الفصل 6

ما بعد عام 2010

استُهل هذا التقرير بتأكيد مجدد على استمرار التنمية البشرية نهجاً فعالاً للقرن الحادي والعشرين. وقد أوردنا فيه من التحليلات والأفكار ما يسهم في رسم طريق هذا النهج في المستقبل. وهذه التحليلات، إذ أكدت إمكانية تحسين حياة البشر بوسائل متاحة لمعظم البلدان، أوضحت أن التقدم ليس دائماً مضموناً، وأنّ مسارات التقدم في التنمية البشرية تختلف وتتنوع وتخضع للظروف التاريخية والسياسية والمؤسسية في كل بلد.

وخلُص هذا التقرير إلى استنتاجات عديدة حول اتجاهات الأبعاد الأساسية القابلة للقياس في التنمية البشرية وتطورات هذه الأبعاد. ومنها:

- حقق سكان معظم بلدان العالم، وإن لم يكن جميعها، تقدّماً مطرداً طويل الأجل في الصحة والتعليم في العقود الأخيرة.
- شهدت منطقة شرق آسيا والمحيط الهادئ والهند موجات من النمو المرتفع، لكنها لم تسهم في تحقيق تقارب عام في الدخل بين البلدان.
- بقيت علاقة الترابط بين التغيّرات في الدخل من جهة وفي الصحة والتعليم من جهة أخرى ضعيفة على مر الأعوام الأربعين الماضية. والتفسير المنطقي هو أن الفرص والأساليب المتاحة للبلدان النامية اليوم سمحت لها بتحقيق تحسّن لم تستطع تحقيقه في الماضي.
- لا يُقصد مما سبق إنكار أهمية النمو. فامتلاك الموارد ضروري لتطوير العديد من الإمكانات، لكن التقدم في الصحة والتعليم ممكن حتى عندما يبدو النمو بعيد المنال.
- يتيح التقدم الذي يشهده العالم في مستوى المعرفة وفي مجال التكنولوجيا فرصاً جديدة وأساليب حديثة، تخفّض كلفة تحقيق الإنجازات الأساسية. وهذا يؤكد أهمية اعتماد السياسات التي تحقق الفائدة من المزايا والفرص الاستراتيجية.
- تختلف مسارات النجاح وتتنوع، ويبقى التفاوت كبيراً في النتائج بين مختلف البلدان التي انطلقت من نقاط متقاربة. فقد حققت بلدان متعددة أداءً جيداً على المدى الطويل عبر التركيز على الصحة والتعليم، بينما سعت بلدان أخرى إلى تحقيق النمو الاقتصادي السريع، وإن بكلفة مرتفعة أحياناً على صعيد الاستدامة البيئية.
- يمكن تحقيق التقدم عبر سياسات وإصلاحات متنوعة وفقاً لمختلف الأطر المؤسسية، والقيود الهيكلية والسياسية. ومحاولات نقل الحلول السياسية والمؤسسية الجاهزة وتعميمها في بلدان تعيش ظروفاً مختلفة كثيراً ما تبوء بالفشل.

واستعرضنا اتجاهات أبعاد التنمية البشرية التي لا يشملها القياس عادة، ولكنها لا تقل أهمية عن الأبعاد التي يشملها دليل التنمية البشرية. واتضح من هذا الاستعراض ما يلي:

- انتشرت الإجراءات الرسمية لإحلال الديمقراطية على الصعيد الوطني، إذ باتت أكثرية الشعوب تعيش اليوم في مجتمعات ديمقراطية وتمارس الحق في الاقتراع والمشاركة في الانتخابات المحلية، غير أن الديمقراطية لا تضمن دائماً المساءلة.
- لا تزال حالات عدم المساواة بين البلدان والمجموعات والأفراد كثيرة في مختلف أبعاد الرفاه كما أن التفاوت في الدخل في تزايد.
- لا تستوفي أنماط الإنتاج والاستهلاك الحالية شروط الاستدامة البيئية.

وتضمّن هذا التقرير ابتكارات في طريقة القياس، هي نتيجة لتطوير دليل التنمية البشرية التقليدي، واستكماله بمقاييس جديدة لعدم المساواة، والفوارق بين الجنسين، والفقر المتعدد

الأبعاد. وقد استندنا في هذه الابتكارات إلى ما توفر حديثاً من بيانات وما استجد من تطور تقني. لكن المقاييس الجديدة تبقى قيد الاختبار، وستخضع لمزيد من المراجعة على ضوء ما يتناولها من مناقشات وتعليقات، وما يتوفر في المستقبل من بيانات.

ولهذه الاستنتاجات كلها مدلول هام في توجيه برنامج التنمية البشرية في المستقبل. فالتنمية البشرية لا تتحقق بحلول فورية، ولا بعصا سحرية، بل هي نتيجة للسياسة العامة المتّبعة ومفاعيلها.

قد يكون تغيّر المناخ العامل الوحيد الذي يرسم صورة مختلفة للمستقبل، والذي يحول دون تحقيق توقعات تقدم التنمية البشرية

التقدم وخطر تغيّر المناخ

يُستخلص من تجارب الماضي المتنوعة ونتائجها المتفاوتة، أن أي توقعات للمستقبل ستكون على قدر كبير من عدم اليقين. ففي الأبحاث التي سبقت إعداد هذا التقرير، جرى تحديد المسار المتوقع لبعض البلدان في المستقبل على أساس المسار الذي اتبعته بلدان متقدمة انطلقت من مستويات مماثلة في دليل التنمية البشرية[1]. ووفقاً لهذه التوقعات، سيكون التقدم ملحوظاً في العقود المقبلة حيث مستويات التنمية البشرية منخفضة حالياً. وقياساً إلى نمط التقدم في الماضي، يستغرق تقدم بلد من مستوى دليل التنمية البشرية الذي تسجله الفلبين إلى مستوى الدليل في أسبانيا مثلاً 70 عاماً، أما الانتقال من مستوى الدليل في النيجر إلى مستوى الدليل في مدغشقر أو من مستوى الكاميرون إلى مستوى بوتسوانا فيستغرق 25 عاماً، أي ما يقارب جيلاً واحداً[2]. وتشير دراسات أخرى عن الدخل أعدها باحثون من مختلف أنحاء العالم إلى أن بلداناً آسيوية، ولا سيما الصين والهند، ستواصل مسيرتها على خطى البلدان المتقدمة، بينما ستبقى أمريكا اللاتينية والبحر الكاريبي وجنوب الصحراء الأفريقية الكبرى في تأخر[3].

وهذه النماذج لا تتوقع أحداثاً مؤاتية أو غير مؤاتية، على غرار تلك التي شهدتها الأعوام الماضية. غير أن الصدمات غير المتوقعة، مثل الحروب والأوبئة والكوارث البيئية، يمكن أن تكون حجر عثرة أمام التنمية البشرية في المستقبل. كما أن تطورات إيجابية، مثل علاج الملاريا أو فيروس نقص المناعة البشرية/الإيدز وإنهاء الصراعات، يمكن أن تعزز مسيرة التقدم.

ومن المتوقع أن يبلغ عدد سكان العالم 9 مليارات نسمة بحلول عام 2050، وأن يتركز معظم النمو السكاني في البلدان النامية. وإذا استثنينا عامل الهجرة، سيبلغ عدد سكان البلدان المتقدمة الذروة في عام 2020 ثم يتراجع إلى حد ما في العقود الثلاثة التالية. ولهذه التغيّرات الديمغرافية، إلى جانب ارتفاع مستوى الدخل، آثار بالغة على الموارد الطبيعية والبيئة. وقد يكون تغيّر المناخ العامل الوحيد الذي يرسم صورة مختلفة للمستقبل، والذي يحول دون تحقيق توقعات تقدم التنمية البشرية. وفي ظل صعوبة التوصل إلى اتفاقات دولية وبطء الاستجابة على صعيد السياسة العامة، تبقى الصورة العامة واضحة: تغيّر المناخ هو واقع حتمي، يمكن أن يعوق التنمية البشرية. ومن المتوقع أن تطال آثاره مستوى البحر وأحوال الطقس، وربما أنماط الاستيطان البشري، والإنتاج الزراعي.

وتشير التقديرات إلى أن الأضرار التي يُلحقها تغيّر المناخ بإنتاج الحبوب ستؤدي إلى ارتفاع حاد في الأسعار بحلول منتصف القرن، وسيكون لها عواقب وخيمة، كتضاعف أسعار القمح. وقد يؤدي ذلك إلى تراجع نصيب الفرد من استهلاك الحبوب بمقدار الخُمس بحلول عام 2050، وارتفاع قدره 25 مليون في عدد الأطفال الذين يعانون من سوء التغذية، علماً بأن منطقة جنوب آسيا ستكون الأكثر تضرراً[4]. أما الآثار الطويلة الأمد على الإنتاجية الزراعية فتختلف بين منطقة وأخرى، بحيث تكون ضارة عموماً في المناطق القاحلة والمدارية، حيث معظم البلدان النامية، وإيجابية في بعض المناطق الباردة من العالم بما في ذلك الاتحاد الروسي وكندا[5].

ومع تزايد الوعي بمخاطر تغيّر المناخ الذي يهدد في بعض الأحيان بقاء بلدان جزرية كاملة، تطور نهج التفكير في تغيّر المناخ بسرعة فائقة، وبات المجتمع الدولي أمام اختبار صعب. فتغيّر المناخ هو قضية بحجم العالم، آثاره شبه حتمية، ومخاطره وأهمها ثلاث نقاط. فنحن، أولاً، لا نستطيع الافتراض بأن التنمية في المستقبل ستكون تكراراً لإنجازات الماضي: ففرص اليوم والمستقبل تفوق ما شهده الماضي في الكثير من المجالات. وثانياً، أثبتت التجارب المتنوعة والظروف المختلفة عدم إمكان تعميم الوصفات على صعيد السياسة العامة، بل من المستحسن التركيز على مبادىء وتوجيهات أساسية. وثالثاً، لا بد من معالجة التحديات الجديدة، وأبرزها تغيّر المناخ.

جسيمة. هو قضية عدالة في توزيع الموارد والمكاسب بين البلدان وعبر الأجيال، وآثاره بعيدة المدى تطال مليارات البشر الذين سيعيشون لما تبقى من هذا القرن وما بعده.

ومواجهة التحدي الذي يفرضه تغيّر المناخ تتطلب الأخذ بالسياسات والاستراتيجيات المؤاتية للتنمية البشرية على مر الزمن، بحيث تتخطى الإنجازات ما تحقق في الماضي، وتضمن حق الفئات المحرومة في توسيع الحريات في المستقبل. وفي هذا الإطار، لا بد من العمل على تحقيق التنمية البشرية بمنأى عن النمو الذي يخلف كميات كبيرة من ثاني أكسيد الكربون، حتى تكون تنمية مستدامة حقاً.

برنامج السياسة العامة

من الصعب تحديد محركات التنمية البشرية على صعيد السياسة العامة نظراً إلى تشعّب المواضيع، وندرة البيانات، ومحدودية الأساليب. وتتجلى المشاكل في الانتقادات التي تنال من المقارنات الإحصائية بين البلدان (ما يعرف بالفوارق بين البلدان). وتكثر الانتقادات بحيث تكاد لا تسلم منها أي نتيجة بشأن العلاقة بين السياسة العامة والنمو[6].

ولا تخلو أساليب أخرى من أوجه القصور. فعمليات التقييم التي تتسم بالحذر والحرص يمكن أن تؤدي إلى إجابات دقيقة على أسئلة معينة، إلا أن النتائج المستمدة من اختبار البرامج عشوائياً تبقى محدودة ضمن حالة الاختبار[7]. وكذلك دراسات الحالة القطرية المعمقة، على ما توفره من معلومات قيمة عن مدى التنوع والغنى في الظروف المحلية السياسية والثقافية والأنثروبولوجية، لا تنطبق بالضرورة على بلدان مختلفة أو حتى على البلد نفسه في فترات زمنية متباعدة.

فالسياسات توضع وتنفذ كل يوم في جميع أنحاء العالم بعد استشارة المؤسسات المعنية بالتنمية والباحثين المختصّين. والفكر الإنمائي يفسح المجال واسعاً لمناقشة الأفكار والتفسيرات والمفاهيم المختلفة التي تتنافس على توجيه عملية التنمية. وقد فسرنا الاتجاهات والأنماط على أساس تحليل معمّق للتجارب الماضية، وكذلك للمثل المعيارية الأساسية التي يرتكز عليها نهج التنمية البشرية. وهذا ساعدنا في رسم رؤية للمستقبل ووضع برنامج للتغيير.

ولأن النمو السريع، وإن كان مطرداً، لم يؤدِّ تلقائياً إلى تحقيق مكاسب كبيرة في أبعاد أخرى من التنمية البشرية، لا بد من وضع سياسات تعزز الدخل والأهداف الأخرى أيضاً. ويمكن أن يسترشد واضعو السياسات اليوم بالعديد من المتغيّرات. ففي حين لا يمكن الافتراض بأن النمو الاقتصادي يؤدي حتماً إلى التنمية البشرية والحد من الفقر، يُلاحظ أن بلداناً عديدة تمكنت من تحقيق إنجازات على المسارين. والسياسات التي تعزز النمو الاقتصادي تختلف عن تلك التي تخدم أوجه التنمية البشرية التي لا ترتبط بالدخل، غير أن هذه السياسات تتداخل أيضاً، ولا بد من إيلاء المزيد من الاهتمام لمواضع التداخل والتكامل فيها.

