الأمم المتحدة

E

المجلس
الاقتصادي والاجتماعي

Distr.
LIMITED

E/ESCWA/SDD/2006/Technical Paper.3
18 October 2006
ARABIC
ORIGINAL: ENGLISH

اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا (الإسكوا)

اعتماد نهج تنمية المجتمع المحلي كأداة لصياغة السياسة الاجتماعية على الصعيد المحلي

موجز

تركز هذه الورقة على أن تنمية المجتمع المحلي هي عملية ترتكز على المشاركة، حيث يشكل فيها توافق الآراء، والحوار الصريح، وتعزيز قدرة المجتمع المدني عناصر أساسية لإحداث التحولات التي تؤدي بدورها إلى التنمية المستدامة. ومن أجل الوصول إلى توافق الآراء، توجد حاجة كبيرة إلى تنمية قدرات أبناء المجتمع المحلي لتمكينهم من وضع الاستراتيجيات الإنمائية الخاصة بهم وإجراء نقاش معمق حول المبادئ الأساسية. وتكتسب هذه المسألة أهمية خاصة في عصر العولمة الذي يطرح تحديات جديدة تتعلق بالتنمية المستدامة. وتوفر العولمة فرصاً جديدة، وإن كان ذلك في إطار الأنشطة الواضحة والشفافة والمرتكزة على المشاركة، وهي أساسية لتحقيق النمو الطويل الأجل.

06-0344

المحتويات

الصفحة

الفصل

أولاً- الصلة بين تنمية المجتمع المحلي والسياسة الاجتماعية ٣

ألف- مقدمة ٣
باء- تعريف تنمية المجتمع المحلي والسياسة الاجتماعية ٤
جيم- قيود صياغة السياسات الاجتماعية في منطقة الإسكوا ٥
دال- تنمية المجتمع المحلي كحجر الأساس في صياغة السياسة الاجتماعية ٧
هاء- قيود استخدام نهج تنمية المجتمع المحلي لتنفيذ السياسات الاجتماعية..... ١٠
واو- تجربة الإسكوا في تعزيز تنمية المجتمع المحلي خلال العقد الماضي ١١

ثانياً- متطلبات نجاح مشاريع تنمية المجتمع المحلي..... ١٥

ألف- مقدمة ١٥
باء- دور البيئة التمكينية..... ١٧
جيم- دور المجتمع المدني..... ١٩
دال- دور الحكومات المركزية ٢١
هاء- دور رأس المال الاجتماعي..... ٢٢
واو- استنتاجات..... ٢٣

قائمة الأطر

١- تعريف السياسة الاجتماعية ٥
٢- مزايا الاستثمار في السياسة الاجتماعية في البلدان النامية..... ٧
٣- من هم أصحاب المصلحة في المجتمعات المحلية؟..... ٨
٤- تبعات تجاهل المجتمعات المحلية المهمشة..... ٩
٥- الحزمة التدريبية التي تقوم بها الإسكوا في مجال مشروع تنمية المجتمع المحلي ١٤
٦- المشاركة: التعريف والعلاقة مع التنمية ١٦
٧- دور الحكم المحلي في تحسين المساءلة وصنع القرار ٢٠
٨- تنمية المجتمع المحلي في ماليزيا..... ٢٢

المرفقات

المرفق الأول- حالة لبنان ٢٦
المرفق الثاني- تجارب ناجحة في مناطق أخرى ٢٩

أولاً- الصلة بين تنمية المجتمع المحلي والسياسة الاجتماعية

ألف- مقدمة

طبقت البلدان الأعضاء في الإسكوا خلال العقود الأخيرة سياسات اجتماعية ترتكز على المسائل القطاعية المرتبطة مباشرة بمختلف الوزارات التنفيذية. وركزت معظم الأولويات على المناطق الحضرية أو ذات الكثافة السكانية المرتفعة، بينما أهملت المناطق الأخرى الأقل نمواً أو النائية، والتي تشكل التنمية فيها ضرورة ملحة.

وبينما تطبق بعض بلدان الإسكوا نهج تنمية المجتمع المدني لتطوير المناطق المهمشة بإسناد تلك المهام إلى لجان مؤقتة، لا يجري توثيق الممارسات الجيدة التي يمكن تطبيقها في أماكن أخرى على النحو الملائم. كذلك، لا تتمتع النظم التقليدية لتوفير الخدمات العامة، سواء أكانت قطاعية أم محلية، بالقدر الكافي من السرعة أو المرونة أو الابتكار أو المساءلة. وهناك حالات أثبت فيها القطاع العام عدم كفاءته في توفير الخدمات الأساسية بسبب انهيار المؤسسات، أو عدم استجابة نظام الحكم العام، أو عدم المساءلة بشأن استخدام الموارد، أو عدم كفاءة الإدارة. وفي ظل هذه الأوضاع المضطربة، قد يوفر الدعم المباشر للمجتمع المحلي أساساً لإعادة اتخاذ الترتيبات اللازمة في القطاع العام بغية توفير الخدمات، استناداً إلى مبادئ الحكم السليم والإدارة السليمة.

من جهة أخرى، قد يمكّن اعتماد نهج تنمية المجتمع المحلي الحكومة من توجيه المساعدة، بما في ذلك التمويل والاستثمارات في بناء القدرات، مباشرة نحو المجتمعات المحلية لتعزيز القدرة على تمكينها، وتحسين الاستجابة لطلبات المواطنين وأولوياتهم، وتسريع تسليم الخدمات، وتحسين مستوى معيشة المجموعات الاجتماعية الفقيرة والمهمشة. ويمكن استخدام ذلك النهج أيضاً للاستجابة للطلبات القصيرة الأجل والمتعلقة بتقديم المساعدة العاجلة للمجتمعات المحلية في المناطق المبتلاة بالنزاعات، أو لإعادة الإعمار بعد النزاع، أو تنفيذ خطط إعادة التوطين، أو في أزمات مثل الكوارث الطبيعية التي تتطلب استجابة واسعة النطاق وسريعة ومتعددة الأوجه. ويشدد هذا النهج على الأهمية القصوى للمجتمع المدني كمصدر لطلب الحصول على الخدمات العامة. وغالباً ما يؤدي هذا النهج، ببنائه قدرات المجتمعات المحلية على تنظيم طرق التعبير عن طلباتها والمساهمة في تنميتها، إلى ترتيب أولويات الاستثمارات والخدمات التي تكون ملائمة على الصعيد المحلي أكثر منها في نظم القطاع العام المرتكزة على العرض (Supply-driven).

ويسعى هذا التقرير الفني إلى أن يكون ذا منفعة مباشرة للمسؤولين الحكوميين المضطلعين بتصميم السياسات الاجتماعية وصياغتها، وفي الإدارات المحلية، فضلاً عن الهيئات الحكومية الأخرى المعنية بقضايا التنمية الاجتماعية. والمفهوم الكامن في التقرير هو أنه كي تكون صياغة السياسة الاجتماعية على الصعيد الوطني ملائمة، ينبغي أن تأخذ في الاعتبار الممارسات والإجراءات التي يتضمنها نهج تنمية المجتمع المحلي، وذلك لأن صياغة السياسة الاجتماعية المتكاملة تتطلب تعريفاً ملائماً لأسباب الإجحاف التي عادة ما تكون منتشرة على الصعيد المحلي. ويمكن، بالتحديد، تيسير رصد السياسة الاجتماعية وتقييمها ما إن تتضح قاعدة قدرات المجتمع المحلي ومعرفته.

بالإضافة إلى ذلك، يهدف هذا التقرير إلى إفادة المنظمات غير الحكومية ومؤسسات المجتمع المدني والوكالات الدولية والمنظمات العربية المعنية بتنمية المجتمع المحلي، والباحثين المضطلعين بدراسة نهج تنمية المجتمع المحلي وتحليله.

باء- تعريف تنمية المجتمع المحلي والسياسة الاجتماعية

تُعرّف تنمية المجتمع المحلي بشكل عام بأنها نهج يعطي مجموعات المجتمع المحلي والحكومات المحلية القدرة على التحكم في قرارات التخطيط وبموارد الاستثمار. وتتحقق التنمية وفقا لمبادئ التمكين المحلي، والحكم المرتكز على المشاركة، والاستجابة للطلب، والاستقلالية الإدارية، وتحسين المساءلة من القمة إلى القاعدة، وتعزيز القدرات المحلية[١]. ويعني مفهوم تنمية المجتمع المحلي أنها عملية يمكن فيها للمجتمعات المحلية أن تحسن قدراتها على استخدام رأسمالها الاجتماعي وتعزيز مستوى مشاركتها في العملية الإنمائية، من خلال العمل الجماعي[٢]. وتؤدي تلك العملية في نهاية المطاف إلى تمكين المجتمعات المحلية الفقيرة، أي إلى تفويض المجتمعات المحلية في عملية صنع القرار وبعد ذلك إحالتها إلى السلطات المركزية بغرض تخصيص الميزانية. ووفقاً لذلك، تعالج تنمية المجتمع المحلي الديناميات الوطنية للتنمية الاجتماعية على الصعيد المحلي. غير أنه بسبب الافتقار إلى البيانات الموثقة عن التجارب في منطقة الإسكوا، غالباً ما يواجه الباحثون صعوبات في تحديد أسباب ضعف التفويض في عملية صنع القرار، وفي اقتراح خيارات ملائمة للسياسات العامة.

ويهدف إطار تنمية المجتمع المحلي إلى مساعدة صانعي القرار ومديري البرامج على تحليل النُهُج المستخدمة لدعم التنمية المحلية في مناطقهم، وتحديد أنماط وأشكال المساعدة المقدمة للجهات الفاعلة المحلية المرتبطة بهذه النُهج، ومواجهة التحديات الناجمة عن كل منها. غير أن النَهج المذكور لا يستطيع تقديم خطة توجيهية لتعزيز التنمية المحلية في أي مجتمع محلي محدد، نظراً إلى اختلاف الهياكل الاجتماعية والسياسية. غير أنه يمكن استخدام ذلك التحليل لتحديد الاستراتيجيات والأساليب الرامية إلى سد الفجوات، وحل مشاكل التنسيق، وتحسين أداء العناصر الضعيفة التي تخفف من كفاءة التنمية المحلية في أية منطقة كانت. ومن خلال توفير مجموعة مشتركة من المفاهيم والأدوات التحليلية، قد يرشد إطار التنمية المحلية اختيار الاستراتيجيات والأساليب الأكثر ملاءمة لسياق محدد وتكاملها المنظّم والإيجابي.

ويتضمن ذلك النهج المتكامل تنظيم أنشطة حول وحدات إقليمية محلية مثل المحافظات أو البلديات أو الإدارات المحلية. ويقوم هذا النهج على تعزيز التنظيمات والقدرات القائمة داخل المجال المحلي الذي تحدده الحكومات المحلية من أجل تطوير ترتيبات وعمليات مؤسسية أكثر تكاملاً[٣]. وتصبح المنظمات المرتكزة على المجتمعات المحلية، والحكومات المحلية، والوكالات القطاعية اللامركزية، فضلاً عن المنظمات الخاصة مثل المنظمات غير الحكومية والشركات، مرتبطة بعضها ببعض على نحو أكثر تماسكاً في دعم التمكين

---

(١) لمزيد من التفاصيل، انظر الإسكوا، "دليل تنمية المجتمع المحلي" (١٩٩٩).

(٢) V. Rao and G. Mansuri, "Evaluating community driven development: a review of the evidence" (Development Research Group, the World Bank, 2003).

(٣) وفقاً للبنك الدولي، المستوى المحلي هو المستوى الأدنى الذي يسمح بتكامل مختلف أشكال المنطق التي تُنظم الحكومة والمجتمع والاقتصاد من خلالها، وهي تشمل المنطق المجالي المتعلق بالخدمة العامة وهرميات البنى التحتية، والحكم، ورأس المال الاجتماعي والجغرافيا الاقتصادية. S. de Silva, "Communities taking the lead: A handbook on direct financing of community subprojects" (the World Bank, 2005).

ونظام الحكم وتوفير الخدمات. ويَعِد ذلك النهج الذي يصل المنظمات المحلية بعضها ببعض من خلال أدوارها وعلاقاتها المتتالية على صعيدي الحكومة المحلية والمجتمع المحلي بتحسين التنسيق والتلاحم والكفاءة والاستجابة في العمليات الإنمائية المحلية.

أما السياسة الاجتماعية، فلا يوجد لها تعريف شامل. بل تتوقف وظيفتها على مرحلة تنمية البلد أو المنطقة قيد النظر. وبشكل عام، تعالج السياسة الاجتماعية توزيع المكاسب، والمتاعب المرتبطة بنمو الاقتصاد الكلي على قدم المساواة. وفي منطقة الإسكوا، تهتم السياسة الاجتماعية بشكل رئيسي بانتشار الفقر والتباين الصارخ في توزيع الدخل، والارتفاع المستمر في معدلات البطالة والعمالة الناقصة، وارتفاع كلفة المعيشة نسبة إلى دخل معظم السكان، وتدهور الأحوال المعيشية، وقضايا الفساد وغياب الديمقراطية ومشاركة المجتمعات المحلية الفقيرة في صنع القرار.

وفي هذا الصدد، يشكل التدخل في دورة الفقر والتخفيف من نتائجه هدفاً رئيسياً. وبالفعل، تؤدي كل أوجه الضعف في تنفيذ السياسة الاجتماعية، بشكل مباشر أو غير مباشر، إلى انتشار الفقر وحدته وإلى ضعف الإدارة. وهناك توافق واسع للآراء على أن اعتماد نهج المساواة في تنمية المجتمع المحلي يؤدي إلى درجة عالية من التشجيع والمشاركة في تحمل مسؤوليات التنمية. كذلك، يمكن اعتبار الاستراتيجيات الرامية إلى تعزيز القدرات المؤسسية للحكومات المركزية من أجل معالجة المشاكل الاجتماعية تدابير ترمي إلى التخفيف من حدة الفقر وتحسين المشاركة في المسؤوليات الاجتماعية والاقتصادية(٤).

الإطار ١- تعريف السياسة الاجتماعية

تعرّف السياسة الاجتماعية بشكل عام بأنها آليات وإجراءات تستخدمها الحكومات العاملة مع جهات فاعلة أخرى بهدف تغيير نتائج النشاط الاقتصادي-الاجتماعي والمتصلة بالتوزيع. وتتضمن السياسة الاجتماعية داخل بلد ما تدابير تتصل بما يلي: (أ) إعادة التوزيع الاجتماعية لجعل النتيجة التوزيعية للأنشطة الاقتصادية أكثر إنصافاً؛ (ب) التنظيم الاجتماعي للحد من أنشطة الشركات وغيرها من الجهات الفاعلة الخاصة، الأمر الذي يشجعها على أخذ النتائج الاجتماعية لأنشطتها في الاعتبار، (ج) الحقوق الاجتماعية الرامية إلى التأكد من أن المواطنين يحصلون على حقوقهم بصورة مناسبة.

وتتضمن هذه الآلية الموسعة، التي يمكن تسميتها السياسة الاجتماعية العالمية، السياسات والإجراءات التي تستخدمها المنظمات الحكومية والدولية لتوجيه وإرشاد السياسة الاجتماعية على المستوى الوطني، لتتطابق مع الأنظمة والحقوق الاجتماعية العالمية.

المصدر: B. Deacon, "Global social policy: From neo-liberalism to social democracy" in "International cooperation in social security: How to cope with globalization?" *International Studies on Social Security*, vol. 11, B. Cantillon and I. Marx eds. (2005).

