فإن سطوة الدولة في أمريكا لا تتجلى فقط في التدخل الداخلي وإنما في درجات التدخل الخارجي. فإلى أي حد يصنف هذا تحت نوعيات الحكم أو أنظمة الحكم الجيد أو السيئ؟

ويقودنا هذا إلى مغزى هذا التنظيم بأسلوب اتخاذ القرارات، وموقع كل من الفرد ومنظمات المجتمع المختلفة، بما فيها الدولة، في اتخاذ القرارات. وبقدر تعلق الأمر بالفقر، فإن هناك مجموعتان من التساؤلات: الأولى تتعلق بالمسؤولية عن ظهور ظاهرة الفقر وحدودها، وإلى أي حد يرتبط ذلك بالصفات التي يتصف بها الحكم. وقد رأينا أن هناك معدلات متفاوتة للفقر تقترن بنظم يفتقد بعضها

للديمقراطية أو الحرية السياسية بمعناها الواسع، ويعانى بعضها من قهر اجتماعي رغم ما تحققه من تقدم اقتصادي وانفتاح عالمي، وأحياناً غابت حدة الفقر ولكن في ظل تسلط سياسى واجتماعي.

المجموعة الثانية من التساؤلات تتعلق بقدرة الفقراء على المشاركة في اتخاذ القرارات بحكم ضعف فاعليتهم الاقتصادية وأصواتهم السياسية وتجمعاتهم المدنية، ومغزى ذلك بالنسبة لمواصفات الحكم. وما إذا كان من المقبول أن ينظر إلى الفقراء كفئات مستضعفة توكل أمورها إلى جهات أخرى. ثم يبدأ الحديث عن دور الدولة ومنظمات المجتمع المدني.

ما هو المطلوب من الحكم حتى يمكن الفقراء من المشاركة في اتخاذ القرار إذا كان هذا مطلوباً؟ وهل الفقراء ينظر إليهم كفئة أقل قدرة وأقل سطوة وأقل حظاً من النواحي السياسية والاجتماعية والثقافية عن أن يتخذوا قرارات تعنيهم؟ ومن ثم يكون هناك من هو مسؤول عن جهود وبرامج إخراجهم من حالة الفقر؟ فهل يكون هذا المسؤول هو الدولة؟ أو منظمات المجتمع المدنى؟ ومن الذي يحدد للمجتمع المدني جدول الأعمال؟ هل هي تحديداً القوى والاحتياجات الداخلية؟ أم جهات خارجية تختار لها موضوعات بعينها تعالج بها قضايا داخلية لتمكين التنظيم الداخلي من رؤية خارجية؟

كارولين فرج

أعتقد أن علينا أن نحدد أي ديمقراطية نتحدث عنها؟ وأي ديمقراطية نريد؟ وهنا لا بد من وضع مصطلح "الديمقراطية" بين قوسين عندما نتحدث عن الوطن العربي أو الدول النامية، فالواقع أنه ليست لدينا إجابة واضحة ومتفق عليها في هذا الخصوص.

ذكر الدكتور النقيب أن الديمقراطية مفروضة من الغرب، وهنا ألاحظ أن الدول الفقيرة مثل كثير من دول الوطن العربي يعتمد على المساعدات الغربية، وهذا يعني أن للمساعدات شروط ويجب أن تنفذ، ومن بينها الديمقراطية بالشكل الذي تريده وتفرضه الدول الغربية. والاعتماد على هذه المساعدات وما يرتبط بها من شروط في مجال الديمقراطية أو غيرها ليس بالأمر المستحب أو الذي يمكننا من صياغة حياتنا بكافة أبعادها، بما في ذلك مكافحة مشكلة الفقر، على نحو يلائم لظروفنا وتطلعاتنا في الوطن العربي.

في الأردن اشتهر في العقد الأخير مصطلح "الأغلبية الصامتة"، وأعتقد أنها موجودة في باقي الدول العربية، وهي الشريحة الكبيرة التي لا تشارك في الانتخابات وغيرها من أساليب التعبير عن الرأي، ربما لكونها غير مقتنعة بالماكنة الديمقراطية في دولها أو غير مكترثة أساساً بمثل هذه المشاركة، وهي في الأغلب الشريحة المتعلمة للأسف. وهذا يعني أن البرلمانات إن وجدت في الوطن العربي فهي لا تمثل بالفعل غالبية الشعب أو المجتمع.

وإذا أخذنا بعين الاعتبار ما ذكره الدكتور النقيب من أن البرلمانات في الخليج العربي حقها الوحيد مرتبط بالمناقشة وليس التشريع، علاوة على أنه حتى في الدول العربية الأخرى التي لديها برلمانات لها حق التشريع تمارس عليها أشكال من الضغوط من قبل السلطة التنفيذية، أو الحكم، وأحياناً أخرى تمنح هذه السلطة لأعضاء هذه البرلمانات ميزات غير مبررة مثل راتب التقاعد، أو خصومات في السفر، أو الهدايا ... الخ، وهذه الأساليب تساهم بالطبع في تحييد البرلمانات عن دورها كسلطات تشريعية ومراقبة للسلطة التنفيذية. وهذه البرلمانات المقيدة هي للأسف المشرع للقوانين المرتبطة مثلاً بالصحافة (وهو مثل أسوقه بحكم أنني إعلامية) وهذا يعني أن يتم تجاهل رأي الصحفيين المعنيين بمثل هذه القوانين، كما يتم تجاهل آراء أصحاب المصالح الآخرين في باقي القوانين.

أيضاً موضوع الفقر، أعتقد أني أتفق مع الأساتذة الذين سبقوني لأني شعرت أن هذا الموضوع مهضوم حقه في الورقة التي قدمها الدكتور النقيب. وختاماً أتساءل أي المعايير اعتمد عليها الدكتور النقيب في إعداد الجداول الواردة في ورقته؟ هل هي المعايير الغربية أم ماذا؟

محمد سمير مصطفى

الحقيقة لي ملاحظات هامة: الملاحظة الأولى تتوجه إلى الدكتور خلدون النقيب، الحقيقة أن الباحث لم يشأ أن يزج بنفسه في مأزق تعميق مصطلح الحاكمية وعبر بسرعة إلى قياس مؤشرات الحاكمية في البلاد العربية على خلفية نمط واحد للدولة، وكان من الممكن أن يصل إلى قياس واستخلاصات أفضل لو استند إلى أنظمة دول مختلفة، فهناك الدول الرأسمالية وهناك الدول الاشتراكية وهناك الدول الإسلامية. ولكل من هذه الأنماط الثلاثة الجوانب الاقتصادية والاجتماعية والسياسية والثقافية الخاصة به.

أتطرق في ملاحظتي الثانية إلى ما قاله الأخ حسن كريّم. فيكاد يتطابق تعريف د. حسن لمضمون الحاكمية ومفهوم الحكومة عند أفلاطون وأرسطو وتعريف علم الاجتماع السياسي للحكومة. وبعض المصطلحات المستخدمة تتشابه جداً، وهي government، و governance، و ruling، ولا بد من التأكيد على أن هذه المصطلحات نحتت من ثقافة غربية ولابد من تعميقها من منظور عربي أيضاً وفي ظل الواقع العربي.

والملاحظة الثالثة، أن مصطلح الحاكمية الذي يساق كترجمة لـ governance، ليس له مضمون مستقر ومتفق عليه في وطننا العربي، كما أن المصطلح الإنجليزي أيضاً لم يستقر له مضمون محدد بعد. وربما يكون مفيداً أن نشير إلى أن مصطلح الحكم والحاكم العادل له جذور في تاريخ الدولة الإسلامية، وربما يمكن التدليل على ذلك في إيجاز شديد بتذكر ما قيل في عمر بن الخطاب رضي الله عنه: "حكمت فعدلت فأمنت فنمت يا عمر".

الملاحظة الرابعة، والأخيرة، أن الروابط التي تقوم بين الحكم والتنمية الاقتصادية والاجتماعية ومكافحة الفقر على الخلفيات المتباينة لأنظمة الدول سوف تقودنا إلى مناهج مختلفة لمكافحة الفقر، وربما أيضاً التمييز بين درجات متباينة من الفقر.

فاطمة سبيتي

أولاً أحب أن أشكر الباحث والمعقب، والحقيقة أن النقط التي ذكرت مهمة جداً، ولكن لدي عدة ملاحظات أوجزها فيما يلي:

١- العلاقة بين إدارة شؤون الدولة والمجتمع، أي الـ governance، والفقر غير واضحة في الورقة التي قدمت، بينما هذه العلاقة موجودة ويجب الغوص فيها لأن في ذلك ما يوصلنا إلى التنمية المتوازنة والعادلة ... عادلة اقتصادياً واجتماعياً.

٢- العلاقة بين الشرعية وتحليل الطبقات الاجتماعية، وما أشار إليه دكتور النقيب عن الخوف من الديمقراطية مهم جداً معالجتها والبحث عن مخرج ملائم منها لتسود الديمقراطية في بلادنا العربية، ومن المعروف مثلا أنه "لا ضرائب بدون نظام تمثيلي No taxation without representation" فهل ذلك متوفر في الدول العربية؟ لا أعتقد ذلك حتى الآن.

٣- المفاهيم تتغير وتتبلور مع مرور الزمن والمتغيرات المستجدة، وهذه المفاهيم ديناميكية. ومن هذا المنطلق يمكن القول إن العولمة موجودة منذ زمن طويل ولكن ينطبق عليها المثل القائل "نبيذ معتق في زجاجات جديدة Old wine in new bottles"، وكذلك مصطلح governance كان موجوداً من قبل، وأفضل أن يفهم على أنه إدارة شؤون الدولة والمجتمع، ففي هذا المفهوم كل مبادئ الحكم المطلوبة مثل الشفافية والمحاسبة والمساءلة والمشاركة من القاعدة إلى القمة. ومثال ذلك أيضاً مصطلح "النوع الاجتماعي gender"، وربما يكون لي حديث آخر حول المساواة في المواطنة والمشاركة في السياسات، وتأنيث الفقر، والمساواة بين الجنسين.

٤- لقد تحدث "هدلي بول" منذ زمن عن "global governance" وعن الفوضى في الإدارة والتي قد تكون ثمن الديمقراطية. وعلينا أخذ هذا بعين الاعتبار، فالمطلوب هو الحل الوسط ما بين الديمقراطية والليبرالية والتجارة الحرة، فهذه جميعها لا توجد على نحو مطلق ولكنها "مدارة" أي أن هناك "تجارة حرة مدارة" و"ديمقراطية مدارة" و"ليبرالية مدارة". وليس المطلوب هو حكومات الحدود الدنيا minimalist states، وإنما يجب أن تتدخل الحكومات للوصول إلى التنمية المبتغاة، والذي حدث في دول شرقي آسيا كان آنياً مناسباً لوقته وليس من المستحسن تعميمه. والتنمية يجب أن تكون شاملة ومتوازنة في كافة أبعادها.

عاطف قبرصي

أود أولاً أن أضم صوتي لأصوات الزملاء الذين شكروا المحاضر والمعقب على المحاضر الغنية والتعقيب العميق، لكن استوقفني إشكاليتين: الأولى تتمركز حول علاقة العولمة بالديمقراطية، والثانية حول علاقة الديمقراطية بالتنمية. ولا يمكن التبسيط في كلا الأمرين.

فعلاقة العولمة بالديمقراطية، الإشكالية الأولى، موضوع جوهري خاصة أن العولمة تقوم على اختزال المكان وتحطيم الحواجز، ومن ثم فهي في النهاية تصطدم بالديمقراطية، لأن الديمقراطية في الأساس هي متمركزة ومتمحورة في مكان، فالديمقراطية والانتخابات لا تتم على الصعيد الدولي، مثلا نحن لا ننتخب رئيس الولايات المتحدة بينما العولمة تعطي الهيمنة الأمريكية قدرات على جميع الدول. وعلاوة على ذلك، وربما الأهم، أن العولمة رفعت من قدرات الشركات المتعددة العابرة للقارات على نحو فاق قدرات الدولة على التعامل معها. فأصبح من شروط المنافسة الدولية اهتمام الدول والحكومات بأحوال وتقلبات "وول ستريت Wall Street" و"لمبارد ستريت Lumbard Street" بينما تبتعد الدول والحكومات عن "الشارع الرئيسي Main Street" حيث المواطنين بهمومهم ومشكلاتهم وتطلعاتهم. ومن هنا فإن هناك إضعاف لدور الدولة مقابل الشركات عابرة القارات واستراتيجياتها ومصالحها في إطار العولمة، بما يعني ارتباط السياسيين بمواقف وتطلعات تمتد إلى خارج الوطن، ومن ثم اعتبر البعض أن العولمة تنتقص من الديمقراطية.

الإشكالية الثانية، هي العلاقة بين الديمقراطية والتنمية، وأعتقد أن الديمقراطية لا تتعارض مع التنمية. ولكن السؤال الأهم هل يمكن أن يتخذ نجاح بعض الدول غير الديمقراطية في دفع نموها قدماً (دول شرق وجنوب شرق آسيا) دليلاً على أن الديمقراطية عائق للتنمية؟ وهناك بعض الأدبيات الاقتصادية التي تنظر إلى الديمقراطية وكأنها معوقة للتنمية بسبب تفضيل الديمقراطية للاستهلاك على الاستثمار، وللدور المهم الذي تلعبه جماعات الضغط pressure groups في القرار السياسي، ولكون الديمقراطية مرتبطة بالزمن القصير على حساب النظرة المستقبلية البعيدة. ولكن هؤلاء يتجاهلون أن الديمقراطية تزكي القرار والخيار بالمناقشة وتحمي المجتمع من الاستثمار المهدر للموارد وغير المثمر، وتحفز البشر على المشاركة، وتربط القرار الاقتصادي والسياسي بالمرتكز الأساسي للتنمية، وهو الإنسان.

أليسار سروع

أوافق على الكثير مما طرح في هذه الجلسة، ومع ذلك أبدأ بملاحظة صغيرة حيث ورد بالورقة البحثية للدكتور خلدون النقيب نوع من الخلط في تحديد المقصود بالمنظمات غير الحكومية، إذ اعتبرت الورقة بعض المنظمات والمؤسسات الدولية (البنك الدولي، وصندوق النقد الدولي، وتجمع السبع الكبار) ضمن المنظمات غير الحكومية، وهذا ليس صحيحاً حيث تقتصر المنظمات غير

الحكومية على المؤسسات الأهلية والنقابات واتحادات العمال وجمعيات رجال الأعمال وجمعيات التنمية المحلية ... الخ.

النقطة الثانية، إنني أريد أن أعود إلى مفهوم Governance وهو مصطلح غربي يطبق من قبل الدول المانحة والبنك الدولي وصندوق النقد الدولي، وهو يدعو إلى أن تتفاعل مؤسسات الدولة والمجتمع المدني والقطاع الخاص والسوق. ولكي ينجح هذا النموذج يجب أن يكون هناك نوع من التوازن والتفاعل والمشاركة الفعالة من كل الأطراف. ولذلك هناك تشديد على تقوية مؤسسات المجتمع المدني والقطاع الخاص، ومؤسسات الدولة ومنها بشكل خاص البرلمانات. وأعتقد أن البرلمانات في أداء وظائفها التشريعية والرقابية عليها أن تنظر إلى موضوع المشاركة من الفقراء ومن المجتمع المدني حتى تكون التنمية معبرة عن مطالب واحتياجات الجميع.

أنا أوافق مع الدكتور حسن عندما ربط عملية الانفتاح السياسي بالإصلاحات الاقتصادية، والملاحظ في العالم العربي أن هناك حكومات فعلاً تبنت موضوع الإصلاح الاقتصادي ولكنها لم تتبن موضوع الإصلاحات السياسية، وخلق هذا خللاً في الوصول إلى هدف تقليل الفقر. ومما لاشك فيه أن هناك علاقة قوية بين الديمقراطية والتنمية ومكافحة الفقر، ونحن في حاجة إلى دراسات متعمقة لتجارب الدول (مثل كندا) التي تحرص على تحقيق التلازم والتوافق بين هذه الأبعاد الثلاثة.

معتصم راشد

أوجه الشكر والتقدير للسيد الباحث والسيد المعقب . وأبدأ بسؤال: هل يكفي أن يكون هناك برلمان لنتحدث عن الديمقراطية؟ أغلب البرلمانات التي نراها في بلادنا تنحصر وظيفتها في إقرار ما تحيله الحكومة إليها، حتى الجانب الرقابي شكلي. إن الحديث عن الديمقراطية يتطلب مناخاً مناسباً قبل الحديث عن الممارسة. وعندما نتحدث عن الشرعية، من الذي يحدد الشرعية؟ هل الولايات المتحدة الأمريكية هي التي تحدد الشرعية الدولية والإقليمية كما يحدث الآن في قصف أفغانستان بدعوى مكافحة الإرهاب دونما أي دليل واحد على الإدانة.

ثم لماذا نشغل أنفسنا بما يطرحه الغرب من مصطلحات ننغمس في دراستها. فبالأمس القريب طرح الغرب "العولمة" ثم عاد بعدها ليطرح "المحلية". ما يحدث من جراء ذلك أننا ندور في حلقة مفرغة وهذا ما يستهدفه الغرب كي نترك قضيتنا الأساسية وهي الوصول إلى التنمية. وأشير هنا إلى أن التنمية لن تتحقق في أي قطر عربي إلا بالاعتماد على الذات، وليكن واضحاً أن الاعتماد على الغير لن يؤدي إلا إلى المزيد من التبعية.

وقضية الفقر يجب أن تحتل مكانة بارزة في اهتماماتنا خاصة وأننا في مفترق طرق، فإما أن يكون لنا مكان على خريطة العالم وإلا فلا مكان لنا. الفقر يرتبط ارتباطاً وثيقاً بقضية الديمقراطية،

وأشير هنا إلى دراسات كثيرة أكدت العلاقة الوثيقة بين الحرمان الاقتصادي وضعف فرص الاستقرار السياسي، ونحن أحوج ما نكون لتعميق مبدأ تنمية المشاركة والحوار لتحقيق التنمية التي يمكن من خلالها تحقيق الأهداف التي نصبو إليها.

والنقطة المحورية التي يجب أن نركز عليها في حوارنا هي الشفافية بمعناها الواسع، مع التأكيد على أن الخوف من مناقشة قضايانا بشفافية يمكن أن يترتب عليه الكثير من المشكلات التي قد يصعب تداركها، أخذاً في الاعتبار أن الإرهاب وليد طبيعي لظاهرتي الفقر والقهر.

العقاد حسن علي

أشير أولاً إلى إغفال الباحث ذكر بعض الدول العربية مثل المغرب والسودان واليمن. ثم نتساءل هل قياس مستوى التنمية بالمعايير الغربية، وأيضاً طبقاً لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي UNDP، قياس محايد ويصلح لكل الدول والمجتمعات؟ وفي ظل العمل على تفعيل جامعة الدول العربية (خاصة مع بداية عهد عمرو موسى) هل تظل الدول العربية تتبع مقاييس التنمية الغربية؟ أم الأفضل هو إقامة آلية قياس عربية من خلال معهد خاص للتنمية الاقتصادية والاجتماعية والمجتمعية، وليكون هذا المعهد وآلياته معلمة لقيادة وتوجيه الخبراء وقادة وشركاء التنمية في البلدان العربية من أجل مكافحة الفقر وتعميق دور الطبقة الوسطى في المجتمعات العربية حتى يكون لها دور في الحاكمية أو الحكم من أجل الوصول إلى الديمقراطية الحقيقية التي ندعو لها في البلدان العربية.

وأرى أنه لا يمكن الوصول إلى الحكم الرشيد، والتنمية الاقتصادية والاجتماعية ومكافحة الفقر بأدوار منفردة لكل دولة عربية في ظل العولمة والتكتلات الاقتصادية الإقليمية، ولذا يمكن أن يكون المدخل هو التعاون والتكامل الاقتصادي العربي-العربي.

أحمد حمودة

أود الإشارة إلى مسألة تعريف مفهوم الحكم Governance واختلاف ذلك عن الحكومة. أنا لا أتفق مع مداخلات بعض من سبقوني في القول بأن مصطلح "الحكم" مستورد. فالمصطلح في الغرب متعدد المفهوم، فللبنك الدولي مفهومه، ولبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي تعريفه الخاص للحكم، وغيرهما يقدم تعاريف مختلفة. فعلينا إذن أن نضع مفهومنا للحكم. والحكم عملية ممارسة السلطة واتخاذ القرار من خلال المؤسسات الاجتماعية والاقتصادية والسياسية التي تكون جهاز الدولة والمجتمع. ويمكن التعبير عنها بالمعايير والنسق والشروط التي تتم وفقاً لها إدارة شؤون البلاد على جميع المستويات. وبالتالي نستطيع أن نجتهد كعرب لنصل إلى تعريف يعبر عن عملية الحكم وليس عن الحكومة أو السلطة التنفيذية.

وأنا أعتقد أن هناك ثلاثة أبعاد لا بد من التركيز عليها في هذا الإطار: البعد الأول كيفية اختيار الحكومة، وهي جزء من الحكم. البعد الثاني الأساليب والآليات ومراقبة عمل الحكومة هي جزء من الحكم وليس الحكومة. البعد الثالث تأمين دور المؤسسة والمؤسسات التي تحكم التفاعل والتكامل بين الجانب الاجتماعي والاقتصادي.

أما المسألة الثانية فهي العلاقة بين الحكم والفقر. هذه العلاقة مؤكدة، بل إن الحكم ربما يكون هو العامل الأكثر أهمية في مكافحة الفقر ودعم التنمية. فالأدبيات في هذا المجال تشير إلى أن العلاقة بين مؤشرات الحكم ومؤشرات الفقر علاقة وثيقة ومباشرة، فسوء استخدام السلطة أو ضعفها أو التحيز لصالح فئات معينة تنعكس آثاره على الفقراء، فتزداد معاناتهم ويزداد حرمانهم من الخدمات وعوائد التنمية، وغبن حقوق التملك والمشاركة لهؤلاء المواطنين الفقراء (أي من لا سلطة لهم ولا يتمتعون بدعم الجهات التنفيذية في السلطة) بمعنى أن فقر الحكم يولد ويعزز الفقر والعوز بأبعاده الاقتصادية والاجتماعية والسياسية. ومهمتنا في هذا الاجتماع أن نلقي الضوء على العلاقة بين الحكم والفقر في الدول العربية.

جورج قصيفي

أود أن أسجل عدداً من الملاحظات الموجزة على النحو التالي:

١- أرجو أن يتم التركيز في النسخة النهائية لورقة الدكتور خلدون النقيب على طبيعة ونمط الدولة العربية الراهنة. هل هي قريبة من مفهوم بن خلدون الذي ركز على العصبية؟ أم هي تقترب من دولة المؤسسات الموجودة حالياً في الغرب؟ أين نقف بين هذين المفهومين؟

٢- أن مفهوم الحكم governance هو مفهوم ما زال في طور البلورة، فالبنك الدولي وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي قد أكدا على البعد السياسي للحكم، غير أنه في الواقع تم التركيز من جانبهما على البعدين الاقتصادي والإنمائي فقط، ولقد حاولنا في هذه الجلسة من اجتماعنا أن نتطرق إلى الجانب السياسي لموضوع الحكم بنضج وتأنٍ.

٣- لا بد من إعادة النظر في مؤشرات الديمقراطية المستخدمة، ونحن في الإسكوا نعمل حالياً على بلورة فكرة مشروع حول قاعدة بيانات الديمقراطية في الوطن العربي. وأود أن أشير إلى أن برنامج الأمم المتحدة الإنمائي يحضر حالياً لإصدار تقرير التنمية البشرية العربي، والذي يشرف على إعداده الدكتور نادر فرجاني الذي استطاع أن يطور مؤشر التنمية البشرية على أساس إدخال بعض المتغيرات الإنمائية من واقع الدول النامية، وذلك لتحسين هذا المؤشر.

خلدون النقيب

يبدو أن كلامي عن أحداث الحادي عشر من سبتمبر أثار فهماً خاطئاً لدى البعض، حيث اعتبره شماتة، وذلك ليس حقيقياً. كل ما أردت توضيحه من خلال هذا المثل هو التأكيد على أن الوظيفة الأساسية لنظام الحكم هي الضبط والربط. وأن ما حدث ويحدث من جانب الحكومات، وكذلك ما أتوقع حدوثه، يجري حسب الطرح الوارد في الورقة عن وظيفة الحكم. فالدول التي يتعرض أمنها للخطر تلجأ إلى أساليب بوليسية كما هو حاصل الآن. وبالمناسبة أنا أرحب بالدول المتقدمة في نادي العالم الثالث، فهي تستخدم نفس الأساليب عند تعرضها للخطر. وأنا أرحب بهم لأننا موجودين في نفس المستنقع من زمان، وليس في هذا شماتة أبداً.

أما من حيث موضوع النظام السياسي وعلاقته بالفقر، فقد تطرقت له في آخر الورقة بتصرف سريع، لأن التركيز كان على موضوع الحاكمية والحكم. وقد ركزت في موضوع الفقر على غياب الروح الأنثروبولوجية وعلى الدافعية في موضوع الخروج من دائرة الفقر. وبالنسبة لموضوع الطوباوية ليس بالضرورة أن نأخذه بمعناه السلبي، وإنما نأخذه على أنه دافع أو طريقة لتعبئة الرأي العام لتحقيق هدف نسعى إليه. فالطوباوية هنا قد تصبح عاملاً إيجابياً في حفز الناس للقيام بعمل نحو تحقيق الديمقراطية.

حسن كريّم

بدون شك، نموذج شرق آسيا بشكل عام نموذج بيروقراطي تسلطي لا علاقة له بالديمقراطية ولكنني أعطيته كمثل عن دور الدولة في التنمية، ورداً على المفهوم الليبرالي الذي يقول لا بد من انسحاب الدولة ومنعها من التدخل، وليس في أي مجال آخر، حيث إن الدراسات عن شرق آسيا أثبتت أنه لولا دور الدولة المتدخل في توجيه النشاطات الإنتاجية وتحفيز الاستثمار في مجالات محددة وفي التعليم، وخاصة تعليم التقنية، ما كان يمكن أن تكون هناك تنمية، وأعتقد أنني قد أختلف هل هي تنمية أم لا؟ لأنه حتى أنصار التبعية يقولون أن التنمية تنمية التبعية Dependent development ولكنها تنمية. فالمؤشرات والتوجهات الحديثة تدل على أن التنمية أكثر من أداء اقتصادي ونمو اقتصادي.

هل يمكن الانتقال إلى الليبرالية الجديدة في بلد متخلف؟

إعداد
محمد عابد الجابري(*)

مناقشة المفاهيم

المحور الأول: الحكم والدولة ومكافحة الفقر

ظهر في العقدين الأخيرين في الولايات المتحدة وبريطانيا مذهب اقتصادي أيديولوجي سمي بـ "الليبرالية الجديدة". ولعل أهم عنصر جديد في هذا المذهب هو دعواه الأيديولوجية التي تبشر بنموذج جديد للدولة، تمارَس السلطة فيه على أساس مبدأ الـ "governance"، على غرار شركات المساهمة في النظام الرأسمالي ذي التقاليد الأنجلوساكسونية، حيث يمارس حملة الأسهم نوعاً من "الرقابة" والتوجيه، عند توزيع الأرباح، بهدف دفع المدراء إلى العمل على تحقيق أقصى قدر من الربح للمؤسسات التي يتولون تسييرها. وهذا النوع من ممارسة السلطة في إطار من الرقابة التي يقوم بها المعنيون بالأمر هو مضمون "الكوفيرنانس"، وهي كلمة إنجليزية مشتقة من govern التي تعني في آن واحد "الحكم" بمعنى ممارسة السلطة (الحكومة government) والرقابة والتوجيه control. وإذن فنموذج "الحكم" الذي تبشر به "الليبرالية الجديدة" يهدف إلى تقليص دور الدولة بحيث تكون مهمتها القيام بالتسيير تحت توجيه ومراقبة أولئك الذين يوازي وضعهم إزاءها وضع حملة الأسهم بالنسبة للمديرين فى الشركات الكبرى.

وقبل أن نناقش هذا النموذج نريد أن نطرح مسألة ترجمة كلمة governance، التي استعملت للدلالة عليه، إلى اللغة العربية. وهذا ليس من أجل "الترجمة" ذاتها بل من أجل استعمالها هنا كمثال نشرح من خلاله الفكرة التي نصدر عنها هنا في إبداء الرأي في مدى مصداقية أو عدم مصداقية التفكير في الشأن العربي من خلال هذا المفهوم.

لقد وردت هذه الكلمة في الورقة التوجيهية للندوة مترجمة بلفظ "الحكم" ووضعت في سياق جعلت فيه في موضع المعطوف عليه مع كلمة "**دولة**" State، هكذا "الحكم والدولة"، مما يعني أنهما يدلان على معنيين مختلفين. إن القارئ العربي يجد نفسه هنا أمام عبارة لا غبار عليها من حيث الاستعمال اللغوي، فالكلمتين عربيتين أصليتين، ولكن عطف الواحدة منهما على الأخرى بحرف الواو (الحكم والدولة)، يثير من الالتباس والغموض في ذهن هذا القارئ ما يدفعه إلى التساؤل بينه

(*) السيد محمد عابد الجابري، أستاذ الفلسفة والفكر الإسلامي بكلية الآداب، جامعة محمد الخامس، الرباط. وزعت الورقة ولكن الباحث لم يحضر الاجتماع.

وبين نفسه: "وما الفرق بين مدلول "الدولة" ومفهوم "الحكم" حتى يوضعان مثل هذا الوضع"؟ إن حرف العطف إنما يستعمل عادة للربط بين المتباينات نوعاً من التبـــاين، أمـــا المترادفـــات والمتواطئـــات والمتقاربات وما في معنى الجزء والكل مثل "الخبز" و"الطعـــام"، و"العطـــاء" و"الكـــرم"، و"الســـاق" و"الرجل" الخ، فلا يدخل بينها حرف العطف إلا في العبارات التي تنتمي إلى الخطـــاب الأدبـــي الـــذي يستعمل المجاز والاستعارة والكناية وما أشبه ذلك.

هذا الإشكال يصبح غير ذي موضوع – ربما – إذا وضعنا إزاء اللفظيـــن المذكوريـــن مـــا يقابلهما في اللغات الأوروبية، وخاصة الإنجليزية Governance and the State. إن القارئ فـــي هـــذه الحالة إما أن يكون على صلة بالمجال التداولي الذي يستعمل فيه هذا اللفظان في هذه اللغة وفي هـــذه الحالة فهو "صاحب الدار" كما يقال، وإما أن لا تكون له علاقة بذلك المجال، وفي هذه الحالة يمكـــن أن يرجع إلى القواميس الإنجليزية اللغوية، أو المتخصصة، وسيجد من المعاني والشروح ما يزيـــل الغموض والالتباس.

علام يدل هذا؟

إنه يدل على أن المرجعية العربية بالنسبة للفظتين المذكورتين غير المرجعيـــة الأوروبيـــة. وليس في هذا عيب في اللغة، فكثير من الكلمات المترجمة من العربية إلى اللغات الأجنبية لا يمكـــن استيعاب معناها إلا بالرجوع بها إلى الحقل الدلالي العربي. نحن هنا إذن أمـــام ظـــاهرة اختـــلاف المرجعية: "الحكم" و"الدولة" لفظان يدلان في اللغة العربية على معنى، بينمـــا يحيـــل مقابلـــهما فـــي اللغات الأوروبية الحديثة إلى معنى آخر مختلف، أو أدق أو أوسع، أفقر أو أغنى إلخ.

لفظ "الدولة" في المرجعية العربية من "دال يدول دولة"، ويقال عن الشيء يكون مرة في هـــذا ومرة في ذاك، فهو يفيد معني التناوب والانتقال من يد إلى أخرى، ومنه تداولُ المال، وتداول السلطة alternance إلخ. وقد أخذ هذا اللفظ يشيع بعد انتقال "الأمر" (= الحكم) من الأمويين إلـــى العباســـيين وصار أنصار هؤلاء يقولون: "هذه دولتنا"، أي نوبتنا في ممارسة السلطة. أما اللفظ المقابل لـــه فـــي اللغات الأوروبية الحديثة Etat, State فيدل في الاصطلاح السياسي – وهو المقصود هنـــا – علـــى **الهيأة** أو المؤسسة التي تدبّر الشأن العام في بلدٍ ما، تدبيراً يقوم على النيابة عن الجميع في ممارسة السلطة، والمحافظة على النظام، والفصل في المنازعات والحكم بين الناس، واللجـــوء إلـــى العنـــف لتطبيق القانون الخ. وهذا المعنى حديث في اللغة العربية ولكنه صار شائعاً مقبولاً ومفـــهوماً (إلـــى درجة ما!).

هذا باختصار عن مصطلح "الدولة"، أما لفظ "الحكم" فهو يشير فـــي العربيـــة إلـــى معنييـــن رئيسيين، أحدهما : الفصل في أمر متنازع فيه، ومنه القرار الذي يتخذه القاضي لجعل حد لخصومـــة أو نزاع الخ، وهذا يقابله في اللغات الأوروبية لفـــظ آخـــر judgment, jugement. وثانيـــهما المنـــع

والردع، ومنه الحَكَمة وهي "ما أحاط بحنكي الفرس من لجامه يمنعه من مخالفة صاحبه". ومن هذين المعنيين أخذ معنى "الحُكم" الذي يعني ممارسة السلطة لتدبير الشأن العام والفصل في الخلافات والنزاعات الخ. أما لفظ governance، الذي وضع لفظ "الحكم" كترجمة عربية له هنا، فهو أصلاً يفيد –في الإنجليزية– معنى الرقابة والتوجيه والتدبير، وأيضاً معنى السيطرة وممارسة السلطة، وهو غير الحكومة بمعنى الجهاز المعروف (وزارة ...) gouvernement, government كما أنه لا يدخل في علاقة اشتقاقية مع اللفظ الإنجليزي الذي يفيد "الحكم" بمعنى "حكم القاضي".

وإذا نحن أردنا أن نحدد صلب الاختلاف بين معنى لفظ "الحكم" كما يتحدد معناه في اللغة العربية ولفظ governance كما يتحدد معناه في الإنجليزية، وفي السياق الذي استعمل في العبارة السابقة التي جمعت بينهما، قلنا: إن هذا الأخير يفيد معنى لا يفيده الآخر: معنى "الرقابة" التي قد تكون من أعلى إلى أسفل، أو من أسفل إلى أعلى. ويلح منظرو "الليبرالية الجديدة" أن المقصود بالـ governance هو الجمع بين الرقابة من أعلى (الدولة) والرقابة من أسفل (منظمات المجتمع المدني الخ). وواضح أن هذا المعنى يستحيل استحضاره استحالة تامة من مجرد تأمل معنى لفظة "الحكم" كما تتحدد في اللغة العربية. من أجل ذلك فأنا أفضل استعمال هذا المصطلح كما ينطق به في مرجعيته الأصلية "كوفيرنانس"، كما هو الشأن في عدد من المصطلحات مثل ليبرالية، ديمقراطية، جغرافية، فينومينولوجية، فلسفة إلخ، وذلك إلى أن نهتدي إلى لفظ عربي مناسب.

قد يتساءل البعض: ولماذا هذه الاستطرادات اللغوية، ألم يكن يكفي إبراز هذا المعنى في البداية والانتقال إلى صلب الموضوع؟

وأجيب: لقد قصدت بها إثارة الانتباه إلى أن موضوع هذه الندوة يطرح مشكلة مماثلة لهذه التي شرحناها بصدد اللفظين: حكم، دولة. فالمطلوب منا في هذا المحور الأول، حسب ما نصت عليه الورقة التوجيهية، هو أن ننظر في مفهوم الـ "governance" وتطوره ومساهمته في التنمية والتخفيف من الفقر". وهذا "يقتضي: (١) النظر في مدى تقدم عملية الإصلاح السياسي في العالم العربي بما في ذلك محاولات الدمقرطة وتحرير الاقتصاد؛ (٢) النظر فيما إذا كان ذلك قد ساهم في توسيع دائرة مشاركة الجميع والرفع من درجة الفعالية والمسؤولية والشفافية والتمثيلية في مؤسسات الدولة؛ (٣) رصد الدلالات والمرامي والبرامج الهادفة إلى تحسين أنماط الـ "governance" في العالم العربي من أجل ضمان تنمية اجتماعية واقتصادية والتقليص من الفقر.

وعلى أساس هذه المقاصد تعرّف الورقة التوجيهية مفهوم الـ "governance" بكونه: "يحيل إلى عملية ممارسة السلطة بالمعنى الشامل للكلمة، فهو يضم ليس فقط الحكومة التي تتألف من مؤسسات وفاعلين مكلفين بممارسة السلطة، بل يشمل أيضاً عناصر مماثلة تنتمي إلى القطاع الخاص والمجتمع المدني. إن مفهوم الـ "governance" يراد به الإمساك بظاهرة معقدة، قوامها آليات ومؤسسات وفاعلين في الدولة وسوق ومحيط اجتماعي، وأنواع التداخل القائمة بين جميع هذه

العناصر، كل ذلك في مقاربة شمولية ومنهجية. و الـ "governance" الصالح يتميز بخصائص أساسية مثل الشفافية والمسؤولية والفعالية والمشاركة العامة وحكم القانون. إنه الحرص بدون هوادة على أن تسود هذه الخصائص الأساسية المحيط السياسي والاقتصادي والاجتماعي".

وواضح أن المرجعية المباشرة في هذا التصور للـ "governance" هي النظرية الاقتصادية المعروفة بـ "**الليبرالية الجديدة**" Neo-liberalism، كما أبرزنا مضمونها في الفقرة الأولى من هذه المداخلة. وقد أثارت هذه النظرية، وتثير، جدلاً واسعاً بين الاقتصاديين حول مدى صدقها وصلاحيتها مما لا شأن لنا به هنا. وما نريده نحن من الإشارة إليها أمران: أولهما أنها هي نفسها النظرية التي تطبق بصورة أو أخرى في العالم العربي بتوصية من صندوق النقد الدولي والبنك الدولي والتي تشكل الخوصصة والانفتاح أبرز مظاهرها. ثانيهما أن المهمة التي رسمتها الورقة التوجيهية لهذه الندوة هي : تقويم عملية تطبيق هذه النظرية ونتائجها في العالم العربي بالمقارنة مع "أنماط الدولة" التي عرفتها الأقطار العربية في العقود الأخيرة. ومعلوم أن هذه الأنماط صنفان: (١) صنف يستوحي أو يطبق "النظام الرأسمالي"، أساس الليبرالية الجديدة هذه، إما منذ البداية (الاستقلال) كالمغرب ودول الخليج... وإما منذ تدشين اختيار "الانفتاح" في الثمانينات من القرن الماضي كمصر؛ (٢) وصنف ظل يستوحي أو يطبق "النظام الاشتراكي" منذ فترة ازدهار الفكر الاشتراكي في العالم العربي (الستينات من القرن الماضي بصفة خاصة)، كالجزائر ثم سورية والعراق وليبيا...

يتعلق الأمر إذن بتجربتين مختلفتين تستند كل منهما إلى نظريتين متباينتين بل متناقضتين في كثير من أسسهما وتطلعاتهما. والمهمة التي يمكن أن أدعي إمكانية القيام بها هنا تقع خارج المجال التطبيقي وخارج البحث الميداني، فذلك ما ليس من اختصاصي. ومع ذلك، فإذا نحن أخذنا بعين الاعتبار الحالة العامة في العالم العربي، كما تصفها الأدبيات الاقتصادية والسياسية الراهنة، جاز القول إن أياً من التجربتين لم تحقق الأهداف التنموية المرجوة منها، وإذن يجب البحث في أسباب فشلهما معا. يمكن أن يقال إن "التجارب الاشتراكية" التي استوحتها بعض الدول العربية قد فشلت أيضاً في مواطنها (الاتحاد السوفيتي والمعسكر الشيوعي على العموم)، وهذا صحيح، ولكن هذا الحكم لا ينسحب على التجارب الأخرى التي سلكت منهجاً آخر في تطبيق النظرية الاشتراكية كالدول الإسكندنافية، كما لا ينطبق على إنجازات الأحزاب الاشتراكية في البلدان الأوروبية الأخرى، في مجال الخدمات الاجتماعية كالتعليم والصحة والضمان الاجتماعي وتعويضات البطالة وغير ذلك مما يندرج في أهداف الاشتراكية.

ونحن لا نريد أن نصل إلى نتيجة تقرر أن الفشل ليس هو فشل النظرية بل فشل التطبيق، فهذا كلام عام، وهو موضوع آخر ليس من اختصاصنا الخوض فيه. ما نريد طرحه هنا شيء آخر يفصح عنه السؤال التالي: هل من الممكن تطبيق نظرية، نَبَعَتْ من وضع معين، في وضع آخر مختلف؟

هذا السؤال، طرح في الستينات والسبعينات من القرن الماضي، من منظور "ماركسي" في العالم الثالث عموما، طرح بصيغة: "هل يمكن الانتقال إلى الاشتراكية في بلد متخلف؟". ونحن نعتقد أنه لا شيء يمنع من طرح هذا السؤال نفسه اليوم بصدد "الليبرالية الجديدة"، فنقول: "هل يمكن الانتقال إلى الليبرالية الجديدة في بلد متخلف؟". وما يجعل طرح هذا السؤال مشروعا هو أن الأمر يتعلق ببنيتين أيديولوجيتين، متشابهتين من حيث التركيب، وإن كانتا متناقضتين من حيث الاتجاه، كما يتبين من الجدول التالي الذي نورد فيه المفاهيم الرئيسية والمتقابلة، تقابل تضاد في البنيتين، (بدون ترتيب مقصود):

الأيديولوجيا الماركسية	الأيديولوجيا الليبرالية الجديدة
الإمبريالية	النظام العالمي الجديد
الاشتراكية	الليبرالية
الاستقلال الاقتصادي	الاندماج في السوق العالمية
الاستقلال الوطني	العولمة
القومية	الأقليات
حقوق الشعوب	حقوق الإنسان
التأميم	الخوصصة
اقتصاد الدولة	نهاية الدولة
تدخل الدولة	نهاية السياسة
حرق المراحل	نهاية التاريخ
صراع الطبقات	صراع الحضارات
الجماهير الكادحة	المجتمع المدني
التنمية المستقلة – التصنيع	التنمية المستدامة/البشرية
القضاء على الاستغلال	الحدّ من الفقر
الدولة	الـ "governance"
الأيديولوجيا	الثقافة
المقاومة	الإرهاب

من النظر إلى هذا الجدول يتبين أن الـ "governance" يقع بديلاً عن "الدولة"، و"الفقر" مكان "الاستغلال" وهكذا. وبما أن الأيديولوجيا الأولى أسبق زمنا من الثانية في العالم العربي خلال المرحلة موضوع الحديث هنا،(الخمسينات/الثمانينات من القرن الماضي)، فإن "محاسبة الدولة" في العالم العربي، سواء كانت من هذا النمط أو ذاك، على ما أنجزته في "مجال التنمية الاجتماعية والاقتصادية والحد من الفقر" الخ، معناه في الحقيقة محاكمة إنجازات الأيديولوجيا الأولى بواسطة

وعود الثانية (محاسبة مضامين عناصر العمود الأول من الجدول بواسطة مقابلها في العمود الثاني)! والمشكلة الأساسية في هذه المحاكمة ليست في الاختيار الأيديولوجي الذي يمكن التعبير عنه بهذا السؤال: من يحق له أن يحاكم من؟ بل المشكلة في الحقيقة سابقة لمثل هذا السؤال، إنها نفس المشكلة التي حللناها في بداية هذه المداخلة عندما كنا بصدد مناقشة الطريقة التي تتم بها الترجمة عندنا في معظم الأحيان، كما هو الحال في ترجمة لفظ governance بـ "الحكم". أقصد بذلك الترجمة/النقل من المعجم بدل الرجوع إلى المرجعيات الخاصة باللفظ الذي يراد ترجمته واللفظ الذي يراد وضعه كمقابل له.

إن نقل البنيات الأيديولوجية من مرجعياتها الأصلية إلى فضاء آخر مباين، اقتصادياً واجتماعياً وثقافياً وتاريخياً، لا يختلف في شيء عن نقل لفظة/مصطلح من لغة إلى أخرى. إن الأمر يتطلب اعتبار خصوصية الطرفين كليهما. ولكي أوضح فكرتي أكثر أطرح الأسئلة التالية: ما علاقة البنيتين الأيديولوجيتين المذكورتين بالعالم العربي؟ هل خرجت إحداهما، أو كلتاهما، من جوف الوضع العربي؟ هل كانت الأرض العربية حبلى بهما؟

الجواب معروف! لقد وردت – أو استوردت – البنية الأيديولوجية الأولى إلى العالم العربي، ابتداءً من منتصف الخمسينات بكيفية خاصة، فتبنّى بعض أقطاره بعض عناصرها لبعض الوقت... وبمجرد ما انحلت عراها في موطنها ودخلت في عالم "كان" وردت، وترد على العالم العربي، البنية الأخرى، بنية الليبرالية الجديدة، وها هي معظم أقطاره تتبنى بعض عناصرها! وفي كلتا الحالتين واجه العالم العربي ويواجه مشكلة التعامل مع هذا "الوارد". إنها مشكلة عملية معقدة تفرعت عنها عدة مشاكل عملية ونظرية!

لنذكر ببعض المعطيات التاريخية:

تنتمي البنية الأولى إلى الماركسية، ومعروف أنه بناء على تحليل الاقتصاد الرأسمالي، كما كان في القرن التاسع عشر، استنتج كارل ماركس (ويجب أن لا ننسى أنه محلل اقتصادي قبل كل شيء)، أن تناقضات هذا النظام ستؤدي في النهاية – عبر صراع البروليتاريا مع البرجوازية – إلى قيام النظام الشيوعي في الأقطار الأكثر تصنيعاً، وهي أوروبا في ذلك الوقت وعلى رأسها ألمانيا. فكان من شروط قيام الثورة الاشتراكية عنده – الثورة التي كان يرى أنها ستقضي على الاستغلال والفقر – هو تطور قوى الإنتاج الصناعية والتكنولوجية إلى أعلى مستوى في أوروبا كلها، الشيء الذي سيزيد من حجم الطبقة العاملة الأوروبية ويعمق من وعيها بوضعيتها، فتصبح بذلك البلدان الأوروبية كلها – أو الرئيسة منها على الأقل – تعيش "الوضع الثوري" من خلال "اتحاد الطبقة العاملة" فيها داخل حركة ثورية "عالمية" واحدة، غايتها القضاء على الطبقات المستغلة وبالتالي على الاستغلال والفقر، وصولا إلى "تلاشي الدولة" التي لن تعود الحاجة بها قائمة في "مجتمع لا-طبقي". المهم أن قيام الاشتراكية يتوقف في نظر ماركس وصديقه إنجليز على توفر شرطين أساسين: بلوغ

أوروبا أعلى درجة من التصنيع من جهة، واتحاد العمال في الأقطار الأوروبية كلها من جهة أخرى. وكان هذان الشرطان يوفران الأداة والحماية: فبالتصنيع الراقي المتقدم وشموله للأقطار الأوروبية قاطبة – وهي وحدها التي كانت صناعية – يزداد حجم الطبقة العاملة ويتعمق وعيها ونضالها وبالتالي تنفجر تناقضات الرأسمالية. وباتحاد العمال على صعيد أوروبا بل على الصعيد "العالمي" تتوفر الحماية لمسلسل إقامة الاشتراكية: الحماية الداخلية والخارجية، من خصمها النظام الرأسمالي الذي سيكون حينئذٍ في حالة احتضار..!

ليس من مهمتنا هنا مناقشة هذه النظرية، فهي ككل نظرية إنما تستمد مصداقيتها من كونها تعبر عن الواقع الملموس أو عن مظهر أساسي من مظاهره، ولا أحد يستطيع أن ينكر أن الماركسية كانت كذلك بالفعل في أوروبا النصف الثاني من القرن التاسع عشر. أما نجاح هذه النظرية أو تلك فيتوقف أكثر على قدرتها على ملاءمة أدواتها المنهجية ورؤاها الاستشرافية مع تطور الواقع وتغير مجرى التاريخ. وقد عرفت الماركسية نمطين من التطور مختلفين تماماً: ففي الأقطار الأوروبية المتقدمة بقيت الماركسية منسجمة مع مقدماتها تراقب اتجاه التطور وتلائم تحليلها معه، وذلك من خلال أحزاب ومفكري "**الاشتراكية الديمقراطية**" بكل تلويناتها. وقد سلكت في نضالها من أجل تحقيق الاشتراكية أسلوب الضغط الديمقراطي، فساهمت في إجراء تحولات اقتصادية أساسية (القطاع العام مثلاً) وحققت مكاسب ومنجزات اجتماعية وسياسية و"إنسانية" على درجة كبيرة من الأهمية...

وعلى العكس من ذلك تماما ما حصل في روسيا حيث تحولت الماركسية إلى **لينينية**. لقد اتجه الزعيم العمالي الروسي لينين بالماركسية اتجاهاً مختلفاً، بل **متناقضاً مع مقدماتها**، فقرر أنه يمكن بناء الاشتراكية في بلد واحد، وأكثر من ذلك كان هذا البلد "الواحد" –روسيا– في وضع متخلف كثيراً عن درجة التقدم الصناعي التي بلغتها أوروبا. ومع تطور الطموحات نحو الهيمنة داخل أوروبا نفسها والتنافس على المستعمرات الخ، تحول الصراع فيها من صراع اجتماعي داخل القارة إلى صراع سياسي وإستراتيجي بين الرأسمالية و"الاشتراكية الديمقراطية" معاً في أوروبا، وبين الشيوعية السوفيتية في روسيا والأحزاب المرتبطة بها في أوروبا وخارجها، الصراع الذي تطور إلى حرب باردة بعد الحرب العالمية الثانية. وقد تزامن مع هذا الصراع، بين المعسكرين الرأسمالي والشيوعي، صراع آخر بين دول أوروبا الاستعمارية وبين مستعمراتها في آسيا وإفريقيا. وفي إطار التداخل بين الصراعين انتقلت الأفكار الاشتراكية والحركات الشيوعية إلى العالم العربي من جهة، وحصل التقاء في المصالح بين حركات التحرر الوطني في كثير من الأقطار العربية وبين المعسكر الشيوعي من جهة أخرى، مما جعل العالم العربي ككل يعاني من نتائج الحرب الباردة على صعيد النظام السياسي والاقتصادي كما على صعيد الفكر والأيديولوجيا، وذلك شيء ما زال عالقاً بالأذهان فلا داعي لتفصيل القول فيه.

لنعد إذن إلى ذلك السؤال الإشكالي الذي ذكرناه قبل، والذي عانى منه الفكر العربي اليساري في الستينات والسبعينات خاصة، وقد طرح كما قلنا بالشكل التالي: "كيف يمكن الانتقال إلى الاشتراكية في بلد متخلف"؟

وما يهمنا اليوم من هذا السؤال الإشكالي هو أنه يعبر عن الشعور بكون المعادلة التي كانت تطرحها قضية "الاشتراكية في العالم الثالث"، معادلة مستحيلة الحل، وذلك للتناقض القائم بين طرفيها: الاشتراكية لا تقوم حسب ماركس إلا في مجتمع بلغ درجة عالية من التصنيع، والاشتراكية هنا تعني "ابتداء التصنيع" وفي نفس الوقت "وضع نهاية للاستغلال"، أي القضاء على الفقر باجتثاث أسبابه ومكوناته. هذا بينما العالم العربي هو في مجمله "بلد متخلف"، بعيد جداً من مستوى التصنيع الذي يتطلبه قيام الاشتراكية فيه.

لنؤكد مرة أخرى أن ما نريده من استرجاع هذه المعطيات، التي قد يعتبرها البعض ميتة (وكل معطيات جديدة ستصبح في يوم من الأيام ميتة)، هو أن التقصير أو الفشل – أو كيفما كان الاسم الذي نفضله – الذي يمكن أن ننسبه إلى نمط الدولة القائم على "الاشتراكية" أو "الاقتصاد الموجه" أو "التأميمات" أو ما شئنا من الأسماء التي يمكن أن نسمي بها "نموذج دولة جمال عبد الناصر في مصر" ونسخه في أقطار عربية أخرى. إن ما نريده من هذا التذكير هو تقرير ما يلي:

١- إن التجربة التي خاضها هذا النمط من الدولة كانت تجربة منقولة من بيئة مختلفة.

٢- إن هذه التجربة لم تتم تبيئتها بشكل ملائم.

٣- إنها تمت في ظروف الحرب الباردة، فحاربها الاستعمار والمعسكر الرأسمالي الإمبريالي كله.

٤- إن مساعدة المعسكر السوفيتي لها كانت خاضعة لحساباته هو وليس لحاجتها هي.

٥- إن ما حققته على صعيد التنمية والتقليص من الفقر كان دون المطلوب بكثير.

٦- إن الأقطار العربية الأخرى التي لم تنخرط في تلك التجربة والتي بقيت مخلصة للنظام الرأسمالي الليبرالي تابعة له لم تحقق نتائج أفضل، لا على صعيد التنمية الاقتصادية والاجتماعية ولا على صعيد التقليص من الفقر. (ما عدا دول الخليج التي حققت بفضل عائدات النفط "تنمية" على مستوى الوجاهة والمظاهر الاستهلاكية، وبعيدا عن الشفافية والاستقامة و الـ "governance" وكل ما تنادي به "الليبرالية الجديدة".

والآن ماذا يمكن أن نقول عن هذه الأخيرة، أعني "الليبرالية الجديدة"؟

إن أول ما يجب إبرازه، بعيدا عن أي حكم من أحكام القيمة – هو أن وضع العالم العربي إزاءها شبيه تماما بوضعه بالأمس إزاء الماركسية. ذلك:

١- أنها بنية أيديولوجية تمثل أرقى ما أفرزته الرأسمالية في موطنها، تماما كما كانت الماركسية في وقتها.

٢- أن نقل هذه البنية الأيديولوجية أو أجزاء منها إلى العالم العربي يتم في ظروف ما يسمى بـ"العولمة" و"النظام العالمي الجديد" و"صراع الحضارات" الخ، والتأثير السلبي الذي تمارسه هذه الظروف على العالم العربي لا يختلف في جوهره عن التأثير السلبي الذي مارسته عليه الحرب الباردة. ويكفي أن نشير إلى تدمير العراق والحصار المضروب عليه منذ أحد عشر عاماً.

٣- أن وضع القضية الفلسطينية لم يتغير رغم التنازلات التي قدمها العرب والفلسطينيون أنفسهم، ورغم احتكامهم إلى أمريكا وإعلان اعتمادهم عل الغرب إلخ. ولا نعتقد أن تغييراً حقيقياً في الشرق الأوسط في اتجاه التنمية يمكن أن يحصل بدون حل القضية الفلسطينية. فالتعيير الإيجابي في إطار هذا النموذج الليبرالي أو ذاك يتطلب الإستقرار الذي يبعث على الطمأنينة والثقة.

٤- أن مساندة الغرب للأنظمة العربية التي تعادي الحداثة السياسية والاجتماعية والثقافية وتحاربها ما زالت مساندة قوية ومتواصلة لأنها محكومة باستمرار حاجتها إلى النفط، وليس بإيمانها بقيم الديمقراطية وحقوق الإنسان والشعوب الخ.

٥- أن شعار الـ "governance" الذي تنادي به الليبرالية الجديدة وما يرافقه من دعوة إلى اعتماد الشفافية والمسؤولية والاستقامة والجد في العمل الخ، شعار يؤسسه تصور للدولة كـ "شركة مساهمة"، لها مدراء (الحكومة) ومساهمون (حملة الأسهم وجمعيات المجتمع المدني الخ)؛ والهدف هو التقليص من دور الدولة، وهذا إن كان معقولا ومقبولا في مجتمع مستقر ومتطور في بنياته الاقتصادية والاجتماعية والثقافية فهو موضوع تساؤل ملح في مجتمع غير مستقر متماوج إلخ.

٦- أن هذه النظرية تنسى وتتجاهل العمال والمستخدمين، تماما كما أهملت الماركسية شأن الفئات الاجتماعية الأخرى، كشرائح الطبقة المتوسطة مثلا. وهي إذ تجعل هدفها الرئيسي تحقيق أقصى ما من يمكن من الربح من أجل استقطاب الاستثمارات تنسى أن ذلك لا يمكن أن يكون إلى حساب الشرائح المتوسطة التي تزداد فقرا، وبالتالي فالنتيجة لن تكون "التخفيف" من الفقر بل تعميمه.

٧- أن الليبرالية الجديدة تتحرك في إطار عام يسمى العولمة. وردود الفعل التي نشاهدها في كل مناسبة ضد العولمة في الولايات المتحدة الأمريكية نفسها وفي أقطار أخرى متقدمة مصنعة، دليل على أن الليبرالية الجديدة والعولمة معا قد بدأتا تفرزان نقيضهما، في عقر دارهما!

٨- وأخيرا وليس آخرا، فإن الشرط الضروري الذي من شأنه أن يؤسس نظريا على الأقل مصداقية هذا النمط من "الدولة" الذي تدعو إليه الليبرالية الجديدة، هو وجود شركات تستحوذ على القسط الأكبر من الاقتصاد، أعني وجود نظام رأسمالي وطني متطور، تماما كما كان الشرط الضروري الذي كان يؤسس، من الناحية النظرية، قيام الاشتراكية من منظور ماركسية ماركس

وإنجلز، هو وجود بروليتاريا متطورة! والعالم العربي الذي لم يوفر شرط الاشتراكية بالأمس ليس قادراً اليوم على توفير شرط الليبرالية الجديدة.

هذه الملاحظات المتحفظة لها ما يبررها في الواقع العربي الراهن. ودون الدخول في التفاصيل يمكن أن نسجل المعطيات التالية وهي ذات دلالة خاصة فيما نحن بصدده.

١- معروف أن المغرب، مثلاً، لم يخض في أي وقت من الأوقات، منذ استقلاله، أية تجربة مستوحاة من الاشتراكية، بل بالعكس لقد بقي "إبناً مخلصاً" للمعسكر الرأسمالي مرتبطاً به تابعاً له. والقطاع الخاص فيه بقي مفتوحاً على الجميع، مغاربة وأجانب. أما القطاع العام فلم يكن نتيجة تأميمات بل هو، في جزء منه، موروث من دولة الحماية الفرنسية، وفي جزء آخر من عمل الدولة التي اضطرت، أمام ضعف الرأسمالية الوطنية، إلى النيابة عنها والقيام بمهمتها. ومنذ سنة ١٩٨٠ دخل المغرب في مسلسل إعادة الهيكلة الذي فرضه صندوق النقد الدولي، الشيء الذي جعله يعرض تماماً عن بذل ما ينبغي من الجهد لمحو الأمية وتعميم التعليم وتوسيع الخدمات الصحية والاجتماعية الخ، مما جعله يحتل في السنوات الأخيرة مرتبة ١٢٥ على سلم التنمية البشرية، المرتبة التي وضعته في مؤخرة القافلة.

٢- أما جمهورية مصر العربية التي تبنت "الاشتراكية" (أو اقتصاد الدولة أو الاقتصاد الموجه) والتي تمت فيها إنجازات في مجال التصنيع والتعليم والخدمات الاجتماعية، فقد عدلت عن تلك الطريق قبل عشرين سنة وسارت في طريق الانفتاح، طريق الليبرالية، ومع ذلك فيبدو أن ما حققه الانفتاح خلال العشرين سنة الماضية، في مجال التنمية البشرية، لم يتجاوز ما حققته "الاشتراكية" في السنوات العشرين التي سبقته.

٣- أما ما يشاهد اليوم في تونس من تقدم على مستوى التنمية البشرية والتقليص من الفقر فلا يمكن تفسيره بدون استحضار المجهودات المتواصلة التي كانت تنتمي إلى نوع من "الاختيار الاشتراكي" ركز على التنمية البشرية خلال الستينات والسبعينات.

يمكن استعراض تجارب مختلف الأقطار العربية، فهي تندرج بصورة أو أخرى في هذه النماذج الثلاثة (إذا نحن استثنينا دول الخليج التي لا يمكن إدخالها في الحساب لكون اقتصادها اقتصادا ريعيا تماما)، والنتيجة لن تختلف كثيرا عما قررناه، وهو أن المشكلة ليست في اختيار هذا النظام أو ذلك من النظم المتوفرة في "السوق"، **وإنما المشكلة هي في كون ما خرج من جوف الوضع الاقتصادي المتقدم (تكنولوجيا وعلميا) لا يمكن أن يثمر نفس الثمار إذا هو نقل نقلا بـ "المفتاح" إلى وضع آخر متخلف، لا يتحمله أو لا يقدر على حمله.** وإذا أضفنا إلى ذلك الدور السلبي، بل التخريبي، الذي يلعبه العامل الخارجي المتمثل في هيمنة الغرب سياسيا واقتصاديا، دولا وشركات، وسياسات الحماية التي يتبعها، إضافة إلى المنافسة العربية/العربية التي يفرضها تشابه

المنتوج (الفلاحي أو الصناعي الخ) أدركنا مدى تعقد المشكل الذي نحن بصـــدده، مشـكل التنميـة والتقليص من الفقر.

وبعيداً عن الكلام بلغة الحلول الجاهزة، أو الاختيارات الأيديولوجية المسبقة، يمكن القول إنـه ما لم تبن التنمية على مبدأ "التجديد من الداخل" فلن تكون لها النتائج المتوخاة. و"التجديد من الداخـل" يتطلب نوعاً من الكتلة التاريخية بين جميع العناصر والأطراف: بين الدولة والمجتمع، بين المجتمـع والفرد، بين القديم والجديد، بين التقليدي والعصري، بين التراثي والحداثي، بين الريف والمدينة الخ.

والحاجة إلى كتلة تاريخية من هذا النوع تبررها ثلاثة معطيات خطيرة في الوضـع العربـي الراهن تعوق التقدم بل تجعل التنمية المطلوبة متعذرة إن لم تكن مستحيلة:

١- هناك من جهة الهوة العميقة التي تفصل بين ما هو قروي وما هو مدني، بين ما هو قـروي في الأرياف والمدن، وما هو مدني في المدن والأرياف، في الاقتصاد والاجتماع والفكـر والثقافـة. وهي هوة تكرس عملية **إعادة إنتاج** متواصلة لظاهرة اتساع الشقة بين نخبة مشدودة إلـى الغـرب ونخبة مكبلة بالماضي، نخبة مغتربة وأخرى منغلقة، نخبة تقرأ الماضي في المستقبل وأخرى تقـرأ المستقبل في الماضي...

٢- وهناك من جهة ثانية غياب التنسيق الجاد، والتضامن المتواصل والتكـامل المتنـامي، بيـن الأقطار العربية. والحاجة إلى التنسيق والتضامن والتكامل لم تعد قضية ترف أيديولوجي بـل هـي اليوم، في عالم العولمة، ضرورة وجودية. إن "الكتلة الإقليمية العربية" هي كتلة تاريخيـة بمعنيين: فمن جهة هي ضرورية لتغلب الدولة القطرية العربية على مشاكلها الخاصة، وهي أيضاً ضروريـة للوقوف في وجه المنافسة والهيمنة داخل العولمة.

٣- ومن جهة ثالثة ليس في أي قطر عربي قوة مهيمنة، هيمنة اقتصادية أو اجتماعية أو ثقافيـة، قادرة موضوعياً وذاتياً على "النيابة" عن الباقي في تحقيق التنمية والتقدم. إن شرط الاشتراكية كـان هو هيمنة الطبقة العاملة، وشرط الليبرالية هو هيمنة الطبقة الرأسمالية. وحيثما تغيب إمكانية هيمنـة هذه الطبقة أو تلك تصبح إمكانية تعميم مشروعها الأيديولوجي حُلماً مستحيل التحقيق. والنتيجـة أن الكتلة التاريخية التي تؤجل فيها المشاريع الأيديولوجية الفئوية الطبقية لفـائدة المصلحـة الوطنيـة، مصلحة الجميع، هي المخرج الوحيد في نظرنا من الوضع الذي يسود المنطقة العربية حالياً: وضـع التفتت والحيرة وغياب أي مشروع للمستقبل. إن الليبرالية الجديدة والقديمة على السـواء ليسـت - بسبب من طبيعتها ذاتها- مشروعا للمستقبل، بل هي دوماً "مشروع الحـاضر". ومـن المؤكـد أن ميولاتها وتوجهاتها ستتغير بمجرد ما تلمس أن الحاضر آخذ في التغير. أليست تقوم فلسـفياً علـى مذهب التجريبية empirism، وأخلاقياً على مذهب المنفعة pragmatism.

الجلسة الثانية

البرلمانات وعملية الموازنة في سياسات التخفيف من حدة الفقر

إعداد
ستيفن لانغدون(*)

ألف- مقدمة

توسع شكل وأهمية البرلمانات وتطور في الأطر الحكومية في معظم دول العالم خلال العقدين الأخيرين. وتحولت البرلمانات إلى صيغ ربط أساسية بين مختلف الأطراف المعنيين حالياً في صنع القرار والتوجيهات الدولية والإقليمية بعد أن توسعت وتعمقت الشبكة المتطورة للمؤسسات والقوى الاجتماعية المعنية بالحكم كما سيتم مناقشته في أوراق أخرى من هذا المؤتمر.

فبعض أكبر بلدان العالم كنيجيريا والبرازيل وإندونيسيا أصبحوا يحوون حديثاً مؤسسات برلمانية قوية وناشطة، كما تم إدراج الإصلاح البرلماني وتجديده على جدول أعمال برلمانات عديدة من أجل تمتين ورفع مستوى القدرات للتأثير على سياسات ونشاطات الدولة.

ومن الممكن تحديد العناوين العريضة لتحسين الحكم الذي تم التشديد عليها من قبل البرلمانات، كزيادة الشفافية في إيصال المعلومات للمواطنين والإعلام وتفعيل المشاركة في نظام الحكم من قبل كافة فئات المجتمع، وتثبيت احترام حكم القانون وتدعيمه فعلياً بقضاء مستقل وكفوء، وتفعيل المحاسبة على أعمال السلطات التنفيذية والردع الفعّال للفساد. وهناك أمثلة لبرلمانات عديدة أخذت مبادرات لتحقيق نتائج مشابهة بالتعاون مع هيئات المجتمع المدني.

غير أن البرلمانات تواجه تحدّيين أساسيين. يتمثل التحدي الأول بكيفية استعمال الاستفادة من تأثيرهم المتزايد ومن التحسن في الحكم في إدراج محاربة الفقر على سلم أولويات السياسات العامة، فقد أظهرت دراسات عديدة استمرار انتشار الفقر وفي بعض الحالات ارتفاع حدته بالرغم من تطور البرلمانات وازدياد أهميتها.

ويتمثل التحدّي الثاني بكيفية استعمال البرلمانات لقدراتهم المطوّرة من أجل تأمين أداء اقتصادي أفضل لدولهم من خلال تطوير السياسات والأداء المالي؛ فقد أظهرت الدراسات في هذا الموضوع أيضاً التأثير المحدود للعديد من البرلمانات في المجال الحساس لتطوير السياسات

(*) أعد هذه الورقة السيد ستيفن لانغدون، مدير برنامج مكافحة الفقر في المركز البرلماني الكندي، كندا. قدم الورقة السيد أنطوان حداد ولكن الباحث لم يحضر الاجتماع.

وتطبيقها. وبشكل مماثل، يجب الالتفات لنظر تأثير الخيارات الاقتصادية الخاطئة على استمرار حدة الفقر.

يتم التركيز في هذه الورقة على هذين التحديين كعاملين محوريين في الحكم الرشيد. ويبقى السؤال الأساسي: كيف يمكن للبرلمانات أن تفعّل دورها في عملية الموازنة من أجل المساهمة الفعالة في التخفيف من حدة الفقر؟

باء- فهم الميزانية: حدث أساسي أم عملية مستمرة؟

يوجد توجّه لدى البرلمانيين والعديد من المواطنين في اعتبار "الميزانية" كحدث أساسي على صعيد السياسات السياسية والاقتصادية، حيث تعلن السلطة التنفيذية عن خطتها المالية للسنة المقبلة في الإنفاق والعائدات والاستثمار.

يركز هذا الأسلوب على الأسابيع والشهور المرهقة القادمة حيث تدرس تفاصيل محددة في مشروع الموازنة من قبل اللجان، ويتم الرد على خيارات محددة قد أعلنت من قبل مجموعات المجتمع المدني، ويتمحور النقاش حول جدول زمني ضيق يؤدي إلى التصديق على الموازنة ضمن موعد محدد.

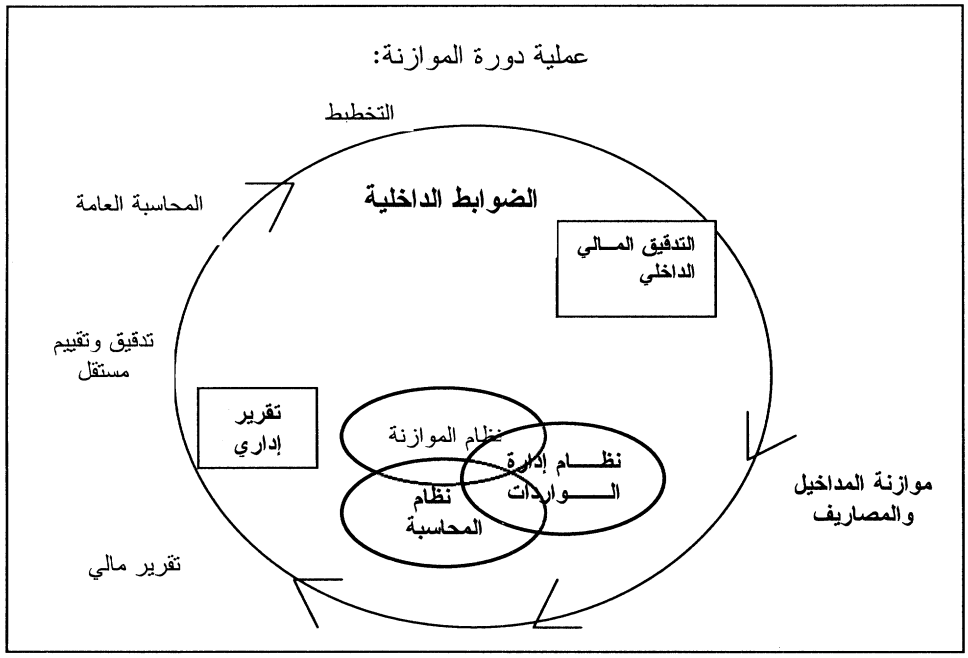
إن الإطار الزمني الملزم بالإضافة إلى التفاصيل المحددة للإنفاق والعائدات يؤديان إلى متابعة عدد كبير من الوزارات والمؤسسات بسرعة فائقة ويحدان بالتالي من المشاركة الشعبية، ويتم التداول بها داخليا في مجلس النواب ضمن آلية معقدة من جلسات الاستماع التنفيذية-النيابية، حيث يتم إغفال العديد من المسائل الأساسية كسياسات الاقتصاد الكلي، وتحسين التوزيع العام للدخل، أو إعادة تنظيم الوصول إلى الثروات الرئيسية في المجتمع (مثل حق ملكية الأراضي) كما يتم استبعاد المسائل الاجتماعية المتعلقة بالتخفيف من حدة الفقر، كمساواة الجنسين أمام الفرص الاقتصادية، من العمل في الموازنات المعدة من قبل الحكومات.

في الواقع، يجب على البرلمانات رسم عملية الموازنة كحلقة من الخطوات ممتدة على عدة سنوات (كما هو مبين في الرسم أدناه)، عوضاً عن استعمال صلاحياتهم في الموعد السنوي للنفقات والمداخيل. ويبقى التحدي الحقيقي أمام البرلمانات في تغذية جميع مراحل دورة الموازنة بمعطيات على صعيد واسع من المسائل المذكورة أعلاه.

يمكن اعتبار دورة الموازنة كمجموعة مترابطة ومستمرة من النشاطات التي تعكس نمط التخطيط المالي، والتطبيق والمحاسبة في البلد وتؤثر فيهم. يبين الجدول أدناه أهمية العمليات الداخلية في عملية الموازنة، والتي غالباً ما تكون تحت إشراف وزارة المالية وتشمل الحسابات والعائدات

والنفقات وأنظمة الميزانية، بالإضافة إلى التدقيق الداخلي وأنظمة التقارير الإدارية. في الوقت نفسه، تشمل دورة الموازنة عناصر أكثر اتساعا وأهمية كتخطيط الموازنة حيث تطرح المسائل **العضوية** والاقتصاد الكلّي والتصديق على النفقات والعائدات التفصيلية ومراجعتها، والتقرير المالي الذي يشكل عنصر أساسي للشفافية وتأمين التقييم والإشراف الفعال والمستقل للنشاطات، والمحاسبة الشعبية بالنسبة لنتائج مدققي الحسابات.

الرسم ١- دورة الموازنة

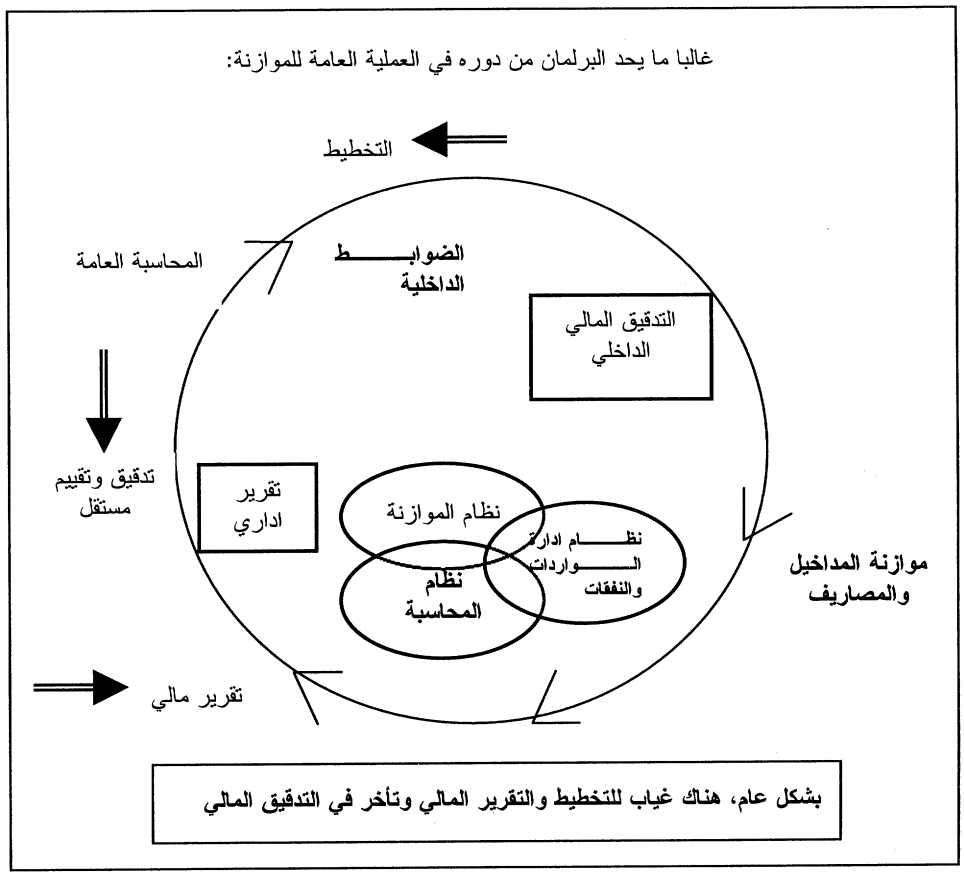


خلافاً لما ذكر، غالباً ما يحد البرلمانيون نشاطهم بالموازنة، كما يبين الجدول ٢ أدناه، أحياناً بسبب ضغط السلطة التنفيذية عليهم لمنعهم من التدخل، وأحياناً أخرى لصعوبة المواضيع المطروحة وتقيدها كالتخطيط على مستوى الاقتصاد الكلّي، وأحياناً لغياب الجهاز البشري المتخصص بالتقييم التفصيلي والتخطيط المالي، من موظفين وباحثين.

ومع توجه العديد من الدول نحو الإطار المتوسط المدى للنفقات، غالبا ما تتخذ خطوة الموافقة على الإنفاق والدخل السنوي شكل تصديق توجهات معدة منذ أشهر عديدة، حيث أن حصر المناقشة بهذه النقطة يمنع البرلمان من إثارة نقاش حقيقي حول رسم أولويات الإنفاق للسنوات العديدة المقبلة. لذا، ومن أجل زيادة فرص المشاركة الواسعة للمجتمع المدني والفقراء وتفعيل دور البرلمانات في الخيارات المتاحة للحكومة تحتاج البرلمانات إلى المساهمة في عملية دورة الموازنة في مراحلها

المبكرة وإلى تعزيز المحاسبة على التقارير المالية وعلى تقييم المشاريع، وتطبيق السياسات، وإلى المتابعة الدقيقة لعمليات الاستغلال المالي الذي لا يتم كشفه بإجراءات التدقيق المالية العادية.

الرسم ٢- التفاوت في دور البرلمان ودورة الموازنة



في العديد من البلدان، هناك سبب آخر يستدعي التعاطي المتواصل من قبل البرلمان مع عملية الموازنة. فضغوطات الاقتصاد الكلي الشديدة تحتم اعتماد إجراءات ميزانية نقدية على حساب الجدوى العملية لخطط الموازنة الشاملة، حيث أن الحكومات تنفق فقط على أساس النقد المتوفر شهريا والذي يحدد بدوره الأولويات هو توفر المخصصات المالية لها.

لذا تحتاج البرلمانات إلى تقارير دورية عن قرارات كهذه، بالإضافة إلى إمكانية المراقبة والتأثير بالسياسات المتعلقة بها، وإلا تحولت العملية الفعلية للميزانية إلى ضغوطات شهرية مرهقة

من قبل القوى السياسية والاقتصادية المتعددة بهدف حجز المخصصات النقدية الشهرية، كما تصبح دورة التخطيط والمصادقة والتقرير والتقييم من نسج الخيال، أو تضيع أولويات الحد من الفقر حتماً في هكذا نظام.

جيم- الفقر وأولويات السياسات

مع بداية الألفية الثالثة، تطور تحليل حركية ونوع الفقر المستمر لجهة الخصوصيات المحلية للعديد من البلدان. فقد تم تزويد الدراسات الواسعة والمفصلة بأبعاد نظرية جديدة كانت قد أغفلت في السابق، كالأبعاد البيئية للحرمان، وعدم تكافؤ الفرص في الجنسين، وأهمية الرأسمال الاجتماعي المتضمن في شبكة العلاقات في المجتمع المحلي. إن النظرة البسيطة السابقة قامت على أساس أن النمو الاقتصادي هو الحل الأساسي للتخفيف من حدة الفقر. فتركزت الأولويات على استدراج الرساميل الأجنبية وزيادة الإدخارات المحلية ورفع التصدير لزيادة معدلات الدخل الفردي. أما النظرة الجديدة المعتمدة على التحليل الدقيق والتفصيلي وافق التفكير الشامل فتعتمد على التغييرات الهيكلية، والجهود المرتكزة على العدالة والإصلاحات الواسعة على صعيد المجتمع المحلي في مواكبة النمو للتغلب على الفقر.

يمكن لحظ هذه التوجهات الجديدة في "أوراق استراتيجيات محاربة الفقر" والتي تعتمدها الدول كأسس جديدة لعلاقاتها مع المؤسسات المالية العالمية كالبنك الدولي وصندوق النقد الدولي.

حتى الآن، تواصل جميع هذه الدول التي تتبع هذه الاستراتيجيات الاهتمام بالنمو الاقتصادي، ولكنها تركز جهودها الأساسية على تحليل السياسات والخطط **ونوعية هذا النمو**.

- فعلى سبيل المثال، شددت أوغندا على أهمية تحسين عدالة توزيع المداخيل في التخفيف من حدة الفقر، نظراً لتركز الأرباح الناتجة عن زيادة التصدير في مناطق محصورة من البلد من دون مشاركتها مع المناطق الأخرى أو حتى مع المناطق الريفية التي تعتمد بشكل كبير على إنتاج المحاصيل الغذائية.

- حددت بوركينا فاسو في أفريقيا الغربية الإرتباط نفسه بين الاستفادة من التصدير في بعض المناطق الأساسية والفقر المتزايد لدى منتجي المحاصيل الغذائية ومربي المواشي في معظم المناطق الأخرى، كما سجل حرمان المرأة بشكل خاص في مجالات التعليم والحصول على التسهيلات الصحية وفرص الحصول على قروض لتحسين الدخل. لذا تم التشديد في السياسات المختلطة على إعادة توجيه الإنفاق المتعلق بالصحة والتعليم تجاه المناطق الريفية المحرومة، بالاعتماد على الآليات المحلية للإشراف، كما تم تطوير آليات خاصة لنشر فرص تحسين الدخل للنساء وخاصة عبر القروض الصغيرة.

- تشكل بوليفيا مثلا آخر لزيادة النمو الاقتصادي من جهة وارتفاع حدة الفقر من جهة أخرى في المدن وخاصة لدى السكان الأصليين/الهنود غير الناطقين بالإسبانية وفي بعض المناطق الريفية التي تشهد اكتظاظ سكاني في بعض رقعها وسط تدهور بيئي مستمر. في هذا الإطار، تحددت أولويات السياسات بإعادة تقويم التوزيع غير العادل للأراضي وتحسين الوضع البيئي وتوازن الفرص في الحصول على الخدمات المدينية.

- شهدت نيجيريا (التي لا تزال في طور إعداد أوراق استراتيجيات محاربة الفقر) عائدات طائلة من البترول، ساهمت في ارتفاع كبير في النمو الاقتصادي من جهة، وأدت إلى إهمال تنمية المناطق الريفية (حيث يقيم معظم السكان) وإلى إرتفاع التضخم وتدني الخدمات من جهة أخرى، الأمر الذي أدى إلى ارتفاع نسبة من هم دون خط الفقر من ٤٥ في المائة عام ١٩٨٥ إلى ٦٦ في المائة عام ١٩٩٩. وجاءت التغييرات في أولويات السياسات العامة في ظل الحكومة الديمقراطية الجديدة بعد ١٩٩٩، لتركز على الحرص في إدارة عائدات البترول ومنعها من زعزعة الاقتصاد بشكل كبير، فاستعملت العائدات لإعادة النظر في الحرمان الريفي وتغييره.

شددت دومينيك نينيكيو بمراجعة دقيقة للعناصر الأساسية المدرجة في أوراق استراتيجيات محاربة الفقر لخمس دول إفريقية، على الأنماط المذكورة أدناه والتي تتضمن "السياسات المناصرة للفقراء" التي تشكل الخلاصة الأساسية النابعة عن هذه الحالات:

- التركيز على مبادرات التنمية الزراعية، تتركز فيها آليات أقوى للإقراض الريفي، وخدمات أبحاث متطورة، وتصليح وشق الطرق الزراعية، وتوفر معطيات زراعية أكبر، وتطوير آليات الوصول إلى السوق، واستثمارات الري وكل ذلك من أجل مساواة أكثر توازناً.

- إيلاء الاستثمار في الرأسمال البشري أولوية عالية من خلال زيادة الوصول إلى مدارس إبتدائية جيدة وتحسين المشاركة بأكلاف الدراسة وإزالة العقبات المالية أمام الفقراء، والتخفيف من نسبة التسرب المدرسي، ومشاركة متزايدة للفقراء في تصميم البرامج والتشديد على تحسين فرص تعليم الإناث.

- تطوير الخدمات الصحية من خلال قنوات توزيع أكثر فعّالية، وتوعية صحية وتوجه مركّز إلى المناطق الريفية.

- تفعيل إجراءات الحكم الرشيد والأمن بتحسين خدمات وحضور الشرطة والتركيز على الشفافية وتمكين الحكومات المحلية وذلك من أجل بناء التنمية الاجتماعية على مستوى المجتمعات المحلية.

- التركيز على ثوابت الاقتصاد الكلي في جميع أوراق استراتيجيات محاربة الفقر، وذلك بوضع سياسات للحد من التضخم ولتأمين المداخيل الإضافية المساعدة للميزانية كأساس للمبادرات المالية عوضاً عن العجز المالي في الموازنة أو العائدات المتقلبة لضرائب التصدير.

بشكل عام، تبلورت نظرة جديدة شاملة حول واقع الفقر ضمن تلك الأنماط.

أولاً، يعتبر الفقر في العديد من البلدان الفقيرة كنتيجة للتفكك العميق في التركيبة الاقتصادية والاجتماعية، أي أن التفتت الاقتصادي-الاجتماعي يؤدي إلى أن النمو والتغيير في الأجزاء الحيوية من الاقتصاد لا ينتقل إيجاباً وبسهولة إلى بقية المجتمع. وعلى عكس الاقتصاد المترابط الأجزاء في معظم دول الاتحاد الأوروبي على سبيل المثال، تقتصر أرباح المداخيل والإنتاج على قطاع واحد ولا ينعكس في تشبيك وتدفقات نقدية في الحركة الاقتصادية العامة. بهذا، قد تزدهر بعض القطاعات والمناطق بشكل كبير، بينما تستبعد فئات كبيرة من السكان من أي فرص مباشرة لزيادة المداخيل. لذا، لا يمكن الاعتماد على قوى السوق في توزيع عائدات النمو الاقتصادي الوطني تلقائياً. بل يجب اعتماد إجراءات هادفة للسياسات في هذا الاتجاه.

