

سلسلة الدراسات الاجتماعية والعمالية
العدد 96

الإطار القانوني
للسياسات الاجتماعية في دول مجلس التعاون

الدكتور يوسف الياس
أستاذ القانون الاجتماعي

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

الطبعة الأولى
2015م

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

المكتب التنفيذي

ص. ب 26303 المنامة - مملكة البحرين - هاتف 17530202 - فاكس - 17530753

البريد الإلكتروني: info@gcclsa.org

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 الشؤون الاجتماعية ومجلس وزراء العمل
بدول مجلس التعاون لدول الخليج العربية

الإشراف العام
عقيل أحمد الجاسم

هيئة التحرير والإعداد
محمود حافظ
خليل بوهزاع
محمد الغائب
علي فيصل

المحتويات

الصفحة

9	تقديم المدير العام.....
11	مقدمة
13	القسم الأول/ السياسات الاجتماعية/ إطار نظري/ رؤى مرجعية..
16	1. السياسة الاجتماعية (مدخل مفاهيمي).....
29	2. السياسة الاجتماعية في دول المجلس.....
46	3. العلاقة بين السياسة الاجتماعية والقانون.....
53	4. أهداف السياسة الاجتماعية.....
63	5. إعداد السياسة الاجتماعية وإقرارها.....
90	6. تنفيذ السياسة الاجتماعية.....
103	القسم الثاني/ السياسات الاجتماعية/ الإطار القانوني.....
106	1. أحكام عامة.....
109	2. أهداف السياسات الاجتماعية.....
130	3. إعداد السياسات الاجتماعية وإقرارها.....
143	4. تمويل السياسات الاجتماعية.....
150	5. تنفيذ السياسات الاجتماعية.....

* * *

تقديم المدير العام

امام التحولات المتسارعة التي تغير كل شيء في الحياة الإنسانية على كوكب الأرض، بسرعة لم يسبق لها مثيل وتعيشها أيضاً مجتمعات دول مجلس التعاون على مختلف الأصعدة الاجتماعية والاقتصادية السياسية والثقافية والقيمية وغيرها، تستدعي إعادة النظر في المفاهيم المتصلة بالتنمية وسياساتها واستراتيجيتها وغاياتها ومخرجاتها التي تستهدف بناء الإنسان الخليجي وتكفل لجميع أفراد مجتمعاتها المساواة والعدالة والحرية في التنمية المستدامة.

من هنا تأتي أهمية النظر في التحديات الجديدة التي تتطلب إعادة النظر في السياسات الاجتماعية التقليدية والبحث عن أسس لسياسات اجتماعية جديدة قائمة على أبعاد تنمية بعيدة عن المنطق الرعائي القائم على مفهوم الدولة الراعية لكل شيء في حياة المواطن في دول مجلس التعاون.

وفق هذه المعطيات جاء قرار مجلس وزراء الشؤون الاجتماعية بدول مجلس التعاون بوضع اطار قانوني عام للسياسات الاجتماعية الخليجية، باعتبار أن التنمية هي الحرية أي توسعة فرص الخيارات أمام الناس. ولا تتأسس هذه التنمية إلا في دولة القانون والمؤسسات التي تنظم العلاقة بين مواطنيها في مجتمع مدني خليجي.

توزعت دراسة الإطار القانوني للسياسات الاجتماعية في دول مجلس التعاون على قسمين، الأول عبارة عن إطار مرجعي للسياسات الاجتماعية تعالج ست موضوعات فرعية تتناول مفهوم السياسة الاجتماعية وما ينبغي تحقيقه في دول مجلس التعاون وعلاقتها بالقانون وتعيين أهداف السياسة الاجتماعية الجديدة وكيفية إعدادها وتنفيذها.

أما القسم الثاني فهو الإطار القانوني للسياسات الاجتماعية والذي تحدد بوضع خمسة وعشرين مبدأً قانونياً مقترحاً يمكن الاسترشاد به عند وضع القوانين الوطنية في كل دولة من دول مجلس التعاون.

تشكل هذه الدراسة جهداً علمياً قانونياً غير مسبوق في الوطن العربي، فهو يمثل بحق إضافة نوعية جديدة للمكتبة العربية والخليجية من جهة وما تشكله كخير معين لأصحاب القرار والمشرعين المعنيين حول ما ينبغي أن تؤسس عليه المشاريع الوطنية ذات الصلة بالسياسات الاجتماعية في دول المجلس.

ولا يسع المكتب التنفيذي إلا أن يتقدم بالشكر والتقدير للدكتور يوسف إلياس، أستاذ القانون الاجتماعي لجهوده القانونية المميزة واسهاماته القيمة، ليس في تأليف هذا الإطار القانوني للسياسات الاجتماعية فحسب، وإنما في تأسيس وتأصيل النهج الحقوقي في دراسة ومعالجة جميع القضايا والمشكلات الاجتماعية في دول مجلس التعاون على وجه الخصوص، والشكر موصول للجهات المعنية بالدول الأعضاء التي كان لتعاونها واهتمامها الأثر البالغ في إنجاز هذا الإطار القانوني.

والله ولي التوفيق،،،

المدير العام

عقيل أحمد الجاسم

المنامة: ربيع الثاني 1436هـ

الموافق: فبراير 2015م

الإطار القانوني للسياسات الاجتماعية في دول مجلس التعاون

مقدمة:

لا يمكن من الناحيتين النظرية والعملية ، فصل الإطار القانوني الذي يؤطر أي موضوع، عن أساسه المفاهيمي الموضوعي، ذلك لأن الإطار القانوني بطبيعته يتأسس على رؤى مرجعية تبنى عليها قواعده، وبدون تحديد دقيق لهذه الرؤى يقوم الإطار القانوني على أسس غير واضحة المعالم، ويفشل حتماً في تحقيق الهدف من وجوده.

وحيث تأكدت لنا من خلال المتابعة والتدقيق حقيقة أن (الرؤى المرجعية) التي يمكن أن يؤسس عليها الإطار القانوني للسياسات الاجتماعية في دول مجلس التعاون، ليست جلية بالقدر الكافي، وأنها تتباين على المستويات كافة، الحكومية وغير الحكومية وحتى البحثية الأكاديمية، فإننا وجدنا أنه لا يمكننا أن نقترح إطاراً قانونياً للسياسات الاجتماعية في دول المجلس، دون أن نسعى ابتداءً إلى استجلاء الرؤى المرجعية التي يمكن أن نقيم عليها قواعد هذا الإطار، وذلك بالبحث والتدقيق في الممارسات العملية في دول المجلس، وفي الجهود البحثية ذات الصلة التي عنيت بهذه المسألة، كل ذلك بالمقارنة مع الجهود الدولية والتطورات في المفاهيم والممارسات المتصلة بهذه السياسات، في دول العالم المختلفة.

وللغرض المتقدم عمدنا إلى تقسيم هذا الجهد الذي نتشرف بوضعه بين يدي القارئ الكريم إلى قسمين، أولهما يتناول الجوانب النظرية ذات الصلة بالسياسات الاجتماعية، التي نستخلص منها الأصول المرجعية التي تؤسس عليها قواعد الإطار القانوني لهذه السياسات، والثاني يتضمن قواعد هذا الإطار القانوني.

نأمل أن يكون هذا المنهج الذي اخترناه لمعالجة موضوع هذه الدراسة، التي تتسم بالعديد من جوانب الخصوصية، قد جاء محققاً للغاية منها.

* * *

القسم الأول

السياسات الاجتماعية
إطار نظري / رؤى مرجعية

السياسات الاجتماعية إطار نظري/ رؤى مرجعية

سوف نبلور في هذا القسم عدداً من الرؤى المرجعية ذات الصلة بالسياسات الاجتماعية التي يمكن أن نقيم عليها قواعد الإطار القانوني المؤطر لهذه السياسات، وتتعلق هذه الرؤى بالموضوعات الأساسية التالية:

1. مفهوم السياسة الاجتماعية عموماً، وفي دول المجلس خصوصاً، ثم المفهوم الذي سوف نعتمده أساساً لقواعد الإطار القانوني.

2. العلاقة بين السياسة الاجتماعية والقانون، وذلك لغرض بيان أهمية الإطار القانوني للسياسة الاجتماعية، ودوره في رسم وتنفيذ هذه السياسة.

3. أهداف السياسة الاجتماعية للتعرف على ماهية هذه الأهداف، وتطورها كماً وكيفاً، وتحديد العوامل الموضوعية التي تتحكم في تحديدها، وبيان الخيارات الملائمة في هذا الشأن لدول المجلس.

4. الجوانب الإجرائية المتعلقة بإعداد وصياغة وتنفيذ ومتابعة السياسة الاجتماعية، سعياً إلى التعرف على أفضل الخيارات التي يمكن تبنيها في دول المجلس في رسم مسارات هذه الإجراءات على نحو يحقق أهداف السياسة الاجتماعية على أفضل وجه.

وسوف نسعى في معالجتنا لكل من المفردات التي يتضمنها هذا القسم إلى إستخلاص مجموعة من الأسس الموضوعية التي يمكن أن نؤسس عليها الإطار القانوني الذي سوف نقترحه.

(1) السياسة الاجتماعية (مدخل مفاهيمي)

1/1: مفهوم السياسة: لا يمكن فهم مصطلح (السياسة الاجتماعية)، إلا بتحديد المقصود بالسياسة عموماً، ذلك لأن لفظة (الاجتماعية) المقترنة بلفظة (السياسة)، ما هي إلا وصف لها، يراد به تمييزها عن غيرها من أنماط ومجالات السياسة العامة.

والسياسة في اللغة العربية مصدر على وزن (فعالة)، مأخوذ من الفعل الثلاثي (سأس) ومضارعه (يسوس)، وينصرف معناها التقليدي في اللغة إلى الطريقة (الأوامر والنواهي) التي يصدرها ولي الأمر بقصد تسيير شؤون الرعية¹.

أما المعنى الإصطلاحي لكلمة سياسة، فقد تعددت الاجتهادات في تحديده²، وهو على الأغلب يدور بشكل أو بآخر حول المبادئ

¹ في اللغة الانجليزية، يعطي قاموس (Oxford) لكلمة (policy) المقابلة لكلمة (سياسة) في اللغة العربية معنى: Plan of action, statement of ideals, etc. proposed or adopted by government, political party, business, etc.

وترجمتها: خطه عمل أو بيان مبادئ ... الخ، تقترح أو تعتمد من قبل حكومة أو حزب سياسي أو منظمة أعمال ... الخ.
² غالباً ما يختلط تعريف السياسة لدى الكثير من الكتاب والباحثين بتعريف علم السياسة، فهي عند البعض (دراسة السلطة التي تحدد ماذا ومتى وكيف)، وعند البعض الآخر (دراسة تقسيم الموارد في المجتمع عن طريق السلطة)، ويعرفها الماركسيون على أنها (دراسة العلاقات بين الطبقات)، ويرى الواقعيون أنها (فن الممكن).
أنظر مفردة سياسة:

<http://ar.wikipedia.org>

ويقيناً إن السياسة بمفهومها الإصطلاحي ليست دراسة أي مما ذكر، بل هي ما يستخلص من نتائج هذه الدراسة، ولهذا تختلف في مضمونها تبعاً للمنظور الذي تتأسس عليه الدراسة.

الأساسية التي يقوم عليها نظام إدارة الدولة، والأهداف التي تسعى إليها سلطاتها تحقيقاً لمصلحة المجتمع³.

وعبر التاريخ الإنساني في مختلف مراحلها، كانت السياسة وما تزال نتاج حالة من الصراع والتناقض بين (ما هو كائن) و (ما يجب أن يكون) وهو ما يفسر كون الرغبة المستمرة في التغيير محركاً أساسياً لأحداث التاريخ من جهة، وكون (العنف) هو الوسيلة الرئيسة التي أعتمدت في السعي إلى تحقيق هذا التغيير من جهة أخرى⁴.

وفي حصيلة تطور الفكر الإنساني، في ضوء التجارب المبررة التي عاشتها البشرية، انتهى جانب من هذا الفكر إلى أن تتأسس السياسة على فعل عقلائي في فضاء عمومي، حيث تتخذ القرارات العامة من خلال حوار مبني على حجج عقلانية يتيح المجال واسعاً لأفراد المجتمع، للمشاركة في تحديد أهدافها واختيار وسائل تحقيقها، وهذا النهج هو الخيار الأفضل الذي سوف نرجحه في دراستنا هذه، لكونه السبيل المؤدي إلى تحقيق العدل الاجتماعي وتأمين الاستقرار السياسي والاجتماعي في مجتمعات دول المجلس⁵.

³ لا يقتصر استعمال مصطلح السياسة على ما يتعلق بأنشطة الدولة الرسمية فقط، بل يتسع إستعماله ليشمل الأحزاب السياسية والمنظمات النقابية والجمعيات الأهلية عموماً ومنظمات الأعمال، فلكل من هذه المؤسسات سياسات تتضمن مبادئ أساسية يقوم عليها نظام إدارتها، وأهداف تسعى الأجهزة القيادية فيها إلى تحقيقها لمصلحة مجتمعات هذه المؤسسات. أنظر: <http://www.businessdictionary.com/definifion/policy.html>

⁴ أكد العديد من رواد الفكر السياسي الحديث والمعاصر هذا النهج، معتبرين جوهر السياسة (الصراع والعنف)، منطلقين من منظورات مختلفة، نذكر منهم: هوبز وميكافيلي وماركس ونييتشه وماكس فيبر وآخرين، من الذين قادت أفكارهم إلى صراعات دموية دفعت البشرية ثمنها أنهاراً لم تقطع من الدماء.

⁵ نجد فيما أشرنا إليه في المتن سائحة لأن نذكر بأن عالمنا يزخر حالياً بالدعوات المسعورة إلى جعل العنف والصراع المؤسس على أسس دينية أو مذهبية أو عرقية جوهر كل السياسات، وما تعيشه مجتمعات العالم من أحداث في هذه الآونة يقدم دليلاً واضحاً على ذلك.

وتتفرع السياسة العامة للدولة إلى فروع عديدة، وهي بوجه عام تقسم إلى قسمين رئيسيين، أولهما السياسة الخارجية، وتعنى بالنهج الذي تعتمده الدولة في تعاملاتها الدبلوماسية والعسكرية والاقتصادية والتجارية ... الخ، مع الدول الأخرى، وثانيهما السياسة الداخلية التي تتمثل في المناهج التي تختطها الدولة لتسيير الشؤون الاقتصادية والمالية والاجتماعية والبيئية ... إلخ لمواطنيها، وتتعدد فروع هذه السياسة الداخلية بتعدد الأنشطة والحاجات المجتمعية، وتسعى كل منها إلى تحقيق غايات محددة، تشكل معاً الأهداف الإستراتيجية التي تعمل الدولة بمختلف هياكلها المؤسسية الرسمية والأهلية على بلوغها.

وتقع (السياسة الاجتماعية) التي ستكون محور دراستنا، في لب السياسة الداخلية للدولة، دون إغفال أن لهذه السياسة بعض الصلة بالسياسة الخارجية، وخاصة فيما يتعلق بالتعاون وتبادل الخبرات فيما بين الدول في تنفيذ سياساتها الاجتماعية الوطنية.

2/1: تعريف السياسة الاجتماعية: لا يكفي القول بأن إضافة وصف (الاجتماعية)، إلى التعريف العام للسياسة الذي قدمناه في النبذة السابقة، يوصلنا إلى تعريف مقبول للمقصود بالسياسة الاجتماعية، لأن ذلك سوف يبقينا في إطار فهم شكلي لهذه السياسة على أنها تتمثل في جملة المبادئ الأساسية التي يقوم عليها نهج الدولة في التعامل مع القضايا الاجتماعية والأهداف التي تسعى سلطاتها وهياكلها المجتمعية إلى تحقيقها لخدمة المجتمع فيما يتعلق بهذه القضايا.

غير أن حقيقة أن العالم، شهد تحولات سياسية واقتصادية دراماتيكية على مدى يقارب أربعة عقود من الزمن، تركت أثراً عميقة على الواقع المجتمعي في مختلف دول العالم، والنامية منها بوجه خاص، توجب البحث في فهم أعمق لمعنى السياسة الاجتماعية الملائمة لهذا الواقع المستجد، وهو بحث معقد وصعب للغاية، لتعدد العوامل المتضادة التي ساهمت في صنع هذا الواقع، ومن ثم في تحديد النهج الملائم للتعامل معه.

وتزداد هذه الإشكالية تعقيداً حين يكون الهدف تحديد تعريف للسياسة الاجتماعية يتناسب مع خصوصية الواقع المجتمعي في دول المجلس، بالنظر لما تختص به هذه المجتمعات من سمات سياسية واقتصادية وسكانية وثقافية... الخ، تفرض عليها مواجهة تحديات اجتماعية بالغة التعقيد، تتسم ببعض الخصوصية⁶.

وتتمثل أهم التحولات التي شهدتها العالم في الربع الأخير من القرن المنصرم والعقدين الأولين من القرن الحالي التي أفرزت كما كبيراً من التحديات الاجتماعية فيما يأتي:

أ . عولمة الاقتصاد العالمي، وهيمنة اقتصادات الدول الكبرى في العالم بواسطة الشركات العظمى متعددة الجنسية على

⁶ أنظر لتفصيلات وافية حول هذا الموضوع: د. أحمد عبد الله زايد و أ. خلف أحمد خلف: تطوير السياسات الاجتماعية القطاعية في ظل العولمة مقارنة اجتماعية لوزارات الشؤون والتنمية الاجتماعية في دول مجلس التعاون منشورات المكتب التنفيذي لمجلس وزراء الشؤون الاجتماعية بدول مجلس التعاون سلسلة الدراسات الاجتماعية والعمالية (45) 2006، ص 18 21

اقتصادات الدول النامية، وما صاحب ذلك من تحرير التجارة وفتح الأسواق الوطنية للاستثمار الأجنبي، حيث أنتج ذلك واقعاً سلبياً لتوزيع الثروة على المستوى العالمي، ترسم (إزابيل أورتييز)⁷ صورته ببيان أن (10%) من أغنى البالغين في العالم امتلكوا في العام 2000 نحو (85%) من الأصول العالمية، بينما لم يمتلك نصف سكان العالم البالغين من غير المقتدرين سوى (1%) من الثروة العالمية.

ب . تعرضت السياسات الاجتماعية التي توفر الرعاية والخدمات الاجتماعية للفئات الأكثر احتياجاً في العديد من البلدان، إلى تراجع كبير تحت التأثير المباشر لتنفيذ البرامج التي عرفت ببرامج الإصلاح الاقتصادي، سعياً إلى تحقيق النمو الاقتصادي بمعدلات كبيرة، أملاً في أن تصل نتائج هذا النمو في النهاية إلى الفقراء.

وكانت حصيلة هذا (الوهم) الذي انساق وراءه دول العالم النامي بوجه خاص، تتمثل في خلق شرح طبقي هائل في مجتمعات هذا العالم، تركزت فيه الثروة في أيدي قلة من السكان، واتسعت قاعدة الفقر فيها على نحو متسارع، وأصبحت مشكلتا الفقر والبطالة بين الشباب بوجه خاص، تنتصر المشهد السياسي والاقتصادي فيها، مما أثار

⁷ إزابيل أورتييز: السياسة الاجتماعية/ الإستراتيجيات الإنمائية الوطنية الأمم المتحدة إدارة الشؤون الاقتصادية والاجتماعية 2007، ص 9

اضطرابات اجتماعية نتيجة عجز الحكومات عن إيجاد حلول ملائمة لها، بسبب فقدانها القدرة على التحكم بآليات صنع سياساتها الوطنية الاقتصادية والمالية والنقدية، بعد أن أضحت هذه السياسات في الغالب أسيرة إرادات المنظمات الدولية، ورهينة رغبات ومصالح المؤسسات الاقتصادية والمالية والتجارية الكبرى.

ج . وفي الاتجاه الموازي لما ذكر في (أ) و (ب) أثبتت الوقائع العملية المصاحبة لتنفيذ السياسات الاقتصادية المبنية على عولمة الاقتصاد العالمي، والعودة إلى اقتصاد السوق على المستوى الوطني، أن التوجه إلى إيلاء الاهتمام الأول لتحقيق النمو الاقتصادي، واعتبار التنمية الاجتماعية هدفاً مؤجلاً، يلي تحقيق نتائج متقدمة من النمو، خطأ الأسس التي قامت عليها هذه السياسات، هذا الخطأ الذي بدا جلياً في الأزمات الاجتماعية الفادحة التي تفجرت كنتيجة ملازمة لها، مما أكد ضرورة السعي إلى تحقيق التنمية الاجتماعية الفاعلة والشاملة، على نحو متوازٍ مع العمل الجاد على بلوغ معدلات عالية من النمو الاقتصادي.

ولم يترتب على ذلك، مجرد التخلي عن فكرة تحقيق النمو الاقتصادي والتنمية الاجتماعية على نحو تتابعي فقط، بل اقتضى أيضاً ضرورة التخلي عن نهج قيام السياسة الاجتماعية على تلبية الاحتياجات وتقديم الخدمات الأساسية

للأفراد الأكثر احتياجاً، وإبداله بأن تسعى هذه السياسة إلى توزيع ثمار النمو الاقتصادي توزيعاً عادلاً بين أفراد المجتمع⁸.

د . ومن ناحية أخرى، نما في المرحلة التالية للحرب العالمية الثانية توجه عميق في إطار قواعد القانون الدولي لحقوق الإنسان، التي تطورت واتسعت على نحو تدريجي لجعل السياسة الاجتماعية بتوجهاتها المختلفة من بين حقوق الإنسان الاجتماعية التي تلتزم الدول بكفالتها للإنسان بوجه عام، وبذلك خرج حصول الإنسان على الخدمات التي تدخل في إطار السياسة الاجتماعية في أساسه من مفهوم المنة أو الفضل أو المنحة، ليصبح مؤسساً تأسيساً متيناً على مفهوم (الحق) بمعناه القانوني الدقيق، حيث تلزم الدولة بتمكين صاحبه منه، بوسائل الإلزام القانونية المعروفة⁹.

إن التحولات التي استعرضناها، والتي تبدو متعارضة في آثارها، تضعنا أمام ضرورة السعي إلى البحث عن تعريف واسع للسياسة الاجتماعية، يستوعب أبعاد هذه التحولات، ويعد مدخلاً لفهم موضوعي للمقصود بها.

وفي هذا الشأن نقول إن السياسة الاجتماعية هي النهج (method/ manner) الذي تعتمده الدولة تأسيساً على المنظور (perspective) السياسي والاقتصادي الذي تتبناه، لغرض تنظيم

⁸ المرجع السابق، ص 8
⁹ المجلس العربي للطفولة والتنمية: مبادئ النهج الحقوقي في كفالة حقوق الطفل. إعداد د. عادل عازر وآخرين القاهرة 2011، ص 18 20

أداء منظمات السوق والهياكل الاجتماعية، بما يكفل تحقيق التوزيع العادل للثروة القومية وتعزيز رأس المال البشري والعمل المنتج، سعياً إلى توفير الرفاهية الاجتماعية والتنمية والتكافل والاستقرار الاجتماعي.

ويتحلل هذا التعريف إلى عناصره الرئيسية، يتبين أن هذه العناصر تتمثل في الآتي:

أ . إن السياسة الاجتماعية نهج، (أي طريقة) يتصف بالانتظام، وهذا النهج يقوم على (منظور) سياسي واقتصادي تتبناه الدولة، وقد يتخذ في بعض الحالات صيغة (أيديولوجية) في الدول التي تقودها أحزاب تتبنى أيديولوجيا خاصة بها.

ب . إن السياسة الاجتماعية، باعتبارها نهجاً يهدف إلى تحقيق غايات محددة، يقتضي تنفيذها اتخاذ إجراءات تتحدد بقرارات من الجهات المختصة في الدولة، وتتأطر في العادة بإطار قانوني يكسبها صفة الإلزام¹⁰.

ج . إن للسياسة الاجتماعية غايات ذات طبيعة بنائية، فهي لم تعد تسعى إلى تقديم خدمات إلى الفئات الأكثر حرماناً، بهدف تمكينها من الحصول على احتياجاتها الأساسية، وإنما غدت

¹⁰ ينبغي الإنتباه إلى ضرورة التمييز بين السياسة الاجتماعية والإجراءات والأطر القانونية اللازمة لتنفيذها، وعدم الخلط بينها، أو اعتبارها مترادفات يدل بعضها على البعض الآخر. أنظر خلاف ذلك:

أ.د. أحمد حمودة: مفهوم السياسات الاجتماعية ومكوناتها، ورقة مقدمة إلى الورشة الحوارية حول السياسات الاجتماعية وآليات صياغتها ومتطلباتها في دول مجلس التعاون المنامة نوفمبر 2012، ص 14. حيث يرى الدكتور حمودة أن السياسة الاجتماعية مصطلح يعبر عن (مجموعة من القوانين والتشريعات والتدابير المباشرة وغير المباشرة ... الخ).

آلية لبناء مجتمعات تسودها العدالة والاستقرار، وتتوفر لها مقومات الاستدامة، عن طريق تحسين وتعزيز نوعية الحياة للناس كافة بمختلف أبعادها¹¹.

وتتمثل الغايات البنائية للسياسة الاجتماعية في سعيها إلى تحقيق التوزيع العادل للثروة على الأفراد، وتمكينهم من الانتفاع من ثمار النمو الاقتصادي، وفي الاستثمار في التنمية البشرية، وخلق فرص عمل لائقة وكافية لاستيعاب الساعين إلى الحصول على العمل، بالإضافة إلى حرصها على تقديم الخدمات الاجتماعية الأساسية من الصحة والتعليم والإسكان والأمان الاجتماعي ... الخ، كل ذلك في إطار مؤسسي، مؤطر بإطار قانوني، يراعي مبادئ المساواة الاجتماعية وحقوق الإنسان.

وتضعنا هذه العناصر أمام تعريف واسع للسياسة الاجتماعية يخرجها عن مفهومها التقليدي الذي يقصرها على تقديم الخدمات الاجتماعية الأساسية إلى الفئات الأكثر احتياجاً، ويضع هذه السياسة في موقعها الصحيح بين أفرع السياسة العامة للدولة، يتناسب مع مستجدات الحياة المعاصرة وأزماتها ومشكلاتها وتناقضاتها. وهي بهذا التصور تقترب، لا بل تتماثل، في دلالاتها مع مفهوم التنمية المجتمعية التي تهدف إلى تغيير المجتمع، بواسطة المجتمع، من أجل المجتمع¹².

¹¹ د. أحمد زايد: السياسة الاجتماعية، السياق والمفهوم والتنفيذ، دراسة لبعض التجارب الدولية ورقة مقدمة إلى الورشة المشار إليها في الهامش رقم (10)، ص 6 11

ولا تعد السياسة الاجتماعية بالتصور الواسع لأهدافها وغاياتها مجرد سياسة تعنى بالفقراء فقط، بل تتجه إلى كل أفراد المجتمع، دون إنكار تركيزها على الفئات الأكثر حرماناً¹³.

ويكشف التعريف الذي أوردناه للسياسة الاجتماعية عن أنها تتعامل مع كل ما هو (اجتماعي)، وينصرف ذلك إلى كل ما لا يدخل في الجانب السياسي والجانب الاقتصادي من أنشطة الدولة.

وعلى الرغم مما يبدو من استقلال هذه الجوانب الثلاثة عن بعضها، إلا أنه استقلال نظري تقتضيه اعتبارات نظرية وإجرائية¹⁴، فالواقع العملي يكشف عن تداخل بين هذه الجوانب الثلاثة، مما يستدعي حتماً حالة من التكامل بينها، ويجعل السياسة الاجتماعية جزءاً من السياسة العامة للدولة.

ويقصد بالمجال الاجتماعي، المجال الذي تتجلى فيه المشكلات الاجتماعية التي تمثل بعض صور الخلل التي تلحق بالعلاقات الاجتماعية، والتي تسعى السياسة الاجتماعية إلى حلها أو التقليل من كمها أو الحد من آثارها السلبية، مثل مشكلات الفقر والبطالة والجهل

¹² اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا: نحو سياسات اجتماعية متكاملة في الدول العربية، إطار وتحليل مقارن الأمم المتحدة

نيويورك 2005، ص 16

¹³ د. زايد و أ. خلف: مرجع سابق، ص 24

¹⁴ المرجع السابق، ص 25

والتطرف والتفكك الأسري والانحراف والعزلة الاجتماعية والتهميش الاجتماعي للمرأة أو لفئات معينة من المجتمع¹⁵.

وبناءً على ما تقدم، فإن توسيع مفهوم السياسة الاجتماعية على النحو السابق بيانه، يُفضي إلى النتائج التالية¹⁶:

أ . إن غاية السياسة الاجتماعية الأساسية تغدو إلى تحقيق الرفاه للمجتمع ككل، بمختلف فئاته، وليس للجماعات المحرومة فقط.

والرفاه الذي ينبغي أن تسعى السياسة الاجتماعية إلى تحقيقه لا يقتصر على الرفاه المادي، بل يشمل أيضاً الرفاه المعنوي الذي يتمثل في رفع قدرات الأفراد، واعتبار قدراتهم على المبادرة والمشاركة والحرية وامتلاك المعرفة عناصر أساسية ينبغي التركيز عليها في صياغة السياسة الاجتماعية وتنفيذها.

ب . إن فهم السياسة الاجتماعية القائم على مدخل التنمية الاجتماعية الشاملة، يقتضي أن تنظر هذه السياسة إلى الفرد على أنه شخصية متكاملة، وأنه فاعل في سياق اجتماعي تتفاعل فيه عوامل عديدة اقتصادية واجتماعية وثقافية.

¹⁵ المرجع السابق، ص 26
¹⁶ المرجع السابق، ص 34 36

وبالانطلاق من هذا المنظور، تصبح عملية إشباع الحاجات الضرورية أولوية، وليست هدفاً بحد ذاته، بينما تتحول السياسة الاجتماعية إلى أداة لتحقيق التنمية البشرية المستدامة، فيغدو هدفها الأساس بناء الإنسان وليس سد رمقه¹⁷. وهو ما يعبر عنه بتحويل هدف السياسة الاجتماعية من الرعاية إلى التمكين.

ويتحقق التمكين (empowerment) على الصعيد الاجتماعي بتقديم الدعم والعون اللازمين للشرائح المهمشة والمحرومة والمغبونة ومنها المرأة بوجه خاص، لممارسة حقوقها وحرّياتها الأساسية والمشاركة في اتخاذ القرارات وتنفيذها، أما على الصعيد الاقتصادي فيراد به عملية النهوض بالشرائح المحرومة اقتصادياً، وصولاً إلى تميمتها والأخذ بيدها للنهوض بمستواها المعيشي والحياتي¹⁸.

ج . إن السياسة الاجتماعية بمفهومها الواسع، وبإعمالها في الواقع السياسي والاقتصادي المستجد، ينبغي أن تهدف إلى حماية الإنسان من طغيان قوى السوق والعولمة، وبهذا يجب أن تنهج نهجاً (وقائياً) إلى جانب نهجها العلاجي، ولذلك يجب أن تسعى إلى وقاية المجتمع من الظواهر الاجتماعية السلبية

¹⁷ كلما أُشير إلى التحول في هدف السياسة الاجتماعية على النحو المذكور في المتن، ذُكرت الحكمة الصينية التي تقول: لا تعطي الجائع سمكة، بل علمه الصيد.

