المكتب التنفيذي

تطوير السياسات الاجتماعية القطاعية
في ظل العولمة

مقاربة اجتماعية
لوزارات الشؤون والتنمية الاجتماعية
في دول مجلس التعاون

الدكتور أحمد عبدالله زايد
أستاذ علم الاجتماع بجامعة القاهرة

الأستاذ خلف أحمد خلف
مستشار في القضايا الاجتماعية

حقوق الطبع محفـــــوظة
يجوز الاقتباس من مادة الكتاب بشرط الإشارة إلى المصدر

الطبعة الأولى
٢٠٠٦م

إن الآراء الواردة في هذا الكتاب تعبر عن رأي الكاتب أو الجهة ولا تعبر بالضرورة عن رأي المكتب التنفيذي

المكتب التنفيذي
ص. ب ٢٦٣٠٣ المنامة – مملكة البحرين – هاتف ١٧٥٣٠٢٠٢ – فاكس - ١٧٥٣٠٧٥٣
البريد الإلكتروني glcl@batelco.com.bh
العنوان على شبكة الانترنت www.gcclsa.org

سلسلة الدراسات الاجتماعية والعمالية

سلسلة علمية متخصصة
تعنى بنشر البحوث والدراسات الاجتماعية والعمالية

تصدر عن
المكتب التنفيذي
لمجلس وزراء العمل والشؤون الاجتماعية
بدول مجلس التعاون لدول الخليج العربية

الإشراف العام
عثمان بن عبدالله التويجري

هيئة التحرير والإعداد
محمود حافظ
جمال السلمان
عبدالله جناحي
أحمد العجمي

العدد (الخامس والأربعون) شوال ١٤٢٧هـ الموافق نوفمبر ٢٠٠٦م

المحتويات

تقديم المدير العام	٧ – ٨
الفصل الأول – نحو سياسة اجتماعية جديدة	٩ – ٣٧
الفصل الثاني - نماذج من التجارب الناجحة في مجال السياسة الاجتماعية	٣٩ - ٧٦
الفصل الثالث– سياسات السكان والقوى العاملة	٧٧ -١٠٣
الفصل الرابع - السياسات الاجتماعية في مجال الأسرة والمرأة والطفولة	١٠٥ -١٥٠
الفصل الخامس– السياسات الاجتماعية المرتبطة بالفئات المحتاجة للرعاية	١٥١ -٢٢٤
الفصل السادس– المجتمع المدني فاعل أساسي في السياسة الاجتماعية	٢٢٥ -٢٤٦
الفصل السابع – نحو إطار عام لتطوير السياسة الاجتماعية في الدول الأعضاء	٢٤٧ -٢٨٣

تقديم المدير العام

إن التغيرات والتحولات المستمرة التي يشهدها العالم بوتيرة متسارعة، وتعيشها أيضاً مجتمعات دول مجلس التعاون، تحت سقف العولمة وشروطها، في كافة الميادين، وما يترشح منها من تبدل للقيم، وللمفاهيم، ومن إعادة صياغة للتحديات، وللأهداف، والأولويات، ضمن سياقات ومتطلبات الواقع الوطني والإقليمي والمحيط العالمي، هي التي جعلت دول مجلس التعاون، وهي تتبنى خيار التنمية المستدامة، في أشد الحاجة إلى المراجعة النقدية والتقويمية لكل ما تتبناه وتنتهجه من سياسات اجتماعية، وبرامج وآليات تنفيذها، كي تتمكن من صياغة سياسات اجتماعية جديدة ضمن الرؤى والتوجهات الاجتماعية الجديدة القائمة على خيار المشاركة والشراكة في التنمية.

وفي ظل هذا السياق، واستجابة لهذه الغاية التي ترجمتها اهتمامات وقرارات مجلس وزراء العمل والشؤون الاجتماعية بدول مجلس التعاون، ومن الحاجة إلى ضرورة إعادة صياغة السياسة الاجتماعية القطاعية، قام المكتب التنفيذي بإعداد هذه الدراسة، بالتعاون مع الدكتور أحمد عبدالله زايد، أستاذ علم الاجتماع بجامعة القاهرة، وبالاعتماد على ما وفرته الدول الأعضاء من مصادر ومعلومات وبيانات وتقارير وإصدارات بهذا الشأن، وعلى ما أبدته لجنة فنية من المختصين والمعنيين بالدول الأعضاء بشأنها، من ملاحظات وتعديلات وإضافات، والتي قام الأستاذ خلف أحمد خلف بتضمينها الصياغة النهائية للدراسة، ومقاربتها اجتماعياً بواقع دول المجلس، بصفته خبيراً اجتماعياً ذو خبرة ومعايشة طويلة، مندمجة في تفاصيل القضايا والمشكلات المتصلة بالسياسات الاجتماعية القطاعية ذات العلاقة بوزارات التنمية والشؤون الاجتماعية بدول المجلس.

وتقدم هذه الدراسة في فصولها الستة تحليلاً لمفهوم السياسة الاجتماعية وضرورة إعادة تعريفها وتعريف مبادئها وأهدافها في عصر العولمة، كما تعرض وتحلل بعض التجارب العربية والإسلامية والعالمية الناجحة في هذا المجال، بالإضافة إلى تناول تقييم وتحليل للسياسة الاجتماعية القطاعية بمبادئها المعتمدة على اختصاصات وزارات التنمية والشؤون الاجتماعية والتي تغطي قضايا الأسرة والمرأة والطفولة، ورعاية المعاقين وكبار السن والأيتام والأحداث الجانحين والأطفال مجهولي الهوية، وكذلك أدوار ومهمات المجتمع المدني، لتنتهي في فصلها السابع بإطار عام مشترك لتطوير السياسات الاجتماعية بدول مجلس التعاون، يؤكد على ضرورة حضور أطراف الشراكة الاجتماعية، وهي: الدولة، والقطاع الخاص، والمجتمع المدني، وباعتماد آلية لامركزية، والاتفاق على مجموعة من المبادئ مثل: مبدأ القيم الإنسانية، ومبدأ الاستدامة، ومبدأ الاستقلالية، مبدأ التوافق، مبدأ التكيف والمراعاة، ومبدأ المرونة.

يطيب للمكتب التنفيذي أن يقدم شكره الجزيل إلى الخبيرين المكلفين على ما بذلاه من جهد علمي متميز، وكذلك للدول الأعضاء على ما أبدته من تعاون واهتمام كبيرين، كان له الأثر الواضح في إنجاز هذه الدراسة، لتكون بذلك مرجعاً علمياً غير مسبوق في هذا الخصوص، للاسترشاد به في وضع السياسات الاجتماعية الجديدة بالدول الأعضاء، وإضافة مهمة للمكتبة العربية في هذا الحقل .

والله ولي التوفيق،،،

عثمان بن عبدالله التويجري

الفصل الأول

نحو سياسة اجتماعية جديدة

المحتويات

مقدمـــة..... ١٣ - ١٣

أولاً – قرن جديد وتحديات جديدة ..... ١٣ – ٢١

ثانياً – تعريف السياسات الاجتماعية وأهدافها.. ٢١ – ٢٧

ثالثاً – مداخل تخطـيط وتنفيـــذ السياسـات الاجتماعية ..... ٢٧ -٣٣

١ - مدخل سد الحاجات الأساسية ..... ٢٨ - ٢٨
٢ - مدخل دولة الرفاهية ..... ٢٩ – ٣٠
٣ - السياسة الاجتماعية وعمليات التحديث ٣٠ – ٣٣

أ - التخطيط المركزي ٣١
ب - الاتجاه نحو اللامركزية ٣٢

٤ - المجتمع المدني ..... ٣٣ - ٣٣

رابعاً – نحو فهم جديد للسياسة الاجتماعية .... ٣٣ – ٣٧

مراجع وهوامش الفصل الأول ..... ٣٧ - ٣٧

الفصل الأول
نحو سياسة اجتماعية جديدة

مقدمة:

يهدف هذا الفصل التمهيدى إلى إلقاء الضوء على مفهوم السياسة الاجتماعية، والنظر في التحديات الجديدة التي تستدعي إعادة النظر في السياسات الاجتماعية التقليدية والبحث عن أسس لسياسات اجتماعية جديدة. ويبدأ الفصل بالتعرف على هذه التحديات التي نبعت في معظمها من ظروف العالم الجديد الذي نعيش فيه والذي تأخذ العولمة بلبابه، وتسيطر على ميادينه الاقتصادية والسياسية والثقافية والعسكرية. ثم ننتقل بعد ذلك إلى بحث مفهوم السياسة الاجتماعية، مع الإشارة إلى أهم المضامين التي تشتمل عليها من الناحية النظرية. وأخيراً نتعرف على مداخل تخطيط وتنفيذ السياسة الاجتماعية، ثم نطرح بعض القضايا التي تفتح الأفق في المستقبل نحو صياغة سياسة اجتماعية جديدة تتلاءم وتحديات العولمة والتغيرات التي تفرضها.

أولاً - قرن جديد وتحديات جديدة:

بدأ القرن الواحد والعشرون، والعالم يتحول إلى قرية صغيرة تسيطر عليها الشركات متعددة الجنسية، وتحكمها نظم واحدة للتجارة والاستهلاك، وتتعدد فيها الثقافات والأعراف، وتتعارض فيها الحضارات وتتنافس، في عالم ذي فضاءات مفتوحة لا يمكن لأحد فيه أن يلجم زمام أحد إلا بقدر كبير من التدبر واستخدام القوة

السافرة. وفي عصر العولمة هذا تتكاتف المشكلات والتحديات ويبدأ العالم في مواجهة عصر الثورة الصناعية الثالثة التي هي ثورة المعرفة وتكنولوجيا المعلومات، وتأخذ معاناة الإنسان فيه صوراً جديدة من الضغوط والمشقة لم يكن يعرفها منذ عشرين سنة.

فهذا العالم الجديد يتسم بتغيرات كبيرة وسريعة. فبعد تغير وجه العالم بسرعة لم يسبق أن شهدها من قبل، ظهرت أنساق جديدة من القيم تتسم بالميل إلى الفردية والاستهلاكية، ومالت الأنساق الكبرى التي كانت تلتئم وتتكاتف من أجل بناء الدولة الوطنية إلى التفكك، ومن ثم مالت الثقافات إلى التفكك والتشظي بحيث يبدو العالم وكأنه يتكامل عند القمة (على المستوى الاقتصادى) ويتفكك عند القاع (على المستوى الثقافى). وكل هذه تغيرات جعلت الباحثين يسمون عالم اليوم بأنه عالم "عدم اليقين" (١).

ولقد أدت هذه التغيرات إلى أن يتجه العالم نحو تحديد التحديات التي تواجهه على إثر هذه الظروف وأن يعمل على مواجهتها على أسس علمية جديدة. وربما يكون هذا الظرف هو الذي دفع منظمة اليونسكو إلى أن تتدارس الأمر، وأن تصدر على إثر ذلك الوثيقة التي عرفت بمفاتيح القرن الواحد والعشرين والتي تحدثت عن مستقبل الجنس البشرى، وصعوبة السيطرة على الطبيعة والكون وحددت عدداً من التحديات التي تواجه البشرية في القرن الواحد والعشرين ومنها (٢) :

أ- الانفجار السكاني في العالم والذي سيصل إلى (٨) مليار نسمة في العام ٢٠٢٥م، وتزايد مشكلات الهجرة السكانية بين الدول، وشيخوخة السكان على إثر التقدم الصحي وطول العمر.

ب - التكنولوجيا الحيوية التي تحمل آمالاً كما تثير توجساً للجنس البشرى، حيث تفتح التكنولوجيا الحيوية آفاقاً أمام العالم في المجال الطبي والزراعي والحيوي، ولكنها تحمل الكثير من المخاطر وتطرح أسئلة كثيرة حول الإنسان وكرامته وأخلاقياته.

ج - العلم ومواجهة الأمراض، حيث تنتشر أنواع جديدة من الأمراض على إثر التغيرات في البيئة والتحضر، وتزايد الفقر، وزيادة التحركات السكانية بين الدول، الأمر الذي يضع العلم في تحدٍ حقيقي لوضع نظام لمقاومة هذه الأمراض والسيطرة عليها.

د - التلوث الكيميائي، والذي يمثل تهديداً جديداً للبيئة وصحة الإنسان، حيث يهدد طبقة الأوزون، ويهدد صحة الإنسان ويخلق مشكلات صحية جديدة.

ه - مشكلات المياه الناشئة عن سوء استخدام الموارد المائية.

و - مشكلات الغذاء الناشئة عن عدم التوازن بين الموارد والحاجات.

ز - مشكلات الطاقة الناتجة عن نقص موارد الطاقة وعدم القدرة على تنمية موارد جديدة للطاقة.

ح- المشكلات الثقافية المرتبطة بتعارض الحضارات والهيمنة الثقافية، ومستقبل التراث الحضاري، ومستقبل اللغات والفنون، ومشكلات الهوية.

وفي ضوء ذلك طالبت وثيقة اليونسكو بضرورة صياغة عقد اجتماعي جديد يواجه مشكلات العولمة، ويقوم على تطوير مفهومات جديدة للديموقراطية خاصة في التعليم، ويضع شروطاً لحقوق الإنسان، والمرأة، والطفولة والعمل، وإلى ضرورة صياغة عقد أخلاقي جديد يضع أسساً جديدة للتنمية الاجتماعية للقضاء على الفقر وتجسير الفجوة بين الطبقات الاجتماعية وتحقيق التنمية المستدامة في ظروف من السلام والوئام بين الشعوب.

وفي ضوء هذه الوثيقة العامة أصدرت اليونسكو بالتعاون مع برنامج الأمم المتحدة الإنمائي وثائق إقليمية تحدد أهداف الألفية الثالثة بالنسبة لكل مجموعة من الدول على حدة. وقد صدرت الوثيقة العربية بعنوان الأهداف التنموية للألفية في البلدان العربية[٣]، وحددت هذه الوثيقة ثمانية أهداف للألفية في الوطن العربي هي: القضاء على الفقر والجوع، وتحقيق التعليم الابتدائى الشامل، وتقرير المساواة بين الجنسين وتمكين المرأة، وخفض نسبة وفيات الأطفال وتحسين الصحة الإنجابية للأمهات، ومكافحة الأمراض وعلى رأسها مرض نقص المناعة المكتسبة، وضمان الاستدامة البيئية، وتطوير شراكة عالمية للتنمية.

ولا شك أن هذه الأهداف تختلف من بلد إلى آخر، إلا أن ثمة فروقاً بين مجموعات الدول العربية المختلفة. وتكاد تكون منطقة الخليج

العربي نموذجاً للمناطق الإقليمية داخل الوطن العربي التي تتميز بقدر كبير من التجانس في البناء الاجتماعي والظروف الاقتصادية والثقافية إضافة إلى الأهداف التنموية الثمانية للألفية. وهو ما استطاعت غالبية دول مجلس التعاون أن تحققه وعلى نحو يمكن قياسه كمياً عبر الاحصاءات والبيانات والتقارير المعتمدة في هذا الخصوص. ومن ثم فإن مشكلاتها تكاد تكون مشكلات متشابهة، وهي مشكلات نوعية قد لا ينسحب بعضها بالضرورة على المجتمعات العربية الأخرى. فالتحدى الخاص بالفقر مثلاً قد لا يطاول مجموع هذه الدول باستثناء اليمن بالشكل المتعارف عليه، ولكنه يعتبر من التحديات الكبرى في بلدان كالسودان أو مصر.

إن التحدي الخاص بخفض الفقر قد أنجزته غالبية دول المنطقة إلى حد كبير، وأنه من غير الواضح تماماً نسبة ما تم إنجازه في كل من الإمارات والبحرين وعمان، نظراً لعدم توفر البيانات المتصلة بذلك، إلا أن الدلائل تشير على نحو عام بأن هذه الدول قد قطعت شوطاً كبيراً في هذا المجال، وان سلطنة عمان لديها استراتيجيات تتقدم فيها على نحو مطرد فيما يتعلق بخفض الفقر المادي، بينما تتقدم المملكة العربية السعودية بقفزات هامة نحو تحقيق هذه الغاية، وهي على المسار المطلوب، خاصة بعد المبادرة التي أعلنها خادم الحرمين الشريفين الملك عبدالله بن عبدالعزيز، لمكافحة الفقر في المملكة ابتداء من مطلع عام ٢٠٠٣م، أما دولة الكويت فإنها تتقدم بقفزات هامة نحو تحقيق هذه الغاية، الأمر الذي يعنى أن في مقدور دول المنطقة إنجاز هذا الهدف والغايات ذات الصلة به، والارتقاء بالرفاه الإنساني إلى مستويات نوعية في الأجل المحدد.

وبناء على ذلك فقد حاولنا أن نحدد التحديات الخاصة بالمنطقة في ضوء الدراسات التي أجريت على دول مجلس التعاون على النحو التالي:

أ- لعل أهم التحديات هو التحدي الرئيسي المتصل بالتركيبة السكانية لدول الخليج العربية والذي يكمن في التنوع الإثني للسكان على إثر تزايد حجم العمالة الأجنبية المضطرد من دول آسيا على وجه الخصوص والتي وصلت في أحد البلدان إلى أكثر من ٨٠% من مجموع السكان(٤).

ب- ويفرض ذلك تحديات فيما يتصل بالهوية الثقافية لبلدان مجلس التعاون، كما يفرض تحديات على الشخصية العربية الخليجية. وتعد مشكلة الهوية الثقافية من أكبر المشاكل إلحاحاً في مجتمعات الخليج العربية، نظراً لتعدد الثقافات واللغات الذي يهدد الثقافة واللغة العربية.

ج- وارتباطاً بالتحدي الذي يفرضه واقع العمالة الأجنبية ووجود جماعات إثنية من مجتمعات أخرى، يظهر التحدي الخاص بالعمل و العمالة الأجنبية في المنطقة. ففي ضوء الأجندة المعاصرة للعولمة فإن العمالة الوافدة في مجال القطاع الخاص أو القطاع العام يمكن أن يحدث لها تنظيم على نحو أو آخر، كما يمكن أن تتزايد عزلتها فتشكل أقليات منعزلة داخل المجتمع وفي الحالتين فإن الأمر يتطلب سياسات خاصة للتعامل مع قضية العمل في دول مجلس التعاون.

د - ومن التحديات الهامة التي ترتبط بالرفاهية الاقتصادية في مجتمعات الخليج العربية، مشكلة الإفراط الاستهلاكي وسيطرة النزعة الاستهلاكية من جهة، وفي المقابل تبرز مشكلة الفقر بمفهومه المباشر المتمثل في انخفاض الدخل عن تلبية الاحتياجات الأساسية وكذلك بمفهومه الواسع القائم على تدني إمكانية الوصول إلى رأس المال (المادي والبشري) لتوسيع الخيارات أمام الفرد كما أمام الجماعات (٥) .

ه - وتمثل مشكلة المرأة أحد أهم التحديات في المنطقة، حيث ما يزال مستوى مشاركة المرأة في الحياة العامة منخفضاً، هذا بجانب خضوع المرأة للثقافة التقليدية التي تحد كثيراً من تفاعلها في الحياة العامة.

و - وتؤدي الظروف المعيشية في المجتمعات الخليجية بالأسرة إلى مزيد من الاستقلالية والفردية، خاصة في ظل الاعتماد على عدد كبير من الخدم وعمال المنازل، فضلاً عما تشير إليه الإحصاءات من زيادة في معدلات الطلاق، إضافة إلى ما تواجهه الأسرة من تفكك وضعف في رعاية أبنائها، مما يزيد من بروز وتفاقم العديد من المشاكل والأمراض الاجتماعية.

ز - ويمكن الإشارة أيضاً إلى ما يمكن أن نطلق عليه التحدي الحضري المتمثل في تضخم المدن وزيادة معدلات النمو السكاني فيها، الأمر الذي قد يؤدي إلى ضعف في تلبية الاحتياجات الإسكانية المتعاظمة وفق مشروعات مدروسة ومخطط لها، إضافة إلى ما ينجم عن ذلك من تدهور في

الخدمات والمرافق العامة التي تقدم إلى السكان ونمو الأحياء العشوائية في المدن والتي قد تتحول بالتدريج إلى بؤر للجريمة وصور مختلفة من الانحرافات السلوكية.

ح- وتتصدر كل هذه التحديات مشكلة التطرف التي بدأت في البروز مؤخراً كنتيجة للانغلاق على الذات وعدم القدرة على التعامل السليم مع مستجدات العولمة وما تقتضيه من ضرورة الانفتاح على الغير المختلف في الدين والتوجهات، وهو تطرف يخالف الموقف المبدئي للإسلام الذي طالما نادى وانطلق من الإقرار بالتعايش مع الآخرين والقبول بالتعددية في المجتمع الواحد كما تؤكده شواهد التاريخ وتعززه آيات الذكر الحكيم.

ط- كما ويضاف إلى ما سبق ذكره، جملة من المشكلات العامة كضعف مستوى التعليم وعدم مجاراته لمتطلبات سوق العمل، والفساد الإداري والتلوث البيئي، إلى جانب الإشكاليات التي قد تصاحب التحول الديموقراطي وتكوين المجتمع المدني المستقل الذي يستهدف تنظيم مشاركة الأفراد في الحياة الاجتماعية.

وإذا كان العالم كله يتجه اليوم نحو وضع سياسات اجتماعية جديدة تلبي استحقاقات العولمة، فإنه من الأولى، وفي ضوء ما سبق عرضه من تحديات، أن تبادر مجتمعات دول مجلس التعاون وبحكم ما تمتلك من الإمكانات الاقتصادية - أن تعيد رسم سياساتها الاجتماعية، فعصر العولمة والتحديات التي يفرضها يضع أمام حكومات العالم قاطبة تحدياً يتصل بإعادة النظر في المفاهيم التقليدية،

والعمل بروح جدية مفتوحة الأفق على المستقبل تقوم على عقلية مستنيرة تستند على الدرس والبحث من أجل صياغة سياسات اجتماعية تستجيب لمتطلبات وشروط الظروف المتغيرة.

ثانياً - تعريف السياسة الاجتماعية وأهدافها:

يستخدم مفهوم السياسة الاجتماعية بثلاثة معاني:

أ - السياسيات التي تستخدمها الحكومة من أجل تحقيق الرفاهية للشعب وحمايته اجتماعياً وثقافياً.

ب - الطرق التي تقدم بها خدمات الرفاهية الاجتماعية في مجتمع ما.

ج - الدراسة الأكاديمية للسياسات الاجتماعية.

ولتحقيق أهداف هذه الدراسة فإننا ننظر إلى السياسات الاجتماعية بالمعنى الأول والثاني، حيث تشير السياسات الاجتماعية إلى مجموعة البرامج التي تقدم لتحقيق أعلى درجة من الرفاهية الاجتماعية للأفراد والجماعات. والحقيقة أن تعريف السياسة الاجتماعية يختلف باختلاف المنحى النظري والأيديولوجي الذي ينطلق منه الباحث، وقد عبر أحد الكتاب في دراسة السياسة الاجتماعية عن هذه الحقيقة بالقول بأنه "لا يوجد اتفاق واضح بين الباحثين في السياسة الاجتماعية حول حدود هذه السياسات"[٦]، فإذا قلنا بأن السياسات الاجتماعية هي تلك الأفعال والأنشطة التي تهدف إلى الارتفاع برفاه الإنسان، فإن هذه الأنشطة قد تضيق أو تتسع وفقاً

لطبيعة النظام الاجتماعي السائد ووفقاً لأهداف هذا النظام وطبيعة الموارد التي يمتلكها.

وفي ضوء ذلك يميل الإجماع العالمي والعملي في هذا الشأن إلى تعريف السياسة الاجتماعية على أنها تشتمل على كل الأنشطة المتعلقة بالحقل الاجتماعي. وهذا هو التعريف الذي تبنته الورقة الخضراء التي رسمت اختيارات السياسة الاجتماعية للاتحاد الأوروبي عام ١٩٩٣م(٧). وينطلق هذا التعريف من التعريفات الاقتصادية الكلاسيكية للسياسة الاجتماعية والتي كانت تركز على أن السياسة الاجتماعية هي مجموعة الأنشطة والخطط الرامية إلى سد الاحتياجات الاجتماعية التي لا يمكن أن يسدها نظام السوق. وهذا هو الفهم الكلاسيكي الذي أكد عليه مارشال Marshal والذي نص على أن السياسة الاجتماعية هي "استخدام القوة السياسية لرسم وتنفيذ عمليات في النظام الاقتصادي لتحقيق نتائج لا يمكن أن يفي بها النظام الاقتصادي من تلقاء ذاته"، ويحتوي هذا التعريف على عدد من العناصر الهامة في تعريف السياسة الاجتماعية وهى:

أ- إن الدولة متمثلة في الحكومة تلعب الدور الرئيسي في رسم وتخطيط وتنفيذ السياسات الاجتماعية.

ب- إن السياسة الاجتماعية تهدف إلى معالجة الخلل في نظام السوق (النظام الاقتصادى) الذي يمكن أن يحرم جماعات معينة من بعض المنافع، أو الذي يمكن أن تترتب عليه صور من اللامساواة الاجتماعية التي تواجهها السياسات الاجتماعية.

ج- إن السياسات الاجتماعية، على الرغم من أنها تتعلق بالمجال الاجتماعي، إلا أن تخطيطها وتنفيذها لا يتم بعيداً عن الجانب الاقتصادي فذلك الأخير هو الذي يحدد لها الموارد، وهو الذي يوفر لها البنية المؤسسية التي تنفذ من خلالها.

وفي ضوء ذلك تتحدد أهداف السياسات الاجتماعية التي يمكن أن تتلخص فيما يلي:

أ- إعادة توزيع الثروة، وذلك بتحقيق قدر من العدالة الاجتماعية في تقديم الخدمات وفي توزيع الموارد.

ب- الحفاظ على حد أدنى من الدخل ومستوى المعيشة، بحيث لا يتردى المجتمع إلى حالة من الفقر، وتقليل الفروق بين الطبقات الاجتماعية وتتجه السياسات الاجتماعية نحو الفئات الأشد حرماناً ونحو الفئات التي تعيش ظروفاً خاصة، كالمسنين والعاجزين عن العمل والأرامل والمطلقات وغيرهم من الفئات الخاصة.

ج- مساعدة الفئات المحرومة والمناطق الأقل حظاً، وهذا تأكيد للهدف السابق. فالسياسات الاجتماعية تركز على نحو خاص على ألا تتحول فئة من الفئات أو منطقة من المناطق إلى الحرمان المطلق.مما يستوجب معه أن تولي السياسات الاجتماعية عناية خاصة نحو تنمية الريف ومساعدة فقراء المدينة، ودعم الأسر التي تعول عدداً كبيراً من الأطفال،

والاهتمام بمشكلات المجتمعات الصناعية، ومشكلات الشباب العاطلين ومشكلات المتقاعدين وغيرهم من الفئات.

د - إنشاء شبكة للأمن الاجتماعي من خلال أنشطة الجمعيات الأهلية والمؤسسات الخيرية والخدمات الحكومية بحيث تتكاتف كل الجهود من أجل تحقيق قدر من الأمن الاجتماعي.

ه - الحكم الصالح، فالسياسات الاجتماعية لا تتدمج ولا تؤدي ثمارها المرجوة إلا في إطار حكم صالح على المستوى القومي والمحلي، وفي كل مجالات الحياة الاقتصادية والسياسية ولا يتحقق الحكم الصالح إلا بتعاون خلاق بين جميع الأطراف الفاعلين في الحياة الاقتصادية والسياسية والاجتماعية.

و - التخفيف من حدة المشكلات الاجتماعية خاصة مشكلات الفقر والبطالة والتطرف.

والمتأمل لهذه الأهداف التي تسعى السياسة الاجتماعية إلى تحقيقها يجد أنها تزيل بعض الأوهام والتصورات الخاطئة عن ماذا تعني السياسة الاجتماعية. فالسياسة الاجتماعية هنا ليست مجرد سياسات للفقراء فقط، بل تتجه إلى كل أفراد المجتمع. حقيقة أنها تركز على الفقراء مثلما تركز على كل الفئات الأكثر حرماناً، ولكنها في التحليل الأخير تعد سياسات اجتماعية للمجتمع ككل.

كما أن السياسات الاجتماعية ليست من مهام الدولة فحسب بل هي سياسات يتخذها فاعلون متعددون في إطار من التوافق والشراكة بينهم وفق قوانين وتشريعات البلد. صحيح أن الدولة هي الفاعل الرئيسي في هذه السياسات، ولكن المجتمع المدني والقطاع الخاص يلعبان أدواراً بارزة في تنفيذ جانب من السياسات الاجتماعية وهما شريكان أساسيان في عملية التنمية الاجتماعية وفي تنفيذ متطلبات السياسة الاجتماعية.

ويكشف التحليل السابق عن أن السياسة الاجتماعية تتجه إلى التعامل مع ما هو "اجتماعي" أي كل ما هو خارج نطاق الدولة (الجانب السياسي) وخارج نطاق عملية الإنتاج والسوق (الجانب الاقتصادي). ورغم انفصال هذه المجالات أو الحقول الثلاثة عن بعضها، إلا أن هذا الانفصال أو الاستقلال هو استقلال نظري لاعتبارات منهجية واجرائية. فالواقع العملي يكشف عن تداخل كبير بينها. بل أن فهماً متكاملاً للسياسات الاجتماعية لا يتم إلا إذا أخذنا في الاعتبار الحقل الاقتصادي والحقل السياسي، فالدولة هي التي ترسم السياسات الاجتماعية وتشرف على تنفيذها، ومراقبة جودتها، وضبط برامجها، والاقتصاد هو الذي يمول هذه السياسات ويوفر لها الموارد اللازمة تخطيطاً وتنفيذاً، وتصب هذه السياسات أخيراً في الحقل الاجتماعي: الحياة الاجتماعية للأفراد والجماعات، بحيث تسعى إلى تنمية قدراتهم والارتفاع بمستوى معيشتهم ونوعية حياتهم وتمكينهم من أن يكونوا مواطنين صالحين.

ولكن هذا التداخل بين حقول الحياة الاقتصادية والسياسية والاجتماعية يحتاج إلى تحديد نطاق ما هو اجتماعي لكي يتضح

بجلاء المجال أو النطاق الذي تنفذ فيه السياسات الاجتماعية. ويمكن أن نشير فيما يلي إلى الخصائص أو المحددات التي تحدد هذا المجال:

أ- فالمجال الاجتماعي يمكن النظر إليه على أنه كل ما يتعدى المجالين الاقتصادي والسياسي. ويعني ذلك أنه المجال الذي لا يخضع لعلاقات السوق ولا لعلاقات القوة؛ كالأسرة والروابط الاجتماعية الطوعية والمؤسسات الخدمية في مجال الصحة والإسكان والتعليم. فكل هذه المؤسسات لا علاقة لها بشكل مباشر بالسوق أو بالسياسة.

ب- والمجال الاجتماعي هو مجال يتصل بالعلاقات فهو لا يشتمل على الأفراد بوصفهم أفراداً ولكن بوصفهم أفراداً ينتمون إلى مجتمع هو أكبر من مجموعة أفراده. ومن ثم فإن المجال الاجتماعي يتكون من أفراد وجماعات يدخلون في علاقات دائمة أو مؤقتة، ويعملون على إنشاء شبكات تدعم وجودهم الاجتماعي.

ج- والمجال الاجتماعي هو المجال الذي تتجلى فيه المشكلات الاجتماعية، التي تمثل بعض صور الخلل التي تلحق بالعلاقات الاجتماعية، والتي تتجه السياسة الاجتماعية إلى حلها أو إلى التقليل منها مثل مشكلة الفقر والبطالة والتطرف والتفكك الأسرى والانحراف والعزلة الاجتماعية والتهميش الاجتماعي.

ولعل هذه السمات الثلاث لما هو اجتماعي هي التي تجعل تعريفات السياسة الاجتماعية تختلف؛ متأثرة أيضاً بالمدخل الأيديولوجي. فانطلاقاً من النظر إلى المجال الاجتماعي بوصفه مجموعة من المؤسسات تميل وجهة النظر الأولى إلى تعريف السياسة الاجتماعية بتحديد قطاعاتها المختلفة كالسكان والصحة والتعليم والعمل والأسرة مع التركيز على الدور المؤسسي الحكومي والمسئولية الحكومية في تنفيذها[٨]. بينما تميل وجهة النظر الثانية إلى اعتبار السياسة الاجتماعية خططاً ومشروعات وأنشطة لمواجهة الخلل في العلاقات الاجتماعية كصور عدم المساواة أو التهميش الاجتماعي لفئات معينة كالمرأة[٩]. أما وجهة النظر الثالثة، فتنطلق من اعتبار السياسة الاجتماعية تمثل شبكة أمان اجتماعي يمكن من خلالها تحقيق حد من السلام الاجتماعي والعيش في حد أدنى من الرفاه، وبحيث تتقلص المشكلات الاجتماعية إلى أدنى حد. وأياً كان المنطلق الذي تعرف فيه السياسات الاجتماعية، إلا أنها تهدف في النهاية إلى تحقيق الرفاه الاجتماعي وإلى رفع قدرات البشر ونوعية حياتهم.

ثالثاً - مداخل تخطيط وتنفيذ السياسات الاجتماعية:

تختلف مداخل تخطيط وتنفيذ السياسات الاجتماعية باختلاف الأيديولوجيا التي تحكم النظام السياسي والاقتصادي الذي تنطلق منه السياسة الاجتماعية. وتعكس الخبرات المختلفة للأنظمة السياسية في هذا المجال عن وجود عدد من المداخل لتخطيط وتنفيذ السياسيات الاجتماعية ونقدم هنا عرضاً لأهم المداخل التي تخطط وتنفذ من خلالها السياسة الاجتماعية.

١ - مدخل سد الحاجات الأساسية:

يظهر هذا المدخل في تخطيط وتنفيذ السياسات الاجتماعية في الدول الفقيرة التي يمكنها بالكاد أن تسد الحاجات الأساسية للسكان، ويقوم هذا المدخل على اعتبار أن حزمة السياسات الاجتماعية التي تقدمها الحكومة تعمل على إضفاء الشرعية السياسية على النظام القائم الذي يعمل على توفير الحاجات الأساسية للناس. إن المجتمع في هذا الظرف يعيش في الغالب في حالة من عدم الاستقرار، فينتشر فيه الفقر، والحرمان، والجريمة، وصور الإنحراف الأخرى[١٠]. ولذلك لا يكون أمام النظام السياسي إلا أن يقدم الخدمات الأساسية للناس لكي تعمل من ناحية على التخفيف من حدة عدم الاستقرار الاجتماعي ويحد من انتشار الظواهر الاجرامية، ويعمل من الناحية الأخرى على كسب مشاعر الجماهير وتأييدها ومن ثم يحقق الشرعية السياسية.

ويتم التخطيط والتنفيذ هنا من قبل الحكومة التي تتكفل بسد الحاجات الأساسية. وكثيراً ما تعتمد الحكومات التي تنتهج هذا النهج في تنفيذ برامجها الاجتماعية على المعونات الخارجية التي يقدمها البنك الدولي أو صندوق النقد الدولي أو بعض الهيئات، أو القروض من الدول الغنية. وتصبح السياسات الاجتماعية مرهونة بهذه المساعدات، ومن ثم فإنها تتعثر عندما تختل علاقات هذه الحكومات بالدول أو الجهات المانحة، أو عند حدوث أزمة سياسية. إن السياسة الاجتماعية هنا هي سياسة أشبه بسياسة "الغوث" أو "شبكة الأمان" التي تهدف بالأساس إلى الاستقرار السياسي والشرعية السياسية.

٢ - مدخل دولة الرفاهية:

تتأسس فكرة الرفاهية على فكرة الوفرة في المجتمعات الرأسمالية. ولقد تطور نموذج دولة الرفاهية في المجتمعات الغربية في أوروبا وأمريكا على أثر تطور منظومة المجتمع الرأسمالي الذي يقوم على الاقتصاد الحر وميكانيزمات السوق. فهذه الميكانيزمات لو تركت حرة لأدى ذلك إلى صورة من عدم العدالة الاجتماعية والتهميش الاجتماعي. ومن هنا جاءت فكرة دولة الرفاهية التي تؤسس سياسات اجتماعية لتحقيق مبدأ المساواة في الحصول على الخدمات الضرورية في مجال الإسكان والصحة والتعليم والتأمين، بحيث يحصل المواطنون جميعاً على حقوق متساوية في هذه الخدمات دون تمييز في الدين أو اللون أو الانتماء الطبقي.

وفي ضوء ذلك فإن المبدأ الذي تقوم عليه دولة الرفاهية ليس مبدأ سد الحاجات الأساسية وإنما هو مبدأ تحقيق الرفاه. حقيقة أن مفهوم دولة الرفاهية تطور في البداية من أجل مواجهة الفقر، والحد من الآثار السلبية لنظام السوق ، ولكن المفهوم تطور فيما بعد ليقوم على تحقيق مبدأ الرفاه الاجتماعي ومبدأ التضامن والمسئولية الجماعية. ومن هنا فإن الخدمات الاجتماعية تقدم إلى الناس جميعاً وليس إلى فئة منهم. وأن هناك تشريعات وإجراءات لمواجهة حاجات الفئات المحرومة من الفقراء والعاطلين أو الفئات الخاصة من كبار السن أو المتقاعدين، ولكن المبدأ المؤسسي العام لدولة الرفاهية هو مبدأ المساواة في حق الحصول على الخدمات الاجتماعية. ويعود ذلك بالنفع على المجتمع الرأسمالى، وعلى الرأسماليين؛ ذلك أن تحقيق مستوى أفضل من المعيشة للسكان بعامة وللعمال بخاصة يؤدي إلى زيادة معدلات الإنجاز والكفاءة[١١] .

وتقدم خدمات دولة الرفاهية من خلال خطط ترعاها وتنفذها الدولة من حصيلة الموارد الضريبية التي يدفعها الأفراد. وتقوم على فلسفة استقلال الدولة، فاستقلال الدولة في النظام الاقتصادي الرأسمالي لا يعني أنها ترفع يدها عن سلطتها السياسية في تحقيق التعليم الأفضل، وفي رفع المستوى الصحي، وفي إقامة شبكة تأمين اجتماعي. ويحدث ذلك بصرف النظر عن توجهات الحزب الحاكم، فكل حزب له توجهه الخاص في تقديم خدمات دولة الرفاهية، ولكن الجميع يلتزم بالمسئولية الجماعية لتقديم هذه الخدمات.

ذلك أن خدمات دولة الرفاهية تتأسس على مبادئ وليس على آراء أفراد. وتقوم هذه المبادئ على مجموعة من القيم الراسخة التي تحكم عمل النظم السياسية والاقتصادية في المجتمع الرأسمالي. وهي قيم تتصل بالعدالة والمساواة والتضامن والحق في الحصول على الحد الأدنى من الحياة والحرية والديموقراطية[١٢].

٣ - **السياسة الاجتماعية وعمليات التحديث:**

ارتبطت السياسة الاجتماعية في كثير من الدول النامية بعمليات التنمية والتحديث. ولقد خرجت معظم هذه الدول من الخبرة الاستعمارية وهي راغبة في إحداث نهضة تنموية وتحديثية؛ فبدأت في تبني نماذج للتحديث تراوحت بين النموذج الليبرالي والنموذج الاشتراكي. وأياً كان النموذج الذي يقوم عليه التحديث فقد اشتمل على حزمة من السياسات الاجتماعية في مجال التعليم والصحة والإسكان وتنمية المرأة ورفع مستوى الفقراء وتحسين أحوالهم وغير ذلك من سياسات. واندمجت هذه السياسات في البرامج التخطيطية

لكثير من الدول النامية، وأصبحت جزءاً لا يتجزأ من برامجها السياسية ومن خطابها السياسي. بل إن التركيز على الإصلاحات الاجتماعية يعد جزءاً مهماً من إيديولوجية النظام وأسس شرعيته.

ولقد تنوعت سياسات الإصلاح الاجتماعي والتحديث في الدول النامية بحيث قدمت أساليب متنوعة في التخطيط والتنفيذ يمكن إجمالها فيما يلى[١٣]:

أ - **التخطيط المركزي:**

ظهر هذا المدخل في الدول التي تبنت نظام الحزب الواحد، حيث تبنت مدخلاً شمولياً للتنمية والتحديث. ويقوم التخطيط في هذه النظم على المركزية و تلعب الدولة دوراً محورياً في رسم السياسات وتنفيذها. إن الدولة تتحول هنا إلى فاعل رئيسي، يتوارى بجانبه معظم الفاعلين، ويتحول موظفو الدولة إلى مخططين ومنفذين، وتدار عملية تنفيذ السياسة الاجتماعية من خلالهم. ولذلك فقد عانت هذه النظم من الفساد الإداري، والتضخم البيروقراطي، وكان عليها بعد ذلك أن تدخل في عمليات تكيف هيكلي في مجال الاقتصاد والسياسات الاجتماعية، لكي تتخلص من الهيمنة والإفراط في المركزية، ولكي تفتح الآفاق أمام الفاعلين الآخرين (القطاع الخاص والمجتمع المدني) للدخول في الحلبة.

ب - الاتجاه نحو اللامركزية:

دخلت بعض الدول في مشكلات وتحديات فيما يتصل بتخطيط وتنفيذ السياسات الاجتماعية، وارتبطت هذه المشكلات والتحديات بالتمويل والضغوط الخارجية على الاقتصاد ومشكلات الديون، وتحديات نظم السوق. ولذلك كان عليها أن تحدث إصلاحا في السياسة الاجتماعية يصاحب عمليات التكيف الهيكلي، والاندماج الكلي في اقتصاديات العولمة. وكان الاتجاه نحو اللامركزية هو أحد هذه الإصلاحات وظهر ذلك بوضوح في دول جنوب شرق آسيا. ويقوم هذا الاتجاه على تخفيف القيود التي تضعها الدولة، وتخفيف تدخلها المركزي في عمليات التخطيط والتنفيذ.

وترتب على ذلك أن يقوم المدخل الإصلاحي على إعطاء الفرصة للأقاليم في رسم الخطط وتنفيذها وفي توفير وتدبير الأموال اللازمة لتنفيذ هذه الخطط عن طريق:

- تشجيع المبادرات المحلية في عمليات التنمية الاجتماعية.
- الاعتراف بعدم قدرة الأجهزة المركزية على إدارة السياسات الاجتماعية بشكل كامل، وعدم كفاءتها أحياناً في هذه الإدارة.
- أخذ خصوصية الأقاليم في الاعتبار في عمليات تخطيط وتنفيذ السياسات الاجتماعية.
- التعرف بشكل مستمر على الحاجات المحلية للسكان.
- اعتماد مبدأ المشاركة الاجتماعية في عمليات تخطيط وتنفيذ السياسات الاجتماعية.

- تحفيز المحليات على تقديم تصورات ومبادرات مستمرة تتعلق بالتنمية الاجتماعية، ومساعدتها على إدارة مواردها ، وعلى بلورة حاجاتها بشكل دقيق.

٤ - المجتمع المدني:

ومن الآثار التي ترتبت على عمليات الإصلاح الاجتماعي الاهتمام بالمشاركة الاجتماعية كأحد مداخل تخطيط وتنفيذ السياسات الاجتماعية. وهنا يبرز الاهتمام بالمجتمع المدني الذي يتكون من الجمعيات والهيئات التي يؤسسها الأفراد طواعية من أجل تحقيق أهداف مشتركة والارتفاع بمستوى التضامن الاجتماعي والمسئولية الجماعية. وفي هذه الحالة يصبح المجتمع المدني شريكاً للدولة في تنفيذ السياسات الاجتماعية. وينحصر دور المجتمع المدني في التعرف على الحاجات، وتوفير بعض الموارد، والعمل على الرقابة والمتابعة. كما أن دوره ينصرف أيضاً إلى حث السلطات السياسية على تقديم الخدمات الاجتماعية الضرورية في حالة عجزها أو تقصيرها. ومن هنا فإن دور المجتمع المدني يسير في مسلكين: الأول: يتصل بالانخراط المباشر في عمليات تنفيذ ومراقبة السياسات التي تنفذ على مستوى محلى، والثانى: هو العمل على حث الحكومة بشكل مستمر على سد الثغرات في سياساتها الاجتماعية.

رابعاً - نحو فهم جديد للسياسة الاجتماعية:

لا شك أن المتغيرات الدولية المعاصرة سوف تفرض مراجعة لمعظم السياسات الاجتماعية على مستوى العالم. ولقد ظهرت بوادر إصلاح

هذه السياسات في كثير من الدول، ولعل الاتجاه نحو اللامركزية والاتجاه نحو شراكة المجتمع المدني تعتبر بواكير لعملية الإصلاح الاجتماعي الجديد.

ففي ضوء التعريفات العالمية المعاصرة ظهرت الحاجة ماسة إلى تعريف جديد للسياسة الاجتماعية، أو إلى إصلاح اجتماعي جديد. ولعل هذا هو ما دفع البعض إلى الحديث عن السياسة الاجتماعية الجديدة التي تأخذ في اعتبارها الملامح الجديدة للعالم الجديد كالتغيرات التي طرأت بفضل العلم والتقدم التكنولوجي، وتغير سياسات دولة الرفاهية، والحاجة إلى فهم السياق الدولي والإقليمي الذي تنفذ فيه الحكومات برامجها للإصلاح الاجتماعي، والأبعاد الاجتماعية المتضمنة في السياسيات الأخرى (غير الاجتماعية)، وتوسيع مفهوم الرفاه ليتجاوز مجرد تقديم الخدمات الاجتماعية. إن السياسة الاجتماعية إذا فهمت في ضوء هذه الاعتبارات، فإنها لا تعني مجرد سد حاجات البشر، بل إنها تصبح جزءاً لا يتجزأ من حياة اجتماعية أوسع(١٤).

وبناء عليه فإن السياسة الاجتماعية الجديدة يجب أن تتجاوز صيغتها التقليدية، وذلك عن طريق توسيع مفهوم السياسة الاجتماعية وتعميقه، بحيث لا يشتمل على مجرد تقديم الخدمات من أجل الرفاه الاجتماعي أو سد الحاجات الضرورية للجماعات المحرومة. ويتأسس هذا الفهم الجديد على عدد من المسلمات:

أ- الرفاه للمجتمع ككل وليس للجماعات المحرومة فقط، وللسكان جميعاً بما فيهم السكان المهاجرين الذين ينتمون لجنسيات

أخرى. والرفاه في هذه الحالة يتحول إلى واحد من الحقوق الرئيسية للمواطن.

ب - إعادة تعريف الرفاه بحيث لا يشتمل فقط على الرفاه المادي، وإنما يشتمل على الرفاه المعنوي. بحيث يتجه إلى رفع قدرات الناس، والنظر إلى قدرات الأفراد على المبادرة والمشاركة والحرية وامتلاك المعرفة على أنها قدرات أساسية يجب التركيز عليها في برامج السياسات الاجتماعية. وهذا الفهم الجديد للرفاه الاجتماعي يعد أحد المستلزمات الضرورية في البلدان النامية التي ما تزال فيها القدرات ذات الجانب المعنوي (مثل امتلاك المعرفة والقدرة على المشاركة الاجتماعية) منخفضة.

ج - ويتأسس هذا الفهم على مدخل التنمية الاجتماعية الشاملة التي تنظر إلى الفرد نظرة متكاملة على أنه فاعل في سياق اجتماعي تتفاعل فيه عوامل كثيرة، اقتصادية واجتماعية وثقافية، ومن ثم فإن السياسة الاجتماعية لا يجب أن تأخذ جانباً واحداً من هذه المكونات، بل يجب أن تنظر إلى الفرد على أنه شخصية متكاملة. ومن هنا فإن الهدف النهائي لأي سياسة اجتماعية يجب أن يكون متجهاً نحو الفرد الحر، العارف، القادر على المشاركة والمبادرة وتغيير واقعه الاجتماعي.

د - من هذا المنظور تصبح عملية إشباع الحاجات الضرورية للأفراد أولوية وليست هدفاً في حد ذاته. فالسياسة الاجتماعية المنطلقة من مدخل التنمية الاجتماعية الشاملة لا تلغي فكرة السعي لسد الحاجات الأساسية للأفراد، ولكنها تنظر إليها على

أنها أولوية وليست هدفاً في حد ذاته. ويقوم ذلك على منطق بسيط وهو أننا لو قمنا بسد الحاجات الأساسية للأفراد دون تنمية قدراتهم فسوف لا تحدث نقلة نوعية في الحياة الاجتماعية. إن هذه النقلة النوعية تحدث لو بنيت السياسة الاجتماعية على تنمية القدرات البشرية. هنا تصبح السياسة الاجتماعية أداة لتحقيق التنمية البشرية المستدامة، بل تصبح التنمية المستدامة التي لا تأخذ بالقشور الخارجية مثل سد الحاجات الأساسية، بل تأخذ باللباب بمعنى تنمية الإنسان تنمية يحافظ بها على بيئته ومجتمعه ومصيره.

هـ- والسياسة الاجتماعية من هذا المنظور هي سياسة تهدف إلى تحصين الإنسان ضد القوى العاتية للسوق وللعولمة. ومن ثم فإنها سياسة وقائية وليست مجرد سياسة علاجية. إنها لا تتجه نحو علاج المشكلات الاجتماعية كمشكلات الجريمة والانحراف والإدمان والفقر والتطرف والعنف، بل تتجه إلى وقاية المجتمع من هذه الجرائم والظواهر التي يتوقع أن تتزايد في ضوء المتغيرات العولمية الجديدة.

و- يترتب على ذلك ضرورة أن تتغير المفهومات التي يقوم عليها تنظيم المؤسسات التي تخطط وتنفذ السياسات الاجتماعية، وكذلك تغيير التشريعات المنظمة لهذه السياسات. إن ثمة حاجة هنا لأن تحدث تغيرات على أرض الواقع في الميدان التشريعي والتنفيذي.

* * *

مراجع وهوامش
الفصل الأول

(١) د. أحمد زايد: عدالة الحداثة وتفكيك الثقافات الوطنية. مجلة عالم الفكر، الكويت، أغسطس ٢٠٠٣م.

(٢) انظر عرضاً لملامح هذه الوثيقة في: علاء مصطفى، مفاتيح القرن الحادى والعشرين، في السيد يسين (محرر) المرصد الاجتماعى: الإطار النظرى والعروض النقدية وبرنامج العمل، المركز القومي للبحوث الاجتماعية والجنائية، القاهرة، ٢٠٠٣م.

(٣) برنامج الأمم المتحدة الإنمائى: الأهداف التنموية للألفية في البلدان العربية نحو ٢٠١٥م: الإنجازات والتطلعات، نيويورك، ٢٠٠٣م.

(٤) ينطبق ذلك على دولة الإمارات العربية المتحدة التي تعد من أكثر مناطق الخليج جذباً للعمالة الأجنبية. انظر: ميثاء سالم الشامسى، الهجرة الوافدة وتنمية القوى العاملة: دراسة لقطاع الخدمات في مجتمع الإمارات العربية المتحدة. الإمارات العربية المتحدة، ندوة الثقافة والعلوم، الطبعة الأولى، ١٩٩٦م.

(٥) تقرير التنمية الإنسانية العربية للعام ٢٠٠٢م. ص ٩٠.

(٦) Alcock, P.; Erskine, A. and May, M. (eds.), The Students Companion to Social Policy, UK: Blackwell, 1998, P. 1.

(٧) Commission of the European Community, Green Paper on the European Social Policy Options for the Union, Brussels, P. 6, Footnote, 1993.

(٨) Charles, S., and Webb, A., The Economic Approach to Social Policy, UK: Wheat Sheaf Books, 1986.

(٩) Hill, M., Understanding Social Policy, UK: Blackwell, 3rd edition, 1988.

(١٠) Paul Spiker, An Introduction to Social Policy, Sage Publication, London, 2004 (Chapter 3).

(١١) Paul Spicker , The welFare state A General Theory, Sage Publication, London, 2004.

(١٢) انظر الفصل الذي كتبه بول سبيكر حول قيم دولة الرفاهية في المصدر التالى

(١٣) Paul Spiker, An Introduction to soicial policy, sage publication, London , 2004, Chapter 3.

(١٤) انظر :

- Luis Ratinoff, Social-Policy Issues at the end of the 20th Century, in: Gomez, D. (ed) Social Policies, London, Earthscan Publications Ltd, 1999, PP. 43-65
- Cahill, M., The New Social Policy, UK: Blackwell, 1994.

* * *

الفصل الثاني

نماذج من التجارب الناجحة
في مجال السياسة الاجتماعية

المحتويات

مقدمة ..... ٤٣ – ٤٤

أولاً – تجربة السياسة الاجتماعية في تونس... ٤٤ – ٥٢

١ - السياسة الاجتماعية في مجال السكان والصحة ٤٥ - ٤٥
٢ - السياسة الاجتماعية في مجال التعليم ..... ٤٦ - ٤٦
٣ - السياسة في مجال العمل .... ٤٦ – ٤٧
٤ - سياسة مكافحة الفقر .... ٤٧ – ٤٧
٥ - سياسة تمكين المرأة .... ٤٨ – ٤٨
٦ - السياسة الاجتماعية في مجال الإسكان ..... ٤٨ – ٤٩
٧ - سياسة الشراكة العالمية للتنمية .... ٤٩ – ٤٩
٨ - الدروس المستفادة من التجربة التونسية .... ٤٩ – ٥٢

ثانياً – تجربة السياسة الاجتماعية في ماليزيا.. ٥٢ – ٥٦

١ - السياسة الاجتماعية الماليزية في محاولة الحد من الفقر .... ٥٣ – ٥٥
٢ - السياسات الاجتماعية للفئات المهمشة .... ٥٥ - ٥٦

ثالثاً – تجربة السياسة الاجتماعية في كوريا ... ٥٦ – ٦٠

١ - السياسة الاجتماعية للحد من البطالة ... ٥٧ – ٥٨
٢ - السياسة الاجتماعية في مجال التعليم ... ٥٨ – ٥٨
٣ - السياسات الاجتماعية للنهوض بالمرأة ... ٥٨ – ٦٠

رابعاً – السياسة الاجتماعية في كندا ..... ٦٠ – ٦٥

١ - في مجال رعاية الطفولة .... ٦١ – ٦٢
٢ - في مجال الصحة والخدمات الاجتماعية. ٦٢ – ٦٣
٣ - إيواء المهمشين بدون سكن ..... ٦٣ – ٦٣
٤ - العمل والتشغيل ..... ٦٣ – ٦٥

خامساً– تجربة السياسة الاجتماعية في النرويج.. ٦٥ - ٧٠

الأول: في مجال العمل الاجتماعي ..... ٦٦ – ٧٠
١ - الأسرة ..... ٦٨ – ٦٨
٢ - المرأة ..... ٦٨ – ٦٩
٣ - الطفولة ..... ٦٩ – ٧٠
الثاني: في مجال الصحة ..... ٧٠ – ٧٠

سادساً - خلاصات التجارب السابقة (المغنى والمغزي) ٧١ – ٧٣

مراجع وهوامش الفصل الثاني ..... ٧٤ – ٧٦

الفصل الثاني
نماذج من التجارب الناجحة
في مجال السياسة الاجتماعية

مقدمـــة :

يعد التعرف على التجارب الناجحة للسياســـات الاجتماعيـــة مـــن الأمور المهمة لمخططي وصانعي السياسات في العـــالم بأســـره، وفـــي العالم العربي بشكل خاص، بحيث يمكننا من خلال هذا التحليل للسياسات الاجتماعية من تقديم المساعدة في تخطيط البرامج الحكوميـــة ومعرفـــة آثارها وكيفية تنفيذها. ويســـتهدف هـــذا العـــرض لـــبعض السياســـات الاجتماعية الناجحة رسم معالم هذه التجارب وتوضيح الصعوبات التـــي واجهتها وطرق تجاوزها، وتحديد أفضـــل التطبيقـــات؛ وذلـــك بهـــدف الاسترشاد بهذه التجارب في مساعدة دول مجلس التعـــاون والمنظمـــات غير الحكومية فيها على انتهاج إصلاحات اجتماعية متكاملة، وصـــياغة برامج مجدية لتقديم الخدمات الاجتماعية، فإعادة النظر فـــي السياســـات الاجتماعية وكيفية صياغتها وتنفيذها والتنسيق بينها يعد شـــرطاً لازمـــاً لارساء تنمية بشرية مستدامة.

وفي إطار هذا المسعى يهدف الفصل الحالى إلى تحقيـــق تحديـــد واضح لأهم ملامح التجربة ومميزاتها، والمحور الـــذي تلتـــف حولـــه، وآثارها الاجتماعية، والإطار المؤسسي والقانوني للعمـــل الاجتمـــاعي، ومدى التناسق والتنسيق بين السياسات الاجتماعية.

ومن هذا المنطلق تم اختيار بعض التجارب الناجحة في رسم السياسات الاجتماعية وتنفيذها في خمس دول منها دول رأسمالية متقدمة (مثل كندا والنرويج)، ودول أنجزت تنمية اقتصادية واجتماعية ملحوظة (مثل تونس وماليزيا وكوريا). وسوف نعرض فيما يلي للسياسات الاجتماعية في كل دولة من هذه الدول.

أولاً - تجربة السياسة الاجتماعية في تونس [١]

تعد التجربة التونسية في مجال السياسة الاجتماعية من أكثر التجارب تقدماً في البلدان النامية إجمالاً [٢] وفي العالم العربي بوجه خاص فهي لذلك تستحق اهتماماً خاصاً؛ لاسيما لدى المنظمات الدولية التي من مهامها رصد التجارب الناجحة وتعميم الاستفادة منها. فانجازات التجربة التونسية في هذا المجال معروفة ومعترف بتصنيفها "ضمن التجارب الناجحة"، حيث تمكنت تونس من تحقيق نتائج اقتصادية واجتماعية باهرة بفضل سياسات بعيدة النظر تستهدف توليد الموارد وإعادة توزيع الثروات، والاستثمار في تنمية الموارد البشرية. ومن خلال نظرة سريعة إلى النتائج الاجتماعية للتجربة التونسية نجد أن السياسة الاجتماعية التونسية تتميز "بالإصلاح ذي الملامح الإنسانية" الذي دعت إليه منظمة الأمم المتحدة والذي يهدف إلى الإبقاء على مستويات التحولات الاجتماعية وتقليص الفقر، وتضييق الفوارق بين الطبقات، وتحسين مستويات الدخل والظروف المعيشية، والحفاظ على مستويات الأحوال، والنهوض بالمرأة وتدعيم دورها في عملية التنمية. كما حلّت تونس بين البلدان النامية التي وفقت في التفاوض مع المؤسسات المالية الدولية على ضمان بعض الحرية في التصرف،

وهكذا ضمنت استقلالية القرار المحلي لمصلحة التوازنات الوطنية والتماسك الاجتماعي. ويكفي أن نلقي نظرة سريعة على إنجازات التنمية في تونس لرصد مدى التقدم الذي حققته تونس في عدد من المجالات:

١ - السياسة الاجتماعية في مجال السكان والصحة:

بلغ عدد السكان في تقديرات ٢٠٠٣م حوالى (٩,٩) مليون نسمة بمعدل نمو(١,١٤%). وقد انتهجت تونس سياسة سكانية نموذجية حيث جعلت التحكم في النمو السكاني أول أهداف السياسة السكانية، كما اعتمدت الدولة سياسة تخفيض معدل الخصوبة، وذلك من خلال "تمكين المرأة" على أساس أن المرأة تؤدي الدور الأساسي في عملية التكاثر السكاني، وإدماج خدمات تنظيم الأسرة ضمن الخدمات الأساسية وخفض معدل الوفيات وتحسن الظروف الصحية وكذلك السيطرة على موجات الهجرة إلى تونس[٣]. وأدى التطور الصحي الذي بدأ يتحقق خلال الفترة الاستعمارية والذى بلغ مراحل متقدمة بعد الاستقلال إلى انخفاض كبير في معدل الوفيات، ولاسيما وفيات الأطفال فارتفع معدل النمو السكاني من (١,٨%) خلال الفترة ١٩٥٦ -١٩٦٦م إلى (٢,٣%) في الفترة من ١٩٦٦ -١٩٧٥م؛ وذلك رغم ارتفاع معدلات الهجرة خلال الفترة من ١٩٦٩ -١٩٧٣م. كما أُنشيء في هذه الفترة الديوان الوطني للعائلة والسكان ١٩٧٣م والذى يهدف إلى خفض النمو السكاني وحماية صحة الأم والطفل، والمجلس الأعلى للسكان ١٩٧٤م، وإدماج خدمات تنظيم الأسرة ضمن الخدمات الصحية مما أدى إلى انخفاض معدل الخصوبة من (٧,٢٠%) إلى (٢,٩%) وارتفع العمر المتوقع من (٤٧) سنة إلى (٧١,٢) سنة.

٢ - السياسة الاجتماعية في مجال التعليم:

يعد التعليم من أهم المؤشرات الاجتماعية الدالة على عمق التحولات الحديثة في المجتمع التونسي. وقد اتبعت الدولة في تطبيق هذا الخيار سياسات مرحلية انطلقت من مقاومة الأمية وربط التعليم بسوق العمل، ثم تعميم التعليم وتوحيده والاتجاه نحو جعله تعليماً إجبارياً[٤]. وتشير المؤشرات إلى ارتفاع معدل سنوات الدراسة من (٣,٥%) في عام ١٩٨٤م إلى (٥,٣%) في عام ١٩٩٧م، كما زادت معدلات الالتحاق بالمرحلة الابتدائية وقلت نسب التسرب ليتمكن (٩٥%) من الأطفال الملتحقين بالمدارس الابتدائية من الوصول إلى الصف الخامس، وارتفعت نسبة الإناث القادرات على القراءة والكتابة من (٧١%) في عام ١٩٩٠م لتصل إلى(٨٣%) في عام ٢٠٠١م، كما أنشئت جامعات حسب النموذج الفرنسي. وبلغت نسبة تعليم البالغين (٧٣%).

