الجمهورية العربية السورية
وزارة التعليم العالي
جامعة دمشق
كلية الاقتصاد
قسم الاقتصاد والتخطيط

التعاون بين سورية وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي وانعكاساته على التنمية البشرية

(دراسة تحليلية لبرنامج مكافحة الفقر نموذجاً)

"بحث مقدم لنيل درجة الماجستير في العلاقات الاقتصادية الدولية"

إعداد الطالب

ياسر محمد العيسى

إشراف الدكتور

مدين جواد علي

دمشق 1431 هـ / 2010 م

Syrian Arab Republic

Ministry of Higher Education

Damascus University

Faculty of Economy

Department of Economy & planning

The Cooperation Between Syria and United Nations Development Programme and its Reflections on The Human Development

(Analysis Study of The Poverty Eradication Programme As Model)

"A Research Paper for Master's Degree in international Economic Relationships"

Prepared by the student

Yasser Mohammad Al-Issa

Supervised by the doctor

Madian Jawad Ali

Damascus / 2010

الفصل الأول

دور الأمم المتحدة في المجالات الاقتصادية والاجتماعية

- المبحث الأول: نشأة الأمم المتحدة وطابعها التنموي
- المبحث الثاني: التصور التنموي للأمم المتحدة من خلال الميثاق
- المبحث الثالث: هيكل وآلية صنع القرار الاقتصادي والاجتماعي في الأمم المتحدة
- المبحث الرابع: تمويل البرامج الاقتصادية والاجتماعية في الأمم المتحدة
- المبحث الخامس: تطور اتجاهات وممارسات الأمم المتحدة في المجال التنموي
- المبحث السادس: أجندة الأمم المتحدة الإنمائية في القرن الحادي والعشرين

المبحث الأول: نشأة الأمم المتحدة وطابعها التنموي:

منذ المحاولات الأولى لتنظيم العلاقات الدولية ووضع أسس وقواعد تبنى عليها هذه العلاقات، كان تحقيق الاستقرار والأمن هو الغاية الجوهرية لأي تنظيم دولي جديد، إلا أن وسائل وآليات الوصول إلى هذه الغاية تطورت مع تطور المجتمع الدولي، حيث ساد مفهوم الهيمنة والاستيعاب في مرحلة الإمبراطوريات، ثم حل محله مفهوم توازن القوى وآلياته في مرحلة الدولة القومية، قبل أن ينتقل المجتمع الدولي إلى مفهوم الأمن الجماعي وآلياته في العصر الحديث (نظرياً على الأقل)، وبالطبع فإن هذا الانتقال لم يكن تاماً بل جزئياً، بمعنى أن كل مرحلة من المراحل لم تلغ نهائياً آثار المراحل التي سبقتها، فنجد مثلاً أن توازن القوى تضمن في بعض فصوله محاولات للهيمنة المطلقة، وكذلك فإن الأمن الجماعي لم يفترض إلغاء آليات توازن القوى في العلاقات الدولية أو حتى آليات الهيمنة في بعض الأحيان.

وبما أن مفهوم الهيمنة يقوم على محاولة السيطرة على الآخر وليس تنظيم العلاقة معه، كما أن مفهوم توازن القوى يفترض بقاء الفاعلين الدوليين بحرية حركة مطلقة من خلال عمليات التحالف المستمرة والمتغيرة بقصد المحافظة على المصالح، ودون أية قيود لتصحيح الخلل الذي قد يحصل في موازين القوى، لذا فقد بقي المفهومان السابقان يستبعدان بطبيعتهما فكرة التنظيم القائم على "المؤسساتية"، في حين أن مفهوم الأمن الجماعي تَطلّب بالضرورة قيام مؤسسات دائمة تقع عليها مسؤولية تنفيذ الضمانات المتبادلة التي تشكل جوهر الفكرة التي يقوم عليها الأمن الجماعي[1]، وبالتالي فإن مرحلة تاريخية جديدة في التنظيم الدولي يمكن القول إنها بدأت مع بدايات القرن العشرين، حيث ارتفعت وتيرة الاعتماد الدولي المتبادل واتجهت معظم الدول إلى تنسيق جهودها في المجالات الاقتصادية، والاجتماعية، والصحية، والثقافية وغيرها، هذه المرحلة استلزمت بالضرورة تفعيل دور المنظمات الدولية، كإطار يحتوي هذا التنسيق والتعاون المتبادل.

ومع اندلاع الحرب العالمية الثانية تبين للعالم فشل عصبة الأمم (كأول نموذج تنظيمي شامل يقوم على مبدأ الأمن الجماعي)، في التصدي للمشكلات الدولية، السياسية منها والاقتصادية، التي طرأت حينها، فدفع ذلك بدول العالم، وخاصة منها تلك الدول صاحبة النفوذ والمصالح، إلى الدعوة لإقامة مشروع جديد لترميم فكرة التعاون الدولي، ما لبث أن تمثل هذا المشروع بإنشاء منظمة الأمم المتحدة.

وكانت الخطوات الأولى لتأسيس الأمم المتحدة قد مرت بمراحل مختلفة بدأت بمرحلة التصاريح، التي كان أولها تصريح الأطلسي الصادر عن الرئيس الأمريكي روزفلت ورئيس

(1) نافعة. حسن، الأمم المتحدة في نصف قرن: دراسة في تطور التنظيم الدولي منذ 1945، عالم المعرفة، العدد 202، 1995، ص 39.

وزراء بريطانية تشرشل عام (1941)، والذي تضمن في أحد مواده التلميح بإنشاء منظمة تضم الشعوب المختلفة، وتكون مهمتها حفظ السلم وتحقيق التعاون الدولي، ثم تلاه تصريح الأمم المتحدة في أول كانون الثاني عام (1942) الذي وقع عليه ممثلو ست وعشرين دولة* ؛ وكانت غايته الأساسية هي توحيد صف الحلفاء في الحرب ضد دول المحور، واستعمل هذا التصريح ولأول مرة لفظ الأمم المتحدة، كما يعتبر إعلانا موسكو وطهران اللذان كان قد حضرهما كل من بريطانية، والولايات المتحدة، والاتحاد السوفييتي، والصين في عام (1943)، من التصاريح التي تصب في اتجاه عزم الدول الكبرى على تأسيس منظمة دولية تتسع نشاطاتها لتشمل مختلف بلدان العالم، وفي شهري آب وأيلول من عام (1944) عقد ممثلو كل من الولايات المتحدة الأمريكية، وبريطانية، والاتحاد السوفييتي، والصين في دومبارتون أوكس في واشنطن اجتماعاتهم على مرحلتين**، أعدت خلالها الخطوط العريضة للمنظمة المستقبلية، وحددت هذه الخطوط بالتفصيل لاحقاً في مؤتمر يالطا المنعقد في (11 شباط 1945) والذي ضم الولايات المتحدة، وبريطانية، والاتحاد السوفيتي، واتُخذ خلاله قرار بالدعوة إلى عقد مؤتمر تأسيسي شامل للمنظمة الدولية المراد إنشاؤها [1].

ودعيت الدول التي كانت قد أعلنت الحرب على ألمانيا قبل أول آذار (1942) والتي وقعت على تصريح الأمم المتحدة في العام ذاته (باستثناء بولونيا)، وانعقد المؤتمر في سان فرانسيسكو في الفترة (25 نيسان إلى 26 حزيران 1945)، وحظره ممثلو(50) دولة*** تحت عنوان "مؤتمر الأمم المتحدة للتنظيم الدولي" United Nations organization International conference on"؛ وظهر خلال المؤتمر خلاف واضح بين الدول المتقدمة والدول النامية على بعض القضايا، وتفاوت حظ الدول النامية في إحراز مطالبها من حالة إلى أخرى، ففي الوقت الذي فشلت فيه، فشلاً ذريعاً، في إلغاء أو حتى الحد من المزايا الممنوحة للدول الخمسة دائمة العضوية في مجلس الأمن، فإنها نجحت في توسيع نطاق صلاحيات الأمم المتحدة في الميادين الاقتصادية والاجتماعية، وأهم المكاسب التي حققتها الدول النامية في هذا المجال تمثلت في رفع مستوى المجلس الاقتصادي والاجتماعي إلى مصاف الفروع الرئيسية، وتوسيع اختصاصاته وصلاحياته، بعد أن كان مقترحاً أن يكون مجرد فرع ثانوي تابع للجمعية العامة، وسوف يكون لهذه الجهود المبكرة في سان فرانسيسكو أثرها الحاسم في تمكين الأمم المتحدة

---

* ومن الجدير بالذكر أنّ (21) دولة أخرى وقعت على هذا الإعلان، أو انضمت إليه فيما بعد، خلال الفترة الممتدة من (5 حزيران 1942) وحتى (1 أيار 1945)، وهو تاريخ انضمام كل من سورية، والسعودية، ولبنان، ومن بين الدول العربية الأخرى التي وقعت عليه، العراق في (16 كانون الثاني 1943) ومصر في (27 شباط 1945).

** نظراً لأنّ الاتحاد السوفييتي لم يكن قد أعلن بعد الحرب على اليابان، ومن ثم لم يكن حليفاً رسمياً للصين، فقد عقد هذا المؤتمر على مرحلتين: الأولى ضمت (أميركا- بريطانيا- الاتحاد السوفييتي)، والثانية ضمت (أميركا- بريطانيا- الصين).

(1) عرفة. عبد السلام صالح، المنظمات الدولية والإقليمية، ط 2، الدار الجماهيرية للنشر والتوزيع، ليبيا، 1999، ص 137- 139.

*** كما أصرَّ الاتحاد السوفييتي على دعوت حكومة بولونيا المؤقتة، مما جعل الدول المؤتمرة توافق لاحقاً على توقيع بولونيا على الميثاق واعتبارها من الدول المؤسسة للمنظمة والتي أصبح عددها (51) دولة.

من الاضطلاع بأنشطة واسعة جداً في الميادين الاقتصادية والاجتماعية في مراحل لاحقة، وخاصة في فيما يتعلق بقضايا التنمية في الدول النامية، وبعد سلسلة طويلة من المناقشات صدر في نهاية المؤتمر (26 حزيران 1945) ميثاق الأمم المتحدة [1].

ويلاحظ أنه منذ المراحل الأولى (الأطلسي- موسكو- طهران- دومبارتون أوكس- يالطا) كانت مبادرة إنشاء الأمم المتحدة تعود بالأساس إلى القوى العظمى المنتصرة في الحرب العالمية الثانية، وكمحصلة لذلك، أُريد لهذا المشروع الجديد أن يكون معبراً عن رغباتها وراعياً لمصالحها، ثم تأكد ذلك عندما سيطرت إرادة هذه الدول في مؤتمر سان فرانسيسكو، وهو ما يفسر بالتالي الدور المركزي الذي يمنحه الميثاق لتلك الدول العظمى.

ودخل ميثاق الأمم المتحدة حيز التنفيذ في (24 تشرين الأول 1945)، وتم خلال الدورة الأولى للجمعية العامة (التي عقدت في لندن ما بين 10 كانون الثاني و 14 شباط عام 1946) تشكيل مختلف أجهزة المنظمة، كما تمت تسمية النرويجي « لي تريجيفي » كأول أمين عام للأمم المتحدة في (1 شباط 1946)، وبعد مداولات كثيرة حول اختيار المقر الرئيسي للمنظمة، تم استبعاد مدينتي جنيف وسان فرانسيسكو لصالح مدينة نيويورك، التي انتقل إليها مقر المنظمة عام (1950) مع الاحتفاظ بالمقر الملحق في جنيف، وفسر اختيار نيويورك كأداة لحث الولايات المتحدة على التعاون مع المنظمة وتفادي النزعة الانعزالية التي مارستها سابقاً تجاه عصبة الأمم، وحددت المادة (111) من الميثاق اللغات الرسمية للأمم المتحدة، وهي الصينية والفرنسية والروسية والانكليزية والاسبانية، وتمت إضافة اللغة العربية كإحدى اللغات الرسمية فيما بعد، ما عدا مجلس الأمن الذي لا تعتبر العربية لغة رسمية فيه[2].

وعلى اعتبار أن الهدف الرئيسي الذي تضمنه ميثاق الأمم المتحدة هو تحقيق السلام والاستقرار الدوليين والعمل على تجنب الأسباب المؤدية للحرب بكافة الوسائل الممكنة، ونظراً لاختلاف المفاهيم حول طبيعة ودواعي الحرب، فقد تعددت واختلفت بالمقابل المناهج المؤدية إلى تحقيق السلام في ميثاق الأمم المتحدة، فجاء الالتزام الدولي من قبل الدول الأعضاء بتسوية منازعاتها الدولية بالطرق السلمية (منهج الإقناع الأدبي) كأول منهج من هذه المناهج، يليه منهج الأمن الجماعي المشترك الذي ينطلق من فكرة أن تحقيق السلام والأمن الدوليين واجب مشترك بين جميع أعضاء المجتمع الدولي، ويجب على جميع هؤلاء الأعضاء الرضوخ لسلطة دولية مشتركة تعمل على رعاية السلام (منهج التهديد القسري)، وأخيراً قدم الميثاق منهج التعاون الدولي كوسيلة لتوحيد مصالح الجماعة الدولية، وتوطيد أواصر التنسيق المشترك بين جميع الدول في المجالات كافة للوصول إلى الغاية المرجوة، وهي تحقيق

(1) نافعة. حسن، الأمم المتحدة في نصف قرن، مرجع سبق ذكره، ص72.
(2) السيس. صلاح الدين حسن، النظم والمنظمات الإقليمية والدولية، ط1، دار الفكر العربي، القاهرة، 2007، ص331.

الاستقرار والازدهار على المستوى العالمي (منهج الوقاية)، ويقف هذا المنهج الأخير عند الآراء التي تفسر ظاهرة الحرب بأنها نتاج ظروف اقتصادية واجتماعية أولاً، فالحرب غالباً (وفقاً لأنصار هذا المنهج) لا تنشب نتيجة غريزة فطرية، أو موروث سوسيولوجي في الإنسان، ولا نتيجة تركيبة سياسية وإيديولوجية لدولة من الدول، وإنما نتيجة لظروف الفقر والمرض والأمية التي يعيشها جزء من سكان الأرض، فهذه الظروف تولد نوع من اليأس والإحباط وتخلق حالة من عدم التوازن بين أعضاء المجتمع الدولي، وتمهد بالتالي الأرضية التي تبنى عليها مقومات الحرب، وعليه فإن أنصار هذا المنهج يطرحون تساؤلاً جوهرياً يتعلق بماهية السلم والأمن الدوليين، وما إذا كان تحقيقهما ممكناً دون معالجة جذور الصراعات الدولية، والتي هي غالباً ما تكون جذوراً اقتصادية_ اجتماعية، وبعبارة أخرى، فإن آليات التسوية أو الردع التي تفترض الانتظار حتى ظهور الأزمات لمعالجتها، قد لا تكفي لوحدها، بل يجب التركيز على آليات الوقاية، وفي هذا السياق من الطرح، تبرز بوضوح إشكالية العلاقة بين الأبعاد السياسية والعسكرية، وبين الأبعاد الاقتصادية والاجتماعية في مفهوم الأمن الجماعي الذي تتبناه الأمم المتحدة.

انطلاقاً من هذا التحليل لم يغفل ميثاق الأمم المتحدة أهمية التعاون الدولي في مجال التنمية الاقتصادية والاجتماعية، بل اعتبره ركناً أساسياً من الأركان التي تقوم عليها المنظمة، وهدفاً رئيسياً من الأهداف التي تعمل على تحقيقها، ولكن على الرغم من هذا التأكيد المبكر الذي جاء به الميثاق على الدور التنموي للأمم المتحدة، إلا أن هذا الدور لم يخرج في بداياته الأولى عن كونه دوراً تنسيقاً وإرشادياً، أما الجانب التنفيذي في هذا المجال فكان موكلاً بأكمله إلى الوكالات المتخصصة، ثم ما لبث هذا الدور التنموي المحدود للأمم المتحدة أن بدأ يتطور ويتعاظم تدريجياً، وذلك نتيجة التفاعل المباشر مع مجموعة المتغيرات التي كانت تحدث على الساحة الدولية، والتي يندرج في مقدمها انقسام حلفاء الأمس إلى معسكرين شرقي وغربي وبداية فصول الحرب الباردة بينهما، هذه الحرب التي اتسعت أبعادها لتدخل أروقة الأمم المتحدة من بوابة الرغبة المشتركة لدى كل قطب من أقطابها في الحفاظ على مصالح ونفوذ حلفائه، وبالتالي تم (ولو جزئياً) تعطيل دور الأمم المتحدة السياسي والأمني (الأمم المتحدة الصلبة Hard UN) لصالح دورها في المجال الاقتصادي والاجتماعي (الأمم المتحدة اللينة Soften UN)[1]، يضاف لذلك تطور لاحق تمثل بزيادة عدد الدول التي لا تنتمي لأي من المعسكرين الشرقي والغربي (وإن كانت تدين بالولاء لأحدهما) وهي ما أطلق عليها تسمية دول العالم الثالث (وعدم الانحياز)، هذه الدول التي تميزت عموماً بأنها دول فقيرة ومتخلفة

(1) عاصي. جوني، الأمم المتحدة وأزمة الدبلوماسية المتعددة الأطراف، ط1، دراسات إستراتيجية، جامعة بيرزيت، فلسطين، 2004، ص54.

(نامية) بدأت تضغط باتجاه إدخال مشكلاتها الخاصة بالتنمية الاقتصادية والاجتماعية على أجندة أولويات الأمم المتحدة، خاصةً بعد امتلاكها الأغلبية العددية داخل المنظمة، يضاف لهذه التطورات ظهور مشكلات من نوع جديد على الساحة الدولية تشكلت حولها قناعات أكيدة بصعوبة -إن لم يكن استحالة- علاجها على أساس وطني، مثل مشكلات البيئة، والطاقة، والتبادل التجاري، ونقل التكنولوجية، فهذه المشكلات تستلزم بطبيعتها تفعيل التعاون الدولي في مجالات التنمية، وبالتالي تفعيل الدور التنموي للأمم المتحدة، والعمل على نقل تطلعات الأمم المتحدة في هذا المجال من مواد ونصوص وردت في الميثاق التأسيسي إلى برامج وخطط عمل تُمول وتُنفَذ على أرض الواقع.

المبحث الثاني: التصور التنموي للأمم المتحدة من خلال الميثاق:

نظراً إلى أن كل محاولات تفعيل وتطوير دور الأمم المتحدة التنموي، وكذلك محاولات الإصلاح والتعديل التي طالبت (وتطالب) بها الدول الأعضاء، سوف تبنى على تفسير وتحليل نصوص الميثاق، لذا لابد من استعراض لأهم ما جاء في هذا الميثاق من نصوص ومواد تتعرض لمسائل التنمية والتعاون الدولي في المجالات الاقتصادية والاجتماعية.

ويقع ميثاق الأمم المتحدة في مقدمة (ديباجة) وتسعة عشر فصلاً تضم مئة وأحدى عشرة مادة، وكما جرى العرف في صياغة الاتفاقيات الدولية، فإن المقدمة تشير إلى الهدف العام الذي تبتغيه المنظمة والأسلوب الذي تتبعه لبلوغ ذلك الهدف.

أولاً: تشير الديباجة إلى البعد الإنمائي للمنظمة الدولية بالقول: *" نحن شعوب الأمم المتحدة وقد آلينا على أنفسنا... أن ندفع بالرقي الاجتماعي قدماً، وأن نرفع مستوى الحياة في جو من الحرية أفسح... وأن نستخدم الأداة الدولية في ترقية الشؤون الاقتصادية والاجتماعية للشعوب جميعاً ... "*[1]

ثانياً: أما الفصل الأول فقد قُسم إلى مادتين، تضمنت مادته الأولى أهداف الأمم المتحدة، وأقرت مادته الثانية المبادئ التي تنتهجها المنظمة في سبيل تحقيق تلك الأهداف، ويمكن إيجاز أهداف الأمم المتحدة بما يلي:

1. المحافظة على السلم والأمن الدوليين.
2. تحقيق التعاون الدولي.
3. تنمية العلاقات الودية بين الدول على أساس المساواة بين جميع الشعوب.
4. جعل الأمم المتحدة مركزاً لتنسيق الأنشطة الدولية.

(1) الأمم المتحدة، ميثاق الأمم المتحدة والنظام الأساسي لمحكمة العدل الدولية، الموقع في 26 حزيران 1945، نيويورك، ص3.

أما أهم المبادئ التي تعمل وفقها الأمم المتحدة فهي على ما حددتها المادة الثانية من الميثاق:

1. المساواة في السيادة بين جميع الدول الأعضاء.
2. تسوية المنازعات الدولية بالطرق السلمية ودون اللجوء للقوة أو التهديد باستخدامها.
3. أن يقدم الأعضاء كل المساعدة للأمم المتحدة فيما تتخذه من إجراءات طبقاً لأحكام الميثاق، ولا يجوز لهم أن يساعدوا دولاً تتخذ الأمم المتحدة ضدها تدابير وقاية أو ردع.
4. لا يحق للأمم المتحدة أن تتدخل في شؤون هي من صميم الاختصاص الداخلي لأية دولة من الدول، باستثناء تدابير القمع والتدخل الواردة في الفصل السابع.

ويلاحظ أن هذه المبادئ التي قامت عليها المنظمة، كان لها أثر كبير في تحديد الملامح الأساسية لمنهج الأمم المتحدة في التعامل مع قضايا التنمية والتعاون الاقتصادي والاجتماعي، فنجد مثلاً، أن الركيزة الأساسية في فلسفة التنمية لدى الأمم المتحدة تقوم على أساس احترام السيادة الوطنية للدول الأعضاء، وبالتالي فإن أي مشروع تنموي تدعمه الأمم المتحدة في بلد من البلدان يجب أن تكون جذوره الأصلية نابعة من الإرادة المحلية لذلك البلد، ومتسق مع إستراتيجيته الوطنية من جهة، وأن يقبل جميع الشركاء الدوليين (المنظمات، والدول المانحة) مبدأ الملكية الوطنية لهذا المشروع من جهة ثانية، وأن تكون أهدافه وغاياته بعيدة كل البعد عن الاعتبارات والمصالح السياسية لبلد أو مجموعة من البلدان الأخرى من جهة ثالثة[1].

ثالثاً: خصص الميثاق الفصل التاسع بأكمله (المواد من 55-60) للبحث في سبل وآليات التعاون الدولي الاقتصادي والاجتماعي، فجاءت هذه السبل والآليات كما يلي:

1. أعادت المادة (55) من الميثاق التأكيد على أهداف التعاون الدولي في المجالات الاقتصادية والاجتماعية ولكن بطريقة أكثر تفصيلاً عندما قررت بأن الأمم المتحدة تعمل على:

*((**i** - تحقيق مستوى أعلى للمعيشة وتوفير أسباب الاستخدام الدائم لكل فرد والنهوض بعوامل التطور والتقدم الاقتصادي والاجتماعي.*

***ii**- تيسير الحلول للمشكلات الدولية الاقتصادية والاجتماعية والصحية وما يتصل بها وتعزيز التعاون الدولي في أمور الثقافة والتعليم.*

***iii**- أن يشيع في العالم احترام حقوق الإنسان والحريات الأساسية للجميع بلا تمييز بسب الجنس أو اللغة أو الدين، ولا تفرقة بين الرجال والنساء))*[2].

ولابد من التوقف قليلاً عند هذه المادة التي تحيط بشموليتها كافة أبعاد العملية التنموية التي تفرضها الأمم المتحدة وترتضيها على نفسها، إذ إن شمولية هذه المادة مكنت المنظمة في فترات متتالية، من توسيع ولاياتها التنموية، لا لتشمل مختلف جوانب التنمية الاقتصادية

(1) United Nations, The United Nations Development Agenda: Development for All, Department of Economic and Social Affairs, United Nations publication, New York, 2007, p11.

(2) ميثاق الأمم المتحدة والنظام الأساسي لمحكمة العدل الدولية، مرجع سبق ذكره، ص38.

والاجتماعية فحسب، بل لتشمل مختلف جوانب النشاط البشري، وهو ما انعكس بالتالي على شكل تضخم في الهيكل التنظيمي للأمم المتحدة من أجل تغطية هذه الأنشطة التنموية الواسعة، كما ويلاحظ أن هذه المادة أعطت، ومنذ البداية، بعداً إنسانياً للأيديولوجية التنموية التي تبنتها الأمم المتحدة، وذلك من خلال طرح قضايا رفع المستوى المعيشي، والتشغيل الكامل، وتمكين المرأة، كأولويات تنموية لها، هذه المفردات شكلت لاحقاً أعمدة أساسية في بناء مفهوم التنمية البشرية الذي اعتمدته الأمم المتحدة كإطار عام لتوجهاتها الإنمائية، كما أن المقاصد التي تضمنتها هذه المادة عززت مؤخراً من أهمية البعد الإنساني في عملية التنمية ونقلت قضايا حقوق الإنسان والتدخل لدواعي وأسباب إنسانية من مجرد أفكار طوباوية إلى قواعد وقوانين حقيقية، وشكل إحداث مجلس لحقوق الإنسان تابع للأمم المتحدة في عام (2006) نقلة نوعية نحو تأطير هذه القوانين والعمل على ضمان تنفيذها.

2. وتتعهد الدول الأعضاء في الأمم المتحدة بموجب المادة (56) من الميثاق على أن تقوم منفردة أو بالاشتراك مع غيرها من الدول بما يجب عليها من عمل بالتعاون مع المنظمة الدولية لتحقيق الأهداف المنصوص عليها في المادة الخامسة والخمسين.

3. وتعالج المواد (57-58-59) من الميثاق العلاقة بين الأمم المتحدة والوكالات المتخصصة العاملة في الميادين الاقتصادية، والاجتماعية، والثقافية، والصحية، والتعليمية وغيرها، فتشير المادة (57) إلى أنه يوصلُ بين هذه الوكالات (التي تعتبر من حيث المبدأ مستقلة تماماً) وبين الأمم المتحدة باتفاقيات ربط، وتعمل الأمم المتحدة بمقتضى المادة (58) على التنسيق بين أوجه نشاطاتها من جهة، وسياسات الوكالات المتخصصة من جهة أخرى، وتصدر توصياتها إلى تلك الوكالات بهذا الشأن، كما تمنح المادة (59) الأمم المتحدة حق الدعوة لإجراء المفاوضات بين مختلف الدول، وذلك بقصد إنشاء المزيد من الوكالات المتخصصة عندما تقتضي الحاجة، وخاصة لتحقيق أهداف المادة (55) من الميثاق، والمشار إليها سابقاً.

4. وأخيراً نجد أن الميثاق وفي المادة (60) منه أسند مهمة تحقيق التعاون الدولي إلى أحد أجهزة الأمم المتحدة الرئيسية وهو المجلس الاقتصادي والاجتماعي، والذي يعمل تحت إشراف الجمعية العامة.

وهكذا فقد حدد ميثاق الأمم المتحدة الإطار العام للتعاون الدولي في المجالات الاقتصادية والاجتماعية، وبين أهدافه وما يتوجب على الدول الأعضاء من التزامات تصب لصالح تحقيق هذه الأهداف، وأشار إلى دور الوكالات المتخصصة وعلاقتها بالأمم المتحدة، ثم أسند إلى المجلس الاقتصادي والاجتماعي مسؤولية تحقيق ذلك كلّه وبإشراف من الجمعية العامة.

وهنا يلاحظ الدارس لتاريخ العلاقات الدولية أن اهتمام الأمم المتحدة بالتعاون الاقتصادي والاجتماعي إلى هذا الحد يعكس تقدماً هائلاً مقارنة بالوضع الذي كان سائد في الفترة السابقة

على تأسيسها، وأن هذا الاهتمام يبين مدى تأثر واضعي الميثاق بتعاليم "المدرسة الوظيفية" التي وضع أسسها (دافيد ميتراني) حيث يعتبر ميتراني أن نجاح التعاون الدولي في أمور فنية تمس الحياة اليومية للبشر وبعيدة عن حقل السياسة، هي التي تشكل لاحقاً الأساس لنجاح التعاون في الأمور السياسية، وليس العكس، حتى أن الميثاق يتجاوز طروحات ميتراني في بعض الحالات، وذلك عند الإشارة مثلاً، إلى أن الرفاهية الاقتصادية والاجتماعية للشعوب هي مسؤولية دولية جماعية وليست مسؤولية الحكومات وحدها، وأنه يتعين على الدول أن تتعاون معاً لتحقيق هذه الرفاهية[1].

ويمكن ملاحظة عدد من التطورات البنيوية والإدارية التي حدثت مؤخراً داخل منظومة الأمم المتحدة، والتي تعكس تقدماً كبيراً في مجال السعي نحو التطبيق الفعلي للمقاصد والمبادئ المكرسة في ميثاق الأمم المتحدة، تتمثل أبرز هذه التطورات في إحداث مجلس لحقوق الإنسان بقرار من الجمعية العامة في (15/ 3/ 2006) ليحل محل اللجنة الدولية لحقوق الإنسان، التي كان منوطاً بها مراجعة أعمال عدد من الهيئات واللجان الفرعية العاملة في مختلف مجالات حقوق الإنسان.