جيم- قيود صياغة السياسات الاجتماعية في منطقة الإسكوا

تتمثل إحدى المعوقات المرتبطة بالسياسات الاجتماعية في منطقة الإسكوا في الافتقار إلى رؤية اجتماعية متكاملة. وتُصاغ السياسات الاجتماعية وتُنفذ، بشكل عام، من دون الرجوع اللازم إلى إطار إنمائي

(٤) انظر الإسكوا، "قضايا محورية متصلة بالسياسات الاجتماعية: دراسة مقارنة ومبادئ توجيهية لصياغة السياسات الاجتماعية في منطقة الإسكوا" (E/ESCWA/SDD/2004/2).

شامل واستراتيجي. كذلك، كانت السياسات الاجتماعية في المنطقة وما زالت تكاد تقتصر على برامج الرفاه الإنساني والحماية الاجتماعية، وفيها يكون المواطنون مجرد مستلمين لتلك البرامج أو مستفيدين منها، وليسوا مشاركين نشطين فيها.

وتُرجم هذا النهج تجاه السياسة الاجتماعية إلى صياغة سياسات مركزية وجامدة، مع القليل من التنسيق والتوجيه فيما يتعلق بالأهداف الإنمائية. وفي العديد من بلدان الإسكوا، يتجلى هذا الوضع بوضوح فيما يلي: (أ) توسع الإدارات المركزية بشكل مفرط؛ (ب) انعدام أو محدودية استقلالية السلطات المحلية في تحديد الخدمات الاجتماعية الأساسية وتوفيرها؛ (ج) سوء تخصيص الموارد والتنسيق فيما بين الوزارات والهيئات العامة المنخرطة في عملية التخطيط للسياسات الاجتماعية؛ (د) قلة المخصصات الممنوحة للمناطق غير الحضرية والنائية؛ (هـ) اعتماد السياسات الاقتصادية من دون إيلاء الاهتمام في آثارها ونتائجها الاجتماعية، خصوصاً في المناطق النائية.

ويظهر هذا الافتقار إلى التكامل بوضوح، خصوصاً، في الإطار المؤسسي وآليات توفير الخدمات الاجتماعية في ازدواجية المهام والمسؤوليات بين الوكالات الحكومية، وهدر الموارد المالية، وضعف استهداف المستفيدين، وتدني الكفاءة وتداخل الصلاحيات(٥).

والسياسة الاجتماعية منتج فرعي لتنفيذ السياسات العامة التي تحددها الإيديولوجيا والتوجهات السياسية والبيئة المؤسسية الأوسع نطاقاً والتي يتم فيها اتخاذ الخيارات السياسية وتنفيذها. ونظراً إلى أن البيئات السياسية المنفتحة والديمقراطية تتمتع بقنوات سياسية ومؤسسية متعددة تشجع على المشاركة العامة، فإنها تميل إلى الاستجابة بشكل أكبر لاحتياجات الشعب الذي تتمحور عليه التنمية.

كذلك، بوسع النظام السياسي الذي يعتبر المساءلة وحكم القانون قيمتين ملازمتين للسياسة العامة، تقديم آليات مؤسسية إضافية مؤاتية لتحقيق إدارة عامة أكثر انفتاحاً. وقد كان للبيئة السياسية السائدة في المنطقة، ولاسيما الاضطرابات الناتجة عن الاحتلال الإسرائيلي لأراض عربية، واحتلال قوات التحالف للعراق ونشوء الجماعات الإسلامية المتطرفة، آثار عميقة أدت إلى زعزعة استقرار الحكومات وقدرتها بشكل عام إصلاح السياسات الاجتماعية، الأمر الذي عرقل ولادة مؤسسات الحكم السليم في أنحاء عديدة من المنطقة.

وعلاوة على ذلك، يمكن أن تساهم العولمة الاقتصادية في حدة الاضطراب الاجتماعي. فقد تشهد البلدان التي تضعف قدراتها على المنافسة في العالم المتسم بالعولمة توتراً سياسياً وأصولية دينية بفعل تهميشها سياسياً. وقد تمكنت بلدان قليلة في منطقة الإسكوا من مقاومة العولمة المتزايدة خلال العقدين المنصرمين، مما أدى إلى تفاقم الاضطراب الاجتماعي.

إضافة إلى ذلك، أصبح الأشخاص الذين تشوشت حياتهم بفعل وتيرة التحول الاقتصادي السريع يتأثرون بشكل خاص بالإيديولوجيات المتطرفة(٦). فعندما تُهدد القيم التقليدية والأنماط الاجتماعية والهويات، يصبح الناس جاهزين للتحول إلى الإيديولوجيات الراديكالية الجديدة المبنية على مشاعر دينية أو محافظة. وتتمتع الإيديولوجيات المستمدة من المبادئ الإسلامية بقوة خاصة، بما أن الدين يغطي جميع أوجه حياة الناس التقليديين في المجتمعات العربية، ويمكنه أن يعطي المعنى والنصيحة والمبرر للمعارضة. ونتيجة لذلك،

---

(٥) المرجع نفسه.

(٦) مثلاً، حولت الثروة النفطية بعض المجتمعات القبلية في المنطقة إلى مجتمعات عليها التكيُّف السريع مع التقدم التكنولوجي.

يستمر عدم الاستقرار السياسي هذا في تحويل الموارد المحدودة عن البرامج الاجتماعية الأساسية نحو الأجهزة العسكرية والأمنية، مع آثار مدمرة على نطاق البرامج الاجتماعية الرامية إلى تعزيز أهداف التنمية البشرية ونوعيتها.

ولهذا السبب، ينبغي تكريس جهود محددة لتوضيح دور مختلف الجهات الفاعلة المشاركة في تحديد السياسة الاجتماعية وتنفيذها، فضلاً عن الأدوات اللازمة لتنفيذها خلال فترة معقولة من الزمن. وفي هذا الصدد، ينبغي تعزيز دور الدولة كجهة منظمة للأنشطة الاجتماعية، في حين يتعين إعادة النظر بدقة في دورها كمزود مباشر للخدمات الاجتماعية، على ضوء توفر تلك الخدمات في القطاع الخاص والمجتمع المدني. وينبغي أيضا تعزيز دور مختلف أصحاب المصلحة بشكل كبير[٧].

الإطار ٢- مزايا الاستثمار في السياسة الاجتماعية في البلدان النامية

وفقاً لعالم الاقتصاد في جامعة هارفرد (ب. فريدمان) ارتبطت السياسات الاجتماعية التقدمية عادة بالنمو الاقتصادي السريع ومستويات الدخل المرتفعة في طبقات المجتمع كافة، وليس بالنمو غير المتكافئ أو الركود الاقتصادي. ويقول فريدمان إن النمو الاقتصادي، إذا ارتكز على سياسة اجتماعية واسعة، يستطيع أن ينهض بأهداف أساسية مثل التسامح والديمقراطية والمساواة. ويتطرق أيضاً إلى النقاش الجاري بشأن النمو الاقتصادي في البلدان الفقيرة والنامية، بالاقتباس عن عالم الاقتصاد البارز في اقتصاد التنمية (أ. لويس)، الذي كتب منذ أكثر من نصف قرن أنّ إيجابية النمو الاقتصادي هي أنه يمنح الإنسان قدرة أكبر على التحكم ببيئته، فيزيد بالتالي من حريته[أ]. كذلك، يقر فريدمان برأي الفيلسوف وعالم الاقتصاد الحائز على جائزة نوبل (أ. سن)، أن ما يضمن تحقق التنمية ليس ببساطة الارتفاع في الناتج المحلي الإجمالي لبلد ما، بل حاجة الناس إلى "قدرات" محددة ليعيشوا حياة كاملة، وغالباً ما تتطلب هذه القدرات الاستثمار المباشر في المعايير الاجتماعية مثل الرعاية الصحية والتعليم والديمقراطية والبرامج الاجتماعية الأخرى. وغالباً ما لا يكون النمو بحد ذاته كافياً.

لقد بقي الفقر متجذراً في البلدان النامية، رغم سنوات عديدة من السياسات الإنمائية التقليدية. ومع أن النمو الاقتصادي يبقى العلاج الأفضل للفقر المدقع، يشكل الإنفاق الاجتماعي على التربية والصحة جزءاً لا يتجزأ من التنمية الشاملة. وغالباً ما يكون الإنفاق الحكومي، إذا تم كما يجب، مفيدا للمساواة الاجتماعية والنمو.

المصدر: B. Friedman, *The moral consequences of economic growth* (Knopff, 2005).

(أ) مقتبس من R. Douthwaite, *The growth illusion* (New Society Publishers, 1999).

دال- تنمية المجتمع المحلي كحجر الأساس في صياغة السياسة الاجتماعية

تُعرّف تنمية المجتمع المحلي بأنها عملية يحسن المجتمع المحلي من خلالها قدرته على استخدام رأس المال الاجتماعي، ومشاركته في عملية التنمية[٨]. وبالتالي، فهي عملية تمنح المجتمعات المحلية القدرة على التحكم في القرارات والموارد، فضلاً عن القدرة على ممارسة النفوذ على الحكومة لتُوفر الخدمات. ويمكن لهذه العملية، في نهاية المطاف، أن تمهد السبيل لتمكين المجتمعات المحلية المهمشة، والتخفيف من حدة

(٧) يبحث الفصل الثاني في الدور الذي يمكن أن يضطلع به كل صاحب مصلحة لزيادة آثار نهج تنمية المجتمع المحلي إلى أقصى حد ممكن.

(٨) يُعرّف رأس المال الاجتماعي بشكل عام بأنه قدرة الأفراد على بناء الروابط داخل مجموعتهم الخاصة وبناء الجسور التي تصلهم بالمجموعات الأخرى، باعتبار أن تلك الشبكات هي مصدر قوة لتحسين الظروف الاجتماعية الراهنة والفرص الاقتصادية. وينطوي رأس المال الاجتماعي أيضاً على إرساء الروابط بين أفراد الأسر والجيران والمجموعات التي تشترك في الهوية. لمزيد من التفاصيل، انظر: F. Fukuyama, *Trust: The Social Virtues and the Creation of Prosperity* (Penguin Books, 1995).

الفقر، وتحقيق أهداف أخرى تتعلق بالتنمية الاجتماعية. وبهذا الشكل، يتم اتباع النهج من القاعدة إلى القمة حيث تفضي طلبات المجتمعات المحلية إلى سياسات ترمي إلى تنميتها.

الإطار ٣- من هم أصحاب المصلحة في المجتمعات المحلية؟

تكمن المعايير التي تستخدمها منظمات التنمية لتحديد أصحاب المصلحة في الخطوات التالية:

(أ) التعريف بمختلف أصحاب المصلحة، وخاصة الذين عادة ما يُستبعدون أو لا يمثلون بشكل كاف في عملية صنع القرار؛

(ب) تحديد المسائل التي لها التأثير الأكبر على المجموعات المختلفة، ومنها العمالة والفقر والمياه والعنف والأمن؛

(ج) التوصية بالتطرق إلى المواضيع التي يمكن لمختلف أصحاب المصلحة بحثها، والأشكال المحددة لمعالجتها، وهي حلقات العمل أو أفرقة التركيز أو المسوح أو المقابلات.

تتضمن الأمثلة عن أهم مجموعات أصحاب المصلحة ما يلي:

(أ) الجمهور العام، خصوصاً الفقراء والمجموعات الضعيفة مثل الشباب والأطفال وأصحاب الاحتياجات الخاصة؛

(ب) الحكومة، بما في ذلك الموظفون الحكوميون والممثلون المنتخبون والهيئات الحكومية المحلية؛

(ج) منظمات المجتمع المدني، ومنها الشبكات، والمنظمات غير الحكومية المحلية والدولية، والمنظمات القائمة على المجتمع المحلي، والنقابات، والمؤسسات الأكاديمية ومراكز البحوث؛

(د) القطاع الخاص والجمعيات المهنية؛

(هـ) المانحون المشاركون في مشاريع تنمية المجتمع المحلي.

وتنطوي العملية التشاركية على خلق شبكة من المنظمات والآليات التي تعزز العمل الجماعي على الصعيد المحلي. وتستلزم تلك الشبكة وجود هيكل سلطة خاص بها وعملية بيروقراطية خاصة بها، وقد تؤدي هذه العملية، في بعض الحالات، إلى هياكل سلطة متوازية مع الدولة، وإلى بعض الإخفاقات المؤسسية التي كان يُفترض أن تتخطاها. وغالباً ما تنتج تلك العملية من مقايضة صعبة بين عجز الدولة عن توفير السلع والخدمات العامة الملائمة والفعلية، وضرورة وضع آليات مستقلة تكون أكثر ارتكازاً على المشاركة، وأسرع من الخدمات العامة المتوفرة وأكثر كفاءة منها. كذلك، تؤدي عملية تنمية المجتمع المحلي التشاركية إلى فهم أوسع للمشاكل المحلية، ومنها البطالة والفقر، وأكثر استيعاباً لسياقها، من خلال تشديدها على الأبعاد التي تتخطى الدخل أو المؤشرات الكميّة الأخرى وتحديد جذورها.

ورغم المشاكل المتصلة بالمنهجية والتي ما زال من الضروري معالجتها، تدل البيانات المتوفرة وتقييم أثر المشاريع الجارية في منطقة الإسكوا على أن النهج التشاركي حيال تنمية المجتمع المحلي قد أثر إيجابياً، في معظم الحالات، على قدرة المجتمعات المحلية الفقيرة والمهمشة على خلق الشبكات اللازمة للعمل

الجماعي[٩]. وفي القطاع غير النظامي مثلاً، من شأن اعتماد نهج أكثر تكاملاً تجاه التنمية المحلية تمكين السكان المحليين، بزيادة فرص الاستثمار في السلع والخدمات وإنتاجها وبيعها، مما يزيد قدرتهم على الاستفادة من تلك الفرص. وبإمكان خفض الحواجز التنظيمية وتقديم دعم هادف مثل الخدمات المالية الصغيرة جداً والمساعدة الفنية للأسر المعيشية والمنتجين والتجار الصغار جداً المساعدة على مد فوائد التنمية الاقتصادية المحلية إلى الفقراء والمجموعات الاجتماعية المهمشة الأخرى. وقد تؤدي مثل هذه العملية إلى زيادة الاستجابة والمساءلة في صنع القرار في القطاع العام، وإلى خفض الفساد وغيره من أشكال الأنشطة الريعية الأخرى التي غالباً ما تخنق المبادرات الخاصة.

الإطار ٤- تبعات تجاهل المجتمعات المحلية المهمشة

في معظم البلدان الأعضاء في الإسكوا، لا تصل الأساليب الرسمية للحماية الاجتماعية عادة إلى السكان الريفيين. إن الخدمات الاجتماعية العامة، ومن بينها المدارس والمستشفيات ومرافق البنى التحتية والكهرباء والاتصالات السلكية واللاسلكية ومياه الشرب والصرف الصحي، تقل جودة عن تلك المتوفرة في المناطق الحضرية. كذلك، تكاد معظم فرص العمالة في المناطق الريفية تكون موسمية، الأمر الذي يزيد من ضعف السكان المحليين. وفي فترات المشقة، يتكل الناس على أساليب الدعم غير الرسمية التي تقدمها المنظمات غير الحكومية والجمعيات الخيرية والأقارب، أو المتوفرة بفعل الهجرة إلى المناطق الحضرية أو البلدان المجاورة.