وتعد تونس إحدى الدول العربية التي تولي اهتماماً خاصاً لقضية المعلومات ووسائل الاتصال الحديثة، وقد انعكس ذلك من خلال المشاركة المزدوجة عبر منظمات المجتمع المدني التونسي من جهة وعبر النسق الرسمي الحكومي، فقد تم إدخال مشروع "الحاسوب العائلي" والذي يعكس السياسة المعلوماتية الجديدة التي انتهجتها الحكومة في ظل نظام رقابة يتفق مع منظمة الأخلاق السائدة (القمة العالمية لمجتمع المعلومات، ٢٠٠٣م)[٥].

٣ - **السياسة في مجال العمل:**

شغلت مسألة العمل والتدريب المهني مكانة مركزية في السياسة التنموية في تونس منذ عام١٩٩٠م. حيث وضعت سياسة بشأن

الإدارة النشطة لسوق العمل تتيح استيعاب طالبي العمل الجدد من ناحية وتدريب وتأهيل العمال الذين طالتهم عملية إعادة الهيكلة الصناعية من ناحية أخرى، وذلك من خلال مجموعة من الآليات تشمل آليات التأهيل والإدماج المهني والتدريب وإعادة الإدماج، وإنشاء المؤسسات والمساعدة في الانتقال إلى المناطق الجغرافية، بالإضافة إلى سياسة تشجيع العمل الحر والمساعدة في إنشاء المؤسسات الصغيرة باعتبارها أداة فعالة في استيعاب طالبي العمل من خلال الصندوق الوطني للنهوض بالصناعات التقليدية، وبرامج التنمية الجهوية، وبنك التضامن التونسي الذي أنشيء عام ١٩٩٧م، والصندوق الوطني للتشغيل.

٤ - سياسة مكافحة الفقر:

وتتمتع تونس بسجل يدعو إلى الإعجاب بالنسبة لتخفيف حدة الفقر، فقد انخفضت نسبة حدة الفقر من (٤٠%) عام ١٩٧٠م إلى (١٦%) في عام ١٩٩٠م إلى (١,٢%) عام ٢٠٠٠م، حيث استطاعت التحكم في الفقر من خلال النمو الاقتصادي المتواصل وتقديم المساعدات للفئات الفقيرة من المواد الاستهلاكية، وبرامج الورش العامة، والتحويلات المادية المباشرة، وبرامج التنمية الجهوية، كما تمكنت من تقليص الفوارق بين مستويات الدخول. وتركزت مبادرات مكافحة الفقر على استهداف المناطق الأكثر عرضة للفقر في المدن والأرياف وإعداد برنامج وطني لمساعدة الأسر المعوزة، وقدم صندوق التضامن الوطني، والبنك التونسي للتضامن مجموعة من الخدمات التي أدت إلى تحسين مؤشرات التنمية البشرية بشكل عام.

٥ - سياسة تمكين المرأة:

وهى سياسة تهدف إلى إعطاء المرأة صفة المواطنة الكاملة الحقوق وسد فجوة النوع، وذلك عن طريق سن العديد من القوانين والاصلاحات، وإنشاء وزارة المرأة العاملة، والمجلس الوطني للمرأة والأسرة، واللجنة الوطنية للمرأة والتنمية. فمنذ الاستقلال أصدرت تونس قانون الأحوال الشخصية الذي اشتهرت به، وباتت المرأة مندمجة في مختلف قطاعات النشاط وأصبحت تمثل أحد المحاور الاستراتيجية للتخطيط الاقتصادي والاجتماعي، كما بذلت السلطات العامة التونسية جهوداً كبيرة من أجل تقليص الفوارق بين المرأة والرجل من خلال إدراج قضايا الجنسين في مخططات التنمية من أجل القضاء على التمييز ضد المرأة لكي تصبح شريكة كاملة في العمل التنموي.

٦ - **السياسة الاجتماعية في مجال الإسكان:**

شكلت الحكومة التونسية لجنة خاصة لوضع سياسة جديدة في مجال الإسكان عام ١٩٨٨م، وتستهدف التغلب على النقص في الأراضي الصالحة للبناء، وعدم ملاءمة المعروض من المساكن لكافة أنماط الطلب والثغرات في إدارة مجموعات السكن المتيسرة؛ وذلك من خلال سياسة تأهيل الأحياء غير النظامية التي ترتكز على تهيئة الأراضي لبناء المساكن الاجتماعية وتأهيل الأحياء الشعبية. كما اهتمت السياسة الإسكانية بتمويل المساكن، وتدعيم حركة إنشاء المساكن من القطاعين العام والخاص، وكانت الأحياء غير النظامية الحل المناسب للأسر المحدودة الدخل. أما

برامج التأهيل التي اعتمدت فقد أدت إلى تأهيل العديد من الأحياء بحيث تسمح بإدماج النمط غير النظامي في صلب سياسة الإسكان.

٧- سياسة الشراكة العالمية للتنمية:

حيث أسهمت الشراكة العالمية في تحسين حياة السكان في تونس عن طريق فتح قنوات باتجاه أسواق البلدان المتطورة، وتقليص عبء الديون الخارجية ومحاولة تحويل دفعات تسديد الديون لمصلحة تحقيق الأهداف التنموية، مما أدى إلى ارتفاع ملحوظ في مؤشرات القدرة التنافسية. وتعد تونس أول دولة بين دول جنوب البحر المتوسط التي وقعت اتفاق الشراكة مع الاتحاد الأوروبي في عام ١٩٩٥م. كما أنها دعمت الاستثمار.

٨- **الدروس المستفادة من التجربة التونسية:**

إن التقدم الباهر الذي أحرزته تونس على صعيد المؤشرات الاجتماعية والذي أشرنا إليه أعلاه ينبغي أن يتم النظر إليه في ضوء ما يلي:

أ- إن البعد التاريخي والثقافي يعدان من أهم الأبعاد التي ينبغي الوقوف عليها عند تفسير نجاح التجربة التونسية وتواصلها زمنياً، فالفكر الإصلاحي في تونس والذي نشأ في نهاية القرن التاسع عشر مع خير الدين باشا، والطاهر الحداد، ومحمد قبادو وغيرهم مازال متواصلاً ومستمراً حتى اليوم،

متجسداً في سعي الحكومة في الاهتمام بالتعليم والصحة وتحسين الظروف المعيشية للمواطنين، والمساواة بين الجنسين، وجعل المرأة مواطنة كاملة الحقوق، والسعي الدائم لمكافحة الإقصاء والتهميش اللذين تتعرض لهما الفئات المحرومة. ومن ثم يستدعي تفسير نجاح النموذج التونسي الرجوع إلى التاريخ ومغزاه وإلى العملية الإصلاحية وتواصلها زمنياً.

ب - إن تطبيق برنامج التكيف الهيكلي كان الحدث الاقتصادي المفصلي في عملية التحول التي شهدها دور جهاز الدولة وإعادة توجيه السياسات الاجتماعية المعتمدة، فمع دخول برنامج التكيف الهيكلي حيز التنفيذ تم إرساء برامج تستهدف خلق أنشطة مولدة للموارد.

ج - يظهر التحليل الدينامي لتطور السياسة الاجتماعية التونسية بكل وضوح وجود علاقة استمرار متجددة بين مختلف أنماط التدخل الاجتماعي، كما يؤكد التوجه الإصلاحي وينفي التحليل الوظيفي الذي يعطي الأولوية للشأن الاقتصادي على اعتبار أن الشأن الاجتماعي ينبثق من السياسات الاقتصادية.

د - إن التجربة التونسية في مجال السياسات الاجتماعية لها الكثير من الجوانب الخاصة مثل اعتمادها نموذجاً للتنمية الاجتماعية والاقتصادية ينطلق من البحث المتواصل عن طريق خلق توازن بين التحرير الاقتصادي والتكامل الاجتماعي. وقد جمع هذا النموذج بين البعد الاقتصادي والبعد الاجتماعي في

التنمية وإرساء قاعدة لتقدم اجتماعي ثابت ومستدام، والعمل على تنفيذ برامج واسعة النطاق لتأهيل آلية الإنتاج وتشجيع المؤسسة الصناعية والخدماتية على إكساب الطاقات والمؤهلات التي تمكنها من مواجهة شروط الانفتاح الاقتصادي ومتطلباته. وحاول النموذج مواكبة الإصلاحات الاقتصادية الهادفة إلى دفع عملية النمو وتدعيم الاستثمارات وإرساء التوازنات على صعيد الاقتصاد الكلي. واستطاع تعزيز البعد الاجتماعي من خلال سياسات تعزيز العمالة، ورفع مستويات الدخل والتغطية الاجتماعية وبرامج مكافحة الفقر، وذلك من خلال البرامج الخاصة بالتنمية المناطقية ومع اعتبار المرأة قلب استراتيجية التنمية والتى شهدت أوضاعها تطوراً في المجال التشريعي، والاقتصادي، والاجتماعي.

فللسياسة الاجتماعية في تونس أهداف ذات طابع اقتصادي واجتماعي وثقافي على حد سواء، فهي تسعى إلى رفع مستوى نوعية الحياة مع تكامل سياسي واقتصادي، ففعالية كل منها تعتمد على فعالية الأخرى. وكما أن لهذه السياسة الاجتماعية طابع شمولي يغطي مجالات متعددة وفئات متعددة بحيث يمكن القول أنها سياسة موجهة إلى المجتمع بأكمله. فضلاً عن اهتمامها بمؤسسات المجتمع المدني إلى جانب المؤسسات الحكومية، على اعتبار أن الدولة مهما كانت مواردها لا تستطيع القيام بكل شيء وإن القطاع الخاص والمجتمعات المحلية بتنظيماتها النقابية وجمعياتها وروابطها تلعب أدواراً مهمة في تعبئة الموارد البشرية والمادية.

وإذا كانت تجربة السياسة الاجتماعية في واحدة من الدول العربية النامية وهي تونس تعد تجربة ناجحة حيث صنفها برنامج الأمم المتحدة الإنمائي ضمن الدول العشر التي سجلت انخفاضاً ملحوظاً في نسب الفقر، وتجمع الوكالات الدولية المتخصصة على التقييم الإيجابي لهذه التجربة. فما هي إنجازات الدول الأربع التي تم اختيارها باعتبارها سياسات ناجحة في المجال الاجتماعي؟ وهذا ما سنعرض له فيما يلي.

ثانياً - تجربة السياسة الاجتماعية في ماليزيا [٦]:

للسياسة الاجتماعية في ماليزيا خصوصيتها على المستوى الاستراتيجي والوظيفي، ويمكن تلخيص هذه الخصوصية في أن هذه السياسة الاجتماعية لا تتم بمعزل عن بقية مكونات السياسة العامة، بل هي جزء أصيل من السياسات الحكومية ومن تراث الدولة وخصوصية تكوينها الاجتماعي والثقافي. فهي ليست مستعارة بشكل ميكانيكي من تجارب أخرى ولم تأت كرد فعل لسياسات اقتصادية مفروضة من الخارج، كما أنها تتدرج في إطار رؤية عامة للتنمية الاجتماعية التي تشارك فيها كافة القطاعات (الحكومية والخاصة، والمجتمع المدني...إلخ)، وتهدف إلى تقليل الفجوات بين شرائح المجتمع. وقد وضعت السياسة الاجتماعية الماليزية ممثلة ومندمجة مع بقية السياسات في الرؤية الاستراتيجية عام ١٩٩٠م المسماة "ماليزيا ٢٠٢٠م" مؤكدة على ضرورة إقامة نظام اجتماعي يأتي فيه المجتمع قبل الذات الفردية.

وتتضح خصوصية التجربة الماليزية بالتفصيل عند النظر إلى بعض المعالم الرئيسية لهذه التجربة والتى نوضحها فيما يلي:

١ - السياسة الاجتماعية الماليزية في محاولة الحد من الفقر:

بعد حصول ماليزيا على استقلالها عام ١٩٥٧م وضعت نصب أعينها أن مهمة التنمية الرئيسية هى مواكبة الاقتصاد الحديث بأسرع طريقة ممكنة، مقترحة أن هذا يتحقق من خلال النهوض بجوانب ثلاثة هي التعليم والصحة والإسكان باعتبارها متطلبات أساسية للنهوض بالفرد محور التنمية الاجتماعية. ومن ثم وضعت الحكومة العديد من آليات تنفيذ السياسات الاجتماعية في مجال الحد من الفقر في القطاعات الثلاثة.

أ - في مجال السياسة الصحية:

حاولت الحكومة الماليزية تنمية قطاع الصحة مؤكدة على أن تحسين الحالة الصحية لا يعد فقط أحد نواتج التنمية الاقتصادية ولكنه وسيلة من وسائل إنجازها. وبعد تنفيذ عدد من البرامج الصحية الناجحة فقد ارتفع العمر المتوقع للذكور من (٥٦) سنة في عام ١٩٥٧م إلى(٦٩,٩) سنة عام ٢٠٠٠م وكذلك الأمر بالنسبة للإناث، إذ ارتفع العمر المتوقع من (٥٨) سنة عام ١٩٥٧م إلى (٧٤,٩) سنة عام ٢٠٠٠م، وقلت نسبة وفيات الأطفال ليصل إلى (٧,٩) عام ٢٠٠٠م من كل (١٠٠٠) طفل ولد، وارتفع معدل الصحة الإنجابية للأمهات كذلك، وارتفعت نسبة الشفاء من بعض الأمراض المزمنة إلى (٩٤,١%)[٧]،

كما وفرت الحكومة الدعم المادي للخدمات الصحية وبخاصة الفقراء في الريف.

ب - **في مجال السياسة التعليمية:**

يعد التعليم والتدريب من أهم مكونات السياسات الاقتصادية/ الاجتماعية في ماليزيا، حيث حاولت الحكومة أن توسع من القدرة الاستيعابية داخل المدارس من خلال التوسع في التعليم الرسمي وتحسين نوعية التعليم الابتدائي ومجانيته، فأصبحت ماليزيا عام ٢٠٠٠م واحدة من أكثر دول العالم التي انخفضت فيها نسبة الأمية، حيث ارتفع عدد من يقرأ ويكتب ليصل إلى (٩٣,٨%). وتنوعت برامج التعليم لتغطي كافة المراحل من التعلم ما قبل المدرسة حتى التعليم الجامعي وما بعد الجامعي. كما توسعت في برامج التدريب الصناعي والتجاري والإداري، وأتاحت الفرصة للتعليم بالعديد من اللغات ولكل الجماعات العرقية. ومن هنا فقد تحسن التعليم في كل القطاعات والمستويات.

ج - **في مجال سياسات إعادة هيكلة التوظيف:**

قامت الحكومة بدور رئيسي في مجال التوظيف بمساعدة القطاع الخاص، فخصصت أماكن للطلاب (الخريجين) في القطاعات العليا والفنية، وأرسلت المتميزين منهم إلى الدراسة في الخارج، وقامت بجهود في التدريب التحويلي بهدف تحسين فرص توظيفهم وإكسابهم المهارات المرتبطة بالسوق،

وقدمت المساعدة المالية لأصحاب المشروعات الصغيرة والمتوسطة. وحاولت غرس بعض القيم الإيجابية عند صغار المستثمرين مع محاولة القضاء على البطالة.

ومن خلال سياسات الصحة والتعليم والعمل كانت محاولات ماليزيا بالحد من الفقر، فقد وضعت هدفاً رقمياً للقضاء على الفقر ومتابعة إنجازه، كما ميزت بين البرامج التي تقدم للحد من الفقر وأخرى للفقر المدقع، مع الأخذ في الاعتبار العوامل المسببة للفقر في المنازل التي ترأسها النساء وكبار السن، ووضعت أيضاً تصنيفات للفقراء وحاولت الزيادة في حجم الطبقة الوسطى، وزيادة معدلات الدخول عند الشرائح الأكثر فقراً، وتقليل التفاوتات بين المجموعات العرقية والريف والحضر. وبناء على هذه السياسات وهذه البرامج انخفضت معدلات الفقر من (٨,٧%) عام ١٩٩٥م إلى (٧,٥%) عام ١٩٩٩م [٨].

٢ - السياسات الاجتماعية للفئات المهمشة:

وجهت الحكومة الماليزية اهتماماً واسع النطاق للنهوض بالمرأة والشباب، حيث حاولت أن تشكل سياسة اجتماعية عام ١٩٨٩م تمكن المرأة وتنهض بها في مجالات متعددة منها التعليم والصحة والتوظيف والتشريعات المتعلقة بالمرأة والنهوض بالأسرة، والنساء المعيلات لأسرهن. وامتد الاهتمام بالأسرة والمرأة إلى الاهتمام بالشباب من خلال تعريف الشباب بأنهم الفئة العمرية التي تقع في العمر ما بين (١٥ - ٤٠) سنة، وإن كانت ركزت في برامجها على

الشباب من سن (١٨ -٢٥) سنة، فعملت على زيادة معارفهم وتنمية القيم والاتجاهات الإيجابية لديهم وتنمية المهارات المهنية والفنية ومهارات التفاعل الاجتماعي، ونشطت قطاع العمل الأهلي المتعامل مع الشباب.

وبعد فماليزيا على هذا النحو تعد نموذجاً للدول التي أقامت سياستها الاجتماعية على أساس عملية إعادة هيكلة المجتمع بحيث تندمج فيه المتغيرات الاجتماعية مع الاقتصادية، من خلال إرادة سياسية وتخطيط وشفافية ورغبة صادقة في التوصل إلى مجتمع أخلاقي ديموقراطي ناضج يحقق لأفراده الرفاهية المؤسسة على فكرة أن إعادة الهيكلة واستمراريتها هي الآلية التي يمكن أن يتحقق بها التقدم. مما جعل البعض ينظر إلى ماليزيا باعتبارها من أكثر ست دول منفتحة على العولمة، وإنها في هذا الصدد تسبق الولايات المتحدة الأمريكية (بالنظر إلى معايير مثل الميزان التجاري، والاستثمار الأجنبي المباشر، ودور البنوك الأجنبية والسياحة) وإنها أقامت عولمتها على منظور وطني[٩].

ثالثا: تجربة السياسة الاجتماعية في كوريا[١٠] :

تعد تجربة السياسة الاجتماعية في كوريا نموذجاً للتجارب التي ركزت على التنمية الاقتصادية باعتبارها العامل المهم في التنمية البشرية، فالتحديث الناجح والتنمية الناجحة أساسها التقدم الاقتصادي، ومن ثم فخلال العقود الثلاثة الماضية مثل اقتصاد كوريا واحداً من أكثر الاقتصاديات ديناميكية في العالم بمتوسط معدل نمو سنوي للتنمية (٧,١%) من سنة ١٩٦٥م حتى سنة ١٩٩٠م، وأعلى معدل نمو للناتج

القومي والإجمالي في العالم حسبما أورده البنك الدولي لإعادة الإعمار والتنمية، وكان نصيب الفرد من الناتج القومي الإجمالي في عام ١٩٩٥م (١٠,٠٧٦ دولار) في العام. وقد تحولت كوريا تماماً من مجتمع زراعي نمطي إلى مجتمع صناعي حديث في غضون (٣٠) سنة[١١]، ويعد هذا أمراً غير مسبوق في التاريخ العالمي للتصنيع، ومن ثم ينظر إلى كوريا على أنها نموذج للتنمية الناضجة من قبل العديد من الدول النامية والمتقدمة. ومن خلال نظرة بالعين المجردة لتطوير كوريا الاقتصادي والاجتماعي منذ مطلع التسعينات يتضح معدل سرعة النمو الاقتصادي المصحوب بنقلة سكانية ضخمة من المناطق الريفية إلى المدن، وزيادة في الصادرات، والرغبة الشعبية في حياة أفضل، مما دعا العمال الزراعيين إلى الانتقال إلى المدن لتحقيق طموحاتهم من خلال التعليم والعمل، وكان انشغال الدولة بإقامة دولة حديثة قوية وغنية مع تطوير المؤسسات الخاصة واسعة النطاق.

تركزت السياسة الاجتماعية في كوريا على القضاء على البطالة وزيادة دخل الأفراد وهذا ما نوضحه فيما يلي:

١ - السياسة الاجتماعية في كوريا للحد من البطالة:

حاولت الحكومة الكورية خلق طبقة عاملة تهتم بالصناعة من جميع فئات المجتمع، حيث تشكلت قوى العمل النسائية غير الماهرة المتركزة في الصناعات الخفيفة المنتجة لمواد التصدير مثل المنسوجات والأحذية واللعب. إلى جانب طبقة العمال المهرة من الذكور باعتبارهم تمثيلاً للقوة الاجتماعية الحديثة والأكثر ارتباطاً بالأهداف الهيكلية، مثل التحضر والتحول في

الهياكل الصناعية والقطاعية والطبقية والتنوع في العمال[١٢].
وقامت كوريا بتأسيس سياسات مرنة لسوق العمل من خلال تدريب الأفراد على مهارات الإدارة المرنة، وإصلاح أنظمة العلاقة الصناعية[١٣]، وبالتالي فقد وفرت فرص عمل لجميع المواطنين كل حسب رغبته، ووفرت المشاريع لجميع الأفراد الراغبين في العمل الحر وقدمت تمويلاً لهذه المشاريع.

٢ - السياسة الاجتماعية في مجال التعليم:

اهتمت الحكومة الكورية أيضاً بالتعليم وبخاصة التعليم المهني فأنشأت المدارس الثانوية المهنية، حيث اعتبرت الحكومة أن هذا النمط من التعليم هو المصدر الأول لإعداد القوى العاملة البشرية اللازمة للتقدم الاقتصادي. وقد جعلت – أيضاً – النظام التعليمي نظاماً مرنا متكاملاً لتنمية المهارات، وشجعت المبادرة الفردية من جانب المؤسسات (القطاع الخاص)، وركزت على إنشاء شبكة معلومات على المستوى المحلي والمركزي للإدارة تقوم هذه الشبكات بتنظيم الجهود في مجال تنمية المهارات من خلال مفهوم الشراكة داخل المجتمع بين مؤسسات التدريب والتعليم والصناعة[١٤].

٣ - السياسات الاجتماعية للنهوض بالمرأة:

منذ عام ١٩٩٠م أصبحت قضية المساواة بين الجنسين واحدة من الموضوعات الرئيسية في السياسات الاجتماعية الكورية. وفي محاولة من الحكومة لتقديم فرص متساوية من التوظيف،

والحماية الأسرية والحقوق الإنسانية تضمنت سياساتها عدداً من الآليات داخل السياسة الاجتماعية، فعلى مستوى الاقتصاد والعمل حثت السياسة على أهمية القضاء على البطالة النسائية من خلال العمل طول الوقت أو جزء من الوقت وعلى الخدمات التطوعية والعمل الأهلي. وفي مجال العنف الجنسي من خلال تعليم الأخلاق والمبادئ الجنسية، وفي مجال الأسرة اعتبر أن الزيادة السكانية واحدة من العقبات التي تعوق طريق التنمية، والتخفيف من تفضيل إنجاب الذكور، والتمييز بين الجنسين، تم سن العديد من القوانين والتشريعات للحد من هذه الظواهر. أما في مجال الرفاهية فقد تم تقديم مساعدات أهلية وخدمات اجتماعية للسيدات المحتاجات إلى هذه الرعاية[١٥]. وفي ذلك العام (١٩٩٠م) عرف ما يسمى "بالسياسة الاجتماعية الأسرية" والتي تعرف باعتبارها أي شئ يمكن أن تقدمه الحكومة للأسرة[١٦] والتي يدخل فيها قانون الأسرة، وسياسات المرأة، والسكان، والإنجاب، وحماية الأطفال والإرشاد الأسري واستمرارية الدخل، بالإضافة إلى سياسات التعليم والتوظيف والإسكان والصحة. وقد أدى الاهتمام بالأسرة إلى نهوض العديد من المؤسسات التي حاولت تطبيق هذه السياسات منها والتي أعطت السياسات الاجتماعية للمرأة والأسرة الشرعية والاستمرار.

ومما سبق يتضح أن السياسة الاجتماعية الكورية قد اعتمدت منذ استقلالها على التقدم الاقتصادي، واتخذت من نموذج الرفاهية طريقاً للتقدم ولوضع سياساتها الاجتماعية من خلال تحقيق تقدم اقتصادي، وكذلك توفير كل الحقوق الاجتماعية للمواطنين.

وتبدو هذه الاستراتيجيات ناجحة في ضوء استمرارية الاستقرار الاجتماعي، والتماسك والتنمية الاقتصادية المتجددة.

رابعاً - السياسة الاجتماعية في كندا [١٧] :

ونحو مزيد من إبراز ملامح السياسة الاجتماعية والتجارب المتوخاة من قبل بعض الدول؛ تأتي السياسة الاجتماعية في كندا، وهي سياسة تم وضعها، وأدخلت بعض الإصلاحات عليها في إطار الوقاية من إفرازات العولمة أو لمعالجة بعض الظواهر الناجمة عنها.

وتعد كندا بلداً حديثة يبلغ عدد سكانها وفقاً لإحصائيات عام٢٠٠٢م حوالي (٣١,٩) مليون، ويشكل هذا العدد في الغالب الهجرات المتتالية، حيث تضم كندا مهاجرين من كافة أنحاء العالم وتعتمد على الهجرة لزيادة عدد السكان. وتستقبل كندا سنوياً من ٢٠٠ إلى (٢٥٠) ألف مهاجر. وتنتمي كندا إلى مجموعة البلدان الأكثر تقدماً في العالم حيث تعد إحدى الدول الصناعية السبع الكبرى. وقد أخذت السياسة الاجتماعية مكانها في كندا عام ١٩٨٠م أثناء الحكم الليبرالي وإن كان لها جذور في وثيقة الحقوق الاجتماعية منذ عام١٩٦٠ م.

والمتأمل للسياسة الاجتماعية في كندا يستطيع أن يؤكد أن هذه السياسة قد مرت بخمس مراحل تاريخية وهي: مرحلة ما قبل الحرب العالمية الثانية وتميزت بجهود المساعدة للأفراد الضعفاء والمحتاجين للرعاية، ومرحلة ما بعد الحرب العالمية الثانية من منتصف ١٩٦٠م وهي الفترة التي يمكن أن نطلق عليها حالة الرفاهية الحديثة متضمنة

المنح الحكومية والرعاية الطبية والرعاية الأسرية. ومنذ عام ١٩٧٠م اشتد الاهتمام بالرفاهية الاجتماعية من خلال الاهتمام بالرعاية الصحية للمواطنين. واهتمت السياسة الاجتماعية منذ عام١٩٨٠م بالعولمة وطرق التأقلم معها ودمج الأفراد فيها. وشهدت المرحلة الخامسة منذ عام ١٩٩٠م حدوث تغيرات جوهرية في البرامج الاجتماعية الكندية، يمكن عزوها لعدة أسباب منها: الحاجة إلى توفير شبكة حماية حديثة للمواطنين من خلال إعادة الهيكلة لأدوار ومسئوليات الحكومة. وقد ترتب على السياسات الاجتماعية التي تبنتها حكومة كندا ارتفاع العمر المتوقع إلى (٧٨,٦%) وانخفض معدل وفيات الأطفال إلى (٥,٦%) لكل (١٠٠٠) طفل[١٨]، وكذلك انخفاض حدة البطالة وزيادة معدلات التوطين. وقد تركز النجاح الاقتصادي الكندي على وفرة الموارد وعلى الفلاحة العالية الإنتاجية وعلى قطاع صناعي وخدمات نشطة جداً. كما اعتمدت السياسة الاجتماعية على الأمن الاجتماعي والاهتمام بحقوق الإنسان بوجه عام والمواطنين بشكل خاص، وبإعادة الهيكلة، والتقليل من حدة الفقر، بالإضافة إلى إعداد برامج لاستدامة الخدمات الاجتماعية، مع الحث على شراكة المجتمع المدني والجمعيات الأهلية في تحقيق هذه التنمية الكندية. وقد انعكست السياسة الاجتماعية في عدة جوانب نذكر منها ما يلي:

١ - في مجال رعاية الطفولة:

اهتمت الحكومة الكندية بالأطفال منذ الميلاد من خلال تقديم مساعدات لأهالي هؤلاء الأطفال وزيادة المخصصات الشخصية لهم، والرعاية الصحية للأمهات الحوامل. كما جعلت التعليم

مجانياً حتى نهاية المرحلة الثانوية، ووفرت المدارس الحكومية ذات التطوير المعماري، بالإضافة إلى أعلى مستوى من المعلمين والدورات التعليمية والرعاية الشاملة، كما قدمت دورات تدريبية للوالدين في طرق رعاية الأبناء. كما رفعت من أجور الأسر التي لديها أطفال، كما قدمت منحة إنجاب لأول طفل مقدرها (٢,٥٠٠) دولار. بمعنى أن الحكومة الكندية اهتمت بالطفولة من حيث الصحة الإنجابية، والصحة، والتعليم، وتوفير حياة كريمة لهؤلاء الأطفال[١٩].

٢ - في مجال الصحة والخدمات الاجتماعية:

النظم الاجتماعية في كندا قائمة على العدل لتوفير الرعاية الاجتماعية للمحتاجين، ومن أهم البرامج الاجتماعية المتوفرة حالياً المخصصات الشهرية للأطفال، والمعونات الاجتماعية، ونظام المعاشات لكبار السن، ونظام المساعدات للعاطلين عن العمل. وتعد كندا من البلدان القلائل التي تجمع قطاعي الصحة والخدمات الاجتماعية على اعتبار أن الصحة تندرج ضمن الخدمات الاجتماعية الأساسية للإنسان وللنهوض به، وتمثل الميزانية المخصصة لهذا المجال (٣٥%) من الميزانية العامة للدولة. وترتكز هذه السياسة على مبادئ أربعة وهي: توفير الخدمات للمجتمع بدون تمييز، المساندة في الخدمات أي تقاسم التكاليف، وتوفير وتمويل الخدمات من قبل الدولة، والتطوير المستمر للخدمات. وتشتمل المنظومة الوطنية للصحة والخدمات على وزارة الصحة والخدمات الاجتماعية، والمديريات الجهوية،

ومؤسسات تقديم الخدمات (مراكز حماية الطفولة والشباب، المراكز المحلية للخدمات الاجتماعية، المراكز العلاجية، مراكز الإيواء العلاجي، ومراكز إعادة التأهيل)[٢٠].

٣ - إيواء المهمشين بدون سكن:

أحدثت الحكومة سنة ١٩٩٩م برنامجاً وطنياً لفاقدي المأوى، ويتمثل هذا البرنامج الذي يمتد على مدار (٣) سنوات (١٩٩٩-٢٠٠٢م) وتكلفة تقدر بـ (٤٠٥) ملايين دولار يمكن فاقدي المأوى والمهددين بذلك من الحصول على مسكن وتوفير العمل والمساعدات النقدية والعينية العاجلة. وإلى جانب توفير الإيواء المناسب إجبار المؤسسات الخاصة التي تتعامل مع الدولة على تقديم برنامج واضح في مجال تضمين المساواة بين الفئات المهمشة (النساء، والمعوقين، والأقليات العرقية والدينية) وهي الفئات التي تمثل حوالى(٦٥%) من مجموع النشطين عام ١٩٩٦م، حيث أصبح المعوقون يتقاضون أقل قليلاً من الأجور المقدمة للأسوياء.

٤ - العمل والتشغيل:

تم التعرض لهذا الموضوع منذ ١٩٨٤م فوضعت تشريعات خاصة وموحدة لحماية العمال من كل أشكال التمييز سواء في إسناد الأجر ونوع العمل ومدته، والاستقلال المبني على اختلاف في النوع الاجتماعي والعرقي والديني. وفي مجال حفز العمال على مزيد من العطاء وإرساء ثقافة المؤسسة تم التوصية

بمساهمة العمال في رأس مال المؤسسة، وذلك عن طريق النهوض بالتشغيل والإنتاجية وزيادة الأجور. كما اهتمت كندا بالصحة والسلامة المهنية من خلال تشريعات تهتم بطب العمل وتهدف إلى حماية العامل من جميع المخاطر والأمراض المهنية. كما حاولت أيضاً تنشيط وتطوير النمو الاقتصادي، وخلق فرص متعددة للعمل، وإحداث مواطن شغل بجودة أعلى، وقد أدت هذه السياسة الاجتماعية في مجال العمل والتشغيل إلى وضع استراتيجية اقتصادية منسجمة في مجالات النمو واستقرار التشغيل، وبالتالي تحسين مستويات المعيشة للسكان. كما عملت الحكومة على توفير التمويل اللازم للاستثمار في سوق الشغل وتخفيض الضرائب (وخاصة تلك المتعلقة بالعمال ذوي الأجر المحدود) وتسهيل عملية تبادل الخبرات وأحسن التجارب والإحصاءات، مما يمكن من إجراء المقارنات وقياس مفعول السياسات التي وضعتها في مجال النهوض بالتشغيل[٢١].

ويتضح مما سبق أن السياسة الاجتماعية في كندا قامت على أساس مبدأ الرفاه الاجتماعي لجميع أفراد المجتمع في ظل نظام العولمة، بحيث يمكن للدولة تنمية عولمة يمكن التحكم فيها مع الحفاظ على الجانب الإنساني كمبدأ استراتيجي، ودعم دور الدولة حتى لا يضمحل في ظل حركة وديناميكية الاقتصاد المعولم. وتبنت كندا استراتيجية سياسية جديدة تعتمد على إجبارية مصادقة البرلمان الكندي على كل الاتفاقيات الدولية بحيث لم تعد هذه الاتفاقيات محل نقاش، وبالتالي أصبح المواطن معنياً بكل ماله صلة بالعولمة، بالإضافة إلى إنشاء

مرصد للعولمة بهدف تقديم المعلومات بالدقة والشفافية للمواطن الكندي، وتم وضع جملة من الآليات من قبل الحكومة لمعالجة المسائل ذات الصلة بالعولمة في المجالات الاجتماعية مثل حق الشغل والتنمية المستدامة والتربية وغيرها. واعتبرت الحكومة الكندية أن بعض المواضيع الاجتماعية مثل الصحة والتربية وغيرها من المهام الأساسية للدولة فقط [٢٢]، فقدمت كندا بذلك استراتيجية سياسية اجتماعية لها آلياتها التنفيذية الموثقة بتشريعات واتفاقيات تجعل منه استراتيجية ناجحة في هذا الصدد[٢٣].

خامساً - تجربة السياسة الاجتماعية في النرويج: [٢٤]

نجحت النرويج في تأسيس حالة قوية من الرفاهية، بحيث تعد النرويج نموذجاً يحتذى به في صناعة السياسات الاجتماعية، وترتكز فكرة السياسة الاجتماعية في النرويج على فكرة معيارية وهي ضرورة استمرار المجتمع البشري في السعي ليحقق حياة أفضل، وذلك من خلال التطور في النواحي الأخلاقية والمادية، وإيفاء الاحتياجات، وحماية ورفاهية الأجيال القادمة، والحفاظ على الموارد البيئية، ودعم أنظمة الحياة على المستوى العالمي وفي الحدود المسموح بها. وقد غلفت هذه الفكرة بمجموعة من المنشورات التي تصدرها الأجهزة الرسمية والاستشارية، وبعدد من الخطط القوية الموضوعة والوثائق الاستراتيجية؛ كما أنها دخلت في سياق القواعد التشريعية. فقد قامت الحكومة النرويجية بإصدار سلسلة من البيانات الرسمية للبرلمان بشأن

السياسة الاجتماعية وصياغتها. وتعد النرويج من أكثر بلاد العالم تمسكاً بالأساليب الديموقراطية وبالحرية الفردية، كما أن قوانين البلد تراعي إنسانية الإنسان. يبلغ عدد سكانها نحو (٤,٥) ملايين ونصف المليون نسمة ويعيش بها أكثر من نصف مليون مواطن مهاجر ولاجئ. وحسب تقرير التنمية البشرية لسنة ٢٠٠٠م احتلت النرويج المركز الثاني بعد كندا للسنة السابعة على التوالي في تصنيف الدول حسب وقوعها بين أفضل مستويات الدخل والرعاية الصحية ومتوسط العمر ومستويات التعليم. كما أكدت السياسة الاجتماعية فيها على أهمية الاهتداء بمبادئ والتزامات حقوق الإنسان، وذلك من خلال تهيئة نظام اقتصادي عالمي وعادل وشامل للجميع. وتتميز النرويج عن الدول الأخرى في انخفاض معدلات البطالة التي استقرت عند حدود أقل من (٥%) كأدنى نسبة في العالم، وكذلك انخفاض معدلات التضخم وارتفاع الدخل السنوي للفرد والذي يقارب (٣٣) ألف دولار أمريكي، وهو أعلى دخل من الممكن أن يحصل عليه فرد في العالم[٢٥]. ولهذا نعرض للسياسة الاجتماعية في النرويج باعتبارها من أهم السياسات الاجتماعية الناجحة في الدول المتقدمة من خلال الوقوف على بعض جوانب هذه السياسة التي تغطي مجالين هامين وهما الاجتماعي والصحي:

الأول – في مجال العمل الاجتماعي:

تعد النرويج من البلدان المتقدمة في مجال العمل الاجتماعي، حيث يوجد بها منظومة متطورة تمكن كل النرويجيين من الانتفاع بالمساعدات الاجتماعية المادية وغير المادية في حالة المرض أو

التقدم في العمر أو البطالة. وتقدر النفقات العمومية بـ (٣٥%) يتم توفيرها بواسطة النظام الضريبي والمساهمات الخاصة، ويستند نظام العمل الاجتماعي على قانونين أحدهما خاص بالضمان والثاني بالخدمات الاجتماعية[٢٦]. وقد وضعت النرويج عدداً من الآليات والبرامج لمساعدة الفئات المهمشة وذات الاحتياجات الخاصة على الاندماج ومن أهم هذه الآليات:

أ - إعادة الإدماج الاجتماعي من خلال تمكين بعض الفئات مثل المعوقين والفاقدين شغلهم لأسباب اقتصادية أو صحية، وذلك من خلال مساعدات أطلق عليها "الدخل لإعادة الإدماج"، وتمثل نسبة المواطنين المنتفعين بهذا الدخل حوالي (٩%) من مجموع السكان، وقد تضاعفت هذه النسبة خلال العشرين سنة الماضية[٢٧].

ب - المساعدة الاجتماعية: وهي منظمة بقانون يحدد الخدمات الاجتماعية وطريقة وشروط الانتفاع، وكذلك الطرف المعني بتقديم المساعدة، وتشمل هذه المساعدات الاجتماعية الحصول على مسكن أو إعانة مادية أو خدمية أخرى مثل قبول المدمنين بمؤسسات مختصة.

ج - منحة البطالة: بالنظر لما يشهده الاقتصاد من تحولات على الصعيد العالمي وتطور عدد المسرحين لأسباب اقتصادية، فقد تم تدعيم نظام منحة البطالة، وذلك بانتفاع هؤلاء المسرحين بمنحة لمدة تتراوح بين(٧٨) و (١٥٦) أسبوعاً، ويتم صرف هذه المنحة من قبل صندوق الضمان الاجتماعي خلال هذه الفترة في حالة عدم توفير شغل للمسرح.

د - الاهتمام بالأشخاص المعاقين: اعتمدت النرويج على شراكة بين الحكومة ومجموعة المنظمات غير الحكومية في رعاية

المعاقين، وضمان الاحترام لحقوقهم، ومشاركتهم الكاملة في جميع مجالات الحياة. كما توسعت في برامج التأهيل للأفراد من عمر (١٨ -٦٧) سنة حتى يستفيد من الرعاية الاجتماعية وبرامجها(٢٨).

١ - الأسرة:

يشهد المجتمع النرويجي صعوبات حادة في مجال التضامن العائلي الذي يتقلص بنسبة كبيرة بالمقارنة بفترة السبعينيات. ومن هنا فقد وضعت النرويج برنامج عمل من قبل البرلمان يمتد على مدار (٦) سنوات بهدف الاهتمام بالأسرة (المسنين والمرأة والطفل). ولما كانت الشيخوخة هي إحدى القضايا الأكثر تعقيداً التي تواجه البلدان اليوم في مجال الرعاية الاجتماعية، فقد خصصت النرويج الاعتمادات اللازمة لضمان ميزانية الدولة لأستحداث (٢٤٠٠) مسكن متخصص في المعالجة المركزية، و(١٢٠٠) فرصة عمل في السنة للاستجابة لحاجات المسنين من الخدمات الضرورية.

٢ - المرأة:

واهتمت السياسة الاجتماعية بالمرأة أيضاً حيث التزمت سياسة الحكومة بضمان المشاركة المتساوية والكاملة لجميع النساء والرجال والمشاركة الفعالة من جانب المرأة في الحياة السياسية والاقتصادية والاجتماعية، واعتبرت أن تمكين المرأة ومشاركتها وتحسين صحتها واستئصال الفقر هي أمور ضرورية لتحقيق مستويات بشرية مستدامة، حيث أمر الدستور بحقوق المرأة

المتساوية في السكن الملائم وفي الأرض والملكية وأهمية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة[٢٩]. كما تم وضع نهج متكامل يلبي الحاجة إلى إجراء تغيير اجتماعي وثقافي واقتصادي واسع النطاق بالإضافة إلى إصلاحات قانونية، فضلاً عن القيام عن كثب برصد ما يترتب على عولمة الاقتصاد وخصخصة الخدمات الاجتماعية الأساسية ولاسيما خدمات الصحة الإنجابية من أي أثر تمايزي على المرأة والرجل. كما شجعت الدولة على الولادات فوضعت جملة من الحوافز المادية والمعنوية لفائدة الأم، ومن أهم هذه الحوافز تمكين الأم من منحة تساوي (١٠٠%) من الأجر لمدة (٤٢) أسبوعاً أو (٨٠%) من الأجر لمدة (٥٢) أسبوعاً. كما تنتفع الأمهات العاطلات عن العمل بمنحة قدرها حوالي (٣٣) ألف كورونا نرويجية، بالإضافة إلى المنح العائلية، ومع بداية سنة ١٩٩٨م أصبحت تصرف مساعدات إلى العائلات اللاتي لهن أطفال[٣٠].

٣ - الطفولة:

وفي مجال رعاية الطفولة يوجد بالنرويج قانون حماية الطفولة، ويلزم هذا القانون الأسر رعاية الأطفال والمراهقين وحمايتهم عندما يكونوا خارج أسرهم، وتأمين الرقابة على طريقة تربية الأطفال من قبل أولياء الأمور، ويمكن أخذ الطفل من والديه ووضعه في مؤسسة مختصة أو في عائلة خاصة في حالة عدم توفر الظروف الملائمة للتربية السليمة.

وكان للشباب وتشغيلهم نصيب في هذه السياسات الاجتماعية، حيث حاولت الحكومة وضع استراتيجية تعطى الشباب فرصة

العثور على عمل لائق ومنتج، وذلك من خلال تعزيز دور الشباب في الأنشطة الإنمائية ومقاومة البطالة في صفوف الشباب وأكدت الحكومة على ضرورة أن يلعب المجتمع المدني دوراً أكثر فاعلية في مجال تنظيم العمل وتطوير مساهمة الشراكة[٣١].

الثاني – في مجال الصحة:

تعتمد السياسة الصحية في النرويج على دعم وتطوير العلاج الأولي لما له من أهمية على مستويات الوقاية والكلفة واللامركزية ، لذلك فالمناطق الشمالية من النرويج تتمتع بأعلى نسبة كثافة صحية لتسهيل عملية العلاج وتقديم الخدمات الضرورية. وفي حالة عدم توفر الاختصاص في بعض الأمراض، فإن الضمان الاجتماعي هو الذي يتكفل نقله إلى الخارج للعلاج بصفة مجانية مطلقة، كما توسعت البرامج الصحية في النرويج أيضاً في قوانين التأمين من المرض، بحيث تشمل التغطية الصحية كل المواطنين، كما توسعت في إنشاء المستشفيات الحكومية، والرعاية الصحية للمرضى وتوفر الأدوية، وإعداد دورات في التعليم الصحي[٣٢]، كما وفرت اللقاحات والتحصين لعديد من الأمراض.

وفي ضوء هذه السياسات الاجتماعية النرويجية وأهدافها وآليات تنفيذها تقف النرويج كواحدة من الدول التي حققت سياسة اجتماعية ناجحة في محاولة واعية لتحقيق رفاهية مستدامة لجميع المواطنين بها.

سادساً - خلاصات التجارب السابقة (المعنى والمغزى):

نتبين من خلال عرض السياسات والتجارب في البلدان المتقدمة والنامية أن النجاح يرتبط بسياسة اجتماعية تقوم على النهوض بالإنسان والعناية به عبر تحسين مستواه وظروفه المعيشية والتعليمية والتدريبية والتشغيلية، والاهتمام بحاضره ومستقبله بواسطة الحماية الاجتماعية المتمثلة في الرعاية الصحية والجسدية والنفسية، وحماية الأسرة وأفرادها من كل أشكال التهميش والاقصاء الاجتماعي. "فالبشر هم السبب الذي من أجله تنفذ التنمية، وكيفية تأثرهم بها هي المقياس الذي ينبغي أن تقاس به مبادرتها". وإن صياغة السياسات الاجتماعية للدول وإصلاح القطاعات الرئيسية في الحياة الاقتصادية والاجتماعية لا يمكن اختصاره في عملية آلية تصل عبر تعليمات ووصفات جاهزة تمليها منظمة دولية ويصبح لا مناص من تطبيقها، فالأمر يستدعي خيارات وطنية مبررة سياسياً وليس نماذج مستوردة أو مفروضة من الخارج، فالسياسة الناجحة تتحدد على أساس قدرتها في مواجهة تحديات القدرة التنافسية وقدرتها على تعزيز التماسك الاجتماعي، في سعيها إلى حركة تنمية متناسقة تستهدف التوزيع العادل لنواتج التنمية بين المواطنين جميعاً وتعزيز روح المواطنة لدى أبناء المجتمع.

والمتأمل للسياسات الاجتماعية التي عرضنا لها فيما سبق يجد أن لكل منها استراتيجية عامة تحاول تحقيقها من خلال مجموعة من الآليات والتشريعات التي تعمل على إنجازاها. ففي تونس نجد أن المرأة والنهوض بها وتمكينها كان في رأى صناع السياسة الاجتماعية هو العنصر المهم للنهوض بالمجتمع ككل. أما السياسة

الاجتماعية في ماليزيا فقد توجهت صوب التعليم هادفة منه إلى رفع كفاءة الفرد؛ فالتعليم والتدريب الجيدان يؤديان إلى إتاحة فرص في الحياة وتغيير نوعية الحياة. أما كوريا فكانت استراتيجيتها تهدف إلى القضاء على البطالة من خلال التشغيل بحيث يتمكن الأفراد من تحقيق القدر الكافي من الاستقرار المعيشي، وبالتالي يخفف عن الدولة حمل الإعالة. أما كندا والنرويج فقد كان تركيزهما يهدف إلى تحقيق الرفاه الاجتماعي بشكل عام رغبة في تحقيق الهناء الاجتماعي للأفراد وشعور المواطنين بقيمة الانتماء إلى مثل هذه الحكومات. ورغم أن المداخل والاستراتيجيات السابقة تعد متمايزة، من حيث التركيز على قطاع أو حقل معين للنهوض بالمجتمع، إلا أن هذا لا يمنع من النظر إلى المنحى التكاملي باعتباره أفضل من المنحى القطاعي، فكلما كانت هناك علاقة تضافرية بين المنظمة السياسية والاقتصادية والاجتماعية كانت هذه السياسة أشمل وأبقى.

يتضح لنا من خلال عرض تلك التجارب والوقوف على فلسفتها وموضوعاتها وتطبيقاتها ما يلي:

١. إن لكل سياسة اجتماعية ناجحة مدخلها الفلسفي والتاريخي، وهذا المدخل يؤشر إلى أن لكل مجتمع خصائصه واحتياجاته التي تتوفر فيه ولا تتوفر في غيره. وإن نجاح هذه السياسة كان بسبب قيامها على بنية مجتمعية نسقية وطنية محلية.

٢. إن هذه السياسات ما كان لها أن تنجح إلا من خلال توفر دراسات وإحصاءات مسحية توفر البيانات والمعلومات اللازمة حول الأهداف والحاجات الأساسية وأولويات التنفيذ وآلياته.

٣. إن هذه السياسات ما كان لها أن تنجح أيضاً إلا من خلال سن تشريعات وقوانين ومواثيق تقوم عليها السياسة الاجتماعية وتحث على اتباعها.

٤. إن معظم هذه السياسات قامت على مبدأ الشراكة، فعلى الرغم من أن العمل الاجتماعي جزء أصيل من الخطط السياسية الحكومية وإن للحكومة الدور الرئيسي فيه، إلا أن الحكومة قد استعانت بجهود المجتمع المدني والقطاع الخاص في بلدها، مما أسهم في مزيد من الكفاءة وسرعة الأداء الاجتماعي وجودته.

لكل ما سبق فإن على واضعي السياسة الاجتماعية في المجتمع العربي الخليجي الاستعانة بمثل هذه السياسات الناجحة، ومحاولة الوقوف على طبيعتها وفلسفتها وأهدافها وآليات تنفيذها بهدف التوصل إلى معرفة كيفية صياغة هذه السياسات. وهذا ما سنعرض له في الفصل الأخير من هذه الدراسة "نحو إطار عام لتطوير السياسة الاجتماعية في دول مجلس التعاون".

* * *

مراجع وهوامش
الفصل الثاني

(١) أنظر في هذا الصدد:

- Huber Evelyne, La dfusion des Modeles de Reformes Sociales en Amérique latine, in "Revue Francaise des Affaires Sociales" , No. ٣-٤, Décembre, 1999, PP. 23-48.

(٢) الطاهر لبيب، تعقيب على دراسة نبيلة حمزة، نماذج السياسات الاجتماعية: دروس التجربة التونسية، إجماع متخذى القرار حول السياسات الاجتماعية في دول الاسكوا، القاهرة، ١٠-١٢ ديسمبر ٢٠٠٢م.

(٣) أنظر في هذا الصدد عياد م. وجماعى هـ . محددات الخصوبة، فى: السكان والتنمية في تونس ، منشورات سريس،٢٠٠١م.

(٤) محمد نجيب بوطالب، التحولات الاجتماعية والاقتصادية في الريف التونسي في النصف الثانى من القرن العشرين، الكراسات التونسية، مجلة العلوم الإنسانية، عدد (١٧٧)، ص ص ٤١-٦٦.

(٥) القمة العالمية لمجتمع المعلومات، ٢٠٠٣م.

(٦) أنظر في هذا الصدد:

- جامعة الدول العربية، مؤتمر العولمة وسياسات العمل الاجتماعى: العولمة ودول الجنوب، خبرات مجابهة التداعيات والمخاطر الاجتماعية مع إشارة خاصة للنموذج الماليزى ، القاهرة،٢٠٠٣م.
- Government of Malaysia, Seventh Malaysia Plan, 1996-2000, Kuala Lumpur Percetakan, Nasional: Malaysia Berhad,1996
- Economic and Social Commission for Western ASIA-ESCWA, Social Policies in Malaysia, New York: United Nations, Social Policy Series, Number 4, 2003.

(٧) Source: Government of Malaysia, Eighth Malaysia Plan 2001-2002, Percetakan Nasional Malaysia Berhad,2001, P.485.

(٨) أنظر في هذا الصدد:

- Government of Malaysia, Eight Malaysia Plan 2001-2005 (Kuala Lumpur, Percetakan,Nasional Malaysia Berhad,1995).

(٩) محمد رؤوف حامد، العولمة ودول الجنوب: خبرات مجابهة التداعيات والمخاطر الاجتماعية مع إشارة خاصة للنموذج الماليزى، مؤتمر العولمة وسياسات العمل الاجتماعى، جمهورية مصر العربية-جامعة الدول العربية، القاهرة: ١٥-١٧ ديسمبر ٢٠٠٣م، ص٢٥.

(١٠) أنظر في هذا الصدد:

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

(١١) مركز الدراسات السياسية والاستراتيجية، قراءات استراتيجية: المسار الكورى نحو التحديث ومجتمع المخاطرة، القاهرة، ٢٠٠١م.

(١٢) Han Sang-Jin, The Korean Path to Modernization and Risk Society, Korea Journal, Spring,1998.

(١٣) عبدالناصر محمد رشاد، التنمية والتعليم دراسة في النموذج الكورى، دار الفكر العربى، القاهرة، الطبعة الأولى، ١٩٩٧م، ص١٢٥.

(١٤) Choi Young.Ki, Labor reforms during Restructuring, Korea Journal,Vol24. No1,spring 2002, pp.100-128.

(١٥) Kim Kyounghee, Aframe Analysis of Women's Policies of Korean Government and Women's Movements in The 1980 and 1990, Korea Journal, Vol.42, No.2, Summer 2002, PP.5-36.

(١٦) Yang Hyunah, Unfinished Tasks for Korean Family Policy in the 1990 S; Maternity Protection Policy and Abolition of the Family-Head System, Korea Journal, Vol. 42, No 2, PP.68-99, Summer 2002.

(١٧) أنظر في هذا الصدد:

- Blake,R., penny, B & strain, J., the welfare state in Canada: past, present and future,concord.ontario,Irwin publishing,1997.
- Hess, M.,An overview of Canadian social policy,Ottawa:Canadian council on social development ,1993.

(١٨) Elissars., Social Policies in Canda: A Model for Development, Social Policy Series, N. (1), (Economic and Social Commission for Western Asia) United Nation, New York, 2002.

(١٩) Elissar,s. social policies in Canada,p.60.

(٢٠) HRDC,"Early childhood development framework" Availabl at: Http:// www. Hrdc.gc. ca / menu /youth child.shtml

(٢١) السيد عبد اللطيف بن كيلانى ، العوامل وتجربة بعض دول الشمال في مجال السياسات الاجتماعية، مؤتمر العولمة وسياسات العمل الاجتماعى، جامعة الدول العربية، جمهورية مصر العربية ٢٠٠٣م، ص ١٤-١٦.

(٢٢) السيد عبداللطيف كيلاني، مرجع سابق، ص١١.

(٢٣) أنظر في هذا الصدد:

- Human Resources Development Canada (HRDC) and (OECD), Cited in Labour Market Policies in Canada and Latin America, Boston: Kluwer Academic Publishers, 2000.

(٢٤) أنظر في هذا الصدد

- -Dahl,E.& Dropping, J.a., The Norwegian work approach in the 1990 s: rhetoric and reform, Activating the Unemployed: Acomparative Appraisal of workorieted policies, in : N.Gilbert and R.Van Voorhis (eds) / New Jersey: transaction publishers,2001.

- Ivar,L., Espen ,D., Jon,A.D., Social policies in Norway: processes, Structures and implementation mechanisms, New York, United Nations, Economic and social Commission for western Asia, 2001

(٢٥) مؤمن باقر - على الموقع التالى:

http:// www. Albayam.co.ae./Emirates/ Issue.326

(٢٦) السيد عبد اللطيف بن كيلاني، مرجع سابق، ص١٦

(٢٧) السيد عبد اللطيف بن كيلاني، مرجع سابق، ص١٨

(٢٨) inforation from the official web site of the Ministry of social Affairs in Norway. Available at http:// odin dep. No/sos/engels/ publ/handbooks/044051120003/index-dok000-b-n-a htai.

(٢٩) الأمم المتحدة، مجلس إدارة برنامج الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية قرار مقترح بشأن حقوق المرأة ودورها في تنمية المستوطنات البشرية وترقية الأحياء الفقيرة، مقترح مقدم من النرويج، الدورة التاسعة عشرة، نيروبى ٥-٩ مايو٢٠٠٣م.

(٣٠) السيد عبد اللطيف بن كيلاني، مرجع سابق، ص١٩.

(٣١) أنظر الموقع التالى:

- . Dep.no/ aad/ engelsk/ publ/ ropporter/ 002021 -990005/ index - www.Odinhttp:// dok000-b-n-a-html.

- . Dep.no/ archive/ shdvedgg/ http:// www. Odin(1) heath care systems, availabla at 01/01/0Hitf031.pdf.

(٣٢) المصدر السابق.

* * *

الفصل الثالث

سياسات السكان والقوى العاملة

المحتويـات

مقدمـة ..... ٨١ – ٨١

أولاً - السكان والقوى العاملة – مشكلات الوضع الراهن ..... ٨١ – ٨٩

١ - السكان – الخصائص والمشكلات .... ٨١ – ٨٥

أ - مشكلة الخلل السكاني ٨٣
ب - مشكلة التنوع الأثني ٨٣
ج - الحراك الاجتماعي للسكان ٨٤

٢ - القوى العاملة - مشكلات الوضع الراهن.. ٨٦ – ٨٩

ثانياً - السياسات الاجتماعية في مجـال السـكان والقوى العاملة ..... ٩٠ – ٩٤

١ - السياسات السكانية ٩٠-٩٤

أ - سياسة تنظيم السكان ٩٠
ب - سياسات التشغيل ٩١

ثالثاً - نحو سياسة اجتماعية جديدة في مجال السكان والقوى العاملة ٩٥-١٠١

١ - في مجال السكان ..... ٩٥ - ٩٨

أ - سياسة تنموية موجهة لكل السكان ٩٥
ب - العمل على رفع قدرات السكان ٩٦
ج - سياسة تستهدف معالجة الخلل السكاني في بعض دول مجلس التعاون ٩٦
د - سياسة تهدف للتخفيف من آثار المشكلات المحتملة من استخدام العمالة الوافدة ٩٧
ه - سياسة تهدف للحد من الهجرة الداخلية من الريف إلى المدن ٩٨

٢ - في مجال القوى العاملة ٩٨-١٠١

مراجع وهوامش الفصل الثالث ١٠٢-١٠٣

الفصل الثالث
سياسات السكان والقوى العاملة

مقدمة

يهدف هذا الفصل إلى التعرف على أوضاع السكان وخصائصهم والمشكلات السكانية لدول مجلس التعاون ومدى انعكاس هذه المشكلات في سياسات سكانية فعالة، ومن ناحية أخرى يتناول الفصل قضية العمالة الوافدة على اعتبار أنها جزء من سياسات السكان، إلى جانب مشكلات العمالة الوطنية، والسياسات الحكومية لمواجهة هذه المشكلات. وفي الحالتين يكون الهدف النهائي هو تطوير أفكار حول النهوض بالسياسات السكانية وسياسات العمل في هذه البلدان.

أولاً - السكان والقوى العاملة - مشكلات الوضع الراهن:

١ - السكان - الخصائص والمشكلات:

يختلف الوضع السكاني في دول مجلس التعاون اختلافاً واضحاً، ولعل أول مظاهر الاختلاف في عدد السكان من دولة لأخرى. فحجم السكان بمن فيهم المواطنين يصل في بعض الدول إلى بضع مئات من الآلاف، بينما يصل في دول أخرى إلى عدة ملايين، حيث يقدر عدد السكان في المملكة العربية السعودية في عام ٢٠٠٤م بـ (٢٢,٦٧٤) مليون نسمة [١] وفي الجمهورية اليمنية حوالي (٢٢) مليون، بينما يقدر في دول المجلس الأخرى بأقل من ذلك بكثير [٢].

كما يتميز المجتمع العربي في دول مجلس التعاون بأنه مجتمع شبابي وفتي والمقصود بذلك أن غالبية السكان هم من فئات عمرية تقل عن (٢٥) عاماً بل تشكل فئة الأطفال دون الخامسة عشرة الفئة الأكثر في مجموع السكان، وهي الفئة الواعدة وتعد إعالتها إستثماراً في المستقبل، ويعود ذلك إلى ارتفاع معدلات الإنجاب وإنخفاض معدلات وفيات الأطفال وتحسن الرعاية الصحية والغذائية وارتفاع مستوى الحياة في المجتمعات الخليجية عموماً وتلي هذه الفئة من حيث التعداد فئة العمر الثانية (١٥ – ٦٥/٦٠) وهي أقل منها بكثير وأن كانت في زيادة مطردة، خاصة وأن نظم التأمينات الاجتماعية والتقاعد المعمول بها في أغلب دول مجلس التعاون، تتفق على تحديد استحقاق معاش التقاعد بـ (٦٠) سنة بالنسبة للذكور و(٥٥) سنة بالنسبة للإناث مع إشتراط فترة خدمة عمل محددة[٣].

وتشير البيانات الخاصة بتوقعات معدلات العمالة الوافدة في دول مجلس التعاون، إلى عدم توقع حدوث التغير المنشود، في ظل استمرار السياسات السكانية المتبعة ما لم تبادر دول المجلس بإتخاذ تدابير وإجراءات حاسمة، تستهدف إجراء تغيير حقيقي وملموس في السياسات والإجراءات ذات العلاقة، حيث أن استمرار الوضع سوف يؤدي إلى استمرار المشكلات السكانية والاجتماعية المرتبطة بتأثيرات العمالة الوافدة في المستقبل المنظور.

أما فيما يخص المشكلات السكانية الكبرى أو التي يمكن أن نطلق عليها المشكلات ذات النمط البنائي فيمكن الإشارة إلى ثلاث مشكلات:

أ - **مشكلة الخلل السكاني**: والتي يمكن النظر إليها في ضوء بعدين: البعد الأول هو الخلل في مقابل دول الجوار حيث تتزايد الكثافة السكانية في بلدان كإيران (٦٥,٦) مليون نسمة، والعراق (٢٢,٧) مليون نسمة في حين يقل عدد السكان في أغلب دول المجلس. أما البعد الثاني فيتمثل في نقص عدد السكان في مقابل الموارد الاقتصادية ومتطلبات السوق الاقتصادية والطلب على العمالة.

