الحكم و التنمية الإنسانية

ناقشت الفصول السابقة الجوانب الرئيسية لبناء وتوظيف القدرات الإنسانية. ويناقش هذا الفصل تحرير القدرات الإنسانية من خلال تعزيز الحكم الصالح بمعناه الأعم. ويبدأ باستعراض نظم الحكم الصالحة وخصائصها ويفسر أسباب تعريب مصطلح اللغة الانكليزية Governance بالكلمة العربية الحُكْم. وبهذا، يلقي هذا الفصل نظرة على مسائل المشاركة السياسية وتمثيل الجهاز التشريعي وعمل المجتمع المدني، بوصفها تعبيراً عن الإرادة الشعبية، كما يلقي نظرة على حالة الإصلاح القضائي. ويقدم تحليلاً للانطباعات السائدة حول نطاق الحريات السياسية والمدنية ونوعية مؤسسات الحكم العربي ومقارنتها بنظيراتها في مناطق أخرى باستخدام مقاييس تستند إلى مؤشرات التنمية البشرية وإلى مجموعة بيانات ومؤشرات أخرى جمعت على صعيد دولي. ويختتم الفصل باقتراح بعض الإصلاحات المؤسسية الرئيسية والضرورية لتعزيز صوت الناس وحريات الشعب ومساءلة الدول.

في الوقت الذي يودّع فيه العالم القرن العشرين بتطوراته السياسية السريعة، التي اتسمت بالاضطراب أحياناً، يقترب مفهوم الحكم الصالح أو الديموقراطي من أن يصبح طموحاً وشاغلاً إنسانياً على الصعيد العالمي. ويمثل الحكم الديموقراطي الآن جزءاً من توافق الآراء في الأمم المتحدة. إذ ينص إعلان الأمم المتحدة بشأن الألفية على أن الحكومات ... لن تدخر جهداً في تعزيز الديموقراطية وتدعيم سيادة القانون، فضلاً عن احترام جميع حقوق الإنسان والحريات الأساسية المعترف بها دولياً، بما في ذلك الحق في التنمية؛ ويرتبط نجاح أو فشل جهود أي دولة في تعزيز التنمية الإنسانية أو حتى احتمال توجهها نحو هذا النهج، ارتباطاً وثيقاً بطبيعة وجودة حكمها.

تعريفات وخصائص

ماذا يعني الحكم الصالح؟

الحكم الصالح من منظور التنمية الإنسانية هو الحكم الذي يعزز ويدعم ويصون رفاه الإنسان، ويقوم على توسيع قدرات البشر وخياراتهم وفرصهم وحرياتهم الاقتصادية والاجتماعية والسياسية، لاسيما بالنسبة لأكثر أفراد المجتمع فقراً وتهميشاً.

في هذا السياق، يمكن النظر إلى الحكم على أنه ممارسة للسلطة الاقتصادية والسياسية والإدارية لإدارة شؤون بلد ما على جميع المستويات. ويتكون الحكم من الآليات والعمليات والمؤسسات التي يعبر من خلالها المواطنون والمجموعات عن مصالحهم ويمارسون فيها حقوقهم القانونية ويوفون بالتزاماتهم، ويحلّون خلافاتهم عن طريق الوساطة. والحكم الصالح هو الحكم الذي يتسم، من بين جملة أمور أخرى، بالمشاركة والشفافية والمساءلة، ويكون فعالاً ومنصفاً ويعزز سيادة القانون. ويكفل الحكم الصالح وضع الأولويات السياسية والاجتماعية والاقتصادية على أساس توافق آراء واسع النطاق في المجتمع، تُسمع فيه أصوات أكثر الفئات ضعفاً وفقراً في صنع القرارات المتعلقة بتوزيع موارد التنمية.

وفي العادة، تشمل مناقشة الحكم مؤسسات الدولة وعملياتها، غير أنها مؤخرا بدأت تشمل أيضاً مؤسسات القطاع الخاص ومؤسسات العمل الأهلي أو بالتعبير الشائع الآن، المجتمع المدني. وتعرّف الدولة هنا بحيث تشمل مؤسسات القطاعين السياسي والشعبي. ويشمل القطاع الخاص المشاريع الخاصة للتصنيع والتجارة والمصارف وما إلى ذلك، والقطاع غير المؤطر في السوق. ويتكون المجتمع المدني، الذي يقع بين الأفراد والدولة، من مجموعات منظمة أو غير منظمة وأفراد يتفاعلون اجتماعياً وسياسياً واقتصادياً وينظّمون بقواعد وقوانين رسمية وغير رسمية. إن منظمات المجتمع المدني هي مجموعة الجمعيات التي ينظم المجتمع نفسه حولها طوعاً. وتشمل هذه الجمعيات النقابات العمالية؛ والمنظمات غير الحكومية؛ والمجموعات المعنية بتحقيق المساواة بين الرجال والنساء، والمجموعات اللغوية والثقافية والدينية؛ والمؤسسات الخيرية؛ وجمعيات رجال الأعمال؛ والنوادي الاجتماعية والرياضية؛ والتعاونيات ومنظمات تنمية المجتمع؛ والمجموعات المعنية بالبيئة؛ والجمعيات المهنية؛ والمؤسسات الأكاديمية ومراكز البحوث؛ ومنابر الإعلام. كما تشمل أيضاً الأحزاب

إن الحكم الصالح من منظور التنمية الإنسانية هو الحكم الذي يعزز ويدعم ويصون رفاه الإنسان، ويقوم على توسيع قدرات البشر وخياراتهم وفرصهم وحرياتهم الاقتصادية والاجتماعية والسياسية، لاسيما بالنسبة لأكثر أفراد المجتمع فقراً وتهميشاً.

السياسية، وإن كانت الأحزاب تجمع بين الانتماء إلى المجتمع المدني والانتماء إلى أجهزة الدولة إذا كانت ممثلة في البرلمان.

مضمون نظم الحكم

تتنوع صنوف الحكم كثيراً، وربما تتعدد بتعدد الدول في العالم إذا أردنا تمييز خصائصها التفصيلية. ولكن يمكن القول بأن هناك خصائص رئيسية مشتركة للحكم الديموقراطي غير الاستبدادي في العالم المعاصر تتمثل في قيام مؤسسات مجتمعية قوية؛ يتحقق التوازن بينها من خلال شبكة متينة من علاقات الضبط والمساءلة أو الفصل والضبط والتوازن؛ حيث تضمن شفافية الحكم فعالية الضبط، الأمر الذي ييسر المساءلة، بما يضمن احترام المصلحة العامة .

وعلى هذا نعرّف الحكم الصالح الذي يستهدف تحقيق مصلحة عموم الناس في المجتمع على أنه نسق من المؤسسات المجتمعية، المعبرة عن الناس تعبيراً سليماً، تربط بينها شبكة متينة من علاقات الضبط والمساءلة بواسطة المؤسسات، وفي النهاية بواسطة الناس.

تمثل هذه الخصائص الأساسية وضعاً مثالياً لم يحققه أي مجتمع بشكل كامل. وان لم يكن التحقيق الكامل لهذا الوضع المثالي ممكنا، فإن من المستحسن أن تسعى المجتمعات إلى تحديد أكثر السمات الأساسية أهمية لها من خلال بناء توافق آراء عريض القاعدة، فعلى سبيل المثال، ما هو التوازن المناسب بين الدولة والسوق، أو بين السلطة والحرية، أو ما هي أفضل طريقة لتحقيق التقدم المأمول في ظل ظروف اجتماعية وثقافية واقتصادية مختلفة.

وأخيراً، تسعى نظم الحكم الصالح التي تمثل كافة فئات الشعب تمثيلاً كاملاً وتكون مسؤولة أمامه فعلا، لضمان مصالح جميع أفراد الشعب، بالقضاء على الفقر والحرمان . وبالتالي، فإنها تدعم تطلعات الشعوب إلى العزة والكرامة، وتساعد على بناء التنمية الانسانية وتحقيق مستوى رفيع من الرفاه .

في المصطلح والمغزى

لقد عرّبنا مصطلح اللغة الإنجليزية

الإطار 7-1

الحكم الصالح، حسب برنامج الأمم المتحدة الإنمائي

يتصف الحكم الصالح، ضمن أشياء أخرى، بالمشاركة، والشفافية والمساءلة.

حكم القانون: يتعين أن تتسم الأطر القانونية بالعدالة وأن تطبق دون تحيز، وينطبق ذلك بوجه خاص على القوانين الحامية لحقوق الإنسان.

الشفافية: تقوم الشفافية على التدفق الحر للمعلومات. وعلى أن تنفتح المؤسسات والعمليات المجتمعية مباشرة للمهتمين بها وأن تتاح المعلومات الكافية لتفهمها ومراقبتها.

الاستجابة: يجب أن تسعى المؤسسات والعمليات المجتمعية لخدمة جميع من لهم مصلحة فيها.

بناء التوافق: يعمل الحكم الصالح على التوفيق بين المصالح المختلفة للتوصل إلى توافق واسع على ما يشكل أفضل مصلحة للجماعة.

المساواة: تتاح لجميع النساء والرجال الفرص لتحسين رفاههم وحمايته.

الفعالية والكفاءة: تنتج المؤسسات والعمليات نتائج تشبع الاحتياجات مع تحقيق أفضل استخدام للموارد.

المساءلة: يتعين أن يكون متخذو القرار فى الحكومة، والقطاع الخاص، والمجتمع المدنى خاضعين للمساءلة من قبل الناس، وكذلك من قبل المؤسسات المعنية. وتختلف طبيعة المساءلة حسب المؤسسة وحسب ما إذا كان القرار داخليا أو خارجيا عنها.

الرؤية الاستراتيجية: يمتلك القادة والجمهور منظورا واسعا للحكم الصالح و التنمية الإنسانية ومتطلباتها، مع تفهم السياق التاريخي والثقافي والاجتماعي المركب لهذا المنظور.

تسعى نظم الحكم الصالح التي تمثل كافة فئات الشعب تمثيلاً كاملاً وتكون مسؤولة أمامه فعلاً، لضمان مصالح جميع أفراد الشعب، بالقضاء على الفقر والحرمان.

الإطار 7-2

مصطلحات الحكم في اللغة العربية

لعله من اللافت للنظر أن تشتق من مصدر ثلاثي واحد في اللغة العربية (ح ك م) كلمات متعددة تخص جوانب مختلفة من نسق الحكم بالمعنى الحديث (لاحظ تعدد الأصول اللغوية للكلمات المناظرة، باللغة الإنجليزية أو الفرنسية، للألفاظ العربية المشتقة من هذا المصدر).

وتضفي اللغة العربية على مفهوم الحكم، في الوقت نفسه، جلال العلم والحكمة والعدل على أساس من القاعدة القانونية.

وفقاً للمعجم الوسيط (مجمع اللغة العربية، القاهرة) يقال: (حَكَمَ) – أي قَضَى. ويقال: حكم له، وحكم عليه، وحكم بينهم. فالحُكم يقوم على القضاء بين الناس، ولكن وفق ايّ معيار؟.

يعني (الحُكْمُ) أيضاً العِلم، والتفقُّه أي العلم العميق بالقواعد القانونية وبتفسيرها ، مما يبين أن المعيار في الحكم هو إعمال القواعد القانونية، وتفسيرها.

يعني (الحكم) كذلك الحِكْمَة ، مما يتيح المجال لاعتبار مبادئ سامية (الرحمة فوق العدل؟)، أو المصلحة العامة، في القضاء. والعَدلُ هو أحد معاني (الحِكْمة). و(المَحْكَمةُ) هي هيئةٌ قضائية تتولى الفصل في المنازعات.

و(الحُكومةُ) تعني ردَّ الرجل عن الظلم، ولكنها تستخدم محدثاً بمعنى الهيئة الحاكمة. الأصل في الحكومة إذاً هو الرد عن الظلم ، أو إقامة العدل.

و(الحَاكِمُ) هو مَن نُصِّبَ للحُكْم بين الناس. وينطوي التنصيب، من قبل آخر، منطقياً على إمكان التنحية، الذي ينطوي بدوره على مساءلة الحاكم. ويشتق من المصدر الثلاثي أيضاً (تَحَكَّمَ) أي استبدّ. ولا ريب، في ضوء كون العدل قيمة عليا، أن الاستبداد موجب للعزل.

هكذا تضم اشتقاقات هذا المصدر الواحد البسيط (ح ك م) كل مفردات نسق الحكم المعاصر تقريباً، وتقيمه على دعائم نبيلة من العلم والعدل والحكمة. ويعنينا على وجه الخصوص، أن يتضمن هذا الثراء اللغوي مفاهيم التمثيل والمساءلة، وهي، كما نفهم، جوهر الحكم.