ويمكن النظر إلى أبعاد هذا التطور من زاويتين:

أولاً: أنه يعكس الرغبة في سد الفجوة بين النظرية والواقع فيما يتعلق بحقوق الإنسان: ففي الوقت الذي تحظى فيه هذه الحقوق باتفاق عالمي يتمثل في مجموعة القرارات والمعاهدات التي تم تصديقها خلال مسيرة الأمم المتحدة،* وكذلك بوصفها إحدى الأهداف الرئيسية الثلاثة التي تنشدها المنظمة إلى جانب التنمية والأمن، مقابل ذلك فإن مسيرة الأمم المتحدة في مجال حقوق الإنسان لم تشهد على المستوى التنفيذي أي خطوات عملية جادة، بالإضافة إلى وقوعها تحت تهديد كبير تمثل في التسييس وازدواجية المعايير نتيجة خضوع مؤسستها الرسمية (لجنة حقوق الإنسان) لإرادة الدول الكبرى المسيطرة على آلية اتخاذ القرار فيها، ففي الوقت الذي دأبت فيه هذه اللجنة إلى إدانة أوضاع حقوق الإنسان في دول مثل: إيران والسودان وكوبا وغيرها، فإنها لم تستطع اتخاذ قرار بشأن أوضاع محتجزي غوانتانامو أو الأوضاع في الأراضي الفلسطينية المحتلة، لذا يعتبر إحداث مجلس لحقوق الإنسان خطوة أولى نحو وضع إجراءات وتدابير مؤسساتية تضمن عدم إهمال هذه الحقوق أو تعرضها للتسييس، حيث تم رفع مستوى إدارة حقوق الإنسان من مجرد لجنة تابعة للمجلس الاقتصادي والاجتماعي تجتمع عند الضرورة لمناقشة قضية ما في إحدى الدول بناء على طلب من دولة أو مجموعة أخرى من

(1) نافعة. حسن، إصلاح الأمم المتحدة، ط1، مركز البحوث والدراسات السياسية، القاهرة، 1995، ص93.

* من أهم هذه الاتفاقيات: الإعلان العالمي لحقوق الإنسان (1948)، وإعلان وبرنامج عمل فيينا (1993)، والعهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية (1966)، والعهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية (1966).

الدول، لتصبح مجلس دائم تابع للجمعية العامة، يعمل على إجراء استعراض دوري وشامل لمدى وفاء كل دولة من الدول الأعضاء في الأمم المتحدة بالتزاماتها وتعهداتها في مجال حقوق الإنسان، فحتى نهاية عام (2009) كان المجلس قد استعرض سجل حقوق الإنسان في ثمانين بلداً، كما تم اعتماد مبدأ انتخاب الدول الأعضاء الـ(47) في المجلس بشكل سري وفردي، وجعل باب العضوية في المجلس مفتوح أمام جميع أعضاء الأمم المتحدة، مع مراعاة التوزيع الجغرافي العادل، وعلى أن تحصل الدولة المرشحة على (96) صوتاً في الجمعية العامة (وهو ما لم يكن مطبقاً في لجنة حقوق الإنسان)، كما أن الالتزام في المجلس الجديد يعد أقوى بحيث لا يملك الأعضاء الحق في رفض إرسال لجنة تحقيق في انتهاكات حقوق الإنسان لديها (على العكس من لجنة حقوق الإنسان)، أيضاً فإن تحديد مدة العضوية بثلاث سنوات مع حق العضو في التجديد لمرة واحدة فقط جاء تلبية لمطالب غالبية الدول النامية التي كانت ترى بأن المدة المفتوحة أو التجديد إلى ما لانهاية مكن الدول الكبرى من السيطرة على اللجنة السابقة.

ويمكن ملاحظة الفروق التي أحدثتها هذه التعديلات منذ السنوات الأولى من عمر المجلس، وذلك من خلال القرارات والتوصيات التي خرج بها المجلس رغم معارضتها من قبل بعض الدول الغربية صاحبة النفوذ الكبير في عدد من أجهزة الأمم المتحدة الأخرى, وكذلك التطرق لأوضاع حقوق الإنسان في عدد من الدول التي لم تكن موضوعة على أجندة دراسات اللجنة السابقة لحقوق الإنسان، ومن أهم القرارات الاستثنائية التي اتخذها المجلس هو المصادقة على توصيات تقرير القاضي "ريتشارد غولدستون" الذي كان المجلس قد كلفه بإعداده حول الهجوم الذي شنته إسرائيل على قطاع غزة في الفترة (27 كانون الأول 2008 وحتى 18 كانون الثاني 2009)، وجاءت مصادقة المجلس على التقرير الذي يتهم إسرائيل بارتكاب جرائم حرب، في جلسة خاصة وافق عليه خلالها (25) من أعضاء المجلس وعارضته ست دول منها الولايات المتحدة، في حين امتنع البقية عن التصويت، وتضمن التقرير دعوة الجمعية العامة للنظر فيه، وكذلك الدعوى إلى إحالته إلى المحكمة الجنائية الدولية في حال لم يجر الطرفان تحقيقات جادة خلال ستة أشهر، وبالفعل قامت المجموعة العربية بمساندة من دول عدم الانحياز والدول الصديقة بالحصول على مصادقة الجمعية العامة على تقرير غولدستون، بعد أن صوتت إلى جانبه (114) دولة وعارضته (18) دولة وامتنعت البقية عن التصويت.

<u>ثانياً: إن هذا التطور يعكس الرغبة الجادة في إعادة الاعتبار لحقوق الإنسان الاقتصادية والاجتماعية:</u> وإعادة طرح الحق في التنمية كجزء لا يتجزأ عن باقي حقوق الإنسان، حيث أن السيطرة الكاملة من قبل الدول الغربية على لجنة حقوق الإنسان عززت، في فترة من الفترات، من الانتقائية وازدواجية المعايير المتمثلة في التركيز على أوضاع حقوق الإنسان السياسية والمدنية وإغفال، إلى حد ما، حق الإنسان في التنمية الاقتصادية والاجتماعية، ففي تقرير

الأمين العام للأمم المتحدة المعنون "في جو من الحرية أفسح: صوب تحقيق التنمية والأمن وحقوق الإنسان للجميع" وهو التقرير الذي طُرحت فيه فكرة إنشاء مجلس حقوق الإنسان لأول مرة، أقر الأمين العام أنه "لا سبيل لنا للتمتع بالتنمية بدون الأمن، ولا بالأمن بدون التنمية، ولن نتمتع بأي منهما بدون احترام حقوق الإنسان[1]"، وفي ذلك إشارة واضحة للرغبة في إعادة التوازن لمثلث الأهداف والغايات الرئيسية للأمم المتحدة ممثلة بالأمن والتنمية وحقوق الإنسان، وفي القرار التأسيسي لمجلس حقوق الإنسان أعادت الجمعية العامة التأكيد من جديد أن "جميع حقوق الإنسان عالمية، وغير قابلة للتجزئة، ومترابطة ومتشابكة، ويعزز بعضها بعضاً" وأنه يتعين التعامل معها جميعاً على قدم المساواة وبالقدر نفسه من الاهتمام.

لذلك ينتظر من هذه التطورات أن تُفعل من التوجه التنموي للأمم المتحدة، وتعزز أهداف المنظمة في القضاء على جميع أوجه الحرمان التي تنتقص من كمالية مفهوم التنمية البشرية، خاصة مع إقرار الجمعية العامة بأن القضاء على الفقر والتفاوت يمثل أخطر التحديات في مجال حقوق الإنسان في عالم اليوم سواء قيس الفقر بعدد الفقراء، أو بأثره التراكمي في طائفة أخرى من حقوق الإنسان، أو بالفجوة بين البلدان الغنية والفقيرة، فالفقر هو في الوقت ذاته السبب والنتيجة لانتهاك حقوق الإنسان، وذلك لأن الفقر يعني الانتقاص من حقوق الفقراء في العيش والحياة بصحة واحترام، وبالمقابل فإن استمرار الحرمان والتهميش الذي يتعرض له هؤلاء الفقراء يجعلهم محرومين من القدرة على المطالبة بحقوقهم، لذا تؤكد الجمعية العامة أن انتشار الفقر يعيق التمتع الفعلي بحقوق الإنسان وبالتالي فإن التخفيف من حدته فوراً والقضاء عليه في نهاية المطاف يجب أن يبقيا في صدارة أولويات المجتمع الدولي[2].

المبحث الثالث: هيكل وآلية صنع القرار الاقتصادي والاجتماعي في الأمم المتحدة:

تُعتبر الأمم المتحدة من أكثر الهياكل التنظيمية تعقيداً، نظراً لما تعرض له هذا الهيكل الضخم من إضافات وتعديلات على مر السنين، وتُقسم الوحدات التنظيمية في الأمم المتحدة إلى أجهزة رئيسية وفروع ثانوية، كما ترتبط بالأمم المتحدة مجموعة من المنظمات الدولية ذات الطابع الفني والتخصصات المتنوعة وتسمى بالوكالات المتخصصة*، والأجهزة الرئيسية على ما حددتها المادة السابعة من الميثاق ستة أجهزة هي: الجمعية العامة – مجلس الأمن – المجلس الاقتصادي والاجتماعي – مجلس الوصاية – محكمة العدل الدولية – الأمانة العامة؛

(1) الأمم المتحدة، في جو من الحرية أفسح: صوب تحقيق التنمية والأمن وحقوق الإنسان للجميع، تقرير للأمين العام، 2005، ص 7.
(2) الأمم المتحدة، حقوق الإنسان والفقر المدقع، الجمعية العامة، الدورة الثالثة والستون، البند 64 من جدول الأعمال، نيويورك، 2009، ص3.
* يطلق عادةً على الأمم المتحدة مع هذه الوكالات المتخصصة تسمية أسرة الأمم المتحدة أو منظومة الأمم المتحدة.

وبالمقابل يتفرع عن هذه الأجهزة ويتبع لها مجموعة من الأجهزة الفرعية واللجان والمجالس، ويشترك أحياناً أكثر من جهاز واحد من الأجهزة الرئيسية في الإشراف على بعض البرامج والصناديق، وتُعطي المادة السابعة من الميثاق الدول الأعضاء الحق في إنشاء ما تراه مناسباً من الفروع الثانوية عندما تقتضي الحاجة، فتبقي بذلك الباب مفتوح أمام إنشاء وحدات تنظيمية جديدة أو دمج الوحدات القائمة في كيانات جديدة.

ونظراً لما تشكله الأنشطة التنموية في الميادين الاقتصادية والاجتماعية من ثقل كمي ونوعي داخل منظمة الأمم المتحدة، حيث تكرس المنظمة حوالي (70%) من أعمالها لإنجاز هذه الأنشطة[1]، وتستحوذ كذلك على الجانب الأكبر من اهتمامات المستهدفين من قبلها، لذا فإن القسم الأعظمي من الإمبراطورية التنظيمية للأمم المتحدة يقع في خانة الأجهزة التي تُعنى بالأنشطة التنموية، مع العلم بأن الإشراف على هذه الأنشطة قد يشكل جزءاً بسيطاً فقط من اختصاصات بعض الأجهزة (الجمعية العامة- والأمانة العامة) أو يعتبر من صميم اختصاص أجهزة أخرى كما هو الحال بالنسبة للمجلس الاقتصادي والاجتماعي وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي، لذا فسوف يتم التطرق وبشكل مبسط إلى جانب واحد من اختصاصات هذه الأجهزة والفروع وهو الجانب المعني بعمليات التنمية الاقتصادية والاجتماعية.

أولاً: الجمعية العامة:

وهي الجهاز الرئيسي للتداول والتشاور في الأمم المتحدة، وتعتبر الجمعية بجلستها العامة بمثابة السلطة التشريعية النهائية في المنظمة، ومن حيث المبدأ فإن الجمعية العامة تناقش جميع الموضوعات والمسائل الواردة في الميثاق، بداية بحفظ السلم والأمن الدوليين، مروراً بالمسائل الاقتصادية والاجتماعية، وصولاً إلى المسائل التي ترتبط باختصاصها الداخلي(مثل الميزانية والتعيينات).

وتتألف الجمعية العامة بموجب المادة (9) من الميثاق، من جميع الدول الأعضاء في الأمم المتحدة*، وتقرر المادة (18) أن لكل دولة عضو صوتاً واحداً في الجمعية مهما كان حجمها أو نفوذها، وتَعقد الجمعية العامة دورة سنوية عادية كل عام في يوم الثلاثاء الثالث من شهر أيلول وتمتد حتى منتصف كانون الأول، ويمكن أن تَعقد اجتماعات خاصة عند الضرورة وذلك بناء على طلب مجلس الأمن أو أغلبية أعضاء الأمم المتحدة، ويمكن دعوتها للانعقاد في دورة طارئة خلال (24) ساعة بناء على طلب أي تسعة من أعضاء مجلس الأمن، أو غالبية أعضاء الأمم المتحدة، وتُتّخذ القرارات في الجمعية العامة بأغلبية ثلثي الأعضاء الحاضرين

(1) الأمم المتحدة، الأمم المتحدة بإيجاز، إدارة شؤون الإعلام بالأمم المتحدة، نيويورك، 2006، ص25.

* ويبلغ عدد الدول الأعضاء في الأمم المتحدة (192) دولة (حتى بداية عام 2010)، بالإضافة إلى عضوين مراقبين هما هونغ كونغ والسلطة الفلسطينية.

والمشتركين في التصويت وذلك بالنسبة للمسائل الهامة التي حددتها المادة (18) بأنها: التوصيات الخاصة بالسلم والأمن الدوليين، وانتخاب أعضاء مجلس الأمن غير الدائمين، وانتخاب أعضاء المجلس الاقتصادي والاجتماعي ومجلس الوصاية، وقبول الأعضاء الجدد في الأمم المتحدة، أو وقف العضوية، والحرمان منها، وكذلك تعتبر من المسائل الهامة قضية إعداد وإقرار الميزانية، وفيما عدا ذلك من المسائل يكتفى بالأغلبية البسيطة لاتخاذ القرارات[1].

وتباشر الجمعية العامة عملها بواسطة لجان متعددة يحق لجميع الأعضاء أن يمثلوا فيها، وتنقسم هذه اللجان إلى ثلاثة أصناف[2]:

1. اللجان الرئيسية: وهي:

- اللجنة الأولى: لجنة نزع السلاح والأمن الدولي.
- اللجنة الثانية: لجنة المسائل الاقتصادية والمالية.
- اللجنة الثالثة: لجنة الشؤون الاجتماعية والإنسانية والثقافية.
- اللجنة الرابعة: لجنة المسائل السياسية الخاصة وإنهاء الاستعمار.
- اللجنة الخامسة: لجنة المسائل الإدارية والموازنة.
- اللجنة السادسة: لجنة المسائل القانونية.

2. اللجان الإجرائية: ومنها: اللجنة العامة التي تتألف من رئيس الجمعية العامة ونوابه ورؤساء اللجان السبع الرئيسية، لجنة فحص أوراق اعتماد المندوبين.

وتتصف اللجان الرئيسية والإجرائية بأنها غير دائمة، أي أنها تباشر اختصاصاتها في فترة انعقاد دورة الجمعية العامة فقط.

3. اللجان الدائمة: وهي: اللجنة الاستشارية لشؤون الميزانية والإدارة، لجنة مراجعي الحسابات، لجنة القانون الدولي، لجنة الأمم المتحدة لمعاشات الموظفين.

4. اللجان المؤقتة: وهي لجان تنشئها الجمعية العامة لمهمات خاصة ولمدة محدودة وتنتهي بانتهاء المهمة التي أُنشأت من أجلها، ومن هذه اللجان: اللجنة العليا الخاصة بآثار الإشعاع الذري، واللجنة المعنية بالوسائل السلمية لاستخدام الفضاء الخارجي.

وتُبحث المسائل الاقتصادية والاجتماعية في الجمعية العامة من خلال الجلسة العامة أو من خلال اجتماعات اللجنتين الثانية والثالثة، حيث تُناقش هاتان اللجنتان تقارير المجلس الاقتصادي والاجتماعي الداخلة ضمن اختصاصاتهما، ويشار هنا إلى نوع من التعارض أو الازدواج في الاختصاصات والصلاحيات بين كل من المجلس واللجنتان المذكورتان، حتى أنه عرضت في مرات عديدة فكرة تقول بأنه لتفادي ازدواجية العمل فمن الصواب السماح لجميع

(1) الأمم المتحدة، النظام الداخلي للجمعية العامة، منشورات الأمم المتحدة، نيويورك، 2008، ص 1- 4.
(2) الرفاعي. عبد المجيد، المنظمات الدولية (البعد العالمي)، مركز المعلومات القومي، دمشق، 2001، ص 25.

الدول الأعضاء بالاشتراك في عضوية المجلس الاقتصادي والاجتماعي وإلغاء اللجنتين الثانية والثالثة[1].

ومن الآليات التي وضعتها الجمعية العامة لمراقبة وتطوير الأداء التنموي للأمم المتحدة، الاستعراض الشامل الذي يجري كل ثلاث سنوات لسياسة الأنشطة التنفيذية للأمم المتحدة في مجال التنمية، ويناقش هذا الاستعراض عادةً آليات التنسيق المشتركة بين جميع أجهزة وفروع الأمم المتحدة، وكذلك مبادئ وأولويات العمل التنموي على المستويين الإقليمي والقطري، وفي الاستعراض الأخير عام (2007) أكدت الجمعية العامة على أهمية الاستعراض الشامل في تحديد توجهات السياسة العامة لأغراض التعاون الإنمائي، وآليات التنفيذ التي تتبعها منظومة الأمم المتحدة على المستوى القطري، كما أكدت بأن قوة الجهاز التنفيذي للأمم المتحدة (وهو برنامج الأمم المتحدة الإنمائي) تكمن في مشروعيته على الصعيد القطري باعتباره شريكاً محايداً وموضوعياً موثوقاً به لدى كل من البلدان المستفيدة من البرنامج والبلدان المانحة له[2].

ومع أن سلطة الجمعية العامة تقتصر على إصدار توصيات غير ملزمة للدول الأعضاء، فقد اتخذت إجراءات كثيرة أثرت على حياة ملايين البشر في جميع أرجاء العالم، وذلك نظراً لأن هذه الجمعية تمثل أعلى آلية حكومية دولية تعمل على صياغة حوار عالمي مشترك، من أجل تكوين وجهة نظر متكاملة، وبناء وتعميق تفاهم سياسي تتطلبه عملية تعزيز التعاون الدولي من أجل التنمية[3]، ومن الأمثلة البارزة في هذا الخصوص إعلان قمة الأمم المتحدة للألفية الصادر عام (2000) الذي أقر بما أحدثته العولمة من عدم التكافؤ في توزيع الفرص وتقاسم التكاليف، مما شكل تحدياً إضافياً أمام الدول النامية والبلدان التي تمر اقتصادياتها بمرحلة انتقالية، فيشير الإعلان إلى ضرورة بذل جهود واسعة النطاق ومستمرة لخلق مستقبل مشترك يرتكز على مفهوم الإنسانية، بكل ما يحمله هذا المفهوم من تنوع، كما يجب أن تشتمل هذه الجهود على سياسات وتدابير على الصعيد العالمي تستجيب لاحتياجات البلدان النامية[4]، ويضع الإعلان السابق آلية عمل قابلة للتنفيذ يحدد من خلالها أهدافاً مباشرةً قابلة للقياس وفي مدى زمني محدد، وهي ما باتت تُعرف بأهداف التنمية الألفية، التي أصبحت اليوم تشكل إطاراً توافقياً يجمع بين إستراتيجيات منظومة الأمم المتحدة الإنمائية، وتطلعات وآمال الدول النامية، المستهدف الرئيسي من قبل هذه الإستراتيجيات.

(1) فؤاد. مصطفى أحمد، الأمم المتحدة والمنظمات غير الحكومية، دار الكتب القانونية، مصر، 2004، ص287.
(2) الأمم المتحدة، الاستعراض الشامل الذي يجري كل ثلاث سنوات لسياسة الأنشطة التنفيذية التي تضطلع بها منظومة الأمم المتحدة من أجل التنمية، الدورة الثانية والستون للجمعية العامة، البند 59 من جدول الأعمال، القرار 208، 2008، نيويورك، ص 4.
(3) الأمم المتحدة، إعادة تشكيل الأمم المتحدة وتنشيطها في الميادين الاقتصادية والاجتماعية والميادين المتصلة بهما، الدورة الثامنة والأربعون للجمعية العامة ، البند 56 من جدول الأعمال، القرار 162، 1994، نيويورك، ص5.
(4) الأمم المتحدة، إعلان الأمم المتحدة بشأن الألفية، الدورة الخامسة والخمسون للجمعية العامة، البند 60 من جدول الأعمال، القرار 2، 2000، نيويورك، ص 5.

ثانياً: **المجلس الاقتصادي والاجتماعي**:

ويتألف المجلس الاقتصادي والاجتماعي من أربعة وخمسين عضواً تنتخبهم الجمعية العامة من بين أعضاء الأمم المتحدة ولمدة ثلاث سنوات متداخلة مع التجديد الثلثي لأعضائه*؛ كما يجوز انتخاب الأعضاء الذين انتهت مدة ولاياتهم فوراً، وذلك لضمان الاستمرارية والنمطية لهذا المجلس الفني، ويراعى عند انتخاب أعضاء المجلس التوزيع الجغرافي للدول الأعضاء وفق المجموعات الإقليمية التالية: (14) لأفريقيا، (11) لآسيا، (13) لأوربا الغربية، (6) لأوربا الشرقية، (10) لأميركا، وعلى الرغم من أن الميثاق لم يتضمن أي إشارة إلى التمثيل الدائم للدول الخمس الكبار(الأعضاء الدائمين في مجلس الأمن) ضمن هذا المجلس أيضاً، إلا أن العرف قد جرى على انتخاب هذه الدول بشكل مستمر، وذلك اعتباراً للدور الهام الواجب عليها القيام به لتفعيل نشاطات المجلس، وتُتخَذ القرارات في المجلس بأكثرية أعضائه الحاضرين والمشتركين في التصويت، ويكون لكل دولة عضو في المجلس ممثل واحد ولها صوت واحد (المادة61 من الميثاق)، ولم يحدد الميثاق للمجلس دورات انعقاد معينة وترك الحرية لنظامه الداخلي في تحديد هذه المسائل، وجاء نص نظامه الداخلي، على أنه يجتمع سنوياً في ثلاث دورات عادية، الأولى في شهر كانون الثاني وتخصص لبحث المسائل التنظيمية، والثانية في نيسان وتخصص للمسائل الاجتماعية والإدارية، والثالثة في تموز وتخصص للمسائل الاقتصادية، كما يجتمع المجلس كلما دعت الحاجة إلى ذلك في دورة طارئة بناء على طلب أغلبية الدول الأعضاء فيه، كما يجتمع في دورة استثنائية بناء على طلب أية دولة عضو في الأمم المتحدة، أو أي وكالة متخصصة، شريطة موافقة رئيس المجلس ونائبه على الدعوة[1].

وخارج إطار الدورات الموضوعية، بدأ المجلس الاقتصادي والاجتماعي منذ عام (1998) تقليداً بالاجتماع في شهر نيسان من كل عام مع وزراء المالية الذين يرأسون لجاناً رئيسية في مؤسسات بريتون وودز (البنك الدولي وصندوق النقد الدولي)، وذلك لبحث سبل وآليات تنسيق مشتركة يمكن من خلالها الاستفادة من الإمكانيات التمويلية لهذه المؤسسات وتوظيفها في برامج للتنمية البشرية خارج نطاق القروض المشروطة التي تمنحها عادةً، مما مهد الطريق لانعقاد مؤتمر دولي لتمويل التنمية في آذار (2002) في مونتيري (بالمكسيك)،

* من الجدير بالذكر أنّ عدد أعضاء هذا المجلس كان (18) عضواً عند قيام الأمم المتحدة وأصبح (27) بعد تعديل المادة (61) من الميثاق في (17 كانون الأول 1963) هذا التعديل الذي أصبح نافذاً في (31 آب 1965)، ثم أصبح العدد (54) عضواً بعد التعديل الأخير للميثاق في عام (1971) والذي أصبح نافذاً في (24 أيلول 1973).

(1) الرفاعي. عبد المجيد، المنظمات الدولية (البعد العالمي)، مرجع سبق ذكره، ص30.

وفي ذلك المؤتمر كُلف المجلس الاقتصادي والاجتماعي بدور رئيسي في متابعة وتقييم أعمال ما سمي بتوافق آراء مونتيري حول آليات تمويل التنمية[1]

ويعمل المجلس الاقتصادي والاجتماعي تحت سلطة الجمعية العامة، ويضطلع بالقسم الأكبر من مسؤوليات الأمم المتحدة في مجالات التنمية الاقتصادية والاجتماعية، حيث تشمل اختصاصات المجلس أكثر من (70) في المائة من الموارد البشرية والمالية لمنظومة الأمم المتحدة بأكملها، وبموجب الميثاق يقوم المجلس بدراسة المسائل الدولية في المجالات الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والتعليمية والصحية وكل ما يتصل بها، ويرفع عنها التقارير والتوصيات للجمعية العامة، ويعمل على تنسيق أنشطة وكالات الأمم المتحدة المتخصصة وعددها (15) وكالة، ويبحث في آليات الصلة بينها وبين الأمم المتحدة ويقدم توصياته إليها، ويتلقى تقارير من (11) صندوقاً وبرنامجاً تابعاً للأمم المتحدة، ويرفع بالمقابل تقاريره عنها إلى الجمعية العامة، ويصدر توصياته في مجال السياسة العامة إلى منظومة الأمم المتحدة والدول الأعضاء، وعند اضطلاع المجلس الاقتصادي والاجتماعي بواجباته يتشاور مع الأكاديميين، وممثلي قطاع الأعمال، وأكثر من (2100) منظمة غير حكومية مسجلة لدى الأمم المتحدة[2]، وللمجلس الحق في الدعوة لعقد المؤتمرات الدولية الداخلة ضمن نطاق اختصاصه وله أن يعد مشروعات الاتفاقات ويرفعها إلى الجمعية العامة، وبالفعل واستجابةً لهذه الوظيفة فقد دعا المجلس لعدد من المؤتمرات منها: مؤتمر الصحة الدولي (1946)؛ ومؤتمر التجارة الدولية (1947)، مؤتمر المعونة الفنية (1950)، مؤتمر التجارة والتنمية (1963)، مؤتمر حقوق الإنسان (1968)، المؤتمر العالمي لتوفير التعليم للجميع (1990)؛ مؤتمر حقوق المرأة (1995)، مؤتمر الأمم المتحدة المعنية بالسكان والتنمية (1994)، مؤتمر الأمم المتحدة للبيئة والتنمية (1992)، مؤتمر القمة العالمي للتنمية الاجتماعية (1995)؛ مؤتمر الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية (الموئل 1996)، مؤتمر الأمن الغذائي (1996)؛ المؤتمر الدولي لتمويل التنمية (2002).

واستناداً لتوصيات المادة (68) من الميثاق بأن ينشئ المجلس ما يراه مناسباً من اللجان التي يحتاج إليها عند مباشرته مهامه، فقد أنشأ المجلس ثلاثة أنواع من اللجان هي[3]:

1. اللجان الدائمة: ومهمتها إعداد المواضيع والمشروعات لعرضها على المجلس وهذه اللجان هي: لجنة البرامج والمؤتمرات- لجنة المعونة الفنية- لجنة التفاوض مع الوكالات المتخصصة- لجنة التفاوض مع المنظمات غير الحكومية.

---

(1) United Nations, The United Nations Development Agenda: Development for All, op,cit, p77.

(2) www.un.org

(3) الرفاعي. عبد المجيد، المنظمات الدولية (البعد العالمي)، مرجع سبق ذكره، ص31.

2. اللجان المتخصصة(الفنية): وتختص كل منها بقطاع من قطاعات أنشطة المجلس، ويقوم هو باختيار الدول الأعضاء فيها، وهذه اللجان هي: لجنة الإحصاءات- لجنة السكان- اللجنة الاجتماعية- لجنة واقع المرأة- لجنة المخدرات- لجنة تسخير العلم والتكنولوجيا لأغراض التنمية- لجنة النقل والمواصلات- اللجنة المالية- لجنة مكافحة الجريمة- لجنة مكافحة التمييز العنصري وحماية الأقليات.

3. اللجان الاقتصادية الإقليمية[1]:

فإذا كانت السياسة العليا للأمم المتحدة تتجه نحو العالمية فإن هذا الصرح العالمي يجب بناؤه بلبنات إقليمية، وبما أن مختلف نظريات التكامل الإقليمي تؤكد أن القطاع الاقتصادي هو المولد الحقيقي لقوة الدفع التكاملية، بسبب أهمية هذا القطاع من جهة، وقلة الحساسية التي يعاني منها مقارنة بالقطاعات العسكرية والسياسية من جهة أخرى، فقد عملت الأمم المتحدة على وضع لجان اقتصادية إقليمية تتوحد من خلالها هموم ومشكلات كل إقليم، وتتحدد فيها إمكانياته ومقوماته المشتركة، وهذه اللجان هي:

- اللجنة الاقتصادية لأوربا **ECE** وتأسست عام (1947) ومقرها جنيف (سويسرا).
- اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لآسيا والباسيفيك **ESCAP** (1947) ومقرها بانكوك (تايلند).
- اللجنة الاقتصادية لأميركا اللاتينية والكاريبي **ECLAC** (1948) ومقرها سانتياجو (شيلي).
- اللجنة الاقتصادية لأفريقيا **ECA** (1958) ومقرها أديس أبابا (إثيوبيا).
- اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا **ESCWA** (1974) ومقرها بيروت (لبنان).