ب - **مشكلة التنوع الإثني**: والناتجة عن تزايد معدلات العمالة من جنسيات مختلفة وبخاصة الآسيوية. فبيانات العمالة تشير إلى أن عدد الوافدين يصل في بعض البلدان إلى ما يزيد عن (٨٠%). وقد نتجت هذه المشكلة من خلال عدم التجانس الإثني بين سكان مجتمعات دول مجلس التعاون. وهذه مشكلة سكانية هامة حيث أدى ازدياد معدلات الهجرة من بلدان مختلفة من آسيا إلى وجود أقليات من الهند وباكستان وأفغانستان وإندونيسيا والفلبين وكوريا. ويعمل هؤلاء في مهن مختلفة حيث يتركز الهنود والباكستانيون في المهن العمالية وخدم المنازل والسائقين، وفي بعض الوظائف المهنية المتخصصة بنسب قليلة كالأطباء والمهندسين والمحاسبين. أما عاملات المنازل فمعظمهن من إندونيسيا والفلبين وإلى حد ما من الهند وبنغلادش وغيرها من الجنسيات الآسيوية إلى جانب أثيوبيا.

ويكشف التحليل السكاني عن حقيقة جوهرية تتصل بالارتفاع المتزايد للعنصر غير العربي في بعض دول المجلس في تركيب السكان، حيث أصبح الهنود والباكستانيون يحتلون مكان

الأغلبية السكانية، وتحول أهل البلد المواطنون ومعهم الجاليات العربية إلى أقلية. ولا يكفي أن نشير فقط إلى الآثار الضارة لهذه التركيبة السكانية المختلة على الهوية، بل يجب أن نشير إلى مخاطرها الاجتماعية والسياسية. فهؤلاء العمال يشكلون رصيداً بشرياً لدولهم يمكن أن يستخدم استخداماً سياسياً في أوقات الأزمات السياسية؛ كما أنهم قد يطالبون بحقوق سياسية خاصة مع تحولات التحديث والعولمة ومطالباتها في الديمقراطية والإصلاح السياسي والاجتماعي. مما يستوجب من الدول الأعضاء بلورة مواقفها المشتركة وتوجهاتها نحو حماية مصالحها الوطنية والسيادية، وعلى الأخص في مجال ترشيد استخدامها للعمالة الوافدة وفقا لسياسات تنفذ على مسارين، الأول يسعى إلى التخلص من أكبر عدد من الفائضين عن الحاجة الحقيقية لسوق العمل، والثاني يهدف إلى الإحلال المتسارع للعمالة الوطنية محل العمال الوافدة، وكذلك العمل على إحداث تغيير مدروس ونوعي في التركيبة السكانية بدول المجلس من خلال الإحلال والتوطين للعمالة الوطنية(ويشمل ذلك مواطني دول المجلس) وترشيد سياسات الاستقدام من خلال إعطاء الأولوية في الاستقدام للعمالة ذات القابلية على الاندماج في المجتمعات الخليجية من حيث اللغة والثقافة والعادات والتقاليد وفي مقدمتها العمالة العربية، وفي إطارحفاظ دول المجلس على الهوية الثقافية والدينية للمجتمع[٤].

ج- **الحراك الاجتماعي للسكان**: لقد ظهرت في مجتمع دول مجلس التعاون شرائح اجتماعية مثل ملاك العقارات ورجال الأعمال والسماسرة لم يكن لها وجود من قبل بمثل ما هي عليه الآن من

حضور في التركيبة الاجتماعية والاقتصادية لدول مجلس التعاون، وقد ساعد على نمو هذه الشرائح حركة التنمية والتعمير في البلاد وظهور الأسواق التجارية الكبرى وصناعة العقارات والإنشاءات وانبثاق مؤسسات العمل الوسيطة. كما ساعدت التغيرات في المجتمع الحديث وخاصة ظهور المؤسسات الحديثة في التعليم والصحة والصناعة ومؤسسات إدارة الدولة إلى تزايد الحاجة إلى الموظفين وأصحاب المهن الفنية المتخصصين؛ ومن ثم ظهرت شريحة من المتعلمين بعضها من العمالة الوافدة، وبعضها الآخر من المواطنين(٥).

وبفعل الحراك الاجتماعي للسكان فقد تشكلت تركيبة اجتماعية جديدة للفئات الوسطى في دول مجلس التعاون ومن أهم سماتها الاجتماعية هو ذلك التداخل بين النشاط الإقتصادي والنشاط الوظيفي والإداري. ومن هنا يحدث الازدواج بين العمل الوظيفي والعمل التجاري.

ومن جهة أخرى، فقد شهدت المملكة العربية السعودية والجمهورية اليمنية وبدرجة أقل من غيرهما من دول مجلس التعاون، حراكاً سكانياً آخر تمثل في هجرة المواطنين من الأرياف إلى المدن، وذلك لما شكلته المجتمعات الحضرية من مناطق جذب للباحثين عن مستويات معيشية أفضل وفرص للعمل في مجالات حديثة لم يعرفها أهالي الريف من قبل، مما استدعى من هذه الدول زيادة وتركيز عنايتها بتطوير الأوضاع في الأرياف والبادية.

٢ - القوى العاملة - مشكلات الوضع الراهن:

تضاعف عدد العمالة الوافدة في دول مجلس التعاون (وباستثناء الجمهورية اليمنية) مابين عام ١٩٧٥ م وعام ٢٠٠٠ م حوالي (١١) مرة مسجلين بذلك ارتفاعا بنسبة (٩٩٥%)، كما أرتفعت نسبتهم إلى إجمالي قوة العمل في تلك الدول من(٤٧%) في عام ١٩٧٥م إلى (٧٠%) في عام ٢٠٠٠م، [٦] لنستخلص من ذلك نتيجة هامة مفادها أن العمالة الوطنية تشكل نسبة قليلة نسبياً في قوة سوق العمل، وبالتالي فإن أولوية زيادتها وتأهيلها، يعتبر الهدف الرئيسي لأية سياسة اجتماعية خاصة بالعمالة، وحتى إن سنت هذه السياسات من أجل تنظيم استخدام العمالة الوافدة فإن الهدف الرئيسي يبقى هو تنمية وتطوير العمالة الوطنية. ولذلك يكون من المفيد أن نستعرض بعض مشكلات هذه العمالة.

أ - تشير الدلائل إلى أن العمالة الوطنية تتركز في القطاع الحكومي وتقل في القطاع الخاص. فقد أشارت آخر إحصائية أجريت في دولة الكويت إلى تزايد حجم العمالة الوطنية في القطاع الحكومي، بحيث بلغت نسبتها(٨٧،٧٤%) من مجموع الموظفين الحكوميين في دولة الكويت، وبما يعادل (٧٣،٤٧%) من مجموع القوى العاملة الكويتية[٧]. كما أكدت إحصاءات تقرير التنمية البشرية للمملكة العربية السعودية لعام ٢٠٠٣ م على أنه بالرغم من الزيادة في حجم العمالة الوطنية فإن نسبة مساهمتها في القطاع الخاص لم تتعد (٣٨،٩%) مقابل (٦١،١%) للعمالة الوافدة، وأن نسبة العمالة المواطنة ترتفع

لتصل إلى ٧٩،٨% في القطاع الحكومي، في حين تنخفض إلى (١٩%) من إجمالي عدد العاملين في القطاعات الإنتاجية[٨].

وتؤكد الإحصاءات الصادرة عن مجلس التعاون ما انتهت إليه الدراسات السابقة في هذا الصدد. ففي إحصائية صادرة عن المجلس عام ٢٠٠١م حول توزيع قوة العمل الوطنية بين الحكومة والقطاع الخاص، نجد أن نسبة العاملين في القطاع الحكومي في دول مجلس التعاون أكثر بنسب تزيد عن (٥٠%) من مجموع القوى العاملة الوطنية، رغم أن هناك جهوداً مبذولة لمواجهة هذه المشكلة[٩].

ب - ويترتب على هذا التركز الكبير للعمالة الوطنية في الوظائف الحكومية بعض المشكلات منها تضخم الجهاز البيروقراطي للدولة، وارتفاع الإنفاق العام خاصة بنود أجور الموظفين. ولكن أهم المشكلات جميعاً هو مشكلة البطالة المقنعة؛ التي يقصد بها وجود عدد كبير من الموظفين والعمال الذين هم من الناحية الشكلية في حالة توظف ويتقاضون أجوراً ومرتبات، ومع ذلك فهم لا يضيفون شيئاً للناتج القومي. وفي هذه الحالة لو تم سحب هؤلاء العمال والموظفين من أماكن عملهم فإن مستوى الإنتاج لن يتأثر. وهناك نمط آخر من البطالة المتفشية في العمالة الحكومية؛ وهى البطالة شبه المقنعة. وفيها نجد أن قيمة ما ينتجه بعض العمال والموظفين أقل من قيمة الأجور والمرتبات المدفوعة لهم. وتحدث الحالات السابقة عندما تسعى الدولة إلى توظيف الخريجين بصرف النظر عن مدى الملاءمة ما بين طبيعة مهارات الخريجين وما يتطلبه العمل من مهارات.

ج - ولقد شهدت مجتمعات دول مجلس التعاون طفرة هامة في مجال النمو المالي ومن ثم تطوير البنية التحتية والخدمات ومنها الخدمة التعليمية، وترتب على ذلك تزايد أعداد الخريجين في هذه المجتمعات. وفي إطار الاعتماد على العمالة الأجنبية، وعزوف المواطنين عن العمل في القطاع الخاص المتصل بالمشروعات الإنشائية والصناعية والعمرانية كأعمال البناء والطلاء والنجارة وأعمال الحدادين والسباكين والفنيين في أمور الكهرباء بفروعها المختلفة وتصليح السيارات وغيرها، وتضخم الجهاز البيروقراطي بعمالة زائدة، في إطار كل ذلك بدأت تظهر في دول مجلس التعاون مشكلة بطالة تختلف في حدتها من بلد إلى آخر. إلا أنها مشكلة مرشحة للتصاعد في المستقبل بشدة، ما لم تتم معالجتها واتخاذ التدابير الملائمة لحلها بشكل متكامل.

د - وثمة مشكلات ثقافية قيمية هامة لا يجب أن يُغض الطرف عنها وهي تتصل بالنظرة الدونية للأعمال اليدوية بين المواطنين. فقد صاحب التوسع في استقدام العمالة، وتزايد استخدامها في الأنشطة والمجالات جميعها، وعلى مختلف المستويات، ازدياد تركز العاملين المحليين في مجال الخدمات الحكومية والابتعاد شيئاً فشيئاً عن بعض الأنشطة الإنتاجية حتى ولو كان المواطنون أنفسهم قادرين على أداء هذه الأعمال، فالعمل اليدوي لم يكن يحظى خلال المرحلة السابقة بعناية المعنيين بسياسات التخطيط والتنمية في دول مجلس التعاون بالقدر الذي تحتاجه سوق العمل، مما أدى إلى تركز هؤلاء المواطنين في الأجهزة الحكومية والإدارية وبعض الوظائف في القطاع الخاص، تاركين إنجاز الأعمال اليدوية والفنية والإنتاجية للعمال الوافدين

وناظرين إلى هذه الأعمال نظرة سلبية، حيث يميل المواطنون نحو مهنة مختارة دون أخرى تحقق لهم الوجاهة والمكانة المرموقتين[١٠].

هـ- ومن الناحية الإقتصادية، فإن التحويلات المالية بدون مقابل للعمالة الوافدة إلى بلدانها الأصلية تشكل في ضخامتها استنزافاً مستمراً لإقتصاديات دول مجلس التعاون، حيث تجاوزت ـ ووفقا لدراسة أعدتها مؤخراً غرفة تجارة وصناعة أبوظبي ـ ما مجموعه(٢٧،٢) مليار دولار في عام ٢٠٠٤م، بعد أن كانت (٢٤،٦) مليار في عام ٢٠٠٠ م وبمعدل نمو قدرت نسبته بـ (١٠،٦%)[١١].

و- وإلى جانب ماسبق بيانه من تحويلات مالية هائلة إلى بلاد منشأ العمالة الوافدة، فإن لإقامة هذه العمالة أعباء وتكاليف مالية على الدول المضيفة، تتمثل في استفادة أفرادها من الخدمات العامة المقدمة للسكان كافة دونما تمييز، سواء تلك الخدمات المقدمة مجاناً أو بأسعار زهيدة مدعومة من الحكومة في العديد من الميادين كالكهرباء والماء وخدمات الصحة والإسكان والبلديات وإعانة الغلاء وغيرها، وللتمثيل فقط على هذه التكلفة غير المنظورة، وفي أصغر دول مجلس التعاون مساحة (مملكة البحرين) يتضح بأن هذه التكلفة تصل إلى (١٤٤،٥) مليون دينار من أصل (٥٧٢،٣) مليون دينار لجملة السكان، أي بما يعادل مانسبته للوافدين ب (١٧،٣%) من اجمالي مصروفات مملكة البحرين في هذا المجال[١٢].

ثانياً - السياسات الاجتماعية في مجال السكان والقوى العاملة:

١ - السياسات السكانية:

بدراسة السياسات السكانية في دول مجلس التعاون يمكن أن نقسمها إلى نوعين من السياسات:

أ - سياسة تنظيم السكان:

على الرغم من الجهود والخطوات المشتركة المبذولة على صعيد دول مجلس التعاون لوضع وتطوير السياسات المتعلقة بالتركيبة السكانية وبما يحافظ على المصالح الحيوية والسيادية للدول الأعضاء، إلا أن السياسات السكانية المتعلقة بضبط وتنظيم معدلات التزايد السكاني في دول مجلس التعاون لاتزال مختلفة بعض الشيء.

ولا توجد سياسة سكانية واضحة ومتفق عليها من قبل كل دول المجلس، فكل منها لها تركيبتها السكانية، ولها قضاياها ومشكلاتها. ويتبين ذلك جلياً من مؤشرات بيانات الخصوبة وتعامل كل دولة معها. فهناك من دول المجلس من يسعى إلى زيادة الخصوبة، كما أن هناك من يعمل على الإبقاء على معدلات السكان الحالية، فعلى سبيل المثال تشير الإحصاءات المتاحة إلى أن معدل الخصوبة الكلي قد انخفض بصورة سريعة لدى النساء السعوديات خلال السنوات الأخيرة، من (٦،٤) مولود لكل أمرأة في عام ١٩٨٥ م إلى (٤،٨) مولود لكل أمرأة في عام ٢٠٠٠م،

ويتماشى انخفاض هذا المعدل مع التجربة العالمية للدول التي شهدت تنمية بشرية سريعة ووعياً صحياً متطوراً، ويعزى هذا الاتجاه إلى تحسين مستويات التعليم، والتغيرات الاجتماعية التي واكبت عملية التنمية في المملكة والتي من أهم عناصرها تنامي التوجه نحو تأخير الزواج إلى حين بلوغ أعمار أكثر نضجاً لكل من الذكور والإناث [١٣]، كذلك الحال في سلطنة عمان حيث انخفض معدل الخصوبة لدى المرأة العمانية في سن الحمل من (٦،١) إلى (٤،٦) مولود لكل أمرأة بين عامي ١٩٩٥م و ١٩٩٩م [١٤] ، ولذات العوامل السابق ذكرها.

ولقد التفت غالبية دول مجلس التعاون إلى أن معدلات النمو السكاني فيها آخذ في الانخفاض، وهو ما جعلها تبدي اهتماماً أكبر بقضايا الخصوبة وتنظيم الأسرة وباتخاذ الإجرآءات التي تتناسب مع توجهاتها السكانية. [١٥]

ب - **سياسات التشغيل:**

تدرك دول مجلس التعاون أهمية قضية العمل ومشكلاته، ربما بسبب إدراك أهمية القوى العاملة في تحقيق النهضة الاقتصادية الطموحة في هذه الدول، وبسبب وجود أعداد كبيرة من العمالة الوافدة. وقد انعكس ذلك بوضوح في المواثيق الخاصة بالعمل سواء كانت مواثيق عربية أو محلية. فقد وافقت كل دول مجلس التعاون على الاستراتيجية العربية لتنمية القوى العاملة والتشغيل والتي أقرت في مؤتمر العمل العربي في دورته الثلاثين في

تونس (مارس ٢٠٠٣ م)، والتي تؤكد على ضرورة التوافق مع المواثيق الدولية المنظمة للعمل، كما تؤكد على أن العمل قيمة إنسانية وحضارية، وعلى تنمية القوى العاملة والتشغيل مع اقتصاد السوق ومظاهر العولمة، والعمل على خفض معدلات البطالة خاصة بطالة الشباب، والعناية بفرص تشغيل المرأة، والعمل على التقليل من سلبيات تطبيق برامج التكيف الهيكلي، وتنمية وتنظيم معلومات سوق العمل(١٦). ويتجسد الاهتمام بقضية العمل على المستوى الإقليمي العربي الخليجي، كما أن هناك بين الدول من يعمل على الإبقاء على معدلات السكان الحالية قبل صدور هذه الوثيقة العربية بأكثر من عقدين من الزمان (عام ١٩٧٨م). وقد تمثل هذا الاهتمام في الوثيقة التي تعرف بمبادئ وأهداف السياسات العمالية والاجتماعية بالدول العربية الخليجية. إذ تؤكد هذه الوثيقة على أهمية دور العمال في تحقيق التنمية الاقتصادية، وكفالة حق العامل في اختيار العمل الملائم والتنقل والإقامة، والعمل على رسم سياسات للأجور والتأمينات الاجتماعية واستقرار العلاقات الصناعية، والتنسيق في مجال تقديم الخدمات العمالية وبرامج الثقافة العمالية(١٧).

كذلك، فقد برزت قضية تبني سياسات موحدة للتشغيل على مستوى دول المجلس من ضمن قضايا وأولويات العمل المشترك، حيث اعتمد مجلس وزراء العمل والشؤون الاجتماعية بدول المجلس في عدد من دوراته، كان آخرها الدورة الحادية والعشرون في الكويت (أكتوبر ٢٠٠٤م)، مجموعة برامج العمل الخاصة بزيادة فرص توظيف القوى العاملة الوطنية، والتي تعتبر

استراتيجية مشتركة لدول المجلس في مجال التشغيل، حيث تغطي تلك البرامج مختلف جوانب تخطيط القوى العاملة على المستوى الوطني وتنظيم سوق العمل وتطوير إدارات التوظيف ومكاتب الاستقدام وترشيد سياسات الاستقدام والتدريب، وتنظيم استخدام العمالة الوطنية بما في ذلك من تحديد فئات معينة من الوظائف والمهن والأنشطة وقصر شغلها على العمالة الوطنية مع حظر الإستقدام عليها أو منح تراخيص لممارستها من قبل الأجانب، فضلاً عن العمل على رفع كفاءة التدريب وتقريب وتوحيد نظم وتشريعات العمل والتأمينات الاجتماعية، إضافة إلى جملة من الركائز الفنية المشتركة لتوحيد جهود دول المجلس في هذا المجال الحيوي والهام(١٨).

بالإضافة إلى برامج التخطيط لتوظيف العمالة المواطنة بعد تدريبها وتأهيلها لمتطلبات سوق العمل، فقد باشرت أغلب دول مجلس التعاون على إنشاء مكاتب عمل وصناديق خاصة للتدريب، مؤهلة فنياً وإدارياً لتوظيف المواطنين وتأهيلهم للالتحاق بسوق العمل ووفق متطلبات وشروط العمل في القطاع الخاص.

وربما يكون هذا الالتزام بمواجهة مشكلات العمالة ووضعها في صلب السياسات الاجتماعية هو الذي دفع دولاً خليجية عديدة إلى إنشاء مكاتب للعمل تعمل على المساعدة في حل مشاكل العمال خاصة العمال الوافدين، وتنظيم العلاقة بين العمال وأصحاب العمل وهى مكاتب تشرف عليها الوزارات المعنية بالشؤون والتنمية الاجتماعية بدول مجلس التعاون، هذا فضلاً عن الاهتمام

بنظام التأمين والمعاشات للعمال، وحماية العمال ضد الأخطار المهنية والصحة والسلامة المهنية.

وتؤكد خبرات بعض الدول التي انتهجت سياسة توطين العمالة وجود مشكلات ترتبط خاصة باستيعاب القطاع الخاص للعمالة المواطنة، حيث ينفر القطاع الخاص من تشغيل أعداد كبيرة من المواطنين لأمور لا تتعلق بالضرورة بما يعتقده صاحب العمل في تدني كلفة العامل الأجنبي في مقابل كلفة العامل الوطني، ولكن ترتبط أيضاً بالخصائص والقيم الاجتماعية والنفسية للعمالة المواطنة. ويمكن عرض بعضها على النحو التالي:

أ- انخفاض نسبة الخريجين المواطنين ذوي المؤهلات العلمية الملائمة لنشاط القطاع الخاص(١٩).
ب- تدني الخبرة العملية المطلوبة للمهن الفنية والحرفية لدى طالب العمل في القطاع الخاص من قبل المواطنين.
ج- طول فترة العمل اليومي واتباع نظام الدوامين في أغلب الأحوال، وقلة أيام الراحة الأسبوعية والإجازة السنوية.
د- تفضيل وتشجيع الأسرة المواطنة لانضمام أعضائها للخدمة في الدولة بدلاً من الخدمة في القطاع الخاص.
ه- تدني نسبة إشراك الإدارة في القطاع الخاص للمرؤوسين في رسم سياسات المنشأة وصنع قراراتها(٢٠).
و- الاعتقاد الشائع بعدم توفر الأمن الوظيفي في القطاع الخاص مقارنة بما هو متوفر في القطاع العام.

ثالثاً - نحو سياسة اجتماعية جديدة في مجال السكان والقوى العاملة:

١ - في مجال السكان:

يكشف تحليل السياسات السكانية في دول مجلس التعاون عن وجود وعي بالمشكلات السكانية خاصة مشكلات الخلل السكاني ومشكلات العمالة الوافدة، ولكن في ضوء البحث عن توجهات جديدة في زمن العولمة، فإن السياسة الاجتماعية للسكان يمكن أن تنطلق نحو تحقيق أهداف إنمائية عامة خاصة فيما يتصل بدور بالشؤون والتنمية الاجتماعية، وذلك في ضوء الاعتبارات التالية:

أ- **سياسة تنموية موجهة لكل السكان وليست رعائية مقتصرة على الفئات الضعيفة:** على الوزارات المعنية بالشؤون والتنمية الاجتماعية في دول مجلس التعاون ضرورة تغيير رؤيتها الاستراتيجية في العمل من سياسة رعائية تقتصر على تقديم الخدمات و الرعاية للفئات الضعيفة والمهمشة فقط، إلى انتهاج سياسة تنموية تتوجه لكل السكان وتساهم في عملية التنمية للجميع وتعتمد في عملها على الاتجاهات الحديثة في التنمية، وبالأخص فيما يتعلق باتجاهات التنمية البشرية التي تعلي من قيمة الإنسان وتنظر إليه على أنه فاعل في المجتمع، وتقوم على الأفكار الخاصة ببناء القدرات.

ب - **العمل على رفع قدرات السكان:** من أهم المشكلات التي كشفتها الأوضاع السكانية الراهنة في دول المجلس تلك المتعلقة بالخلل السكاني، سواء الخارجي أو الداخلي، ولذلك ففي ظل هذه المشكلات، فإنه على الوزارات المعنية بالشؤون والتنمية الاجتماعية بدول المجلس أن تواجه ذلك الخلل السكاني ونقص عدد السكان المواطنين من خلال المساهمة في رفع قدرات وطاقات السكان، وتحسين كفاءاتهم بالمقارنة بكفاءة العمالة الوافدة. ويمكن أن يقوم هذا الدور على برامج خاصة موجهة للأطفال والنشء تزيد من مستوى مهاراتهم وقدراتهم، والعمل على مواءمة مخرجات التعليم مع احتياجات سوق العمل وكذلك برامج موجهة للمرأة، بالإضافة إلى برامج موجهة لكبار السن.

ج - **سياسة تستهدف معالجة الخلل السكاني في بعض دول مجلس التعاون:** وهي سياسة تكتسب أولويتها في ظل المؤشرات الإحصائية التي تشير إلى تراجع نسبة المواطنين في هذه الدول وبصورة حادة تبعث على القلق، الامر الذي يتطلب اتخاذ إجراءات حاسمة سواء فيما يتعلق بالتشجيع على زيادة النسل بين المواطنين، أو فيما يتعلق بالحد من استقدام العمالة الأجنبية التي تهدد على المدى البعيد الهوية العربية الإسلامية لهذه الدول.

د - سياسة تهدف للتخفيف من آثار المشكلات المحتملة من استخدام العمالة الوافدة: لابد وأن يؤدي استقدام واستخدام العمالة الوافدة وبهذا الحجم الكبير والتنوع الإثني الواسع، إلى بروز العديد من المشكلات والآثار السلبية المصاحبة، التي يتوجب على الوزارات المعنية بالشؤون والتنمية الاجتماعية التعامل معها بوعي وتخطيط طويل المدى بقصد التخفيف من انعكاساتها وآثارها الثقافية والعقائدية أو احتوائها ما أمكن ذلك، إذ يأتي في مقدمة الإجراءات المطلوبة ضرورة توفير السكن اللائق لهذه العمالة بعيداً عن مناطق تجمعات وسكن المواطنين، نظراً للطبيعة المحافظة من جهة وغلبة الذكور العازبين بين أفراد العمالة الوافدة من جهة أخرى، بالإضافة إلى حماية مجتمعاتها من استيراد المشكلات ذات الطابع السياسي من الدول والمجتمعات التي تتسم بالتوتر السياسي والعنف بين جماعاتها الإثنية والعنصرية. والعمل على تفادي مثل هذه الأمور، وذلك من خلال الاستعانة بالعمالة ذات الخصائص الدينية والثقافية والقيمية المتجانسة مع ثقافة وقيم دول مجلس التعاون.

وفي هذا السياق فقد درجت بعض دول المجلس على إتاحة الفرصة لهذه العمالة بتأسيس جمعيات وأندية اجتماعية ثقافية لجالياتها وفقاً للقانون الذي ينظم ويشرف على الجمعيات والأندية الأجنبية بهدف تقديم الخدمات الخيرية والترفيهية لأفراد هذه الجاليات وذلك ضمن ضوابط تمنع استغلالها لما يتعارض ومصلحة الدولة.

٥- **سياسة تهدف للحد من الهجرة الداخلية من الريف إلى المدن:** على الرغم من قلة سكان الريف والبادية في دول مجلس التعاون مقارنة ببقية الدول العربية، فإن الوفرة المادية قد مكنت غالبية هذه الدول من إدخال الخدمات الضرورية من كهرباء وماء وخدمات صحية وتعليمية فضلاً عن مشروعات إسكانية إلى الريف والبادية، فكان أن تحولت بعض القرى إلى ما يشبه المدن الصغيرة أو ضواحي المدن[٢١]، ومع ذلك فقد تواصلت الهجرة من الريف إلى المدن في الدول ذات المساحة الشاسعة كالمملكة العربية السعودية والجمهورية اليمنية وخاصة بين الرجال بحثاً عن فرص جديدة للعمل وطموحاً لمستوى معيشي أفضل، لذلك فإن المطلوب هو العمل على أن تتكامل المشاريع التنموية ما بين الحضر والريف وعلى النحو الذي يحقق ادماج وتفاعل سكان القرى والأرياف مع تلك المشاريع، باعتبار أن ذلك هو الذي سوف يؤدي بالتالي إلى الحد من الهجرة الداخلية .

٢ - في مجال القوى العاملة:

تتجه سياسات القوى العاملة في دول مجلس التعاون لتعزيز برامج وإجراءات توطين العمالة، لمواجهة الزيادة المطّردة في أعداد المواطنين الداخلين إلى سوق العمل، وخاصة في ضوء تزايد المخاطر التي تترتب على وجود العمالة الوافدة على التركيبة

السكانية وعلى فرص العمل المتاحة للمواطنين مع التأكيد على أهمية الدور الذي لعبته العمالة الوافدة في التنمية الاقتصادية لدول مجلس التعاون، وأهمية تحسين الظروف التي يعيش فيها الوافدون وشروط العمل التي يعملون في إطارها.

وتجدر الإشارة إلى أن توجهات وسياسات دول المجلس، مع أخذها بعين الاعتبار للمخاطر المترتبة على وجود العمالة الأجنبية، فإنها تؤكد كذلك على حاجة سوق العمل إلى وجود هذه العمالة في بعض القطاعات الاقتصادية، وفي عدة مجالات، لازالت سوق العمل تستوعب أعداداً متزايدة من هذه العمالة، نتيجة عدم مواءمة العرض في سوق العمل أمام العمالة الوطنية واحتياجاتها في هذه القطاعات أو المجالات. ومع ذلك فإن كل هذه القضايا قضايا ذات طابع اقتصادي – سياسي لا محل لمناقشتها هنا. ولكنها تعد مدخلاً ملائماً للبحث عن أطر لتطوير سياسة العمل الجديدة في عصر العولمة. وفي ضوء التحليل الذي قدمناه في هذا الفصل، وفي ضوء المتغيرات العالمية المعاصرة، فإن سياسات العمل يجب أن تنطلق من:

أ - التخصص في رسم سياسات العمل وتنفيذها بحيث توجد مؤسسات حكومية مستقلة لتخطيط وتنفيذ هذه السياسات، وهنا تكون الدعوة إلى فصل وزارة الشؤون الاجتماعية عن وزارة العمل دعوة لها منطقها ومبرراتها.

ب - العمل على تشجيع المواطنين على العمل في القطاع الخاص والمشترك من خلال منحهم بعض المزايا التي يتمتع بها

العاملون في القطاع الحكومي، واصدار القوانين الملزمة بذلك بما في ذلك المساواة ما بين أنظمة التقاعد الحكومي والتأمينات الاجتماعية (٢٢).

ج- ترشيد وضبط عملية إستقدام العمالة الوافدة، مقابل قصر بعض المهن والوظائف على المواطنين الذين يمكنهم القيام بها بعد تأهيلهم وتدريبهم عليها.

د- توجيه سياسات الاستقدام للعمل على جلب العمالة الوافدة من الدول المتجانسة مع دول المجلس في اللغة والثقافة والدين.

ه- العمل على توجيه سياسة العمل إلى تحديد المزايا النسبية والسلبيات المرتبطة بكل نوع من أنواع العمالة وطبيعة الإسهام الذي يحققه في عملية التنمية الاجتماعية، وطبيعة المخاطر التي يمكن أن تترتب عليه إن وجدت.

و- العمل على تحقيق أهداف التوازن في التركيبة السكانية وتعديل هيكلية سوق العمل من خلال تحقيق معدلات متصاعدة في التنمية، وتطوير نظم التعليم والتدريب في دول المجلس.

ز- العمل على تحقيق مستويات متقدمة لتوفير المزيد من فرص العمل للمواطنين من خلال تحسين عرض القوى العاملة الوطنية المؤهلة، ومواءمة احتياجات سوق العمل، بما في ذلك

إعادة تأهيل الشباب الجامعي الذي لم يجد وظائف حكومية أو في القطاع الخاص على مهن يحتاجها سوق العمل.

ح- وضع سياسة مجتمعية في مواجهة البطالة بأبعادها الاقتصادية والاجتماعية والأمنية بحيث يشترك في وضعها ممثلون عن الأطراف الإنتاجية الثلاثة (الحكومة والقطاع العمالي والقطاع الخاص).

ط- وضع وتصميم سياسة إعلامية رديفة لسياسات التشغيل في دول المجلس، تسهم في توعية المواطنين بقيمة العمل وأهميته وأخلاقياته وقدسيته، وتعزيز روح النظام والانضباط والإنتاجية والتعريف بمخاطر البطالة الاجتماعية والاقتصادية والأمنية، فضلاً عن السعي لتقويم الاتجاهات المجتمعية السلبية تجاه بعض مجالات العمل وخاصة اليدوية منها.

ي- العمل على زيادة إسهام المرأة في النشاط الاقتصادي، ودعم توجهات تشجيع المرأة للانخراط في سوق العمل وتنمية فرص التدريب لها وتمكينها تنموياً في الخطط والبرامج والأنشطة المترجمة للسياسة الاجتماعية الداعمة لحقوق المرأة.

* * *

مراجع وهوامش
الفصل الثالث

(١) وفق آخر تعداد سكاني عام في المملكة العربية السعودية(أجري في ١٥/٩/٢٠٠٤م)، موقع وزارة الإقتصاد والتخطيط: www.planning.gov.sa/

(٢) مجلس التخطيط بدولة قطر : المجموعة الإحصائية السنوية لسنة ٢٠٠٤م، العدد (٢٤)، سبتمبر ٢٠٠٤م.

(٣) أبو بكر باقادر: "كبار السن.. عطاء بلا حدود – دور للرعاية ودور للتواصل والمشاركة". المكتب التنفيذي لمجلس وزراء العمل والشؤون الاجتماعية بدول مجلس التعاون لدول الخليج العربية. العدد (٣٧) من سلسلة الدراسات الاجتماعية والعمالية، مايو ١٩٩٦م، ص ١٩٢ – ١٩٤.

(٤) المكتب التنفيذي. الدراسة التحليلية لأحكام الإتفاقية الدولية لحماية جميع العمال المهاجرين وأفراد أسرهم.مقدمة للدورة (٢١) لمجلس وزراء العمل والشؤون الاجتماعية بدول مجلس التعاون لدول الخليج العربية. الكويت. أكتوبر ٢٠٠٤م.

(٥) ميثاء سالم عمير الشامسى: الهجرة الوافدة وتنمية القوى العاملة. دراسة لقطاع الخدمات في مجتمع الإمارات العربية المتحدة، دبى: ندوة الثقافة والعلوم، الطبعة الأولى، ١٩٩٦م، ص ١٢٥.

(٦) عبد الحميد أحمد عبد الغفار :العمالة الوافدة بدول مجلس التعاون، التكاليف والتحولات الديمغرافية.دراسة غير منشورة. نوفمبر ٢٠٠٤م. ص ١٢.

(٧) وزارة التخطيط بدولة الكويت: السمات الأساسية للسكان والقوى العاملة في ٣٠/٦/٢٠٠٤م.ص٥٥ .

(٨) وزارة الإقتصاد والتخطيط بالمملكة العربية السعودية وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي: تقرير التنمية البشرية لعام ٢٠٠٣م. ص١١٩.

Gcc Economic Statistics, January 2001.

(٩) متوفرة على الموقع الإلكترونى: www.arabss.com/gcc

(١٠) موقع إلكترونى حول "الرفاهة في الخليج: إنجازات اجتماعية وتحديات أكبر فى: شؤون سياسية على: islamonline, net

(١١) غرفة تجارة وصناعة أبوظبي ــ مركز المعلومات: الأموال المهاجرة وآثارها على الاقتصاد الوطني. فبراير ٢٠٠٥م.ص ٥.

(١٢) عبد الحميد أحمد عبد الغفار، مرجع سابق، ص ٤٥ - ٤٦.

(١٣) وزارة الإقتصاد والتخطيط بالمملكة العربية السعودية، مرجع سابق، ص ٦٩ -٧٠.

(١٤) سلطنة عمان: تقرير التنمية البشرية لعام ٢٠٠٣م، ص١١٦.

(١٥) ميثاء الشامسي، مرجع سابق، ص ٤٤١.

(١٦) منظمة العمل العربية، الاستراتيجية العربية لتنمية القوى العاملة والتشغيل، أقرت في ٢٠٠٣/٣/١ م (الدورة ٣٠ لمؤتمر العمل العربى).

(١٧) أنظر وثيقة مبادئ وأهداف السياسات العمالية والاجتماعية بالدول العربية الخليجية، المكتب التنفيذي لمجلس وزراء العمل والشؤون الاجتماعية بدول مجلس التعاون لدول الخليج العربية، سلسلة مطبوعات وثائقية، العدد (١)، مارس ١٩٨٧م.

(١٨) المكتب التنفيذي. التقرير السنوي الخاص بمتابعة تنفيذ برامج العمل لزيادة فرص توظيف العمالة الوطنية في دول مجلس التعاون الخليجي. الدورة (٢١) لمجلس وزراء العمل والشؤون الاجتماعية بدول مجلس التعاون. الكويت. أكتوبر ٢٠٠٤م.

(١٩) محمد بن عبد الله الغيث، ومنصور بن عبد العزيز المعشوق: توظيف العمالة في القطاع الخاص، المعوقات ومداخل الحلول ، معهد الإدارة العامة، الرياض، ١٩٩٦م، ص٢٣.

(٢٠) مصطفى عبدالعزيز مرسى، الهجرة والتركيبة السكانية لدول مجلس التعاون الخليجي وتداعيات العولمة: رؤية مستقبلية، مجلة شؤون عربية، ع١٦٦، شتاء ٢٠٠٣م، ص ١٤٠-١٤٢.

(٢١) سبيكة النجار: في مصطفى حجازي: التخطيط الاجتماعي لرصد وتلبية احتياجات الأسرة، المكتب التنفيذي لمجلس وزراء العمل والشؤون الاجتماعية بدول مجلس التعاون لدول الخليج العربية. العدد (٢٧) من سلسلة الدراسات الاجتماعية والعمالية، سبتمبر ١٩٩٤م، ص٤٠.

(٢٢) للتدليل على إمكانية مثل هذا التوجه، يمكن الإشارة إلى قرار مجلس الوزراء بدولة قطر رقم (١١) لعام ١٩٩٧م، والذي اعتمد بعض الإجراءات التنفيذية اللازمة بهذا الخصوص.

* * *

الفصل الرابع

السياسات الاجتماعية في مجال الأسـرة والمرأة والطفولـة

المحتويات

مقدمـــــة ١٠٩-١٠٩

أولاً – التحديات الراهنة ١٠٩-١٢٠

١-في مجال الأسرة ١٠٩-١١٣
٢-في مجال المرأة ١١٣-١١٦
٣-في مجال الطفولة ١١٧-١٢٠

ثانياً - السياسات الاجتماعية للأسرة والمـرأة والطفولة ١٢٠-١٤٣

١ - السياسات الاجتماعية للأسرة..... ١٢٠-١٢٧
٢ - السياسة الاجتماعية للمرأة.... ..... ١٢٧-١٣٥
٣ - السياسات الاجتماعية للطفولة ١٣٥-١٤٣

ثالثاً – نحو سـياسـة اجتماعيـة شـاملة للأسـرة والمرأة والطفولة ١٤٣-١٤٧

مراجع وهوامش الفصل الرابع ١٤٨-١٥٠

الفصل الرابع
السياسات الاجتماعية في مجال الأسرة والمرأة والطفولة

مقدمة:

يخصص هذا الفصل للسياسات الاجتماعية في مجال الأسرة والمرأة والطفولة، ويبدأ بالتعرف على الوضع الراهن لمشكلات الأسرة والطفولة والمرأة في دول مجلس التعاون واليمن، ثم ينطلق من دراسة الوضع الراهن إلى تحليل السياسات الاجتماعية الخاصة بكل من هذه المجالات، قبل أن يتجه في النهاية نحو وضع بعض الأسس للسياسات الاجتماعية التي يجب أن تقدم للأسرة والمرأة والطفولة.

أولاً - التحديات الراهنة:

١- في مجال الأسرة:

الأسرة هي الخلية الأولى في المجتمع، وهي النسق الأصلي الذي يقوم عليه البناء الاجتماعي برمته، ومن ثم فإن مساندة الأسرة وتدعيمها بسياسات اجتماعية؛ يعتبر حجر الزاوية في بناء المجتمع السليم، فالأسرة هي عماد حياة المدينة. ولاشك أن عمليات التحضر والتحديث التي تعرضت لها المدينة الخليجية التقليدية قد تركت آثاراً على علاقات الأسرة ووظائفها. وربما يكون التغيير الذي حدث في هذا الصدد من أشد وأعقد المشكلات

التي تطل برأسها الآن في مجتمعاتنا الخليجية العربية. لقد تحول السكان من ساكني مجتمعات تقليدية صغيرة الحجم إلى ساكني المدن المعقدة ذات العلاقات الثانوية اللاشخصية. وتحول النظام العمراني للمدينة ككل إلى نظام ينفصل فيه الإنسان عن المكان والبيئة وعلاقات المجتمع المحلي لتصبح حياته قائمة على التفرد. كما تحول النظام المعماري للمسكن بحيث فقد المسكن وظيفته التجمعية، وتحول إلى رمز استهلاكي أكثر من كونه مكاناً تقطن فيه الأسرة . وخضعت المدينة للقيم الكونية، فانتشرت فيها نزعة الاستهلاك وتفشت فيها قيم المادة والمصالح الشخصية. وكانت كل هذه التغيرات وغيرها نتيجة لمتغيرات محلية (اكتشاف النفط) وإقليمية (تدفق موجات الهجرة من المناطق المجاورة) ودولية (دخول المنطقة في إطار النظام الرأسمالي العالمي)[١].

وتؤكد الدراسات التي أجريت على الأسرة في مجتمعات الخليج العربية عدداً من التحولات في بنية الأسرة ووظائفها والتي تؤشر بدورها على وجود عدد من التحديات التي تواجه الأسرة[٢]:

أ- التحول في حجم الأسرة من الأسرة الممتدة الكبيرة الحجم إلى الأسرة النواتية، وإن كان هذا الميل ليس مؤكداً في كل الأحوال فما تزال الأسرة تحافظ على بعض القيم التقليدية، منها ما يتصل بالعيش في مسكن واحد، ولكن الميول نحو تكوين أسرة صغيرة الحجم مكونة من الأب والأم وأولادهما يتزايد يوماً بعد يوم.

ب - وبناء عليه فإن المجتمع ما يزال يشهد تناقضاً بين الأطر التقليدية التي تحكم علاقاته، وينعكس ذلك على قيم الفردية والعلاقات بين الأجيال داخل الأسرة. وهذه العلاقات تحافظ من ناحية على القيم العائلية والقبلية، وتميل من ناحية أخرى نحو تأكيد القيم الفردية بشكل أكبر بين الأجيال الصغيرة، إذ يظل انتماء الأسر النواتية إلى أسرها الممتدة المرجعية قائماً رغم استقلالها الإقتصادي أو السكني[٣].

ج - تعدد خيارات الزواج الذي يأخذ في الخروج التدريجي من السيطرة التقليدية القائمة على صلة القرابة وقيم القبيلة والعائلة والطائفة إلى الاختيار من خارج الأطر التقليدية. وهنا يبدو أيضاً التناقض الواضح بين الميل للحفاظ على الأطر التقليدية القديمة في الاختيار للزواج، والذي لازال يعطي للأسرة الدور الأساسي في ترتيب الزواج واختيار الشريك وبما يجعل من زواج الأقارب هو النمط المفضل والأكثر شيوعاً في هذه الأوساط، مقابل محاولة الخروج إلى نمط الزواج الخارجي الذي يقوم على تنوع الاختيار لا القهر القبلي، والذي يترتب على ظهور هذا النمط الجديد بروز قدر من التكافؤ في علاقات الزواج بين الرجل والمرأة.

د - ولعل تنوع الأدوار في الأسرة داخل مجتمعات دول مجلس التعاون واليمن يعد أحد الملامح الهامة للتغير الاجتماعي في هذه المجتمعات. حيث نجم هذا التغير أساساً بسبب التعليم من ناحية وبسبب خروج المرأة جزئياً إلى العمل في كافة

هذه الدول، ويتوقع أن يؤدي هذا التنوع في الأدوار إلى تغيرات في أنماط التفاعل داخل الأسرة، ويلقي بعض الأعباء على عاتق المرأة.

ه- ومن المتوقع في ضوء التحولات الحادثة في مجتمعات دول مجلس التعاون واليمن أن تتغير وظائف الأسرة، خاصة فيما يتصل بوظيفة التنشئة الاجتماعية؛ حيث تصبح السيطرة الأسرية على الأطفال أقل من ذي قبل، وتتحول وظائف التنشئة جزئياً إلى المدرسة وإلى جماعات الرفاق خارج الأسرة ثم إلى الفضاءات المفتوحة للإعلام في عصر العولمة.

و- تزداد مشكلة التنشئة الاجتماعية حدة مع زيادة اعتماد الأسرة في مجتمعات الخليج العربية على الخادمات /المربيات الأجنبيات في تنشئة الأطفال. هذا الأمر يخلق عزلة بين الأطفال والأسرة، ويضع الخادمات/ المربيات الأجنبيات كحائط عازل بين الأطفال وبين آبائهم. ويؤثر ذلك تأثيراً بالغاً على الهوية الثقافية للأطفال وينعكس سلباً على لغتهم وثقافتهم وعاداتهم وأساليب حياتهم.

ز- وأخيراً يمكن الإشارة إلى ثلاث مشكلات هامة تواجه هذه المجتمعات، تتعلق الأولى بارتفاع سن الزواج للفتيات وهي المشكلة التي باتت تعرف في تراث دراسات الأسرة في الخليج العربي بمشكلة العنوسة في مقابل مشكلة وإن كانت محدودة في بعض دول المجلس، إلا أنها ذات آثار اجتماعية

وخيمة تتمثل في الزواج من أجنبيات وخاصة من قبل كبار السن، بينما تتعلق المشكلة الثالثة بارتفاع معدلات الطلاق، وبحيث تصل إلى ربع حالات الزواج في غالبية دول مجلس التعاون واليمن.

٢- في مجال المرأة:

تعرف المرأة من خلال ثلاثة أدوار تقوم بها في الحياة الاجتماعية والاقتصادية والثقافية للمجتمع. الأول هو دورها في الأسرة كزوجة وربة بيت وأم تقوم بتربية أولادها وتقوم على شئون الأسرة، والثاني هو دورها في الحياة الاقتصادية من خلال مشاركتها في العمل والحياة الاقتصادية، والثالث هو دورها في الحياة العامة من خلال المشاركة الاجتماعية والسياسية.

وإذا نظرنا إلى هذه الأدوار الثلاثة للمرأة نجدها تتدرج من حيث النجاحات التي حققتها المرأة عبر العقود الماضية:

أ- فما تزال المرأة الخليجية تقوم بدورها كربة أسرة، ويكاد يكون هذا الدور هو الدور الرئيسي والأساسي الذي تقوم به سواء في المجتمع التقليدي أو المجتمع الحديث.

ب- ولكن التوسع في التعليم قد أكسب المرأة أدواراً جديدة خارج الأسرة، فقد حققت معظم دول مجلس التعاون تقدماً ملحوظاً في تعليم المرأة. وبالتالي حدث انخفاض في معدل أمية الإناث، فتشير بيانات تقرير التنمية البشرية للعام ٢٠٠٣م إلى أن نسبة الأمية بين الإناث وصلت في دولة قطر(١٣,٥%)

ومملكة البحرين (١٥%)، ودولة الكويت (١٨,٣%)، ودولة الإمارات العربية المتحدة (١٦,٤%)، والمملكة العربية السعودية (٢٩,٢%)، وحسب بيانات التعداد العام للسكان في ٢٠٠٣م لسلطنة عمان فقد وصلت نسبة الأمية إلي (٢٩,٥%)[٤]، أما الجمهورية اليمنية فهي تعد من أقل دول المجلس التي حققت تقدماً في تعليم الإناث حيث تبلغ نسبة الأمية بين الإناث فيها (٦٩,٩%) [٥].

ج- وترتب على التوسع في التعليم أن تزايدت مشاركة المرأة المواطنة في قوة العمل الوطنية. حقيقة أن النسب ما تزال متواضعة في غالبية دول المجلس ، ولكن ثمة مؤشرات على تزايدها باستمرار، فقد بلغ معدل النشاط الإقتصادي للإناث لعام ٢٠٠١م، وفقاً لتقرير التنمية البشرية للعام ٢٠٠٣م في دول مجلس التعاون على النحو التالي: (٣٦,٥%) بدولة الكويت، و(٣٣,٨%) بمملكة البحرين، و(٣١,٨%) بدولة الإمارات العربية المتحدة، و(٢١,٦%) بالمملكة العربية السعودية، و(٣٠,٦%) بالجمهورية اليمنية، وجاءت سلطنة عمان كأقل دولة في معدل مساهمة المرأة في النشاط الاقتصادى إذ بلغت (١٩,٦%)، أما بالنسبة لدولة قطر فقد ارتفع معدل المشاركة الاقتصادية عند النساء من سن ١٥ فما فوق من (٢٧,٥%) عام ١٩٨٦م إلى (٣٥,٢%) عام ١٩٩٧م، ثم إلى (٣٧,٦%) عام ٢٠٠٣م، علماً بأن معدل مشاركة النساء في النشاط الاقتصادي يشمل المرأة القطرية والوافدة معاً، إذ لا يزال المعدل بالنسبة للمرأة القطرية (٢٢,٣%) عام ١٩٩٧م وارتفع المعدل إلى (٢٧,٥%) عام ٢٠٠١م [٦].

د - وقد أدى تعليم المرأة وخروجها إلى العمل إلى مردود اجتماعي، حيث ترتب عليه تغير أوضاعها وأدوارها الأسرية، والقيم الحاكمة لسلوكها خاصة فيما يتصل باختيار شريك حياتها، ونظرة المجتمع إليها وإلى مكانتها. وفضلاً عن ذلك فقد أدت مشاركة المرأة في العمل إلى استقلالها اقتصادياً.

ولكن عملية التغير على كل هذه المستويات ما تزال في أول الطريق وعلى المرأة في مجتمعات الخليج العربية أن تقطع شوطاً كبيراً حتى تحقق الاستقلال الكامل، وحتى تحقق التوازن بين أدوارها المختلفة. فالمرأة هنا ما تزال تعيش حالة من الازدواجية بين مسئولياتها كربة بيت وبين مسئولياتها كامرأة عاملة. كما أن القيم التي تحكم سلوكها واستقلالها وحركتها في الحياة ما تزال تعكس تناقضاً بين التمسك بالقيم والدعوة إلى الدخول في نطاق المجتمع الجديد.

ه - وإذا كانت المرأة في مجتمعات الخليج العربية قد حققت نجاحات نسبية ملحوظة على مستوى التعليم والعمل إلا أن ثمة تحديات تكتنف مسيرة المرأة في هذا الصدد ومنها ازدياد نسبة الإناث في الكليات النظرية كالآداب والقانون والشريعة، وانخفاض نسبتهن في كليات الهندسة وكليات التكنولوجيا، إلى درجة أن بعض البلدان قد لا تنصح الإناث بالالتحاق ببعض التخصصات خاصة في البلدان التي تخصص كليات للإناث وأخرى للذكور[٧]. ومن السلبيات الأخرى سيادة بعض القيم السلبية المتصلة بتعليم الإناث، من ذلك فتور حماس الأسرة فيما

يتصل بمواصلة الفتيات تعليمهن بعد الجامعي، والتردد في ابتعاثهن لاستكمال دراستهن الجامعية في الخارج . وهنا نجد أن دور المرأة كمتعلمة لم يتبلور بشكل عام، فما يزال الدور الرئيسي في حياة الأنثى في المجتمع هي أن تكون زوجة وأماً تقوم بالعناية بشئون وأمور أسرتها الصغيرة. ويعد فشلها في ذلك عنواناً لفشلها في كافة جوانب الحياة بالرغم من نجاحها في حياتها العملية أحياناً[٨].

و - وإذ يشكل تنامي وتزايد ظاهرة استخدام الخادمات /المربيات الأجنبيات وتغلغلها في نسيج الأسرة الخليجية تحدياً للدور الأساسي والمفترض للمرأة، خاصة مايتصل منه بدورها في التنشئة الاجتماعية للأطفال وإدارة شؤون المنزل، وهو التأثير المتعاظم الذي تؤكده العديد من الدراسات التي أجريت حول هذه الظاهرة، وبالأخص ما يتعلق بآثارها السلبية على اللغة والهوية الثقافية للأبناء [٩]، مما قد أدى لخلخلة دور المرأة المطلوب لصالح تمكن الخادمات / المربيات الأجنبيات اللاتي أصبحن يقمن نيابة عن المرأة ببعض مهامها الأسرية، الأمر الذي يشكل في المحصلة النهائية تحدياً جوهرياً يتجاوز شخص المرأة ذاتها ليواجه المجتمع الخليجي، ويتطلب وقفة مراجعة شاملة للتعامل مع مثل هذه الظاهرة المستشرية والبحث عن بدائل عملية وممكنة، تعيد الإعتبار لدور المرأة في أسرتها من جهة، وتعزز العلاقات الأسرية والمسؤولية الوالدية والتعاون بين الزوجين من جهة أخرى.

٣- في مجال الطفولة:

يشكل الأطفال الحلقة الثالثة بعد الأسرة والمرأة. ونعرض في هذا الجزء واقع الطفولة والتحديات التي تواجهها في دول مجلس التعاون:

أ- يشكل الأطفال نسبة كبيرة من سكان الوطن العربى البالغ عددهم (٢٤١,٥) مليون نسمة. وتتراوح نسبة السكان في فئة العمر أقل من (١٥) سنة ما بين (٤٠%) و(٥٠%) في بلدان الوطن العربي. ولكن النسبة تقل كثيراً عن ذلك في بعض دول مجلس التعاون. وتأتى الجمهورية اليمنية في القمة بنسبة (٤٨,٩%)، تليها المملكة العربية السعودية بنسبة (٣٩,٣%) وسلطنة عمان بنسبة (٣٣,٨%)[١٠] ثم مملكة البحرين بنسبة (٢٩,٤%) فدولة قطر بنسبة (٢٦,٩%) ودولة الكويت بنسبة (٢٦,٣%)[١١] ودولة الإمارات العربية المتحدة بنسبة (٢٣,٦%) وبذلك فإن الأطفال يشكلون نسبة كبيرة (ما بين ربع وحوالي نصف السكان) في هذه الدول،الأمر الذي يستوجب إيلاء أهمية خاصة لصياغة سياسات اجتماعية خاصة لهذه الفئة ، ليس فقط لكبر حجمها وحسب، وإنما لمتطلبات رعايتها وتلبية احتياجاتها بوصفها تشكل نواة المستقبل.

ب- وتشير بيانات تقرير التنمية البشرية للعام ٢٠٠٣م إلى تحسن نوعي كبير في أوضاع الطفولة في دول مجلس التعاون واليمن.

جدول رقم (١)

معدلات وفيات الأطفال في دول مجلس التعاون

الدولة	معدل وفيات الرضع لكل ١٠٠٠ مولود حي				معدل الوفيات للأطفال دون سن ٥ سنوات			
	١٩٩٠	٢٠٠١	٢٠٠٣	٢٠٠٤	١٩٩٠	٢٠٠١	٢٠٠٣	٢٠٠٤
البحرين	١٥	١٣			١٩	١٦		
الكويت	١٤	٩			١٦	١٠		
الإمارات	١٢	٨			١٤	٩		
قطر *	-	٩,٤٦	١١,٦٦	٨,٥٧	-	١٠,١٦	١٢,٤٥	١٠,٣٩
السعودية	٣٤	٢٣			٤٤	٢٨		
عمان	٢٥	١٢	١٠,٣		٣٠	١٣	١١,١	
اليمن	٩٨	٧٩			١٤٢	١٠٧		

المصدر: تقرير التنمية البشرية للأم ٢٠٠٣م[١٢]

* وزارة شؤون الخدمة المدنية والإسكان – دولة قطر.

** مصدر بيانات سلطنة عمان لسنة ٢٠٠٣م من التقرير الصحي لوزارة الصحة لنفس العام.

ويبرز ذلك الانخفاض الكبير في معدلات وفيات الأطفال في سن ما دون (٥) سنوات ومعدلات وفيات الأطفال الرضع. ويقارن الجدول رقم (١) ما بين بيانات عام ١٩٩٠م وبيانات عام ٢٠٠١م في هذين المتغيرين، وتشير البيانات إلى أن الانخفاض الكبير والنوعي الذي حدث في كل دول مجلس التعاون واليمن وهي إلى حد كبير متقاربة. حيث يستدل من

بيانات هذا الجدول بأنه، وباستثناء اليمن فإن دول مجلس التعاون قد حققت انجازات في هذا الخصوص تصل إلى معدلات الدول المتقدمة في النمو.

وتكاد تكون المشكلة الرئيسية التي يعاني منها أطفال دول مجلس التعاون هي مشكلة ثقافية، ترتبط بما يتعرضون له من مؤثرات داخل الأسرة وخارجها من جراء الاعتماد على الخادمات/ المربيات الأجنبيات من ناحية، والتعرض لمؤثرات القنوات الفضائية والألعاب الإلكترونية من ناحية أخرى.

فقد أكدت دراسات عديدة حول تأثير الخادمات/المربيات الأجنبيات على أن أكثر الفئات تضرراً من هذه الظاهرة هم الأطفال الذين تتأثر بفعلها هويتهم الثقافية واللغوية، ويفقدون القدرة على التفاعل الإيجابي مع الآباء والأمهات في نسيج أسري واحد على النحو الذي يسهم في تنشئتهم التنشئة الاجتماعية المنشودة. وتشدد الدراسات في هذا الصدد على أن هذه المؤثرات يمكن أن تخرج جيلاً من الأطفال ضعيف الانتماء لا يمثل هوية بلده ولا يرتبط برباط قوي بثقافتها(١٣).

ومن ناحية ثانية تؤكد دراسات أخرى على خطورة الانخراط الشديد في الترف الاستهلاكي خاصة ما يرتبط بالتعرض لمؤثرات الألعاب الإلكترونية والبث التليفزيوني

الفضائي. فهذا المناخ يساعد على غرس قيم ونوازع العنف والاستهلاك والفردية، ويعمل على إحداث نوع من التغريب الاجتماعي والثقافي حيث تمثل مرجعية مغايرة لثقافة الطفل العربي مما يؤثر على هويته وثقافته ولغته ويفصله عن تراث مجتمعه(١٤).

ثانياً - السياسات الاجتماعية للأسرة والمرأة والطفولة:

١ - السياسات الاجتماعية للأسرة:

تجمع كل دول مجلس التعاون واليمن على أهمية الأسرة كخلية أساسية يقوم عليها البناء الاجتماعي، وقد تجسدت هذه القناعة في معظم دساتير هذه البلدان، حيث أشار دستور دولة الإمارات العربية المتحدة في مادته الخامسة عشرة على "أن الأسرة أساس المجتمع قوامها الدين والأخلاق وحب الوطن، ويكفل الدستور كيانها، ويصونها ويحميها من الانحراف" وكذلك الأمر في دستور مملكة البحرين الصادر عام ٢٠٠٢م في مادته الخامسة على أن "الأسرة أساس المجتمع وقوامها الدين والأخلاق وحب الوطن، ويحفظ القانون كيانها الشرعي ويقوي أواصرها وقيمها ويحمي في ظلها الأمومة والطفولة" ويكرر دستور دولة قطر المعاني نفسها في المادة الخامسة عشرة حين يرد "الأسرة أساس المجتمع قوامها الدين والأخلاق وحب الوطن، وينظم القانون الوسائل الكفيلة بحمايتها من كل عوامل الضعف وتدعيم كيانها وتقوية أواصرها والحفاظ على الأمومة والطفولة في ظلها"، وتكاد ترد الكلمات أو المعاني نفسها في كل من دستور دولة الكويت و دستور

الجمهورية اليمنية في حين جاء في نظام الحكم للمملكة العربية السعودية أن "الأسرة هي نواة المجتمع السعودي، وتربي أفرادها على أساس العقيدة الإسلامية، وما تقتضيه من الولاء والطاعة لله، ولرسوله، ولأولي الأمر، واحترام النظام وتنفيذه، وحب الوطن والاعتزاز به وتأريخه المجيد". بينما حددت المادة الثانية عشرة من النظام الأساسي لسلطنة عمان "الأسرة أساس المجتمع وينظم القانون وسائل حمايتها والحفاظ على كيانها الشرعي وتقوية أواصرها وقيمها، ورعاية أفرادها وتوفير الظروف المناسبة لتنمية مكانتهم وقدراتهم".

وقد انعكس الاهتمام بالأسرة في إعلان الدوحة الصادر عن المؤتمر العربي الذي استضافته دولة قطر في عام ٢٠٠٣م، حيث تضمن البيان العربي لحقوق الأسرة الصادر عنه التأكيد على أن الأسرة هي "الوحدة الأساسية في بنية المجتمع تضطلع بمسئوليات التنشئة والرعاية لأعضائها، وتحرص على تنمية علاقات التواصل بين الأجيال، وتعميق قيم الانتماء والاستقرار، وتغرس لدى الفرد البذور الأولى لتكوين القيم واكتساب المعرفة والتحلي بالسلوك الأخلاقي القائم على التكافل بهدى من الدين والمواطنة" وأن "الدولة مسؤولة عن حماية الأسرة من عوامل الضعف والانحلال بتوفير الرعاية لأفرادها وأحاطتها بالضمانات الكافية والخدمات الأساسية، بما يحقق للأسرة القدرة على منح أبنائها الرعاية والاطمئنان والأمن الاجتماعي المؤدي إلى النمو السليم في كنفها، وتعزيز السياسيات اللازمة لدعم تماسك الأسرة العربية وضمان استقرارها، وتمكينها من التفاعل الايجابي مع أهداف

التنمية، وترشيد أنماط سلوكها الاستهلاكي المفرط، ووقايتها من الانحرافات القيمية والثقافية التي تهدد هويتها الثقافية".