السياسات التي تعزز النمو الاقتصادي تختلف عن تلك التي تخدم أوجه التنمية البشرية التي لا ترتبط بالدخل، غير أن هذه السياسات تتداخل، ولا بد من إيلاء المزيد من الاهتمام لمواضع التداخل والتكامل فيها

وتناول الفصل 3 دور كل من السوق والدولة في تحديد أوجه النجاح والإخفاق في التنمية البشرية. ويخضع هذا الدور لطبيعة العقد الاجتماعي، أي القواعد والتوقعات بشأن دور الدولة ومسؤولياتها وآليات المساءلة والإنفاذ. وتختلف المسارات وفقاً للعقد الاجتماعي بين النخب السياسية والاقتصادية والفئات الاجتماعية، وهذا الاختلاف يؤثر في كيفية عمل الدولة على صياغة السياسات وتقديم الخدمات والسلع العامة بهدف توسيع الفرص والحريات للجميع. وهذا يؤكد على أهمية الحرص على الطابع المحلي في اختيار السياسات والبرامج التي من شأنها أن تؤدي إلى الإسراع في التنمية البشرية، وهذه نقطة هامة جداً ينبغي أن يأخذها الشركاء في التنمية في الاعتبار عند تقديم الدعم .

ونحن لا نقصد القول إن المؤسسات والسياسات جميعها موروثة من الواقع المحلي وأسيرة أحداث مضى عليها قرون. فلو كان الوضع كذلك، لكانت الخيارات السياسية متخذة مسبقاً ولبقي نطاق التغيير، ولا سيما نطاق الإصلاحات التقدمية، محدوداً للغاية. والتجارب لحسن الحظ لا تؤيد هذا التشاؤم. فدراسات الحالة، والتجارب الماضية، والدراسات التجريبية المقارنة بين البلدان، والبيانات المستقاة من التجارب كلها عناصر في تفسير اللغز، تسمح لنا، في بعض الأحيان، بتحديد السياسات التي يتوقع أن تعزز التنمية البشرية، وإن كان في هذه العملية قدر لا بأس به من التعميم. ولا بدّ من النظر في مدلول هذه العناصر وتحليله وتكييفه على المستويين الوطني والمحلي.

وتؤثر الجهات الفاعلة في الدولة على طبيعة ما يمكن تحقيقه وعلى كيفية تنفيذ الأهداف المدعومة سياسياً واحتمال انحرافها عن المسار الأصلي، لا سيما في البلدان حيث التنمية البشرية منخفضة. وتتأثر قدرة الأفراد والجماعات بكيفية توزيع القوى في المجتمع ومؤسساته. وطبيعة هذا التوزيع هي جزء من المظاهر الموروثة من عدم المساواة.

وهذا يعود بنا إلى ما سبق، ما من استراتيجية واحدة تنجح في جميع الحالات، وللواقع المحلي أهميته. وقد بات من المسلّم به أن السياسة الواحدة يمكن أن تأتي بنتائج مختلفة في ظروف مختلفة[8]. فما يحقق نجاحاً في بلد معين قد يخفق في بلد آخر. ومن الأمثلة على ذلك تجربة منطقة تجهيز الصادرات التي حققت نجاحاً في موريشيوس ولم تؤتِ النتائج المرجوة في هايتي، وكلا الاقتصادين هما من الاقتصادات الجزرية.

من المسلّم به أن السياسة الواحدة يمكن أن تأتي بنتائج مختلفة في ظروف مختلفة. فما يحقق نجاحاً في بلد معين قد يخفق في بلد آخر

وفي استعراض وضع التنمية البشرية على مدى أربعين عاماً ما يدل على عدم جدوى تقديم وصفات عامة في تقرير عالمي من هذا النوع. والأجدى هو تقديم ما يسهم في توجيه برامج السياسة العامة والبحث والمناقشات، بحيث تتناول مختلف عناصر التنمية البشرية في أطر متكاملة. فما الذي يعنيه هذا النهج على صعيد السياسة العامة؟ تندرج الإجابة تحت ثلاثة عناوين هي: المبادئ الرئيسية، والخصوصية المحلية، والتحول في السياسة العالمية.

المبادئ الرئيسية لصياغة السياسة العامة

يعمل الأفراد والمجموعات والقادة المعنيون بالتنمية البشرية في ظل قيود مؤسسية وهيكلية وسياسية صارمة تؤثر على خيارات السياسة العامة. غير أن التجربة حافلة بالمبادئ العامة التي يمكن أن تساعد في وضع برنامج ملائم للتنمية البشرية.

ومن أهم الاستنتاجات التي يمكن استخلاصها من تجربة التنمية البشرية على مدى عقود، أن التركيز حصراً على النمو الاقتصادي هو موضوع جدل. ففي حين نعلم جيداً كيفية تحقيق التقدم في الصحة والتعليم، تبقى أسباب النمو أقل وضوحاً، ويبقى النمو في الكثير من الأحيان بعيد المنال[9]. وكثيراً ما يؤدي التركيز غير المتوازن على النمو إلى نتائج سلبية على البيئة وأنماط غير منصفة في التوزيع. وتجربة الصين، مع ما حققته من نجاح على صعيد النمو، تجسد هذه المخاوف الشاملة (الإطار 6.1)، وتؤكد على أهمية النهج المتوازن الذي يركز على الاستثمار في الأبعاد غير المرتبطة بالدخل في التنمية البشرية، وذلك لأسباب جوهرية وأساسية.

وإذا كان النمو وسيلة لتحقيق أهداف متعددة، وهذا هو المتعارف عليه اليوم، فتقييم "النجاح" في النمو يكون على أساس أهداف التنمية البشرية الشاملة. ولذلك لا بد من أن يشمل التقييم جميع المتغيّرات في آن معاً.

فأهداف التنمية يجب أن تُناقش وتُحدد في جو من تبادل الأفكار والمشاركة في منتديات عامة، بحيث تأتي وسائل التنمية متوافقة مع أهدافها. ووفقاً لما تقوله إلينور أوستروم (Elinor Ostrom) وآخرون، "الفرد" هو شريك في إنتاج الخدمات التي تعزز الإمكانات، فالأولاد مثلاً لا "يتلقون" التعليم فحسب، بل يستخدمون عناصر البنية التحتية التي تؤمنها الدولة بهدف تكوين معرفتهم. وبالمثل، من الضروري أن يشارك الفرد في صنع رفاهه الصحي[10]. وهذا ما يؤكده سن وآخرون، إذ يقول إن الفرد ليس مستفيداً من التنمية فحسب، بل يجب أن يُعتبر شريكاً فعالاً في تنفيذ المشاريع الإنمائية[11].

واستناداً إلى ما سبق، نقترح عدة نقاط لإثراء النقاش العام حول أولويات السياسة العامة وخياراتها:

- يجب أن يكون الإنصاف والحد من الفقر في صلب عملية صنع السياسة العامة، وليس مجرد عنصر ثانوي يلحق بها. فيجدر بصانعي السياسات، مثلاً، أن يضعوا في اعتبارهم الفئات التي يُحتمل أن تستفيد من التدابير المتخذة لتأمين فرص العمل، والنمو، وتأمين الخدمات العامة. ومن الأمثلة الحديثة على سياسات تأمين فرص العمل للفقراء، قانون ضمان فرص العمل في الريف في الهند، الذي يضمن 100 يوم عمل في السنة لقاء أجر لكل فرد من الكبار مسؤول عن أسرة معيشية في الريف (الإطار 6.2).
- تحتاج المجتمعات كلها إلى مؤسسات لإدارة الصراعات، وحل النزاعات، وتسوية الخلافات الإثنية والعرقية والطبقية. ودعم مثل هذه المؤسسات يتطلب عقداً اجتماعياً يضم معظم المجموعات. ويمكن أن تحتوي السياسة العامة بنوداً تضمن إعادة توزيع الدخل، ومعالجة الأوضاع الصعبة للعمال والأسر، وتحقيق بعض التوازن بين تعزيز المنافسة وإتاحة الفرص المؤاتية للربح المحفز للاستثمار. فبعض الإيرادات ضروري لتشجيع الاستثمار والابتكار، كما هي الحال في

إطار 6.1 التنمية حرية وفي الصين تغيّر في الرؤية إزاء التنمية

عندما أعلن دنغ شياوبينغ، في الثمانينات، أن "التنمية هي الحقيقة الراسخة"، كان في حديثه معارضة لأيديولوجيا عهد ماو تسيتونغ التي شددت على المساواة على حساب النمو الاقتصادي. والصين كانت حينذاك من أشد البلدان فقراً في العالم، وقد بدا النمو السريع الوسيلة الفعالة لانتشال البلد من الفقر وتعزيز اقتصاده وموقعه في السياسة العالمية. وبعد مرور ثلاثين عاماً، حققت الصين هذه الطموحات، بكلفة بدأت اليوم تشعر بعبئها وبضرورة معالجتها.

وقد أطلقت الصين إصلاحاتها الاقتصادية في أواخر السبعينات، معتمدة استراتيجية إنمائية غلب عليها السعي المباشر إلى تحقيق النمو الاقتصادي. وأصبحت الآلية الحكومية هي محرك النمو. ولتقييم أداء مختلف مستويات الحكومة وكبار المسؤولين، استُخدم معيار واحد، هو معدل النمو الاقتصادي في كل منطقة.

وتجاهلت الصين الكثير من قواعد النظرية التقليدية حول كيفية إدارة عملية الانتقال إلى اقتصاد السوق. وأعطت الأولوية للإصلاحات الاقتصادية على الإصلاحات السياسية، وشرعت في الإصلاحات من دون رفع الضوابط أو الخصخصة الكاملة. وخلافاً للرأي السائد، لم يكن الاستثمار الأجنبي المباشر ونمو الصادرات من المحركات الرئيسية للنمو. بل كان العامل الرئيسي للنمو إنشاء المشاريع والشركات التي تملكها الحكومات المحلية وتشغلها على نطاق المدن والقرى.

وحقق الاقتصاد نمواً مرتفعاً بلغ معدله السنوي 8 في المائة على مدى ثلاثة عقود، وانخفض الفقر في المقاييس المالية بنسبة تجاوزت 80 في المائة في الفترة من 1981 إلى 2005. غير أن هذا النجاح لم يرافقه أداء جيد في الأبعاد الأخرى من التنمية البشرية. وحلّ الصين في المرتبة الأولى من حيث النمو الاقتصادي منذ عام 1970، بينما حلّ في المرتبة 79 من بين 135 بلداً من حيث تحسين مستوى التعليم والصحة. والواقع أن الصين هي من البلدان العشرة من العينة التي تضم 135 بلداً، حيث معدل الالتحاق الإجمالي بالمدارس اليوم هو أقل مما كان عليه في السبعينات. وتزامن هذا البطء في التقدم مع اعتماد اللامركزية في تمويل الخدمات الأساسية من دون توفير الدعم اللازم على المستوى الوطني أو زيادة الرسوم المفروضة على الأسر. ولذلك بلغ التراجع في الخدمات الاجتماعية العامة حد الانهيار في بعض الأماكن.

كما ظهرت تكاليف السعي إلى تحقيق النمو الاقتصادي واضحة في أبعاد أخرى. فهدد تزايد التلوث البيئي التربة والمياه والهواء وهي موارد يعتمد عليها السكان في كسب رزقهم، وامتدت بعض الآثار إلى البلدان المجاورة. وتفاقم التفاوت في الدخل. وبحلول عام 2008، كان نصيب الفرد من استهلاك الأسرة في مقاطعة قوانغدونغ الساحلية يتجاوز بأربع مرات نصيب الفرد في مقاطعة التيبت.

وتزامن تركيز الصين على النمو الاقتصادي مع إطلاق دعوة أمارتيا سن، وبعده تقرير التنمية البشرية، إلى إعادة النظر في هذا النمط من التفكير. وعند تحليل المشاكل التي تواجهها الصين من منظور نهج الإمكانات، يكشف التحليل عن تساؤلات عديدة حول مغزى التنمية التي أساسها الدخل.

وفي عام 2002، تُرجم أحد مؤلفات سن "التنمية حرية" (Development as Freedom) إلى اللغة الصينية، ونشرته مطبعة جامعة الشعب في الصين، وأعيد طبعه عدة مرات. وتشير إحدى النظريات إلى أن هذا المؤلف كان له أثر بالغ في بعض الأوساط. ففي ذروة إصلاح نظام الرعاية الصحية في الصين في عام 2005، عقدت وزارة الصحة اجتماع خبراء، وزعت خلاله نسخاً من هذا الكتاب على المشاركين.

واليوم، أصبح الحد من الاختلالات الاجتماعية من أولويات الخطة الخمسية. كما أطلقت الصين مؤخراً مبادرات سياسية جديدة تهدف إلى تطوير اقتصاد قائم على تخفيض انبعاثات ثاني أكسيد الكربون، وتوسيع نطاق اعتماد التكنولوجيات المؤاتية للبيئة. وفي عام 2009، سنّت تشريعات تنص على زيادة استخدام مصادر الطاقة المتجددة لتشكل 15 في المائة من الطاقة المستخدمة، والتزمت بخفض انبعاثات ثاني أكسيد الكربون بنسبة 40 إلى 45 في المائة بحلول عام 2020 عن مستويات عام 2005. ومفاعيل هذه المبادرات في أكبر بلد في العالم من حيث عدد السكان، لا يمكن أن تكون من دون آثار إيجابية على التنمية البشرية في جميع أنحاء العالم.

