سلسلة الدراسات الاجتماعية
العدد (٨٠)

اشكاليات السياسات الاجتماعية في إدارة المخاطر بدول مجلس التعاون الخليجي

الدكتور أحمد الزايد
الدكتور علي ليلة
الدكتور ذياب البدانية
الدكتورة أماني قنديل
الدكتورة عائشة التايب
الدكتور محمد بوطالب
الدكتور فيصل المناور

حقوق الطبع محفـــــــــــوظة

يجوز الاقتباس من مادة الكتاب بشرط الإشارة إلى المصدر

الطبعة الأولى

٢٠١٣م

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

المكتب التنفيذي

ص.ب ٢٦٣٠٣ المنامة – مملكة البحرين – هاتف ١٧٥٣٠٢٠٢ – فاكس ١٧٥٣٠٧٥٣

البريد الالكتروني: info@gcclsa.org

العنوان على شبكة الانترنت: www.gcclsa.org

سلسلة الدراسات الاجتماعية

سلسلة علمية متخصصة

تعني بنشر البحوث والدراسات الاجتماعية

تصدر عن
المكتب التنفيذي

لمجلس وزراء الشؤون الاجتماعية بدول مجلس التعاون لدول الخليج العربية

الإشراف العام
عقيل أحمد الجاسم

هيئة التحرير والإعداد
محمود حافظ
خليل بو هزاع
محمد الغائب

العدد (٨٠) رجب ١٤٣٤ هـ الموافق مايو ٢٠١٣م

المحتويـات

	الصفحة
تقديم المدير العام	٥
الدراسة الأولى: التخطيط لآليات إدارة المخاطر في السياسات الاجتماعية	٩
إعداد الدكتور أحمد الزايد	
الدراسة الثانية: مؤشرات قياس فاعلية السياسات الاجتماعية في مواجهة المخاطر.....	٤٧
إعداد الدكتور علي ليلة	
الدراسة الثالثة: التجارب الدولية في إدارة المخاطر الاجتماعية.....	١١٣
إعداد الدكتور ذياب البداينة	

المحتويـات

الدراسة الرابعة: قدرات المجتمع المدني في مواجهة المخاطر الاجتماعية: حالة المجتمعات العربية ٢٢٣

إعداد
الدكتورة أماني قنديل

الدراسة الخامسة: الادارة الاجتماعية للمخـــاطر وسياســـات التنمية والتشغيل في البلـــدان العربيـــة: الحضور والعلاقة..... ٢٦١

إعداد
الدكتورة عائشة التايب

الدراسة السادسة: مفهوم المخـــاطر الاجتماعيـــة وعلاقتـــه بمفاهيم التنمية المســـتديمة .. مقاربـــة سوسيولوجية عربية ٣١١

إعداد
الدكتور محمد نجيب بوطالب

الدراسة الســـابعة: الأمـــان الاجتمـــاعي كمـــدخل للحمايـــة الاجتماعية دراسة حالة: دولة الكويت..... ٣٦٥

إعداد
الدكتور فيصل حمد المناور

تقديم المدير العام

تنفيذاً للقرار الصادر عن مجلس وزراء الشؤون الاجتماعية بدول مجلس التعاون لدول الخليج العربية (الرياض: سبتمبر ٢٠١٢م)، وتحت رعاية كريمة من سمو الشيخة فاطمة بنت مبارك، الرئيس الاعلى لمؤسسة التنمية الاسرية، رئيسة الاتحاد النسائي العام، عقدت ندوة إدارة المخاطر الاجتماعية في السياسات الاجتماعية بدول مجلس التعاون في أبوظبي خلال الفترة من ٢٠ – ٢١ مايو ٢٠١٣م والتي استضافتها مشكورة دولة الامارات العربية المتحدة ممثلة في وزارة الشؤون الاجتماعية وذلك بالتعاون والتنسيق مع المكتب التنفيذي لمجلس وزراء الشؤون الاجتماعية بدول مجلس التعاون لدول الخليج العربية.

نظراً للادراك المتزايد بأهمية موضوع إدارة المخاطر الاجتماعية في السياسات الاجتماعية بدول مجلس التعاون، من كونه يطرح كإطار مفاهيمي جديد، يتخطى الاطار المرجعي التقليدي، إلى آفاق أكثر رحابة مرتبطة بالشراكة والمشاركة والتنمية والتمكين لدر المخاطر والكوارث والأزمات على مختلف أنواعها في المجتمع والبيئة والكوكب الذي نعيش فيه، وبما يحقق الاستقرار الاجتماعي وتقاطعها وتداخلها مع السياسات الاجتماعية ويعزز العدالة ويوفر الحماية الاجتماعية للفئات المهمشة ويوسع خيارات الناس في صنع مستقبلهم ونهضة مجتمعاتهم في دول مجلس التعاون.

وقد نجحت الندوة من خلال جلساتها العلمية وأبحاثها وأوراق عملها تدراس مفهوم المخاطر الاجتماعية وكيفية دمجه في السياسات الاجتماعية وتحديد المخاطر الاجتماعية في أوقات الأزمات والكوارث وكيفية الضبط والسيطرة عليها، وبيئة العمل وعناصرها الرئيسية المعرضة للمخاطر وكيفية التخطيط لإدارتها، وخطوات العمل في إدارة المخاطر في السياسات الاجتماعيـــة مع

عرض لأهم التجارب الدولية والعربية والخليجية حول إدارة المخاطر الاجتماعية في السياسات الاجتماعية بالإضافة إلى دور مؤسسات المجتمع المدني العربية في مواجهة المخاطر الاجتماعية أهلياً.

لقد شكلت أبحاث وأوراق عمل الندوة التي يقوم المكتب التنفيذي بنشرها في هذا العدد دليلاً مرجعياً ومرشداً ذا قيمة علمية ومعرفية وعلمية يمكن أن يستعين به أصحاب القرار والمسؤولين المعنيين عن إدارة المخاطر الاجتماعية وجميع المهتمين من الباحثين والقراء بهذا الموضوع الهام.

وأنني لأغتنم هذه الفرصة للاعراب عن خالص الشكر والثناء لكل من تعاون مع المكتب التنفيذي وأسهم في إعداد ونشر مادة هذا الاصدار منوهاً بالدعم العلمي والمادي والمعنوي الذي قدمه المسؤولون في وزارة الشؤون الاجتماعية وفي طليعتهم وزيرة الشؤون الاجتماعية، وكما وأذكر بالتقدير الدور المتميز لكافة الخبراء والباحثين الذين أسهموا بفكرهم وعملهم في إثراء أبحاث وأوراق هذا العدد الذي نأمل أن يشكل إضافة معرفية علمية لإدارة المخاطر الاجتماعية ويرفد المكتبة العربية المتخصصة بمؤلف يواكب مستجدات وتحولات العصر في دول مجلس التعاون.

والسلام عليكم ورحمة الله وبركاته،،،

مدير عام المكتب التنفيذي
عقيل أحمد الجاسم

المنامة : رجب ١٤٣٤ هـ
الموافق: مايـــو ٢٠١٣م

الدراسة الأولى

التخطيط لآليات إدارة المخاطر الأزمات في السياسات الاجتماعية

الدكتور أحمد الزايد
أستاذ علم الاجتماع

التخطيط لآليات إدارة المخاطر
الأزمات في السياسات الاجتماعية

الدكتور أحمد زايد
أستاذ علم الاجتماع

المقدّمة:

تهدف هذه الورقة إلى التعرف على عملية التخطيط لإدارة المخاطر مع إشارة خاصة إلى أوضاع هذه العملية بدول مجلس التعاون الخليجي، وذلك من خلال الاستفادة من الخبرات الدولية والإقليمية المختلفة في عمليات التخطيط لإدارة المخاطر. ولتحقيق هذا الهدف سعت الورقة نحو تعريف الخطر والمخاطرة والأزمة، والفرق بينها، كما حددت الفروق بين التخطيط لإدارة المخاطر وعملية الإدارة نفسها، وحاولت التوصل إلى نموذج لعملية التخطيط للمخاطر وإداراتها. وبعد ذلك انتقلت الورقة إلى عرض أهم معالم التخطيط لإدارة المخاطر، فعرجت إلى محاولة الكشف عن أهمية الرصد في التخطيط لإدارة المخاطر، مع تقديم نماذج من مراصد إدارة المخاطر على المستوى العالمي والعربي والخليجي، ثم حاولت الكشف عن سياسات الحماية من المخاطر والمبادئ التي تقوم عليها، وقدمت نماذج من سياسات الحماية من المخاطر عالميًا وعربيًا وخليجيًا، وأخيرًا عرضت لأهم المتطلبات في عملية التخطيط لإدارة المخاطر والأزمات.

أولاً – إدارة المخاطر الاجتماعية والتخطيط لها:

ثمة مفاهيم ثلاثة تظهر أمامنا عندما نشرع في الحديث عن المخاطر وإدارتها والتخطيط لها. المفهوم الأول هو مفهوم الخطر hazard

(وجمعه مخاطر)، والثاني هو مفهوم المخاطرة Risk (وجمعها مخاطرات) والثالث الأزمة Crisis لذا وجب تعريفها، وتحديد أوجه التشابه والاختلاف بينها. حيث يشير مفهوم الخطر إلى صور من التهديد الوشيك أو الخلل المحتمل أو الشر المحدق سببته ظروف أو أفعال معينة، وتتدرج صور الخلل أو الأذى (الشر) هذه من المخاطر الفردية البسيطة إلى المخاطر المجتمعية الكبرى. تتدرج من خطر الإصابة بصعقة كهربائية من جراء ترك الأسلاك غير معزولة، ومرورًا بالخطر الذي يسببه أفعال البشر كالإسراف في الاستخدام الخاطئ للأرض مما يشكل خطرًا على البيئة والأحياء المائية، وانتهاء بالخطر الذي تسببه الكوارث الطبيعية كالفيضانات والزلازل وغيرها. أما المخاطرة فإنها تشير إلى احتمال أن يتعرض الإنسان للضرر أو الشر إذا تعرض للخطر. فالاقتراب من الكهرباء المكشوفة (مصدر الخطر) هو مخاطرة، والعيش في الأماكن الملوثة بأفعال البشر هو مخاطرة، والسكن بالقرب من مصادر الفيضانات والبراكين مخاطرة. وتحسب المخاطرة في ضوء تحديد الخطر، وحجمه، ونطاق تأثيره، وتحليل حجم المخاطرة التي يمكن أن يسببها [١]. أما الأزمة فإنها حالة تستمر لوقت محدد تصيب التنظيم (المجتمع) بالضرر الذي يتبدى في تعطيل المكونات وأداء الوظائف على النحو المطلوب[٢]. إنها حالة من الخلل الطارئ والمفاجئ أحياناً، والذي قد يكون نتيجة لتراكم الخطر والمخاطر، وعدم التدخل لحماية التنظيم (المجتمع) منها.

وبناءً على هذا يمكن أن نجد المخاطر وما يمكن أن يترتب عليها من مخاطرة في مجالات عديدة: داخل المنزل، وفى أماكن العمل، وفى الشارع، وفى مناطق الكوارث الطبيعية والبيئية..الخ. ويمكن تصنيف المخاطر بطرق عديدة، ومن أهمها التفرقة بين المخاطر الناتجة عن ظروف مادية، أو بيئية، أو ظروف خارجة عن إرادة البشر،

والمخاطر الاجتماعية التي ترتبط بما يكمن في البناء الاجتماعي من مصادر لإحداث ضرر للأفراد والجماعات الذين يعيشون في كنف هذا البناء. ولذلك نجد أن المدخل الطبيعي لفهم المخاطر هو درس مفهوم التعرض للخطر أو توافر الظروف المهيأة للخطر Vulnerability. حيث يمكن بناء على هذا المفهوم التفرقة بين التعرض للخطر الفيزيقي، وهذا يحدث غالبًا في المخاطر الطبيعية والبيئية، والتي لها آثار فيزيقية ومادية مباشرة، وبين التعرض للخطر الاجتماعي، الذي يتخلق في النسق الاجتماعي ومن داخله. ويكون التعرض للخطر الاجتماعي ناتجًا عن عوامل داخلية عديدة مثل الفقر وعدم المساواة والتهميش، ونقص الطعام، وسوء الأحوال السكنية، وتردى جودة الحياة بشكل عام(٣). وقد يحدث أن يتعرض المجتمع لكلا النمطين من الخطر، كأن يتعرض لعوامل فيزيقية/بيئية أو حروب خارجية، وصور من الصراع الخارجي، الذي يخلق خطورة على سكانه، ويعانى في نفس الوقت من الظروف الاجتماعية المسببة للخطر الاجتماعي كالفقر والتهميش والحرمان. وفي مثل هذا الظرف يكون الخطر مضاعفاً، ويصبح المجتمع على حافة الهلاك. هنا تتراكم المخاطر لتنتج الأزمة التي يدخل فيها المجتمع في حالة خاصة من التعطل أو التوقف أو التباطؤ أو قل الخلل البنائي الوظيفي، مما يودى بحياته أو قد يخرج من الأزمة بقدر من الخسائر، أو الاندفاع إلى تجديد نفسه والدخول إلى نهضة جديدة.

ويميل الباحثون إلى الدخول إلى درس المخاطر الاجتماعية عبر مدخل القابلية للتعرض للمخاطر. ويرى كثير منهم أن كلا المدخلين يكمل الأخر، فالنظر إلى المخاطر الاجتماعية، وتعديد مصادرها، وحساب درجة تأثيرها يكشف عن حجم التعرض للخطر. وبالمثل فإن حساب التعرض للخطر وتعديد مصادره يؤدى بنا إلى التعرف على

حجم الخطر الاجتماعي القائم. الأمر الأهم في كل الأحوال أن ننظر إلى المخاطر الاجتماعية، أو التعرض لها، على أنه جزء لا يتجزأ من سلسلة متصلة الحلقات من عوامل المخاطرة، وأن هذا الفهم هو الذي يسهل عملية إدارة هذه المخاطر وما ينتج عنها من أزمات [٤].

وقد يكون مفيدًا أن نتعمق قليلاً في مفهوم المخاطر الاجتماعية. فثمة نوعان من المخاطر الاجتماعية: المخاطر الاجتماعية بمعناها التقليدي، والتي تشير إلى مخاطر كالبطالة والفقر والاستبعاد الاجتماعي، وتردى خدمات الإسكان والمرافق، مما ينعكس على جودة الحياة. أما النوع الثاني فهو ما يسمى بالمخاطر الاجتماعية الجديدة، وهى المخاطر الناتجة عن التغيرات الاجتماعية والاقتصادية التي حولت المجتمع الصناعي الحديث إلى مجتمع ما بعد صناعي، والتي يمكن حصر أهمها في أربعة عمليات أساسية[٥]:

- خروج المرأة للعمل بأعداد كبيرة، وبداية تخلخل النسبة بين الذكور والإناث في قوة العمل في البلدان المتقدمة خاصة، ولقد أدى هذا الوضع إلى خلق مخاطر جديدة على الأسرة وضرورة الحفاظ على مستوى لائق للعيش.

- زيادة الأعداد المطلقة والنسبية لكبار السن، الأمر الذي فرض تحديات جديدة فيما يتصل بالرعاية الاجتماعية وتكاليف هذه الرعاية.

- تغير سوق العمل الذي أصبح أشد طلبًا للعمالة الماهرة والتعليم المتميز، الأمر الذي وضع مخاطر تهميش أصحاب التعليم المتوسط والعمالة غير الماهرة.

- تقلص دور الدولة، والتوسع في دور القطاع الخاص في تقديم الخدمات الاجتماعية الأمر الذي خلق مخاطر في عملية تقديم الخدمات الاجتماعية، وإمكانية أن يحصل ذوى الدخل المحدود على خدمات أقل جودة.

وبناءً على هذه التغيرات الجديدة توسعت المخاطر الاجتماعية، وأصبحت تضم بجانب الفقر والبطالة وسوء الأحوال السكنية، مخاطر تتصل بالأسرة وبناءها، ومخاطر تتصل بالطفولة وحمايتها، ومخاطر تتعلق بكبار السن وحمايتهم الاجتماعية من التهميش والحرمان، هذا فضلاً عن المخاطر الناتجة عن تلوث البيئة والاستهلاك المفرط. وباختصار لقد أصبح موضوع المخاطر الاجتماعية موضوعًا حيويًا في أجندة السياسات الاجتماعية، بل أنه أصبح موضوعًا أساسيًا للتنظير في العلوم الاجتماعية عبر المفهوم الذي روج له بعض علماء الاجتماع وهو "نظرية مجتمع المخاطر"(٦).

ونظرًا للتراكم الشديد للمخاطر الاجتماعية في المجتمع الحديث، وتحول المجتمع بأسره إلى مجتمع مخاطر، أصبحت قضية إدارة المخاطر من القضايا المهمة والملحة. كما أصبحت عملية التخطيط لإدارة المخاطر والأزمات من الأمور الهامة والملحة في رسم وتنفيذ السياسات الاجتماعية. ومن ثم فمن الضروري التفرقة بين مفهوم إدارة المخاطر، ومفهوم التخطيط لإدارة المخاطر، والتخطيط لإدارة الأزمة وطبيعة العلاقة بينها.

(١) التخطيط لإدارة المخاطر:

التخطيط بمفهومه العام هو "القدرة على السيطرة على موارد المجتمع المادية والبشرية والمالية وحسن استخدامها وتنميتها الكمية

والكيفية المستمرة لصالح الإنسان (وهو) أداة لترشيد إدارة التغيير في إطار الاختيار الاجتماعي[٧]. وبناء على هذا التعريف فإن التخطيط هو أداة التنظيم أو الإدارة في مواجهة التحديات التي تواجهها والتغيرات التي تطرأ على البيئة التي تعمل فيها والظروف التي تحيط بها. لذا فإن التخطيط يُتخذ دائمًا كقاعدة لإصدار القرارات، وأسلوب للتعامل مع المستقبل القريب والبعيد. ومن ثم فإن التخطيط (الاستراتيجي) يكون معياراً للحكم على نجاح التنظيم أو فشله في مواجهة التحديات التي أمامه. فكلما أصبح التخطيط أداة للعمل، أصبح الرشد والشفافية والتواصل الخلاق بين مكونات التنظيم أدوات في عمل التنظيم، ومن ثم ضمان لاستمراره وتكامله في المستقبل.

وإذا كان هذا تعريف التخطيط، فماذا عسى أن نستفيد منه في إدارة المخاطر؟ الحقيقة أننا بصدد مدخلين لإدارة المخاطر:

أ. مدخل التدخل العاجل

ويقوم هذا المدخل على التعامل مع المخاطر بشكل سريع وعاجل، ووفقاً للموارد المالية المتاحة وبدون سابق معرفة بحجم المخاطر والآثار المترتبة عليها. ولا يعتمد هذا المدخل على التخطيط، وإنما يتفاعل وفقاً لمتطلبات اللحظة الحاضرة. ولذلك فإنه يتعامل مع المخاطر، خطراً بخطر، دون وضع نظرة شاملة وكلية لها، وهو يتعامل مع المخاطر التي يمكن أن تسبب ضرراً حالاً، وغالباً ما يترك المخاطر التي سوف تظهر آثارها في المستقبل. وتكون إدارة المخاطر وفقاً لهذا المدخل إدارة لأزمات عاجلة، وليس إدارة طويلة المدى.

ب. المدخل التخطيطي

ويقوم هذا المدخل على التعامل مع المخاطر، ورسم سياساتها، في ضوء نظرة علمية تعتمد على تحديد المخاطر، وحجم خطورتها، وتحديد أهداف واضحة للتعامل معها، مع وضع خطة زمنية محددة لهذا التعامل، تقوم على حساب التكلفة والعائد، وتقوم على التعرف الدقيق على الاحتياجات والمطالب، وتقدير حجم المخاطر والآثار المترتبة عليها، ووضع خطوات محددة وواضحة لمواجهتها. ويركن هذا المدخل التخطيطي إلى الأسلوب العلمي، ويعتمد على جمع البيانات وتحليلها، كما يعتمد على الرصد والتحليل، وهو يواجه المخاطر مواجهة علمية يترتب عليها بالضرورة إدارة علمية رشيدة.

(٢) إدارة المخاطر كعملية تالية للتخطيط

إدارة المخاطر عملية تالية للتخطيط لإدارة المخاطر، وهى العملية التي يتم بمقتضاها تنفيذ السياسات المتعلقة بالمخاطر، ومن ثم تحقيق الأهداف التخطيطية التي وضعت من قبل، هذا أذا كانت إدارة المخاطر تقوم على سياسة تخطيطية. ولقد كانت إدارة المخاطر تقوم من قبل على مفهوم التدخل، أو التعامل مع المخاطر خطرًا بخطر، كأن نتحدث عن إدارة الفقر، أو إدارة البطالة، أو إدارة العشوائيات في المدن المكتظة بالسكان. ويعتمد هذا المفهوم لإدارة المخاطر على فكرة التكيف السريع Coping للتعامل مع المخاطر الناشئة، كتلك التي تنشأ عن الهجرة أو لجوء أعداد كبيرة من السكان بسبب الحروب والنزاعات المسلحة، أو العمل على تخفيف آثار الكوارث الطبيعية كالفيضانات والزلازل والسيول وغيرها. ولكن هذه الإستراتيجية في إدارة المخاطر قد تطورت إلى

إستراتيجية للتخفيف من حدة آثار المخاطر، وهى إستراتيجية تعتمد على التخطيط ولكنها لا تخطط للقضاء بشكل نهائي على المخاطر، وإنما تخطط للتخفيف من آثارها حال حدوثها من خلال حزمة إجراءات وتدابير تحد من هذه الآثار، ثم تطورت الإستراتيجية لتتحول إلى إستراتيجية وقائية تعمل على الوقاية من الخطر قبل وقوعه، والعمل على التقليل، إلى حد ما، من إمكانية وقوع المخاطر[٨].

وبناءً على ذلك تطور مفهوم عملية إدارة المخاطر من مجرد التعامل مع المخاطر أو التدخل للتقليل من آثارها وقت الأزمة، إلى مفهوم للحماية الشاملة Protection، وهذا هو المفهوم الذي تبناه البنك الدولي لإدارة المخاطر. ويقوم هذا المفهوم على إدراك قصور مداخل إدارة المخاطر التي تقوم على التدخل الفوري السريع أو التكيف السريع، كما يقوم على إدراك تزايد حدة المخاطر على أثر العولمة وما يحدث فيها من آثار، وهى آثار لا يمكن للمداخل التقليدية أن تتعامل معها.

ويفترض هذا المدخل أن كل الأفراد والأسر والمجتمعات المحلية يمكن أن تتعرض للخطر، ولذلك فإنه يتجه إلى مساعدة هؤلاء جميعاً على التكيف مع الخطر وإداراته إدارة رشيدة، كما يفترض من ناحية أخرى أن هناك حاجة إلى التدخل السريع لحماية الجماعات التي تحتاج إلى حماية سريعة كالفقراء (في حالة المخاطر الاجتماعية). وفى ضوء هذا المدخل الحمائي تعرف إدارة المخاطر بأنها "نظام للحماية يعتمد أولاً على تدخلات جمعية لمساعدة الأفراد والأسر والمجتمعات على إدارة الخطر، ويعتمد ثانيًا على تقديم الدعم للفقراء المعدمين"[٩]. وكأننا هنا بصدد نظرتين: أحداهما طويلة الأمد، والأخرى قصيرة الأمد، وكلاهما يعتمد على نظام حماية اجتماعية يقوم على عدد من المبادئ:

أ. فهم إدارة المخاطر باعتبارها شبكة أمان وسند قوى للفقراء والجماعات الهشة. فهي تعمل بساعدين، الساعد الأول يوفر الأمن والحماية للمجتمع عبر سياسات ناجحة، والساعد الثاني يسعف من يحتاج إلى إسعاف وخاصة الفقراء.
ب. النظر إلى سياسات الحماية لا بوصفها تكلفة، ولكن بوصفها استثمارًا في رأس المال البشرى، مع مساعدة الفقراء في الحصول على الخدمات الأساسية، وتجنب الاستبعاد الاجتماعي.
ج. عدم التركيز على الأعراض، بل التعامل مع المشكلة من جذورها، مع تمكين الفقراء من الحصول على الفرص التي تمكنهم من الحراك.
د. التعامل مع المخاطر تعاملاً واقعيًا، بالنظر إلى حجم السكان الذي يحتاج إلى حماية في العالم، والذي يقدر بربع سكان العالم (حوالي ٦ بليون نسمة).

(٣) من إدارة المخاطر إلى إدارة الأزمة

تعتبر إدارة المخاطر شكلاً من أشكال إدارة الأزمة، ذلك أن وجود الخطر وتراكم أثاره يشكل أزمة. ومع ذلك فقد يكون مفيدًا أن نلقى نظرة على مفهوم إدارة الأزمة Crisis Management لكي تكتمل الدائرة ذات الخطوط الثلاثة (التخطيط لإدارة المخاطر – إدارة المخاطر – إدارة الأزمة). والحقيقة أنني – في هذه الثلاثية – انظر إلى إدارة الأزمة على أنها حلقة من حلقات إدارة المخاطر، نحتاج إليها عندما تدخل بنا المخاطر إلى أزمة محدقة. ولنأخذ مثالاً على ذلك من المخاطر الطبيعية. فمواجهة الفيضانات مثلاً تحتاج إلى تخطيط مسبق لإدارة المخاطر المترتبة عليه. ولكن أثناء عملية إدارة الخطر قد تتجاوز الفيضان حدة، ويتحول إلى كارثة فيضانية. هنا نكون بصدد أزمة تحتاج إلى تدخلات سريعة للتغلب على أثارها المدمرة. ومثل ذلك يقال على كل أشكال المخاطر بما في ذلك

المخاطر الاجتماعية. فالفقر كخطر يحتاج إلى تخطيط وإدارة ولكنه قد يتفاقم وتتزاحم أثاره إلى درجة ينتج فيها أزمة (بداية مواجهات بين الفقراء والحكومة، أو خروج الفقراء في عمليات سلب ونهب). في هذه الحالة نكون بصدد أزمة تحتاج إلى تدخلات سريعة مخططة لكي يتم التغلب عليها وتجاوز أثارها.

ولذلك تعرف إدارة الأزمة بأنها نوع من "الإدارة الكلية التي تحدد الآثار الضارة التي تهدد المنظمة (أو المجتمع)، وتقدم إطارًا لإعادة الأوضاع إلى سيرتها الطبيعية، مع الاستجابة السريعة والمؤثرة لحماية مصالح الأطراف المختلفة، والمحافظة على سمعة التنظيم ومنتجاته وإعادة قدراته التشغيلية من جديد" [١٠]. وتحدث الأزمة عندما يواجه التنظيم (أو المجتمع) بأحداث جسيمة (مخاطر طبيعية أو اجتماعية) تهدد مسيرته، وغالبًا ما تكون هذه التهديدات أو المخاطر مفاجئة، بحيث لا تمنح إلا فرصة ضيقة لاتخاذ القرار. وغالبًا ما يخرج التنظيم (أو المجتمع) بعد الأزمة بحالة مختلفة، حالة تكون نوعا من الضعف الذي يصيبه نتيجة الأزمة، أو التعافي، أو بناء نماذج وأطر جديدة تأخذ التنظيم (المجتمع) إلى آفاق جديدة.

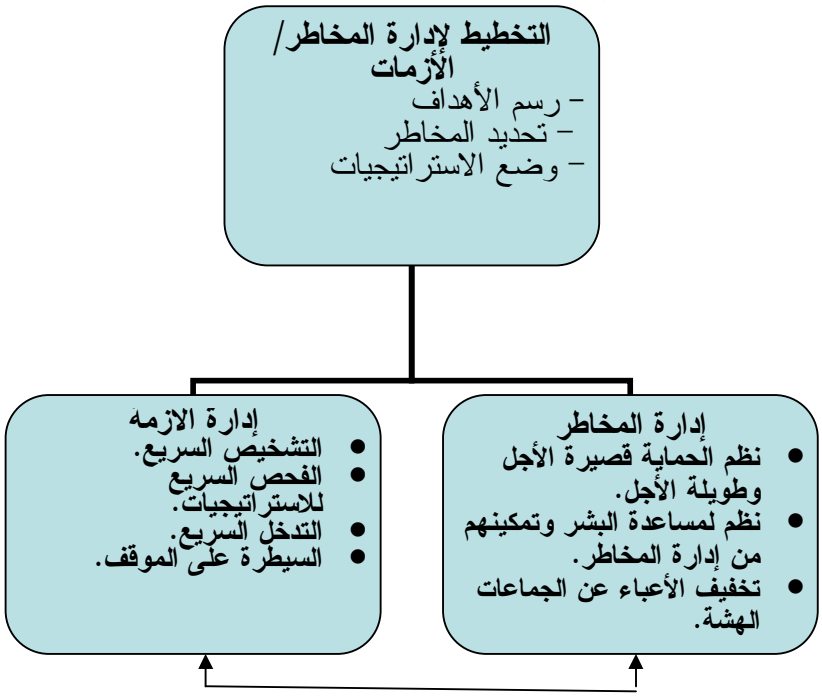
وتقوم عملية إدارة الأزمة على نموذج للتدخل رباعي الأبعاد: يبدأ بتشخيص الوضع الراهن وتحديد إشارات الخطر، ثم يعرج بسرعة على فحص الاستراتيجيات الجاهزة للتدخل، مع اختيار أكثر البدائل كفاءة في تحقيق نتائج سريعة، ثم التدخل السريع لمواجهة المخاطر وإدارة عملية التدخل بحيث تحقق أقصى درجة من المنفعة، ثم تأتى أخيرًا مرحلة السيطرة والحسم[١١]. وتحتاج هذه المراحل إلى سرعة في التنفيذ، وإلى قيادة حاسمة قادرة على اتخاذ قرارات فعالة.

والحقيقة أن هذه المكونات الثلاثة (التخطيط لإدارة المخاطر – وعملية الإدارة نفسها، وإدارة الأزمة المرتبطة بالمخاطر) ترتبط ارتباطاً وثيقاً، وتشكل جميعًا حلقات متصلة ومتساندة. فالتخطيط

ضروري سواء لإدارة المخاطر أو لإدارة الأزمة، ولذلك فإن كل ما يتعلق بإدارة التخطيط للمخاطر هو أيضًا تخطيط لإدارة الأزمة.

وإذا اعتمد التخطيط مبدأ الحماية لإدارة المخاطر، فإنه ينظر نظرة تخطيطية أشمل يمكن أن تؤدى إلى تفادى حدوث الأزمات. وإذا ما حدثت الأزمة، يصبح من الأهمية بمكان إعادة النظر في نظم الحماية المستخدمة وإعادة تقييم أدائها في ضوء الظروف المستجدة. ولذلك يقال دائمًا أن "الأزمات تلقن الدروس"، بمعنى أن الدروس المستفادة من الأزمة لها فائدة كبيرة في إعادة النظر في أطر الحماية أطر الحماية القائمة.

شكل تخطيطي يوضح معالم تخطيط إدارة المخاطر/ الأزمات



ثانياً – أهمية الرصد في التخطيط لإدارة المخاطر

يبدأ التخطيط دائمًا بالتعرف على الواقع ورصده. ولقد أكدت الخبرات التنموية في شتى بقاع المعمورة على أن رسم السياسات الاجتماعية في ضوء مادة واقعية وبيانات دقيقة هو السبيل نحو تخطيط وتنفيذ سياسات اجتماعية ناجحة. ومن ثم فقد ظهر في خطابات التنمية المعاصرة مفهوم السياسة التي تعتمد على البراهين (الأدلة) Evidence –based policies، ويقصد بها السياسات التي تبدأ بالتعرف على الواقع، وتدرس الموارد دراسة دقيقة، وتضع أطرا لاستخدامها بشكل فعال. ولقد أكدت التجربة أن هذا النوع من السياسات أكثر قدرة على النجاح، وعلى تحقيق تنمية مستدامة، ذلك أنها تنهج نهجًا علميًا، وتعتمد على مادة موضوعية، وتحدد أهدافها بشكل متواضع في ضوء الإمكانات المتاحة، وتعمل على أن تحقق أهدافها على نحو دقيق(١٢).

وفى ضوء ذلك فإن التخطيط لإدارة المخاطر لابد وأن يعتمد اعتمادًا كليًا على معلومات وبيانات مستقاة من الواقع حول هذه المخاطر، من حيث أنواعها وخصائصها ودرجة خطورتها. وتلك نقطة البدء في التخطيط لإدارة المخاطر، وتشتمل نقطة البدء هذه على عمليتين مترابطتين:

١. تحديد أنماط المخاطر

ثمة أساليب عديدة يمكن من خلالها تنميط المخاطر، ومن ثم تحديد درجة خطورتها. وتختلف طريقة تنميط المخاطر وفقاً للمهام التخطيطية المنوطة بها، فيمكن تنميطها وفقاً لدرجة الخطورة، أو لحجم التواجد والاستمرار، أو لتأثيرها على الأسر والسكان بعامة. ومن أشهر التنميطات ما قدمته خطة إدارة المخاطر في ريف الهند،

والتي صنفت المخاطر وفقًا لمعيارين: المعيار الأول نوع الخطر، سواء كان اقتصاديًا أو صحيًا أو بيئيًا، أما المعيار الثاني فوفقًا لتأثير الخطر على الفرد (أو الأسرة)، قد يكون خطرًا ذاتيًا، أو تأثيره على المجتمع المحلى أو الإقليمي فيكون خطرًا له علاقة بمتغيرات أوسع، أو تأثيره على المجتمع الأكبر (المجتمع بأسره، أو الإقليم أو تأثير دولي). ولقد تم وصف هذا التصنيف في الجدول على النحو التالي(١٣).

تصنيف لأنماط المخاطر

الأحداث الخطرة	مخاطر تمس حياة الأفراد	مخاطر تمس حياة المجتمع المحلى والإقليمي	مخاطر عامة على المستوى الوطني والدولي
مخاطر طبيعية	الآفات الأمراض النباتية/ الحيوانية	الجفاف الفيضانات درجات الحرارة المرتفعة / المنخفضة الانهيارات الأرضية العواصف والرياح القوية	الأعاصير الزلازل البراكين
مخاطر صحية	الأمراض الإصابات/الحوادث الإعاقة	الأوبئة المجاعات	
مخاطر تتصل بدورة الحياة	الميلاد/الخصوبة التفكك الأسرى الشيخوخة الوفاة		
مخاطر اجتماعية	الجريمة العنف الأسرى	الإرهاب العصابات	الحرب الأهلية الحروب الاضطرابات الاجتماعية
مخاطر اقتصادية	الفشل في العمل أمراض الماشية انهيار المنزل الإضرار بالممتلكات	البطالة فساد المحاصيل نقص المدخلات نقص مخرجات السوق إعادة التوطين	تغيير أسعار السلع الأساسية انهيار الإنتاج اختلال ميزان المدفوعات الأزمات المالية أزمات العملة الأزمات التكنولوجية أو التجارية الناجمة عن الاختلالات التجارية

مخاطر سياسية	التمييز الإثني، والديني التمييز الجندري التمييز الطائفي أعمال الشغب		غياب السياسات البرامج الاجتماعية الانقلابات العسكرية
مخاطر بيئية	تآكل(تحلل) التربة	التلوث تدمير(إزالة) الغابات	الكوارث النووية

*** تم تبنى هذا الجدول من المصدر التالي: (١٩٩٩) Siegel and Alwang**

ويفيد هذا التصور التصنيفي في أنه يقدم نظرة شاملة للمخاطر، كما يقدم نظرة شاملة حول إمكانية تأثيرها. فالمخاطر تستغرق مداً واسعاً من أنشطة الإنسان، من الطبيعية إلى السياسية، كما أن آثارها تلحق بمدى واسع أيضاً، من الأسرة إلى المجتمع الدولي. ويفيد تصنيف المخاطر على هذا النحو أو غيره، في إمكانية رصدها، أو التخطيط لها جملة أو تفصيلاً، حيث يمكن في ضوء النموذج التصنيفي، المقدم في الجدول السابق، تبنى استراتيجيات تخطيطية مختلفة، يمكن حصرها فيما يلي:

أ. الإستراتيجية التخطيطية الشاملة: التي تأخذ في اعتبارها مواجهة كل هذه المتغيرات دفعة واحدة.
ب. الإستراتيجية التخطيطية القطاعية: أي وضع إستراتيجية فرعية لكل نوع من المخاطر على حده.
ت. إستراتيجية التمكين: أي تمكين الفاعلين (كالأسرة والمجتمع المحلى والإقليم) من تطوير أدوات فعالة لمواجهة المخاطر.

٢. الرصد: نقطة الانطلاق التخطيطية

ويؤدي بنا تصنيف المخاطر إلى رصدها، و يعتبر هو الأداة الفعالة لتراكم بيانات حول المخاطر تمكننا من تحليلها وتحديد مدى

خطورتها. ولقد ظهرت فكرة الرصد بناء على حجم التعقيد الذي لحق بحجم القوى التي تؤثر في المخاطر، وتشابكها، وأهمية التكيف السريع معها. ومن ثم وجدت المؤسسات الاقتصادية، والمنظمات، والدول نفسها ملزمة بإنشاء مراكز للرصد المعلوماتي الإستراتيجي من أجل اتخاذ القرارات على أسس تخطيطية سليم . ومن ثم فقد "أصبح نظام الرصد المعلوماتي من بين خصائص المؤسسة العصرية، وهو عملية أو نشاط مستمر متكرر يسعى إلى مراقبة نشطة للمحيط الاجتماعي لتدارك التغيرات والتطورات الحاصلة فيه، أو هو وضع هيكل لنظام معلومات يسعى إلى جمع المعلومات ومعالجتها ونشرها بطريقة مستمرة وديناميكية[١٤].

وتعكس تجارب الدول في التخطيط لإدارة المخاطر الاجتماعية، اهتماماً معاصراً بعملية الرصد المعلوماتي، حيث شرعت بعض المؤسسات المعنية بإدارة المخاطر بإنشاء مراصد، وكذلك فعلت بعض الوزارات، بل أن هذا الاهتمام بإنشاء المراصد قد يكون اهتماماً وطنياً في كثير من الأحيان حيث تشارك في إنشائه الجهات الحكومية والقطاع الخاص والمجتمع المدني. و رغم أن حركة إنشاء المراصد في الوطن العربي قد جاءت متأخرة، إلا أن هناك اتجاهاً ملحوظاً نحو مأسسه المراصد والعمل من خلالها، و نذكر فيما يلي عدد من التجارب التي شهدت نجاح المراصد وبخاصة بدول الخليج العربي:

أ. مرصد الأحداث الخطرة (في أمريكا اللاتينية)

شبكة تعاون إقليمي تعمل على زيادة فاعلية عمليات إصدار القرار، خاصة عن طريق جمع المعلومات وتبادل الخبرات والبيانات والمنهجيات في ضوء قواعد منهجية متفق عليها. ويشترك في

المرصد عدد من الجامعات ومراكز البحوث في مناطق أمريكا الوسطى وجنوب شرق أمريكا اللاتينية. ويعمل المرصد على تحقيق دور تنسيقي لمواجهة الكوارث والمخاطر وذلك عن طريق اقتراح منهجيات للعمل، وتوفير آليات للاستخدام الأمثل للمعلومات البيئية في عملية صناعة السياسات على المستويات المختلفة، تسهيل الاتصال بين الشركاء فيما يتصل بإدارة، و تبادل الخبرات والمخرجات [١٥].

ب. المرصد الحضري في المدينة المنورة:

يقدم هذا المرصد المشورة لمتخذي القرار حول التنمية العمرانية والاجتماعية والبيئية وقضايا الإدارة المحلية. حيث يعمل المرصد على تحويل البيانات الخاصة بكل مجال إلى معلومات تساعد صانعي القرار على اتخاذ القرارات ووضع السياسات اللازمة، ويشارك في هذا الرصد الإدارات الحكومية والقطاع الخاص والمجتمع المدني، وذلك في عملية إنتاج المؤشرات ودراستها. و لقد لعب المرصد دوراً هاماً في توفير بيانات حول المخاطر الاجتماعية وأهمها قضية الفقر والعشوائيات وجرائم الإحداث [١٦].

ج . المرصد العربي للتشغيل و البطالة

يندرج هذا المشروع ضمن البرنامج المتكامل لدعم التشغيل والحد من البطالة، والذي تشرف عليه منظمة العمل العربية، وهو يهدف إلى رسم سياسات تشغيل فعالة والحد من البطالة، ومتابعة تغير سوق العمل، وتحقيق التوافق بين مخرجات التعليم والتدريب واحتياجات التنمية من خلال مراصد عمل قطرية تتجمع في مرصد عمل عربي موحد، ويكون ذلك بتعاون كامل من الأجهزة القطرية ومنظمة العمل العربية وأي طرف آخر يحكم الطرفان على أهمية مشاركته [١٧].

د. المرصد الحضري في مملكة البحرين

بدأ برنامج المؤشرات الحضرية البحريني BUIP في نوفمبر ١٩٩٩م، ويهدف هذا المرصد إلى توسيع قاعدة المعلومات لتنمية السياسات المساعدة في اتخاذ القرار من أجل تحسين أحوال المعيشة لسكان الحضر بالمملكة البحرينية، وتعريف واختيار المؤشرات الحضرية الأساسية لقياس الأداء والتقدم في القطاع الحضري، وتطوير القدرات البشرية لأصحاب المصلحة الرئيسية في البحرين، ووضع إطار مؤسسي لبرنامج المؤشرات الحضرية بمملكة البحرين.

وقد أصدر المرصد الحضري البحريني تقريراً استعرض فيه هرم المعلومات وربطها بالفئات المستفيدة، كما استعرض أجندة الموئل. ثم حدد التقرير تدفق الأنشطة والمخرجات لبرنامج المؤشرات الحضرية والعلاقة بين المراصد المحلية وبرنامج المؤشرات الحضرية الوطني. وقد حدد المرصد الحضري البحريني فئات المستفيدين من برنامج المؤشرات الحضرية وهم المواطنون وخاصة سكان المناطق الحضرية والفئات المتوسطة والفقيرة، أيضاً من المستفيدين بصورة مباشرة من برنامج المؤشرات أصحاب المصلحة والمشاركون في إنشائه من القطاع الخاص ومؤسسات المجتمع المدني(١٨).

والحقيقة أن المراصد يمكن أن يكون لها فوائد متعددة في عملية التخطيط لإدارة المخاطر، ومن أهم هذه الفوائد:

- قياس حجم الخطر: حقيقة أن هذا القياس يصل إلى درجة عالية من الدقة في المخاطر المالية، وإلى درجة أقل من الدقة في المخاطر البيئية والطبيعية، بل بدرجة أقل في المخاطر

الاجتماعية، ولكن كلما كانت البيانات التي تجمع أكثر دقة، و كلما كانت بيانات متنوعة (كمية و كيفية) كان التنبؤ بحجم أو درجة الخطر أكثر دقة.

- الإنذار المبكر بحدوث الخطر: فقد تتراكم لدى المراصد معلومات عن خطر معين توحي بإمكانية حدوث هذا الخطر. ويحدث ذلك في حالة انتشار الأمراض الوبائية بين البشر أو بين الحيوانات (أنفلونزا الخنازير، أنفلونزا الدجاج، جنون البقر على سبيل المثال)، وفي حالة الفيضانات والأعاصير. ويمكن من خلال المراصد إقامة نظم للإنذار المبكر بالمخاطر.

- تقديم تفسير لأسباب المخاطر: خاصة المخاطر المصاحبة للفقر والصحة، ويتم ذلك من خلال دراسات متعمقة ومقارنة لخصائص المخاطر (الفقر والصحة)، والتعرف على العوامل الفاعلة فيها. ومن الأمثلة على ذلك في المجال الصحي اكتشاف العلاقة بين تغيرات المناخ، والتلوث البيئي، وبين المخاطر الصحية المحدقة بالسكان. ومن الأمثلة في مجال دراسات الفقر اكتشاف النزعة الاستهلاكية لدى الفقراء، و اعتبار أن هذه النزعة أحد العوامل الأساسية في الشعور بالحرمان.

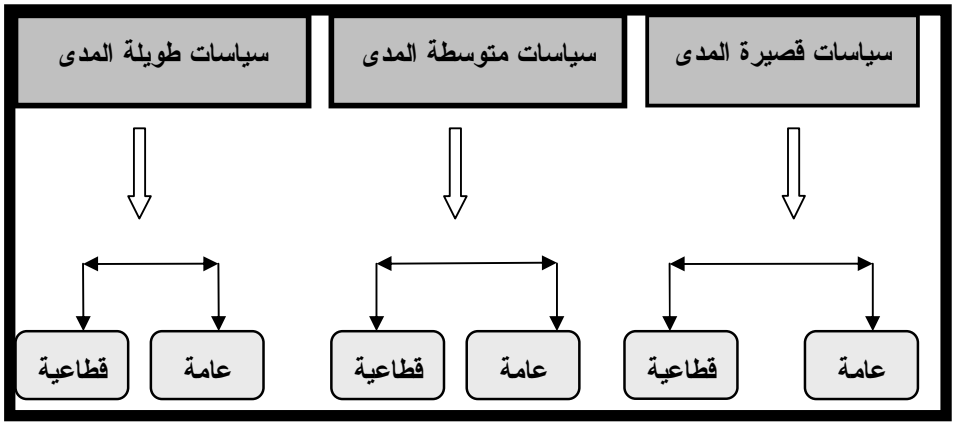
- القدرة على اكتشاف مخاطر جديدة: حيث يمكن للرصد الجيد للمخاطر والتخطيط لإدارتها عبر المراصد اكتشاف مخاطر لم تكن في الحسبان. من ذلك مثلاً ما ذكرنا عن النزعة الاستهلاكية وتحولها في بعض البلدان إلى نوع من الاستهلاك المفرط (حالة البلدان العربية نموذجاً)، ومن ذلك ما يحدث من اكتشاف أبعاد أكثر خطورة من الخطر الظاهر، كان تكتشف أن مرضاً معيناً يعد

خطراً أخف حده من مرض أخر. هنا تمكننا المادة المتاحة في المراصد من التعرف على ما يمكن أن نطلق عليه "الخطورة النسبية".

ثالثًا – تخطيط سياسات الحماية من المخاطر

١. أنواع السياسات ومبادئها التخطيطية العامة

توفر المراصد والمراكز البحثية مادة يمكن بناء عليها تخطيط سياسات لمواجهة المخاطر تقوم على المفهوم الذي أصبح سائدا الآن وهو مفهوم الحماية من المخاطر. ويمكن تقسيم سياسات الحماية من المخاطر إلى أنواع وفقا للهدف النهائي من السياسة. فقد تكون السياسة شاملة وعامة تتعامل مع أنواع مختلفة من المخاطر تتدرج من المخاطر الطبيعية إلى المخاطر الاجتماعية والنفسية، وقد تكون السياسات قطاعية تتصل بنوع واحد أو بقطاع واحد من قطاعات الخطر. ومن ناحية أخرى قد تصنف سياسات الحماية من حيث مداها إلى سياسات طويلة المدى، وأخري قصيرة المدى، وثالثة متوسطة المدى. ويوضح الشكل التالي منظومة سياسات الحماية وفقا للتصنيفات السابقة:



١. المبادئ التخطيطية الحماية من المخاطر/ الأزمات

ورغم أن هذه الأنواع من سياسات الحماية تبدو مستقلة، إلا أن الواقع التخطيطي يفرض أن تتشابك هذه السياسات بعلاقات تبادلية، فالسياسات العامة تخدم السياسات القطاعية أيضاً والعكس صحيح. كما أن السياسات قصيرة المدى تؤدي وظيفة هامة في مساعدة السياسات طويلة المدى ومتوسطة المدى من أن تتحقق. ولذلك فان سياسات الحماية من المخاطر تخضع لمبادئ تخطيطية هامة نذكر منها [١٩] :

أ- مرونة الأهداف: وتعني المرونة في هذا السياق التخطيطي القدرة على التبديل والتحويل في السياسات وفى أهدافها بحيث تتسع باستمرار لاستيعاب أهداف جديدة، وتعديل الأهداف في ضوء المتغيرات المستجدة، والقدرة على التكيف السريع مع الظروف الطارئة.

ب- الاعتماد علي إطار تخطيطي واضح: ويقوم هذا الإطار على تعريف المخاطر، وتحديد مدي خطورتها، والفرص المتحققة من مواجهتها. ويتأسس الإطار في ضوء أهداف إستراتيجية واضحة، وتحديد مصادر الخطر القائمة، وأساليب مواجهتها، وتنفيذ سياسات المواجهة وتقويمها. وينطبق على هذا الإطار المبدأ الأول الخاص بالمرونة.

ج- تحديد الأدوار والمسئوليات: لا يجب أن تترك الخطة الأدوار والمسئوليات المرتبطة بتنفيذ عناصرها لحكم الصدفة، بل يجب أن تقوم بتحديد هذه الأدوار والمسئوليات بدقه. ومن الأدوار الهامة

في هذا الصدد الاهتمام بعمل الفريق وتنفيذ خطط تدريبية للمهام المختلفة، وكذلك التدريب على التعاون والعمل الجماعي.

د- التساند الوظيفي بين المكونات المختلفة: سواء كانت مكونات الخطة أم مكونات السياسات الاجتماعية، ويؤكد هذا المبدأ أهمية العمل في منظومة، بحيث تعمل المكونات سوياً، ولا يترك لأحدها سيطرة على الأخريات. ومن ضمن ما يؤكد عليه هذا المبدأ أيضاً التساند الوظيفي بين سياسات مواجهة المخاطر والسياسات العامة في الدولة أو في قطاع معين من القطاعات.

ه- الشفافية: وهي مبدأ تخطيطي مهم يقوم على وضع موضوع المخاطر ومواجهتها في كل أجنده داخل المنظمة، والعمل على إشعار الكل بالمسئولية تجاهها، وتقييم الأداء في التخطيط لمواجهتها بشكل موضوعي ومستقل وشفاف.

و- وضع أسس لاختيار القادة: حيث يكون من الأهمية بمكان وضع الأكفأ على رأس المجموعة التي تدير المخاطر. ويكون على الإدارة العليا مسئولية رئيسه في تيسير العمل، وفى تحقيق فرص الاتصال الرأسي والأفقي وفي تنفيذ المهام المنوطة بالمنظمة أو بالقطاع.

ز- توسيع قاعدة المشاركة: لكي تشمل المنظمات المدنية والقطاعات المختلفة في الحكومة وخارجها في ضوء التنسيق بين الأدوار، وفى ضوء منظومة لتقسيم العمل. والعمل الدائم على خلق شعور بالاطمئنان بين الشركاء على أن الأوضاع تحت السيطرة وأن مشاركتهم كفيلة دائما بتحقيق فرصة أكبر للنجاح.

٢. نماذج ناجحة من التخطيط لسياسات الحماية

نقدم فيما يلي عدداً من النماذج الناجحة في تخطيط سياسات الحماية، وهى سياسات مختارة من بعض البلدان على مستوى العالم بشكل عام، والعالم العربي بشكل خاص:

أ.نظام الحماية المدنية في إيطاليا

يتضمن هذا النظام الإعداد للتدخل الفوري أثناء حدوث الكوارث كالزلازل والفيضانات والبراكين والشقوق الأرضية. ويخطط لهذا النظام من الحماية المركز الوطني للحماية المدنية بإيطاليا. ويقوم الفكر التخطيطي في هذا النظام على عمليات التعبئة لإدارة الطوارئ والتغلب على النتائج التي تسببها الكوارث سواء في أرض الوطن أو في أوروبا أو حتى على مستوى العالم. ويوفر المشروع بيانات عن المخاطر المحدقة (المحتملة) وما يمكن أن يترتب عليها من ضرر، ويعتمد على خطط للتدخل السريع من خلال خبراء مدربين، يعاونهم خدمات تطوعية منظمة على أعلى درجة. ويقوم هذا النظام للحماية المدنية على نظام حوكمة يتبع رئيس الوزراء مباشرة، ومن ثم فإن النظام يقدم نموذج على "الممارسات الجيدة" التي تعتمد على أعلى درجات المهنية و القيادة [٢٠].

ب. التخطيط لمواجهة الفيضانات والزلازل في اليابان

يقوم التخطيط هنا على الإستفادة من الدروس التي ترتبت على عدد من الكوارث في مجال الفيضانات أو الزلازل، و يقوم التخطيط هنا على أسس تشريعه (في ضوء قانون مواجهة الكوارث)، وفي ضوء

الإستراتيجية العامة لمواجهة الكوارث. والتي يصفها مجلس الوزراء بالتعاون مع مجلس إدارة الكوارث. ويغطي نظام الحماية من الفيضانات والكوارث كل مراحل إدارة الأزمة بدءا من الحماية، ثم التدخل لمواجهة الآثار، وكذلك الاستعدادات المسبقة والاستجابة السريعة والعمل على إعادة الاستقرار بسرعة للمناطق المنكوبة. ويعتمد النظام هنا على قواعد صارمة للمراجعة والتفتيش والتقييم والممارسات الفعلية بحيث يتحقق للنظام أعلى درجات المنهجية والدقة. ويقوم هذا المشروع على التعاون بين الوزارات المختلفة، وكذلك التعاون بين الحكومة المركزية والحكومات المحلية [٢١].

ج. نظام حماية كبار السن في السويد

نظراً لتزايد أعداد كبار السن في السويد مثلها مثل دول أوروبا، فإن نظام حماية كبار السن هنا يعتبر نموذجاً لكل بلدان أوروبا، بل وبلدان دول منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية. ويقوم نظام حماية كبار السن على رؤية متكاملة تعتمد على تعدد التخصصات من أجل تقديم حماية اجتماعية شاملة لكبار السن على المستوى المحلي، وتشجيع اللامركزية في تطوير سياسات محلية لحماية كبار السن، خاصة حمايتهم من السقوط، وحمايتهم من النهايات المؤلمة، وذلك في ضوء التشريعات القائمة، وفي ضوء الاستثمار الأمثل للموارد المتاحة. وتقوم سياسة الحماية هنا على رؤية تخطيطية تجمع بين الحماية والتدخل العلاجي. وتتأسس الحماية على حزمة من الإجراءات الوقائية التي ترتبط بتأمين نظم السكن والعلاج والمساعدة المنزلية، كما يتأسس التدخل العلاجي على تقديم العلاج في حالة وقوع الخطر، وإعادة تأهيل المسنين الذين يتعرضون لخطر الوقوع (الكسر) بحيث يعودوا أصحاء[٢٢].

د. مشروع تعزيز الحماية الاجتماعية المملكة الأردنية الهاشمية

قامت وزارة التنمية الاجتماعية بالأردن بتنفيذ مشروع تعزيز الحماية الاجتماعية بتمويل حكومي ودعم من البنك الدولي في الفترة (من ٢٠٠٨- ٢٠١٣). وقد تضمن المشروع عددًا من الأهداف الإستراتيجية ومنها: رفع نسبة المستفيدين وقيمة المعونة الوطنية للفقراء، وزيادة نسبة المستفيدين من الخدمات الاجتماعية التي تقدمها وزارة التنمية الاجتماعية. ويعمل المشروع على تنفيذ ثلاثة محاور أساسية وهي: بناء القدرة المؤسسية والسياسات لشبكة الأمان الاجتماعي، تطوير العمل في صندوق المعونة الوطنية، تطوير نوعية خدمات الرعاية والحماية الاجتماعية وطرق الحصول عليها. كما يعمل المشروع على تطوير معايير للخدمات وآليات لمتابعة وتقييم تطبيق هذه المعايير، تطوير نظام الرعاية في مؤسسات الرعاية، تأسيس ثلاث مراكز للخدمات الاجتماعية المتكاملة للأسر في المجتمعات المحلية، تأسيس ثلاث مراكز للمصادر خاصة بالمعاقين في المجتمعات المحلية[٢٣].

ه. نظام حماية الفقراء في البحرين

يدير معظم الفقراء المخاطر بوسائلهم الخاصة، ويعتمد الكثير منهم على مجموعة من الآليات غير الرسمية (مثل ادخار الأموال، وملكية الأصول، وجمعيات الادخار والإقراض، ومقرضي الأموال) لمواجهة هذه المخاطر والتعامل معها، مثل وفاة عائل الأسرة، أو المرض الشديد، أو فقدان الحيوانات، وهناك عدد محدود جدًا من الأسر التي لديها تأمين رسمي على هذه المخاطر. ومن ثم تقوم حكومة البحرين بعدد من الاستراتيجيات للحماية الاجتماعية للفقراء من خلال: مساعدة

الأسر الفقيرة على إقامة مشروعات منتجة تساعد في زيادة مستويات دخولهم كمشروع دعم الصناعات الصغيرة والمتوسطة، ومشروع الأسر المنتجة، وتقديم قروض صغيرة وميسرة للفئات ذات الدخل المحدود، العمل على خفض معدلات البطالة من خلال المشروع الوطني للتوظيف، دعم ذوى الاحتياجات الخاصة، العمل دوماً على زيادة الأجور في القطاع العام، تخصيص جانباً أكبر من ميزانية المملكة للمشروعات التي تفيد الأسر محدودة الدخل والفقراء، توفير الرعاية الصحية بالمجان لكل المواطنين عملاً بنص الدستور، التشجيع على العمل المنتج بالتعاون بين وزارة التنمية الاجتماعية والبنك الدولي لتنفيذ مشروع لدعم شبكة الأمان الاجتماعي والعمل على تنمية الأسر المحتاجة من خلال التدريب والتأهيل لمائة أسرة فقيرة، كما تدعم المملكة إنشاء العديد من الجمعيات والمؤسسات التي تساهم في القضاء على الفقر وسوء توزيع الدخل[٢٤].

و. سياسات الحد من البطالة في دولة الكويت

حاولت الحكومة الكويتية الحد من مشكلة البطالة بتبني عدد من السياسات منها الارتقاء التكنولوجي بمؤسسات القطاع الخاص حتى تستبدل التكنولوجيا كثيفة العمالة بالتكنولوجيا كثيفة رأس المال، وذلك لإتاحة فرص عمل جديدة للعمالة الكويتية المؤهلة، تشجيع ودعم الصناعات المتوسطة والصغيرة لإتاحة فرص عمل للشباب وأصحاب رؤوس الأموال الصغيرة، تغير سياسات التعليم والتدريب لربطها بسوق العمل وتغير السياسات الاقتصادية وفرص المنافسة[٢٥].

رابعاً – متطلبات عامة لإدارة المخاطر/الأزمة

عرضنا فيما سبق للعلاقة التفاعلية بين مكونات التعامل مع المخاطر (تخطيطاً وإدارة في حال وجود الأزمة أو عدم وجودها)، كما عرضنا لأهمية المرصد في إدارة المخاطر والأزمات، وللمبادئ التي تقوم عليها سياسات الحماية (الوقاية) من الأزمات (مع تقديم نماذج من سياسات الحماية في بلدان مختلفة). ولكي تكتمل هذه الصورة علينا أن نتعرف على بعض المتطلبات العامة التي إذا ما توافرت تحقق لنا إمكانيات كبيرة في إدارة المخاطر والأزمات. وتشكل هذه المتطلبات "شروطاً" أو "عوامل وسيطة" في عملية إدارة المخاطر/ الأزمات. ولذلك فإن توفرها كلها أو بعضها يوفر "شروطاً" ايجابية لتحقيق مزيد من الكفاءة في إدارة المخاطر/الأزمات.

١. العمل على تجنب الأزمات

إن تبني إدارة المخاطر لمفهوم الحماية له دلالات واسعة في أنه يؤدى إلى تجنب حدوث أزمات. حقيقة أن الأزمة قد تحدث، رغم وجود سياسات للحماية، ولكن القاعدة الذهبية في سياسات الحماية من المخاطر هي أنه كلما كانت سياسات الحماية على درجة عالية من الكفاءة كلما تجنبنا تكرار الأزمات. ويعتبر تجنب مزيد من المخاطر والأزمات أحد المكونات الرئيسية التي تنهض عليها عملية التخطيط لإدارة المخاطر والأزمات، ولذلك فإن البعض يطلق عليها إستراتيجية "تجنب المخاطر" أو "تجنب الأزمات"، حيث تحاول هذه الإستراتيجية التقليل بكل الوسائل من الأزمات التي يمكن أن تترتب على وجود المخاطر. وينظر المخططون إلى عملية تجنب الأزمة باعتبارها أهم فكرة تخطيطية. فالتخطيط لإدارة الأزمة، لا يجب أن يفترض الوجود

الفعلي للأزمة، ولكن قبل ذلك يجب أن يعمل على تجنب حدوثها الفعلي. ولذلك يقال دائماً أن أفضل طريقة للتخطيط لإدارة الأزمة هو تجنب الأزمة. وتحتاج عملية تجنب حدوث الأزمة إلى العمل الجاد، بوقت كاف، على دراسة الواقع دراسة دقيقة وتطوير سيناريوهات من بينها سيناريو "عدم وقوع الأزمة"، وتحليل الآثار التي يمكن أن تترتب على كل سيناريو. ومن أهم نتائج مثل هذا التحليل التعرف على النقاط الضعيفة أو الهشه التي تشكل مصدر خطورة كبير والتي يمكن أن تفجر الأزمة ومن ثم التعامل معها قبل وقوع الأزمة[٢٦].

٢. إعداد المجتمع لمواجهة الأزمات

غالباً ما يحدث أثناء وقوع الأزمة حالة من الهلع الاجتماعي، حيث ينتشر الخوف والإشاعات، وربما صور الفوضى والانحراف، ولذلك فمن المتطلبات الأساسية في التخطيط للأزمات تهيئة المجتمع لقبول الأزمة وطرق التعامل معها والمساعدة الفعالة في التغلب عليها.

وتعد عملية إعداد المجتمع للتعامل مع الأزمة ومواجهتها أحد العمليات المهمة لإدارة الأزمة قبل وقوعها، كما أن وضع المجتمع في الاعتبار أثناء التخطيط لإدارة الأزمة يعكس منهجاً تخطيطياً متكاملاً يقوم على الشراكة والمسئولية الاجتماعية، وذلك بضم المجتمع كشريك فعال في إدارة الأزمة وتحمل مترتباتها، وذلك من خلال[٢٧]:

- تعريف المجتمع (المنظمة) بأبعاد الأزمات التي يمكن أن يتعرض لها والآثار المترتبة عليها.

- تعريف المجتمع بأساليب السلوك التي يجب أن يتوخاها السكان أثناء وقوع الأزمة.
- إعداد المتطوعين الذين يمكن أن يشاركوا أثناء وقوع الأزمة، وتدريبهم، وتوزيع الأدوار عليهم.
- التدريب على نظم الإنذار المبكر وأساليب السلوك التي تتبع عندما يتم الإنذار.
- توفير أدلة تتضمن تعليمات يجب أن تتبع قبل الأزمة وأثناء وقوعها.

٣. كفاءة الإدارة

إن التعامل مع الأزمة/الخطر هو تعامل إداري بحت، ولذلك فإن كفاءة المدير وكفاءة خطة الإدارة، وطريقتها في العمل تعتبر أحد المتطلبات المهمة في إدارة الأزمة. وبادئ ذي بدء فإن الأزمة يمكن أن تنتج من سوء الإدارة، وثمة نوع من الأزمات يطلق عليه الأزمات المتصاعدة smoldering crisis، وهى أزمات ناشئة عن سوء الإدارة، التي تهمل قضية معينة داخل التنظيم، فتتطور هذه القضية وتتحول إلى أزمة بالتدريج[٢٨]. ولذلك فقد أصبح من قاموس إدارة الأزمة "جودة الإدارة "، فثمة مكونات في الأزمة تحتاج كل منها إلى مهارة إدارية معينة، أو بمعنى آخر، فإن كل مرحلة من مراحل الأزمة تتطلب مهارة إدارية بعينها. ففي المراحل الأولى من الأزمة يكون على المدير العمل على خلق قدر من النظام، وأن يأخذ بعين الاعتبار كافة وجهات النظر المعروضة، أما أثناء وقوع الأزمة فإن عليه أن يخلق أطراً تعاونية يمكن من خلالها منع مخاطر الأزمة أو الحد منها، أو حتى كيفية مواجهتها والتعايش معها، وعندما توشك الأزمة على الانتهاء يكون على المدير عبء إعادة الأمور إلى

نصابها، وأن يمكن التنظيم من أن يتعافى من الأزمة، و أن تكون له القدرة على احتواء الخسائر ومحو آثارها. وفى كل الأحوال فإن على المدير أن يكون قادراً على بناء الثقة، و أن يتمتع بالصدق والنزاهة، والحكمة، والنية الحسنة، والاحترام المتبادل والشفافية [٢٩].

٤. سرعة تداول المعلومات أو إصدار القرارات

تقوم إدارة الأزمة على بيانات ومعلومات ومعارف، ولذلك فإنها تعتبر، بشكل أو بآخر، إدارة معرفة. وكلما كانت البيانات والمعلومات دقيقة وإدارتها جيدة، كلما حققت إدارة الأزمة نجاحاً. ويزداد هذا النجاح أذا ما صاحبه رشد في اتخاذ القرار وسرعة في اتخاذه وتنفيذه. وفى ضوء ذلك يتم إرساء قاعدتين مهمتين في إدارة المخاطر/الأزمة:

القاعدة الأولى: كفاءة الاتصال: تصاحب عملية إدارة الأزمة عمليات اتصال تتعلق بالتحذيرات، والأخبار، والأوامر، والتوجهات، والمعلومات المتعلقة بالتعامل مع الأخطار وعلاجها إلى غير ذلك من المعلومات. وتختلف طبيعة المعلومات التي يتم تداولها من أزمة إلى أخرى، فالكوارث الطبيعية تحتاج إلى معلومات خاصة بالإخلاء والوقاية من الأمراض والفرص المتاحة للجوء، في حين أن الأزمات الصحية تتطلب معلومات بطبيعة الأمراض التي تنتشر، وطرق الوقاية والعلاج، بينما تتطلب الأزمات الاجتماعية معلومات حول أسباب هذه الأزمة ومعدلات انتشارها وأكثر الفئات المتضررة منها والفترة الزمنية التي سوف تستغرقها وكيفية التعامل معها. وكلما كانت الأزمة جديدة على المواطنين كلما كانت عملية الاتصال مهمة. وغالباً ما ترتبط عملية الاتصال أثناء الأزمة بنشر رسائل دورية عن

تصورات الأزمة وأبعادها. وتستمر هذه العملية إلى ما بعد انفراج الأزمة حتى تعود الأمور إلى طبيعتها ولبث معلومات حول سلوك ما بعد الأزمة[٣٠].

ورغم أهمية الاتصال في أوقات الأزمات، إلا أن هناك خطراً من المبالغة في نشر معلومات ومعارف قد يجانبها الدقة فيما يتعلق بالأزمة. ولذلك فغن عملية الاتصال يجب أن ترتبط بمبدأ الضمير الأخلاقي أو المسئولية الأخلاقية في نشر المعلومات.

القاعدة الثانية: السرعة في إصدار القرار: وتلك ضرورة مهمة في إدارة الأزمة، إذ أن القرارات البطيئة تؤدى إلى تفاقم الأزمة. إن القرارات التي تصدر أثناء الأزمة هي قرارات تاريخية وإستراتيجية، ويترتب عليها أما تخطى الأزمة أو تحولها إلى كارثة. وتصدر القرارات على مستويات ثلاثة: الأول هو المستوى العلمي الذي يرتبط بسيناريوهات الأزمة واختيار البدائل، والثاني على المستوى التكتيكي (أو التقني) الذي يرتبط بتحويل القرارات الإستراتيجية إلى قرارات إجرائية، ثم القرار الذهبي الاستراتيجي الذي يرتبط بحل الأزمة. وعلى كل المستويات يجب أن يكون القرار حاسماً وسريعاً، فلا بد من أن يتدرب المسئولون على السرعة والحسم في صناعة القرار واتخاذه. ويجب على صانع القرار أن يأخذ في حسبانه كل المتغيرات والآراء وأن يشرك أصحاب المصلحة أذا كان القرار سوف يمس مصالحهم، كما يجب عليه أن يتجنب كل صور التحيز، وأن يخضع قراراته للدرس والنقد المستمر، حيث كشفت البحوث عن أن التفكير النقدي، باعتباره أحد الاستجابات المصاحبة للأزمة، يعمل على تقديم الدعم لصاحب القار، بل أنه قد يعمل على تحسين صناعة القار وترشيده[٣١].

خاتمة

حاولنا في هذا البحث أن نتعرف على جوانب مهمة في تخطيط إدارة المخاطر/الأزمات. ولقد اتضح لنا بجلاء أن عملية التخطيط للإدارة المخاطر ليست عملية مقطوعة الصلة بما قبلها وبما بعدها. فالرصد والتحليل والقياس عمليات مهمة في بلورة استراتيجيات تخطيطية لمواجهة الأزمات، بل وتجنب هذه الأزمات في كثير من الأحيان. ويعمل الرصد على توفير مادة تساعد في فك رموز الأزمة ومعرفة مكامن الخطر وأسبابه وطرق علاجه. ثم أن عملية التخطيط لإدارة المخاطر/ الأزمات لا تنتهي بالرصد، بل تدخل في صياغة أطر للحماية، أعني خطط إستراتيجية تقوم على مبدأ الحماية الذي يفترض العمل على المدى الطويل للتغلب على المخاطر وتفادى آثارها، وعلى المدى القصير لتخفيف آثار المخاطر أذا ما حدثت. ويتم ذلك وفق مبادئ تخطيطية محددة. وتكتمل الحلقة بمراعاة المتغيرات الوسيطة أو المتطلبات التخطيطية العامة المتعلقة بالنواحي الإدارية والمسئولية الاجتماعية وصناعة القار والتأثيرات الاجتماعية والنفسية المترتبة على الأزمة. وإذا كان هناك درس يستفاد من بحثنا هذا فإنه يرتبط بأهمية النظرة الكلية الشمولية في مواجهة المخاطر، وكذلك أهمية إنشاء المراصد بكافة أنواعها فهي ضرورة من ضرورات التخطيط لإدارة المخاطر.

***

الهوامش

(١) انظر حول الفرق بين الخطر والمخاطرة:
Hazard and Risk, Canadian Center for Occupational Health and Safety (www. Cohs.co).

(٢) أنظر حول تعريف الأزمة:
محمود جاد الله، **إدارة الأزمات**، الطبعة الأولي، عمان: دار أسامة، ٢٠٠٨.
- Manas Journal , vol. XIII , no. ٢ , January ١٣ , ١٩٦٠ .

(٣) J. A. Cross," Megacities and Small Towns, Different Perspective on Hazard Vulnerability", Environmental Hazards, vol.٣, ٢٠٠٠, PP ٦٣-٨٠.

(٤) R. E. Kasperson, J . x. Kasperson and K. Dow, vulnerability, Equality and Global Environmental Change, in: Kasperson, R. E.(eds) Global Environmental Risk, United National University press, PP.٢٤٧-٢٧٢.

(٥) Peter Taylor- Gooby, New Risks and Social Change, available on line :
http://fds.oup.com/www.oup.co.uk/pdf/٠-١٩-٩٢٦٧٢٧-٨.pd

(٦) كان عالم الاجتماع الالمانى اوليرش بك Urlich Beck من أشهر المروجين لهذه النظرية : انظر كتابه" مجتمع المخاطر " المنشورة في طبعته الانجليزية عام ١٩٩٠

(٧) مجيد مسعود، التخطيط للتقدم الاقتصادي والاجتماعي، عالم المعرفة، الكويت، ١٩٨٤، ص ١١

(٨)Paul Siegel, K. Sandhya Rani, Jeff Alwang, Appling The Social Risk Management (SRM) Framework : Towards an Action Plan for the Proposed Andhra Pradesh Rural Poverty Reduction Project (APRPRP) Prepared for Society for Elimination of Rural Poverty (SERP) Hyderabad, Andhra Pradesh, India,٢٠٠٢

(٩) المرجع السابق ، ص ٤

(١٠) P Shrivasta etal. Understanding Industrial Crisis" , Journal of Management Studies,Vol. ٢٥. N٠,٤,١٩٨٨. PP.٢٨٥- ٣٠٤

(١١) انظر حول مراحل إدارة الأزمة

- J. Bernshtien, Manger's Guide to Crisis Management, New York: McGraw Hill, ٢٠١١

- Jane Jordan – Meier, The Four Stages of Highly Effective Crisis Management: How To Mange The Media in Digital Age, CRC Press, ٢٠١١

(١٢) S. T. O. Daviesm Sandra M. Nutley and P.C. Smith(eds), What Works? Evidence – Based Policy and Practice In Public Services, Angletere, Policy Press, ٢٠٠٠

(١٣) Paul Siegel, K. Sandhya Rani, Jeff Alwang, Appling The Social Risk Management (SRM) Framework : Towards an Action Plan for the Proposed Andhra Pradesh Rural Poverty Reduction Project (APRPRP), Prepared for Society for Elimination of Rural Poverty (SERP) Hyderabad, Andhra Pradesh, India,٢٠٠٢

(١٤) شابونية عمر ، أنظمة المعلومات و إدارة المعرفة ، رسالة ماجستير منشورة على الموقع (ص ١١٠– ١١٥)

(١٥) A.G.MUNOZ ET AL .”RISK MANGEMENT OF THE LATIN AMERICAN OBSERVATORY “ , AVAILABLE ONLINE (WWW. CDN.INTECHOPEN.COM/PDF).

(١٦) المملكة العربية السعودية، وزارة الشئون البلدية والقروية أمانة المدينة المنورة، تجربة إنشاء وتشغيل المرصد الحضري المحلي للمدينة المنورة الكبرى (رؤية المستقبل بعين الحاضر)، ديسمبر ٢٠٠٦

(١٧) منظمة العمل العربية، البرنامج العربي لدعم التشغيل والحد من البطالة.

(١٨) أنظر حول تجارب بعض الدول العربية في إنشاء المراصد الحضرية الموقع التالي:
http://www.marsad-buridah.com/StaticPage.aspx?page=arabic

(١٩) انظر لأهم مبادئ التخطيط لمواجهة المخاطر:

- Deloitte , Nine Principles of a Risk Intelligent Framework for Risk management www.deloite.com
- J. Jeynes , Risk management : ١٠ principles , New York : Butterworth , Heinmonn , ٢٠٠٢
-

(٢٠) OECD , REVIEW OF THE ITALIAN NATIONAL PROTECTION SYSTEM , OECD REVIEWS OF RISK MANGEMENT SYSTEM ,٢٠١٠

(٢١) OECD, JAPAN LARGE SCALE FLOODS EARTQUACKS, OECD REVIEWS OF RISK MANEGMENT POLICIES , ٢٠٠٩

(٢٢) OECD, SWEDEN :THE SAFTY OF OTHER PEOPLE , OECD REVIEWS OF RISK MANGMENT POLICIES,٢٠٠٧

(٢٣) المملكة الأردنية الهاشمية، وزارة الشئون الاجتماعية، متاح على الرابط التالي:
.www.mosd.gov.jo/index.php?option=com_content&task

(٢٤) أنظر حول تجربة البحرين للحد من مشكلة الفقر الرابط التالي:
http:// www.escwa.un.org/arabic/informatiom

(٢٥) أنظر تجربة الكويت في التعامل مع مشكلة البطالة الرابط التالي:
http://www.scpd.gov.kw

(٢٦) B. Richardson , Paradox Management for Crisis Avoidance, Management Decision , vol. ٣٣, no. ١ , pp. ٥ – ١٨

(٢٧) I.L. Mitroff and G. Anagnos , Managing Crisis before They happen, New York , Amacon ,٢٠٠١

(٢٨) O. Lerbinger , The Crisis Monger : Facing Risk and Responsibilities , New Jersey , Erlbaum, ١٩٩٦

(٢٩) E. James , Leadership as (un)usal : How to Display competence in Times of Crisis , Leadership Review , Spring ٢٠٠٧ , pp. ٦ – ٢٢

(٣٠) B. Reynolds and M.W. seeger, " Crisis and Emergency Risk Communication : An Integrated Model ", Journal of Health Communication , no. ١٠ , ٢٠٠٥ , pp. ٤٣ – ٥٥ .

(٣١) J.M. Schraagen and J. Van de van , Improving Decision making in Crisis Response Through Critical Thinking Support (www.utwente.net) .

الدراسة الثانية

مؤشرات قياس فاعلية السياسات الاجتماعية في مواجهة المخاطر

الدكتور علي ليلة
أستاذ النظرية الاجتماعية

مؤشرات قياس فاعلية السياسات الاجتماعية في مواجهة المخاطر

الدكتور علي ليلة
أستاذ النظرية الاجتماعية

مقدمة

العالم الذي نعيش فيه أصبح متخما بالمخاطر الطبيعية والاجتماعية على السواء، يشهد على ذلك اعتداء الإنسان على الطبيعة، وسعيه لإخضاعها بهدف إشباع حاجاته، دون مراعاة للقوانين التي تضبط توازنها. يتوازى مع ذلك اتجاه الإنسان إلى إخضاع أخيه الإنسان، تارة من خلال إعلان الحرب عليه، أو تفجير النزاعات المسلحة على واقعة. أو حتى تهميشه وحرمانه من الحصول على حقه العادل في فرص الحياة، بحيث نجد أن الظلم والاعتداء على حقوق الآخر يتجلى من خلال مؤشرات عديدة. نذكر منها إخضاع قوى الشمال لشعوب الجنوب وتحويلها إلى أسواق تدر أرباحاً عليها، فتزيد الغنى غنى، وتدفع الفقير إلى حالة من الفقر المدقع. ولا يتوقف الإخلال بالعدالة التوزيعية على الصعيد العالمي فقط، ولكنه يمتد ليترسخ على الصعيد القومي، حيث تتحكم الطبقة العليا في ثروات المجتمع، في مقابل فرض الحرمان على فئات وسياقات كثيرة بالمجتمع القومي.

من مؤشرات الظلم الاجتماعي أيضا، تفجر مشاكل الأقليات بسبب الظلم المفروض عليها، إضافة إلى كثافة سلوكيات العنف مع المرأة أو الطفولة. إلى جانب ذلك تشهد مجتمعاتنا مخاطر ذات طبيعة درامية، تتمثل في انتشار العشوائيات التي تشكل انحدارا للحياة إلى مستوى نوعية

حياة لا إنسانية. أو انتشار البطالة بين الشباب بسبب تردى الأداء الاقتصادي، بحيث يؤدى ذلك إلى توقف حركة الحياة بالنسبة لهم، الأمر الذي يدفعهم إلى طرق سلوكيات إنحرافية وإجرامية عديدة أبرزها تعاطي المخدرات والاغتصاب والتحرش الجنسي، وهى سلوكيات تعد شاهدة على هبوط إنساني إلى مستوى حيواني.

وحينما يعيش مجتمع في مثل هذه الظروف الصعبة، فإنه قد يواجه خطورة تأكل الهوية، باعتبار أن المجتمع الخاضع أبوابه مفتوحة للاختراق الثقافي، الذي يقضى على منظومات قيم المجتمع ومعانيه. يتضافر مع ذلك تردى أوضاع مؤسسات التنشئة الاجتماعية والحفاظ على الهوية، لأن الاختراق الثقافي يدفع إلى الثقافة الأسرية، وينشر على ساحتها الخلافات والمشاعر العدائية وسلوكيات الخيانة. الأمر الذي يؤدى في النهاية إلى انهيارها، مؤشر ذلك ارتفاع معدلات الطلاق. كذلك تراجع دور المؤسسة التعليمية من التربية والتعليم إلى إسقاط التربية، واستبقاء التعليم الذي أصبح هشا لا يطور إبداع الملتحقين به، إضافة إلى انتشار الدروس الخصوصية والاعتداءات المتبادلة بين المدرسين والطلاب، الأمر الذي أسقط القداسة عن المدرس والمدرسة.

بالإضافة إلى ذلك أصبحت الأديان التي تدعو إلى الحب والتسامح، إطارا للتنشئة على التعصب، ونمو العداءات الدينية المتبادلة بين الأديان والمذاهب، بسبب الفتاوى المتعددة والمتناقضة والعابثة بالدين. بحيث أصبحت مؤسسات التنشئة الاجتماعية سياقات اجتماعية خطرة، تهدد في حالة اتساع نطاق سلبياتها إلى تهديد استقرار المجتمع. يضاف إلى ذلك أن مجتمعاتنا العربية، تعانى جملة من المشكلات الاجتماعية، التي أصبحت لها خطورتها كارتفاع معدلات الطلاق، وزيادة حجم مشكلة أطفال الشوارع، وتدنى مستويات المعيشة، وزيادة عدد السكان تحت خط

الفقر وخط الفقر المدقع. إضافة إلى تردى آداه بيروقراطية الدولة، الأمر الذي يولد قناعة بأن مجتمعاتنا تعيش في ظل جملة من المخاطر الاجتماعية.

ولمواجهة هذه المخاطر طور الفكر التنموي في العقود الأخيرة، بخاصة منذ بداية السبعينيات تقريبا، تأكيد نحو تبنى منطقة التنمية المستدامة، التي تعنى تطوير السياسات الاجتماعية التي تبدأ في تنمية المجتمع من أسفل. أي بمشاركة الجماهير، التي ينبغي أن يطور وعيها بأن هذه التنمية لصالحها، إضافة إلى أنها تنمية ينبغي يلعب فيها المجتمع المدني القومي والعالمي، دوراً بارزاً، إضافة إلى مشاركة القطاع الخاص، تعبيراً عن مسئوليته الاجتماعية، وذلك في محاولة لحصار سياقات التهميش الاجتماعي والعمل على تضييق مساحة هذه السياقات. ولا مانع أن تشارك الحكومة بنصيب في تطوير وتمويل وتنفيذ هذه السياسات، بعد أن كان لها دور احتكاري في عقود ما قبل السبعينيات. واستنادا إلى ذلك برزت صيغة عالمية تتمثل في اتجاه المجتمعات إلى تطوير السياسات الاجتماعية، ذات المراحل المتعددة لمواجهة المشكلات التي يعانى منها المجتمع. أو التي تستهدف الارتقاء بنوعية الحياة في نطاقه، أو التي تسعى لتوسيع نطاق إشباع الحاجات الأساسية، وذلك يهدف تحقيق الاستقرار الاجتماعي على الصعيد القومي والعالمي على السواء.

وحتى يمكن تخطيط هذه السياسات وتنفيذها بصورة دقيقة طورت مؤسسات البحث العلمي الاجتماعي، في غالبية المجتمع مجموعة من المؤشرات التي بواسطتها يمكن قياس مستوى الخطورة الاجتماعية للمشكلات الاجتماعية. إضافة إلى قياس مدى فاعلية السياسات الاجتماعية التي تؤسسها الدولة لمواجهة هذه المشكلات في تخفيض

خطورة المشكلات التي يعاني منها المجتمع، كمدخل لتحقيق الاستقرار الاجتماعي. ذلك يعنى أن هذه الدراسة سوف تتناول التفاعل بين ثلاثة مكونات، طبيعة ومجالات المخاطر الاجتماعية، وطبيعة وحالة السياسات الاجتماعية لمواجهتها، والمؤشرات الاجتماعية التي تتبناها السياسات الاجتماعية لقياس درجة خطورة المشاكل الاجتماعية، وكذلك قياس مدى فاعلية السياسات الاجتماعية في مواجهتها، وهى قصة نحكيها في الصفحات التالية.

أولاً – طبيعة المخاطر الاجتماعية وأبعادها:

تعتبر المخاطر الاجتماعية مرحلة من مراحل تفاقم الظواهر الاجتماعية ذات الطبيعة السلبية، أو هي المشكلة اجتماعية التي بلغت ذروة تعقدها واتساع نطاقها، بحيث أصبحت تشكل خطورة تهدد كيان المجتمع (١). وإذا كانت المشكلة الاجتماعية تمر بعدة مراحل، بادئه بالمشكلة الفردية التي تتحول إلى مشكلة اجتماعية، حينما يخضع لتأثيرها عدد من أفراد المجتمع. ثم تتحول إلى مشكلة بنائية، حينما تنتج مشكلات وآثار سلبية تؤثر على بناء المجتمع. فإذا تراكمت هذه الآثار، فإنها تشكل خطورة عليه، تعوق حركته وانطلاقه، ونحتاج لمواجهة هذه المخاطر الاجتماعية، إلى إجراء تغييرات جوهرية لمواجهة المشكلات التي تشكل خطورة بالنسبة للمجتمع، ومن ثم نستعيد حالة الاستقرار الاجتماعي (٢).

وقد أشار عالم الاجتماع روبرت. ك ميرتون إلى أن أي ظاهرة اجتماعية يمكن أن تكون ذات وظيفة ميسرة EU–Functiond، بالنسبة للمجتمع. حينما تكون آثارها ذات وظيفة إيجابية بالنسبة لبنائه، غير أن هناك بعض الظواهر أو المشكلات، التي تكون لها

آثارها السلبية، أو أنها ذات وظائف معوقة Dysfunctional بالنسبة لبناء المجتمع. لأن وجودها والآثار التي تنتج عنها تشكل خطورة بالنسبة لهذا البناء (٣). وقبل ذلك أشار عالم الاجتماع إميل دور كيم إلى الظواهر ذات الخطورة بالنسبة للمجتمع أو لأي من وحداته باعتبارها باثولوجيا اجتماعية Social Pathology (٤)، وهو ما يعنى أنه قد تظهر في المجتمع بعض الظواهر ذات الطبيعة المرضية، والتي يؤدى وجودها إلى إنتاج أثار ضارة بالمجتمع وتشكل خطورة عليه، كالفقر والبطالة وتعاطي المخدرات والعنف الناتج عن تفاعلات سلبية في مختلف مجالات المجتمع.

وإذا كان بعض علماء اجتماع الحداثة قد تناولوا الظواهر الاجتماعية، ذات الخطورة بالنسبة للمجتمع، باعتبار أن مصادرها من الداخل بالأساس، أي أنها صدرت بسبب التفاوت أو عدم الإنسان في بناء المجتمع. فإن علماء اجتماع ما بعد الحداثة رأوا أن المخاطر الاجتماعية يمكن أن تصدر عن مصدرين الأول المجتمع القومي كما قال بذلك علماء الحداثة، باعتبار أن المجتمع هو مصدر ظواهره ومشكلاته. والثاني مضامين وتفاعلات العولمة، التي أصبحت تشكل مصدراً لكثير من المخاطر القومية، لأن الدولة القومية أصبحت رخوة وسيطرتها ضعيفة. يؤكد ذلك ما أشار غليه "أوليريخ بيك" حينما ذكر أن عنصر المخاطرة يعد واحدا من أهم مخرجات العولمة والتقدم التكنولوجي. حيث بدأت أشكال جديدة من المخاطرة، تطرح تحديات مركبه على الأفراد، بل على مجتمعات بأكمالها، تصبح بموجبها مضطرة إلى أن تسلك طرقا وعره في أرض بكر (٥). غير أن العولمة تطرح في الوقت نفسه تحديات أخرى مهمة، وذلك يرجع إلى أن العولمة تنتهج طريقا لا توازن ولا إنصاف فيه. فآثارها تتفاوت في وقعها على الشعوب والمجتمعات،

كما أن نتائجها لا تكون حميدة على جميع التجمعات البشرية التي تصيبها. وبالإضافة إلى المشكلات الأيكولوجية والبيئة المتصاعدة، فإن التفاوت واللامساواة المتزايدين بين مجتمعات المعمورة تمثلان واحداً من أخطر التحديات التي تواجه العالم في القرن الواحد والعشرين، (٦) وبخاصة مجتمعات الجنوب، ومجتمعنا المصري بالأخص، الذي بدأت تظهر فيه هذه الآثار واضحة.

استنادا إلى ذلك يربط عالم الاجتماع أنتونى جدنز بين العولمة والمتغيرات المتضمنة في إطارها – كتسارع الزمن العالمي، واتساع مساحة سيطرة التكنولوجيا على الحياة، إضافة إلى التسليم بفاعلية وسيطرة القطاع الخاص على المجتمع، في ظل الليبرالية الجديدة – وبين زيادة وتيرة المخاطر العالمية، بحيث أننا نجده يتحدث من مجتمع المخاطر العالمي. مؤكداً أن العولمة قد أدت إلى نتائج بعيدة المدى، تركت آثارها على كثير من جوانب الحياة الاجتماعية، ولأن تفاعلات العولمة متناقضة، فقد أنتجت مخاطر متناقضة كذلك. في هذا الإطار فإننا نجد أن العولمة تطرح علينا أشكالاً جديدة من الخطر، تختلف اختلافا بينا عما ألفناه في العصور السابقة. وإذا كانت أوجه الخطر في الماضي معروفة الأسباب والنتائج، فإن مخاطر اليوم من النوع الذي يتعذر علينا أن نعدد مصادرة، وأسبابه، أو نتحكم في عواقبة وآثاره (٧). وإلى جانب المخاطر الأيكلوجية البيئية، أو الناتجة عن التكنولوجيا والبيئة المصنعة، توجد المخاطر الثقافية، وكذلك المخاطر الاجتماعية، التي نحاول الترميز عليها، باعتبارها أن آثارها تتكثف في إطار الأسرة. ويحدد عالم الاجتماعي الألماني "أوليريخ بك"، الذي كتب كثيراً عن العولمة، وعن مفهوم "مجتمع المخاطرة Risk Society" باعتباره يتشكل في أبعاده الاجتماعية من سلسلة من المتغيرات المترابطة

والمتداخلة التي لها آثارها السلبية على حياتنا الاجتماعية المعاصرة. ومن جملة هذه التغيرات، التغير في أنماط العمالة والاستخدام، إضافة إلى تزايد الإحساس بانعدام الأمن الوظيفي، وتراجع أثر العادات والتقاليد على الهوية الشخصية. وتآكل أنماط العائلة التقليدية، وشيوع التحرر والديموقراطية في العلاقات الشخصية. ونظراً لأن مستقبل الأفراد الشخصي، لم يعد مستقراً وثابتا نسبيا، كما كان في المجتمعات التقليدية. فإن القرارات مهما كان نوعها واتجاهها، أصبحت الآن تنطوي على واحد أو أكثر من عناصر المخاطرة بالنسبة للأفراد، مثال على ذلك فإن الأقدام على الزواج أصبح خطوة تشوبها المخاطر، قياساً على الزواج الذي كان يسلم في الماضي مؤسسة مستقرة ودائمة طيلة العمر (٨).

إلى جانب ذلك يدرك عالم الاجتماع أنتونى جدنز مجتمع المخاطر، باعتباره المجتمع المتخم بالإستقطابات الاجتماعية. حيث تتسع في هذا المجتمع الفجوة الطبقية بين الغنى والفقر، وبخاصة في مجتمعات الجنوب. حيث قلة محدودة تسيطر على قدر كبير الثروة في مقابل أغلبية ساحقه، تمتلك النذر اليسير من الثروة، ومن ثم تتزايد مساحة التهميش الاجتماعي – بمعناه الشامل – في هذه المجتمعات، ومن بينها المجتمع المصري. حيث تبدأ الطبقة الوسطى في التآكل، حينما تتساقط عناصرها تدريجيا من خلال حراك اجتماعي إلى أسفل، إضافة إلى اتجاه أعضاؤها نحو الإنساحاب أو الإقصاء الاجتماعي (٩). يسود هذه المجتمعات إلى جانب استقطاب الغنى والفقر، استقطاب الرجل والمرأة، أو الذكور والإناث، حيث نجد أن توزيع الفرص في الثقافة التقليدية يكون متحيزاً في العادة للذكور وعلى حساب الإناث. ونتيجة لذلك تتأسس بوضوح فجوة النوع الاجتماعي، حيث الحقوق من حق الذكور، وعلى الإناث

القيام بالواجبات. بالإضافة إلى ذلك يتأسس استقطاب التكوينات الاجتماعية التي تقف في مواجهة بعضها البعض، حيث نجد أن مجتمعات المخاطر تتميز بالتكوين الأثنى غير المتوازن. فهذه المجتمعات إما أن تتكون من جماعة الأغلبية التي تحصل على غالب رأس المال الاجتماعي، بينما تحرم الأقلية أو الأقليات الأخرى من ملكية أنصبتها التي يعكس وزنها الاجتماعي. أو أن هذا التوازن ينشأ عن امتلاك أقلية معينة لغالبية رأس المال الاجتماعي – بمعناه الشامل – بما يتجاوز وزنها الاجتماعي، وتحرم منه الجماعات الأخرى (١٠). يضاف إلى ذلك إستقطابات فرعية لهذه الاستقطابات الأساسية، من شأنها أن تؤسس مخاطر جديدة، في مجال الصحة، كانتشار الأوبئة والأمراض عموما، وفي مجال الفئات المهمشة عموما، يضاف إلى ذلك استقطاب التعليم – الأمية، أو استقطاب العمل – البطالة، ومن الواضح أن جملة هذه الاستقطابات تولد كثيراً من المخاطر التي تهبط في النهاية أو تتراكم نتائجها على ساحة الحياة الاجتماعية.

ويتمثل البعد الثاني في أننا إذا تأملنا المخاطر الاجتماعية فسوف نجدها تنتج عن عدة متغيرات أساسية. حيث يتمثل المتغير الأول في تراجع دور الدولة عن مواجهة بعض المخاطر التي تهدد الوجود الاجتماعي لمواطنيها أو لنوعية حياتهم. وذلك بسبب تقلص دور الدولة الاقتصادي والسياسي والثقافي والاجتماعي، كما أن القطاع الخاص الأجنبي والوطني في ظل الليبرالية الجديدة. لم يقم بعد – بخاصة في مجتمعات الجنوب – بمسؤلياته الاجتماعية، والذي كان من نتيجة ذلك توسيع مساحة التهميش الاجتماعي، وفرض تآكل الطبقة الوسطى، وسقوطها إلى أسفل. يضاف إلى ذلك البعد الخارجي سواء اتساع مساحة التكنولوجيا، التي نقلت إلى هذه

المجتمعات طبيعة الأوضاع في المجتمعات المتقدمة، وهو النقل الذي تسبب في تأسيس كثير من ظواهر عدم الاستقراء الاجتماعي. يضاف إلى ذلك الدور الذي تلعبه قوى العولمة في إحياء الهويات المحلية والإثنية، وتوسيع الفواصل وتلغيم نقاط التماس بينهما. الأمر الذي يفجر عديد من الصراعات الداخلية، التي تكون على حساب الاستقرار والتماسك الاجتماعي، وهو ما يعنى أن العولمة تعمل باتجاه إحياء الهويات المحلية والإثنية، لتؤسس مجتمعات محلية صغيرة Communities على حساب تآكل المجتمع القومي الكبير بمعنى Society. بالإضافة إلى ذلك الدور الذي يلعبه الإعلام وتكنولوجيا المعلومات، باعتبارها قنوات لتدفق الثقافات الأجنبية على ساحة مجتمعاتنا. وهى الثقافات التي تسعى إلى قهر الثقافة القومية، التي تشكل العمود الفقري للمجتمع، والمنظم الأساسي للتفاعل الاجتماعي في مختلف المجالات. فإذا تآكلت الثقافة القومية باعتبارها الضابط لإيقاع وتفاعل المجتمع، فإن ذلك سوف يعتبر مدخلاً لكثير من الظواهر الاجتماعية السلبية، ذات الطبيعة الانحرافية والغريبة في غالبها عن طبيعة المجتمع.

ويشير البعد الثالث إلى أن المخاطر الاجتماعية تستهدف الأسرة بالأساس، وتتكثف على ساحتها، وذلك باعتبار أن الأسرة هي الوحدة المحورية في بناء المجتمع. لذلك نجد أن غالبية المخاطر الاجتماعية تستهدف الأسرة وتتكثف على ساحتها، وذلك باعتبار أن الأسرة هي الوحدة المحورية في بناء المجتمع. فإذا تراكمت طبقات هذه المخاطر، فإنها تشكل ضغطا على الحياة الأسرية، فتكسر عظام الأسرة، وتعمل على تفكيكها، وتدفعها إلى الانهيار، بأي من صور الانهيار (١١). وفي داخل الأسرة فإننا نجد أن المخاطر يكون لها تأثيرها على الأعضاء أو العناصر الأكثر قابلية للتأثر بهذه

المخاطر. كالمرأة التي قد تتسبب هذه المخاطر في فصلها عن الأسرة ثقافيا، أو تسبب العنف فيها، والأبناء الذين قد يتهددهم الحرمان جميعا، من مختلف فرص الحياة. كالتغذية السليمة والصحة والتعليم والعمل والدخل وتشكيل أسرة، والحياة في أطار نوعية حياة ملائمة. وكبار السن اللذين تحملوا في مراحل حياة سابقة أعباء أعضاء الآخرين في الأسرة، والذين نجدهم الآن يتعرضون لخطر نزعهم وإستبعادهم من النسيج الأسرى (١٢). وهو الأمر الذي يعنى أن الأسرة تتعرض في الفترة الأخيرة لمخاطر عديدة تسعى لرصدها.

ويتصل البعد الرابع بالمجتمع المدني، وبخاصة الجمعيات الأهلية التي تشكل جوهر وروح المجتمع المدني. ففي ظل انسحاب الدولة من أدوارها الاجتماعية والاقتصادية بسبب ضعف مواردها عن مواجهة مشكلات المجتمع، في مقابل توغل القطاع الخاص، سواء القومي أو الأجنبي، الباحث عن الربح، حيث لعب هذان القطاعان دوراً أساسياً في توسيع مساحة التهميش الاجتماعي على مختلف الأصعدة. ومن ثم فقد أصبح المجتمع المدني وبخاصة المنظمات غير الحكومية، الفاعل الذي يعمل على تمكين هؤلاء المهمشين، بل ويعمل على إعادة دمجهم في بناء المجتمع. لذلك نجد أن المجتمع المدني القومي من خلال الشراكة مع الحكومة والقطاع الخاص حينا، أو بشراكة ودعم من المجتمع المدني الدولي حينا آخر، واستنفار إرادة المهمشين حينا ثالثة. يسعى إلى تطوير قدراتهم وتمكينهم بما يساعدهم على مواجهة مختلف المخاطر الاجتماعية (١٣)، وهو ما يعنى أن المجتمع المدني بخاصة المنظمات الأهلية، أصبح الآلية التي يستند إليها لمواجهة تهميش بعض الشرائح الاجتماعية.

ذلك يعنى أن المجتمع الذي نعيش في إطاره أصبح مجتمع المخاطر، لأن مشكلاته تتراكم حتى تكاد أن تؤدى إلى انهياره وتآكل وجوده الأمر الذي يتطلب تأسيس سياسات اجتماعية لمواجهة المخاطر التي تواجه المجتمع، وفي هذا الإطار فإن على هذه السياسات أن تواجه المخاطر التي تؤثر سلبيا على مختلف مجالات المجتمع وأبعاده.