Governance بالكلمة العربية الحُكْم، وفي الإطار (7–2) تعليلٌ لهذا الاختيار يعكس ثراء اللغة العربية. حيث فضّلنا كلمة الحُكْم خلافاً لعدد من محاولات التعريب في هذا المضمار التي نزعت لتفادي الحساسية الفائقة التي تحيط بمسألة الحكم في كثرة من البلدان النامية باللجوء لكلمات، أو عبارات، تنقل الموضوع من ميدان السياسة الوعر إلى مضمار الإدارة، الأسهل تناولاً، مثل نظام إدارة الدولة وإدارة شؤون الدولة والمجتمع. ويوحي تعريب آخر، وهو الحاكمية، بإيحاءات دينية صارمة، ناهيك عن عدم دقته.

ونرى أن مثل هذه التعريبات يمكن أن تُفسر بما يستبعد جانب مساءلة الدولة من قبل الناس من مفهوم الحكم، وفي هذا خطر عظيم.

الحكم الصالح واستئصال الفقر

إن الفقر بمعنى الحرمان من القدرات هو نقيض التنمية الإنسانية . والحكم الصالح هو الذي يسعى إلى تحرير هذه القدرات. وكما قال السيد كوفي أنان، أمين عام هيئة الأمم المتحدة، قد يكون الحكم الصالح بمفرده هو أهم عامل للقضاء على الفقر وتعزيز التنمية. ويجب أن تصمم مؤسسات الحكم في المجالات الثلاثة وهي الدولة والمجتمع المدني والقطاع الخاص كي تسهم في التنمية الإنسانية المستدامة من خلال إيجاد الظروف السياسية والقانونية والاقتصادية والاجتماعية اللازمة لتحرير هذه القدرات البشرية وبالتالي تعزيز رفاه الإنسان من خلال القضاء على الفقر وإيجاد فرص العمل وحماية البيئة والنهوض بالمرأة.

وتمشياً مع مفهوم التحرير هذا، تُجمع الآراء اليوم على أن أكثر الطرق فعّالية للقضاء على الفقر، أي بناء التنمية الانسانية، هي تمكين الفقراء لينتشلوا أنفسهم من ربأته. ولكن الفقراء عادة لا يملكون من رأس المال سوى قوة عملهم وقدراتهم الإبداعية، التي يعوقها الفقر. ولذلك، فإن تمكين الفقراء يتطلب من الدولة، الأمينة على مصالح جميع المواطنين، اعتماد سياسات وبرامج توفر للفقراء القدرات التي تعطيهم صوتاً في جميع القرارات التي تمس حياتهم. وكما لوحظ في الفصل السادس، فان بناء رأس المال البشري – من خلال التعليم والتدريب والرعاية الصحية – ضروري للتغلب على فقر الإنسان، في حين أن رأس المال المادي ضروري للتعبير المادي عن قدراتهم. ولا يعني تحمل الدولة لمسؤولية تقوية الفقراء أن تتولى الدولة نفسها مهمة إنتاج السلع الاقتصادية والخدمات. فقد أخفق هذا النهج. والمطلوب هو أن تكفل الدولة للفقراء توافر أصناف رأس المال المختلفة من خلال إجراءات العدالة في التوزيع والتي هي مكون جوهري لبنية المجتمعات الرأسمالية الناجحة.

الإطار 7-3

الإمام علي بن أبي طالب (556-619 م) – الحكم

- من نصّب للناس نفسه إماما فليبدأ بتعليم نفسه قبل تعليم غيره، وليكن تأديبه بسيرته قبل تأديبه بلسانه، فمعلم نفسه ومؤدبها أحق بالإجلال من معلم الناس ومؤدبهم، ص 672.
- وليكن نظرك في عمارة الأرض أبلغ من نظرك في استجلاب الخراج لأن ذلك لا يدرك إلا بالعمارة ومن طلب الخراج بغير عمارة أخرب البلاد وأهلك العباد، ص 38.
- وأكثر مدارسة العلماء ومنافثة الحكماء في تثبيت ما صلح عليه أمر بلادك وإقامة ما استقام به الناس قبلك، ص 605.
- لا خير في الصمت عن الحكم كما أنه لا خير في القول بالجهل، ص 699.
- المتقون فيها من أهل الفضائل، منطقهم الصواب، وملبسهم الاقتصاد، ومشيهم التواضع، لا يرضون من أعمالهم القليل، ولا يستكثرون الكثير، ص 440-441.
- اختر للحكم بين الناس أفضل رعيتك في نفسك ممن لا تضيق به الأمور، ولا تمحكه الخصوم، ولا يتمادى في الزلة، ولا يحصر من الفيء إلى الحق إذا عرفه، ولا تشرف نفسه على طمع، ولا يكتفي بأدنى فهم دون أقصاه، وأوقفهم في الشبهات، وأقلهم تبرما بمراجعة الخصم، أصبرهم على تكشف الأمور، وأصرمهم عند اتضاح الحكم، ممن لا يزدهيه إطراء ولا يستميله إغراء، وأولئك قليل، ص 610.

المصدر: نهج البلاغة، شرح الامام محمد عبده–الجزء الاول، دار البلاغة، بيروت–الطبعة الثانية، 1985.

وبالإضافة إلى الحكومة، يمكن أن يمثل المجتمع المدني، الفاعل الاجتماعي الأهم لتمكين الفقراء، شريطة رفع القيود عن تكوين مؤسسات المجتمع المدني وعن أنشطته، وأن تدعم قدرة هذا القطاع على المساهمة الفاعلة في مكافحة الفقر.

الحكم في المنطقة العربية: صوت الناس

إن تمكين الفقراء يتطلب من الدولة، الأمينة على مصالح جميع المواطنين، اعتماد سياسات وبرامج توفر للفقراء القدرات التي تعطيهم صوتاً في جميع القرارات التي تمس حياتهم.

شهدت السنوات الأخيرة تغيرات في طريقة عمل بعض الحكومات العربية. فقد بدأت النظم السياسية في الانفتاح بطرق تبشّر على ما يبدو بانتعاش للممارسات الديموقراطية في بعض الحالات أو تبنيها في حالات أخرى. وقد اتخذت هذه الخطوات المشجعة أشكالاً عديدة، تمثل بعضها في زيادة المشاركة السياسية وتعديل السلطة داخل مؤسسات الحكم، وتمثل بعضها الآخر في زيادة نشاط المجتمع المدني في العمل على توسيع الحيز المتاح للشعب والدفاع عن الحريات الأساسية. وقد أتاحت الإصلاحات التي أُدخلت في الثمانينيات والتسعينيات في بلدان تمتد من المغرب (الإطار 7–4) إلى البحرين (الإطار 7–5) مزيداً من المشاركة، وتنظيم إنتخابات على نحو أكثر تواتراً، والتصديق على عدد من معاهدات حقوق الإنسان، وإعطاء مزيد من الحرية للصحافة، والتوسع في حرية التنظيم، وتخفيف القيود الشديدة على المجتمع المدني.

إلا أن نظرةً فاحصة للأمر تبين أن الصورة أكثر تعقيداً. فلا تزال المشاركة السياسية جزئية وتخضع لتنظيم شديد لا يشمل جميع المواطنين. ولا يزال الكثيرون مستبعدين من التيار العام بسبب الفقر والأمية، أو النوع أو مكان الإقامة (حضري – ريفي). ونتيجة لذلك، تجاوزت عملية التحرير

الإطار 7-4

التناوب السياسي في المغرب

في عام 1996، أدخلت مجموعة من التعديلات على الدستور المغربي قربت المملكة من أن تصبح مملكة دستورية وديمقراطية. ويعترف الدستور بالهدف الأساسي للاستدامة، ومفهوم المجتمع المغربي بوصفه يتكون من مجموعات اجتماعية ذات مصالح متباينة، في حين تمثل الأحزاب والاتحادات مصالح اجتماعية، وتقوم المؤسسات البرلمانية بدور توفيقي بين المصالح المتباينة. وقد وسعت التغييرات المتعاقبة تمثيل المجموعات الاجتماعية المختلفة وقوّت البرلمان بوصفه مركز ضبط ومبادرة.

وتعكس الحكومة، التي تسمى حكومة التناوب بالتراضي، ائتلافاً سياسياً أكبر يتكون من سبعة أحزاب؛ أغلبيته من المعارضة التقليدية على مدى العشرين سنة الماضية.

وزادت نسبة التمثيل السياسي للشعب المغربي من 1,3 عضو برلمان لكل مائة ألف مواطن في عام 1997 إلى 2,2 بعد انتخابات عام 1998.

وأدّى إنشاء مجلس ثان إلى زيادة عدد أعضاء البرلمان من 333 إلى 595 عضواً.

المصدر: التقرير الوطني الذي أُعد لتقرير التنمية الإنسانية العربية 2002.

الإطار 7-5

ميثاق العمل الوطني - مملكة البحرين

يشكل ميثاق العمل الوطني البحريني الجديد، الذي أعتمد في إستفتاء وطني بأغلبية 89,4 في المائة، خطوة رئيسية نحو الديمقراطية في هذه الدولة. ويرسخ هذا الميثاق أساسيات جديدة للمجتمع تكفل الحريات الاساسية التالية:

الحريات الشخصية والمساواة: ان الدعامات الاساسية للمجتمع هي كفالة الحرية الشخصية والمساواة بين المواطنين والعدالة في تكافؤ الفرص ويقع على الدولة عبء تلبية هذه الحقوق للمواطنين جميعاً بلا تفريق.

حرية العقيدة: تكفل الدولة حرية العقيدة، وتكون حرية الضمير مطلقة. وتصون الدولة حرمة دور العبادة وتضمن حرية إقامة الشعائر الدينية وفق العادات السائدة في البلاد.

حرية التعبير والنشر: لكل مواطن حق التعبير عن رأيه بالقول أو بالكتابة أو بأي طريقة أخرى من طرق التعبير عن الرأي أو الإبداع الشخصي، وبمقتضى هذا المبدأ، فإن حرية البحث العلمي وحرية النشر والصحافة والطباعة مكفولة في الحدود التي يبينها القانون.

أنشطة المجتمع المدني: وبمقتضى هذا المبدأ أيضا ، ونظرا لان نشاط المجتمع المدني يهدف إلى انتفاع المجتمع من كل الطاقات والأنشطة المدنية، تكفل الدولة حرية تكوين الجمعيات الأهلية والعلمية والثقافية والمهنية، والنقابات، على أسس وطنية ولأهداف مشروعة وبوسائل سليمة وفقاً للشروط والأوضاع التي يبينها القانون. ولا يجوز إجبار أحد على الانضمام إلى جمعية أو نقابة أو الاستمرار فيها.

المصدر: التقرير الوطني الذي أعد لتقرير التنمية الإنسانية العربية 2002.

يبقى تمثيل النساء متدنياً في جميع الهياكل السياسية. وتبقى نسبة النساء في البرلمانات العربية أدنى منها في أي منطقة أخرى في العالم.

السياسي أناساً عديدين. فعلى سبيل المثال تحرم المرأة من الحق في الانتخاب في بلد فيه مجلس وطني منتخب. وفي بلدان أخرى، وعلى الرغم من المساواة القانونية بين المرأة والرجل من حيث التمتع بالحقوق السياسية، يبقى تمثيل النساء متدنياً في جميع الهياكل السياسية. وتبقى نسبة النساء في البرلمانات العربية أدنى منها في أي منطقة أخرى في العالم. ووفقاً لتقرير التنمية البشرية عام (2000)، تشغل النساء 3,5 في المائة من جميع المقاعد البرلمانية في البلدان العربية، مقابل 4,2 في المائة في شرق آسيا (بدون الصين)، و 8,4 في المائة في أفريقيا جنوب الصحراء، و 12,7 في المائة في جنوب شرق آسيا ومنطقة المحيط الهادئ و 12,9 في المائة في بلدان أمريكا اللاتينية ومنطقة الكاريبي و 21,2 في المائة في شرق آسيا (مع الصين).

المشاركة السياسية

سرعان ما تكشف المقارنة بين المنطقة العربية ومناطق أخرى في العالم النامي عن تقدم خطى المشاركة السياسية في تلك المناطق أكثر من تقدمها في البلدان العربية. ففي أمريكا اللاتينية، وشرق وجنوب شرق آسيا، وكثير من بلدان أفريقيا جنوب الصحراء، نشهد إضمحلال الأسلوب المركزي من المشاركة السياسية مع تقلص القيود المفروضة على حرية تشكيل الروابط والجمعيات، فضلاً عن تغير الحكومات من خلال صناديق الاقتراع. في حين ما زالت أنساق الحكم المركزي الطابع قائمة في عدد من البلدان العربية وما زالت حرية تكوين الروابط المدنية وجمعيات النفع العام مقيدة في بلدان عربية أخرى. كما أن تداول السلطة، فعليا، من خلال صناديق الاقتراع لا يزال دون المستوى المطلوب في العالم العربي.