¹⁸ د. مصطفى حجازي: نحو سياسة اجتماعية خليجية للأسرة، من الرعاية إلى التمكين منشورات المكتب التنفيذي لمجلس وزراء الشؤون الاجتماعية بدول مجلس التعاون سلسلة الدراسات الاجتماعية (70) 2012، ص 62 63 ويشير د. حجازي إلى أن تمكين الأسرة، يؤدي إلى أن تتحول من وضعية العبء على وزارات التنمية وصناديق المساعدات الأهلية والرسمية، إلى الشراكة في بناء الوطن، وإلى أن تصبح عنصراً منتجاَ يمكن من تلبية إحتياجاته الأساسية.

المحتمل نشوؤها، نتيجة المتغيرات والمتسجدات الطارئة على المجتمع، وليس فقط علاج المشكلات الاجتماعية التقليدية القائمة فيه.

د . وكننتيجة لكل ما تقدم، فإن تغييراً جذرياً يجب أن يطال الهياكل المؤسسية والأحكام القانونية ذات الصلة بصياغة السياسة الاجتماعية وتنفيذها، بما يتلاءم مع المفهوم الواسع لهذه السياسة، ويتمشى مع مقتضيات التجديد الضرورية لنجاحها.

* * *

(2) السياسة الاجتماعية في دول المجلس

1/2: لا توجد سياسة واحدة مناسبة للجميع¹⁹: تختزل هذه الجملة العديد من الحقائق الموضوعية التي تؤكد أن الخيارات المتاحة أمام واضعي السياسة الاجتماعية تركز على عوامل ذات طبيعة محلية، لا يمكن إهدارها، تمسكاً بتعريف نظري لهذه السياسة، أياً كان مضمونه، مما يؤدي إلى اختلاف السياسات التي يضعونها تبعاً لاختلاف هذه العناصر.

فالساسة الاجتماعية لا توجد في فراغ، ولا تنفذ في فراغ، فهي توجد ضمن نظم معقدة، لها معالم هيكلية وديناميكية، تشمل المجتمع بأسره، وثقافته بوجه عام²⁰.

ولهذا فان السياسة الاجتماعية، لكي تحقق الغايات التي تهدف إليها، يجب أن تقوم على تحليل دقيق لواقع البيئة المحلية وحاجاتها، وأن ترسم غاياتها بما يتلاءم مع هذه الحاجات، وأن تتوافق آليات تنفيذها مع خصوصية الواقع المجتمعي الذي توضع لخدمته، هذا الواقع الذي يتمثل في المؤسسات المجتمعية (الأسرة بمختلف مستوياتها المؤسسة الدينية المؤسسات الاقتصادية المؤسسات السياسية والقانونية

¹⁹ إزابيل أورتييز: مرجع سابق، ص 10
²⁰ اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا: مرجع سابق، ص 7

المؤسسات الخدمية التعليمية والصحية والإسكانية ... الخ)، وما تمتلكه هذه المؤسسات من آليات تعتمد على مستوى فردي أو جماعي في تنفيذ سياساتها وأداء وظائفها، وهي تعمل في واقع مجتمعي له سماته الذاتية الأساسية التي تتمثل في طبيعة تقسيم الأدوار بين الجنسين، والتركيب الطبقي الاجتماعي والاقتصادي، والتكوين العرقي، والتوزيع الريفي/ الحضري ... الخ.

من ناحية ثانية، فإنه مع التغير الجوهري في نظرة الاقتصاديين إلى السياسة الاجتماعية من نظرة تقليدية إليها على أنها (نفقة/ تكلفة)، إلى اعتبارها (استثماراً في البشر)²¹، لا يلغي حقيقة أن تحديد مضمون وإجراءات تنفيذ هذه السياسة يظل متوقفاً حتماً على مقدار ما يتوفر للدولة من موارد مالية للاستثمار فيها، ولهذا فإن الدولة تتقيد في ذلك بقدراتها المالية والاقتصادية الذاتية، دون إغفال ما قد يتوفر من هذه الموارد استثناء عن طريق التعاون الدولي والأجنبي.

ومن ناحية ثالثة، يعتمد تحديد مضمون السياسة الاجتماعية وإجراءات تنفيذها في جانب أساسي منه على فلسفة نظام الحكم ورؤيته للشأن الاجتماعي في الدولة²²، وهذا ما يفسر اختلاف السياسة الاجتماعية، في الزمان والمكان، تبعاً للاختلاف في نظام الحكم في الدولة، ويفترض أن تتوافق هذه الفلسفة والرؤية مع خصوصية الحاجات المجتمعية، والقدرات البشرية والفنية والمالية في الدولة، ويزداد هذا

²¹ د. أحمد حمودة: ورقته المشار إليها سابقاً، ص 11
²² المرجع السابق، ص 12

التوافق متانة، كلما توسع نطاق المشاركة الشعبية في رسم هذه السياسة وتنفيذها.

خلاصة ما تقدم، أن السياسة الاجتماعية يجب أن تتأسس على خصوصيات الواقع المجتمعي الوطني، وهذا يستوجب ابتعادها عن منزلقين خطيرين، أولهما/ أن تأتي مليية لاشتراطات أو إملاءات مفروضة من أي جهة (كالمانحين مثلاً)، وثانيهما/ أن توضع استلهاماً من تجارب الآخرين تحت تأثير الإعجاب بالنتائج الإيجابية التي حققتها في بلدانها، دون إدراك أوجه الاختلاف الأساسية فيما بين المجتمعات، على ألا يفسر هذا على أنه دعوة إلى الانغلاق على الذات، حيث يجب أن يظل باب الاستفادة الإيجابية الواعية من هذه التجارب مفتوحاً، بالقدر الذي تتلاءم فيه مع خصوصيات الواقع المجتمعي الوطني.

2/2: خصوصيات الواقع الاجتماعي وانعكاساتها على السياسة الاجتماعية في دول المجلس: تعد السياسة الاجتماعية في دول المجلس أفضل مثال على ارتباط الحقائق التاريخية والجغرافية والسياسية للدولة، في الماضي والحاضر، مع تطور الواقع الاجتماعي والاقتصادي وانعكاساته على السياسات الاجتماعية المركزية والقطاعية المختلفة، من مرحلة زمنية وتنموية إلى أخرى²³، ويتجلى ذلك واضحاً في العرض الوجيز التالي للواقع الاجتماعي في هذه الدول، وانعكاسات هذا الواقع على سياساتها الاجتماعية.

²³ د. أحمد حمودة: ورقته المشار إليها سابقاً، ص 23

المحور الأول/ أهم سمات الواقع الاجتماعي في دول المجلس:
رسمت العديد من الدراسات سمات هذا الواقع، وأبرزت أوجه (الخصوصية) التي تتصف بها مجتمعات دول المجلس، التي تضي عليها بعض (الذاتية) التي تستلزم حتماً تميز سياساتها الاجتماعية في غاياتها وآليات تنفيذها عن نظيراتها في غيرها من دول العالم الأخرى، وأبرز ما شخصته هذه الدراسات من هذه السمات نوجزه فيما يلي:

(أ) ثنائية التحضر والبدو: أتاحت العوائد المالية الاستثنائية التي تحققت لأغلب دول المجلس من صناعة النفط وتصديره، فرصة غير مسبوقة للانتقال خلال فترة زمنية قصيرة نسبياً، من واقع بدوي، ذي مستوى حضاري وتنموي محدود وقاعدة اقتصادية هشة، إلى واقع مختلف تماماً، اقترب في بنيته التحتية وأنماط الإستهلاك فيه وتوفر المبتكرات التكنولوجية ونشأة المدن الكبيرة وانتقال السكان للسكن فيها، وغيرها، من مظاهر الحياة العصرية السائدة في الدول المتقدمة. وقد ترتبت على ذلك نتائج هامة تركت آثارها على السياسات الاجتماعية في دول المجلس:

وأولى هذه النتائج: إنه كان المفترض مع نشأة المدن الكبيرة الحديثة في دول المجلس، وانتقال أغلبية السكان للعيش فيها، وتحول نمط الأسرة من الأسرة الممتدة إلى الأسرة (النواة)، أن تختفي أو تتلاشى البنية القبلية في مجتمعات هذه الدول، غير أن الذي حصل نقيض ذلك، حيث ظلت هذه البنية محتفظة بوجودها

وقدرتها على التأثير في مجمل الحياة السياسية والاجتماعية في الدولة، وبذلك عاشت هذه الدول حالة فريدة من الجمع بين شكل الدولة العصرية ووجود ما يعرف بجماعات ما قبل الدولة (القبيلة المؤسسة الدينية)، التي يفترض أن تخلي مكانها لمؤسسات الدولة بعد قيامها، مما خلق حالة من (توزيع الأدوار) بين الدولة وهذه الجماعات في جميع المجالات، بما فيها السياسة الاجتماعية، وترتب عليه إضعاف فرص نشأة مجتمع مدني فاعل فيها، وقيام دولة مواطنة عصرية بكل أبعاد هذا المفهوم²⁴.

وثانية هذه النتائج: وترتبط بالنتيجة الأولى، حيث تمسكت مجتمعات هذه الدول على الصعيد الاجتماعي والثقافي بالقيم والممارسات والعلاقات الاجتماعية التقليدية التي أنتجتها بيئتها القبلية عبر مراحل تاريخية سابقة، مما أدى إلى ظهور فجوة ثقافية مع ما تحقق من تقدم سريع في البنية التحتية، عبرت عن ذاتها في الصراع بين القديم والحديث²⁵، هذا الصراع الذي يكشف عن ذاته عبر مظاهر سلوك فردي وجماعي مختلفة.

أما النتيجة الثالثة: هي أن الرفاهية الاقتصادية التي تحققت لأغلب مجتمعات دول المجلس، نتيجة الوفرة المالية التي هيأتها عوائد النفط، أفرزت ظاهرة الإفراط الإستهلاكي لدى الأفراد، حيث سيطرت نزعة استهلاكية حادة على سلوك أغلبهم، قابلتها من

²⁴ تشير هنا إلى أن هذه الحالة ليست خاصة بدول المجلس وحدها، بل تصدق بشكل أو بآخر على العديد من الدول العربية، إن لم يكن كلها، وخصوصاً دول المشرق العربي، حيث تلعب القبيلة والمؤسسة الدينية فيها دوراً سياسياً واجتماعياً كبيراً، برز للعيان جلياً في الدول التي ضعف فيها دور الدولة لأسباب مختلفة، وبذلك أصبحت القبيلة والمؤسسة الدينية الفاعل الأثبط فيها.

²⁵ د. أحمد حمودة: مرجع سابق، ص 24

ناحية ثانية مشكلة فقر طالت بعض السكان، سواء بمفهوم الفقر المباشر القائم على عدم كفاية الدخل لتلبية الاحتياجات الأساسية، أو بمفهومه الواسع القائم على تدني إمكانية الوصول إلى رأس المال المادي والبشري، لتوسيع الخيارات أمام الفرد والجماعات²⁶.

(ب) الخلل في التركيبة السكانية: تشير البيانات الخاصة بالسكان في دول المجلس إلى أن تركيبهم تتسم بسمة خاصة، تتمثل في ارتفاع نسب الوافدين الأجانب بينهم، وذلك على اختلاف في هذه النسب بين مرتفعة جداً (الإمارات قطر) ومرتفعة (الكويت البحرين)، ومتوسطة (السعودية عمان)، وارتبط ارتفاع أعداد الوافدين إلى دول المجلس بالصناعة النفطية، فيها، وما أحدثته من تغير في الواقع الاقتصادي، نتيجة الحاجة إلى اليد العاملة، للقيام بعمليات البناء وإنشاء البنية التحتية، وتقديم الخدمات في مجتمعات نمت بسرعة.

وقد تنامت ظاهرة الهجرة بقصد العمل إلى دول المجلس، بمعدلات متزايدة منذ النصف الثاني من القرن المنصرم، لتشكل حالة فريدة من نوعها في العالم، حيث تمثلت أهم سماتها بما يلي:

²⁶ د. أحمد زايد وخلف أحمد خلف: مرجع سابق، ص 19

أ. إن أغلب الوافدين قدموا من بلدان مصدرة للعمالة، محددة بالذات، يأتي في مقدمتها دول شبه القارة الهندية، وبعض الدول الآسيوية الأخرى، التي تعد مورداً للعمالة الرخيصة، مما أنشأ حالة من التركيز (العرقى) لجماعات مهاجرة بعينها في دول المجلس، تنطوي على قدر من المخاطر السياسية والاجتماعية والثقافية.

ب. إن من النتائج المباشرة التي تترتبت على كون النسبة الأكبر من الوافدين إلى دول المجلس بقصد العمل من الشباب الذكور، أنها أحدثت خلافاً جوهرياً في تركيبة الهرم السكاني في كل من هذه الدول، تمثلت أبرز ملامحه في ارتفاع نسبة السكان من الفئة العمرية (15-59) عن معدلاتها الطبيعية في الدول الأخرى، لتركز الوافدين فيها، وكذلك في ارتفاع نسبة الذكور إلى الإناث في هذه التركيبة، بالنظر لأن أغلب الوافدين من غير المتزوجين، أو من المتزوجين الذين لا يصطحبون معهم أفراد أسرهم²⁷.

وينطوي هذا الوجه من أوجه الخلل في التركيبة السكانية أيضاً، على قدر لا ينكر من المخاطر السياسية والاجتماعية على دول المجلس.

²⁷ أنظر في بعض الخصوصيات الديمغرافية في دول المجلس: د. يوسف الياس: الحماية القانونية لكبار السن في دول مجلس التعاون منشورات المكتب التنفيذي لمجلس وزراء الشؤون الاجتماعية في دول مجلس التعاون سلسلة الدراسات الاجتماعية (69) 2012، ص 49-54 كذلك: د. زهير حطب: تحديات السياسة الاجتماعية واحتياجاتها في دول مجلس وزراء الشؤون الاجتماعية الخليجي مقارنة تطبيقية منشورات المكتب ذاته سلسلة دراسات إجتماعية (71) 2012، ص 35-37

وقد خلفت حالة التنوع السكاني في دول المجلس عدداً من التحديات المرتبطة بتزايد أعداد الوافدين بين مجموع السكان، أبرزها التأثير السلبي على الهوية الثقافية لمجتمعات هذه الدول، خاصة بعد أن أُتيح لهؤلاء الوافدين أن يؤديوا أدواراً متزايدة في إطار الأسر الخليجية من خلال العاملين والعاملات في الخدمة المنزلية. تضاف إلى ذلك المشكلات الناشئة عن احتمال تكثف الوافدين في جماعات منعزلة اجتماعياً، في مقابل نشوء مواقف متطرفة لدى بعض السكان المواطنين، مبنية على الانغلاق على الذات، ورفض قبول الآخر المختلف في العرق والدين والثقافة²⁸.

وتمثل هذه التحديات أعباء مضافة ينبغي على مخططي السياسة الاجتماعية التصدي لها والتعامل معها، للحد من تأثيراتها غير المرغوب فيها على الاستقرار الاجتماعي في دولهم.

(ج) دور المرأة الاجتماعي في دول المجلس: تعتبر إشكالية الدور الاجتماعي (socialrole) للمرأة في دول المجلس إحدى الإشكاليات بالغة التعقيد التي ينبغي أن تعنى بها السياسات الاجتماعية فيها، بقصد تفعيل هذا الدور

²⁸ د. أحمد زايد وخلف أحمد خلف: مرجع سابق، ص 18 20

والارتقاء به وتمكين المرأة من المشاركة الفعالة في المجتمع، على كافة الصعد.

وتتمثل الأبعاد الأساسية لهذه الإشكالية فيما يلي:

1- مازالت المنزلة الاجتماعية للمرأة في مجتمعات هذه الدول، محكومة بتصوير نمطي (stereotype) تقليدي موروث من البيئة البدوية، وهو يقوم على قصر وظيفة المرأة، على أداء وظائف أسرية منزلية، في إطار تقسيم للأدوار في هذا الشأن بين الذكور والإناث، مع إعطاء الذكور منزلة أعلى داخل الأسرة.

2- إن سعي دول المجلس إلى تحقيق المساواة وعدم التمييز بين الرجال والنساء في الحقوق والحريات الأساسية، مازال على الرغم مما بذلته حكومات هذه الدول من جهود، يواجه صعوبات عملية كأداء، نتيجة الموقف الاجتماعي السلبي منه، المؤسس على ثقافة مجتمعية لا تتقبله، ويتعزز هذا الموقف في بعض الحالات بتدعيمه برؤية تستند إلى خلفية شرعية.

3- ساهم كل ذلك في إفراس العديد من النتائج التي حدثت من مشاركة المرأة على مختلف الصعد، يتمثل أبرزها فيما يلي:

* تدني مستوى مشاركة المرأة في الحياة العامة²⁹، سواء على مستوى الأنشطة الحكومية الرسمية والتمثيلية منها بوجه خاص، أو على مستوى العمل الأهلي بوجه عام.

* تدني معدلات مشاركة المرأة في قوة العمل، بالإضافة إلى وجود حالات صارخة من الفصل المهني، باختصاصها بأداء أنماط معينة من العمل، تعد مناسبة لها بدنياً واجتماعياً من جهة، واقتصار شغلها لمستويات معينة من الوظائف (الدنيا والمتوسطة في العادة)، حيث يتضاءل وجودها في المستويات العليا من الوظائف.

* إضعاف الدور التقليدي للمرأة في بيئتها الأسرية، نتيجة الاهتزاز الذي أصاب تماسك الأسرة الخليجية بوجه عام، بالإضافة إلى تخليها طوعاً أو جبراً عن أداء واجبات أسرية تقليدية، في مقدمتها تنشئة الأطفال، بعد أن أصبحت هذه التنشئة وظيفية تؤديها عاملات الخدمة المنزلية من جنسيات مختلفة³⁰.

وقد أسهمت هذه النتائج وغيرها في الحد من فاعلية الدور الاجتماعي للمرأة في دول المجلس، على نحو كبير، مما أدى إلى تهميشها، ومن ثم جعل قضية تمكينها من تفعيل دورها وظيفية أساسية من الوظائف التي يجب أن تؤديها الدولة في إطار سياساتها الاجتماعية.

²⁹ د. زهير حطب: مرجع سابق، ص 100
³⁰ د. مصطفى حجازي: نحو سياسة إجتماعية خليجية للأسرة من الرعاية إلى التمكين منشورات المكتب التنفيذي لمجلس وزراء الشؤون الإجتماعية في دول مجلس التعاون سلسلة الدراسات الإجتماعية (70) 2012، ص 40
42

ولا يمكن إنكار حقيقة أن دول المجلس، بذلت على نحو أو آخر، وعلى قدر ملحوظ من الاختلاف فيما بينها في هذا الشأن، جهوداً في الاتجاه المذكور، تركزت على الأغلب على إقرار قاعدة قانونية تؤسس لتمكين المرأة على مختلف الصعد، وقد تمثلت هذه القاعدة في مصادقة دول المجلس على عدد من الصكوك الدولية الخاصة بتمكين المرأة من ممارسة جميع حقوق الإنسان وحظر التمييز ضدها، وفي مقدمة هذه الصكوك، الاتفاقية الدولية للقضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة (سيداو) (1979)³¹، وكذلك في إصدارها العديد من القوانين الوطنية المنظمة لحقوق المرأة ومركزها الاجتماعي، ومنها الحقوق السياسية والعامة (الترشح والانتخاب وشغل الوظائف العامة ... الخ)، والعمل والضمان الاجتماعي والتأمينات الاجتماعية والتعليم والأحوال الشخصية ... الخ.

وجاء مسعى دول المجلس في إصدارها قوانينها الوطنية المذكورة، متوافقاً مع ما توجبه المادة (31) من إتفاقية (سيداو) على الدولة، باللجوء إلى التشريع كوسيلة لتمكين المرأة من ممارسة حقوق الإنسان والحريات الأساسية، والتمتع بها على أساس المساواة مع الرجل.

³¹ صادقت دول المجلس على هذه الاتفاقية، وفقاً للتسلسل الزمني التالي: اليمن (1984/5/30) الكويت (1994/9/2) السعودية (2000/9/2) البحرين (2002/6/18) الإمارات (2004/10/6) عمان (2006/2/7) قطر (2009/4/29). ويلاحظ أن تصديق خمس من دول المجلس، جاء متأخراً زمنياً عن تاريخ إقرار الاتفاقية (1979)، وفي سياق مسعى دولي لحث الدول على التصديق عليها. وتجدر الإشارة هنا إلى أن هذه الدول قرنت مصادقتها على الاتفاقية بإبداء بعض التحفظات على بعض نصوصها، أو تحفظات اتخذت صيغة عامة، ببيان أن الدولة المصدقة تلتزم بتنفيذ الاتفاقية بما لا يتعارض مع أحكام الشريعة الإسلامية، وذلك سبباً إلى نص المادة (28) من الاتفاقية التي تجيز للدولة أن تبدي ما تراه من تحفظات، شرط ألا يكون التحفظ منافياً لموضوع الاتفاقية وغرضها.

غير أن هذا المسعى لم يحقق كل النتائج المرجوة منه، لما واجهته هذه القوانين من عقبات عملية في التطبيق نتيجة عدم تقبلها من البيئة الاجتماعية على نحو كاف، ولهذا كان ومايزال ضرورياً أن يقترن هذا الجهد التشريعي بجملة جهود أخرى، اجتماعية وثقافية وإعلامية وتعليمية، على النحو المبين في المادة (5) من الاتفاقية، سعياً إلى إحداث التغيير المطلوب في المنظور المجتمعي إلى الدور الاجتماعي للمرأة بوجه عام.

وبهذه المناسبة نؤكد حقيقة أن السياسة الاجتماعية لا يمكن تحقيقها بالقانون وحده، كما أنه لا يمكن تحقيقها بدونه، فهو أداة ضرورية لتحقيق هذا الغرض، إلا أنه ليس الأداة الوحيدة القادرة على بلوغ غايات وأهداف هذه السياسة.

المحور الثاني/انعكاسات الواقع الاجتماعي والسياسي لدول المجلس على سياساتها الاجتماعية: إذا كان من المسلم به أن السياسات الاجتماعية لا تولد في فراغ كما ذكرنا، فإن معطيات الواقع المجتمعي بكل مكوناته تتعكس على نحو مباشر أو غير مباشر على هذه السياسات، وتجد لها صدى في مضمونها وآليات تنفيذها.

ولهذا فإنه أمر طبيعي أن يلحظ المدقق تأثير خصوصيات الواقع المجتمعي، السياسي والاجتماعي في دول المجلس، على سياساتها الاجتماعية، حيث تتمثل أهم ملامح هذا التأثير فيما يلي:

أ . إن طبيعة النظم السياسية في دول المجلس، التي تتسم بقدر كبير من الخصوصية التي تضي عليها بقدر أو بآخر صفة بطيركية/ أبوية، تتفرد فيها سلطة الحكم بتسيير الشؤون العامة، وتتقلص فرص المشاركة الشعبية في رسم السياسات العامة وتنفيذها، ويضعف دور المجتمع المدني الذي مازالت مؤسساته في طور التكون البطيء في تمثيل إرادات ومصالح المواطنين والتعبير عنها، حيث ماتزال المؤسسات التقليدية، القبلية والدينية الأكثر فاعلية في هذا الشأن.

وبناءً على ذلك، فإن السياسات الاجتماعية في دول المجلس، شأنها في ذلك شأن السياسات الأخرى، تصنعها وتنفذها سلطة الحكم عبر أجهزتها المختصة، ولهذا فهي تعبر عادة عن رؤية هذه السلطة، ويخضع تحديد مضمونها لإرادة الحاكمين، وربما لمقتضيات مصالحهم في بعض الأحيان.

ولا يخفى على المراقب أن دول المجلس جميعها، كانت وماتزال بسبب نقص الخبرات الوطنية فيها، تستعين في رسم سياساتها الاجتماعية وصياغة أطرها القانونية بالخبرات العربية و/ أو الأجنبية، التي تأثرت بشكل واضح بتجاربه الشخصية أو بتجارب دولها، فيما قدمته من خبرات إلى هذه الدول، دون أن تتعمق أو دون أن يتاح لها ذلك، في دراسة خصوصيات الواقع المجتمعي في دول المجلس، فجاءت بعض هذه السياسات والقوانين أقرب إلى الاقتباس أو النقل المباشر لتجارب دول أخرى.

وفي كل الأحوال، وأياً كانت الطريقة التي صيغت بها السياسات الاجتماعية في دول المجلس، فهي لم تتوفر فيها الفرصة لمشاركة شعبية في صياغتها، لعدم اكتمال مقومات هذه المشاركة حتى الآن في أغلب هذه الدول.

ب . إن النهج الذي غلب على تحديد مضمون وآليات السياسات الاجتماعية في دول المجلس، هو النهج (الرعائي) الهادف إلى سد الاحتياجات الأساسية للفئات الأكثر احتياجاً، وتقديم العديد من الخدمات: الصحة والتعليم، الإسكان ... الخ، إلى مجموع المواطنين.

وقد تعددت الأطر القانونية التي أقرتها هذه الدول لتفعيل هذا النهج الرعائي، حيث أصدرت جميعها قوانين للضمان الاجتماعي/ المساعدات العامة/ الرعاية الاجتماعية، تمنح بمقتضاها الأسر والأفراد المشمولين بأحكامها إعانات نقدية وعينية³²، كما أصدرت قوانين لتوفير خدمات الصحة والتعليم والإسكان بشروط وإجراءات معينة لمواطنيها.

وبقينا إن نهج الرعاية الاجتماعية هذا، حقق نتائج ملموسة في سد الحاجات الأساسية للأفراد المستفيدين، فهو حد بشكل معقول من مشكلة الفقر بمعناه الاقتصادي، إلا أنه افتقر إلى القدرة على أن يلعب دوراً فاعلاً في تحقيق تغيير ملائم في

32 أنظر في أحكام هذه القوانين: د. يوسف الياس: القانون الإرشادي الموحد للضمان الاجتماعي مع دراسة تعريفية لأنظمة الضمان الاجتماعي في دول مجلس التعاون منشورات المكتب التنفيذي لمجلس وزراء الشؤون الاجتماعية بدول مجلس التعاون سلسلة الدراسات الاجتماعية (66) 2011م

الواقع الاجتماعي عن طريق توزيع عادل لثمار النمو الاقتصادي من جهة، والحد من أسباب نشوء الفقر من جهة أخرى.

كما أن النهج الرعائي هذا، ظل بعيداً عن التعامل مع إشكالية الفقر بمعناه الواسع، التي تقتضي اعتماد نهج التمكين من المشاركة في الحياة العامة، ومن كسب العيش عن طريق العمل.

ج . اتسمت عملية رسم وتنفيذ السياسات الاجتماعية القطاعية في دول المجلس بافتقارها إلى الانسجام، وانطوائها على قدر من التعارض في الغايات والإهداف التي تسعى إليها، وفي آليات بلوغها. ويرجع السبب الرئيس في ذلك إلى غياب مرجعية (مركزية)، تحدد الغايات والأهداف (الكلية) للسياسات الاجتماعية في الدولة، وتحول دون تعارضها لتجنب احتمالية أن تهدم إحداها ما تتمكن سياسة أخرى من تحقيقه من نتائج إيجابية³³.

ونشير هنا بوجه خاص إلى ما لاحظناه من تعارض بعض أحكام أنظمة الضمان الاجتماعي في دول المجلس مع مقتضيات السياسات الاجتماعية الخاصة بمعالجة المشكلة

33 كما يمكن رد بعض أسباب عدم الانسجام والتعارض بين السياسات القطاعية إلى ضعف قاعدة البيانات الاجتماعية في دول المجلس.

أنظر: د. جورج القصيفي: السياسات القطاعية لوزارات الشؤون الاجتماعية في دول الخليج العربية مقارنة عملية. ورقة مقدمة إلى الورشة الحوارية حول السياسات الاجتماعية المنامة نوفمبر 2012، ص 44 وينشأ عن هذا النقص أن تبنى هذه السياسات على التخمين المؤسس على الإجتهاادات الذاتية لواضعيها، مما يتيح الإمكانية لبروز تناقضات حادة فيما بينها.

السكانية في هذه الدول، بالتأثير إيجابياً على حفز استخدام القوى العاملة المواطنة (من الذكور والإناث) على السعي إلى العمل، بغية تقليص أعداد العمالة الأجنبية الوافدة. حيث تشجع بعض أحكام نظم الضمان الاجتماعي الشباب الذكور إلى أعمار متقدمة نسبياً، والمرأة عموماً، على التراخي في السعي إلى الحصول على العمل³⁴، في حين تقتضي المصالح الوطنية لهذه الدول دفع مواطنيها إلى العمل في وقت يتوافق مع عمر العمل المحدد قانوناً فيها، دون تمكينهم من الحصول على مورد عيش دون أداء عمل.

د . ترتب على ضعف المشاركة المجتمعية في تنفيذ السياسات الاجتماعية في دول المجلس، أن ظلت عملية التنفيذ هذه (حكراً) على المؤسسات الحكومية المعنية بذلك، فأصبحت عملية متابعة مدى الالتزام الدقيق بضوابط التنفيذ وتقييم النتائج العملية لذلك، عملية وظيفية يؤديها موظفون لا تتوفر لهم في الغالب الرغبة والقدرة اللازمتان لضمان وجود نظام فعال للمتابعة، مما سمح بحصول خروقات من قبل أشخاص أساءوا الإنتفاع من الحقوق والمزايا التي توفرها السياسات الاجتماعية للمستفيدين منها.

خلاصة: ما يمكن استخلاصه من العرض الذي قدمناه للواقع المجتمعي في دول المجلس وانعكاساته على السياسة الاجتماعية فيها، يمكن إيجازه بالآتي:

34 أنظر: د. يوسف الياس: المرجع السابق، ص 40 و 43

أ- إن السياسة الاجتماعية في دول المجلس، ينبغي أن تقوم على المفهوم الواسع لهذه السياسة، الذي سبق عرضه، بكل مكوناته وعناصره.

ب- إن نهج السياسة الاجتماعية، وأسلوب صياغتها وتحديد غاياتها، وفئات المستفيدين منها، وآليات تنفيذها، يجب أن تتوافق مع حقائق الواقع المجتمعي في دول المجلس، وأن تصاغ وتنفذ بمشاركة مجتمعية واسعة.

وبهذا فإن خصوصية السياسة الاجتماعية في دول المجلس، لا تنصرف إلى خصوصية المفهوم، وإنما إلى خصوصية الغايات وآليات التنفيذ التي تتوافق مع خصوصيات الواقع المجتمعي لهذه الدول.