ثانياً – مجالات فاعلية السياسة الاجتماعية:

يحتوى المجتمع على بعض المجالات التي تتضمن قابلية أن تكون مصدراً لعديد من المخاطر الاجتماعية، باعتبار أن هذه المجالات تشكل مصدراً لإشباع الحاجات الأساسية للبشر في المجتمع. ويزيد من خطورة هذه المجالات، أن الخطورة تبرز في إطارها بفعل ثلاثة عوامل، حيث يتمثل العامل الأول في عجز هذه المجالات عن إشباع الحاجات الأساسية. الأمر الذي يزيد من مخزون التوتر في المجتمع، وهو التوتر الذي إذا تزايد عن مستوى معين فإنه يشكل تهديد للاستقرار الاجتماعي، حيث تسود حالة من عدم الاستقرار التي تتجلى من خلال مؤشرات عديدة. بينما يتمثل العامل الثاني في حالة التباين الاجتماعي والظلم الاجتماعي والحرمان من إشباع الحاجات الأساسية ليست حالة عامة في المجتمع، ولكنها توجد في بعض السياقات الاجتماعية، بينما سياقات أخرى يتحقق فيها الإشباع. بحيث تؤدى المقارنة إلى تراكم التوتر، الأمر الذي يجعل من السياقات المعانية ساحات للخطورة الاجتماعية، إضافة إلى هذه الأوضاع المتباينة من شأنها أن تضع قوى المجتمع في مواجهة بعضها البعض. بينما يتصل العامل الثالث بحالة العالم الذي تعيش فيه، وهو عالم الانتقال السريع للصور، بسبب كثافة وسائل الاتصال

والمواصلات، حيث يؤدى التعرف على الأوضاع في المجتمعات الأخرى، إلى استنبات البدايات الجينية للمخاطر الاجتماعية. وهى المخاطر التي تتجلى من إحتماليات الانفجار، بسبب المقارنة بين الأوضاع في هذه المجتمعات وأوضاع المجتمع على الصعيد القومي، وهى المقارنة التي تكون مدخلاً حتميا لتكثيف التوتر، ومن ثم احتمالية الانفجار الذي يعبر عن مخاطر اجتماعية كامنة، ونذكر فيما يلي بعض المجالات التي تشكل مواضع لمخاطر اجتماعية محتملة.

١. **تآكل الإحساس بالأمن الثقافي:** حيث يعتبر الأمن الثقافي والاجتماعي من الساحات التي تواجه فيها مجتمعاتنا مخاطر عديدة اجتماعية عديدة. حيث نجد أن أسس وبناء ثقافتنا القومية تتعرض للاختراق في أبعادها الأساسية، وإذا كانت الثقافة تستند إلى اللغة والدين والتراث المتدفق من التاريخ. فإننا نجد أن هذه العناصر تتعرض جميعا لحالة من الإضعاف. حيث تتعرض اللغة لنشر الفوضى في بنائها بسبب الموجات المتتابعة لاختراقها تارة بفعل القوى الاستعمارية. في مجتمعاتنا العربية التي تعرضت للاستعمار، أو بفعل العمالة الأسيوية الوافدة، التي توجد بكثافة عالية في بعض المجتمعات العربية الأخرى، وتارة ثالثة بفعل انهيار مؤسسات التنشئة الثقافية والاجتماعية. ومن شأن إضعاف اللغة أن يؤدى إلى إضعاف العلاقة بالتراث، الأمر الذي يقود إلى إضعاف انتماء البشر للغتهم وتراثهم ومجتمعهم، وفي ذلك تهديد واضح لهويتهم وأمنهم الثقافي والاجتماعي. بالإضافة إلى ذلك يتجه الاختراق الثقافي إلى إضعاف الدين، عن طريق بعث التيارات السلفية الماضية، التي تعوق تجديد الدين، حتى يصبح قادراً على التفاعل مع قضايا وتفاعلات

الواقع المعاصر. أو من خلال الفتاوى المتعددة بلا ضوابط، الأمر الذي يؤدى إلى إثارة الفوضى على ساحته. يضاف إلى ذلك العبث بالرموز الدينية، بحيث يؤدى ذلك إلى التشكيك في أكثر عناصره قداسة، إلى جانب إضعاف العلاقة بالتراث الذي يحتوى على الثوابت الأخلاقية للمجتمع. بحيث تؤدى هذه الانهيارات إلى انتشار حالة "الأنومي، أي غياب المعايير الضابطة للسلوك في فضاء المجتمع، الأمر الذي يؤدى إلى انتشار منظومات قيم الثقافة المنحرفة في فضاء المجتمع. كثقافة الجنس الحرام، وثقافة الفساد والمخدرات (١٤). بل أن هذه الحالة من الأنمي الثقافة تفرع المجتمع من أيه منظومات قيم، بحيث يصبح هذا الفضاء قابلا للاختراق والامتلاء بآية ثقافة وافدة من الخارج.

٢. **الخطورة الاجتماعية للعمالة الوافدة:** أصبحت العمالة الوافدة تشكل خطورة اجتماعية بالنسبة لقطاع كامل من المجتمعات العربية، فقد ازدادت أعدادها في بعض مجتمعات الخليج. بحيث بدأت تنتج عديداً من الآثار السلبية على بنية هذه المجتمعات، كما تغلغلت في نسيجها الاجتماعي، بحيث بدأت تقوض هذا النسيج من الداخل. في هذا الإطار أصبحت العمالة الأسيوية تشكل القوة المحورية في مجتمعات الخليج حيث بلغت نسبتها ٦٩،٩% في مقابل العمالة العربية التي بلغت نسبتها ٢٣،٢%. وإننا إذا تأملنا توزيع العمالة الوافدة في مجتمعات الخليج، فسوف نجد أن حجم العمالة الأسيوية في بنائها، قد بلغ نسبة ٩٢،٤% من قوة العمل في سلطنة عمان. تليها دولة الإمارات العربية المتحدة بنسبة ٨٧%، ثم مملكة البحرين بنسبة ٨٠،١% ودولة الكويت بنسبة ٦٥،٤% والمملكة العربية

السعودية بنسبة ٥٩،٣% وأخيراً دولة قطر بنسبة ٤٥،٦% (١٥). بالإضافة إلى ذلك فقد سيطرت العمالة النسوية الآسيوية على ساحة الحياة المنزلية للأسرة الخليجية، حيث بلغت قوة العمل النسوية في المملكة العربية السعودية نحو ٣١،١% عام ٢٠٠٨ وفي دولة الإمارات نحو ٢٧،٩%، وفي مملكة البحرين ٣٣،٦%، وثلث العمالة الأسيوية في دولة قطر، وبلغت في الكويت نحو ٣١،٤% عام ٢٠٠٩م.

على هذا النحو تشكل العمالة الأسيوية الوافدة أحد المخاطر البارزة، بالنسبة لغالبية مجتمعات الخليج من جوانب عديدة. فمن ناحية تعمل هذه العمالة باتجاه نشر الفوضى في بنية اللغة لهذه المجتمعات، إضافة إلى أنها تعمل على إضعاف وتفكيك منظومات قيم الثقافة، بحيث أصبحت خليطا غير محدد الهوية. يضاف إلى ذلك أنها لرخص أجورها، وقابليتها للعمل في مختلف المجالات، عملت على إزاحة العمالة الوطنية في غالب هذه المجتمعات، ومن ثم لعبت دوراً محوريا في فشل سياسات التوطين في غالبية مجتمعات الخليج. هذا إلى جانب أنها تمثل نوع من الهدر الاقتصادي للاقتصاديات الخليجية بلغت نحو ١٨٨١٩ مليون دولار عام ١٩٩٧ ارتفعت في عام ١٩٩٨ إلى ١٨٧٣٧ مليون دولار. بلغت عام ١٩٩٩ إلى نحو ١٧٩٨٣ مليون دولار، ثم ارتفعت عام ٢٠٠٠ إلى ١٩٥٨٧ مليون دولار، وبلغت في عام ٢٠٠١ نحو ١٩٧٢٧. ارتفعت في عام ٢٠٠٢ إلى نحو ٢٠٢٥٢ مليون دولار، وفي عام ٢٠٠٣ بلغت ١٩٦٨١ مليون دولار، ارتفعت في عام ٢٠٠٤ إلى ١٨٩٠٣ مليون دولار ارتفعت إلى أكثر من ٥٦ مليون دولار عام ٢٠٠٦ (١٦). بالإضافة إلى ذك فقد بدأت المؤسسات الدولية في ظل

إعلانات حقوق الإنسان، تضغط باتجاه بقاء العمالة الوافدة في مجتمعات الخليج. بل وتدعم مطالبهم فيما يتعلق بتأكيد هوياتهم، كبناء الكنائس والمعابد، إضافة إلى بناء المدارس التابعة لقوميات هذه العمالة. الأمر الذي قد يشكل خطورة في النهاية على أحقية سكان مجتمعات الخليج في مجتمعاتهم، بل والعمل على تشويه الهوية القومية لهذه المجتمعات.

٣. **العشوائيات خطر يهدد المدينة العربية:** تشكل المناطق العشوائية ساحات يتكثف فيها التوتر، وتتوفر فيها إمكانيات الانفجار الذي قد يطيح باستقرار المدينة العربية، بل والمجتمعات العربية. وهى في غالبها مناطق نشأت بوضع اليد، برغم أنف الدولة، يعيش غالبية سكانها تحت خط الفقر، وفي أغلب الأحيان تحت خط الفقر المدقع. يعيشون في ظروف حياتية بلا مرافق ملائمة أو خدمات عاجزة عن إشباع حاجاتهم الأساسية. تسود بينهم أوضاع ثقافية متردية، ومنظومات قيم منحرفة في غالبها، تنتفي بينهم الخصوصية الاجتماعية والثقافية بحيث يساعد ذلك في مزيد من تردى حياتهم. تنتشر بينهم صناعة السلع المغشوشة، والمخدرات، وتشكل مأوى للمجرمين والمنحرفين والخارجين على القانون. ولا تساعد إيكلولوجية هذه المناطق في فاعلية فرض الأمن والنظام عليهم، ولذلك كان لهم بناء القوة الخاص بهم والضابط لتفاعلاتهم. قد يقومون بأداء الخدمات التي تحتاجها الأحياء الراقية المحيطة بهم في المدينة، غير أنهم ينشرون في ذات الوقت الانحراف على ساحتها. ثم أن لديهم عدوانية كامنة للدولة التي همشتهم، ولشرائح المجتمع التي تستمتع بكل ما يذكرهم بحرماناتهم. فإذا تعرضت المدينة لأي أزمة فهم يشكلون جيوش الخراب التي تنتشر الفوضى والعنف

والاحتراق في كل اتجاه (١٧). على هذا النحو نجدهم يشكلون خطورة كامنة على استعداد للانفجار واحتراق أي شيء في آية لحظة.

فإذا حاولنا التعرف على أوضاع التجمعات العشوائية في مجتمعاتنا العربية فسوف نجد أن ٦٠% من المناطق العشوائية توجد على أطراف المدن، ونحو ٣٠% توجد خارج النطاق العمراني للمدن، في حين أن هناك ٨% توجد في وسط المدن العربية. كما تؤكد دراسات عديدة على أن ٧٠% من المناطق العشوائية بنيت بطريقة فردية، في مقابل أن نحو ٢٢% بنيت بطريقة جماعية. يضاف إلى ذلك أن ٧٠% من المناطق العشوائية مستأجرة، في مقابل أن نسبة ٣٠% من هذه المساكن مملوكة. فإذا حاولنا التعرف على أوضاع العشوائيات في بعض الأقطار العربية، فإننا نجد في جمهورية مصر العربية توجد ١٩٣٤ منطقة عشوائية، منها نحو ٩٠٣ منطقة عشوائية مطلوب تطويرها، إضافة إلى ٨١ منطقة عشوائية مطلوب إزالتها. ويسكن المناطق العشوائية نحو ١٢،٥ مليون نسمة يشكلون نحو ٤٦% من سكان العواصم والمراكز الحضرية (١٨). وفي الجمهورية العربية السورية تتناثر المناطق العشوائية في غالبية المحافظات تقريباً. ويصل عدد سكان العشوائيات إلى ما يزيد على مليونين نسمة، وتصل نسبتهم إلى ٣٢،٥% من السكان، أي ثلث السكان تقريباً. ويصل عدد سكان العشوائيات في العاصمة دمشق إلى ٦٠٨،٨ ألف نسمة بنسبة ٣٧% من إجمالي السكان، وفي مدينة حمص إلى نسبة ٥٨،٥% من عدد السكان، وفي مدينة حلب إلى ١٦،٧% من السكان (١٩).

كما توجد العشوائيات في المملكة العربية السعودية، حيث نجد أن ٣٠% من مدينة جدة يسكنون في مناطق عشوائية يصعب السيطرة عليها. حيث كشفت أحدى الدراسات أن بهذه المناطق نسبة ٩٣% من جرائم السكر، ونسبة ٨٨،٩% من تعاطي المخدرات، ونحو ١٠٠% من تهريب المخدرات وترويجها، إضافة إلى جرائم حيازة السلاح غير المرخص وإطلاق النار والدجل والشعوذة والجرائم الأخلاقية (٢٠). كما تشير إحدى الدراسات إلى انتشار العشوائيات في الكويت في مناطق "السالمية"، و "صباح السالم" و "شرق القرين" و "منطقة رأس عشيرج. كما أوضحت ذات الدراسة أن المناطق العشوائية تشكل ساحة لانتشار الجريمة، وإيواء الخارجين على القانون، حيث يصعب السيطرة عليها لضيق الأزقة وعدم انتظام الطرق وصعوبة معرفة دروبها مسبقا (٢١). كما تؤكد الإحصاءات أن حوالي ٣٠% إلى ٣٥% من إجمالي سكان دولة قطر يعيشون في مناطق عشوائية (٢٢). كما برز انتشار المناطق العشوائية في دول المغرب العربي، حيث اتضح أن ٥٠% من سكان المناطق الحضرية، في المملكة المغربية، يقيمون في أحياء عشوائية. كما اتضح أن ٦% من سكان العاصمة الجزائرية يعيشون في مناطق عشوائية (٢٣). وبسبب المخاطر المتنوعة التي يمثلها وجود هذه المناطق العشوائية على ساحة المدينة العربية، فإنه من الضروري تطوير السياسات الاجتماعية، التي تستهدف الارتقاء بهذه المناطق من مختلف الجوانب. حتى لا تظل تشكل قنبلة اجتماعية قابلة للانفجار، الذي قد تأتى على الأخضر واليابس، في كثير من المدن العربية.

٤. **خطورة انهيار الأسرة العربية:** تعانى الأسرة العربية من أوضاع اجتماعية تضعها على حافة الانهيار، وذلك بفعل متغيرات التحول الاجتماعي، التي صدرت من داخل المجتمعات العربية، كما فرضت عليها من الخارج. حيث أصبح من الممكن إشباع الإنسان العربي لاحتياجاته الأساسية خارج الأسرة، الأمر الذي أدى إلى انخفاض قيمة الأسرة، سواء بالنسبة للمتزوجين أو من هم في سن الزواج. يضاف إلى ذلك انتشار القيم الفردية في الحياة العربية، وسقوط فاعلية التكوينات الجماعية التي كانت تدعم الأسرة، كالقرابة والجيرة. تأكيداً لذلك تآكل العائلة الممتدة في العالم العربي، بحيث أصبحت تتراوح نسبتها في العالم العربي بين ١٦% – ٢٣%. بالإضافة إلى ذلك فقد حدث تباين إلى حد التناقض في ثقافة الأسرة العربية، حيث ما زالت الثقافة التقليدية تشكل مرجعية الرجل، بينما تشكل الثقافة الغربية الوافدة والمؤكدة على حقوق المرأة، والمروجة لأفكار النوع الاجتماعي المرجعية الثقافية للمرأة، وهو الأمر الذي يؤدى إلى تناقض القيم والسلوكيات داخل الأسرة العربية. يضاف إلى ذلك دور الظروف الاقتصادية الضاغطة، وبعض مشكلات الإشباع الجنسي داخل الأسرة، وكذلك الدور السلبي الذي بدأت تلعبه أجهزة الإعلام وتكنولوجيا المعلومات، في تكسير عظام الأسرة، وانهيارها بالطلاق. تأكيد لذلك ارتفاع معدلات الطلاق في العالم العربي، حيث بلغت نسبة حالات الطلاق نحو ٣٥% – ٤٠% من عدد الزيجات المعقودة في ٢٠٠٨. فإذا استشهدنا بحالة انهيار الأسر بالطلاق في مجتمعات الخليج، باعتبارها المجتمعات الأحسن حالاً في عالمها العربي، لوجدنا أن نسبة الطلاق في عام ٢٠٠٣ في دولة قطر بلغت نحو ٣٨% من المتزوجين. وبلغت النسبة في الكويت نحو ٣٥% وفي البحرين

نحو ٣٤% وفي الإمارات نحو ٤٦% (٢٤). ومن الطبيعي أن ترتفع نسبة الطلاق في المجتمعات العربية الأخرى، بسبب الفاعلية الأقوى لعوامل الطلاق التي أشرنا إليها في هذه المجتمعات.

بالإضافة إلى ذلك تعانى الأسرة في مناطق النزاعات المسلحة، من ظروف صعبة تؤدى في كثير من الأحيان إلى انهيارها، سواء بوفاة عائلها أو بالطلاق أو تفجير الصراعات بداخلها. وفي العالم العربي كثير من مساحات الصراع المسلح التي تؤثر على الأسرة، وتضعها في منطقة المخاطر الاجتماعية ففي العراق بسبب الصراعات المسلح تعانى نسبة ٢٥% من الأسر الصغيرة في مقابل نسبة ٤٣% من الأسر الكبيرة من الحرمان والمعاناة (٢٥). يضاف إلى ذلك أن قيمة الأسرة نفسها انخفضت، ولم تعد للحياة الأسرية ذات القداسة، الأمر الذي جعل الطلاق مسألة سهلة بالنسبة لشرائح عديدة. ففي عام ٢٠٠٨ بلغ عدد حالات الطلاق ١٤٥٤٤٤ دعوى. في حين بلغ عدد الزيجات ٣١٣٧٥٣ زيجة، أي ما يقترب من النصف. وتعرضت نسبة ٨٦% من الفلسطينيات للتعنيف بسبب وجود قوات الاحتلال، تأكيداً لذلك أن ٣٥% من الأسر الفلسطينية تعولها النساء. وأن ٩٧% من النساء العاملات فقدن عملهن في فترة الانتفاضة، واستشهدت نحو ٣٤٨ شهيدة عام ٢٠٠٤، إضافة إلى قتل النساء بدافع الشرف، حيث قتلت عام ١٩٩٩ نحو ٣٨ حالة، وتوثيق نحو ٦٩ حالة تهديد بالقتل. يضاف إلى ذلك انتشار ظاهرة يتم الأطفال حيث خلفت الحرب على العراق ٩٠٠ ألف يتيم في بغداد، وأستشهد في فلسطين ١٠٥ من الأطفال عام ٢٠٠٠ وأن ٣٠% من الشهداء الفلسطينين من

الأطفال (٢٦). وفي دار فور حيث النزاع المسلح أيضاً، نجد أن ١٢،٠٠٠ طفل يعانون من سوء التغذية الحاد (٢٧). وبسبب انهيار الأسر بلغ عدد أطفال الشوارع في الصومال نحو ١٧٥١٥ طفل، يوجد في مقديشو وحدهما نحو ١٦٠٠ طفل (٢٨). ويرجع اعتبار أوضاع الأسرة من المخاطر الاجتماعية، أن الضغوط الاجتماعية على الأسرة تجعلها عاجزة عن إشباع الحاجات الأساسية لأبنائها، ومن ثم تفجرها من الداخل. بل وتعجز الأسر عن القيام بوظائفها الأساسية كنقل التراث من جيل إلى جيل، إضافة إلى العجز عن القيام بوظيفة التنشئة الاجتماعية بالمستوى الملائم، الأمر الذي يؤدى إلى إضعاف انتماء الأبناء، سواء للأسرة، أو للمجتمع الأوسع.

٥. **البطالة خطر يهدد الاستقرار الاجتماعي:** تعتبر البطالة من المشكلات الأساسية التي دخلت مرحلة الخطورة في غالبية المجتمعات العربية، وذلك يرجع إلى ارتفاع نسبة السكان في سن العمل. حيث تتركز البطالة بين الشباب بالأساس، إضافة إلى عدم تأهيل هؤلاء الشباب، سواء من خارج التعليم الجامعي أو من داخله، بما يتلاءم مع احتياجات سوق العمل. إلى جانب تردي أداء الاقتصاديات العربية عموماً، الأمر الذي أدى إلى تراكم أعداد العاطلين. تأكيداً لذلك أننا نجد ٢,٣% من السكان في سنه العمل في دولة الإمارات يعانون من البطالة، في مقابل نسبة ٦,٢% من السكان في سن العمل في دولة البحرين. وفي المملكة المغربية بلغت نسبة البطالة ١١,٦%، وفي اليمن بلغت نسبة البطالة ١١,٥% من السكان في سن العمل، ونسبة ١١,٧% في سوريا ونسبة ٩,٢% في مصر. بالإضافة إلى أن نسبة ١٤,٥% من السكان في سن العمل في الأردن يعانون من

البطالة، ونسبة ٢٩,٦% في الجزائر وفي تونس نسبة ١٤,٩% وفلسطين ٣١,٣% (٢٩).

وتعتبر ظاهرة البطالة في العالم العربي ظاهرة ذكورية بالأساس، وإن كانت في بعض المجتمعات العربية ظاهرة أنثوية أصلاً. فمثلا تصل نسبة البطالة بين الذكور في مملكة البحرين نحو ٤,٢% في مقابل ٢% للإناث. وفي الجزائر بلغت النسبة ٣٣,٩% للذكور مقابل ٢٩,٦% للإناث. وفي اليمن بلغت النسبة بين الإناث ١٢,٥% بين الذكور في مقابل ٨,٢% بين الإناث. وفي الكويت بلغت نسبة ٨,% بين الذكور في مقابل ٦,% بين الإناث. وتصل بطالة الإناث في الأردن نحو ٢٠,٨% في مقابل بطالة الذكور بنسبة ١٤,٣%. وفي الإمارات العربية بلغت بطالة الإناث ٩,١% في مقابل ٣,٩% للذكور. وفي المغرب بلغت بطالة الإناث نسبة ١٢,٥% في مقابل نسبة ١١,٦% بين الذكور، وفي سوريا بلغت بطالة الإناث نسبة ٢٤,١% في مقابل نسبة ٨,٣% بين الذكور. وفي مصر بلغت نسبة بطالة الإناث نحو ٢٢,٦% في مقابل ٥,٦% هي نسبة بطالة الذكور (٣٠). وتدخل ظاهرة البطالة في نطاق المخاطر الاجتماعية، باعتبارها تشكل بداية لظهور كثير من المشكلات، أبرزها عدم القدرة على الزواج وتشكيل أسرة. الأمر الذي يؤدى إلى انتشار كثير من الانحرافات وتعاطي المخدرات، إضافة إلى جرائم الاغتصاب والتحرش، وهو الأمر الذي يؤدى إلى انهيار حالة الاستقرار الاجتماعي.

ثالثاً – السياسات الاجتماعية لمواجهة المخاطر:

تدخل السياسات الاجتماعية ضمن الجهود الإصلاحية في مواجهة المشكلات الاجتماعية المختلفة، وذلك يرجع إلى أن السياسات الاجتماعية تتشكل من البرامج التي توجه لحل مختلف المشكلات. وفي هذا الإطار فإن السياسة الاجتماعية تعمل باتجاه التعرف طبيعة المشكلات من حيث مساحة انتشارها في المجتمع، وطبيعة وحجم الفئات التي تعانى منها، إضافة إلى درجة الخطورة التي أصبحت عليها هذه المشكلات، بحيث أصبحت تشكل تهديداً لاستقرار المجتمع. يضاف إلى ذلك أن العمل باتجاه بناء السياسات الاجتماعية في مواجهة هذه المشكلات، من الضروري أن يحدد طبيعة الفواعل الاجتماعية التي سوف تلعب دوراً أساسياً، في تخطيط وتنفيذ وتقييم السياسات الاجتماعية، يضاف إلى ذلك العنصر المتعلق بتمويل السياسات الاجتماعية، وتحديد احتياجات كل مرحلة من مراحل تنفيذها، بحيث يؤدى ضمان كفاية التمويل واستمرار تدفقه إلى استمرار تنفيذ السياسة الاجتماعية بالمستوى الملائم. يضاف إلى ذلك المكون المتعلق بتقييم إنجاز السياسة الاجتماعية، وهو التقييم الذي يستند إلى حزمة من المؤشرات النظرية والواقعية، الموضوعية والذاتية. سواء تلك التي تقيس مستوى ما حققته السياسة الاجتماعية في مواجهة حل المشكلة الاجتماعية موضع الاهتمام، أو المؤشرات التي تقيس مدى إسهام حل المشكلة في إشباع الحاجات الأساسية للبشر. ومساعدتهم في تحقيق مزيد من التكيف مع الأوضاع، التي وجدت على ساحتها المشكلة. إضافة إلى المكون المتعلق بشركاء مواجهة المشكلة، أي الهيئات والمؤسسات التي تلعب دورها – بصورة مشتركة أو فردية – في حل هذه

المشكلة. ونعرض فيما يلي لأبرز السياسة الاجتماعية في مواجهة المخاطر الاجتماعية.

١. **في معنى السياسة الاجتماعية:** تعرف السياسة الاجتماعية باعتبارها تتشكل من مجموعة الإستراتيجيات، المحددة للجهود الحكومية والأهلية ومبادئ المواجهة للعمل الاجتماعي في المجتمع. لتحسين نوعية الحياة والمساواة والعدالة والأمن الاجتماعي، ومواجهة مشكلاته الاجتماعية ومقابلة الحاجات الإنسانية، من خلال خطط علميه. وفي العادة ترتبط السياسة الاجتماعية بالإطار الاقتصادي والسياسي والأيديولوجي والقيمي للمجتمع (٣١). ويشير تحديد آخر للسياسة الاجتماعية إلى أن "السياسة العامة هي الأعم والأشمل، لأنها التي ترعى مصالح الدولة داخلياً وخارجياً. وهى تتضمن السياسة الاجتماعية التي تلعب دوراً بارزاً وإسهاماً فعالاً، في تأسيس وتوجيه الرعاية والرفاه الاجتماعي في المجتمع، لتحقيق الأهداف المجتمعية العامة. التي تتضمن العدالة الاجتماعية والمساواة والحرية والديمقراطية والمواطنة، وتحسين نوعية الحياة" (٣٢). كما تعرف السياسة الاجتماعية باعتبارها مجموعة القرارات الصادرة من السلطة المختصة في المجتمع، لتحقيق أهدافه الاجتماعية. حيث توضيح هذه القرارات مجالات السياسة الاجتماعية، والاتجاهات الملزمة، وأسلوب العمل وأهدافه، في حدود أيديولوجية المجتمع. ويتم تنفيذ هذه السياسة برسم خطة أو أكثر تحتوى عدداً من البرامج والمشروعات المترابطة والمتكاملة، والتي تستهدف نقل المجتمع من واقع إجتماعي وسياسي واقتصادي معين إلى واقع آخر أفضل منه، ومن ثم تحقيق زيادة في معدل رفاهية المجتمع (٣٣).

كما تعرف السياسة الاجتماعية "بأنها حصيلة التفكير المنظم الذي يوجه التخطيط والبرامج الاجتماعية، وهذه السياسة تنبع من أيديولوجية المجتمع، وتعبر عن أهدافه البعيدة المدى، وتوضح مجالات الخطط والبرامج الاجتماعية، وتحدد الاتجاهات العامة وتنظم أدائها (٣٤). ويذهب تعريف آخر إلى أن السياسة الاجتماعية تتداخل إلى حد كبير مع القضايا السياسية المعاصرة، وترتبط في أذهان الناس بالأيديولوجيا وبالسياسات الحزبية. وتستهدف السياسة الاجتماعية البحث عن حلول للمشكلات الاجتماعية التي يواجهها المجتمع العام أو المجتمع المحلى". ارتباطاً بذلك يشير تأمل جملة التعريفات السابقة، إلى بروز الحقائق الأساسية التالية.

أ- التفكير في مختلف جوانب المشكلات: تشير السياسة الاجتماعية إلى أنها نتيجة للتفكير المنظم في بعض المشكلات التي تواجهها المجتمع. وهذا التفكير المنظم يحاول التعرف على العوامل المسببة لمشكلة معينة، أو العوامل التي تفرض تبنى بعض الإجراءات فيما يتعلق بقضية محددة. إضافة إلى تحديد الآثار المحتمل وقوعها نتيجة التصدي لهذه المشكلة أو القضية. ومن الطبيعي أن توضع نتائج هذا التفكير المنظم، تحت عين وبصر السلطة المسئولة عن المجتمع. لإصدار القرارات التي تدفع إلى تأسيس السياسات الاجتماعية في مواجهة هذه المشكلة أو القضية إضافة إلى تحديد مصادر تمويل السياسة الاجتماعية، والفواعل المعنية بتنفيذ هذه السياسة الاجتماعية (٣٥).

ب- الطابع الإرادي والعقلاني للسياسة الاجتماعية: أن السياسة الاجتماعية ليست نشاطا أو جهداً تلقائياً، ولكنها تتضمن إجراءات مقصودة لمواجهة حالة معينة، سواء كانت هذه الحالة مشكلة تعانى منها فئات في المجتمع، أو قضية تسعى إلى دمجها في بناء المجتمع، كتحديث بعض جوانبه أو مكوناته. ومن ثم فهي نشاط يحتاج إلى تفعيل إرادة كل من يتصل بالمسألة ذات العلاقة بالسياسة الاجتماعية. فهي تحتاج إلى إرادة سياسية تدعم هذه السياسة، ثم هي تحتاج إلى استنفار إرادة المجتمع، حتى يشترك في تنفيذ وتفعيل السياسة الاجتماعية. إضافة إلى التأكيد على إرادة المخططين والمنفذين والمتابعين لتأسيس بناء السياسة الاجتماعية. بحيث يرتبط كل ذلك بجهد عقلاني، يستهدف التحديد الدقيق للمشكلات أو القضايا التي تواجهها السياسة الاجتماعية. وكذلك التحديد الدقيق للسياسات والإجراءات والبرامج التي تستهدف وضع حلول لهذه المشكلات، إلى جانب التحديد الرشيد للآليات التي يمكن أن تساعد في تجسيد السياسة الاجتماعية (٣٦).

ج- الإطار الأيديولوجي للسياسة الاجتماعية: تتشكل الأيديولوجيا من مجموعة الأفكار والقيم والمبادئ التي توجه سلوكيات الفرد أو الجماعة أو المجتمع. وهو الأمر الذي يشير إلى أن التوجه الأيديولوجي للمجتمع هو الذي يحدد طبيعة القضايا التي يمكن اعتبارها مشكلات، إضافة إلى أنها تحدد أسلوب التعامل مع هذه القضايا أو المشكلات. في هذا الإطار فإننا نجد أن السياسات الاجتماعية في تحديدها للمشكلات،

ولآليات التعامل والحلول تصطبغ عادة بصبغة الأيديولوجيا الموجهة لها (٣٧).

د- الالتزام بثقافة المجتمع: بالإضافة إلى ذلك فإن السياسة الاجتماعية المتصلة بأي قضية أو مشكلة اجتماعية، سواء في تشخيصها أو البحث عن الحلول لمواجهتها، لا بد أن تلتزم ثقافة المجتمع. وذلك حتى لا يؤدى مخالفة الثقافة إلى ردود فعل عدائية من قبل المجتمع. حيث الالتزام بثقافة المجتمع من شأنه أن يستدعى الدعم المجتمعي للسياسة الاجتماعية، بل ويستنفر طاقات الذين يشاركون في تنفيذ السياسة الاجتماعية. وذلك يتطلب بطبيعة الحال الاهتمام بنشر الوعي باتساق السياسة الاجتماعية مع ثقافة المجتمع حتى تضمن الدعم المجتمعي لهذه السياسة (٣٨).

ه- الارتقاء بنوعية الحياة: تسعى السياسة الاجتماعية إلى الارتقاء بنوعية الحياة في أي مجتمع، سواء يحل المشكلات التي تعوق إشباع المواطنين لحاجاتهم الأساسية. أو الارتقاء بنوعية حياة هؤلاء المواطنين، لتحقيق مستوى أفضل ينبغي أن يعيشوا في إطاره. وفي هذا الإطار فإنه حتى يمكن أن ترتقي السياسة الاجتماعية بنوعية الحياة في مجتمع يعيش في ظل أوضاع عادية، فإنه من الضروري مواجهة ثلاثة مسائل أساسية. الأولى تحقيق قدر ملائم من المساواة بين البشر في المجتمع، أي المساواة في الحصول على مختلف الفرص، على أساس من الكفاءة وليست المساواة الحسابية المطلقة. فالإحساس بتحقق المساواة يساعد على نمو وانتشار الإحساس العام بالرضا. يضاف إلى ذلك المسألة الثانية

والتي تتعلق بالعدالة الاجتماعية، وهى المسألة المتصلة بتوزيع مختلف الفرص في المجتمع. وفي هذا الإطار ينبغي أن تؤكد السياسة الاجتماعية على تضمين التأكيد على العدالة الاجتماعية في ثقافة المجتمع، إضافة إلى أهمية التأكيد على ضرورة أن يوجه التفاعل الاجتماعي فيما يتعلق بالعدالة الاجتماعية بمنظومة القيم هذه. يضاف إلى ذلك أهمية تأكيد السياسة الاجتماعية على الأمن باعتباره يعبر عن حاجة فردية وجماعية ومجتمعية على السواء (٣٩).

و- مواجهة المشكلات الواقعية: إذا كانت السياسة الاجتماعية في الفقرة السابقة تستهدف الارتقاء بنوعية الحياة في المجتمع، فإن السياسة الاجتماعية لتحقيق هذا الهدف، عليها تسعى إلى حل المشكلات التي تعوق إشباع المواطنين لاحتياجاتهم الأساسية، ومن ثم تؤدى إلى تهديد الاستقرار الاجتماعي. في هذا الإطار تدرك السياسة الاجتماعية أنه من الأوفق تقديم حلول للمشكلات الاجتماعية، قبل أن تتحول لتصبح مخاطر اجتماعية. وذلك لأن المشكلة الاجتماعية كما أشرت تتحرك باتجاه التعقيد الأكثر، إذا لم تقدم لها حلول في مراحلها الأولى. لكونها تتحرك من المستوى الفردي، إلى المستوى الاجتماعي، إلى المستوى البنائي. حينما يتطلب حلها حينئذ إجراء تغييرات جوهرية في بناء المجتمع، حتى تنتقل بعد ذلك إلى كونها تشكل خطورة اجتماعية، تنتج عديداً من المشكلات الاجتماعية الأخرى (٤٠) لذلك من الأفضل أن تعمل السياسات الاجتماعية، على مواجهة هذه المشكلات في مراحلها الأولى، حتى لا ترتفع التكلفة الاجتماعية.

ي- فواعل تنفيذ السياسة الاجتماعية: مرت السياسات الاجتماعية في مواجهة المشكلات الاجتماعية بمرحلتين، المرحلة الأولى سيطرت التنمية المركزية،حيث كانت الدولة هي التي تؤسس السياسات الاجتماعية التي تواجه المشكلات الاجتماعية. غير أنه حينما وقعت تحولات في التنظير التنموي باتجاه التنمية المستدامة، وهى التنمية التي تبدأ من أسفل. لم تعد الدولة تحتكر السياسات الاجتماعية الموجهة لحل مختلف المشكلات الاجتماعية، أو التي تستهدف الارتقاء بنوعية الحياة. بل ظهر على الساحة فاعلين جدد نذكر منهم المجتمع المدني، بخاصة المنظمات غير الحكومية، إضافة إلى القطاع الخاص، وبطبيعة الحال الدولة أو الحكومة، إلى جانب مشاركة الجماهير. بحيث نجد أن هذه الفواعل الأربعة، أو أي عدد منها، تشترك في مواجهة المشكلات الاجتماعية على أساس من اللامركزية (٤١). بل أننا نجد أن كثير من المؤسسات الدولية وتنظيمات المجتمع المدني العالمي، تشارك في بعض الأحيان في مواجهة بعض من هذه المشكلات.

ك- تكامل خطط وبرامج السياسات الاجتماعية: من الضروري أن تراعى السياسات الاجتماعية مبدأ التكامل في أدائها لجهودها، وذلك حتى يمكن أن تشكل مختلف عناصر السياسة الاجتماعية قيما مضافة تساعد في نجاحها. وفي هذا الإطار فإنه من الضروري أن نراعى تأكيد التكامل بين الجهود النظرية العلمية، والجهود التطبيقية العملية، في بناء وإنجاز السياسة الاجتماعية. يضاف إلى ذلك ضرورة مراعاة التكامل بين مختلف مراحل السياسة الاجتماعية، بما

يحقق أهدافها النهائية. يضاف إلى ذلك التكامل بين العناصر النوعية لبناء السياسة الاجتماعية، سواء كانت عناصر ثقافية أو اقتصادية أم اجتماعية. حيث ينبغي التأكيد على التآزر بين هذه العناصر لضمان نجاح السياسة الاجتماعية في مواجهة قضية أو مشكلة معينة، بحيث يؤدى التكامل من مختلف البعاد على تماسك السياسة الاجتماعية (٤٢).

ل- تنقل السياسة الاجتماعية الواقع من حالة إلى حالة أفضل: تستهدف السياسة الاجتماعية الانتقال بالواقع المشكل، أو الذي يعجز عن إشباع الحاجات الأساسية، إلى واقع أفضل تشبع في إطاره هذه الحاجات. على هذا النحو قد يصبح جهد السياسة الاجتماعية راديكاليا أو تدريجيا، وذلك حسب طبيعة الأيديولوجيا الاجتماعية السائدة، أو امتلاك المجتمع لإمكانيات تنفيذ السياسة الاجتماعية في مواجهة الواقع المتردي، أو درجة إلحاح المشكلة الاجتماعية. في هذا الإطار يؤدى تنفيذ السياسة الاجتماعية في مستوياتها المثلى إلى الانتقال بالواقع المشكل، إلى واقع متطور قادر على إشباع الحاجات الأساسية للبشر، أو الارتقاء بنوعية الحياة. في نطاق ذلك، فإن الواقع الجديد، الذي أسسته السياسة الاجتماعية ينبغي الحفاظ عليه، حتى تستمر الوحدة الاجتماعية – موضوع السياسة الاجتماعية – في أداء إسهامها على أفضل وجه (٤٣).

م- معاصرة السياسة الاجتماعية: من الضروري أن تتميز السياسة الاجتماعية بالطبيعة المعاصرة، سواء من حيث التخطيط لها، أو إجراءات مراحل تنفيذها. كما أنه من

الضروري أن تتصف مكونات السياسة الاجتماعية بالحداثة والمعاصرة، سواء كان ذلك على مستوى الأفكار أو الجوانب المادية والتكنولوجية، وذلك حتى يتاح للسياسة الاجتماعية الاستفادة من المنجزات العلمية للعصر. وحتى يتحقق ذلك فإنه من الضروري تأهيل وتدريب المجموعات التي تتولى تنفيذ مختلف مراحل وبرامج السياسة الاجتماعية، وفق أحدث أساليب التنفيذ، ووفق أحدث المستويات التكنولوجيا. وذلك حتى يتمكنوا من بناء سياسة اجتماعية حديثة ومعاصرة، وقادرة على مواجهة المشكلات، أو الارتقاء بنوعية الحياة، أو إشباع الحاجات الأساسية للمواطنين المتصلين بالقضية أو المشكلة الاجتماعية (٤٤).

٣. **بعض اعتبارات السياسة الاجتماعية:** حيث يمكن أن يساعد التأكيد على حقائق السياسة في تطور مجموعة من المعايير التي تضبط التخطيط لها وتنفيذها، بما يساعد على تحقيق أهدافها. هذا مع ضرورة الأخذ في الاعتبار أن السياسة الاجتماعية تعتبر حلقة صلة بين التنظير المتعلق بتطوير الواقع الاجتماعي، وبين الواقع الاجتماعي ذاته. حيث يساهم التنظير في توفير مخزون المعرفة المتصل بتخطيط السياسة الاجتماعية، وتأهيل العاملين على تنفيذها. إضافة إلى بناء المؤشرات الاجتماعية التي تحدد مستويات المشكلات أو أنماط الحاجات، التي ينبغي أن تشبع ومستوى الإشباع المستهدف. ومن ناحية ثانية فهي على علاقة بالواقع الاجتماعي الذي يحتوى المشكلات التي تحتاج إلى حل، أو الحاجات التي تحتاج إلى إشباع، فهي تعمل وفق المضامين النظرية المتاحة بهدف الارتقاء بالواقع الاجتماعي وتأكيد استقراره. كما ينبغي أن نأخذ في الاعتبار كذلك، أن السياسة

الاجتماعية لها علاقة ببناء المجتمع. فهي من ناحية تساعد في تحقيق التنمية الشاملة للمجتمع، عن طريق التعامل مع بعض الجوانب الناقصة أو السلبية لتطوير المجتمع. ثم أن من وظائفها الأساسية مساعدة بعض الفئات الاجتماعية التي تعانى من بعض المشكلات، أو تتردى نوعية حياتها بسبب عدم إشباع حاجاتها بالمستوى الملائم. يضاف إلى ذلك فإنها تعمل على المستوى الوقائي والعلاجي فيما يتعلق بأوضاع نوعية الحياة الخاصة بالفئات المحرومة أو المهمشة اجتماعياً. وفي نطاق تحسين نوعية الحياة، فإننا نجد أن السياسة الاجتماعية تعمل باتجاه التأكيد على معاني المساواة والعدالة الاجتماعية للمواطنين، وتحفظ حقوقهم الاجتماعية المتنوعة (٤٥). بحيث نجد أن السياسة الاجتماعية تسعى إلى الاستفادة من الإمكانيات المعرفية والعناصر المادية المتنوعة، والطاقات البشرية في الارتقاء بأوضاع المجتمع. بالإضافة إلى ذلك توجد مجموعة من الاعتبارات، التي ينبغي أن تركز عليها السياسة الاجتماعية، والتي نعرض فيما يلي لبعضها.

أ- تطوير وعى المجتمع بالمشكلات وسياسات المواجهة: حيث يتصل الاعتبار الأول بأهمية تنمية القيم والمعارف والمهارات الخاصة بمواجهة المشكلات التي يعانى منها المجتمع، أو المرتبطة بإشباع الحاجات، أو المتصلة بنوعية الحياة المستهدفة. والتي تسعى السياسة الاجتماعية إلى أن يعيش البشر في نطاقها خلال الفترة الزمنية التي تغطيها السياسة الاجتماعية. وتكمن أهمية هذا الاعتبار، في إبراز قيمة مضامين السياسة الاجتماعية بالنسبة للمجتمع والفئات المستهدفة. إضافة إلى تزويدها بالمعارف اللازمة للتعرف

على مختلف جوانب السياسة الاجتماعية، وذلك لتطوير وعى المجتمع والفئات المستهدفة بأهمية السياسة الاجتماعية. إلى جانب تزويد المتصلين بمختلف أبعاد وعمليات السياسة الاجتماعية، بالمهارات اللازمة لطبيعة إنجازهم وإسهامهم، في تحقيق أهداف السياسة الاجتماعية (٤٦).

ب- شمولية السياسة الاجتماعية: وهو ما يعنى ضرورة أن تكون السياسة الاجتماعية شاملة، ونقصد بالشمول أن نتجه السياسة الاجتماعية إلى الارتقاء بنوعية الحياة لكل أفراد المجتمع، بحيث تتحرك السياسة الاجتماعية باتجاه وضع تتجانس فيه نوعية الحياة بالنسبة لكل أفراد المجتمع، على قاعدة من المساواة والعدل الاجتماعي. كما نقصد بالشمول، أن تسعى السياسة الاجتماعية إلى تحقيق التوازن بين اتجاه السياسة الاجتماعية لإنفاق الموارد لإشباع حاجات المواطنين في الحاضر، والارتقاء بنوعية حياتهم وحل مشكلاتهم وبين الحفاظ على نصيب الموارد لإشباع حاجات أجيال المستقبل. كما يعنى بالشمول أن تغطى السياسة الاجتماعية تغطى الجوانب المختلفة لنوعية الحياة، كالجوانب الاقتصادية والاجتماعية والثقافية (٤٧).

ج- تكامل السياسات الاجتماعية: ويعنى ذلك أن تتكامل السياسات الاجتماعية الموجهة لتحقيق أهداف مختلفة. إضافة إلى التآزر والتكامل بين السياسات الاجتماعية والاقتصادية والثقافية الفرعية في نطاق السياسة الاجتماعية العامة. بالإضافة إلى أهمية التكامل الاجتماعي مع السياسات الاجتماعية التي تأسست في المرحلة السابقة أن وجدت،

ومراعاة أن تشكل السياسة الاجتماعية الحالية مقدمات لسياسات اجتماعية في المستقبل. بالإضافة إلى أهمية مراعاة التكامل النسبي بين موارد ومكونات إنجاز السياسة الاجتماعية، كالموارد الثقافية والاقتصادية والبشرية لتحقيق أهدافها (٤٨). ذلك إلى جانب مراعاة التكامل بين مراحل السياسة الاجتماعية سواء كانت مرحلة التخطيط وصياغة السياسة الاجتماعية، أو تنفيذ هذه السياسة أو مرحلة تقويم هذه السياسة، إلى جانب تأكيد التكامل بين مدخلات السياسة الاجتماعية ومخرجاتها.

د- توفير مهارات السياسة الاجتماعية: من الاعتبارات التي ينبغي أن تراعى أهمية توفير المهارات المختلفة اللازمة لإنجاز السياسة الاجتماعية. وفي هذا الإطار من الضروري امتلاك السياسة الاجتماعية للمهارات التي يمكن أن تساعد في تحديد الأسلوب الأمثل للتعامل مع موضوع السياسة الاجتماعية، وتشمل الإجراءات والبرامج التي يمكن أن تنفذ. كذلك أهمية توفر المهارات المتعلقة بتقدير تكلفة إنجاز هذه السياسات، سواء لحل المشكلات أو إشباع الحاجات أو الارتقاء بنوعية الحياة. إضافة إلى المهارات المتعلقة بتوفير التمويل اللازم لتنفيذ مختلف برامج السياسة الاجتماعية، إلى جانب المهارات المتعلقة بالتعبئة المعنوية أو المادية أو البشرية بما يدعم تنفيذ مختلف برامج ومراحل السياسات الاجتماعية، وكذلك المهارات المتعلقة بالقياس والتقويم وبناء المؤشرات (٤٩).

هـ- تحديد مصادر تأكيد تنفيذ السياسة الاجتماعية: وفي هذا النطاق من الضروري الاهتمام بتحديد الجهود والموارد الأساسية لتنفيذ السياسة الاجتماعية. إضافة إلى تحديد القوى الاجتماعية التي يمكن أن تضغط على فواعل السياسة الاجتماعية، للمساهمة في دعم تنفيذ السياسة الاجتماعية. إضافة إلى تحديد القوى الاجتماعية المعوقة لتنفيذ مختلف مراحل السياسة الاجتماعية بهدف التعامل معها وتقليص فاعليتها، إضافة إلى تحديد الأساليب المثلى لمواجهة هذه القوى ودفعها لتعديل مواقفها.

و- موارد ومكونات السياسة الاجتماعية: تعتبر السياسة الاجتماعية التي يمكن تأسيسها في مواجهة أي مشكلة من المشكلات بناء يتكون من مجموعة من العناصر الأساسية. التي تؤدى في مجموعها إلى تطوير سياسة اجتماعية ملائمة فيما يتعلق بموضوع معين. بحيث يشكل تفعيل مكونات السياسة الاجتماعية في الاتجاه الإيجابي إلى تحقيق أهدافها، بينما نجد أنه إذا كانت هذه المكونات غير كافية، فإنها قد تصبح سلبية أو معوقة سياسيا لتنفيذ السياسة الاجتماعية لأهدافها، ارتباطا بذلك فإننا نرصد المكونات التالية:

- تحديد هدف السياسة الاجتماعية: ويعنى ذلك أننا من الضروري أن نعمل باتجاه تحديد الهدف من تطوير السياسة الاجتماعية. هل يتمثل الهدف الذي تسعى السياسة إلى تحقيقه هي الارتقاء بنوعية الحياة في مجتمع محلى معين أو في المجتمع بشكل عام، أم أن الهدف يتمثل في حل بعض المشكلات قبل أن تتحول إلى

مخاطر اجتماعية تحيل حياة البشر في المجتمع صعبة. وفي هذا الإطار فإن من الضروري أن تحدد السياسة الاجتماعية الهدف الرئيسي والأهداف الفرعية، وترتيب هذه الأهداف وفق أهميتها بالنسبة لتحقيق الهدف الرئيسي. ويدخل في إطار تحديد أهداف السياسة الاجتماعية توضيح الأهداف المرحلية، أي الأهداف التي تتولى كل مرحلة إنجازها. ويراعى ترتيب الأهداف المرحلية، بحيث يساعد إنجاز أهداف كل مرحلة تحديد أهداف المراحل التالية، على أن يظل تحديد وإنجاز الأهداف المرحلية في نطاق الهدف الرئيسي للسياسة الاجتماعية. وحتى يمكن تحقيق الأهداف بدقه فإنه من الضروري التعرف على تجارب السياسات الاجتماعية ذات الأهداف المشابهة، خاصة تلك السياسات التي تضمنت قدراً من الإبداع في تحديدها وإنجازها لأهدافها، وهو ما يسمى بالبعد المعرفي في تحديد أهداف السياسة الاجتماعية (٥٠). يضاف إلى ذلك فإنه من الضروري العمل من قبل المهتمين بتنفيذ السياسة الاجتماعية باتجاه إثارة الوعي العام بالسياسة الاجتماعية وأهدافها، لتأسيس رأى عام يدعم إنجاز السياسة الاجتماعية ويراقب التزام هذا الانجاز بمرجعية المجتمع واحتياجات البشر فيه.

- المكون الاقتصادي في السياسة الاجتماعية: من المؤكد أن يشكل التمويل ركنا أو مكونا أساسيا في بناء السياسة الاجتماعية، ارتباطا بذلك فإننا نجد أنه في زمن التنمية الاجتماعية ذات الطبيعة المركزية، والتي انتشر إتباعها خلال عقد الستينيات من القرن العشرين. حيث كانت

السياسات الاجتماعية تؤسسها الدولة لذات الأغراض القائمة الآن. ولذلك استند تمويل هذه السياسات إلى الحكومة وميزانية الدولة، التي تعمل على الارتقاء بنوعية الحياة في المجتمع، من خلال حل المشكلات أو توفير ما يشبع الحاجات الأساسية للسكان. غير أنه بالتحول من التنمية إلى التنمية المستدامة، تغيرت فواعل التنمية، وتراجعت قدرة الدولة على التمويل منفردة، لذلك بدأ التفكير في مصادر جديدة للتمويل، حيث تعددت مصادر تمويل السياسات الاجتماعية. في هذا الإطار تساهم الدولة في التمويل من ميزانيتها لدعم تنفيذ السياسات، أو من المنظمات غير الحكومية المحلية والقومية والعالمية، أو المساعدات التي قد تصدر عن الخارج. إضافة إلى التبرعات سواء من رجال الأعمال تعبيراً عن مسئولياتهم الاجتماعية، إضافة إلى تبرعات الجماهير، أو سكان المنطقة التي تخدمها السياسة الاجتماعية عموماً (٥١).وفي هذا الإطار من الضروري استكمال تمويل السياسة الاجتماعية قبل أن تبدأ، وأن تشكل لجنة تحدد الإنفاقات الخاصة لكل مرحلة من المراحل، مع وجود نسبة من حجم التمويل كإحتياطي لأي ظروف دقيقة. ومن الضروري أن نراعى اعتبارات الرشد والشفافية والإطلاع على المعلومات والاحتكام إلى القانون والقواعد فيما يتعلق بتوزيع التمويل على مختلف مراحل المشروع أو بسلامة الإنفاق.

- المكون السياسي في بناء السياسة الاجتماعية: السياسة الاجتماعية هي جزء من السياسة العامة، وذلك يرجع إلى

أن المهمة الأساسية للدولة والحكومة، هي العمل على تحديث المجتمع وتنميته والارتقاء بواقعه. لذلك نجد أن السياسة الاجتماعية في أوضاعها النمطية أو العادية، تعمل باتجاه الارتقاء بنوعية الحياة، أو الارتقاء بمستوى الخدمات الموجهة لإشباع الحاجات الأساسية للسكان. أو أن هذه السياسة الاجتماعية ذات طبيعة استثنائية وطارئة لمواجهة مشكلات اجتماعية بعينها، لقطع الطريق عليها حتى لا تشكل خطورة اجتماعية على المجتمع. ذلك يتطلب تفعيل الإرادة السياسة على كل المستويات، وهى الإرادة التي ينبغي أن تكون على كافة المستويات، ابتداء من المستويات العليا للدولة، أو على مستوى الولايات أو المحافظات أو على مستوى المجتمعات المحلية. على أنه من الضروري أن يتم تطوير الوعي بتوجهات الإرادة الاجتماعية وسياساتها، بحيث يشمل كافة العاملين ذوى العلاقة بالسياسة الاجتماعية. كما ينبغي أن تنتشر مضامين هذه السياسة لتشمل كل أفراد المجتمع، ذوى العلاقة بالسياسة الاجتماعية المتعلقة بمسألة معينة، حتى نضمن تعبئتهم باتجاه الإسهام في تنفيذ السياسة الاجتماعية (٥٢).

- المكون الثقافي في بناء السياسة الاجتماعية: تتشكل الثقافة من منظومة القيم والمعاني التي توجه سلوكيات الفرد والجماعة والمجتمع على السواء. وفيما يتعلق بالسياسة الاجتماعية فإننا نجد أن الثقافة تلعب دوراً محوريا في بناء وعى البشر، حتى يساهموا في دعم السياسة الاجتماعية فيما يتعلق بموضوعات محددة. وفي

هذا الإطار فإنه لضمان نجاح السياسة الاجتماعية من الضروري تثقيف أفراد المجتمع فيما يتعلق بطبيعتها وكذلك بمراحلها، وتمويلها، وخطتها الزمنية. وذلك حتى يشعر المواطن العادي من خلال امتلاك هذه المعرفة بأنه شريك في المشروع حتى يعمل باتجاه دعمه، ولنشر الثقافة المتعلقة بالمشروع يمكن أن نلجأ إلى آليات عديدة. من هذه الآليات الاستفادة من إمكانيات الإعلام في الترويج للسياسة الاجتماعية، المتعلقة بمحو الأمية مثلاً، كذلك من الممكن الاستفادة بدور العبادة في التوعية فيما يتعلق بالسياسة الاجتماعية، حيث تقدم دور العبادة تبريراً وإقناعاً دينيا بأهمية المشاركة في تنفيذ السياسة الاجتماعية. يضاف إلى ذلك عقد اجتماعات دورية في أماكن تجمع السكان ذوى العلاقة بالمسألة التي تتصدى لها السياسة الاجتماعية، للتعريف بالسياسة الاجتماعية لمن يرغب في ذلك. ويمكن أن تعقد هذه الاجتماعات الدورية قبل بدأ السياسة الاجتماعية، فيما يتعلق بموضوع معين وعند بداية ونهاية كل مرحلة من مراحل التنفيذ، ثم بعد انتهاء المشروع كلية (٥٣). بحيث تضمن استمرار دعم الأهالي بوعي للمشروع، وهو الوعي الذي يستند بالأساس إلى نشر المعرفة المتعلقة بالموضوع، أو بأداء السياسة الاجتماعية فيما يتعلق به.

- ضمان مشاركة الجماهير: تعتبر الجماهير مكونا محوريا في بناء السياسة الاجتماعية، وذلك باعتبار أن قطاعات من الجماهير، هي عادة المستفيدة من أداء السياسة الاجتماعية. ويمكن أن تشكل الجماهير دعما للسياسة

الاجتماعية بأساليب عديدة. من هذه الأساليب الإسهام المادي من قبل الجماهير في دعم السياسة الاجتماعية، أو الإسهام المعنوي من خلال الترويج لهذه السياسة. بالإضافة إلى ذلك يمكن أن تشارك الجماهير في دعم السياسة الاجتماعية من خلال التطوع لإنجاز بعض الأعمال اللازمة المتعلقة بها، ويمكن أن يشارك المجتمع المدني والمنظمات غير الحكومية في تنظيم الجماهير وتوعيتهم، بما يضمن مساهمتهم الفعالة في تنفيذ أهداف السياسة الاجتماعية. بحيث يخفض تطوع الجماهير ومشاركتهم من تكلفة إنجاز المشروعات، التي تستهدفها السياسة الاجتماعية.

- المكون العالمي في بناء السياسة الاجتماعية: لقد أصبح عالمنا قرية صغيرة، بحيث نجد أن أي سياسة اجتماعية من الضروري أن نأخذ في الاعتبار هذا البعد العالمي، باعتبار أن كثير من المنظمات والقوى الدولية من الممكن تلعب دوراً في جزيل بعض المشروعات. ولذلك فمن الضروري دعوتها للمشاركة في مناقشة السياسة الاجتماعية المتعلقة ببعض المشروعات، إضافة إلى دعوتها في تمويل بعض هذه المشروعات. ومن الممكن أن تعرض عليها بعض مراحل تنفيذ السياسة الاجتماعية فيما يتعلق ببعض المشروعات، وذلك للنظر في إمكانية الاستفادة من بعض الخبرات المتوفرة لديها. يضاف إلى ذلك مخاطبة الدول أو الجهات، التي لها بعض التجارب الناجحة فيما يتعلق ببعض القضايا أو المسائل، للنظر كذلك في مدى إمكانية الاستفادة من هذه التجارب (٥٤).

وفي مقابل ذلك يمكن دعوتهم في افتتاح المشروعات أو تمام إنجازها، أو تسجيل الدول والهيئات التي ساعدت في لوحة شرف المشروعات.

ز- عمليات السياسة الاجتماعية: إذا كنا قد عرضنا في الفقرة السابقة المكونات الأساسية لبناء السياسة الاجتماعية، فإننا نعرض في هذه الفقرة العمليات الأساسية التي تلعب دوراً أساسياً في إنجاز أهداف السياسة الاجتماعية. ومنذ البداية من الضروري أن تكون هذه العمليات واضحة منذ بداية المشروع الذي تستهدفه السياسة الاجتماعية. وأن تكون متدرجة ومتتابعة منطقياً، بحيث تؤدى في النهاية إلى تحقيق أهدافها. ونعرض فيما يلي للعمليات الأساسية التي تشكل متطلبات لأي سياسة اجتماعية ناجحة.

- تخطيط السياسة الاجتماعية: تعتبر هذه العملية هي العملية الأولى فيما يتعلق بمواجهة مسألة معينة. ويتطلب تخطيط السياسة الاجتماعية التعرف على الموضوع الذي تؤسس السياسة الاجتماعية بشأنه. ثم جمع المعلومات حول مختلف مكونات ومراحل وعمليات السياسة الاجتماعية، سواء من التراث النظري، أو من الخبراء المتخصصين أو جمع المعلومات عن التجارب الناجحة فيما يتعلق بموضوع السياسة الاجتماعية، ووضع هذه المعطيات جميعا تحت نظر القائم بالتخطيط، الذي يضع خطة تفصيلية بتنفيذ السياسة الاجتماعية، وتقسيم السياسة الاجتماعية إلى مراحل. وفي هذا الإطار يحدد مدخلات ومخرجات كل مرحلة من المراحل، إضافة وضع الخطط البديلة في حالة

ظهور بعض المعوقات أثناء عملية التنفيذ. ومن الطبيعي بعد وضع الخطة أن تقدم كاملة إلى الهيئة أو المؤسسة المهتمة بتنفيذ المشروع لإبداء الآراء حولها إلى جانب تعريف جميع المشاركين في تنفيذ السياسة الاجتماعية، للتعرف على الرؤية الكلية للسياسة الاجتماعية برغم اهتمامهم بتجسيد بعض جوانبها أو عملياتها فقط. ومن الضروري توضيح خطة المشروع أو السياسة الاجتماعية بشأنه، وتوفير بيانات تفصيلية عن مختلف المراحل، والعمليات بها والقوانين والقواعد اللازمة لتنفيذ المشروع، بما في ذلك عملية التقييم والمؤشرات المتصلة بذلك، يضاف إلى ذلك إصدار التشريعات اللازمة (٥٥).

- تعبئة الموارد: بعد الانتهاء من وضع خطة السياسة الاجتماعية فيما يتعلق بموضوع معين، فإننا نعمل باتجاه تعبئة مختلف الموارد للبدء في عملية التنفيذ. وفي هذا افطار فإننا نبدأ في الانطلاق نحو إعداد مختلف مكونات السياسة الاجتماعية، مثال على ذلك، أن نبدأ في العمل باتجاه جمع التمويل لتنفيذ هذه السياسة من مصادرها المختلفة. كذلك وضع خطة إنفاق التمويل على مختلف المراحل والعمليات الأساسية حتى استكمال المشروع. وتدرك الموارد هنا باعتبارها الموارد السياسية والاقتصادية والسياسية والثقافية المتعلقة بتنفيذ المشروع، ومن الطبيعي أن نستكمل النقص في أي مورد من هذه الموارد قبل تنفيذ المشروع. وفي إطار هذه العملية يتم تدريب الكوادر التي سوف تتولى تنفيذ المشروع.

- تنفيذ السياسة الاجتماعية: وتدور هذه العملية حول تفعيل كل عناصر السياسة الاجتماعية، بهدف التجسيد الواقعي للخطة الموضوعة. وفي إطار هذه العملية يمكن تقسيم الجهود المتعلقة بالسياسة الاجتماعية، حيث تحدد كل مرحلة من مراحل تنفيذ المشروع. وفي داخل كل مرحلة نؤكد على ثلاثة أبعاد، الأول التأكيد من تأهيل الطاقم الذي سوف ينفذ هذه المرحلة، حتى يتحقق التنفيذ بلا آية معوقات من جانب القائمين به. والثاني تقسيم العمل الذي تتطلبه المرحلة على المشاركين في هذه المرحلة، مع تأكيد التآزر بين مختلف الأعمال، حتى لا تتشتت مهام الانجاز، ويضيع التماسك والوحدة بينها. بينما يتصل البعد الثالث بأهمية الرقابة والإشراف، وتنقسم هنا الرقابة إلى رقابة داخلية، تتحقق حينما تترتب الأعمال على بعضها البعض. بحيث نتعرف على أي عمل لم يتحقق في سلسلة الأعمال المترتبة والمتتابعة إضافة إلى الإشراف أو المراقبة الخارجية، التي تراقب إنجاز الأعمال والمهام بالمستوى المطلوب والملائم (٥٦).

- متابعة عملية التنفيذ: وترتبط عملية المتابعة بعملية التنفيذ، وهى تتوازى معها وتهتم عملية المتابعة بتوجيه جهود التنفيذ نحو تحقيق الأهداف المرحلية والنهائية. وتفيد عملية المتابعة في مراعاة تتابع أو تحقق الإنجاز وفق الخطة الموضوعة، كما تهتم بالتحقيق من كفاية الموارد المرصودة لكل مرحلة، لإنجاز أهداف المرحلة، فإذا لم تكن الموارد كافية فإن على القائمين على هذه المرحلة، استكمالها حتى يتم التنفيذ وفق الخطة الموضوعية.

يضاف إلى ذلك النظر في بعض الأحيان لزيادة الموارد، بهدف زيادة تحقيق الإنجاز إذا عجزت الظروف ذلك. ثم أن على المتابعة البحث عن البدائل التي تساعد في تنفيذ الخطة، إذا تعطلت أو تباطأت المسارات القائمة، عن تحقيق الانجاز بالمستوى المطلوب. فإذا ظهرت بعض المشكلات أثناء عملية التنفيذ فإن جهاز المتابعة يقوم بحل هذه المشكلات. وفي مواجهة المشكلات أثناء عملية التنفيذ ينبغي أن يستفيد القائمين بها من التجارب السابقة، التي نجحت في التصدي لهذه المشكلات، سواء على المستوى القومي أو المستوى العالمي.

- تقييم إنجاز السياسة الاجتماعية: تعتبر عملية التقييم من العمليات الأساسية المتصلة بالسياسات الاجتماعية، وذلك حتى يتحقق التأكيد بأن إنجاز السياسة الاجتماعية تحقق بحسب المستويات المطلوبة. وفي هذا الإطار فإن التقييم يكون على مستوى تحقيق السياسة الاجتماعية لأهدافها بصورة شاملة، بمعنى التأكد من مدى تعادل أو تفوق المخرجات التي تحققت عن السياسة الاجتماعية مع مدخلاتها. يضاف إلى ذلك التأكد من السياسة الاجتماعية حققت أهدافها، ومن ثم ساهمت في تأكيد استقرار المجتمع. وفي هذا الإطار ينقسم التقييم إلى تقييم شامل على مستوى السياسة الاجتماعية ككل، وتقييم مرحلي حسب كل مرحلة على حدة. بحيث يتم هذا التقييم بالنظر إلى خطة السياسة الاجتماعية المتصلة بموضوع معين، وكذلك خطط المراحل المختلفة كأطر مرجعية لكل مرحلة من المراحل (٥٧). ومن الضروري في عملية التقييم أن نستفيد من

المؤشرات الاجتماعية الموضوعية والذاتية، حتى نتأكد من أن المشروع قد حقق أهدافه الأساسية.

رابعاً – مؤشرات قياس فاعلية السياسة الاجتماعية في مواجهة المخاطر:

إذا كانت السياسة الاجتماعية تتطلب حشدا الموارد المختلفة، من أجل تفعيل السياسة الاجتماعية، التي قد تستهدف الارتقاء بنوعية الحياة في المجتمع، أو إشباع الحاجات الاجتماعية بالمستوى الملائم، أو حل بعض المشكلات الاجتماعية التي قد تسبب معاناة للمواطنين في المجتمع. فإنه من الضروري تطوير بعض الأساليب التي تيسر لنا قياس فاعلية السياسة الاجتماعية وإنجازها على مختلف هذه الجبهات. ويمكن القول بأن حركة تأسيس المؤشرات الاجتماعية تضافرت مع التفكير في نشأة العلوم الاجتماعية وبخاصة علم الاجتماع. يضاف إلى ذلك أن المؤشرات الاجتماعية تأثرت بالتنظير الاجتماعي وكذلك الأيديولوجى، الذي شكل تمهيداً لنشأة علم الاجتماع ذاته. بحيث نجد أن هذه التيارات المختلفة أكدت على تطوير مؤشرات تتسق مع مضامينها الأساسية.

١. **الأبعاد الأساسية لصياغة المؤشرات:** أصبحت حركة المؤشرات الاجتماعية حركة نظرية ومنهجية في ذات الوقت، تسعى إلى متابعة حركة النمو والتطور التي تمر بها المجتمعات من خلال المؤشرات الموضوعية. إضافة إلى تتبع آثار هذه التطورات العامة على حياة الأفراد من خلال المؤشرات الذاتية. وفي هذا الإطار سوف نعرض للأبعاد

الأساسية التالية ذات العلاقة بصياغة المؤشرات. حيث يتعلق البعد **الأول** بأن المؤشرات تحول الواقع إلى وحدات قابلة للقياس، ومعنى ذلك أن تأسيس علاقات سببية بين هذه المؤشرات، يعنى القدرة على تطوير إطار كلى يعكس كلية الواقع الاجتماعي. بينما يشير البعد **الثاني** إلى أن المؤشر الاجتماعي يعتبر مقياسا لمجال واقعي بعينه من خلال روح أو جوهر إطار نظري محدد، يمكن في ضوئه إدراك العلاقات السببية بين هذه المؤشرات. ويتعلق البعد **الثالث** بتأثر بناء المؤشرات بطبيعة التنظير الذي يستند إليه. ففي حين يؤدى الاستناد إلى أفكار النظريات المتوسطة المدى، التي أكد عليها روبرت ميرتون R. Mertom، إلى صياغة مؤشرات ذات طبيعة واقعية. يؤدى الاستناد إلى أفكار النظرية الشاملة مثل أفكار تالكوت بارسونز T. parsons إلى صياغة مؤشرات تتجاوز الواقع الاجتماعي المحدود، إلى الواقع الإنساني العام. ويتصل البعد **الرابع** بالمعايير التي طورها التراث النظري لحركة المؤشرات، والتي ينبغي أن تتوفر للمؤشر حتى يصبح مقياسا فعالا، لقياس الواقع الاجتماعي والتفاعل بين متغيراته. ومن هذه المعايير الصدق التصوري والتحليلي والملائمة والكفاءة والكفاية، وهى معايير هامة تتضمن ارتباط المؤشر الاجتماعي بمتغيرات السياق الاجتماعي. ويؤكد البعد **الخامس** على احتمالية التحيز وتدخل أحكام القيمة في بناء المؤشرات الاجتماعية، باعتبار أن المؤشرات الاجتماعية هي بالأساس إبداعات إنسانية ترتبط بمتغيرات واقعية. ولذلك فإن الباحثين يبذلون جهوداً كبيراً للوصول إلى مجموعة من المؤشرات التي تمتلك مستويات عالية من الموضوعية، وتلقى قبولا من مختلف الباحثين. ويرتبط البعد **السادس** بأنماط المؤشرات

الاجتماعية. وفي هذا الإطار هناك المؤشرات ذات المرجعية النظرية، إضافة إلى المؤشرات ذات المرجعية الواقعية (٥٨).

٢. **الاتجاهات النظرية العامة وبناء المؤشرات الاجتماعية:** اقتربت الاتجاهات النظرية العامة، التي تقع بين الفلسفة والتنظير الاجتماعي، من ساحة بناء المؤشرات الاجتماعية لقياس الواقع الاجتماعي والتعرف على طبيعته، وأبرزها الاتجاهات المثالية والوضعية. ارتباطاً بذلك فإنه إذا كان الفكر المثالي قد أكد في جوهره، على المعاني التي يخلعها الإنسان على مختلف الموضوعات الاجتماعية، من خلال إدراكه الذاتي لها. فإننا نجد أن حركة المؤشرات الاجتماعية قد استفادت من هذا البعد، بأن جعلت الإدراك الذاتي للموضوع، أو المعنى الذي يتركه الموضوع، على ساحة الذات. أساساً لمشاعر الأفراد واتجاهاتهم نحو مختلف السياسات والموضوعات الاجتماعية التي تهتم بها. أي النظر إلى هذا الإدراك، باعتباره مؤشراً على تحقيق حالة الرضاء أو عدمه، وهو ما أصبح يعرف بالمؤشرات الذاتية (٥٩). على خلاف ذلك نجد أن التنظير الوضعي قد أكد على الموضوعية، حيث نجد تأكيد الفكر الوضعي، على حالة متغيرات بناء النسق الاجتماعي، باعتباره إطاراً مرجعيا لبناء المؤشرات التي تقيس حجم التغير الذي طرأ على النسق أو أي من مكوناته أو متغيراته (٦٠). إلى جانب ذلك فإننا نجد أن حركة المؤشرات الاجتماعية قد حلت محل الأيديولوجيات كأدوات للقياس الموضوعي باعتبار أن التوجهات الأيديولوجية متحيزة بطبيعتها، ومن ثم برزت الحاجة إلى مؤشرات موضوعية، لقياس كفاءة إنجاز السياسات الاجتماعية.

وقد برزت حركة المؤشرات الاجتماعية حينما بدأ الإنسان يتدخل إراديا في عملية التغيير الاجتماعي، من خلال تأسيس السياسات الاجتماعية التي تتولى تحقيق هذا التغيير، وذلك باعتبار أن السياسات الاجتماعية تشكل مرجعية لإصدار القرارات ووضع الخطط والبرامج. على هذا النحو نجد أن المؤشرات الاجتماعية تقيس من ناحية حالة المخاطر الاجتماعية، التي تتصل بأي متغير من متغيرات بناء المجتمع، لتحديد درجة ومستوى الإصلاح المطلوب، حتى يعود المتغير إلى سابق طبيعته. يضاف إلى ذلك أنه بعد تأسيس السياسات الاجتماعية، التي تتصدى لمختلف المتغيرات الاجتماعية المعيبة بالإصلاح. فإننا نحتاج إلى المؤشرات الاجتماعية لقياس قدر الإصلاح الذي تحقق بفعل السياسة الاجتماعية، كما نحتاج المؤشرات الاجتماعية لقياس حالة المتغيرات الاجتماعية بعد إصلاحها، ومن ثم تقليص المخاطر. وكذلك التعرف على مدى كفاءتها في تحقيق الرضاء الذاتي من جانب الأفراد. بذلك نجد أن المؤشرات الاجتماعية ترتبط بقوة بالسياسات الاجتماعية لمواجهة المخاطر.

٣.**تعريف المؤشرات الاجتماعية:** قدمت تعريفات عديدة للمؤشرات الاجتماعية، حيث انطلقت بعض هذه التعريفات من أطر نظرية، بينما انطلق البعض الآخر من ممارسات إحصائية واقعية، وكلاهما حاول تقديم المؤشرات كوسائل أو أدوات يمكن بواسطتها قياس الواقع الاجتماعي. في هذا الإطار يعرف المؤشر باعتباره "مجموعة من البيانات الكمية أو الكيفية عن جانب أو أكثر من جوانب الحياة الاجتماعية، والتي يمكن استناداً إلى طبيعتها أن تدل أو تؤشر على واقع المجتمع (٦١). وقد

عرفها ريمون باور Raymond Bauer رائد حركة المؤشرات الاجتماعية، بأنها مجموعة أو وسلسلة الإحصائيات، وجميع أشكال التدليل التي تساعد في تحديد الوضع الراهن للمجتمع. والتنبؤ باتجاهات التغير، وتقييم البرامج المحددة ورصد آثارها، وذلك في ضوء القيم والأهداف الخاصة بالمجتمع" (٦٢). بالإضافة إلى ذلك هناك من يعرف المؤشرات باعتبارها "قياس أو ترجمة كمية للمفاهيم الاجتماعية الكيفية، بحيث تصبح قابلة للقياس العلمي، وذلك بهدف تشخيص الظواهر الاجتماعية وتفسيرها ورصد تطوراتها زمنيا ومقارنتها بالمجتمعات الأخرى. وهى أغراض تخدم في أغلبها صنع القرارات المتصلة برسم السياسات الاجتماعية" (٦٣). ويشير تأمل مجموعة التعريفات السابقة إلى بروز عدة حقائق أساسية:

- تشير المؤشرات إلى مفاهيم أو متغيرات اجتماعية قابلة للقياس مثل الشوارع الآمنة أو الصحة الجديدة، أو إلى مصطلحات إجرائية تيسر بحث المفهوم وتحليله، مثل عدد الأيام بلا جريمة أو عدد الأيام التي قضاها الإنسان بصحة جيدة أو بدون مرض (٦٤). وعلى هذا الأساس يمكن التعبير عن حالة أي متغير واقعي في حالته العادية، لنقيس بواسطة المؤشر، مدى اتساق أو انحراف المتغير الذي نقيسه عن الحالة المعتادة والصحيحة.

- تختلف المؤشرات عن الإحصاءات الاجتماعية من عدة أبعاد، حيث يؤكد البعد الأول أنه إذا كانت المؤشرات الاجتماعية تقوم على سلسلة من الإحصاءات الاجتماعية، فإن ذلك لا يعنى أن تكون كل الإحصاءات الاجتماعية

مؤشرات اجتماعية في حد ذاتها. والثاني أن الإحصاءات الاجتماعية عبارة عن أرقام قد تكون خالية من المعيارية، أو ليست ذات قيمة معيارية في حد ذاتها، بينما تستطيع المؤشرات أن تقوم بوظيفة معيارية واضحة ومباشرة ودقيقة. والثالث أن المؤشرات الاجتماعية تعتمد في تأسيسها واستخدامها على الإحصاءات الاجتماعية، بحيث تخلو من المعنى والدلالة بدونها. أما الإحصاءات الاجتماعية فهي قائمة بذاتها بصرف النظر عن وجود المؤشرات الاجتماعية أم لا، وبذلك فإن المؤشرات الاجتماعية ذات طابع إخباري يمكن التأكيد من صدقة إمبيريقيا (٦٥).

- أنه يمكن التمييز بين ثلاثة أنواع من مؤشرات السياسة الاجتماعية، الأول المؤشرات الوصفية للمخرجات، أي مقاييس الناتج النهائي للعمليات الاجتماعية، وهى تتصل بالسياسيات الاجتماعية مباشرة ويمكن قياسها بالمؤشرات الذاتية. والثاني المؤشرات الوصفية الأخرى، التي توفر الأساس لقرارات السياسة الاجتماعية، باستخدام مقاييس الشروط الاجتماعية للوجود الإنساني في شكل مقاييس للمدخلات والوسائط. والثالث المؤشرات التحليلية التي تعتبر من مكونات من النماذج التصورية الصريحة للعمليات الاجتماعية التي تنتج قيم مؤشرات المخرجات. والتي يمكن تطويرها باعتبارها مكونات لنماذج النسق الاجتماعي، وهى نماذج تساعد في تحديد العلاقات السببية في المجتمع وعزلها (٦٦).

- استنادا إلى التعريفات السابقة يمكن القول بأن المؤشرات الاجتماعية تستند بالأساس إلى الإحصاءات المتعلقة بمختلف جوانب الحياة الاجتماعية. وفي هذا الإطار من الممكن أن تصور المؤشرات الاجتماعية الحالة الاستاتيكية الثابتة للنسق الاجتماعي، إذا كانت تتعلق بثوابت النسق. أو تصور العمليات أو الجوانب الدينامية للنسق الاجتماعي، إذا كانت تحاول قياس مستوى التفاعل الاجتماعي بين المتغيرات، أو التغير الذي يطرأ على المتغيرات المشكلة لبناء النسق الاجتماعي (٦٧).

- أن المؤشر له أربعة وظائف أساسيه، الأولى أن المؤشر يقيس شيئا يقع خارج مكوناته الأساسية أو سماته الأساسية، والثانية، أن المؤشر يشير إلى متغير أساسي وواقعي ويشكل أحد مكونات النسق الاجتماعي. والثالثة أن المؤشر يقدم بيانات كمية دقيقة لرصد البرامج وتقييمها، والرابعة أن المؤشر يعبر بشكل ضمني عن علاقة متسلسلة أو متعاقبة بين المتغيرات الاقتصادية والثقافية (٦٨).

٤. **المؤشرات ذات المرجعية النظرية:** أشرنا فيما سبق إلى أن الاتجاهات النظرية العامة، التي شكلت تمهيداً للتنظير السوسيولوجي الذي أصبح وريثا للاتجاهات النظرية العامة المنبتة الصلة بالواقع، والتي ما زالت لها الطابع الفلسفي. حيث نجد أن نماذج التنظير السوسيولوجي، حاولت تطوير بعض المؤشرات التي يمكن أن تقاس بواسطتها حالة المتغيرات الواقعية. في هذا الإطار فإن لدينا نموذجين من المؤشرات التي طورها التنظير السوسيولوجي وهى النموذج المثالي لمؤشر

المتغير الواقعي الذي طوره عالم الاجتماع ماكس فيبر، والذي يعد استمرارا للتنظير المثالي. إضافة إلى النموذج المتوسط للمؤشر الذي طوره عالم الاجتماع إميل دور كيم، الذي يعد في تنظيره امتدادا للتيار الوضعي، ونعرض فيما يلي لكل نموذج من هذه المؤشرات.

- النموذج المثالي للمؤشر: في محاولة تحديد النموذج المثالي لأي وحدة أو مفردة أو متغير، يرى ماكس فيبر أن النموذج المثالي للمؤشر، يتشكل من العناصر التي جردت عن الواقع، والتي توضع إلى جانب بعضها البعض، بحيث تشكل نموذجاً تصوريا متماسكا. وهو يتأسس عن طريق المبالغة في بعض جوانب الحقيقة الواقعية. ويوضح ماكس فيبر أن النموذج المثالي يتشكل من المعرفة النظرية المتيسرة للباحث فيما يتعلق بأي من متغيرات الواقع. وتوجد قاعدتين أساسيتين ينبغي مراعاتهما في تأسيس النموذج المثالي لأي متغير. الأولى الإمكانية الموضوعية Objective Possibility، والثانية السببية الكافية Adquate Causation. إذ تضمن الوحدة أو الخاصية في بناء المؤشر إذا أكدت عليها المعرفة القائمة، وهو ما يعنى أنها تصبح ممكنه من الناحية الموضوعية. ويمكن أن تتدرج الإمكانية الموضوعية للوحدة التي تدخل في بناء المؤشر من صفر – ١٠٠. أما الكفاية السببية أن يكون العنصر الذي يدخل في بناء النموذج المثالي للمؤشر، له دلالته السببية بالنسبة للوحدة موضع الاهتمام والقياس. فإذا تمت صياغة النموذج المثالي للمؤشر، فإنه يمكن أن يساعدنا في تحديد طبيعة المتغيرات المختلفة، فتحديده يساعد في مقارنة التنوعات الواقعية للمتغير.

ارتباطاً بذلك يرى ماكس فيبر أن النموذج المثالي للمؤشر يمكن أن يقوم بعدة وظائف أساسية، حيث تتمثل الوظيفة **الأولى** في كونه عبارة عن وسيلة منهجية تساعد في توضيح معنى الموضوع قيد البحث. فهو عبارة عن إجراء منهجي خالص يطوره الباحث إراديا لقياس حالة أي من المتغيرات، أي قياس ما هو كائن على ما ينبغي أن يكون، أو قياس ما هو واقعي وفقا لما هو مثالي. ولذلك فإننا نجد أن النماذج المثالية ليست صادقة أو زائفة، ولكنها مثل أي أداة منهجية أخرى، تكون مفيدة أو غير مفيدة (٦٩). **والثانية** أن الدور الحقيقي للنموذج المثالي للمؤشر يكمن في اعتباره وسيلة منهجية توضيحية، تساعد في إصدار الأحكام التي تتضمن إدراك اتجاه العلاقات السببية. بالإضافة إلى ذلك فإن استخدام النموذج المثالي كمؤشر يساعدنا في تحديد ما هو فريد وأساسي بالنسبة للمتغير، وما هو ثانوي. وذلك من خلال توضيح مدى ابتعاد واقع المتغير عن الصياغة التحليلية المجردة لذات المتغير، وبذلك يؤدى النموذج المثالي للمتغير دوره باعتباره وسيلة قياسية (٧٠). **والثالثة** أنه حينما نتمكن من صياغة النماذج المثالية كمؤشرات لمتغيرات الواقع، فإنها بذلك تشكل إطارا نظريا شاملا له قدرته على فهم العلاقات السلبية بالواقع (٧١) **والرابعة** أن النموذج المثالي للمتغير يمكن أن يلعب دوره كمؤشر يستخدم للمقارنة الموضوعية والعلمية. وبذلك يرى فيبر أنه يمكن اعتبار النموذج المثالي مؤشراً للمقارنة، يمكن بناء عليه قياس أو تحديد أي انحراف لواقع المتغير عن نموذجه المثالي (٧٢).

ولصياغة النموذج المثالي للمتغير الواقعي، فإننا نحلل المتغير إلى عناصره الأساسية، وإلى طبيعة العلاقات السببية بين هذه العناصر، ثم نحاول صياغة كل عنصر في بناء المتغير في حالته المثالية، أو التي ينبغي أن تكون. ثم نعيد تجميع العناصر المختلفة في مستواها المثالي، لتشكل نظيراً للمتغير الواقعي ولكن في مستواه المثالي، مثال على ذلك أن الإنسان الفرد في وضعه المثالي ينبغي أن يكون طوله ١٧٥ سم ووزنه ٧٥ كيلو جرام، ومستوى نظرة ٦/٦، ودرجة ذكائه عالية إلى درجة العبقرية، ولا يعانى من آية أمراض، وغير ذلك من السمات التي قل أن تجتمع في فرد واحد، إلا إذا أسسناه تأسيسا مثالياً. بحيث يصبح هذا النموذج للإنسان أو للمتغير وسيلة قياسية نقيس بها مختلف عناصر الإنسان الواقعي كمتغير. وبذلك تشكل صياغة نماذج مثالية كمؤشرات نقيس بها مختلف متغيرات النسق الاجتماعي، في مجموعها صياغة نموذج مثالي للنسق الاجتماعي، ينحرف عنه النسق الواقعي في أي من متغيراته، أو في متغيراته جميعاً.

- النموذج المتوسط لإميل دور كيم: على خلاف ذلك قدم إميل دور كيم النموذج المتوسط للمتغير كمؤشر لقياسه، بحيث يصبح هذا النموذج المتوسط وسيلة قياسية تحقق درجة عالية من الموضوعية. ويؤكد دور كيم أن هذا النموذج يشبه متغيراً أو مفردة ذهنية مجردة، نصل إلى تكوينها عن طريق الجمع بين أشد الخصائص النوعية عمومية وبين أشد الصور انتشارا لدى أفراد النوع. في إطار ذلك فإن النموذج السليم للظاهرة أو المتغير أو المفردة، هو الذي يتطابق مع النموذج

المتوسط وأن أي انحراف عن هذا النموذج المتوسط، يعنى الإشارة إلى أن المتغير الواقعي به اعتدال أو مرضى (٧٣). بذلك يصبح النموذج المتوسط هو المؤشر الموضوعي الذي تقاس عليه حالة المتغير الواقعي.

ونوضح النموذج المتوسط الذي يعتبر مؤشراً يقاس عليه عند إميل دور كيم، من خلال التأكيد على أننا إذا أردنا أن نشكل نموذجاً متوسطا للإنسان، فإننا نجد أن متوسط الطول في المجتمع ١٦٥ سم، وأن متوسط النظر ٩/٦، وأن متوسط الوزن هو ٧٥ كج، وأن المتوسط التعليمي هو المرحلة الثانوية. على هذا النحو فإن كل خاصية من خواص النموذج المتوسط، تكون حاصل مجموع أطوال أفراد المجتمع على عددهم، حيث ينتج المتوسط العام للخاصية. ومن جمع هذه الخواص يتشكل النموذج الذي يعتبر مؤشراً لتقدير وقياس حالة المؤشر الواقعي.

٥. **المؤشرات ذات المرجعية الواقعية:** مثلما كان التنظير مرجعية لبناء نمط من المؤشرات، سواء استندت هذه المؤشرات للنموذج المثالي أو للنموذج المتوسط للمتغير، حيث كانت نماذج المؤشرات هذه تتميز بكونها تأسيسا نظريا بالأساس استنادا إلى مرجعيات نظرية. على خلاف ذلك نجد أن المؤشرات الموضوعية والمؤشرات الذاتية، تأسست استنادا إلى مرجعيات واقعية، استندت في بنائها إلى معطيات إحصائية توفرت حول مختلف متغيرات المجتمع كما هي الحال في بناء المؤشرات الموضوعية، أو استندت إلى تشخيص حالة الرضاء التي عليها أفراد المجتمع فيما يتعلق بإشباع حاجات معينة، كما هي الحال

في المؤشرات الذاتية. ويمكن القول بأن المؤشرات الموضوعية تقيس الوقائع والحقائق المتعلقة بمختلف جوانب البناء الاجتماعي قياساً كميا محضا حسب طبيعة القضية أو المتغير موضوع الدراسة. بينا تقيس المؤشرات الذاتية إدراك وتقييم الأفراد لهذه الوقائع أو الحقائق، كما يخبرونها بأنفسهم. وإذا كنا نحاول التعرف على طبيعة نوعية الحياة التي يعيش في إطارها البشر، فإن المؤشرات الموضوعية تركز على قياس تدفق السلع والخدمات المرتبطة بحاجات الأفراد قياسا كميا، من خلال البيانات الواقعية. بينما تركز المؤشرات الاجتماعية الذاتية على قياس قدر الإشباع الذي تحقق لهؤلاء الأفراد من خلال تقييمهم وإدراكهم لذلك استناداً إلى معدلات رضائهم عن الجوانب المختلفة المكونة لنوعية حياتهم (٧٤). وهو الأمر الذي يعنى أن هناك علاقة قوية بين نمطي المؤشرات، التي نعرض لكل منها.

- المؤشرات الاجتماعية الموضوعية: تهتم المؤشرات الاجتماعية في عمومها برصد جوانب الواقع الاجتماعي الموضوعي أو الظروف المعيشية الواقعية لأفراد المجتمع رصدا كميا رقميا يعتمد في غالبه على الإحصاء. ويرى المهتمون بهذا المجال أن المؤشرات الموضوعية ترتبط عادة بجوانب الحياة الاقتصادية أو الرفاهية الاقتصادية، التي تتحدد من خلال عوامل مثل الدخل والثروة والصحية وغيرها (٧٥). وتتمثل أهم مصادر المادة الموضوعية في الإحصاءات الرسمية للدولة، التي تتضمن إحصاءات السكان بتفاصيلها، والتعدادات الاقتصادية، والمسوح المتخصصة. فهي بذلك تحوى البيانات السوسيو ديموجرافية والسوسيو

اقتصادية، التي تقدم صورة ممثلة للدولة والتنمية بشكل موضوعي محدد (٧٦).

ولبناء المؤشر الموضوعي، فإننا لا بد أن نؤكد على أنه يشير إلى حالة أو مستوى أحد متغيرات الواقع الاجتماعي، ومن ثم فإننا نحدد المتغيرات الفرعية للمتغير الرئيسي، ثم نحاول أن نجمع الإحصاءات المتعلقة بالمتغيرات الفرعية لهذا المتغير الرئيسي لتصبح مؤشره. فمثلاً مؤشر الصحة العامة، يفترض جمع الإحصاءات التي تتعلق عن مختلف جوانب الصحة العامة، كنسبة المرضى للأسرة، ونسبة الطبيب إلى عدد السكان، ومتوسط سن الوفاة، ومعدلات الخصوبة ونسبة الإصابة بالأمراض الوبائية. بحيث تدمج الإحصاءات المتعلقة بهذه الجوانب، لتعبر في مجموعها عن حالة الصحة العامة. وبذلك يمكن أن نؤسس عديد من المؤشرات الموضوعية، استنادا إلى الإحصاءات العامة المتعلقة بمختلف جوانب المتغيرات، التي تسعى إلى التعرف على حالتها وقياس حالة وجودها.

- المؤشرات الذاتية: تهتم المؤشرات الذاتية برصد ما يقرره الأفراد موضع الدراسة، حول مدى الإشباع الذي تحقق لهم، وفي حياتهم في ظل واقع إجتماعى معين. ويكون ذلك من خلال تقييمهم أو إدراكهم لهذا الواقع كما ينعكس في مستويات رضائهم أو سعادتهم، بجوانب هذا الواقع الاجتماعي المختلفة، باعتبارها تشكل مكونات نوعية حياتهم. ويتمثل المصدر الرئيسي لمادة بناء مؤشرات درجة الإشباع أو الرضا أو السعادة التي تتحقق للأفراد من البيانات التي تصور اتجاهاتهم نحو كل جانب من جوانب حياتهم المختلفة،

بحيث تتصل هذه المعطيات بالمواقف السيكولوجية الكامنة، وقد برزت أهمية المؤشرات الذاتية بسبب جوانب القصور التي تحلت في المؤشرات الموضوعية (٧٧).

وتتجلى أبرز مميزات المؤشرات الذاتية، في أنها تزودنا بالمقاييس المباشرة، التي تقيس تقدير الفرد لرفاهيته الذاتية لأن الإنسان الفرد هو الكائن الوحيد الذي يملك الوعي بوجوده، ويمتلك القدرة على تقييم نوعية هذا الوجود سواء في مجملة أو في جزئياته. إضافة إلى أن تقييم المادة من أحد أبعادها، كالرضاء أو الإشباع، ييسر مقارنتها في مجالات عديدة، كمقارنة الرضاء عن الخدمات الصحية، وحالة الإسكان وظروف العمل، من خلال تقديرات الأفراد لكل جانب من هذه الجوانب. إلى جانب أنها تصاغ وتستخدم بشكل مباشر بواسطة الباحثين، ولذلك يمكن تعديلها في حالة عدم ملاءمتها أو عدم دقتها. بالإضافة إلى ذلك فإنها تحدد الحدود التي تكون عندها المؤشرات الموضوعية ذات قيمة أو دلالة، حينما ترتبط بإحساس الفرد برفاهيته الذاتية في ضوء واقعة الاجتماعي المعاش. إلى جانب أنها تساعد في رصد المشكلات، التي يعانى منها البشر، وينبغي أن يتم تناولها بالبحث والدراسة. ولذلك فهي تساعد الجماعات الهامشية في التعبير عن احتياجاتهم ومشكلاتهم التي يمكن دراستها بحثا عن حلول لها (٧٨). وتكمن الميزة الأساسية للمؤشرات الذاتية في أن الأفراد الذين يعيشون حياتهم، هم الذين يقيمون بأنفسهم ظروف هذه الحياة (٧٩).

ومن أبرز المقاييس الذاتية مقياس ليكرت Likert، وهو ينقسم إلى خمس درجات تبدأ من رقم واحد "أوافق بشدة" ثم "أوافق"

ثم "أوافق إلى حد ما" ثم "لا أوافق" ثم "لا أوافق بشدة". ويختار المبحوث الإجابة التي يراها مناسبة، وتعكس مستوى رضائه أو إشباعه (٨٠). أما المقياس الذاتي الثاني فهو مقياس كانتريل Cantril، وهو مقسم من "صفر" إلى "عشر درجات"، بحيث يمثل "صفر" الحالة الأكثر سوءاً، بينما "الدرجة العاشر" هي "أفضل حالة". وذلك بالإضافة إلى مقياس ماسلو Maslow، حيث يفترض قياسا متدرجا لإشباع الحاجات الإنسانية من خمس درجات، ويحتوى المستوى الأدنى الحاجات الفسيولوجية كالحاجة إلى الطعام والماء والمآوى والجنس. بينما يتضمن المستوى الثاني الحاجة إلى الأمان والطمأنينة بالنسبة للفرد والأسرة. في حين يهتم المستوى الثالث بالحاجات المعنوية كالانتماء والحب. ويضم المستوى الرابع الاستقلال والحرية، في حين يضم المستوى الأعلى في هذا المقياس المتدرج، الحاجة إلى الجمال الفني والمعرفة، باعتبارها غايات في حد ذاتها (٨١). ذلك بالإضافة إلى مقاييس أخرى عديدة مثل مقياس أندروز وميتسنى، ومقياس ثرستون. ارتباطاً بذلك فإن المؤشر الموضوعي يقيس حالة وجود المتغير، بينما المقياس الذاتي يقيس مستوى الإشباع الذي تحقق للفرد من قبل هذا المتغير.

خاتمة

تأكدت لنا في نهاية هذه الدراسة مجموعة من الحقائق الأساسية، حيث تتمثل الحقيقة الأولى في اتساع مساحة المخاطر الاجتماعية، بحيث شكلت تهديدها للاستقرار الاجتماعي. بسبب الاستقطاب العالمي بين مجتمعات الغنى في الشمال والفقر في الجنوب، وهو الاستقطاب الذي برز استقطاب مناظر له على الصعيد القومي بين الشرائح المحدودة، التي تتمتع بالثراء، والجماهير الفقيرة التي تعانى من الفقر والفقر المدقع. وهو الأمر الذي دفع إلى توسيع مساحة التهميش الاجتماعي الذي تجلى شواهده من خلال مظاهرة عديدة، كتآكل الهوية وضعف الانتماء. وزيادة مساحة السياقات العشوائية، وبروز مشكلات تعاطي المخدرات والبطالة، وارتفاع معدلات الطلاق، كما برزت مشكلة أطفال الشوارع، وجميعها مشكلات إذا تركت بدون حل أو مواجهة، فإنها سوف تؤدى إلى تقويض استقرار المجتمع.

بينما تتصل الحقيقة الثانية بظهور فواعل جديدة يمكن أن تساعد في تحديث المجتمع والنهوض به كالمجتمع المدني القومي والعالمي، والقطاع الخاص، والجماهير، إضافة إلى الحكومة كفاعل تقليدي، حيث تشترك جميعها في تطوير السياسات الاجتماعية التي تتميز بالعقلانية والشفافية، لمواجهة المشكلات الاجتماعية المختلفة في بداية ظهورها، حتى لاتتحول إلى مخاطر اجتماعية، تحتاج في مواجهتها اجتماعية واقتصادية عالية.

وحتى تصبح السياسة الاجتماعية فعالة في مواجهة المشكلات والمخاطر الاجتماعية، فإنه من الضروري تطوير جملة من المؤشرات الاجتماعية التي نقيس بواسطتها مستوى خطورة المشكلات أو المخاطر الاجتماعية. وكذلك قياس مدى فاعلية السياسات الاجتماعية التي نتبناها في مواجهة هذه المشكلات أو المخاطر، حتى يتجه التفاعل في النهاية إلى تأكيد الاستقرار الاجتماعي، وهى الجوانب التي عرضنا لها في الصفحات السابقة.