وتشكل هذه اللجان الإقليمية جزءاً هاماً من البنيان العام لمنظومة الأمم المتحدة نظراً لما تقوم به من دراسات وندوات ومؤتمرات تعمل من خلالها على تشجيع اقتسام الخبرة في معالجة المشكلات الاقتصادية-الاجتماعية- البيئية- الإحصائية- التقنية، الخاصة بكل إقليم من الأقاليم، ويذكر هنا أن نطاق عمل هذه اللجان اتسع تدريجياً حتى أصبح يشمل المشاركة في تنفيذ برامج التنمية التابعة للأمم المتحدة، وتقوية الروابط الاقتصادية بين بلدان هذه الأقاليم، وإنماء شعور الوعي التكاملي الإقليمي، خاصةً بين الدول الصغيرة ذات مجالات الإنتاج المحدودة والأسواق الضيقة، وكان لهذه اللجان نصيب وافر في إنشاء بنوك التنمية الإقليمية ومناطق التجارة الحرة (المنطقة الحرة لأميركا اللاتينية)، وكذلك المساهمة من خلال المؤتمرات التي تدعوا إليها والدراسات التي تنفذها بالاشتراك مع جهات مختلفة بتأسيس وكالات وهيئات فنية إقليمية (اتحاد السكك الحديدية لدول آسيا والمحيط الهادي، مركز خدمة البيانات الإحصائية في أفريقيا).

(1) United Nations, Basic Information on United Nations System Organizations , Department of public information, New York, 2008, p18-27.

ثالثاً: **الأمانة العامة**:

تُعتبر الأمانة العامة للأمم المتحدة الجهاز الإداري (السكرتارية) الذي يقوم على خدمة جميع الأجهزة والفروع الأخرى والتنسيق بينها (باستثناء محكمة العدل الدولية) ولا تملك الأمانة العامة حق إصدار توصيات، ولكن لها الحق في إبداء الآراء للأجهزة الأخرى في الشؤون الفنية والإدارية، ويتكون جهاز الأمانة العامة من المكتب التنفيذي للأمين العام، ومكاتب الأمناء المساعدين، ومكتب خدمات الرقابة الداخلية، والممثل السامي لأقل البلدان نمواً، ومكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة، وإضافة إلى هذه المكاتب يتبع للأمانة العامة خمس دوائر هي: إدارة الشؤون السياسية، إدارة عمليات حفظ السلام، إدارة الدعم الميداني، إدارة الشؤون الاقتصادية والاجتماعية، إدارة شؤون الجمعية العامة وخدمات المؤتمرات، إدارة شؤون الإعلام، إدارة الشؤون الإدارية، إدارة شؤون السلامة والأمن، ويناهز عدد موظفي الأمانة العامة في إطار الميزانية العادية (9929) موظفاً يعملون في المقر وفي جميع أنحاء العالم، مقابل (17284) موظفاً هم المجموع الكلي لعدد الموظفين في الأمم المتحدة وذلك في عام (2008)[1].

وتمارس الأمانة العامة دور التنسيق والإشراف على أداء الأمم المتحدة في المجالات التنموية، وتقترح كذلك الحلول ومبادرات التطوير، وذلك من خلال عدة آليات، منها:

1. لجنة التنسيق الإداري، المؤلفة من الأمين العام ورؤساء ومدراء الوكالات المتخصصة.
2. اللجنة التنفيذية للشؤون الاقتصادية والاجتماعية، ويرأسها وكيل الأمين العام للشؤون الاقتصادية والاجتماعية، وتضم في عضويتها إدارة الشؤون الاقتصادية والاجتماعية، واللجان الإقليمية، وغالبية برامج وصناديق الأمم المتحدة الإنمائية.
3. تقارير اللجان المؤقتة والفرق العاملة التي ينشئها الأمين العام بناء على توصيات الجمعية العامة، ويذكر هنا تقرير الفريق رفيع المستوى المعني بالاتساق على نطاق منظومة الأمم المتحدة في مجالات التنمية والمساعدات الإنسانية والبيئة، والمعنون بـ" توحيد الأداء" **Delivering as One** والذي طلبته قمة (2005)، حيث يقدم التقرير مجموعة من التوصيات الإدارية والتنظيمية والتمويلية المناسبة لتوحيد الأداء التنموي للأمم المتحدة، وينطلق من حقيقة مفادها أن الأمم المتحدة تتمتع بمشروعية فريدة من نوعها على مستوى العالم كما أنها تؤدي دوراً بارزاً في صياغة أهداف إنمائية عالمية تتمحور حول أبرز المشكلات التنموية التي يواجهها العالم، ويطرح التقرير جملة من الإصلاحات الداعية لتغيير جذري في طريقة عمل الأمم المتحدة على صعيد المقر والمكاتب القطرية، وذلك للتغلب على التشتت في عمل

(1) الأمم المتحدة، ترتيبات الميزانية البرنامجية السنتينية للفترة (2008- 2009)، الدورة الثانية والستون للجمعية العامة، قرار236، نيويورك، 2008، ص 21.

المنظومة والتركيز على الأداء، والكفاءة، والمساءلة، وتحقيق النتائج، ومن أهم هذه الإصلاحات[1]:

- على صعيد المقر يوصي التقرير بإنشاء مجلس للتنمية المستدامة للإشراف على البرامج القطرية للأمم المتحدة، وأن يعين الأمين العام منسقاً للتنمية مسؤوليته الاضطلاع بأنشطة الأمم المتحدة الإنمائية والمساءلة عنها، وينبغي أن يشغل مدير برنامج الأمم المتحدة الإنمائي منصب منسق التنمية للأمم المتحدة.
- الإصلاح الشامل لممارسات العمل في منظومة الأمم المتحدة بحيث تنتقل للتركيز على النتائج، وأن أهم مقياس بالنسبة للأنشطة التنموية يجب أن يكون مقدار مساهمتها في بلوغ الأهداف الإنمائية للألفية.
- وضع برنامج "أمم متحدة واحدة" للتنمية على الصعيد القطري، يتألف هذا البرنامج - مبدئياً- من قائد واحد، وميزانية واحدة ومكتبٍ واحد عند الاقتضاء.

ويعتبر الأمين العام قمة الجهاز الإداري للأمم المتحدة، وهو يعمل لحساب المنظمة وحدها ولا يمثل الدولة التي يتبعها بجنسيته، ومن مهام الأمين العام وصلاحياته تعيين موظفي الأمانة العامة وممارسة سلطة تقديرية عليهم، والمشاركة في اجتماعات الجمعية العامة ومجلس الأمن والمجلس الاقتصادي والاجتماعي ومجلس الوصاية، ويتحدث باسم المنظمة أمام المؤتمرات الدولية أو أية جهة دولية أخرى، ويعد الأمين العام تقريراً سنوياً حول أعمال الأمم المتحدة ويقدمه إلى الجمعية العامة، كما يعد مشروع الميزانية الذي تقره الجمعية العامة، ويقوم بمتابعة قرارات الفروع والأجهزة الرئيسية للمنظمة[2]، وتقوم الجمعية العامة بانتخاب الأمين العام بناء على توصية من مجلس الأمن، ولم يحدد الميثاق مدة ولاية الأمين العام إلا أن العرف جرى على أن تكون هذه المدة خمس سنوات، مع إمكانية التجديد المباشر للأمين العام المنتهية ولايته*.

رابعاً: الأجهزة الفرعية (الثانوية):

استناداً إلى المادة (22) من الميثاق والتي تمنح الجمعية العامة الحق في إنشاء ما تراه مناسباً من أجهزة فرعية لاستكمال وظائفها ونشاطاتها المتنوعة، فقد أُنشئت عدة أجهزة فرعية دائمة في منظومة الأمم المتحدة، تتبع للجمعية العامة ويشرف عليها المجلس الاقتصادي

(1) United Nations, Delivering as One: Report of the Secretary-General's High-Level Panel, United Nations, New York, 2006, p 2-5.

(2) السيس. صلاح الدين حسن، النظم والمنظمات الإقليمية والدولية، مرجع سبق ذكره ،ص 345.

* وتناوب على أمانة المنظمة الدولية منذ تأسيسها وحتى اليوم ثمانية أمناء عامين وهم: لي تريجفي من النرويج (1946-1952)- داغ هامر شولد من السويد (1953-1961)- يوثانت من بورما (1961-1971)- كورت فالدهايم من النمسا (1972-1981)- خافيير بيريز دي كويلار من البيرو (1982-1991)- بطرس بطرس غالي من مصر (1992- 1996)- كوفي عنان من غانا (1997-2006)- بان كي مون من كوريا الجنوبية (2007- ؟).

والاجتماعي، ويطلق على هذه الأجهزة في بعض الأحيان تسمية البرامج والصناديق، وهي تلعب دور الخبير الدولي في مهام فنية محددة لكل منها، وتختلف هذه الأجهزة عن الوكالات المتخصصة باعتبار أن هذه الأخيرة تنشأ بموجب اتفاق بين الحكومات وترتبطها بالأمم المتحدة اتفاقيات وصل، في حين أن الأجهزة الفرعية تنشأ بموجب قرار من الجمعية العامة للأمم المتحدة، وهي خاضعة لإرادة الأمم المتحدة التي أنشأتها ولا تخضع لإرادة الدول الأعضاء فيها، وتتمتع هذه الأجهزة بنوع من الاستقلالية في ممارسة عملها، ولكل منها مجلس تنفيذي أو مجلس إدارة خاص بها، وهناك عدة آليات للتنسيق والتشاركية في توزيع المهام وتحديد الأولويات بين هذه البرامج والصناديق ومن هذه الآليات:

- مجلس الرؤساء التنفيذيين: ويضم في عضويته مدراء ورؤساء البرامج والصناديق، والوكالات المتخصصة التابعة للأمم المتحدة، وتأسس هذا المجلس في عام (2001) ويرأسه الأمين العام للأمم المتحدة.
- مجموعة الأمم المتحدة للتنمية: وهي متشابهة إلى حد كبير من حيث العضوية مع مجلس الرؤساء التنفيذيين، وإن كانت تقتصر على البرامج والأجهزة والوكالات ذات الطابع التنموي فقط، ويرأس هذه المجموعة برنامج الأمم المتحدة الإنمائي.

ويتبع للأمم المتحدة اليوم تسعة عشر جهازاً فرعياً هي[1]:

1- برنامج الأمم المتحدة الإنمائي (**UNDP**) وهو جهاز التنمية الأساسي في المنظمة الدولية ويشرف بدوره على:
   - ✓ صندوق الأمم المتحدة الإنمائي للمرأة (**UNIFEM**).
   - ✓ صندوق الأمم المتحدة للمشاريع الإنتاجية (**UNCDF**).
   - ✓ برنامج متطوعي الأمم المتحدة (**UNV**).
   - ✓ مكتب مجموعة الأمم المتحدة للتنمية (**UNDGO**).
2- مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية(الأونكتاد) (**UNCTAD**).
   - ✓ ويشرف المؤتمر بالاشتراك مع منظمة التجارة العالمية على مركز التجارة الدولي.
3- مكتب مفوضية الأمم المتحدة السامية لشؤون اللاجئين (**UNHCR**).
4- برنامج الأمم المتحدة للبيئة (**UNEP**).
5- صندوق الأمم المتحدة للأنشطة السكانية (**UNFPA**).
6- صندوق الأمم المتحدة لرعاية الطفولة (**UNICEF**).
7- برنامج الغذاء العالمي (**WFP**) وينفذ بالاشتراك بين الأمم المتحدة ومنظمة الأغذية والزراعة (**FAO**)
8- وكالة الأمم المتحدة لإغاثة وتشغيل اللاجئين الفلسطينيين (**UNRWA**).
9- جامعة الأمم المتحدة (**UNU**).

(1) عرفة. عبد السلام صالح، المنظمات الدولية والإقليمية، مرجع سبق ذكره، ص 213.

10- برنامج الأمم المتحدة لمراقبة المخدرات (**UNODC**).
11- معهد الأمم المتحدة للتدريب والبحث (**UNITAR**).
12- برنامج الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية(الموئل) (**UNHABITAT**).
13- معهد الأمم المتحدة الأقاليمي لبحوث الجريمة والعدالة (**UNICRI**).
14- معهد الأمم المتحدة لبحوث التنمية الاجتماعية (**UNRISD**).
15- معهد الأمم المتحدة لبحوث نزع السلاح (**UNITIR**).
16- المعهد الدولي للبحث والتدريب من أجل النهوض بالمرأة (**UNINSTRAW**).
17- مكتب الأمم المتحدة لخدمات المشاريع (**UNOPS**).
18- كلية موظفي منظومة الأمم المتحدة (**UNSSC**).
19- برنامج الأمم المتحدة المعني بالايدز (**UNAIDS**).

خامساً: **الوكالات المتخصصة**:

وهي عبارة عن هيئات دولية مستقلة نشأت كل منها باتفاقية دولية ولكل منها ميزانيتها وأجهزة صنع قرارها الخاصة، كما يتبع لها فروع ثانوية وبرامج تنموية خاصة بها أيضاً، وتعود بعض هذه الوكالات في تاريخها إلى ما قبل إنشاء الأمم المتحدة نفسها مثل(منظمة العمل الدولية-الاتحاد الدولي للمواصلات السلكية واللاسلكية)، ويحق للأمم المتحدة بمقتضى نص المادة (59) من ميثاقها أن تدعو الدول المعنية لإجراء مفاوضات بقصد إنشاء أية وكالة متخصصة جديدة، وتقوم الأمم المتحدة وفقاً للمادة (58) بتقديم التوصيات لهذه الوكالات والإشراف عليها من خلال المجلس الاقتصادي والاجتماعي الذي يقوم بتنسيق سياساتها ونشاطاتها المتنوعة، وله أيضاً وفق المادة (64) أن يتخذ الخطوات المناسبة للحصول بانتظام على تقارير من هذه الوكالات، وترتبط الوكالات المتخصصة مع الأمم المتحدة باتفاقيات وصل منفردة، وتمارس هذه الوكالات اختصاصات وصلاحيات وثيقة الصلة بالقضايا الاقتصادية والاجتماعية الدولية، وتعمل معظمها كهيئات منفذة لمشاريع برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، الذي يضمن عن طريق شبكة مكاتبه الانتشار العالمي والتنسيق المحكم لأنشطة هذه الوكالات وخاصة منها الوكالات غير المقيمة (التي ليس لها مكتب ميداني في أحد البلدان).
وتعمل حالياً (15) وكالة متخصصة ضمن منظومة الأمم المتحدة وهذه الوكالات هي:

1. منظمة العمل الدولية (**ILO**): تأسست عام (1919) وفي عام (1946) أصبحت أول وكالة متخصصة تعمل ضمن منظومة الأمم المتحدة، ومقرها (جنيف- سويسرا).
2. الاتحاد الدولي للاتصالات (**ITU**): تأسس عام (1865)، ومقره (جنيف).
3. الاتحاد البريدي العالمي (**UPU**): تأسس عام (1874)، ومقره (جنيف).
4. صندوق النقد الدولي (**IMF**): تأسس الصندوق في تموز من عام (1944) ومقره (واشنطن).

5. مجموعة البنك الدولي: تأسس في تموز عام (1944) ومقره (واشنطن).
6. منظمة الأغذية والزراعة (**FAO**): تأسست في عام (1945) ومقرها (روما- ايطاليا).
7. منظمة الأمم المتحدة للتربية والعلوم والثقافة (**UNESCO**): تأسست (1946) ومقرها (باريس- فرنسا).
8. منظمة الطيران المدني الدولية (**ICAO**): تأسست عام (1947) ومقرها (مونتريال- كندا).
9. المنظمة العالمية للأرصاد الجوية (**WMO**): عقدت اتفاقيتها عام (1947) وأصبحت سارية المفعول عام (1950) وتحولت لوكالة متخصصة في عام (1951) ومقرها (جنيف).
10. منظمة الصحة العالمية (**WHO**): تأسست عام (1946) ومقرها (جنيف).
11. المنظمة البحرية الدولي (**IMO**): تأسست عام (1958) ومقرها (لندن- بريطانيا).
12. منظمة الأمم المتحدة للتنمية الصناعية (**UNIDO**): تأسست عام (1967)، ومقرها (فينا- النمسا).
13. المنظمة العالمية للملكية الفكرية (**WIPO**): تأسست عام (1967) ومقرها (جنيف).
14. الصندوق الدولي للتنمية الزراعية (**IFAD**): تأسس عام (1977)، ومقره (روما).
15. منظمة السياحة العالمية (**WTO**): تأسست عام (1975)، ومقرها (مدريد- اسبانيا).

ويجب الإشارة هنا إلى الوضع الخاص للوكالة الدولية للطاقة الذرية **IAEA** (التي تأسست عام 1957 ومقرها فينا- النمسا) حيث أن هذه الوكالة أقرب إلى الأمم المتحدة من كونها وكالة متخصصة وذلك نظراً لوضعها الحساس، وهي تخضع لإشراف مجلس الأمن والجمعية العامة وترفع إليهما تقاريرها، ولم تأخذ مسمى وكالة متخصصة حتى اليوم.

وبالرغم من مناصرة معظم الوكالات المتخصصة لقضايا الدول النامية (منظمة العمل الدولية- منظمة الصحة العالمية- منظمة الأغذية والزراعة)، إلا أن هموم هذه الدول ومشكلاتها لم تكن دائماً من أولويات هذه الوكالات، حتى أن البعض منها (كمؤسسات بريتون وودز) اعتُبرت من قبل بعض الدول النامية بأنها تتحرك وفق نظريات وإيديولوجيات وموازين قوى بعيدة كل البعد عن هموم العالم النامي، بل إن سياساتها الليبرالية غالباً ما كانت تصب في تيار معاكس لمصالح هذا الجزء من العالم، فسياسات تحرير التجارة، وتثبيت أسعار صرف العملات، وخصخصة القطاع العام، وتشجيع الاستثمارات الأجنبية، التي تدعو إليها هذه المؤسسات، والتي باتت تعرف بسياسات التثبيت والتكييف الهيكلي، لا يمكن تجاهل مدى تأثيراتها الانكماشية على عملية التنمية البشرية وعلى تطوير البنية التحتية للاقتصاد الوطني وذلك باعتراف خبراء الصندوق والبنك الدوليين أنفسهم[1].

(1) المسافر. محمود خالد، إشكالية التناقض بين وصفات صندوق النقد الدولي وأهداف التنمية البشرية، مجلة آفاق اقتصادية، العدد 94، الإمارات، 2003، ص 66.

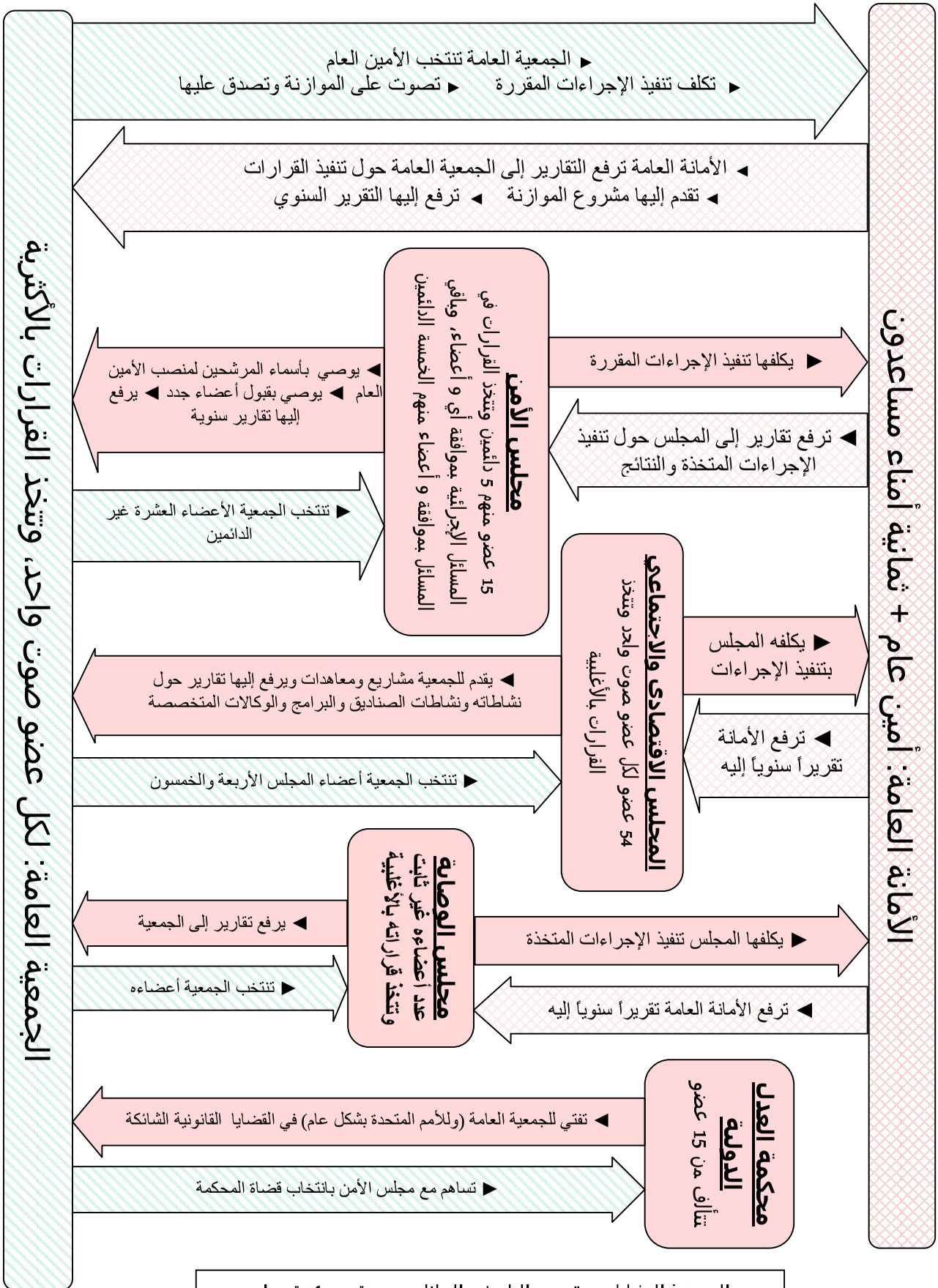
الشكل رقم (1)

الهيكل التنظيمي لمنظومة الأمم المتحدة*



*المصدر: الشكل من تصميم الباحث، والبيانات مأخوذة عن:
delivering as one, report of the secretary-generals high-level panel/ UN/new York/ 2006/p51

الشكل رقم (2) آلية اتخاذ القرارات في الأمم المتحدة *



المصدر: المخطط من تصميم الباحث والبيانات مجمعة من عدة مراجع

المبحث الرابع: تمويل البرامج الاقتصادية والاجتماعية في الأمم المتحدة:

تمتلك الأمم المتحدة العديد من الموارد المالية التي تساعدها على النهوض بمهامها، وهناك ثلاثة أنظمة متبعة للتمويل (من غير نظام التمويل المعمول به في الوكالات المتخصصة) وهذه الأنظمة هي: الميزانية العادية، ميزانية حفظ السلام، وميزانية تمويل الأنشطة التنموية الاقتصادية والاجتماعية:

أولاً: الميزانية العادية:

ويخصص القسم الأعظم من هذه الميزانية للنفقات الإدارية واللوجستية لمقار وبعثات الأمم المتحدة حول العالم، بالإضافة إلى تخصيص بعض المبالغ لصالح مشاريع إنمائية محددة، وتختص المادة (17) من الميثاق بتوضيح الأمور المتعلقة بميزانية المنظمة الدولية، حيث تمنح هذه المادة الجمعية العامة سلطة النظر في هذه الميزانية وإقرارها، ودرجت العادة على أن تُقَر الميزانية لمدة سنتين متتاليتين، وتدفع كل دولة عضو في الأمم المتحدة حصتها السنوية من هذه الميزانية الإلزامية وفق نظام للحصص وضعته الجمعية العامة، وهو نظام معقد يرتكز على عدة اعتبارات، منها الدخل الوطني ومركز الثقل في العلاقات الدولية ومستويات التطور الاقتصادي والاجتماعي، وهناك حدان أعلى وأدنى لمساهمة كل عضو لا يمكن تجاوزهما، فأعلى حد هو (25%) من الميزانية، أما أدنى حد فهو (0,01%) من الميزانية [1]*.

وقد أجازت الجمعية العامة الميزانية العادية عن فترة العامين (2010-2011) بمبلغ (4,89) مليار دولار[2]، وذلك مقابل مبلغ (4,17) مليار دولار كان يمثل ميزانية العامين (2008-2009)[3]، وكانت أعلى نسبة مساهمة في الميزانية العادية للولايات المتحدة التي ساهمت بحوالي (22%) من ميزانية (2010-2011)، في حين بلغت نسبة مساهمة سورية (0,016%) من هذه الميزانية[4].

---

(1) United Nations, Basic facts about the united nations, department of public information, New York, 1998, p 19.

* ويذكر هنا أنّ هذان الحدان قد تغيرا وتم تعديلهما عدة مرات، نظراً لاعتبارات جوهرية، فالحد الأعلى كان في السابق (40 %) من ميزانية المنظمة، ولكن الخوف من أن تسيطر الدول الكبرى ذات النسبة العظمى من الميزانية على توجهات وسياسات المنظمة (وذلك بالضغط عليها من خلال الامتناع أو التأخر عن سداد المستحقات المالية) دفع إلى إجراء تخفيضات على هذا الحد، أما الحد الأدنى للمساهمة فكان بالأصل (0,04%) وذلك للدول الأكثر فقراً، وفي عام (1973) تم تخفيض هذا الحد إلى (0,02%) ثم إلى (0,01%) في عام (1978)، مراعاةً لأوضاع بعض البلدان الغير قادرة على سداد أكثر من هذه المبالغ.

(2) United Nation, General Assembly, GA/3925, Department of Public Information, New York, 2009.

(3)United Nation, General Assembly, GA/10684, Sixty-second, Department of Public Information, New York, 2007.

(4)United Nation, Assessment of Member States' contributions to the United Nations regular budget for the year 2009, Secretariat, New York, 2008, p 7.

ثانياً: **ميزانية حفظ السلام**:

تتجاوز نفقات عمليات حفظ السلام الميزانية العادية بكثير، وتوصف بأنها الأكثر حساسية بين أنشطة الأمم المتحدة، فهي الأكثر تَأثُراً بالخلافات وتضارب المصالح بين الدول الأعضاء، نظراً للطابع السياسي لتدخل قوات حفظ السلام، بالإضافة إلى ذلك فإنه لا توجد بالنسبة لعمليات حفظ السلام ميزانية موحدة أو نظام ثابت متبع في جميع الحالات، حيث نجد أنه بالنسبة "لبعثة المراقبين العسكريين في الهند وباكستان" و "بعثة جهاز الأمم المتحدة لمراقبة الهدنة في فلسطين" فهما تمولان من الميزانية العادية*، أما بالنسبة لبعثة "قوة الأمم المتحدة المكلفة بحفظ السلام في قبرص" فتمول بأسلوب آخر يعتمد على مساهمة أطراف النزاع والدول المتورطة فيه، أما بقية عمليات حفظ السلام فتمول بميزانية خاصة وضعت صيغتها عام (1973)، وتتمثل هذه الصيغة بأن يتحمل الأعضاء الدائمين في مجلس الأمن نسبة تزيد على نسبة مساهمتهم في الميزانية العادية بـ(22%) أما حصة الدول الصناعية الأخرى فتكون مساوية لنسبة حصصها في الميزانية العادية، وتساهم الدول النامية الغنية (قطر، الكويت، بروناي، السعودية،....) بنسبة تساوي خُمس مساهمتها في الميزانية العادية، أما باقي الدول النامية فتساهم بعشر حصتها من الميزانية العادية[1]**.

ومنذ عام (1948) بلغ عدد عمليات حفظ السلام (63) عملية لا يزال قائماً منها على أرض الواقع (17) عملية، ويبلغ عدد الأفراد الذين يقومون بتنفيذ هذه العمليات (جندي، شرطي، مراقب عسكري، موظف مدني) أكثر من (117000)، أما الموارد التي تم اعتمادها للفترة (1 تموز 2009) إلى (30 حزيران 2010) فبلغت حوالي (7,8) مليار دولار، في حين بلغت التكلفة الإجمالية المقدرة للعمليات منذ عام (1948) وحتى نهاية حزيران (2009) حوالي (61) مليار دولار[2].

ثالثاً: **تمويل الأنشطة التنموية الاقتصادية والاجتماعية**:

تعتبر المبالغ التي تخصصها منظومة الأمم المتحدة لتمويل البرامج الاقتصادية والاجتماعية الأضخم بين جميع الميزانيات، وتأتي هذه المخصصات عن طريقي المساهمات

---

* يذكر أنّ كل عمليات حفظ السلام كانت تمول من الميزانية العادية، حتى جاءت أزمة الكونغو عام (1960) حين رفض الاتحاد السوفييتي وفرنسا دفع حصصهما لصالح عمليات الأمم المتحدة في الكونغو لأسباب سياسية، ثم تبعتهما الهند وعدد من دول آسيا وأفريقيا، فاضطرت الأمم المتحدة إلى إخراج تمويل العملية خارج إطار الميزانية العادية لتتحملها حوالي (30) دولة فقط، وكانت هذه بداية لخروج قسم من عمليات حفظ السلام خارج الميزانية العادية.

(1) العجة. ناهد طلاس، الأمم المتحدة بين الأزمة والتجديد، ط1، ترجمة: محمد عرب صاصيلا، دار طلاس للدراسات والترجمة والنشر، دمشق، 1996، ص 52.

** يذكر أنّ بعثة الأمم المتحدة لفصل القوات في الجولان UNDOF تمول بنفس هذه الآلية، وبلغ حجم الميزانية المعتمدة لهذه البعثة للفترة (1 تموز 2009 حتى 30 حزيران 2010) حوالي (45) مليون دولار، ويعمل فيها (1045) جندي و (37) موظف دولياً و (105) مدنياً محلياً.

(2) الأمم المتحدة، تقرير الأمين العام عن أعمال المنظمة لعام 2009، الأمم المتحدة، نيويورك، 2009، ص11.