ففي الجمهورية العربية السورية مثلاً، هاجر ٢,٣ مليون شخص إلى مناطق حضرية داخل البلد خلال الفترة من ١٩٩٥ إلى ٢٠٠٥ وشكلوا زهاء ١٤,٢ في المائة من السكان في عام ٢٠٠٠؛ في حين أدت الهجرة إلى صنعاء، في اليمن، إلى نمو سكاني بمعدل ٧ في المائة، عوضاً عن معدل النمو الطبيعي البالغ ٣,٥ في المائة[أ]. ووفقاً للبنك الدولي، غالباً ما أدت حركات الهجرة من المناطق الريفية إلى المناطق الحضرية إلى الهجرة من الفقر الريفي إلى الفقر الحضري، فالمهاجرون يجدون فرص عمل متدنية وتكون قدرتهم على الحصول على الخدمات الاجتماعية محدودة، بل إنهم يخسرون شبكات الأمان التي يوفرها أقاربهم في مناطقهم الأصلية[ب].

(أ) الإسكوا، "السياسات الاجتماعية في الجمهورية العربية السورية" (E/ESCWA/SDD/2004/WP.8)؛ والإسكوا، "السياسات الاجتماعية في الجمهورية اليمنية" (E/ESCWA/SDD/2004/WP.3).

(ب) The World Bank, "Reducing vulnerability and increasing opportunity: Social protection in the Middle East and North Africa" (the World Bank, 2002).

ووفقاً للبنك الدولي، تتبع نظم توفير الخدمات التي تنتهجها الحكومات المحلية، نموذجياً، النموذج القطاعي للتنظيم الوظيفي، ومفاده أن وحدات تنظيمية متخصصة تتحمل مسؤولية مهام محددة مثل الطرقات وتوفير المياه وتنظيم استخدام الأراضي والصرف الصحي. وبالرغم من اختلاف خطوط المساءلة، تستخدم حكومات محلية عديدة آليات توفير الخدمات بنفسها. غير أنه نظراً إلى أن الحكومات المحلية محفزة للاستجابة لطلبات المواطنين، فهي غالباً ما تقدم خدمات تتخطى بكثير تلك التي يسندها القانون إليها، حتى عندما تقع هذه المسؤوليات رسمياً على عاتق وزارات الصحة والتربية، ومنها تنظيم المدارس والعيادات، بناء على مبادراتها الخاصة. وتعمل الحكومات المحلية أيضاً كمدافع عن ناخبيها، بممارسة الضغوط على الإدارات الوزارية لزيادة تغطية الخدمات التي تقدمها للمجتمعات المحلية ولتحسين جودتها[١٠].

(٩) يستند هذا التقييم إلى التقارير الدورية المتعلقة بالمشاريع/الأنشطة التي نفذتها الإسكوا في مجال تنمية المجتمع المحلي، والمعروضة على الجهات المانحة المعنية.

(١٠) The World Bank, *World Development Report 2004: Making services work for poor people* (the World Bank, 2004).

هاء- قيود استخدام نهج تنمية المجتمع المحلي لتنفيذ السياسات الاجتماعية[١١]

كما ذُكر أعلاه، تتطرق هذه الورقة إلى فرضية أنه ينبغي أن تشكل تنمية المجتمع المحلي الإطار القابل للاستدامة والابتكاري الرئيسي لصياغة سياسة اقتصادية متكاملة تهدف إلى رفع مستوى الحصول على الخدمات العامة في منطقة الإسكوا وإلى تحسين جودتها. غير أن غياب البيانات الدقيقة في جانب التنفيذ، يحد بشكل كبير من أي تقييم موثوق من شأنه دعم تنمية المجتمع المحلي كأداة مستدامة تتمتع بالكفاءة لتقديم الخدمات العامة، وليس عبر دعم الأساليب الإدارية المركزية السائدة. وربما الأهم من ذلك هو أن الأدلة النوعية تشير إلى أن تعزيز نجاح عملية تنمية المجتمع المحلي وقابليتها للاستدامة يتوقف بشكل رئيسي على وجود بيئة مؤسسية مؤاتية.

إضافة إلى ذلك، لا تحصل مشاريع وعمليات تنمية المجتمع المحلي في فراغ، بل تتطلب سياقاً محدداً يرتكز على الهياكل الرسمية وغير الرسمية للسلطة. وقد واجهت مشاريع تنمية المجتمع المحلي عموماً مشاكل كبيرة من حيث قابليتها للاستدامة، في غياب فهم واضح للمجتمع المحلي المستهدف أو رغبة شديدة في إشراك مؤسسات القطاع العام القائمة.

وبالرغم من هذه النواقص الثلاثة على أرض الواقع، يمكن إبراز عدد من النقاط والملاحظات العامة كما يلي:

(أ) تتسم مرافق البنى التحتية الاجتماعية المبنية بأساليب تشاركية وبمشاركة المجتمع المحلي بالكفاءة نسبياً في تحسين القدرة على الحصول على الخدمات العامة؛

(ب) يمثل ارتفاع مستوى لامركزية السلطة ومشاركة المجتمع المحلي في التشغيل اليومي للمرافق العامة حافزاً أكبر على المشاركة العامة وتعزيز المساءلة، وإدارة تلك البنى التحتية الاجتماعية من قبل المجتمع المحلي. وقد يؤدي هذا النهج إلى استخدام أكثر كفاءة للموارد المتاحة؛

(ج) كان أداء مشاريع البنى التحتية الصغيرة أفضل بكثير من أداء المشاريع الأكبر والأكثر تعقيداً على الصعيد الفني في المجتمعات المحلية التي تمكنت فيها الأسر المعيشية من اتخاذ قرارات مبنية على المعرفة بشأن نوع النظام ومستوى الخدمة التي تحتاج إليها. وبالمقابل، يبدو أن المشاريع التي أقامها متعهدون من القطاع الخاص دون مشاركة المجتمع المحلي وإشرافه ودون مساءلة بشأن إدارة المشاريع أمام المجتمع المحلي، كانت ضعيفة الأداء. ويشكل هذا الأمر عنصراً أساسياً من عناصر المنطق وراء تنمية المجتمع المحلي، ومفاده أنه ينبغي إدراج المعرفة المحلية أو الأصلية في عملية صنع القرار بشأن البنية التحتية الإنتاجية؛

(د) تتمتع مشاريع تنمية المجتمع المحلي بإمكانية أن تصبح أكثر قابلية للاستدامة من المبادرات التي تجري من القمة إلى القاعدة، إذا حصلت على حد أدنى ولكن مستمر من الدعم المؤسسي، خاصة

---

(١١) This section is partly based on ESCWA, "Community-driven development as an integrated social policy at the local level" (unpublished).

للمدخلات ذات القيمة المضافة والتدريب[١٢]. ويشير هذا الأمر إلى وجود صلة إيجابية بين المشاركة، وإشراك المؤسسات العامة باستمرار، وتعزيز إمكانية الاستدامة؛

(هـ) قد تكون للتنوع الثقافي والاجتماعي في المجتمع المحلي آثار عكسية على النتائج المتوقعة للمشاريع، بحيث أنه يمكن لارتفاع مستوى التجانس الاجتماعي أن ييسر تشكيل رأس المال الاجتماعي، وأن يؤدي إلى العمل الجماعي. ومن أهداف تنمية المجتمع المحلي تطوير القدرة على العمل الجماعي، وغالباً ما تكون تلك القدرة أكثر ضرورة في تلك المجتمعات المحلية ذات التنوع الاجتماعي الأكبر وحيث تنتشر الانقسامات الداخلية - وحتى النزاعات - على نطاق واسع؛

(و) بشكل عام، يكون استهداف المجتمعات المحلية الفقيرة أكثر كفاءة عندما يتحقق من خلال العملية التشاركية، كما تشير إليه منهجية تنمية المجتمع المحلي. ويمكن لدمج الأساليب النوعية والكمية زيادة في استيعاب لما يشكله الفقر في أي مجتمع محلي كان، والمساعدة على معالجة أسباب الفقر وظروفه. وقد تساعد تلك الأساليب مديري المشاريع على استهداف الفقر كظاهرة معقدة وتخطي النهج القطاعي المحدود ونواقصه.

وفي حين يتعين إجراء المزيد من البحث وتقييمات الأثر فيما يتعلق بمعدلات النجاح وأسبابه، حققت مشاريع تنمية المجتمع المحلي في منطقة الإسكوا حتى الآن نتائج إنمائية إيجابية وبلغت بعض أهدافها وتوقعاتها المعلنة. غير أنه، على النحو المشار إليه أعلاه، غالباً ما تقيدت إمكانيات أساليب تنمية المجتمع المحلي بفعل عاملين: (أ) مشاكل في الصلات بين مشاريع تنمية المجتمع المحلي ومؤسسات القطاع العام السائدة، وهي نتيجة إما لعلاقات القوة داخل المجتمع المحلي المستهدف، وإما لمجموعة متحجرة من القواعد والإجراءات والتنظيمات؛ (ب) الافتقار إلى القدرة الفنية والتنظيمية على صعيدي المجتمع المحلي والبلديات، ولاسيما في المناطق الريفية.

ولهذه الأسباب، توجد حاجة قوية إلى إضفاء الطابع المؤسسي على أساليب تنمية المجتمع المحلي لتحقيق سياسة اجتماعية متكاملة، وفي الوقت نفسه، معالجة بعض القيود المألوفة التي تواجهها تنمية المجتمع المحلي. ويمكن تحقيق ذلك من خلال تعزيز اللامركزية ، وتعزيز إصلاح الحكم السليم، ورفع مستويات الموارد البشرية ورأس المال البشري.

واو- تجربة الإسكوا في تعزيز تنمية المجتمع المحلي خلال العقد الماضي

يتمثل هدف الإسكوا من تعزيز نهج تنمية المجتمع المحلي في رفع مستوى وعي البلدان الأعضاء بأهمية المشاركة النشطة للمجتمعات المحلية؛ وضمان نجاح صياغة السياسة الاجتماعية، وزيادة قدرة البلدان الأعضاء على ضمان توفر القدرات المحلية الملائمة في تصميم برامج التنمية الاجتماعية ومشاريعها وتنفيذها.

إضافة إلى ذلك، ما زالت الإسكوا تعمل على تحسين آليات تشكيل الشبكات فيما بين الشركاء والجهات الفاعلة في عملية التنمية الاجتماعية من خلال توسيع نطاق العمل في بناء القدرات، بالتعاون مع

---

(١٢) قد يأتي هذا الدعم من الوزارات التنفيذية.

المؤسسات الحكومية والمنظمات غير الحكومية المحلية والإقليمية والمنظمات الدولية. وقد زاد عدد المنظمات غير الحكومية المحلية والإقليمية المشاركة في عمل الإسكوا لتنمية المجتمع المحلي بمعدل يفوق الضعف خلال السنتين الماضيتين، ليصل إلى ما مجموعه ٤٦ منظمة. وساهمت الإسكوا أيضاً في بناء قدرات الجهات الفاعلة في مجال تنمية المجتمع المحلي من خلال عملها الوظيفي، كما يدل عليه استخدام نموذج الإسكوا لتنمية المجتمع المحلي في الجمهورية العربية السورية، حيث طبقت الحكومة هذا النموذج على ٤٠ في المائة من المناطق الريفية؛ وفي لبنان، حيث طبق النموذج لتقييم احتياجات ١٧ مجتمعاً محلياً محروماً في منطقة عكار. واعتمد مجلس وزراء الشؤون الاجتماعية العرب في دورته الرابعة والعشرين القرار ٤٧٥ المؤرخ ٥ كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٤ بشأن المشاريع والسياسات المتعلقة بتنمية المجتمع المحلي، حيث تُعتبر سياسات الإسكوا وبرامجها المتعلقة بتنمية المجتمع المحلي إطاراً للسياسات العامة يهدف إلى التشجيع على تكرار تلك الأنشطة/المبادرات في بلدان أعضاء أخرى[١٣].

١- الحاجة إلى تنمية المجتمع المحلي في منطقة الإسكوا

أظهرت التجارب في مجال تنمية المجتمع المحلي في منطقة الإسكوا خلال العقد الماضي الحاجة إلى تعزيز القدرات الاقتصادية والاجتماعية للمجتمعات المحلية بغية تمكينها من تلبية احتياجاتها الأساسية ومواجهة مشاكل الفقر والبطالة والتضخم والتهميش. وبالرغم من التأثير الإيجابي للاستراتيجيات الإنمائية على الصعيد الوطني ونجاح بعض السياسات الاجتماعية والبرامج في الوصول إلى قطاعات ومجموعات محددة داخل المجتمعات المحلية، يبقى الأثر العام لهذه السياسات والبرامج محدودا من حيث التخفيف من حدة الفقر وخلق فرص العمل وتحقيق التماسك الاجتماعي.

ومع أن المبادئ الأساسية للتنمية موجودة في المجتمعات المحلية، هناك فجوة واسعة بين هذه المجتمعات المحلية والمجتمعات المحلية الأخرى داخل البلد نفسه. أما أهم المشاكل التي تواجهها هذه المجتمعات المحلية فهي كالآتي:

(أ) يتوقف النمو الاقتصادي في المجتمعات المحلية على توفر الموارد الخارجية، الفنية والمالية؛

(ب) تتميز الموارد البشرية الريفية بالافتقار إلى المواهب وبالقدرة المحدودة على الحصول إلى التعليم والصحة والخدمات البيئية والخدمات الرئيسية الأخرى؛

(ج) تزايد أوجه التفاوت في توزيع الثروات والفقر، ووجود فرص عمل أقل؛

(د) الافتقار إلى أطر العمل المؤسسية الرامية إلى تعبئة الموارد، وتنسيق الجهود، والتأكد من المشاركة الشعبية، والحفاظ على البيئة داخل هذه المجتمعات المحلية.

وترتبط جدوى تنفيذ نُهج تنمية المجتمع المحلي إلى حد بعيد بالمعرفة الفعلية لعدد متنوع من احتياجات المجتمع المحلي التي تأخذ الأوجه المتعددة للقيم المعنوية في الاعتبار. ومعرفة هذه الاحتياجات أساسية لتقييم كفاءة التدخل في تطبيق نُهج تنمية المجتمع المحلي وقدرة هذا التدخل على خلق القدرات المحلية وتعبئة الموارد وإرساء الأسس لتوافق الآراء.

---

(١٣) أشاد القرار بجملة أمور منها برامج الإسكوا ودورها في تطوير المشاريع الرامية إلى تنمية المجتمع المحلي؛ وأكد على أهمية استمرار التعاون بين جامعة الدول العربية ومجالسها الوزارية المتخصصة، والإسكوا، لاسيما في تنفيذ مشاريع تنمية المجتمع المحلي.

وفي حين يركز إشراك هذه الجهات على تدريب الأفراد في المجتمع المحلي وإعادة تأهيلهم بغية خلق قادة محليين، يتطلب بلوغ مستوى أعلى من المشاركة الشعبية صلات أقوى بين القيادة ولجانها الفرعية، سواء أكانت مجموعات فنية أو مهنية أو عائلية، ومع سلطات الحكومة المحلية بغية تعزيز دور هذه اللجان الفرعية في إرساء أسس توافق الآراء الاجتماعي. كذلك، هناك عدد من العراقيل التي تعيق نجاح تنفيذ نهج تنمية المجتمع المحلي، ومنها:

(أ) أوجه التباين بين مختلف أصحاب المصلحة في تنفيذ هذه التجارب من حيث مفهوم تنمية المجتمع المحلي وعناصره الأساسية؛

(ب) النقص الحاد في الأدبيات، وخصوصاً المراجع والكتيبات العربية المتعلقة بالتطبيقات العملية؛

(ج) النقص في الكوادر المؤهلة والكفاءات القادرة على إدارة مشاريع التنمية المحلية، في بلدان الإسكوا باستثناء الأردن وفلسطين ولبنان؛

(د) قلة توفر الدراية في نهج تنمية المجتمع المحلي، وأساليب التدريب، والبحث الإنمائي.