المراجع

١. على ليلة، العالم الثالث، قضايا ومشكلات، دار الثقافة للطباعة والنشر والتوزيع، القاهرة ١٩٨١، ص ٧٠
٢. نفس المرجع، ص ١٣
٣. Merton, Robert,K: Social Theory and Social Structuve, TheFree Prss of Glencose, ١٩٦٢. P, ٤٣.
٤. إميل دور كيم، قواعد المنهج في علم الاجتماع، ترجمة محمود قاسم، مكتبة النهضة المصرية، ١٩٦١، ص ٤٧
٥. Timmons, Roberts & Amy Hite "eds", Trom Modernization to Globolization, Perspectivee on Devolopment and Social Change, Oxford Blackwell ١٩٩٩, p. ٧٣.
٦. Ibid, p. ٨٢.
٧. Ibid, P.٨٥.
٨. أنتونى جدنز، علم الاجتماع، ترجمة فايز الصياغ، المنظمة العربية للترجمة ومؤسسة ترجمان، توزيع مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، ٢٠٠٥ ص ١٤٠
٩. على ليلة، الأمن القومي العربي في عصر العولمة الكتاب الثالث، الإصلاح الداخلي لمواجهة العولمة، الكتاب الثالث، مكتبة الانجلو المصرية، ٢٠١٢، ص ٥٧
١٠. نفس المرجع، ص ٧٨
١١. Beck, Ulrich, Risk Sociaty, Towards A Ne Modernity, London. Sage, ١٩٩٢, P. ١٢٣.
١٢. Ibid, P. ١٢٦.
١٣. أنتونى جدنز، مرجع سابق، ص ١٤٤
١٤. على ليلة: الأمن القومي في عصر العولمة، اختراق الثقافة وتبديد الهوية مكتبة الأنجلو المصرية، الكتاب الأول، ٢٠١١، ص ١٨٣
١٥. على ليلة: تأثير الهجرة على الأمن القومي لمجتمعات الخليج العربي "مخاوف استلاب وطن" "في" "العمالة الأجنبية في الوطن العربي،

منشورات معهد البحوث والدراسات العربية القاهرة، ٢٠١٠ ص ١٣٣-١٩٢، بخاصة ص ١٤٨
١٦. نفس المرجع، ص ١٦٤
١٧. على ليلة: الأمن القومي العربي في عصر العولمة، الإصلاح الداخلي لمواجهة العولمة، مرجع سابق ٢٠١١، ص ٤٨
١٨. نفس المرجع، ص ٤٦
١٩. نفس المرجع، ص ٤٧
٢٠. خالد الجابرى، أحمد السلمى: الطلاق كلمة على الشفاه. http://www.Okaz.com.sa١٠p.١
٢١. خضر رومنى: التحولات الاقتصادية تؤدى إلى زيادة معدلات الطلاق، دهوك، أصوات العراق، في ٢٠٠٧/٥/٩، ص ٩٣
٢٢. منظمة العفو الدولية: الأسرة الدولية تتجاهل النزاع في دارفور، تقرير مايو ٢٠٠٦، ص ١٣٢
٢٣. منظمة اليونيسف: أمراء الحرب والملايا يطاردون أطفال الصومال،"تقرير" يونيو ، حزيران، ٢٠٠٦، ص ٢٣
٢٤. نفس المرجع، ص ٢٥
٢٥. برنامج الأمم المتحدة الانمائى UNDP، تقرير التنمية البشرية لعام ٢٠٠٢ ص ٢٧
٢٦. على ليلة: الأمن القومي العربي في عصر العولمة، الإصلاح الداخلي لمواجهة العولمة مرجع سابق، ص ٣٩
٢٧. في مفهوم وأسس السياسة الاجتماعية، Admin، الأحد ٢٠١١/٦/٢٦، ص ٢
٢٨. نفس المرجع، ص ١٦
٢٩. نفس المرجع، ص ١٧
٣٠. قدري جميل: السياسات الاجتماعية واقتصاد السوق الاجتماعي، الحوار المتحدن العدد ١٥٦٤، ٢٠٠٦/٥/٢٨، ص ٣
٣١. نفس المرجع، ص ٧
٣٢. نفس المرجع، ص ١٢
٣٣. نفس المرجع، ص ١٣
٣٤. نفس المرجع، ص ٢١
٣٥. في مفهوم السياسة الاجتماعية، Admin مرجع سابق، ص ٢٣

٣٦. نفس المرجع، ص ٢٧
٣٧. نفس المرجع، ص ٢٩
٣٨. قدرى جميل مرجع سابق، ص ١٦
٣٩. نفس المرجع، ص ١٩
٤٠. Smith, B.C: Understanding Third World Politics, Theories of Political Chamge and Development, Macmillam Press LTD, London, ١٩٩٦, P. ١١٣
٤١. Ibid, P. ١٢٦.
٤٢. Ibid, P. ١٣١.
٤٣. Ibid, P. ١٣٢.
٤٤. Roxborough,I Theories of Political Developmont, Macmillan, London, ١٩٧٩, P, ٣٢
٤٥. B.C Smith, Op, Cit, P. ١٣٨.
٤٦. Ibid, P. ١٣٩.
٤٧. Ibid, P, ١٤٣.
٤٨. Leftwish, A, Goverrance, Democracy and Development in The Third World, Third World Quarrerly, Vol ١٤, No. ٣, p. ١١٧
٤٩. أحمد الصبيحى: مستقبل المجتمع المدنى في الوطن العربى، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، ٢٠٠٠، ص ٧٤
٥٠. نفس المرجع، ص ٨٣
٥١. I, Roxborough: op, cit, P. ٤٢.
٥٢. Ibid, P. ٤٤.
٥٣. أحمد الصبيحى، مرجع سابق، ص ٨٣
٥٤. هناء الجوهرى: المتغيرات الاجتماعية – الثقافية المؤثرة على تشكيل نوعية الحياة في المجتمع المصرى في السبعينيات، رسالة دكتوراه غير منشورة كلية الآداب – جامعة القاهرة، ١٩٩٤، ص ١١٣
٥٥. على ليلة: البنائية الوظيفية في علم الاجتماع والأنثروبولوجيا، المفاهيم والقضايا دار المعارف، القاهرة، ١٩٨١، ص ٣١٢
٥٦. هناء الجوهرى: مرجع سابق، ص ١٢٩

٥٧. نفس المرجع، ص ١٢٥
٥٨. نفس المرجع، ص ١٢٦
٥٩. نفس المرجع، ص ١٢٩
٦٠. نفس المرجع، ص ١٢٩ – ١٣٠
٦١. نفس المرجع، ص ١٣٢
٦٢. نفس المرجع، ص ١٣٣
٦٣. Freund, Julien: The Sociology of Max Weber Trans. By M. Ilford, Penguin Books, ١٩٧٢, P, ٦٦
٦٤. Ibid, Pp ٦٨–٦٩.
٦٥. Rex, John: "Tgpology and Objectivity, A Comment on Webers Four Sociological Methed "In" Arun Sahay: Max Weber and Modern Sociology, Routledge & Kegan Paul, London, ١٩٧١, P. ٣١
٦٦. Lackman DT., The Social Construction of Reality, Allen Lans, ١٩٦٧, P. ٨٢
٦٧. على ليلة: النظرية الاجتماعية المعاصرة، دراسة لعلاقة الإنسان بالمجتمع، دار المعارف، ١٩٨٣، الطبعة الثانية، ص ٤٨١
٦٨. هناء الجوهرى، مرجع سابق، ص ١٩٧
٦٩. نفس المرجع، ص ١٩٨
٧٠. نفس المرجع، ص ٢٠٢
٧١. نفس المرجع، ص ٢٠٤
٧٢. نفس المرجع، ص ٢٠٥
٧٣. نفس المرجع، ص ٢٠٨
٧٤. نفس المرجع، ص ٢٠٩

***

الدراسة الثالثة

التجارب الدولية
في إدارة المخاطر الاجتماعية

الدكتور ذياب البداينة
رئيس مركز ابن خلدون للدراسات

التجارب الدولية
في إدارة المخاطر الاجتماعية

الدكتور ذياب البداينة
رئيس مركز ابن خلدون للدراسات والابحاث

مقدمة

تجعل الكوارث الطبيعية والهجمات الإرهابية، والعديد من الأوبئة العالمية والمخاطر التقليدية الأخرى الحكومات في جميع أنحاء العالم في حالة تأهب، وعلى الحكومات أيضا التعامل مع عدد متزايد من المخاطر الناشئة والمستحدثة بسرعة. وتثقل الحكومات بالفعل مع إدارة المخاطر التقليدية، وتفرض المخاطر الناشئة حديثاً تهديداً خطيراً للاستقرار الاجتماعي والسياسي.

وعلى الرغم من المعرفة المتراكمة في مجال العلوم الاجتماعية، والاقتصاد، والسياسة، لا زال التحدي الحالي لمتخذي القرار الحالي ونفي التأقلم مع تعقيد الترابطات (التداخلات)، ومعالجة المسائل الملحة حول مستقبل تصميم الهياكل الوطنية والعالمية القادرة على إدارة المخاطر الناشئة، على سبيل المثال:

١. أثرت الأزمة المالية العالمية على جميع أنحاء العالم كتأثيرات "الدومينو"التي لم يتوقعها معظم المحللين.
٢. ارتفاع أسعار المواد الغذائية في عام ٢٠٠٨ بسبب المضاربات والذي أثار أعمال شغب شديدة في شمال أفريقيا والشرق الأوسط،

مما يدل على نقاط ضعف جديدة ناجمة عن تكامل عميق في الأسواق العالمية.

وعلى مستوى الدولة، تسعى الحكومات إلى أن تكون استباقية (pro-active) بدلا من مجرد استجابية (reacting) على الظروف السريعة والعفوية الناشئة. وتصل الحكومات الوطنية إلى أقصى طاقتها في نظام اقتصادي معولم في التعامل مع مشاكل السياسة العامة العابرة للحدود الوطنية (transnational). وعلى الصعيد الدولي، لا يزال التنسيق والتنفيذ ضعيفان بسبب المصالح الوطنية المختلفة وصعوبة هياكل صنع القرار.

لقد أشار تقرير التنمية الدولي (WDR ٢٠٠/١) إلى العلاقة بين التمكين empowerment، والأمن(security)، والفرصة (opportunity)، والفقر(poverty)، وهذا أدى إلى ظهور تفكير جديد في التعامل مع الفقر وظهور مفاهيم مثل الخطر(risk) وإدارة المخاطر (risk management) في رسم السياسات. كما تم تسييس مفهوم الانكشاف (vulnerability) والذي يشير إلى العلاقة بين الفقر والخطورة وجهود إدارة المخاطر.

وتعرف إدارة المخاطر الاجتماعية (SRM) من منظور البنك الدولي بأنها وسائل جديدة في النظر للفقر والخطر وإدارة المخاطر وأضاف إليها هولز مانوجور جنسن (Holzmann and Jorgensen, ١٩٩٩) عبارة "إدارة المخاطر الاجتماعية لتعني كيف يدير المجتمع المخاطر بما في ذلك وضع مجموعة واسعة من استراتيجيات المبادرة (proactive)، والاستجابة (reactive) الرسمية وغير الرسمية، من الأفراد والمجتمعات المحلية، والأمم والمجتمعات الدولية.

ومن منظور إدارة المخاطر الاجتماعية فان الحماية الاجتماعية (social protection) تتناول كيف يمكن مساعدة الأسر المنكشفة في إدارة جيدة للمخاطر وأقل عرضة لفقدان الضمان الاجتماعي (Holzman, Sherburne-Benz &Tesliuc, ٢٠٠٣).

وتعرف الحماية الاجتماعية (SP)، عموماً بأنها: "التدابير والإجراءات العامة لتوفير الدخل الآمن للأفراد". وفي الآونة الأخيرة أثبتت تجربة شرق آسيا أن ارتفاع معدلات النمو الاقتصادي على مدى عقود عديدة يمكن أن تقلل من الفقر بشكل لافت للنظر. أما بالنسبة إلى الأزمة المالية التي حدثت مؤخراً فقد أظهرت أيضاً أن التدابير والإجراءات للحماية المناسبة لم تكن البرامج المتعلقة في الدخل وبرامج شبكات الأمان في مكانها، وأن الأفراد عرضة عندما ينخفض الناتج المحلي الإجمالي بشكل كبير بالتالي يؤدي إلى انخفاض الأجور، و/أو ارتفاع معدلات البطالة.

وقد دفع هذا مجموعة الدول الصناعية السبع الكبرى (G٧) إلى أن تطلب من البنك الدولي وضع "المبادئ الاجتماعية" و"الممارسات الجيدة للسياسة الاجتماعية" لتوجيه صانعي القرار في سعيهم لتحسين الظروف الاجتماعية للأفراد وبالحد الأدنى، والتي تتضمن توفير الحماية الاجتماعية في الأوقات العادية وفي أوقات الأزمات والتوتر (World Bank, ١٩٩٩a and b).

ونتيجة لهذه التطورات ولضعف الحكومات، فقد أصبح المواطنون أكثر عرضة لتهديدات خاصة بهم نظراً لواقعهم الاقتصادي والاجتماعي. ولقد عرضت الأزمات الاقتصادية المواطنين إلى فقدان الوظائف، وعدم القدرة على سداد الالتزامات الائتمانية، مما أدى إلى

تراجع الثروة واتساع الفجوة بين الأغنياء والفقراء. ولقد قاد الجمود الاجتماعي(social immobility) ومحدودية فرص التعليم إلى ظهور الطبقة الاجتماعية العليا والدنيا (وتلاشي الطبقة الوسطى).

ولقد جيش تزايد عدم المساواة في الدخل، ومدركات الظلم الاجتماعي واحدة من أكبر المخاطر في محور الأبعاد الاجتماعية والاقتصادية للمجتمعات في عام ٢٠١٢م. وأدرك المواطنون بشكل متزايد أن حكوماتهم عاجزة أو غير راغبة في معالجة أوضاعهم، التي يمكن أن تتراكم لتصل "للكتلة الحرجة" مما يشكل تحدي لشرعية الحكومة.

في عام ٢٠١١م، شهد العالم حدثا لم يسبق له مثيل من الاحتجاجات وأعمال الشغب في جميع أنحاء العالم، وفي كثير من الأحيان في البلدان التي تبعد آلاف الكيلومترات عن بعضها البعض، ولكنها مترابطة بقضايا متشابهة. فأثبتت نتائج إزاحة النظام السياسي في مصر، وليبيا، واليمن (والنتائج غير مؤكدة حالياً في سوريا) من خلال الربيع العربي أن اليأس الاقتصادي والاجتماعي الناجمة عن البطالة وعدم المساواة، وانعدام فرص مشاركة الجمهور وكذلك عدم وجود مساءلة للحكومة يمكن أن تؤدي إلى نتائج متطرفة والتي تلهم الآخرين وتشحنهم عبر الحدود. (Jarvis, Loh, Hilger and Kuan, ٢٠١٢).

وأنه ليس هناك فصل بين البلدان الغنية والفقيرة: أدت أعمال الشغب في لندن في آب ٢٠١١ إلى ما يقرب من ٤٠٠٠ معتقل، وحكم ٥٥١ شخص. وكانت الطبيعة الشديدة والتخريبية للمشاغبين قد أخذت السياسيين على حين غرة وطغى على قوات الأمن عدم الاستعداد. وقد تم تفسير أعمال الشغب ليس من خلال الدوافع السياسية ولكن

باعتبارها "تكثيف لوضع كامن" (intensification of underlying situation) لعدم المساواة الاجتماعية في أجزاء من المجتمع البريطاني. (Till ٢٠١٢, ٣) وجاءت الغالبية العظمى من المشتبه بهم بأعمال الشغب من الشباب من المناطق المحرومة والذين لديهم مستوى منخفض من التحصيل العلمي. (Berman, ٢٠١١, vi)

في أكتوبر ٢٠١١م أغرقت الآلاف من المواطنين وأماكن بارزة في مدينة نيويورك، وبدأت تحتل حركة وول ستريت. "نحن ال ٩٩٪" (We are the ٩٩٪) أصبح شعار الاحتجاج مبني على عدم المساواة المتزايد في الولايات المتحدة وحركات مماثلة مستوحاة من جميع أنحاء العالم. ولتلخيص الأحداث في عام ٢٠١١، عملت مجلة تايم "المحتج" (The protester) شخصية العام ٢٠١١. (Time Magazine, ٢٠١١).

الحماية الاجتماعية كإدارة للمخاطر الاجتماعية

يتكون إطار إدارة المخاطر الاجتماعية من حقيقتين أساسيتين هما:

(١) إن الفقراء عامة الأكثر تعرضاً لأنواع متنوعة من المخاطر من الطبيعية (مثل الهزات الأرضية والفيضانات)، إلى المخاطر التي من صنع البشر (مثل الحرب والركود)، ومن المرض (مثل الأمراض) إلى المخاطر السياسية (مثل التمييز).

(٢) لدى الفقراء الأدوات الأقل في مواجهة هذه المخاطر (من مثل الوصول إلى الدعم الحكومي والوصول للسوق). (Holzman, Sherburne-Benz &Tesliuc, ٢٠٠٣).

الفكرة الرئيسية وراء إستراتيجية إدارة المخاطر هي: أن جميع الأفراد والأسر والمجتمعات المحلية المعرضة لمخاطر متعددة من مصادر مختلفة، سواء كانت طبيعية (مثل الزلازل والفيضانات والأمراض)، أو كانت من صنع الإنسان (مثل التدهور البيئي والبطالة والحرب) وهذا يؤدي إلى إحداث الصدمات لدى الأفراد والمجتمعات والمناطق في الغالب بطريقة لا يمكن التنبؤ بها أو لا يمكن الوقاية منها، وبالتالي، فإنها تتسبب في زيادة وتعميق الفقر. يرتبط الفقر بالضعف حيث أن الفقراء عادة ما يكونوا أكثر عرضة للخطر حين أن لديهم إمكانية محدودة لأدوات إدارة المخاطر المناسبة. وبالتالي فان توفير واختيار الأدوات المناسبة لاستراتيجية إدارة المخاطر تصبح أداة مهمة من أجل الحد من الضعف وتوفير وسيلة للخروج من الفقر.

هذا يتطلب تحقيق التوازن بين الترتيبات البديلة لإستراتيجية إدارة المخاطر (غير الرسمية، والقائمة على السوق، والحكومة)، واستراتيجيات إدارة المخاطر (الوقاية والتخفيف والتكيف)، ومطابقة الأدوات لإستراتيجية إدارة المخاطر المناسبة من حيث العرض والطلب. والاعتراف بأهمية إدارة المخاطر للفقراء، إلى جانب الحاجة للتحدث عنها وتمكين وتفعيل دورها، والقدرة على إيجاد الفرص التي تشكل أيضاً جزءاً مهم (World Development Report ٢٠٠٠/٠١) (World Bank, ٢٠٠٠).

في التعريف الجديد والواسع لمراكز الحماية الاجتماعية والمتضمن مفهوم إدارة المخاطر الاجتماعية: تتكون الحماية الاجتماعية من التدخلات العامة:

يجمع هذا التعريف بين الأدوات التقليدية للحماية الاجتماعية، بما في ذلك التدخل في سوق العمل، وبرامج التأمين الاجتماعي وشبكات الأمان الاجتماعي، في إطار الموضوع الموحد.

فهي تمتد إلى ما بعد توفير الدولة لأدوات إدارة المخاطر، وتغطي الإجراءات العامة لتحسين القائمة على السوق وغير القائمة على السوق (غير رسمية) لأدوات إدارة المخاطر. إن مفهوم استراتيجية إدارة المخاطر يتجاوز التعريف الجديد للحماية الاجتماعية ويضم إدارة المخاطر (RM) مثل السياسات في المشاريع الزراعية، والتي تقلل من آثار الجفاف، والسياسة الاقتصادية، مما يقلل من الصدمات الاقتصادية الكلية. من ناحية أخرى فإن تعريف الحماية الاجتماعية يتجاوز إدارة المخاطرة الإستراتيجية ويشمل تدابير لدعم الفقراء في الحالات الخطير.

العناصر الرئيسية لإطار إدارة المخاطر الاجتماعية

وتتكون من:

- استراتيجيات إدارة المخاطر (الحد من المخاطر وتخفيف آثارها والتصدي لها).
- ترتيبات إدارة المخاطر حسب المستوى الشكلي (غير الرسمي، القائم على السوق، والمقدم علنا أو تكليف).
- الجهات الفاعلة في إدارة المخاطر (من الأفراد والمجتمعات المحلية والأسر والمنظمات غير الحكومية والمؤسسات في السوق، والحكومة، إلى المنظمات الدولية والمجتمع الدولي ككل).
- يتم تعيين هذا بالاعتماد على:

(أ) المستويات المختلفة من المعلومات غير المتماثلة.
(ب) أشكال مختلفة من المخاطر. ويظهر الجدول التالي المؤشرات المقترحة للمخاطر الاجتماعية.

يجمع هذا التعريف بين الأدوات التقليدية للحماية الاجتماعية، بما في ذلك التدخل في سوق العمل، وبرامج التأمين الاجتماعي وشبكات الأمان الاجتماعي، في إطار الموضوع الموحد.

فهي تمتد إلى ما بعد توفير الدولة لأدوات إدارة المخاطر، وتغطي الإجراءات العامة لتحسين القائمة على السوق وغير القائمة على السوق (غير رسمية) لأدوات إدارة المخاطر. إن مفهوم إستراتيجية إدارة المخاطر يتجاوز التعريف الجديد للحماية الاجتماعية ويضم إدارة المخاطر (RM) مثل السياسات في المشاريع الزراعية، والتي تقلل من آثار الجفاف، والسياسة الاقتصادية، مما يقلل من الصدمات الاقتصادية الكلية. من ناحية أخرى فإن تعريف الحماية الاجتماعية يتجاوز إدارة المخاطرة الإستراتيجية ويشمل تدابير لدعم الفقراء في الحالات الخطير.

العناصر الرئيسية لإطار إدارة المخاطر الاجتماعية

وتتكون من:

- استراتيجيات إدارة المخاطر (الحد من المخاطر وتخفيف آثارها والتصدي لها).
- ترتيبات إدارة المخاطر حسب المستوى الشكلي (غير الرسمي، القائم على السوق، والمقدم علنا أو تكليف).

- الجهات الفاعلة في إدارة المخاطر (من الأفراد والمجتمعات المحلية والأسر والمنظمات غير الحكومية والمؤسسات في السوق، والحكومة، إلى المنظمات الدولية والمجتمع الدولي ككل).

يتم تعيين هذا بالاعتماد على (أ) المستويات المختلفة من المعلومات غير المتماثلة. (ب) أشكال مختلفة من المخاطر. ويظهر الجدول التالي المؤشرات المقترحة للمخاطر الاجتماعية.

جدول (١)
المؤشرات المقترحة
للمخاطر الاجتماعية والاقتصادية

المؤشرات المقترحة	معيار التطبيق والتفاعلات المحتملة مع المؤشرات الأخرى
عدم المساواة في الدخل (معامل جنى)	• التغير عبر الزمن (الخطورة التقليدية). • العمل كمضخم للمخاطر الاقتصادية والاجتماعية.
نسبة الدخل حصة الخمس (S٢٠IS٨٠)	• التغير بمرور الوقت يمكن أن يشير للفجوة المتنامية بين شريحة أسفل شريحة وأعلى شريحة من السكان. • التفاعل مع اتجاهات الأسعار وتدابير الضمان الاجتماعي وكذلك الحصول على الخدمات العامة الأخرى.
معدلات بطالة الشباب	• تحديد التغير مع مرور الوقت والعتبات الحرجة • التفاعل مع شبكة الضمان الاجتماعي، وتكاليف المعيشة والمخاطر الاجتماعية الأخرى • تمت مساهمة عامل الربيع العربي
حقوق العمال وظروف العمل	• عندما تكون ظروف العمل هي الدافع وراء الصراعات الاجتماعية والعمل (مثل الصين). • التفاعل مع الصعوبات الاقتصادية مثل تسريح العمال الجماعي أو ازدياد عدم المساواة.
ارتفاع الأسعار في القطاعات الحرجة:	• يتطلب تحليل محددة للسياق الثقافي والسياسي لوضع"عتبات كمية" حرجة.

• الغذاء • الطاقة • المياه • الإسكان	• التوصية بقياس التغيير مع مرور الوقت بدلاً من القيم المطلقة. • يتفاعل مع شبكة الضمان الاجتماعي بالإضافة إلى الاتجاهات الاقتصادية الرئيسية مثل التضخم الكلي والبطالة وعدم المساواة، ولكن أيضا المخاطر الاجتماعية مثل الفساد أو المتاعب الإدارية التعسفية.
الوصول إلى الخـــدمات الصحية: • التوافر (الأهلية) • الكلفة (الاستطاعة) • المعايير (النوعية)	• من الممكن أن تكون حرجة إذا بقيت أجزاء كبيرة من المجتمع مستبعدة أو ممنوعة من الوصول بسبب الفساد. • التفاعل مع الرضاء (عدم الرضاء) قد يضخم الاحتجاجات الاجتماعية المحتملة.
مقدار نظام الضمان الاجتماعي/الشبكة: • الوصول للرعاية الاجتماعية • خطط التعويضات، والتأمينات • ميزات البطالة	• يمكن للضمان الاجتماعي المنخفض أو المحدود أن يؤدي إلى فض الاشتباك بين مجموعات معينة (العاطلين عن العمل وكبار السن، وسوء والمهمشة) التي توقد الاضطرابات الاجتماعية المحتملة (مثل الربيع العربي).

المتاعب الإدارية الشديدة للمواطنين أو الفصل بين التنظيم الإداري والاقتصادي/ واقع العمل • عدد القصص، وسائل الإعلام، مدونة، تويت • عدد الشكاوي المقدمة	• مؤشر طفيف، ولكن يمكن إعلام التحليل النوعي للمخاطر الاجتماعية المستجدة في المجتمع. • هل تأجيج الغضب والإحباط موجودة عن المظالم الاجتماعية. • يمكن للتعسف وسوء السلوك والفساد من جانب الموظفين العموميين قدح الأحداث التخريبية (مثل تونس).
عبء البيروقراطية • مؤشر ممارسة أنشطة الأعمال (على سبيل المثال)	• سهولة ممارسة أنشطة الأعمال وغياب الفساد هام بالنسبة للكثيرين ممن يعملون لحسابهم الخاص غالباً في القطاع غير الرسمي. • التفاعل مع المخاطر الاجتماعية الأخرى مثل معدل البطالة وتكاليف المعيشة والحصول على الخدمات العامة.

الاستبعاد من العمليات القائمة على المشاركة • تمثيل الأقليات في البرلمان • وجود منصات للمشاركة المدنية	• يمكن توجيه المواطنين في مجموعات أكثر تطرفا بدلا من التعبير عن آرائهم ومطالبهم من خلال المؤسسات الرسمية. • التفاعل مع المخاطر الاقتصادية الناشئة، ولها القدرة على تأجيج الاحتجاجات الاجتماعية والاضطرابات عندما تقترن بالمصاعب الاقتصادية والظلم.
تضخيم وسائل الإعلام الاجتماعية • تكرار الوسم/ اتجاه المواضيع	• مقياس بسيط والتي يمكن أن يقدم تحليل أعمق من مصادر أخرى مثل نوعية مثل المدونة، وأنشطة الحركات السياسية .. الخ.
وسائل الإعلام الاجتماعية الخاصة بالتنقيب عن النص / تحليل المشاعر • البرامج المستندة إلى تحليل الكلمة الرئيسية • +/ - تصنيف تويت/ معروضات المدونة	• يمكن أن يساعد على الكشف عن الاتجاهات الاجتماعية السائدة قبل أن تصبح شائعة والمساهمة في صنع السياسات الاستباقية. • التطبيق أداة للإنذار المبكر الاستكشافية. • يتطلب قدرات تكنولوجية متقدمة.
تكرار وشدة الاحتجاجات • تقارير الشرطة • تقارير إعلامية • تحليل الكلام	• مقياس خام للمخاطر الاجتماعية والاقتصادية، ولكن من المفيد عندما يتم الكشف عنها في وقت مبكر. • يمكن يؤسس تحليل الشبكة روابط بين المواقع لا علاقة لها على ما يبدو/مدن/التجمعات الاجتماعية.
مؤشرات أكثر تحديداً	• يمكن تتبع لالتقاط الإشارات الضعيفة، للحفر المتعمق وكشف المخاطر الكامنة خلف المخاطر الاجتماعية.
الإفلاس غير التجاري	يرتبط ايجابياً مع ظهور عدم المساواة في الدخل
معدل الطلاق	يرتبط ايجابياً مع ظهور عدم المساواة في الدخل
متوسط أوقات الانتقال	يرتبط ايجابياً مع ظهور عدم المساواة في الدخل
عدد ساعات العمل	يرتبط ايجابياً مع ظهور عدم المساواة في الدخل
وسيط سعر المنزل	يرتبط ايجابياً مع ظهور عدم المساواة في الدخل

Source: Jarvis, Loh, % Hilger, ٢٠١٢ p. ٢٥

أشكال وقياس المخاطر وأهميتها بالنسبة لإدارة المخاطر:

في عالم المعلومات غير المتماثلة فان مصادر المخاطر وخصائصها لها تأثير على اختيار أدوات إدارة المخاطر، وعلاوة على ذلك، لا يقتصر ذلك على قياس المخاطر لمجرد التباين أو الانحراف المعياري.

إن قدرة الأفراد أو الأسر أو المجتمعات في التعامل مع المخاطر وأداة إدارة المخاطر المناسبة في تطبيقها والتي تعتمد على خصائص المخاطر: مصدرها، قوتها وترددها وكثافتها. قد تكون مصادر المخاطر طبيعية (مثل الفيضانات) أو نتيجة النشاط البشري (على سبيل المثال، والتضخم الناجم عن السياسات الاقتصادية)، يمكن أن تكون المخاطر مترابطة (بشكل تمييزي) أو ارتباط بين الأفراد (المتغير المستقل)، مع مرور الوقت (المتكرر)، أو مع مخاطر أخرى (المتزاحمة)، ويمكن أن يكون التردد منخفض ولكن له آثار شديدة (كارثية) على الرفاهية أو ذات تردد عالي ولكن آثار على الرعاية تكون منخفضة (غير كارثية).

يعرض الجدول ٢ المصادر الرئيسية للخطر ودرجة التباين التي يمكن أن تتراوح من تمييزي(الصغرى)، للتغاير الإقليمي (المتوسط)، التغاير لأحداث على نطاق الدولة (بشكل كلي). في حين يمكن للأدوات الرسمية أو إدارة المخاطر القائمة على آليات السوق في كثير من الأحيان التعامل مع المخاطر التمييزية، فإنها تميل إلى الانهيار عند مواجهة المتغير الأعلى من أنواع المخاطر الكلية.

جدول (٢)
المصادر الرئيسة للمخاطر وفق المستوى

المصادر الرئيسة للخطر			
	الجزئى Micro	**الوسيط** Meso	**الكلي** Macro
الجزئي الكلي	←		→
الطبيعية		الأمطار الانزلاقات البراكين	الهزات الأرضية الفياضانات الجفاف الرياح العاتية
الصحة	الأمراض الإصابة الإعاقة	الأوبئة	
مسار– الحياة	الولادة كبر السن الموت		
الاجتماعي	الجريمة العنف الأسري	الإرهاب العصابات	الصراع المدني الحرب الثورات الشعبية مخرجات الانهيار
الاقتصادي	البطالة حصد الفشل فشل الأعمال	إعادة التوطين	توازن الدفوعات الأزمة المالية أو النقدية الصدمات التقنية–التجارية
السياسى	التميز العرقي	الشغب	العيوب السياسية في البرامج الاجتماعية
البيئي		التلوث التصحر الكوارث البيئة	

Source: Adapted from Holzmann and Jorgensen, ١٩٩٩, Sinha and Lipton ١٩٩٩, WDR/Kanbur (٢٠٠٠) byRobert Holzmann &Steen Jørgensen, ٢٠٠٠ p.١٢

المخاطر وقياسها

يرتبط قياس المخاطر تقليدياً بتنوع الدخل أو الاستهلاك، وتقاس عادة من خلال التباين، أو الانحراف المعياري. حتى الآن، إذا كان أحد يريد قياس الآثار المترتبة على خطر الرفاهية، ولا سيما بالنسبة للفقراء، قد يثبت أن هذه الإجراء غير مناسب في كثير من الظروف. ويمكن أن تستمد من ثلاثة إجراءات من الخطورة من خلال ثلاث فئات واسعة من الأهداف الأسرية لإدارة المخاطر التي لها متطلبات مختلفة من المعلومات وآثارها الاجتماعية على الأسرة واستراتيجيات إدارة المخاطر. حيث يتم قياس المخاطر لدى الفقراء جداً عن طريق الحد الأقصى الممكن من الفاقد في مستوى الرفاهية، والأدوات الأكثر ملائمة هي تلك التي تكون فيها إدارة المخاطر بقليل تلك الخسارة.

على سبيل المثال من خلال توفير الرعاية الصحية الأساسية أو الغذائية الطارئة. حيث تقاس المخاطر ذات الصلة بالنسبة للأفراد الذين هم حول خط الفقر لتقليل احتمال أن تقع تلك الفئة تحت مستوى مجموعة الاستهلاك، فأكثر الأدوات المناسبة لإدارة المخاطر من المحتمل أن تكون تلك التي تسمح بتجانس الاستهلاك من خلال توفير/إنفاق المنفقين. حيث بالنسبة للفئات ذات الدخل المرتفع فإن المخاطر ذات الصلة بالإجراء هو الانحراف المعياري للدخل، حيث تكون الأداة الأكثر مناسبة لإدارة المخاطر، ومن المرجح أن يكون هنالك تنوعا في الحافظة والتأمين.

الهدف الأول من إدارة المخاطر: إمكانية تصغير حجم الفقد في مستوى الرفاهية. وهذا الهدف له صلة بالفقراء والضعفاء جداً ومن المرجح أن تكون خسارتهم بالحد الأقصى العوز أو الموت. قاعدة

القرار هي المتعلقة ب "المبدأ الأدنى" الذي يتجنب الإجراءات مع الخسارة الممكنة من الرعاية الاجتماعية. هذه القاعدة لا تتطلب القرار حول المعلومات المتعلقة بالاحتمالات، ولكن فقط في عالم فقدان الوظائف وخسارتها، ويتم قياس مستوى الخطورة من خلال قياس مقدار هذه الخسارة.

الهدف الثاني من إدارة المخاطر: تقليل احتمال وقوع خسائر في استهلاك أقل من الحد المعين. وهذا الهدف له صلة لا سيما بالأفراد الذين هم حول خط الفقر. قاعدة القرار هي المتعلقة ب "السلامة أولاً"، وهو ما يعني تجنب الأعمال التي تولد مستوى الاستهلاك المتوقعة دون العتبة المحددة سلفاً. يحتاج صانع القرار إلى معلومات عن الإيرادات المتوقعة من الأنشطة البديلة وعتبة الاستهلاك، واحتمالية قياس خطورة.

الهدف الثالث من إدارة المخاطر: تحقيق أقصى قدر لمعدل العائد المتوقع نظراً لتباين مستوى العوائد. هذا الهدف له صلة لا سيما بالنسبة للأفراد الذين لديهم مستويات دخل أعلى والتي لا علاقة لها بالخطر المتمثل بالهبوط إلى الفقر أو العوز. قاعدة القرار هي تعظيم المنفعة المتوقعة والمقيدة بمستويات تغير الدخل المرتبطة بالأنشطة القرارات. يحتاج صانع القرار إلى معلومات حول أفضليات المخاطر، العائدات المتوقعة الناتجة عن الحافظة من الأصول وتوزيع عوائد من مخصصات الأصول المختلفة. في حالة خاصة من فائدة الدالة التي تعتمد فقط على لحظات الأولية من التوزيع الاحتمالي لتوزيع الأصول، يمكن أن تكون وظيفة الدالة مكتوبة بسهولة مع الانحراف المعياري↑ يصبح من السهل قياس المخاطر.

[max V(m,s)]: standard deviation (s)
Robert Holzmann& Steen Jørgensen, ٢٠٠٠)
(p.١٣based on Siegel and Alwang, ١٩٩٩

تعاملت الحكومات تقليدياً مع مجموعة كبيرة ومتنوعة من المخاطر المختلفة والتي فرضت على حد سواء تهديدات تشغيلية وتهديدات تتعلق بالسمعة. تقع المخاطر من الدول المعادية، ومن الكوارث الطبيعية، والأمراض في فئة المخاطر التقليدية (traditional threats). أما المخاطر الاقتصادية والاجتماعية مثل التضخم، والبطالة عند الشباب أو مدركات الظلم الاجتماعي فهي ليست ظاهرة حديثة، وتهتم الحكومات بالقادحات المتنوعة والعوامل المساهمة كما تهتم المساهمة بحجم ووتيرة المخاطر الناشئة.

شكل (١)
المخاطر التقليدية مقابل المخاطر الناشئة
المصدر: IRGC, ٢٠١٢ بتصرف

حددت دراسة أجراها المنتدى الاقتصادي العالمي المخاطر الاقتصادية والاجتماعية الأكثر أهمية للعام ٢٠١٢ (World Economic Forum ٢٠١٢). فكانت المخاطر الاقتصادية الأعلى هي الاختلالات المالية المزمنة، والتفاوت الشديد في الدخل، والتقلب الشديد في أسعار الطاقة والزراعة، والإخفاقات في النظام المالي الرئيسي. واجتماعياً، فأشد المخاطر هي الماء والغذاء والأزمات، وسوء الإدارة للشيخوخة والنمو السكاني غير المستدام.

ولقد حدد التقرير مزيد من المخاطر الاقتصادية كمفتاح باسم "الموصلات الحرجة" (critical connectors) والتي تحدد قدرة أو ضعف النظام العالمي ككل. (World Economic Forum ٢٠١٢,

٣٦) وينبغي أن لا ينظر إلى أي من هذه المخاطر على أنها معزولة عن بعضها البعض.

يمكن جمع البيانات ورصدها على المستوى الكلي وعلى المستوى الجزئي من مراقبة هذه المخاطر عن كثب، والتحليل اللاحق وترجمته إلى صنع سياسات. وعلاوة على ذلك، فمن الممكن أن تدرج في سيناريوهات التخطيط الاقتصادي والسياسي التي يمكن أن تساعد في تصميم الأطر المناسبة لإدارة المخاطر. ولا يمكن قول الشيء نفسه عن رصد المخاطر الاجتماعية الناشئة (emerging social risks). يصعب الكشف عن الإشارات الضعيفة على عدم الرضا الاجتماعي، وعدم الانغماس السياسي أو الاستياء داخل المجتمعات بسبب ارتفاع عدم المساواة الاجتماعية والاقتصادية.

لإعطاء مثال على المخاطر التقليدية، كانت معدلات البطالة دائماً مصدر قلق كبير بالنسبة للحكومات. وتحول ارتفاع معدلات البطالة في خفض معدلات النمو، وخفض الاستهلاك، وانخفاض ضريبة الدخل، وبالتالي مواطنين غير راضين في نهاية المطاف. ومن أجل منع مثل هذه الحالات، تحاول الحكومات الحصول إعادة تنظيم أسواق عملها. وبالمثل، فالتضخم، وارتفاع أسعار المواد الغذائية والطاقة قد فرضت عبء على ميزانيات الناس وكذلك على الصناعات، وستشكل في نهاية المطاف خطراً على الاستقرار السياسي إذا كانت الحكومة غير قادرة على معالجة الوضع. وعلى مستوى المرحلة الفردية، ومستوى التعليم، والوصول إلى التكنولوجيا، وما يتصل بها من عوامل التمكين تقرر الفرص واحتمالات أن تصبح جزءاً من مجتمع منتج الاكتفاء الذاتي.

وبالإضافة إلى التوقعات تجاه الحكومة للإدارة المناسبة للمخاطر، يطالب المواطنون عموما بطرق الوصول إليها، وبطرق نزيهة للمشاركة في العملية السياسية من أجل التعبير عن أصواتهم، وجعل الحكومة مسؤولة عن عدم الإنصاف الاجتماعي الناشئ. ويؤدي عدم وجود مثل هذه الأدوات السياسية والعمليات إلى آثار متفجرة عندما تتفاعل مع تغيرات مفاجئة في الحالة الاقتصادية مثل الأزمات المالية العميقة، وتسريح العمال الجماعي و/أو التضخم المفرط.

من المهم أن نلاحظ أنه على الرغم من أن المخاطر الاجتماعية والاقتصادية مثل كل المخاطر الأخرى لها القدر نفسه من الأهمية، لها بعدين هامين للفهم هما: الفهم المستند على الخبرة–المعرفة العلمية يحركها الفهم العلمي للخطر، وسيكون مختلفا عن التصور النفسي للخطر. وكلا البعدين سيؤثر في صنع القرار.

وفي عالم يزداد عولمة، ينتشر نطاق المخاطر المختلفة عبر الحدود، وبالتالي فأن مجال التأثير للدولة القومية التقليدية، وهذه هي احد الأسباب التي تجعل الحكومات تواجه تحديات أكبر اليوم في الاستجابة للمخاطر الاجتماعية والاقتصادية الناشئة. وقد أدت الأزمة المالية العالمية في تهديدات خطيرة للبلدان التي كانت مسؤولة عن الإخفاقات بالكاد في الرقابة والتنظيم الذي سمح للأزمة أن تحدث في المقام الأول.

ولا تزال الدول تكافح في تنفيذ الاتفاقات المتعددة الأطراف للتصدي بشكل فعال للمخاطر الاقتصادية والاجتماعية وراء حدودها، ولا تزال الحكومات منكشفة للتأثيرات الخارجية. ويمكن الاطلاع على مثال واحد بارز للوصل الكوني يكمن في وقوع أعمال شغب بسبب الغذاء

في عام ٢٠٠٨، حيث ارتفاع أسعار السلع الأساسية في جزء من العالم أثر في أسعار الغذاء في مناطق أخرى. تضخيم تحرير أسواق السلع وآثار تكهنات ساءت بشكل مباشر على ارتفاع أسعار الغذاء على المستوى العالمي (Bar-Yam, Lagi and Bertrand, ٢٠١١, ٤).

وجدت دراسة أخرى مثيرة للاهتمام الروابط بين المخاطر الاجتماعية والمخاطر الاقتصادية عند تحليل العوامل التي تسهم في النزاع المسلح. وأشارت نتائجها انه جنباً إلى جنب مع العوامل الأخرى، فان فقر الدخل، وسوء الصحة والحالة التغذوية كانت مرتبطة بشكل قوي مع بداية النزاع المسلح أكثر من مقاييس الناتج المحلي الإجمالي للفرد أو نمو الناتج المحلي الإجمالي (Pinstruo_Andersen and Shimokawa, ٢٠٠٨). وهذا يوضح الحاجة إلى النظر فيما وراء الحرمان الاقتصادي (economic deprivation) لفهم الأسباب الكامنة وراء الإحباط المجتمعي والمحتملة الصراع. إذا كانت الحكومات تريد أن تكون أفضل استعدادا للتفاعلات المستقبلية لهذه المخاطر الناشئة، فإنها تحتاج إلى تكملة استراتيجيات إدارة المخاطر الراهنة بأدوات جديدة تتجاوز الرقابة الاقتصادية المؤسسة. ويلخص الجدول ٣ معالجة الأدبيات لموضوع الانكشافات والاستجابة للمخاطر.

جدول (٣)
الانكشاف: كيف عاملت الأدبيات مخرجات الاستجابة للمخاطر

الأدبيات	الخطر	الاستجابة	المخرجات
ديناميات الفقر	ضمني	ضمني: حددت الاستجابة بوضوح المخرج ولكن من النادر تحديد آليات الاستجابة	التركيز الرئيس: احتمالية أن تكون فقير، الانتقال إلى والخروج من الفقر
المناهج المبنية على الأصول (المدخرات)	غالباً ضمنية: وفي بعض الأحيان تتضمن قيمة الأصول تحت الخطورة	التركيز الرئيس: غالباً ما يفشل في وصف آليات التكيف	ليس غالباً واضح، بعض الأحيان يستخدم التباين في المخرجات كدافع
سبل العيش المستدامة	بعض الأحيان واضح: مفهوم الحساسية مرتبط في التعرض لحوادث الخطورة	غالباً واضح: مفهوم المرونة (الانكماش) مرتبط بالاستجابة، مفتاح التركيز في الأدبيات هو آليات استجابة الأسرة	أدركت الأدبيات أن الانكشاف عملية مستمرة وتبدو إلى الأمام
الأمن الغذائي	بعض الأحيان واضح: من مثل قلة المطر، تغير الأسعار والتركيز على خطر واحد	بعض الأحيان واضح	التركيز الرئيس: احتمالية عدم تحقيق الحاجات الغذائية، عواقب عدم الحصول على الغذاء المناسب
إدارة الأزمات	التركيز الواضح على مصدر خطورة واحد	بعض الأحيان واضح، غير مرسوم بشك جيد	واضح، ولكن غير مشخص جيداً، الاعتبارات غير المناسبة لعواقب مخرجات الضمان
البيئي	عادة واضح، تحديد المخاطر الشديدة والعتبات الآمنة	ضمني: يمكن لأنواع النظم الايكولوجية أن تستجيب ولكن آليات الاستجابة غير واضحة	التركيز الواضح: نجاة الأنواع، فقدان الموطن... النزعة للنظرة المستقبلية (مثل الاستدامة)

علم الاجتماع والأنثروبولوجيا	ضمني عادة ما يركز على مصدر واحد من الخطر	محل التركيز في الأدبيات: كيف تساعد الأصول الاجتماعية والمساعدات الأخرى الاستجابة للصدمات	التركيز الرئيس: مخرجات من غير "الدخل" الفقر
الصحة والتغذية	ضمني: بعض الإدراك لصحة الفقراء والتي تقود لخطورة تغذية	ضمني: بعض الاهتمام للتآزر بين إنتاج الأسرة ومخرجات التغذية	التركيز الرئيس: مخرجات انثروبو مترية ضعيفة أو نتائج لسوء التغذية وسوء الصحة

Sources: Alwang, Siegel & Jorgensen, ٢٠٠١ pp. ٢٤-٢٥

لقد احتوت الأدبيات على مجموعة من القضايا يلخصها الجدول أعلاه، حيث تبين أن المنازل (الأسر) منكشفة لعدة مخرجات سلبية والتي يمكن أن تقاس بطرق مختلفة، ويقاس الانكشاف بمصادر متنوعة من الخطورة، والفقراء أكثر انكشافاً، وطرق القياس متباينة اعتماداً عل هدف القياس: الاستهداف والرقابة والتقييم، والقياس الحصيف يتطلب خط أساس، وهناك فرق بين الانكشاف والفقر، حيث الفقر حالة ثابتة والانكشاف حالة ديناميكية.

التجارب الدولية

التصنيفات الرئيسية لاستراتيجيات إدارة المخاطر الاجتماعية

بالنظر إلى وجود المعلومات غير المتماثلة في العالم الحقيقي وأهمية شكل المخاطر لاختيار أدوات إدارة المخاطر، فمن المؤكد أن هناك استراتيجيات المخاطر ومستوياتها المختلفة. وقد تم بالفعل اقتراح ثلاثة من الاختلافات الممتدة لتناسب المناطق الإقليمية وكل منها

يتضمن ثلاثة من الاختلافات وهي على النحو الآتي: (أفريقيا، انظر World Bank, ١٩٩٩c) و الأهداف التحليلية (Siegel and Alwang, ١٩٩٩)

(١) استراتيجيات إدارة المخاطر تقع في ثلاث فئات واسعة:

أ.استراتيجيات الوقاية (Prevention strategies)– للحد من احتمال وجود خطر في الجانب السلبي. يتم تقديم هذه المخاطر قبل أن تحدث. الحد من احتمال وجود الخطر السلبي يزيد من الدخل المتوقع لدى الناس ويقلل من التباين في الدخل (وكلاهما رفاهية في زيادة الآثار). هنالك مجموعة واسعة جداً من الاستراتيجيات لمنع أو تقليل حدوث مخاطر الدخل، تتجاوز النطاق التقليدي للحماية الاجتماعية. وتشمل هذه السياسات المتعلقة بالاقتصاد الكلي السليمة، والصحة العامة، والبيئة، والتعليم والتدريب. وترتبط عادة بالوقائية لتدخلات الحماية الاجتماعية وإجراءات للحد من المخاطر في سوق العمل، ولا سيما برنامج الأمم المتحدة للخطر أو عدم توفر فرص العمل أو انخفاض الأجور بسبب المهارات غير الملائمة أو أن أسواق العمل تعمل بشكل سيئ. هنالك قلق بشأن معايير العمل و(سوء) أداء سوق العمل والناتجة عن عدم تطابق المهارات وأنظمة سوق العمل سيئة، أو تسبب تشوهات أخرى.

ب.استراتيجيات التخفيف (Mitigation strategies) – لتقليل الأثر المحتمل من مخاطر الهبوط في المستقبل. تعمل أيضاً استراتيجيات التخفيف على الحد من خطر قبل حدوثه في الوقت تكون الاستراتيجيات الوقائية تقلل من احتمال حدوث المخاطر،

يمكن لاستراتيجيات التخفيف من حدة المخاطر والتي تأخذ عدة أشكال:

• **تنويع المحفظة** يقلل من التباين في الدخل من خلال الاعتماد على مجموعة متنوعة من الأصول التي لا ترتبط بالعائدات تماماً. هذا يتطلب اقتناء وإدارة الأصول المختلفة مثل المادية، ورؤوس الأموال البشرية والاجتماعية في أشكالها المختلفة. على سبيل المثال، إذ يمكن للأفراد استثمار في رأس المال البشري فقط، يمكن أن التنويع يزال في مهن مختلفة ولكن ربما على حساب التراجع إذا كانت المرأة لا يمكن أن تحصل على ملكية أو وراثة الأرض وليس لديهن إمكانية الوصول إلى الأدوات المالية الآمنة، قد يقمن بالحصول على الذهب والمجوهرات وادخارها. لأن هذه الأصول كثيراً ما تولد انخفاض معدل العائد وعدم كفاية الحماية من المخاطر، والوصول إلى مجموعة واسعة من الأصول أمر حيوي بالنسبة لإدارة المخاطر، خاصة بالنسبة للفقراء.

• **تتميز آليات التأمين الرسمية وغير الرسمية** من تقاسم المخاطر (أي تجميع المخاطر) من خلال عدد من المشاركين الذين ليس لديهم ارتباط بالمخاطر. بينما يكون استحقاقات التأمين الرسمي على مجموعة كبيرة من المشاركين، والذي ينتج مخاطر أقل ارتباطاً، والتأمين غير الرسمي في الاستفادة من المعلومات التباين المنخفض. خصائص التأمين الرسمية أو القائمة على آليات السوق دفع قسط التأمين على أساس المخاطر يؤدي إلى الدفع في الحالة الطارئة في المستقبل. إن ترتيبات التأمين غير الرسمية أكثر صعوبة للوصف لأنها تأتي في أشكال مختلفة، وغالباً ما تكون

مستترة بسبب واحد أن "المؤسسة" تقدم التأمين وغير التأمين من نوع الوظائف (مثل الأسرة والمجتمع).

•**الوقاية من الخسائر** له أهمية المتزايدة للأسواق المالية (على سبيل المثال، العقود الآجلة لسعر الصرف) ويقوم على تبادل للخطر أو دفع ثمن خطر لشخص ما لافتراض أن هنالك مخاطر. بعد هذه الترتيبات لا يبدو أن العمل في العمالة الإيرادات ذات الصلة بالبيئة آثار المعلومات غير المتماثلة هي قوية جداً. ومع ذلك، يمكن العثور على عناصر في ترتيبات غير رسمية/الشخصية.على سبيل المثال، والترتيبات المختلفة للأسرة (الزواج) وبعض عقود العمل هي أقرب إلى تغطية المخاطر من التأمين.

ج.استراتيجيات التأقلم (Coping strategies)- لتخفيف أثر المخاطر بمجرد أن تحدث. الأشكال الرئيسية للتعامل تتكون من الإنفاق الفردي/الاقتراض، والهجرة، والعمل في البيع (بما في ذلك عمالة الأطفال)، والحد من تناول الطعام، أو الاعتماد على التحويلات العامة أو الخاصة. الحكومة لها دور هام في مساعدة الأشخاص، على سبيل المثال، في الحالة التي يكون فيها أفراد الأسرة لم تحفظ بما يكفي للتعامل المتكرر أو مخاطر كارثية. قد يكون هؤلاء الأفراد فقراء في حياتهم بأكملها دون أي إمكانية لتجميع الأصول على الإطلاق، ويجري تقديم المعوزين بسبب فقدان أصغر الدخل والتشغيل لمواجه الخطر والأضرار التي لا رجعة فيها.

المستوى الرسمي لاستراتيجيات إدارة المخاطر الاجتماعية

أ.**الترتيبات غير رسمية** (مثل الزواج، والدعم المتبادل للمجتمع، والمدخرات في الأصول الحقيقية مثل العقارات والماشية والذهب الحقيقي). مع عدم وجود مؤسسات السوق والأحكام العامة، واستجابة من قبل الأسر الفردية للحماية الذاتية من خلال الترتيبات غير رسمية/ الشخصية (Alderman and Paxon, ١٩٩٤, Besley ١٩٩٥, Ellis, ١٩٩٨). هذه المعلومات الأكثر تجنباً للمشكلات والتنسيق والتي تسبب فشل السوق ولكن قد تكون محدودة في فعاليتها ومكلفة من حيث التكاليف والفرص المباشرة (Coate and Ravallion, ١٩٩٣, Morduch, ١٩٩٩a). ومن الأمثلة على ذلك شراء وبيع الأصول الحقيقية، والاقتراض غير الرسمي، والإقراض، وتنويع المحاصيل الميدانية، واستخدام التكنولوجيات الأكثر أمناً في الإنتاج (مثل زراعة المحاصيل الأقل خطورة)، وتخزين السلع للاستهلاك في المستقبل.

ب.**الترتيبات القائمة على السوق** (مثل الأصول المالية – النقدية، والودائع المصرفية والسندات والأسهم – عقود التأمين). المعروض من النقود في بيئة منخفضة التضخم والأصول المالية مع معدلات التي تحددها السوق وإيجابية المردود، وعقود التأمين العادلة اكتوارياً والتي تزيد بشكل كبير من قدرة الأسر (بما في ذلك الفقراء) لإدارة المخاطر وإمداداتها، ولكن يتطلب من المؤسسات المتنوعة التي تعمل بصورة جيدة في الأسواق المالية (بما في ذلك البنك المركزي، والنظام المصرفي، وأسواق الأوراق المالية والشركات التأمين)، ويشير إلى أن تجربة لتنميتها يستغرق وقتاً طويلاً وتنطوي على التغلب على العديد من العقبات. أيضاً، درجة ومستوى محو الأمية

المالية اللازمة للأفراد على استخدام هذه الأدوات بطريقة لتعزيز الرفاهية. إن تنمية العلاقات الجيدة مع مؤسسات السوق المالية تحتاج وقتاً طويلاً وحتى البنوك الجيدة تميل قليلاً لإقراض المال للأفراد دون ضمانات، ومؤسسات التمويل الصغرى لها أداء جيد في أشكال مختلفة و لها دور هام في عملية التنمية.

ج.التكليف العلني أو تقديم الترتيبات (مثل التأمينات الاجتماعية، والتحويلات، والأشغال العامة). عندما تكون الترتيبات غير رسمية أو إدارة المخاطر القائمة على آليات السوق لا وجود لها، أو تنهار وتصبح معطلة، يمكن للحكومة أو الولاية أن توفر برامج التأمين(الاجتماعي) (مثل البطالة والشيخوخة، وإصابة العمل أو الإعاقة أو المرض والبقاء على قيد الحياة). يمكن المشاركة الإلزامية في الصندوق المشترك للمخاطر ويمكن أن يتضمن هذا الالتفاف على قضايا سوء الاختيار وخلق تأثيرات مفيدة للرفاهية. وترتبط عادة هذه ببرامج التوظيف الرسمية، والتغطية في الدول النامية تكون منخفضة عموماً. من ناحية أخرى، فالحكومات لديها مجموعة من الأدوات للتعامل مع تأثير استهلاك الدخل المفقود بعد صدمة، مثل المساعدة الاجتماعية (أي توفير وسائل في اختبار نقل النقدي والعيني)، تقديم الإعانة من السلع والخدمات الأساسية، وبرامج الأشغال العامة. ويمكن أن توفر أيضاً الدخل الأساسية بطريقة عالمية إلى مجموع السكان أو مجموعة فرعية (مثل كبار السن). وسوف تعتمد على اختيار مخاوف التوزيع، والموارد المالية المتاحة، والقدرات الإدارية، ونوع المخاطر.

أمثلة على إدارة المخاطر الاجتماعية
القائمون على استراتيجية إدارة المخاطر الاجتماعية الرئيسية ودورهم

لأن مسألة إدارة المخاطر الاجتماعية تظهر نتيجة للمعلومات (غير المتناظرة) خاصة، ودور الجهات الفاعلة تحتاج المؤسسات إلى النظر فيها من حيث قدرتها على أفضل على عقد الصفقات مع هذا الوضع. حيث التباين في المعلومات يؤدي إلى أن مؤسسات سوق بشكل كامل أدت إلى (فشل السوق) وكذلك السلوك غير الخيري للحكومة أدى إلى (فشل السياسة)، والأدوار النسبية لديها ليتم عرضه في وجهات النظر.

لأن <u>الأفراد أو الأسر</u> تعتمد أساساً على جميع المعلومات الخاصة، يمكن أن الكثير من إدارة المخاطر تجري على مستوى الأسرة. ولتخفيف المخاطر (من خلال الاستحواذ على أصول مختلفة وعقود التأمين) والتعامل مع المخاطر (من خلال قرارات الإنفاق/الاقتراض) من أجل تحسين مسار الاستهلاك لمجموعة كبيرة من المخاطر. وأفضل الأدوات القائمة على السوق، يمكن أن تأخذ أكثر لإدارة المخاطر على هذا المستوى (Hoogeveen, ٢٠٠٠). في المقابل، فإن غياب أدوات السوق المناسبة يؤدي إلى تعزيز الترتيبات غير الرسمية لإدارة المخاطر على مستوى الأسرة، والتي غالباً ما تكون أقل فعالية وعدم كفاءة ويمكن أن تكون هنالك عواقب اجتماعية غير مرغوب فيها (مثل عمل الأطفال).

إلى جانب **<u>الأسر والمجتمعات</u>** المحلية التي لديها مخزون كبير من المعلومات الخاصة. قد تفتقر المؤسسات المناسبة في السوق،

والمجتمعات إلى وضع آليات غير رسمية مختلفة من تقاسم المخاطر في الدول النامية. توفر هذه الآليات الأدوات متنوعة لتخفيف المخاطر والتعامل معها، وتقديم الحماية والخدمات التي تستند إلى السوق لا يمكن أن توفر الأدوات، والتي هي جزء من "رأس المال الاجتماعي". عززت ترتيبات الدعم المتبادل من خلال الاحتفال والطقوس في بلدان جنوب آسيا، على الرغم من المخاطر تلك قد يكون بعضها غير مرغوب فيه اجتماعياً لأنها تديم أنظمة التبعية أو إعاقة التنمية الاقتصادية (Platteau, ١٩٩٩).

المنظمات غير الحكومية، قد تكون أو لا تكون، تتضمن معلومات خاصة بقدر المجتمعات متماسكة بإحكام والأنظمة، ولكن يتيح طابعها المحلي وغير الرسمي لها مراقبة السلوك الفردي أفضل من المؤسسات الرسمية على السوق. هذا ما يفسر وجود أهمية المنظمات غير الحكومية التي ترعى برامج الادخار والقروض الصغيرة في كثير من الدول النامية في جميع أنحاء العالم. ويبين الجدول ٤ أمثلة على استراتيجيات إدارة المخاطر الاجتماعية.

جدول (٤)
أمثلة على الاستراتيجيات والترتيبات لإدارة المخاطر الاجتماعية

ترتيب الاستراتيجيات	غير رسمية	مستندة– للسوق	عامة (حكومية)
استراتيجية خفض الخطورة Risk Reduction			
	▪ الإنتاج الأقل خطورة ▪ الهجرة ▪ ممارسات التغذية السليمة والفطام ▪ الانخراط في	▪ التدريب أثناء الخدمة ▪ معرفة السوق المالية ▪ معايير تستند إلى الشركة السوق	▪ سياسات اقتصاد كلي جيدة ▪ التدريب قبل الخدمة ▪ سياسات سوق العمل ▪ معايير العمل ▪ تدخلات خفض

	النظافة وأنشطة منع الأمراض الأخرى		عمالة الأطفال ▪ سياسات الإعاقة ▪ الوقاية من الإيدز وغيره من الوقاية من الأمراض
استراتيجية التخفيف			**Risk Mitigation**
المحفظة Portfolio	▪ تعدد الوظائف ▪ الاستثمار في الأصول الحقيقية البشرية والمادية ▪ الاستثمار في رأس المال الاجتماعي (الطقوس، الهدايا المتبادلة)	▪ الاستثمار في الأصول المالية المتعددة ▪ التمويل الميكوي	▪ أنظمة المعاشات التقاعدية ▪ تحويل الأصول ▪ حماية حقوق الفقر (وخاصة بالنسبة للنساء) ▪ دعم تمديد الأسواق المالية للفقراء ▪
التأمين Insurance	▪ الزواج/الأسرة ▪ ترتيبات المجتمع المحلي ▪ المشاركة بالإيجار ▪ العمل المقيد	▪ معاشات الشيخوخة ▪ التأمين على الإعاقة والحوادث الأخرى (على سبيل المثال التأمين على المحاصيل)	▪ تكليف/تقديم التأمين للبطالة، الشيخوخة أو الإعاقة، البقاء على قيد الحياة، المرض ... الخ
التحوط Hedging	▪ الأسرة الممتدة ▪ عقود العمل		
استراتيجية التأقلم			**Risk Coping**
	▪ بيع الأصول الحقيقية ▪ الاقتراض من الجيران ▪ التحويلات البيئية الخيرية في	▪ بيع الممتلكات المالية ▪ الاقتراض من البنوك	▪ الإغاثة في حالات الكوارث ▪ التحويلات/المساعدة الاجتماعية ▪ الإعانات ▪ الأشغال العامة

	المجتمع/الصدقات ▪ إرسال الأطفال إلى العمل ▪ إنفاق رأس المال ▪ الهجرة الموسمية المؤقتة		

Source: Adapted from Holzmann and Jorgensen, ١٩٩٩byRobert Holzmann &Steen Jørgensen, ٢٠٠٠ p.١٧

مؤسسات السوق مثل البنوك وشركات التأمين تضطر إلى الاعتماد على المعلومات العامة، ونتيجة لذلك، تواجه قضايا من المخاطر الأخلاقية وسوء الاختيار. من ناحية أخرى، إذا كانت جيدة التنظيم والإشراف، ومفهوم القيمة للمساهمين يؤدي بهم إلى الشفافية والكفاءة العالية، مع وتوفير مجموعة واسعة من أدوات إدارة المخاطر لدى الأفراد على الصعيد الوطني. ويمكن للمؤسسات السوق في بيئة تنافسية أيضاً.

من تقديم الأدوات اللازمة للخدمات التي يمولها القطاع العام (مثل التوظيف، ومدفوعات المساعدة الاجتماعية، وما إلى ذلك). التحدي الرئيسي في التعامل مع المشكلة الرئيسية في هذا السياق هو أن عقود المشروع والالتفاف على المشكلة المتعلقة بالمعلومات الخاصة قدر الإمكان.

الحكومة لديها العديد من الأدوار المهمة في مجال إدارة المخاطر الاجتماعية. وأهم هذه الأدوار هي:

(١) تنفيذ إجراءات السياسات للوقاية من المخاطر.

(٢) تسهيل إنشاء مؤسسات قائمة على آليات السوق والمؤسسات المالية، وتوفير بيئة قانونية وضمان تنظيمها والإشراف عليها، وتسهيل تدفق المعلومات المساعدة.
(٣) توفير أدوات إدارة المخاطر حيث فشل القطاع الخاص (مثل التأمين ضد البطالة،) أو الأفراد يفتقرون إلى المعلومات لأحكام المصير (قصر النظر).
(٤) توفير شبكات الأمان الاجتماعي للخطر والمواجهة.
(٥) تشريع وسن القوانين لإعادة توزيع الدخل إذا كانت نتائج السوق تعتبر غير مقبولة من وجهة نظر الرعاية الاجتماعية.

المؤسسات الدولية مثل صندوق النقد الدولي، والبنك الدولي ومنظمة العمل الدولية ومنظمات الأمم المتحدة، والجهات المانحة الثنائية، والمجتمع الدولي بشكل عام هو الجهة الفاعلة محورياً في إدارة المخاطر الاجتماعية على الرغم من أدواره المثيرة للجدل في بعض الأحيان. وهناك منظمات مهمة في توفير الأموال في حالات التكيف والطوارئ خلال الأزمات الاقتصادية والمالية، ومنظمات الأمم المتحدة والجهات المانحة الثنائية الانخراط في جهود الإغاثة في الكوارث الطبيعية. ولكن إلى جانب هذا الدعم لمواجهة المخاطر السلبية، تشارك أيضا المؤسسات والمنظمات غير الحكومية الدولية في العديد من مجالات الحد من المخاطر (على سبيل المثال، ومعايير العمل البيئة) والتخفيف من الخطر (على سبيل المثال، التحسن في أداء الأسواق المالية).

جميع هذه الجهات لا تقدم سوى الترتيبات لإدارة المخاطر ولكن يمكن أيضاً أن تكون من العوامل الرئيسية المسببة في الخطر لذاتها، على سبيل المثال، من خلال دعم برامج التنمية التي تزيد بعض المخاطر

بالنسبة لبعض الناس، وأثر المساعدات العينية على المنتجين المحليين للخطر، حقيقة أن بعض من مقدمي الخدمات في يكونوا في الوضع الاحتكاري، وبالتالي يؤدي هذا إلى زيادة خطر. هذا يتطلب وضع إدارة المخاطرة الإستراتيجية في السياق السياسي والطلب تحت أي ظروف لأنواع الجهات الفاعلة ذات الأكثر أو أقل احتمالا لتوليد الخطر أو عروض جيدة للترتيبات المتعلقة بإدارة المخاطر. إن الجواب على هذه الأسئلة يعتمد بشكل حاسم على علاقات السلطة ودرجة التباين من المعلومات.

نماذج دولية في إدارة المخاطر الاجتماعية (الولايات المتحدة)

إدارة المخاطر في القطاع العام

مقدمة:

تسعى الحكومة الأمريكية لتحقيق الغرض المتمثل في الحفاظ على الحرية والرفاه لمواطنيها، فإنها تعمل في عالم محفوف بالمخاطر. وتواجه الإدارات والوكالات الحكومية مخاطر هائلة كل يوم، ويتجذر دور المؤسسات الحكومية بشكل ضمني أو بشكل مباشر في معظمه في إدارة المخاطر التي لا يستطيع القطاع الخاص أو انه غير مجهز أو غير مستعد للقيام بذلك بما في ذلك الغذاء، والدواء غير الآمن والذي يتوجب على إدارة الدواء والغذاء (Food and Drug Administration) حراسته، ومئات المليارات من الدولارات في شكل قروض طلابية التي يشرف عليها اتحاد الطلبة وتهديدات الإرهاب التي تواجهها وزارة الأمن الداخلي (Department of Homeland Security) باستمرار. ولفترة طويلة لم تحظى إدارة

المخاطر الاجتماعية بالاهتمام الكافي. وحديثاً أصبحت إدارة المخاطر وخاصة الإخفاقات في إدارة المخاطر محط نقاش وحوار عام، مثل فضيحة احتيال برنارد مادوف (Bernard Madoff fraud scandal)، وتسرب النفط في المياه (Deepwater Horizon oil spill)، وأزمة الإسكان. وغالباً ما يؤدي الفشل في إدارة هذه الأزمات وغيرها إلى تدخلات الحكومة مكلفة وزيادة المخاطر الحكومة. على سبيل المثال، أدى أزمة السكن إلى ضخ رأس مال بلغ أكثر من ١٥٠ مليار دولار للمؤسسات التي ترعاها الحكومة والتعرض لتأمين ارتفاعه ما يقرب من ١ تريليون دولار في الإدارة الاتحادية للإسكان (Federal Housing Administration).

وبحكم طبيعتها، تصبح إدارة المخاطر تحت المجهر فقط عندما تفشل. وتصبح العواقب الكارثية لإدارة المخاطر موضوع الإخبار، وليس النجاحات اليومية لإدارة المخاطر، مما يجعل من الصعب على مديري المخاطر الحصول على مقعد دائم على طاولة صنع القرار. بعد كل شيء، من الذي من سيقلق من انفلونزا الخنازير لولا أن تهديد أن تصبح وباء، وهل للملاحة الجوية وإدارة الفضاء الوطنية نفس الضوابط لإدارة المخاطر لولا إنها فقدت مكوككين فضاء، لقد دفعت الأزمات في السنوات القليلة الماضية الدعوة إلى اتخاذ إجراء، وقد اتخذت بعض مؤسسات القطاع العام خطوات لتعزيز إدارة المخاطر في مجال الممارسات. على سبيل المثال، شكلت الرابطة الحكومية للرهن العقاري (Government National Mortgage Association) لجنة المخاطر وتعيين ضابط خطر (Chief Risk Officer) في عام ٢٠٠٨م، كم أنشئت لجنة الأوراق المالية والبورصات شعبة الاستراتيجية والمخاطر والابتكار المالي في عام ٢٠٠٩م.

العقبات في إدارة المخاطر

في كثير من الأحيان فان إدارة المخاطر أصعب في مؤسسات القطاع العام منها في الشركات. هناك سبعة تحديات لإدارة المخاطر مزمنة في القطاع العام وهي.

١.أهداف الرسالة التي تتجاوز الاعتبارات الأخرى. نمت مؤسسات القطاع العام من الحاجة المتصورة من قبل الجمهور وفصلت في رسالة (mission) كل المؤسسة. ليس من المستغرب، أن اتجهت أهداف الرسالة أن تكون الأولية وأحياناً الوحيدة، عندما يتعلق الأمر باتخاذ القرارات على بعض المخاطر.

٢.التغييرات الكثيرة في القيادة وكثرة المناصب القيادية الشاغرة. التغييرات في القيادة شائعة في القطاع الخاص، ولكنها تميل إلى أن تكون أكثر شيوعا بين القادة في القطاع العام. أثناء إدارة ريغان، كان متوسط الحيازة في مكتب الحكومة للمديرين التنفيذيين ١,٧ سنوات. كما تعاني مؤسسات القطاع العام أيضا من المناصب القيادية التي لا تزال شاغرة لفترة طويلة.

٣.القادة الذين يفتقرون إلى المعرفة في إدارة المخاطر والأعمال. غالبية قادة المعين في معظم المؤسسات التابعة للقطاع العام هم من خارج تلك المؤسسات. ونتيجة لذلك، فكثير من كبار القادة قد لا يعرفون تعقيدات العمل والمؤسسة، ناهيك عن مخاطر المقايضة عند اتخاذ القرارات الحاسمة. واحدة من الانتقادات التي وجهت لمايكل براون (Michael Brown)، رئيس وكالة إدارة الطوارئ الاتحادية

عندما ضرب إعصار كاترينا، أن لديه خبرة ضئيلة في مجال إدارة الكوارث.

٤.فصل موازنات التشغيل عن ميزانيات البرامج. في الحكومة الأمريكية، تغطي "ميزانيات التشغيل" رواتب الموظفين وغيرها من تكاليف التشغيل، في حين أن تستخدم "ميزانيات البرامج" لدفع الفوائد واستعادة الأموال من المواطنين والمقيمين. في معظم المؤسسات في القطاع العام، فالموازنة التشغيلية منفصلة عن ميزانية البرامج. على سبيل المثال، إذا كان إدارة الضمان الاجتماعي (Social Security Administration) تواجه تصاعدا في مطالبات التعويض عن العجز، فإن دفع تلك المطالبات من ميزانية البرنامج. تمويل أنشطة إدارة المخاطر في صندوق الضمان الاجتماعي من الموازنة التشغيلية. هذا الانفصام بين تمويل المخاطر التي تتحقق وتمويل إدارة المخاطر يؤدي إلى الحوافز المنحرفة.

٥.عدم وجود مقاييس خطر واضحة. إن المقاييس الكمية للمخاطر في القطاع الخاص، (مثل المخاطر المعدل العائد على رأس المال) توفر أساس كمي لصنع قرارات مخاطر مقايضة. إن مثل هذه المقاييس ذات الصلة أقل وضوحاً في القطاع العام لأن معظم المؤسسات الحكومية ذات أهداف ورسالة مالية. وعلاوة على ذلك، فمقاييس المخاطر مثل "أثر الرسالة mission impact" عادة ما تكون مقاييس يصعب قياسها كمياً، وذلك لسببين. أولاً، غالباً ما تكون هناك تأخيرات في الوقت في أثر الرسالة على سبيل المثال، قد يستغرق الأمر سنوات لقياس الأثر طويل الأجل لمنح الإسكان. ثانياً، هناك نقص في الأدلة على ما في العالم ستبدو إذا كانت الحكومة لم تنفذ مهمتها. على سبيل المثال، فإنه من الصعب تقدير عدد أشواط

البنك يمكن أن يحدث إذا الاتحادية للتأمين على الودائع شركة (مؤسسة التأمين الفدرالية) (Federal Deposit Insurance Corporation) لم تودع التأمين على الودائع.

٦.**المتطلبات الإجرائية المعقدة.** يتطلب إحداث التغيير في القطاع العام موافقة معقدة تنطوي على عمليات العديد من أصحاب المصالح الداخلية والخارجية. وهكذا، تميل مؤسسات القطاع العام إلى أن تكون أقل فطنة ومرونة. وللإثبات، يحتاج المرء إلى أن ننظر إلى أبعد من تجنيد الحكومة: وبكلمات بيري جون، مدير مكتب إدارة شؤون الموظفين"، عندما يتقاعد [موظفي الحكومة]، فمن الصعب احلا محلهم خاصة إذا علمنا أنه يستغرق خمسة أشهر في المتوسط إلى تعيين شخص جديد.

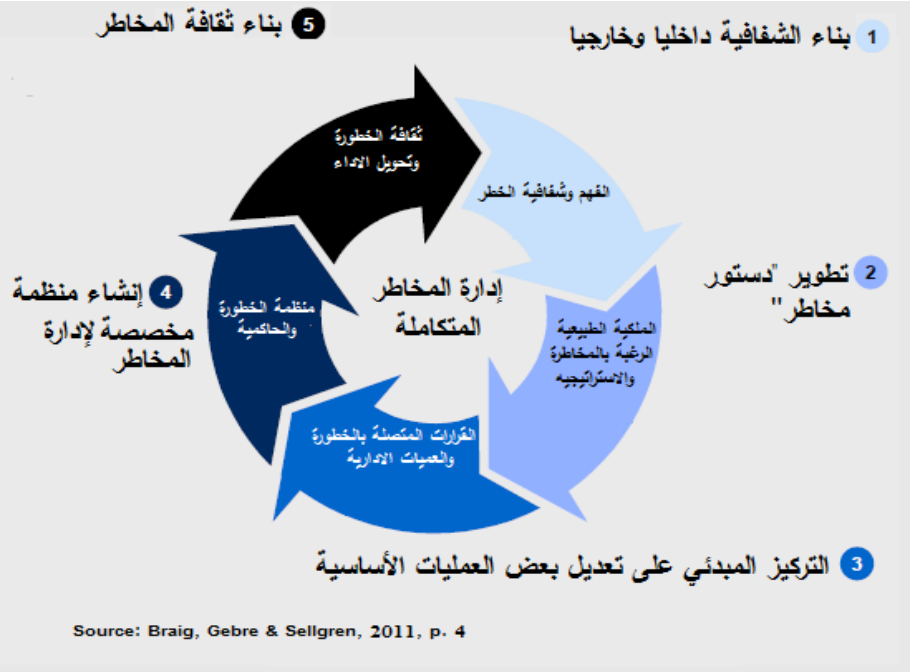
٧. **محدودية ثقافة المخاطر وعقلية المخاطر.** تشكل الرسالة الدافع عادة لموظفي الحكومة، ويتصورون أن الحكومة يمكن أن تنقذ برنامجهم إذا ما حدث خطر. على هذا النحو، وتاريخياً اتخذت إدارة المخاطر المقعد الخلفي في صنع القرار. في المناسبات النادرة التي يجري تحليل المخاطر، فإنه عادة ما يكون بعد وقوعها والقيام به من قبل الخوارج مثل مكتب المفتش العام ومكتب المحاسبة الحكومي.

التوصيات الخمسة

١. خلق الشفافية داخلياً وخارجياً.
٢. وضع "دستور الخطر".
٣. التركيز المبدئي على تعديل بعض العمليات الأساسية.
٤. إنشاء منظمة مخصصة لإدارة المخاطر.
٥. بناء ثقافة المخاطر.

تتناول كل توصية واحدة أو أكثر للتحديات المذكورة أعلاه. كل توصية مهمة، وجميعها تعمل معاً. بعض المنظمات تعمل استراتيجيات وعمليات لكنها تفشل في إنشاء منظمة مخاطر وثقافة قوية لدعم إدارة المخاطر، ويبين الشكل (٢) تسلسل هذه التوصيات.

شكل (٢)
تسلسل التوصيات الخمسة



Source: Braig, Gebre & Sellgren, 2011, p. 4

١. بناء الشفافية داخلياً وخارجياً (Create transparency both internally and externally). إن الخطوة الحاسمة في تعزيز إدارة المخاطر هو تطوير فهم من أكبر للمخاطر التي تواجه المنظمة.

لم تحدد بعض المنظمات التابعة للقطاع العام بعد أي نوع من أنواع المعلومات التي تحتاجوها لاتخاذ مثل هذه التقييمات، والاعتماد بدلاً من ذلك على ما هو متاح بسهولة من المعلومات. بعض المنظمات تجمع البيانات ولكن لا تنتج التقارير وإنما تقدم مجرد البيانات الخام بدلاً من تجميع واستخلاص الآثار المترتبة على عملية صنع القرار.

٢.تطوير "دستور مخاطر" "Develop a "risk constitution".
يقنن الدستور مخاطر القرارات التي يتخذها فريق القيادة للمؤسسة بأكملها. ولذلك فإنه يوفر الاستمرارية حتى مع تغير قادة المنظمة ويسمح لهم لإعطاء توجيهات متسقة مع مبادئ الإدارة السابقة، ولا سيما في حال صعوبة المفاضلة بين الرسالة والمخاطر. ويمكن لدستور المخاطر أن يسلط للضوء على أي خلاف مع المبادئ السابقة، يمكن القيادة تداول هذه الخلافات بصراحة. يجب على القادة التأكد من أن المبادئ الواردة في دستور المخاطر واضحة، وقابلة للتنفيذ، ومفهومة جيداً من قبل الموظفين الدائمين. وينبغي أن يكتب موظفو إدارة المخاطر المسودة الأولى للوثيقة، ولكن ينبغي أن تشارك قيادة المنظمة في المحتويات. وفيما يلي أمثلة على ما على ما يتوجب أن يغطيه دستور المخاطرة، ويوضح كيف اختارت كل منظمة للتعبير عن أولويات مخاطرها.

أ.استراتيجية المخاطر. يجب أن يتضمن دستور المخاطر توجيهات بشأن الملكية الطبيعية (تحديد المخاطر التي يمكن أن تتولاها المنظمة بشكل أفضل)، الرغبة في المخاطرة رقمياً (وهي صياغة كمية وأنواع المخاطر التي تتحملها المؤسسة في السعي لتحقيق لها أهدافها)، والأهمية النسبية لأداء الرسالة مقابل إدارة المخاطر (غالباً ما تكون المفاضلة بين المال والمصالح البشرية الأخرى، مثل الصحة العامة).

ب.المنظمة. يجب وضع الدستور وأي المخاطر تدار داخلياً وأيها من قبل أطراف ثالثة، ومدى مركزية إدارة المخاطر، ودور وزارة (دائرة)المخاطر النسبي في مجالات العمل أو البرنامج، وفيما إذا تتخذ القرارات من قبل الأفراد أو اللجان، وكيفية تشجيع أخذ المخاطر أو تثبيط الأداء في إدارة النظم.

ج.العمليات. يجب تحديد ما إذا كان قسم إدارة المخاطر سيكون مستشار أو مصدراً للضبط، وسواء كانت عمليات الخطر بالتزامن مع العمليات التجارية أو تكون خطوات متميزة، ومدى وطبيعة تقارير المخاطر التي تنفذها المنظمة.

٣.التركيز الأولي على تعديل بعض العمليات الأساسية(Initially focus on modifying a few core processes). ينبغي للمنظمات الحكومية طرح نهج جديد لإدارة المخاطر وعملية واحدة أو لمنطقة معينة في وقت واحد. للتمهيد التدريجي العديد من المزايا. ففي البداية، تقنع الانجازات المبكرة نطاق أوسع من المنظمة أن إدارة المخاطر ليس بالضرورة أن تكون عنق الزجاجة ويمكن أن تكون مصدراً للتحسين الإيجابي بدلا من صب اللوم. وثانياً، الجهود المبكرة لتحسين إدارة المخاطر تؤدي إلى الدروس التي يمكن تطبيقها في الجهود اللاحقة. وأخيراً، سيسمح التمهيدي التدريجي لقسم إدارة المخاطر في زيادة كفاءته مع مرور الوقت. في الجهود الأولية لبناء القدرات لإدارة المخاطر، لا بد من تبني لهجة بناءة وتعاونية. طريقة واحدة للقيام بذلك هو إشراك مجموعة واسعة من القادة في اتخاذ القرارات حول استراتيجية المنظمة للخطر، والتنظيم، والعمليات. وهناك طريقة أخرى أن تحبب نهج إدارة المخاطر التي تعمل بالتوازي مع العمليات التجارية، بدلاً من التفقد أو الضوابط بعد وقوع

الحادثة. هذا النهج الحديث لإدارة المخاطر يميل إلى بناء علاقات الثقة بين المنظمات وتعزز ثقافة إدارة المخاطر التي تركز على مساعدة الزملاء القيام بأعمال ذات جودة عالية، بدلا من تثبيطهم من القيام بمسؤولياتهم.

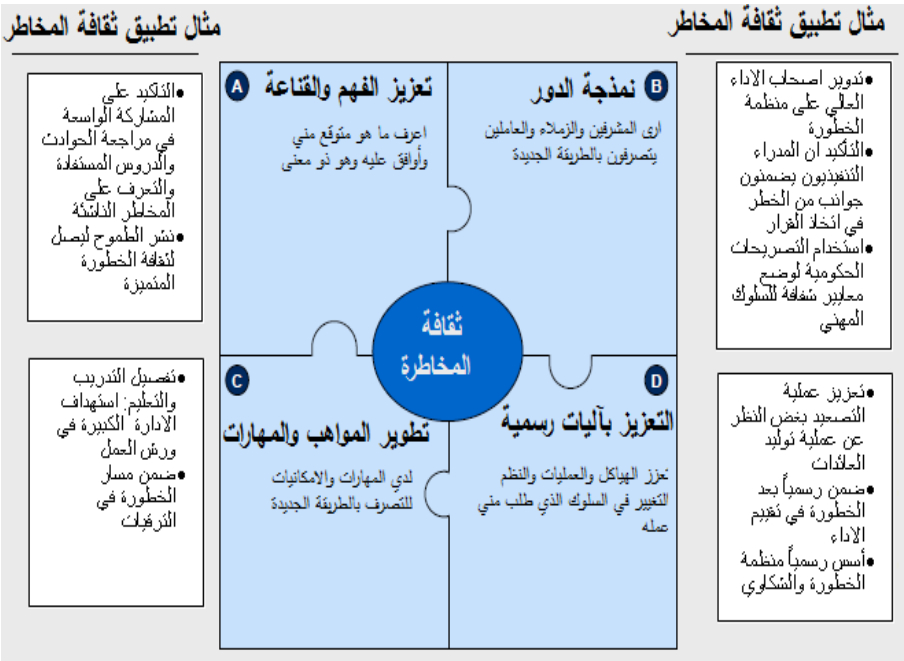
٤.إنشاء منظمة مخصصة لإدارة المخاطر Establish a dedicated risk-management organization). يجب على مؤسسات القطاع العام أن تدفع التشريعات التي اللازمة لتعيين ضابط إدارة المخاطر chief risk officer وتأسيس إدارة المخاطر، مع تفاصيل محددة حول الأدوار والمسؤوليات والمؤهلات من الموظفين لإدارة المخاطر. تضمن قوننة إدارة المخاطر استمرارية إدارة المخاطر عبر الإدارات ومستقلة عن الأفراد المعينين لقيادة كل منظمة.

وينبغي لإدارة المخاطر أن تكون موجودة في مكان بارز في المنظمة. يجب أن يكون هيكل إدارة المخاطر مرآة لهيكل المنظمة، مع تعيين أفراد مخاطر مخصصين لكل مجال من مجالات العمل. إن الحجم الدقيق لمنظمة إدارة المخاطر يختلف من منظمة لمنظمة، ولكن يجب يكون كبير بما فيه الكفاية بحيث يمكن تخصيص شخص أو شخصين لكل منطقة ذات أولوية عالية. إذا كانت المنظمة مالية، يجب أن تشمل إدارة للمخاطر وظيفة واحدة من ذوي المهارات العالية في قياس المخاطر الكمية والنمذجة مع خبرة عميقة في حساب مخاطر الائتمان، على سبيل المثال. المؤسسات غير المالية لديها حاجة أقل إلى مهارات متخصصة الكمي، ولكن غيرها من خدمات الدعم المركزية، مثل الإبلاغ عن المخاطر والتدريب على المخاطر، من المحتمل أن تكون مفيدة أكثر.

٥.بناء ثقافة المخاطر اللبنة الأخيرة في بناء إدارة المخاطر الشاملة هي ثقافة المخاطر. هذه الثقافة نادرة في القطاع العام، ولكن بعض المنظمات اتخذت خطوات هامة في الاتجاه الصحيح. الخطوة أولية لبناء ثقافة المخاطر هي خلق منهج للتدريب على المخاطر وإطلاق برامج التدريب التي تلبي احتياجات المنظمة. عادة، يعمل أفراد إدارة المخاطر بشكل وثيق مع الخبراء المتخصصين بالبرامج الداخلية لتطوير مناهج التدريب المناسبة. والمجتمع المعني بالتدريب هم العاملون في خط مواجهة المخاطر، وظائفهم تتطلب منهم تحمل المخاطر. يجب على المنظمات أن توفر التدريب التكتيكي الذي يعالج الاحتياجات على سبيل المثال،الدورات على الاستخدام السليم للأدوات والمنهجيات المرتبطة بالمخاطر. وينبغي أيضا تشجيع التدريب على فهم دور إدارة المخاطر في عمليات الوكالة المستدامة.

إن تطوير المهارات، على الرغم من أهمية، ليست سوى عنصر واحد من خلق ثقافة المخاطر. مطلوب جهد واع من قبل القيادة وإدارة المخاطر في ثلاثة أبعاد إضافية: تعزيز الفهم والقناعة على نطاق المنظمة، ووضع نماذج الدور، وإنشاء آليات رسمية في التعزيز. الرسم البياني التالي يعطي أمثلة من الإجراءات المحتملة لتعزيز ثقافة إدارة المخاطر في جميع هذه المجالات.

شكل (٣)
الإجراءات المحتملة لتعزيز ثقافة إدارة المخاطر



Sources: Braig, Gebre & Sellgren, 2011 p. 5

أوروبا

نظرية إدارة المخاطر الاجتماعية:

تساعد غالبية آليات الحماية الاجتماعية الأفراد ببساطة في التعامل مع المخاطر ومع عدم اليقين، وبذلك تؤثر في إعادة توزيع دورة حياة الفرد وليس بين الأفراد. وعند التعامل مع عدم اليقين فمن المهم النظر في الدور الذي يلعبه عدم تماثل المعلومات وفشل المعلومات، ودور الحماية الاجتماعية كعامل إنتاجي(Begg et al., ٢٠٠٤). كما

أدت تكاليف السياسات غير الاجتماعية إلى وضع مسودة منهجية في تقدير الأثر للحماية الاجتماعية والتي تجاوزت منهجية التكلفة والمنافع التقليدية. لقد بدأت وثائق السياسات والوثائق التحليلية تبني اطار التحولات في الأسواق الانتقالية (Schmid, ٢٠٠٦). والتي ركزت على مساعدة الناس في إدارة المخاطر المرتبطة في التحولات بسوق العمل الانتقالية المرنة. وأخيرا، قدم البنك الدولي الخطوط العريضة لبناء إطار شامل للتعامل مع إدارة المخاطر الاجتماعية.

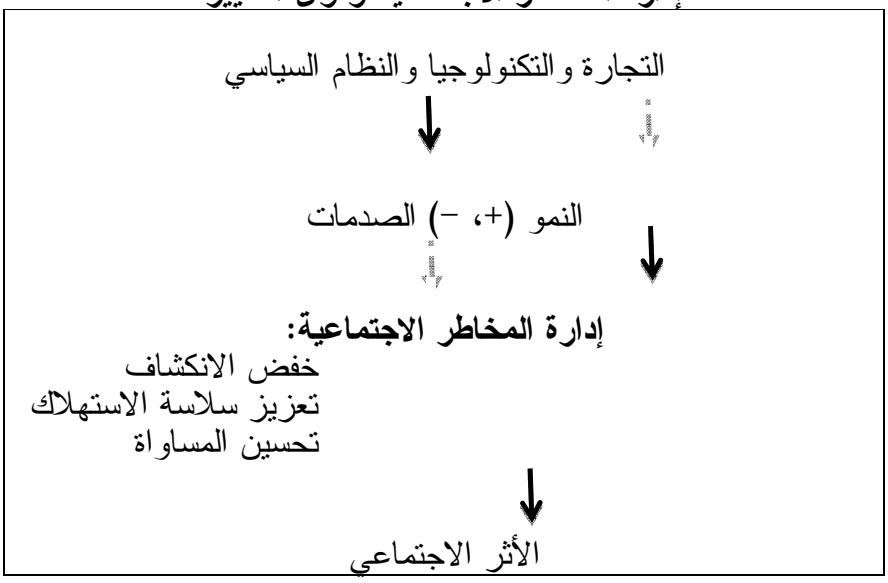
الحماية الاجتماعية وإدارة المخاطر الاجتماعية:

يتخذ إطار إدارة المخاطر بالحسبان إمكانية تطبيق استراتيجيات متنوعة في إدارة المخاطر. أولاً لتجنب المخاطر أو الحد من احتمال ظهور بعض المخاطر. وثانياً، يمكن التخفيف من تأثير المخاطر من خلال آليات مختلفة: يمكن لتنوع الأصول لكي لا يقع الجميع ضحية الخطر نفسه، وتطبيق آليات التأمين الرسمي أو غير الرسمي (مثل يمكن تجميع المخاطر من قبل عائلة)، أو يمكن التحوط في الدخل. وثالثاً، حالما يطبق الناس والمواد إجراءات متنوعة للتأقلم معها، العمل أكثر من المتوقع، وبيع الأصول.

جدول (٥)
إطار إدارة المخاطر الاجتماعية

استراتيجيات إدارة المخاطر	الخفض/التجنب التخفيف التأقلم	تنويع المحفظة التأمين الرسمي وغير الرسمي التحوط
مستوى الرسمية	غير رسمية المستندة للسوق المكلفة أو الحكومية (العامة)	
الفاعلون	الأفراد/المنازل المجتمعات المحلية المنظمات غير الرسمية مؤسسات السوق الحكومة المؤسسات الدولية	

إدارة المخاطر الاجتماعية وقوى التغيير



التحديات الأوروبية
العولمة، وفشل الأسرة وشيخوخة السكان

تتحدد مصادر الضغوط من أجل التغيير في أوروبا في آليات الحماية الاجتماعية الأوروبية في إطار ثلاثة عناوين عريضة هي: أولاً، هناك ضغوط ناجمة عن العولمة والانتقال إلى ما بعد اقتصاد المعرفة. وثانياً تغير هياكل الأسرة. يمكن الاعتماد على الأسرة النووية أقل وأقل لمساعدة الأفراد على استيعاب المخاطر. فالأسر، والمعاشرة غير الرسمية والزيجات المتعددة في جميع أنحاء حياة الفرد–كل هذه التغييرات تحتاج للحماية الاجتماعية. رافق أيضاً أنماط الخصوبة مختلفة أهمها عن طريق تأجيل ولادة أول الطفل أو اتخذ قراراً بعدم إنجاب الأطفال على الإطلاق. وبصفة عامة، تنويع بالطبع ممارسات الحياة.

في مقابل أنماط موحدة إلى حد ما في الماضي تضيف بعداً آخر مما يجعل الطلب على نظم الحماية الاجتماعية أكثر 'مرونة'. ولكي تستجيب الحماية الاجتماعية لهذه التغييرات، تحتاج إلى أن تكون أكثر ذات توجه يعتمد مسار الحياة. ثالثاً، هناك مشكلة الشيخوخة الديموغرافية. هذا نابع من عاملين يعيش الناس لفترة أطول.

ولديهم أطفال أقل وأقل. انخفاض معدلات المواليد ظاهرة في كل مكان تقريباً في البلدان المتقدمة، والعالم على نحو متزايد. كلما زادت البلدان ثراءَ يقل عدد الأطفال فيها، حيث تمر الدول بتحولات اجتماعية كبرى يرافقها توافر وسائل منع الحمل، تنخفض معدلات المواليد أكثر بشكل كبير – كما رأينا مؤخراً في وسط وشرق أوروبا (UNIFEM, ٢٠٠٦, Tab. ١,٥). فالتركيبة السكانية

العكسية تؤثر بشكل خاص على الرعاية الصحية ونظم التقاعد. أنها تؤثر أيضا على الأداء الاقتصادي العام. وسيبدأ السكان الأوروبيين في الركود بين عامي ٢٠١٠ و ٢٠٢٠، ومهما كان النمو الاقتصادي المتحقق بعد ٢٠٢٠ لا بد أن يأتي من ارتفاع بحت في الإنتاجية. (European Commission, ٢٠٠٥c, p. ٢٨).

وأنه، على الأقل، فهذا السيناريو يعتمد على الاتجاهات الملاحظة. ناقش مشروع آخر تحت رعاية المفوضية الأوروبية، سمي (DEMWEL٩)عدم اليقين الديمغرافي واستدامة نظم الرعاية الاجتماعية) الحاجة إلى إسناد السياسات إلى عدم اليقين الديموغرافي بدلا من التوقعات (التنبؤات) الأساسية، من خلال لفت الانتباه إلى مشكلات التوقعات الاحتمالية. وبناء على ذلك، يمكن القول، أن السياسات تحتاج إلى أن تكون قوية لأي تغيير، وليس مجرد مصممة للسيناريو الأكثر تشاؤماً. فتترجم الضغوط على دولة الرفاهية في المجال العام إلى نقاش بشأن إصلاحات آليات الحماية الاجتماعية وتلك التي ترتكز عليها دولة الرفاه. ويمكن أن يؤدي هذا في بعض الأحيان الحال ممن الإصلاحات ليس لأنظمة سوق العمل والضرائب والمعاشات فحسب، بل أيضاً بشأن رعاية الأطفال والتعليم. قد يكون بعض الإصلاحات الجذرية يمكن مناقشته فقد لا يكون ممكناً أو يبرر ولكن الحقيقة هي أن الكثير من المقترحات قادمة.

البطالة

يشكل استمرار ارتفاع معدل البطالة في عدد من الدول الأوروبية التحدي الرئيسي بالنسبة للاتحاد الأوروبي، وعلى نحو متزايد في الترتيب حيث احتلت المركز الأول في قوائم أولويات السياسة

الاجتماعية في جميع أنحاء الاتحاد. في عام ٢٠٠٥م، وكان جدول الأعمال لشبونة في إعادة إطلاقه مع التركيز الضيق على مجالين هما: النمو الاقتصادي والعمالة European Commission, ٢٠٠٥a).

إصلاح المعاشات التقاعدية

لقد وضعت شيخوخة السكان ضغطاً على آليات الحماية الاجتماعية القائمة. هذا الاتجاه هو الأكثر وضوحاً في شكل الضغط المالي على نظم المعاش ادفع أولا بأول (PAYG). فكلما انخفضت نسبة السكان في سن العمل إلى نسبة المتقاعدين، والافتقار إلى القوة الاقتصادية لتزويد المسنين تتجلى الحاجة إلى التكيف – زيادة في المساهمات، لخفض المعاشات التقاعدية أو رفع سن التقاعد. يمكن أن يكون النقص جزئياً على الأقل يقابله زيادة في الإنتاجية. ولهذا السبب يطرح إصلاح المعاشات التقاعدية ومعالجة مثالية للتحدي في إحداث تغييرات في تركيبة (أو ربما كل) من هذه المجالات: تعديل قانوني سن التقاعد وفقا للمكاسب طول العمر، وقطع المعاشات المبالغ فيها، وجعل المساهمات أعلى، من الناحية المثالية من خلال تعزيز الكفاءة الاقتصادية.

في الوقت نفسه، تنطوي إصلاحات التقاعد على القضايا الهامة العدل والعدالة. قد ينظر إلى الإصلاحات على أنها إنتاج الفائزين والخاسرين، وإيجاد العقد الاجتماعي المناسب قد لن يكون بالأمر السهل(Myles, ٢٠٠٢).

وقد اختارت دول ما بعد الشيوعية في كثير من الأحيان نظام متعدد الأعمدة والموصي به من قبل البنك الدولي (١٩٩٤) (Barr, ٢٠٠١, p. ١٠١) و(World Bank, ٢٠٠٦a). وفي أوروبا الغربية، فقد كان الإصلاح الأكثر راديكالية في نظام المعاشات التقاعدية قد تم من قبل السويد، التي أدخلت مساهمة محددة نظرياً (NDC) في عام ١٩٩٩ (كمكون دعم إلزامي صغير). وقد كان لنظام NDC شعبية عامة كخيار في الإصلاح، وطبق أيضاً في لاتفيا وبولندا على أعمدتها PAYG والتي اعتمدت مؤخرا في إيطاليا.

إصلاح النظم الضريبية

تغطي القضية الأوسع من الحوافز للعمل وإدارة المشاريع والعمل في السوق خطر الضرائب. المصلحة الأخيرة في بعض أشكال النظم الضريبية للدخل الأدنى المضمون (GMI)، وكذلك الاهتمام المتزايد في ضريبة الدخل السلبية (التيهي أحد السبل لتحقيق GMI)، فضلاً عن المناقشات العامة في موضوع السعر الثابت في ضريبة الدخل وينبغي إلا تغفل المناقشة موضوع الحماية الاجتماعية، وينبغي أن ينظر للضرائب على أنها أكثر أو أقل جزءا لا يتجزأ من نظم الرعاية الاجتماعية.

إن ضمان حد أدنى معين من الدخل كوسيلة لإعادة إدماج الأفراد في المجتمع هي اليوم على جدول الأعمال في البلدان التي تجمع بين ارتفاع معدلات البطالة مع ارتفاع تكاليف العمالة. هذا الاتجاه في رسم السياسات يتناغم مع الجدل حول الضرائب الموحدة.

الفقر وقضية الطبقة الدنيا

على خلفية المناقشات بشأن الأداء الضعيف لأسواق العمل الأوروبية، فإنه من الضروري أن نتذكر أن البطالة الراهنة تستند على معدلات المشاركة العالية أكثر مما كان في الماضي. "على عكس من قبل، ويجب أن نشمل النساء الآن في وعد البلد الكامل في العمالة, (Esping–Andersen, ١٩٩٠). وبغض النظر عن نوع الجدل على نطاق واسع حول ضعف فعالية دولة الرفاه، التي بدأت مباشرة بعد الطفرة في مرحلة ما بعد الحرب وضعفت في السبعينيات، وأصبح موضوع الحماية الاجتماعية أكثر انتشاراً من قبل.

الاستثمار في المستقبل – رعاية الطفل والتعليم

تناول مجلس الأوروبي في موضوع رعاية الطفل برشلونة في ربيع عام ٢٠٠٣م هذه المسألة من خلال تحديد الأهداف الكمية، والتي تهدف إلى توفير مرافق رعاية الأطفال لـــ ٩٠٪ من الأطفال الذين تتراوح أعمارهم بين ٣ سنوات وعمر المدرسة الإلزامية، ولـــ ٣٣٪ من الأطفال دون سن الثالثة. وهذا الأخير هو بعيد جداً عن التحقيق في معظم دول الاتحاد الأوروبي (Ferrera, ٢٠٠٥, p. ٣٣)

إعادة صياغة دولة الرفاه

إن نمط العميل لما بعد الحرب، في دولة الرفاه الصناعية العمال غير المهرة أو شبه المهرة عامل التصنيع الذكر، وكثيراً ما يكون المعيل الوحيد للأسرة. فالخطر الرئيسي للعائلة فقدان المعيل لوظيفته. وتتعلق معظم مخاطر الفقر بالأطفال في العائلات الكبيرة والناس في سن

الشيخوخة. وبالتالي تهدف السياسات إلى توفير التعويضات العائلية والمعاشات التقاعدية.لم تفترض الأمومة الوحيدة، والمخاطر المرتبطة بتنقل العمالة، واحتياجات إعادة التدريب، والبطالة بين الشباب والبطالة الطويلة الأجل. واعتبرت مخاطر بين الأجيال التي يتعين التغلب عليها قبل ارتفاع مطرد في الإنتاجية. مخاطر جديدة تشمل العمال ذوي المهارات الأقل، والطبقة الدنيا الجديدة في 'المجتمع.

<u>كيف يتم التعامل مع أوروبا التحديات الجديدة</u>؟

عززت نظم الرعاية عقليات المؤسسات، والتي بدورها تنتج استجابات مختلفة للضغوط الاجتماعية. لقد طور الاتحاد الأوروبي محرك نحو إقامة بعض الجوانب المشتركة لسياسة الحماية الاجتماعية، والتي شكلت أيضا جزءا من استراتيجية لشبونة (European Commission, ٢٠٠٥b) والمفتاح هنا هو توسيع مجموعة من الحكم وإمكانيات حكم الحكم والتي أصبحت على نحو متزايد بارزة على الرغم من أن الدولة رسميا تحتفظ بالسيادة في سياسات دولة الرفاه (Scharpf, ٢٠٠٢). وينظر للهجة السائدة في صنع السياسات الحالية على المستوى الأوروبي من قبل البعض "أنها لا تشمل التكامل الاجتماعي وإنما أدائية السياسة كمورد للمنافسة المستندة إلى التغيير الهيكلي (Deppe, Felder and Titow ,(٢٠٠٠).