الأساسية، والتبرعات الاختيارية للدول الأعضاء والجهات المانحة، حيث يعمل برنامج الأمم المتحدة الإنمائي **UNDP** على إدارة عمليات المساهمة الطوعية من خلال مؤتمر سنوي للدول المانحة، يعلن فيه البرنامج عن حجم الأموال المطلوبة والمتوقع الحصول عليها من أجل استكمال البرامج والمشاريع القائمة أو من أجل البدء بمشاريع جديدة في إحدى مجالات التنمية، كما يدير البرنامج الإنمائي عدداً من صناديق التنمية، ثنائية ومتعددة الأطراف، بحيث يتم فيها تجميع التبرعات والمساعدات لصالح دول معينة أو أهداف محددة، وتوظّف هذه المساعدات في مشاريع إنمائية يتم تنفيذها إما من قبل الأمم المتحدة نفسها ممثلة ببرنامج الأمم المتحدة الإنمائي وباقي برامج وصناديق المنظمة، أو بمساعدة إحدى الوكالات المتخصصة، وتهدف هذه المساعدات إلى تحقيق مقاصد الفقرة الأولى من المادة (55) من الميثاق وهي: "رفع مستويات المعيشة وتوفير التوظيف الكامل وشروط التطور الاقتصادية والاجتماعية".

كما أن هناك جانباً محدوداً من هذه الأنشطة التنموية يمول عن طريق الميزانية العادية للأمم المتحدة ووكالاتها المتخصصة، وذلك عبر قناتين للتمويل، الأولى: تتمثل ببرنامج المساعدات الفنية (التقنية) الموجه للدول النامية، أما قناة التمويل الثانية: فهي حساب خاص للتنمية أحدثته الجمعية العامة عام (1998)، يتبع الميزانية العادية ويمول من الوفورات التي يتم تحقيقها عبر التخفيضات المحتملة في تكاليف الإدارة والتكاليف العامة الأخرى[1]، وبلغ رصيد الحساب الخاص للتنمية في بداية عام (2008) مبلغ (2,5) مليون دولار، وهو ما يعكس عدم فاعلية هذا الحساب كما ترى ذلك الجمعية العامة نفسها، نظراً لقلة موارده من جهة، وعدم تمتعه بآلية التمويل المستدامة وقابلية التنبؤ من جهة ثانية[2].

وتدعي الدول المتقدمة أن تخفيض النفقات الإدارية والقضاء على الازدواجية والتداخل والبيروقراطية داخل أجهزة الأمم المتحدة سوف يوفر الأموال الضرورية اللازمة لإحداث نقلة نوعية في أنشطة الأمم المتحدة التنموية، إلا أن الواقع يشير إلى غير ذلك فالأموال الواجب توفيرها لصالح برامج الأمم المتحدة التنموية، إذا ما أُريد لهذه البرامج أن تحقق غاياتها الأساسية، أكبر بكثير من فائض الموازنة العادية الناتج عن القضاء على البيروقراطية والتبذير المزعومان، بل إن هذه الأموال المفترضة أكبر بكثير حتى من الميزانية العادية نفسها، ويقترح الباحثان "دورفيل وناجمان" استلهام قصة النجاح الحقيقية في مجال مساعدات التنمية التي حققها مشروع مارشال، عندما قامت الولايات المتحدة بتحويلات متتالية لما قيمته (2,5%) سنوياً من الناتج القومي الإجمالي للولايات المتحدة لصالح أوربا الغربية، فإذا كان

(1) الأمم المتحدة، تجديد الأمم المتحدة: برنامج للإصلاح، قرار الجمعية العامة (12 د-52)، نيويورك، 1997.
(2) الأمم المتحدة، المواضيع الخاصة المتصلة بالميزانية البرنامجية المقترحة لفترة السنتين (2008-2009)، الجمعية العامة، الدورة الثانية والستون، البند128 من جدول الأعمال، قرار238، نيويورك، 2008، ص8.

العالم جاداً في القضاء على الفقر والتخلف والأمية، فإنه يتعين عليه، وفق رأي الباحثان وبالقياس على مشروع مارشال، أن يحول لصالح برنامج الأمم المتحدة الإنمائي مالا يقل عن (2%) من حجم الناتج الإجمالي العالمي[1]، وحيث أن هذا الناتج يقدر حالياً بحوالي (75) تريليون دولار[2]، فإن حجم الموارد المالية التي يمكن أن توضع تحت تصرف الأمم المتحدة يجب ألا تقل عن (1,5) تريليون دولار سنوياً، ويلاحظ أن المقارنة بين هذا الرقم الافتراضي وبين المبالغ المخصصة فعلياً لتمويل الأنشطة التنموية لمنظومة الأمم المتحدة عام (2008) والتي قدرت بحوالي (10) مليار دولار[3]، تُبين أن هناك فجوة تمويلية ضخمة تعاني منها برامج ومشاريع الأمم المتحدة الإنمائية.

المبحث الخامس: تطور اتجاهات وممارسات الأمم المتحدة في المجال التنموي:

في الواقع إن ممارسات الأمم المتحدة وأنشطتها في ميادين التنمية الاقتصادية والاجتماعية سوف تتطور منذ اللحظة الأولى لولادة المنظمة وذلك وفقاً لظروف الحرب الباردة من ناحية، ووفقاً لموازين القوى العددية في الجمعية العامة من ناحية ثانية، وكذلك موازين القوى الاقتصادية والسياسية في العالم من ناحية ثالثة، حيث أثرت عليها الحرب الباردة حين ترتب على الاستقطاب بين الشرق والغرب والصراع الحاد بينهما على مناطق النفوذ أن تَوفر بذلك مناخ دولي موات لفهم أفضل لمعاناة دول العالم الثالث ومشكلاتها الاقتصادية والاجتماعية الخاصة، كما أثرت عليها موازين القوى العددية داخل الجمعية العامة حين أدى تمتع دول العالم الثالث بالأغلبية العددية - وخاصة منذ الستينيات- إلى تحول الأمم المتحدة إلى منبر رئيسي تَطرح من خلاله هذه الدول همومها ومشكلاتها، وأثرت عليها أخيراً موازين القوى الاقتصادية والسياسية في النظام الدولي، حين أدى الاختلال في موازين القوى هذه (بعد انهيار الاتحاد السوفييتي) إلى تغير وزن وأثر العالم الثالث في النظام الدولي وبالتالي داخل الأمم المتحدة.

استناداً لذلك يمكن التمييز بين أربع مراحل قطعتها الأمم المتحدة على طريق تطور أنشطتها التنموية لتصل إلى التركيبة المعقدة التي هي عليها اليوم[4]:

(1) نافعة. حسن، إصلاح الأمم المتحدة ، مرجع سبق ذكره، ص 338.
(2) صندوق النقد الدولي، تقرير آفاق الاقتصاد العالمي: التداعيات والدورات في الاقتصاد العالمي، واشنطن، 2007، ص 211.
(3) United Nations, "Delivering as One", op,cit, p38.
(4) نافعة. حسن، إصلاح الأمم المتحدة ، مرجع سبق ذكره، ص96.

المرحلة الأولى: **وتبدأ هذه المرحلة منذ نشأة الأمم المتحدة وحتى الستينيات**:

وكان المفهوم السائد في هذه الفترة هو أن دور الأمم المتحدة يقتصر على دراسة طبيعة المشكلات، وتنسيق السياسات، وإصدار التوصيات حول سبل الحل المناسبة دون التدخل من خلال عمليات ميدانية مباشرة، كما أن ديناميات المراحل الأولى للحرب الباردة انعكست على ماهية أنشطة الأمم المتحدة الاقتصادية والاجتماعية في تلك الفترة، من خلال التركيز على مطالب الدول المتقدمة (الغربية منها والشرقية) الراغبة في جني ثمار انتصارها في الحرب العالمية الثانية، هذه المطالب التي تمثلت بالعمل على تحرير التجارة، وتثبيت أسعار الصرف، وإعادة بناء الدول التي دمرتها الحرب (وهي مطالب الكتلة الغربية)، وكذلك التركيز في المجال الاجتماعي على الأنشطة الإنسانية، والحرص على استصدار إعلان عالمي لحقوق الإنسان (وهي مطالب الكتلة الاشتراكية)، وبينما كانت مطالب دول العالم الثالث خلال هذه المرحلة تتركز على ضرورة قيام الأمم المتحدة بتوجيه جانب من برامجها ومواردها للمساعدة في دفع جهود التنمية في تلك الدول، فإن النقص العددي لهذه الدول (التي كان لا يزال معظمها خاضعاً للاستعمار) وكذلك عدم انتظامها في نسق واحد أضعف من حظوظها وفرصها في الحصول على ما كانت تطالب به، فجاءت ثمرة هذه المطالب ضعيفة ومحدودة، تمثلت في تأسيس البرنامج العادي للمعونة الفنية عام (1948) (قرار الجمعية العامة3/200)؛ ومن ثم البرنامج الموسع عام (1949).

المرحلة الثانية: **وتمتد هذه المرحلة من بداية الستينيات وحتى بداية الثمانينيات**:

مع تحرر معظم الدول النامية من الاستعمار وانضمامها إلى الأمم المتحدة انتقل مركز الثقل العددي في الأمم المتحدة نحو الجنوب، وازداد الضغط من أجل انتهاج فلسفة جديدة لمعالجة المشكلات الاقتصادية والاجتماعية، حيث كانت الفجوة بين الدول المتقدمة والمتخلفة كبيرة جداً وكانت برامج الأمم المتحدة في هذا المجال محدودة للغاية، وتحول الصراع في الأمم المتحدة من صراع سياسي وإيديولوجي بين الشرق والغرب إلى صراع اقتصادي واجتماعي بين الشمال والجنوب، وتعزز ذلك بظهور بعض المدارس الاقتصادية مثل مدرسة *"الاقتصاد اللامتكافئ "* التي ظهرت في أميركا اللاتينية على يد راؤول بربتش الذي ركز في دراساته على تدهور شروط التبادل لصالح المنتجات المصنعة على حساب المنتجات الأولية، ومن ثم لصالح الدول الصناعية على حساب الدول النامية، فتحولت مطالب الدول النامية إلى:

- بحث مشكلات الخلل في النظام الاقتصادي الدولي.
- والانتقال من المطالبة بتثبيت أسعار المواد الأولية إلى استعادة السيطرة عليها.

• ومن جذب الاستثمارات الأجنبية إلى إدانة الامبريالية والتبعية الاقتصادية والمالية.

وبدأت هذه الدول تحصد ثمار تفوقها العددي وإدراكها الفكري لحقائق المرحلة، فحملت الجمعية العامة في (19 كانون الأول 1961) على إصدار قرار (رقم 1180) تضمن اعتبار السنوات العشر (1961- 1970) بأنها "عقد التنمية للأمم المتحدة "* ودعت جميع الدول الأعضاء إلى تعبئة الجهود لمحاربة الفقر والجوع والمرض، ووضعت لذلك أهدافاً محددتاً، أهمها رفع معدل النمو السنوي للدخل القومي في الدول النامية بما لا يقل عن (5%)[1].

كما دفعت ضغوط الدول النامية إلى حمل الجمعية العامة على عقد مؤتمر دولي في جنيف (1964) لبحث مشكلاتها فيما يتعلق بالتجارة الدولية والتنمية غير المتكافئة وسمي مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية **UNCTAD** وتحول بعدها (بناء على طلب الدول النامية) إلى جهاز دائم، وشهد المؤتمر الأول في جنيف ولادة مجموعة دول الـ (77) وهي المجموعة التي تمثل تكتل الدول النامية على أسس اقتصادية وليست سياسية في مواجهة الدول المتقدمة، كما أن قرارات مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية الأول شكلت نقلة نوعية على المستويين الفكري والتنظيمي في فلسفة الأمم المتحدة وموقفها من قضايا التنمية في بلدان العالم الثالث، ومثلت بداية قوية لبلورة ما اصطلح على تسميته فيما بعد بقانون التنمية [2].

لقد كان لهذه التطورات تأثير مباشر على الأنشطة التنموية للأمم المتحدة ولعل أول التعديلات التي حدثت كانت بزيادة عدد أعضاء المجلس الاقتصادي والاجتماعي عام (1965) من (18) عضواً إلى (27)، يضاف لذلك ولادة عدد من الهيئات والفروع والوكالات التي تعنى بمسائل التنمية الاقتصادية والاجتماعية مثل: منظمة الأمم المتحدة للتنمية الصناعية التي تأسست عام (1967)، وكذلك توسيع وإعادة هيكلة برامج المعونة الفنية القائمة بدمج البرنامج الموسع للمعونة الفنية مع الصندوق الخاص وإنشاء برنامج الأمم المتحدة الإنمائي **UNDP**؛ وتوسيع أنشطة هذا البرنامج بشكل كبير، ونظراً لأن عقد الأمم المتحدة الأول لم يحقق الأهداف التي وضعت له بكاملها أصدرت الجمعية العامة قراراً آخر عام (1970) يعتبر الفترة (1971- 1980) عقد الأمم المتحدة الثاني للتنمية ويضع لها إستراتيجية عامة تضمنت:

- أن يصل معدل النمو في الناتج القومي الإجمالي للدول النامية إلى (6 %) سنوياً.
- وأن تخصص الدول الصناعية (1%) من ناتجها القومي الإجمالي لمساعدة الدول النامية.

ثم جاءت التطورات الكبيرة التي لحقت بالعلاقات الدولية عموماً والعلاقات الاقتصادية منها خصوصاً في أعقاب حرب تشرين عام (1973) برفع أسعار البترول بنسب كبيرة وصلت إلى

---

* وسمي هذا العقد التنموي بالعقد الأول نظراً لأنه تبعه عقد ثاني (1971- 1980) وثالث (1981- 1990) ورابع (1991- 2000) ثم تلاه إعلان الأمم المتحدة للألفية والذي تضمن أهداف التنمية الألفية كإستراتيجية تنموية للأمم المتحدة خلال الفترة (2000- 2015).

(1) الفار. عبد الواحد محمد، أحكام التعاون الدولي في مجال التنمية الاقتصادية، عالم الكتب، القاهرة، د.ت، ص26.

(2) المولى. سعود، خريف الأمم المتحدة، ط1، دار المنهل اللبنانية، بيروت، 1999، ص51.

(5) أضعاف ومن جانب واحد (من قبل الدول المصدرة للبترول)، وإنشاء منظمة الأوبك، لتبرهن هذه التطورات للعالم بأن مفاتيح رخاء دول الغرب موجودة في أحوال كثيرة بيد الدول النامية، ولأول مرة في التاريخ الحديث يصدر قرار من الدول النامية يؤثر في الاقتصاد الغربي تأثيراً كبيراً، وبدا حينها هيكل علاقات القوى بين الشمال والجنوب وكأنه قد استعاد قدراً من التوازن بما يكفي لإضفاء بعض المصداقية والندية في الحوار بين الطرفين، وترتب على هذا الوضع الجديد والفاعلية غير المسبوقة لدول الجنوب عقد الدورة الخاصة السادسة للجمعية العامة سنة (1974) والتي خصصتها لمناقشة قضية التنمية في الدول النامية بشكل عام، وقضية تجارة المواد الأولية بشكل خاص، وذلك بناء على مطالب مجموعة دول عدم الانحياز في مؤتمرهم الرابع في الجزائر (1973)، وأسفرت هذه الدورة الخاصة للجمعية العامة عن إقرار وثيقتين هامتين هما " *إعلان بشأن إقامة نظام اقتصادي دولي جديد* " (6/3201) و "*برنامج عمل من أجل إقامة نظام اقتصادي دولي جديد* " (6/3202)، حيث تضمن الإعلان عزم الدول الأعضاء في الأمم المتحدة على العمل بسرعة لإقامة نظام اقتصادي دولي جديد يقوم على أساس العدالة والمساواة في السيادة والتكافل والمصلحة المشتركة، وتحقيق التعاون بين جميع الدول دون اعتبار لنظمها الاقتصادية أو الاجتماعية، والقضاء على الفجوة بين الدول المتقدمة والدول النامية، وتحقيق التكافؤ الاقتصادي والاجتماعي للأجيال الحاضرة والقادمة، في حين تضمن برنامج العمل الإجراءات التي يجب تنفيذها لتحقيق المقاصد التي تضمنها الإعلان.

ويلاحظ أن هذه المرحلة قد شهدت تطورات جوهرية في فلسفة الأمم المتحدة الخاصة بالتنمية والتعاون الدولي في المجالات الاقتصادية والاجتماعية، والتي تصب في مجملها لصالح الدول النامية، وذلك بالرغم من أن مطالب هذه الدول كانت أكبر وأعمق من ذلك، ولكن يجب القول بأن ما تحقق لها لم يكن إلا بجهودها وقدرتها على الفعل والتأثير في الساحة الدولية، كما سيلاحظ أن معظم المكاسب التي ستجنيها الدول النامية في المراحل اللاحقة ما هي إلا نتاج لهذه المرحلة بالذات.

المرحلة الثالثة: **الممتدة منذ بداية الثمانينات وحتى نهايتها**:

بعد تعاظم دور البلدان النامية داخل الأمم المتحدة تغير موقف الدول الغربية تجاه المنظمة، وأصبحت تميل إلى الحد من توسيع مهامها وتحاول أن تعالج المسائل الإستراتيجية خارج نطاق الأمم المتحدة*، تعززت هذه التوجهات بتوفر عاملين مهمين، تمثل <u>العامل الأول</u>:

* وتركز نشاط الدول الغربية في هذه الفترة على بعض الوكالات المتخصصة التي وضع لها نظام يكفل استمرارية السيطرة عليها(صندوق النقد الدولي والبنك الدولي والجات) خاصة بعد أزمة المديونية العالمية بداية الثمانينات ولجوء معظم الدول إلى هذه المنظمات المالية.

بانفراط عقد التماسك الذي تشكل بين دول العالم الثالث إبان حرب تشرين (1973)، وكانت الضربة القاسية ضد توحد الدول النفطية (باعتبارها رأس الحربة لدول الجنوب) هي الحرب الطاحنة التي دارت رحاها بين دولتين نفطيتين كبيرتين هما العراق وإيران، تزامن ذلك مع تقلص شديد في نمو الناتج الإجمالي للدول النامية خلال الثمانينات إلى حوالي (3%) سنوياً وتقلص في نمو الدخل القومي إلى (1%) بالمقارنة مع المعدلات الوسطية التي بلغت (5,5%) و(3%) على التوالي سنوياً خلال الستينيات والسبعينيات، وهكذا أصبحت الهوة بين البلدان الغنية والفقيرة تتسع أكثر فأكثر[1]، وكان من نتيجة ذلك تشكل قناعة لدى دول الشمال بأن التكلفة المترتبة على رفض مطالب الدول النامية بإعادة هيكلة النظام الاقتصادي الدولي ودعم التنمية في هذه الدول أصبحت أقل بكثير من تكلفة القبول بهذه المطالب، أما العامل الثاني: فتمثل بوصول اليمين الأمريكي بقيادة ريغان إلى رأس السلطة في الولايات المتحدة وبداية تصعيد الإدارة الأمريكية لضغوطها السياسية والمالية على الأمم المتحدة ووكالاتها، وذلك بتخفيض مساهمتها في ميزانية المنظمة وفقاً لمشروع "كاسلبوم- سولومون" (1985) وكذلك التأخر وحتى الامتناع عن سداد مستحقاتها، واتهام المنظمة بأن محاولاتها لإقامة ما يسمى بنظام اقتصادي دولي جديد يضر ضرراً بالغاً بالمصالح الأميركية العليا، وبأن المنظمة تقف حاجزاً في وجه الفكر الليبرالي الاقتصادي الذي تحاول أميركا نشره*، وفي الجانب الآخر من العالم ومع وصول جورباتشوف (السكرتير السابع والأخير) إلى السلطة في الاتحاد السوفييتي عام (1985) انتقل التركيز إلى الوضع الداخلي للإتحاد، وأُطلقت عملية إعادة البناء "البيروسترويكا" وبدأت محاولات التهدئة لوتيرة التنافس مع الولايات المتحدة، حتى أن دول العالم الثالث بدأت تتعرض لضغوط من الاتحاد السوفييتي من أجل عدم توريطه في إشكاليات مع الولايات المتحدة، هذه العوامل كلها ساهمت في تحجيم دور العالم الثالث وإجراء تخفيضات كبيرة على أنشطة الأمم المتحدة التنموية، فظلت الإعلانات والمواثيق المتعلقة بإقامة نظام اقتصادي عالمي جديد مجرد أطر وأدوات مؤسسية أو قانونية لكنها تفتقر إلى الوقود الذي يعطيها قدرة الحركة وقوة الفعل المؤثر على أرض الواقع[2].

المرحلة الرابعة: **مع بداية التسعينات وما تزال مستمرة حتى اليوم**:

بدأت هذه المرحلة بحدوث تغير جذري على المسرح الدولي تمثل بانهيار الاتحاد السوفييتي وتفكك الكتلة الاشتراكية، وبالتالي زوال حالة الاستقطاب الثنائي والتوازن الاستراتيجي بين المعسكرين السابقين، ليصبح المعسكر الغربي بقيادة الولايات المتحدة هو

(1) النقري. معن، العولمة اجتماعياً: العولمة الاجتماعية والمنظمات الدولية، دار المنارة، بيروت، 2003، ص17.
* وكان من أبرز مظاهر هذه الأزمة انسحاب الولايات المتحدة من منظمة العمل الدولية، ومن ثم من اليونسكو في (12/31/ 1984).
(2) نافعة. حسن، الأمم المتحدة في نصف قرن، مرجع سبق ذكره ، ص 242- 243.

الموجه والمؤثر الفعلي الوحيد في مجمل القضايا على الساحة الدولية، وبالمقابل زاد الوضع الجديد من تشرذم صف الدول النامية، وأصبحت منفردة هذه المرة وجهاً لوجه مع مصالح القطب المسيطر الوحيد، انعكس كل ذلك داخل الأمم المتحدة، فازدادت المسافة الفاصلة بين إمكانياتها وبين آمال وطموحات ملايين الشعوب التي تعاني من الفقر والمرض والأمية، فأدى ذلك إلى إعادة صياغة الدور التنموي للأمم المتحدة وذلك على أكثر من صعيد[1]:

- ففي مجال المساعدات المالية وتقديم المعونة: وبالرغم من أن دول الكتلة الاشتراكية السابقة لم تكن من الدول المانحة للمعونة متعددة الأطراف في إطار منظومة الأمم المتحدة، إلا أن انفراط عقدها السابق أثر بشكل كبير على حجم الأموال التي كانت تخصصها الأمم المتحدة لدعم مشاريع التنمية في الدول النامية، وذلك لأن انهيار الاتحاد السوفييتي أدى إلى تحوله ومعه دول الكتلة الاشتراكية عموماً من دول مانحة للمعونة الثنائية إلى دول متلقية للمعونة متعددة الأطراف والثنائية، فانعكس ذلك سلباً على الدول النامية من ناحيتين، أولاً: خسرت غالبية الدول النامية المعونات الضخمة التي كانت تتلقاها من الاتحاد السوفييتي، وثانياً: ظهر منافس جديد في الطلب على المعونة متعددة الأطراف التي تقدمها الأمم المتحدة، يضاف إلى ذلك أن الدول الرأسمالية اعتَبرت أن نجاح عملية التحول الاقتصادي التي تمر بها دول الاتحاد السوفييتي السابق أولوية هامة بالنسبة لها، مما دفعها إلى تحويل القسم الأكبر من معوناتها الثنائية إلى هذه المنطقة من العالم، وهو ما شكل ضغوطاً إضافية على برامج الأمم المتحدة الإنمائية التي توجب عليها سد النقص الحاصل في تمويل مشاريع التنمية في دول العالم الثالث.
- ملامح النظام الاقتصادي العالمي الجديد: كما ذُكر سابقاً فإن مطالب دول العالم الثالث في هذا المجال كانت تتمحور، في المراحل السابقة، حول حقها في استثمار مواردها وثرواتها الطبيعية، وضرورة إيجاد آلية مناسبة للحفاظ على أسعار المواد الأولية، ومطالبها بمعاملة تجارية تفضيلية وعدم ترك الأمور لآلية السوق العشوائية، وتحفظها الشديد على التعامل مع المؤسسات الاقتصادية والمالية الدولية (صندوق النقد والبنك الدوليين والجات) وسعيها إلى إيجاد أجهزة بديلة داخل الأمم المتحدة ترعى مصالحها (مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية)، يبدوا أن كل ذلك ذهب أدراج الرياح مع سقوط الاتحاد السوفييتي ونموذجه الاشتراكي (أو على الأقل عدم قدرته على المنافسة)، وبدأت هذه المطالب التي تبنتها الدول النامية تتلون بألوان النموذج الليبرالي المسيطر، وتتبدل تماشياً مع طبيعة المرحلة الجديدة، فأصبح الحديث عن الاستقلال الاقتصادي وحق الدول في اختيار نظمها الاقتصادية والاجتماعية مسألة نسبية، إن

(1) المرجع السابق مباشرة، ص 387-391.

لم تكن سقطت وتقادمت تماماً، لصالح ايدولوجيا الاقتصاديات المفتوحة ذات الحواجز الجمركية المنزوعة، والتي تنتقل فيها الأموال وعناصر الإنتاج بحرية شديدة، ولم تعد الموارد والأصول الثابتة هي ركائز السياسة الاقتصادية، وإنما أصبح ما هو غير منظور وغير ثابت يتحكم بالسياسات الاقتصادية، يضاف لذلك الدور المركزي الذي أصبحت تلعبه المؤسسات الاقتصادية والمالية الدولية، خاصة بعد استكمال أضلاع مثلثها الليبرالي بتأسيس منظمة التجارة العالمية (1995) كخليفة لاتفاقية الجات، وكذلك تعاظم دور الشركات متعددة الجنسيات.

ودون الخوض في مدى ايجابية أو سلبية هذه التطورات بشكل عام، فقد كان لها آثار بارزة على نشاطات الأمم المتحدة في مجال التنمية، وأهم هذه الآثار هو إعادة صياغة فلسفة الأمم المتحدة في هذا المجال، ومحاولة ترتيب أولوياتها للمرحلة الجديدة، ظهر ذلك في تقرير الأمين العام الأسبق (بطرس بطرس غالي) "خطة التنمية" عام (1994) الذي طلبته الجمعية العامة، فأقر التقرير بداية أن "التنمية حق من حقوق الإنسان وهي صمام الأمان للسلام الدولي" ولكن هذه التنمية كقضية مشتركة تواجه خطر التراجع عن مكان الصدارة الذي تمثله في قائمة اهتمامات الأمم المتحدة، حيث أن التنافس على النفوذ أثناء الحرب الباردة حفز على الاهتمام بالتنمية، وإن لم يكن ذلك دائماً بدافع الإيثار، ولكن البلدان التي كانت تسعى إلى تحقيق التنمية استطاعت الاستفادة من ذلك الاهتمام، أما اليوم فقد انتهى التنافس على تحقيق التنمية في البلدان النامية، وأصبح كثيرون من المانحين يضيقون بهذه المهمة، بينما ألم اليأس بكثير من الفقراء، لذلك فإن التنمية من وجهة نظر الدكتور غالي باتت تواجه أزمة حادة[1].

المبحث السادس: أجندة الأمم المتحدة الإنمائية في القرن الحادي والعشرين:

يمكن القول أن مفهوم التنمية الذي تبنته الأمم المتحدة لم يكن وليد لحظة فكر إبداعي، بل إن هذا المفهوم تطور بشكل مستمر ليستوعب متطلبات وأولويات كل مرحلة من المراحل، فيلاحظ من خلال الأهداف التي وضعت للاستراتيجيات التنموية الأولى للأمم المتحدة أن فلسفتها التنموية كانت ترتكز على قضية النمو الاقتصادي، ومساعدات التنمية، وتعتبرهما هدفها الأساسي، ثم توسع هذا الفهم المجتزأ للتنمية من خلال عدة مقررات ومبادئ تبنتها أجهزة المنظمة لاحقاً، فتمت إضافة البعد البشري لعملية التنمية بعد الإخفاقات التي مني بها نموذج النمو الاقتصادي في أواسط الثمانينات وبدايات التسعينات، وفي عام (1992) في مؤتمر قمة الأرض في ريودي جانيرو ناقش هذا المؤتمر ولأول مرة بشكل معمق البعد البيئي لعملية التنمية البشرية، فَطُرِح منذ ذلك الوقت مفهوم التنمية البشرية المستدامة، الذي أدخل

(1) غالي. بطرس بطرس، خطة للتنمية، الأمم المتحدة، نيويورك، 1995، ص 18.

أولويات المحافظة على البيئة واستدامة الموارد الطبيعية في صلب العملية التنموية، وتوالى انعقاد المؤتمرات الدولية برعاية من الأمم المتحدة منذ تسعينيات القرن الماضي، وتناولت هذه المؤتمرات مختلف جوانب العملية التنموية الاقتصادية منها والسياسية والاجتماعية والبيئية، وشكلت مجموعة الأهداف والآليات التي طرحتها هذه المؤتمرات ما سمي بأجندة الأمم المتحدة للتنمية.

الجدول رقم (1) المؤتمرات والقمم العالمية المعقودة منذ عام (1990) *

الحدث	العام
مؤتمر الأطفال	2002-1990
مؤتمر التعليم للكل	2000-1990
مؤتمر أقل البلدان نمو	2001-1990
مؤتمر الأمن الغذائي	2009 -2002 -1996 -1992
مؤتمر التنمية المستدامة	2002 -1997 -1992
مؤتمر حقوق الإنسان	2001-1993
مؤتمر السكان والتنمية	1999 -1994
مؤتمر مكافحة الكوارث الطبيعية	2005-1994
مؤتمر تمكين المرأة	2005-1995
مؤتمر التنمية الاجتماعية	2005 -2000 -1995
مؤتمر المستوطنات البشرية	2001-1996
القمم العالمية حول دور الأمم المتحدة	2005-2000
مؤتمر الايدز	2001
مؤتمر تمويل التنمية	2002
مؤتمر مجتمع المعلومات	2005-2003
مؤتمر القمة المعني بتغير المناخ	سلسلة مؤتمرات آخرها 2009
مؤتمر الأزمة المالية والاقتصادية العالمية	2009
المؤتمر العالمي للحد من الكوارث	2005

* source: United Nations, The United Nations Development Agenda: Development for All, Department of Economic and Social Affairs ,United Nations publication, New York, 2007, p3.