وإذا كانت الدساتير والإعلانات الرسمية والمواثيق العربية والدولية تركز على أهمية الأسرة ورعايتها والحرص عليها كخلية أساسية يقوم عليها بناء المجتمع برمته، فماذا عسى أن تكون السياسات الاجتماعية في دول مجلس التعاون قد فعلت من أجل الأسرة؟ أو بمعنى آخر ماذا عسى أن تكون السياسات الاجتماعية قد فعلت لمواجهة التحديات التي أشرنا إليها من قبل؟ إن الفاحص للسياسات الاجتماعية بشأن الأسرة في الوطن العربي عامة يكتشف عدة مثالب يمكن تحديدها فيما يلي:

أ- فيما يتصل بالاستراتيجية، فإن هناك ندرة في الأبحاث والدراسات العلمية، وافتقاد الرؤية الشمولية، وافتقار المشاريع إلى إطار سياسي، وافتقار المشاركة في توزيع المسئوليات والأدوار.

ب- فيما يتصل بالسياسات الاجتماعية فإن السياسات تدور حول نفسها وتتدرج في حسم مواقفها في مواجهة القيم القديمة أو القيم الحديثة وبين التردد في حسم الوظائف الخاصة بالأسرة، وفى حسم مكانة المرأة ودورها في المجتمع ومشاركتها في الحياة الاقتصادية.

ج- أما فيما يتصل بالإجراءآت والأنشطة المطبقة، فإن هناك غلبة في تقديم الإعانات والمساعدات المادية والعينية على البرامج التنموية الموجهة للأسرة، كما أن البرامج تعتمد على ردود الأفعال الدعائية والإعلامية والعاجزة عن تحقيق تقدم نوعي في أوضاع الأسر، كما أن الخدمات موجهة إلى الاستهلاك السريع وليس لبناء قدرات الأسرة، كما أن هناك ارتفاعاً في فاتورة كلفة الشؤون الاجتماعية مع عجزها عن وقف تفاقم قضيتي الفقر والبطالة.

وتكاد تنطبق هذه السلبيات نسبياً وبحذر على واقع السياسات الاجتماعية في دول مجلس التعاون. فكل التناقضات التي تعيشها الأسرة بين القديم والجديد فيما يتصل بالوظائف والقيم والأدوار، توجد في هذه المجتمعات. وإدراكاً من دول مجلس التعاون لأهمية هذه القضية فقد قام المكتب التنفيذى لمجلس وزراء العمل والشؤون الاجتماعية بدول مجلس التعاون وبمناسبة السنة الدولية للأسرة في عام ١٩٩٤م، باقتراح موجهات لصياغة سياسات لرصد وتلبية احتياجات الأسرة وكيفية التخطيط الاجتماعي لها واقتراح البرامج والأنشطة لتنفيذها وذلك في نطاق توصيات هامة تستهدف تحسين المستوى الاقتصادي للأسرة، ورفع قدرات المرأة وتمكينها بالإضافة إلى المعايير والموجهات الحديثة المعتمدة في تنمية الأسرة وحمايتها[١٥].

ولقد ظهر في إطار هذه السياسات عدد من الأنشطة الداعمة للأسرة في دول مجلس التعاون نذكر منها على سبيل المثال وليس الحصر:

أ- مراكز تنمية المجتمع في الكويت والتي تعتبر نموذجاً متقدماً في التخطيط الاجتماعي للأسرة والتعامل مع مشاكلها واحتياجاتها وتقديم الاستشارات والتوجيه والتدريب والتعاون في حل مشاكل الأسرة وتقديم الاستشارات النفسية والاجتماعية والتربوية وتقديم دعم للأسرة المنتجة.

ب- المراكز الاجتماعية التي تتميز بها مملكة البحرين ودولة الامارات العربية المتحدة ودولة قطر، وهي تهدف إلى تحسين الأوضاع المادية للأسرة من خلال التدريب المهني الذي ينفذ ضمن خطة للتنمية الشاملة، واستقطاب الرائدات المحليات وتدريبهن للقيام بدور نشط في تنمية الأسرة، وتقديم برامج للتدريب المهني للنساء والتوعية للمرأة بضرورة الاندماج في البيئة المحلية والتفاعل النشط معها.

ج- تنطلق الجهود الداعمة للأسرة في المملكة العربية السعودية من مفهوم التكامل ما بين مؤسسات الدولة الرسمية والمؤسسات الأهلية والخيرية، والتي تتمثل في مراكز التنمية والخدمة الاجتماعية ولجان التنمية المحلية المنتشرة في الحضر والبادية، والجمعيات الخيرية بأنواعها ودور الحضانة ودور التربية الاجتماعية ومؤسسات التربية النموذجية ومراكز التأهيل للمعوقين ومراكز الرعاية للفئات الخاصة ومراكز الرعاية النهارية، فضلاً عن الرعاية البديلة

وهو نموذج لرعاية الأطفال فاقدي الوالدين ويعمل به في المملكة بعد تكيفه ليتماشى مع تعاليم الشريعة الإسلامية، حيث يعهد بالطفل إلى أسرة يتم اختيارها وفق معايير دقيقة، ويخضع الطفل للإشراف والمتابعة المستمرة من قبل الأجهزة المختصة في وزارة الشؤون الاجتماعية ، وتتم متابعة الطفل في تعليمه وتقديم كل المعونة المادية له حتى يكوّن أسرة، هذا ويتم حالياً دراسة إنشاء اللجنة الوطنية للأسرة من أجل توفير المزيد من العناية المتكاملة للمرأة والطفل في السعودية.

د - يعتبر تأسيس المجلس الأعلى لشؤون الأسرة في دولة قطر في عام ١٩٩٨م، نقلة نوعية هامة تستهدف تعزيز دور الأسرة القطرية وتقوية روابطها وتدارس مشكلاتها والعمل على وضع الحلول لها في نطاق من اللجان المتخصصة بحيث تتم معالجة القضايا المتعلقة بالفئات باعتبارهم أفراداً في الأسرة يتأثرون ويؤثرون فيها، ومن ثم تكون الأسرة هي المحور الذي تتركز عليه جهود الدراسة والتشخيص والمعالجة، ومن أهم هذه اللجان : اللجنة الوطنية لذوي الاحتياجات الخاصة، ولجنة المرأة، ولجنة كبار السن، ولجنة شؤون الشباب، ولجنة الطفولة.

ه - مركز تنمية المرأة الريفية: وهي تجربة تحتضنها سلطنة عمان وهي تهدف إلى وضع خطة شاملة للنهوض بالمرأة الريفية وتنميتها اجتماعياً وصحياً. وتركز أنشطة هذه المراكز على جوانب هامة وهي التثقيف الاجتماعي

والتوعية من خلال أنشطة مختلفة تتخذ شكل الندوات واللقاءات والاحتفالات الاجتماعية والدينية والقومية.

و - أنشيء المجلس الأعلى للأمومة والطفولة في الجمهورية اليمنية منذ عام ١٩٩١م، برئاسة رئيس مجلس الوزراء وينوب عنه وزير الشؤون الاجتماعية والعمل ويضم في عضويته وزراء المالية، التربية والتعليم، الصحة العامة، الثقافة، السياحة، الإعلام، التخطيط والتنمية، التدريب المهني، وبذلك فهو مجلس يتصدى لأكثر الفئات حاجة للرعاية المتكاملة من قبل كل هذه الجهات الممثلة فيه من جهة، كما أن مستوى عضويته من جهة أخرى تؤهل هذا المجلس لرسم الاستراتيجيات بشمولية وتكامل والقدرة على توفير امكانيات تنفيذها[١٦]. كما شهدت دول مجلس التعاون إنشاء مجالس أوهيئات عليا أو لجان وطنية داعمة لقضايا الاسرة والمرأة والطفولة ترأستها شخصيات نسائية قيادية عليا، حيث أصبحت تشكل جهات إدارية تنسيقية لاتخاذ القرارات بالإضافة إلى الإشراف والتوجيه لكل ما يتصل بالأسرة في هذه الدول.

وفى ضوء ما سبق فإن الواقع الراهن للسياسات الاجتماعية المتصلة بالأسرة في دول مجلس التعاون واليمن، والذى يعكس خبرات متعددة لم تتح لها الفرصة الكافية بعد من أجل الإطلاع والاستفادة المتبادلة، الأمر الذي يؤكد على الحاجة إلى إتاحة مزيد من فرص تبادل الزيارات والوقوف على التجارب، خاصة تلك التي تتعامل وتتفاعل مع التحديات الجديدة للعولمة واستحقاقاتها الاجتماعية، وبما يستدعي إعادة النظر والتقييم للمشاريع والبرامج المقدمة لدعم وتمكين الأسرة. وفي هذا السياق تأتي الزيارات

المتبادلة التي ينفذها المكتب التنفيذي لمجلس وزراء العمل والشؤون الاجتماعية بدول مجلس التعاون، والملتقيات العلمية التي ينظمها في مجالات الأسرة، وخاصة تلك المنفذة بمناسبة العام الدولي للأسرة (١٩٩٤م)، حيث يمكن لمثل هذه الفعاليات أن تؤسس للتعاون والتنسيق المرجو في مجال بلورة وصياغة السياسات الاجتماعية للأسرة وبرؤية واضحة ومتماشية مع متطلبات العصر وتحدياته[١٧].

٢ - السياسة الاجتماعية للمرأة:

أعلنت الجمعية العامة للأمم المتحدة عام ١٩٧٥م كسنة دولية للمرأة، حيث انعقد في ذات العام المؤتمر الدولي الأول المعني بالمرأة في المكسيك، لتعلن الأمم المتحدة على أثره الفترة من ١٩٧٦م ــ ١٩٨٥م عقداً للمرأة تحت شعار (المساواة والتنمية والسلم)، وفي عام ١٩٧٧م اعتمدت الأمم المتحدة اتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة، وانعقد المؤتمر العالمي الثاني للمرأة في كوبنهاجن في عام ١٩٨٠م، وليتواصل هذاالمؤتمر الدولي الدوري انعقاده فيما بعد في كل من نيروبي عام ١٩٨٥م ومن بعده في بكين في عام ١٩٩٥م، ليعكس بذلك الخطاب العالمي اهتماماً كبيراً بقضايا المرأة التي ظهرت بشكل واضح في مواثيق المؤتمرات العالمية للمرأة التي عقدت والتي طرحت مفاهيم حول مكانة المرأة وحقوقها وتمكينها ومشاركتها في بناء المجتمع والحيلولة دون تهميشها. ولقد استجابت معظم الدول العربية لهذا الخطاب العالمي، فظهر اهتمام رسمي وشعبي بقضايا المرأة انعكس في فعاليات عربية على المستوى الرسمي والشعبي، ومنها عقد القمة العربية للمرأة التي بدأت دورتها

الأولى في القاهرة عام ٢٠٠٠م، وكانت آخر دورة لها في أبوظبي عام ٢٠٠٤م، ومنها عقد المنتديات الفكرية حول قضايا المرأة ومشاركتها في الحياة الاقتصادية والاجتماعية.

وواضح خلال السنوات الأخيرة أن دول مجلس التعاون تتخذ خطوات داعمة في تمكين المرأة على مختلف المستويات، خاصة وأن كلا من دولة الإمارات العربية المتحدة والمملكة العربية السعودية ومملكة البحرين ودولة الكويت وسلطنة عمان بالإضافة إلى الجمهورية اليمنية قد صادقت على اتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة، كما أن بقية دول مجلس التعاون تستكمل دراساتها وإجراءاتها للانضمام إلى الاتفاقية والتصديق عليها. مما يشير إلى أن الأيام القادمة سوف تشهد تغيرات على مستوى القرارات والتنفيذ في هذه الدول دعماً تشريعياً للقضاء على مظاهر التمييز ضد المرأة وبما يتوافق مع مقاصد وغايات الشريعة الإسلامية التي هي تعلي وتكرم الإنسان بعيداً عن جنسه ونوعه ولونه وعرقه.

وتعد التشريعات الخاصة بالمرأة والتي صدرت في بعض دول مجلس التعاون من الأسس الهامة التي يمكن أن تنهض عليها سياسة اجتماعية بناءة في مجال المرأة. فعلى الرغم من أن هذه التشريعات لم تعكس بعد نتائج ملموسة في كثير من البلدان، إلا أنها يمكن أن تشكل بداية حقيقية لرسم سياسات اجتماعية لتمكين المرأة. ومن البلدان التي أصدرت تشريعات بشأن المرأة كل من مملكة البحرين وسلطنة عمان ودولة قطر ودولة الكويت بالإضافة إلى الجمهورية اليمنية.

ورغم صدور مثل هذه التشريعات في دول مجلس التعاون، إلا أن الواقع يكشف عن قصور تشريعي حقيقي في مجال مشاركة المرأة في الحياة العامة. فثمة عدم توازن واضح بين مشاركة المرأة في التعليم والعمل والحياة الاقتصادية، وبين مشاركتها في الحياة السياسية العامة والاجتماعية. وإذ نعتقد أن أمام هذه الدول المزيد من العمل المنتظر والمطلوب في مجال التشريعات التي يمكن أن تتأسس عليها سياسات اجتماعية شاملة للمرأة، وعلى النحو الذي يسهم في سد فجوة النوع في هذه البلدان، فإن هناك من يرى بأن مثل هذه التشريعات على أهميتها تظل بحاجة إلى بيئة اجتماعية تعزز توجهات التغيير المنشود، وخاصة مايتعلق منه بمشاركة المرأة، حيث ينبغي أن يتم بخطى تدريجية وغير متعجلة لتكون مقبولة من قبل شرائح المجتمع، وذلك لكي لا تحدث نتائج عكسية غير مرغوبة.

وفى مقابل هذا القصور التشريعي نجد اهتماماً كبيراً على المستوى الوطني في معظم دول المجلس بأن تكون هناك واجهة لمشاركة المرأة في الحياة العامة، وهنا تبرز فكرة الاتحادات النسائية، والتي هي قائمة في دولة الإمارات العربية المتحدة ودولة الكويت والجمهورية اليمنية، كما من المتوقع إشهار الاتحاد النسائي في مملكة البحرين.

ويبدو أن هذا المدخل في رسم السياسات الاجتماعية للمرأة (نقصد رسم السياسات من خلال واجهة رسمية على المستوى الوطني كالاتحاد النسائي والمجلس الأعلى للمرأة أو للأسرة في بعض

دول مجلس التعاون واليمن)، يحقق قدراً من الفاعلية في تـــدعيم السياسات الاجتماعية الخاصة بالمرأة.

ويكمل هذا المدخل المتمثل في إيجاد اتحادات نســـائية الواجهـــة السياسية للمرأة بمحاولة إيجاد مكان للمرأة في التمثيل البرلماني. حيث وافق مؤخراً مجلس الأمة بدولة الكويت على مـــنح المـــرأة حقها في الانتخاب والترشيح في الانتخابات النيابيـــة والبلديـــة، ليعزز بذلك مسيرة هذا البلد الرائدة في الديمقراطيـــة بـــين دول مجلس التعاون، كما تم مؤخراً إسنـــاد منصـــب وزاري (وزارة التخطيط) لناشطة وأكاديمية نسائية لأول مرة، كما شغلت المـــرأة الكويتية العديد من المناصب العليا في القطاع الحكومي والأهلي. أما في دولة قطر، وفي ظل وجود قانون يقر وينظم حق المـــرأة في الانتخاب والترشيح للمجالس البلديـــة، فقـــد كانـــت للمـــرأة مشاركتها النشطة التي تمثلت بما نسبته (٤٧%) من المقتـــرعين وتكللت بوصول أول أمرأة منتخبة للمجلس البلدي في تاريخ البلاد في الانتخابات الأخيرة، كما تحتل المرأة نسباً عاليـــة فـــي عـــدد المواطنين العاملين في بعض وزارات الدولة كـــوزارة التربيـــة والتعليم والتي تصل إلى مانسبته(٥٢%) وتشكل أكثر من ذلك في وزارة الصحة، فضلاً عن اشتغالها في العديـــد مـــن المجـــالات الحيوية الأخرى بما في ذلك تأسيس أول شركة استثمار للسيدات في منطقة الخليج العربي تترأسها سيدة قطرية، إضافة إلي توليها لمناصب قيادية عالية منها وزيرة للتربية والتعليم ونائب لـــرئيس المجلس الأعلى للأسر بدرجة وزيـــر ،ورئيس للجامعـــة ووكيـــل للنيابة[١٨]، وفى المقابل فقد نجحت دول أخرى في إيجـــاد تمثيـــل للمرأة في المجالس النيابية والشورى، ووفقاً لما هو متـــوفر مـــن معلومات في مملكة البحرين، وسلطنة عمان، والجمهورية اليمنية.

أ- دخلت مملكة البحرين مرحلة جديدة بتولي الملك حمد بن عيسى آل خليفة مقاليد الحكم وطرحه مشروع الإصلاح السياسي للبلد حيث أضفى الشرعية على الدور التنموي للمرأة والقضاء على كافة أشكال التمييز ضدها، مترجماً ذلك في ميثاق العمل الوطني الذي أكد على المساواة بين الرجل والمرأة ودعمه لحقوق المرأة في التشريعات الخاصة لحماية الأسرة وأفرادها وتوفير فرص العمل لكل مواطن والتمتع بحق المشاركة في الشؤون العامة والحقوق السياسية رجالاً ونساءً في البلاد بدءاً بالحق الانتخابي والترشيح. فقد أكد الدستور البحريني لعام ٢٠٠٢م على حق المرأة في المشاركة السياسية في الترشيح والانتخاب لعضوية مجلس النواب ولم يفرق بين الجنسين في حق التعيين كعضو في مجلس الشورى.

وقد تم ترجمة كل تلك القوانين والمراسيم والتشريعات إلى تدابير وبرامج ومشاريع منجزة حيث شاركت المرأة البحرينية في لجنة إعداد ميثاق العمل الوطني (٦ نساء مقابل ٤٠ رجلاً) ثم شاركت في عملية الاستفتاء التي جرت على مشروع الملك الإصلاحي (ميثاق العمل الوطني) حيث نال موافقة (٩٨,٤%) ممن لهم حق التصويت من الجنسين عام (٢٠٠١م) بحيث تصل نسبة النساء ما يعادل (٥٠%) كما تم تعيين (٦) عضوات في مجلس الشورى من أصل مجموع (٤٠) عضواً بعد أن لم تتوفق المرأة في الانتخابات البلدية والنيابية عام (٢٠٠٢م) كمرشحة في حين بلغت نسبة مشاركتها في الانتخابات البلدية(٥١%) وفي الانتخابات النيابية(٤٧,٧%).

ولقد احتلت المرأة البحرينية عدداً من المناصب القيادية في القطاعين العام والخاص حيث عينت في منصب وزيرة للصحة ووزيرة للتنمية الاجتماعية وسفيرة ، كما عينت أميناً عاماً للمجلس الأعلى للمرأة بدرجة وزير عام ٢٠٠١م وعينت رئيسة لجامعة البحرين عام ٢٠٠٢م وعينت (٤) عميدات للجامعة وبلغ عدد وكيلات الوزارة (٥) وكيلات كماعينت أربع نساء كوكيلات في النيابة العامة لأول مرة.

ب -وبالنسبة لسلطنة عمان فإن نظامها الأساسي يكفل للمرأة حق الترشيح لمجلس الشورى، وحق العضوية فيه، إلى جانب حقوق أخرى تتصل بالتجارة والعمل والنشاط الاجتماعي. وتعد مؤشرات انتخابات الدورة التشريعية الرابعة لمجلس الشورى عام ٢٠٠٣م خير دليل على هذه المشاركة التي جاءت قليلة نسبياً فيما يتصل بعدد المرشحات وعدد الفائزات. فقد تقدم للترشيح (١٥) إمرأة فازت منهن إمرأتان[١٩].

وتستكمل عمان هذا النقص في مشاركة المرأة في الحياة السياسية بتعيينها في المناصب العامة، حيث عينت ثمان عضوات في مجلس الدولة في دورته الثالثة ٢٠٠٤م / ٢٠٠٧م، وهن يمثلن نسبة (١٤%) من عدد الأعضاء البالغ (٥٧) عضواً. كما تشغل المرأة منصب وزيرة التعليم العالي وكذلك وزيرة للتنمية الاجتماعية ووزيرة السياحة، كما تشغل أيضاً منصب رئيسة الهيئة العامة للصناعات الحرفية برتبة وزير. كما تشغل منصب وكيل وزارة ومنصب سفير. وتحتل المرأة بشكل عام حوالى (١٢%) من الوظائف العليا للجهاز الإداري للدولة[٢٠].

ج - أما المرأة في الجمهورية اليمنية فإنها تشارك مشاركة فعالة في الحياة السياسية، وإن كانت سيادة الاتجاه التقليدي في المجتمع اليمني قد شكل لها تحدياً رئيساً فيما بعد توحيد اليمن. ورغم ذلك فقد شكلت النساء نسبة (٤٧%) من الناخبين في الانتخابات التشريعية في عام ٢٠٠٣م، ولكن الأحزاب السياسية لم ترشح أية امرأة في قوائمها الانتخابية، ولذلك فلم تستطع إلا إمرأة واحدة رشحت نفسها كمستقلة في الوصول إلى كرسي البرلمان. وكان برلمان ١٩٩٧م يضم سيدتين، وقد حدد حزب المؤتمر الشعبي العام ما نسبته (٣٠%) من مقاعد اللجنة الدائمة للنساء في حين انتخب الحزب الاشتراكي أميناً عاماً مساعداً امرأة. وبنفس الطريقة تستعيض اليمن عن هذا النقص الشديد في المشاركة بتعيين النساء في الوظائف العليا، حيث عينت المرأة في منصب وزيرة وسفيرة عام ١٩٩٩م، كما تشغل إمرأة منصب وكيل وزارة الإعلام. ويوجد اتجاه نحو تعيين امرأة على الأقل في منصب مرموق في كل وزارة (٢١).

د - وعلى الرغم من عدم بروز المرأة السعودية إعلامياً نظراً للطبيعة الخاصة للمجتمع السعودي المحافظ، على النحو الذي تبرز فيه أختها في دول مجلس التعاون الأخرى، إلا إن ذلك لايقلل بأي حال من أهمية الدور الذي باتت تلعبه في مختلف المجالات الإجتماعية والإقتصادية والتعليمية والطبية، حيث برزت كمسؤولة في القطاع المصرفي وكسيدة أعمال وطبيبة

وأستاذة جامعية وباحثة أكاديمية وإعلامية متميزة، فضلاً عن تبوأها مراكز قيادية في منظمات دولية وإقليمية.

وإذا نظرنا إلى السياسات الاجتماعية للمرأة على المستوى المحلي، لوجدنا أن مشاركة المرأة في المجال المدني تعد مشاركة أكبر منها على المستوى الوطني. حقيقة إن المشاركة على المستوى المدني ما تزال لا تمثل توجهات دول مجلس التعاون واليمن، ولكنها تعد أفضل نسبياً من المشاركة على المستوى الوطني. وتميل جميع السياسات الاجتماعية في هذه الدول نحو إعطاء فرصة للجمعيات الأهلية النسائية للعمل في المجال المدني، وإن اختلفت مستويات مساهمة الحركة النسائية من دولة إلى أخرى.

ويظهر التباين في السياسات الخاصة بمشاركة المرأة في المجتمع المدني عبر ثلاثة نماذج أو أنماط يمكن استخلاصها من خبرات بعض الدول الخليجية:

هناك مؤشرات واضحة في دول مجلس التعاون واليمن تسير نحو تفعيل سياسات اجتماعية للمرأة، ولكن يلاحظ على هذه السياسات والتوجهات أنها بحاجة إلى دعم تشريعي وقانوني ومن ثم تحويلها إلى برامج وخطط وأنشطة ومشاريع على أرض الواقع النسوي العالمي الذي تبلور بعد مؤتمرات المرأة العالمية. ويمكن تسجيل ملاحظة حول أن هذه السياسات لا تعكس تجانساً بين دول مجلس التعاون واليمن، وتفتقر كثيراً إلى التنسيق والاستفادة المتبادلة من الخبرات. هذا فضلاً عن أن المرأة ما تزال تعاني تهميشاً اجتماعياً

كبيراً، فهي لم تستطع أن تحقق إنجازات في المشاركة في المجالس التشريعية، وعلى المستوى المحلي المدني فإن نشاطها ما يزال محصوراً في قطاعات محددة خاصة المجال الصحي والثقافي ومجال الرعاية الاجتماعية والمجال التعليمي والتربوي. وتشير بعض الدراسات إلى الطابع النخبوي للحركة المدنية النسوية في دول مجلس التعاون واليمن حيث تنشط فيه نخب من الطبقة العليا والوسطى هذا فضلاً عن تركزه في المدن أساساً[٢٢].

٣ - السياسة الاجتماعية للطفولة:

يفترض في السياسات الاجتماعية للطفولة أن تتجه نحو الرعاية الاجتماعية للطفل لتنمية قدراته وابداعاته وتفاعلاته الاجتماعية وحمايته من المؤثرات التي يمكن أن تشكل ميولاً انحرافية لديه؛ ويتوقع في ضوء هذه السياسات الاجتماعية أن يحصل على حقوقه في التعليم والصحة والحماية والأمن والاستقرار النفسي.

ولقد اهتمت السياسات الاجتماعية لرعاية الطفولة في دول مجلس التعاون اهتماماً واضحاً بخدمات الطفولة منذ ما ينيف عن عقدين من الزمن، غير أن هذا الاهتمام تزايد في العقدين الأخيرين وخاصة أثناء وبعد السنة الدولية للطفل (١٩٧٩م) فالبحوث والمسوح الميدانية لأوضاع الطفولة العربية الخليجية نشطت منذ ذلك الحين ولازالت، كما أنها تميزت بدرجة متقدمة من العمق والشمول. وإلى جانب الجهود الرسمية والأهلية، كان للمكتب التنفيذي جهد ريادي في هذا المضمار تخطيطاً وتنسيقاً وتنفيذاً.

فقد اعتمد مجلس وزراء العمل والشؤون الاجتماعية بدول مجلس التعاون المبادئ العامة للسياسة الاجتماعية الخليجية المشتركة لرعاية الطفولة.

وبعد أن صادقت كافة دول مجلس التعاون على اتفاقية حقوق الطفل المعتمدة في الأمم المتحدة في عام ١٩٩٠م فقد أعاد المجلس النظر في مبادئ السياسة العربية الخليجية المشتركة لرعاية الطفولة واعتمدها في صيغتها المعدّلة والجديدة والتي مازال يعتمدها في رسم سياساته الاجتماعية في مجال رعاية الطفولة [٢٣].

على أن التقدم الأبرز يبقى على صعيد التنفيذ في مجال خطط رعاية الطفولة وتلبية احتياجاتها النمائية المختلفة لاسيما في المجالات الصحية والتربوية والرعائية والتعليمية. وتشهد على ذلك الخطط والانجازات الوطنية في مختلف دول مجلس التعاون واليمن خلال العقود الثلاثة الأخيرة. فلقد أنجزت هذه الدول أساسيات العبور في رعاية الطفولة من واقع التخلف والعوز والخطر، إلى واقع الولوج إلى طائفة الدول الأكثر تقدماً وبشهادة التقارير الدولية وبخاصة تقرير الأهداف التنموية للألفية في البلدان العربية (الإنجازات والتطلعات) والذي صدر عام ٢٠٠٤م.

على أن الإنجازات الكمية والنوعية في مجال الطفولة في دول المجلس لابد وأن تفتح السبيل لمراحل أكثر تقدماً من حيث النوع والشمول وصولاً إلى التعامل مع التحدي المتنامي المتمثل في العولمة والتغيرات الدولية الراهنة وتحولاتها المتسارعة.

إن استعراض فقرات اتفاقية حقوق الطفل المعتمدة من الأمم المتحدة عام ١٩٨٩م وكذلك فقرات الإعلان العالمي لبقاء الطفل وحمايته الصادر عام ١٩٩٠م، يبين أن معظم ما ورد فيها من دعوات لتحسين أوضاع الأطفال قد تمت تلبيته على صعيد دول مجلس التعاون وخاصة في المجالين الصحي والتعليمي.

ولقد اهتمت السياسات الاجتماعية في دول مجلس التعاون واليمن بالطفولة، وإن كان هذا الاهتمام ما يزال بحاجة إلى تطوير. وانعكس الاهتمام بالطفولة في عدد من المؤشرات:

أ- الالتزام بالمواثيق الدولية والإقليمية في مجال الطفولة والتي من أهمها الإعلان العالمي لحقوق الطفل الصادر بموجب قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة في ٢٠ نوفمبر ١٩٥٩م. وهو إعلان عالمي يشتمل على عشرة مبادئ تحدد حقوق الطفل في النمو الجسمي والعقلي والخلقي والاقتصادي والاجتماعي، وهو إعلان تتم متابعتة باستمرار من قبل الجمعية العامة للأمم المتحدة ومنظمات الأمم المتحدة والتي تبلورت في عقد قمة للطفولة عام ١٩٩٠م صدر عنها إعلان عالمي لبقاء الطفل ونمائه وحمايته، وعقد دورة خاصة للطفولة من قبل الجمعية العامة للأمم المتحدة كانت مهمتها متابعة التقدم في مجال تنفيذ الإعلان العالمي للطفولة. وقد شاركت دول مجلس التعاون واليمن في هذه المنتديات واللقاءات، كما شاركت في إصدار الإطار العربي للطفولة الذي أقرته جامعة الدول العربية، وصدق عليه مجلس

الجامعة العربية على مستوى القمة في عمان في ٢٨ مارس ٢٠٠١م.

ب- وقد انعكس هذا الاهتمام بالمجال العالمي والإقليمي في سياسات محلية عامة تتجه إلى المجتمع ككل ولكنها تنعكس بشكل واضح على الطفولة. ولقد دخلت هذه السياسات بشكل واضح في مجال التعليم والصحة، حيث تحقق دول مجلس التعاون مستويات عالية في مجال التعليم، وتنخفض فيها معدلات الأمية والتسرب من التعليم إلى حد كبير ، كما أن المؤشرات الدالة على صحة الأطفال خاصة مؤشرات معدل وفيات الأطفال الرضع تتناقص بشكل مطّرد.

ج- ومن الناحية الاجتماعية نجد أن دول مجلس التعاون واليمن تتجه نحو التوافق التام مع المواثيق الدولية بحيث أصبحت الطفولة تشكل مكوناً أساسياً في السياسات الاجتماعية، متشابهة إلى حد بعيد، ولكن يمكن تقديم ما هو متوفر من النماذج على سياساتها وعلى سبيل المثال، فيما يلي:

١- ففي سلطنة عمان تقوم السياسات الاجتماعية للطفولة على تفعيل الخطط الوطنية وخصائصها واحتياجاتها وربطها بخريطة البحث والدراسة، وتفعيل اتفاقية حقوق الطفل مع النظم والقواعد المطبقة والمتبعة محلياً، ومراعاة الاحتياج الفعلي، مع إنشاء دور الرعاية للأطفال المحتاجين للرعاية تتفق مع حجم هذه الظاهرة ، وتفعيل بيوت نمو الطفل وأركان الطفل ودعمها بالإمكانيات الفنية والمادية الممكنة،

وتشجيع القطاع الخاص على التوسع في إنشاء دور الحضانة، والعمل مع أجهزة الإعلام المختلفة لإعداد برامج ونشر مقالات تعزز السلوك القويم وتقوي الانتماء الوطني، والتوسع في إقامة مراكز خدمات الطفولة من مكتبات وأندية الأطفال ومجلات متخصصة' وفي إطار هذه السياسة تم إنشاء العديد من دور الحضانة وأركان الأطفال للعناية بالأطفال على أسس تربوية وصحية سليمة، كما تم الأخذ بنظام الأسر البديلة؛ وهي الأسر التي تقبل إيواء الأيتام وفق شروط محددة يتم متابعتها من قبل وزارة التنمية الاجتماعية(٢٤).

٢ - اتجهت دولة الإمارات العربية المتحدة إلى وضع مشروع قانون اتحادي بشأن حقوق الطفل، كما نظم الاتحاد النسائي في أبوظبي المهرجان الثالث الذي كان من أبرز نتائجه الإعلان عن صدور قانون بإنشاء المجلس الأعلى للأمومة والطفولة الذي يتكفل بتنسيق جهود الدولة في مجال حقوق الطفل مع المنظمات الإقليمية والدولية خاصة منظمة اليونسيف ، وتقوم وزارة الشؤون الاجتماعية في الدولة بالاهتمام بالطفولة وإعدادها للحياة إعداداً سليماً من النواحي الصحية والنفسية والثقافية والترويحية وتنمية قدرات الطفل ومواهبه، والعمل على توفير الرعاية اللازمة للطفولة ووقايتها من عوامل الانحراف، وتهيئة البيئة الصحية والجو الأسري والاجتماعي السليم لها، واقتراح الخطط والبرامج التي تكفل حماية الطفل ورعايته، وكذلك الإشراف على دور حضانات الأطفال والتأكد من توفر كافة الشروط اللازمة فيها، وفقاً للقوانين والتعليمات الصادرة، واقتراح الخطط والبرامج لتطوير

دور الحضانات ووضع البيانات اللازمة بشأنها. هذا فضلاً عن التنسيق بين الجهات المختلفة المعنية بالطفل[٢٥]، وجدير بالذكر أن مراكز الأطفال والناشئة وبرلمان الأطفال بالشارقة ومدينة الطفل بدبي وجمعيات رعاية الموهوبين، تبرز من بين البرامج المعنية بالطفل في دولة الإمارات.

٣- وفي دولة قطر أنشيء المجلس الأعلى لشؤون الأسرة والذي يشكل أحد الإنجازات المهمة فيما يتصل بالسياسة الاجتماعية للطفولة في هذه الدولة، إذ يقوم هذا المجلس على تحقيق بعض الأهداف الخاصة بالطفولة، والتي يأتي في مقدمتها ما يتصل بتحقيق الأهداف التي نص عليها الإعلان العالمي لحقوق الطفل وإتفاقية حقوق الطفل وغيرهما من المواثيق الدولية ذات العلاقة، وفي ضوء هذه الأهداف قام المجلس الأعلى لشؤون الأسرة بإنشاء لجنة الأمومة والطفولة، وأوكل إليها بعض المهام ومنها: إجراء الدراسات والبحوث اللازمة لرعاية الأسرة وحماية أطفالها، واقتراح السياسات والخطط والبرامج اللازمة لرعاية الأطفال من خلال المؤسسة القطرية لحماية الطفل والمرأة والمركز الثقافي للأمومة والطفولة، والاهتمام بالأطفال المتسربين، ومجهولي النسب من خلال المؤسسة القطرية لرعاية الأيتام ، وتوفير الفرص التعليمية لهم وتنشئتهم بشكل سليم، ومتابعة تنفيذ ذلك مع الجهات المعنية بالدولة، ووضع المعايير اللازمة لإنشاء وتنظيم دور الحضانة ورياض الأطفال بالتنسيق والتعاون مع الجهات ذات الاختصاص للمساهمة في حل المشكلات الناتجة عن الاعتماد على المربيات الأجنبيات، واقتراح التشريعات الخاصة بالأمومة والطفولة ومتابعة تنفيذ كل ما صدر

بشأنها، ودعوة المجتمع والقطاع الخاص للمساهمة في دعم المشروعات والبرامج المتعلقة بالأمومة والطفولة،[٢٦] ومن ناحية أخرى فإن إدارة الشؤون الاجتماعية بوزارة شؤون الخدمة المدنية والإسكان تتولى مسؤولية تنظيم حضانة الأسر القطرية للأطفال مجهولي الوالدين وصرف المعونة اللازمة لتنشئتهم التنشئة الصالحة.

٤- وتنتهج المملكة العربية السعودية منهجاً متميزاً في ميدان الرعاية البديلة للأطفال، من خلال اختيارها لأسلوب الرعاية الأسرية بدلاً عن الرعاية المؤسسية كلما كان ذلك ممكنا حيث يعهد بالطفل إلى أسرة يتم اختيارها وفق معايير اجتماعية دقيقة، وتحت إشراف ومتابعة مستمرة من قبل الأجهزة المختصة في وزارة الشؤون الاجتماعية. وتصرف له إعانة مالية تساعد القائم على احتضانه على الإنفاق عليه[٢٧]. وهي بهذا الأسلوب تتوافق مع مبادئ الشريعة الإسلامية التي تعد المصدر الأساسي للسياسات في المملكة، إلى جانب توفير أوجه رعاية للأطفال من ذوي الظروف الخاصة من سن الميلاد وحتى السادسة من العمر من خلال (٥) دور للحضانة الاجتماعية الإيوائية المنتشرة في مناطق مختلفة من المملكة حيث يبلغ المتوسط السنوي للمستفيدين منها (٤٥٠) طفلا، وقد هيأت هذه الدور بالمناخ الاجتماعي والنفسي وبالبرامج التربوية والتعليمية والترويحية المناسبة لتعويض الطفل عن غياب الأسرة الطبيعية [٢٨].

٥- وأخيراً يمكن الإشارة إلى مملكة البحرين تتشابه مع المملكة العربية السعودية في توفير الرعاية للأطفال ذوى

الظروف الأسرية النوعية، والأيتام، وأطفال الأسرة المتصدعة، وأولئك الذي يعانون من المشكلات الأسرية، حيث يتم احتضانهم بصورة مؤقتة إلى أن تزول الأسباب الموجبة لحدوث المشكلات؛ وبالتالى الرجوع إلى كنف الأسرة. وتهدف إلى توفير الرعاية الاجتماعية، والنفسية، والصحية، والتعليمية والترفيهية لنزلاء الدار، والسعى لتطوير الأنظمة والقوانين والتشريعات المتعلقة بحضانة هذه الفئة، وتشجع المؤسسات الإيوائية الخاصة بالأطفال والأسر البحرينية على احتضانهم لتوفير السياق الأسري الطبيعي لهم في وسط عائلي مدروس، بجانب متابعة تكيف الطفل مع الأسر المتصدعة، كما تم مؤخراً إنشاء وحدة لاحتضان مؤقت للأطفال ممن يتعرضون لحالات من العنف والأذى الجسدي.

وبالنظر في هذه النماذج للسياسات الاجتماعية نجد أنها تختلف من بلد إلى آخر، وتتفاوت في منطلقاتها بين النظر إلى الطفولة من منظور عام في ضوء الخطاب العالمي حول الطفولة الصادر عن المؤتمرات والمنظمات الدولية، وبين النظر إلى الطفولة من منظور خاص بالاهتمام بالفئات الأكثر حرماناً كالأيتام وذوي الاحتياجات الخاصة. ومن أوجه القصور الواضحة في هذه السياسات أنها لا تتكامل مع سياسات الأسرة وسياسات المرأة إلا في بعض الجوانب التي هي بحاجة إلى تطوير، ومن ثم يمكن القول أن سياسة الطفولة في دول مجلس التعاون يعوزها التنسيق مع السياسات الأخرى للأسرة والمرأة، هذا بجانب أن كل هذه السياسات سواء اتخذت مدخلاً عاماً أم مدخلاً خاصاً، فإنها تفتقر إلى وجود سياسة اجتماعية ذات بعد ثقافي شامل يأخذ في اعتباره

البناء الثقافي والاجتماعي للطفل الذي يتعرض لمخاطر كبيرة تمس الهوية الثقافية في عصر العولمة.

ثالثاً - نحو سياسة اجتماعية شاملة للأسرة والمرأة والطفولة:

أكدنا في الفصل الأول من هذه الدراسة أن إحدى المشكلات الأساسية في تكوين السياسات الاجتماعية على المستوى العالمي بعامة، وعلى مستوى البلدان المختلفة، تنحصر في أن هذه السياسات تنظر نظرة قطاعية تجزئ فيها الحياة الاجتماعية إلى أقسام أو أجزاء تبدو وكأنها منفصلة بعضها عن البعض الآخر، وفى اعتقادنا أن ذلك الأمر ينسحب على مجموع السياسات الاجتماعية كما ينسحب على حزمة بعينها من هذه السياسات. فإذا كنا نؤكد على المدخل التكاملي للسياسات الاجتماعية بعامة، فإننا نؤكد في ذات الوقت على المدخل التكاملي لحزم السياسات التي ترتبط بقطاع واحد من قطاعات الحياة، وفى ضوء ذلك تظهر الدعوة إلى تكامل السياسات المتصلة بالأسرة والمرأة والطفولة على اعتبار أن هذه المكونات الثلاثة للسياسات الاجتماعية يجب أن تتكامل.

ويبدو أن ذلك يعد مطلباً هاماً في ضوء التحديات التي تفرضها العولمة. ففي إطار هذه التحديات تكاد الأسرة التي تشكل الخلية الأساسية للمجتمع تتلاشى، ويكاد دورها يتحول إلى دور هامشي في عملية التنشئة الاجتماعية. وتلعب المرأة دوراً محورياً في الأسرة وفي عملية التنشئة الاجتماعية، والأطفال هم الذين يتلقون هذه التنشئة، ومن ثم فإننا هنا بصدد منظومة متكاملة لا يجب أن تنفصل مكوناتها.

ولقد أشار علماء الاجتماع إلى أهمية الرجوع إلى الأسرة كخلية أساسية في النسيج الاجتماعي، وتأكيد دورها في عملية التنشئة والحماية في إطار ما تتعرض له من ضغوط خارجية تفقدها السيطرة على الأبناء، وتخلق في داخلها صوراً من التفكك. ويؤكد الباحثون في هذا الصدد أن المؤثرات الثقافية العالمية لها علاقة (غير مباشرة) بما تتعرض له الأسرة في الوقت الحالي من مظاهر التفكك. ومن مظاهر التفكك هذه ارتفاع معدلات الطلاق، وتفشي العنف الأسري، وتزايد معدلات الانحراف خاصة فيما يتصل بتعاطي المواد المخدرة[٢٩].

وفى هذا الظرف فإن السياسة الاجتماعية لابد وأن تتأسس على أسس جديدة من التكامل والتساند والتناسق بين السياسات من ناحية وبين مجالات هذه السياسات من ناحية أخرى:

أ- ومن أول هذه الأسس عدم النظر إلى سياسات الأسرة بشكل منفصل عن سياسات المرأة والطفولة. فالمكونات الثلاثة تترابط ترابطاً عضوياً كبيراً. فالأسرة هي الوعاء الذي يضم المرأة والرجل، والطفل هو المنتج الذي تعمل الأسرة على تكوينه، أو المشاركة بشكل فعال في تكوينه. وبناء عليه فإن السياسة الاجتماعية لابد أن تكون سياسة شاملة تنطلق من رؤية واضحة للاستقرار الأسري، وللأدوار المتكاملة للرجل والمرأة، وللطفولة السعيدة.

ب -وفى إطار هذه الرؤية المتكاملة للعلاقة بين مكونات الأسرة والمرأة والطفولة، يكون من الملائم أيضاً أن تتجه السياسة الاجتماعية نحو التكامل فيما يتصل بالموضوعات التي تتناولها.

فالواضح أن السياسة الاجتماعية المتصلة بالأسرة يغلب عليها الاتجاه نحو مساعدة الأسر الفقيرة وذات الاحتياجات الخاصة، وأن تلك المتصلة بالمرأة تتجه نحو الاهتمام بنوعية خاصة من النساء (المطلقات والأرامل أساساً وإذا اتجهت السياسة الاجتماعية نحو التأكيد على التمكين والمشاركة، فإنها تكون نخبوية بشكل واضح أي أنها تتجه أيضاً نحو نوعية خاصة من النساء)، كما أن سياسات الطفولة تتجه نحو التركيز على الأيتام وفاقدي الأبوين والمعرضين للانحراف. ومن الواضح أن هذه السياسات تحتاج إلى أن تتكامل أو بالأحرى أن تتجه نحو الشمول فتهتم بالأسرة والمرأة والطفل بصرف النظر عن أولئك الذين لهم ظروف خاصة. دون أن يؤثر ذلك على ما يتوجب أن يحظى به ذوو الاحتياجات الخاصة من أولوية خاصة في هذه السياسة، ولكن يفترض أن تتجه السياسة إلى الأسرة والمرأة والطفل دون تمييز بين فئة وأخرى. كما يجب أيضاً أن تتكامل هذه السياسات عبر حقول الحياة المختلفة؛ فلا تركز على جوانب دون غيرها بل تهتم بكافة جوانب الحياة الاقتصادية والاجتماعية والثقافية.

ج- ويفترض في السياسة الاجتماعية المتعلقة بالأسرة والمرأة والطفولة أن تتجه إلى تحقيق أهداف ثلاثة:

(١) **الاستقرار الأسري**: الذي يحقق للأسرة تماسكها ويقلل من معدلات الطلاق والتفكك داخلها، وعلى أن يشكل هذا الاستقرار تمكيناً للأسرة يعيد إليها بعض وظائفها التي تكاد تفقدها تحت هيمنة العولمة، خاصة وظيفة التنشئة الاجتماعية. كما يجب على السياسة الاجتماعية أن تعيد للأسرة مركزيتها في الحياة الاجتماعية، وأن تتجه نحو

تقوية الأسرة أمام رياح التغير العاتية ونحو التقليل من الآثار السلبية للظواهر الجديدة في المجتمع مثل الاعتماد المفرط على الخدم والمربيات، في مقابل تعزيز مفهوم المسؤولية الوالدية المشتركة مابين الزوجين، وتوثيق العلاقات مابين أفراد الأسرة بصورة عامة.

(٢) **سد فجوة النوع**: عبر جهود وأنشطة تستأصل كل صور التمييز ضد المرأة، وتتجه إلى تحديث البنية الثقافية الجامدة، على النحو الذي يسهم في منح المرأة حقوقها ويعمل على تمكينها من أجل أن تؤدي دورها في الحياة الاقتصادية والاجتماعية والثقافية على نحو فعال.

(٣) **حماية الطفل وأمنه**: بحيث يعيش في بيئة آمنة داخل الأسرة، من خلال حمايته من المؤثرات التي تهدد ثقافته وتزعزع هويته، وعلى النحو الذي يعزز ولائه لوطنه وانتمائه لأمته ويعمل على تقوية حصانته الوطنية الثقافية واقتداره المعرفي وصحته النفسية ليكون الطفل مواطناً فاعلاً في بناء ونهضة مجتمعه وقادراً على التعامل مع المستجدات والفرص والتحديات التي تفرضها العولمة.

د - وتقوم السياسة الاجتماعية للأسرة والمرأة والطفولة على حزمة من البرامج والأنشطة التي تنفذها جهات عديدة. تبدأ هذه البرامج بسد الحاجات الاقتصادية، ورفع القدرة المعرفية من خلال تعليم على درجة عالية من الكفاءة، والعناية بصحة الأسرة رجالاً ونساءً وأطفالاً، وتوفير حقوق الحماية والرعاية والأمن للطفل والمرأة خاصة، وسد الحاجات الثقافية فيما يتصل حماية الهوية الثقافية، والعمل على تدعيم الروابط الأسرية،

وصياغة أدوار جديدة للمرأة داخل الأسرة وخارجها وفي إطار المسؤولية الوالدية في تحمل مسؤوليات التربية والتنشئة الاجتماعية للأبناء والأطفال.

ه- وتتحقق هذه الأنشطة عبر آليات عمل تشارك فيها كافة الجهات وبخاصة وزارات الاقتصاد والصحة والتعليم والشؤون الاجتماعية والعمل والإعلام. وإذا كانت الوزارات الأخرى تقوم بدور في تنفيذ السياسات الاجتماعية للأسرة والمرأة والطفولة فإن الوزارات المعنية بالشؤون والتنمية الاجتماعية والعمل وبالتعاون والتنسيق مع المجالس العليا للأسرة والمرأة والطفولة هي التي يجب أن تضع الاستراتيجية العامة والبرامج التفصيلية لهذه السياسات، وأن تضطلع متكاملة ومتعاونة فيما بينها بدور أساسي في تنفيذ هذه السياسات والبرامج.

و- وبناء عليه يجب إعادة النظر في البرامج الحالية للوزارات المعنية بالشؤون الاجتماعية التي لا يجب أن تنشغل فقط بذوي الحاجات الخاصة، ولكن يجب أن تنطلق من رؤية شاملة لمفهوم التنمية الاجتماعية كما سوف نوضح في الفصل الأخير من هذه الدراسة.

* * *

مراجع وهوامش
الفصل الرابع

(١) أحمد زايد: في (الأسرة والمدينة والتحولات الاجتماعية بين التنمية والتحديث) العدد (٣٦) من سلسلة الدراسات الاجتماعية والعمالية، المكتب التنفيذى لمجلس وزراء العمل والشؤون الاجتماعية بدول مجلس التعاون لدول الخليج العربية،المنامة، نوفمبر ١٩٩٨م، ص٤١.

(٢) أنظر على سبيل المثال:

- أحمد زايد، فرضيات دراسات التغير في مجتمعات الخليج العربية، ورقة مقدمة إلى ندوة التغيرات الاجتماعية في المجتمع القطرى خلال القرن العشرين، الدوحة، جامعة قطر. منشورات مركز الوثائق والدراسات الإنسانية ، المجلد (٢)، لا.ت.
- المكتب التنفيذي لمجلس وزراء العمل والشؤون الاجتماعية بدول مجلس التعاون: دعم الأسرة في مجتمع متغير، سلسلة الدراسات العمالية والاجتماعية، العدد (٢٨)، المنامة، ديسمبر ١٩٩٤م.
- كلثم الغانم: دور المجتمع في إشباع احتياجات المرأة القطرية، ورقة مقدمة إلى المؤتمر الثاني للمرأة، الدوحة، مركز شباب الدوحة، (مايو ١٩٩٦م).
- فيصل الزراد: بعض خصائص الأسرة الإمارتية والمربيات الأجنبيات وأثر ذلك على التنشئة الاجتماعية، الأمانة العامة لمجلس التعاون لدول الخليج العربية، مجلة التعاون، الرياض ، مجلد(٤)، عدد(١٤)، يونيو ١٩٨٩م.
- إبراهيم العقيلى: التغير في أنماط الأسرة بمدينة الرياض، في مجلة الدراسات الخليج والجزيرة العربية، الكويت ، جامعة الكويت ، العدد (٨١)، المجلد ٢١، ربيع ١٩٩٦م.

(٣) باقر النجار: في دعم دور الأسرة في مجتمع متغير، مرجع سابق، ص ٣٤.

(٤) أنظر التعداد العام للسكان لعام ٢٠٠٣م. سلطنة عمان.

(٥) برنامج الأمم المتحدة الإنمائي: تقرير التنمية البشرية للعام ٢٠٠٣م، ص٣١٠ - ٣١٢، باستثناء النسبة المئوية الخاصة بدولة قطر، فقد تم اعتمادها بموجب رد وزارة شؤون الخدمة المدنية والإسكان، استنادا إلى كتاب (المرأة والرجل في دولة قطر ، صورة إحصائية) ٢٠٠٤م.

(٦) برنامج الأمم المتحدة : تقرير التنمية البشرية للعام ٢٠٠٣م، ص ٣٢٢ ــ ٣٢٤، وبالنسبة للاحصاءات الخاصة بدولة قطر فقد وردت ضمن تقرير مرسل للمكتب التنفيذي من إدارة الشؤون الاجتماعية بوزارة شؤون الخدمة المدنية والإسكان.

(٧) ميثاء سالم الشامسى، ورقة عمل، المستقبل العربى، العدد (٢٧٣)، تشرين الثانى، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، ٢٠٠١م.

(٨) أبوبكر باقادر، المرأة والتعليم العالي والمجتمع: نظرة جندرية، باحثات، الكتاب السابع، ٢٠٠٠م – ٢٠٠١م.

(٩) أنظر على سبيل المثال:

- وزارة الشؤون الاجتماعية والعمل في دولة الإمارات العربية المتحدة: ظاهرة انتشار استخدام المربيات الأجنبيات، الإمارات، ١٩٨٨م.
- بدر عمر العمر: ظاهرة المربيات الأجنبيات.. الأسباب والآثار، المكتب التنفيذي – سلسلة الدراسات الاجتماعية والعمالية، العدد (١٠) – المنامة – ١٩٨٧م.
- حسنه مدين: المجتمع – الأسرة – الطفل إزاء ثقافة متحولة، في: مؤتمر دور الأسرة في رعاية وتنمية الطفل نظرة مستقبلية (١٨ -١٩ أبريل ٢٠٠٠م) جامعة الشارقة.

(١٠) أنظر الكتاب الإحصائي ٢٠٠٣م، لسلطنة عمان.

(١١) برنامج الأمم المتحدة الإنمائي: تقرير التنمية البشرية للعام ٢٠٠٣م، ص٢٥٠ ــ ٢٥٢.

(١٢) المرجع السابق: ص ٢٠٨.

(١٣) أنظر المراجع في هامش رقم (٨).

(١٤) أنظر على سبيل المثال: المكتب التنفيذى لمجلس وزراء العمل والشؤون الاجتماعية بدول مجلس التعاون، التنشئة الاجتماعية بين تأثير وسائل الإعلام ودور الأسرة، سلسلة الدراسات الاجتماعية والعمالية، العدد (٢٥) المنامة ، مارس ١٩٩٤م.

(١٥) زهير حطب: مدخل لبناء استراتيجية لتمكين الأسرة العربية، مؤتمر نحو استراتيجية للأسرة العربية، الدوحة،٦ -٨ يناير ٢٠٠٣م، ص٢٢.

(١٦) الجمهورية اليمنية، رئاسة مجلس الوزراء: المجلس الأعلى للأمومة والطفولة، شواهد وانجازات (١٩٩٥م ــ٢٠٠٢م).

(١٧) أنظر في هذا الصدد:

- المكتب التنفيذي لمجلس وزراء العمل والشؤون الاجتماعية بدول مجلس التعاون لدول الخليج العربية، توصيات ونتائج الملتقيات العلمية وفعاليات السنة الدولية للأسرة، ١٩٩٤م.
- د مصطفى حجازي: التخطيط الاجتماعي لرصد وتلبية احتياجات الأسرة، المكتب التنفيذى لمجلس وزراء العمل والشؤون الاجتماعية بدول مجلس التعاون لدول الخليج العربية، سلسلة الدراسات الاجتماعية والعمالية، العدد (٢٧)، سبتمبر ١٩٩٤م.
- رعاية الطفولة تعزيز مسئوليات الأسرة وتنظيم دور المؤسسات: المكتب التنفيذى لمجلس وزراء العمل والشؤون الاجتماعية بدول مجلس التعاون لدول الخليج العربية، سلسلة الدراسات الاجتماعية والعمالية، العدد (٢٤)، يناير ١٩٩٤م.

(١٨) أنظر:

- فاطمة الكبيسي، مشاركة المرأة القطرية في تنظيمات المجتمع المدنى. من ١٩٧١م حتى ١٩٩٩م، الدوحة: سلسلة أطروحات الماجستير (١)، جامعة قطر، ٢٠٠٢م، ص١٤٦.
- الموقع الألكتروني لوزارة الخاجية بدولة قطر: www.mofa.gov.qa

(١٩) أنظر تقرير إنجازات المديرية العامة لشؤون المرأة والطفل عام ٢٠٠٣م، سلطنة عمان.

(٢٠) متوفر على الموقع الإلكتروني لوزارة الإعلام بسلطنة عمان: www.omanet.om

(٢١) متوفر على الموقع الإلكتروني للجنة الإقتصادية والاجتماعية لدول غربي آسيا: www.escwa.org.lb

(٢٢) منيرة أحمد فخرو: موقع الحركات النسوية في مؤسسات المجتمع المدنى في البحرين والكويت والإمارات، عالم الفكر، مجلد (٢٧)، عدد (٣)، يناير – مارس ١٩٩٩م، ص ١٢٥-١٥٠.

(٢٣) المكتب التنفيذي لمجلس وزراء العمل والشؤون الاجتماعية بدول مجلس التعاون: المبادىء العامة للسياسة العربية الخليجية المشتركة لرعاية الطفولة (المعدّلة)، سلسلة المطبوعات الوثائقية، العدد(١٩)، المنامة ، مايو ١٩٩٧م.

(٢٤) وثيقة صادرة عن وزارة التنمية الاجتماعية بسلطنة عمان ، أبريل ٢٠٠٤م.

(٢٥) أنظر: تجربة دولة الإمارات العربية المتحدة، مسيرة التنمية الاقتصادية والاجتماعية، على الموقع التالى:

.www. mop.gov.ae/ /research/res8

- دولة الإمارات العربية المتحدة، وزارة العمل والشؤون الاجتماعية، تقرير الشؤون الاجتماعية، ٢٠٠٢م ، ص١٠٩-١٢٨.

(٢٦) الموقع الإلكتروني للمجلس الأعلى للأسرة: www.dicf.org.qa

(٢٧) د علي الطراح ود أحمد حموده: تقييم فاعلية مشروعات الأسرة في دول مجلس التعاون، سلسلة الدراسات الاجتماعية والعمالية، العدد (٤١)، المكتب التنفيذي لمجلس وزراء العمل والشؤون الاجتماعية بدول مجلس التعاون، المنامة، أغسطس٢٠٠٤م، ص ٥٧ ــ ٥٩.

(٢٨) د. علي الطراح ود. أحمد حمودة : المراجع السابقة.

(٢٩) المكتب التنفيذى لمجلس وزراء العمل والشؤون الاجتماعية ، التخطيط الاجتماعي لرصد وتلبية احتياجات الأسرة، سلسلة الدراسات الاجتماعية والعمالية،العدد (٧)، المنامة ١٩٩٤م، ص . ٥١ ــ ٥٤.

* * *

الفصل الخامس

السياسات الاجتماعية المرتبطة بالفئات المحتاجة للرعاية

المحتويات

مقدمة ١٥٥-١٥٧

أولاً – ملامح الفئات المستهدفة للرعاية الاجتماعية ١٥٧-١٧٨

١ - تناقص معدلات الأطفال ١٦٠-١٦٢
٢ - زيادة في معدل المسنين ١٦٢-١٦٤
٣ - تباين أوضاع النساء ١٦٤-١٦٧
٤ - تباين أوضاع المعوقين في دول مجلس التعاون ١٦٧-١٧٤
٥ - محدودية الفقر في دول مجلس التعاون واليمن ١٧٥-١٧٨

ثانياً – تحديات السياسات الاجتماعية ١٧٨-١٨٧

١ - اتساع المجال الاجتماعي.. ..... ١٧٩-١٧٩
٢ - التفكك الاجتماعي ١٨٠-١٨١
٣ - إشكالية الفقر ١٨١-١٨٤
٤ - إشكالية البطالة وطبيعتها في دول مجلس التعاون ١٨٤-١٨٧

ثالثاً – الوضع الراهن لبرامج الرعاية الاجتماعية ١٨٧-٢١٨

١ - الإطار التشريعي للرعاية الاجتماعية ١٨٩-١٩٩
٢ - الإنجازات في مجال الرعاية الاجتماعية... ١٩٩-٢١٨

أ - الاستهداف ١٩٩-٢١٣
١ - دولة الإمارات العربية المتحدة. ٢٠٠
٢ - مملكة البحرين ٢٠٢
٣ - المملكة العربية السعودية ٢٠٤
٤ - سلطنة عمان ٢٠٥
٥ - دولة قطر ٢٠٦
٦ - دولة الكويت ٢٠٧
٧ - الجمهورية اليمنية ٢٠٨

ب - دور برامج الرعايـــة فـــي الانـــدماج الاجتماعي ٢١٣-٢١٦
ج - الرعاية الاجتماعية وإشكالية الفقر..... ٢١٦-٢١٨

رابعاً - مقترحات حول تطوير سياسات الرعاية الاجتماعية ٢١٨-٢٢١

مراجع وهوامش الفصل السادس ٢٢٢-٢٢٤

الفصل الخامس
السياسات الاجتماعية المرتبطة
بالفئات المحتاجة للرعاية

مقدمة:

لطالما ارتبط مفهوم العمل الاجتماعي ، الحكومي منه والأهلي التطوعي، في بدايات نشأته أو في مراحل تطوره، في الدول العربية عامة وفي دول مجلس التعاون الخليجي واليمن خاصة، بتقديم أوجه الرعاية الاجتماعية من خدمات أو برامج ، فردية كانت أو مؤسسية، لفئات من قطاعات السكان ممن تواجه مشكلات أو صعوبات في الاندماج الاجتماعي، والتي تكمن معاناتها في عنصرين أساسيين هما: فقدانها لبعض القدرات الإنسانية اللازمة لتمكينها من المشاركة في المجتمع، واستبعادها من الوصول إلى الفرص الملائمة للحياة الكريمة.

وكأي مجتمع إنساني، فقد وجدت ومنذ القدم مثل هذه الفئات المحتاجة للرعاية والمساعدة في مجتمعات دول مجلس التعاون واليمن، وحظيت كما لا تزال تحظى باهتمام كبير نسبياً على الصعيدين الرسمي والأهلي، خاصة مع ارتباط هذا الاهتمام بنظم التكافل والتضامن الاجتماعي التقليدي والتي تضطلع في هذه المجتمعات بمسئوليات كبيرة في توفير الحياة الكريمة للسكان ورفع مستوى معيشتهم ونوعية حياتهم، مما ساهم في مد مظلة الرفاه الاجتماعي لهذه الفئات المحتاجة، وعلى النحو الذي جعلها تحتل مرتبة متقدمة في سلم أولويات العمل الاجتماعي الرسمي والأهلي، وشكلت بالتالي أحد المحاور الأساسية في السياسات الاجتماعية في دول المجلس واليمن.