المصدر: برنامج الأمم المتحدة الإنمائي في الصين ومعهد الصين للإصلاح والتنمية 2008؛ برنامج الأمم المتحدة الإنمائي في الصين وجامعة رنمين الصينية 2010؛ Chen and Ravallion 2008؛ Liu 2010؛ Qian 2003؛ اللجنة الوطنية للتطوير والإصلاح الصينية 2006.

حماية براءات الاختراع، والقطاع الخاص يمكن أن يكون شريكاً قوياً في دفع عجلة التنمية كما رأينا في الفصل 3.

- يؤدي الاستثمار المحلي الخاص والعام دوراً لا غنى عنه. فقليلة هي البلدان التي أحرزت تقدماً بالاعتماد على الاستثمار الأجنبي والمساعدة الإنمائية فقط. وتتطلب تعبئة الاستثمارات المحلية وتحفيز روح المبادرة تهيئة الظروف والأجواء المشجعة، ووضع أطر لحماية حقوق الملكية. وهنا أيضاً، تكشف دراسات الحالة عن تنوع في النُهُج الناجحة. فقد اعتمدت بعض الدول على الصفقات الاستراتيجية بين نخبة رجال الأعمال والحكومات أكثر من اعتمادها على الإصلاحات المؤسسية أو القانونية العامة. وتمويل الاستثمار العام المحلي يتطلب إيرادات كافية، تجمع بطرق تستوفي مقومات العدالة والشفافية.
- يحفز الاندماج في الأسواق العالمية النمو ويتيح فرصاً لزيادة الدخل. ويمكن للبلدان أن تتحكم بمدى الاندماج في الاقتصاد العالمي بطرق مختلفة لا تتطلب تحريراً كاملاً للتجارة، مما يبقي المجال مفتوحاً أمام تعزيز السياسات الصناعية المحلية.
- يجب أن تكون معالجة المخاطر البيئية عنصراً أساسياً في تحديد خيارات السياسة العامة ووضع الضوابط التنظيمية. فالسياسات التي تُعنى بالتكيف مع تغيّر المناخ وخفض انبعاثات ثاني أكسيد الكربون، ينبغي أن تشمل الترويج لأصناف متنوعة من المحاصيل والثروة الحيوانية تتكيف مع تغيّر المناخ، وكذلك تمويل المبادرات الإنمائية التي تهدف إلى تخفيض انبعاثات ثاني أكسيد الكربون[12].

إطار 6.2 قانون ضمان العمل في الريف في الهند

قانون عام 2005 لضمان العمل في الريف في الهند هو أكبر برنامج للأشغال العامة في العالم. وهذا البرنامج يؤمن حداً أدنى من الضمان الاجتماعي للعمال في الأرياف، ويمنحهم حقاً عاماً ونافذاً قانونياً، يضمن 100 يوم عمل لكل أسرة معيشية في الأشغال العامة المحلية مقابل الحد الأدنى من الأجر. والعمال الذين لا يحصلون على عمل في غضون 15 يوماً من تقديم الطلب، يحق لهم المطالبة بتعويضات البطالة.

ولهذا القانون مزايا أخرى منها:

- تشجيع المرأة، إذ تُخصص للمرأة ثلث فرص العمل، في مواقع لا تبعد أكثر من خمسة كيلومترات عن قريتها، كما تؤمن لها مرافق رعاية الأطفال في موقع العمل عند الحاجة.
- اعتماد اللامركزية في التخطيط والتنفيذ، إذ تشرف المجالس المحلية المنتخبة على إنفاق ما لا يقل عن نصف المبالغ المالية المخصصة في إطار هذا البرنامج، وتتولى المجالس القروية اختيار المشاريع وتحديد الأولويات.
- تنفيذ المشاريع في الأرياف، إذ تؤمن فرص العمل في تنفيذ مشاريع للقطاع العام (مثل شق الطرق وإنشاء السدود)، إضافة إلى تنفيذ المشاريع على الممتلكات الخاصة (مثل استصلاح الأراضي وحفر الآبار).
- فرض قواعد صارمة لضمان الشفافية والمساءلة، إذ تتاح جميع الوثائق لعامة الناس، كما يمكن الكشف على الوثائق الأساسية (مثل سجلات مواظبة العمال)، ويتولى ممثلون من القرية مراجعة الحسابات دورياً.

وفي السنة المالية 2010-2009، أنفقت الهند ما يقارب 10 مليارات دولار أمريكي (أي ما يقارب 1 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي) على هذا البرنامج، واستفادت منه 53 مليون أسرة معيشية عملت بمتوسط قدره 54 يوماً للأسرة الواحدة. وشمل البرنامج أعداداً كبيرة من الفئات المحرومة؛ فغالبية العاملين في البرنامج كانوا من طبقات اجتماعية أو قبائل مصنّفة، وكان أكثر من نصفهم من النساء.

وأسهم اعتماد الحد الأدنى للأجور وتحسين ظروف العمل في مواقع هذا البرنامج في دفع سوق العمل الخاصة إلى تحقيق تحسن ماثل، عاد بالفائدة على جميع العاملين في المناطق الريفية. ولم يعد الحرمان سبباً مباشراً للنزوح من المناطق الريفية إلى المناطق الحضرية، وأسهمت عائدات البرنامج في تأمين الاكتفاء الاقتصادي للعديد من نساء الريف. وعندما سئلت هاسكي (Haski)، وهي امرأة من قبيلة في منطقة راجاستان، من هو الذي يتخذ القرار في كيفية التصرف بما تتقاضينه من البرنامج، أجابت: "أنا ربة الأسرة".

ولم تخلُ عملية تنفيذ البرنامج من الصعوبات، وبلغت نسبة التعريف به ما لم يبلغه أي تشريع آخر. وأصبح البرنامج شائعاً بين عامة الناس، حتى أن تلامذة المدارس يستطيعون أن يجيبوا على أسئلة تتعلق بحقوق العمال. غير أن إدراك مفهوم الحق في "العمل عند المطالبة به" كحق مشروع يتطلب بعض الوقت، والتوعية بهذا الحق ضرورية ليتحول البرنامج إلى خطوة ثابتة نحو ترسيخ الحق في العمل أو ليصبح نظاماً فعالاً للضمان الاجتماعي.

ومن الصعوبات التي تواجه البرنامج أيضاً منع الفساد، وضمان المساءلة، وتعزيز مشاركة السكان في التخطيط. والعديد من هذه الصعوبات هو نتيجة للتضارب في المصالح الذي ينشأ عندما تتولى تنفيذ التشريعات لصالح الفقراء أجهزة تفتقر إلى الكفاءة في الدولة، ولا تتعاطف مع الفقراء. فعندما بدأ البرنامج بدفع أجور العمال عن طريق المصارف، وليس عن طريق المسؤولين الحكوميين أو الوسطاء، حرصاً على منع الاختلاس، تراجع اهتمام العديد من الموظفين الحكوميين بالبرنامج بعد أن فقدوا مصدراً للمكاسب الشخصية. وأدى ذلك إلى تأخير دفع الأجور وتسبب في معاناة شديدة للفقراء.

وتتضح أهمية البرنامج بالنسبة إلى العاملين في الأرياف من المحادثات التي أجريت مع أفراد من قبائل ولاية سورغوجا. فقد استثمر البعض أجورهم (في شراء ثور أو دراجة)، وسدد آخرون ديونهم أو تكاليف تعليم أولادهم، أو وفوا بالتزاماتهم الاجتماعية (مثل نفقات الزواج). وقد رحب المزارعون باستصلاح الأراضي من خلال البرنامج، إذ بات بمقدورهم أن يضاعفوا غلة محاصيلهم. هذه أمثلة على الأجوبة الكثيرة والمتنوعة التي تؤكد على أهمية السعي إلى تأمين ضمانات العمل.

المصدر: Written by Jean Drèze and Reetika Khera drawing on Drèze and Khera (2010).

ومن الاستراتيجيات المعتمدة ما يصلح في ظروف معينة ولا يصلح في ظروف أخرى، مما يجعل المرونة شرطاً أساسياً في تصميم السياسات وبناء المؤسسات. فالحكومات التي حققت تحسناً في الأجل القصير في التنمية البشرية، لم تتمكن دائماً من الحفاظ على هذا التحسن في الأجل الطويل، ولا سيما حيث لم يندرج هذا التحسن في أنظمة شاملة على صعيد السياسة والسوق، تهدف إلى معالجة قضايا أساسية في إطار العقد الاجتماعي، وإلى تسوية الصراعات على التوزيع.

ومن الواضح أن أنظمة الحكم المختلفة تمكنت من اعتماد استراتيجيات فعالة لتحقيق التنمية البشرية. ففي الكثير من البلدان تستطيع التحالفات بين مصالح الأعمال والمصالح السياسية أن تساهم في تحقيق هدف التنمية البشرية[13]. ويتيح التقدم العالمي في مجالي التكنولوجيا والمعرفة فرصاً هامة، ولكنه أيضاً يطرح تحديات كبيرة لدور الدولة في تحقيق التنمية. ونظراً إلى عدم اليقين الذي يلازم عملية تحديد السياسات والمناهج التي من المرجح أن تنجح في تحقيق التنمية البشرية، وكشف المخاطر المرتبطة بها، من المفيد التركيز على مرحلة الاختبار والتعلم من التجربة، والحرص على الرصد والمتابعة، والأخذ بما يرد من تعليقات على النتائج[14]. والقدرات المحلية لا تقل أهمية عن القدرات المركزية على هذا الصعيد، فالنخبة الإدارية قد لا يكون لها تأثير كبير في تأمين الخدمات الأساسية للمستفيدين.

وفيما تستمر مجموعة الجهات الفاعلة في الاتساع، يجدر جمع المعلومات حول الأفضليات وإمكانات التنفيذ من مجموعات متنوعة وغير

نظامية، لتغطي شريحة واسعة من المجتمع المدني[15]. وينبغي أن تشكل المؤسسات الديمقراطية القائمة على التعاقب على السلطة التي شهدت انتشاراً في مختلف أنحاء العالم، الطريق الرئيسي لضمان المشاركة، مع أن العديد من البلدان شهدت تراجعاً في الثقة في المؤسسات الحكومية ونفوراً من الدولة.

مراعاة الخصوصيات المحلية

الخصوصيات المحلية هي من المواضيع الهامة التي ينبغي أن يركز عليها الفكر الإنمائي. فما الذي يجعل بعض السياسات صالحة في ظروف معينة وغير صالحة في ظروف أخرى. وفي هذا السياق، نتناول هذا الموضوع من جانبين مختلفين، ولكن مترابطان، هما قدرات الدولة، والفرص والقيود السياسية.

القدرات والتقدم

تتطلب جميع السياسات والبرامج وجود دولة قادرة وقوية. وإذا ما استعرضنا مفهوم القدرة، نجد أن العوامل التي تحدد قدرة الدولة وتحركها لا تزال مبهمة. ويواجه العديد من المسؤولين خيارات صعبة كل يوم، إذ يعملون في ظروف صعبة، فيها الكثير من عدم اليقين وندرة الموارد، ويتحملون مسؤولية النتائج المثيرة للجدل. وينطبق ذلك على العاملين في تقديم الخدمات الأساسية، كالممرضين والمعلمين، بقدر ما ينطبق على المعنيين بصنع السياسة العامة.

وعلاوة على المهارات والبنى التحتية، تشمل القدرة عوامل غير ملموسة، فهي تتأثر بأنواع السلطة ومستوياتها، وتعتمد على القدرات التنظيمية للأفراد والمؤسسات. وتتأثر بمدى تقبل الناس للوضع الراهن أو معارضتهم له، ومدى دعم المؤسسات للرغبة في التغيير أو كبحها، ومدى انتشار المعلومات والانفتاح على المناقشات الناقدة.

وهذا يذكرنا بالانتقادات التي وُجّهت لنهجين شائعين. الأول هو الإصلاح التكنوقراطي الذي يفترض وجود دولة تعمل بشكل جيد ونظام ضوابط ناجح؛ والثاني هو الحل القائم على نقل المؤسسات، الذي يفترض إمكانية نقل المؤسسات الناجحة في البلدان المتقدمة وتعميمها في البلدان النامية. وفي الحالتين، من المرجح أن تخضع المؤسسات لتأثير القوى الاجتماعية والسياسية السائدة، وأن يكون مصير النهجين الإخفاق[16]. ويتضح من تجربة المشاريع الإنمائية التي اتبعت هذا المسار أو ذاك، أن احتمالات الإخفاق في المسارين كبيرة (الإطار 6.3).

وكما هو مبين في الفصل 3، تتعدد طرق وأساليب العمل التي تنجح بها المؤسسات، وما من إجراء واحد يمكن أن يؤدي بمفرده إلى تحويل نظام بكامله. فهناك حدود لسرعة تطوير القدرات وزيادتها، وأي محاولة لتحقيق التغيير قبل تكوين الإجماع اللازم لدعم هذا التغيير قد تصطدم بمقاومة اجتماعية وسياسية. وكثيراً ما يحدث ذلك عند السعي إلى تصحيح اختلال موازين القوى لصالح الأفراد والمجموعات الضعيفة.

وتختلف سرعة تطور المنظمات والمؤسسات باختلاف المراحل التي تمر بها والأنماط التي تحدد قدراتها. وقد يتعارض ذلك مع الجدول الزمني الذي يفرضه المانحون والضغط لتحقيق النتائج. وقد تُعتمد في بعض الأحيان أهداف طموحة من دون التأكد من توفر القدرات اللازمة لتحقيقها (أي بافتراض وجودها أو بافتراض إمكانية توفرها بسرعة). وقد تباشر البلدان في تنفيذ مهام صعبة قبل أن تمتلك القدرة اللازمة لذلك، مما يتسبب في تأخير تطوير القدرات[17]. ولتجنب هذا النوع من الأخطاء، لا بد من تفهم الخصوصيات المحلية، وهياكل السلطة، ووضع التصاميم المناسبة، وتحديد الجداول الزمنية الملائمة.