* * *

(3) العلاقة بين السياسة الاجتماعية والقانون

1/3: تعريف القانون³⁵: يشيع تعريف القانون تعريفاً شكلياً على أنه: مجموعة القواعد العامة التي تضعها الدولة لتنظم بها علاقات الأشخاص الطبيعيين و/ أو الاعتباريين في المجتمع ببعضهم، ويلزم المخاطبون بها باحترام أحكامها عن طريق الجزاء عند الإقتضاء.

وتستخلص من هذا التعريف الشكلي للقانون، الخصائص الرئيسية للقاعدة القانونية، وأهمها:

أ- إنها قاعدة (عامة مجردة)، وهي بذلك تنطبق على كل شخص طبيعي أو اعتباري/معنوي، تتوفر فيه شروط تطبيقها³⁶.

ب- إنها قاعدة اجتماعية، حيث أن موضوعها هو تنظيم علاقات الأشخاص ببعضهم من أجل تحقيق التوافق بين مصالحهم ومراعاة مقتضيات الصالح العام.

ج- إنها قاعدة ملزمة، فهي أمر وتكليف للمخاطب بحكمها، وليست مجرد نصيحة أو توصية، يترك له الخيار بين الأخذ بها أو تركها.

35 كلمة قانون معرّبة، أصلها يوناني (kanun)، وتعني العصا المستقيمة، وهي لغة تفيد معنى الخط المستقيم الذي يعتبر مقياساً للانحراف عن السلوك القويم.

36 مهما قيل عن صفة التجريد كإحدى صفات القاعدة القانونية، إلا أن الفكر القانوني المعاصر يعترف بأن الاختلافات في التصورات المعيارية والخلفيات الاجتماعية/ الاقتصادية/ الثقافية، تؤثر في أحكام وقرارات المشرعين والقضاة والإداريين الذين يضعون ويطبّقون القواعد القانونية.

ويتحقق الإلزام بمضمون القاعدة القانونية بالجزاءات، وهي كما هو معروف، إما جنائية أو مدنية أو إدارية، ولا يتسع المجال هنا للخوض في تفاصيلها.

وتتصف الجزاءات القانونية بأنها:

- * مادية: حيث تصيب من يخرج عن حكم القانون بأذى في شخصه أو حريته أو ذمته ومصالحه المالية، وبهذا تختلف الجزاءات القانونية عن الجزاءات الأخلاقية بكون الأخيرة أدبية/ معنوية.
- * تنفذ عن طريق هيئات رسمية مختصة، ولهذا لا يجوز توقيع الجزاءات من غير هذه الهيئات.
- * كونها (فورية/ غير مؤجلة)، مما يخيف الأشخاص منها على نحو يحقق الردع، وهي بذلك تختلف عن الجزاءات الدينية في كون أغلبيتها مؤجلة/ أخروية.

ومع أن القاعدة القانونية الوضعية لها ذاتيتها، إلا أنها ليست مقطوعة الصلة بالقواعد الدينية والأخلاقية والعادات والتقاليد، فالكثير من القواعد القانونية تستمد أصولها، بقدر أو بآخر، من هذه القواعد والتقاليد.

ولا يكفي هذا التعريف الشكلي الشائع للقانون لبيان ماهيته، لأنه لا يرسم صورة واضحة لمضمون القانون، هذا المضمون الذي لا يمكن فهمه إلا في سياق اجتماعي واقتصادي وسياسي للمجتمع، ذلك لأن القانون ليس إلا بناءً فوقياً مؤسساً على بنية اجتماعية/ اقتصادية، ويهدف إلى غايات سياسية واقتصادية واجتماعية محددة.

والفهم المتقدم للقانون، يرى فيه تعبيراً عن المجتمع الذي يوجد فيه، لأن الواقع السياسي والاقتصادي والاجتماعي والقيمي والأيدولوجيات التي تتأسس عليها العلاقات بين الأشخاص في المجتمع، تُضمن في القانون كقواعد ومبادئ ملزمة، يفترض فيها أنها تعبر عن مصالح الأشخاص المخاطبين بأحكامها، بالقدر الذي تمثل سلطة التشريع هذه المصالح تمثيلاً صحيحاً.

والقانون عملياً، هو نتاج (الصراعات) في المصالح ووجهات النظر ذات الصلة بالكيفية التي تخدم بها هذه المصالح على أفضل وجه، وهكذا تتأكد حقيقة أن القانون ليس غاية في ذاته، بل هو وسيلة لتحقيق غاية معينة أو أكثر.

إن هذه الرؤية الموضوعية للقانون تفسر لنا ظاهرة الاختلاف في مضمونه من دولة إلى أخرى، ومن زمن إلى آخر، وهي التي تمكننا من فهم كيف تصبح قواعد القانون أداة للقهر بيد الحاكم/فرداً أو جماعة في الأنظمة المستبدة، وكيف تعبر هذه القواعد في الأنظمة الديمقراطية عن مصالح وإرادة المواطنين، وكيف يخضع الجميع في هذه الأنظمة، من حكام ومحكومين، لحكم القانون.

ومادام القانون في مضمونه، نتاج كل ما تقدم بيانه، فهو وثيق الصلة بالسياسة عموماً، وبالسياسة الاجتماعية خصوصاً، لأنه الإطار الذي يحدد كل عناصرها على النحو الذي سيرد بيانه.

2/3: القانون كإطار للسياسة الاجتماعية: تبدو العلاقة بين القانون والسياسة الاجتماعية وثيقة إلى الحد الذي دفع البعض إلى تصويرهما على أنهما يدلان على معنى واحد، حيث يعرف السياسة الاجتماعية على أنها مجموعة من قوانين وتدابير وإجراءات تهدف إلى تطوير الواقع الاجتماعي³⁷، إلا أننا نرى أن هذه العلاقة، مهما بدت وثيقة، فإنها لا تلغي الوجود الذاتي لكل من (السياسة الاجتماعية) و (القانون)، حيث ينبغي أن ينظر إليهما على اعتبار (القانون) مجرد إطار يؤطر (السياسة الاجتماعية)، مما يترتب عليه إكسابها كل صفات القاعدة القانونية من عمومية وتجريد وإلزام ... الخ، وبذلك يمكن أن نخلص إلى الاستنتاجات التالية بشأن العلاقة بين القانون والسياسة الاجتماعية، على اعتبار الأول إطاراً للثانية:

أ. يحول القانون المبادئ التي تقوم عليها السياسة الاجتماعية إلى (قواعد) ذات دلالة منضبطة، فتصبح هذه المبادئ قواعد معيارية، يخضع تطبيقها لمنهج موحد ناتج عن وحدة تفسيرها وفقاً للضوابط المعروفة في تفسير القواعد القانونية.

وإزاء الحقيقة المتقدمة، تبرز أهمية الصياغة الفنية الدقيقة للنصوص القانونية الخاصة بالسياسات الاجتماعية القادرة على التعبير عن مضامين هذه السياسات بلغة قانونية سليمة دالة على المقصود دلالة دقيقة، وإلا فإن الإخفاق في ذلك يحيل النصوص القانونية إلى أدوات تسهم في عرقلة تنفيذ هذه

37 د. أحمد حمودة: ورقته المشار إليها سابقاً، ص 14

السياسات وتحول دون تحقيق غاياتها، وتغدو جزءاً من المشكلات التي يعاني منها المجتمع، بدلاً من أن تكون وسيلة لحل هذه المشكلات³⁸.

ومن ناحية ثانية، فإنه لكي تأتي الصياغة القانونية الخاصة بالسياسات الاجتماعية ملائمة للواقع المجتمعي الذي يراد لها أن تنفذ فيه، فإنه لا بد من أن تكون لها مرجعية واضحة، وتعد هذه المسألة إشكالية بالغة التعقيد في دول المجلس، حيث تتكون هذه المرجعية فيها من عدة مرجعيات فرعية، هي الشريعة الإسلامية ومجموعة من العادات والتقاليد المجتمعية المتوارثة وعدد من الصكوك الدولية المصادق عليها من قبل دول المجلس³⁹، وتتباين هذه المرجعيات فيما بينها في مضامينها واتجاهاتها، مما يُصعب مهمة صياغة النصوص القانونية الملائمة للواقع المجتمعي على نحو دقيق، بالاستناد إليها معاً، ولهذا فإنه لا بد من أن تتحاز هذه النصوص في مضمونها بقدر ما إلى إحدى هذه المرجعيات التي تبدو أكثر توافقاً مع الغايات والأهداف التي تسعى السياسة الاجتماعية إلى بلوغها، وبذلك سوف تصبح هذه النصوص وسيلة لخلق فرص ملائمة لتنفيذ هذه السياسات وتمكينها من تحقيق غاياتها.

38 يشير الباحث بكل أسف، إلى أنه على مدى زمني يزيد على نصف قرن، قضاه في التعامل مع القانون دارساً وأستاذاً وباحثاً وخبيراً على المستوى العربي، لاحظ وما يزال التدهور الذي أصاب فن الصياغة القانونية في الدول العربية، لغةً ومضموماً، حتى غدت بعض النصوص أقرب إلى الطلسم التي تحتاج إلى منجم يفك أسرارها، بدلاً من حاجتها إلى فقيه يفسر معانيها.

39 د. يوسف الياس: الإطار القانوني للسياسات الاجتماعية في دول مجلس التعاون ورقة مقدمة إلى الورشة الحوارية حول السياسات الاجتماعية المنامة نوفمبر 2012، ص 6 14

غير أن ما يجب الالتفات إليه هو أنه يجب ألا يقتصر الاعتماد كلية على قدرة النصوص القانونية وحدها على تحقيق ما تقدم، لأنها يمكن أن تكون موضع عدم قبول/ رفض مجتمعي، وفي هذه الحالة لن تنفذ إلا بإعمالها كرها على المخاطبين بها عن طريق توقيع الجزاءات القانونية عليهم، مما يفقدها فرصة تعاونهم في تطبيقها، ولهذا فإنه يجب أن يتواكب اعتماد هذه النصوص مع مجموعة متكاملة من البرامج والأنشطة الثقافية والتعليمية والإعلامية الداعمة، التي تخلق حالة من القبول الطوعي والقناعة بمضمون هذه النصوص لدى أفراد المجتمع، مما يهيئ الفرصة المناسبة لتنفيذها طوعاً ولنجاحها في تحقيق الغاية منها.

ب . يحدد القانون المسائل الإجرائية ذات الصلة بصياغة السياسات الاجتماعية وإقرارها وتنفيذها ومتابعتها.

فهو في المسألة الأولى يحدد الهياكل المؤسسية التي تختص بصياغة هذه السياسات وطريقة تركيبها والجهات المشاركة فيها وإجراءات عملها، وصولاً إلى مرحلة اكتسابها الصيغة القانونية المطلوبة.

وفيما يتعلق بالإجراءات الخاصة بتنفيذ هذه السياسات، يحدد القانون الجهات الحكومية الرسمية المسؤولة عن ذلك، كما يبين المدى الذي يتاح لمنظمات المجتمع المدني والأفراد للمشاركة في التنفيذ، بالإضافة إلى تحديد الخطوات الإجرائية والتوقيتات الزمنية التي تتعلق بتنفيذ كل مفردة من مفردات هذه السياسات.

كما يحدد القانون الإجراءات والأساليب والتوقيتات الخاصة بمراجعة السياسات الاجتماعية دورياً، أو في أوقات متباينة عندما تدعو الحاجة إلى ذلك، ضماناً لفاعليتها.

ج . ينتج عن اكتساب السياسة الاجتماعية بتأطيرها بإطار قانوني صفة الإلزام، أن تصبح جميع الأداءات النقدية والعينية والخدمات التي تقدم للمستفيدين في إطار هذه السياسة، (حقوقاً) لهم بكل ما يعنيه ذلك من اكتساب المستفيد المكنة القانونية للجوء إلى إتباع الأساليب المقررة قانوناً لإجبار المكلف بالوفاء بهذه الحقوق، سواء كان مؤسسة رسمية أو شخصاً طبيعياً أو اعتبارياً على القيام بذلك في حالة تخلفه عن هذا الوفاء اختياراً. كما تترتب على هذا التخلف في حالة حصوله قيام المسؤولية القانونية/الجنائية والمدنية والإدارية للمتسبب فيه.

وبهذه الصيغة تنتفي عن هذه الأداءات صفة التبرع أو المنة، وتزول عن الدافع إلى تقديمها صفة الرغبة في الثواب وعمل الإحسان.

وبكلمة أخرى، تغدو هذه الأداءات جزء من نصيب المستفيد منها في الدخل القومي لدولته، وأداة من أدوات توزيع هذا الدخل على نحو يتسم بالعدالة على مواطنيها.

* * *

(4) أهداف السياسة الاجتماعية

1/4: مخاض عسير وتأرجح في الرؤى: شهد القرن العشرون، على نحو خاص، صراعاً فكرياً عميقاً للغاية بين نظرتين إلى ترتيب الأولوية بين النمو الاقتصادي والسياسة الاجتماعية، حيث ذهبت النظرة الأولى إلى وجوب إيلاء الاهتمام الأول لتحقيق النمو الاقتصادي، ولهذا تبني أصحاب هذه النظرة تصوراً مؤداه أنه بدلاً عن تخصيص المواد النادرة للبرامج الاجتماعية، من أجل تلبية الحاجات الإنسانية الأساسية، وحقوق الإنسان المرتبطة بها، فإنه يجب قبول المستويات العالية نسبياً من الفقر المطلق بهدف تعظيم الاستثمار⁴⁰. ويسوق أصحاب هذه النظرة عدداً من المبررات التي تظهر الإيجابيات المنتظرة من إعطاء الأولوية للنمو الاقتصادي الذي سوف تصل ثماره في النهاية إلى جميع فئات المجتمع، وبذلك يتم الحد من الفقر⁴¹.

وعلى خلاف النظرة الأولى، أكد أصحاب النظرة الثانية وجوب تنفيذ السياسات الداعمة للنمو الاقتصادي والتنمية الاجتماعية بالتزامن وليس بالتتابع، لما يحققه ذلك من نتائج تنعكس إيجاباً على النمو الاقتصادي ذاته، وهو ما أثبتته تاريخياً تجارب كل من دول أوروبا

40 جاك دونيللي: حقوق الإنسان العالمية بين النظرية والتطبيق، ترجمة مبارك علي عثمان، مراجعة د. محمد نور فرحات مكتبة الأسرة سلسلة العلوم الاجتماعية القاهرة 2006، ص 200
وقد تعززت هذه النظرية، بنظرة قانونية موازية تنكر أن يكون للإنسان حقوق اقتصادية واجتماعية وثقافية.
المرجع ذاته، ص 46
41 إزابيل أورتييز: مرجع سابق، ص 8

الصناعية والدول المصنعة حديثاً في شرق آسيا، حيث شكل الاستثمار الاجتماعي فيها جزءاً من برامج التنمية الشاملة.

وقد أتيحت لوجهة النظر الأولى فرصة مواتية للتطبيق العملي في الربع الأخير من القرن الماضي، في سياق عملية التحول الواسع التي شهدتها العالم على مختلف الصعد، وفي مقدمتها عولمة الاقتصاد والتحول إلى اقتصاد السوق بكل ما اقتضاه ذلك من انسحاب الدولة من التدخل في تنظيم الشؤون الاقتصادية والاجتماعية في المجتمع، وتقليص الإنفاق على البرامج والسياسات الاجتماعية، وما ترتب على تنفيذ البرامج التي عرفت ببرامج الإصلاح الاقتصادي من نتائج سلبية على الواقع المجتمعي، شكلت نواة للانفجار الاجتماعي في مختلف دول العالم الذي هدد الاستقرار السياسي فيها بأوخم العواقب.

من هنا، التقطت الأمم المتحدة زمام المبادرة، فنظمت مؤتمر قمة عالمي للتنمية الاجتماعية في كوبنهاجن في العام 1995م، الذي أطلق في الإعلان الذي أصدره صرخة عالمية مدوية أكدت أن شعوب العالم عبرت بطرق مختلفة عن حاجتها إلى معالجة مشكلات اجتماعية خطيرة، منها بوجه خاص الفقر والبطالة والاستبعاد/ التهميش الاجتماعي.

ولم تكن المشكلات التي أشار إليها إعلان كوبنهاجن إلا الوجه الحقيقي للجنة التي وعدت بها الليبرالية الجديدة شعوب العالم، هذا الوجه الذي تجسد في المشكلات التي ذكرها الإعلان، وفي انعدام

مظاهر العدالة في توزيع الثروة على مستوى الأفراد والشعوب في مختلف دول العالم.

وإزاء الحقيقة الصادمة السالف ذكرها، وجد المشاركون في مؤتمر القمة العالمي، من رؤساء دول وحكومات، أنفسهم أما خيار بديل وحيد للخروج من الأزمة العالمية تلك، وذلك بالإقرار بأهمية التنمية الاجتماعية والرفاه الإنساني (human well-being) للجميع، وإعطاء هذه الأهداف الأولوية العليا في ذلك الوقت وفي القرن الحادي والعشرين⁴².

وتمثل التحول الأساسي في النظر إلى السياسة الاجتماعية الذي جاء به هذا الإعلان في مسألتين أساسيتين:

الأولى: إن التنمية الاجتماعية والرفاه الإنساني يجب أن يتوفرا (للجميع)، وليس لفئات من السكان، كما كانت الحال قبل ذلك حيث كانت الفئات المستهدفة هي الفئات الأكثر حرماناً حصراً.

الثانية: إن السياسة الاجتماعية الساعية إلى تحقيق أهداف التنمية والرفاه، يجب أن تحظى بالأولوية العليا، وبذلك يجب أن تتقدم في الأهمية على النمو الاقتصادي، ومثل هذا التوجه

⁴² UN : Copenhagen declaration on social development. A/CONF. 166/9. Chapter 1. Annex 1.

نقطة الخلاف الجوهرية مع طروحات الليبراليين الجدد التي
تسيّدت المسرح الدولي في ذلك الوقت.

وأكد إعلان الأمم المتحدة بشأن الألفية الذي صدر عن اجتماع
رؤساء الدول والحكومات في 6-8/سبتمبر/2000 التوجه الذي
الترتمته قمة كوبنهاجن بشأن التنمية والقضاء على الفقر، حيث ورد
فيه:

(لن ندخر أي جهد في سبيل تخليص بني الإنسان، الرجال والنساء
والأطفال من ظروف الفقر المدقع المهينة واللا إنسانية التي يعيش
فيها حالياً أكثر من بليون شخص، ونحن ملتزمون بجعل الحق في
التنمية حقيقة واقعة لكل إنسان، وبتخليص البشرية قاطبة من
الفاقة)⁴³.

وفي هذا السياق وضع المجتمعون منهاجاً مرحلياً لبلوغ الأهداف
المستهدفة في هذا الميدان⁴⁴، كما وضعوا أهدافاً لتحقيق المساواة بين
الجنسين وحماية البيئة وتدعيم سيادة القانون واحترام حقوق الإنسان
وحماية المستضعفين⁴⁵.

43 أنظر البند (11) من الإعلان.
44 أنظر البند (19) من الإعلان، ومما ورد فيه الإلتزام بخفض نسبة سكان العالم الذين يقل دخلهم عن دولار واحد في
اليوم في العام 2015 إلى النصف، وهو ما لم يتحقق منه شيء بعد أن فاقمت ظروف الأزمة الاقتصادية والنقدية
العالمية التي أخذت بخناق العالم منذ العام 2008، وكذلك الإنتشار الواسع للإضطرابات السياسية والإقتتال الأهلي
في عدة دول، من مشكلة الفقر عالمياً.
45 أنظر البنود (20) (28) من الإعلان.

غير أن الجهود العملية التي بذلت لتحقيق الأهداف المبينة في إعلان كوبنهاجن وإعلان الأمم المتحدة بشأن الألفية لم تقلح في إنجاز الغايات المنتظرة بسبب عوامل عديدة يأتي في مقدمتها الافتقار إلى التمويل الكافي، وفقدان الإرادة السياسية الساعية إلى ذلك، وخاصة في الدول النامية، وبوجه أخص في الدول الأقل نمواً.

ولقد دفع ذلك بالأمم المتحدة، بعد عشر سنوات من صدور إعلان كوبنهاجن إلى الإقرار بأنه: (على الرغم من الجهود المبذولة والتقدم المحرز في بعض مجالات التنمية الاقتصادية والاجتماعية، فإن قطاعات عريضة من مجتمعاتنا، خاصة في البلدان النامية، وتحديداً في البلدان الأقل نمواً، لاتزال تواجه تحديات جسيمة تشمل الأزمات المالية وانعدام الأمن والفقر والاستبعاد وانعدام المساواة في نمو وتوزيع الدخل والتعليم والصحة، فضلاً عن تدهور حالة البيئة)⁴⁶.

ولا يعني التعثر والإخفاق في تحقيق أهداف التنمية الاجتماعية المعلنة على المستوى العالمي وجوب التخلي عنها، وإنما يجب أن يكون ذلك حافزاً للسعي إلى توفير المناخات الملائمة لبلوغ هذه الأهداف، على الرغم من الصعوبات التي تواجه دول العالم، وخاصة النامية، في هذا الميدان.

2/4: ماهية أهداف السياسة الاجتماعية: أسس مؤتمر قمة التنمية الاجتماعية في كوبنهاجن كما سبقت الإشارة لمفهوم واسع للسياسة

⁴⁶ الجمعية العامة للأمم المتحدة: الدورة (59) البند (93) من جدول الأعمال، القرار A/59/491 في 2005/1/25.

الإجتماعية وللوظائف التي تؤديها، حيث حددها بالسعي إلى تحسين وتعزيز نوعية الحياة للناس جميعاً، بمختلف أبعادها الاجتماعية والثقافية والبيئية والسياسية، بدلاً من مفهومها التقليدي الضيق الذي يقصر وظائفها على سد الحاجات الأساسية للفئات الأكثر حرماناً في المجتمع، وعلى ذلك تتعدد وظائف السياسة الإجتماعية وتتنوع على العديد من المحاور، أهمها⁴⁷:

- أ- تحقيق الرفاهية الاجتماعية عبر سد الحاجات الأساسية للجميع، وليس لفئات معينة منهم.
- ب- تعزيز العدالة الإجتماعية باعتماد آليات تكفل تحقيق التوزيع العادل في المجتمع، من أجل موازنة اتجاه السوق إلى تركيز الموارد⁴⁸، وذلك للحد من الفقر، والحفاظ على حد أدنى من الدخل ومستوى معيشي لائق تكفله شبكة للأمن الاجتماعي والحماية الاجتماعية، ونظام ضريبي فعال يوفر الموارد المالية اللازمة لذلك.
- ج- قيام نظام للحكم الرشيد يكفل تمكين الجميع من المشاركة في صنع السياسات واتخاذ القرارات في الدولة، ويمكن الأفراد من ممارسة حقوقهم وحياتهم الأساسية، ويفعل دور المجتمع المدني، ويضمن تحقيق المساواة والعدالة وسيادة القانون.
- د- معالجة المشكلات الاجتماعية والبيئية الأساسية في المجتمع، ومنها بوجه خاص مركز المرأة ودورها الاجتماعي، وإشكالية

47 راجع للإطلاع تفصيلاً على ماهية وظائف السياسة الاجتماعية: اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا: مرجع سابق، ص 35 68
48 إزابيل أورتييز: مرجع سابق، ص 10، الإطار (2).

تهميش وإستبعاد بعض الفئات، والمخاطر الناشئة عن تلوث البيئة والإضرار بها.

هـ- الاهتمام بالتنمية البشرية سعياً إلى توسيع إمكانيات الحصول على فرص العمل اللائق لأكبر عدد من طالبيه، وذلك من خلال بناء الإنسان وتعليمه وتدريبه، وتفعيل التنمية الاقتصادية لخلق اقتصاد قادر على توفير فرص عمل كافية لاستيعاب القادرين الراغبين فيه.

و- إصلاح أوجه الخلل في السلوك الاجتماعي، بالسعي إلى تغييره باتجاه بناء الثقة والتماسك الاجتماعي، وهذا يقتضي اعتماد سياسة وخطط وبرامج تنفيذية تعمل على تشجيع الأفراد على تبني القيم التي تشجع على التسامح ونبذ العنف وقبول التنوع الإنساني، مما يتيح مكنة قيام مجتمعات متماسكة، وهذه القيم يمكن تعليمها للأفراد سعياً إلى اكتسابها والتخلي عن القيم السلبية التي تثير النزاع والشقاق في المجتمع⁴⁹.

3/4: أهداف السياسة الاجتماعية في دول المجلس: لم يكن القطاع الاجتماعي والسياسات المتعلقة به في الدول العربية، قد حظيت بالاهتمام الكافي من حكومات هذه الدول خلال القرن العشرين، حيث تعاملت هذه الحكومات مع القضايا الاجتماعية بنهج ومفهوم تقليديين، اقتصرنا على الحماية والرعاية وتقديم الخدمات الاجتماعية الأولية وتوفير ما أمكن من الأساسيات منها، وبذلك قامت هذه الحكومات

49 المرجع السابق، ص 49 51

بدور الراعي للقضايا الاجتماعية، وبدور المانح بقدر استطاعته للخدمات الاجتماعية للأفراد والأسر عبر جهازها البيروقراطي⁵⁰.

ولم تخرج السياسات الاجتماعية في دول المجلس في غاياتها، عن الإطار الذي كانت تدور فيه هذه السياسات في الدول العربية الأخرى، وإن كان لوحظ عليها أنها اختلفت عنها في (الكم) وليس في (الكيف)، من حيث ما قدمته من حماية ورعاية للمستفيدين منها، بسبب الوفرة المالية التي تهيأت للبعض من دول المجلس، مكنتها من أن تكون (مانحاً) أكثر سخاء من غيره.

فالسياسات الاجتماعية في دول المجلس عموماً، ركزت غاياتها في مجال الرعاية الضيق بشكل خاص، وهي اتخذت شكل سياسات قطاعية لا يرتبط بعضها ببعض الآخر، كما أنها لا ترتبط معاً في إطار سياسة شاملة للتنمية البشرية المستدامة⁵¹.

ولم يعد هذا الواقع صالحاً للاستمرار على ما هو عليه، وإنما تضغط عدة عوامل باتجاه تغييره إلى منحى مختلف تماماً، وأبرز هذه العوامل أثنان:

الأول: ضرورة أن تستجيب السياسات الاجتماعية للتحديات الجديدة التي يشهدها الواقع المجتمعي في دول المجلس، التي يتمثل أهمها فيما يلي⁵²:

50 د. أحمد حمودة: ورقته المشار إليها سابقاً، ص 5 6

51 د. جورج القصيفي: ورقته المشار إليها سابقاً، ص 5

52 أنظر للتفصيل:

- أ- الخلل في البنية السكانية وتركيبية القوى العاملة، الناتج عن الارتفاع الكبير في أعداد غير المواطنين فيهما، مع تباين ملحوظ في ذلك بين دول المجلس، وما ينتج عنه من آثار سياسية واقتصادية واجتماعية وثقافية سلبية، وجعل السياسات الاجتماعية داعمة لبرامج توظيف الوظائف التي تسعى دول المجلس إلى تنفيذها، مما يؤدي إلى خفض تدريجي في أعداد الوافدين إليها.
- ب- الإشكاليات الخاصة بالأسرة الخليجية، وبمركز المرأة الاجتماعي ودورها فيه، وتمكينها من المشاركة في قوة العمل وفي الشأن العام.
- ج- تطوير نظم الضمان الاجتماعي وبرامج رعاية الفئات الأكثر احتياجاً بتعديل بعض مفرداتها التي تعزز السلوك الاتكالي لدى المواطنين، وردم الفجوة بين سياسات التشغيل وتنمية القوى العاملة الوطنية وسياسة الرعاية الاجتماعية.
- د- إصلاح أوضاع نظم التعليم، فمع أن دول المجلس بوجه عام، حققت نجاحات كمية في نشر التعليم بمختلف مستوياته، ومكنت مواطنيها منه عن طريق توفيره لهم بالمجان، أو بكلف محتملة، إلا أن (نوع) هذا التعليم بحاجة إلى مراجعة جدية لتحقيق غايتين، أولاهما/ بناء شخصية الطالب بناءً يتعامل إيجابياً مع قيم التسامح واحترام حقوق الإنسان وقبول الآخر،

د. أحمد زايد وخلف أحمد خلف: مرجع سابق، ص 18 وما بعدها
د. زهير حطب: مرجع سابق، ص 29 172

وثانيتها/ تأهيله ليكون قادراً على أداء عمل منتج، مما يقتضي إيلاء اهتمام كبير بالتعليم التقني والمهني، وتقليص أشكال التعليم الأكاديمي التقليدي إلى أبعد حد ممكن.

الثاني: أن تتجاوب دول المجلس مع المسعى الدولي الهادف إلى إحداث تغيير جوهري في نهج السياسات الاجتماعية وغاياتها، بما يجعلها جزء من سياسة التنمية البشرية المستدامة، ومن السياسة العامة للدولة.

ويقتضي ذلك أن تتحول السياسات الاجتماعية في دول المجلس من نهج الرعاية إلى التمكين، وأن تصاغ في نسق تخطيط مركزي يكفل الانسجام والتكامل بين جميع السياسات الاجتماعية القطاعية والسياسة العامة للدولة، على أن يتاح قدر ملائم من (اللامركزية) في التنفيذ وفقاً لظروف الحال، وأن تكون غايتها الرئيسية هي تحقيق الرفاه للجميع، وليس سد الاحتياجات الأساسية للفئات الأكثر احتياجاً على أن يتسع مفهوم الرفاه ليشمل الرفاه المادي المتمثل بالحصول على الخدمات الضرورية، والرفاه المعنوي بضمان الحق في المشاركة والعدالة والمساواة للجميع، واحترام حقوقهم وحياتهم الأساسية.

* * *

(5)

إعداد السياسات الاجتماعية وإقرارها

يقتضي إعداد السياسة الاجتماعية المركزية والسياسات الاجتماعية القطاعية المرور بمراحل إجرائية عديدة، وأن تشترك فيها هياكل مؤسسية مختلفة، كما ينبغي أن تتوفر لها مستلزمات أساسية لا يمكن أن تقوم بدونها.

وسوف نستعرض كل ذلك بإيجاز شديد.

1/5: المستلزمات الأساسية لإعداد السياسات الاجتماعية: يستلزم إعداد السياسة الاجتماعية المركزية والسياسات الاجتماعية القطاعية توفر عدد من المستلزمات الأساسية التي لا يمكن لمعدي هذه السياسات أن يعملوا بنهج علمي دقيق دون توفرها، وإلا جاءت السياسات التي تُعد في غياب كل أو بعض هذه المستلزمات تعبيراً عن اجتهادات ذاتية تحتمل الخطأ بنسبة كبيرة.

والمستلزمات التي نراها (أساسية) لهذا الغرض هي:

(أ) اختيار المدخل الملائم لتخطيط السياسات الاجتماعية: تتعدد مداخل تخطيط السياسات الاجتماعية باختلاف الأيديولوجيات التي تحكم النظام السياسي والاقتصادي القائم في الدولة، وهي كما تبلورت في الخبرات العملية للأنظمة السياسية المختلفة في العالم تتمحور حول ثلاثة مداخل هي⁵³:

53 د. أحمد زايد وخلف أحمد خلف: مرجع سابق، ص 27 وما بعدها.
د. مصطفى حجازي: نحو سياسة اجتماعية خليجية للأسرة، مشار إليه سابقاً، ص 53 وما بعدها.
إزلييل أورتييز: مرجع سابق، ص 30. أنظر بوجه خاص الإطار (12)

* مدخل سد الحاجات الأساسية: وهو المدخل الذي التزمته في العادة الدول النامية الفقيرة، التي يمكنها بالكاد أن تسد الحاجات الأساسية للسكان.