ووضعت الأمم المتحدة إطاراً مرجعياً لأجندتها التنموية من خلال أهداف محددة وقابلة للقياس أقرتها قمة الألفية عام (2000) سميت بأهداف التنمية الألفية، وهي عبارة عن ثمانية أهداف محددة يتفرع عنها (18) هدفاً جزئياً قابلاً للقياس وذلك باستخدام (48) مؤشراً، وهذه الأهداف محددة بموعد زمني للانجاز هو عام (2015).

أهداف التنمية الألفية: تعتبر أهداف التنمية الألفية اليوم بمثابة إستراتيجية عمل يتحدد من خلالها الدور الذي يجب على الأمم المتحدة أن تلعبه في مجال التنمية، وكذلك أدوار كل من الشركاء المحليون والدوليون بما فيهم القطاع الخاص ومؤسسات المجتمع المدني، وتُبنى هذه الإستراتيجية على عدد من المبادئ التوجيهية وأهمها[1]:

- أن جميع أهداف التنمية الألفية مهمة وهي متساوية.
- يجب تعبئة جميع الإمكانيات المتاحة لتحقيق هذه الأهداف.
- يجب أن تكون الشراكة على المستوى الوطني هي المحور الأساسي لتحقيق هذه الأهداف.

أما الإطار المؤسسي لأهدف التنمية الألفية فقد أُوكل لمجموعة الأمم المتحدة الإنمائية **United Nations Development Group** التي تَضم جميع برامج وصناديق ومكاتب الأمم المتحدة المعنية بمهام تنموية بالإضافة إلى الوكالات المتخصصة، وتعمل هذه المجموعة على مراقبة وتنسيق التقدم نحو تنفيذ إستراتيجية الأهداف الإنمائية الموضوعة، ويرأسها برنامج الأمم المتحدة الإنمائي من خلال إدارته لمكتب مجموعة الأمم المتحدة الإنمائية وترؤسه للجنة التنفيذية لمجموعة الأمم المتحدة الإنمائية والتي تتألف من برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، وصندوق الأمم المتحدة للطفولة، وصندوق الأمم المتحدة للسكان، وبرنامج الغذاء العالمي؛ وتجتمع هذه اللجنة مرة كل شهر برئاسة برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، وتعمل على تنسيق السياسات الإدارية لتعزيز وضمان التكامل بين أعضاء المجموعة[2]، كما طُلب من فرق الأمم المتحدة المحلية العاملة في جميع الدول أن تُعد تقارير مرحلية حول التقدم المحرز في تنفيذ الأهداف الألفية، وكذلك كُلفَ الأمين العام بمراجعة الإستراتيجية الدولية لهذه الأهداف، وتقديم تقارير سنوية عن سير العمل والتقدم المحرز، وكذلك تقديم تقارير شاملة كل خمس سنوات. ويمكن تلخيص أهداف التنمية الألفية بما يلي[3]:

1. مكافحة الفقر: ويتمثل هذا الهدف بالعمل على تخفيض نسبة الناس الذين يعيشون على أقل من دولار واحد إلى النصف بحلول عام (2015)، وكذلك خفض نسبة الذين يعانون من الجوع إلى النصف أيضاً في الفترة الزمنية نفسها.

(1) United Nations, The United Nations and the Millennium Development Goals: Acores strategy, United Nations publication, New York, 2007, p1.
(2) United Nations Development Group (UNDG) and the Executive Committee of the UNDG, Statement of Purpose, United Nations Development Group Office, New York, 2002, p3.
(3) United Nations, Road map towards the implementation of the United Nations Millennium Declaration, Report of the Secretary-General , New York, 2001, p55-58

2. تعميم التعليم الأساسي: بحيث يتمكن جميع الأطفال ذكوراً وإناثاً على حد سواء من إكمال المرحلة الأساسية الأولى من تعليمهم، على أقل تقدير، بحلول عام (2015).
3. ترويج المساواة بين الجنسين وتمكين المرأة: وذلك من خلال العمل على إزالة عدم المساواة في مجالات محددة منها التعليم وحق الانتخابات.
4. خفض معدل وفيات الأطفال: بتخفيض معدل وفيات الأطفال تحت سن الخامسة إلى الثلث بين عامي (1990- 2015).
5. تحسين الصحة الإنجابية للأمهات: وذلك بخفض معدل وفيات الأمهات إلى ثلاثة أرباع بين عامي (1990- 2015).
6. محاربة مرض الايدز والملاريا والأمراض السارية الأخرى: ويتمثل هذا الهدف بوقف انتشار مرض الايدز والقضاء على مرض الملاريا بحلول عام (2015).
7. ضمان استدامة البيئة: من خلال توجيه السياسات الوطنية نحو قضايا حماية البيئة ومصادر الطاقة غير المتجددة، والعمل على تخفيض نسبة الأشخاص الذين لا يصلون إلى مياه صالحة للشرب إلى النصف في عام (2015)، وكذلك تحسين على الأقل حياة (100) مليون شخص من سكان الأحياء الفقيرة بحلول عام (2020).
8. تطوير شراكة عالمية للتنمية: ويتسع هذا الهدف قليلاً ليشمل قضايا الحكم الرشيد على المستويين المحلي والعالمي، فعلى المستوى المحلي لابد من تطوير آليات التشاركية الشاملة بين الأفراد والمؤسسات والقطاعين العام والخاص، وترويج مبادئ الشفافية والمساءلة والعمل على تحقيق الديمقراطية بمعناها الواسع، أما على المستوى الدولي فيتضمن ذلك هدفَ خلق بيئة مواتية للتنمية، ومراعاة ظروف الدول النامية وخاصة منها أقل البلدان نمواً، وذلك من خلال العمل على حل قضايا الديون الخارجية، وتصحيح موازينها التجارية، والعمل على الوصول إلى هدف تخصيص نسبة (0,7%) من الناتج المحلي الإجمالي للدول المتقدمة كمساعدات دولية تقدم للدول النامية بحلول عام (2015).

واليوم وقد تجاوزت إستراتيجية التنمية الألفية أكثر من نصف المسافة الزمنية المخطط لها، يلاحظ أن هناك بعض المجالات التي يسير فيها العمل على ما يرام، بحيث قُطعت أشواط لا بأس بها، بينما لا تزال بعض المجلات تعاني من الركود وعدم التقدم نحو الأمام، فعلى المستوى العالمي وفيما يتعلق بتخفيض الفقر، فقد انخفضت نسبة السكان تحت خط الفقر المطلق (واحد دولار أمريكي في اليوم) من الثلث إلى حوالي (19%) من مجموع السكان،

ولكن التقديرات تشير إلى أنه إذا ما استمر ارتفاع أسعار الأغذية ومعدلات البطالة التي انطلقت في النصف الثاني من عام (2008) نتيجة الأزمة المالية العالمية فإن حوالي (100) مليون نسمة حول العالم سوف يدخلون مجدداً تحت خط الفقر المدقع[1]، كما يقترب العالم من تعميم التعليم الابتدائي، إلا أن وتيرة التقدم في هذا المجال أبطأ من أن تمكن من بلوغ هذه الغاية بحلول عام (2015)، حيث ارتفعت نسبة الالتحاق بالتعليم الأساسي في الدول النامية من (79,6%) إلى (88,1%) بين العام الدراسي (1990-1991) والعام الدراسي (2004-2005)، كما ارتفعت النسبة المئوية للملمين بالقراءة والكتابة من الفئة العمرية (15-24) حول العالم من (76,2%) إلى (83,9%) خلال الفترة (1994–2007)، بينما بقية نسبة مشاركة النساء في الأعمال غير الزراعية منخفضة جداً، ولم تتجاوز حصة النساء من الوظائف ذات الأجر (39%) حول العالم خلال عام (2007)، وبالمقابل لم تتجاوز نسبة المقاعد التي تحتلها النساء في البرلمانات الوطنية حول العالم (18,5%) حتى عام (2009)؛ في حين أنه على الصعيد الصحي فقد تحققت قفزات نوعية تمثلت في انخفاض نسبة وفيات الأطفال قبل بلوغهم الخامسة من العمر لكل (1000) من المواليد الأحياء من (93) إلى (67) حالة وذلك بين عامي (1990) و(2007)، وبالمقابل انخفضت نسبة وفيات الأطفال بسبب الحصبة إلى ستين بالمائة بين عامي (2000) و (2005)، ولكن التقدم الطفيف في تحسين الصحة الإنجابية لم يخفض كثيراً نسبة الوفيات بين الأمهات حيث بقيت هذه النسبة مرتفعة وعند مستويات غير مقبولة، فلا تزال وفيات الأمهات تتجاوز (500,000) كل عام لأسباب تتعلق بظروف الحمل والولادة، كما انخفضت عدد الإصابات الجديدة بفيروس نقص المناعة البشرية من (3) ملايين في عام (2001) إلى (2,7) مليون في عام (2007)، وعلى صعيد آخر فإنه بين عامي (1990- 2005) فقَد العالم حوالي (3%) من مساحة غاباته بسبب انتشار الزراعة غير المدروسة[2][3].

وتزداد اليوم التحديات والتهديدات التي تواجهها الدول النامية فيما يتعلق بالمكتسبات والإنجازات الإنمائية التي تحققت بين بداية الألفية الجديدة ونهاية عقدها الأول، بما في ذلك الأزمة المالية العالمية وأزمة الغذاء وتأثيرهما على الفقراء، إضافة إلى الأضرار المتزايدة

(1) الأمم المتحدة، تقرير عام 2008 عن الأهداف الإنمائية للألفية، إدارة الشؤون الاقتصادية والاجتماعية في الأمم المتحدة، نيويورك، 2008، ص 6.

(2) الأمم المتحدة، تقرير الأمين العام عن أعمال المنظمة لعام 2009، مرجع سبق ذكره، ص51-61.

(3) United Nations, The Millennium Development Goals: Report 2007, United Nations , New York, 2007, p6-22.

التي يسببها تغير المناخ، وثمة مؤشرات بأن العديد من البلدان التي عانت من هذه النكسات الأخيرة لن تتحقق فيها الأهداف الإنمائية للألفية بحلول عام (2015) [1]، لذلك فإن منظومة الأمم المتحدة مطالبة اليوم وأكثر من أي وقت مضى بضرورة توحيد جهودها وحشد إمكانياتها وخبراتها من أجل الاستجابة بأكبر فاعلية ممكنة للأولويات والتحديات الإنمائية الوطنية والعالمية.

(1) برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، التقرير السنوي للبرنامج عن عام 2009، نيويورك، 2009، ص 30.

الفصل الثالث

آليات التعاون والتنسيق بين مكتب البرنامج والحكومة السورية

- المبحث الأول: مكتب برنامج الأمم المتحدة الإنمائي في سورية
- المبحث الثاني: مراحل إعداد إستراتيجية الدعم البرنامجي على المستوى القطري
- المبحث الثالث: إعداد وتنفيذ البرامج والمشاريع المشتركة

المبحث الأول: مكتب برنامج الأمم المتحدة الإنمائي في سورية:

يعمل برنامج الأمم المتحدة الإنمائي في سورية منذ عام (1962)، ويتولى ممثل البرنامج إدارة المكتب القطري، ويقوم بمهام المنسق المقيم لأنشطة الأمم المتحدة الإنمائية، وهو يمثل الأمين العام للمنظمة الدولية في سورية، ويرفع إليه تقارير دورية عن عمل المكتب، ويعمل على ضمان الاتساق بين كافة النشاطات الميدانية التي تنفذها هيئات ووكالات الأمم المتحدة في سورية (المقيمة منها وغير المقيمة)، ويرأس المنسق المقيم فريق الأمم المتحدة القطري (**UNCT**) الذي يضم رؤساء مكاتب هيئات ووكالات الأمم المتحدة المقيمة منها في سورية، حيث يجتمع هذا الفريق شهرياً، ويعتبر مسؤولاً عن الإشراف العام واتخاذ القرارات الخاصة بالسياسات الإنمائية للمنظمة الدولية على المستوى القطري، وبالمقابل تُعتبر هيئة تخطيط الدولة المحاور والشريك الأساسي للبرنامج من طرف الحكومة السورية[1].

ويقيم في سورية (9) هيئات تابعة للأمم المتحدة تعمل على الأراضي السورية من خلال تمثيلها المباشر، في حين تعمل (8) هيئات ووكالات أخرى عبر تمثيل غير مباشر، بحيث يؤمن المكتب القطري لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي صلة الوصل بين المكاتب الإقليمية لهذه الهيئات وبين الشريك الحكومي السوري، وتتألف الهيئات المقيمة من:

1. برنامج الأمم المتحدة الإنمائي (**UNDP**)، ويعمل في سورية منذ عام (1962).
2. صندوق الأمم المتحدة للأنشطة السكانية (**UNFPA**)، ويعمل في سورية منذ عام (1971).
3. صندوق الأمم المتحدة لرعاية الطفولة (**UNICEF**)، ويعمل في سورية منذ عام (1975).
4. برنامج الغذاء العالمي (**WFP**)، ويعمل في سورية منذ عام (1964).
5. منظمة الأغذية والزراعة (**FAO**)، وتعمل في سورية منذ عام (1979).
6. منظمة الصحة العالمية (**WHO**)، وتعمل في سورية منذ أوائل خمسينيات القرن الماضي.
7. مفوضية الأمم المتحدة السامية لشؤون اللاجئين(**UNHCR**)؛ وتعمل في سورية منذ عام (1991).
8. وكالة الأمم المتحدة لغوث وتشغيل اللاجئين الفلسطينيين (الاونروا)، وتعمل في سورية (1950).
9. قوة الأمم المتحدة لمراقبة فصل القوات (**UNDOF**)؛ أنشئت هذه القوة بقرار مجلس الأمن رقم (350) الصادر في (31 أيار 1974).

(1) مكتب برنامج الأمم المتحدة الإنمائي في سورية، متحدون من أجل التنمية، التقرير السنوي لمنظمات الأمم المتحدة في سورية (2005-2006)، دمشق، 2007، ص2.

أما الهيئات التابعة للأمم المتحدة والتي تمارس أنشطتها في سورية دون إقامة فهي:

1. صندوق الأمم المتحدة الإنمائي للمرأة (**UNIFEM**).
2. منظمة العمل الدولية (**ILO**).
3. منظمة الأمم المتحدة للتنمية الصناعية (**UNIDO**).
4. الصندوق الدولي للتنمية الزراعية (**IFAD**).
5. لجنة الأمم المتحدة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا (**ESCWA**).
6. مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية (**UNCTAD**).
7. منظمة الأمم المتحدة للتربية والعلوم والثقافة (**UNESCO**).
8. مجموعة البنك الدولي (**IBRD**).

ويمكن القول أن المكتب القطري للبرنامج الإنمائي في سورية يسقط جميع الأهداف والمبادئ وآليات البرمجة المعتمدة في المقر (والتي تم الحديث عنها في الفصل السابق) على أنشطة برامجه ومشاريعه المنفذة على الأراضي السورية، حيث أنّه بمقابل النهج التخطيطي الذي تتبعه الحكومة السورية والقائم على اعتماد الخطط الخمسية للتنمية، فإن المكتب القطري يتبع النهج البرنامجي في وضع خططه متوسطة المدى ولمدة خمسة أعوام أيضاً، وذلك من خلال ما يعرف بالبرنامج القطري (Country Programme)، ومنذ عام (1972) (بداية اعتماد المكتب للبرمجة القطرية) وحتى نهاية عام (2006) استفادت سورية من ستة برامج قطرية، أما الموارد المالية التي خصصها البرنامج الإنمائي لهذه البرامج القطرية فقد ارتفعت من (15) مليون دولار للبرنامج الأول (1972- 1976) إلى حوالي (29,3) مليون دولار سيتم تخصيصها للبرنامج القطري السابع (2007-2011)[1]، وبالمقابل تساهم الحكومة السورية في هذه البرامج القطرية ضمن ما يعرف بتقاسم التكاليف وذلك وفق آليتين محددتين، الأولى هي تقديم الدعم الفني والإداري للبرنامج القطري بشكل عام وطيلة فترة تنفيذه، وتقوم بهذه المهمة هيئة تخطيط الدولة، بمعنى أن الهيئة تقدم دعمها لكافة المشاريع المشتركة بين البرنامج والحكومة وتُعتبر طرفاً ثالثاً في الإشراف على هذه المشاريع مع كل من المكتب القطري والإدارة التي تُنفَذ فيها أنشطة المشروع، وقد خصصت الهيئة لهذه المساهمة مبلغ (10,75) مليون دولار للبرنامج الحالي، أما الآلية الثانية لمساهمة الحكومة السورية فتتمثل بتقاسم تكاليف المشاريع المتفق عليها، وهذه المساهمة تقوم بها الوزارات أو الإدارات المختلفة

(1) آت. حسام، برامج الأمم المتحدة ودورها في التنمية الاقتصادية والاجتماعية، معهد التخطيط للتنمية الاقتصادية والاجتماعية، دمشق، 1997، ص39.

التي ينفّذ فيها كل مشروع، وذلك حسب حجم المشروع وحجم الدعم الذي يقدمه المكتب القطري للبرنامج الإنمائي، ويقدر أن يصل إجمالي ما ستقدمه الوزارات من مساهمات في المشاريع المنفذة خلال فترة البرنامج السابع (2007-2011) إلى حوالي (77,6) مليون دولار[1]، وتظل جميع أرقام التخصيصات المالية السابقة في إطار التقديرات المبدئية، حيث أنه غالباً ما تتم زيادة مبالغ الدعم التي يقدمها مكتب البرنامج الإنمائي عن طريق توفير الدعم الخارجي من الجهات المانحة، وكذلك لا يلتزم الشريك الحكومي بهذه الأرقام المخصصة وإنما يتم تمويل المشاريع المشتركة بمبالغ إضافية عندما تقتضي الحاجة لتمديد عمر أحد المشاريع وبالتالي ميزانية دعم جديدة، أو عندما يستجد ظرف يقتضي إحداث مشاريع (أنشطة تنموية) في قطاع أو جهة حكومية لم يكن مخططاً لها عند بداية البرنامج القطري.

الجدول رقم (4) الموارد المالية المخصصة للبرنامج القطري (2007- 2011)* **(بملايين الدولارات)**

مساهمات المكتب القطري للبرنامج الإنمائي			المساهمات الحكومية	
موارد عادية		7,6	تقاسم التكاليف على المستوى الكلي	10,75
موارد غير عادية		21,7	تقاسم التكاليف على مستوى المشاريع	77,6
صناديق ائتمانية	0,6			
البرامج الإقليمية	1,1			
مرفق البيئة العالمي	14			
برنامج المنح الصغيرة	2			
تبرعات أخرى	4			
مجموع مساهمات البرنامج		29,3	مجموع مساهمات الحكومة	88,35
مجموع موارد البرنامج القطري			117,65 **مليون دولار**	

* Source: United nations development programme, Draft country programme document for the Syrian Arab Republic (2007- 2011), Geneva, 2006, p 8.

(1) United Nations Development Programme, Draft country programme document for the Syrian Arab Republic (2007- 2011), Geneva, 2006, p 8.

وتشكل وثيقة البرنامج القطري السابع (CPD) المستند المرجعي لطبيعة وآليات التعاون والتنسيق المشترك بين مكتب البرنامج الإنمائي والشريك السوري في الفترة (2007-2011)؛ فهي تُعبر عن خطة التعاون متوسطة المدى بين الطرفين، ولا تشمل هذه الوثيقة من جانب المنظمة الدولية سوى التزامات البرنامج الإنمائي (UNDP) وليس كل أعضاء فريق الأمم المتحدة القطري، كما أنه قد لا يصح الحديث في الجانب الثاني عن الحكومة لوحدها فالتعاون يشمل القطاع الخاص ومكونات المجتمع المدني في سورية أيضاً (طبعاً بتنسيق وإشراف من قبل الحكومة)، وانطلاقاً من مبدأ الملكية الوطنية لبرامج التنمية يلاحظ أن المكتب القطري للبرنامج في سورية التزم بوضع أهدافه الإستراتيجية خلال فترة البرنامج القطري الحالي بناء على توجهات الحكومة السورية في هذه المرحلة، والمضمنة أساساً في الخطة الخمسية العاشرة للحكومة (2006- 2010)، وذلك فيما يتعلق بمجالات تركيز البرنامج الأساسية، وبما ينسجم مع ولايته التنسيقية لأنشطة الأمم المتحدة في سورية، وباعتباره الراعي الرسمي لأهداف التنمية الألفية على المستوى القطري، ووفقاً لوثيقة البرنامج القطري فإن مجالات الدعم الرئيسية التي يقدمها البرنامج للحكومة السورية هي[1]:

1. محاربة الفقر، ورفع معدلات النمو الاقتصادي.
2. تعزيز الحكم الرشيد، والعمل على دعم التشاركية، وتحسين الهياكل المؤسساتية والإدارية.
3. تعزيز إدارة وحماية البيئة.
4. منع الأزمات وإدارة الكوارث.
5. مكافحة مرض الايدز (ويتم من خلال برامج إقليمية ينفذها المكتب الإقليمي للدول العربية).

وتنعكس هذه المجالات في المكتب القطري إلى عدة برامج يتناول كل منها مجالاً من مجالات الدعم السابقة، وبالمقابل تنعكس مجموعة البرامج هذه على المستوى الإداري للمكتب القطري فتقسمه إلى عدة فرق متخصصة يقوم كل فريق منها بالإشراف على تنفيذ أحد البرامج، أو مجموعة من المشاريع التي تقع في مجال التقاطع بين برنامجين أو أكثر، ويعمل الفريق البرنامجي على تقديم الدعم لإدارة المشاريع التي تعمل في الميدان داخل كل هيئة أو مؤسسة

(1) United Nations Development Programme,. Draft country programme document for the Syrian Arab Republic(2007-2011), op, cit, p4.

ينفذ فيها المشروع، وبالتالي فإن المكتب القطري في سورية ينقسم على المستوى الإداري إلى الفرق التالية:

1. فريق مكافحة الفقر: ويعمل فريق مكافحة الفقر بالشراكة مع السلطات المحلية والمجتمع المدني والمنظمات غير الحكومية والجهات المانحة لتنفيذ مجموعة من البرامج والمشاريع في مجال الحد من الفقر سواء على مستوى رسم السياسات أو على المستوى التنفيذي، حيث يقدم الفريق دعمه للحكومة السورية في تصميم وتنفيذ ومراقبة وتقييم مشاريع مكافحة الفقر التي تعالج الفوارق الاجتماعية - الاقتصادية بين المناطق السورية، ويحرص على التوصية بإدماج أهداف التنمية الألفية التي تعنى بمكافحة الفقر في الاتجاه التخطيطي العام للحكومة، وعلاوة على ذلك، يعمل على مساعدة الحكومة السورية في تحسين سياساتها المساندة للفقراء، بالإضافة إلى دعم الحكومة في الاستخدام الأمثل للموارد العامة وبأقل تكلفة ممكنة من شأنها تحقيق نتائج أكثر عمقاً بالنسبة لمكافحة الفقر، ومن الآليات التي يروج لها الفريق في هذا الاتجاه، استخدام التمويل الصغير في المناطق الريفية والفقيرة، بالإضافة إلى تبني نموذج التنمية القروية كوسيلة للتصدي للفقر عبر التركيز على تنمية البؤر الجغرافية التي تعاني بشدة من هذه الظاهرة، ويلاحظ أن هذه التوجهات بدأت تأخذ بالانتشار ضمن السياسات الحكومية التنموية المتنوعة، ففي السنوات القليلة الماضية أصبحت سياسة التمويل الصغير تطبق بشكل واسع من خلال عدة مبادرات للمؤسسات الحكومية ومؤسسات المجتمع المدني في سورية، ومن ذلك إحداث الهيئة العامة للتشغيل وتنمية المشروعات كمؤسسة حكومية تعمل في حقل الإقراض الصغير، وإصدار تشريع قانوني (المرسوم 15 لعام 2007) يجيز إحداث مؤسسات مالية مستقلة تطبق استراتيجيات التمويل الصغير.
2. فريق البيئة والطاقة: يعمل فريق البيئة والطاقة على تعزيز القدرات البشرية والمؤسساتية على المستويات المحلية (المحافظات) والوطنية في مجالات حماية البيئة، والتركيز على زيادة الوعي بقضايا ترشيد استثمار الموارد الطبيعية غير المتجددة، والتصدي للمشكلات البيئية المحلية التي تعاني منها سورية كالجفاف والتصحر، الأمر الذي من شأنه أن يساعد الحكومة السورية على تحقيق التزاماتها حيال مختلف الاتفاقيات البيئية التي صادقت عليها، ويلاحظ أنه قبل إحداث وزارة دولة تعنى بقضايا البيئة (المرسوم 25 لعام 2009) لم يكن

هناك أي جهة مستقلة تختص بقضايا البيئة في سورية، وهذا يعني أن الخبرة التي يقدمها فريق البيئة التابعة للبرنامج الإنمائي لا يستهان بها في ظل حداثة التجربة السورية مع قضايا حماية البيئة.

3. فريق التنمية الاجتماعية: يتركز عمل فريق النوع الاجتماعي (الجندر)، من خلال دعمه للأنشطة الهادفة إلى دمج مفهوم النوع الاجتماعي في جميع مشاريع وأنشطة وسياسات برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، بالإضافة إلى سعيه لأخذ زمام المبادرة في تعزيز الحوار بين الهيئات المختلفة حول المساواة بين الجنسين، ويحرص الفريق على طرح مجموعة القضايا المتعلقة بالنوع الاجتماعي أثناء مناقشة السياسات الإنمائية المشتركة مع الحكومة، وكذلك أثناء ورشات العمل والمؤتمرات الصحفية والدورات التدريبية وغيرها، ويسعى كذلك إلى توضيح المسؤولية الملقاة على عاتق مدراء البرامج والمشاريع حيال موضوع دمج مفهوم النوع الاجتماعي في ترتيبات المشاريع على مستوى إدارة المشروع والأنشطة التي ينفذها.
4. فريق الحكم الرشيد: ويعنى فريق الحكم الرشيد في برنامج الأمم المتحدة الإنمائي في سورية بالمجالات الرئيسية للحكم الديمقراطي القائم على المؤسساتية، حيث تعالج البرامج التي يطرحها طيفاً واسعاً من مواضيع الإصلاح: كالأنظمة الانتخابية، ودعم السلطات اللامركزية، وإصلاح الخدمات العامة، وتمكين المجتمع المدني، ومكافحة الفساد، والإصلاح الإداري.
5. فريق تنمية الأعمال: يعمل فريق تنمية الأعمال على تعزيز الدور الإيجابي الذي يمكن أن تلعبه مشاريع القطاع الخاص في دعم النمو الاقتصادي في سورية، وبما يؤدي إلى مكافحة الفقر وضمان الحماية الاجتماعية، ويتم ذلك من خلال الإشراف على سلسلة من المبادرات والمشاريع التي تغطي برنامجين من برامج عمل المكتب القطري ذات الصلة بقطاع الأعمال وهما: 1) برنامج مكافحة الفقر،2) برنامج الحكم الرشيد، كما يعمل فريق تنمية الأعمال على المساعدة في إنشاء الشبكات والروابط بين الأطراف المعنية الرئيسية التي تملك رؤية مشتركة لأهداف التنمية البشرية: أي الحكومة، والقطاع الخاص، والمنظمات غير الحكومية، والمجتمع المدني، وهيئات الأمم المتحدة والجهات المانحة، ومن أجل تحقيق ذلك يعمل فريق تنمية الأعمال على تنظيم نشاطات وورشات عمل من شأنها أن تؤكد على الدور الكبير الذي يلعبه كل من القطاع الخاص والمنظمات غير الحكومية والمجتمع المدني في تعزيز عملية الإصلاح والنمو في سورية.