يرى جدنزان الدولة هي الوكالة التي تقوم عليها المسارات إلى الازدهار:

بدلاً من "دولة الرفاه"، يجب أن نتكلم عن مجتمع الرفاه الإيجابي، حيث تلعب الدولة دور مركزي، ولكنه ليس مهيمن. فالدولة هي في

المقام الأول مستثمر اجتماعي وهيئة رقابة تنظيمية. وقد كان الحديث خلال السنوات الأخيرة عن دولة الرفاه كقوة تمكين، لكن من الأفضل أن نتحدث عن دولة الضمان في مجتمع الرعاية الايجابية. دولة الضمان هي واحده تمكن – واحد يستخدم الاستثمار الاجتماعي كلما كان ذلك ممكناً لمساعدة الناس على مساعدة أنفسهم (Giddens, ٢٠٠٥).

ولقد أضافت أوروبا مؤخراً أدوات سياسة هامة لتعزيز الحماية الاجتماعية، بالإضافة إلى السياسات الهيكلية والتماسك المبكرة. مع ظهور السياسات الاقتصادية والوحدة النقدية، واستراتيجية التوظيف الأوروبية وغيرها من السياسات ذات الصلة في لشبونة. وجاءت عملية مثل أسلوب التنسيق المفتوح إلى حيز الوجود. وبالإضافة إلى ذلك فكانت أحدث إضافة صندوق التكيف.

مشروع المستقبلية لمنظمة التعاون الاقتصادي والتنمية (اليابان)

يهدف مشروع المستقبلية لمنظمة التعاون الاقتصادي والتنمية OECD في سياسات إدارة المخاطر إلى مساعدة بلدان هذه المجموعة في تحديد تحديات إدارة المخاطر في القرن ٢١، والمساهمة في انعكاساتها على أفضل السبل لمعالجة تلك التحديات. ويتم التركيز على اتساق سياسات إدارة المخاطر وعلى قدرتها على التعامل مع التحديات في الحاضر والمستقبل، التي أنشأتها المخاطر النظامية. وقد صممت على مرحلتين. **في المرحلة** ١، تقدم البلدان المشاركة في المشروع اقتراح مواضيع محددة ودراسات حالة في سياساتها في إدارة المخاطر. ولكل اقتراح، تقوم أمانة منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية بأعداد لمحة عامة عن الموضوع وتغطي كل التطورات الدولية الأخيرة ذات الأهمية وتلك المتعلقة بسياق السياسات

الوطنية. بالإضافة إلى ذلك، تقوم الأمانة بتطوير أداة للتقييم الذاتي والمراجعة، تتكون من واحد أو عدة استبيانات مبنية على الإطار المنهجي للمشروع. وهذا يمهد الطريق **للمرحلة** ٢ والتي يتم فيها استعراض متعمق لقضايا إدارة المخاطر من قبل فريق من الخبراء لتلك البلدان التي ترغب في ذلك. وتستخدم التقييمات الذاتية كأساس لتلك المراجعات. في نهاية المرحلة ٢، يقدم تقرير يجمع الدروس المستفادة من المشروع، ويحدد فرص المشاركة لأفضل الممارسات وتحسين إدارة المخاطر.

وفي إطار مشروع المستقبلية لمنظمة التعاون الاقتصادي والتنمية OECD في سياسات إدارة المخاطر في البلدان المختارة فقد قدم مكتب مجلس الوزراء الياباني وزارة الأراضي والبنية التحتية والنقل (MLIT) لديها مشروعاً لدراسة المرحلة ١ **دراسة حالة** في "استراتيجية سياسة التخفيف من الكوارث لنطاق واسع من الزلازل". وتعتبر اليابان واحدة من الدول الأكثر عرضة للزلازل في العالم، فقد ساعد التطور الاقتصادي والتكنولوجي في البلاد على الحد من الآثار الإنسانية والاقتصادية للزلازل. وتبين هذه الدراسة أرضية التقييم الذاتي واستعراض التأهب نظام كوارث الزلزال في اليابان. وقد أعدت من قبل (Reza Lahidji and MaritUndseth) من مشروع المستقبل لمنظمة التعاون الاقتصادي والتنمية.

مقدمة

في العقد الماضي، أصبح من الواضح بشكل متزايد إمكانية التدمير على نطاق واسع من المخاطر الطبيعية والتي هي من صنع الإنسان في العديد من بلدان المنظمة. واحدة من الأسباب الرئيسية وراء هذا

الاتجاه هو تمركز الناس والأصول الاقتصادية في المناطق المعرضة للخطر. في مثل هذه الظروف، يمكن للتكنولوجيا التخفيف من أثر المخاطر، ولكن فقط إلى درجة معينة. وقد لوحظ ذلك في كوبي (Kobe) خلال زلزال عام ١٩٩٥ العظيم (Great Hanshin–Awaji earthquake)، حيث ترك مئات الآلاف من الناس بلا مأوى مؤقت، وحيث تعطلت البنية التحتية للمدينة بأكملها. فإنه من المستحيل لحكومة المدينة، أو حتى المنطقة، إدارة مثل هذه الحالة من تلقاء نفسها. التهديد المتزايد من 'المخاطر الضخمة' (mega–risks) لذلك حث على إنشاء شراكات بين القطاعين العام والخاص، وبين المحلي الجماعات المحلية والحكومة الوطنية من أجل تقدير ودرء والاستجابة للأحداث المؤلمة.

تواجه سياسات إدارة المخاطر الزلزالية في اليابان باستمرار إمكانية كوارث أخرى من حجم كوبي، أبرز زلزال كوبي بعض أوجه القصور في نظام التأهب للكوارث الياباني، وخاصة في تأهب حكومة المدينة، وفي مجال الاتصالات بين الوكالات الحكومية، وفي مقاومة الأبنية للزلازل.في عشر سنوات بعد ذلك، تم اتخاذ العديد من التدابير لمعالجة هذه المشاكل.

نظام الاستعداد الزلزالي الياباني (The Japanese earthquake preparedness system)

في إدارة الكوارث، يعطى الأساس القانوني للعمل من جانب عدد من أعمال أهمها هو قانون مواجهة الكوارث الأساسي لعام ١٩٦١م. ويحدد الاختصاصات والمسؤوليات لجميع المجالات المتعلقة بإدارة الكوارث: خطط الكوارث، والوقاية من الكوارث، وتدابير الطوارئ،

إعادة التأهيل، إعلان حالة الطوارئ، والتدابير المالية. وبالإضافة إلى ذلك هناك من قانون الإغاثة من الكوارث الذي ينظم تقديم خدمات الإغاثة على أساس طارئ بالتعاون مع المجتمع المحلي والكيانات العامة، والصليب الأحمر، وغيرها من الجهات الفاعلة. ويلاقي دعم إعادة بناء معيشة ضحايا الكوارث يجلب الدعم المالي لإعادة إعمار سبل المعيشة لضحايا الكوارث.

ووفقاً لقانون مواجهة الكوارث الأساسي، فالدولة مسؤولة عن صياغة وتنفيذ خطة الاستجابة للكوارث والوقاية والتعافي منها. الدولة مسؤولة أيضاً عن ضمان الأداء الصحيح للوقاية من الكوارث التي تقوم بها "الحكومات المحلية، والشركات الوطنية العامة (اليابان بوست، بنك اليابان، الصليب الأحمر والشركات العاملة في مجال الطاقة الغاز، والنقل وغيرها من الأعمال ذات النفع العام)، والمؤسسات العامة المحلية (المسؤولين في المرافق العامة العاملة في المنطقة من محافظة) وغيرها، تنسيق هذه الأنشطة لضمان التوزيع العادل للأعباء ذات الصلة بالكوارث المالية.

الجهات الفاعلة في الدولة المسؤولة عن هذا الصدد هي مكتب مجلس الوزراء ووزير الدولة لإدارة الكوارث. الجسم الرئيسي الآخر المركزي هو مجلس إدارة الكوارث، التي يرأسها رئيس الوزراء وتضم مجلس الوزراء، ومدراء المؤسسات اليابانية الكبرى (الصليب الأحمر، وبنك اليابان، الخ) وخبراء من الخارج، والذي لديه دور التنسيق واتخاذ القرارات الرئيسية عندما يتعلق الأمر بتعزيز شامل التدابير المضادة. وعلاوة على ذلك، فإن معظم الوزارات تتحمل مسؤوليات تتصل بصياغة سياسة التأهب للزلزال في منطقة محددة،

مثل قوانين البناء واستخدام الأراضي، والأبحاث والتعليم، والرعاية الصحية، كتائب التأهب للحرائق، ومقاومة البنى التحتية الحرجة، الخ.

ويخصص قانون مواجهة الكوارث الأساسي وضع المزيد من المسؤوليات إلى المحافظات والبلديات. بالإضافة إلى تنفيذ أحكام خطة التأهب الوطنية، في المحافظات تصاغ وتنفذ خطة الوقاية من الكوارث لمنطقة عملياتها، والمساعدة في حالات الكوارث وأنشطة الوقاية من الجهات الفاعلة الإدارية في المنطقة نفسها، وتتحمل المسؤولية الشاملة تنسيق هذا النشاط.

يجب على البلديات (مدينة أو بلدة أو قرية) على قدم المساواة صياغة وتنفيذ خطة الوقاية من الكوارث. يجب على البلدية بالإضافة لذلك ضمان أن مرافق الاستجابة للكوارث (أجهزة مكافحة النار ووحدات الوقاية من الفيضانات، وما إلى ذلك) مصانة وجاهزة. يجب تشكيل مجلس الوقاية من الكارثة على مستوى كل من محافظة والبلدية، من قبل الحاكم ورئيس البلدية، على التوالي.

وبموجب هذا التشريع، يجب على المؤسسات العامة الوطنية والمحلية صياغة خطة وقاية للكارثة في مجال الأعمال الخاصة والتعاون مع الوحدة الإدارية ذات الصلة (البلدية، المحافظة، الدولة) بما يسمح للأخيرة تحمل مسؤولياتها في الوقاية من الكوارث.

وتستعد السلطات اليابانية لزلازل (Tokai and Tonankai–Nankai earthquakes) بعد تقييم تكلفة زلزال توكاي في عام ٢٠٠٣، وهناك خطة الحد من الكوارث في جميع أنحاء المنطقة مع التركيز بشكل خاص على التحذير. كما تم إجراء تقييم تكلفة تنفيذها

لزلازلتونانكاي- نانكاى، والتي تبعها قانون "تدابير خاصة لتعزيز الاستعداد لزلازلتونانكاي- نانكاى "، في البرلمان في عام ٢٠٠٢.

هذا القانون حدد المناطق المحتمل بشكل كبير أن يلحق بها الضرر، والتخطيط لإخلاء التسونامي وما شابهها من تدابير التخفيف، وإنشاء محطات المراقبة.

الدروس المستفادة من الكوارث السابقة

يستعرض هذا الجزء عدداً من الأحداث وكوارث الزلزال في اليابان والعالم، وقد كشفت عدداً من الدروس التي يمكن تعلمها من أجل التأهب للكوارث في المستقبل. والتركيز لأحداث الزلزال في المناطق الحضرية في دول منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية. وتعطى اهتماماً خاصاً لزلزال كوبي في عام ١٩٩٥.

الأمثلة التاريخية الأخيرة لكوارث الزلازل على نطاق واسع في اليابان كان الأكثر دموية في التاريخ زلزال كانتو الكبير (M=٧,٩) في عام ١٩٢٣ والتي دمرت ثلثي طوكيو ويوكوهاما. توفي أكثر من ١٤٣ ٠٠٠ شخص في الزلزال وفي حرائق لاحقة، وهو ما تسبب حوالي دولار ٦٨ مليار أضرار في الممتلكات، ودمر ٧٠٠ ٠٠٠ منزل دمرت جزئياً أو كلياً، أو نصفها حرق. أدى الزلزال إلى اتخاذ تدابير التخطيط العمراني لمنع انتشار الحريق.

لقد انتقد وعلى نطاق واسع التأهب لحالات الطوارئ العامة وإدارة الاستجابة لبطء تحقيق مدى الكارثة وعدم كفاية التعاون مع الوكالات الحكومية الأخرى، ولكن ينبغي الإشارة إلى أن الظروف كانت صعبة

للغاية. كان بعض أعضاء في استجابة الطوارئ ضحايا للزلزال. وكان هناك صعوبات في الوصول إلى المناطق الأكثر تضرراً في كوبي في الأجزاء القديمة من كوبي، بسبب الشوارع الضيقة والأنقاض والحطام من المباني المنهارة وبسبب الحرائق. الصعوبات في تقييم الأثر على المستوى المحلي أخر وقت استجابة من السلطات المركزية. وكانت السلطات على المستوى الوطني قد انتقدت لرفضها عروض المساعدة الدولية، ولا سيما فرق البحث والإنقاذ المهنية. كما تم نشر الجيش في مرحلة متأخرة نسبياً.

وقد مطت الموارد المحلية في محاولة لتغطية الاحتياجات الأساسية لأكثر من ٣٠٠ ألف شخص ليس لديهم أماكن الإقامة وقد تجمعوا في ملاجئ مكتظة. وعلى مستوى أكثر استراتيجية، فقد ركز المخططون في المجتمع والمحافظات على الأخطار من غير الزلازل، وفي جميع الحالات، لم تؤخذ في الاعتبار الأحداث بهذا الحجم. وكان لخطة ما قبل الكارثة ان تستبدل بعد ثلاثة أيام من وقوع الزلزال. وبدا أيضاً قليلاً من التعاون بين مشغلي البنية التحتية الحيوية والقطاع العام، وبين مكونات القطاع العام المختلفة.

الدروس المستفادة

من الدروس الهامة التي يجب أن تنعكس على أو دمجها في خطط التأهب للكوارث وإدارتها في المستقبل: (١) قد تصل الحالة إلى أن تصبح عملاقة الأبعاد، ويمكن أن تكون كبيرة جدا للقطاع العام كي يتعامل معها من تلقاء نفسه، خاصة إذا كان لها أضرار ثانوية ، مثل فشل البنية التحتية، (٢) قد تكون مجموعات سكانية معينة أكثر عرضة من غيرها في حالات الطوارئ وتحتاج إلى أخذها في

الاعتبار عند التخطيط والاستجابة للأزمات، (٣) أهمية قانون مواصفات البناء الزلزالي والتحديثية هما موضوعان متكرران بعد كل زلزال.

عواقب سياسة إدارة المخاطر:

التركيز الرئيسي على نظام التأهب للكوارث والزلزال في اليابان، ولكن هناك الأمثلة من بلدان منظمة التعاون والتنمية الأخرى، ذات الصلة، وذلك بهدف تحديد الحلول السياسة التي يمكن نقلها إلى إدارة مخاطر الزلازل اليابانية.

عواقب لتقييم المخاطر: الحاجة إلى تحسين فهمنا لمخاطر الزلازل

إن للتقييم الدقيق للمخاطر الزلازل والانكشاف لها أهمية قصوى للوقاية الفعالة للكوارث والتأهب لها. كان هناك الكثير من التقدم في هذا المجال في السنوات الأخيرة، والكثير منها وقد تم بفعل التكنولوجيا. وعندما يتعلق الأمر بتقييم مخاطر الزلازل، فالجهود البحثية حالياً منصبة في الكشف ورسم الخرائط للأخطاء الداخلية غير المكتشفة، والأخطاء المفعلة وأمور أخرى. وقد أثبتت التكنولوجيات الجديدة، مثل GPS والاستشعار عن بعد، إنها مفيدة جداً في هذا العمل.

وقد ثبت أيضاً تكنولوجيا مفيدة في رسم الخرائط لمناطق الانكشاف للزلازل. فمزيج من نظام المعلومات الجغرافية GIC وأجهزة الاستشعار البصرية يجعل من الممكن مراقبة الهيكلية "الصحية" للبنى التحتية الحرجة (قدرتها على الاستجابة في اهتزاز الأرض) والجمع

بين هذه المعلومات مع بيانات أخرى. ويمكن أيضاً أن تستخدم تقنية مشابهة في الوقاية، والإنذار والتخفيف من الزلازل.

ومع ذلك، كانت تستخدم هذه المعلومات فقط في تدريبات الاستعداد، وليس في ضعف نظم المعلومات الجغرافية على أساس التقييم، لا يجوز للموظفين على مستوى البلديات الذين لديهم خبرة قليلة في حالات الكوارث التأهب وإدارة الأزمات. يجب على الحكومة المركزية والمحافظات بادخار الموارد وتطوير المهارات لتوجيه الحكومة المحلية ومؤسسات القطاع الخاص في تنفيذ المخاطر وتقييم مدى التأثر بشكل صحيح. مزيج من المخاطر والبيانات المحوسبة الضعف يجعل من الممكن والنموذج الاقتصادي الأثر الاجتماعي للزلازل في المستقبل، اختبار فعالية تدابير التخفيف المختلفة والتعرف على الثانوية آثار الزلازل في منطقة معينة وعبر القطاعات. نمذجة القدرة على نحو متزايد متطورة، ولكن في خلال العقد الماضي أو نحو ذلك، شكل تطورين المكان الذي وضع الضوء على صعوبة هذا العمل. الأول هو مفهوم البنى التحتية الحساسة، والتي هي هذه مترابطة. وتحديد الآثار الثانوية المحتملة هو أمر صعب على نحو متزايد عندما يكون النظام يصبح أكثر تعقيداً. بل هو أيضاً أكثر صعوبة لتحديد التكاليف غير المباشرة. وثانياً، البنى التحتية الحرجة هي بدرجة متزايدة خصخصت، الأمر الذي يعقد مهمة الحصول على بيانات لتغذية نماذج محاكاة الزلزال. على سبيل المثال، العديد من المستشفيات الخاصة في طوكيو في الماضي كانت غير راغبة في تبادل المعلومات لاستخدامها في عمليات تقييم المخاطر الذي أجرته حكومة طوكيو العاصمة.

عواقب لتدابير التخفيف

تزايد تكاليف الكوارث الطبيعية والتدمير الهائل الناجم عن زلزال كوبي، وهذا يبين أن هناك حاجة ملحة لتعزيز الوقاية وجهود التخفيف. وقد عدلت اليابان بالفعل في مواصفات البناء عن طريق إدخال تعليمات مستندة على الأداء. في حين أن معايير التصميم التقليدية تستند لقوانين البناء على تعريف التحمل وعوامل أخرى، على أساس معايير أهداف الأداء الحكومية.

تجربة سنغافورة

في الحملة قصيرة الوقت للانتخابات النيابية في العام ٢٠١١م، لقد كانت حكومة سنغافورة أمام تحدي من قبل المعارضة حول موضوع المشاركة المدنية وعدم المساواة المتزايدة بين سكان الدولة (الجزيرة الصغيرة) في جنوب شرق آسيا. ولقد عبر السنغافوريون عن مخاوفهم حول زيادة عدم المساواة الاجتماعية والاقتصادية. فتبدو للمراقب المحايد كما لو أن الحكومة بلا حماية وغير جاهزة لتقديم إجابة واثقة لمخاوف الناس.

الديناميكيات الاجتماعية (social dynamics)

أصبحت الديناميات الاجتماعية في سنغافورة أكثر كثافة في القرن ٢١. ولقد طور المواطنين السنغافوريون دافع قوي للمشاركة في الحياة السياسية، والتي يمكن ملاحظتها في مختلف الموضوعات قيد المناقشة. على سبيل المثال، أدت سياسات الحكومة لجذب العمالة الأجنبية إلى سنغافورة إلى الإحباط المتزايد وتطوير موقف

"السنغافوريين أولا" (Singaporeans first)، لكنها تجاهل بذلك التحدي الديمغرافي لمجتمع كبار السن بسرعة في توليفة مع انخفاض معدل الخصوبة. دون ولادات كافية للحفاظ على مجموعة متزايدة من المتقاعدين بسرعة الشيخوخة، وارتفاع تكاليف الرعاية الصحية بشكل حاد، والطلب على العمال ذوي المهارات العالية، يعتمد مستقبل اقتصاد سنغافورة على التدفق المستمر للأجانب. وسياسياً، وهذا يمثل تحديا هائلا لتحقيق التوازن بين توقعات المواطنين لمجتمعهم مقابل الضروريات الاقتصادية.

وبالمثل هناك شعور عام متنام بأن السنغافوريين لا يستفيدون بما فيه الكفاية من النجاحات الشاملة للبلاد، على سبيل المثال: تراكم احتياطيات كبيرة بدلاً من الاستثمارات في البرامج الاجتماعية. على الرغم من وعود الجدارة كواحدة من المبادئ الرئيسية في سنغافورة، فالأطفال من الأسر في نهاية العلوية من نطاق الرخاء تميل إلى أداء أفضل في مجتمع سنغافورة عالي الأداء Bhaskaran et al., ٢٠١٢م ونتيجة لذلك، تشعر شرائح من المجتمع بأن الجمود الاجتماعي وعدم وجود خطط دعم تساهم في اتساع الفجوة الاقتصادية والاجتماعية.

وبالإضافة إلى ذلك، أظهر النقاش حول الرواتب العالية للوزراء في سنغافورة شعور الانفصال بين النخب السياسية والمواطنين. وأكدت حكومة سنغافورة على أهمية رواتب الوزراء مقارنة مع أجور القطاع الخاص. والتبرير هو أولاً أن هناك حاجة إلى رواتب عالية لجذب المواهب التي لولا ذلك لاختارت المسارات الوظيفية القطاع الخاص والثانية، لمنع المسؤولين الحكوميين من الفساد.

ومع ذلك، أصبحت رواتب الوزراء مسألة جدل كبير لأن المواطنين السنغافوريين قد بدأوا يشككون في المعدلات، مما يعني أن رواتب موظفي الحكومة ساهمت في ابتعاد الساسة عما يجري عند السكان. ويتضح من كثافة المناقشة لهذا الموضوع، ولا سيما في المدونات ووسائل التواصل الاجتماعي، مقدار الإحباط من عدم المساواة الاجتماعية والاقتصادية التي كانت تعتمل تحت السطح في أجزاء من المجتمع.

لتوضيح انكشاف سنغافورة للمخاطر الاقتصادية الخارجية، ومن الجدير إلقاء نظرة فاحصة على أثر الأزمة المالية العالمية في عام ٢٠٠٩م. في الربع الأول من هذا العام، انكمش الاقتصاد بنسبة ٩,٥ في المائة، وبنسبة ٣,٣ في المائة على التوالي في الربع التالي، وذلك بسبب انخفاض الطلب العالمي على الصادرات الصناعية والخدمات. أصبح أصحاب العمل وعلى الرغم من أن معدل البطالة قد استقر عند معدل منخفض نسبيا يبلغ ٣,٤ في المائة، مترددين في توظيف موظفين جدد والعديد من فرص العمل يمكن أن إيجادها فقط من خلال التحفيز الحكومية (ASEAN, World Bank ٢٠١١, ١-٢). لأول مرة في تاريخ حكومة المدينة، طلبت الحكومة موافقة من الرئيس لاستخدام احتياطيات وطنية من أجل تمويل تدابير لحماية الوظائف وتعزيز مؤهلات العاملين.

التعامل مع المخاطر الناشئة

لقد اتخذت حكومة سنغافورة اتجاهاً تقليدياً يركز على النمو الاقتصادي ويقلل مخاطر التجمع (pooling) من قبل الجمهور، لكل من التقاعد وكذلك الرعاية الصحية. بدلاً من ذلك فان الأدوات

الرئيسية لإدارة المخاطر الفردية هي إلزامية خطط الادخار. وان الأدوات الرئيسة للفرد في إدارة الخطر هو الادخار في الصندوق المركزي (Central Provident Fund)، والذي يغطي السكن والاستشفاء والتأمين الصحي الكارثي والتقاعد.

ومع ذلك يعد صندوق الادخار المركزي على نحو متزايد غير كافي للتصدي لتحديات مجتمع الشيخوخة، وبعبارة أخرى، فإن الزيادة المحتملة في عدم المساواة بين المتقاعدين الأثرياء والفقراء. وأحد أسباب ذلك هو أنه قد تم استخدام مساهمة صندوق الادخار المركزي في الخفض كأداة سياسية قصيرة الأجل لتحسين القدرة التنافسية خلال مراحل الضعف الاقتصادي. (Asher and Nandy, ٢٠٠٨, ٥٢) ومعظم برامج الضمان الاجتماعي الأخرى والتي تشمل التعليم والرعاية الصحية وفرص العمل قد قيمت تقييم شامل للاحتياجات الفردية وعلى أساس كل حالة على حدة.

تم تقديم حماية إضافية من خلال البرامج المجتمعية والمنظمات التطوعية، والتي هي مستفيدة من المنح الحكومية والتبرعات الفردية. وأخيراً، هدفت خطط الحكومة المؤقتة مع الفئات الصغيرة المستهدفة إضافة إلى الأدوات الموجودة في حالة الحاجة الخاصة. وتتوافر جميع البرامج فقط للمواطنين الذين هم جزء من الناخبين. وبما أن هناك ما يقرب من ٢ مليون نسمة من دولة الجزرية لا يحملون الجنسية أو إقامة، فهم عرضة للمخاطر الاقتصادية والاجتماعية، ولا سيما أولئك أصحاب الأجر المنخفض مثل خدم المنازل أو عمال البناء.

وأثناء الأزمة الاقتصادية، أنشأت حكومة سنغافورة خطط مؤقتة إضافية لمعالجة الانكشاف الاقتصادية والاجتماعية الناشئ. وشملت هذه الزيادة للبدلات لذوي الدخل المنخفض المتقاعدين، وقسائم إضافية لوسائل النقل العام، وتدابير دعم لمختلف المؤسسات الخيرية (التخفيضات الضريبية والمنح والدورات التدريبية)، وكذلك التأجير والحسومات للإسكان العام. وعلاوة على ذلك، تم تكثيف الإجراءات لخلق فرص العمل، على سبيل المثال تلقي الأعمال دعماً لحفظ الوظائف خلال الأوقات الاقتصادية الصعبة وقدم المزيد من التدريب وبرامج التأهيل وعرضت(ASEAN, World Bank ٢٠١١, ٩-١٠).

ومن حيث التنمية الاقتصادية الكلية (macro) في سنغافورة، يمكن أن تعد التدابير التي اتخذتها الحكومة قد حققت النجاح. ولقد استعاد الناتج المحلي الإجمالي عافيته بشكل سريع نسبياً من أثر الأزمة والبطالة حيث بقيت الأرقام على مستوى منخفض. ومع ذلك، لا تجنب للسياسات الحكومة التحديات المتعلقة زيادة أوجه عدم المساواة الهيكلية من حيث الصحة والدخل والتعليم، ولا سيما خلال الحملات الانتخابية في عام ٢٠١١م.

سعت حكومة سنغافورة للرد على الانتقادات بعدم وجود مشاركة شعبية في صنع القرار. وينظر في كثير من الأحيان للسياسة في سنغافورة بأنها مهيمن عليها من الحزب الحاكم (PAP) الذي كان لفترة طويلة خالي من أي معارضة كبيرة في البرلمان. بعد الانتخابات في عام ٢٠١١م، اتخذت الحكومة نهجاً جديداً واضحاً لمزيد من المشاركة. وقد أنشأت الحكومة مجموعة واسعة من آليات وأدوات التقييم على مواضيع معينة، مثل إنشاء الكازينوهات، وتطوير

السكك الحديدية والذي رفض من ماليزيا في عام ٢٠١١م. وهذا يشمل استخدام وسائل الإعلام الاجتماعية، والتي تم تسليط الضوء من قبلا لرئيس توني تان (Tony Tan) المنتخب حديثا في خطابه أمام البرلمان: "إن الإنترنت أداة هائلة لتمكين الأفراد، وتربطنا مع بعضنا البعض، وتعبئة الناس لأسباب اجتماعية. يجب علينا إيجاد طرق لاستخدام وسائل الإعلام الجديدة بشكل بناء، للتواصل مع جيل الرقمية والحفاظ على المحادثات مثمرة حول القضايا المتعلقة بنا جميعاً " (Tan Keng Yam, ٢٠١١).

لم ينتهي الجدل حول معنى ومغزى المشاركة في سنغافورة. بقيت القضايا مع قرارات الحكومة حيث يشعر السكان استبعادهم من عملية صنع القرار (مثل هدم مقبرة قديمة لمشروع الطريق السريع). وعلاوة على ذلك، فإن الحكومة تشير بخطورة وجود عدد متزايد من القرارات الشعبوية، مع أن الحكومة في وضع صعب يتطلب إجابات قصيرة الأجل والموجهة لمطالب الجمهور. ومع ذلك، وعموماً لا توجد مؤشرات على تصعيد خطير للنقاش في سنغافورة. في حين أن هناك إشارات مبكرة عن الطلب المتزايد على المزيد من الخطاب السياسي المفتوح في القضايا الاجتماعية والاقتصادية، وبقيت سنغافورة من دون شك دولة ذات استقرار سياسي رفيع والمؤسسات.

التعامل مع المخاطر الاجتماعية – الاقتصادية الناشئة

رد الفعل على المخاطر الناشئة الاقتصادية والاجتماعية يتطلب معالجة عدد من العوامل المختلفة بعد التفاعل. وعادة ما تكون استجابات السياسات محددة جدا وتعديلها مع السياق المحلي لكل منها، على سبيل المثال استهداف أسواق العمل أو معالجة المعوقات

المشاركة. تماسك السياسات مهم جدا لأنه من آثار تدابير السياسة قد يكون وراء هدفهم الضيقة. لهذا السبب، من الضروري للحفاظ على الصورة الكبيرة، أي التفاعل بين مختلف أنواع المخاطر في الاعتبار.

الدروس المستفادة

هناك بعدان أساسيان يمكن أن يحولا الإدارة الفاعلة للمخاطر الاجتماعية والاقتصادية الناشئة إلى تحدي كبير. ويتطلب تحليل البيانات الاقتصادية والديموغرافية وأسواق العمل، والرأي العام، وما إلى ذلك من الحكومات أن يكون لها نهج متطور لتصفية المعلومات ذات الصلة وفهم التطورات المحتملة. ولكن يمكن للنهج المنتظم والشامل الحد من خطر أخذ الحكومات على غرة من قبل المخاطر الناشئة.

وتبين حالة سنغافورة كيف يمكن للمخاطر الاقتصادية الناشئة (مثل عدم المساواة في الدخل) أن تسهم في نطاق من المخاطر الاجتماعية (مثل الاضطرابات الاجتماعية/عدم الرضا مما يؤدي إلى تحولات سياسية). وأصبح الاتجاه واضح عندما تلقت حكومة سنغافورة أدنى نصيب من الأصوات في تاريخ سنغافورة. فالحكومات بحاجة إلى فهم كيف يمكن تحديد المخاطر في مرحلة مبكرة لمنعها من التصعيد إلى حركة اجتماعية أوسع مع إمكانية التحويل للعنف. تؤكد الممارسات المستخلصة من دراسة الحالة السنغافورية بوضوح دور الحكومة ومؤسساتها في إدارة المخاطر الاجتماعية والاقتصادية. فسنغافورة ليست دولة رفاهية وتعطي الأولوية في إدارة المخاطر الفردية الخاصة على التدابير العامة. وعلى الرغم من ذلك، تلعب الحكومة

تلعب دوراً قوياً عندما يتعلق الأمر المخاطر المحتملة على الدولة والمجتمع ككل.

رصد مؤشرات مفيدة

بالإضافة إلى المؤشرات المعروفة على نطاق واسع ومقاييس عدم المساواة الاقتصادية مثل معامل جيني (Gini) وإحصاءات مستوى الأجور، فمن المهم أن تكون قادرة على الكشف عن التغيرات السريعة التي تشير إلى التضخيم من المخاطر ضمن واحد أو العديد من هذه المؤشرات. فالتحول السلبي الكبير، على سبيل المثال يمكن أن يزيد بشكل صارخ معدلات البطالة بين الشباب جنباً إلى جنب مع الضمان الاجتماعي وزيادة متزامنة في تكاليف المعيشة يمكن أن تقدح دوامة من الأحداث التي تؤدي إلى احتجاجات عنيفة، مثل التي شهدتها تونس. في حين أن كل حالة يجب أن يتم تقييمها في سياقها الثقافي الخاص، وخاصة فيما يتعلق بالعتبات "الحرجة" أو التحولات، ورصد وقائي من مجموعات من المؤشرات المذكورة أعلاه وتفاعلها يمكن أن يساعد على توجيه السياسات الاستباقية القرار.

وحددت دراسة أجرتها فرانك وآخرون (Frank et al., ٢٠١٠) مؤشرات أخرى من مثل عدم المساواة في الدخل التي يمكن تضمينها في نظم الحكومات للإنذار المبكر (Early Warning System). على سبيل المثال، ترتبط التغييرات في عدم المساواة في الدخل بشكل إيجابي مع التغييرات في عدد من حالات الإفلاس غير التجارية. وجد أن هنالك علاقة إيجابية بين زيادة مماثلة في عدد حالات الطلاق وزيادة عدم المساواة. ومؤشر آخر هو زيادة في متوسط زمن انتقال. في أوقات الضغوط المالية، والتي تشير إلى عدم المساواة الاقتصادية،

يميل الناس إلى التحول إلى أماكن أرخص ولكن أقل راحة. وقد أظهرت دراسات أخرى علاقة إيجابية بين عدم المساواة وإجمالي عدد ساعات العمل وكذلك ارتفاع وسيط أسعار المنازل في المناطق مع ارتفاع عدم المساواة. (Frank, Levine and Dijk, ٢٠١٠, ٢٥)

ويمكن أن يساعد للرصد المنتظم لهذه المؤشرات على كشف الإشارات الضعيفة التي لولا الرصد لذهبت دون أن يلاحظها أحد. ويمكن لفريق من المخططين الاستراتيجيين من ذوي الخبرة صياغة العتبات الحرجة(Critical thresholds) لمزيج من هذه المؤشرات غير التقليدية أعلاه والتي ينبغي لصناع القرار تضمينها في تنفيذ السياسة. وتعتمد العتبات الحرجة على السياق الثقافي والاجتماعي، فضلاً عن كراهية الحكومة للخطر النسبي.

شكل (٣)
المؤشرات الجديدة لعدم المساواة فى الدخل

المصدر: IRGC, ٢٠١٢ بتصرف

ينبغي التركيز على التدخل المبكر في سياق مؤشرات المخاطر التقليدية والجديدة على النحو المبين أعلاه. من الممكن وضع مجموعة من العتبات لمؤشرات مختلفة، ويمكن أن تستخدم لتحديد نقاط التدخل المبكر. وبالمثل ينبغي لتحديد المخاطر، والقرارات الواجب اتخاذها حول نوع من التدخل في إطار تشاركي بين الوزارات التي تعزز التعاون. على سبيل المثال، زيادة عدد حالات الطلاق يمكن أن يقدم من قبل وزارات العمل التي تنظم ساعات العمل ولكن أيضا من قبل وزارات الأسرة التي تشرف على مجموعة من السياسات للمتزوجين. ويفترض عموماً أن الوقاية من الأحداث الضارة هي أكثر فعالية–تكلفة (cost–effective) من التكيف (adaptation) والتخفيف (mitigation). ونظراً لوجود مجموعة كبيرة من الآليات المختلفة، فإنه تحدي أن تقدير التكاليف والفوائد المترتبة على التدخل المبكر. ومع ذلك، تشير تقديرات لكمية الحكومة البريطانية التكلفة السنوية لعدم التدخل لتصل إلى ٤٠ مليون دولار أمريكي لمواجهة تحديات الانهيار الاجتماعي والأسباب الكامنة خلفه. Wintour, ٢٠١٢).

في حين أن أي تحول في أي مؤشر لوحده قد لا يمثل خطر ناشئ في حد ذاته، ولكن الحدوث وفي كثير من الأحيان التفاعل والذي يمكن أن يقدح دوامة من الأحداث مثل الاحتجاج الأولية أو حتى الحركات الوطنية من أجل التغيير في الحكومة مثل الذي شهدته تونس أو ليبيا. ويتمثل التحدي لمجموعة من المؤشرات لرصد وتحديد العتبات الحرجة قبل اتخاذ أي إجراء. هنا، فإن المعرفة المتعمقة عن السياق الثقافي والمؤسسي هو أمر ضروري وينبغي أخذه بالحسبان في تصميم أي أطر للإنذار المبكر للمخاطر الاجتماعية والاقتصادية الناشئة.

التغلب على العقبات البيروقراطية في مواجهة المخاطر الاجتماعية

أدركت الحكومة السنغافورية بعد عدد من الصدمات مثل اندلاع السارس SARS عام ٢٠٠٣، وتسونامي عام ٢٠٠٤، وإحباط هجمات إرهابية، والوعي المتزايد لتغير المناخ الحاجة إلى وكالة يمكنها تدعيم وتحليل البيانات التي تم جمعها من قبل الوزارات المعنية. لقد أنشأت برنامج "تقييم المخاطر والمسح الأفقي (Risk Assessment and Horizon Scanning) (RAHS) في عام ٢٠٠٤، بما في ذلك مركز العمليات، ووحدة البحوث والتطوير التقني، ومكتب تنسيق السياسات (National Security Coordination Secretariat, ٢٠١٠, ٥) (NSCS).

في عام ٢٠١٠م، أنشأت الحكومة مركز المستقبل الاستراتيجي (Center for Strategic Future) في شعبة الخدمة العامة لتطوير سيناريوهات التخطيط الاستراتيجي طويل الأجل وتنمية القدرات في التعامل مع "المفاجآت الاستراتيجية". Channel News Asia, ٢٠١٠) ويساعد المركز الوكالات الحكومية على تحليل للسياسات واتخاذ القرارات على المدى البعيد. ومن بين أدواتها نظم التفكير، والنماذج الديناميكية، وتخطيط السيناريو، وتحليل المشاعر.

ولتكون قادرة على التعامل بشكل أفضل مع ما يسمى وقوع البجعة السوداء(Black Swan)، أو الأحداث المتطرفة، ويطور مركز سيناريوهات وطنية مختلفة لاختبار استعداد سنغافورة لحالات الأزمات بما في ذلك حالات الركود الشديد وندرة الموارد مثل المياه أو نقص الغذاء، أو الكوارث الطبيعية. ويساعد أيضاً مع مختلف الوزارات في بناء قدراتها الخاصة والتنبؤ يساعد على تطوير

سيناريوهات أكثر تحديداً مصممة خصيصا لجدول أعمال الوزارات. والهدف النهائي هو بناء ثقافة جامعة للحكم حيث يتم بناء ثقافة القرارات الكلية على أساس التكاليف والفوائد إلى ما بعد مجال الوزارة الواحدة لنفوذها.

إن إنشاء RAHS وCSF يبين الأساس المنطقي لحكومة سنغافورة في تعزيز مختلف الجهات الفاعلة فضلاً عن أدوات لتحديد المخاطر مثل مسح الأفق وتخطيط السيناريو في نهج كلي من الحكومة. على هذا المستوى التجميعي، يمكن وضع أدوات إضافية للتصدي للمخاطر والتنسيق بين الوكالات المختلفة. كما يسمح لسرعة تبادل المعلومات وتعزيز ثقافة تقاسم البيانات ذات الصلة.

ويبين الشكل التالي نهج الحكومة السنغافورية المفاهيمي في فهم المخاطر الناشئة. **الخطوة الأولى** هي الاعتراف بالمخاطر وتنظيم المدخلات من الوكالات الحكومية للحصول على فهم أفضل لنطاقها. **الخطوة الثانية** هي فرز القضايا المستجدة مع الاعتراف بتغير لاحتياجات والأولويات والموارد بين مختلف أصحاب المصالح. **الخطوة الثالثة** وهي خلق الوعي بالمخاطر من خلال التواصل وزيادة مستويات القبول. **الخطوة الرابعة** وتتضمن القرار وصنع السياسات للوصول إلى الفاعلين الحرجين وبدء التغييرات الضرورية.

شكل (٤)
عجلة النهج الحكومي في التعامل مع القضايا الناشئة

واحدة من التحديات الرئيسية لرصد المخاطر الناشئة من خلال نهج من الحكومة الكلي هو إقامة التحويلات البنائية على المخاطر الناشئة عبر الوكالات. أولاً، في عملية تقييم السياسة فان كل وكالة عادة تزن المنافع مقابل التكاليف التي تؤثر على، ولايتها وعلى السكان المستهدفين. ومع ذلك، قد نغفل تأثير السياسة على مر الزمن والتكاليف خارج نطاق الاختصاص. وبالتالي، هناك حاجة لمراجعة لجان شاملة لعدة قطاعات أو قنوات التغذية الراجعة لضمان تحقيق نتائج أفضل في مجال السياسات للحكومة ككل. ثانياً، لا بد من تحديد وكالة واحدة/قسم الحصول على ملكية لرصد خطر جديد. وثالثاً، وغالباً ما تقع المخاطر الناشئة خارج المؤشرات القياسية من خلال المتحققة من البيانات الهيكلية. ويمكن لأسلوب منهجي في جمع وقياس وتفسير البيانات غير المهيكلة مثل تويتر، والمدونة، أو التقارير الإخبارية في المساعدة في تسهيل الاتصالات بين الوكالات.

نظام الرصد الاجتماعي للمخاطر الاجتماعية

قدم البداينة (٢٠١١م) أنموذجاً لبناء المراصد الاجتماعية جاء فيه يمثل نظام الرصد الاجتماعي أداة لمتابعة ورصد مؤشرات ظاهرة اجتماعية ما، بشكل دوري منتظم، إذ يعمل على جمع البيانات وتحليلها ومتابعة حراكها وإصدار التقارير الخاصة بذلك، وهو من الأدوات المبتكرة لصانعي السياسات، لما يوفره نظام الرصد الاجتماعي من فهم لتلك الظاهرة الاجتماعية واتجاهات حراكها، ومتابعة أثر السياسات بما فيها من البرامج والأنشطة التي تستهدفها، ويقصد بالمرصد الجهاز المؤسسي والفني الذي يقوم بالتعاون والتنسيق التام مع كافة الأطراف ذات العلاقة بظاهرة ما أو قطاع ما سواءً كانوا من واضعي السياسات أو التنفيذيين، بجمع المعلومات والبيانات المطلوبة لتحديد مؤشرات تلك الظاهرة وجمعها وتحليلها ومتابعة حراكها، ومن ثم الاستفادة منها في إعداد السياسات ورصد مراحلها ومتابعة تنفيذها.

وتعتمد فلسفة إنشاء نظام الرصد الاجتماعي على حقيقة مفادها أن المعلومة أصبحت محوراً استراتيجياً لكل الفاعلين من المانحين وراسمي السياسات والاقتصاديين والاجتماعيين في القطاعين العام والخاص، لكي تبنى السياسات أساس واضح ومدروس، كما أنها باتت تعد ركيزة لاتخاذ قراراتهم الصائبة والفعالة لإنجاح وتقويم الاستراتيجيات، ويوفر الأساس الذي يتم بناءً عليه متابعة وقياس وتقييم تلك الظاهرة وتحديد الأولويات في تنفيذ البرامج والأنشطة، وكذلك رسم التوجهات المستقبلية على اعتبار أن المعلومة التي سيقدمها نظام الرصد الاجتماعي ستكون وسيلة هامة لزيادة القدرات

الفنية والمؤسسية وأداة إستراتيجية لوضع سياسة دقيقة وهادفة. هذا وقد تعمل المراصد على المستوى الوطني أو الإقليمي أو الدولي.

ما هو المرصد الاجتماعي؟

لقد توافقت الحكومات في قمة كوبنهاجن عام ١٩٩٥ على الحاجة في وضع الناس محور التنمية، وتبع ذلك عددا من اللجان التي ركزت على وضع الانسان محو التنمية، وعزز ذلك من خلال أهداف الألفية عام ٢٠٠٠، ومع تبني أهداف الألفية (MDGs) وهذا من وضع محاربة الفقر (Eradication of Poverty) والعمل والتكامل الاجتماعي من أولويات أهداف التنمية. وهذا يمكن **المراصد الاجتماعية** (Social Observatories) والاقتصاد والمجالس الاجتماعية ان تتكون نماذجاً للبنى المؤسسية الفعالة والتي تؤمن سياسة اجتماعية متكاملة.

وتعكس المؤشرات الاجتماعية والاقتصادية التفاوت في معايير الحياة بين المواطنين وتوفير لصانعي السياسات الممارسين بأدوات تقييم المناطق التي بحاجة إلى رعاية وانتباه أكثر وإلى تدخلات معينة، وهذا يعني استهداف أمثل للمصادر، وكنتيجة التوصل إلى سياسات ناجعة تعتمد السياسة الاجتماعية الناجحة والعادلة والمعتمدة على البيانات والمعلومات وعلى **الرصد المستمر** لهذه **المؤشرات.** إن عدم توافر البيانات الموثوقة يحول دون الوصول إلى قياس التفاوت الاجتماعي وفهم احتياجات المجموعات المتنوعة، وتقييم أثر السياسات الحكومية، بالإضافة إلى ذلك فان المؤشرات والقياسات غير المتسقة قد تحبط (thwart) تحقيق التنمية بما في ذلك أهداف الألفية.

وكما ذكر تقرير التنمية البشرية العربية فإن تحسن التفاوتات الاجتماعية في المنطقة يتطلب اكتساب المعرفة واستثمارها بفعالية، وهناك حاجة إلى تحليل الاعتمادية بين السياسات الاجتماعية، وأثر التغيرات الاقتصادية في حياة المواطنين المنكشفين للفقر (Vulnerable) وذلك لقياس المزايا والسلبيات في التخطيط الوطني.

كما إن إنتاج المعرفة عن الجماعات المختلفة في المجتمع، يساعد الحكومة في صياغة سياسات إدماج وإنصاف، وفي النهاية فان الحكومات بحاجة إلى إنشاء هيئة من مثل "المرصد الاجتماعي".

لا يوجد اتفاق على أنموذج معياري للمرصد الاجتماعي، وقد أنشاء العديد من المراصد بناءً على نماذج متباينة من المراصد الاجتماعية لتوفير بيانات تفصيلية وتحليل شامل في موضوع محدد أو قضية محددة. فهناك مراصد أمنية، واستخبارية، وفي الجريمة، والشرطة، والصراعات والنزعات والحروب والفقر، والمجاعات .... الخ.

كما يشترك في إدارتها ممثلون عن الشركاء والخبراء من جماعات مختلفة مثل الجامعات، واتحادات العمال، والبلديات. ومن أكثر الموضوعات المشتركة للمراصد الاجتماعية: الصحة والفقر والعمل والعمالة والبيئة، والإسكان، والديموغرافيا والاندماج، وتوزيع الدخل.

المرصد الاجتماعي. (Social observatory) الجهاز المؤسسي والفني الذي يقوم بالتعاون والتنسيق التام مع كافة الأطراف ذات العلاقة بظاهرة ما أو قطاع ما سواءً كانوا من واضعي السياسات أو التنفيذيين، بجمع المعلومات والبيانات المطلوبة لتحديد مؤشرات تلك

الظاهرة وجمعها وتحليلها ومتابعة حراكها، ومن ثم الاستفادة منها في إعداد السياسات ورصد مراحلها ومتابعة تنفيذها.

وتعمل المراصد جنباً إلى جنب مع الحكومة، ويمكن أن تجمع المعلومات والبيانات اللازمة التي تهدف إلى تحسين تحليل السياسات الاجتماعية والمعلومات. وتمكن المراصد من الرصد والرقابة والتحليل في السياسات الاجتماعية، والتأثير على صنع القرار وتوفير نظرة عامة للبرامج الاجتماعية والسياسات العامة.

وتساعد المراصد الحكومات في رصد ورقابة أثر السياسات الحكومية والعامة والتنمية الاقتصادية، والتأكد بان الحكومة لا تميز بين الجماعات المختلفة، بالإضافة إلى انه يمكن أن تراقب، ويتم التأكد من احتمالية وجود نتائج عكسية وتفاوتات في السياسات العامة، ومساعدة الحكومة في تطوير سياسات جديدة وبرامج تعزيز العدالة الاجتماعية.

وتمثل المراصد الاجتماعية أدوات مؤسسية حيوية في تزويد السياسات ومتابعة آثار البرامج، والمناطق المتوقعة والمرشحة إلى التوتر والتغير، يقودها إطار ينفذ عادة من قبل الحكومة، ويمكن إن يكون مستقلاً أو حكومي أو شبه حكومي. ويركز على التالي:

- جمع البيانات وتحليلها، وتوزيعها في مجال الفقراء أو أي قضية أخرى.
- القيام بالمسوح أو البحوث أو أي نوع من أنواع التقييم.
- بناء المعرفة والقدرات والاتجاهات المبنية على الأدلة في السياسات الاجتماعية
- نشر المعلومات للعامة.

- رصد أثر القوانين ذات الصلة وتوفير التغذية الراجعة.
- توفير الوصول إلى المنظمات ذات العلاقة وتشجيع التشابك والشراكة.
- تحديد مناطق الفقر، جيوب الفقر.
- تقييم أثر البرامج والتدخلات.
- التحليل المعياري للمخاطر.
- التنسيق بين مصادر المعلومات والبيانات المتعددة عن الفقر.
- رصد وتقييم أثر التدخلات على معدلات الفقر.

الأهداف العامة

- مراقبة الحالة: المخاطر الاجتماعية وتحليلها إحصائياً من حيث عوامل الخطورة والانكشاف، التعرض، والشدة والجيوب والتوزيع الجغرافي...الخ
- دمج بيانات من مختلف المصادر والمعنية بالمخاطر.
- تحليل مكاني للمناطق المتأثرة، وآثار التدخلات الحكومية، وبيان النتائج الآنية وطويلة المدى.
- توفير آلية رقابة (surveillance) وتقييم.
- زيادة التعاون وتبادل المعلومات بين المؤسسات ذات العلاقة بالمكافحة.
- دعم الخطط الوطنية وتطبيقها ورقابتها في المكافحة والوقاية.
- تطوير القدرة على جمع بيانات على أساس متصل مع التركيز على التوزيع الجغرافي باستخدام GIS

متطلبات إنشاء المرصد

- تأمين المعدات والبرمجيات اللازمة لجمع البيانات والتحليل الإحصائي والمكاني للمخاطر. التركيز على شراء المعدات والبرمجيات مثل (ArcGIS, SPSS).
- تحديد قائمة الخبراء (محلل نظم، مبرمج، خبير جي اي اس، خبير اس بي اس) والفنين والمسولين عن تنسيق المشروع وتنفيذه.
- تنفيذ التدريب في مجال البرمجيات وال ج اي اس للمعنيين والمشاركين، وتوفير المعرفة اللازمة في جمع البيانات وحفظها وتخزينها، واستخدامها لتوفي الخدمات اللازمة.
- تنفيذ البحوث الإستراتيجية والنظامي على المناطق المعنية (الأقاليم والمحافظات).
- تقديم تقارير مكانية محددة لوضع حالة الفقر في الأردن.
- تقييم التدخلات وآثارها على المجتمعات المستهدفة.
- نشر التقارير ورقياً والكترونياً.

البنية العامة والغطاء التشريعي للمرصد الاجتماعي

إن المراجع النظرية للمراصد في العالم قد بينت الأبعاد والمكونات الرئيسة في إنشاء المرصد والأسئلة الواجب طرحها قبل السير في إنشاء المركز وذلك لتحديد الإطار العام الإداري والقانوني، والرسالة والأهداف لعمل المرصد والجداول التالية تبين ذلك. تتناول الجداول الإبعاد التالي: (١) التبعية، (٢)التمويل، (٣) العضوية، (٤)العمليات، (٥) المخرجات والأثر.

١. تبعية المرصد: حكومي أم مستقل	السؤال
يمكن إن يكون المرصد حكوميا ويمكن إن يكون مستقلا أو مركب (مزيج) من الاثنين. هناك مراصد أكثر مرونة من الأخرى. **فرنسا وألمانيا:** تؤسس المراصد **بقانون** ويترأسها ويشارك في **عضويتها** أفراد من الوزارات ذات العلاقة بعمل المرصد. **سيريلانكا:** يؤسس المرصد **مستقل** ويقدم معلومات عن الفقر وهو **منظمة غير حكومية**. **ألمانيا:** للمرصد **هرم إداري** مسئول أمام الوزارة المعنية. **أوروبا: شبكة** مرنة من الباحثين يرصدون ويراقبون الموضوعات الاجتماعية في أوروبا من خلال **أربعة مؤسسات بحثية**.	• **ما الفوائد والمحددات** من تأسيس المرصد من قبل الحكومة مقارنة مع المرصد المستقل؟ • هل يجب إن **يتبع** لوزارة معينة؟ • ما هي **مسؤوليات** المرصد؟ أو لمن يقدم تقاريره؟ • ما هي مراكز الأبحاث أو القدرات المؤسسية المتوافرة **للتعاون** في تأسيس المركز؟ • إلى أي درجة تساهم استقلالية المركز في **الوصول/إعاقة** الوصول إلي يمكن لبيانات والمعلومات؟ • ما هي **الآليات المؤسسية** التي يمكن توظيفها في تأسيس المركز وإدامته؟

٢. التمويل	السؤال
تتلقى غالبية المراكز دعماً حكوميا أو تبرعات. **فرنسا وألمانيا:** الحكومة تدعم المراصد. **سيريلانكا:**مردود أعمال المرصد، ورسوم وصندوق تنمية، ودعم للبرامج والخدمات. **موزمبيق:** مؤسسات دولية تدعم المرصد مثل البنك الدولي وال (UNDP).	• **على ماذا يعتمد التمويل:**على الحكومة أو على الممولين؟ • كيف يؤثر مصدر التمويل على **إدامة المرصد ونزاهته** (impartiality)؟ • هل من **جدوى لإدامة** تمويل المرصد؟

٣. العضوية	السؤال
يمكن إن تكون العضوية على شكل منتدى (forum) حيث إن تبادل المعرفة هدف مشترك بين المراصد ويتحقق من خلا تمثيل جميع الإطراف. **ألمانيا:** المرصد مؤسسة حكومية ويترأسه موظف قطاع عام وممثلين عن الوزارات المعنية والبلديات. **فرنسا:** يتكون المرصد من المؤسسات الحكومية المعنية والخبراء على مستوى الأفراد. **موزمبيق:** الهدف الأساسي لمرصد الفقر هو تعزيز مشاركة المواطنين ومسؤوليتهم الاجتماعية.	• هل عضوية المرصد حكومي فقط؟ أم خليط؟ • من يدير المرصد؟ • ما الآليات ؟ • ما هي العمليات المؤسسية المطلوبة لتنظيم سير العضوية وتوجيه المرصد؟ • ما نوع الخبراء والمهارات اللازمة لعضوية المرصد؟

٤. العمليات	السؤال
تقوم جميع المراكز بجمع المعلومات والبيانات ذات العلاقة بموضوع ما أو مجال اهتمام معين، والبحث مجال رئيس في غالبية المراصد، بعض المراصد تكلف مراكز بحوث أو جهات خارجية لتنفيذ البحوث، وتتم مراجعتها من لجان داخلية. بعض المراكز تعمل مع الحكومة، ومع دائرة الإحصاءات العامة. جميع التقارير والتوصيات تصب في التأثير في السياسات الحكومية وتوجيهاها **فرنسا:** المراصد لا تنفذ دراسات،	• هل مدى توسيع أو تضيق صلاحيات المرصد؟ • ما مدى قدرة المرصد تنفيذ الدراسات ؟ • ما مدى فائدة أو سلبيات تنفيذ الدراسة مقارنة مع الإشراف عليها؟ • هل ينبغي أن يكون المرصد شبكة من الخبراء، والممارسين الذين يعملون بمشروع ما؟ • ما دور المرصد في التمثيل والشراكة، ورفع الوعي، وبناء القدرات؟ • هل جمع البيانات وتحليلها

ولكنها تقوم بعمل منتدى لمناقشة الأولويات، وتوجه الدراسات المكلفة. بعض المراصد يجمع البيانات والمعلومات من خلال المسوح ويكلف ببعض الدراسات. **سيرلانكا:** من أهداف المراصد المشاركة بالمعلومات وأن يصبح حاضنة، للتعلم والمعرفة. المرصد طور قدراته البحثية للقيام بالدراسات والبحوث والاستشارات لمشاريع معنية بالفقر.	المهمة الرئيسة للمرصد • هل يعمل المرصد على المستوى الوطني، أو دون الوطني أو الإقليمي. • ما هي الاحتمالات والتحديات لسياسة الرقابة وآثارها.

٥. مجالات التركيز(الاهتمام)	**السؤال**
يختلف تركيز المرصد اعتمادا على الأولويات الوطنية، والإقليمية، والإطار التشريعي الذي يعمل المرصد بموجبه. **فرنسا:** يعمل على قضايا الفقر والإقصاء والظروف الحياتية الصعبة. **موزمبيق:** يعمل على المسارات العامة لخفض الفقر. **إفريقيا:** يعمل على قضايا العمال والمسؤولية المؤسسية. **أوروبا:** يعمل على قضايا الإسكان الجماعي والنظام الصحي، والديموقراطية والديموغرافيا.	• هل ينظر المرصد في قضايا السياسة الاجتماعية عامة؟ • هل ينبغي أن يحدد المرصد نفسه في قضايا ذات الأولوية في البلد أو المنطقة؟ • إلى أي مدى يمكن للمرصد أن يقدم مجالات جديدة من البحوث ذات الاهتمام لمتخذ القرار؟

٦. المخرجات والأثر	**السؤال**
غالبيةِ المراصدِ تصدِر تقريراً سنوياً يشمل تحليلاً عاماً للمجالات التي يعمل عليها خلال العام. **فرنسا:** يصدر المرصد تقرير	• ما هي المنتوجات والمخرجات التي تمثل الرؤية الأكثر فائدة وفعالية؟ • هل ينبغي أن يكون التقرير

سنوي عام، ومنشورات. **سيريلانكا:** يصدر المرصد دراسات، مقالات، بحوث، وقاعدة معلومات عن مؤشرات الفقر. **افريقيا:** يصدر المرصد تقرير سنوي عام. **ألمانيا:** يصدر المرصد تقارير، أوراق عمل، بحوث، نشرات نصف سنوية.	سنوياً أم نصف سنوي؟ • من المسؤول عن إنتاج التقرير؟ • هل يقوم المرصد بإنتاج التقرير أم ينتج من جهة خارج المرصد؟ • ما هي الأدوار في عملية التأثير على اتخاذ القرار يمكن أن يحدثها التقرير؟ • ما آليات تقديم وتنظيم وعرض التقرير لصناع القرار؟ • هل يتاح التقرير للعامة؟ • من المستهدف من التقرير؟ • ما نوع الحوار الذي يقدمه المرصد؟

نظام الإنذار الاجتماعي المبكر:

يعد **مفهوم الإنذار المبكر** من المفاهيم العلمية الحديثة التي تقوم على التنبؤ بالحالات السلبية قبل وقوعها، من خلال **رصد علامات الخطر** وتفسيرها، وإرسال تقارير بذلك إلى متخذي القرار والمنفذين **للاستجابة** لها، ويمكن تعريف نظام الإنذار المبكر على أنه أداة تعطي علامات أو إشارات مسبقة لاحتمالية حدوث خلل ما قبل حدوثه وتفاقمه. ويعتمد نظام الإنذار المبكر بشكل أساسي على قاعدة شاملة ودقيقة من المعلومات والبيانات الخاصة بكافة النواحي التي يتم متابعتها، وتعريف لكافة الأزمات والمخاطر التي قد تتعرض لها، وآثار وتداعيات ذلك، وهو نظام يهدف إلى تزويد واضعي السياسات ومحلليها بأحدث المعلومات المتاحة عن كافة الجوانب الخاصة بالظواهر الاجتماعية قبل حدوثها.

ويهدف نظام الإنذار الاجتماعي المبكر إلى **الإعلام عن الحالات** الاجتماعية السلبية **بشكل مبكر**، للطلب من الجهات التنفيذية (مثل إدارة حماية الأسرة في مديرية الأمن العام، ووزارة التنمية الاجتماعية، والمجلس الأعلى لشؤون الأشخاص المعاقين، وصندوق المعونة الوطنية، وزارة الصحة...الخ) **الاستجابة** في معالجة أسباب الفقر أو أسباب المشاكل، وهذا النظام يعتمد على مدى توفر المعلومات والبيانات ذات البعد الاجتماعي.

ويعمل النظام على إعداد ملفات لمجموعات أو فئات مستهدفة ولمناطق معينة حسب الحراك الاجتماعي والديموغرافي لتلك الظاهرة. وحيث أن الظواهر الاجتماعية ظواهر متحركة بديناميكية متسارعة مع تسارع الأحداث الإنسانية، الاقتصادية، الاجتماعية والسياسية فإن تأسيس نظام إنذار اجتماعي مبكر للاهتمام بهذه الظواهر ومتابعة أعراضها قضية أصبحت هامة ومطلب ذا أولوية في قضايا التنمية والتخطيط، الأمن، وحقوق الإنسان، بما في ذلك رسما لسياسات وتقييم الأداء والمنجزات من أجل توسيع شبكة الأمان الاجتماعي، والشكل التالي يوضح مراحل عمل نظام الإنذار الاجتماعي المبكر.

مهام الإنذار الاجتماعي المبكر:

١- **رصد الظواهر الاجتماعية** التي تقع ضمن مجال المرصد كالفقر والبطالة.
٢- **رقابة وتقييم أداء برامج** خفض الفقر واستئصاله ومكافحته.
٣- **تخليل البيانات** بطريقة تمكن من اتخاذ القرار المناسب.
٤- **تنفيذ الدراسات** ذات العلاقة بالمشكلات ذات الاهتمام.

٥- **إنشاء قاعدة بيانات** بموضوعات اختصاص المرصد.
٦- **تنظيم المؤتمرات** والندوات وورش العمل في مجال اختصاصه.
٧- **التوصية للجهات** ذات العلاقة المعنية بالاستجابة للإنذارات المبكرة في موضوعات المرصد.

أهداف نظام الإنذار الاجتماعي المبكر

تتلخص أهداف هذا النظام بما يلي:

١- توفير آليات وأدوات الوقاية من المشكلات الاجتماعية التي تقع ضمن مهام المرصد كالفقر والبطالة.
٢- تحديد المؤشرات الخاصة بالمشكلات الاجتماعية في مجال عمل النظام.
٣- تعريف الحدود التي تستوجب إطلاق الإنذار المبكر.
٤- تحديد مؤشرات للمشكلات الاجتماعية مكان الاهتمام.
٥- تحديد القيم الدنيا والعليا لإطلاق الإنذار المبكر.
٦- تزويد الجهات المعنية بالتوصيات والمعلومات اللازمة التي تمكنها من الاستجابة للإنذارات وفق مستوياتها.

مكونات الإنذار الاجتماعي المبكر:

تشمل المؤشرات والبيانات ومعايير قياس الظاهرة ومناهج جمع هذه البيانات، مع التركيز على حالة الإنذار المبكر ومنهج التمكن من الوصول إلى مؤشرات الإنذار المبكر أسلوب علمي لتحديد مناطق التأثر ودرجته وفئاته. وتتشكل عناصر نظام الإنذار الاجتماعي المبكر من أدوات لتعريف مؤشرات الظواهر الاجتماعية وأخرى لتعريف حدود ومعايير إطلاق الإنذارات المبكرة وعرضها وإرسالها

للجهات صاحبة العلاقة؛ بالإضافة إلى مجموعة من التقارير ذات الأهمية في سياق مساعدة المدراء التنفيذيين والمسؤولين في الجهات صاحبة العلاقة في اتخاذ القرارات والإجراءات الوقائية المناسبة.

البناء المؤسسي لنظام الإنذار الاجتماعي المبكر:

يتكون البناء المؤسسي للنظام من مجموعة من المعدات والبرمجيات التي تشكل فيما بينها هيكل النظام، وأهمها مركز النظام، ويمكن أن يكون مقره في الهيئة التنسيقية للتكافل الاجتماعي، حيث يمكن الاستفادة بشكل أساسي من نتائج رصد المؤشرات الموجودة في نظام الرصد الاجتماعي في الهيئة، ودراسات الفقر التي أجرتها والتقارير السنوية والخاصة، بالإضافة إلى خبرة العاملين فيها بموضوعات الفقر.

الشركاء في نظام الإنذار الاجتماعي المبكر:

إن احد أهم المهام الأساسية للهيئة هو توحيد وتنسيق الجهود في مجال مكافحة الفقر والتكافل الاجتماعي وبالتالي فانه لا بد من مشاركة مختلف الجهات سواء كانت حكومية أو مؤسسات المجتمع المدني أو خاصة أو دولية في تأسيس نظام الإنذار الاجتماعي المبكر من خلال تزويد قاعدة بيانات الهيئة بالبيانات والمؤشرات اللازمة لرصد الظواهر الاجتماعية المختلفة مثل ظواهر العنف والجريمة والبطالة والفقر وغيرها من الظواهر الاجتماعية من خلال نظام الرصد الاجتماعي المبكر، حيث يمكن تنفيذ هذه المشاركات وتفعيلها من خلال التنسيق والتعاون بين المؤسسات والوزارات الحكومية والقطاع الخاص ومؤسسات المجتمع المدني ومن أهمها وزارة التنمية الاجتماعية، إدارة حماية الأسرة في مديرية الأمن العام، والمجلس

الوطني لشؤون الأسرة، اللجنة الوطنية الأردنية لشؤون المرأة، تكية أم علي.

آلية عمل نظام الإنذار الاجتماعي المبكر:

يتطلب النظام تعريف مؤشرات الظواهر الاجتماعية اعتماداً على مخرجات نظام الرصد الاجتماعي، وتعريف الحدود العليا والدنيا التي تدل على حدوث الظاهرة اجتماعية ما أوقر بحدوثها قبل حدوثها، اعتماداً على تحديد مقاييس ومؤشرات معتمدة إما دولياً أو محلياً، نتيجة لذلك يتم تعريف الظاهرة الاجتماعية ومؤشراتها وتحديدها وتزويدها لمحللي البيانات المعنيين للتأكد من توافر هذه البيانات في قاعدة بيانات شبكة الأمان الاجتماعي، وفي حالة عدم توفرها ضمن قاعدة البيانات يتم التنسيق مع الجهات صاحبة العلاقة لتوفيرها بالصيغة التي تتناسب مع متطلبات النظام.

ومن ثم يتم تعريف المؤشرات ومعايير إطلاق الإنذارات المبكرة باستخدام نظام الإنذار المبكر في حالة جاهزية مصادر هذه المؤشرات، وبعدها وبشكل مستمر يقوم نظام الإنذار المبكر بإرسال رسائل تحذيرية بصيغة إنذارات مبكرة للجهات صاحبة العلاقة في حال انطباق حدود المؤشرات لتلك المعرفة في النظام.

مكونات نظام الإنذار الاجتماعي المبكر:

يتكون نظام الإنذار المبكر من مجموعة من العناصر الرئيسية التي تتكامل لتحقيق الأهداف المرجوة للنظام. كما يظهر جلياً أن النظام امتداد لقاعدة بيانات شبكة الأمان الاجتماعي ونظام الرصد الاجتماعي الموجودة حالياً وأن تطبيقه قد يستلزم الربط مع المزيد من الجهات

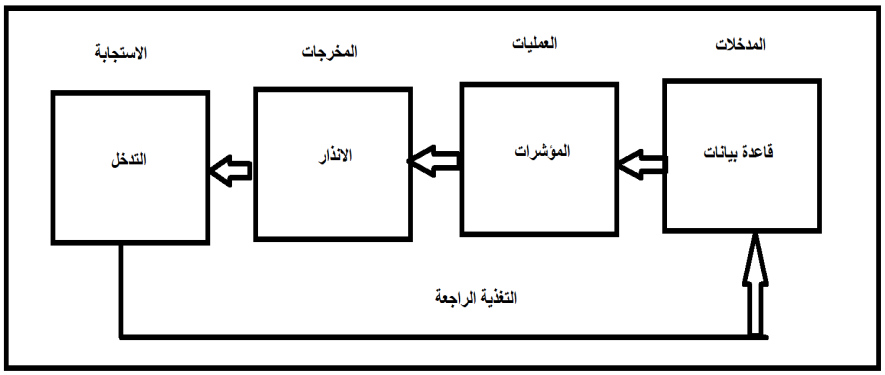
المزودة للبيانات، وذلك بناءً على مؤشرات الظواهر الاجتماعية والتي قد يتم تزويد قاعدة البيانات بها.

شكل لمستويات الخطورة (غرفة عمليات)

الخطوط الأولية لنظام الإنذار الاجتماعي المبكر:

فيما يلي مجموعة من الأسئلة التي يجب الإجابة عليها عند التفكير في تأسيس نظام إنذار اجتماعي مبكر.

- هل نظام الإنذار المبكر فعال في خفض معدلات الفقر من خلال التدخلات المبكرة الحكومية وغير الحكومية ؟
- هل هناك أنواع من التدخلات أكثر فعالية من غيرها؟
- ما أثر التدخلات على الوزارات والدوائر ذات العلاقة؟
- هل هناك آثار سلبي أو غير مقصودة؟



مراحل عمل نظام الإنذار الاجتماعي المبكر

يتكون نظام الإنذار الاجتماعي المبكر من ثلاثة مراحل هي:

١. مرحلة الاختيار (selection)
٢. مرحلة التدخل (intervention)
٣. مرحلة رقابة ما بعد التدخل (monitoring)

١. **مرحلة الاختيار.** ويتحدد في هذه المرحلة المجتمع المستهدف، وهو مجتمع الفقراء أو الأسر الفقيرة، أو جيوب الفقر.....الخ. والاختيار هنا ضمن معايير هي مؤشرات الفقر أو معايير من هو الفقير. وهنا **تحدد المعايير** من مثل:
   ١. من هو الفقير؟
   ٢. من هي الأسر الفقيرة؟
   ٣. ما هي جيوب الفقر؟
   ٤. ما كثافة الفقر؟.....الخ

أما **كيفية تحديد المعايير** فقد تكون عن طريق الدراسات المسحية، والتقارير الذاتية، وصناديق العون، وقوائم المؤسسات المعنية. وقد يتم ذلك باستخدام الرقم الوطني، وقد تكون **وحدة التحليل** الفرد أو الأسرة أو المجتمع المحلي.

شكل (٥)
مراحل عمل نظام الإنذار الاجتماعي المبكر

٢. **التدخل.** أن الوظيفة الأساسية لنظام التدخل الاجتماعي المبكر **هو تغير أوضاع الناس** والذين تم **تحديدهم على أنهم فقراء،** والحيلولية دون **وقوعهم دون خط الفقر.** أما **وسائل التدخل** فمتعددة منها المساعدات المالية، والتأهيل والتعليم.... الخ. وهنا **تركز التدخلات** من الجهات المعنية على شرائح معينة مثل جيوب الفقر أو فقر الإناث، أو فقر الأطفال، أو المنكشفون للفقر والواقعون تحت خطورة الفقر.....الخ. كما أن التمكين والتأهيل للأفراد والأسر والجماعات وخاصة الوقاية الأولية والثانوية والثالوثية.

٣. **الرقابة.** إن عملية الرقابة للأفراد الفقراء أو الأسر الفقيرة، أو المجتمعات المحلية الفقيرة (الجيوب). عملية أساسية بعد عملية التدخل. وقد تكون هذه الرقابة من خلال التغذية الراجعة أو المدخلات البيانية من الميدان وخلال فترة زمنية معينة.

المخاطر الاجتماعية والتواصل الاجتماعي والربيع العربي:

ليس هناك شك في أهمية وسائل التواصل الاجتماعي كوسيلة تسمح للتوزيع السريع للمعلومات والتبادل بين المتظاهرين تحت الرادار الرقابة الرسمية. ومع ذلك، فإن دور وسائل الإعلام الاجتماعية خلال تصعيد الصراع الاجتماعي يحتاج إلى دراسة أكثر تفصيلاً. خلال الربيع العربي، واعترف أعضاء الحركات الثورية بدور وسائل التواصل الاجتماعي في وقت واحد مع الإشارة إلى دور وسائل الإعلام التقليدية. ولا يزال عدد أتباع قنوات وسائل التواصل الاجتماعي لا تزال صغيرة نسبيا ويهيمن عليها الشباب.

ولقد عملت وسائل التواصل الاجتماعي على إنشاء محتوى وسائل الإعلام خلال الربيع العربي من خلال شبكة صغيرة من الناشطين المدربين والتي تقع في بلدان مختلفة حيث تتمكن من تمرير المعلومات. ولا تزال وسائل الإعلام الاجتماعية تسهم في التوزيع السريع للمعلومات، ولا يزال الإعلام التقليدي يوفر المعلومات للجماهير. وفشلت حكومات الدول العربية في التكيف مع هذا الواقع ... معلومات جديدة حيث لم يعد ممكنا لبلد ما الخروج من الشبكة"(Center for International Media Assistance ١٧-١٦ ,٢٠١١) استمرار تغلغل تكنولوجيا المعلومات والاتصالات

حول ميزان نحو وسائل الإعلام الاجتماعية، وتطلب ذلك من الحكومات الهدوء لمواكبة هذه الأشكال الناشئة من الاتصال والتعبئة.

كما هي دراسات الحالة في تونس وغيرها من البلدان المتضررة من الربيع العربي أظهرت، من الأهمية بمكان بالنسبة للحكومات إن تعالج المعلومات في مرحلة مبكرة والعمل مع تدابير كافية. وذلك لأنه حتى مع أساليب متقدمة جداً، فمن الصعب للغاية توقع ما ممكن أن تصعده حدث معين للصراع. يتعين على الحكومات أن تهدف بالتالي إلى منع الحالات التي يكون فيها أي حافز إضافي (مثل ارتفاع أسعار المواد الغذائية، ونقص المواد الغذائية الأساسية والموارد الحرجة، والعنف من القوات الحكومية) سيؤدي إلى التصعيد.

وفي هذا السياق، تحتاج الحكومات أن تولي اهتماماً خاصاً بهياكل ردود الفعل الإيجابية حيث تتضخم التغييرات التي بدلاً من العودة إلى حالة التوازن. وحالة الربيع العربي حالة مثالية في هذه النقطة حيث ردود الفعل الإيجابية كان لها تأثير مزعزع للاستقرار في بلدان أخرى. عندما بدأت الاحتجاجات الاجتماعية في تونس في عام ٢٠١١، وتكيف المواطنين في البلدان العربية الأخرى بسرعة واحتذوا بأشكال الاحتجاج الخاصة للتنفيس عن غضبهم ضد حكوماتهم الحالية التي لا تستجيب وغير خاضعة للمساءلة. بعد عقود من القيادة الاستبدادية فشلت الحكومات في مصر واليمن أو سوريا في فصل سكانها والمتظاهرين من ردود الفعل في مختلف البلدان.

إن قياس المؤشرات مثل توافر المواد الغذائية والأسعار ومعدلات التوظيف أو معايير الصحة العامة في المستوى الأساسي لا يتطلب أدوات متقدمة من شأنها أن تطغى على البلدان ذات القدرات

المحدودة. ويجلب الإدماج النظامي عبر وسائل الإعلام الاجتماعية في العالم والتقريب بين جماعات المصالح ويسمح للتواصل ونشر المعلومات في الوقت الحقيقي. ونتيجة لهدم حواجز الاتصال، يمكن للرسائل التي أصبحت على الانترنت تصبح قادحة لتصعيد الصراع – بغض النظر عن ما إذا كانت المعلومات صحيحة أم لا.

ولهذه الأسباب، يتعين على الحكومات تعزيز استيعاب معلوماتهم وأدوات المعالجة والتأكيد على تبادل المعلومات للرد على نحو كاف للقضايا المترابطة (مثل تأثير أسعار الطاقة على إمدادات المياه والغذاء والأسعار).

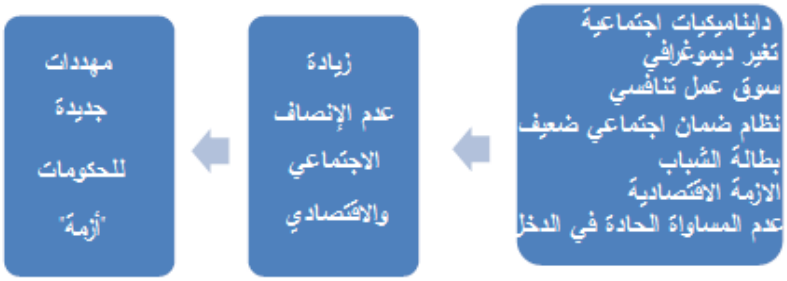
في عام ٢٠١١، بدأت تجربة سنغافورة **تحليل المشاعر**(sentiment analysis)على تويتر (Twitter) لتحسين فهمها في الحصول على المواضيع التي تستجر ردود فعل إيجابية وسلبية من الناخبين السنغافورين. عن طريق تغذية برمجية تطوير ذاتي مع برنامج تويتر من خلال البحث في الكلمات الرئيسية مثل اسم رئيس الوزراء أو مبادرة سياسية رئيسية، فإن البرنامج قادر على تصنيف تغريده الفرد سلبية أو إيجابية اعتماداً على الكلمات المستخدمة.

وبعد ذلك، يمكن عرض النتائج حسب الحجم والمشاعر لتحديد الموضوعات التي أثارت ردود فعل معظم التغذية الراجعة فضلاً عن مقدار ما تلقته من موافقة من مجتمع الشبكة. في حين لا يزال في مرحلة التطوير فان مقدرة تحليل المشاعر تساعد على فم مشاعر المواطنين. وعلاوة على ذلك، فإنها تفتح تغذية راجعة جديدة لإبلاغ التعليقات إلى صناع القرار والسماح لهم لمعالجة نقاط الصراع التي لم تكن معروفة سابقا. وعلى الصعيد العالمي، وهذا، أو بأشكال

مماثلة من تحليل للمشاعر، يمكن تطبيقه للمساعدة في الكشف عن إشارات تدل على ضعف تكوين (السياسية و/أو الاجتماعية) مع حركات الاحتجاج الاجتماعي احتمال أو حتى الاضطرابات.

بعض الضامين لإدارة المخاطر الاجتماعية العربية:

وفي حين أن الحكومات قد وضعت أدواتها للتعامل مع المخاطر التقليدية، وقد أدت السنوات الأخيرة إلى ظهور مخاطر جديدة على الخريطة. وقد أثبتت الأدوات التقليدية أنها غير كافية لقياس ومعالجة كل هذه المخاطر، وهذا هو السبب اهتمت الحكومات المعنية مع إدارة المخاطر بتحسين وتوسيع أدواتها. وهذا يشمل على سبيل المثال أساليب جديدة لرصد وسائل الإعلام الاجتماعية لفهم **مشاعر العامة ومتابعة التحولات في المناقشات على الإنترنت**. في الواقع، يتعين على الحكومات تكثيف جهودها الرامية إلى تطوير آليات تسمح بتعديل اطر إدارة المخاطر لالتقاط **المخاطر الناشئة**. وتجعل الطبيعة متقلبة وغير المتوقعة للمخاطر الناشئة الرصد والنمذجة والتخطيط السيناريو أكثر تحدياً. ويبين الإطار التالي تصور للتعامل الحكومي مع المخاطر الاجتماعية.



ويمكن أن تكون التجارب مع النماذج الكمية مفيدة وينبغي أن تستمر الحكومات الراغبة بعمل ذلك للحصول على فهم أفضل للمسائل المعقدة، ودعم بناء السيناريو وتحسين النظر في مجموعة واسعة من العوامل المؤثرة. كما بين مركز المستقبل الاستراتيجي في سنغافورة أن التصاميم التنظيمية المبتكرة مع وظيفة مع مختلف الوزارات والاستفادة من النماذج المتقدمة في تقديم مساهمة إيجابية لصنع السياسات على المدى الطويل. وبالإضافة إلى ذلك، فمن المستحسن أن تضع الحكومات أدوات خاصة بهم لالتقاط **التحولات في المشاعر** بما في ذلك سبيل المثال لا الحصر تويتر والمدونات والأنشطة على الفيسبوك (مع تجنب سيناريو الأخ الأكبر).

وينبغي على الدول تقييم وإصلاح إدارة المخاطر لديها لتمكينها من التعامل مع التعقيد في عالم اليوم. وهذا يشير بشكل خاص إلى الاتصال والتبادل بين مختلف الوزارات والهيئات. في حين أن هذه المنظمات عملت تقليديا كحراس لخبرة كل منها، فمن الأهمية بمكان أن تتطور إلى حالة تشمل التبادل المنتظم للبيانات والنظر في المعلومات خارج حدود ضيقة للمنطقة الفرد الخاصة.

إن الفشل في إدارة المخاطر الاجتماعية التقليدية والناشئة من شأنها أن تؤجج مشاعر سلبية ضد الحكومات وتوقد إلى العنف وإلى الفوضى الاجتماعية العارمة، وربما تنتهي بمزيد من عدم الاستقرار الاجتماعي. الحاجة ماسة لمراكز الرصد الاجتماعي ونظم الإنذار المبكر وتحليل المشاعر الاجتماعية لعناصر رديفة لإدارة المخاطر الاجتماعية.

المراجع

- البداينة، ذياب (٢٠١١) نظام الإنذار الاجتماعي المبكر. مشروع قيد الإعداد.

- Aiginger, K. (٢٠٠٥), "Towards a new European model of the reformed welfare state: Analternative to the United States Model", UN Economic Survey of Europe, No. ١, UnitedNations, New York.

- Alderman, H. and Paxson, Ch. (١٩٩٢): Do the poor insure. A synthesis of the literature on risk and consumption in developing countries, Policy Research Working Papers – Agricultural Policies, WPS ١٠٠٨, The World Bank, October.

- Alwang, J., Siegel, P. and Jorgensen, S. (٢٠٠١): Assessing Vulnerability: a View from Different Disciplines, Social Protection Discussion Paper No. ٠١١٥, Washington, D.C. (The World Bank).

- ASEAN, World Bank. "Country report of the ASEAN assessment on the social impact of the global financial crisis: Singapore." ٢٥ September ٢٠١١. http://www.aseansec.org/publications/ARCR/Singapore.pdf (accessed April ١٨, ٢٠١٢).

- Asher, Mukul G., and Amarendu Nandy. "Singapore's policy responses to ageing, inequality and poverty: An

assessment.” International Social Security Review ٦١ (٢٠٠٨): ٤١-٦٠.

- Asian Development Bank (٢٠٠١): Framework for Operations on Social Protection— Social Protection Strategy in Asia and the Pacific, approved by the Asian Development Bank (ADB) Board in autumn ٢٠٠١, Manila (ADB).

- Badelt, Ch. (١٩٩٩a): The Role of NPOs in Policies to Combat Social Exclusion, Social Protection

- Badelt, Ch. (١٩٩٩b): Social Risk Management and Social Inclusion, World Bank, September (mimeo)

- Barr, N. (٢٠٠١), The Welfare State as Piggy Bank, Oxford: Oxford University Press.

- Bar-Yam, Yameer, Marco Lagi, and Karla Z. Bertrand. “The Food Crises and Political Instability in North Africa and the Middle East.” ٢٠١١. arXiv:١١٠٨,٢٤٥٥v١ [physics.soc-ph] (accessed April ٢٤, ٢٠١٢).

- Baulch, B. and Hoddinott, J. (٢٠٠٠, eds.): Economic Mobility and Poverty Dynamics in Developing Countries, The Journal of Development Studies, Vol. ٣٦, Issue ٦.

- Begg, I. and J. Berghman (٢٠٠٢), "EU social (exclusion) policy revisited?", Journal of European Social Policy, Vol. ١٢, No. ٣, pp. ١٧٩-٩٤.

- Begg, I. et al. (٢٠٠٤), Costs of Non-Social Policy: Towards an Economic Framework of Quality Social Policies – And the Costs of not Having Them, report for the DG for Employment and Social Affairs, European Commission, Brussels.

- Berman, Gavin. "The August ٢٠١١ riots - a statistical summary." Parliament UK. ٢٣ October ٢٠١١. http://www.parliament.uk/briefing-papers/SN٠٦٠٩٩ (accessed May ١٠, ٢٠١٢).

- Besley, T. (١٩٩٥): Savings, credit, and insurance, in: J. Behrman and T.N. Srinivasan (eds.): Handbook of Development Economics, Vol. III., Amsterdam (North Holland) ٢١٢٣-٢٢٠٧.

- Bhaskaran, Manu, Seng Chee Ho, Donald Low, Kim Song Tan, Sudhir Vadaketh, and Lam Keong Yeoh. Inequality and the Need for a New Social Compact. Background Paper, Singapore: Institute of Policy Studies, ٢٠١٢

- Braig, S., Gebre, B. and Sellgren, A., (٢٠١١) Strengthening risk management in the US public sector. Kinsey & Company. WWW.Mkinsey.com

Center for International Media Assistance. Social Media in the Arab World: Leading up to the Uprisings of ٢٠١١. ٣ February ٢٠١١. http://cima.ned.org/sites/default/files/CIMA-Arab_Social_Media-Report٪٢٠-٪٢٠١٠-٢٥-١١.pdf (accessed July ٣, ٢٠١٢).

- Channel News Asia. Public Service Division sets up Centre for Strategic Futures. ٣٠ March ٢٠١٠. http://www.channelnewsasia.com/stories/singaporelocalnews/view/١٠٤٦٨٨٨/١/.html (accessed April ٢٧, ٢٠١٢).

- Coate, St. and Ravaillon, M. (١٩٩٣): Reciprocity without commitment. Characterization and performance of informal arrangements, Journal of Development Economics ٤٠, ١-٢٤.

- Conway, T. and Norton, A. (٢٠٠٢): Poverty, Risk and Rights: New Directions in Social Protection, Theme issue of Development Policy Review, Vol. ٢٠, No. ٥.

- Darryl Jarvis, Johannes Loh and Tim Hilger and Lee Kuan (٢٠١٢). Risk Management in the Public Sector: The Interaction of Social and Economic Risk. This paper was prepared for the International Risk Governance Council (IRGC), as part of project work on Public Sector Governance of Emerging

- Darryl Jarvis, Johannes Loh and Tim Hilger ٢٠١٢ Risk Management in the Public Sector:

- DEMWEL, see the ENEPRI website (www.enepri.org).

- Deppe, F., M. Felder and S. Titow (٢٠٠٠), Structuring the State – The Case of EuropeanEmployment Policy, paper presented at the International Conference Linking EU andNational Governance, Mannheim, June.

- Discussion Paper No. ٩٩١٢, The World Bank (Washington, D.C.).

- **EJURAJ DRAXLER (٢٠٠٦) European Network of Economic Policy Research Institutes. GLOBALISATION AND SOCIAL RISK MANAGEMENT IN EUROPE A LITERATURE REVIEW. ENEPRI RESEARCH REPORT NO.** ٢٣ http//:www.enepri.org

- Ellis, F. (١٩٩٨): Household strategies and rural livelihood diversification, Journal of Development Studies ٣٥ (١), ١-٣٨.

- Esping-Andersen, G. (١٩٩٠), The Three Worlds of Welfare Capitalism, Cambridge: Polity Press.

- European Commission (٢٠٠٥a), Joint Report on Social Protection and Social Inclusion,COM(٢٠٠٥) ١٤ final, European Commission, Brussels, ٢٧,٠١,٠٥.

- European Commission (٢٠٠٥b), The Economic Costs of Non-Lisbon: A survey of the literature on theeconomic impact of Lisbon-type reforms, Commission Staff Working Document No. ١٦, Brussels, DG for Economic and Financial Affairs, European Commission, Brussels.

- European Commission (٢٠٠٥c), The Economic Impact of Ageing Populations in the EU-٢٥ Member States,DG for Economic and Financial Affairs, European Commission, Brussels.

- European Seminar Risk Management in the Public Sector**٣١st January – ١st February ٢٠١٣, Berlin**http://www.euroakad.eu/fileadmin/user_upload/dateien/seminars/Risk_Management_in_the_Public_Sector_DM.pdf

- Frank, Robert H., Adam Seth Levine, and Oege Dijk. "Expenditure Cascades." ١٣ September ٢٠١٠. http://papers.ssrn.com/sol٣/papers.cfm?abstract_id=١٦٩٠٦١٢ (accessed July ٤, ٢٠١٢).

- Giddens, A (٢٠٠٥), "Debating the social model: Thoughts and suggestions", in The Hampton Court

Agenda: A Social Model for Europe, Policy Network, London, pp. ٩٥-١٥٠.

- Heitzmann, K., Canagarajah, R.S. and Siegel, P.B. (٢٠٠٢): Guidelines for Assessing Risk and Vulnerability, Social Protection Discussion Paper No. ٠٢١٨, Washington, D.C. (The World Bank).

- Holzmann, R. (٢٠٠٣) in E. Dowler and P. Mosely (eds.): Poverty and Social Exclusion in North and South, London and New York (Routledge), in print.

- Holzmann, R. and Jorgensen, S. (١٩٩٩): Social Protection as Social Risk Management: Conceptual Underpinnings for the Social Protection Sector Strategy Paper, Journal of International Development, Vol. ١١, Issue ٧, ١٩٩٩, ١٠٠٥-١٠٢٧.

- Holzmann, R. and Jorgensen, S. (٢٠٠١): Social Risk Management: A New Conceptual Framework for Social Protection, and Beyond, International Tax and Public Finance, Vol. ٨, No. ٤, ٢٠٠١, ٥٢٩-٥٥٦.

- Holzmann, R. and S. Jorgensen (٢٠٠٠), Social Risk Management: A New ConceptualFramework for Social Protection and Beyond, Social Protection Discussion Paper No.٠٠٠٦, World Bank, Washington D.C., February.

- Holzmann, R., Gill, I., Hinz, R., Impavido, G., Musalem, A., Rutkowski, M. and Schwarz, A. (٢٠٠٣): Old Age Income Support for the ٢١st Century—The World Bank's Perspective on Pension Systems and Reforms, Washington, D.C. (The World Bank), in preparation.

- Holzmann, Robert, and Steen Jorgensen. "Social Risk Management: A New Conceptual Framework for Social Protection, and Beyond." International Tax and Public Finance ٨ (٢٠٠١): ٥٢٩-٥٥٦.

- Holzmann, Robert, and Steen Jorgensen. "Social Risk Management: A New Conceptual Framework for Social Protection, and Beyond." International Tax and Public Finance ٨ (٢٠٠١): ٥٢٩-٥٥٦.

- Hoogeveen, H. (٢٠٠٠): Risk and insurance by the poor in developing countries, paper presented at the "Microfinance for Disaster Risk Colloquium", sponsored by UNDP and the Disaster Management Facility, World Bank. Washington, D.C., February ٢. in: Platteau, J.P. (ed.): Institutions, Social Norms, and Economic Development, Chapter ٥, Chur (Harwood Academic Publisher), in print.

- Jeffrey Alwang Paul B. Siegel Steen L. Jørgensen Vulnerability: A View From Different Disciplines ٢٠٠١ Social Protection Discussion Paper Series No.

٠١١٥ Social Protection Unit Human Development Network The World Bank http://www.worldbank.org/sp.

- Lustig, N. (٢٠٠٠, ed.): Social Protection for Equity and Growth, Washington D.C. (Inter-American Development Bank (IADB)).

- Morduch, J. (١٩٩٩a): Between the State and the Market: Can informal insurance patch the safety net?, The World Bank Research Observer ١٤, No. ٢, ١٨٧-٢٠٧.

- Myles, J. (٢٠٠٢), "A new social contract for the elderly?", in G. Esping-Andersen, D. Gallie,A. Hemerijck and J. Myles, Why We Need a New Welfare State, Oxford: OxfordUniversity Press.

- National Security Coordination Secretariat. Decisions in a Complex World - Building Foresight Capabilities. Singapore: National Security Coordination Secretariat, ٢٠١٠.

- ORGANISATION FOR ECONOMIC COOPERATION AND DEVELOPMENT (OECD) (٢٠٠٦) OECD Studies in Risk Management Japan EARTHQUAKES. France

- Ravallion, M. (٢٠٠٣): Targeted Transfers in Poor Countries: Revisiting the Tradeoffs and Policy Options, Social Protection Discussion Paper, Washington, D.C. (The World Bank), forthcoming.

- Robert Holzmann*Steen Jørgensen**( )٢٠٠Social Risk Management:A new conceptual framework for SocialProtection, and beyondSocial Protection Discussion Paper No. ٠٠٠٦

- Robert Holzmann, Lynne Sherburne-Benz, and Emil Tesliuc ٢٠٠٣ Social Risk Management: The World Bank's Approach to Social Protection in a Globalizing World Social Protection Unit Human Development Network The World Bank http://www.worldbank.org/sp.

- Rosati, F.C., Guarcello, L. and Mealli, F. (٢٠٠٢): Household Vulnerability and Child Labor: The Effect of Shocks, Credit Rationing and Insurance, Understanding Children's Work (UCW) Project, UNICEF, ILO and World Bank, Washington, D.C. (The World Bank), draft.

- Scharpf, F.W. (٢٠٠٢), "The European Social Model: Coping with the challenges of diversity",Journal of Common Market Studies, Vol. ٤٠, No. ٤, pp. ٦٤٥-٧٠.

- Scharpf, F.W. (٢٠٠٢), "The European Social Model: Coping with the challenges of diversity",Journal of Common Market Studies, Vol. ٤٠, No. ٤, pp. ٦٤٥-٧٠.
- Schmid, G. (٢٠٠٦), "Social risk management through transitional labour markets", Socio- Economic Review, Vol. ٤, No. ١, pp. ١-٣٣.

- Stephan BraigBiniam GebreAndrew Sellgren(٢٠١١). Strengthening risk management in the US public sector. McKinsey & Companywww.mckinsey.com/...service/Risk/.../٢٨_WP_Risk_management

- Stern, N. (٢٠٠٣): Public Policy for Growth and Poverty Reduction, CESifo Economics Studies ٤٩, No. ١, ٥-٢٥, Munich (Center for Economic Studies).

- Tesliuc, E. and Lindert, K. (٢٠٠٢): Guatemala Poverty Assessment Program, Vulnerability and Safety Nets: A Quantitative and Qualitative Assessment, Washington, D.C. (The World Bank).

- The Interaction of Social and Economic Risk. This paper was prepared for the International Risk Governance Council (IRGC), as part of project work on Public Sector Governance of Emerging Risk IRGC - Public Sector Governance of Emerging Risks – Interaction Case

- Till, Jeremy. “The broken middle: The space of the London riots.” Cities (Article in Press), ٢٠١٢.

- Time Magazine. Time Person of the Year. ١٤ December ٢٠١١. http://www.time.com/time/specials/packages/article/٠٠٢٨٨٠٤،٢١٠١٧٤٥_٢١٠٢١٣٢،٠٠.html (accessed April ٢٣, ٢٠١٢).

- UNIFEM (٢٠٠٦), Women and Employment in Central and Eastern Europe and the WesternCommonwealth of Independent States, United Nations Development Fund for Women,Bratislava.
- Vodopivec, M. and Raju, D. (٢٠٠٢): Income Support Systems for the Unemployed: Issues and Options, Social Protection Discussion Paper No. ٠٢١٤, Washington,D.C. (The World Bank).

- World Bank (١٩٩٩a): A Note on Principles and Good Practices in Social Policy, Washington, D.C. (mimeo), April.

- World Bank (١٩٩٩b): Managing the Social Dimension of Crisis – Good Practices of Social Policy, Washington, D.C. (mimeo), September.
- World Bank (٢٠٠١a): World Development Report ٢٠٠٠/٢٠٠١: Attacking Poverty,New York (Oxford University Press).

- World Bank (٢٠٠١b): Social Protection Sector Strategy—From Safety Net to Springboard, Washington, D.C. (The World Bank)

World Bank (٢٠٠٣): The Contribution of Social Protection to the Millennium Development Goals: A Pamphlet, Social Protection Department, Human Development Network, draft, as of May.

الدراسة الرابعة

قدرات المجتمع المدني في مواجهة المخاطر الاجتماعية: حالة المجتمعات العربية

الدكتورة أماني قنديل
أستاذة العلوم السياسية

قدرات المجتمع المدني في مواجهة المخاطر الاجتماعية: حالة المجتمعات العربية

الدكتورة أماني قنديل
أستاذة العلوم السياسية

المقدّمة:

يهدف هذا البحث إلى الكشف عن قدرات منظمات المجتمع المدني، في المنطقة العربية، وإمكانات تفعيل "أدوار" هذه المنظمات في مواجهة المخاطر الاجتماعية social risk.. ومن الناحية العملية فإن تحقيق هدف هذه الورقة البحثية، سوف يتطلب تناول عدة قضايا مهمة:

أولها – إيجاز مفهوم المخاطر الاجتماعية، وموقع منظمات المجتمع المدني في سياق الاقتراب الحديث من المخاطر.

ثانيها – خريطة المخاطر الاجتماعية ثم قدرات منظمات المجتمع المدني للتعامل معها، وهو ما يتطلب إيجاز استراتيجيات مواجهة المخاطر، ثم تلخيص اقترابات المجتمع المدني إزاء المخاطر الاجتماعية.

ثالثها – إذا كنا نعتمد على مؤشرات indicators للتعرف على قدرات المجتمع المدني، فإننا بعد ذلك نستهدف تفعيل أدوار هذه المنظمات للتعامل مع التحديات التي تصيغ خريطة المخاطر.

قد يكون من المهم في سياق تقديمنا لهذا العمل العلمي، وقبل الدخول تفصيلا في أبعاده، أن نؤكد على عدة ملاحظات أساسية ينبغي أن تؤخذ في الاعتبار، أبرزها:

١. أن "أحد مخاطر" دراسة العلاقة بين منظمات المجتمع المدني و"المخاطر التي تواجهها المجتمعات العربية"، هي التعميم... نحن فقط نبرز الاتجاهات العامة للمخاطر في المنطقة العربية، والتي قد تتشابه في أغلبها، لكنها في كل مجتمع (وأحيانا في بعض قطاعاته الاجتماعية والجغرافية) قد تختلف، أو قد تزداد حدتها وكثافتها، وأيضا تختلف في أولويتها من مجتمع لآخر، وبين قطاعاته في نفس المجتمع، وبين منطقة جغرافية لأخرى في نفس البلد (مثال ذلك تهميش تنموي للوجه القبلي في مصر، ولمنطقة عكار شمال لبنان، ولمناطق الأطراف والبدو في بعض دول مجلس التعاون الخليجي...). المعنى الواضح هنا أننا ينبغي أن ندرك أن هذه الظاهرة – الاجتماعية والاقتصادية والسياسية والثقافية– تختلف في حدتها وكثافتها، نحن هنا ننبه للمخاطر الاجتماعية، وندرك تفاوت طبيعتها، وكثافتها، واختلاف أسبابها، وكذلك "حزمة الأدوات" التي تتعامل معها.

من جانب آخر فإن "أحد مخاطر" دراسة المجتمع المدني هي الميل إلى "التعميم"، وبالفعل – كما أشرت في دراسات سابقة– أننا إزاء "ظاهرة اجتماعية وثقافية بامتياز"، فالمنظمات التي نتوافق حولها باسم المجتمع المدني أو المنظمات الأهلية أو الجمعيات والمؤسسات الأهلية، تختلف – ليس فقط من بلد لآخر– وإنما في نفس المجتمع وذلك من منظورات مختلفة. من أبرزها الفاعلية، واختلاف أنماط وأوجه النشاط، واختلاف حجمها (ويصنف الحجم

على أساس: عدد العاملين، المتطوعين، قدراتها المادية، ومدى النطاق التي تصل إليه... وغير ذلك) تختلف أيضا في أهدافها، والفئات المستفيدة، وتأثيرها وعلاقتها بالدولة والمجتمع.