ومازال تأثير تجارب تنمية المجتمع المحلي على الشعب والهيئات الحكومية ومؤسسات المجتمع المحلي محدوداً من حيث تحسين التعبئة والأساليب والمعرفة والدراية اللازمة لصنع القرار ومتابعة مشاريع تنمية المجتمع المحلي. وقد دفع هذا الأمر الأمانة التنفيذية للإسكوا إلى التعاون مع برنامج الخليج العربي لدعم منظمات الأمم المتحدة الإنمائية من أجل نشر دليل تنمية المجتمع المحلي، الذي يقدم موجزاً فنياً ومنهجياً لأهم المواضيع والقضايا التي يواجهها تطبيق نهج التنمية المحلية وإدارة مختلف أنشطته.

وفي ذلك السياق، وضعت الإسكوا برنامجاً تدريبياً متكاملاً يغطي المواضيع التي يعالجها دليل التدريب ويتيح الوصول إلى مجموعة من الوثائق المتصلة بتجارب تنمية المجتمع المحلي. وأجرت الإسكوا أيضاً دراسات ميدانية عن الأنشطة المدرّة للدخل، وتعزيز دور منظمات المجتمع المحلي، وتعزيز الأساليب الرامية إلى دعم المشاركة الشعبية والقطاع غير الرسمي، فضلاً عن الوثائق الأخرى ذات العلاقة بالقروض ودراسات الحالة والممارسات العملية.

٢- مشروع الإسكوا المعني بتدريب الموارد البشرية في مجال تنمية المجتمع المحلي

يرمي مشروع الإسكوا لتدريب الموارد البشرية في مجال تنمية المجتمع المحلي إلى التوسع في تطبيق نُهج التنمية المحلية وذلك من خلال توفير برامج شاملة للتدريب وبناء القدرات، وهما الركيزتان الأساسيتان للجهات المعنية المشاركة في تنفيذ تلك النُهج وللمعنيين أيضاً في مجال العمل الإنمائي، وهي الهيئات والإدارات الحكومية، والمنظمات غير الحكومية والوكالات الإقليمية والدولية. ويرمي تنفيذ هذا المشروع على الصعيدين الإقليمي والمحلي إلى تحقيق ما يلي:

(أ) تنفيذ برنامج تدريبي شامل يتعلق بمختلف مراحل تنمية المجتمع المحلي ويهدفا إلى ما يلي: (١) تعزيز نهج متكامل لتنمية المجتمع المحلي، وفقاً لدليل مُجرب عن التدريب، يأخذ في الاعتبار آراء المستفيدين؛ (٢) تطوير قدرات عمل "أصحاب المصلحة" ومهاراتهم في نهج تنمية المجتمع المحلي؛ (٣) تعزيز تدريب المدربين وفقاً لتدريب مُجرب يستند إلى آراء المستفيدين؛ (٤) تطوير قدرات عمل المدرِّبين ومهاراتهم، الأمر الذي يمكنهم من القيام بعقد حلقات العمل التدريبية فيما بعد؛

(ب) إعداد دليل لإعادة تأهيل الباحثين في مجال تنمية المجتمع المحلي، وتطبيقه من خلال تنظيم برنامج تدريبي يهدف إلى ما يلي: (١) تعزيز نهج متكامل للبحث في التنمية المرتكزة على المشاركة، واختبار الدليل طبقاً لمنظور المستفيدين؛ (٢) تطوير قدرات عمل الباحثين ومواهبهم، وتمكينهم من إجراء البحث الميداني في مجال تنمية المجتمع المحلي؛

(ج) خلق شبكة من الأفراد المؤهلين تهدف إلى تنسيق مشاريع تنمية المجتمع المحلي وتبادل التجارب في هذا المجال؛

(د) توفير رزمة تدريبية للمراجع والوثائق والمواد التدريبية من أجل التدريب والمساعدة الفنية في مجال تنمية المجتمع المحلي.

٣- نهج تنفيذ المشروع وطرق التدريب

تؤدي التدابير اللازمة لتنفيذ المشروع إلى تطبيق البرنامج التدريبي المتكامل المستمد من مذكرة التفاهم التي تنظم التعاون والتنسيق بين الإسكوا والجهات العاملة على الصعيد الإقليمي، وهي المركز الإقليمي للإصلاح الزراعي والتنمية الريفية في الشرق الأدنى؛ وبرنامج الخليج العربي لدعم منظمات الأمم المتحدة الإنمائية؛ وفصيلة الرحمة الدولية؛ والبنك الإسلامي للتنمية؛ ومنظمة العمل الدولية؛ وجهات حكومية منها وزارات الشؤون الاجتماعية والعمل والزراعة؛ ومنظمات غير حكومية مثل مؤسسة الصفدي ومؤسسة فارس وجمعية العزم والسعادة، ومع برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، لتنظيم ورشات عمل تدريبية على الصعيد الوطني، تماشياً مع الاتفاقات الخاصة بتوزيع الواجبات والمسؤوليات.

وتتيح مشاركة هذه الجهات المتنوعة في إطار ورشات العمل التدريبية فرص كافية لتبادل التجارب والخبرات، ولتوضيح رؤية جماعية لمواجهة معوقات المشاركة المتعددة الأطراف في صياغة السياسة الاجتماعية. كذلك، يوفر مشروع تدريب الموارد البشرية في مجال تنمية المجتمع المحلي نهجاً مجرباً لتنسيق النُهُج ومختلف الأدبيات التي تضعها مختلف المؤسسات الرسمية ومنظمات المجتمع المدني ووكالات الأمم المتحدة وغيرها من المنظمات الإقليمية والدولية، وتعزيز أوجه التكامل بين تلك النهج والأدبيات. وتتجلى هذه الفرص في آلية تنفيذ حلقات العمل التدريبية، وفي التقييم المعتمد في مراجعة فوائد دليلي التدريب وفي المواد التدريبية، وفقاً لتعليقات المستفيدين منه ومتابعة هؤلاء المستفيدين في حلقات العمل المستقبلية.

الإطار ٥- الحزمة التدريبية التي تقوم بها الإسكوا في مجال مشروع تنمية المجتمع المحلي

نسقت الإسكوا والمركز الإقليمي للإصلاح الزراعي والتنمية الريفية في الشرق الأدنى وفصيلة الرحمة الدولية، بدعم من برنامج الخليج العربي لدعم منظمات الأمم المتحدة الإنمائية، جهودها للعمل كشريكة من أجل تنفيذ المرحلة الأولى من المشروع المتعلق بتدريب الموارد البشرية في مجال تنمية المجتمع المحلي. وأدى تضافر هذه الجهود، إضافة إلى التجارب الفنية والتنظيمية المكتسبة من تنفيذ المرحلة الأولى، إلى نشر سلسلة من الوثائق المرجعية في مجال تدريب الموارد البشرية، وإدارة التدريب وتعبئة البرامج، وهي:

(أ) "دليل منهج تنمية المجتمع المحلي"؛
(ب) "برنامج بناء قدرات العاملين في تنمية المجتمع المحلي"؛
(ج) "دليل التدريب لتنمية المجتمع المحلي"؛
(د) برنامج "بناء قدرات المدربين في تنمية المجتمع المحلي"؛
(هـ) "دليل المدرب لورشة بناء قدرات العاملين في تنمية المجتمع المحلي"؛
(و) برنامج "بناء قدرات الباحثين في تنمية المجتمع المحلي".

ثانياً- متطلبات نجاح مشاريع تنمية المجتمع المحلي

ألف- مقدمة

يتطلب تمكين المجتمعات المحلية في سياق التنمية المحلية زيادة فرص مشاركتها في الحكم المحلي وأيضاً في توفير الخدمات المحلية. وأن إمكانية المشاركة تتجاوز ما يتمتع به الأفراد من مواهب بل ترتبط ارتباطاً مباشراً برأس المال الاجتماعي والثقة التي تمكن الناس بالعمل جماعيا. ومع انفتاح الاقتصادات على العولمة، تتولد الحاجة إلى صياغة روابط ملائمة بين خفض الفقر واعتماد نهج إنمائي مرتكز على حقوق المواطنين، بغية التأكد من أن الشرائح المحرومة في المجتمع تتمتع بقدرة أكبر على الحصول على فرص العمل وغيرها من الحقوق(١٤).

وقد كانت لأصحاب المصلحة من خارج الحكومات، وخصوصاً منظمات المجتمع المدني التي تشمل ممثلين عن الفقراء والمنظمات غير الحكومية المعنية بالمرأة والمجتمعات المحلية الريفية والمجموعات المحرومة من خدمات الدولة، على الدوام، أدوار محدودة في صنع القرار وما يتصل به من حوار بشأن السياسة العامة. وقد يساهم تشاور الحكومة مع تلك المجموعات في التوصل إلى فهم أفضل لمشاكلها الاجتماعية، وأسبابها وحلولها، ويمكن أن يؤدي بالتالي إلى اعتماد المزيد من السياسات الاجتماعية التي تخدم صالح الفقراء. فأنصار نُهج دعم المجتمع المحلي، مثلاً، يركزون على العمليات التشاركية وبناء القدرات، ولاسيما رأس المال الاجتماعي داخل المجتمع المحلي. وينادون هؤلاء إلى توفير الموارد والمساعدة الفنية على مستوى المجتمع المحلي لتمكين الناس من معالجة احتياجاتهم. والمتوقع من الدعم المباشر للمجتمع المحلي أيضاً، أن يؤدي، إلى تحسين أداء الحكومات المحلية، وبالتالي تمكين المجتمعات المحلية من التعبير عن طلباتها بشكل أفضل ومساءلة الحكومات المحلية. ويمكن لبرامج دعم المجتمع المحلي بناء قدرات المجتمعات المحلية من خلال المشاركة في حل المشاكل والعمل الجماعي.

ويناقش هذا القسم المستلزمات الضرورية لاستخدام نهج تنمية المجتمع المحلي كأداة لصياغة سياسة اجتماعية مؤاتية لتنمية مختلف المجتمعات المحلية. إن مثل هذا النهج أساسي، حيث أن تنمية المجتمع المحلي تركز على تعزيز الترتيبات المؤسسية اللامركزية لتمكين نظام الحكم وتقديم الخدمات كحجر الأساس في بناء القدرات بشكل مستدام في المناطق المهمشة والمحرومة.

ويتوقف التمكين بشكل كبير على موقف الأفراد والجمعيات الخيرية والمجتمعات المحلية من الدساتير والقوانين الوطنية. وتتأثر فرص العمل المحلي بالحقوق السياسية والمدنية وبنظام حقوق الملكية الذي يرعى عمل الجهات الفاعلة المحلية. أما المعايير المترسخة في الثقافة والقيم المحلية فبإمكانها إما أن تعزز أو تقيد الفرص المتاحة للمرأة والأطفال والفقراء وذوي الاحتياجات الخاصة والمجموعات الضعيفة الأخرى على المشاركة في عمليات التنمية المحلية والتأثير عليها. ومع أن جهود التمكين على الصعيد المحلي وحده لا تكفي للتحرر من تلك القيود الرئيسية، من الضروري دعم القيادة الوطنية المحلية لتغيير أنماط السلوك التمييزية وتوفير بيئة مستقرة للتمكين المتكافئ(١٥).

---

(١٤) انظر الإسكوا، "دليل تأهيل المدربين في تنمية المجتمع المحلي" (E/ESCWA/SD/2002/3).

(١٥) المرجع نفسه، ص ٦.

والحكم المحلي الذي تمثله مؤسسات المجتمع المدني المتنوعة التي ينظّم الناس أنفسهم فيها للعمل جماعياً رهن بالقوانين السائدة والممارسات الاجتماعية التقليدية. ويوفر التشريع الوطني الإطار الذي يشرع أشكال صنع القرار الجماعي المحلي مثل الجمعيات الخيرية ومنظمات المجتمع المحلي والحكومات المحلية. ويمنح التشريع المنظمات المحلية الصفة القانونية، والحقوق والعلاقات مع الدولة، وهي أساسية لكفاءة عمليات الحكم المحلي. والمعايير المجتمعية العامة، بما فيها الميل إلى التكافل وقبول الهرمية الاجتماعية والعلاقات مع السلطة والقيادة، تؤثر أيضاً على نوعية الحكم المحلي(١٦).

الإطار ٦- المشاركة: التعريف والعلاقة مع التنمية

المشاركة هي العملية التي يشارك ويؤثر أصحاب المصلحة من خلالها على تحديد الأولويات، ورسم السياسات، وتخصيص الموارد، والحصول على السلع والخدمات العامة. ولا توجد خطة توجيهية جاهزة للمشاركة، نظراً إلى أدوارها المتغيرة وفي سياقات مختلفة عديدة ومشاريع متنوعة ولأغراض مختلفة. غير أن العمليات التشاركية أو الالتزام المدني في صياغة السياسة الاجتماعية، مهما كان السياق الذي تُستخدم فيه، تسمح للمجتمعات المحلية بالبدء بتبادل المعلومات مع أصحاب المصلحة الآخرين، الأمر الذي يزيد من شفافية صنع قرارهم. وهذا بدوره يمكن أن يحسّن مساءلة الحكومات أمام المجتمعات المحلية وأن يعزز، نتيجة لذلك، نظام الحكم العام والكفاءة الاقتصادية لعملية التنمية.

وإلى يومنا هذا فقد تمت معظم العمليات التشاركية على مستوى المشاريع الصغيرة، وغدت أكثر إبتكارية على ضوء ترسيخ الأساليب بين المجتمعات المحلية. غير أنه لتحقيق نتائج تشاركية على المستوى الأوسع، من الضروري استخدام نهج تقوم على المشاركة في المشاريع الصغيرة والكبيرة بطريقة تكاملية. ويتطلب كلا النهجين العناصر التالية: استراتيجية إعلام عام معدة بشكل جيد، وترتيبات مؤسسية من أجل نظام حكم يشارك فيها أصحاب المصلحة المتعددون، بما في ذلك مجموعات المجتمع المدني؛ وممثلون حكوميون من كافة الفروع والمستويات.

المصدر: S. Hickey and G. Mohan (eds.), *Participation from tyranny to transformation: Exploring new approaches to participation in development* (Zed Books, 2004).

ويتوقف توفير الخدمات المحلية، من ناحية أخرى، على عدد متنوع من العوامل الخارجية. وفي حين تتبنى السياسات الوطنية المعايير للخدمات العامة وتحدد الترتيبات المؤسسية التي تقدم من خلالها، ومن بينها أدوار المجتمعات المحلية والحكومات المحلية والوكالات القطاعية والمنظمات غير الحكومية والمؤسسات الخاصة، توفر الحكومات الوطنية والمنظمات غير الحكومية الممولة من الخارج إمكانية الحصول على العديد من الموارد الداعمة لتوفير الخدمات المحلية. ويمكن أيضاً للمؤسسات الرسمية وغير الرسمية التي تساهم في عمل القطاع الخاص أن تساهم أيضاً في توفر الخدمات العامة وجودتها. كذلك، ومع أن "المجتمع المحلي" يعني مجموعة متجانسة، فهو يضم في معظم الحالات مجموعات متباينة تتمتع بقدرات ونفوذ وشبكات متنوعة. وينبغي لأية مناقشة حول رأس المال الاجتماعي والعمل الجماعي داخل مجتمع محلي معين أن تعترف أولا بالحدود المفاهيمية والعملية لهذه الشروط.