الإطار 6.3 بعض الدروس المستقاة من الإخفاق في تنفيذ المشاريع

كشف تقييم المئات لا بل الآلاف من المشاريع عن مشاكل في التنفيذ. وقد صُممت هذه المشاريع في الكثير من الأحيان باتباع نمط عالمي، وبالاستناد إلى نُهُج نجح تطبيقها في مكان آخر، واستثمر فيها الكثير من الوقت والمال. غير أن نتائج هذه المشاريع لم تكن بالمستوى المنشود، وفيما يلي مثلان على ذلك.

حققت موزامبيق، منذ خرجت من الصراع قبل نحو عقدين، تغييراً هاماً في أنظمة الحكم، تجلت نتائجه في الانتخابات السلمية وتسجيل زيادة قدرها 54 في المائة في قيمة دليل التنمية البشرية منذ عام 1990. وأسهمت إصلاحات الإدارة المالية العامة في تحسين عملية وضع الميزانية وإعداد وثائقها، غير أن تنفيذ هذه الإصلاحات لا يزال متعثراً. وعندما سئل المعنيون عن ذلك، رأوا في القوانين والنظم الجديدة جزءاً من المشكلة. فنقل الممارسات الفضلى قد يبدو حلاً مثالياً في الظاهر، غير أنه قد لا يلبي الحاجات المحلية، ولا يتناسب مع القدرات الإدارية، ولا يعبر عن الواقع السياسي والتنظيمي. وأشار المسؤولون إلى أنهم لم يُسألوا يوماً عن نوع النظام الذي يرونه مناسباً.

وتلقت بيرو في أوائل عام 2000 دعماً من برنامج الأمم المتحدة الإنمائي لإصلاح نظامها القضائي. وأدّت هذه المبادرة إلى إنشاء مؤسسات جديدة و إلى تعزيز المؤسسات القائمة. غير أن صعوبة إصلاح النظام القضائي بكامله، والجمود الهيكلي، والممانعة المحلية، كانت من العوامل التي حالت دون تحقيق تغيّر فعلي.

ويشمل العديد من المشاريع الإنمائية، على غرار الحالتين المذكورتين، مهام تعتبر من المسؤوليات الحكومية الأساسية. وتحقيق الأهداف لا يكون باعتماد "سياسة جيدة" فحسب، بل أيضاً بتنفيذ السياسة بعد تكييفها وفقاً لما تتطلبه الخصوصيات المحلية. ويستلزم ذلك العمل بالنُهُج التي تلبي الحاجات المحلية، وإشراك أصحاب المصلحة المحليين، والتعمق في دراسة القيود الهيكلية والصعوبات المحلية.

المصدر: Andrews وآخرون 2010؛ مكتب التقييم في برنامج الأمم المتحدة الإنمائي 2009.

التوفيق بين السياسة العامة والاقتصاد السياسي

تشهد المجتمعات تحولات كبيرة نتيجة للصدمات الخارجية أو للتغيّرات الداخلية الاجتماعية والسياسية. ومن الأمثلة على هذه التحولات إحلال الديمقراطية وتسوية النزاعات. ومنذ صدور تقرير التنمية البشرية الأول، شهد العالم تغيّرات هامة من هذا القبيل، لا سيما في جنوب أفريقيا مع انتهاء نظام الفصل العنصري، وفي إندونيسيا والمكسيك مع إحلال الديمقراطية، وفي نيبال بعد الاتفاق مع نظام ماوتسيتونغ والإطاحة بالنظام الملكي، وفي غواتيمالا بعد توقيع اتفاقات السلام. ويمكن أن تحدث التحولات أيضاً عن طريق الانتخابات العادية، مثل انتخاب إيفو موراليس (Evo Morales) في بوليفيا الذي يؤيد مصالح السكان الأصليين، وانتخاب ائتلاف حزب المؤتمر في الهند الذي يدعم تقديم المزيد من الخدمات الاجتماعية.

تتعدد طرق القيام بوظائف المؤسسات، وما من إجراء واحد يستطيع بمفرده تحويل نظام بأكمله

والتغيّرات الكبيرة تتيح فرصاً كثيرة، لكن عملية صنع السياسات أثناءها تبقى عملية صعبة. فقد تجتمع المصالح الخاصة من جديد، وتنتقل جهات فاعلة جديدة إلى مواقع النفوذ، وتكون ردود فعل المؤسسات غير متوقعة. فعلى سبيل المثال، أدت إصلاحات "الانفجار الكبير" ما بعد عام 1990 في بلدان الكتلة السوفييتية السابقة إلى نتائج متباينة، تتضح من خلالها مخاطر التحولات الجذرية على المؤسسات.

وتتيح المراحل الانتقالية الحاسمة فرصاً لإعادة صياغة العقد الاجتماعي، غير أن الفترات العادية كذلك تفسح مجالاً للإصلاحات السياسية التي تؤثر في ديناميات التنمية البشرية. ولكي تكون مقترحات السياسة العامة قابلة للتنفيذ، ينبغي أن تتناسب مع القدرات المحلية، وأن تتوافق مع أسس العقد الاجتماعي المحلي. والتغييرات التدريجية قد تمهد لإصلاحات هامة على مر الزمن. وكثيرة هي الأمثلة التي تبين كيف يمكن لتغييرات كبيرة أن تؤثر على مسار التنمية، أو تخفق في إحداث أي تغيير.

- رفع الضوابط في الهند منذ أوائل التسعينات: يتميز النظام التجاري في الهند باعتماده منذ القدم على شبكات راسخة وعائلات عريقة في عالم الأعمال. وأيّد العديد من تلك العائلات حركة الاستقلال وانحاز لحكومات ما بعد الاستقلال على الصعيد السياسي. وقيدت الأنظمة المشددة خلال العقود الأولى التي تلت الاستقلال أنشطة الشركات الكبرى، غير أنها لم تهدد المصالح التجارية المحلية. وفي التسعينات أدت عملية رفع الضوابط إلى تخفيف القيود المفروضة على أنشطة الشركات، وفتح الاقتصاد للمنافسة الأجنبية، وتقليص الأعباء التنظيمية بهدف تعزيز الكفاءة. وفي هذه التطورات ما يشير إلى دينامية جديدة أدّت إلى نمو الأعمال في قطاعات جديدة، وظهور أصحاب مشاريع من فئات اجتماعية واقتصادية مختلفة[18]. غير أن ذلك ترافق مع مناقشات حادة حول تفاقم عدم المساواة، والحاجة إلى اعتماد برامج اجتماعية متكاملة، ومعالجة المشاكل المتصلة بإدارة الشركات، وتنظيم العلاقة بين الدولة وقطاع الأعمال.
- إنجازات في إثيوبيا في أبعاد رئيسية من التنمية البشرية: ارتفع معدل الالتحاق بالمدارس في المرحلة الابتدائية من 33 في المائة في عام 1991 إلى 95 في المائة في عام 2007، وهو ارتفاع كبير في بلد لا يتجاوز فيه دخل الفرد 1,000 دولار أمريكي. ومنذ عام 1990، حلت إثيوبيا في المرتبة 14 من حيث أعلى معدل تقدم في تحسين الصحة والتعليم وفي المرتبة 11 من حيث أسرع تقدم في الإجمال. فكيف تمكنت من تحقيق ذلك؟ في عام 1991، أطاحت الجبهة الشعبية الثورية الديمقراطية الإثيوبية بالنظام الديكتاتوري، وهي حركة ماركسية موالية للفلاحين، وركزت الحكومة الجديدة على الفيدرالية الإثنية، والتنمية الاقتصادية والاجتماعية لتوسيع قاعدة مؤيديها في البلد[19]. وأصبح التعليم أولوية وطنية في إطار محاولة لزيادة نسبة الالتحاق بالمدارس، بعد أن كانت في حالة ركود أو تراجع لعقود من الزمن. وتشترك الحكومات الاتحادية والإقليمية والمحلية في تحمّل مسؤولية تنفيذ الإصلاحات، وقد استفادت من قدر كبير من التمويل المحلي والدعم الخارجي[20]. وفي حين أدت زيادة نسب الالتحاق بالمدارس إلى إجهاد النظام التعليمي، كما تبين معدلات التسرب المرتفعة، واكتظاظ الصفوف، وارتفاع نسب التلاميذ إلى المعلمين، تبقى الإنجازات العامة في تأمين الخدمات الأساسية جديرة بالتقدير.
- إصلاح نظام الرعاية الصحية في الولايات المتحدة الأمريكية في عام 2010: أقرّت الإصلاحات التقدمية الهادفة إلى تعزيز المساواة في الحصول على الخدمات، على الرغم من الانقسام الحاد في الكونغرس ومعارضة الحزب الجمهوري المحافظ لهذه الإصلاحات بالإجماع. وقد سعى مؤيدو الإصلاحات إلى مواجهة

تصاعد تكاليف الرعاية الصحية وتراجع نطاق تغطيتها في جو سياسي مشحون، وواجهوا معارضة قوية من أصحاب المصالح الخاصة، ومنهم شركات التأمين، والمجموعات المناهضة للإجهاض، وتحالف أصحاب المصالح الطبية[21]. ومع أن الرئيس أوباما انتُخب بدافع التغيير، أخذت التطلعات إلى الإصلاح تتلاشى بسرعة، غير أن التنازلات الاستراتيجية نجحت في نقل مشروع القانون إلى حيز الواقع[22]. وأعرب بعض الناس عن الإحباط لأن مشروع القانون لا يوفر دعماً شاملاً ولا يضمن وصول الخدمات إلى الجميع، بينما أعرب آخرون عن القلق من ارتفاع التكاليف. وأهم ما في الأمر أن هذا القانون يُتوقع أن يوسع نطاق التأمين الصحي ليشمل 32 مليون شخص إضافي.

- مكافحة الفساد في القطاع الصحي في الأرجنتين: يمكن أن تؤثر القيود الاقتصادية السياسية، حتى على أكثر السياسات فعالية. ففي عام 1997، فرضت حكومة مدينة بوينس أيرس على مديري 33 مستشفى حكومياً تقديم تقرير بأسعار المدخلات أو المواد المتشابهة. وجمعت الحكومة المعلومات الواردة إليها وأرسلتها إلى المستشفيات المشاركة، مع أسماء المديرين الذين يدفعون أعلى الأسعار. وعلى أثر هذا الإجراء، انخفض متوسط الأسعار بنسبة تتراوح بين 10 و15 في المائة، ولكن الحكومة سرعان ما تخلت عن هذا الإجراء لما لاقاه من معارضة شديدة من المجموعات المنظمة. أما الفقراء الذين يستفيدون من خدمات الرعاية الصحية فلم يعترضوا على وقف العمل بهذا الإجراء، ربما لضعف قدراتهم[23].

وظروف السياسة العامة التي رافقت هذه الحالات، وكذلك الواقع السياسي الذي انبثقت منه، تبلغ من التفرّع والتشعّب ما لا يمكن اختصاره في هذه الأمثلة. وفي كل من البلدان المذكورة أمثلة أخرى عن مقاومة الإصلاحات التقدمية أو تأييدها. والعبرة من ذلك هي أن بعض التغييرات في السياسة العامة، حتى ولو لم تكن مدفوعة بتحولات كبيرة، قد تؤدي إلى تغيّر في العقد الاجتماعي، وفي توزيع الثروات ومستوياتها، وفي الفرص المتاحة للتنمية البشرية. فالتطورات على صعيد السياسة العامة في الهند أدّت على المدى الطويل إلى التحوّل نحو نظام رأسمالي يتسم بالانفتاح والحيوية. ومع أن حكم القلة في الأنظمة الرأسمالية يبقى من العوامل التي يمكن أن تحد من التطورات الدينامية، فقد أدّت التحولات على صعيد السياسة العامة إلى تغيير العلاقة بين الدولة وقطاع الأعمال[24].

وتسهم التدابير المتخذة لتعزيز المنافسة وفرض الضوابط، في توجيه أداء السوق والدولة. ويمكن الطعن بالمحاولات التنظيمية التي تطلقها الجهات المقصود تنظيمها بهذه الضوابط، كمحاولة إعادة تنظيم القطاع المالي في أوروبا والولايات المتحدة الأمريكية في أعقاب الأزمة المالية العالمية الأخيرة. ويعتمد النجاح أو الإخفاق في هذه المحاولات على التوازن السياسي وعلى طبيعة السياسات نفسها. ومن الأمثلة الجيدة على الانفتاح إجراءات تعميم المعلومات التي تكرسها قوانين الحق في الحصول على المعلومات. وقد انتشرت هذه القوانين في مختلف أنحاء العالم، في البلدان المتقدمة والنامية على حد سواء (بما في ذلك المكسيك الهند).

ولذلك، يجب أن يكون العقد الاجتماعي الأساس في فهم طريقة عمل السوق والدولة، وهما أهم محركين للتغيير. فالعقد الاجتماعي يتطور باستمرار تحت تأثير ضغوط الجماعات المحلية. وتجاهل هذا التطور في صنع السياسات قد يجرّد السياسة من أي جدوى.