وبالإضافة للفرق السابقة التي تشرف على برامج ومشاريع المكتب القطري للبرنامج الإنمائي في سورية، فإنه يعمل ضمن المكتب عدد من الفرق الأخرى التي تتولى إدارة نشاطات البرامج والصناديق المرتبطة ببرنامج الأمم المتحدة الإنمائي والتي تعمل تحت إشرافه على مستويي المقر والمكاتب القطرية، وهذه الفرق هي:

1. فريق برنامج متطوعي الأمم المتحدة: ويعمل برنامج متطوعي الأمم المتحدة في سورية منذ عام (1979)، عندما التحق أول متطوع دولي للعمل في برامج التنمية التي تنفذها منظومة الأمم المتحدة في سورية، ويوماً بعد يوم، تزايدت مساهمة متطوعي الأمم المتحدة المحليين والدوليين في التنمية البشرية في سورية عبر المساهمة في بناء قدرات المنظمات والمؤسسات الحكومية وغير الحكومية في مجال تحسين تخطيط المشاريع وتنفيذها وتقييمها، ويتم تجنيد المتطوعين للعمل في مشاريع برنامج الأمم المتحدة الإنمائي كخبراء أو مسؤولين أو استشاريين حسب تخصصاتهم في كل مجال من مجالات العمل الميداني.
2. فريق برنامج الأمم المتحدة الإنمائي للمرأة: بدأ المكتب الإقليمي لصندوق الأمم المتحدة للمرأة "UNIFEM" في الدول العربية نشاطاته في سورية في منتصف التسعينات من القرن الماضي، وكانت البداية من خلال دعم المشاريع الصغيرة التي تسعى إلى تمكين المرأة اقتصادياً، ومنذ ذلك الحين توسع عمل الصندوق ليشمل مجالات أخرى كالحكم الرشيد والمشاركة السياسية للمرأة، ومن أهم انجازات فريق برنامج الأمم المتحدة الإنمائي للمرأة على المستوى المحلي في الفترة السابقة هو تنفيذ برنامج شامل لتنمية مهارات المنظمات النسائية المحلية لتطبيق اتفاقية "إزالة كافة أشكال التمييز ضد المرأة (**CEDAW**)" بالتعاون مع الاتحاد العام النسائي، وذلك بعقد عدة ورشات عمل بهدف تعريف مختلف مراكز الوزارات الاقتصادية، وبعض المنظمات غير الحكومية، والناشطين من الأفراد (محامين وصحفيين) على هذه الاتفاقية، بالإضافة إلى بيان كيفية إعداد التقارير الخاصة بها، كما تناولت التحفظات على هذه الاتفاقية في السياق السوري، وقد تمثلت النتيجة الرئيسية لهذا البرنامج في إحداث نقلة نوعية في فهم المشاركين للاتفاقية من مجرد اعتبارها كأحد "منتجات الغرب المستوردة" منقطعة الصلة عن الواقع المحلي، إلى النظر إليها بوصفها وسيلة قابلة للتطبيق في سورية، وفي سياق معالجة قضايا الجندر في المعلومات الإحصائية، قام

UNIFEM بالتعاون مع المكتب المركزي للإحصاء بالعمل على تطوير المعلومات الإحصائية حسب الجنس على المستوى الوطني، ونتج عن ذلك بيانات ومؤشرات إحصائية حساسة جندرياً، شكلت إستراتيجية شاملة لدمج مفاهيم الجندر في النظام الإحصائي، وذلك عبر إنتاج مؤشرات ومعلومات حول ثلاثة مواضيع تؤثر على تمكين المرأة وهي: المشاركة الاقتصادية، والمشاركة السياسية، والعنف ضد النساء، وقد عرضت هذه المعلومات في تقارير نوعية وتم الاستناد إليها عند إعداد الخطة الخمسية العاشرة، وليس من التنظير القول بأن مجموعة مساهمات فريق تمكين المرأة كان لها دور رئيسي في تبني الحكومة للبرنامج الوطني للحد من الفقر وتمكين المرأة، الذي أُدمج مع توجهات الخطة الخمسية.

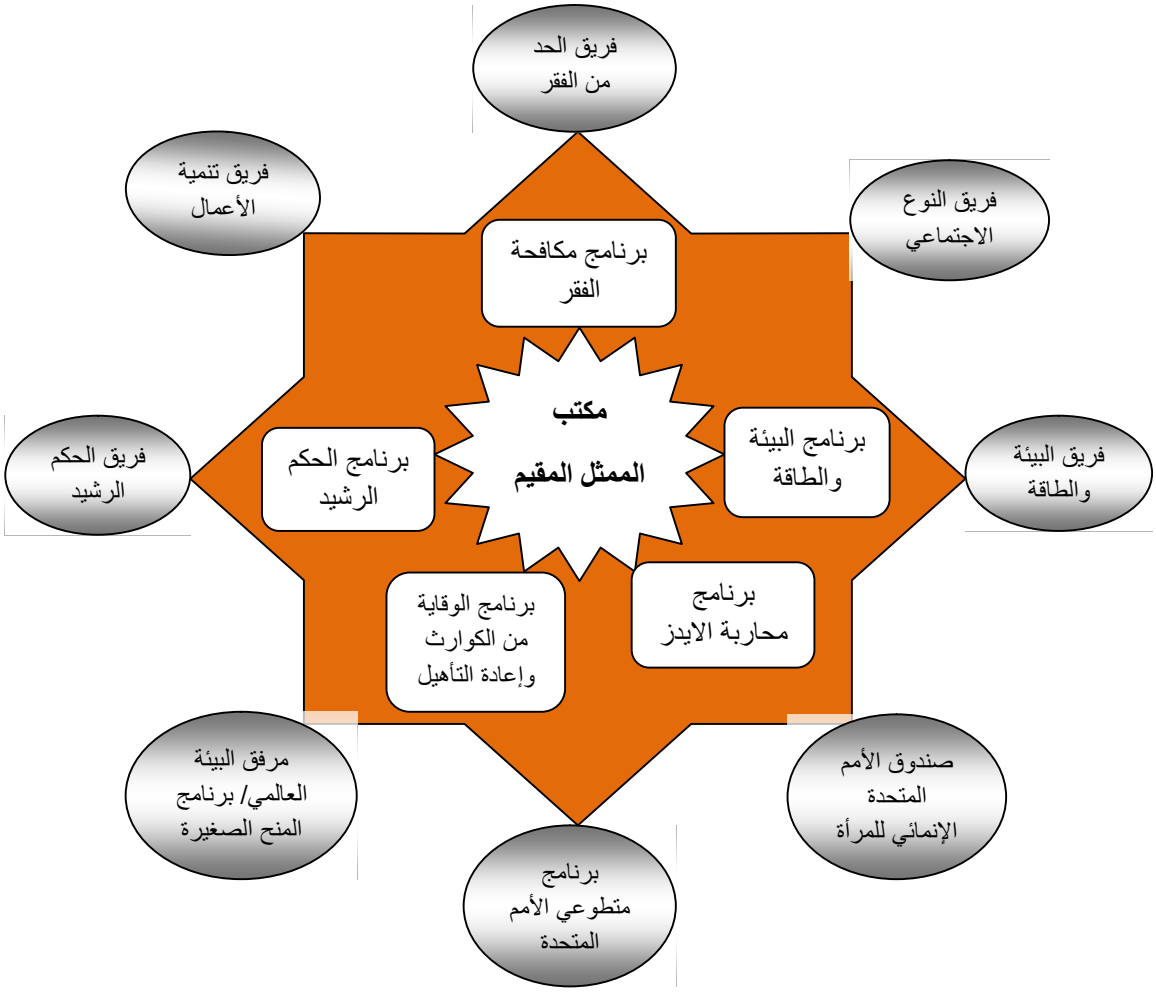
3. فريق برنامج المنح الصغيرة: أُطلق برنامج المنح الصغيرة في العالم عام (1992)، ليدعم المبادرات التي تقوم بها المنظمات غير الحكومية والجمعيات الأهلية في البلدان النامية، من أجل معالجة القضايا المتعلقة بالبيئة والموارد الطبيعية، وذلك بتقديم منح مادية لمشاريع صغيرة تقع ضمن خمسة محاور أساسية هي: (التنوع الحيوي، تغير المناخ، تدهور الأراضي، المياه الدولية، الملوثات العضوية الثابتة)، ويمول برنامج المنح الصغيرة من خلال مرفق البيئة العالمي لدى الأمم المتحدة، ويتم تنفيذ مشاريعه في جميع أنحاء العالم من خلال برنامج الأمم المتحدة الإنمائي (UNDP)، أما الإشراف المالي والإداري فيعود إلى مكتب الأمم المتحدة لإدارة المشاريع (UNOPS)، ويتواجد برنامج المنح الصغيرة حالياً في ثمانين دولة في جميع أنحاء العالم، وقد قام بتقديم منح تقدر بـ (175,2) مليون دولار لمشاريع متعددة في هذه البلدان، وفي سورية تم إطلاق برنامج المنح الصغيرة في نيسان عام (2005)، ومنذ ذلك التاريخ قام البرنامج بالموافقة على دعم (14) مشروعاً بتمويل يصل إلى (571,200) دولار، ولا يزال عدد من هذه المشاريع قيد التنفيذ حالياً.

ويعمل في المكتب القطري للبرنامج الإنمائي بالإضافة لمجموعة الفرق السابقة، مجموعة أخرى من الفرق التي تتولى تسيير الشؤون الإدارية والمالية، وشؤون الإعلام والاتصالات، وشؤون أمن الموظفين في المكتب.

كما يرتبط المكتب القطري لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي (بالإضافة للحكومة السورية) بمختلف الجهات الفاعلة أو المستفيدة من العملية التنموية في سورية، وذلك من خلال عدة

قنوات اتصال، ومن ذلك شراكته مع القطاع الخاص عبر تفعيله لما يعرف "بالميثاق العالمي للأمم المتحدة" في سبيل إشراك مؤسسات القطاع الخاص في قضايا التنمية الاقتصادية والاجتماعية التي تهم كل بلد، وقد أطلق المكتب القطري هذه المبادرة في سورية عام (2008) وهو يعمل على جذب مختلف شركات القطاع الخاص في سورية للانضمام إلى هذا الميثاق، وبالمقابل يمتلك المكتب القطري شراكات وثيقة مع عدة جهات دولية مانحة ومقبولة لدى الشريك الحكومي، ويتولى المكتب القطري مهمة جذب وتنسيق المعونات التي ترغب هذه الجهات بتقديمها إلى سورية عبر دعم مشاريع التنمية المشتركة بين الحكومة والمكتب القطر للبرنامج الإنمائي، ومن أهم هذه الجهات المانحة: بلجيكا، كندا، ايطاليا، فرنسا، اليابان، هولندا، اسبانيا، سويسرا، بريطانيا، والمفوضية الأوربية، وكذلك يرتبط المكتب القطري مع منظمات المجتمع المدني في سورية عبر عدة مبادرات، منها الدعم الفني لعدد من هذه المنظمات (كالاتحاد العام النسائي، والوكالة السورية للتنمية ... وغيرها)، وكذلك الإشراف على أنشطة عدد من هذه المنظمات (مؤسسة مورد، وجمعية رواد الأعمال الشباب.. وغيرها) كما يعمل المكتب القطري منذ عام (2007) على مشروع استراتيجي لتأسيس "شبكة وطنية للمنظمات غير الحكومية في سورية" بهدف إيجاد إطار مؤسسي موحد يجمع هذه المنظمات، ولكن يجب الإشارة إلى أن شراكة المكتب القطري سواء مع القطاع الخاص أو مع الجهات المانحة الدولية أو مع مؤسسات المجتمع المدني في سورية لا تتم إلا عبر تنسيق مع الشريك الحكومي الذي يعتبر بالنسبة للمكتب الإنمائي هو محور الشراكة القطرية.

الشكل رقم (8) الهيكل الإداري لمكتب برنامج الأمم المتحدة الإنمائي في سورية*



*المصدر: الشكل من تصميم الباحث والبيانات مأخوذة من المكتب القطري.

المبحث الثاني: مراحل إعداد إستراتيجية الدعم البرنامجي على المستوى القطري:

يمكن القول أن عملية إعداد وتنفيذ خطط التعاون بين البرنامج الإنمائي والحكومة السورية تمر بعدة مراحل قبل أن تتجسد على أرض الواقع بمشاريع تنموية مشتركة، ويمكن تقسيم هذه المراحل كما يلي:

أولاً: **إعداد التقييم القطري المشترك** CCA: وهو عبارة عن تقرير مفصل حول واقع العملية التنموية واتجاهاتها في البلد، مع التركيز على التحديات الإنمائية الرئيسية في كل مرحلة من المراحل، ويعمل فريق الأمم المتحدة بقيادة المنسق المقيم على إعداد هذا التقرير بالتعاون مع الشركاء المحليين وعلى رأسهم الحكومة، ويسعى البرنامج الإنمائي من خلال هذا التقييم القطري إلى كفالة المشاركة والتشاور على نطاق واسع لجميع الشركاء المعنيين بالمشاريع التنموية للأمم المتحدة من حكومة وممثلي الجهات المانحة وباقي مؤسسات منظومة الأمم المتحدة، وكذلك يعمل البرنامج الإنمائي على تقديم المساهمات الفنية في مجال المؤشرات الضرورية حول التنمية الاقتصادية والاجتماعية، وتوفير مؤشرات إضافية عبر موظفي البرامج والمشاريع القائمة، وذلك من أجل قياس دقيق لإطار مؤشرات التقييم القطري الموحد بغية كفالة شمولية مجالات الدعم الإستراتيجية للبرنامج الإنمائي، والعمل في الوقت ذاته على تعزيز القدرة الوطنية على جمع المعلومات وتحليلها[1].

وبما أن التقييم القطري يمثل نظاماً لاستعراض وتقييم اتجاهات التنمية في البلد فإنه ليس هناك مدة محددة لإعداده، ولكن عادةً ما يتم إعداده بالاتساق مع دورات البرمجة والتخطيط (أي عند نهاية فترة البرنامج القطري) ليتم بناء على نتائجه ومعطياته إعداد إطار عمل الأمم المتحدة للمساعدات الإنمائية وكذلك البرنامج القطري الجديد، ويقدم التمويل اللازم لإعداد التقييم القطري الموحد من موارد البرنامج الإنمائي المخصصة لخدمات وضع السياسات والبرامج وكذلك الموارد المخصصة لدعم المنسق المقيم، وبعد إعداد هذا التقرير يقوم المنسق المقيم بإرساله إلى المكتب الإقليمي، لتتم مناقشته مع الوحدات المعنية بالمقر والحصول على آرائها والعمل على تزويد المنسق المقيم بتغذية راجعة حول المواضيع التي يجب التركيز عليها عند إعداد إطار الأمم المتحدة للمساعدات الإنمائية.

وفي عام (2005) تم إعداد التقييم القطري بعد مشاورات مكثفة مع الحكومة السورية والشركاء الآخرين في عملية التنمية بما فيهم مؤسسات المجتمع المدني والقطاع الخاص، علماً

(1) برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، دليل البرمجة لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي، مرجع سبق ذكره، الفصل الثاني، ص6.

أن فترة إعداد هذا التقييم ترافقت بفترة الإعداد لمشروع الخطة الخمسية العاشرة، وهنا تتجلى أول أوجه التعاون والتنسيق المشترك وهو مجال الرصد والتحليل العلمي لواقع وآفاق المؤشرات التنموية على المستوى المحلي، حيث تُعتبر مجموعة الأبحاث والتقارير والدراسات العلمية التي يعدها المكتب القطري للبرنامج الإنمائي قاعدة بيانات لمؤشرات التنمية البشرية، يتم الرجوع إليها عند إعداد أي وثيقة لمشروع أو خطة تنموية في القطر.

وعند مراجعة التقييم القطري المشترك لعام (2005) نجد أنه يسلط الضوء بداية على مراحل التعاون السابقة بين الحكومة وفريق الأمم المتحدة القطري (UNCT) والدروس التي يمكن الاستفادة منها، ثم يقدم التقرير توصيفاً عاماً لواقع التنمية البشرية ومكامن القوة والضعف فيها، وذلك استناداً إلى البيانات التي وفرتها مجموعة من المصادر هي: تقارير التنمية البشرية المحلية التي قام المكتب القطري بإعدادها (تقرير عام 2000- تقرير عام 2005)، وتقارير أهداف التنمية الألفية في سورية (تقرير عام 2003- تقرير عام 2005)؛ بالإضافة لمجموعة كبيرة من التقارير والدراسات المتخصصة التي أعدها المكتب القطري في كل مجال من مجالات التنمية البشرية، كدراسة الفقر في سورية بين عامي (1996- 2004)؛ وسياسات الاقتصاد الكلي للحد من الفقر حالة سورية (2005)، كما تُعتبر التقارير المرحلية للمشاريع التنموية التي ينفذها المكتب القطري مصدراً مهماً للبيانات الإنمائية ومثال ذلك دراسة: مؤشرات مجتمع المعلومات في سورية لعام (2004) التي قدمها: البرنامج الاستراتيجي لاستخدام تقانات المعلومات والاتصالات في التنمية الاجتماعية والاقتصادية؛ ومثلها لاحقاً التقرير الوطني الأول لتنافسية الاقتصاد السوري (2007) الذي أعده فريق مشروع: دعم الجاهزية التنافسية، وتقرير تطبيق إدماج النوع الاجتماعي في الحياة التجارية والاقتصادية: تجربة برنامج الأمم المتحدة في سورية[1].

ثانياً: **إطار عمل الأمم المتحدة للمساعدات الإنمائية** UNDAF: وهو بمثابة إطار التحديد العام للبرامج والمشاريع القطرية التي سيعمل البرنامج الإنمائي ومؤسسات منظومة الأمم المتحدة على المشاركة في تنفيذها أو تمديد ولايتها، ويستند هذا الإطار إلى نتائج التقييم القطري الموحد، ويتولى المنسق المقيم مسؤولية إعداد إطار المساعدات ويعمل على ضمان مشاركة جميع ممثلي فريق الأمم المتحدة القطري وممثلي الوكالات غير المقيمة في عملية الإعداد، وكذلك ضمان المشاركة الكاملة من جانب حكومة البلد المضيف، واشتراط موافقة هذه الحكومة على الصيغة النهائية لهذا الإطار، كما تُعقَد استشارات مباشرة مع المجتمع

(1) United Nations Country Team in Syria, Syrian Arab Republic Common Country Assessment 2005, Damascus, 2005, p 11.

المدني والقطاع الخاص وممثلي الدول والمؤسسات المانحة أثناء عملية الإعداد[1]، أما الأهداف المتوخاة من إعداد إطار الأمم المتحدة للمساعدات الإنمائية فهي:

- ضمان التركيز والتوجه نحو تحقيق النتائج، وذلك بتحديد المجالات التي تستطيع منظومة الأمم المتحدة أن تحقق فيها أفضل النتائج.
- تقوية روح الفريق داخل منظومة الأمم المتحدة، وزيادة التعاون في مجال البرمجة المشتركة.
- تحقيق التكامل بين الجوانب المعيارية والتنفيذية للتعاون الإنمائي.
- ضمان كفاءة استخدام الموارد عن طريق تحسين توزيع العمل وترشيد تخصيص الموارد وتبسيط الإجراءات، وكذلك تحسين فرص تأمين المزيد من الموارد للاحتياجات والأولويات الإنمائية القطرية.
- زيادة الحوار وتقوية الشراكات والتحالفات مع سائر أعضاء المجتمع المدني.

ويحتوي إطار الأمم المتحدة للمساعدات الإنمائية عادةً على الفروع التالية[2]:

1) توضيح موجز للأسباب التي تجعل الخيارات المطروحة في هذا الإطار الإنمائي أفضل الخيارات التي تحقق التأثير المستهدف.
2) بيان للغايات والنتائج المتوقعة من مساعدات الأمم المتحدة.
3) توصيف عام لإستراتيجية التعاون المقترحة من قبل الأمم المتحدة بشأن كيفية تحقيق الأهداف الواردة في هذا الإطار.

ويتم إعداد إطار المساعدات في فترات زمنية متسقة مع الدورة البرمجية للبرنامج الإنمائي، ومتزامنة مع فترات التخطيط الوطنية ما أمكن ذلك، ويرسل المنسق المقيم مشروع إطار عمل الأمم المتحدة للمساعدة الإنمائية إلى المكتب الإقليمي وإلى مجموعة الأمم المتحدة الإنمائية للتعليق عليه، ويقدم المكتب الإقليمي تغذية راجعة موضوعية إلى المنسق المقيم مركزاً على المسائل التي ستطرح عند إعداد البرنامج القطري.

وفي عام (2006) قام مكتب البرنامج الإنمائي في سورية بإعداد إطار عمل الأمم المتحدة للمساعدات التنموية Syrian Arab Republic UN Development Assistance Framework (2007- 2011) والذي جمع في وثيقة واحدة توصيفاً دقيقاً للأنشطة المخططة لجميع هيئات الأمم المتحدة العاملة في سورية (بما فيها الهيئات غير المقيمة) خلال الفترة (2007-2011) وذلك من خلال مصفوفة أهداف محددة ومخرجات متوقعة تُبين نوع النشاط

(1) الأمم المتحدة، الاستعراض الذي يجري كل ثلاث سنوات لسياسات الأنشطة التنفيذية من أجل التنمية التي تضطلع بها منظومة الأمم المتحدة، الجمعية العامة، الدورة الثالثة والخمسون، القرار 192، نيويورك، 1999، ص5.
(2) برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، دليل البرمجة لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي، مرجع سبق ذكره، الفصل الثاني، ص11.

والهيئة التي ستشارك في تنفيذه والجهة المستفيدة والهيئة الحكومية الشريكة فيه، وقبل هذا كله الربط بين هذه الأنشطة وبين ما تضعه الحكومة من أولويات إنمائية، وضمان اتساقها كذلك مع أهداف التنمية الألفية.

ووفقاً لهذا الإطار فإن هناك خمس نتائج عامة تساهم مشاريع الأمم المتحدة في دعم الحكومة لتحقيقها وهي: - تعزيز النمو الاقتصادي مع تأمين الحماية الاجتماعية والحد من الفقر- الحكم الرشيد - الخدمات الاجتماعية الأساسية - حماية البيئة - الوقاية من الكوارث.

يهدف عمل منظومة الأمم المتحدة في سورية إلى تحقيق النتائج الرئيسية التالية[1]	
تعزيز النمو الاقتصادي مع تأمين الحماية الاجتماعية وسبل العيش المستدامة	- تحسين مناخ وهيكلية التجارة، والاستثمار، والقدرة التنافسية. - تدعيم الحماية الاجتماعية، بما فيها شبكات الضمان الاجتماعي للفقراء والمتضررين. - زيادة فرص العمل من خلال تنمية المهارات وتحقيق التوافق بين المهارات والاحتياجات. - زيادة إمكانيات الحصول على فرص عمل مولدة للدخل في المجتمعات الريفية.
تحسين الكفاءة والمحاسبة في هيكليات نظام الحكم	- تسهيل ودعم عملية صنع القرار من خلال تحسين عملية جمع المعلومات وتحليلها. - تعزيز العمليات الانتخابية، والإصلاحات القضائية. - حماية حقوق النساء والأطفال ودعم المؤسسات الهادفة إلى تحسين وضع المرأة. - زيادة كفاءة قدرات التخطيط وهياكل الإدارة المحلية، بغية إزالة الفوارق الإقليمية.
الحد من الفوارق في الخدمات الاجتماعية الأساسية (مع التركيز على المناطق الفقيرة، لاسيما الشمالية والشرقية)	- تحسين الرعاية الصحية للأسرة والمجتمع، والتركيز على حماية الأطفال. - تأمين خدمات الصحة الإنجابية ذات الجودة العالية. - تعزيز قدرات مواجهة مرض الايدز، وتحسين إدارة الأمراض المعدية وغير المعدية. - تحقيق التحاق جميع الأطفال في مرحلة التعليم الأساسي. - زيادة نسبة التعليم بين النساء الريفيات.
الإدارة البيئية المستدامة	- تنمية القدرات الوطنية لتحقيق الالتزامات الدولية في مجالات تخفيف التلوث، وحماية التنوع الحيوي، ومكافحة التصحر. - تحسين فرص الوصول إلى المياه النظيفة والصرف الصحي في المناطق الفقيرة. - تحسين فرص الوصول إلى مصادر الطاقة المتجددة.
إدارة الكوارث	- تنمية القدرات المحلية والوطنية لتخفيف المخاطر والوقاية من الكوارث وتحسين الاستجابة في حال وقوع الكارثة. - تطبيق نظام شامل ومنسق لإدارة الكوارث.

(1) United Nations Development Programme, Syrian Arab Republic UN Development Assistance Framework 2007- 2011, Damascus, 2006, p4.

وبالتالي فإن مراجعة هذا الإطار القطري للمساعدات تُبين أن أي نشاط مقرر لا يخرج عن كونه نشاط تنموي ينطلق من أولويات الحكومة، ويمر عبر أولويات منظومة الأمم المتحدة، ليصب في النهاية في الإطار العام لمفهوم التنمية البشرية، (ونظراً لأن هذا البحث يركز على أنشطة التعاون المشترك فقط بين الحكومة وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي، فإنّه لن يتم التطرق إلى تحليل أوجه التعاون مع باقي أعضاء فريق الأمم المتحدة القطري).

ثالثاً: **إطار التعاون القطري** (**البرنامج القطري**) CP: في نطاق أكثر تركيزاً من إطار عمل الأمم المتحدة للمساعدات الإنمائية، يأتي إطار التعاون القطري بوصفه خطة عمل تنفيذية محددة الملامح بين البرنامج الإنمائي والحكومة المستفيدة خلال فترة زمنية متعددة السنوات، ويبين هذا الإطار المجالات التي يعتزم البرنامج الإنمائي تركيز أنشطته فيها بناء على ما لها من مزايا نسبية، ويصمم الإطار القطري بحيث يشجع على إدارة موارد البرنامج الإنمائي بطريقة تتوخى إحراز النتائج المخطط لها، ورصد هذه النتائج وتقييمها، وتتضمن البرامج القطرية عادةً أربعة فصول وملحق، ويحتوي الفصل الأول عرضاً للاتجاهات الرئيسية للحالة الإنمائية في البلد المستفيد كما حددها التقييم القطري الموحد، وإيجازاً للمشكلات الرئيسية التي تعانيها مسيرة التنمية في هذا البلد، والتي يجب العمل على معالجتها وإيجاد الحلول الناجعة لها، أما الفصل الثاني فيعرض بإيجاز النتائج والدروس الرئيسية المستفادة من البرامج السابقة أو التي يجري تنفيذها حالياً، سواء بدعم من برنامج الأمم المتحدة الإنمائي أو من سائر الوكالات المتخصصة التابعة لمنظومة الأمم المتحدة، ويخصص الفصل الثالث لرصد الأهداف المتفق عليها والمجالات البرنامجية التي سيعمل البرنامج على دعمها من أجل تحقيق هذه الأهداف، مع التركيز على الدور الخاص الذي ينبغي للبرنامج الإنمائي أن يمارسه في مجال مساعدة الحكومة على تعبئة الموارد المحلية وتنسيق المساعدات الخارجية، ويعتبر هذا الفصل هو الأساس فيما يتعلق بالإطار القطري للتعاون فهو الذي يبين المجالات البرنامجية المختارة وطبيعة الأنشطة المطلوب من البرنامج توفير الدعم لها، وينبغي أن تندرج جميع هذه الأنشطة في إطار التنمية البشرية المستدامة لأنها، أولاً وأخيراً، الهدف الاستراتيجي للبرنامج الإنمائي، وكذلك يتضمن هذا الفصل النتائج المتوقعة من الدعم المقترح بالنسبة لكل مجال برنامجي على حدة، وبما يكفي لتوضيح مدى مساهمة هذا الدعم المقدم من البرنامج في انجاز عملية التنمية في البلد المستفيد، ولا سيما في مجال مكافحة الفقر ورفع معدلات التنمية البشرية، كما يجب صياغة النتائج بأسلوب واقعي وبطريقة تكون فيها هذه النتائج قابلة للقياس، أما الفصل الرابع من الإطار القطري فيقدم عرضاً لترتيبات الإدارة في البرامج والمشاريع التي سينفذها البرنامج الإنمائي، مع التركيز بوجه خاص على التنفيذ الوطني ما أمكن ذلك، ويبين هذا

الفصل أيضاً آليات الرصد والتقييم والترتيبات المتعلقة بقياس التقدم المحرز نحو تحقيق النتائج، وتقديم التقارير المفصلة عن هذه النتائج وعن الوضع الإنمائي عموماً في البلد بشكل عام، أما الجدول المرفق بإطار التعاون القطري فيتضمن الأرقام المستهدفة لتعبئة الموارد اللازمة لدعم أنشطة هذا الإطار.

ويطلب من جميع بلدان البرنامج الإنمائي - بما فيها البلدان المساهمة الصافية- إعداد أُطر تعاون قطرية تنسجم مع مراحل التخطيط والبرمجة لمنظومة الأمم المتحدة في البلد، وكذلك مع مراحل التخطيط الوطنية، وتقع المسؤولية الأولى عن إعداد إطار التعاون القطري على حكومة البلد المستضيف بالتشاور والتعاون مع المكتب القطري للبرنامج الإنمائي، وتعرض أُطر التعاون القطرية مع موجز للمعلومات المالية، على المجلس التنفيذي الذي يوافق عليها على أساس مبدأ عدم الاعتراض، ويتم بعدها مباشرة تخصيص (توزيع) الموارد الأساسية للبرنامج على البلدان المستفيدة، وعندما تحول الظروف دون إعداد إطار تعاون قطري أو الموافقة عليه يجوز للمجلس التنفيذي أن يأذن لمدير البرنامج الإنمائي بالموافقة على المشاريع على أساس كل مشروع على حدة.