وفي إطار تقييم السياسات الاجتماعية بدول مجلس التعاون واليمن، يعرض هذا الفصل تعريفاً وتشخيصاً لطبيعة وحدود السياسات الاجتماعية الموجهة لهذه الفئات المستهدفة من خدمات وبرامج الرعاية الاجتماعية. ولتحقيق هذا الهدف، فقد اعتمدنا على بيانات ثانوية في مجال التنمية والعمل الاجتماعي والسياسات الاجتماعية والمجتمع المدني بدول المجلس واليمن ، وتم الحصول على هذه البيانات من بعض الاحصاءات المتوفرة وتقارير التنمية ، وإصدارات المكتب التنفيذي لمجلس وزراء العمل والشئون الاجتماعية بدول مجلس التعاون والوزارات المعنية العمل بالشئون والتنمية الاجتماعية في بعض الدول الأعضاء. واعتمدنا أيضاً على بيانات متوفرة من دراسات وبحوث منشورة في عدة دوريات عربية وخليجية. وتجدر الإشارة إلى أن هناك صعوبات كبيرة في استيفاء موحد في كافة الموضوعات والقضايا المطروحة للتحليل في كل دول المجلس، ولهذا اعتمدنا قدر المستطاع على البيانات المتوفرة عند محاولة رسم الصورة العامة للوضع الراهن لكافة دول مجلس التعاون واليمن مجتمعة، ولما كان التحليل يستوجب أن يكون عرض الوضع الراهن لكافة دول مجلس التعاون واليمن بصورة كلية دون اعتماد العرض المفصل لكل دولة على حدة، فإنه سوف يستدل بأمثلة لبيانات متاحة في بعض تلك الدول. وبطبيعة الحال، فإن اختلاف سنوات الاحصاءات ونوعيتها من دولة لأخرى، وكذلك تباين دقة التقديرات الواردة في بعض الدراسات، كل ذلك يدفعنا إلى أن نعطى أولوية للبيانات الدقيقة حتى ولو كانت محدودة بدلاً من الاعتماد على بيانات شاملة تعوزها الدقة.

وينقسم الفصل إلى أربعة أقسام يبدأ بعرض خصائص الفئات المستهدفة من خدمات وبرامج الرعاية الاجتماعية، مع التركيز على مجال الضمان والمساعدات الاجتماعية تحديداً، يلي ذلك تناول المشكلات

الاجتماعية المرتبطة بوجودها في مجتمعات الخليج العربية واليمن، ثم تحليل المبادئ العامة للسياسات الاجتماعية الخاصة بهذه الفئات ويشمل ذلك الإطار المؤسسي والتشريعي والمنظم للهيئات التي تقدم خدماتها وبرامجها وأنشطتها في هذا المجال، وكذلك تقييم الإنجازات التي تحققت من واقع هذه البرامج والأنشطة، وأخيراً يطرح الفصل بعض المقترحات التي يمكن أن تسهم في تطوير بدائل للسياسات الاجتماعية الراهنة والمعنية بهذه الفئات المستهدفة سواء فيما يتعلق برعايتها أو تأهيلها أو تنميتها، ونعرض فيما يلي لذلك بالتفصيل:

أولاً - ملامح الفئات المستهدفة للرعاية الاجتماعية:

رغم وجود قواسم مشتركة بين مختلف دول مجلس التعاون واليمن فيما يتعلق بالتركيب الديموجرافي والتكوينات الاجتماعية، وبعض صور التفاوت الاجتماعي، إلا أن لكل دولة ظروفها الخاصة في تقدير مستويات الرفاه والحرمان الإنساني. وقد حددت الوزارة المعنية بالشؤون والتنمية الاجتماعية في كل دولة على حدة قوائم بأهم الفئات المستهدفة من مشروعات وبرامج الرعاية الاجتماعية وجهود التنمية الاجتماعية. فعلى سبيل المثال، حددت وزارة الشؤون والتنمية الاجتماعية في دولة الإمارات العربية المتحدة إحدى عشرة فئة خاصة تحتاج إلى الدعم الاجتماعي وهي: الشيخوخة، والمطلقات، والذين يعانون من عجز اقتصادي، والأرامل، والمصابون بعجز صحي، والأيتام، وأسر المسجونين، والبنات غير المتزوجات، والزوجات المهجورات، والمتزوجات من غير المواطنين ويعانين من العجز الاقتصادي والطلاب المتزوجين. أما في مملكة البحرين فقد حددت وزارة التنمية الاجتماعية ثمان فئات تستحق المساعدة الاجتماعية وهي: فئات

العجز عن العمل، والشيخوخة والمرضى، الأرامل، والمطلقات، والأيتام، والفقراء، وعائلات السجناء، في حين حددت اليمن خمس عشرة فئة مستهدفة ضمن مشاريع وبرامج الرعاية الاجتماعية. ومن الواضح أن معايير تحديد تلك الفئات يخضع لاعتبارات إدارية في تخصيص المساعدات لأنماط محددة من السكان يواجهون مشكلات متماثلة.

ولا يستخدم مصطلح الفقر في الإحصاءات والبيانات الرسمية الخاصة للإشارة إلى الفئات المشمولة بالرعاية الاجتماعية. ورغم أن إحصاءات التنمية الإنسانية الدولية تنظر إلى هذه الفئات من منظور الفقر ، إلا أن المسئولين عن الرعاية الاجتماعية في دول مجلس التعاون يقسمون هذه الفئات الفقيرة أو المعرضة للفقر إلى أقسام بحسب العمر أو النوع أو الحالة الصحية أو الحالة الزواجية ، أو البطالة والجريمة والتفكك الاجتماعي. وهى تقسيمات تبدو أقرب إلى مفاهيم التضامن الاجتماعي التقليدية السائدة في المجتمع العربي الخليجي. وتضيف بعض دول المجلس واليمن إلى قائمة الفئات الخاصة الأطفال الأيتام ومن في حكمهم، والأحداث الجانحين، والشباب المقبل على الزواج، والفتيات، وبطبيعة الحال، فإن توجهات الوزارات المعنية بالشؤون والتنمية الاجتماعية تتركز أساساً في دعم وتنمية الفئات الخاصة من المواطنين إلا أن ذلك لا يعني عدم استفادة المقيمين والوافدين من الرعاية الاجتماعية والصحية والتعليمية والإنسانية وغيرها والتي يتم توفيرها للجميع في دول المجلس.

وفي محاولة لتنسيق الجهود ووضع نماذج موحدة للعمل الاجتماعي قام المكتب التنفيذي لمجلس وزراء العمل والشؤون الاجتماعية

بدول مجلس التعاون عام ١٩٨٨م بتكليف لجنة متخصصة مكونة من ممثلين للدول الأعضاء لدراسة اللوائح والقواعد المعمول بها في دور الرعاية الاجتماعية بدول الخليج؛ حيث تم تقسيم الفئات الخاصة إلى خمس فئات وهي: أطفال الأسر المتصدعة أو الذين يفتقرون إلى الأسرة، والفتيان والفتيات الذين يعانون من تفكك أسرهم، والأحداث الجانحين، والمعاقين، والمسنين[١].

وبصفة عامة يمكن تقسيم الفئات الخاصة إلى ثلاث فئات عمرية وهى: الأطفال والشباب والمسنون، بالإضافة إلى ثلاث فئات وهي: النساء والمعاقون والفقراء . ولا يعني ذلك أن خدمات الرعاية الاجتماعية توجه إلى كافة هذه القطاعات السكانية، وإنما إلى فئات محددة تشمل : الأطفال في سن الحضانة، والأطفال الذين يعانون من مشكلات التفكك العائلي، والأحداث، والمسنين (وبصفة خاصة الذين يعانون من أمراض وعاهات)، ومن النساء الأرامل والمطلقات والمهجورات والمعيلات لأسر. وتوجه خدمات الرعاية الاجتماعية إلى الفقراء ممن فقدوا عائلهم، أو يعانون من البطالة والمعاقين الذين يعانون الفقر والحرمان الناجم عن نقص القدرات البدنية والذهنية.

ونظراً لعدم توفر بيانات دقيقة حول خصائص الفئات المستفيدة من برامج الرعاية الاجتماعية، فسوف نعتمد على بعض البيانات المتاحة والتي يمكن أن تلقي الضوء على القاعدة العريضة للسكان المستهدفين في برامج الرعاية الاجتماعية وهم: الأطفال، والنساء، والمسنون، والمعاقون، والفقراء. وفيما يلي مجموعة من الخصائص التي تميز تلك الفئات:

١ - تناقص معدلات الأطفال:

يمثل حجم فئة الأطفال ما دون سن (١٥) عاماً مؤشراً جيداً على طبيعة الهرم السكاني من ناحية، وحجم قوة الدفع السكاني الممثلة في النشء والشباب من ناحية أخرى، فضلاً عن كونهم من ضمن فئة المعالين اقتصادياً، ويلاحظ أن نسبة الأطفال الأقل من (١٥) عاماً، وفقاً لتقديرات تقرير التنمية البشرية للعام٢٠٠٣م، وحسبما يعرضه الجدول رقم (٢)، تتجاوز قليلاً ربع إجمالي السكان في ثلاث من دول مجلس التعاون (الإمارات وقطر والكويت) في حين ترتفع إلى ما نسبته (٢٩،٤%) في البحرين، وتتقارب مابين كل من السعودية وعمان بما نسبته (٣٩،٤%) و(٣٧،٤%)على التوالي، لترتفع إلى حدها الأقصى في اليمن بما نسبته (٤٨،٩%)، فإذا ما استشرفنا الوضع في عام ٢٠١٥م، فإن الوضع بصورة عامة يتجه نحوانخفاض هذه النسبة، ولكن ببعض التفاوت، حيث تتناقص النسب مابين (٦%) و(٤%) في غالبية هذه الدول، فإن التغيير يظل طفيفاً في كل من عمان واليمن، إذ لا يتعدى نسبة انخفاضه عن (١%)، وبلا شك فإن ذلك يشكل عبئاً إضافياً على هاتين الدولتين، ويتطلب منهما جهودا مكثفة وبرامج فعالة، إلا أنه من الأهمية بمكان التأكيد هنا على ضرورة الأخذ بالمفهوم التكاملي للسياسة الاجتماعية، والذي سبق توضيحه في خلاصة الفصل السابق، حيث لا يقتصر الأمر على رصد احتياجات ذوي الظروف الخاصة والمحرومين ممن هم في هذه الفئة العمرية بهدف السعي لتلبيتها وحسب، وهي أولوية لا سبيل للتقليل منها أو تأجيلها، ولكن ما هو مطلوب من السياسة الاجتماعية البديلة والمنشودة ذات المنحى التكاملي هو التعامل مع احتياجات سائر الأطفال، وعلى

اختلاف أوضاعهم، من منطلق شمولي يتجه لتنمية قدراتهم وتطوير مداركهم ومعارفهم في إطار دعم الأسرة والمؤسسات الاجتماعية المؤازرة لها، خاصة وأن هذه الفئة تعتبر من الفئات المعالة، إلى جانب فئة كبار السن الخارجين عن قوة العمل، والتي تحتاج إلى خدمات وبرامج متنوعة بقدر تنوع احتياجاتها الطبيعية، مما يدخل في نطاق البرامج التنموية، وهي البرامج التي لم تستوفِ نصيبها من التخطيط الاجتماعي، حيث يتوجب توجيه الخدمات والبرامج لعموم فئات الأطفال من خلال العمل على سد حاجاتهم الاقتصادية ورفع قدرتهم المعرفية على النحو الذي يؤدي إلى توسيع وتنويع خياراتهم في الحياة والمشاركة الفعالة في المجتمع، وهي برامج وخدمات تتوفر لها البنية الأساسية المتمثلة بإلزامية التعليم الأساسي (المرحلة الابتدائية والمرحلة الإعدادية)،وبالنسبة العالية لمعدلات القيد في هاتين المرحلتين الدراسيتين، وبالتصديق على الاتفاقية الدولية لحقوق الطفل، وإنشاء دور الحضانة ورياض الأطفال وتأسيس اللجان والمجالس الوطنية لرعاية الأسرة والطفولة، فضلاً عن إنشاء الجمعيات الاهلية العاملة في هذا الميدان.

ومع ذلك فإن علينا أن نأخذ في الاعتبار بأن الدول الأعضاء في مجلس وزراء العمل والشؤون الاجتماعية بدول مجلس التعاون قد استهدفت في العديد من برامجها فئات مختلفة من الأطفال المحرومين وذوي الاحتياجات الخاصة باعتبارهم الأكثر أولوية في توجهاتها وهو النهج الذي تعزز وساد في مسيرة الرعاية الاجتماعية خلال الفترة الماضية، وهو ماسبقت الإشارة إلى جوانب منه في الفصل السابق.

جدول رقم (٢)
معدل الأطفال بدول مجلس التعاون واليمن
وتوقعات التغيير خلال الفترة من ٢٠٠١م -٢٠١٥م

السنة / الدولة	نسبة الأطفال الأقل من ١٥ سنة ٢٠٠١	نسبة الانخفاض الموقع في عام ٢٠١٥
الإمارات	٢٦,٤	٢٠,٨
البحرين	٢٩,٤	٢٣,٢
السعودية	٣٩,٣	٣٤,٥
عمان	٣٧,٤	٣٦,٠
قطر	٢٦,٩	٢١,٧
الكويت	٢٦,٣	٢٢,٦
اليمن	٤٨,٩	٤٧,٢

المصدر: تقرير التنمية البشرية للعام ٢٠٠٣م، ص ٢٥٠ – ٢٥٢.

٢ - زيادة في معدل المسنين:

تتراوح نسبة المسنين في دول مجلس التعاون واليمن، والذين يبلغون الخامسة والستين وما فوق، ما بين (٢,٥%) ، و(٤,٣%) من مجموع السكان، مما يعكس بعض التفاوت بين هذه الدول في عام ٢٠٠٣م، إلا أن توقعات المستقبل تشير إلى ارتفاع متزايد في نسبة المسنين في مجموع هذه الدول، وفقاً لما تبينه توقعات عام ٢٠١٠م في الجدول التالي رقم(٣)، إذ يبلغ أقصى ارتفاع لهذه

النسبة في كل من قطر والبحرين والإمارات وبما نسبته (٥,٨%) و(٥,٣%) و (٥,٢%)على التوالي، وتتأكد هذه التوقعات أكثر من خلال ما نلمسه من ارتفاع متوسط العمر المتوقع في دول مجلس التعاون من جهة أخرى، حيث يصل أقصاه (٧٦,٣) سنة في الكويت، وأدناه (٧١,٨) سنة في قطر، بينما يظل المعدل في اليمن (٥٩,٤) سنة [٢].

وبقدر ما تعكس هذه المؤشرات توقعات إيجابية في تحسين نوعية حياة السكان بما يسمح بإطالة أمد الحياة لكبار السن، فإنها تستوجب التخطيط بالمقابل لخدمات وبرامج لاتقتصر على الجانب الرعائي والموجهة للمسنين ممن يحتاجون للعون المالي والرعاية الصحية كدور الإيواء الشاملة والنهارية والوحدات المتنقلة ومعاشات الضمان والمساعدات الاجتماعية وغيرها، وهي التي تتصدر حالياً توجهات ومشروعات الجهات الحكومية المعنية فضلاً عما تقدمه بعض الجهات الأهلية والخاصة في دول مجلس التعاون واليمن من مؤازرة في هذا المجال، وإنما المطلوب هو النظر إلى كبار السن بوصفهم موارد بشرية لها خبراتها ودورها المستمر في التنمية الذي يمكن الإفادة منه، ومن ثم تصميم برامج ومشروعات ليتم تنفيذها بمشاركتهم وتعاونهم وبما يلبي احتياجاتهم كما يستشعرونها بأنفسهم، خاصة إذا ما تم الأخذ بمفهوم رعايتهم على أساس إشراكهم واستثمار خبراتهم من جهة وعلى أساس المسؤولية المجتمعية التي تتضامن في إطارها الجمعيات والهيئات التطوعية ومؤسسات القطاع الصناعي والتجاري الخاص مع المؤسسات الرسمية من جهة أخرى، فضلاً عن تشجيع التوجه نحو انشاء الجمعيات الخاصة بهم [٣].

جدول (٣)
معدل المسنين بدول مجلس التعاون واليمن
وتوقعات الزيادة خلال الفترة من ٢٠٠٣ -٢٠١٠

الدولـــة	نسبة من هم أكبر من ٦٥ عاماً	توقعات الزيادة في المسنين
	٢٠٠٣م	٢٠١٠م
الإمارات	٢,٥	٥,٢
البحرين	٤,٠	٥,٣
السعودية	٤,٣	٤,٧
عمان *	٣,٢	٤,٢
قطر	٣,٢	٥,٨
الكويت	٢,٨	٤,٤
اليمن	٣,٦	٣,٥

* المصدر : تستند بيانات هذا الجدول إلى تقديرات السكان حسب فئات العمر العريضة في بلدان الأسكوا لعامي ٢٠٠٣م ــ ٢٠١٠م (جدول ١ ــ٢) ، المجموعة الإحصائية للأسكوا CD/ العدد ٢٣.

* مصدر سلطنة عمان من بيانات التعداد العام للسكان لعام ٢٠٠٣م.[٤]

٣ - تباين أوضاع النساء:

تشير بيانات الجدول رقم (٤) إلى وجود تباين واضح في أوضاع النساء بصفة عامة في دول مجلس التعاون واليمن، حيث تصل نسبة النساء في الإمارات إلى (٣٥%) من مجموع السكان، وإلى(٣٦,٥%) و(٣٩,٨ %) في قطر والكويت على التوالي، وتتطابق في كل من البحرين وعمان بنسبة (٤٤%)[٥]. وترتفع في حدها الأقصى في اليمن لتصل إلى ما نسبته (٤٩,٢%) وبما يقترب من النسبة الطبيعية في العالم، والتي تعكس التوازن في المجتمع ما بين الذكور والإناث، وإذ يعود نقص نسبة النساء في سائر دول المجلس لأسباب تتعلق بالتركيب الديموجرافى الناجم عن تواجد

الوافدين واختلاف نسبتهم من بلد لآخر، فمن المعروف أن معظم العمال الوافدين في دول الخليج من الذكور الذين يعيشون بمفردهم دون إصطحاب أسرهم معهم، فإن المؤشرات المستقبلية وكما تعكسها اسقاطات عام ٢٠١٠م تشير إلى استمرار هذا التباين والنقص وإن كان بارتفاع طفيف في الغالب لا يتجاوز أقصاه بنسبة (٢%) في قطر ويكاد يبدو تغيير يذكر في السعودية، بينما المعدل الخاص باليمن والذي يشير إلى انخفاض إلى نسبة (٣٨,٣%) يشوبه الشك لكون عدد الإناث اليمنيات حسب بيانات عام ٢٠٠٣م قد تكرر لعام ٢٠١٠م في الجدول الذي تم استخلاص هذه الإحصاءات منه في المجموعة الإحصائية للإسكوا [٦].

جدول رقم (٤)
نسبة النساء لمجموع السكان في دول مجلس التعاون واليمن خلال الفترة من ٢٠٠٣م ــ ٢٠١٠م

السنة / الدولة	٢٠٠٣م	٢٠٢٠م
الإمارت	٣٥,٠	٣٦,١
البحرين	٤٢,٥	٣٩,٧
السعودية	٤٦,٣	٤٦,٧
عمان *	٤٤	٤٣,٨
قطر	٣٦,٥	٣٨,٠
الكويت	٣٩,٨	٤٠,٣
اليمن	٤٩,٢	٣٨,٣
دول الإسكوا	٤٨,٦	٤٧,٤

المصدر: تم استخلاص هذه البيانات من جدول (١ ــ٢) والخاص بتقديرات السكان في دول الأسكوا حسب فئات العمر العريضة لعامي ٢٠٠٣م ــ ٢٠١٠م، المجموعة الإحصائية للإسكوا، CD - العدد (٢٣).
* بالنسبة لسلطنة عمان فالمصدر هو الكتاب الإحصائي لسنة ٢٠٠٣م.

وعلى الرغم مما تشير إليه هذه النسبة، فإن المرأة تظل في واقع الحال تشكل نصف مجتمع المواطنين في هذه الدول بصفة عامة، حيث طرأ على وضعها العديد من التطورات الإيجابية وفي مختلف الميادين، فلقد تزايدت نسبة التحاقها في مراحل التعليم المختلفة عاماً بعد عام وإلى درجة فاقت في بعض هذه المراحل نسبة الذكور كمرحلة التعليم الجامعي، فضلاً عن التحسن الملحوظ في نسبة توظيفها في وظائف القطاع العام ونزولها لمعترك سوق العمل بمختلف مجالاته وغير ذلك من فرص للترقي والمشاركة في أنشطة الحياة العامة وكذلك السياسية في بعض من هذه الدول.

ومن جهة أخرى، وكما هو الحال دولياً، تتميز المرأة في هذه المجتمعات بكونها الأعلى معدلاً عن أخيها الرجل في متوسط العمر المتوقع لها عند الولادة، حيث إنها في الإمارات (٧٧,١) مقابل (٧٣,٠)، وفي البحرين (٧٥,٧) مقابل (٧٢,١)، وفي السعودية (٧٣,٣) مقابل (٧٠,٧)، وفي عمان(٧٤,١) مقابل (٧٠,٨)، وفي قطر(٧٥,٠) مقابل (٧٠,١)، وفي الكويت (٧٨,٨) مقابل (٧٤,٧)، وأخيراً في اليمن (٦٠,٥) مقابل (٥٨,٣). وبقدر ما يمثل هذا التميز نعمة في حال توفر أسباب الحياة الهانئة، فإن طول العمر هذا قد يشكل عبئاً ونقمة في حال الإفتقار لمثل تلك الحياة المنشودة، وعلى العكس من ذلك فإنه يبدو حظ المرأة أقل من الرجل وهو مايتضح عند استعراض نسبة أميتها ومقارنتها بنسبة أمية الرجل في خمس من هذه المجتمعات، مع استثناء في كل من الإمارات وقطر حيث انعكست النسبة وأصبحت نسبة أمية الرجل فيهما هي الأعلى! [٧].

إلا أنه تبقى المرأة باعتبارها الحلقة الأضعف في سياق منظومة العلاقات الاجتماعية السائدة في مجتمعات دول مجلس التعاون

واليمن، حيث تشكل الفئة الأكثر تأثراً لكل التحولات السلبية التي يتعرض لها المجتمع، سواء تمثلت في الزواج من أجنبيات أو في ارتفاع سن الزواج أو في الفقر والعجز والإعاقة أو البطالة وغيرها، مما يجعلها أكثر الفئات المستهدفة من برامج وخدمات الرعاية الاجتماعية، حيث تأتي في مقدمة تلك الفئات، سواء من حيث هي مطلقة أو أرملة أو غير متزوجة أو معيلة لأسرة أو معوقة أوعاجزة عن العمل.

٤ - تباين أوضاع المعوقين في دول مجلس التعاون واليمن:

يشكل الافتقار إلى إحصاءات عامة ودقيقة عن المجموع الكلي للمعوقين ونسبتهم لعدد السكان في دول مجلس التعاون واليمن، إشكالية تتطلب العمل الجاد لمعالجتها وفي أسرع وقت ممكن، حيث لا يمكن القبول بالأعداد والنسب المعلنة والمعتمدة رسمياً في هذه الدول، والتي تقل في كل حالاتها عن نسبة (١%) من إجمالي السكان، حيث تبلغ هذه النسبة وفق آخر تعداد سكاني عام في كل من الإمارات (٠,٢%)، وفي البحرين (٠,٧%) وفي اليمن (٠,٤%)، في حين تقدر الأدبيات والتقارير الدولية المتخصصة أن مثل هذا النسبة ينبغي أن ترتفع إلى حوالي (١٠%) في كل مجتمع، وخاصة مجتمعات الدول النامية، مما يعني أن الغالبية من المعوقين لم يتم حصرهم أو الوصول إليهم، أما لقصور في أدوات الرصد والإحصاء، وإما لتردد وإحجام الأهالي عن الإفصاح عن الأفراد المعوقين في أسرهم لإعتبارات اجتماعية تنطلق من نظرة دونية للإعاقة، أو بسبب قلة وعيهم أونقص في معلوماتهم واحاطتهم بتوفر خدمات متخصصة لرعايتهم وتأهيلهم.

لذا فقد يكون من الصعوبة بمكان محاولة تجميع أو استقراء ماهو متاح من بيانات أو إحصاءات متفرقة من هنا وهناك في سبيل التكهن بعدد أو نسبة المعوقين في هذه الدول، ومن ثم فإنه من الأجدى، وفي وضع كهذا، السعي للوقوف على فئات الإعاقة ونسبها استناداً إلى الإحصاءات الرسمية لعدد المعوقين المرصودين ضمن التعدادات السكانية (رغم قصورها الواضح) أو المسجلين ضمن المعوقين المستفيدين من خدمات وبرامج الرعاية الرسمية أوغير الرسمية، على أن يتم التعامل مع هذه الأعداد والنسب باعتبارها لا تمثل الحجم والنسب الحقيقية والكلية، والتي تظل مطلباً ضرورياً لأي تخطيط شامل لمجموع المعوقين بكل فئاتهم.

جدول رقم (٥)
توزيع المعوقين حسب نوع الإعاقة في دول مجلس التعاون واليمن

الإعاقة / الدولة	الإعاقة البصرية	الإعاقة السمعية	التخلف العقلي	الإعاقة الجسمية	إعاقات أخرى	المصدر وتاريخه
الإمارات	٧,٤	٣٨,٣	١٩,٠	١٨,٢	١٧,٠	التعداد العام ١٩٩٥م
البحرين	١٠,٩	١١,٤	٢٣,٤	١٨,٣	٣٥,٨	التعداد العام ٢٠٠١م
السعودية	٠,٤	١,٧	٣٧	١,٩	٥٩	الكتاب السنوي ١٤٢٤م**
قطر	٩,٦	١٢,٢	٣٥,٠	٢٠,٤	٢٢,٧	تقرير مرحلي ٢٠٠٣م
عمان	٢,٠	٢٠,٧	٦١,٥	٩,٨	٦,٠	تقرير سنوي٢٠٠٣م

(*) تم إعداد هذا الجدول استناداً إلى مصادر مختلفة، واعتمد على ذكر النسب المئوية دون الأعداد بغرض تبيان سلم أولوية الرعاية المقدمة للمعوقين في كل دولة.

(**) الكتاب السنوي لوزارة الشؤون الاجتماعية ١٤٢٤م. بالإضافة إلى تقرير عن التربية والتعليم..

يحاول جدول رقم (٥) أن يقدم وفي نطاق التصنيف العام للإعاقات الرئيسية، أهم الإعاقات وأوزانها بالنسب المئوية، للوقوف على سلم أولوية الرعاية وبرامج التأهيل المقدمة للمعوقين من جهة، ورصد ما هو مشترك فيما بين دول مجلس التعاون واليمن في هذا المجال من جهة ثانية، حيث يتبين أن فئة متعددي الإعاقة والإعاقات الأخرى تأتي في المرتبة الأولى وبنسبة غالبة في السعودية (٩٣,٦%) وبنسبة كبيرة في البحرين (٣٥,٨%)، وتتناقص إلى مانسبته (٢٢,٧%) في قطر، ثم (١٧,٠%) في الإمارت، في حين لم تتجاوز نسبة (٦,٠%) في عمان، وتبقى إشكالية هذه النسبة كونها تضم إلى جانب فئة الإعاقة متعددي الإعاقة إعاقات أخرى، فضلاً عن بعض التصنيفات غير الدقيقة مثل (صعوبة العناية الشخصية) وفق ماهو وارد في نتائج تعداد السكان في البحرين ــ نظراً لصعوبة تحديدها هل هي تنتسب للإعاقة الجسمية أو للتخلف العقلي ــ بينما هي تضم في السعودية فئة المتخلفين عقلياً، وهي الإعاقة التي تأتي في المرتبة الأولى في كل من قطر وعمان، وفي المرتبة الثانية في كل من الإمارات والبحرين، أما الإعاقة الجسمية فهي تحتل المرتبة الثالثة في أربع دول هي الإمارت والبحرين وقطر وعمان، وفي المرتبة الثانية في السعودية، وتأتي الإعاقة السمعية في المرتبة الأولى في الإمارات وفي المرتبة الثانية في عمان وفي المرتبة الثالثة في السعودية، وفي المرتبة الرابعة في كل من البحرين وقطر، أما المرتبة الخامسة والأخيرة فهي للإعاقة البصرية في جميع هذه الدول.

إلا أنه يتوجب التنويه بأن هذا التحليل وبقدر ما يتيح الفرصة للالمـــام بمساحة العمل الاجتماعي مع المعوقين وآفاقه ومدى شموليته وتلبيتـــه لاحتياجات مختلف فئات الإعاقة وإمكانات تأهيلها وادماجها، فإنه لابد من التحذير وبالمقابل بإمكانية عدم دقة هذا التحليل، لكونه مبني على قراءة لأوزان هذه الفئات من الإعاقة إنطلاقاً من واقع وتوفر الخدمات في بعض الأحيان، بمعنى أنه يمكن ألا تبرز فئة أو أكثر مـــن فئـــات المعوقين بحجمها الحقيقي في المجتمع كما هي في الواقع لكون الجهات المعنية لم توفر لها مراكز الرعاية والتأهيل المطلوبة أو لكون هـــذه الجهات لم تستطع الوصول إليها كفئات مستهدفة لسبب أو لآخـــر، أو لكون أن رصد هذه الفئات لا زال يتم بصورة كلية وإجمالية على النحو الذي تبرزه فئة إعاقات متعددة وأخرى كفئة عريضة بحاجة إلى مزيد من التصنيف الدقيق، سواء على صعيد التعدادات السكانية العامـــة أو على صعيد التقارير السنوية والمرحلية.

لهذا فسوف يكون استعراض المراكز العاملة في مجال رعاية وتأهيل المعوقين في دول مجلس التعاون واليمن، الحكومية منهـــا والأهليـــة بغرض رصد التنوع والشمولية المتحققة في هذا المجال، علماً بـــأن بعض هذه الدول تنحو في تقاريرها واحصاءاتها إلى الإجمال وليس للتفصيل الذي يخدم تحقيق هذا الغرض، مما يوقعنا من جديـــد فـــي تضارب وتناقض وندرة الإحصاءات.

ثمة ملاحظة أساسية في اعتقادنا يتوجب ذكرها في هذا السياق، إن معظم الجمعيات الأهلية وأحياناً المؤسسات الرسمية، لا زالت -وفي الغالب – تنطلق في تعاملها مع المعوقين من خلال أهداف عامة وتخصصات عريضة غير محددة لا من حيث الفئة التي تستهدفها ولا من حيث نوعية الخدمات التي تقدمها، إذ تطرح نفسها في عمومية غير قابلة للرصد والتحقق من مدى نجاحها أو اخفاقها في تحقيق أهدافها المعلنة، وهو أمر بقدر ما كان مطلوباً أو مبرراً في بداية النشأة والتأسيس، فإنه وبعد كل هذه السنوات وبروز الاحتياجات وتطور الخدمات والبرامج، فإنه بات من المهم مراجعة تلك الأهداف والتخصصات، بهدف تحديد المجال الدقيق الذي يستوجب التوجه نحوه والتركيز عليه، بمعنى أن تكون جهود الجمعية أو المؤسسة تستهدف فئة معينة من المعوقين، كالمعوقين سمعياً أو بصرياً أو أن تحدد بمتعددي الإعاقة مثلاً، حيث يمكن بذلك تطوير مستوى الخدمات والإرتقاء بالأداء ومن ثم قياس مردود العمل في كل مجال على حدة، فتلك هي متطلبات عملية التطوير المنشود في مختلف ميادين العمل الاجتماعي الذي هو أحوج ما يكون اليوم إلى مزيد من التخصص بعد سنوات طويلة من العمل التأسيسي العام.

جدول رقم (٦)
مراكز رعاية وتأهيل المعوقين - الحكومية والأهلية
في دول مجلس التعاون واليمن

المراكز الرعائية والتاهيلية / الدول	الإعاقة السمعية		الإعاقة العقلية		الإعاقة البصرية		الإعاقة الحركية		إعاقات أخرى ومتعددة		المجموع	
	حكومية	أهلية	حكومية	أهلية	حكومية	أهلية	حكومية	أهلية	حكومية	أهلية	حكومية	أهلية
الإمارات				٢					٧	٥	٧	٧
البحرين	١	١	٣	٧		١		٢	٣	١	٧	١٢
السعودية	٢٩٨		٥١٧	٤١	١٣٦		١٥		٣٢	٣٥	٩٩٨	٧٦
عمان	١		١		١		٢			١٩	٥	١٩
قطر	١		٣	٢	٤	١	٢	٢	٢	٢	١٢	٧
الكويت	١		٢		١		١		١٣	٤	١٨	٤
اليمن		٧		٩	٣	١٠		١٤	٣	١٢	٦	٥٢
المجموع	٣٠٢	٨	٥٢٦	٦١	١٤٥	١١	٢٠	١٨	٦٠	٧٨	١٠٥٣	١٧٧

المصدر: تم إعداد هذا الجدول استناداً لتقارير رسمية وردود من دول مجلس التعاون واليمن.

وهو ما تؤكده بيانات جدول رقم (٦)، حيث احتلت المراكز التي تتعامل مع الإعاقات المتعددة والأخرى المرتبة الأولى في أربع دول هي الإمارات والسعودية وقطر والكويت، في حين احتلت المرتبة الثانية في البحرين والمرتبة الثالثة في اليمن، مع تفاوت طفيف في المراتب التي احتلتها بقية الإعاقات، فقد كانت المرتبة الأولى في البحرين للمراكز العاملة في مجال التخلف العقلي، بينما كانت في اليمن للمراكز العاملة في مجال الإعاقة البصرية، وفي محاولة للمطابقة ما بين بيانات الجدولين السابقين، يتضح أن ثمة تقارب بين مجالات عمل هذه المراكز وبين النسب المئوية للمعوقين المسجلين أو المستهدفين من برامج الرعاية والتأهيل، مع ضرورة الأخذ بالاعتبار الملاحظة الأساسية السابق ذكرها، من حيث أهمية العمل على تنميط فئات المعوقين وتوفير الإحصاءات الدقيقة عنهم، وبحيث يشكل ذلك أولوية من أجل وضع قاعدة معلومات حديثة متجددة وتكون متاحة وفي متناول الباحثين والمسؤولين، فضلاً عن كونه يشكل آلية من آليات صياغة السياسة الاجتماعية البديلة التي تدعو لها وتبشر بها هذه الدراسة.

وإلى جانب ماتقدم، فإن بيانات الجدول رقم (٧) تشير إلى وجود تحسن نسبي في العمر المتوقع عند الولادة بتحسين الإعاقة سواء للذكور أو الإناث في غالبية دول مجلس التعاون الست، حيث يتراوح العمر المتوقع ما بين (٦١-٦٥) سنة في دول مجلس التعاون الست، بينما ينخفض العمر المتوقع حسب الإعاقة في اليمن بصورة لافتة ليصل إلى (٤٩) سنة تقريباً. ويلاحظ تفوق الإناث على الذكور في أغلب البلدان باستثناء السعودية وقطر واليمن. وإذا نظرنا إلى متوسط سنوات الإعاقة فسوف نلاحظ وجود تقارب نسبي بين مختلف دول مجلس التعاون في عدد سنوات الإعاقة المتوقعة عند الولادة والتي تصل في المتوسط إلى (٧) سنوات تقريباً، ولا توجد في هذا علاقة بين الوضع الاقتصادي والإعاقة، فاليمن الأفقر تقترب سنوات الإعاقة فيها مع باقي دول مجلس التعاون الست، وهناك تقارب كبير بين اليمن والإمارات من ناحية، وعمان وقطر

من ناحية أخرى. والنقطة الجديرة بالملاحظة تتمثل في انخفاض توقع سنوات الإعاقة من الميلاد في السعودية إلى أدنى حد، حيث يصل إلى (٣,٧) سنة، بينما يزيد التوقع في الكويت ليصل إلى أقصاه وهو عشر سنوات مما يعني أن وضع السعودية أفضل كثيراً من الكويت وقطر وعمان في التوقعات الخاصة بأمد الإعاقة، أي فقدان سنوات من الحياة الصحية المتوقعة بسبب الإعاقة وعبء المرض، والذي يقدر في البلدان العربية في حدود (٥) إلى ١١ سنة. [٨]

جدول (٧)
بيانات أوضاع الإعاقة
في دول مجلس التعاون واليمن

الدولة	% المعاقون في السكان	العمر المتوقع عند الولادة حسب الإعاقة بالسنوات		توقعات الإعاقة عند الولادة بالسنوات
		ذكور	إناث	
الإمارات (*)	٠,٢	٦٥,٠	٦٥,٨	٨,٦
البحرين (**)	٠,٧	٦٣,٩	٦٤,٩	٧,٨
السعودية (***)	٣,٧٣	٦٥,١	٦٤,٠	٣,٧
عمان	٢,٣ (*****)	٦١,٨	٦٤,١	٩,٢
قطر	٠,٤٢	٦٤,٢	٦٢,٨	٩,٦
الكويت	-	٦٣,٠	٦٣,٤	١٠,٤
اليمن (****)	٠,٤	٤٩,٧	٤٩,٧	٨,٠

المصدر : تقرير التنمية الإنسانية العربية ، ٢٠٠٢م.

(*) موقع وزارة التخطيط بالإمارات على شبكة الإنترنت.

(**) http//: Bahrain.gov.bh/ census/ part2/01/a216.asp

(***) المشروع الوطني لأبحاث الإعاقة للدكتور محمد الطريفي ويقدرها د. محسن الحازمي بـ٦,٣٣%.

(****) http//: suhuf. net.sa

(*****) بيانات التعداد العام للسكان ٢٠٠٣م، سلطنة عمان.

٥ - محدودية الفقر في دول مجلس التعاون واليمن:

يحسب دليل الفقر البشري ــ وفق الصيغة الموضوعة من برنامج الأمم المتحدة الإنمائي للدول النامية ــ من خلال رصد الحرمان في الأبعاد الثلاثة الرئيسية للتنمية البشرية، وهي: الحياة المديدة والصحية، والمعرفة، ومستوى المعيشة اللائق، ويقاس الحرمان من الحياة المديدة والصحية في هذا الدليل بمؤشر النسبة المئوية للسكان الذين لايتوقع أن يعيشوا حتى الأربعين، ويقاس الحرمان المتعلق بالمعرفة بمؤشر النسبة المئوية للبالغين الذين لا يعرفون القراءة والكتابة، أما الحرمان المتعلق بالعيش في مستوى غير لائق فيقاس بمؤشرين هما النسبة المئوية للسكان الذين لاتتوافر لهم المياه المأمونة، والنسبة المئوية للأطفال دون سن الخامسة ناقصي الوزن، ويحسب الرقم القياسي للفقر البشري كمتوسط للمؤشرات المذكورة.

وتجدر الإشارة إلى أن دليل الفقر البشري هو مقياس للفقر أوسع من مؤشر نسبة الفقراء الذي يحسب على أساس خط الفقر، لكونه يقيس الحرمان في الأبعاد الثلاثة الأساسية للتنمية البشرية، ولا يقتصر على قياس الحرمان من إشباع الحاجات الإستهلاكية الأساسية فقط كما هو في مؤشر نسبة الفقراء، وهذا ما يفسر الاختلاف الكبير الذي يلاحظ في موقع بلد معين وفقا لدليل الفقر البشري مقارنة بموقعه وفقاً لمؤشر نسبة الفقراء [٩] .

جدول رقم (٨)
مقارنة بين بعض مؤشرات الفقر البشري وفقر الدخل في دول مجلس التعاون واليمن

المؤشرات / الدول	الاحتمال عند الولادة بعدم البقاء على قيد الحياة حتى سن الأربعين %		معدل الأمية لدى البالغين: من سن ١٥ فما فوق %		الأطفال دون الوزن المناسب لأعمارهم (دون الخامسة) %	
	*١٩٩٨	**٢٠٠٠-٢٠٠٥	*١٩٩٨	**٢٠٠١	*١٩٩٠-١٩٩٨	**١٩٩٥-٢٠٠١
الإمارات	٣,٠	٣,٤	٢٥,٤	٢٣,٣	١٤	١٤
البحرين	٤,٦	٤,٠	١٣,٥	١٢,١	٩	٩
السعودية	٥,٦	٥,٢	٢٤,٨	٢٢,٩	٠٠	١٤
عمان(***)	٦,٢	٥,٠	٣١,٢	٢٢,٠	٢٣	١٨
قطر(****)	٤,٨	٤	١٩,٦	١٠,٩	٦	٦
الكويت	٢,٨	٢,٦	١٩,١	١٧,٦	٦	١٠
اليمن	٤٩,٤	١٩,١	٥٥,٩	٥٢,٣	٤٦	٤٦

* تقرير التنمية البشرية للعام ٢٠٠٠م صفحة ١٦٩.

** تقرير التنمية البشرية للعام ٢٠٠٣م صفحة ٢٤٥.

*** سلطنة عمان – بيانات التعداد العام للسكان لسنة ٢٠٠٣م بالنسبة لمعدل الأمية لدى العاملين من سن ١٥ فما فوق لسنة ٢٠٠١، وتقرير أنشطة دائرة الجمعيات وأندية الحاليات بوزارة التنمية الاجتماعية بالنسبة للأطفال دون الوزن المناسب لأعمارهم لسنة ١٩٩٥.(١٠)

**** وزارة شؤون الخدمة المدنية والإسكان – قطر.

وعلى الرغم مما يثار حول هذه المؤشرات من نقد وأوجه اعتراض لكونها في بعض الأحيان تتم صياغتها في ضوء تقديرات وإحصاءات غير دقيقة أو معتمدة، إلا إنها تتيح إمكانية تكوين صورة عامة ومقارنة لمجموعة دول مجلس التعاون واليمن في غياب البديل المطلوب، وعليه فإنه وبهدف تشخيص بعض معالم جيوب الفقر في دول مجلس التعاون عامة، وفي اليمن خاصة، فإنه قد تم إعداد الجدول أعلاه رقم (٨) لمقارنة بعض مؤشرات الفقر البشري وفقر الدخل، سالفة الذكر، وحسبما رصدها تقريرا التنمية البشرية للعام ٢٠٠٠م وللعام ٢٠٠٣م، والصادران عن برنامج الأمم المتحدة الإنمائي.

يتضح من بيانات الجدول المذكور بأن نسبة الذين من المحتمل عدم بقائهم على قيد الحياة حتى سن الأربعين من السكان، لم تشهد تحسناً خلال الفترة الواقعة بين التقريرين، في الإمارات، بينما هي شهدت تحسناً طفيفاً في كل من البحرين والسعودية وقطر والكويت، وتحسناً ملحوظاً في عمان وتغيراً ايجابياً كبيراً تجاوز في نسبته (٣٠%) في اليمن، أما في معدل الأمية لدى من هم في سن الخامسة عشر فما فوق فقد حقق هذا المؤشر تحسناً جيداً بصورة عامة، إلا أنه لا زال دون المستوى المنشود خاصة في اليمن الذي لازال معدله يتجاوز أكثر من نصف السكان، وفي المؤشر الأخير الخاص بنسبة الأطفال الذين هم دون سن الخامسة والذين هم دون الوزن السوي، فإن الصورة العامة ظلت كما هي منذ فترة الرصد الأولى السابقة (١٩٩٠م ــ ١٩٩٨م) الأمر الذي يتطلب من جميع هذه الدول وبالأخص اليمن وعمان، بذل المزيد من الجهود في هذا المجال، الذي هو مجال لا يقتصر على الجانب الصحي كما يتبادر

للذهن للوهلة الأولى، إنما هو يتصل كذلك بالعادات الغذائية الخاطئة للنساء في سن الحمل، وإلى تكرار الحمل قبل انقضاء فترة راحة مناسبة [١١] .

ولعل أكثر من ينطبق عليهم تسمية الفقراء في دول مجلس التعاون واليمن هم معظم من يندرجون حاليا ضمن قوائم الفئات التي تتلقى، وبصورة منتظمة، معاشات الضمان والمساعدات الاجتماعية من قبل الوزارات المعنية بالشؤون الاجتماعية، والذين كانوا أول من توجهت لهم مؤسسات الدولة الرسمية ومنذ بداية تأسيسها، ضمن مفهوم العمل الاجتماعي المؤسسي، لتتسلم بذلك هذه المهمة من الأفراد والجماعات في المجتمع التقليدي، التي كانت تقوم بها في ظل العلاقات الأولية والأعراف الاجتماعية ومفهوم التكافل الإسلامي، قبل نشوء مؤسسات الدولة ومن ثم مؤسسات العمل الخيري والتطوعي .

ثانياً - تحديات السياسات الاجتماعية:

فى ضوء تحليل البيانات السابقة فيما يتعلق بملامح الفئات التي تحتاج إلى رعاية اجتماعية، فإن التحديات التي يمكن أن تواجه معظم دول مجلس التعاون واليمن عند تطوير السياسات الاجتماعية تتمثل في: اتساع المجال (الحقل) الاجتماعي، والتفكك الاجتماعي، والفقر كقضية محورية في مجال الرعاية الاجتماعية، والبطالة التي بدأت تلقي بظلالها على جميع هذه الدول، وإن كان بتفاوت وتباين، مما قد يجعل منها تحدياً إضافياً يتطلب إلى جانب سرعة العمل على مواجهته، فإن بعض ضحاياه قد يندرجون ضمن الفئات التي تتوجه إليها برامج الرعاية مستقبلاً، وفيما يلي تفصيل مركز لتلك التحديات:

١ - اتساع المجال الاجتماعي:

رغم محدودية عدد السكان في أغلب دول مجلس التعاون، باستثناء السعودية واليمن، إلا أن أوضاع الفئات التي تستهدفها برامج الرعاية الاجتماعية حالياً تشير إلى اتساع المجال الاجتماعي. فهناك فئات متعددة تواجه ظروفاً حرجة، بعض هذه الفئات تحتاج في مجموعها إلى الرعاية الاجتماعية مهما بلغ حجمها سكانياً كالمسنين والمعوقين والفقراء عموماً، والبعض الآخر من هذه الفئات لا يحتاج إلى الاستهداف الكلي كالأطفال والشباب والنساء، فليس كل الأطفال في المجتمع بحاجة إلى رعاية اجتماعية، وإنما تقتصر الرعاية على الأطفال الذين يواجهون أوضاعاً صعبة كالأيتام، والمرضى بأمراض مستعصية، والذين يعانون من التفكك العائلي، وينطبق هذا على الشباب والنساء، حيث ينبغي أن توجه الرعاية إلى العاطلين من الشباب والمطلقات والأرامل واللائى يعانين من ظروف حرجة بفعل عدم الزواج، وهناك بعض الفئات تعاني من مضاعفات متعددة تزيد من حرمانها كالأطفال الأيتام الذين يعانون من الإعاقة في نفس الوقت، أو النساء الفقيرات والمسنات وهكذا ، مثل هؤلاء يضافون في سلم أولويات برامج السياسة الاجتماعية. ورغم توفر الإمكانيات الاقتصادية الهائلة في أغلب دول مجلس التعاون، إلا أن مجتمع الخليج بصفه عامة يشهد زيادة مضطردة في أعداد هذه الفئات التي تحتاج إلى رعاية اجتماعية، بالإضافة إلى تنوع هذه الفئات مما يعني أن الشأن الاجتماعي في مجال الرعاية الاجتماعية واسع للغاية، ويشكل تحدياً حقيقياً أمام الوزارات المعنية بالشؤون والتنمية الاجتماعية في دول مجلس التعاون واليمن، ويتطلب رؤية أوسع تتضافر فيها التنمية الاجتماعية المختلفة داخل الأجهزة الرسمية الحكومية وبمشاركة فعالة مع الجهود الأهلية التطوعية.

٢ - التفكك الاجتماعي:

رغم ما حققته دول مجلس التعاون من إنجازات وضعتها على قمة الدول العربية المتميزة في التنمية البشرية، فإن ثمة تحديات تواجه تلك المجتمعات وتنذر بتفاقم أوضاع التفكك الاجتماعي، وتتمثل تلك التحديات في تراجع صور العمل الاجتماعي والتضامن التقليدي التي كانت سائدة قبل الحقبة النفطية، وكذلك الإعلاء من شأن دور رأس المال بوصفه العنصر الفعال في تحقيق الرخاء الاجتماعي، وبطبيعة الحال فإن نموذج الدولة الريعية الذي مكن الدولة من الهيمنة الكاملة على كل مناحي الحياة الاجتماعية، ساعد أيضاً على إشاعة أساليب حياة استهلاكية على نحو مفرط وهو ما يعني خلق تطلعات في اتجاهين متقاربين يتمثل أحدهما في السعي نحو الإثراء السريع بكافة الطرق والوسائل، ويتمثل الثاني في التطلعات الاستهلاكية المحمومة، وفي ظل هذا السلوك الريعي لابد أن تتآكل الروابط الاجتماعية الأولية ويتآكل معها رصيد رأس المال الاجتماعي، بحيث تصاحب مظاهر التحديث المادي مواضع خلل كثيرة في البنية الاجتماعية وهى المواضع التي رصدتها كثير من الدراسات الاجتماعية، ومن بينها الطلاق والعنوسة والجريمة والانحراف وتعارض قيم التنشئة الاجتماعية ، والزواج من أجنبيات، وتدهور أوضاع المسنين، وأوضاع المعاقين ...إلخ. أي أن تجربة التحديث التي بدأت منذ أكثر من ثلاثين عاماً أسفرت عن بنية اجتماعية مولدة باستمرار لفئات تظل بحاجة إلى رعاية اجتماعية، وهؤلاء ضحايا التغيرات الاجتماعية والاقتصادية التي حدثت على مدى الحقبة النفطية، وهذا يلقي عبئاً كبيراً على كاهل الوزارات المعنية بالشؤون والتنمية الاجتماعية في دول مجلس التعاون واليمن في مجتمعاتها لرعاية الأعداد المتزايدة من هذه الفئات عاماً بعد آخر.

وفي هذا الإطار، فإن ثمة عدة عوامل تساهم في مزيد من التفكك الاجتماعي وأهمها: عدم استقرار العائدات النفطية في السوق العالمية على غرار ما حدث في أوائل التسعينيات، مما يمكن أن يؤثر سلباً على استقرار برامج الرعاية الاجتماعية للفئات المحتاجة. وكذلك التغيرات العالمية والإقليمية التي تدفع في اتجاه تحجيم دور الدولة لأسباب اجتماعية وسياسية. مما يعني أن التعويل كثيراً على دور الدولة بوصفها الراعي الرئيسي لبرامج الرعاية الاجتماعية يمثل تهديداً حقيقياً لسياسات الرعاية الاجتماعية ككل، دون تعاون وتنسيق مبرمج مع القطاع الأهلي والتطوعي، هذا يعنى أن التفكك الاجتماعي يشكل تحدياً حقيقياً أمام برامج الرعاية الاجتماعية، وإن نجاح السياسات الاجتماعية مرهون بقدرتها على دمج هذه الفئات المستهدفة في المجتمع وتنمية قدراتها والعمل على تأهيل القادر منها على التحول إلى الاعتماد على الذات، وليس مجرد الاستمرار في تقديم المساعدات من منطلق خيرى ورعائي لها.

٣ - **إشكالية الفقر:**

وإذا كان لنا أن نسلم بأن الفقر ظاهرة عالمية لا يخلو منها مجتمع ما، فإن الفقر من جانب آخر هو ظاهرة مركبة لها جذورها التاريخية والإقتصادية والسياسية والاجتماعية والثقافية، وبالتالي فهي بحاجة لتظافر جهود مجتمعية عديدة لمواجهتها والتخفيف من حدتها، وهذا ما تحاوله دول مجلس التعاون واليمن من خلال تركيز سياستها الاجتماعية الحالية والمتمثلة في أنظمة الضمان والمساعدات الاجتماعية، والتي تشمل فئات عديدة من المحتاجين، في مقدمتهم مايمكن تعريفهم بالفقراء، من حيث عجزهم عن تلبية احتياجاتهم الأساسية، بسبب ضعف قدراتهم و انعدام فرص

الخيارات أمامهم، حيث تأتي هذه الأنظمة في سياق قيم التكافل الإسلامي التي تسود مجتمعات هذه الدول، وفي ظل موروث تقليدي اتخذ له صيغاً متعددة من المبادرات الجماعية والفردية على مر الزمن حتى انتهى حالياً في مسارين رسمي قنن في قوانين ونظم وإدارات متخصصة في وزارات الشؤون الاجتماعية، ومسار آخر أهلي تطوعي تجسد في جمعيات ومؤسسات وصناديق خيرية.

إلا أنه قد طرأ مؤخراً تحول جذري في تشخيص ظاهرة الفقر هذه، والتي تتفاوت بدرجة كبيرة في حجمها وانتشارها بين دول مجلس التعاون واليمن، ومن ثم تحول جذري في التعامل معها، فقد أعلنت المملكة العربية السعودية في عام ٢٠٠٣م استراتيجية وطنية لمعالجة الفقر اشتملت على خطة عمل تتساند في مسؤولية انجازها جميع الجهات المعنية في المملكة من حكومية وأهلية، كما تم الإعلان عن إنشاء الصندوق الخيري كمؤسسة اجتماعية و كأحد آليات تنفيذ برامج ومشروعات تلك الاستراتيجية، (١٢) وكانت الجمهورية اليمنية قد سبق وأن أعلنت عن استراتيجية وطنية للتخفيف من الفقر في عام ٢٠٠١م فضلاً عن إعلانها قبل ذلك وبعد توحيد الشطرين عن إنشاء شبكة الأمان الاجتماعي والتي ضمت عدداً من المشروعات من بينها الصندوق الاجتماعي للتنمية الذي يشرف بدوره على ثلاثة برامج هي برنامج تنمية المجتمع وبرنامج تنمية المشروعات الصغيرة والأصغر وبرنامج البناء المؤسسي، إلى جانب صندوق الرعاية الاجتماعية والبرنامج الوطني للأسر المنتجة (١٣)، ومن جانب آخر فقد تضمنت الاستراتيجية الاجتماعية في مملكة البحرين والتي تم وضعها ومناقشتها في عام ٢٠٠٤م، بنداً رئيسياً تحت عنوان مواجهة

الفقر، حدد التوجهات الأساسية للتعامل مع ظاهرة الفقر والآليات المطلوبة في هذا المجال ومن أبرزها تطوير شبكات الحماية والأمان الاجتماعي، وإنشاء صندوق اجتماعي لدعم الفقراء [١٤].

وقامت وزارة التنمية الاجتماعية بتوقيع مذكرة تفاهم مع اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لدول غربي آسيا (الإسكوا) في ديسمبر ٢٠٠٥م، وذلك للقيام بوضع السياسات الاجتماعية لمملكة البحرين وهي بذلك تعتبر أول دولة عربية تخطو هذه الخطوة نحو وضع سياسات اجتماعية متكاملة.

كما تمت موافقة مجلس الوزراء بمملكة البحرين على تنفيذ الاستراتيجية الوطنية لتنمية الأسر المحتاجة لرفع المستوى المعيشي للمواطنين وتوفير أفضل السبل للارتقاء ببرامج التنمية الاجتماعية الموجهة للخروج من دائرة الفقر، والعمل على زيادة دخل الأسر المحتاجة، كما تم البدء في تنفيذ المشروع الوطني لدعم وتنمية مشروعات الأسر المنتجة، والعمل جار على بناء مجمعات تجارية جديدة تخصص أرباحها لدعم الأسر المحتاجة.

وإذا نظرنا إلى أحوال الفئات المحتاجة التي تتوجه إليها هذه الاستراتيجيات ومن منظور الحرمان البشري، فسوف يتضح لنا أنها فئات تعاني من الفقر نتيجة تداعي القدرات الإنسانية في مجال التعليم والمعرفة والمهارات والطاقات البشرية التي تساعد على الاندماج في مجرى الحياة الرئيسي بالمجتمع. أي أن هؤلاء محرومون من الفرصة وفاقدون للقدرة. وهاتان العمليتان مرتبطتان ومتداخلتان إلى حد كبير في إنتاج وإعادة إنتاج الفقر. وهذا يشكل تحدياً كبيراً أمام الوزارات المعنية بالشؤون والتنمية

الاجتماعية في دول مجلس التعاون واليمن وخصوصاً في إطار التوجه نحو مكافحة الفقر، حين يتجاوز بالضرورة مجرد تقديم المساعدات العينية والمادية من منطلق فعل الخير، إلى السعي لتحويل الفقير إلى فاعل قادر على العمل الذي يوفر له دخلاً ينقله من حالة العوز والحاجة إلى الاعتماد على الذات وذلك من خلال مجموعة من المشروعات والأنشطة يأتي في مقدمتها تطوير برامج محو الأمية ومزيد من التفعيل لإيجاد فرص العمل للقادرين عليه، وتنويع فرص التدريب والتأهيل وربطها باحتياجات السوق وتجويد منتجات الأسرة المنتجة فنياً ونوعياً وتوسيع فرص تسويقها ودعم تنافسها مع غيرها من المنتجات في الأسواق المحلية، والتوسع في القروض لتمويل المشروعات الصغيرة والأصغر، على أن يصاحب كل ذلك إعداد برامج مكثفة ومتنوعة لتغيير الإتجاهات والقيم والتصورات السلبية التي تؤثر في اختيارات الفقير وتصرفاته وتسهم بالتالي في إعادة إنتاج الفقر [١٥]، إن هذا هو التمكين المطلوب للفقراء، والذي بلاشك يختلف جذرياً عن أفعال الإحسان مهما كانت القيم النبيلة التي ينطوى عليها.

٤ - إشكالية البطالة وطبيعتها في دول مجلس التعاون.

تؤكد الدراسات أن ظاهرة البطالة في مجتمعات دول مجلس التعاون على وجه التحديد ليست من نوع البطالة الإنكماشية Deflationary Unemployment التي ترتبط بالقصور في الطلب الكلي الفعلي، كما يستنتج من ظاهرة الطلب المفرط على العمالة غير الوطنية بأعداد كبيرة، فهي بطالة ذات سمة هيكلية أو بنيوية، ناتجة عن قصور التوفيق بين نوعية العمل الذي

يرغب الباحثون الحصول عليه، وبين الوظائف الشاغرة المتاحة للعمل، وهذا النوع من البطالة الذي يسمى أحياناً ببطالة عدم التوافق Mismatch Unemployment هو احد أنواع البطالة الهيكلية، ومن أسبابه ما يتعلق بالخصائص المهنية والتأهيلية لطالبي الوظائف وبصورة خاصة عدم توافق مؤهلات ومستوى طالبي الوظائف مع متطلبات شغل الوظائف المتاحة، إلا أنه في بعض الحالات قد تتوافق الخصائص المهنية والتأهيلية لطالبي الوظائف مع متطلبات الوظائف المتاحة، ولكن الاختلاف وعدم التوافق يكون في التباين بين الشروط المعروضة بها الوظائف (سعر العرض) والشروط التي يقبل بها طالبو الوظائف (سعر الطلب)، ولعل من أهم العوامل ذات التأثير المباشر على ظاهرة البطالة هو مايتعلق بضعف المواءمة بين مخرجات التعليم والتدريب واحتياجات الإقتصاد الوطني، وتحديداً القطاع الخاص. (١٦)

إن البطالة وبقدر ما تمثل من إهدار في عنصر العمل البشري وما ينجم عنه من هدر وضياعات إقتصادية، فإن مكمن الخطورة إنما يتمثل في النتائج الاجتماعية والسياسية التي ترافق حال التعطل، إذ تعد البطالة بيئة خصبة للعنف والجريمة والتطرف، كما إنها قد تعني انعدام الدخل الذي يؤدي إلى خفض مستويات المعيشة وزيادة عدد من يقعون تحت خط الفقر والعوز وما يرافق ذلك من أوضاع لا إنسانية واضطرابات اجتماعية وعندها تنتقل البطالة من وصفها مشكلة اقتصادية إلى كونها مشكلة اجتماعية وأزمة سياسية. (١٧)

جدول (٩)
يوضح المستوى العام للبطالة في دول مجلس التعاون واليمن

مسلسل	الدولة	السنة	عدد البطالة	معدل البطالة	المصدر	
				%	الرقم	الصفحة
١	دولة الإمارات العربية المتحدة	٢٠٠١	٤٥٠٠٠	٢,٣	١٤	-
٢	مملكة البحرين	٢٠٠١	١٦٩٦٥	٢,٥	١٤	-
٣	المملكة العربية السعودية	١٩٩٩	-	٥,٩	١٤	-
٤	سلطنة عمان	٢٠٠١	٣٥٠٠٠	٥	١٤	-
٥	دولة قطر	٢٠٠١	٧٥٢٨	٢,٣		
٦	دولة الكويت	٢٠٠١	٩٤٦٤	١,٨	١٤	-
٧	الجمهورية اليمنية	١٩٩٩	٤٦٩٠٠١	١١,٥	٣٦	٣٩٣

* المصدر: الموقع الالكتروني لمنظمة العمل العربية- http//www.arab-labor.org/

ووفقا لبيانات جدول رقم (٩) فإن أعلى معدل للبطالة في دول مجلس التعاون واليمن يصل إلى (١١،٥%) في اليمن تليها وبفارق كبير في السعودية وعمان (٥،٩%) و (٥،٠%) على التوالي ثم تتراوح في بقية دول مجلس التعاون مابين نسبة (٢،٥%) في البحرين وأدناها في الكويت بنسبة(١،٨%).

وإذا كان القول بأنه لم تعد أي دولة في العالم محصنة ضد البطالة كما كان يعتقد، هو قول ينبغي التسليم بصحته في ظل تطور التحولات الاقتصادية والعولمة، فإنه قد يمثل نوعاً من المفارقة والخلل بالنسبة للوضع في دول مجلس التعاون الست، والذي يشكل وضعاً استثنائياً بين دول العالم من حيث أن العمالة الوافدة في هذه الدول تشكل ما نسبته (٦٤%) من إجمالي القوى العاملة فيها، في حين إنها تشكل في أعلى نسبة لها في سنغافورة (٢٥%) وفي أدناها في بريطانيا بنسبة (٤%) [١٨] .