* مدخل دولة الرفاه، وهو يتأسس على وجود وفرة مالية كافية لدى الدولة، ويقوم على تحقيق المساواة في الحصول على الخدمات الضرورية في كل مجالات العيش للجميع، على اختلاف أوضاعهم الاقتصادية، وهذا المبدأ وإن كان قد سعى في البداية إلى مواجهة الفقر والحد من الآثار السلبية لنظام السوق، إلا أنه تطور فيما بعد ليقوم على تحقيق الرفاه الاجتماعي ومبدأ التضامن والمسؤولية الاجتماعية، لذا فإن الخدمات الاجتماعية وفقاً لمدخل الرفاه تقدم إلى الناس جميعاً وليس إلى فئة معينة منهم.

* مدخل التنمية وعمليات التحديث: وهو المدخل الذي ربطت فيه بعض الدول النامية سياساتها الاجتماعية بعمليات التنمية والتحديث بأساليب متباينة، وقد اشتمل على حزمة من السياسات الاجتماعية التي ركزت على الرفاه الإنساني إضافة إلى الرفاه المادي ، وذلك بتوسيع خيارات الناس وإدارتهم لمصيرهم ومشاركتهم في صناعة قرارات مجتمعهم.

ومخططو السياسات الاجتماعية في دول المجلس بحاجة إلى اختيار المدخل الأكثر ملاءمة للظروف القائمة في بلدانهم من

بين هذه المداخل، والتزام المدخل الذي يروونه أكثر ملاءمة لهذه الظروف.

ويلاحظ على السياسات الاجتماعية في دول المجلس، أنها جاءت في بعض هذه الدول أقرب إلى مدخل سد الحاجات الأساسية، بينما جاءت في بعضها الآخر قريبة من مدخل دولة الرفاه في جانبه المادي، وتوقف اختيار الدولة لأي من المدخلين على مدى الوفرة المالية التي تهيأت لها، التي تحكمت في تمويل سياساتها الاجتماعية، ومن ثم في تحديد مضمونها كماً وكيفاً.

وفي رأينا، أنه قد آن الأوان لأن تباعد دول المجلس عن كل من المدخلين المشار إليهما، وأن تختار في بناء سياساتها الاجتماعية المدخل التنموي الذي يركز على الرفاه الإنساني لمختلف الأفراد، ويمكنهم إلى جانب الحصول على الخدمات الأساسية من المشاركة في صنع القرارات الخاصة بمجتمعاتهم، وفي القيام بالعمل المنتج الذي ينمي الثروات القومية ويرسخ الاستقرار السياسي والاجتماعي في الدولة.

(ب) تحديد الحاجات الحقيقية للمجتمع التي ينبغي أن تلبيها السياسة الاجتماعية: ما من شك في أنه، لكي تأتي السياسة الاجتماعية متوافقة مع الحاجات الحقيقية فإنه لا بد من مراعاة اعتبارات حيوية أبرزها:

* أن تنطلق هذه السياسة من ظروف السياق، لا من أجندات جاهزة⁵⁴، وهذا يقتضي ألا تتأسس هذه السياسة على قناعات وتصورات تفرضها نخب ذات نفوذ أو على منطلقات تهدف إلى خدمة مصالح فئات أو طبقات معينة، وإنما أن تكون المصلحة العامة لمجموع أفراد المجتمع، هي القاعدة الأساسية في ذلك.

من ناحية ثانية، فإنه ينبغي تجنب أن تتأسس هذه السياسة على الرؤى التي تتبناها الأجهزة البيروقراطية في الدولة التي تتولى إعدادها، هذه الرؤى التي تنطلق عادة من منظور أيديولوجي ذاتي للموظفين ذوي النفوذ في هذه الأجهزة، مما قد يبعدها عن الاستجابة للحاجات الحقيقية للمجتمع، والأمر ذاته يمكن أن يحصل حين يترك تحديد هذه الحاجات للخبراء وحدهم من المواطنين أو غيرهم، أو بالاشتراك مع الموظفين المعنيين بهذه السياسات.

ومن ناحية ثالثة، ينبغي تجنب منزلق خطير آخر، هو الاقتباس غير الواعي، الذي يصل إلى حد الاستعارة من المجتمعات الأخرى، مهما اقتربت ظروفها مع المجتمع المعني، في تقدير الحاجات الحقيقية لهذا المجتمع، وبذلك يجب الحرص على أن تكون الظروف المحلية الواقعية للدولة هي الأساس الذي تقوم عليه سياساتها الاجتماعية.

⁵⁴ د. أحمد زايد: ورقته المشار إليها سابقاً، ص 12

* أن يخرج تحديد الحاجات الحقيقية للمجتمع عن نطاق التخمين، ويعتمد اعتماداً كلياً على بيانات حقيقية، تتوفر للمخططين وتعينهم على تشخيص هذه الحاجات، ومن ثم وضع السياسات التي تنسجم معها.

غير أن دارسي واقع حال مجتمعات دول المجلس يشيرون إلى أنها تفنقر عادة إلى قاعدة بيانات اجتماعية معمقة، كما أن ما يتوفر من هذه البيانات يتصف على الأغلب بالعمومية، ويندر أن تتوفر بيانات تفصيلية دقيقة، ومثل هذه الحال تترك مخططي السياسة الاجتماعية، وخاصة عندما تنطوي هذه البيانات على تناقضات فيما بينها.

وللخروج من هذه الإشكالية، لا بد من بذل جهود كبيرة لاستكمال متطلبات توفير قاعدة بيانات اجتماعية متكاملة في كل من دول المجلس، تهيئ الفرصة للتحليل العام للقضايا الاجتماعية فيها، وأن تدعم هذه القاعدة بمسوحات اجتماعية متخصصة تظال ظواهر معينة تحظى بأهمية خاصة، كلما استدعت الحاجة توفير بيانات دقيقة تتعلق بها⁵⁵.

وفي ظل غياب البيانات الدقيقة والمتكاملة، تظل السياسة الاجتماعية عرضة للخطأ في مضمونها، والفشل في تحقيق

55 د. جورج القصيفي؛ ورقته المشار إليها سابقاً، ص 16 19

غاياتها، مع تأكيد أن مجرد توفرها لوحدها، لا يكفي لتجنيبها ذلك⁵⁶.

(ج) تمويل السياسة الاجتماعية: تعد مسألة توفير الموارد المالية الكافية لتمويل سياسات اجتماعية فاعلة، إحدى أصعب المشكلات التي يواجهها مخططو هذه السياسات، وخاصة في الدول الفقيرة التي تشح فيها هذه الموارد، مما ينعكس سلباً على مضمون هذه السياسات، وعلى مدى فاعليتها في تحقيق الغايات التي تسعى إلى بلوغها، لأن كلاً من مضمون هذه السياسات وآليات تنفيذها يترجم في النهاية إلى كلف مالية ونفقات لا بد من تدبير الموارد الكافية لها، وحين يستعصي ذلك، فإن مخططي هذه السياسات يضطرون إلى (تقليص) و(تحجيم) كل من مضمونها وآليات تنفيذها، مما يحد من المنافع التي تقدمها إلى المستفيدين منها⁵⁷.

ولا تواجه أغلب دول المجلس صعوبات في توفير الموارد المالية اللازمة لتمويل سياساتها الاجتماعية، بفضل الوفرة المالية التي تتحقق لها من عوائد النفط⁵⁸، والتي مكنتها من أن (تغدق) العطاء على المستفيدين من هذه السياسات، إلى الحد الذي أنتج أثراً سلبياً في أن أصبحت المساعدات والمعونات التي قدمتها

56 اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا: مرجع سابق، ص 32

57 أكدت المؤتمرات والمواثيق الدولية ذات الصلة بالسياسة الاجتماعية ضرورة التعاون الدولي في توفير العون المالي للدول الفقيرة لتمكينها من تمويل سياساتها الاجتماعية، إلا أن (حصاد البيدر) في هذا الميدان كان مخيباً للأمل، لأن ما قدم من هذا العون فعلاً لم يكن متناسباً مع مقدار الحاجة الحقيقية إليه.

58 لا بد من الإشارة إلى تباين جدي في هذا الشأن بين هذه الدول، مع تحفظ خاص بالنسبة لليمن التي تعاني من شحة الموارد وجسامة المشكلات الاجتماعية في وقت واحد.

برامج الرعاية الاجتماعية فيها إلى الأسر والأفراد سبباً في تقليص دوافعهم إلى الإسهام في النشاط الاقتصادي المنتج⁵⁹.

وأياً كان الأمر، فإن الدولة في دول المجلس ظلت الممول الرئيسي، وربما الوحيد، للسياسات الاجتماعية، سواء على نحو مباشر أو غير مباشر، حيث تولت في حالات كثيرة تمويل الجمعيات الأهلية التي تدير مشروعات ونشاطات ذات صلة بهذه السياسات.

وإزاء ما تقدم، بدت الدولة بمظهر (المانح) الذي يعطي من ماله ما يراه ممكناً ومناسباً لتمويل هذه السياسات، وتقلصت المشاركة الشعبية في تمويلها، لا بل إنها انعدمت في أغلب دول المجلس.

إن الحالة هذه، جديرة في تقديرنا بأن تتغير تغيراً جذرياً باتجاه اعتماد أسلوب مشاركة المواطنين، بطرق ملائمة، في تمويل السياسات الاجتماعية في دولهم، بإقرار نظام للضرائب الخاصة، يخصص رصيدها لتمويل أنشطة وبرامج اجتماعية محددة بذاتها في إطار هذه السياسات، وإنشاء صناديق خاصة بغرض أو أكثر من أغراض هذه السياسات⁶⁰.

59 د. جورج القصيفي: ورقته المشار إليها سابقاً، ص 38
60 من هذه الصناديق في دول المجلس، صندوق رعاية وتأهيل المعاقين في اليمن المنشأ بالقانون رقم (2) لسنة 2002، وهو يمول من حصيلة ضرائب خاصة تحدها المادة (4) من القانون.
أنظر: د. يوسف الياس: تقييم قوانين الإعاقة في دول مجلس التعاون في ضوء الاتفاقية الدولية لحقوق الأشخاص ذوي الإعاقة. منشورات المكتب التنفيذي لمجلس وزراء الشؤون الاجتماعية بدول مجلس التعاون سلسلة الدراسات الاجتماعية والعملية، (52) 2009، ص 183 186

إن الغرض من التحول المقترح ليس توفير موارد مالية لتمويل السياسات الاجتماعية، بمقدور الدولة أن توفرها بذاتها من الميزانية العامة، وإنما تحقيق هدفين أساسيين يؤديان دوراً في غاية الأهمية في تنشيط فاعلية هذه السياسات، أولهما/ تحقيق مبدأ التكافل الاجتماعي بين المواطنين، وذلك على نحو يتيح الفرصة لتوزيع عادل للثروة فيما بينهم، وثانيهما/ تمكين دافعي الضرائب، الممولين المباشرين لهذه السياسات، من المشاركة في صياغتها ومتابعة ومراقبة تنفيذها، ومساءلة المسؤولين عن حسن إدارتها وسلامة التصرف بالأموال المرصودة لها.

2/5: الأطراف المشاركة في رسم وصياغة السياسات الاجتماعية: تتعدد في الوقت الحاضر الأطراف المشاركة في رسم وصياغة السياسات الاجتماعية، ويتوقف تحديد دور كل منها، من حيث الكم والنوع في كل بلد، على الثقافة والتنظيم الاجتماعي ونوع نظام الحكم فيه.

وسوف نتعرف في هذه النبذة على أهم هذه الأطراف، ودور كل منها، وذلك على النحو التالي⁶¹:

(1) الحكومة: كانت الحكومة الوطنية، أو المحلية في الدول التي توجد فيها لا مركزية فعلية، ومازالت، المنظمة التي تكون السلطة والمسؤولية بشأن وضع وتنفيذ مجمل السياسات في يدها.

61 اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا: مرجع سابق، ص 24 32

وتقوم الحكومة بدورها الحيوي والفاعل في هذا الميدان وفقاً لأحد تصورين، إما العمل على نحو منفرد مستقل عن المجتمع، بالاعتماد على العاملين في أجهزتها الوظيفية الذين تتربسح لديهم القناعة بقدرتهم المطلقة على معرفة المصالح العامة والخاصة، ومن ثم تمثيلها، مما يؤهلهم لرسم خيارات السياسات التي يضعونها، أو أن تعمل على نحو مشترك مع منظمات مجتمعية فاعلة أخرى، على نحو يكفل الاطلاع التفصيلي على المشكلات الاجتماعية والاتفاق على الحلول الملائمة لها.

وأثبتت التجارب التي مرت بها دول العالم المختلفة، رجحان نهج المشاركة في رسم السياسات الاجتماعية وتنفيذها.

من ناحية أخرى، تعتمد فاعلية الحكومة في وضع السياسات الاجتماعية وتنفيذها على قدراتها في هذا الميدان، وتتوقف هذه القدرات على مستوى تطور الموارد البشرية والهياكل التنظيمية الوظيفية والموارد المالية المتاحة، وتتعرز هذه القدرات عندما يتمتع نظام الحكم بالشرعية حيث يحظى بالقبول العام من جانب الناس.

(2) قطاع الأعمال والتجارة: يعتبر هذا القطاع المحرك الرئيسي للازدهار الاقتصادي في الدولة، ولهذا فإن قياداته ومنظماته تسهم على نحو مباشر أو غير مباشر في الشؤون السياسية،

خصوصاً ما يؤثر منها على مصالح القطاع، وهم يمتلكون بسبب الموارد التي تحت أيديهم القدرة على جعل صوتهم في ذلك مسموعاً.

ويضعف دور قطاع الأعمال والتجارة الصغير (غير الرسمي informal) في هذا الميدان كثيراً، لافتقاره إلى القيادات والتنظيم والموارد الكافية، على خلاف الحال مع قطاع الأعمال والتجارة الخاص الكبير، حيث يضغط هذا القطاع باتجاه تحقيق مصالحه والحصول من الحكومة على تنازلات لصالحه في الأراضي والخدمات والإعفاءات الضريبية... إلخ، أما القطاع العام فموقفه يكاد يتطابق مع موقف الحكومة الرسمي في كل ما يتعلق بسياساتها، بما فيها السياسة الاجتماعية.

ويبدو من العرض المتقدم، أن دور قطاع العمال والتجارة الوطني في رسم السياسات الاجتماعية، لا يتخذ صيغة فاعلة لصالح المستفيدين منها، إلا عندما تتعزز مسؤوليته الاجتماعية ويلتزم بالوفاء بالتزامات جدية لفائدتهم⁶².

(3) المهن: تعد المهن آلية محورية في إدارة شؤون المجتمع، ذلك لأن تنفيذ معظم السياسات المعنية بالخدمات الإنسانية يعتمد اعتماداً كبيراً على المهن، كما هي الحال في الرعاية الصحية والتعليم والخدمات الاجتماعية.

⁶² أما قطاع الأعمال والتجارة الأجنبي وخاصة الشركات متعددة الجنسيات الذي يتاح له أن يستثمر في الدولة، فهو عادة لا يمارس دوراً إيجابياً في رسم وصياغة وتنفيذ السياسات الاجتماعية، وهو في إطار حرصه على مصالحه يعمل جاهداً على التخلص من أي أعباء مالية في هذا المجال.

وكان التوجه قد استقر على استثناء هذه الخدمات من الخضوع إلى آليات السوق، إلى أن جاءت دعوات المدرسة الليبرالية الجديدة التي تبنتها المنظمات الدولية وعلى رأسها صندوق النقد الدولي في الربع الأخير من القرن الماضي إلى خصخصة هذه الخدمات، وكانت حصيلة الإنسحاق وراء هذه الدعوات أن برزت ظاهرة ابتعاد هذه الخدمات عن السعي إلى تحقيق أهداف نشر المعرفة والصحة وتوفير الخدمات الاجتماعية، لتتجه إلى هدف بديل هو تحقيق أكبر ما يمكن من الأرباح، فأصبحت للعاملين في هذه المهن ومنظماتهم مصالح خاصة بهم، تتعارض مع مصالح المستفيدين من خدماتهم، ولهذا أخذت مواقفهم من السياسات ذات الصلة بها تتحدد وفقاً لمقتضيات مصالحهم وليس مصالح الناس الذين يخدمونهم.

(4) **الإعلام:** يلعب الإعلام بكل أنواعه، المقروء والمسموع والمرئي، دوراً كبيراً في صنع السياسات العامة في الدولة، وتزيد أهمية هذا الدور طردياً مع ما يتوفر للإعلام من حرية، وما يتهيأ له من تقنيات متطورة باستمرار، ويتمحور دور الإعلام هذا حول كونه مصدراً مهماً للمعلومات عن المشكلات الاجتماعية المختلفة، وأساليب التصدي لها، وكذلك عن رأي المستفيدين من السياسات الاجتماعية في هذه السياسات وأوجه النقص فيها ومقترحاتهم بشأن تطويرها.

وكلما زادت فاعلية دور الإعلام، يصبح (قوة ضاغطة) على اتجاهات مخططي السياسات الاجتماعية، ومصدراً مهماً لفهم المشكلات الاجتماعية واختيار الحلول المناسبة لها.

(5) **المجتمع المدني:** تتباين كثيراً التعريفات التي تعطى لمصطلح المجتمع المدني (civil society)، وهي تتراوح ما بين التضييق في المقصود بحيث يقتصر هذا المصطلح على المنظمات غير الحكومية (NGOs) التي يقصد بها المنظمات التي ينشئها المواطنون لخدمة المجتمع الذي يعيشون فيه، ويساعدون عن طريق الخدمات التي تقدمها هذه المنظمات الحكومة في أداء وظائفها، أو يقومون بأعمال لا تقوم بها الحكومة أصلاً، ولا تتبع هذه المنظمات الحكومة، ولهذا سميت بالمنظمات غير الحكومية، أو يتوسع هذا المفهوم ليستوعب طيفاً واسعاً من المنظمات التي تعمل في الحقل الاجتماعي، بحيث يشمل الأحزاب السياسية والمنظمات النقابية والمهنية.

وقد تبني البنك الدولي تعريفاً واسعاً للمجتمع المدني أعده عدد من المراكز البحثية المتخصصة، ويشير هذا التعريف إلى أن مصطلح المجتمع المدني (ينصرف إلى مجموعة واسعة النطاق من المنظمات غير الحكومية والمنظمات غير الربحية التي لها وجود في الحياة العامة، وتنهض بعبء التعبير عن اهتمامات وقيم أعضائها أو الآخرين، استناداً إلى اعتبارات أخلاقية أو ثقافية أو سياسية أو علمية أو دينية أو خيرية، ومن ثم فهو

يشير إلى مجموعة عريضة من المنظمات تضم: الجماعات المجتمعية المحلية، والمنظمات غير الحكومية، والنقابات العمالية، وجماعات السكان الأصليين، والمنظمات الخيرية، والمنظمات الدينية والنقابات المهنية)⁶³.

ويقدر تعلق مصطلح المجتمع المدني بموضوع السياسة الاجتماعية، فإننا نرى وجوب أن ينصرف إلى المنظمات التي تضع في أجنداتها وبرامجها بنداً أساسياً يتعلق بهذه السياسة، وتكون في هذا الشأن وسيطاً بين الفرد والدولة في كل ما يتصل برسمها وتنفيذها.

وتزايد دور المجتمع المدني في رسم السياسات الاجتماعية مع نمو التوجه إلى تحقيق مبدأ المشاركة في رسم السياسات العامة للدولة، الذي يتيح للفرد أن يلعب دوراً مباشراً أو غير مباشر في ذلك، باعتباره مطلباً أساسياً من متطلبات الديمقراطية، وبذلك تصبح منظمات المجتمع المدني (شريكاً) للحكومة في عملية رسم هذه السياسات وتنفيذها، ولا يقتصر دورها على ما كانت تقوم به تقليدياً من أدوار تتعلق بهذه السياسات، وخاصة تلك التي تتخذ شكل العمل الخيري.

⁶³ <http://web.worldbank.org/wbsite/external/extrarabichome>

وتواجه منظمات المجتمع المدني في الدول النامية عموماً معوقات عديدة تحد من فاعلية دورها في رسم السياسات الاجتماعية، أهمها⁶⁴:

- * القيود التشريعية التي تحد من حرية تكوين المنظمات والانضمام إليها وممارسة أنشطتها.
- * عدم تبلور دور المجتمع المدني بشكل مستقل عن الدولة.
- * غياب روح الفريق في العمل داخل المنظمات، حيث لاتزال عقلية الاعتماد على العمل الفردي هي السائدة فيها.
- * عدم قدرة المنظمات على الانتقال في عملها من تقديم الخدمات إلى التنمية.
- * افتقار المنظمات إلى المعلومات والبيانات اللازمة لتمكينها من المشاركة الفاعلة في رسم السياسات الاجتماعية.
- * ضعف التمويل من مصادره الثلاثة: التمويل الذاتي، والدعم الحكومي، ودعم الجهات المانحة.

وإذا كانت منظمات المجتمع المدني في الدول العربية عموماً ومنها دول المجلس تشترك مع المنظمات في الدول النامية الأخرى، في مواجهتها الصعوبات التي أشرنا إليها، إلا أن عقبة أساسية ماتزال تحد من فاعلية منظمات المجتمع المدني في دول المجلس بوجه خاص، تتمثل في أن بنية الدولة فيها تقوم على كون الوحدات القبلية والطائفية

⁶⁴ د. كامل مهنا: تجربة منظمات المجتمع المدني اللبنانية معوقات واقتراحات ورقة مقدمة إلى اللقاء الإقليمي حول تأثير منظمات المجتمع المدني في العالم العربي في السياسة العامة، منظمة اليونسكو/ المكتب الأقليمي بيروت والمركز اللبناني للدراسات مارس 2004

هي العناصر المكونة للدولة، وليس المواطنون الأفراد الذين ينشئون المنظمات وينضمون إليها.

بقي أن نشير إلى أن المشاركة الفاعلية لمنظمات المجتمع المدني في رسم السياسات الاجتماعية هي التي تتحقق في إطار هيكل مؤسسي دائم، تشارك فيه هذه المنظمات مع الحكومة وجهات أخرى، ويعتمد الآليات الحوارية في رسم السياسات، هذه الآليات التي تتيح إيجاد مخارج سليمة ومقبولة للمصالح المتعارضة، دون تغليب كامل لمصالح طرف على آخر، وبهذا يمكن أن تلقى هذه المخارج قبول جميع الأطراف.

(6) الجهات الخارجية/ الأجنبية والدولية: تخضع عمليات رسم السياسات الاجتماعية في أغلب دول العالم إلى تأثيرات خارجية تمارسها على وجه الخصوص حكومات الدول المتقدمة والمنظمات الدولية.

وبقدر تعلق الأمر بالدور الذي تمارسه حكومات الدول المتقدمة، فإن هذه الحكومات تمتلك بلدانها كما هو معروف، الموارد المالية والمعرفة والتكنولوجيا والمهارات اللازمة لعمليات التنمية والتحديث التي تسعى الدول النامية إلى تحقيقها، ويأتي تأثير هذه الحكومات على السياسات الاجتماعية لهذه الدول من خلال قنوات مباشرة أهمها اتفاقات المعونة الثنائية التي تقضي بمنح معونة للدول النامية بشكل قروض أو منح نقدية أو عينية وقنوات غير مباشرة من خلال التأثير الذي تمارسه عن طريق منظمات دولية أبرزها الثلاثي الدولي: صندوق النقد الدولي،

والبنك الدولي، ومنظمة التجارة العالمية؛ وهي منظمات تقع تحت تأثير قوي لمصالح الدول المتقدمة.

وتمارس هذه المنظمات، ومعها منظمة الأمم المتحدة والوكالات المتخصصة المرتبطة بها الفاعلة في مجال السياسة الاجتماعية، ومنها منظمة الصحة العالمية، ومنظمة اليونسكو، ومنظمة العمل الدولية، ومنظمة الأغذية والزراعة، ومنظمة اليونسيف، دوراً بالغ الأهمية في تحديد محتوى السياسات الاجتماعية للدول عموماً، والنامية منها بوجه خاص، سواء من خلال الصكوك الدولية التي تصدرها لتحديد التوجهات العامة لهذه السياسات، أو الدعم الذي يتخذ شكل الخبرة أو التمويل لبرامج في هذه الدول.

وبقينا أن التأثيرات الخارجية المشار إليها، تبدو أمراً واقعاً، وهي تدل على قدر من التعاون الدولي في مجال رسم السياسات الاجتماعية وتنفيذها متى تجردت من أغراض خاصة تتعلق بخدمة مصالح الدول المتقدمة صاحبة النفوذ على المستوى الدولي.

3/5: الأطراف المشاركة في رسم السياسات الاجتماعية في دول المجلس:

إن الممارسات القائمة في دول المجلس في ميدان رسم السياسات الاجتماعية تشير بشكل جلي إلى أن (الحكومة) في هذه الدول تقوم بالدور الرئيس إن لم يكن الوحيد أحياناً، في هذا الميدان، حيث تعهد بهذه المهمة إلى أجهزتها البيروقراطية في الوزارات المعنية، وبالاستعانة في الغالب بخبرات وطنية و/ أو أجنبية، يتم اختيارها بأشخاصها، أو في إطار برامج التعاون مع جهات دولية أو أجنبية،

حيث تقوم هذه الأجهزة بعملها في هذا الميدان متأثرة بالقناعات الذاتية للموظفين والخبراء الذين يتولون اقتراح هذه السياسات، ومن ثم إقرارها، في ظروف نقص المعلومات والبيانات الضرورية من جهة، وغياب مرجعية مركزية تنسق ما بين القطاعات الاجتماعية المختلفة من جهة ثانية.

ولا يعني ذلك أن حكومات دول المجلس تعمل في هذا الميدان دون أن تتأثر بمواقف جهات أخرى في ذلك:

فمن جهة، تسعى هذه الحكومات إلى الوفاء بما تفرضه عليها الاتفاقيات الدولية ذات الصلة، التي تكون طرفاً فيها، وبرامج التعاون، والاتفاقيات الثنائية المبرمة مع المنظمات الدولية والحكومات الأجنبية، وذلك بتضمين سياساتها الاجتماعية ما يتوافق مع القواعد والمبادئ الواردة في تلك الاتفاقيات والبرامج، وفي بعض الأحيان تغالي هذه الحكومات في خياراتها بهذا الشأن، تحت تصور خاطئ مفاده أن مجرد إدراج هذه القواعد والمبادئ في سياساتها الاجتماعية، يعد وفاء منها بالتزاماتها الدولية.

ومن جهة ثانية، ومع أن التأثير المباشر لمجموعات المصالح على تحديد مضمون السياسات العامة، ومنها السياسات الاجتماعية، يضعف كثيراً في دول المجلس، بالنظر إلى ضعف التنظيمات النقابية والمهنية الممثلة لهذه المصالح، إلا أن هذا التأثير لا ينعدم تماماً،

وإنما يمارس في دول المنطقة عن طريق العلاقات الشخصية التي تربط أصحابها ومديريها بصانعي السياسات⁶⁵.

4/5: دور المجتمع المدني في رسم السياسات في دول المجلس⁶⁶: لا يُنكر أن منظمات المجتمع المدني في دول المجلس تمارس دوراً حيوياً في ميدان الرعاية الاجتماعية، غير أن هذا الدور يقتصر في الغالب على تقديم خدمات الرعاية، في إطار العمل الخيري التطوعي. إن اقتصار دور المجتمع المدني على ما تقدم، بحاجة جذرية إلى تغيير يحقق انقلاباً في مساره باتجاه العمل التتموي من جهة، وجعله شريكاً حقيقياً للدولة في جميع مراحل صياغة وتنفيذ السياسات الاجتماعية من جهة ثانية، بما في ذلك تحديد القضايا والأوليات وإعداد الخطط ووضع الميزانيات وتنفيذ البرامج والمراقبة والتقييم اللذان يشملان تعقب الإنفاق وتقييم الاستفادة من هذه السياسات⁶⁷.

ويقتضي تحقيق الانقلاب المنشود في دور منظمات المجتمع المدني في دول المجلس معالجة جميع المعوقات التي تحد من فرصها في القيام بدورها التتموي وتقلص مساحة مشاركتها في رسم وتنفيذ السياسات الاجتماعية، وذلك على النحو التالي:

65 اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا: مرجع سابق، 28 وتشير اللجنة إلى أن هذا الأسلوب في التأثير على صانعي السياسات يمكن أن يؤدي إلى المحسوبية والمحاباة والفساد.
66 تؤكد معظم الدراسات حول المجتمع المدني في الدول العربية، ضرورة توسيع مفهومه ليشمل كافة أشكال التعاون والتطوع والمساعدة التقليدية، بما في ذلك نظام الأوقاف والزكاة وغيرها.
د. أحمد زايد وخلف أحمد خلف: مرجع سابق، ص 240 241.
وأُنظر لغرض التعرف على المنظور الإسلامي إلى المجتمع المدني، ورقة بحثية بعنوان: المنظمات الأهلية والمجتمع المدني والمبادئ التطوعية. الإصدار الثامن عشر من سلسلة (بحو مجتمع المعرفة)، يصدرها مركز الإنتاج الإعلامي جامعة الملك عبد العزيز 1428 هـ.
67 إزبيل أورتييز: مرجع سابق، ص 24.

أ- إدخال تعديل جوهري على نهج النظام السياسي، ليقبل الالتزام بتفعيل (المشاركة) على أوسع نطاق في الشأن العام، وتمكين الأفراد والمنظمات منها، والتخلي عن أسلوب الانفراد بتقدير حاجات المجتمع واختيار الحلول المناسبة لها من قبل الحكومة، باعتبار أجهزتها البيروقراطية الأعم والأقدر على ذلك.

ب- معالجة المعوقات التشريعية التي تحد من فاعلية أدوار المنظمات الأهلية بوجه عام، وفي مجال السياسات الاجتماعية بوجه خاص، بما يزيل القيود القانونية التي تحد من حرية الأشخاص في تكوينها، أو تضيق نطاق أنشطتها، أو توسع سلطة الإدارة في التدخل في شؤونها وتوجيه فعاليتها وحلها⁶⁸.

ج- إحداث تغيير جذري في الموقف المجتمعي من العمل التطوعي، والسعي إلى إزالة الموروثات الثقافية التي تعيق عمل منظمات المجتمع المدني، ومنها ثقافة التحيز ضد بعض الفئات الاجتماعية، وبوجه خاص ضد المرأة⁶⁹.