ويعرّض سوء الإدارة المتمثل في الفساد في بعض بلدان منطقة الإسكوا، وسيطرة النخب النافذة على المنظمات والموارد العامة، وممارسة الحكومة لسلطتها دون مساءلة كل جهود التنمية للخطر. وفي بلدان أخرى، يكون أداء المنظمات العامة ضعيفاً نتيجة للنظم غير الملائمة وعدم كفاية تدريب وتجهيز الموظفين،

(١٦) لمزيد من المعلومات عن مستلزمات الحكم السليم، الاطلاع على المواقع الإلكترونية لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي والبنك الدولي بشأن الحكم والتنمية المحلية.

وضعف مستوى الإشراف عليهم وقلة الحوافز التي يتمتعون بها. وحيثما اختلال عمل القطاع العام هو السائد، فإن المؤسسات الوطنية تصبح غير مؤاتية للتنمية المحلية. وفي الأمد القريب، تتوقف عملية التنمية المحلية القابلة للاستدامة في هذه الحالات على التدابير الرامية إلى تعزيز تمكين أكبر وإلى تحسين الحكم المحلي وتقديم الخدمات المحلية، بدلاً من وضعها في السياق المؤسسي الأوسع. وفي الأمد البعيد، يتطلب تعزيز التنمية المحلية بشكل يتسم بالكفاءة وقابلية الاستمرار بيئة مؤاتية وملائمة للجهات الفاعلة المحلية.

ويناقش هذا الجزء العناصر الرئيسية التي تمكن نهج تنمية المجتمع المحلي من أن يترسخ ويفيد المجتمعات قيد النظر، مع استخدامه كأداة لزيادة كفاءة التخطيط لصياغة السياسة الاجتماعية. ويمكن تصنيف هذه العناصر كما يلي: (أ) دور البيئة المؤاتية في مشاركة المجتمعات المحلية في عملية صنع القرار؛ (ب) دور المجتمع المدني في رفع مستوى الوعي بين السكان بهدف تحديد احتياجاتهم الأساسية وتلبيتها؛ (ج) دور الحكومات المركزية في التشجيع على ما سبق وتمويله؛ (د) دور رأس المال الاجتماعي بين المجتمعات المحلية الريفية لضمان حصول التغيير الإيجابي.

باء- دور البيئة التمكينية

تتطلب التنمية المحلية بيئة مؤسسية مؤاتية للمبادرة المحلية. ويمكن للمؤسسات النظامية للحكم والمؤسسات غير النظامية للمجتمع والاقتصاد على صعيد أوسع المساهمة في هذه البيئة التمكينية من خلال القواعد والمعايير والوقفيات من الموارد التي تدعم (أو تقيد) أعمال السكان المحليين والمنظمات المحلية ومساءلتها[١٧]. ويمكن تعزيز بيئة تمكينية في معظم الأوضاع من خلال نشر المعلومات وتعزيز الحوار بين السكان المحليين والحكومة.

وتشكل المشاركة في تبادل المعلومات عنصراً أساسياً في العملية التشاركية ويمكن استخدامه خلال جميع مراحل التخطيط لاستراتيجيات تنمية المجتمع المحلي وتنفيذها ورصدها. وبالتحديد، يسمح تبادل المعلومات بالشفافية في نظام الحكم، والمساءلة في الأنشطة والنفقات العامة، والمشاورات المفيدة بشأن تنفيذ السياسة العامة. ومن جهة ثانية، تمكّن اللامركزية المجتمعات المحلية لتتصرف بالمثل وبديناميكية متبادلة، لتستجيب لاحتياجاتها وتتأكد من أنها تخضع للمساءلة بشأن أعمالها. وهناك أنماط من اللامركزية منها: اللامركزية السياسية، والإدارية، والمالية. وتكون الحكومات المحلية عموماً أكثر استجابة حيثما تتواجد هذه الأشكال الثلاثة حيث أنها تكمل بعضها البعض، وهي مهمة لخلق بيئة مؤاتية لتنمية المجتمع المحلي.

وعلى الصعيد السياسي، يكمن الأساس المنطقي وراء اللامركزية في أنها تسمح بزيادة مشاركة المواطنين وممثليهم العامين المنتخبين في عملية صنع القرار في الحكومة المركزية. ومن هذا المنظور، تعزز اللامركزية مساءلة الحكومة وشفافيتها من خلال نظام تقاسم السلطة الذي يتماشى مع الحكم السليم. وبالفعل، تشكل اللامركزية أحد أهم سبل تنفيذ نظام الرقابة والتوازن وتطبيقه داخل المجتمع. وتفيد اللامركزية في خلق المجال المدني الذي يتيح بدوره الفرصة لنشوء مجموعات سياسية معارضة، ومنظمات مجتمع مدني تأخذ زمام المبادرة في العديد من الحالات. وعندما تعمل تلك المنظمات مستقلة عن رقابة

---

(١٧) تتضمن البيئة المؤاتية للتنمية المحلية مؤسسات نظامية مثل القوانين والسياسات والنظم التنظيمية؛ بالإضافة إلى مؤسسات غير نظامية مثل القيم والمعايير والممارسات الاجتماعية التي تدعم التمكين والحكم وتوفير الخدمات على المستوى المحلي.

الحكومة، يمكنها أن تؤدي أدواراً أساسية في مساءلة الحكومة أمام مواطنيها[١٨]. لذلك، تعزز اللامركزية المشاركة العامة بإشراك مختلف الجهات الفاعلة اجتماعياً ذات الانتماءات السياسية والدينية والعرقية والثقافية المتنوعة، في المداولات المتعلقة باستخدام الموارد المحلية وتخصيصها وإدارتها. وتعزز مثل هذه العمليات نشر ثقافة الديمقراطية وتمهد الطريق للمشاركة والمساءلة لتمتدا أبعد من مستوى الجغرافيا المحلية. وبالرغم من بعض التجارب الرائدة الإيجابية والمحاولات المتكررة لتطبيق اللامركزية، اتخذت المبادرات في منطقة الإسكوا شكل تغييرات شكلية وليست هيكلية، وبرهنت بالفعل عن الميل نحو توطيد المركزية من خلال أساليب الرصد غير الشفافة أو التنقلات فيما بين الدوائر الحكومية. وغالبية البلديات في منطقة الإسكوا، مثلاً، مثقلة بالكامل بمسؤوليات روتينية مثل منح رخص البناء، وأعمال الصيانة ومتابعة المخالفات. ومع أن هذه المهام ضرورية وتمثل مصدراً جيداً للدخل البلدي، فهي تحيد الانتباه عن وظائف مهمة أخرى، بما فيها قضايا تقاسم السلطة والحكم السليم[١٩].

كذلك، اقتصرت تدابير اللامركزية إلى حد بعيد على الإجراءات الإدارية للحكم، بدلاً من الجوانب السياسية أو المالية. ومن دون أن ينطوي الأمر على نقل حقيقي للسلطات، تشهد منطقة الإسكوا عملية مختلطة من لامركزية الوظائف الإدارية ونقل السلطات، بحيث تبقى النخبة السياسية مسيطرة على غالبية القرارات الإدارية والمالية والسياسية. وعموماً، تميل السلطات المحلية باتجاه مشاريع محددة، منها الإسكان وتخفيف حدة الفقر، وتتغاض عن مشاكل منهجية اجتماعية مثل بطالة الشباب عوضاً عن معالجتها. ولم تحقق اتجاهات اللامركزية نوع المسؤوليات والأدوار التي تجعل من السلطات المحلية والحكومة المركزية شركاء في التنمية المستدامة[٢٠].

ويمكن للامركزية مرتكزة على المشاركة أن تمثل، بالفعل، الرابط بين نهج تنمية المجتمع المحلي والسياسة الاجتماعية. وبالرغم من المحدودية المنهجية المشار إليها في الفصل الأول، ومنها التجارب المحدودة في مجال تنمية المجتمع المحلي في غالبية بلدان منطقة الإسكوا، هناك أدلة جوهرية كافية تدعم وجود علاقة دائرية بين المبادرات الذاتية للمجتمع المحلي، واللامركزية، وتقديم خدمات اجتماعية على نحو أفضل. وفي هذا الصدد، يُعتبر تحسين المساءلة جزءاً أساسياً من اللامركزية. وتدل عمليات اللامركزية الناجحة في أقاليم أخرى على إرساء آليات مؤسسية واضحة تسمح باستمرار عمليات المساءلة فيما بين كل الجهات المشاركة، وعلى وجه الخصوص، المسؤولون المحليون، والوزارات المركزية، والكوادر الفنية، والأحزاب السياسية وقواعد الناخبين (انظر المرفق الثاني).

وتكشف الشواهد التجريبية أن استمرار عمليات المساءلة هذه تطرح تحدياً معيناً على معظم البلدان النامية، بما فيها تلك الموجودة في منطقة الإسكوا. وفي معظم الحالات، يمكن أن يعزى هذا الأمر إلى عمق تفاعل النظم المركزية ومقاومتها العتيدة للتغيير، أو إلى قدرات النخب النافذة والقوى السياسية المهيمنة على الصعيدين المركزي والمحلي وتجاهلها كل آليات المساءلة. وبالتالي فإن عملية اللامركزية ستعاني من نتائج غير قابلة للعلاج.

---

(١٨) UNDP and the Department for Economic and Social Affairs (DESA), "Responding to citizens' needs: local governance and social services for all" (2000).

(١٩) الإسكوا، "اللامركزية والدور الناشئ للبلديات في منطقة إسكوا" (E/ESCWA/HS/2001/3).

(٢٠) ESCWA, "Sustainable urban development: a regional perspective on good urban governance" (E/ESCWA/HS/2001/7).

إن التنمية الاجتماعية تحتاج إلى مؤسسات قوية ترمي إلى دعم الشمولية والتماسك والمساءلة؛ بينما تتضمن القدرات الكفيلة بتحقيق استدامة التنمية معرفة الناس ومهاراتهم، ورأس المال الاجتماعي، والقدرة التنظيمية، والبيئة المؤسسية اللازمة للحكم السليم(٢١). وينبغي أن توفر البيئة المؤاتية لإطار تنمية المجتمع المحلي إطاراً مفهومياً لتعزيز المؤسسات وتمكينها ونظام حكم وتوفير الخدمات على الصعيد المحلي، الأمر الذي سيساهم في زيادة التنمية البشرية والاجتماعية والاقتصادية. ولبلوغ أعلى مستوى من النتائج المرضية وزيادة الكفاءة والاستجابة، ينبغي إشراك المواطنين المحليين في هيئات الرقابة، وتشجيع المنظمات غير الحكومية على تعزيز القدرات المحلية من خلال ترتيبات الشراكة. وفي هذا الصدد، فإن اعتراف الحكومة بالمؤسسات المرتكزة على المجتمع المحلي داخل نظام الحكم في أي بلد أساسي للطريقة التي تتعامل فيها المجتمعات المحلية مع القطاع العام بصفته إطاراً شرعياً للتعبير عن المطالب، وإدارة الموارد، والعمل بالصيغة الجماعية.

جيم- دور المجتمع المدني

ليس هناك من مبالغة في التأكيد على أهمية دور منظمات المجتمع المدني في تصميم السياسة الاجتماعية ورصدها والتأكد من نجاح تنفيذها. ففي المجتمع المدني الحي، تعادل تلك المنظمات قوة الحكومة، ويمكن أن تصبح جزءاً من نظام الرقابة والتوازن. ومن ناحية أخرى، فإن المنظمات المدنية غير الخاضعة للضوابط بإمكانها إلحاق الأذى بالمجتمع ككل. وتشكل القيم والمعايير والمؤسسات والقدرات المجتمعية أيضاً عناصر مهمة تفضي إلى البيئة المؤاتية للتنمية المحلية. والتمكين ميسر جداً في المجتمعات التي تقبل بمبادئ المساواة والعدالة الاجتماعية فيها على نطاق واسع. وتتوقف التنمية المحلية على استيعاب المجتمع الأوسع نطاقاً لواقع أن نظام الحكم والتنمية ليسا مجرد مسؤولية تقع على الحكومة، بل هما يتطلبان المشاركة النشطة للأفراد والمجتمعات المحلية والجمعيات التطوعية. وتستلزم التنمية المحلية المنصفة إشراك المجموعات الاجتماعية المهمشة كمساهِمة في الحكم وتوفير الخدمات(٢٢).

ويُستعان عموماً بخدمات المنظمات غير الحكومية لتقديم خدمات بناء القدرات للمجتمعات المحلية في غالبية الحالات، وللحكومات المحلية أيضاً. وينطوي بناء القدرات على صعيد المجتمعات المحلية على مساعدتها لإجراء تقييمات للاحتياجات على أساس تشاركي؛ وتحديد المشاريع وتحديد أولوياتها والتخطيط لها؛ وتنظيم لجان منتخبة ديمقراطياً ومعنية بالمجتمعات المحلية؛ وإدارة المشاريع الفرعية الممولة. وفي المشاريع التي تحوّل فيها الأموال بشكل مباشر وتنازلي إلى مستوى المجتمعات المحلية، تساعد المنظمات غير الحكومية المجتمعات المحلية أيضاً على تعلم إدارة أموال المشاريع وتحمل مسؤوليتها، وشن حملات تعبئة اجتماعية في المجتمعات المحلية المستهدفة. وقد لعبت المنظمات غير الحكومية دوراً مهماً في مشاريع تخدم مجتمعات المعوقين وجاليات الأقليات العرقية، بالعمل كروافد لنشر الخدمات للمستفيدين المستهدفين. وفي بعض الحالات، تمت الاستعانة بالمنظمات غير الحكومية لتوفير خدمات الرصد والإشراف بغية التأكد من أن المشاريع الفرعية الممولة تحصل على إشراف مستمر.

---

(٢١) For more details, see the World Bank, "Better governance for development in the Middle East and North Africa: Enhancing inclusiveness and accountability", *MENA Development Report* (the World Bank, 2003).

(٢٢) يحتاج الأفراد الذي يعملون كأدوات لتحقيق التنمية المحلية، ومنهم أعضاء المجتمعات المحلية وقادتها، وموظفو الجمعيات، وموظفو المنظمات غير الحكومية، وموظفو الحكومات المحلية، والموظفون الحكوميون وأصحاب المشاريع الحرة، إلى تحسين معارفهم ومهاراتهم ليتمتعوا بكفاءة كاملة. فالمنظمات المحلية تحتاج إلى الأشخاص القادرين على التخطيط للمبادرات العامة وإدارتها ورصدها؛ والقادرين على تصميم التحسينات التي تطلبها المجتمعات والأسر المعيشية وإدخالها على البنية التحتية، وتوفير الخدمات العامة، والأنشطة الإنتاجية، والتجارة.

وتحتاج جميع هذه الكفاءات إلى التدريب لزيادة قدرات المشاركين في تنمية المجتمع المحلي. ويتجاوز تعزيز القدرات بكثير مستوى التدريب الفني والمهني. فالتنمية المحلية تتطلب تعاوناً أكثر فاعلية بين القطاع العام والمنظمات غير الحكومية، ورأس مال اجتماعي أكثر استجابة وشرعية، ومنظمات ذات أداء أفضل، وأفراداً يتحلون بقدرة أكبر على العمل سوياً لحل المشاكل.