وعند مراجعة وثيقة البرنامج القطري الأخير (2007- 2011) يتبين من مقدمة الوثيقة أن هناك دور مركزي للحكومة السورية في الموافقة والإشراف على إعداد هذا البرنامج (خطة العمل)، أما تحليل الحالة الإنمائية (التي تضمنها الفصل الأول من الوثيقة) فتشير إلى خطة الحكومة في التحول نحو اقتصاد أكثر تحرراً، وأن ذلك سوف يصعد من الضغوط الاقتصادية والاجتماعية على مختلف طبقات المجتمع السوري، وأن الطبقات الفقيرة سوف تكون الأكثر تهديداً جراء آثار هذا الإصلاح الاقتصادي، وأن هناك حاجة ملحة في سورية لحشد الموارد المتوفرة لتأمين نمو اقتصادي كافي يضمن تحقيق الخطط الحكومية، وأنه في ظل تراجع إنتاجية الموارد الطبيعية في سورية فلابد من التركيز على دعم الاستثمار في رأس المال البشري، بغية رفع إنتاجية العنصر البشري من جهة، وضمان قدرته على تحقيق قدر كافي من الرفاهية تجنبه مخاطر السقوط في دوامة الفقر، كما تتطرق الوثيقة عند وصفها للحالة الإنمائية إلى واقع مختلف مؤشرات التنمية في سورية (ولكننا سوف نؤجل الحديث عن هذه المؤشرات إلى الفصل القادم)، أما الفصل الثاني الذي تناول موضوع التعلم من دروس التعاون الماضية فيتطرق لأهم إنجازات البرنامج القطري السابق (2002- 2006)، وجاء على رأس هذه الانجازات نجاح البرنامج في حمل الحكومة السورية على تضمين مختلف مكونات التنمية البشرية في خطتها الخمسية العاشرة، وكذلك إدراج أهداف التنمية الألفية ضمن المقاصد الإستراتيجية لهذه الخطة، وكذلك نجاح البرنامج في خلق صلة وصل بين الشريك السوري وجاليته المغتربة، وكذلك دعمه للحكومة السورية في عملية الانتخابات

المحلية لعام (2007)، وانجازه للدراسات المهمة في مجال محاربة الفقر، وإطلاق برنامج المنح الصغيرة في سورية، أما الأهداف والبرامج المقترحة في البرنامج القطري الجديد (2007- 2011) فجاءت منسجمة مع إطار عمل الأمم المتحدة للمساعدات الإنمائية، وكذلك مع توجهات الخطة الخمسية العاشرة، وأهم هذه الأهداف هي دعم الحكومة في تنفيذ خطتها الخمسية العاشرة، ومساندتها في بناء شبكات الأمان الاجتماعية بهدف تقليل الأضرار التي يمكن أن يتعرض لها الفقراء في المرحلة القادمة، والسعي إلى تحقيق تقدم في مجال المساواة بين الجنسين والتمكين الاقتصادي للمرأة، وسوف يكون هناك أربعة مجالات ارتكاز أساسية لتوجهات دعم البرنامج للشريك السوري حسب وثيقة البرنامج القطري هي: 1) تخفيض الفقر، 2) دعم توجهات الحكم الديمقراطي وبناء مؤسسات الحكم الرشيد، 3) تعزيز توجهات حماية البيئة، 4) تحسين إدارة الكوارث والأزمات، وسوف يتم تفصيل مكونات هذه المجالات وأهم الانجازات التي تحققت في الفصل التالي من هذه الدراسة[1].

(1) United Nations Development Programme, Draft country programme document for the Syrian Arab Republic (2007- 2011), op cit, p (2- 5).

الشكل رقم (9) الخطوات المتبعة في إعداد إطار التعاون القطري والموافقة عليه وتخصيص الموارد المالية له*



*المصدر: برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، دليل البرمجة لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي، نيويورك، 1999، الفصل الثاني، 28.

المبحث الثالث: إعداد وتنفيذ البرامج والمشاريع المشتركة:

بعد أن يتم تصديق إطار التعاون القطري ويصبح ساري المفعول لابد من ترجمة الأهداف والأنشطة الواردة في هذا الإطار إلى برامج ومشاريع تنموية، ويقدم برنامج الأمم المتحدة الإنمائي دعمه للبرامج والمشاريع على السواء.

أولاً: **دعم البرنامج**: يستخدم برنامج الأمم المتحدة الإنمائي النهج البرنامجي لأنه يوفر إمكانية الاضطلاع بأنشطة تنموية مترابطة من حيث المفهوم والغايات، ومتعددة من حيث انتشارها القطاعي، فعلى سبيل المثال، يجمع برنامج تمكين المرأة والحد من الفقر بين الأنشطة التي تعالج قضايا المساواة بين الجنسين، والتمكين الاقتصادي للنساء الفقيرات، وكذلك التنمية الاجتماعية بما فيها مكافحة الأمية ورفع الوعي الصحي، كما يمكن النهج البرنامجي الجهات المانحة من دعم عنصر واحد أو عدة عناصر مترابطة لبرنامج وطني، ويمكن تعريف البرنامج بأنه: مجموعة متناسقة من السياسات والاستراتيجيات والأنشطة والاستثمارات، توافق عليها الحكومة لبلوغ هدف أو مجموعة معينة من الأهداف المحددة زمنياً، وتعرض هذه العناصر التي يتكون منها البرنامج في وثيقة دعم البرنامج، التي تعتبر اتفاقية ملزمة قانوناً بين برنامج الأمم المتحدة الإنمائي والشركاء الوطنيين، وللتصديق على وثيقة برنامج يجب أن تتوفر له العناصر الرئيسية التالية:

1. إطار مؤسسي على الصعيدين المركزي واللامركزي يضمن ملكية الحكومة للبرنامج واضطلاعها بدور قيادي وتوفير آليات فعالة لدعم إدارة البرنامج.
2. قبول مؤسسات منظومة الأمم المتحدة والمانحين للبرنامج كإطار مرجعي.
3. توافر الحد الأدنى الضروري من الموارد المالية، منذ البداية، لتنفيذ البرنامج.
4. ضمان توفر آليات للتخطيط والتنفيذ والتقييم تضمن اشتراك جميع الشركاء القائمين على البرنامج وكذلك المستفيدين أو المستهدفين من هذا البرنامج.

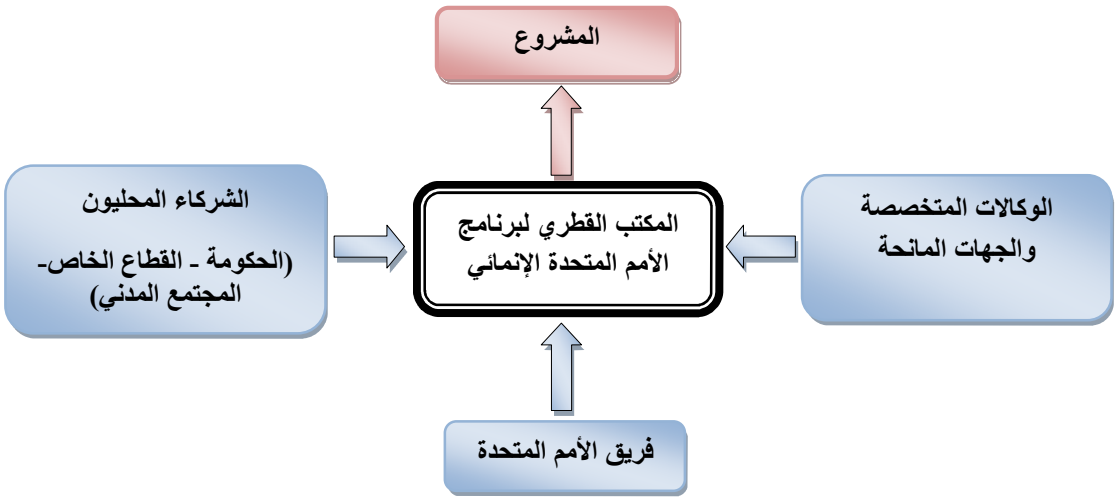
ثانياً: **دعم المشروع**: يتناول المشروع نشاطاً تنموياً محدداً بدقة، ويسعى لتحقيق مجموعة من الأهداف المباشرة الموضوعة للإسهام في بلوغ هدف إنمائي وطني واسع، أما المتطلبات والظروف التي تقضي بإعداد وثيقة مشروع فهي:

1. إذا كانت المشكلة المراد معالجتها ضيقة النطاق وتستجيب لهدف إنمائي محدد بدقة.
2. إذا لم تُحبذ الحكومة النهج البرنامجي، وكذلك في البلدان التي تشهد أوضاع إنمائية خاصة.
3. إذا أُريد تمويل أنشطة محدودة النطاق والمدة ولا تتوفر إمكانية إدماج هذه الأنشطة في المشاريع القائمة.

وتُعبر وثيقة دعم المشروع عن علاقة تعاقدية بين البرنامج الإنمائي وشريكه الوطني ممثلاً بحكومة البلد المستفيد (هيئة تخطيط الدولة، أو الوزارة أو الإدارة المستفيدة من المشروع)*، وتتضمن وثيقة المشروع خطة لبلوغ الأهداف تشمل الوسائل التي سيتم استخدامها، وآليات قياس وتقييم للنتائج والمخرجات، وكذلك تُحدد وثيقة المشروع الموارد اللازمة وترتيبات الإدارة الخاصة بالمشروع.

وعند إعداد وثيقة مشرع فإن التحدي الأكبر الذي يواجهه المكتب القطري للبرنامج الإنمائي لا يتمثل في صياغة وثيقة تقنية ممتازة، وإنما في تسهيل مشاركة جميع الأطراف صاحبة المصلحة في هذا المشروع، وضمان التبادل الكامل للمعلومات، والتوافق في الآراء.

الشكل رقم (10) إطار مفاهيمي لمشاريع برنامج الأمم المتحدة الإنمائي*



*المصدر: الشكل من تصميم الباحث.

* عادةً يوقع على وثيقة المشروع كل من الممثل المقيم للبرنامج الإنمائي في سورية، ورئيس هيئة تخطيط الدولة، ورئيس الإدارة أو الجهة الحكومية التي سينفذ فيها المشروع (وزير، رئيس مجلس الشعب، رئيس هيئة معينة ...الخ).

ثالثاً: **مراحل إعداد وثائق البرامج والمشاريع**[1]: غالباً ما يستعين المكتب القطري للبرنامج الإنمائي في سورية بخبراء دوليين للمشاركة في إعداد وثائق المشاريع الجديدة، وتشمل مراحل إعداد هذه الوثائق على الخطوات التالية وفق تسلسلها:

1) فهم الحالة الراهنة: والسياق العام للمشكلة المراد معالجتها والمعلومات الأساسية عنها، حيث يجب في هذه المرحلة جمع البيانات الكافية وتصنيفها وتحليلها، وغالباً ما تتوفر هذه المعلومات لدى الشريك الوطني من خلال إحصائياته الرسمية، وهنا يوجه انتقاد لآلية تحضير وثائق المشاريع، حيث أن هذه المصادر الرسمية غالباً ما تكون مضللة، نظراً لما تعانيه الدول النامية بشكل عام من مشكلات في تحديث إحصائياتها الرقمية، كما تُعتبر وثائق التقييم القطري الموحد، وإطار عمل الأمم المتحدة للمساعدات الإنمائية، وإطار التعاون القطري، والتقارير الوطنية عن التنمية البشرية، بمثابة نقاط ارتكاز يمكن لواضعي وثيقة أي مشروع الاستناد إليها، وهنا يجب عدم إغفال أهمية الأبحاث والدراسات التي تُعد من قبل معاهد ومراكز الأبحاث ومنظمات المجتمع المدني والمؤسسات الدولية المتواجدة على أراضي البلد.
2) تحديد المشكلات: التي يتعين معالجتها واستنباط رؤية محددة حول استراتيجيات حلها، وهنا لابد من ضمان التشاركية في الحوار والتقصي من أجل التركيز على الأسباب الجذرية للمشكلات وآليات الخروج منها.
3) تحديد الاستراتيجيات البديلة: حيث أنه عند طرح حل لأية مشكلة تنموية قائمة فمن المنطقي أن يكون هنالك عدة بدائل للحل، وربما تستنبط هذه البدائل من الخلافات في وجهات النظر بين الشركاء التنمويين المعنيين بهذه المشكلة داخل البلاد.
4) اختيار الإستراتيجية الأكثر تبشيراً بالخير: وذلك استناداً للمفاضلة بين الاستراتيجيات المطروحة ومقارنة الآثار التي يمكن أن تترتب على الحلول التي تقدمها كل منها على حدة، وكذلك الفرص التي يمكن أن تتيحها تلك الإستراتيجيات ودرجة المخاطرة التي تحملها معها، على أن يؤخذ بعين الاعتبار ما يعرف "بتكاليف الفرصة الضائعة" في المفاضلة بين البدائل.
5) تحديد الأهداف والمخرجات: وتندرج هذه الأهداف بشكل عام ضمن أهداف التنمية البشرية كما يتبناها البرنامج الإنمائي وبما ينسجم مع أهداف التنمية الوطنية، ومن الضروري تحديد أهداف الدعم البرنامجي (أهداف المشروع) بوضوح كافي، وذلك يعني:
   - أن يذكر بوضوح التغيير المطلوب وحجمه وإطاره الزمني.
   - أن يحدد الأشخاص الذين سيتأثرون بالأنشطة (المستفيدين).

(1) برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، دليل البرمجة لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي، مرجع سبق ذكره، الفصل الرابع، ص 7- 18.

- أن تكون هناك إمكانية لقياس التقدم نحو تحقيق الهدف، وينبغي الاتفاق قدر الإمكان على مؤشرات في صورة كمية (رقمية).

6) تحديد الأنشطة: وفي هذه المرحلة يجري تعيين الأنشطة التنفيذية التي يتوقع أن تُخرج النواتج المتفق عليها، وعلى سبيل المثال يمكن طرح آلية إدارية أو تنفيذية جديدة لإحدى المؤسسات الحكومية، وذلك بعد مجموعة من الدراسات وحلقات العمل والزيارات الإطلاعية، وفيما يتعلق بكل نشاط من هذه الأنشطة تُحدد مدته والموارد المطلوبة لإنجازه والجهة المسؤولة عن تنفيذه.

7) تحديد تدابير الإدارة: من الأساسي كجزء من عملية الإعداد أن تُحدد الكيفية التي ستنفذ بها الأنشطة المقررة في إطار حدود الزمان والجودة والتكاليف، ويتضمن ذلك تعيين الجهة الموكل إليها إدارة المشروع وذلك بناء على استعراض الاحتياجات من القدرات اللازمة للبرنامج أو المشروع والآليات التي ستستخدم لرصد وتقييم البرنامج أو المشروع، وفي كل بلد من البلدان المستفيدة من دعم البرنامج الإنمائي يتم توقيع اتفاقية قانونية بين المكتب القطري للبرنامج وبين الجهة التخطيطية في الحكومة (تم توقيع الاتفاقية بين البرنامج وهيئة تخطيط الدولة في سورية عام 1981) ويسمى هذا الاتفاق "باتفاق المساعدة الأساسي الموحد" Standard Basic Agreement ، وهو يحدد الإطار العام لمجمل ترتيبات الإدارة والتنفيذ لمشاريع البرنامج الإنمائي في هذا البلد، لذا يجب احترامه والانسجام معه عند إعداد وثيقة أي برنامج أو مشروع.

<u>وهناك أربعة طرق لإدارة المشاريع التي يقدم برنامج الأمم المتحدة الإنمائي الدعم لها[1]:</u>

أ. <u>التنفيذ الوطني:</u> ويقصد به قيام كيان أو هيئة حكومية بإدارة المشروع، وهذا الأسلوب هو المعهود والأكثر استخداماً، وذلك لأنه يؤدي إلى زيادة الاعتماد على الذات على الصعيد الوطني من خلال الاستخدام الفعال لقدرات الإدارة والخبرة التقنية لدى الأفراد والمؤسسات الوطنية، كما أن هذا الأسلوب في الإدارة يؤدي إلى زيادة التأكيد على مبدأ الملكية الوطنية لهذه المشاريع والبرامج، وزيادة الفرصة في استدامة الأنشطة التي تمارسها على المدى الطويل، وخاصة عندما تتوقف المساعدات التي يقدمها برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، ويقوم المكتب القطري للبرنامج عند تكليف جهة وطنية بمهام الإدارة بالتأكُّد من توافر القدرات الوطنية الكافية للاضطلاع بمهام وأنشطة المشروع، ويجب أن تكون المؤسسة أو الهيئة التي يتم اختيارها هي الأكثر صلة بالأنشطة التي يتناولها البرنامج أو المشروع المعني (عادةً توكل مهام الإدارة إلى وزارة من الوزارات أو إدارة داخل إحدى الوزارات) ويمكن للمؤسسة

(1) المرجع السابق مباشرة، الفصل السادس ، ص 4.

المسماة أن تتعاقد مع كيانات أخرى، حكومية أو غيرها للقيام بمهام محددة، وفي حالة التنفيذ الوطني أو التنفيذ من قبل منظمات غير حكومية لا يمنع ذلك من أن يقدم المكتب القطري للبرنامج الإنمائي خدماته الإدارية للمؤسسة المسماة بناء على موافقتها وبالتشاور معها، تتمثل عادةً هذه الخدمات في اختيار وتعيين موظفي إدارة البرنامج أو المشروع أو قسم منهم، وكذلك تدبير اقتناء السلع والخدمات، وتحديد أنشطة التدريب والمساعدة على تنفيذها.

ب. التنفيذ من جانب وكالة تابعة للأمم المتحدة: وذلك في الحالات التي تتطلب فيها أنشطة البرنامج أو المشروع خبرة تقنية فريدة غير متوفرة لدى الحكومة، أو قدرة إدارية معينة تستلزم التواصل مع المؤسسات والهيئات الدولية، وعادةً تُوقع جميع الوكالات التابعة للأمم المتحدة على اتفاق المساعدة الأساسي الموحد بجانب برنامج الأمم المتحدة الإنمائي وتلتزم به، وعندما تضطلع إحدى هذه الوكالات بمهام إدارة برنامج أو مشروع معين فلابد لهذا البرنامج أو المشروع من أن يتضمن أهداف تتعلق بضرورات النقل التدريجي لمسؤوليات الإدارة إلى المؤسسة الوطنية.

ج. التنفيذ من جانب المنظمات غير الحكومية: وذلك في الحالات التي تتطلب فيها أنشطة البرنامج أو المشروع التفاعل الوثيق مع مجموعة من المستهدفين وتكون هناك منظمة غير حكومية تملك صلات قوية مع هؤلاء المستهدفين مسبقاً، ولها ميزات نسبية في حقل العمل الذي يريد المشروع أن يخوض فيه، وتُذكر هنا جميع منظمات المجتمع المدني داخل البلد، ولكن قبل تسمية أي من هذه المنظمات لابد من التنسيق مع الجهة الحكومية الشريكة للبرنامج الإنمائي، كما يجب أن تتمتع هذه المنظمة بالمركز القانوني الذي يسمح لها بالعمل وفقاً للقوانين التي تحكم المنظمات غير الحكومية في البلد، ويعمل المكتب القطري للبرنامج الإنمائي على تقييم قدرة المنظمة غير الحكومية المسماة على تنفيذ المشروع.

د. التنفيذ المباشر من قبل برنامج الأمم المتحدة الإنمائي: ويتم اللجوء إلى هذا النوع من التنفيذ في الحالات الخاصة جداً، مثل البلدان التي تمر بظروف إنمائية حرجة للغاية وتفتقر السلطات المحلية فيها أو الوكالات التابعة للأمم المتحدة القدرة على تنفيذ المشروع أو البرنامج، وعندما يتولى المكتب القطري للبرنامج مهمة التنفيذ فإنه من الضروري أن تكون هناك آلية معينة تضمن أن الدعم المقدم من مكتب البرنامج هو دعم ذو طبيعة مؤقتة ريثما يتم بناء قدرات وطنية للمؤسسات المحلية تسمح لها بالسحب التدريجي لهذا الدعم وهو ما يعرف بإستراتيجية الخروج، وتعتبر هذه الإستراتيجية جزءاً لا يتجزأ من السياسة العامة لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي أي أنها يجب أن تُضمن في كل وثيقة برنامج أو مشروع.

8) تعيين مؤشرات الرصد والتقييم: وهي وسيلة لقياس ما تم إنجازه من النتائج مقابل ما كان مخططاً له، ويكون ذلك بمثابة الأساس لاتخاذ القرارات اللازمة لتحسين أداء البرنامج أو المشروع، وعادةً ما تشمل الآليات المستخدمة في رصد البرامج أو المشاريع ما يلي:
   - ✓ التقارير التقنية والمالية المرحلية التي تعدها المؤسسة المنفذة مع أصحاب المصلحة.
   - ✓ الاستقصاءات والدراسات والبحوث.
   - ✓ الاجتماعات الدورية والزيارات الميدانية ودورات العمل.
9) تحديد المؤثرات والمخاطر الخارجية: وهي أحداث أو قرارات ليس لمدير البرنامج أو المشروع سيطرة عليها ومع ذلك فهي تؤثر على تنفيذ الأنشطة وانجاز الأهداف، وقد يكون لهذه العوامل أثر ايجابي أو سلبي، ويتعين على المشاركين في إعداد البرنامج أو المشروع تحديد عوامل المخاطرة الخارجية وكفالة مواجهتها، فعلى سبيل المثال: في برنامج للأمن الغذائي قد يتضمن أنشطة لدعم وزارة الزراعة لتمكينها من مساعدة المزارعين على زراعة محاصيل معينة، ففي هذا البرنامج قد يكون أحد عوامل المخاطرة الخارجية سياسات التسعير التي تفرضها وزارة المالية، وهنا يمكن أن يدرج في البرنامج هدف يتصل بسياسة التسعير ويجب أن تشترك فيه وزارة المالية، وبذلك يمكن تخفيف المخاطر الخارجية التي يتعرض لها البرنامج.

ومن أهم الانتقادات التي يمكن توجيهها لآليات إعداد وثائق المشاريع كما تتم في مكتب البرنامج الإنمائي في سورية هي:

1) تعتمد معظم الوثائق في الوصف العام للمشكلة على الأرقام الرسمية وهذه الأرقام هي - في الغالب - غير دقيقة باعتراف الجهات الحكومية نفسها.
2) لا تتوفر في عدد كبير من هذه الوثائق مؤشرات كمية دقيقة للمتغيرات المراد استهدافها، وبالتالي تضعف إمكانية المقارنة الكمية قبل وأثناء وبعد المشروع، ويضيع بالتالي قياس الأثر الإنمائي الجوهري لبعض المشاريع (أو أنه يبقى غير محسوس) مما يولد انطباعاً عاماً بأن أفضل ما يمكن أن تقدمه مشاريع البرنامج الإنمائي هو الأجهزة والمعدات والمواد العينية.
3) إن التحديد التفصيلي المسبق لأنشطة المشروع، وتوزيع الميزانية على هذه الأنشطة يفقد المشروع في حالات كثيرة المرونة الكافية والمطلوبة للتعامل مع المستجدات التي تتكشف يوماً بعد يوم من خلال الممارسة العملية، كما أن تحديد الخطوات التفصيلية لمراحل عمل المشروع تتعارض مع مبدأ الإدارة بالنتائج الذي يتبناه البرنامج الإنمائي.

الفصل الثاني

برنامج الأمم المتحدة الإنمائي

- المبحث الأول: أصل برنامج الأمم المتحدة الإنمائي وتطوره
- المبحث الثاني: هيكل البرنامج وبنيته الإدارية
- المبحث الثالث: تمويل البرنامج الإنمائي
- المبحث الرابع: أهداف البرنامج ومجالات تركيزه
- المبحث الخامس: آليات ومبادئ البرمجة التي يعمل وفقاً لها البرنامج الإنمائي

المبحث الأول: أصل برنامج الأمم المتحدة الإنمائي وتطوره:

كانت البدايات الأولى لممارسة الجمعية العامة ولايتها التنموية التي خصها بها الميثاق من خلال عدة قرارات صدرت في دورات انعقادها الأولى، ففي كانون الأول سنة (1946) ونظراً لما تبين للجمعية العامة حينها من أن أعضاء الأمم المتحدة لم يصلوا إلى مستوى واحد من التقدم، طلبت الجمعية من المجلس الاقتصادي والاجتماعي أن يقوم بدراسة الطرق والوسائل المثمرة لتقديم الدعم الفني في الميادين الاقتصادية والاجتماعية والثقافية للدول الأعضاء التي ترغب في الحصول على مثل هذا الدعم (القرار52/ د-1)، ولاحظت الجمعية العامة في قرارها (200/ د-3) الصادر سنة (1948) أن النقص في التنظيم الفني والحاجة لذوي الخبرة من الموظفين من بين العوامل التي تعرقل التقدم الاقتصادي في الدول النامية، فرصدت مبالغ محددة من الميزانية العادية لتُمكن الأمين العام بالتعاون مع الوكالات المتخصصة من منح بعثات دراسية لتدريب خبراء البلدان النامية، ومساعدة حكوماتها في الحصول على الفنيين والمعدات والإمدادات اللازمة[1].

أُطلق على هذا البرنامج اسم البرنامج العادي (نظراً لأنه ممول من الميزانية العادية للأمم المتحدة ووكالاتها المتخصصة) إلا أن محدودية الأموال التي رصدت لهذا البرنامج مقابل الحاجة الكبيرة للدعم التي كانت تنتظرها الدول النامية أضعفت بشكل كبير من فعاليته* تزامن ذلك بالمقابل مع ظهور مشاريع عملاقة لمساعدات التنمية وإعادة الإعمار ظهرت في تلك الفترة، تجسدت بداية بإعلان مارشال لإعادة إعمار أوربا سنة (1947)**، ثم جاء بعد ذلك المشروع الأوسع الذي أطلقته الولايات المتحدة على يد هاري ترومان حين وقف في (20 كانون الثاني 1949) ليلقي خطاباً بمناسبة إعادة انتخابه رئيساً، أعلن فيه سياسة بلاده الإستراتيجية في السنوات المقبلة والتي تقوم على أسس أربعة... رابعها هو الخاص بتقديم مساعدات اقتصادية وفنية للمناطق النامية (عرف هذا المشروع باسم النقطة الرابعة) وكان هدفه -على حد قول ترومان-: *"جعل المزايا الفنية المختزنة في خدمة الشعوب المحبة للسلام وتنمية استثمار رؤوس الأموال في المناطق التي تفتقر إلى التطور"*[2]، وبعيداً عن الغايات والمرامي السياسية منها والاقتصادية وحتى الثقافية لمشروع النقطة الرابعة (أو مشروع مارشال)، فإن هذه المشاريع كان لها دور كبير في الضغط على الأمم المتحدة لتوسيع

---

(1) الأمم المتحدة، البرنامج الموسع للمعونة الفنية للإنعاش الاقتصادي في البلدان التي لم تستكمل نموها، الأمم المتحدة، نيويورك، 1951، ص11- 12.

* بلغ رصيد هذا البرنامج العادي في ميزانية الأمم المتحدة لعام (2008) مبلغ (47,480,000) دولار.

** تحول مشروع مارشال لاحقا في عام (1960) إلى منظمة دولية إقليمية هي منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية OECED، التي أصبحت تمثل التكتل الاقتصادي الغربي، وفي المقابل أنشأت الكتلة الشرقية في عام (1949) الجناح الاقتصادي للمعسكر الاشتراكي وهو مجلس التعاون الاقتصادي المتبادل (الكوميكون).

(2) مؤمن. مصطفى، النقطة الرابعة تعني الحرب، دار النشر المصرية، القاهرة، د.ت، ص31.

برنامجها العادي للمساعدات الفنية، حيث تصاعدت حدت الانتقادات الموجهة من قبل الدول الفقيرة داخل الجمعية العامة لأسلوب الدول المتقدمة في معالجة المشكلات الاقتصادية العالمية، فهذه المشاريع كانت تعني، ضمن ما تعنيه، أن الحرب الباردة سوف تؤدي إلى قيام كل معسكر بتنظيم صفوفه وتحقيق التعاون في الميادين الاقتصادية والاجتماعية خارج إطار الأمم المتحدة وليس من خلالها، تزامن ذلك مع رفض الاتحاد السوفيتي أن تُمول برامج الأمم المتحدة للمعونة الفنية من الميزانية العادية للمنظمة، ومطالبته بأن تتحمل الدول الاستعمارية وحدها هذا التمويل، وذلك على أساس أن هذه الدول هي المسؤولة عن إفقار العالم الثالث ونهب موارده وخيراته.

وأمام هذه المطالب والضغوط التي تعرضت لها الأمم المتحدة من أجل توسيع المساعدات التنموية المقدمة للدول النامية من جهة، وإخراج هذه المساعدات من إطار الميزانية العادية من جهة ثانية، انعقد المجلس الاقتصادي والاجتماعي لبحث هذه المسألة، وأقر خطة عمل تقضي بتوسيع مجال البرنامج العادي وتحويله إلى برنامج موسع للمعونة الفنية للبلاد التي لم تستكمل نموها (القرار9/222 الصادر في آب سنة 1949) وهو البرنامج الذي بدأ يقدم مساعدات حقيقية للدول النامية ليست مقتصرة على الدراسات والتوصيات وإنما تشمل أيضاً تقديم الأموال وإرسال الخبراء والمعدات اللازمة وتقديم المنح التدريبية لمشاريع التنمية في هذه الدول، بغية تدعيم اقتصادها القومي والنهوض بصناعتها المحلية وتحقيق استقلالها السياسي والاقتصادي[1]، حيث تم فتح حساب خاص تكتتب فيه الدول الأعضاء بمبالغ مالية غير محددة وخارج إطار الميزانية العادية للأمم المتحدة من أجل تمويل هذا البرنامج، كما طلب المجلس الاقتصادي والاجتماعي بقراره السابق من الأمين العام أن يدعو لجنة الإدارة والتنسيق إلى إنشاء مجلس للمعونة الفنية، يتألف من مديري المجالس التنفيذية بهيئة الأمم المتحدة ووكالاتها المتخصصة التي تشترك في البرنامج الموسع (الفقرة 3 من القرار 9/222)، وكذلك أوصى المجلس بأن يتم تعيين ممثل مقيم لمجلس المعونة الفنية في البلاد التي تحتاج بشكل ملح ومستمر لمساعدات ودعم فني أو اقتصادي.

عرضت هذه الخطة على الجمعية العامة فتمت الموافقة عليها بأغلبية ساحقة (القرار4/304) مع تضمين هذه الموافقة بعض التحفظات التي تبعث الطمأنينة في نفوس الشعوب الفقيرة وتبدد مخاوفها من هذه المساعدات الظاهرية التي قد تحمل في طياتها أهدافاً سياسية وعسكرية، فحددت أسس هذه المساعدات وهي[2]:

(1) الأمم المتحدة، البرنامج الموسع للمعونة الفنية للإنعاش الاقتصادي في البلدان التي لم تستكمل نموها، مرجع سبق ذكره، ص 14.
(2) مؤمن. مصطفى، النقطة الرابعة تعني الحرب، مرجع سبق ذكره، ص88.