يجب أن يكون العقد الاجتماعي الأساس في فهم طريقة عمل السوق والدولة، وهما أهم محركين للتغيير. فالعقد الاجتماعي يتطور باستمرار تحت تأثير ضغوط الجماعات المحلية. وتجاهل هذا التطور في صنع السياسات قد يجرّد السياسة من أي جدوى

تحول في السياسة العالمية

تتيح القوى العالمية فرصاً للتنمية البشرية كما تضع قيوداً لها. وفي هذا السياق، نتناول بُعدين رئيسيين، هما ضرورة وجود نظام عالمي قوي يقوم على مبادئ ثابتة، وضرورة بناء الشراكات بين البلدان وتقديم المساعدات على أساس هذه المبادئ.

نظام الحكم العالمي

تتجاوز بعض المشاكل قدرة الدول منفردة، ومنها الهجرة الدولية والتجارة العادلة، وقوانين الاستثمار، والمخاطر الدولية، وأبرزها تغيّر المناخ. وهذه المشاكل تتطلب نظام حكم عالمي.

ومن عناصر نظام الحكم العالمي الأساسية للتنمية البشرية: المساءلة الديمقراطية واختبار المؤسسات[25]. فالمساءلة الديمقراطية تتطلب وجود مؤسسات عالمية تمثل تطلعات الشعوب والبلدان في جميع أنحاء العالم، ولا تسهم في تعميق أوجه عدم المساواة في توزيع القوى الاقتصادية والسياسية. والمساءلة تتطلب تمثيل البلدان النامية في إدارة المؤسسات المالية الدولية، ربما

من خلال نظام الأغلبية المزدوجة (الذي يستلزم موافقة أغلبية الأصوات والأسهم التي لها الحق في التصويت)[26]. أما اختبار المؤسسات فيعني الانفتاح في السياسات وفي المؤسسات، كي يتمكن الأفراد والمجتمعات من المشاركة في وضع الاستراتيجيات الإنمائية وتكييفها وتعديلها، ويعني كذلك إعادة النظر في الحلول المشروطة غير الفعالة التي تنطلق من مبدأ تطبيق النهج الواحد على الجميع في صنع السياسة العامة.

لتحقيق الاستدامة في التنمية البشرية، يجب قطع الصلة بين الوقود الأحفوري والنمو الاقتصادي

فالحلول يجب تكييفها وفقاً للمؤسسات التي تحتاج إلى الإصلاح والمشاكل التي تحتاج إلى المعالجة. أما المبادئ الأساسية فيمكن تطبيقها على نطاق واسع. ومن هذه المبادئ إرساء نظام حكم عالمي يرتكز على المساءلة الديمقراطية والشفافية ويشمل أقل البلدان نمواً، وتهيئة مناخ اقتصادي عالمي يستوفي مقومات الاستدامة والاستقرار، وتحقيق الاستقرار المالي.

وسنتناول هذه المبادئ في سياق ظاهرة تغيّر المناخ، التي هي قضية هامة تقع في صلب نظام الحكم العالمي وما يدور حوله من مناقشات، لأن اتخاذ أي إجراء (أو تقاعس عنه) في أي بلد له آثار تتجاوز حدود البلدان. ولتحقيق الاستدامة في التنمية البشرية، يجب قطع الصلة بين الوقود الأحفوري والنمو الاقتصادي، بدءاً بالبلدان المتقدمة المسؤولة عن قدر كبير من الانبعاثات الضارة. وينبغي أن تتضمن الاستراتيجيات الإنمائية أنماطاً من الأنشطة الاقتصادية تسهم في تخفيض انبعاثات ثاني أكسيد الكربون، وفي تحصين المناعة إزاء الصدمات الناجمة عن تغيّر المناخ. فالمبادرات الفردية وحدها لا تكفي للحد من تغيّر المناخ. وللتخفيف من الارتفاع الخطير في انبعاثات غاز الاحتباس الحراري، يتعيّن على الحكومات أن تعدل نمط استخدامها للطاقة، وهذا يتطلب دمج التكاليف البيئية المترتبة على استخدام الوقود الأحفوري في حساب أسعار الطاقة. وليس الهدف من تعديل الأسعار تغطية مثل هذه التكاليف فحسب، بل هو تغيير سلوك المستهلكين، إذ يدركون العواقب الوخيمة لهدر الطاقة (باستخدام أجهزة لا تستوفي الكفاءة في استهلاك الطاقة أو سيارات تستهلك كميات كبيرة من الوقود) على أجيال الحاضر والمستقبل.

وقد أصبح في متناول البلدان النامية مصادر جديدة هامة لتمويل السياسات البيئية عن طريق أسواق الكربون الناشئة. وأشارت تقديرات البنك الدولي مؤخراً إلى أن أسواق الكربون تمكنت من جذب 144 مليار دولار أمريكي في عام 2009 وأن أكثر من 60 بلداً يشارك اليوم في آلية التنمية النظيفة التابعة لبروتوكول كيوتو[27]. ومن الضروري زيادة أعمال البحث والتطوير، وإنشاء آلية دولية مشتركة لتطوير التكنولوجيا النظيفة ونقلها، ونشر الممارسات الزراعية الفعالة بهدف تلبية الارتفاع المتوقع في الطلب على الحبوب والمياه.

ومعظم مبادرات التصدي لتغيّر المناخ، في الوقت الراهن، هي مبادرات محلية ووطنية وإقليمية ودولية غير منسقة. ومن المبادرات المحلية تنظيم المدن "الخضراء" واستخدام الوقود المنخفض الكربون في وسائل النقل العام (كما في نيودلهي). ومن المبادرات الوطنية الالتزامات الطوعية بالحد من الانبعاثات. ومن المبادرات الدولية تأمين بعض التمويل لخفض انبعاثات غاز الاحتباس الحراري، مثل آلية التنمية النظيفة. وهذه المبادرات المحدودة وغير المنسقة لن تكفي للتصدي لظاهرة تغيّر المناخ العالمية و لمعالجة آثارها.

ولا بد من دور يؤديه نظام الحكم العالمي على هذا الصعيد. لكن الحكومات الوطنية لم تتفق بعد على تفعيل هذا الدور. فمؤتمر الأمم المتحدة حول تغيّر المناخ الذي عُقد في كوبنهاغن في عام 2009 لم يتخذ من الإجراءات الفاعلة ما يستحق الذكر. ويُعزى هذا الإخفاق إلى غياب المساءلة الديمقراطية وانعدام الحوار، إذ يتّسم التمثيل في المحافل العالمية بتفاوت لصالح البلدان المتقدمة يعوق التقدم في الحد من انبعاثات غاز الاحتباس الحراري. وتفتقر البلدان النامية كذلك إلى القدرة على المشاركة الفعالة في المفاوضات حول تغيّر المناخ. ولذلك تتطلب مواجهة تحديات تغيّر المناخ توفير الشروط اللازمة للمساءلة الديمقراطية واختبار المؤسسات.

ومن غير إصلاحات جذرية ومبادرات فاعلة تبقى احتمالات التحسين ضئيلة، إذ ترتفع انبعاثات غاز الاحتباس الحراري على الصعيد العالمي، بينما لا يزال 1.6 مليار شخص يفتقرون إلى خدمات الطاقة الحديثة. ويشكل برنامج الأمم المتحدة للتعاون في مجال خفض الانبعاثات الناجمة عن إزالة الغابات وتدهورها في البلدان النامية المؤشر المشجع الوحيد، وقد أطلق في عام 2008 لمساعدة البلدان النامية على إعداد الاستراتيجيات وتنفيذها لهذه الغاية. ويستفيد هذا البرنامج من الصلاحيات التي تتمتع بها وكالات عديدة تابعة للأمم المتحدة والخبرات التي تملكها في الحصول على دعم البلدان. وقد تعهدت

12 دولة متقدمة حتى الآن بتقديم 4 مليارات دولار للحد من إزالة الغابات في البلدان النامية ووقفها والتعويض عن الخسائر، وذلك في خطوة هامة تلبي أيضاً حاجات السكان الذين يعتمدون على الغابات في كسب رزقهم[28].

المساعدات والشراكات

للسياسة العامة أهميتها، وللظروف المحلية وتوطيد الالتزام بالسياسة على الصعيد المحلي أهميتها أيضاً. وما من نهج واحد يمكن تطبيقه في جميع الحالات، وما من ممارسة فضلى يمكن تعميمها في جميع الأوضاع. فما الذي يُستخلص من ذلك على صعيد المساعدات والشراكات؟

ومن المواضيع التي تكررت في مختلف أعداد تقرير التنمية البشرية منذ عام 1990، أهمية دعم التنمية البشرية بموارد عامة من المصادر المحلية والدولية. ونحن اليوم ننظر إلى موضوع المساعدات، من المنظور نفسه، ونشدد على ضرورة توجيه الدعم إلى الصحة والتعليم والنمو، كما نشدد على أهمية تبادل الأفكار.

وفي عام 2007، تلقت البلدان التي تحل في مرتبة منخفضة من حيث دليل التنمية البشرية مساعدات بلغت قيمتها 15 في المائة من دخلها القومي الإجمالي. وفي منطقة جنوب الصحراء الأفريقية الكبرى، بلغ متوسط المساعدة 44 في المائة من الميزانيات العامة. وبلغت نسبة هذه المساعدة 89 في المائة في جمهورية لاو الديمقراطية الشعبية و81 في المائة في إثيوبيا، وهما من بين 11 بلداً أحرزت التقدم الأسرع في دليل التنمية البشرية[29]. ويمكن للمساعدات أن تسهم في تجنب التدهور في التنمية البشرية، كما في الجهود المكثفة المبذولة لتوفير العلاج للمصابين بفيروس نقص المناعة البشرية أو بمرض الإيدز. وقد أسهمت هذه الجهود في زيادة عدد المستفيدين من العلاج من 300,000 شخص في عام 2002 إلى 3.7 مليون في عام 2009. وبذلك أدّت هذه الجهود إلى دحر ما كان يمكن أن يتحول سبباً خطيراً لتراجع متوسط العمر المتوقع عند الولادة (انظر الفصل 2)[30].

وتؤكد الأبحاث الحديثة على الآثار الإيجابية للمساعدة الموجهة إلى قطاعي الصحة والتعليم[31]. وقد تناول الفصل 3 نجاح برنامج التحصين الموسع للأمم المتحدة والصندوق الدوار لشراء اللقاحات التابع لمنظمة الصحة للبلدان الأمريكية في توسيع نطاق برامج التحصين. ومن الإنجازات التي تحققت بفضل المساعدة الإنمائية[32] القضاء على شلل الأطفال في أمريكا اللاتينية، والسيطرة على وباء الإيدز في تايلند، والحد من مرض العمى النهري في غرب أفريقيا، وتحسين القدرة على حماية الأمهات من الوفاة أثناء الولادة في سري لانكا. وفي هذه الأمثلة ما يدل على أهمية تأمين الموارد، لكن الأهم هو كيفية استخدامها، وطرق استكمالها بالمساعدة التقنية، ومدى دعمها لأولويات التنمية البشرية.

تؤكد الأبحاث الحديثة على الآثار الإيجابية للمساعدة الموجهة إلى قطاعي الصحة والتعليم

الموارد إذاً ضرورية، ولكنها نادرة. فلم يُسجل تقدم يُذكر نحو تحقيق أحد الأهداف الإنمائية للألفية المعني بزيادة المساعدة بحيث تبلغ 0.7 في المائة من الدخل القومي الإجمالي للدول المانحة: وتستقر هذه المساعدة عند 0.31 في المائة[33]، أي عند مستوى أقل مما كانت عليه في عام 1990 (0.34 في المائة).

وأصبحت المناقشات التي تتناول موضوع فعالية المساعدة على صعيد السياسة العامة وفي الأوساط الأكاديمية تدور بين مؤيدين لهذه المساعدة ومعارضين لها. فالمؤيدون يرون المساعدة الفعالة وسيلة ضرورية لإعانة البلدان على التخلص من براثن الفقر، وعاملاً يحدث أثراً إيجابياً على النمو في الأجل الطويل، ولكنهم يؤكدون على أهمية اختيار نوع المساعدة اللازمة[34]. أما المعارضون فيرون في المساعدة وسيلة نادراً ما تُثمر، وسرعان ما تتلاشى فوائدها مع الوقت، ويمكن الاستعاضة بتعزيز السياسات والمؤسسات الكفيلة بتحقيق التقدّم. كما يشددون على مخاطر الاستعمار الجديد الذي يأتي تحت غطاء المساعدات الثنائية[35]. وهذه المناقشات تسلط الضوء على نقاط الضعف في النُهج التقليدية، لكنها غير مجدية، إذ لا تسهم في تعزيز الشراكات وتوطيدها.

وفي عام 2008، تحقق هدف إعلان باريس الذي ينص على تنسيق مشاريع المساعدة الفنية، بحيث يتوافق نصفها على الأقل مع برامج البلدان. وقد تحسنت نظم إدارة الأموال العامة في الكثير من البلدان النامية[36]. وأصبح مسار تدفق المساعدات أكثر وضوحاً من ذي قبل[37]. وتساهم المبادرات التي تدعمها مجموعة من الحكومات وأصحاب المصلحة في تحسين فعالية المساعدات من خلال تعزيز الشفافية والمساءلة[38]. ولكي تسهم المساعدات الإنمائية في توسيع الحريات في المستقبل، لا بد من دعمها بالشراكات الطويلة الأجل وبالمزيد من المرونة.