ثانياً، تؤدي هشاشة التركيب الاقتصادي والخاضع لتأثيرات المبادرات الاقتصادية الحيوية إلى التأثر السريع، السلبي أو الإيجابي، بنتائج الاقتصاد الكلي للصدمات الخارجية. يمكن لأرباح التصدير الكبيرة التسبب في زيادة كبيرة في الأسعار عندما تطال المداخيل النقدية مجموعة صغيرة من عوامل السياسات النقدية، كما يمكن للزيادة في الرساميل الخارجية أن تزعزع أسعار الصرف الخارجية والمؤسسات الإقراضية المحلية كما حدث في آسيا عام ١٩٩٨. كما يبرز ثبات الاقتصاد الكلي كأولوية أساسية في السياسات، وفي إطار الاعتماد القوي على قطاعات تصديرية أساسية مثل البترول يبرز ضرورة العمل على تثبيت استقرار الاقتصاد في مواجهة ارتفاع وهبوط العائدات عبر استعمال الاحتياط النقدي.

ثالثاً، تشكل هذه النقاط محور اهتمام التخطيط على الصعيد البنيوي الاقتصاد الكلي، بالإضافة إلى مشكلة الوصول إلى الممتلكات، ليس فقط بالمعنى المشار إليه في مثال بوليفيا حيث تبرز أهمية إعادة توزيع الملكية، بل أيضاً على صعيد الرأسمال البشري. وهنا تبرز مشكلة التساوي في الحصول على تعليم عالي الجودة كواحدة من أهم الإصلاحات المطلوبة للتخفيف من حدة الفقر عبر الزمن.

رابعاً، تبرز مشكلة إعادة توزيع الموارد على الصعيدين الريفي والمديني وفي كل منهما على حدة. هنا تلعب فعالية الدولة دوراً مهماً نظراً لصعوبة التطبيق العملي لعملية إعادة التوزيع. فالحماية المفرطة من قبل كبرى مؤسسات الإدارة العامة لحق الوصول إلى موارد الدولة غالباً ما تشكل عائقاً أساسياً للإصلاحات المؤسساتية التي بإمكانها تحسين عملية توزيع الخدمات كالتعليم والصحة ووصولها فعلياً إلى الفقراء. كما يمكن للامتيازات المحصورة من قبل الدولة أن تحتكر لخدمة مصالح

فئة محصورة من أصحاب النفوذ، كما هي الحال في بعض المقاطعات الهندية، والقطاع العام في أندونيسيا، وضمن النخبة الاقتصادية والسياسية في كينيا. غالباً ما يتضمن هذا تمييزاً واسعاً ضد النساء، وإهمالاً للاعتبارات البيئية التي تحفظ الممتلكات على المدى الطويل وتمكن الفقراء من استعمالها. كما تعيق القيم الاجتماعية السائدة في وضع حماية الأراضي ومناهضة التمييز ضد المرأة على سلم الأولويات.

يشكل تمكين الفقراء على مستوى المجتمع المحلي مفهوماً أساسياً يجب على السياسات اعتماده للتمكن من تحقيق تقدم جدي في مواجهة الفقر. فيجب اعتماد اللامركزية في توزيع الخدمات من أجل تقويم عدم التوازن، والتركيز على تطوير التعليم، ووضع **الأمن** البيئي على جدول السياسات الوطنية. في المقابل هناك أمثلة عملية كثيرة تظهر وجود مقاومة شديدة في الخطط الوطنية أو مرادفتها في أوراق استراتيجيات محاربة الفقر. وتشير دراسات في الهند إلى تفضيل الطبقة الوسطى على الفقراء في بنغالور عبر توزيع الخدمات المختلفة كالكهرباء والماء وغيرها بجودة أعلى وأسعار مخفضة. وفي أوغندا لم يقدم مسؤولو المقاطعة على توزيع المساعدات المالية المخصصة من قبل الحكومة للمدارس الفقيرة. وفي زامبيا، تكبد المزارعون الريفيون الفقراء أعباء الفواتير الصحية والمدرسية وذلك بسبب استحقاقها في موسم نفقات الإنتاج الزراعي الشاقة.

كما تبين أن مؤسسات المجتمع المحلي التي يحمي الفقراء فيها حقوقهم تستطيع وحدها أن تضمن عدالة أكبر في التوزيع. ويمكن تسجيل بعض الأمثلة عن فعالية التمكين المحلي في بوليفيا على المستوى البلدي، وفي بعض القرى في تنزانيا، وفي إصلاح الحكم المحلي في الفلبين، وفي مقاطعة غيجارات في الهند حيث عملت مجموعة محلية من المجتمع المدني على مراقبة الموازنات بشكل دقيق والتأكد من توزيع المال المخصص للقبائل الفقيرة.

لذلك فإن التغلب على الفقر ليس بالمهمة السهلة، فالمعلومات تشير إلى الإخفاق الشائع للسياسات. لكن يمكن للتغييرات الجدية في السياسات أن تؤدي إلى نتيجة في حال قيامها بمواجهة التركيبات الاقتصادية القائمة ومواطن النفوذ الاجتماعي و التشديد على استراتيجية الاقتصاد الكلي وتعديل في الإنفاق الاجتماعي والعمل على تقويم التفاوت البيئي والتمايز بين الرجل والمرأة، وتمكين الفقراء على المستوى المحلي.

دال- التأثير في دورة الموازنة: في الأطر المتوسطة المدى للإنفاق

يكمن التحدي لدى البرلمانات في اعتماد هذا النهج الفكري المتعلق بالحد من الفقر كجزء من آلية العمل لدورة الموازنة المستمرة وضمن الأطر الواسعة المتوسطة المدى للإنفاق.

ما هي الإمكانية الحقيقية للبرلمانات على تحقيق هذا التحدي؟

بالتأكيد هناك من يشكك جدياً في هذا الاحتمال، فالاعتراضات متعددة تجاه دور فعال للبرلمانات في صنع السياسات الاقتصادية:

١- يفتقد البرلمانيون للخبرة التقنية التي تخولهم المشاركة في التخطيط والتحليل الاقتصادي، لذا لا يمكن اعتبارهم من بين الأطراف الأساسيين في عملية دورة الموازنة.

٢- يخضع البرلمانيون لضغوطات الاهتمامات المحلية لناخبيهم فيسعون لزيادة نفقات مناطق تمثيلهم الانتخابي، وبالتالي زيادة الإنفاق بشكل عام وزعزعة الموازنة العامة.

٣- يخضع البرلمانيون بشكل كبير لهيمنة الأحزاب السياسية التي تعيق الدور الرقابي الفعال على السلطة التنفيذية، فيعمل البرلمانيون إلى مراعاة وخدمة الأولويات الحزبية لدى تحليل توزيع الموارد وقضايا توزيع الخدمات.

لا يمكن إغفال هذه النقاط كونها تشكل أمثلة لعوائق حتمية في بلدان متعددة. غير انه يمكن للبرلمانيين العمل على تخطي هذه العوائق المؤسساتية من خلال الإصلاح وإنماء القدرات. وهناك أدلة واضحة على أعداد متزايدة من برلمانات الدول النامية التي تستطيع التحول إلى عوامل مهمة ومستقلة في العملية الواسعة لدورة الموازنة.

تعتبر اللجان البرلمانية من أهم أدوات النشاط البرلماني الفعال حالياً وبالعلاقة مع دورة الموازنة، وخاصة لجان المالية والموازنة التي تتضمن مهامها تخطيط الموازنة ومراجعة تفاصيل توزع الموازنة وتحقيق أهداف التقرير المالي. كما أن للجان **المحاسبة العامة** دوراً مهماً في تقييم فعالية البرامج والتأكد من سلامة العمليات المالية ووضع الضوابط لمحاربة الفساد.

في العديد من الحالات، أصبحت نشاطات اللجان على قدر من الأهمية. ففي إثيوبيا، على سبيل المثال، تتلقى لجنة الموازنة مشروع الموازنة قبل البرلمان ببضعة أسابيع، وذلك لمناقشة الأولويات وتوجهات السياسات بالتفصيل مع السلطة التنفيذية قبل عرضها بصورتها النهائية. كما شهدت المكسيك توجها لتوافق أكبر حول أمور الموازنة بعد فقدان الحزب التقليدي الحاكم لأكثرية المقاعد في مجلس العموم في الكونغرس. أما في غانا، فقد فعلت لجنة المالية نشاطها بالمطالبة **بجلسات استماع عامة** لبحث تطبيق ضريبة جديدة للقيمة المضافة، بالرغم من اعتراضات السلطة التنفيذية، مما أدى إلى اعتماد ضريبة أوسع ولكن مع نسبة أقل وأكثر ملائمة للمواطنين من الاقتراحات المقدمة سابقاً. نجحت هذه اللجنة أيضاً باعتماد تقرير مالي أكثر تفصيلاً ساهم في توضيح مجريات الاقتصاد بطريقة أفضل للمواطنين. كما شددت اللجنة على الشفافية في توضيح الشروط المتعلقة بالمساعدات من قبل المؤسسات المالية الدولية والإقليمية. على صعيد آخر، نشطت لجان **المحاسبة العامة** وزاد تأثيرها في بعض الدول، حيث استطاعت في غانا من أخذ المبادرة لضبط الإدارة المالية لبعض سلطات المدارس المحلية. أما في تنزانيا، فقد وافقت الحكومة مؤخراً على تسليم

أعضاء المعارضة رئاسة هذه اللجان لمزيد من المصداقية. وفي أوغندا، زادت فعالية اللجنة بصورة كبيرة عندما حاكمت أعداداً متزايدة من المشبوهين بالتسيّب المالي في المحاكم.

برغم ذلك، تتطلب مواجهة قضايا البنية والتوزيع الأساسية التي تؤثر في الفقر نشاطات برلمانية واسعة النطاق، اشمل من نشاط أعضاء البرلمان في المجالات التقليدية للعمل البرلماني. وتتضمن المهام الأساسية لأعضاء البرلمانات ضمن إطار دورة الموازنة المستمرة مراجعة تفاصيل توزيع الموارد لكل وزارة وتطوير تفاصيل تطبيق ضريبة جديدة، وفرض عقوبات أكثر صرامة تجاه حالات استغلال الوظيفة العامة. لكن يتطلب تحدي الحد من الفقر تأثير أكبر ضمن إطار أوسع.

في العديد من البلدان، يعتبر التحول إلى الأطر المتوسطة المدى للإنفاق المتمثلة بالرصد والتخطيط المالي المتوسط المدى أحد أهم العناصر الجديدة لدورة الموازنة والذي يرسم الموازنة على مدى ثلاث سنوات، ويربط الإنفاق وتوليد الدخل بتحقيق إنجازات محددة. يرمي الهدف الأساسي على المطالبة بإدارة حكومية ومالية تدفع إلى تبرير أسباب الحاجة إلى جمع وإنفاق الأموال وإلى وضع **علامات** لقياس مدى تحقق النتائج المرجوة مع الوقت، وإلى تأمين جدول زمني أطول يتضمن تحول في الأولويات وتطبيق البرامج من أجل تحقيق النتائج المرجوة.

إن هذا الجدول الزمني الممتد على فترة أطول بالإضافة إلى برنامج أوضح للنتائج المتوخاة يجب أن يؤمن شفافية أكبر في نظام الحكم وان يسمح بمراقبة مستمرة ومشاركة فعالة في وضع السياسات من قبل البرلمان.

بالتالي، تصبح أطر الإنفاق المتوسطة المدى هي الإدارة التي يتم بها تحديد التغييرات المزعم إحداثها وتحويلها إلى نتائج متوخاة بعد تشخيص للفقر وتحديد سياسات جديدة، كما يتم معالجة التأثيرات المالية ودمجها بالتفصيل من أجل توجيه الموارد نحو هذه الأهداف عوضاً عن أهداف أخرى. وإذا ما تم العمل بأطر الإنفاق المتوسطة المدى بالطريقة السليمة، لها أن تؤمن أيضاً توافق الإطار الاقتصاد الكلي للجدول الزمني مع مستويات الإنفاق والدخل المدرجين ضمن خطة الحد من الفقر.

كيف يمكن لأطر الإنفاق المتوسطة المدى التأثير بشكل خاص على المسؤولية الملقاة على عاتق البرلمان بالنسبة لدورة الموازنة والحد من الفقر خاصة؟

اقترح الخبير الغاني س.أ.ك أنيبا ثلاث مجموعات من الخطوات التي يؤمنها نظام الرصد والتخطيط المالي المتوسط المدى على الشكل التالي:

١- يركز هذا التوجه الجديد الاستراتيجي لدورة الموازنة على رقابة برلمانية أكثر فعالية للدورة، تكون فيها أكثر شمولية من العملية الروتينية والتدريجية لعملية وضع الموازنة كما في الماضي ويلعب البرلمان واللجنة المالية التابعة له دور خلال مرحلة تحليل ومراجعة السياسات حيث يتم تحديد

الخيارات الأساسية للسياسات الاقتصادية على عدة أصعدة، وبالتالي حيث تتركز وترتفع أهمية المساءلة والشفافية والمشاركة في التأثير على والتحسين من أداء الموازنة وزيادة مشاركة الفقراء.

٢- يتطلب ازدياد شمولية دورة الموازنة مثول دوري للوزارات والمؤسسات أمام اللجان البرلمانية وذلك لتفسير أولوياتهم وخياراتهم لتطبيق المشاريع، بالإضافة إلى السماح بإضافة اقتراحات البرلمانات وقراءاتها لهذه القضايا وخاصة للتوجيهات المتعلقة في سياسات الحد من الفقر.

٣- تتطلب أطر الإنفاق المتوسطة المدى أيضاً مثول المدراء العامين أمام اللجان البرلمانية لأنهم جزء من هذا النظام وعليهم تحديد التزامهم الشخصي بهذا الأداء؛ فتحديد النتائج المتوخاة يعتمد أيضاً على مراجعة هذه الالتزامات الشخصية كما يجب أن يتضمن النظام مراجعة اللجنة الرقابية المختصة لكي يحافظ البرلمان على سلطته الإشرافية على الموازنة.

إن تطبيق الإصلاحات المؤسساتية المتعلقة بأطر الإنفاق المتوسطة المدى ليس بالمهمة السهلة. فعلى سبيل المثال، فشلت غانا في الجهود الأولية للتطبيق، فقد جاء الاعتماد السريع لأطر الإنفاق المتوسطة المدى على حساب جودة التطبيق كما جاءت في صياغة الخطط الاستراتيجية حسب ما أشار إليه الباحث أرما في تقريره حول الموضوع ويعود السبب الرئيسي لذلك إلى أن التعقيدات التقنية للعملية تتطلب وقتاً أكبر لتبنيها. كما أنه لوحظ فشل إطار الاقتصاد الكلي في تقديم تقديرات موثوقة، وأدى غياب التمويل المساند الطارئ إلى التأثر بالصدمات الخارجية كالتغيير في أسعار تصدير الكاكاو وأسعار استيراد البترول.

بالتالي، تمثل مبادرات أطر الإنفاق المتوسطة المدى أداة حاسمة لتحسين إدارة دورة الموازنة في إطار سياسات الحد من الفقر، إلا أنه يجب تطبيقها بشكل يحسن من الشفافية ويزيد المشاركة الفعالة ويؤدي إلى نتائج أفضل. ويجب على البرلمانات التركيز على التخطيط والتطبيق السليم للتغيرات المتوخاة من تطبيق أطر الإنفاق المتوسطة المدى لكي يكون للمشاركة البرلمانية المستمرة في دورة الموازنة تأثيراً حقيقياً عليها.

هاء- أولويات نشاط الموازنة للتخفيف من حدة الفقر

إن مراقبة التفاصيل المحددة للإنفاق والدخل لا تشكل بحد ذاتها كل المحاور التي يجب أن يتركز عليها عمل البرلمانات للتخفيف من حدة الفقر ضمن إطار دورة الموازنة. هناك أربع أولويات للحد من الفقر يجب على البرلمانات التركيز عليها:

١- مشاركة الفقراء: يملك الفقراء الكثير من المعلومات حول العوائق التي يواجهونها والمبادرات التي تزيد من فرصهم. ويشير التشاور مع الفقراء إلى الأهمية الكبيرة التي يعلقونها على الحد من المخاطر المتعلقة بالفساد والجريمة وإلى انعدام فرص وصولهم المتكافئ والعادل إلى النظام القضائي. غير أن العديد من البرلمانات أظهرت عدم رغبة في التعاطي مع مجموعات المجتمع المحلي

الصغيرة وهي التي تمثل الفقراء بشكل أفضل، ويمكن للجان البرلمانية التعامل مع المؤسسات الوطنية التي تمثل الفقراء، لكنها تبتعد عن المجموعات التي تمثل المجتمع المحلي. وتتمحور الاستراتيجيات الجديدة للحد من الفقر على الالتزام الجدي في بناء الصلات مع مؤسسات المجتمع المدني على كل المستويات. إن مشاركة الفقراء أساسية لتحديد الأولويات في برنامج العمل العام وتحديد آليات عمل فعالة للتأثير في هذه الأولويات.

٢- فعالية تنفيذ الخدمات العامة: من الملاحظ أن الفقر يستمر بالرغم من وضع السياسات المناسبة في العديد من البلدان. ويمكن أن يعكس هذا الأمر الافتقاد للقدرة أو الالتزام من قبل الحكومة أو قطاع الخدمات العامة. فكما ورد في تقرير حديث لوزارة الصحة في نيجيريا حول سياسة مكافحة مرض فقدان المناعة (الإيدز): "لقد تم وضع قدر كبير من التخطيط، لكن نتج الفشل عن عدم تطبيق هذه الخطط في معظم الأحوال." ويبقى التحدي الأكبر في وضع سياسات الحد من الفقر في تحقيق نتائج عملية للمشاريع والبرامج من أجل أن تؤثر إيجابياً على وضع الفقراء. لذا تشكل مراقبة فعالية البرامج واحدة من أهم المساهمات البرلمانية في محاربة الفقر.

٣- مراجعة السياسات وأثرها ومراقبة الفقر: أن أخطر الاخفاقات في عملية الموازنة في الدول النامية يتمثل في عدم تحليل ومتابعة فعالية السياسات والمشاريع والبرامج التي تؤثر فعلياً على الأوضاع الاجتماعية والاقتصادية. أن المحاسبة البرلمانية تركز بالغالب على التقديمات والنفقات بشكل خاص، عوضاً عن النتائج الفعلية المحققة. ويعود السبب جزئياً إلى صعوبة قياس النتائج في القطاع العام، إلا أن ندرة الموارد في البلدان الفقيرة والعوائق التي يواجهها الفقراء في وصول الموارد المتوفرة إليهم تحتم ضمان أكبر فعالية ممكنة للنفقات الموجهة إلى الفقراء. مما يعني أن على اللجان البرلمانية المالية وغيرها الاندفاع والإبداع في تحديد الأثر الفعلي للسياسات والبرامج الموضوعة للحد من الفقر. بشكل عام، يتطلب هذا الحاجة إلى المراقبة المستمرة لأوضاع الفقر.

٤- إدارة الاقتصاد الكلي: أن عدم استقرار الاقتصاد الكلي له أن يخلق عدم توازن داخلي حاد، وتضخم وأزمات مالية مدمرة لمالية الدولة. ويؤدي ذلك بدوره إلى انهيار البنية التحتية وقطاع الخدمات العامة الأساسية. على البرلمانيين الواعين إلى مسألة الحد من الفقر أن يولوا هذه القضايا أهمية مستمرة وأن يلجأوا في عملهم إلى الخبرات المحلية والدولية من أجل مراجعة **ومتابعة** السياسات الموضوعة وتقديم تقاريرهم عن النتائج إلى المواطنين لكي يتم التوصل إلى أكبر قدر من النقاش والفهم للسياسات الاقتصادية.

تتطلب هذه الناحية من الاقتصاد الكلي مزيداً من الاهتمام إذ إنها غالباً ما يتم إغفالها كعنصر حاسم في محاربة الفقر من قبل البرلمانات.

يتفاوت حجم واتجاه سياسات الاقتصاد الكلي بشكل كبير وفقاً للبنية الاقتصادية وطبيعة العلاقات الخارجية في أي مجتمع، بالإضافة إلى أوضاع الاقتصاد الكلي السائدة مثل عدم وجود

استقرار وتوازن في السياسة النقدية وأسعار صرف العملات الأجنبية واستقرار التضخم أو عدمه واللاتوازن في المالية العامة للدولة وهل هناك استقراراً مصحوباً بنمو اقتصادي مضطرد في الاقتصاد الوطني؟ إن الفروقات الكثيرة على أساس هذه العوامل تتطلب وجود خيارات اقتصاد كلية مختلفة وليس هناك وصفة واحدة تصلح لجميع الأوضاع.

إلا أن هناك بعض التوجيهات التي تساعد البرلمانيين في مراجعة صنع سياسات الاقتصاد الكلي ضمن إطار الحد من الفقر ندرجها على الشكل التالي:

- ترتكز سياسات الاقتصاد الكلي المعاصرة عادة على العمل التقني من قبل متوقعين يعتمدون على واحد أو أكثر من نماذج الاقتصاد الكلي الوطني وعلى ردات فعله للتغييرات الخارجية المختلفة ومبادرات السياسات. وهذا يتطلب تعاون مختلف مؤسسات الدولة كوزارة المالية والبنك المركزي مع بعضها للتنسيق في وضع المنهجيات والفرضيات التي تستعمل لبناء هكذا نموذج ومن ثم مقارنة النتائج مع اقتراحات نماذج أخرى مقدمة من قبل اقتصاديين مستقلين في مؤسسات الأبحاث أو الجامعات على سبيل المثال. ولا ينبغي على البرلمانيين المعرفة التفصيلية لطريقة تركيب هذه النماذج، إنما عليهم فهم نتائجها. مثلاً كيف يزيد التضخم لدى الازدياد السريع للدين الداخلي الحكومي؟ كيف تنعكس الزيادة أو التدني في عائدات التصدير على القطاعات المختلفة للاقتصاد وكيف يستفيد أو يتضرر الفقراء من ذلك؟

- إن تحليل الاقتصاد الكلي يشير إلى الحاجة إلى النمو الاقتصادي لمحاربة الفقر لكن هذا ليس كافياً، فتوزيع هذا النمو يؤثر كثيراً على الفقراء، لذا يعتبر تحسين توزيع الدخل والممتلكات عنصراً حاسماً في الحد من الفقر من خلال إصلاح قوانين الملكية وتوزيع الأراضي وزيادة الإنفاق المخصص للفقراء ووضع إجراءات تسهل وصول الفقراء إلى الأسواق المالية بشكل أكبر. كما يساعد نمو القطاعات التي يرتكز فيها وجود الفقراء كالمناطق التي يساهم شق الطرقات الزراعية فيها في مساعدة المزارعين الصغار.

- يعتبر عدم استقرار الاقتصاد الكلي وخاصة المترافق مع نسب تضخم عالية واقتطاعات في نفقات الموازنة المخصصة للفقراء من أكثر العوامل زيادة لحدة الفقر، لذا يمكن لسياسات الاقتصاد الكلي المتنبهة أن تحد من الصدمات الخارجية من دون اللجوء إلى الاقتطاع في النفقات المخصصة للفقراء وذلك عبر تجنب التراكم السريع للديون، والمحافظة على أسعار صرف مناسبة لا تخلق أسواقاً غير قانونية، وعبر الحفاظ على احتياطات نقدية دولية كافية.

- يجب على خيارات السياسات المالية أن تراعي نتائج توزيع سياسات الضريبة والإنفاق العام، كما بإمكانها تحسين أوضاع الفقراء عندما تخفف الإصلاحات الضريبية من

مشاكل الفساد، وتحسن فعالية تطبيق البرامج والحرص على الاستحصال بشكل عادل على عائدات من المواطنين الأغنياء من خلال تحسين إجراءات جمع الضرائب ويجب أن تحاول السياسات الضريبية أن تتجنب اعتماد أنماط الإنفاق التي تتبع تصاعد وتدني دورة التجارة في الاقتصاد، بالإضافة إلى إيجاد طرق لضبط الإنفاق العام في فترات الازدهار الاقتصادي لتجنب التضخم والتعويض في فترات الركود الاقتصادي حيث يتم عادة اقتطاع الموازنة المخصصة للفقراء.

- يجب على السياسات أن تهدف أيضاً إلى حماية الفقراء من الصدمات المضادة عبر خلق شبكات حماية وأمان اجتماعي قبل أن تدعو الحاجة لها وذلك ليتمكن الفقراء من اللجوء إليها عند الحاجة، بالإضافة إلى حماية الإنفاق على هذه الشبكات خلال فترات الركود الاقتصادي والضغوطات الخارجية أو البيئية.

- من المهم أيضاً الإدارة الدقيقة لسياسات النقد وأسعار الصرف والأخذ بعين الاعتبار أولويات محاربة الفقر، فيمكن للتغييرات في تأمين الأموال أن تؤثر على النتائج بشكل إيجابي في بعض الظروف، بالرغم من أن الزيادة الفائضة في تأمين الأموال يمكن أن تؤدي إلى ضغوطات لناحية التضخم، الذي من شأنها إذا ما أتت بنسب عالية أن تؤثر سلباً في معدل النمو. كما يمكن لنظام أسعار الصرف أن تخفف الصدمات الخارجية، كتدهور الأسعار الذي يحافظ على نشاط اقتصادي قوي في وجه تدني أسعار التصدير، بالرغم من أن تغير أسعار الصرف يمكن أن يحمل نتائج توزيعية سلبية بالنسبة للفقراء، كما في نيجيريا حيث أدت عائدات النفط إلى ارتفاع قيمة النايرا والمشتريات المدنية من الخارج عوضاً عن الفقراء النيجيريين الريفيين. في هذه الحالة كان من الممكن صيانة الاستقرار الاقتصادي في البلد وتخفيف الأضرار عن الفقراء الريفيين لو جمد قدر أكبر من هذه العائدات في الخارج.

يمكن للبرلمانات التشديد على أهمية المساواة في التوزيع في الاستراتيجية الاقتصادية العامة من خلال اتباع هذه الأنماط من التعليمات، وبالتالي المساعدة في تأمين مشاركة أفضل للمردود الاقتصادي. كما يمكنهم لعب دور الرقيب تجاه عدم الاستقرار الاقتصادي الذي يضرب عادة الفقراء بشدة.

واو- خطط العمل لتحديد النتائج

من المهم جداً اعتراف البرلمانات بضرورة وضع استراتيجية طويلة المدى للتوصل إلى نتائج في محاربة الفقر بالإضافة إلى تحقيق خطوات داخلية من ضمن المؤسسات البرلمانية نفسها.

فتبرز الحاجة إلى وضع خطة عمل مع خطوات تمكن البرلمانات من تفعيل تدخلاتهم، واستقطاب خبرات مستقلة مهمة، وممارسة تأثير فعال في عمليات الرقابة والمبادرات في وضع السياسات العامة بالعلاقة مع السلطة التنفيذية.

ويمكن للبرلمان نفسه أن يتخذ مجموعة من الخطوات الهادفة على المستوى الوطني والتي تتضمن الابتكارات التالية:

١- تنمية قدرات التخطيط المؤسساتي لتحديد التحسينات، كإنشاء هيئة وطنية للتنمية تضم رئيس مجلس النواب وبعض الأعضاء الأساسيين.

٢- إنشاء لجان جديدة كلجنة متخصصة للتخفيف من حدة الفقر.

٣- التركيز على جميع لجان المراقبة كلجان لضمان نجاح العمل.

٤- الاستعانة بقدرات بحثية مدفوعة الأجر لخدمة البرلمان.

٥- تعديل القوانين الداخلية من أجل المزيد من المراجعة الشديدة والمباشرة للقياديين الأساسيين في السلطة التنفيذية (فعلى سبيل المثال، في تنزانيا لا يمكن توجيه الأسئلة لرئيس الوزراء في فترة الاستجواب).

٦- تفعيل دور اللجان القائمة كجزء من العملية، ودراسة إمكانية توظيف موظفين للمساعدة في عمل هذه اللجان، خاصة اللجان المعنية بعملية دورة الموازنة وفي المجالات الأساسية المتعلقة بتوزيع الخدمات للفقراء كالتعليم والصحة والطرقات ودعم الإنماء الريفي.

٧- تشجيع اللجان، والكتل الحزبية والبرلمان نفسه لاستهداف الفقراء بطريقة فعالة أكثر.

يوافق معظم البرلمانيين على استنتاجات إعلان دكار حول قضايا التدريب: "تطوير برامج للبرلمانيين من أجل زيادة مهاراتهم في الالتزام بوضع استراتيجيات للتخفيف من حدة الفقر عندما تدعو الحاجة. ويجب أن تتزامن هذه البرامج التدريبية مع دورات متخصصة حول علم الاقتصاد ومهارات وضع الموازنات الحكومية لأن حصة كبيرة من الموارد المستعملة في محاربة الفقر يجب أن تأتي من مراقبة الموازنة الوطنية....فيحتاج البرلمانيون للدعم التقني من خلال إقامة ورشات عمل متخصصة للوصول إلى قواسم حول مشكلة الفقر".

ومن بين النواحي العديدة للتفعيل البرلماني، يبرز بناء قدرات اللجان كعنصر أساسي لتطوير مساهمة النواب.

ويمكن للجان النيابية أن تؤثر بشكل كبير في عملية دورة الموازنة، إلا أن أداءها يحتاج إلى تحسين كبير من أجل إحداث هكذا تأثير. وهذا ما دفع لجان السياسات الاقتصادية في غانا ولجان الرقابة في أوغندا إلى اعتماد سلسلة من ورشات العمل ومبادرات أخرى لتعزيز فعاليتهم. إن مبادرات مماثلة هي قيد التطبيق في اثيوبيا وتنزانيا وأندونيسيا وكمبوديا وكينيا ونيجيريا وأماكن عديدة أخرى.

وتتضمن الجهود الرامية إلى تدعيم عمل اللجان البرلمانية برامجاً عديدة ومبادرات مؤسساتية. وتشمل النقاط الأساسية في العديد من البلدان التالي:

١- العمل على بناء التوافق والتخطيط الاستراتيجي ضمن اللجان من أجل تطوير الهيئات القيادية والأولويات التي تحدث تأثيراً أكثر فعالية. وتشتمل أهم مكونات هذا العمل على الخلوات الدورية، والتبادل المستمر للأفكار حول القضايا الأساسية للسياسات وبشكل واضح تحديد الأهداف والقيام بعمليات التقييم الذاتي المستمر.

٢- بناء الصلات مع مؤسسات المجتمع المدني والمؤسسات المستقلة الاستشارية للسياسات العامة على المستويين المحلي والوطني وذلك لتدعيم جلب المعلومات ورفع عدد الحلفاء القادرين على تأمين أهداف الشفافية والمشاركة والمحاسبة، بالإضافة إلى تعميق مصادر المصداقية السياسية للبرلمانات عبر تحسين صورة البرلمان بنظر الأطراف المحليين.

٣- تطوير مصادر الخبرات للجان من خلال تفعيل أنظمة الوصول إلى مصادر المعلومات عبر جهاز موظفين كفوءين، وعبر الصلات الاجتماعية الواسعة والصلات الدولية عبر الإنترنت والشبكات الإقليمية الواسعة.

٤- إنشاء آليات مؤسساتية وتشريعية لتعزيز الشفافية عبر قوانين فعالة لحرية المعلومات، وتحسين أداء الموظفين، وتقارير دورية من المحاسبين العموميين، واستقلالية مؤسساتية أكبر لوكالات الإحصاءات العامة.

تتعزز هذه المبادرات بدورها عبر خطوات تطور المصداقية العامة، والوصول إلى المعلومات والصلات الواسعة للبرلمان بمعنى أشمل. وتشمل هذه الخطوات تأثير نشاط البرلمان المتعلق بمكافحة الفساد. لذا ترمي الجهود الأساسية إلى إنشاء ميثاق أخلاقي لأعضاء البرلمان والسعي إلى تعزيز الشفافية، والنزاهة في الحملة الانتخابية وضبطها وتوسيع وتنويع التمثيل في البرلمانات.

الخلاصـــة

يبرز الدور الناشط للبرلمان كأولوية في التخفيف من حدة الفقر، في المعنى الواســـع للتنميـــة وفي إطار دورة الميزانية. إن التشبيك الواسع لأعضاء البرلمان مع الأعداد الكبيرة من الفقراء الذيـــن ينتخبونهم له أن يعطيهم مصداقية في العمل على التخفيف من حدة الفقر في الشرق الأوســـط. كمـــا حصل في أفريقيا، وآسيا وأميركا اللاتينية.

ولكن لا يمكن التسليم بالاستعداد الدائم للبرلمانات للاستماع والتواصل والعمـــل مـــن أجـــل الفقراء. فمع أنظمة انتخابية ضعيفة وتركيبات حزبية معتمدة على الأقليات الغنية والتي تعمل من أجل مصالحها الخاصة أو دساتير تؤمن احتكار السلطة التنفيذية للسلطة، يمكن أن تتحول البرلمانات إلـــى جزء من مشكلة الفقراء، لا جزءاً من الحل.

غير أن هذه الورقة شددت على أمثلة وحالات تشير إلى قدرة البرلمان على دفع الإصلاحـــات والمبادرات المتعلقة بالحد من الفقر إلى الأمام.

وفي الإطار العام لاستراتيجية الحد من الفقر بشكل خاص، يمكن للبرلمانات أن تلعـــب دوراً رقابياً أساسياً في ما يتعلق بوضع وتطبيق الاستراتيجيات. ويتوجب على أعضاء البرلمـــان تحمـــل مسؤولية خاصة في حماية مصداقية عملية المشاركة وخاصة للفقراء، بالإضافة إلى إيلاء مراجعـــة عملية دورة الموازنة من قبل البرلمان أهمية قصوى، كما يجب عليهم التحول إلى قادة أساسيين فـــي مراحل الأشراف والتقييم، نظراً للحاجة إلى مراجعة مستقلة عن السلطة التنفيذية لتقييم النتائج.

لكن تتطلب مهمات كهذه تطوير القدرات المؤسساتية داخل معظم البرلمانـــات حيـــث تفتقـــد معظمها البنية التحتية الأساسية. ويبقى التحدي أمام البرلمانات في هذه المنطقة هو العمل على إعـــداد خطط عمل تعطيهم تأثيراً أكبر، لكي يستعملوا هذا النفوذ في تحقيق نتائج تتعلق بالحد من الفقر.

المصادر والمراجع

See, for example, *Voices of the Poor*, a special set of studies for the World Bank's World Development Report for 2000, Rajni Kothari also illustrates the increase of poverty in India in the context of strong parliamentary development there – R.Kothari, *Poverty*, 1993.

See Warren Krafchik and Joachim Wehner, "The Role of Parliament in the Budget Process", IDASA Budget Information Service, South Africa, 2000.

D. Njinkeu, "Pro-Poor Policies in Selected African PRSPs", Presentation at the African Forum on Poverty Reduction Strategies, Dakar, Senegal, September 10-13, 2001.

There extensive literature on those cases. For further reading see S.W. Langdon, *Global Poverty*, Garamond Press: Toronto, 1999, chap. 7.

See the cases in "Citizen Feedback Surveys" as a Tool for Civil Society Participation in Assessing Public Sector Performance: "The Case of Bangalore, India;" "Uganda: Tracking Public Expenditures (PETS;)" and "The Impact of PRA Approaches and Methods on Policy and Practice: the Zambia PPA," in PRSP *sourcebook*, World Bank, 2000.

Economic Concerns and National Integrity, A Discussion Guide to Issues and Policies, Based on the 1999 Akosombo Workshops of the Parliamentary Finance and Public Accounts Committees of Ghana, Parliamentary Centre (Ottawa,) presentation by S.E.K. Anipa, pp. 13-14.

Bartholomew Armah, "the Medium Term Expenditure Framework – A Case Study of Ghana," Presented to the African Forum on Poverty Reduction Strategies, Dakar, Senegal, September, 2001, p. 7.

تعقيـــب أول

أنطوان حداد

أود بداية أن اشير إلى تقويمي العام الايجابي لورقة السيد ستيفن لانغـــدن وتقديـــري للجـــهد المبذول فيها من أجل الإضاءة على الدور المهم جداً الذي تضطلـــع بـــه البرلمانـــات فـــي النظـــم الديمقراطية على صعيد دراسة الموازنات العامة للدولة ومناقشتها وإقرارها، ولا سيما مـــا يتصـــل بالانفاق ذي الطابع الاجتماعي وما يختص منه بالمساهمة في تعزيز التنمية ومكافحة الفقر.

وما يعزز من محتوى هذه الورقة في نظري أمران:

١- استنادها إلى خلاصات تجارب دول من العالم الثالث في أفريقيا وأميركا اللاتينية لا تختلـــف كثيراً عن الدول العربية من حيث طبيعة النظام السياسي ودرجة تطور الديمقراطية فيها، أو من حيث مستويات التنمية عموماً ومؤشرات التنمية البشرية خصوصاً، وبالتالي عدم اكتفاء البـــاحث بعـــرض تجارب من دول الشمال أو الغرب لا تعكس بالضرورة واقع الفقـــر والتنميـــة والحكـــم والشـــفافية والمساءلة والمشاركة كما هو عليه في المنطقة العربية.

٢- تضمينها مراجعة تحليلية مركزة للسياسات العامة التي تؤثر في واقع الفقر انطلاقا من أهميـــة الفهم العميق للظاهرة وأسبابها وآليات تجددها مع تجلياتها المتعددة فضلاً عـــن المقاربـــات الجديـــدة لمكافحتها، والتي لا تكتفي بالتركيز على أهمية النمو الاقتصادي فحسب بل تسلط الضوء على عوامل أخرى لا تقل أهمية مثل نوعية النمو، والبعد البيئي للحرمان، والتميز بين الرجل والمرأة، واللاتوازن المناطقي، وأهمية تكوين الرأسمال البشري والرأسمال الاجتماعي، ودور السياســـات التدخليـــة فـــي تعزيز المساواة.

أولاً، من الأفكار المهمة، في رأيي، التي سعت ورقة ستيفن لانغدن إلى تسليط الضوء عليـــها هي محدودية الموازنة كتمرين سنوي متقطع ومنعزل وعدم كفايتها:

(أ) للإحاطة بالسياسة المالية للحكومة؛

(ب) للإحاطة ببيئة الاقتصاد الكلي لهذه السياسة؛

(ج) (فكيف بالأحرى؟) للتأثير البرلماني على هذه السياسة، ليس فـــي التفـــاصيل بـــل فـــي الخيارات الأساسية والخطوط العريضة.

انطلاقاً مما أعرف عن التجربة اللبنانية في مجال الموازنة ودور البرلمان (المجلس النيابي) في صنعها والتأثير فيها واستخدامها من ضمن رؤية واضحة في خدمة التنمية ومكافحة الفقر، لا يسعني الا الموافقة في الاجمال على هذا الاستنتاج.

فمنذ انتهاء الحرب عام ١٩٩٠ وعودة مؤسسات الدولة إلى القيام بدورها بصورة شبه طبيعية، ولا سيما بدءا" من ١٩٩٣، عادت الحكومة إلى إعداد موازنة سنوية هي ليست تكراراً رتيباً لموازنة العام السابق وعاد المجلس النيابي إلى الاضطلاع بدور واسع في مناقشة الموازنة، بالتفاصيل الدقيقة والأرقام من خلال جلسات "لجنة المال والموازنة"، وبالتصويت على مواد قانون الموازنة مادة مادة من خلال الهيئة العامة للمجلس، في حين كان المجلس النيابي في معظم سني الحرب بين ١٩٧٦ و١٩٩٠ يكتفي بإقرار الموازنة بمادة وحيدة من دون أي نقاش أو مشاركة فعلية.

وتستغرق مناقشة الموازنة في "لجنة المال الموازنة"، التي تضم ١٥ عضواً والتي يتنافس النواب الـ ١٢٨ على عضويتها، نحو ثلاثة أشهر ما بين تشرين الأول/أكتوبر وكانون الثاني/يناير من كل عام وتعقد من أجل هذه الغاية نحو ٢٠ جلسة. وتشهد هذه الجلسات مناقشات مستفيضة بين النواب وممثلي الحكومة ووزارة المال وبين النواب أنفسهم بحضور ممثلين عن أصحاب العلاقة بالبند أو بالباب موضوع المناقشة وأحياناً ممثلين عن النقابات أو الاتحادات المهنية وهيئات المجتمع المدني المعنية. وتؤدي هذه المناقشات أحياناً كثيرة إلى إدخال تعديلات ذات معنى على بعض البنود، لكن هذه التعديلات يجب ان تتم بالتوافق والتراضي بين النواب وممثلي وزارة المال، لا سيما الزيادات منها، التي لا يمكن للمجلس ان يفرضها فرضا على الحكومة.

كذلك تترافق جلسات إقرار الموازنة في الهيئة العامة للمجلس النيابي مع نقاش جدي داخل البرلمان وخارجه يساهم فيه النواب والخبراء والأكاديميون والصحافة ووسائل الاعلام. ويكون هذا النقاش عموماً مناسبة لمساءلة الحكومة على سياساتها وخياراتها الاقتصادية والمالية والضريبية والنقدية والاجتماعية والمناطقية والقطاعية، ويتوج بالتصويت على مواد قانون الموازنة والجداول والبنود المرفقة. لكن هذا النقاش نادراً ما يفضي إلى إحداث تعديل ملموس على الأرقام الأساسية للإنفاق أو للإيرادات المتوقعة. والأهم من ذلك، أن الخيارات الأساسية للحكومة في الميدان المالي والنقدي والاقتصادي والاجتماعي والسياسات التي تجسدها لم تخضع أبداً للتغيير تحت ضغط البرلمان.

إن هذا الواقع يزكّي المقولة الواردة في ورقة لانغدون من أن الموازنة السنوية كما يتم التعامل معها في معظم البرلمانات هي إطار غير كاف لتأمين المساءلة والمشاركة في السياسات المتعلقة بالتنمية ومكافحة الفقر. والأسباب في الحالة اللبنانية لا تختلف كثيراً عما تورده ورقة لانغدون عن برلمانات بلدان اخرى، من حيث:

١- افتقاد عدد كبير من النواب إلى المعارف والخبرات الأساسية في ميدان المالية العامة والاقتصاد، وبالتالي اقتصار قدرتهم على المشاركة والمساءلة على مسائل مثل توزع الأرقام والبنود والحصص فقط دون الاستيعاب العميق لإطار الاقتصاد الكلي لعمل الحكومة ولا الخيارات المعتمدة من قبلها ولا آثارها وانعكاساتها المحتملة. ويزداد الأمر صعوبة عندما يتعلق بظواهر معقدة ومتعددة الأبعاد كالفقر والتنمية.

٢- تعرض عدد كبير من النواب إلى ضغوطات مجموعات المصالح المحلية والقطاعية من الناخبين، المنظمين منهم والأقل تنظيماً، واضطرارهم في معظم الأحيان للرضوخ لها حفاظاً على مواقعهم الانتخابية، الأمر الذي يثقل كاهل الانفاق العام ويرفع من عجز الموازنة ومن دون أن يكون له بالضرورة مردود تنموي حقيقي أو جدوى اقتصادية أو أي أثر في تمكين هذه المجموعات أو في إحداث تحسين جذري في إطار حياتها أو مستوى معيشتها.

٣- ميل معظم البرلمانات إلى الخضوع غير المشروط لسيطرة أحزاب الأغلبية والكتل النيابية التابعة لها، وهي عادة الأحزاب والكتل نفسها التي تتشكل منها الحكومة، الأمر الذي يحول تالياً دون مساءلة حقيقية للحكومة أو يؤدي إلى اختزال صوري لهذه المساءلة.

في النقطة الأولى، يمكن ردم هوة نقص المعرفة والخبرة عبر: (أ) اعتماد الحكومة مزيد من الشفافية وبذل مزيد من الجهد التوضيحي أولاً في الإعلان المنهجي عن الخيارات والسياسات وفي عرض الأرقام ومعانيها ومغازيها وتطورها الزمني وارتباطها بالخيارات والسياسات المعلنة؛ (ب) بذل النواب مزيد من الجهد في اكتساب المعارف الأساسية في المالية العامة والاقتصاد والتنمية عن طريق اللجوء إلى حلقات تدريب ورفع كفاءة هادفة ومكثفة، وعبر الاستعانة بالخبرات من خارج المجلس من الاكاديميا أو من بيوت الاستشارة والخبرة؛ (ج) تفعيل وتكثيف وتبسيط النقاش العام حول الخيارات والسياسات العامة في ميدان الاقتصاد والتنمية وجعله أكثر جدية وموضوعية وعقلانية، والاستعانة بوسائل الإعلام الجماهيري لهذه الغاية بعيداً عن الغوغائية والديماغوجية.

النقطة الثانية تتصل بمستوى وعي الناخبين ومدى تمييزهم بين التحسين المحدود الناتج عن مكاسب موضعية ومحلية والتحسين الجذري المحتمل الناتج عن انعطاف في السياسات والخيارات، كما تتصل بالاستراتيجية الانتخابية للنواب والأحزاب والكتل السياسية ومدى تركيزها بالتالي على إعطاء الأولوية للمباشر أو للجذري غير المباشر من مطالب الناخبين.

في النقطة الثالثة، من الطبيعي ان تكون الحكومة من لون الغالبية الموجودة في المجلس النيابي، فهي بالأصل منبثقة نظرياً من إرادة هذه الغالبية وتستمر بثقتها. من الطبيعي تالياً أن تحظى الحكومة عموماً بتأييد هذه الأغلبية وبتصويتها لصالح المشاريع التي تتقدم بها. لكن يبقى على النواب جميعاً، وعلى نواب الأغلبية قبل الأقلية أو المعارضة، واجب الابتعاد عن التأييد الأعمى والتمسك

بمساءلة الحكومة واخضاع سياساتها واجراءاتها للفحص العميق والمتواصل وواجب التأكد من التزامها بالدستور وبالقوانين وبالأهداف المعلنة في البيان الوزاري الذي نالت الثقة على أساسه كما الأهداف والخيارات والسياسات الأخرى التي تم التصريح بها أمام الرأي العام. خلافاً لذلك، تفقد الديمقراطية إحدى أهم ركائزها، وهي الفصل بين السلطات ولا سيما بين السلطتين التنفيذية والتشريعية؛ ويفقد المجلس النيابي إحدى أهم وظائفه، وهي المراقبة والمسائلة والمحاسبة؛ ويفقد النائب أحد أهم واجباته، وهو التزام النطق باسم الناخبين الذين محضوه أصواتهم.

ثانياً، استكمالاً لملاحظاته حول محدودية الموازنة السنوية كإطار لتأمين قدر كاف من المشاركة النيابية في الخيارات والسياسات الاقتصادية والاجتماعية، يدعو ستيفن لانغدن في ورقته إلى اعتماد "إطار متوسط الأمد للإنفاق" Medium Term Expenditure Framework (MTEF) (أو إطار متعدد السنوات) وعدم الاكتفاء بالموازنة السنوية. ان هذه الفكرة تلاقي في المبدأ مذهب التخطيط المتعدد السنوات المعتمد في العديد من البلدان، لكنها تتميز عنه بالتركيز على المشاركة المتواصلة (غير الموسمية) من قبل البرلمان ان من حيث الاطلاع الدائم على السياسات الاقتصادية للحكومة أو من حيث القدرة على التدخل والتعديل والتغيير المبكر عندما تدعو الحاجة.

كان للبنان، في العقد الاخير، تجربتان مع هذه الفكرة:

- تجربة أولى في النصف الاول من التسعينات مع ما عرف حينها بـ "خطة النهوض الاقتصادي" أو "آفاق عام ٢٠٠٠" Horizon 2000 لحكومة رئيس الوزراء رفيق الحريري الأولى؛

- تجربة ثانية عام ١٩٩٩-٢٠٠٠ مع ما عرف بـ "برنامج عمل الحكومة للتصحيح المالي" الخمسي لحكومة رئيس الوزراء سليم الحص.

بالنسبة إلى التجربة الأولى (خطة النهوض الاقتصادي)، فقد أعد منها صيغ عدة منذ بداية التسعينات، لكن البرلمان تم إشراكه للمرة الأولى في هذا الأمر عام ١٩٩٥ بمناسبة مناقشة الموازنة العامة لتلك السنة. وقد تضمنت موازنة عام ١٩٩٥ في فذلكتها (والفذلكة هي مقدمة قانون الموازنة وتعتبر جزء منه) عرضاً للمكونات الرئيسية للخطة، كما ان التزاماتها المالية قد تم ادراجها في عدد من القوانين-البرامج المتعددة السنوات (والتي تصل إلى عشر سنوات) الملحقة بمشروع الموازنة.

حظيت تلك الخطة بنقاش محدود في البرلمان قامت به أساساً قلة من النواب المستقلين، لكن النقاش خارج البرلمان كان أقوى وأكثر تفصيلاً وهو أثر بقوة لاحقاً على الرأي العام وعلى البرلمان نفسه. لكن "خطة النهوض الاقتصادي" أو "آفاق عام ٢٠٠٠" ما لبثت ان سحبت من التداول في العام التالي، ليس بسبب المعارضة البرلمانية المحدودة لها (وإن كانت جدية)، بل بسبب عدم صمود

إطار الاقتصاد الكلي أمام الواقع، وبالتالي عدم تحقق توقعاتها وأرقامها، خصوصاً ما يتعلق بمعدلات النمو التي أوردت عنها الخطة توقعات عالية جداً تصل إلى ٨-١٠ في المائة سنوياً لسنوات عدة متعاقبة. والجدير ذكره في مجال المقارنة ان ستيفن لانغدون يعزو تعثر مقاربة "الإطار المتوسط الأمد للإنفاق" في غانا إلى السبب نفسه (أي اعتماد نموذج يتضمن توقعات للنمو أكبر مما تحقق فعلاً لاحقاً).

أما القوانين-البرامج التي أقرت بالترافق مع موازنة عام ١٩٩٥، فقد بقي معظمها حتى اليوم، لكنها بقيت عرضة للتغيير صعوداً وهبوطاً طوال السنوات الماضية، الأمر الذي يفقدها الكثير من قيمتها التخطيطية والتأشيرية.

أما التجربة الثانية المتعددة السنوات ("برنامج عمل الحكومة للتصحيح المالي")، وبخلاف المحاولة الأولى، فقد اقتصرت أهدافها على تأمين استقرار الاقتصاد الكلي عن طريق:

١- تثبيت حجم الدين العام تمهيداً لاحتوائه بعدما ناهز ١٠٠ في المائة من الناتج المحلي عام ١٩٩٩.

٢- إحداث فائض أولي في الموازنة وتخفيض العجز العام قياساً إلى الناتج المحلي، بعدما كان وصل إلى ٢٥ في المائة.

عرض برنامج التصحيح المالي على البرلمان عام ١٩٩٩ وجرى نقاش جدي ومستفيض حوله، لكن الحكومة لم تتقدم به بصيغة قانون وبالتالي لم يخضع للتصويت وبقي مستنداً تأشيرياً ليس له صفة الإلزام. ولم يكن هذا هو السبب الوحيد لفشل البرنامج، الذي رحل مع رحيل الحكومة في خريف عام ٢٠٠٠، وقد وصل الدين العام إلى ١٢٥ في المائة من الناتج المحلي. بل السبب الأهم هو اقتصار مقاربة الاقتصاد الكلي للبرنامج على الأبعاد المالية والضريبية والنقدية دون الالتفات إلى النمو الذي سجل عام ٢٠٠٠ معدلاً سلبياً (-١ في المائة) للمرة الأولى منذ انتهاء الحرب.

هذا وبقيت من آثار برنامج التصحيح المالي بعض الإصلاحات الجيدة التي أُدخلت بالتزامن معه ومنها تعديل قانون ضريبة الدخل حيث رفعت الضريبة على أرباح الشركات من ١٠ في المائة إلى ١٥ في المائة والضريبة على دخل الأفراد من ١٠ في المائة إلى ٢٠ في المائة مع إعفاء تام للأفراد الذين يقل دخلهم الشهري عن المليون ليرة (٦٥٠ دولاراً). ومن المعلوم أن الاعتماد على الضرائب المباشرة كضريبة الدخل والأرباح له مفعول توزيعي جيد Progressive Distributional Impact، يساهم في ردم هوة اللامساواة. وقد حظيت هذه التعديلات بنقاشات واسعة في البرلمان وكانت مناسبة لتسليط الضوء على البعد الاجتماعي للسياسة الضريبية وأثرها على الفقر وتوزيع الدخل والثروة.

ثالثاً، دور البرلمان والنواب في تصويب إطار الاقتصاد الكلي:

الميدان الأبرز لمحاولة النواب والمجلس النيابي التأثير في إطار الاقتصاد الكلي هو ما يتعلق بإدارة الدين العام وبالكتلة النقدية من ناحية، وبالتالي بمعدلات الفائدة وسعر الصرف والسياسة النقدية بطريقة غير مباشرة من ناحية ثانية.

وفقا للدستور، فإن أي إستدانة عامة يجب أن تخضع لموافقة مجلس النواب الذي له أن يحدد قيمة الدين والعملة التي تتم الاستدانة بها والمهلة القصوى أمام الحكومة للتسديد. أما السياسة النقدية، بما فيها تحديد سعر القطع ومعدلات الفائدة، فهي ليست من صلاحية المجلس النيابي، لا بل ليست من صلاحية الحكومة نفسها. فقانون النقد والتسليف أناط أمور السياسة النقدية بالمصرف المركزي (مصرف لبنان)، وهو يتمتع باستقلالية واسعة عن الحكومة وله حرية الحركة في رسم أنماط سعر الصرف والتأثير في اتجاهات الفائدة. وغني عن الإيضاح الأثر الكبير لأسعار الفائدة والقطع على التسليف والاستثمار والنمو وتوزع الدخل والثروة والمساواة والفقر.

ولما كان مصرف لبنان لا يخضع لمساءلة البرلمان مباشرة، فإن العديد من النواب يسعون للتأثير على الخيارات النقدية عن طريق تقييد أو إطلاق يد الحكومة في إصدار سندات الدين. والمدخل شبه الوحيد كي يمارس النواب دورهم الرقابي في هذا المجال هو المواد في قانون الموازنة التي تحدد للحكومة سقف الاقتراض السنوي، إن بالليرة اللبنانية أو بالعملات الأجنبية (المادة رقم ٦ عموماً)، لأنه عبرها يمكن للمجلس المساهمة في تقييد النقد أو تسييله، في زيادة وتيرة نمو الدين العام أو تخفيضها، وفي توزيع الدين العام بين الليرة اللبنانية والعملات الأجنبية.

لكن نظراً للمرونة التي تتطلبها الخطوات الحكومية في هذا المجال، ونظراً إلى الطابع المحدود لتمرين الموازنة الذي يفتقر إلى آليات الملاحقة والمتابعة، فإن المواجهة التي باتت تقليدية حول المادة ٦ المذكورة تنتهي كل سنة باطلاق يد الحكومة في الاستدانة بالليرة اللبنانية وبوضع سقف سنوي للاستدانة بالعملات الأجنبية. على الرغم من ذلك، طرأ تطور خجول منذ ١٩٩٧ حيث اضيفت على المادة ٦ من الموازنة فقرة تفرض على الحكومة إعلام المجلس النيابي في تقرير فصلي بكل اقتراض إضافي يتجاوز حدود العجز الفعلي للموازنة مع إيضاح الأسباب الموجبة لذلك.

إجمالاً يمكن القول أن المجلس النيابي يبقى بمنأى عن المشاركة والمراقبة والمساءلة الفاعلة والمباشرة في قضية جوهرية لها أثر كبير على إطار الاقتصاد الكلي برمته، وبالتالي على النمو وتوزع الدخل والثروة وعلى آليات الفقر والإفقار، هي إدارة الدين العام والسياسة النقدية، وبالتالي فإن صنع السياسات في هذه المجالات ما زال إلى حد بعيد في يد السلطة التنفيذية وما يتبعها من مؤسسات.

تعقيــب ثانٍ

محمد المصالحة

بلا شك سيكون تعقيبي على ورقة الدكتور لنجدون، وسأركز على المنظور الأردني لمفـــهوم البرلمانية ودورها في التنمية الاقتصادية ثم تحليل لظاهرة الفقر والتركيز على التجربة الأردنية.

ابتداءاً أود إبداء عدد من الملاحظات عن بعض المفاهيم حول مؤسسة البرلمان. البرلمان هـو شكل من أشكال السلطة ومؤسسات الحكم، ونحن كأفراد حينما نتطلع لمؤسسة الحكم يكون ذلك غالبـا إما بالنقد أو الغيرة أو الحسد. وكثيراً ما نقسو بالنقد على من هـــو فـــي الســـلطة. وربمـــا تســـاعد الملاحظات التالية في النظر بموضوعية أكثر إلى الأعمال البرلمانية والقائمين بها:

١- البرلمان يقوم على مبدأ الكفاءة والتمثيل. وليس بالضرورة لأن يكون الشـــخص نائبـــاً فـــي البرلمان أن يكون كفأ بالمفهوم المتعارف عليه للكفاءة، أي أن يكـــون عـــالي الدرجـــة ثـــم متعلمـــاً ومتخصصاً في موضوع معين أو عدة موضوعات، ناهيك عن أن يكون متخصصاً في كل شيء فهذا أمر يكاد يكون مستحيل. الحقيقة أنه بجانب الكفاءة هناك القدرة على التمثيل، والتمثيل يخلق حالـــة من القبول والرضا السياسي، وربما أهم ما يطلب في عضو البرلمان أن يكون في الشخص درجـــة عريضة وواسعة من القبول. ولهذا قد نجد أناساً أميين في جماعات معينة وفي دوائر انتخابية معينـــة يحظون بقبول وتأييد إما كرجل دين أو زعيم عشيرة أو زعيم سياسي... الـــخ، وهـــذا مـــا تقصـــده الديمقراطية في التمثيل النيابي. حقاً هناك حاجة ملحة إلى الكفاءة، لكن الديمقراطية الحقيقية قد تفـــرز نوعية لا تتمتع بالضرورة بهذه الكفاءة، فالديمقراطية لا تبحث عن التكنوقراط.

٢- البرلمان ليس بالضرورة – كما سمعت من أحد الأخوة – مؤيداً للحكومة على طـــول الخـــط بحكم أنها تنتمي لنفس الأغلبية التي في البرلمان، وأؤكد ذلك عن خبرة فأنا فـــي البرلمـــان منـــذ ٦ سنوات والكثير من الأعضاء – أغلبية ومعارضة – ينتقدون حيث تكون هناك ضـــرورة أو مجـــال لذلك. ولا يجب أن ننسى أن البرلمان وليد بيئة اجتماعية وثقافية وسياسية قائمة كمـــا أن الدســـتور ينص على كيفية وشروط تشكيل البرلمان، ثم قانون الانتخاب هو الذي يفرز الأعضاء، وبالتـــالي لا تتحدد وتتنوع تكوينات البرلمانات بأكثر مما تسمح به البيئة الثقافية والسياسية والاجتماعية.

٣- البرلمان حلقة وصل بين الجمهور وبين المجتمع المدني، والسلطة ولهذا أعتقد أنه عنصر من السلطة أساسي للاستقرار السياسي. وقد نكون قاسين على البرلمانات في بلادنا، فأدائها حقاً متواضـــع ولا يرقى أحياناً إلى طموحات الشعب، ولكني أعتقد أن وجودها أفضل بكثير من عدم وجودها. فـــهي أدوات تساعد في التمثيل الشعبي، وتساعد في خلق نوع من الرضا السياسي على النظام، وتساعد في

الرقابة، وهذا مهم في مناقشاتنا في هذا الاجتماع سواء كان في موضوع التنمية أو مكافحة الفساد أو متابعة استخدام السلطة ممن يملكها إما في قراره الإداري أو في قراره الاقتصادي أو قراره السياسي. ولهذا فالبرلمانات بصراحة، تشكل صداعاً للحكومة، حتى تلك البرلمانات الطيعة ليست محل رضا دائم من جانب الحكومة، وبعض الحكومات قد تلجأ إلى حلها قبل انتهاء مدتها القانونية.

هذه الملاحظات العامة رأيت أن أشير إليها، مع ملاحظة أن البرلمان ليس دائماً هو معقل التشريع، بمعنى التشريع الذي يصدر من داخله. وربما يفسر ذلك بما سبق أن ذكرت من أن البرلمان يتكون من أناس يتمتعون بقدرة التمثيل الشعبي ولكنهم ليسوا دائماً بالكفاءة المطلوبة لكل الأمور التي تدخل في اهتمامات البرلمان. ولهذا فالحكومات هي معقل التشريع لأنها تملك الخبراء وتملك المعلومات، ولهذا فالقوانين حينما تصدر بناءً على مشروعات تقدمها الحكومة للبرلمان تكون شاملة ووافية ومغطية لجوانب المعادلة الاجتماعية بين الدولة وبين الأفراد أكثر مما يمكن أن يتوفر في مشروعات القوانين التي تقترح من داخل البرلمان ذاته. لكن قطعا هذا لا ينفي ما تنص عليه الدساتير من أن البرلمانات تملك حق التشريع. ومثلاً عندما نعود إلى الأردن نجد أن آخر برلمان لم يتقدم بأكثر من مقترحين أو ثلاثة مقترحات بمشروعات قوانين، ولكن كثيراً ما قدم أفكار محددة للحكومة لدراستها ووضع مشروعات قوانين لها على أن يغطي القانون كذا وكذا.

وأعرض لتجربتنا في الأردن من حيث دور البرلمان في المراقبة والتنمية. نحن انقطعت التجربة البرلمانية عندنا في الأردن خلال الفترة ١٩٧٤-١٩٨٩، بسبب ظروف احتلال جزء من الأراضي الأردنية. ثم استطعنا - بعد فك الارتباط مع الاحتلال - أن نجري انتخابات لأول مرة عام ١٩٨٩. وفي هذا العام كانت الأوضاع الاقتصادية في الأردن سيئة جداً: انخفاض في قيمة الدينار، وارتفاع في نفقة المعيشة، ونسبة الفقر كانت عالية جداً، وبلغت المديونية الخارجية أكثر من ٨ مليارات دولار. وساعد ظهور البرلمان في أمرين هما: التنمية السياسية، والتنمية الاقتصادية.

فمن حيث التنمية السياسية بعثت الأحزاب السياسية، وصار عندنا تعددية حزبية، وأيضاً حررت الصحافة عما كانت عليه في السابق فأعطى ذلك دفعة قوية لحرية التعبير. ونشطت منظمات المجتمع المدني ومن يقارن بين منظمات المجتمع المدني في الأردن سنة ١٩٨٩ وما قبل ذلك يجد أنها تضاعفت عشرات المرات. أي صار لدى المواطن الرغبة في أن يشارك إما في حزب سياسي أو يشارك في جمعية للنهوض بالديمقراطية أو يشارك في جمعية تتعلق بحقوق المرأة وهكذا صار لدينا مئات الجمعيات التي تعمل في الشأن العام.

البرلمان أيضاً خلق لدينا ما يسمى بالسيولة السياسية الاجتماعية، بمعنى أن أناساً من طبقات فقيرة، باتت تمثل وتمتلك قوة سياسية وتصل إلى موقع الوزير والحقيبة الوزارية. وبالتالي دفعت الحياة البرلمانية بكثير من شرائح الطبقات الاجتماعية إلى مواقع سياسية اجتماعية لم تكن تحلم بها

من قبل، وهذا يحسب للتجربة البرلمانية في الأردن ولا يحسب عليها. كذلك حدثت لدينا في البرلمان أول مساءلة للوزراء في تاريخ الأردن البرلمانى، وحوسب وزراء وصدر بحقهم قرارات من مجلس النواب، واستطاع المجلس أن يوجه التهمة لمن يرتكب فساداً من الوزراء وأحيل بعض الوزراء إلى النائب العام لمحاكمته. بل إن رئيس الوزراء وجه إليه أحد النواب اتهاماً في قضية من قضايا الفساد عام ١٩٩٩/٢٠٠٠ وتم التحقيق في هذا الاتهام وبغض النظر عما انتهى إليه التحقيق إلا أن الواقعة ذاتها تنهض دليلاً قوياً على ممارسة البرلمان الأردني حق الرقابة والمساءلة على نحو جدي وفعال.

ومن حيث المشاركة، لا شك أن الحياة البرلمانية تمكّن الناس من المشاركة إما من خلال التنظيمات والمؤتمرات الحزبية والكتل البرلمانية، أو حتى من خلال اللقاءات والتفاعلات مع النواب في دوائرهم الانتخابية شريطة أن تكون اتصالات ولقاءات النائب مع مواطني دائرته الانتخابية منتظمة ومتواصلة وليس في موسم الانتخابات فقط.

وأيضاً يساعد البرلمان في عملية التنشئة السياسية الحقيقية، فمع عودة البرلمان إلى الأردن وغيره من الدول العربية شاعت الديمقراطية كجو، كمزاج، كقبول، ليس فقط على مستوى السلطة السياسية إنما على مستوى الأفراد أيضاً. وهذه كلها تغيرات إيجابية ولكننا لا نستطيع القفز على البيئة الاجتماعية، ففي الأردن مثلاً نحن مجتمع عشائري، وهذه حقيقة لا يمكن أن يسقطها الباحث من الاعتبار وهو يقيم تكوين وأداء البرلمان ومجمل الحياة البرلمانية وتأثيرها في السياسات العامة. ومع ذلك كان أداء البرلمان الأردنى خلال السنوات الأخيرة فيه كثير من الإيجابيات من حيث الرقابة والمتابعة من خلال الأسئلة والاستجوابات (وصلت أسئلة النواب نحو ١٥٠ سؤالاً في بعض الدورات) التي تقع كلها في إطار ممارسة حق الرقابة البرلمانية على السلطة التنفيذية. كذلك قام المجلس الحالي بأربعة مناقشات برلمانية في عدد من الأمور السياسية، وبخصوص الدواء، وسياسة التموين، والسياسة الغذائية. وقد ركزت المناقشات الثلاثة الأخيرة على توزيع الموارد بصورة عادلة على مستوى أقاليم الدولة وفئاتها الاجتماعية الاقتصادية مع إعطاء أهمية خاصة للمناطق والفئات الأقل حظاً. ولكن علينا أن نعترف أنه في ظل التحول إلى اقتصاد السوق والخصخصة يتآكل دور البرلمان في الأردن، بعد أن كان قوياً حتى الآن، في قضايا هامة لمكافحة الفقر مثل الرقابة على أسعار المواد الغذائية الرئيسية كالدقيق والأرز والمواد الأساسية التي تهم الطبقة الفقيرة.

ولقد نشط البرلمان أيضاً ما أسميه أنا بقضية رقابة الرأي العام من خلال متابعة وسائل الإعلام لمناقشاته وانتقاداته للحكومة إما في جلسة ثقة أو جلسة موازنة أو في جلسة مناقشة لسياسة عامة وتلعب حرية الصحافة دوراً رئيسياً في هذا المجال. وأعتقد الآن – وربما يخالفني البعض في الرأي – أن الصحافة لدينا طفرت طفرة لا بأس بها في السنوات الأخيرة ويكفي رسوم الكاريكاتير لرئيس الوزراء والوزراء في كافة الأوضاع، وربما لو تم أخذها بالتقاليد الاجتماعية فإنها تخلق

مشكلة كبيرة ويحاسب عليها الإنسان، ولكنها في إطار الانفتاح الديمقراطي في الأردن مقبولة وخلقت حالة من التنوير النفسي لدى السياسي لكي يكون قادراً على تقبل النقد السياسي.

في الموازنة العامة لدينا مجال للمراجعة والتدقيق من جانب البرلمان للتأكيد على موضوع التنمية الاقتصادية والاجتماعية، وبالتالي سلامة الدور التوزيعي للدولة في اعتمادات النفقات بالموازنة على كافة المناطق ولصالح الفئات الاجتماعية الأقل حظاً. وقد حقق البرلمان في الأردن نقلة هامة في هذا الصدد حيث كان من الممكن ــ قبل عودة الحياة البرلمانية ــ في ظل انفراد الحكومة بالدور التوزيعى أن تنقل الموارد من منطقة لأخرى حسب رغبات الوزراء التي كانت تتأثر بالقطع بانتماءاتهم الإقليمية أو العشائرية.

على أي حال، ما أقوله هو أن الرعاية الاجتماعية في ظل الحياة البرلمانية تم توزيعها بصورة أفضل عما كانت عليه في غياب الحياة البرلمانية ونواب المناطق بأنفسهم ساهموا إلى حد كبير في مثل هذه التوزيعات وفي مثل هذه التطورات. وذلك بحكم أنه أصبحت هناك إرادة سياسية مع وجود برلمان ودور رقابي، وبلا شك هنالك اهتمام وتوجه كبير جداً لخفض البطالة ومحاربة الفقر.

ما أقوله في النهاية، أن البرلمانات ليست مؤسسات تأخذ الأموال من الخزينة أو من جيوب الأغنياء لتوزيعها وإنما هي تستطيع أن تسهم في ذلك من خلال وضع التشريعات ومراقبة السياسات وتعديل القوانين أو إلغائها إذا لم تعد صالحة لتحل محلها قوانين أخرى، وكذلك مراجعة وتعديل ومتابعة السياسات العامة حتى تتم التنمية الاقتصادية بصورة متوازنة وعادلة بين جميع المناطق.

النقـــاش

عاطف مجدلاني

شكراً للدكتور أنطوان وشكراً للدكتور محمد، ولي ملاحظتان: الملاحظة الأولى أنني موافـــق على مجمل ما ورد في ورقة الباحث ستيفن لنجدون من حيث نقده لموضوع الأقلية والأكثرية النيابية في مناقشات موازنات الحكومات. ولكني أشير إلى أنه من الطبيعي علـــى النـــائب عضـــو الكتلـــة البرلمانية الممثلة من جانب الحكومة أن يوافق على برنامج الحكومة ولكن ذلك لا يمنعه من نقـــاش هذه القضايا في داخل كتلته البرلمانية وهذا جزء من الحياة الديمقراطية.

الملاحظة الثانية هي على تعقيب الدكتور أنطوان. الذي تطرق إلى أمور صحيحة فيما يخـص التجربة اللبنانية، ولكن قد يكون من المناسب الإشارة إلى أن توقعات النمو التي تقدمت بها حكومـــة الرئيس الحريري أو حكومة الرئيس الحص اجتزأت عن الواقع المفروض على لبنان، اجتزأت عـــن الحرب الأهلية التي استمرت من ١٩٧٥ إلى ١٩٩٢. اجتزأت عن الاعتداءات الإسرائيلية المتواصلة على لبنان واحتلال الجنوب من قبل إسرائيل. اجتزأت عن المقاومة وعن تحول الاقتصاد اللبنانى إلى اقتصاد صمود واقتصاد مقاومة.

محمود عبد الحي

١- من الملاحظ أننا نغرق أنفسنا في الجوانب الفنية والإجرائية لإعـــداد وإقـــرار الموازنـــات، وأساليب تنفيذها ومتابعتها، ولا ينكر أحد أهمية هذه الجوانب إلا أنها في رأيي ليست لب الموضـــوع في اجتماعنا هذا. وإذا ما توخينا هدف هذا الاجتماع ربما يكون من الأنسب تنـــاول موضـــوع "دور المجالس النيابية والموازنات الحكومية في التنمية ومكافحة الفقر" من زاوية فلسفة التنمية ومنطلقاتـــها الأساسية وتوجهاتها الاقتصادية والاجتماعية وطبيعة النظام السياسي القائم. وفي هذا الإطـــار نحـــن بحاجة إلى تناول دور المجالس النيابية في:

(أ) تحديد طبيعة النظام الاقتصادي وآلياته المعتادة والمعوضة والاستثنائية، فإذا كان اقتصاد السوق قد أصبح عماد النظام الاقتصادي السائد حالياً في الغالبية العظمى من دول العالم فإن آليـــات السوق أصبحت هي الأخرى الآليات المعتادة، وهي بطبيعتها تحصر تدخل الدولة في أقل نطـــاق وإن كانت تستدعي آليات معوضة واستثنائية لعلاج ما يترتب على آليات السوق مـــن خلـــل اقتصـــادى واجتماعى وانتشار للفقر. البرلمانات يجب أن تدرس وتقر هذه الآليات وما تستلزمه من إجـــراءات، وتراقب تنفيذ الحكومات لها؛

(ب) مناقشة وإقرار الخطط والسياسات الاقتصادية الاجتماعية بعد تعديلها وتصويبها، كلما دعت الحاجة إلى ذلك، من منظور آثارها المتوقعة سواء في توليد الفقر فتعمل على تجنبها، أو في التخفيف من حدة الفقر فتعمقها وتعمل على تفعيلها؛

(ج) تحقيق التوازن الإقليمي في التنمية من خلال تمكين وتنشيط النواب لرعاية المصالح التنموية في دوائرهم الانتخابية طوال الوقت وليس فقط في أسابيع أو أيام الانتخابات؛

(د) التغلب على عدم قدرة كثير من النواب على المتابعة الاقتصادية الفنية للموازنات وتفاصيلها ومبرراتها من خلال أعمال اللجان النوعية (التي يجب أن تمثل فيها كل الكتل البرلمانية) بالمجالس النيابية تساندها أعمال المكاتب الفنية بالأمانة العامة للمجلس (أو البرلمان) على أن يكون العاملين بهذه المكاتب على درجة عالية من الخبرة الفنية والكفاءة العلمية وبعيدين – في عملهم على الأقل – عن الانتماءات الحزبية. كذلك يتعين على الأحزاب في تنظيماتها الذاتية أن تكون لها مكاتبها الفنية الخاصة لمساندة نوابها في أدائهم البرلماني.

٢- هناك توضيح مطلوب بخصوص مفهوم الفقر، حيث من المهم التفرقة بين الفقر المطلق (وربما يكون أبسط تعريف له هو افتقاد مقومات إشباع الحد الأدنى اللازم من الحاجات الاجتماعية الأساسية) والفقر النسبي الذي ينصرف مفهومه إلى انخفاض ما يستحوذ عليه شخص أو أسرة أو فئة اجتماعية من القدرات (اقتصادية كانت أم علمية أم ثقافية ... الخ) بالمقارنة بما يستحوذ عليه الآخرون من هذه القدرات. وبهذا المعنى الأخير يكاد الجميع يكونون فقراء نسبياً. ومن ثم فالفقر المقصود بالمكافحة في اجتماعنا هذا، كما في أي مناقشات أو دراسات أو برامج لمكافحة الفقر، هو الفقر المطلق وليس النسبي. ويثير مفهوم الفقر المطلق إشكالية تحديد الحد الأدنى من الحاجات الاجتماعية الأساسية ومقومات إشباع هذا الحد (أو ما يعرف بقياس خط الفقر) في كل مجتمع من المجتمعات، ومن الواضح أن هذه ليست مسألة فنية فقط ولكنها مسألة سياسية اجتماعية أعتقد أنها يجب أن تكون محل مناقشة وإقرار وتبنى من البرلمان، وأن تكون دليلاً لنوابه في مناقشة الموازنات من منظور التنمية الاجتماعية ومكافحة الفقر.

٣- في تقييم الأداء البرلماني في علاقته التفاعلية مع السلطة التنفيذية (الحكومة) أعتقد أن معدلات استجابة هذه الأخيرة للنقد والمقترحات أهم بكثير من معدلات تكرار الانتقادات والمقترحات والتزايد الكبير في وسائل التعبير عنها، فليس المطلوب مجرد ديمقراطية الكلام والتنفيس وإنما ديمقراطية حقيقية قائمة على مشاركة فعالة من كافة الأطراف.

٤- قضية انسياق الأكثرية أو الأغلبية البرلمانية في تأييد الحكومة المنبثقة عن حزب هذه الأغلبية والتأثير السلبي لذلك على خدمة المصالح الوطنية سواء في التنمية أو مكافحة الفقر أو غيرها من القضايا خاصة عندما لا يكون الصواب في جانب الحكومة لسبب أو لآخر. هذه القضية تحتاج منا أن نلتزم جميعاً – برلمانات وحكومات ومواطنين – بالحكمة التي ينطوي عليها حديث الرسول (صلى

الله عليه وسلم) " أنصر أخاك ظالماً أو مظلوماً" فلما سُئل كيف ننصره ظالماً قال "بأن تجعله يكف عن ظلمه". فإذا التزمنا بهذه الحكمة ذات الأبعاد الأخلاقية والسياسية والاجتماعية العظيمة يظل التزام الأغلبية البرلمانية بتأييد حكومتها قائماً وفي مكانه الصحيح حينما تؤيدها في كل ما يخدم المصالح الوطنية وتمنعها من الفساد أو الإفساد عامة وفيما يضر التنمية ومصالح الفقراء والمستضعفين خاصة، وتلك هي الديمقراطية الحقة.

فاطمة سبيتي

أوجز مداخلتي هنا في الملاحظات التالية:

١- المطلوب هو وضع استراتيجية متكاملة قابلة للتنفيذ لتحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية والسياسية تأخذ بعد النوع الاجتماعي في التعامل مع قضية الفقر.

٢- الديمقراطية تعتمد على التمثيل النيابي والقانون الانتخابي، وعلى الفصل بين السلطات التنفيذية والتشريعية، فهل هذا الفصل قائم في بلادنا؟ هذه مسألة تستحق الدراسة والتقويم.

٣- أين المرأة من كل ذلك؟ وهي الأكثر تضرراً من الفقر في منطقة تئن من النزاعات المسلحة. يجب وضع استراتيجية متكاملة لبناء القدرات بما في ذلك الدورات التدريبية، والمساعدات العملية، والتركيز على المرأة ومساواتها مع الرجل، وهذا ينبع من المفهوم الواسع للفقر والذي يتكلم عن الفقر في القدرات وليس فقط فقر الدخل.

أحمد حمودة

إن المجالس النيابية هي جزء من الحكم، إذ أنها السلطة التشريعية التي مهمتها المساءلة والمراقبة والتشريع. مما يفترض أن يؤدي إلى دعم التنمية وعدالة توزيع الدخل ووضع الاستراتيجيات المناسبة للحد من الفقر وتحسين نوعية الحياة ... الخ. كما تجتهد المجالس النيابية في مناقشة ودراسة مخصصات وبنود الموازنات للوصول بها إلى الصورة التي تحقق الصالح العام، بحيث يفترض أن ينتج عن ذلك كله تراجع الفقر وتحسن الأوضاع الاقتصادية والاجتماعية وميزان المدفوعات ... لماذا إذا تزايد الفقر وتعثرت التنمية وتزايدت أعباء المديونية في بعض البلدان العربية خلال العقدين الماضيين؟ هل المجالس النيابية لم تقم بدورها، أم ماذا؟ عرضت علينا هنا تجربتي لبنان والأردن وكنت أتمنى عرض مزيد من التجارب في هذا الاجتماع.

جعفر الصالح

بالنسبة لليمن، نحن مازلنا طبعاً ديمقراطية ناشئة نحاول أن نتعلم ونستفيد من الدرس. وفيما يتعلق بدور مجلس النواب في مكافحة الفقر عندنا في اليمن فهو دور محدود جداً لأسباب تجد أصولها في الدستور اليمني ذاته. فالدستور اليمني مثلاً يقر أن الموازنة العامة للدولة تقدمها الحكومة، وليس

من حق المجلس أن يجري عليها أي تعديل إلا من خلال موافقة الحكومة مسبقاً على ذلك. ولذلك عند تشكيل لجنة مشتركة من المجلس ومن الحكومة لتتولى دراسة مشروع الميزانية والاتفاق عليها يكون وزير المالية بالتأكيد هو أصعب رجل في هذه المناقشة ولا يقبل أي تشكيك أو تعديل أو تبديل أرقام إلا في حد بسيط جداً.

أعتقد أن مكافحة الفقر عنوان عام كبير جداً، كيف تكافح الفقر أو كيف تحد من الفقر؟ أعتقد أن المجلس النيابى أساسه أدوات عمل، ولكن هي من صنع الحكومة بشكل أو آخر. وهناك ما يمكن أن نسميه الاستراتيجية أو الرؤية المستقبلية التي تنصب على تطور البلدان، وفي اليمن نبحث الآن الرؤية المستقبلية لليمن في عام ٢٠٢٥ من خلال دراسة. وهذه الدراسة أخذت دعماً من UNDP ومن البنك الدولي وصندوق النقد الدولي، أما عن الخطة فإننا ناقشنا – كمجلس نواب – مشروع الخطة الخمسية الثانية ٢٠٠١/٢٠٠٥، وأقرت هذه الخطة، وأحد أهدافها مكافحة الفقر من خلال التأكيد على شق الضمان الاجتماعي، ويلعب المجلس دوراً في تفعيل وترشيد البرامج الخاصة في شق الضمان الاجتماعي، ولكن على مستوى الموازنة ككل تكاد الحكومة تكون منفردة – كما أشرت – بوضعها وإقرارها وما على مجلس النواب ومجلس الشورى سوى أن يبارك ما تعبر عنه الموازنة العامة وما تقوم به الحكومة من خطوات من شأنها فعلاً أن تحد من الفقر بشكل أو بآخر.

أليسار سروع

عند الحديث عن بعض تجارب البرلمانات العربية يجب أن تبرز الخطوات التي اتخذت لمحاربة الفقر وما إذا كانت قد تحققت أم لا؟ وما هي العقبات التي تحول دون ذلك؟ فإجابة هذه الأسئلة تمكن من وضع الآليات والتوصيات لتفعيل مثل هذه الخطوات. أما ذكر الإيجابيات فقط فلا يساعد على تحقيق هدف تخفيض الفقر.

وقد وردت في النقاش ملاحظة أنه يجب تتبع مدى استجابة الحكومات في الرد على أسئلة النواب. وأشير هنا إلى أنه إذا أخذت الحكومة هذه الأسئلة بجدية واستجابت لها بإجابات وأعمال منطقية فإن البرلمان يكون قد قام بعمل مفيد. أما إذا كانت الحكومة لا تتجاوب مع الأسئلة وتستخف بها، فهل يجب على البرلمان أن يتوقف عن إثارة مثل هذه الأسئلة؟ أعتقد لا، حيث يتعين أن يواصل البرلمان دوره في المساءلة ويصر على إثارة الأسئلة حتى تقوم الحكومة بواجباتها في الرد عليها بالقول وبالفعل.

ومن المهم فعلاً تأمين المساعدات الفنية للبرلمانيين إذ أنها أساسية في تفعيل دور البرلمان. أما عن موضوع تصويت البرلماني مع أو ضد حزبه الحاكم، فهذا يعتمد على النظام السياسي الموجود. ففي النظام البرلماني مثلاً إذا صوت النائب ضد حزبه فهو يخاطر بالطرد أو الفصل من الحزب.

ويهمني أن أشير إلى أن المرأة هي أفقر الفقراء ويجب دراسة السياسات والآليات بشكل يضمن عدم معاناتها من الانفتاح الاقتصادي والمشكلات الاقتصادية كالتضخم والبطالة.

عاطف قبرصي

ترتبط مداخلتي بعدد من الملاحظات ذكرت في المناقشات حول مسألة الفصل بين السلطات، وقضية الوزير النائب، ثم قضية المرأة. وأنا أتكلم من واقع التجربة الأردنية.

ففيما يتعلق بفصل السلطات في نظام برلماني، فهو صحيح نظرياً، ولكن عملياً هناك تعاون وتداخل. ومن ضمن هذا التعاون والتداخل قضية الوزير النائب، وقد جربناها لفترة عندنا في الأردن لكننا نأينا عنها مؤخراً لأنها تخلق حكومة نيابية دكتاتورية تجعل البرلمان ومجلس الوزراء في قارب واحد، ومن ثم يفقد النائب سلطته التشريعية والرقابية، فهو إذا كان موظفاً في الحكومة يميل إلى التشريعات التي تحكم قبضة الحكومة على كافة الأمور ويسعى لخدمة قواعده الوظيفية التي أتى منها.

وفيما يخص المرأة، فإنه رغم كل الأدبيات السياسية ورغم اللغة المواتية التي يتحدث بها الرجال، إذا لم تحصل المرأة على حقوقها بجهودها فلن يعطيها الرجال هذه الحقوق. بصراحة المرأة يجب أن تناضل والرجل لن يعطي حقاً سياسياً يتمتع به للمرأة مهما كان ديمقراطياً.

أما عن الدور النيابي في قضية مكافحة الفقر وقضية التنمية الاقتصادية أنا لا أتخيل أن أي برلمان لديه استراتيجية خاصة به لمكافحة الفقر. مؤسسة الحكم والسلطة التنفيذية هي التي تنفذ السياسات. أما البرلمان فيشترك إما بالتخطيط وإما بالمشورة أو بإبداء الرأي، يعني لا يستطيع وضع استراتيجية. ولهذا قلت في البداية أنه يشارك في التشريع ويشارك في إعداد الخطة والتنمية في المناطق المختلفة من خلال توصيات. فالبرلمان عندنا مثلاً يصدر في نهاية كل موازنة توصية بما يجب أن تفعله الدولة في قطاع الزراعة، ومساعدة صغار المزارعيين، وماذا يجب أن تفعل لقطاع المعلمين عامة وفي المناطق النائية خاصة، وتوصيات أخرى من قبيل توفير الأعلاف بسعر منخفض، وتوفير المياه بسعر مخفض.