د- تقديم جميع أشكال الدعم إلى منظمات المجتمع المدني، التي تمكنها من أداء دور فاعل في مجال صياغة وتنفيذ السياسات الاجتماعية،

⁶⁸ أنظر للتفصيل:

د. يوسف الياس: التنظيم القانوني للجمعيات الأهلية في دول مجلس التعاون منشورات المكتب التنفيذي لمجلس وزراء الشؤون الاجتماعية بدول مجلس التعاون سلسلة الدراسات الاجتماعية (74) 2013، وبوجه خاص الصفحات 275 282

⁶⁹ د. أحمد زايد وخلف أحمد خلف: مرجع سابق، ص 243 244

بما في ذلك الدعم الفني الذي تحتاجه من الخبرات والتدريب والمعلومات والبيانات، والدعم المالي بإعطائها المنح والقروض اللازمة للإنفاق على أنشطتها.

هـ- معالجة أوجه الخلل في الأداء الذاتي لمنظمات المجتمع المدني، على مستوى القيادة والقاعدة، وتنمية روح الفريق في العمل داخلها، وتنقية برامجها وأنشطتها من كل ما ينطلق من مصالح شخصية أو فئوية.

ومتى تهيأت لمنظمات المجتمع المدني إمكانات المشاركة في صياغة السياسات الاجتماعية، فإنه ينبغي ألا تكون هذه المشاركة سطحية وعابرة، وفقاً لمقتضيات الحاجة الآنية التي تقدرها الجهات الحكومية المعنية، وإنما يجب أن تتخذ هذه المشاركة شكلاً مؤسسياً يتصف بالديمومة بصيغة هيكل متعدد الأطراف، تقيمه الدولة، ويختص بالحوار في الشأن الاقتصادي والاجتماعي عموماً، على مستوى السياسات الكلية.

وقد اتسعت ممارسة الحوار والتشاور في إطار مجلس دائم، عرف عادة بإسم المجلس الاقتصادي والاجتماعي، أو مجلس الحوار الاجتماعي، واعتمدت العديد من دول العالم هذه الصيغة، من بينها عدد من الدول العربية هي تونس والمغرب ولبنان والأردن. ولم تنشئ أي من دول المجلس هيكلًا مؤسسياً على هذه الشاكلة لحد الآن.

وتتركب هذه المجالس من العديد من الأطراف، من بينها الحكومة ومنظمات المجتمع المدني على اختلاف مجالات أنشطتها، والمنظمات النقابية لكل من العمال وأصحاب العمل، والأحزاب السياسية في بعض البلدان، بالإضافة إلى الخبراء المتخصصين في الشؤون الاقتصادية والاجتماعية. وينظر إليها على أنها (صوت المجتمع المدني)، وتتولى بشكل أساسي تقديم الاستشارة إلى السلطتين التشريعية والتنفيذية في الدولة في كل ما يتعلق بالسياسات الاقتصادية والاجتماعية⁷⁰.

ولم تحقق التجربة العملية لإنشاء مجالس للحوار الاجتماعي في عدد من الدول العربية نجاحات عملية تذكر، لافتقارها إلى المقومات الأساسية لوجودها الفاعل، وأهمها⁷¹:

أ- غياب وجود أطراف مؤهلة وراغبة في الحوار، وهي بشكل أساسي الحكومة ومنظمات المجتمع المدني، وذلك لأن الحكومات في الدول العربية عموماً تميل على الأغلب إلى الإنفراد باتخاذ القرارات الخاصة بالسياسات العامة في الدولة، ولا تتقبل فكرة مشاركة أطراف أخرى معها في هذا المضمار إلا في أضيق الحدود، أما منظمات المجتمع المدني فهي في حالة وجودها تكون ضعيفة التأثير وغير قادرة على دفع الحكومات إلى قبول إشراكها في صياغة السياسات العامة في الدولة.

⁷⁰ إزابيل أورتييز : مرجع سابق، ص 25

⁷¹ انظر في تفاصيل هذا الموضوع:

د. يوسف الياس: أطروحات في القانون الدولي والوطني للعمل منشورات دار وائل عمان 2008. الورقة التي تحمل عنوان: الحوار الاجتماعي منظور عام، ص 107 129

ب- الافتقار إلى بيئة مجتمعية داعمة للحوار، حيث تتصف البيئة العربية عموماً بالسلبية تجاه الحوار الاجتماعي، لغياب ثقافة الحوار فيها لأسباب ثقافية وتاريخية معقدة للغاية.

إلا أنه مهما كانت الظروف والعوامل التي تدفع بالضد من قبول قيام هيكل مؤسسي للحوار الاجتماعي في دول المجلس، فإننا نعتقد أن الضرورات العملية تستلزم السعي الجاد إلى إنشاء هكذا هيكل من أطراف متعددة للحوار والتشاور في كل ما له صلة بالسياسات الاجتماعية، وتقديم المشورة بشأنها إلى السلطتين التشريعية والتنفيذية في الدولة، لتأتي القرارات التي تصدرها السلطان معبرة عن مصالح وقناعات أوسع القطاعات الشعبية المستفيدة، ومن ثم تحظى برضاها وقبولها.

ويمكن للمجلس (المركزي) للحوار الاجتماعي، أن يضم في هيكله هيئات أو لجاناً قطاعية، تختص كل منها بالحوار والتشاور بشأن سياسة اجتماعية قطاعية معينة، في ضوء ما يتقرر في السياسة الاجتماعية المركزية، وبذلك يكفل هذا النمط من الحوار انسجام هذه السياسات فيما بينها وتكاملها مع بعضها على نحو يحقق المصلحة الاجتماعية بأفضل صورة.

على أن ما يجب التأكيد عليه هنا، هو أن نجاح مجلس الحوار الاجتماعي/ المجلس الاقتصادي والاجتماعي في أداء الوظائف المناطة به، لا يتوقف على الإمكانيات المتاحة له، والجهود

المبدولة من قبله، على أهميتها البالغة في تحقيق هذا النجاح، وإنما يستلزم في الوقت ذاته، التزاماً سياسياً من قيادة الدولة بدعم جهوده، والتعامل على نحو إيجابي مع ما يقدمه من مشورة، كما يحتاج إلى تحالفات اجتماعية وسياسية داعمة تعزز دوره على حساب تقليص دور (الصفوة) أو (مجموعات المصالح) في الأفراد برسم خيارات الدولة المتعلقة بسياساتها الاجتماعية.

5/5: دور السلطة التشريعية في رسم السياسات الاجتماعية: إذا كانت (الحكومة)، منفردة أو بالاشتراك مع أطراف أخرى، تتولى رسم وصياغة السياسات الاجتماعية، فإن هذه السياسات لا تكتسب في جوانب كثيرة منها الصيغة التي تجعلها قابلة للتنفيذ، إلا بتأطيرها بإطار قانوني، يضيف على المبادئ التي تتضمنها هذه السياسات طابع الإلزام، ويحيلها إلى قواعد معيارية تتصف بالعمومية والتجريد، شأنها في ذلك شأن القواعد القانونية عموماً.

والسلطة التي تتولى إقرار القوانين اللازمة لذلك، هي السلطة التشريعية، أي كانت طريقة تركيبها واختيار أعضائها والتسمية التي تطلق عليها.

وتبدو أهمية دور السلطة التشريعية في رسم وصياغة السياسات الاجتماعية في أن القواعد القانونية التي تقرها، هي التي تحدد المضمون النهائي لهذه السياسات، بما تضعه من أحكام موضوعية وإجرائية لتنفيذها.

وتؤدي السلطة التشريعية في هذا الميدان دور (الحارس) للصالح العام، والمعبر عن إرادة أفراد الشعب، الحريص على إقامة العدل الاجتماعي بكل أبعاده، وصولاً إلى تحقيق الأمن والاستقرار والتآلف الاجتماعي من جهة، والتنمية المستدامة من جهة أخرى.

ولكي تؤدي السلطة التشريعية هذا الدور بفاعلية، يجب أن يتوفر فيها ولها معياران أساسيان⁷²:

الأول: أن تمثل جميع عناصر المجتمع تمثيلاً حقيقياً، بما في ذلك الرجال والنساء، ومختلف الآراء السياسية والمجموعات الإثنية والأقليات، لكي تكون مؤهلة للتعبير عن مصالحهم تعبيراً صادقاً.

الثاني: أن يتمتع أعضاء السلطة التشريعية بحرية التعبير عن آرائهم، وأن تكون لهم حرية الحصول على المعلومات والقدرة على الوصول إليها، وأن تُضمن لهم (الحصانة البرلمانية) التي تكفل استقلالهم وحمايتهم من أي تهديد أو خوف أو تدابير تعسفية ضدهم من قبل الحكومة أو أي جهة أخرى.

ومن أجل قيام أعضاء السلطة التشريعية بدورهم بفاعلية في مجال السياسات الاجتماعية، ولكي يتمكنوا من إقرار القوانين بالصيغة التي تلبى الحاجات الحقيقية للمجتمع، فإنهم بحاجة إلى إدامة الصلة

⁷² مفوضية الأمم المتحدة السامية لحقوق الإنسان والإتحاد البرلماني الدولي: دليل البرلمانين إلى حقوق الإنسان رقم الوثيقة 2005/8، ص 63

بقواعدهم الشعبية والتعرف على حاجاتهم في مجالات السياسات السكانية والقوى العاملة والأسرة والطفولة والشباب والإسكان والصحة والتعليم والخدمات الاجتماعية والحماية الاجتماعية ... الخ.

كما ينبغي أن يكونوا على إطلاع كافي على السياسات العامة الأخرى للدولة، وعلى الأوضاع الاقتصادية والمالية فيها، لكي يراعوا فيما يقرونه من قوانين قدرات الدولة من جهة، وضرورة تحقيق العدالة بين مختلف القطاعات المجتمعية في تلبية احتياجاتها من جهة ثانية.

وتقع على الحكومة، باعتبارها الجهة التي تمتلك أغلب المعلومات والبيانات التي يحتاج إليها أعضاء السلطة التشريعية، مسؤولية تمكينهم من الاطلاع الكافي والدائم عليها، كما تتحمل منظمات المجتمع المدني المعنية من ناحية أخرى مسؤولية التواصل مع أعضاء السلطة التشريعية لنقل آراء أفراد المجتمع والتعريف بحاجاتهم ومقترحاتهم في الحول والتوجهات التي يجب أن تتضمنها السياسات الاجتماعية، وتتوفر الفرصة الأفضل لهذه المنظمات للقيام بذلك في إطار مشاركتها في مجلس وطني للحوار الاجتماعي.

ومن أجل ضمان أن تؤدي السلطة التشريعية دورها بكفاءة في مجال إقرار القوانين ذات الصلة بالسياسات الاجتماعية، فإنه يكون ضرورياً أن تستعين هذه السلطة بكفاءات متخصصة بموضوع هذه السياسات الذي يستوجب تنظيمه قانونياً، بالإضافة إلى خبراء في السياسات العامة للدولة، وخبراء في علم القانون وصياغة نصوصه.

وبالإضافة إلى الدور التشريعي للسلطة التشريعية، المتمثل بإقرار القوانين التي تؤطر السياسات الاجتماعية، فإن أعضاء هذه السلطة يمكن أن يؤديوا أدواراً أخرى تسهم في تعزيز فاعلية هذه السياسات، ومنها المشاركة في عمليات إعدادها على المستويين الوطني والقطاعي، وكذلك مراقبة أداء السلطة التنفيذية وأجهزتها البيروقراطية المختصة في تنفيذ هذه السياسات، وتشخيص أوجه الإخفاق أو النقص فيها، ومن ثم المبادرة إلى اتخاذ ما يلزم من إجراءات لتصويب مسار التنفيذ، بما في ذلك إدخال التعديلات المقترضة على القوانين ذات الصلة.

وحيث تقوم السلطة التشريعية بكل هذه الأدوار بفاعلية، تنتقل في أدائها من دور المستجيب للحكومة، إلى دور المبادر إلى رسم الخيارات، المعبر حقيقة عن مصالح المواطنين.

* * *

(6) تنفيذ السياسات الاجتماعية

1/6: تنفيذ السياسات الاجتماعية هو الهدف: ليست عملية صياغة ورسم السياسات الاجتماعية بكل مراحلها ومتطلباتها التي سبق عرضها، هدفاً نهائياً للأطراف التي تشارك فيها، ذلك لأن هذا الهدف لا يتحقق إلا ببلوغ الغايات النهائية التي تحدد لهذه السياسات، وبهذا يبدو جلياً أن السياسات الاجتماعية بذاتها، والأطر القانونية التي توّطرها، ما هي إلا وسائل يراد بها تحقيق أهداف وغايات محددة، بينما يكون التنفيذ الفعلي لهذه السياسات هو الهدف النهائي المقصود من ذلك.

ويستفاد مما تقدم، أن الغاية النهائية للسياسات الاجتماعية لا تتحقق بمجرد توفر الظروف والمستلزمات المادية والفنية اللازمة لرسم هذه السياسات، وإنما مع الإقرار بأهمية كل ذلك، بتوفير متطلبات التنفيذ الفعلي لهذه السياسات على نحو سليم، وبدرجة عالية من الإتقان الذي يحيل مضمونها إلى نتائج عملية لصالح المستفيدين منها.

ولم تعد الدولة، بأجهزتها البيروقراطية المتخصصة، الطرف الوحيد المكلف بتنفيذ السياسات الاجتماعية، بل توزعت المسؤولية في ذلك على أطراف أخرى، خاصة في الربع الأخير من القرن الماضي، حيث أضعفت المتغيرات السياسية والاقتصادية التي شهدها العالم في تلك المرحلة دور الدولة في هذا الميدان، وترتب على ذلك أن تحملت أطراف أخرى قدراً من المسؤولية عن تنفيذ السياسات الاجتماعية،

تفاوتت في كمها وكيفية من دولة إلى أخرى تبعاً لظروفها الخاصة، ويأتي في مقدمة هذه الأطراف منظمات المجتمع المدني وقطاع الأعمال والتجارة، حيث تولى القطاع الخاص دوراً حيوياً في ميدان السياسة الاجتماعية، ليستكمل النقص الذي طرأ نتيجة تقلص دور الحكومات في هذا الميدان⁷³.

2/6: دور الدولة في تنفيذ السياسات الاجتماعية: تقوم الدولة بدور رئيسي في تنفيذ السياسات الاجتماعية، ويبرز دورها جلياً في هذا الميدان في دول المجلس بوجه عام، حيث تبدو أنها الفاعل الرئيس فيه على الساحة.

وتتولى الدولة القيام بهذا الدور من خلال توفير مستلزماته، التي تتمثل بوجه خاص بما يلي:

أ . إقامة المؤسسات والأجهزة البيروقراطية المسؤولة عن تنفيذ السياسات الاجتماعية. وهي عادة ذات المؤسسات والأجهزة المسؤولة عن اقتراح مسودات هذه السياسات، وترتبط في الغالب بوزارات مختلفة في الدولة، وفقاً لتخصصها الوظيفي، فمع أن دول العالم، ومنها دول المجلس، تضم في هيكل الدولة في الغالب وزارة تعنى بالشؤون/ التنمية الاجتماعية، إلا أن هذه الوزارة ليست الوحيدة التي تعنى بالسياسات الاجتماعية

⁷³ د. شفيق شعيب: إدماج المسؤولية المجتمعية في السياسات الاجتماعية. ورقة مقدمة إلى الورشة الحوارية حول السياسات الاجتماعية المنامة نوفمبر 2012، ص 25

القطاعية كلها، حيث تمارس وزارات أخرى، منها وزارات الصحة والتعليم والعمل والإسكان والبيئة والشباب والمرأة والأسرة، أدواراً في هذا الخصوص، دون أن تجمعها مرجعية واحدة، مما يسمح بظهور حالات من عدم الانسجام في تنفيذ هذه السياسات، والتعارض بين أغراضها وغاياتها.

ب . توفير الموارد البشرية اللازمة لتنفيذ السياسات الاجتماعية، من قيادات وعاملين فنيين وإداريين، وتقوم حكومات دول المجلس بتوفير العدد المطلوب من هؤلاء في المؤسسات والأجهزة المعنية بتنفيذ هذه السياسات، وفي بعض الأحيان تبالغ في ذلك، إلا أن الإشكالية التي تعاني منها هي النقص في مستويات المهارة والكفاءة المهنية لهؤلاء العاملين، مما يقتضي بذل قدر كبير من الجهد في ميادين التعليم والتدريب المستمرين، بغية الارتقاء بمستوى المعارف والمهارات لدى هؤلاء، إلى الحد الذي يمكنهم من تنفيذ السياسات الاجتماعية بالكفاءة المطلوبة.

ويبدو أن قيام كل من دول المجلس بتوفير فرص التعليم والتدريب لموظفيها، على حدة، أمر صعب من النواحي العملية، ولهذا فإننا نرى أن قيامها معاً بتأسيس معهد متخصص لهذا الغرض، في إطار مجلس وزراء الشؤون الاجتماعية في دول مجلس التعاون، يمكن أن يكون خياراً مناسباً في هذا الشأن، ويمكن لهذا المعهد أن يحقق نتائج

إيجابية للغاية لصالح جميع دول المجلس، ليس في مجال التعليم والتدريب فقط، وإنما في مجال البحث العلمي والنشر المتخصص وتبادل الخبرات في كل ما له صلة بالسياسات الاجتماعية فيها.

ولا يكفي الارتقاء بالمستويات المعرفية والمهارية للعاملين في المؤسسات والأجهزة المسؤولة عن تنفيذ السياسات الاجتماعية، وإنما يجب أن يدعم ذلك بإجراءات تهدف إلى ضمان حسن اختيارهم للتعيين في الوظائف بناءً على معايير الكفاءة حصراً، وإلى مكافحة جميع أنواع الممارسات التي تعد من قبيل الفساد الإداري، وإقامة نظام دقيق للمساءلة الإدارية معزز بغرس منظومة أخلاق وظيفية فيهم، تجنبهم منزلقات الانحراف في أداء وظائفهم والخروج بها عن غاياتها الإنسانية النبيلة⁷⁴.

ج . التمويل، يعد التمويل أحد المستلزمات الأساسية لكفالة حسن تنفيذ السياسات الاجتماعية، بمستوى من الفاعلية التي تكفي لتحقيق الغايات المحدد لها.

وكانت الدولة إلى عهد قريب الممول الوحيد لهذه السياسات، حيث كانت ترصد لها في موازنتها العامة ما يكفي لتغطية تكاليف الخدمات الاجتماعية التقليدية التي كانت تقدم

⁷⁴ اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا: مرجع سابق، ص 93

للمستفيدين من هذه السياسات، إلا أن هذه الحال تأثرت كثيراً
بعاملين:

أولهما: إضطرار الدولة إلى أن تقلص التخصيصات المالية المرصودة في موازنتها لأغراض السياسات الاجتماعية، وذلك كجزء من النهج الذي ساد على المستوى العالمي في الربع الأخير من القرن المنصرم، تجاوباً مع توجهات ما عرف ببرامج التصحيح/الإصلاح الاقتصادي، التي نادى بتقليص دور الدولة الاقتصادي والاجتماعي، والتخلي عن نهج دعم الخدمات الاجتماعية مالياً، وإحلال نهج بديل محله يقوم على تقديم هذه الخدمات إلى المستفيدين بمقابل مالي يؤدونه، يقدر عادة بتكلفتها المالية.

وثانيهما: بروز نهج المشاركة في رسم وتنفيذ السياسات الاجتماعية، بحيث دخلت أطراف إلى جانب الدولة في هذا الميدان، وهي كما ذكرنا سابقاً، قطاع الأعمال والتجارة والمهن، بالإضافة إلى منظمات المجتمع المدني، من أجل ملء الفراغ الحاصل في هذا الميدان نتيجة تقلص دور الدولة فيه.

وكان حتماً أن يترتب على العاملين المذكورين حصول تغير جذري في النمط المعتمد في تمويل السياسات الاجتماعية، حيث لم يعد ممكناً الاعتماد على التمويل الحكومي المنفرد

لهذه السياسات، وكان لا بد من السعي إلى توفير موارد مالية كافية لتمويلها من مصادر أخرى، تجمع أحياناً في صندوق لتمويل هذه السياسات أو للعمل الاجتماعي⁷⁵، وذلك على النحو الذي بيناه في موضع سابق من هذه الدراسة.

والجدير بالذكر هنا، هو أن تأثير العاملين المشار إليهما فيما سبق، كان محدوداً على تمويل السياسات الاجتماعية في دول المجلس، حيث مازال أغلبها يعتمد نهج التمويل الحكومي لهذه السياسات كنهج رئيسي، وقد آن الأوان في تقديرنا للتخلي عن هذا النهج سعياً إلى تحقيق غايات التكافل الاجتماعي بين أفراد المجتمع، والتوزيع العادل للثروة فيما بينهم من خلال هذه السياسات.

ونشير فيما يلي إلى العديد من الاشتراطات التي تجب مراعاتها في نظام تمويل السياسات الاجتماعية، وذلك ضماناً لإسهامه بفاعلية في تنفيذها، وأهم هذه الاشتراطات:

* كفاية الموارد المالية لتغطية التكاليف الكلية لتنفيذ السياسات الاجتماعية، بما في ذلك التكاليف الإدارية اللازمة لتشغيل المؤسسات والأجهزة المختصة بهذا التنفيذ، بالإضافة إلى تكاليف الخدمات والإعانات النقدية والعينية التي تقدم إلى

⁷⁵ د. أحمد زايد وخلف أحمد خلف: مرجع سابق، ص 282

المستفيدين، وتكاليف تنفيذ البرامج التنموية التي تنفذ في إطار هذه السياسات.

وتجب الإشارة هنا إلى أهمية مراعاة دقة تقدير كل هذه التكاليف عند رسم وصياغة السياسات الاجتماعية، لأن أي خطأ في ذلك يمكن أن يتسبب في الفشل في تنفيذها، إذا جاء هذا التقدير أقل من الكلف الحقيقية المطلوبة للتنفيذ، أو أن يؤدي إلى الهدر في الإنفاق إذا تجاوز التقدير هذه الكلف.

* انتظام الموارد المالية وثبات مقدارها، وذلك لضمان استمرارية تنفيذ السياسات الاجتماعية الذي يستلزم تواصل الإنفاق المالي لهذا الغرض، وفقاً للتقديرات المحددة ابتداءً، مع رصد مبلغ كاحتياطي طوارئ في الحالات التي تحتاج إلى نفقات استثنائية.

وحيث أن أغلب الموارد المالية غير الحكومية التي تخصص لتمويل السياسات الاجتماعية، تتخذ شكل ضرائب خاصة، مباشرة أو غير مباشرة، أو ريع أنشطة تقوم بها الجهات المنفذة لهذه السياسات، فإنه ينبغي أن يفرض أدائها، وتحدد مقاديرها وتتم جبايتها بانتظام، على نحو يضمن ثبات حصيلتها، ويتيح التنفيذ المتواصل والفعال لهذه السياسات، دون إهدار فرص الإفادة من الموارد التي تتحقق

بناءً على الرغبات الذاتية للأشخاص الذين يقومون بأدائها
على سبيل التبرع المؤسس على الرغبة في عمل الخير
والإحسان.

د . القواعد التشريعية المنظمة لتنفيذ السياسات الاجتماعية، سبقت
الإشارة إلى أهمية تأطير السياسات الاجتماعية بالأطر القانونية
اللازمة لإكسابها صفة الإلزام، وهذه الوظيفة تؤديها في العادة
السلطة التشريعية، بما تقره من قوانين لهذا الغرض.

غير أن القواعد التي تتضمنها القوانين تتخذ في العادة صفة
العمومية، بينما يحتاج منفذو السياسات الاجتماعية إلى قواعد
تفصيلية تنظم الجوانب الإجرائية والتنفيذية للأحكام الواردة في
القوانين التي تقرها السلطة التشريعية.

وهذه القواعد ذات الطبيعة الإجرائية والتنفيذية تتولى وضعها
السلطة التنفيذية، بناءً على التفويض الذي ينص عليه في العادة
في القوانين ذات الصلة، وتتخذ صيغاً مختلفة هي اللوائح
والقرارات الوزارية، والقرارات الإدارية، وتتولى إصدارها مستويات
مختلفة في هيكل السلطة التنفيذية هي: مجلس الوزراء، الوزير
المختص، الإدارة المختصة.

وبقينا إن توفير القواعد الإجرائية والتنفيذية ضرورة لتمكين
الجهاز البيروقراطي المختص في الدولة، والمنظمات والأطراف

الأهلية ذات الصلة من القيام بوظائفها في مجال تنفيذ السياسات الاجتماعية بشكل دقيق ومنتظم، وهذا يقتضي أن تصاغ هذه القواعد صياغة دقيقة، وأن تراعي التنسيق فيما بينها، وخاصة أن تلتزم على نحو دقيق باحترام مبدأ تدرج القواعد القانونية، بحيث لا تخالف القاعدة الأدنى قاعدة أعلى منها، كما ينبغي الالتزام بمراعاة الانسجام بين هذه القواعد، بحيث لا تتعارض فيما بينها، لأن أي تعارض في هذا المجال يربك العمل التنفيذي ويتسبب في مردودات سلبية عليه.

3/6: لا مركزية التنفيذ/أدوار الأطراف الأخرى: تفرض العديد من المتغيرات

والمستجدات الطارئة على الواقع المجتمعي، اعتماد قدر من توزيع المسؤوليات الخاصة بتنفيذ السياسات الاجتماعية بين الأجهزة البيروقراطية المركزية للدولة والمؤسسات الاجتماعية المحلية، وبتيح هذا التوزيع للمجتمع المحلي أن يشارك في عمليات التنفيذ هذه، مما يحقق العديد من المزايا الإيجابية التي تعزز فرص بلوغ الغايات التي تسعى السياسات الاجتماعية إليها، وفي مقدمة ذلك تشجيع المبادرات المحلية وتحقيق درجة مقبولة من المواءمة بين نوع الخدمات الاجتماعية والمتطلبات المحلية وظروف المجتمع المحلي، بالإضافة إلى الارتفاع بمستوى المشاركة الاجتماعية ورفع كفاءة المؤسسات الاجتماعية المحلية في عمليات إدارة التنمية واستدامتها، وتحقيق قدر من الديمقراطية والمشاركة والشفافية في تقديم الخدمات الاجتماعية.

من ناحية أخرى، توجب حقيقة كون القطاع الخاص الفاعل الأكبر في ميدان النشاط الاقتصادي أن يقوم بتوجيه جزء من جهوده وموارده نحو الاستثمار الاجتماعي، وذلك بأن ينفذ استثمارات في مجالات

الخدمات الاجتماعية الأساسية، كالتعليم والتدريب والصحة، دون أن يسعى من وراء ذلك إلى تحقيق الربح، وإنما المشاركة مع الدولة في تنفيذ جزء من سياساتها الاجتماعية في هذه المجالات.

ومن ناحية ثالثة، تأتي مشاركة منظمات المجتمع المدني بمختلف أنواعها، من جمعيات أهلية ومنظمات مهنية ونقابية وأحزاب سياسية في عمليات تنفيذ برامج السياسات الاجتماعية التي تضعها الدولة، لتمثل الوجه الإيجابي للمشاركة المجتمعية مع الدولة في هذا الميدان⁷⁶.

وتنشأ عن تعدد الجهات المشاركة في تنفيذ السياسات الاجتماعية، حاجة ماسة للغاية إلى تحقيق التنسيق والانسجام في العمليات التي تقوم بها هذه الجهات، لكي لا تتعارض في إجراءاتها وآلياتها، مما يؤدي إلى نتائج متباينة، يمكن أن يهدم بعضها ما يحققه البعض الآخر من نتائج إيجابية.

4/6: مراقبة وتقييم السياسات الاجتماعية: ينبغي أن يخضع تنفيذ السياسات الاجتماعية لعملية إجرائية منظمة للمراقبة والتقييم المستمرين، تشمل تعقب الإنفاق المالي على البرامج المنفذة في إطار هذه السياسات، ومدى الاستفادة منها من قبل الحاصلين على الخدمات والمنافع التي تقدمها هذه البرامج، على أن تشترك في هذه العملية منظمات المجتمع المدني إلى جانب الأجهزة الحكومية المختصة⁷⁷.

⁷⁶ د. احمد زايد وخلف أحمد خلف: مرجع سابق، ص 279

⁷⁷ إزابيل أورتييز: مرجع سابق، ص 24

وقد لاحظ دارسو السياسات الاجتماعية في دول المجلس⁷⁸، أن العملية الإجرائية التي تشتمل على متابعة ومراقبة وتقييم السياسات الاجتماعية، على أهميتها في تأكيد أو نفي نجاح هذه السياسات والبرامج المنفذة في إطارها في تحقيق الغايات المحددة لها على الوجه المطلوب، لا تحظى في هذه الدول بالاهتمام الكافي، حيث يتواصل العمل في تنفيذها لفترات زمنية طويلة، بصورة نمطية وروتينية، دون مراجعة شاملة لمردوداتها أو قياس تأثيرها على الفئات المستهدفة.

ويرجع ضعف الاهتمام بمراقبة وتقييم تنفيذ السياسات الاجتماعية في دول المجلس إلى التوجه السائد فيها إلى اعتبار الجانب الاجتماعي عنصراً ثانوياً في عملية التنمية، وإلى انعكاسات الاقتصاد الريعي لهذه الدول على مفاهيم العلم والعمل والتكافل الاجتماعي⁷⁹.

وفي تقديرنا، تولدت عن كل ما تقدم قناعة لدى الأجهزة البيروقراطية المسؤولة عن تنفيذ هذه السياسات، مؤداها أن التقدّمات العينية والنقدية التي تقدم إلى المستفيدين من البرامج الاجتماعية، تعد غاية في ذاتها، وهي مادامت تصل إلى هؤلاء بانتظام ودون عوائق وبالمقادير المحددة قانونياً أو إدارياً، فإن عملية تنفيذ هذه البرامج تكون قد حققت غاياتها، دون إيلاء أي اعتبار للغايات الأبعد المتمثلة

⁷⁸ د. أحمد زايد وخلف أحمد خلف: مرجع سابق، ص 281. د. مصطفى حجازي: نحو سياسة اجتماعية خليجية للأسرة، مشار إليه سابقاً، ص 213
د. جورج القصيفي: ورقته المشار إليها سابقاً، ص 46
⁷⁹ د. جورج القصيفي، ورقته المشار إليها، ص 46

في تنمية الإنسان وتمكينه، وتحقيق التغيير المنشود في الواقع الاجتماعي.

إلا أن هذا الواقع السلبي لعمليات المراقبة والتقييم في هذه الدول، يجب تخطيه بسرعة وجدية، باتجاه إقامة نظام للرصد والمتابعة، يقوم على الأسس التالية⁸⁰:

أ . الابتعاد في صياغة السياسات الاجتماعية عن العمومية في تحديد الأهداف التي تسعى إلى تحقيقها، واعتماد نهج لصياغة هذه الأهداف يقوم على أن تكون قابلة للقياس الكمي، وأن تنفذ خلال مدة زمنية محددة، على أن يراعى في اختيار هذه الأهداف واقعيته، بحيث تبنى على خصائص الواقع وإمكاناته المتاحة⁸¹.