ومع ذلك، تبين حالة المشاركة السياسية في البلدان العربية نتائج متباينة اذ تحقق تقدم كبير دون شك. ففي بلدان الخليج أصبح من حق المواطنين في الكويت وقطر مثلا إنتخاب ممثليهم في هيئة تشريعية ، في حين حصل المواطنون في البحرين و عمان على وعود بالتمتع بهذا الحق في المستقبل القريب. وتمارس بلدان عربية أخرى درجة أكبر من حرية التعبير وتكوين الروابط والجمعيات عما كان عليه الحال منذ عقدين . كما انتشرت، نُظم التعددية الحزبية خارج منطقة الخليج وأصبح النمط المركزي للنظام السياسي محدوداً حالياً بأربعة بلدان عربية فقط.

وعلى الرغم من أن دساتير البلدان العربية التي تعترف بالحقوق السياسية لمواطنيها تكفل المساواة في هذه الحقوق لجميع المواطنين، دون تمييز على أساس العنصر، أو الأصل العرقي، أو الدين، أو اللغة، تزعم بعض الأقليات في بعض البلدان العربية إنخفاض نسبة تمثيلها في المؤسسات المنتخبة في بلدانها.

ويؤدي لجوء الحكومات الى فرض حالة الطوارئ التي تحد من ممارسة العديد من الحقوق المدنية والسياسية وبفرض قيود، يتفاوت مداها، على حرية التعبير ، الى تقييد فاعلية المشاركة السياسية في التعبير عن مواقف الرأي العام، وعلى القدرة على تغيير المسؤولين أو السياسات وفقاً للإرادة الشعبية. (المنظمة العربية لحقوق الإنسان، 2000).[1]

(1) في عام 2000 كانت حالة الطوارئ معلنة، بحكم القانون أو بحكم الواقع ، في سبعة بلدان عربية (البحرين والجزائر وسورية والسودان والصومال والعراق ومصر).

ولهذا السبب تحديداً، أصبح المواطنون العرب يتشككون أحيانا في جدوى المشاركة السياسية. وهو ما انعكس في انخفاض معدل حضور الناخبين في الانتخابات على المستويين القطري والمحلي، والعزوف عن المشاركة في أنشطة الأحزاب السياسية. فقد انخفضت معدلات المشاركة الانتخابية عن النصف في بعض البلدان التي تتيح إجراء انتخابات تشريعية تنافسية (لبنان، والأردن، ومصر). كما انخفضت معدلات التصويت في الانتخابات الأخيرة في اليمن والمغرب، إلا أن مصر حققت تقدما في الآونة الأخيرة عندما أجريت الانتخابات لأول مرة تحت إشراف الجهاز القضائي، وهذا تحرك أعاد شيئا من ثقة الشعب بعملية الانتخاب.

كما ساهمت في انخفاض معدلات المشاركة، النزاعات حول الترتيبات الأساسية للمشاركة السياسية، وبخاصة قوانين الأحزاب والانتخابات، بين الحكومات والمعارضة. فقد انتقدت بعض أحزاب المعارضة في الأردن ولبنان قوانين الانتخاب، وقاطعتها .

العمل الأهلي

عرفت الجمعيات الأهلية العربية في السنوات الأخيرة إعادة تنشيط وتجديد عام سواء في أهدافها أو أدوارها أو حتى أشكال نشاطها وتمويلها. ويمكن الإشارة إلى طفرات إيجابية في مولد ونمو أدوار جديدة تحاول ، ليس فقط مساعدة الناس ، ولكن تعبئتهم حول قضايا ومشاكل مهمة واقتراح حلول بشأنها. فعلى سبيل المثال تتعدد الجمعيات الأهلية التي تحاول النهوض بوضع المرأة. ومع ذلك فإن العقبات التي تواجه الجمعيات الأهلية هي الأخرى متعددة، ومنها الخارجي، مثل القيود البيروقراطية وتلك المتعلقة بالنظام العام، ولكن بعضها يأتي من داخل تلك المؤسسات ذاتها مثل قلة الديمقراطية الداخلية، ومحدودية العمل التطوعي، وتقلص القاعدة الاجتماعية، والتبعية المالية للخارج. وبخلاف بعض الدول النامية فإن لدى البلدان العربية تقاليد عريقة في العمل الأهلي، وبخاصة نظام الوقف، بالإضافة إلى جمعيات ثقافية وخيرية كان نشاطها الرئيسي تعليمياً وصحياً واجتماعياً ودينياً بل وسياسياً أيضاً. وقد شهدت هذه الجمعيات عودة لنشاطها في السنوات الأخيرة، بعد أن حُوربت، ثم ألغيت، في عهد بعض الحكومات السلطوية في الخمسينيات والستينيات. ويتأرجح الان موقف السلطات العربية من الجمعيات الأهلية بين الرفض، والتوظيف، والحرية المقيدة. بينما لا زالت شكوى هذه الجمعيات تنصب على رقابة السلطات العامة على اعمالها.

ولهذا بات قانون الجمعيات موضوع تعبئة هام حتى لو كانت الجمعيات الأهلية لا تدخل في منطق المواجهة أو المعارضة مع السلطات، وحتى لو لم تتجاوب هذه السلطات كثيراً لمطلب الجمعيات بالتفويض أو التنسيق أو اللامركزية. وتخشى السلطات من إنبثاق قواعد اجتماعية تبنيها الجمعيات الأهلية الكبيرة والتي تلقي الضوء على نواقص السلطة ويمكنها أن تكون حافزا لتعبئة عناصر اتجاهات مرفوضة من السلطة.

وتعاني الجمعيات الأهلية العربية أوجه متعددة من الخلل الداخلي. فهي تتسم أولاً بنقص واضح في الديموقراطية الداخلية. وتنعكس هذه الظاهرة في البطء في تداول الادارة، وانخفاض التمثيل النسائي والشبابي في مجالس إدارتها، وشخصنة إداراتها وتركزها في يد شخص واحد غالباً ما يكون الزعيم التاريخي أو مؤسس الجمعية- مما يؤدي إلى أن تجري مسألة تحديد القيادات (التي غالباً ما تتم عند وفاة الرئيس) في جو من الصراعات الذي كثيرا ما يولّد انفصالا.

ويمكن كذلك ذكر نقص الشفافية فيما يخص اتخاذ القرار، حتى أن المناقشات النادرة تتم غالباً في جو مشحون. إذ أن المنظمات غير الحكومية العربية لم تعتمد بعد الأساليب المؤسسية التي تسمح لها بحل صراعات الرأي والأشخاص بشكل سلمي. وعلى المستوى الإداري، يمكن القول أن بعض المنظمات غير الحكومية العربية تجد صعوبة في احترام قواعد واضحة للإدارة والمحاسبية. وقد أسهمت هذه العيوب في المشاكل التي تواجهها جمعيات عديدة في تمويل أنشطتها.

في مجال التمويل، نجحت منظمات المساعدة الاجتماعية، نسبيا، في تحقيق استقلالها المالي لأنها لا تعاني- مثل الأخرى، التعبوية، من مشكلة مصداقية وشرعية أمام مجتمعاتها، فدورها واضح وتأثيرها الاجتماعي ملموس لأنها تلبي حاجات مباشرة وحساسة للناس؛ كما أن تلك التي لها مرجعية دينية تنجح في الحصول على هبات من القطاع الخاص ومن الخارج، زكاة أموال وصدقة، كما أنها تنجح في تمويل نفسها ذاتياً من خلال بعض الخدمات غير المجانية. إضافة إلى أن دورها يتمثل نظام العمل الأهلي العربي التقليدي، سواء المسيحي أو الإسلامي، الذي غالباً ما يربط العمل الأهلي بالأعمال الخيرية.

وليس هذا هو الحال مع انواع اخرى من منظمات المجتمع المدني التي تتبنى منهجية إيصال صوت جماعات المصالح والدفاع عنها والتي قد تعاني وظائفها الجديدة من عدم فهم من فئات عريضة في المجتمع. إلا أن ممارسة بعض هذه المنظمات ما قد يبدو أنه دور سياسي مباشر قد يثير الشكوك لدى المانحين من القطاع

ما زالت حرية تكوين الروابط المدنية وجمعيات النفع العام مقيدة في عدد من البلدان العربية. كما أن تداول السلطة، فعليا، من خلال صناديق الاقتراع لا يزال دون المستوى المطلوب في العالم العربي.

يتأرجح الان موقف السلطات العربية من الجمعيات الأهلية بين الرفض، والتوظيف، والحرية المقيدة.

الخاص واضعا هذه المنظمات على خلاف مع المجتمع ومع السلطات العامة مما يؤدي بهذه المنظمات الى اللجوء للتمويل الخارجي والدولي في كثير من الأحيان. ولهذا الواقع نتائج سلبية عدة فهو يعمق الخلافات مع السلطات العامة التي تتراجع سيطرتها على هذه المنظمات علاوة على توسيع الهوة بينها وبين المجتمع المحلي الذي لا تدين له هذه المنظمات بروابط تطوعية أو مساهمات مالية .

قياس الحكم الصالح: الحرية والعناصر المؤسسية للرفاه

إن فهم بعض الحريات الوسائلية بصورة عامة، والتي حددها سين (1999) ونوقشت في الفصل الأول، يوحي بأن التمتع بهذه الحريات لا بد وأن يتصل بنوع المؤسسات الموجودة في مجتمع ما. ومن تعاريف المؤسسات المقبولة بصورة عامة أنها قواعد اللعبة في مجتمع ما أو، بعبارة اخرى، القيود التي يضعها الإنسان لتشكيل التفاعل الإنساني. ونتيجة لذلك، فإنها تشكل حوافز للتبادل السياسي أو الاجتماعي أو الاقتصادي بين الناس. فالتغير المؤسسي يشكل طريقة تطور المجتمع عبر الزمن، وبالتالي فإنه مفتاح فهم التغير التاريخي (نورث، بالإنجليزية، 1990 ، 3–5). ووفقاً لهذا الفهم، تشمل المؤسسات أي شكل من أشكال القيود التي يضعها البشر لتشكيل التفاعل الإنساني. وقد تكون هذه القيود رسمية مثل القواعد الصريحة التي يضعها الإنسان أو غير رسمية مثل الأعراف أو التقاليد أو العادات. وتؤثر المؤسسات على أداء الاقتصاد بتأثيرها على كلفة الأداء و الإنتاج. وهكذا تؤثر المؤسسات على رفاه الأفراد في مجتمع ما تأثيراً مباشراً وغير مباشر من خلال ما أسماه سين (1999) ضمانات الشفافية. وعلى أساس هذا الفهم لدور المؤسسات تستند المناقشة التالية لنوعية مؤسسات الحكم في العالم العربي وتأثيرها على رفاه المواطنين العرب.

نوعية المؤسسات في البلدان العربية

في مجموعة من الأوراق المنشورة حديثاً يشير كاوفمان وآخرون (بالإنجليزية، 1999 أ و ب) إلى طريقة لبناء مؤشرات تجميعية للحكم استناداً إلى مجموعة واسعة من البيانات تم جمعها من 13 وكالة متخصصة تراقب جوانب متنوعة من مؤسسات الحكم وتغطي ما بين 155 و173 بلداً عبر أنحاء العالم [2]. وانطلاقاً من تعريف الحكم بوصفه التقاليد والمؤسسات التي تُمارس بواسطتها السلطة في بلد ما، فإن أهم جوانب الحكم تُحدّد باعتبارها تشمل: (أ) العملية التي يتم بواسطتها اختيار الحكومات ومراقبتها واستبدالها؛ (ب) قدرة الحكومة على صياغة سياسات سليمة وتنفيذها بفعالية؛ و(ج) احترام المواطنين، والدولة، للمؤسسات التي تحكم التفاعل الاقتصادي والاجتماعي.

ويندرج 31 مؤشراً في ست فئات تقابل جوانب الحكم الأساسية الثلاثة المشار إليها أعلاه. فتضم عملية الحكم فئتين هما التمثيل والمساءلة واللااستقرار والعنف السياسيين. ولقدرة الحكومة فئتان هما فعالية الحكومة وعبء الضبط. أما احترام حكم القانون فيشمل فئتين هما حكم القانون و الكسب غير المشروع. وتشمل فئة التمثيل والمساءلة عدداً من المؤشرات تقيس جوانب عدة من العملية السياسية والحريات المدنية والحقوق السياسية واستقلال الإعلام. ومن ثم فإن هذه الفئة تقيس مدى قدرة مواطني بلد ما على المشاركة في اختيار الحكومات ومراقبة أهل السلطة ومساءلتهم. وتجمع فئة اللااستقرار والعنف السياسيين بين عدة مؤشرات تقيس مدى الشعور بإمكانية تقويض الاستقرار وإسقاط الحكومات بوسائل غير دستورية أو عنيفة.

وتجمع فئة فعالية الحكومة مؤشرات تقيس نوعية الخدمة العامة، ونوعية البيروقراطية، وكفاءة الموظفين المدنيين، واستقلال الإدارة المدنية عن الضغوط السياسية، ومصداقية الحكومة في إلتزامها بالسياسات. وتستند كافة المؤشرات هنا إلى ما يلاحظه الناس أو يشعرون به. وتشمل فئة عبء الضبط متغيرات تقيس مقدار التشوهات المفروضة من جانب الحكومة على هيئة سياسات متعددة.