إذن الملاحظة الأولى السابقة، تؤكد في مجملها على ضرورة تجنب التعميم عند كتابة، أو قراءة بحوث تتناول ظواهر اجتماعية اقتصادية سياسية ويتداخل في تحليلها متغيرات متعددة تتفاعل معا. نحن نستهدف إلقاء الضوء على الاتجاهات العامة لتعامل منظمات المجتمع المدني مع المخاطر الاجتماعية في المنطقة العربية.

٢. الملاحظة الثانية، في سياق التقديم للموضوع، أن المخاطر الاجتماعية اكتسبت دراساتها (التي تتوجه نحو الفعل action oriented)، أهمية كبيرة في مطلع الألفية الثالثة تحديداً من ناحية فإن "الكوكبة" شهدت العولمة، سواء في أبعادها الاقتصادية (كسر الحواجز الجغرافية أمام تدفق السلع والخدمات والشركات متعددة الجنسية)، أو في أبعادها التكنولوجية والاتصالية (تطورات غير مسبوقة ومتسارعة في توظيف التكنولوجيا، وأخرى في الاتصال والتواصل بين البشر كافة عبر الانترنت)، وفي الأبعاد السياسية (مطالب الديمقراطية واحترام حقوق الإنسان) أو في الأبعاد الثقافية ككل التي أضحت تهدد الهوية والانتماء والثقافة والتقاليد.

إن العولمة دفعت بلا شك إلى الاهتمام بإدارة المخاطر الاجتماعية، من عدة منظورات:

- أثرت سلبا على الفقراء والفئات محدودة الدخل.
- أبرزت بقوة قضية البطالة، خاصة بطالة الخريجين.
- ضعف القدرة على الدخول في "تنافسية" مع الأسواق الكبرى العالمية.
- ضعف مخرجات العملية التعليمية في المنطقة العربية والدول النامية ككل.
- مخاطر تهدد بيئة العمل وحقوق العاملين، وكذلك قدراتهم الإنتاجية.
- مخاطر التهميش والاستبعاد الاجتماعي والسياسي.
- مخاطر الفجوة بين الأجيال داخل الأسرة الواحدة.
- آثار سلبية تتعلق بالقيم والثقافة مصدرها التعامل "اللامحدود" مع الانترنت خاصة الأطفال.
- مخاطر العنف المتزايد.
- تآكل أنماط العائلة التقليدية.

إن أهم تأثيرات العولمة بدت في "تصدير المخاطر" عبر الحدود، وحالة من "عدم اليقين" فيما يحمله المستقبل القريب، وتفاعلات المخاطر معا فيما وراء الحدود.

وبإيجاز شديد نتذكر وثائق وجهود عالمية أكدت على أهمية المخاطر وضرورة تواجد تعاون عالمي في مواجهتها [١] أبرزها وثيقة الأهداف الإنمائية للألفية، التي صدق عليها زعماء العالم في إطار الأمم المتحدة، ووثيقة الأمن الإنساني (٢٠٠٢)، التي تتحدث عن أبعاد جديدة "للأمن القومي"، أحد أهم أركانها تبني آليات لمواجهة التحديات التنموية، ومواجهة المخاطر التي تهدد الكرامة الإنسانية، وتحقيق العدل والإنصاف، مع إبراز لفكرة "تصدير المخاطر" نشير

أيضاً إلى وثيقة المنظمة العالمية للقياسات "الأيزو" (جهود متراكمة منذ عام ٢٠٠٨- ٢٠١١) بخصوص المسئولية الاجتماعية للقطاع الخاص، وحماية بيئة العمل من المخاطر•

ومن جانب آخر نشير إلى دراسات متتالية من جانب البنك الدولي ومجموعات من الخبراء للاهتمام "بالفئات الهشة" [٢]، التي تصبح أكثر تعرضا للآثار السلبية لتهديدات المخاطر، والاهتمام بمدخل "القدرات" لمواجهة قضايا الفقر والتفاوتات الاجتماعية، وتوجيه النظر نحو الإدارة الرشيدة للمخاطر، واستراتيجيات المواجهة.

وأخيراً وفي نفس سياق الاهتمام العالمي بالمخاطر الاجتماعية، برزت "المراصد الاجتماعية" لتقييم ومراقبة المخاطر، وتوجيه السياسات الاجتماعية نحو التعامل معها (تجنبها، التقليل منها، مواجهة الآثار).

٣. على المستوى الإقليمي العربي، نلحظ أنه رغم تصاعد المخاطر بأشكال وأنماط مختلفة، بدءا من الصراعات المسلحة في بعض الدول العربية، مرورا بتصاعد العنف بشكل غير مسبوق في غالبية الدول العربية، وتصاعد احتجاجات وضغوط مطالب فئوية، انتهاء – وليس أقلها أهمية- اضطراب بيئة العمل، وتزايد الفقر، والتهميش الاجتماعي والسياسي لبعض فئات المجتمع، والبطالة، وتدني التعليم، واهتزاز كيان الأسرة بقوة وغيرها، رغم هذه المخاطر الاجتماعية التي اشتدت وطأتها، هناك غياب شبه تام لاهتمام علمي منظم مستدام – من خلال مراصد اجتماعية- لتوجيه السياسات الاجتماعية والاقتصادية، وهذه السياسات في

• من المهم الإشارة في هذا السياق إلى وثيقة "الورقة البيضاء" white paper، التي صدرت عن "منتدى أمن المعرفة بالمخاطر" التي تحدد مصادر ومفاهيم المخاطر وآليات التعامل معها.

حاجة إلى نقلة نوعية من مرحلة "فلسفة الضمان الخيرية" إلى مرحلة تمكين الفئات المهمشة والأكثر تضررا من المخاطر [٣].

وعلى الجانب الآخر فإننا نلحظ "التشتت" في جهود منظمات المجتمع المدني، ونلحظ أيضا وفقا للدراسات السابقة غلبة التوجه الخيري على التمكيني التنموي[٤]، وما يزيد الأمر صعوبة هو ضعف الشراكة partnership، على وجه العموم بين الأطراف الثلاثة الفاعلة التي يمكن أن تسهم معا في مواجهة المخاطر الاجتماعية، وهم: الحكومة، القطاع الخاص*، والمجتمع المدني.

إن مجمل الملاحظات الثلاثة السابقة تذهب بنا إلى إدراك أهمية دراسة المخاطر الاجتماعية في المنطقة العربية والتحديات التي تواجه تفعيل قدرات منظمات المجتمع المدني، إذ أنها ترتبط في جانب رئيسي منها بفلسفة وآليات السياسات الاجتماعية من جانب، ومحدودية ممارسات المسئولية الاجتماعية للقطاع الخاص من جانب آخر.

أولاً – موقع منظمات المجتمع المدني في سياق الاقتراب الحديث من المخاطر الاجتماعية:

تتعدد وتتنوع تعريفات المخاطر الاجتماعية، ولكنها جميعا تتفق حول تحقيق "الأمن الإنساني" من جهة، وحصار المخاطر والأزمات الناتجة عن العولمة، والتي تتسم بأنها "عابرة للحدود" من جهة أخرى.

* اهتم عدد كبير من شركات القطاع الخاص، خاصة متعددة الجنسية، بتأسيس أقسام متخصصة "لإدارة المخاطر الاجتماعية" في المنطقة العربية.

ونشير بإيجاز إلى أن المخاطر هي كل ما من شأنه أن يؤثر سلباً على تحقيق الأهداف، ويؤثر سلباً على البشر والممتلكات والأموال. وقد تكون المخاطر انعكاسا لأحداث سيئة غير متوقعة ترتفع إزائها نسبة "عدم اليقين"، أو قد تكون ناتجة عن أفعال وممارسات وسلوكيات تقود مباشرة إلى الخطر. إن مفهوم "إدارة المخاطر الاجتماعية" الذي شاع في الأدبيات الحديثة والممارسات مع نهاية القرن العشرين، يتم استخدامه لطرح سياسة اجتماعية "استجابية"، وإثارة ضرورة توافر "شبكة أمان اجتماعي" تستهدف التعامل التشاركي مع المخاطر، وفي سياق يتعدد فيه الفاعلين المؤثرين في تقليل حدة هذه المخاطر ووطأتها، على الأفراد، والأسر، والجماعات المهمشة الأكثر تضرراً [٥].

في هذا السياق، فإن السؤال: ما موقع منظمات المجتمع المدني في الاقتراب الحديث من المخاطر الاجتماعية؟

١. إن التعامل مع المخاطر يثير بقوة حدود ومسئوليات الدولة والمجتمع المدني والمجتمع ككل. يعنى ذلك إقرار مسئولية الدولة بالدرجة الأولى عن توفير الأمن الإنساني، وتبني سياسة اجتماعية "استباقية" (أي ترصد وتخطط مستقبلا للتعامل مع المخاطر)، وكذلك "استجابية" وتتسم بالمرونة، تكون قادرة على التعامل – بمفهوم يتسع عن الرعاية الاجتماعية– مع المخاطر.

٢.من جانب آخر، فإن الاقتراب الحديث للتعامل مع المخاطر يحدد مسئوليات وأدوار لمنظمات المجتمع المدني، تتخطى "الإغاثة"، و"الرعاية" لتمتد إلى مسارين:

أولهما: العمل على "تمكين" الأفراد والجماعات المهمشة من أجل "التحصين من المخاطر".
ثانيهما: مراقبة الدولة وسياساتها الوطنية في تعاملها مع المخاطر، والشراكة في تخطيط وتنفيذ شبكة الحماية أو الأمان الاجتماعي.

٣. البعد الآخر الذي يضفي أهمية على دور منظمات المجتمع المدني إزاء المخاطر، يتعلق بالمجتمع ذاته ككل. إن دراسات "أنثروبولوجيا المخاطر"[٦] في الألفية الثالثة، قد لفتت الاهتمام إلى أن إدراك المخاطر والتعامل معها يختلف من شخص إلى آخر، ومن فئة اجتماعية لأخرى في نفس المجتمع، وذلك وفقا لمتغيرات التعليم والدخل والثقافة، ومن ثم فإن ذلك يدفعنا إلى الاهتمام "بثقافة المخاطر". ماذا تعني هنا بالنسبة لمنظمات المجتمع المدني؟ تعني أن المنظمات الأهلية هذه التي تتغلغل السياقات الاجتماعية والاقتصادية المتنوعة، عليها أن تقوم بدور مهم بالتوعية من المخاطر، وآليات التعامل معها وعليها أن تتعاون مع الحكومة في توفير معلومات تتسم بالشفافية، في خصوص المخاطر المهم ألا تسود ثقافة "إنكار المخاطر" (وهو أمر قائم حتى على مستوى سياسات اجتماعية واقتصادية وإزاء أزمات اقتصادية عاصفة تتجاهلها الحكومة أو تنكرها)... وعلى الجانب الآخر فإن "المبالغة في وزن المخاطر" هو مصدر خطر آخر تنبه له الاقترابات الحديثة من المخاطر.

في الحالة هذه، نحن إزاء أدوار واعية لمنظمات المجتمع المدني، على مستويات التثقيف والتوعية والتأهيل، تؤثر إيجاباً على التعامل مع المخاطر.

٤. يتسم أيضاً الاقتراب الحديث من المخاطر، بالإضافة إلى توجهه لدمج الأطراف الفاعلة، أنه يبرز لنا تعاظم تأثير الشراكات الحقيقية على كل مستويات التعامل مع المخاطر (تجنبها، التقليل منها، مواجهة آثارها السلبية) إن الشراكة "تعني توافق طرفين أو أكثر على تحقيق أهداف معينة، والوسائل الكفيلة بذلك، مع توزيع الأدوار والمسئوليات بين الأطراف، على أن يستند ذلك إلى تدفق المعلومات بكل شفافية ومن ثم فإننا ننبه هنا إلى أن قدرات منظمات المجتمع المدني – كشريك للحكومة لمواجهة المخاطر– تتوقف على تدفق المعلومات بكل شفافية بين الأطراف وفي اتجاه المجتمع ككل[٧] إن التوجه للرأي العام من جهة، ووضوح الأولويات على خريطة المخاطر من جهة أخرى، يسهمان في "تعظيم" تدخلات منظمات المجتمع المدني للتعامل مع المخاطر الاجتماعية وأبسط النماذج والأمثلة إسهام نشر وتدفق معلومات منظمة عن إدمان المخدرات، والعنف، والبطالة، وخريطة الفقر، والأزمات الاقتصادية وغير ذلك من مخاطر من شأنه استقطاب ودمج الشركاء لخط المواجهة.

٥. البعد الآخر الذي يتسم به الاقتراب الحديث من المخاطر الاجتماعية، وذلك في سياق محاولتنا تحديد موقع منظمات المجتمع المدني، هو طرح "مفهوم الدمج الاجتماعي مقابل التهميش أو الإقصاء"، فهذا الطرح يتجاوز معايير الدخل ومقاييس الفقر، ليمتد إلى "مدى التفاعلات الاجتماعية" بين الأفراد والفئات داخل المجتمع، وكذلك موقف سياسات الدولة من الجميع بمعنى ضمان فرص متكافئة وتحقيق عدالة اجتماعية وفي سياق تصاعد

خطاب الاندماج الاجتماعي مقابل التهميش/الإقصاء، يبرز دور مهم لمنظمات المجتمع المدني، يتمثل في:

- التعبير عن قضايا الفئات المهمشة بالمفهوم الواسع.
- توفير خدمات رعائية.
- التوعية والتثقيف بشأن تعميق المواطنة.
- توفير آليات تعكس التضامن الاجتماعي.

إلا أنه في الوقت نفسه، يبرز بقوة في بعض الدول العربية منظمات دينية وطائفية، قد تعمل في الاتجاه العكسي (أي التهميش بدلاً من الاندماج)، وتعكس خطابات سياسية ودينية وطائفية تكرس التهميش بدلا من الاندماج (لبنان نموذجًا، الحالة المصرية نموذج آخر بعد ثورة ٢٥ يناير، والحالة التونسية بعد الثورة.. وغيرها من النماذج) وهو ما يشكل في حد ذاته مخاطر تهدد المجتمع ككل، وتهدد فاعلية منظمات المجتمع المدني.

الخلاصة إذن أن الاقترابات الحديثة من المخاطر، رسمت دائرة مهمة لأدوار منظمات المجتمع المدني، سواء من منظور شراكتها للحكومة، أو من منظور المرونة الاستجابية لهذه المنظمات التطوعية إزاء المخاطر التي تهدد المجتمع ككل.

ثانياً – قدرات المجتمع المدني للتعامل مع المخاطر الاجتماعية في المنطقة العربية:

إن قدرات منظمات المجتمع المدني في المنطقة العربية، نتوجه إليها باهتمام خاص، عند مناقشتنا لهذا الموضوع.. لماذا؟

١. القدرات capacity، موضوع استقطب الجماعة الأكاديمية العربية منذ سنوات قليلة حيث أنه يرتبط بتوفير أساس بحثي قوي لمجال وأنماط الظاهرة، أي المجتمع المدني، ومدى تنوعها والعوامل التي تؤثر عليها، والسياق الاجتماعي والاقتصادي والسياسي الذي تنشط فيه وفي هذا الإطار بادر الكاتب بالتعاون مع مجموعات عمل بحثية – وفي الشبكة العربية للمنظمات الأهلية– بتوفير عشرات الدراسات والبحوث التي تجعلنا نستند إليها[٨]، لكي يمكن بناء مجموعة مؤشرات تختبر فاعلية منظمات المجتمع المدني، وتبين القدرات التي تتوافر لها (قنديل وآخرون، مؤشرات الفاعلية) ومن ثم بدت لنا ملامح الصورة العامة في أغلب الدول العربية، وأمكن إلى حد كبير معرفة أهم الأبعاد والعوامل التي تؤثر في القدرات (وسوف نشير إليها فيما بعد).

٢. أن منظمات المجتمع المدني، وكما ذكرنا من قبل "ظاهرة اجتماعية ثقافية بامتياز"، تتباين في قدراتها وإمكاناتها – داخل نفس المجتمع– ومن ثم فإن إدراكها ورؤيتها للمخاطر، وكذلك استراتيجياتها، ومدى تأثيرها في الحد من المخاطر، هو أمر نسبي يختلف باختلاف: السياق الاجتماعي والاقتصادي والسياسي، وباختلاف حدة المخاطر، واختلاف مدى استشعارها للمخاطر، وإمكانات المنظمة (المادية والبشرية) ولأنها منظمات تطوعية بشكل أساسي، تختار مجالات التدخل للحد من المخاطر، بشكل إرادي تام، إلا أن هذا لا يعفيها من مسئوليتها التي تبنتها بشكل طوعي، ولا يعفيها من المساءلة أو المحاسبة (على الأقل من جانب الرأي العام).

٣. إذا كنا لا نتحدث عن "كيان متجانس" محدد ومتشابه من المنظمات الأهلية العربية، فإن المخاطر ذاتها متنوعة وتختلف في حدتها وكثافتها من بلد إلى آخر، وداخل نفس المجتمع. ومن ثم فإن أحد العوامل التي تحدد قدرات منظمات المجتمع المدني، ومدى فاعليتها (أي قدراتها على تحقيق أهدافها التي تبنتها والوصول للفئات المستهدفة بمستوى التأثير الذي ترغب فيه، في الزمن المناسب دون هدر لإمكاناتها)، هو: إدراكها لخريطة المخاطر الاجتماعية، والأولويات التي تتوجه نحوها وفقا لما هو متاح من معلومات.

أ. نحن أمام استراتيجيات ثلاثة للتعامل مع المخاطر:

١. استراتيجية منعية: تستهدف التقليل من احتمالات حدوث بعض المخاطر، منها تجنب المخاطر في بيئة العمل، تجنب مخاطر ارتفاع معدلات البطالة، تجنب مخاطر الاستبعاد الاجتماعي في المناسبات الرسمية.

٢. إستراتيجية مجتمعية وسيطة: وهي تتوجه بشكل رئيسي نحو الأفراد والأسر الأكثر هشاشة وضعفاً، ومن ثم فهي الفئات الأكثر تعرضا للآثار السلبية للمخاطر ومن أمثلتها: تقوية قدرات النساء الفقيرات المعيلات لأسر، توجيه اهتمام خاص للمسنين، وذوي الاحتياجات الخاصة، وجهود تفعيل القانون واحترام حقوق الإنسان من خلال التوعية والتثقيف، والتعامل مع اتجاهات بعض الأفراد والفئات نحو العنف.

٣. إستراتيجية التعامل مع آثار المخاطر بعد وقوعها، وهي تعكس تدخلات مباشرة قوية من جانب السياسات الحكومية والمجتمع المدني للتخفيف من آثار أزمات اقتصادية كبرى مثل انهيار البورصة، أو آثار كوارث طبيعية (زلازل، سيول)، أو آثار صراعات أهلية، أو انهيار منازل في مناطق عشوائية وغير ذلك مما يستلزم حزمة من الأدوات المالية والاقتصادية والرعائية [٩].

هذا ومن المهم الإشارة إلى أن الرؤية الحديثة لإدارة المخاطر الاجتماعية تتخطى الاعتماد على الأدوات المالية وتتبنى سياسة policy شاملة تدعم العدالة الاجتماعية "ويفترض" أن تعكسها شبكات الأمن الاجتماعي (أو ما أطلق عليه من قبل شبكات الحماية الاجتماعية).

مهم أيضاً الإشارة إلى أن اعتماد السياسات الاجتماعية (وكذلك أغلب المنظمات الأهلية) على فلسفة رعائية أو خيرية، من خلال تخصيص معاشات ضمان اجتماعي للفقراء أو الفئات المستهدفة، يتم النظر إليها في الرؤية الحديثة للمخاطر الاجتماعية، باعتبارها "فلسفة تقليدية" لن تفلح كثيراً في التعامل مع المخاطر البديل هنا هو تمكين الفئات الهشة الأكثر تضرراً لتوفير عناصر القوة الاقتصادية والاجتماعية والسياسية لها، لكي تسهم في التنمية البشرية المستدامة.

ب. في ضوء ما سبق يمكن أن نتساءل عن موقع منظمات المجتمع المدني على خريطة المخاطر في المنطقة العربية،

وذلك وفقا للاستراتيجيات الثلاثة السابقة (وهي متصلة ومتفاعلة في الوقت نفسه).

إن تراكم الدراسات السابقة عن أنماط المنظمات الأهلية وتدخلاتها يكشف لنا عن ملامح مهمة، يمكن إيجازها فيما يلي:

١. تتركز غالبية تدخلات المنظمات الأهلية في الإستراتيجية الثالثة، وهي "التعامل مع آثار المخاطر" فإذا قمنا بمراجعة أنماط هذه المنظمات في كل بلد عربي، وفي المنطقة ككل، نجد أنها تصنف ضمن:

- أعمال الإغاثة.
- الرعاية الاجتماعية.
- تقديم خدمات صحية وتعليمية.

٢. وتشير بيانات موثقة إلى أن حوالي ٧٠% من المنظمات الأهلية على المستوى العربي تنشط في الإغاثة والعمل الخيري والخدمات، وترتفع النسبة في بعض دول مجلس التعاون الخليجي إلى حوالي ٨٠% من بنية المنظمات التطوعية المسجلة (١٠).

٣. ومن جهة أخرى فإن الأنماط الحقوقية والتنموية في منظومة المجتمع المدني العربي تنخفض إلى حد كبير على وجه العموم – رغم أنها في مجال دراستنا للمخاطر الاجتماعية– تصنف في الإستراتيجية الثانية للتعامل مع المخاطر الاجتماعية، وهي

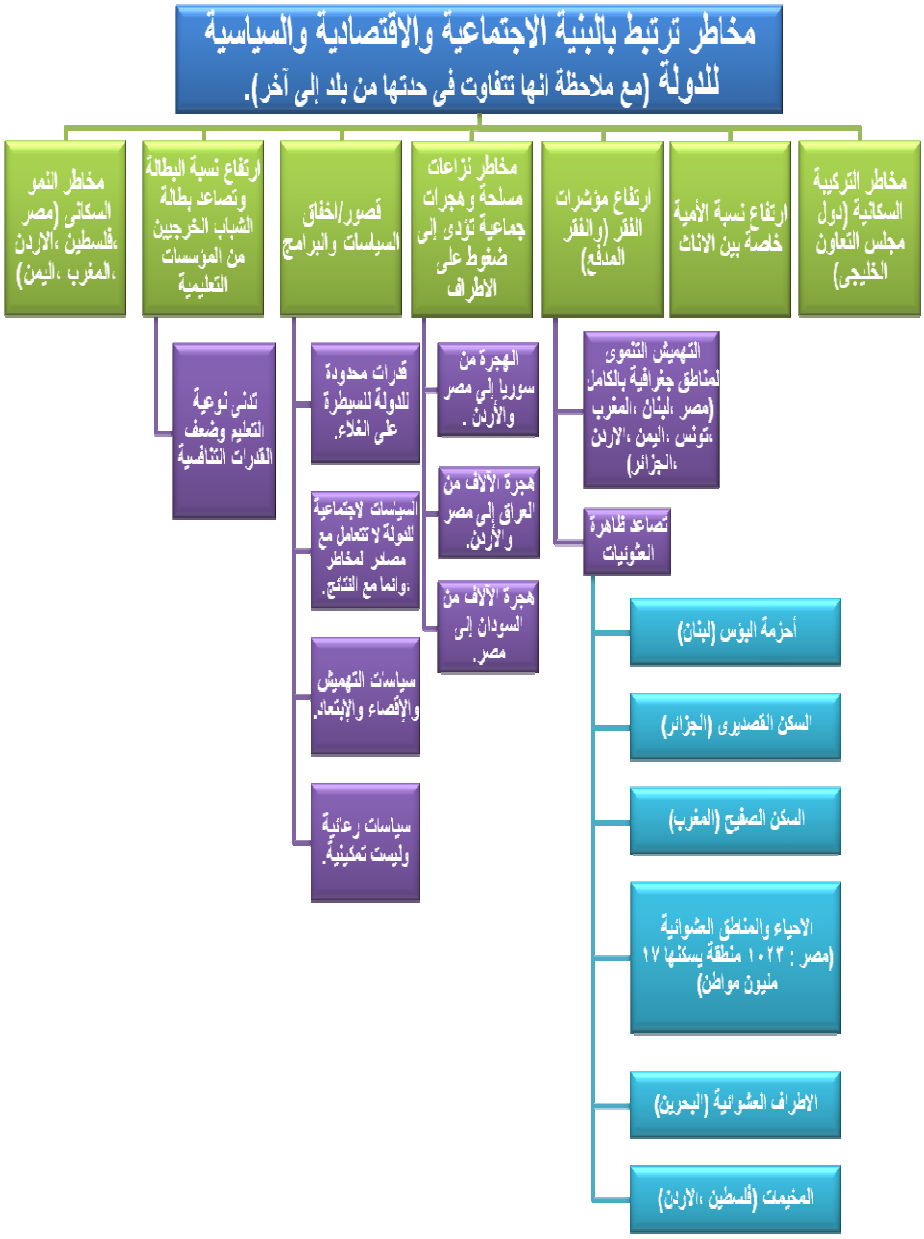
"الإستراتيجية المجتمعية الوسيطة"، التي تستهدف "الحماية بالتمكين" للفئات الهشة المستهدفة، والمجتمع ككل هنا فهي تعتمد على مجموعة من الأدوات للتأهيل والتثقيف والتوعية من المخاطر، وذلك قبل أن تزداد حدتها وآثارها السلبية ليس فقط على هذه الفئات وإنما على المجتمع ككل.

٤. أما عن المنظمات التي يمكن أن يقع نشاطها ضمن الإستراتيجية الأولى، وهي "المنعية"، فهي محدودة إلى حد كبير من أمثلة ذلك المنظمات التي تتوجه نحو الشباب لتجنب الإدمان والوقوع في براثنه، منها أيضا المنظمات التي تتوجه بالإرشاد والتوعية والتثقيف نحو الأسرة ككل للعمل على الحفاظ على كيانها، وكذلك بعض أنماط المنظمات الحقوقية التي تهدف إلى تعميق المشاركة المجتمعية، والحد من سياسات الاستبعاد أو الإقصاء وعلى سبيل المثال حين تواجهنا الأرقام والبيانات في مختلف الدول العربية عن الارتفاع غير المسبوق لمؤشرات الطلاق (يتراوح بين ٣٠-٤٠%)، فإن ذلك يستدعي أنماط جديدة ومستحدثة من المنظمات الأهلية، تستهدف الأسرة ككل، وتتبنى أدوات جديدة لمواجهة "تداعي المخاطر" (أو كرة الثلج كما يطلق عليها) لأن هذه المؤشرات المرتفعة للطلاق، سوف تعني تزايد النساء المعيلات لأسر، وتعني مزيد من الأعباء الاقتصادية والاجتماعية، وتسرب الأطفال من التعليم (إلى العمل أو الشارع)، وتعني اهتزاز منظومة القيم، وهكذا نجد أن هناك أهمية كبيرة لتواجد منظمات أهلية تتبع هذه الإستراتيجية

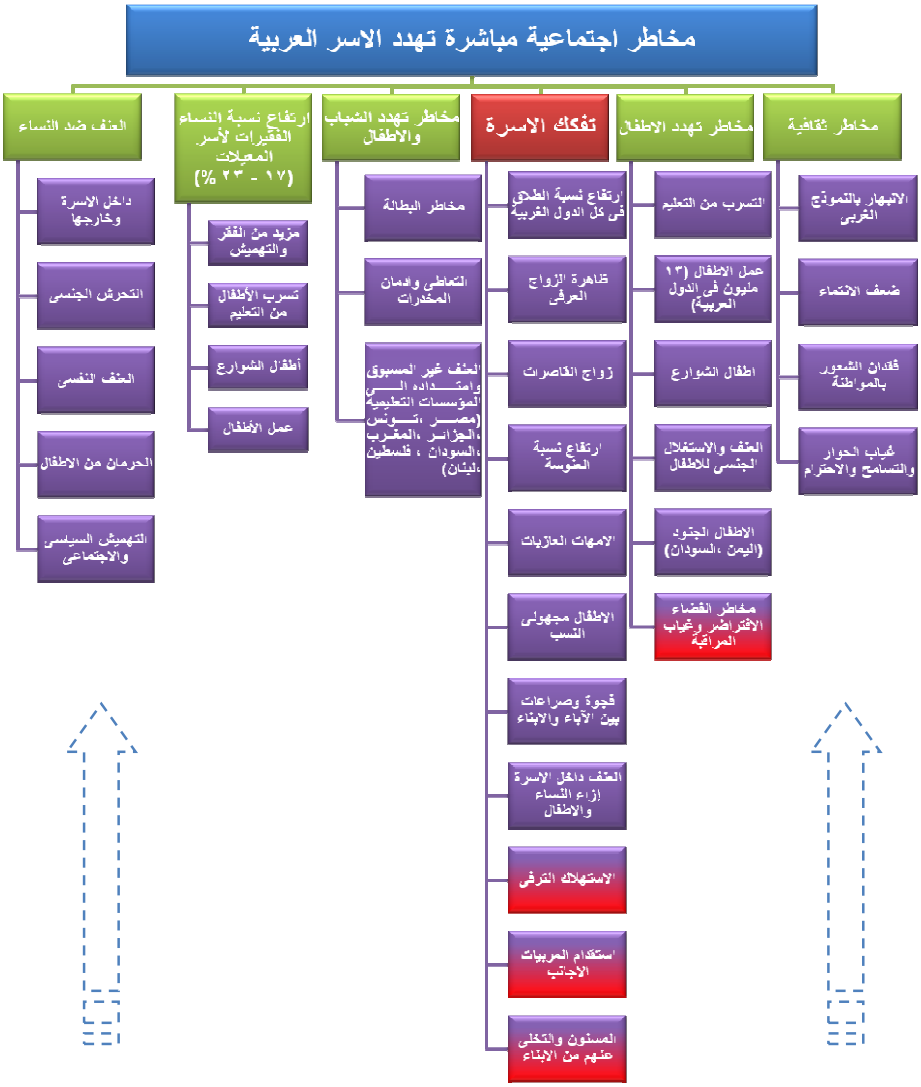
"المانعة للمخاطر"، بل "وتحتوي" المخاطر الأولية قبل تفاقمها، وهو ما أوضحته أحدث الدراسات(١١).

ج. وقبل أن ننتقل إلى مناقشة قدرات منظمات المجتمع المدني العربي، في التعامل مع المخاطر، قد يكون من المهم التأكيد على أنه رغم تعدد الفاعلين أو اللاعبين المناط بهم إدارة المخاطر الاجتماعية (الحكومات، المجتمع المدني، القطاع الخاص، المجتمع ككل)، فإن دور الدولة هو الرئيسي والقائد حيث تتواجد مخاطر ترتبط بالبنية الاجتماعية والاقتصادية والسياسية، تشكل السياق العام "لبيئة المخاطر" وتتفاوت في حدتها من بلد عربي إلى أخر.

ويوضح الشكل التالي هذه المخاطر



وإلى جانب ما سبق من مخاطر ترتبط ببنية الدولة السياسية والاقتصادية والاجتماعية، هناك مخاطر أخرى مباشرة تهدد المجتمعات العربية، بل أنها تهدد بشكل مباشر الأسرة العربية، وهو ما يمكن توضيحه في الشكل التالي:



ثالثاً – أولويات اهتمام المجتمع المدني بالمخاطر، ومؤشرات الفاعلية:

إذا كان ما سبق يعكس خريطة عامة للمخاطر في المجتمعات العربية، واستراتيجيات التعامل معها، وإذا كنا قد أوضحنا موقع منظمات المجتمع المدني في إطار هذه الاستراتيجيات، فإننا نتصدى في هذا الجزء من الدراسة لمناقشة المؤشرات التي يمكن الاقتداء بها للتعرف على مدى فاعلية منظمات المجتمع المدني، في إطار المخاطر التي تتصدى لها.

أ. أولويات المخاطر الاجتماعية التي يتوجه لها المجتمع المدني:

١. كثافة الاهتمام بمخاطر الفقر في المنطقة العربية: هناك اقترابين للتعامل مع الفقراء والفئات المهمشة، أولهما خيري تسكيني، وثانيهما تنموي تمكيني، إن الاقتراب الخيري هو التقليدي بمعنى أنه ممارسة تقليدية تاريخية، ترتبط بنشأة قطاع كبير من الجمعيات، ينزع نحو البر والإحسان وعمل الخير، لمساندة الفقراء. يرتبط التوجه الخيري بنشأة قطاع كبير من الجمعيات، ينزع نحو البر والإحسان وعمل الخير، لمساندة الفقراء، ويستند إلى ثقافة دينية تدعو لمساعدة المحتاجين والفقراء بشكل مباشر ومن ثم هناك علاقة مباشرة بين مانح ومتلقي، هذه العلاقة بعضها دائم بين الطرفين، أو موسمي يرتبط بمناسبات (الأعياد، شهر رمضان، دخول المدارس) أو قد يرتبط بمخاطر أخرى تتعرض لها الأسر الفقيرة (وفاة العائل، انهيار مسكن)، هذا التوجه الخيري التقليدي، يوصف بأنه "تسكيني" أي يحافظ على استمرار الحياة بتوفير احتياجات رئيسية للأسر الفقيرة، ويمكن أن يندرج ضمن هذه المنظمات التي تشكل الغالبية في كل الدول العربية:

- ✓ منظمات أهلية تقدم مساعدات مادية وعينية للأسر الفقيرة.
- ✓ منظمات أهلية تنشط في كفالة الأيتام.
- ✓ منظمات إغاثية (أغلبها في فلسطين، ولبنان، والسودان، والعراق، وليبيا بعد إسقاط النظام)، وهناك بلاد أخرى معنية برعاية المهجرين من المناطق التي تشهد كوارث ونزاعات مسلحة إلى المجتمعات الجديدة التي هاجروا إليها.
- ✓ منظمات رعائية وخدمية، تهتم بتقديم خدمات صحية ورعاية اجتماعية للأسر الفقيرة، هي هنا أيضا تتجاوب هذه المنظمات مع احتياجات أساسية للأسر الفقيرة.

أما **الاقتراب الثاني** الذي يميز قطاع آخر من المنظمات الأهلية يهتم بالفقراء – باعتبارهم الأكثر تضررا من المخاطر– فهو اقتراب تنموي تمكيني وهو يتفق مع التوجه الخيري من منظور الاهتمام بالفقراء، واعتبارهم الفئات الهشة الأولى بالرعاية، لكنه يختلف من عدة زوايا عن نظيره الخيري **الزاوية الأولى** أن التوجه التمكيني يوفر أدوات القوة للفقراء والفئات المهمشة، من حيث التأهيل والتعليم والتوعية والتثقيف، بهدف الاعتماد على الذات **الزاوية الثانية** أن الاقتراب التمكيني يسهم في كثير من الأحيان، في تغيير نوعية حياة الفقراء وحمايتهم من الوقوع في دائرة الفقر المدقع، أو الانزلاق في مجالات الانحراف والجريمة **الزاوية الثالثة** أن الاقتراب التمكيني للفقراء قد طرح علينا خبرات جديدة متمايزة لحماية حقوق الفقراء والدفاع عنهم.

إن واقع العمل الأهلي في مختلف الدول العربية، يسجل لنا أن النمط الرئيسي الغالب في أنشطة الجمعيات الأهلية، هو الخيري التقليدي الذي يعتمد على علاقة مباشرة بين مانحين (متبرعين) وأسر فقيرة

هذا النمط الذي يطلق عليه في أغلب الأقطار العربية (المساعدات الاجتماعية) يتراوح بين ٣٢% (في حالة مصر)، وحوالي ٨٥% (في حالة دول مجلس التعاون الخليجي).

ولا شك أننا إذا أضفنا للتقدير السابق، منظمات أهلية تنشط في تقديم الرعاية الاجتماعية والصحية، وكذلك تلك التي تركز على كفالة اليتيم ورعاية ذوي الاحتياجات الخاصة (في الفئات الفقيرة) فإن الملمح الرئيسي لبنية المنظمات الأهلية سوف يكون ملمح "خيري رعائي خدمي".

٢. **البطالة لها موقعها المهم على خريطة المخاطر التي تهدد الأسرة العربية، خاصة بطالة حملة المؤهلات العلمية من الشباب**، وهي أحد مصادر تغذية الفقر لاستمرار عبء الإعالة على الأسرة من جانب، وأيضا مصدر لتوترات وانحرافات ومن ثم فإن العقد الأول من الألفية الثالثة – على وجه الخصوص- قد ارتبط بتأسيس منظمات أهلية تنموية، تتوجه نحو توفير فرص عمل للشباب من خلال التدريب والتأهيل للإعداد لسوق عمل متغير، وتوفير القروض الصغيرة والمشروعات الصغيرة.

تعتمد المنظمات الأهلية النشطة في هذا المجال على عدة مصادر، أهمها: الصندوق الاجتماعي (أو صندوق التنمية) وهي صناديق أسستها بعض الحكومات التي اعتمدت سياسة الخصخصة، ورأس مالها أغلبه من مؤسسات مالية عالمية، وأحيانا حكومات دول كبرى، وشركات قطاع خاص وهذه الصناديق القومية تتعامل مع بطالة الخريجين وتوفر لهم فرص عمل، من خلال جمعيات أهلية نشطة تنتشر في ربوع البلاد، تقوم بدور الوسيط في المنطقة التي تتواجد

فيها (جماعات رجال الأعمال في مصر تبنت هذا التوجه في التسعينيات من القرن العشرين وحتى اللحظة الحالية) مهم الإشارة إلى أن هذه الخبرات، لم تقيم بالقدر الكافي، وهي تواجه صعوبات في القروض وإدارة المشروعات الصغيرة، من أبرزها ارتفاع نسبة الفائدة.

٣. **وتبدو ظاهرة عمل الأطفال، وأطفال الشوارع (أو الأطفال بلا مأوى) أحد النتائج أو المظاهر الرئيسية التي ترتبط بمخاطر الفقر والبطالة،** وترتبط بتفكيك "كيان الأسرة"، كذلك ترتبط المخاطر الاجتماعية – وفقاً لنتائج الدراسات الميدانية– بتدني نوعية التعليم الحكومي/الرسمي، الذي أصبح طاردا للأطفال، وتكون المحصلة النهائية هي التسرب، وعمل الأطفال، وأطفال الشوارع.

وفي هذا السياق اشتدت المخاطر الاجتماعية المذكورة في مصر، والسودان، والمغرب، واليمن، وتفاوتت جهود المنظمات الأهلية في الاستجابة لها وهنا قد يكون من المهم الإشارة إلى أن أولى وأهم مبادرات التوجه لمخاطر عمل الأطفال، وأطفال الشوارع، في أوائل ثمانينيات القرن العشرين، كان مصدرها جمعيات أهلية في مصر، وتأسيس البعض منها في ذلك الوقت بمبادرة من رجال أعمال هذه المنظمات وغيرها، هي التي دقت ناقوس الخطر، وطالبت الحكومة برعاية هذه الفئات وإصدار تشريعات منظمة لعمل الأطفال وحمايتهم من مزاولة الأعمال الخطرة، ولا تزال هذه المنظمات (قرية الأمل على سبيل المثال) وغيرها، تنشط في هذه المجالات إلا أن المحصلة النهائية لهذه الجهود، وبسبب غياب سياسة اجتماعية حمائية شاملة، لم تسفر عن حصار هذه الظاهرة فالتعامل مع هذه المخاطر اقتصر على

النتائج دون التصدي للأسباب الرئيسية التي أبرزتها الدراسات الميدانية، وأهمها: ظاهرة الفقر، العشوائيات، البطالة، التفكك الأسري، العنف في الأسرة، البيئة التعليمية "الطاردة" للأطفال.

٤. **مخاطر العنف وتعاطي المخدرات، لدى الشباب خاصة وقطاعات من الأطفال، وقد بدت خطورة هذه الظاهرة في انتشارها في كافة الشرائح الاجتماعية بالمجتمعات العربية ..** هي لم تقتصر على الشرائح الفقيرة والدنيا، بل استقطبت شرائح من الطبقة العليا، والطبقة المتوسطة، وتعددت الأسباب لدى الباحثين التي تفسر تصاعد العنف من جهة، وتعاطي المخدرات من جهة أخرى، وكان أبرزها: التهميش الاقتصادي والسياسي لهذه الفئات، والبطالة، والتعرض بشكل مكثف إلى الإنترنت، غياب المشاركة والحوار وقيم احترام الآراء المخالفة، والحرمان والاستبعاد الاجتماعي.

إن تدخلات المنظمات الأهلية للتعامل مع ظاهرتي العنف وتعاطي المخدرات، تركز الأغلب منها في إطار إستراتيجية التقليل من المخاطر، والبعض الآخر تعامل مع النتائج (علاج الإدمان أو التعاطي) وهو ضمن الإستراتيجية الثالثة للتعامل مع الآثار الاجتماعية للمخاطر.

وهنا من المهم إبداء بعض الملاحظات المهمة على تدخلات المنظمات الأهلية العربية لمواجهة مخاطر العنف وتعاطي المخدرات:

أولها: إن مخاطر العنف تتصاعد في سياق مجتمعي شامل (داخل الأسرة، المدارس، الجامعات، الإعلام، مخاطر الإنترنت، وفي مناخ

استبعاد اجتماعي وتهميش للبعض)، ومن ثم نلحظ تدخلات محدودة من جانب منظمات المجتمع المدني، مع استثناءات قليلة، منها تعامل المنظمات الحقوقية مع عنف الدولة إزاء شرائح مجتمعية، (رغم أن العنف يكون أحيانا من شرائح مجتمعية ضد الدولة ومنشأتها العامة، وأجهزتها: مصر وتونس بعد الثورة نماذج لذلك). كذلك تعامل المنظمات الحقوقية مع ظاهرة العنف ضد النساء والعنف داخل الأسرة ضد الأطفال، أو العنف داخل المدارس إلا أن أسباب العنف ذاته، ترتبط ببنية وهيكلية المجتمع ككل، والسياق السياسي والاقتصادي والاجتماعي الشامل.

ثانيها: إن وزن المنظمات الأهلية – ضمن منظومة المبادرات المجتمعية– التي تعنى بالمخدرات ومكافحة التعاطي محدودة، ولا تزيد عن عشرات من المنظمات تركز على التوعية من مخاطر التعاطي في مواقع تجمع الشباب، أي تهتم بأبعاد الصحة الوقائية والعلاجية، وهناك منظمات أخرى محدودة تهتم بعلاج الإدمان، إلا أن قدرات هذه المنظمات محدودة، بالنظر إلى ضرورة توافر عناصر بشرية متخصصة تتعامل مع ظاهرة التعاطي (في حالة مصر مثلا أمكن تقدير عددها بحوالي ٥٠ منظمة من إجمالي ٤٢٠٠٠ منظمة أهلية).

ب. مخاطر مباشرة تهدد كيان الأسرة والمجتمع:

لقد لمست كافة التقارير الوطنية (ضمن التقرير السنوي الحادي عشر للشبكة العربية للمنظمات الأهلية– ٢٠١٣) مخاطر مباشرة تهدد كيان الأسرة، أبرزها ارتفاع غير مسبوق في معدلات الطلاق، العنف داخل الأسرة، زواج الفتيات القاصرات، ارتفاع معدلات العنوسة، استغلال

النساء والأطفال، اختلال المنظومة القيمية التي تحكم علاقات أفراد الأسرة معا، استقدام المربيات الأجنبيات بكثافة في بعض الدول العربية، إلى جانب تهميش المسنين وفقدان بعضهم لمساكنهم ومن يعولهم.

السؤال هنا هو كيف تفاعلت المنظمات الأهلية مع هذه المخاطر المباشرة؟

في هذا السياق يمكن إبداء عدة ملاحظات مهمة:

- **التوجه العام في تعامل المنظمات الأهلية مع المخاطر المباشرة التي تهدد تماسك وتضامن الأسرة، اتسم "بالجزئية والفردية"** من ناحية هناك قطاع حقوقي دفاعي يهتم بالعنف ضد النساء أو ضد الأطفال، والزواج المبكر، والاتجار بالبشر وغيرها، ولكن من ناحية أخرى هناك اجتزاء للمشاكل أو القضايا التي تهدد الأسرة، وفي الأغلب الأعم هناك شبه غياب لتوجه هذه المنظمات للأسرة "كخلية رئيسية" في المجتمع.

- **بدت أولوية الاهتمام من جانب غالبية المنظمات الأهلية في مختلف الدول العربية، في اتجاه مخاطر الفقر**، ومن ثم أشرنا إلى اقترابين وهما: الخيري التقليدي وهو الغالب، ثم التنموي التمكيني، وقد استهدف الاقترابين البعد الاقتصادي بشكل أساسي، هذا بالرغم أن الفقر هو مصدر مخاطر أخرى، لارتباطه بتهديد تماسك وتضامن الأسرة، وارتباطه بسلوك العنف والإدمان، وارتباطه بالاستغلال غير المشروع للنساء والأطفال من ثم كان الاهتمام بالعامل الاقتصادي، ومقياس الدخل كمعيار رئيسي، أعلى

بكثير من اهتمام هذه المبادرات التطوعية بكيان الأسرة ككل، والتوافق بين الوالدين، والقيم ونمط التربية أو التنشئة.

- **هناك رؤى جديدة انتقدت فلسفة ورؤية المنظمات الأهلية، التي مالت إلى تقسيم الأسرة إلى قطاعات (النساء، الشباب، الأطفال) دون التعامل معها – حتى على المستوى التنموي– كوحدة رئيسية.** يعزز ذلك ما كشفته دراسات ميدانية حديثة عن أن توفير القروض الصغيرة، والمشروعات الصغيرة، وتأهيل وتدريب الأسر في مجالات إنتاجية – وكلها مجالات نشاط مهمة للمنظمات الأهلية– لم ينعكس عل نوعية حياة الأسرة، وتماسكها، وقيمها (العلاقة غير خطية بين زيادة دخل الأسر الفقيرة وحماية كيانها من التفكك).

ج. مؤشرات الفاعلية:

إن ما سبق يوضح أن هناك فجوة كبيرة – على المستوى الكلي– بين المخاطر الاجتماعية وقدرات وإمكانات منظمات المجتمع المدني وبالرغم من تواجد مؤشرات إيجابية تكشف عن تنامي القطاع الأهلي، سواء من منظور الحجم أو مجالات النشاط، وذلك مع مطلع العقد الثاني من الألفية الثالثة، إلا أن الاعتماد على الأرقام والبيانات وحدها غير كاف، إذا كنا نطرح "الفاعلية" في مواجهة "المخاطر". وفيما يلي نناقش بإيجاز قضية الفاعلية.

يمكن تعريف الفاعلية بأنها "ما يتحقق من مخرجات أو نتائج أو تغييرات، مرغوب فيها ومخطط لها" أما الكفاءة efficiency فهي ترتبط بالفاعلية، وهي وفقا لموسوعة التقييم[١٢]، تركز على مدى

تحقيق النتائج دون إهدار للمال والجهد والوقت. وإذا دمجنا المفهومين معا (الفاعلية والكفاءة)، فإن الأفكار الأساسية التي يمكن أن تتضمنها المؤشرات التي نستهدفها لتبين قدرات المجتمع المدني، ينبغي أن تتوجه نحو:

- تحقيق النتائج أو المخرجات المحددة التي تتبناها المنظمة.
- أن تكون النتائج هذه "مخطط لها" مع تجنب تلك غير المرغوب فيها أو السلبيات.
- أن تحقيق النتائج يكون في الإطار الزمني المحدد، دون هدر للوقت والجهد.

السؤال الذي نثيره في سياق اختبار قدرات منظمات المجتمع المدني العربي إزاء التعامل مع المخاطر، هو: ما هي هذه القدرات التي تحدد مدى فاعلية هذه المنظمات؟

الإجابة قد تتعقد، استنادا إلى تأكيدنا السابق على أننا لسنا إزاء "كيان متجانس"، وإنما إزاء عدد إجمالي من المنظمات (نحن هنا نستخدم مؤشرات كمية)، يختلف فيها عدد العاملين، وعدد المتطوعين، وعدد أعضاء مجلس الإدارة، يختلف فيها الإنفاق والميزانيات (هنا أيضا مؤشرات كمية)، ومن ثم فإن القدرات capacity تعطي لنا دلالة كيفية عن الخبرات والكفاءات المتوافرة، وطبيعة البرامج التي تتبناها المنظمة، وإدارة المنظمة governance (أو الحكم) وعملية اتخاذ القرارات، وعلاقة المنظمة بالقانون، وتفاعلات البيئة الوسيطة معها (تأثير ثقافة التطوع مثلا، وعلاقتها بالمجتمع المحلي الذي تنشط فيه)، ثم يأتي ضمن اختبار القدرات مردود المنظمة أو انعكاساتها[١٣].

إن الأبعاد التالية، والتي نشير إليها بإيجاز في سياق هذا العمل، تلقي الضوء على قدرات منظمات المجتمع المدني في بلد محدد (أو فيما بعد في إطار مقارن) على التعامل بفاعلية مع خريطة المخاطر الاجتماعية:

١. العدد الإجمالي للمنظمات ونسبتها إلى إجمالي السكان.
٢. التوزيع الجغرافي داخل منطقة أو بلد معين لهذه المنظمات، وعلاقة هذا التوزيع بمؤشرات التنمية (الفرضية اتجاه المنظمات إلى التصاعد في المناطق الفقيرة والأكثر احتياجاً).
٣. التوزيع وفقا لمجالات النشاط أو أنماط منظمات المجتمع المدني (الخيرية، الرعائية، الخدمية، التنموية، الحقوقية) وهو بعد يكشف عن أي المخاطر التي تهتم بها المنظمات، وأي اقتراب تتبناه (خيري رعائي مثلا أو تنموي تمكيني).
٤. عدد العاملين بالمنظمة، وعدد المتطوعين وساعات التطوع.
٥. مؤشرات الميزانية والإنفاق.
٦. قدرات الوصول للفئات المستهدفة.
٧. مدى تحقيق الأهداف.
٨. نوعية الأداء ومدى الرضاء المجتمعي عنها.
٩. يضاف إلى ما سبق مؤشرات عن "العملية" process أي التفاعل بين المدخلات والمخرجات. فقد تتوافر القدرات المادية والبشرية، ولكن يؤثر في مدى فاعليتها ما يلي:
   - محدودية القدرات التنظيمية والحكم governance.
   - ضعف توظيف القدرات التكنولوجية.
   - تشريعات "غير مهيئة" تعوق الأداء.
   - طبيعة العلاقة مع الأجهزة الإدارية.
   - ضعف ثقافة التطوع[١٤].

الخلاصة إذن تؤكد على أننا إزاء مجال بحثي خصب، يتطلب بناء منظومة مؤشرات للتعرف على قدرات منظمات المجتمع المدني في المنطقة العربية في تعاملها مع المخاطر، إلا أننا أيضا أمكننا أن نتلمس طبيعة تدخلات هذه المنظمات والمجالات الرئيسية لها، والأخرى الأقل وزناً، حيث بدت قضايا ومخاطر الفقر في الأولوية، والأطفال والنساء، ثم بدت المخاطر الأخرى التي تؤثر على كيان الأسرة، أقل نسبياً.

رابعاً – التحديات التي تفرضها المخاطر الاجتماعية أمام المجتمع المدني:

هناك مجموعة من التحديات بعضها يتعلق بفلسفة عمل السياسات الاجتماعية للدولة ذاتها وتفاعلاتها مع منظمات المجتمع المدني، وبعضها الآخر يمس رؤية هذه المنظمات وواقع تعاملها مع المخاطر، ثم هناك تحديات أخرى نعبر عنها بأنها "مخاطر تهدد المجتمع المدني وتحيط به"... وفيما يلي نتعرض لهذه التحديات ورؤى التعامل معها.

أ.إن فلسفة السياسات الاجتماعية في أغلب الدول العربية قائمة على الرعاية الاجتماعية، فهي تعتمد على مجموعة من الأدوات المالية لرعاية الأسر الفقيرة والفئات المهمشة، وهذه الفلسفة يقابلها أيضا من منظور المنظمات الأهلية عمل إغاثي وخيري وخدمي، يشكل أنشطة غالبية هذه المنظمات.

إزاء ذلك هناك احتياج كبير لتبني التوجهات التالية:

١. تغيير فلسفة الأطراف الرئيسية الفاعلة من رعائية إلى تنموية، توفر "التحصين من المخاطر" للمجتمع ككل، وللفئات الهشة الأكثر تضرراً على وجه الخصوص.

٢. العمل في إطار تشاركي بين الدولة والمنظمات الأهلية، تتوزع فيه الأدوار والمسئوليات بين الأطراف، على أن تتخطى علاقة الشراكة هذه توفير منح مالية لبعض المنظمات، لمواجهة مخاطر اجتماعية محددة (النساء الفقيرات المعيلات لأسر مثلا).

٣. إدراك السياسات الاجتماعية للدولة أهمية توظيف المزايا النسبية لمنظمات المجتمع المدني، وأبرزها تواجدها داخل المجتمع والقواعد الشعبية، ومرونتها العالية بالنسبة لأداء الحكومة، وقدراتها الاستجابية.

٤. تدفق المعلومات والبيانات بكل شفافية، وفي إطار موضوعي، يسمح بوضوح أولويات المخاطر والثغرات القائمة في أداء الدولة، لكي تتكامل معها منظمات المجتمع المدني بقدر أكبر من الفاعلية. وهنا ننبه إلى أنه من المهم الكشف عن المخاطر دون مغالاة ودون تهوين، حتى يمكن التعامل معها.

ب. إن مستوى تقييم المخاطر ودرجة حدتها، مهم للغاية لتحديد استراتيجية التدخل، سواء بالنسبة للسياسات الاجتماعية للدولة أو بالنسبة لمنظمات المجتمع المدني ومن المهم في هذا السياق التأكيد على أن هناك فجوة بين تصاعد حدة بعض المخاطر وبين أداء منظمات المجتمع المدني، أبرزها:

١. تواجد مناطق جغرافية مهمشة تنموياً، وتشهد إهمالا من جانب سياسات الدولة التنموية، ولم يصاحب ذلك تحرك منظمات المجتمع المدني – سواء الحقوقي أو الخدمي– للنهوض بهذه المناطق.

٢. مخاطر تتصاعد داخل الأسر ناتجة عن استخدام العنف، سواء إزاء النساء أو الأطفال وتهدد كيان الأسرة، وتغيب التدخلات من جانب المنظمات الأهلية – والقائمة على الاقتراب الشامل– للحد من ظاهرة العنف.

٣. مخاطر انخفاض نوعية التعليم وتأثيرها السلبي على تواجد فرص عمل منتجة، هي أحد الثغرات التي تحتاج إلى تدخلات المجتمع المدني.

٤. مخاطر تهدد القيم وسلوكيات الشباب مثل إدمان المخدرات، العنف داخل المؤسسات التعليمية، الفنون الهابطة، مخاطر تعرض الشباب والأطفال للمواقع الإباحية، ظاهرة الإنفاق البذخي هذه وغيرها دوائر حساسة لم نقترب منها كثيرا المنظمات الأهلية.

٥. إن غالبية التدخلات النوعية من جانب المنظمات الأهلية للتعامل مع المخاطر – حتى الأكثر أهمية مثل الفقر والبطالة– تندرج في إطار التقليل من آثارها بعد اتساع مساحة المخاطر، وهي تدخل في إطار التسكين وليس التحصين.

ج. مجموعة "مخاطر" ترتبط بقدرات المنظمات الأهلية العربية ومدى فاعليتها:

في هذا السياق نعود ونؤكد أن هذه المنظمات هي جزء من المجتمع وهي ضمن"نسيجه"، ومن ثم لا ينبغي أن نبالغ (وكذلك لا نهون) من أدوارها، هي ليست كائن خارجي"يهبط" علينا ليغير من الواقع صحيح أنها في جزء كبير منها تجتهد لتغيير هذا الواقع، حتى وإن كانت تستخدم "مسكنات مؤقتة"، إلا أنها في النهاية هي نتاج بيئة ثقافية واجتماعية واقتصادية وسياسية، تؤثر عليها، وقد تحد من قدراتها.

في هذا السياق نسجل "المخاطر" التالية التي ترتبط بفاعليتها:

١. أن غالبية منظمات المجتمع المدني تشهد أزمات غياب العمل الجماعي، ومن ثم فهي ترتبط بشخصية أو عدة شخصيات، أكثر من ارتباطها بقيمة الأهداف والقانون الذي يحكمها، إن الدراسات الميدانية السابقة، قد سجلت غياب الديمقراطية وشبة غياب للمساءلة والمحاسبة بداخلها، حتى وإن كانت تطالب بالديمقراطية[١٥].

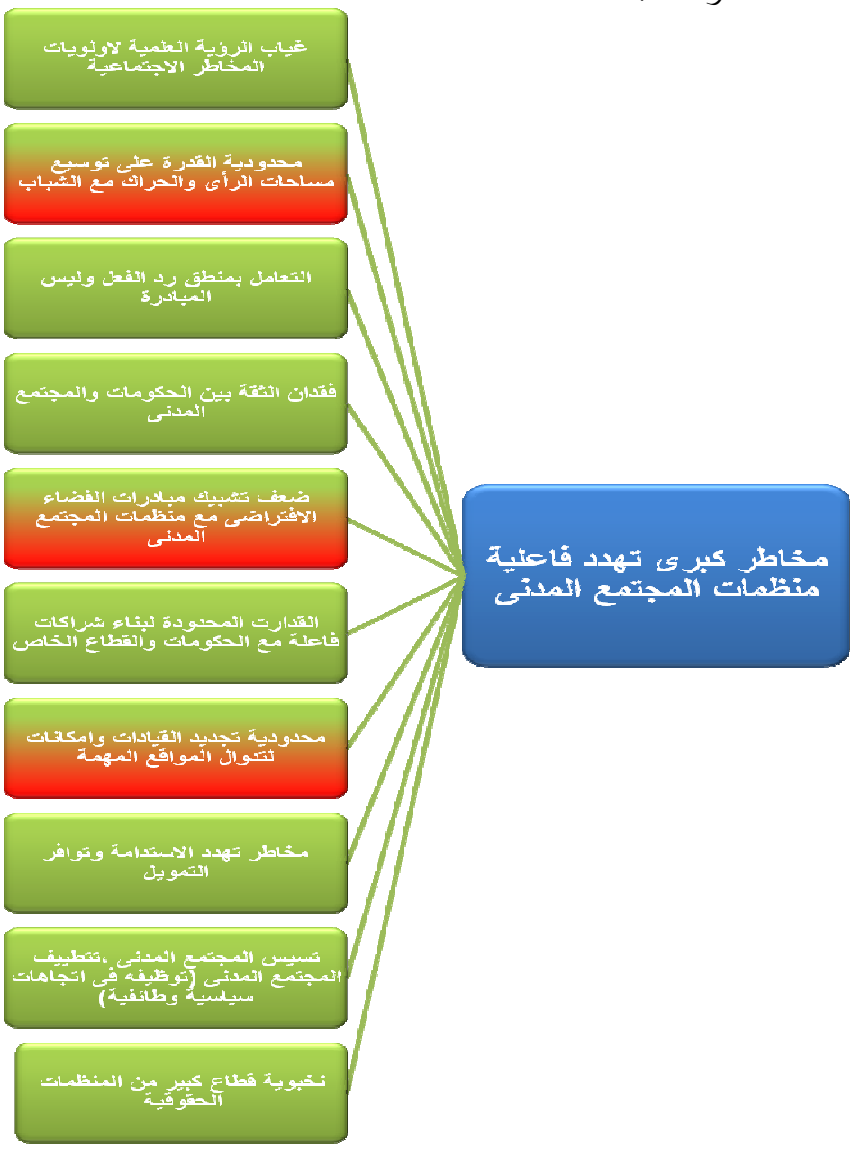
٢. إن محدودية ثقافة العمل التطوعي، هي أحد المخاطر الأساسية (أو التحديات) التي تواجه منظمات المجتمع المدني. ومن ثم نلحظ الميل المتزايد إلى الاستعانة بعاملين بأجر، وهو ليس عيبا في حد ذاته، وإنما السلبية الرئيسية هنا تكمن في البيئة الاجتماعية التي تنشط فيها المنظمات، والتي تشهد محدودية التطوع[١٦].

٣. أن نزوع الشباب إلى استخدام "الاتصال الاجتماعي" حيث مساحة الفضاء الافتراضي أوسع، وحرية غير محدودة لهم، خلق فجوة كبيرة بين الشباب ومنظمات المجتمع المدني (يهيمن عليها الكبار وفرص تأثير الشباب بداخل التنظيم الطوعي التقليدي تتسم بالمحدودية)، ولاشك أن الثورات العربية في تونس ومصر واليمن ثم ليبيا، قد أبرزت بوضوح الإمكانات الهائلة التي أتيحت للشباب، عبر الانترنت، ومن جانب آخر هناك مبادرات تطوعية ممتازة انتقلت من "العالم الافتراضي" إلى أرض الواقع تركز على القضايا التنموية، وقد سجل تقرير الشبكة العربية للمنظمات الأهلية في عام ٢٠١٢، نماذج لشبكات تطوعية من هذه النوعية. ولكن تبقى هناك مخاطر أمام المنظمات الأهلية، من نوعية استقطاب الشباب والنساء في العمل التطوعي، والتأثير في البيئة الثقافية والمجتمعية.

٤. هناك تحديات "تقليدية" بمعنى أن غالبية الدراسات السابقة أوضحتها، وهي إشكالية بناء القدرات للمنظمات ككل. أغلبها يفتقد الإبداع، يفتقد الكفاءات والمهارات، ويفتقد إمكانات التخطيط الاستراتيجي لمشروعات وبرامج، إن المراجعة النقدية والتقييم له مكانة محدودة على جدول اهتمامات هذه المنظمات، وهو أمر يؤدي إلى فقدان رؤية إستراتيجية تأخذ في اعتبارها المتغيرات المتسارعة داخل أوطاننا.

٥. يبقى أن نشير إلى أن مشهد الفعل الميداني التطوعي، يحتاج إلى ضبط مساره، في هذه اللحظات التاريخية الفارقة التي تشهدها المنطقة العربية وفي هذا السياق، نكتفي بالإشارة إلى مخاطر خمسة من المتوقع أن تتعاظم في السنوات القليلة القادمة:

- ظاهرة تسييس المجتمع المدني.
- ظاهرة التوجه الطائفي المغلق.
- ظاهرة اختلاط الدعوة الدينية بالعمل الخيري.
- تزايد تهميش المجتمع المدني، وإلى جانبه تآكل الطبقة المتوسطة.



المراجع

١. الأمن الإنساني، الأمم المتحدة، نيويورك:٢٠٠٢م.
٢. من أهم دراسات البنك الدولي بخصوص حماية الفئات الهشة من المخاطر، راجع: Johannes Hoogeveen & others, A Guide to the Analysis of Risk Vulnerability and vulnerable Group, The world Bank (٢٠٠٣)
٣. لمزيد من التفاصيل راجع: د. أماني قنديل، إدارة المخاطر الاجتماعية في دول مجلس التعاون الخليجي، سلسلة الدراسات الاجتماعية رقم ٧٥، المكتب التنفيذي لوزراء الشؤون الاجتماعية والعمل، (مملكة البحرين:٢٠٠٣)
٤. التقرير السنوي الخامس للمنظمات الأهلية العربية بناء الشراكة بين المنظمات الأهلية والحكومات، الشبكة العربية للمنظمات الأهلية، (القاهرة:٢٠٠٦).
٥. Robert Holzman, Social Risk Management: A New Conceptual framework for social protection, The world Bank (٢٠٠٠) pp ٣-٥.
٦. باتريك بيرتي واتل، انثربولوجيا المخاطر، دار نشر أرمن كولن (باريس:٢٠٠٣)، ص ص ١٨-٢٣.
٧. راجع دراسة مجلس التعاون الخليجي، مكتب وزراء الشؤون الاجتماعية بخصوص متطلبات الشراكة في استطلاع رأي الجمعيات الأهلية بالخليج: د. أماني قنديل، الشراكة الاجتماعية، سلسلة الدراسات الاجتماعية والعمالية، مكتب وزراء الشؤون الاجتماعية والعمل، (مملكة البحرين:٢٠٠٨).
٨. راجع مجموعة كتيبات سلسلة بناء قدرات المنظمات الأهلية، القاهرة (٢٠٠٩).

٩. Robert Holzman, optic, pp ٨-١٢.
١٠. راجع توثيق أحدث بيانات عن نمو الجمعيات والمؤسسات الأهلية في المنطقة العربية، في: التقرير السنوي العاشر للمنظمات الأهلية العربية، التطوع في المنطقة العربية، الشبكة العربية للمنظمات الأهلية، القاهرة: (٢٠١٢).
١١. التقرير السنوي الحادي عشر للمنظمات الأهلية العربية "المنظمات الأهلية في مواجهة المخاطر التي تهدد الأسرة العربية"، الشبكة العربية للمنظمات الأهلية بالتعاون مع معهد الدوحة الدولي للأسرة، (القاهرة:٢٠١٣).
١٢. أماني قنديل (باحث رئيسي ومحرر)، الموسوعة العربية للمجتمع المدني، الشبكة العربية للمنظمات الأهلية، (القاهرة:٢٠٠٩) ص ص ٢٢٢-٢٢٣.
١٣. د. أماني قنديل وآخرون، مؤشرات فاعلية المجتمع المدني، الشبكة العربية للمنظمات الأهلية، (القاهرة: ٢٠١٠).
١٤. أماني قنديل، مؤشرات تقدير الاسهام الاقتصادي والاجتماعي للمنظمات الأهلية تحت الطبع، مجلس وزراء الشؤون الاجتماعية والعمل بدول مجلس التعاون الخليجي (مملكة البحرين:٢٠١٤).
١٥. د.علي ليلة، د. أماني قنديل، الإدارة الرشيدة للحكم، الشبكة العربية للمنظمات الأهلية، (القاهرة:٢٠٠٨).
١٦. بخصوص إشكالية التطوع، راجع: التقرير السنوي العاشر للمنظمات الأهلية العربية، القاهرة: ٢٠١٢)

الدراسة الخامسة

الادارة الاجتماعية للمخاطر وسياسات التنمية والتشغيل في البلدان العربية: الحضور والعلاقة

الدكتورة عائشة التايب
أستاذة علم الاجتماع

الإدارة الاجتماعية للمخاطر وسياسات التنمية والتشغيل في البلدان العربية: الحضور والعلاقة

الدكتورة عائشة التايب
أستاذة علم الاجتماع

المقدّمة:

إنّ تم فصل التشغيل وسياساته بالتنمية جملة تختصر طبيعة العلاقة المركبة التي تجمع بين متناقضين اثنين وهما: الاقتصادي والاجتماعي. وتنعكس في طبائع تعامل السياسات التنموية مع الملف الاجتماعي الفلسفة الاقتصادية لتلك السياسات ومدى التزامها بالبحث عن مناطق التقاطع ومستويات التقارب التي يمكن لها أن تضمن للاقتصادي جذوته وسطوته وتحمي الاجتماعي في المقابل من مخلفات تلك الغطرسة وتلك السطوة.

وتمثّل هذه الورقة محاولة خوض في غمار بعض تقاطعات الاقتصادي بالاجتماعي عبر محاولة تفكيك إشكالية إدارة المخاطر الاجتماعيّة في علاقتها بسياسات التشغيل والتنمية. وذلك باعتبار أنّ المخاطر الاجتماعية وسبل إدارتها أصبحت تفرض نفسها اليوم ضمن ترسانة المفاهيم العلميّة المستجدّة في ساحة العلوم الإنسانية والاجتماعية، ذات الصلة الوثيقة بسياق العولمة وبتداعياتها السلبيّة وانعكاساتها المتنوعة على استقرار المجتمعات وأمن الأفراد وعلى توازن السياسات ومسارات التنمية.

ورغم الطابع الماكرو سوسيولوجي للتحليل والذي يجتهد في تفكيك الإشكالية المطروحة ناظراً للوطن العربي في شموله باعتبار قوّة العناصر الجامعة والمشترك فيه والتي تفرض نفسها في مثل هذا المجال،

فأن التحليل الميكرو سوسيولوجي يفرض نفسه كذلك في مراحل مختلفة من مسار تفكيك الإشكالية المطروحة عبر بيان خصوصيّة الأوضاع الاقتصادية والاجتماعية لدول مجلس التعاون الخليجي، بوصفها تكتّلا إقليميّا عربيّا بدأ يؤكد حضوره ويرسم خطواته في مشهد التكتلات الإقليمية العالمية.

ويجتهد التحليل في رصد وتتبع رجع الصدى العربي لمختلف أشكال التصدي للمخاطر في البلدان الغربية وتمثّـــلها في مجال السياسات الاجتماعية خاصة تلك المتصلة بسياسات التشغيل والتنمية. وتتهيكل الورقة حول جملة من التساؤلات التي لا تستدعي الإجابة عليها، بقدر ما تصبو إلى إثارتها وطرحها على ساحة النقاش المجتمعي العام، وتبليغها في للمعنيين بصوغ السياسات في الوطن العربي والمباشرين لتنفيذها من هياكل رسميّة وباحثين وأصحاب قرار. ويتمثّل أبرزها في التساؤل حول التقاطعات النظريّة الممكنة أو المفترضة بين السياسات الاجتماعية في مجال التشغيل والتنمية وبين إدارة المخاطر كمفهوم وكآلية عمل راهنة ومستقبليّة للحدّ من تكاثر القضايا والمشكلات الاجتماعيّة وتناسلها؟

وهل يمكن القول بأن السياسات الاجتماعية العربية في مجال التنمية والتشغيل تعكس إرادة سياسيّة ومجتمعية واعية ومدركة لأهميّة المخاطر الاجتماعية وما تطرحه من تحديات جسام على الأفراد والمجتمع وخاصة على الفئات الهشّة والضعيفة والمهمشة، وعلى الأمداء القريبة والمتوسطة والبعيدة؟؟

والى أي مدى يجوز القول بتعاطي سياساتنا الاجتماعية في مجال التنمية والتشغيل مع الواقع الفعلي لظواهر البطالة والفقر ومختلف مناحي الإقصاء والتهميش من منطلق التمثّل المسبق لها والاستبطان المبكر لتحدياتها المستقبليّة؟ وبلغة أوضح أي منسوب يسجّله معطى صوغ

السياسة وتفاعلها مع تلك الظواهر في ضوء احتساب واستقراء تطورات المستقبل وما قد يفرزه قادم الأيّام.

وتستند الورقة على تمشي تحليلي نقدي اجتهد في بيان بعض مساحات التماس بين مفهوم المخاطر الاجتماعية متجسّدا إجرائيا في بعض مظاهر الإقصاء والتهميش الاجتماعيين الأكثر انتشاراً في الساحة الاقتصادية والاجتماعية، وبين سبل الإدارة الحكوميّة لتلك المظاهر عبر سياسات التنمية المعتمدة. ومحاولا في وقت ذاته تبيّن بعض التصورّات العامة المستحكمة في مسار صناعة سياسات التشغيل والتنمية وطرق إنتاجها في بلادنا العربيّة. وقد اعتمد نسق التحليل كذلك على مقاربة إحصائية كميّة حاولت الانطلاق من المتوفر من الأرقام والمؤشرات لتفكيك الإشكالية العامة للورقة والطارحة لتقاطع مفهوم إدارة المخاطر الاجتماعية بسياسات التشغيل والتنمية من منطلق الواقع التنموي للبلدان العربية ولدول مجلس التعاون الخليجي، كما تصوّره تلك المعطيات المتوفرة حول بعض مظاهر الوهن التنموي كالبطالة بتضاريسها المتنوعة حسب الشرائح الاجتماعية والنوع الاجتماعي.

أولاً – العولمة وقدراتها على إنتاج الأزمات والكوارث المجتمعية:

١– العمل والعولمة وتوسّع دوائر الهامشيّة والهشاشة الاجتماعية

يتطور اليوم في الساحة السوسيولوجية الحديث عن مفهوم الهشاشة الاجتماعية كمفهوم جديد يبدو أكثر استيعابا لدلالات التحولات الاجتماعية الراهنة ذات الأبعاد المتنوعة والمتعددة. وقد أصبح مفهوم الهشاشة الاجتماعية يدور حول مختلف أوضاع الريبة واللايقين وانعدام الاستقرار الاقتصادي والاجتماعي في عالم يتفاخر أهله بما تحقق فيه من تقدم وبما قطع فيها من أشواط.

ويركّز النموذج النظري (براديقم) للهشاشة الاجتماعية على الأوجه السالبة للتحولات الهيكلية العميقة التي تمسّ مجتمعات اليوم، وذات الصلة الوثيقة بالحداثة وبالعولمة الاقتصادية وبتعمّم مسارات الفردانية[١]. وتتجه أغلب المقاربات إلى تحليل المسارات الراهنة لأوضاع الهشاشة الاجتماعية من خلال التأكيد على أحوال اللايقين والمخاطرة وتدارس تطورات سوق العمل التي أصبحت تضاعف من حجم مصاعب السكّان الموجودين في قاع السلّم الاجتماعي وفي قاع أسواق العمل وعلى تخومها وتزيد من أعداد الأفراد ذوي الوضعيات الاجتماعية الهشة.

ولئن لا يبدو اهتمام المختصين في علم الاجتماع بمختلف أشكال العجز والوهن الاجتماعي ومختلف مظاهر الإقصاء والتهميش جديدا، فإن ما يستحق التأكيد عليه في مثل هذا المقام هو مدى قدرة التحليل السوسيولوجي على تفكيك طبيعة تلك العلاقة المعقدة التي أضحت تجمع بين مختلف تلك الظواهر وبين سياسات العولمة وبرامجها ومواقفها وفلسفتها. وهو تحدّ آخر يجعل من التعامل السوسيولوجي وتعامل العلوم الإنسانية والاجتماعية بشكل أوسع مع ظواهر الإقصاء والتهميش ومع وضعيات الهشاشة الاجتماعية المتضاعفة من يوم إلى آخر أكثر تعقيدا وصعوبة. وإذا كان البحث في مسائل الإقصاء والتهميش يعتبر من أكثر مجالات البحث السوسيولوجي حساسيّة حسب العديد من علماء الاجتماع [٢]، وإذا كان أمر بناء موضوع سوسيولوجي حول أي ظاهرة من ظواهر الإقصاء والتهميش وضبط مسافة أمان فاصلة

[١] Maryse Bresson, Sociologie de la précarité. Armand Colin, coll ١٢٨, p ٣١.
[٢] Serge Paugam, Les formes contemporaine de la pauvreté et de l'exclusion, Le point de vue sociologique. GENESES, juin ١٩٩٨
- Serge Paugam, L'exclusion, L'état des savoirs, Ed La découverte, Paris ١٩٩٦

بينه وبين أنماط التفكير الأخرى السائدة في حلبات المجتمع المختلفة يبقى مهمة غير يسيرة، فإن تكثيف النظر في طبيعة العلاقة القائمة بين العولمة ومظاهر الإقصاء والتهميش والهشاشة الاجتماعية، وتفكيك طبيعة تلك العلاقة والحفر في مدى اتصالها بالمفاهيم القريبة منها مثل المخاطر وعدم اليقين وأمن الإنسان، سوف يكون أكثر صعوبة ولكنّه يتبدّى رغم ذلك ضرورة سوسيولوجيّة ملحّة.

ولعلّنا لا نأتي بجديد حينما نؤكّد على سير المجتمعات المعاصرة بخطى حثيثة نحو أوضاع اللايقين والمخاطرة، وتواترت الدراسات والتحليلات في هذا الشأن مبرزة تدهور وضعيات العمل بشكل خاص، بما أضحى يؤكد الحديث عن السير المزدوج لعالمين مختلفين للعمل في زمن العولمة : عالم عمل "تقليدي" في طريقه للاضمحلال أساسه العمل المأجور والمؤسسة المهيكلة والهرميّة، والمنتصبة في المكان والزمان بأبعادهما المحسوسة والمألوفة، وعالم جديد أساسه المرونة والعمل الشبكي والمؤسسة المُعاد هيكلتها على أوتار تكنولوجيا المعلومات والاتصال. وهو ما أدّى إلى وجود عالمين مختلفين من العمّال عالم محمّي ومهيكل من الأجراء واليد العاملة المستقرة، وعالم تؤلّفه طوابير من العمال المطبوعين بأوضاع الهشاشة وعدم الاستقرار.

وتتجلّى أهمّ تحولات عالم العمل في مظاهر عديدة لعلّ من أبرزها بداية اضمحلال العمل مقابل أجر وتراجع العمل بعقود طويلة الأمد والذين كانا قوام مسائل الحماية والضمان الاجتماعين المرتبطين بالعمل، وقد تحدّث روبار كاستيل [Castel Robert]

عن انفجار هائل في "حضارة العمل" التي قامت على العمل المأجور[١]. وهو ما أدّى إلى جملة من النتائج التي كان من أبرزها تطور أسواق عمل "بدون يد عاملة" وخلق أنماط جديدة من العمل أضحى اغلبها يُنعت بأنه أعمال غير نمطيّة (atypique) هذا فضلا عن تنامي غير مسبوق لمساحات انتشار العمل الموازي أو غير المنظّم في مستوى دول العالم بشماله وجنوبه. وقد أصبحت الدراسات تؤكد على اضطراب أسواق العمل في ظل سياق العولمة وتطورها بنسق من السرعة المزدوجة أحدها مرتبط بسوق العمل الرسمي والآخر مرتبط بسوق العمل غير الرسمي، وتطوّر ساحاتها الخلفية المجهولة الهويّة والمتداخلة بين أوضاع العمل واللاّعمل.

ويؤكد "دنيس كولان" [Denis Colin] [٢] في هذا النطاق على أن الأزمة الفعلية في عصر العولمة لا تتجسد في العمل في حدّ ذاته بقدر ما تتجسّد في نمط الإنتاج الرأسمالي وفي طبيعته التي ارتأت أن تعبّر عن نفسها انطلاقا من "استبعاد العمّال من حظيرة العمل ومن ساحته". ويرى الباحث أن تفتّت الطبقة العاملة التقليدية التي كانت تمثّل "حجر الزاوية في الاحتجاجات ضمن نمط الإنتاج الرأسمالي" قد فسح المجال بشكل واسع أمام أوضاع الهشاشة وعدم الاستقرار المتصاعدين في أوضاع العمل والعمّال، وهو ما أصبح يعطّل مسارات تشكيل الوعي الطبقي الذي كان يمثّل مفتاح كل تحوّل وتغيير اجتماعيين. ويعتقد "دينيس كولان" بأنه لا يمكن

[١] Castel Robert, Les Métamorphoses de la question social, Une chronique de salariat, Paris, Fayard ١٩٩٥.

[٢] Colin Denis, la fin du travail et la mondialisation, Idéologie et réalité sociale. L'harmattan Paris ١٩٩٧

بأي حال من الأحوال تحميل واقع ما يسمّى "بنهاية العمل" مسؤولية التصاعد اللافت للبطالة في مستوى الدول الصناعية أو على النطاق العالمي، ولكنّ التوجهات الجديدة والمتنامية لمؤسسات العولمة للبحث عن أسواق جديدة والتسابق على غزوها مقابل حالة عجز السياسات عن التحكم ومراقبة تلك الحلبة التي تجاوزت حدود سيطرتها، تتحمل عبئ استشراء البطالة وتدهور أحوال العمل والعمّال.

لقد كان من النتائج البارزة لعمليات إعادة هيكلة أسواق العمل في ظل متطلبات تحرير الاقتصاد والتجارة، تنامي حجم إنتاج مسارات الاختلال وعدم التكافؤ الاجتماعيين بين الأفراد والمجتمعات. وقد بدأت المعطيات تؤكد تعمّق الفجوة بين صفوف المستفيدين من مغانم العولمة دولا وأفرادا وبين ضحاياها الكثر. وتتخذ تلك الفجوة أشكالا أحدّ وأكثر تعقيدا في نطاقها الميكرو سوسيولوجي حيث تتوالد الفجوات عنقوديّا في مستوى الدول والمجتمعات الفقيرة منشطرة إلى أوجه مختلفة بين المناطق الجغرافية والشرائح الاجتماعية والنوع الاجتماعي في مستوى الدولة الواحدة. ولئن اتخذت فجوة النوع الاجتماعي بين الرجال والنساء مظاهر عديدة ومختلفة حسب طبيعة المجتمعات وخصوصيتها الثقافية والاجتماعية، فان فجوة النوع الاقتصادية الطابع والمتصلة بالعمل وبواقع النفاذ إلى الموارد المادية والاحتكام عليها ومقدرة التصرف الحرّ فيها في سياق العولمة، ظلت من أبرز وجوه فجوات النوع في دول العالم النامي بما فيها الدول العربيّة في المشرق والمغرب.

وبالرغم من أنّ ضرر إعادة هيكلة أسواق العمل شمل النشطين من كلا الجنسين، إلاّ أن الدلائل والدراسات تؤكد على نطاق عالمي خصوصيّة وضع المرأة في سوق العمل مقارنة بالرجل. وتبرزها بوصفها الجنس البشري الأكثر تضرراً ومعاناة من حالات تدهور ظروف العمل وتراجع أوضاعه العامة. وبالرغم من أن العمل الهشّ وغير المستقر والمفتقد للحماية والأمن الاجتماعيين أضحى سمة تكاد تكون عامّة في أغلب الدول النامية، إلا أن المؤشّرات الإحصائية تؤكد بشكل خاص تفاقم أوضاع عدم الاستقرار في العمل بالنسبة إلى المرأة بشكل عام وبالنسبة للمرأة في المناطق الريفية بشكل أخص. وكثيراً ما يقترن سوء وضع المرأة العاملة المهيمَن عليها اقتصاديّا وماليّا بحالة تمييز جنسيّ وهيمنة رمزيّة مزدوجة ومكرّرة تحيل إلى ما تلصقه بها الثقافات من دونيّة مرتبطة بنوعها الاجتماعي[1]، وتُطرح عليها عراقيل مختلفة غير قابلة للاختراق والتجاوز ممّا يعقّد من إمكانات ارتقائها وفرص تحسينها لأوضاعها في مجال العمل.

وتبرز اليوم على نطاق عالمي وبوضوح ظواهر البطالة وسوء الشغل والهشاشة في العمل كظواهر انتقائية تستهدف النساء بالدرجة الأولى وتمسهنّ بشكل مكثّف. كما تظهر المرأة في غمرة عولمة سوق العمل كمتضرر أوّل من حيث مستويات الأجور والتدريب، ومواطن العمل، ومن حيث استخدامها بصور أوسع في أشكال العمل الهشّة كالعمل المؤقت والعمل الجزئي والعمل العرضي والعمل من المنزل، وهي في أغلب الأحيان الأكثر حرمانا من الضمان الاجتماعي والأمان الوظيفي. ويبدو أن عولمة

[1] عائشة التايب، النوع وعلم اجتماع العمل والمؤسسة، منشورات منظمة المرأة العربية، القاهرة ٢٠١١، ص ١٨٢

البطالة وتأنيثها وتزايد مستويات الهشاشة والمرونة في العمل أضحت تمثّل خرزات عُقد محكمة اللضم وحلقات سلسلة مترابطة الصلة تصرّ العولمة على تعليقهما في جِيد المرأة.

وقد وجدت الدول العربيّة نفسها كغيرها من الدول النامية في العقود الأخيرة من القرن العشرين خاضعة لإملاءات مؤسسات الإقراض الدولية بضرورة اعتماد برامج التعديل الهيكلي وبرامج الخصصة التي كانت وبالا على أسواق العمل، حيث كثّفت حجم البطالة ونوّعت من أصناف العاطلين وأشباه العاطلين عن العمل بالنسبة لكلا الجنسين. هذا إلى جانب أن الوضع الهش لأغلب الاقتصاديات العربية لم يجعلها في مأمن من تأثيرات التقلّبات والأزمات الاقتصادية المالية العالمية بما كان له وقعه المباشر على أسواق العمل بها. وما فتئت فرص العمل تشحّ بتلك الأسواق خاصة اثر انسداد بعض الوجهات التقليدية المستوعبة لفوائض أسواق العمل العربيّة، كتوقف حركة الهجرة نحو أوروبا، وتواصل الاعتماد الأوّل على اليد العاملة الآسيوية في سوق العمل الخليجيّة.

وقد تقلّصت بذلك قدرة أسواق العمل على امتصاص البطالة نتيجة انكماش القطاع العام وتنامي مساحة الخوصصة. وظلّ القطاع الخاص عاجزاً عن تأمين احتياجات السوق من مواطن الشغل بل ساهم في تعميق الأزمة نظرا لتنامي حركات تسريح العمال وظواهر عدم الاستقرار في العمل. فاختلّ التوازن في أسواق العمل العربيّة بين العرض والطلب شحّت العروض بالنسبة لمختلف أصناف الطالبين حتى من ذوي المستويات التعليمية

والمهارات المختلفة. وكان نسب البطالة الأكبر تشمل الشباب والباحثين الجدد عن العمل، كما كشفت تضاريس البطالة العربيّة عن اختلال نوعي فيها وانحيازها لجهة النساء.

٢- العولمة واتساع مناطق التماس بين وضعيات العمل والبطالة وما بينهما

إن البطالة بمختلف وجوهها المعاصرة أنثويّة كانت أو ذكوريّة لا تمثّل النتيجة الوحيدة المترتبة عن مسارات إعادة هيكلة العولمة للاقتصاد ولأسواق العمل والإنتاج، كما لا تمثل بمفردها الانعكاس الوحيد لأزمة الشغل ولأسواقه، ولكن تضاعف مواطن العمل المرن والهشّ وتعمّم أوضاع سوء – العمل والتوظيف على نطاق كوني تمثّل كذلك زوايا أخرى خلفيّة لمشهد اضطراب أسواق العمل وتشوّهاتها المعاصرة في زمن العولمة.

وتوازيا مع صور البطالة وتصنيفات الإحصاءات والتقديرات الرسميّة المختلفة لها تبرز أشكالاً وصوراً أخرى متشابهة مع البطالة وغير مختلفة كثيرا عنها، صور تدور في فلك البطالة، وهي عبارة عن نماذج هجينة بين العمل واللاّعمل وبين النشاط وعدمه تتوالد في مجتمعاتنا المعاصرة وتتكرّر فيها بصيغ متباينة ومتنوعة. وأضحت الأرقام تؤكّد تنامي عدد المنخرطين من الرجال والنساء في مناطق وسطى جامعة بين حالات من البطالة الصريحة والمصرّح بتقديراتها وإحصائياتها وحالات سوء – الاستخدام والعمل الخفيّ والمحجوب عن الأنظار غير القابل للإحصاء والرصد. ولئن أضحت الدراسات تؤكد على ضرورة

الانتباه إلى ما باتت تفرزه العولمة من هوامش خلفيّة ومن مناطق ظل في أسواق العمل، فإنها أضحت تشدّد بوجه خاص على أهمية إدراك تزايد مستويات تأنيث تلك الهوامش والمناطق.

وقد كان بطبيعة الحال لكلّ تلك التغيرات والاضطراب الحاصلة على مشهد العمل واتساع مناطقه المظلمة في عصر العولمة انعكاساتها السلبية المرتبطة بالأوضاع الجديدة للعمل مثل مسائل انعدام الضمان الاجتماعي وغياب الأمن الوظيفي واضطراب ضبط ساعات العمل وتحديد مستويات الأداء ووضعية النقابات.

كما أدى ضعف مداخيل العمال وتوزعها غير العادل إلى انحباس العمّال الأكثر فقراً في قطاعات نشاط ذات قيمة مضافة ضعيفة. مما أفرز انطفاء لجذوة قوانين العمل وضوابطه وغياب كل أشكال الحماية والضمان الاجتماعي وهو ما دفع بعلماء الاقتصاد إلى اعتبار أنّ الحماية الاجتماعية أصبحت تعتبر ثمنا باهظا ومكلفا في إطار مستجدات سوق المنافسة بعد أن كانت تعتبر مكسب ورهاناً. ومعلوم أن مختلف التغيرات الطارئة على طبيعة العمل واتساق أنماطه الجديدة قد ترافق مع سياق تغير أدوار الدولة وتنصّلها من تعهداتها السابقة والتزاماتها الاجتماعية التي تمت التضحية بها في ظل موجات التحرير العالمي لأسواق المنافسة والتجارة والاقتصاد.

وخلاصة القول إنّ العولمة وإن ساهمت في تغيير جغرافيّة العمل وتضاريسه وساهمت من خلال كسر الحدود التقليدية لمجالات العمل الرسمي في الرفع من معدلات مشاركة النساء والرجال في

القوة العاملة على نطاق عالمي بما في ذلك على المستوى العربي، إلا أن نوعية ذلك العمل المتوفّر والمتاح واستدامته وأمانه وتردي أجوره وقسوة ظروفه تبقى نقاط غامضة ومواطئ استفهام حرجة تحتاج للمزيد من الطرح والدراسة والنظر. وتتطلب في ذات الوقت التساؤل عن إمكانات استدراجها في التخطيط لسياسات التنمية بوصفها صنوف مستجدة من المخاطر التي يتوجب احتسابها قبل وقوعها والبرمجة لمعالجتها والتدخّل للحدّ من نتائجها أثناء وبعد حدوثها.

ثانياً – علاقة إدارة المخاطر الاجتماعية بسياسات التنمية والتشغيل:

١- المفهوم العلمي للمخاطر الاجتماعية وتقاطعاته المفترضة مع سياسات التنمية والتشغيل

اعتُبرت انعكاسات العولمة ونتائجها المختلفة المسهم الأكبر في قيام "مجتمع المخاطر المعولم" الذي يبقى في نظر عدد من المفكرين ومنهم عالم الاجتماع الألماني "أولريخ بيك" الناتج الأبرز لضغوط النظام الرأسمالي العالمي وسياساته الاقتصادية النيوليرالية، التي أنتجت بدورها تحوّلات اقتصادية واجتماعيّة وثقافيّة وسياسيّة واسعة المدى، كما أحدثت تغييراً هيكليّاً في المشهد الاقتصادي العالمي وخلّفت أثارا عميقة على المستويات الدولية والإقليمية والمحلية. وهو ما جعل من التداعيات والأخطاء تنتشر وتسري بصرف النظر عن الاعتبارات المكانية والزمنية والاجتماعية[١]. إن المخاطر اليوم تؤثّر في جميع البلدان والطبقات

[١] انطوني جدنز، ترجمة فايز الصباغ، علم الاجتماع، مع مدخلات عربية، المنظمة العربية للترجمة، بيروت، ٢٠٠٥، ص ١٤٣.

الاجتماعية ولا أحد منّا في مأمن منها حيث أنّ لها آثاراً شخصية وعالمية في نفس الوقت. ولئن كانت أوجه الخطر في الماضي معروفة الأسباب والنتائج، فإن مخاطر اليوم أضحت من النوع الذي قد يتعذر علينا تحديد مصادره أو أسبابه أو التحكّم في عواقبه اللاحقة.

ولا يقتصر مجتمع المخاطر وما يترشّح ضمنه من أصناف متنوعة من الخطر والتهديد في نظر الباحثين والمفكرين على الجانب البيئي والصحي فحسب، بل يتجاوز المخاطر التكنولوجية الكبرى إلى مخاطر أخرى مغايرة مثل عدم الاستقرار الاجتماعي وعدم اليقين العلمي والمخاطر الصناعية، فهو يشمل بذلك سلسلة من التغيرات المتداخلة والمترابطة في حياتنا الاجتماعية المعاصرة. ومنها التقلب في أنماط العمالة والاستخدام وتزايد الإحساس بانعدام الأمن الوظيفي، انحصار اثر العادات والتقاليد على الهوية الشخصية، وتآكل أنماط العائلة التقليدية وشيوع التحرّر والديمقراطية في العلاقات الشخصية[1]. بما أن مستقبل الأفراد الشخصي لم يعد مستقراً وثابتاً كما كان في المجتمعات التقليدية.

ويبقى من المهم الإشارة إلى انه بالتوازي مع الانتشار السريع للوعي بتلك المخاطر وإدراك وقعها المتزايد على الأفراد والمجتمعات في عصرنا، تطوّر طلب اجتماعي متنامي حثّ على إدارة تلك المخاطر ودعا بشدّة إلى ضرورة تحرّك الأفراد والمجتمعات للتحسّب والبحث عن السبل الأجدى لإدارة مختلف

[1] نفس المرجع والصفحة

مساحات عدم اليقين الناجمة عن تطورات العصر وتداعياتها الجانبيّة. كما تنوعت الدعوات بضرورة مواكبة التداعيات ومرافقتها للتخفيف من حدتها وتهوين وطأتها على الأفراد والمجموعات. حيث وأمام تلك الصنوف المتنوعة من المخاطر المصنّعة بشكل مستدام في مجتمعاتنا الحديثة بدت حياة الإنسان ضمنها أكثر اتصالاً بمسألة عدم اليقين، وأضحت حياتنا اليومية محاصرة بمساحات واسعة ومتجددة من عدم اليقين وانعدام الوثوق بالمستقبل اللذان أضحيا علامات فارقة في الوجود الإنساني، وبذلك أصبحت المساهمة في التحرك من أجل الحماية والدفاع على ذلك الوجود الإنساني واستباق الخطر والأذى، الذي قد يلحق به، أيّا كان مصدره، همّا ومصيراً مشتركاً، وضرورة حياتية تستوجب استنفار كل الطاقات الحية في مختلف المجالات، واستثمار كلّ الجهود للتصدي المشترك والتفكير العملي والمدروس من أجل تأمين الحماية واستحداث آليات الدفاع المطلوب وضبط استراتجياته[1].

ومن المهم التأكيد على ارتباط تلك الإرادة المتصلة بمبادئ إدارة المخاطر بجملة تلك التدخلات العامة الرامية إلى دعم ومساندة الأفراد والأسر والمجتمعات، لإدارة أية تهديدات ومخاطر – أيا كان مصدرها للحفاظ على مستوى معيشتهم ونوعية حياتهم، مع التركيز بشكل خاص على الفئات الهشة والتي تصبح احتمالات وقوعهم في دائرة الفقر والخطر، هي الأكثر ترجيحاً[2]. ويمكن القول بأن " إدارة

[1] عائشة التايب، المنظمات الأهلية في مواجهة المخاطر التي تتعرض لها الأسرة العربية، حالة الجمهورية التونسية، التقرير السنوي الحادي عشر للشبكة العربية للمنظمات الأهلية، "المنظمات الأهلية في مواجهة المخاطر التي تتعرض لها الأسرة العربية" ٢٠١٢

[2] أماني قنديل، إدارة المخاطر الاجتماعية في دول مجلس التعاون الخليجي، سلسلة الدراسات الاجتماعية عدد ٧٥، المكتب التنفيذي لمجلس وزراء الشؤون الاجتماعية بدول مجلس التعاون لدول الخليج العربي، البحرين ٢٠١٣، ص ٩

المخاطر الاجتماعية ، والتي برز الاهتمام بها من المنظورين الأكاديمي والعملي – عبر السياسات الاجتماعية – هي مفهوم جديد ارتبط بنهاية الثمانينيات من القرن العشرين، ليحتل مكانة متقدمة ضمن الأولويات المطروحة على السياسيين والباحثين، في العقد الأول من الألفية الثالثة.

وكان "اولريخ بيك" قد شدّد منذ فترة على أهميّة تلك الأدوار الايجابية التى تستحدثها مجتمعات المخاطر من حيث الحثّ على تحمّل المسؤولية والاستعداد الحاضر لمواجهة الخطر والتزام الحيطة والحذر تحسّبًا للمستقبل. ورغم أنه أقرّ بحتمية اتصال الخطر بحياتنا المعاصرة واعتبره جزء لا يتجزأ منها، فقد صرّح "بيك" كذلك بأن المخاطر لا تمثّل عقبة فى وجه التقدم بما أنها جزء من طبيعة الأشياء والمجتمعات من ناحية وبإمكاننا الكشف عن قوانينها لتجنبها من ناحية أخرى. ولعلّ من أهم مميزات مفهوم "المخاطر" برأيه، كونه محاولة لتوقع نشوء الظواهر غير المتوقعة وغير المحتملة والناجمة عن قراراتنا الاجتماعية، ومحاولة السيطرة عليها قبل وقوعها[١]. ولئن تمّ اعتبار المخاطر جزء لا يتجزأ من حياة الإنسان منذ القدم، فإن المستجدّ فى التعامل معها عبر مفهوم إدارة المخاطر هو السعى للتعامل مع آثارها وتداعياتها قبل ظهور التهديد ومحاولة تجنبها أو بعد ظهورها للتقليل من الخسائر والحدّ منها بطرق مدروسة وممنهجة مع اعتبار أكبر للفئات الاجتماعية الهشة المعتبرة جدلاً الأكثر

---

١ Ulrich Beck," *la société du risque globalisé; Revue sous l'angle de menace terroriste".* Cahiers Internationaux de Sociologie, n°١١٤- ٢٠٠٣/١, p ٢٩

تأثراً وعرضة لنتائج وانعكاسات المخاطر الاجتماعية والأقل حصانة ضدّها والأكثر اكتواءً بنارها.

ولئن تمثّل مجتمعات المخاطر أحد المعالم الرئيسية لسياق العولمة ولتداعياتها، فإنها قد دفعت فى المقابل وأكثر من أي وقت مضى إلى خلق مجتمعات مسئولة تتميز بالحيطة الجاهزة وأكثر تحسّبا للمخاطر وذلك عبر تزايد نسق تشكيل الجمعيات والمنظمات وردات الفعل مختلفة جماعية وفردية لمواجهة الخطر والتعاون فى مواجهته. وقد ظهرت أشكال جديدة من التعبئة حول موضوعات الخطر وطريقة اتخاذ القرارات والسياسات بشأنها. وظهر ما أصبح يعرف بديمقراطية المخاطر والديمقراطية الصحية والديمقراطية الصناعية وحدث تحوّل كبير فى سياسات الدولة وفلسفة إدارتها لمجال السلامة العامة وأمن ورفاه مواطنيها.

لا بدّ من التأكيد على أن الإقرار بحداثة مصطلح المخاطر الاجتماعيّة يفترض جدلاً ومن حيث المنطلق تمييزه عن المعاني التقليدية للخطر في العصور السابقة، وبناء عليه فهو يفترض جدلاً مداخل جديدة لتناول المسائل المتصلة بالأخطار أو المخاطر ويفترض مبادئ تعامل جديدة وقرارات مختلفة وبالتالي يتطلّب فاعلين ومنظرين جدد[1]. وفي هذا المستوى بالذات يمكن الإفصاح عن مساحات التقاطع المفترضة بين مفهوم إدارة المخاطر الاجتماعية ومفهوم السياسة الاجتماعية، حيث يمكن ويجب أن تُستحدث جملة من آليات العمل والتدخّل المتعدد الأوجه والأبعاد على المستويات الاقتصاديّة والاجتماعية والسياسيّة، من أجل تأمين

[1] المرجع السابق، ص ١٠

العدالة الاجتماعية بما فيها من عناصر التوزيع العادل للدخل، وتوفير الحماية الاجتماعية للفئات الضعيفة والهشّة ولمختلف الشرائح المستبعدة من دوائر العمل والإنتاج وسبل الكسب.

ولكن ذلك لا يعني مطلقا القول بالتماثل الآلي بين مفهوم "إدارة المخاطر الاجتماعية" بالمعاني الموضحة أعلاه وبين مفهوم الرعاية الاجتماعية، بل يجدر التنبيه إلى تمايز بارز بينهما يجعل من مفهوم " إدارة المخاطر الاجتماعية " بمثابة الطرح المفاهيمي الجديد[1] الذي يتخطى الإطار المرجعي التقليدي – والذي تسير عليه غالبية الدول العربية– إلى آفاق أكثر رحابة في السياسات الاجتماعية، ترتبط بالتنمية البشرية المستدامة، والاستقرار الاجتماعي.