ب . يرتبط بما ذكر في (أ) أن يتم تفريع البرامج المنفذة للسياسات الاجتماعية إلى أهداف تشغيلية محددة، على أن يقترن ذلك بوضع معايير متابعة الأداء وتقويمه خلال التنفيذ وبعده، توفر الفرصة في النهاية لعملية تقويم موضوعي لمخرجات البرامج⁸²، بما يسمح بإدخال التعديلات اللازمة عليها، متى تبين من خلال عمليات المراجعة والتقويم وجود خلل أو نقص

⁸⁰ أنظر المراجع المشار إليها في الهامش رقم 78

⁸¹ يعتبر د. زايد وخلف ص 279، الأهداف التنموية للألفية التي إعتدتها الأمم المتحدة، الواجب تحقيقها كلها بحلول العام 2015، نموذجاً على إمكانية صياغة أهداف السياسة الاجتماعية صياغة تعتمد الأرقام والأطر الزمنية.

وفي الوقت الذي نتفق مع هذا الرأي، نشير إلى أن هذه الأهداف لم تراعى في صياغتها الواقع وإمكاناته، ولهذا جاءت نتائج تنفيذها مخيبة للأمال.

⁸² د. مصطفى حجازي: المرجع السابق، ص 214

في مستلزمات تنفيذها، أو عدم صلاحيتها لتحقيق النتائج المرغوب فيها.

ج . ينبغي أن تجرى عمليات التقييم والمراقبة وفقاً لآليات علمية مدعمة بالبحوث العلمية والدراسات الاستقصائية التي تسعى إلى قياس نتائج تنفيذ السياسات الاجتماعية، والتعرف على التغيرات التي تحققها كماً وكيفاً، ومدى توافقها مع الغايات المحددة للسياسات الاجتماعية.

وتتعرز الجهود المبذولة في هذا الميدان، وتتعمق كلما نفذت في إطار عملية رصد اجتماعي، تشارك فيه أجهزة الدولة المختصة ومنظمات المجتمع المدني.

* * *

القسم الثاني

السياسات الإجتماعية
(الإطار القانوني)

السياسات الاجتماعية (الإطار القانوني)

في هذا القسم من الدراسة، سوف ننتقل من البحث في الإطار النظري للسياسات الاجتماعية بالمفردات التي عرضناها في القسم الأول، إلى التعامل مع هذه المفردات بمنظور قانوني، من خلال اقتراح العديد من (النصوص) التي تتصف بالعمومية، التي يمكن أن ترسى عليها صياغات قانونية دقيقة للأحكام القانونية المؤطرة للسياسات الاجتماعية في كل من دول المجلس.

وما نرغب في التأكيد عليه ابتداءً، هو أن هذا القسم لن يتضمن مسودة قانون متكاملة يمكن اقتباسها بالكامل بهدف إضفاء الصيغة التشريعية عليها، كما أنه لن يتضمن مشروع قانون (استرشادي) يمكن النسخ على منواله والإسترشاد به في صياغة مسودة قانون وطني، بل إن ما سوف يتضمنه هذا القسم ليس سوى (مبادئ قانونية عامة)، يمكن أن تؤسس لعملية عصف فكري لمناقشة مضامين الأحكام التي يمكن أن يتضمنها أي مشروع لقانون وطني ذي صلة بالسياسة الاجتماعية.

وسوف تتوزع موضوعات هذا القسم على خمس مجموعات، تضم كل منها عدداً من المبادئ العامة المتكاملة فيما بينها ذات الصلة بالموضوع الذي تعالجه المجموعة.

وسيلحق كل نص بإيضاح لمضمونه ودلالاته وغاياته، مما يوسع دائرة الإفادة منه في إستنباط الصياغات القانونية الوطنية ذات الصلة بموضوعه.

(1) أحكام عامة

1. **تعريف السياسة الاجتماعية:** هي السياسة الكلية التي تُعنى بالشؤون الاجتماعية، التي تضعها الدولة بالاشتراك مع منظمات المجتمع المدني المعنية، تأسيساً على المنظور السياسي والاقتصادي والاجتماعي السائد في المجتمع، بهدف تحقيق التنمية البشرية المستدامة وصولاً إلى توفير الرفاه لجميع أفراد المجتمع، وتوزيع الثروة القومية على نحو عادل فيما بينهم.

إيضاح:

1. يتسم هذا التعريف للسياسة الاجتماعية بسعته، مجسداً بذلك خروجه عن المفهوم التقليدي للسياسة الاجتماعية الذي سبق عرضه في القسم الأول من هذه الدراسة، والذي يقصرها على العناية بتلبية احتياجات الفئات الأكثر حرماناً في المجتمع.

2. يتضمن التعريف في عبارته (التي تضعها الدولة ...) إشارة إلى المعنى المجازي المستعمل في الصياغات القانونية للدلالة على (حكومة الدولة)، وليس الدولة بمعناها الاصطلاحي، بعناصرها الثلاثة الأقليم والشعب والسيادة، وفي بعض الأحيان يقصد بها السلطات الحاكمة الثلاث: التنفيذية، والتشريعية، والقضائية، كل بقدر تعلق دوره بالمسألة موضوع النص.

3. يتضمن التعريف عبارة صريحة مؤداها خروج وضع السياسة الاجتماعية من دائرة الاحتكار الحكومي، والتأكيد على نهج

المشاركة في وضعها بين الحكومة بمفهومها الواسع، والأطراف الفاعلة في المجتمع، ممثلة بمنظمات المجتمع المدني.

4. يؤكد النص حقيقة أن مضمون السياسة الاجتماعية لا يولد في فراغ، ولا يتأسس على خيارات أو قناعات ذاتية لواضعيها، وإنما يبنى على المنظور السياسي والاقتصادي والاجتماعي السائد في المجتمع في زمن معين، وهذا ما يفسر اختلاف هذا المضمون من دولة إلى أخرى، ومن زمن إلى آخر.

5. يحدد التعريف مضمون السياسة الاجتماعية بغاياتها وأهدافها الشاملة، مجسدة ببناء الإنسان، وتوفير الرفاه لجميع أفراد المجتمع، وتحقيق التوزيع العادل للثروة القومية فيما بينهم.

وبهذا تؤسس السياسة الاجتماعية في مضمونها لعملية تنمية مجتمعية شاملة تتعامل مع مشكلات الواقع الاجتماعي في أسبابها وليس في آثارها، وتشمل ثمارها جميع أفراد المجتمع، وليس فئات معينة منهم.

2. **تعريف السياسة الاجتماعية القطاعية:** هي السياسة التي تضعها الدولة، بالاشتراك مع منظمات المجتمع المدني المعنية، لتعنى بقطاع من القطاعات الاجتماعية التي تدخل في إطار السياسة الاجتماعية الكلية، الذي يمتلك من الخصائص الذاتية ما يستوجب اعتماد سياسة خاصة به.

وتتعدد السياسات الاجتماعية القطاعية في الدولة بتعدد القطاعات المذكورة.

إيضاح:

1 . يؤكد التعريف على نهج وضع السياسات القطاعية بالمشاركة بين الدولة ومنظمات المجتمع المدني المعنية، شأنها في ذلك شأن السياسة الاجتماعية الكلية.

2 . يبين التعريف أن السياسة الاجتماعية القطاعية، تعنى بقطاع من القطاعات الاجتماعية المتعددة التي تستوعبها السياسة الاجتماعية الكلية.

ومادامت هذه القطاعات متعددة، فإن السياسات الاجتماعية القطاعية تتعدد بالضرورة بتعددتها.

3 . **التنسيق والتكامل بين السياسات الاجتماعية في الدولة:** يراعى في رسم وإقرار السياسات الاجتماعية القطاعية في الدولة، تكاملها مع بعضها، وانسجامها مع المبادئ التي تقوم عليها السياسة الاجتماعية الكلية وآليات تنفيذها.

إيضاح:

تترتب على تعدد السياسات الاجتماعية القطاعية في الدولة، إشكالية مزدوجة، يتمثل وجهها الأول في ضرورة تكامل هذه السياسات مع بعضها دون تداخل أو ترك (فجوات) فيما بينها، بينما يتمثل وجهها الثاني بحتمية انسجام كل السياسات القطاعية مع المبادئ التي تقوم عليها السياسة الاجتماعية الكلية في الدولة، بحيث لا تتعارض معها في أي جزئية من جزئياتها.

(2)

أهداف السياسات الاجتماعية

4. أهداف السياسة الاجتماعية الكلية: تتحدد الأهداف الرئيسية للسياسة الاجتماعية الكلية في الدولة بما يلي:

(أ) تحقيق التنمية البشرية وبناء قدرات الإنسان بهدف تمكينه سياسياً واقتصادياً، من أجل مشاركته في الشؤون العامة وممارسة حقوقه وحياته الأساسية.

(ب) توفير الرفاه للجميع، بما يكفل لكل إنسان مستوى لائقاً من العيش، ويمكنه من الحصول على قدر كافٍ من الخدمات الأساسية.

(ج) تمكين الأفراد من التمتع بثمار النمو الاقتصادي، وتوزيع الثروة القومية عليهم توزيعاً عادلاً من خلال نظام شامل وفعال للحماية الاجتماعية.

إيضاح:

1. جاءت صياغة أهداف السياسة الاجتماعية الكلية في هذا النص، منسجمة مع تعريف هذه السياسة في النص رقم (1)، الذي أخرجها من مفهومها التقليدي وأضفى عليها طابعاً بنائياً إيجابياً.

2. تحدد الفقرة (أ) الهدف الأساسي للسياسة الاجتماعية الكلية ببناء الإنسان، بغية تمكينه من المشاركة الإيجابية في كل المناشط

الحياتية السياسية والاقتصادية والاجتماعية، ومن ممارسة حقوقه وحرياته الأساسية، ليصبح بذلك عنصراً فاعلاً في بناء المجتمع، بدلاً من اعتماده عليه في ديمومة عيشه.

3 . تجعل الفقرة (ب) الهدف الثاني للسياسة الاجتماعية الكلية توفير الرفاه للجميع، وبهذا يتحقق الانقلاب الجذري في ماهية أهداف هذه السياسة، لتخرج من إطار تلبية احتياجات الفئات الأكثر حرماناً، ولتغدو وسيلة لبناء مجتمع الرفاهية الذي يتمكن جميع أفراد من الحصول على الخدمات الأساسية من عمل وصحة وتعليم وإسكان ... الخ.

4 . في الفقرة (ج) من النص، يبدو هدف التوزيع العادل لثمار النمو الاقتصادي على أفراد المجتمع كواحد من الأهداف الرئيسية للسياسة الاجتماعية في الدولة، مع الإشارة الصريحة إلى أن الوسيلة الملائمة لتحقيق ذلك هي إقامة نظام فعال للحماية الاجتماعية، يسهم بكل جدية في توفير أجواء السلم والاستقرار الاجتماعيين.

5 . **المعايير الأساسية المعتمدة في تحديد أهداف السياسة الاجتماعية الكلية:** تراعي الدولة المعايير الأساسية التالية في تحديدها أهداف السياسة الاجتماعية الكلية:

(أ) الالتزام الكامل والجاد بالمبادئ الواردة في الصكوك الدولية ذات الصلة بالسياسة الاجتماعية، المصادق عليها من قبل الدولة،

وذلك بجعل سياستها الاجتماعية الكلية متوافقة مع هذه المبادئ، مع مراعاة التحفظات التي أبدتها على أي من هذه الصكوك عند تصديقها عليه، وذلك بأضيق الحدود التي تقتضيها ظروف الواقع المحلي.

(ب) مراعاة خصوصيات الواقع المجتمعي في الدولة، ومدى قدرته على التجاوب مع مبادئ السياسة الاجتماعية الكلية، على أن يتوافق ذلك مع قيام الدولة بأجهزتها الرسمية، وبالتعاون مع منظمات المجتمع المدني بجهود إيجابية لإحداث التغيير المطلوب في هذا الواقع لجعله متوائماً مع مبادئ السياسة الاجتماعية، وذلك عبر برامج وأنشطة تعليمية وثقافية وإعلامية، تسعى إلى خلق منظومة قيمية وطنية تتقبل هذه المبادئ، وتمارسها عن قناعة وطوعية.

إيضاح:

1. يضع هذا النص معايير أساسية تلتزم بها الدولة في تحديد أهداف سياستها الاجتماعية الكلية، والغرض من ذلك هو عدم ترك هذه الأهداف لكي تتحكم في تحديدها قناعات ورغبات راسمي هذه السياسات، واختياراتهم المبنية على رؤاهم وربما مصالحهم الشخصية.
2. في الفقرة (أ) يتحدد المعيار الأساسي الأول في هذا الشأن، في وجوب التزام الدولة التزاماً كاملاً بالمبادئ الواردة في الصكوك

الدولية ذات الصلة بالسياسة الاجتماعية المصادق عليها من قبلها، وذلك لخلق حالة من التوافق بين كل من هذه المبادئ والسياسة.

وتشير الفقرة صراحة إلى أن تُفعل الدولة تحفظاتها التي أبدتها عند التصديق على الصك/الصكوك، في أضيق الحدود التي تقتضيها الضرورة، والكافية لتجاوز الإشكاليات المرتبطة بسبب إبداء هذه التحفظات.

وبذلك تتم الحيلولة دون اعتبار ما تبديه الدولة من تحفظات سبباً للتهرب من الوفاء بالتزاماتها التي يفرضها عليها الصك الدولي، وهذا يقتضي أن يُقدر الأخذ بالتحفظ بالحد الأدنى لمقتضياته الموضوعية، دون الإخلال بجوهر المبادئ التي يتضمنها الصك.

3 . أخذاً بالاعتبار حقيقة أن السياسة الاجتماعية توضع لكي تنفذ في واقع مجتمعي له خصوصياته الذاتية، التي تميزه عن غيره من المجتمعات، لذا ينبغي أن تراعي هذه السياسة في مضمونها هذه الخصوصيات، وبهذا تختلف السياسات الاجتماعية من مجتمع إلى آخر، ويصدق القول بأنه لا توجد سياسة اجتماعية واحدة صالحة لكل المجتمعات.

غير أن نص الفقرة يلفت الانتباه إلى أن خصوصيات الواقع المجتمعي هذه يجب ألا تقف حائلاً دون بناء مضمون سياسة اجتماعية تنقل المجتمع إلى واقع أفضل، ولهذا لا يقبل أن يعتد

بهذه الخصوصيات للإبقاء على مضمون السياسة الاجتماعية في الدولة متوائمة معها، وحتى مع السلبي منها، وإنما يجب أن تبذل الدولة ومنظمات المجتمع المدني معاً جهداً فعالاً عبر برامج التعليم والثقافة والإعلام للارتقاء بالواقع المجتمعي إلى مستوى يجعله يتجاوب مع مبادئ السياسة الاجتماعية الأكثر تقدماً وبتقبلها عن قناعة وطوعية، وبذلك تسيير مجمل الجهود باتجاه الارتقاء بالواقع المجتمعي إلى مستوى هذه المبادئ، وليس النزول بها إلى المستوى الذي يجعلها تتوافق مع هذا الواقع.

6. أهداف السياسات الاجتماعية القطاعية:

أ . تختص كل سياسة اجتماعية قطاعية بأهداف خاصة تتفق مع طبيعة موضوعها.

ب . تحدد أهداف كل سياسة اجتماعية قطاعية في ضوء الاحتياجات الحقيقية للمجتمع، وفقاً لما يُستدل عليه من المعلومات المتوفرة من المسوحات الإحصائية والدراسات الميدانية وقواعد البيانات ذات الصلة.

ج . يراعى في صياغة أهداف السياسات الاجتماعية القطاعية المختلفة، التكامل فيما بينها من جهة، وانسجامها مع أهداف السياسة الاجتماعية الكلية من جهة أخرى.

إيضاح:

1 . يترتب على اختصاص كل قطاع اجتماعي بسياسة قطاعية خاصة به، أن يكون لهذه السياسة أهدافها التي تسعى إلى بلوغها، وبذلك تختلف هذه الأهداف من سياسة قطاعية إلى أخرى، تبعاً لطبيعة وخصوصية موضوعها.

2 . لكي تحقق السياسة القطاعية النتائج المأمولة منها، يجب أن تحدد أهدافها في ضوء الاحتياجات الحقيقية للمجتمع، وفقاً لظروف الزمان والمكان، ولكي يتم التعرف على هذه الاحتياجات بدقة، فإنه ينبغي ألا يقوم تحديدها على التخمين والتقدير، في ظل غياب المعلومات الدقيقة التي تبين ماهية هذه الاحتياجات، وهذا يفرض ضرورة السعي إلى التعرف على هذه الاحتياجات بأساليب البحث العلمي المعروفة عن طريق الدراسات الميدانية والمسوحات الإحصائية، وما يتوفر من معلومات في قواعد البيانات المختصة، مع العمل المستمر على تحديث المعلومات التي يتم الحصول عليها من مصادرها.

3 . كما سبقت الإشارة، ومادامت السياسات الاجتماعية القطاعية متعددة في الدولة الواحدة، لذا ينبغي عند صياغة هذه السياسات أن يراعى بكل دقة عدم حصول تعارض بين أهداف كل منها والأهداف العامة للسياسة الاجتماعية الكلية في الدولة، وكذلك يجب الحرص على قيام تكامل بين أهداف هذه السياسات

المتعددة، وذلك يقتضي ألا تتداخل هذه الأهداف مع بعضها، بحيث تنتج آثاراً متباينة أو متعارضة، أو أن تترك فجوات بين الأهداف المحددة لهذه السياسات الاجتماعية القطاعية، وتلك المرسومة للسياسة الاجتماعية الكلية، دون اختصاص سياسة معينة بها.

7. هدف التمكين السياسي والاقتصادي للأفراد: تسعى السياسة الاجتماعية الكلية والسياسات الاجتماعية القطاعية إلى تحقيق التمكين السياسي والاقتصادي للأفراد، بالوسائل المناسبة، وصولاً إلى:

أ . نشر ثقافة حقوق الإنسان وتمكين الأفراد منها بالوسائل القانونية المناسبة.

ب . نشر ثقافة الحوار على مختلف المستويات الاجتماعية، في إطار الأسرة والمدرسة والمجتمع عموماً ومنظمات العمل بمختلف أنواعه، وفي الأنشطة السياسية والنقابية والثقافية.

ج . إتاحة الفرصة لجميع الأفراد، على قدم المساواة، للمشاركة في الشؤون العامة، بما في ذلك المساهمة في المجالس التمثيلية وإشغال الوظائف العامة، وتأسيس منظمات المجتمع المدني والانضمام إليها.

د . تنشيط دور منظمات المجتمع المدني، وتقديم مختلف أشكال الدعم المالي والفني لها، لتمكينها من المشاركة الفاعلة في الشؤون العامة في الدولة، ومن تحقيق أهدافها على نحو خاص.

هـ . توفير الظروف والإمكانات لتمكين المرأة سياسياً واقتصادياً واجتماعياً، وتغيير الصورة النمطية التقليدية لدورها الاجتماعي السائدة في المجتمع، ووقف إمكانية إعادة إنتاجها تحت أي مبررات، على نحو يكرس تهميش مشاركتها في الحياة العامة، وإحداث التغيير المطلوب في مناهج التعليم وبرامج الإعلام والثقافة، بما يؤسس لثقافة المساواة بين الجنسين.

إيضاح:

1 . يُخرج هذا الهدف السياسة الاجتماعية الكلية والسياسات القطاعية من إطار الأهداف التقليدية التي استقرت عليها رداً من الزمن، والتي إنحصرت أساساً في التمكين الاقتصادي للأفراد من الفئات الأكثر احتياجاً، ليُدخلها في إطار عصري باعتبار غاياتها تتعدى التمكين الاقتصادي إلى التمكين السياسي لأفراد المجتمع من الجنسين، في سياق مفاهيمي متجدد يقوم على مبادئ المساواة والمشاركة.

ويستعرض النص بعض الأساليب التي تمكن السياسات الاجتماعية من تحقيق ذلك.

2 . يأتي في مقدمة الأساليب المشار إليها في (1)، نشر ثقافة حقوق الإنسان، وتمكين الأفراد من ممارسة هذه الحقوق، وتأطير ذلك بإطار قانوني مناسب، على اعتبار أن الإقرار بهذه الحقوق للأفراد، وإتاحة فرصة ممارستها من قبلهم، هو المدخل الأساسي لقيام دولة المواطنة.

3 . ويُستكمل ما ذكر في (2) بنشر ثقافة الحوار على مختلف المستويات الاجتماعية، وتنمية هذه الثقافة منذ المراحل الأولى لنمو الإنسان في إطار الأسرة والمدرسة، ومن ثم الانتقال بها إلى المستويات المجتمعية الأخرى، في بيئة العمل، وفي الأنشطة السياسية والنقابية والثقافية، وذلك مراعاة لحقيقة أن الحوار هو السبيل إلى إرساء العلاقات الاجتماعية على القناعات المشتركة لأطرافها، بدلاً من الطاعة غير الواعية من طرف والهيمنة المطلقة من طرف آخر، أو اللجوء إلى العنف للتعبير عن الآراء وفرضها على الغير.

4 . ويعد تمكين الأفراد من الجنسين، على قدم المساواة، من المشاركة الفاعلة في إدارة الشؤون العامة في الدولة، مدخلاً حقيقياً للخروج بالمجتمع من إطار هياكله التقليدية المؤسسة على القبلية والطائفية والعرقية والمناطقية، وجعله مجتمعاً موحداً متماسكاً يشارك الكل في إدارته عبر المجالس التمثيلية وأجهزة الوظيفة العامة ومنظمات المجتمع المدني.

5. ويأتي الدور الفعال الذي يمكن أن تلعبه منظمات المجتمع المدني على اختلاف أنشطتها في طليعة الأساليب التي يمكن أن تسهم في تحقيق ما ذكر في (4)، ولهذا يقتضي تنشيط دور هذه المنظمات في المجتمع، ودعمها مالياً وفنياً، وتيسير إجراءات تأسيسها وممارسة أنشطتها وانضمام الأفراد إليها، لتكون بذلك البديل الحقيقي والعصري للبنى الاجتماعية القديمة التي لم يعد استمرار وجودها يتوافق مع ضرورات توسيع نطاق المشاركة في إدارة مؤسسات الحكم.

6. وفي إطار تمكين الأفراد سياسياً واقتصادياً، ينبغي أن تحظى قضية تمكين المرأة بقدر كبير من الأهمية، بسبب التعقيدات الاجتماعية الموروثة التي تحيط بها في مجتمعات دول المجلس، وهذا يستدعي تغيير الصورة النمطية للدور الاجتماعي التقليدي للمرأة في هذه المجتمعات، والتصدي للمحاولات الساعية إلى إعادة إنتاج هذه الصورة، تحت تبريرات قديمة/ جديدة، تؤدي بالنتيجة إلى تهميش دور المرأة السياسي والاقتصادي والاجتماعي.

8. **هدف تحقيق التوازن في السياسات السكانية والتشغيل والعمالة:**
ينبغي أن تسعى السياسة الاجتماعية الكلية والسياسات الاجتماعية القطاعية إلى تحقيق التوازن السكاني في دول المجلس، من خلال الأهداف التي تحددها لبلوغ هذا الهدف الحيوي، من خلال ما يلي:

أ . معالجة إشكالية الفقر السكاني في بعض دول المجلس، عن طريق زيادة معدل الولادات، وتقديم الحوافز التي تشجع على الزواج والإنجاب، وتوفير خدمات الصحة الإنجابية وإعانات لرعاية الأطفال.

ب . إصلاح الخلل في الهرم السكاني في دول المجلس، لصالح المواطنين، وتحقيق التوازن فيه من حيث الجنسية ونوع الجنس والفئات العمرية.

ج . ترشيد استخدام العمالة الوافدة، والحد من حالات الهدر في هذا الاستخدام، والتنفيذ الفعال لسياسات التوطين التدريجي للعمالة.

د . تطوير برامج تنمية الموارد البشرية تعليماً وتدريباً، وتعديل مسارات التعليم لصالح توسيع قطاعات التعليم التقني والمهني، وتقليص أنماط التعليم التقليدي التي لا تتناسب مخرجاتها مع الاحتياجات الحقيقية لسوق العمل.

هـ . اعتماد سياسة تحفيز أصحاب العمل على استخدام العمالة الوطنية عموماً، وعلى توظيف قوة العمل النسوية خصوصاً، وإحلالها تدريجياً محل العمالة الوافدة.

و . تنمية الدوافع الذاتية لدى الشباب المواطنين من الجنسين للعمل في القطاع الخاص بأجر، أو للحساب الخاص، وتقديم العون المالي والفني لهم في هذا المجال.

ز . معالجة الفجوة القائمة بين نظم الضمان والتأمين الاجتماعي، ومقتضيات توطين العمالة، وبوجه خاص ما يتصل بتمكين الأفراد، وخاصة النساء، من الحصول على دخل دون أداء عمل، وكذلك التخلص تدريجياً من نظام التقاعد المبكر للمشمولين بنظم التأمينات والمعاشات.

إيضاح:

1 . يعالج هذا النص إشكالية بالغة التعقيد، تتسم بخصوصية خاصة في دول المجلس، هي الخلل في بنيتها السكانية الناتج عن ارتفاع أعداد الوافدين فيها، بنسب مختلفة تبلغ حداً مقلقاً في بعضها، مما يقتضي أن تحظى بعناية خاصة في السياسات الاجتماعية من أجل تحقيق قدر من التوازن السكاني من جهة، وزيادة مساهمة المواطنين في قوة العمل من جهة أخرى.

2 . بالنظر لأن بعض دول المجلس، تعد فقيرة في عدد سكانها، ولكونها بحاجة حقيقية إلى أعداد كبيرة من قوة العمل، لهذا فهي مطالبة بأن تعتمد سياسات اجتماعية ترفع معدلات الإنجاب فيها، وهذا يقتضي اعتماد سياسات تشجع على الزواج والإنجاب،

وتقديم المساعدات اللازمة لذلك، بما فيها توفير خدمات الصحة الإنجابية وإعانات لرعاية الأطفال.

3 . تقتضي ضرورة إصلاح الخلل في الهرم السكاني في أغلب دول المجلس، إحداث تعديل جوهري في هذا الهرم لصالح المواطنين على نحو يرفع نسبتهم في المجموع الكلي للسكان، ويعالج إشكالية اختلال توزيع فئات السكان من حيث نوع الجنس والفئات العمرية.

ويرتبط بذلك ضرورة أن تسعى السياسات الخاصة بالقوى العاملة إلى ترشيد استخدام العمالة الوافدة، ووقف الهدر الملحوظ في هذا الاستخدام، وتفعيل سياسة أولوية المواطنين في حق العمل، وتنفيذ سياسة فعالة لتوطين القوى العاملة، حيث يسهم كل ذلك في خفض نسب تواجد الوافدين في مجتمعات دول المجلس.

4 . يقتضي أن تسعى سياسات تنمية الموارد البشرية تعليماً وتدريباً إلى إعداد القوى العاملة الوطنية على نحو يلبي حاجات سوق العمل من العمالة الماهرة وشبه الماهرة، مما يشجع على الاستغناء عن توظيف العمالة الوافدة، ويأتي في مقدمة ذلك تطوير النظام التعليمي في دول المجلس على نحو تعطى الأولوية فيه للتعليم التقني والمهني، في مقابل تقليص التعليم الأكاديمي التقليدي الذي يدفع إلى سوق العمل مخرجات لا تتفق مع حاجاته الأساسية.

وينبغي أن يقترن ما تقدم بأن تسعى السياسات المعنية إلى خلق حوافز ذاتية لدى أصحاب العمل لاستخدام العمالة الوطنية ومعالجة الأسباب التي تجعلهم يترددون في ذلك، ومن جانب آخر أن تعتمد هذه السياسات نهج تحفيز الشباب المواطنين على العمل المنتج الخاص بأجر أو لحسابهم الخاص، وتقديم المساعدات اللازمة لهم التي تمكنهم من ذلك، سعياً إلى التخلص من نزوعهم إلى طلب الالتحاق بالعمل الوظيفي التقليدي لدى الدولة.

5 . يتوجب أن تحقق السياسات الاجتماعية الحد الأقصى من التنسيق والانسجام فيما بين السياسة الخاصة بالحماية الاجتماعية، وتلك المتعلقة بسياسات العمالة والتشغيل، وبما يتيح الاستثمار الأفضل لقوة العمل الوطنية لأطول مدة ممكنة من مرحلة عمر العمل، وهذا يقتضي التخلص من بعض الممارسات التي تمكن الأفراد من الجنسين في عمر العمل من الحصول على الإعانات والمعاشات دون أداء عمل مع قدرتهم على ذلك، والتخلي عن نظم التقاعد المبكر التي مازال معمولاً بها في العديد من دول المجلس، التي تؤدي إلى التفريط بقوى عاملة وطنية في مراحل مبكرة من عمرها.

9. **هدف تحقيق الاستقرار والتماسك الأسري:** تهدف السياسة الاجتماعية الكلية والسياسات الاجتماعية القطاعية إلى تعزيز استقرار وتماسك الأسرة، وذلك من خلال الأهداف التالية:

أ. حماية الأسرة من التفكك والتصدع، ومعالجة الأسباب التي تتسبب في ذلك، وتؤدي إلى ارتفاع معدلات الطلاق.

ب. توفير فرص كسب العيش للأسرة من خلال عمل معيّلها/ معيّلها بأجر أو للحساب الخاص، بما يدر دخلاً مناسباً، وضمان دخل ملائم لها في إطار برنامج وطني شامل للحماية الاجتماعية في الحالات التي تعجز عن كسبه من خلال العمل.

ج. توفير السكن الملائم للأسرة، وتحسين ظروف المعيشة فيه، وتطوير البيئة المجتمعية وتهيئة الخدمات الأساسية فيها.

د. تنمية قيم الحوار والديمقراطية داخل الأسرة، وإقامة قدر مناسب من التوازن في المسؤوليات داخلها، والقضاء على كل أشكال العنف الجسدي والمعنوي ضد المرأة والأطفال وكبار السن داخلها، وتطوير النظم القانونية الخاصة بحماية هذه الفئات من العنف والإهمال، وإقامة برامج فاعلة للرصد والمتابعة والتبليغ عن كل الممارسات السلبية في هذا المجال.

إيضاح:

1 . يتمثل هذا الهدف بأن تسعى السياسات الاجتماعية إلى تحقيق الاستقرار والتماسك الأسري، وذلك من خلال تحقيق العديد من النتائج التي تؤدي إلى بلوغ هذا الهدف، والتي تحمي الأسرة من التصدع والتفكك، وتحول دون زيادة معدلات الطلاق، بكل ما يترتب عليه من آثار سلبية على الزوجين والأولاد.

2 . يعد توفير فرص كسب عيش للأسرة، الأسلوب الأكثر فاعلية في تأمين تماسكها واستقرارها، ولهذا يجب أن تسعى السياسات الاجتماعية إلى ضمانه من خلال تمكين معيل/ معيلي الأسرة من الحصول على فرص عمل تدر دخلاً مناسباً، أو الحصول على مساعدات/ معاشات في إطار برنامج شامل للحماية الاجتماعية في الحالات التي تعجز فيها الأسرة عن كسب دخل لتغطية احتياجاتها لأي سبب غير إرادي.