جهاد الزين

أود أن ألفت النظر إلى أن مسألة دور البرلمانات ليس معيارها فقط مستوى الأداء الشخصي والتقني والعلمي. ففي العشرين سنة الأخيرة، ومع مواجهة الليبرالية الاقتصادية وانتقالها لدول الجنوب، نجد أحياناً أن مكافحة الفقر لا ترتبط بحسن أداء الحكم. فأحياناً يظهر في هذا البرلمان أو ذاك – وعددها قليل في العالم العربي – حاسة تمثيل شعبي فعلية وليست شكلية، مما يعني أنه يوجد بين البرلمانيين، فرادى أو جماعات، حاسة شعبية تجعلهم يعملون للحفاظ على المكتسبات الاجتماعية

التي حققتها الدولة في مراحل سابقة، حتى لو كانت هذه المكتسبات - كما ظهر في العشرين سنة الأخيرة - ضد الحكم الجيد أو ضد التحديث الاقتصادي للبلد. مثال على ذلك، وهو مثال معروف جداً في لبنان وأعتقد أنه معروف أيضاً على مستوى ما بمصر وفي عدد من الدول، تصفية القطاع العام. فكثير من البرلمانيين في هذه الدول، خاصة أولئك الذين لديهم حاسة شعبية وحد أدنى من الالتزام بها، لا يشجعون على تصفية القطاع العام رغم أنها تحولت شعار مقدس أو شبه مسلم به عالمياً.

وفي لبنان مثلاً، وقف كل النواب المنتخبين زوراً أو بشكل ديمقراطي، الإصلاحيين وغير الإصلاحيين، عملياً ضد تخفيض القطاع العام بسبب الحساسية الشعبية تجاه هذا الأمر، فتخفيض القطاع العام قصة كبيرة في هذا البلد، والجميع في لبنان يعرف معناها حيث إن تخفيض القطاع العام هو توسيع للفقر في لبنان بمعناه المباشر، وتخفيض القطاع العام يعني تخفيض المؤسسة العسكرية، وتخفيض القطاع التربوي وغير ذلك من القطاعات والخدمات الهامة، كما يعني الاستغناء عن أعداد كبيرة من العاملين. ويتضح من ذلك أن مكافحة الفقر قد تكون على خط معاكس - خاصة في بلادنا - لتحديث الدولة والإدارة الاقتصادية السليمة. كيف نحكم على أداء البرلمان في هذه الحالة؟ هل نمتدحه لأنه يعرقل تخفيض القطاع العام ويمنع الاستغناء عن العمال والموظفين؟ أم ننتقده لأنه لا يمكن من تحديث الاقتصاد والدولة ويكرس سوء إدارة الموارد الاقتصادية؟ ليست عندي إجابة جاهزة ولكني أردت أن أضع المشكلة تحت أنظاركم.

محمود عبد الحي

في نهاية هذه الجلسة ربما يكون مناسباً أن أوجز ملاحظتين حول أمرين طرحا في النقاش: أولهما أن المد الديمقراطي والليبرالية السياسية والاقتصادية أمور تأثرت سلباً، وبلا شك، بفعل أحداث الحادى عشر من سبتمبر ٢٠٠١. وإذا كان هذا الأثر لا يبدو واضحاً في معظم دول العالم النامي، بحكم حداثة عهدها بالليبرالية السياسية والاقتصادية وبالديمقراطية فضلاً عن الصيغ المنقوصة لها في هذه الدول، إلا أن الأثر يبدو واضحاً ويدعو للقلق في الدول المتقدمة وخاصة في الولايات المتحدة وإنكلترا. ومفاد ذلك التراجع في معايير جودة الحكم والديمقراطية لأجل لا نعلم مداه، فإذا اعتبرنا أن الديمقراطية والحكم الجيد شرطان أساسيان لمكافحة الفقر فهل تؤدي الأحداث الأخيرة إلى انتكاسة في مكافحة الفقر لحساب قضايا الأمن وتصفية بؤر المقاومة لهيمنة القوة الكبرى وتوابعها في المنطقة؟ أترك السؤال مفتوحاً ولكن الإجابة قد لا تكون عسيرة على الإدراك.

الأمر الثاني خاص بالمرأة، حقاً لا يمكن ولا يجب تجاهل المرأة وأدوارها الفاعلة في كل جوانب الحياة، ويجب أن تحظى بكل التقدير المادي والمعنوي والأدبي لهذه الأدوار، وإذا كان هناك ما يؤخذ على مجتمعاتنا من تقصير في بعض حقوق المرأة أو عدم تمكينها في بعض المجالات، فكل هذه قضايا مجتمعية تنبع من مشكلات اقتصادية اجتماعية سياسية ثقافية تطول المجتمع بأكمله،

ويجب العمل على حلها في هذا الإطار وليس باعتبارها قضية المرأة فقط، فليس من الحكمة ولا من متطلبات التماسك والاندماج الاجتماعي اعتبار أن للمرأة قضايا خاصة بها منفصلة عن قضايا المجتمع ككل، بنسائه ورجاله وببناته وأولاده، فمثلاً أخص خصوصيات المرأة لا تنفصل عن الرجل زوجاً وأباً وإبناً وأخاً... الخ، ولكن احترام ورعاية هذه الخصوصيات قضية مجتمعية لابد أن نعمل جميعا على توفيرها بأفضل السبل. ويبقى أن أشير إلى أن تجارب الدول المتقدمة، وغيرها من المجتمعات، لا شك غنية بما يمكن الاستفادة منه، ولكنها غنية أيضاً بسلبيات يجب العمل على تلافيها، فما وصلت إليه المرأة الغربية ليس خيرا كله، وحال المرأة في بلادنا ليس متخلفا كله. وما وصلت إليه المرأة الغربية – وإذا ما نحينا جانبا اختلاف القيم والمعايير الاجتماعية والثقافية رغم جدارتها بالاعتبار – هو حصيلة تطور أخذ أكثر من ثلاثمائة أو أربعمائة سنة وكل من يحاول فرضه في بلادنا خلال عشر أو خمسة عشر سنة يعرّض مجتمعاتنا لمخاطر اقتلاعها من الجذور، لأن المرأة هي عماد الاستقرار في المجتمع وغارسة قيم الولاء والانتماء، ولا شك أن دورها هذا يزداد قوة وفعالية كلما تقدمنا على طريق رعايتها وتنمية قدراتها وتمكينها.

مجالس النواب الفعالة: الإطار النظري

إعداد
روبرت ميللر(*)

مقدمة

إن الإسكوا أوردت في مذكرتها أن المؤتمر سيناقش أساليب تعزيز الأداء والمحاسبة والتمثيل والتجاوب لمؤسسات الدولة بما فيها الحكومات والبرلمانات والقضاء. تهدف هذه الورقة إلى اقتراح إطار مفاهيمي لتقويم وتمتين أداء المؤسسات التشريعية والمشرعين.

يعرض الجزء الأول "بيئة الحكم" والإطار النظري الذي يقوم من خلاله البرلمان على لعب دور "الجسر بين المواطنين والدولة". ويتضمن أيضاً هذا الجزء وصف للاخفاق الشائع والمتكرر للحكم.

يشير الجزء الثاني إلى الأهمية القصوى لتعزيز القدرات ولمشاركة الفقراء في سياسات التخفيف من حدة الفقر. كما يشير إلى إمكانية وضرورة دعم المشرعين (وهو أمر لا يحصل عادةً) لمشاركة الفقراء في آليات اتخاذ القرار في الحكومة. كما يقدم هذا الجزء توصيات حول كيف يمكن للبرلمانات أن تخدم الفقراء بشكل أفضل.

يتناول الجزء الثالث ضرورة اعتماد وسيلة قياس لأداء البرلمانات للتمكن من مساءلتها ومحاسبتها. يشير هذا الجزء إلى توجه عالمي لتطوير معايير الحكم الرشيد، كما يصف مشروع مركز برلماني لقياس الأداء البرلماني بالتعاون مع معهد البنك الدولي.

أولاً- بيئة الحكم

إن عمل المركز البرلماني في كندا يرتكز على الرسالة البرلمانية التالية:

"يجب على البرلمان أن يكون مؤسسة حيوية تخدم كجسر وصلة وصل بين المواطنين والدولة. لتحقيق هذا الهدف، يجب على البرلمانات والبرلمانيين القيام بمسؤولياتهم التشريعية والرقابية والتمثيلية بشكل يحترم ويعزز قيم الحكم الرشيد وهي المحاسبة والشفافية والمشاركة."

إن الرسم البياني "بيئة الحكم" المرفق يساعد في شرح هذا التوجه الذي ينطلق من التحدي الذي تواجهه كل بلدان العالم في خلق نظام متوازن من الحكم يدمج بين سوق ذات إنتاجية عالية ومجتمع مدني حيوي ومتنوع ودولة فعالة وعادلة وذلك ضمن نظام مبني على المواطنة الناشطة.

(*) أعد هذه الورقة السيد روبرت ميللر، المدير التنفيذي للمركز البرلماني الكندي، كندا. وزعت الورقة ولكن الباحث لم يحضر الاجتماع.

بالرغم من كون هذا التحدي عالمي، إلا أنه علينا اعتماد أساليب تحترم التاريخ والثقافات من أجل التوصل إلى هوية وطنية مستدامة. إضافة إلى ذلك، يتمثل تحدي الحكم الرشيد من خلال إطار التوسع الدائم للقرية الكونية.

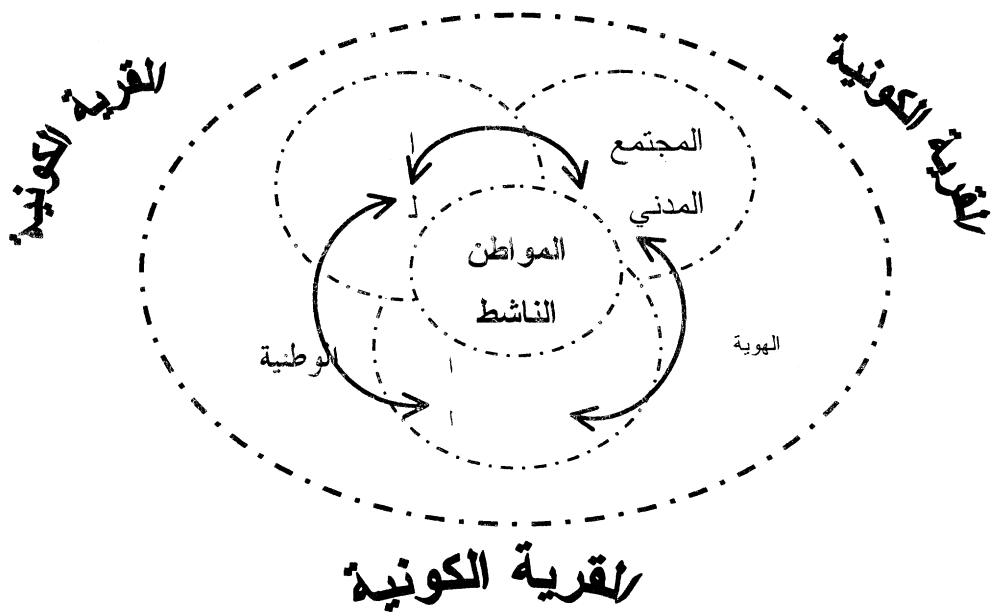
يستعمل مصطلح "بيئة" للإشارة إلى أن الحكم الرشيد يتطلب شبكة متطورة من المؤسسات تقررها القيم المشتركة. أهم هذه القيم هي التالية:

١- المحاسبة التي تفرض على الطبقة الحاكمة خدمة مواطنيهم والاستجابة لهم وليس العكس. وتزدهر المحاسبة ضمن توازن صحي للقوى بين الدولة والمجتمع المدني والسوق، من دون سيطرة مؤسسة دون غيرها على حياة المواطنين، كما تطلب وجود هذا التوازن بين السلطات التنفيذية والتشريعية والقضائية ضمن الحكم فالمحاسبة تضمحل بسيطرة ونفوذ أي مؤسسة من المؤسسات على المؤسسات الأخرى.

٢- الشفافية وهي قيمة متممة للمحاسبة، إذ إنها تجيز للمواطنين الحصول على المعرفة والمعلومات المتعلقة بالحكم والتي تمكنهم من اتخاذ قرارات ضليعة، بالإضافة إلى الإبقاء على الحوار بين المواطنين ومؤسسات الدولة بصورة متواصلة ومفتوحة.

٣- المشاركة التي تعترف بحقوق المواطنين ليتدخلوا في شؤون الحكم وخياراته وأن يلعبوا دورا فاعلا في الحياة العامة في المجتمع.

الرسم ١- بيئة الحكم



عملياً يترجم هذا المفهوم بوجوب حصول كل المواطنين على فرص عادلة في المشاركة بغض النظر عن الطبقة الاجتماعية والنوع والدين والعرق. وبالتالي تفرض مسؤولية المشاركة على المواطنين المشاركة فيما يخص شؤون المجتمع على الصعيد المحلي والوطني.

بالرغم من استقلالية مفاهيم المحاسبة والشفافية والمشاركة، إلا أن تحقيقهم عمليا يعتمد على تدعيمهم لبعضهم البعض. فعلى سبيل المثال، لا يمكن تحقيق المحاسبة عمليا إلا إذا أمكن للمواطنين الحصول على المعلومات الضرورية من أجل تقييم أداء الحكم ومن ثم القدرة على اتخاذ القرارات بناءاً على هذا التقييم..

عدم التوازن في بيئة الحكم

عمد البرلمانيون الذي شاركوا من "ندوة لورانت"(*) على مر السنين السابقة على تبني مفهوم بيئة الحكم بشكل واسع كتعبير مختصر عن مثال الحكم العالمي. وقد شددوا على أهمية حكم القانون وتوازن القوى والسلطات بينما يتم التأكيد على أن الحكومات القوية والفعالة تعتبر ضرورية لعملية التنمية.

كما اعترف العديد منهم ببعد الواقع السياسي في بلدانهم عن الوضع المثالي، وعملوا على تحديد عدم توازن بيئة الحكم بالعوامل التالية:

١- سيطرة الدولة والإدارة التنفيذية: وذلك عندما تكبر مؤسسات الدولة وتكون أكثر نفوذاً من المجتمع المدني والسوق، الذين يكونان بدورهما صغيرين وغير متطورين. أما ضمن الدولة فتسيطر السلطة التنفيذية على الإدارتين التشريعية والقضائية كما تطغى مؤسسات الحكم المركزي على مؤسسات الحكم المحلي والمناطقي.

٢- حكم مقفل وهرمي، بعيد عن الشفافية والمشاركة: يتصف النموذج غير المتوازن بكونه مقفل وحصري خالي من الانفتاح والمشاركة، حيث يحتفظ الموظف التنفيذي بالمعرفة والمبادرة لنفسه ويستبعد مشاركة أي من المؤسسات الأخرى والمواطنين. يقوم الأمر على أساس أن وظيفة السلطة التنفيذية بأن تعرف وبأن تنفذ دون أن تكترث بالمؤسسات الأخرى وبالمواطنين.

٣- حرمان البرلمانيين من السبل التي تخولهم لعب دور فعال في الحكم كالمعلومات والموظفين والمكاتب الخ. وفي المقابل، تشن الأحزاب الحاكمة والمعارضة حروبا كلامية في مجلس النواب

(*) تنظم الندوة اللورنتية من قبل المركز البرلماني بالشراكة مع معهد البنك الدولي والوكالة الكندية للتنمية الدولية. وتجمع برلمانيون من كل أنحاء العالم لمناقشة السبل العملية لتعزيز مساهمة البرلمانات في الحكم الرشيد.

ويلعب أعضاء المجلس دور رؤساء البلديات ساعين في أغلب أوقاتهم وراء مكاسب لناخبيهم ولمصالحهم الشخصية.

٤- ويتمثل الثمن الباهظ لعدم توازن الحكم في الفساد الذي يعتبر الأكثر بشاعة وتدميراً. فبالرغم من الأخذ بعين الاعتبار الأسباب المتعددة للفساد (مثل الفقر والممارسات التجارية للشركات العالمية) فقد حدد البرلمانيون بعض صفات الحكم غير المتوازن التي تساهم في مأسسة الفساد وهي:

٥- غياب القضاء المستقل: حدد العديد من البرلمانيين ضعف السلطة القضائية كأخطر خرق في أنظمة الحكم الخاصة بدولهم. فغالباً ما يكون القضاة والمحاكم خاضعة لسلطة الجهاز التنفيذي وللرشوة، عوضاً عن التمتع بالاستقلالية وحكم القانون. أن فقدان الثقة بالقضاء يولد شعوراً بعدم الالتزام بالقانون لدى المواطنين مما يسهل الفساد ويهدد استقرار المجتمع.

٦- سلطة مركزية: تتمثل هيمنة السلطة التنفيذية بعنصرين: الأول من خلال العلاقة مع سلطات النظام الأخرى وخاصة التشريعية والقضائية منها، والثاني في العلاقة بين السلطة التنفيذية المركزية من جهة والمستويات الأدنى خصوصاً السلطات المحلية. ويعتقد الكثير من البرلمانيين ان توزيع الموارد والسلطة يجب أن يتجه خارجياً من يد السلطة التنفيذية وخصوصاً باتجاه السلطات المحلية. ولو أن ذلك قد يؤدي على المدى القصير إلى انتشار الفساد لضعف أنظمة المساءلة المحلية.

٧- التفرد في رئاسة الحزب: جرى نقاش مستفيض، خصوصاً لتجربة جنوب آسيا، لسيطرة قادة الأحزاب السياسية على أحزابهم بما يحور معايير المحاسبة والشفافية والمشاركة. في هذه الحال، تتحول الانتخابات إلى معارك ضيقة بين الأحزاب على المواقع في البرلمان عوضاً عن السعي للتنافس ببرامج انتخابية وبالتالي تمثل الانتخابات وتعكس مصالح العصابات والبنادق والمال..

٨- تقييد الهيئات المراقبة: تعتبر الهيئات المتخصصة مثل المحاسبة العمومية ومكاتب الشكاوى من أبرز آليات تعزيز المحاسبة والحد من الفساد. غير أن تكاثر هذه الهيئات يمكن أن يؤدي إلى معارك بينية والتباس لدى الرأي العام. إضافة إلى ذلك يقع العديد من هذه الهيئات تحت السيطرة السياسة والمادية للسلطة التنفيذية.

٩- ضعف المجتمع المدني والإعلام: يتضاعف ضعف مؤسسات الدولة بضعف مؤسسات المجتمع المدني والسوق. فعوضاً عن تشكيلها حلقات تأثير مستقلة تعمل على محاسبة السلطة، تعتمد مؤسسات المجتمع المدني على السلطة أو تتحالف معها.

أما أجهزة الإعلام، فغالبا ما تكون كهيئات الرقابة إما معتمدة على السلطة أو تحت سيطرتها المباشرة.

الخدمات التي تقدمها البرلمانات لإدارة الحكم

يتحقق الحكم الرشيد بتعاون المواطنين ومؤسساتهم على ترجمة وممارسة مبادئ الحكم في الحياة اليومية. يساعدنا البعد البيئي من التوصل إلى استحالة ضمانة هذه القيم من قبل سلطة واحدة. وحده العمل المشترك للسلطات يمكن البرلمان أو السلطة التنفيذية أو السلطة القضائية من المساهمة في التوصل إلى حكم رشيد مستدام.

ما هي المساهمة الخاصة التي يمكن ويجب على البرلمان تقديمها في سبيل تحقيق الحكم الرشيد؟

في سبيل الإجابة على هذا السؤال، قمنا بإعداد الجدول التالي تحت عنوان "الخدمات البرلمانية للحكم الرشيد" مستندين على الرسالة المذكورة في بداية الورقة. صممت هذه الشبكة من أجل قياس الأداء الأساسي للمهام البرلمانية (التشريعية، الرقابية، والتمثيلية)، من خلال تطبيق امتحانات المحاسبة والشفافية والمشاركة.

شبكة الخدمات البرلمانية للحكم الرشيد

	تشريع	رقابة	تمثيل
المحاسبة	أ		
الشفافية		ب	
المشاركة			ج

تشير الخانة المرمزة بـ (أ) إلى ماذا كان البرلمان يقوم بمهامه التشريعية بشكل يعزز المحاسبة. فعلى سبيل المثال، هل يملك البرلمان القدرة على الطلب من السلطة التنفيذية بتفسير أو تعليل التشريعات المقدمة له؟ هل يحاسب الناخبون والمواطنون البرلمان لدعمهم أو رفضهم لتشريع معين؟

تتطرق الخانة، ذات الإشارة (ب) إلى مجموعة أخرى من التساؤلات حول قدرة البرلمان واستعداده للقيام بدوره الرقابي بدرجة عالية من الشفافية؟ هل بإمكان البرلمانيين من الوصول إلى المعلومات اللازمة لمراقبة عمل الحكومة؟ وهل هم منفتحون على مشاركة المواطنين ومنظماتهم هذه المعلومات؟

أما في الخانة ذات الإشارة (ج) يتم التركيز على الصفة التمثيلية للبرلمان والتي تعتبر أساسية، حيث يطرح مدى اعتماد المشاركة في تطبيق المهام التمثيلية. على سبيل المثال، هل يعمد البرلمانيون إلى مساعدة قلة مدعومة أم يسعون إلى توسيع وتعميق المشاركة للوصول إلى الجميع؟

يمكن استعمال نموذج مشابه لإعداد بطاقة تقرير حول الحكم الرشيد للبرلمان، بالرغم من عدم سهولة المهام أو القيم المقاسة وتضمنها أكثر من بعد.

فمثلاً مفهوم المحاسبة مفهوم معقد وقابل لتفسيرات متعددة. لذا عوضاً عن اعتبار الشبكة مجرد بطاقة تقرير، يجدر استخدامها كمجموعة من علامات فارقة في الحكم الرشيد المطبق على البرلمان. بهذه الطريقة، تمكن المعايير المستخدمة في الشبكة من تمكين المواطنين من طلب خدمات من البرلمان بالإضافة إلى تمكين البرلمانيين من التخطيط لطرق أفضل لتأمين هذه الخدمات.

كما أنه يمكن اعتمادها كقاعدة لتطوير معايير للأداء البرلماني (مراجعة الجزء الثالث).

إن قيمة المشاركة هي ذات بعد عالمي بالرغم من ارتباط تطبيقها بشروط اقتصادية وثقافية معينة. يختلف تطبيق المشاركة التي هو قيمة أساسية للحكم الرشيد بين بلد ترتفع فيه نسبة الأمية لدى المواطنين وآخر ترتفع فيه نسبة التعليم لكنها تبقى قيمة أساسية لمفهوم الحكم الرشيد. استناداً لهذا المبدأ، عمدت هيئة غوتانغ المناطقية التشريعية في جنوب أفريقيا، بعد فترة قصيرة من ابتداء حكم الأغلبية السوداء في ١٩٩٤ إلى تأسيس مكتب المشاركة الشعبية الهادف إلى تشجيع مشاركة الفقراء والمهمشين في أعمال البرلمان. بادر هذا المكتب إلى استحداث عرائض برلمانية شفهية خلافاً للعرائض التقليدية المكتوبة التي تتطلب التعلم. وفي خطوة تحديثية أخرى، تعهد البرلمان بدرس هذه العرائض وتلبيتها قدر الإمكان.

ثانياً- الفقر، المشاركة والبرلمان

الفقر مشكلة ذات أبعاد متعددة لا يمكن إيجاد حل واحد وبسيط لها وبالرغم من أهمية النمو الاقتصادي وسياسات الاقتصاد الكلي الصحيحة، إلا أن النهوض بها وحدها لا يكفي حيث تتسع الهوة بين الفقراء والأغنياء فبات من الضروري ربط التنمية الاقتصادية بالتنمية الاجتماعية والحكم الرشيد.

ولعل البعد الأساسي للفقر هو فقدان القوة. والعلاقة السببية بين الاثنين تساعدنا على تفسير درجات الفقر العالية عند النساء والأطفال والاقليات والمعوقين في أنظمة سياسية عديدة بما فيها الديمقراطيات، ويبرز التهميش السياسي للفقراء وما ينتجه من تضاؤل الفرص في السياسات العامة المؤثرة على حياة الفقراء.

بالتالي تقل محاسبة الفقراء لمؤسسات الدولة بالرغم من تشكيلهم الأغلبية الكبرى أو أقليات واسعة في معظم دول العالم. وتستطيع الديمقراطية مساعدة الفقراء بشكل أكبر بكثير حيث تظهر الأدلة واسعة جداً في ارتباط الحقوق المدنية والسياسية بارتفاع النمو الاقتصادي وانخفاض الفساد والتخفيف من حدة الفقر. لكن مع تفاوت تلبية الديمقراطيات لاحتياجات الفقراء، يطرح السؤال التالي: كيف يمكن للديموقراطيات خدمة الفقراء بطريقة أفضل؟

أن مشاركة الفقراء في الحكم أمر أساسي، فترتبط استجابة الدولة لاحتياجات الفقراء بقدر فعالية المؤسسات الداعمة للفقراء ومدى مشاركتهم في وضع السياسات. أن تمكين الفقراء الذي يشكل هدفاً بحد ذاته، يضمن أيضاً تجاوب الدولة، إلا أن الأدوات الأساسية للتمكين والمشاركة ما تزال صعبة التحديد والتطبيق. فعلى سبيل المثال يستطيع البرلمان لعب دور مهم في تسهيل انتقال القوة بشكل يفيد الفقراء، لكن ما مدى استعداده لإجراء هذه الخطوة؟ وهل سيكون البرلمان جزءاً من الحل أم من المشكلة؟

أن لحكم القانون التأثير الضخم على حياة الفقراء، فإصلاح القوانين يتضمن عادة تعديل القوانين المجحفة التي تحرم النساء من حقوق الملكية بالإضافة إلى الحد من عنف وفساد الشرطة والأجهزة الأمنية، وتسريع حل النزاعات القانونية وغيرها من أجل تخفيف كلفتها العالية المترتبة على الفقراء.

ويمكن اعتبار نقل النفوذ للحكم المحلي من العناصر المساعدة إذا ما تم تطبيقه بشكل مناسب، فتقريب الحكم من المواطنين إذا توفرت متطلباته السياسية والإدارية يمكن أن يساهم في تمكين الفقراء. إلا أنه في الحالات المعاكسة، نقل السلطة له أن يعزز نفوذ النخبة المحلية القائمة أو خلق أصحاب نفوذ جدد غير خاضعين للمحاسبة.

وتؤثر القوى الاقتصادية والاجتماعية الدولية على حياة الفقراء ومستقبلهم وكذلك الهيئات الدولية مثل صندوق النقد الدولي والبنك الدولي ومنظمة التجارة العالمية. إن التمكين يجب أن يمتد إلى المستوى الكوني بشكل متزايد. لذا، يجب إيصال تمكين الفقراء إلى المفاوضات التي تحصل بين هذه المؤسسات وكل من البلدان وإلى برلمانات الدول الغنية التي تناقش سياسات تؤثر بالدول النامية مثل تخفيف الدين والمساعدات التنموية الرسمية والهبات وغيرها.

من يجلس على طاولة المفاوضات؟

لدى تعريف المشاركة بالحق في التأثير في القرار، نطرح على أنفسنا السؤال التالي:

من يجلس على طاولة المفاوضات؟ يقسم "المشاركون" إلى أربع مجموعات/فئات:

أولاً، هناك الأشخاص الذين يملكون السلطة ويمارسون التأثير الأقوى في القرارات النهائية. عادة، يقل تمثيل الفقراء في هذه الفئة التي تتألف بشكل أساسي من كبار مسؤولي الحكومة والادارة، دون تواجد البرلمانيين عادةً ولكن مع الاتجاه نحو إمكانية تواجد البرلمانيين أيضاً على الطاولة.

ثانيا، هناك المشاركون الصوريون الذين يحتلون فجأة أماكن رئيسية على الطاولة بالرغم من استبعادهم من النقاشات العامة السابقة. ولكن هذا لا يعني أن اشراكهم حقيقي بل يمكن أن يكون لخدمة مصالح أصحاب النفوذ الحقيقيين أو رمزي أو لإسكات المنتقدين.

يجب على البرلمانيين أن ينتبهوا بشكل خاص لمحاولات إدراجهم هم أو غيرهم في إجراءات صورية فارغة بهدف كسب الشرعية.

ثالثا، هناك الفئة التي لا تجلس على طاولة المفاوضات ولكن لديهم الامكانية والقدرة على التأثير على المفاوضين. غالبا ما طورت الجماعات المستبعدة تقليديا من صنع القرار كالنساء والريفيين، آليات خاصة بهم لإيصال صوتهم من خلال أشخاص غير قادرين على الوصول إلى قنوات المفاوضات وصنع القرارات الرئيسية.

يمكن ان يؤدي هذا إلى تفضيل أشخاص وجماعات غير معنية حكما بالتحسين الطويل الأمد لمصالح الفقراء. غالبا ما يكون البرلمانيون في موقع التأثير على أصحاب النفوذ وبالتالي يمكنهم، اذا ما تم تحفيزهم في خدمة لعب دور الوسيط لمصلحة الفقراء.

أخيرا، هناك المناضلون الذين ينتقدون المفاوضين وتشكل المظاهرات الأخيرة المنظمة لمواجهة اجتماعات البنك الدولي وصندوق البنك الدولي أمثلة مثيرة للإهتمام لأشخاص تمكنوا ان يصبحوا جزءا من النقاش، بالرغم من عدم اشراكهم في المفاوضات. يمكن للبرلمانيين المعترضين علىالوضع القائم تأييد هذه المجموعات ولعب دور الوسيط بينهم وبين أصحاب النفوذ.

الصوت والتمكين: كيف يمكن للبرلمانيين المساعدة

التمكين هو مفتاح المشاركة، إذ يمكن للمشارك الصوري المذكور أعلاه الجلوس على طاولة المفاوضات من دون التمتع بأي نفوذ حقيقي للمطالبة باحتياجات الفئات التي يمثلها. يعني التمكين من إيصال صوت الناس وأخذ اهتماماتهم وآرائهم بعين الأعتبار في عملية صنع القرار. تتضمن المعايير الأخرى للتمكين النقاط التالية:

- الوصول إلى المعلومات؛
- القدرة على تحريك الناخبين وبناء المواقف؛
- الوصول إلى الموارد؛
- إيجاد دور في المراقبة، والتقويم وتكييف البرامج.

يستطيع البرلمانيون المساعدة في تمكين الفقراء من خلال معرفة ناخبيهم بـــالعمق. فأحيانـاً يكون المواطنون غائبين اجتماعياً وسياسياً، كونهم ببساطة منهوكين بصراعهم اليومي للبقاء. يجـــب على البرلمانيين الذهاب إلى أبعد من الظاهر للتمكن من فهم الجماعات العديدة التي تشـــكل مجمـل الناخبين ومن اكتشاف الديناميات الاجتماعية والبنيات السائدة للنفوذ.

على البرلمانيين معرفة القادة الرسميين وغير الرسميين للمواطنين وبـــالرغم مـــن البســاطة الظاهرة للأمر إلا أنه يصعب تمييز أصحاب النفوذ الحقيقيين من النافذين الصوريين والشكليين.

بالأضافة إلى ذلك، يجب علىالبرلمانيين معرفة كيفية انتقال المعلومات عبر البنى الاجتماعيـة والسياسية واستعمال هذه المعرفة في مساعدة المجموعات المهمشة، كما يستطيعون أيضا خلق فرص لإيصال صوت هذه المجموعات وبالتالي توسيع المساحة السياسية للفقراء على طاولة المفاوضات.

بالرغم من توجب وتمكن البرلمانيين من العمل على تسهيل المشاركة الا أنهم لا يقومون بذلك دائما. يشكل "فخ السلطة" واحدا من أهم العوائق وسببا لتشكيك المواطنين بالسياســـة، حيـث يقـوم البرلمانيون وغيرهم من السياسيين ببيع مواقفهم وسلطتهم من أجل المـــال. بـــهذا، يضعـــون جانبـا اهتمامات ناخبيهم لصالح زبائنهم الخاصين. تظهر الدراسات شيوع هذه المشكلة، فتقوم المؤسســـات كالبرلمان بالتشبيك مع الفاعلين الذين يتبادلون الخدمات ويستخدمون الحكومة لأغراضهم الخاصـــة، عوضا عن خدمة المواطنين عامة، وتعمد هذه الشبكات على خفض المشاركة العامة إلى حدها الأدنى من أجل السيطرة وتحريف السياسات العامة. يؤدي ذلك بالتالي إلى تسهيل الفســـاد وســـوء توزيـع الموارد التي يمكن أن تخدم الفقراء.

ونادرا ما تأتي معالجة "فخ السلطة" من الدولة نفسها وبشكل منفرد، بل تأتي من مجتمع مدنـي ناشط، مدعم باعلام مستقل يؤكد على انتماء المؤسسات العامة وخضوعها لرقابة الشعب لا الأقليـات النافذة على الغالب، وتكون عملية تحدي النفوذ الخاص صاخبة ومعرضة للعنف.

وتعتمد قدرة البرلمانيين على دعم مشاركة الفقراء جزئيا على المؤسسات التي تمثل وتعمل مع الفقراء. فعندما يتطور المجتمع المدني ويعتاد على لعب دور الناشط في صنع القرار فـــي الســلطة يتمكن عندها البرلمانيون من لعب دور الوسطاء على مستوى السياســـات بيـن المجتمـع المدنـي والحكومة، كما يسهل عليهم في هذه الظروف بناء التحالفات مع مؤسسات المجتمع المدني المتمكنـــة سياسيا من أجل مساندة السياسات التي تعمل على التخفيف من حدة الفقر.

غير ان المجتمع المحلي ومؤسسات السوق ضعيفة في العديد من البلدان النامية أو أنها تطبـق مهام فقدت أهميتها في تلبية التحديات التنموية في هذه الظروف، ويصبح بناء علاقة الدولة بـــالمجتمع المدني من أهم التحديات وأكثرها حساسية للبرلمانيين.

في إطار مساندة برنامج التخفيف من حدة الفقر يتوجب على البرلمانيين لعب دور دعاة التغيير، حيث يسعون إلى تغيير الدوافع وتزويد المعلومات وتحريك الجماعات. كما يجب ان يتبعوا أخلاقيات مبنية على المحاسبة في خدمة الناخبين.

ويوجد عدد من العقبات التي تعترض البرلمانيين أحيانا في بناء علاقة خدمة ومحاسبة وثقة مع ناخبيهم. على سبيل المثال، يمكن للعملية السياسية أن تجري بعيدا عن المواطن العادي. ويساهم النزاع المسلح في بلد ما في تعزيز هذا التوجه واضعاف ثقة الناس بأصحاب السلطة، حيث لا يستطيع الكثير من المواطنين وخاصة الفقراء وغير المتعلمين فهم آلية عمل النظام السياسي وكيفية مساعدة البرلمانيين لهم.

ويقضي البرلمانيون الكثير من حياتهم النيابية في العاصمة بعيدا عن ناخبيهم، ويزداد الوضع سوءا في حال تحديد رواتبهم ومخصصاتهم لعملهم في البرلمان وليس في دائرتهم الانتخابية. فضلا عن ذلك، غالبا ما يفتقد النواب للأدوات الأساسية التي تتيح لهم خدمة ناخبيهم بفعالية كمكاتب مجهزة بفريق عمل وأجهزة اتصالات ملائمة.

يتوجب على البرلمانات اتباع استراتيجية ناشطة لتحسين خدمة ناخبيهم من أجل تفعيل التمثيل كمهمة برلمانية أساسية. وفيما يلي عرض لأمثلة حول أنشطة من قبل البرلمانيين:

١- يجب تخصيص جزء من الميزانية البرلمانية لتغطية مصاريف مكاتب وموظفي الدوائر الانتخابية ونفقات التنقل والاجتماعات مع الناخبين. يجب دفع تعويضات للنواب لقاء الوقت الذي يخصصونه للتشاور والاجتماع بالناس بالإضافة إلى عملهم في المجلس.

٢- يجب على البرلمانيين استعمال المؤسسات الأهلية في مجموعات النقاش وكمصادر معلومات واستشارة حول مواضيع التنمية، بالاضافة إلى الإمعان في متابعة عمل وأنشطة المؤسسات التي تمثل الفقراء.

٣- يجب على البرلمانيين استشارة ناخبيهم قبل التصويت على قضايا مهمة في البرلمان. وفي سبيل تسهيل هذه المهمة، يجب عليهم الإعلان عن مواعيدهم في الأماكن العامة لدائرتهم الانتخابية وعقد اجتماعات عامة في مختلف أنحاء الدائرة.

٤- يتوجب على اللجنة البرلمانية للقواعد والاجراءات الادارية (أو ما يعادلها) وضع توجيهات عامة للتشاور والخضوع لمحاسبة الناخبين. كما يتوجب على النواب إعداد تقارير دورية عامة حول مسائل التنمية في دوائرهم الانتخابية والاجراءات التي اتخذوها لمعالجة هذه المسائل.

٥- يجب أن يتلقى النواب التدريب على خدمة الناخبين بما في ذلك منهجيات التشاور العام وإشراك المواطنين إضافة إلى ذلك، يحتاج العديد من النواب إلى التدريب على تطوير المشاريع لكي يتمكنوا من أداء مهمتهم كأفرقاء في التنمية في الدوائر الانتخابية بصورة أفضل.

٦- على النواب أن يعملوا بتلاصق مع مستويات الحكم الأخرى وخاصة مع الحكم المحلي لدوائرهم الانتخابية. وبدورهم يجب عليهم مساعدة ناخبيهم على السير في دوامة الحكم الحديث.

وتعتبر قدرة البرلمانيين على التشبيك مع زملاء من برلمانات أخرى داخل البلاد وخارجها من المهارات المهنية الأساسية. وحاليا، تحتوي جميع مسائل السياسة العامة على أبعاد محلية وعالمية، لذا يستطيع البرلمانيون لعب دور مهم في الربط بين الأثنين. اضافة إلى ذلك، يتوفر حاليا لدى البرلمانيين مجموعة من الأدوات التقنية الحديثة التي تسهل لهم عملية التشبيك. لكن من المؤسف تباطؤ البرلمانات في اعتماد هذه التقنية الحديثة مقارنة مع السلطة التنفيذية والقطاع الخاص والمجتمع الأهلي. إن استمرار الوضع على حاله يزيد من خطر تهميش النواب بشكل متزايد في عملية صنع السياسات العامة.

وهناك أهمية قصوى في استعمال النواب للتقنية الحديثة في سبيل مساعدة الفقراء، وإلا أدت ثورة الاتصالات إلى زيادة الهوة بين البلدان الغنية والفقراء. يعتبر التشبيك الدولي طريقة في تبادل المعلومات حول السياسات بين الزملاء في دول أخرى ومساندة بعضهم البعض، وأفضل مثل على ذلك، شبكة البرلمانيين الأفارقة لمناهضة الفساد. ومن الممكن والواجب إنشاء شبكات مشابهة لدعم سياسات التخفيف من حدة الفقر.

وتعتبر شبكة الانترنت مصدر حيوي في البحث ونشر المعلومات عن الحكم. ومن الممكن أن يجد البرلمانيون المعلومات اللازمة من الانترنت لدى تعذر حصولهم عليها من حكومتهم أو بلدهم. فمثلا، تشكل المعاهدات المبرمجة بين الحكومات والمؤسسات الدولية نوعا من المعلومات المفقودة محليا والمتوافرة دوليا.

ومن المهم التشبيك بين البرلمانات على عدة مستويات ضمن البلد وتعتمد جدوى وفعالية السياسات على التنسيق بين الحكومات الوطنية، المركزية والمحلية وبإمكان البرلمانيين لعب دورا مهما كقنوات تواصل لبناء السياسات العامة بين المستويات المختلفة.

ففي غانا مثلا، يحضر أعضاء البرلمان الوطني جلسات المجالس المناطقية دون أن يصوتوا وذلك لدعم ومراقبة سياسات التخفيف من حدة الفقر على المستوى المناطقي.

ثالثاً- البرلمانات الفعالة - قياس الأداء

عرضنا في الجزأين السابقين الإطار النظري للبرلمان كجسر بين المواطنين والدولة وعمدنا إلى تطبيق هذا الإطار بالتأكيد على مهمة البرلمانات في مساندة المشاركة السياسية للفقراء والمهمشين. لكن كيف نعرف مدى تقدم " البرلمانات في هذا الخصوص؟ ماهي الأدوات المتاحة لقياس الأداء البرلماني؟

في العديد من البلدان تلاقي الجهود لتدعيم البرلمانات مقاومة قوية. وإن برامج المساعدات الدولية، التي طالما ابتعدت عن النشاط في هذا المجال الحساس أصبحت تقدم الدعم الكبير لمشاريع التدعيم التشريعي.

إلا أن هذه المشاريع غالبا ما تخفق في تحقيق النتائج المرجوة بسبب عدم وضوح النتائج المتوخاة من جهة، والافتقاد للوسائل المناسبة في قياس النتائج من جهة أخرى. بالتالي ينبع الاخفاق جزئيا من كون برامج الحكم لا تزال ترتكز على أساسات معرفية عفوية تتصف بتبادل خبرات ودروس بشكل غير رسمي واعتباطي. وإحدى النتائج تبدو في الميل إلى تكرار الأخطاء نفسها مرات عديدة.

استنادا إلى ملاحظات جامعة الأمم المتحدة، يوجد حاجة كبيرة لمعلومات حول مسائل الحكم تكون أكثر دقة وتمثيل ودورية بين البلدان.

"بالرغم من ازدياد التركيز على نوعية الحكم كعنصر فعلي في تفسير الفروقات في أداء التنمية حول العالم يتصف النقاش حول مسائل الحكم بغير المرضي حيث لا تزال الأسئلة الأساسية بحاجة إلى أجوبة قاطعة: بأي طرق يتفاوت الحكم في البلدان حول العالم ولأي سبب؟ ما هي أهم القواعد التي تؤثر على الحكم؟ متى ولماذا وكيف تؤثر هذه القواعد في تطور البلدان؟ ما هي النواقص التي يمكن ان تؤدي إلى النزاع؟ ويساعدنا فهم أعمق للآليات والمؤسسات واللاعبين الأساسيين في الحكم حول العالم على تقديم استشارة واعية للسياسات في هذا المجال".

في محاولة للرد على هذه الأسئلة باشرت جامعة الأمم المتحدة مشروعاً أساسياً لجمع معلومات عن الحكم حول العالم من أجل إعداد تقرير الحكم العالمي كما باشرت مؤسسة "ايديا انترناشيونال" مشروعاً مماثلاً تحت عنوان" دولة الديمقراطية". أما في مجال التنمية البرلمانية، فلقد باشر المركز البرلماني بالتعاون مع معهد البنك الدولي بإطلاق مشروع لتحديد معايير الأداء البرلماني معتمداً على بيئة الحكم. ومن خلال بذل هذه الجهود نواجه تحدي تطوير المعايير الكمية والنوعية للأداء البرلماني وجمع المعلومات الدقيقة المتعلقة بهذه المعايير.

واستناداً لشبكة خدمات الحكم الرشيد البرلماني المذكورة سابقاً عمدنا إلى تطوير تسع مهام للبرلمانيين الراشدين.

التشريع

البرلماني الجيد يقوم بـ:

١- إجراء قراءة نقدية ودقيقة للتشريع من أجل تحديد العلاقة بين الأهداف والوسائل ومدى فعالية التطبيق. ولكي يتمكن النواب من إنجاز هذه المهمة **يجب عليهم امتلاك القدرة على تحليل التشريع.**

٢- التأكد من إمكانية وصول المواطنين ومؤسساتهم للمعلومات التي يحتاجونها من أجل إجـــراء قراءة نقدية للتشريع. **لهذه المهمة، يجب ان يكون النواب على معرفة بالمصادر المتنوعة للمعلومات والتحليلات التشريعية في بلدهم.**

٣- تسهيل المشاركة المبكرة للمواطنين في العملية التشريعية لكي يتمكنوا من التأثير في النتـــائج. **تتطلب هذه المهمة علاقة عمل جيدة بين النواب ومجموعات الضغط المختلفة المعنية في التشـــريع المقترح.**

المراقبـــة

البرلماني الجيد يقوم بـــ:

١- دراسة عميقة لتطبيق التشريع لتأمين التطابق بين الهدف التشريعي وفعالية البرامج. **تتطلـــب هذه المهمة معرفة النواب بالبرامج ذات الصلة وبتنظيم الحكومة الإداري.**

٢- المشاركة والوصول إلى المعلومات المتعلقة بتقييم البرامج. **للقيام بهذه المهمة يجـــب علـــى النواب معرفة المصادر المختلفة لتقييم البرامج مثل المحاسبين العموميين.**

٣- الحرص على تعريف الحكومة بردات فعل المواطنين على آثار برامجها في حياتهم اليوميـــة. **لإتمام هذه المهمة، يجب أن يقوم النواب بتطوير علاقات مهنية جيدة مـــع مؤسســـات المواطنيـــن ومسؤولي الحكومة.**

التمثيـــل

البرلماني الجيد يقوم بـــ:

١- الاجتماع دوريا بناخبيهم من أجل تقرير وتلقي الآراء المتعلقة بآثـــار السياســـات الحكوميـــة. **وتتطلب هذه المهمة من النواب القدرة على تنظيم اجتماعات مثمرة مع ناخبيهم.**

٢- الحرص على التبليغ الدوري لناخبيهم بنشاطاتهم والاستجابة السريعة والكاملـــة لتســـاؤلاتهم. **وتتطلب هذه المهمة من النواب القدرة على التواصل الدوري والفعال مع ناخبيهم.**

٣- تسهيل مشاركة الناخبين في تحديد السياسات والنشاطات الأخرى للبرلمان كاجتماعات اللجان. **من أجل إتمام هذه المهمة، يجب على النواب أن يطلعوا على جدول أعمال المجلس النيابي والتمكن من مشاركته مع ناخبيهم.**

تتمثل الخطوة الأولى لتطوير معايير الأداء البرلماني في اخضاع هذه اللائحة لقراءة نقدية عبر الثقافات المختلفة. هل يمكن تطبيق المهام في مختلف الثقافات ومناطق العالم، كالشرق الأوسط على سبيل المثال؟ في حال بعض التوافق على الخدمات البرلمانية، كيف يتم تطوير معايير محددة وقابلة للقياس بالمقارنة لتحديد احتمال وجود هذه الخدمات ومدى تأمينها.

لقد قمنا باختيار البرلمان وعملية وضع الموازنة كنقطة التركيز في تقييم الأداء البرلماني. تم تحديد هذا الموضوع نظراً لأهمية الموازنة كآلية لتحديد الأولويات الأساسية لدى الحكومة بالاضافة إلى إيلاء المشرعين في العديد من البلدان النامية أولوية عالية في تعزيز دورهم في عملية الموازنة. سوف يعمل المشروع على توثيق دراسات حالات حول مشاريع عملية تهدف إلى تفعيل عملية الموازنة بشكل يظهر أهمية المعلومات وفائدتها. وينشغل العديد من البرلمانات في تعزيز دورهم في عملية الموازنة، كما نجح البعض في وضع نماذج جديدة في الأداء البرلماني، فعلى سبيل المثال عمد مجلس الفوتانغ التشريعي المناطقي في جنوب أفريقيا إلى وضع نماذج مراقبة للموازنة يعتمد على مدى فعالية وعملانية تطوير وتأمين الخدمات العامة للحكومة المناطقية.

وبالعودة إلى ارتباط هذا المشروع بعنوان اجتماع منظمة الإسكوا، يهتم المركز البرلماني بإعداد مشروع مع البرلمانات الشرق أوسطية في سبيل تحضير واستعمال معايير قياس مدى تلبية عملية الموازنة البرلمانية لاحتياجات الفقراء.

الخلاصة

لن يكتمل أي إطار مفهومي بما فيه إطار بيئة الحكم في وصف تعقيدات الحكم عبر الأنظمة السياسية والتاريخ والثقافات المختلفة.

غير أنه تساعد أطر كهذه على أداء خدمة قيمة في تحفيز العاملين في مجال الحكم من أجل تعزيز أدواتهم النظرية والنظر في قيم الحكم الرشيد الموجهة لعملهم. نأمل أن تثبت هذه الورقة فائدتها في هذا المجال.

الجلسة الثالثة

إعادة نظر في دور الدولة في التنمية الاجتماعية الاقتصادية(*)

إعداد
عاطف قبرصي(**)

مقدمة

ليس هناك من مسألة في علم الاقتصاد لقيت اهتماماً أكثر مما لقيه الدور المناسب للدولة في التنمية الاقتصادية. وينتج من ذلك أنه لا يوجد الكثير مما يمكن قوله أو كتابته عن هذه المسألة لم يسبق أن قاله الآخرون. غير أنه توجد حقيقتان لافتتان للنظر عن تاريخ الفكر الاقتصادي تتعلقان بدور الدولة في التنمية الاقتصادية: الأولى تتمحور حول نقيضين: بين مجموعة أفكار تمنح الأولوية لدور الدولة في تحديد دور السوق، ومجموعة أخرى تمنح التفوق للسوق وتؤكد مزاياه بالمقارنة مع دور الدولة. والثانية أنه كلما ازداد التحدي النظري لمفهوم تفوق السوق ازداد ارتفاع الأصوات الداعية إلى دور أقوى للسوق في التنمية الاقتصادية. وفي هذا السياق يمكن توقع تغيرات قوية ناجمة عن دينامية الموضوع.

إن منظومة الأفكار الأساسية التي تناولت دور الدولة في الاقتصاد تعود إلى دعاة مذهب التجارية (Mercantilists) حيث دعا هؤلاء إلى تدخل الدولة الواسع في الصناعة والتجارة. وكان كتاب ثروة الأمم لآدم سميث إلى حد كبير رد فعل على المعتقدات المركنتلية. وطرح سميث مبدأ «اليد الخفية» لتحرير الأسواق من تدخل الدولة حيث هيمنت هذه الفكرة وبلغت أوجها في «قاعدة الذهب» في القرن التاسع عشر. وقد تلا ذلك بروز مذاهب مضادة رئيسة كالماركسية والفاشية والكينزية في أواخر القرن التاسع عشر وأوائل القرن العشرين. وقدمت كل منها أفكارها الخاصة عن سبب ضرورة تدخل الدولة لتحقيق النتائج الاجتماعية والاقتصادية المرغوبة. واليوم تسيطر الفكرة الكلاسيكية الجديدة القائمة على تفوق السوق على الرغم من الانتقادات الحادة والجادة للأسس النظرية لهذا الادعاء. لقد تأرجح الرقاص بين هذين النقيضين ولا بد من أنه سيواصل التأرجح.

وعكست سياسات التنمية الاقتصادية في أقطار العالم الثالث هذا التأرجح كتحولات في الأفكار عن دور الدولة. وفي عقدي الخمسينيات والستينيات من القرن العشرين تبنت معظم الدول

(*) قُدمت الورقة للاجتماع باللغة الإنكليزية، أما الترجمة العربية للورقة فاقتبست من شهرية "المستقبل العربي" العدد ٢٨٢، آب/أغسطس ٢٠٠٢، ص ص ٥٣-٧٨.

(**) أعد هذه الورقة السيد عاطف قبرصي، أستاذ الاقتصاد في جامعة مكماستر، أونتاريو، كندا.

النامية تخطيط التنمية، ومنحت الدولة دوراً رئيسياً في التحول الاقتصادي عن طريق التدخل في الأسواق وعبر تأسيس المنشآت الحكومية[١]. ومنحت أزمة الديون في عقد الثمانينيات المقرضين ومؤسساتهم المالية ومنها البنك الدولي وصندوق النقد الدولي الفرصة لنبذ هذه السياسات. واعتمدت الإصلاحات الهيكلية المنبثقة عن إجماع واشنطن (Washington Consensus) على مفهوم محصور لدور الدولة يقتصر على تقديم حقوق الملكية والسياسات الاقتصادية الكلية المتوازنة والتعليم المناسب وبناء بعض البنى التحتية[٢]. إن جوهر إجماع واشنطن يدعو بقوة إلى تقليص دور الدولة في الاقتصاد. وقد أشاع ذلك مناخاً تشاؤمياً حول ما يمكن أن تنجزه الدولة في الاقتصاد.

لقد واكب الاندفاع الحديث نحو العولمة والشعور بانتصار الرأسمالية في أعقاب تفكك الاتحاد السوفياتي والشيوعية نقل الكثيرين من الاقتصاديين إلى أصولية جديدة بشأن فضائل السوق وتقليص سيطرة الدولة على الاقتصاد. وهنالك اليوم مغالاة مفرطة في الرهانات الأيديولوجية والقناعات والمؤسسات التي تحبذ تحرير السوق من تدخل الدولة. ومن المفارقة أن الرأسمالية التي يشكل التنافس عصب فلسفتها أصبحت اليوم من دون منافسين.

لقد واجهت هذه النزعة الانتصارية (Triumphalism) تحديات أساسية لأسباب نظرية وعملية. ويتحول الاتجاه حالياً تحت تأثير التشكيك النظري المنهجي والعالي الدقة إلى إعادة النظر في تجربة جنوب شرقي آسيا وإعادة تقويمها.

أولاً- الإطار النظري

إنّ في جوهر نظرية تفوق السوق إشكالية منطقية. وإذا أردنا البدء بافتراض أنه يمكن تصور أي شيء كسوق وأن تلك الأسواق تحقق النتائج المثلى، فإن كل شيء يؤدي إلى الاستنتاج نفسه وهو توسيع دور السوق في العملية الاقتصادي (Marketize) . وإذا حدث في النهاية أن سوقاً معينة لم تحقق الأمثلية، فلا يوجد سوى استنتاج واحد ــ أن السوق لم يعطِ قدراً كافياً في العملية الاقتصادية. إن نظاماً كهذا لا يفشل لأنه يضمن أن النظرية تختلق الأدلة. وإذا عجز أي نشاط بشري في التصرف كسوق ذي كفاءة، فمن المنطق أن يكون ذلك نتيجة بعض التدخل الذي تنبغي إزالته. وليس ثمة إقرار في أي مكان بأن النظرية يمكن أن تسيء تحديد النشاط التجاري أو أن تفشل في تفسير الانحرافات عن افتراضاتها المفرطة في الصرامة.

ويزداد تبرم الاقتصاديين من القواعد البسيطة وليدة التجربة (Simple Rules of Thumb) مثلاً: عدم التدخل والبساطة والاتساق والشفافية وعدم الحصافة التي يدعى إليها في أحوال كثيرة كأدلة على السياسة المستندة إلى الأنماط الاقتصادية للكلاسيكية الجديدة. لقد اعتمدت المقاربات الرسمية الحديثة للاقتصاد السياسي اعتماداً شديداً على دمج عدد من تكاليف الحصول على المعلومات، بالإضافة إلى خيبات السوق القياسية التي تجعل عملية تكوين السياسات أكثر تعقيداً غير أنها أكثر فعالية وصلة بالواقع. إن على صنع السياسة ودور الدولة في الاقتصاد أن تتعامل مع معلومات ناقصة

(Imperfect Information) ولا متماثلة (A Symmetric Information) ومشكلات انتقاء غير ملائمة (Adverse Selection) ومخاطرة معنوية (Moral Hazard) والعجز عن متابعة الجهود (Monitoring Difficulties) والسلوك الانتهازي (Rent-Seeking Behavior) وتعدد الولاءات (Multiplicity of principals) (مشكلات الوكلاء الرئيسيين) والتضارب الزمني (Time Inconsistency) والمعقولية المقيدة (Bounded Rationality) والأسواق الناقصة (Incomplete Markets) . وهذه كلها تشكل تكاليف انتقال هائلة تؤثر في صنع السياسة على المستوى المفاهيمي، فضلاً عن مستوى التنفيذ. وتتطلب دوراً أكثر تميزاً وتشعباً للدولة في الاقتصاد. ويطرح أفيناش ديكسيت هذه النقطة طرحاً جيداً يستحق أن يستشهد به بالتفصيل:

"نقاط انطلاقي بسيطة إلى حد أنها سخيفة – ينبغي أن يقبل المرء أن السوق والدولة كلاهما نظام ناقص، وأن لكليهما سمات من الواقع لا يمكن تجنبها، وأن تطبيق كل منهما يتأثر تأثراً شديداً بوجود الآخر، وأن كليهما عملية تتجلى للعيان تدريجياً في وقت حقيقي، ويعتمد تطورهما على التاريخ وتلطمهما المفاجآت. وأجادل أن الأمر الأكثر أهمية هو أنه ينبغي النظر إلى العمليات السياسية كلعبة بين مشاكسين كثيرين يحاولون التأثير في عملية صنع القرار. إن ما يترتب على هذه الملاحظات متعامد مع وربما مدمر لنقاش «السوق مقابل الدولة» برمته. ولن يؤدي توازن اللعبة أو حصيلتها عادة إلى زيادة أي شيء إلى الحد الأقصى. ومحكوم بالإخفاق على أي محاولات لتصميم أو تحديد المطلوب من نظام أمثل حقاً، ولا يمكن توقع أي نتائج كبرى أو عامة عن تفوق شكل تنظيمي أو آخر. إن ما نستطيع أن نفعله هو فهم أسلوب مواجهة النظام بأكمله المؤلف من السوق والدولة والمجموعات الكاملة من مشكلات المعلومات والحوافز والأعمال المتصارعة التي تحول دون حصيلة مثالية تماماً[٣]".

الرسالة واضحة، وهي أنه طالما لا يمكن إبعاد الحكومات وإدراك أنها تواجه بالضرورة ضغوطاً سياسية متعددة في بيئة من المعلومات والأسواق الناقصة، لا يعود ثمة معنى للثنائي التقليدي: الدولة مقابل السوق، وتصبح الدعوة الساذجة إلى سياسة الحرية الاقتصادية حتى في شكلها المثالي غير ذات صلة[٤].

ولعل الأمر الأكثر إثارة للاهتمام هو إدراك أن ما يبدو عجز الدولة والتأخر في صنع القرار والتنفيذ هي غالباً الحصيلة الطبيعية لتوازن ناش المقيد (A Constrained Nash Equilibrium) . عبارة أخرى إنها وسيلة معقولة لكي يواجه النظام تكاليف المعلومات وقصور السوق[٥].

لم تكن بحوث المنظرين في العقدين الماضيين رفيقة بالقصة المنظمة لنموذج التوازن التنافسي، وهو قلب علم الاقتصاد الكلاسيكي الجديد. الرسالة البسيطة لهذا النموذج وهي اللامركزية في تحديد الأسعار التي تكون إحصاءات كافية للتوازن الأقصى، لقيت تحدي أوساط كثيرة. كما لقي التحدي أيضاً المفهوم القائل بأنه يمكن فصل القرارات التوزيعية عن القرارات المتعلقة بالتخصيص.

أولاً، لقد ظهر أن الدرس القائل بأن الأسعار التنافسية هي إحصاءات كافية للمعلومات كافة ذات الصلة، غير صحيح عندما يصبح ممكناً استعمال المعلومات لتعزيز رفاهية وكيل أو حيث يكون الحصول على المعلومات ونقلها عالي التكاليف. وأهمية هذه النتيجة هنا أنها تعيد فتح أحد الأسئلة المركزية في الجدال الاشتراكي في عقد الثلاثينيات في القرن العشرين[٦]. وبعد طرح مشكلات نقص أو ارتفاع كلفة المعلومات تهتز الثقة بوجهة النظر المتجسدة في نموذج التوازن التنافسي العام، بحيث يصبح وجود التوازن موضع شك. وحتى لو كان هناك توازن فعلاً فقد لا يكون هذا التوازن قائماً على تعادل العرض والطلب والاستجابة إلى الأسعار، بل قد يتضمن بدلاً من ذلك ظواهر أخرى مثل تقنين الإئتمان (Credit Rationing). ويصبح المقياس المعياري للثقة مقياس باريتو، ملتبساً بسبب المعلومات الناقصة[٧]. وهكذا لا يوجد مفهوم مثلية مقبول عموماً وممكن التطبيق على عالم التدمير الإبداعي الحافل بتكاليف المعلومات واللاتماثلات. واكتسبت هذه النقاط أهمية إضافية من ملاحظة أن المشكلات المتعلقة بالمعلومات أكثر مركزية في الأقطار النامية منها في الدول الرأسمالية المتطورة. إن حقيقة أن النموذج الكلاسيكي الجديد لا يقول سوى القليل عن مؤسسات العالم الحقيقي للتعامل مع تكاليف المعلومات ذات أهمية واضحة في الحكم على إمكانية انطباقها على تصميم السياسات وفي إبداء الرأي في الدور المناسب للدولة في الاقتصاد، وبخاصة في الدول النامية.

ثانياً، عمليات الإدخال والخروج (Entry and Exit Processes)، أي خلق قطاعات ونشاطات جديدة تماماً والتخلص من المنشآت الحكومية غير الفعالة والاندماج في الاقتصاد العالمي، ستكون ذات أهمية كبيرة أثناء التنمية والإصلاح. غير أنه لفهم تكاليف ومنافع الأسواق من الإدخال والخروج من الضروري استخدام منظور نحو السلوك البشري مختلف تماماً عما هو متجسد في نموذج الكلاسيكية الجديدة.

وعندما تتخذ القرارات ذات التوجه المستقبلي (كالدخول والخروج) في غياب مجموعة كاملة من الأسواق المستقبلية وأسواق المجازفة، ينبغي أن يشكل الوكلاء توقعات عن سلوك الوكلاء الآخرين. في هذا السياق يحتاج كل وكيل عقلاني إلى نموذج اقتصادي كامل. وفي مثل هذا التصور للسلوك الاقتصادي كما يشير آرو يختفي تفوق السوق على التخطيط المركزي. ويصبح كل وكيل في الحقيقة محتاجاً إلى قدرٍ من المعلومات التي يحتاجها من يتولى مسؤولية التخطيط المركزي[٨].

الحقيقة هنا، أنه حالما ينتهك افتراض وجود أسواق مستقبلية (Futures Markets) وأسواق تسعير المخاطر فإن استعمال العقلانية الكلاسيكية الجديدة يقود إلى انتهاك الافتراض القائم على لامركزية المعلومات التي كثيراً ما تستعمل لعرض فضائل السوق. ويبدو أن صنع القرارات في ظل العقلانية المحددة متأصل في قرارات الدخول والخروج. ولا توجد في الحقيقة أية نظرية عن الخصائص المقارنة للنظم الاقتصادية المختلفة تحت ظروف العقلانية المحددة. ويؤكد نيلسن هذه النقطة في مناقشته لترابط صلة اقتصاد الرفاهية الكلاسيكي الجديد بتقويم جوانب القوة في السوق الحر[٩].

ثالثاً، في عالم التمييز بين المنتجات يكسب المستهلكون من الزيادات في الأنواع (Product Differentiation) غير أنهم يخسرون من كبح اقتصادات الوفرة (Economies of Scale). وهكذا فإن عدداً كبيراً من النتائج ممكن لدى التفاضل بين تعدد الأنواع وتسهيلات الإنتاج الأوفر. ويختار الاقتصاد التنافسي على أساس المنافع، ويؤدي إلى نتائج مختلفة عن تلك النتائج التي تعظم الفائض الاستهلاكي. ولا تسند الاعتبارات النظرية تفوق نظام اقتصادي على نظم أخرى في عالم تمييز المنتجات. وقد يعتمد الأمر على التكاليف البيروقراطية لتنظيم الإنتاج مقابل كلفة الأنواع المتوافرة بكثرة وفقدان اقتصادات الوفرة. ومن المؤكد أن هذه اعتبارات مستمدة من التجربة ولا تقدم النظرية حولها سوى القليل.

رابعاً، تتضمن نظرية الرفاهية الثانية فصل قرارات التوزيع عن قرارات التخصيص. وعندما تؤثر المعلومات الخاصة في التخصيص والتوزيع كليهما يمكن استعمال تلك المعلومات لتحسين رفاهية الشخص وربما على حساب الكفاءة. وثمة منشورات كثيرة عن مسألة «تلاؤم الحوافز» للآليات الاقتصادية التي تطورت من هذه الملاحظة. وقد غيرت هذه المنشورات الرأي التقليدي بشأن إمكانية تحقيق تخصيصات باريتو الكفوءة (Pareto Efficient Allocations) عن طريق التخصيصات الكفوءة عبر الأسواق اللامركزية[١٠].

خامساً، إن السوق يخطئ في وصف دينامية الحافز البشري، ويتجاهل أن المجتمع المدني يحتاج إلى مجال الحقوق السياسية، حيث إن بعض الأشياء غير معروضة للبيع، وأن السوق يحدد أسعار أشياء كثيرة على نحو خاطئ.

يتصور نموذج السوق وكيلاً عقلانياً يعظم المنفعة في فراغ مؤسسي. إنه لا يدرك مسألة أن للناس بعداً مدنياً واجتماعياً ويمكن إظهار أن عملية التصويت «غير عقلانية»، لأن المنافع المتوقعة المستمدة من احتمال أن تصويت المرء يؤثر في النتيجة النهائية لا توازي كلفة مشقة الاقتراع. غير أن الناس يصوتون إيماناً منهم بالعملية المدنية. إن المصلحة الشخصية ليست الحافز الوحيد للناس. وثمة حالات لا تعد ولا تحصى تسود فيها الإيثارية (Altruism). وفي غياب هذا المفهوم لن نستطيع تفسير الكثير من السلوك البشري. الناس يساعدون الغرباء ويعيدون محافظ الأوراق النقدية المفقودة، ولا يغشون في الامتحانات، ويمنحون إكراميات سخية في مطاعم لن يقصدوها ثانية أبداً، ويعطون تبرعات إلى المؤسسات الخيرية على الرغم من التنبؤ المعاكس للنظرية الكلاسيكية الجديدة. إن تصور الإيثارية كشكل خاص من الأنانية يدل على عدم فهم المسألة فهماً تاماً[١١].

وإذا كان كل شيء يمكن أن يباع ويشرى، يتحول النشاط السياسي والاجتماعي إلى سلع تحكمها حركة السوق، وهذا مناقض لواقع الناس الذين يأبون أن يبيعوا كرامتهم وأن يضحوا بفهمهم لقيم الإنصاف والعدل. إذا تركت قوى السوق وشأنها فإنها تقود إلى مستويات استثمار أدنى وإلى حالات الذعر والكساد التي يمكن تجنبها. والتاريخ حافل بأمثلة على النتائج الأقل من المثلية التي

يولدها الاعتماد الكلي على الأسواق. إن تدخل الدولة غالباً ما يكون ضرورياً لإنقاذ السوق من تجاوزاته. وتقدم الدولة واحات تضامن للغايات الاقتصادية علاوة على الغايات الاجتماعية في مجالات لا تستطيع الأسواق أن تقدر قيمتها على نحو ملائم كالتعليم والصحة والبُنى التحتية والهواء النقي والماء النظيف.

سادساً، ثمة مسائل تتعلق بدور الدولة ألهمتها مؤلفات فريدريك ليست والمدرسة التاريخية الألمانية[١٢]. إن التصور الاقتصادي الألماني يختلف عن وجهة النظر الأنكلو-أمريكية المتجسدة في كتاب ثروة الأمم لآدم سميث في نواح كثيرة. هذه الفروق عميقة، والاختيارات المطروحة حقيقية وقوية بحيث لا يستطيع أي بلدٍ نامٍ تجاهلها. ونورد فيما يلي بعض الفروق المهمة:

١- النمو التلقائي مقابل التطوير المدبر (Automatic Growth Versus Deliberate Development)

تبالغ وجهة النظر الأنكلو-أمريكية في عدم إمكان التنبؤ بالاقتصاد وعدم إمكان تخطيطه. إن التقنيات والأذواق تتغير. وأفضل طريقة للتخطيط في هذا العالم هي ترك التكيف للناس الذين يخاطرون بمالهم. لا تستطيع أية وكالة تخطيط الحصول على معلومات أفضل من الوكالة نفسها حول الاتجاه الذي تتحرك فيه الأحداث، وليس لأحد حافز أقوى من أولئك الذين يأملون في تحقيق الربح وتجنب الخسارة. ووفقاً لهذا المنطق إذا فعل كل شخص ما هو الأفضل له فستكون النتيجة هي الأفضل للأمة ككل. لقد ركزت المدرسة الألمانية على نحو أقوى على «خيبات السوق». ويمثل التلوث المحصلة الأمثل لخيبات السوق. إذا كان القانون يسمح للمصانع برمي الملوثات في الجو أو الماء فسيفعل ذلك كل مصنع. وخلافاً لذلك فإن تكاليف المنافسين ستكون أقل وسيرغمونها على الانسحاب من السوق. هذا السلوك العقلاني سيجعل الجميع في حال أسوأ. وقد جادل ليست أن التنمية الصناعية تنطوي على نوع أقوى من فشل السوق.

لم تنتقل المجتمعات تلقائياً من الزراعة إلى الصناعات الصغيرة وإلى الصناعات الكبيرة لمجرد أن ملايين التجار الصغار كانوا يتخذون القرارات لأنفسهم. وإذا استثمر كل شخص في ما يعطيه العائد الأفضل، فإن هذا لا يعني أن الأمة ستحصل على الخير الأكبر. لقد جادل ليست أنها لكي تفعل ذلك تحتاج هذه الأمة إلى خطة وإلى ضغط وإلى ممارسة القوة المركزية. واستمد ليست عبراً من التاريخ حيث شجعت بريطانيا الصناعة (قوانين القمح وحماية الصناعة المحلية والإعانات المالية من الدولة) وتعمدت الحكومة الأمريكية الحديثة عدم تشجيع المنافسين الأجانب، وشقت القنوات وبنت السكك الحديدية.

في عام ١٨٣٧ كتب ليست ما يلي: «إن دروس التاريخ تبرر معارضتنا للادعاء أن الدول تبلغ النضج على أسرع نحو إذا ترك الأمر لوسائلها الخاصة بها». إن دراسة أصل الفروع المختلفة للصناعة تكشف عن أن النمو الصناعي ربما كان قد حدث صدفة في أحوال كثيرة. وقد تكون الصدفة هي التي تقود أفراداً معينين إلى موقع معين لرعاية توسيع صناعة ما كانت صغيرة وغير

مهمة في وقت ما، مثل البذور التي تحملها الريح بالصدفة وتنمو أحياناً إلى أشجار كبيرة. غير أن نمو الصناعات عملية قد يستغرق تحقيقها مئات السنين وينبغي ألا ينسب المرء إلى محض الصدفة ما حققته أمة ما عبر قوانينها ومؤسساتها. لقد أقام ملك إنكلترا إدوارد الثالث صناعة الأقمشة الصوفية، وأسست الملكة اليزابيث الأولى البحرية التجارية والتجارة الخارجية. وفي فرنسا كان كولبير مسؤولاً عن كل ما تحتاجه الدولة العظمى لتطوير الاقتصاد. وعلى غرار هذه الأمثلة ينبغي على كل حكومة مسؤولة أن تزيل تلك العقبات التي تعيق تقدم الحضارة وينبغي أن تحفز نمو تلك القوى الاقتصادية التي تحملها الأمة في حضنها».

٢- المستهلكون مقابل المنتجون (Consumers Versus producers)

يفترض النهج الأنكلو-أمريكي أن المقياس المطلق لمجتمع ما هو مستوى استهلاكه. فالمنافسة جيدة لأنها تزيح المنتجين غير الأكفاء ذوي الأسعار العالية. وتنظيف النظام من المنتجين غير الأكفاء جيد، لأن المنتجين الأكثر كفاءة سيقدمون صفقة أفضل للمستهلك. والتجارة الخارجية ممتازة لأنها تعني أن المجهزين الأكثر كفاءة في العالم برمته سيتمكنون من التنافس. ولا يهم لماذا يكون المتنافسون راغبين في البيع بأسعار أدنى. قد يكونون أكثر كفاءة حقاً (اقتصادات الوفرة الكبيرة وميزة القادمين أولاً... الخ) وقد يكونون مصممين على إغراق السوق بسلعهم لأسباب خاصة بهم. وفي الحالتين كلتيهما يكون المستهلك أفضل حالاً وهذا هو المهم. وسيحصل المستهلك على الكمبيوتر والسيارة اللذين يحتاج إليهما زائداً المال الذي سيوفره بشراء السلع الأجنبية.

اعتقد ليست أن هذا المنطق يقود إلى استنتاجات خاطئة، وجادل أنه في المدى البعيد تحدد مصلحة المجتمع وثروته الكلية ليس بما يستطيع شراءه بل بما يستطيع أن يصنعه. هذه هي لازمة القول المأثور: «أعط رجلاً سمكة وبذلك تطعمه يوماً، وعلّمه كيف يصيد السمك فتطعمه طوال الحياة». لم يكن "ليست" مهتماً بفضيلة الاستهلاك، بل تركزت اهتماماته على هدف استراتيجي. وينتهي الأمر بالأمم إلى أن تكون إما تابعة أو مستقلة بحسب قدرتها على صنع الأشياء لأنفسها. وتساءل لماذا كان الأمريكيون اللاتينيون والأفارقة والآسيويون خاضعين إلى انكلترا وفرنسا في القرن التاسع عشر؟ لأنهم لم يكونوا يستطيعون صنع الآلات والأسلحة التي كان الأوروبيون يستطيعون إنتاجها. وجادل أنه من حيث المادة تكون ثروة المجتمع أكبر في المدى البعيد إذا سيطر ذلك المجتمع على النشاطات المتقدمة؛ أي إذا اشتريت طن الفولاذ أو برميل النبيذ بأسعار منخفضة هذه السنة فأنت أفضل حالاً كمستهلك مباشرة، غير أنه في غضون عشرة أعوام أو خمسين عاماً قد تكون أنت وأطفالك أقوى كمستهلكين ومنتجين إذا تعلمت كيف تصنع الفولاذ والنبيذ بنفسك. ولأنك تصنع الفولاذ ربما تستطيع إنتاج مكائن صنع الآلات. وإذا كنت تستطيع صنع مكائن صنع الآلات ستكون أكثر قدرة على صنع المحركات والروبوتات والطائرات. وإذا تمكنت من صنع الطائرات والروبوتات يزداد احتمال أن يصنع أبناؤك وحفدتك المنتجات المتقدمة وكسب الدخول العالية في العقود المقبلة. وجادلت المدرسة الألمانية أن التأكيد على الاستهلاك يسبب المشكلات والصعوبات

أكثر مما يحلها. وسيجعل النظام يتحيز بعيداً عن خلق الثروة، ويجعل من المستحيل عليه في نهاية الأمر أن يستهلك هذا القدر. وقد أضاف ليست: «الشجرة التي تحمل الثمار ذات أهمية أكبر من الثمار نفسها... ورفاهية الأمة أعظم ليس بالنسبة إلى جمعها ثروة أكبر (قيم التبادل)، بل بالنسبة إلى تطوير قوتها في الإنتاج على نحو أكبر».

٣- العملية مقابل النتيجة (Process Versus Result)

تؤكد النظرية الأنكلو-أمريكية في علم الاقتصاد أو علم السياسة على قواعد اللعبة وليس على نتائجها. وإذا كانت القواعد عادلة فإن المرشح الأفضل هو الذي يفوز. وإذا كنت تريد اقتصاداً قوياً فينبغي عليك التركيز على إصلاح القواعد التي يقاس بها النجاح الاقتصادي. وتؤكد النظرية السابقة أن الجميع يجلبون المنتجات إلى السوق وأن دور الدولة في هذا النظام ليس إبلاغ الناس كيف ينبغي البحث عن السعادة أو كيف يصبحون أثرياء، بل إن دورها يتضمن أساساً حماية العملية وليس توجيه النتائج. إنها تحتاج إلى شركات لنشر التقارير المالية المفصلة لتكون لدى المستثمرين المعلومات نفسها. كما أنها تحيل الشركات على المحاكم - مايكروسوفت - كلما يبدو أنها تنمو أسرع مما ينبغي وتعيق نمو المنافسين في المستقبل. وسيحدد السوق دائماً الأسعار على نحو صحيح وسيضمن تخصيص الموارد الشحيحة إلى حيث تحقق العائدات الأكبر.

وتتسم وجهة النظر الألمانية بالأسلوب الأبوي على نحو أكثر، فقد لا يختار الناس ما هو الأفضل للمجتمع، وقد يكون السوق قصير النظر ولا يثمن الأشياء تثميناً صحيحاً، وقد لا تكون العائدات هي الأمثل، ووفقاً لوجهة النظر هذه ينبغي أن تشترك الدولة في العملية والنتائج معاً.

٤- الأفراد مقابل الأمة (Individuals Versus the Nation)

ينصب تركيز وجهة النظر الأنكلو-أمريكية على الأفراد، فإنها لا تهتم كثيراً بالمجموعات والأمم. وهذه ليست سوى جماعة من الأفراد. وإذا كنت تهتم بالأشخاص فإن المجموعات والأمم تهتم بأنفسها. أما بالنسبة إلى الأمم فلا يفترض أن لها مصالح اقتصادية خارج الميدان الضيق للدفاع الوطني. وتولي وجهة النظر الألمانية اهتماماً أكبر للرفاهية، وكذلك بسيادة الناس في المجموعات. وقد هاجم ليست بحدة «المنظرين العالميين» كآدم سميث الذين تجاهلوا حقيقة أن الناس عاشوا كأمم، وأن رفاهيتهم اعتمدت على نحو ما على حال مواطنيهم. وفي العالم الحقيقي تعتمد السعادة على أكثر من دخل المرء. فإذا كان الناس حولك مرتاحين فأنت أسعد وأكثر أمناً مما لو كانوا يائسين.

وكتب ليست: «غير أنه بين كل فرد والبشرية برمتها تقف الأمة التي لها لغتها وأدبها الخاصان بها وأصلها وتاريخها وسلوكها وعاداتها وقوانينها ومؤسساتها ومطالب هؤلاء كافة في الوجود والاستقلال والكمال والاستمرار للمستقبل والأرض المستقلة والمجتمع الموحد بآلاف روابط الذهن والمصالح الذي يجمع نفسه في كل مستقل واحد».

ويحكم على السياسات الاقتصادية ضمن وجهة النظر هذه بأنها جيدة أو رديئة بحسب مـــا إذا كانت تأخذ في الاعتبار المصلحة القومية مع أكثر من مجموع المصالح الفردية داخل المجموعة.

وتتناقض وجهة النظر الألمانية على نحو واضح مع وجهة النظر الأنكلو-أمريكية. وبدلاً من أن تتجمـــع الأمـــم أفقيـــاً في ميدان منبســـط نظمت دائماً عمودياً في تقســـيم عمل هرمي تراتبـــي (A Hierarchical Division of Labor). إن بنية الاقتصاد العالمي تشبه على نحو أدق هرماً، فـــالأمم التي تصنع وتنظم تطورها ستصعد إلى قمته، ويحكم على الدول الباقية بأن يكون مصيرها العبوديـــة. إن للدولة دوراً مهماً تؤديه في الاقتصاد والتنمية، وأسس هذا الدور النظريـــة متينـــة وعميقـــة. وأن السجل التاريخي واضح وصريح، والأدلة التجريبية قوية ومقنعة. ويجري فرض النظـــرة الأنكلـــو-أمريكية نحو الأيديولوجية والتنظيم والتأسيس الاقتصادي على العالم باسم العولمة. إنها ضد النظريـــة والتاريخ والأدلة.

وينبغي على الاقتصاديين، شأنهم شأن علماء الفلك، أن يعتمـــدوا علـــى التجـــارب الطبيعيـــة والتاريخية بخاصة للحصول على بياناتهم وحقائقهم. وفي القسم التالي سأتناول تجربة بلدان جنـــوب شرقي آسيا، التي غطت الفترة من عام ١٩٦٠ إلى عام ١٩٩٦، وتولت الدولة خلالها دوراً مهماً فـــي قيادة التنمية، وتحويل منطقة متخلفة أساساً إلى قصة نجاح اقتصادي كبير.

ثانياً- دور الدولة في المعجزة الآسيوية

إن النجاح البارز لاقتصادات أقطار جنوب شرقي آسيا منذ أوائل عقد الستينيات مـــن القـــرن العشرين يثير سؤالاً جوهرياً هو: ما تفسير هذا النجاح؟ إنها لحقيقة لا تنكر أنـــه فـــي الاقتصـــادات الثمانية التي تشكل جزءاً من (المعجزة الاقتصادية في جنوب شرقي آســـيا) - أندونيســـيا وتـــايلاند واليابان وجمهورية كوريا وماليزيا وتايوان وسنغافورة وهونغ كونغ - كانت الدولة مسؤولة عن النمو الاقتصادي[١٣]. والسؤال الحقيقي هو أي السياسات والأعمال التي قامت بها الدولة قد خدمت نجـــاح هذه الدول ولماذا؟ ثمة اتفاق عام في الرأي حول العناصر الرئيسة في هذا النجاح، فلا يمكن فصـــل العناصر لأنها تشكل مجموعة متفاعلة كاملة. وفي ما يلي أهم هذه العناصر:

- معدلات الادخار العالية؛
- معدلات الاستثمار العالية في رأس المال البشري والمادي؛
- التوزيع المتساوي للدخل والثروة؛
- الحكومات المستقرة؛
- الاستقرار الاقتصادي الكلي.

إن كل قطر من أقطار المنطقة فريد ومختلف، بعضها مثل هونغ كونـــغ وســـنغافورة أو مـــا يسمى الدولة - المدينة، وأخرى كبيرة. وهناك عدة دول متجانسة عرقياً، غير أن إندونيسيا وماليزيـــا

فيهما تعددية ثقافية. ولا معنى لأن ننسب نسبة نجاح كل من هذه الأقطار إلى عوامل خاصة ومعينة، وإنما الأفضل البحث عن عوامل مشتركة ومتغيرات تفسيرية.

لماذا كانت معدلات الادخار فيها عالية جداً؟ لم يكن هذا هو الحال دائماً. وفي عقدي الخمسينيات والستينيات من القرن العشرين كانت معدلات الادخار في كثير من هذه الأقطار أدنى منها في الأقطار النامية الأخرى كمصر، وفي أقطار كثيرة في أمريكا اللاتينية، فقد بلغ معدل الادخار الداخلي السنوي بين عامي ١٩٥٥ و١٩٦٥ في جمهورية كوريا ٣,٣ في المائة من إجمالي الناتج المحلي بالمقارنة مع ١٤,٨ في المائة في المكسيك، و١٦ في المائة في البرازيل، و٢١ في المائة في البيرو. وسجلت كوريا بين عامي ١٩٩٠ و١٩٩٤ معدل إدخار داخلي زاد على ٣٥ في المائة من إجمالي الناتج المحلي. وكانت المعدلات المقابلة للمكسيك والبرازيل وبيرو أثناء الفترة نفسها ١٧,٢ في المائة، و٢٠,٤ في المائة، و١٨,٩ في المائة على التوالي[١٤]. غير أننا نسأل مرة أخرى: من كان المسؤول عن هذا التحول في معدل الادخار؟ إن ذلك لم يحدث بالقسر، فكيف حدث إذن؟

إذا كان هنالك نوع من القوة الدافعة وراء اقتصادات شرقي آسيا، فإنها بالتأكيد تراكم رأس المال المادي والبشري. ولكن مرة أخرى ما الذي زاد سرعة المحرك لتشجيع معدل أعلى لتراكم رأس المال؟ لقد طرحت استعارات غير استعارة المحرك لتفسير معجزة النمو في هذه الاقتصادات. ويستعمل شتيغليتز استعارتين أخريين – الاستعارة الكيميائية حيث تصرفت الحكومة كعامل مساعد (Catalyst) من دون أن يجري استهلاكها في العملية. كما أنه يستعمل استعارة بيولوجية حيث يظهر أن الحكومات في هذه الاقتصادات كانت بمثابة نظم تكيّف. كانت سياساتها مرنة وتستجيب إلى التغيير. وقد أظهرت اقتصادات شرقي آسيا أن الدولة يمكن أن تكون عالية التكيّف وأنها تعلمت سريعاً من الأخطاء. ويبقى السؤال الحقيقي: ما الذي ميّز هذه الأقطار من الأقطار النامية الأخرى[١٥].

تشير تجربة شرقي آسيا بوضوح إلى دور الدولة الواضح في دعم التنمية وتسريعها. فلم تحل الدولة في شرقي آسيا محل السوق، بل أكملته وضمنت أن له مكاناً، غير أنها أبقته في المكان الصحيح. وأدركت هذه الدول قيود الأسواق وخيباتها في توليد النتائج المرغوبة وتعمّدت اتّباع مجموعة سياسات معينة تضمنت ما يلي:

- منحت الأسبقية للاقتصاد على السياسة؛
- ولّدت استقراراً اقتصادياً كلياً شاملاً؛
- نظّمت الأسواق لضمان أدائها على نحو مناسب؛
- أسّست أسواقاً جديدة عندما لم يكن لها وجود؛
- وجّهت الاستثمارات نحو النمو العالي وقطاعات التصدير العالية؛

- خلقت بيئة مؤاتية للاستثمار الخاص والمبادرة الخاصة ضمن الأهداف المحددة علناً؛
- قلبت نتائج السوق غير المتساوية ووزعت الموارد على نحو أكثر تساوياً؛
- قللت إلى الحد الأدنى السلوك الباحث عن الريع (Rent-seeking)؛
- خلقت نظام خدمة مدنياً مستنداً إلى الكفاءة.

وقد تدخلت الدولة في الأسواق كافة، غير أن تدخلها كان محسوباً وموازناً بعناية. وقد تأكدوا أن الدولة لا تكبح الأسواق، كما بذلوا الجهود للتدخل على نحو قلل من احتمال سلوك البحث عن الريع وزاد قدرتهم على التكيف للظروف المتغيرة. وصمموا نظاماً جديداً لهيكل المكافأة المستندة إلى الأداء قدم حوافز قوية موجهة نحو التصدير والنمو وشكل أساساً لتخصيص الإعانات الحكومية. وسعى التطبيق والتصميم لتقليل الفساد إلى الحد الأدنى. وما نجح على أفضل نحو هو أنهم استطاعوا تطوير نظام مدني أهل للتقدير يعوض المستخدمين تعويضاً جيداً، ويبني إجراءات وقائية ضد الفساد.