وتضم فئة حكم القانون مؤشرات تقيس مدى شعور المواطنين بالثقة في القواعد التي صاغها المجتمع ومقدار التزامهم بهذه القواعد. وهكذا تتضمن المؤشرات الملاحظات حول مدى شيوع الجريمة، وكفاءة القضاء وإمكانية توقع إجراءاته وأحكامه، ومقدار إنفاذ العقود والتعهدات. أما فئة الكسب غير المشروع فتقيس ما يلاحظه الناس أو يشعرون به من فساد بمعنى ممارسة السلطة العامة من أجل الكسب الخاص.

لقد تم استخدام نموذج رياضي لتنظيم هذه

تتدنى نوعية المؤسسات في العالم العربي عن المتوسطات العالمية وبخاصة في مجالات قدرة الحكومة على صياغة وتنفيذ السياسات وتلك المتصلة بالحدّ من الكسب غير المشروع وبنوعية الحكم كالتمثيل والمساءلة.

(2) المصادر المستخدمة هي: Business Environment Risk Intelligence; Standard & Poor's; European Bank for Reconstruction and Development; Economist Intelligence Unit Freedom House; World Economic Forum; Gallup International; Heritage Foundation; Political Economic Risk Consultancy; Political Risk Services; Institute of Management Development; and the World Bank.

البيانات المستقاة من مصادر متنوعة، مكنت نتائجه من مقارنة نوعية المؤسسات في البلدان العربية مع سائر بلدان العالم (الشكل 7-1)[3]. ويبين هذا الشكل أن قيم جميع المؤشرات للبلدان العربية كمجموعة يقل عن المتوسط العالمي (نقطة الصفر على المقياس) باستثناء حكم القانون، حيث يزيد بهامش بسيط عن المتوسط. وبتقسيم البلدان العربية على أساس تصنيف مؤشرات التنمية البشرية الذي وضعه برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، إلى تنمية بشرية مرتفعة ومتوسطة ومنخفضة، يبين الشكل (7-1) أن مجموعة البلدان صاحبة التنمية البشرية المرتفعة تتمتع بنوعية تفوق المتوسط لنوعية المؤسسات فيما يتّصل بجميع المؤشرات ما عدا مؤشر التمثيل والمساءلة. بيد أن هذه المؤشرات التي تفوق المتوسط جميعاً ترتفع عن المتوسط بمقدار يقل عن انحراف معياري واحد. أما فئة التمثيل والمساءلة التي تشمل الجوانب الخاصة بالحرية السياسية فإنها تقل بمقدار نحو 0,6 عن المتوسط. وتقل نوعية المؤسسات عن المتوسط بالنسبة لمجموعتي بلدان التنمية البشرية المتوسطة والمنخفضة.

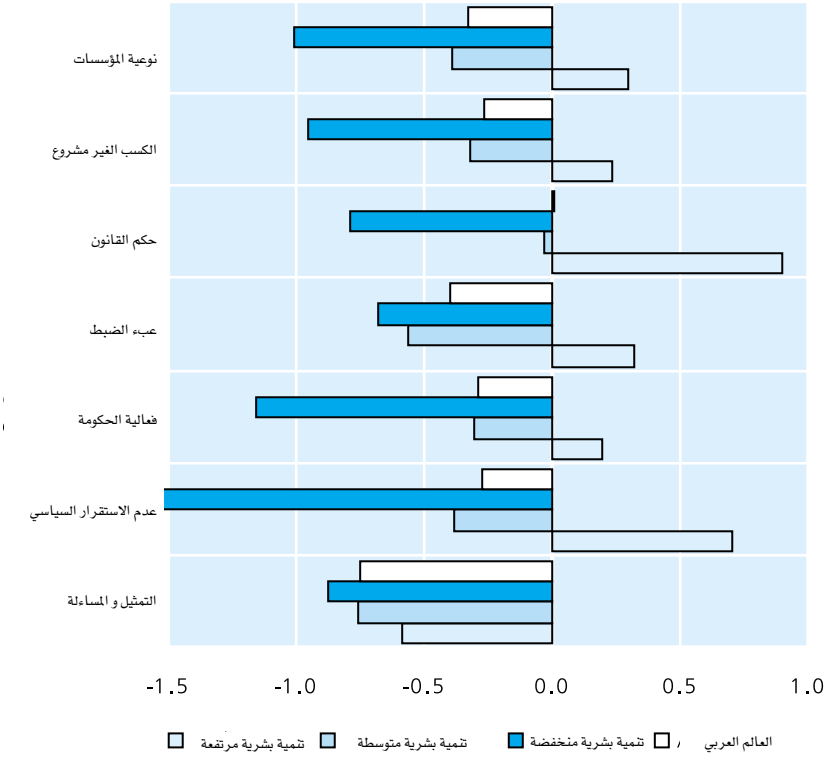
يعرض الجدول (7-1) نتائج حساب دليل اجمالي لنوعية المؤسسات (العمود الاخير) تم استخراجه لكل مجموعة عربية باحتساب متوسط ادائها في كل فئة من فئات نوعية المؤسسات (الأعمدة 1-6). ويبين الجدول وجود علاقة طردية بين انجازات التنمية البشرية. كما يعكسها مؤشر التنمية البشرية وبين نوعية المؤسسات في البلدان العربية.

وعلى صعيد كل بلد على حدة ، حصل الأردن من بين البلدان العربية على أفضل النتائج حسب معيار التمثيل والمساءلة (0,153)، تليه الكويت التي تساوت علاماتها مع المتوسط العالمي لهذا المعيار. وكانت علامات جميع البلدان العربية الأخرى التسعة عشر المشمولة أقل من المتوسط العالمي.

ويظهر مؤشر الاستقرار السياسي نمطاً مثيراً للاهتمام، حيث حصلت ثمانية بلدان من بين البلدان العربية السبعة عشر المشمولة على علامات أعلى من المتوسط. وتربّعت قطر على رأس القائمة بمؤشر يساوي 1,383 ، تلتها عمان (0,912) فالإمارات العربية المتحدة (0,825)، فالكويت (0,684)، فتونس (0,661)، فالسعودية (0,239)، فالمغرب (0,090)، فسورية (0,083). وكانت مؤشرات جميع البلدان العربية الأخرى أقل من المتوسط العالمي. وكانت أقل علامة تقل 2,24 وحدة انحراف معياري عن المتوسط العالمي. كما انه يجدر الذكر ان هذا المؤشر لا يخلو من انتقادات، حيث يمكن ان يكون الاستقرار السياسي الوجه الاخر لنسق للحكم يحول دون تداول السلطة.

الشكل 7-1

نوعية المؤسسات في البلدان العربية موزعة حسب مستوى التنمية البشرية (مؤشرات معايرة)



الجدول 7-1

نوعية المؤسسات في البلدان العربية: مؤشرات موحدة

فئة مؤشر التنمية البشرية القطرية	التمثيل والمساءلة	عدم الاستقرار السياسي	فعالية الحكومة	عبء الضبط	حكم القانون	الكسب غير المشروع	نوعية المؤسسات
عالية	-0,589	0,704	0,198	0,321	0,902	0,237	0,296
متوسطة	-0,761	-0,385	-0,305	-0,561	-0,032	-0,317	-0,394
متدنية	-0,872	-1,602	-1,159	-0,680	-0,787	-0,953	-1,009
جميع الفئات	-0,749	-0,272	-0,287	-0,400	0,006	-0,262	-0,329

من حيث فعالية الحكومة، حصلت ثمانية بلدان عربية من بين عشرين بلداً على علامات أعلى من المتوسط العالمي. وكانت عُمان في مقدمتها حيث كانت قيمة مؤشرها 0,9 تبعتها تونس (0,633) فالأردن (0,630) فقطر (0,480). أما البلدان العربية الأربعة الأخرى التي حصلت على علامات أعلى من المتوسط العالمي فهي المغرب والبحرين ولبنان والإمارات العربية المتحدة. وكانت علامات بقية الدول العربية الأخرى أقل من المتوسط العالمي بكثير.

(3) أُعيد تنظيم البيانات المستقاة من مصادر متنوعة بحيث تعكس أعلى الدرجات أفضل النتائج (المزيد من حكم القانون وفساد أقل مثلاً). وفضلاً عن ذلك تمت معايرة كل مؤشر بحيث يندرج كل مؤشر في مدى يتراوح بين صفر وواحد. وباستخدام نموذج رياضي لتنظيم البيانات المستقاة من مصادر متنوعة، ومن خلال اختيار ملائم لوحدات القياس، تم تحويل المتغيرات بحيث يبلغ متوسط التوزيع الخاص بكل مؤشر من مؤشرات الحكم صفراً بانحراف معياري مقداره واحد ويتراوح بين نحو- 2.5 و 2.5 وحيث تتطابق الدرجات الأعلى مع النتائج الأفضل (كاوفمان وآخرون، بالإنجليزية، 1999 أ و ب).

وبالنسبة لعنصر عبء الضبط، حصلت تسعة بلدان من بين سبعة عشر بلداً عربياً مشمولاً على علامات أعلى من المتوسط العالمي. وكانت البحرين أفضلها أداء حيث حصلت على 0,752 ، تلتها تونس (0,429)، فالأردن (0,417)، فقطر (0,327)، فعمان (0,305)، فالإمارات العربية المتحدة (0,296)، فالمغرب (0,216)، فمصر (0,118)، فلبنان (0,102). وتراوح الانحراف المعياري لأسوأ البلدان العربية أداءً بين 1,173 و3,142 وحدة إنحراف معياري أقل من المتوسط.

وبالنسبة لعنصر حكم القانون ، حصل أحد عشر بلداً عربياً على علامات أفضل من المتوسط. وحصلت قطر على أعلى علامة، بمؤشر قيمته 1,269، تبعتها عمان (1,077)، فالكويت (0,907)، فالإمارات العربية المتحدة (0,767)، فالأردن (0,708)، فالمغرب(0,678)، فالبحرين (0,665)، فتونس (0,648)، فالسعودية (0,494) فلبنان (0,262)، فمصر (0,128). وكانت علامات بقية البلدان العربية أقل من المتوسط العالمي.

وأخيراً، بالحكم على نوعية المؤسسات على أساس الكسب غير المشروع، تبين البيانات أن سبعة بلدان عربية من بين سبعة عشر بلداً حصلت على علامات أعلى من المتوسط العالمي، في مقدمتها الكويت بمؤشر يساوي , (0,619) تبعتها قطر (0,075)، فعمان (0,484) فلبنان (0,397) فالأردن (0,139) فالمغرب (0,521) فتونس (0,020). ومرة أخرى كانت مؤشرات بقية البلدان العربية أقل من المتوسط العالمي ولكن بانحراف معياري أقل من انحراف معياري واحد.

تأسيساً على مقاربة أوسع للرفاه الإنساني، تضع في الحسبان مختلف أنماط الحريات الأساسية والمؤسسات التي تحميها، يتبيّن أن تحدي التنمية لا يزال ملحاً على الأقل بالنسبة لنحو 91 في المائة من سكان البلدان العربية.

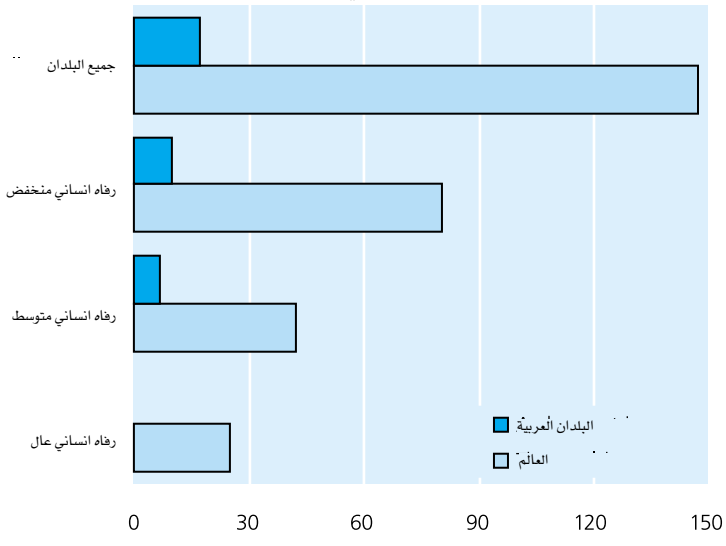
الحكم والرفاه في البلدان العربية في سياق عالمي

يقدم هذا الفرع نتائج تطبيق مؤشر رفاه مركب يضم قيم مؤشرات الحكم، ومقياس التمتع بالحرية، ومكونات الرفاه المتضمنة في مقياس التنمية البشرية، ويقارنها بالمتوسطات العالمية. وقد تم الحصول على المعلومات المبينة في الشكل 7-2 باستخدام بيانات من جميع البلدان التي تتوافرلها قيم لجميع المؤشرات المبينه اعلاه. وقد أسفر هذا عن عينة تضم 147 بلداً، من بينها 17 بلداً عربياً. ودون أن نغرق في العموميات وتمشياً مع مؤشر التنمية البشرية ، يمكن تصنيف البلدان على أساس قاعدة بوردا إلى بلدان تتمتع بمستوى رفاه انساني مرتفع، وهي البلدان التي تتجاوز علامتها المركبة الإجمالية 0,8 من أعلى علامة ممكنة؛ وبلدان تتمتع بمستوى رفاه انساني متوسط، وهي البلدان التي تتراوح علامتها المركبة الإجمالية بين 0,8 و 0,5 من أعلى علامة ممكنة؛ وبلدان ذات مستوى رفاه انساني منخفض، وهي البلدان التي تقل علامتها الإجمالية عن 0,5 من أعلى علامة ممكنة.