انطلق مع تقرير التنمية البشرية لعام 1990 والأعداد اللاحقة، برنامج غني للبحث والتحليل في التنمية البشرية. وتوسّع نطاق هذا البرنامج مع تقارير التنمية البشرية الوطنية التي تناولت مجموعة متنوعة من المواضيع، شملت التمكين واللامركزية، وتطرقت إلى المساواة بين الجنسين وتغيّر المناخ، وحللت مفاعيل كل هذه المواضيع على السياسة العامة. وتقدم الجامعات في جميع أنحاء العالم دروساً في التنمية البشرية. وأصبح بإمكان المعنيين بوضع السياسة العامة والناشطين الاسترشاد بمجموعة واسعة وغنية من الأبحاث على الصعيد العالمي[39]. ونشير في هذا السياق إلى ثلاث أولويات رئيسية: كيف يمكننا تحسين البيانات والتحليلات لإثراء المناقشات؟ كيف نعيد النظر في النُهج التقليدية لدراسة التنمية بهدف التوصل إلى رؤية محورها الإنسان؟ كيف يمكن لرؤية التنمية البشرية المساهمة في توضيح مفهوم أبعاد التمكين، والإنصاف، والاستدامة والتعرض للمخاطر، والدور الحيوي لكل بُعد في توسيع الحريات؟

تحسين البيانات والتحليلات لإثراء المناقشات

للبيانات والمقاييس دور فعلي في تقييم الواقع . فلنأخذ قضية الفقر. نحن نعلم أن الفقر يختلف بين منطقة وأخرى، أو مجموعة وأخرى، وبين أسرة وأخرى، أو بين فرد وآخر. ففي المكسيك، يختلف الفقر الذي يعاني منه صبي صغير في منطقة خواريز عن الفقر الذي يعاني منه عامل نسيج من سكان أمريكا الوسطى في منطقة سييرا مادري دي أواكساكا. غير أن رصد هذه الوقائع يتطلب بيانات ومقاييس وافية، كما يتطلب التزاماً مؤسسياً وسياسياً. وقد اتخذت الحكومة المكسيكية تدابير فيها ما يكفي من المرونة والصرامة في آن للإحاطة بأبعاد الفقر المتعددة، فتمكنت من توفير المعلومات حول مدى انتشار الحرمان وشدته، مما أسهم في تصويب الأولويات على صعيد السياسة العامة (الإطار 6.4).

وقد أصبح صنع السياسات مبنياً على الوقائع أكثر من ذي قبل. فالبيانات اليوم أفضل مما كانت عليه في عام 1990، وأصبح تحليلها ورصدها وتقييمها من الممارسات الراسخة المعترف بها. وبموجب الاتفاقيات الدولية، تلتزم معظم الحكومات برصد الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والمدنية والسياسية، بما فيها حقوق المرأة وذوي الاحتياجات الخاصة والسكان الأصليين والأطفال، وذلك باستخدام وسائل تسهم في تقييم الإنصاف في التقدم. وقد دعمت الوكالات والمبادرات الدولية العمل على وضع معايير لجمع البيانات، لا سيما شعبة الإحصاءات في الأمم المتحدة، ومنظمة الأمم المتحدة للتربية والعلم والثقافة، والبنك الدولي. وبالإضافة إلى المصادر الرسمية التي تجمع منها البيانات، يقوم العديد من الهيئات غير الحكومية، مثل الجامعات، ومنظمات المجتمع المدني، والشركات التجارية، بجمع البيانات التي تسهم في تقييم التنمية البشرية.

غير أن نوعية البيانات وتوقيتها وملاءمتها والحصول عليها لا تزال من العقبات التي تعوق صنع السياسات وإجراء البحوث وتقديم المساعدة الدولية. وهذه العقبات تحدّ من توفر البيانات الإدارية (الالتحاق بالمدارس، وأسباب الوفاة)، وكذلك من الحصول على معلومات من المسوح عن الأسر المعيشية والأفراد والشركات. فمن المستغرب في عام 2010، مثلاً، عدم توفر بيانات قابلة للمقارنة بين البلدان حول تطور معدل وفيات الأمهات خلال فترة زمنية محددة. وقد أصبح من الضروري توسيع نطاق جمع البيانات، وكذلك تحسين نوعية البيانات المتوفرة وتوقيتها. أما تسهيل الحصول على البيانات التي توفرها مصادر تجارية فمسألة أخرى لا بد من معالجتها.

إطار 6.4 مقياس جديد للفقر المتعدد الأبعاد في المكسيك

في عام 2009، كانت المكسيك أول بلد يعتمد مقياس الفقر المتعدد الأبعاد الذي يبين مختلف أوجه الحرمان التي تعاني منها الأسر. وهذا المقياس الذي اعتمده المجلس الوطني لتقييم السياسة الاجتماعية (CONEVAL)، يشبه دليل الفقر المتعدد الأبعاد الذي نطبقه على أكثر من 100 بلد في هذا التقرير.

وانطلق المجلس من الأسس المنصوص عليها في الدستور والقانون العام للتنمية الاجتماعية لعام 2004. ووفقاً لهذا القانون، يعتبر الفرد في حالة فقر متعدد الأبعاد عندما يتقاضى دخلاً منخفضاً، لا يكفيه لشراء السلع والخدمات التي يحتاج إليها، وعندما يعاني من الحرمان في بُعد واحد على الأقل من الأبعاد الستة التالية: التعليم، والرعاية الصحية، والضمان الاجتماعي، والسكن اللائق، والمرافق الأساسية للأسر المعيشية، والغذاء. ويجري المجلس مسحاً كل سنتين منذ عام 1984 لرصد اتجاهات الفقر المتعدد الأبعاد وتحديد أوجه الحرمان التي تعاني منها الأسر، ومساهمة كل من هذه الأوجه في شدة الفقر. وبما أن المجلس يتولى رصد فعالية البرنامج الوطني لتقديم المساعدة الاجتماعية، باستطاعته أن يقيّم رفاه السكان في أوجه متعددة من أوجه الحرمان الاجتماعي.

المصدر: Alkire and Santos 2010.

وقد تحسنت البيانات الجزئية وبيانات الأسر المعيشية إلى حد كبير منذ عام 1990، مما سمح لنا باستخدام مقاييس جديدة في تقديرات عدم المساواة والفقر المتعدد الأبعاد[40]. غير أن هذه البيانات غير متوفرة على نطاق يشمل جميع البلدان ولا على فترات زمنية متقاربة، ويمكن لمسوح الأسر المعيشية الموسعة أن تكشف عن الترابط بين المؤشرات، لكن هذه المسوح مكلفة وتستغرق وقتاً طويلاً. كما يمكن للمسوح الأقل توسعاً أن تقدم معلومات قيّمة. والبيانات الجيدة القابلة للمقارنة على المستوى الدولي غير متوفرة في مجالات هامة مثل العمل في القطاع غير النظامي، والتمكين، والحماية من العنف، والعلاقات الاجتماعية والمجتمعية[41]. ومن الضروري العمل على حساب المجاميع الاقتصادية، التي تُستمد من مصادر مختلفة في الوقت الحاضر، مثل الدخل القومي الإجمالي وتوزيعه، بالاستناد إلى مقاييس موحدة. والجدير بالذكر أن البيانات المصنفة حسب الجنس، حول استخدام الوقت، والتصرف بالأصول الاقتصادية، وصنع القرار، والعنف، غير كافية، فيما يُهمل موضوع رئيسي هو العمل غير المأجور (الإطار 6.5).

ويتطلب تحديد المؤشرات اللازمة لقياس الرفاه وفقاً للمعايير الجديدة اتفاقاً على نطاق واسع. ومن المبادرات التي تشجع مناقشة هذه المسائل المشروع العالمي لقياس تقدم المجتمعات الذي أطلقته منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي[42].

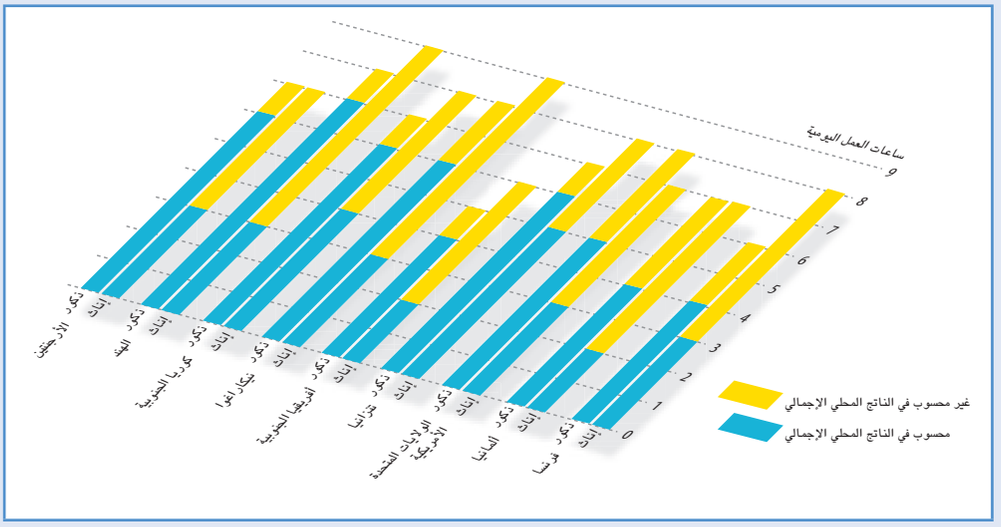
نحو علم اقتصاد جديد للتنمية البشرية

من الاستنتاجات التي تستحق بحثاً معمقاً ضعف علاقة الترابط في الأجل الطويل بين نمو الدخل والتغيّر في مجالي التعليم والصحة[43]. ويتطلب التعمّق في فهم ديناميات هذه العلاقة

الإطار 6.5 الاعتراف بالعمل غير المأجور

العمل غير المأجور، كالعمل المنزلي ورعاية الأطفال والمسنين في المنازل والمجتمعات المحلية، يسهم في الرفاه والنمو الاقتصادي، ويعتمد على جهد قوى عاملة تملك المعرفة والقدرة على الإنتاج والعطاء. غير أن الإحصاءات الوطنية، بما في ذلك الناتج المحلي الإجمالي والدخل القومي الإجمالي، تهمل العمل المنزلي، الذي تتحمل المرأة العبء الأكبر منه في جميع الاقتصادات والثقافات (انظر الشكل). ورغم أهمية الرعاية التي تقدم بدون أجر ودورها في تحقيق العديد من الأهداف الإنمائية للألفية، لا يأتي أي من الأهداف على ذكرها.

الناتج المحلي الإجمالي يهمل قدراً كبيراً من عمل المرأة



المصدر: Budlender 2008; Stiglitz, Sen, and Fitoussi 2009.

وإسقاط الرعاية التي تقدّم بدون أجر من الحسابات الوطنية، هو من الثغرات الكبيرة في حسابات جميع البلدان. وعند تطبيق متوسط أجر العامل المنزلي على عدد الساعات التي يستغرقها أي شخص في العمل المنزلي بدون أجر، تشير تقديرات معهد الأمم المتحدة لبحوث التنمية الاجتماعية إلى أن العمل المنزلي غير المحسوب يشكل نسبة تتراوح بين 10 و39 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي. وبدمج العمل غير المأجور في الحسابات الوطنية، يمكن توضيح كيفية استخدام الوقت، ولا سيما وقت المرأة.

المصدر: Stiglitz, Sen, and Fitoussi 2009؛ معهد الأمم المتحدة لبحوث التنمية الاجتماعية 2010.

مزيداً من الدراسات الاقتصادية والاجتماعية، التي تكمل الأدبيات الواسعة حول النمو الاقتصادي وتتيح مزيداً من المعلومات التي تسهم في دفع عجلة التنمية البشرية في موازاة النمو.

وتتطلب العلاقة بين اقتصادات النمو ودراسات التنمية تحوّلاً جذرياً في الفكر الاقتصادي. فكثيرة هي الأدبيات النظرية والتجريبية التي لا تفرق بين النمو الاقتصادي والتنمية الاقتصادية. والنماذج النظرية لهذه الأدبيات تفترض أن الاستهلاك هو الشاغل الوحيد للإنسان، وهذا هو المنطق الذي يرتكز عليه تحليل السياسات واختيارها[44]. وهذا النهج يطبع الاقتصاد القياسي، حيث يؤخذ بالسياسة العامة وفقاً لما تحدثه من أثر على النمو، إذ من المفترض أن الهدف المباشر لصانعي السياسات هو تحقيق الحد الأقصى من النمو.

أما نهج التنمية البشرية، فيقوم على أن الرفاه لا يقتصر على المال. ومن الضروري أن يحظى الإنسان بالإمكانات لتحقيق الأهداف التي ينشدها في الحياة، وللدخل أهميته على هذا الصعيد، لكن الحصول على التعليم، والقدرة على عيش حياة مديدة وصحية، والتأثير على قرارات المجتمع، والعيش في مجتمع يحترم الجميع ويقدّرهم، هي مسائل لا تقل أهمية عن الدخل. وفي الواقع ما يكفي للدلالة على أن اهتمام الإنسان لا يتوقف عند حدود الدخل أو الاستهلاك[45]. والنماذج النظرية والتجريبية التي تفترض أن الاستهلاك هو الشاغل الوحيد للإنسان هي نماذج لا تفي بأغراض دراسة التنمية البشرية. وقد تناول الفصل 4 مؤشرات الاستدامة بالاستناد إلى نماذج تفترض أن الإنسان لا يهتم سوى بالاستهلاك في الحاضر وفي المستقبل؛ غير أن الدراسة لم تتطرق بعد إلى النتائج المترتبة على اعتبار التعليم والصحة من الاهتمامات أيضاً[46].