وتمثلت التنمية بقيادة الدولة في خمسة مجالات رئيسة، سأناقش كل مجال بالتفصيل.

١- السياسات الصناعية

يتعلق ذلك بسياسة صناعية انتقائية متقنة تسعى لتشجيع قطاعات النمو العالي وتطوير قدرات تقانية داخلية ودعم الصادرات وبناء طاقة التصنيع الداخلية في إنتاج مجموعة من السلع الوسيطة (الفولاذ والبلاستيك). واتخذت سياسة الدولة المكشوفة هذه، التي بدأت في تايوان في أواخر عقد الخمسينيات من القرن العشرين وفي كوريا في أوائل عقد الستينيات، أشكالاً كثيرة منها: دعم التعليم التقاني، ولا سيما تدريس العلوم والتقانة الذي قدم بنية تحتية فكرية متينة سهلت نقل التقانة، وعدم تشجيع الاستثمار في العقارات عن طريق التقييد المالي (الذي يعني إتاحة أموال أكثر للصناعة والتقانة)، وزيادة ربحية الاستثمار الصناعي. كما أن الدولة دعمت الصادرات دعماً مباشراً وطورت المراكز العلمية والحدائق الصناعية التي عرضت الخدمات مباشرة على الشركات الخاصة والحكومية التي لم تكن لديها وسائل البحث والتطوير الخاص، ووجهت تخصيص الأموال إلى الصناعات والنشاطات التي اعتبرتها مرغوبة لتحقيق النمو والأهداف الاجتماعية.

ليست للأسواق الخاصة في الأقطار النامية حوافز قوية لتخصيص الأموال للتطوير التقاني والصناعات الكبيرة. وغالباً ما تكون المخاطر أكثر مما ينبغي وتكون الأسواق قصيرة النظر عادة. وكثيراً ما تمنع النظم القانونية في الأقطار النامية الشركات الخاصة من تخصيص عوائد تبني التقانات الجديدة وتكييفها على نحو مناسب. إن تدخل الدولة مطلوب لإكمال السوق وضمان أن النواقص القانونية لا تحبط الاستثمار الخاص في هذا الميدان. وبالإضافة إلى ذلك فإن الآثار غير المباشرة للتسويق متفشية والمشاركة العامة مهمة لتزويد هذا النشاط الاستراتيجي وإسناده. ويترك

تسويق الصادرات في سنغافورة إلى مكتب التنمية الاقتصادية القوي، وفي هونغ كونغ فرضت الحكومة ضريبة خاصة وخصصت إيرادها لدعم الصادرات. وفي تايوان شجعت الحكومة على الإنتاج للتصدير تحت الأسماء التجارية المعروفة. وكانت سفارات تلك الدول كافة مقيدة في تسويق صادراتها إلى الأسواق الخارجية.

إن من البديهي تقريباً أن الشركات في الأقطار النامية صغيرة جداً عادة، وأن كثرة هذه الشركات يقلل ربحية الجميع. لقد شجعت الحكومات من اليابان إلى تايلاند تشكيل المجموعات وتسامحت مع التركيز وتملقته. ودعمت اليابان ترشيد صناعة الفولاذ وحاولت في مرحلة ما عدم تشجيع شركة هوندا على دخول سوق السيارات. وفي كوريا وتايوان كليهما أسس عدد كبير من المشاريع الحكومية في الصناعات الأساسية في عقدي الستينيات والسبعينيات من القرن العشرين. وتلقت هذه المشاريع تخصيصات سخية في الميزانية وشروط إقراض تفضيلية. وكانت حصة المشروعات الحكومية كبيرة في الإنتاج الصناعي والاستثمار في البلدين كليهما، وزادت أهميتها فعلياً أثناء سنوات الانطلاق في عقد الستينيات(١٦).

إن اقتصادات الوفرة ونقص رأس المال يمكن أن تعيق بسهولة نمو الشركات الصغيرة في الصناعة. وهذه الشركات الصغيرة لا تستطيع أن تتوسع لتستفيد من العوائد المتزايدة إما لأنها لا تستطيع الحصول على الأموال، أو لأن رأس المال الوحيد الذي تستطيع الحصول عليه مرتفع الكلفة ومحفوف بالخطر (القروض). وكانت المساعدات الحكومية ضرورية لتقليل كلفة رأس المال بإضفاء الطابع الاجتماعي على المخاطرة وزيادة الوصول إلى رأس المال.

كما أن ازدياد عائد أسواق الوفرة والأسواق الناقصة يعزز ضرورة التدخل الحكومي والإعانات الحكومية، وهذا في جوهر حجة الصناعة الوليدة التي دعا إليها ليست والتي طبقها الآسيويون الشرقيون من دون تردد.

إن غياب الأسواق في الأقطار النامية يتضمن بالضرورة أن الأسعار لا تفشل في كشف واقع شح الموارد والمنتجات فحسب، بل إنها تفشل أيضاً في أداء دورها التنسيقي. وهذا يعني أن الدولة ينبغي أن تتولى هذا الدور. وقد أظهر ذلك جيداً تولي الدولة استثمارات ما قبل الإنتاج وما بعد الإنتاج في مراحل مهمة في عملية التنمية عندما فشلت الأسواق في خلقها. واستناداً إلى نظرية النمو المتوازن ليس ثمة معنى لتطوير صناعة الفولاذ إذا لم تكن هناك صناعة استعمال الفولاذ. وإذا انتظرت كلتاهما فلن يتحقق أي منهما(١٧).

إذا كانت صناعة فولاذ واسعة ضرورية، ومعها صناعة استعمال فولاذ واسعة تستثمر عوائد الوفرة المتزايدة، فإن خيبات السوق ستمنع إمكانية تأسيس هاتين الصناعتين. لا توجد في الأقطار النامية أسواق تستطيع منع المخاطر المتأصلة في هذه الصناعات. ولا يستطيع صاحب مشاريع

بمفرده أو مجموعة من أصحاب المشاريع جمع ذلك النوع من الأموال لتولي تنفيذ هذه المشاريع في معظم الأقطار النامية. ويمكن معالجة هذه المشكلات حقاً عن طريق التجارة، غير أن ثمة صناعات كثيرة لا تشكل التجارة حلاً لها. إن اعتبار مجموعة القطاعات في أقطار شرقي آسيا التي مثلت قطاعات الانطلاق كصناعات النسيج والأحذية والمنتجات الرياضية واللعب كانت هذه هي القطاعات التي لم تكن فيها اقتصادات الوفرة و/أو فشل التنسيق واضحة وحلت التجارة معظم مشكلاتها المتعاظمة. ولا شك في أن النشاطات المنتجة للسلع الوسيطة (Intermediate) لعبت دوراً مهماً في دعم صناعات الانطلاق وفي تعزيز تعميق الخبرة الصناعية في هذه البلدان. لقد كان استيراد هذه المدخلات بديلاً سيئاً، لأنه لم يكن ليدعم الروابط الخلفية والأمامية كافة التي أدامت جهود تطوير الصناعة. إن مجهزي السلع الوسيطة لا يستطيعون مراراً الحصول على المنافع كافة التي تقدمها زيادة إتاحتها. وهنا حيث أدى تدخل الدولة إلى تحسين العلاقة بين المستعملين والمنتجين تسود مزايا القرب. وفي ماليزيا يعتقد أن إنتاج السيارات قدم نتائج جانبية مهمة لمنتجي قطع الغيار جعلت صناعة السيارات في النهاية أكثر ربحية وشجعت النشاطات الصناعية الأخرى وعززتها.

لقد فشلت هذه السياسات الصناعية في أقطار نامية كثيرة وانتهى بها الأمر إلى تقديم استثمارات تحت الهامشية، واستسلمت إلى نشاطات البحث عن الريع وإلى الفساد. لماذا إذن نجحوا في الأقطار الأسيوية الشرقية؟ كانت لديهم حتماً بعض الظروف الأولية القوية جداً التي عملت لصالحهم مثل قوة العمل المتعلمة جيداً والمجتمع المتماسك، غير أن المرء لا يستطيع المبالغة في أهمية هذه السياسات والطريقة التي نفذت بها والبيئة العامة التي ضمنتها تلك البلدان بعناد. وتوجد أيضاً بعض العوامل المساهمة. وتشمل هذه حقيقة أن معظم قرارات الاستثمار قد تركت للشركات غير أنها تأثرت بقوة بتدخل الدولة. وثانياً، أسست الدولة شبكة متقنة من التشاور بين الشركات التجارية وبينها. وثالثاً، ارتكبت الدولة أخطاءً ولكن يبدو أنها كانت صريحة ومرنة. لقد أحدثت تغييرات كبيرة، ولم تمارس الضغط، ولم تفرض رأيها على العمل التجاري. و رابعاً، لم تنتخب الدولة الفائزين بل اختارت استراتيجية تنمية رابحة. وخامساً، تجنبت الإدارة الجزئية للاقتصاد. وحتى عندما حددت الدولة الصناعات للدعم تركت دعم الصناعة المختارة لتقدير المصارف. وسادساً، يبدو أن السياسات الصناعية قد ركزت ليس على اختيار الرابحين بقدر ما ركزت على التعامل مع خيبات السوق حيث المنافع الاجتماعية والتكاليف الاجتماعية تختلف عن المنافع والتكاليف الخاصة. إن تشجيع نقل التقانة وضمان التدريب مثالان حيث شعرت الدولة أن السوق لن يستثمر على نحو كاف في هذه النشاطات، لأن الشركات الخاصة لا تستطيع تخصيص عائدات استثماراتها. إن اختيار الرابحين يستعيد صورة الدولة وهي تختار من مجموعة ثابتة من المرشحين. هذه الصورة تفشل في تقدير أهمية دور الدولة في تحفيز روح المخاطرة التجارية عندما تدخلت لسد الفجوة القائمة في هذه المهارات في المراحل الأولى من التنمية.

٢- تشجيع التعاون

عندما تنتشر خيبات السوق لا يقود السعي الشخصي لتحقيق المصلحة الذاتية إلى المصلحة العامة. وعلى الدولة أن تتدخل للتوفيق بين المصلحة الخاصة والمصلحة العامة. وقد أدركت أقطار شرقي آسيا في وقت مبكر أن للشركات معلومات أفضل منها عن الاستثمار، غير أنه يمكن توسيع قاعدة المعلومات هذه وتحسينها. لقد طورت اليابان، على سبيل المثال، مجالس الأعمال التجارية النظامية وغير النظامية التي جمعت شركات الأعمال والحكومة معاً. وعملت هذه المجالس جيداً لأنها طويلة الأمد واعتمدت على تطوير علاقات مستديمة وسمعة رفعت العوائد الطويلة المدى للتعاون فوق المكاسب القصيرة المدى بسبب السعي لتحقيق المصالح الخاصة. وحاول قليلون الغش والاستغلال وهم يعرفون أنهم قد يتعرضون للنبذ. ويورد كثيرون العوامل الثقافية هنا بوصفها السبب الرئيس لنجاح الجهد التعاوني. ويجادل شتيغليتز بأن هذا ليس صحيحاً لأن أقطاراً كثيرة ذات ثقافات مشابهة لثقافة اليابان لم تكن ناجحة على نحو مماثل[١٨]؟

لقد كافأت الدولة الأمانة وعاقبت عدم الأمانة. وخلق التعاون أموالاً وضعت الدولة اليد عليها ووزعتها كمكافآت للسلوك التعاوني، وقللت الإفلاسات مانحة الشركات التجارية الأمن الطويل المدى. وزاد تقييد الائتمان قيمة القروض لمن يستطيعون الحصول عليها. ومنح استقرار النظام السياسي أهمية أكبر إلى المشاركات الطويلة الأمد وإلى سمعة الحوافز وفعاليتها. إن «تكتلات الكساد» التي أسستها الحكومة في أثناء الإنكماشات لتجنب مشكلة القدرة الفائضة في الصناعات كثيفة رأس المال، أمثلة ممتازة على استعمال التعاون لمعالجة المشكلات العويصة حيث يؤدي العمل المنفرد إلى نتائج كارثية للجميع.

وتقدم أسواق الأيدي العاملة ورأس المال أمثلة أخرى على أهمية التعاون. وقد خلقت احتمالات ومكافآت التشغيل الطويلة الأمد الإطار التعاوني الضروري الذي مكن العمال من الشعور وكأنهم يشاركون في ملكية المشروع مما قلل تكاليف التنصل من المسؤولية والمتابعة. وبالإضافة إلى ذلك فإن احتساب الأجور بحسب المجموعة بدلاً من الأداء الفردي مكن كل عامل من مراقبة زملائه، وأشار إلى أهمية السلوك التعاوني. وعندما يشعر العمال أن مصالحهم تتزامن مع مصالح المالكين فلن يكون من غير المحتمل مقاومة ابتكارات الإنتاجية الطويلة الأمد التي تزيد الأرباح أو حتى الابتكارات التي تنطوي على أساليب تؤدي إلى الاستغناء عن الأيدي العاملة.

إن حقيقة أنه سمح للمصارف بامتلاك حصص في الصناعات شجع مشاركتها في شؤون تلك الشركات عندما واجهت المتاعب. وقلل ذلك المخاطر المتأصلة في تمويل القروض، وخلق تزامناً في المصالح بين المقرضين والمقترضين.

٣- إدارة المنافسة

يواجه تشجيع التعاون خطر خلق التواطؤ لرفع الأسعار وتقييد الإنتاج والدخول. وهناك دائماً خطر سلوك البحث عن الريع والفساد عندما تمارس الحكومة الصلاحيات التقديرية. وقد زادت رعاية التنافس الكفاءة، وقللت احتمال سوء استعمال الصلاحيات التقديرية. وتعامل الآسيويون الشرقيون مع المنافسة من حيث فعاليتها وليس من حيث عدد الشركات ومن حيث الحصيلة وليس العملية. ورعت الدولة المسابقات ضمن الشركة وبين الشركات. وكوفيء من نجحوا (الشركات التي حققت صادرات أكثر بالمقارنة مع الشركات الأخرى حصلت على قروض أكثر بمعدلات فائدة أقل ورسوم جمركية واستثناءات ضريبية أعلى). وتم توضيح معايير النجاح وحددت قواعد التنافس على نحو واضح بما فيها تلك القواعد التي تتولى تقويم الأداء. وقلل النظام مجال التعسف والفساد.

٤- النمو المنصف

اتبعت السياسة الصناعية في شرقي آسيا جهداً حازماً لإعادة توزيع الثروة، وطبقت معظم الأقطار في المنطقة إصلاحات زراعية، ووازنت العلاقات التي تحكم الشؤون الحضرية والريفية وعلاقات رأس المال والقوة العاملة. لقد أثمرت حقاً موازنة الفرص والقدرات. ومنحت زيادة الدخل والتعليم في المناطق الريفية القوة الشرائية للحصول على السلع المنتجة محلياً، والقدرة على زيادة الادخار والاستثمار في الاقتصاد الداخلي. وأدى التعليم العالي إلى تزويد العمال والموظفين الأكفاء المستمر لتولي إدارة الحاجات المتنامية للصناعة والحكومة. وأدام التوزيع المتساوي للدخل والثروة والفرص الاستقرار السياسي في هذه البلدان. وعلى النقيض منها شرعت أقطار أمريكا اللاتينية بتطبيق سياسات الاستيراد الاستبدالي ضمن الفروق القائمة في الدخل والثروة. إن لمن يمتلكون القوة الشرائية ميولاً هامشية منخفضة لشراء السلع المحلية، وعندما وفروا خصصوا مدخراتهم للاستثمار غير الإنتاجي (المضاربة في العقارات) في داخل البلاد وشراء السلع الكمالية من الخارج. استمرت اللاتوازنات الواسعة وأدت إلى زعزعة استقرار معظم البلدان في المنطقة. لقد فشلت سياسات الاستيراد الاستبدالي في أمريكا اللاتينية في حين مهدت السياسات في شرقي آسيا السبيل للتحول الضخم لاقتصاداتها.

وأدى استهداف التوزيع المتساوي للدخل إلى أجور أعلى، غير أنها لم تقلل معدلات الادخار العالية. ورافق الأجور الأعلى (أجور الكفاءة) ازدياد الإنتاجية وولدت المعدلات العالية للمكافآت معدلات الادخار العالية في مداخيل العمال على الرغم من التوزيع الأكثر تساوياً للموارد. ومنع تثبيط الاستثمار في العقارات ارتفاع أسعار المساكن، كما أدى إلى ازدياد الاستثمار في الأصول الإنتاجية.

وشكل السعي المبكر لتحقيق محو الأمية للجميع حجر الزاوية في سياسات التوزيع الحكومية. وشجعت تلك السياسات مساواة أكبر، وقلل التأكيد على محو الأمية بين النساء الخصوبة والضغوط

السكانية وزاد تزويد القوة العاملة المتعلمة. وأدى العمل الإيجابي في أندونيسيا وتايلاند إلى حماية السكان المحليين، وأفشل أي لاتوازنات كان بالإمكان أن تنشأ بسبب القدرات والفرص اللامتماثلة.

لقد نسفت التجربة الآسيوية الشرقية الصراع المفترض بين النمو والمساواة. وولدت معدلات النمو العالية الموارد اللازمة للاستعمال في تعزيز المساواة مثلما أدام التوزيع الأكثر تساوياً للموارد والفرص معدلات النمو العالية[١٩].

٥- النمو بقيادة التصدير

كان الآسيويون الشرقيون في وقت مبكر قلقين من أن مؤشرات الربح الناجمة عن فشل السوق قد لا تكون الإشارات المناسبة لتخصيص الموارد والاستثمار. ووجدوا سريعاً أن الصادرات تقدم مقياساً أفضل وأن أداء المبيعات الداخلية ليس مقياساً جيداً للكفاءة لأنه قد ينتج من وضع الاحتكار للشركة في السوق الداخلية. وللسبب نفسه قد تكون الأرباح نتيجة قوى مشابهة وتمثل تحولاً من المستهلكين بحيث لا يمكن استعمالها كمقاييس للكسب الاجتماعي، إضافة إلى اعتبار الناجحين في التنافس الخارجي أكثر كفاءة. غير أن المصارف تفضل عادة تمويل العمليات الداخلية لأنها أقل اتساماً بالمخاطرة. وركزت الحكومات في شرقي آسيا على دعم الصادرات عن طريق تصحيح خيبات السوق المتأصلة في المال المصرفي والتعرفات الجمركية والقيود الأخرى على الصادرات. ولقد أسست الدولة إعانات مستندة إلى الأداء وأقامت مجموعة نشاطات لدعم التصدير، منفذة ذلك عن طريق إقامة البُنى التحتية والوصول التفاوتي إلى القروض والنقد الأجنبي والإجازات والإجراءات التنظيمية الأخرى المصممة لتعزيز سمعة صادرات البلد وتطوير أسواق التصدير، ولم يساعدوا بزيادة مربحية التصدير قياساً إلى المبيعات الداخلية كما يرى البعض، ويبدو أنهم اتخذوا بعض المبادرات المباشرة لفتح الأسواق وزيادة قيمة الصادرات.

إن نجاح أقطار شرقي آسيا في عقد الستينيات وإلى عام ١٩٩٦ وفشل بعض الدول في المنطقة في إدارة الأزمة المالية في أواخر عقد التسعينيات وإحباطها أديا إلى إثارة الشك حول النموذج اللامركزي القياسي للأسواق. وقد تحدى التقدم في النظرية الاقتصادية أيضاً التفسير المفرط في التبسيط ووصفات السياسة التي طرحها علم الاقتصاد الكلاسيكي الجديد.

ثالثاً- دور الدولة في التنمية الاقتصادية العربية

تشير تجربة شرقي آسيا بجلاء إلى دور الدولة الواضح في دعم التنمية وتسريعها. لم تحل الدولة في شرقي آسيا محل السوق، بل أكملته وضمنت أن للسوق مكاناً غير أنها أبقته في المكان الصحيح.

لقد أدركت حكومات شرقي آسيا قيود الأسواق وخيباتها في أن تؤدي إلى النتائج المرغوبة، وتأكدت من تصحيح تلك الخيبات وتعويضها. وتابعت هذه الحكومات مجموعة سياسات ومبادرات لخصناها آنفاً. وستشكل هذه قاعدة تحليلنا للدروس التي يستطيع العرب استنتاجها من تجربة شرقي آسيا.

أولاً، وقبل كل شيء أعطت أغلبية دول بلدان شرقي آسيا الأولوية للاقتصاد قبل السياسة. أما في معظم الأقطار العربية فإن أسبقية الأولويات غير الاقتصادية لافتة للنظر. ليس المقصود أن المسائل الاقتصادية ليست مهمة، بل ان الأولويات الأعلى ممنوحة للشؤون غير الاقتصادية. لقد كرست بلدان شرقي آسيا، ولا سيما كوريا الجنوبية، معظم سياساتها وطاقاتها في اتباع أهداف اقتصادية صارمة ومحددة تحديداً واضحاً. وبوسع الدول العربية إعادة النظر في أولوياتها مانحة الأسبقية للأهداف الاقتصادية.

ثانياً، اتبعت معظم أقطار شرقي آسيا سياسات نجم عنها استقرار اقتصادي كلي عام. وفي حين أن عدداً من الأقطار العربية تمكن من تحقيق بيئات اقتصادية كلية مستقرة لكن ما يزال عدد قليل منها يواجه صعوبة في موازنة الميزانيات حيث يمثل العجز نسبة مئوية عالية من إجمالي الناتج المحلي، ولا سيما في لبنان والأردن والعراق. إن معدلات النمو الحقيقية للدخل للفرد الواحد سلبية على نحو فاضح في عدة أقطار عربية، ومتدنيّة في أقطار عربية أخرى. ويظهر في لبنان والكويت وسوريا والإمارات العربية المتحدة انخفاض في معدل الدخل الحقيقي للفرد الواحد. وظهرت في الأردن وسوريا معدلات نمو إيجابية تبلغ أقل من واحد في المائة في حوالي أواخر عقد التسعينيات، في حين شهد البلدان كلاهما معدلات سلبية في أوائل عقد التسعينيات. ولا تظهر سوى مصر وتونس معدلات نمو حقيقي محترمة للدخل الفردي طوال الفترة.

ثالثاً، في حين نظمت أقطار شرقي آسيا أسواقها لتضمن أن تعمل على نحو مناسب، فإن معظم الأقطار العربية إما بالغت في تنظيم أسواقها وخنقت أداءها الكفوء، أو تركتها تعمل باضطراب. ولكن ثمة مقاربة وسيطة فاتت معظم الأقطار العربية. إنها الموازنة بين الفوضى والمبالغة في التنظيم الضروري، ومع ذلك فإنها غائبة عن معظم الأسواق العربية. وهناك بعض الأقطار العربية التي يبدو أنها تبنت منطق «إجماع واشنطن» واتبعت بلا تحفظ إجراءات الخصخصة والدينامية التنافسية بإلغاء الضوابط التنظيمية غير المضمونة العواقب التي لا تحقق سوى النجاح المحدود.

رابعاً، واضح أن جزءاً من نجاح نموذج التنمية في شرقي آسيا هو المحاولة المتعمدة من جانب الحكومات في المنطقة لخلق الأسواق حين لا تكون موجودة. وهناك أمثلة كثيرة حيث خلقت حكومات شرقي آسيا أسواقاً رأسمالية ومؤسسات ادخار في المناطق الريفية. وثمة أمثلة قليلة على

نجاحات في هذا المجال في بعض أقطار الخليج ومصر وتونس، غير أن فعالية هذه الأسواق وكمال الأسواق في المنطقة العربية ما يزالان متدنيين ويمكن تحقيق ما هو أفضل بكثير لتحسين الحالة.

خامساً، يرتبط جزء كبير من نجاح نموذج شرقي آسيا بقدرة حكومات المنطقة على توجيه الاستثمار نحو قطاعات النمو العالي والتصدير العالي. ولسوء الحظ ان السجل العربي في هذا الصدد محدود وناقص. إن الطاقة التصديرية للمنطقة العربية عدا النفط محدودة. غير أن بلداً مثل فنلندا يبلغ عدد سكانه أقل من ستة ملايين نسمة استطاع تصدير ما يعادل أكثر من الوطن العربي كله من الصادرات غير النفطية. وقد استثمرت العربية السعودية وأقطار الخليج أموالاً طائلة في البُنى التحتية، وأقامت مجمعات بتروكيميائيات ضخمة في ينبع وجبيل وجبل علي وغيرها. وكانت تلك نشاطات مهمة تخالف ما كان سائداً، فنجحت بإقامة أركان النمو الاقتصادي، غير أنها لم تنجح بتعزيز قاعدة اقتصادية للمزيد من التصنيع. ولم ينجح العرب لأسباب مختلفة بتكوين شراكات فعالة مع الشركات المتعددة الجنسية لدعم الصادرات العربية. إن جزءاً من المشكلة هو نظام الحوافز الذي لم يستهدف الصادرات.

سادساً، لم تنجح الدول العربية بتأسيس بيئة ملائمة للاستثمار الخاص والمبادرات الخاصة. ونفذت خطط الخصخصة تحت التهديد بالإكراه وكثيراً ما انطوى ذلك على الاستيلاء على الأصول وعمليات التحويل الخفية والنفور من الاستثمار الأجنبي. ويبقى القطاع الخاص في معظم البلدان العربية محدوداً ومعرقلاً ومختل الوظائف. وما تزال الشراكات بين القطاعين العام والخاص والمجموعات البنائية ومراكز التفوق والحاضنات التقانية نادرة. صحيح حقاً أن نطاق القطاع العام في معظم البلدان العربية قد تقلص كثيراً غير أن هذه المسألة الآن ليست حصصاً في إجمالي الناتج المحلي، بل هي الفعالية والروابط بين المجالين. إن ما يثير قلقي هو أن حكومات كثيرة تتخلى عن أصولها ومرافقها (Assets) من دون أن تضمن العمل الصحيح للعلاقة الناشئة الجديدة.

سابعاً، نجحت معظم أقطار شرقي آسيا بعكس نتائج السوق غير المتكافئة وأسست الآليات التي وزعت الموارد على نحو أكثر اتصافاً بالتساوي. ونجحت الدول في المنطقة بلا استثناء بتنفيذ برامج واسعة النطاق للإصلاح الزراعي أدت إلى توزيع ملكية الأراضي على الفلاحين وخلقت قوة شرائية كبيرة في المناطق الريفية أدامت فيما بعد طاقات التصنيع المحلية ومعدلات الادخار العالية. إن التباينات في الدخل والثروة ضمن أقطار المنطقة العربية وفي ما بينها موجودة. وثمة حاجة ماسة إلى توازن أكثر بين المراكز الريفية والحضرية وبين الطبقات والمناطق وبين الأقطار. ولا يمكن تصور أن أي تصنيع ناجح يمكن أن يحدث في المنطقة من دون توزيع أكثر عدلاً للدخل والثروة، وبرامج لإعادة توزيع الفرص على نطاق كبير. المهم أيضاً تأسيس شبكة أمان اجتماعي عريضة القاعدة ومربحة قياساً إلى النفقات يمكنها استيعاب آثار برنامج إعادة الهيكلة الاقتصادية الجديد وتخفيفه.

ثامناً، قللت أقطار شرقي آسيا إلى الحد الأدنى السلوك الساعي لكسب الريع وخلقت نظام خدمة مدنية مستنداً إلى الكفاءة. ولسوء الحظ ان سلوك السعي للريع في المنطقة العربية متأصل والبيروقراطيات مترهلة وتهيمن في تعيين الموظفين وترقيتهم وطردهم من العمل معايير كثيرة لا تستند إلى الكفاءة. إن إدارة التنمية الاقتصادية الفعالة والمستدامة تتطلب دوراً للدولة يكون فعالاً ومنتشراً. إنه حقاً دور مختلف عن الدور السائد حالياً، ويتطلب بيروقراطية مكرسة وكفوءة ومعتمداً عليها كثيراً، بيروقراطية غير فاسدة تدفع فيها أجور جيدة وقوية الحوافز، مع تصور واضح ومعايير أداء جلية.

معهد التخطيط القومي (تابع)

السيدة نادرة عبد الحليم وهدان
أستاذة ومستشارة مدير مركز التخطيط الاجتماعي
مدينة نصر – طريق صلاح سالم
ص.ب. ١١٧٦٥
القاهرة، جمهورية مصر العربية
هاتف: ٤٠١٧٣٩٣-٢٠٢
بريد إلكتروني: inplo@idsc1.gov.eg

السيد مصطفى أحمد مصطفى
أستاذ ومستشار
مدينة نصر – طريق صلاح سالم
ص.ب.: ١١٧٦٥
القاهرة، جمهورية مصر العربية
هاتف: ٢٦٣١٠٥٣-٢٠٢
فاكس: ٢٦٣٤٧٤٧-٢٠٢

السيدة إيمان أحمد الشربيني
خبيرة في مركز التخطيط الصناعي
مدينة نصر – طريق صلاح سالم
ص.ب.: ١١٧٦٥
القاهرة، جمهورية مصر العربية
هاتف: ٦٣٦٨٣٤٦-٢٠٢

السيد صادق رياض أبو العطا
خبير اقتصادي
مدينة نصر – طريق صلاح سالم
ص.ب.: ١١٧٦٥
القاهرة، جمهورية مصر العربية
هاتف: ٢٦٣٩٦٣٠-٢٠٢

السيدة مجدة إمام حسنين
أستاذة مساعدة
مدينة نصر – طريق صلاح سالم
ص.ب.: ١١٧٦٥
القاهرة، جمهورية مصر العربية
هاتف: ٢٦٢٧٨٤٠-٢٠٢

السيد أحمد عبد العزيز أحمد البقلي
خبير في مركز التخطيط الإقليمي
مدينة نصر – طريق صلاح سالم
ص.ب.: ١١٧٦٥
القاهرة، جمهورية مصر العربية
هاتف: ٢٦٢٧٨٤٠/٤٠١٧٣٩٠-٢٠٢
فاكس: ٢٦٢١١٥١/٢٦٣٤٧٤٧-٢٠٢
بريد إلكتروني: ahmed bakly@hotmail.com

السيد محمد سمير مصطفى محمد حسين
مستشار وأستاذ جامعي
معهد التخطيط القومي
مدينة نصر – طريق صلاح سالم
ص.ب.: ١١٧٦٥
القاهرة، جمهورية مصر العربية
هاتف: ٦٣٢٧٣٣٠-٢٠٢

السيدة نيفين عبد العزيز حسين
مساعدة باحث

السيدة داليا رضا العدل
باحثة مساعدة
مدينة نصر – طريق صلاح سالم
ص.ب.: ١١٧٦٥
القاهرة، جمهورية مصر العربية
هاتف: ٢٧٤٨٤٦٠-٢٠٢
فاكس: ٢٧٢٤٨٠٨-٢٠٢
بريد إلكتروني: dodoreda@hotmail.com

اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا
(الإسكوا) (تابع)

السيد أحمد حمودة
رئيس وحدة القضايا الاجتماعية المتعددة الأبعاد
شعبة قضايا التنمية الاجتماعية وسياساتها
هاتف: ٩٦١-١-٩٨١٣٠١
فاكس: ٩٦١-١-٩٨١٥١٠
بريد إلكتروني: ahammouda@escwa.org.lb

السيد جورج القصيفي
رئيس قسم التنمية البشرية
شعبة قضايا التنمية الاجتماعية وسياساتها
هاتف: ٩٦١-١-٩٨١٣٠١
فاكس: ٩٦١-١-٩٨١٥١٠
بريد إلكتروني: gkossaifi@escwa.org.lb

السيدة كارولين حكيم
باحثة
شعبة قضايا التنمية الاجتماعية وسياساتها
قسم التنمية البشرية
هاتف: ٩٦١-١-٩٨١٣٠١
فاكس: ٩٦١-١-٩٨١٥١٠
بريد إلكتروني: chakim@escwa.org.lb

السيد محمد فقيه
مساعد إداري
وحدة القضايا الاجتماعية المتعددة الأبعاد
هاتف: ٩٦١-١-٩٨١٣٠١
فاكس: ٩٦١-١-٩٨١٥١٠
بريد إلكتروني: mfakih@escwa.org.lb

معهد التخطيط القومي

السيد حسام محمد مندور
مدير مركز التخطيط الصناعي
مدينة نصر - طريق صلاح سالم
ص.ب.: ١١٧٦٥
القاهرة، جمهورية مصر العربية
هاتف: ٢٠٢-٣٧٨٥٤٦٨
فاكس: ٢٠٢-٢٦٢١١٥١

السيد عثمان محمد عثمان
مدير معهد التخطيط القومي
القاهرة، جمهورية مصر العربية
هاتف: ٢٠٢-٢٦٢٧٣٧٢
فاكس: ٢٠٢-٢٦٣٤٧٤٧
بريد إلكتروني: mosman@idsc.net.eg

السيد سيد محمد أمين
مدير التخطيط العمراني
مدينة نصر - طريق صلاح سالم
ص.ب.: ١١٧٦٥
القاهرة، جمهورية مصر العربية
هاتف: ٢٠٢-٦٣٦٨٣٤٦

السيد محمود محمد عبد الحي صلاح
أستاذ الاقتصاد ومدير مركز العلاقات الاقتصادية الدولية
مدينة نصر - طريق صلاح سالم
ص.ب.: ١١٧٦٥
القاهرة، جمهورية مصر العربية
هاتف: ٢٠٢-٢٦٢٥١٨٦

السيد عبد القادر محمد دياب
مستشار
مدينة نصر - طريق صلاح سالم
ص.ب.: ١١٧٦٥
القاهرة، جمهورية مصر العربية
هاتف: ٢٠٢-٢٦٣١٠٥٣
فاكس: ٢٠٢-٢٦٣٤٧٤٧

السيد محمد حمدي إبراهيم المسلماني
مدرس مساعد
مدينة نصر - طريق صلاح سالم
ص.ب.: ١١٧٦٥
القاهرة، جمهورية مصر العربية
هاتف: ٢٩٨٦٧٣٤
بريد إلكتروني: Mohammad-en@hotmail.com

السيد موسى شتيوي
الجامعة الأردنية
عمّان، المملكة الأردنية الهاشمية
هاتف: ٢:٥٦٦٦١٢-٦-٩٦٢
فاكس: ٥٦٦٦١٢٣-٦-٩٦٢
بريد إلكتروني: mjcsre.go.com.Ho

السيد طه عبد العليم طه
نائب مدير
مركز الدراسات السياسية والإستراتيجية
مؤسسة الأهرام
القاهرة، جمهورية مصر العربية
هاتف: ٦٦٧٨٨٧٥-٠١٠ أو ٥٧٨٦٢٢٤-٢٠٢
فاكس: ٥٧٨٦٨٣٣/٥٧٨٦٢٢٤-٢٠٢
بريد إلكتروني: talem@ahram.org.eg

السيدة سارة بن نفيسة
باحثة
معهد بحوث التنمية - فرنسا IRD
القاهرة، جمهورية مصر العربية
هاتف: ٧٣٥٤٢٤٠-٢٠٢
بريد إلكتروني: sbnefissa@link.net

السيدة فرانسواز كليمانت
باحثة
المركز الفرنسي للدراسات الاقتصادية والقانونية
CEDEJ
القاهرة، جمهورية مصر العربية
هاتف: ٧٩٤٠٨٢٢-٢٠٢
بريد إلكتروني: Frclem@hotmail.com

السيد حسام عبد ربه
محرر صحفي
مجلة "آخر ساعة"
القاهرة، جمهورية مصر العربية
هاتف: ٤٨٢٢٤٣٣-٢٠٢
نقال: ٠١٠٦٥٧١٩٦٨
فاكس: ٥٧٨٢٥١٠/٥٢٠-٢٠٢
بريد إلكتروني: houssam 01@hotmail.com

السيد جودة عبد الخالق
أستاذ في كلية الاقتصاد والعلوم السياسية
القاهرة، جمهورية مصر العربية
هاتف: ٥١٦٤٦٥٨-٢٠٢
فاكس: ٧٥٤٥٨٩١-٢٠٢
بريد إلكتروني: nile@link.net

السيد حسن كريَم
الجامعة الأميركية في بيروت
بيروت - الجمهورية اللبنانية
هاتف: ٣٠٦١٨٦٠١-٩٦١
فاكس: ٧٤١٤١٢-١-٩٦١
بريد إلكتروني: kravem@aub.edu.lb

دال- الهيئات المنظمة

اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا
(الإسكوا)

السيد عقيل عقيل
مدير شعبة قضايا التنمية الاجتماعية وسياساتها
هاتف: ٩٨١٣٠١-١-٩٦١
فاكس: ٩٨١٥١٠-١-٩٦١
بريد إلكتروني: akilakil@escwa.org.lb

السيدة فاطمة سبيتي قاسم
رئيسة وحدة المرأة والتنمية
شعبة قضايا التنمية الاجتماعية وسياساتها
هاتف: ٩٨١٣٠١-١-٩٦١
فاكس: ٩٨١٥١٠-١-٩٦١
بريد إلكتروني: fkassem@escwa.org.lb

السيد أحمد عبد الغفار المغازي
رئيس الإدارة المركزية للاستثمار
وزارة التخطيط
١٠ شارع سامي عبد العال - مدينة نصر
القاهرة، جمهورية مصر العربية
هاتف:٢٠٢-٢٩٠٤٥٨٣

السيد معتصم راشد
مستشار اقتصادي
الصندوق الاجتماعي للتنمية
رئاسة مجلس الوزراء
القاهرة، جمهورية مصر العربية
هاتف: ٢٠٢-٧٩٦٤٠٢٢ ٢٠٢-٧٩٤٠٠٧٧
فاكس: ٢٠٢-٧٩٥٦٢٨/٧٩٦١٦٦٠
بريد إلكتروني: m-rashed@hotmail.com

السيدة سلوى شعراوي جمعة
أستاذة السياسات العامة
مديرة مركز دراسات الإدارة العامة
كلية الاقتصاد والعلوم السياسية
جامعة القاهرة
القاهرة، جمهورية مصر العربية
هاتف: ٢٠٢-٥٧٠٨٠٩١
فاكس: ٢٠٢-٥٧١١٠٢٠
بريد إلكتروني: sgomaa@cics.fcps.cun.eg

السيدة فوزية شهاب
أخصائي أول شؤون المرأة
وزارة العمل والشؤون الاجتماعية
المنامة، دولة البحرين
هاتف: ٦٨٥٠٩٠-٦٨٨٥١١
فاكس: ٦٨٣٢٥٥

السيد صالح عزب شرف
جمهورية مصر العربية
هاتف: ٢٠٢-٦٣٣٣٧٣١
بريد إلكتروني: Saleh-Azeb@hotmail.com

السيدة هدى محمد شميس
باحثة اقتصادية
الصندوق الاجتماعي للتنمية
القاهرة، جمهورية مصر العربية
هاتف: ٢٠٢-٣٣٠٠٥٨١/٠١٢٢٨٥٣٤٣٩

السيد شعيب حافظ الجمل
محامي
القاهرة، جمهورية مصر العربية
هاتف: ٢٠٢-٤٠٩٧٦٧٨

السيدة إيزيس إدوارد عبد الملك
باحثة اقتصادية
القاهرة، جمهورية مصر العربية
هاتف: ٢٠٢-٢١٨٠٦٢٨

السيد أنطوان حداد
خبير واستشاري مستقل
بيروت، الجمهورية اللبنانية
هاتف: ٩٦١-١-٥١٣٠٠٠/٥٠٢٠١١
فاكس: ٩٦١-١-٤٩٦٥٤٠
بريد إلكتروني: anthadad@cyberia.net.lb

السيد جهاد الزين
صحافي
جريدة النهار
بيروت، الجمهورية اللبنانية
هاتف: ٩٦١-١-٨١٢٧٣٤/٣-٨٥٥٨٩٩
فاكس: ٩٦١-١-٣٤٠٧٨٩
بريد إلكتروني: Jzein@cyberia.net.lb

السيد العقاد حسن علي
باحث ومترجم
مجلس الصداقة الشعبية - قسم ألمانيا
الخرطوم، السودان
هاتف: (القاهرة) ٠١٠-٥٦٣٩٢٨٢
بريد إلكتروني: akadhassan@hotmail.com

السيدة كارولين فرج
مديرة تحرير صحفية
ص.ب.: ٥٥٣
عمّان، المملكة الأردنية الهاشمية
هاتف: ٩٦٢-٧٩-٥٥٥٤٤٠
فاكس: ٩٦٢-٦-٥٨١٢١٣٣
بريد إلكتروني: cfmaalik@yahoo.com

باء- منظمات إقليمية ودولية

جامعة الدول العربية

السيدة ايناس سيد مكاوي
أخصائي إدارة المرأة - الإدارة الاجتماعية
القاهرة، جمهورية مصر العربية
هاتف: ٠٠٢-٠١٢-٢١٣٩٠٢٢
فاكس: ٢٠٢-٥٧٤٠٣٣١
البريد الإلكتروني: Mekawy@hotmail.com Enas

السيد نافع مطلوب عبد الرزاق
مدير ثان، إدارة التنمية الاجتماعية
القاهرة، جمهورية مصر العربية
هاتف: ٢٠٢-٥٧٧٧٥٠٣
فاكس: ٢٠٢-٥٧٤٠٣٣١

السيدة بديعة عبد الرحمن إسماعيل
مدير إدارة التنمية الاجتماعية
القاهرة، جمهورية مصر العربية
هاتف: ٢٠٢-٥٧٧٧٥٠٣
فاكس: ٢٠٢-٥٧٤٠٣٣١

منظمة العمل الدولية

السيد إبراهيم عوض
مدير مكتب منظمة العمل الدولية والفريق الاستشاري لشمال أفريقيا
٩ شارع د. طه حسين - الزمالك
القاهرة، جمهورية مصر العربية
هاتف: ٢٠٢-٣٩٩٩٣١٢
فاكس: ٢٠٢-٧٣٦٠٨٨٩
البريد الإلكتروني: awad@ilo.org

الوكالة الكندية الدولية للتنمية - سفارة كندا CIDA

السيدة منال الفونس الجندي
مسؤول التنمية
هاتف: ٧٩٤٣١١٠
فاكس: ٧٩٤٧٦٥٩
البريد الإلكتروني: manal-guindi@dfait-macci.gc.ca

جيم- مشاركون وخبراء

السيد محمد سيد سعيد
نائب مدير
مركز دراسات الأهرام
جريدة الأهرام القاهرة، جمهورية مصر العربية
هاتف: ٢٠٢-٥٧٨٦١١٤
فاكس: ٢٠٢-٥٧٨٦٠٣٧
بريد إلكتروني: Mohamad-Said50@hotmail.com

السيد إبراهيم العيسوي
القاهرة، جمهورية مصر العربية
هاتف: ٢٠٢-٢٦٣٠٢٨٩
فاكس: ٢٠٢-٧٤٨٠٦٦٨

السيدة كريمة علي كريّم
أستاذة اقتصاد
جامعة الأزهر
القاهرة، جمهورية مصر العربية
هاتف: ٢٠٢-٥١٦٤٦٥٨
فاكس: ٢٠٢-٧٥٤٥٨٩١
بريد إلكتروني: nile@link.net

السيد حاتم عبد الجليل القرنشاوي
عميد كلية التجارة
جامعة الأزهر
القاهرة، جمهورية مصر العربية
هاتف: ٢٠٢-٢٦٠١٥٧١/٢٦٣١١٠٠
فاكس: ٢٠٢-٢٦٣١١٠٠
بريد إلكتروني: ecc@gega.net

المرفق

قائمة المشاركين(*)

ألف- البرلمانيون

مجلس النواب الأردني

السيد محمد حمدان المصالحة
أمين عام مجلس النواب
عمّان، المملكة الأردنية الهاشمية
هاتف: ٥٣٤٨٦٦٤
فاكس: ٥٦٨٥٩٧٠

الاتحاد البرلماني العربي

السيد نور الدين بوشكوج
الأمين العام
ص.ب.: ٤١٣٠
دمشق، الجمهورية العربية السورية
هاتف: ٦١٣٠٠٤٢/٣
فاكس: ٦١٣٠٢٢٤/٣

Canadian Parliamentary Center

السيدة اليسار سروع
Senior Associate
36 CROSSPOINTE AVE
NEPEAN, OWT K2G 6N4
Canada
هاتف: ٦١٣-٨٢٥٠٧١٧
بريد إلكتروني: esarrooh@yahoo.com
esarrooh@hotmail.com/

مجلس الأمة الكويتي

السيد ناصر الصانع
عضو مجلس الأمة
ص.ب.: ٧١٦ الصفاة، الكويت ١٣٠٠٨
دولة الكويت
هاتف: ٩٦٥-٢٤٣٩٢٩٥
فاكس: ٩٦٥-٢٤٦٠٩٥٩
بريد إلكتروني: naser@alsane.com

مجلس النواب اللبناني

السيد عاطف مجدلاني
نائب في مجلس النواب اللبناني
بيروت، الجمهورية اللبنانية
هاتف: ٠١-٩٩٧٧٧٧
فاكس: ٠١-٩٩٧٧٧٧
بريد إلكتروني: amajda@inco.com.lb

مجلس النواب اليمني

السيد جعفر سعيد باصالح
نائب رئيس مجلس النواب
ص.ب.: ١٩٧٨٨٠
صنعاء، الجمهورية اليمنية
هاتف: ٩٦٧-١-٢٦٦٣١٣
فاكس: ٩٦٧-١-٢٦٧٧٧٨
بريد إلكتروني: jbasaleh@y.net.ye

(*) صدرت كما وردت من القسم المعني.

(١٦) هناك حاجة ملحة إلى دراسات وبحوث تعكس الخصوصيات الثقافية والاجتماعية العربية والرؤى المستقبلية المنطلقة منها، وذلك في مجالات قضايا النوع، والديمقراطية وآليات المشاركة، ومكافحة الفقر.

(١٧) هناك حاجة إلى دراسة واقع منظمات المجتمع المدني في العالم العربي من حيث كيفية تكوينها، ومدى تعبيرها عن مختلف الفئات الاقتصادية الاجتماعية، ومدى انتشارها بين كافة مناطق الوطن، والقضايا التي تنشغل بها، ومصادر تمويلها، ومدى التزامها بمعايير الشفافية والمساءلة وديمقراطية الإدارة، والقيم الاجتماعية والمصالح التي تعبر عنها.

(١٨) هناك حاجة إلى دراسات جادة لكيفية تعبئة موارد محلية لتمويل أنشطة وأعمال منظمات المجتمع المدني في العالم العربي، ولكيفية التعامل مع موارد التمويل الأجنبية خاصة من حيث الالتزام بالأولويات الوطنية في التنمية والتشغيل ومكافحة الفقر، مما يقتضي أيضاً البحث في كيفية رفع القدرات التفاوضية لهذه المنظمات مع الجهات المانحة سواء كانت محلية أم أجنبية.

(٨) هناك حاجة إلى دراسات توضح كيفية رفع القدرات الفنية للبرلمانات العربية حتى تتمكن من الرقابة والمساءلة بفاعلية فيما يتعلق بالموازنات وبرامج التنمية ومكافحة الفقر، على أن تستخلص من هذه الدراسات مادة لعقد برامج تدريبية لرفع قدرات النواب، والأجهزة واللجان المعاونة لهم، على تحليل ومتابعة وتقويم مثل هذه المسائل.

(٩) هناك حاجة إلى دراسات تطبيقية (خاصة دراسات تحليل مضمون المواد الإعلامية في الوسائل المختلفة) عن الدور الفعلي الذي يلعبه الإعلام في قضايا الديمقراطية والتنمية ومكافحة الفقر.

(١٠) مطلوب دراسات تركز على الإصلاح الإداري والتنظيمي والمؤسسي في الدول العربية وانعكاسات ذلك على فرص التنمية ومكافحة الفقر، مع الاهتمام ببيان إشكاليات إعادة هيكلة المؤسسات وكيفية التغلب عليها.

(١١) كيف يمكن ترشيد واستخدام وإعادة تخصيص الموارد العربية من واقع عربي بحت ولتحقيق المصالح المشتركة لأقطار الوطن العربي؟ (مثلا كيف يمكن تحقيق التكتل الاقتصادي العربي والارتقاء بمستواه إلى مرتبة السوق العربية المشتركة؟).

(١٢) مطلوب دراسات موضوعية شاملة عن القيم الثقافية العربية وانعكاساتها على قضايا الحكم والتنمية ومكافحة الفقر.

(١٣) مفهوم الحكم ليس مجرد الإطار التنظيمي بجوانبه التشريعية والمؤسسية والإجرائية وإنما ما يكمن خلف هذا الإطار ويحيط به وبممارساته من قيم وفلسفة تنطلق منها السلوكيات، وأهداف يكون هناك سعي لتحقيقها، وآليات يتم هذا السعي من خلالها. وكلها أمور تحتاج إلى دراسات ومناقشات تفصيلية.

(١٤) إذا كنا نتفق على أن دور الدولة ودور السوق ليسا بديلين ولا بد من تكاملهما، إلا أنه من المطلوب وضع معايير لدور كل منهما، على أن تراعي هذه المعايير اختلاف ظروف الدول والمجتمعات ومراحل تقدمها، وهو ما يحتاج إلى دراسات نظرية وتطبيقية متطورة.

(١٥) العلاقة بين التقدم التكنولوجي وأنماط الاستثمار وفرص التشغيل ومكافحة الفقر تحتاج إلى دراسات ومناقشات مستفيضة تستجمع تخصصات متعددة، ولا بد أن تبدأ هذه الدراسات من تحليل واقع النمو في الاقتصادات العربية لمعرفة ما إذا كان مولداً، أو مقلصاً، لفرص التشغيل خاصة في ظل العولمة والاندماج في السوق العالمية.

النتائج والتوصيات العامة للاجتماع

بعد الكلمة التي ألقاها رئيس الجلسة فتح باب الحوار حول النتائج والتوصيات العامة لاجتماع الخبراء حول "الحكم والتنمية الاقتصادية والاقتصادية والاجتماعية ومكافحة الفقر"، واستمر هذا الحوار لما يقرب من ساعتين ونصف تم خلالها رصد وتسجيل مداخلات كل المشاركين، ثم تمت صياغة النتائج والتوصيات العامة لكل الجلسات على النحو التالي:

(١) جاء الجمع بين محاور الحكم والتنمية ومكافحة الفقر في جلسات هذا الاجتماع متناسقاً ويخدم بالفعل قضايا أساسية في المنطقة، ولكن غاب عن ذلك بُعد رابع لا يقل أهمية، ألا وهو البيئة أو المناخ السائد في المنطقة بفعل الممارسات الرافضة للسلام والتأثير السلبي لاستمرار التوتر والعنف في المنطقة على فرص تحقيق الحكم الصالح والديمقراطية والتنمية ومكافحة الفقر. ومن ثم لا بد من اهتمام بهذا البُعد وكيفية التعامل معه.

(٢) مطلوب الاهتمام بقضية توفير المعلومات ومصداقيتها ونشرها وإتاحتها حتى تتوفر قاعدة موضوعية لتفعيل مفاهيم الشفافية والمشاركة والرقابة والمساءلة.

(٣) هناك حاجة إلى مزيد من الدراسات والمناقشات المتعمقة لكيفية تحقيق الديمقراطية الحقيقية والإدارة الفعالة للدولة والمجتمع.

(٤) هناك حاجة لدراسة نقدية لمؤشرات الديمقراطية وكيف يمكن أن تكون تعبيراً حقيقياً عن مشاركة كل القوى الفاعلة في المجتمع دون حجر على بعضها أو استبعاده.

(٥) هناك حاجة لتعريف ودراسة الحكم الفاسد وآلياته وأساليبه، وانعكاساته السلبية على فرص التنمية ومكافحة الفقر.

(٦) هناك حاجة لتطوير وتكوين مؤشر عربي يقيس معايير الحكم الصالح، على أن تقوم بذلك جهة معتبرة موثوق بها في العالم العربي مع اختيار نوعية نخبة جيدة من الباحثين للقيام بذلك.

(٧) رغم الإسهامات التي شهدها هذا الاجتماع ما زالت هناك حاجة إلى دراسة مفصلة نظرية وتطبيقية عن علاقة الديمقراطية بالتنمية الاقتصادية والاجتماعية ومكافحة الفقر، فقد تعرضنا لهذه العلاقة بصورة إجمالية ما زالت تحتاج إلى التعمق والتأصيل النظري والتنزيل على الواقع، مع تحليل نقدي، سواء في الوطن العربي أو غيره من نماذج الدول في الغرب والشرق.

موضوعات الحلقات قد ركزت على جزئيات للموضوع، فإن طبيعة النقاش حول هذه الجزئيات ظلت دائما متجاوزة للجزئيات – دون إهمال أي منها – للكليات، وذلك ما يدعونا في هذه الجلسة الختامية إلى محاولة الوصول إلى استخلاصات عامة بشأن ما يستوجب مزيداً من البحث والدراسة مما يتصل بموضوع هذا اللقاء. وإذا جاز لي أن أبدأ في هذا الاتجاه بطرح بعض النتائج العامة المستخلصة مما طرح من موضوعات والمناقشات التي دارت حولها، فإنني أنوّه إلى ما يلي:

١- في الجلسة الافتتاحية والجلسات الأخرى كنا نتعرف على أسلوب أو نمط الحكم وتعريفه وما هو الشكل والآليات التي تجعل من نمط الحكم وأسلوبه مواتياً للإرتقاء بالتنمية. وإذ حاولنا أن نتعرف أو نحدد هذه الأنماط الممكنة ومميزات ومثالب كل منها، تأتي الخطوة التالية التي تستلزم دراسة وبناء نماذج للعلاقة التفاعلية بين فاعلين أساسيين أحدهما ظاهر للعيان، وهو الدولة ولها سياساتها وآلياتها، والثاني هو اليد الخفية (السوق). وهنا يجب أن نلاحظ – وفقاً لما ذهبت إليه أغلبية الآراء في المناقشات – أنه لا مجال للقول بأن السوق تستطيع وحدها أن تحقق الرفاهية والتوازن الاقتصادي والاستخدام الأمثل للموارد. كذلك لا نستطيع القول بأن الدولة تستطيع أن تستغني عن السوق وتحقق التنمية والاستقرار بالاعتماد على توزيع الموارد والدخول بقرارات إدارية مباشرة تلغي عمل جهاز السوق والحوافز الفردية.

٢- إن قضية الحكم هي أبعد من مجرد إدارة الموارد الاقتصادية للمجتمع، كما أنها تعني نوعاً ما من المزج الصحي بين دور الدولة ودور السوق في قضية التنمية. وأن هذه الأخيرة في جوهرها هي قضية التشغيل المنتج، لأننا في مجتمع لا يستطيع نمواً ولا قيمة مضافة بآلات تعمل وحدها أو بعدد محدود من مديرين يستخدمون الريموت كنترول، فعملية التنمية الاقتصادية في حقيقة الأمر هي عملية اجتماعية بالأساس. ومن ثم: كيف نجعل من قضية التشغيل وتحقيق مزيد من الإنتاج والمشاركة في منافع هذا الإنتاج القضية رقم ١ في اهتمام مختلف شركاء التنمية، الحكومة والقطاعين العام والخاص والمنظمات الأهلية والمجتمعات المحلية؟

٣- كما اتفقنا، على أن للإعلام، بمختلف وسائله وصوره وأشكاله، دور هام ومؤثر في القضايا التي تناولناها سواء تعلقت بالحكم أو التنمية أو مكافحة الفقر أو بالتفاعل بين أبعاد هذا المثلث. ومن ثم يحتاج الأداء الفعلي للإعلام في بلادنا إلى مزيد من الدراسة والتقييم من منظور القضايا التي طرحناها هنا، بغية الوصول إلى زيادة فاعلية دور هذا الإعلام في إرساء ومراقبة أسس ومبادئ الحكم الجيد وممارساته التنموية بأبعادها الاقتصادية والاجتماعية.

هذا بعض من خواطر الختام التي لا تستنفد كل ما استثارته موضوعات ومناقشات اجتماعنا هذا عبر الجلسات الست الماضية، ولا أريد أن أسترسل أكثر من ذلك لأفتح الباب لمزيد من الاستخلاصات الختامية من جانب المشاركين، وكلي ثقة أنها تمثل إضافات لا غنى عنها للاستفادة من موضوعات ومناقشات هذا الاجتماع.

الجلسة الختامية

كلمة عثمان محمد عثمان
(رئيس الجلسة)

أولاً، أعتقد أن اختيار اللقاء كان هادفاً ويحتوي على عدة محاور متسقة مع بعضها البعض. فالعنوان العام الذي استظل به هذا اللقاء هو "الحكم والتنمية ومكافحة الفقر". وكلمات هذا العنوان حكمت الموضوعات التي تم تناولها، كما حكمت الهدف والوسيلة في مناقشة كل من هذه الموضوعات. ومن ثم تساءلنا: ما هو شكل وأسلوب وعلاقة الحكم بقضية التنمية؟ وإلى أي مدى يحقق هذا الشكل أو الأسلوب التنمية أو يعوقها؟

ثانياً، ولا أريد أن أبدأ الحوار من مربع رقم ١، ونقول من السهل أن نطرح فرضية أن تحقيق التنمية لا يتطلب بالضرورة الديمقراطية، وربما نجد مثالاً لذلك فيما جرى في بلدان شرق آسيا، لكن الخطورة هي أن نطرح فرضيات عن علاقة – أو عدم علاقة – الديمقراطية بالتنمية لكي نجعل هذه الفرضيات كما لو كانت قوانين لا تقبل الجدل.

ثالثاً، ومع ذلك ففي كل الأحوال من البديهي أن نتصور أنه لا يمكن تحقيق التنمية بمفهومها الأصيل في غياب نظام ونمط حكم يحقق المشاركة ويستهدف الغير قادرين أو الفئات الأقل حظاً، ومن ثم أياً كان المقصود بالحكم وآلياته ومكوناته، فالمدخل إلى قضية التنمية، كما نعرفها وكما نراها، لا بد أن يكون أسلوباً أو نمطاً مناسبا للحكم.

ولعله مما يثير الانتباه ذلك الربط الموفق بين التنمية ومكافحة الفقر. فالواقع أننا إذا تكلمنا عن التنمية في المطلق يفقد حديثنا الكثير من مغزاه، فالذين يحتاجون لمن يحدثهم عن التنمية وتحسين مستوى المعيشة والارتقاء بنوعية الحياة ليسوا هم القادرون لأنهم يحققون ذلك، وإذا تكلمنا عن البعد الاقتصادي للتنمية فهؤلاء قادرين على أن يحققوا المزيد من الفائض، أو القيمة المضافة، ومن النمو الاقتصادي والحصول على فرص التشغيل والزيادة في إنتاجيتهم ودخولهم. فواقع الأمر أن التنمية يجب أن تستهدف أن إلحاق أو إشراك الفئات الواقعة على أدنى السلم الاقتصادي–الاجتماعي في فعل التنمية وفي الاستفادة من منافعها. ومن ثم تدور الحلقة في تقديري بين أسلوب الحكم ونمطه وآلياته التي تسمح بالمشاركة وتقوم عليها من جهة، وتحقيق التنمية وعدالة التوزيع وزيادة فرص التشغيل والقضاء على الفقر من جهة أخرى.

وأعتقد أن حلقات النقاش التي عقدناها في اجتماعنا مفيدة للغاية في طرح ومناقشة مفاهيم وآليات الربط بين الحكم والتنمية بأبعادها المختلفة بما في ذلك القضاء على البطالة والفقر. وإذا كانت

ومن خلال تجربتي في المجتمع المدني بكندا نجد أن هناك نوعاً من الضغط والقمع على مؤسسات المجتمع المدني التي لها وجهات نظر وانتقادات على سياسة الدولة. أما تلك التي تتوافق مع منهج الدولة فهي المؤسسات التي تحظى بالدعم الأكبر بينما يهمش المنتقدون عادة، وهذه حقيقة واضحة. ولكن الفرق في كندا هو أن مؤسسات المجتمع المدني المتمسكة بقيم الشفافية والمشاركة والديمقراطية تجد من يساندها من كافة شرائح المجتمع وتعتمد على الدعم من الناس في الاستمرار في برامجها والكتابة والتعبير عن رأيها ومساءلة الحكومة، وأساس هذا الفرق أن هذه المؤسسات تمثل شرائح في المجتمع وتستمد قوتها من هذه الشرائح.

وفيما يخص علاقة المجتمع المدني بالدولة، فقد ركزت على التقريب بين دور المجتمع المدني والدولة وليس القول بأن المجتمع المدني بديل للدولة. كذلك فقد عرضت مفهوم المجتمع المدني من وجهة نظر الفكر الليبرالي، وإن كنت ركزت على موضوع مؤسسات المجتمع المدني فإنني أعني بها كل منظمات هذا المجتمع سواء أحزاب أو نقابات أو مؤسسات أخرى.

واضحة للمشروعات التي يمكن أن تنفذها. هذا علاوة على أنها تساوي بين أحقيتها في الحصول على التمويل وأحقية الدول في الحصول على معونات ومساعدات مالية وتمويل أجنبي.

العقاد حسن علي

هناك بعض الملاحظات أجملها فيما يلي:

١- حيث إن المجتمع المدني شريك في التنمية فمن المطلوب أن يكون له دور في تصميم وتنفيذ ومتابعة خطط وسياسات وبرامج التنمية ومكافحة البطالة والفقر، ولا بد من تمكين منظمات هذا المجتمع من امتلاك الوسائل والمعلومات والبيانات التي تمكنه من أداء هذا الدور على أكمل وجه.

٢- ومن جهة مشاركة المجتمع المدني في التنمية فإن هذه العملية ستكون لها آثار تعليمية إيجابية بالنسبة للمواطنين من حيث الحرص على أصول المجتمع وتعظيم الاستفادة منها وتطويرها بطرق تعاونية. وهذا يتطلب تطوير البرامج التعليمية في اتجاه تنمية روح المسؤولية الاجتماعية والعمل المشترك والقدرة على رصد المشكلات العامة واقتراح الحلول المناسبة لها.

أليسار سروع

١- القول بأن الورقة متأثرة بالإقامة في كندا يحتاج مني إلى بعض التوضيح. فأنا أقيم في كندا وأعمل في مؤسسة كندية، وبناءاً على ذلك فإنني أرى أشياءً وأعلم أشياءً ولي خبرة ببعض الاتجاهات، أنتم على علم بها بالتأكيد ولكن من نظرة مختلفة وموقع مختلف. وقد أردت من ذلك أن آتي ببعض من التجارب التي أعايشها، ولكن ليس معنى هذا أنني موافقة على كل ما في هذا التجارب وأريد ترويجها، ولكني أعرض هذه المفاهيم كلما وردت في سياسات وأدبيات الدول المانحة وأيضاً كيف تطبق هذه المفاهيم. والنقطة الأهم التي أثارها الدكتور جورج أننا نريد أن نأخذ من هذا المفهوم ما نريده ونحتاج إليه وما يمكن تطبيقه، ولا نأخذ المفهوم كما هو وأنا سأعمل على أن تدرك هذه الدول أن آراءها ومفاهيمها لا يمكن تطبيقها كما هي.

٢- موضوع دور الجمعيات الإسلامية داخل المجتمع، أنا تطرقت إليها في الورقة ولكني لم أركز عليها. وأرى الآن أنه من الضروري أن نركز جميعاً على ذلك بطريقة موضوعية، كذلك لم أتحدث بشكل تفصيلي عن دور النقابات والأحزاب لكن هذا لا يعني إهمال دورها.

٣- موضوع الدعم الأجنبي أخذ حيزاً كبيراً من النقاش لأنه موضوع مهم جداً. وقد كان الشرح كافياً ووافياً ولقد كتبت كل النقاط التي يجب أن تثار. وأنا شخصياً من ضمن مؤسسة على علاقة حوار حول السياسات مع الحكومة الكندية.

وأعتقد بصورة شخصية أن هذه المنظمات صارت لها صورة من ألوان الطيف السياسي. فإذا استطاع الإسلاميون أن يكون لهم تواجد مؤثر فيها تم إيقافها حتى لا يكون هناك نفوذ إسلامي! فأين الديمقراطية وكلنا نعلم أن الديمقراطية تقبل بمن لديه الأغلبية سواء إسلامي أو غيره، ليبرالي أو غيره.

موسى شتيوي

إن التعريف الذي انطلقت منه الورقة للمجتمع المدني يعد تعريفاً شاملاً، حيث يدمج الأحزاب والنقابات وجماعات الضغط والمنظمات غير الحكومية. ومع ذلك فإن التحليل الذي اتبع في الورقة، والمناقشات التي دارت حولها، ركزت كلها على المنظمات غير الحكومية. والحقيقة أننا لا نستطيع أن نتحدث عن مجتمع مدني قوي بدون الأحزاب السياسية التي هي عماد النظام السياسي وكذلك النقابات العمالية وغيرها من النقابات. فإذا أهملنا دور الأحزاب والنقابات وركزنا الحديث على المنظمات غير الحكومية وحدها، فإن دور هذه الأخيرة، مهما كان قوياً، سيظل محدوداً في التنمية ومكافحة الفقر وفي مكافحة البطالة. لذلك يجب أن يكون حديثنا عن المجتمع المدني بأكمله مع تحديد وتفعيل أدوار مكوناته حسب التعريف الشامل الذي سبقت الإشارة إليه.

كارولين فرج

من الملاحظ أن أغلب المنظمات الغير الحكومية يرأسها أحد المسؤولين أو من كان له وضع خاص في أجهزة الدولة، وأعتبر أن هذا في صالح هذه المنظمات لأن صاحب الصوت العالي هو من يستطيع أن يجلب تمويلاً أكثر سواء من الداخل أو الخارج. لكن الأعضاء في معظم هذه المنظمات ينقصهم الوعي بالدور الذي يقومون به. وينطبق ذلك مثلاً على الكثير من الأحزاب في الأردن التي يوجد فيها حوالى ٥٠ حزباً، وعدد أعضاء هذه الأحزاب، كما كلما قال وزير الداخلية الأردني مؤخراً، لم يصل إلى عشرة آلاف عضو. وهذا يوضح أن المجتمع غير مؤمن بمثل هذه المنظمات والأعمال التي تقوم بها.

ومن جهة أخرى فإن المجموعات التي تهتم بأن تفعل شيئاً لمجتمعها لا تعرف حقوقها بالضبط. فمثلاً هناك سيدات أردنيات يعملن بالقرى ولكنهن لا يعرفن القوانين التي يعملن في ظلها، ولا حقوقهن وواجباتهن طبقاً لهذه القوانين، وهذا يرجع إلى قلة الوعي وعدم توفر القدر اللازم من المعلومات.

ويلاحظ أن العديد من قيادات المجتمع المدني يقومون بالتخطيط من العواصم أو الفنادق خمس نجوم ولا يقومون بزيارة الأماكن التي تعمل بها منظمات هذا المجتمع، ولا أقول العيش في هذه المناطق. كما نلاحظ أن أغلب الأحزاب والمنظمات التي تحصل على التمويل ليس لديها أولويات

٣- قضية التمويل الخارجي، حيث نلاحظ أن بعض الجمعيات تنشأ للحصول على التمويل الخارجي فقط. وربما يكون من المناسب للتغلب على مثل هذه الحالات، وعلى معظم السلبيات التي تحدثنا عنها وتتصل بالتمويل الأجنبي، أن ندرس استراتيجية للحصول على التمويل الداخلي ابتداءً من بلورة قضايانا الإنمائية الحقيقية ونطرحها على الناس ثم نستقطبهم للحصول على التمويل اللازم.

ناصر الصانع

الحقيقة أننا يجب أن نطرح على أنفسنا السؤال التالي: هل نحن نؤمن بضرورة أن يكون لمنظمات المجتمع المدني دور في مجتمعاتنا أم لا؟ فإذا لم نكن نؤمن بهذا الدور فليس هناك مانع من أن نضع القيود الصارمة التي تقيدها وتلغي دورها. أما إذا كنا نؤمن أنه يجب أن يكون لها دور فيجب أن نساعدها ونساندها ونحتضنها ونعتبرها جزءاً أساسياً من مؤسسات وتنظيمات المجتمع، وبالتالي فإن طبيعة منظمات المجتمع المدني ومشروعيتها قائمة من أغراضها وعضويتها، وعلى ذلك لا يجوز أن نفرض عليها ما تفعله وما لا تفعله طالما أنه تم التصريح بوجودها وفقا لضوابط إرتضاها المجتمع والسلطات المختصة فيه.

ولضمان حسن أداء هذه المنظمات لدورها نقترح أن تتحصل ضوابط إنشائها فيما يلي:

١- إصدار قانون يحدد ضوابط وشروط إنشاء هذه المنظمات.

٢- اعتماد الشفافية في أعمال هذه المنظمات بحيث تكون إيراداتها ومصروفاتها عرضة للرقابة والمحاسبة.

٣- اعتماد الديمقراطية في عمل هذه المنظمات وإقرار حق أعضائها في اختيار هيئاتها الإدارية.

أما ما يطرح بشأن هذه المنظمات مثل:

(أ) أنها لا تنحو إلى التجديد في قياداتها، فهذا شأنها ولا دخل لنا بها وهذا خيار أعضائها؛

(ب) أنها ليست جادة أحيانا، فهذا شأنها الداخلي وعلى أعضائها تقويمه؛

(ج) أنها تستخدم تمويلاً أجنبياً، فهذا أيضاً شأنها في حدود أحكام القانون؛

(د) أنها لا تحفز رجال الأعمال المحليين للتبرع بسبب عدم حاجة هذه المنظمات لتمويل لأنها تحصل على تمويل أجنبي، فذلك إدعاء ينقصه الدليل لأنه لم يقل أحد أن التمويل الأجنبي كافٍ لكل المجالات التي يمكن أن تعمل فيها منظمات المجتمع المدني.

معتصم راشد

مما لا جدال فيه أن الدور المنوط بالمنظمات غير الحكومية يرتبط ارتباطاً وثيقاً بقضية الديمقراطية، وبدون ديمقراطية لا محل للحديث عن المجتمع المدني. والمشاركة بمعناها الواسع لا بد وأن تسهم في التنمية لأنها تضمن أن يكون عائد التنمية لهؤلاء المشاركين. وبالتالي فإن الفقر أو الحرمان الاقتصادي يرتبط إلى حد كبير بالممارسات الحكومية، فإذا صلح حال الحكومات أسهم ذلك إلى حد كبير في التنمية والقضاء على الفقر.

وما دام الحديث يركز على العلاقة بين المجتمع المدني والتنمية الاجتماعية ومكافحة الفقر فإن ذلك يطرح تساؤلاً هاماً: ما موقف الحكومات من آلية المجتمع المدني؟ خاصة وأن التوجه الدولي الجديد يعطي دعماً كبيراً لآليات المجتمع المدني. والواقع يقتضي منا أن نفرق في إطار المجتمع المدني بين جمعيات رجال الأعمال وغيرها من جمعيات ومنظمات هذا المجتمع. فعلى الرغم من أن جمعيات رجال الأعمال تنتمي إلى المجتمع المدني إلا أنها تعبر عن المصالح الشخصية لأعضائها حتى ولو ساهمت في بعض الأعمال الخيرية، والتجربة المصرية تؤكد هذا بكل وضوح. أما الجمعيات الأخرى فهي ما زالت، في بلادنا عامة، بعيدة عن ممارسة دورها نتيجة للبيروقراطية التي تحرمها ساحة العمل العام، ولعل مشروع قانون الجمعيات الأهلية الذي يجري الحوار حوله في مصر أبلغ دليل على هذه البيروقراطية.

وخلاصة القول إنه من المطلوب إتاحة مساحة أكبر لمنظمات المجتمع المدني في سعينا لتحقيق التنمية، أخذاً في الاعتبار أن ما يدرك كله لا يترك كله. مع التأكيد على أن العمل الأهلي يمكن أن يكون مكملاً ومساعداً للعمل الحكومي.

أحمد حمودة

أود الإشارة إلى ثلاث قضايا هامة هي:

١- لا بد من الوصول إلى مفاهيم واضحة ومحددة نتفق عليها للحكم وللمجتمع المدني، فهذه مفاهيم أساسية، وكثرة الخلافات بين الدول العربية حولها لا تعطي فرصة لتوفير مؤشرات ومقاييس تصلح لقياس التقدم في هذه المجالات.

٢- يجب أن نشير إلى أن البعد السياسي هو الأهم بين الأبعاد التي يتكون منها الحكم في المنطقة العربية. ومن ثم يجب ألا نتجاهله في مناقشاتنا حول قضايا المشاركة والأدوار التي يجب أن تلعبها منظمات المجتمع المدني.

الوقوف ضد مشروع هضبة الهرم، والذي كان مشروعاً أساسياً لوزارة الثقافة، ونجحت عن طريق مقالاتها الصحفية في تعبئة الرأي العام وأعضاء مجلس الشعب بما أدى إلى رفض المشروع.

٣- إننا في الدول العربية نستسهل التركيز على الأمثلة الفاشلة ولكننا لا نجهد أنفسنا في البحث عن الأمثلة الإيجابية. وإذا كنت قد ذكرت حالاً مثال الدكتورة نعمات فؤاد، فإن هناك أيضاً الدور الذي لعبته الجمعيات الأهلية في مصر بشأن تنظيم قوانين البيئة والسياسات الخاصة بها. فقد شاركت هذه الجمعيات في حلقات النقاش الخاصة بذلك كما نظمت العديد من جلسات الاستماع لإقناع أعضاء البرلمان بأهمية الإسراع في إصدار قانون البيئة رقم ٤ لسنة ١٩٩٤. وهناك مثال آخر عن جمعية أصدقاء البيئة في محافظة الإسكندرية التي رفعت القضايا ضد محافظ الإسكندرية عندما قور إغلاق أحد الشوارع وتخصيصه لمنظمة الصحة العالمية. وكذلك لعبت منظمة الصحة والبيئة في مصر الجديدة دوراً أساسياً في إغلاق مصانع البطاريات في منطقة الوايلي بعد أن رفعت قضية ضد الحكومة لما تسببه هذه المصانع من تلوث بالرصاص.

٤- ومن حيث علاقة المجتمع المدني بالحكومة، فكما أوضحت الورقة - وكما توضح أمثلة هنا وهناك - ليست كل منظمات هذا المجتمع على نفس القدر من التأثير. ولذلك لا بد أن نضيف في تناولنا لهذه القضية مسألة الاندماج والاستبعاد في صنع القرار. فالإستراتيجية المتبعة من جانب المجتمع المدني هي التي تسمح بهذا أو ذاك. وبعبارة أخرى كلما اتبعت الجمعيات استراتيجيات تعاونية وغير صراعية مع الحكومة كلما نجحت في الوصول إلى أهدافها. كما أن المشاركة في صنع القرارات كلما ابتعد عن الإثارة السياسية ومحاولة النيل من الاستقرار السياسي كلما كان التعاون والقبول من جانب الحكومة أكبر.

٥- وبالنسبة للعلاقة بين الدول المانحة وجمعيات المجتمع المدني فإنها تكون أفضل تنظيماً، مع تقليل آثارها السلبية لأدنى حد ممكن، لو أن لهذه الجمعيات أجندات العمل الخاصة بها في ضوء الأهداف والمصالح الوطنية ومتطلبات تنمية مجتمعاتها المحلية. كما أن على هذه الجمعيات أن تعدد مصادر تمويلها وأن يكون لديها خطط محددة للتخلص من الاعتماد على الأموال الأجنبية في المستقبل، مثل ادخار بعض الأموال وتكوين وديعة يمكن الاعتماد على عائدها في ضمان استمرارية عمل هذه الجمعيات في المستقبل.

٦- وهناك مسألة أخرى تستحق الدراسة، وهي فشل المجتمع المدني في تبني وتطبيق القيم الديمقراطية على منظماته. ويلحق بذلك ضرورة دراسة إلى أي مدى ينطبق مفهوم الحكم الجيد داخل جمعيات هذا المجتمع ذاتها لتوضيح إلى أي مدى هناك مشاركة وشفافية ومساءلة داخل هذه الجمعيات؟

كذلك فإن خلق تكتلات ضاغطة هو جزء لا يتجزأ من وجود وحركة المجتمع المدني. وهنا أتساءل عن جدوى وفعالية تشجيع مثل هذه التكتلات الضاغطة التي طالما لعبت أدواراً سلبية في تعطيل الائتلاف الاجتماعي والوطني، وتعطيل العمل للمصلحة العامة وتغليب المصالح الخاصة للفئات المتكتلة في منظمات للمجتمع المدني.

محمد سمير مصطفى

من المعروف أن القطاع الأهلي موجود في مصر على الأقل منذ مطلع القرن العشرين، ويرجع الفضل في ذلك بالدرجة الأساسية لنشاط الجمعيات الخيرية الإسلامية والمسيحية على السواء في مجالات متعددة كالتعليم والرعاية الصحية ورعاية الأيتام. وفي العقد الأخير نشطت دعوة المؤسسات الدولية لتكبير دور القطاع الأهلي لكي يلعب دوراً معادلاً بين القطاع الحكومي والقطاع الخاص. والآن نتساءل:

- كيف نضمن ألا تتقاطع أدوار القطاع الأهلي مع أدوار القطاع الحكومي (مثلاً في التشجير وحماية البيئة والنظافة العامة، وفي التعليم والصحة)؟

- قدمت المؤسسات الدولية دعماً كبيراً للقطاع الأهلي، وهذا الدعم المالي عطل القدرة التطوعية لهذا القطاع على تعبئة الموارد المالية ... ماذا يحدث الآن أو في المستقبل لو غلت هذه المؤسسات يدها عن دعم القطاع الأهلي؟

سلوى شعراوي

أولاً أثني على ورقة الدكتورة أليسار، وعلى تعقيب كل من الدكتور أسامة الغزالي والدكتور محمود عبد الحي. ثم أنتقل إلى مداخلتي التي تركز على النقاط التالية:

١- كان من المهم جداً أن توضح لنا الدكتورة أليسار بعض الأمثلة التي توضح تأثير المجتمع المدني على عملية صنع السياسات العامة، على أن تشمل هذه الأمثلة دولاً غربية ودولاً عربية مع بيان الجوانب الإيجابية والجوانب السلبية في ذلك.

٢- وهذا يقودنا إلى ملاحظة افتقاد الرجوع إلى بعض الأمثلة في الورقة عن الدول العربية. حقيقة قد لا تكون هناك أمثلة عربية لتأثير منظمات المجتمع المدني على صنع السياسات واتخاذ القرارات، ولكن هذا لا يعني غياباً تاماً لهذا المجتمع. فقد وضح تأثير المجتمع المدني في مصر على سبيل المثال من خلال ما قامت به الدكتورة نعمات فؤاد، وهي أستاذة جامعية عظيمة، في

١- عمليات التداول في إدارة هذه المنظمات وممارسة الديمقراطية على نحو يتيح للشباب والشابات المشاركة في وضع وتنفيذ خطط وبرامج هذه المنظمات ويدفعهم إلى الحماس واستغلال كامل طاقاتهم في أنشطة هذه المنظمات.

٢- التوسع والامتداد لتغطية مدن وقرى الوطن كله، فمن الملاحظ تركّز معظم المنظمات غير الحكومية في العواصم وهذا يؤكد عدم العدالة في توزيع تلك المنظمات خصوصاً في المناطق النائية حيث تكون مطلوبة جداً لنشر الوعي ودفع الجهود الذاتية لحل الكثير من المشكلات التي تعاني منها مثل هذه المناطق.

وليس مفيداً إثارة الجدل باعتبار القطاع الأهلي بديلاً للحكومة. فأنا أعتقد أن القطاع الأهلي ليس بديلاً عن الهيئات الحكومية، وليس هناك أدنى شك في ذلك حيث لا تستطيع المنظمات الأهلية أن تأخذ دور الحكومات إلا في بعض المناطق التي تئن من النزاعات المسلحة مثل فلسطين ولبنان واليمن والعراق. ولا يفوتني أن أشير هنا إلى أن المنظمات النسائية يجب أن تلعب دوراً هاماً في مثل هذه الحالات.

وحبذا لو استكمل الدكتور الغزالي مناقشته حول مصادر التمويل. فلماذا تنتقد مصادر التمويل الأجنبية؟ بالقطع لأن لها أهدافا لا تتفق بالضرورة مع تلبية الحاجات الوطنية. إذا فما هو الحل؟ مطلوب خلق وتفعيل مصادر وطنية لتمويل هذه المنظمات المدنية بقدر كاف لأن تضطلع بمهامها الوطنية.

ومن المناسب التركيز على الدور التنموي للجمعيات الأهلية، وعلى المميزات التي تترتب على الاعتماد عليها في كثير من أنشطة مكافحة الفقر والتنمية والرعاية الاجتماعية، خاصة في المناطق الريفية والمناطق النائية. ولا بد أن تلعب المنظمات النسائية دوراً رائداً في قضايا الدفاع الاجتماعي، خاصة ما يتعلق منها بالمساواة النوعية والاجتماعية والاندماج الاجتماعي.

عاطف قبرصي

كلنا نلاحظ أن المشكلة ليست في أن المجتمع المدني بديل عن الدولة أو الحكومة، فدوره مكمل لها وليس بديلاً عنها. ولكن المشكلة هي في أن الدول المانحة اختارت المجتمع المدني بديلاً للدولة، أو الحكومة، ومن ثم أصبح الدعم المادي الأجنبي لمنظمات المجتمع المدني على حساب المنح والمساعدات الخارجية للدول. وهناك أمثلة لذلك في الهند ومصر، فوكالة الإنماء الدولية الكندية كانت تقدم كل مساعداتها للدول إما في إطار تعددي أو ثنائي من خلال العمل مع الحكومات، ولكن شقاً كبيراً من هذه المساعدات أصبح اليوم يوجه للمجتمع المدني، مما قد يؤدي إلى تفتيت التنمية وتحويلها وتسييرها طبقا لمقتضى مصالح المانحين وتصوراتهم.

النقـــاش

جورج قصيفي

أنوه ابتداءً بالجهد المبذول في الورقة وفي التعقيب عليها. ثم أعرض لبعض الملاحظات:

١- الملاحظة الأولى حول مفهوم الحكم والمجتمع المدني وأجندة الدول المانحة، فالمطلوب في اجتماعاتنا هنا أن نبلور المفاهيم والآليات ونعطيها المضمون الذي يتلاءم مع حاجاتنا التنموية وليس قياسا على أجندة الدول المانحة.

٢- إننا نعيش في ظل العولمة ونتصدى لقضايا عديدة ترتبط بها وتثيرها، وأنا أدعو أن يكون هناك تنسيق فعال وجاد بين المنظمات المدنية الجادة الوطنية في وطننا العربي وفي العالم الثالث من جهة وبين منظمات المجتمع المدني الجادة في الغرب. وهذه نقطة أساسية لا بد من التركيز عليها، لأنها يمكن أن تعيننا في مواجهة مشاكل العولمة.

٣- يبدو أن منظمات المجتمع المدني عندنا ما زالت على الهامش، في حين أنها أصبحت جزءاً هاما من النسيج الاجتماعي في الغرب. وربما تكون حداثة عهد كثير من بلادنا العربية بمنظمات المجتمع المدني مسؤولة عن الوضع الهامشي لهذه المنظمات في هذه البلاد، ولكن المؤكد أن الضغوط التي تمارسها الدولة في كل البلاد العربية مسؤولة بصفة رئيسية عن هذا الوضع. ولقد أشار الدكتور الغزالي إلى ذلك فيما يخص مصر، فإن هذا التعليق ينسحب على كل الدول العربية جمهورية كانت/كان أم ملكية.

٤- ربما لا نختلف على أن هناك سلبيات للتمويل والمعونات الأجنبية بخصوص منظمات المجتمع المدني وأنشطتها وأهدافها، ولكن من الملاحظ أنه ليس هناك أي مؤسسة أو مصدر تمويل عربي مثلاً للبحوث العلمية وغيرها مما يتصل بهذه المنظمات وأنشطتها، وتبرعات الأفراد والأهالي لهذه الأغراض محدودة، كما أن دور الدولة في تمويل هذه المنظمات يكاد يكون معدوماً، ومن ثم قد لا يكون هناك بديل إلا التمويل الخارجي. وهذه معضلة، وقد يكون حلها في إعادة إحياء وتفعيل نظام الوقف الموجود في تراثنا.

فاطمة سبيتي

يجب أن نتكلم عن تقييم دور منظمات المجتمع المدني وذلك لأهميته، ويمكن أن نحاول ترسيخ بعض المؤشرات، مثل ما يلي:

٥- هناك حاجة لتقوية القدرات التفاوضية للجمعيات الأهلية، ومؤسسات المجتمع المدني عامة، في الدول العربية خاصة وهي تتعامل مع مصادر تمويل محلية وأجنبية، وذلك حتى يمكن الوصول إلى توليفة مناسبة من مصالح كافة الأطراف ولكنها تظل توليفة منسجمة مع الدور الإيجابي الذي يجب أن تلعبه مؤسسات المجتمع المدني في تحقيق التنمية ومكافحة الفقر على المستوى الوطني وفي التقريب بين الشعوب على المستوى الدولي.

٦- نحن في حاجة إلى دراسات جادة حول تفاوت إمكانيات جمعيات ومؤسسات المجتمع المدني وتأثير ذلك على عملية الديمقراطية، وعلى تفاوتات النمو بين المجتمعات المحلية.