استناداً إلى الأسس المذكورة أعلاه، لا يتمتع أي بلد عربي بمستوى رفاه انساني مرتفع. وتتمتع سبعة بلدان عربية يشكل سكانها 8,9 في المائة فقط من سكان العينة المكونة من 17 بلداً بمستوى رفاه انساني متوسط وأما البلدان العربية العشرة المتبقية، التي يشكل تعداد سكانها 91,1 في المائة من تعداد سكان العينة، فيتدنى فيها مستوى الرفاه الانساني بالمقارنة مع 19,3 في المائة فقط يعانون من تنمية بشرية متدنية، بناء على مؤشر التنمية البشرية.

ووفقاً للمقياس المستخدم في هذا القسم، فإن البلدان العربية الأربعة المشمولة في فئة التنمية البشرية المرتفعة، حسب التصنيفات على أساس مؤشر التنمية البشرية، تنزلق إلى فئة الرفاه الانساني المتوسطة، وثلاثة بلدان عربية فقط من بين الإثني عشر بلداً، التي تقع في فئة التنمية البشرية المتوسطة تحتفظ بهذا الوضع. وعلى هذا الأساس الأعم لتقييم الرفاه، كما لوحظ أعلاه، فإن أقل من 10 في المائة من سكان البلدان العربية يمكن تصنيفهم في فئة الرفاه الإنساني المتوسط (شكل 2-7). هكذا فإن فهم التنمية باعتبارها عملية توسيع للحريات الحقيقية التي يتمتع بها الناس، وتأسيساً على مقاربة أوسع للرفاه الإنساني، تضع في الحسبان مختلف أنماط الحريات الأساسية والمؤسسات التي تحميها، يبين أن تحدي التنمية لا يزال ملحاً على الأقل بالنسبة لـ 90٪ من سكان البلدان العربية.

الشكل 7-2
الرفاه البشري في العالم، الترتيب الإجمالي وفقا لقاعدة بوردا



الحقوق والحريات المدنية والسياسية الرئيسية

أخيراً، هناك مؤشر آخر للأهمية التي تعلّق على مختلف جوانب الحرية، وهو سجلات البلدان فيما يتعلق بالمعاهدات الدولية التي تجسد هذه الجوانب. ويبين الجدول 7-2 أن عدداً من البلدان العربية لم يعتمد بعد بعض أهم المواثيق الدولية التي وضعت لحماية حقوق الإنسان والحريات.

والفجوات في سجل بعض البلدان العربية، بما فيها بعض البلدان التي حصلت على علامة مرتفعة نسبياً على أساس مؤشر التنمية البشرية، واضحة جداً من الجدول. (يشير الجدول إلى التصديق على المعاهدات بدلاً من الإشارة إلى التوقيع عليها، لأن التصديق لا التوقيع من حيث المبدأ، هو الذي يلزم بلداً ما بالتنفيذ، وإن لم يكن هذا هو واقع الحال في الممارسة العملية).

الجدول 7-2

حالة تصديق البلدان العربية على المعاهدات الدولية الرئيسية المعنية بحقوق الإنسان

الدولة	اتفاقية حقوق الطفل	اتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة	إتفاقية القضاء على كل اشكال التمييز العنصري	اتفاقية مناهضة التعذيب	العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية و الاجتماعية والثقافية	العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية
الجزائر	16 نيسان/ أبريل 1993	22 أيار/ مايو 1996	14 شباط/ فبراير 1972	12 أيلول/ سبتمبر 1989	12 أيلول/ سبتمبر 1989	12 أيلول/ سبتمبر 1989
البحرين	13 شباط/ فبراير 1992		27 آذار/ مارس 1990	6 آذار/ مارس 1998		
جزر القمر	22 حزيران/ يونيه 1993	31 تشرين الأول/ أكتوبر 1994	22 أيلول/ سبتمبر 2000	22 أيلول/ سبتمبر 2000		
جيبوتي	6 كانون الأول/ ديسمبر 1990	12 كانون الأول/ديسمبر 1998				
مصر	6 تموز/ يوليه 1990	18 أيلول/ سبتمبر 1981	1 أيار/ مايو 1967	25 حزيران/ يونيه 1986	14 كانون الثاني/ يناير 1982	14 كانون الثاني/ يناير 1982
العراق	15 حزيران/ يونيه 1994	13 آب/ أغسطس 1986	14 كانون الثاني/ يناير 1970		25 كانون الثاني/ يناير 1971	25 كانون الثاني/ يناير 1971
الأردن	24 أيار/ مايو 1991	1 تموز/ يوليه 1992	30 أيار/ مايو 1974	13 تشرين الثاني/نوفمبر 1991	28 أيار/ مايو 1975	28 أيار/ مايو 1975
الكويت	21 تشرين الأول/ أكتوبر 1991	2 أيلول/ سبتمبر 1994	13 تشرين الأول/ أكتوبر 1968	21 آذار/ مارس 1996	21 أيار/ مايو 1996	21 أيار/ مايو 1996
لبنان	14 أيار/ مايو 1991	21 نيسان/ أبريل 1997	12 تشرين الثاني/ نوفمبر 1971	5 تشرين الأول/ أكتوبر 2000	3 تشرين الثاني/ نوفمبر 1972	3 تشرين الثاني/ نوفمبر 1972
ليبيا	15 نيسان/ أبريل 1993	16 أيار/ مايو 1989	3 تموز/ يوليه 1968	16 أيار/ مايو 1989	15 أيار/ مايو 1970	15 أيار/ مايو 1970
موريتانيا	16 أيار/ مايو 1991		13 كانون الأول/ ديسمبر 1988			
المغرب	21 حزيران/ يونيه 1993	21 حزيران/ يونيه 1993	18 كانون الأول/ ديسمبر 1970	21 حزيران/ يونيه 1993	3 أيار/ مايو 1979	3 أيار/ مايو 1979
عُمان	9 كانون الأول/ ديسمبر 1996					
قطر	3 نيسان/ أبريل 1995		22 تموز/ يوليه 1976	11 كانون الثاني/ يناير 2000		
المملكة العربية السعودية	26 كانون الثاني/ يناير 1996	7 أيلول/ سبتمبر 2000	23 أيلول/ سبتمبر 1997	23 أيلول/ سبتمبر 1997		
الصومال			26 آب/ أغسطس 1975	24 كانون الثاني/ يناير 1990	24 كانون الثاني/ يناير 1990	24 كانون الثاني/ يناير 1990
السودان	3 آب/ أغسطس 1990		21 آذار/ مارس 1977	4 حزيران/ يونيه 1986	18 آذار/ مارس 1986	18 آذار/ مارس 1976
سورية	15 تموز/ يوليه 1993		21 نيسان/ أبريل 1969		21 نيسان/ أبريل 1969	21 نيسان/ أبريل 1969
تونس	30 كانون الثاني/ يناير 1992	20 أيلول/ سبتمبر 1985	13 كانون الثاني/ يناير 1967	23 أيلول/ سبتمبر 1988	18 آذار/ مارس 1969	18 آذار/ مارس 1969
الإمارات العربية المتحدة	3 كانون الثاني/ يناير 1997		20 حزيران/ يونيه 1974			
اليمن	1 أيار/ مايو 1991	30 أيار/ مايو 1984	18 تشرين الأول/ أكتوبر 1972	5 تشرين الثاني/ نوفمبر 1991	9 شباط/ فبراير 1987	9 شباط/ فبراير 1987

إصلاح الحكم: نحو حكم صالح في البلدان العربية

بينت الأقسام السابقة الحاجة إلى تحسين الجوانب الرئيسية من نظم الحكم في البلدان العربية ليتسنى لها تحقيق مستويات أعلى من التنمية الانسانية. وفي حين أن ظروف البلد وأولياته هي التي تحدد الإجراءات المناسبة في كل حالة على حدة ، فإن القسم التالي يمثل مجموعة عامة من مجالات ومبادئ الإصلاح المصممة لتحسين البيئة التي تمكّن من حدوث تنمية انسانية. إلا أنه يجب القول إن إصلاح المؤسسات والحكم عملية معقدة وصعبة. فهي تنطوي على فهم ومعالجة نطاق من التحديات واسع على نحو استثنائي. ولا يمكن تحقيق الإصلاح بمجرد تغيير القوانين واللوائح التنظيمية حيث أن منافعه لن تتحقق بدون التزام قوي ومستدام من جانب القيادة أو بدون إعطاء الشعوب حريتها في الموافقة عليه.

الدعامتان التوأم لإصلاح الحكم هما دولة كفؤة ومجتمع مدني فاعل. وهكذا يمكن تصور مفهوم برنامج الإصلاح على أنه يتطلب:

(أ) إصلاح جوهر الحكم: مؤسسات الدولة
(ب) تفعيل صوت الشعب

إصلاح جوهر الحكم

مؤسسات الدولة هي الضمانات الأساسية لتقديم خدمات عامة منصفة وشفافة وتستجيب للاحتياجات. وفي العالم العربي، تكمن مفاتيح الإصلاح المؤسسي في تحسين التمثيل السياسي وقدرة الخدمة المدنية وسيادة القانون.

التمثيل والتشريع

لا يمكن أن توجد إمكانيات حقيقية لإصلاح نظام الحكم، أو تحرير القدرات البشرية تحريراً حقيقياً، بدون تمثيل سياسي شامل في مجالس تشريعية فعالة تقوم على انتخابات حرة وأمينة وكفؤة ومنتظمة. وليتسنى للشعب التعبير عن خياراته بصورة سليمة وصون مصالحه على نحو سليم، يجب أن تصبح الحكومة ممثلة فعلاً ومُساءلة تماماً.

ومؤسسة التمثيل-التشريع، أو السلطة التشريعية هي حلقة الوصل الأساسية بين نظام الحكم والشعب. وفي النظم البرلمانية الليبرالية تأخذ حلقة الوصل هذه صورة مجالس تشريعية ممثلة ومنتخبة بحرية تضع وتصقل القواعد القانونية التي تحكم مختلف الفاعلين في المجتمع، وتنظم على وجه الخصوص سيطرة الحكومة، أو السلطة التنفيذية التي يرأسها في العادة الحزب السياسي الذي حصل على ثقة الأغلبية في الانتخابات. وأفضل ضمانة لعملية التنظيم هذه ليست فقط الانتخابات الأمينة والمنتظمة كما لوحظ بالفعل، ولكن أيضاً وجود حزب حر وفعال أو أحزاب حرة وفعالة في المجلس التشريعي تعارض الحزب الحاكم.

إن وجود مؤسسات توفر نظام انتخاب قوي يسمح بتداول السلطة بصورة سلمية، بالإضافة إلى جهاز تشريعي يعكس بشفافية إرادة الشعب هما أفضل ضمانة لحماية مصالح الشعب - بما في ذلك حماية حقوق الإنسان الأساسية وحرياته وكرامته، وتكفل على وجه الخصوص احترام الشرعة الدولية لحقوق الإنسان، لا سيما العناصر المتجسدة في العهود والاتفاقيات الملزمة.

الإدارة العامة والخدمة المدنية

الحكومة هي الجهاز التنفيذي الذي يقوم على وظائف الادارة أو التسيير لشؤون المجتمع، بما في ذلك، وفي المقام الأول، تنفيذ احكام القضاء. وتتكون الحكومة في الأساس من جهاز دائم من الفنيين والاداريين، ولكن قيادتها عادة ما يكون لها طابع سياسي، نيابي عن الناس، تعززه الانتخابات الدورية، مما يخضع القيادة السياسية للحكومة لمساءلة الناس مباشرة في هذه الانتخابات. أما بين الانتخابات العامة، فيتعين أن تخضع الحكومة لمساءلة نواب الشعب في مؤسسة التمثيل - التشريع خاصة من قبل المعارضة.