ونحن إذ نهتم بمختلف نواحي الحياة، نحتاج إلى علم في الاقتصاد الإنمائي يعترف بتعدد الأبعاد الإنمائية. وهذا يشمل التقييم المعياري للسياسات كما يشمل النماذج المستخدمة في تحليل التقدم في عملية التنمية. فإلمامنا بالعلاقة المتشعبة بين النمو وأبعاد التنمية البشرية غير المرتبطة بالدخل لا يزال محدوداً. ولا بد من دمج أهداف التنمية البشرية في إطار متكامل يدعم النمو في جو من الإنصاف، وفي سياسات مناسبة على مستوى القطاعات. ومن الضروري تجنب الخطاب التقليدي الذي يفصل بين "مؤيدي" النمو و"معارضيه". فالأهم من ذلك هو توسيع الحريات الحقيقية، ولارتفاع الدخل دور في توسيع الحريات، إذ يفسح المجال أمام الناس للحصول على السلع والخدمات والتصرف بها. ولكن يمكن الاختيار والمفاضلة بين أهداف متعددة، مما يتطلب تقييماً دقيقاً يسمح بتحديد مواضع التكامل الإيجابية واستثمارها.

ولعل في التدهور البيئي أفضل مثال على التشوهات المحتملة لتقديم النمو على مختلف الأبعاد الأخرى في التنمية البشرية. فعلى مدى عشرين عاماً مضت، ومنذ انعقاد قمة الأرض الأولى في ريو دي جنيرو، أصبح موضوع الموارد الطبيعية والبيئة موضوعاً بالغ الأهمية في التنمية. وعالمنا يواجه تحديات كبيرة على صعيد الاحتياطي من المياه، وتدهور الأراضي، وتغيّر المناخ، وفقدان التنوع البيولوجي، والخدمات البيئية، وهذه التحديات تفرض عقبات جديدة على تعزيز النمو والمضي في التقدم في التنمية البشرية. وكثيراً ما يقع عبء ضعف إدارة الموارد الطبيعية والبيئية على كاهل الفقراء الذين يعتمدون على هذه الموارد لكسب رزقهم، ويفتقرون إلى الأصول الضرورية للتكيف مع هذه التغيّرات أو لتحمل التكاليف الإضافية المترتبة عليها. والفقر والتنمية البشرية المنخفضة هما من العوامل التي تسهم في تدهور البيئة، وكثيراً ما يكون عدم ضمان الحيازة الآمنة للأراضي مثلاً، من أسباب الإفراط في الزراعة وتدهور التربة[47].

والتدهور البيئي ليس المثال الوحيد على آثار التركيز على النمو، فقد رأينا في الفصلين 3 و4 أن ارتفاع نمو الناتج المحلي الإجمالي لا يعني بالضرورة التقدم في الصحة أو التعليم أو في أي بُعد آخر من أبعاد التنمية البشرية. والعوامل والسياسات التي تنجح في تعزيز النمو الاقتصادي ليست هي ذاتها التي تؤدي إلى تحقيق تقدم في التنمية البشرية. ويُستنتج من المقارنة بين البلدان الذي تضمّنها الفصل 3 أن متغيّرات، مثل التحضر، والتجارة، والديمقراطية، والمؤسسات، تؤثر بطرق مختلفة على النمو وعلى مؤشرات دليل التنمية البشرية غير المرتبطة بالدخل. واتضح من البحث حول التحسّن في الصحة والتعليم أن نقل الأفكار والتكنولوجيات عبر البلدان هو عامل أساسي في هذا التحسّن، أما نمو الدخل فيسجل نتائج متباينة ومتباعدة بين البلدان[48]. وتشير دراسات الحالة التي تناولت الأمثلة الناجحة إلى أن النجاح كان نتيجة لمبادرات عامة وشاملة في الصحة والتعليم، خلافاً لما تتضمنه الأدبيات عن النمو[49]. ولا تعني هذه النتائج أن تحقيق النمو والتقدم في التنمية البشرية لا يتحققان معاً، بل تعني أن الحكم على

لأننا نهتم لمختلف أوجه الحياة، نحتاج إلى علم في الاقتصاد الإنمائي يعترف صراحة بتعدد الأبعاد الإنمائية

السياسات والإصلاحات المؤسسية لا يجوز أن يستند فقط إلى ما تحدثه من تأثير على الدخل، كما هو الأمر حالياً في الكثير من الأدبيات عن النمو.

من هنا دعوتنا لعلم اقتصاد جديد للتنمية البشرية، على أن يكون الهدف من هذا الإطار الجديد هو تحقيق الرفاه، وأن يجري تقييم النمو واختيار السياسات والالتزام بها على أساس ما تحرزه من تقدم في التنمية البشرية في الأجلين القصير والطويل، وأن يعتمد نموذجاً في التحليل ينطبق على البلدان المتقدمة والبلدان النامية على حد سواء، واستحداث مثل هذا الإطار عملية شاقة ومعقدة، لا سيما إذا كان المقصود منه الأخذ بمدى تأثر المناخ بأنماط الأنشطة البشرية. ويُفترض ببرنامج من هذا القبيل أن يستند إلى الأبحاث القيمة المتوفرة حول العلاقة بين النمو والتنمية البشرية، وكذلك إلى التحليلات الكمية والنوعية المتعددة التخصصات.

اتجاهات البحث

وإذا كانت التنمية البشرية لا تقتصر على الدخل، فهي كذلك لا تقتصر على العناصر الثلاثة التي يشملها دليل التنمية البشرية، أي الصحة والتعليم والدخل. ففي تأكيدنا المجدّد على مفهوم التنمية البشرية، ركزنا على ضرورة التوقف عند كيفية توزيع الفرص، ومدى قدرة الناس على رسم مستقبلهم، ومدى تأثير خيارات اليوم على المستقبل. وساهم تقرير التنمية البشرية بأعداده السابقة في تطوير مفهوم أبعاد مثل الديمقراطية والحريات الثقافية وتغيّر المناخ. ومع ذلك لا يزال بمقدورنا التعمّق في فهم العلاقة بين التنمية البشرية وهذه الأبعاد كما هو مبين فيما يلي.

التمكين

قدرة الأفراد والمجموعات على المشاركة في العملية السياسية وغيرها من العمليات الإنمائية، والتأثير فيها والاستفادة منها، في الأسر أو المجتمعات أو البلدان، هي عنصر جوهري في حرية الإنسان. وكما سبق وأوضحنا في الفصل 3، يؤدي التمكين إلى نتائج إيجابية في الصحة والتعليم وغيرهما من أبعاد التنمية البشرية. وتعتمد النتائج التي يمكن أن يحققها الأفراد والمجموعات على توزيع القوى في المجتمع، سواء أكان في المجال العام (المؤسسات السياسية والسوق) أم في المجال الخاص (العلاقات بين الجنسين داخل الأسر)[50].

ويرتبط التمكين ارتباطاً وثيقاً بالمشاركة: أي إفساح المجال أمام الناس، ومنهم الفقراء والمهمشون، للتعبير عن رأيهم وللمشاركة الفعالة في القرارات التي تؤثر في حياتهم. ويلاقي هذا المفهوم تأييداً واسعاً من المجتمع المدني. ففي مسح لمنظمات المجتمع المدني أجري لأغراض هذا التقرير[51]، أعرب ثلاثة أرباع المجيبين "عن موافقة تامة" على أن التمكين لا ينفصل عن التنمية البشرية (الإطار 6.6).

لقد أحدث دليل الحرية السياسية الذي أُطلق في عام 1991 ضجة عارمة (أدت إلى سحب الدليل). وبعد ذلك، عادت قضية الحرية السياسية لتظهر مراراً في تقارير التنمية البشرية العالمية والوطنية. وفي الأبحاث التي أجريت لأغراض إعداد تقرير هذا العام، بدا واضحاً أن هذه القضية لا تزال موضع جدل. وتنص المادة 21 من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان على الحق في "انتخابات نزيهة دورية تجري على أساس الاقتراع السري وعلى قدم المساواة بين الجميع أو حسب أي إجراء مماثل يضمن حرية التصويت". ولكن المؤسسات الحكومية السياسية تختلف اختلافاً كبيراً في الواقع والممارسة .

وتناول الفصل 4 العديد من المؤشرات المستخدمة لقياس التمكين وحدد إطاراً للتوسع في البحث والمناقشة، انطلاقاً من الأبحاث الوطنية والمحلية، مثل تقارير التنمية البشرية الوطنية الأخيرة. وبما أن المقاييس المستخدمة لا تزال موضع خلاف في الكثير من الأحيان، نعمل على استكشاف سبل جديدة لتطوير مقياس يشمل المجالات التي

إطار 6.6 آراء من المجتمع المدني في التنمية البشرية والتمكين

في إطار الأبحاث التي أجريت لأغراض إعداد هذا التقرير، أجرينا مسحاً عالمياً على شبكة الإنترنت لمنظمات المجتمع المدني لاستقصاء آرائها. وقد شملت العينة منظمات يتراوح حجمها بين موظف واحد و12,000 موظف ومتطوع، وتعمل في مجموعة كبيرة ومتنوعة من البلدان. وأعرب الجميع تقريباً (94 في المائة) عن رأيهم بأن فرصة المشاركة في صنع القرارات في المجتمع شرط أساسي من شروط التنمية، ورأى 76 في المائة من المجيبين عن "موافقة تامة" على أن التمكين لا ينفصل عن التنمية البشرية. وأشاروا إلى أن أهم أبعاد التمكين هي الإلمام بالقراءة والكتابة، والتعليم، والحق في التصويت وحرية التعبير (أنظر الجدول).

آراء من المجتمع المدني في أهم أبعاد التمكين

البُعد	الأكثر أهمية (النسبة المئوية)	البُعد	الأكثر أهمية (النسبة المئوية)
الإلمام بالقراءة والكتابة والتعليم	66	صنع القرار في المنزل	29
الحق في التصويت	54	ضم الصوت إلى أصوات الآخرين	27
حرية التعبير	52	الاحتجاج	19
اختيار المرء مصيره	35	الترشّح للانتخابات	18
اتخاذ الخيارات الشخصية	33	هوية المجموعة	12

المصدر: مسح لمنظمات المجتمع المدني أجراه مكتب تقرير التنمية البشرية.

تُجمع عليها الآراء. فيمكن أن نستخدم، مثلاً، نظرية المقاييس الجزئية لبناء مقارنات بين البلدان لا تتأثر بالأوزان المختلفة التي تُعطى لكل عنصر، وبالتالي لا تتأثر باختلاف الآراء حول أهمية كل منها.

وتبقى المشاركة عنصراً أساسياً في تحديد أهداف التنمية والتأثير على القرارات، وذلك من خلال تشجيع الحوار وتوطيد الالتزام. غير أن المشاركة الحقيقية ليست عملية سهلة. فمن المعترف به أن الحوار الوطني الذي أدى إلى صياغة ورقة استراتيجية الحد من الفقر في بوليفيا قد رجح كفة الفئات المحرومة في ميزان القوى[52]. وفي الوقت نفسه كانت آليات أخرى من آليات المشاركة عرضة للانتقاد، إذ اقتصرت على مواضيع محددة مسبقاً، مثل المشاورات التي تقودها الحكومة بشأن التحكيم الديني في كندا والعلمنة في فرنسا[53]. ومن مجالات البحث التي يجدر التركيز عليها آثار الهياكل الديمقراطية الوطنية والمحلية على أنواع المشاركة الشعبية؛ والسياسات الوطنية والدولية لحماية الحريات المدنية؛ والمبادرات المحلية لرصد أنشطة الحكومات ومحاسبتها.

وحتى لا تكون المشاركة مجرد إجراء شكلي، من الضروري تزويد الناس بالإمكانات والمعلومات، وتأمين الهياكل المؤسسية التي تتيح لهم التعبير الفعلي عن آرائهم وتطلعاتهم (انظر الفصل 4). فالهياكل الديمقراطية توفر الشروط اللازمة للتنمية البشرية، ولكن يتعين على الحكومات أن تتحمل المسؤولية الكاملة عن توسيع الحريات أمام الشعوب. وفي نهج التنمية البشرية، يجدر الأخذ بهذه المعطيات، والنظر في أنواع الهياكل والمؤسسات المجتمعية التي تسهّل العمل على توسيع الحريات والآليات التي تدعم تمكين الأفراد أو المجموعات أو تقيّده.

تشمل أولويات التحليل أوجه عدم المساواة المتداخلة التي تعاني منها مجموعات معينة، وكيفية التغلّب على أوجه الحرمان

عدم المساواة

من العقبات التي تعوق التقدم، عدم المساواة بين النساء والرجال والفقراء والأثرياء، وبين فئات أخرى في المجتمع، وفي مختلف أبعاد التنمية البشرية. وقد تناول هذا التقرير الخسائر التي تلحق بالتنمية البشرية نتيجة لعدم المساواة في مختلف الأبعاد، ونتيجة للفوارق بين الجنسين. وإضافة إلى تقارير التنمية البشرية العالمية، تطرق العديد من تقارير التنمية البشرية الإقليمية والوطنية والمحلية إلى عدم المساواة في الدخل وفي نواحٍ أخرى من التنمية البشرية. فأوجه عدم المساواة، وهي هيكلية في الكثير من الأحيان، تؤثر على الفرص المتاحة للناس[54]. وقد استحوذ عدم المساواة بين الجنسين وأثره على التنمية البشرية على حيز هام من هذا البحث[55].