تعقيب ثانٍ

محمود عبد الحي

بعد الثناء على الجهد الذي بذلته الدكتورة أليسار في الورقة المفيدة التي بين أيدينا، ألخص تعقيبي في عدد من الملاحظات:

١- إن استخدام مصطلح المجتمع المدني في إطار الواقع العربي يثير كثيراً من اللبس الذي يحتاج إلى توضيح وتوعية. ففي واقعنا الثقافي العربي، واستخداماتنا اللغوية اليومية، ما أن تذكر كلمة "مدني" حتى ينشأ التقابل فوراً بينها وبين "عسكري". ولا أعتقد أن مثل هذا التقابل التلقائي موجود في الثقافة الغربية الآن حيث ينصرف معنى "المجتمع المدني civil society" إلى أسلوب وآليات إدارة الشؤون المشتركة للمجتمع (وطنياً كان أم محلياً) من خلال العملية الديمقراطية بتفاعل الآراء والاجتهادات وليس اعتماداً على سطوة السلطة الحكومية.

٢- رغم أن مفهوم المجتمع المدني في الأدبيات والواقع الغربي يتسع ليشمل اتجاهات سياسية واجتماعية متباينة، وهذا هو هدف المفهوم ومحتواه الموضوعي، إلا أن استخدامه من قبل كثير من المفكرين والمثقفين في بعض الدول العربية (ومنها مصر) ينطوي على مجاراة السلطة في الاستبعاد السياسي والاجتماعي لبعض التيارات. وذلك ما يطرح – من جهة – أهمية الاتفاق على المعايير التي بناءاً عليها نقول، في ظل الواقع العربي، أن هذه الجمعية أو المؤسسة أو الحزب ضمن المجتمع المدني أم لا. كما يطرح من جهة أخرى أهمية إلتقاء كل الأطراف على التخلص من أفكار وممارسات الاستبعاد السياسي والاجتماعي حتى يمكن تفعيل دور المجتمع المدني وتعميق التحولات الديمقراطية في العالم العربي.

٣- في ظل خصوصيات الواقع العربي، وما يتعرض له من تحديات داخلية وخارجية، والتوتر المتكرر للعلاقة بين الدولة ومؤسسات المجتمع المدني، تصبح الشفافية والمساءلة من المقومات الأساسية لتطوير وتفعيل دور مؤسسات المجتمع المدني في التنمية ومكافحة الفقر، وإذا كنا لا نختلف على الشفافية في جانب الحكومة ومساءلتها، فالأولى أن يكون ذلك أيضاً في جانب هذه المؤسسات.

٤- لا بأس على الإطلاق من اتفاق شركاء التنمية (الحكومة والقطاعين العام والخاص والجمعيات والمنظمات الأهلية) على مجالات أنشطة مؤسسات المجتمع المدني والأولويات التي تأخذ بها، وعلى تنظيم مصادر تمويلها وقواعد المحاسبة عليها.

١- الصراع بين المجتمع المدني والدولة في مصر حول قانون الجمعيات التي يحكم مؤسسات المجتمع المدني في مصر وذلك لأن الدولة ترغب في إحكام سيطرتها على هذه المؤسسات.

٢- استمرار العقلية القديمة السلطوية في كثير من مؤسسات الدولة.

٣- نتيجة تعمّد الدولة حرمان القوى الإسلامية من فرص التمثيل السياسي اتجهت هذه القوى إلى تكوين جماعات واتحادات تلعب دوراً هاماً من خلال المجتمع المدني.

وإذا ما انتقلنا إلى الدور الذي تلعبه حالياً مؤسسات المجتمع المدني في بلادنا لمكافحة الفقر يمكن إبداء الملاحظات التالية:

١- شهدت بلادنا كثيراً من الدعم الأجنبي لهذه المؤسسات، وكثير منها يستخدم هذا الدعم في أداء دورها بشكل أفضل. لكن هذا الدعم في حقيقة الأمر يهدر جانباً أساسياً من فلسفة مؤسسات المجتمع المدني وقدرتها على أداء دورها، وهذا الجانب هو العنصر التطوعي من الفئات الأكثر وعياً وغنىً على أن تسهم في تنمية مجتمعها المحلي.

٢- نلاحظ أن هناك أثراً سلبياً وسيئاً للغاية يتم من خلال هذا الدور للمعونات الأجنبية، فهي تؤدي في الواقع إلى إحجام القوى التي يفترض أن تسهم في التنمية عن لعب هذا الدور. ومن هنا يتحتم دراسة هذه المشكلة وإيجاد حلاً لها مع عدم إيقاف هذه المساعدات.

وهناك عدد من الإشكاليات التي تواجه تطوير المجتمع المدني ودوره في التنمية الاقتصادية والاجتماعية ومكافحة الفقر، وتتلخص هذه الإشكاليات في الآتي:

(أ) علاقة المجتمع المدني بالدولة: هل هي تكاملية - تنافسية - أم علاقة منافع متبادلة؟

(ب) ما هي المعايير التي يجب الاستناد إليها لنقول بأن هذا المجتمع أو المؤسسة مجتمع مدني أم لا؟ وما هو الموقف من الاستبعاد السياسي والاجتماعي؟

(ج) تحديد أولويات الجمعيات الأهلية.

(د) مصادر التمويل، وكذلك أهداف جهات التمويل.

(هـ) قضية الشفافية والمساءلة.

(و) القيم التي بناءً عليها تتم إقامة جمعية أو مؤسسة.

(ز) تفاوت إمكانيات جمعيات ومؤسسات المجتمع المدني مما يمكن أن ينعكس بتفاوتات هامة بين المجتمعات المحلية والأقاليم المختلفة داخل الدولة.

تعقيـــب أول

أسامة الغزالي حرب

أبدأ أولاً ببعض الملاحظات العامة على الورقة وهي ثلاث ملاحظات:

١- اهتمت الأستاذة أليسار بأن تبين أولاً دور المجتمع المدني في إطار نموذج "الحكـــم الصـــالح Good Governance" ثم بعد ذلك أسهمت في تحديد دور المجتمع المدني في مكافحة الفقر.

٢- هناك تأثر كبير من كاتبة الورقة بالعالم الغربي وخاصة كندا أكثر من تأثرها بالدول العربية.

٣- هناك ترابط واضح بين المفاهيم الثلاثة التي ذكرت في الورقة وهي الحكم الصالح – المجتمع المدني– مكافحة الفقر.

ثم أتطرق ثانياً إلى عدد من الملاحظات التي ترتبط بالعالم العربـــي: ففيمـــا يتعلـــق بـــالحكم Governance، هناك مشكلة في الشرق الأوسط والدول العربية خاصة تجعل هذه الدول تبدو وكأنـــها مستعصية على التطور الديموقراطي، ويجب أن نسلم بأن أزمة الديمقراطية موجـــودة فـــي الـــدول العربية ويجب الفهم السليم لها ومحاولة تفسيرها.

ومن المهم جداً أن نتذكر أن حيوية المجتمع المدني هي جزء لا يتجزأ مـــن حيويـــة النظـــام السياسي وديمقراطيته. فمن الملاحظ مثلاً أن المجتمع المصري شهد في الحقبة الليبراليـــة (١٩٢٢-١٩٥٢) تطوراً ملحوظاً في الجمعيات الأهلية الخيرية، كما أن تاريخ المجتمع المصـــري فـــي هـــذه الفترة تاريخ مشرف لا يمكن إنكاره، فهناك كثير من المؤسسات الصحية والتعليمية التي نشأت عـــن طريق المؤسسات الخيرية والاجتماعية. ولكن مع قيام ثورة ١٩٥٢ وما واكبها من تغلغـــل وتزايـــد أهمية دور الدولة في الحياة الاقتصادية والاجتماعية، فضلاً عن القضاء على التعددية السياسية لمـــا يزيد عن ربع قرن، تراجع دور الجمعيات الأهلية والمجتمع المدني بصفة عامة في مصر وأصبحـــت الدولة هي محور كل الجهود في مختلف مجالات التنمية والتشغيل والرعاية الاجتماعية، كما شـــهدت هذه الفترة سيطرة كاملة على النقابات والجمعيات والمؤسسات المدنية من قبل الدولة.

وفي الحقبة الجديدة، خاصة منذ مطلع تسعينات القرن الماضي، ومع التغـــير فـــي توجـــهات النظام الاقتصادي والاجتماعي والاتجاه إلى تدعيم التعددية السياسية، بدأت تنشط مرة أخرى حركـــة المجتمع المدني في مصر، ولكن ما زالت هناك معوقات هامة تحدّ من نمو وفاعلية هذا النشاط، ومن هذه المعوقات:

(١٦) Doern, Bruce and Richard Phidd. 1992. Canadian Public Policy: Ideas Structure. Process. Second Edition. Nelson Canada Press, p. 27.

(١٧) Sabatier, Paul, "Knowledge, Policy Oriented Learning, and Policy Change", in Knowledge: Creation, Diffusion, Utilization, Vol. 8, 4 (1987): 664.

(١٨) "Helping Canadians help Canadians: Improving Governance and Accountability in the Voluntary Sector". A Discussion Paper. Produced by the Panel on Accountability and Governance in the Voluntary sector Secretariat. (May 1998).

(١٩) نظام CIVICUS في مشروع المجتمع المدني هو عبارة عن مبادرة دولية نسقتها CIVICUS. في هذه المرحلة هناك عينة من ١٤ دولة. صُمم المشروع وأهدافه من قبل CIVICUS بعد مشاورات عديدة مع الكثير من منظمات المجتمع المدني في حوالي ٤٠ دولة ومن مراجعات من أكثر من ٤٠ دولة ومن مراجعات من أكثر من ٤٠ ناشطاً وباحثاً في المجتمع المدني في مجموعة دولية من الاستضاريين للمشروع.

الحواشـــي

(١) Hyden, Goran, " Building Civil Society at the Turn of the Millenium ", in *Beyond Prince and Merchant: Citizen Participation and the Rise of Civil Society (1997).*

(٢) Salamon, L. 1993. *The Global Associational Revolution: The Rise of the Third Sector on the World Scene*. Occasional Papers 15. Baltimore: Institute for Policy Studies, John Hopkins University.

(٣) إن تعريف التنمية البشرية قدم لأول مرة في تقرير ١٩٩٠، وشدد على "التنمية البشرية كعملية لتعدد خيـارات الناس/الشعوب. أهم هذه الخيارات الواسعة هي العيش حياة طويلة وصحية والتعلم الوصـول إلـى المـوارد الضرورية لمستوى لائق بالعيش، بالإضافة إلى الحرية السياسية، وضمان حقوق الإنسان والاحترام الذاتـي للفرد (تقرير التنمية البشرية، ١٩٩٠. ١). في تقرير عام ١٩٩٥، تم ربط المفهوم بأربعة عنـاصر أساسـية للتنمية البشرية هي الإنتاجية والعدالة الاجتماعية والاستدامة وسيطرة الشعوب لمصائرها.

(٤) The UNDP, *Good Governance and Sustainable Human Development* (New York, 1997).

(٥) The World Bank, *Governance and Development*. (Washington: 1992).

(٦) World Bank, *Governance and Development*, p. 1 and World Bank, *Governance: The World Bank's Experience*, p. vii.

(٧) Good Governance and Sustainable Human Development, p. iv.

(٨) CIDA, *Strengthening Aid Effectiveness: New Approaches to Canada's International Assistance Program*. (2001), p. 12.

(٩) Kossaifi, George, "Poverty in the Arab World: Toward a Critical Approach", a paper written for the Mediterranean Development Forum Conference on *Economic Development and Poverty Reduction*. Morocco: September, 1998.

(١٠) Korany, Bahgat and Paul Noble, "Introduction: Arab Liberilization and Democratization – The Dialectics of the General and the Specific", in Korany, Bahgat, Rex Brynen and Paul Noble. *Political liberalization and Democratization in the Arab World*. Vol. 2 (1998); p. 11.

(١١) Ibid, p. 4.

(١٢) الدول هي لبنان والأردن واليمن والجزائر والمغرب وتونس وفلسطين.

(١٣) The International IDEA. *Democracy in the Arab World: Challenges, Achievements and Prospects*. (2001).

(١٤) Baaklini, A. et al, Legislative Politics in the Arab World: The Resurgence of Democratic Institutions, Lynne Rienner Publishers, 1999.

(١٥) Korany et al, p. 8, Doern, Bruce and Richard Phidd. 1992. Canadian Public Policy: Ideas Structure, Process. Second Eition. Nelson Canada Press, p. 27.

دال- تأثير المجتمع المدني

تأثير المجتمع المدني على السياسات العامة: يجب على مؤسسات المجتمع المدني أن تؤثر على جدول أعمال السياسات المقترحة إذا ما أرادت المساعدة في تحسين المجتمع ورفاهيته. ففي كندا، تلعب الجمعيات وشبكات صنع السياسات دوراً هاماً في صناعة السياسة الاجتماعية التي كان لها الدور الفاعل في بناء إجماع شعبي عام حول مبادئ الاتحاد الاجتماعي الكندي. وقد أشركت هذه الشبكات صناع القرار والمشرعين والأكاديميين في حوارات لتعريف العقد الاجتماعي الجديد لـ "كندا". وبالرغم من أن بعض الكنديين خاب أملهم من السياسات الاجتماعية الجديدة للحكومة والتي يعتقدون أنها قد عكست وجهات نظر نيوليبرالية، إلا أنه من الواضح أن سياسة الحوار والمشاركة الشعبية هي جزء مهم من عملية صنع القرار في كندا.

استجابة مؤسسات المجتمع المدني: لقد فرضت التغييرات في أدوار الحكومات والتنوعات السكانية والحقائق الاجتماعية والاقتصادية والسياسية الجديدة على مؤسسات المجتمع المدني توسيع برامجها وتكييف برامج وخدمات معينة. لذلك على هذه المؤسسات أن تتكيف بسرعة مع هذه التغيرات وأن يكون لديها القدرة على تعريف حاجات وخدمات ومطالب ناشئة وأن تكون قادرة على تقديم خدمات اجتماعية باستعمالها أساليب مبتكرة.

فعالية مؤسسات المجتمع المدني: من المهم جداً انخراط الناس والشعب عامة في الحياة المدنية في سبيل تحقيق التنمية الاجتماعية. ويقع على عاتق المجتمع المدني لعب دور رعاية هذه البيئة الإكتسابية وبناء قدرات المجتمعات الأهلية المحلية. وعند القيام بهذا يصل المجتمع المدني إلى الفقراء في مناطقهم المحلية والطرفية ويتأكد من مشاركتهم وحصولهم المتساوي على الموارد والخدمات.

الخلاصة

تركز النقاش في هذا البحث حول كيفية تقوية المجتمع المدني والمواطنيين من أجل المساهمة في عملية التنمية الاجتماعية. فالمجتمع المدني يمثل مركز الاهتمام في عملية التنمية المستدامة والحكم الرشيد والدمقرطة وهو مفتاح الحل في عملية التخفيف من حدة الفقر. وقد شدد البحث على العلاقات المجدية ما بين المجتمع المدني والدولة وقام البحث بمقاربة الإشكالية الناجمة عن قيام الوكالات والمؤسسات المانحة الدولية بتركيز دعمها على نشاطات المجتمع وبرامجه بشكل كبير وليس على نشاطات وبرامج المؤسسات التمثيلية. ولقد أدى هذا التمويل إلى خلق توتر عند الدولة دفعها إلى سن قوانين تقيد من حركة عمل المجتمع المدني. وقد قدم البحث افكاراً حول كيفية بناء الثقة المتبادلة بين مؤسسات الدولة والمجتمع المدني، ورؤى حول كيفية تقوية وتعزيز فعالية المجتمع المدني في التأثير على عملية صنع السياسات وعلى تقديم برامج الخدمات الاجتماعية.

الشراكة والتعاون فيما بين الحكومة والمجتمع المدني: يجب أن تحصل مؤسسات المجتمع المدني على حق الدخول إلى المؤسسات الحكومية التنفيذية والتشريعية إذا ما كانت تريد أن تحصل على تأثير حقيقي وفاعل في عملية صناعة القرار. وقد ناقشنا عبر ما تقدم أهمية إطار العمل المؤسساتي في خلق فضاء للمجتمع المدني للدخول في عملية صنع القرار للحضور في منابر صنع السياسات العامة.

تحسين المشاركة والاعتراف المدني: يجب أن تحظى مؤسسات المجتمع المدني بالدعم الشعبي من المجتمع باختلاف طبقاته وأن تحظى بالثقة لتمثيل مصالحهم وأولوياتهم إذا ما أرادت هذه المؤسسات أن تكون فاعلة في تقديم برامج وخدمات اجتماعية وأن تكون ممثلة حقيقية لمختلف المجموعات والحركات في هذا المجتمع.

جيم- قيم المجتمع المدني

العدالة الاجتماعية والمساواة: يتوقع من المجتمع المدني نشر وترويج قيم ومبادئ يوافق عليها الجميع وتكون مشتركة لدى كافة المواطنين مثل العدالة الاجتماعية والإشراك الاجتماعي والمساواة بين الجنسين وحقوق الإنسان والاهتمامات البيئية بالإضافة إلى قيم أخرى. وكلما زاد إلتزام المجتمع المدني بهذه المبادئ وضوحاً كلما زاد الدعم الذي يتلقاه من المواطنين في كافة طبقات المجتمع.

الشفافية والمحاسبة: على مؤسسات المجتمع المدني أن تكون مستقلة ذاتياً بغض النظر عن حجمها، ومن المتوقع أن تستعمل العديد من معايير المحاسبة التي تكون إما نتيجة أجهزة تنظيمية خارجية أو إجراءات تنظيمية داخلية. وغالباً ما يتطلب هذا الأمر التثبت من وجود العمليات والبنى المناسبة لتوجيه نشاطات وعمليات الجمعيات أو المؤسسات. لذلك فإن الشفافية والمحاسبة هما معياران أساسيان للحصول على ثقة وشرعية وتفويض المواطنين والحكومات والمانحين.

المشاركة والحكم: بالرغم من الاختلاف الكبير في الأساليب التي تحكم مؤسسات المجتمع المدني عن المؤسسات والتعاونيات الحكومية لكنها تحافظ وتطبق ممارسات وعمليات وإجراءات ديمقراطية وتربطها علاقة قوية مع المؤسسين والمشاركين والمتطوعين. وقد ركز العديد من المحللين على أهمية المشاركة وبناء الإجماع في التخطيط الفاعل وتطبيق برامج ومشاريع الحكم الرشيد. ومن ناحية أخرى، على الحكم الرشيد أن يخاطب قضايا المنظمات الغير حكومية ورؤيتها ومهمتها واستراتيجيتها. كما ويجب أن يركز على التوجهات المستقبلية والخطط الاستراتيجية الطويلة الأمد وأن يعرف المبادئ والقيم التي هي أساس العمل المؤسساتي.

دعم القطاع الخاص: كما وأن الشركات الكبرى لديها دور هام لتلعبه في دعم عمل مؤسسات المجتمع المحلي والمجتمع المدني. غير أن هذا الدعم لم يتم تطبيقه فعلاً حتى في الدول المتطورة والصناعية. ففي العديد من البلدان لم يتم إدخال دعم المجتمع المدني في استراتيجيات عمل القطاع الخاص. فهذا التعاون مهم ليس فقط لتأمين التمويل المحلي لتطوير المجتمع المحلي ولكنه أيضاً مهم لتسهيل الحوار حول السياسات المطلوب تنفيذها ولبناء الإجماع حول القضايا السياسية والاقتصادية الهامة. ويمكن للقطاع الخاص من خلال ما يملكه من موارد وسلطة أن يمارس نفوذاً أكبر على السياسيين والعملية السياسية أكثر من المجتمع المدني.

بالإضافة إلى ذلك، أشير في مؤتمر الإسكوا في القاهرة إلى أن التمويل الأجنبي للمجتمع المدني ومنظماته قد ساهم أيضاً في إلغاء الدعم الذي توفره عادة مؤسسات القطاع الخاص لمؤسسات المجتمع المدني. وحيث أن السابق يوصي ويركز على تعاون المنظمات المحلية، لم يتقدم الأخير بخطط تمويل بديلة في دعم المؤسسات المحلية لتطبيق سياسة أولويات وطنية وبرامج اجتماعية تلبي حاجات الفقراء.

مصادر التمويل: تعتبر مصادر التمويل من أدق القضايا في المجتمع المدني للعالم العربي كما هي في المجتمعات النامية الأخرى حيث تنظر الحكومات بعين الريبة إلى تمويل المانحين الأجانب كما أظهرنا سابقاً. وباعتمادها بشكل كبير على الموارد الحكومية تخاطر مؤسسات المجتمع المدني في كونها تعتمد كلياً على التمويل الحكومي حيث يمكن للحكومة إخماد أصوات المنتقدين والذين لا يوافقون على السياسات والخطط الحكومية.

لذا من الأفضل أن يتم تمويل المؤسسات في المجتمع المدني عبر العائدات والمداخيل القادمة من الأعمال المحلية والقطاع الخاص والمؤسسات أو المجموعات التي تمثلها بالإضافة إلى مصادر التمويل الأخرى المحلية والعالمية.

باء- الفضاء القانوني والسياسي للمجتمع المدني

البيئة التنظيمية: تؤثر القوانين والضرائب التي تحكم مؤسسات المجتمع المدني إما سلباً أو إيجاباً على قدرته في التأثير على المجتمع ورفاهيته. فالنظم الضريبية، على سبيل المثال، قد تشكل دعماً أو عبأ على المجتمع المدني. فيمكنها أن تكون دعماً للمجتمع المدني عبر تشجيع الأفراد ومؤسسات الأعمال بالتبرع إلى مؤسسات المجتمع المدني ومن جهة أخرى، يمكن للضرائب والقوانين أن تعيق مؤسسات المجتمع المدني من تأدية نشاطاته المطلبية. وفي العديد من البلاد العربية يتوجب على هذه المؤسسات أن تمر بصبر عبر مراحل تسجيل معقدة وطويلة دون أية ضمانات بالموافقة عليها. ويلعب هذا دوراً هاماً في فلترة منظمات المجتمع المدني وفي التأكد من استيفاءها لقواعد ومعايير محددة.

ألف- بنية المجتمع المدني

يتطور المجتمع المدني ويطمح لأن يكون شريكاً شرعياً للدولة والسوق في نظام الحكم الديمقراطي. فعلى الصعيد المحلي والإقليمي والعالمي تلعب مؤسسات المجتمع المدني أدواراً محورية في الحياة السياسية والاجتماعية والاقتصادية بما في ذلك صناعة وتطبيق سياسات اجتماعية تقلص من الفقر وتعزز وتدافع عن حقوق المواطنين ومصالحهم.

المشاركة المدنية: تعتمد فعالية وتأثير المجتمع المدني في بناء الرأسمال الاجتماعي والمجتمعات الناشطة على مستوى المشاركة المدنية في برامجها. فعبرَ المشاركة في نشاطات المجتمع المدني، يلعب المواطنون دوراً مركزياً في بناء المجتمعات الناشطة وفي تزويد المجتمع بالخدمات. وبالتأكيد تعتبر مساهمة المتطوعين عامل أساسي في مقدرة مؤسسات المجتمع المدني للقيام بعملها. ففي كندا مثلاً يقوم واحد من كل ثلاثة (٣١ في المائة) بالتطوع بوقته ويشارك أكثر من ٥٠ في المائة من الكنديين في مجموعة أو منظمة واحدة على الأقل. وفي الواقع، فإن عملية التطوع والخدمة الاجتماعية هي واحدة من أهم المتطلبات في المنهاج المدرسي الكندي حيث يشجع الشبان والشابات على التطوع في ساعات معينة للمشاركة في النشاطات الكنسية والاجتماعية وفي جمع التبرعات والعمل الإسعافي والنشاطات الترفيهية. ويفهم من هذا مدى دقة تطبيق التماسك الاجتماعي والقيم الوحدوية في مراحل مبكرة عند الأطفال والشباب.

وتعتبر المشاركة الاجتماعية في منظمات المجتمع المدني والنشاطات التطوعية وسيلة رئيسية لربط الناس بعضهم ببعض في المجتمع. فالعمل جماعياً والمشاركة مع مواطنين آخرين في مشاريع مشتركة يبني علاقات من الثقة والتعاون. بمعنى آخر، تبني هذه النشاطات ما يسمى "الرأسمال الاجتماعي" لذلك يتم قياس مستوى تأثير المجتمع المدني في المساهمة في التنمية الاجتماعية والحد من الفقر على أساس مدى ارتباط واندماج مؤسسات المجتمع المدني مع المواطنين والفئات القاعدية في المجتمع والفقراء.

بناء التحالفات: من المهم جداً لرعاية الرفاهية الاجتماعية بناء شبكات وتحالفات بين شبكات المنظمات غير الحكومية ومؤسسات المجتمع المدني خاصة في المجالات التي تتكامل فيها أهداف هذه المؤسسات والمنظمات. وهناك العديد من الشبكات والتحالفات الناشطة والمنظمة بشكل جيد في العالم العربي. غير أنه وفي بعض الأوقات، هناك شك بقدرتها على تمثيل مصالح واهتمامات كافة أعضاء المجتمع المدني. بالإضافة إلى ذلك، فإن مؤسسات المجتمع المدني في مختلف الدول العربية قد عبرت عن قلقها بشأن فقدان التنسيق والتعاون فيما بينها حول قضايا السياسات والمصالح المشتركة. وقد أشار البعض على فقدان القدرة على بناء تحالفات وتعاون مع المواطنين ومع منظمات أخرى في المجتمع المدني.

٢- تنفيذ برامج اتصال (خصوصاً في المناطق الطرفية والقرى والبلدات) من أجل زيادة عدد الأعضاء وتقوية جمهور الممثلين.

٣- العمل كرابط بين المواطنين والدولة.

إن المجتمع المدني يراقب أداء الممثلين المنتخبين وقدرتهم على مساءلة الحكومة عن سياساتها ويتأكد من مسؤولية الحكومة عن أفعالها.

إن ناشطي وممثلي المجتمع المدني يشكلون آليات "مراقبة " لقياس شفافية ومسؤولية الحكومة.

يلعب المجتمع المدني دوراً مهماً في تحفيز شفافية الحكومة والأعضاء المنتخبين؛ ومن خلال نشر المعلومات وحملات التوعية العامة والنشاطات التعليمية يقوم بإعلام المواطنين وتعزيز معرفة المجتمعات المحلية بالسياسات العامة وقضايا المنفعة العامة مما يؤدي إلى ازدياد المطالبة بشفافية صنع القرارات واتخاذها. إضافة إلى ذلك بإمكان المجتمع السياسي تعزيز شفافية البرلمانات والحكومات عبر تزويد الأعضاء المنتخبين واللجان النيابية بالمعلومات وبنتائج الأبحاث حول السياسات المحددة تحت المراجعة أو المناقشة، ومن ثم زيادة قدرة البرلمان على التحقيق وطرح الأسئلة في التنمية الاجتماعية واتخاذ القرارات والسياسات الرشيدة.

سابعاً- تقييم مساهمة المجتمع المدني في التنمية الاجتماعية

إن منظمات المجتمع المدني تلعب دوراً مهماً في الاقتصاد والمجتمعات المحلية كما في التنمية السياسية والاجتماعية. إنها توفر للمجتمع الخدمات الاجتماعية وتنظم النشاطات الثقافية والتعليمية والترفيهية، وتبني التكتلات من أجل التغيير الاجتماعي والسياسي والاقتصادي. مع تزايد دور وأهمية المجتمع المدني فإن حساب وتوثيق قوته وسلامته وتأثيره كقطاع ثالث أصبح مهماً بازدياد إحدى طرق قياس وتقييم مشاركة المجتمع المدني في عمليات التنمية الاجتماعية والسياسية والاقتصادية طريقة طورتها منظمة "CIVICUS" [١٩].

ولقد طبق هذا الإطار لقياس مساهمة المجتمع المدني في أربعة عشر دولة من بينها كندا. ومن المفيد جداً تطبيق إطار العمل هذا لأنه يتضمن متغيرات وأبعاد مشتركة في المجتمع المدني في الدول المتطورة والنامية معاً بما فيها دول العالم العربي، ويركز إطار العمل هذا على أربعة ابعاد:

- **بنية** المجتمع المدني.
- **الفضاء القانوني والسياسي والثقافي-الاجتماعي** الذي يحتله المجتمع المدني ضمن البيئة الاجتماعية والقانونية المنظمة.
- **القيم** التي يمثلها المجتمع المدني ويدافع عنها.
- **وتأثير** المجتمع المدني على الرفاهية الاجتماعية.

الاجتماعية. هذه التبدلات أتت نتيجة الضغوط على الميزانية والتي أنهت الدعم المالي لقسم واسع من المنظمات غير الحكومية التي تحصل على تمويلها من الحكومات الاتحادية والإقليمية. ومن جهة أخرى فإن المبادرات الحكومية من أجل "إصلاح" و"إبتكار" و"إنعاش" وسائل الحكومة في القيام بالأعمال أدى إلى تبديلات مهمة في منحى إيصال الخدمات والبرامج والتقديمات.

أدى ذلك إلى دخول المنظمات غير الحكومية وجمعيات تقديم الخدمات المحلية في برنامج شراكة مع الوكالات الحكومية في تقديم الخدمات الاجتماعية وغيرها. كجزء من هذه "الشراكة" عملت الحكومة، ومن خلال الاستشارات والحوار حول السياسات، على إدخال هذه المنظمات غير الحكومية في صنع السياسات وتطبيقها. بالرغم من هذه التغيرات الشديدة والتأثيرات السلبية لهذا الخفض المالي على المنظمات غير الحكومية والقطاعات مثل الصحة والتعليم، إلا أنه كان هناك مناحي معاكسة تظهر تعزيز دور المنظمات غير الحكومية. ومع سياسات التخفيضات والتحجيم والخصخصة، فإن الحكومة أصبحت تعتمد بازدياد على منظمات المجتمع المدني لتقديم الخدمات الاجتماعية والبرامج.

دال- تعزيز الثقافة والمسؤولية

إن الحكم الرشيد هو المفتاح لتقوية الفقراء وان الفساد يزيد شقاء الفقراء عبر هدر الموارد القليلة أصلاً. إن الافتقار إلى المشاركة وتهميش الفقراء في عملية صنع السياسات، ينتج السياسات التي لها تأثير متناقض على حياتهم أو ليس لها نتائج مهمة في الحد من الفقر. المساءلة والشفافية ودولة القانون هي مفاتيح لاستراتيجيات خفض الفقر. وفي البلدان التي تخضع إلى إصلاحات اقتصادية وفي طريقها للانضمام إلى منظمة التجارة العالمية أو دخلت في ترتيبات تجارية حرة أخرى، تكون الخطوات المسؤولة وشفافية العمليات في تطبيق الاتفاقات والاصلاحات القانونية لإلغاء القوانين التمييزية وتأمين وصول عادل إلى الموارد، وهي الخطوات الحاسمة لإنجاز النمو الاقتصادي والتنمية المستدامة وللحد من الفقر.

إن المجتمع المدني قد نشأ كقوة مساءلة مهمة. وهو كذلك يزعم شرعية التمثيل. إنه يتكلم ويعمل بالنيابة عن الجماعات التي يخدمها والأعضاء الذين يمثلهم. لقد ائتمنوا على مساءلة أصحاب القرار وعلى جعلهم مسؤولين عن أعمالهم على التأكد من أن السياسيين والأعضاء المنتخبين سيفون بوعودهم الانتخابية. لذلك فهم أيضاً مسؤولون أمام من يمثلون وينتظر منهم تقديم برامج أكثر فعالية وسياسات أفضل.

لممارسة المساءلة يتبع المجتمع المدني استراتيجية من ثلاث حلقات:

١- التعبئة لخلق كتلة إنتقادية.

إن الجمعيات التطوعية تلعب دوراً مهماً في توفير وتقديم العناية الصحية والخدمات الاجتماعية في كندا. إن المنظمات التطوعية الوطنية (NVO) مثلاً تؤلف الشريك الحكومي الأساسي في العمل الصحي. هذه المجموعات تختلف في الحجم والتركيب والاحتياجات إلا أن الجميع يعتبر أن صحة شعب كندا هو أحد أهدافهم الأساسية.

ويشكل عدد من هذه المنظمات منظمات وطنية واسعة الارتباط مع نظائرها الريفية المحلية والمناطقية والاجتماعية.

وبعض هذه المنظمات يمكن أن تكون لها علاقة مالية مع الحكومات، القطاع الخاص والمواطنين وحيث تكون مسؤولة تجاههم لكنها تبقى منظمات مستقلة ذاتيا وحرة. هذه المنظمات معترف بها في كندا لدورها كضمير اجتماعي للمجتمع. إن المنظمات التطوعية الوطنية تشمل سلسلة من المجموعات مثل مؤسسة القلب والذبحة القلبية والطريق المتحد في كندا وبنوك الغذاء المحلية والمنظمات الأهلية.

جيم- توظيف الجماعات المحلية

إضافة إلى تقديم الخدمات والبرامج الاجتماعية، فإن منظمات المجتمع المدني تلعب دوراً مهماً في تقوية المنظمات المحلية غير الحكومية والفقراء عبر مشاركتهم في عملية صنع السياسة الاجتماعية بشكل يمكنهم من إبداء آرائهم. وتشكل جلسات الاستماع البرلماني منبراً مهماً لهذه المنظمات والمنظمات المحلية غير الحكومية في التأثير على السياسات الصحية والتعليمية والاقتصادية والتي بدورها تؤثر على رفاهيتهم. فعلى سبيل المثال فإن المنظمة الوطنية التطوعية تدرب المنظمات المحلية غير الحكومية على كيفية تأطير مطالبها وكتابة الالتماسات إلى اللجان البرلمانية حول القضايا الصحية.

في عام ١٩٩٩، نظمت المنظمة الوطنية التطوعية حملة "لتبني نائب". وكان الهدف هو استقطاب ممثلين منتخبين للحوار مع المجتمعات المحلية حول قضايا الفقر والصحة التي تؤثر على حياتهم اليومية. وطورت المنظمة الوطنية التطوعية كتيب عن تبني النائب تضمن لائحة بالممثلين البرلمانيين وجمهورهم الناخب وجدول اجتماعات اللجان النيابية وجدول نقاش السياسات العامة في جلسات البرلمان العامة وغيرها من المعلومات التي تساعد المجتمعات المحلية في جهودها من أجل المشاركة العامة. ولقد كانت هذه الحملة جزءاً من الجهد الوطني في "حملة ٢٠٠٠" للحد من الفقر في كندا وفي كافة أنحاء العالم.

في السنوات الأخيرة، شهدت كندا كما غيرها من الدول الغربية تغيرات رئيسية في طريقة وأثر مشاركة المنظمات غير الحكومية ومنظمات المجتمع المدني بعامة في عملية صنع السياسة

ألف- التأثير على عملية السياسة

لا يمكن فهم صنع السياسات العامة دون اختبار العناصر المؤثرة في صنع القرار. فالعناصر التي تؤثر بصنع القرار لا تحصى وهي تتراوح من المجتمع المدني إلى الأفراد. لكن كم تملك هذه العناصر من تأثير على صناعة السياسة هو أمر يعتمد على الموارد والوصول إلى صانعي القرار وأهم من ذلك كله جدية الحكومة في إشراك العامة في الاستشارات والحوار حول السياسات الاجتماعية المهمة. فالجمعيات وشبكات صنع السياسات العامة والتحالفات المطلبية تلعب دوراً هاماً في صناعة السياسة وتشكيلها. وجمعيات صنع السياسات يمكنها أن تزود العملية السياسة بالمعلومات من خلال خلق أفكار ونقاشات عبر المؤتمرات والمنشورات والتجمع في المناسبات ويمكن لشبكات صنع السياسات أن تربط مجموعتي صنع سياسة أو أكثر والتكتل لإنجاز أهداف محددة في هذه السياسات العامة.

هناك عامل آخر مهم في الصيغة السياسية وهو الائتلاف المطلبي. إن هذا الائتلاف يشمل الدولة وممثلو المجتمعات معاً وذلك على المستويات الوطنية وما دون الوطنية والمحلية للحكومة. وهي تضم المعرفة والمصلحة معاً في عملية صنع السياسات. وفي حين أن القيم والمصالح تحدد تبني الائتلاف لنوع السياسات العامة إلا أن قدرته على النجاح في هذه المحاولة قد تتأثر بمجموعة عوامل. وهذا يشمل موارد الائتلاف مثل الخبرة، عدد المؤيدين والسلطة القانونية[١٧]. ويمكن للعوامل الخارجية أن تؤثر على ما يمكن أن يحققه الائتلاف، مثل الأحكام الدستورية والرأي العام ومستويات التضخم أو البطالة وتغيير الحزب السياسي في الحكومة وهكذا دواليك.

باء- تقديم برامج اجتماعية

يمكن تقديم سلسلة برامج كبيرة من البرامج الاجتماعية والخدمات بواسطة شبكة كبيرة من مؤسسات المجتمع المدني والجمعيات التطوعية والخيرية والكنائس والمجموعات الاجتماعية. إن عدد هذه المنظمات يقدر باكثر من ١٧٥٠٠٠ منظمة في كندا. ويوظف هذا القطاع ١,٣ مليون كندي ويمثل ٩ في المائة تقريباً من القوة العاملة في البلاد ويدفع أكثر من ٤٠ مليار دولار سنوياً بشكل رواتب وتقديمات. وان ٣٥ في المائة من هذه الوظائف هي في المستشفيات و٢١ في المائة في المؤسسات التعليمية.

إضافة إلى ذلك، هناك ٤,٥ مليون كندي يعمل في نطاق هذا النوع من العمل التطوعي، مقدماً أكثر من مليار ساعة في أوقات تطوعية، وأن ٦٠ في المائة من دخل الجمعيات الخيرية تأتي من الحكومات و١٠ في المائة تقريباً من الأفراد و١ في المائة من الشركات والباقي يأتي من رسوم الاستخدام وضرائب المبيعات واستثمارات الدخل وغيرها من نشاطات جمع الأموال[١٨].

المعلومات حول السياسات التي يتم دراستها لأعضائه، فهذه المهارات مهمة جداً ويجب أن يساهم المجتمع المدني ببنائها لتقوية قدرات المجتمعات المحلية.

وتشرك اللجان البرلمانية المواطنين والمجتمع المدني في هذه العملية عبر طرق عديدة منها: الجلسات العامة، المشاركات المكتوبة، الإنترنت، الاتصالات الهاتفية للتعليق وإظهار الآراء حول مسألة مهمة للمواطنين. لذا فإن هذه الأمور تدخل المجتمع المدني مباشرة في عملية إتخاذ القرار.

فعلى سبيل المثال وخلال عملية المفاوضات مع منظمة التجارة العالمية في كندا، أجرت لجنة الشؤون الخارجية جلسة عامة عبر البلاد وأصدرت دعوة عامة لجميع الأطراف المهتمة بالأمر للحضور أمام اللجنة أو تقديم اقتراحاتهم المكتوبة رغم أن البرلمان لا يلعب دوراً هاماً في السياسة التجارية أو في إقرار الاتفاقات والمعاهدات إلا أنه يلعب دوراً مهماً في ارشاد الحكومة إلى بعض الأولويات والقضايا التي تهم الشعب الكندي. وقبيل الجولة الوزارية في المفاوضات مع منظمة التجارة العالمية في سياتل، سافرت اللجنة عبر البلاد واستمعت إلى شهادات الخبراء وإلى قضايا أخرى على علاقة بالموضوع مثل التعرفة الجمركية والزراعة وتكنولوجيا المعلومات وتأثير ذلك على الجنسين بالإضافة إلى أمور عدة أخرى ذات أهمية للشعب الكندي. وخلال هذه العملية بدا واضحاً تبلور رأي عام حاد نحو تحرير التجارة والدخول في منظمة التجارة العالمية. وقد أشار تقرير اللجنة إلى أربعة مجالات تهم الكنديين وهي: حماية الهوية الثقافية واستمرار التجارة مع الدول المعروفة بخرقها لحقوق الإنسان وتأثير تطبيق اتفاقات منظمة التجارة العالمية على تنظيم العمالة وحماية البيئة. لذلك فإن الدعم السياسي للمحادثات التجارية الجديدة اعتمد إلى حد بعيد على قدرة كندا على مناقشة هذه المواضيع في المفاوضات مع منظمة التجارة العالمية.

ويمكن لهذه العملية أيضاً أن تؤمن للمجتمع المدني العربي منبراً للتعبير عن اهتماماتهم وآرائهم المتعلقة بالدخول في منظمة التجارة العالمية وتأثيراتها على الفقر. وفي الوقت نفسه، سوف تزود البرلمان بمعلومات وفيرة حول تأثير سياسات منظمة التجارة العالمية على الاقتصاد القومي ورفاهية المواطنين. أما الأمر الأكثر أهمية فهو أنها ستسهل تشارك وتبادل المعلومات وتبدأ عملية تعزيز الروابط بين المجتمع المدني والمؤسسات التمثيلية وتؤدي إلى تطبيق شفاف لاتفاقيات منظمة التجارة العالمية وتعزيز قدرة البرلمانات على محاسبة حكوماتها.

سادساً- دور المجتمع المدني في التنمية البشرية والحد من الفقر

بإمكان المجتمع المدني لعب دوراً مهماً في التنمية الاجتماعية وفي تخفيض معدلات الفقر. ويمكن أيضاً التأثير على أولويات جدول الأعمال الخاص بهذه الأمور وإيصال خدمات وبرامج اجتماعية بالاشتراك مع الهيئات الحكومية والبلديات.

الغير حكومية في لبنان بالإضافة إلى تنظيم ورشات عمل للتعاون بين النواب المنتخبين ومنظمات المجتمع المدني ولتسهيل الحوار بينهما ولتأسيس مجموعة عمل من البرلمانين وممثلي المنظمات الغير حكومية للتحضير للأبحاث ولتزويد المعلومات والحقائق إلى اللجان النيابية والنواب ومنظمات المجتمع المدني.

وقد يكون إنشاء هكذا مؤسسة أو ما يشابهها على الصعد الوطنية أو الإقليمية مفيداً لإطلاق حوار حول السياسات العامة بين البرلمانات والمجتمع المدني في العالم العربي حول سياسات اجتماعية وأخرى خاصة بالحد من الفقر في ضوء الاصلاحات الاقتصادية وانضمام الدول إلى منظمة التجارة العالمية. وتواجه البرلمانات تحديات جدية ناتجة عن الفقر المتزايد ومعدلات البطالة المرتفعة وتضاؤل الخدمات الاجتماعية واهتزاز ثقة الرأي العام في هذه المؤسسات التمثيلية.

ومن جهة أخرى، أنشئ المنتدى حول منظمة التجارة العالمية، وهو تحالف المنظمات العربية الغير حكومية مع اتحادات ونقابات عمالية، ويعمل لتحريك المجتمع المدني في العالم العربي لمراقبة سياسات وممارسات منظمة التجارة العالمية ولتعزيز سياسات تجارة أكثر عدالة تعمل من أجل التنمية البشرية المستدامة. وسيشكل هذا ضغوطاً إضافية وتحديات لرعاية المفاوضات وتطبيق السياسات التجارية والاصلاحات الاقتصادية، وفي الوقت نفسه عدم التخلي عن المصالح الوطنية من جهة وحماية الفقراء من جهة أخرى.

ويشكل إنشاء هكذا أطر حافزاً لإطلاق الحوار والتواصل بين البرلمانات والمجتمع المدني حول سياسات منظمة التجارة العالمية ونتائجها على البرامج الاجتماعية وعلى التنمية في المجتمعات العربية.

جيم- جلسات الاستماع البرلمانية العامة

تشكل هذه الجلسات منبراً مهماً لمنظمات المجتمع المدني والمنظمات غير الحكومية المحلية للتأثير على السياسات الاجتماعية والاقتصادية التي تؤثر على حياتها، وتعقد هذه الجلسات عبر اللجان البرلمانية عند مراجعة ومناقشة أحد القوانين. وتستعمل هذه الجلسات من قبل الجمعيات والمنظمات غير الحكومية ومجموعات العمال والخبراء والأكاديميين ومجموعات الشباب والنساء والحركات الاجتماعية الأخرى لتقديم آرائهم في السياسات العامة التي تتم دراستها ولاقتراح الحلول والخيارات البديلة. ويحرك المجتمع المدني أعضاؤه وشركاءه للمشاركة في هذه الجلسات ولعرض وجهات نظرهم حول تأثير هذه السياسات على حياتهم.

لذا وتحضيراً لهذه الجلسات، على المجتمع المدني القيام بتدريبات حول المداخلات الشفهية وتقديم الملخصات المكتوبة لدراسات الخلفية لاستعمالها عندما يحين الوقت لذلك وتقديم ملفات

التنمية الاجتماعية والاقتصادية والسياسية. وعلىالدولة أيضاً أن تشجع المشاركة العامة والحوار حول مسألة الحفاظ على الموارد الطبيعية واستعمالها المتوازن. فيعطى الأفراد الحق بالمشاركة في عملية أخذ القرار ويعطون أيضاً حق الدخول إلى المعلومات العامة التي بحوزة الدولة. ويشترط الدستور مشاركة العديد من المجموعات في هذه العملية مثل الحكومة والمنظمات الحكومية والمجتمعات التقليدية والمنظمات المستقلة والشعب.

ويشرع معهد الملك براجاديبوك، وهو معهد أُقيم تحت رعاية رئيس الجمعية الوطنية (البرلمان)، لتسهيل المشاركة العامة ولتعزيز ديمقراطية المشاركة.

وقد أنتجت عمليات الدمقرطة العديد من التعديلات الدستورية في العديد من الدول العربية كالمغرب واليمن والأردن – لكن التحدي في العديد من هذه الدول يتجاوز الدستور إلى تطبيق القوانين وإنشاء البُنى والآليات لضمان تطبيقها.

باء- المؤسسات البرلمانية

يعتبر إنشاء كيانات ومؤسسات مستقلة وغير حزبية تعمل على تنمية العلاقات السليمة بين الدولة والمجتمع المدني من أهم وأفعل الآليات لتعزيز العلاقة ما بين الدولة/البرلمان والمجتمع المدني. فالمؤسسة البرلمانية هي منظمة تعمل على تعزيز البرلمان من خلال تعزيز الحكم الرشيد وتطوير الديمقراطية وتقوم بعملها من خلال مجموعة نشاطات تتضمن تلك التي تهدف إلى تعزيز ودعم عمل البرلمان وعمل المؤسسات الأخرى وهي تلعب دوراً مشابهاً لدور المحفز لتسهيل العلاقة الجيدة بين المجتمع المدني والبرلمان.

وقد قدم المركز البرلماني بالاشتراك مع البرلمان اللبناني وتجمع المنظمات اللبنانية غير الحكومية الدعم والخبرات التقنية لإنشاء مؤسسة ترعى الوحدة الوطنية بين العديد من المجموعات الطائفية في لبنان بعد ١٧ سنة من الحرب الأهلية في لبنان. وقد كان ينظر إلى هذه المؤسسة على أنها تلعب في الربط بين المجتمع المدني والبرلمان وفي الوقت ذاته تقدم الدعم التقني والخبرات إلى أعضاء البرلمان واللجان النيابية. لكن السبيل لرعاية وتعزيز العلاقات ما بين البرلمان والمجتمع المدني يكمن في رغبة البرلمانيين في إشراك المجتمع المدني في الحوار حول السياسات العامة. وخلال تطور النموذج اللبناني للمؤسسة البرلمانية أصبح جلياً أن سياسات الحوار وعمليات الاستشارة ضروريتان للتقريب بين الدولة والمجتمع المدني.

وبالتالي تم تأسيس منتدى الحوار البرلماني، وفي أيلول/سبتمبر ١٩٩٩ كمنظمة غير حكومية تبحث في تطوير وإدامة الروابط التعاونية بين البرلمان اللبناني والمجتمع المدني. أما الأهداف الأساسية لهذه المؤسسة فهي تزويد المشرعين بالمعلومات حول البرامج والأهداف الخاصة بالمنظمات

تمييز يرتكز على العرق أو القومية أو الإثنية أو اللون أو الدين أو الجنس أو العمر أو الإعاقة الفكرية أو الجسدية.

وقد أشار بعض المراقبين إلى أن القوانين المتساوية قد أثرت في محتوى السياسات الاجتماعية. وفي الوقت الذي تتقدم فيه السياسات الاجتماعية، تقيّم الاقتراحات بدقة خلال التنفيذ للتأكد من أنها لا تخرق القانون المشار إليه ولا تؤدي إلى مقاضاة الحكومة[١٦]. لذلك فإن هذا القانون يعطي الكنديين حق الدخول المباشر في عملية السياسة الاجتماعية المرتكزة على الحقوق الاجتماعية الذي يكفله الميثاق. إن الاعتراف الواضح بالأفراد والجماعات من قبل الميثاق يضفي شرعية على مطالبهم ويمكن أن يساعد على تغيير المفاهيم حول من يمكنه المشاركة في عملية صنع السياسة الاجتماعية. وبالطبع، فإن النشطاء المضادين للفقر في كندا يقاضون خمسة مقاطعات لخرقها ميثاق الحقوق ولعدم ضمانها سلامة الأشخاص وحماية الفقراء من التشرد والجوع. وهذه القضية لا تتعلق بالتمييز فقط لكن بتطبيق الحقوق الاجتماعية والاقتصادية في كندا.

وبشكل مشابه، يضمن دستور جمهورية أثيوبيا الديمقراطية الاتحادية الذي صدق في ٨ كانون الأول/ديسمبر ١٩٩٤ بشكل قاطع المساواة بين الجنسين في الحياة السياسية والاجتماعية والاقتصادية. ففي المادة ١٣ من الدستور يطلب من جميع أجهزة الحكومة (التشريعية والتنفيذية والقضائية) بما فيها الحكومات المحلية، أن تلتزم بما نص عليه القانون من حيث تطابق هذه التشريعات مع الدستور الذي يضمن عدم التمييز على أساس الجنس.

بالإضافة إلى ذلك، فإن المادة ٤١ (الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية) تؤكد حق تساوي المرأة والرجل في الحصول على النشاطات الاقتصادية والصحية والتربوية الممنوحة من قبل الدولة بالإضافة إلى الخدمات الاجتماعية. أما المادة ٤٣ (الحق في التنمية) فإنها تؤكد على حق الأثيوبيين (رجالاً ونساءً) في المشاركة في التنمية القومية وعلى حق استشارتهم فيما خص المشاريع والسياسات التي تؤثر على مجتمعاتهم.

وقد أسس البرلمان الأثيوبي لجنة تعنى بشؤون المرأة ليتأكد من تطابق القوانين والتشريعات مع القوانيين الدستورية الخاصة بالمساواة بين الجنسين. أما مهمة هذه اللجنة فهي الإشراف على تطبيق سياسة الحكومة القومية الخاصة بالنساء بالاشتراك مع اللجان الأخرى. والبرلمان الأثيوبي بصدد تأسيس معهد برلماني بالتعاون مع المركز البرلماني لتعزيز العلاقات مع المجتمع المدني ولبناء قاعدة معلومات ومعرفة للبرلمان.

من ناحية أخرى، فإن عملية الدمقرطة في تايلندا أنتجت دستوراً جديداً يعمل على تأطير مشاركة العامة من خلال المؤسسات. ويطلب الدستور الجديد الذي صدق في العام ١٩٩٧ من الدولة تشجيع المشاركة العامة في مجالات عدة. فيجب علىالدولة أن تشجع المشاركة في التحضير لخطط

المانحين يجب أن يركز على تقوية وجهي الديمقراطية أي على المؤسسات في الحكم وعلى المجتمع المدني إذا ما أرادت التوصل إلى علاقة متوازية بينهما. ففي رأينا أن البرلمانات تربط وتشكل صلة الوصل ما بين الدولة والمجتمع المدني. كذلك تلعب البرلمانات دور الوسيط وتمثل جميع طبقات المجتمع وأطيافه. ولكي تتمكن البرلمانات من لعب ذلك الدور يجب عليها أن تكون قادرة على إشراك المجتمع وأن تستجيب لمطالبه خاصة تلك المتعلقة بالمشاركة والانفتاح السياسيين.

غير أن الدولة، من جهة أخرى، تعتمد على مؤسسات المجتمع المدني والمنظمات غير الحكومية لإيصال برامج وخدمات اجتماعية وبناء رأسمال اجتماعي ومد يد العون للفقراء. فالمشاركة المدنية ومشاركة المجتمع المدني في العملية السياسية يعززان المحاسبة والشرعية للدول الديمقراطية.

أما العنصر الثالث المهم في هذا التوازن فهو مجتمع مدني ديناميكي وصحي قادر على لعب دور ينبوع الرأسمال الاجتماعي والصوت الفاعل للفقراء والمراقب اليقظ للديمقراطية.

وفي القسم التالي نقترح بعض المقاربات لتعزيز العلاقات ما بين الدولة/البرلمان والمجتمع المدني ولبناء الثقة والأسس المشتركة بين المؤسسات التمثيلية (البرلمانات) والمجتمع المدني. وفي الجزء الثاني نقدم رؤى من النموذج الكندي عن دور المجتمع المدني في التنمية المستدامة والتخفيف من حدة الفقر.

خامساً- مقاربات لتعزيز علاقات الدولة بالمجتمع المدني

ألف- أطر العمل المؤسساتية

تعتبر عمليات سن القوانين والتعديلات وممارسة المواطنين لحقوقهم الاجتماعية الدستورية التي تجعل المشاركة العامة تمارس من خلال المؤسسات خطوة هامة نحو خلق فضاءاً عاماً للمجتمع المدني وللعب دوراً فاعلاً في سياسات التنمية الاجتماعية بينما يخلق الحد من هذه الفضاءات أو إلغائها توترات جمة ويشكل اعتداءاً على حقوق المواطنين المدنية.

لذلك، فإن أطر العمل المؤسساتية مثل القوانين التشريعية والدستورية والسياسات الوطنية والإجراءات والممارسات التقليدية تحدد مستوى مشاركة المجتمع المدني في عملية اتخاذ القرار وفي التنمية المستدامة. فإذا أراد المجتمع المدني في عملية اتخاذ القرار والتنمية المستدامة التأثير في السياسة أو إيصال صوته فهو بحاجة للدخول في المستويين الخاصين بالحكومة. ويمكن لهذا الدخول أن يصبح ممكناً عبر أطر العمل المؤسساتية والقوانين التشريعية والدستورية. فعلى سبيل المثال، شرّع القانون الدستوري الكندي لعام ١٩٨٢، المعروف بميثاق الحريات والحقوق الكندية، لحماية الحريات الأساسية والحقوق القانونية بما في ذلك الحماية والاستفادة المتساويان من القانون دون أي

في المقابل، وعلى سبيل المثال، فقد سرّع تحرير الاقتصاد في مصر نشوء مؤسسات الأعمال التي توازي باضطراد سلطة الدولة الاقتصادية. فهذه المؤسسات تشارك في عملية صناعة القرار السياسي أكثر فأكثر. أي أنها تخرق مجتمعاً سيطرت عليه تاريخيا الدولة الشديدة المركزية[١٥]. يساعدنا هذا على شرح ما تقدمنا به سابقاً من أن الحكومات العربية تحتضن الإصلاحات الاقتصادية لتعزيز ركائز سلطتها المحلية والعالمية وبالتالي تسمح في إشراك الفئات الاجتماعية التي تدعمها في جهودها هذه. ومن خلال عملنا مع العديد من البرلمانات العربية لاحظنا أن هناك ميلاً للوثوق في النقابات المهنية، ومجموعات الأعمال والمؤسسات الأكاديمية والخبراء بالإضافة إلى الجمعيات الخيرية والمنظمات غير الحكومية المختصة في المساعدات الاجتماعية، بينما يظهر انعدام الثقة والشبهة بوضوح تجاه مؤسسات ومنظمات الدفاع عن حقوق الإنسان والمنظمات التي تعنى بالديمقراطية وبالأخص تلك التي تعتمد على التمويل الأجنبي لتنفيذ برامجها ونشاطاتها. وقد كشفت النقاشات في المؤتمر النقاب عن قصص نجاح كثيرة نتيجة لحوار بشأن السياسة المتبعة حيال القضايا البيئية والاجتماعية بين البرلمان والحكومة من جهة والمجتمع المدني من جهة أخرى والتي أثرت على قرارات الحكومات وسياساتها المتعلقة بهذا الشأن.

ويظهر لنا مما تقدم أن العلاقات فيما بين الحكومات والمجتمعات المدنية لا يمكن إلا أن تكون مجدية. فالدولة الضعيفة يمكنها الاستفادة من المؤسسات لزيادة أدائها وتحسين توزيعها وبالتالي شرعيتها ويمكن للبرلمانات كذلك الدخول إلى ثروات من المعلومات التي تجمعها أو تنتجها هذه المنظمات في المجتمع المدني كي تتمكن من اتخاذ قرارات وسياسات أكثر فائدة ومعرفة. فلا توجد منظمات المجتمع المدني ولا تعمل في الفراغ، فهي بحاجة إلى بنى وفضاءات سياسية واجتماعية وعامة لتتمكن من تأدية دورها في التنمية الاجتماعية والمساهمة في القضاء على أو التخفيف من آثار الفقر. ولتطوير مؤسسات حكم فاعلة يجب المحافظة على علاقات صحيحة ومتوازنة مع المجتمع المدني. ففي غياب هذه العلاقات المتوازنة لا بد من أن يسود التوتر، ولطالما ساهمت المؤسسات المانحة في زيادة هذا التوتر عبر التركيز على جهة "الطلب" في عملية الدمقرطة أي التركيز على المجتمع المدني في عملية الدمقرطة ورد الفضل إليه في لعب دور مركزي في التركيز على المطالبة بدور ديمقراطي. وفي ظل هكذا أجواء من انعدام الثقة والشبهة كيف يمكن للمجتمع المدني أن يؤثر في السياسات الاجتماعية وكيف لهذه الأجواء أن تسهّل مشاركة الفقراء؟

لمواجهة هذا الأمر قام ناشطو التنمية العالميين بالاقتراح على الجهات المانحة بأن تركز على جهة العرض من عملية الدمقرطة وذلك بأن تركز هذه الأخيرة على الاستثمار في تقوية المؤسسات التي تؤمن مجالات للمشاركة السياسية حيث يمكن للمجموعات التأثير في صنع القرار السياسي. ومن أهم هذه المؤسسات الهيئات المنتخبة محلياً أو قومياً أي البرلمانات والحكومات المحلية والمناطقية.

ونرى أيضاً أن البرلمانات القوية أو المؤسسات التشريعية هي المفتاح في تطوير السياسات الوطنية أو في دعم السياسات المحلية والتوسط لوضع الأولويات والاهتمامات المنافسة. غير أن دعم

بشكل أساسي على التمويل الخارجي الذي يعرضها للنقد والاتهام في أنها تطبق قيماً وأهدافاً لا علاقة لها بأولويات واهتمامات المجتمعات المحلية بل انها تتطابق مع سياسات وأهداف المانحين الغربيين.

يمكن للمنظمات الغير حكومية أن تزيد من عملها باستعمالها تمويل المانحين كي توصل أصواتها عبر التكتل والعمل المطلبي لكنها قد تصبح أكثر فأكثر اتكالاً على وكالات المساعدات الحكومية والرسمية وهي، أي المنظمات غير الحكومية، غالباً ما يقودها ذلك إلى احتوائها وتهميش دورها وتحويله إلى أداة للتدخل الغربي. هنا يمكن ملاحظة أمرين هامين، أولاً: يصبح ناشطو المجتمع المدني منفصلين عن جذورهم وقاعدتهم الاجتماعية عبر تغيير جداول أعمالهم المحلية بتلك التي تلائم معايير المانح. أما الملاحظة الثانية فهي عزل وتهميش دور هذه المنظمات غير الحكومية من قبل الدولة والمؤسسة الدينية في المجتمعات التقليدية. فهم دائماً ما يتهمون باستيراد القيم الغربية أو الأجنبية إلى مجتمعاتهم التقليدية المحلية المحافظة مما يطرح أسئلة حول شرعية تمثيل هذه المنظمات وسلطتها ومصالحها المتضاربة عند صانعي القرار والممثلين المنتخبين في تعاطيهم مع المنظمات غير الحكومية. وكنتيجة لذلك، فإن العديد من الدول العربية قامت بتشريع وإقرار القوانين التي تحد من استقلالية ونشاطات المنظمات الغير حكومية ومنظمات المجتمع المدني. وفي إحدى الحالات (فلسطين) تم إنشاء وزارة للمنظمات الغير حكومية لتنظيمها والإشراف على نشاطاتها.

نقطة أخيرة حول قضية انعدام الثقة بين الدول العربية ومؤسسات المجتمع المدني هي حجة "الأمن القومي" التي تستخدمها الحكومات العربية في تبريرها للإجراءات والسياسات التي تقيّد وتقلّص من نشاطات واستقلالية مؤسسات المجتمع المدني. وقد ردّ ممثلو المجتمع المدني – المشاركون في الطاولة المستديرة للـ IIDEA على هذا بالقول بأن الأمن القومي لا يجب أن يكون ضمن اختصاص الدولة وحدها، فعبر إستنسابها واستغلالها للأمن القومي بهذا الشكل، غالبا ما تقوم الدولة في تحويل العنف تجاه مؤسسات وناشطي المجتمع المدني. فهم يرون أن الأمن القومي يحتاج لإعادة تعريف وأن ينظر إليه بشمولية وبالتالي إشراك الأحزاب السياسية والمجتمع المدني والدولة. وهذه النظرة تسمح بالاشتراك الجمعي للكل في الأمن القومي ويصبح حظر حرية الجمعيات والرأي غير ضروري.

وقد كرّر المشاركون في مؤتمر القاهرة برعاية الإسكوا الآراء المذكورة أعلاه. فقد وسع التمويل الأجنبي لمؤسسات المجتمع المدني التي تفتقد للمحاسبة والشفافية والتمثيل في المجتمع، الهوة بين الحكومات العربية ومؤسسات المجتمع المدني. بالإضافة إلى ذلك، فإن انتشار المؤسسات الإسلامية في المجتمع المدني يمثل تهديداً للحكومات أدى إلى زيادة التوتر فيما بين الإثنين وإلى استبعاد المجتمع المدني من أي حوار سياسي أو مشاركة في اتخاذ القرار ويبقى المجتمع المدني في العالم العربي مهمشاً من خلال فرض حجة الأمن القومي بهذا الشكل.

١- رغبة النخب الحاكمة في تعزيز وإظهار دور برلماناتها مثل تعزيز الأدوار التشريعية لكي تشرع لسياسات مساعدة على إحداث تحرير التجارة والاصلاحات الاقتصادية الأخرى.

٢- الضغوطات المتزايدة من المجتمع المدني كي يكون له دور أكبر في عمليات اتخاذ القرارات وصنع السياسات العامة.

٣- الاهتمام المتحمس من البرلمانيين للتأكيد على ممارسة حقوقهم الدستورية الجديدة والفضاء السياسي الواسع الذي منحتهم إياه الأنظمة الحالية الحاكمة.

بكلمة أخرى، لقد أصبح دور البرلمانات أكثر أهمية لأن الحكومات قد جعلت منهم الأداة الرئيسية لجهودها الاصلاحية ولأن المجتمع المدني كذلك يكافح لتعزيز دوره وتأثيره من خلالها.

رابعاً- علاقات المجتمع المدني بالبرلمان والدولة

يرى البعض أن المجتمع المدني هو عبارة عن مفهوم سياسي. إنه في الأساس مفهوم يتعلق بالسلطة سلطة الناشطون الذين لا ينتمون للدولة في عملية صناعة القرار الذي يؤثر عليهم. لذلك فإن ربط الديمقراطية بالتنمية وإعطاء المجتمع المدني الدور المركزي في عملية الدمقرطة والتنمية البشرية يرتبط بمنح السلطة إلى أفراد ومؤسسات عوضاً عن إعطاءها كما هو تقليدياً إلى السياسيين وأعضاء البرلمان. لذلك، فإن التوترات التي نلاحظها في العلاقات فيما بين المجتمع المدني والبرلمان والدولة في العالم العربي وكذلك في دول أخرى ترجع في الأصل إلى المفهوم الغربي للمجتمع المدني حيث يعتبر هذا الأخير منطقة فاصلة بين الدولة والمواطنيين ويعمل على تحديد دور الدولة.

غير أن عملية وضع المفاهيم في العالم العربي هي عملية شائكة ومثيرة للمشاكل مثل باقي الدول النامية الأخرى. فالمجتمع المدني في العالم العربي لا يمثل مفهوماً متجانساً، الذي من المفترض أن يشير له مفهوم المجتمع المدني عادة وذلك لأنه يشمل المنظمات من كل الأنواع: الدينية التقليدية والمهنية والخدماتية الاجتماعية ومجموعات الدفاع. ومعظم هذه المنظمات أنشئت لتعزيز أيديولوجية الدولة والنظام السياسي بالإضافة إلى تأمين الخدمات الاجتماعية للمواطنين (وهذه المنظمات المدعومة من الدولة تسمى عادة منظمات حكومية – غير حكومية). وبالتالي، فإن هذه المنظمات هي أدوات للسلطة أكثر منها جهود عفوية وهي غالبا ما يتم التلاعب بها من النخبة الحاكمة لتعزيز سلطتها. أما بعض المنظمات الأخرى فقد أنشئت لتعكس المصالح السياسية لمعارضي الأنظمة الحالية الحاكمة والتي وجدت في المجتمع المدني فرصتها لتبحث عن أهدافها السياسية وزيادة سلطتها السياسية وتوسيع جذورها في المجتمع (المنظمات الإسلامية). وهناك أيضاً مجموعة ثالثة تتألف من مجموعات الدفاع والمنظمات الديمقراطية والتنموية وتعتمد هذه الأخيرة

الممر لزيادة وتعزيز سلطاتهم على الصعيد المحلي والإقليمي والدولي. أي أن التنمية الاقتصادية ستحسن مستوى الفقراء وبذلك تربح الحكومات دعمهم السياسي.

غير أن ما سلف يكشف عن تناقض جلي. فبينما تكافح الحكومات للوصول إلى الاندماج مع الاقتصاد العالمي وإدخال الإصلاحات الاقتصادية والخصخصة وتحرير التجارة، أي أنها تحاول تطبيق برامج التكيف الهيكلي والانضمام إلى المنظمات التجارية الإقليمية والعالمية، أضحت البرامج الاجتماعية وسياسات الخدمات الاجتماعية من الأهداف الأساسية لسياسات التقشف التي تتبعها. لذلك فإن المواطنون وخاصة الفقراء هم أول الضحايا في عملية الانتقال إلى الاقتصاديات الليبرالية. وما انكشف أيضاً هو أن الفقراء هم أول من ينزل إلى الشارع للاحتجاج على إصلاحات الحكومات الاقتصادية وان المطالبات بالمشاركة والانفتاح السياسيين يأتي أساساً من الطبقات التي تتأثر بشدة من هذه الاصلاحات.

وكما تبين مما ذكر أعلاه، فإن ربط التنمية الاقتصادية بالتنمية السياسية، وممارسة الحكم الرشيد بالقضاء على الفقر قد أثار بشكل متزايد انتباه الحكومات والمنظمات العالمية. وبحسب ما تظهر الدراسة، فإن أحد نتائج هذا الربط هو مفهوم "الشرطية" أي جعل الجهود المبذولة نحو الإصلاح السياسي شرط للحصول على المساعدات التنموية. غير أن مفهوم الشرطية قد أثار في العالم العربي مصاعب أيديولوجية وعملية بينما تم قبوله في بعض المناطق الأخرى في العالم(١٣).

إن عملية ربط الاصلاحات الاقتصادية باللبرلة السياسية ومركزية الدور المعطى للمجتمع المدني في عملية الدمقرطة والحكم الرشيد قد أجهدت علاقات الدولة بالمجتمع المدني في المنطقة العربية، وهو ما سوف نناقشه ونركز عليه في الجزء القادم. غير أن الدراسة تقدم نظرة شاملة عن عملية الدمقرطة في بعض الدول العربية وتوثق الانجازات الديمقراطية وإن يكن في درجات متفاوتة في كل من هذه الدول: المغرب واليمن والكويت والاردن وإلى حد معين لبنان.

ويرى المراقبون والأكاديميون والمحللون أن البرلمانات العربية برزت على أنها النقطة الأكثر تركيزاً عليها في الجهود العربية المبذولة لتأطير المشاركة السياسة في مؤسسات معينة وأنه لا يمكن اعتبارها بعد الآن مجرد أختام جاهزة لخداع الرأي العام والدول الأجنبية المانحة للاعتقاد أن هناك إنجازات قد تحققت في اتجاه الحكم الديمقراطي. غير أنه وفي هذه الحال تكون البرلمانات هي المكان المحوري لجهود كلاً من السلطة والمعارضة على السواء في التفاوض ومأسسة الانتقال إلى أنظمة سياسية أكثر انفتاحاً(١٤).

ومن خلال عملنا مع البرلمانات العربية لاحظنا ووثقنا تطورات مشابهة. فالمركزية المتزايدة للبرلمانات العربية تأتي من:

للنخب الحاكمة وتغييرها[١٠]. لذلك، فإن الدمقرطة تتضمن ضمانة وحماية حقوق وحريات المواطنيين الأساسية وحكم خاضع للشفافية والمساءلة، وتوفير فرص أكبر للمواطنين للمشاركة في وضع السياسات وصنع القرار. وهكذا، عندما يتسلح المواطنون بالثروات والعلم والصحة ويتاح لهم التنظم بحرية ضمن مؤسسات، يتوقع منهم أن يدعموا القيم والمبادئ والمؤسسات الديمقراطية بالإضافة إلى استخدام طاقاتهم لتحسين مستويات عيشهم وللتخلص من الفقر.

وتعتبر الديمقراطية، نظرياً، شكلاً من أشكال الحكم حيث يسيطر المواطنون على السياسة العامة والنشاط العام عبر اختيار ممثلين عنهم عبر الانتخاب لتمثيلهم ووضع السياسات وتطبيقها نيابة عنهم. ونظرياً أيضاً، يجب أن يكون للفقراء في المجتمع الديمقراطي الفرص المتساوية لتبوء المراكز وللتأثير في صناعة القرار مثل أي فئة اجتماعية أخرى. الدمقرطة، إذاً، هي شرط أساسي مسبق للحد من الفقر وهي الطريقة التي تزود الفقراء بقنوات معينة للتطوير وللتأثير في السياسات العامة من أجل صالحهم.

تظهر إحدى الدراسات بأن الليبرالية لا تنتهي دائماً بتطبيق الديمقراطية فيظهر بدلاً من ذلك سياسة ليبرالية متزايدة (وجود انتخابات، أحزاب، ومؤسسات تشريعية) لكنها ليست ديمقراطية بالكامل (لم تطغى بعد الممارسة والأدوات الديمقراطية).

بالإضافة إلى ما تقدم، تظهر الدراسة أن العالم العربي يعاني الكثير تحت وطأة أنظمة لم تؤدي فيها عملية تحرير الاقتصاد إلى الديمقراطية: أي أن العالم العربي لم يتمكن حتى الآن من الاستجابة لما يريده ويفضله المواطنيين والتي هي سياسة محاسبة الحكام على أعمالهم وأفعالهم من قبل المواطنيين الذين بدورهم يؤثرون في العملية السياسية ويسعون لإسماع أصواتهم إلى أصحاب الشأن ممثليهم المنتخبين من قبلهم[١١].

وتختم الدراسة بالخلاصة إلى أنه إذا لم يتم التوصل إلى الديمقراطية بعد، فإن الأمور تتحول تدريجياً بعيداً عن التسلطية نحو الديمقراطية في هذه المرحلة الانتقالية. لكن نتيجة هذه المرحلة الانتقالية ستعتمد على كيفية تفاعل مختلف المجموعات والدولة والمجتمع المدني سوية لرسم ديمقراطيتهم الخاصة.

إلى ذلك، نجد أن هناك دراسة نشرتها IIDEA عن الديمقراطية في العالم العربي ترتكز على آراء ومداخلات خبراء وممثلين مختارين من المجتمع المدني العربي[١٢] تكمل ما أتت به الدراسة المذكورة آنفاً. وقد لاحظ المشاركون أن الإصلاحات الاقتصادية والتنمية الاجتماعية هي دائماً على جدول أعمال الحكومات العربية بينما لا وجود أبداً لأي إصلاحات سياسية على جدول الأعمال نفسه. وان كلمة "التنمية" تعني التطور والازدهار والسلم لكن ليس السياسة. وقد عزا المشاركون السبب إلى أن الديمقراطية هي الخطر المحدق والمتربص بمعظم النخب العربية بينما تعتبر التنمية الاقتصادية

إن ربط الفقر البشري بجميع أشكال التمييز والتهميش لفت أنظار برنامج الأمم المتحدة الإنمائي وباقي المنظمات المتعددة الأطراف إلى المؤسسات التمثيلية والبرلمانات باعتبارها المفتاح لمواجهة الفقر، وللتوسط من أجل تلبية أولويات وحاجات السياسات الاجتماعية المختلفة حسب حاجات المواطنين. بذلك فقد أسس برنامج الأمم المتحدة الإنمائي البرنامج الإقليمي للحكم في الدول العربية، والذي يركز على خلق مناخ مسهل ومؤسسات حكم حيوية تتجاوب وتتكيف مع التحولات نحو اقتصاد معولم متزايد، مع تنبهها إلى نتائجه على البرامج الاجتماعية والفقراء.

ومن أهم مكونات البرنامج الإقليمي للحكم في الدول العربية، برنامج إقليمي لتعزيز قدرات البرلمانات في الدول العربية. ويفترض هذا البرنامج أن على الوظائف التشريعية والرقابية أن تؤدى بمستوى عالٍ من الفعالية في بلدان تهتم بالاندماج في الاقتصاد العالمي من خلال الانضمام إلى منظمة التجارة العالمية، والشراكة الأورو-متوسطية أو بنى أخرى. ويجب على البرلمانات أن تأخذ بعين الاعتبار أحدث القواعد والأنظمة المتعلقة بالتجارة العالمية ومسائل الاستثمار وأن تبقى متيقظة للعواقب الاجتماعية والاقتصادية والبيئية المحتملة من جراء الاندماج في الاقتصاد العالمي.

عقد برنامج الأمم المتحدة الإنمائي بهذا الصدد ورشة عمل إقليمية في ربيع ٢٠٠٠ في بيروت، لبنان، لتقييم البرلمانات العربية واقتراح برامج عمل لتطوير إمكاناتها التشريعية والرقابية.

ويطلق المركز البرلماني بدعم من الوكالة الكندية للتنمية الدولية برنامجاً جديداً يركز على تعزيز قدرات البرلمانات العربية في وضع السياسات الاجتماعية وفي التخفيف من حدة الفقر في إطار العولمة والانضمام لمنظمة التجارة العالمية. ويتطرق إطار البرنامج إلى أولويتين رئيسيتين في سياسات الوكالة الكندية للتنمية الدولية وهما: التنمية الاجتماعية والتخفيف من حدة الفقر. وتركز المواضيع المشتركة في الإطار المقترح على قيم الحكم الرشيد كالمشاركة والمساءلة والشفافية.

صمم هذا البرنامج للرد على الهموم والأولويات المشتركة في البلدان الأعضاء في منظمة التجارة العالمية والذين هم مسؤولين عن تقديم سياسات وبرامج تخفف من حدة الفقر وتوسع التنمية الاجتماعية والفرص الاقتصادية. ومن الأهداف الأساسية لهذا البرنامج **تعزيز العلاقات** بين المجتمع المدني والبرلمانات من خلال تشجيع وتسهيل الحوار والتفاعل بين البرلمانات العربية والمجتمع المدني في المنطقة. ومن المفترض أن يعطي هذا البرنامج الفقراء فرصة فعالة للمشاركة في السياسة الاجتماعية وأن يخلق روابط قوية بين البرلمان والمجتمع المدني.

ثالثاً- الدمقرطة واللبرلة في المنطقة العربية من الشرق الأوسط

يعتبر بعض المحللين عمليتي الدمقرطة واللبرلة غير مترادفتين. فبينما تشمل اللبرلة السياسية مأسسة الحريات المدنية والسياسية، تهتم الدمقرطة بدرجة مشاركة المواطن في الحكم ومحاسبته

تستند أيضاً سياسة برنامج الأمم المتحدة الإنمائي الخاصة بالفقر بالربط بين ممارسات الحكم الرشيد ومحاربة الفقر، وتحدد ستة سياسات إجرائية لمجابهته: العدالة بين الجنسين وتمكين النساء والانفتاح في الحكم والمشاركة العامة والمساءلة والشفافية في المؤسسات ودور قوي للمجتمع المدني وتحسين في إدارة العولمة بما يتضمن سياسات تجارة أفضل وقواعد أعدل وشروط تمكن الدول الفقيرة من دخول الأسواق.

إن استراتيجيات الحد من الفقر الموضوعة من قبل البنك الدولي تشدد أيضاً على العلاقة بين الحد من الفقر والحكم. ويمكن لاستراتيجية الحد من الفقر أن تؤمن الاستقرار بين سياسات الاقتصاد الكلي والبنيوية والاجتماعية لبلد ما وبين أهداف التخفيف من حدة الفقر والتنمية الاجتماعية. على الاستراتيجية ان توضع بشكل يؤمن الشفافية والمشاركة الواسعة في اختيار الأهداف، وصياغة السياسات ومراقبة التنفيذ.

تتراوح معدلات النمو GDP في الشرق الأوسط وفقاً للبنك الدولي بين ٦,٣ في المائة في المغرب و١,٧ في المائة في إيران، بينما وصلت معدلات النمو في كل من الجزائر ومصر وتونس إلى ٥ في المائة، مقابل ٢ إلى ٤ في المائة لكل من الأردن ولبنان والضفة الغربية وقطاع غزة وتأثرت الأخيرة سلباً منذ اندلاع الانتفاضة الأخيرة. وفي كانون الأول ٢٠٠٠ أطلق البنك الدولي صندوق طوارئ بقيمة ١٢ مليون دولار أميركي لمواجهة الأزمة الاقتصادية المتصاعدة والبطالة المتفاقمة والفقر المتزايد في غزة.

تستمر بعض البلدان في المنطقة، بالرغم من التحسن الاقتصادي، في مواجهة مشاكل جمة تحول دون تحقيقها لأهدافها الاقتصادية والاجتماعية، فتعلو البطالة بشكل غير مبرر وتتزايد أعداد الفقراء، ويبقى أمام المجموعات الاقتصادية-الاجتماعية المتضررة الكثير للاستفادة من منافع النمو الاقتصادي.

ويتخطى مسبب ومفهوم الفقر البشري استناداً لتقرير برنامج الأمم المتحدة الإنمائي لعام ١٩٩٨ التعريف التقليدي للفقر والذي يرتبط مباشرة بالحاجات الجسدية والرأسمال المالي.

فلقد أصبح الفقر البشري يتضمن العديد من الموارد وخاصة الاجتماعية والسياسية والبيئية. وبهذا يركز المفهوم الواسع للفقر على المناخ السياسي، ويعكس هذا المفهوم المتعدد الأبعاد فهماً شاملاً لحقوق الإنسان حيث الحقوق المدنية والسياسية لا تتجزأ عن الحقوق المدنية والاقتصادية والثقافية. ويعتبر الفقر وانعدام العدالة الاجتماعية تهديداً للاستقرار الاجتماعي وللحقوق المدنية والسياسية. لذا فالتخلص من جميع أنواع التمييز والتهميش على أساس المستوى الاجتماعي والجنس والدين والعرق والإثنية هو أساسي للتخلص من بعض الأسباب الأساسية للفقر.

إن جميع هذه العناصر الثلاثة هي ضرورية لاستدامة التنمية البشرية: "تخلق الدولة محيطاً سياسياً وقانونياً مشجعاً بينما يؤمن القطاع الخاص الوظائف والمداخيل ويسهّل المجتمع المدني التواصل السياسي والاجتماعي كتحفيز الجماعات على المشاركة في النشاطات الاقتصادية والاجتماعية والسياسية"[٧]. من جهة أخرى، يقوم الحكم الرشيد على المبادئ والقيم والممارسات التي توجه مؤسسات الحكم والتي تؤدي إلى شفافية في وضع السياسات وآليات اتخاذ القرار والمساءلة للحكومات والانفتاح لدى المؤسسات السياسية.

يشكل الحكم والمجتمع المدني مفتاحان أساسيان في النموذج التنموي لدى الوكالة الكندية للتنمية الدولية (CIDA)، حيث يبدو الحكم على أنه "المفتاح للسياسات والاستراتيجيات التنموية السليمة، أي أن الطريقة التي تدار بها البلاد وصحة قوانينها وقواعدها ومؤسساتها لها التأثير العميق على نجاح التنمية وفعالية استثمارات البرامج المانحة".

يلحظ النموذج التنموي للوكالة الكندية للتنمية الدولية أهمية إشراك المجتمع المدني في جميع نواحي التنمية. فوجود مجتمع مدني سليم يعكس شريحة واسعة من المصالح وخاصة مصالح الفئات المهمشة ويساعد في تعزيز المشاركة الهادفة ويسمح بالتعبير للذين هم غالباً غير ممثلين بشكل صحيح. ويعتبر المجتمع المدني أيضاً عنصراً أساسياً في تعزيز الدمقرطة والحكم الرشيد في الدول النامية والديمقراطيات الناشئة[٨].

في نموذج الحكم الكندي، تكون النشاطات التي تؤثر على مناخ وضع السياسات عوامل حاسمة في الحد من الفقر. إن إلغاء العوائق النظامية على المستويين الوطني والدولي يمكن أن يسهل الوصول إلى معالجة الأسباب الأساسية للفقر لدى الشعوب والدول. تتضمن الأمثلة، الترويج لسياسات إنمائية عادلة والعمل على إعادة توجيه النفقات العامة تجاه الأولويات الاجتماعية وتعزيز وتكريس حقوق الملكية المنصفة للنساء وإطلاق حوار وطني حول مسائل الفقر.

ثانياً- الحكم الرشيد والفقر في العالم العربي

وجدت دراسات حديثة أعدت من قبل منظمات الأمم المتحدة ومؤسسات متعددة الأطراف علاقة متينة بين ضعف مؤسسات الحكم وحدة الفقر. وتركز دراسة اللجنة الاقتصادية الاجتماعية لغربي آسيا (الإسكوا) على أن النمو الاقتصادي وحده لا يؤدي تلقائياً إلى الحد من الفقر، كما تخلص الدراسة إلى أن المركزية المتشددة والافتقار إلى التنسيق والفساد وضعف بناء القدرات البشرية والمؤسساتية في المنظمات الحكومية وغير الحكومية وعدم وجود الشفافية والمساءلة في المؤسسات هي من أهم العوائق تجاه تطبيق سياسات الحد من الفقر في العالم العربي[٩].

يتكامل تعريف برنامج الأمم المتحدة للحكم مع نتائج دليل المعهد الدولي للديمقراطية والمساعدة الانتخابية (IDEA) المنشور سنة ١٩٩٨، الذي يشدد على أهمية الحكم والمؤسسات الديمقراطية في إيجاد حلول جدية للنزاعات المتأصلة. وتشمل هذه النزاعات المصالح الاقتصادية والاجتماعية ومسائل العدالة الجندرية والمشاركة السياسية وحقوق الإنسان والتي ترتبط مباشرةً بالفقر. ولمواجهة هذه المسائل، تلعب مؤسسات الحكم، وخاصة البرلمانات، دوراً أساسياً في نشر وتعزيز السلام ضمن البلاد وعبر الحدود حيث تقوم بدور الوساطة بين الدولة والمجتمع المدني من خلال تأمين منتدى للحوار والنقاش حول مواضيع السياسات وأولوياتها العامة.

يمكن للبرلمانات أن تلعب أيضاً دوراً هاماً في بناء التوافق حول مسائل السياسات الوطنية والإقليمية الهامة كما في إشراك المجتمع المدني في عملية وضع السياسات مثل بدء الحوار مع البرلمانات حول السياسات المتعلقة بمنظمة التجارة العالمية وتبادل الخبرات مع البرلمانات العربية التي انضمت إلى منظمة التجارة العالمية، وإشراك المجتمع المدني في مناقشات عامة واستخراج رأي المواطنين حول تأثير السياسات الاقتصادية والاصلاح الاقتصادي على البرامج الاجتماعية والفقر. تلعب البرلمانات في هذا النموذج من الحكم دوراً محورياً كمؤسسات "وسيطة" ومنتدى لبناء التوافق ووسيلة أساسية للمشاركة العامة.

من جهة أخرى، عَرّف البنك الدولي الحكم على أنه "الأسلوب التي تطبق فيه السلطة إدارة الموارد الاقتصادية والسياسية الوطنية لصالح التنمية"(٥). أما تعريف الحكم الرشيد فهو "مرادف لإدارة تنموية سليمة تتميز بآلية واضحة ومنفتحة ومتنورة لوضع السياسات، وهيكلية إدارية تتسم بأخلاقيات مهنية، وحكومة تنفيذية مسؤولة عن أعمالها، ومجتمع مدني مشارك في الشؤون العامة، يخضعون جميعهم لحكم القانون"(٦).

وتبعاً للتعريف الأخير فإن لمؤسسات الحكم القوية دوراً أساسياً في التخفيف من حدة الفقر ورفع المشاركة العامة. فالحكومات الوطنية والقادة السياسيون الذين يهتمون بمحاربة الفقر يلعبون دوراً حاسماً، إذ أن الشروط المتعلقة بالسياسات الاقتصادية والاجتماعية الموضوعة من قبل الحكومات تؤثر في إجراءات الحد من الفقر على المدى الطويل. وتحدد الحكومات الإطار للسياسات الاقتصادية، وتعيد توزيع الثروات، وتؤمن استثمارات اجتماعية أساسية للفقراء، وتضع التشريعات التي تنظم حقوق الامتلاك والركيزة القانونية لإلغاء التمييز الجنسي. لذا، فإن مؤسسات قوية للحكم موجهة ضمن مبادئ الحكم الرشيد تمثل المفتاح للتخفيف من حدة الفقر.