ويؤدي غياب سيادة القانون والافتقار إلى الشفافية في البلدان الأعضاء في الإسكوا إلى إضعاف الاقتصاد وتقويض العملية التشاركية. وبالرغم من وجود قواعد للتأكد من معاملة الجميع بعدل، يتمتع الأثرياء وذوو السلطة في بعض البلدان بقدرة خاصة على الوصول إلى السلطة السياسية واستخدام ذلك النفوذ للحصول على خدمات ذاتية وإعفاءات من تلك القواعد. كذلك، هناك ميل كبير لدى السطات العليا والمحلية إلى مقاومة التغيير أو الإبقاء على الوضع القائم. وفي مثل هذه الظروف، يشكل المجتمع المدني القوي الذي يستخدم نظام الرقابة والتوازن لمواجهة سوء استخدام السلطة عنصراً مهماً في صد ذلك السلوك غير الديمقراطي. ففي لبنان مثلاً، تكمن العراقيل الرئيسية أمام شفافية النفقات الاجتماعية ورصدها في تشرذم النفقات الاجتماعية وبعثرتها فيما بين الوزارات والكيانات العامة المختلفة. والعائق الآخر هو سوء جدولة النفقات في ميزانية الدولة حيث طبيعة التصنيف لا تُكيَّف حسب الوظائف والمهام التي تنفذها كل وزارة، وإضافة إلى التعتيم الجغرافي لمواقع الصرف[٢٣].

الإطار ٧- دور الحكم المحلي في تحسين المساءلة وصنع القرار

يدل الحكم المحلي على كيفية تنظيم السلطة، وإعطائها صفة الشرعية، واستعمالها داخل المجال المحلي. ويتضمن كيفية صياغة الخطط والسياسات، وكيفية اتخاذ القرارات، وكيفية مساءلة أولئك الذين يصنعون القرارات وينفذونها فيما يتعلق بأعمالهم ونتائجها من خلال الأشكال الحكومية وغير الحكومية للقرار والعمل العام أو الجماعي. وتساهم جميع مؤسسات القرار والعمل داخل المجال المحلي في الحكم المحلي، وهي: لجان القرى، ومنظمات المجتمع المحلي، ومجموعات مستخدمي المياه، والمنظمات الأم المرتبطة بالمدارس والجمعيات التطوعية، فضلا عن الحكومات المحلية.

أما صنع القرار المحلي، فهو ينظم الطريقة التي تحدد فيها مجموعات الأشخاص أولوياتها وكيفية تلبيتها. وأحد الأجزاء المهمة في صنع القرار المحلي هو كيفية اختيار الأفراد (السياسيون، والمديرون وقادة المجتمعات المحلية) والهيئات الجماعية (لجان القرى والمجالس البلدية) والسماح لها بتحديد الأولويات وتعبئة الموارد المعهودة إليها وتخصيصها والإشراف على استخدامها. وكثيراً ما توجه مؤسسات صنع القرار المحلية عمل المنظمات التنفيذية أو الإدارية وتشرف عليه.

وتتأثر جودة الحكم المحلي بشفافية صنع القرار، وإشراك الناس المحليين والمجتمعات المحلية في صنع القرار، وامتثال المسؤولين والمواطنين للقواعد المتعلقة بنطاق السلطة وممارستها. ويمكن للجان القرى ومجموعات مستخدمي الخدمات ومجموعات إدارة الموارد الطبيعية تعزيز الاستجابة والعدالة في صنع القرار الصادر عن الحكومات المحلية من خلال تعزيز الشفافية والشمولية والتماسك. وسيساهم تحسين نظام الحكم في تحقيق تنمية محلية أكثر إنصافاً وديناميكية.

وأضعف جانب من جوانب الإدارة في منطقة الإسكوا، وفقاً لاستنتاجات البنك الدولي، هو المساءلة، حيث تنقص، بل وتغيب آراء الزبائن واختياراتهم بشأن توفير الخدمات، وحيث تكون آليات تعبير الزبائن عن آرائهم محدودة، وغالباً مقيدة.

المصدر: The World Bank, "Better governance for development in the Middle East and North Africa: Enhancing inclusiveness and accountability", *MENA Development Report* (the World Bank, 2003).

(٢٣) Council for Development and Reconstruction (CDR), "Formulation of a strategy for social development in Lebanon", Economic and Social Fund for Development Project (ESFD) (Community Development Unit, October 2005), p. 96.

ونتيجة لما سبق، ينبغي أن يشكل إصلاح الخدمة المدنية أحد أهم الأولويات. ويتطلب الإصلاح الفعلي تغييراً أساسياً وجريئاً وخلاقاً، وهو أمر لا يمكن أن تحققه إلا المؤسسات السياسية المتأكدة من الدعم العام لها. ونظراً إلى المواقف العامة والسائدة تجاه بيروقراطية الحكومات، يمكن أن يحظى الإصلاح الحقيقي بدعم واسع. ويتعين شرح الاحتياجات والأهداف والسُبل علناً للمجتمعات المحلية بطريقة موثوقة بغية تعبئة توافق وطني للآراء في هذا الصدد. وتتمثل الأهداف في بناء قطاع خدمة مدنية بحجم معقول، ودون زوائد لا حاجة إليها، ولا يشوبها الفساد، وتدير الشؤون العامة بكفاءة، وتكون موجهة نحو الخدمة وحل المشاكل وليس نحو الرقابة والتعقيدات البيروقراطية، وتحترم المواطنين وتستجيب لاحتياجاتهم.

دال- دور الحكومات المركزية

وكما سبق ذكره، يقتضي الحكم المحلي بيئة مؤسسية مؤاتية للمبادرات المحلية. وتقع على عاتق الحكومات مسؤولية تعزيز تلك البيئة المؤاتية من خلال صياغة القوانين والسياسات والإجراءات التي تجعل الحكم الوطني أكثر دعماً للتنمية المحلية. وينبغي أن توضح تلك القوانين حقوق الأفراد في تكافؤ الفرص؛ وأن تعزز الموقف القانوني للجمعيات الخيرية في نظام الحكم وتوفير الخدمات. وعلى الحكومات، كذلك، أن تعزز وجود مجتمع مدني حي من خلال المبادرات والفرص الرامية إلى تعزيز المعايير الديمقراطية والمؤسسات المدنية التي تدعم ركيزتي الحكم السليم، وهما الشمولية والمساءلة؛ وإلى تعزيز القيم المجتمعية مثل المساواة والعدالة الاجتماعية والمسؤولية المحلية. وبطبيعة الحال، يُضاف إلى ذلك تقديم الدعم المالي والفني لمساعدة المجتمعات المحلية في تطوير مشاريع التنمية اللامركزية.

كذلك، يمكن تعزيز مشاركة المجتمعات المحلية في صنع القرار بخلق الفرص لدخول أعضاء المجتمعات المحلية وممثليها في حوار مع المسؤولين الحكوميين، ومنهم رجال السياسة والمديرون والفنيون، بهدف تحديد المشاكل المحلية وترتيب أولوياتها وحلها. ويتطلب هذا النهج التشاركي الفعال عمليات تشاور فيما بين عناصر التخطيط وصنع القرار والمساءلة في الحكم المحلي. ومع أن العديد من عمليات التخطيط المحلي تتمتع بتنظيم داخلي جيد، فهي تظل مهمشة بفعل ضعف الصلات بالحكومة المركزية المخولة اتخاذ القرارات وإدارة الموارد[٢٤].

وتتطلب نُهج الحكومات المحلية إعادة توجيه مسار السياسة المالية العامة والسياسة القطاعية لتلائم العلاقات الحكومية فيما بين الوزارات. وتقضي أيضاً بأن تتفاعل التنظيمات في الحكومة المركزية مع الوحدات المتعددة في الحكومة المحلية والتي غالباً ما تكون وسيطة لمؤسسات الحكم الإقليمية مثل الأقاليم والولايات. وكي تمتد تغطية نُهج الدعم المباشر للمجتمع المحلي في كل أنحاء الإقليم الوطني، من الضروري أن يتمتع القطاع العام بالقدرة على التفاعل مع المجتمعات المحلية المنظمة كوحدات لصنع القرار والعمل[٢٥]. وينبغي إعداد القطاع العام لبناء قدرات المجتمع المحلي، ومعالجة مطالب المجتمع المحلي للحصول على التمويل والدعم، ورصد استخدام المجتمعات المحلية للموارد، وتحقيق النتائج في هذه الوحدات العديدة الصغيرة والمتفرقة. ووفقاً للبنك الدولي، حتى وكالات التمويل الوطنية الممولة جيداً وذات الإدارة

---

(٢٤) المرجع نفسه. يشير الفصل السادس من تلك الورقة إلى الإجراءات الاعتيادية البيروقراطية والإجراءات الإدارية البطيئة في لبنان والتي تخلق نقاط الاختناق وتفرض العراقيل في اعتماد النهج المتجه من القاعدة إلى القمة فيما يتعلق بصياغة السياسة الاجتماعية.

(٢٥) التغطية الوطنية هي عنصر أساسي في كل الأوجه المؤسسية لحكم البلد ونظام توفير الخدمات. وفي حين تعمل بعض المجتمعات المحلية في إطار نهج الدعم المباشر للمجتمع المحلي وتعمل أخرى بموجب نهج مختلف، يكون هذا الأمر مؤشراً واضحاً على أن الدعم المباشر للمجتمع المحلي يبقى وسيلة شكلية لتنفيذ المشاريع، وأنه لم تتم مأسسته بالكامل كمبدأ منظم للحكم والإدارة العامة.

الحسنة وسنوات الخبرة الوظيفية، نادراً ما تتمكن من تلبية هذا المستوى من الطلب[٢٦]. لذلك، عندما تقترب برامج الدعم المباشر للمجتمع المحلي من التغطية الشاملة، فهي غالباً ما ترتأي العمل من خلال الحكومات المحلية كجهات وسيطة بين وكالاتها المتخصصة وسكانها العديدين[٢٧].

الإطار ٨- تنمية المجتمع المحلي في ماليزيا

كانت ماليزيا بلداً رائداً في تطبيق السياسة الاجتماعية بصفتها الحجر الأساس للتنمية. وقد مكّن هذا النهج البلد من التحول من مجموعة أقل البلدان نموا قبل عام ١٩٧٠ إلى أمة متقدمة بحلول نهاية القرن. ويُعتبر تحويل المجتمعات المحلية الريفية أساسياً لتحسين مستوى المعيشة في المناطق الريفية. وتضمنت استراتيجيات محددة جملة أمور منها تحديث المناطق الريفية لتشجيع السكان المحليين على البقاء في تلك المناطق، وتحسين نوعية الحياة في المناطق الريفية من خلال توفير المرافق الحديثة، وزيادة الإنتاجية الريفية بتطوير الصناعات الريفية الصغيرة. وتركز أنشطة التنمية المحلية بشكل أساسي على توفير إسكان أفضل، وتحسين البنى التحتية والمرافق المادية، وتعزيز تنمية السياحة الريفية، وزيادة فرص الشباب في التدريب والفرص المدرة للدخل. وقد نُفذت برامج متنوعة لتشجيع المجتمعات المحلية الريفية وإرشادها للمغامرة في الأنشطة الصناعية الريفية، مع الانتباه بشكل خاص إلى رفع مستوى مهارات المرأة الريفية.

وفيما يتعلق بالمستقبل، يمثل تشكيل مجتمع محلي ريفي يتمتع بالمرونة والاستباقية والمعرفة والقيم الأخلاقية النبيلة الهدف الرئيسي لمشروع "رؤية ماليزيا ٢٠٢٠" (Malaysia Vision 2020). وإضافة إلى البعد المادي والاقتصادي للمناطق الريفية، يتم أيضاً التشديد على تنمية الموارد البشرية للمجتمعات المحلية الريفية، من خلال تنفيذ برامج متنوعة لتنمية المجتمع المحلي، منها برنامج "جيراكان دايا وواسان" (Gerakan Daya Wawasan) الذي يرمي إلى تمكين السكان المحليين للتحلي بالمرونة والاستقلالية والمعرفة.

المصادر: The Ministry of Rural and Regional Development in Malaysia, "Rural development in Malaysia: Achievements and challenges", which was presented to the Seminar on Rural Development: Policies, Strategies and Institutions (Beirut, 20-22 December 2004)؛ والإسكوا، "قضايا محورية متصلة بالسياسات الاجتماعية: دراسة مقارنة ومبادئ توجيهية لصياغة السياسات الاجتماعية في منطقة الإسكوا" (E/ESCWA/SDD/2004/2).

هاء- دور رأس المال الاجتماعي

تمثل منظمات المجتمع المحلي والجمعيات التطوعية الأخرى وسائل يضطلع الناس المحليون من خلالها بالتخطيط لصنع القرارات العامة والإشراف عليها على أساس تشاركي، وبتوفير الخدمات، وبعمليات الحكم المحلي الأخرى. كما توفر الأماكن الملائمة للتعبئة الجماعية، بهدف حل مشاكل محددة، من خلال اتخاذ إجراءات مباشرة مثل تحسين البنى التحتية أو صيانتها، والتنظيم المرتكز على المجتمع المحلي لاستخدام الموارد الطبيعة، وتقاسم كلفة خدمات الدعم الاجتماعي أو الاقتصادي التي لا يوفرها القطاع العام. غير أن قدرة الناس على المشاركة في الحكم المحلي وتوفير الخدمات المحلية لا تحددها فقط الممتلكات من الموارد مثل المال والمواهب، بل أيضاً رأس المال الاجتماعي الذي يوفر الأساس للعمل الجماعي الرامي إلى معالجة الشواغل المشتركة. وفي ذلك السياق، فإن القدرة على التنظيم والتفكير بشكل جماعي، وتعبئة الموارد، والتواصل من خلال الممثلين مع المنظمات الخارجية، والتأكد من الامتثال للقرارات التي توافق عليها جميع الأطراف، تتطلب علاقات ثقة وقيادة بين أعضاء المجموعات المعنية.

(٢٦) The World Bank, "Better governance for development in the Middle East and North Africa: Enhancing inclusiveness and accountability", *MENA Development Report* (the World Bank, 2003).

(٢٧) المرجع نفسه.

ويشكل رأس المال الاجتماعي الذي يدعم هذه الثقة والقيادة والشرعية عاملاً أساسياً للتنمية المحلية وبعداً مهماً من أبعاد تعزيز القدرات. ويشكل رأس المال الاجتماعي دعامة لمبادرات التنمية المرتكزة على المجتمع المحلي والهادفة إلى تحسين نوعية الحكم على الصعيد المحلي. والاستثمارات في رأس المال الاجتماعي التي تعزز الجمعيات التطوعية والمؤسسات غير الرسمية المعنية بالعمل الجماعي هي أساسية لتعزيز عملية إنمائية محلية توازن بين المبادرات الحكومية وغير الحكومية.

ويخلق إضفاء الشرعية على مختلف أشكال رأس المال الاجتماعي في الساحة السياسية والاجتماعية بيئة مؤاتية للمبادرة المحلية المطلوبة لتحقيق تنمية محلية ديناميكية. ويمكن أن تساهم الحكومات والقادة الدينيون والمنظمات غير الحكومية والعلماء، كلهم، في خلق بيئة تعترف على نطاق واسع بأهمية الشبكات الاجتماعية التي يلبي الناس من خلالها العديد من احتياجاتهم. وعليه، يشكل الاعتراف بالمؤسسات غير الرسمية أساساً مهماً لتطوير قدراتها، بغية أداء دور أكبر في شؤون المجتمع المحلي والشؤون العامة. ويؤدي القبول الواسع في المجتمع المحلي لمبادئ مثل شفافية المنظمات العامة ومساءلتها، أيضاً، إلى تعزيز المعايير والقواعد التي تحكم سلوك المسؤولين العامين.