3 . حيث أن السكن الملائم وظروف العيش المناسبة فيه، والبيئة المجتمعية التي تتوفر فيها الخدمات الأساسية، تعد من مقومات تحقيق الاستقرار والتماسك الأسري، لهذا ينبغي أن تسعى السياسات الاجتماعية إلى توفيرها للجميع.

4 . يتوقف الاستقرار والتماسك الأسري في جانب حيوي منه على طبيعة العلاقات السائدة بين أفراد الأسرة ومنهجها الحياتي، وينبغي أن تسعى السياسات الاجتماعية إلى تنمية قدر ملائم من قيم الحوار والديمقراطية داخل الأسرة، كوسيلة للتخلص من نهج

تسلط بعض أفرادها على البعض الآخر، وكذلك القضاء على جميع ممارسات العنف الجسدي والمعنوي ضد المرأة والأطفال وكبار السن فيها، وإقامة نظام فعال للمراقبة والتبليغ عن أي مخالفات في هذا المجال.

10. هدف تحقيق الرفاه للجميع: تسعى السياسة الاجتماعية الكلية والسياسات الاجتماعية القطاعية مجتمعة إلى تحقيق الرفاه لجميع المواطنين، وذلك من خلال:

أ . الحد من الفقر بمعالجة أسبابه، وتمكين المواطنين من الحصول على دخل كافٍ من العمل الذي يؤديه، أو على بديل لهذا الدخل في حالة تعذر الحصول عليه بسبب العجز المؤقت أو الدائم عن العمل أو الشيخوخة أو التعطل الإجباري.

ب . تمكين الجميع من الحق في التعليم، وإقامة نظام تعليمي ينشر ثقافة الحوار وقبول الآخر، ويعزز مفاهيم احترام حقوق الإنسان، ويكفل إكساب المستفيدين منه المهارات والمعارف التي تمكنهم من عمل يدر عليهم دخلاً، وتتناسب مخرجاته مع احتياجات سوق العمل الوطنية.

ج . تمكين الجميع من الحق في الصحة الوقائية والعلاجية، بمختلف أنواعها، وفي بيئة سليمة مستدامة، وفي إسكان صحي مناسب وملائم لحاجاتهم.

إيضاح:

يمثل هذا الهدف نقطة التحول الجذرية في أهداف السياسات الاجتماعية الكلية والقطاعية، وذلك بإخراجها من دائرة ضيقة هي تلبية احتياجات أكثر الفئات حرماناً، إلى دائرة واسعة جداً بحيث تصبح غايتها كفالة الرفاه لجميع المواطنين بالعديد من الوسائل، أبرزها:

1. الحد من الفقر، وذلك بالتوجه إلى معالجة الأسباب التي تقف وراءه، وهذا يقتضي تمكين الأفراد من الحصول على دخل بقدراتهم الذاتية، وتقديم العون المالي والفني لتمكينهم منه، كلما كان ذلك ممكناً، بدلاً من الإبقاء عليهم متلقين سلبيين للمساعدات المالية والعينية التي تقدمها نظم الرعاية الاجتماعية، على أن يقترن ذلك بنظام فعال للحماية الاجتماعية، يوفر للأفراد بديلاً عن دخلهم من العمل، في كل الحالات التي يعجزون فيها عن كسب عيشهم منه لأسباب خارجة عن إرادتهم.

2. تمكين المواطنين من حقهم في التعلم، باعتباره مدخلاً أساسياً لبناء الإنسان الواعي المنتج، وهذا يقتضي إحداث تغيير نوعي جذري في هيكل وبنية هذا النظام، وفي التحول إلى إيلاء الأولوية للتعليم التقني والمهني الذي يرفد سوق العمل باحتياجاتها من قوة العمل الوطنية، بالإضافة إلى إحداث تغيير في أهداف مناهج التعليم لكي تنتشر بين الدارسين ثقافة الحوار، وقبول الآخر رغم

كل الاختلافات معه، ويعزز مفاهيم حقوق الإنسان واحترام ممارستها.

3 . استكمالاً لبناء الإنسان الإيجابي المنتج، فإنه بالإضافة إلى بناء العقل والمهارات من خلال نظام تعليمي ملائم، يجب تمكين الفرد من بناء جسمه بناءً سليماً، يحصله على حقه في الصحة الوقائية والعلاجية والبيئة السليمة والسكن الملائم.

11. هدف تحقيق الحماية الاجتماعية للجميع: تسعى السياسات الاجتماعية الكلية والقطاعية في الدولة، إلى إقامة نظام وطني شامل للحماية الاجتماعية، يكفل للمواطن الحق في الحصول على دخل يضمن له مستوى معيشي ملائم، في الأحوال التي يعجز فيها عن كسب عيشه من العمل، ويقدم له العون في حالات الكوارث الخاصة والعامة التي يتعرض لها، ويراعى أن يقوم هذا النظام على الأسس التالية:

أ . عموميته بحيث يسري على جميع المواطنين، وفقاً لشروط وإجراءات تهدف إلى تحقيق العدالة الاجتماعية فيما بينهم.

ب . انسجامه مع سياسات العمالة والتشغيل، بحيث لا يتيح للأفراد الحصول على المزايا التي يضمنها للمستفيدين منه، مادام كسب عيشهم من خلال العمل في مقدورهم ومتاحاً لهم.

ج . تمويله بمساهمات من أفراد المجتمع، بالإضافة إلى اشتراكات المستفيدين من نظم التأمين الاجتماعي، وذلك من خلال نظام التمويل بالضرائب الخاصة، وعلى نحو يحقق التكافل الاجتماعي بين أفراد المجتمع.

إيضاح:

تمثل الحماية الاجتماعية الوسيلة الأكثر فاعلية في تحقيق العدالة الاجتماعية بين أفراد المجتمع، متى اتسمت النظم التي تحكمها بسمات أساسية أهمها:

1 . عموميتها، بحيث تخرج هذه النظم عن الفئوية، بسريانها على نخب اجتماعية معينة، أو بتقريرها هذه الحماية باعتبارها امتيازاً لقطاعات أو فئات معينة دون غيرها، مما يحرم في العادة شرائح اجتماعية واسعة من الحصول على مزاياها.

ولهذا فعندما تتخذ نظم الحماية الاجتماعية طابعاً وطنياً، بسريانها على جميع المواطنين دون تمييز، تكون بذلك قد أقامت ركيزة أساسية من ركائز العدل الاجتماعي فيما بينهم.

2 . انسجام سياسة الحماية الاجتماعية مع السياسات الاجتماعية الأخرى، بحيث تُنقى نظمها من الممارسات التي تشجع على الاتكالية، وتمكن فئات من الأفراد من الحصول على دخل مع قدرتهم على الكسب من العمل الذي يكون متاحاً لهم، وهذا

يقتضي أن تراجع النظم التي تسمح للشباب بالحصول على إعانات الضمان الاجتماعي إلى أعمار متقدمة نسبياً، وللنساء بالحصول عليها دون تحديد سن أقصى لذلك، ودون إلزامهن بقبول العمل الملائم لهن متى توفر، وكذلك مراجعة جذرية شاملة لنظم التقاعد والتأمينات الاجتماعية التي تسمح للمستفيدين منها الحصول على معاشات التقاعد في أعمار مبكرة، في إطار ما يعرف بالتقاعد المبكر.

3. إشراك الجميع في تمويل نظم الحماية الاجتماعية، بالأسلوب المعروف بالتمويل بالضرائب الخاصة، وعدم الاعتماد كلية على تمويلها من قبل الدولة، وبذلك يتحقق التكافل الاجتماعي بأجلى صورته، حيث يدفع الجميع من أجل أن يقبض الجميع وقت الحاجة.

* * *

(3)
إعداد السياسات الاجتماعية وإقرارها

12. إعداد مسودة السياسات الاجتماعية: تتولى الأجهزة الحكومية المختصة مسؤولية إعداد مسودات السياسات الاجتماعية الكلية والقطاعية، وذلك على النحو التالي:

أ. يتولى الجهاز/ الوزارة المختص بالتخطيط في الدولة مسؤولية إعداد المسودة الأولية للسياسة الاجتماعية الكلية، بالتعاون مع الوزارات والأجهزة المسؤولة وظيفياً عن القضايا التي تعنى بها هذه السياسة.

ب. تتولى الإدارة المختصة في الجهاز/ الوزارة المسؤول وظيفياً عن القضية التي تعنى بها السياسة القطاعية إعداد مسودتها الأولية، وذلك بالتعاون مع الأجهزة والإدارات ذات الصلة في الوزارات الأخرى.

ج. يسعى الجهاز/ الوزارة المختص باقتراح مسودة السياسة الاجتماعية الكلية/ القطاعية، إلى التشاور مع الجهات المجتمعية المعنية بموضوع السياسة، وبوجه خاص مع منظمات المجتمع المدني ذات الصلة بذلك، للتعرف على مريياتها بشأن المسودة المقترحة.

إيضاح:

1 . يعالج هذا النص مسألة تحديد الجهة المسؤولة عن إعداد المقترح الأولي لكل من السياسة الاجتماعية الكلية والسياسات الاجتماعية القطاعية، مبيناً أن كلاً من هذه السياسات، تقع مسؤولية إعداد مسودتها على جهاز حكومي يختص وظيفياً بموضوعها.

2 . تبين الفقرة (أ) من النص أن مسؤولية إعداد مسودة السياسة الاجتماعية الكلية تقع على جهاز مركزي/ هيئة، مجلس، وزارة، يتولى وظيفة التخطيط لجملة السياسات الاقتصادية والاجتماعية في الدولة، وذلك باعتبار السياسة الاجتماعية الكلية إطاراً جامعاً لكل السياسات القطاعية.

ومع أن الجهاز المركزي المشار إليه يعد الفاعل الأساس في هذا الشأن، إلا أنه لا يعمل وحيداً، بل ينبغي لكي يحيط فيما يقترحه من سياسة بكل جوانبها، أن يتعاون مع الوزارات والأجهزة الأخرى التي تختص بالقضايا الوظيفية المتعددة التي تؤطرها السياسة الاجتماعية الكلية.

3 . أما السياسات الاجتماعية القطاعية، فإن كلاً منها تتولى إعداد مسودتها وزارة مختصة وظيفياً بموضوعها، وتقوم بالإعداد الأولي لهذه المسودة إدارة بعينها من إدارتها، تختص بموضوع هذه السياسة.

غير أن اختصاص إدارة بالذات في هذا الشأن، لا يعني إعفاء الإدارات الأخرى في الوزارة المختصة من المسؤولية عن القيام بأعمال الدعم والمساعدة للإدارة المعنية، كل في إطار اختصاصها الوظيفي، كما أنه لا يلغي الحاجة إلى التشاور مع إدارات وأجهزة في وزارات أخرى، يمكن أن تكون على صلة، بقدر أو بآخر، بموضوع السياسة القطاعية.

4 . سعياً إلى أن تأتي مسودة السياسة الاجتماعية المقترحة، مستجيبة لأوسع دائرة نظر تتعدى حدود رؤية الأجهزة الوظيفية المختصة، فإن على الإدارة الحكومية المعنية باقتراح مسودة السياسة أن تسعى إلى التعرف على مرئيات الجهات غير الحكومية التي لها صلة ما بموضوع السياسة، وفي مقدمة هذه الجهات تأتي منظمات المجتمع المدني، وبوجه خاص تلك التي تعنى بمصالح المستفيدين من هذه السياسات.

13. توفير الموارد البشرية والمستلزمات التقنية اللازمة لإعداد مسودات السياسات الاجتماعية: توفر الدولة للأجهزة الحكومية المختصة باقتراح مسودات السياسات الاجتماعية الكلية والقطاعية الموارد البشرية والمستلزمات التقنية اللازمة للقيام بذلك، من خلال:

أ . تعيين الموظفين الفنيين المعدين إعداداً علمياً وعملياً مناسباً للقيام بما يلزم من أعمال لاقتراح مسودات السياسات الاجتماعية،

وتوفير المناخ الوظيفي المحفز لهم على الاستقرار الوظيفي، وعلى تطوير معارفهم ومهاراتهم.

ب . توفير إمكانية الاستعانة بالخبرات المتخصصة، المحلية والعربية والأجنبية، حسب مقتضى الحال، للإفادة منها في دعم قدرات الأجهزة الوظيفية المعنية على إعداد مسودات السياسات الاجتماعية على نحو يراعي أعلى درجات الدقة العلمية.

ج . توفير تقنيات المعلومات الحديثة التي تيسر على الأجهزة المختصة بإعداد السياسات الاجتماعية، إجراءات إعدادها.

د . تهيئة المعلومات والبيانات الدقيقة التي تعين الأجهزة المختصة باقتراح السياسات الاجتماعية على تحديد الأهداف التي تسعى هذه السياسات إلى تحقيقها بمراعاة هذه الاحتياجات، بما يتناسب مع الموارد الاقتصادية المتاحة لهذا الغرض، وتوزيعها توزيعاً عادلاً على القطاعات المختلفة.

هـ . تبرم الأجهزة الحكومية المختصة باقتراح السياسات الاجتماعية، واتفاقات للتعاون المشترك مع مراكز البحوث، وخاصة الجامعية منها، ومع أقسام الدراسات العليا في الجامعات، من أجل تنفيذ برامج بحثية مشتركة ودراسات ميدانية يقوم بها طلبة هذه الدراسات، توظف نتائجها في صياغة السياسات الاجتماعية المقترحة.

وترصد هذه الأجهزة المبالغ المناسبة للصرف على هذه الأبحاث والدراسات.

إيضاح:

1 . يعنى هذا النص بمسألة بالغة الحيوية، تلعب دوراً كبيراً في إعداد السياسات الاجتماعية وإقرارها، هي توفر الموارد البشرية والمستلزمات التقنية اللازمة لذلك، حيث على كم ونوع المستلزمات المتوفرة، يتوقف المنتج النهائي من هذه السياسات نوعاً ومضموناً.

2 . في إطار توفير الموارد البشرية، يشير النص إلى ما يلي:

(أ) توفير العدد الكافي من الموظفين المؤهلين علمياً وعملياً، للقيام بالأعمال التي يقتضيها إعداد مسودات السياسات الاجتماعية، مع التأكيد على تطوير كفاءاتهم باستمرار، واعتماد نظم خدمة وظيفية تحفزهم على الاستقرار الوظيفي، ضماناً لتراكم خبراتهم.

(ب) بالإضافة إلى الموظفين العاملين في الأجهزة المختصة، يبين النص ضرورة توفير فرص الاستعانة بالخبرات من غير هؤلاء، كلما إقتضت الحاجة ذلك، سواء كانت هذه الخبرات محلية أو عربية أو أجنبية.

3 . وفي مجال توفير المستلزمات الفنية والتقنية، يشير النص إلى:

(أ) ضرورة تهيئة ما يلزم من أجهزة تقنيات المعلومات الحديثة التي تعين الموظفين المختصين باقتراح السياسات الاجتماعية على إعدادها بدقة عالية.

(ب) التأكيد على توفير المعلومات والإحصاءات الدقيقة والمحدثة باستمرار، التي تتصل على نحو مباشر بموضوعات هذه السياسات، لكي تتمكن الأجهزة المختصة من بنائها بمراعاة الاحتياجات المجتمعية الحقيقية، والموارد الاقتصادية المتاحة لها.

(ج) يلفت النص الانتباه إلى مسألة حيوية للغاية، تسهم بفاعلية في تحديث المعلومات والبيانات المطلوبة، وتوسع نطاقها، وذلك بإقامة علاقات تعاون مباشرة بين الأجهزة المختصة بإعداد السياسات الاجتماعية ومراكز البحوث وأقسام الدراسات العليا في الجامعات في الاختصاصات العلمية ذات الصلة بالسياسات الاجتماعية، وتوظيف البحوث والأطاريح الجامعية لخدمة عملية إعداد هذه السياسات، ورسد الأموال اللازمة لدعم هذه البحوث والدراسات، وتمكينها من الإتيان بنتائج ذات جدوى عملية.

14. تأمين أوسع مشاركة مجتمعية في رسم السياسات الاجتماعية وتحديد مضمونها: تؤمن الدولة قيام أوسع مشاركة مجتمعية في صياغة

السياسات الاجتماعية على اختلافها، في إطار هيكل مؤسسي دائم، وذلك على النحو التالي:

أ . يؤسس مجلس وطني استشاري دائم للحوار الاجتماعي (أو للسياسة الاجتماعية)، يضم في عضويته أعداداً متساوية من ممثلي القطاعات التالية:

* الأجهزة الحكومية المختصة بصياغة وتنفيذ السياسات الاجتماعية.

* قطاع الأعمال والتجارة والمهن.

* منظمات المجتمع المدني التي تمارس أنشطة ذات صلة بالسياسات الاجتماعية.

* خبراء مختصين في المسائل ذات الصلة بالسياسات الاجتماعية.

وتنظم طريقة تشكيل المجلس، وعدد ممثلي كل من القطاعات المذكورة فيه، وأسلوب عمله واجتماعاته، وغير ذلك من المسائل المتعلقة بسير العمل فيه، بموجب لائحة يصدرها مجلس الوزراء.

ب . تكون وظائف المجلس ذات طبيعة استشارية، تتمثل في تقديم توصيات ومقترحات إلى مجلس الوزراء، وإلى السلطة التشريعية، بشأن مسودات السياسات الاجتماعية التي تعدها الجهات المختصة، بما في ذلك اقتراحات بشأن الحذف أو الإضافة أو

التعديل بحسب مقتضى الحال، ومراعاة الحرص على تحقيق التنسيق والانسجام فيما بينها.

ج . للمجلس أن يقدم من تلقاء نفسه، مقترحات إلى الجهات المختصة بشأن تعديل سياسات اجتماعية نافذة، أو إلغائها، أو اقتراح سياسات اجتماعية جديدة.

د . تعرض على المجلس مسودات القوانين التي تتضمن قواعد عامة، وترسم أطراً للأهداف التي تسعى السياسات الاجتماعية إلى تحقيقها، لغرض إبداء الرأي فيها وتقديم مرئياته بشأنها.

إيضاح:

أخذاً بالاعتبار ضرورة المشاركة المجتمعية الواسعة في إعداد مسودات السياسات الاجتماعية، وعدم قصر مهمة الإعداد هذه على الأجهزة الحكومية التي تقوم بهذا الإعداد على أنه عمل وظيفي محض، وذلك سعياً إلى أن تأتي هذه السياسات موفقة في تحديد الاحتياجات الحقيقية للمجتمع، وفي اختيار الأهداف التي تسعى إلى بلوغها، فقد رسم هذا النص صيغة مناسبة لتحقيق هذه المشاركة على النحو التالي:

1 . اعتماد صيغة هيكل مؤسسي دائم للحوار بشأن السياسات المجتمعية، يتخذ تسمية مجلس (أو هيئة) للحوار الاجتماعي (أو

للسياسات الاجتماعية)، يتكون من ممثلي أربعة قطاعات بأعداد متساوية هي:

- (أ) الأجهزة الحكومية المختصة.
- (ب) قطاع الأعمال والتجارة والمهن.
- (ج) منظمات المجتمع المدني.
- (د) الخبراء المختصون بالسياسات الاجتماعية.

واكتفى النص بتحديد الشكل العام لتركيبه المجلس، تاركاً تحديد التفاصيل الخاصة بتسمية الجهات الممثلة فيه وأعداد ممثليها، وطريقة عمل المجلس، إلى لائحة يصدرها مجلس الوزراء، وذلك مراعاة للاختلافات القائمة بين دول المجلس بشأن هذه التسميات والأعداد، وغير ذلك من الأمور.

2. أكد النص أن المجلس يمارس وظيفة استشارية، ومن ثم فإن وجوده لا يمتنع من ممارسة كل من السلطتين التنفيذية والتشريعية صلاحياتهما كاملة، ولا يتعارض ما يقدمه من استشارات مع ذلك.

ويقوم المجلس بتقديم توصياته ومقترحاته إلى كل من السلطتين حول مسودات السياسات الاجتماعية التي تعرض عليه، كما يجوز للمجلس من تلقاء نفسه أن يبادر إلى تقديم مقترحات بشأن هذه السياسات، متى وجد أن الحاجة تقتضي ذلك، حيث تحرك هذه المقترحات جهود الجهة المختصة باتجاه اقتراح المسودة

المناسبة لسياسة اجتماعية كلية أو جزئية، متى وجدت أن المبررات التي يسوقها المجلس في هذا الشأن، كافية للقيام بذلك.

3. وفي إطار الوظيفة الاستشارية للمجلس، يبين النص أنه تعرض عليه مسودات القوانين التي توطر السياسات الاجتماعية في الدولة، مع إشارة واضحة إلى أن ذلك يقتصر على القوانين التي تتضمن (قواعد عامة)، أي ترسم سياسات (كلية)، وليس القوانين التي تعالج مسائل فرعية، حرصاً على أن تبقى الوظيفة الاستشارية للمجلس في إطار السياسة العامة للدولة تحديداً، وترك المسائل التفصيلية لتختص بمعالجتها الأجهزة الحكومية المعنية.

ويتيح عرض مسودات القوانين المشار إليها على المجلس أن يبدي مرئياته بشأنها إلى السلطة التشريعية، لتتخذ منها ما يراه مناسفاً، مناقشتها إقرار مسودة القانون.

15. إقرار السياسات الاجتماعية من قبل مجلس الوزراء: تعتمد الصيغة النهائية للسياسة الاجتماعية الكلية، والسياسات الاجتماعية القطاعية، بقرار من مجلس الوزراء، بناءً على عرض الوزير المختص.

ويأخذ مجلس الوزراء بنظر الاعتبار عند اعتماده هذه الصيغة، المقترحات المقدمة بشأنها من قبل المجلس الاستشاري.

وينبغي أن تقترن الصيغة النهائية للسياسة الاجتماعية ببرنامج زمني للتنفيذ، ومعايير أداء قابلة للقياس.

إيضاح:

لا تكتسب السياسة الاجتماعية الكلية/ أو القطاعية صيغتها النهائية الملزمة، إلا باعتمادها من قبل مجلس الوزراء، على أن يتم هذا الاعتماد بناءً على عرض من الوزير المختص، وأن يراعي مجلس الوزراء في قراره باعتماد هذه السياسة المرئيات التي تقدم بها المجلس الاستشاري، وذلك بإدخال التعديلات اللازمة على مسودة السياسة، لتتلاءم مع مرئيات المجلس الاستشاري، متى وجدها مجلس الوزراء جديرة بالتبني والتنفيذ.

من ناحية أخرى، يجب ألا يقتصر قرار مجلس الوزراء باعتماد السياسة الاجتماعية، على إقرار ما ورد في مضمونها من مبادئ وتحدد لها من أهداف، لأن بقاء هذه السياسة في هذه الحدود، يجعل ما تضمنته مجرد شعارات، ولتخطي هذه النتيجة السلبية ينبغي أن يقترن إقرار مجلس الوزراء لأي سياسة اجتماعية بوضع برنامج زمني لتنفيذها، وتحديد مواعيد محددة لإنجاز كل من أهدافها، في ضوء معايير أداء قابلة للقياس الكمي، يتحدد في ضوء نتائجها مدى النجاح أو الفشل في التنفيذ، مما يخرج هذه المسألة الحيوية من إطار الاجتهاد والتقدير العشوائي الشخصي.

16. إقرار الأطر التشريعية للسياسات الاجتماعية: تصدر السلطة التشريعية في الدولة، القوانين التي تكسب السياسات الاجتماعية صفة الإلزام، وتحيل مضمونها إلى قواعد قابلة للتنفيذ، وذلك بمراعاة ما يلي:

أ . تنظر السلطة التشريعية في مسودات القوانين المقترحة من قبل جهات الاختصاص في الدولة، وفقاً للأصول المتبعة في ذلك، وتتخذ القرارات المناسبة بشأنها، مراعية في ذلك المقترحات المقدمة من قبل المجلس الاستشاري للحوار الاجتماعي.

ب . تقوم السلطة التشريعية، وفقاً للأصول البرلمانية المعتادة، باقتراح قوانين خاصة بالسياسات الاجتماعية والنظر في إقرارها، متى وجدت أن الضرورة تقتضي ذلك، وخاصة في ضوء نتائج المتابعة والرقابة التي تمارسها هذه السلطة على تنفيذ السياسات الاجتماعية.

إيضاح:

1 . تستلزم السياسات الاجتماعية، في بعض جوانبها، أن تتأطر بعد إقرارها من مجلس الوزراء، بأطر قانونية مناسبة، تضفي عليها صفة الإلزام، وتجعلها بحكم القواعد العامة المجردة ذات الطبيعة المعيارية، شأنها في ذلك شأن القواعد القانونية عموماً، وبذلك يغدو تنفيذها ملزماً للأشخاص والإدارة، الذين يقومون بما تفرضه عليهم هذه السياسة من التزامات، ويحصلون على ما تقرره لهم

من حقوق، تحت رقابة القضاء الذي يعد المآل النهائي للفصل في أي نزاع بشأنها.

2 . يوضح النص أن السلطة التشريعية تقوم بالنظر في مسودة القانون المقترح ذي الصلة بالسياسة الاجتماعية، وفقاً للأصول البرلمانية المعتمدة في مناقشة وإقرار مسودات القوانين عموماً، على أن تراعي في القرار الذي تتخذه المقترحات المقدمة إليها بشأن هذه المسودة، من قبل المجلس الاستشاري، وبذلك توازن السلطة التشريعية، بمعيار الصالح العام، بين الرؤية الرسمية المتمثلة في مسودة القانون المقترح، والرؤية المجتمعية التي تعبر عنها مقترحات المجلس الاستشاري.

3 . من ناحية أخرى، يتضمن النص إشارة إلى أن للسلطة التشريعية أن تقوم من تلقاء نفسها، متى سمحت الأصول البرلمانية لها بذلك، باقتراح قوانين خاصة بالسياسة الاجتماعية وإقرارها، في ضوء ما تؤشره نتائج المتابعة والرقابة التي تقوم بها هذه السلطة على تنفيذ السياسات الاجتماعية من قبل الأجهزة الحكومية المختصة ومنظمات المجتمع المدني المعنية.

(4)

تمويل السياسات الاجتماعية

17. صندوق تمويل السياسات الاجتماعية: تمويل السياسات الاجتماعية بالمشاركة بين الدولة والمجتمع، وذلك بمراعاة ما يلي:

- أ . ينشأ صندوق مركزي لتمويل السياسات الاجتماعية، تجمع فيه الموارد المالية، على اختلاف أنواعها ومصادرها، المخصصة للصرف على هذه السياسات، وتغطية تكاليف إعدادها وتنفيذها.
- ب . يمكن أن تُنشأ في الدولة صناديق متعددة، يخصص كل منها لتمويل سياسة قطاعية معينة.
- ج . تكون لكل صندوق شخصية اعتبارية، واستقلال إداري ومالي.
- د . يرتبط الصندوق المركزي برئيس مجلس الوزراء، ويرتبط الصندوق الخاص بتمويل سياسة قطاعية معينة بالوزير المكلف بالوزارة المعنية بالقطاع.
- هـ . يدار الصندوق من مجلس إدارة يضم ممثلين عن:

* الجهات التي تساهم في تمويل الصندوق، أو تقوم بتحصيل أي من موارده.

* الجهات المكلفة بالصرف على السياسة الاجتماعية.

* منظمات المجتمع المدني الممثلة للمستفيدين من السياسة الاجتماعية.

و . تصدر بقرار من مجلس الوزراء، بناءً على عرض الوزير المختص، لائحة بتنظيم طريقة تشكيل مجلس إدارة الصندوق، وتسمية أعضائه، والقواعد الإجرائية المنظمة لأصول عمله.

إيضاح:

1 . يسعى هذا النص إلى إحداث تغيير جذري في النهج المتبع حالياً في تمويل السياسات الاجتماعية في دول المجلس، حيث تمول هذه السياسات من مصدر وحيد هو ما يرصد لهذا الغرض من أموال في الموازنة العامة للدولة.

وتحقيقاً لمبدأ المشاركة في تمويل هذه السياسات بين الدولة والمجتمع، يتضمن النص أحكاماً تنظم إنشاء صندوق مركزي، أو صناديق متعددة، لتمويل السياسات الاجتماعية مجتمعة، أو تمويل كل سياسة قطاعية على حدة.

2 . يرسم النص صورة السمات الرئيسية للصندوق/ الصناديق، مقررًا أن يكون لكل صندوق شخصية اعتبارية واستقلال إداري ومالي، ويحدد جهة ارتباطه الإدارية، ويبين طريقة إدارته من قبل مجلس إدارة محددًا الجهات التي تمثل فيه.

3 . مراعاة للاختلافات الإدارية والمالية القائمة بين دول المجلس، أحال النص إلى لائحة تصدر بقرار من مجلس الوزراء، بناءً على عرض الوزير المختص، تحدد طريقة تشكيل المجلس وتسمية أعضائه والقواعد الإجرائية المتبعة في عمله.

18. موارد الصندوق: تتكون موارد الصندوق مما يلي:

- أ . ما يرصد من أموال في الموازنة العامة للدولة، لتمويل السياسة/ السياسات الاجتماعية.
- ب . حصيلة أموال الزكاة التي تخصص لتمويل هذه السياسات.
- ج . حصيلة استثمار أموال الأوقاف المخصصة للصرف على أغراض هذه السياسات.
- د . حصيلة الضريبة الاجتماعية المخصصة لتمويل هذه السياسات.
- هـ . حصيلة الرسوم المفروضة على الخدمات التي تقدمها الإدارات المسؤولة عن تنفيذ هذه السياسات.
- و . حصيلة الاشتراكات التي يؤديها المؤمن عليهم وجهات عملهم لأغراض التغطية بالتأمينات الاجتماعية.
- ز . عوائد استثمار أموال الصندوق.

إيضاح:

يحدد هذا النص الموارد المالية للصندوق/ الصناديق التي يقترحها النص رقم (17)، وذلك على النحو التالي:

- 1 . ما يرصد من أموال في الموازنة العامة للدولة لتمويل السياسات الاجتماعية، حيث تظل مساهمة الدولة في هذا التمويل الأكثر أهمية من حيث مقدارها، دون أن يعني إيجاد موارد أخرى للصندوق إعفاء للدولة من مسؤوليتها في هذا المجال.

- 2 . حصيلة ما يجبي من أموال الزكاة، وما يتحقق من عوائد استثمار أموال الأوقاف التي تخصص للصرف لغايات تتفق مع غايات السياسات الاجتماعية.
- 3 . حصيلة الضريبة الاجتماعية التي تفرض قانوناً، وتخصص لتمويل السياسات الاجتماعية، وتتعدد أوعية هذه الضريبة حيث يمكن أن تفرض بنسب محددة على ما يستهلك من سلع وخدمات ذات طبيعة كمالية، أو على أرباح البنوك والشركات ودخول الأشخاص بنسب متفاوتة.
- 4 . حصيلة ما يتحقق من رسوم تفرض على الخدمات التي تقدمها الإدارات المسؤولة عن تنفيذ السياسة الاجتماعية، ومنها بوجه خاص في دول المجلس، الرسوم التي تحصل عن إستقدام واستخدام العمالة الوافدة.
- 5 . حصيلة الاشتراكات التي يؤديها المؤمن عليهم وجهات عملهم، لغرض التغطية بنظم التأمين والمعاشات.
- 6 . عوائد استثمار الفائض من أموال الصندوق.