ثالثاً - الوضع الراهن لبرامج الرعاية الاجتماعية:

ليس القصد من هذه الدراسة هو الاستعراض والتعريف بجميع أوجه و برامج الرعاية الاجتماعية في دول مجلس التعاون واليمن، وإنما القصد هو اختيار أحد هذه البرامج ليكون موضوع وقفة تقييمية عامة بقدر ما تتيحه الإحصاءات والبيانات المتوفرة من جهة، وليكون فرصة للمقارنة بهدف الوقوف على أوجه التماثل والاختلاف فيما بين

هذه الدول من جهة أخرى، فضلاً عن كونه في الأساس سيكون مدخلاً نحو استخلاص بعض المؤشرات العامة والتوصيات اللازمة لتطوير هذه البرامج والارتقاء بمستواها.

من هنا فسوف نحاول استعراض الإطار التشريعي الذي يقنن برامج الرعاية الاجتماعية بصورتها العامة في هذه الدول، مع التركيز على ما يتصل بأنظمة الضمان الاجتماعي كما يطلق عليها في بعض الدول، وأنظمة المساعدات الاجتماعية كما يطلق عليها في البعض الآخر،باعتبارها الأكثر مباشرة في محاولة تحسين مستوى معيشة فئات متنوعة من المشمولين المحددين بحكم القانون أو القرار الوزاري ذي الصلة، ممن قصرت قدراتهم الذاتية عن توفير الحد الأدنى لهم ولأفراد أسرهم من ضروريات الحياة، ويظل هذا الحد الأدنى نسبياً قابلاً للزيادة والتعديل في ضوء مراجعة دورية تقوم بها الجهات المختصة، تبعاً لتطور مستوى المعيشة العام في كل دولة.

وعلى الرغم من بعض التفاوت القائم ما بين دول مجلس التعاون واليمن في تحديدها لهذه الفئات المستهدفة من معاشات الضمان الاجتماعي والمساعدات الاجتماعية، إلا أن ما يتضح وبجلاء هو اتفاقها على الغاية الأساسية التي توجه هذه البرامج وتجعلها في صدارة العمل الاجتماعي المؤسسي، الرسمي منه والخيري الأهلي، هذه الغاية المتمثلة في تعزيز الاندماج الاجتماعي لهذه الفئات ومكافحة الفقر أوالتخفيف من آثاره وتداعياته على الفرد كما على

المجتمع، حتى وإن لم يتم النص على مثل ذلك صراحة في بعض الأحيان.

١ - الإطار التشريعي للرعاية الاجتماعية:

تقع مسؤولية الرعاية الاجتماعية على عاتق الوزارات المعنية بالشؤون والتنمية الاجتماعية بدول مجلس التعاون واليمن منذ إنشاء هذه الوزارات في النصف الثاني من القرن الماضي ويتضمن ذلك تقديم المساعدات للمستضعفين والتأهيل الاجتماعي والإغاثة في حالة الكوارث، بالإضافة إلى تنظيم وتوجيه برامج الرعاية الاجتماعية عبر الجهود الأهلية التطوعية. ويغلب على عمل هذه الوزارات المزج بين مفهومي الرعاية والتنمية الاجتماعية. وينبغي أن نميز بين المؤسسات الرسمية، وتلك التابعة للنشاط الأهلي والتطوعي. فعلى الصعيد الرسمي يوجد نمطان من المؤسسات الحكومية المعنية بنشاطات الرعاية الاجتماعية وهي: مراكز التنمية الاجتماعية ومراكز التأهيل وإدارات تقديم المساعدات ومعاشات الضمان التابعة للوزارات المعنية بالشؤون الاجتماعية من ناحية، والهيئات الحكومية سواء المستقلة أو التابعة لوزارات أخرى في كل دولة من ناحية ثانية.

جدول رقم (١٠)
حصر للقوانين المنظمة للعمل الاجتماعي وسنوات إصدارها الأول في دول مجلس التعاون واليمن

القوانين / الدولة	قانون الضمان أو المساعدات الاجتماعية	قانون الأحداث الجانحين	قانون المعاقين	قانون الجمعيات التعاونية	قانون محو الأمية	قانون الجمعيات الأهلية والخاصة	قانون العمل	قانون الرعاية السكنية	قانون التعليم الالزامي	قانون التأمينات الاجتماعية	قانون الأحوال الشخصية
الإمارات	× ١٩٧٢	× ١٩٧٦		× ١٩٧٦		× ١٩٧٤	×	× ١٩٧٣	× ١٩٧٢	× ١٩٩٩	× ٢٠٠٥
البحرين	× ١٩٧٧	× ١٩٧٦		× ١٩٧٢		× ١٩٥٩	× ١٩٥٨	× ١٩٧٦		× ١٩٧٦	
السعودية	× ١٣٨٦ هـ	× ١٣٩٥هـ	× ١٤٢١هـ	× ١٣٨٢هـ	× ١٣٩٢هـ	١٤١٠هـ	× ١٣٨٩هـ	١٣٩٤هـ		× ١٤٢١هـ	١٤٠٧هـ
عمان	× ١٩٧٧	×	×			× ١٩٧٢	× ١٩٧٣	× ١٩٧٧		× ١٩٩١	× ١٩٩٧
قطر	× ١٩٦٣	× ١٩٩٤	× ٢٠٠٤	× ١٩٧٣		× ١٩٧٤	× ١٩٦٢	× ١٩٦٤	× ٢٠٠١		
الكويت	× ١٩٦٢	× ١٩٨٣	× ١٩٩٦	× ١٩٦٢	× ١٩٨١	× ١٩٦٢	× ١٩٦٤	× ١٩٩٣	× ١٩٦٥	× ١٩٧٦	× ١٩٨٤
اليمن	× ١٩٩٦	× ١٩٩٢	× ١٩٩٩	× ١٩٩٨			× ١٩٩٥			× ١٩٩١	× ١٩٩٢

المصدر: تم استيفاء بيانات هذا الجدول بصورة أساسية من الموسوعة التشريعية لرعاية الأسرة والطفولة بدول مجلس التعاون لدول الخليج العربية، إصدار المكتب التنفيذي، ٢٠٠٣، إلى جانب مصادر أخرى وردود من بعض دول مجلس التعاون واليمن.

وينظم عمل هذه المؤسسات عدة قوانين ولوائح وقرارات وزارية تختلف باختلاف دول مجلس التعاون[١٩]، ولعل جدول رقم (١٠) الذي يحاول أن يقدم حصراً لأهم القوانين المنظمة للعمل الاجتماعي وفقاً لسنوات إصدارها الأول في هذه الدول، يعطي مؤشراً على البدايات المبكرة لتقنين الخدمات والبرامج الاجتماعية حتى قبل الإعلان عن تأسيس الوزارات من جهة، كما يعطي مؤشراً على المساحة الواسعة التي أنجزها التشريع للعمل الاجتماعي من جهة أخرى، علماً بأن هناك مجالات عديدة لا يغطيها هذا التقنين ويكتفي بدلاً عن ذلك بالقرارات الوزارية واللوائح المنظمة، كما أن هذه القوانين قد أجريت عليها العديد من التعديلات اللاحقة لكي تتواكب مع المستجدات والتطورات، ورغم وجود قوانين صادرة في بعض دول الخليج تحت مسمى الضمان الاجتماعي، فإن أكثر القوانين والقرارات واللوائح المنظمة للرعاية الاجتماعية في أغلب دول مجلس التعاون تندرج تحت مسمى نظام الضمان الاجتماعي أو المساعدات الاجتماعية. وهو النظام الذي يعنى ضمناً أن الدولة في المجتمعات الخليجية تكفل الفئات التي تواجه أوضاعاً حرجة من المواطنين. وبمقتضى هذه الكفالة، فإن الوزارات المعنية بالشؤون والتنمية الاجتماعية في هذه الدول تمثل المظلة المؤسسية العامة لضمان الحياة الكريمة للفئات المحتاجة والمستهدفة من برامج الرعاية الاجتماعية.

ومع ذلك هناك بعض التباينات في تجارب العمل الاجتماعي بدول المجلس. ففي الإمارات يتم تنظيم نشاط وزارة الشؤون الاجتماعية، وبالأخص إدارة الضمان الاجتماعي من خلال قانون الإعانات الاجتماعية الصادر عام ١٩٧٢م. وقد شهد هذا القانون تعديلات كثيرة منذ عام ١٩٧٧م وحتى عام ٢٠٠١م بهدف مواكبة التغيرات الاجتماعية المتسارعة في أوضاع الفئات الخاصة.

وتشمل التعديلات إضافة فئات مستجدة وتحديد دقيق للفئات المستحقة للمساعدة لضمان وصول الرعاية لمستحقيها، بالإضافة إلى زيادة قيمة المساعدات وإجمالي الميزانيات المخصصة بما يتماشى مع تغيرات مستوى المعيشة. وفي آخر تعديل للقانون سنة ٢٠٠١م أضيفت فئات جديدة بحيث اتسع نطاق الرعاية الاجتماعية ليشمل: الأرامل والمطلقات، والبنات غير المتزوجات والمهجورات، والمعاقين والأيتام ومجهولي الأبوين، والمصابين بعجز صحي أو مادي، والطلاب المتزوجين، وأسر المسجونين. كما أجاز القانون منح مساعدات لبعض الفئات دون شرط التمتع بجنسية الدولة مثل: المواطنات المتزوجات من أجانب وأولادهن (باستثناء الأزواج)، وكذلك المطلقات والأرامل وأولادهن من هذه الفئة، وقد نص قانون الإعانات في المادة الحادية عشرة منه على منح إغاثة للأسر والأفراد لمواجهة النكبات والكوارث العامة والخاصة. وهناك أيضاً قرار مجلس الوزراء رقم (٩٦) لسنة١٩٨١م الخاص بإنشاء مراكز لرعاية وتأهيل المعاقين. وهناك قانون رقم (٩) الخاص بالأحداث الجانحين وكافة اللوائح المنظمة لدور رعاية المسنين. ومن اللافت للانتباه أن التعديلات الأخيرة لقانون الضمان الاجتماعي سنة ٢٠٠١م ضمنت أن يقتصر دور الوزارة على منح المساعدات الاجتماعية للمستفيدين دون أن يمتد ذلك الدور إلى تدريب وتأهيل هذه الفئات، ويتفق هذا التعديل مع إنشاء هيئة تنمية وتوظيف الموارد البشرية الوطنية باعتبارها هيئة حكومية مستقلة تتولى مسئولية تدريب المواطنين وتأهيلهم للانخراط في العمل(٢٠).

وفي مملكة البحرين ينص ميثاق العمل الوطني في فصله الأول بشأن المقومات الأساسية للمجتمع على أن الدولة تكفل تحقيق الضمان الاجتماعي اللازم للمواطنين في حالة الشيخوخة أو العجز

عن العمل أو اليتم أو الترمل أو البطالة، كما تؤمن لهم خدمات التأمين الاجتماعي. وتكفل الدولة تضامن المجتمع في تحمل الأعباء الناجمة عن الكوارث والمحن العامة وتعويض المصابين[٢١]. وقد جاء قانون (٢١) لسنة ١٩٨٩م والقرارات الوزارية الصادرة بشأنه متسقاً مع هذه المبادئ. ويحدد القانون فئات المستفيدين بالرعاية وهم: العاجزون عن العمل والمسنون والمرضى، والمترملات والمطلقات والأيتام والفقراء، وأسر المسجونين والمعوقون ومجهولو الأبوين. ويحدد القانون أيضاً صوراً للرعاية منها الدائمة، والمؤقتة والمتقطعة بحسب فئة المستفدين، وتوفر الوزارة برامج للتنمية المحلية كالأسر المنتجة، وبرامج للتأهيل والرعاية كرعاية المسنين من خلال مراكز الرعاية والوحدات المتنقلة واللجنة الوطنية للمسنين، ورعاية المعوقين من خلال مراكز الرعاية والتأهيل، والرعاية المنزلية، وتشغيل المعاقين، وبرامج رعاية الأطفال والفتيات مجهولي الهوية عن طريق المراكز المتخصصة، وبرامج المساعدات والتي تشمل مخصصات ومكرمات ملكية وإعفاءات نقدية[٢٢].

كما أن العمل جار على إصدار قانون الضمان الاجتماعي وإنشاء صندوق خاص به وخصصت له ميزانية تبلغ (٢٠,٠٠٠,٠٠٠) دينار كنواة لتأسيسه ويساعد هذا الصندوق الفئات التي ليس لها مصدر دخل كاف تعتمد عليه في معيشتها ومنها (الأرمل – المطلقات – المهجورات – كبار السن – أسر المسجونين – العاجزين عن العمل بسبب المرض أو الإعاقة – الفتاة العازبة بدون معيل) وأصدرت وزارة التنمية الاجتماعية قرار رقم (٢٠) لسنة ٢٠٠٥م، بشأن مكافأة ذوي الاحتياجات الخاصة ومعايير استحقاقها والتي تنص المادة رقم (٢) منه على صرف دعم مالي شهري لكل معاق مقدارها ٥٠ ديناراً لكل فرد معاق.

وفي المملكة العربية السعودية تتنوع برامج الرعاية الاجتماعية وتتوفر لذلك مجموعة من القوانين والأنظمة واللوائح لتلبي مختلف احتياجات الفئات المستهدفة للرعاية من قبل الدولة، فمن دور الحضانة الاجتماعية التي توفر الرعاية الصحية والاجتماعية والنفسية للأطفال من الجنسين من سن الميلاد وحتى السادسة، من الذين تحيط بهم ظروف خاصة تحول دون رعايتهم رعاية سليمة داخل أسرهم الطبيعية، إلى دور ومؤسسات التربية الاجتماعية التي تتولى رعاية الأطفال من نفس الفئة السابق ذكرها بعد بلوغ السادسة من العمر وحتى الثامنة عشرة، ومكاتب لمكافحة التسول ومراكز الخدمة والتنمية الاجتماعية ولجان التنمية المحلية إلى جانب رعاية وتأهيل المعوقين على اختلاف فئاتهم، فضلاً عن دور لرعاية الأحداث التي تتوزع مابين دور للتوجيه وأخرى للملاحظة ومؤسسات للفتيات وفقاً لمستوى جنوحهم، كما تتوفر دور للرعاية الاجتماعية التي تختص بتهيئة الإقامة الكريمة والمعيشة اللائقة لبعض الفئات من ذكور وإناث لا تتيسر رعايتهم في أسرهم الطبيعية كالمسنين والمعوقين غير القابلين للتأهيل، انتهاء إلى الضمان الاجتماعي، الذي ينطلق من مفهوم الإسلام في كفالة الدولة للمحتاجين والمعوزين والعاجزين، حيث ميز ما بين نوعين من الإعانات المقدمة وفقاً لبنوده، الأولى تشمل المعاشات وتمنح لمن يعانون من عجز كلي بسبب الشيخوخة، والأيتام ومجهولي الأب أو الذين فقدوا آباءهم والنساء اللائي لا عائل لهن كالمطلقات والأرامل. والنوع الثاني من الإعانات يتضمن مساعدات لمن يعانون من العجز المؤقت لأسباب صحية، وأسر السجناء، والأسر التي فقدت عائلها، والمهجورات من النساء. وقد حددت اللوائح فئة المصابين بكوارث فردية ومن لهم ظروف

تستحق المساعدة لكي تسمح بمرونة في تنفيذ القانون، وفي الوقت نفسه بالاستجابة إلى أي تغيرات تتعلق بأوضاع الفئات الخاصة. وقد ساهمت المكرمات الملكية في زيادة هذه المعاشات والمساعدات بنسب تراوحت ما بين (٤٣%) و(١٣٨%)، وعلى النحو الذي أدى إلى مضاعفة معاش الأسرة الضمانية منذ إنشاء الضمان وحتى الآن خمسة عشر ضعفاً، كما أن هناك نظاماً معمول به في السعودية يعتمد على مفهوم الرعاية البديلة، وقد حددت القوانين المنظمة للرعاية الاجتماعية للأطفال الأيتام برنامجاً متكاملاً للرعاية البديلة للأطفال في إطار أسرة يعهد لها بإدارة هذه المهمة بدلاً من مراكز التأهيل الاجتماعي، وأجاز القانون أن تتلقى أسرة الرعاية البديلة إعانة مالية ما بين ١٠٠٠ - ١٢٠٠٠ ريال شهرياً نظير رعاية الطفل . ويمكن زيادة المبلغ إلى الضعف في حالة التحاق الطفل بالتعليم[٢٣].

وفي سلطنة عمان يوجد نموذج مشابه للرعاية الاجتماعية، ينظمه قانون الضمان الاجتماعي الصادر بموجب المرسوم السلطاني رقم (٨٤/٨٧)، وتقوم عليه كافة جهود الرعاية في مجال الضمان الاجتماعي، حيث حدد هذا القانون الحالات المستحقة للمساعدة بتسع فئات هي: الشيخوخة، العاجزين عن العمل،المطلقات، الأرامل، البنت غير المتزوجة، الأيتام، أسر السجناء، المهجر (غائب العائل)، الفئات الخاصة، فضلاً عن تقديم المساعدات المؤقتة في حالات الكوارث والحالات الطارئة، علاوة على تقديم برامج التأهيل الاجتماعي وبرامج الرعاية الاجتماعية للأطفال ممن يحتاجون للإيواء من خلال الأسر البديلة[٢٤] وكذلك الخدمات والمساعدات التي تقدم من خلال الهيئة العمانية للأعمال الخيرية.

وفي دولة قطر،هناك العديد من القوانين التي تقنن سياسات الدولة في المجال الاجتماعي، أحدثها قانون رقم (٢) لسنة ٢٠٠٤م بشأن ذوي الاحتياجات الخاصة، والذي نص على الحقوق التي تتمتع بها هذه الفئة في مختلف المجالات التربوية والصحية والنفسية والثقافية والاجتماعية والسكنية والتأهيل للاندماج في المجتمع وللعمل، فضلا عن قانون التعليم الإلزامي وقانون الأحداث، وإنشاء مجموعة من المؤسسات كالمؤسسة القطرية لرعاية الأيتام، والمؤسسة القطرية لحماية الطفل والأمومة، والمؤسسة القطرية لرعاية المسنين، ومركز الاستشارات العائلية، والمركز الثقافي للأمومة والطفولة، كما يوجد قانون للضمان الاجتماعي رقم (٣٨) صدر سنة ١٩٩٥م يحدد فئات شبيهة بالفئات الخاصة التي حددها قانون الضمان في الإمارات[٢٥]. ونظراً لعدم وجود وزارة للشؤون الاجتماعية والعمل بقطر فقد أسندت مهام مكملة للرعاية الاجتماعية لدى هيئات أخرى كإدارة الشؤون الاجتماعية بوزارة شؤون الخدمة المدنية والاسكان؛ والتي توفر المأوى للفئات الخاصة، والمجلس الأعلى لشؤون الأسرة والذي يهتم بشؤون الأسرة والطفل وانحراف الشباب، إلى جانب رعاية ذوي الإحتياجات الخاصة وكبار السن من خلال لجان فنية تتولى مسؤولية التخطيط ورسم السياسات فقط في حين أن إدارة الشؤون الاجتماعية وإدارة الأحداث تتوليان تلك المسؤوليات على مستوى التنفيذ. وهناك قسم تنمية مصارف الأملاك الوقفية التابعة لوزارة الأوقاف يتولى تخصيص ريع الأوقاف لأعمال البر والخير، ومنها بناء المساكن للأسر المحتاجه. وفي نفس الوزارة يوجد صندوق للزكاة لجمع وتوزيع الزكاة والصدقات وتنفيذ كفالة الطالب الفقير. بالإضافة إلى مؤسسات أخرى مثل معهد النور للمكفوفين، وجمعية قطر الخيرية. وكل هذه الهيئات يتم تنظيم عملها من خلال قرارات وزارية ولوائح منظمة[٢٦].

وهناك عدة قوانين للرعاية الاجتماعية في دولة الكويت مثل قانون المساعدات العامة، والتأمينات، والخدمة المدنية، ورعاية الأحداث، والتعاون، وقانون جمعيات النفع العام. وتحدد التشريعات قاعدة المستفيدين من الرعاية الاجتماعية في فئات متعددة كالأحداث والمعاقين والمسنين، والأطفال مجهولي الوالدين، والأيتام، والعاجزين مادياً، والطلبة وأسر المسجونين. وتشمل برامج الرعاية بحسب اللوائح المنظمة تقديم مساعدات وأنشطة تأهيلية، وإغاثة. وهناك اهتمام متزايد في السنوات الأخيرة ببرامج رعاية الفئات المتضررة من غزو الكويت عام ١٩٩١م [٢٧]. وقد أتاحت التشريعات الخاصة بالرعاية الاجتماعية في الكويت إسناد مهام للرعاية لدى هيئات أخرى مثل: المؤسسة العامة للتأمينات الاجتماعية التي صدر بشأنها مرسوم بقانون سنة ١٩٦٠م لمد مظلة التأمينات للمسنين والمرضى والمعاقين والأرامل. وكذلك بيت الزكاة -كهيئة حكومية مستقلة - الذى صدر بشأنه مرسوم بقانون عام ١٩٨٢م لجمع وتوزيع أموال الزكاة على المحتاجين وتقديم المساعدات الخيرية للفئات الخاصة من المواطنين، بالإضافة إلى مساعدة المسلمين داخل وخارج الكويت[٢٨].

أما في الجمهورية اليمنية، فإن البيانات المتاحة بشأن البنية التشريعية والمؤسسية للرعاية الاجتماعية، توضح أن ثمة قانون ينظم عمل وزارة الشؤون الاجتماعية والعمل في مجال الرعاية الاجتماعية قائم منذ عام ١٩٦٣م وقبل توحيد شطري اليمن[٢٩]. ويحدد القانون ثمان فئات أولى بالرعاية وهى: الأسر الفقيرة، المعاقون، والمسنون، والفئات المهمشة، وأسر السجناء، والذين يعانون من البطالة. وهناك تشريعات حول الأمان الاجتماعي

والتي تتمثل في صدور القرار الجمهوري بتشكيل اللجنة الوطنية بشبكة الأمان الاجتماعي وصندوق الرعاية الاجتماعية الذي صدر بشأنه قرار سنة ١٩٩٦م لرعاية الفقراء من الأرامل، وكبار السن، والعاجزين، والمعاقين، والمساكين والأيتام، كما أنشيء لاحقاً وبموجب قانون صادر في عام ١٩٩٧م، الصندوق الاجتماعي للتنمية بوصفه أحد المؤسسات المكونة لشبكة الأمان الاجتماعية والذي يضم ثلاثة برامج أساسية هي برنامج تنمية المجتمع، وبرنامج تنمية المشروعات الصغيرة والأصغر وبرنامج البناء المؤسسي.

وإذا نظرنا إلى مجمل التجارب التشريعية والمؤسسية نلاحظ وجود تقارب كبير بين مختلف دول مجلس التعاون واليمن في الأسس التشريعية المنظمة لبرامج الرعاية الاجتماعية، بالإضافة إلى تقارب الأطر المؤسسية التي ينفذ من خلالها سياسات الرعاية الاجتماعية للفئات المستهدفة من برامج هذه الرعاية، وفيما يتعلق بالتحديات المطروحة على السياسات الاجتماعية في دول مجلس التعاون يمكن ملاحظة مدى استجابة التشريعات والمؤسسات لتلك التحديات، ذلك أن أغلب التجارب تشير إلى أن هناك وعياً بالحدود الاجتماعية للفئات المحتاجة للرعاية ومدى اتساعها في المجتمعات الخليجية، ولهذا تستجيب القوانين واللوائح والقرارات الوزارية لذلك من خلال توسيع قاعدة المستفيدين تباعاً، كما أن هناك وعياً قانونياً ومؤسسياً بأهمية الاندماج الاجتماعي، وهذا واضح من التشريعات والمؤسسات المنظمة لبرامج التأهيل والإيواء والرعاية البديلة، بالإضافة إلى إن هناك إدراكاً لحقائق أوضاع الفقر التي تعاني منها بعض هذه الفئات في هذه الدول،

ويظهر ذلك بوضوح في اللوائح التنفيذية التي تحدد بدقة الفئات الأولى بالرعاية، ورغم أن معظم دول المجلس لا تعلن بوضوح في نصوصها التشريعية أنها تكافح الفقر من خلال سياساتها في مجال الرعاية الاجتماعية، إلا أن ثمة تشريعاتها في هذا المجال ترسم الطريق للتصدي للفقر حتى وإن لم تذكر ذلك صراحة.

وإذا كانت البنية التشريعية والمؤسسية تقر بأهمية توسيع المستفيدين وضرورة الاندماج الاجتماعي ومكافحة الفقر صراحة أو ضمناً، فماذا يجرى على الأرض من إنجازات لترجمة الأقوال إلى أفعال؟ هذا ما نوضحه في الفقرة التالية:

٢ - الإنجازات في مجال الرعاية الاجتماعية:

حققت دول مجلس التعاون إنجازات لا بأس بها في مجال رعاية الفئات المستهدفة من سياساتها الرعائية، ونعرض فيما يلي لطبيعة هذه الإنجازات وخصوصاً فيما يتعلق بالاستهداف والاندماج الاجتماعي ومكافحة الفقر.

أ - الاستهداف:

سوف نضطر، وبسبب تباين تفاصيل الإحصاءات المتوفرة، لتقديم عرض موجز ومركز عن كل دولة من دول مجلس التعاون واليمن على حدة، يقتصر على مجال الضمان والمساعدات الاجتماعية باعتباره من أبرز مجالات الرعاية الاجتماعية واتصالها المباشر بالفئات المحتاجة من جهة، وكمدخل

لاستخلاص عدد من المؤشرات التي تحكم هذا المجال من جهة أخرى، ولاستشراف موجهات وتوصيات عامة تعزز آفاق التطوير وامكانية التوجه بهذا البرنامج نحو مسارجديد يكون به مسانداً ورافداً للتوجهات التنموية.

مستهدفين بهذا النهج، الوقوف على أكثر الفئات استئثاراً بمعاشات الضمان والمساعدات الاجتماعية، لتكون بذلك مؤشراً افتراضياً على حجمها الحقيقي في المجتمع الأصلي، وهو افتراض قد لا يكون قاطعاً في صحته.

(١) دولة الإمارات العربية المتحدة:

تشير بيانات جدول رقم (١١)، إلى أن عدد الفئات المستفيدة من برنامج المساعدات الاجتماعية في دولة الإمارات قد بلغ (١٤) فئة، احتلت فئة المسنين المرتبة الأولى وبنسبة تكاد تصل إلى ثلث المجموع الكلي (٣١،٧%)، تليها فئة الطلاق بنسبة (١٦،٥%) وهي بالطبع تعني النساء المطلقات على وجه التحديد، ثم فئة العجز المادي أي الفقراء بنسبة (١٣,٦،)، ورغم أنه لم يتم تقديم بيانات تتعلق بتوزيع الفئات حسب الجنس، إلا أنه يمكن استشفاف ذلك من خلال جمع نسب كل من فئة بنات غير متزوجات والترمل والطلاق والهجران وزوجة غير مواطن لتصل النسبة إلى(٣٣،٨%)، فإذا مافترضنا أن المرأة تدخل وربما مناصفة في نسبة الشيخوخة، فإنه يتضح وبجلاء أن المرأة تشكل النسبة الغالبة من مجموع هذه الفئات، كما يمكن تسجيل ملاحظة تتعلق بفئة زوجة غيرمواطن، والتي

بلغت نسبة هذه الفئة (٣،٥%)، مما يدل على عدم اقتصار المساعدات على المواطنين كما هو شائع.

أما متوسط المساعدة الشهرية التي تحصل عليها كل حالة فإنها تبلغ (١٦٣٣) درهماً إماراتياً.

جدول رقم (١١)
عدد حالات المساعدات الاجتماعية موزعة حسب الفئات بدولة الإمارات العربية المتحدة خلال عام ٢٠٠٣م

الحالات	عدد الحالات	%
شيخوخة	١٠٥٩٣	٣١,٧
بنات غير متزوجات	١٠٩٩	٣,٣
ترمل	٣٠٧٣	٩,٢
طلاق	٥٥٣٠	١٦,٦
هجران	٤٠٥	١,٢
زوجة غير مواطن	١١٨٤	٣,٥
تيتم	١٥١٢	٤,٥
عجز صحي	٣١٨٨	٩,٥
عجز مادي	٤٥٤٢	١٣,٦
طلبة متزوجون	١٥٨	٠,٥
أسرة مسجون	٤١٨	١,٣
مجهول الوالدين	٧٣	٠,٢
معاقين	١٦٣٨	٤,٩
استثناءات	٩	٠,٠
المجمـــوع	٣٣٤٢٢	١٠٠

- المصدر: المجموعة الإحصائية للشؤون الاجتماعية (وزارة العمل والشؤون الاجتماعية) – دولة الإمارات العربية المتحدة.

(٢) مملكة البحرين:

وفقاً لبيانات جدول رقم (١٢)، فإن الشيخوخة تأتي في المرتبة الأولى من إجمالي عدد الفئات البالغة ثمان فئات، وبنسبة عالية(٤٥%) بعدها يأتي الفقر بنسبة (١٦,٠%)، وتكاد البحرين أن تنفرد مع اليمن بهذه التسمية التي درجت بقية الدول الخليجية على الإشارة إليها بالعجز المادي أو الكلي، ثم الطلاق فالترمل وبنسبة(١٥%) و(١٢%) على التوالي، والعجز عن العمل في المرتبة الخامسة، وإذا ما حاولنا أن نستشف نسبة النساء لمجموع هذه الفئات، من خلال فئتي الترمل والطلاق فقط فإنها تصل إلى (٢٧%)، ومع إضافة نصف عدد فئة الشيخوخة وغيرها من الفئات، فإنها بلا شك سوف تتجاوز أكثر من نصف المشمولين بهذا النظام.

وتم تعديل مقدار المساعدة الاجتماعية للفئات المستفيدة من المساعدات الاجتماعية لتصبح الحد الأدنى لأسرة مكونة من فرد هي (٥٠ ديناراً) والحد الأقصى لأسرة مكونة من ستة أفراد فما فوق (١٠٠ دينار).

كما أن المملكة تقدم مساعدات طارئة لمساعدة الأسرة المحتاجة والتي تتعرض إلى ظروف قسرية طارئة كالحريق وغيرها بميزانية سنوية إجمالية وقدرها (١٠٠٠,٠٠٠) دينار حيث يكون الحد الأدنى للتعويض ٤٠٠ دينار والحد الأقصى ٢٠٠٠ دينار.

وضمن سياسة المساعدات الاجتماعية يتم إعفاء أبناء الأسر المحتاجة من الرسوم الدراسية والتدريبية بغرض تحفيزهم وتشجيعهم على مواصلة التعليم والتدريب للحصول على فرص عمل أفضل.

وبمكرمة ملكية تم تخصيص ٣٠% من أسهم شركة عقارات السيف للأسر المحتاجة والتي تعادل ما قيمته (١٣٨) مليون سهم بقيمة (١٣,٨٠٠,٠٠٠) دينار بحريني اعتباراً من ١٦ ديسمبر ٢٠٠٦م وقد استفادت (١٠٦٥٥) أسرة من نظام المساعدات الاجتماعية الخاص بوزارة التنمية، و (٤٣٣٠) أسرة مستفيدة من المساعدات التي تمنحها الجمعيات والصناديق الخيرة. كما استفادت (٩٠٢٠) أسرة محتاجة حتى ديسمبر ٢٠٠٥م من المكرمة الملكية الخاصة بتخفيض رسوم الكهرباء والماء عن الأسر المحتاجة والمستفيدة من نظام المساعدات الاجتماعية وبدأ العمل بتنفيذ هذه المكرمة اعتباراً من عام ٢٠٠٠م وبميزانية مقدارها (١,٢٠٠,٠٠٠) مليون دينار سنوياً.

جدول رقم (١٢)
يوضح عدد حالات المساعدات الاجتماعية موزعة حسب الفئات بمملكة البحرين خلال عام ٢٠٠٥م

سبب المساعدة	%	عدد الأسر	عدد الأفراد	قيمة المساعدة بالدينار البحريني
العجز عن العمل	%١	١٤٨	٤١٧	١٣١١٧٠
الشيخوخة	%٤٥	٤٦٠٧	٩٢١٩	٣٥٢٣٥٧٠
المرض	%٩	٩١٧	٢١١٦	٧٥١٩٢٠
الترمل	%١٢	١٢٠٧	٢٠٤٨	٨٩٣٨٨٠
الطلاق	%١٥	١٥٤٤	٢٢٥٨	١٠٩٦٤٢٠
اليتم	%١	١١٥	١٥٤	٧٩٨٢٠
الفقر	%١٦	١٦٩٠	٤٥١٩	١٤٦٦٢٧٠
سجن العائل	%١	٦٧	٢٢٩	٦٤٦١٠
المجموع	١٠٠	١٠٢٩٥	٢٠٩٦٠	٨٠٠٧٦٦٠

(٣) المملكة العربية السعودية:

تشير بيانات جدول رقم (١٣) إلى أن عدد الفئات المستفيدة من برنامج المساعدات الاجتماعية في المملكة العربية السعودية لا يتجاوز (٧) فئات من بينها خانة لفئات أخرى غير محددة ولا تتعدى أكثر من (٢%)، في حين تحتل فئة المترملات المرتبة الأولى وبنسبة تتجاوز ثلث المجموع الكلي (٣٧%)، وتليها وبنسبة تكاد تصل إلى ثلث المجموع الكلي فئة المسنين (الشيخوخة) حيث تبلغ نسبتها (٣٠%) ثم فئة المعوقين بنسبة (٢١%)، ولا تتعدى الفئة التي تعاني من العجز المادي (الفقر) أكثر من (٧%).

جدول رقم (١٣)

حول عدد حالات الضمان والمساعدات الاجتماعية موزعة حسب الفئات بالمملكة العربية السعودية خلال العام المالى ١٤٢٣ - ١٤٢٤هـ

الفئات	عدد الحالات	النسبة المئوية	المبالغ
الشيخوخة	١٣٤,١٤٥	%٣٠	١,٣٨٢,٠٣٢,٨٠٠
العجز المادي (الفقر)	٣١,٨٦٥	%٧	٤١١,٢٠٦,٤٠٠
المطلقات	٧,٨١٥	%٢	٥٦,٨٥١,٢٠٠
المترملات	١٦١,٦٠٢	%٣٧	١,١٠٨,٠٧٢,٨٠٠
أسر المحتاجين	٣,٥٧٠	%١	٣٩,٦٦١,٢٠٠
المعاقون	٩٣,٥٦٢	%٢١	٤١٥,٢٥٥,٥٠٠
فئات أخرى	٧,٢٤٤	%٢	١٦,٦٨٨,٠٠٩
المجموع	٤٣٩,٨٠٣	%١٠٠	٣,٤٢٩,٧٦٧,٩٠٩

أما متوسط ما تحصل عليه الأسرة شهرياً بموجب هذا النظام فإنه يبلغ (٦٥٠) ريالا سعوديا.

(٤) سلطنة عمان:

يشير جدول رقم (١٤) إلى أن الشيخوخة وكما هو الحال في كل من الإمارات والبحرين فإنها هنا أيضاً تحتل المرتبة الأولى وبنسبة كبيرة تصل إلى (٤٠،٥%) من مجموع الفئات التي تتلقى معاشات الضمان الاجتماعي في السلطنة، تليها فئة العجزة ثم المطلقات بنسب متقاربة ثم الأيتام فالأرامل، فإذا ما حاولنا أن نستشف نسبة النساء من مجموع الفئات فإن جملة الأرامل والمطلقات والبنات غير المتزوجات والمهجورات يصل ما نسبته (٢٩%) ومع إضافة نصف فئة الشيخوخة وكذلك الأيتام افتراضيا، فإن هذه النسبة لابد وأن تتجاوز نصف الحالات المشمولة بنظام الضمان الاجتماعي.

جدول رقم (١٤)
يبين عدد حالات الضمان الاجتماعي والمبالغ المنصرفة لها في سلطنة عمان خلال عام ٢٠٠٣م حسب الفئات

الفئـــــــات	عدد الحالات	النسبة المئوية	المبالـــــغ
الأيتام	٥٣٩٨	%١١,٥	٢٨٥٣٥٩٦
الأرامل	٤٣٨٨	%٩,١	٢١٨٨٥٤٢
المطـلقـــات	٧٥٧٠	%١٥,٨	٢٧٢٥٠٧٢
البنات غير المتزوجات	١٧١٢	%٣,٦	٦٣٠٠٩٠
العجزة	٨٤٩٧	%١٧,٨	٤٢٢١٣٣٤
الشيخوخة	١٩٣٦٧	%٤٠,٥	٩٠٨٢١٥٥

المهجورات	٢٥٢	%٠,٥	١٤١٩٣٠
أسر السجناء	٢٩٤	%٠,٦	١٧٢٠٧٨
الفئة الخاصة	٢٨٧	%٠,٦	١٦٥٤٦٧
المجموع	٤٧٧٦٥	%١٠٠	٢٢١٨٠٢٦٤

المصدر: الكتاب السنوي لعام ٢٠٠٣م - وزارة التنمية الاجتماعية – سلطنة عمان.

هذا ويصل متوسط ما تتحصل عليه الحالة الواحدة شهرياً من هذا النظام (٤٢) ريالاً عمانياً.

(٥) دولة قطر:

تصل عدد الحالات وفق الجدول رقم (١٥) إلى (١٨) فئة في حين يشير الرد الوارد من وزارة شؤون الخدمة المدنية والإسكان إلى أن عدد الفئات هو (١٠) وفقاً للقانون الصادر بهذا الخصوص في عام١٩٩٥م ، مع جواز زيادتها بقرار من مجلس الوزراء، وفي حال ما إذا قمنا ببعض الدمج بين هذه الفئات، فإنه يمكن أن نستخلص بأن فئة الإعاقة على أنواعها تحتل المرتبة الأولى بنسبة (٣٥،٣%) تليها فئة الشيخوخة عند إضافة فئة بدل خادم - شيخوخة، وبنسبة (٢٣،٥%) تليها فئة العجز بأنواعه ثم فئة المطلقات، كما يحسب لدولة قطر تقديم إحصائية للفئات موزعة حسب الجنس حيث بلغت نسبة الإناث فيها (٦١،٥%)، فضلا عن الانفراد عن بقية دول مجلس التعاون بتخصيص فئة جديدة تحت مسمى(بدل خادم) والتي بلغت نسبتها الكلية للإعاقات المختلفة (٣٨،٣%) من إجمالي المساعدات.

جدول رقم (١٥)
عدد حالات المساعدات الاجتماعية موزعة حسب الفئات
بدولة قطر للفترة من يناير ٢٠٠٤م - فبراير ٢٠٠٥م

نوع الحالة	إجمالي		إجمالي		إجمالي	
	العدد	المبلغ	العدد	المبلغ	العدد	المبلغ
أرملة	١٠٩٩	١٢٥٣٣١٣			١٠٩٩	١٢٥٣٣١٣
مطلقة	١٧٨٩	٢٠١٠٧٩٩			١٧٨٩	٢٠١٠٧٩٩
أسرة محتاجة	١٠٦	١٣٢٥٣٥	٣٣٩	٦١٥٤١٧	٤٤٥	٧٤٧٩٥٢
معاق	٤٢٦	٢٥٦٨٥٠	٥٦٩	٣٤٣٧٠٠	٩٩٥	٦٠٠٥٥٠
أيتام	١٧٦	١٢٣٢١١	١٤٢	١١٧٢٣١	٣١٨	٢٤٠٤٤٢
عجز	٥٠٣	٥٥٩٣٢١	٤٥٥	٥٤٤٠٧٧	٩٥٨	١١٠٣٣٩٨
مسن	٣٣	٣٧٩٢٠	٤٦١	٧٧٦٠٧٧	٤٩٤	٨١٣٩٩٧
أسرة سجين	١٩	٤٠٤٥٥	٢١	٢٢١٤٠	٤٠	٦٢٥٩٥
زوجة مهجور	٦	٦٠٧٥			٦	٦٠٧٥
أسرة مفقود	-	-	١	٢٧٠	١	٢٧٠
عزباء	٩٠	١٠٠٥٠٠			٩٠	١٠٠٥٠٠
بدل خادم	١٣٢٥	١٠٦١٦٥١	٧٩٧	٦٣٨٥٥٠	٢١٢٢	١٧٠٠٢٠١
الإجمالي العام	٥٥٧٢	٥٥٨٢٦٣٠	٢٧٨٥	٣٠٥٧٤٦٢	٨٣٥٧	٨٦٤٠٠٩٢

أما متوسط نصيب الحالة الواحدة المشمولة بهذا النظام فهو (٩٤١) ريالاً قطرياً في الشهر.

(٦) دولة الكويت:

وفقاً لبيانات الجدول رقم (١٦) الخاص بفئات المشمولين بنظام المساعدات الاجتماعية بدولة الكويت والبالغة(١١) فئة، تأتي فئة المطلقات بالمرتبة الأولى التي تبلغ نسبتها (٣٣،٩%) تليها فئة الشيخوخة وبنسبة (٢٣،٧%) وثالثا تأتي فئة المرضى بنسبة (١٥،١%)، وباحتساب فئات المطلقات والأرامل والبنات غير

المتزوجات فإن نسبة الإناث تبلغ (٤٠،٣%) ومع إضافة نصف عدد فئة الشيخوخة، فإن النسبة من المحتمل أن تقارب نسبتهن الواردة في إحصاءات دولة قطر.

جدول رقم (١٦)
مبالغ المساعدات المنصرفة للأسر حسب الحالات في دولة الكويت

الحالات	عدد الأسر	عدد الأفراد	مبلغ المساعدة
شيخوخة	٣٧٩٢	٤٨٤٣	١٠٥٣٩٠١٦
أسر طلبة	٣٩٢	٨٨٧	١٦١٤٢٨٢
عجز عن العمل	٧٢	٢٣٩	٣٦٢٥٩٢
أيتام	٣٢٣	٣٩٣	٨٩٤٤١٧
أرامل	٧٠٤	١٢٥١	٢٩٥٨٨٧٨
مطلقات	٥٤٠٧	٧٩٥٨	١٥٥٧٠٢٢٩
مرضى	٢٤١٤	٣٦٧٧	٦٠٧٥٨٧٦
عجز مادي	٥١٨	١٠٧٠	١٧٤٨٣٥٨
بنات غير متزوجات	٣٢٣	٣٢٦	٩٣٨٣٤٩
أسر المسجونين	٨٩٦	٢٩٥٠	٢٨٩٥٨٤٤
المؤقتين	١١٠٩	-	٢٠٧٧٨٤٤
المجموع	١٥٩٥٠	٢٣٥٩٤	٤٥٦٧٥٦٨٥

ويبلغ متوسط نصيب الحالة الواحدة شهرياً من المساعدات في الكويت (٢٣٨) ديناراً كويتياً.

(٧) الجمهورية اليمنية:

توضح بيانات جدول رقم (١٧) بأن فئة المترملات تتصدر الفئات المستفيدة من برامج الضمان والمساعدات الاجتماعية في اليمن وبما يتجاوز الثلث وبنسبة (٣٧,٨٨%) تليها فئة العجز المادي (الفقر) (١٨,١٣%) والمسنون بنسبة (١٧,٦٨%)، في حين يأتي المعاقون في المرتبة الرابعة.

جدول رقم (١٧)

جدول عدد حالات الضمان أو المساعدات الاجتماعية في الجمهورية اليمنية للربع الثاني من عام ٢٠٠٥م

الفئـــــــــات	عدد الحالات	النسبة المئوية	عدد الأفراد والأسر	المبلغ الربعي	المبلغ السنوي
الشـيخو خـــة	١١٤,٣٨٣	%١٧,٦٨	٥٠٤,٢١٦	٥٤٥,٧٢٠,٤٠٠	٢,١٨٢,٨٨١,٦٠٠
العجز المادي (الفقر)	١١٧,٢٨٩	%١٨,١٣	٧٩٨,٦٢١	٦٦٤,٨٧٩,٨٠٠	٢,٦٥٩,٥١٩,٢٠٠
المطـلقـــــات	٢٨,٢١١	%٤,٣٦	٧٤,٩٣٢	١١٠,١٣٩,٠٠٠	٤٤٠,٥٥٦,٠٠٠
المتـــرمـــــلات	٢٤٥,٠٨٤	%٣٧,٨٨	٩٠٢,٨٨٩	١,٠٨٦,١١١,٠٠٠	٤,٣٤٤,٤٤٤,٠٠٠
المعـــاقـــون	١٠٢,٢٤٩	%١٥,٨٠	٤٢٣,٤١٥	٤٦١,٤٢٢,٨٠٠	١,٨٤٥,٦٩١,٢٠٠
فئـــات أخـرى	٣٩,٨٠٢	%٦,١٥	١٤٣,٥٨٨	١٧٦,٦٦٣,٤٠٠	٧٠٦,٦٥٣,٦٠٠
الـمجمـــوع	٦٤٧,٠١٨	%١٠٠	٢,٨٤٧,٦٦١	٣,٠٤٤,٩٣٦,٤٠٠	١٢,١٧٩,٧٤٥,٦٠٠

يمكن من خلال ماتم استعراضه التوصل إلى بعض النتائج، التي ليس من الضرورة أن تكون قاطعة ونهائية بقدر ما تشكل مؤشرات تسهم في تكوين صورة عامة وأولية عن أوضاع الرعاية الاجتماعية كما تعبر عنها برامج الضمان والمساعدات الاجتماعية، ومع الأخذ بعين الاعتبار أن هذا البرامج لا تعبر بصورة أكيدة عن مجمل السياسة الاجتماعية القائمة والتي تتداخل فيها برامج رعاية وتأهيل فئات أخرى عديدة كالمعوقين والأحداث الجانحين والاطفال الأيتام ومن في حكمهم (مجهولي الوالدين) وغيرهم من فئات المجتمع الأخرى التي تستهدفها المؤسسات الرسمية والأهلية العاملة في ميادين العمل الاجتماعي المختلفة، بل أنه يمكن التنويه هنا بأنه حتى المسنين الذين يكادون أن يتصدروا الفئات المستفيدة من برامج الضمان والمساعدات الاجتماعية، هم كذلك يحظون ببرامج رعائية وتأهيلية أخرى تتمثل في دور إيواء دائمة ونهارية، وبرامج الرعاية المنزلية عن طريق الوحدات المتنقلة.

ما نود التنويه له في هذا المقام، هو أن استعراضنا للفئات المستفيدة من برامج الضمان والرعاية الاجتماعية إنما يستهدف بالأساس الوقوف على أكثر الفئات التي استأثرت بالاستفادة من هذه البرامج واعتبار ذلك مؤشراً على حجم هذه الفئات في واقع المجتمعات الخليجية، وليس لكون الفئات الأخرى التي تحظي بوزن أقل في هذا المجال هي مهمشة أو ثانوية، وما يؤكد صحة هذا الفهم، هو أن الفئات ذات الحضور السائد في دول المجلس، (أنظر جدول رقم ١٨) تكاد تتطابق مع اختلاف طفيف في مواقعها من حيث أولويتها وحسب، ففئة المسنين تأتي في أول المراتب في ثلاث دول (الإمارات والبحرين وعمان) وفي

المرتبة الثانية في كل من السعودية وقطر والكويت وفي المرتبة الثالثة في اليمن، أما المترملات فهن في المرتبة الأولى في كل من السعودية واليمن وفي المرتبة الرابعة في الإمارات والبحرين، تليها فئة المطلقات في المرتبة الأولى في الكويت وفي الثانية في الإمارات، وفي المرتبة الثالثة في كل من البحرين وعمان وفي الرابعة في دولة قطر، تأتي بعد ذلك فئة العجز المادي أو الفقر بصريح العبارة، حيث تحتل المرتبة الثانية في كل من البحرين واليمن والثالثة في الإمارات وفي المرتبة الرابعة في السعودية، أما العجز بمعنى المرض فإنه يحتل المرتبة الثانية في عمان والثالثة في كل من قطر والكويت ويأتي المعاقون في المرتبة الأولى في قطر وفي المرتبة الثالثة في السعودية والرابعة في اليمن، وتأتي أخيراً في المرتبة الرابعة فئة الأيتام في عمان وأسر المسجونين في الكويت.

وربما يعود سيادة هذه الفئات في الأصل إلى سيادة مفهوم الرعاية لهذه الفئات أكثر من غيرها، حيث أنه من المعروف أن تاريخ نشأة هذه البرامج سابق على تاريخ تأسيس غالبية المؤسسات القائمة عليها حالياً، بل وحتى التشريعات المنظمة لها تعتبر من أول التشريعات الاجتماعية على الأغلب، نظراً لكون هذه البرامج ترتبط أساساً بالمفهوم الرعائي التقليدي المتوارث،

وبالتالي جاءت تلك الأولوية للفئات المتضررة من بداية التحولات في القيم الاجتماعية التي واجهتها المجتمعات الخليجية، وأبرزتها أكثر من غيرها وهي فئة كبار السن والمطلقات والمترملات والفقراء، وذلك على حساب بعض الفئات التي لم تحظ بنفس الأولوية، والتي أفرزتها التحولات التالية مثل فئة الاطفال

مجهولي الوالدين وأسر المسجونين والبنات غير المتزوجات مثلاً.

ولا بد لنا هنا من عودة مرة أخرى إلى التأكيد بأن الاقتصار على عرض وتحليل واقع برامج الضمان والمساعدات الاجتماعية، ينبغي إلا يوقعنا في الخلط بين محاولة تقييم هذه البرامج في حد ذاتها، وبين الاستنتاج الخاطيء في تقييم مستوى رعاية وتأهيل فئات أخرى كما هو الحال مع فئة المعوقين على اختلاف إعاقاتهم أو فئة ألاطفال مجهولي الوالدين أو الأحداث الجانحين أو غيرها، مما تفرد لها كل دول مجلس التعاون واليمن برامج خاصة بها، ليس هنا مجال استعراضها والاستغراق في تفاصيلها على حساب الغاية المنشودة من اختيار برامج الضمان والمساعدات كمثال للسياسة الاجتماعية الراهنة في هذه الدول.

ومع ذلك فلا بد من تسجيل أن هناك قصوراً لا زال قائماً في مجال التنسيق والتكامل والتساند لبرامج الرعاية الاجتماعية المختلفة، سواء في نطاق الوزارة المختصة وفيما بين إداراتها وأقسامها العاملة من جهة، أو فيما بين الوزارة المختصة والوزارات الأخرى المعنية من جهة أخرى، أو فيما بينها وبين الجهات الأهلية التطوعية الناشطة في ذات الميدان من جهة ثالثة، وهو ما يتطلب إنشاء جهازتنسيقي أعلى، يتولى هذه المهمة الحيوية للارتقاء بمستوى الخدمات المقدمة الحالية من ناحية، ومن ناحية أخرى يسعى إلى تطوير تلك الخدمات والخروج بها عن النمطية والروتين الذي تتسم به في الغالب المشروعات الحكومية، خاصة عندما تستمر لفترة طويلة وفق آليات وقوالب ثابتة، تندر فيها وتكاد تنعدم فرص التجديد والابتكار .

جدول رقم (١٨)
بيان حول نسب الفئات المنتفعة من
برامج الفئات والرعاية الاجتماعية بدول مجلس التعاون واليمن

	الإمارات	البحرين	السعودية	قطر	عمان	الكويت	اليمن
الفئات الأعلى نسبة	١. المسنون	١. المسنون	١. المترملات	١. الإعاقة	المسنون	١. المطلقات	١. المترملات
	٢. المطلقات	٢. الفقر (العجز الماد)	٢. المسنون	٢. المسنون	العجز	٢. المسنون	٢. الفقر
	٣. العجز المادي (الفقر)	٣. المطلقات	٣. المعاقون	٣. العجز	المطلقات	٣. المرضى	٣. المسنون
	٤. المترملات	٤. المترملات	٤. الفقر	٤. المطلقات	الأيتام	٤. أسر المسجونين	٤. المعاقون
الفئات الأدنى نسبة	١. طلبة متزوجون	١. الأيتام	١. المطلقات	١. أسر مفقودة		١. عجز عن العمل	١. فئات أخرى
	٢. مجهولي الوالدين	٢. سجن العائل	٢. فئات أخرى	٢. عزباء		٢. الأيتام وبنات غير متزوجات	٢. المطلقات

ب - دور برامج الرعاية في الاندماج الاجتماعي:

يفترض أن برامج الرعاية الاجتماعية، وبقدر ما تستهدف تلبية احتياجات الفئات المنتفعة منها الحياتية، وبما يساعدها على التغلب على الصعوبات الناشئة من نقص قدراتها في هذا المجال، فإن الهدف التالي أو الملازم ينبغي أن يكون تشجيع هذه الفئات على الاندماج في المجتمع كأعضاء فاعلين ومساهمين وفق ما تتيحه لهم قدراتهم من امكانيات حتى ولو كانت متواضعة في مقارنتها مع غيرهم من الفئات الفاعلة والمؤثرة في المجتمع، بمعنى أن أي فرد من الفئات المنتفعة من برنامج الرعاية الاجتماعية، إنما يتلقى هذه الرعاية كحق من حقوق مواطنته وانتمائه لمجتمعه، لذلك ينبغى أن يكفل له مقدار المعاش الضماني أو المساعدة حداً أدنى من مستوى المعيشة يصون كرامته كإنسان، ولكنه لا يحوله إلى مجرد متلق سلبي، لا دور له ولا طموح، ويستثنى من ذلك حالات العجز الكاملة، التي لها ظروفها ومتطلباتها، وبالتالي لا يتوجب أن تؤدي هذه المساعدات إلى شيوع وترسيخ روح الإتكالية والسلبية لدى المتلقين، وإنما أن تبرز إلى جانبها وتلازمها ما أمكن أنشطة وبرامج أخرى محفزة لتطوير قدرات هذا الفرد وتأهيله، أو تدريب وتأهيل أبنائه أو أحد أو جميع أفراد أسرته الآخرين للانتقال بالأسرة من حالة العجز والإتكالية إلى حالة الاعتمادية (٣٠).

وللأسف فإن معظم برامج الضمان والمساعدات لم تنجح إلا في حالات محدودة في تحقيق هذه المعادلة الصعبة، والمتمثلة في تقديم المعونة للتغلب على حالة العجز القائمة وتوفير متطلبات الحياة الكريمة في حدودها الدنيا من جهة، وتحفيز الإرادة وتطوير القدرات

للانتقال إلى حالة إيجابية فعالة قادرة على التفاعل والاندماج في مجتمعها.

ولعل من أبرز البرامج التي تم تجريبها في هذا المجال هو مشروع الأسر المنتجة في معظم دول مجلس التعاون واليمن، وبرنامج المشروعات الصغيرة والأصغر وغيرها.

وإذا كان حظ برامج الضمان والمساعدات الاجتماعية من النجاح في مجال إدماج فئاتها المنتفعة لازال متواضعاً ومحدوداً، فإن برامج الرعاية الاجتماعية الأخرى كرعاية وتأهيل المعوقين ورعاية الأحداث الجانحين والأطفال الأيتام ومن في حكمهم(مجهولي الوالدين) وغيرهم قد تكون حققت إنجازات أفضل، وذلك بسبب صدور قوانين داعمة وسلسلة من القرارات الوزارية والنظم والإجراءات، مما ساعد على تحقيق بعض الاختراقات للصورة السلبية النمطية السائدة لهذه الفئات، والتي لا زالت تتطلب مزيداً من تسليط الضوء عليها وإبرازها للتدليل على ما تحفل به من قدرات وإمكانات تنتظر الفرص والتأهيل.

ونحن في مقام التقييم لبرامج ومشروعات الرعاية الاجتماعية القائمة، يتوجب الالتفات إلى ركن هام ومحوري لطالما يتم تجاهله، سواء في عملية التخطيط أو في مراحل التنفيذ والمتابعة والتقويم، إلا وهو العلاقة السائدة مع الفئات المستهدفة والمنتفعة من هذه البرامج والمشروعات، والقائمة على مبدأ المتلقي السلبي الذي يكتفي بالاستفادة من المعونة أو الخدمة دونما محاولة للوقوف على مرئياته

أوالسعي لتوعيته بدور جديد مخالف لما هو سائد من اتكالية، حيث لوحظ انعدام هذا الدور حتى على صعيد المراكز الاجتماعية التي من المفترض إنها تنطلق من مفهوم تنمية المجتمعات المحلية، والذي يشكل فيه مشاركة الفئات المستهدفة في مراحل التخطيط والتنفيذ والتقييم عنصراً أساسياً ولازماً [٣١].

وإذا كان لنا أن نشير إلى بعض البرامج الناجحة، على سبيل التمثيل وليس الحصر، في مجال مشاركة الفئات المستهدفة والمنتفعة، فإن من أبرزها لجان التنمية المحلية في كل من السعودية وعمان، وخاصة في المناطق الريفية، والتي استطاعت أن تحقق العديد من البرامج الملبية لاحتياجات مختلف فئات هذه المجتمعات المحلية، ابتداء بالطفولة ثم الشباب والمسنين والصناعات التقليدية والزراعة، وفي المجالات الصحية والثقافية، وذلك في نطاق من المبادرة الأهلية والمساهمة الحكومية.

ج - **الرعاية الاجتماعية وإشكالية الفقر:**

قد ينظر إلى كافة الجهود السابقة باعتبارها نشاطاً فعالاً في التصدى للفقر وتخفيف حدته في المجتمعات الخليجية، ولكن المقصود بمكافحة الفقر هو كافة التدابير التي تستهدف استئصال الفقر من المجتمعات الخليجية. ولا يجوز في هذه الحالة اعتبار الرعاية الاجتماعية في مقدمة تلك التدابير. بل يمكن القول أن مكافحة الفقر كهدف استراتيجي في دول مجلس التعاون واليمن يقتضي توظيف مختلف أنشطة الرعاية الاجتماعية، بحيث تتخطى

مفهوم الإحسان والبر والنشاط الخيري، وتتجاوز ذلك إلى آفاق أرحب في تمكين الفقراء من الفئات المنتفعة من السيطرة على حياتهم، هناك، بطبيعة الحال نشاط تنموي يهدف إلى تحقيق هذه الغاية يتم من خلال عمل المراكز الاجتماعية ومؤسسات المجتمع المدني (أنظر الفصل السادس).

وفي هذا السياق توجد تجارب حقيقية في مواجهة الفقر تنطلق من التركيز على الفئات المنتفعة من برامج الضمان والمساعدات الاجتماعية، وإن لا زالت تجارب محدودة ومستجدة منها ،على سبيل المثال لا الحصر، تجربة سلطنة عمان حول "مشاريع موارد الرزق"، وتعتمد هذه التجربة على استغلال الإمكانيات المتاحة وتنشيط الحرف التي تمارسها تلك الفئات، وتتولى دائرة مشروعات موارد الرزق في سلطنة عمان توجيه هذه التجارب ودعمها مالياً، ويحصل المستفيد في ظل هذا النظام على قرض قدره (٣٠٠٠) ريال عماني بدون فوائد لتنمية مشروعه، وتوجه هذه الأموال في مشاريع حرفية بيئية من التراث المحلي، ومشاريع إنتاجية في مجال الزراعة والثروة الحيوانية والثروة السمكية والخدمات البسيطة كالحياكة والطباعة وزينة النسوة، ويسدد القرض على دفعات خلال ست سنوات تبدأ بعد فترة سماح لمدة سنة من بدء التنفيذ، ومن بين شروط الحصول على القرض والاشتراك في المشروع عدم تشغيل عمالة وافدة بهدف تعزيز التنمية لصالح المواطنين، وكذلك تجربة السعودية من خلال وكالة الضمان الاجتماعي التي تتكفل ببعض المشروعات الانتاجية للأفراد القادرين على العمل من مستحقي المعاشات والمساعدات الاجتماعية، حيث تتولى الوكالة دفع التكاليف وتقديم الاستشارات

الفنية اللازمة والمتابعة حتى نجاح المشروع، فضلاً عن مشاريع إنتاجية مشابهة للمعوقين، كما أنه قد تم مؤخراً إنشاء صندوق خيري لمكافحة الفقر بتوجيه من خادم الحرمين الشريفين وفي نطاق إعلان رسمي عن استراتيجية وطنية لمعالجة الفقر لها أهدافها وآلياتها ومشروعاتها والتي من بينها التوسع في اقامة مشاريع استثمارية صغيرة للفقراء. (٣٢)

رابعاً - مقترحات حول تطوير سياسات الرعاية الاجتماعية:

في ضوء نتائج التحليل الذى توصلنا إليه بشأن الوضع الراهن للسياسات الاجتماعية في دول الخليج واليمن، يمكن أن نطرح مجموعة من المقترحات التي تهدف إلى تطوير هذه السياسات، واتساقاً مع الإطار التحليلى الذى انطلقنا منه في هذا الفصل، فسوف تتمحور التوصيات حول أربعة جوانب أساسية وهى: البنية التشريعية والمؤسسية، واستهداف الفئات المحتاجة للرعاية، وإشكاليات اندماجها الاجتماعى، ومكافحة الفقر، وذلك على النحو التالى:

١- ضرورة العمل على تطوير وتوحيد البنية التشريعية والمؤسسية المتعلقة بسياسات الرعاية الاجتماعية في دول مجلس التعاون واليمن، على أن يتماشى هذا التطوير والتوحيد مع مفهوم التنمية البشرية، والمتمثلة في اشباع الحاجات الرئيسية لكل أفراد المجتمع، الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، وفي سياق تصان فيه حقوق الإنسان وحريته، فعلى الرغم من التشابه الوارد في بعض بنود القوانين واللوائح المنظمة للرعاية

الاجتماعية في تلك الدول، إلا أن هناك تباينات عديـــدة بـين بعضها لا زالت تحول دون تحقيق التوحيد والتكامل فيما بينها.