وحسب عالم الاقتصاد الحائز جائزة نوبل، ج. ستيغلتز، تؤدي العمليات الصريحة والشفافة والمرتكزة على المشاركة دوراً مهماً في الحفاظ على رأس المال الاجتماعي[٢٨]. وقد تساعد المشاركة على خلق الإحساس بالانتماء المجتمعي، وهو شرط لا غنى عنه لبلوغ مستوى أعلى من رأس المال الاجتماعي. وعليه، عندما يعتقد الأفراد أنهم يشاركون بشكل حقيقي في القرارات التي تؤثر عليهم، سيكونون أكثر تقبلاً للتغيير مما لو كانوا يشعرون أن الحكومة هي التي تفرض عليهم التغيرات. وينطبق هذا الأمر بشكل خاص على أكثر المجموعات حرماناً[٢٩].

واو- الاستنتاجات

فيما يتعلق بتنفيذ السياسة الاجتماعية الوطنية، اتبعت الحكومات في منطقة الإسكوا نهجاً جزئياً وقطاعياً يشكل مجموعة من البرامج التي غالباً ما لا تكون منسقة والتي تنفذها مؤسسات متعددة. ويُفتقر إلى الرؤيا الاجتماعية المتكاملة والشاملة على الصعيد الوطني، الأمر الذي يؤدي إلى نواقص في تلبية احتياجات الناس وتوقعاتهم على صعيد المجتمع المحلي، ولاسيما في المناطق النائية عن المراكز الحضرية. وقد أدت هذه الحالة التي استمرت خلال العقدين الماضيين إلى هدر موارد بشرية ومالية، وتفاقم الفقر والبطالة، وخلق جو من التوتر الاجتماعي يهدد رفاه المجتمعات ككل.

وفي الوقت الراهن، يكمن التحدي في تحويل السياسة الاجتماعية إلى سلسلة من الإجراءات المنسقة والرامية إلى توسيع مشاركة الناس في العملية الإنمائية، ولاسيما المهمشون والبعيدون عن مراكز السلطة. ويصبح التمكين والمشاركة الموضوعين السائدين في أجندة تنمية معظم البلدان الأعضاء في الإسكوا. وفي ذلك السياق، يمكن تقديم نهج تنمية المجتمع المحلي الذي تعتمده الإسكوا كأداة رئيسية لإدماج المجتمعات المحلية المهمشة والريفية في عملية صنع القرار، من خلال المشاركة في الآليات المستخدمة في صياغة عملية السياسة الاجتماعية وتقييمها. وقد دلت تجارب مشاريع تنمية المجتمع المحلي السابقة والحالية،

---

(٢٨) J. Stiglitz, "Participation and development: perspectives from the comprehensive development paradigm", *Review of Development Economics*, vol. 6, No. 2 (2002).

(٢٩) Ibid., pp. 163-182.

والمنقذة في منطقة الإسكوا، على أن إمكانية تحسين هذا النهج لصياغة السياسة الاجتماعية، ولاسيما على الصعيد الجزئي، تتوقف على مجموعة من الظروف المؤاتية، من بينها البيئة المؤسسية الواسعة ومستوى الموارد البشرية.

وتتطلب التنمية تغيراً في العقلية وبشكل خاص قبولاً للتغيير. وهذا الأمر بالغ الأهمية خصوصاً في عصر العولمة حيث التغيير هو الحافز الرئيسي للتنمية. والمشاركة هي، من جهة ثانية، أساسية لتشهد التنمية تحولاً فعلياً وكاملاً على نطاق المجتمع. كذلك، قدمت البحوث الأخيرة الدليل على صحة هذه النقطة على صعيد القاعدة الشعبية، مبرهنة بذلك على فوائد المشاركة في مشاريع تنمية المجتمع المحلي. وبالإضافة إلى تزويد المجتمع المحلي بالمعلومات ذات الصلة والتي قد لا تكون الحكومات المركزية بالضرورة على علم بها، تؤدي هذه المشاركة إلى الالتزام، مما يعني بذل جهود أكبر.

وقد تمثل اللامركزية التشاركية المجال السياسي والمؤسسي الذي تتم فيه مأسسة منهجيات تنمية المجتمع المحلي، وقد توفر البيئة المؤاتية اللازمة كي تمكن المجتمعات المحلية نفسها وتشارك في العملية الإنمائية. ويمكن أيضاً أن توفر إطاراً تحدد فيه السياسة الاجتماعية وتنفذ بطريقة أكثر تكاملاً. غير أن اللامركزية، وإن كانت قادرة على إزالة بعض تشوهات العمليات المؤسسية والبيروقراطية المتعلقة بتوفير الخدمات الاجتماعية، فإنها لا تستطيع بمفردها أن تؤدي إلى سياسة اجتماعية تتمتع بالكفاءة، وهو أمر يتوقف على مجموعة أوسع من الظروف المؤاتية.

كذلك، مع أن تنمية المجتمع المحلي قد تحسن جودة تكامل الخدمات الاجتماعية ومستواها بتوفير الإطار المرجعي اللازم لتحقيق مشاركة عامة أوسع وأعمق، فهي لا تستطيع بلوغ كامل إمكانياتها الإنمائية ما لم تُترجم الرؤية السياسية الواضحة إلى استراتيجية إنمائية طويلة الأجل تضم السياسات الاجتماعية والاقتصادية معاً.

وتشير الأدلة النوعية إلى أن تعزيز نجاح عملية تنمية المجتمع المحلي وقابليتها للاستدامة يعتمدان بشكل أساسي على البيئة المؤسسية التمكينية. وبالفعل، لا تتم مشاريع وعمليات تنمية المجتمع المحلي في فراغ، بل تتطلب إطاراً محدداً مبنياً على أساس الهياكل الرسمية وغير الرسمية للسلطة، وبعيداً عن قواعد الرقابة الاجتماعية والثقافية وآلياتها السائدة. فقد واجهت قدرة مشاريع تنمية المجتمع المحلي على الاستدامة، عموماً، مشاكل كبيرة في غياب فهم واضح للمجتمع المحلي المستهدف أو رغبة نشطة في إشراك مؤسسات القطاع العام القائمة. ومن أهم الاستنتاجات العامة التي يمكن استخلاصها مما ورد أعلاه أنه يُرجح أن تكون العملية التشاركية، التي تتضح تدريجياً بطرق مختلفة والتي تأخذ في الاعتبار السياقات الثقافية والاجتماعية القائمة مثل البيئات المؤسسية السائدة، أكثر نجاحاً وأكثر قابلية للاستدامة من أية أشكال أخرى من المساعدة الإنمائية.

واعتماد نهج أكثر تكاملاً تجاه تنمية المجتمع المحلي ليس بالمهمة البسيطة. فبغية تحقيق تكامل عمليات التنمية المحلية بشكل أكثر كفاءة وتعزيز التمكين بشكل منهجي وتوفير الخدمات بشكل أكثر كفاءة على الصعيد المحلي، من المرجح مواجهة عدد من التحديات المهمة، من بينها ما يلي:

(أ) تغيير أنماط السلوك والممارسات في مؤسسات القطاعين العام والخاص للتكيف مع القيم الجديدة وهي المساواة والتجاوب والشفافية والمساءلة والمسؤولية؛

(ب) تخطي الحدود المؤسسية التي تفصل بين الجهات الفاعلة والمنظمات القطاعية والتابعة للحكومة المحلية والمرتكزة على المجتمع المحلي، بفعل تباين الاهتمامات والقيم (وفقاً للانتماءات السياسية أو الدينية أو حتى العرقية)؛

(ج) إدارة العمليات المعقدة التي تشارك فيها جهات فاعلة تنظيمية على الصعيدين الحكومي وغير الحكومي؛

(د) إعادة ترتيب علاقات القوة لصالح الجهات الفاعلة المحلية وليس الجهات الفاعلة الوطنية، ولصالح المجتمعات المحلية والمجتمع المدني وليس المسؤولين الحكوميين.

المرفق الأول

حالة لبنان

يمثل لبنان مختبراً أساسياً لدراسة الصلة بين تنمية المجتمع المحلي وصياغة السياسة الاجتماعية، نظراً إلى أنه يتمتع بشبكة واسعة ومتطورة من المؤسسات الاجتماعية التي ينبغي ترشيدها واستخدامها على النحو الأمثل. ويتميز البلد أيضاً بأوجه تفاوت حادة بين مناطقه، وبقابلية كبيرة للتأثر لدى قسم كبير من السكان، وحركات تهجير كبيرة بسبب الحرب الأهلية.

ووفقاً لدراسة أعدها مجلس الإنماء والإعمار، يشكل إرساء شراكات واضحة بين مختلف الجهات الفاعلة وأصحاب المصلحة في التنمية الاجتماعية، ويتضمن ذلك تحديد الأهداف والغايات الملائمة، المفتاح لنجاح الإصلاح الاجتماعي في لبنان. غير أنه ينبغي تكريس جهود محددة لإيضاح دور الجهات الفاعلة المتنوعة والضالعة في تحديد السياسة الاجتماعية وتنفيذها، وتحديد الأدوات التي يمكن من خلالها بلوغ الأهداف والغايات خلال فترة معقولة من الزمن. وفي هذه الحالة، ينبغي تعزيز دور الدولة بصفتها الجهة المنظمة للأنشطة الاجتماعية، بينما يتعين توخي الحذر عند إعادة النظر في دورها كمزود مباشر للخدمات الاجتماعية، على ضوء توفر تلك الخدمات في المجتمع المدني. وينبغي أيضاً تعزيز دور الهيئات المحلية بشكل كبير.

وحسب المسح الذي أجري في إطار مشروع صندوق الإنماء الاقتصادي والاجتماعي، تكمن التنمية الاجتماعية في لبنان "في تضافر الجهود بين القطاع العام وقطاع الأعمال والمجتمع المدني للقضاء على الفقر وإتاحة الحصول على الخدمات الاجتماعية الميسورة والملائمة، والتقليل من التعرّض للأخطار، وخفض بطالة الموارد البشرية القيمة وهجرتها، في إطار نمو اقتصادي متوازن وشامل ومنصف ومستدام في جميع المناطق"(٣٠).

ويخلص المسح إلى أنه على استراتيجية التنمية الاجتماعية، التي تقوم عليها السياسة الاجتماعية، أن تتضمن النهج التصاعدي كأحد عناصرها. وتتوقف الاستراتيجية الوطنية للتنمية الاجتماعية على نهج شمولي وتشاركي. ومن شروط النجاح تعبئة السكان المحليين ومشاركتهم النشطة في خلق مستقبل أفضل. وقد يعطي ذلك النهج زخماً جديداً للجهود الجارية التي تبذلها الحكومة من أجل تحقيق اللامركزية، الأمر الذي يحقق الاستفادة من مشاركة الجهات الفاعلة المحلية. وبإمكان المؤسسات العامة المحلية، ومنها وزارة الشؤون الاجتماعية، والمنظمات غير الحكومية المحلية النشطة، وأصحاب المصلحة الآخرين، دعم العملية. ويمكن أن يكون ذلك النهج أيضاً خطوة مهمة باتجاه تنمية جيوب الفقر.

ويمكن لصندوق الإنماء الاقتصادي والاجتماعي أن يقود عملية تنفيذ هذا الجزء من استراتيجية التنمية الاجتماعية. وقد وضع عنصر تنمية المجتمع المحلي فيه آلية متكاملة وتشاركية للتخطيط للتنمية المحلية وتنفيذ المشاريع المحلية الموجهة نحو الطلب. غير أن الإطار المؤسسي الضعيف الذي يرعى تلك الإجراءات يعرقل تعزيز ذلك النهج(٣١).

ويعرض القسم أدناه نظرة معمقة إلى مشروع ميداني مختار في شمال لبنان بهدف التأكد من المشاركة المحلية في تصميم سياسة اجتماعية إنمائية للمجتمع المحلي قيد الدرس.

مشروع تنمية المجتمع المحلي في الريف العربي: ببنين، لبنان

١- لمحة عامة عن المشروع

يركز المشروع على مشاركة كل شرائح المجتمعات المحلية الريفية، وهي المرأة والشباب وكبار السن والقادة المحليون، ويرتكز على المبدأ القائل بأنه يمكن النهوض بالمرأة من خلال تعبئة القدرات والموارد المتاحة محلياً، بغية تحقيق

---

(٣٠) Council for Development and Reconstruction (CDR), "Formulation of a strategy for social development in Lebanon", Economic and Social Fund for Development Project (ESFD) (Community Development Unit, October 2005), para. 1.1.

(٣١) Ibid.

الاعتماد على الذات، وباعتماد نهج من القاعدة إلى القمة للتنمية الريفية في المجتمعات المحلية الفقيرة. والمشروع الذي أطلق في أواخر عام ١٩٩٩ لفترة أولية مدتها ثلاث سنوات لم يقفل حتى كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٥.

(أ) الهدف العام: تحسين مستوى المعيشة في المجتمع المحلي الريفي الصغير، بتعزيز قدرة السكان المحليين الإنتاجية وتوليدهم للدخل، وبتشجيع مشاركة المجتمع المحلي في العملية الإنمائية؛

(ب) هدف المشروع: تعزيز مهارات المجتمع المحلي من خلال التدريب في مختلف الميادين الإنمائية. وبعد تحديد الاحتياجات والأولويات في القرية المختارة، نظم المشروع أنشطة متنوعة لبناء المهارات الضرورية، وأسس صندوقاً "دائراً"؛

(ج) النواتج/النتائج: قام المشروع باختبار نهج تنمية المجتمع المحلي الذي أطلقته الإسكوا عبر المشاريع السابقة. ونجح في الاستفادة من الجهود التي بذلتها فصيلة الرحمة الدولية في السابق في القرية، وفي إنجاز أنشطته المخطط لها كلها على النحو التالي:

(١) تحديد احتياجات الأسر المعيشية المحلية استناداً إلى دراسة ميدانية شاملة أعدت في بداية المشروع؛

(٢) تعزيز قدرة أكثر من ١ ٠٠٠ شخص من خلال التدريب الهادف إلى تعزيز التنمية الاقتصادية والبشرية والمؤسسية والبيئية في القرية. وتمت معالجة جملة مواضيع منها إدارة الضيافة، والصحة العامة، والتدريب في مجال الحاسوب ومحو الأمية، وأعمال الرصاصة (السمكرة) والحفاظ على البيئة؛

(٣) إنشاء صندوق تمويل "دائر" بهدف منح القروض الصغيرة التي تصل قيمتها إلى ١٠ ٠٠٠ دولار تقريباً إلى المستفيدين المحليين لزيادة الاستثمار المحلي.

٢- تقييم النتائج

(أ) أهمية المشروع: مع أن توقيع الوثيقة الأولية للمشروع جرى في عام ١٩٩٩، أي قبل إعلان الألفية، فقد ساهم في تحقيق الهدف ١ من الأهداف الإنمائية للألفية بشأن القضاء على الفقر المدقع بتنويع الاقتصاد المحلي وتعزيز الأنشطة المدرة للدخل. وكان المشروع أيضاً ذا صلة مباشرة بالهدف ٣ المتعلق بتعزيز المساواة بين الجنسين، نظراً إلى أن معظم المستفيدين كانوا من النساء؛

(ب) فعالية المشروع: ذكر التقرير المتعلق بإنجاز المشاريع تجارب ناجحة متعددة، يمكن أن يُعزى جزء كبير منها إلى "الصندوق الدائر" الذي سمح للسكان المحليين بالاستثمار في السلع الإنتاجية الضرورية. إضافة إلى ذلك، كان المشروع فعالاً في تحقيق ما يلي:

(١) تم تدريب ما مجموعه ١ ١٣٣ امرأة في القرية في مجال الإلمام بالشؤون المدنية، والمسائل الصحية الأساسية والأنشطة الإنتاجية. وأنشئت تعاونية للمرأة، وهي تبيع حالياً سلعاً غذائية مصنعة؛

(٢) ساهمت كل قروض الصندوق الدائر تقريباً في رفع دخل المستفيدين وإنتاجيتهم. واستُخدمت وفورات الصندوق (المكاسب من الفوائد) لتنظيم حلقة عمل عن تدريب الباحثين في مجال تنمية المجتمع المحلي، عُقدت بعد عام واحد من إنجاز أنشطة المشروع الرسمية؛

(٣) عُرّف القرويون على وسائل تحسين الإنتاج الزراعي وإعداد دراسات الجدوى. كذلك، نظم برنامج تدريبي متخصص بإجراء البحوث كنشاط للمتابعة. غير أنه ما زال من غير الواضح ما إذا كان يُطبق أي من الأساليب والمهارات المذكورة أعلاه.