يتعين على الحكومات - قيادة منتخبة وسلك الموظفين المدنيين - أن تؤدي وظائفها بوصفها مقدمة خدمات عامة ومنفذة للعقود على نحو فعال وكفؤ وشفاف. ويتطلب هذا إدارات عامة تتسم بالكفاءة ، وهو ما تفتقر إليه بلدان عربية عديدة. وبالتالي، فإن إصلاح الإدارة العامة مهمة رئيسية وملحة بالنسبة لهذه البلدان تقع في صميم برنامج الإصلاح المؤسسي الأوسع. ومن بين أهداف الإصلاح زيادة إنتاجية وكفاءة الخدمات والإدارة العامة، وترسيخ الجدارة كأساس لتعيين الموظفين المدنيين وترفيعهم وإنهاء خدماتهم. وتوجد حاجة أيضاً لإصلاح نظام مكافآت الموظفين المدنيين، بوضع هيكل رواتب شفاف وأجور مرضية وحوافز مناسبة. أخيراً، وحيث أن نسبة الموظفين المدنيين إلى السكان العاملين في البلدان العربية تقليدياً أعلى منها في بقية المناطق؛ واذ أصبح تخفيض أعداد الموظفين ضروريا، سيكون من المهم توفير تدابير تعويض مرضية، مثل مدفوعات نهاية الخدمة، وخطط إعادة استخدام وتدريب، وبرامج إئتمان وأشغال عامة للمساعدة على تخفيف صدمة فصل الموظفين الفائضين عن الحاجة.

لا توجد إمكانيات حقيقية لإصلاح نظام الحكم، أو تحرير القدرات البشرية تحريراً حقيقياً، بدون تمثيل سياسي شامل في مجالس تشريعية فعالة تقوم على انتخابات حرة وأمينة وكفؤة ومنتظمة.

إن إصلاح الإدارة العامة مهمة رئيسية وملحة تقع في صميم برنامج الإصلاح المؤسسي الأوسع.

الإطار 7-6

ليلى شرف – الحكم الرشيد

دخلنا القرن العشرين ونحن ننادي بالقضاء على الفقر والجهل المرض، ووعدناه ونحن لا نزال نسعى لمحاربة الفقر والجهل والمرض. واليوم ونحن على أبواب القرن الواحد والعشرين تفاجئنا التحولات العالمية الجذرية والمتسارعة ونحن على غير استعداد؛ وتتسع الفجوة بين واقعنا وبين ما كنا نحلم أن نكون عليه في آخر القرن، وبين عالمنا العربي والعالم المتطور.

فماذا حدث؟ ولماذا نجد أنفسنا ونحن نراوح مكاننا في مسارنا التنموي بعد مائة عام استقلت فيها بلداننا – باستثناء فلسطين – وتداولت على الحكم أنظمة متعددة باسم القضاء على التخلف والتصدي لعقبات التطور، ورسمت العديد من الاستراتيجيات التنموية كنا نبشّر خلالها بنتائج واعدة لتحسين نوعية الحياة العربية.

كثيرة هي الأسباب، ولعل ليس أقلها التغيرات الجذرية الإقليمية والداخلية التي حلت بمنطقتنا، منذ عهود الاستقلال، ومضاعفاتها التي تركت آثارها على توجهات مجتمعاتنا السياسية والاقتصادية والاجتماعية؛ أدخلتنا في فترة من التخبط في ترتيب أولوياتنا وغياب الوضوح في تحديد رؤانا للمستقبل فساهمت في إفشال خطط التنمية وقدرتها على إعطاء النتائج المرجوة.

وهنالك بالطبع ظروف موضوعية عديدة ترتبط بالفترة التاريخية التي انطلقت فيها عمليات التنمية العربية ولعل من أبرزها أن التنمية الإنسانية التي تبلورت مفاهيمها الحديثة في العقد الأخير من القرن الماضي لم تكن المحور الأساس والأداة الرئيسة للعملية التنموية بل كان ينظر إليها على أنها إحدى نتائج المسيرة في المحصلة النهائية؛ واعتبرت الموارد الطبيعية هي مصدر الثروة الحقيقية واتجهت الجهود إلى التنمية الاقتصادية ظنا منا أنها الأداة الأولى للنهضة معزولة عن الربط المحكم بالتنمية الاجتماعية بأبعادها المتعددة والتنمية البشرية القادرة على حمل عبء التنمية وإنجاحها. ومع أن العديد من دولنا وجه اهتماما خاصا للتعليم إلا أنه كان تعليما محافظا في توجهاته يفتقد إلى المرونة في تطور برامجه والتفاعل مع متطلبات النماء والتقدم وحاجاته.

وقد اتسعت مجالات الحياة الإنسانية ومتطلباتها، ولم تعد شعارات بداية القرن الماضي كافية لتحقيق الرفاه المطلوب وبلغ وعي المجتمعات العربية لضرورات التقدم الحقيقي درجة عالية تتخطى الحاجات المادية إلى حاجات أخرى ترتبط بمكونات الدولة الحديثة التي تقوم على احترام دور المواطن وحريته وكرامته وحقوقه.

هذه الدولة الحديثة التي فشلنا في إقامتها حتى اليوم، قوامها ما اصطلح على تسميته بالحكم الرشيد (Good Governance)، هي دولة القانون التي يتساوى أمامه مواطنوها، وهي الدولة التي يسودها السلام الاجتماعي لأنها تتيح الفرص المتساوية لجميع مواطنيها وتوسع خياراتهم وتفتح آفاقهم.

لم يعد بالإمكان تأخير قيام الدولة الديمقراطية في عالمنا العربي لأنها هي التي تضمن الحكم الرشيد والشفافية والمحاسبة والمشاركة الشعبية في مسيرة الأمة، وهي ضمانة الحفاظ على حقوق الإنسان بجميع جوانبها. وهي التي ينمو فيها المجتمع المدني ومؤسساته التي تشكل بدورها ذراعا من أذرع الديمقراطية لأنها أداة المشاركة وفضاء القوى الفاعلة المنشطة لوعي المجتمع وطموحاته وآماله، وهي التي تفعّل دور المرأة كشريك أصيل في عملية التنمية، وهي التي تضمن عدم تهميش أي فئة من فئات المجتمع لأنها توفر تكافؤ الفرص والتمكين والمساواة لجميع مواطنيها. وهي القادرة على تأسيس نظام تعليمي مرن، ديناميكي قادر على بناء إنسان العصر العربي الجديد وتنميته وتمكينه.

هذه العناصر بمجموعها هي التي تشكل الأسس التي تقوم عليها التنمية الإنسانية المتكاملة عماد التنمية الشاملة المستدامة في قرننا الجديد.

الفترة حرجة والعالم يتطور من حولنا بتسارع مدهش والفجوة تتسع والوقت ليس معنا وقد أثبتت تجارب الأمم المعاصرة أن لا تطور بلا تنمية القوى البشرية وتمكينها. فقد ذهب الزمن الذي تنوب فيه الحكومات عن شعوبها في مسيرتها التنموية وقراراتها المصيرية ولم يعد بالإمكان أن تكتفي الشعوب بأن تُطعَم السمكة أصبحت- تطالب بأن تُعلّم الصيد.

إضافة إلى ذلك يتعين تمويل الإدارة والخدمات العامة من إيرادات الضرائب، وذلك لتغطية تكلفة الخدمات وتخفيض عجز الموازنة. كما يتوجب أن يشتمل إصلاح الإدارة العامة على إصلاح الضرائب على نحو يعزز الإنصاف والكفاءة على حد سواء – بما في ذلك كفاءة جباية الضرائب من الأغنياء. وفي نفس الوقت، يجب ترشيد الإنفاق العام وتشذيبه من التبذير الذي يتم على حساب دافعي الضرائب.

أخيراً، وخاصة في الاقتصادات الملتزمة بنمو يقوده القطاع الخاص، يتعين أن تقوم الحكومات بدور حاسم في ضمان المنافسة في السوق. ويتطلب هذا درجة مناسبة من التنظيم وتدابير لتجنب الاحتكار، وضمان حرية الوصول إلى المعلومات والأسواق. ويتعين على البلدان العربية، شأنها شأن بلدان أخرى متقدمة النمو ونامية، أن تكون متأهبة باستمرار لتعزيز التنظيم الفعال وغير المرهق بهدف تعزيز كفاءة الأسواق وما يترتب عليها من منافع على هيئة ابتكارات وقدرة إنتاج أعلى وأسواق صديقة للناس.

حكم القانون والنظام القضائي

يتعين أن يركز إصلاح النظام القضائي في البلدان العربية على أن يكفل القانون والإجراءات الإدارية المرتبطة به حقوق المواطنين وأن يكون متسقاً مع حقوق الإنسان الأساسية، لا سيما الحقوق المتصلة بحرية التعبير والتنظيم، برعاية نظام قضائي مستقل فعلا ينفذ حكم القانون بنزاهة. وحيثما كانت النظم القضائية ضعيفة أو كانت تعمل على نحو غير سليم، يكون الإصلاح ضرورياً لأن حكم القانون، متجسداً في المؤسسات القانونية والقضائية، هو الأساس الذي تبنى عليه جميع المؤسسات الاجتماعية ومؤسسات الحكم الأخرى، بما فيها التمثيل السياسي المنصف والأمين والإدارة العامة الفعّالة والمتجاوبة. (الصلة الوثيقة جداً بين الحكم والمحاكم في اللغة العربية مهمة في هذا السياق). واستقلال المؤسسات القانونية والقضائية وفعاليتها شرطان أساسيان للحكم الجيد. وحيثما افتقدت هاتان السمتان أو نقصتا يتعين إجراء إصلاح لكفالة توفيرهما. ومن حق وواجب المشرعين والقائمين على الجهاز التنفيذي، أن

حكم القانون هو الأساس الذي تُبنى عليه جميع المؤسسات الاجتماعية ومؤسسات الحكم الأخرى، بما فيها التمثيل السياسي المنصف والأمين والإدارة العامة الفعّالة والمتجاوبة.

الإطار 7-7

إعلان بيروت بشأن العدالة

توفر أحكام إعلان بيروت بشأن العدالة في عام 1999، الذي اعتمده أول مؤتمر عربي معني بالعدالة، برنامج عمل كبير: فهو ينص، على سبيل المثال، على:

ضمانات للعدالة

- يجب أن تدمج البلدان العربية مبادئ الأمم المتحدة الأساسية المتعلقة باستقلال القضاء في الدساتير والقوانين العربية، وأن تفرض عقوبات على التدخل في عمل القضاء.
- يجب أن تكفل الدول ميزانيات مستقلة للقضاء، تظهر كبند واحد في ميزانية الدولة.
- يجب أن تتم الإجراءات القضائية دون تدخل الجهاز التنفيذي.
- يجب أن يتمتع القضاة بالحصانة العادية التي ترتبط بوظائفهم.

اختيار القضاة

يجب أن يكون منصب القاضي مفتوحاً، دون تمييز، لجميع الذين يستوفون شروط المهنة. والمجالس العليا للهيئات القضائية المعنية هي التي يجب أن تعين القضاة.

مؤهلات القضاة وتدريبهم وإعدادهم

- يجب أن تحاول الدول، من خلال مراكز متخصصة، توفير تدريب قانوني فعال للقضاة لإعدادهم لمسؤولياتهم. ويجب أن يشرف الجهاز القضائي على دورات الدراسة والتدريب القانونية.

ضمانات لحقوق الدفاع والمحاكمة العادلة

- يجب أن يكفل لكل متهم أو متهمة محام يختاره المتهم أو تختاره المتهمة. وعندما لا يستطيع المتهم أو المتهمة تحمل تكاليف المحامي، يتعين على السلطات القضائية أن تعين محامياً للدفاع عن المتهم أو المتهمة.
- يجب إجراء المحاكمات، سواءً كانت حقوقية أو جنائية، في غضون وقت معقول لتأمين محاكمة عادلة ويجب أن تعقد المحاكمة باستخدام الأساليب الفنية الحديثة لكفالة الكفاءة ودقة السجلات.

القاضيات

- في تعيين القضاة، يجب أن لا يسمح بالتمييز بين القضاة المؤهلين والقاضيات المؤهلات.
- يجب أن تجمّع البلدان العربية خبرتها دعماً للمساواة بين الجنسين بموجب القانون وفي ممارسة الإجراءات القضائية.

يقترحوا ويجيزوا القوانين أو يرفضوها. ولكن تدخل السلطتين التنفيذية والتشريعية في شؤون القضاء يتعين أن يكون محصوراً في المشاركة في اختيار الذين سيشغلون المناصب الرئيسية استناداً إلى سجل كل منهم المتعلق بالتفوق المهني والنزاهة في إقامة العدالة (الإطار 7-7).

تحرير القدرات من خلال إعلاء صوت الشعب

المجال الرئيسي الثاني لإصلاح الحكم الذي ذكر سابقاً هو تفعيل دور الناس. والإصلاحات الموجهة لتحقيق هذا الهدف يتعين أن تعمل أولاً على تأمين الحريات الأساسية للشعب بأكمله، وعلى وجه الخصوص حرية التعبير والتنظيم. وبدون هذه الحريات يُخمد الصوت الحقيقي وتحبط مشاركة المواطنين الخلاقة في الحكم على جميع المستويات. أما في وجود هذه الحريات، يستطيع إصلاح الحكم المصمم لتعزيز الحريات والمشاركة السياسية في البلدان العربية أن يحقق تقدماً إيجابياً في ثلاثة مجالات حساسة: تقوية مؤسسات الحكم المحلي؛ وتحرير منظمات المجتمع المدني؛ وتشجيع إعلام حر ومسؤول اجتماعيا. (يمكن الجمع بين المبادرات في المجالين الأخيرين لتشجيع وسائط إعلام مفيدة ومستقلة غير هادفة للربح وغير حكومية).