19. ضبط الموارد والتصرف بها:

- أ . تنظم بقانون الأحكام الخاصة بكل من الموارد المالية للصندوق، المبينة في الفقرات (ب و) من النص رقم (18)، بما في ذلك تحديد نسبها ومقاديرها وطريقة ومواعيد تحصيلها، وغير ذلك من الأحكام، بما يضمن إيجاد ضوابط تمكن من تحديد مقدارها الكلي وديمومة تحصيلها.

- ب . تعد أموال الصندوق أموالاً عامة، وتخضع للأحكام القانونية الخاصة بحماية هذه الأموال وضمانات تحصيلها.
- ج . تقدر الجهات المسؤولة عن إعداد السياسات الاجتماعية، ووضع خطط تنفيذها، النفقات الإجمالية لهذه السياسات بالحدود التي تتناسب مع إجمالي موارد الصندوق، ضماناً لانتظام تنفيذها وديمومة حصول المستفيدين على الإعانات والخدمات التي تقدمها.

إيضاح:

يضع هذا النص ضوابط خاصة لضبط مقادير موارد الصندوق وطريقة التصرف بها، خلاصتها:

- 1 . مراعاة لكون أغلب موارد الصندوق بطبيعتها غير منضبطة المقدار، لذا تضمن النص الإحالة إلى قانون ينظم تحديد نسبها ومقاديرها ومواعيد تحصيلها، وغير ذلك من الأحكام التي تكفل انتظام ذلك وديمومته، لأن أي اضطراب في مقادير هذه الموارد أو في تحصيلها يمكن أن يؤثر سلباً على تنفيذ السياسات الاجتماعية.
- 2 . بغية إسباغ أكبر قدر من الحماية الاجتماعية على أموال الصندوق، قرر النص اعتبار هذه الأموال أموالاً عامة، تحظى بالحماية القانونية المقررة لهذه الأموال وضمانات تحصيلها.

3 . لكي تنهياً الفرصة المناسبة لتنفيذ السياسات الاجتماعية على النحو المقرر كماً وكيفاً، وبمراعاة المواعيد الزمنية المحددة لذلك، يوجب النص أن تقدر الجهات المسؤولة عن إعداد هذه السياسات، وعن وضع خطط تنفيذها النفقات الإجمالية اللازمة لذلك، بحدود موارد الصندوق المتوقع تحقيقها، سعياً إلى كفاية حصول المستفيدين على الإعانات والخدمات التي تقدمها بانتظام، وعلى نحو مستقر.

20. **الصرف من أموال الصندوق:** تخصص أموال الصندوق للصرف على الأغراض المختلفة للسياسات الاجتماعية، وبما يكفل تحقيق الرفاه الاجتماعي لجميع أفراد المجتمع، وبوجه خاص في المجالات التالية:

- أ . التمكين السياسي للأفراد من الجنسين، وتشجيع مشاركتهم في الشؤون العامة للدولة، ودعم منظمات المجتمع المدني.
 - ب . تنمية وتشغيل القوى العاملة الوطنية، والسعي إلى تحقيق سياسة سكانية متوازنة.
 - ج . إيجاد نظام شامل وفعال للحماية الاجتماعية.
 - د . كفاية مستوى متقدم من الرعاية للأسرة والطفولة وكبار السن.
 - هـ . تمكين الأفراد من الحق في التعليم والصحة والبيئة والإسكان.
- ويراعى في صرف هذه الأموال على المجالات المذكورة تحقيق التوازن بين مختلف القطاعات وضمان التكامل فيما بينها.

إيضاح:

يبين هذا النص الأوجه التي تصرف فيها موارد الصندوق، وهي الأهداف والغايات التي تسعى إليها السياسات الاجتماعية مجتمعة، بغية تحقيق الرفاه الاجتماعي لجميع أفراد المجتمع.

ويعدد النص أهم أوجه الصرف هذه، على سبيل المثال لا الحصر.

ويؤكد على ضرورة مراعاة تحقيق التوازن في تخصيص الأموال لكل هذه المجالات، وعلى نحو يكفل تحقيق التكامل فيما بينها، دون تغليب أو إهمال لأي منها.

* * *

(5) تنفيذ السياسات الاجتماعية

21. دور الدولة في تنفيذ السياسات الاجتماعية: تضطلع الدولة بالدور الرئيس في تنفيذ السياسات الاجتماعية، وتقوم لهذا الغرض بما يلي:

أ . إحداث الأجهزة الإدارية والفنية التي تقوم بأداء الوظائف المقتضية لتنفيذ السياسات الاجتماعية، وتأسيس المؤسسات والمراكز والمعاهد والمدارس وغيرها من الهياكل اللازمة لتقديم الخدمات التي تدخل في نطاقها، إلى المستفيدين منها.

ب . توفير الموارد البشرية والمستلزمات المادية والفنية، لتمكين الهياكل المذكورة في (أ) من القيام بوظائفها، وتقديم خدماتها إلى جمهور المستفيدين.

إيضاح:

يحدد هذا النص ماهية الدور الذي تضطلع به الدولة في تنفيذ السياسات الاجتماعية التي تُعتمد وفقاً للسياقات التي سبق عرضها.

ويتمثل هذا الدور فيما يلي:

1 . إحداث الأجهزة الإدارية والفنية التي تتولى القيام بالوظائف التي ترتبط بتنفيذ هذه السياسات، وتأسيس المؤسسات، على اختلاف أنواعها ومسمياتها، التي تقدم الخدمات التي تدخل في نطاقها،

كخدمات التعليم والصحة والرعاية الاجتماعية، بما فيها الرعاية الإيوائية.

2 . ولكي تتمكن الأجهزة والمؤسسات المشار إليها في (1) من القيام بالوظائف المناطة بها، تلتزم الدولة بأن توفر لها كل ما يقتضيه ذلك من موارد بشرية مؤهلة ومستلزمات تشغيل مادية وفنية، تكون لازمة لتقديم الخدمات إلى جمهور المستفيدين.

22. المشاركة في تنفيذ السياسات الاجتماعية: مع مراعاة ما ورد ذكره في النص (21)، تسعى الدولة إلى تحقيق أكبر قدر من المشاركة المجتمعية معها في تنفيذ السياسات الاجتماعية من خلال:

أ . إناطة مسؤولية تنفيذ بعض المناشط التي تؤدي تنفيذاً لهذه السياسات بالجماعات المجتمعية المحلية ومنظمات المجتمع المدني ذات الصلة.

ب . يتم التنسيق في قيام الجهات الحكومية والأهلية بمهامها في تنفيذ السياسات الاجتماعية في إطار خطة وطنية دقيقة لتوزيع الأدوار وتحديد المهمات وضمان التكامل في أداء هذه الجهات، بما يكفل تحقيق الأهداف التي تسعى إليها هذه السياسات.

إيضاح:

يسعى هذا النص إلى توسيع المشاركة في تنفيذ السياسات الاجتماعية، على نحو يخرج هذا التنفيذ من دائرة (الاحتكار) الحكومي، تلافياً لأوجه

القصور فيه، ويجعله مهمة مشتركة بين الأجهزة الحكومية المختصة وأطراف غير حكومية، وذلك من خلال:

1 . تقسيم عبء المسؤولية عن تنفيذ السياسات بين الأجهزة الحكومية والجماعات المحلية ومنظمات المجتمع المدني ذات الصلة، في إطار صيغة عملية للتعاون والتكامل فيما بينها، مما يوفر طاقات وإمكانات واسعة للتنفيذ، ويقرب الخدمات التي تقدم إلى المستفيدين إلى مناطق سكناهم.

2 . وبغية ضمان التنسيق والتكامل في الأداء بين الجهات المنفذة، يشير النص إلى وجوب أن يتم تقسيم الأدوار بين الجهات المذكورة، وفقاً لخطة وطنية دقيقة، رغبة في الحيلولة دون التقاطع والتعارض بين إجراءات وأساليب عملها.

23. متابعة تنفيذ السياسات الاجتماعية: تضع الدولة بعد استشارة المجلس الاستشاري للحوار الاجتماعي، خطة لمتابعة إجراءات تنفيذ السياسات الاجتماعية، بهدف التعرف على مدى نجاحها في تحقيق الأهداف المحددة لها، وذلك من خلال:

- أ . القيام بإجراء الدراسات والأبحاث اللازمة للتعرف على الآثار التي تحققت نتيجة تنفيذ هذه السياسات.
- ب . وضع معايير قياس كمية لتقدير النتائج والآثار المترتبة على تنفيذ السياسات الاجتماعية.

إيضاح:

لا يمكن التحقق من مدى دقة وسلامة ما يعتمد من سياسات اجتماعية، كلية أو قطاعية، مهما بذل من جهد لغرض إدراك ذلك ، إلا بالتنفيذ الفعلي لهذه السياسات، حيث يتكفل هذا التنفيذ وحده بالكشف عن إيجابياتها وسلبياتها، ومدى ملاءمتها لتحقيق الأهداف المرسومة لها.

ولهذا لا يمكن ترك هذه السياسات دون متابعة جادة طويلة مدة تنفيذها، للتعرف على ما تحدثه من آثار في الواقع العملي، واكتشاف مدى حاجتها إلى المراجعة أو التعديل أو غير ذلك من الإجراءات.

ويمكن تحقيق المتابعة الفاعلة المطلوبة في هذا الشأن من خلال:

1. إجراء الدراسات الاستقصائية والأبحاث الميدانية للتعرف على آثار هذه السياسات، وانعكاساتها السلبية والإيجابية على المستفيدين منها.
2. وبغية إخراج أي استنتاج في هذا الشأن من نطاق التخمين والتقدير المبني على القنوات الذاتية، ينبغي وضع معايير قياس كمية تقدر في ضوءها النتائج العملية لهذه السياسات.

24. المرصد الوطني لمتابعة تنفيذ السياسات الاجتماعية: يُنشأ هيكل مؤسسي دائم بإسم المرصد الوطني لمتابعة تنفيذ السياسات الاجتماعية، بمراعاة ما يلي:

- أ . يؤسس مرصد وطني مركزي تتفرع عنه مراصد فرعية، يعنى كل منها بمتابعة سياسة اجتماعية قطاعية بعينها.
 - ب . يتركب المرصد الوطني من ممثلين عن الأجهزة الحكومية والجماعات المحلية ومنظمات المجتمع المدني ذات الصلة بتنفيذ السياسات الاجتماعية.
- وتصدر لائحة بقرار من مجلس الوزراء بتحديد الجهات المشاركة في المرصد، وطريقة وإجراءات عمله.
- ج . يقوم المرصد بالرصد والمتابعة المباشرين لخطط وعمليات تنفيذ السياسات الاجتماعية.
 - د . يتلقى المرصد تقارير الجماعات المحلية ومنظمات المجتمع المدني، بالإضافة إلى شكاوى الأفراد في كل ما له صلة بتنفيذ السياسات الاجتماعية، ويقوم بالتحقق مما ورد فيها، وإيجاد الحلول المناسبة لها، بالتنسيق مع الجهات ذات الاختصاص.
 - هـ . يعد المرصد تقريراً نصف سنوي بإجراءات الرصد التي قام بها، والنتائج التي خلص إليها، وملاحظاته على سير عمليات تنفيذ السياسات الاجتماعية، يقدمه إلى الجهات ذات الاختصاص، كما ينشره لإطلاع الجمهور.

إيضاح:

يهدف إيجاد أسلوب فعال ودائم للمتابعة الجادة لعمليات وإجراءات تنفيذ السياسات الاجتماعية، وعدم اقتصار ذلك على الدراسات والأبحاث التي سبقت الإشارة إليها، يذهب هذا النص إلى إيجاد نهج للمتابعة، تشارك فيها الجهات الحكومية وغير الحكومية المعنية بتنفيذ هذه السياسات في إطار هيكل مؤسسي دائم يعرف بإسم المرصد الوطني لمتابعة تنفيذ السياسات الاجتماعية، وذلك وفقاً للقواعد التالية:

- 1 . يؤسس مرصد وطني مركزي، تتفرع عنه مراصد فرعية، يختص كل منها بمتابعة سياسة قطاعية معينة.
- 2 . يتألف المرصد الوطني من ممثلين عن الأجهزة الحكومية والجماعات المحلية ومنظمات المجتمع المدني المعنية بتنفيذ السياسات الاجتماعية، وينظم تأليفه وقواعد وإجراءات عمله بمقتضى لائحة تصدر بقرار من مجلس الوزراء.
- 3 . يمارس المرصد عمله في المتابعة بأساليب عدة، منها المتابعة المباشرة من قبله، بالإضافة إلى تلقي تقارير متابعة من الجماعات المحلية ومنظمات المجتمع المدني المعنية، وشكاوى الأفراد، في كل ما يتعلق بعمليات تنفيذ السياسات الاجتماعية، حيث يتولى إيجاد الحلول المناسبة لها بالتنسيق مع الجهات المعنية.

4 . يصدر المرصد الوطني تقريراً نصف سنوي بنتائج إجراءات الرصد والمتابعة التي قام بها، وما خلص إليه من ملاحظات، وما يقترحه من توصيات لتطوير أساليب وإجراءات التنفيذ، ويقدم هذا التقرير إلى الجهة ذات الاختصاص، كما يقوم بنشره لإطلاع الجمهور، لكي يكون على بينة من النجاحات والإخفاقات التي حصلت في التنفيذ، وليقوم بالضغط من أجل الارتقاء بالتنفيذ نحو الأفضل.

25. مراجعة السياسات الاجتماعية:

أ . تراجع السياسات الاجتماعية وخطط تنفيذها في موعد دورية ثابتة تتفق مع طبيعة كل منها، وذلك في ضوء نتائج عمليات المتابعة والرصد المبينة في النصين (23) و (24).

ب . يتم إدخال التعديلات الضرورية عند الاقتضاء على السياسات ذاتها، أو على خطط تنفيذها، بما يكفل إزالة جوانب التصور فيها، أو زيادة فاعليتها وقدرتها على تحقيق أهدافها، أو معالجة أوجه الهدر فيها.

إيضاح:

بغية معالجة أوجه القصور أو العيوب المختلفة في السياسات الاجتماعية وخطط تنفيذها، التي تكشف عنها عمليات المتابعة والرصد التي سبق عرضها، وتطوير هذه السياسات والخطط نحو الأفضل، يوجب النص أن تراجع كل من السياسات والخطط في مواعيد دورية ثابتة، تتفق مع طبيعة كل منها، على أن تنتهي المراجعة إلى إدخال التعديل المناسب عليها وفقاً لمقتضيات الحال عند الضرورة.

* * *

اجتماعية/سلسلة دراسات- الإطار القانوني 2015م/أمل

صدر من سلسلة الدراسات الاجتماعية والعمالية

- العدد (1) : أوضاع مؤسسات الرعاية الاجتماعية ودورها في خدمة المجتمع العربي الخليجي، ديسمبر 1983. "نافد"
- العدد (2) : تشريعات العمل في الدول العربية الخليجية "دراسة مقارنة"، يناير 1984. "نافد"
- العدد (3) : رعاية الأحداث الجانحين بالدول العربية الخليجية، يوليو 1984. "نافد"
- العدد (4) : نحو استخدام أمثل للقوى العاملة الوطنية بالدول العربية الخليجية، يناير 1985. "نافد"
- العدد (5) : دراسات وقضايا من المجتمع العربي الخليجي "الأبحاث الفائزة في المسابقة الأولى للبحث الاجتماعي"، يوليو 1985. "نافد"
- العدد (6) : حول واقع إحصاءات القوى العاملة الوطنية - المفاهيم - الأجهزة - التطوير، يناير 1986. "نافد"
- العدد (7) : الشباب العربي في الخليج ومشكلاته المعاصرة "دراسات مختارة" يونيو 1986. "نافد"
- العدد (8) : واقع معدلات إنتاجية العمل ووسائل تطويرها، يناير 1987. "نافد"
- العدد (9) : قضايا من واقع المجتمع العربي في الخليج "تأخر سن الزواج والمهور - الفراغ - المخدرات" "الأبحاث الفائزة في المسابقة الثانية للبحث الاجتماعي"، مارس 1987. "نافد"
- العدد (10): ظاهرة المربيات الأجنبية "الأسباب والآثار"، أغسطس 1987.

"نافد"

- العدد (11): العمل الاجتماعي التطوعي في الدول العربية الخليجية - مقوماته - دوره - أبعاده، يناير 1988. "نافد"
- العدد (12): الحركة التعاونية في الخليج العربي "الواقع والآفاق"، يونيو 1988. "نافد"
- العدد (13): إحصاءات العمل وأهمية النهوض بها في أقطار الخليج العربية، مايو 1989.
- العدد (14): دراسات وقضايا من المجتمع العربي الخليجي " الأبحاث الفائزة في المسابقة الثالثة للبحث الاجتماعي " الجزء الثالث، أكتوبر 1989.
- العدد (15): مظلة التأمينات الاجتماعية في أقطار الخليج العربية، يناير 1990.
- العدد (16): القيم والتحولات الاجتماعية المعاصرة "دراسة في الإرشاد الاجتماعي في أقطار الخليج العربية" أغسطس 1990.
- العدد (17): الإعاقة ورعاية المعاقين في أقطار الخليج العربية، أبريل 1991.
- العدد (18): رعاية المسنين في المجتمعات المعاصرة "قضايا واتجاهات"، يناير 1992.
- العدد (19): السلامة والصحة المهنية ودورها في حماية الموارد البشرية، أبريل 1992.
- العدد (20): أزمة الخليج.. البعد الآخر - الآثار والتداعيات الاجتماعية، أغسطس 1992.
- العدد (21): التصنيف والتوصيف المهني ودوره في تخطيط وتنمية الموارد البشرية، فبراير 1993.
- العدد (22): دراسات وقضايا من المجتمع العربي الخليجي " الأبحاث الفائزة في

- المسابقة الرابعة للبحث الاجتماعي " الجزء الرابع، يوليو 1993.
- العدد (23): واقع وأهمية تفتيش العمل بين التشريع والممارسة، أكتوبر 1993.
- العدد (24): رعاية الطفولة.. تعزيز مسؤوليات الأسرة وتنظيم دور المؤسسات، يناير 1994.
- العدد (25): التنشئة الاجتماعية بين تأثير وسائل الإعلام الحديثة ودور الأسرة، مارس 1994.
- العدد (26): واقع ومتطلبات التثقيف والتدريب والتعليم والإعلام التعاوني، يونيو 1994.
- العدد (27): التخطيط الاجتماعي لرصد وتلبية احتياجات الأسرة بين الأسس العلمية والتطبيقات العملية، سبتمبر 1994.
- العدد (28): دعم دور الأسرة في مجتمع متغير - عدد خاص بمناسبة اختتام فعاليات السنة الدولية للأسرة، ديسمبر 1994.
- العدد (29): تطوير إنتاجية العمل وزيادة معدلاتها - المفاهيم والقياس والمؤشرات، يونيو 1995.
- العدد (30): اختبار قياس المهارات المعيارية للمهن ودورها في تنظيم وتنمية القوى العاملة الوطنية، ديسمبر 1995.
- العدد (31): الرعاية الأسرية للطفل المعاق، يونيو 1996.
- العدد (32): نحو لغة مهنية موحدة في إطار العمل الخليجي المشترك، ديسمبر 1996.
- العدد (33): وسائل تطوير السلامة والصحة المهنية في ضوء المتغيرات والمستجدات الحديثة، مارس 1997.
- العدد (34): رعاية الطفولة من أجل القرن الحادي والعشرين، سبتمبر 1997.

- العدد (35): نظم معلومات سوق العمل في إطار التشغيل وتنمية الموارد البشرية، يونيو 1998.
- العدد (36): الأسرة والمدينة والتحولات الاجتماعية بين التنمية والتحديث، نوفمبر 1998.
- العدد (37): كبار السن.. عطاء بلا حدود - دور للرعاية.. ودور للتواصل والمشاركة، مايو 1999.
- العدد (38): التخطيط الاجتماعي لرصد وتلبية احتياجات كبار السن... مبادئ وموجهات، سبتمبر 1999.
- العدد (39): قضايا المسنين بين متطلبات العصر ومسؤوليات المجتمع، نوفمبر 1999.
- العدد (40): نظم وتشريعات التأمينات الاجتماعية في دول مجلس التعاون لدول الخليج العربية "دراسة مقارنة" نوفمبر 2002.
- العدد (41): تقييم فاعلية مشروعات الأسرة في دول مجلس التعاون، أغسطس 2004.
- العدد (42): الأطفال مجهولو الهوية في دول مجلس التعاون الإشكاليات وطرق التعامل والعلاج، يناير 2005م.
- العدد (43): المجتمع المدني في دول مجلس التعاون - مفاهيمه ومؤسسات وأدواره المنتظرة، يوليو 2006م.
- العدد (44): دليل رعاية الأحداث الجانحين في دول مجلس التعاون، يونيو 2005م.
- العدد (45): تطوير السياسات الاجتماعية القطاعية في ظل العولمة (مقاربة اجتماعية لوزارات الشؤون والتنمية الاجتماعية في دول مجلس التعاون)، نوفمبر 2006م.
- العدد (46): الشراكة الاجتماعية ومسؤولية الجمعيات الأهلية في التنمية بدول

- مجلس التعاون - دراسة تحليلية ميدانية، يناير 2008م.
- العدد (47): الفقر وأثاره الاجتماعية وبرامج وآليات مكافحته في دول مجلس التعاون، أبريل 2008م.
- العدد (48): تمكين المرأة وسبل تدعيم مشاركتها في التنمية بدول مجلس التعاون، يونيو 2008م.
- العدد (49): دليل استرشادي في فن الإدارة والإشراف على الجمعيات الأهلية التطوعية بدول مجلس التعاون الخليجي، أغسطس 2008م.
- العدد (50): الدراسة التحليلية لأحكام الاتفاقية الدولية لحماية حقوق جميع العمال المهاجرين وأفراد أسرهم، سبتمبر 2008م.
- العدد (51): الفقر ومقاييسه المختلفة - محاولة في توطين الأهداف التنموية للألفية بدول مجلس التعاون الخليجي، يناير 2009م.
- العدد (52): تقييم قوانين الإعاقة في دول مجلس التعاون في ضوء الاتفاقية الدولية لحقوق الأشخاص ذوي الإعاقة - دراسة قانونية تحليلية، مايو 2009م
- العدد (53): دراسة حماية الطفولة: قضاياها ومشكلاتها في دول مجلس التعاون، يوليو 2009م.
- العدد (54): تقييم واقع المراكز الاجتماعية وبرامجها في دول مجلس التعاون، أكتوبر 2009م.
- العدد (55): دراسة مشكلات توظيف الأشخاص ذوي الإعاقة وتمكينهم في دول مجلس التعاون، يناير 2010م.
- العدد (56): دراسة المسؤولية الاجتماعية ودورها في التنمية بدول مجلس التعاون الخليجي، أبريل 2010م.
- العدد (57): دراسة الأحداث الجانحون ومشكلاتهم ومتطلبات التحديث والتطوير

- في دول مجلس التعاون، أغسطس 2010م.
- العدد (58): التنظيم القانوني لاستخدام عمال الخدمة المنزلية بدول مجلس التعاون لدول الخليج العربية، أغسطس 2010م.
- العدد (59): التنظيم القانوني لدخول القوى العاملة الوافدة إلى دول مجلس التعاون لدول الخليج العربية، سبتمبر 2010م.
- العدد (60): قراءة تحليلية في أنظمة المساعدات والضمان الاجتماعي بدول مجلس التعاون، مايو 2011م
- العدد (61): مشروعات الأسر المنتجة وكيفية تطويرها في دول مجلس التعاون، يونيو 2011م.
- العدد (62): قوانين التعاونيات في دول مجلس التعاون (دراسة تحليلية قانونية مقارنة)، يوليو 2011م.
- العدد (63): الإعلام الاجتماعي وتأثيراته على الناشئة في دول مجلس التعاون، أغسطس 2011م.
- العدد (64): مفهوم وحقوق العمالة الوافدة المتعاقدة المؤقتة في دول مجلس التعاون لدول الخليج العربية في ضوء التطورات التشريعية والتنفيذية، سبتمبر 2011م.
- العدد (65): التنظيم القانوني للوكالات الأهلية لاستقدام العمالة ووكالات تقديم العمالة للغير في دول مجلس التعاون لدول الخليج العربية، أكتوبر 2011م.
- العدد (66): القانون الاسترشادي الموحد للضمان الاجتماعي مع دراسة تعريفية لأنظمة الضمان الاجتماعي النافذة في دول مجلس التعاون، سبتمبر 2011م.

- العدد (67): واقع وأهمية الإرشاد الأسري ومتطلباته في دول مجلس التعاون، أكتوبر 2011م.
- العدد (68): اتفاقية حقوق الأشخاص ذوي الإعاقة بين متطلبات التنفيذ والرصد الفعال، نوفمبر 2011م.
- العدد (69): الحماية القانونية لكبار السن في دول مجلس التعاون، دراسة قانونية تحليلية مقارنة، مارس 2012م.
- العدد (70): نحو سياسة اجتماعية خليجية للأسرة من الرعاية إلى التمكين، يوليو 2012م.
- العدد (71): تحديات السياسة الاجتماعية واحتياجاتها في مجلس وزراء الشؤون الاجتماعية الخليجي مقارنة تطبيقية، أغسطس 2012م.
- العدد (72): Concept and Rights of Expatriate Temporary-Contract Employment in GCC State in Light of Legislative and Executive Developments, January 2012
- العدد (73): التعاونيات الخليجية "تاريخ ومستقبل"، سبتمبر 2012م.
- العدد (74): التنظيم القانوني في الجمعيات الأهلية في دول مجلس التعاون، أكتوبر 2012م.
- العدد (75): إدارة المخاطر الاجتماعية في دول مجلس التعاون الخليجي، أكتوبر 2012م.
- العدد (76): دراسة التعاونيات في دول مجلس التعاون: مجالاتها ومشكلاتها

وأدوارها المستقبلية، مارس 2013م.

- العدد (77): قضايا السياسات الاجتماعية الخليجية المفاهيم والمجالات والاشكاليات، أبريل 2013م.
- العدد (78): دليل الستين اسئلة واجوبة في آليات الالتزام والرصد لاتفاقية حقوق الأشخاص ذوي الإعاقة، مايو 2013م.
- العدد (79): حماية كبار السن في عالم متغير، مايو 2013م.
- العدد (80): إشكاليات السياسات الاجتماعية في إدارة المخاطر بدول مجلس التعاون الخليجي، يوليو 2013م.
- العدد (81): الإرشاد الأسري وتدريباته وبرامجه في دول مجلس التعاون الخليجي، أكتوبر 2013م.
- العدد (82): تفتيش العمل ودوره في كفالة إنفاذ تشريعات العمل، يناير 2014م.
- العدد (83): آفاق الحماية الاجتماعية في دول مجلس التعاون في ضوء التوصية الدولية رقم (202)، فبراير 2014م.
- العدد (84): قياس الاسهام الاقتصادي والاجتماعي للمنظمات الأهلية في دول مجلس التعاون، مارس 2014م.
- العدد (85): الدليل الاسترشادي لمشروعات قوانين الجمعيات الأهلية التطوعية في دول مجلس التعاون، أبريل 2014م.
- العدد (86): قوانين الأحداث الجانحين في دول مجلس التعاون، مايو 2014م.
- العدد (87): التشبيك الالكتروني بين المنظمات الأهلية، يونيو 2014م.
- العدد (88): التعامل مع الأيتام ومشكلاتهم ومتطلباتهم، يوليو 2014م.
- العدد (89): مراجعة أدوار ومهام قطاع الرعاية الاجتماعية ومجالاتها وسياساتها، أغسطس 2014م.

- العدد (90): قضايا ومشكلات جودة الحياة لكبار السن، سبتمبر 2014م
- العدد (91): مواجهة الظواهر والمشكلات الاجتماعية في دول مجلس التعاون،
سبتمبر 2014م
- العدد (92): التخطيط الاستراتيجي ومتطلباته الحديثة لإدارة المستقبل في دول
مجلس التعاون، أكتوبر 2014م
- العدد (93): دليل التقييم الشامل للحدث الجانح في دول مجلس التعاون لدول
الخليج العربية، أكتوبر 2014م
- العدد (94): دراسة حقوق الطفل في قوانين دول مجلس التعاون دراسة مقارنة
مع الصكوك الدولية الخاصة بحقوق الطفل، نوفمبر 2014م.
- العدد (95): التماسك الأسري (حماية الأسرة في التجارب الدولية)، يناير
2015م.

* * *

لضمان حصولكم على مطبوعات المكتب التنفيذي فور صدورها
يرجى الاتصال أو المراسلة على العنوان التالي:

البريد الإلكتروني: info@gcclsa.org

رقم الإيداع في المكتبة العامة

د.ع 2015/867

رقم الناشر الدولي

ISBN 978-99958-83-03-4



د. يوسف إلياس

هذا العدد

يتضمن كتاب دراسة الإطار القانوني للسياسات الاجتماعية في دول مجلس التعاون على قسمين، الأول عبارة عن إطار مرجعي للسياسات الاجتماعية تعالج ستة موضوعات فرعية تتناول مفهوم السياسة الاجتماعية وما ينبغي تحقيقه في دول مجلس التعاون وعلاقتها بالقانون وتعيين أهداف السياسة الاجتماعية الجديدة وكيفية إعدادها وتنفيذها.

أما القسم الثاني فهو الإطار القانوني للسياسات الاجتماعية والذي تحدد بوضع خمسة وعشرين مبدأً قانونياً مقترحاً يمكن الاسترشاد به عند وضع القوانين الوطنية في كل دولة من دول مجلس التعاون.

- دكتوراه في قانون العمل. أستاذ القانون الاجتماعي.
- حالياً مستشار قانوني. عمان. المملكة الأردنية الهاشمية.
- خبير معتمد لدى منظمة العمل الدولية منذ سنة 1988 ومنظمة العمل العربية.
- خبير معتمد لدى المكتب التنفيذي منذ عام 1982م.
- أنجز أكثر من عشرين كتاباً في مجالات الشؤون الاجتماعية والعمل من أهمها:
 - 1- نظم وتشريعات التأمينات الاجتماعية 2002م.
 - 2- قوانين الاعاقة الخليجية. دراسة قانونية تحليلية 2009م.
 - 3- التنظيم القانوني لاستخدام عمال الخدمة المنزلية 2010م.
 - 4- قوانين التعاونيات في دول مجلس التعاون 2011م.
 - 5- القانون الاسترشادي الموحد للضمان الاجتماعي 2011م.
 - 6- الحماية القانونية لكبار السن في دول مجلس التعاون 2012م.
 - 7- التنظيم القانوني في الجمعيات الأهلية في دول مجلس التعاون 2012م.