بناءاً عليه، فإن الحكم لم يعد نظاماً مغلقاً، بل تخطى الدولة ليشمل القطاع الخاص والمجتمع المدني.

أساسية لخلق مساحة للمجتمع المدني والفقراء ولبروزهم كمساهمين مهمين في التنمية الاجتماعية وفي التخفيف من حدة الفقر.

نبدأ هذه الورقة بمناقشة قصيرة حول مفهوم الحكم، كما هو مطروح ومطبق من قبل المؤسسات المانحة، والرابط بين مؤسسات الحكم الرشيد والمجتمع المدني الناشط من أجل تحقيق تنمية مستدامة والتخفيف من حدة الفقر. من ثم، ندرس العلاقة بين الحكم الرشيد والتخفيف من حدة الفقر في العالم العربي ونراجع بعض البرامج المطبقة من قبل الأمم المتحدة والمؤسسات المانحة لتعزيز مؤسسات الحكم، التي تشكل المفتاح لمواجهة الفقر وإشراك المجتمع المدني في التنمية الاجتماعية والتخفيف من حدة الفقر. من ثم ننتقل إلى مناقشة حول تفعيل عملية الدمقرطة واللبرلة في البلدان العربية، وكيفية تأثير نتائج هذه العملية على المجتمع المدني ومدى تعزيز المشاركة العامة في المجال السياسي وفي مجال صنع السياسات العامة. يقودنا هذا إلى دراسة علاقة الدولة بالمجتمع المدني الناجمة عن هذه العملية. أما في القسم الأخير من الورقة، نقترح بنى وآليات لتمتين العلاقة بين الدولة/البرلمان والمجتمع المدني ونقدم بعض الاقتراحات من الواقع الكندي حول دور المجتمع المدني في التنمية البشرية المستدامة والتخفيف من حدة الفقر. أخيراً، نقترح إطار لقياس مساهمة المجتمع المدني في التنمية الاجتماعية وتعزيز مشاركة الفقراء.

طوال هذه الورقة نركز النقاش حول الاصلاحات الاقتصادية الحالية وعمليات التحرير التجاري الجارية في العديد من بلدان العالم العربي ونشدد على أهمية تعزيز قدرات المشرعين العرب من أجل تحقيق هذه الإصلاحات بشكل فعال ومراقبة إنعكاساتها الاجتماعية وخلق مساحة للمجتمع المدني تمكنه من المشاركة الكاملة في عمليات التنمية الاجتماعية والتخفيف من حدة الفقر. إن بعض الملاحظات والنصائح المقدمة هنا تأتي من سنوات عديدة من العمل مع المشرّعين العرب بالإضافة إلى برنامج حالي يركز على البرلمانات العربية وعلى التخفيف من حدة الفقر في إطار العولمة والإنضمام إلى منظمة التجارة العالمية.

أولاً- مفهوم الحكم الرشيد

إن تقرير برنامج الأمم المتحدة الإنمائي حول "الحكم الرشيد والتنمية البشرية المستدامة (١٩٩٧)" يؤكد على ارتباط الحكم والتنمية البشرية[٣] بشكل كامل وعدم إمكانية تجزئتهما، كما يرى ان تعزيز الحكم الرشيد يشكل وسيلة أساسية من أجل القضاء على الفقر. يحدد برنامج الأمم المتحدة الإنمائي الحكم على أنه "ممارسة السلطة السياسية والاقتصادية والادارية في إدارة شؤون البلد على جميع المستويات. يتضمن الحكم الآليات والعمليات والمؤسسات المتطورة التي يعبر المواطنون والجماعات من خلالها عن مصالحهم، يتوسطون خلافاتهم ويمارسون حقوقهم وواجباتهم القانونية. يتضمن الحكم الرشيد عدة عناصر، فهو يعتمد على **المشاركة والشفافية والمساءلة** [التشديد من عندي] ويؤمن أفضل استخدام للموارد، ويضمن العدالة وتطبيق حكم القانون"[٤].

إن العالم العربي أيضاً، كغيره من المناطق، شهد وشارك في عمليات الدمقرطة واللبرلة السياسية. فقد برز في العقد الأخير عدة مشرّعين عرب لعبوا دوراً مهماً في الميادين السياسية والاقتصادية والاجتماعية في البلدان العربية. كما تمكنوا أيضاً بدرجات متفاوتة من زيادة المساءلة في الحكومة، وتوسيع المشاركة السياسية وبناء جسور مع المجتمع المدني. غير أن جزءاً كبيراً من هذا التغير النوعي يعود إلى جهود قوى اجتماعية ومجتمع مدني عربي يطالب بمشاركة أكبر في عملية صنع القرار، ويستهدف هيئات الحكم – المؤسسات المنتخبة والتمثيلية بشكل خاص – للوصول إلى صانعي القرار وللتأثير على السياسات العامة.

إضافة إلى ذلك، يشهد العديد من الدول العربية تحريراً اقتصادياً وتجارياً وتواجه الحكومات العربية مناخاً اقتصادياً دولياً مندمجاً بشكل متزايد ومتسارع مع تطور تكنولوجي سريع وتغير بنيوي في الخريطة الاقتصادية والسياسية.

بالإضافة إلى التحرير التجاري وتدفق الاستثمارات الخارجية والتحرير المالي انضم العديد من الدول العربية إلى منظمة التجارة العالمية وأصبحوا في مرحلة انجاز الاصلاحات الاقتصادية والخصخصة.

نتيجة ذلك تخضع مؤسسات الحكم لضغوطات من أجل التكيف مع هذه التغييرات، كما تعمل أجهزة الحكم التنفيذية والقضائية والتشريعية لمواجهة تحدي إعادة تحديد أدوارها وتحسين أداءها وتطوير علاقاتها مع المجتمع المدني.

في المقابل، تدفع هيئات المجتمع المدني في العالم العربي كمثيلاتها في الغرب المؤسسات غير الحكومية والنقابات والمجموعات النسائية والبيئية وناشطي حقوق الإنسان إلى مراقبة الإصلاحات الاقتصادية والتحرير التجاري وتأثيرهما على التنمية الاجتماعية والفقر، مما يشكل ضغوطات إضافية وتحديات أمام البرلمانات العربية من أجل تشريع السياسات الملائمة والإشراف على المفاوضات وتنفيذ السياسات التجارية والاصلاحات الاقتصادية راعية بالوقت ذاته المصالح الوطنية وحامية مجتمعاتها واقتصادها من الهزات الاقتصادية لأسواقها ومن ازدياد وتعميق الفقر.

ما هو دور المجتمع المدني العربي في التخفيف من حدة الفقر والتنمية الاجتماعية والاقتصادية؟ ما هي أنواع التركيبات والتوجهات الأساسية التي توفر للمجتمع المدني المساحة العامة السياسية والاجتماعية للعب هذا الدور والمساهمة في عملية صنع السياسات الاجتماعية ومكافحة الفقر؟ هنا نطرح السؤال المهم حول ما الذي يحدد علاقة الدولة/البرلمان بالمجتمع المدني في العالم العربي والأهم كيف لهذه العلاقة أن تتكامل لتشكيل تحالف وشراكة بين المجتمع المدني ومؤسسات البرلمان/الدولة في سبيل تحقيق أولويات ومصالح السياسة الوطنية. نرى أن هكذا شراكة تعتبر

الظاهرة على انها "ثورة تنظيمية حقيقية على المستوى العالمي" قد تشكل تطوراً اجتماعياً وسياسياً مهماً في أواخر القرن العشرين يوازي تطوير الدولة-الأمة في القرن التاسع عشر(٢).

تقوم القوى الاجتماعية الداعمة للسلام والبيئة والتنمية البشرية المستدامة وحقوق الإنسان حول العالم بالتحرك لتشكيل شبكات محاسبة عالمية تطالب بآليات شفافة لصنع القرار من قبل حكوماتها والشركات المتعددة الجنسيات والمؤسسات المتعددة الأطراف. كما بدأت التساؤلات في المنابر العامة حول أخلاقية ومصداقية الأمن العالمي وحقوق الإنسان والتنمية المستدامة وتحرير التجارة والتخفيف من حدة الفقر. بالإضافة إلى ذلك، تشكل الشبكات المحلية والإقليمية والعالمية للمجتمع المدني الآن ميداناً للحوار والتحرك من أجل التغيير الاجتماعي.

ونتيجة لهذه التغيرات والآليات، حصل إعادة تركيب للعلاقة بين المواطنين والدولة. وترتكز إعادة التركيب هذه على المطالبة المتزايدة من قبل المواطنين للدمقرطة والتدخل في صنع القرارات ولانفتاح الآليات السياسية.

إلا أن "مفهوم الحكم الرشيد" و"البرنامج الجديد للتنمية" يفسران المجتمع المدني وفقاً للمصطلحات "التوكفيلية"، حيث تخوف المفكر السياسي الفرنسي أليكسيس جي توكفيل من النفوذ غير المراقب للدولة ونظر للجمعيات على أنها الرادع الأقوى لها. كما أنه لم يحبذ الإرادة الشعبية غير المنظمة لإمكانية تحولها إلى ثورة، واعتبر وجود مجتمع مدني ناشط مكوناً من هيئات مستقلة ضرورياً لتجنبها.

إن هذا النوع من المجتمع المدني ينشر ثقافة المواطنة ويوجه نشاطاتها ويسهل توزع القوى ويوفر آليات للمشاركة المباشرة للمواطن في الشؤون العامة. ويقف المجتمع المدني بين الأفراد (المواطنين) والمشرع ويتوسط لتأمين مصالحهم مع الدولة. لذا يأتي البرنامج الجديد للتنمية في إطار التقليد الليبرالي ليعرف المجتمع المدني على أنه المساحة التي تجمع المؤسسات التطوعية ومجموعات الضغط والهيئات السياسية والتجمعات المهنية والحركات الاجتماعية في تحالف واسع يشكل جهازاً توازنياً مواجهاً لنفوذ الدولة ومراقباً لها.

إن الأنظمة السياسية في الديمقراطيات الليبرالية لا تتميز فقط بالانتخابات الحرة والعادلة، بل أيضاً "بالليبرالية في الدستور" المتمثل بفصل السلطات وحكم القانون وحماية الحريات الأساسية للتعبير والتنظيم والدين والملكية. لذا، وكما ربط "البرنامج الجديد للتنمية" و"مفهوم الحكم" الديمقراطية والحكم الرشيد بالتنمية فإن عمليات الدمقرطة تعتبر جوهرية من أجل تحقيق التنمية البشرية المستدامة. ان وجود مجتمع مدني متطور وحيوي هو أساسي في تحقيق هذه الأهداف.

الجلسة السادسة

الحكم الرشيد والتخفيف من حدة الفقر والمجتمع المدني

إعداد
اليسار سروع(*)

مقدمة

برز على امتداد العقد الماضي مفهوم الحكم لدى الممولين الدوليين وفي سياسات التنمية البشرية المستدامة واستراتيجيات الحد من الفقر، كما أصبح هذا المفهوم محور النقاش والتحليل في الأوساط التنموية والأكاديمية، وكثرت وتنوعت الوثائق التي كتبت عن هذا النقاش. إلا أن هذا النقاش بحد ذاته ليس موضوع الورقة، إنما تتلخص محاورها على الشكل الآتي:

١- تحديد وفحص الدور والمساحة الأساسيين المتاحين للمجتمع المدني في مفهوم الحكم وهو دور يعتبر أساسياً للتنمية البشرية المستدامة ومكافحة الفقر وكيف حدد هذا المفهوم تطور المجتمع المدني في العالم العربي.

٢- تحديد الإطار المؤسساتي والبُنى والطرق المحفزة لإشراك وتقوية المجتمع المدني من أجل تعزيز مساهمته في عملية التنمية الاقتصادية-الاجتماعية والحد من الفقر.

إن الدور المحوري المخصص للمجتمع المدني في مفهوم الحكم يعتبر أيضاً أساسياً لعمليتا الدمقرطة واللبرلة. إن التوسع السريع للديمقراطية في بداية التسعينات حمل معه تغيرات جذرية في خطاب التنمية وفي جدول أعمال المؤسسات المانحة الغربية. إن فشل الأساليب الفوقية للتنمية أدى إلى بروز أساليب قاعدية منبثقة من الحركات المطلبية الشعبية والمنظمات غير الحكومية الآخذة بالانتشار بشكل سريع. بناءاً عليه، برزت مضامين مثل "المعرفة المحلية" أو "تنمية المجتمع المحلي" أو "المشاركة الشعبية" كجزء من هذا النقاش(١).

يسجل المراقبون ضمن هذه التغيرات بروز "المجتمع المدني العالمي" المؤلف في شبكة متنامية من المنظمات غير الحكومية التي تخطت الحدود الوطنية. حددت لستر سولومون هذه

(*) أعدت هذه الورقة السيدة أليسار سروع، مساعد أقدم، المركز البرلماني الكندي، كندا.

لا أدخل في عموميات مستهلكة من قبل يجب على الإعلام كذا وكذا. وذلك متوفر في بعض الأوراق الأكاديمية، فصورة الفقر في وسائل الإعلام ممكن أن تكون موضوع دراسات ومنـــاظرات علميـــة. وفي اجتهادي الشخصي حاولت ألا أكرر ما أظن أن الجميع يعرفه، وأن أضيف ولو فكرة جوهريـــة لحسن أداء العمل الإعلامي.

ولتوضيح أهمية الفكرة التي رأيت إضافتها أشير بكل بساطة إلى أن الإعلام الخاضع لآليـــات المحاسبة، كالحياة السياسية والسياسيين، هو إعلام أكثر قدرة على ممارسة دوره في الرقابـــة وهـــو بالتالي أكثر قدرة على جعل التوزيع المالي العام أكثر قدرة على مكافحة الفقر وأكثر قدرة على الربط بين التنمية والتشغيل ومكافحة الفقر ونشر الثقافة الملائمة لتعاطي هذه القضايا على النحو المطلوب.

فاطمة سبيتي

الإعلام الواعي هو ما نطمح إليه، وربما أضيف إلى أدوار الإعلام التي تحدثنا عنها في المجالات المختلفة أنه لا بد وأن يكون له دور فاعل ونشط في النهوض بالمرأة، مما يقتضي تغيير الإعلام للصورة النمطية السلبية التي يبثها عن المرأة في عدد من برامجه ومناقشاته.

والإعلام هو الوسيط ما بين الحكومة والمجتمع المدني، وكلما مارس دوره في الاتجاهين لإثارة الوعي وتوصيل المعلومات كلما كان هذا الدور إيجابياً وبناءً. وبالنسبة لقضايا التنمية والفقر والمرأة يمكن تخصيص برامج في الإذاعة والتلفزيون لمعالجة هذه القضايا بشرط أن يكون إعلاماً مستنيراً وواعياً، وبشرط أن يؤدي دوره هذا بالموضوعية التي تستلزمها وظيفته الأساسية كسلطة توعية ورقابة.

سلوى شعراوي

في ورقة الأستاذ جهاد نقطة مهمة جداً هي نقطة آليات مساءلة الصحفي، وهذا موضوع بالغ الأهمية. ولتحقيق هذه المساءلة قد يكون مناسباً تكوين مجموعات مراقبة للصحافة من أنصار قضايا معينة. على سبيل المثال، هناك مجموعات مراقبة لمتابعة ما يكتب عن المرأة المصرية، سواء سلباً أم إيجاباً، وإرسال تصحيح عما يكتب من جوانب سلبية كما يتم إرسال الشكر للصحفي الذي يكتب بطريقة إيجابية. ومن أجل ضمان إدماج البعد النوعي في الكتابة تعد المؤسسات القومية (المجلس القومى للمرأة) أو المدنية (مراكز بحوث) دورات تدريبية للصحفيين حول هذا الموضوع وما يتصل به من موضوعات.

وأنا أتصور أن أي صحفي يستطيع أن يعبر عن رأيه بحرية حتى في ظل أقصى النظم السياسية انغلاقاً، وذلك إذا ما التزم العرض الموضوعي فيما يكتب بحيث يذكر الإيجابيات ويشرح المشكلات ويقترح بدائل للتعامل معها. ولكن من الغريب أن نرى الآن نفس الصحفي يكتب في الصحف القومية وفي الصحف الحزبية في نفس الوقت، وإذا ما تعرض لنفس الموضوع يبرز الجانب الحكومي عندما يكتب في للصحافة الحكومية، ويبرز وجهة النظر المعارضة عندما يكتب للصحافة الحزبية.

جهاد الزين

أعقب على تعقيب المعقب الرئيسي: مع احترامي له وجديته في التعبير، لكن للأسف المداخلة التي قدمها أيضاً انتقائية حيث يناسبها عنوان "صورة الفقر في الإعلام" وليس دور الإعلام في التنمية الاقتصادية. ولا أقول إن الذي عالجته هو في صلب الموضوع أم لا، ولكني أزعم أني سعيت إلى أن

- هل من المقبول الآن أن يُروّج إعلامياً أن القطاع الخاص يسعى فقط إلى الربح والمصالح الخاصة لأصحاب رؤوس الأموال والأعمال؟ أم أن المطلوب هو بث وعي مجتمعي جديد (ربما لدى القطاع الخاص بالدرجة الأولى) بدور القطاع الخاص بحيث تتسع أهدافه لتشمل التنمية المتواصلة والمسؤولية الاجتماعية تجاه الفقراء وبقية فئات المجتمع، وزيادة فرص التشغيل؟

- هل يلعب الإعلام دوراً بناءاً في تنمية الولاء للمنتجات الوطنية من جانب كل من المنتجين والمستهلكين خاصة في ظل العولمة واتفاقيات الجات وانفتاح الأسواق؟

أياً كانت الإجابة على مثل هذه التساؤلات فإنها لا شك ستؤكد على أهمية تفعيل دور الإعلام العربي على النحو الذي يخدم بالفعل قضية التنمية والتشغيل ومكافحة الفقر. ولا يعني ذلك أنني أقلل من أهمية البعد السياسي الذي تركزت عليه طروحات الأستاذ جهاد الزين أو الدكتور محمد السيد سعيد أو الزميلات والزملاء المناقشين، وإنما أردت أن نعود إلى شيء من التوازن في معالجة موضوع هذه الجلسة.

ناصر الصانع

ورقة الأستاذ جهاد الزين وتعقيب الدكتور محمد السيد سعيد متكاملان، فالأول يطرح أهمية حرية واستقلال الصحافة، والثاني يركز على محتوى الطرح الإعلامي وضرورة اشتماله على موضوع الفقر وتناول هموم الفقراء. وفي النهاية فإن القضية هي ضرورة إصلاح الصحافة (أنتم ملح الأرض، فمن يصلح الأرض إذا فسد الملح؟) وضرورة حمايتها مثل حماية مؤسسات أخرى كالبرلمانات التي تنشأ فيها لجان للقيم الأخلاقية تضبط نشاط البرلمانيين. ولكن الخوف هنا هو من سيطرة الحكومات عليها سواء في البرلمانات، أو في الصحافة عند الأخذ بمثل هذا النظام. لذلك يجب تشجيع منظمات المجتمع المدني لإنشاء مثل هذه اللجان بحيث تكون مستقلة وتتولاها شخصيات تحظى باحترام الجميع. وقد تصبح مثل هذه اللجان مرآة جيدة للرقابة على أداء الصحافة من حيث التزامها بقضايا المجتمع في التنمية والتشغيل ومكافحة الفقر.

وأخيراً أشير إلى ما يقال عن نفوذ الشركات على الإعلام العربي من خلال الإعلانات. الحقيقة أن هذا الأمر ليس قاصراً فقط على أجهزة الإعلام العربي، ففي اليابان مثلاً قطعت وكالة إعلان رئيسية الإعلان عن صحيفة يابانية هاجمت اللوبي الصهيوني في أمريكا على الرغم من أن الصحيفة اعتذرت في اليوم التالي على صفحة كاملة.

بعد هذه المقدمة لدي عدد من الملاحظات أوجزها فيما يلي:

- إن إخفاء الفقر والبطالة في وسائل الإعلام العربية الحكومية أو الخاضعة لنفوذ الحكومة، أو إبرازها في وسائل الإعلام المعارضة، هما وجهان لعملة واحدة وهما ينتجان في رأيي ظاهرة مجتمعية واحدة هي غلبة "ثقافة الخجل" على "ثقافة الذنب". والفرق مهم جداً بين هاتين الثقافتين خصوصاً في ردود الفعل التي تستثيرها لدى الجمهور. ثقافة الخجل تدفع باتجاه العمل على تحسين الصورة بينما ثقافة الذنب تدفع باتجاه العمل على تغيير الواقع والمضمون وليس الصورة فحسب. ومن ثم يتعين على الصحافة عموماً أن تعمل على تغليب ثقافة الذنب؛

- إن إحدى المشكلات الأساسية في التنمية وإدارة الاقتصاد هي إيجاد التوازن بين آلية السوق وتدخل الدولة وترشيدهما. ومن بين تشوهات السوق التي تحتاج إلى ترشيد يمكن أن نشير إلى تكلفة المعلومات، علاوة على عدم تكافؤ الفرص في الوصول إلى هذه المعلومات. ومن بين تشوهات دور الدولة النزوع إلى الاستبداد وعدم الخضوع للمساءلة. وفي الحالتين هناك دور كبير للإعلام: من ناحية توصيل المعلومات بفاعلية وبتكلفة منخفضة بحيث تكون المعلومات عنصراً مساعداً على كفاءة آلية السوق وتحد من تشوهاتها. ومن ناحية ثانية يكون للإعلام دور في إخضاع السياسات العامة للمساءلة من قبل القوى الاجتماعية والسياسية بما في ذلك المجتمع المدني.

محمود عبد الحي

إن معالجتنا لدور الإعلام في التنمية ومكافحة الفقر من المفروض أن تكون سياسية، اقتصادية، اجتماعية، ثقافية. والملاحظ أننا حتى الآن نركز على البعد السياسي ونهمل الجوانب الأخرى وهي بالغة الأهمية. ومما يستوفي هذه الجوانب بعضاً من حقها أن نحاول الإجابة على أسئلة من النوع التالي:

- هل يغرس الإعلام ثقافة التنمية بأبعادها المختلفة في المواطنين أم لا؟

- هل يشجع الإعلام على الادخار أم على الإسراف، وما هو دوره في تغذية أثر التقليد وزيادة الاستهلاك بما يفوق الطاقة الإنتاجية للدول النامية على وجه الخصوص؟

- هل يتناول الإعلام قضايا مثل التنمية البشرية وأبعادها والسياسات والآليات اللازمة لتحقيقها على نحو متواصل؟

النقطة الثانية أنني لم أجد إجابات شافية وواضحة عن أسئلة هامة ترتبط بموضوع الورقة مثل: هل يلعب الإعلام أساساً أي دور في التنمية الاقتصادية في وطننا العربي أم لا؟ ومن ثم في قضايا الاجتماع ومنها قضايا مكافحة الفقر. وأنا لم أجد في الورقة تناولاً لتجارب عربية في هذا الموضوع.

وإضافة إلى هذا ربما يكون مطلوباً – قبل الخوض في الموضوع – الإجابة على سؤال يوضح أين نحن في الوطن العربي من البيئة والوسائل والآليات الأساسية لموضوع دور الإعلام في القضايا المثارة؟ وهذا يقودنا إلى التساؤل عمن يملك وسائل الإعلام العربي بشكل عام سواء كان هذا الإعلام موجوداً داخل الوطن العربي أو في الغرب؟ وأقصد بالملكية هنا كل من الملكية المباشرة الفعلية والملكية غير المباشرة من خلال الإعلانات المدفوعة من جانب أصحاب المصالح، سياسية كانت أم تجارية، ومعلوم الدور الكبير الذي تلعبه هذه الإعلانات في التأثير على توجهات وسائل الإعلام والقضايا التي تتناولها.

هناك الكثير من المؤسسات الدولية والوزارات والحكومات التي تبحث عن الصحفي الناجح لتوظفه عندها بصورة أو بأخرى، كذلك فإن هذه المؤسسات تكاد تكون المصدر الوحيد للخطط والسياسات والبيانات والمعلومات – خاصة في بلادنا العربية – المتصلة بكل القضايا الاقتصادية والاجتماعية، وذلك يفرض قيوداً وضوابط فعلية على ممارسات الصحفيين والإعلاميين، وإذا ما أضفنا إلى ذلك أن معظم وسائل الإعلام لدينا مملوكة للدولة، نستطيع أن ندرك لماذا يكون تناول أجهزة الإعلام في بلادنا لقضايا التنمية ومكافحة الفقر – وللكثير من القضايا الأخرى – تناولاً سطحياً وينطوي في كثير من الأحيان على مجاملة للدولة. وبناء على ذلك، ربما تكون أولى الخطوات لتقويم هذا الوضع وتصحيح مساره تدريجيا أن تهتم وسائل الإعلام العربية بتوفير مصادر تمويل كافية للعمل البحثي اللازم لممارسة أدوارها.

ويجب الانتباه إلى أن العمل البحثي يتأثر سلبياً أيضاً إذا لم تكن مصادر معلوماته مستقلة، وكانت تعتمد أساساً على الدولة، خاصة فيما يتعلق بقضايا مثل الفقر والبطالة والمشكلات الاجتماعية. فالدولة من المنبوذ عندها، بل قد يكون من المحرمات، أن تتعامل بشفافية وصدق مثلاً مع رقم البطالة ومعدلها، أو عدد الفقراء ونسبتهم إلى السكان. ولست بحاجة إلى أن أضرب أمثلة لذلك من بين دولنا العربية، فذلك أمر يدركه الباحثون والإعلاميون في كل هذه الدول تقريباً.

أنطوان حداد

إذا نظر الإنسان نظرة كلاسيكية ومنهجية للورقة فيمكن أن يخضعها لنقد من موقع عالم الاقتصاد أو عالم الاجتماع، ولكن أعتقد أنه في هذه الحال لا يستفيد بالأمور الواردة بالورقة. فأهمية الورقة أنها تطرح بعض الأمور المتعلقة بالإعلام نفسه حول العلاقة بين الفقر والإعلام والسياسة الاجتماعية وأعتقد أنه بقدر ما عندنا مشكلة في فهم الفقر هناك مشكلة متعلقة بفهم الإعلام.

النقـــاش

محمد المصالحة

لا شك أن المحاضرة أو التعقيب كلاهما ممتع. لكني أريد التعليق على مجموعة من النقـــاط التي وردت في كل منهما وترتبط بأنه كان المفروض أن يتم التركيز على قضية العلاقة بين الإعـلام والسياسة وأن نعرف ونحدد حقيقة مدى تأثير قضية الإعلام على العملية الإنمائية ومكافحة الفقر.

وأبدأ بالنقطة الأولى عن علاقة الإعلام بالسلطة السياسية، فأنا أعتقد أنها علاقة منفعة متبادلـة فالإعلامي يتوق إلى علاقة وثيقة بالسياسي، وهذا الأخير يتوق أيضاً إلى أن تكـون علاقتـه وثيقـة بالإعلامي، فكل منهما يريد أن يصل للجمهور بشكل أو بآخر ويخاطب الجمهور ويؤثر عليه. لـــهذا فإن هذه العلاقة يشوبها نوع من التوتر والتوازن، ولكن كلا الطرفين يحافظ على هذه العلاقة المتبادلة لأن فيها منفعة متبادلة.

كذلك فإن الإعلام سلطة رابعة لها قوتها ولكنها تختلف عن قوة السلطة السياسية. فصـــاحب هذه السلطة الأخيرة يشعر بأن لديه قدرة التأثير من خلال القوى التنفيذية والقمعية التي يملكها، بينمـــا يستطيع الإعلام من خلال القلم أن يؤثر ويمارس ضغطاً على الأفراد أو الناس الآخرين. ومن ثـــم فكلا الطرفين يملك سلطة رقابية على الآخر، ويلاحظ أن السلطة السياسية تحاول دائمـــاً أن تضـــع القوانين لتحد من هذه الحرية الرقابية للإعلام إلى حد كبير .

وبالنسبة لما ورد عن دور الصحافة اليسارية في التركيز على قضية الفقر، فنحن نتفق مـــع الدكتور محمد في ذلك، ولكننا نعتقد من خلال تجربتنا في الأردن بأن الصحافة المعارضـــة بوجـــه عام – بصرف النظر عن انتماءاتها السياسية – تركز دائماً على المشكلات الاجتماعية مثـــل الفقـــر والبطالة وغيرها من القضايا الاجتماعية لأنها تريد أن تروج نفسها سياسياً، وتريد بالتالي أن تظـــهر سيئات من هو في السلطة السياسية.

كارولين فرج

عنوان هذه الورقة، وجلستنا هذه، هو دور الإعلام فـــي التنميـــة الاقتصاديـــة والاجتماعيـــة ومكافحة الفقر. والأستاذ جهاد ركز على موضوع الصحافة بالتحديد ولـــم يتطـــرق لبـــاقي وســـائل الإعلام. وهنا لا بد أن أشير إلى أهمية أخذ الإنترنت في الاعتبار، فقد أصبحنا نأخذ منها كل شـــيء للإذاعة والتلفزيون والجرائد، بالتالي أصبحت هذه الوسيلة تلعب دوراً كبيراً في تحديد تصور النـــاس لمختلف القضايا وسبل مواجهتها. هذه أول نقطة في تعليقي.

منتصف الخمسينات. وجدير بالملاحظة أن تغطية هذه الموضوعات تتم باعتبارها تصرفات سلطة من أعلى وليست موضوعات للجدل والتفاعل الاجتماعي، أي أنها تغطية من أعلى لأسفل. وقد يسمح الإعلام بنشر شكاوي تتعلق بترتيبات سلطوية بعينها في مجال السياسات العامة، ولكنه نادراً ما يفتح ذراعية لحوار حول التشريع الضروري لتأسيس هذه الترتيبات بصورة مقبولة من الجميع أو من الأغلبية الحقيقية على الأقل. ولا نكاد نرى جدل اجتماعي وثقافي وعلمي يذكر حول ترتيبات الضمان الاجتماعي، ونظم المعاشات البديلة، والاختيارات المتنوعة للتأمين الصحي، وإدارة صناديق المعاشات والتأمينات، ونظم الإسكان والطرز المعمارية وتخطيط المدن. وربما يكون التعليم هو الموضوع الوحيد الذي تتم مناقشته بتوسع بين قضايا وموضوعات السياسة العامة ذات الصلة بقضية الفقر واقتلاعه.

٥- القوة الاقتراحية، حيث يستنتج مما تقدم أن الإعلام العربي لم ينجح في أن يكون رصيداً كافياً من المعارف فيما يتعلق باقتلاع الفقر والسياسات العامة الضرورية لتحقيق هذا الهدف، على نحو يصبح فيه لهذا الإعلام قوة اقتراحية أو دوراً بناءاً ومستقلاً سواء عن الدولة أو المؤسسات الأكاديمية أو السوق وشركات الأعمال والمشورة. ونلاحظ - حتى في الصحافة اليسارية والإعلام المدني - تركيزاً شديداً على نقل المفاهيم والمكتسبات التي تكرسها المنظمات الدولية وخاصة الأمم المتحدة (للمساعدة الفنية، للأطفال، للمعاقين، واللاجئين، ...) دون عناية كبيرة من جانب هذه الصحافة بتطوير القوة الاقتراحية الخلاقة والمسيسة الارتباط بالواقع الاجتماعي العربي.

ولكن ماذا يعني أن يكون هناك دور للإعلام في مكافحة الفقر؟ المقصود فيما أتصور هو التعامل مع الأبعاد الأساسية لهذا الهدف. وهذه الأبعاد هي:

١- وقائع الفقر ومظاهره، حيث مازال الإعلام العربي يفهم الفقر بالمعنى المطلق والتقليدي الذي ينصرف إلى عدم كفاية الدخل لتوفير متطلبات إشباع الحد الأدنى من الحاجات المادية الأساسية (غذاءً وكساءً ومسكن). وهذا الفهم قاصر إلى حد بعيد لتجاهله الفقر النسبي الذي ربما يكون أكثر انتشاراً في العالم العربي. كذلك يتجاهل هذا المفهوم المعنى الأعمق للفقر - والذي قد لا يلفت نظر الكثيرين في الإعلام والمؤسسة الأكاديمية العربية - من حيث كونه يتجاوز مجرد الحرمان من حاجات مادية أساسية إلى الحرمان من الثقافة والمعرفة، ومن مجال واسع للاختيار في مجال الحياة الطبيعية، أو العلاقة مع المكان (البيئة) والزمان (الدقة، الإنتاجية، النشاطية، التفعيل الحي للوجود الفردي والجماعي، أو الحضور في التاريخ والواقع الاجتماعي)، والحرمان من المهارات الأساسية المميزة للعصر بما فيها التعليم والرياضة والجماليات كالفنون والآداب، هذا إلى جانب الحرمان من الحرية والمشاركة.

٢- الحقوق والإشكاليات الكبرى، حيث يخلو الإعلام الرسمي من معالجة جيدة للفقر من منظور الحقوق الاقتصادية والاجتماعية، فكل ما يحصل عليه الناس هو منحة من النظام والرئيس وليس حقاً قابلاً للتبلور في مدونة ومؤشرات محددة. وبوجه عام فإن المعطيات التي تكتسي بطابع الحادثة هي التي تلفت نظر الإعلام الجماهيري الرسمي، مثل تغيير الحد الأدنى للأجور، أو تقديم منح للعمال والعاملين، أو التحسينات على نظام الضمان الاجتماعي أو التأمين الصحي. أما المعطيات التي ترتبط بالكفاح البشري الجماعي ضد الفقر مثل تحسن الإنتاجية، وزيادة مستويات المهارة والانضباط في علاقات العمل، والتدريب المهني والتحويلي، فلا تحظى سوى باهتمام هامشي. ولحسن الحظ فإن هذه الجوانب الأخيرة تحظى باهتمام مركز من جانب الإعلام المدني الوطني والدولي.

٣- التمكين، حيث يعامل الفقراء في الخطاب الإعلامي الرسمي كموضوع للفعل وليس كذات فاعلة. وبتعبير آخر يعامل الفقراء كمتلقين لأعمال الخير والبر، أو كهدف للسياسات الحكومية أو لبرامج المنظمات الدولية، بينما لا يلقى التمكين أي اهتمام في حين يتفق الفكر الاجتماعي والتنموي الحديث على أنه الأمل الحقيقي في اقتلاع الفقر.

٤- السياسات العامة، حيث من الملاحظ أن مدخل السياسات العامة الحكومية يكاد يكون هو المدخل الوحيد للإعلام الجماهيري في التعامل مع قضايا الفقر، إذ ينحو هذا الإعلام إلى تركيز الاهتمام في أسس ومنطلقات السياسات العامة بما فيها سياسات التشغيل، والضمان الاجتماعي، والتأمين الصحي، والإسكان، والصحة، والتعليم. ففي نهاية المطاف هذه هي القضايا التي عادة ما تهم القراء المباشرين أو المشاهدين الدؤبين لوسائل الإعلام. وهي في نفس الوقت القضايا والموضوعات التي تركزت عليها عملية بناء الشرعية السياسية في عدد كبير من الأقطار العربية منذ

لقد انقطع هذا التقليد في الصحافة التي سريعاً ما وقعت تحت سيطرة الدولة في مصر وسوريا والعراق والجزائر والسودان واليمن، للأسباب التي أشرنا إليها، وخاصة خلال فترة الهيمنة الكاملة للخطاب الوحدوي في عقود الخمسينات والستينات والسبعينات. إذ حلت الوظيفة التبريرية محل الوظيفة النقدية والإعلامية للإعلام بكل أشكاله حتى وقت قريب. وبوجه عام كان الحديث عن الفقر في أكثرية أقطار العالم العربي نوعاً من العار، وتوافقت مختلف المدارس السياسية والتيارات الفكرية الحاكمة على تكريس ثقافة إعلامية أقرب إلى العروض السياحية عن المجتمع منها للتعاطي الواقعي والنقدي مع مشكلاته.

ولكن هذه الثقافة بدأت فعلاً في التصدع بتأثير عاملين كبيرين: الأول هو التحول إلى التعددية المقيدة في عدد من الأقطار العربية وخاصة مصر والجزائر واليمن وتونس، وتكونت أحزاب يسارية من مشارب مختلفة وطنية وقومية واشتراكية وشيوعية. وكان من الطبيعي أن يدور الخطاب السياسي والاجتماعي لهذه الأحزاب حول القضايا التوزيعية وعلى رأسها قضية الفقر. والسبب الثاني يتعلق بأزمة الخليج، إذ فجرت هذه الأزمة إشكالية الفقر في سياق العلاقات العربية-العربية وإن كان ذلك بصورة تدعو للاستغراب إلى حد ما. فقد صور الصراع المرتبط بالغزو العراقي للكويت عام ١٩٩٠ في الإعلام الوطني لعدد من الأقطار العربية، بل وفي الإعلام القومي جزئياً، وكأنه يدور بين الفقراء والأغنياء على الصعيد العربي. ورغم أن هذا التشخيص كان ولا يزال بعيداً عن الدقة فإنه ساهم في فرض قضية الفقر ودفعها إلى موقع متقدم من جدول الأعمال السياسي والاجتماعي في المنطقة خلال عقد التسعينات وحتى الآن.

ومع هذا التطور في اتجاه الاهتمام بقضية الفقر إلا أن الظاهرة الملفتة للنظر في الحقل الإعلامي هي ما يلي: تركز المؤسسة الإعلامية الرسمية على تغطية دنيا المال والأعمال (أي ظاهرة الغنى)، بينما تركزت التغطية الإعلامية لظاهرة الفقر أساسا في الصحف اليسارية المطبوعة حيثما يسمح لقوى اليسار المستقل بحق التنظيم وإصدار الصحف مثلما هو الحال جزئيا في مصر. وذلك ما يؤدي إلى استقطاب حاد في الحقل الإعلامي الرسمي أو الجماهيري. وربما تكون الظاهرة الجديدة في هذا السياق هي النمو السريع للإعلام المدني ونقصد به التدفق الصادر عن المنظمات المدنية: النقابية والجمعياتية.

وبوجه عام سوف نلحظ أن قضايا الفقر تشغل حيزاً كبيراً من اهتمام المجتمع المدني، وتنوعت مداخل هذا الاهتمام بين العمل الخيري التقليدي، والنشاط التمكيني، والأداء التنموي بمختلف جوانبه. ويمكننا أن نعد نشاط المنظمات الدولية، وخاصة المرتبطة بالأمم المتحدة، في مجال مكافحة الفقر امتداداً للنضال المدني أكثر منه تعبيراً عن الإرادة الرسمية الجماعية للدول. وكنتيجة لهذا التوزيع للاهتمام يمكننا القول بأن المؤسسة الإعلامية الجماهيرية والرسمية قد همشت قضايا الفقر وأبعدتها إلى المجال النوعي للإعلام المدني والمتخصص الذي لا يملك مقتربا مؤثراً للجماهير الواسعة.

أولاً، هناك عمق شديد لثقافة إخفاء الفقر في الإعلام العربي الجماهيري والرسمي الذي لديه مرض إخفاء الفقر. بينما قضية إخفاء الفقر ليست مطروحة مثلا في الثقافة الغربية وقطعاً ليست مطروحة في الثقافات الأفريقية. ولكن لدينا في بلادنا العربية جنوح شديد لتجاهل هذه الظاهرة، وذلك نابع من الثقافة السياسية السائدة لإخفاء الفقر وليس التعامل معه. وهذا – للطرافة – نشعر به أكثر في النظم الثورية عن النظم التي لم تمر بتجربة راديكالية من الناحية السياسية أو الاجتماعية وذلك لأن التجارب الراديكالية الثورية الشعبوية ظنت وأوهمت الآخرين بأنها اقتلعت الفقر فعلاً نتيجة الإجراءات التوزيعية التي اتخذت في مقتبل العمليات السياسية للثورات أو الانقلابات التي أتت بهذه النظم الراديكالية.

وكمثال على ذلك ثورة ٥٢ في مصر، والانقلابات العسكرية في سوريا، وثورة ٥٨ في العراق، فبعد هذه الأحداث أصبحت الشرعية الأساسية للنظم في هذه الدول تقوم على أنها حليف الفقراء وبالتالي أنهت مشكلة الفقر وأكسبت هذه النظم شرعية وثباتاً دائمين، وبالتالي فإن إعادة فتح مشكلة الفقر يكاد يكون من الممنوعات من وجهة نظر هذه النظم. ولم يكن من الأمور المستحبة أن يعرض الإعلام للفقر أو يلقي الضوء على تلك الظاهرة الممتدة لأنها تطفئ بريق المشروعات التوزيعية التي قامت بها تلك النظم. ومن ناحية ثانية فإن الإعلام قد حشد بعناصر تعتقد أن وظيفة الإذاعة والتلفزيون هي تجميل المجتمع، أو تقديمه للذات وللعالم الخارجي في أبهى حلله وأفضل صوره، الأمر الذي يخدشه التعرض لمشاكل الفقر والفقراء.

ولقد رسخت تلك الثقافة لفترة طويلة وعاشت حتى بعد التحولات التي شهدتها هذه الأقطار نحو اقتصاد السوق المفتوح والانفتاح الاقتصادي. فقد ظل الإعلام تحت سيطرة أكثر العناصر محافظة في النظم السياسية العربية، وهو ما جعله الأقل تلامساً مع التحولات الكبيرة التي شهدتها السياسات والتوجهات الاقتصادية والاجتماعية في هذه الأقطار خلال الثمانينات والتسعينات من القرن العشرين. كما أن النظم السياسية العربية ظلت شديدة الحساسية تجاه النقد القائل بأن تلك التحولات تقود إلى سوء توزيع الثروة والدخل ومضاعفة الفقر.

إننا نقف هنا عند أبواب مفارقة مثيرة للاهتمام. فالإعلام في العصر الليبرالي السابق على الثورات والانقلابات السياسية والاجتماعية كان يظهر اهتماماً بالغاً بقضية الفقر واقتلاعه. وما زالت أجيال المصريين الأكبر سناً تتذكر الحملات الصحفية التي كان يقوم بها سياسي ومحامٍ وكاتب مخضرم هو "أحمد حسين" ضد النظام الملكي تحت عنوان "رعاياك يا مولاي" وهي حملات قامت على تقديم صور الفقر والفقراء في الصحيفة التابعة للحزب الاشتراكي في مصر خاصة في عامي ١٩٥١ و١٩٥٢. ولم يكن ذلك استثناءً لأن الصحافة، حتى غير اليسارية، كانت تبدي اهتماماً واسعاً بقضية الفقر والفقراء في السنوات القليلة التي سبقت ثورة ١٩٥٢، وهو ما شكل بذاته تمهيداً لهذه الثورة.

تعقيـــب

محمد السيد سعيد

استمتعت بقراءة ورقة الأستاذ جهاد الزين، فالخلفية النظرية التي قدمها لنا مفيدة للغايـــة فـــي إثراء النقاش حول قضايا الإعلام والسياسات المطلوبة لمناهضة الفقـــر واقتلاعـــه مـــن الأراضـــي العربية. ومع ذلك فإن الأستاذ جهاد عمد إلى تعاريج كثيرة شملت البحث في الأوضـــاع السياســـية والاقتصادية العربية على نحو لا أكون معه مبالغاً إذا قلت – رغم تقديري للورقة – أن الأستاذ جهاد لم يتطرق كثيرا إلى الموضوع نفسه، أي دور الإعلام في اقتلاع الفقر، فالواضح أنه فضل الالتفـــاف حول الموضوع عن الهجوم المباشر عليه.

وبالتالي فإن من توقع أن يجد معالجة مباشرة للموضوع قد يُصاب بشـــيء مـــن الإحبـــاط. وأقصد بالمعالجة المباشرة إجابة، أو عناصر إجابة، على أسئلة من النوع التالي:

- إلى أي حد يمثل التعاطي مع إشكاليات الفقر في العالم العربي أحد جوانـــب أو مواريـــث الثقافة الإعلامية المعاصرة في الوطن العربي؟

- إلى أي حد يلتزم الإعلام العربي برسالة استئصال الفقر، وذلك على نحو يتضمن متابعـــة للجوانب المختلفة لظاهرة الفقر والسياسات ذات الصلة بهدف اقتلاعه؟

- بأية وسائل وأساليب ومداخل تحليلية وفنية يصدر خطاب مناهضة الفقـــر عـــن الإعـــلام العربي؟

- ومن ثم: متى ينشط الخطاب المتعلق بمناهضة الفقر في أي إعلام وفي أي بلـــد عربـــي وبمناسبة أي نوع من النشاط وأية مجالات للعلاقات الداخلية والإقليمية؟

لا يجد المعقب، أو القارئ، إجابة أو حتى مجرد تناول لهذه الأسئلة في ورقة الأستاذ جـــهاد، وكأنه يجد مفهوماً مفيداً للغاية مثل مفهوم المجتمع المنهك. وقبل أن نتعامل مع هذا المفهوم كمدخـــل مقترح لفهم الشق العام لتناول أجهزة الإعلام العربي لقضايا الفقر وسياسات تخفيفه لا بد من الإجابة، ولو بصورة أولية مختصرة، عن الأسئلة التي سجلنا بعضها فيما تقدم.

وإذا كان لي أن أطرح مقتربات أساسية لتناول موضوع دور الإعلام في مكافحة الفقر، فإنني ألخصها فيما يلي:

ENGIN DENIZ AKARLI :Ottoman attitudes toward Lebanese Emigration 1885-1910.

المنشور في كتاب:

The Lebanese in the World. A Century of Emigration. Edited by Albert Hourani, Nadim Shehadi , The Centre for Lebanese Studies in Association with I.B. Tauris and Co. Ltd Publishers in London, 1992.

(٥) عزمي بشارة: "المجتمع المدني – دراسة نقدية" الفصل الخامس – "واقع وفكر المجتمع المدني: حوار عربي"، مركز دراسات الوحدة العربية، الطبعة الأولى ١٩٩٨.

(٦) TERESA ENCARNATION: Les ONG du Sud-Est et du Nord-Est de l'Asie et les Miracles Economiques Promus par Etat.

بحث منشور في كتاب لمجموعة باحثين تحت عنوان:

Les ONG: Instruments du Neo-Liberalisme ou Alternatives Populaires Edition l'Harmattan 1998

(٧) Cailtin Wieser, Geoffrey D. Prewitt, and Babar Sabhan, "Civil Society and Poverty – Whose Rights Count? Civil Society at the Millennium" (Civicus – Kumarian Press, 1999).

(٨) للمهتمين بالاطلاع بشكل أوسع على "فكر" هذا الاتجاه نقترح قراءة الكتاب التالي:

CIVICUS Publications, *Promoting Corporate Citizenship Opportunities for Business and Civil Society Engagement*, (World Alliance for Citizen Participation 1999).

(٩) شهيدة الباز : "المنظمات الأهلية العربية على مشارف القرن الحادي والعشرين – محددات الواقع وآفاق المستقبل" منشورات "لجنة المتابعة لمؤتمر التنظيمات الأهلية العربية" – القاهرة (لا تاريخ محدد) سوى الإشارة التالية: رقم الإيداع في دار الكتب القومية ٩٧/٥٩٩٢ والكتاب يعتمد على مراجع بعضها صادر في أوائل العام ١٩٩٧.

(١٠) نخص بالذكر التجربة الفلبينية على هذا الصعيد فالأبحاث الجادة على "السلوك" الصحافي سجلت تقدما كبيرا وللمهتمين بمتابعة الموضوع نقترح كتابين "استقصائيين":

- Chay Florentino-hofilena, *News for Sale, the Corruption of the Philippines Media*, Center for Media Freedom Responsibility, (published by Philippine Center for Investigative Journalism)

- Philippine Center for Investigative Journalism, *From Loren to Marimar, The Philippine Media in the 1990s.*

(١١) محاضرة وزير الخارجية البريطاني جاك سترو أمام المعهد الدولي للدراسات الاستراتيجية، ٢٢ تشرين الأول/أكتوبر (النص الكامل وزعته السفارة البريطانية في بيروت).

الحواشـــي

(١) راجع كتاب سعد الدين إبراهيم: "النظام الاجتماعي العربي الجديد – دراسة عن الآثـــار الاجتماعيـــة للثروة النفطية" منشورات مركز دراسات الوحدة العربية، الطبعة الأولى، كانون الثاني/ينـــاير ١٩٨٢، ودراسة جورج قصيفي بعد أقل من عشر سنوات "انتقال العمالة العربية بين الواقع والمرتجى المقدمـــة إلى ندوة عمان حول "الآثار الديمغرافية والاجتماعية والاقتصادية للهجرة الدولية في الوطن العربـــي مع إشارة خاصة للهجرة العائدة" ٤–٩ كانون الأول/ديسمبر ١٩٨٩ – تنظيم مشترك بيـــن الإســكوا ومنظمة العمل الدولية ومنظمة العمل العربية والجامعة الأردنية.

(٢) هناك سؤال آخذ بالتكرار في عدد من المقالات الأميركية والغربية والعربية بعد أحـــداث ١١ أيلـــول، وهو الناتج عن ملاحظة أن أسامة بن لادن ينتمي إلى عائلة ثرية كبـــيرة وأن عـــدداً مـــن المتـــهمين السعوديين الذين أذاعت السلطات الأمنية الأميركية أسماءهم وصورهم إثر ١١ أيلول (ومجموعهم ١٩ شخصا) ينتمون إلى شرائح عليا من الطبقة الوسطى مما يعني عدم انطباق التحليل "التقليدي" الذي ساد في الثمانينات والتسعينات عن ازدهار التيارات الأصولية في الضواحي الفقيرة للمدن المسلمة الكبـــيرة كالقاهرة واسطنبول وطهران وبيروت أو داخل أحيائها الفقيرة... عدم انطباق هـــذا التحليـــل علـــى "الأصولية السعودية": راجع مقال ملحم شاوول في "النهار" ١٠ تشرين الأول/أكتوبر و"التـــايم" الأول من تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠١، ومقالات جهاد الزين فـــي "النـــهار" فـــي ١٠ و١٦ و١٩ تشـــرين الأول/أكتوبر ٢٠٠١ حول "المجتمع السعودي".

(٣) صدرت أبحاث هذه الندوة ومناقشاتها في كتاب عن "مركز دراسات الوحـــدة العربيـــة "عـــام ١٩٨١ (الطبعة الأولى) بعنوان : "هجرة الكفاءات العربية: بحوث ومناقشات الندوة التـــي نظمتـــها اللجنـــة الاقتصادية لغربي آسيا (إكوا) الأمم المتحدة".

(٤) أقف قليلاً عند ملاحظة لبنانية أعتقد أنها مفيدة. فلبنان "عريق" كما هو معروف في هجرة أبنائه نحـــو الغرب الأوروبي والأميركي إضافة إلى أفريقيا الغربية وأميركا اللاتينية. إلا أن التطور المثـــير فـــي العقود الثلاثة أو الأربعة الأخيرة يرسم خطاً شبه واضح في تاريخ هجرات اللبنانيين (والسوريين) إلى أوروبا والولايات المتحدة هو أن هجرات ما قبل الستينات طغت عليـــها هجـــرات غـــير أصحـــاب الكفاءات. فيما الهجرات الحديثة غلبت عليها – كدول أخرى عربية وغير عربية – هجرات أصحـــاب الكفاءات (والرساميل). لقد كان "الفاشل" – بمعنى من المعاني – هو الذي يهاجر في الموجات الأولـــى الممتدة من أواخر القرن التاسع عشر في لبنان وسوريا فيما أصبح "الناجح" هو "المهاجر" في الموجات الحديثة. ولهذا تمكن ملاحظة أن لبنانيي الهجرات القديمة (وأبناؤهم الآن من الجيل الثـــاني والثـــالث مندمجون تماما في المجتمع الأميركي) كانوا يقيمون عموماً في مناطق العمـــق الأمـــيركي كالوســـط الغربي وبعض مناطق كاليفورنيا وغالبيتهم من المسيحيين. فيما المهاجرون "الجـــدد" – عـــدا عـــن تنوعهم الطوائفي – يتركزون في المتروبولات كنيويورك وبوسطن ولوس أنجلس وهيوستن وغيرهـــا من المدن الكبيرة. ويصف القنصل العثماني في برشلونة يوسف بيك في صيف ١٨٨٩ فـــي بعـــض رسائله إلى رؤسائه في اسطنبول المهاجرين اللبنانيين (في طريقهم إلى أميركـــا) تـــارة بـــ "البـــدو المتسولين" وطوراً بـــ "المتسكعين في شوارع مرسيليا، هافر، برشـــلونه ومـــدن فرنســـية وأســـبانية أخرى .... متسولين الشفقة والحسنات (من مال وثياب وطعام) "كما نقل الباحث التركي أنجين أكارلي في الصفحـــة (١١١) من بحث له حول الهجرة اللبنانية في العهد العثماني":

"منظمة مكافحة الفساد في الإعلام"

إذا ليس صعباً أن نتصور ما يثيره من نفور ورفض، إدعاءُ سلطة أخلاقية لمجموعة أشخاص حيال الجسم والأجسام الصحافية العربية وسيكون رفضاً محقاً. لهذا يمكن أن يبدأ هذا العمل عبر تعزيز إنشاء منظمات معنية بتطوير مهني للصحافة العربية يكون أحد نشاطاتها مجال مكافحة الفساد أو البحث عن آليات مكافحته. منظمة أو منظمات تحظى باحترام من شأنه أن يعطيها سلطة معنوية تُحوِّلُ – مثلاً – جوائزها في مجال الأعمال الصحافية الناجحة كل سنة، إلى حدث جدي وفرصة تكريم فعلية بنظر الرأي العام للصحافيين الفائزين.

وأظن أن بإمكان بداية تأسيسية أقل ضجيجاً وربما أكثر عمقاً أن تبدأ عبر تعزيز أنشطة بحثية في الجامعات العربية لمسألة (ظواهر الفساد في الصحافة) وتساهم في نقل ومقارنة تجارب بلدان أخرى "شمالية" و"جنوبية" (وبينها مثلاً في الولايات المتحدة الأميركية نموذج طوّرَ فكرة "أمبو دسمان" بمثل "مصالح القرّاء" حيال الصحيفة).

وهناك تجارب تحتاج إلى دراسة بشكلٍ وافٍ ويمكن أن تتحول إلى مادة أبحاث لأساتذة وطلاب في كليات العلوم السياسية (وكليات الاعلام) في الجامعات العربية.

وليس خافياً أن التفكير هنا يتركز على أشكال أنشطة غير حكومية لأن وجود هذا النوع من النشاط على المستوى الرسمي سيجعله على الأرجح جزءا من بعض الممارسات المعروفة في العالم العربي، من حيث تَحَوُّلُ الهيئة أو المؤسسة إلى مجرد أداة سياسية.

إن القوى والأفراد الذين يحملون على عاتقهم مهمة توسيع الفسحة الديمقراطية أو تضييق الفسحة اللاديمقراطية لبلدانهم، في وسائل الإعلام والمنظمات غير الحكومية وكتل الضغط السياسية مضطرون إلى ممارسة نشاطات ذات بعد خارجي أيضاً، أي المزاوجة في برامجهم بين الضغط على الحكومات أو السلطات السياسية في بلدانهم وبين إيجاد أشكال للتضامن والتفاعل على المستويات الدولي والقومي والإقليمي للضغط على "دول الشمال" في نوع سياساتها الاقتصادية "الخانقة" التي تمارسها في "الجنوب" في عالم أصبح فعلياً "من دون حدود".

هذه بعض أفكار أوليّة وتحليلية سأحاول مستقبلاً أن أوسعها بعض الشيء خصوصاً نحو اقتراحات عملية، علها تصبح أكثر إمكانا أو تبلوراً على ضوء أبحاث ومناقشات هذه الندوة.

وأظن – على الصعيد العملي– أن موضوع إدخال (أو "إخضاع") الصحافة ضمن آليات مكافحة الفساد لم تأخذ في العالم العربي بعد المساحة النقاشية التي تستحقها هذه المسألة الهامة إذا لم نقل أنها تكاد تكون غير مطروحة في ظل إنشداد الاهتمامات الأكاديمية والإعلامية نفسها إلى الأولوية الطاغية لموضوع مكافحة الفساد على المستوى السياسي، أي حول السياسيين. (وهنا استبعد تماما نمط حملات التشهير التي قد يتعرض لها صحافيون أو صحف من قبل صحافيين أو صحف أخرى، فهذه لا تدخل في ولم تؤد أصلاً إلى تقاليد قانونية ومعنوية ونقابية وثقافية حادة في سلوكيات الصحافة العربية).

طبعا من المهم هنا الإشارة إلى أن الموضوع يتعلق أساساً بصحافة "القطاع الخاص" إذا جاز التعبير أو الصحافة غير الرسمية مع أن تعزيز آليات سلوكية يمكن أن يؤثر مباشرة على دول فيها صحف رسمية ذات تقاليد عريقة في العمل الصحافي في العالم العربي كالصحافة المصرية.

ونشدد على هذه الموضوعة انطلاقاً من قناعة افترض أننا نسلم جميعا بها هي أن صحافة أقل تعرضاً فردياً أو مؤسساتياً للفساد، قادرة على ممارسة دور رقابة أفعل على ظواهر الفساد السياسية من جهة، وقادرة على توجيه حيوي وملتزم بقضايا التطور الاقتصادي–الاجتماعي وصناعة القرار السياسي حيال هذه القضايا من جهة أخرى (مما يشجع الكفاءات الكثيرة بين الصحافيين العرب على تطوير هذا الدور ببعديه المشار إليهما).

إلا أن أولى المشاكل التي تواجه مهمة تأسيسية من هذا النوع (آليات مكافحة الفساد داخل الصحافة) هي المتعلقة بإطار البداية:

فهل مثلاً – وهنا نفكر بصوت عالٍ – تشجيع إنشاء منظمات غير حكومية متخصصة في هذا الموضوع أمر عملي؟ ثم ماذا عن طبيعة العنوان الذي ستعمل في إطاره؟ لأنه من غير الممكن عملياً أو على الأقل من غير المستساغ أن تحمل منظمة ما إسماً كالتالي مثلاً:

كيف يُعرِّف الوزير البريطاني "الدولة الفاشلة" ؟

يقول: "أنها الأماكن التي انتشر فيها النزاع والفقر والثورات الإثنية والعرقية والاستغلال والفساد وسوء الحكم والتدخل الضار من الخارج أو الإهمال وأدت كل هذه بكل بساطة إلى انهيار الحكومات المسؤولة وانهيار المجتمع المدني".

على الشمولية التي ينطوي عليها التعريف فلا شك أن المعيار الأساسي الذي يتقدم في هذا التعريف على كل المعايير الأخرى هو المعيار الأمني، أي "انهيار الحكومات" بما يوصل في نظر جاك سترو إلى أن "الدول الفاشلة تجعل الحياة تعيسة وبائسة للذين رماهم سوء حظهم للعيش فيها" وينتقل الوزير البريطاني فوراً إلى ما يمسه مباشرة:

"ولكن في عالمنا المعولم يجري تصدير هذه التعاسة إلى شتى أركان العالم. تسعون في المائة من الهيروين المباع في شوارع بريطانيا مصدره أفغانستان والفوضى لا تجلب المخدرات إلى شوارعنا فحسب بل تجلب الإتجار بالبشر إلى موانئنا وحدودنا". وفي "١١ أيلول جلبت تلك الفوضى القتل الجماعي إلى صميم النجاح الغربي ورمزه".

ما يعنينا هنا ليس الطابع الدراماتيكي الذي يضفيه الوزير البريطاني على كلامه، ولكن طبيعة النظرة من "موقع" دولي يختلف عن "الموقع" المفترض أننا نعالجه هنا لمسألة معوقات التطور الاقتصادي والاجتماعي.

فماذا عن الدول التي لم تشهد "انهيار حكوماتها" ؟ ماذا عن "المجتمعات المنهكة "بنزيف وضعف الموارد البشرية بل التي تشهد وجود دولة قوية بالمعيار الأمني والسياسي المباشر كما هو الحال في معظم عالمنا العربي؟

لا شك أيا تكن وجهات نظرنا في تقييم آراء الوزير البريطاني أن هذه الآراء تعتبر مؤشراً على انتقال مسألة ضعف بنى الدول الاجتماعية والسياسية والأمنية إلى مسألة رئيسية في النظام الدولي "الجديد" والآخذ بالتبلور. إلا أن طبيعة المسؤوليات بين داخلي وخارجي تبقى موضع نقاش واسع خصوصاً حيال درجة التزام "دول الشمال" بتعاون يطال القضايا الجوهرية في علاقاتها مع "دول الجنوب" وفي مقدمها، بل المثال الأكبر عليها هو أرقام المديونية الكبيرة التي تقع "دول الجنوب" تحت كاهلها.

إلا أن المشكلة التي تواجه مجتمعات "دول الجنوب" في حالات عديدة هي مدى استفادتها الفعلية من تراجع اقتصادياتها الكلية في ظل سوء الحكم وتأثيره المباشر على سوء توزيع الثروة الوطنية.

يوم ٢٣ تشرين الأول/أكتوبر الماضي كنت أحضر الجلسة الختامية لمؤتمر "الصحافة الفرانكوفونية" المنعقد في بيروت وسمعت مسؤولاً في منظمة "للصحافيين الفرانكوفونيين" يقول في خطابه:

"لا يمكن أن يجوع من كان قادراً على الصراخ"

كان هذا الخطيب باستخدامه هذا النوع من البلاغة يريد الربط بين دور الصحافة وبين الوضع المعيشي في أي بلد. وأستطيع أن أضيف هنا ما قاله كثيرون من قبل. الربط بين توزيع أكثر عدلاً للثروة وبين وجود ديمقراطية سياسية، الصحافة طبعاً أحد ملامحها الأساسية. بل لعل من الأدق القول: بين توزيع أقل ظلماً للثروة وبين صحافة قادرة على ممارسة حرية التعبير...

لكن مسائل أكثر تعقيداً تواجه أوضاعنا العربية بين أهم سماتها أنه ربما لم يعد يكفي التوصيف الكلاسيكي لبلداننا بأنها – كما تسمى – تارة "نامية" و طوراً "متخلفة".

والفكرة المطروحة هنا على النقاش هي أن كلاً من هذين الوصفين لم يعد كافياً إذا كان علينا أن نصف بعض مجتمعاتنا العربية بأنها "مجتمعات منهكة" تراجعت فيها (أو فقدت) حيويات سياسية وإعلامية وثقافية واقتصادية وعلمية مهمة في العقود الماضية.

هل هي بمعايير التقدم الفعلي مجتمعات "نامية" فعلا ؟ أم متراجعة؟ وكيف يمكن تالياً – وهذا هو الأهم – البحث عن أو بناء سياسات للتطور الاقتصادي-الاجتماعي – وبالتالي الحد من الفقر – في الإطارين المحلي والخارجي بعد تاريخ متراكم من النزيف البشري والرأسمالي يولّد اليوم ظاهرة عدم ثقة عميق من قبل أجزاء واسعة من النخب الاجتماعية وقطاعات شبابية ببلدانها.

لقد كثر في الاستخدام السياسي والأكاديمي والإعلامي في العقدين الأخيرين، وخصوصاً في العقد الأخير أمام أزمات انهيار دول في أفريقيا كليبيريا وبوروندي ورواندا وسيراليون والكونغو كينشاسا مفهوم "الدول الفاشلة" . ويعود هذا المفهوم إلى الواجهة الآن بشكل أقوى مع عودة الوضع في أفغانستان إلى صدارة الاهتمامات الدولية. وينقل وزير الخارجية البريطاني جاك سترو هذا المفهوم إلى مستوى تأثيره في صياغة النظام الدولي الجديد فيقول في محاضرته أمام المعهد الدولي للدراسات الاستراتيجية في لندن [١١]:

"إذا كان التحدي الذي كان يواجهنا قبل إنهيار الإمبراطورية السوفياتية وطوال القرن العشرين هو وجود دول تتمتع بقدر كبير من القوة، فقد تكون المشكلة التي علينا أن نواجهها في القرن الحادي والعشرين هي مشكلة الدول التي تتمتع بقدر قليل من القوة".

دون أن ننسى النموذج الذائع الصيت الممثل في بيت الشاعر محمد مهدي الجواهري في حفل تأبين الرئيس السابق للوزراء عبد الحميد كرامي في أواخر الأربعينات وأدى إلى طـــرد الحكومـــة اللبنانية له في بيروت:

"وصحافةٍ صفر الضمير كأنها
سلع تباع وتشترى وتعارُ"

هذه الصور السلبية التي تطل أحيانا في مناسبات محددة هي جزء من موقـــف مختلـــط مـــن الصحافة (والصحافة اللبنانية تحديداً). فالإعجاب الشعبي اللبناني والعربـــي بالمنـــاخ الـــذي مثلتـــه وحافظت عليه "صحافة بيروت" مثلاً وما أتاحته من تقديم رموز للحريات والمواجهة السياسية مـــن داخلها ومن خارجها، يختلط بالأفكار المسبقة السلبية المشار إليها.

ومن الملفت أن تنامي الدعوات إلى "الشفافية" في أداء الحكومات العربية و"مساءلتها"، لم يشهد أي تطور في دعوة الصحافة والصحافيين إلى معايير"الشفافية" وليست هناك عادة طرح أفكار عمليـــة لإيجاد آليات تطبيق هذه الشفافية وتلك "المساءلة" لسلوكيات الصحافة سواء كمؤسسات أو كأفراد.

بالمقابل تتنامى بشكل إيجابي آليات مساءلة المنظمات غير الحكومية عن أنشطتها كمؤسســـات وكأفراد.

فإذا كان المطلوب دائماً تعزيز الرصد الصحافي للفساد السياسي ضمن تعزيز ثقافة القـــانون وضوابطه السلوكية، فإن المطلوب بالمقابل هو امتلاك القطاع الصحافي (الخاص) لشجاعة التفكـــير والدرس والممارسة في البحث عن ضوابط لمظاهر الفساد داخل هذا القطاع، ضوابط هي غالبا جزء من الفساد السياسي.

في الثقافة الديمقراطية كل السلطات تحت مجهر الرصد والمحاسبة ضمن القانون. والصحافـة – المسماة "السلطة الرابعة" – بفئاتها المكتوبة والمسموعة والمرئية يجب أن تكون تحـــت المجـــهر نفسه. كما في كل الدول الديمقراطية. فكما لن يُضير السياسي المنضبط بالأصول الســـلوكية للحيـــاة العامة أن يكشف ويحاسب السياسي الفاسد، لن يضير الصحافي السوي المنضبط بهذه الأصول وجود شكل من أشكال الرقابة على سلوكه. بل على كل تعقيد الموضوع و"الكمائن" التي يمكن أن تنصبـــها القوى المرتبصة ببعض ما تحقق من حريات تعبير في العالم العربي وتحديداً من قبل السلطات "غـير الديمقراطية"، كمائن كالتي نعرفها تارة باسم الارتباط بـــ "الأجنبي" أو باسم مكافحة الرشـــوة، رغـــم ذلك آن الأوان لأن تفكر الصحافة العربية – في القطاعين العام والخاص بأشكال انخراطها هي أيضاً داخل إطار – وآليات – المحاسبة السلوكية. وليس الأمر مستحيلا فقد تلازم – حتى في دول "جنوبية" – تطور الممارسة الديمقراطية على المستوى السياسي مع تطور تجربة آليات مساءلة الصحافة(١٠).

من السهل ملاحظة أنه لم يحدث أن شهد بلد عربي انتعاشاً في نشاط منظماته غير الحكومية بدون أن يكون ذلك مترافقا مع انتعاش في نشاط صحافته غير الحكومية. فالقاعدة التي أكدتها التجربة العملية في التسعينات المنصرمة هي أن النظام السياسي الذي يحتمل تعزيزاً ما لقدرات المنظمات غير الحكومية أي لمساحة من النشاط الاجتماعي-السياسي أكثر استقلالاً عنه أو أقل تبعية له هو نفسه المستعد لتقبل مساحة سياسية أوسع تعبر عنها الصحافة في القطاع الخاص.

ينطبق هذا الأمر بصورة واضحة على حالة كالحالة المصرية، التي سبق أن أسميناها "ديمقراطية حرية التعبير لا ديمقراطية التناوب على السلطة" أو في الأردن والمغرب. وفي الأخير تأسست أول وزارة لحقوق الإنسان في الفترة بالضبط التي بدأ فيها النظام السياسي بعد منتصف التسعينات وفي عهد الملك الراحل الحسن الثاني بالانفتاح على المعارضة. وبالإمكان في مصر رصد الفترات التي تخضع فيها المنظمات غير الحكومية – الأقرب إلى النشاط السياسي بينها – لضغوط من الدولة بأشكال مختلفة هي نفسها الفترات التي تشهد عادة ضغوطا على الصحافة غير الحكومية أو غير"القومية" كما تُسمى في مصر. وحتى لو لم تكن هذه الملاحظة رغم صحتها عموما دقيقة إلى الحد الكافي، فإن طبيعة "ديمقراطية التعبير" أن تكون خاضعة في الوضع المصري إلى ديناميكية تجاذبٍ متواصلٍ بين الدولة وأطرافها في الصحافة أو في العمل المنظماتي غير الحكومي.

المسألة التي يثيرها دور الإعلام هنا هي في مدى مساهمته في الرقابة الفعالة على الإدارة الحكومية ومستوى أدائها. وواحدة من المشاكل الكبيرة – والعميقة – التي تحول دون دور أفعل للإعلام في جعل الأداء الحكومي أكثر شفافية، بما يؤثر على توزيع أفعل للثروة الوطنية التي تديرها الدولة، وبالتالي على مكافحة أفعل للحد من الفقر. إن الإعلام نفسه ليس خارج آليات الفساد التي تلازم الأنظمة السياسية. وقد عمم "الخطاب الثقافي" النقدي العربي فكرة علاقة الصحافي بالسلطة السياسية بصفتها "نقيصة" قيمية، كانت ولا تزال هي الفكرة المسيطرة في أي خطاب نقدي وعنها تتفرع "النقائص" الأخرى حين يراد نقد الصحافة. لكن في لبنان حيث الصحافة العربية الوحيدة التي استمرت كقطاع خاص قوي منذ الخمسينات – احتلت في مجال الأفكار المسبقة السلبية فكرة "الرشوة" مكانا يعادل فكرة الارتباط بالسلطة – على المستوى العربي. وشاعت هذه الفكرة المسبقة في "الخطابات" السياسية والثقافية وحتى الأدبية من نوع مثلا قول الشاعر المعروف سعدي يوسف عام ١٩٧١ في ديوانه "الأخضر بن يوسف ومشاغله":

"يقول لي السوق شيئا
يقول لي الشوق شيئا
فأقسُم بين اثنتين القميص الذي ورث
الفتن الداخلية والكتب المستباحة
أعلن في الصحف المشتراة
وفي الصحف المشتهاة ....

لأن ثمة مسؤوليات "اجتماعية" تتحملها "الشركات" لتعزيز العمل الاجتماعي وتحديدا الشركات الأجنبية (يعني عمليا الشركات المتعددة الجنسية) في مرحلة تكرس فيها الاتفاقات الدولية أكثر فأكثر حقوقا متساوية للشركات الأجنبية والمحلية (المصدر نفسه في الهامش رقم ٧). وفكرة "المسؤولية الاجتماعية" للشركات هي في أحد وجوهها "استثمار جيد "لأن" الفقير اليوم "هو"مستهلك الغد" في حال تغير وضعه الاقتصادي إلى الأفضل (المصدر نفسه)[٨].

يلاحظ عزمي بشارة في كتابه الذي أشرنا إليه سابقا (ص ٢٦٧) أن "ناشطي العمل السياسي والاجتماعي" "استغلوا" "الهامش الضيق الذي تتيحه القوانين العربية للعمل الأهلي، خلافا للحزبي من أجل ممارسة التأثير في مجالات محددة على الأقل" ويضيف أن "هذه المؤسسات انتشرت إلى درجة تحولها إلى ظاهرة في أوساط نخب المثقفين وبعض فئات الطبقة الوسطى التي قادت العمل الوطني في المرحلة القومية. وخلافا للبنى التقليدية تكمن مشكلاتها البنيوية الأساسية في عدم قدرتها على إعادة إنتاج ذاتها اجتماعيا وانفصالها عن عملية الإنتاج المحلية اقتصاديا وبالتالي عدم تعبيرها عن قوى اجتماعية حقيقية ولو كانت بورجوازية محلية مثلا، إلا في حالة منظمات العمل الأهلي والتكافل الاجتماعي التقليدية من أوقاف ولجان زكاة والتي يدخل العزوف عن السياسة في صلب تعريفها" (راجع الهامش رقم ٥).

لقد توقفنا بعض الشيء حول المنظمات غير الحكومية، أولا لأن التدقيق في حجم حضورها المتنامي ومدى تأثيره الفعلي على متغيرات الأوضاع، عنصران مهمان في "قياس" إحدى الحيويات الجديدة وربما القليلة في "المجتمعات المنهكة" أو بكلام آخر الشكل الذي عبرت فيه "مجتمعات منهكة" عن بعض حيوية أو حيويات كامنة فيها أو "متبقية" فيها باتجاه السعي لمشاركة ما أوسع في الحياة السياسية. وثانيا لأن "ازدهار" المنظمات غير الحكومية تواكب في عدد من البلدان مع توسع في حضور ودور الصحافة المكتوبة خارج صحف الدولة أو الصحف التي تسيطر عليها الدولة.

وتلاحظ شهيدة الباز في كتابها "المنظمات الأهلية العربية على مشارف القرن الحادي والعشرين – محددات الواقع وآفاق المستقبل" أنه "يمكننا الزعم رغم ما نشاهده من بدايات نشطة للمجتمع المدني العربي وما لوحظ من قدرته السريعة على التكيف والحركة إذا ما دعت الحاجة وتوافرت فرص المشاركة – ومن الأمثلة على ذلك: مواجهة الكوارث مثل الزلازل والسيول في مصر، وأحيانا مواجهة السلطة، مثل موقف نقابة الصحافيين المصرية، ونجاحها في إلغاء قانون ٩٢ لسنة ١٩٩٥، وكذلك نجاح المنظمات الأهلية في توفير الخدمات الاجتماعية حين تراجعت الدولة عن توفيرها بعد تبني سياسات التكييف الهيكلي – إلا أن وجود المجتمع المدني كظاهرة مجتمعية ما زالت تعكس ضعفا في بنيته، وفي ارتباطه بالقوى الاجتماعية المختلفة ونقصا في مستوى الوعي بشروط تواجده. وتعكس كذلك ارتباطه العضوي بالدولة بدرجات مختلفة وربما تقبل هذا الارتباط باعتباره جزءا طبيعيا من العلاقة" (ص ١١٢)[٩].

السؤال الذي نطرحه هنا:

إلى أي حد أثر اتساع أنشطة " المنظمات غير الحكومية " وحريات التعبير (عبر وسائل الإعلام أساساً) على صورة الخيارات السياسية الاقتصادية الرئيسية في العالم العربي في العقد المنصرم؟ أو بصيغة أخرى للسؤال تتفق أكثر مع عنوان الندوة: إلى أي حد أثر هذا الاتساع على أداء صنّاع القرار السياسي-الاقتصادي؟

تلاحظ تيريزا انكارناسيون في بحث حول دور المنظمات غير الحكومية في جنوب شرق وشمال شرق آسيا أن "التصنيع الرأسمالي" لغالبية أمم جنوب شرق آسيا لم يترافق على المستوى السياسي مع الديمقراطية (أو تعزيز الديمقراطية)[٦].

ولئن كانت ملاحظة الباحثة انكارناسيون فقدت بعض "تماسكها" لاحقا مع التغيرات التي حدثت في إندونيسيا التي تحولت من نموذج الليبرالية الاقتصادية بدون ديمقراطية إلى نموذج للتلازم بين اتجاهي الليبرالية الاقتصادية والليبرالية السياسية بعد سقوط حكم الجنرال سوهارتو (١٩٩٨) فإن "جوهر" هذه الملاحظة لم يعكر صفوَ صحته شيءٌ في العديد من دول العالم العربي وإن كان طبعا لا يجوز وصف الانفتاح الاقتصادي الجاري في عدد من دول العالم العربي بـ "التصنيع الرأسمالي" وإنما يوصف بـ "الانفتاح على اقتصاد السوق" كعنصر مشترك مع ما حدث في جنوب شرق آسيا خصوصاً في فيتنام المعتبرة بين الأكثر تخلفا في تلك المنطقة.

لكن باحثين آخرين في مساهمة نشرها تجمع CIVICUS وهو تجمع عالمي رئيسي لمنظمات غير حكومية مركزه الولايات المتحدة الأميركية، يلاحظون أن "معارضة المجتمع المدني لسياسات التصحيح البنيوي التي يقوم بها البنك الدولي وصندوق النقد الدولي لفتت الأنظار إلى أثر سياسات الاقتصاد الكلي على الناس المهمشين في المجرى العام لجهود التنمية[٧] (ص ١٤٢) .

هذه الملاحظة النقدية الأخيرة التي يبديها الباحثون الثلاثة المشار إلى أسمائهم في الهامش رقم (٧) لا تأتي من "حساسية" يسارية كما هي "بيئة" باحثي الكتاب المشار إليه في الهامش رقم (٦) وبينهم الباحثة الفلبينية انكارناسيون، بل هم من "بيئة" يمثلها تجمع CIVICUS تعتبر دورها متمما أو رديفا على المستوى الاجتماعي لمهمة تعزيز ثقافة اقتصاد السوق في السياق العالمي. ويضيف الباحثون الثلاثة أنه "على الرغم من أن المقاومة الأساسية لبرنامج البنك الدولي وصندوق النقد المذكور (SAPs) ظهرت على المستوى المحلي، فإن مبادرة راهنة ربطت مجموعة حركات (مقاومة للبرنامج) في أكثر من دولة".

لكن يجب تسجيل أن هذا الاتجاه الذي أخذ يتمحور في مؤسسات عالمية لتجميع أنشطة المنظمات غير الحكومية يرمي إلى عدم اعتبار مكافحة الفقر مهمة محصورة بالسياسات الحكومية

ولكن على الرغم من التفاوت الملموس بين أشكال تفاعل وتفعيل كل بلد عربي مع أنشطة "المنظمات غير الحكومية" في مجالات "دعم الشفافية" و"مراقبة الانتخابات" والدفاع عن حقوق الإنسان فضلا عن المجالات الاجتماعية الاقتصادية، إلا أن هذه الأنشطة استطاعت أن تستحدث – بالنتيجة – مساحة تحرك بصورة أو بأخرى رسميا أو بشكل غير رسمي.

غير أن الملفت للانتباه أنه إذا كانت "وظيفة" هذا النوع من الأنشطة محاولة تعبئة فراغ النقص في المؤسسات "التمثيلية" الديمقراطية فالذي حصل هو أن هذه الأنشطة ازدهرت أكثر واستحصلت على اعتراف من البلدان العربية الأقل غيابا للمجالس النيابية أو الأكثر نزوعا نحو قدر من الحريات السياسية، بينما بقيت (أي الأنشطة) محدودة بل شبه معدومة التأثير في البلدان العربية الأكثر انغلاقا سياسيا، مع أن "الحاجة" إليها في بلدان الفئة الثانية أكثر إلحاحا نتيجة غياب أي قوى توازن أو تضبط بالحد الأدنى وحدانية السلطة في احتكار العمل السياسي.

أما الملاحظة الثانية هنا فهي أن كل الحكومات التي اصطدمت بهذه الأنشطة كانت تلجأ إلى اتهامها بعلاقات "أجنبية " أي إثارة شبهة ارتباطها بمصادر أجنبية (غربية). وينبغي التسجيل هنا أن هذا النوع من الاتهامات أظهر تأثيرا سياسيا فعالا على أوساط ليست مرتبطة تقليديا بالآلة الدعائية للدولة في بعض البلدان العربية، من حيث اتخاذ هذه الأوساط لمواقف سلبية أو محايدة من أنشطة بعض المنظمات غير الحكومية.

لسنا في مجال إعادة تقييم عمل المنظمات الحكومية ولكننا نتطرق إلى ذلك كمدخل رصدي متلازم مع ظهور دور أوسع للصحافة المكتوبة.

لا غنى هنا عن تعداد نماذج حصرية:

فإذا كانت مصر قد اتجهت نحو نمط يمكن تسميته بـ "ديمقراطية حرية التعبير وليس ديمقراطية التناوب على السلطة" تكرست عبره تدريجيا شبكة متنوعة من وسائل الإعلام الخاصة، فإن بلدا كالأردن ولاحقا المغرب في السنوات الأخيرة قد شهدا تلازما نسبيا ملموسا بين تحسن ما في تمثيلية المؤسسات السياسية وبين توسع نطاق حرية التعبير. أما الحالة الجزائرية فتشهد تعددية صحافية لكنها تعددية تحصل في سياق انقسام عميق داخل المجتمع تحظر الدولة عبره تيارا أساسيا رئيسيا فيه. أما سوريا والعراق وليبيا فتبقى نماذج خاصة متفاوتة. يميز النموذج السوري بينها قدر أكبر من التوجه نحو بعض الإجراءات الاقتصادية الليبرالية المحسوبة والمحدودة في وقت لا يزال فيه لبنان – ضمن السمات الحالية للعلاقات السورية اللبنانية – يلعب دورا مهما في التخفيف من عبء الحاجة السورية كنظام وقطاع عام إلى المزيد من الليبرالية الاقتصادية. وبالطبع هناك النموذج التقليدي اللبناني للصحافة النافذة لكن نسبة تأثير هذا النفوذ على الخيارات السياسية–الاقتصادية للدولة أمر ليس فقط موضع شك، بل أيضا موضع ترجيح الإجابة السلبية.

لقد تفاوتت ردود فعل السلطات السياسية العربية على إنشاء حركات دعم الشفافية (أو مكافحة الفساد) بين دولة و أخرى. فبينما سمح بعض الدول بقيام جمعيات أهلية تحت هذا العنوان، رفضت دول أخرى واصطدمت دولة ثالثة بمحاولات إنشاء جمعيات كهذه. ولا شك أن بعض ردود فعل الدول العربية كان بين الأكثر حدة في العالم.

التفاوت نفسه في ردود الفعل ظهر حول جمعيات مراقبة الانتخابات مع عدم السماح أساساً في بعض الدول بالقيام بهذه المحاولة.

ولربما كان عنوان "الدفاع عن حقوق الإنسان" العنوان الذي أتاح أكبر قدر من التشكل ولكن ليس دون صدامات مع السلطات في بعض الدول وبين كل الحركات التي انتشرت في العالم العربي – كما دول الجنوب في العقد الماضي والتي عرفت بحركات تعزيز "المجتمع المدني" وتحولت إلى موجة "إيديولوجية" انضوى تحتها جزء مهم من حركات الاعتراض الليبرالية أو ذات اليافطة الليبرالية على الأوضاع القائمة في العديد من الدول العربية. حركات كانت تطمح ولا تزال إلى أن تمثل خط تعبير عن اتجاه مختلف في ممارسة العمل السياسي عن الذي مثلته وتمثله تنظيمات الإسلام السياسي "المعتدلة" و"الراديكالية" معا.

لقد أُنفِقت ولا تزال موازنات مالية من دول الغرب وبعض المؤسسات الدولية لتشجيع هذه الحركات. فهل تسمح حوالي عشر سنوات أكثر أو أقل قليلا على "ازدهار" هذه الموجة بإجراء تقييم سياسي لمدى فعاليتها في المساهمة بتحسين أداء السلطات السياسية العربية وفي الحد من الفقر في الجزء الاجتماعي–الاقتصادي من أنشطتها؟ أم أنها لا تزال قوى "هامشية" رغم تفاوت أوضاعها بين دولة وأخرى في العالم العربي؟

بعض النقاد يعتبر أن مهمة استقلال "المجتمع المدني" هي مهمة تاريخية وليست سريعة في بلدان ذات تقاليد قوية في سيطرة السلطة المركزية على المجتمع. و لهذا يرى هذا البعض أن دعوات تعزيز "المجتمع المدني" لم تثبت فعاليتها بشكل كاف باتجاه إقامة توازن بين الدولة والمجتمع يتيح فسحة أوسع من الحريات ومنها حرية الرقابة على "سلوك" الدولة.

وإذا كان الكثيرون من المفكرين العرب غير متفقين على محتوى وحدود مقولة "المجتمع المدني" نفسها[٥]، فإنه لا زال من المبكر الآن إجراء تقييم كامل أو إعطاء حكم حاسم حول التجربة، أولاً بسبب حداثة عهد مؤسسات "المجتمع المدني" وثانياً لأن المنطقة العربية بكاملها ستظل عرضة لأولويات ضغط المسألة الوطنية المتمثلة تقليدياً بالصراع العربي الإسرائيلي، على المسألة الديمقراطية التي تندرج اهتماماتنا هنا ضمنها، طالما لم ينجز الحل العادل والشامل للمسألة الفلسطينية واستتباعاتها مما تبقى من احتلالات إسرائيلية لأراضٍ عربية.

وجدنا كثيرا من الاختصاصيين يفضلون النظم الديكتاتورية وهم يمقتون عدم الاستقرار. وهم يرغبون في ظروف مستقرة تحمي مرتباتهم ومدخراتهم وعقاراتهم (ص ٣٢٩) .

وأول ملاحظة على رأي الباحث أنه يربط بين النظم الديمقراطية وبين عدم الاستقرار في الحالات التي يذكرها. أما بالعودة إلى استنتاجه الرئيسي حول "تفضيل النظم الديكتاتورية" فهو استنتاج لم يدعم بالأرقام والمعلومات في دراسته فلم نعرف الدول التي يعنيها سواء دول الهجرة أو الدول المضيفة.