إعلاء صوت الناس يتطلب تقوية مؤسسات الحكم المحلي وتحرير منظمات المجتمع المدني؛ وتشجيع إعلام حر ومسؤول اجتماعياً.

تعزيز الحكم المحلي

الحكم المحلي الحق وليس مجرد لامركزية الجهاز الحكومي، أو ما يسمى في البلدان العربية، الادارة المحلية، هو ركن جوهري للحكم الصالح عامة. فهو يضمن مشاركة أكثر فعالية للناس، خاصة الفقراء، في الحرب على الفقر، وفي الدفع باتجاه تفعيل الخدمات العامة مثل التعليم الاساسي والرعاية الصحية وتوجيهها نحو الفقراء. والحكم المحلي الفعال يكمّل أيضاً الحكم الصالح في المركز من خلال تقوية مؤسسات المجتمع المحلي وتعزيز العلاقات الجيدة بينها. والحكم المحلي الحيوي مهم بشكل خاص في البلدان الكبيرة حيث يحتمل أن تتعرض المناطق البعيدة عن المركز فيها الى الاهمال نظرا لسيطرة المركز على المجتمع ككل، وهذا نقص يعتري الحكم في البلدان النامية. أما في البلدان الصغيرة فمن حيث المبدأ، يعزز صغر الحجم الجغرافي وقلة التعداد السكاني إمكانية المشاركة الشعبية الفعالة. أخيراً، يمكن لمؤسسات النظم الديمقراطية، التي تشجع الحكم المحلي، تحفيز مشاركة فعالة على هذا المستوى وأن ترعى أيضاً أفراداً ومجموعات قادرين على المشاركة في الحكم في المركز.

تنمية العمل الأهلي

للإصلاح أولويتان أساسيتان تتعلقان بتنشيط المجتمع المدني في البلدان العربية. فأولاً، يتعين إزالة العقبات القانونية والإدارية التي تعوق إنشاء المجتمع المدني وعملها بفعالية. وثانياً، يتعين أن تتحول منظمات المجتمع المدني نفسها إلى حركة جماهيرية واسعة الانتشار، تقوم على العمل الاجتماعي الجماعي والقابل للاستمرار بالموارد الذاتية.

ويمكن اعتبار العقبات التي تعوق تطور الجمعيات المدنية العربية عقبات مؤقتة يمكن علاجها من خلال الإصلاحات التي من شأنها أن تعزز أداء هذه الجمعيات وإسهامها في بناء التنمية الإنسانية.

تبدأ عملية الاصلاح من نقطة تخفيف عبء سيطرة الدولة. وينبغي أن يلغى نظام ترخيص منظمات المجتمع المدني وأن يتم تبني نظام الإشهار، بحيث يكون كل ما هو مطلوب من مؤسسي أي جمعية اخطار السلطات العامة بنيتهم والأهداف التي يرمون إليها من وراء إنشاء جمعيتهم، وعنوانها الرسمي، ومصادر تمويلها، والشؤون العملية الأخرى. وسيتحقق احترام وتطبيق القواعد والتوجيهات الحكومية من خلال مسيرة العمل الطبيعية للنظام القانوني الذي يشكل عمله حماية من الممارسات المالية اللاقانونية.

وسيكون لهذا الإصلاح عدد من الفوائد. فهو ينسجم مع رغبات المجتمع المدني العربي، الذي يتطلع الى التخلص من التدخل الإداري المتحيز والمقيّد، ويساعد على وضع نهاية لعلاقة التبعية التي تربط عدداً من الجمعيات المدنية العربية بالحكومات، مما أعطى هذه الجمعيات طابعاً شبه حكومي. وقد تشجع أيضاً الجمعيات المدنية العربية على التوجه إلى مؤيديها ليزودوها بالموارد البشرية والمالية التي تحتاج إليها، وعلى تطوير قاعدة اجتماعية صلبة من شأنها أن تساعد في إضفاء طابع ديمقراطي عليها وتنظمها دون تدخل حكومي. وسيكون من المهم بشكل خاص أن يشتمل هذا الإصلاح على عمليات تنقيح للقوانين والإجراءات المتعلقة بإنشاء منظمات المجتمع المدني وأنشطتها، من شأنها أن تشجع الشباب والنساء على إنشاء جمعيات والقيام بدور فعال في حكمهم.

ويتعلق الإصلاح الثاني بالتمويل. وسيكون من المهم توسيع التمويل المحلي لمنظمات المجتمع المدني العربية وبالتالي كسر نمط الاعتماد على الموارد الأجنبية أو على موارد السلطة العامة. وفي نفس الوقت، سيكون من الضروري مساءلة الجمعيات المدنية مالياً وإداريا ربما بإنشاء منظمات مستقلة غير حكومية على المستوى القطري وعلى مستوى العالم العربي لرصد جميع أشكال الفساد وإساءة الاستغلال وكبحها.

نحو إعلام حر ومسؤول اجتماعياً

تقاس حرية أي مجتمع بمدى حرية إعلامه. وقد خطى عدد قليل من البلدان العربية خطوات هامة في تعزيز حرية التعبير بالنسبة للتغطية الصحافية، وإن كانت سيطرة الدولة على الإعلام المرئي والمسموع الذي يصل إلى قطاعات كبيرة من المجتمع، بما في ذلك الأميون، لا تزال منتشرة على نطاق واسع. وأبلغت مؤسسة (فريدوم هاوس) في دراستها الاستقصائية لحرية الصحافة لعام 2001 أن نظامها لتصنيف استقلال الصحافة ووسائط الإعلام الأخرى أظهر أنه لا يوجد في أي بلد عربي إعلام حر فعلاً. ويوجد في ثلاث دول فقط، إعلام صنّف على أنه حر جزئياً؛ وأفضلها في هذا المجال كانت الكويت ، وصنفت وسائط الإعلام في البلدان العربية الأخرى على أنها غير حرة.

فبالنسبة لجميع البلدان العربية، يجب أن يكون العمل من أجل وسائط إعلام حرة هدفاً هاماً من أهداف إصلاح المؤسسات والحكم. وفي نفس الوقت، يتعين على كل بلد أن يتخذ إجراءات وقائية للحماية من سوء استغلال حق الحرية. وما يلزم هو نظام للتوازن والمساءلة يكفل تعاون الإعلام والمجتمع للحفاظ على حقوق الشعب، بما فيها حماية حقوق الأفراد والمؤسسات من الصحافة غير المسؤولة وهجمات وسائط الإعلام غير المنصفة. كما أن قوانين التشهير الفعالة وضغط الأقران من وسائط الإعلام المنافسة لضمان الحفاظ على أخلاقيات المهنة وتمحيص المجتمع المدني لأنشطة وسائط الإعلام ملازمات أساسية لحرية التعبير. وينبغي أن يشتمل الإصلاح على مجموعة متوازنة من التدابير القانونية والمهنية والاجتماعية لتحسين حرية وسائط الإعلام ونوعيتها المسؤولة بوصفها عنصراً أساسياً لتعزيز الحكم الصالح في المنطقة.

يتعين إزالة العقبات القانونية والإدارية التي تعوق إنشاء مؤسسات المجتمع المدني وعملها بفعالية.

الحكم الصالح ونسق الحوافز المجتمعي

لعل نسق الحوافز المجتمعي، بما يضم من قيم وموجهات للسلوك الإنساني، هو أحد العوامل الحاسمة في تحول القدرات البشرية إلى عطاء فعلي، على صورة مكونات رفاه. ويقوم مفهوم نسق الحوافز المجتمعي على افتراض عقلانية البشر. بمعنى أن الفرد في مجتمع ما يتلقى توجيهات من مجتمعه تحدد نمط توظيف قدراته في صنوف

الإطار 7-8

أشكال المواطنة الجديدة: مثال على الجمعيات النسائية

ظهرت في البلدان العربية مجموعات اجتماعية جديدة معنية بقضايا محددة، تهدف إلى زيادة وعي المواطنين وتعبئتهم لخدمة شتى القضايا، مثل حماية البيئة، ورصد مصالح المستهلكين، وحماية التراث، ومحاربة الفساد الإداري، وحملات أخرى.

وتهتم بعض هذه المجموعات بشواغل تتعلق بمسائل سياسية مثل حقوق الإنسان والديمقراطية. وبالتالي، فإنها تصبح مجالات مميزة لتجريب أشكال جديدة من المواطنة. وقد حققت هذه المجموعات قدراً من النجاح في مساعيها. فعلى سبيل المثال، كان لها نفوذ كبير في جعل حقوق الإنسان موضوعاً راسخاً في النقاش السياسي العربي.

كما أن دور الجمعيات النسائية في إثارة مسألة عدم المساواة بين الجنسين وفي تعزيز مركز المرأة العربية جدير بالملاحظة أيضاً. وقد لعبت المرأة العربية على الدوام دوراً هاماً في القطاع المدني، وإن لم يعترف بهذا الدور على نحو كاف، ومع أن المرأة نادراً ما تشغل مراكز قيادية، لم تتردد بعض المنظمات النسائية وفي العقود الأخيرة في إثارة مشكلة حالة المرأة أو ابراز مواضيع معينة حساسة وأحياناً محظورة تهم المرأة.

ففي لبنان، على سبيل المثال، أنشئت مجموعة تؤيد خيار قانون مدني للزواج، داعية إلى ترسيخ الزواج المدني في ذلك البلد متعدد الطوائف. وفي مصر، أسهمت جمعيات المرأة بصورة غير مباشرة في إصلاح قانون الأحوال الشخصية الأخير الذي يسّر للمرأة أن تبدأ الطلاق (الخلع). ومع أن ذلك الإصلاح قررته السلطات السياسية، فإن جمعيات المرأة مهّدت الطريق أمام هذا الاختراق بتعبئة الرأي العام في وقت سابق في مؤتمرات دولية، وعلى وجه الخصوص في مؤتمر السكان العالمي المعقود في القاهرة في عام 1994

الإطار 7-9

بثبات و ثقة تمضي الخطوات نحو المساواة بين الجنسين في العالم العربي

لقد وصل الحوار مؤخرا بين المناديات بحقوق المرأة وصانعي السياسات والمستنيرين من رجال الدين في العالم العربي إلى خطوات قد تبدو صغيرة ولكنها بارزة في التحرك نحو قدر أكبر من المساواة بين الجنسين في عدد من بلدان المنطقة. فقد أقرت الأردن ومصر تعديلات هامة في القوانين الحاكمة للأسرة والعقوبات والأحوال المدنية في عام 2001.

في الاردن تم من كانون الأول/ديسمبر 2001, رفع السن القانوني للزواج من 15 سنة للمرأة و 16 سنة للرجل إلى 18 لكلا الجنسين، ابتداءً.

واستنادا إلى تعديلات تشريعية على البند 340 من قانون العقوبات تم بموجب قانون مؤقت الغاء بند العذر المحل لجرائم الشرف . وهي خطوة أولية هامة من طرف الدولة للاعتراف بأن جرائم الشرف هي جرائم عظيمة.

أما فيما يتعلق بقانون الأسرة فلقد أعطيت المرأة الأردنية وللمرة الأولى الحق في الطلاق بناء على تعويض مالي معيَّن. وبالمثل، ففي مصر يتحدى التعديل رقم 1 لسنة 2001 على قانون الأسرة سلطة الرجل المطلقة للتطليق وذلك للمرة الأولى في التاريخ المكتوب، ففيما يسمى بالخُلع، أصبح من حق المرأة المصرية الآن أن تطالب وأن يستجاب لها بالطلاق، على أن تتخلى عن بعض حقوقها المالية المنصوص عليها في عقد الزواج مثل النفقة الشهرية والمهر والمؤخر.

النشاط المجتمعي، وأن الفرد يستجيب لهذه التوجيهات، وإلا عُدّ خارجاً عن المجتمع، بما يحمله ذلك الخروج من عواقب. وليست هذه العقلانية مطلقة. بمعنى أن الفرد لا يقوم في كل موقف سلوكي بحصر كل البدائل المتاحة للتصرف، وتقويمها ثم الاختيار بينها حسب مقتضيات نسق الحوافز المجتمعي، كما يتصوره. ولكن، خلافاً للتصورات الاقتصادية الكلاسيكية المحدثة في هذا الصدد، فإن عقلانية الأفراد تكون مقيدة بوصفات، أو موجهات سلوك يتلقاها الفرد من المجتمع، ويتصرف في الأغلب، طبقاً لها بشكل تلقائي[4] وهذه نقطة تفاعل جوهرية بين نسق الحوافز المجتمعي ونسق التربية، بالمعنى الأشمل.