٢ - انطلاقاً مما تأكد في سياق رصد وتحليل لملامح وسمات الفئات المنتفعة من برامج الرعاية الاجتماعية في دول مجلس التعاون واليمن، فإن تأسيس قاعدة معلومات ذات بيانـات ومؤشـرات موحدة من حيث مفاهيمها وأدواتها وآلياتها وتـزمين دوريـة استيفائها وتوفيرها وتيسير تحديثها والإستفادة منها، يأتي فـي صدارة أولويات تطوير هذه الرعاية في نطاق العمل الخليجـي المشترك، على أن يتولى المكتب التنفيذي زمام المبادرة لإنجاز قاعدة المعلومات تلك، والإشراف عليها وإخراجها إلى النـور في أقرب فرصة ممكنة، وذلك من خلال لجنة فنية مشكلة مـن المختصين في تلك الدول، وبحيث تصبح هـذه القاعـدة هـي المرجع المعتمد والأساسي لتزويد مختلف المنظمـات الدوليـة والإقليمية المتخصصة بالإحصاءات والمؤشرات الاجتماعيـة المطلوبة للتقارير الدولية الدورية، فضلاً عما يمكن أن تؤديـه من دور فعال في تطوير القوانين والـنظم لتـدعيم المواجهـة المتكاملة لأوضاع الحرمان في هذه الدول مجتمعـة، وتـوفير فرص الإستفاد المتبادلة من التجارب المختلفة والناجحة.

٣ - ضرورة الاعتماد على منظور مؤسسي متكامل في تخطـيط و تصميم برامج الرعاية الاجتماعية، بحيـث لا تقتصـر مهمـة تخطيط وتنفيذ مثل هذه البرامج على الوزارات المعنية بالشؤون الاجتماعية وحدها، وإنما يتوجب أن تتكامـل كافـة الجهـود

المؤسسية المتعلقة بهذا الشأن بين مختلف الوزارات ذات العلاقة، وغيرها من المؤسسات والجهات الأهلية العاملة في الميدان، ويتطلب مثل هذا المنظور إنشاء جهاز أو مجلس أعلى لرعاية مختلف الفئات المستهدفة من برامج الرعاية الاجتماعية، تكون مهمته التنسيق فيما بين كافة الهيئات والمؤسسات والوزارات وتكامل التشريعات بما يعمل على النهوض بهذه الفئات، وهو توجه يمكن له أن يتجسد في ظل ما تشهده دول مجلس التعاون واليمن من إنشاء مجالس عليا ولجان وطنية في مجالات الأسرة والمرأة والطفولة.

٤- يتوجب السعي لتقريب الفجوة الواضحة بين التشريعات والنظم والأهداف المرصودة وبين حدود الإنجازات المتحققة على أرض الواقع في مجال الرعاية الاجتماعية، فما زالت هناك جهود كبيرة مطلوبة للوفاء بكثير من القواعد التي حددتها تلك التشريعات والنظم، ويمكن أن يتم ذلك من خلال إجراء دراسات تقييمية ميدانية للبرامج والمشروعات المنفذة في هذا المجال، وعقد ملتقيات تشارك في أعمالها ومناقشاتها مختلف الجهات ذات العلاقة، حكومية كانت أم أهلية، وذلك لتدارس نتائج هذه الدراسات، كما أنه من الضروري إعداد قاعدة بيانات أساسية موحدة في بنودها ومقاييسها ومواعيد استيفائها تتيح من جهة التعرف على قدرة المؤسسات الحكومية في تقريب تلك الفجوة سنوياً، وتتيح من جهة أخرى قياس مخرجات الرعاية الاجتماعية لمختلف دول المجلس واليمن.

٥- ينبغي التوجه نحو مفهوم الرعاية الاجتماعية الحديث، وقاية وعلاجاً، بما يتجاوز الأفق الرعائي التقليدي الذي مازال يسيطر على أداء عمل الأجهزة الحكومية الخاصة ببرامج الرعاية الاجتماعية، بما في ذلك ترسيخ التوجه نحو الاعتماد على الأسرة كجماعة استراتيجية ذات أولوية مطلقة على مستوى تلك الرعاية، يتم من خلال تمكينها والارتقاء بها معرفياً وتعليمياً وروحياً ومادياً، تعزيز قدراتها على الوفاء بوظائفها ورعاية أفرادها الذين يمثلون مختلف الفئات الاجتماعية المستهدفة من تلك البرامج.

٦- يتعين الانطلاق عند مكافحة الفقر في نطاق برامج الرعاية الاجتماعية، باعتباره ظاهرة مركبة، تجمع ما بين فقر الدخل، وفقر القدرات التعليمية والمهارية، مما يتوجب التركيز على توظيف طاقات الفئات المستهدفة من برامج الضمان والمساعدات الاجتماعية وتوسيع خياراتها وزيادة فرصها في التدريب والتأهيل للقيام بأعمال مدرة للدخل مثل المشروعات الاستثمارية والإنتاجية الصغيرة، بديلاً عن استمرار التوجه السائد والقائم على مفهوم الإحسان الذي يقتصر على منح المساعدات المالية للفئات المنتفعة.

* * *

مراجع وهوامش
الفصل الخامس

(١) المكتب التنفيذي لمجلس وزراء العمل والشؤون الاجتماعية بدول مجلس التعاون لدول الخليج العربية: اللوائح النموذجية لدور الرعاية الاجتماعية بالدول العربية الخليجية، سلسلة مطبوعات وثائقية، العدد (٥)، المنامة، ١٩٨٨م.

(٢) تقرير التنمية البشرية للعام ٢٠٠٣م : برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، ص ٢٣٧ ــ ٢٣٩.

(٣) أنظر في هذا الشأن :

- خلف أحمد العصفور: متطلبات مستقبل أفضل لكبار السن، ورقة مقدمة إلى ندوة (المدينة والمسنون) ، القاهرة، فبراير ٢٠٠١م.
- المكتب التنفيذي لمجلس وزراء العمل والشؤون الاجتماعية بدول مجلس التعاون لدول الخليج العربية: المباديء العامة للسياسة العربية الخليجية المشتركة لرعاية ومشاركة كبار السن، سلسلة مطبوعات وثائقية، العدد (٢٦)، أكتوبر ١٩٩٩م.

(٤) انظر التعداد العام للسكان ٢٠٠٣م، سلطنة عمان.

(٥) الكتاب الإحصائي ٢٠٠٣م، سلطنة عمان.

(٦) اللجنة الإقتصادية والاجتماعية لدول غربي أسيا(الأسكوا): المجموعة الإحصائية، العدد (٢٣)،CD.

(٧) تقرير التنمية البشرية للعام ٢٠٠٣م، مرجع سابق، ص ٣١٠ ــ ٣١٢.

(٨) تقرير التنمية الإنسانية العربية للعام ٢٠٠٢م، ص 46.

(٩) أنظر في هذا الشأن:

- تقرير التنمية البشرية للعام ٢٠٠٠م، برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، ص١٥١ ــ ١٦٠.
- تقرير التنمية البشرية لسلطنة عمان للعام ٢٠٠٣م، ص ١١٧.

(١٠) أنظر:

- التعداد العام للسكان ٢٠٠٣م، سلطنة عمان.
- تقرير أنشطة دائرة الجمعيات وأندية الحاليات بوزارة التنمية الاجتماعية، سلطنة عمان.

(١١) تقرير التنمية البشرية لسلطنة عمان، مرجع سابق، ص ١١٧.

(١٢) المملكة العربية السعودية: الاستراتيجية الوطنية لمعالجة الفقر، بدون تاريخ.

(١٣) الجمهوريةاليمنية: تقرير عن السياسة الاجتماعية، بدون تاريخ، ص ٢٦ ــ ٣١.

(١٤) د.عبد الباسط عبد المعطي:الاستراتيجية الاجتماعية في مملكة البحرين،مسودة للمناقشة، يوليو ٢٠٠٤م، ص ٢٥ ــ٢٧.

(١٥) أنظر نماذج عديدة للأنشطة الخيرية في مجتمعات الخليج من بينها هيئة الأعمال الخيرية، وجمعية بيت الخير بالإمارات، جمعية النور بالبحرين، وجمعية قطر الخيرية، ...إلخ

(١٦) المملكة العربية السعودية: تقرير التنمية البشرية للعام ٢٠٠٣م، مرجع سابق، ص ١١٤ ــ١١٥.

(١٧) رمزي زكي، مستشار UNDP، نقلاً عن د.حسن العالي : البطالة وإصلاح سوق العمل، جريدة الوسط ، المنامة، عدد ٢٠٠٥/٦/٩.

(١٨) عبد الحميد عبد الغفار : العمالة الوافدة بدول مجلس التعاون، مرجع سابق، ص ٨٨.

(١٩) أنظر نماذج تفصيلية لبعض القوانين والقرارات واللوائح فى:

- تقرير الشئون الاجتماعية بالإمارات لعام ٢٠٠٢م، وزارة العمل والشئون الاجتماعية، ٢٠٠٢م، ص ١٩ -٢٩ .
- على أحمد الطراح، دراسة تقييمية حول فاعلية برامج ومشروعات رعاية الأسرة في دول مجلس التعاون الخليجى، ملتقى العمل للمسئولين والمخططين لبرامج ومشروعات رعاية الأسرة في دول مجلس التعاون الخليجى (الشارقة ٧ -٩ سبتمبر ٢٠٠٣م)، المكتب التنفيذى.
- وزارة العمل والشئون الاجتماعية، برنامج عمل قطاع الشئون الاجتماعية لعامى ٢٠٠٣ -٢٠٠٤م، مملكة البحرين، ١٨ فبراير ٢٠٠٣م.
- الجمهورية العربية اليمنية، تقرير التنمية البشرية، ٢٠٠٠/٢٠٠١م، صنعاء.
- وزارة التخطيط، المملكة العربية السعودية :خطة التنمية السابعة،١٤١٧ ــ١٤٢٣ هـ.
- موقع وزارة التنمية الاجتماعية لسلطنة عمان على شبكة الإنترنت:
http://www.mosd.gov.om/rules_social_care_1.htm
- موقع وزارة الخارجية بقطر على شبكة الإنترنت:
http://www.mofa.gov.qa/details.cfm?id=118

(٢٠) أنظر: تقرير الشئون الاجتماعية بالإمارات، ٢٠٠٢م، مرجع سابق، ص ٣٧ -٤٠.

(٢١) موقع صفحة البحرين الحكومية على شبكة الإنترنت:
http://www.bahrain.gov.bh/others/charter_content_a.usp

(٢٢) وزارة العمل والشئون الاجتماعية، برنامج عمل قطاع الشئون الاجتماعية لعامى ٢٠٠٣/٢٠٠٤م بالبحرين، مرجع سابق، ص ٨ -٩.

(٢٣) موقع وزارة العمل والشئون الاجتماعية بالمملكة العربية السعودية على شبكة الإنترنت:
http://www.mosa.gov.sa/portal/index.php

(٢٤) موقع وزارة التنمية الاجتماعية بسلطنة عمان على شبكة الإنترنت:
http://www.mosd.gov.om/rules_child.asp

(٢٥) أنظر تفصيلات القانون في موقع إدارة الشئون الاجتماعية بوزارة الخدمة المدنية والاسكان بقطر على الإنترنت:
http://www.mcsah.gov.qa/arabic/the_rules/guaranty_social/index.htm

(٢٦) أنظر مزيداً من التفصيل في موقع وزارة الخارجية القطرية على الإنترنت:
http://www.mofa.gov..qa/details.cfm?id=118

(٢٧) على أحمد الطراح، دراسة تقييمية حول فاعلية برامج ومشروعات رعاية الأسرة في دول مجلس التعاون الخليجى، مرجع سابق، ص ٦٤.

(٢٨) أنظر:
- موقع وزارة الشئون الاجتماعية والعمل بالكويت على الإنترنت:
http://www.mosal.gov.kw/home.htm
- دولة الكويت، الكويت حقائق وأرقام، الإصدار الثامن، وزارة الإعلام، الكويت، ٢٠٠١م، ص ١٥٩ -١٦٥، ص ١٢٩.

(٢٩) على ليلة، دور المنظمات الأهلية في مكافحة الفقر، الشبكة العربية للمنظمات الأهلية، القاهرة، ٢٠٠٢م، ص ص ٢٤٧ -٢٤٨.

(٣٠) د. علي الطراح ود.أحمد حموده: تقييم مشروعات الأسرة في دول مجلس التعاون، سلسلة الدراسات الاجتماعية والعمالية، العدد(٤١)، المكتب التنفيذي لمجلس وزراء العمل والشؤون الاجتماعية بدول مجلس التعاون، أغسطس ٢٠٠٤م، ص ٢١٣ــ٢١٥.

(٣١) خلف أحمد العصفور وآخرون: الدراسة التقييمية للمراكز الاجتماعية في مملكة البحرين، جمعية الاجتماعيين البحرينية، غير منشورة، مايو ٢٠٠٣م، ص١٦٧ــ١٦٨.

(٣٢) المملكة العربية السعودية، تقرير وزارة الشؤون الاجتماعية، مقدم إلى اجتماع الدورة الخامسة للجنة التنمية الاجتماعية التابعة للإسكوا، بيروت ،مارس ٢٠٠٥م.

* * *

الفصل السادس

المجتمع المدني فاعل أساسي
في السياسة الاجتماعية

المحتويـات

مقدمة ..... ٢٢٩ - ٢٣٠

أولاً - الإطار التشريعي للمجتمع المدني ..... ٢٣٠ - ٢٣٢

ثانياً - واقع المجتمع المدني في دول مجلس التعاون ..... ٢٣٢ - ٢٤٠

ثالثا - دور المجتمع المدني في السياسة الاجتماعية ..... ٢٤٠ - ٢٤٤

مراجع وهوامش الفصل السادس ..... ٢٤٥ - ٢٤٦

الفصل السادس
المجتمع المدني
فاعل أساسي في السياسة الاجتماعية

مقدمة:

انطلق العمل التطوعي في دول مجلس التعاون واليمن ومنذ بداياته المبكرة من قيم الإسلام والتقاليد الداعية إلى التعاون والتكافل الاجتماعي، فبرز بصورته العفوية فيما يسمى بالفزعة بين أبناء الحي الواحد أو القرية الواحدة خلال الأزمات والكوارث، كما تمثل في جانب منه بالطابع الفردي متمثلاً في قيام ميسوري الحال بتقديم المساعدات المالية والعينية للمحتاجين والعائلات المعوزة، إلا أنه ونتيجة التطورات والتغيرات الناجمة عن التحديث والتنمية وتعقد الحياة، فقد عجزت تلك الأنماط الأولية من العمل التطوعي عن تلبية الاحتياجات المستجدة والمتزايدة، فبرزت الحاجة إلى توحيد الجهود الأهلية وتجميعها في نطاق الجمعيات التطوعية ذات النفع العام، ليتحقق بها التأثير الأكبر والمردود الاوسع.

وإذ تعود نشأة هذه الجمعيات في بعض دول مجلس التعاون واليمن إلى فترة الخمسينات والستينات من القرن الماضي، فإن البعض الآخر من هذه الدول قد شهد نشوئها فيه منذ أواخر الستينات وازداد حتى أواسط الثمانينيات، حيث توسعت مجالات أهتمامات واختصاصات هذه الجمعيات في الوقت الحاضر، فلم تعد تقتصر على المجالات الدينية والخيرية والنسائية، وإنما تنوعت لتشمل المجالات التوعوية والتعاونية والتخصصية والمهنية والدفاعية الحقوقية والثقافية والفنية وغيرها[1].

ويحسب لهذه الجمعيات، في بدايتها المبكرة في بعض تلك الدول، قدرتها على تلمس ورصد العديد من احتياجات المجتمع وخاصة في

المرحلة التي لم تستكمل فيها المؤسسات الحكومية تنظيماتها الحديثة، حيث كان لتلك الجمعيات مبادراتها الايجابية في تقديم العون المادي والعيني للمحتاجين، وكذلك خدمات الرعاية الأولية لبعض فئات المجتمع والإسهام في محوالأمية، وهي خدمات انتقل معظمها إن لم يكن جميعها إلى الأجهزة والمؤسسات الحكومية المتخصصة في سياق نشوء الدولة الحديثة [٢].

وتتولى حالياً الوزارات المعنية بالشؤون والتنمية الاجتماعية في هذه الدول مهمة الإشراف على عمل الجمعيات الأهلية بموجب قوانين ولوائح وقرارات تصدر في هذا الشأن، وإذا كانت الجمعيات الأهلية تمارس نشاطها في إطار تقديم خدمات اجتماعية للفئات المستهدفة من خلال أعضائها، فهناك تنظيمات حكومية تتمثل في مراكز التنمية والوحدات واللجان الاجتماعية تؤدي مهاماً شبيهة، ولذلك هناك تداخل بين مجالات عمل المنظمات الحكومية وغير الحكومية، وتؤدي سيطرة الدولة المطلقة على العمل الاجتماعي الرسمي وغير الرسمي إلى طمس الفروق بينهما تقريباً، وفى إطار تحليل السياسات الاجتماعية الخاصة بالمجتمع المدني في هذه الدول نعرض فيما يلي تقييماً لأوضاع المجتمع المدني وخصوصاً فيما يتعلق بالجوانب المؤسسية والتشريعية والأنشطة والبرامج ، والتحديات التي تواجه هذا المجتمع.

أولاً - الإطار التشريعي للمجتمع المدني:

مع افتراض توفر علاقة عضوية بين الإطار التشريعي وحاجة المجتمعات الخليجية للجمعيات الأهلية، إلا أن بدايات العمل الأهلي - بالمعنى الحديث للمجتمع المدني - لم تكن مرتبطة بقوانين منظمة، ففي بعض دول مجلس التعاون يرجع تاريخ إنشاء بعض الجمعيات الأهلية فيها إلى ماقبل صدور أي تشريعات خاصة

بالمجتمع المدني، ومن هنا برزت الحاجة ملحة لتنظيم عمل الجمعيات الأهلية في إطار تشريعات منظمة ممثلة في قوانين وقرارات ولوائح تنفيذية، وبقدر ما ساعدت تلك التشريعات على نمو الجمعيات في البدايات الأولى لنشاطها، فقد شكلت التعديلات القانونية والقرارات الوزارية المتصلة بها في بعض الأحيان قيداً على نشاط هذه الجمعيات.

تشترك القوانين والتشريعات في دول المجلس واليمن في عدد من الاحكام التي تعطي الدولة قدراً كبيراً من السلطة على الجمعيات الأهلية وتقييدها، ومن ذلك وجوب حصول الجمعية على إذن مسبق من الجهة الإدارية المسؤولة، وقد تكون جهة واحدة أو جهات متعددة، حسب الغرض من الجمعية، كما هو الحال في مملكة البحرين. وتكتسب الجمعية الشخصية الاعتبارية، بعد نشر قرار إشهارها في الجريدة الرسمية، وللجهة المختصة الحق في رفض التسجيل أو تعديل اللائحة، وللجمعية حق التظلم إلى الوزير المسؤول، ويكون قراره نهائياً في أغلب دول مجلس التعاون، فيما عدا القانون البحريني واليمني اللذين يعطيان الجمعية الحق في الطعن والتظلم من قرار الرفض أمام القضاء. وكذلك منحت هذه القوانين الجهة الإدارية الحق في المراقبة السابقة واللاحقة على نشاط الجمعية، وكذلك الحق في إلغاء أو تعديل قرارات الجمعية، وكما تملك الجهة الإدارية الحكومية المعنية حق الرقابة المالية والإدارية وذلك بالإطلاع ومراجعة المستندات والوثائق الخاصة بالجمعية، والميزانية والحساب الختامي فضلاً عن حق الترخيص للجمعية بجمع التبرعات.

وغالباً ما تمثل الرقابة السابقة على النشاط عائقاً بالنسبة إلى بعض الجمعيات المشتغلة بالعمل الاجتماعي والثقافي، حيث تشترط

التشريعات الحصول على إذن مسبق لأنشطتها التي تنوي القيام بها.

كما تنص بعض التشريعات على حق الوزير المختص في عزل مجلس الإدارة وتعيين مجلس مؤقت لإدارة الجمعية وكذلك الحق في دمج الجمعيات أو حلها أو إغلاقها إدارياً لفترة مؤقته.

ثانياً - واقع المجتمع المدني في دول مجلس التعاون:

رغم التطورات الهائلة التي شهدتها المجتمعات الخليجية، إلا أن كثيراً من معالم التقليدية مازالت قائمة في تلك المجتمعات، ومن ثم يتعين أن نتجاوز الرؤية التحديثية عند النظر إلى الواقع الخليجي، ومن هذا المنطلق يصعب القول أن ثمة مجتمعاً مدنياً حديثاً يتجاوز حدود الأطر الاجتماعية التقليدية قائماً في المنطقة، ومن الصعب أيضاً القول أن المجتمع المدني يتمتع بحرية كاملة في وجه سلطة الدولة، ففي دراسة للمجتمع المدني بالإمارات، تؤكد النتائج أن الجانب الأعظم من تمويل الجمعيات الأهلية يقع على عاتق الدولة[٣]، وكما أسلفنا فالقوانين التي تنظم عمل الجمعيات الأهلية تحكم قبضة الدولة على تلك الجمعيات وهذا هو حال أغلب دول مجلس التعاون، حيث أن الجمعيات الأهلية تتلقى معظم الدعم المالي من الدولة [٤] ، وحين نتأمل الإطار المؤسسي للمجتمع المدني، فسوف نجد أن المنظمات الأهلية التي تقدم خدمات اجتماعية وتعمل على تعبئة السكان في إطار من العمل التطوعي لا تختلف كثيراً عن تلك المؤسسات التي تعد جزءاً لا يتجزأ من جهاز الدولة، فكلاهما يخضع لسلطة الدولة، أوكلاهما مدعوم اقتصادياً من جانب الدولة، وكلاهما يعمل في ميادين الضمان الاجتماعي والمساعدات والتأهيل وبعض برامج التنمية الاجتماعية. وقد يرى

البعض تبعاً لذلك أنه لا توجد فروق حقيقية بين ما هو رسمي وغير رسمي من حيث الجوهر والمضمون وبالتالي فإنه من الأفضل في تصوره أن نتخذ تعريفاً للمجتمع المدني يتلاءم مع خصوصية المجتمعات الخليجية، وهو التعريف الذي يرى أن المجتمع المدني في دول مجلس التعاون واليمن يمثل مجموع الأنشطة التي تستوعب كافة صور العمل الجماعي والتطوعي، إلا إننا نرى أن مثل هذا التعريف سيؤدي للخلط ولن يخدم على المدى البعيد ما نرتجيه ونتمناه من تدعيم لدور مستقبلي لمؤسسات المجتمع المدني كمشارك فاعل للمؤسسات الرسمية، وفق التعريف الذي صاغه لها سعد الدين إبراهيم بوصفها مجموعة التنظيمات التطوعية الحرة ، التي تملأ المجال العام الذي يقع ما بين الأسرة والدولة، والتي تشمل كلا من الجمعيات والروابط والنقابات والأحزاب والأندية والتعاونيات، أي كل ما هو غير حكومي وكل ماهو غير عائلي أو إرثي (٥).

واتساقاً مع هذا التعريف فقد تطورت مؤسسات المجتمع المدني في هذه الدول ليشمل الصيغ التالية:

١ - الجمعيات الخيرية: وهي تأتي في مقدمة الجمعيات القائمة من حيث أسبقية تأسيسها وانتشارها ومقدرتها على التخفيف من معاناة الفئات المحتاجة، ويندرج تحت هذا المسمى الجمعيات الدينية وكذلك الاجتماعية التي تقدم خدماتها ورعايتها للمعوقين والمسنين وغيرهم، كما تشمل الصناديق الخيرية التي انتشرت مؤخراً وخاصة في البحرين.
٢ - الجمعيات النسائية: وهي التي تلي الجمعيات من حيث أقدمية التأسيس والعدد والانتشار، والتي تولى قضايا المرأة والطفولة والأسرة الأولوية في اهتمامها وأنشطتها.

٣- الجمعيات المهنية: والتي تضم أصحاب المهنة الواحدة كالأطباء والمحامين وغيرهم.
٤- الجمعيات والمؤسسات المتخصصة: وهي تكاد تكون منتشرة في جميع دول مجلس التعاون واليمن، وتتخصص في تقديم خدمة إنسانية أو رعاية فئة محددة من فئات المجتمع كالجمعيات التي ترعى المعوقين بصورة عامة أو فئات منهم بصورة خاصة، أوجمعيات أصدقاء المرضى الشائعة.
٥- الجمعيات والأندية الثقافية والفنية: وهي التي تتفاعل مع قضايا المجتمع وهمومه بصيغ وأساليب فنية غير مباشرة.
٦- الجمعيات التعاونية: وهي رغم خصوصيتها بسبب طبيعة نشاطها الإقتصادي ومردودها الربحي على أعضائها، إلا أن لها دوراً اجتماعياً يتصل بخدمة وتنمية المجتمع. (٦)

وإلى جانب هذه الصيغ، هناك بعض المجالات التي تلتقي فيها الجهود الحكومية والأهلية كما هو الحال في تشجيع الأهالي على تكوين مراكز أو لجان أو جمعيات للتنمية الاجتماعية في السعودية لتنظيم الجهود الاصلاحية المختلفة ، سواء كانت للأفراد أو الجماعات وتوجيهها للعمل المشترك مع الجهود الحكومية، حيث بلغ عددها مؤخراً (٨٤) لجنة رئيسية وفرعية، نفذت العديد من البرامج في مجالات الرعاية النهارية ورعاية المسنين والطفولة والشباب وتدعيم الصناعات وغيرها. (٧)

وإذ يشكل عدم توفر ودقة المعلومات المتعلقة بعدد الجمعيات والمراكز والأندية الأهلية التي تشكل مؤسسات المجتمع المدني ووحدة تصنيفها فيما بين دول مجلس التعاون واليمن، مشكلة أساسية في تحليل واقع هذه المؤسسات، والوقوف على مدى اسهاماتها في ميادين السياسة الاجتماعية المختلفة بوجه عام، وميدان برامج الضمان والمساعدات الاجتماعية بوجه خاص، فإن ما هو متاح ومتداول وملموس من معلومات، بحكم المشاهدة والمعايشة، يؤكد على أن لهذه الجمعيات إسهامات واضحة يبرزها التوجه

الغالب للجمعيات الخيرية ـ وهي التي تتصدر بقية الجمعيات في هذه الدول في عددها وعدتها ـ هو توجه رعائي تقليدي، يتركز في تقديم وتوزيع المساعدات المادية والعينية للأسرة الفقيرة والمعوزة، كما أن هناك حملات المساعدة الموسمية كمناسبة حلول شهر رمضان والأعياد وافتتاح المدارس والصيف والشتاء، فضلاً عن مشاريع كفالة اليتيم والحقيبة المدرسية وغيرها، والتي اتخذت صيغا متقدمة من حيث آليات الإعلان عنها أو من حيث أساليب جمعها، بما في ذلك فتح حسابات مالية في البنوك وتوجيه خطابات شخصية للمساهمة الدورية فيها، فضلاً عن انتهاج كافة وسائل الإعلان التجارية، ولقد انخرط في مثل هذه الأنشطة الخيرية جمعيات الهلال الأحمر أيضاً، والتي لعبت إلى جانب ذلك دوراً رائداً في بعض هذه الدول، مثل قطر، بما شكلته من مبادرات ولجان تأسست في نطاق الهلال الاحمر القطري لتشكل نواة مبكرة للعمل التطوعي في مجال رعاية المعوقين والمسنين، وإلى جانب هذه الجمعيات، برزت مؤخراً ظاهرة إنشاء الصناديق الخيرية وهي التي في عمومها وخاصة في البحرين تستهدف تقديم المساعدات المالية والعينية لأبناء منطقة أو قرية بصورة أساسية، إلا أن هناك حالات تجاوزت فيها بعض هذه الصناديق منطقتها الجغرافية المحدودة لتشمل مناطق أخرى أو رقعة الوطن بأكمله، وبذلك تعتبر الجمعيات والمؤسسات والصناديق الخيرية من الشركاء النشطين للجهات الحكومية، إلا أنها تظل في غالبيتها الساحقة ذات أنشطة تقليدية ونمطية في أسلوب عملها واقتصارها على تقديم معوناتها المادية والعينية، دون تجديد يذكر إلا فيما ندر، في مجال السعي للخروج من أسر البر والإحسان إلى آفاق تأهيل فئاتها المستهدفة بمشروعات استثمارية أو إنتاجية ينقلها من مواقع المتواكلين إلى مواقع المعتمدين على ذواتهم.

كما نشطت الجمعيات التي توجهت للمرأة بذات التوجه الرعائي التقليدي في الأغلب، وإن كانت في بعض منها زاوجت في بعض الاحيان بين برامج للتوعية لقضايا المرأة وخاصة ما يتصل بحقوقها [٨]، وبين السعي

لرفع مستواها التعليمي والمعيشي وتقديم خدمات تدعم خروجها للعمل مثل إنشاء دور الحضانة ورياض الأطفال بوجه عام، فإن بعض هذه الجمعيات قد دخل كذلك مجال رعاية الأمومة والطفولة، فضلاً عن رعاية الأطفال المعوقين، وبذلك تكون هذه الجمعيات النسائية قد وسعت من دائرة مساهماتها في دعم المرأة في مختلف مواقعها في المجتمع.

وخلال هذه الفترة التأسيسية ومع تزايد الوعي المجتمعي فقد أنشأت جمعيات أهلية توجهت لفئات المعوقين على اختلافهم في باديء الأمر من منطلق التوعية والاهتمام العام بقضاياهم وشؤونهم، ثم تخصصت على أثرها جمعيات لاحقة في رعاية فئات من الإعاقة أو في تأهيلها، إلى جانب جمعيات أخرى ركزت نشاطها على مجالات أخرى كانت حكراً على المؤسسات الحكومية كرعاية الطفولة أو الأمومة أو الأسرة وغيرها، مما يمثل تحركاً وحراكاً من المجتمع ودليلاً على حيويته ومبادرته على تشكيل جمعيات أهلية تطوعية تلبي احتياجاته وطموحاته في مجالات عديدة [٩].

من كل ما تقدم عرضه من واقع المعاينة والمعايشة لواقع العمل التطوعي في دول مجلس التعاون واليمن، ورغم الصورة الاجمالية التي تبعث على التفاؤل بولادة مؤسسات للمجتمع المدني، فإن هناك الكثير من المعوقات، بعضها يتصل بضعف القدرات التنظيمية للقيادات كما للكوادر، وانعدام التنسيق فيما بين الجمعيات وخاصة تلك المتشابهة في أهدافها مما يؤدي إلى تكرار المشروعات الموجهة إلى نفس الفئة، وتواضع الدعم المالي وتعثر انتظامه في بعض الدول، إلا أن أبرز هذه المعوقات هو تناقص عدد الأعضاء، وبالأخص ضعف إقبال فئة الشباب على العمل التطوعي، باعتباره الفئة الأكبر عدداً ونسبة بين الفئات التي من المنتظر أن يعتمد عليها نهوض المجتمع المدني بمهامه المقبلة.

جدول رقم (١٩)
إجمالي عدد ومجالات نشاط الجمعيات والمؤسسات الأهلية والتطوعية في دول مجلس التعاون واليمن

الإمارات	البحرين	السعودية	عمان	قطر	الكويت	اليمن
دينية (٣) نسائية(٩) مهنية(٢٠) فنون شعبية(٢٩) ثقافية وخدمات عامة(٢٢) خدمات إنسانية (١١) مسارح وجاليات(١٥) تعاونية(٣٠)	الجمعيات النسائية (١٥) الاجتماعية٦٧) الخيرية (٦) الإسلامية(٢١) المهنية(٥١) الخليجية (٩) الأجنبية(٤٧) الأندية الأجنبية(٣٥) الكنائس(١٩) التعاونية(٢١) الصناديق الخيرية(١٨٠) المعوقين والمسنين(١١) أخرى (٢) المؤسسات الخاصة (٥)	خيرية رجالية (٢٧٠) خيرية نسائية (٢٤) تعاونية (١٥٣) لجان تنمية (١٣٩)	نسائية (٤٥) مهنية (١٢) معوقين (٤) مع فرعين صندوق خيري(١) وعدد (٢) جمعية خيرية و(١) مؤسسة خيرية أندية وجاليات أجنبية (١٠) جمعيات صداقة (٢) (٥٩) لجنة أهلية	الخيرية (٤) ذوي الإحتياجات الخاصة (٥) اجتماعية ثقافية (٢) الإسلامية (١) فنية (٢) توعوية صحية(٢) تعاونية (١٢) فئات خاصة (٥) مؤسسات أخرى (٣)	نسائية (٦) اجتماعية ثقافية(١٩) مهنية (١٩) اسلامية خيرية (٨) معوقين (٣) فنية (٢) تعاونية (٤٧)	تعاونية (٣٠٥٨) خيرية (٤٨) اجتماعية (٤٠٤) ثقافية (٤٩) مهنية (٤٦) علمية (٤٤) إخاء وصداقة(٢٥) نقابات (٢٦) أندية (٢٢٠) منتديات (٦)
١٤٨	٤٨٩	٥٨٦	٧١	٣٧	١٠٤	٣٩٢٦

المصدر تقرير أنشطة دائرة الجمعية وأندية الجاليات بوزارة التنمية الاجتماعية – سلطنة عمان.

وللتأكد من صحة مثل هذا التحليل، وبهدف الوقوف على واقع المجتمع المدني الذي يتشكل في الوقت الراهن على امتداد ساحة دول مجلس

التعاون واليمن، فقد اجتهدنا في إعداد الجدول الإجمالي أعلاه (جدول رقم ١٩)، في محاولة لتكوين صورة جامعة بقدر الإمكان، لمختلف الجمعيات والأندية واللجان والمراكز العاملة في الميدان، والمرصودة من قبل جهات الإشراف الرسمية في هذه الدول، باعتبارها تمثل مؤسسات المجتمع المدني، ولقد تم ادراج أعداد هذه المؤسسات وتصنيفها وفقا لتوصيف تلك الجهات، وهو توصيف فيما يبدو بوضوح غير متقارب أو موحد بين هذه الدول إلا فيما ندر كما هو الحال في تسمية الجمعيات النسائية أو الجمعيات المهنية مثلاً، ولا يتوقف الاختلاف حول التسميات وإنما يمتد إلى طبيعة ومجالات نشاط هذه الجمعيات، ففي اليمن تشمل القائمة النقابات، وهو مايختفي من قبل بقية الدول بما فيها تلك التي توجد فيها مثل هذه التنظيمات كالكويت والبحرين، كل ذلك وغيره يستوجب التأكيد مجدداً على الحاجة الملحة لتوحيد مثل هذا التوصيف والتسميات بين هذه الدول، فضلاً عن الحاجة وقبل ذلك إلى تحديد وتوحيد المفاهيم التي تنتظم في سياقها مؤسسات المجتمع المدني الحديث في هذه الدول.

وفي المقابل، لا بد لمن يقرأ الجدول المركب [١٠] (جدول رقم ١٩) قراءة تحليلية مقارنة أن يعثر على أوجه تشابه واتفاق، فهناك الجمعيات الخيرية التي تكاد تكون حاضرة في جميع الدول، وهو حضور سبقت الإشارة إلى قوته الطاغية في الجهود الأهلية التطوعية باعتبارها أقدم وأكثر صيغ العمل المؤسسي انتشاراً، فضلاً عما يتصف به من تنوع في أنشطته الخيرية ابتداء من تقديم المساعدات المالية والعينية، والتداخل مع العديد من الأنشطة العامة والتوعوية وخاصة الدينية منها، وإن كان كذلك يشمل الصناديق الخيرية بما هو معروف عنها انحيازها لفئات محددة، وكذلك جمعيات الهلال الأحمر بما هو معروف عن حياديتها، وانتهاء إلى محاولات مستمرة لتلبية احتياجات مجتمعية متجددة

بمشاريع متطورة وإن ظلت يغلب عليها الطابع الرعائي دون التنموي، تليها في الانتشار الجمعيات النسائية، والتي وإن اختفت كتصنيف من قائمة اليمن، إلا أنها لابد وأن تكون من ضمن جمعياتها الاجتماعية والخيرية، باعتبار أن مثل هذه الأخيرة تشمل، وكما نعرف من واقع المشاهدة والمعايشة، كلَ الجهود التي تستهدف الارتقاء بوضع المرأة معيشياً ومعرفياً في الكثير من الاحوال، ثم تأتي من حيث الانتشار الجمعيات المهنية والجمعيات الاجتماعية والثقافية والتي قد تفوق في عددها الجمعيات النسائية، وهي تعتبر بصورة عامة من الجمعيات المساندة لتعزيز المجتمع المدني، فالأولى هي تعكس وعياً بضرورة توحيد جهود أصحاب المهنة ليس فقط من أجل حماية مصالحهم، وإنما كذلك لتنسيق هذه الجهود وتوظيفها لخدمة مجتمعهم، وهو ما تؤكده الأهداف الموضوعة لجمعياتهم، فيما تغطي الجمعيات الاجتماعية والثقافية خارطة واسعة من الأنشطة التي تصب في مجملها في تقدم المجتمع وتوعية أبنائه والارتقاء بمستواهم الاجتماعي والثقافي.

على الصعيد الكمي، تحتل الجمعيات المؤهلة للعب دور يعزز السياسة الاجتماعية، موقع الغالبية الساحقة، في قراءة معطيات الجدول المذكور واستشراف أوزان تأثيرها على العمل الاجتماعي، هذا في حال استبعاد الجمعيات الفنية والجمعيات العلمية وكذلك جمعيات وأندية الجاليات الأجنبية من لعب مثل هذا الدور المفترض بصورة مباشرة أو في مستوى الفاعلية والتأثير المباشر الذي تلعبه تلك الغالبية المشار إليها آنفاً، وهو استبعاد نرى عدم وجاهته، خاصة في حال تفعيل مبدأ الشراكة الأهلية في صياغة وتنفيذ استراتيجيات العمل الاجتماعي في هذه الدول، وهي شراكة تستند إليها السياسة الاجتماعية البديلة.

ومن جهة أخرى، يبدو بوضوح سيادة الجمعيات التعاونية، فهي حاضرة وبقوة في معظم دول مجلس التعاون واليمن وهي حاضرة كذلك بحجمها

الكبير كما يعكسه عددها الهائل في اليمن (٣٠٥٨) تعاونية، وكونها الأولى في كل من الإمارات وقطر والكويت وفي مركز متقدم في البحرين والسعودية، وإذا كان ثمة رأي بأنها هذه الجمعيات لا ينبغي أن تندرج ضمن الجمعيات التطوعية التي لا تهدف للربح، فإن الأهداف والمباديء التي تقوم عليها هذه الجمعيات يجعلها في مقدمة مؤسسات المجتمع المدني، الساعية للإرتقاء بمستوى معيشة المواطن ومحاربة الاحتكار والدفاع عن المستهلك، كما إنها المهيأة للقيام بأدوار فعالة على صعيد التنشئة للتحول الديمقراطي، فضلاً عن كونها قادرة على الإسهام في تدعيم التوجهات التنموية على صعيد المجتمعات المحلية والأفراد، على الرغم من مثل هذا التوجه وللأسف يكاد يصدق على كل من السعودية واليمن بحكم تنوع هذه الجمعيات ما بين انتاجية واستهلاكية وخدمية، في حين أنها تكاد تقتصر على الجانب الاستهلاكي في بقية الدول.

ثالثاً - دور المجتمع المدني في السياسة الاجتماعية:

يؤكد خطاب العولمة المعاصر على أهمية المجتمع المدني في تخطيط السياسات الاجتماعية وتنفيذها ومراقبة جودتها؛ ويتكون المجتمع المدني من مجموع المنظمات والجمعيات الأهلية التي يقيمها الأفراد عبر الجهود التطوعية في إطار تشريعي تحت مظلة الدولة. ورغم أن هذه المؤسسات تعمل في هذا الإطار التشريعي إلا أنها بحكم تعريفه مستقلة عن الدولة، فهى تعمل عبر جهودها التطوعية وتؤسس لنفسها موارد مالية وتخطط أنشطتها وبرامجها تخطيطاً ذاتياً مستقلاً.

وتؤكد معظم الدراسات العربية حول المجتمع المدنى[١١] على أهمية توسيع مفهوم المجتمع المدني في ضوء الخصوصية الاجتماعية والثقافية للمجتمعات العربية الإسلامية. وتدعو هذه الدراسات إلى أن

يشتمل مفهوم المجتمع المدني على كافة أشكال التعاون والتطوع والمساعدة التقليدية كنظام الأوقاف والزكاة وغيرها، بل أن بعض هذه الدراسات تميل إلى توسيع المجتمع المدني ليشتمل على كافة الصور التي يتعاون فيها الأفراد في حياتهم اليومية والتى يؤسسون من خلالها ضبطاً ذاتياً مستقلاً لحياتهم(١٢).

ويمكن في ضوء ذلك وإذا ما أخذنا بهذا التعريف الموسع للمجتمع المدني أن يلعب المجتمع المدني دوراً أساسياً في تفعيل وتنشيط السياسات الاجتماعية في مجتمعات الخليج العربية عبر المؤسسات والمنظمات التالية:

١- المؤسسات الدينية الخاصة بتجميع الزكاة وتوزيعها في مصارفها الشرعية.
٢- مؤسسات الأوقاف التي يمكن أن تتطور في نشاطها الخيرى من خلال تقديم إسهامات هامة في رعاية الفئات الخاصة وفى تنشيط قيم التطوع.
٣- تطوير المراكز الاجتماعية التي تتبع الوزارات المعنية بالشؤون الاجتماعية بدول المجلس لكي تعمل في إطار المجتمع المدني وليس في إطار المؤسسة الرسمية ويمكن أن تكون هذه المراكز نموذجاً للشراكة بين الدولة والمجتمع المدني في تنفيذ برامج السياسات الاجتماعية. (١٣)
٤- الجمعيات الأهلية ذات الطابع الاجتماعي والثقافي والعلمي والفني والتي تتأسس في المستويات المحلية في الريف والحضر.
٥- التنظيمات التطوعية ذات الطابع الوطني كجمعيات الهلال الأحمر.

٦- الاتحادات والروابط ذات الطابع الوطني التي تتعلق بفئات نوعية مثل اتحادات العمال والاتحادات النسائية والمجالس الوطنية في مجال المرأة والأمومة والأسرة.
٧- الجمعيات التعاونية التي تنشط في مجال الاستهلاك وتعمل على حماية المستهلك.
٨- الصناديق والجمعيات الخيرية.

ويتوقع أن تلعب كل هذه المنظمات والهيئات دوراً أساسياً في عملية الشراكة في المجتمع المدني. حيث تؤكد الدراسات المعاصرة حول إصلاح السياسات الاجتماعية في عصر العولمة على أن المجتمع المدني يمثل سلاحاً جديداً في ظل مشكلات الفقر والبطالة والفئات المهمشة وغيرها وفى تدعيم روح التعاون والمشاركة في عمليات تخطيط وتنفيذ السياسات الاجتماعية. (١٤)

وإذا ما كان على المجتمع المدني أن يلعب هذا الدور المنوط به في عملية الشراكة الفعالة في تنفيذ السياسة الاجتماعية، فإن هذا الدور يتطلب عدداً من الشروط التي يمكن أن نجملها فيما يلى:

١- قدرة جانب كبير من الجمعيات القائمة، وخاصة تلك التي تتعامل مباشرة مع فئات المجتمع المحتاجة والمعوزة على التحول في مفاهيمها وأهدافها وأنشطتها من المنطلق الرعائي الذي يعزز التواكل والسلبية لدى تلك الفئات، إلى المنطلق التنموي الذي يعزز لديها الاعتماد على الذات والسعي للتأهيل والتدرب على وسائل اكتساب الرزق بالعمل والجهد والابتكار، كما يتطلب مثل هذا التوجه التنموي نشأة جمعيات جديدة ذات أهداف وآليات وأنشطة مغايرة لما هو سائد.

٢ - قدرة الدولة على أن تقلل من مركزيتها ومن هيمنتها على مختلف الأنشطة على المستوى المركزي، فالمجتمع المدني الذي يعمل على درجة من الكفاءة يتطلب درجة من الاستقلال من قبل الدولة وتخفيف الطابع النخبوي والسلطوي في سلوكها.

٣ - القدرة المؤسسية (Institutional Capacity) لمؤسسات المجتمع المدني، والذي لا يمكن أن يقوم بأدواره والإحلال محل الدولة في بعض مجالات العمل إلا إذا امتلك قدرة مؤسسية عالية، وهي القدرة التي تشتمل على إيجاد نظم ولوائح وتنظيمات ذات كفاءة عالية، وهذا فضلاً عن وجود قوة بشرية على درجة عالية من الكفاءة والقدرة على المبادأة والإحساس بالمسؤولية، فالأفراد العاملون في المجتمع المدني هم الذين يخلقون القدرة المؤسسية لمنظماتهم عبر ما يتمتعون به من خصائص، فإذا كان هؤلاء الأفراد على درجة عالية من الكفاءة ارتفعت القدرة المؤسسية للمجتمع المدني والعكس إذا كانت هذه الكفاءة منخفضة.

٤ - سيادة ثقافة التطوع والثقة وهما خاصيتان أساسيتان من خصائص رأس المال الاجتماعي الحديث، ذلك أن انتشار ثقافة التطوع والثقة تمنحان الأفراد قدرة هائلة على التوحد مع المبادئ العامة للدولة والرغبة الأكيدة في المشاركة والقدرة على خلق الشبكات الاجتماعية التي تجمع الأفراد والجماعات حول أهداف مشتركة وتطلعات واحدة.

٥ - القدرة على التنسيق بين كافة أجهزة ومستويات المجتمع المدني، ذلك أن المجتمع المدني بمفهومه الواسع الذي طرحناه يشتمل على عدد كبير من المؤسسات المتنوعة ذات الطابع الديني والمدني، ولذلك فإن أي تناقضات يمكن أن تظهر بين هذه المؤسسات تؤدي إلى خفض القدرة المؤسسية لها وتجعلها تحيد

عن أداء مهامها، ولذلك فإن أحد الشروط الأساسية لتكامل عملية التشبيك الاجتماعي في المجتمع المدني أن يقوم هذا التشبيك والتنسيق على أساس مبدأ التنوع الخلاق الذي يفتح المجال أمام كل الطاقات والإمكانات لكي تتجه نحو تحقيق أهداف التنمية المستدامة.

٦- تحديث البنية الثقافية: من الشروط الهامة التي يمكن أن تمكن المجتمع المدني من العمل بكفاءة إزالة العقبات والموروثات التي تعيق أداء عمله. ومن هذه الموروثات والعقبات خطورة تلك المرتبطة بالتحيز ضد فئات معينة كالتحيز ضد المرأة وتكريس صور التمييز بينها وبين الرجل، لذلك فإن تفعيل دور المجتمع المدني لابد أن يرتبط بعملية تحديث ثقافي أو عملية تنمية ثقافية شاملة.

٧- تطوير التشريعات: فالمجتمع المدني يستمد قوته من قوة الأطر التشريعية التي تحكمه، ولذلك فإن التشريعات يجب أن تتجه نحو تمكين المجتمع المدني من أن يلعب دوراً في الحياة العامة وفى تقدم الخدمات وفى مراجعة جودة هذه الخدمات وفى تقييم السياسات الاجتماعية.

٨- وأخيراً فإن المجتمع المدني لا يملك أن يؤدي وظائفه بالكامل إلا في وجود مصادر تمويل لأنشطته، وهنا يمكن الإشارة إلى ضرورة تعاون القطاع الخاص في أنشطة المجتمع المدني والإسهام في تمويل هذه الأنشطة دون أن يسيطر القطاع الخاص على أداء عمل المنظمات المدنية أو توجيه أهدافها لخدمة أغراض خاصة.

* * *

مراجع وهوامش
الفصل السادس

(١) وزارة شؤون الخدمة المدنية والإسكان بدولة قطر والمكتب التنفيذي لمجلس وزراء العمل والشؤون الاجتماعية بدول مجلس التعاون لدول الخليج العربية: دليل العمل الاجتماعي التطوعي ومؤسساته الأهلية في دول مجلس التعاون، الدوحة،٢٠٠٠م، ص ٢١ ــ٢٢.

(٢) خلف أحمد العصفور: الشباب والعمل التطوعي في دول مجلس التعاون الخليجي، الواقع وآفاق المستقبل، ورقة مقدمة إلى ندوة الشباب والمستقبل، جدة، مايو٢٠٠٤م.

(٣) عبدالخالق عبدالله وآخرون، المجتمع المدني في الإمارات العربية المتحدة، الشارقة - القاهرة، جمعية الاجتماعيين ، ومركز ابن خلدون للدراسات الانمائية، ١٩٩٥م.

(٤) وفقاً للإحصاءات الاجتماعية الصادرة عن وزارة التخطيط بدولة الكويت في عام ٢٠٠٢م، فإن المعونة السنوية للجمعيات الأهلية تتفاوت مابين(١٢٠٠٠ - ١٨٠٠٠٠) دينار كويتي، حيث بلغ مجموع ما تم صرفه في هذا المجال(١،١٣٠،٠٠٠) دينار كويتي، ومثال آخر من السعودية حيث يرد في الكتاب الإحصائي السنوي ١٤٢٣ ــ١٤٢٤ هـ أن هناك أنواعاً من المعونات المقدمة للجمعيات الخيرية: إعانة تأسيسية، إعانة سنوية، إعانة إنشائية، إعانة عينية وطارئة، حيث بلغ مجموع هذه الإعانات في الفترة المشار إليها أعلاه (٢٨٥) إعانة وبتكلفة إجمالية (١٣٣،١٣٥،٢٠٠) ريال سعودي.

(٥) سعد الدين إبراهيم في : عبد الباسط عبد المعطي: الدولة والمجتمع المدني في قطر، مركز ابن خلدون للدراسات الإنمائية، القاهرة، ١٩٩٧م، ص ٥.

(٦) خلف أحمد العصفور، مرجع سابق.

(٧) وزارة العمل والشؤون الاجتماعية بالمملكة العربية السعودية: الكتاب الإحصائي السنوي، ١٤٢٣ــ١٤٢٤ هـ، ص١٣٤ ــ١٤٦.

(٨) وزارة شؤون الخدمة المدنية بدولة قطر والمكتب التنفيذي لمجلس وزراء العمل والشؤون الاجتماعية: دليل العمل الاجتماعي التطوعي ومؤسساته الأهلية، مرجع سابق، ص٢٣.

(٩) خلف أحمد العصفور، مرجع سابق.

(١٠) تم إعداد هذ ا الجدول المركب من خلال الاستعانة بعدد من المراجع، من أبرزها:

- دليل العمل الاجتماعي التطوعي ومؤسساته الأهلية في دول مجلس التعاون لدول الخليج العربي، مرجع سابق.

- موقع وزارة الإقتصاد والتخطيط بدولة الإمارات العربية المتحدة: http// www.uae.gov.ae/mop/research/res24.htm والمتضمن تقرير الرعاية الاجتماعية للعام ٢٠٠٢ ـ٢٠٠٣م والصادر في ديسمبر ٢٠٠٤م.
- بدرية الجيب: تقرير بشأن السياسات الاجتماعية بمملكة البحرين، مارس ٢٠٠٥م.
- وزارة العمل والشؤون الاجتماعية بالمملكة العربية السعودية: الكتاب الإحصائي السنوي، مرجع سابق.
- وزارة التنمية الاجتماعية بسلطنة عمان: الكتاب السنوي لعام ٢٠٠٣م.
- موقع وزارة الخارجية القطرية على الإنترنت: http://www.mofa.gov..qa/details.cfm?id=118
- وزارة التخطيط بدولة الكويت: الإحصاءات الاجتماعية للعام٢٠٠٢م . CD
- تقرير عن السياسة الاجتماعية في الجمهورية اليمنية. بدون تاريخ.

(١١) أنظر أعمال ندوة المجتمع المدني وإشكالية التحول الديموقراطي في الوطن العربي مركز الوثائق والدراسات الإنسانية جامعة قطر، ١٥-١٧ مايو ٢٠٠١م.

(١٢) أحمد زايد : إشكالية تأسيس المجتمع المدني وخصوصية الحداثة في: ناهد صالح (محرر)، بحوث في الأنثروبولوجيا العربية ، القاهرة، مركز البحوث والدراسات الاجتماعية ، كلية الآداب، جامعة القاهرة، ط١، ٢٠٠٢م.

(١٣) خلف أحمد العصفور وآخرون: الدراسة التقييمية للمراكز الاجتماعية في مملكة البحرين، جمعية الاجتماعيين البحرينية، دراسة غير منشورة، ٢٠٠٣م، ص١٦٤ ـ١٦٦.

(١٤) أنظر في هذا الشأن:

- عبد الباسط عبد المعطي: الدولة والمجتمع المدني في قطر، مرجع سابق.
- برهان غليون: نشأة مفهوم المجتمع المدني وتطوره، من المفهوم المجرد إلى المنظومة لاجتماعية والدولية، محاضرة في ندوة المجتمع المدني والديمقراطية ، جامعة قطر، مايو ٢٠٠١م.

* * *

الفصل السابع

نحو إطار عام لتطوير السياسة الاجتماعية في الدول الأعضاء

المحتويـات

مقدمة ٢٥١-٢٥١

أولاً - العولمة وتحدياتها.. .... ٢٥٢-٢٥٣

ثانياً - الآثار الاجتماعية للعولمة ٢٥٣-٢٥٦
١ - نمذجة العالم وتساؤلات الهوية ٢٥٤-٢٥٤
٢ - معضلة الاستهلاك – الفقر ٢٥٥-٢٥٦
٣ - معضلة التكامل والتفكيك ٢٥٦-٢٥٦

ثالثا - التحديات الخاصة بدول مجلس التعاون ٢٥٦-٢٦١

رابعاً - نحو سياسة اجتماعية ضامنة للحقوق ٢٦٢-٢٦٤

خامساً - المبادئ الاستراتيجية للسياسة الاجتماعية ٢٦٤-٢٦٨
١ - مبدأ القيم الإنسانية ٢٦٤-٢٦٥
٢ - مبدأ الاستدامة ٢٦٥-٢٦٥
٣ - مبدأ الاستقلالية ٢٦٥-٢٦٦
٤ - مبدأ التوافق ٢٦٦-٢٦٦
٥ - مبدأ التكيف والمراعاة ٢٦٦-٢٦٧
٦ - مبدأ المرونة ٢٦٧-٢٦٧
٧ - مبدأ التمكين ٢٦٨-٢٦٨

سادساً - مجالات السياسات الاجتماعية ٢٦٨-٢٧٣

١ - السكان ٢٦٩-٢٦٩

٢ - العمل ٢٦٩-٢٦٩

٣ - الأسرة ٢٧٠-٢٧٠

٤ - المرأة ٢٧٠-٢٧١

٥ - الطفولة ٢٧١-٢٧١

٦ - الشباب ٢٧١-٢٧٢

٧ - الفئات المستهدفة من برامج الرعاية الاجتماعية ٢٧٢-٢٧٢

٨ - المجتمع المدني ٢٧٣-٢٧٣

سابعاً – مسؤوليات التنفيذ ٢٧٣-٢٧٥

ثامناً – آليات التنفيذ ٢٧٥-٢٨٢

١ - اللامركزية ٢٧٥-٢٧٧

٢ - الشراكة والمسؤولية الجماعية ٢٧٧-٢٧٩

٣ - صياغة أهداف مرحلية قابلة للقياس ٢٧٩-٢٨٠

٤ - تأسيس قاعدة شاملة للمعلومات والبحوث.. ٢٨٠-٢٨١

٥ - المتابعة والتقويم ٢٨١-٢٨٢

٦ - ضمان استمرارية التمويل ٢٨٢-٢٨٢

مراجع الفصل السابع ٢٨٣-٢٨٣

الفصل السابع
نحو إطار عام لتطوير السياسة الاجتماعية في الدول الأعضاء

مقدمة

إن ما تقدم عرضه ورصده وتحليله في الفصول السابقة لهذه الدراسة، يوضح بجلاء مدى الحاجة الملحة لقيام دول مجلس التعاون واليمن بتطوير رؤية جديدة لسياساتها الاجتماعية تتواءم وتتعاطى مع تحديات عصر العولمة واستحقاقاتها، حيث قدمت الدراسة تحليلاً لمفهوم السياسة الاجتماعية وضرورة إعادة صياغة مبادئها في عصر العولمة، مؤكدة على أهمية اختيار المدخل التكاملي في رسم السياسات الاجتماعية وتنفيذها، كما عرضت وحللت بعض التجارب الناجحة لدول عربية وإسلامية وغربية في هذا المجال، إضافة إلى عرض وتحليل وتقييم عام للسياسات الاجتماعية في دول مجلس التعاون واليمن في ميادين وحقول السكان، والعمل، والأسرة، والمرأة والطفولة، مع تركيز بصفة خاصة على رعاية الفئات المحتاجة باعتبارها تشكل مدخلاً لتقييم مجمل البرامج الاجتماعية الأخرى التي قد لا يتسع لها المقام ولا تتوفر بشأنها البيانات والإحصاءات اللازمة، إلى جانب رصد واقع وآفاق المجتمع المدني، حيث جاء ذلك الرصد والتحليل على خلفية المشكلات والتحديات التي تفرضها العولمة من جهة، والصيغة الخاصة لتركيبة البناء الاجتماعي لدول مجلس التعاون واليمن من جهة أخرى.

وبناء عليه، وفي ضوء ما توصلت له معطيات هذه الدراسة من نتائج ومؤشرات ورؤى، فإنه يمكن رسم معالم مشروع إطار عام للسياسة الاجتماعية المنشودة في دول مجلس التعاون واليمن.

أولاً - العولمة وتحدياتها:

ويتأسس الإطار العام الذى نقدمه هنا على فهم للعالم الذى نعيش فيه على أنه عالم مختلف يتطلب تخطيطاً لسياسات اجتماعية مختلفة وجديدة. فلقد طغت العولمة على هذا العالم وأصبحت تترك تأثيرات هنا وهناك لا يمكن حصرها ولا ضبطها، ولكن يمكن استعراض أهم مؤشراتها على النحو التالي:

١ - إن العولمة تحدث تغيرات هائلة فى أبعاد الزمان والمكان حيث تغيرت مفاهيم الزمان والمكان، ولم يعد الفرد مقيداً بمكان واحد طيلة حياته وإنما أصبح قادراً – عبر وسائل الاتصال الحديثة – أن يعيش أزمنة مختلفة فى آن واحد، كما أدت العولمة إلى انضغاط الزمان والمكان، كما يظهر جلياً فى التقدم المستمر فى انضغاط المسافة والوقت الذى يستغرقه المرء فى قطعها، وما يترتب على ذلك من انضغاط العلاقات التجارية وحركة النقود وتغير قيمتها عبر الوقت.

٢ - كما أن الدور المتعاظم لوسائل الاتصال وأدوات نقل المعلومات والأفكار يكاد يميز الحقبة المعاصرة من العولمة إلى درجة أن العصر كله يوصف بأنه عصر المعلومات. ولقد أدى التقدم الهائل فى تكنولوجيا الاتصال إلى تعاظم أدوارها وتأثيراتها على الأفراد والجماعات، والبراهين واضحة على قيام ثورة حقيقية فى تكنولوجيا المعلومات وفى أساليب نشرها ونقلها عبر العالم، مما يصعب إن لم يستحيل معه في ظل هذه الظروف السيطرة على الأفكار والإيديولوجيا، كما تصبح المذهبة الفكرية

وأساليبها التى درجت بعض الدول على إتباعها لضبط سكانها وفق أطر فكرية جامدة، إنما هو محض خيال، فالفكرة فى عالمنا المعاصر لم تعد حكراً على أحد، ويمكنها، مثلها فى ذلك مثل رأس المال، أن تعبر الحدود إلى أبعد ما نتصور.

٣- وأدى الوجه الجديد للعولمة إلى تغيير أنماط الهجرات التقليدية للسكان بين دول العالم، فقد باتت العولمة تضع على هذه الهجرات قيوداً قانونية وصحية معينة، خاصة الهجرة القادمة من الجنوب إلى الشمال، هذا على الرغم من أن العولمة قد أدت إلى مزيد من اعتماد الدول بعضها على البعض الآخر، وإلى تزايد الاتصال والتبادل عبر العالم.

٤- إن ثمة تغيرات فى عالم التحركات السكانية المرتبطة بالسياحة حيث ساهمت حركة السياحة فى تزايد العولمة كما ساعدت أيضاً فى تزايد الشعور بالانتماء العالمي فى مقابل الانتماء المحلي، والحقيقة أن السياحة لا تساهم فى تسريع خطى العولمة من خلال حركة البشر فحسب، ولكنها تسهم كذلك فى تخليق أنشطة أخرى تدعم هذا الميل إلى العالمية.