ولكنّ مفهوم إدارة المخاطر بوصفه آليّة من آليات تحقيق التنمية البشرية المستدامة، وركيزة من ركائز تأمين الاستقرار الاجتماعي، وسبيل من سبل تصحيح مسارات السوق والتوزيع العادل للثروة، وطريقة من طرق تضميد جراحات الفئات الاجتماعية المقصية والمهمشة، سوف يكون منصهرا بالضرورة في جوهر السياسات الاجتماعية بمختلف مراحلها، إذا ما أريد لهذه السياسات أن تكون فاعلة وذات جدوى عمليّة ومباشرة.

إن تجديد الحديث عن مختلف مناحي الخطر التي تحدق بحياة المجتمع وفئاته المختلفة عبر مفهوم المخاطر الاجتماعية وطرق إدارتها يشير كما أكّد على ذلك "ألريخ بيك" إلى شكل من أشكال

[1] أماني قنديل، مرجع سابق، ص ٣٥

"استعمار المستقبل" بمعنى السعي للسيطرة عن المنفلت من السيطرة ومن الرقابة. وهي إحالات قويّة لجعل الأحداث غير المتوقعة الناجمة عن قراراتنا الاجتماعية متوقعة ومدركة بقوّة وتحت السيطرة.

ولهذا تمّ استحداث مقولة " مجتمع المخاطر المعولم" في أدبيات إدارة المخاطر لمعارضة المفاهيم البسيطة التي سادت في بدايات الحداثة الغربية حول التقدم البشري والتي ترتكز على مبادئ تأمين الدولة الحاضنة أو دولة الرعاية مواطنيها ضدّ كل أشكال الخطر والمخاطرة. وقد انطلق النقاش في الدول الغربية منذ السبعينات حول "حدود التقدم" بالتساؤل عن أدوار مؤسسات الاستشراف والمراقبة. وعرفت الدول المتقدمة ومؤسسات الضمان الاجتماعي بها تحوّلا نوعيا في مقاربة النظام الاجتماعي، حيث لم يعد ذلك النظام مرتبطاً في منظورهم بالصراع أو النزاع المنحدر بدوره من طبيعة الإنتاج وتوزيع المغانم والخيرات (GOODS)، ولكنه نظام اجتماعي متصل كذلك وأساسا بإنتاج المساوئ أوالمآسي (*BADS*)[١].

وهو تحوّل مفصلي في وجهات النظر مسّ بعمق جوهر المجتمعات الغربية الحديثة وهو ما ارتأى اولريخ بيك ان يسميه "مجتمع المخاطر المعولم". باعتباره يشير إلى ذلك التمايز المطروح بين الخطر والمخاطر أو ذلك البون الشاسع بين المخاطر المحسوبة للمراحل الأولى من عصر الحداثة أو عصر الدولة/الأمة، وبين مراحل انعدام الأمن والاستقرار المتصلة

[١] Ulrich Beck," *la société du risque globalisé*……., op.cit, p ٢٠

بالمخاطر الناجمة عن تداعيات العولمة في المراحل المتقدمة من ذلك المسار السيوسيوتاريخي الذي نعايشه اليوم.

بهذه المعاني تصبح عمليّة إدارة هذه المخاطر المستجدة في سياق العولمة ضرورة بوصفها سلسلة متكاملة من المراحل العملية الممتدة من التشخيص والتحليل والتقييم وترتيب الأولويات ورسم الواضح للأهداف. بما أنها أصبحت تعرّف بوصفها عملية تتداخل وتتفاعل ضمنها عوامل ثلاثة[1] وهي تقييم المخاطر، وإدراك المخاطر، ثم إدارة المخاطر لتجنبها، أو التقليل من احتمالات حدوثها، أو التعامل مع آثارها.

ومن هذا المنطلق قد **لا يُبرز المنطق اختلافا جوهريا بين مفهومي إدارة المخاطر وبين السياسات الاجتماعية، بقدر ما يُبرز تكاملا يتجسّد في مواطن تقاطع عديدة بين السياسات الاجتماعية وإدارة المخاطر تُفصح عنه مساحات التماس الواسع بين مجالي كلا من المفهومين وسائر الحقول الدلاليّة المتصلة بهما.** وما السياسة الاجتماعية في معانيها العامة –كما هو معلوم –سوى جملة من الجهود والأنشطة التي تقوم بها جهات مختلفة ذات طابع اجتماعي بهدف تحقيق رفاهية الإنسان/ المواطن. فهي سياسة دولة يتم إتباعها في تنظيم وإدارة الخدمات الاجتماعية التي تقدمها لأفراد المجتمع . وهي التي تهيئ وتوجه سبل الرفاهية داخل المجتمع مثل الصحة والعمل والتربية وغيرها، وتسعى لمعالجة مشكلاته. وهي أيضاً مفهوم يعبّر عن مجموعة من القوانين والتشريعات والتدابير المباشرة وغير المباشرة والتدخلات والإجراءات والتوجهات الصادرة عن

[1] أماني قنديل، مرجع سابق ص ٢٣

الحكومة والمؤسسات المختصة بهذا الشأن، والتي تهدف إلى تنظيم وتطوير الواقع الاجتماعي وتحقيق انجازات تنموية محدده تمس الفرد والأسرة والمجتمع بأكمله في المجالات الاجتماعية المتداخلة كالتعليم والصحة والتشغيل والمأوى وغيرها من المجالات ذات الصلة بالاحتياجات الأساسية للفرد وتوسيع خياراته وتطوير قدراته وتعظيم مشاركته وتحسين نوعية حياته.[1]

ومن المفيد الاشارة الى عدم اقتصار أهداف ومضامين مفهوم السياسة الاجتماعية اليوم على تلك الهموم والتحديات المعلومة كالصحة والتعليم والتدريب والتأهيل والإسكان والبطالة والفقر والتباين الكبير في الدخل والجريمة وإدمان المخدرات والعلاقات الثانية والمجتمعية والعنف الأسري وغيرها، **ولكنها بمفاهيمها المطوّرة والمستجدة أضحت ترمي إلى تحسين الحالة المعيشية وتوسيع الخيارات وتطوير القدرات والفرص للناس جميعاً مع المراعاة بوجه خاص لاحتياجات الجماعات المهمّشه كالأطفال والشباب والمرأة وكبار السنّ وذوي الاحتياجات الخاصة والأقليات والجماعات الاثنية.** كما تجدر الإشارة إلى أن السياسات لم تعد تقتصر على مواجهه المشكلات والمسائل الاجتماعية فحسب، وإنما تتناول كل ما يتداخل معها من أبعاد ومرافقات اقتصادية وسياسية لتلك المسائل[2].

وهو ما أصبح يدفع بخبراء السياسات الاجتماعية الى التفريق بين المعاني الضيقة أو الكلاسيكية لمفهوم السياسة الاجتماعية والتي ارتبطت تاريخيا كما تقدّمت الاشارة بظهور دولة الرفاه في

[1] مجموعة من المؤلفين، السياسات الاجتماعية، سلسلة الدراسات الاجتماعية وعمّالية، سنة ٢٠١٣، المكتب التنفيذي لوزراء العمل والشؤون الاجتماعية لدول مجلس التعاون الخليجي، ص ٦٢
[2] نفس المرجع السابق، ص ٥٧

أوروبا، والذي ينظر الى السياسة الاجتماعية من خلال تقديم مساعدات الرعاية الاجتماعية الاساسية في مجالات الضمان الاجتماعي والصحة والتشغيل للفئات الضعيفة والمستبعدة من دوائر الانتاج؛ **وبين المفهوم الموسع والمطوّر حديثا والذي يمتدّ ليهتم بمواضيع العدالة الاجتماعية وإعادة توزيع الثروة وتأمين الحماية والأمن الاجتماعي، ووضع البشر في صلب عملية التنمية واتخاذ القرار**، ليس فقط من خلال تقديم مساعدات الرعاية الاساسية، **بل ومن خلال الاطلاع على حاجاتهم المختلفة وأخذ آرائهم بعين الاعتبار، وتطوير صور مشاركتهم الاقتصاديّة والاجتماعيّة والسياسيّة، بما يوفر ضمانات أكثر للاستقرار والتماسك الاجتماعيين.** ويمكن حصر المفهوم المستحدث والمطوّر للسياسة الاجتماعية في القول بأن "السياسة الاجتماعية هي من أولويات مهام الدولة، وهي تتعدى الاجراءات الأولية والشكليّة لتوفير شبكات الأمان نحو ضمان أكبر للتخفيف من تأثيرات ونتائج إخفاقات السوق. **إن السياسات الاجتماعية المخطّطة والمنفّذة بدقة تسرّع التنمية في الدول التي تنفّذها وتعزّز لتشغيل وتقضي على التهميش، كما أنها اداة فعّالة لتجنب الصراعات**[1]. إنّ مثل هذه السياسات هي جزء أساسي من الاستراتجية الوطنية للتنمية وتحقيق النمو الاقتصادي والعدالة الاجتماعيّة.

ونخلص من هذه المقاربة النظريّة لمساحات التماس والتقاطع بين مفهومي إدارة المخاطر والسياسات الاجتماعيّة **الى التأكيد على تنامي حجم التماس بينهما واتساع رقعة التكامل بين المفهومين بما يخدم قضايا التنمية والتشغيل والرفاه الاجتماعي بشكل عام.**

[1] جورج القصيفي" مشروع السياسة الاجتماعية المتكاملة في –سلطنة عمان " مسودة خطة العمل للفترةاكتوبر ٢٠٠٧ ديسمبر ٢٠١٠ . دراسة غير منشورة

ولكن مع التأكيد على تطوّر وجهات النظر إزاء مسائل وضع السياسات وصوغها والتشديد على ضرورة التجسيد الفعلي للسياسات الاجتماعية واستبطانها لمعاني المخاطر الاجتماعية، وضرورة تمثّلها المسبق لتداعيات تلك الصنوف المتنوعة من المخاطر على أمن الأفراد واستقرار المجتمعات في زمن العولمة، وجب التساؤل في هذا المستوى على حالة البلدان العربية ولاسيما النفطيّة منها (بوصفها المفترضة جدلا الأقدر على تحقيق مستويات عالية من التنمية الاقتصادية والاجتماعية) والسعي للحفر في ثنايا التقاطع المفترض بين سياسات التنمية والتشغيل واستبطان معاني مفهوم إدارة المخاطر الاجتماعية كما تمّ بيانه سابقا.

٢- في بعض الملامح العامة لواقع التنمية والتشغيل بالبلاد العربية

حريّ بنا في هذا المستوى من مسار تفكيك اشكالية التقاطعات المفترضة بين سياسات التنمية والتشغيل والمفاهيم ذات الصلة بالمخاطر الاجتماعية وسبل إدارتها، الوقوف عند بعض **حيثيات الواقع التنموي بالدول العربية لا سيما بدول مجلس التعاون الخليجي والتساؤل عن أهم ملامحه في ظل سياق العولمة وفي ظل تداعي نتائج عولمة المخاطر على الاقتصاد والأفراد والمجتمع.**

وفي سياق تناول الخصائص العامة وكذلك التحديات المطروحة على الواقع التنموي وبشكل خاص على أسوق العمل العربية لاسيما بدول مجلس التعاون الخليجي، يمكن الإشارة الى أن تقديرات الأمم المتحدة تتنبأ بأن حجم سكّان العالم العربي سوف

يبلغ ٣٩٥ مليون نسمة بحلول عام ٢٠١٥، وذلك مقارنة ب ٣١٧ مليونا في العام ٢٠٠٧ [١]، وبنسبة زيادة تصل: ٢٠,٣% عن تقديرات تعداد السكان للعام ٢٠٠٥ م. **وهو ما يرشّح المنطقة الى نمو متزايد ولضغوط سكانيّة متعددة الآثار على الأصعدة الاقتصاديّة والاجتماعيّة والبيئيّة.** وتشهد نسبة التركيب العمري للسكان في سن العمل من مجموع السكان من الفئة العمرية (١٥ – ٦٤) ارتفاعا بارزا ، حيث نجد أن أكثر من عشر دول من الدول العربية تمثل نسبة السكان فيها ممن هم في سن العمل (١٥ – ٦٤) تزيد عن ٦٠% من مجموع السكان[٢].

وتبلغ نسبة الشباب في العمومٍ ثُلث مجموع سكان العالم العربي، وهناك في المنطقة العربية راهناً حوالى ٧١ مليون شاب وشابة بين عمر ١٥و ٢٤ من أصل مجموع سكان العالم العربي[٣] **وفي الوقت الذي يمثّل فيها هذا الواقع نافذةً ديموغرافيةً توفر العديد من الفرص الممكنة للنهوض بواقع التنمية الاقتصادية والاجتماعيّة، إلاّ أنه يمثّل في الوقت نفسه عبئًا كبيرًا وضغطا متزايدا على أسواق العمل وعلى مسارح التنمية.** حيث يبقى ربع تلك القاعدة الديموغرافية الشابة عاطلون عن العمل(مقارنةً ب ١٤ ٪ عالميًا سنة ٢٠٠٩).

وهو ما يطرح تحديات كبيرة أمام واضعي السياسات ومصمّمي الخطط وبرامج العمل في عدد من تلك الدول العربيّة، ويفرض

---

[١] منظمة الأمم المتحدة ، تقرير التنمية البشرية لعام ٢٠٠٨ ص ٢٣١ و ٢٣٣ .
[٢] منظمة العمل العربية، التقرير العربي الثاني حول التشغيل والبطالة في الدول العربية (قضايا ملحة)، القاهرة ٢٠١٠، ص ٥١
[٣] جاد شعبان، خلق فرص العمل في الاقتصاديات العربيّة، الابحار في المياه الصعبة، سلسلة أوراق بحثية، تقرير التنمية الانسانية العربية ٢٠١٠، ص ١٠

على صانعي القرار السياسي ذي الصلة بالشأن التنموي بالأخصّ اعتبار عملية تأهيل القوى العاملة بما يتناسب مع متطلبات سوق العمل. وهو ما يجعل كذلك من ضرورة توفير فرص عمل جديدة تحديّا ملحّا يتوجّب على السياسات العامة أن توّفر له حلولا هيكيلة واستباقيّة على المدى القريب والمتوسط. **وهو ما لا يبدو بارزاً بوضوح لا في السياسات المستقبليّة ولا في أساليب التعاطي الحالي مع تطورات سوق العمل، في ظلّ الافتقار لبوادر التعامل مع القضايا الملحّة للتنمية والتشغيل بوصفها مخاطر اقتصاديّة واجتماعيّة حقيقيّة تهدّد أمن الأفراد والمجتمع.**

وأمّا عن المعطيات المتوفرة حول خرائط توزيع قوة العمل في سوق العمل العربية يُشار كذلك الى حقيقة استحواذ الأفراد النشطين اقتصاديا من الذكور على ٧٦ % من إجمالي نسبة قوة العمل . أما المرأة فلا تمثل نسبة مشاركتها في قوة العمل العربية بأكثر من ٢٤ % وذلك على مدى الفترة الممتدة من ١٩٩٠ – ٢٠٠٥ [١]. وبلغت حصة النساء من القوة العاملة حسب التقرير الاقتصادي العربي الموحد نسبة ٢٩,٨٪ من إجمالي القوة العاملة سنة ٢٠٠٩، مقابل متوسط عالمي وصل إلى ٥٦,٦ % منذ عام ٢٠٠٧. **وهو ما يسفر عن اختلال نوعي بارز في تضاريس توزيع قوّة العمل بين الذكور والإناث، بما يعدّ مؤشرا سلبيّا لهدر حيّز غير بسيط من القوى البشرية القادرة على العمل.** وتنخفض بشكل بارز نسبة تمثيل المرأة في قوة العمل في عموم البلاد العربيّة بالرغم من أنها تتفاوت من بلد الى آخر، حيث نجد أن هناك بعض الدول العربية لا يكاد يبلغ فيها معدل مشاركة المرأة في قوة العمل نسبة ١٨ %

[١] المنظمة العربية للتربية والثقافة والعلوم ، تقرير تنمية القوى البشرية فى الوطن العربى ، ص ٣٨

وذلك مثل: اليمن ١٢,١ **%، والإمارات ١٤,٥% ، وقطر ١٤,٧%** ، وسوريا ١٥,١ %، **والمملكة العربية السعودية ١٥,٥ %**, والجزائر ١٧,٠ %.

ومن المفيد التذكير بأن استشراء ظاهرة البطالة بصورها المختلفة في المشرق والمغرب العربيين أصبح يعتبر من طرف مختلف المراقبين **من المصادر الرئيسية المهددة على المدى القريب للاستقرار والسلم الاجتماعيين ، وأحد أبرز مظاهر انعدام الأمن الاقتصادي في معظم الدول العربية.** وحسب بيانات منظمة العمل العربية **ما زالت الدول العربية كمجموعة تحتفظ بأعلى معدل بطالة ١٤,٥% لعام ٢٠٠٧ – ٢٠٠٨ بالمقارنة مع مختلف أقاليم العالم، ومع المتوسط العالمي الذي بلغ ٥,٧% في عام ٢٠٠٧ .** وبالنسبة إلى البلدان العربية ككل ومن خلال عدد العاطلين عن العمل في العام ٢٠٠٥ ، وصل المعدّل المثقَّل لنمو البطالة إلى نحو ١,٨٪ وتتفاوت معدلات البطالة المحلية بدرجة ملموسة بين بلد و آخر، إذ تراوح بين ٢ ٪ في قطر والكويت، ونحو ٢٢ ٪ في موريتانيا، **غير أن البطالة في أو ساط الشباب تمثل في كلّ الأحوال تحدّيًا جدّيًّا مشتركًا ومكمن خطر محدق بأغلب البلدان العربية بما فيها دول مجلس التعاون الخليجي.**

هذا وتشير اتجاهات البطالة مع دلالات نمو السكان إلى أن البلدان العربية ستحتاج، بحلول العام ٢٠٢٠ إلى ٥١ مليون فرصة عمل جديدة[١]. وستشكل هذه الوظائف الجديدة حاجةً ماسة من أجل

[١] برنامج الامم المتحدة الانمائي، تقرير التنمية الانسانية العربية للعام ٢٠٩٩، تحديات أمن الانسان في البلدان العربية، المكتب الاقليمي للدول العربية، ص ١١

استيعاب الشباب الداخلين الجدد إلى سوق العمل. وتدلّ تقديرات منظمة العمل العربية للعام ٢٠٠٦/٢٠٠٥ على التباين في معدلات البطالة بين الشباب، فهي تبلغ حدها الأعلى في الجزائر٤٦ ٪ والأدنى في الإمارات ٦,٣ ٪ وباستثناء هذه الدولة الأخيرة، **فإن بلدان مجلس التعاون الخليجي ذات الدخل المرتفع تشهد معدلات بطالة متزايدة في أوساط النساء والشباب.** وفي العموم يبلغ معدل البطالة بين الشباب في العالم العربي ما يقرب من ضعف ما هو عليه في العالم بمجموعه.

وغالباً ما تنعكس البطالة بصورة غير متوازنة على الإناث فمعدلات البطالة بين النساء في البلدان العربية أعلى منها بين الرجال وهي من المعدلات الأعلى في العالم أجمع وتتراوح بين ضعفين إلى ٤ أضعاف بطالة الرجال[١]. **ومن المهمّ القول بأن معدلات البطالة بين النساء تؤكّد ما هو أبعد من إخفاق الاقتصاديات العربية عمومًا في خلق فر ص عمل جديدة؛ بل تشير إلى منظومة من التحيّزات الاجتماعية المتأصلة ضد عمالة النساء** وقد أصبحت جلّ البيانات تؤكد على طغيان النساء على قائمات الوافدين الجدد الى سوق العمل، وإلى الضرر الواضح الذي لحق بالنساء اكثر من الرجال بسبب تباطؤ التشغيل في القطاع العام وبسبب تبعات فترات الانكماش الاقتصادي[٢]. وأشارت البيانات الواردة بالتقرير الاقتصادي العربي الموحد لسنة ٢٠١٠ ان معدلات البطالة الاناث تجاوزت معدلاتها بين الذكور في عدد من الدول العربية وهي الاردن والإمارات والبحرين وتونس والسعودية

[١] منظمة العمل العربية، مرجع سابق، ص ٥٠
[٢] عائشة التايب، النوع وعلم اجتماع العمل والمؤسسة، مرجع سابق، ص ١٩٥

والعراق والسودان وسوريا وسلطنة عمان والكويت ومصر والمغرب وموريتانيا واليمن.

وفي تناول خصوصية واقع البطالة بدول مجلس التعاون الخليجي لا بدّ من التأكيد على الاتجاه التصاعدي للبطالة بتلك الدول بالرغم من انخفاض نسبها مقارنة ببقية دول العربية ذات الاقتصاد المتنوع المختلف عن الاقتصاد النفطي لدول مجلس التعاون الخليجي. ويتأكد ذلك بالرغم من تواصل الاعتماد المفرط لسوق العمل بدول المنطقة على العمالة الأجنبية الوافدة.

ويتراوح معدل البطالة خلال العام ٢٠٠٩ ما بين ١,٧ ٪ من القوى العاملة في أدنى مستوياته في الكويت و ٣,٤ ٪ في أعلى المستويات في البحرين. وتقع بينهما قطر والإمارات مسجلات على التوالي النسب التالية ٢ ٪ و ٢,٣ ٪. وقد أشارت تقارير الامم المتحدة منذ ٢٠٠٩ الى **جديّة الضغوط الناشئة على أسواق العمل في بلدان مجلس التعاون الخليجي والى تحوّل مشاكل بطالة المواطنين الى تحدّيات رئيسيّة مطروحة في المستقبل القريب.**

وتؤكّد الدلائل ذلك خاصة في حالة المملكة العربية السعوديّة التي أصبحت الأرقام فيها تبرز بوضوح تنامي نسب البطالة وارتفاعها بشكل يهدّد الأمن الاقتصادي والاجتماعي للأفراد ويشكّل أحد المخاطر الاجتماعية التي وجب التنبه له. ووفقاً لبيانات مصلحة الإحصاءات العامة بالمملكة العربية السعودية، فإن متوسط البطالة بين القوى العاملة السعودية في الفترة من عام ٢٠٠٠ إلى عام ٢٠٠٦ يبلغ ١٠,٣٤ %، وهذه النسبة أعلى بكثير مما تم رصده في

تقرير التنمية البشرية، إذ ربما اعتمد هذا التقرير على إجمالي القوى العاملة[1]. وقدّر تقرير التنمية الانسانية العربية نسبة البطالة في السعودية بنحو ٦,١ ٪ في ٢٠٠٥ [2].

وأشارت بيانات منظمة العمل العربية إلى ارتفاع لافت لأعداد العمالة الوافدة في وظائف القطاع الخاص منذ فترة متقدمة حيث بلغت على سبيل المثال في عام ١٩٩٩ ، ٢،٠٨٠،٦٦٣ وبنسبة تقدّر بحوالي ٧٧,٣%، من المجموع الكلي للعاملين في القطاع الخاص. وأخذت هذه الأعداد تستمر في الازدياد وبالتالي الاستحواذ على فرص العمل في القطاع الخاص إلى أن وصل عددها في عام ٢٠٠٥ إلى ٤٧٣٨٨٢٣ عاملاً وبنسبة تقدر بما يعادل ٨٨,٤٪ من مجموع الكلي للعاملين في القطاع الخاص بالمملكة.

ومن المهمّ التأكيد على انّ ظاهرة البطالة في مجلس دول التعاون الخليجي **تتخذ صور مختلف في الشكل والمضمون عن بقية الدول العربية الأخرى، إذ تتفشى الظاهرة بأكثر وضوح لدى شرائح اجتماعية معينة كالنساء والشباب وخاصة من ذوي حملة المستويات التعليمية العالية.** وأشار التقرير الاقتصادي العربي الموحد لسنة ٢٠١٠ الى نسبة الشباب العاطلين عن العمل تجاوز ٥٠ ٪ في حالة المملكة العربية السعودية، وأن أكثر من ٨٠ ٪ من طالبي الشغل لأوّل مرة في كل من قطر والكويت هم من الشباب، ونحو ٧٥ ٪ في البحرين و ٦٥٪ في عمان. ومن المفيد القول في

[1] منظمة العمل العربية، مرجع سابق، ص ١٢
[2] تقرير التنمية الانسانية العربية ٢٠٠٩ ، مرجع سابق، ص ١٠٩

هذا السياق أنّه أمام تجاوز معدلات بطالة الإناث معدلات بطالة الذكور في عدد من الدول العربيّة، اتجهت بعض التفسيرات الى التأكيد على **فرادة بطالة الإناث في الدول الخليجيّة وتميّزها عن غيرها من الدول العربية الأخرى باعتبار ان جزء مهم منها قد يتخذ صورة البطالة الطوعيّة او التَرفيّة**[1] نظرا لاتصالها بالخيار الفردي لعدد من النساء الخليجيّات خاصة ميسورات الحال او ذات المستوى التعليمي العالي، واللاتي تفضّلن البطالة عن الانخراط في مهن لا تتلاءم ومستواها التعليمي او مكانتها الاجتماعية. **ولكن كلّ ذلك لا ينفي ما أصبحت تعكسه المؤشرات من سعي قاعدة متسعة من نساء دول مجلس التعاون الخليجي للدخول المكثف لسوق العمل، وهو ما تبرزه النسب المرتفعة لمعدلات بطالة الاناث مقارنة ببطالة الذكور في حالة البحرين والإمارات والسعودية والكويت** [2].

هذا فضلاً عن تأكيد بعض التقارير العربية على تميّز دول مجلس التعاون الخليجي **بتفشي ظاهرة البطالة المقنعة في القطاع الحكومي بنسب أعلى من الدول العربية الأخرى حيث تتجاوز معدلات البطالة المقنعة بدول مجلس التعاون كثيراً معدلات البطالة السافرة بين المواطنين**، ويقدر إجمالي معدلات البطالة السافرة والمقنعة في هذه الدول بحوالي ٤.٧ ٪ من إجمالي القوى العاملة[3] و لا يوجد ارتباط واضح بين مستوى البطالة والمناطق الجغرافية التي

[1] عائشة التايب، النوع وعلم اجتماع العمل والمؤسسة، مرجع سابق ،ص ١٩٠
[2] سجلت نسبة بطالة الاناث مقابل بطالة الذكور في كل من الامارات والبحرين والكويت والسعوديّة على التوالي سنة ٢٠٠٩، ما يعادل ١٢ ٪ مقابل ٢,٠٪ ، وحوالي ٤,٤ ٪ مقابل ١,٢ ٪ ، و ٣,١ ٪ مقابل ٠,٨ ٪ ، ونسبة ١٥,٠ ٪ مقابل ٤,٠ ٪. أنظر صندوق النقد العربي التقرير الاقتصادي الموحد، ص ٣١٥
[3] صندوق النقد العربي، التقرير الاقتصادي العربي الموحد لسنة ٢٠١٠، ص ١١

تقطنها العمالة أو نوع الأنشطة الاقتصادية التي تنتمي إليها، أو نوع المهن التي تشغلها.

وفي العموم يمكن القول بأن البطالة تعدّ من أكبر التحديات التي تواجهها الدول العربية اليوم حيث تشير الارقام الى ارتفاع أعداد العاطلين عن العمل النسبة تتزايد بشكل سنوي بمعدل ٣ % . وقد بينت تقارير عديدة ومنها تقارير منظمة العمل العربية على أن ظاهرة البطالة بتضاريسها المختلفة والمتفاوتة من بلد عربي الى آخر ومن منطقة عربية الى أخرى تعد أخطر مشكلة سيواجهها العالم العربي في السنوات المقبلة. ومن المفارقات أن نسبة البطالة العربية تبقى بالغة الارتفاع، في الوقت الذي تستضيف فيه الدول العربية أكثر من ١٢ مليون عامل أجنبي.

ونخلص الى القول بأن البطالة وتدني مستويات التوظيف في مختلف الدول العربيّة بما فيها دول مجلس التعاون الخليجي **لا تمثل حالة الوهن الوحيدة لسوق العمل بالدول العربية، ولكن يسجّل الدارس تشوهات عديدة تترجم عن حالات الاختلال التنموي وضعف أداء السياسات التنموية ومنها ظواهر العمل بالقطاع غير المنظم وظواهر عمالة الاطفال وقضايا الهجرة غير المشروعة.**

ولنا كمثال على ذلك تنامي ظاهرة الهجرة غير المشروعة بمجلس دول التعاون الخليجي، والتي تمثّل الرافد الأساسي لسوق العمل الموازي وغير المنظّم. وبالرغم من الإجراءات والنظم والتشريعات التى تنظم وتراقب الهجرة مثال التأشيرات، ترخيص العمل، إجراءات الإقامة، نظام الكفيل، الفحص الطبى، المتابعة

الأمنية، الاستقصاءات الميدانية عن استخدام الوافدين وغير ذلك، يقدران هناك نحو ١٥% من القوى العاملة الوافدة يقيمون بصفة غير شرعية فى بلدان الخليج العربي، ويقدر حجم الوافدين المقيمين بصفة غير شرعية بنحو ٧٥٢,٢ ألف شخص فى السعودية و٢٠٠ ألف فى الإمارات و ٣٢,٤ ألف فى البحرين و ٢٤ ألف فى عمان و ١١,٢ ألف فى الكويت و ٣ آلاف فى قطر (المجموع ١٠٢٣,١ ألف)[١].

وبالرغم من تفاوت حدة ظواهر عمالة الاطفال والعمل بالقطاع غير المنظم والهجرة غير المشروعة ومنسوب ظهورها على سطح المشاكل التنموية بالبلدان العربيّة، فإنها تبقى من الظواهر المسكوت عنها ونادراً ما تتوفر عنها المعطيات الكافية لتحليلها ودراستها. وقليل ما تتوفر مستويات جديّة للوعي بها والتعامل الصريح معها والتشخيص العلمي لها في المراحل المختلفة من صوغ السياسات التنموية وتطبيقها حيّز الواقع.

وفي غياب الاحصاءات العربية الدقيقة حول مثل تلك الظواهر، تؤكد الدلائل تصاعدا لافتا لازدياد أعداد المنخرطين والمنخرطات في أنشطة العمل الموازي وغير المنظّم بمختلف البلاد العربيّة. **وما هو سوى مظهر صارخ من مظاهر اضطراب أسواق العمل وتشوّهها في ظل التحولات الهيكلية الراهنة** التي أضحت تفرض على الافراد المتواجدين على أعتاب أسواق العمل وتخومها حركة دائرية كثيفة ومتسارعة بين صنوف العمل المتناهي إليهم والمتوفر بحسب الظرف والمتقلب بين اليوم والآخر.

[١] منظمة العمل العربية، الندوة القومية حول توطين الوظائف والأيدي العاملة في الوطن العربي، القاهرة ٣/٧- ٢٠٠٧

ومن المهمّ الاشارة الى ضرورة تضافر جهود مختلف الأطراف وتنبيه صانع السياسة وصاحب القرار في الشأن التنموي الى الوجه الاجتماعي المظلم لصور عمل كلا من الجنسين وخاصة النساء في قطاع العمل غير الرسمي، وذلك في غياب التنظيمات المدنية والنقابية المدافعة عن حقوق العاملين وغياب الحماية القانونية والرعاية الصحيّة والتغطية الاجتماعية.الى جانب شمول أوضاع الاميّة والمستويات التعليمية المحدودة لأغلب المنخرطين والمنخرطات في هذا القطاع، بما يجعل خاصة النساء منهم أكثر عرضة للاستغلال البشع وللمضايقات المختلفة وللمخاطر المتلاحقة. وممّا يجعل من الأجانب منهم خاصة في دول مجلس التعاون الخليجي طوابير مهيّأة وجاهزة لدخول مسارح الجريمة، وأبطالا لأبشع حوادث القتل والسرقة والاعتداء المتنوعة الصور والأشكال. **وربّما يجد المتتبع لمسار القضايا والجرائم المرتكبة من بعض أفراد العمالة الوافدة لدول مجلس التعاون الخليجي من الجنسين في ذلك بعض الأدلّة والقرائن**[1].

وفي معرض تناول وضع المرأة العاملة بالقطاع غير الرسمي في عدد من الدول العربية لا بدّ من التأكيد على انه بالرغم ما قد تدرّه عليها بعض الانشطة الممارسة في هذا المجال من نزر زهيد من الدخل، **إلاّ أنها تبقى أبعد ما يكون عن أي وجه من التمكين الاقتصادي**[2]**، حيث يبقى التهميش والاستبعاد الاجتماعيين بمختلف**

[1] تشكل على سبيل المثال جرائم العمالة الوافدة % ٤٠ من إجمالي الجرائم الأمنية في المملكة العربيّة السعوديّة ،وتأتي في المرتبة الأولى العمالة الآسيوية، يليها الأفارقة الذين تفوق نسبة الجرائم التي تورطوا فيها على الجنسيات العربية الأخرى. بناء على الإحصائيات الرسميّة تقف العمالة الوافدة وراء أكثر من ٧٠٪ من جرائم السرقة وحمل السلاح وغسيل الأموال.أنظر http://www.mbc.net/ar/programs/althamena/topics/articles/.

[2] عائشة التايب، النوع وعلم الاجتماع العمل والمؤسسة ، مرجع سابق، ص ٢٢٢

صورهما المادية والرمزية هما الأكثر طغيانا على مشهد الممارسة الاقتصادية الموازية للمرأة في سياق العولمة.

ويطرح اليوم سوق العمل الموازي ذي الصلة الوثيقة بالهجرة غير المشروعة بدول مجلس التعاون الخليجي تحديّات ومخاطر جسيمة تمسّ استقرار الاوضاع الاقتصاديّة والاجتماعيّة والأمنيّة. ورغم محاولات السيطرة على الوضع كما سبقت الاشارة بطرق مختلفة، **إلاّ أن الوضع يبقى بدرجات متفاوتة منفلتا من السيطرة، بما يتطلب وعياً أكبر بهذه المخاطر والعمل على الارتقاء النوعي بجودة السياسات ذات الصلة بهذا المجال وتضمينها لأساليب أكثر جدوى في التصدّي المدروس لظواهر التشغيل بالقطاعات الموازية.** وربّما يجوز القول بأن حركة استيراد العمالة الاجنبيّة بدول مجلس التعاون الخليجي أضحت أكثر من أي وقت مضى ومع حساسية السياق السوسيوتاريخي الحالي **أحوج ما يكون إلى سياسيات مستجدّة مبنيّة على منطق وثقافة مختلفتين يسعيان الى التمييز الجدّي بين حدود المنفعة والمخاطر في موضوع العمالة الاجنبيّة وسوق العمل غير الرسمي المتصل بهما، والسعي المدروس للفصل بينهما.**

ثالثاً – سياسات التنمية والتشغيل وإدارة المخاطر الاجتماعية في البلدان العربية: حصيلة واستشراف

إن أيّة محاولة شاملة لرصد وتقييم حصيلة سياسات التنمية والتشغيل في سائر الدول العربية بما فيها دول مجلس التعاون الخليجي لا يمكن لها ان تتجاهل الكثير من الخطوات الايجابية

المحققة في عدد من المجالات التنمويّة المختلفة كالتعليم والصحة ومجالات التحضّر والمرافق العامة وخلافه. كما لا يمكن لها أن يتجاهل الارتفاع النسبي المسجّل في عدد من المؤشرات التنموية العامة كمعدل نصيب الفرد من الناتج المحلي الاجمالي بالأسعار الجارية في الدول العربية والذي ارتفع من ٤٧٥٥ دولاراً في عام ٢٠٠٧ الى ٥٨٥٨ دولاراً في عام ٢٠٠٨. وقد سجّلت ١٠ دول عربية زيادة في متوسط دخل الفرد لديها فاقت نسبة ٢٠% في عام ٢٠٠٨ قبل تراجعها في تقديرات عام ٢٠٠٩ ، كما حققت بقية الدول العربية زيادات تجاوزت ١٠ %.

إلا انه لا يمكن لمحاولة الرصد تلك ان تتجاهل في الوقت ذاته جملة من الاخفاقات في المجالات التنموية المختلفة التي تبرز صورها في مظاهر عديدة كارتفاع نسب التضخّم (ارتفع معدّل التضخّم في دول مجلس التعاون الخليجي من ٣ ٪ في العام ٢٠١٠ الى ٤,١ ٪ في العام ٢٠١١)، تقلّص القدرة على استحداث مواطن الشغل وتفشي نسب البطالة والفقر وتفاوت الدخل وسوء توزيع الثروة ليس فقط بين الدول العربية، ولكن أيضاً داخل الدولة الواحدة. فلقد رصدت منظمة العمل الدولية انخفاض لافتا في الفترة الأخيرة في نصيب العامل في الناتج العالمي بل وانخفاض بارز كذلك في مستوى الأجور، وهو ما يعد أحد معضلات التنمية المعاصرة حيث لم تستفد الطبقات العاملة من الفرص الاقتصادية الجديدة والارتفاع الكبير في الدخل العالمي بسبب انفتاح الأسواق ، وزيادة تدفقات رؤوس الأموال عبر الحدود، حيث لم يتم تحرير أسواق العمل بدرجة انفتاح أسواق السلع وأسواق رأس المال.

وبالرغم من اعتباره منخفضا الى حدّ ما سجّل معدل نصيب الفرد من الإنفاق على التعليم في الدول العربية حوالي ٣٤٠ دولاراً ، ووصل حدّه الأعلى إلى ١٣٠٠ دولاراً في دول مجلس التعاون الخليجي وإلى أقل من ٢٠٠ دولار في بعض الدول العربية. ويعدّ هذا المتوسط للإنفاق منخفضاً ومتواضعاً في الوقت نفسه إذا ما قورن بمعدل الإنفاق في الدول الصناعية والذي يبلغ حوالي ٦٥٠٠ دولار حسب التقرير الاقتصادي العربي الموحد لسنة ٢٠١١.

وفي محاولة لتفكيك بعض مظاهر الخلل في السياسات التنموية وتحليل بعض أسباب هذه الاخفاقات التنموية بما يسمح به حيّز هذه الورقة، لا بدّ من التأكيد على أن الجزء الأوفر منها وإن تتحمله البرامج والخطط والسياسات العامة للدول وللتكتلات العربية، فأنه يعود في نسبة كبيرة منه كذلك الى عدم اعتبار السياسات والبرامج لمعضلة تقلبات السوق واضطراباتها المتتالية وللأزمات المالية المحتملة الحدوث أكثر من أي وقت مضى. وإلى عجز عن الاستبطان المسبق للسياسات التنموية في الدول العربيّة لمعاني ودلالات المخاطر – كمفهوم متصل رأسا بتداعيات العولمة الاقتصادية – المحدقة بالأوضاع التنموية والاقتصادية والاجتماعية. ويبرز ذلك بوضوح أكثر في حالة دول مجلس التعاون الخليجي ذات الاقتصاد النفطي الأكثر عرضة لتقلبات السوق المالية والاقتصاد العالميين وأزماتهما المختلفة. وقد أشارت بعض التقارير الدولية والعربية منذ فترة إلى ضرورة انتباه صنّاع القرار وصائغي السياسات والعاملين على تطبيقها أكثر من أي وقت مضى الى ارتهان واقع الأمن الاقتصادي بدول مجلس التعاون الخليجي للتيارات الخارجيّة المنشأ ذات الصلة بتقلبات

أسواق النفط العالميّة. وأهميّة اعتبار مختلف الأطراف القائمة على نسج السياسات التنموية وصنعها لواقع المسار المظطرب للتوسع الذي أحدثه النفط في البلدان العربية الخليجيّة خاصة، وهشاشة النموذج الاقتصادي المرتبط به، الذي جعل من الاضطراب المتأرجح صعودا وهبوطا بين النمو المرتفع حينا والمنخفض أحيانا مصيرا محتوما، مثال ذلك التأرجح الذي حصل بين الركود الاقتصادي الحاد الذي شهده عقد الثمانينات ثم العودة الى النمو الخارق للعادة في مستهل العقد الأوّل من القرن الواحد والعشرون. وما تلك المظاهر سوى انعكاسات مباشرة لاضطراب الدورات في سوق النفط (مثلا هبوط الناتج المحلّي الاجمالي في السعوديّة مثلا الى النصف بين العامين ١٩٨١- ١٩٨٧،) وشهدت بلدان أخرى نمو اقتصادي سلبيّا (الكويت انخفض الناتج المحلي الاجمالي الى ١٨ ٪ في العامين ١٩٨١-١٩٨٢)، وما هي إلاّ رجع صدى للاتجاهات المتغيرة في التدفقات عبر الدول المنتجة للنفط [١] وهي كذلك إلاّ محصّلة لثغرات السياسات التنموية غير المحتسبة لمخاطر المستقبل وغير المدركة فعليّا للأزمات المتوقعة وزلاتها المؤثرة بعمق في الأمن الاقتصادي لقواعد عريضة من الأفراد على صعيدي البطالة وفقر الدخل وعدم الاستقرار الوظيفي.

وفي نفس الاتجاه أجمع عدد من التقارير العربية، كما أسلفنا، على أن السياسات التنموية الاقتصادية والاجتماعية، التي طبقت خلال العقود الأخيرة رغم اجتهاداتها المختلفة لم تؤد إلى توفير فرص العمل الكافية لمواجهة البطالة، والتخفيف من حدتها، بل كانت في بعض الأحيان سبباً في تفاقمها واستفحالها عبر تكريس تلك

[١] يمكن الرجوع على سبيل المثال لتقرير التنمية الانسانية العربية ٢٠١٠،

السياسات لجمود أسواق العمل العربية. وهو ما أصبح يتطلب التصدي الجدّي لمعوقات الحركة المنتجة لمواطن الشغل في أسواق العمل العربية، وذلك عبر تبنّي سياسات اقتصاديّة واجتماعيّة، قادرة فعليّا – في ضوء استحضار لمخاطر المستقبل – على تأمين حدّ أدنى من محافظة الأفراد على مواطن عملهم واستقرارهم الوظيفي من جهة، وعلى توفير وظائف جديدة، من جهة أخرى، للداخلين حديثا لسوق العمل في قطاعات الانتاج المتنوعة والمختلفة وغير المقتصرة فقط عن القطاع النفطي كما هو الحال في دول مجلس التعاون الخليجي. ورغم أن بلدان مجلس التعاون الخليجي سعت الى اعتماد سياسات توطين الوظائف عبر الاستعاضة عن العمّال الاجانب بالمواطنين كأحد أوجه الحلّ لمشكل البطالة المتزايد، إلاّ أنّه من المهمّ القول بأن التنويع الاقتصادي وتوسيع قواعده وإثراء مجالاته المختلفة وتعميق مساهمة القطاعات غير النفطية في هيكل الناتج المحلي الإجمالي، وبخاصة الصناعة التحويلية، ومنها الصناعات البتروكيماويّة والمعدنيّة، ذات الميزة التنافسيّة، خليجيّا وعربيّا ودولياً، يبقى الاستراتجية الرئيسية والرهان الأكبر المطروح على دول مجلس التعاون الخليجي لتأمين عدد أكبر من فرص العمل للمواطنين المفتقدين لها خاصة من الشباب ومن النساء.

إنّ مظاهر الهشاشة الاجتماعية والاقتصادية كالبطالة والفقر وعدم المساواة ليست بالمشاكل الاجتماعية الجديدة على الواقع التنموي العربي، ولكنّها ظواهر تفاقمت في ظلّ العولمة وفي ضوء سياسات اجتماعيّة واقتصاديّة غير فعّالة وغير محتسبة للعواقب وللتقلبات الاقتصادية العالمية. وقد وضعت التحركات الاجتماعية التي

شهدتها بعض الدول العربية في السنوات الاخيرة هذه المشاكل على رأس برامج عمل حكومات، واستجاب بعضها وعمد الى زيادة المساعدات في حالة البطالة والأجور ومساعدات الاسكان وإتاحة المزيد من فرص العمل في القطاع العام. غير أن هذه التدابير تبقى مسكّنات وحلول ترقيعيّة ليس من شأنها ان تؤدّي الى المعالجة الجذريّة، ولا بد في المقابل من اقتراح سياسات اجتماعية شاملة ولا بد من مناقشة نهج جديد للتنمية يرتكز على الشمولية والمساواة والمشاركة من خلال تعزيز التنويع الاقتصادي وتشجيع المنافسة بما يضمن للمنطقة وللاقتصاديات العربيّة الخروج من دائرة النمو الذي لا يخلق فرص عمل جديدة. ولا بد من العمل على تطابق السياسات الاقتصادية والاجتماعية مع رؤية انمائية طويلة الأمد ومتعددة الأبعاد وأكثر استيعابا لمعاني المخاطر الاجتماعيّة والسعي لتضمينها كموّن أساسي مستقرّ فيها منذ مراحل التخطيط وضبط التصوّرات الاوليّة.

ويمكن القول بأن بلدان مجلس التعاون الخليجي استمرت خلال السنوات الاخيرة في اعتماد سياسة التوسع المالي واللجوء إلى خيار الانفاق الاجتماعي الاستنسابي واعتمدت سياسات لتشغيل الشباب في القطاع العام وزيادة المنح والرواتب، وقامت البحرين في هذا الإطار باعتماد سلسلة مكثفة من الزيادة في تدابير الانفاق الاجتماعي. وكان الإنفاق الاجتماعي في الغالب يتنزّل في بلدان مجلس التعاون الخليجي في إطار أولويّات السياسات المالية التوسعية المعتمدة والتي دعمت عددا من مشاريع البنى الأساسيّة والإنفاق على التعليم والرعاية الصحيّة وكان مقدّرا أن تبلغ نسبة الانفاق العمومي في مجلس التعاون ١٧ ٪ في عام ٢٠١١م ولكنّها

كانت دائما مجرّد تقديرات بما أن الأرقام تبقى دوما قابلة للتراجع ومعرّضة للانخفاض في حال أي انخفاض في سعر النفط [1].

وعلى خلاف دول مجلس التعاون الخليجي التي تتمتع بالحيّز المالي الكافي للاستمرار بالتوسع بما أن ارتفاع سعر النفط يمكّنها من المحافظة على ذلك التوسّع المالي ودعم مداخيل الأسر المعيشيّة والاستهلاك الخاص، تعاني بعض البلدان العربية الأخرى من قيود ماليّة تمنعها من حريّة التحرّك بنفس النسق، رغم أن بعضها بادر كذلك بمعالجة حالات التوتّر الاجتماعي والتحركات الشعبية بالزيادة في الانفاق والزيادة في الرواتب والمزايا الاجتماعية. وهي تدابير قد تضمّد آنيا نسق المطلبيّة والاحتجاج الاجتماعي كما تقدّم، إلاّ أنها لا تمثّل الحلول الأنسب، نظرا لأن زيادة الانفاق الاجتماعي على حساب الاستثمارات المنتجة يؤثر سلبا على مسار النمو على المدى الطويل، ويحدث بالضرورة عجزا ماليّا شديدا ويثقل كاهل الدولة بالمزيد من المديونيّة مثل ما هو في حالة الأردن ولبنان على سبيل المثال.

وعموماً يمكن القول بأنه في حالة بلدان مجلس التعاون الخليجي طغى الاهتمام بالاستثمارات الكبرى في مجالات التنمية الاقتصاديّة والتقنيّة والماليّة على حساب الاهتمام ببعض الوجوه الأخرى للتنمية، وتمّ ذلك دون تركيز كافٍ على تنمية البُنى الاجتماعية التي تأخذ بعين الاعتبار النواحي الإنسانية من عملية التنمية الشاملة. وقد اتجهت دولة الامارات العربية المتحدة على سبيل المثال منذ الازمة المالية العالمية الى إعادة ترتيب أولياتها في المجال التنموي

[1] الاسكوا، ملخص مسح التطورات الاقتصاديّة والاجتماعيّة في غربي آسيا ٢٠١١- ٢٠١٢، نيويورك ٢٠١٢، ص ١٥.

وتقييم تجربة مشاريع البنى الأساسية الكبيرة. وتبقى التحديات الأساسيّة التي تواجه أسواقَ العمل في بلدان دول مجلس التعاون الخليجي بشكل خاص مرتهنة بضرورة التوجه الى تناول مغاير لدور الحكومة وعلاقتها بالقطاع الخاص، والعمل على اجتذاب أقطاب القطاع الخاص نحو تفعيل دورهم في مسار تحقيق التنمية الشاملة بوجوهها الاقتصاديّة والاجتماعيّة، ومزيد توجيه اهتمامهم نحو التوظيف الأجدى لقوّة العمل المحليّة في قطاعات النشاط المختلفة وابتكار السبل العلميّة المدروسة لاستقطابهم بما يخدم مصالح مختلف الأطراف، وبما يحقّق السير المتوازن الأبعاد لمسار التنمية الاقتصادية والاجتماعيّة في تأصيلها المحلّي والوطني. والتشديد على محوريّة دورهم في معاضدة جهود الحكومات في تفعيل سياسات التشغيل وتوجيهها أكثر نحو الفئات الوطنيّة الشابة من الجنسين التي تمثّل راهنا أكثر الشرائح احتياجا لمواطن العمل.

ويبقى الاعتماد الكبير لسوق العمل الخليجية على العمالة الوافدة وما ينطوي عليه هذا العامل من مخاطر إقصاء للمواطنين بشكل مباشر أو غير مباشر(عبر شيوع مناخ الاعتماد على الغير) من عروض وفرص العمل وخصوصا من الشباب، يستحق جهودا أكثر تركيزاً بغاية استحداث سياسات تشغيل وتنمية أكثر قدرة على استقطاب مختلف مكونات النسيج الاجتماعي المحلّي في مختلف قطاعات النشاط بما يتلاءم مع الاحتياجات المحليّة، وبما يتلاءم خاصة مع طبيعة مخرجات النظام التعليمي. ويبقى ذلك غير عسير المنال إذا ما توفرت الارادة الفعليّة والسبل العلميّة المدروسة. ويجوز ذلك القول إذا ما استذكرنا ما تؤكّده المؤشرات الاحصائية

من تقلّص في حجم القاعدة الديموغرافية لأغلب دول مجلس التعاون باستثناء المملكة العربية السعودية، بما قد يخدم ايجابيّا مساعي الادماج الفاعل لليد العاملة المحليّة في سوق عرض وطلب فرص العمل. وقد كان حجم المواطنين عام ٢٠٠٨ في حدود النصف مليون في كل من البحرين وقطر، وفي حدود المليون في كل من الامارات العربية والكويت وفي حدود المليونين في عمان وحوالي ١٨ مليونا في السعودية.ومثّل المواطنون في ذلك العام نسبة تراوحت من حوالي ثلاثة ارباع مجموع السكان في العربية السعودية الى ما يقل عن الخمس في الامارات العربية، كما شكّل الناشطون اقتصاديا منهم أقلية من اجمالي قوة العمل، تراوحت من ما يناهز النصف في العربية السعودية الى أقل من العشر في قطر نفس السنة[١].

وتبقى الدعوة القائمة والتدبير المطروح على الدرس لمختلف الأطراف المعنيّة بالشأن التنموي من باحثين وصنّاع قرار وقطاع خاص وهياكل المجتمع المدني، السعي إلى البحث عن سبل إرساء سياسات اجتماعية وخلق مناخات اجتماعية عامة قادرة على محاربة واقع الاستقدام والاستخدام العشوائي لليد العاملة الأجنبيّة مقابل حفز ثقافة الاعتماد على السواعد المحليّة ونبذ مظاهر التواكل على الغير وتصحيح مفاهيم وقيم العمل المنتج والعطاء ونبذ ثقافة الاستهلاك المفرط وازدراء قيم الاجتهاد والسعي خاصة لدى الفئات الشابة.

[١] مجموعة من المؤلفين، السياسات الاجتماعية، سلسلة الدراسات الاجتماعية وعمّالية، مرجع سابق، ص ١٧٠

نخلص إلى القول بأن العمل على إرساء سياسات اجتماعية حسّاسة لمفهوم إدارة المخاطر وقادرة على تضمين فعلي له في جوهر تلك السياسة وفي مراحلها المختلفة بدءاً من الصوغ ومروراً بالتطبيق ووصولا الى ما بعده، تبقى مطمحا غير عسير المنال إذا ما عملت الأطراف المساهمة في تطوير تلك السياسات على كسب رهان الجودة القائم على احتساب موضوعي لتفاعل المحددات الداخليّة للواقع الاقتصادي والاجتماعي المحلّي بتفاصيلها الدقيقة مع المتغيرات الاقليميّة والعالميّة المتقلبة وغير مأمونة العواقب.

وتبقى صيرورة رسم السياسات الاجتماعية القائمة على الدلالات العميقة لمفاهيم المخاطر الاجتماعية وسبل إدارتها غير منفصل عن مجموعة من الآليات المختلفة كالعمل على وضع سياسة شاملة ومتكاملة لإدارة المخاطر الاقتصاديّة خاصة الماليّة والمصرفيّة منها، نظرا لتعاضم احتمالات وقوع الأزمات المالية التي يعجز النظام المالي الدولي في ضوء العولمة المالية بمعماره و بنائه الهندسي الراهن عن مواجهتها[1]، بفعل عيوبه البنيوية بما يجعله مجالاً مفتوحاً بصفة دائمة لنشوب الأزمات المالية.

وتبقى الدعوة ملحّة وبشكل خاص لدول مجلس التعاون الخليجي بوصفها تمثل اليوم التكتّل الاقليمي العربي الأقدر على التنسيق المشترك والمرشّح لأن يكون الأقدر على التصدي لصدمات الازمات الاقتصادية والاجتماعية ومطبّاتها المحتملة، لضرورة الدراسة العلميّة والتشخيص العميق لآثار الأزمات المالية

[1] جودة عبد الخالق، الأزمة المالية العالمية-محاولة للفهم- ورقة عمل مقدمة إلى المؤتمر العلمي التاسع للجمعية العربية للبحوث الاقتصادية المنعقد بالقاهرة يومي ١و٢ نوفمبر ، ٢٠٠٨

والاقتصادية والاجتماعية عموما، بما ان تلك الأزمات تمثّل المحكّ الواقعي لاختبار جدوى السياسات الاقتصادية والاجتماعيّة ومدى فعاليتها، ورصد مدى قدرتها على احتواء المخاطر وسائر مظاهر الاقصاء والهشاشة الاقتصادية والاجتماعية كالفقر والبطالة وتدني الاجور وسوء توزيع الثروة والعمل غير المنظّم الناجمة عنها.

ويجب القول بأن السياسات الاجتماعية المراعية لمفهوم المخاطر الاجتماعية والمحتسبة لآثارها والهادفة الى تحسين أداء سوق العمل بكفاءة ومقاومة مختلف مظاهر الوهن والخلل في السياسة التنمويّة لا يمكن أن تستقيم دون سعي دؤوب من طرف صانعي السياسات وصائغيها لرصد مسبق لمواطن القوة والضعف في سوق العمل، والتشخيص الكمّي والكيفي الدقيق لحقيقة اليد العاملة من حيث خصائصها ومدى وفرة أنواعها في ظلّ قوانين العرض والطلب وإدراك مدى التطابق بين المهارات المتوفرة والمهارات المطلوبة في مختلف زوايا سوق العمل (بما في ذلك أسواق العمل في الأرياف والمدن؛ والقطاعان الرسمي والموازي؛ والمهارات العالية والمهارات المحدودة؛ والذكور والإناث؛ وفئات المهاجرين والمواطنين المحليين)، وطبيعة البطالة(الهيكلية أو المؤقتة أو الدورية .) ولا بد لصانعي السياسات قبل وضعها ضرورة فهم خفايا وحقيقة سوق العمل وإجراء تشخيص معمّق لحجم التحديات التي تواجهها سوق العمل.

ومن المفيد التأكيد على أن الحلول والسياسات الاجتماعية الجديّة وغير التقليديّة الهادفة الى تصحيح عيوب مسار الاقتصاد المعولم والهادفة الى احتواء مخاطره وأزماته الاقتصادية والاجتماعيّة

عبر العمل على زيادة معدلات التشغيل ومعالجة مشاكل الفقر والبطالة وسائر مظاهر الاعوجاج التنموي واختلالاته وإدماج مختلف والمستبعدين من دوائر الاستفادة من التنمية لا يمكن النظر لها إلا في ضوء حزم متكاملة من الخطط والبرامج والسياسات الافقيّة الممتدة الى مختلفة المجالات الاقتصادية والاجتماعيّة والسياسيّة ذات الصلة، والسعي الى التنسيق المشترك بين مختلف هياكلها ومؤسساتها وكوادرها البشريّة بما يرسّخ منطق الاستفادة من زلاّت الماضي واستحضار أكبر لمخاطر المستقبل بما يضمن ترابط حلقات السياسات الاجتماعيّة وتمفصلها من مرحلة تنمويّة الى أخرى.

وحريّ بنا في هذا النطاق التأكيد على أن السياسات التنموية المعتمدة في جلّ البلدان العربيّة وعبر مختلف التجارب غالبا ما كانت مستحكمة بمنطق القطيعة ببعديها الأفقي والعمودي. حيث تُصاغ السياسات وتُنفّذ في قطاعات التنمية ومجالاتها المختلفة من تربية وتعليم وثقافة وصحة وقطاعات نشاط اقتصادي، ذاتيا وبمعزل عن التمفصل ومراعاة نسق تطوّر بقيّة القطاعات الأخرى وتكاملها مع بعضها البعض. وكان التخطيط لها وصوغ البرامج المناسبة يُضبط في حدود متطلبات القطاع وبمعزل عن متطلبات القطاعات الأخرى[1]. فكانت مركبة التنمية تسير وتتطوّر مرتهنة بقطيعة وبهوّة ما فتئت تكبر بين قطاعاتها المختلفة. وهو ما مهّد الطريق، برأينا، أمام انتشار عدد من مظاهر الوهن والبؤس التنموي كالبطالة مثلا وتمدّدها من قطاع إلى آخر، ومن مستوى

[1] عائشة التايب، سياسات التنمية والتشغيل في الوطن العربي، دراسات قطريّة، ، المركز العربي للأبحاث ودراسة السياسات، الدوحة، قطر ٢٠١٣

تعليمي إلى آخر، ومن شريحة اجتماعية إلى أخرى. كما أن السياسات التنموية والتخطيط لها كان في الغالب مستحكما بقطيعة عمودية حالت دون اتصال المراحل التنموية ببعضها البعض وترابطها. وتفتقد معظم التجارب التنموية في عدد من الأمثلة العربية ملكة البناء على التجارب السابقة، حيث كانت حصيلة سجلّ السياسات والبرامج والتجارب التنموية في عدد من البلدان العربية بمثابة شطب كلّي لتجربة ماضية وإرساء أخرى جديدة واستبدالها بها، وتبعا لذلك لم تتأسس مراكمات جديّة للنجاحات بقدر ما أنتجت التجارب التنموية المتعاقبة مراكمات حقيقية للفشل ولخيبة المسعى التنموي في حلّ مشاكل التشغيل والقضاء على البطالة والمعالجة الهيكليّة لسائر مظاهر الاقصاء والتهميش الاجتماعيين.

إن ما يستحقّ التأكيد عليه في نهاية المطاف أن صناعة السياسات في الشأن التنموي في بلادنا العربيّ تعاملت ولا تزال مع معضلة البطالة والتشغيل وكذلك أغلب مظاهر وظواهر الاقصاء والتهميش كمعادلة ورقم إحصائي وليس كظاهرة اقتصادية اجتماعية ثقافية، ولذلك ظلّت التصورات في مستوى السياسات في مجملها فوقيّة ومسقطة على طبيعة الواقع الاجتماعي المفترض انّها جاءت لتعدّله وتداوي جراحه. وانحصر تعامل صنّاع السياسة وصائغيها وعلاقتهم معها في الغالب في إطار علاقة تقنية جامدة تقف عند تصور البرامج والحلول في مرحلة أولى، وجرد الفشل وتعداد أعداد العاطلين والملفوظين من دوائر التنمية في مرحلة ثانية. ولذلك لم تفرز العديد من السياسة المعتمدة في إطار نماذج تنموية في عدد من الدول العربيّة سياسات تشغيل فعليّة أو برامج إدماج

اجتماعي واقعي مبني على تعامل مدروس مع الواقع الاقتصادي والاجتماعي، وعلى تشخيص دقيق لتفاصيل البطالة حسب الجنس والنوع الاجتماعي والمناطق والشرائح الاجتماعية، بحيث يعاني كل صنف من هؤلاء بطالة تختلف عن بطالة الآخر، وبقدر ما أنتجت حلولا ظرفية وسياسات تشغيل وقتية كانت بمثابة مراهم مسكنة للأوجاع لم تكن حلولا فعّالة ترمي لمعالجة الأورام من جذورها.

ولا بدّ من التأكيد على في هذا المستوى بالذات على تراجع دور البحث العلمي وتخلّي المؤسسات البحثيّة والأكاديميّة عن ادوارها الريادّية في هذا الشأن في نسق تصحيح التوجهات ورفد المسارات المفترضة للتنمية العادلة والمتوازنة وتوجيه أنظار صانع السياسة وصاحب القرار.

الخاتمة

إن هشاشة النماذج التنموية المعتمدة في عدد من الدول العربيّة والتي آلت إلى ما آلت إليه من حصيلة تراكم بعض مظاهر الاقصاء والتهميش من بطالة وعمل غير منظّم وهجرة غير مشروعة وفقر وانعدام العدالة في توزيع الثروة، قد ترجع في جزء كبير منها إلى إكراهات العولمة والى النتائج المباشرة لانعكاسات الاقتصادات النيوليبراليةّ التي طالت مختلف دول العالم في شمال وجنوبه، واضعة مصير الدول والشعوب بين فكيّ كماشة الانتهازية وتغليب المصالح الخاصة حينا، والانصياع لإملاءات المؤسّسات الدوليّة أحيانا أخرى.

ولكنّ حصيلة الخيبات التنمويّة العربيّة تعود وفي جزء لا يقلّ حجما منها كذلك الى طبيعة وضع وصياغة وتنفيذ السياسات، كما تعود الى الجوهر والفلسفة المستحكمة في تلك السياسات وربّما في أسلوب تفكير وتصوّر واضع السياسة نفسه، والتي لا تزال بعيدة كلّ البعد عن تمثّل واستبطان مفاهيم الخطر والمخاطر وسبل إدارتهما بوصفهما جزء لا يتجزأ وشرّ لا بدّ منه في هذا السياق السوسيوتاريخي المعولم الذي نعيشه اليوم.

وربّما يعيدنا هذا الطرح النظري مجدّدا الى الجدل الذي دار في الستينات والسبعينات من القرن العشرين بين أنصار نظرية التحديث ومدرسة التبعيّة في دراسات علم اجتماع التنمية ونقد الفهم المختزل لأسباب تخلّف ما كان يسمّى حينها بالعالم الثالث، وما حصل من تجاوز للجدل واعتبار ذلك الواقع انعكاسا واحتواءً لخلفيات الطبيعة التفاعلية الناجمة عن حركة التأثّر والتأثير السارية بين عوامل الداخل والخارج في مسارات التنمية بالبلدان النامية.

وربّما تحفزنا هذه المناسبة التي وقع ضمنها تناول تقاطع مفاهيم السياسة الاجتماعية بمفهوم المخاطر الاجتماعية وسبل إدارتها للدعوة إلى تجديد أدواتنا النظريّة وتحيين مفاهيمنا ونفض الغبار عن وسائل طرحنا الفكري لقضايانا ومشاكلنا التنموية في وطننا العربي. واستحثاث نسق الابتكار وحركة تجديد وسائل الحفر السوسيولوجي في واقعنا التنموي العربي وتشخيص مكامن الضعف واستنهاض مكامن القوّة فيه. ولعلّها تكون فرصة متجدّدة لحثّ أصحاب القرار وصنّاعه في بلداننا لمشاركتنا في تلك الحركة وذلك النسق وتبنّي نقاشاتنا وأطروحاتنا النظريّة والمساهمة في

اختبار فعاليتها وجدواه على أرض الواقع والخروج بها من دوائر البحث والتنظير الصرف نحو الواقع العملي الأرحب، بما يخدم أمن مجتمعاتنا واستقرارها، وبما يضمن الاندماج الفاعل والعادل لسائر أفرادها وشرائحها فيها.

***

الدراسة السادسة

مفهوم المخاطر الاجتماعية وعلاقته بمفاهيم التنمية المستديمة .. مقاربة سوسيولوجية عربية

الدكتور محمد نجيب بوطالب
أستاذ العلوم الاجتماعية

مفهوم المخاطر الاجتماعية وعلاقته بمفاهيم التنمية المستديمة .. مقاربة سوسيولوجية عربية

الدكتور محمد نجيب بوطالب
أستاذ العلوم الاجتماعية

مقدمة:

تتميز المفاهيم الاجتماعية بأنها معقدة و متغيرة مركبة في آن واحد. وهذه الخصائص الموصوفة لا تفصح عن ضعف في الدلالة ونقص في التعبير بقدر ما تدل على مصدر قوة وغنى في المفاهيم العلمية الخاصة بالعلوم الإنسانية. فمفهوم علم من هذه العلوم لا يتميز بالثراء وبالقدرة على توسيع التحليل إلا إذا كان يمتلك دلالة تحليلية وقدرة تفسيرية، وذلك لأن بناء المفهوم يتم عبر المرور بمراحل في مسيرة تشكله وبنائه وهي مسيرة تتميز بالتفاعل والتغير المستمرين، وهو ما تفرضه طبيعة الظاهرة الإنسانية ذاتها. كما أن المفاهيم العلمية التي تستخدمها النظريات والمقاربات العلمية لا توجد إلا ضمن حلقات متواصلة وسياقات متفاعلة ومنظومات تشبه الأشجار ذات الفروع العديدة.

هذا هو واقع حال مفهوم الأزمة الذي عرف تعقيداً وتفرعا ظل يرتبط بتطور سياقات استعماله من الطب إلى الاقتصاد إلى الاجتماع، أو من سياسات الرعاية إلى سياسات الرفاه إلى سياسات الحماية، أو من النية إلى القول إلى الفعل، أو من التهديد والوعد والوعيد إلى الرفض والتنديد.

بل إن اختلاف السياق كان و لا يزال يرتبط بالعلوم الحاضنة للمفهوم رغم تقاربها، فمن الاقتصاد إلى الإدارة ومن الإدارة إلى الاجتماع

والخدمة. تتناول هذه المداخلة مفهوم المخاطر والأزمات الاجتماعية في سياق علاقته بمفهوم التنمية المستديمة. ولكن هذا التناول سيركز في نفس الآن على السياسات الاجتماعية العربية في مجال إدارة الأزمات. وهي سياسات أضحت بحاجة إلى المتابعة والتقييم من أجل معرفة مستوى التفاعل العربي مع ما يحصل في العالم اليوم.

أولاً – تطور مصطلح " الأزمة " وتحوله إلى مفهوم تحليلي

عديدة هي المفاهيم التي مر تشكلها وتبلورها بمسيرة طويلة في عملية استعمالها وتوضيفها. فمن الدلالة اللغوية إلى الدقة المفاهيمية، ثمة مراحل ومساحات يتقاطع فيها التاريخ مع اللغة ومع العلم. فالاستعمال الرمزي لمصطلح الأزمة تحول من حالة التعبير عن كل أشكال التعطل والاضطراب وهى حالة مشكليه ارتبطت بالأجسام العضوية تحولت إلى حالة تعطل في النظام فأصبحت "حالة تأزم" وتدهور يلحق بالنظام الصحي "أزمة صحية "و" أزمة قلبية "و" أزمة نمو". ومن هنالك انتقلت الدلالة إلى كل عملية تدهور يلحق بالنظام الاقتصادي " أزمة اقتصادية" و "أزمة مالية".

لكن هذه الحركية الدلالية التي عرفها مصطلح "أزمة" في أغلب اللغات العالمية سرعان ما اتخذت شكلا انزياحيا جديدا استقر في العلوم الإنسانية والاجتماعية على حالة الاضطراب في النظام الاجتماعي "النسق" بسبب مخاطر التهديد التي توجه إلى هذا النظام. وهكذا أصبح مفهوم الأزمة مفهوما علميا له مرجعيته وخصائصه، وخاصة حينما أصبح منذ أواسط القرن العشرين الميلادي موضوعا مركزا لبعض مباحث التنمية الإدارية والخدمة الاجتماعية وعلم الاجتماع وعلم النفس. ورغم اختلاف درجات السبق في التناول فإن

هذه المباحث العلمية بأجمعها حاولت حسب اجتهاداتها أن تحول مفهوم الأزمة من "أزمة الفرد" إلى "أزمة الجماعة" وأزمة المجتمع". يعتبر كومينغ (Cumming) أن الأزمة هي "تأثير موقف أو حدث يتحدى قوة الفرد ويضطره إلى تغيير وجهة نظره وإعادة التكيف مع العالم الخارجي أو مع العالم الخارجي أو مع كلاهما". [١]

ففي نهاية الحرب العالمية الثانية بدأ تركيز العلماء المهتمين بالمشكلات الاجتماعية ينصب على دراسة ردود فعل الأفراد والجماعات على الكوارث وخاصة كوارث الحروب. وكان من أشهر الدراسات آنذاك ما أنجزته نظرية لندمان (Landman) عام ١٩٤٣ [٢] .

وإذا كانت الخدمة الاجتماعية قد جعلت من " نظرية الأزمة " كأحد مجالات دراستها وذلك في إطار استعراض طرق وأساليب مساعدة الأفراد والجماعات، فإن علم الاجتماع لم يخصص حيزا من دراساته لموضوع الأزمات إلا بشكل متأخر نسبيا. فمع بدايات النصف الثاني من القرن الماضي درست الأزمة في إطار ما كان يتعرض له البناء الاجتماعي في المجتمعات الصناعية الناشئة من اضطرابات وتفكك "أنوميا اجتماعية" أو اختلال (Social anomy) فرضتها طبيعة التحولات السريعة والكثيفة التي عرفتها البلدان الغربية عامة وامتداداتها في مجالات الأسرة والمدرسية والدولة والتنظيم، وهو ما أدى إلى انتشار مقاربات "الإصلاح الاجتماعي".

لقد أدى توسع الاهتمام بدراسة العلاقات الاجتماعية المتأثرة بالأزمات إلى اكتشاف الدور الذي تلعبه تلك الأزمات في تأجيج

[١] الصديقي، سلوى، "نظريات علمية واتجاهات معاصرة في طريقة العمل مع الحالات الفردية"، الاسكندرية، دار المعرفة الجامعية، ٢٠٠٤، ص ٢٠٥
[٢] عثمان، عبد الفتاح (و) محمد، علي الدين "خدمة الفرد بين النظريات المعاصرة" القاهرة، ١٩٩٥، ط٣، ص ٣٣٩

المشكلات الاجتماعية وتناميها، وهذا بدوره أدى إلى ظهور علم اجتماع الأزمات الذي تخصص في دراسة عوامل الأزمة وآثارها وانعكاساتها باعتبارها مثيرا لعوامل الخوف والاضطراب واللاتوازن في المجتمع. كما تحولت دراسة قضايا الأمن من الاقتصار على المعالجات الأمنية إلى المعالجات الاصلاحية الشاملة، ومع ذلك تم تجاوز تناول الأزمة باعتبارها مجرد المخاطر في حد ذاتها وباعتبارها ذات أبعاد بادية، إلى دراستها في علم الاجتماع باعتبارها مشكلة وظاهرة اجتماعية.

وانتقل حيز تناول الأزمة من "رجال الأمن والحماية المدنية والمصلحين والمتطوعين" إلى "الأخصائيين الاجتماعيين" المختصين في "إدارة الأزمات" و"التصرف في الأزمات"، وتم بذلك تخطي عملية الاكتفاء بدراسة وتخطيط الحلول العلاجية والتدخلية والعملياتية إلى مرحلة دراسة الطرق والأساليب والجوانب الوقائية في أبعادها السياسية والثقافية والاجتماعية الشاملة.

وقد اكتسب الأخصائيون الاجتماعيون هذه الإضافة من خلال عملية نقدية وجهوها إلى بعض الأخصائيين في الخدمة الاجتماعية والمتدخلين الإصلاحيين ممن اقتصرت تحليلاتهم للازمات على استعراض العوامل النفسية[1] والاجتماعية الجزئية [نظرية التحليل النفسي – سيكولوجية الأنا – الطب النفسي العسكري – نظرية الأزمة عند اركسون ...].

[1] الدخيل، عبد العزيز، معجم مصطلحات الخدمة الاجتماعية والخدمات الاجتماعية والعلوم الاجتماعية، يعرف الأزمة بأنها: "مرحلة من الألم العاطفي نتيجة مشكلة حياتية محسوسة أو عائق أمام هدف هام، يؤدي إلى نزاع داخلي تكون فيه قدرات الفرد على التكيف غير ملائمة.."، دار المناهج للنشر والتوزيع، الرياض، ٢٠٠٦، ص ٦٤

ثانياً: مفهوم "إدارة الأزمات" (Crisis Management- Crisis gestion)

٢-١ من إدارة الأزمة إلى معالجة الأزمة:

يفيد مفهوم إدارة الأزمة في معناه اللغوي والإجرائي المباشر عملية تحكم وتوجيه وتسيير للأزمة–المشكلة. ولا شك أن في هذه الدلالة إشارة ضمنية إلى قدرة الطرف المدير للأزمة [دولة– منظمة– أطراف أخرى] على التحكم فيها، بل لعل ذلك يشير ضمنيا إلى الاعتراف بمسؤولية هؤلاء الفاعلين عن الأزمة وانعكاساتها.

وتؤكد التحليلات المختصة في علم الاجتماع السياسي أن عديد الأزمات العالمية والإقليمية اليوم إنما هي تصنعها وتديرها أطراف عديدة من الدول والمنظمات التي لها "أجندات" وتوجهات في السياسات الدولية. وتتبني هذه السياسات على خطط واستراتيجيات تحكمها مصالح الدول والمجموعات الدولية. وفي هذا الإطار كثيرا ما يتم توجيه التهمة إلى "النظام الدولي" وإلى "العولمة" وإلى "النظام الرأسمالي" وإلى الدولة كذا... بإدارة أزمات وإثارة مشكلات في بعض المجتمعات تحكمها مصالح وحسابات. ولذلك يتوجب التمييز بين "إدارة الأزمة" باعتبارها عملية موجهة لإلحاق ضرر بالمنافسين والخصوم السياسيين والاقتصاديين والثقافيين وبين "إدارة الأزمة" باعتبارها عملية تدخل وتحكم في الأزمة من أجل مواجهة ما ينتج عنها من مشكلات مجتمعية. وهكذا تشمل كل عملية إدارة للمخاطر والأزمات الاجتماعية (Social risk management) **كل التدخلات لدعم ومساندة الأفراد والأسر والمجتمعات، لإدارة أية تهديدات أو أية مخاطر من أجل الحفاظ على مستوى معيشتهم**

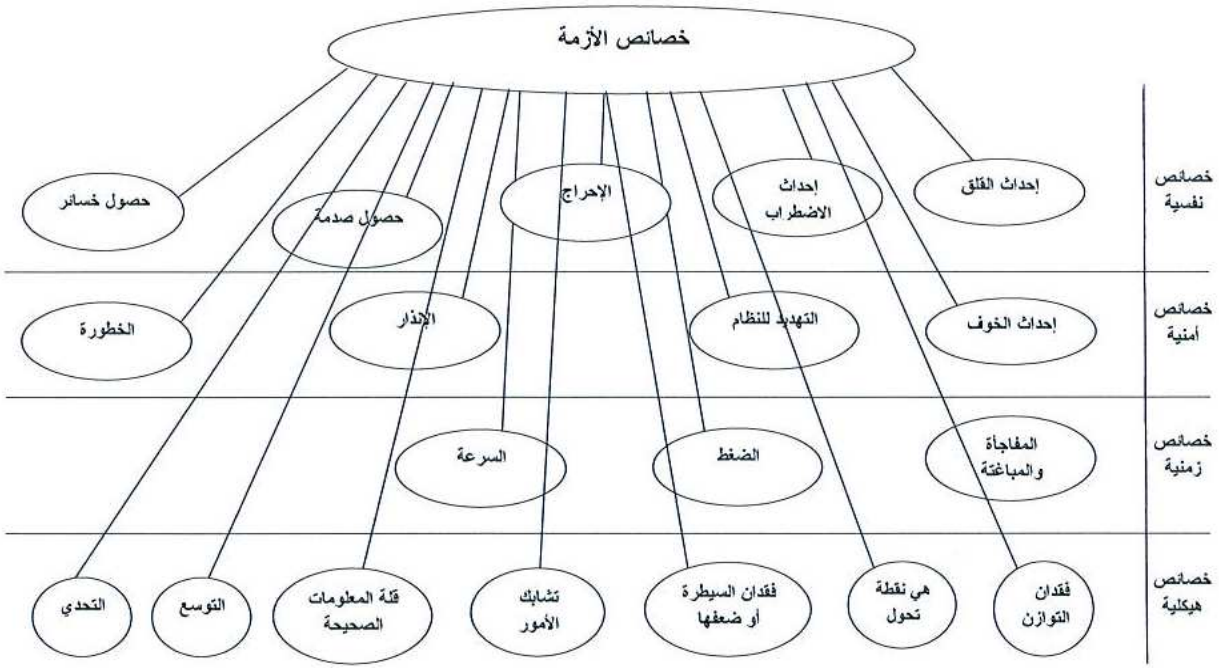
ونوعية حياتهم، مع التركيز بشكل خاص على الفئات الهشة والتي تصبح احتمالات وقوعها في دائرة الفقر والخطر، أكثر ترجيحاً.

إن فلسفة إدارة المخاطر والأزمات حولت النظرة الاجتماعية من مفهوم الرعاية إلى الحماية الوقائية. كما توسعت أطر هذه الإدارة، ليس باعتبارها إدارة بيروقراطية بل باعتبارها تصرفا حكيما وعقلانيا في الأزمات. ولذلك أدت هذه النظرة الجديدة إلى توسع الحيز الزمني لدراسة الأزمة بشكل قبلي وبعدي[1].

فلسفة التحول في مفهوم إدارة الأزمات والمخاطر

من	إلى
الرعاية الاجتماعية ⟵	إدارة المخاطر والتدخل لحلها
الرفاه الاجتماعي ⟵	الإدارة الرشيدة والتنمية الإنسانية
الحماية الوصائية ⟵	الحماية الذاتية– الجماعية

[1] تعني الإدارة القبلية للمخاطر والأزمات: التحسب وعمل الطوارئ وتجنب المخاطر. وتعني الإدارة البعدية للمخاطر والأزمات: قياس حجم المخاطر والخسائر والتتبعات والانعكاسات وفي هذا السياق ظهرت مفاهيم "الإدارة السباقة" التي تعتمد التخطيط والمبادرة كما ظهر مفهوم "الأزمة الطارئة".


خصائص الأزمة
خصائص نفسية
خصائص أمنية
خصائص زمنية
خصائص هيكلية
إحداث القلق
إحداث الاضطراب
الإحراج
حصول صدمة
حصول خسائر
إحداث الخوف
التهديد للنظام
الإنذار
الخطورة
المفاجأة والمباغتة
الضغط
السرعة
فقدان التوازن
هي نقطة تحول
فقدان السيطرة أو ضعفها
تشابك الأمور
قلة المعلومات الصحيحة
التوسع
التحدي

كما يمكن تعريف مفهوم إدارة الأزمات والمخاطر بنقيضه. فالارتجال في مواجهة الأزمات، والتعامل بطرق غير مدروسة سلفاً، وانتشار بؤر التوتر والصراع في العالم، كثيرا ما يؤدي إلى الوقوع في الخسائر والأخطاء نتيجة هذا الاستهتار وسوء التقدير. كما يؤدي ضعف مقاومة الأزمات إلى استمرار حالة التوتر والخوف، وهو وضع يؤدي في الغالب إلى استمرارية الأزمة وعدم القدرة على تأخير وقوعها أو القضاء على أسبابها وتعذر تعطيلها والحيلولة دون اندلاعها.

ورغم أن الأزمات حالات غير متوقعة لأنها تبنى على المفاجآت، فإنها كثيراً ما تؤدي إلى حصول كوارث وأضرار جسيمة بسبب عدم السعي إلى الوقوف دون وقوعها وانتشارها بالسرعة اللازمة والكفاءة المطلوبة.

إن التداخل بين الوضع الطبيعي والوضع الاستثنائي هو الذي دفع أحد منظري علم اجتماع الأزمات ميشال دوبري (MichelDobry)[٤٢] إلى القول "**إن الأزمة تنتج عن التداخل الغامض في المناطق التخومية والحدودية بين الوضع الطبيعي والوضع غير الطبيعي**".

وتعرف إدارة الأزمة ب" مجموع طرق التنظيم والتقنيات والوسائل التي تمكن من تنظيم وإعداد ومواجهة أزمة طارئة من خلال استخلاص دروس من الحوادث وفق نظرة وتصور مستقبليين... وهي في نفس الوقت اختيار لقرار بين احد خيارين ممكنين بما يتطلب تدخلا سريعا

[٤٢] Michel Dobry "Sociologie des crises politiques", Presses de la fondation nationale des sciences politiques, Paris, ١٩٨٦. (dans, Marcel Fournier, Politiques, n ١٢, ١٩٨٧. P.١٢٣).

للخروج من الوضعية المؤقتة المتميزة بعدم الاستقرار. وتمثل الرغبة في العودة بالوضع إلى حالته العادية أحد أشكال **الحوكمة الرشيدة**[٤٣]. ورغم انتشار استعمال مصطلح "التصرف في الأزمات" في بعض الأدبيات خلال العقد الماضي فان مصطلح "إدارة الأزمات" يبقى الأكثر استعمالاً لامتلاكه قدرة إجرائية تفوق عملية التصرف، فالتصرف في الأزمة يمثل وجهة نظر غير منطقية، فلا يمكن التصرف في الاضطراب والخلل وإلا وقع إنهاءها، وكل ما في الأمر هو محاولة لتجنب الأزمات والخفيف منها ومن آثارها للعودة إلى بناء النظام واستعادة الحالة الطبيعية في المجتمع.

وتشكل مقاربة "إدارة الأزمات والمخاطر" عملية تخطيط ودراسة للمخاطر المتوقعة من أية مؤسسة أو هيكل. فهي مقاربة خاصة بإدارة المؤسسات وبرامج الحماية فيها. لكن ذلك لم يمنع من توسع دلالة الحماية والرعاية والتامين لتشمل المجتمع الأوسع أو احد قطاعاته أو جهاته. ولذلك تضم برامج هذه المقاربة عمليات معقدة ومتفاعلة من التشخيص والتقييم وتطبيق ومراقبة عملية إدارة المخاطر.

وترى موسوعة ويكيبديا (wikepedia) أن نظرية "إدارة المخاطر الاجتماعية" [Social Risk management] تقارب موضوع المخاطر في العصر الحديث، كما تسعى هذه النظرية إلى التركيز على توفير

[٤٣] Wikipedia, Gestion de crise, (http:fr.wikipedia.org)

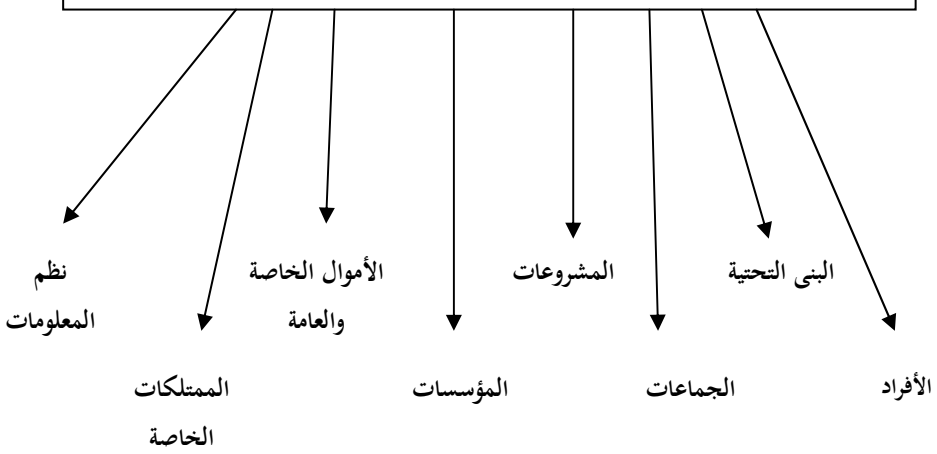
ضمانات كاملة للإنسان في مواجهته لهذه المخاطر بطرق تعتمد حساب المخاطر وحسن إدارتها والتعامل معها في سياق عملية التنمية.

ويرى هولزمان [R.Holzmann] أن إدارة المخاطر الاجتماعية هي رؤية جديدة للحماية الاجتماعية تتخطى عملية الاعتماد على النفقات العامة لتصبح احد أوجه الاستثمار في بناء وتطوير رأس المال البشري عبر تمكين الفقراء والمنتمين إلى الفئات المهمشة بشكل سريع ودائم من توفير احتياجاتهم الأساسية وتجنيبهم الإقصاء وكل الآثار السلبية لما تمر به المجتمعات المعاصرة من تحولات سريعة لا تخلو من المخاطر. ولذلك تعتمد إدارة المخاطر الاجتماعية على العمل على المواجهة الجادة للتهديدات والمخاطر التي تعترض معيشة الناس وأمنهم ومستقبلهم[٤٤].

[٤٤] قنديل، أماني، نفس المرجع، ٢٠١٣، ص ٩

رسم توضيحي لأهم الخسائر المتأتية من الأزمات:

تعرف منظمة القياسات العالمية (الأيزو) المخاطر بأنها "شيء يقود إلى خسائر تهدد بوقوع خسائر في الممتلكات وفي الأرواح وفي نظم المعلومات وفي المؤسسات والمشروعات"



رسم توضيحي للأطر المهدِدة والمهدَدة

٢-٢ مفهوم التدخل في الأزمات (Crisis Interventiom)

لقد سبق مفهوم "التدخل في الأزمات" من الناحية التاريخية مفهوم "إدارة الأزمات". فالأول ارتبط بنظرية الأزمة التي استعملتها الخدمة الاجتماعية في بعدها الفردي والجماعي. لذلك كان يعني: "إطاراً لمواجهة المواقف الطارئة والمفاجئة في حياة الإنسان، وهو يعتبر تدخلا لمجابهة الحوادث الحادة والخطيرة سواء أكانت أمراضا أو حوادث أو نكبات تهدد الفرد والجماعة".

وهذا ما دفع إلى نشاط ملحوظ في مجالات "الموارد البشرية" أو في "إدارة الموارد البشرية" تلخصه برامج تكوين الأخصائيين الاجتماعيين والعاملين في مجال التدخل الاجتماعي بأشكاله المتعددة [وقاية اجتماعية، تدخل مهني، إرشاد اجتماعي، توعية، تنمية موارد][٤٥].

ورغم التوجه إلى الخدمة الجماعية [الجماعة والمجتمع] إلا أن أغلب اتجاهات التدخل في الأزمات، وخاصة في الوطن العربي، ظلت حبيسة النظرة العلاجية والإكلينيكية التي تختصر الخدمة المجتمعية في الأسلوب التدخلي السريع والجزئي.

[٤٥] عبد الخالق , جلال الدين , الملامح المعاصرة للموقف النظري في طريقة العمل مع الحالات الفردية , المكتب العلمي للنشر , الإسكندرية ,١٩٩٨، ٩٩

وقد انحصر العمل الاجتماعي في مجال التدخل في الأزمات في مجموعة من الفرضيات التي حددتها معاجم الخدمة الاجتماعية في إطار يطغى عليه البعد السيكولوجي وهي:

- فقدان التوازن مع البيئة واختلاله بشكل مبكر.
- حصول تهديدات للاحتياجات الغريزية والإحساس بالخسارة (ردود فعل انفعالية).
- ضعف ميكان زمات الدفاع الذاتي بما يؤدي إلى استعداد الأفراد لقبول المساعدة.
- البحث عن أساليب جديدة لمواجهة الأزمة والتكيف معها.

هذه الفرضيات رغم انحصارها في البعد النفسي والتمشي العلاجي الفردي، هي التي تم تطويرها وتوظيفها لتوسيع حقل التدخل لمواجهة الأزمات وتطوير أساليب مواجهتها. وبذلك تحولت النظرة من الجزء إلى الكل، من العرضي إلى الجوهري، من الفردي إلى الاجتماعي. وهذا ما تضمنته التوجيهات الجديدة التي حملتها أبعاد المفهوم الجديد واستوعبته وهو مفهوم "إدارة الأزمات ".

٢-٣ البعد السوسيولوجي لمفهوم المخاطر وإدارتها:

من أهم العلماء الذين تناولوا هذا الموضوع أو أسهموا في رسم ملامحه الأولى أسماء معروفة في مجالات العلوم الإنسانية عامة والاجتماعية خاصة. ومنهم موران Morin و هولزمان Holzmannو زيكيت

Zickis وايركسون Ericson و دوبري Dobry وغيرهم. لقد ظهر مفهوم "الأزمات والمخاطر" في الدراسات السوسيولوجية مع أواخر الثمانينات من القرن الماضي، ليمهد في ما بعد لظهور علم " سوسيولوجيا المخاطر " [La sociologie des socités en risque] الذي كان باتريك برتي Patrick vivert من أهم رواده.[٤٦] ويعتبر السوسيولوجيون[٤٧] إن جذور هذا المفهوم قد مرت عبر التاريخ بمراحل ليستقر على ما هو عليه اليوم، فقد كان التعامل مع المخاطر والأزمات يواجه بمفهوم " القدرية " لينتقل فيما بعد إلى اعتماد أسلوب التطوع ثم التامين والتعويض ومواجهة انعكاسات حوادث العمل ليتطور بذلك إلى طابع اجتماعي يقوم على المساعدة الجماعية.

كما ركزت "سوسيولوجيا المخاطر" على الأدوار الجديدة التي يجب إعطاؤها لبعض الفاعلين الاجتماعيين وخاصة المجتمع المدني، وذلك في إطار المواجهة الجماعية التشاركية للمشكلات الطارئة.

كما عرف المفهوم توسعا في المجالات التي تشملها عملية إدارة المخاطر والأزمات ومن أهمها المجال البيئي الذي أصبح يشكل أهم التحديات والمشاغل في الدول الصناعية. ومن أهم مباحث سوسيولوجيا المخاطر التي شد حولها البحث وعقدت إزاءها الندوات العلمية والورشات البحثية العوامل التفاضلية والإبعاد العلائقية والتواصلية بين المجتمعات

[٤٦] أماني قنديل، ادارة المخاطر الاجتماعية في دول مجلس التعاون الخليجي، المكتب التنفيذي لوزراء الشؤون الاجتماعية لدول مجلس التعاون الخليجي، ص ٣٣. العدد ٧٥. ٢٠١٣

[٤٧] تعتبر سوسيولوجيا الأزمات من ضمن عديد المباحث العلمية التي تصدت لدراسة الأزمات والمخاطر ومنها تخصصات التنمية الادارية والخدمة الاجتماعية وإدارة الطوارئ وهندسة السلامة وغيرها.

والثقافات. ولعل من بين أهم الموضوعات التي طرحت في التسعينيات موضوع "العلاقة بالأخر" و "أنا والأخر" و "الحوار الحضاري" ولذلك يمكن اعتبار أن هذا الموضوع يندرج بطريقة أو بأخرى في سياق بدايات تأسيس سوسيولوجيا عالمية لإدارة الأزمات والمخاطر. **[مخاطر الأمن الثقافي. مخاطر فقدان الثقة مخاطر الجهل بالأخر – مخاطر الانغلاق الثقافي والسياسي – مخاطر التهميش والإقصاء للأخر ....]** وهي مخاطر تؤسس لاندلاع مخاطر مباشرة أصبحت تهدد الإنسانية كالحروب والنزاعات والإرهاب وغيرها.

وهكذا فقد وجدت سوسيولوجيا المخاطر في بعديها المعروفين "علم الاجتماع والخدمة الاجتماعية "مجالات تطبيقية لموضوعات المخاطر والأزمات رغم أنها ووجهت بالبحث والدراسة في الماضي، إلا آن المنهجيات والمفاهيم والآليات كانت هذه المرة جديدة ومغايرة. كما يمكن القول إن هذه التحولات المعرفية شملت مباحث علمية أخرى حيث ظهر في العقدين الأخيرين ما يسمى ب"انتروبولوجيا المخاطر".

٢-٤ الخطوات الإجرائية في إدارة الأزمات الاجتماعية:

١- المراحل الأساسية في عملية إدارة الأزمة

١- المنع: Prevention

وهي جملة الإجراءات المتخذة من اجل التخفيف من احتمالات وقوع الأزمة، والاستعداد الدائم للتدخل لتحديد المشكل والحيلولة دون وقوعه.

٢- التوقع السيئ: Prevision

أي التعريف بالخطر وتحديده، ومنها المخاطر غير المتوقعة، وذلك بالاستعداد لمواجهتها واكتشافها ووضع حلول لعدم حصولها (إعداد الآليات والوسائل).

٣- الحماية: Protection

الهدف منها التخفيض من حدة الحدث الخطير ومن شدة الأزمة في حال وقوعها، وتوضع عادة إجراءات الحماية بشكل مسبق.

٢- العمليات الأساسية في إدارة الأزمة

١- التشخيص: Diagnostic

وهي عملية وصف المشكل وخلق قرارات حوله باعتباره حالة تتطلب التدخل (التحديد السريع والدقيق والموضوعي للوضعية الخطيرة التي تشكل موقفا مع بيان الأولويات والقرارات الممكنة).

٢- التنظيم: Organisation

قدرة السلطات المسؤولة على تنظيم وجمع كل القوى المتدخلة (إعداد المؤسسات والهياكل وتقسيم الأدوار وتحديد الوظائف).

٣- الاتصال: Communication

الاتصال في الأزمة أساسي، ويكون داخليا وخارجيا، من أجل تحذير وتنبيه وإعلام المتدخلين والجمهور والحفاظ على الثقة الضرورية.

٣ – أدوات إدارة الأزمة (التصرف في الأزمة)

١- مخطط التصرف في الأزمة:

- يشمل مخطط الحماية والصيانة.
- ويشمل مخطط التأمين المدني.
- ويشمل مخطط الحماية المدنية المختصة.

٢- مخطط الاتصال في الأزمة:

٣- المخطط الإجرائي للأزمة: ويشمل:

- مخططات الحماية: تأمين الممتلكات وتأمين الأشخاص والمؤسسات.
- مخططات استمرار نشاطات المؤسسات وحماية ونجدة قواعد البيانات (الإعلامية).

٤– منهجية إدارة المخاطر والأزمة

ترتكز أغلب عمليات إدارة المخاطر والأزمات على جملة من الإجراءات والخطوات المنهجية يمكن تلخيصها في العناصر التالية:

- الاعتماد على تعددية المتدخلين (وظهور متدخلين جدد وخاصة المنظمات غير الحكومية والمجتمع المدني).
- تقليص الاعتماد على المفهوم التقليدي لوظائف الدولة.

- الاستغلال الواسع لوسائل الاتصال الحديثة وتوظيفها.
- حماية المجتمع وفق برامج وخطط قصيرة ومتوسطة وبعيدة المدى.
- العمل بين الأفراد والأسر والجماعات المهمشة لمواجهة المخاطر في إطار تشاركي.
- اعتماد أدوات للحماية الاجتماعية وتبني إجراءات أكثر فعالية وقوة عملية وميدانية.
- العمل على تحقيق الإدماج الفعلي وتجنب ممارسات الإقصاء والتهميش الاجتماعي والاقتصادي.

٥- طرق التدخل في إدارة المخاطر والأزمات

تلخص أهم طرق التدخل التي تعتمدها إدارة المخاطر والأزمات في:

- **طريقة فرق العمل:** وهي طريقة واسعة الاستعمال، وتتطلب عديد الخبراء والمتخصصين في مجالات مختلفة، وقد يكون الفريق مؤقتا أو دائما (حسب طبيعة الأزمة).
- **طريقة الاحتياط التعبوي**، حيث يتم تحديد مواطن الضعف في الأزمة من خلال فيتم تكوين احتياطي وقائي وتعبوي لاستخدامه عند الحاجة.
- **طريقة المشاركة الديمقراطية**، وتستعمل مع المجتمع والأفراد أي مع العناصر البشرية المتأثرة بالأزمة، وتهدف إلى تسهيل الإفصاح عن الأزمة وجوانبها الخفية الخطيرة من خلال التعامل الشفاف بين المواطنين والرؤساء والقيادات.

- **طريقة الاحتواء**، وتهدف إلى محاصرة الأزمة في نطاق ضيق (الحوار والتفاهم).
- **طريقة تفريغ الأزمة من مضمونها**، وهي من أنجع الطرق في مواجهة الأزمات ذات الأبعاد السياسية والاجتماعية والاقتصادية والثقافية. وتعتمد هذه الطريقة على عدة أساليب منها التحالفات المؤقتة، والاعتراف الجزئي بالأزمة ثم إنكارها، وتوجيه العامل الأزموي بعيدا عن الهدف الأصلي، وطريقة تفتيت الأزمة (باعتماد الإشاعة المضادة أو الايجابية)، وضرب الأزمة من الداخل وخاصة في جوانبها الضعيفة أو تحويل مسارها، أو من خلال عملية استقطاب العناصر المحركة، أو تصفية القيادة المتسببة في الأزمة[٤٨].

ثالثاً – علاقة موضوع المخاطر الاجتماعية بسياسات التنمية المستدامة:

٣-١ مفهوم التنمية المستدامة

عرفت مقاربة التنمية المستدامة، منذ منتصف تسعينات القرن العشرين انتشارا ملحوظا في الفكر التنموي لدى الأوساط الأكاديمية وفي مرجعيات المنظمات الدولية والإقليمية كبرنامج الأمم المتحدة للإنماء (UNDP) الذي اصدر عدة تقارير دورية حول التنمية البشرية في عدة أقاليم من العالم ومنها المنطقة العربية. وقد ناقشت هذه التقارير عديد القضايا النظرية والتطبيقية المتعلقة بالتنمية بالاعتماد على مؤشرات جديدة.

[٤٨] ويكيبديا، الموسوعة الحرة، "ادارة الأزمات" ص ٦

وقد أدى هذا التطور إلى تغير في مفهوم التنمية انطلاقا من تغير أهدافها التي لم تعد مجرد زيادة في الإنتاج، بل أصبحت تتمثل (في تمكين الناس من توسيع نطاق خياراتهم ليفعلوا المزيد من تعظيم المنفعة أو الرفاه الاقتصادي)[٤٩].

وهكذا فقد تم تجاوز الأهداف التقليدية للتنمية (تحقيق الرفاهة المادية) إلى طرح الأهداف الإنسانية بعيدة المدى (تحقيق الارتفاع بالمستوى الثقافي والاجتماعي للمواطنين والارتقاء بقدراتهم).

هذه التوجهات الجديدة في الفكر التنموي الإنساني أدت إلى اتساع الإطار الفكري وتعدد وتنوع القضايا والموضوعات بتغير المقاربات المنهجية وتجدد أساليب وأدوات التحليل العلمي للظواهر والمشكلات والمسائل المختلفة. هذه التوجهات الجديدة جعلت قضايا التنمية أكثر شمولا وترابطا وعمقا فقد شملت ما كان مهملا من عناصر الشأن الاجتماعي بمكوناته الفردية والجماعية.

كما أن هذه التوجهات الجديدة حولت السياسية الاجتماعية من الاقتصار على مواجهة متطلبات الحياة اليومية كالصحة والتعليم والتدريب والتأهيل والإسكان وغيره إلى العمل على تحسين الحالة المعيشية عبر توسيع الخيارات وتطوير القدرات وتحسين الفرص لكل مكونات

[٤٩] [نفس المرجع السابق , ص ٥٥]

المجتمع مع مراعاة خاصة للجماعات المهمشة كالشباب والأطفال والنساء وكبار السن وذوي الاحتياجات الخاصة والأقليات.