فعقلانية التصرف الفردي تكون في حدود الوصفات الاجتماعية المؤثرة على الفرد. ولما كانت هذه الوصفات تستقى أساساً من نسق التربية، فإن هذا النسق يكون مسؤولاً عن تلك الشريحة الأعلى في نسق الحوافز المجتمعي. أما في الشريحة الأدنى من نسق الحوافز المجتمعي، فإن التنظيم الاجتماعي، في حركته الفعلية، يبلور للأفراد في المجتمع مجموعة من الحوافز، الإيجابية والسلبية، المادية والمعنوية، والتي تحدد بالتالي طبيعة مساهمتهم في صنوف النشاط الاجتماعي، ومن ثم العطاء الفعلي للبشر في المجتمع.

ولا ريب أن جانباً من نسق الحوافز المجتمعي هو أمر ذاتي، بمعنى أن تصور هذا النسق يختلف من فرد إلى آخر حسب خصائصه الذاتية، شاملة مكانته الاجتماعية. وعلى وجه الخصوص، فإن الوزن النسبي للوصفات الاجتماعية التلقائية في محددات السلوك المجتمعي يتوقف على موضع الفرد في هيكل القوة في المجتمع ومدى قدراته البشرية. فالأضعف اجتماعياً، والأدنى حظاً من القدرات البشرية يزيد لديه الوزن النسبي للوصفات التلقائية.

ويتحدد نسق الحوافز المجتمعي، إلى مدى بعيد، بخيارات الفئات الاجتماعية الفاعلة في هيكل القوة في مجتمع ما. ويتبدى ذلك في توجيهها لنسق التربية من جانب، ولمجريات الأمور في المجتمع، من جانب آخر، بما يحدد نسقاً من الحوافز الاجتماعية يؤدى إلى إعادة إنتاج سيطرتها على المجتمع[5]. والمهم في هذا الصدد التفرقة بين التوجهات المعلنة من السلطة في جانب، وبين الحوافز الفعلية التي يستقيها الأفراد في المجتمع من مجمل الحركة الاجتماعية، في جانب آخر.

ويواجه التحليل المعمق لنسق الحوافز المجتمعي معضل قياس ضخم. فقد يمكن، بقدر من الإبداع، تطوير مؤشرات، قاصرة، لبعض جوانب من نسق الحوافز المجتمعي[6]. لكن التوصل إلى قياسات جيدة في هذا المجال يتطلب إبداعاً منهجياً صعباً، وحتماً سيتطلب بيانات لا تتوافر إلا من خلال دراسات مسحية مضبوطة. وهذه مهام مطلوبة، ولكنها تقع خارج نطاق تقرير مثل الحالي[7]. ولذلك، لا يبقى لنا إلا تقديم تقييم نوعي، وانطباعي عن هذه الحلقة المهمة في تحليل التنمية الإنسانية في الوطن العربي.

ويمكن لنا أن نلخص جوهر نسق الحوافز المجتمعي في البلدان العربية، في منظور التنمية الإنسانية، في أربع ثنائيات تضاد كالتالي:

- الحرية في مقابل السلطوية.
- المعرفة في مقابل الامتلاك المادي.
- العمل في مقابل الحظوة (من مصدري القوة: السلطة والمال).
- العمل الجماعي في مقابل الانفرادية.

وحري بنا التنبه إلى أن الثنائيات الأربع السابقة ترتبط، جوهرياً، بمحاور أساسية للتنمية الإنسانية، خاصة بناء القدرات البشرية وتوظيفها، ولذا قدَّمناها.

غير أنه يمكن الإشارة أيضاً إلى ثنائيات أخرى تحكم نسق الحوافز المجتمعي في البلدان العربية،

مما يحبط التنمية، أخلاقية السلوك الريعي بمعنى أن العائد المجتمعي لا يتطلب بالضرورة عملاً أو اجتهاداً، وأن ما على الفرد إلا توظيف ما لديه من أصول، بما في ذلك، أو خاصةً، الحظوة، التي يمكن أن تغل ريعاً يصل به إلى ما يبتغي.

(4) انظر في مفهوم العقلانية المقيدة bounded rationality (إيرل، بالإنجليزية، 1983).
(5) ومن وسائل ذلك هيمنة الإعلام المدار من السلطة، وإغداق المزايا المترتبة على الانخراط في هيكل القوة القائم، على اختلاف طبيعة النظم السياسية.
(6) كأن نقارن مستوى الأجر في قطاعات سوق العمل المختلفة (حكومي/عام/مختلط/خاص/أجنبي)، ونسعى لقرنه بمتطلبات الاستخدام في هذه القطاعات، ومغزى ذلك بالنسبة إلى الموقع الاجتماعي للعاملين في هذه القطاعات.
(7) ويبقى الأمل أن تتوفر الجهات المناسبة على التوصل لمثل تلك القياسات، ولعل أعداداً قادمة من تقرير التنمية الإنسانية في البلدان العربية تفسح مجالاً لها.

بعضها في الواقع مشتق من الأربع السابقة، نذكر منها:

- حرية المرأة في مقابل تسلط الرجل.
- المؤسسات في مقابل الفردية.
- الإبداع في مقابل الإتباع.
- التعاقد الاجتماعي في مقابل الولاءات الضيقة.
- الكفاءة في مقابل المحسوبية.

ويشكل تفاعل الطرف الأول من الثنائيات المذكورة جوهر نسق حوافز إيجابي، محقق للتنمية الإنسانية، على حين تتضافر الأطراف الثانية في تكوين نسق حوافز سلبي، مُعمِّق للتخلف.

ولا ريب في أن هناك عوامل هيكلية، اقتصادية وثقافية، تحدد نسق الحوافز المجتمعي، ويدفع بعضها هذا النسق تجاه الأقطاب السالبة أو الموجبة للثنائيات المذكورة، ومنها مثلاً الطبيعة الريعية الغالبة على النشاط الاقتصادي، في بعض البلدان العربية، والتي تؤسس أخلاقية السلوك الريعي بمعنى أن العائد المجتمعي لا يتطلب بالضرورة عملاً أو اجتهاداً، وأن ما على الفرد إلا توظيف ما لديه من أصول، بما في ذلك، أو خاصة، الحظوة، التي يمكن أن تغل ريعاً يصل به إلى ما يبتغي.

ويتفاوت شكل مكونات نسق الحوافز بالطبع من مجتمع عربي إلى آخر، حسب تكوينه الاجتماعي-السياسي. ففي مجتمع ما، تعني الحظوة السياسية القرب من السلطة، وفي آخر تفيد الالتصاق بحزب سياسي ما. كذلك تتباين ألوان المظهر المادي حسب المتاح في المجتمع من إمكانات الاستهلاك والاقتناء. ولاشك أيضاً أن مزيج أقطاب هذه الثنائيات، والمكون لنسق الحوافز المجتمعي يتباين من قطر عربي إلى آخر.

وتقديرنا أن تفسير ضعف القدرات البشرية، ونقص توظيفها، في البلدان العربية، يعود، ضمن أشياء أخرى، إلى نسق حوافز مجتمعي يميل لتغليب أقطاب الثنائيات المثبطة للتنمية الإنسانية.

ولكن نجد لزاماً التأكيد على أن تقديرنا لغلبة بعض الأقطاب السالبة لهذه الثنائيات لا يعني على الإطلاق الغياب المطلق للأقطاب الموجبة في البلدان العربية. فهي ولاشك قائمة، وهناك باستمرار حالة تناقض وتوتر بين عناصر التشكيلة الاجتماعية المفرزة للأقطاب السالبة، وتلك المؤازرة للأقطاب الموجبة. ولا ريب في أنه على القوى المجتمعية الراغبة في بناء التنمية الإنسانية أن تعمل على تعضيد الأقطاب الإيجابية في هذه الثنائيات.

إن تيار المكونات السالبة لنسق الحوافز المجتمعي يغذي ذاته، ويتقدم بلا هوادة إذا لم يلق مقاومة. وإذا اكتسح هذا التيار الساحة فعلاً، فربما لن يبقى من سبيل للتغيير في هذا المجال إلا بصراع اجتماعي عنيف، نجد له مقدمات واضحة في بعض البلدان العربية.

- **الحرية لا التسلط**
- **الإبداع لا الإتباع**
- **الكفاءة لا المحسوبية**

وبالمقابل، فإن النجاح النهائي في تحدي بناء التنمية الإنسانية في البلدان العربية يتوقف على تحول نسق الحوافز المجتمعي نحو مزيج غني من الحوافز المعززة للتنمية الإنسانية من خلال قيام اتساق قوي بين الحوافز المستقاة من نسق التربية، وتلك المكتسبة من حركة المجتمع. ويؤدي هذا الاتساق إلى ضمان الصحة النفسية للبشر في المجتمع من جانب، وإلى تصاعد مطرد في العطاء البشري، هو من أخص متطلبات التنمية الإنسانية من جانب آخر.

ويعني ذلك التوجه، على وجه الخصوص، العمل على تعزيز منظومة القيم التالية في البلدان العربية:

الإطار 7-10

كلوفيس مقصود : عن التنوع

في سعي العديد من الشعوب لتحقيق الاستقلال، كان مفهوم القومية تعبيراً عن آمالهم في الحرية وتحقيق التقدم على حد سواء. وخدمت القومية قضية التحرر من الاستعمار، الذي ما كان ليتسنى له أن يتحقق لولا أنه اجتذب تحت رايته عموم السكان دون اعتبار للدين أو الأصل الإثني. وكان المواطنون، ذكوراً وإناثاً، بغض النظر عن معتقدهم أو عرقهم، هم أساس تعزز القومية، والقوة المحركة لها. وقد سلّمت بلدان عديدة بأهمية التنوع وفتحت أبوابها للإبداع والتلاحم الاجتماعي.

ويستحق هذا التوجه الرعاية والعناية إلى أن يحقق الناس أهداف التقدم التي حددوها في إطار تعددية إثنية وآيدولوجية بغية تقوية الحركات الإبداعية وزيادة أنواع الآراء وتنوعها.

ولا يوجد بديل لهذا الجهد إلى أن تعتنق المجتمعات التعددية. والخروج عن هذا الطريق لن يؤدي إلا إلى عكسه حيث تصبح القومية معادلة ثانوية ويُحكم على الناس حسب آيدولوجياتهم وأصولهم الإثنية، وينتشر التمييز بجميع أشكاله على نطاق واسع. ولن يؤدي هذا إلا إلى إعاقة النمو الفكري وإلى العزلة. وفي هذه البيئة، تتحول المشاركة في النمو والتقدم وجني ثمارهما من حق مكفول إلى امتياز غير مؤكد. إضافة إلى ذلك، تصبح القيادة والحكم حقاً تحتكره إثنية واحدة على حساب الآخرين، وتفقد الديمقراطية معناها حيث تصبح وسيلة للسيطرة والإقصاء. فضلاً عن ذلك، تجري التضحية بالثقافة لصالح مطالب وأهداف الاستبداد بدلاً من أن تكون مركباً لتنوع الأفكار والآراء.

وبغض النظر عن القوة، لا تستطيع أمة بهذه الصفة أن تتحمل الآثار السلبية للعولمة. فأية دولة لم تعمل على تقوية قاعدتها الوطنية من خلال التعددية والتنوع، وأية دولة خلقت نزاعات داخلية في الوقت الذي تواجه فيه ضغوطاً خارجية، ستكون حياتها صعبة. إن نمط العولمة الذي نشهده الآن يتسارع بسرعة كبيرة ومن الضروري التمسك بقوة بهذه الآراء لمنع الاتجاهات الحالية من تعريض المجتمع لضغوط مفرِّقة بدلاً من العمل كقوة محركة للتقدم المنصف والتنمية الإنسانية المنصفة.

وبدلاً من أن يكون التعصب الديني والتعالي الإثني والقومي في هذا المفهوم المعاصر دعوة للتمييز، ينبغي أن يصبح قوة للتعاون والتكامل الإنسانيين.

- الحرية بدلاً من السلطوية؛
- المعرفة بدلاً من الامتلاك المادي؛
- العمل عوضاً عن الحظوة (من السلطة والمال)؛
- العمل الجماعي عوضاً عن الانفرادية؛
- حرية المرأة بدلاً من تسلط الرجل؛
- المؤسسات بديلاً للفردية؛
- الإبداع عوضاً عن الإتباع؛
- التعاقد الاجتماعي بدلاً من الولاءات الضيقة؛
- الكفاءة بديلاً للمحسوبية.

وفى مجال نسق الحوافز المجتمعي، فإن المنظور القومي يعنى، ترقية الحافز الإيجابي لخدمة الجماعة، بدلاً من الفردية، إلى مستوى الوطن العربي الكبير تجاوزاً لتمثل الجماعة في الإطار القطري المحدود.

وفى النهاية فإن قيام كل هذه التطورات المطلوبة رهن بتغير جوهري في التنظيم المجتمعي، وبوجه خاص في أنساق الحكم، في البلدان العربية، قطرياً وقومياً، وعامل ممكِّن لمثل هذا التغيير في الوقت نفسه. ومن دون ذلك يصبح الحديث عن التنمية بوجه عام، وعن التنمية الإنسانية بوجه خاص، أشبه بالنقش على الماء.