وفي متناولنا اليوم الكثير من المعلومات عن أبعاد عدم المساواة، غير أن معرفتنا بكيفية تطور الفوارق في مختلف الأبعاد والعوامل التي تؤثر فيها لا تزال محدودة[56]. فمن الضروري معرفة كيفية تفاعل عدم المساواة مع القوى الهيكلية، ولا سيما عوامل الاقتصاد السياسي والتمكين[57]. فكثيرة هي السياسات الاجتماعية والاقتصادية التي عالجت أوجه عدم المساواة، فيما أسهمت سياسات أخرى في تعزيز الإنصاف، وإن لم تكن مصممة تحديداً لذلك. ولا بد لنا من فهم الظروف والسبل التي أثّرت من خلالها السياسات التقدمية في معالجة عدم المساواة في الواقع.

ويمكن أن يشمل البحث في مجال عدم المساواة المظاهر المتعددة لعدم المساواة والعوامل المؤثرة فيها. وقد تضمن الفصل 5 لمحة عن هذه المظاهر، وتوسّع في شرح أنواع عدم المساواة. وتشمل أولويات التحليل أوجه عدم المساواة المتداخلة التي تعاني منها مجموعات معينة، مثل النساء والفتيات، وبعض الفئات الإثنية، والسكان الأصليين، وكيفية تداخل أوجه الحرمان وترابطها. ولا بد من دراسة الفرص الاقتصادية، والضمانات القانونية، والمشاركة السياسية، وعدم المساواة في الفرص في إطار متكامل. وقد أصبح بالإمكان الاستفادة من الابتكارات في تقنيات رسم الخرائط، لعرض توزيع التنمية البشرية بالوسائل المرئية على المستويين الوطني والإقليمي. كما يمكن الاستفادة من دراسة المبادرات الناجحة في معالجة عدم المساواة لاقتراح مجالات يمكن الانطلاق منها للتغيير.

وتركز توصيات السياسة العامة للحد من عدم المساواة على إعادة توزيع الدخل، وتوسيع نطاق الحصول على الخدمات، ثم على فرض الضرائب التصاعدية. وينطلق برنامج البحث لتقرير التنمية البشرية من هذه النقاط لاستكشاف الإصلاحات التي تؤدي إلى معالجة أوجه عدم المساواة الهيكلية، وما يتطلبه ذلك على صعيد التمكين السياسي للفئات المحرومة والتغيير المؤسسي. ويبقى دور الدولة أساسياً في القضاء على العقبات التي تحول دون تمكين هذه الفئات ودمجها في المجتمع.

الاستدامة والتعرض للمخاطر

التنمية البشرية لا تقتصر على تحقيق الإنجازات، بل تعني كذلك حماية الإنجازات المحققة من مخاطر الحاضر والمستقبل. وقد تطرقت تقارير التنمية

البشرية السابقة، ومنها تقرير عام 1994 حول الأمن البشري وتقرير عام 2007/2008 حول تغيّر المناخ، إلى الأمن والتعرض للمخاطر على مستويات مختلفة، أي على مستوى الفرد والوطن والعالم.

وتتطلب العلاقة بين التقدم في مجال التنمية البشرية والمخاطر مزيداً من التعمق في البحث. وقد أكد هذا التقرير أن الخير لا يأتي كله دفعة واحدة، فالتقدم في بعض أوجه الرفاه قد لا يكون ممكناً، دون تعرض الأفراد والجماعات للمخاطر. ويتضح ذلك في حالة بلدان الكتلة السوفييتية السابقة، حيث أدى التخطيط المركزي إلى نتائج مستقرة لصالح العديد من المواطنين، غير أنه لم يكن قادراً على تحقيق تقدم اقتصادي قوي ومستدام[58]. والابتكار والكفاءة يتطلبان قدراً من المنافسة، التي قد تكون مصدراً لبعض المخاطر وحالات عدم اليقين[59].

كيف يساعدنا نهج التنمية البشرية في الموازنة بين المخاطر والتقدم؟ الجواب بديهي: علينا أن نبحث عن حلول للحد من المخاطر لا تمسّ بالتقدم في الرفاه في نواحٍ كثيرة. غير أن تحقيق هذا الهدف ليس بالسهولة التي يبدو عليها، وفي بعض الأحيان تواجه المجتمعات خيارات صعبة. ويبدو أن الاتجاه السائد تمادى في تجاهل المخاطر وانعدام الأمن. وربما لهذا السبب، وعلى الرغم من التقدم الذي تناوله الفصل 2، تظهر مسوح الرأي العام استياء واسع النطاق من نواحٍ رئيسية في الحياة، ومنها النواحي المرتبطة بالأمن[60]. ولذلك لا بد من إعادة التقييم.

لنعُد إلى مخاطر كارثة تغيّر المناخ، والآثار المترتبة على التركيز الحصري على النمو الاقتصادي، وتجاهل المؤشرات التي تنذر بأضرار تطال هذا الكوكب. وعلاوة على تغيّر المناخ، هناك أمثلة عديدة أخرى، كتحرير التجارة الذي يؤدي إلى زيادة في الدخل، يقابلها مخاطر على الاستقرار في العمل، أو رفع الضوابط المالية الذي يحقق ارتفاعاً في النمو، يقابله مخاطر وقوع المزيد من الأزمات[61].

ومن الصعب قياس المخاطر ومدى التعرض لها[62]. ففي متناول واضعي السياسات مجموعة من البيانات لقياس المعدلات الإجمالية في مجالات مثل الصحة والتعليم والدخل أو غيرها من مؤشرات قياس التقدم، غير أنهم لا يملكون سوى قدر محدود من المعلومات لقياس مخاطر فقدان الوظيفة مثلاً، أو الركود، أو وقوع كارثة طبيعية. والسبب في ذلك هو حالة عدم اليقين التي تحيط بالمخاطر، وكذلك الافتقار إلى مقاييس دقيقة تساعد في تقييم المخاطر التي واجهها العالم في الماضي.

والمخاطر هي مصدر المخاوف على المستقبل. وبما أننا لا نعرف ما يخبئه المستقبل، تتوقع مختلف الخطط قدراً من المخاطر، وتحسب لإمكانية التعرض لها. لكن الخيارات تختلف عند التفكير في الغد، وتقييم أثر ما نتخذه من قرارات اليوم على الأجيال المقبلة، وقد لا يعطي خبراء الاقتصاد الكلاسيكي الجديد وزناً كبيراً في الخيارات لصالح رفاه الأجيال المقبلة، غير أن تحديد أهمية مختلف الأجيال مسألة أخلاقية خطيرة، فالتضحية برفاه الأجيال المقبلة لمجرد أنها لم تولد بعد تبدو غير مبررة، بينما لا يمكن تحقيق التنمية البشرية المستدامة بمعزل عن معالجة الفقر وعدم المساواة في الجيل الحاضر[63]. ولذلك لا بد من التعمق في بحث المفاهيم للتوصل إلى مبادئ بديلة.

الخير لا يأتي كله دفعة واحدة

وقياس الاستدامة كذلك يتطلب مزيداً الاهتمام، فالعديد من المقاييس الحالية تقوم على أسس نظرية مختلفة وتعطي نتائج متباينة. والقياس السليم للتنمية البشرية المستدامة يجب أن يشمل، مثلاً، كيفية استخدام المجتمعات للمصادر المختلفة على مر الزمن، وتحديد الموارد التي يمكن أن يُستعاض عنها أو أن تكمّل موارد أخرى. وهذا المقياس يختلف عن المقاييس الحالية إذ أنه لا يتناول استدامة أنماط الاستهلاك والإنتاج فحسب، بل يتناول كذلك استدامة التنمية البشرية في معناها الواسع الذي يشمل الصحة والتعليم والمساواة والتمكين.

ومعالجة مثل هذه القضايا المتعلقة بالاستدامة تثير موضوع الإنصاف بين الأجيال وبين أفراد الجيل الواحد. فالسياسات المعتمدة لا تعود بالفائدة نفسها على فقراء اليوم كما على فقراء الأجيال المقبلة. ومن المواضيع الرئيسية المطروحة على هذا الصعيد، استخدام الطاقة المتجددة، وربط التنمية البشرية بالاقتصاد الأخضر، والنمو الأخضر، وغيرها من آليات السوق، مثل الضرائب الخضراء، وخطط تحديد حد أقصى وعدم تخطيه، والتجارة البيئية، والأطر التنظيمية لمنع الاستخدام غير المستدام للموارد، بما في ذلك حقوق الملكية والرقابة المالية.

وتتطلب المخاطر المتأتية من تغيّر المناخ اتخاذ إجراءات حاسمة. وتأكيداً على ذلك، سيركز تقرير التنمية البشرية لعام 2011 على موضوع الاستدامة والتعرض للمخاطر. وهذا التقرير العالمي الجديد يمكن أن يسهم في إثراء النقاش حول المقصود بالاستدامة، وما الذي يجب أن يكون مستداماً، وما الذي يجب اتخاذه من إجراءات لحماية الفئات الضعيفة من سكان العالم. وتخصيص

تقرير التنمية البشرية لموضوع الاستدامة قبل قمة الأرض القادمة في ريو دي جنيرو في عام 2012، يمكن أن يساعد في توجيه الحوار، شأن تقرير عام 1992 الذي صدر قبل انعقاد قمة الأرض الأولى[64]. والنقاش المفتوح والصريح حول الروابط وأوجه التضارب والتكامل سيؤدي إلى توضيح مفهوم التنمية البشرية المستدامة.

* * *

أكد هذا التقرير على أهمية نهج التنمية البشرية ومكانته الراسخة في تحليل تحديات القرن الحادي والعشرين ومواجهتها.

وقد تضمن استعراضاً شاملاً للتجارب في الماضي، فسلط الضوء على نتائج جديدة تستحق المزيد من الاهتمام. فالناس في مختلف أنحاء العالم حققوا تحسناً كبيراً في نواح رئيسية من حياتهم. وهم اليوم يتمتعون بصحة أفضل، ويحصّلون مستويات أعلى في التعليم، وينعمون بمزيد من الثروة، ويملكون مزيداً من القدرة على اختيار قادتهم، اليوم أكثر من أي وقت مضى. وهم بذلك يحظون بإمكانات لعيش حياة أفضل.

لكننا رأينا أيضاً أن وتيرة التقدم تتفاوت كثيراً بين بلد وآخر ومنطقة وأخرى، وأن حظ بعض البلدان والمناطق لم يكن وافراً. ففي الكثير من الأماكن، لا تزال الفوارق شاسعة ومواطن الضعف واضحة، لا بل آخذة في التزايد. وهذا أدى إلى اختلال حاد في توازن القوى أو إلى الكشف عن مثل هذا الاختلال، وإلى إثارة تساؤلات جدية حول مدى استدامة أنماط الإنتاج والاستهلاك الحالية.

وألقينا الضوء من جديد على بعض التحديات الماثلة، ومنها الأبعاد المتعددة للفقر وعدم المساواة. وحددنا أوجه عدم المساواة الهيكلية، والمتزايدة في بعض المجالات، في سلسلة من الأبعاد وبين مختلف المجموعات، باعتبارها تحديات تعوق التقدم في مجال التنمية البشرية. كما كشفت الدراسات حول الفوارق بين الجنسين أن بعض البلدان قد حققت نتائج جيدة في مجالات هامة لكن الفجوة لا تزال غير مقبولة. وأظهر مقياس جديد للفقر المتعدد الأبعاد شدة الحرمان ومدى انتشاره في أكثر من 100 بلد.

واقترح الفصل الأخير برنامجاً لتوسيع نطاق التنمية البشرية. وقد استفدنا من التراث الغني في الفكر الإنمائي والتقاليد الراسخة، للتركيز على السياسات والأبحاث. فعلى صعيد السياسات، أكدنا على ضرورة اعتماد نهج يرتكز على المبادئ الرئيسية لتوجيه السياسة العامة، وأهمية مراعاة الظروف المحلية، ولا سيما قدرة الدولة والعقد الاجتماعي فيها، وأهمية القوى العالمية، ولا سيما نظام الحكم العالمي والمساعدات والشراكات. وعلى صعيد الأبحاث، أكدنا على أهمية تحسين جمع البيانات حول أبعاد التنمية البشرية، وإعادة النظر في الأساس المفاهيمي لدراسة التنمية والبحث في مدى مساهمة رؤية التنمية البشرية في التعمق في الأبعاد التي هي جوهر مفهوم التنمية البشرية.

فالتقدم البشري حسب كلمات مارتين لوثر كينغ "ليس تلقائياً ولا حتمياً، بل هو ثمرة جهد لا يهدأ، وسعي لا يستكين، ومن غير هذا العمل الدؤوب يصبح الوقت نفسه ملاذاً لقوى الركود الاجتماعي"[65]. وفكرة التنمية البشرية هي تجسيد لهذه الجهود، وهي فكرة مجموعة ملتزمة من المفكرين والخبراء المقتنعين بضرورة تغيير طريقة التفكير في تقدم المجتمعات.

غير أن تحقيق برنامج التنمية البشرية يتطلب المضي إلى أبعد من ذلك. فالتنمية التي محورها الإنسان، لا تتحقق بالعمل الفكري فقط، بل تعني بناء التقدم على أسس منصفة وشاملة، تعني تمكين الناس من المشاركة الفعالة في التغيير، تعني ضمان تحقيق الإنجازات من غير المساس بحقوق الأجيال الآتية. ومواجهة التحديات ليست أمراً ممكناً فحسب، بل هي ضرورة، وضرورة ملحة اليوم أكثر من أي وقت مضى.

التنمية التي محورها الإنسان، لا تتحقق بالعمل الفكري فقط، بل تعني بناء التقدم على أسس منصفة وشاملة، تعني تمكين الناس من المشاركة الفعالة في التغيير، تعني ضمان تحقيق الإنجازات من غير المساس بحقوق الأجيال الآتية