ثانياً – الآثار الاجتماعية للعولمة:

وتؤدى آليات العولمة هذه إلى آثار اجتماعية هائلة على المجتمع يمكن تلخيص تفصيلاتها المختلفة إلى ثلاثة عناصر:

١ - نمذجة العالم وتساؤلات الهوية:

تؤدي ثقافة العولمة إلى خلق نماذج موحدة فى النظم الاجتماعية وفى المفهومات الحياتية. بل أن هذه الثقافة لم تصبح الآن ثقافة تنمو بشكل تلقائي وفقاً لمقتضيات التطور كما كان يحدث فى الماضي، بل أصبحت تخضع لأجندة محددة على كل المستويات الاقتصادية والسياسية والاجتماعية. وتتحدد هذه الأجندة فى الخطابات السياسية فى الدول الصناعية الكبرى، وتتحدد على نحو أكثر تفصيلاً فى المؤتمرات الدولية التى تعقد فى الغالب وفقاً للأجندة السياسية لهذه الدول ومن الأمثلة على المستوى الاجتماعي: مؤتمر السكان، ومؤتمر المرأة، ومؤتمر التنمية الاجتماعية ومؤتمر الجريمة، وهي مؤتمرات تعقد بشكل دوري وتتحدد فيها مفهومات جديدة وأفكار جديدة حول التنمية الاجتماعية والأسرة والعلاقات الزوجية وحقوق الإنسان وثقافة السلام وغيرها من المفهومات التى تفرض فرضاً من مركز العالم بصرف النظر عن الهويات المحلية.

وأدت المحاولات البشرية لنمذجة العالم وفقاً لأسس واحدة، وأساليب حياة واحدة، إلى إذكاء خطاب الهوية، وإلى التساؤل حول الذات والآخر. إن وجود هذا الخطاب، وتنوع أساليب التعامل معه يضع أسساً لاختلافات وتباينات ثقافية لم تكن تعرفها المجتمعات العربية الإسلامية بوجه عام والمجتمعات العربية الخليجية على وجه الخصوص، بل أنه قد يضع أسساً لأزمات ومصادمات سياسية واجتماعية.

٢ - معضلة الاستهلاك – الفقر:

يشهد العالم وتحولاته نمواً للنزعة المفرطة في الاستهلاك، وتشكل هذه النزعة ميلاً للاستهلاك لدى الناس ورغبة فيه ومعرفة بأبعاد السلع، أي أنها معرفة بما يسمى ثقافة الاستهلاك والتي تتكون من مجموع المعاني والرموز والصور المصاحبة للعملية الاستهلاكية فضلاً عن الممارسات المتصلة باستهلاك السلع المادية أو الثقافية، وتتسم ثقافة الاستهلاك سواء كانت مادية أم معنوية بأنها ثقافة قهرية، تدفع الناس دفعاً إلى الاستهلاك والركض خلف طموحاته بصرف النظر عن الفوائد الفعلية المتحققة من ذلك، ويلعب التقليد ووسائل الإعلام والإعلان أدواراً في نشر هذه الثقافة بحيث يشعر الفرد بالنقص والدونية إذا لم يستهلك مثل الآخرين، حيث يتحول الاستهلاك إلى غاية في حد ذاته.

وتشكل العولمة عاملاً رئيسياً في نشر ثقافة الاستهلاك بمختلف وسائل وآليات الاتصالات وتقنياتها، فقد تجاوزت هذه الثقافة الحدود الطبقية، ولم تعد ثقافة قاصرة على الأثرياء، بل أصبحت قاسماً مشتركاً لا بين الشعوب فحسب، بل بين الطبقات أيضاً، حيث نجحت الشركات متعددة الجنسية في أن تفرض هيمنتها الإنتاجية والتوزيعية في أماكن كثيرة من العالم حتى وصل تأثيرها إلى أكثر القرى انعزالاً، وأصبح كل شيء معولماً وقابلاً للعولمة.

وفى مقابل انتشار النزعة الاستهلاكية وعولمة ثقافة الاستهلاك، يزداد عدم قدرة الأفراد على التعامل مع السوق، وتتزايد درجة الحرمان بالنسبة لقطاعات متنامية من السكان، وتلك هى المعضلة الجوهرية فى التناقضات الداخلية التى تخلقها العولمة، والمحقق أن مفهوم الفقر لا يشير إلى الفقر المادى فحسب، بل إلى عدم كفاية الموارد لتأمين الحد الأدنى لمستوى المعيشة المناسب اجتماعياً، وأيضاً فقر القدرة أي تدني قدرات الإنسان إلى الحد الذى يمنعه من المشاركة في عملية التنمية وجني ثمارها.

٣ - معضلة التكامل والتفكيك:

إن العولمة تخلق ظرفاً تتكامل فيه المجتمعات وتنضغط لتشكل عالماً واحداً، وهو تكامل تصاحبه صور من التفكك فى الثقافات المحلية، وتلك نقطة هامة فيما يتصل بالأمن القومي للمجتمعات النامية التى تحاول أن ترسخ مكانها على المستوى الدولي والإقليمي. وتعد الآليات التفكيكية للعولمة عظيمة التأثير، ويجب الوعي بهذه الميول لكي نحافظ على النظام الاجتماعي العام للمجتمع، على اعتبار أن تهديد هذا النظام بصور من الصراع أو عدم التجانس هي أخطر المشكلات.

ثالثاً – التحديات الخاصة بدول مجلس التعاون:

ولاشك أن واضعي السياسة الاجتماعية على وعي بهذه الظروف، بحيث بات من الضرورة بمكان أن توظف هذه السياسة نحو خدمة قضايا أوسع وأكثر ارتباطاً بالإطار العام للمجتمع بدلاً من تقوقعها فى

برامج وأنشطة محدودة لا تسهم في خدمة الأهداف والمبادئ العامة للمجتمع وسياسته الاجتماعية العامة المستمدة من استراتيجية التنمية، ولعل هذا هو الذي دفع المنظمات الدولية إلى التحذير من التحديات التي تواجه الألفية الجديدة، وأن تضع أهدافاً لأسس جديدة للتنمية في هذه الألفية.

إن الأهداف التنموية تختلف من بلد إلى آخر، إلا أن ثمة فروقاً يمكن ملاحظتها ورصدها بين مجموعات الدول العربية المختلفة. وتكاد تشكل منطقة دول مجلس التعاون نموذجاً على المناطق الإقليمية داخل الوطن العربى التي تتميز بقدر كبير من التجانس فى بنائها الاجتماعي وظروفها الاقتصادية والثقافية، ومن ثم فإن مشكلاتها تكاد تكون مشكلات متشابهة، وهي مشكلات نوعية قد لا ينسحب بعضها بالضرورة على المجتمعات العربية الأخرى.

وبناء على ذلك، فإنه يمكن تحديد أهم التحديات الخاصة بدول مجلس التعاون على النحو التالي:

١- يشكل استقدام واستخدام العمالة الأجنبية وتعاظم حجمها في سوق العمل وفي التركيبة السكانية لدول مجلس التعاون، أهم التحديات التي تواجهها هذه الدول على أكثر من مستوى وصعيد:

أ- تنوع إثني أدى إلى خلخلة في التركيبة السكانية، وبصورة تصل إلى نسب مرتفعة وخطيرة على حساب المواطنين.

ب- بروز بطالة آخذة في التزايد والانتشار بين المواطنين، مما يعكس خللا في سوق العمل لصالح تلك العمالة

الوافدة من جهة، وإلى شيوع اتجاهات سلبية للمواطنين إزاء قيم العمل وبعض مجالاته اليدوية والمهنية.

ج - تأثيرات سلبية على العلاقات الأسرية ومفهوم التربية والتنشئة والمسؤولية الوالدية من جراء انتشار استخدام الخادمات الأجنبيات وتزايد الاعتماد عليهن في نطاق الأسرة الخليجية.

د - يشكل التنوع الإثني للعمالة الأجنبية، وتعدد ثقافاته ولغاته، تحدياً للهوية الثقافية لدول مجلس التعاون بصورة عامة، وتحدياً للشخصية العربية المسلمة في المنطقة بصورة خاصة.

ه - إمكانية تنظيم العمالة الأجنبية بمختلف جماعاتها الإثنية، على نحو أو آخر، واستثمارها للأجندة المعاصرة للعولمة، بحيث تشكل أقليات منعزلة داخل المجتمع.

وعليه فإن كل هذه التحديات التي يطرحها وجود وتزايد معدلات العمالة الأجنبية في المجتمعات الخليجية، يتطلب سياسات مشتركة وموحدة خاصة للتعامل مع قضايا العمل والعمالة في هذه الدول.

٢ - ومن التحديات الهامة التى ترتبط بالرفاهية الاقتصادية فى مجتمعات دول مجلس التعاون، مشكلة الإفراط الاستهلاكي وسيطرة النزعة الاستهلاكية وقيمها المادية والثقافية والسلوكية والتعليمية بين أبناء المجتمع العربي الخليجي.

٣ - وتمثل مشكلة المرأة أحد أهم التحديات فى المنطقة، حيث ما يزال مستوى مشاركة المرأة فى الحياة العامة منخفضاً،

هذا بجانب خضوع المرأة للثقافة التقليدية التي تحد كثيراً من تفاعلها فى الحياة العامة، إضافة إلى بروز ظاهرة تأخر سن الزواج وانتشار العنوسة فيما بين الفتيات لأسباب يتعلق بعضها بارتفاع المهور وتكاليف تأسيس الأسرة وتزايد الزواج من أجنبيات.

وتؤدى الظروف المعيشية فى دول مجلس التعاون إلى التحول من الأسرة الممتدة إلى النواتية مع ما يحمله ذلك من المزيد من الاستقلالية والفردية، خاصة فى توزيع الأدوار والمسؤوليات داخل الأسرة وبين أفرادها.

٤- تشكل فئة الشباب في التركيبة السكانية لدول مجلس التعاون الفئة الأكبر بين الفئات العمرية الأخرى، حيث لا تقل نسبتها عن ربع السكان، على رغم التباين في تحديد سن الشباب بين هذه الدول بل وتضاربه في داخل بعضها، مما يمثل تحدياً ديمغرافياً يستدعي العمل على تلبية متطلبات تنشئة أفراد هذه الفئة واستثمار طاقاتهم وتوظيفها لتحقيق طموحاتهم وآمالهم وتعزيز فرص اندماجهم في المجتمع وتحملهم مسؤوليات المشاركة في خدمة وطنهم، حيث أن الإخفاق في ذلك يؤدي إلى هدر هذه الطاقات الغالية من جهة، وتحويلها من جهة أخرى إلى ما يهدد الأمن الاجتماعي من خلال انتشار حالات الإنحراف والجنوح والجريمة بين أفراد هذه الفئة، بما في ذلك الوقوع في آفة الإدمان على المخدرات.

٥ - على عكس ما امتازت به مجتمعات دول مجلس التعاون، من تمسك بتعاليم الإسلام السمحاء واتباع لأحكامه وأداء لفروضه، يحكمها في ذلك التزامها بروح هذا الدين القائم على الرحمة والتراحم والمودة بين أبناء الوطن الواحد، وعلى التسامح والانفتاح وقبول التعايش بين الناس على اختلاف مللهم وأديانهم، فقد طرأ على هذه الدول في السنوات الأخيرة تحد جديد تمثل في نوع من التطرف والتزمت غير المسبوق، الذي يكفر كل من لا يصطف معه في مغالاته وتشدده في فهم الدين، ويتجه نحو العنف والإرهاب وسيلة لتحقيق غاياته المخالفة لكل ما يدعو له دين الإسلام من الدعوة بالحكمة والموعظة الحسنة والجدال بالتي هي أحسن، مشكلاً بذلك انحرافاً وخطراً على الاستقرار والأمن الاجتماعي بالدرجة الأولى، مما أصبح لزاماً معه التصدي لهذا التيار أو الظاهرة الطارئة، ليس بالمعالجة الأمنية والضرورية لحفظ الأرواح والممتلكات وحسب، وإنما من خلال حملة متكاملة ومنسقة للتصدي الشامل لهذ ا التطرف، تقوم على استنهاض المساجد للعب دور أساسي فيها واستنطاق الآيات الكريمة والأحاديث النبوية، وعلى تطوير المناهج الدراسية، وتحصين الشباب والناشئة والشباب ضد هذا التعصب، فضلاً عن تحسين ظروف المعيشة للفئات المهمشة وانتشالها من الفقر والبطالة واليأس من الحياة والمجتمع.

٦ - ويؤدي التحدي الحضري المتمثل في الهجرة الريفية إلى المدن في بعض الدول ذات المساحات الشاسعة إلى تضخم تلك المدن وزيادة معدلات النمو السكاني فيها، وإلى نمو

الأحياء العشوائية فى بعضها، والتي قد تتحول بالتدريج إلى بؤر للجريمة والفوضى، فضلاً عن تدهور الخدمات التى تقدم إلى مناطق القرى والبادية.

٧- يشكل ضمان الاستدامة البيئية، والذي هو أحد الأهداف التنموية للألفية الجديدة، تحدياً مشتركاً لدول مجلس التعاون واليمن مجتمعة، من حيث انعكاسه المباشر على حياة الناس، مما يتوجب معه على السياسة الاجتماعية أن توليه اهتماماً وأولوية، خاصة في ظل ما تواجهه هذه الدول من أوضاع بيئية صعبة سواء على صعيد شحة الموارد المائية المتجددة وزيادة العمران والتحضر على حساب تقليص المساحات المزروعة فضلاً عن تزايد نسبة التصحر وتلوث السواحل، وغير ذلك من استخدام جائر للبيئة، دون مراعاة لقدرتها على التجدد والاستمرارية، مما يستدعي السعي للتأكيد على علاقة سوية بين الإنسان ونشاطاته الإنتاجية والاستهلاكية من جهة، وبين البيئة ومواردها وأنساقها الطبيعية من جهة أخرى في ظل علاقة تكفل الأمن لإنسان الجيل الحاضر والأجيال المقبلة في آن معا، وهو ما لا يمكن تحقيقه إلا بعمل جماعي مجتمعي، تتضافر فيه جهود كل الشركاء، الحكومة والمجتمع المدني والقطاع الخاص، مع دور ريادي ومؤثر للعمل الاجتماعي.

٨- وأخيراً فإن كل هذه التحديات تتطلب شراكة فاعلة من قبل مؤسسات المجتمع المدني المستقل الذى يستطيع أن ينظم ويحفز مشاركة الأفراد في الحياة الاجتماعية شريطة تفعيل دوره وتدعيمه.

رابعاً – نحو سياسة اجتماعية ضامنة للحقوق:

لابد من تأسيس السياسة الاجتماعية على كونها صمام الأمان الضامن لحقوق أفراد المجتمع وضد الآثار السلبية لآليات السوق التي تفرضها العولمة، فالعولمة لها أجندتها الخاصة سواء على المستوى الاقتصادي أو المستوى الاجتماعي والثقافي.

فمن الناحية الاقتصادية تفتح العولمة الباب على مصراعيه أمام آليات الاقتصاد الحر القائم على قوانين السوق، وتؤثر بذلك تأثيراً كبيراً على خدمات التعليم والصحة والإسكان والرعاية الاجتماعية.

ومن الناحية الاجتماعية تؤدي آليات السوق إلى تزايد معدلات البطالة والفقر والتهميش الاجتماعي، فضلاً عن مشكلات العمل المتصلة بمستوى المهارة والتدريب والاعتماد على تعظيم الأرباح من خلال تطوير التكنولوجيا والاستغناء عن العمالة غير الماهرة.

ومن الناحية الثقافية فإنها تفرض تفكيكاً ثقافياً وتطرح على الشعوب أفكاراً ومعتقدات جديدة وترغم الشعوب بشكل قهري على الدخول فى إصلاحات ثقافية وسياسية تتلاءم مع متطلبات الهيمنة فى النظام العالمي، هذا فضلاً عن نشر القيم المادية وثقافة الاستهلاك.

وتؤدى سيادة نظام السوق إلى دخول الدول فى سلسلة من سياسات التكيف الهيكلى التي تعزز وتقوي دور القطاع الخاص، وتقلص دور الدولة فى الحياة الاقتصادية، وتناقص استثماراتها فى المجال الاجتماعى. وفى هذا الظرف يترك المجال الاجتماعى والثقافى كمجال هامشي. وهنا يكمن الخطر ذلك أن المجال الاجتماعي والثقافي هو المجال الذى تنمي

من خلاله قدرات الإنسان ومن ثم فإن تهميشه يعني التردي في بناء القدرات البشرية.

وتتأسس الرؤية المناسبة على مسلمة أساسية هي أن السياسة الاجتماعية تشكل صمام الأمان لمواجهة هذا الخطر والضامنة لحقوق المواطنين بأكملهم في المجتمع، وبخاصة أولئك المستهدفين من قبل السياسة الاجتماعية، ولذلك فإن هذه السياسة يجب أن تحتل مكان الصدارة في اهتمام الفاعلين الرئيسيين في المجتمع وعلى رأسهم الدولة بوصفها الفاعل السياسي الأول والمالك لنظام السيادة.

والسياسة الاجتماعية بهذا المعنى لا يجب أن تكون سياسة لسد الحاجات الأساسية أو لرعاية الفئات الخاصة، بل يجب أن تكون سياسة تتوجه للمجتمع بأسره من أجل رفع القدرات البشرية وتمكين الأفراد من مواجهة آليات السوق والتعايش معها.

وتتنوع القدرات التي يجب أن يمتلكها الفرد عبر حقوقه المختلفة في السكن والتعليم والتدريب والعمل والعيش الكريم والمشاركة في الحياة الاجتماعية والحصول على المعارف والمبادئ الثقافية التي تمكنه من التكيف مع متغيرات العصر الجديد.

لذا فمن الضروري أن تتأسس الرؤية في السياسة الاجتماعية على توسيع مفهوم الرفاه لتنطلق إلى مفهوم أوسع للتنمية الاجتماعية الشاملة التي لا تقتصر على مجرد التدخل لتخفيف الآلام أو سد الحاجات، بل عليها أن تتجه نحو تحقيق التنمية الشاملة للمجتمع وثقافته.

ولهذا فإن السياسة الاجتماعية تتأسس على مفهوم واسع النطاق للرفاهية الاجتماعية، فالرفاهية الاجتماعية ليست مجرد رفاهية اقتصادية،

ولكنها رفاهية معنوية وثقافية تهتم بالجوانب الاقتصادية والثقافية معاً. وفي ظل ظروف الوفرة الاقتصادية التي تعيشها مجتمعات دول مجلس التعاون نسبياً، تصبح الحاجات الثقافية ذات أهمية خاصة ووزن كبير.

خامساً - المبادئ الاستراتيجية للسياسة الاجتماعية:

ومن أجل أن تكون السياسة الاجتماعية، سياسة موجهة لجميع فئات المجتمع، وبالمفهوم السابق طرحه، لا بد لها أن تنطلق من مجموعة من المباديء الاستراتيجية التي تشكل بمجموعها الإطار العام الذي يحكم هذه السياسة ويوجهها ويكفل لها الاستمرارية والفاعلية المتوخاة، وهي مباديء عدة يتمثل أهمها فيما يلي:

١ - مبدأ القيم الإنسانية:

إن الإنسان له حقوق أساسية، كالحق في الحياة وفي الأمن الاجتماعي، والتعليم، والصحة والعمل والمسكن والرعاية في حالة العجز أو الشيخوخة، والحق في العيش الحر الكريم، في إطار ثقافي يراعي عاداته وتقاليده وظروفه الاجتماعية. ويعد إنكار هذه الحقوق إنكاراً للمبادئ الإنسانية وقيمها في الحق والخير والعدالة، ولذلك فإن الاتجاه نحو تخطيط سياسات اجتماعية فعالة هو اتجاه نحو إعلاء القيم الإنسانية في مواجهة موجات العولمة التي تكاد تطيح بهذه القيم، لحساب القيم الفردية والاغتراب التي تترك الإنسان وحيداً أمام قوى السوق، وبهذا تصبح السياسات الاجتماعية هي السد المنيع الذى يحصن الأفراد ويحفظ لهم ليس حقوقهم فحسب بل قيمهم وإنسانيتهم، وبالتالي يكون الإنسان هو غاية كل عمل اجتماعي، كما أنه معيار اختيار ومرجعية المشروعات والبرامج الاجتماعية وتقويم مخرجاتها،

وبهذا يتعزز التوجه التفاعلي الذي يخرج الفئات المستهدفة من خانة التلقي السلبي وبوصف أفرادها عاجزين إلى حالة النشاط الإيجابي النشط، الذي يساعد هؤلاء الأفراد على عون أنفسهم واستثمار طاقاتهم في جهد يعود بالنفع عليهم وعلى مجتمعاتهم.

٢ -مبدأ الاستدامة:

لا بد أن تكون السياسة الاجتماعية نابعة من حاجات البيئة المجتمعية بكل تنوعها ومستوياتها في المجتمع التي تحتضنها، وأن تتجه نحو الارتقاء بهذه البيئة، وأن تظل وباستمرار تتفاعل إيجابياً مع كل مكوناتها، وقابلة لتجديد خططها وبرامجها بناءً على حاجات الواقع ومتغيراته، ولعل من أول مستلزمات تحقيق هذا المبدأ هو النظر للمستهدفين على وجه التحديد ليس باعتبارهم مجرد ذوات سلبية متلقية للخدمات والمعونات، وإنما هم شركاء فاعلون في مراحل الاختيار والتخطيط والتمويل والتنفيذ والإدارة والمتابعة والتقويم، كلما كان ذلك ممكنا أو متاحا.

٣ -مبدأ الاستقلالية:

أن تكون السياسة الاجتماعية مستقلة عن قوى السوق، ولكن هذا الاستقلال لا يعني أنها مستقلة عن السياسة الاقتصادية، فالنظام الاقتصادي هو القاعدة التي تُبنى عليها السياسات فى مختلف القطاعات، فإذا كانت إرادة الدولة هى التى تحدد اختيار النموذج الذى تقدم فى ضوئه السياسة الاجتماعية، فإن السياسات الاقتصادية هي التي تقدم الدعم المالي لهذه السياسة وغيرها من السياسات.

٤ -مبدأ التوافق:

إن السياسة الاجتماعية تتفاعل مع قوى السوق وقوى العولمة إلا أنها لابد وأن تتوافق مع المعطيات الداخلية لمجتمعاتها. ولا يمكن نجاح أو استمرار سياسة اجتماعية غريبة عن المجتمع، مستوردة من الخارج أو مفروضة عبر الهيمنة العالمية الجديدة. فالسياسة الاجتماعية لابد وأن تلبي المتطلبات الداخلية لكافة أفراد المجتمع، وأن تتوافق مع نظام القيم والتقاليد والنظم السياسية القائمة. فإذا كان على السياسة الاجتماعية أن تتوافق مع متطلبات العولمة فإنها يجب كذلك أن تراعي المتطلبات الثقافية والاجتماعية وخصائصها في المجتمع.

٥ -مبدأ التكيف والمراعاة:

وإذا ما كان على السياسة الاجتماعية أن تراعي الظروف الثقافية والتكيف معها، فإن ذلك يستلزم شرطين مهمين يجب أخذهما فى الاعتبار:

الشرط الأول: إن مراعاة الظروف الثقافية المحلية لا يعني مطلقاً التكيف مع أطر ثقافية جامدة. فإحدى المهام الأساسية لأية سياسة اجتماعية ناجحة أن تكون هادفة إلى تحديث البنية الثقافية خاصة إذا كانت هذه البنية جامدة لا تتواكب مع ظروف التغير الاجتماعي.

الشرط الثانى: أن تراعي السياسة الاجتماعية التباين والتنوع الثقافي في داخل البلد الواحد، فمن الأهمية بمكان أن تنطلق السياسة الاجتماعية من منظور إنساني

للتنوع الحضاري الخلاق ومن ثم فلا تتجه نحو تحطيم الثقافات والأبنية الاجتماعية للمجتمعات المحلية ، بل تحافظ على هذه المناطق فتعمل على دمجها في البنية الاجتماعية الكلية في إطار يقوم على مبدأ عمومية النظم وخصوصية الثقافة. فالمؤسسات التي تعمل في إطار تنفيذ السياسة الاجتماعية هي مؤسسات واحدة، ولكن الثقافات التي تعمل في محيطها هذه المؤسسات هي ثقافات متنوعة، ويتعلق هذا الأمر على وجه خاص بالمجتمعات التي تتنوع فيها الثقافات المحلية.

٦ -مبدأ المرونة:

لابد وأن تتجه السياسة الاجتماعية نحو المرونة، فلا يجب أن تكون سياسة جامدة لا تتغير ولا تواكب التحديات الجديدة. والمرونة تعني قدرة السياسة الاجتماعية على التكيف وعلى توليد آليات جديدة لمواجهة أية متغيرات. فالعولمة على سبيل المثال تفتح لقوى السوق عملها وتصبح بعض الخدمات الاجتماعية خاضعة لمتطلبات السوق خاصة الخدمات الصحية؛ كما تزداد البطالة ومن ثم تتزايد معدلات الفقر. وفي هذه الحالة فإن السياسة الاجتماعية تتجه إلى سد هذه الثغرات التي يفرضها نظام السوق والتي لو أهملت لاتسعت ولتركت آثاراً سلبية تتمثل في صور عديدة من التوترات الاجتماعية وربما العنف الاجتماعي بكل أبعاده وآثاره السلبية.

٧ -مبدأ التمكين:

يقصد بالتمكين توفير الشروط الأساسية الكفيلة ببناء قدرات الأفراد والجماعات، ولا يقتصر ذلك على تطوير إمكانات الأفراد وإثراء معرفتهم وصقل ممارساتهم وتدريبهم وحسب، وإنما يشمل كذلك توفير بيئات مناسبة، من خلال بناء شبكة من المفاهيم والمباديء تمكن من العمل بنجاح كالإيمان بقدرة الإنسان على التقدم والتطور الفردي والجماعي، وتوفير البيئة المادية والمعنوية المناسبة لبناء القدرات واستثمار الطاقات، وخلق البيئة القانونية الداعمة من خلال سن التشريعات من قوانين وأنظمة، وخلق الفرص واتاحتها كفرص التعليم والتدريب والعمل للأفراد المستهدفين من هذه السياسة التنموية البديلة.

سادساً - مجالات السياسة الاجتماعية:

لابد أن تعمل السياسة الاجتماعية فى مجالات عديدة بطريقة تكاملية، دون أن تقتصر على مجالات أو موضوعات أو فئات معينة. وتتدرج هذه المجالات من المجالات العامة المرتبطة بالسكان والعمل والأسرة والمرأة والطفولة إلى المجالات الخاصة المرتبطة برعاية الفئات المهمشة كالأطفال والنساء والفئات التي تتطلب الرعاية كالمسنين والمرضى والمعوقين والأحداث الجانحين واليتامى ومن في حكمهم وغيرهم.

وفى ضوء هذه الرؤية، فإن مفهوم الاستهداف فى السياسة الاجتماعية البديلة يتسع ليتجاوز استهداف الجماعات ذات الظروف الخاصة إلى استهداف المجتمع بأسره، أي إلى استهداف الإنسان، صحيح أن الفئات ذات الظروف الخاصة تحتل الأولوية، وصحيح أن سد الحاجات الأساسية للبشر تحتل أولوية ثانية، ولكن الهدف العام للسياسة

الاجتماعية هو الإنسان أينما وجد، وفى ضوء ذلك تتسع الحقول التى تمسها السياسة الاجتماعية على النحو التالى:

١ - السكان:

فالسكان جميعاً يمثلون الهدف الرئيسى لأية سياسة اجتماعية، وتتجه كل سياسات الخدمات من التعليم والعمل والصحة والتأمين الاجتماعى والإسكان والأمن إلى مختلف شرائح المجتمع بأسره، كما تعمل السياسة الاقتصادية على محاولة الارتفاع بدخل الفرد وتعظيم فرص تنمية موارده والسعي إلى تأكيد قيم الاندماج الاجتماعى، والتطوع، والثقة، والالتزام بالمبادئ الإنسانية العامة، على أن يتحقق ذلك في سياق تنمية إنسانية تقوم على توسيع خيارات الأفراد المستهدفين في جميع الميادين، من خلال توفير الفرص واكتساب الامكانيات وتعزيزها.

٢ - العمل:

لسياسات العمل أولوية قصوى فى دول مجلس التعاون واليمن، فثمة مشكلات بالغة الحيوية تحتاج إلى معالجة على مستويين بعيد وقريب المدى في نطاق سياسة اجتماعية متكاملة وشاملة، تبدأ باصلاحات جذرية لسوق العمل، والتعامل مع هذه المشكلات عبر سلسلة مترابطة تبدأ بتوطين العمالة ومشكلات التدريب ورفع مستوى المهارة ومواءمة مخرجات التعليم لمتطلبات سوق العمل، كما يتوجب سرعة التعامل وبصورة جذرية مع ظاهرة البطالة الآخذة بالتنامي بين مواطني هذه الدول، وتنتهي بمشكلات العمالة الوافدة.

٣ - الأسرة:

إعادة الاعتبار للأسرة بوصفها الخلية الأساسية في المجتمع، وكمحور للعملية التنموية ومن ثم عدم النظر إلى سياسات الأسرة بشكل منفصل عن المرأة والطفولة، وأن تتجاوز السياسة الاجتماعية مفهوم الاتجاه نحو مساعدة الأسرة الفقيرة، بل تهتم بقضايا الاستقرار الأسري بمفهومه الواسع ذي المضمون الاجتماعي التنموي المتصل بالأمن الاجتماعي وسلامة المجتمع، كما يتوجب السعي لتمكين الأسرة وتعزيز دورها من خلال دعم رعايتها لمختلف أفرادها من منطلق الترابط والتضامن والإشباع المتبادل للحاجات وتوفير المساندة، وخاصة لذوي الاحتياجات الخاصة منهم كالمعوقين والمسنين وغيرهم، وذلك بتوفير أفضل فرص التدريب والتثقيف اللازمين، وتقديم مختلف أوجه المساعدات والمعينات المطلوبة، وتهيئة أنسب الظروف وفي نطاق تشريعات ملائمة ملزمة.

٤ - المرأة:

عنصر فاعل في بناء الأسرة من ناحية وفي بناء المجتمع من ناحية أخرى. وهناك اتجاه قوي نحو تدعيم سياسة اجتماعية لتمكين المرأة في دول مجلس التعاون واليمن، والسعي إلى أن تحتل المرأة في هذه السياسة مكاناً هاماً في الخطط والبرامج خاصة فيما يتعلق بمكافحة صور التمييز والتنميط ضدها، وزيادة تمكينها وتوعيتها وتثقيفها بمتطلبات نهوضها واستثمار طاقاتها، وتدعيم وزيادة مشاركتها في الحياة العامة، على أن يتم ذلك في نطاق حملة متكاملة بدءا من مرحلة التنشئة الاجتماعية على مستوى الأسرة، مروراً بمرحلة الدراسة، وانتهاء بمرحلة العمل

والتوظيف والمساهمة في خدمة المجتمع، بمؤازرة وتوظيف مختلف وسائل الإعلام ومؤسسات المجتمع المدني والقطاع الخاص.

٥ - **الطفولة:**

يمثل استهداف الأطفال أحد المجالات الرئيسية والحيوية للسياسة الاجتماعية، إنطلاقاً مما تشكله هذه الفئة في المجتمعات الخليجية، سواء من حيث إرتفاع حجمها النسبي بين الفئات العمرية الأخرى مع ما يطرحه ذلك من زيادة في معدل نسبة الإعالة، إذا ما أضيف لها الأعداد المتزايدة من كبار السن، أو من حيث طبيعة وأولوية متطلبات الرعاية والاهتمام الذي تحتاجه هذه الفئة باعتبار ذلك يندرج في صياغة وصناعة المستقبل لكون الأطفال هم أمل ومستقبل أي وطن، لذا فمن الأولويات أن تتجه السياسة الاجتماعية إلى تحصين وحماية الأطفال من المؤثرات الثقافية الضارة خاصة ثقافة الاستهلاك، وثقافة العنف، والتركيز على صون هويتهم الثقافية وتمكينهم المعرفي، فضلاً عن الاستهداف الإيجابي بتوفير الرعاية المبكرة للأطفال الموهوبين وبما ينمي الابتكار والإبداع لديهم، وفي المقابل يتمثل الاستهداف السلبي بحماية الطفولة من سلبيات النظام الاجتماعي والتخفيف من معاناة الأحداث الجانحين ومجهولي الوالدين والعمل على اندماجهم في المجتمع.

٦ - **الشباب:**

يشكل الشباب، الجيل الأكثر تأثيراً في الحاضر والمستقبل، سواء بحكم حجمه في المجتمع أو بحكم ما تتسم به مرحلته العمرية من

قدرات كامنة وفعلية وقابلية للتفاعل والتأثر والتأثير خاصة في التفاعل سلباً أو ايجاباً مع مؤثرات العولمة، وبالتالي يتطلب من السياسة الاجتماعية أن تولي هذه الفئة اهتماماً خاصاً من خلال تكثيف التوعية والإرشاد الاجتماعي على مستوى المجتمع بالمخاطر والتحديات التي تواجه الشباب، وأهمية إتاحة فرص مشاركته وادماجه في مجتمعه ، وضرورة تشخيص أبرز مشكلاته والعمل على معالجتها في نطاق مشترك تسهم فيه مختلف القطاعات الحكومية منها ومؤسسات المجتمع المدني والقطاع الخاص، وخاصة مايتصل منها بالبطالة، من خلال المزيد من فرص التدريب والتأهيل والتشغيل وتطوير أساليب التعليم الذاتي، وتطوير نظم الإقراض لتنفيذ مشروعات صغيرة أو تأسيس شركات شبابية وغيرها من البدائل، وتيسير فرص مشاركة الشباب في العمل الاجتماعي وترسيخ وإشاعة ثقافة التطوع بينهم، وتوعية الأسر بضرورة الحوار بين الأجيال.

٧ -الفئات المستهدفة من برامج الرعاية الاجتماعية:

لا يجب أن يؤدى تطوير السياسة الاجتماعية إلى إهمال الفئات المحتاجة للرعاية، والتي لا بد وأن تظل تحتل مكان الصدارة فى السياسة الاجتماعية، إلا أن ما يتوجب التركيز عليه هو تطوير مفهوم هذه الرعاية وبرامجها وتعزيزها بالبعد التنموي من خلال توجيهها نحو توظيف طاقات تلك الفئات واستثمار قدراتها فى عمل منتج من جهة، وهو ما تشكل نواته تجارب ناجحة حالياً في بعض دول مجلس التعاون واليمن، فضلاً عن أهمية العمل من جهة أخرى، على سد الفجوة بين التشريعات والإنجازات الفعلية فى هذا المجال.

٨ - المجتمع المدني:

على الرغم من أهمية الدور الذي يلعبه المجتمع المدني في الحياة الاجتماعية والسياسية في دول مجلس التعاون واليمن، وما يقدمه من إسهامات ملموسة في مجال الرعاية الاجتماعية على وجه الخصوص، إلا أن هذا الدور والاسهامات بحاجة إلى عملية تقييم جذرية للخروج من صيغها التقليدية والنمطية السائدة، وإعادة توجيهها نحو مسارات العمل التنموي، من خلال برامج ومشروعات مبتكرة ومتطورة تلبي الاحتياجات المستجدة المتولدة بفعل زحف قوى العولمة وتأثيراتها، وبالتالي فإن الحاجة تبدو ماسة لتقوية المجتمع المدني من خلال تأسيس ونشر المزيد من الجمعيات الأهلية وتوفير الأطر التشريعية لمزاولة نشاطها، وتدعيمها مالياً وتمكينها قانونياً وزيادة فاعلية إسهامها، على اعتبار أن كل ذلك يشكل الضمانة الأكيدة لنجاح وديمومة أي سياسة اجتماعية فعالة، حيث يكون المجتمع المدني وبهذه الصيغة المتقدمة شريكاً حقيقياً في عملية التنمية في هذه الدول، ومساهماً مسؤولاً في صنع القرارات المتصلة بالسياسة الاجتماعية وتقرير توجهاتها وتنفيذها في المجالات المختلفة.

سابعاً - مسؤوليات التنفيذ:

إذا كان من الضروري أن تظل الدولة هي الفاعل الرئيسي في تنفيذ السياسة الاجتماعية، فإن ذلك لا يكون بأي حال على حساب تفعيل العمل بمبدأ الشراكة مع مؤسسات المجتمع المدني والقطاع الخاص، حيث تدعو التوجهات الحديثة إلى اعتماد مبدأ الشراكة وآليتها التي لا يمكن أن تنجز إلا في تقوية وتدعيم دور المجتمع المدني ومؤسساته كشريك رئيسي لا

غنى عنه للدولة التي تبقى لها القيادة بوصفها الموجه الأول والمسؤول الأكبر في تخطيط العملية التنموية ومتابعة مراحل تنفيذها.

وفى ضوء المتطلبات الكبيرة والمسئوليات الضخمة التي تلقي على عاتق الوزارة المعنية بالشؤون الاجتماعية مسؤولية أساسية عن تخطيط وتنفيذ السياسة الاجتماعية في عصر العولمة، فإن الرؤية المتكاملة للسياسة الاجتماعية تتطلب إعادة النظر فى الهياكل التنظيمية والإدارية التي يقوم عليها العمل وإعادة تحديد وتوصيف مسؤولياته المتنوعة، فإن هناك حاجة إلى الاختصاص لمواكبة متطلبات المستقبل، والذي قد يكون في إحدى صيغه المقترحة، دون أن يصادر ذلك صيغاً أخرى ممكنة وفق تصور كل دولة وظروفها:

١ - أن تنفصل الشؤون الاجتماعية عن شئون العمل بحيث تنشأ وزارة مستقلة للعمل، وأخرى تعنى بالشؤون الاجتماعية.

٢ - أن تضطلع الوزارة المعنية بالشؤون الاجتماعية بكل السياسات الخاصة بالأسرة والطفولة والمرأة وذوي الحاجات الخاصة والفئات المهمشة والمجتمع المدني، فى حين تشتغل وزارة العمل بشؤون العمال والعمالة الوافدة والقوانين والتشريعات المتصلة في هذا الشأن، على أن يتعزز التنسيق والتكامل فيما بينهما لضمان النجاح في إنجاز المهام الموكلة لكل منهما.

٣ - الاستفادة من تجربة المراكز الاجتماعية بمختلف أشكالها القائمة وبتسميات مختلفة في دول مجلس التعاون واليمن على أساس أنها تمثل المرتكزات الاجتماعية المحلية فى التعرف المباشر على الحاجات وتنفيذ الخطط والبرامج وتقويم الأداء، وعلى

أن يتم ذلك بشراكة فعلية وفي إطار تفاعلي خلاق مع مؤسسات المجتمع المدني وأهالي وقيادات المجتمعات المحلية.

ثامناً - آليات التنفيذ:

آليات التنفيذ كثيرة ومتنوعة، بعضها قد يكون قائماً ولكنه بحاجة إلى تفعيل أو تطوير ليتماشى مع متطلبات السياسة الاجتماعية بمنطلقاتها الجديدة، كالقوانين والتشريعات، وبعضها الآخر قد لا يكون قائماً وبالتالي يتطلب العمل على تأسيسه أو توفيره، وهي آليات سيتم استعراض بعض منها على سبيل التمثيل وليس الحصر، على اعتبار أن تحديدها النهائي مسألة تتطلب شراكة بين الجهات المسؤولة عن تخطيط وتنفيذ تلك السياسة الجديدة، وفي ضوء اعتبارات تتصل بإمكانيات المحيط وظروفه وأولويات احتياجاته، والتي قد تختلف من دولة لأخرى.

وعليه فإنه يمكن، وعلى صعيد أولي، وبناء على تحليل واقع العمل الاجتماعي في دول مجلس التعاون واليمن، أن نؤكد على أهمية الآليات الست التالية باعتبارها تشكل أرضية صلبة لانطلاق السياسة الاجتماعية المنشودة، دون إغفال أهمية آليات عديدة أخرى قد ترى الجهات المسؤولة في كل دولة من دول مجلس التعاون واليمن ضرورة إدراجها من واقع خبراتها العلمية واحتياجاتها الميدانية:

١ - اللامركزية:

تعد اللامركزية مطلباً هاماً في ضوء إعادة تنظيم وهيكلة الاقتصاد والخدمات الاجتماعية للتوافق مع معطيات السوق الرأسمالي ومتطلبات العولمة. ويقصد باللامركزية إعادة توزيع

وتقاسم المسئوليات الخاصة بالسياسة الاجتماعية والخدمية بين الدولة ومؤسسات المجتمع المدني، آخذة بعين الاعتبار الأمور التالية:

أ - الدور المتغير للدولة في منظومة الإنتاج الرأسمالي وفي علاقاتها بالقوى الاجتماعية في المجتمع، ويفرض هذا الدور المتغير على الدولة أن تعيد توزيع المسئوليات وأن تعطي فرصة للفاعلين الآخرين على المستوى الوطني للعب دور أساسي وفاعل سواء في مراحل التعرف على الحاجات وبلورتها ورسم الخطط اللازمة لتلبيتها أو في الإشراف على التنفيذ وضبط الجودة.

ب - تشجيع المبادرات المحلية، وإشاعة روح التطوع والتحفيز على اعتماد العمل الفريقي والجماعي فى المجتمع المدني الذي يعد شرطاً أساسياً فى عملية إصلاح السياسة الاجتماعية.

ج - تحقيق درجة من المواءمة بين نوع الخدمات الاجتماعية وبين المتطلبات المحلية، وظروف المجتمع المحلي في إطار فكرة استدامة التنمية، فالسياسة الاجتماعية الناجحة هي السياسة التي تلبي متطلبات الواقع الاجتماعي وتراعي خصوصيته، وفي هذا السياق تأتي أهمية التعامل مع المستهدفين من تلك الخدمات الاجتماعية من منطلق اعتبارهم مشاركين متفاعلين، وليسوا مجرد متلقين سلبيين

د - تحقيق درجة من الديمقراطية والمشورة والشفافية في تقديم الخدمات الاجتماعية، ومن ثم تحقيق الحكم الصالح الذي هو أساس التنمية المستدامة.

ه - العمل على توفير جزء من التمويل اللازم للسياسة الاجتماعية بمختلف مجالاتها من القطاع الخاص والجهود التطوعية في مكافحة ظروف الفقر والبطالة، وتمكين المرأة والشباب ورعاية وتحصين الطفولة.

و - تؤدي اللامركزية إلى تحقيق هدفين هامين فيما يتصل بالتنمية الاجتماعية ككل وهما: الارتفاع بمستوى المشاركة الاجتماعية، ورفع كفاءة المؤسسات الاجتماعية المحلية في عمليات إدارة التنمية واستدامتها.

ز - تتطلب اللامركزية نوعية مختلفة من الكوادر المتخصصة والإدارية، تكون قادرة على التعامل بأساليب من العمل تعتمد على المبادرة ومسؤولية اتخاذ القرارات من جهة، وعلى المشاركة مع أطراف أخرى وتوزيع المهام ومتابعتها في نطاق العمل الفريقي من جهة أخرى، وهو ما يستوجب إعادة تأهيل وتدريب للكوادر الحالية، فضلاً عن إعادة تنظيم جذرية للهيكل الإداري واختصاصات إداراته وأقسامه بما يتناسب مع اللامركزية المنشودة.

٢ - الشراكة والمسؤولية الجماعية:

وتتأسس السياسة الاجتماعية على المسؤولية الجماعية. فالإحساس بأهمية السياسة الاجتماعية ودورها في بناء قدرات

البشر هو إحساس عام يشترك فيه الجميع، ويعكس شعوراً جمعياً يفيد بأن كل عضو فى المجتمع يراعي مصالح الآخرين ورفاهيتهم، فالرفاهية ليست حكراً على أحد ولا يجب أن تكون كذلك، بل هي رفاهية لمجموع أبناء المجتمع وشرائحه ويتأسس على ذلك مبدأ عام يقوم على مفهوم الشراكة، بين الفاعلين الأساسيين فى المجتمع الذين لابد وأن يتوافقوا في إطار المواطنة على الشراكة المجتمعية:

أ- **فالدولة** هي التي تضع السياسة الاجتماعية وتوجهاتها، وهي التى تضطلع بدور أساسي فى تنفيذها والإشراف عليها ومراقبتها، وإذا كان على الدولة أن تحقق فى زمن العولمة استقلالاً وحياداً، فإن هذا الاستقلال لا يجب أن يبعدها عن دورها فى تنمية الحياة الاجتماعية والثقافية.

ب- **والقطاع الخاص** الذي تمنحه ظروف العولمة المساحة الأكبر فى إدارة الاقتصاد يجب أن يوجه جزءاً من جهوده نحو الاستثمار الاجتماعي الذي يعمل على مساعدة الحكومة في صياغة سياسة اجتماعية ناجحة، وذلك دون أن يتحول المجال الاجتماعى والثقافى إلى مجال لعمل آليات السوق، ويأتي الاستثمار فى مجال التعليم والتدريب والصحة على رأس الإسهامات التى يمكن أن يقوم بها القطاع الخاص، شريطة أن يتم ذلك تحت إشراف الدولة ورقابتها ودون أن يكون السعي إلى الربح هو الهدف الوحيد فى حد ذاته.

ج- **وللمجتمع المدني** دور هام فى مجال السياسة الاجتماعية، فالقدرات الحقيقية للبشر لا تنمو إلا فى إطار المشاركة والتطوع اللذين يوفرهما المجتمع المدني. ويقوم المجتمع المدني من خلال مؤسساته المتنوعة مثل الجمعيات الأهلية والاتحادات النسائية والنقابات والاحزاب السياسية في إطار القانون والشرعية بدور فعال فى عمليات تنفيذ برامج السياسة الاجتماعية ومراقبة جودتها وكفاءتها فى تحقيق أهدافها.

٣ - صياغة أهداف مرحلية قابلة للقياس:

على عكس ما درجت عليه السياسة الاجتماعية التقليدية من وضع أهداف ذات صياغات عمومية، لا يمكن لها أن تقيس جوانب الانجاز أوالاخفاق قياساً كمياً، انطلاقا من الزعم بأن المجال الاجتماعي يظل عصياً على هكذا قياس، فإن السياسة الاجتماعية البديلة والمرتجاة تتطلب مثل هذه النوع من الأهداف المرحلية التي ينطلق المخططون في صياغتها من توقعات واسقاطات تعتمد التحليل العلمي الإحصائي لمكونات الواقع من حيث عدد الحالات المستهدف التعامل معها لتغيير وضعها من حال إلى حال في مقابل حجم الإمكانات المتوفرة لتحقيق ذلك، خلال فترة زمنية محسوبة وفق متطلبات التأثير والتغيير المحتمل، ولعل الأهداف التنموية للالفية الواجب تحقيقها كلها بحلول عام ٢٠١٥م، والتي تولدت عن مؤتمر قمة الأمم المتحدة الألفي، والصادرة عن برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، تشكل نموذجاً على إمكانية صياغة أهداف السياسة الاجتماعية صياغة تعتمد الأرقام والأطر الزمنية، وهي صياغة بلا شك لا بد وأن تستند في الأساس

إلى القرار السياسي القادر على توفير مثل تلك الامكانيات من جهة، وعلى حشد وتنسيق جهود الجهات الحكومية ومنظمات المجتمع المدني والقطاع الخاص، وتوظيفها في عمل مشترك من جهة أخرى، ولتعكس بالتالي إرادة مجتمعية.

إن من شأن هذه الأهداف أن تسهم وتنجح عملية التقييم والمتابعة وتكشف أولاً بأول عن مواقع الخلل أوالقصور، حيث من المهم الاعتراف بهذا الخلل أوالقصور لمعاودة التخطيط وفق أوضاع مستجدة قد تتطلب تغييراً كلياً أو جزئياً في المشروعات المنفذة، أوفي الحملة المعلنة.

٤- تأسيس قاعدة شاملة للمعلومات والبحوث:

لا يتحقق النجاح لبرامج ومشروعات السياسة الاجتماعية إلا في حال تصميمها وفقاً لمعطيات واقعية ومعلومات وبيانات حديثة عن الفئات التي تستهدفها أوالمشكلات التي تطمح لعلاجها أوالمحيط الذي تتوجه له وتتعامل معه، كما أن هذه المعطيات والمعلومات لا يتأتى الاطمئنان إليها والوثوق بها إلا في نطاق قاعدة شاملة تتولاها كوادر علمية مؤهلة، وتستند لمصادر موثوقة من الدراسات والبحوث والإحصاءات الدقيقة والمتجددة، مع تبني مقاربة البحوث العملية التطبيقية لتوفير الطلب على المعلومات والبيانات الاجتماعية، على أن يتم التعاون في إنجازها مع الجامعات والجمعيات العلمية ذات العلاقة.

ومن الضروري أن تتوجه هذه القاعدة في بداية تأسيسها، أو تطويرها في حال وجودها لتلبي متطلبات السياسة الاجتماعية، نحو استيفاء كافة البيانات المتعلقة بالفئات المستهدفة من برامج هذه السياسة، على اعتبار

أن توفير هذه البيانات التفصيلية سيعالج النقص الحالي في هذا المجال في عدد من الدول من جهة، كما سيساعد من جهة أخرى على تطوير مايقدم من خدمات ومشروعات لتلك الفئات فضلاً عن تقييمها لاحقاً.

كما يمكن النظر في إمكانية إنشاء المرصد الاجتماعي، الذي يعتبر آلية علمية تسعى لدراسة اتجاهات التغير الاجتماعي في المجتمع، بقصد تقديم تحليل للأوضاع المجتمعية، وبناء سيناريوهات مستقبلية، تستشرف المشكلات والمخاطر والتحديات، ويوفر بدائل لمواجهتها والإسهام في إحداث التغيير المخطط للأوضاع والعلاقات والقيم الاجتماعية، واكتشاف الإمكانات والقدرات الممكنة والمحتملة.

٥ – **المتابعة والتقويم :**

غالباً ما اتسمت برامج ومشروعات العمل الاجتماعي، وخاصة الرسمي منه في دول مجلس التعاون واليمن، كما هو حال الدول العربية بصورة عامة، بعدم خضوعها للتقييم والمتابعة اللاحقة، حيث يتواصل العمل فيها بصورة روتينية ونمطية، تكاد تخلو من الابتكار والابداع لمواجهة الحالات المستجدة، بل وقد تمر سنوات دون مراجعة شاملة لمردودات هذه البرامج والمشروعات أو قياس تأثيراتها على الفئات المستهدفة منها أو مدى ما حققته من أهدافها المعلنة.

لذلك فإن من الآليات التي يتوجب الالتفات إليها لضمان فاعلية السياسة الاجتماعية الجديدة هي آلية المتابعة والتقويم باعتبارها من العناصر الأساسية للتخطيط سواء على الصعيد العام المتصل بالإستراتيجيات والسياسات أو على الصعيد القطاعي المتصل بأي برنامج أو مشروع على حده، وفي كل الأحوال فإن المتابعة والتقويم هي عملية علمية

تتطلب خبرات ومهارات متخصصة، وتتخذ أساليب متعددة من تقييم مرحلي إلى نهائي، إلى تقييم بالنتائج وغيرها.

٦ – ضمان استمرارية التمويل:

في ظل الدعوة نحو شراكة حقيقية في العمل الاجتماعي بين القطاع الرسمي ومؤسسات المجتمع المدني والقطاع الخاص، تتخذ مسألة التمويل بعداً مختلفاً ومغايراً عما هو سائد في دول مجلس التعاون واليمن، من اعتماد كلي في غالبية هذه الدول على الدعم الحكومي، حيث يتطلب تدعيم هذه الشراكة أن تقوم على نوع من الاستقلالية التدريجية عن مثل هذا الدعم، وبحيث ينشأ تمويل بديل عنه قائم على أسس مؤسسية قابلة للاستمرار ومضمونة الموارد.

لهذا لا بد من التفكير الجدي في صيغ إبداعية لتمويل العمل الاجتماعي من المصادر الممكنة والمتاحة - وطنياً وإقليمياً ودولياً - ويأتي في مقدمة هذه المصادر إنشاء صندوق للعمل الاجتماعي، تتوفر مصادره من أرباح البنوك وأموال الزكاة والتبرعات والهبات، فضلاً عن تخصيص الدولة لطابع بريدى وغير ذلك من أنشطة متنوعة كالمسابقات والحفلات والحملات الاعلانية وغيرها، وبحيث يشارك في هذه الأنشطة القطاع الخاص والحكومة ومؤسسات المجتمع المدني، وبإسهام ودعم من المنظمات الإقليمية والدولية.

* * *

مراجع الفصل السابع

١. على الطراح وأحمد حموده: تقييم مشروعات الأسرة في دول مجلس التعاون، المكتب التنفيذي لمجلس وزراء العمل والشؤون الاجتماعية بدول مجلس التعاون لدول الخليج العربية، سلسلة الدراسات الاجتماعية والعمالية، العدد (٤١)، المنامة، أغسطس٢٠٠٤م.

٢. مجلس وزراء الشؤون الاجتماعية العرب: التقرير الاجتماعي رقم (١)، جامعة الدول العربية، القاهرة، ٢٠٠١م.

٣. برنامج الأمم المتحدة الإنمائي: تقرير التنمية البشرية للعام ٢٠٠٣م، أهداف التنمية للألفية، تعاقد بين الأمم لإنهاء الفاقة البشرية.

٤. محمود علي حافظ: الشباب ومؤسساتهم الأهلية في البحرين، ورقة مقدمة لندوة حول الأسرة والشباب وتحديات القرن الواحد والعشرين، وزارة العمل والشؤون الاجتماعية، البحرين، ٢٠٠١م.

٥. سلطنة عمان : تقرير التنمية البشرية للعام ٢٠٠٣م.

٦. عبد الباسط عبد المعطي:الاستراتيجية الاجتماعية في مملكة البحرين، مسودة للمناقشة، غير منشورة، يوليو٢٠٠٤م.

* * *

صدر من سلسلة
الدراسات الاجتماعية والعمالية

العدد (١) : أوضاع مؤسسات الرعاية الاجتماعية ودورها في خدمة المجتمع العربي الخليجي، ديسمبر ١٩٨٣ . "نافذ"

العدد (٢) : تشريعات العمل في الدول العربية الخليجية "دراسة مقارنة"، يناير ١٩٨٤ . "نافذ"

العدد (٣) : رعاية الأحداث الجانحين بالدول العربية الخليجية، يوليو ١٩٨٤. "نافذ"

العدد (٤) : نحو استخدام أمثل للقوى العاملة الوطنية بالدول العربية الخليجية، يناير ١٩٨٥ . "نافذ"

العدد (٥) : دراسات وقضايا من المجتمع العربي الخليجي "الأبحاث الفائزة في المسابقة الأولى للبحث الاجتماعي"، يوليو ١٩٨٥ . "نافذ"

العدد (٦) : حول واقع إحصاءات القوى العاملة الوطنية – المفاهيم - الأجهزة – التطوير، يناير ١٩٨٦ . "نافذ"

العدد (٧) : الشباب العربي في الخليج ومشكلاته المعاصرة "دراسات مختارة" يونيو ١٩٨٦ . "نافذ"

العدد (٨) : واقع معدلات إنتاجية العمل ووسائل تطويرها، يناير ١٩٨٧. "نافذ"

العدد (٩) : قضايا من واقع المجتمع العربي في الخليج "تأخر سن الزواج والمهور – الفراغ – المخدرات" "الأبحاث الفائزة في المسابقة الثانية للبحث الاجتماعي"، مارس ١٩٨٧ . "نافذ"

العدد (١٠): ظاهرة المربيات الأجنبيات "الأسباب والآثار"، أغسطس ١٩٨٧. "نافذ"

العدد (١١): العمل الاجتماعي التطوعي في الدول العربية الخليجية – مقوماته - دوره – أبعاده، يناير ١٩٨٨ . "نافذ"

العدد (١٢): الحركة التعاونية في الخليج العربي "الواقع والآفاق"، يونيو ١٩٨٨. "نافذ"

العدد (١٣): إحصاءات العمل وأهمية النهوض بها في أقطار الخليج العربية، مايو ١٩٨٩ .

العدد (١٤): دراسات وقضايا من المجتمع العربي الخليجي " الأبحاث الفائزة في المسابقة الثالثة للبحث الاجتماعي" الجزء الثالث، أكتوبر ١٩٨٩.

العدد (١٥): مظلة التأمينات الاجتماعية في أقطار الخليج العربية، يناير ١٩٩٠.

العدد (١٦): القيم والتحولات الاجتماعية المعاصرة "دراسة في الإرشاد الاجتماعي في أقطار الخليج العربية" أغسطس ١٩٩٠.

العدد (١٧): الإعاقة ورعاية المعاقين في أقطار الخليج العربية، أبريل ١٩٩١.

العدد (١٨): رعاية المسنين في المجتمعات المعاصرة "قضايا واتجاهات"، يناير ١٩٩٢.

العدد (١٩): السلامة والصحة المهنية ودورها في حماية الموارد البشرية، أبريل ١٩٩٢.

العدد (٢٠): أزمة الخليج.. البعد الآخر – الآثار والتداعيات الاجتماعية، أغسطس ١٩٩٢.

العدد (٢١): التصنيف والتوصيف المهني ودوره في تخطيط وتنمية الموارد البشرية، فبراير ١٩٩٣.

العدد (٢٢): دراسات وقضايا من المجتمع العربي الخليجي " الأبحاث الفائزة في المسابقة الرابعة للبحث الاجتماعي" الجزء الرابع، يوليو ١٩٩٣.

العدد (٢٣): واقع وأهمية تفتيش العمل بين التشريع والممارسة، أكتوبر ١٩٩٣.

العدد (٢٤): رعاية الطفولة.. تعزيز مسؤوليات الأسرة وتنظيم دور المؤسسات، يناير ١٩٩٤.

العدد (٢٥): التنشئة الاجتماعية بين تأثير وسائل الإعلام الحديثة ودور الأسرة، مارس ١٩٩٤.

العدد (٢٦): واقع ومتطلبات التثقيف والتدريب والتعليم والإعلام التعاوني، يونيو ١٩٩٤.

العدد (٢٧): التخطيط الاجتماعي لرصد وتلبية احتياجات الأسرة بين الأسس العلمية والتطبيقات العملية، سبتمبر ١٩٩٤.

العدد (٢٨): دعم دور الأسرة في مجتمع متغير – عدد خاص بمناسبة اختتام فعاليات السنة الدولية للأسرة، ديسمبر ١٩٩٤.

العدد (٢٩): تطوير إنتاجية العمل وزيادة معدلاتها – المفاهيم والقياس والمؤشرات، يونيو ١٩٩٥.

العدد (٣٠): اختبار قياس المهارات المعيارية للمهن ودورها في تنظيم وتنمية القوى العاملة الوطنية، ديسمبر ١٩٩٥.

العدد (٣١): الرعاية الأسرية للطفل المعاق، يونيو ١٩٩٦.

العدد (٣٢): نحو لغة مهنية موحدة في إطار العمل الخليجي المشترك، ديسمبر ١٩٩٦.

العدد (٣٣): وسائل تطوير السلامة والصحة المهنية في ضوء المتغيرات والمستجدات الحديثة، مارس ١٩٩٧.

العدد (٣٤): رعاية الطفولة من أجل القرن الحادي والعشرين، سبتمبر ١٩٩٧.

العدد (٣٥): نظم معلومات سوق العمل في إطار التشغيل وتنمية الموارد البشرية، يونيو ١٩٩٨.

العدد (٣٦): الأسرة والمدينة والتحولات الاجتماعية بين التنمية والتحديث، نوفمبر ١٩٩٨.

العدد (٣٧): كبار السن.. عطاء بلا حدود – دور للرعاية.. ودور للتواصل والمشاركة، مايو ١٩٩٩.

العدد (٣٨): التخطيط الاجتماعي لرصد وتلبية احتياجات كبار السن... مبادئ وموجهات، سبتمبر ١٩٩٩.

العدد (٣٩): قضايا المسنين بين متطلبات العصر ومسؤوليات المجتمع، نوفمبر ١٩٩٩.

العدد (٤٠): نظم وتشريعات التأمينات الاجتماعية في دول مجلس التعاون لدول الخليج العربية "دراسة مقارنة" نوفمبر ٢٠٠٢.

العدد (٤١): تقييم فاعلية مشروعات الأسرة في دول مجلس التعاون، أغسطس ٢٠٠٤.

العدد (٤٢): الأطفال مجهولو الهوية في دول مجلس التعاون الإشكاليات وطرق التعامل والعلاج، يناير ٢٠٠٥م.

العدد (٤٣): المجتمع المدني في دول مجلس التعاون – مفاهيمه ومؤسسات وأدواره المنتظرة، يوليو ٢٠٠٦م.

العدد (٤٤): دليل رعاية الأحداث الجانحين في دول مجلس التعاون، يونيو ٢٠٠٥م.

رقم الإيداع بالمكتبة العامة
د.ع. ٢٠٠٦/٤٨٢٤م
رقم الناشر الدولي: ISBN 999 01-30-10-8

المكتب التنفيذي

سلسلة الدراسات الاجتماعية والعمالية
سلسلة علمية متخصصة تعنى بنشر البحوث والدراسات الاجتماعية والعمالية
بدول مجلس التعاون الخليجي

ثمن الاشتراك في العدد:

في الدول العربية:	للأفراد (٥ , ٣) دينار بحريني	(١٠ دولارات أمريكية)
	للمؤسسات (٧) دنانير بحرينية	(٢٠ دولاراً أمريكياً)
في الدول الأجنبية:	للأفراد (٥ , ٥) دينار بحريني	(١٥ دولاراً أمريكياً)
	للمؤسسات (١١) ديناراً بحرينياً	(٣٠ دولاراً أمريكيا)

قسيمة اشتراك

الاسم : _____

العنوان : _____

الاشتراك المطلوب : اعتباراً من العدد ( ) ولغاية العدد ( ) بواقع ( ) نسخة

مرفق شيك مصرفي بمبلغ : _____

يكتب الشيك باسم (المكتب التنفيذي) ويرسل مع قسيمة الاشتراك إلى

المكتب التنفيذي - إدارة الشؤون الإدارية والمالية
ص . ب : ٢٦٣٠٣ - المنامة - البحرين