٣-٢ علاقة مفهوم "إدارة المخاطر والأزمات "بمفهوم "التنمية البشرية المستدامة"

يقتضي تحليل هذه العلاقة وبيان مفاصلها منا تعريف أهم المصطلحات التي تشملها ومنها:

السياسة الاجتماعية: هي مجموعة من الأهداف تتخذ في ضوء أولويات واضحة لكل مجتمع، وتقترن بإجراءات وأدوات محددة لتحقيق هذه الأهداف وحماية المجتمع وتوفير حياة كريمة له.[٥٠]

وهكذا فالسياسة الاجتماعية تغير مضمونها من عديد الجوانب:

- لم تعد السياسة الاجتماعية مرادفا للرعاية الاجتماعية.
- لم تعد السياسة الاجتماعية تعكس رؤية قطاعية كالقطاع الاجتماعي.
- لم تعد السياسة الاجتماعية تهتم بقطاعات وفئات محدودة.
- لم تعد السياسة الاجتماعية تستخدم أدوات تقليدية محدودة الفاعلية (كالتامين والضمان الاجتماعي).

[٥٠] أماتي قنديل، مرجع سابق، ص ٤٢

- لم تعد السياسة الاجتماعية تتحدد بالتقارير والتوجيهات بل أصبحت تعتمد على الدراسات والبحوث العلمية وعلى المراصد.

الحماية الاجتماعية: اتخذ هذا المفهوم الذي ساد في المنظمات والهيئات المالية والتنموية الدولية بعدا وقائيا جديدا يتخطى مفهوم الرعاية الاجتماعية ليركز على الفئات المهمشة في الدول النامية.

٣-٣ التنمية المستدامة وإدارة المخاطر الاجتماعية

تتلخص الفكرة الأساسية وفلسفتها في طرح موضوع إدارة المخاطر الاجتماعية والتصرف فيها في سياق الحرص على "تحقيق التنمية البشرية وتوفير فرص وإمكانيات لتعزيز ودعم الفئات المهمشة (أي الأكثر فقرا والأكثر ضعفا) وذلك في مواجهة أية مخاطر"[٥١].

ويمكن تحديد أهم خصائص ومنطلقات العلاقة الجديدة بين موضوع إدارة المخاطر الأزمات الاجتماعية كبرنامج عمل وبين التنمية المستدامة في بعدها الاجتماعي كمنظومة وكخطة شاملة في العناصر التالية:

١- النظر إلى التنمية نظرة تكاملية بين عدة قطاعات. فالاجتماعي مرتبط بالاقتصادي وبالسياسي وبالثقافي، وهذا ما تؤكده عملية تداخل قطاعات الصحة والثقافة والتعليم والاقتصاد.

[٥١] أماني قنديل، نفس المرجع

٢- النظر إلى التنمية الاجتماعية باعتبارها تتجاوز أسلوب الرعاية الاجتماعية والمساعدة العرضية من قبل الدولة إلى أسلوب تشاركي تلعب فيه الدولة أدوارا جديدة إلى جانب فاعلين آخرين أهمهم المجتمع المدني والقطاع الخاص والإعلام والمنتفعون أنفسهم باعتبارهم فاعلين وليسوا مجرد منفعلين[٥٢].

٣- اعتماد طرق جديدة في عمليات التامين والضمان والمساعدة. وهي عمليات التمكين وتحقيق المشاركة والمبادرة. وتعتمد التنمية المستديمة على برامج تدريب وتأهيل الموارد البشرية وتمكين الفقراء والنوع الاجتماعي والفئات الهشة.

٤- اعتماد استراتيجيات عمل تعتمد المرونة والشمولية وبعد النظر، وفي ذلك تجاوز للأساليب التقليدية في مواجهة المخاطر والتهديدات انطلاقا من دور الدولة وأجهزتها فقط.

إن النجاح في إقامة تنمية بشرية مستدامة يتطلب في سياق برامج إدارة المخاطر والأزمات تحقيق عدة خطوات في المجالات التالية:

- **الحماية الاجتماعية:**

وهو مجال حساس يسعى بالانتقال من وضع "الرعاية الاجتماعية" إلى وضع "الحماية الاجتماعية" وذلك عن طريق الدعم المادي للفئات الاجتماعية الهشة. وتمثل مكافحة مؤشرات الفقر أهم مرتكزات هذه

[٥٢] محمد نجيب بوطالب، المقاربات السوسيولوجية في التنمية الاجتماعية، قسم الدراسات الاجتماعية، كلية الآداب، جامعة الملك سعود، مارس ٢٠١٣

الحماية حفاظا على توازن المجتمع وسعيا إلى تجاوز الأزمات الاقتصادية التي يكون ضحيتها عادة الفئات الفقيرة والطبقة الوسطى.

لقد انتقل مفهوم الحماية الاجتماعية مع مطلع الألفية الثالثة إلى وضعية جديدة تشمل جملة التدخلات العامة من جانب الدولة والفاعلين الآخرين لمساعدة الأفراد والأسر والمجتمعات المحلية على مواجهة المخاطر التي يتعرضون لها أو التي تهددهم. ولذلك طرحت فكرة "شبكات الحماية" و "شبكات الأمان الاجتماعي" كأشكال من الاستثمار في الرأس مال البشري. وهذه المفاهيم والمقاربات تعمل على التعامل مع مصادر الفقر والتهميش واقعي لتجنيب المجتمع مظاهر الإقصاء والاستبعاد الاجتماعي. وهذا ما جعل إدارة المخاطر تركز على تحقيق الأهداف التالية:

- تجاوز طريقة الدعم النقدي.
- إشراك فاعلين جدد متعددين.
- شمولية التنمية لكل الأفراد والمجتمعات التي تستحق.
- الحفاظ على الحد الأدنى من مستوى الدخل والعمل في تنمية.
- العمل على بناء القدرات البشرية لمواجهة المخاطر عبر برامج محددة [٥٣].

[٥٣] أماني قنديل ، نفس المرجع، ص ٤٥

٣-٤ إدارة المخاطر وعلاقتها بمفهوم السياسة الاجتماعية

السياسة الاجتماعية عبارة عن توجيهات ومبادئ وتشريعات وأنشطة تؤثر على الظروف المعيشية التي تساعد في رفاهية الإنسان، فهي جزء من السياسة العامة التي تهتم بالقضايا لاجتماعية. وقد وصفها (مركز مالكوم وينر للسياسة الاجتماعية في جامعة هارفارد) بأنها "سياسة عامة تطبق في مجالات عدة كالرعاية الصحية والخدمات الإنسانية والعدالة الجنائية والتعليم والعمالة "[٥٤].

- **مكونات السياسة الاجتماعية:**

تخضع عملية بناء ووضع السياسات الاجتماعية إلى مجموعة من الإجراءات والخطوات التي تشكل الأسلوب الأمثل لإدارة المخاطر والأزمات التي يمكن أن تعترض المجتمع وهي:

- تشخيص المشكلات في القطاع وفي كل جزء منه.
- تحديد الاحتياجات في القطاع في ضوء الأوضاع التنموية.
- رسم الأهداف وضبط التطلعات الاجتماعية.
- توفير قاعدة المعطيات حول المجتمع (إحصاءات، دراسات، تقارير).
- تحديد الأدوات والوسائل الملائمة لتنفيذ السياسة الاجتماعية.
- تحديد كلفة السياسات الاجتماعية (برامج، أنشطة، مشاريع).

[٥٤] http://ar.wikipedia.org/wiki

- تعيين الأطراف الموكول لها تنفيذ السياسات الاجتماعية [مؤسسات – مراكز ومكاتب دراسات – تحديد الشركاء: المؤسسات المالية – الإدارة – مؤسسات المجتمع المدني – المجتمع المحلي – وسائل الأعلام .....]
- تحديد نسبة توزيع المسؤوليات وفق القيم السائدة والتوجهات السياسية للدولة [حرية فردية – تدخل الدولة – تدخل السوق – الأسرة]
- العمل على الملائمة بين القوانين والتشريعات وبين البرامج التنموية الاجتماعية التي تعمل الدولة على تنفيذها في سياساتها الاجتماعية.

أهم موضوعات تدخل واهتمام السياسة الاجتماعية
(في توجهاتها الحديثة)

فئويا	قطاعيا	مشكلات	قضايا ومجالات أخرى
الشيخوخة الطفولة الشباب المرأة (النوع) ذوو الاحتياجات الخاصة فاقدو السند المشردون	العمل، العمالة الرعاية الاجتماعية التعليم البيئة الصحة والرعاية الصحية الترفيه القطاع غير الرسمي الإدارة الإعلام النقل	الجريمة والعدالة الجنائية الإعاقة الأسرة (الطلاق والتفكك الأسري) الفقر عزوف الشباب (عن المشاركة) التشرد والجنوح العنف بأنواعه البطالة	الرعاية الاجتماعية الأصول والإثنيات العلم والتكنولوجيا حقوق الرعاية التطوع والعمل الخيري مجابهة الأزمات الحوار العائلي الإدماج الاجتماعي

رابعاً – خصائص السياسات الاجتماعية العربية

٤-١ التجربة العربية في مجال إدارة الأزمات والمخاطر

- حتى نهاية القرن ٢٠ الميلادي لم يشهد قطاع السياسات الاجتماعية العربية تطورا نوعيا (لا في المفاهيم ولا في المناهج والأساليب).
- اعتماد الدول والمؤسسات والهياكل المختصة على منهج تقليدي يقتصر على مفاهيم الحماية والرعاية وتقديم الخدمات الاجتماعية الأولية[٥٥].
- اقتصار دور الدولة على أدوار [الراعي والمانح والمساعد].
- اقتصار دور المؤسسات العلمية والبحثية (جامعات- مراكز- مراصد) على المساهمة الجزئية والتوصيفية والنظرية في مستويات الرعاية والخدمة والعمل الاجتماعي.
- غياب أو ضعف الدراسات الاستراتيجية والمخططات بعيدة المدى حول السياسات الاجتماعية وفق نظرة شمولية لكافة القطاعات وفي علاقة بالمحيط الداخلي والخارجي.
- ضعف أو غياب بعض الموضوعات والقضايا الأساسية عن أغلب برامج وخطط السياسات الاجتماعية العربية مثل حقوق الانسان والمواطنة والعدالة الاجتماعية والمشاركة المدنية.
- غياب منهج الادارة الرشيدة في ادارة الأزمات (العمل المستدام- الادراك المسبق للمخاطر الاجتماعية- المراجعة الدائمة لأدوات إدارة

[٥٥] أحمد حمودة، مفهوم السياسات الاجتماعية ومكوناتها، ضمن سلسلة الدراسات الاجتماعية، المجلس التنفيذي، البحرين ٢٠١٣، ص٥١

المخاطر- ضعف تداول المعلومات حول المخاطر- التقييم والمتابعة).

٤-٢ التوجهات الجديدة في السياسات الاجتماعية العربية:

لقد أدى التغير في مفهوم السياسة الاجتماعية المعاصرة مع مطلع الألفية الثالثة إلى ظهور محاولات وتجارب جريئة شملت مناطق عديدة من العالم ومنها العالم العربي الذي بدأ يتبنى هذه التوجهات. فعلى النقيض من النظرة التقليدية للسياسات الاجتماعية ظهر ما يعرف ب "الاستثمار في الموارد البشرية" وذلك بعد أن أصبح لهذه السياسات دور في تيسير تدفق المعارف والأفكار وتداولها بموازاة تيسير تدفق الانتاج والاستثمارات الاقتصادية عن طريق ما أصبح يعرف ببرامج "الحماية والتأمين ضد المخاطر".

٤-٣ نحو سياسة عربية لادارة الأزمات:

يتصف الرصيد العربي من برامج وخطط السياسات الخاصة بإدارة الأزمات بالتشتت والضآلة. فهو رصيد متواضع وهو في أغلبه لا يرتقي إلى الخطة المتكاملة رغم تعدد اللقاءات الوزارية ورغم القمم المتتالية ونشاطات المنظمات الاقليمية المختصة. لذلك يرتهن العمل العربي المشترك في أغلبه في بعض السياسات المتعلقة بالحماية الأمنية، كما يرتهن إلى توصيات لا نكاد نجد لها أثرا تطبيقيا وبشكل استثنائي سوى

في بعض المنظمات الإقليمية والجهوية كاتحاد مجلس دول التعاون الخليجي.

ويمكن تلخيص الخطوات الأساسية لبناء سياسات عربية لمواجهة وإدارة الأزمات في النقاط التالية:

- مواكبة التغير السريع الذي تمر به المنطقة (سياسيا، اقتصاديا، اجتماعيا، ثقافيا).
- وضع خطط متماسكة لإدارة الأزمات نظرا إلى أن المنطقة العربية تقع في قلب العالم وتحتوي على أهم الثروات وموقعها استراتيجي، على أن يتم الأخذ بعين الاعتبار في صياغة هذه الإستراتيجية العربية الأبعاد التالية:

  - البعد الوطني
  - البعد الجهوي
  - البعد العربي
  - البعد العالمي

- إقامة مراصد ومراكز بحث عربية مختصة في رصد الأزمات ووضع برامج لمواجهتها.

- إقامة برامج لتكوين وتدريب الموارد البشرية في الأقطار العربية في مجال إدارة الأزمات (رصدها، التصرف فيها، طرق مواجهتها) وخاصة في قطاعات الشباب والأسرة والعمال والموظفين والمرأة.
- عقد شراكات واتفاقيات عربية بينية في إطار القطاعات الاجتماعية في مجال إدارة الأزمات.
- نشر ثقافة إدارة الأزمات على نطاق جماهيري واسع.
- إشراك المنظومات الإعلامية والتربوية في برامج إدارة الأزمات عبر برامج لـــ" الثقافة الوقائية".
- العمل على جعل التخطيط للأزمات جزءا مهما من التخطيط الاستراتيجي (الوطني أو القومي) وعنصرا رئيسيا من الخطط العامة للدول والمنظمات، لأن الأزمات في العادة تهدد تحقيق وتنفيذ الأهداف الإستراتيجية.
- مراعاة الاختلاف والتفاوت في المشكلات والبيئات لأن المخاطر في البلاد العربية تختلف حدتها ونوعيتها وطبيعتها باختلاف الأوضاع الاجتماعية والاقتصادية والسياسية بين الأقطار العربية.
- وضع خريطة للمخاطر والأزمات التي تتعرض لها البيئة العربية على أن تأخذ بعين الاعتبار القضايا وهي تشخيص التحديات الرئيسية بشكل موضوعي وخاصة في:

  - التركيبة السكانية
  - واقع وخصائص العمالة الأجنبية
  - واقع و خصائص العمالة العربية بالخارج

- خصائص الدولة (دولة رفاهة- دولة راعية- دولة شعبوية...)
- هيمنة النمط الاستهلاكي
- تفكك الأسرة وانتشار جنوح الأحداث
- تضخم المدن وتفقير الريف والزيادة العشوائية لمعدلات النمو السكاني الطبيعي.
- انتشار العنف السياسي والعنف الرمزي والمادي (التهميش)
- مشاكل الاستبعاد الاجتماعي (يواجه بالتمكين)

ولهذا فإن السياسات الاجتماعية العربية تتطلب الاعتماد على مقاربات جديدة، فمن الناحية الإجرائية وجب تعريف السياسات الاجتماعية بأنها:

جملة الأدوات والوسائل التي يصممها المختصون والمسؤولون في إطار خطة عمل قابلة للتنفيذ وتحقيق مجموعة من الأهداف السياسية ذات المضامين الاجتماعية والاقتصادية والثقافية. وتجسدها مشروعات وبرامج تخص القطاعات والجوانب الاجتماعية في المجتمع.

كما يجب أن تستند هذه البرامج والمشروعات التنموية الاجتماعية إلى مجموعة من التشريعات (قوانين) والتدابير (إجراءات وتدخلات مباشرة وغير مباشرة) كما تستند إلى توجهات وأفكار وتصورات صادرة عن الطرف الحكومي المعني بالسياسات الاجتماعية أو بعض المؤسسات أو الهيئات المتخصصة.

وللسياسات الاجتماعية علاقة وطيدة بالسياسات الأخرى المتعلقة بالمجالات أو القطاعات الأخرى غير الاجتماعية، لأن مجموعها يشكل سياسة اجتماعية وطنية (خاصة بدولة ما).

ولكي تحظى السياسات الاجتماعية بصفات الموضوعية والشمولية والتمثيلية والمسؤولية يجب أن لا يقتصر إعدادها على الطرف الحكومي بمفرده (كوزارة أو مؤسسة أو هيئة...) وإنما تتم صياغة هذه السياسات بمشاركة كل الأطراف الوطنية الفاعلة (أفرادا ومؤسسات وهيئات وروابط وجمعيات) ويتم ذلك في العادة تحت إشراف الطرف الحكومي الذي يمثل الجهة التنفيذية لذلك السياسة القطاعية. وإذا كان الفصل بين القطاعات مبررا من الجوانب الإدارية فإن رسم السياسات وعمليات المتابعة والتقييم تكون بمعية الأطراف الاجتماعية ضمانا للتنسيق والترابط والتفاعل وتحاشيا للوقوع في سلبيات التجزيء والفصل بين السياسات القطاعية من جهة وبين الأنشطة الفرعية المندرجة داخل تلك السياسات الاجتماعية.

٤-٤ الرصيد العربي في مجال السياسات الاجتماعية المتعلقة بإدارة الأزمات:

يمكن اعتبار أن الجهود التي بذلتها دول الخليج العربي ريادية في مجال إدارة الأزمات الذي تضمنته سياساتها الاجتماعية.

ورغم بعض المبادرات الملحوظة في الأردن ومصر والمغرب وغيرها من الأقطار العربية الأخرى فان هذه الجهود ظلت محدودة. ورغم ما أنجزته المنظمة العربية للتنمية الإدارية التابعة لجامعة الدول العربية من فعاليات أهمها تنظيم مؤتمر حول "القيادة في أوقات الكوارث والأزمات". فإن ذلك لم يفض إلى تحولات نوعية في السياسات الاجتماعية رغم تأسيس بعض المنظمات وعقد عديد الندوات على الصعيد العربي.

٤-٤-١الرصيد الخليجي

أصدر مركز الإمارات للدراسات والبحوث الإستراتيجية عديد الدراسات حول الموضوع أهمها دراسة "إدارة الأزمات" لمحمد رشاد الحملاوي أبوظبي، ١٩٩٧[٥٦].

كما اصدر محمد صدام جبر عام ١٩٩٩ دراسة هامة حول "إدارة الأزمات: نظرية مقارنة بين النموذج الإسلامي والنموذج الياباني"[٥٧]، وفي دولة الإمارات العربية المتحدة أنشأت هيئة وطنية لإدارة الطوارئ والأزمات. كما عقد مؤتمر حول الطوارئ والأزمات عام ٢٠١٠ حيث تعرض إلى قضايا الجاهزية والكوارث الطبيعية والأمن الالكتروني ومكافحة الإرهاب. وفي المملكة العربية السعودية عقدت عديد الندوات

[٥٦] محمد رشاد الحملاوي –أبوظبي– ١٩٩٧

[٥٧] حبر، محمد صدام، "ادارة الأزمات: نظرة مقارنة بين النموذج الاسلامي والنموذج الياباني"، الإداري، السنة ٢١، عدد ٧٦، مارس، ١٩٩٩

وورشات العمل حول الموضوع[٥٨] وفي الجامعات عقدت عدة ورشات عمل حول الموضوع [٥٩]. وفي إطار التوجه العام للأمانة العامة لدول مجلس التعاون الخليجي ثم إنشاء مركز خليجي لإدارة الأزمات والكوارث ومقره الكويت، حيث عقد مؤتمرا مخصصا لقضايا إدارة الأزمات والكوارث (١٣/ ١٤ نوفمبر ٢٠١٣).

٤-٤-٢ الرصيد العربي

نظراً لاستمرار الاعتماد في السياسات الاجتماعية العربية على التوجهات التقليدية للرعاية الاجتماعية تجاه الفئات المحتاجة، يلاحظ حصول حركية في مستوى الخطاب (المفاهيم) وفي مستوى بعض البرامج.

لكن ذلك لم يمنع من استمرار غياب التقييم والرصد العلمي للظواهر ووضع برامج مستقبلية في مستوى ما يهدد المنطقة العربية من مخاطر وأزمات. ومما يلاحظ غياب المراصد الاجتماعية المتخصصة في دراسة الرأي العام واتجاهاته فضلا من ضعف علاقة الدراسات الاجتماعية بما تتعرض له المجتمعات العربية من تحديات ومشكلات متفاقمة. ولعل من أوكد ما يطرح في الساحة العلمية والاستشارية اليوم ما أدت إليه " الثورات" التي عرفتها بعض البلدان العربية من تحديات ومشكلات حدودية وأمنية واجتماعية واقتصادية وسياسية.

---

[٥٨] الشريف، رجاء، دور التوعية في منع الزحام وأولويات التنفيذ (دراسة منطقة الجمرات)، الملتقى العلمي الخامس لأبحاث الحج، معهد خادم الحرمين الشريفين لأبحاث الحج. ٣٠ مارس ٢٠٠٦

[٥٩] المؤتمر الأول لإدارة الأزمات والكوارث، جامعة الامام محمد بن سعود الإسلامية، ٢، ١٤٣٤/١٤١٣

ومما يزيد من إلحاح حضور موضوع إدارة الأزمات في السياسات العربية ما تتعرض له الهوية والشخصية من تحديات على المستوى الداخلي والخارجي.

لقد أقرت "الإستراتيجية العربية للحد من مخاطر الكوارث ،٢٠٢٠" في مؤتمر قمة التنمية الاقتصادية والاجتماعية الذي عقده مجلس الوزراء العرب المسؤولين عن الشؤون البيئية [مصر،٢٠١١][٦٠]، عقد لجان وهيئات وطنية في اغلب الأقطار العربية تهتم بقضايا الأزمات ومخاطرها. وكان الأمين العام لجامعة الدول العربية قد دشن "جهاز إدارة الأزمات"، وهو هيكل داخل الجامعة مختص بمتابعة موضوع المخاطر والأزمات تم إنشاؤه سنة ٢٠١٢ بمساعدة من برنامج الأمم المتحدة الإنمائي.

أما على المستوى القطري فقد تأسست هياكل هنا وهناك معنية بموضوع إدارة الأزمات، لكن اغلبها ظل يعمل وفق المنظور التقليدي للحماية المدنية والأمن العام.

كما ظهرت مراكز تدريب وتكوين الموارد البشرية في بعض البلدان العربية تعرضت بشكل أو بأخر إلى موضوع إدارة الأزمات كما هو الحال بالنسبة للأردن (مركز المجد للجودة وتطوير الموارد البشرية). كما احتضنت جامعة عين شمس المصرية وحدة بحوث مختصة في

[٦٠] الاستراتيجية العربية للحد من مخاطر الكوارث، ٢٠٢٠، الدورة ٢٢ لمجلس وزراء البيئة العرب، القاهرة ١٩، ٢٠، ١٩ ديسمبر ٢٠١٠ (الدورة الثانية)

الأزمات تمكنت من عقد بعض المؤتمرات والندوات الدورية (منذ سنة ٢٠٠١).

٤-٥ أمثلة من أهم الأزمات التي عرفها العالم العربي خلال الفترة الحديثة:

عرف العالم العربي في تاريخه الحديث أزمات كثيرة وخطيرة منها أزمة الاستعمار الذي امتدت فترته مثلما عرف في القرن الماضي المجاعات والأوبئة والأحداث المأسوية التي ذهبت بالأرواح العديدة. كما أدت الأحداث المنتجة للازمات إلى انقسامات وتشردت شعوب وعرفت المناطق الحدودية في عديد البلدان اضطرابات وهجرات وعمليات نزوح واسعة. إلا أن ما عرفه الشعب الفلسطيني يعتبر من أخطر الأحداث التي عرفها التاريخ الحديث جهويا وعالميا. فلم يكد يخرج الفلسطينيون في الأراضي المحتلة وفي الشتات من أزمة إلا ليدخلوا في أزمة جديدة.

ولئن اعتبر بعض المختصين في موضوع إدارة الأزمات أن الأحداث السياسية كالثورات والحروب وعمليات الاحتلال والتهجير هي أحداث لا تدخل ضمن اهتمامات مبحث "إدارة الأزمات والمخاطر" الذي هو مبحث مستحدث، فان المنطق والحقيقة لا يبرران استبعاد هذه الأحداث نظرا لخطورتها وانعكاساتها التي لا تزال قائمة حتى أيامنا[٦١].

[٦١] من أكثر الأمثلة الدالة على ذلك ما يتعرض له اللاجئون الفلسطينيون في المخيمات بسوريا وخاصة مخيم اليرموك بدمشق من اعتداءات أدت إلى لجوء العديد منهم إلى لبنان والأردن. ويمكن أن يعتبر الشعب الفلسطيني من "الشعوب المختصة في اعادة انتاج الأزمات" بشكل مفروض عليه، أو مثالا نموذجيا لاندلاع الأزمات بما يدفع إلى الحديث عن مفهوم "الأزمة المفتوحة" أو "الأزمة الدائمة". وهو أمر لا يزال يعد وصمة عار في وجه الانسانية اليوم.

إن تاريخا مليئا بالأحداث المتأزمة لا يمكن كتابته مهما تعددت المجلدات، وهو بالضرورة تاريخ لا يستقر على حال، بما يربك المحللين ويفوت على مسجلي الأحداث إمكانية الملاحقة اليومية. والتزاما بدلالات المفهوم المستحدث لـــ "إدارة الأزمات والمخاطر" نكتفي في هذا السياق باستعراض بعض الأمثلة العربية في مجال الأزمات فرضت نفسها على الساحة العربية والعالمية خلال الفترة القليلة المنصرمة.

٤-٥-١حوادث الحج:

يصطلح دارسوا الأحداث المرتبطة بمواسم الحج إلى الأماكن المقدسة لدى المسلمين باستعمال مفهوم "أزمات الحج". وقد مثلت هذه الأزمات أحد أهم مشاغل الدول الإسلامية وخاصة الدولة المستضيفة للحج، بسبب المخاطر التي كان يتعرض لها الحجاج بشكل مفاجئ وفي كل سنة تقريبا. فحادثة اختناق الحجاج أثناء مرورهم في أحد الأنفاق أثناء أداء فريضة الحج عام ١٩٩٠، وحوادث الازدحام التي كان يتعرض لها الحجاج في السنوات الماضية وخاصة في أداء شعيرة رمي الجمرات، وحوادث السير وغيرها من الأحداث، كانت ولا تزال تشكل إحدى مجالات العمل الوقائي والأمني الذي شغل الهياكل والمؤسسات والأجهزة المعنية. وقد تمكنت السلطات السعودية المعنية من تنفيذ خطة عمل بعيدة المدى لمواجهة تلك المفاجئات ووضع حلول جذرية لكل العوائق والتهديدات. وفي هذا السياق تندرج عمليات:

- توسعة الحرم المكي.
- إقامة مشروع السكة الحديدية بين منى ومزدلفة وعرفات.
- الشروع في بناء مشروع السكة الحديدية بين جدة ومكة المكرمة وبينهما وبين المدينة المنورة.
- توسعة فضاءات رمي الجمرات واعتماد الممرات ذات الاتجاه الواحد والمصاعد والطوابق.
- تغيير مواد صنع الخيام.
- تطوير شبكات الطرقات السريعة.
- تطوير أنظمة الطوارئ واعتماد تكنولوجيا الاتصال.

وانطلاقاً من وضع إستراتيجية بعيدة المدى لمواجهة الأزمات والمخاطر في مواسم الحج، تم وضع خطة عمل موجهة إلى الخارج من خلال تنظيم شروط الحج والإعداد له. وهذا ما يعبر عنه المثال الناجح الذي تقوم به بعض الدول التي يأتي منها الحجاج مثل دولة ماليزيا في تعاون وثيق مع المملكة العربية السعودية، فقد أدى هذا التعاون إلى أن ماليزيا أصبحت من الدول المعروفة بالتدريب المسبق لمواطنيها على عملية الحج وهو ما يمكن أن نسميه بـــ "التربية المناسكية". وقد أكدت بعض الدراسات والتقارير أن حجاج ماليزيا هم أكثر حجاج العالم تجنبا للحوادث المرتبطة بالحج بسبب الاستعداد المسبق والتدريب في بلدهم بشكل قبلي[٦٢].

[٦٢] تم في ماليزيا إنشاء مؤسسة خاصة بالحج منذ سنة ١٩٥٩. وتتبنى خطة التدريب المسبق على اختيار الوقت المناسب لرمي الجمرات والتدريب عليها في بناء مجسم لمواقع رمي للجمرات والكعبة، يتمرن عليها المرشحون لأداء فريضة الحج. www.almomayzon.com

٤-٥-٢ أزمات حوادث القطارات المصرية:

ويطلق عليها "أزمة قطار الصعيد" الذي أطلقت عليه العامة "قطار الغلابة". فقد أدت عديد الحوادث التي تعرض لها القطار وآخرهها حادث سنة ٢٠١٠ إلى وقوع عديد الضحايا نتيجة التصادم بين قطارين، وقد أدت الحوادث إلى انتشار مشاعر الخوف لدى المواطنين من عملية استعمال وسائل النقل وسرعان ما تحولت إلى أزمة ثقة في إدارة السكك الحديدية والخوف من فقدان الأمن والسلامة المرورية في وسائل النقل العمومي. وقد أدت هذه الأحداث الأليمة في السنوات الماضية إلى وضع حلول مكلفة منها استبدال القاطرات والعربات وإصلاح مسالك السكك الحديدية بما أدى إلى التأثير على الإنفاق العام للدولة والشركات المختصة على حساب مشاريع تنموية أخرى.

ويعتبر بعض الدارسين أن مصر عرفت كذلك أزمات أخرى ليست أقل خطورة من أزمة القطارات، وأهمها أزمة مظاهرات الإسكندرية عام ٢٠٠٢ حينما أدت إلى مصادمات جماهيرية مع رجال الأمن إلى أضرار جسيمة كان منطلقها وفاة طالب جامعي. أما المثال الثاني الأكثر خطورة فهو الأزمة التي تسببت فيها الأحداث المندلعة أخيرا بعد المباراة المأساوية بين فريقين رياضيين مازالت تبعاتها مستمرة إلى اليوم وخاصة في تأثيرها على الأمن العام واستقرار البلد.

ففي ٢٥ من كانون الثاني- يناير من هذه السنة (٢٠١٣)، عرفت بعض مراكز المدن المصرية أحداثا عنيفة تصاعدت وتيرتها مع إصدار المحكمة الابتدائية حكم الإعدام على ٢١ مواطنا بارتكاب جريمة القتل العمد في أحداث ملعب بورسعيد الرياضي في شباط -فبراير من سنة ٢٠١٢ خلال مباراة "المصري" و "الأهلي" وأسفرت عن مقتل ٧٤ مشجعاً. وقد أدت هذه الأحداث خلال الفترة الأخيرة إلى عصيان مدني بالمدينة رفعت فيه شعارات ذات طابع جهوي واتهمت فيه الروابط الرياضية بالتدخل والتحريك بإثارة صراع خطير بين جمهور الأهلي "ألتراس" وبين أهالي المحكوم عليهم ممن اتهموا بمهاجمة المنشآت العامة والسجن ببورسعيد. وقد أدت الأحداث إلى فرض حالة الطوارئ على مدن القناة وإقرار حظر التجول[٦٣].

٤-٥-٣ أزمات اللجوء مابين حدود الأقطار العربية

ترتبط عديد الأزمات في المنطقة خلال الفترات الماضية والحالية بالوضعية الأمنية في عديد الأقطار، وخاصة مع اندلاع التوترات ونشوب الثورات والحروب الداخلية التي غيرت بعض الأنظمة في تلك البلدان. ومن أهم الأزمات التي صاحبت هذه الأحداث عمليات النزوح الواسعة التي شملت مئات الآلاف بل الملايين من المواطنين والتي شملت الجهات الحدودية المجاورة. ومن هذه الأمثلة:

[٦٣] هاني عواد، انتفاضة بورسعيد. انبعاث النزعة الجهوية في ظل غياب الوحدة الوطنية. سلسلة تقييم حالة، المركز العربي للأبحاث ودراسة السياسات قطر، مارس، ٢٠١٣

أ- **عمليات اللجوء العراقية:** إلى كل من سوريا والأردن منذ الحرب الخليجية الثانية. حيث تضاعف عدد سكان المدن السورية وخاصة دمشق، وسكان المدن الأردنية وخاصة عمان والزرقاء.

ب- **أزمة لجوء الليبيين إلى المناطق الحدودية التونسية** وما أدت إليه من مشاكل في السكن وفي غلاء المعيشة وأزمة مخيمات اللاجئين الأفارقة والأسيويين التي لاتزال قائمة إلى اليوم في منطقة بن قردان بالجنوب الشرقي التونسية.

ج- **أزمة لجوء السوريين والفلسطينيين إلى الأراضي اللبنانية والأردنية المجاورة،** ومن مشاكلها بعض المخاطر الموجودة في المخيمات وخاصة مشكلة الأوبئة ومشكلة الحرائق.

وإن أخطر ما تتسبب فيه هذه الأزمات فقدان الأمن والطمأنينة في المناطق الحدودية والخوف من استمرار بعض هذه الأزمات واستفحال انعكاساتها على البلدان المستقبلة للاجئين.

***

خاتمة

لقد أكدت هذه الدراسة أهمية موضوع إدارة الأزمات والمخاطر باعتباره مبحثا من مباحث العلوم الإنسانية، وقد مر هذا المفهوم في نشأته وتطوره بمراحل عديدة وخضع لتجاذبات لاتزال آثارها قائمة حتى اليوم.

كما أكدت أن الظروف العالمية والعربية والخليجية الراهنة أصبحت تفرض على الدول والمنظمات الإقليمية بذل جهودها من أجل إنجاح هذه المقاربة المتجددة وتحقيق أهدافها التي تصب في نهاية المطاف في تحقيق ظروف ملائمة لإنجاح التنمية الشاملة.

إن مقاربات إدارة الأزمات أصبحت في أيامنا تشكل إحدى المداخل المنهجية الحديثة لتحقيق مقاربة أمنية ملائمة. فبفضل تركيزها على عمليات الاستشراف والتوقع والتنبؤ استطاعت إن تفرض نفسها لمعالجة مشكلات السياسيات التنموية وفي مقدمتها السياسات الاجتماعية.

ثمة إشكالية تطرح اليوم في نطاق موضوع إدارة الأزمات، هذه الإشكالية تتفرع إلى عديد الأسئلة التي يمكن إن توضح لنا بعض الصعوبات في طرح هذا الموضوع وخلفياته في إطاره الدولي والعالمي.

١- تطرح عملية إدارة الأزمات والمخاطر في عديد الأحيان وكأن مصدر هذه الأزمات غير معروف. لكن في حقيقة الأمر هناك عديد

الأزمات تكون محركة من طرف الدول والتكتلات الدولية، وفي الأغلب يحركها النظام الدولي الجديد ومنظومة العولمة.

٢- ثمة مثل شعبي تونسي ينطبق على هذه القضية وهو يقول "فلان يشعل النار ويقول الدخان من أين ؟!".

٣- ما مدى جدية ومصداقية اعتبار بعض الظواهر المرتبطة بالتحولات التي تعرفها المجتمعات اليوم أزمات بالمعنى المطلوب إدارته واستبعاده مثل اعتبار أن السمنة في الولايات المتحدة الأمريكية ناقوس خطر دفع رئيس بلدية نيويورك يقرر منع تناول المشروبات الغازية في مطاعم المدينة (الأسبوع الثاني من مارس ٢٠١٣).

فما هي الضوابط العلمية والمنهجية والأخلاقية التي تجعل الدارسين لا يخلطون بين الأزمات الاجتماعية الحقيقية ومنها "أزمات الفقر" و بين "أزمات التخمة" و "مخاطر الترف"؟

إن العديد من أزمات عالمنا المعاصر وخاصة البيئية والسياسية والاقتصادية يمكن تحاشيها وتلافيها عن طريق إقامة مدونة سلوكية أخلاقية عالمية تلزم كل الأطراف بإتباع معاييرها وقيمها.

***

المراجع

١- باللغة العربية

- جبر محمد صدام، "إدارة الأزمات: نظرة مقارنة بين النموذج الإسلامي والنموذج الياباني "مجلة الإداري، السنة ٢١ ، عدد ٧٦ – مارس، ١٩٩٩.

- محمد رشاد الحملاوي، "إدارة الأزمات"، أبو ظبي مركز الإمارات للدراسات والبحوث الإستراتيجية ١٩٩٧.

- أماني قنديل،إدارة المخاطر الاجتماعية في دول مجلس التعاون الخليجي (دراسة)، سلسلة الدراسات الاجتماعية، العدد ٧٥. ٢٠١٣. المكتب التنفيذي لمجلس وزراء الشؤون الاجتماعية بمجلس التعاون لدول الخليج العربية.

- إدارة الأزمات والأمن، ترجمة أحمد المغربي، دار الفجر للنشر والتوزيع ٢٠٠٨.

- عبد السلام أبو قحف، إدارة الأزمات والكوارث، مخاطر العولمة والإرهاب الدولي. سلسلة دليل صنع القرار. دار الأمين، القاهرة ٢٠٠٤.

- مصطفى حجازي، نحو سياسة اجتماعية خليجية للأسرة من الرعاية إلى التمكين. سلسلة الدراسات الاجتماعية عدد ٧٠، المكتب التنفيذي لمجلس وزراء الشؤون الاجتماعية بمجلس التعاون لدول الخليج العربية. يونيو ٢٠١٢.

- سلوى الصديقي، "نظرية علمية واتجاهات معاصرة في طريقة العمل مع الحالات الفردية"، دار المعركة الجامعية، الاسكندرية ٢٠٠٤.

- عثمان عبد الفتاح وعلي الدين محمد، "خدمة الفرد بين النظر المعاصرة"، القاهرة، ١٩٩٥، ط٣

- عبد العزيز الدخيل، معجم مصطلحات الخدمة الاجتماعية، دار المناهج للنشر والتوزيع، الرياض، ٢٠٠٦.

- هاني عواد، انتفاضة بورسعيد، سلسلة تقييم حالة، المركز العربي للأبحاث ودراسة السياسات بقطر، مارس، ٢٠١٣م

- برنامج الأمم المتحدة الإنمائي [PNUD]، ٢٠٠٢ ومايليه.

- برنامج الأمم المتحدة للبيئة "النساء والبيئة" سلسلة السياسات العامة [UNEP]، ٢٠٠٤، ٢٠٠٦، ٢٠٠٩م.

٢- باللغة الأجنبية

- Patrick Lagade: La gestion des crises (pdf)
- Michel Dobry, Sociologie des crises politiques, Paris, Presse de la Fondation nationale des sciences politiques, ١٩٨٦
- Edgar Morin, pour une sociologie de la crise, Communications, vol ١٢, N °١٢, PP ٢-١٦, ١٩٦٨
- Sciences humains, N ٢٤٥, Février, ٢٠١٣ "Vivre en temps de crise"
- Jacques Attali, Survivre aux crises, Fayard, ٢٠٠٩
- Beatrice Muller, Jean claude Barbier, Maryse Bresson, Les solidarités à l'épreuve des crises, L Harmattan, ٢٠١٢
- Jean François Girard (al.sante.gouv.fr), Rapport de mission (http://www.sante.gouv.fr/htm...) Paris, Aout ٢٠٠٦.
- Robert Holmann and others, social Risk management: the world bank approach to social protection in a globalizing washingtonm DC, ٢٠٠٣

***

ملحق (من تنظيم الباحث)

ملخص مسرد المصطلحات في أغراض الطوارئ [معجم] (٣٠ يونيو ٢٠٠٩) [ICDRM]
معهد الأزمات والكوارث وإدارة المخاطر– جامعة جورج واشنطن
www.gwv.edu.icdrm متاحة على

مصطلحات باللغة العربية

- إجراءات الاستحواذ
- القضاء والقدر
- خطط العمل
- متلازمة الإشعاع الحادة
- تنبيه
- جميع الأخطار
- مستوى القدرة
- السبب الجذري
- حادث
- الشذوذ
- مكافحة الإرهاب
- منطقة طوارئ
- تقييم الضرر
- تقييم ذوي الاحتياجات
- الأضرار الأولية
- الموقف
- السلطة
- مستوى الوعي والكفاءة
- المؤشر
- عاصفة ثلجية
- مصيبة
- القدرة، القدرات
- الحالة، الحالة الوبائية
- حالة القلق
- الإصابات
- كارثة
- المأساة
- سلسلة الأوامر
- الدفاع المدني
- الاضطرابات المدنية
- الرعاية الصحية
- هيئة القيادة

- التهديد
- التكليف
- المهمة
- المساعدة
- الافتراضات
- التأهب
- الرد
- الهجوم(الأسلوب، النمط، المسار)
- انهيار جليدي
- الاتصالات
- الكفاءة
- الحوادث الطبية المعقدة
- دليل التأهب
- مفهوم العمليات
- إدارة العواقب
- التلوث
- الطوارئ
- التخطيط للطوارئ

<u>مصطلحات باللغة الإنجليزية</u> [نفس المعجم]

- Control systems
- Control staff
- Controller safety
- Cooperative assistance
- Coordinate
- Corrective actions
- Countermeasure
- Counterterrorism
- Effective
- Damage assessment
- Declaration, disaster
- Decontamination
- Delegation of authority
- Defense coordinating officer
- Defense support of civil authorities
- Demobilization
- Dependency
- Disaster

- Efficient
- Emergency
- Emergency management
- Emergency program
- Safety producers
- Epidemiology
- Epidemiology surveillance
- Evacuation
- Evaluator
- Event catastrophic health
- Exercise planning team
- Expert judgment
- Federal disaster area
- Federal resource coordinator
- Field operations
- Flood
- Flood plain management
- Forecast
- Function
- Functional area
- Disaster risk reduction
- Disaster worker
- Disaster ecological
- Dispatch
- Domestic readiness group
- Drought
- General staff
- Hazard analysis
- Hazard risk
- Hazard accidental
- Health public
- Homeland security
- Hotucash
- Implementation
- Incident
- Incident management
- Incident operations
- Information management
- Infrastructure liaison
- Interdependency

- Crisis
- Crisis management
- Critical infrastructure
- Critical systems
- Cyber terrorism
- Cyber security
- Organization
- Physical security
- Planning section
- Prevention
- Prioritization
- Probabilistic risk assessment
- Expert level
- Program evaluation
- Public health emergency
- Qualitative risk assessment methodology
- Quantitative risk assessment methodology
- Integrated risk management
- Intensity
- Isolation
- Major disaster
- Management
- Mobilization
- Rehabilitation
- Residual risk
- Risk tolerance
- Scenario, risk
- Strategy
- Surveillance
- Systems approach
- Terrorism
- Unified approach
- Volunteer

الدراسة السابعة

الأمان الاجتماعي كمدخل للحماية الاجتماعية
دراسة حالة: دولة الكويت

الأستاذ فيصل المناور
باحث بالهيئة العلمية
المعهد العربي للتخطيط

الأمان الاجتماعي كمدخل للحماية الاجتماعية
دراسة حالة: دولة الكويت

الأستاذ فيصل المناور
باحث بالهيئة العلمية
المعهد العربي للتخطيط

تمهيد:

إن سياسات الأمان الاجتماعي ليست خياراً، بل ضرورة فائقة الأهمية، باعتبارها ترتبط ببقاء الإنسان وجودة الحياة. ومن هنا استحوذت تلك السياسات على حيز كبير من الاهتمام على مستوى الفكر والعمل بمستويات مختلفة؛ بهدف تلبية احتياجات أفراد المجتمع وتقليص الفوارق بينهم، والوصول إلى مستوى مقبول من العدالة الاجتماعية والمساواة، والمحافظة على استقرار المجتمعات وتعزيز تماسكها الاجتماعي ووحدتها، ولا يوجد على الصعيد العالمي نموذج واحد يحتذى به للأمان الاجتماعي، ومن ثم تختلف نظم الأمان الاجتماعي من دولة إلى أخرى وفقاً للنظام السياسي والاجتماعي والقدرات المالية والبشرية المتاحة والتحديات والفرص. وفي كل الأحوال، فإن برامج الأمان الاجتماعي كي تحقق أهدافها يتعين أن ترتكز على استراتيجيات تنحو إلى ترجمة المبادئ والقيم التي تبنتها إلى سياسات وبرامج هادفة للارتقاء بنوعية الحياة لمواطنيها، وتتلافى الأخطاء والإقصاء الاجتماعي والتهميش والتفاوت الطبقي والظلم.

هذه الجوانب قامت عليها سياسة الأمان الاجتماعي في دولة الكويت، وكان من بين ركائزها التنمية البشرية المستدامة، وترجمت هذه الفلسفة في مبادئ رئيسية في دستور دولة الكويت، حين أكد على العدل الاجتماعي وكفالة الحرية والمساواة، كما أكد على قيم التعاون والتراحم بين المواطنين، ورعاية الدولة للنشء وحمايته، كما كفل الدستور الكويتي حق الوظيفة للمواطنين، وتكفل المعونة المادية في حالة الشيخوخة أو المرض أو العجز عن العمل، وتوفر الدولة لمواطنيها خدمات التأمين الاجتماعي والمعونة الاجتماعية والرعاية الصحية والخدمات التعليمية.

وبالتفاعل مع الثروة النفطية اقترن ذلك بسياسات وبرامج فعلية وخطط في المجالات الحيوية كالتعليم والصحة والرعاية الاجتماعية والأمان الاجتماعي، والمحافظة على مستوى معيشي لائق للمواطنين. إن تلك البرامج والسياسات قامت على بنية تحتية قوية معززة بنفقات مالية هائلة يستفيد منها جميع المواطنين، تتمثل بعض مظاهرها في الرعاية الصحية المجانية، والخدمات التعليمية والإسكانية، والرعاية المتكاملة لذوي الاحتياجات الخاصة، وبرامج رعاية المسنين، والضمان الاجتماعي في حالات العجز والوفاة والطلاق والترمل. بل إنه فيما يخص الفقر، فإن برامج الأمان الاجتماعي لا تستهدف التخفيف حدة من الفقر ولكنها تستهدف منع الفقر من الأساس، كما تستهدف هذه البرامج أيضاً تخفيض معدلات وفيات الأطفال، والارتقاء بمستوى صحة الأم، ومكافحة فيروس نقص المناعة البشرية وغيره من الأمراض المعدية، وتمكين المرأة، وتعزيز المساواة بين

الجنسين. وقد حققت الكويت بذلك العديد من غايات الألفية للإنمائية- وفي بعضها قبل الموعد المحدد- التي أُقرت من قبل المجتمع الدولي في عام ٢٠٠٠م.

تهدف هذه الدراسة إلى تسليط الضوء على أهم سياسات الأمان الاجتماعي في دول الكويت، والتي لها علاقة مباشرة بجهود حماية المجتمع من المشكلات والظواهر الاجتماعية السلبية، وذلك للتعرف عن أهم الخصائص التي تميز تلك السياسات، والكشف عن جوانب الضعف والمظاهر السلبية المترتبة عليها.

وانطلاقاً مما سبق، يحاول الباحث في هذه الدراسة استعراض مجموعة من الموضوعات ذات الصلة بسياسات الأمان الاجتماعي معتمداً بذلك على "المنهج الاستقرائي" والذي يعتمد بالأساس على الملاحظة كأداة رئيسية، ومن ثم استقراء واقع تأثيرات التي تحدثها المتغيرات المستقلة على المتغير التابع، من خلال مجموعة من الاستقراءات أو الملاحظات التي ينطلق منها الباحث للوصول إلى حكم موضوعي بصدد موضوع بحثه. كما سيعتمد الباحث أيضاً على "منهج دراسة الحالة" والذي يعنى بدارسة وحدة واحدة دراسة متعمقة مستفيضة، بغية الوصول إلى فهم أعمق لها وعمل نوع من التعميمات بالنسبة للوحدة المدروسة، ويركز هذا منهج على التعمق في الدراسة، وعدم الاكتفاء بالوصف الخارجي أو الظاهري للموقف أو الظاهرة.

وفي هذا الإطار، تنقسم هذه الدراسة إلى سبعة أقسام على النحو التالي:

أولاً- الدراسات السابقة: يستعرض الباحث في هذا الجزء مجموعة من الدراسات السابقة التي تدور حول موضوع الدراسة، وذلك بهدف الاستفادة منها ومعرفة أهم النتائج التي توصلت إليها.

ثانياً- الإطار النظري: يقدم الباحث في هذا الإطار نبذه تاريخية حول تشكل نظم الأمان الاجتماعي، بالإضافة إلى تناول مجموعة من التعريفات المفسرة لمفهوم شبكة الأمان الاجتماعي.

ثالثاً- سياسات الأمان الاجتماعي في دولة الكويت: ويركز هذا القسم على استعراض أهم سياسات الأمان الاجتماعي التي تبنتها دستور دولة الكويت، وخطة التنمية الحالية، ومن ثم استعراض أهم الشرائح المستفيدة من تلك السياسات.

رابعاً- شبكة الأمان الاجتماعي بالكويت: يناقش الباحث في هذا القسم مكونات شبكة الأمان الاجتماعي وأهم البرامج والأنشطة التي تقوم بتنفيذها، وأهم الانجازات المترتبة على عملها.

خامساً- الواقع المعيشي للأُسرة الكويتية: ويعنى هذا القسم بتحليل الواقع المعيشي للأسر الكويتية في ظل أنظمة الأمان الاجتماعي الحالية،

وذلك بالاعتماد على تقارير تحليل دخل الأسر الكويتية الصادرة عن الإدارة المركزية للإحصاء في دولة الكويت.

سادساً- المظاهر السلبية المترتبة على الواقع المعيشي للأسر الكويتي في ظل دولة الرعاية والأمان الاجتماعي: يستعرض الباحث في هذا القسم أهم المظاهر المجتمعية المترتبة على اتباع الدولة لسياسات الرعاية والأمان الاجتماعي في دولة الكويت.

سابعاً- مسارات استراتيجية لمنهج جديد: وهي عبارة عن مجموعة من التوصيات والنتائج التي توصل إليها الباحث من خلال هذه الدراسة.

أولاً - الدراسات السابقة:

عاد الباحث لمجموعة من الدراسات المتصلة بموضوع الدراسة "بشبكة الأمان الاجتماعي"، وذلك بهدف الاستفادة منها ومعرفة النتائج التي توصلت إليها على النحو التالي:

١- دراسة مجدي صابر الدسوقي (١٩٩٧م)[٦٤]:

هدفت هذه الدراسة إلى تحديد العائد الاجتماعي المتحقق للشباب المستفيدين من مشروعات الصندوق الاجتماعي للتنمية خاصة مشروع الشباب الخريجين للصناعات الحرفية الصغيرة.

وتوصلت الدراسة إلى أن هناك علاقة طردية ذات دلالة إحصائية بين استفادة الشباب من مشروعات الصندوق الاجتماعي للتنمية وزيادة العائد الاجتماعي المتحقق لهم، وذلك من خلال إشباع الحاجات النفسية والاجتماعية لهم، وإكسابهم خبرات عملية ومهارات فنية وتنمية المسئولية الاجتماعية لديهم.

٢- دراسة Favreault, Melissa Marie (١٩٩٨م)[٦٥]:

هدفت هذه الدراسة إلقاء الضوء على نظام الضمان الاجتماعي في الولايات المتحدة، وأوضحت الدراسة أن شبكة الأمان الاجتماعي تقوم على إعادة توزيع الموارد بين الأجيال، فهناك ظروف مثل "الخروج من قوة العمل، والتقاعد، والزواج، والمشكلات الزواجية، وميلاد الأطفال، والموت" يختلف تأثيرها على الجماعات المختلفة، فتختلف من النساء عن الرجال، وبين الجماعات العرقية المختلفة،

---

(٦٤) مجدي صابر الدسوقى، العائد الاجتماعي لمشروعات الصندوق الاجتماعي للتنمية، رسالة ماجستير غير منشورة، جامعة الفيوم، كلية الخدمة الاجتماعية، ١٩٩٧م

(٦٥) Melissa Marie, Favrealt, Whose Safety net? Life- Course Processes and inequality in the United States, U.S.A., Cornell University, ١٩٩٨.

وبين الطبقات الاجتماعية، وبين الأجيال، وتقوم شبكة الأمان الاجتماعي على مساعدة الفئات الأولى بالرعاية من غير القادرين والمسنين.

٣- دراسة كل من Soniya & Howard, White (٢٠٠٤ ,Carvalho)[٦٦]:

اعتمدت هذه الدراسة على تقديم تحليلاً كمياً لتقييم مشروعات الصندوق الاجتماعي في الولايات المتحدة الأمريكية مع التركيز على المشروعات الصغيرة التي يمكن تدعيمها، وتأثير التنمية المؤسسية والعمل على المستوى المحلي.

وقد أوضحت نتائج الدراسة نجاح العمل على المستوى المحلي في التدريب والتأهيل والتمويل لإقامة المشروعات الصغيرة، وأهمية تنمية القدرة على العمل المؤسسي لتلك المشروعات.

٤- دراسة Brine, Jacqueline (٢٠٠٥م)[٦٧]:

تناولت هذه الدراسة وصف أداء الصندوق الاجتماعي الأوروبي، وأكدت نتائجها على أن الصندوق الاجتماعي الأوروبي هو صندوق لكل دول الاتحاد يساهم بدورة في تكوين الصناديق الاجتماعية في

---

(٦٦) Soniya, Carvlho, & White. Howard, Theory based evaluation the Case of Social Funds Washington, American Journal of Evaluation, Vol.٣٥, No.٩٣, ٢٠٠٤.

(٦٧) Jacqueline. Brine, The European Social Fund, the Commission, the Member State and Levels of governance, Oxford, European educational research Journal, Vol.٣, No.٤, ٢٠٠٤.

تلك الدول، وتوزيع الموارد عليها، وتدعيم عمليات التدريب والتعليم المهني التي تقوم بها الصناديق، حيث يعتمد الصندوق الأوروبي على تمويل وتدريب العاطلين، كما أوضحت الدراسة وجود تكامل بين كافة مستويات الصناديق الاجتماعية في دول الاتحاد، بما يساعد على تحقيق الاستقرار السياسي داخل وبين تلك الدول.

٥- دراسة د.علاء علي الزغل (٢٠٠٩م)[٦٨]:

هدفت هذه الدراسة إلى تحديد مدى فاعلية شبكات الأمان الاجتماعي التقليدية (الضمان الاجتماعي) في التخفيف من حدة الفقر، وتحديد مدى فاعلية شبكات الأمان الاجتماعي الحديثة (الصندوق الاجتماعي للتنمية) في توفير فرص عمل جديدة، وتحديد الصعوبات التي تواجه تلك الشبكات، والتوصل لمؤشرات تخطيطية تساهم في مواجهة هذه المعوقات.

وتنتمي هذه الدراسة إلى نوعية الدراسات التقييمية التي تسعى إلى تحليل الوضع الراهن لشبكات الأمان الاجتماعي في مصر، وقياس هذا الوضع بتحليل جميع بياناته، وذلك بغرض تحديد مستوى فعالية شبكات الأمان الاجتماعي في مصر من أجل التوصل إلى مقترحات لزيادة فعالية تلك الشبكات.

---

(٦٨) علاء علي الزغل، فاعلية شبكات الأمان الاجتماعي في مصر، بحث مقدم للمؤتمر العلمي الدولي الحادي والعشرون للخدمة الاجتماعية، المنعقد في القاهرة: جامعة حلوان، كلية الخدمة الاجتماعية في الفترة من ١٠ إلى ١١ مارس ٢٠٠٩م

واستعان الباحث في هذه الدراسة بمنهج المسح الاجتماعي، وسحب عينة من المستفيدين من خدمات شبكات الأمان الاجتماعي التقليدية (الضمان الاجتماعي) والحديثة (الصندوق الاجتماعي للتنمية).

وفيما يتعلق باستفادة الباحث من مراجعة الدراسات السابقة، فإنه سيتم توظيفها للتعرف على أهم المحاولات التي سعت إلى وضع التعريفات التي تفسر المفهوم (شبكات الأمان الاجتماعي)، وأهم الخصائص والسمات المتعلقة به، بالإضافة إلى العناصر المكونة له. كما يمكن الاستفادة من هذا الاتجاه أيضاً في التعرف على أهم التجارب والممارسات الدولية والإقليمية لشبكات الأمان الاجتماعي، بالإضافة إلى التعرف على أهم أساليب واستراتيجيات عمل تلك الشبكات.

ثانياً – الإطار النظري:

نشأت النظم الحديثة للأمان الاجتماعي في ثمانينات القرن التاسع عشر في ألمانيا حيث تم خلال الفترة ١٨٨٤-١٨٨٧ اعتماد تشريعات وفرت بشكل أولي تأميناً ضد الحوادث والمرض والشيخوخة والإعاقة، وتعمق تأسيس النظم الحديثة للأمان الاجتماعي، بعد انتشارها في أوروبا بتجربة بريطانيا التي أصدرت عام ١٩١١م تشريعات للتأمين ضد المرض واعتلال الصحة والبطالة، وذلك بعد أن كانت قد أصدرت قانوناً لنظام المعاشات التقاعدية للشيخوخة،

وانتقلت مثل هذه المبادرات الاجتماعية إلى الولايات المتحدة الأمريكية. حيث تم على المستوى الاتحادي صياغة قانون وفر سلسلة من المنح للمحتاجين من كبار السن والأطفال الذين لا عائل لهم، وتعويض البطالة، ونظام إلزامي للمعاشات التقاعدية لكبار السن (خصوصاً للعاملين في الصناعات الرئيسية والقطاعات التجارية)، وتطور النظام الأمريكي ليشمل بعد ذلك التأمين الصحي، والمساعدة الشاملة للأسر التي تعول أطفالاً، وتوفير المساكن للأسر منخفضة الدخل، وإعانات الإسكان والتدريب على الوظائف.

كما تنطوي النظم الحديثة للأمان الاجتماعي على إعادة لتوزيع الدخل من الشرائح الغنية في المجتمع إلى الشرائح الضعيفة، وذلك من خلال آلية أدوات السياسة المالية المتمثلة في الضرائب المباشرة التصاعدية وهيكل الإنفاق الحكومي، مما يعني تدخلاً كبيراً للدولة في عمل آلية الأسواق التنافسية، ولعله ليس بمستغرب أن يشهد تاريخ تأسيس النظم الحديثة للأمان الاجتماعي جدلاً سياسياً واسعاً من وجهتي نظر الكفاءة الاقتصادية والعدالة الاجتماعية شاركت فيه قطاعات كبيرة من المجتمعات، ولا يزال هذا الجدل مستمراً. وبالرغم من ذلك فقد أصبحت النظم الحديثة للأمان الاجتماعي جزءاً راسخاً من النظام الاقتصادي الرأسمالي الحديث والحياة الاقتصادية الحديثة.

من جانب آخر، عرفت معظم المجتمعات الإنسانية أنظمة تقليدية للأمان الاجتماعي استندت على النزعات الفطرية للتعاون والبر والإيثار، وهي أنظمة اتسمت بالاستمرارية في مختلف المجتمعات على الرغم من الصدمات الخارجية الهائلة التي تعرضت لها الكثير من هذه المجتمعات خصوصاً فيما يتعلق بموجات الاستعمار والتغيرات الهائلة في النظام الاقتصادي العالمي والتحولات السريعة، والعميقة في تقنيات الإنتاج المرتبطة بالثورات العلمية والتقنية. هذا وقد لاحظ القدسي [٦٩] أن أنظمة الأمان الاجتماعي التقليدية في الدول العربية ترتكز أيضاً على أصول شرعية "كالزكاة والصدقات والأوقاف والأضاحي وبر الوالدين والوفاء بحقوق المستضعفين"، وشبكات الأمان الاجتماعي غير الرسمي في الاقتصاد العربي هي ذات طبيعة طوعية نابعة من التراث السائد والدين، وتصدر عن إحساس الفرد بالمسؤولية التضامنية تجاه أفراد أسرته وجيرانه ومجتمعه، وعلى الرغم من أن مثل هذه الأنظمة التقليدية تنطوي على إعادة توزيع الدخل من الأغنياء إلى الفقراء إلا أنها لا تثير جدلاً فنياً فيما يتعلق بالمقايضة بين الكفاءة الاقتصادية والعدالة الاجتماعية في ظل النظام الاقتصادي القائم في المجتمعات المعنية.

كما تعتبر شبكات الأمان الاجتماعي مشروعاً قومياً يقضي بالتزام الدولة بضمان حد أدني من المعاشات لجميع أفراد القوى العاملة

(٦٩) سليمان القدسي، منظومة التكافل الاجتماعي ومثلث النمو والفقر والتوزيع، مجلة التنمية والسياسات الاقتصادية، المجلد ٤، العدد ٢، ٢٠٠٢م

ضمن إطار نظام اجتماعي أساسي إجباري تديره الدولة، وقد تشترك الخزانة العامة في تمويله وفقاً للحالة الاقتصادية للبلاد، بينما يرى البعض أنها شبكة قومية تتعامل مع الآثار السلبية للاقتصاد والتجارة والقيم المتصارعة وغيرها من العوامل الأخرى. فضلاً على أنها شبكة قومية تقدم مساعدات في أوقات الكوارث، ويتم تمويلها في الغالب من الضرائب، وهي بذلك تكون مسئولة عن توفير المساعدات العامة، ومقابلة الحاجات بواسطة توفير نظام مزدوج لنظام الإعانة والتأمين.

وتعرف شبكات الأمان الاجتماعي بأنها أداة فعالة لحماية ضحايا الصراع التنافسي مثل المتعطلين عن العمل مؤقتاً، ولحماية الفئات الأقل دخلاً والأطفال الصغار والمسنون وذوي الاحتياجات الخاصة [٧٠]، ويرى البعض الآخر أنها شبكات عمومية أو عامة الطابع، أي مرتبطة بدور الدولة، وهذه الشبكات جزء من الدور العام للدولة، أو من وظيفتها الاجتماعية المعاصرة [٧١].

كما يرى رانك مارك "Rank Mark" أن شبكة الأمان الاجتماعي وسيلة توجدها الحكومة لإيجاد نوع من التكامل بين المحافظات لحماية الفقراء عن طريق تمويل وتنفيذ سياسات واسعة للرعاية الاجتماعية لمواجهة الفقر. بينما يعرفها برنامج الأمم المتحدة الإنمائي

([٧٠]) صبرى عبد المطلب سعيد، توسيع نطاق سريان أنظمة التأمينات الاجتماعية في الدول العربية، (القاهرة: وزارة التأمينات الاجتماعية، ٢٠٠٢م)، ص١٤٦

([٧١]) Edith M. Freeman, Social policy reform research and practice, NASW Press. U.S.A, ١٩٩٧, p.٨٨.

على أنها حزمة متكاملة من تدابير الدعم المؤسسي، ليس فقط للفئات المتأثرة، وإنما أيضاً لتلك غير المستفيدة من إجراءات الإصلاح الاقتصادي، والدعم المالي لإيجاد فرص للاستثمار والتأهيل والتشغيل، وإصدار التشريعات التي تحمي تلك الفئات، وتشجع أفردها وتساعدهم على الاستفادة من المنافع المتوقعة للإصلاح[٧٢].

نخلص من ذلك، أن شبكات الأمان الاجتماعي هي شبكة عمومية أو عامة الطابع Public، أي مرتبطة بدور الدولة، ومن ثم هي بصفة ثانوية شبكات خاصة Private يتعين على كل حال أن تشرف عليها الدولة أو تراقبها ولا نقول تديرها، وتعد هذه الشبكات جزء من الدور العام للدولة، وأنها من وظيفتها الاجتماعية المعاصرة، ويمكن ملاحظة أن شبكات الأمان الاجتماعي في العالم النامي خاصة هي شبكات عمومية الطابع بصفة أساسية.

ثالثاً – سياسات الأمان الاجتماعي في دولة الكويت:

١,٣ ركائز أساسية:

ركز دستور دولة الكويت الذي أقر في عام ١٩٦٢م على عدة مقومات أساسية للمجتمع الكويتي جاءت في (٧) مواد تشمل ما يلي:

---

(٧٢) Human Development Report, ١٩٩٩, p.٣

أ- إقامة العدل الاجتماعي وترسيخ مبادئ الحرية والديمقراطية.
ب- رعاية الأسرة والنشء.
ت- الرعاية الاجتماعية في حالة الشيخوخة والعجز وغيرها.
ث- الرعاية التعليمية.
ج- رعاية الصحة العامة.
ح- تأمين المشاركة الشعبية والمسئولية الاجتماعية.
خ- كفالة فرص العمل للمواطنين والعدالة الاجتماعية.

وفي ضوء هذا الاهتمام عملت الحكومات المتتالية على بناء دولة الرفاه انسجاماً مع ما ورد في الدستور من مبادئ لتحقيق الرعاية والأمان الاجتماعي. كما حققت دولة الكويت العديد من الإنجازات على مستوى الأمان الاجتماعي، وسعت الدولة من خلال كافة الخطط التنموية للنهوض بالمجالات ذات الشأن الاجتماعي كالتعليم والصحة والرعاية الاجتماعية والمحافظة على مستوى معيشي لائق للمواطنين، وكانت نتيجة ذلك أن حققت الكويت موقعاً متقدماً في دليل التنمية البشرية في العقد الأخير حيث حازت عام ٢٠٠٩م على الترتيب ٣٣ على المستوى العالمي والأول عربياً إلى أن موقعها قد تراجع إلى الترتيب ٤٧ عن عام ٢٠١٠م، واحتلت في عام ٢٠١١م المرتبة ٦٣ عالمياً. كما احتلت في عام ٢٠١٣م المرتبة ٥٤، ولا يعوز ذلك إلى تراجع وتذبذب مرتبة الدولة على مستوى دليل التنمية البشرية في فشل سياساتها أو قصور ببرامجها الاجتماعية الموجهة للمواطنين أو عن الانخفاض لمستويات

المعيشة. ولكن قد تؤول أسبابه للنقص في تقديم بعض الإحصاءات والبيانات اللازمة عن دولة الكويت للجهات المعنية بإصدار دليل التنمية البشرية.

كما أن هذه المبادئ الدستورية ضمنت الوصول إلى مستويات متقدمة من الرعاية المادية والاجتماعية وتحسين نوعية الحياة للمواطنين، والتي تكفل في إطارها أسس ومكونات الانصهار والتماسك الاجتماعي. لقد نتج عن هذه النصوص الدستورية اقتران النمو الاقتصادي الذي شهدته الكويت خلال العقود السابقة عن تنفيذ سياسات تنموية متعددة تراعي الأبعاد الاجتماعية كالصحة والتعليم والأمان الاجتماعي والرعاية الاجتماعية [٧٣].

لقد استندت سياسات التنمية في دولة الكويت منذ استقلالها على فلسفة دولة الرفاه، والتي تعتمد بشكل مباشر على الفوائض النفطية، وذلك من خلال استخدام مختلف أشكال وآليات الرعاية والأمان الاجتماعي كالدعم والإعانات المختلفة كأحد الوسائل لإعادة توزيع الثروة بين الأفراد مستبعدة في ذلك استخدام الضرائب وغيرها من الإيرادات السيادية، والتي تمثل عماد الإيرادات العامة لكافة دول العالم، ونتيجة لذلك فقد ارتفعت مستويات الرعاية والأمان الاجتماعي، والتي بدورها

[٧٣] تقرير محاور بناء شبكة الأمان الاجتماعي في ظل سياسات الإصلاح الاقتصادي وإعادة هيكلة دور الدولة في الكويت، الكويت: وزارة للتخطيط، ٢٠٠٣م، ص ٢٦

جعلت دولة الكويت ترتقي إلى مصاف الدول المتقدمة في هذا المجال [٧٤].

وفي ذات السياق، بذلت دولة الكويت خلال العقد الماضي جهوداً حثيثة لتحقيق الغايات الإنمائية التي أقرت عام ٢٠٠٠م، والتي اتفقت عليها الجماعة الدولية، والذي حدد موعد الوصول إليها عام ٢٠١٥م، ومنها: التخفيف من الفقر والجوع، وتخفيض معدلات وفيات الأطفال، وإقامة شراكة عالمية من أجل التنمية. إلى جانب ذلك، حققت دولة الكويت إنجازات مميزة نحو تحقيق الغايات الأخرى من أهمها تعزيز المساواة بين الجنسين وتمكين المرأة، والارتقاء بمستوى صحة الأم ومكافحة فيروس نقص المناعة البشرية والأمراض الأخرى[٧٥]. إلا أنها تواجه تحديات في مجال تعميم التعليم الابتدائي، وضمان الاستدامة البيئية.

حيث تبنت الخطة الإنمائية متوسطة الأجل لدولة الكويت للسنوات (٢٠١٠/٢٠١١-٢٠١٣/٢٠١٤) مجموعة من السياسات التي تهدف إلى تطوير نظم الأمان الاجتماعي والرعاية الاجتماعية بهدف مواجهة التحديات التي تواجهها في هذا المجال، ومن هذه السياسات ما يلي [٧٦]:

---

(٧٤) المرجع السابق، ص ٢٩
(٧٥) تقرير المتابعة للغايات الإنمائية للألفية لدولة الكويت، الكويت: الأمانة العامة المجلس الأعلى للتخطيط والتنمية، ٢٠١٠، ص٤
(٧٦) الأمانة العامة للمجلس الأعلى للتخطيط ، وثيقة الخطة الإنمائية متوسطة الأجل للسنوات (٢٠١٠/٢٠١١ – ٢٠١٣/٢٠١٤)، ٢٠١٠م، ص ٦٤-٦٧

- دعم وتطوير آليات شبكة الأمان الاجتماعي، حتى تكون أكثر مرونة في الاستجابة للتغيرات الاقتصادية والاجتماعية في ظل ظروف الأزمة المالية العالمية والتغيرات التنموية الواسعة التي يقدم عليها المجتمع الكويتي.

- تطوير مفهوم المساعدات الاجتماعية بإعداد القادرين منهم على العمل المنتج حتى يتمكنوا من الاستقلال مادياً عن المساعدات. كما تهدف الخطة في هذا الشأن إلى إدخال عدد يتراوح ما بين ٣٠ إلى ٥٠ فرداً سنوياً في دورات تدريبية بهدف تأهيلهم وجعلهم قادرين على الإنتاج والعمل.

- إلزام الجمعيات التعاونية بمستوى أرباح سنوية ٧% كحد أقصى والقضاء على مستويات الأرباح التجارية المبالغ فيها التي اتجهت الجمعيات التعاونية إلى تحقيقها في السنوات الأخيرة.

- رفع سقف الراتب الخاضع للتأمينات الاجتماعية، وزيادة المعاش التكميلي في حدود ٦٧%.

- العمل على تطوير سياسات الرعاية للفئات الحساسة اجتماعياً، وهم: الأطفال، والمسنين، والأحداث الجانحين ومجهولي الأبوين، وذلك من أجل حماية الطفولة من مشكلات التنشئة والأخطاء الصحية

والأغذية الضارة، وتحقيق الدمج الاجتماعي للمسنين ومد العمر الفاعل اجتماعياً لهم، وحماية الأحداث من الاستغلال والحد من حالات الانحراف لتحقيق مستوى أعلى من السلم الاجتماعي.

- توفير الرعاية والبيئة السليمة لجميع الأطفال من خلال إنشاء عدد من حدائق الأطفال النموذجية بعدد ١٠ حدائق لزيادة عدد الأطفال المستفيدين بعدد ١٠ آلاف طفل، والتوسع في مشروع أب اليتيم بواقع ٥٠ أباً كل عام، وإعادة قيد نزلاء دور الأحداث في المدارس لتحقيق الدمج المجتمعي لهم.

- وضع ضوابط صحية لتصنيع واستيراد أطعمة الأطفال يراعى فيها تحقيق التوازن الغذائي، وتجنب استخدام المواد الملونة الكيمائية، وخلوها من المواد المضادة للأكسدة، وتوعية الأسر بأهمية التغذية الطبيعية للأطفال.

- حماية الأطفال من الاستغلال والعنف من خلال سن قانون خاص بذلك.

- تشجيع الأعمال الفنية الراقية والهادفة للارتقاء بثقافة الطفل وتنمية مواهبه وصقلها.

- تقديم الخدمات المتخصصة للمسنين وتطوير أغراضها، وزيادة عدد الفرق القائمة بالخدمات المتنقلة بعدد ١٨ فرقة، وإنشاء ٣ مراكز تدريب متخصصة لكبار السن تكسبهم مهارات جديدة وفق قدراتهم ورغباتهم، وإنشاء ١٢ مركزاً جديداً للرعاية والتأهيل في جميع المحافظات لتقديم الخدمات الاجتماعية والنفسية والعلاجية والتأهيلية والمهنية للمسنين.

- إتباع الوسائل والآليات المناسبة لتغيير مفهوم رعاية المعاقين إلى مفهوم المشاركة من خلال الدمج المجتمعي للمعاقين وذلك من خلال: بناء عدد ٦ ورش محمية لتدريب المعاقين لمساعدتهم في الاندماج المجتمعي، ووضع نظام لحماية المجتمع من نمو الإعاقات سواء عن طريق الإصابات والحوادث أو عن طريق الوراثة.

- رعاية المعاقين وحماية مصالحهم من خلال مشروع للحصر الشامل للإعاقات في المجتمع الكويتي، ووضع نظام شامل للدمج المجتمعي لهم يقوم على مبدأ عدم التمييز ضد المعاق.

- تطوير المجتمع المدني ورفع كفاءته وذلك من خلال: توجيه الدعم المالي والفني لمنظمات المجتمع المدني وإلغاء السياسات المعيقة لنشاطاتها، وتعديل قانون جمعيات النفع العام بناء على مقترحات منظمات المجتمع المدني.

- توعية الشباب بأهمية العمل التطوعي، وتوسيع أطر المشاركة الشعبية في الأعمال المجتمعية المختلفة من خلال منظمات المجتمع المدني.

- دعم نظم إقرار العدالة وسيادة القانون في المجتمع في ظل الاحترام الكامل للدستور، وتطوير النظم الموازية للتقاضي مثل نظم التحكيم والاستشارات الأسرية لسرعة البت في القضايا، وبما لا يخل بمبدأ سيادة القانون.

وبذلك فقد استطاعت الكويت كدولة نامية ومصدرة للبترول ذات دخل مرتفع من أن تتحول بالرعاية والأمان الاجتماعي من النمط الثانوي إلى النمط المؤسسي. الذي يعبر عن أن الرعاية والأمان الاجتماعي وظيفة أساسية من وظائف الدولة الحديثة.

٢,٣ الشرائح الاجتماعية المستفيدة من أنظمة الأمان الاجتماعي في دولة الكويت:

تعتبر أنشطة وخدمات الأمان الاجتماعي بمختلف أشكالها التقليدية والمعاصرة من النظم الرئيسية التي ابتدعها المجتمع الإنساني للحفاظ على توازن واستقرار وتلبية الاحتياجات المتنوعة لمكوناته الاجتماعية. كما يعد مجال الأمان الاجتماعي مجالاً متميزاً من مجالات وظائف الدولة الحديثة، وأصبح الاتجاه المعاصر يعتمد على مشاركة كافة مؤسسات المجتمع المدني والأهلي والإنمائي في تضافر الجهود لتطوير

أشكال ومضامين أنشطة وخدمات الأمان الاجتماعي، وتفعيل دور المستفيدين منها وإشراكهم فعلياً في هذه العملية [٧٧].

وينظر في الوقت الراهن إلى نظم الأمان الاجتماعي باعتبارها استثماراً بشرياً، ولها وظائف إنمائية، وغاياتها ليس تقديم المساعدة والعون الاجتماعي بقدر ما يؤدي إلى إحداث تنمية بشرية مستدامة، وتتسع أنشطتها وخدماتها الموجهة لتشمل شرائح اجتماعية حيوية كالأسرة والطفولة والمرأة والشباب، فضلاً عن الفئات الخاصة والمسنين والمعاقين وغيرهم، وتقديم شبكة فعالة للأمان الاجتماعي [٧٨].

وتُعنى دولة الكويت بالإنسان من خلال رعايته وتقديم الخدمات والأنشطة والبرامج المخصصة والنوعية بحيث يشمل قطاع عريض وواسع من الشرائح الاجتماعية، وذلك من منطلق المسئولية الاجتماعية والإنسانية. كما يشمل تغطية لشبكة متنوعة وواسعة لبرامج الأمان الاجتماعي، وتهدف كافة أنظمة الأمان الاجتماعي إلى تحقيق الانصهار والاندماج الاجتماعي بين المواطنين على مختلف أطيافهم ومستوياتهم الاجتماعية من أجل تحقيق غاية الدولة في إيجاد المجتمع الكويتي المتماسك [٧٩].

ونظراً لتعدد أنماط وأشكال أنشطة وخدمات الأمان الاجتماعي والمؤسسات الاجتماعية القائمة عليها في دولة الكويت، ولدواعي

---

(٧٧) احمد رجب، مظلة الضمان الاجتماعي– واقع وتطلعات، (الكويت: وزارة الشئون الاجتماعية والعمل، ٢٠٠٩م)، ص ٣٧
(٧٨) اسماء محسن العنزي، خطط التنمية القادمة لدولة الكويت، (الكويت: مجلس الأمة الكويتي، ٢٠١٠م)، ص١٧
(٧٩) فيصل المناور، السياسات العامة والتنمية الاجتماعية– دراسة حالة: دولة الكويت، المعهد العربي للتخطيط– الكويت، ٢٠١٢، ص ٩

الإيضاح والتحليل واستخلاص نتائج على مدى مساهمتها الفعلية في تحقيق التنمية البشرية المستدامة والأمان الاجتماعي وحماية المجتمع الكويتي من مظاهر العوز والحرمان والفقر سيتم استعراض أنشطة وخدمات الاجتماعية الأمان الاجتماعي وفقاً لموقع تقديمها للمستفيدين منها داخل المؤسسة الاجتماعية كبرامج علاجية أو خارج إطار المؤسسات الاجتماعية كبرامج إنمائية، وذلك وفقاً للأبعاد التالية:

(أ) أنشطة وخدمات الأمان الاجتماعي المقدمة من المؤسسات الاجتماعية (الإيواء الكامل):

توفر الدولة الرعاية الإيوائية المخصصة لشرائح اجتماعية من ذوي الاحتياجات الخاصة، وذلك بهدف ضمان الحياة الكريمة اللائقة لهم، وتقديم الرعاية الاجتماعية والصحية والتعليمية داخل مجمع متكامل لدور الرعاية الاجتماعية يحتوي على عدد من المؤسسات الاجتماعية المتخصصة. كما يتوفر عدد من المراكز المهنية المساندة لمجمع ودور الرعاية الاجتماعية كمركز التأهيل المهني، ومركز الإرشاد النفسي والاجتماعي، ومركز التأهيل الطبي، وصيدلية مركزية، وإدارة للتوعية والإرشاد، والأنشطة العامة تؤدي خدماتها المتخصصة لكافة نزلاء المؤسسات الاجتماعية، وتخضع لإشراف فني وإداري من وزارة الشئون الاجتماعية والعمل، والتي ترصد ميزانيات ضخمة لإدارة هذه المرافق وتوفير كافة الأطقم الإدارية والفنية والصحية والمستلزمات والتجهيزات اللازمة لنجاح هذه المؤسسات الاجتماعية في أدائها

لرسالتها الرعائية في خدمة المستفيدين، ويوضح الجدول التالي مؤسسات الأمان الاجتماعي (الإيوائية) والتي تخضع لإشراف وزارة الشئون الاجتماعية والعمل من مؤسسات وأعداد المستفيدون من خدمات تلك المؤسسات[٨٠].

جدول رقم (١): المستفيدون من خدمات المؤسسات الاجتماعية الإيوائية (٢٠٠٠م – ٢٠١٠م)

المؤسسة	أعداد المستفيدين		الفارق	الوحدات الاجتماعية التابعة
	٢٠٠٠	٢٠١٠		
دار رعاية المعوقين	١٢٢٥	١٠٠٣	-٢٢٢	دار رعاية المعوقين: تتبعها مجموعة وحدات اجتماعية هي: دار رعاية المعوقين/ دار التأهيل الاجتماعي/ مركز التدخل المبكر/ مركز التأهيل المهني/ مركز الرعاية النهارية.
دار رعاية الأحداث	١١٧٠	٥١٦	-٦٥٤	دار رعاية الأحداث: تتبعها مجموعة وحدات اجتماعية هي: مركز الاستقبال/ الضيافة الاجتماعية/ الملاحظة/ الرعاية

(٨٠) نبيل الخطيب وآخرون، دراسة تقويمية لمؤسسات الرعاية الاجتماعية في دولة الكويت، (الكويت: الأمانة العامة لمجلس الوزراء، ٢٠٠٨م)، ص ١٩

				الاجتماعية/ التقويم الاجتماعي/ مركز المراقبة.
دار الحضانة العائلية	٧٠٥	٩٤٨	+٢٤٣	دار الحضانة العائلية: تتبعها مجموعة وحدات اجتماعية هي: الحضانة العائلية/ دار الأطفال/ دار الفتيات/ بيت ضيافة الفتيات/ بيت ضيافة الفتيان/ الأبناء المستقلون.
رعاية المسنين (داخلية وخارجية)	٨١٧	٢٧٩٣	+١٩٧٦	دار رعاية المسنين: وتشمل خدمات داخل الدار، وخدمات خارجها.
الإجمالي	٣٩١٧	٥٢٦٠	+١٣٤٣	- - - - - -

المصدر: التقرير السنوي لعام ٢٠١٠م، قطاع التخطيط والتطوير الإداري، إدارة البحوث والإحصاء، وزارة الشؤون الاجتماعية والعمل.

يتضح من الجدول السابق، زيادة أعداد المستفيدين من خدمات هذه المؤسسات خلال عام ٢٠١٠م مقارنة بعام ٢٠٠٠م. فعلى مستوى إجمالي المستفيدين ارتفع العدد من ٣٩١٧ عام ٢٠٠٠ إلى ٥٢٦٠ عام ٢٠١٠، وتمثل هذه الزيادة ما نسبته ٣٤,٣%، وتتركز الزيادة في دار رعاية المسنين، ودار الحضانة العائلية، وزاد عدد المستفيدين من خدمات دار رعاية المسنين من ٨١٧ عام ٢٠٠٠ إلى ٢٧٩٣ عام ٢٠١٠؛ أي بنسبة ٢٤,٢%، وفي دور الحضانة العائلية ارتفع عدد

المستفيدين من ٧٠٥ عام ٢٠٠٠ إلى ٩٤٨ عام ٢٠١٠؛ أي بنسبة ٣٤,٥%.

في الوقت نفسه تناقصت أعداد المستفيدين من خدمات رعاية المعوقين وخدمات رعاية الأحداث. ففي عام ٢٠٠٠ كان عدد المستفيدين من خدمات رعاية المعوقين ١٢٢٥، وانخفض عام ٢٠١٠ إلى ١٠٠٣؛ أي أن الانخفاض قد بلغ ٢٢٢ حالة بما يعادل ١٨% تقريباً، وفيما يخص خدمات رعاية الأحداث كان عدد المستفيدين عام ٢٠٠٠ نحو ١١٧٠ وانخفض إلى ٥١٢ عام ٢٠١٠؛ أي أن الانخفاض جاء بمقدار ٦٥٤ حالة، بما يعادل نحو ٥٦%. هذا التناقص في أعداد المستفيدين من خدمات دار رعاية الأحداث ودار رعاية المعوقين يفسر في ضوء تناقص أعداد المحتاجين لخدمات الرعاية الإيوائية. أما الزيادة في أعداد المستفيدين من خدمات رعاية المسنين وخدمات الحضانة العائلية فتفسر بتطبيق نظام الرعاية النهارية داخل المؤسسة عوضاً عن الإيواء الكامل، فضلاً عن قيام الوزارة بتوصيل خدماتها المتخصصة والمتكاملة للنزلاء في منازلهم من خلال فريق عمل طبي واجتماعي متكامل، وهو الأسلوب الحديث لتقديم خدمات الرعاية الاجتماعية للفئات القادرة صحياً على الاستقرار في المنزل، الذي يجمع بين تعاون مؤسسة الرعاية والأمان الاجتماعي بتقديم خدماتها المنزلية وكفالة الأسرة للفرد بهدف تحقيق الاستقرار النفسي والاجتماعي.

ويتضح من ذلك، أن شمول الدولة لهذه الشرائح الاجتماعية بالعناية والاهتمام يجب أن لا ينصب فقط على تقديم خدمات الرعاية الصحية والتعليمية وغيرها، بل يجب أن يوجه إلى استغلال هذه الموارد البشرية الكامنة لخدمة المجتمع من خلال التأهيل والتدريب وتفعيل دورها للمشاركة بقوة العمل. لاسيما أن فئات مثل المعاقين والفتيان في مؤسسات الأحداث قابلة للتأهيل وإعادة الصقل الاجتماعي، ولا يمكن تناسي أو إغفال دورها في التنمية البشرية كقوة فاعلة ونشطة بالمجتمع الكويتي.

(ب) أنشطة وخدمات الأمان الاجتماعي الإنمائية:

لم تقتصر أنشطة وخدمات الأمان الاجتماعي التي تقدمها الدولة على نزلاء المؤسسات الاجتماعية الإيوائية فقط وكجانب علاجي، إنما قدمت الدولة العديد من الأنشطة والخدمات الخاصة بالأمان الاجتماعي ذات البعد الإنمائي إلى شرائح اجتماعية حيوية بالمجتمع الكويتي مثل الأسرة والمرأة والطفولة والشباب والتأهيل المهني للمعاقين ومراكز للتنمية المجتمعية للمجتمع المحلي، وإنطلاقاً من أن مفهوم الأمان الاجتماعي يتسع ليضم كافة مقومات البناء الجماعي والمجتمعي في شكله التكاملي نفسياً وأخلاقياً وروحياً ومادياً، وذلك كون الأمان الاجتماعي ليست وظيفة محددة تقدم لشرائح اجتماعية تحتاج للمساعدة والعون الاجتماعي والمادي من الدولة، وإنما هي فلسفة عامة تعكس

الفكر الحضاري للمجتمع ومدى تقدمه وانجازه التنموي، وبما يكفل لكافة تشكيلاته وأطيافه وشرائحه الاجتماعية أكبر قدر من التكيف والانصهار والاندماج والتماسك الاجتماعي [٨١]. ولا جدال أن التقدم الذي تحققه الدولة لرفاهية مواطنيها وتعزيز وحماية الأمن الاجتماعي لمكونات المجتمع لا يتم إلا من خلال الأنشطة والخدمات الاجتماعية الموجهة، وهي السبيل الأوفر لتحقيق التقدم والنماء لمختلف أنواع المكون الاجتماعي كالأسرة والمرأة والشباب والطفولة والفئات الخاصة.

لذا فقد وجهت الدولة سياستها التنموية نحو العناية والرعاية لهذه الشرائح الاجتماعية، فقد أقرت المادة (١١) من الباب الثاني" المقومات الأساسية للمجتمع" لدستور دولة الكويت بأن: الدولة تكفل المعونة للمواطنين في حال الشيخوخة أو المرض أو العجز عن العمل[٨٢]. لذا أصدرت قانون المساعدات العامة رقم (٢٢) لسنة ١٩٧٨، وذلك ضماناً للأمان الاجتماعي للمواطنين والعمل نحو استقرار الأسرة الكويتية.

وفي مجال المرأة والطفولة تنظم الدولة الأنشطة والخدمات والبرامج الخاصة بتأهيل المرأة والنهوض بها وتمكينها اجتماعياً. كما تعنى الدولة بأنشطة الطفولة وتوجيه البرامج لرعاية الطفل وتنمية موهبته وتنظيم مشاركة الأطفال في المسابقات والمهرجانات المحلية

(٨١) الدراسة الاستشارية حول "رؤية استراتيجية للعوامل الاقتصادية والاجتماعية المؤثرة على مستوى المعيشة في دولة الكويت في ضوء التغيرات المحلية والدولية"، الكويت: الأمانة العامة للمجلس الأعلى للتخطيط، ٢٠٠٧م، ص ٤١.
(٨٢) دستور دولة الكويت، (الكويت: مجلس الأمة الكويتي، ٢٠٠٣م)، ص١٣.

والخارجية، والاهتمام بدور الأسرة باعتبارها البيئة الطبيعية لنمو الطفل، وتشرف الدولة ممثلة بوزارة الشئون الاجتماعية والعمل على الحضانات الخاصة وحدائق الأطفال، والتي تنتشر في العديد من مناطق الدولة، وتقدم أنشطة مشتركة للأطفال والأمهات، كما تعمل إدارة تنمية المجتمع والتي يبلغ عددها ١٨ مركزاً تغطي كافة أنحاء الدولة على استغلال الموارد البشرية في المجتمع المحلي ومساعدة أفراده على الوقاية من المشكلات، وعلى تفعيل المشاركة بالأعمال التطوعية ودعم الترابط الأسري بين أفراد المجتمع، إضافة إلى استنهاض المجتمع المحلي ومواجهة مشكلاته المجتمعية وتوفير سبل الوقاية منها [٨٣]، وفي مجال الشباب وإعداده وتأهيله، تقدم الهيئة العامة للشباب والرياضة العناية والرعاية اللازمة لهذه الشريحة الحيوية بالمجتمع من خلال العديد من الأنشطة الرياضية والبرامج الاجتماعية المتخصصة والفنون والمسرح ومراكز الشباب[٨٤].

إن الرعاية والاهتمام بشرائح الأسرة والمرأة والطفل والشباب ليست مسئولية جهة واحدة، وإنما هي جهود مشتركة للعديد من المؤسسات التربوية والثقافية في الكويت، فهنالك مركز الأمومة والطفولة التابع لوزارة التربية، وإدارة شئون الأسرة بوزارة الأوقاف والشئون الإسلامية، وإدارة للرعاية الأسرية بوزارة العدل، وكافة تلك المؤسسات تقدم أنشطة وخدمات تتوافق وطبيعة عملها المهني وعلاقته

[٨٣] رياض بن جليلي، المرأة والتنمية في الدول العربية: حالة الكويت، سلسلة اجتماعات الخبراء، العدد ٢٥، مارس ٢٠٠٨م، ص٣١.
[٨٤] فريح العنزي، الشباب الكويتي: الواقع والتطلعات، (الكويت: مجلس الأمة الكويتي، ٢٠١٠م)، ص٣٨.

بالجانب الأسري والذي يتمثل بالعديد من برامج الإرشاد والتوجيه، ومع التقدم الجاري بأنشطة وخدمات الأمان الاجتماعي الإنمائية التي يشهدها المجتمع الكويتي إلا أن ما تم من إنجاز لا يعكس حجم ونوعية المطلب الاجتماعي المتوقع، وخاصة بالنظر إلى حجم المخصصات المالية المدرجة في ميزانية هذه الجهات وعلى الإنفاق المالي الكبير على هذه الخدمات والأنشطة والتي قدرت بحوالي ٥ مليارات دينار كويتي وفقاً لمشروع الموازنة العامة للسنة المالية (٢٠١٠/٢٠١١) [٨٥]، وذلك للأسباب التالية:

- إن غالبية الأنشطة والخدمات المقدمة مكررة وتقليدية، ولا تحاكي الواقع النشيط والمتجدد لهذه الشرائح الاجتماعية، ودورها المؤمل بالمجتمع الكويتي وخاصة لشريحة الشباب.

- ضعف دور المشاركة الفعالة لهذه الشرائح الاجتماعية في هذه الأنشطة والبرامج وعدم التفاعل معها. وقد يعزو ذلك بقصور التفاعل مع هذه الأنشطة.

- لم تهتم الدولة بإنشاء في الغالب مراكز مهنية جديدة تحاكي تطلعات وروح العصر لهذه الشرائح الاجتماعية، إضافة إلى القصور في

[٨٥] مشروع الموازنة العامة للسنة المالية (٢٠١٠/٢٠١١)، الكويت: وزارة المالية، إبريل ٢٠١١م، ص٧٩

الارتقاء بالأنشطة والخدمات والبرامج التي تتوافق مع الاحتياجات الحقيقية الاجتماعية والنفسية والتربوية لهذه الشرائح الاجتماعية.

- ضعف التعاون بين المؤسسات الحكومية ومؤسسات المجتمع المدني، وتفعيل الأدوار والمساهمات المشتركة بين الطرفين لخدمة القضايا المستجدة والمشكلات الحقيقية لهذه الشرائح الاجتماعية.

(ج) رعاية الأبناء القصر:

وجدت المرأة الكويتية المعيلة (الأم الأرملة) دعماً رسمياً من الدولة من خلال تأسيس واحدة من أقدم المؤسسات الاجتماعية بالمنطقة وهي الهيئة العامة لشؤون القصر؛ حيث تقدم الهيئة دعماً اجتماعياً ومادياً للنساء اللاتي توفى أزواجهن وأصبح عليهن رعاية أبنائهن القصر[٨٦]، وتجدر الإشارة هنا إلى أن هذا البناء الاجتماعي قد تم إرساء أصوله في زمن اتصف فيه اقتصاد الدولة بالندرة المالية والضعف المؤسسي بعكس ما هو عليه الحال الآن؛ ففي عام ١٩٣٨ أنشأت دولة الكويت دائرة حكومية صغيرة تحت مسمى دائرة الأيتام؛ بهدف العناية بشئون الأيتام ورعاية مصالحهم، ومن ثم تم تطويرها على المستويات كافة بحيث أصبحت هيئة مستقلة ذات شخصية اعتبارية، ولها موازنة ملحقة يشرف عليها وزير العدل[٨٧].

---

(٨٦) محمد العيدروس، الأمن الاجتماعي في المجتمع الكويتي، (الكويت: رابطة الاجتماعيين الكويتية، ٢٠٠٣م)، ص٢١.
(٨٧) المرجع السابق، ص ٢٣.

وتركز الهيئة جل اهتمامها في إدارة أموال القصر واستثمارها والمحافظة عليها وتنميتها بالطرق الشرعية (وفق أحكام الشريعة الإسلامية). كما تقدم أنشطة اجتماعية وتربوية وخدمات قانونية للأمهات، إضافة إلى عدد من الخدمات النوعية والمتميزة كترميم المنازل والتأثيث والمساعدات المالية، وتشرف الهيئة على ١٣ ألف قاصر كويتي تقريباً وفقاً لبيانات الهيئة عام ٢٠١٠ [٨٨].

(د) الرعاية الاجتماعية للفئات المتضررة من الحرب:

اهتمت دولة الكويت بإنشاء مؤسسات نوعية لتلبية حاجات أبناء الشهداء والمفقودين وعائلاتهم، والمواطنين الذين تأثروا نفسياً من جراء صدمة العدوان العراقي على الكويت عام ١٩٩٠. وتتمثل تلك المؤسسات بالآتي:

- **مكتب الإنماء الاجتماعي:**

ركّز المكتب منذ إنشائه عام ١٩٩٢ نشاطه على رصد ومحاصرة الاضطرابات النفسية والاجتماعية والتربوية، التي نتجت عن صدمة الاحتلال العراقي لدولة الكويت عام ١٩٩٠، وقد استمر مكتب الإنماء في أداء رسالته الإنسانية لمدة تزيد عن ٢٠ عاماً. كما تبنى المكتب رؤية جديدة تقوم على رصد الظواهر السلوكية السلبية في المجتمع

(٨٨) اللمحة الإحصائية السنوية، الإدارة المركزية للإحصاء،٢٠١١م، ص١٢٢

ومعالجتها، بهدف حماية المجتمع ووقايته منها، ويقوم المكتب بتقديم خدماته الإرشادية والعلاجية للحالات التي تتطلب ذلك من خلال مراكز متخصصة للعلاج النفسي مثل مركز العلاج الواقعي، ومركز العلاج الإدراكي، ومركز التقويم النفسي، ومركز اضطرابات النطق والسمع، ومركز علاج الطفل المراهق، ومركز المعلومات الحيوية، ومركز العلاج السلوكي[٨٩].

- **مكتب الشهيد:**

مثل العدوان العراقي على أرض الكويت في ٢ أغسطس عام ١٩٩٠ محكاً لمدى إرادة الشعب الكويتي وقوة عزيمته على التمسك بأرضه والدفاع عن الحياة والكبرياء الوطني. حيث شكلت مواجهة الشعب الكويتي للغزو مرحلة فريدة سطرها الكويتيون بالكفاح وتقديم أفواج من الشهداء فداء للكويت. وسعياً للمحافظة على القيمة العظيمة للشهادة وعلى ما أبلاه الشهداء للوطن. لذلك صدر مرسوم أميري في يونيو ١٩٩١ بإنشاء مكتب الشهيد والذي هدف إلى[٩٠]:

- تكريم شهداء الكويت وتخليد بطولتهم وتضحياتهم للوطن.
- رعاية أسر الشهداء وذويهم في كافة جوانب الرعاية الاجتماعية والمالية.

---

(٨٩) يعقوب يوسف الكندري، العادات الاجتماعية لدولة الوفاة، (الكويت: مجلس النشر العلمي لجامعة الكويت، ٢٠٠٨م)، ص١٤

(٩٠) الموقع الالكتروني للديوان الأميري- مكتب الشهيد، http://www.da.gov.kw، مأخوذ بتاريخ ٢٠١٢/٧/٨م

- توظيف معاني الشهادة وبطولات الشهداء في تنمية الإنسان الكويتي وتدعيم التماسك الاجتماعي.

ويقدم مكتب الشهيد أنواع مختلفة من الرعاية الاجتماعية والأنشطة والخدمات لأسر الشهداء وذويهم منها: المساعدات المالية، والرعاية التربوية المتمثلة في رعاية أبناء الشهداء تربوياً ومتابعتهم تحصيلهم العلمي بالمدارس، وتكريم المتفوقين وإلحاقهم في مؤسسات التعليم العالي والجامعي داخل وخارج الكويت. أما الرعاية الاجتماعية فتتضمن رعاية خاصة بوالدي الشهيد والأرمل والأبناء وأخوة الشهيد الأعزب وفاقد الأم والأب، ويتولى ذلك عدد من الاختصاصيين الاجتماعيين بالإشراف وقضاء احتياجات ومتطلبات هذه الفئات، كما يقدم المكتب الرعاية صحية داخل الكويت وخارجها لتلك الفئات، إضافة إلى الرعاية السكنية وحق الأولوية لأسرة الشهيد في الحصول على السكن الحكومي [٩١].

لقد بلغ عدد الشهداء المعتمدين لدى مكتب الشهيد حتى مايو عام ٢٠١١ في الإجمالي ١٣٣٢ لفئة الشهداء قبل العدوان العراقي، وشهداء الغزو، والشهداء الأسرى، والشهداء بعد العدوان. وبلغ عدد الشهداء الكويتيين ١٠٢٨ وغير الكويتيين ٣٠٤ من ١٣ جنسية عربية وإسلامية [٩٢].

---

(٩١) المرجع السابق.
(٩٢) يعقوب يوسف الكندري، الرعاية الاجتماعية والاستقرار الأسري لذوي الشهداء: دراسة ميدانية، (الكويت: الديوان الأميري- مكتب الشهيد، ٢٠١٠م)، ص ٣

إن سعي الدولة لتقديم كافة أنواع وأشكال الرعاية لهذه الفئة من المواطنين ينم عن المسئولية الاجتماعية من الدولة اتجاه أبنائها، وترجمة لمعاني إنسانية رائدة للعناية والاهتمام، وتوظيف لقيمة الإنسان الكويتي بالحياة والممات من خلال تخليده ذكراه ورعاية أسرته وذويه، والاستفادة من تضحيات أبنائها في تحقيق التعاضد والاندماج والتماسك الاجتماعي، وذلك من خلال إنشاء الأجهزة والمؤسسات الاجتماعية القائمة على رعاية شرائح اجتماعية مختلفة من المواطنين.