(ج) كفاءة المشروع: قدم برنامج الخليج العربي لدعم منظمات الأمم المتحدة الإنمائية أموال المشروع. وقدمت فصيلة الرحمة الدولية مبالغ إضافية نقدية وعينية، وقدمت الإسكوا والحكومة اللبنانية مساهمات عينية. ومع أن استخدام

الأموال كان يتسم بالكثير من الكفاءة، فإن بعض الوفورات، التي بلغت زهاء ٠٠٠ ٢٥ دولار، لم يُعد ضخها إلى الصندوق الدائر، وذلك نتيجة لقضايا سياسية محلية.

ونتيجة لذلك، تم تمديد المشروع لسنتين تقريباً بغية التخطيط لحلقة العمل الواردة أعلاه والمتعلقة بالبحوث في مجال تنمية المجتمع المحلي. وهذا التأخير يؤكد ضرورة تحسين إعداد ميزانيات المشاريع الميدانية وتخطيطها؛

(د) قابلية المشروع للاستدامة: قام المشروع على الجهود التي بذلتها فصيلة الرحمة الدولية سابقاً في قرية ببنين، وهو أمر يكفل استمرار مبادرة التنمية. وقد منح الصندوق الدائر فرصا متعددة للرجال والنساء المحليين للقيام بأنشطة مربحة. وبالتحديد، أنشئت تعاونية للمرأة وتعاونية لصيادي الأسماك، مما أدى إلى تعزيز التضامن في القرية والشعور بالفخر في المجتمع المحلي. ويستفيد الآن عدد من أسر القرية من تكنولوجيا الغاز الحيوي من خلال الوحدات الصغيرة التي أنشأها المشروع. أخيراً، مكن وجود مركز تنسيق مدرب وموثوق في القرية فريق المشروع من أن يتابع بانتظام استخدام المجتمع المحلي للبنى التحتية والمهارات الجديدة؛

(هـ) آثار المشروع: نجح هذا المشروع في خلق نتائج طويلة الأجل في ببنين. ومن المؤشرات الجيدة لهذا النجاح إنشاء تعاونيتين ومدرسة جديدة للبنات وارتفاع معدلات الإلمام بالقراءة والكتابة.

٣- الاستنتاجات

وفر المشروع فرصة للأفراد النشطين لتطوير مهاراتهم واستخدامها. والأثر على الحياة اليومية للسكان المحليين واضح وينبغي عدم التقليل من شأنه. ولكن، من منظور إداري، غالباً ما تكون التجربة المكتسبة من تلك المشاريع مختلطة. وما لم تتوفر الموارد المالية والوقت الكافي، من الصعب إنجاز كل الأنشطة المقررة في الوقت المحدد واستخدام الأموال بكفاءة.

٤- التوصيات

ينبغي أن تعتمد وثائق المشاريع وتقاريرها المستقبلية نهج الإطار الإداري المرتكز على النتائج بغية تيسير تنفيذها وتقييمها. كذلك، من الضروري التركيز على تدريب المدربين، الأمر الذي يكفل استدامة نتائج المشاريع الميدانية وأثرها ويخلق آثاراً مضاعفة.

٥- الدروس المكتسبة

يؤدي التعاون مع المنظمات غير الحكومية النشطة محلياً دوراً أساسياً في تيسير تنفيذ المشاريع الميدانية. كذلك، ييسر وجود مركز تنسيق محلي مدرب جيداً وموثوق متابعة المشروع بعد إنجازه وتقييم استدامته على نحو أفضل.

المرفق الثاني

تجارب ناجحة في مناطق أخرى[٣٢]

تطورت نُهج الدعم المباشر للمجتمع المحلي بشكل كبير في السنوات الأخيرة. وعزز العديد منها دور المجتمعات المحلية في صنع القرار فيما يتعلق بتخصيص الموارد وإدارتها. وعزز بعضها صلات من القاعدة إلى القمة مع النظم القطاعية من خلال تعزيز السياسات والإجراءات التي تعترف بأدوار المجتمع المحلي بشكل صريح؛ في حين أدخلت نُهج أخرى الحكومات المحلية في نظمها الإدارية كجهات وسيطة بين منظمات المجتمع المحلي ووكالات الحكومة المركزية.

وفي مناطق أخرى من العالم، تشير الأدلة إلى أن تطبيق المنهجيات التشاركية والممولة بشكل كافٍ يصبح أداة مهمة لدعم الحكومة المحلية اللامركزية. ومن خلال إشراك السلطات المحلية ونقل المسؤوليات في سياق مشاريع تنمية المجتمع المحلي وصناديقها، تتعزز السلطات المحلية وتصبح جهات فاعلة رائدة في آليات المشاريع وعملياتها. غير أن البلديات أو السلطات المحلية لم تتطور، في معظم الحالات، لتصبح شريكة يمكن الاعتماد عليها. وقد يعزى ذلك إلى عدد من العوامل، منها ضعف القدرات الفنية، والاستغلال الواضح في سلوك المديرين المحليين، والفساد والافتقار إلى المساءلة والافتقار إلى الإجراءات المؤسسية الراسخة والمرصودة لتنفيذ المشاريع. ففي بوليفيا وزيمبابوي وهندوراس مثلاً، التي طُبقت فيها عملية اللامركزية ومبادرات تنمية المجتمع المحلي، لاسيما في شكل صناديق اجتماعية، لفترة متواصلة من الزمن، تشترك المجالس المحلية ومجالس المحافظات بشكل تدريجي في تخطيط السياسة الاجتماعية وتصميمها وتنفيذها.

ومع أن نُهج وترتيبات مؤسسية مختلفة تشكل دعامة لمشاريع تنمية المجتمع المحلي، وهي ترتبط إلى حد بعيد بالمستوى السائد للامركزية والبيئة المحلية، فإن التجربة القائمة على أساس المجتمع المحلي سهلت وعززت، بشكل عام، قدرة السلطات المؤسسية المحلية على المشاركة ومستوى مشاركتها. وتدل معظم مشاريع تنمية المجتمع المحلي والصناديق الاجتماعية المتصلة بها على نهج تدريجي، وإن كان متعمداً، تجاه نقل الوظائف إلى الحكومات المحلية. وفي هندوراس، تعاون البنك الدولي ومصرف التنمية للبلدان الأمريكية لوضع برنامج رائد، وهو صندوق الاستثمار الاجتماعي لهندوراس، ويرمي إلى تمويل الاستراتيجية الطويلة الأجل والمتمثلة في تحويل كل الصناديق الاجتماعية إلى الحكومات المحلية في أنحاء ذلك البلد. وللعمل بطريقة منهجية وشفافة، وُضعت مجموعة من المؤشرات الموضوعية لتحديد القدرة القائمة للحكومات المحلية قبل اعتماد المنهجية الأكثر ملاءمة، استناداً إلى تعزيز النواقص الفنية المحددة وإلى نقل المسؤوليات والسلطات. واعتمدت الصناديق الاجتماعية في زامبيا نهجاً مشابها.

وعليه، هناك تشديد كبير على ضرورة تحسين قدرات السلطات المحلية قبل أن تضطلع بهذه المسؤوليات الجديدة. وبشكل عام، توجد ثلاث آليات دعم رئيسية هي: (أ) تقديم المساعدة الفنية المباشرة للحكومات المحلية على الصعد المحلية والإقليمية والوطنية، إما من قبل الموظفين الفنيين في الصناديق الاجتماعية أو عبر المنظمات غير الحكومية، والقطاع الخاص والمراكز الأكاديمية؛ (ب) إنشاء ودعم جمعيات البلديات التي يمكنها أن تتعاون فيما بينها لأغراض محددة، وأن تتقاسم تكاليف الأنشطة ذات الاهتمام المشترك وتتبادل المعرفة المتعلقة بالمسائل الفنية والإدارية، على نحو حالتي نيكاراغوا وهندوراس؛ (ج) تدريب مسؤول فني بلدي وتوظيفه في مشروع تنمية المجتمع المحلي، ويمكن تعيينه في الحكومة المحلية وتحويل راتبه تدريجياً إلى الميزانيات البلدية، كما هو الحال في زيمبابوي.

إضافة إلى ذلك، ثبتت قيمة مشاريع تنمية المجتمع المحلي في دعم أهداف اللامركزية مثل تحسين مساءلة المؤسسات المحلية، وتحسين الاستجابة للاحتياجات المحلية وتعزيز القدرات المتصلة بالمشاريع على الصعيد المحلي. وبالرغم من أن مشاريع تنمية المجتمع المحلي والصناديق الاجتماعية تعتمد نهجاً آلياً تجاه بناء القدرات، ينبغي التشديد على أن تركيزها محدود نظراً إلى أن الأموال المخصصة لا تؤدي بالتحديد إلى تعزيز الحكم المحلي أو تحسين القدرة الفنية للحكومات المحلية. ويبقى نقل السلطة إلى البلديات والسلطات المحلية محدود النطاق، وتكاد كفاءته وأثره على الحكم المحلي تكون أكثر توقفاً على سياسات اللامركزية العامة التي تعتمدها الحكومة الوطنية.

---

(٣٢) Annex II is based on ESCWA, "Community-driven development as an integral social policy at the local level" (E/ESCWA/SDD/2004/4).

وفيما يتعلق بالحكم المحلي، تشدد مشاريع تنمية المجتمع المحلي كثيراً على الترتيبات المؤسسية التي تحسن نظام المساءلة أو تضمنه. وبالرغم من عدم وجود نهج واحد أو وحيد تجاه تلك الترتيبات، هناك العديد من الأمثلة التي ساعدت فيها المشاريع على تعزيز المساءلة، بنقل صلاحيات صنع القرار والموارد المتصلة به إلى المجتمعات المحلية والحكومات المحلية(٣٣). وتتكرر تلك الأمثلة في معظم البلدان في أمريكا اللاتينية حيث نُفذت مشاريع تنمية المجتمع المحلي خلال العقد الماضي.

وفي بوليفيا ونيكاراغوا وهندوراس، أنشأت صناديق الاستثمار الاجتماعية كلها آليات تشرك الحكومات المحلية وتجعلها تلتزم بالممارسات والمنهجيات التشاركية، ومنها إعداد خطط التنمية المحلية، والميزانيات، ومشتريات المشاريع، والتعاقد. وقد اعتُبر أن هذه الإجراءات والممارسات تعزز النظرة العامة إلى المؤسسات، وأدت إلى نقاط وصول وضغط أكثر، الأمر الذي يؤدي بدوره إلى آليات مساءلة أفضل.

بالإضافة إلى ذلك يمكن لمشاريع تنمية المجتمع المحلي أيضاً أن تعزز عملية اللامركزية بتشجيع تحقيق آلية أقوى للتعاون والتواصل بين السلطات المركزية والمحلية الناجمة عن تبادل تجارب البرامج المدعومة من الممولين. وتقليدياً، تقوم الوزارات التنفيذية المركزية برقابة وتنفيذ البرامج المدعومة من الممولين بشكل مباشر، ولاسيما البرامج الكبيرة التي يتم التعاقد بشأنها من خلال قرض مصرفي إنمائي. غير أنه نظراً إلى طبيعة تركيزها على المجتمعات المحلية وتطبيق الأساليب اللامركزية المرتكزة على المشاركة، وفرت مشاريع تنمية المجتمع المحلي فسحة أمل لإشراك الحكومة المحلية ونقل بعض مسؤوليات المشاريع إليها. وهذا ، بدوره، يخلق المساءلة بين الحكومة المركزية والمحلية ويحسنها.

وتشير التجارب، بشكل عام، إلى أن مشاريع تنمية المجتمع المحلي عززت ثقافة الاستجابة لاحتياجات المجتمع المحلي، ولاسيما من طرف الحكومات المحلية. وتدل دراسات حالة عدة أجريت في بلدان مختلفة على أن المديرين المحليين والمجتمعات المحلية تقدر المكاسب التي يمكن جنيها من تطبيق الأساليب التشاركية لاختيار المشاريع وتنفيذها(٣٤). كذلك، يسر اعتماد هذه الوسائل تخصيص الموارد التي كانت مخصصة لبناء القدرات الفنية وتحويلها، الأمر الذي يشكل أحد الإنجازات الإيجابية جداً وأكثرها قابلية للاستمرار والتي حققتها مشاريع تنمية المجتمع المحلي في أنحاء العالم.

غير أنه ضمن إطار الحكم المحلي، تبلغ آثار مشاريع تنمية المجتمع المحلي أعلى مستوى لها عندما تُطبق إصلاحات أساسية في سياسات اللامركزية، وعندما تنفذ المشاريع وفقاً لها. وفي غياب إطار لامركزي، من غير المرجح أن تبلغ مشاريع تنمية المجتمع المحلي أقصى إمكانياتها حتى وإن كانت تساهم في إطلاق عملية لامركزية أوسع نطاقاً. وفي البلدان التي تتمتع بخبرة قليلة في مجال الحكم المحلي والمطلعة بشكل غير كاف على النهج المرتكزة على المجتمع المحلي، يمكن أن تعمل مشاريع تنمية المجتمع المحلي كمحرك مهم للتغيير بما أنها تبرهن على إمكانية أداء المؤسسات المحلية دورا أكبر في التنمية المحلية(٣٥).

وبالفعل، أثبتت مشاريع تنمية المجتمع المحلي عموماً أنها عمليات إيجابية في تمكين المجتمعات المحلية الفقيرة، وتحسين استهداف المشاريع للمستفيدين، وتقييم الاحتياجات الحقيقية وتحسين كفاءة تنفيذ المشاريع. وبالتحديد، عززت الفوائد غير المباشرة والناتجة عن تلك المشاريع وطبيعتها التشاركية قدرات الحكومات المحلية ومجتمعاتها المحلية على التعاطي مع السياسة الاجتماعية. وهذا الأمر يدعم الفكرة القائلة بأن الأساليب المؤسسية لتنمية المجتمع المحلي وممارساتها قد تلبي الاحتياجات الاجتماعية على الصعيد المحلي من خلال نظام اللامركزية المرتكزة على المشاركة.

---

(٣٣) بعض مشاريع تنمية المجتمع المحلي مسؤوليات مهمة إلى الحكومات المحلية كجهات محركة لإدارة الموارد، بينما تكاد مشاريع أخرى تركز أكثر على نظام المساءلة الداخلي.

(٣٤) تتضمن دراسات الحالة هذه خطة التنمية المحلية في كمبوديا، والصندوق الاجتماعي في مالاوي، ومشروع "فونكوديس" (FONCODES) في بيرو، والصندوق الاجتماعي في زيمبابوي. A. Parker and R. Serrano, "Promoting good governance through social funds and decentralization" (The World Bank, September 2000).

(٣٥) في بوليفيا، مثلاً، أثر صندوق الاستثمار الاجتماعي (Fondo de Inversione Sociale) على نشوء قانون اللامركزية في عام ١٩٩٤، عندما برهن للحكومة المركزية إمكانية وضع سياسة عامة مرتكزة على الطلب.