وباختصار من الصعب أن نقبل هذا الاستنتاج، على الأقل في ما نعرفه من تجارب سياسية في العالم العربي (غير الخليجي). فالميل إلى الهجرة ينبع من ظاهرة "عدم الثقة" باقتصاد البلد المعني. و"عدم الثقة" في جذره الأعمق هو "عدم ثقة" سياسي أي عدم ثقة بقدرة النظام السياسي على "الإدارة الصالحة" . وقد لا يتحدد عامل "عدم الثقة" هذا بمعايير سياسية في وعي صاحب العلاقة الراغب بالهجرة أو المهاجر من أصحاب المهارات، وقد تتقدم في وعيه معايير (ومصطلحات) اقتصادية أو اجتماعية أو تقنية. إلا أنها في العمق كلها معايير ناتجة عن أوضاع سياسية أو عن نظرة إلى الأوضاع السياسية. حتى إن الباحث غليزر نفسه يعطي أهمية لموجات هجرة الكفاءات بين "الأقليات" في "الدول النامية" إذ يقول "أن طلابا واختصاصيين كثيرين هم من أبناء الأقليات، وإذا شعروا بأن مستقبلهم ومستقبل أبنائهم غيرمضمون، هاجروا" (ص ٢٢١).

هذا عامل سياسي حاد جداً. وإذا كان حجم الهجرة بين أبناء "الأقليات" يحتاج إلى أرقام محددة من زاوية مقارنته بنسبة هجرة أبناء "الأكثريات" ونظن أن الهجرة من العالم العربي بين أصحاب الكفاءات هي هجرة ذات طابع "أكثروي" و"أقلاوي" معاً، فإنه مع ذلك إذا سلمّنا جدلا بالعامل "الأقلاوي" للهجرة فهل هناك ما هو أكثر حضوراً من "السياسة" على هذا المستوى؟ وهل يمكن لوضع غير ديمقراطي إلا أن يكون حافزا للهجرة – خصوصاً بين أصحاب الكفاءات – مع ملاحظة ضرورية هنا هي أن الدكتاتوريات العربية تأتي من جذور اجتماعية أقلاوية وأكثروية على السواء[٤].

نتيجة غياب الحد الأدنى من المؤسسات المنتجة ديمقراطيا أو في غياب فعالية سياسية مستقلة أو شبه مستقلة في المجتمع عن الدولة شهدنا في التسعينات في بعض الدول العربية اتجاها – أو اتجاهات – إلى إنشاء وتعزيز هيئات وأنشطة على مستوى المجتمع كطريق "أسهل" من التوجه نحو "دمقرطة" للمؤسسات السياسية الحاكمة. غير أنه في بلدان أخرى، كمصر ولبنان، يحتل النشاط السياسي المباشر أي الضغط المباشر على أجهزة الدولة، جزءا مهما من عمل الأفراد (أو المجموعات) الراغبين بتوسيع هامش الحرية في العمل العام ومن ضمنه الرقابة على الأنشطة الرسمية. ولعل الاختلاف هنا ناتج عن أن "فسحة" الأنشطة المستقلة عن الدولة قديمة ومرسخة، على الرغم من الفارق طبعا بين تقاليد "الدولة القوية" في مصر وتقاليد "الدولة الضعيفة" في لبنان.

وهذا يعني أن قياس نمط إدارة الشؤون العامة بصلتها بالحد من الفقر في دول الخليج لا يخضع للمعايير السائدة في الدول العربية الأخرى. وإن كان عقد التسعينات وما شهده من استمرار تراجع أسعار النفط في معظم سنواته، أي تراجع عائدات هذه الدول والأزمات المالية التي ولدتها أزمة الكويت عامي ١٩٩٠-١٩٩١. كل ذلك بدأ يطرح على هذه الدول تحديات سياسية واجتماعية لا سابق لها. كما يطرح على نظم الحكم فيها ضرورات إعادة نظر في أنماط الإنفاق السائدة.

والمشكلة المعيارية الكبيرة هنا أن مقولة "المجتمع المُنْهك" لا تنطبق في هذا السياق على مجتمعات دول مجلس التعاون المفترض نتيجة خصوصية أوضاعها النفطية وضعف إرث الصراعات السياسية الاستئصالية فيها – والحقيقة غياب هذا الإرث تقريبا ما عدا البحرين – يجعل من غير الدقيق وصف مجتمعاتها بـ " المُنْهكة". لا بل أن لديها أشكالا – غير متوقعة – لتفجر حيوياتها السياسية والاجتماعية والاقتصادية هي بدورها ذات خصوصية شديدة. ولو كانت دائما متصلة بشكل وطيد ثقافيا بما يحدث في البلدان العربية الأخرى. ولربما – بل على الأرجح – سنشهد اهتماما متزايدا بدراسة المجتمعات الخليجية وأكبرها المجتمع السعودي على مستويات سياسية واجتماعية واقتصادية في المرحلة الحالية التي افتتحتها أحداث ١١ أيلول في الولايات المتحدة الأميركية[٢].

إلا أن دول مجلس التعاون الخليجي ليست طبعاً الإطار الوحيد لدراسة تراكمات رأس المال النفطي اجتماعيا وسياسيا في العالم العربي. فدول كليبيا والعراق والجزائر – ولا سيما الدولتان الأخيرتان – والسمات الديمغرافية، المدنية، النفطية لكل منها تجعل دراسة هذه الدول ضرورة ماسة في حقل رصد علاقة نمط إدارة الحكم بنتائج الوضع الاقتصادي-الاجتماعي في كل منها. فهنا (كإيران أيضاً) فائض ريعي من عائدات النفط ينبغي رصد طرق إدارته، بالإضافة إلى المردودات الأخرى للمجتمع "غير الريعية" في سياق مدى توازن أو لا توازن توزيع الثروة مند استقلال كل منها.

في ندوة نظمتها "الإكوا" في الفترة بين ٤ و٨ شباط/فبراير ١٩٨٠ حول هجرة الكفاءات[٣] يلفت انتباه القارئ بعد أكثر من عشرين عاماً على صدور أبحاثها وجود نظرة "اقتصادية اجتماعية تقنية" في تحليل ظواهر "هجرة النخب" و"تردي مستوى التعليم" في العالم العربي وهما مستويان اعتبرناهما معياريين لقياس مدى "إنهاك" أو "حيوية" مجتمع ما مقابل النظرة "السياسية" أو التي تعطي العامل السياسي أهمية رئيسية في حصول "هجرة النخب" أو "تردي مستوى التعليم". حتى أن البلحث المشارك في الندوة وليم غليزر يذهب بوضوح إلى أن "تحاشي النظم (بقصد السياسية) البغيضة لا يدعو إلى الهجرة إلا قلة من العاملين وخاصة في ميادين الصحافة والفنون وعلم الاجتماع. ويعترض غيرهم من المهنيين على عدم استقرار الأحوال السياسية أكثر من معارضتهم القمع والطغيان (ص ٣٢٨-٣٢٩). بل يمضي غليزر أبعد في "المناقشات" التي تلت بحثه أنه "كانت المفاجأة لنا أننا

تقريبا معه. لكن الهند لم تتغير كثيرا على هذا المستوى بين عامي ١٩٨١ و١٩٩٥. إلا أن الفرق الرئيسي بين العالم العربي والصين وكوريا والهند والبرازيل وغيرها، هو أن هذه الدول أسست شبكة علاقات بين قدراتها ووضعها الاقتصادي، وهي شبكة تستمر هذه الدول في تحسينها في حين أن الدول العربية على العكس من ذلك، لم تبدأ بعد بتأسيس بنى وعلاقات مماثلة".

طبعا يثير هذا المعيار "البحثي" في قياس حيوية مجتمع ما كالذي اختاره أنطوان زحلان مشكلة مهمة من نوع آخر في حالة بلد كالصين هي غياب الصلة بين التقدم العلمي-الاقتصادي و"التقدم" السياسي أي حصول التقدم العلمي الاقتصادي في ظل لا تقدم سياسي (نحو الديمقراطية) بينما الحالة الكورية الجنوبية أو البرازيلية أو الهندية تعبر كل منها عن هذا الترابط بين الديمقراطية والتقدم (وفي العالم العربي أنظمة "يغريها" النموذج الصيني!).

أيا تكن المشاكل المعيارية في "قياس" إنهاك أو حيوية مجتمع ما أو طبقة اقتصادية أو سياسية أو شريحة من الشرائح الاجتماعية، فإننا نقترح التوقف عند المعايير التالية لقياس مدى صلاحيتها حين تتضافر معا وليس كلا على حده:

١- هجرة "النخب".
٢- هجرة "الثروات" أي الرساميل المحلية إلى الخارج.
٣- تردي مستوى التعليم في كل مراحله.

هناك دراسات عديدة حول هجرة "النخب" أو "الكوادر" في ربع القرن الأخير من دول العالم العربي. وهي الهجرات الناتجة عن تضافر عوامل "الانغلاق" السياسي بدءا من الخمسينات وضيق فرص العمل. إلا أن بين هذه الهجرات "هجرة" أساسية إلى دول الخليج تطرح مسألة معقدة من مسائل دراسة عوامل "تعب" مجتمعات عربية معينة (غير خليجية). فالهجرة إلى الخليج مثلث أحد أشكال مشاركة شرائح في المجتمعات العربية في الثروة النفطية وهي بمعيار عائداتها هجرة ليست بالضرورة "خارجية" أي لا تقع إلا جزئيا في خانة هجرة الرساميل المحلية إلى الخارج بسبب التحويلات المتواصلة لعائداتها إلى الدول العربية غير الخليجية. كما أنها من زاوية أخرى لا تتصل كليا بالأوضاع السياسية "المنغلقة" وإن كانت طبعا إحدى نتائج ضيق فرص العمل نفسها[١].

وبدون شك فإن الأوضاع في دول مجلس التعاون الخليجي وما آلت إليه منذ الخمسينات فالستينات، تمثل أيضاً استثناء لـ "المشترك" العربي في دراسة صلة النظم السياسية بالتحولات الاقتصادية-الاجتماعية لأن فائض الثروة النفطية أتاح لهذه الدول أن تؤمن إنفاقا عاليا على الصحة والسكن والعمل والتعليم لمواطنيها بما جعل تطور الأوضاع فيها لا يعرف ظواهر حادة كالتي ظهرت في دول عربية غير خليجية مثل اتساع ضواحي المدن الفقيرة أو تضخم الشرائح الفقيرة في العواصم كما حصل ويحصل في دمشق والقاهرة وبغداد والرباط وبيروت وتونس في العقود الأخيرة.

كالهند أو نيجيريا أو باكستان أو أندونيسيا أو الأرجنتين وطبعا إيران وتركيا، والأخيرتان همـــا مـــع مصر"مثلث" مقارنات اقتصادية وسوسيولوجية وسياسية (ذو عمق تاريخي) يتيح إجراء دراسات فعالة من حيث الكثافة السكانية وتقاليد الدولة المركزية واتساع السوق الداخلية واختلالات توزيـــع الـــثروة والموقع الإقليمي الخ ... (ونقترح تعزيز الدراسات على هذا " المثلث" علـــى أكـــثر مـــن مســـتوى كـــ "مثلث أضلاع": عربي "محوره مصر" تركيا وإيران).

وسنركز في الأسطر اللاحقة إذن – تبعا لموضوع الندوة وإطارها المطروح في ورقة العمـــل التي وزعتها " الإسكوا" على الإطار العربي أساسا في مجال المقارنات وإمكان الاستنتاجات.

بين العوامل المشتركة في البلدان العربية التي لم يعد ممكناً لأي تحليـــل سياســـي اقتصـــادي اجتماعي أن يتجاهله، كونه يمثل إحدى أهم الظواهر المستجدة في العقدين أو الثلاثة الأخـــيرة فـــي العالم العربي، هو ما نقترح تسميته بظاهرة "المجتمع المُنْهك".

وفكرة "الإنهاك" الاجتماعي تحتاج إلى توضيح ويواجه إثباتها علمياً عدد من العقبات:

فإذا كان الوجه الأوضح الذي يشير إلى "تعب" مجتمع ما هو الشأن السياســـي، أي نقـــص أو تراجع أو جمود قدرته على التغيير السياسي وأهم مستويات هذه القدرة (أو اللاقدرة) مدى التغيير في نخبه السياسية، فإن تحديد هذا "التعب" أو "الإنهاك" على المستويات الأخرى عملية أكثر صعوبة.

فأية أرقام " تقرأ" " الإنهاك" الاقتصادي؟ هل الأكثر دلالة هنا – من موقع البحث السياســـي – ستكون الأرقام "الجزئية" أو "الكلية" كالفارق مثلا بين مؤشر الإنفاق على التعليم أو الثقافـــة ضمـــن معدل الدخل الفردي أو تراجع نسبة الإنفاق على الأبحاث من موازنة الدولة أو الإنفاق على التعليـــم "النوعي"؟ أم اللجوء إلى المؤشر الكلاسيكي حول ارتفاع نسبة الفقراء أو تراجـــع معـــدل الدخـــل الفردي. والمؤشر المتعلق بعدد الفقراء ليس كافيا لتحديد درجة "الإنهاك" وحتى لوجود "الإنهاك" نفسه كما في الحالة الهندية. فالمجتمع الهندي يمكن إعطاؤه كمثال على مجتمع حيوي من حيـــث درجـــة التقدم العلمي (وآخر مظاهره المعروفة والمسلم بها البرمجة المعلوماتية) وارتباط التقدم بنتائج مباشرة في "السوق" والاتساع المتزايد سنويا للطبقة الوسطى في حين أن قراءة أرقام زيـــادة عـــدد الســـكان وبالتالي تزايد عدد الفقراء قد تعطي "انطباعا" أو إمكانية لاستنتاج مختلف. يختار أنطوان زحلان في دراسة قدمها في الجامعة الأميركية في بيروت ونشرتها جريدة "النهار" في ١٤ كانون الأول/ ديسمبر من العام ٢٠٠٠ معيارا نوعيا لقياس التقدم (أو ما نسميه هنا الحيوية) فيكتب:

"عام ١٩٨١ كانت الصين تنتج نصف مردود العالم العربي (من نتاج الأبحاث) وعـــام ١٩٨٧ تعادلت مع العرب وهي الآن تنتج ضعف مردود أبحاث العالم العربي (أي سنة ألفين) أمـــا كوريـــا الجنوبية فكانت تنتج عشرة في المائة مما ينتجه العالم العربي عام ١٩٨١. وعـــام ١٩٩٥ تعـــادلت

الجلسة الخامسة

إعلام في "مجتمعات منهكة"

إعداد
جهاد الزين(*)

الموضوع الذي تطرحه ندوة "الحكم والتطور الاجتماعي الاقتصادي والحد من الفقر" يثير – كالعادة في كل المواضيع المتعلقة بالأوضاع السياسية والاقتصادية في العالم العربي – مشكلتين منهجيتين:

الأولى هي مدى وجود العناصر المشتركة للعلاقة بين النظم السياسية – أي أنماط الحكم – وبين الظواهر والتحولات الاقتصادية الاجتماعية في العالم العربي: مدى غلبة المشترك على اللامشترك أي خصوصية كل دولة عربية مجتمعا ودولة، بما يتيح استخلاص "المشترك" أيضا لحصيلة "التجارب" الجارية.

المشكلة الثانية هي مدى وجود "خصوصية" عربية في الظواهر والتحولات والأنماط القائمة للعلاقة بين الحكم والاقتصاد، تسمح بدراسة الإطار العربي كإطار "مستقل" أو مختلف عن السياق العالمي للظواهر والتحولات والأنماط وتحديداً في ما أصبح من الأفضل أن نتبنى وصفه باسم "دول الجنوب" بدل "دول العالم الثالث" بعد "زوال" "العالم الثاني" منذ نهاية الحرب الباردة وتوزع دوله إلى مصائر مختلفة بين الشمال والجنوب.

قد يجوز الاستنتاج هنا أن هاتين المشكلتين المنهجيتين لا "حلول" نهائية لها لأن كلا منهما تحمل "إجابات" متعددة المستويات. ولعل المشكلة الثانية "أسهل" على المستوى المنهجي، أو أقل تعقيداً باعتبار اتجاه العالم إلى المزيد من العولمة وبالتالي تماثل الكثير من مشاكل مجتمعاته ودوله كمشكلة تمركز الثروة ووجهها الآخر هو ازدياد الفقر (والفقراء). فيما المشكلة الأولى أكثر صعوبة لأن المشترك أكيد وعميق في الثقافة والسياسة ونسبياً الاقتصاد ولكن المختلف في السيرورات والأحجام والإمكانيات أكيد أيضاً.

ولتبسيط عرض المشكلة كما أراها لا بد من السؤال التالي: هل يمكن – من حيث دقة الاستنتاجات – اقتصار دراسة وضع بلد كمصر في سياق مقارنات مع بلدان كلبنان أو تونس أو فلسطين أو سوريا أو العراق، أم إن "الحالة" المصرية لا تستقيم دراستها بدون مقارنات مع دول

(*) أعد هذه الورقة السيد جهاد الزين، صحافي، جريدة النهار، بيروت، الجمهورية اللبنانية.

وفيما عدا تونس ليس هناك دولة عربية واحدة لديها سياسة محددة وجذرية لمكافحة الفقر. مصر أصدرت تقريراً للتنمية البشرية عن الفقر، ولكن ليس لديها سياسة محددة لمكافحة الفقر. وفي الأردن هناك استراتيجية معلنة لمكافحة الفقر ولكنها موضوعة جانبا من الناحية العملية. وبقية الدول العربية ليس لديها سياسات لمكافحة الفقر ... ولكن ذلك لا يعني أنه ليست هناك أنشطة لمكافحة الفقر، بل بالعكس هناك العديد من هذه الأنشطة ولكنها متفرقة ولا يتم التنسيق بينها، ولا ترقى إلى بلورة سياسة محددة المعالم لمكافحة الفقر. ومدلول ذلك بالنسبة لي هو غياب الإرادة السياسية لتبني مثل هذه القضايا، والسؤال المطروح – مع وجود الزملاء من نواب البرلمانات – هو لماذا هذا الغياب؟

وأخيراً أنوّه إلى غياب الدراسات الميدانية لآثار الصناديق الاجتماعية والقروض على مستويات معيشة المستفيدين، والمطلوب هو تقييم مثل هذه الآثار.

إبراهيم عوض

الحقيقة أنني ألتمس عذراً للباحثة في كثير مما قيل في المناقشات التي دارت. فأنا أعتقد أن هذه الورقة عن المؤسسات وسوق العمل وليست عن البطالة والتعليم، وهما موضوعان مختلفان تماماً والمناقشة تثبت التداخل بين المفاهيم. فالدكتورة سلوى كتبت عن مؤسسات وسياسات سوق العمل وليس عن مشكلة البطالة ولا مشكلة الفقر، وهي مرت على هاتين المشكلتين مروراً فقط، وحسناً فعلت. والمسألة أساساً هي وجود مؤسسات معنية بالتشغيل من جانب وبسوق العمل من جانب آخر. ولعل ذلك ما يفسر عدم تعرض الباحثة لما أثاره البعض عن مشكلة البطالة لدى المرأة.

وأود أن أؤكد أنه لا توجد دائماً علاقة بين البطالة والفقر، فعندما لا يعمل حامل الشهادة فإنه لا يكون فقيراً بالضرورة، بل يكون عاطلاً عن العمل. والفقير لا يستطيع أن يسمح لنفسه أن لا يعمل، فهو يقبل أي عمل ومهما كانت شروطه متدنية أو قاسية.

المسألة هنا أن العمل ليس هدفاً في حد ذاته، بل لا بد أن يولد دخلاً يستطيع الفرد وأسرته أن يعيشوا به، فإذا لم يتحقق ذلك فإن العمل لا يقوم بدوره. ونحن هدفنا أن توجد مؤسسات تضع سياسات تؤدي بنا للعمل الذي يؤمن معيشة كريمة، وأعني بذلك مؤسسات الاقتصاد برمته، تلك التي يعنيها التشغيل مباشرة، وكذلك المؤسسات التعليمية والخدمية.

أود أخيراً أن أشدد على أن المشكلة بالفعل ليست مشكلة العرض في سوق العمل، وليست مشكلة المتعلمين الذين لا يتناسب تعليمهم مع احتياجات سوق العمل، المشكلة الحقيقية أنه لا يوجد طلب على المتاح من الأيدي العاملة، ولا بد من إيجاد هذا الطلب من خلال التنمية والنمو الاقتصادي المولد لفرص العمل.

وأختتم هنا بتعليق حول ما أشارت إليه الدكتورة سلوى عن إعداد تشريع جديد للعمل والتباطؤ الشديد في دراسة وإصدار هذا التشريع. وأنا أرى أن عدم صدور هذا التشريع إلى الآن يعتبر ميزة وليس عيباً، فمشروع هذا القانون أعطى صلاحيات كبيرة جداً لأصحاب الأعمال يمكن من خلالها تسريح العمال وبالتالي سيزيد حجم البطالة إذا صدر القانون على ما هو عليه الآن.

موسى شتيوي

هناك ثلاثة ملاحظات يجب أن تؤخذ بعين الاعتبار فيما يتعلق بالحكم ومكافحة البطالة والفقر:

١- غالبية السياسات الموجودة في هذا المجال ليست منبثقة أساساً من احترام لحقوق المواطن في العمل والتشغيل وإنما هي موجودة من أجل درء الأخطار السياسية للبطالة والفقر على الدولة ونظام الحكم.

٢- لا بد من الكفاءة المؤسسية في تصميم وإدارة برامج مكافحة البطالة والفقر، فالمصادر المالية وحدها لا تكفي. ومن الملاحظ أن هذه الكفاءة المؤسسية ما زالت محدودة في بلادنا.

٣- الملاحظة الثالثة مرتبطة بالمعرفة والمعلومات، فهناك فقر في المعلومات والدراسات حول القضايا المطروحة (الفقر والبطالة) وأسبابها، وبالتالي فإن البرامج والسياسات المتبعة هي عامة وغير دقيقة الاستهداف. وبالإضافة إلى ذلك، لا توجد معرفة ومعلومات دقيقة حول أداء المؤسسات والبرامج، أي أنه لا يوجد تقييم دقيق ودائم التحديث للأثر الذي تتركه هذه البرامج والمشروعات على الفقراء والمتعطلين عن العمل.

جورج قصيفي

أشير ابتداءً إلى أنني لا أوافق على تعبير "إدارة شؤون الدولة والمجتمع" كتعريب لكلمة Governance إذ أن هذا التعبير ينفي البعد السياسي للمفهوم.

وفيما يتعلق بسياسات التشغيل ومكافحة الفقر، فإن الأسئلة التي يجب طرحها هي:

- كيف توضع السياسات؟
- ما هي الأطراف المعنية بوضع وتنفيذ هذه السياسات؟
- ما هو تقييم هذه السياسات والبرامج التي ترتبط بها؟

ولقد عملت طيلة الثمانينات من القرن العشرين مع "المؤسسة العربية للتشغيل" وطوال هذه الفترة لم نستطع أن ننقل عاملاً عربياً واحداً من مصر مثلاً إلى السعودية.

فإن توفر فرص العمل هو المحرك الرئيسي لإنشاء وتفعيل مثل هذه الجهات. ومن ثم فالمشكلة الحقيقية هي في تبني سياسات للنمو المولد لفرص العمل، وليست في أن مخرجات التعليم لا تلبي احتياجات سوق عمل يفتقر بشدة إلى فرص حقيقية للتوظف.

معتصم راشد

في إطار الاهتمام بالبعد الاجتماعي خلال اتباع مصر سياسات الإصلاح الاقتصادي والتكيف الهيكلي، يعمل الصندوق الاجتماعى للتنمية (الذي أنشئ عام ١٩٩١) على تعبئة وتوفير الموارد اللازمة للإسهام في تنمية القوى البشرية ومواجهة مشكلة البطالة.

وتؤكد المتابعة أن قدرا من النجاح قد حققه الصندوق الاجتماعي في إتاحة فرص تشغيل للشباب الباحث عن عمل. وتشير الأرقام المتاحة في هذا الصدد إلى أن هناك ما يقرب من نصف مليون مستفيد حصلوا بالفعل على فرصة عمل، وهذه حقيقة مؤكدة أوردتها تقارير المتابعة للدول المانحة. وجدير بالذكر أن الصندوق الاجتماعي للتنمية يضع برامج لتدريب الشباب من خلال حاضنات الأعمال علاوة على وضع برامج لتسويق المنتجات. وتعنى سياسات الصندوق بإعطاء أولوية مطلقة للتنمية البشرية، كما أنه يسعى إلى تطبيق مفهوم التنمية المستدامة من خلال التأكيد على أهمية التكامل التنموي بين القطاعات المختلفة مع التركيز على المناطق المحرومة من الخدمات والتأكيد على تشجيع مفهوم العمل الحر. وفي إطار جهود الدولة في مصر لإتاحة فرص التشغيل للشباب، تبذل وزارة التنمية المحلية والاتحادات النوعية (مثل الغرف الصناعية والتجارية) جهودا مماثلة لجهود الصندوق الاجتماعي ومكملة لها.

أما عن قدرة القطاع الخاص على التشغيل فإنها ما زالت محدودة جدا والدليل على ذلك أن الدولة ما زالت توظف ما لا يقل عن ٧٠ في المائة من مجموع العاملين في الاقتصاد المصري. والحقيقة أن القطاع الخاص المنظم لا يسهم حتى الآن في التوظف بأكثر من نسبة ١٠ في المائة، وهي نسبة متواضعة جدا بالنظر إلى المزايا والتسهيلات التي تقدمها له الدولة.

ومما يزيد الموقف تعقيدا أن سياسات الليبرالية الاقتصادية لم تنجح في الخلاص من عجز المدخرات المحلية من خلال الاعتماد في تطوير الاقتصاد ونقل التكنولوجيا على تدفق الاستثمارات الأجنبية إلى مصر. ففي خلال السنوات ١٩٩٣-٢٠٠٠، لم يتجاوز المتوسط السنوي لتدفق الاستثمار الأجنبي المباشر إلى مصر مليار دولار. والقسم الأكبر من هذا الاستثمار يذهب إلى قطاع البترول، كما أن جانبا من رأس المال الأجنبي الوافد لم يضف طاقات إنتاجية جديدة وإنما اتجه لشراء أصول إنتاجية قائمة من خلال عمليات الخصخصة. وعموما لم تتجاوز نسبة الاستثمار الأجنبي المباشر إلى إجمالي الاستثمار المحلي ٦,٧ في المائة خلال الفترة ١٩٩٣-٢٠٠٠.

وإذا ما ركزنا النظر، مثلا، على الأطراف الفاعلة، وهي: الحكومة والبرلمان وقطاع الأعمال العام والخاص والمنظمات الأهلية بما في ذلك الجمعيات والتنظيمات النقابية والمهنية، نشير إلى أن طرح قضية الحكم والتشغيل ومكافحة الفقر لا يجب أن ينفصل عن تناول وتوضيح الدور الفعلي والمطلوب من كل من هذه الأطراف في بلادنا. وفي عجالة سريعة، عن دور الحكومة والقطاع الخاص في التشغيل، نلاحظ أن التحول إلى اقتصاد السوق مع إعادة الهيكلة يعفي الحكومة تدريجيا من دور رب العمل الرئيسي ويعهد بالدور الأساسي في التشغيل إلى القطاع الخاص، وإن ظل للحكومة (يشاركها في ذلك البرلمان) دور هام في وضع إطار قانوني وتنظيمي وتوظيف نظام فعال للحوافز المالية والائتمانية على النحو الذي يحفز القطاع الخاص على تبني قضية التشغيل على رأس أولوياته. فهل تؤدي الحكومات عندنا هذا الدور بكفاءة؟ وهل القطاع الخاص من النضج والوعي للاستجابة إلى مؤشرات وسياسات الحكومة في الاتجاه المطلوب؟ من الواضح عبر السنوات العشر الماضية أن الإجابة على هذين السؤالين تكاد تكون نفيا قاطعا.

فكيف السبيل إلى أن تتحول هذه الإجابة من النفي إلى الإثبات الموضح بشواهد متعددة من الواقع؟ أعتقد أن الاهتداء إلى هذا السبيل يتطلب دراسات متعمقة تحل تناقضات أساسية من قبيل:

- التشغيل واستخدام التكنولوجيا المتقدمة (المستوردة في بلادنا) لرفع القدرة التنافسية؛
- زيادة التشغيل ومكافحة الفقر وآثار تحرير التجارة والمنافسة غير المتكافئة في إفلاس وإغلاق الكثير من المشروعات في الدول النامية ومن بينها بلادنا؛
- الحاجة إلى الاستثمار والتراكم الرأسمالي والمعرفي وزيادة الادخار وما تقتضيه مكافحة الفقر من زيادة النصيب النسبي للفئات الفقيرة ذات الميل المرتفع للاستهلاك من الدخل القومي.

وأسارع إلى القول بأن هذه التناقضات ليست مستعصية على الحل ولكنها تتطلب فكرا جديدا ودراسات جادة وميثاقا اجتماعيا جديدا بين الأطراف الفاعلة في التنمية.

وأختتم مداخلتي هذه بالتصديق على أن التعليم بمراحله المختلفة ليست مهمته اللهاث وراء احتياجات أسواق العمل، فذلك يخرج بالتعليم عن هدفه الحقيقي ويجعله أداة لتمزيق التواصل بين الأجيال بما يهدد كيان المجتمع، وإنما المهمة الأساسية للتعليم هي: غرس وتنمية الرغبة الذاتية في التعلم، وتربية القدرات العقلية من خلال المنطق وتوضيح العلاقات السببية وكيفية استظهارها، ومن خلال زرع أساسيات العلوم المختلفة في الكيان المعرفي للإنسان وتمكينه من منطق الانتقال من هذه الأساسيات إلى التطبيقات القائمة في الواقع و/أو إلى تطبيقات مبتكرة من جانبه. أما عن مهمة التكيف مع احتياجات أسواق العمل فإنها يجب أن تقع على عاتق جهات متخصصة في التدريب المستمر سواء كانت هذه الجهات مستقلة عن المشروعات الإنتاجية أو جزءا لا يتجزأ منها، وبطبيعة الحال

وإذا ما انتقلنا إلى العلاقة بين التعليم وسوق العمل، يلزم التمييز بين دور منظومة التعليم في تحقيق التراكم في رصيد رأس المال البشري وإكساب المتعلمين مهارات فنية ومعارف ضرورية للإنسان بحكم أنه بشر يحتاج إلى هذه العلوم والمعارف والمهارات لتنميته هو بحد ذاته. أما عن مسؤولية منظومة التعليم عن تدبير احتياجات سوق العمل من الأيدي العاملة والخبرات والمهارات، فلا أعتقد أن هناك مجال كبير لتحميل التعليم بهذه المسؤولية.

فمحددات سوق العمل تقع في مضمون العملية الاقتصادية ومدى قدرة النشاط الاقتصادي على توفير فرص العمل لكي تقابل الطلب المتزايد على هذه الفرص. ومن ثم يلزم الفصل بين سوق العمل والتشغيل من ناحية، والتعليم من ناحية أخرى. ففي واقع الأمر لا توجد علاقة ارتباط خطية بين مرحلة التعليم ومستوى البطالة. فإذا كانت البطالة منخفضة في أوساط من لا يعرفون القراءة والكتابة فهل يعني ذلك ألا نوفر التعليم لكل طفل؟ لاشك أن الإجابة على ذلك بالنفي.

وأود أن أوضح أن البطالة ليست مرتفعة بإطلاق بين كل المتعلمين، فنسبة البطالة مرتفعة حقاً بين خريجي التعليم المتوسط وفوق المتوسط، ولكن هذه النسبة منخفضة في أوساط خريجي الجامعات. كذلك فإن وجود بطالة بين خريجي الجامعات لا يعني أننا لا يجب أن نخطط للاستثمار في البشر وتوسيع قاعدة رأس المال البشري. والمقارنة بين تقدم كوريا الاقتصادي وبين أي من بلداننا النامية لا يجب أن تتجاهل أن نسبة الالتحاق بالجامعات في كوريا لا تقل عن ٤٠ في المائة في الشريحة العمرية ١٧-٢٣ عاماً بينما لا تزيد هذه النسبة عن ٢٠ في المائة في دولة مثل مصر.

وإذا كانت الأمور على هذا النحو فإن ذلك لا يعني عدم العمل بكل جدية على تطوير نظام التعليم والارتفاع بنوعيته. ففي كل الأحوال ستساعد هذه النوعية على إكساب الفرد مهارات تمكن من العثور على فرص عمل مناسبة، وأيضاً مرونة كافية في مواصلة الارتقاء بهذه المهارات والقدرة على التنقل بين أعمال مختلفة وليس الالتزام بتخصص دقيق لم تعد اقتصادات العصر تعرفه.

محمود عبد الحي

إذا كنا لم نتفق بعد على ترجمة عربية دقيقة لكلمة Governance، إلا أنه من الملاحظ أننا نكاد نتفق على أن مدلول هذه الكلمة ينصرف إلى أسلوب وآليات الحكم بما ينطوي عليه ذلك من أطراف فاعلة، ومجالات وآليات المشاركة فيما بينها في وضع وتصميم وتنفيذ السياسات ومتابعة هذا التنفيذ، والأطر التشريعية والقانونية والمؤسسية التي تحكم حركة هذه الأطراف منفردة وبالمشاركة فيما بينها. فهل هذه العناصر الثلاثة متناسقة ومتناغمة في بلادنا في اتجاه علاج مشكلتي التشغيل ومكافحة الفقر بتفاعل وطني حر فيما بينها؟ لا يتسع الوقت لإثبات الإجابة بالنفي على هذا السؤال ولكنها تظل إجابة صحيحة طبقا لشواهد الواقع من حيث تزايد معدلات البطالة وتزايد أعداد القادمين الجدد إلى مجتمعات الفقراء والمهمشين.

القروض الممنوحة لغير مستحقيها، كما يحدث أحيانا تقصير في تحصيل أموال الصندوق من المقترضين مما يرتبط بأن المشروعات التي يقترضون من أجلها أحيانا ما تكون وهمية.

ولدينا الآن برنامج وطني للتشغيل يركز على أمرين: الأول هو تأهيل الموارد البشرية بالتدريب وتعليم المهن والحرف التي يطلبها السوق. والثاني هو تخطي "ثقافة العيب" التي تعرقل انخراط شبابنا في العمل اليدوي في الوقت الحاضر، وهي عقبة تتسبب في ارتفاع نسبة البطالة في وقت ترتفع فيه فرص عمل حقيقية يشغلها الكثير من الوافدين من دول عربية وغير عربية في سوق العمل الأردني.

وأخيرا فمن المناسب أن تهتم الورقة بمسألة قطاع العمل الخيري وصناديق المعونة الوطنية التي تسهم في تقديم العون المادي للمحتاجين من أفراد وأسر غير قادرين إطلاقا على العمل إما بسبب عامل السن أو عاهات جسيمة.

جهاد الزين

بالنسبة لموضوع ارتفاع نسبة البطالة بين المتعلمين، أعتقد أن هناك نوع من الالتباس في تناول هذا الأمر. فعادة ما يكون التعبير في هذا المقام عن زيادة عدد الخريجين من الجامعات والمعاهد العليا والمتوسطة وما يواكب ذلك من ارتفاع أعداد المعطلين بين هؤلاء الخريجين. والحقيقة أن التعبير عن هذه المشكلة بهذه الصورة يوحي خطأ بأن البطالة ترتبط ارتباطا قويا بارتفاع مستوى التعليم مما قد يغري بردة تهدد بانحسار التعليم الجامعي وما فوق المتوسط. ولتجنب هذه المخاطرة أرى ضرورة التدقيق في التعبير بحيث يتضح أن البطالة لا ترتبط بارتفاع المستوى التعليمي ولكنها ترتبط بانعدام التناسب بين نوعية التعليم واحتياجات أسواق العمل. فلم يعد يكفي البحث عن الشهادة وإنما لا بد من البحث عن نوعية الشهادة وما تكسبه للمرء من معلومات وتجارب تطبيقية تؤهله للانخراط في سوق العمل.

عثمان محمد عثمان

إن البحث عن علاقات ارتباط بين المتغيرات يستهوي الباحثين دائما. ومن ثم فإن موضوعنا هنا يبحث في العلاقة بين الحكم والتشغيل ومكافحة الفقر، وكثيرا ما يتعرض المتحدثون للعلاقة بين الحكم وكل شيء، وهذا أو ذاك أمر طبيعي لأن المتغيرات مترابطة في أي مجتمع. غير أن من المهم دائما أن نعرف حدود العلاقات بين المتغيرات حتى يسهب معرفة الطرق الفعالة لمواجهة المشكلات المختلفة التي نتعرض لها.

وفيما يتعلق بالتجربة الكويتية فقد صدر تشريع كويتي عام ٢٠٠٠ لدعم العمالة الوطنية في القطاعات غير الحكومية، وأبرز محاور هذا التشريع:

١- فرض ضريبة قوى عاملة على أرباح القطاع الخاص بنسبة ٢,٥ في المائة من هذه الأرباح.

٢- مساهمة الدولة في الجزء الأكبر من تكاليف تدريب العمالة الوطنية في مؤسسات القطاع الخاص.

٣- قيام الدولة بدفع العلاوة الاجتماعية (التي تدفع أصلا للعاملين في الحكومة) إلى العاملين الكويتيين في القطاع الخاص.

٤- تحفيز القطاع الخاص لتعيين الكويتيين من خلال إعلان نسب توظف مستهدفة للكويتيين ضمن جدول للمهن يصدر دورياً، ومن لا يحقق هذه النسب المستهدفة يحرم من الامتيازات التي تقدمها الدولة للقطاع الخاص مثل الإعفاءات الجمركية، والإعفاءات الضريبية، ومنح الأراضي الحكومية بأسعار رمزية، والمناقصات والعقود الحكومية.

ومن حيث دور الحكومات في تشجيع المشروعات الصغيرة كآلية لخلق فرص عمل ومكافحة الفقر، فمن المناسب التركيز في دعم هذه المشروعات على ما يلي:

(أ) ضرورة تبني الحكومة للمشروعات الصغيرة وتوفير الاستشارات لها بشكل منتظم لتجنب الآثار السلبية لقلة الخبرة التي تميز الكثير من أصحاب هذه المشروعات؛

(ب) ضرورة الاهتمام بدعم تسويق سلع وخدمات مشروعات الأعمال الصغيرة بالبحوث والاستشارات والمعارض لحماية هذه المشروعات إما من الفشل لضعف إمكانياتها على التسويق أو من استغلال الوسطاء الذي يؤثر سلبياً على اقتصادياتها.

محمد المصالحة

الورقة التي قدمتها الدكتورة سلوى غنية في معالجتها لدور السياسات ومؤسسات الحكم في مواجهة مشكلتي البطالة والفقر، وهما أكثر تحديين يهددان الاستقرار السياسي والاجتماعي في الدول العربية عامة. ولكن الورقة غفلت عن دور البرلمانات وأهمية حضورها ووجودها كوسائل تساعد في معالجة هاتين المشكلتين للحيلولة دون انفجارهما في وجه الحكومات.

لدينا في الأردن صندوق للتشغيل، وهو مؤسسة حكومية، ولكنه لم ينجح في مواجهة مشكلة البطالة من خلال تأمين القروض لطالبيها من الباحثين عن العمل الذين يريدون القيام بمشروعات إنتاجية. ويرجع عجز الصندوق عن الإسهام في حل هذه المشكلة إلى الأخطاء التي ترتكب في توجيه

أحمد حمودة

مداخلتي تتناول – بعد تأكيدي على أهمية ما تضمنته ورقة الدكتورة سلوى، وتعقيب الدكتور إبراهيم عوض – النقاط التالية:

١- مسألة المواءمة بين مخرجات التعليم واحتياجات سوق العمل: هذه المسألة ستبقى مشكلة وتعبر عن خلل طالما أن مؤسسات التعليم لم تغير ما تعرضه من برامج وتخصصات علمية. فلا بد من تحديث هذه البرامج ورفع مستوى وجودة التعليم، وأن يكون ذا صلة بما يتطلبه سوق العمل والتنمية بصفة عامة. فتتبع وتحليل الأفواج السكانية التي تلتحق بمستويات التعليم cohort analysis، وانتقالها من مستوى لآخر، يمكن أن يوجد نوع من التوازن بين شقي معادلة التعليم والعمل. وفي هذا الصدد لا بد من التذكير بأهمية السياسات السكانية المعتمدة وطنياً، لأن الأفواج التعليمية يتحدد حجمها وتركيبها ابتداءً بفعل هذه السياسات.

٢- بالنسبة للشق المؤسسي، وضرورة وجود تنسيق بين الحكومة والمنظمات الأهلية والقطاع الخاص، فذلك أمر جد هام في إطار مناقشة الموضوع المثار في الورقة، ولكني أود أن أضيف إليه مسألة التنسيق أو المشاركة من جانب الجميع في ضمان إدخال جميع المتغيرات التي تتصل بالظاهرة المعنية. وأعني بذلك أنه علاوة على التنسيق المؤسسي فلا بد من أن تتم دراسة ووضع الحلول لأي ظاهرة متعددة الأبعاد، كالفقر مثلا، في صورة شاملة تلم بجميع المتغيرات (وليس المؤسسات) التي تتسبب في وجود الظاهرة والتي من الواجب أن يتضمنها الحل أو التناول السياسي والبرامجي.

٣- هناك ما يربو على عشرة ملايين عاطل عن العمل في الدول العربية، وهناك معدلات مرتفعة للفقر في دول عربية عديدة. وهذا يعني أن منهج التخطيط المركزي، وكذلك سياسة الانفتاح وتنفيذ برامج التكيف الهيكلي والإصلاح الاقتصادي، لم تحل هاتين المشكلتين خلال العقود الماضية. والآن يطرح الحكم كأداة ووسيلة لعلاج المشكلتين، فهل نحن على ثقة في قدرة هذه الأداة؟ وما هو السبيل لترجمة الحكم ليكون أداة فاعلة ومناسبة لهذا الغرض؟

ناصر الصانع

هناك تساؤلات كثيرة تدور منذ فترة طويلة حول قضايا ومؤشرات الفقر والتخلف والبطالة في بلادنا، ولم نستطع حتى الآن التغلب على هذه المشكلات. فما هو تفسير ذلك؟ يحلو للكثيرين الرد على هذا السؤال بأننا دول لا تؤمن بالديمقراطية. وأعتقد أن العمل الديمقراطي إذا ما كان عملاً حقيقياً فلا بد أن يتسم بالقدرة على مساءلة أصحاب القرار، وذلك يقتضي الشفافية والوضوح. وتعد المساءلة ضرورية حتى نحاسب أنفسنا عن مدى جديتنا في تحقيق التنمية بأبعادها المختلفة ومواجهة مشاكل الفقر والبطالة.

وتكلمت الدكتورة عن ثلاثية الحكومة والقطاع الخاص والمنظمات الأهلية، ولكنها نسيت ضلعا رابعا وهو دور المنظمات الدولية والتي لها دور فعال في تناول القضايا محل اهتمامنا ومناقشاتنا في هذا الاجتماع، وفي محاولة البحث عن علاج لما تطرحه هذه القضايا من مشكلات تتعلق بالحكم والفقر والتنمية.

أليسار سروع

فيما يتعلق بمفهوم الـ Governance والشق المؤسسي، أنا أختلف مع الدكتورة سلوى في تفسير هذا المفهوم، فهو قائم على التفاعل المتوازن بين مؤسسات الدولة والقطاع الخاص والسوق والمجتمع المدني والمواطن أيضاً. وضمان هذا التوازن والمشاركة يقوم على أسس الشفافية والمساءلة والمشاركة. ولذلك فإننا نركز هنا على وجود المؤسسات الديمقراطية والقائمة على الأسس المشجعة على المشاركة.

أما مفهوم شبكة السياسات Policy Network فهو في الحقيقة، كما ورد في مجموعة من الأدبيات، أثر عمل مؤسسة الحكم ضمن مجموعة المجتمع المدني، وهو ليس الشق المؤسسي الوحيد لهذا المفهوم إنما هو أحد آليات المواصلة والتواصل بين المجتمع المدني والمواطن والقطاع الخاص ومؤسسات الدولة في توصيل أولويات وآراء الفرد في المجتمع حول سياسات معينة. وتوصيل آراء الناس والمواطنين لصانعي القرار والسياسات لا يقتصر على مفهوم Policy Network وإنما يمتد ليشمل تنظيم وعلاقات وأداء أعضاء المجتمع المدني، ولا يستطيع هؤلاء المشاركة في عملية صنع السياسات واتخاذ القرارات ما لم تكن هناك المؤسسات المشجعة على المشاركة. وهنا تأتي أهمية المؤسسات التشريعية والوسائل المتوفرة لها.

وهنا أركز على الإشارة إلى أن خلق هذه الشبكات يعتبر أساساً هاماً لتحقيق التواصل بين مؤسسات الدولة والمجتمع المدني وقضايا التنمية والفقر. وإذا حدث هذا التواصل من خلال آليات المشاركة والحوار يمكن لصانع القرار أن يستمع إلى – وأن يحدد – أولويات المجتمع والفقراء، وما تتطلبه هذه الأولويات من احتياجات حتى يضع السياسات الكفيلة بخفض الفقر وخاصة تلك التي تتعلق بالعمالة، والخدمات الاجتماعية، والتعليم.

وبالنسبة لما ردده البعض عن أنه كلما زاد التعليم زادت البطالة في كثير من دولنا، فأنا أقترح العمل على علاج ذلك من خلال:

- رصد احتياجات السوق من مختلف التخصصات والمهارات؛
- وضع خطة لتشجيع الطلاب على الانخراط في مجالات العمل والتخصصات التي يحتاجها السوق؛
- وضع وتنفيذ خطط فعالة لتدريب الطلاب على المهن والتخصصات التي يحتاجها سوق العمل.

النقـــاش

مصطفى أحمد مصطفى

هناك ثلاثيات كثيرة أثيرت، منها ما يتصل بالفاعلين والأبعاد القيمية والمؤسسية، ومنـــها مـــا يتصل بقضايا الحكم وواقع التشغيل والعالم العربي. وهذا يثير تساؤلات عديدة منها:

- كيف يمكن أن تجتاحنا الآن عمالة آسيوية وعمالة غير آسيوية بينما البطالة تتزايد بيـــن مواطنينا؟
- أنظمتنا التعليمية تعطي منتجاً لا يقبله السوق، وهذا أصبح واضحاً أيضاً في سوق العمل المصري مما يدعو إلى تساؤل هام لماذا كلما زاد التعليم زادت البطالة؟
- هل هناك علاقة منطقية ومقبولة في بلادنا بين التعليم والمشاركة السياسية؟
- ما هي حقيقة العلاقة القائمة حاليا بين الحكم وفرص التشغيل في بلادنا؟ وما هـــو دور التشريعات الحالية في التأثير على سوق العمل وفي إتاحة فرص العمل؟
- كيف يمكن تفعيل دور القطاع الخاص والقطاع العام في خلـــق فـــرص العمـــل وفـــي مكافحة الفقر؟
- كيف تطور الحراك العمالي بين الدول العربية؟ وإلى أي مدى يمكن أن يســـهم حاليـــاً ومستقبلاً في حسن توزيع واستثمار فرص العمل في المنطقة؟

فاطمة سبيتي

نحن نتكلم عن ثلاثة أشياء هي: الحكم أو إدارة شؤون المجتمع والدولة، والفقـــر، والتنميـــة. وأهم شيء هنا هو كيف نستطيع تحقيق الوصل بين الحكم الفعال ومكافحة الفقر والتنمية. ولابد مـــن المشاركة من جانب كل من المرأة والرجل في صنع السياسات واتخاذ القرارات، وهي مشاركة يجب أن تمتد لتستوعب الفئات الفقيرة والمهمشة.

وهناك شيء مهم ورد ذكره في مداخلة الدكتور مصطفى، وهو العلاقة بين مدخلات التعليـــم ومخرجاته وسوق العمل، فهذه ثلاثية يجب أن تعمل في تناسق وانسجام يكفل تنمية القدرات البشـــرية وتعظيم فرص العمل المتاحة أمامها. فكيف نتوصل إلى استراتيجيات تكفل تحقيق هذا؟ ومن ثم نغـــير من واقع قائم في كثير من الدول العربية حيث ترتفع البطالة كلما ارتفع المســـتوى التعليمـــي للقـــوة البشرية كما لاحظت دراسات عديدة.

مثل هذه المفارقات مسائل أساسية، وهي من أسباب ضعف السياسات العامة وضعف تدخل الدولة في بلدان كثيرة وليس فقط بلداننا.

وكثيرا ما تذكر مسؤولية القطاع الخاص عن التشغيل، وهنا أتساءل هل هذه هي مسؤولية القطاع الخاص فعلا؟ أنا شخصياً أعتقد أن القطاع الخاص مسؤول أمام نفسه عن تحقيق الربح، ولكن إذا عمل القطاع الخاص على تحقيق الربح في الأجل الطويل فهو يكون بذلك قد خدم قضية التشغيل ... وإذا خدم كلا منا وظيفته بشكل جيد فإننا في النهاية نحل المشكلة الكلية. ولكننا لا ينبغي أن نخدع أنفسنا ثم لا يحدث شيئا. ومهمة الدولة هي أن تشجع القطاع الخاص عن طريق الأدوات المختلفة على أن يستثمر وينتج في كافة المجالات دون تكبيله بمتطلبات ومعايير ليست ضمن أولوياته.

وبشأن دور المنظمات غير الحكومية في التشغيل لا يختلف الأمر في شيء عما يحدث في أي مؤسسة قطاع خاص، فالمنظمات أو المؤسسات الأهلية لا يمكن أن يطلب منها أن توظف من الأيدي العاملة ما يفوق احتياجاتها الحقيقية. ولكن القطاع الأهلي يمكن في الواقع أن يساعد على خلق فرص العمل من قبل القطاع غير المنظم وذلك من خلال العمل على رفع مستوى ظروف العمل وشروطه في هذا القطاع بالتفاهم مع أرباب العمل ومساعدتهم على تذليل ما يواجههم من مشكلات. عندئذ يكون للمنظمات غير الحكومية دور في التشغيل وفي الارتفاع بمستوى التشغيل في قطاع هام بمعظم اقتصادات الدول النامية بما في ذلك الدول العربية.

وأنا أعتقد أن التشغيل لا بد أن يبدأ بالسياسات الكلية وينتهي بالسياسات القطاعية ودون القطاعية، فلا بد أن يبدأ بسياسة الاقتصاد الكلي حتى السياسات القطاعية ثم ترتبط المؤسسات التي تنشأ بسياسة واحدة قد نسميها وزارة التشغيل والتدريب المهني، ولكن ذلك كله لا بد أن يجمعه مرصد للتشغيل وأن ندرس كيف يسير وأن نعتمد عليه في دراسة سوق السلع والخدمات مما يمكن أن يدلنا على توجيه القوى العاملة والقوى البشرية بهدف رفع مستوى المشاركة في النشاط الاقتصادي.

وأخيراً أود الإشارة إلى أن مؤسسات سوق العمل والسياسات النشطة لسوق العمل عليها أن تهتم بمشكلة القطاع غير المنظم، حيث يتعين إدخال بعض التنظيم في هذا القطاع ليمكن رفع مستواه وتحسين ظروف العمل فيه ليس فقط لاعتبارات إنسانية بل لاعتبارات إنتاجية أيضاً. وهذا القطاع سواء كان في بلداننا أو في أمريكا الشمالية هو الذي أنقذ بلداننا منذ الثمانينات من مشكلة البطالة الهائلة لكن يبقى أن هذا القطاع منخفض الإنتاجية إلى حد بعيد. وبالتالي يمكن إدخال تنظيم عليه ولكن لا بد أن يكون هذا التنظيم مراعياً لمصالح أصحاب الأعمال والعاملين في هذا القطاع على حد سواء، وألا يقضي على مرونة هذا القطاع في خلق الوظائف.

تعقيـــب

إبراهيم عوض

أبدأ بمفهوم Governance أو الإدارة العامة، وهو نقطة الخلاف الحقيقية والأساسية التي أختلف مع الدكتورة سلوى حولها في الموضوع الذي نحن بصدده. فأنا أعتقد أن إدارة الشؤون العامة تعتبر متغيرا تابعا وليست مستقلا، وأن هناك مؤسسات وقيم ولكن هناك أيضا إعمالا لهذه المؤسسات وهـذه القيم ... إن إعمال المؤسسات والقيم متغير تابع لبيئة وظروف عديدة، والحقيقة أننـــا لا نســتطيع أن نفرض قيما ومؤسسات ونطلب أن تعمل لتحقيق أهداف معينة في التشغيل ومكافحة الفقـــر، أو غـــير ذلك بغض النظر عما إذا كانت البيئة والظروف المحيطة تمكن من ذلك أم لا. فهذه البيئة في غايـــة الأهمية ولا بد وأن تكون مؤيدة لتحقيق الأهداف التي نتوخاها. وليس من المقبـــول ولا الممكـــن أن نفرض قيما ومؤسسات وننتظر منها أن تعمل وتؤدي إلى نتيجة في بيئة غير مواتية.

وأتساءل كيف تصدت الدكتورة سلوى لهذا الموضوع؟ لقد قالت إن هناك سياسات اقتصاديـــة وإدارية وتعليمية، ثم هناك ثلاثة فاعلين: الدولة والقطاع الخاص والمجتمع المدني. وقالت إن هؤلاء الفاعلين يديرون تلك السياسات وأن هناك مشكلة لإدارة هؤلاء الفاعلين لتلك السياسات وأعادت هـــذه المشكلة للشق القيمي بشكل خاص.

وحاولت الدكتورة أن تستعرض حالة سوق العمل وأعطت أرقاما للقوى العاملة والبطالة وأود أن أعبر عن تحفظ شديد للغاية – يعرفه بشكل خاص الدكتور جورج قصيفي – وهو أننـــي لا أرى جدوى على الإطلاق من أن أتحدث مثلا عن أن ٢٠ في المائة من القوى العاملة العربية فـــي حالـــة بطالة، فنحن بصدد أسواق عمل مختلفة وعمليات اتخاذ قرار مختلفة، ونحن نستطيع أن نتحدث عـــن أرقام واحدة ربما في السوق الأوروبية الموحدة فهناك جهاز موحد لاتخاذ القرار وهنـــاك محـــددات للسياسة المالية ومحددات للسياسة الخارجية، وما إلى ذلك. ومن ثم فإن تحفظي هو أننـــا لا بـــد أن ننظر إلى الواقع وأن نحاول تحليله ثم نحاول تصحيحه لكي نصل إلى ما نريد، وقد لا نصل إليه بعـد يوم أو اثنين بل بعد سنوات إذا كنا جادين.

ولعله من المفيد أن نتذكر أن القوانين هي أيضا انعكاس للوضع القائم في المجتمع وليست فقط معيارية، وإذا كانت القوانين تفرض معايير فإنها عادة تعكس الوضع القائم، وبالتالي لا بد من تغيـــير هذا الوضع للأفضل حتى تكون القوانين والسياسات أفضل وأكثر فاعليـــة فـــي تحقيـــق الأهـــداف المنشودة.

وعند تناول السياسات المتاحة مثل السياسة الضريبية، فلا بد أن تكون الضرائب أساسا يجري تحصيلها حتى يمكن الإعفاء منها بغرض تشجيع المشروعات على توظيف المزيد من الأيدى العاملة، وعلى المساهمة في برامج مكافحة الفقر. ولكن إذا كانت الضرائب لا تحصل أصلا فأي تشجيع هذا؟

(٢٣) التقرير التحليلي لبرنامج معلومات الاستخدام دورة ٢٠٠٠- وزارة القوى العاملة للهجرة، الإدارة المركزية للبحوث والدراسات، مجموعة عمل معلومات سوق العمل، القاهرة حزيران/يونيو ٢٠٠١.

(٢٤) انظر على سبيل المثال العمل والتنمية في الوطن العربي في ضوء المتغيرات الدولية والإقليمية تقرير المدير العام، القاهرة ١٩٩٧.

(٢٥) أماني قنديل، سارة بن نفيسة، الجمعيات الأهلية في مصر، مركز الدراسات السياسية والإستراتيجية، القاهرة ١٩٩٤، ص ٣٩.

(٢٦) أيمن السيد عبد الوهاب، الإسهام الاقتصادي والاجتماعي للمنظمات الأهلية في مصر، في أماني قنديل محرر، الإسهام الاقتصادي والاجتماعي للمنظمات الأهلية في الدول العربية دراسة حالة الأردن، لبنان، مصر، تونس. الشبكة العربية للمنظمات الأهلية، ١٩٩٩، ص ١٤٢.

(٢٧) د .عبد الله الخطيب، الإسهام الاقتصادي والاجتماعي للمنظمات الأهلية في الأردن، في أماني قنديل، محرر، المرجع السابق، ص ٦٧.

(٢٨) د. نجوى عبد الله سمك، القطاع الأهلي والتنمية الاقتصادية في مصر، مركز دراسات وبحوث الدول النامية، القاهرة، ١٩٩٩.

(٢٩) عبد الله الخطيب، الإسهام الاقتصادي والاجتماعي للمنظمات الأهلية في الأردن، المرجع السابق، ص ٨١.

(٣٠) خليفة أدهم، رغم تزايد البطالة وظائف شاغرة لا تجد من يشغلها، الأهرام، ٢٣ حزيران/يونيو ٢٠٠١.

(٣١) أوراق الاجتماع التحضيري لورشة عمل التصدي للبطالة بالمركز الوطني لمساندة المنظمات الأهلية، ٩ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠١.

(٧) محمد الأمين فارس، التشغيل والإنتاجية في البلدان العربية، ورقة بحثية غير منشورة، القاهرة ٢٠٠١، ص ١٠.

(٨) د. مدحت حسنين، د.عالية المهدي، أ.عبد الله شحاته، إدماج القطاع غير الرسمي في الإطار الرسمي للنشاط الاقتصادي، مركز دراسات واستشارات الإدارة العامة، أيار/مايو ٢٠٠٠.

(٩) الأهرام العربي، ٢٨ آب/أغسطس ١٩٩٩. أسباب البطالة في العالم العربي.

(١٠) REPORT, 2000. UNDP, POVERTY.

(١١) مروان دراج، "أزمة أسواق العمل العربية"، الأهرام الاقتصادي، ٢٢ آذار/مارس ١٩٩٩، ص ٥٦.

(١٢) اعتمدت الباحثة على ما نشر في الصحف حول بنود مشروع القانون على سبيل المثال:
خيري نور الدين، "أهم المواد الجديدة في مشروع قانون العمل"، الأخبار، ١٨ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠١، ص ٣.

(١٣) سياسات التشغيل في البلدان العربية، ندوة مشتركة بين منظمة العمل الدولية ومنظمة العمل العربية والبرنامج الإنمائي للأمم المتحدة، أيار/مايو ١٩٩٣، ص ٢٠٢.

(١٤) سياسات التشغيل في البلدان العربية، المرجع السابق، الفصل الثاني ص ص١٩٣-٢٠٤.

(١٥) خطة التنمية الاقتصادية والاجتماعية لعام ٩٩/٢٠٠٠، وزارة التخطيط بجمهورية مصر العربية.

(١٦) تقرير تنمية الموارد البشرية في مواجهة البطالة (منظمة العمل العربية ١٩٩٩).

(١٧) د. سمير رضوان، المرأة المصرية في سوق العمل: نظرة مستقبلية، في المرأة وسوق العمل: القطاع الرسمي وغير الرسمي، المجلس القومي للمرأة، تموز/يوليو ٢٠٠١.

(١٨) تقرير تنمية الموارد البشرية في مواجهة البطالة، منظمة العمل العربية، القاهرة ١٩٩٩.

(١٩) أنظر على سبيل المثال:

إيهاب الدسوقي" دور القطاع الخاص في إدارة شؤون الدولة والمجتمع"، في سلوى شعراوي جمعه (محرر) إدارة شؤون الدولة والمجتمع، مركز دراسات واستشارات الإدارة العامة، القاهرة ٢٠٠١ ص١٣٦.

كذلك د. هبة نصار، المسؤولية الاقتصادية لقطاع الأعمال الخاص، مركز الدراسات المالية والاقتصادية القاهرة، ٢٠٠٠.

(٢٠) د. هبة نصار، المسؤولية الاقتصادية لقطاع الأعمال الخاص، مركز الدراسات المالية والاقتصادية القاهرة، ٢٠٠٠.

(٢١) كمال هماش، إعداد وثائق ندوة التشغيل والمستجدات ودور القطاع الخاص، منظمة العمل العربية ومنظمة العمل الدولية. عمان الأردن، من ١٥-١٧ شباط/فبراير ١٩٩٨.

(٢٢) د. عادلة رجب، ضعف دور القطاع الخاص والاستثماري في استيعاب العمالة الوطنية: دراسة لحالة الكويت، مجلة نداء الجنوب، مركز دراسات وبحوث الدول النامية، جامعة القاهرة، ٢٠٠٠.

"أزمة أسواق العمل العربية"، الأهرام الاقتصادي، ٢٢ آذار/مارس ١٩٩٩.

"أزمة التحديات العربية: البطالة الحلول المفقودة"، العالم اليوم، ٢ آب/أغسطس ٢٠٠٠.

"أسباب البطالة في العالم العربي"، الأهرام العربي، ٢٨ آب/أغسطس ١٩٩٩.

"رغم تزايد البطالة .. وظائف شاغرة لا تجد من يشغلها"، الأهرام، ٢٢ حزيران/يونيو ٢٠٠١.

أمل عوض الله،"المرأة العاملة ودورها في التنمية الاقتصادية"، الأهرام، ٢٣ شباط/فبراير ٢٠٠١.

الحواشـــي

(١) لمزيد من المعلومات أنظر:

الحلقة النقاشية التي أعدها مركز دراسات الوحدة العربية بعنوان "مفهوم إدارة الدولة والمجتمع (الحكم الرشيد)" وورقة العمل المقدمة من:

د. سلوى شعراوي جمعة، "مفهوم إدارة شؤون الدولـــة والمجتمـــع: إشـــكاليات نظريـــة"، المســـتقبل العربـــي، العدد ٢٤٩، مركز دراسات الوحدة العربية، لبنان، ص ١٠٧-١٣٤.

د. سلوى شعراوي جمعة (محرر)، "إدارة شؤون الدولة والمجتمع"، مركـــز دراســـات واستشـــارات الإدارة العامة، القاهرة، ٢٠٠١.

د. سلوى شعراوي جمعة، "حالة علم الإدارة العامة في القرن العشرين"، مجلة النهضة، العـــدد الأول، تشرين الأول/أكتوبر ١٩٩٩، ص ٦٦.

(٢) أنظر في ذلك:

تقرير المدير العام لمنظمة العمل العربية، القوى العاملة العربية.. على مشارف قرن جديـــد، مؤتمـــر العمل العربي، الدورة السابعة والعشرون، جمهورية مصر العربية شرم الشيخ، ٤-١١ آذار/مـــارس ٢٠٠٠.

وأيضا تقرير تنمية الموارد البشرية في مواجهة البطالة، منظمة العمل العربية، مكتب العمل العربـــي، القاهرة، ١٩٩٩.

(٣) محمد الأمين فارس، "التشغيل والإنتاجية في البلدان العربية"، ورقة غير منشـــورة، القـــاهرة ٢٠٠١، ص ٦.

(٤) الأهرام، ٨ نيسان/أبريل ٢٠٠١.

(٥) الأمانة العامة لجامعة الدول العربية، التقرير الاقتصادي العربي الموحد، القـــاهرة، أيلـــول/ســـبتمبر ٢٠٠٠.

(٦) أمل عوض الله، المرأة العاملة ودورها في التنمية الاقتصادية، الأهرام، ٢٣ شـــباط/فـــبراير ٢٠٠١، ص ٣٥.

Saad Z. Nagi, Poverty in Egypt : Human Needs and Institutional pacities (Oxford: Lexington Books, 2001).

رفعت نصر عبد الغني، "الموارد البشرية في القطاع الخاص في ظل المتغيرات الدولية"، ورقة عمل مقدمة من منظمة للمشاركة في ندوة "دور القطاع الخاص في التنمية الصناعية العربية"، المنظمة العربية للتنمية الصناعية والتعدين، الإمارات العربية المتحدة، تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠٠.

كمال هماش، " تحديات التشغيل في بناء الدولة الفلسطينية ودور القطاع الخاص"، ورقة بحثية مقدمة ضمن أعمال ندوة "التشغيل والمستجدات ودور القطاع الخاص"، منظمة العمل الدولية بالتعاون مع منظمة العمل العربية، عمان، الأردن، ١٥-١٧ شباط/فبراير ١٩٩٨.

د. عادلة رجب، "ضعف دور القطاع الخاص والاستثماري في استيعاب العمالة الوطنية: دراسة لحالة الكويت"، مجلة نداء الجنوب، مركز دراسات وبحوث الدول النامية بجامعة القاهرة، ٢٠٠٠.

د. ليلى الخواجة، "العولمة والسياسيات الاجتماعية وأسواق العمل في الدول العربية: المفاهيم والعلاقات التشابكية"، ورقة بحثية مقدمة لندوة "العولمة والسياسات الاجتماعية وقضايا العمل في العالم العربي"، المركز اللبناني للدراسات بالتعاون مع الوحدة الخاصة بالتعاون الفني بين الدول النامية التابعة لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي، بيروت، ٩-١٠ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠٠.

محمد الأمين فارس، "التشغيل والإنتاجية في البلدان العربية"، ورقة بحثية غير منشورة، القاهرة، ٢٠٠١.

المركز الوطني لمساندة المنظمات غير الحكومية، أوراق "الاجتماع التحضيري لورشة عمل برنامج التصدى للبطالة"، القاهرة، ٩ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠١.

د. منال متولي، "دور المنظمات غير الحكومية في مكافحة البطالة: حالة مصر"، ورقة بحثية مقدمة إلى ندوة "دور المنظمات غير الحكومية في ظل العولمة: الخبرتان المصرية واليابانية"، مركز الدراسات الآسيوية بجامعة القاهرة، تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٠.

منظمة العمل الدولية؛ منظمة العمل العربية؛ البرنامج الإنمائي للأمم المتحدة، أعمال ندوة "سياسات التشغيل في البلدان العربية"، أيار/مايو ١٩٩٣.

د. منى دالاتي، "دور ومسؤولية الشركاء الاجتماعيين في النهوض بالتشغيل"، ورقة بحثية مقدمة ضمن أعمال ندوة "تطوير مكاتب الاستخدام في البحث عن فرص العمل وتنمية التشغيل" منظمة العمل الدولية بالتعاون مع منظمة العمل العربية، عمان، الأردن، ١٥-١٧ شباط/فبراير ١٩٩٨، دمشق، ٢٨-٣٠ تموز/يوليو ١٩٩٨.

وزارة التنمية الإدارية، "وسائل وأساليب دعم القدرة التنافسية للمرأة في سوق العمل بالقطاع الحكومي"، ورقة عمل مقدمة إلى لجنة وضع استراتيجية زيادة القدرة التنافسية في سوق العمل القاهرة، أيلول/سبتمبر ٢٠٠٠.

المصادر والمراجع

مجموعة عمل معلومات سوق العمل بوزارة القوى العاملة والهجرة، التقرير التحليلي لـ "برنامج معلومات الاستخدام"، القاهرة، حزيران/يونيو ٢٠٠١.

"ملف معلومات مشكلة البطالة"، رئاسة مجلس الوزراء، القاهرة، ٢١ كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٠.

الأمانة العامة لجامعة الدول العربية (وآخرون)، التقرير الاقتصادي العربي الموحد، القاهرة، أيلول/سبتمبر ٢٠٠٠.

منظمة العمل العربية، تقرير المدير العام لمنظمة العمل العربية "القوى العاملة العربية على مشارف قرن جديد"، مؤتمر العمل العربي، آذار/مارس ٢٠٠٠.

منظمة العمل العربية، تقرير المدير العام لمنظمة العمل العربية "الشباب .. والتنمية"، القاهرة، ١٩٩٩.

منظمة العمل العربية، تقرير "تنمية الموارد البشرية في مواجهة البطالة"، القاهرة، ١٩٩٩.

منظمة العمل العربية، تقرير المدير العام لمنظمة العمل العربية "العمل والتنمية في الوطن العربي في ضوء المتغيرات الدولية والإقليمية"، القاهرة، ١٩٩٧.

برنامج الأمم المتحدة الإنمائي؛ منظمة العمل الدولية، "نحو استراتيجية وبرامج لخلق فرص توظيف جديدة والحد من الفقر في مصر"، جنيف، آب/أغسطس ١٩٩٧.

UNDP, UNDP Poverty Report 2000: Overcoming Human Poverty, http://www.undp.org/povertyreport/tableofcontents/tableofcontents.html.

د. خالد الوزني (محرر)، البطالة والفقر: واقع التحديات (عمان: مؤسسة عبد الحميد شومان بالأردن بالتعاون مع المؤسسة العربية، ٢٠٠٠).

د. نجوى عبد الله، القطاع الأهلي والتنمية الاقتصادية في مصر، مركز دراسات وبحوث الدول النامية، القاهرة، ١٩٩٩.

المرأة وسوق العمل: القطاع الرسمي وغير الرسمي، المجلس القومي للمرأة، حزيران/يونيو ٢٠٠١.

Bruce Bueno De mesquita; Hilton L.Root ,Governing for Prosperity (London: Yale University Press, 2000).

Lan Marsh; Jean Blondel; Takashi Lnoguchi, Democracy, Governance and Economic Performance: East and Southeast Asia (Tokyo: United Nations University Press, 1999).

- هناك حاجة إلى الاهتمام بمفهوم إدارة التشغيل Labour Administration بما يتضمنه من مراجعة للقوانين، والهياكل التنظيمية، ونظم العمل لتحقيق كفاءة الأداء في معالجة قضية التشغيل؛

- أخيراً، يمكن القول أن الأخذ بأسلوب الحكم الفعّال إذا لم يؤدي إلى خلق فرص عمل جديدة فإنه سوف يؤدي إلى الإدارة الفعّالة لما هو متوافر حالياً.

هناك ما يصل إلى (١٠٠٠٠) آخرين يعملون بشكل جزئي، مما يعني أن القطاع الأهلي يؤمن (١٧٠٠٠) فرصة عمل أي ما يمثل ٧,٤ في المائة من مجموع العاملين في القطاع الخاص"[٢٩].

٥- وتستطيع الجمعيات أن تلعب دورا أفضل في التشغيل ومكافحة الفقر لولا أنها تصادفها العديد من العقبات، مثل: الأطر القانونية التي تحكم حركتها، ضعف قدراتها التمويلية وبنيتها المؤسسية، عدم ثبات العلاقة بينها وبين الحكومات وغياب التنسيق بينهم.

٦- هناك محاولات جديدة لتحقيق التنسيق بين الجمعيات والحكومات، منها على سبيل المثال البرنامج التدريبي لتأهيل خريجي الجامعات لسوق العمل والذي بدأت تنفيذه جمعية جيل المستقبل في مصر بالتعاون مع وزارة الشباب وتتحمل الوزارة ٢٠ في المائة من تكلفة البرنامج بينما تتحمل الجمعية ٨٠ في المائة[٣٠].

٧- كذلك هناك أيضا مثال آخر لمحاولة التنسيق بين عدد من الفاعلين أو خلق شبكة متعلقة بالتشغيل وهي المحاولة التي يقوم بها المركز الوطني لمساندة المنظمات الأهلية بالتعاون مع مركز المعلومات ودعم اتخاذ القرار بمجلس الوزراء بالإضافة إلى منظمة العمل الدولية بهدف تفعيل دور المنظمات الأهلية في مجال التشغيل والتدريب والتصدي لمشكلة البطالة[٣١].

٨- مما لاشك فيه أن هذا النموذج يصبح مألوفا وطبيعيا عند الأخذ بمفهوم الـ Governance.

الخلاصة

من العرض السابق يتضح أن:

- التصدي لمشكلة البطالة والفقر لا يمكن أن تتم دون تنسيق وتكامل بين الأطراف الفاعلة سواء على مستوى السياسات أو مستوى التنفيذ على مستوى محلي أو مستوى قومي أو إقليمي. والأخذ بمفهوم الشبكات سواء المؤقتة أو الدائمة منها سوف يسمح بتحقيق ذلك؛

- هناك غياب في المعلومات عن المساهمات المختلفة للفاعلين (خاصة القطاع الخاص، والمنظمات غير الحكومية) في خلق فرص عمل. الأخذ بمبدأ الشفافية وتدعيم شبكة المعلومات سوف يساعد على علاج هذا الوضع. هناك تفاوت في المعلومات المتوفرة يختلف من دولة إلى أخرى وهنا يبرز دور منظمة العمل العربية والدولية للمساعدة في بناء شبكة معلومات إقليمية تسد هذه الفجوة؛

(أ) تقديم القروض الصغيرة ورعاية المشروعات الصغيرة وتشجيع الصناعات الصغيرة؛

(ب) المساعدة في تأهيل وتشغيل ذوي الاحتياجات الخاصة حيث تهدف بعض الجمعيات التي تعمل في هذا الإطار إلى التأهيل الاقتصادي الذي يحوّل الشخص المعاق إلى طاقة منتجة يمكن الاستفادة من طاقته من زاوية قدرتها على تنمية الموارد البشرية واستغلال الطاقة المعطلة إلى جانب ترسيخ مفهوم المسؤولية الجماعية للمجتمع وهو ما يتجلى بصورة واضحة في مراكز التكوين المهني التي تنشئها هذه الجمعيات لهذا الغرض(٢٦)؛

(ج) الرعاية الصحية والاجتماعية كما هو الحال في الخدمات التي يقدمها صندوق الملكة عليا للعمل الاجتماعي ومؤسسة نور الحسين بالأردن. كما تقوم الجمعيات الأهلية في الأردن بتجميع الزكاة، حيث وصل عدد الصناديق إلى ١٥٨ صندوقاً للزكاة عام ١٩٨٦ مسجلة في وزارة الأوقاف تقدر حجم استثماراتها بحوالي ٥ ملايين دينار أي ما يوازي ٧,١٥ مليون دولار أمريكي يستفيد منها حوالي ٦٠٠٠٠ مواطن(٢٧)؛

(د) التدريب بصفة عامة وتدريب الشباب بصفة خاصة، ومن ذلك مثلاً جهود جمعية المستقبل في مصر في تدريب الشباب وإعدادهم لسوق العمل، كما تقوم الهيئة الإنجيلية القبطية بتنفيذ برامج عديدة لتوظيف الشباب.

٣- وفي دراسة للدكتورة نجوى عبد الله عن الدور الاقتصادي للجمعيات الأهلية في مصر وحدود قدرتها على مواجهة الآثار السلبية لسياسات الإصلاح الاقتصادي من خلال إقامة المشروعات الصغيرة ودور هذه المشروعات في تشجيع العمالة لخلق فرص عمل وبالتالي زيادة مستوى الدخل، وهي دراسة تستند في نتائجها إلى بحث ميداني، تذهب إلى التأكيد على عدد من النتائج، أهمها: بالنسبة لمجالات التدريب المهني وتنمية القدرات نجد أن متوسط إجمالي المستفيدين من هذا النشاط في كافة المحافظات حوالي ٠,٢ في المائة من إجمالي المستفيدين من الأنشطة الأخرى للجمعيات وأن محافظة القاهرة تحتل المرتبة الأولى من حيث عدد المراكز حيث يوجد بها ١٣٥ مركزاً وورشة للنجارة وأن نسبة المستفيدين من هذا النشاط بالنسبة لإجمالي المستفيدين من أنشطة الجمعيات ٠,١ في المائة. كذلك توضح الدراسة أن جمعيات التنمية في عام ١٩٨٤ كان لديها ٩٥٤ مركزاً تدريبياً للفتيات وصل إلي ١٤٩٠ مركزاً في عام ١٩٩٤، أما بالنسبة لمراكز التدريب المهني والنجارة فكان لديها ٤١١ مركزاً في عام ١٩٨٤ ثم أصبحت ٣٧٧ مركزاً في عام ١٩٩٤ (أي أن نسبة التغير ٨ في المائة)(٢٨).

٤- ويرى عبد الله الخطيب في دراسته عن المنظمات الأهلية في الأردن أن هذه الجمعيات تلعب دوراً هاماً في تحقيق السلام الاجتماعي، وذلك من خلال فرص العمل والتطوع التي تتيحها للمواطنين. "ففي الوقت الذي يصل نسبة عدد العاملين بالجمعيات حوالي (٧٢٠٠) موظف، فإن

٥- وتتشابه جهود القطاع الخاص مع الجهود الحكومية في إعداد الداخلين الجدد لسوق العمل عن طريق التدريب بالإضافة إلي وجود مكاتب تشغيل أهلية/غير حكومية في بعض الدول العربية.

٦- يمكن للقطاع الخاص في الدول العربية أن يدعم إسهاماته في مجال التشغيل والتدريب بأن يسلك مسلك القطاع الخاص في الدول المتقدمة صناعيا من خلال تبني بعض الطلاب المتفوقين أثناء دراستهم ويوجههم إلي المجالات التي يحتاجها ويقوم بتدريبهم في العطلات الصيفية داخل منشآت القطاع الخاص بعقود مؤقتة ثم يقوم بتعيينهم بعد التخرج.

٧- كذلك القطاع الخاص مطالب بالمساهمة في البحث العلمي وتدعيم الدراسات المتعلقة بالتطوير المؤسسي (R&D) لتفعيل دور مكاتب التشغيل.

٨- وهنا أيضا يمكن أن يؤدي الأخذ بمبادئ الـ "Corporate Governance" بما يتضمنه من مساءلة سواء على المستوى الداخلي تجاه أصحاب المصالح "Stakeholders" أو على المستوى المجتمعي تجاه المسؤولية الاجتماعية لهذا القطاع سوف يؤدي إلى تحقيق درجة أعلى من الالتزام. كما أن الأخذ بمبدأ الشفافية – خاصة في الجوانب المالية لها – سوف يتيح لنا تقويم إسهامات القطاع الخاص في مجال التشغيل ومكافحة الفقر ومدى ترجمة الخطاب المعلن للقطاع الخاص إلى واقع.

جيم- المنظمات غير الحكومية

تشير الدراسات إلى تعاظم دور المنظمات غير الحكومية في الدول العربية كما وكيفا. وتشير أماني قنديل وسارة بن نفيسة إلى تصاعد عدد المنظمات غير الحكومية حتى وصل عددها في مصر إلى ما يقرب من ١٥ ألف وفي " فلسطين ارتفع عدد الجمعيات من ٢٧٢ جمعية عام ١٩٨٧ إلى ٤٤٤ جمعية عام ١٩٩٢، وفي الأردن وصل عدد الجمعيات إلى ٥٨٧ جمعية عام ١٩٩٢، وفي تونس ارتفع عدد الجمعيات ليصل إلى ٥١٨٦ جمعية[٢٥].

١- على الرغم من تعدد الدراسات التي تتناول بالدراسة والتحليل هذه الجمعيات إلا أنه من الملاحظ أن التركيز الأساسي في هذه الدراسات رصد حجم هذه المنظمات وحجم العضوية فيها والأنشطة الاجتماعية التي تقوم بها. أما الدراسات المتعلقة بالدور الاقتصادي لهذه المنظمات يكاد يكون محدد للغاية، وتندر الدراسات التي تتوجه بالأساس إلى دراسة الدور الذي تقوم به هذه الجمعيات في الحد من البطالة.

٢- تشير تجارب بعض الدول العربية إلى أن المنظمات غير الحكومية في مجال التشغيل ومكافحة البطالة تتركز حول:

باء- القطاع الخاص

١- تشير الدراسات[١٩] إلى تنامي دور القطاع الخاص كأحد الأطراف الفاعلة في الأنشطة الاقتصادية والاجتماعية خاصة مع تغير دور الدولة وتراجعها عن المساهمة في العديد من الأنشطة والخدمات. فعلى سبيل المثال هناك أكثر من "٥٠٠ مؤسسة اقتصادية تسيطر على ٢٥ في المائة من الناتج الاقتصادي العالمي، كما أن أهم ٣٠٠ شركة متعددة الجنسية تمتلك ٥٥ في المائة من الأصول الإنتاجية في العالم"[٢٠].

٢- على الرغم من أهمية دور القطاع الخاص إلا أن هذه الأهمية تقابلها محدودية الدراسات التي تبحث في مدى مساهمة هذا القطاع في خلق فرص عمل أو معالجة البطالة ومكافحة الفقر. هناك العديد من الدراسات التي تتناول دور أو تأثير القطاع الخاص ولكن أغلبها لا يتعرض لموضوع التشغيل بصفة أساسية حتى ولو كان عنوان الدراسة في جاذبية عنوان ندوة "التشغيل والمستجدات ودور القطاع الخاص"[٢١]. لذلك هناك حاجة ماسة لتجميع المعلومات وتوفيرها حول مدى مساهمة القطاع الخاص في توفير فرص عمل متاحة ومتوقعة على مستوى الدول العربية ووضعها أمام المخططين وصانعي القرار عند وضع إستراتيجية قومية أو إقليمية للتشغيل. وذلك انطلاقا من حتمية التنسيق بين الأطراف الفاعلة في قضية التشغيل ومكافحة الفقر، حيث أن أي حديث عن توزيع للأدوار بينهم دون تقدير لما قدمه ويستطيع أن يقدمه كل منهم (أي عوامل القوة والضعف أو القدرة التنافسية) يكون بمثابة نوع من العبث.

٣- تشير الإحصاءات أن القطاع الخاص يأتي عادة في المرتبة الثالثة في توفير فرص عمل بعد القطاع الحكومي والقطاع العام. ففي الكويت تشير الدراسات إلى ضعف دور القطاع الخاص في استيعاب العمالة الوطنية[٢٢]. وفي مصر على سبيل المثال تبلغ نسبة مساهمة القطاع الحكومي في فرص العمل الحالية والمتوقعة خلال الفترة (٢٠٠٠-٢٠٠٤). و٧٠,١ في المائة بواقع (٢٥١٠٠١) ألف فرصة عمل، ويأتي القطاع العام في المرتبة الثانية بنسبة تقدر بنحو ٢١,٦ في المائة بإجمالي فرص عمل وقدرها (٧٧٣٣٧) ألف فرصة عمل، ويأتي القطاع الخاص في المركز الثالث من حيث توافر فرص العمل به إذ بلغت جملة فرص العمل التي يوفرها نحو (٢٩٨٧٩) ألف فرصة عمل بنسبة ٨,٣ في المائة من جملة فرص العمل المتاحة[٢٣].

٤- وتشير الدراسات[٢٤] إلى نمو منظمات أصحاب العمل وجمعيات رجال/سيدات الأعمال في الدول العربية واتساع أنشطتها خاصة في ظل عمليات الإصلاح الاقتصادي والتي تتبعها الدول العربية ودعوة هذا القطاع الخاص فيها للمساهمة بدور واضح في التنمية. وتحدد هذه الدراسات دور الحكومات في خلق مناخ محفز للاستثمار يسمح للقطاع الخاص بالقيام بالإنتاج والاستثمار، وعلى الجانب الآخر فإن القطاع الخاص مدعو إلى الاهتمام بالجانب الاجتماعي بالإضافة إلى اهتمامه بالربحية.

(ب) أما الإجراءات المؤثرة على عرض القوى العاملة

(١) فهي عادة ما تأخذ شكل برامج تدريبية لرفع كفاءة الداخلين لسوق العمل، وهي تعد بمثابة جسر يربط بين ما اكتسبوه من خلال النظام التعليمي وبين ما يحتاجه سوق العمل من مهارات فعلية؛

(٢) والخبرة الدولية في هذا المجال تقدم لنا أنواع مختلفة من هذه البرامج، منها ما هو شائع في ألمانيا حيث يقوم أصحاب العمل بتدريب الداخلين الجدد في سوق العمل ويتم تشغيلهم بعد انتهاء فترة التدريب، وتأخذ فرنسا بنظام التدريب من خلال "عقد رفع مهارة". وبحكم هذا التعاقد فإن المؤسسة تقوم بتدريب الداخلين للعمل فيها بنسبة ٢٥ في المائة من وقت العمل لمدة تصل لسنتين وتؤهلهم خلالها لشهادات ودرجات كفاءة مهنية مختلفة[١٦]. وهناك تجربة إنجلترا لتشغيل الشباب وهي ما تسمى new deal وتركز على تشغيل الشباب بإعطائهم فرصة محددة بزمن معين للحصول على عمل أكثر استقرارا ويعطي الشباب أحد أربعة خيارات[١٧]:

أ- الالتحاق بعمل في القطاع الخاص مقابل دعم حكومي (٦٠ جنية أسبوعيا) لمدة ٦ شهور لصاحب العمل؛

ب- الحصول على وظيفة مؤقتة في الحكومة لمدة ٦ شهور للتدريب على عمل يحتاجه سوق العمل؛

ج- الحصول علي وظيفة لمدة ٦ شهور في قطاع تطوعي لاكتساب مهارات مطلوبة في سوق العمل؛

د- الالتحاق بأحد برامج التدريب للحصول على مهارات عالية؛

(٣) ويمكن القول أن سياسات الدول العربية فيما يتعلق بالتدريب كانت تتركز على التدريب التحويلي والتدريب في مجال الصناعات الصغيرة والمشروعات الصغيرة. ففي تونس والأردن تم الأخذ بنظم التناوب والتنوع في التدريب وتم ربطها ببرامج تطوير المؤسسات الاقتصادية. ولقد اهتمت الحكومة الكويتية بالتدريب على الاتصالات والملاحة الجوية وتقديم التدريب للحرفيين في مجالات الكهرباء والمياه[١٨]؛

(٤) وعلى الرغم من أهمية التدريب إلا أن هناك حاجة ماسة لمتابعة وتقويم العائد منه. كما أنه لابد من ربط برامج التدريب بالسياسات المتعلقة بالتشغيل ومكافحة البطالة وبأوضاع سوق العمل واحتياجاته. هذا التكامل هو الضمان الوحيد لتحقيق أقصى عائد من البرامج التدريبية.