(و) الأمان الاجتماعي لذوي الاحتياجات الخاصة:

تتنوع خدمات الأمان الاجتماعي الموجهة إلى الفئات الخاصة في الكويت؛ وذلك بسبب كون أفراد هذه الفئة تتنوع إعاقاتهم، ومن ثم احتياجاتهم ومتطلباتهم النفسية والاجتماعية والصحية. وقد اهتمت الدولة بفئة ذوي الاحتياجات الخاصة سواء من خلال أقسام وإدارات متخصصة داخل الجهات الحكومية، أو من خلال إنشاء مؤسسات اجتماعية تعنى بهذه الفئة فقط؛ حيث يتلقى هؤلاء الخدمات التعليمية والصحية والثقافية والاجتماعية والنفسية المناسبة من خلال: مدارس التربية الخاصة التابعة لوزارة التربية، والمراكز والمستشفيات الحكومية، ومركز اضطرابات النطق والسمع بمكتب الإنماء الاجتماعي، ومركز التدخل المبكر للمعوقين التابع لوزارة الشؤون الاجتماعية والعمل، ومركز التأهيل المهني التابع لوزارة الشؤون

الاجتماعية والعمل، والصندوق الوقفي لرعاية المعوقين والفئات الخاصة، ومركز الكويت للتوحد[٩٣].

كما بدأ الاهتمام على الصعيد الرسمي بقضايا المعاقين في دولة الكويت عام ١٩٩٦، وذلك بصدور القانون رقم ٤٦ لسنة ١٩٩٦، في شأن إنشاء المجلس الأعلى لشئون المعاقين، وكان المجلس تابعاً لوزير الشئون الاجتماعية والعمل، وقد قامت فكرة المجلس الأعلى لشئون المعاقين على مفهوم رعاية المعاق، وفي عام ٢٠١٠ صدر القانون رقم ٨ لسنة ٢٠١٠ في شأن حقوق الأشخاص ذوي الإعاقة حيث قدم مفهوماً جديداً للتعامل مع ذوي الإعاقات، وهو مفهوم الحقوق الاجتماعية والمدنية للمعاقين، ودمج المعاقين في المجتمع الكويتي بصفتهم مواطنين لهم كافة الحقوق وهم عناصر فعالة اجتماعياً.

بالإضافة إلى ما سبق هناك مجموعة كبيرة من مؤسسات العمل الاجتماعي الأهلية (مؤسسات المجتمع المدني)، تقوم على تقديم أنواع مختلفة من الرعاية لذوي الاحتياجات الخاصة، وهذه الجهات تتلقى بعض التمويل والدعم اللوجستي من الدولة وروابط العمل المهني، وكذلك من الأفراد، ويصل عددها إلى ٢٣ منظمة في دولة الكويت حتى عام ٢٠١١[٩٤].

---

(٩٣) محمد الحداد، الآثار والانعكاسات المتزايدة للأمن الاجتماعي في المجتمع الكويتي، (الكويت: رابطة الاجتماعيين الكويتية، ٢٠٠٦م)، ١٣
(٩٤) علي الزعبي، تحديات تفعيل الدور التنموي للمجتمع المدني الكويتي: دراسة تحليلية ميدانية، بحث غير منشور، ٢٠١٢م، ص ٨

نخلص من العرض السابق لواقع سياسات الأمان الاجتماعي بدولة الكويت إلى ما يلي:

- على الرغم من توافر العديد من الأنشطة في مجالات الرعاية المختلفة، إلا أنها أنشطة غير متكاملة، وينقصها الكثير من الضبط المنهجي.
- رغم وجود أنشطة متعددة للأمان الاجتماعية، إلا أن قاعدة المستفيدين من هذه الأنشطة محدودة، وقد يرجع ذلك إما لعدم تقديم خدمات مقنعة من ناحية نوعية أو لضعف التوعية بأهمية هذه الخدمات.

رابعاً – مكونات شبكة الأمان الاجتماعي في دولة الكويت:

أدت التغيرات الاقتصادية والاجتماعية التي صاحبت عملية التنمية إلى انعكاسات سلبية على المواطنين، وإقصاء البعد الإنساني عن عملية النمو مما أدى إلى تزايد الاهتمام بتأسيس شبكات الأمان الاجتماعي، والتي تهدف في محصلتها النهائية إلى توجيه الإنفاق الاجتماعي، وإعادة ترتيب أولوياته، ورفع كفاءته، وتحسين مستويات توزيعه لصالح الفئات الاجتماعية من ذوي الدخل المنخفض والأكثر تضرراً من سياسات الإصلاح الاقتصادي[٩٥]. حيث تشتمل برامج شبكات

(٩٥) ماهر أبوالمعاطي، الاتجاهات الحديثة في إدارة المؤسسات الاجتماعية، (الأسكندرية: المكتب الجامعي الحديث، ٢٠١٠م)، ص ٥٨

الأمان الاجتماعي على نماذج وأنماط وأشكال متنوعة من الصناديق والمشروعات الاجتماعية والمساعدات المالية والمعونات والخدمات والدعم السلعي والخدمي والتأمين ضد البطالة وأنظمة الضمان والتأمينات المختلفة، إضافة إلى غرض أساسي وهام يتعلق بإصلاح البنية الوظيفية والمؤسسية لأجهزة المؤسسات الاجتماعية، وإعادة هيكلتها بما يحقق أهدافها الاجتماعية وترجمة الاحتياجات الحقيقية للمواطنين وتحقيق متطلباتهم الحياتية الأساسية [٩٦].

وقد تطورت برامج شبكة الأمان الاجتماعي بتطور المجتمع الكويتي اقتصادياً واجتماعياً، وتأسست مجموعة من الكيانات الوظيفية المستقلة تُعنى بأنظمة الضمان والأمان الاجتماعي، وتوفر هذه المؤسسات الاجتماعية برامج وآليات موسعة لشبكة أمان اجتماعي متميزة للمواطنين في الكويت بهدف الوصول إلى مستويات معيشية متقدمة، وتحسين نوعية الحياة لهم [٩٧].

(أ) نظام التأمينات الاجتماعية:

اهتمت دولة الكويت بالنشاط التأميني من خلال تطبيق منظومة تأمينية متميزة، تلبي احتياجات المواطن الكويتي فيما يخص أمنه الاجتماعي بمفهومه الشامل. ولهذا الغرض أنشئ عدد من الصناديق المختصة

---

[٩٦] أحمد خاطر، الإدارة ومنظمات الرعاية الاجتماعية، (الأسكندرية: المكتب الجامعي الحديث، ٢٠٠٧م)، ص ٣٨
[٩٧] عبد الوهاب الظفيري، السياسة الاجتماعية في دولة الكويت، (الكويت: مجلس النشر العلمي لجامعة الكويت، ٢٠٠٦م)، ص ٢٩

للقيام بدورها في تحقيق مظلة تأمينية متكاملة، تضمن للمواطن حقوقه المشروعة في حياة آمنة خلال فترة التقاعد عن العمل، والاستقرار المادي والاجتماعي لأسرته بعد وفاته، وهناك خمسة صناديق تأمينية تعنى بهذه المسألة، وتشكل المزايا التأمينية والعينية التي يحصل عليها المواطن نحو ١٠% من إجمالي الإنفاق على الأجور والرواتب، وقد زادت قيمة هذه المزايا من ١٣١,٤ مليون دينار كويتي عام ٢٠٠١ إلى ٢٦٦,٩ مليون دينار كويتي عام ٢٠١٠، وجاءت هذه الزيادة بهدف تحقيق التوازن بين الالتزامات والحقوق من خلال احتساب الاشتراك وراتب حساب المعاش على أساس علمية، وهي تأخذ في الاعتبار كافة المتغيرات، وكذلك شمول المعاش البدلات والعلاوات والمزايا الأخرى التي يتقاضاها المؤمن عليهم بجانب الراتب الأساسي[٩٨].

(٩٨) جمال فاخر النكاس، التأمينات الاجتماعية في الكويت، (الكويت: مؤسسة دار الكتاب للنشر والتوزيع، ٢٠١١م)، ص٥٨

جدول رقم (٢): المؤشرات التأمينية في دولة الكويت
(٢٠٠٠- ٢٠١٠)

المؤشرات التأمينية		عام ٢٠٠٠	عام ٢٠١٠
عدد أصحاب المعاشات على قيد الحياة في آخر السنة	المدنيون باب ثالث	٣٩٦٦٧	٦٨٤٨٧
	المدنيون باب خامس	٢٥٢	٢٥٠٢
	العسكريون	٧١٥٦	١٥٠٢٠
عدد المستحقين الذين يصرفون في آخر السنة (أرامل وأولاد فقط)	المدنيون باب ثالث	٢٩٢٦٤	٤٢٩٣٢
	المدنيون باب خامس	غير متوفر	٩٤٣
	العسكريون	٨٩٧٥	١٣٥٨٩
متوسط المعاش التقاعدي لأصحاب المعاشات على قيد الحياة في آخر السنة	المدنيون باب ثالث	٦٧٦	٩٤٢
	المدنيون باب خامس	٣٩٨	٥١٩
	العسكريون	٩٣٤	١١٦٨
متوسط النصيب للمستحقين الذين يصرفون في آخر السنة (أرامل وأولاد فقط)	المدنيون باب ثالث	٢٤٣	٣٦٩
	المدنيون باب خامس	غير متوفر	٢٤٣
	العسكريون	٢٤٠	٣٣٦
عدد المؤمن عليهم في آخر السنة	المدنيون باب ثالث	١٤١٢٧١	٢٥٩٢٨٤
	المدنيون باب خامس	١٢٦٩٩	١٢٥٠٥
	العسكريون	غير متوفر	غير متوفر

المصدر: جدول مركب من قبل الباحث
بناءً على بيانات المؤسسة العامة للتأمينات الاجتماعية ٢٠١٠م

يتضح من الجدول السابق، أن ازدياد عدد المؤمن عليهم (مدنيين وعسكريين) من ١٣٥,٩٧٠ عام ٢٠٠٠ إلى ٢٧١,٧٨٩ عام ٢٠١٠م، ولا يقتصر الأمر على الزيادة في العدد فحسب، بل إن متوسط نصيب المستحقين لأصحاب المعاشات على قيد الحياة والأرامل والأولاد المشمولين بنظام التأمينات قد ارتفع هو الآخر خلال الفترة ذاتها المشار إليها.

(ب) الحركة التعاونية:

أسست الدولة الحركة التعاونية في الكويت منذ بداية منتصف الستينات باعتبارها إحدى المقومات الرئيسية لتحقيق المبادرات الجماعية الأهلية، وتعزيز قيم المشاركة والمسئولية في المجتمع المحلي. إضافة إلى تلبيتها للاحتياجات الأساسية من المواد الغذائية والاستهلاكية للمساهمين بأجود الأسعار، وتقديمها خدمات ومساهمات اجتماعية متنوعة للمساهمين والمجتمع المحلي، وتتولى الإشراف على الجمعيات التعاونية وزارة الشئون الاجتماعية والعمل، والتي تراقب سير عملية الانتخابات لأعضاء هذه الجمعيات التعاونية، إضافة إلى الإشراف المالي والمحاسبي، وقد ساهمت الحركة التعاونية بأدوار كبرى متميزة خلال محنة الغزو العراقي للكويت عام ١٩٩٠، وبرزت أهميتها كمنظومة أهلية لتحقيق الأمان الاجتماعي للمجتمع، وساعدت على الاستقرار وإدارة الأحياء السكنية وتعويض دور الدولة المفقود، وتوطيد أركان الأمن الاجتماعي للمواطنين من خلال توفير المستلزمات الغذائية والسلعية، وتداول الأوراق النقدية بين سكان المنطقة، وإظهار

قيم العمل المشترك، والتكافل والتضامن الاجتماعي من خلال الإدارة المشتركة للمرفق التعاوني، والذي كان نقطة الانطلاقة في إدارة الأحياء السكنية والحفاظ عليها وحمايتها[٩٩]. إن للحركة التعاونية في الكويت أدوار ومساهمات تاريخية وملموسة في حالة الرخاء والأزمات، وذلك كونها أحد النتائج الهامة لجهود التنمية في أبعادها الاقتصادية والاجتماعية من خلال تمكين الناس من مدخراتهم، وحسن استثمارها، ومن إدارتها، ومراقبتها بأنفسهم من خلال انتخاب وتشكل مجلس إدارة الجمعية التعاونية، وبمساعدة وإشراف الدولة، أو في بعدها الاجتماعي من خلال تحقيق الاندماج والتماسك الاجتماعي، ونشر روح التعاون والتكافل المجتمعي، وتنمية المجتمع وتعزيز قيم الديمقراطية[١٠٠]، وبالنظر إلى التطور النوعي كما تبينها معطيات الجدول التالي:

جدول رقم (٣): التطور النوعي للجمعيات التعاونية

عام	عدد الجمعيات التعاونية	عدد الأعضاء	رأس المال	صافي الأرباح	المخصص للتنمية الاجتماعية
٢٠٠٠	٤٥	٢٤٧٠٥٥	٨٧٢٩٢٢٩٢	٢١٨٨٥٩٧٠	٥٤٧١٤٩٣
٢٠١٠	٥٥	٤٤٧٣١٩	١١٠٤٣٨٤٤	٣٠٦٤٢٥٨٨	٧٦٦٥٦٤٦

المصدر: جدول مركب بناءً على بيانات وزارة الشئون الاجتماعية والعمل، إحصائيات (٢٠٠٠م/٢٠١٠م)

(٩٩) سعود رمضان، بحث استطلاعي حول الجمعيات الاستهلاكية العاملة في الكويت، مجلة العلوم الاجتماعية، العدد ٢، إبريل ٢٠٠٩م، ص ٤٣
(١٠٠) رياض بن جليلي، ملاحظات حول الأمن الاقتصادي في دولة الكويت، ورقة قدمت للندوة العلمية حول دور الأمن في التنمية والمساهمة في جعل الكويت مركزاً مالياً، المنعقدة في دولة الكويت، مارس ٢٠١٠م، ص ٧

يظهر مدى التقدم الناتج سواء في تنامي إيراد هذه الجمعيات، والتي تخدم مختلف الأحياء السكنية، أو في تزايد عدد الأعضاء المنظمين لهذه الجمعيات، والذي أصبح في الكويت حقيقة واقعية ومباشرة لانضمام كافة الأسر في الحي السكني إلى سجل المساهمين في الجمعية، وذلك لهدفين الأول: الاستفادة من نظام عائد الاستثمار على رأس المال المساهم والذي يتراوح عادة من ١٠٪ إلى ١٥٪ سنوياً. أما الهدف الثاني: الاستفادة من الخدمات والبرامج الاجتماعية والثقافية والترويحية والدينية التي توفرها الجمعية التعاونية للمساهمين. وتظهر بيانات عام ٢٠١٠م أن أرباح المتاجرة للجمعيات التعاونية الاستهلاكية قد بلغت حوالي ٦ ملايين دينار كويتي، وصافي الربح ٣١ مليون دينار كويتي تم توزعها على النحو التالي: فائدة رأس المال ٤٢٩ ألف دينار كويتي، مخصصات المعونة الاجتماعية بلغت حوالي ٨ مليون دينار كويتي، عوائد المشتريات ١٨ مليون دينار كويتي، احتياطي قانوني ٣٧٧ ألف دينار كويتي[١٠١].

كما تشير معطيات الجدول السابق إلى التطور في الأداء المالي والأرباح المخصصة، وبما يخصص للمعونة الاجتماعية للمساهمين لتطوير المجتمع المحلي. أن النمو في تأسيس الجمعيات التعاونية يتواكب مع التطور العمراني الذي تشهده الكويت في تأسيس المدن

(١٠١) من واقع إحصائيات وزارة الشؤون الاجتماعية والعمل في دولة الكويت لعام ٢٠١٠م

الجديدة. حيث تشكل الجمعية التعاونية النواة والمركز لانطلاقة عملية التنمية المجتمعية منذ البدء في الاستيطان بالحي السكني الجديد.

إن النتائج الملموسة للحركة التعاونية وجهودها في التنمية المجتمعية من خلال تمكين الناس من مقدراتهم الادخارية، أو من خلال استغلال جزء من الأرباح التعاونية كمعونة اجتماعية، وإعادة بثها وتوزيعها بما يخدم احتياجات ومتطلبات المنطقة ومرافقها التعليمية والبلدية والصحية والدينية، أو سواء في برامج الخدمة الاجتماعية والتوعية والدعم المجتمعي بكافة أشكاله.

إلا أن هذه الجهود أخذت عليها بعض النتائج السلبية نتيجة سوء إدارة هذه الجمعيات كان أبرزها أن تلك الجمعيات حققت أرباح مرتفعة تنافس بها المؤسسات التجارية الهادفة للربح، والتي وصلت إلى نسبة ١٥%، وهي بذلك ابتعدت عن المبادئ التي تحكم الحركة التعاونية والتي حددتها الخطة الإنمائية متوسطة الأجل بنسبة ٧%، وساعد ذلك على انخفاض قوة مساهمتها في التخفيف من حدة ارتفاع الأسعار، بالإضافة إلى ارتفاع عدد حالات حل مجالس إدارات تلك الجمعيات والتي وصلت إلى ١١ حالة في عام ٢٠١١م نتيجة قضايا متعلقة باختلاسات وشبهات مالية، وهو الأمر الذي يفسر عدم تبلور دور أكبر للقطاع التعاوني في عملية التنمية، وضعف دورة في امتصاص جانب من بطالة قوة العمل من الخريجين الجدد من الشباب الكويتي.

(ج) برنامج الرعاية السكنية:

تُعد القضية الإسكانية من أبرز القضايا الاجتماعية على الساحة المحلية، كما تشكّل أحد أهم أولويات الخطط الإنمائية المتتابعة وأهدافها؛ فقد عمدت الدولة إلى إعادة توطين سكان الكويت قاطبة في مدن ومناطق سكنية جديدة عوضاً عن المساكن القديمة، وكان من أهم نتائج برامج الإسكان الوطني أن تحول المجتمع الكويتي إلى مجتمع حضري متكامل بكل ما تعنيه هذه الهجرة والنقلة المكانية من إعداد، وتنظيم لمتطلبات ملازمة لعملية السكن كالبنية التحتية والمرافق، والبلدية، والصحية، والمدارس وغيرها، واستغلت الدولة التدفقات النقدية المجزية لعائدات النفط في تنفيذ المشاريع الإسكانية، ويظهر حجم الإنفاق الحكومي على الرعاية السكنية سواء في إنشاء المشاريع الإسكانية، أو تقديم القروض العقارية، أو تكلفة بدل الإيجار التي بلغت في مجملها منذ عام ١٩٩٣ حتى عام ٢٠١٠ حوالي خمسة مليارات دينار. وكان من أهم معالم هذه السياسة أن اعتبر التملك للسكن الخاص مبدأً أساسياً في سياسة الدولة الإسكانية [١٠٢].

على الرغم من التقدم المنشود في إعادة التوطين وتوزيع الأراضي والتمويل العقاري وتنفيذ المشروعات الإسكانية، فإن هناك تحديات

([١٠٢]) الكتيب السنوي للمؤسسة العامة للرعاية السكنية، الكويت، ٢٠١١م، ص١٠

قائمة أصبحت عائقاً أمام المواطنين ومتخذي القرار لتنفيذ سياسات الإسكان في دولة الكويت. ومن أبرز هذه التحديات ما يلي[١٠٣]:

- تنامي الطلبات المقدمة من المواطنين للحصول على الرعاية السكنية، حيث بلغت ١٠٧ آلاف طلب حتى نهاية عام ٢٠١٢، مما يعني التأخر في تسلم المواطن للبيت الحكومي أو القسائم السكنية المخصصة لفترة تتجاوز عن العشر سنوات.

- تباطؤ بعض أجهزة الدولة في تخصيص الأرض لصالح المؤسسة العامة للرعاية السكنية لتنفيذ مشروعاتها السكنية وإعاقة بعض الأراضي لمشروعات شركات النفط.

- ارتفاع تكلفة الأراضي إلى أرقام فلكية تفوق تكاليف البناء بثلاث مرات؛ مما يشكل عائقاً أمام الأفراد والأسر الراغبة في الخروج عن نظام الرعاية السكنية، وبناء وحداتها العقارية الخاصة في المناطق الحضرية.

- ارتفاع تكلفة السكن بالنسبة إلى دخول الأسر؛ حيث تشير مؤشرات الإنفاق للأسرة الكويتية إلى أن ما يخصص للسكن من صافي دخلها السنوي يراوح بين ٢٠٪ إلى ٢٥٪ من إجمالي الإنفاق الأسري

(١٠٣) تقرير حول "معوقات تنفيذ السياسات الإسكان في دولة الكويت"، الصادر عن: المؤسسة العامة للرعاية السكنية في دولة الكويت، سبتمبر ٢٠١١م، ص ١٣

العام. كما يرتفع متوسط تكلفة شراء وبناء السكن إلى متوسط الدخل السنوي للأسرة بنحو لا يمكن رصده؛ نظراً للارتفاع الخيالي لأسعار الأراضي إلى حد يفوق القدرة الشرائية للمواطنين.

- عدم تغطية التصنيع المحلي لكثير من مواد البناء الأولية والاتجاه إلى الاستيراد الخارجي، مع تقديم الدولة دعماً للمواد الأساسية كالحديد والإسمنت لطالب الرعاية السكنية.

وفي إطار سياق مجتمع الرفاه الذي انتهجته الدولة، وفي ضوء خصوصية الواقع الكويتي، فإن السكن الخاص في الكويت يشتمل على أبعاد اقتصادية واجتماعية وبيئية أوسع من المتعارف عليه في العديد من المجتمعات الأخرى، وهو لا يعني السكن في الكويت بل هو نموذج لبيئة وظيفية مدنية متقدمة، وتكلفة اقتصادية ضخمة إضافة إلى اقتران المسكن بإشباع حاجات عديدة ومتنوعة لقاطنيه. في ضوء هذه الاعتبارات، والتحديات المذكورة، فإن استدامة سياسة الإسكان كجزء من الأمان الاجتماعي يقتضي مشاركة جميع الأطراف المعنية في إدارة وتنظيم أوضاع الرعاية الإسكانية في الكويت من خلال تبني استراتيجية وطنية للإسكان، تتفاعل في أبعادها المختلفة لتحقيق المواءمة اللازمة بين أطراف العملية الإسكانية، وهي الأسرة والدولة ممثلة ببرامجها ومشروعاتها الإسكانية الموجهة للمواطنين، ومؤسسات التمويل والإقراض العقاري، وملاك الأراضي.

(د) نظام المساعدات الاجتماعية:

يعتبر نظام المساعدات الاجتماعية في دولة الكويت من أقدم مكونات شبكة الأمان الاجتماعي، وقد نجح النظام في مواجهة الكثير من حالات الأسر المعرضة لمخاطر الفقر والحاجة، سواء بسبب فقدانها عائلها أو تعرض الأسر للتصدع بسبب المشكلات المترتبة على الطلاق، ويوضح الجدول التالي أهم المؤشرات المتعلقة بالمساعدات الاجتماعية المباشرة خلال الفترة من عام ٢٠٠٠ وحتى عام ٢٠١٠.

الجدول رقم (٤): تطور أهم مؤشرات المساعدات الاجتماعية المباشر

المؤشر	٢٠٠٠م	٢٠٠٥م	٢٠١٠م
عدد الأسر المستفيدة من المساعدات الاجتماعية	١٤,٠٦٤	٢٠,٠٦٤	٢٩,٤٥٥
عدد المسنين المستفيدين من رعاية الإيواء والخدمات المتنقلة	٨١٧	١٨٤٣	٢٧٩٣
عدد المستفيدين من الحضانة العائلية	٧٠٥	٧١٠	٩٤٨
عدد المستفيدين من خدمات رعاية المعاقين	١٢٢٥	٩١٧	١٠٠٣
عدد المستفيدين من رعاية الأحداث	١١٧٠	٨٥٢	٨٥٧
إجمالي المبالغ المصروفة للمستفيدين من المساعدة الاجتماعية (مليون دينار)	٣٤,٩	٦٢,٣	١٣٦,٩

المصدر: بيانات وزارة الشئون الاجتماعية والعمل الكويتية، فبراير/٢٠١١

تتولى وزارة الشؤون الاجتماعية والعمل تنفيذ سياسة الدولة في رعاية الأفراد والأسر من ذوي الدخل المحدود والفئات المعوزة مادياً منذ عام ١٩٥٥م، وتكفل الدولة المعونة للمواطنين في حالة الشيخوخة أو المرض أو العجز من العمل، ويغطي هذا الجانب قانون المساعدات العامة رقم (٢٢) لسنة ١٩٧٨، والذي يتم من خلاله توفير المساعدة المالية الشهرية والرعاية الاجتماعية للأفراد والأسر من ذوي الدخل المحدود، أو ممن يمرون بظروف مالية صعبة أو ممن هم دون الحد الأدنى لمستوى المعيشة؛ وذلك بهدف تحسين أوضاعهم الاقتصادية والاجتماعية [١٠٤]. ويعد نظام المساعدات العامة أحد أهم عناصر شبكة الأمان الاجتماعي في الكويت؛ حيث تكفل الدولة دخلاً ثابتاً للمنتفعين من هذا النظام ينتهي بزوال الظروف الاجتماعية كالعمل أو الزواج وغيرها. والفئات الاجتماعية المستفيدة من هذا النظام هي: الأرامل/ المطلقات/ الأيتام/ المرضى/ ذوو العاهات/ المسنين/ البنات غير المتزوجات/ العاجزون مادياً/ أسر المسجونين/ الطلبة [١٠٥]. وتشير الأرقام الرسمية إلى تزايد أعداد المستفيدين من نظام المساعدات الاجتماعية (الأسر والأفراد) وإجمالي المبالغ التي أنفقت؛ إذ إن قيمة المساعدات الاجتماعية ارتفعت من نحو ٣٥ مليون د.ك عام ٢٠٠٠ إلى نحو ١٣٧ مليون د.ك عام ٢٠١٠؛ أي بنسبة زيادة أكثر من ٢٩٠%، وصاحب ذلك زيادة في عدد الأسر المستفيدة من حوالي ١٤ أسرة إلى حوالي ٢٩ للفترة ذاتها؛ أي بنسبة زيادة نحو ١١٠%. يؤكد

(١٠٤) وثيقة القانون رقم ٢٢ لسنة ١٩٧٨م بشأن المساعدات العامة ، من ملفات وزارة الدولة لشؤون مجلس الأمة
(١٠٥) تقرير محاور بناء شبكة الأمان الاجتماعي في ظل سياسة الإصلاح الاقتصادي وإعادة هيكلة دور الدولة في الكويت، وزارة التخطيط في دولة الكويت, ٢٠٠٣م

هذا بدوره ارتفاع نصيب الأسرة خلال الفترة المشار إليها من ٢٤٨ ألف دينار كويتي إلى ٤٦٥ دينار كويتي. وتتوزع هذه المساعدات للفئات الأكثر استحقاقاً، وهي: المطلقات (٢٧,٧%)، المعاقون أقل من ١٨ سنة (١٧,٦%)، حالات الشيخوخة (١٧,١%)، متزوجات من غير محددي الجنسية (٦,٧%)، مرضى (٥,٨%)، عجز مالي (٤,٥%)، أسر مسجونين (٤,٣%)، أسر طلبة (٤%)، فئات أخرى (١٢,٣%) [١٠٦].

وما يمكن استخلاصه من هذا الاستعراض، بأنه برغم الجهود المبذولة لرعاية هؤلاء الأفراد والأسر ممن يتلقون مساعدات اجتماعية، ليس هناك ما يشير إلى مدى تحقيق النجاح في تنمية قدرات، أو مهارات هذه الشريحة الاجتماعية الهامة، أو إعادة تحويلهم إلى شريحة منتجة من خلال التدريب، أو صقل المهارات، أو تبني المشروعات الصغيرة المنتجة بدلاً من شريحة معتمدة كلياً على جهود الدولة، والذي أضفى سمة الاتكالية والانعزال الاجتماعي مما أفقد القدرة على المشاركة الاجتماعية وخروج هذه الشريحة الاجتماعية من الطاقة الإنتاجية للمجتمع الكويتي. ولعل ذلك يقودنا إلى طبيعة الدور المسئول الذي يفترض أن تقوم به الدولة ممثلة بوزارة الشئون الاجتماعية والعمل على انتهاج رؤية جديدة فعالة تعمل لانخراط هؤلاء الأفراد والأسرة القادرة على العمل والإنتاج على استثمار طاقتها لتحسين فرص

(١٠٦) مجموعة مختلفة من النشرات الإحصائية لوزارة الشؤون الاجتماعية والعمل في دولة الكويت (٢٠٠٠م/ ٢٠١٠م)

أوضاعها الاقتصادية والاجتماعية، ولكن يبدو أن التركيز على الرعاية من خلال تقديم المساعدات يحظى بالأولوية عوضاً عن تنمية القدرات والإمكانيات، مما يعد مؤشراً غير إنمائي.

(ذ) برنامج إعادة هيكلة القوى العاملة والجهاز التنفيذي بالدولة:

يعد هذا البرنامج أحد دعائم شبكة الأمان الاجتماعي الحديثة في الكويت؛ وذلك لعلاقته المباشرة بمسألة العمل والبطالة بين المواطنين وما أفرزته انعكاسات الأزمات الاقتصادية على الاستغناء عن خدمات بعض المواطنين في مؤسسات القطاع الخاص؛ حيث يتولى برنامج إعادة هيكلة القوى العاملة والجهاز التنفيذي بالدولة تطبيق قانون دعم العمالة الوطنية وتشجيعها للعمل في الجهات غير الحكومية رقم ١٩ لسنة ٢٠٠٠، وهو يهدف إلى[١٠٧]:

- إصلاح الخلل القائم في تركيبة قوة العمل في القطاع الأهلي الذي تسيطر عليه العمالة الوافدة.
- اقتراح الآليات والتشريعات التي تشجع الجهات غير الحكومية على تشغيل العمالة الوطنية.

(١٠٧) وثيقة القانون رقم ١٩ لسنة ٢٠٠٠م بشأن دعم العمالة الوطنية وتشجيعها للعمل بالقطاع الخاص، من ملفات وزارة الدولة لشؤون مجلس الأمة

- تقريب الفوارق بين مزايا ومرتبات العاملين في الجهات الحكومية والجهات غير الحكومية لتشجيع العمالة الوطنية على الالتحاق بفرص العمل بالقطاع الأهلي.

وقد حقق البرنامج عدداً من أهداف الأمان الاجتماعي ذات العلاقة بفرص العمل، ومكافحة البطالة، ودعم العمالة الوطنية، وإلحاق خريجي المؤسسات التعليمية المختلفة وغيرهم بمؤسسات العمل في القطاع الخاص، ومن أهم الإنجازات التي حققها ما يلي [١٠٨]:

- استفادة أكثر من ١٥ ألف من نظام التدريب المنتهي بالتوظيف، والذي شمل (٩,٨٢١) باحثاً عن العمل، وتحمل البرنامج لتكلفة التدريب بالكامل لـــ (٥,٧٦٠) مواطناً ومواطنة على رأس العمل في المؤسسات غير الحكومية من خلال المساهمة في تكلفة التدريب بنسبة تصل إلى ٧٥٪.
- تنمية العمالة الوطنية بالقطاع الخاص من (١,٦٢٧) عام ٢٠٠١ إلى (١٥,٠٣٨) عام ٢٠١١.
- ارتفاع عدد الذين تصرف لهم علاوة اجتماعية وعلاوة الأولاد من (١,٦٢٧) مواطناً ومواطنة عام ٢٠٠١ إلى (٦١,٤٣٥) مواطناً ومواطنة عام ٢٠١١، وارتفاع المبالغ المصروفة لهم سنوياً من

(١٠٨) وليد الوهيب، التأثيرات الاجتماعية الناجمة عن الاختلالات الهيكلية في سوق العمل ودور برنامج إعادة هيكلة القوى العاملة في مواجهتها، (الكويت: برنامج إعادة هيكلة القوى العاملة والجهاز التنفيذي للدولة، ٢٠١٢م)، ص ٦٢– ٦٣

(٥٧٠,٦٨٠ د.ك) عام ٢٠٠١ إلى (٢٨١,٦٨٠,٣٦٧ د.ك) عام ٢٠١١.

- دعم برنامج المسرحين عن العمل في القطاع الخاص من خلال صرف بدل المسرحين لمدة (١٨) شهراً، ويمثل البدل المصروف ٥٠٪ من الراتب في السنة الأولى. وبلغ العدد الإجمالي للمسرحين ١,٥٧٣ في عام ٢٠١١.

وبالرغم من تلك الجهود المبذولة ما زال هناك بقايا تفكير مجتمعي قاصر لدى كثير من الشباب الكويتي ترفض أن يكون العمل الإنتاجي الأساس لتحقيق الدخل، وترى الدولة هي الراعي الأمين لعمل المواطنين والحافظ لاستقراره الوظيفي، ووسيلة لإعادة توزيع الثروة الوطنية، وهو ما يشكل عائقاً اجتماعياً وتنموياً كبيراً أمام الدولة. إن استمرار القناعة لدى المواطنين بأن مسؤولية التوظيف تقع على عاتق الحكومة، والاستمرار في عدم الرغبة في الانخراط بالعمل في القطاع الخاص، على الرغم من أن مؤسسات القطاع الخاص تحتفظ بمخزون هائل من الوظائف والمهن بمختلف مستوياتها الإدارية والفنية، إضافة إلى أنها تتمتع بمزايا عديدة، فإن هذا الأمر يحتاج إلى جهد توعوي وثقافي وإعلامي متواصل، ويجب أن يتخذ من أطراف عديدة في مقدمتها الأسرة والإعلام ومؤسسات التعليم، والتي يجب أن تتوافق مخرجاتها التعليمية والاحتياجات الوظيفية الحقيقية للدولة [١٠٩]. إن

---

(١٠٩) المرجع السابق، ص ٦٥

درجة الخلل وصلت إلى وجود أعداد كبيرة من الباحثين عن العمل والذي وصل عددهم إلى ٢٠ ألف مواطن في عام ٢٠١١ [١١٠] ، والذين يقفون في طوابير الانتظار للعمل في أجهزة الدولة في الوقت الذي توجد فيه آلاف الفرص الوظيفية لدى الجهات غير الحكومية، حيث أنها لا تجد من يشغلها من المواطنين.

(هـ) برنامج المشروعات الصغيرة:

تمثل المشروعات الصغيرة أحد عناصر منظومة شبكة الأمان الاجتماعي في الكويت، وتحظى في الوقت الراهن باهتمام مخططي السياسات الاقتصادية والاجتماعية انطلاقاً من الدور الحيوي لهذه المشروعات في تحقيق الأهداف الاقتصادية والاجتماعية من عدة جوانب، يأتي في مقدمتها تعبئة الموارد البشرية وقدرتها على إحداث التحول في علاقات وقيم العمل والإنتاج لدى الشباب والمستفيدين من أنشطتها. وعلى مستوى دولة الكويت فإن الجهات القائمة على تمويل المشروعات الصغيرة هي المؤسسات التي يظهرها الجدول التالي:

(١١٠) النشرة الإحصائيات لديوان الخدمة المدنية حول: أعداد وسمات طالبي العمل في الوظائف الحكومية لعام ٢٠١١م، ص ١٩

الجدول (٥): مؤسسات تمويل المشروعات الصغيرة بالكويت

اسم المحفظة	المدير المسؤول	حجم التمويل	عدد المستفيدين
محفظة التمويل الحرفي	بنك الكويت الصناعي	٥٠ مليون د.ك	٤٩٨
محفظة الشركة الكويتية للمشروعات الصغيرة	الهيئة العامة للاستثمار	١٠٠ مليون د.ك	١٢٩
محفظة المشاريع الصغيرة	شركة كامكو	١٥ مليون د.ك	٦
الرائد للمشاريع الصغيرة	شركة الرائد	١٥ مليون د.ك	٣١

المصدر: جدول مركب من قبل الباحث بناءً على بيانات عدة

ومن الملاحظ أن دولة الكويت لا تعاني مشكلة في مسألة تمويل هذه المشروعات بل تعاني تناقصاً في أعداد المستفيدين من برامج المشروعات الصغيرة، وهو ما يعزى – في جانب كبير منه – إلى ضآلة الوعي المجتمعي لدى الشباب الكويتي بأهمية الانخراط في هذه المشروعات الاقتصادية، إضافة إلى عدم قيام المؤسسات المشرفة على تقديم النموذج الاقتصادي الرائد للتعامل مع إدارة هذه المشاريع، وضعف برامج الإرشاد والتوجيه والمتابعة المهنية والتقنية مع المستفيدين، بما في ذلك مشروعات الحاضنات والتطبيقات الخاصة بها[١١١].

(١١١) رياض بن جليلي، المشروعات الصغيرة في دولة الكويت– تحديات الواقع وفرص المستقبل، ورقة بحثية مقدمة لمؤتمر المشروعات الصغيرة في دولة الكويت، المنعقد في دولة الكويت في الفترة من ٣ الى ٥ إبريل ٢٠١٢م، ص ١٧

(و) برامج مؤسسة بيت الزكاة في دولة الكويت:

يعتبر بيت الزكاة في دولة الكويت من المؤسسات الرائدة على مستوى الكويت وعلى مستوى العالم أيضاً كمؤسسة خيرية تساهم في تحقيق التنمية المجتمعية وحماية المجتمع من ظاهرة الفقر والعوز والحاجة. واستطاعت المؤسسة خلال ٣٠ عاماً من العطاء أن تحقق الكثير من الإنجازات والنجاحات، وأن ينقل تجربته المتميزة للعديد من الدول، وقد حرص بيت الزكاة على تسويق مشروعاته على المحسنين من أفراد ومؤسسات، واستطاع الحصول على ثقة المحسنين الذين قدموا تبرعاتهم وزكاتهم خلال ٣٠ عاماً، حتى تجاوزت ٥٠٠ مليون د.ك. ولعل من أبرز مشاريع بيت الزكاة وبرامجه وأنشطته في مجال الخدمات الاجتماعية ما يلي[١١٢]:

- تقديم المساعدات الاجتماعية المالية لعدد من شرائح المجتمع، (كالمرضى، وذوي الدخول الضعيفة، والأيتام، والمطلقات، والأرامل، والعاطلين عن العمل، وأسر السجناء، وغيرهم)، وقد بلغ عدد الأسر المستفيدة من المساعدات ٣٥ ألف أسرة في عام ٢٠١٠.
- تقديم المساعدات العينية، وقد بلغ عدد الأسر المستفيدة من المساعدات العينية (مواد غذائية، وملابس، والحقائب المدرسية، وأجهزة كهربائية) ٩ آلاف أسرة في عام ٢٠١٠.

(١١٢) كوثر المسلم وآخرون ، بيت الزكاة ومسيرة ٢٥ عام من العطاء، (الكويت: بيت الزكاة الكويتي، ط ٢، ٢٠٠٩م)، ص ٤٢- ٥٦

- تقديم القروض الحسنة، وقد بلغ عدد المستفيدين في عام ٢٠١٠ أكثر من ١٤٠٠ أسرة.
- تقديم رسوم الضمان والتأمين الصحي لأسر غير محددي الجنسية وللوافدين.
- الشراكة المجتمعية والمسؤولية الاجتماعية مع المؤسسات الحكومية والأهلية والقطاع الخاص، واستطاع بيت الزكاة عقد مشاريع شراكة مع العديد من المؤسسات لتقديم الخدمات الاجتماعية، وذلك بإنشاء عدة صناديق مشتركة منها: صندوق طلبة جامعة الكويت/ صندوق طلبة الهيئة العامة للتعليم التطبيقي/ صندوق وزارة التربية/ صندوق رعاية أسر السجناء/ صندوق المعونة الطبية/ صندوق الرعاية الاجتماعية مع وزارة الشؤون الاجتماعية والعمل/ صندوق الرشاد للمؤسسات الإصلاحية/ صندوق البعوث الطلابية/ صندوق المؤلفة قلوبهم/ صندوق رعاية التائبين من تعاطي المخدرات.

- ومن أبرز إنجازات بيت الزكاة في مجال الرعاية الاجتماعية استقبال أكبر تبرع في دولة الكويت، الذي قدمه سمو الشيخ سالم العلي السالم الصباح في عام ٢٠٠٧ بمبلغ ١٠٠ مليون د.ك، وقد استفاد من هذا التبرع الكريم ٥١٥٧ فرداً من أسر شهداء الكويت/ ٦٨٤٨٦ أسرة من ذوي الدخول الضعيفة/ ٩٣٣٧ فرداً من ذوي الأحكام القضائية/ ٣٧٤٥٣ فرداً من المتقاعدين الذين تقل رواتبهم الشهرية عن ١٠٠٠دينار كويتي. كما لم يغفل بيت الزكاة عن

المساهمة في تنمية الدول والشعوب، ومن أبرز ما قدمه البيت في هذا الميدان: المشاريع التنموية، وقد بلغ عددها ١٩٣ مشروعاً/ كفالة الأيتام حيث بلغ عددهم ٢٣،٥٥٤ يتيماً في ٣٥ دولة/ دعم طلبة العلم وبلغ عددهم ١٣٣٢ طالباً في ١٥ دولة.

(ي) مظلة الدعم الاجتماعي الأهلي (مؤسسات المجتمع المدني):

تشكل جمعيات النفع العام والروابط الاجتماعية والمبرّات الخيرية مظلة متكاملة للرعاية والدعم الاجتماعي الموجه إلى الفرد والأسرة في دولة الكويت، وتتمثل في تقديم عدد من الأنشطة والخدمات والبرامج ذات الطابع الاجتماعي والإنساني، التي تتنوع في مجالها المهني والتخصصي، ونطاق تغطيتها شرائح اجتماعية كبيرة وعريضة في المجتمع الكويتي، وتقدم الدولة مساعدات مالية سنوية لهذه الجمعيات، كما توفر لها مقار لأعمالها ودعماً لمشاركتها في البرامج والمؤتمرات والأنشطة الداخلية والخارجية. كما تراقب أنشطتها مالياً ومحسابياً، ومدى التزامها بقانون إشهارها، وتعد هذه الجمعيات والروابط المهنية الرافد والسند الحقيقي لجهود المؤسسات والجهات الحكومية العاملة في حقل الرعاية والتنمية الاجتماعية، وضمن هذا الإطار تتكامل منظومة العمل والدعم الاجتماعي الموجه إلى الفرد والأسرة الكويتية، وتتجلى صورة التعاون والتكامل وتحقيق المسؤولية الاجتماعية المشتركة بين

مؤسسات العمل بالقطاع الحكومي العام ومؤسسات العمل الأهلي لدعم جهود التنمية البشرية المستدامة في أبعادها الاجتماعية [١١٢].

جدول رقم (٦)

التوزيع العددي لمنظمات المجتمع المدني

حسب طبيعة نشاطها لعام ٢٠٠٩م

طبيعة منظمة المجتمع المدني	العدد	النسبة (%)
جمعيات نفع عام	٨٢	٢٢,٢
جمعيات تعاونية	٦٠	١٦,٣
مبرات وهيئات خيرية	٨٧	٢٣,٦
نقابات ومنظمات أعمال	٩٤	٢٥,٥
أندية رياضية	٣٩	١٠,٦
جمعيات تربوية	٣	٠,٨
روابط التعليم العالي واتحاد الطلبة	٤	١,١
فرق شعبية	٢٢	٦,٠
مسارح واتحاد مسارح	٥	١,٤
المجموع	٣٦٩	١٠٠

المصدر: جدول مركب بناءً على بيانات وزارة الشئون الاجتماعية والعمل، إحصائيات ٢٠٠٩م

(١١٢) د. علي الزعبي، تحديات تفعيل الدور التنموي للمجتمع المدني الكويتي: دراسة تحليلية ميدانية، بحث غير منشور، ٢٠١٢م، ص٤

تقوم مؤسسات المجتمع المدني بأدوار ومساهمات هامة في مجالات عديدة، وذلك لتحقيق دورها المنشود في خدمة المجتمع وحمايتة من الظواهر التي تؤثر علية بشكل سلبي كظاهرة الفقر، ومن أهم تلك المساهمات ما يلي:

١- إسهامات المجتمع المدني في التنمية الاجتماعية بالكويت:

يرتكز العمل الجماعي على فكرة العمل التطوعي ويهدف إلى خدمة غايات نبيلة تساهم في تنمية المجتمع. ويتجلى دور منظمات المجتمع المدني في التنمية الاجتماعية في الجوانب التالية [١١٤]:

- الارتقاء بالحريات المدنية والديموقراطية: إن وجود قوانين تجيز إنشاء وتنظيم منظمات المجتمع المدني يرفع من سقف حرية التعبير. مما يتيح للمجتمع أن يضغط وأن يسمع صوته باعتبار أن الشخص منفرد لا يمثل صوته قوة في مواجهة سلطة قوية، ومن شأن هذا إتاحة الفرصة للفئات الصغيرة والضعيفة لإيصال أصواتها إلى السلطات العُليا تحت مظلة القانون عن طريق اتحادات ومنظمات المجتمع المدني.

(١١٤) فيصل حمد المناور، المجتمع المدني ودورة في دعم جهود التنمية في دولة الكويت: تحليل الوضع الراهن، بحث غير منشور، ٢٠١٢م، ص ١٣- ١٤

- إشاعة الاستقرار والأمن وسيادة القانون: يساعد بناء الاتحادات الرياضية والثقافية وقيام المؤسسات الدينية بدور الوعظ والإرشاد للمواطنين على صقل النفوس وتهذيبها، ويشغل الشباب في أمور إيجابية تبعدهم عن الجريمة أو الانزلاق نحو منظمات متطرفة.

- إشاعة روح التكافل الاجتماعي: عن طريق تقديم الدعم المالي والتبرعات المادية لمنظمات المجتمع المدني من قبل الأغنياء وذلك لتمكينها من تنفيذ برامج متكاملة في مجالات الرعاية والتنمية الاجتماعية كافة مثل: برامج التعليم، والتدريب، والتأهيل، ومحو الأمية، ومساعدات المرضى، وإقامة مراكز اجتماعية للشباب، ومساعدة الأسر الضعيفة. كما هو الحال بالنسبة للجمعيات الخيرية والمبرات والقطاع التعاوني ومؤسسات الوقف وتمويل مشاريع صغرى لذوي الدخل المحدود.. الخ.

٢- إسهامات المجتمع المدني في التنمية الاقتصادية بالكويت:

ينظر لمساهمة منظمات المجتمع المدني في التنمية الاقتصادية على أنها أساسية، وتتسم بالفعالية مقارنة مع السياسات الكلية للدولة، حيث تصل بسهولة إلى الفئات المستهدفة بعيداً عن بيروقراطية الدولة. وتتجلى مساهمة المجتمع المدني في التنمية الاقتصادية في الجوانب التالية [١١٥]:

([١١٥]) المرجع السابق، ص ١٥- ١٦

- التقليل من الفقر وإعادة توزيع الثروات: بالرغم من أن الكويت خطت خطوات هامه في مجال القضاء على الفقر وحماية المجتمع منه قبل حلول موعد الأهداف الإنمائية للألفية سنة ٢٠١٥، إلا أن دور منظمات المجتمع المدني لا يتجلى فقط في محاربة الفقر، بل يتعداه إلى إعادة توزيع الثروات، وبالتالي التقليل من الفوارق الطبقية سواء عن طريق تقديم المساعدات المالية المباشرة، أو عن طريق تقديم الخدمات بشكل غير مباشر كتنمية المهارات من خلال التعليم والتثقيف والتأهيل ورفع الكفاءات ورفع دخل فئات بعينها كالأرامل والمطلقات والمعاقين.

- زيادة الرفاه الاجتماعي: من خلال إعادة توزيع الدخل بين الطبقات الاجتماعية، يزيد الرفاه الاجتماعي ككل عن طريق تعظيم المنفعة الاجتماعية. علماً بأن المنفعة الحدية تتناقص غالباً بتزايد الدخل، فإن المنفعة الحدية للدينار المتبرع به من قبل الشخص الغني، والذي يتم إنفاقه من قبل الشخص الفقير تزيد كثيراً عن المنفعة الحدية للدينار فيما لو أُنفق من قبل الشخص الغني نفسه.

- تنشيط الطلب على السلع والخدمات وخلق فرص العمل: إضافة إلى الأدوار السابقة لمنظمات المجتمع المدني في التنمية الاقتصادية، فإن المصروفات السنوية لها أثر مباشر ناتج عن زيادة الطلب على السلع والخدمات التي تنتجها المصانع، كما أن لها آثاراً غير مباشرة من خلال زيادة طلب هذه المصانع على إنتاج مصانع أخرى وتستمر الحلقة. هذا الطلب يؤدي إلى إنعاش الاقتصاد ويزيد من فرص العمل في المجتمع.

وعلى الرغم من قدم فكرة المجتمع المدني بالكويت، إلا أن هناك شبه إجماع على ضعف مساهمة المجتمع المدني في التنمية بدولة الكويت، نتيجة مجموعة من التحديات الداخلية والخارجية. تتمثل التحديات الداخلية في عدم وجود رؤية واضحة لمنظمات المجتمع المدني، وضعف إمكاناتها وقدراتها التنظيمية، وعدم وضوح برامج تلك المنظمات. أما التحديات الخارجية التي تواجه منظمات المجتمع المدني تتمثل في ضعف وعي المجتمع بأنشطة منظمات المجتمع المدني، ومشكلات ضعف التنسيق والتكامل بين المنظمات. كل ذلك أدى إلى ضعف إنتاجيتها وأدائها التنموي، ومن ثم أصبحت تلك المنظمات غير قادرة على تقديم نموذج تنموي لمجتمع مدني ريادي وواقعي يحل مشكلات المجتمع الكويتي [١١٦].

مما سبق يتضح توافر عناصر قوية لشبكة الأمان الاجتماعي في دولة الكويت، ولكن يؤخذ عليها نقص تكامل هذه الشبكة مع جهود منظمات المجتمع المدني في هذا الصدد، وليس المقصود بالتكامل مع جهود المجتمع المدني أن تشمل شبكة الأمان الاجتماعي الجهود الخيرية، وذلك لأن شبكة الأمان الاجتماعي حق قانوني يكفله الدستور والمواثيق الدولية، ولا ينبغي أن يخضع للمبادرات الخيرية لبعض الأفراد الميسورين، ولكنها جزء لا يتجزء من النظام العام.

كما تشير التجارب الدولية في مجال شبكات الأمان الاجتماعي أن وجود شبكات الأمان الاجتماعي كمؤسسات دائمة بات أمر حتمي في

(١١٦) وئام السيد عثمان، الدور السياسي للمجتمع المدني في دعم الأمن الاجتماعي- دراسة حالة: لمعوقات العمل الاجتماعي في دولة الكويت، الملتقى الثامن لقسم الاجتماع والخدمة الاجتماعية- كلية العلوم الاجتماعية - جامعة الكويت: أثر سياسات الدولة على الأمن الاجتماعي للمواطن، المنعقد في دولة الكويت مارس ٢٠١٢م

ظل ظروف ومعطيات الأوضاع الراهنة، إلا أنه ليس بالضرورة أن تظل المجموعات المستهدفة من أنشطة وبرامج ومشروعات تلك الشبكات هي الأخرى دائمة. كما أن الأهداف والغايات الإستراتيجية لشبكة الأمان الاجتماعي ينبغي أن تكون من المرونه بما يسمح بالتغيير وفق المتطلبات والاحتياجات الملحقة لكل مرحلة[١١٧]. نستخلص من ذلك؛ أن أبرز التحديات التي تواجه شبكة الأمان الاجتماعي في دولة الكويت تتلخص فيما يلي:

- نظام المساعدات الاجتماعية يقتصر على تقديم المعونات المالية فقط مما يجعل المستفدين من هذا النظام مرتبطين به للأبد دون أمل في الاعتماد على النفس، ودمجهم في سوق العمل، مما يزيد من أعباء المساعدات الاجتماعية على الدولة.

- رغم توافر عناصر القوة الاقتصادية التي تتوفر للجمعيات التعاونية الاستهلاكية، وإقبال أعداد كبيرة من المواطنين على عضويتها، إلا أن الجمعيات اتبعت مبادئ غير تعاونية في عملها مما يهدد دورها التعاوني.

- غياب التنوع الكافي لأنشطة منظمات المجتمع المدني، وعدم تغطيتها لكافة المجالات التنموية في المجتمع، وغياب الرؤية الواضحة لتلك المنظمات.

(١١٧) نبيل رمزي، الأمن الاجتماعي والرعاية الاجتماعية، (الأسكندرية: دار الفكر الجامعي، ٢٠٠٢م)، ص ٤٧

- نظام التأمينات الاجتماعية محدود في أهدافه المحصورة في العجز والشيخوخة والوفاة. مع أنه من الممكن تطوير النظام ليستوعب مجالات أخرى للتأمين، وكذلك يقدم ميزات تأمينية إضافية.

خامساً – الواقع المعيشي للأُسرة الكويتية:

بناءً على النتائج النهائية لمسح الدخل والإنفاق الأُسري للعام (٢٠٠٨/٢٠٠٧)، وبالإضافة إلى المتغيرات التي طرأت خلال الأعوام اللاحقة للمسح، والمتمثلة في قيام الدولة باعتماد زيادات شملت كل مصادر الدخل للمواطنين (رواتب، وأجور، ودعم تكاليف المعيشة، ومساعدات اجتماعية وغيرها) لتفادي الآثار السلبية للأزمة المالية العالمية، ولتحسين مستوى المعيشة للمواطنين. حيث ساهمت تلك المتغيرات في نمو الدخل الأُسري بمعدلات عالية لم تشهدها أي دولة على الصعيد الإقليمي أو حتى العالمي[١١٨]، ويوضح الجدول التالي مستوى دخل الأسر الكويتية في فترة المسح.

(١١٨) تقرير حول تحليل النتائج النهائية لمسح الدخل والإنفاق الأُسري لعام (٢٠٠٨/٢٠٠٧)، الأمانة العامة للمجلس الأعلى للتخطيط والتنمية، دولة الكويت، ٢٠٠٩م، ص ٧

جدول رقم (٧)
منحنى لورنز لدخل الأُسر الكويتية: العشيرات السكانية

شرائح الأسر	أدنى عُشير	ثاني أفقر عُشير	ثالث أفقر عُشير	رابع أفقر عُشير	خامس أفقر عُشير	سادس أفقر عُشير	سابع أفقر عُشير	ثامن أفقر عُشير	تاسع أفقر عُشير	أغنى عُشير
نصيب الدخل (%)	٣,٤٤	٤,٧٩	٥,٩١	٦,٩٤	٧,٩٦	٩,٠٤	١٠,٣١	١١,٩٨	١٤,٧٢	٢٤,٩١
متوسط الدخل الشهري للأسرة (دينار)	١٠٤٦	١٤٥٦	١٧٩٧	٢١١٠	٢٤٢٠	٢٧٤٨	٣١٣٤	٣٦٤٢	٤٤٧٥	٧٥٧٣

المصدر: تقرير حول "تحليل النتائج النهائية لمسح الدخل والإنفاق الأُسري لعام ٢٠٠٨/٢٠٠٧"، الأمانة العامة للمجلس الأعلى للتخطيط والتنمية، ص ١١

وللتوضيح، فقد بلغ متوسط دخل الأُسرة الكويتية ٣٠٤٠ د.ك في الشهر و٨٨٣,٥ د.ك للأُسرة غير الكويتية، في حين بلغ الحد الأدنى للأُسرة الكويتية مبلغ ١٢٨٦ د.ك في الشهر باستثناء الأسر ذات الدخل المحدود، وتشير التقديرات أن حوالي ١٠,٥% من الأُسر الكويتية تقع تحت خط الدخل الأدنى، أي ١٣ ألف أسرة كويتية في بداية عام المسح. كما في الجدول رقم (٧)، وهذا العدد أقل بكثير من إجمالي عدد الأُسر التي تحصل على المساعدات الاجتماعية التي تقدمها الدولة لعدد ٢٩,٤٥٥ أسرة كويتية حتى عام ٢٠١٠ [١١٩].

بالإضافة إلى ذلك، هناك أوجه الدعم والمساعدات الاجتماعية التي تقدمها الدولة والتي تمثل مصادر دخل حقيقية للمواطنين، منها على سبيل المثال لا الحصر[١٢٠]:

- تحصل الأُسرة الكويتية على التيار الكهربائي بسعر ١٠% من التكلفة الفعلية، أي بسعر فلسين للكيلووات/ساعة، بينما تكلفته أكثر من ١٨ فلس.
- تحصل الأسرة على المياه المحلاه بسعر ٣٠% من تكلفتها الفعلية، أي ٨٠٠ فلس للألف جالون في حين تكلفتها حوالي ٢,٧ دينار.

(١١٩) دراسة أولية حول خط المعيشة الأدنى للكويتيين من ذوي الدخل المحدود، الأمانة العامة للمجلس الأعلى للتخطيط والتنمية، دولة الكويت، أغسطس ٢٠١١م، ص ١٩

(١٢٠) أحمد السعد، الإنفاق على الخدمات ومقدار إيرادات الدولة، (الكويت: مجلس الأمة، ٢٠١١م)، ص ١٢

- تتمتع الأسرة بخدمات اتصالات أرضية برسوم منخفضة ٣٥ دينار تدفع لمرة واحدة، تضاف إليها رسوم اشتراك ٣٠ دينار لمدة عام دون حد أقصى للاتصالات المحلية.
- تحصل الأسرة الكويتية على مجموعة من السلع الأساسية بأسعار مدعومة.
- خدمات النظافة العامة للجميع بالمجان، بالإضافة إلى خدمة الصرف الصحي بالمجان أيضاً.
- يتمتع المواطنون بأسعار مدعومة للوقود تقل عن تكلفتها الفعلية.
- تقدم الدولة مساعدات اجتماعية للأُسر المستحقة ولذي الاحتياجات الخاصة.

جدول رقم (٨)
تطور أهم المؤشرات الاقتصادية الرئيسية في دولة الكويت
للفترة (٢٠٠٠ /٢٠١٠)- (دينار كويتي)

المؤشر	٢٠٠٠م	٢٠١٠م
نصيب المواطن من الإنفاق على الخدمات الاجتماعية	٢,٠٩٠	٤,٢٢٠
نصيب المواطن من الإنفاق على الدعم الداخلي	١,٦٣٧	٢,٧٦٧
نصيب المواطن من الإنفاق على الأجور والرواتب	٢,٤٩٣	٤,٢١٧

نصيب المواطن من المزايا التأمينية والعينية	١٥١	٢٣٩
نصيب الفرد من الناتج المحلي الإجمالي	٥,٢١٩	٩,٩٩٣
نصيب الفرد من الناتج القومي الإجمالي	٦,٠٧٠	١٠,٦٢٢
نصيب الفرد من الاستهلاك النهائي	٢,٥٩٥	١٥,٠٠٦
نصيب المواطن الكويتي من احتياطي الأجيال القادمة	٦٢,٠٤٨	٦٥,٣٣١
حجم الإنفاق على الخدمات الاجتماعية (مليون دينار)	١,٢٦٨	٤,٧٢١

المصدر: بيانات الإدارة المركزية للإحصاء
الحسابات القومية للفترة (٢٠٠٠/٢٠١٠)

يتضح من الجدول السابق أن متوسط نصيب المواطن من الناتج المحلي الاجمالي قد ارتفع من ٥٢١٩ د.ك عام ٢٠٠٠ إلى ٩٩٩٣ د.ك عام ٢٠١٠م، كذلك الحال بالنسبة لنصيب المواطن من الناتج القومي الاجمالي ارتفع من ٦٠٧٠ د.ك إلى ١٠٦٢٢ د.ك (٣٨,٧ ألف دولار) لنفس الفترة.

ولمقارنة ذلك بالمعايير الدولية نلاحظ أن هذا المؤشر يمثل أكثر من خمسة أمثال المتوسط العالمي. وبالتالي، تعتبر الكويت من الدول ذات الدخل المرتفع على الصعيد العالمي. وفيما يتعلق بنصيب المواطن من الاستهلاك الخاص ومن المدفوعات التحويلية ومن الاحتياطات المالية خلال الفترة (٢٠٠٠/٢٠١٠) فقد ازدادت وبما يؤكد قدرة الدولة على تلبية احتياجات أفراد المجتمع [*].

[*] دراسة حول إعادة النظر في سياسات الدعم المالي الحكومي المالي للسلع والخدمات، وزارة المالية في دولة الكويت ٢٠١١م، ص ٤٣

وفيما يتعلق بمتوسط الانفاق للأسر الكويتية فقد بلغ نحو ١٨٣٥,٥ د.ك في الشهر (٦٤٠,٥ د.ك للأسر غير الكويتية)، في حين بلغ الحد الأدنى للانفاق الاستهلاكي للأسرة الكويتية، الذي لا تحصل عليه من الأسر ذات انفاق استهلاكي محدود، مبلغ ٧٩٣,٧ د.ك في الشهر.

جدول رقم (٩)
منحنى لورنز لإنفاق الاستهلاكي
للأُسر الكويتية: العشيرات السكانية

شرائح الأسر	أدنى عُشير	ثانى أفقر عُشير	ثالث أفقر عُشير	رابع أفقر عُشير	خامس أفقر عُشير	سادس أفقر عُشير	سابع أفقر عُشير	ثامن أفقر عُشير	تاسع أفقر عُشير	أغنى عُشير
نصيب الإنفاق الاستهلاكي (%)	٣,٥٦	٤,٨٩	٦,١٣	٧,١٧	٨,١٨	٩,٢٥	١٠,٤٩	١٢,١١	١٤,٧٢	٢٣,٤٠
متوسط الدخل الشهري للأسرة (دينار)	٦٥٣	٩١٤	١١٢٥	١٣١٦	١٥٠١	١٦٩٨	١٩٢٥	٢٢٢٣	٢٧٠٢	٤٢٩٥

يتضح من الجدول السابق حقيقتين: الأولى تتمثل في قدرة المواطن على تغطية احتياجاته من سلع وخدمات، والثانية في قدرته على الادخار، إذ يبلغ متوسط الميل الادخاري للأُسرة الكويتية، وفقاً للمعطيات السابقة، حوالي ٣٩,٦% من الدخل، بينما بلغ مؤشر الادخار نحو ٣٨,٢% من الدخل للأُسر الكويتية ذات الحد الأدنى للدخل والإنفاق [١٢١].

سادساً – المظاهر السلبية المترتبة على الواقع المعيشي للأسر الكويتي في ظل دولة الرعاية والأمان الاجتماعي:

لقد نتج عن انتهاج دولة الكويت لمفهوم دولة الرفاه والسياسات المترتبة عليها العديد من المظاهر السلبية التي عادت على المواطن بالسلب كان أهمها:

١. **الإحساس بالإقصاء الاجتماعي:** في الوقت الذي تتمتع فيه دولة الكويت بمستويات عالية من الرفاه تضارع تلك المؤشرات التي تحققت في كثير من البلدان الصناعية المتقدمة، وبالرغم من وجود ميل ادخاري للأُسرة الكويتية يقدر بحوالي ٣٨,٢% من الدخل[١٢٢]، إلا أن هناك ميل طبيعي للإنفاق الاستهلاكي لدى الكثير من تلك الأُسر يكرس الشعور بالإقصاء الاجتماعي الناتج عن تقييم مستوى رفاهيتهم، ومقارنة وضعهم المعيشي بآخرين أكثر قدرة على الإنفاق.

[١٢١] تقرير حول تحليل النتائج النهائية لمسح الدخل والإنفاق الأُسري لعام (٢٠٠٧/٢٠٠٨)، مرجع سبق ذكره، ص ١٣
[١٢٢] المرجع السابق، نفس الصفحة.

وبالتالي، فإن هذا الشعور بالحرمان النسبي من امتلاك بعض الأصول التي يمتلكها الآخرون يؤدي إلى تفاقم الإحساس بالإقصاء الاجتماعي[١٢٣]. ومن خلال مراجعة مسوحات دخل وإنفاق الأُسر عامي (١٩٩٠/٢٠٠٠) و (٢٠٠٧/٢٠٠٨). توضح النتائج أن نصيب أفقر خمس من السكان في إجمالي الإنفاق الاستهلاكي قد ازداد من ٨,٥% عامٍ ٢٠٠٠ إلى حوالي ٩% عام ٢٠٠٨، الأمر الذي يؤكد أن هناك تقدماً قد طرأ في توزيع الإنفاق الاستهلاكي مع مرور الزمن والذي يؤدي إلى انخفاض الحرمان النسبي مع مرور الزمن [١٢٤].

٢. **ارتفاع مديونيات الأسرة الكويتية:** لا شك، أن الشعور بالإقصاء الاجتماعي قد ترتب عليه ارتفاع في مديونية الكثير من الأُسر الكويتية، حيث ارتفع حجم القروض الاستهلاكية والمقسطة خلال السنوات الماضية، حيث بلغ عدد المواطنين المقترضين حوالي ٣١٧ ألف حتى عام ٢٠٠٩، الأمر الذي استدعى بعض الأطراف السياسية بافتعال أزمة "إسقاط الديون" أو "إسقاط فوائد الديون". متجاهلين أن المواطن الكويتي لا يدفع ضريبة دخل، ويتمتع بالكهرباء والماء والعديد من السلع الأساسية بأسعار مدعومة. وأنه قد نال خلال الأعوام ٢٠٠٤ و٢٠٠٦ و م٢٠١١ ثلاث منح أميرية إجمالي تكلفتهما ٤١٠ مليون دينار كويتي، وتم إسقاط الفوائد عن المتقاعدين، إلى جانب زيادة الرواتب خلال الفترة (٢٠١١/٢٠٠٠)، وأقرت مؤخراً

---

[١٢٣] عبد الوهاب الظفيري، السياسات الاجتماعية في دولة الكويت، مجلة العلوم الاجتماعية، العدد ٢، مجلد ٧، ابريل ٢٠٠٩م، ص ٥٧

[١٢٤] تقرير حول تحليل النتائج النهائية لمسح الدخل والإنفاق الأسري لعام (٢٠٠٨/٢٠٠٧)، مرجع سبق ذكره، ص ٢٩

العديد من الكوادر والبدلات والعلاوات والمزايا المالية، ناهيك عن المساعدات الاجتماعية والتحويلات وصندوق المتعثرين[١٢٥].

٣. **ضياع فرص الاستثمار البشري (العمل المنتج):** إن زيادة معدلات الدخل للمواطنين من خلال المدفوعات التحويلية المالية والعينية كتوفير الرواتب والكوادر المالية المجزية والمساعدات والإعانات المالية، وكافة جوانب الأمان الاجتماعي من سكن وصحة وتعليم والدعم السلعي والخدمي من الدولة للمواطنين بأسعار تكاد تكون شبه مجانية أدت إلى تقليل حوافز العمل المنتج لدى المواطنين إلى الاستمرار فيه إلى نهاية العمر الإنتاجي للفرد. مع الاعتماد على العمالة الوافدة في إدارة الكثير من الأمور، وبالتالي عزوف المواطنين عن الانخراط في العمل المنتج في القطاع الخاص، والتراكم في القطاع الحكومي والذي بات يحتضن ما نسبته ٩٠٪ تقريباً من قوة العمل الوطنية، والاعتماد الكامل على الدولة في توفير فرص العمل والدخول المناسبة دون مشاركة فعلية من المواطنين في تحقيق ذلك[١٢٦].

٤. **سيادة النمط الاستهلاكي:** مع تراكم تحويل الثروة لدى المواطنين (من خلال سياسة التثمين العقاري والدعم) وارتفاع مستوى المعيشة في المجتمع الكويتي الذي يسوده النمط الاستهلاكي، وبرزت بذلك

---

(١٢٥) دراسة استطلاعية حول الآثار المترتبة على القروض الاستهلاكية، الأمانة العامة لمجلس الوزراء في دولة الكويت، ٢٠١١م، ص٣١

(١٢٦) لقاسم العباس و وشاح رزاق، رأس المال البشري والنمو في الدول العربية، سلسلة اجتماعات الخبراء، العدد ٤٣، يونيو ٢٠١٢م، ص ٢٤

مظاهر الترف الاجتماعي بين المواطنين، وتغلغلت هذه القيم لدى الأجيال الجديدة وعلى المستويات الاقتصادية المختلفة في الأسرة الكويتية بفعل أثر المحاكاة؛ مما أدى إلى ارتفاع مستويات الاستهلاك على المستوى الخاص والنهائي، ومن ثم الطلب المتزايد على المتطلبات السلعية والخدمات لمقابلة احتياجات المواطنين[١٢٧].

سابعاً – مسارات استراتيجية لمنهج جديد:

حتى يكون في مقدرة دولة الكويت مواجهة تحديات التنمية والاستمرار في تقديم أوجه الرعاية والأمان الاجتماعي المختلفة لمواطنيها وحماية واستثمار شبكة الأمان الاجتماعي، وذلك على المدى الطويل، وضع مسارات استراتيجية لمنهج جديد متكامل، يشارك فيه المواطنون كأطراف مستفيدة من تلقي هذه الأنشطة والخدمات الاجتماعية، والدولة كمصدر وضامن لاستمرارية برامج التنمية الاجتماعية، ومؤسسات المجتمع المدني كشريك في المسؤولية الاجتماعية، والمؤسسات والأجهزة الاجتماعية كمزود ومطور لهذه الخدمات الإنسانية.

إن هذه الشراكة المجتمعية تتطلع إلى تحقيق أداء متواصل ومستمر للتنمية البشرية المستدامة في الكويت، تمتد مكاسبها لتشمل الجميع، إن الرؤية التالية تمثل أبعاداً أساسية نحو خلق بيئة أداء وعمل جديدة مواتية

(١٢٧) تقرير دعم مستقبل التنمية في دولة الكويت في الفترة من ٢٠١٠ إلى ٢٠٣٠م، الأمانة العامة لمجلس الوزراء، ٢٠١٠م، ص ٣١

لتمكين المواطنين من مسؤولياتهم وواجباتهم والقيام بها، والحفاظ على مقدراتهم، وتفعيل جهود الدولة التنموية، وإتاحة الفرصة لها للتركيز على أولوياتها الاقتصادية والاجتماعية مشاركاً للجهد المجتمعي من مؤسسات المجتمع المدني. إن أحد محددات التطور في هذا القطاع سابقاً هو الدور الذي أدته الدولة كقائد مركزي ومصدر وضامن لخدمات الرعاية والأمان والتنمية الاجتماعية وبرامجها، إن النجاح في تبني هذه الإستراتيجية الجديدة التي ستسهم بها جميع الأطراف سيعجل في تحقيق إصلاحات مستحقة وعاجلة لأنشطة وخدمات نوعية للرعاية الاجتماعية، وحماية شبكة الأمان الاجتماعي، والعمل على تقدمها واستمراريتها إلى المدى البعيد. وتتمثل مسارات هذه الإستراتيجية في الآتي:

١. **هيكلة الاقتصاد من أجل استدامة التنمية:** نظراً للارتباط الوثيق بين عملية التنمية والسياسات الاقتصادية يتطلب الأمر – على هذا النحو– تمكين الإدارة الاقتصادية في الكويت وعلى المستوى الكلي من تحقيق الترابط والتكامل والانسجام لمجموعة السياسات الفرعية الرديفة للسياسة الاقتصادية العامة للدولة، كالسياسة المالية النقدية والتجارية والاستثمارية والاجتماعية. بهدف تحقيق الاستقرار الاقتصادي والاجتماعي من دون تكاليف اجتماعية على المواطنين، ذلك من خلال ضبط الإنفاق وفقاً لمعايير اقتصادية واجتماعية من أجل تحقيق التوازن بين الموارد المتاحة والنفقات المطلوبة.

٢. **تهيئة المناخ اللازم لتفعيل عملية النمو:** تتطلب عملية تحسين المستوى المعيشي للمواطنين وخاصة من ذوي الدخل المحدود أن تتواصل جهود الدولة الاقتصادية بوتيرة مستمرة لتفعيل عملية النمو ومعالجة الاختلال في الموازنة، وإيجاد مصادر بديلة للدخل، إضافة إلى معالجة الأوضاع الفنية والإدارية لمؤسسات الرعاية والأمان الاجتماعي وفقاً لمعايير تضمن أداءها لرسالتها التنموية، وترشيد سبل الانتفاع من أنشطتها وخدماتها الاجتماعية، والعمل نحو وضع سياسة وطنية فعالة لشبكة الأمان الاجتماعي وحماية استثماراتها، وتحقيق القبول الاجتماعي لها.

٣. **مقابلة الاحتياجات الاجتماعية المتجددة للمواطنين:** تتطلب عملية استدامة مكاسب التنمية البشرية والحفاظ على مستوى عال من الرفاهية الاجتماعية والاقتصادية للمواطنين العمل على رفع مستويات المعيشة وتحسين القدرة الشرائية، وأن تتفوق معدلات الإنتاج والموارد المالية مع النمو المطرد في زيادة السكان، التي تتطلب انتهاج سياسات اقتصادية قادرة على توسيع الخيارات أمام شرائح أوسع من المواطنين، وخاصة من ذوي الدخل المحدود، وألا تنعكس الزيادة السكانية بجوانب سلبية تعمل على خفض مستوى معيشة المواطنين ورفاهيتهم الاجتماعية.

٤. **تشجيع الادخار ومحاربة الاستهلاك الجائر:** محاربة الظواهر السلبية الاجتماعية مسؤولية مجتمعية يشارك فيها أطراف عدة، من أهم مظاهرها الاستهلاك الجائر والمحاكاة الاجتماعية، وسهولة الحصول على التسهيلات المالية النقدية من المؤسسات المالية المصرفية ومنتجي الخدمات الاستثمارية. إن العمل يتطلب حماية المواطنين وتشجيع الادخار المحلي للأفراد والمؤسسات وإقرار الحوافز الضرورية لزيادة معدلاته، وتوفير المناخ الاقتصادي والاجتماعي المناسب لتوظيف المدخرات في مختلف الأنشطة الاقتصادية، وتأسيس حملات إعلامية وطنية للتوعية، والتثقيف الموجه للمواطنين حول المخاطر الاجتماعية للاستهلاك والاقتراض غير المرشد.

٥. **مشاركة القطاع الأهلي والخاص في الجهد التنموي:** إن ضمان الإجماع الاجتماعي يكفل لجهود التنمية تحقيق النجاح والاستمرارية؛ الأمر الذي يتطلب مشاركة فعالة لمؤسسات القطاع الأهلي والخاص في تحمل المسؤولية الاجتماعية من خلال المساعدة في الإشراف على الأنشطة والخدمات، وتنفيذ البرامج وإدارة المؤسسات الاجتماعية بنظام الاستثمار أو خصخصة بعضها للتخفيف من الأعباء على مؤسسات الدولة وتفرغها للسياسات المرجعية، وتطوير البنية الأساسية للخدمات الاجتماعية، ولاشك أن ذلك سوف يساعد على ترشيد دورها الإنمائي وتحقيق الاستقرار الاقتصادي والاجتماعي.

٦. **تبني فلسفة جديدة للتنمية البشرية في أبعادها الاجتماعية:** تستند هذه الفلسفة إلى استثمار جهود المكونات السكانية ذات العلاقة والتأثير على برامج الرعاية والأمان الاجتماعي كمنتجين أو مستفيدين من أنشطتها وخدماتها بالمجتمع الكويتي/ الفرد/ الأسرة:

- **الفرد:** ليست الوظيفة الحكومية هي الضمان الأوحد للفرد الكويتي وإنما جميع سياسات الرعاية والأمان والتنمية الاجتماعية موجهة إليه؛ مما أوجد علاقة وثيقة بين الفرد والحكومة لا تنفك، سندها الاتكال وأبعادها الاستهلاك، ويتضح ذلك من تعدد أنماط وأشكال الدعم الاجتماعي الموجه للمواطن؛ حيث أدى ذلك إلى تدني قيمة العمل المنتج ومن ثم ارتفعت قيمة الاستهلاك؛ مما أدى إلى ارتفاع تكلفة الفرص البديلة للعمالة الوطنية المنتجة وتقليل الحافز للعمل لدى المواطنين.
- **الأسرة:** تفعيل دور الأسرة في المجتمع وخاصة للقضايا ذات العلاقة بالتنشئة الاجتماعية وتبني رؤية تربوية جديدة للناشئة، تسهم في بناء الفرد القادر على ممارسة الإنتاج الاقتصادي والمعرفي ومواجهة رغبات الاستهلاك وإعداد النشء القادر على قبول التحدي، وأن يكرس له مكاناً في مجتمعه ويساهم في تنميته بجهده وعمله كقيمة حقيقية مضافة مع الآخرين.

٧. **معالجة الاختلالات الاجتماعية الاقتصادية:** عادة ما يرتبط مؤشر الرفاهية الاجتماعية للمواطنين بالقدرة الشرائية للسلع والخدمات، وبالقدر الذي يعمل على إشباع احتياجاتهم يجب أن يقابله قدرة على العمل وتوليد الإنتاج في المجتمع؛ بحيث لا تتفوق قوى الاستهلاك على قوى الإنتاج حتى لا يؤدي إلى حدوث فجوة الاختلال، ويعاني المجتمع الكويتي حالياً بشكل واضح عدم القدرة على ضبط معدلات الاستهلاك على المستويين الحكومي والخاص. إضافة إلى عدم القدرة على توليد الطاقات الإنتاجية وبنائها لاختلال واضح في التركيبة السكانية، ولضعف مشاركة قوى العمل الوطنية في القطاعات الإنتاجية والخدمية في القطاع الخاص، وتمركزها في القطاع الحكومي، واعتمادها على التعويضات الحكومية كالرواتب والمعاشات والمساعدات المالية؛ مما أرهق موازنة الدولة بشكل كبير، وأصبح مصدراً مقلقاً لعجز الموازنة الحكومية. إن معالجة هذه الاختلالات ذات الصبغة الاجتماعية والاقتصادية تنطلق من تبني رؤية وطنية تعمل على الاستثمار الحقيقي للموارد البشرية المواطنة.

المراجع

➢ **باللغة العربية:**

١. **<u>الكتب:</u>**

- الياس يوسف: الحماية القانونية لكبار السن في دول مجلس التعاون، سلسلة الدراسات الاجتماعية، المكتب التنفيذي عدد ٦٩، المنامة ٢٠١٢.
- حجازي مصطفى: الشباب الخليجي والمستقبل، المركز الثقافي العربي، الطبعة الأولى، بيروت ٢٠٠٨.
- حجازي مصطفى: نحو سياسة اجتماعية خليجية للأسرة من الرعاية إلى التمكين، سلسلة الدراسات الاجتماعية، المكتب التنفيذي عدد ٧٠، المنامة ٢٠١٢.
- زحلان انطوان: العلم والسيادة، التوقعات والإمكانات في البلدان العربية، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت ٢٠١٣.

٢. **<u>الدوريات:</u>**

- صحيفة النهار، ١٩ تشرين الثاني ٢٠٠٥.
- صحيفة النهار، حب الله عدنان، صورة الجلاد قبل الساعة صفر، عدد ٢٣٢٩٨، ٢٠٠٨/٠٣/٢٠.
- صحيفة النهار، حب الله عدنان، نحو مجتمع أم من دون أب، عدد ٢٣٧٩٦، ٢٠٠٩/٠٨/٢٦.
- صحيفة النهار، ٢٢ نيسان ٢٠١٢.
- صحيفة الوسط البحرينية، عدد ٢٢١٩، الجمعة ٣ أكتوبر ٢٠٠٨.

٣. المؤتمرات والتقارير والدراسات غير المنشورة:

- الحلقات البحثية، علوم الإدراك وعلوم النفس، مسوغات تنامي الطلب الاجتماعي في لبنان، المعهد العالي للدكتوراه في الآداب والعلوم الإنسانية والاجتماعية، رجاء مكي، بيروت ٢٠١١.
- التقرير الوطني حول الخدمات المتوفرة لكبار السن في لبنان، وزارة الشؤون الاجتماعية، UNFPA، ٢٠١٠.
- العنف ضد كبار السن في الأسرة، رسالة أعدت لنيل شهادة الماستر البحثي في علم النفس الاجتماعي، دلال الدويهي، بيروت ٢٠٠٩.
- الملامح الديموغرافية للبلدان العربية، شيخوخة السكان في المناطق الريفية، نيويورك، كانون الاول ٢٠٠٨.
- المؤتمر الدولي الثاني، الصحة النفسية في الكويت، ١- ٤ نيسان ١٩٩٥.
- تقرير الندوة الإقليمية حول رصد تنفيذ خطة العمل الدولية المتعلقة بالشيخوخة بالبلدان العربية، عمان، ٢٠-٢١ تشرين الثاني الأسكوا ٢٠٠٧.

➢ **<u>باللغة الأجنبية:</u>**

١) **<u>Livres :</u>**

- Ajam, Sami. Les déplacés du liban entre souffrance et justice. Colloques : citoyenneté, justice et psychologie. Lyon ١٣ juillet ٢٠٠٥.

- Cornaton, Michel. Le Lien Social, Etudes de psychologie et de psychopathologie sociales. L'Interdisciplinaire, Lyon ٢٠٠٣.
- Delourme, Alain et Marc, Edmond. Pratiquer la psychothérapie. Dunod, paris ٢٠٠٩.

٢)**Conférences, Rapports et tudes non publiées:**

- Association Appartenances, Lyon ٨/١١/٢٠١٢.
- Le Monde Diplomatique. Juillet ٢٠١٢.
- Les Politiques Sociales (vers de nouvelles pratiques participatives ٢٠١٠). La flexicurité ٢٠١٢) :
- Population Ageing in arabe countries ESCWA ٢٠٠٧.

٣)**Webographie**

- tn/ar/index.php?option=com_content&task. (٢٩/١/٢٠١٣)
- www.arabvolunteering.org/corner/aot١٩٩٧٩.html. (٢٥/١/٢٠١٣)
- www.cairn.info/revue-histoire-des-sciences-humaines.htm.
- www.edigear.com/detail/intex,phd?id=٣٤٦٢٣٠. (٢٥/١/٢٠١٣)

ملخص السير الذاتية للخبراء

- **الدكتور أحمد زايد : مصري الجنسية.**

أستاذ علم الاجتماع، جامعة القاهرة، مستشار برنامج القضايا الاجتماعية بمركز المعلومات ودعم اتخاذ القرار بمجلس الوزراء، أهم إصداراته: الحداثة الليبرالية والكاثوليكية والاسلام، البلطجة وآليات ضبطها في المجتمع المصري، الأسرة العربية في عالم متغير، طفولة بعيدا عن الخطر، وتطوير السياسات الاجتماعية القطاعية في ظل العولمة، المجتمع المدني وتحقيق الأمن الإنساني، دولة العدل الاجتماعي.

- **الدكتور علي ليله : مصري الجنسية.**

أستاذ علم الاجتماع، جامعة عين شمس، أهم إصداراته: الطلاق في المجتمع المصري أسبابه وآثاره، الاطار الاجتماعي للتنشئة السياسية، الأمن القومي العربي في عصر العولمة" تأثير العولمة على الثقافة والهوية"، علم الاجتماع ودراسة المجتمع، تنمية وتحديث المجتمع الاسلامي، نظريات التغير الاجتماعي، تاريخ الفكر الاجتماعي.

- **الدكتورة أماني قنديل : مصرية الجنسية.**

أستاذة العلوم السياسية، المدير التنفيذي للشبكة العربية للمنظمات الأهلية، أهم إصداراتها البحثية: أي دور يلعبه المجتمع المدني؟ مؤشرات فاعلية منظمات المجتمع المدني، المسؤولية الاجتماعية ودورها في التنمية بدول مجلس التعاون، أدلة في بناء قدرات المنظمات الأهلية العربية، الموسوعة العربية للمجتمع المدني، "الادارة الرشيدة للحكم في المجتمع العربي"، المجتمع المدني والدولة في مصر، قياس فاعلية المجتمع المدني.

- **الدكتور ذياب البداينة : أردني الجنسية.**

أستاذ علم الاجتماع التطبيقي والاحصاء الاجتماعي وعلم الجريمة التطبيقي، جامعة مؤتة، الأردن، ورئيس ومؤسس مركز ابن خلدون للدراسات والأبحاث، أهم إصداراته: مفهومية الإرهابية، المرشد في كتابة الرسائل الجامعية، التنمية البشرية والإرهاب في الوطن العربي، الأمن الوطني في عصر العولمة.

- **الدكتور محمد أبوطالب : تونسي الجنسية.**

أستاذ علم الاجتماع، جامعة تونس، وأهم إصداراته: الصراع الاجتماعي في المجتمع العباسي، سوسيولوجيا القبيلة في المغرب العربي، علم الاجتماع الريفي: الفلاحة والمجتمع الريفي في تونس، الحوار بين الحضارات، الأبعاد السياسية للظواهر القبلية والجهوية بالمجتمعات العربية المعاصرة: دراسة سوسيولوجية مقارنة للثورتين التونسية والليبية.

- **الدكتورة عائشة التايب : تونسية الجنسية.**

أستاذة مشاركة في علم الاجتماع بالمعهد العالي للعلوم الانسانية بتونس، أهم إصداراتها: سياسات التنمية في البلاد العربية وتأثيرها على فرص العمل، حالة تونس، النوع وعلم اجتماع العمل والمؤسسة و سوسيولوجيا العمل الموازي بالمناطق الحدودية والهجرة السرية والتجارة الموازية والتهريب عبر الحدود التونسية.

- **الدكتور فيصل المناور : كويتي الجنسية.**

عضو الهيئة العلمية في المعهد العربي للتخطيط، وحاصل على دكتوراه فلسفة الإدارة العامة، عضو ومقرر هيئة تحرير التقرير الوطني للتنمية البشرية لدولة الكويت منذ ٢٠١١م، له العديد من الأبحاث في مجالات: إدارة التنمية، وتحليل السياسات العامة، والتخطيط الاستراتيجي والتنمية الاجتماعية وإدارة وتقويم المشروعات العامة وإدارة الأزمات والاقتصاد السياسي.

صدر من سلسلة
الدراسات الاجتماعية والعمالية

العدد (١) : أوضاع مؤسسات الرعاية الاجتماعية ودورها في خدمة المجتمع العربي الخليجي، ديسمبر ١٩٨٣.
"نافد"

العدد (٢) : تشريعات العمل في الدول العربية الخليجية "دراسة مقارنة"، يناير ١٩٨٤. "نافد"

العدد (٣) : رعاية الأحداث الجانحين بالدول العربية الخليجية، يوليو ١٩٨٤.
"نافد"

العدد (٤) : نحو استخدام أمثل للقوى العاملة الوطنية بالدول العربية الخليجية، يناير ١٩٨٥. "نافد"

العدد (٥) : دراسات وقضايا من المجتمع العربي الخليجي "الأبحاث الفائزة في المسابقة الأولى للبحث الاجتماعي"، يوليو ١٩٨٥. "نافد"

العدد (٦) : حول واقع إحصاءات القوى العاملة الوطنية – المفاهيم– الأجهزة – التطوير، يناير ١٩٨٦. "نافد"

العدد (٧) : الشباب العربي في الخليج ومشكلاته المعاصرة "دراسات مختارة" يونيو ١٩٨٦.
"نافد"

العدد (٨) : واقع معدلات إنتاجية العمل ووسائل تطويرها، يناير ١٩٨٧.
"نافد"

العدد (٩) : قضايا من واقــع المجتمع العربي في الخليج "تأخر سن الزواج والمهور – الفراغ – المخدرات" "الأبحاث الفائزة في المسابقة الثانية للبحث الاجتماعي"، مارس ١٩٨٧.
"نافد"

العدد (١٠): ظاهرة المربيات الأجنبيات "الأسباب والآثار"، أغسطس ١٩٨٧.
"نافد"

العدد (١١): العمل الاجتماعي التطوعي في الدول العربية الخليجية – مقوماته– دوره – أبعاده، يناير ١٩٨٨. "نافد"

العدد (١٢): الحركة التعاونية في الخليج العربي "الواقع والآفاق"، يونيو ١٩٨٨.
"نافد"

العدد (١٣): إحصاءات العمل وأهمية النهوض بها في أقطار الخليج العربية، مايو ١٩٨٩.

العدد (١٤): دراسات وقضايا من المجتمع العربي الخليجي " الأبحاث الفائزة في المسابقة الثالثة للبحث الاجتماعي" الجزء الثالث، أكتوبر ١٩٨٩.

العدد (١٥): مظلة التأمينات الاجتماعية في أقطار الخليج العربية، يناير ١٩٩٠.

العدد (١٦): القيم والتحولات الاجتماعية المعاصرة "دراسة في الإرشاد الاجتماعي في أقطار الخليج العربية" أغسطس ١٩٩٠.

العدد (١٧): الإعاقة ورعاية المعاقين في أقطار الخليج العربية، أبريل ١٩٩١.

العدد (١٨): رعاية المسنين في المجتمعات المعاصرة "قضايا واتجاهات"، يناير ١٩٩٢.

العدد (١٩): السلامة والصحة المهنية ودورها في حماية الموارد البشرية، أبريل ١٩٩٢.

العدد (٢٠): أزمة الخليج.. البعد الآخر – الآثار والتداعيات الاجتماعية، أغسطس ١٩٩٢.

العدد (٢١): التصنيف والتوصيف المهني ودوره في تخطيط وتنمية الموارد البشرية، فبراير ١٩٩٣.

العدد (٢٢): دراسات وقضايا من المجتمع العربي الخليجي " الأبحاث الفائزة في المسابقة الرابعة للبحث الاجتماعي" الجزء الرابع، يوليو ١٩٩٣.

العدد (٢٣): واقع وأهمية تفتيش العمل بين التشريع والممارسة، أكتوبر ١٩٩٣.

العدد (٢٤): رعاية الطفولة.. تعزيز مسؤوليات الأسرة وتنظيم دور المؤسسات، يناير ١٩٩٤.

العدد (٢٥): التنشئة الاجتماعية بين تأثير وسائل الإعلام الحديثة ودور الأسرة، مارس ١٩٩٤.

العدد (٢٦): واقع ومتطلبات التثقيف والتدريب والتعليم والإعلام التعاوني، يونيو ١٩٩٤.

العدد (٢٧): التخطيط الاجتماعي لرصد وتلبية احتياجات الأسرة بين الأسس العلمية والتطبيقات العملية، سبتمبر ١٩٩٤.

العدد (٢٨): دعم دور الأسرة في مجتمع متغير – عدد خاص بمناسبة اختتام فعاليات السنة الدولية للأسرة، ديسمبر ١٩٩٤.

العدد (٢٩): تطوير إنتاجية العمل وزيادة معدلاتها – المفاهيم والقياس والمؤشرات، يونيو ١٩٩٥.

العدد (٣٠): اختبار قياس المهارات المعيارية للمهن ودورها في تنظيم وتنمية القوى العاملة الوطنية، ديسمبر ١٩٩٥.

العدد (٣١): الرعاية الأسرية للطفل المعاق، يونيو ١٩٩٦.

العدد (٣٢): نحو لغة مهنية موحدة في إطار العمل الخليجي المشترك، ديسمبر ١٩٩٦.

العدد (٣٣): وسائل تطوير السلامة والصحة المهنية في ضوء المتغيرات والمستجدات الحديثة، مارس ١٩٩٧.

العدد (٣٤): رعاية الطفولة من أجل القرن الحادي والعشرين، سبتمبر ١٩٩٧.

العدد (٣٥): نظم معلومات سوق العمل في إطار التشغيل وتنمية الموارد البشرية، يونيو ١٩٩٨.

العدد (٣٦): الأسرة والمدينة والتحولات الاجتماعية بين التنمية والتحديث، نوفمبر ١٩٩٨.

العدد (٣٧): كبار السن.. عطاء بلا حدود – دور للرعاية.. ودور للتواصل والمشاركة، مايو ١٩٩٩.

العدد (٣٨): التخطيط الاجتماعي لرصد وتلبية احتياجات كبار السن... مبادئ وموجهات، سبتمبر ١٩٩٩.

العدد (٣٩): قضايا المسنين بين متطلبات العصر ومسؤوليات المجتمع، نوفمبر ١٩٩٩.

العدد (٤٠): نظم وتشريعات التأمينات الاجتماعية في دول مجلس التعاون لدول الخليج العربية "دراسة مقارنة" نوفمبر ٢٠٠٢.

العدد (٤١): تقييم فاعلية مشروعات الأسرة في دول مجلس التعاون، أغسطس ٢٠٠٤.

العدد (٤٢): الأطفال مجهولو الهوية في دول مجلس التعاون الإشكاليات وطرق التعامل والعلاج، يناير ٢٠٠٥م.

العدد (٤٣): المجتمع المدني في دول مجلس التعاون – مفاهيمه ومؤسسات وأدواره المنتظرة، يوليو ٢٠٠٦م.

العدد (٤٤): دليل رعاية الأحداث الجانحين في دول مجلس التعاون، يونيو ٢٠٠٥م.

العدد (٤٥): تطوير السياسات الاجتماعية القطاعية في ظل العولمة (مقاربة اجتماعية لوزارات الشؤون والتنمية الاجتماعية في دول مجلس التعاون)، نوفمبر ٢٠٠٦م.

العدد (٤٦): الشراكة الاجتماعية ومسؤولة الجمعيات الأهلية في التنمية بدول مجلس التعاون – دراسة تحليلية ميدانية، يناير ٢٠٠٨م.

العدد (٤٧): الفقر وآثاره الاجتماعية وبرامج وآليات مكافحته في دول مجلس التعاون، أبريل ٢٠٠٨م.

العدد (٤٨): تمكين المرأة وسبل تدعيم مشاركتها في التنمية بدول مجلس التعاون، يونيو ٢٠٠٨م.

العدد (٤٩): دليل استرشادي في فن الإدارة والإشراف على الجمعيات الأهلية التطوعية بدول مجلس التعاون الخليجي، أغسطس ٢٠٠٨م.

العدد (٥٠): الدراسة التحليلية لأحكام الاتفاقية الدولية لحماية حقوق جميع العمال المهاجرين وأفراد أسرهم، سبتمبر ٢٠٠٨م.

العدد (٥١): الفقر ومقاييسه المختلفة – محاولة في توطين الأهداف التنموية للألفية بدول مجلس التعاون الخليجي، يناير ٢٠٠٩م.

العدد (٥٢): تقييم قوانين الإعاقة في دول مجلس التعاون في ضوء الاتفاقية الدولية لحقوق الأشخاص ذوي الإعاقة – دراسة قانونية تحليلية، مايو ٢٠٠٩م

العدد (٥٣): دراسة حماية الطفولة: قضاياها ومشكلاتها في دول مجلس التعاون، يوليو ٢٠٠٩م.

العدد (٥٤): تقييم واقع المراكز الاجتماعية وبرامجها في دول مجلس التعاون، أكتوبر ٢٠٠٩م.

العدد (٥٥): دراسة مشكلات توظيف الأشخاص ذوي الإعاقة وتمكينهم في دول مجلس التعاون، يناير ٢٠١٠م.

العدد (٥٦): دراسة المسؤولية الاجتماعية ودورها في التنمية بدول مجلس التعاون الخليجي، أبريل ٢٠١٠م.

العدد (٥٧): دراسة الأحداث الجانحون ومشكلاتهم ومتطلبات التحديث والتطوير في دول مجلس التعاون، أغسطس ٢٠١٠م.

العدد (٥٨): التنظيم القانوني لاستخدام عمال الخدمة المنزلية بدول مجلس التعاون لدول الخليج العربية، أغسطس ٢٠١٠م.

العدد (٥٩): التنظيم القانوني لدخول القوى العاملة الوافدة إلى دول مجلس التعاون لدول الخليج العربية، سبتمبر ٢٠١٠م.

العدد (٦٠): قراءة تحليلية في أنظمة المساعدات والضمان الاجتماعي بدول مجلس التعاون، مايو ٢٠١١م

العدد (٦١): مشروعات الأسر المنتجة وكيفية تطويرها في دول مجلس التعاون، يونيو ٢٠١١م.

العدد (٦٢): قوانين التعاونيات في دول مجلس التعاون (دراسة تحليلية قانونية مقارنه)، يوليو ٢٠١١م.

العدد (٦٣): الإعلام الاجتماعي وتأثيراته على الناشئة في دول مجلس التعاون، اغسطس ٢٠١١م.

العدد (٦٤): مفهوم وحقوق العمالة الوافدة المتعاقدة المؤقتة في دول مجلس التعاون لدول الخليج العربية في ضوء التطورات التشريعية والتنفيذية، سبتمبر ٢٠١١م.

العدد (٦٥): التنظيم القانوني للوكالات الأهلية لاستقدام العمالة ووكالات تقديم العمالة للغير في دول مجلس التعاون لدول الخليج العربية، أكتوبر ٢٠١١م.

العدد (٦٦): القانون الاسترشادي الموحد للضمان الاجتماعي مع دراسة تعريفية لأنظمة الضمان الاجتماعي النافذة في دول مجلس التعاون، سبتمبر ٢٠١١م.

العدد (٦٧): واقع وأهمية الإرشاد الأسري ومتطلباته في دول مجلس التعاون، أكتوبر ٢٠١١م.

العدد (٦٨): اتفاقية حقوق الأشخاص ذوي الإعاقة بين متطلبات التنفيذ والرصد الفعال، نوفمبر ٢٠١١م.

العدد (٦٩): الحماية القانونية لكبار السن في دول مجلس التعاون، دراسة قانونية تحليلية مقارنة، مارس ٢٠١٢م.

العدد (٧٠): نحو سياسة اجتماعية خليجية للأسرة من الرعاية إلى التمكين، يوليو ٢٠١٢م.

العدد (٧١): تحديات السياسة الاجتماعية واحتياجاتها في مجلس وزراء الشؤون الاجتماعية الخليجي مقاربة تطبيقية، أغسطس ٢٠١٢م.

العدد (٧٢): Concept and Rights of Expatriate Temporary-Contract Employment in GCC State in Light of Legislative and Executive Developments, January ٢٠١٢

العدد (٧٣): التعاونيات الخليجية "تاريخ ومستقبل"، سبتمبر ٢٠١٢م.

العدد (٧٤): التنظيم القانوني في الجمعيات الأهلية في دول مجلس التعاون، أكتوبر ٢٠١٢م.

العدد (٧٥): إدارة المخاطر الاجتماعية في دول مجلس التعاون الخليجي، أكتوبر ٢٠١٢م.

العدد (٧٦): دراسة التعاونيات في دول مجلس التعاون: مجالاتها ومشكلاتها وأدوارها المستقبلية، مارس ٢٠١٣م.

العدد (٧٧): قضايا السياسات الاجتماعية الخليجية المفاهيم والمجالات والاشكاليات، أبريل ٢٠١٣م.

العدد (٧٨) دليل الستين :اسئلة واجوبة في آليات الالتزام والرصد لاتفاقية حقوق الأشخاص ذوي الإعاقة، مايو ٢٠١٣م

العدد (٧٩) حماية كبار السن في عالم متغير، مايو ٢٠١٣م.

* * *

رقم الإيداع بالمكتبة العامة
د.ع.٢٠١٣/١١٣٢٧م

رقم الناشر الدولي: ISBN ٩٧٨-٩٩٩٠١-٣٠-٨٠-٥