(٢) وعلى الرغم من أهمية اتباع سياسات ضريبية مرنة إلا أنه من الملاحظ أنه نادراً ما تلجأ الدول العربية إلى اتباع هذه الوسيلة، بل على العكس - ففي ظل ظروف الركود الاقتصادي وارتفاع نسبة البطالة -تلجأ بعض الدول العربية إلى زيادة الضرائب أو تطبيق أنظمة ضريبية يمكن أن تساهم في زيادة حدة الركود والبطالة ومن ذلك على سبيل المثال تطبيق المرحلة الثانية من ضريبة المبيعات في مصر؛

(٣) كما أن محاولات العديد من الدول العربية مأسسة أو تنظيم القطاع غير الرسمي الذي يعد مجال لاستيعاب غير العاملين عادة ما تستهدف اخضاع العاملين في هذا القطاع للنظم الضريبية أكثر منها توفير ضمانات اجتماعية واقتصادية لهم؛

(٤) وتشجع العديد من الدول العربية تقديم الدعم المالي للمؤسسات الإنتاجية في مقابل التشغيل. فعلى سبيل المثال قامت كل من ليبيا وتونس والأردن بتطبيق هذا الأسلوب لخلق فرص عمل ومقاومة البطالة، وحالياً تتبنى الحكومة المصرية مشروعات مع الغرف التجارية تستهدف تمويل قروض بفائدة أقل من أسعار البنوك للتجار مع إعفائهم لمدة سنة من السداد وذلك بهدف تطوير مشروعاتهم التجارية وتشغيل عدد من العاطلين بشروط مثل عدم تشغيل الأقارب وألا تكون الوظائف وظائف خدمية معاونة؛

(٥) ويندرج أيضاً تحت الإجراءات المؤثرة على الطلب على العمل برامج الإقراض والمشروعات الصغيرة والمتناهية الصغر التي يتبناها الصندوق الاجتماعي في مصر والأردن وتونس. فعلى سبيل المثال وصل عدد فرص العمل التي وفرها الصندوق الاجتماعي للتنمية في مصر في عام ١٩٩٩/٩٨ نحو ١٥٤,١ ألف فرصة عمل جديدة، منها ٩٨,٦ ألف فرصة عمل دائمة و٥٥,٥ ألف فرصة عمل مؤقتة. كما قام الصندوق بتوفير فرص عمل خلال عام ٢٠٠٠/٩٩ بلغت حوالي ١٨٠,٨ ألف فرصة عمل، منها ١١٩,٨ ألف فرصة عمل دائمة و٦١ ألف فرصة عمل مؤقتة[١٥]؛

(٦) وعلى الرغم من أهمية الصناديق الاجتماعية وتشجيع المشروعات الصغيرة إلا أنه هناك حاجة ماسة لمتابعة وتقويم العائد من الصناديق الاجتماعية ومدى إنجازها للأهداف التي أنشأت من أجلها، حيث أن كثيراً ما يشير أصحاب المشروعات الصغيرة من شباب الخريجين إلى العقبات التي تواجههم في مجالات التسويق وسداد القروض وغير ذلك. وعلى الرغم من أهمية المشروعات الصغيرة في خلق فرص عمل ودعم الإنتاج والتصنيع إلا أن هذا الدور يتضاءل في ظل غياب استراتيجية محددة في هذا المجال. كما أنه أحياناً ما تُثار تساؤلات حول مدى توافر اعتبارات الموضوعية والرشادة في استخدام أموال هذه الصناديق.

المؤسسية المذكورة ومن جانب آخر فإن البعد القيمي لمفهوم الحكم الموسع والذي يؤكد على الشفافية يمكن أن يؤدي إلى دعم قدرات هذه المؤسسات، وذلك بتدعيم توافر المعلومات على نحو يؤدي إلى الاهتمام بتطوير شبكات المعلومات القائمة وتحقيق أفضل استخدام لها بالإضافة إلى إعداد كوادر إدارية على درجة عالية من الكفاءة في هذه المؤسسات تتلاءم مع ما يستلزمه مبدأ الشفافية من استخدام تكنولوجيا المعلومات والاتصالات، وتحقيق أفضل استخدام لها. كما أن مبدأ المساءلة سوف يؤدي إلى رفع كفاءة أداء هذه المؤسسات لأنه يستلزم قيام الوزارات بمتابعة وتقييم المهام التي تقوم بها إدارات ومكاتب التشغيل الأمر الذي يضمن فاعلية الأداء. كما أن مبدأ المساءلة بجانبه السياسي أي مساءلة الوزير أو الوزراء المسؤولين عن تنفيذ السياسات العامة الموضوعة لدفع عملية التشغيل سوف يحقق نوعا من الالتزام ويدعم هذا الإطار المؤسسي.

كما أن الأخذ بمبدأي الشفافية والمساءلة سوف يؤدي إلى الحد من التحيزات الشخصية والممارسات السلبية في التوظيف الأمر الذي يدعم العدالة ويحد من البطالة والفقر.

٣- خطط وبرامج عمل للتشغيل

تستهدف تحقيق التوازن بين عرض وطلب القوى العاملة العربية. وفي هذا المجال اعتمدت الدول العربية بالأساس على دعم نظم التدريب، وإنشاء مراكز تدريب مركزية كما هو الحال في البحرين أو مؤسسات تتولى تخطيط الاحتياجات التدريبية مثل المجلس الأعلى لتنمية القوي البشرية والتدريب في مصر كذلك الأخذ بالمشروعات الصغيرة وبرامج الإقراض بالإضافة إلى إحداث بعض التغيرات في السياسات المالية بصفة عامة.

ويمكن تلخيص الإجراءات التي اتبعتها الدول العربية في هذا الصدد في النقاط التالية:

(أ) إجراءات مؤثرة على الطلب على قوى العمل

(١) هناك العديد من الإجراءات التي يمكن للدول اتباعها لزيادة الطلب على قوى العمل وهي إجراءات وبرامج تستهدف مساعدة المؤسسات الإنتاجية على المزيد من التشغيل. ومن أهم هذه الإجراءات إتباع سياسات ضريبية تهدف إلى تقديم الإعفاءات الضريبية أو خفض الضرائب لدفع المؤسسات لمزيد من الانتاج وبالتالي إحداث تشغيل أعلى وبطالة وفقر أقل. كما أن هناك بعض البرامج التي تستهدف تقديم الدعم المالي الحكومي لبعض المؤسسات الإنتاجية في مقابل ضمان تشغيل عدد معين من العاطلين. وأحيانا يستخدم التمويل الحكومي لدفع التأمينات الاجتماعية بدلا من أصحاب العمل لتشجيعهم على استيعاب أعداد جديدة من العاطلين، أو إسقاط نسبة من ديون هذه المؤسسات لدى الحكومة مقابل تشغيل بعض طالبي العمل؛

وعلى الرغم من أن بعض الدول العربية تأخذ أحياناً بالأسلوب التشاركي (Participatory Approach) عند وضع السياسات إلا أنه تظل الحاجة ماسة لدعم هذا الاتجاه، ومن هنا تبرز أهمية الأخذ بمفهوم الحكم "Governance".

٢- إطار مؤسسي

يهدف إلى دعم أو إنشاء أجهزة رسمية منوطة برسم وتنفيذ وإدارة سياسات التشغيل. ومن هذا المنطلق تتوافر لدى الدول العربية جميعها وزارات للعمل تتبعها إدارات مركزية للتشغيل بالإضافة إلى مكاتب للتشغيل. ويختلف عدد مكاتب التشغيل من دولة إلى أخرى وفقاً لاحتياجات كل دولة وحجمها. ففي حين لا توجد سوى ثلاثة مكاتب في قطر وأربعة في الكويت، يوجد ٢٦٣ مكتباً في مصر، و١٥٣ مكتباً في الجزائر(١٣).

وبالإضافة إلى هذه الوزارات والإدارات والمكاتب عادة ما يكون هناك لجان أو مجالس عليا للتشغيل تدعم عمل وزارات العمل في رسم سياسات قومية للتشغيل. وعلى المستوى الإقليمي تم إنشاء المؤسسة العربية للتشغيل التابعة لمنظمة العمل العربية والتي تهتم بالمعلومات المتعلقة بقوى العمل في البلدان العربية والتي كان من المأمول أن تكون بمثابة قاعدة بيانات عن قوى العمل العربية تستخدم في تخطيط سياسات التشغيل إلا أنها تم إلغائها لأسباب متعلقة بالتمويل. وعلى المستوى الوطني هناك آليات أخرى مشابهة للمؤسسة العربية للتشغيل من حيث الغرض مثل فكرة مراصد العمل التابعة لوزارة القوى العاملة في مصر والتي تصدر تقريراً تحليلياً سنوياً لبرنامج معلومات الاستخدام يستهدف توفير القدر المناسب من المؤشرات التي توضح الموقف الحالي للمشتغلين في القطاعين الحكومي والعام والمشتغلين في القطاع الخاص الذي يعمل به عشرة عمال فأكثر. كذلك يعطي البرنامج فكرة احتياجات هذه القطاعات من العمالة للسنوات الخمسة التالية لسنة تجميع البيانات ومن هذا المنطلق أصبحت برامج معلومات سوق العمل مصدراً هاماً لإمداد صانعي القرار بالبيانات والمعلومات الدقيقة.

ويوجد في بعض الدول العربية وكالات قومية للتشغيل، كما في تونس وتقوم مصر حالياً بمحاولة إنشاء وكالة قومية للتشغيل بمساعدة من منظمة العمل الدولية.

وتشير العديد من الدراسات(١٤) إلى ضعف الهياكل التنظيمية لمكاتب وإدارات العمل بالإضافة إلي محدودية دورها واقتصارها على الأمور الإدارية فقط دون مساهمة حقيقية في ترجمة سياسات التشغيل إلى واقع. كما أنه أحياناً ما يكون موضوع العمل والتشغيل في بعض الدول العربية من اختصاص أكثر من وزارة وإدارة الأمر الذي يستلزم معه ضرورة وجود نوع من التنسيق.

وهنا أيضاً يمكن أن يكون لمفهوم الحكم Governance إسهاماته، فالبعد المؤسسي لهذا المفهوم أي مفهوم الشبكات Policy Network يسمح بتحقيق مستوى أفضل من التنسيق بين الأطراف

الذي يؤدي إلى زيادة الصراع الاجتماعي ويضاعف من تصاعد البطالة والفقر. كما أن القوانين المتعلقة بتنظيم هجرة العمالة أدت إلى "تفاقم الفائض من العمال في أسواق العمل العربية كما أنها تؤدي إلى عرقلة الحراك العمالي بين الدول العربية"(١١).

ومن هذا المنطلق تقوم بعض الدول العربية بتعديل قوانين العمل لتتلاءم مع الأوضاع الجديدة. فعلى سبيل المثال انتهت الحكومة المصرية من إعداد مشروع قانون العمل الجديد(١٢) ليتلافى سلبيات القانون الحالي رقم ١٣٧ لسنة ١٩٨١ وليعكس التغيرات الناتجة عن التحول في ملكية المشروعات وطرق إدارتها في إطار التوجه للأخذ بنظام آليات السوق.

ولقد استحدث القانون عدد من المواد التي تضمنت مزايا لحل مشكلة التشغيل، منها إنشاء لجنة عليا لتشغيل المصريين في الداخل والخارج تختص برسم السياسات العامة المتعلقة بالاستخدام الداخلي والخارجي ووضع النظم والقواعد اللازمة لهذا الاستخدام.

كما تم استحداث مواد جديدة تتولى بمقتضاها الوزارة المختصة بالتنسيق مع الاتحاد العام للعمال والنقابات العمالية مسؤولية رسم ومتابعة تشغيل العمالة غير المنتظمة.

كما استحدث القانون مادة تنص على ضرورة وجود نظام تأشيرة دخول للعمل بحيث لا يرخص للأجنبي بالعمل إلا إذا كان دخل البلاد بتأشيرة عمل مسبقة وذلك للحد من تراخيص عمل الأجانب وحماية السوق الوطني من التشغيل غير الرسمي للأجانب. وهذه المادة تكاد تتشابه مع سياسات وقوانين العديد من الدول العربية مثل السعودية ودول الخليج التي تمنع دخول العمالة الأجنبية بدون تأشيرة كما أنها تدعم فكرة التوطين بإحلال مواطني هذه الدول محل العمالة الوافدة.

كما نص القانون لأول مرة على إنشاء مجلس قومي للأجور يختص بتقرير الحد الأدنى للأجور وبيان الوسائل والتدابير التي تكفل تحقيق التوازن بين الأجور والأسعار وذلك في محاولة للالتزام بما تنص عليه الاتفاقيات والمؤتمرات الدولية من التشغيل الكامل والتشغيل اللائق.

وعلى الرغم من توافر نصوص تشريعية جيدة إلا أن المحك الأساسي هو مدى الالتزام بتنفيذ هذه القوانين. حيث يقل هذا الالتزام لاعتبارات عديدة بعضها يتعلق بضعف غرامات أو عقوبات عدم الالتزام وبعضها يعود إلى عدم إيمان الفئة التي سوف يطبق عليها القوانين بهذه التشريعات، حيث لا تستشار الأطراف صاحبة المصلحة عادة قبل وضع التشريعات، وإذا استشيرت فإن ذلك يتم بطريقة مصطنعة وغير ملزمة للمشرع.

الاقتصادية والاجتماعية التي تستهدف الفقراء عادة ما تفشل في تحقيق أهدافها وذلك لغياب عوامل الحكم الفعال (Good Governance).

- كذلك فإن ضعف استثمار رأس المال البشري وعدم المواءمة بين التعليم وسوق العمل ينعكس في وجود أشغال لا يوجد من يشغلها لنقص أو عدم توافر المهارات المستلزمة فيها من جانب ووجود أعداد كبيرة من طالبي العمل بلا مهارات لا يجدون ما يشغلونه من جانب آخر.

- وتشير مؤشرات سوق العمل في منطقتنا العربية إلى وجود علاقة طردية بين البطالة ومستويات التعليم، فكلما ارتفع مستوى التعليم كلما زادت البطالة (نظراً لسوء محتوى البرامج التعليمية)، وهذا على خلاف وضعية العلاقة بين التعليم والتشغيل بصفة عامة. وإذا أضفنا مؤشر آخر – تُمثل وضعية منطقتنا العربية فيه خروجاً آخر عن المألوف – ألا وهو العلاقة بين التعليم والمشاركة السياسية، سنجد مرة أخرى أن منطقتنا تسجل علاقة عكسية بين المتغيرين، فكلما زاد مستوى التعليم كلما ضعفت المشاركة السياسية. هنا يصبح الأخذ بمفهوم الحكم الفعال أمراً حتمياً.

- هل يمكن معالجة ضعف معدلات النمو الاقتصادى وضعف استثمار رأس المال البشري بتفعيل رأس المال الاجتماعي (Social Capital)؟

- إن خلق مناخ محفز على الاستثمار من أجل إحداث معدلات أعلى للتشغيل ليس من السهولة أن يتم في مجتمعات تضعف فيها قيم المشاركة والشفافية والمساءلة.

ألف- سياسات الدول العربية

على الرغم من تفاقم المشكلة إلا أنه من الواضح أيضا أن هناك اتفاقا بين المتخصصين في قضايا التشغيل، انطلاقا من أن حل هذه القضية يمكن أن يكون عن طريق التأثير في العرض والطلب على قوى العمل. وعادة ما يتم التركيز على كيفية إحداث التوازن بين العرض والطلب على قوى العمل. ولقد تبنت الدول العربية سياسات للتشغيل تقوم على ثلاثة أركان.

١- إطار تشريعي

يهدف إلى سن القوانين المنظمة للعمل. ولكن القراءة السريعة لبعض هذه القوانين تشير إلى عدم ملاءمتها للتغيرات الاقتصادية والاجتماعية الحديثة خاصة بعد التوجه نحو الاقتصاد الحر، كما أنها لا تعبر عن التوازنات الجديدة بين الأطراف (عمال، أصحاب أعمال، نقابات، الخ ...). أمر

٥- أما بالنسبة للقطاع الغير رسمي فتتعاظم نسبة المصنفين ضمن أنشطة غير محددة في الدول العربية فهي تمثل ٥٨ في المائة في عمان والبحرين وحوالي ٣٤ في المائة في قطر والأردن و٢٠ في المائة في سوريا ومصر ولبنان وهذا يدل على ارتفاع أهمية القطاع غير المنظم في البلدان العربية[٧]، ففي مصر على سبيل المثال يشتمل هذا القطاع على ٣,٨ مليون وحدة مسؤولة عن خلق نحو ٦ ملايين فرصة عمل سنوياً أو ما يعادل ٣٦ في المائة من إجمالي قوة العمل. وفضلاً عن ذلك تقدر مساهمات القطاع غير الرسمي بنحو ٢٠ في المائة من الناتج المحلي وتمثل وحداته ما يقارب ٨٢ في المائة من إجمالي الوحدات صغيرة الحجم. وعلى ذلك فإن عدم بذل محاولات جادة لإدماج القطاع غير الرسمي ينطوي علي خسارة اقتصادية واجتماعية ليست بالهينة[٨].

٦- وقد أرجع الأمين العام لمنظمة العمل العربية إبراهيم قويدر زيادة معدلات البطالة إلى الأسباب الآتية[٩]:

(أ) فشل التنمية في العناية بالجانب الاجتماعي بالقدر الكافي وسوء الأداء الاقتصادي من خلال معدلات النمو المتواضعة أو السلبية؛

(ب) عدم المواءمة بين مخرجات التعليم والتدريب واحتياجات سوق العمل أو ضعف استثمار رأس المال البشري؛

(ج) عدم النجاح في خلق مناخ استثماري بالإضافة إلى القوانين المحفزة إلى الاستثمار في توليد فرص عمل بالقدر المناسب بالإضافة إلى ضعف معدلات الاستثمار المحلي أصلاً؛

(د) ضعف بنية تنظيم التشغيل في سياسات وإدارات مكاتب العمل؛

(هـ) الحساسية الشديدة للمتغيرات الخارجية سواء الاقتصادية منها مثل أسعار النفط أو شروط التبادل التجاري وأسعار العملات المحلية أو الاجتماعية والسياسية مثل أثر حرب الخليج الثانية على أوضاع التشغيل في بعض البلدان العربية؛

(و) المضي في إصلاحات اقتصادية لها آثارها السلبية على التشغيل.

وعلى الرغم من وضوح حجم المشكلة وأسبابها إلا أنه لا يمكن الإدعاء بأن حل مشكلة البطالة ومكافحة الفقر سوف يتم بمجرد عكس المؤشرات المذكورة. فتحقيق معدلات نمو أعلى قد لا يؤدي بالضرورة وبصورة مباشرة إلى تحقيق قدر أفضل من التشغيل وبالتالي الحد من ظاهرة الفقر. وفي هذا الإطار يوضح تقرير برنامج الأمم المتحدة الإنمائي الأخير عن الفقر[١٠] أن السياسات الاقتصادية للدول والتي تستهدف تحقيق معدلات نمو اقتصادي لصالح الفقراء والأخذ بالبرامج

(ب) شق مؤسسي

يتمثل في مفهوم الشبكات "Policy Network" والذي يتعرض لطبيعة العلاقات بين الأفراد والجماعات المشاركة في عملية صنع السياسات. هذا الشق إذا ما تم تكوينه فإنه سوف يوفر التنسيق الغائب بين الأطراف الفاعلة – الدولة والمنظمات غير الحكومية والقطاع الخاص – في قضايا التشغيل والفقر، كما أنه يساعد على بلورة رؤية واضحة في معالجة القضية وتوزيع الأدوار بينهم لتحقيق هذه الرؤية.

ومن هذا المنطلق سوف تتناول الورقة بالتحليل واقع التشغيل في الدول العربية والأدوار التي يقوم بها كل من الدولة، القطاع الخاص، والمنظمات غير الحكومية في مواجهة البطالة وخلق فرص عمل جديدة. وأخيراً مساهمة مفهوم الحكم في معالجة قضية التشغيل ومكافحة الفقر.

واقع التشغيل في الدول العربية

١- تشير الدراسات والتقارير المتعلقة بالبطالة والتشغيل في الدول العربية[٢] إلى عجز أسواق العمل العربية عن استيعاب قوى العمل المتاحة، وذلك نظراً لتنامي نسبة القوى العاملة العربية بدرجة تفوق فرص العمل المتوافرة.

٢- ولقد وصل حجم القوى العاملة العربية عام ٢٠٠٠ إلى ١٠٤ مليون وهي تنمو بمعدل ٣ في المائة سنوياً. ويرى محمد الأمين فارس أن "حجم الداخلين الجدد سنوياً في سوق العمل يفوق حالياً ثلاثة ملايين، وأنه قد يبلغ أربعة ملايين في نهاية هذا العقد"[٣]. وتشير تقارير منظمة العمل العربية إلى أنه من المتوقع أن يبلغ عدد الباحثين عن فرصة عمل في المنطقة العربية إلى أكثر من ٣٢ مليون شخص في نهاية عام ٢٠٠١، بعد أن زادت معدلات البطالة في الوطن العربي إلى ما يقارب ٢٠ في المائة في بعض دوله[٤].

٣- كما تتدنى مشاركة المرأة في النشاط الاقتصادي في الدول العربية حيث تشير العديد من الدراسات إلى معاناة المرأة العربية فيما يتعلق بقضية التشغيل حيث لا تزيد نسبة مساهمة المرأة في إجمالي القوى العاملة في العديد من الدول العربية مثل الكويت والمغرب وتونس عن ٣٠ في المائة، وتنخفض مشاركتها دون هذا المعدل في بقية الدول العربية[٥].

٤- وفي مصر بلغت نسبة عمالة المرأة ٢٥ في المائة من إجمالي القوى العاملة وتبلغ نسبة بطالة النساء ثلاثة أضعاف النسبة بين الرجال وتنخفض نسبة أصحاب الأعمال من النساء إلي ٥ في المائة مقابل ١٧ في المائة من الرجال[٦].

(ج) بُعد تعليمي: يركز على ضرورة مواءمة السياسات التعليمية بين مخرجات العملية التعليمية والاحتياجات الحقيقية لسوق العمل، بحيث تزود المقررات الدراسية الخريجين بالمعلومات والمهارات المطلوبة في سوق العمل.

٢- إن المستجدات العالمية وما أفرزته من تغير في دور الدولة وظهور فاعلين جدد جعل معالجة قضايا التشغيل والفقر مسؤولية مشتركة بين الدولة والمجتمع المدني والقطاع الخاص. وعلى الرغم من المسؤولية المشتركة لهؤلاء الفاعلين إلا أنه من الملاحظ غياب التنسيق بينهم بل وأحياناً تعارض مصالحهم. فقد يبدو ظاهرياً أن كل طرف يعمل على خلق فرص عمل والحد من مشكلة البطالة وانعكاساتها، إلا أن الواقع يشير إلى عدم وجود خطة واحدة تجمعهم بالإضافة إلى انعدام التوزيع المتكامل للأدوار بينهم. كما أنه في ظل سياسات الخصخصة كثيراً ما يلوح القطاع الخاص بقدرته على تشريد العمالة كسلاح في مواجهة أي خلاف ينشب بينه وبين الحكومة.

٣- إن تحليل سياسات التشغيل في الدول العربية وأوضاع الفقر فيها يوضح ليس فقط قصور هذه السياسات ولكن غياب عنصر أساسي ألا وهو الإدارة الفعالة لهذه السياسات بما يضمن تحقيق الأهداف المرجوة ورفع المعاناة عن الفقراء.

٤- لذا فإنّ ربط مفهوم الحكم الفعّال "Governance" بقضايا التشغيل ومكافحة الفقر قد يكون الوسيلة لتحقيق إدارة فعالة لهذه القضايا. ويعبر مفهوم الحكم "Governance"[١] عن مجموعة القواعد والآليات الرسمية وغير الرسمية التي تستخدم في توزيع السلطة وإدارة الموارد العامة في المجتمع. ولهذا المفهوم شقين:

(أ) شق قيمي

يتمثل في منظومة القيم التي يطرحها المفهوم مثل الشفافية والمشاركة والمساءلة، والتي تهدف إلى إشراك أكبر عدد من المواطنين والقطاعات المختلفة في إدارة شؤون الدولة والمجتمع بصفة عامة وقضايا التنمية بصفة خاصة. ويمكن القول أن هذه المنظومة من القيم إذا ما تم الأخذ بها عند وضع وتنفيذ وتقويم سياسات التشغيل في الدول العربية فإنها سوف تؤدي إلى إشراك أصحاب المصلحة في وضع هذه السياسات، الأمر الذي يجعلها أكثر تعبيراً عن احتياجاتهم الحقيقية. كما أن الشفافية في توفير وإتاحة المعلومات اللازمة عن برامج التشغيل ومكافحة الفقر لطالبي الوظائف على قدم المساواة قد يؤدي إلى القضاء على الوساطة والمحسوبية ويحقق العدالة الاجتماعية، فضلاً عن أن قيمة المساءلة سواء كانت على المستوى الإداري أو المستوى السياسي سوف تضمن حد أدنى من الكفاءة في تنفيذ هذه السياسات.

الجلسة الرابعة

الحكم والتشغيل ومكافحة الفقر: الحلقة المفقودة

إعداد
سلوى شعراوي(*)

تعد قضية التشغيل من أهم القضايا على سلم أولويات الحكومات العربية لما لها من آثار اجتماعية واقتصادية وسياسية هامة. فهي قضية ترتبط بتحقيق الاستخدام الأمثل للموارد البشرية العربية، وتتعلق أيضاً بتحقيق سياسات تنموية اقتصادية تسمح بخلق فرص عمل جديدة، كما إنها ذات أبعاد اجتماعية عادة ما تستهدف تخفيف حدة الفقر ورفع المعاناة عن المواطنين وتحسين نوعية الحياة، فضلاً عن أنها عادة ما تساهم في تحقيق الاستقرار السياسي وتدعيم شرعية الأنظمة السياسية.

وتهدف هذه الورقة إلى تحليل العلاقة بين مفهوم الحكم(**) "Governance" وقضية التشغيل من أجل الحد من ظاهرة الفقر. بعبارة أخرى تحاول هذه الورقة الإجابة عن تساؤل رئيسي هو: كيف يمكن أن يساهم مفهوم الحكم"Governance" في تحقيق معالجة فعالة لقضية التشغيل؟

وفي محاولة للإجابة على هذا التساؤل تنطلق هذه الدراسة من المسلمات الآتية:

١- إن معالجة قضايا التشغيل وخلق فرص عمل جديدة لمكافحة الفقر في الدول العربية ترتبط ارتباطاً وثيقاً بالسياسات الاقتصادية والإدارية والتعليمية فيها، ومن ثم فهي انعكاس لثلاثة أبعاد:

(أ) بُعد اقتصادي: ينطلق من أن تحقيق النمو الاقتصادي بما يتبعه من زيادة في الاستثمارات يؤدي إلى خلق فرص عمل جديدة؛

(ب) بُعد إداري: يؤمن بأن إعادة توزيع القوى العاملة داخل الجهاز الحكومي بما يضمن عدم تكديسها في إدارات أو محافظات معينة وأخذ عامل التخصص الوظيفي في الاعتبار عند إجراء إعادة التوزيع يمكن أن يكشف عن حجم الوظائف الشاغرة ويساعد في الكشف عن فرص عمل جديدة، كما أنه يمكن أن يؤدي إلى تلافي التشغيل الناقص والبطالة المقنعة؛

(*) أعدت هذه الورقة السيدة سلوى شعراوي جمعة، أستاذة السياسات العامة، مديرة مركز دراسات الإدارة العامة، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، جامعة القاهرة، القاهرة، جمهورية مصر العربية.

(**) على الرغم من أن الباحثة تتبنى مفهوم إدارة شؤون الدولة والمجتمع كتعبير عن "Governance" إلا أن هذه الورقة سوف تستخدم كلمة الحكم تمشيا مع عنوان اجتماع الخبراء.

الثالث، وهي تشكو وتعاني من قصور وفشل السوق، ومؤسسات غير قادرة وقاصرة عن العمل بموجب السوق؟

وهناك نقطة أخرى تشير إلى تزاوج ومشاركة بين الدولة والسوق، ولكل منهما أوجه قصور وفشل. والمشكلة في الأساس هي في تحديد نوعية المشاركة، ونسبة المشاركة، والطرق الناجحة لذلك، والكف عن الممارسات الخاطئة.

وهناك عدد كبير من السياسات التي استخلصناها من تجربة دول شرق آسيا طبقت في أمريكا اللاتينية وفشلت فشلاً كبيراً. ما هي الأرضيات الأساسية التي تجعل من بعض الممارسات والسلوكيات والسياسات ناجحة في مكان ما وغير ناجحة في مكان آخر؟ وفي رأيي هناك أربع استخلاصات مهمة للمنطقة العربية، وهي:

١- أن معظم دول شرق آسيا ركزت على بناء البشر وإعادة تكوينهم الاجتماعي والثقافي والعلمي.

٢- أنهم عندما دخلوا في عملية التنمية فصّلوا فصلاً كبيراً ما بين التطبيق الفعلي والنظرية الاقتصادية القائلة أن الإنتاج قضية منفصلة عن قضية التوزيع، ولقد كانت التجربة الآسيوية مثالاً حياً على تزاوج العدالة والتنمية وأنه لا يمكن أن يكون هناك نجاح اقتصادي بدون نجاح اجتماعي.

٣- كان للدولة دور أساسي ومهم في انتقاء الاستراتيجية التنموية الصحيحة، كما تركت للسوق دوراً، وشاركتها في أدوار أخرى، وحاولوا هناك تبني القواعد التي لم توفر السوق حوافز للقيام بها كالصناعات الأساسية التي تتطلب رؤوس أموال كبيرة ولم يكن المستثمرون في ذلك الوقت يقبلون على القيام بها.

٤- إن الدولة تراجعت عندما وجدت أن القطاع الخاص أصبح قادراً على أن يقوم بمسؤولياته، وأن الدولة لم تكن يوماً تعطي المساعدات بدون معايير واضحة وجلية وإنما ربطت هذه المساعدات بالقدرة على المنافسة الخارجية للتصدير، وكان للدولة دور أساسي في ذلك ولكنه لم يكن معطلاً لدور القطاع الخاص ولا لآليات السوق.

أدى إضعافه وتكبيله بأعباء القروض التي اضطر إلى الحصول عليها من البنوك. ثم تلي ذلك الدخول في عمليات خصخصة شركات القطاع العام فبيعت الشركات الرابحة وبقيت الشركات الخاسرة والمتعثرة.

ولم تكن النتائج لتبشر بخير، فحصيلة ما تم بيعه جزئياً أو كلياً لم تزد على ١٥,٨ مليار جنيه، وهذا يمثل بالكاد ثلث التقدير المتواضع لقيمة هذه الشركات. فقد قدرت قيمة شركات القطاع العام في أوائل التسعينات بحوالي ثمانين مليار جنيه، وحيث إن ما تم بيعه يمثل نحو ٥٤,٥ في المائة من عدد الشركات فإن قيمة الشركات المباعة كان يجب أن تقترب من ٤٣,٥ مليار جنيه. وعلاوة على ذلك فالحكومة تجد نفسها الآن عاجزة عن بيع الشركات المتبقية. وهكذا تكون مصر قد خسرت جزءاً عزيزاً من رأسمالها المادي دون وجود من يقدر على تعويضه.

والوضع الحالي أن الحكومة غير قادرة على قيادة التنمية بعد انسحابها من مجال الإنتاج المباشر والاستثمار الإنتاجي واقتصار جهودها على أعمال البنية الأساسية، هذا بينما القطاع الخاص ليس لديه إمكانيات ولا حب المخاطرة التي تمكنه من قيادة عملية التنمية، ومن هنا نشأ فراغ تنموي في مصر. كما عجزت السياسات الاقتصادية المتبعة منذ بداية التسعينات عن زيادة المدخرات المحلية التي بدونها لا تقوم تنمية جادة، ونتيجة قصور هذه المدخرات تستمر البلاد في حالة اعتماد كبير على مصادر التمويل الخارجي للاستثمارات، وتضطر للقبول بمعدلات متواضعة للتنمية.

عاطف قبرصي

الحقيقة أن الأسئلة التي وجهت أسئلة مهمة ويجب الإجابة عليها، وسأحاول جمع الإجابة عليها في بعض التعليقات.

فأهم ما جاء في الورقة أن الثنائية بين دور السوق وبين دور الدولة هي ثنائية غير مجدية وغير نافعة. ولكني أيضاً تطرقت إلى قضية شاركني فيها الدكتور إبراهيم: فنحن في خضم معركة ثقافية بحيث يوجه إلينا ويطلب منا تحت طائلة العقوبات المادية من الصندوق الدولي والبنك الدولي ومن مجموعات الدول المانحة أن نقبل بالسوق وأن نحرر أكثر وأن نخصخص أكثر.

والطروحات التي دخلنا بها ليست من قبيل العرض النظري وإنما هي دخولاً من موقع المناقشة ومن الخلفية الأساسية الأيديولوجية ومن العولمة ومن منظمة التجارة العالمية ومن البنك الدولي والصندوق الدولي الذين هم أقرب إلى واشنطن، وهذه أمور لا يمكننا التجاهل عنها. ولذلك دخلنا في هذه المناظرة خاصة بالمفارقة الكبرى بين التقدم العلمي الاقتصادي الذي يقول بشوائب السوق وبقصوره وبفشله في الدول المتقدمة، فكيف يمكن أن نقبل به ونقول بتفوقه في بلدان العالم

كارولين فرج

إذا كنا نتحدث عن دور الدولة ودور السوق فإن هناك نقطة هامة تتعلق بالمعلومات. فعدم العدالة في توزيع المعلومات يؤدي إلى غياب المعرفة لدى القاعدة (الشعب)، ولا أستبعد أن صانع القرار في الوطن العربي يعاني أيضاً من نقص المعلومات السليمة. والنقطة الثانية تتعلق بتسابق الدول للانضمام للاتفاقيات الدولية، ولكن أين مصالح القواعد الشعبية العريضة – خاصة في الدول الفقيرة – في هذه الاتفاقيات؟

والدول الفقيرة تحتاج إلى المساعدات، والمساعدات تأتي بشروط وبأجندة عمل خفية لا تعرض على القواعد الشعبية ولا تعطي الفرصة للموافقة عليها أو رفضها. ومن الذي يحدد أولوية الصرف في موازنة الدولة خاصة في ظل برلمانات تفتقر إلى المعلومات السليمة والشاملة وتفتقر إلى الخبرات والدراسات اللازمة؟ ونتحدث عن الخصخصة كشرط استراتيجي للاندماج في الاقتصاد العالمي ولتلقي المساعدات، وماذا عن البطالة وزيادة معدلاتها؟ كل هذه أسئلة لا تنفصل إجاباتها عن مناقشة وتحديد دور كل من الدولة والسوق وباقي القوى الفاعلة في التنمية.

موسى شتيوي

بداية أود أن أثني على الورقة التي قدمها الدكتور قبرصي، والتعقيب الذي قدمه الدكتور العيسوي. ولكني بعد قراءة الورقة والاستماع إلى عرضها والتعقيب عليها وما دار حولها من مناقشات أرى أن هناك أسئلة لم أجد إجابة عليها.

١- ما هي العناصر والمكونات، أو الخصائص، التي يمكن أن تتمتع بها الدولة والتي تؤدي إلى أنها تلعب دوراً إيجابياً أو سلبياً؟ هل المسالة هى مسألة تقنية والدولة بحاجة إليها لننبهها إلى الأدوار التي يمكن أن تلعبها؟ أم أن هناك أبعاداً أخرى؟

٢- ما هو دور النخبة أو الثقافة السياسية السائدة في تحديد الدور الذي يمكن أن تلعبه الدولة؟ وما علاقة التنمية السياسية بهذا الدور؟ وهل هناك شروط سياسية مسبقة يجب أن تتوفر في الدولة قبل أن تستطيع أن تلعب الدور الإيجابي المطلوب في عملية التنمية؟

٣- ما هو الشكل المطلوب أو الممكن لدور الدولة العربية حالياً في ضوء التغيرات والتحولات الاقتصادية والسياسية العالمية الجارية الآن ومستقبلاً؟

معتصم راشد

إذا تحدثنا عن التجربة المصرية نلاحظ أن الحكومة قد انسحبت من مجال الإنتاج والاستثمار، وهما يشكلان عصب عملية التنمية. وكانت البداية بوقف الاستثمار والتوسعات في القطاع العام مما

أليسار سروع

في سياق عرض الدور المهم للدولة في تجربة جنوب شرق آسيا في تنظيم الاقتصاد وضبط السوق ... الخ، هل هناك بعض الأفكار التي يمكن أن تطرح في نطاق تجارب الدول العربية التي تتبع حالياً الانفتاح الاقتصادي والتجاري ويجري فيها تقليص دور الدولة؟ ما هي الدروس التي يمكن استخلاصها من التجارب الآسيوية لتفيد الدول العربية في المرحلة الحالية؟

كذلك فإن عرض التجارب الآسيوية على النحو الوارد في ورقة الدكتور قبرصي ركز على نجاح هذه الدول في تطوير اقتصادها، وقدمها كنموذج للدول الأخرى، ولم يتطرق العرض إلى الانعكاسات السلبية للسياسات التي اتبعتها هذه الدول على الديمقراطية وخرقها لحقوق الإنسان، وتجاهل القوانين المتعارف عليها دولياً لشروط العمل والضمانات الاجتماعية، فهل يصح مع هذه السلبيات الهامة أن نطرح هذه التجارب كنماذج لدور الدولة؟

أنطوان حداد

كنت أتمنى لو تطرق البحث إلى الواقع العربي والتجارب العربية من حيث دور الدولة ودور السوق. وأضم صوتي إلى الزملاء الذين يقولون إن المسألة ليست في الخيار بين السوق والدولة، فهذا طرح خاطئ حيث سيظل هناك دور ما للدولة ودور ما للسوق، وأنا لا أعتقد أننا نختلف مع الدكتور قبرصي والدكتور العيسوي على ذلك. ولكن لب القضية هو التنسيق بين الدورين، وبتعبير آخر تقسيم العمل بين الدولة والسوق وذلك في ميادين محددة أختصرها كما يلي:

١- إدارة الاقتصاد الكلي ولا سيما السياسة النقدية، هنا أعتقد أن لا خلاف على أن هذا الدور لا يجب أن تتخلى عنه الدولة تحت أي ظرف.

٢- دور الدولة الاستثماري.

٣- دور الدولة في إنتاج السلع الأساسية والخدمات، وهنا يجب تمييز الخدمات العامة عن غيرها من الخدمات والتي لا بد أن يكون للدولة دور تنظيمي فيها حتى ولو كانت لا تملكها أو خارج نطاق إدارتها.

٤- الدور الاجتماعي للدولة خاصة فيما يتعلق بالحماية الاجتماعية من ناحية، وبناء رأس المال البشرى من ناحية أخرى.

محمود عبد الحي

أتفق مع الرأي القائل بأنه لا محل للمفاضلة بين السوق وتدخل الدولة، فلم يعد هناك مفر – لأسباب كثيرة لا وقت للإفاضة فيها هنا – من الاعتماد على آليات السوق مع وجود دور قوى للدولة في إدارة الحياة الاقتصادية والاجتماعية.

وكم أتمنى في مناقشتنا أن يكون لدينا تركيز على طرح رؤى علمية وعملية لتحديد أدوار ليس الدولة والسوق فقط ولكن كل شركاء التنمية الدولة والسوق وقطاع الأعمال الخاص والعام ومنظمات المجتمع المدني والمرأة والقوى المحيطة بنا إقليمياً وعالمياً. فكيف يمكن تحديد دور كل من هؤلاء؟ وكيف نضمن كفاءة هذا الدور؟ وما هو مفهوم الكفاءة الذي نبغيه، هل هو مجرد الكفاءة الاقتصادية أم أنه الكفاءة الاجتماعية على النحو الذي أوضحه أستاذنا الدكتور محمد محمود الإمام في عدد من مؤلفاته.

وفي مناقشتنا لدور الدولة ودور السوق لا يجب أن تغيب عنا إشكاليات هامة يطرحها التطور الحديث في الفكر التنموي. فمثلاً تلقى التنمية البشرية على عاتق الدولة أعباء ضخمة في تهيئة حياة مريحة للناس والارتفاع بقدراتهم البشرية، وهذا يتطلب الكثير من الموارد الضخمة التي تخصص للتعليم والصحة والمرافق العامة ومكافحة الفقر وحماية الفئات ذات الأوضاع الهشة اقتصادياً واجتماعياً. فكيف يمكن تدبير هذه الموارد في الوقت الذي تتقلص فيه موارد الدولة بفعل برامج الخصخصة التي تصر على طريق واحد هو بيع القطاع العام للقطاع الخاص، وبفعل سياسات التحرير التي تدعو إلى تخفيض الرسوم الجمركية وتخفيض الضرائب، وتشجيع القطاع الخاص الوطني والأجنبي بإعفاءات وحوافز ضريبية، وكلها سياسات وبرامج تؤدي في التطبيق العملي إلى تقليص موارد الدولة.

ويرتبط بموضوع المناقشة في هذه الجلسة مشكلات تأهيل أجهزة الدولة في الأقطار العربية التي انتقلت من الاقتصاد المدار على نحو مباشر من خلال خطة قومية شاملة آمرة إلى الإدارة غير المباشرة للاقتصاد من خلال آليات السوق. إن هذا الانتقال يتطلب منا جهوداً علمية على المستويات الفكرية والتطبيقية للإجابة على أسئلة هامة من قبيل: كيف تدير الدولة الاقتصاد على المستوى الكلي من خلال حزم متناسقة للسياسات النقدية والمالية والتجارية والاستثمارية؟ وكيف يمكن قياس استجابة القوى الفاعلة في التنمية لهذه السياسات؟ وما هي آثارها في مجالات كفاءة عمل الأسواق وتوزيع الدخول والثروات والتفاوتات الإقليمية داخل الدولة والتفاوتات النوعية والاجتماعية؟ أعتقد أن الوصول إلى إجابات علمية لمثل هذه الأسئلة ربما يساعد إلى حد كبير على الوصول إلى أفضل مزج ممكن بين دور الدولة ودور السوق.

٢- إذا ما نظرنا إلى النجاح الذي حققته النمور الآسيوية في مرحلة سابقة، فإن البيئة الآن مختلفة، ويجب أخذ الدور الذي لعبته اليابان في تدريب وتأهيل الموارد البشرية في تلك الدول الآسيوية. وهذا البعد – التدريب والتأهيل – يجب التركيز عليه في الدول العربية، وكذلك التركيز على دور المعلومات والتكنولوجيا.

٣- يجب تضمين مفهوم الكفاءة البشرية والاجتماعية من منظور "الثقة" والعمل على تنمية رأس المال الاجتماعي، أي الثقة بين مختلف الأطراف الفاعلة في العملية التنموية مما يتيح أخذ البعد الاجتماعي في الاعتبار لدعم هذه العملية.

جورج قصيفي

لدي بعض الأفكار لتطوير ورقة الدكتور عاطف في صياغتها النهائية من زاوية رفع بعض الملابسات في الثقافة التنموية عند العامة، وهذه الأفكار هي:

١- أرجو أن يتم التركيز على التمايز في الدول الرأسمالية حول دور الدولة، فدور الدولة في الولايات المتحدة الأمريكية يختلف عنه في دول أوروبا الشمالية حيث تقدم الدولة خدمات أساسية للمجتمع تشابه ما كان يقدم في دول أوروبا الشرقية سابقاً، ويا حبذا لو تم توضيح دور الدولة في البلدان الرأسمالية معبراً عنه بنسبة مساهمتها في الناتج المحلي الإجمالي أو في التشغيل. وتبدو أهمية هذه النقطة من حيث أن هناك خطأ شائع يعتبر أن الدولة الرأسمالية تتبنى نموذجاً واحداً عند التدخل في السوق.

٢- أرجو أن يكون في النسخة النهائية إطلالة على تطور دور الدولة في الدول العربية، ولو في بلدين أو ثلاثة، لأن ذلك أمر مفيد من حيث توضيح أننا لا يجب أن ننقسم إلى حزب الدولة وحزب السوق، فالتجارب التاريخية، سواء في بلادنا العربية أو البلاد الأخرى، توضح أن المزج بين الدولة والسوق ظل أمراً واقعاً في معظم فترات التاريخ ولكنه يختلف من دولة لأخرى ومن مرحلة تاريخية لأخرى، وربما يكون الإشكال الرئيسي هو معرفة ما هو المزج المناسب بين دور الدولة ودور السوق في المرحلة التاريخية التي نمر بها. ومن هنا نريد تعقيباً عن الطريق الرابع وخاصة لأنه يبدو لي أنه يفترض وجود مزيج مثالي بين دور الدولة ودور السوق، وكيف ينعكس هذا النموذج على قضايا الحكم، مع ربط ذلك بالمؤسسات وما هو مطلوب لبنائها.

محمد محمود الإمام

الطريق الرابع يمكن الرجوع إليه في كتاب "هموم اقتصادية عربية" الذي صدر عن مركز دراسات الوحدة الاقتصادية العربية.

٤- التعلل بأن تدخل الدولة في الاقتصاد المتقدم موجود وقائم لا يقدم حجة ضد السوق أو لصالح الدولة، فتدخل الدولة في هذه الحالة يكون هادفاً ومحدداً وباستخدام سياسات وآليات لا تضر بعمل السوق ووظائفها ولا باعتبارات الكفاءة الاقتصادية، فالدولة قد تتدخل لحماية فئة اجتماعية معينة أو لتصحيح خلل نشأ عن تلقائية حركة السوق ويكون ذلك من خلال آليات السوق ذاتها وبدون القضاء على اعتبارات الكفاءة الاقتصادية والإنتاجية.

٥- وصف الدكتور العيسوي التجربة المصرية بأنها تجربة ليبرالية، هو وصف غير دقيق فلا علاقة لهذه التجربة بالليبرالية، فكل ما تم ويتم في مصر سواء سمي بالاشتراكية أو بالإصلاح الاقتصادي أو بالانفتاح، كله يتم تحت يد ثقيلة للدولة ربما أكثر مما ينبغي، فالبيروقراطية المصرية تدير الاقتصاد المصري بقبضة ثقيلة، ولا يجوز في تقديري وصف ما حدث في مصر بأنه ليبرالية، فلا علاقة لما جرى في مصر بالليبرالية.

٦- وفيما يتعلق بالإدعاء أن انخفاض الاستثمار في مصر هو نتيجة عدم قدرة القطاع الخاص على ضخ استثمارات، فإن ذلك يثير السؤال: هل البديل أن تتدخل الدولة لكي تضخ استثمارات في مجال الصناعة؟

٧- وهذا يجرنا لقضية الخصخصة، فالقطاع الخاص قد اشترى جميع شركات القطاع العام الرابحة ولكن ليس عليه أن يقوم بشراء الشركات الخاسرة، فلماذا يشتريها وهي لا تحقق ربحاً؟

٨- والقضية هي أن معدل الاستثمار في مصر ومعدل الادخار انخفض بشكل واضح، وهذا سوء أداء للاقتصاد المصري. والسياسة الاقتصادية التي هي وظيفة أساسية للدولة لا أكثر ولا أقل هي وظيفة ما زالت تحتاج إلى الدقة والوضوح.

فاطمة سبيتي

أود أن أشكر المتحدث والمعقب على أفكارهما الواضحة والمرتبة في عرض موضوع مناقشتنا في هذه الجلسة، ولكن لدي بعض الملاحظات أوجزها فيما يلي:

١- هناك فاعلين جدد في العملية التنموية، ومن بينهم منظمات المجتمع المدني، والقطاع الخاص في حالة معظم الدول النامية ومنها الكثير من الدول العربية، والعالم الخارجي. لذلك لا نستطيع أن نتكلم عن دور الدولة ودور السوق بمعزل عن هؤلاء، وإنما يجب أن نتكلم عن منظومة متكاملة للقوى الفاعلة حالياً في التنمية.

النقـــاش

عثمان محمد عثمان

لدي بعض الملاحظات أوجزها فيما يلي:

١- إن المفاضلة بين السوق وتدخل الدولة غير ذات معنى، فالمسألة في جوهرها ليست الاختيار بين قوى السوق التي تعمل بحرية مطلقة وبين دولة تتدخل لتفعل كل شيء، فهذان بديلان لا يكاد يوجد لهما وجود ولا أنصار في الواقع الآن. وأعتقد أن المطلوب في نقاشنا هنا ليس هو تشخيص انسحاب الدولة أو تقليص دورها، وإنما قد يكون المطلوب هو تعديل دور الدولة استجابة لنتائج مرحلة تاريخية طويلة. فدور الدولة يتغير بالفعل من مرحلة تاريخية لأخرى وبحسب مقتضيات الأمور. ولكن ربما يكون الدور الذي لا يجب أن تتخلى عنه الدولة هو الإدارة الاقتصادية الكلية. وبالتالي فالقضية لا يجب أن تعرض باعتبار أننا نبحث عن حجج تثبت فشل السوق مما يعني بالضرورة أن الدولة، والدولة وحدها، هي التي يجب أن تضطلع بكل الأدوار في التنمية الاقتصادية.

٢- إن المزج بين السوق والرأسمالية، وأن السوق فيها رأسماليون فقط - كما يفهم من عبارات الدكتور العيسوي - ليس صحيحاً. والدعوة إلى تدخل الدولة ليست بالضرورة اشتراكية. فربط مناقشة دور كل من السوق والدولة في التنمية الاقتصادية والاجتماعية بخلفيات التباين الأيديولوجي بين الرأسمالية والاشتراكية ليس له ما يبرره خاصة مع التحولات الجذرية التي يشهدها العالم منذ ما يزيد على ثلاثة عقود من الزمن. وهناك أمرين أشير إليهما: الأول هو أن السوق ليست ملعباً للرأسماليين وحدهم. فالسوق عرض وطلب وسعر، وقوى اقتصادية واجتماعية فاعلة ومؤثرة في جانبي العرض والطلب وهناك آليات للتوازن بين هذه القوى. وحتى إذا كانت آليات السوق وتوجيهها للحياة الاقتصادية قد ارتبطت تاريخياً بالرأسمالية فلا يمكن أن نتجاهل التطور الكبير في النظام الرأسمالي في اتجاه إعطاء وزن متزايد للأبعاد والقضايا الاجتماعية. والأمر الثاني هو أن الاشتراكية إذا طبقت لا تستلزم بالضرورة إلغاء السوق، وهذا خطأ جوهري وقعت فيه كل النظم التي سمت نفسها بالاشتراكية.

٣- إذا كنا نزعم بأن السوق غير ناضجة أو غير موجودة أو مشوهة في الدول النامية فلماذا نفترض أن البديل، أو الدولة، ستكون ناضجة وواعية بحيث تؤدي ما لا تستطيع السوق أن تقدمه. إن هذا أيضاً تصوير فيه تبسيط للغاية. والفكرة الحقيقية هي في توزيع الأدوار، فتظل السوق موجودة وعلى الدولة أن تزيل تشوهاتها وتنميها لتصل بها إلى مرحلة النضج لا أن تلغيها بقرارات إدارية تزيد من التشوه في جانبي العرض والطلب وفي حركة الأسعار.

توثيق علاقاتهم برجال السلطة وأهل الحكم، أي على المحسوبية وغيرها من صور الفساد، أكثر مما يعتمدون على الكفاءة الفنية والاقتصادية. وهذه كلها من مظاهر رأسمالية مرحلة التراكم البدائي.

٦- إن قطاع الأعمال الخاص لا يساعد الحكومة على القيام حتى بدورها الجديد المحدود بتطوير البنية الأساسية وتقديم الخدمات العامة، وذلك بتهربه من دفع الضرائب والجمارك، وكذلك بتقاعسه عن سداد الضرائب المتأخرة عليه منذ سنوات، حيث بلغت جملة المتأخرات الضريبية المستحقة على مختلف قطاعات الممولين ما يربو على ١٧ مليار جنيه في سنة ٢٠٠٠. كما تصل نسبة السلع المهربة في قطاع واحد وهو المنسوجات والملابس الجاهزة إلى الثلث على أقل تقدير. بل إن القطاع الخاص قد خيب ظنون الحكومة في مجال الخصخصة، إذ لم يقبل - كما كانت تتوقع - على شراء شركات القطاع العام المعروضة للبيع، والتي لم تزل نسبة كبيرة منها تبحث عن مشتر. فقد اكتفى بشراء الرابح من هذه الشركات وعزف عن شراء المتعثر أو الخاسر منها، والذي كان من المنتظر أن يتولاه -فيما زعموا عند الترويج للخصخصة - بحسن كفاءته وعلو قدراته الإدارية والتنظيمية، فيقيل المتعثر منها من عثرته ويحول الخاسر منها إلى رابح.

٧- إن شريحة رجال الأعمال الجدد الذين تسلط عليهم الأضواء وتعقد عليهم آمال كبار في النهضة الاقتصادية لا يمثلون سوى شريحة محدودة للغاية من قطاع الأعمال الخاص الذي تغلب عليه المنشآت الصغيرة التقليدية (٩٨,٥ في المائة من المنشآت تشغل أقل من عشرة عمال). فهم يشكلون جزيرة منعزلة عن هذا المحيط الواسع من المنشآت الخاصة، ويتركونها ترتع في تخلف تكنولوجي وإداري شنيع دون مد يد العون والتطوير لها. وهذا معيار آخر لفشل القطاع الخاص في الاضطلاع بمهمة الريادة والتحديث التكنولوجي والاقتصادي.

وختاماً أليست هذه الحجج كافية لإعادة النظر في الموقف السائد بشأن دور الدولة في التنمية؟ أعتقد أنها أكثر من كافية. وأعتقد أن التغيير يجب أن يتجه إلى المزاوجة بين دور الدولة ودور السوق، على أن تكون اليد العليا للدولة، وعلى أن تسترجع الدولة دورها في الإنتاج والاستثمار الإنتاجي، وعلى أن تتولى الدولة قيادة كل من السوق والقطاع الخاص نحو تحقيق التنمية الشاملة والمستقلة، وعلى أن يشتمل التغيير أيضاً على جهود قوية لتحديث جهاز الدولة وتطويره.

وحسب بيانات وزارة التخطيط، فإن نصيب الصناعة التحويلية والتعدين (مع استبعاد البترول ومنتجاته) في الناتج المحلي الإجمالي في عام ٢٠٠٠/٩٩ وهو ١٩,٤ في المائة، لم يصل بعد الى المستوى الذي كان قد أحرزه في النصف الأول من الستينات وهو ٢١,٧ في المائة.

وهذه البيانات تشير في مجملها إلى ضعف دور القطاع الخاص الحديث في عملية التصنيع ضعفاً شديداً، وذلك بالرغم من كل ما يلقاه هذا القطاع من حوافز وتيسيرات. وتزداد الصورة قتامة إذا أخذنا في الاعتبار أن ما يقوم به القطاع الخاص من نشاط صناعي لا يخرج عن عمليات تجميع لمكونات أغلبها مستورد من الخارج، وان البون شاسع بين النشاط الصناعي القائم وبين التصنيع العميق الذي نصبو إليه. ولذا لم يزل الاقتصاد يدور في دائرة إحلال الواردات ولكن بطريقة أسوأ مما كان مطبقاً في الستينات.

٣- تشير دراسة حديثة للبنك الدولي إلى أن توزيع استثمارات القطاع الخاص ما بين منتجات قابلة للاتجار أو التصدير (Tradables) وأخرى غير قابلة للاتجار (Nontradables) إلى انحياز هذا التوزيع للمنتجات غير القابلة للاتجار. فقد زادت نسبة استثمارات القطاع الخاص في المنتجات غير القابلة للاتجار من ٤٠,٧ في المائة في عام ١٩٨٧/٨٦ إلى ٤٨,٤ في المائة في العامين ١٩٩٣/٩٢ و١٩٩٤/٩٣. وبالرغم من انخفاض النسبة إلى ٣٥ في المائة في عام ١٩٩٥/٩٤، إلا أن الاتجاه العام واضح – كما تقول الدراسة – نحو تركز الاستثمار الخاص في المنتجات غير القابلة للاتجار أو التصدير، وبخاصة الاستثمار في التجارة والعقارات، حيث بلغت نسبة الاستثمارات العقارية للقطاع الخاص إلى جملة استثماراته ٢٨ في المائة في عام ١٩٩٤/٩٣. وهو ما ينم عن ضعف الدور التصديري للقطاع الخاص، وتفضيله الإنتاج للسوق المحلية، ربما لأن السوق المحلية محمية أكثر مما ينبغي حسب رأي البنك الدولي، وإن كنت لا أميل إلى هذا الرأي.

٤- القدرات الاستثمارية لقطاع الأعمال الخاص محدودة. فهو قطاع قليل الادخار، ويعتمد في تمويل معظم استثماراته على الاقتراض من البنوك، أي بالسحب على مدخرات القطاع العائلي لدى القطاع المصرفي. وحتى عندما يحقق أرباحاً ويدخر جانباً منها فإنه يميل إلى تحويل جزء غير صغير منها للاستثمار في الخارج. ولذا يبقى معدل الادخار متواضعاً، حيث لا يزيد المعدل المتوقع للعام ٢٠٠١/٢٠٠٠ على ١٩,٦ في المائة. كما أن خروج الأموال تحت بند السهو والخطأ في ميزان المدفوعات جاوز المليار دولار في بعض السنوات الأخيرة.

٥- قطاع الأعمال الخاص لا يقبل على تحمل المخاطر، وهي من السمات الأولية في تعريف رجل الأعمال أو المنظم كما يسميه الاقتصاديون. وإنما يفضل هذا القطاع "اللعب في المضمون" بالتجارة في المستورد وبالإنتاج للسوق المحلية وبخاصة للشرائح الغنية في المجتمع. والأمثلة كثيرة، تشمل السيراميك والرخام والسيارات الخاصة والإسكان الفاخر والمنتجعات والمدن الترفيهية. كما أن رجال الأعمال الجدد في هذا القطاع يعتمدون في تنمية نشاطاتهم وأرباحهم على احتكار السوق وعلى

وقلصت دور الدولة وأزالت الكثير من الحواجز الجمركية وغير الجمركية أمام التجارة الخارجية. حسبي في هذا الصدد أن أشير إلى تجربة مصر مع هذه السياسات والتي تعد من أطول التجارب العربية عمراً في هذا المجال.

والسؤال هو هل نجح الانفتاح الاقتصادي – وهو الاسم الرسمي الذي أطلق منذ ٢٧ عاماً على سياسات تحرير الاقتصاد وبيع القطاع العام وغير ذلك من سياسات الليبرالية الاقتصادية – أو الإصلاح الاقتصادي – وهو الاسم الرسمي الحديث للسياسات ذاتها التي طبقت بالاتفاق مع البنك الدولي وصندوق النقد الدولي اعتباراً من عام ١٩٩١ – هل نجح في إنجاز التنمية المنشودة لمصر، وهل استطاعت آليات السوق وجهود القطاع الخاص دفع مسيرة التنمية أو قيادتها، وهل استطاعت الرأسمالية المصرية أن تكون الركيزة الأساسية للتنمية وأن تشغل الفراغ الذي نشأ مع تخلي الحكومة عن دورها في مجال الإنتاج والاستثمار الإنتاجي كما أراد أنصار الليبرالية الاقتصادية. في تقديري أن الإجابة عن هذه الأسئلة جميعاً هي بالنفي. والأدلة على ما أقول تستند إلى الإحصاءات الرسمية أو إحصاءات البنك الدولي، ولن أتعرض هنا لمدى سلامة هذه الإحصاءات أو صدقيتها. وهذه الأدلة هي:

١- طبقاً لبيانات البنك الدولي، أدى تراجع الدور الإنتاجي للحكومة إلى انخفاض الاستثمار العام من ٢١ في المائة من الدخل القومي الإجمالي في ١٩٨٨/٨٧ إلى ١٥,٥ في المائة في ١٩٩٦/٩٥. ولكن الاستثمار الخاص تراجع أيضاً من ١١,٣ في المائة من الدخل القومي الإجمالي إلى ٩,٤ في المائة فيما بين هاتين السنتين. وكانت المحصلة انخفاض معدل الاستثمار المحلي الإجمالي إلى النصف من ٣٢ في المائة إلى ١٦ في المائة في تلك الفترة. وبالرغم من تزايد دور القطاع الخاص في الاستثمار، فإن معدل الاستثمار المحلي الإجمالي المقدر لعام ٢٠٠٠/٩٩ لا يزيد على ١٩,٨ في المائة، كما ان المتوقع لعام ٢٠٠١/٢٠٠٠ هو ٢٢,٤ في المائة، وكلاهما متواضع. أي أن مسألة مزاحمة القطاع العام للقطاع الخاص لم يكن لها أساس في الواقع الذي يشير إلى أن القطاع الخاص تابع أكثر منه قائد.

٢- وطبقاً لبيانات البنك الدولي أيضاً، بالرغم من تزايد نصيب الاستثمار الخاص في الاستثمار الثابت المحلي الإجمالي من ٣٧ في المائة في ١٩٨٧ إلى ٦٨ في المائة في ١٩٩٧، أي بمقدار ٣١ نقطة مئوية في عشر سنوات، إلا أن نصيب قطاع الصناعة التحويلية (والتعدين شاملاً البترول ومنتجاته) في الناتج المحلي الإجمالي ارتفع فقط بمقدار ٢,٦ نقطة مئوية طوال العشر سنوات نفسها (من ٢٣,٣ في المائة في ١٩٨٧ إلى ٢٥,٩ في المائة في١٩٩٧). أي أن نصيب القطاع الخاص في الاستثمار كان يزيد في المتوسط بمقدار ٣,١ نقطة مئوية سنوياً، بينما لم يزد نصيب الصناعة التحويلية (بالمعنى المذكور أعلاه) في المتوسط على ٠,٢٦ أي ربع نقطة مئوية سنويا في الفترة ١٩٨٧-١٩٩٧.

وهنا تتجسد مرة أخرى المفارقة بين النظرية والواقع، كما تتجسد ازدواجية المعايير من جانب الدول المتقدمة. فهذه الدول تتمسك بالحماية والدعم وتطيل أمد إغلاق الأسواق في وجه الدول النامية، طالما أن ذلك في مصلحتها. ولكنها تضغط على الدول النامية وتريد أن تفرض عليها التحرير وفتح الأسواق دون قيد أو شرط، سوى فترات انتقالية هزيلة لا تحول دون هلاك قطاعات رئيسية أو إلى ارتداد عملية التصنيع على أعقابها من جراء المنافسة غير المتكافئة التي تتعرض لها من المنتجات الأجنبية. فالعامل الحاكم في الموضوع ليس هو النظرية وإنما هو مصلحة الأطراف الأقوى المهيمنة على النظام الاقتصادي العالمي.

وثمة هامش آخر يستحق التسجيل فيما يتعلق بمسألة التوافق بين التصرفات الفردية والصالح العام في نظام السوق من خلال "اليد الخفية" التي تنسب إلى آدم سميث. والواقع أن تأمل كتابات آدم سميث، لا سيما كتابه السابق عن "ثروة الأمم" والذي جلب له حظاً وافراً من الشهرة وقت ظهوره، ألا وهو كتاب "نظرية العواطف أو المشاعر الإنسانية" (Theory of Moral Sentiments) يكشف أن اليد الخفية هي مجرد افتراض فلسفي من جانب آدم سميث بشأن الطبيعة البشرية. وهو شأنه شأن أي افتراض آخر قابل للقبول أو الرفض. فالافتراض الأساسي في هذه النظرية هو أن لدى الأفراد ميلاً طبيعيا للتحكم في سلوكهم مراعاة للآخرين، وكسباً لودهم ورضاهم، وكذلك رغبة في أن يكون الإنسان جديراً بهذا الرضا. ويشدد آدم سميث على أن هذا الميل كامن في الطبيعة البشرية، ولا يمكن رده ببساطة إلى حسابات المنفعة الذاتية.

ولذا توقع آدم سميث – في ضوء هذا الافتراض أن تتسم تصرفات الأفراد بالضبط الذاتي (Self restraint)، دونما حاجة إلى ضابط خارجي، مثل الدولة. فالسعي لتحقيق أقصى منفعة أو أقصى ربح عند آدم سيمث هو في الواقع سعي مستنير لتحقيق المصلحة الذاتية (Enlightened pursuit of self-interest).

إن هذا الافتراض وإن كان لا يخلو من الصحة فهو ليس صحيحاً تماماً، وفي كل الأحوال، فالبشر لديهم أيضاً نوازع شريرة قد تدفعهم إلى فعل ما يضر الغير، بل وقد تدفعهم أيضاً إلى فعل ما يضرهم أنفسهم. ومع ذلك فعادة ما ينسى أنصار الليبرالية الجديدة هذا الافتراض بشأن المناخ الأخلاقي/الاجتماعي الذي تعمل فيه الأسواق حسب تصور آدم سميث، ويكررون مقولات مبتذلة عن اليد الخفية، كما لو كانت نوعاً من السحر. بعبارة أخرى فإن التيار النظري الليبرالي السائد (ودعك من أصحاب النظرية المؤسسية الذين لا يزالون قلة قليلة) هو تيار ينظر إلى الاقتصاد كما لو كان يعمل من فراغ اجتماعي وأخلاقي. وكأنهم بذلك يرددون المقولة الفجة لرئيسة وزراء بريطانيا السابقة مارجريت ثاتشر: "ليس هناك شيء اسمه المجتمع" (There is no such thing as society).

والآن ماذا عن الخبرة العربية في مسألة الدولة والسوق، والقطاع العام والقطاع الخاص، على الأقل منذ أن سايرت الدول العربية التيار الجارف لليبرالية أو استسلمت للضغوط وحررت أسواقها

السوق والنجاعة المطلقة للرأسمالية. وكانت آخر هذه الصيحات مقولة "نهاية التاريخ" التي ترددت عقب انهيار النظام الاشتراكي في الاتحاد السوفييتي وشرق أوروبا. وهذا الدرس هو أن القوانين الاقتصادية والنظم الاقتصادية لا تعرف الثبات، وأن نصيب كل من الدولة والسوق في إدارة الاقتصاد متغير بتغير مرحلة التطور الاقتصادي لكل دولة، حتى وإن بقيت في إطار نظام اقتصادي واحد. وهذا ما يشير إليه التاريخ بشأن الرأسمالية القديمة، وما يشير التاريخ الأحدث بشأن فترات الأزمات في الرأسمالية، وهو كذلك ما تشير إليه دروس التاريخ المعاصر فيما يتعلق بأسباب النهضة التنموية في شرق آسيا ثم الأزمة التي تعرضت لها دول تلك المنطقة منذ سنوات قلائل. وقد أوضحت الورقة التجربة الأخيرة على نحو لا مجال معه للتكرار. وحسبي أن أذكر بعبارة مركزة وبليغة لأحد الدارسين المتعمقين لتجربة التنمية في شرق آسيا وهو روبرت ويد (Robert Wade)، حيث وصف التنمية في هذه التجربة بأنها تنمية بقيادة الدولة للسوق، وليس بقيادة السوق، ومن هنا عنوان كتابه (Governing the Market).

وأود أن أضيف هنا هامشاً متصلاً بهذه النقطة ومرتبط أيضاً بالمؤتمر الوزاري لمنظمة التجارة العالمية، وكذلك بما جاء في ورقة د. عاطف من أن المدرسة الأنجلو أمريكية تفترض أن المقياس النهائي لتقدم المجتمع هو مستوى استهلاكه. وأنه من هذه الزاوية فالمنافسة، بما في ذلك المنافسة من خلال فتح الأسواق وتحرير التجارة، ستتيح السلع بأسعار أرخص وربما بجودة افضل وتستأصل المنتجين غير الأكفاء. فالمستهلك هو الرابح في النهاية، وذلك بغض النظر عن وسائل الأجانب في المنافسة وما إذا كانت مشروعة أو متكافئة أم غير ذلك. ولكن المستهلك هو أيضاً منتج وعامل وصاحب عمل، ولو تدفقت السلع الأجنبية وقتلت الصناعات المحلية، وانتشرت البطالة وازداد الفقر، فمن أين سيأتي الناس بالقوة الشرائية اللازمة لشراء المنتجات الأرخص للصناعات الأجنبية. فهذه إذن حجة فاسدة.

والحقيقة أن الدول الغنية لم تطبق معيار الاستهلاك على نفسها، وإنما اتبعت وسائل الدعم والحماية الجمركية وغير الجمركية حتى تمكنت من بناء قواعد راسخة للإنتاج وتحقيق مزايا تنافسية قوية، ولم تعد تخشى من منافسة الآخرين لها. ومن جهة أخرى فإن هذه الدول لم تزل تحمي بعض القطاعات وتدعم صادراتها تحت ذريعة أو أخرى ضاربة عرض الحائط بعضويتها في منظمة التجارة العالمية، بل ومبتدعة اتفاقات خاصة على مقاسها من أجل إطالة أمد هذه الحماية. وهذا هو الحال مع قطاع الزراعة الذي يتلقى دعماً في دول منظمة الاقتصاد والتنمية (OECD) يصل إلى أكثر من مليار دولار في اليوم الواحد (٤٠٠ مليار دولار في السنة المالية الحالية). وهكذا الحال أيضاً مع قطاع المنسوجات والملابس الجاهزة. وبينما تضغط الدول الصناعية على الدول النامية من أجل تحرير أسواقها وفتحها أمام الصادرات الصناعية، فإنها تتعذر بشتى الحيل لإطالة أمد الحماية والدعم لقطاعي الزراعة والمنسوجات، أي أنها تسد السوق في وجه الصادرات الوافدة من الدول النامية.

هي انك لم تتح الفرص بدرجة كافية لتحرير الأسواق، وأن الدولة لم تزل تتدخل بدرجة كبيرة أو أكثر من اللازم، وأن عليها أن تخلي المكان للأسواق. وخير تعبير عن ذلك المقولة المشهورة: (The best thing for the state to do is to get out of the way). أفضل ما يمكن أن تعمله الدولة هو أن تبتعد عن الطريق.

هكذا كان موقف صندوق النقد الدولي – ومن ورائه وزارة الخزانة الأمريكية – عندما وقعت الأزمة الآسيوية. فالمشكلة في نظرهم أن هذه الدول لم تحرر أسواقها بدرجة كافية، وأن علاج الأزمة يكمن في فتح الأسواق وتحريرها، وخاصة فتح حساب رأس المال في ميزان المدفوعات. ولا يبدو أن اعتقاد هذه المؤسسات في حرية الأسواق قد اهتز في كثير أو قليل بملاحظة أن الدول التي فرضت قيوداً على حركة رأس المال عبر الحدود كانت هي الأقل تأثرا بالأزمة، أو كانت هي الدول التي نجت من الآثار الضارة للأزمة في أقصر وقت. والأرجح أن هذه المؤسسات غير قادرة على ملاحظة الأمر لأسباب عقائدية، أو بالأحرى خلقية.

ولكن هذا الحديث عن آلية السوق يظل محاطاً بقدر كبير من التجريد والغموض، طالما لم نتحدث عن القطاع الخاص أو بالأحرى الرأسمالية. فالقضية ليست أن تتخلى الدولة عن صلاحياتها للسوق في حد ذاته، ولكن أن تفسح المجال بالطبع أمام الرأسماليين للعمل في السوق. ولذا فإذا كان الحديث كثيرا ما يدور حول عدم نضج الأسواق أو عدم وجودها، فإنه لا بد وأن يصطحب بحديث آخر عن عدم نضج الرأسمالية أو غيابها في الكثير من الدول النامية. والواقع أن النمط السائد من الرأسمالية في الدول النامية – إذا جازت هذه التسمية – لا علاقة له بالرأسمالي الرشيد المدخر المستثمر والذي يخاطر بالبحث عن تكنولوجيا جديدة وما إلى ذلك من صفات تتحدث عنها كتب الاقتصاد الرأسمالي أو كتب الدعاية للرأسمالية، إلا فيما ندر. فالمتاح عادة هو جمهور غفير من صغار الحرفيين والتجار والزراع، الذين يعملون بطرق لا تتجاهل الربح ولكنها تقليدية إلى حد بعيد، وشريحة رقيقة من أصحاب الأعمال الأكبر نسبياً والأحدث تنظيمياً وإدارياً والذين تتجه نشاطاتهم بصفة أساسية على الأنشطة التجارية والعقارية والمضاربة المدرة للربح السريع. إنهم رجال مرحلة أبعد ما تكون عن مرحلة "الثورة الصناعية" وأقرب ما تكون إلى مرحلة "التراكم البدائي لرأس المال"، وهي مرحلة مرتبطة – كما هو معروف – بالأعمال الطفيلية أكثر من ارتباطها بالأعمال الإنتاجية. وهؤلاء الرأسماليين أضعف من أن تترك لهم قيادة التنمية، أو حتى الدور الأساسي فيها، بل إنهم في حاجة إلى من يقودهم والى من يحميهم من أخطائهم، أو من أخطاء السوق – لا فرق. أي أنهم في حاجة إلى الدولة وتدخلاتها.

والواقع أن حركة المؤشرات التي أشارت إليها الورقة، والتي تتجه إلى زيادة دور الدولة على حساب دور السوق حيناً، والى زيادة دور السوق على حساب دور الدولة في حين آخر هي أمر جدير بالتذكر والتأمل. فهنا أيضاً درس مهم، وإن كان بديهي إلى حد كبير. وربما فإنه لذلك كثيراً ما ينسى خاصة عندما تكون الرأسمالية في حالة انتعاش وازدهار، فتروج المقولات عن السلامة المطلقة لنظام

اقتصادية وإنما هم كائنات اجتماعية ذات قيم وأحاسيس، بعضها طيب وبعضها خسيس، ولكنها تتداخل وتتفاعل جميعاً بشكل أو بآخر – عادة ما يكون غير مفهوم لنا تماماً – لتصنع قيوداً على العقلانية النظرية للقرار الاقتصادي (Bounded Rationality).

وتجدر ملاحظة أن الكثير من النظريات الجديدة حول نواحي القصور في أداء الأسواق توصل إليها اقتصاديون غربيون خبرتهم الأساسية هي بالاقتصادات المتقدمة. ومن ثم فهي بالضرورة أوجه قصور لاحظوها على أسواق هذه الاقتصاديات المتقدمة التي نعتبرها نحن أبناء الدول النامية أسواقاً متطورة وناضجة. فما بالك بأوجه القصور التي تعانيها اقتصادات الدول النامية ذاتها، والتي دفعت البعض الى حديث لا عن قصور الأسواق، بل عن غياب الأسواق في بعض الحالات. ومن جهة أخرى يزداد الحديث في الآونة الأخيرة ليس عن أوجه القصور الذاتي في الأسواق، أي القصور في الأسواق من داخلها، بل عن القصور الذي يأتيها من خارجها، ألا وهو القصور الناتج عن غياب المؤسسات الضروري تواجدها كي تعمل الأسواق بكفاءة أعلى، وإن ظلت كفاءة منقوصة. وهاهو البنك الدولي يخصص تقريره الأخير (التنمية في العالم ٢٠٠٢) للحديث عن بناء المؤسسات من أجل السوق (Building Institutions for Markets) ومن قبل هذا التقرير طرح البنك موضوعاً مهماً، وهو الإطار الشامل للتنمية (Comprehensive Development Framework) وهو أيضاً يتعلق أساساً بالإطار المؤسسي.

ومن الغريب ألا يرى أنصار تطبيق الليبرالية الاقتصادية الجديدة على الدول النامية أي تناقض بين أمرين: أولهما الاعتراف بعدم نضج السوق، أو قصورها من نواح متعددة، بل وغياب الأسواق أحياناً، وكذلك الاعتراف بالعجز الكبير في الإطار المؤسسي والتأكيد المتواصل على الحاجة إلى بناء المؤسسات، وثانيهما: الإلحاح المتواصل على الاعتماد على دور السوق وعلى أهمية تقليص دور الدولة. فكيف يطلب من الدول النامية الاعتماد كلياً أو حتى بصفة أساسية على السوق، في الوقت الذي تعاني فيه هذه الأسواق الضعف والهزال، و حتى الغياب سواء لأسباب متعلقة بها أم لأسباب مرتبطة بالوسط المؤسسي الذي تعمل فيه. وهذا التساؤل يجر وراءه تساؤلاً آخر: أليست عملية بناء الأسواق وتطورها ونضجها وكذلك عملية بناء المؤسسات القانونية والسياسية والاجتماعية التي تشكل البيئة التي تعمل فيها الأسواق هي في الواقع جزء لا يتجزأ من عملية التنمية التي لن تحقق في يوم وليلة، بل إنها سوف تستغرق بضعة عقود على أقل تقدير. ومن ثم فإن المطالبة ببناء الأسواق وبناء المؤسسات الخادمة للأسواق هي في واقع الأمر مطالبة بالتنمية. إذن فإننا نواجه هنا حلقة فكرية مفرغة أو منطق دائري (Tautology): لكي تحصل على التنمية عليك أولاً ببناء الأسواق وبناء المؤسسات، ولكي تبنى الأسواق وتبنى المؤسسات يفترض أن تكون قد حققت التنمية أولاً.

وهذا المنطق الدائري غير بعيد عن المنطق الدائري الذي أشارت إليه ورقة د. عاطف. فهناك افتراض أو عقيدة أساسية بأن كل شيء يمكن أن يعمل كسوق، وأن كل سوق إذا ما ترك حراً قادر على العمل بنجاح. وإذا لوحظ قصور ما في الأداء الاقتصادي، فإن الحجة الجاهزة

تعقيـــب

إبراهيم العيسوي

لا أخفي عليكم أن مهمتي في التعليق على ورقة الزميل د. عاطف قبرصي عسـيرة للغايـة. فالورقة واضحة الفكر ومركزة العبارة، وفضلاً عن ذلك، وهو الأهم، فإنها تقول كلاماً لم أكن لأجـد خيراً منه إذا كنت قد وضعت في مكان د. عاطف على المنصة. ولذا فإنني لا أملك بعد أن أحييـه على هذه الورقة الممتازة سوى أن أقدم بعض الهوامش على ورقته (على طريقة الشرح على المتون المعروفة في تراثنا العربي)، وذلك تعزيزاً لما قدمه من حجج سواء بتـأملات فكريـة أم بـدروس مستمدة من خبرات تنموية لم تتعرض لها الورقة، ألا وهي الخبرات التنموية العربية، لا سيما الخبرة المصرية.

والواقع أنه بالرغم من كثرة ما كتب وما قيل عن دور الدولة في الاقتصاد أو في التنمية، فإن ورقة د. عاطف تظل ذات قيمة كبيرة في هذا الوقت بالذات، أي في أعقاب الأزمة الآسـيوية وفـي بدايات موجة الركود العالمي التي جاءت أحداث ١١ سبتمبر ٢٠٠١ لتزيد من حدتها. ذلك أن الورقة تحشد مجموعة كبيرة من الحجج النظرية والإنسانية العملية المستمدة من التـاريخ القديـم والتـاريخ المعاصر التي تكشف تهافت سياسات الليبرالية الاقتصادية الجديدة من جهة، والتي تؤكد على أهميـة تنشيط دور الدولة الاقتصادي والتنموي بل وزيادته من جهة أخرى .. وهي حجج جديرة بالاسـتعادة بين الحين والأخر، حيث ربما يؤدي تجدد الأحداث إلى النظر إلى هذه الحجج بعين مختلفـة ومـن زوايا تزيد من فرصها في القبول.

كما أن التذكير بالحجج المبرزة لأوجه النقص في عمل الأسواق، وعدم قدرتها على تحقيـق الأوضاع المثالية التي تتحدث عنها كتب الاقتصاد النيوكلاسيكية، وحشد هذه الحجج مجتمعـة، أمـر مفيد للغاية من زاوية أخرى. ذلك أن بعض هذه الحجج كثيراً ما يسقط من الذاكرة، لا لشيء سـوى لأنه بسيط، وبديهي. ومن ثم فمن المهم التذكير به من حين لآخر.

والواقع أن الكثير مما قدم حديثاً على أنه نظريات جديدة حول جوانب القصـور فـي عمـل الأسواق لا يخرج عن كونه أمور بسيطة وبدائية يمكن ملاحظتها بسهولة من خلال مقارنة منصفـة بين سلوك الأسواق من النظرية وبين سلوكها في الواقع، ولكنها اكتست ثياباً جديدة، وصيغـت فـي عبارات مستعارة غالباً من العلوم الرياضية والفلسفية. ولا بأس في ذلـك فربمـا تكتسـب بعـض المقولات البسيطة حجية أقوى في نظر البعض عندما تكتسـي هذه الثيـاب الجديدة. ويصدق ذلـك على مقولات مثل نقص المعلومات (Imperfect Information)، ومثـل عـدم تساوى معلومـات كـل مـن البائع والمشتري (Asymmetric Information)، ومثل كون البشر ليسوا مجـرد آلات حاسـبة

الحواشـــي

(١) A. Alesina and D. Rodrick, Distributive Politics and Economic Growth. Quarterly Journal of Economics (May 1994), pp. 465-490.

(٢) D. Rodrick. The Paradoxes of the Successful State, European Economic Review, Vol. 41 (1997), pp. 411-442.

(٣) Avinash K. Dixit, The Making of Economic Policy: A Transaction-Cost Politics Perspective, Munich Lectures in Economics (Cambridge, MA: MIT Press, 1996), pp. 2-3.

(٤) D. Rodrick, 1997. Ibid., p. 414.

(٥) A. Dixit, 1996. Ibid., p. 107.

(٦) S. J. Grossman and J. Stiglitz, Information and Competitive Price Systems, American Economic Review, Vol. 66 (March – May 1976), pp. 246-253.

(٧) B. Holmstrom, Differential Information and the Market: A Comment, paper presented at: Frontiers of Economics (Conference), edited by Kenneth J. Arrow and Seppo Honkapohja (Oxford, UK; New York: B. Blackwell, 1985), pp. 200-212.

(٨) K. Arrow, Rationality of Self and Others in an Economic System, paper presented at: Rational Choice: The Contrast between Economics and Psychology (conference), edited by Robin M. Hogarth and Melvin W. Reder (Chicago, IL: University of Chicago Press, 1987), p. 208.

(٩) Richard R. Nelson, Assessing Private Enterprise: An Exegesis of Tangled Doctrine, Bell Journal of Economics (Spring 1981), pp. 93-111.

(١٠) T. Groves, Efficient Collective Choice When Compensation is Possible, Review of Economic Studies (April 1979), pp. 227-241.

(١١) Robert Kuttner, The Limits of Markets, Prospect, Vol. 8 (April 1997), p. 1.

(١٢) Friedrich List, Système naturel d'économie politique ([s. l.: s. n.], 1837).

(١٣) J. Stiglitz, Some Lessons from the East Asian Miracle, World Bank Research Observer, Vol. 11, No. 2 (August 1996), pp. 151-174.

(١٤) A. Singh, Savings, Investment and the Corporation in the East Asian Miracle, (1996), p. 112.

(١٥) Stiglitz, Ibid., pp. 153-156.

(١٦) Rodrick, The Paradoxes of the Successful State, p. 424.

(١٧) Stiglitz, Ibid., p. 160.

(١٨) المصدر نفسه، ص ١٦٤.

(١٩) المصدر نفسه، ص ١٦٩.

خلاصات عامة

١- إن جوهر اجتماع واشنطن يدعو بقوة إلى تقليص دور الدولة في الاقتصاد. وقد أشاع ذلك مناخاً تشاؤمياً حول ما يمكن أن تنجزه الدولة في الاقتصاد.

٢- إذا تركت قوى السوق وشأنها، فإنها تقود إلى مستويات استثمار أدنى، وإلى حالات الذعر والكساد.. والتاريخ حافل بأمثلة على النتائج الأقل من المثلية التي يولدها الاعتماد الكلي على الأسواق.. إن تدخل الدولة غالباً ما يكون ضرورياً لإنقاذ السوق من تجاوزاته!

٣- كي تنتقل الأمة من الزراعة إلى الصناعات الصغيرة ثم إلى الصناعات الكبيرة فلا بد أنها تحتاج إلى خطة وإلى ضغط وإلى ممارسة القوة المركزية.

٤- في تجربة بلدان جنوب شرقي آسيا الاقتصادية (١٩٦٠-١٩٩٦) تولت الدولة دوراً مهماً في قيادة التنمية وتوجيهها، وتحويل تلك المنطقة المتخلفة أساساً إلى حدث اقتصادي ذي نجاح كبير. إن غياب الأسواق في الأقطار النامية يعني بالضرورة أن الأسعار لا تفشل في كشف واقع شح الموارد والمنتجات فحسب، بل إنها تفشل أيضاً في أداء دورها التنسيقي. وهذا يعني أن الدولة ينبغي أن تتولى هذا الدور.

٥- إن تدخل الدولة المدروس من خلال تطوير السياسات الصناعية وتشجيع التعاون وإدارة المنافسة وفي الإنماء المنصف وغيرها أدى إلى نجاح أقطار شرقي آسيا في الستينيات.

٦- إن التحدي العربي الحقيقي هو إعادة اختراع دور جديد للدولة، وليس انسحابها من المجال الاجتماعي الاقتصادي!