1. أن الهيئات المساهمة في البرنامج الموسع للمعونة الفنية لن تقدم هذه المعونة إلا بموجب طلبات تتقدم بها الحكومات صاحبة الشأن وبالاتفاق معها.
2. هذه المعونة لن تكون وسيلة للتدخل الأجنبي في شؤون الدول المتلقية لها، ولن تقترن تلك المعونة بأي شروط ذات طابع سياسي.

وأثناء التطبيق العملي على أرض الواقع تبين بأن هناك فجوة كبيرة، لا تزال قائمة، بين ما تحتاجه الدول النامية من مساعدات اقتصادية ومعونات فنية وبين ما يستطيع البرنامجان العادي والموسع تقديمه لهذه الدول، وكان من الطبيعي أن تقوم هذه الدول النامية المتسلحة بعدد من الحجج المنطقية بالضغط على الأمم المتحدة من أجل إحداث تغيير جذري ونقلة نوعية في فلسفة الأمم المتحدة تجاه قضايا التنمية والمساعدات الاقتصادية والفنية، فاتخذ المجلس الاقتصادي والاجتماعي قرار برقم (11/222) يعترف بموجبه أن التنمية الاقتصادية للمناطق النامية لا تتطلب جهوداً واسعة في العون الفني فحسب بل تتطلب أيضاً تأكيداً في تدفق المزيد من رؤوس الأموال الدولية لأغراض تمويل التنمية الاقتصادية، ودخلت الدول النامية وبعض الدول المتقدمة في جدل طويل استمر أكثر من ثماني سنوات داخل أروقة الأمم المتحدة، تَمثّلت فيه مطالب الدول النامية بالدعوة لإنشاء صندوق دولي تابع للأمم المتحدة، يعمل هذه المرة، على تمويل التنمية الاقتصادية بمختلف أبعادها ومتطلباتها، وأن لا يقتصر هذا التمويل على المشاريع الإنتاجية المدرة للأرباح، بل يجب أن تكون مشاريع البنية التحتية ومشاريع الخدمات العامة من بين أولويات هذا الصندوق، وكانت هذه الدول النامية تُعلل مطالبها بأن الحياد السياسي للأمم المتحدة يجعل من المساعدات والتسهيلات التي تقدمها مقبولة لدى هذه الدول ومفضلة على المعونات الثنائية، وخاصة في القطاعات الحساسة وذات الأهمية السياسية والاقتصادية العالية، أما الدول المتقدمة (التي كان ينتظر منها تمويل القسم الأكبر من هذا المشروع) فمعظمها كان لديها برامج ثابتة للمعونة الثنائية تُعلق على استمرارها أهمية كبيرة ولا تريد التخلي عنها لصالح نظام المعونة متعددة الأطراف، وذلك لأسباب الأمن القومي وحماية مصالحها الخاصة، ويذكر أنه من بين الدول النامية أيضاً من كان يستفيد من برامج ثنائية للمساعدات ولا يريد أن يضحي بها من أجل برامج دولية متعددة الأطراف قد تكون حصته فيها أقل بكثير مما يتلقاه سابقاً*.

وأمكن في النهاية التوصل إلى اتفاق وسط تضمنه قرار الجمعية العامة (12/1219 لعام 1957) حيث تضمن القرار الموافقة على تأسيس صندوق خاص يعتبر امتداداً للبرنامج

* ويذكر أنّ أهم الدول التي كانت تعترض على إنشاء صندوق الأمم المتحدة للتنمية الاقتصادية هي (الولايات المتحدة، وكندا وفرنسا) وأنّ انتقال قسم من الدول المتقدمة (الدول الاسكندينافية وهولندا) إلى صف الدول النامية المطالبة بتأسيس هذا الصندوق ساهم بشكل كبير في ولادة هذا المشروع.

الموسع للمعونة الفنية ولنشاط التنمية الذي تتولاه الأمم المتحدة ووكالاتها المتخصصة، وبحيث يعمل الصندوق على ضمان استمرارية تمويل مشاريع التدريب، ودراسات البحث عن الموارد والثروات، وتجهيز مؤسسات الإدارة العامة، والإحصاء، والبحوث الزراعية والصناعية، ومراكز الإنتاج، واستجابة لمطالب الدول النامية تضمن قرار الجمعية العامة في جزئه الثالث أنه "حينما تُعتبر موارد الثروة ممكنة وكافية للدخول في نطاق تنمية رأس المال فإن الجمعية العامة ستعيد النظر في مجال ومستقبل الصندوق" وفي دورة الجمعية العامة الثالثة عشر لعام (1958) صدر القرار (1240/ 13) الذي أنشئ بموجبه الصندوق الخاص Special Fund؛ والذي بدأ أعماله في أول كانون الثاني (1959)، واعتُبر هذا الصندوق مؤسسة مستقلة عن البرنامج الموسع للمعونة الفنية (رغم التعاون الوثيق بينهما)، وامتدت عمليات الصندوق إلى آفاق بعيدة في مختلف الدول النامية حيث ساهم في القيام بالأبحاث والدراسات التمهيدية لاستغلال المهارات والقدرات، وقام كذلك بإنشاء العديد من معاهد التدريب الفني والتعليم المتقدم، لسد النقص الكبير في الفنيين والخبراء لدى الدول النامية، كما عمل الصندوق على تنفيذ مشروعات البحث التطبيقي الهادفة إلى زيادة الإنتاجية الزراعية والصناعية بمساعدة الخبراء الدوليين، ولم يتوان الصندوق عن تمويل المعامل الحديثة وسد النقص الحاصل في تجهيزات ومعدات هذه المعامل[1].

وظل البرنامج الموسع والصندوق الخاص يعملان كلّ على حدى حتى عام (1965) عندما قررت الجمعية العامة (قرار 20/2029) إدماجهما في جهاز واحد أطلق عليه اسم برنامج الأمم المتحدة الإنمائيUNDP، وبدأ البرنامج الجديد عملياته في (1 كانون الثاني 1966) ووضع له حينها هدف عام تمثل في مساعدة البلدان النامية في جهودها لتعزيز تنميتها الوطنية، وذلك بتوفير مساعدات منتظمة في المجالات الحيوية للتنمية الاقتصادية والاجتماعية بقصد تدعيم استقلالها الاقتصادي والسياسي، ووضع النظم المتكاملة والطويلة المدى لتخطيط برامج التنمية على المستوى الوطني والإقليمي والعالمي[2].

(1) عمر. حسن، المنظمات الدولية (هيئات ووكالات منظمة الأمم المتحدة ومنظمات التنمية والتجارة والتعاون الاقتصادي)، دار الفكر العربي، القاهرة، 1993، ص 423.
(2) قرار الجمعية العامة رقم (2188) دورة 21، عام 1966.

المبحث الثاني: هيكل البرنامج وبنيته الإدارية:

يعتبر برنامج الأمم المتحدة الإنمائي أحد الفروع التابعة للجمعية العامة والتي تعمل تحت إشراف المجلس الاقتصادي والاجتماعي، إلا أن هذا البرنامج أصبح يمثل اليوم الهيئة التنفيذية الأساسية لسياسات وبرامج الأمم المتحدة في المجال التنموي، وهو يتمتع بنوع من الاستقلال الكافي لتحقيق هذه المهمة التي وضعت له، ويتدرج الهرم التنظيمي للبرنامج الإنمائي بداية بالوحدات الأساسية لبنيانه وهي الدول الأعضاء فيه، وتعتبر هذه الدول من حيث المبدأ شركاء في الخطط والبرامج التي توضع على المستوى القطري أو الإقليمي أو العالمي، وتتجمع المكاتب القطرية تبعاً لاعتبارات جغرافية ومحددات تنموية في مكاتب إقليمية تعمل كحلقة وصل بين المكاتب القطرية والمقر الرئيسي للإدارة.

أولاً: العضوية في البرنامج:

تُعتبر جميع الدول الأعضاء في الأمم المتحدة (192 دولة) من حيث المبدأ، أعضاء في برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، كما تُعد العضوية في البرنامج الإنمائي مفتوحة أمام الدول الأعضاء في أي من وكالات الأمم المتحدة المتخصصة، وليس هناك أي قيد يحد من إمكانية الانضمام للبرنامج، وعملياً يعمل البرنامج في الوقت الحاضر على أراضي (166) دولة ينفذ فيها المشاريع التنموية ويباشر فيها أنشطته المتنوعة، وليس هناك أي فوارق أو تمايز بين دولة وأخرى من حيث مزايا العضوية أو السلطة، إلا أن مقتضيات الدعم التنموي الذي يقدمه البرنامج، وضرورات الدراسات التحليلية تتطلب تصنيفاً نظرياً للدول الأعضاء وفقاً لمؤشرات تنموية مختلفة، أهمها دليل التنمية البشري، وهو مقياس مركب من ثلاثة أبعاد تنموية هي: التمتع بحياة طويلة وصحية (قياساً على متوسط العمر المتوقع عند الولادة)، والحصول على التعليم (قياساً على نسب الأمية والالتحاق بالمدارس)، والتمتع بمستوى معيشي لائق (قياساً على متوسط الدخل)، ويقوم البرنامج الإنمائي بإعداد هذا الدليل بشكل سنوي، ويميز فيه بين ثلاث مستويات، تبدأ بمجموعة الدول التي يزيد فيها دليل التنمية البشرية عن (0,800) ويعول على هذه المجموعة أن تَكُون الجهة الداعمة والمساهمة الرئيسية في تمويل استراتيجيات البرنامج*، أما المجموعة الثانية فهي الدول التي يتراوح فيها دليل التنمية البشرية بين (0,500) و (0,799) ويرتكز نشاط البرنامج في هذه الدول عادةً على دعم خطط التنمية الطموحة وخاصة في الدول التي توصف بأنها تمر بمرحلة انتقالية (كما هو الحال في سورية مثلاً)، أما المجموعة الثالثة فهي دولٌ ذات تنمية بشرية منخفضة (يقل فيها دليل التنمية البشرية عن0,500) وهذه الدول بحاجة لمساعدات تنموية عاجلة، ودعم فني لتمكينها من

* وأهم التجمعات ضمن هذه المجموعة هي دول منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية OECD وتشمل (30) دولة.

العمل على تأسيس بنية اقتصادية تحتية تتيح لها إمكانية النهوض[1]، بالإضافة لهذا التقسيم هناك تقسيم آخر للدول الأعضاء في البرنامج يأخذ بعين الاعتبار التجمعات العالمية الأساسية، وتصنف الدول بحسب هذا المعيار إلى خمس تجمعات إقليمية هي: أفريقيا- الدول العربية- أسيا والباسيفيك- أوربا ودول الكومنولث المستقلة- أميركا اللاتينية والكاريبي، وقد أنشأ البرنامج مكتباً إقليمياً لكل من هذه التجمعات.

ثانياً: الإدارة على المستوى المركزي:

عند تأسيس البرنامج عام (1965) كان يقوم على إدارته مجلس إدارة مكون من (37) عضواً من بين الدول الأعضاء، تمت زيادة عددهم في عام (1971) إلى (48) عضواً نظراً لاتساع نشاطات البرنامج وزيادة عدد أعضائه، ولكن ومنذ عام (1993) حل المجلس التنفيذي لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي وصندوق الأمم المتحدة للسكان محل مجلس الإدارة (قرار الجمعية العامة 48/162) وذلك ضمن خطة شاملة تهدف لإصلاح آلية الإدارة والإشراف داخل منظومة الأمم المتحدة، ورغبةً في منح البرنامج الإنمائي استقلالية أكبر لتتناسب مع المهام المتزايدة التي توكل إليه[2].

ويتألف المجلس التنفيذي للبرنامج من (36) عضواً ينتخبهم المجلس الاقتصادي والاجتماعي من بين الدول الأعضاء في البرنامج، وذلك في أيار من كل عام لولاية مدتها (3) سنوات متداخلة، ما عدا دول أوربا الغربية وعدد من الدول المتقدمة التي يتم تعيينها بالتناوب، ويراعى عند انتخاب أعضاء المجلس التنفيذي التوزيع الجغرافي التالي: (8) دول لأفريقيا، (7) دول لآسيا والمحيط الهادي، (4) دول لأوربا الشرقية، (5) دول لأميركا اللاتينية ودول الكاريبي، (12) دولة لأوربا الغربية وغيرها من الدول المتقدمة، ويعتبر المدير العام لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي*عضواً دائماً في المجلس التنفيذي وهو مسؤول أمام المجلس عن جميع جوانب العمليات التنموية التي يضطلع بها البرنامج، كما يحق لأية دولة عضو في برنامج الأمم المتحدة الإنمائي وكذلك ممثلي الوكالات المتخصصة حضور جلسات المجلس التنفيذي كأعضاء مراقبين (أي دون حق التصويت)[3]، ويكون المجلس مسؤولاً عن توفير الدعم الحكومي الدولي والإشراف على أنشطة البرنامج الإنمائي وتوجيهها وفقاً للأهداف

---

(1) برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، تقرير التنمية البشرية لعام 2009، ص 204.

(2) الأمم المتحدة، إعادة تشكيل الأمم المتحدة وتنشيطها في الميادين الاقتصادية والاجتماعية، مرجع سبق ذكره، ص8.

* يتم الترشيح لمنصب المدير عن طريق الأمين العام للأمم المتحدة، ويصادق عليه من الجمعية العامة، ولمدة أربع سنوات، ويعتبر مدير البرنامج في الدرجة الثالثة بعد الأمين العام ونائبه، وتناوب على إدارة البرنامج الإنمائي منذ تأسيسه وحتى اليوم كل من: [Paul Hoffman 1965 -1972]،[Rudolph Peterson 1973-1976]،[Bradford Morse 1977-1986]،[William Draper 1987-1993]،[James Gustave Speth 1994 -1999]،[Mark Malloch Brown 2000 -2004]،[Kemal Dervis 2005 -2009] ،ويرأس البرنامج الإنمائي حالياً (2009- ؟): Helen Clark.

(3) United Nations, Rules of Procedure of the Executive Board of the United Nations Development Programme and of the United Nations Population Fund, , New York, 1997, p2-6.

الإستراتيجية المنصوص عليها في ميثاق الأمم المتحدة، وانسجاماً مع السياسات التي تصوغها الجمعية العامة والمجلس الاقتصادي والاجتماعي، واستجابة لاحتياجات البلدان المستفيدة من البرنامج[1].

ووفقاً لقرار الجمعية العامة (162/ 48) فإن وظائف المجلس تتمثل في[2]:

1. تنفيذ السياسة التي تضعها الجمعية العامة، والتنسيق والتوجيه الذي يتلقاه من المجلس الاقتصادي والاجتماعي.
2. الموافقة على البرامج القطرية التي تضعها مكاتب برنامج الأمم المتحدة الإنمائي القطرية.
3. اتخاذ القرارات بشأن الخطط الإدارية والمالية والميزانيات.
4. توجيه التوصيات للمجلس الاقتصادي والاجتماعي وعن طريقه للجمعية العامة حول أي مبادرة جديدة.
5. تقديم تقارير سنوية للمجلس الاقتصادي والاجتماعي.

وعند تأسيسه كان المجلس التنفيذي ينعقد سنوياً في (3) دورات عادية ودورة سنوية، وبعد عام (2001) وافق المجلس على أن ينعقد في دورتين عاديتين ودورة سنوية واحدة كل عام، كما ينعقد المجلس عند الضرورة في جلسة طارئة بموافقة غالبية أعضائه وبناء على طلب من رئيس المجلس، أو أحد أعضائه، أو المدير العام للبرنامج الإنمائي، أو المدير التنفيذي لصندوق الأمم المتحدة للسكان، أو بناء على طلب من الجمعية العامة، أو المجلس الاقتصادي والاجتماعي[3]، وتعقد الجلسات العادية في المقر الرئيسي للبرنامج في نيويورك، أما الجلسات السنوية فتعقد بالتناوب بين مقر الأمم المتحدة في نيويورك ومقرها في جنيف، وتُتَخَذ القرارات في المجلس التنفيذي بناء على توافق الآراء المشروط بالحوار والنقاش، ولضمان استمرارية الوظائف الإدارية والفنية للمجلس فقد أُنشئ له، بالإضافة للأمانة العامة، مكتباً تنفيذياً يتكون من رئيس وأربعة نواب ينتخبهم المجلس التنفيذي خلال دورته العادية الأولى من كل عام من بين أعضاء المجلس، مع مراعاة التناوب على رئاسة المكتب بين الأقاليم الجغرافية، وتتمثل أهم وظائف المكتب في إعداد وتنظيم اجتماعات المجلس التنفيذي، وتسهيل عملية صنع القرار وتعزيز الشفافية والمسائلة في اتخاذ القرارات والرقابة عليها[4].

كما يتبع للبرنامج الإنمائي، ويعمل في إطاره، عدد من الصناديق المتخصصة التي تضطلع بمهام محددة وتتناول تحقيق أهداف وغايات إنمائية فرعية من الهدف العام المتمثل

(1) United Nations, Information note about the Executive Board of UNDP and UNFPA, United Nations Development Programme, New York, 2008.

(2) الجمعية العامة، إعادة تشكيل الأمم المتحدة وتنشيطها في الميادين الاقتصادية والاجتماعية والميادين المتصلة بهما، مرجع سبق ذكره، ص 8.

(3) United Nations, Information note about the Executive Board of UNDP and UNFPA, op, cit, p2

(4) United Nations, Rules of Procedure of the Executive Board of the United Nations Development Programme and of the United Nations Population Fund, op, cit, p2 p8.

ببناء القدرات لتحقيق التنمية البشرية في الدول الأعضاء، وهذه الصناديق هي: صندوق الأمم المتحدة الإنمائي للمرأة، صندوق الأمم المتحدة للمشاريع الإنتاجية، وبرنامج متطوعي الأمم المتحدة، والوحدة الخاصة المعنية بالتعاون فيما بين بلدان الجنوب.

- تأسس برنامج متطوعي الأمم المتحدة عام (1971) بقرار من الجمعية العامة، وأُسندت إليه مهمة نشر الوعي التطوعي على مستوى العالم، والعمل على حشد وتعبئة المتطوعين وتوفير المساعدات التقنية لخدمة أهداف السلام والتنمية التي تتبناها الأمم المتحدة، وتؤكد الجمعية العامة (القرار60/134) أن العمل التطوعي عنصر مهم في استراتيجيات التنمية البشرية وخاصة في هدف القضاء على الفقر، وفي تقرير مدير البرنامج الإنمائي عن عمل برنامج متطوعي الأمم المتحدة (DP/2008/34) سلط الضوء على نطاق وعمق الأنشطة المدعومة من متطوعي الأمم المتحدة، والتي من شأنها تعزيز الترابط بين العمل التطوعي والتنمية، ويبين التقرير أنه في حين أن الخدمات التي يقدمها برنامج متطوعي الأمم المتحدة تدعم ما يربو على (25) كياناً من كيانات الأمم المتحدة فإن (28%) من أنشطته التطوعية هي مع برنامج الأمم المتحدة الإنمائي[1]، وخلال عام (2007) نَفَذ ما يزيد على (7521) من متطوعي الأمم المتحدة (يمثلون 162 جنسية) أكثر من (7700) مهمة في (139) بلداً مختلفاً[2]، وتجاوز المقابل المالي لمجموع الأنشطة التطوعية في سياق منظومة الأمم المتحدة مبلغ (170) مليون دولار[3].
- ويلبي صندوق الأمم المتحدة للمشاريع الإنتاجية الاحتياجات المحددة لأقل البلدان نمواً، ويساعدها على محاربة الفقر وتحقيق نمو اقتصادي سريع ومستدام، عن طريق استثماراته في مجالين رئيسيين هما: الدعم التقني لبرامج التنمية المحلية، وبرامج التمويل البالغ الصغر، وكان هذا الصندوق قد تأسس بموجب القرار (2168) الصادر عن الجمعية العامة، ومنذ عام (2006) تم إدماج الميزانية الإدارية للصندوق في ميزانية الدعم لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي، وتستخدم إيرادات الصندوق لدعم البرامج والمشاريع المشتركة بين البرنامج الإنمائي وسائر وكالات الأمم المتحدة في (38) بلداً هي البلدان الأقل نمواً بين أعضاء الأمم المتحدة، ووصل إجمالي الإيرادات التي حصل عليها الصندوق خلال الفترة (2008-2009) ما يناهز (88) مليون دولار وبزيادة نسبتها (75%) مقارنة بالفترة (2006-2007)[4][5].

(1) برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، تقرير مدير البرنامج عن متطوعي الأمم المتحدة خلال عامي 2006-2007، جنيف، 2008، ص 5.
(2) برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، الاستعراض السنوي للحالة المالية لعام 2007، نيويورك، 2008، ص 16.
(3) برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، تقديرات ميزانية البرنامج لفترة السنتين 2008- 2009، المجلس التنفيذي للبرنامج، نيويورك، 2008، ص 71.
(4) برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، تنفيذ سياسة صندوق الأمم المتحدة للمشاريع الإنتاجية لاسترداد التكاليف، نيويورك، 2010، ص 4.
(5) برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، التقرير السنوي لصندوق الأمم المتحدة للمشاريع الإنتاجية، جنيف، 2008، ص3،ص 23.

- تأسس صندوق الأمم المتحدة الإنمائي للمرأة في عام (1976) بموجب قرار الجمعية العامة (133/31) وهو يضطلع بالمهام التالية: (أ) تقديم دعم برمجي ومالي للدول الأعضاء بغية تمكين المرأة وتحقيق المساواة بين الجنسين (ب) تعزيز الإجراءات في مجال المساواة بين الجنسين على نطاق أجهزة الأمم المتحدة، ويطرح الصندوق في خطته الإستراتيجية (2008-2011) غايات محددة سيعمل على تنفيذها تتمثل في:
  - تعزيز الأمن الاقتصادي للمرأة وحقوقها الاقتصادية.
  - العمل على دمج الأولويات المتعلقة بمساواة الجنسين في الاستراتيجيات الإنمائية الوطنية.
  - الحد من انتشار العنف ضد المرأة، ومواجهة فيروس نقص المناعة المكتسب/ الإيدز.

وشَهد الصندوق في عام (2007) نمواً كبيراً في قاعدة موارده المالية حيث وصلت إلى (115) مليون دولار[1]، وبدء بميزانية العامين (2008-2009) تقرر أن تُقَدم تقديرات ميزانية الدعم لصندوق الأمم المتحدة الإنمائي للمرأة على نحو مستقل عن ميزانية برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، وبلغت الميزانية العادية للصندوق خلال العامين (2008- 2009) مبلغ (27,2) مليون دولار منها (23) مليون دولار كموارد عادية و (4,2) مليون دولار كموارد أخرى[2].

ثالثاً: الإدارة على المستوى القطري (نظام المنسق المقيم):

منذ عام (1977) وضعت الجمعية العامة إطاراً عاماً لإصلاح آليات العمل التنفيذي الذي تضطلع به الأمم المتحدة في أراضي الدول الأعضاء، سمي هذا الإطار بخطة "إعادة التشكيل" وكان من ضمن مفردات هذه الخطة أن يتولى منسق مقيم في كل بلد مسؤولية تنسيق الأنشطة التنفيذية للأمم المتحدة على الصعيد القطري، ومتابعةً لهذه الخطة حددت الجمعية العامة في عام (1979) مهام واختصاصات المنسق المقيم، وقررت من أجل التبسيط في الإجراءات وسهولة الأداء أن يتولى الممثل المقيم لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي مهام المنسق المقيم للأمم المتحدة، وبذلك منحت ممثلي البرنامج الإنمائي سلطة إشرافية ميدانية على جميع صناديق وبرامج ووكالات الأمم المتحدة العاملة في أراضي الدول الأعضاء، وبالمقابل يوفر البرنامج الإنمائي عن طريق شبكة مكاتبه القطرية التمثيل المحلي لمختلف هيئات منظومة الأمم المتحدة ويختصر عليها التكاليف الإدارية التي تتطلبها الإقامة في كل بلد من بلدانها الأعضاء[3].

(1) برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، تقرير صندوق الأمم المتحدة الإنمائي للمرأة، جنيف، 2008، ص 19.
(2) برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، صندوق الأمم المتحدة الإنمائي للمرأة، تقديرات ميزانية الدعم للصندوق لفترة السنتين (2008-2009)، نيويورك، 2008، ص 6.
(3) برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، دليل البرمجة لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي، البرنامج الإنمائي، نيويورك، 1999، الفصل الأول، ص4.

ويقوم المدير العام للبرنامج بتعيين ممثل في كل مكتب قطري، يعمل هذا الممثل على إدارة نشاطات المكتب، وتطوير آليات التواصل بين فروع الأمم المتحدة، وبين حكومة البلد المستضيف وباقي الشركاء المحليين، وهو مسؤول أمام الأمين العام للأمم المتحدة من خلال مدير البرنامج عن تنسيق الأنشطة التنفيذية التي تضطلع بها منظومة الأمم المتحدة على المستوى القطري، كما يقوم هذا الممثل المقيم، على أساس اتفاقيات منفصلة، بتمثيل الوكالات المتخصصة والصناديق التابعة للأمم المتحدة.

ويلاحظ أن هذا الدمج بين وظيفتين منفصلتين من حيث المبدأ (ممثل البرنامج والمنسق المقيم) على الرغم مما أتاحه من توحيد الأداء واختصار الإجراءات الإدارية- كما كانت ترى الجمعية العامة- فإنه أحدث نوع من الإرباك والتداخل بين المهام والاختصاصات المتباينة لكل من الوظيفتين الإداريتين، وذلك نظراً لتشعب المهام الموكلة إلى كل منهما، مما انعكس على جودة الأداء الإداري وأدى إلى تشتت وضعف دور الأمم المتحدة الإنمائي على المستوى القطري وقلل من التركيز على النتائج، وكما يرى تقرير" توحيد الأداء" **Delivering as One** فإن عدم الانسجام التشغيلي بين صناديق الأمم المتحدة وبرامجها ووكالاتها يتضح أكثر على الصعيد القطري، حيث أن أكثر من ثلث الفرق القطرية التابعة للأمم المتحدة تضم (10) وكالات أو أكثر من وكالات الأمم المتحدة في الميدان في وقت واحد، وعدداً كبيراً من الهياكل الإقليمية والقطرية، وتنزع هذه الكيانات- في أغلب الأحيان- للعمل الانفرادي مع القليل من التآزر والتنسيق حتى في الحالات التي تتداخل فيها الولايات، كما أن أنماط التمويل الحالية في الأمم المتحدة مشتتة إلى حد بعيد ولا يمكن التنبؤ بها، ومقيدة بأكثر مما يلزم من التخصيص لأغراض محددة، مما يشجع على الازدواجية وانعدام الفعالية، واللجوء في بعض الأحيان إلى آليات حل جزئي للعمل على فك الترابط والتداخل، فنجد مثلاً أن البرنامج الإنمائي يطبق - في بعض الأحيان- مبدأً يسمى استرداد التكاليف، كصيغة لتحصيل النفقات الإدارية التي يضطر البرنامج لدفعها من الميزانية التنموية، نيابة عن باقي الهيئات والوكالات المتخصصة، هذه النفقات التي يفترض دفعها من الأموال التي تخصصها الميزانية العادية لبند إدارة نظام المنسق المقيم.

ولمواجهة مثل هذه المشكلات، فقد طرح التقرير حزمة من التدابير والإجراءات التي يتم حالياً العمل على تنفيذها، وتقضي هذه التدابير بزيادة سلطة المنسق المقيم فيما يتعلق بالتفاوض بشأن البرنامج القطري مع حكومة البلد المستضيف لحساب منظومة الأمم المتحدة برمتها، وتعزيز قدرات المنسق المقيم بعدد كاف من موظفي الدعم من أجل إدارة عمليات فريق الأمم المتحدة القطري وكفالة الحوار والتواصل الفعالين مع الشركاء، وكما يرى التقرير فإنه ينبغي لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي (بصفته مدير نظام المنسقين المقيمين) أن يحقق هدفاً

واضحاً هو الانسحاب من السياسات المرتكزة على القطاعات وأعمال بناء القدرات التي تمتلك فيها كيانات الأمم المتحدة الأخرى الكفاءات الملائمة للقيام بها، أما دوره الأساسي في هذا المجال فينبغي أن يكون تعزيز الاتساق لفريق الأمم المتحدة القطري، كما ينبغي لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي إنشاء حاجز مؤسساتي واق بين إدارة دوره البرنامجي وإدارة نظام المنسقين المقيمين، ويوصي التقرير بتعيين مدراء قطريين لأنشطة البرنامج الإنمائي، ليتاح للمنسقين المقيمين التفرغ لمهام التنسيق ذات المستويات الأعلى، ومن شأن هذا الفصل الوظائفي أن يجعل لجميع أجزاء منظومة الأمم المتحدة مصلحة أكثر في تملك نظام المنسقين المقيمين، ولذا فإن التقرير(توحيد الأداء) اقترح تنفيذ (5) برامج قطرية في إطار ما يسميه "برنامج أمم متحدة واحدة" حتى عام (2007)، وإضافة (20) برنامجاً قطرياً في الإطار نفسه حتى عام (2009)؛ و(40) برنامجاً قطرياً بحلول عام (2010)، وجميع البرامج الأخرى بحلول عام (2012)[1].

وبالفعل مع بداية عام (2007) قامت الأمم المتحدة بالتعاون مع ثماني حكومات قطرية تطوعت لتنفيذ المرحلة التجريبية من برنامج "توحيد الأداء" وهي: ألبانيا، وباكستان، وجمهورية الرأس الأخضر، وموزمبيق، ورواندا، وتنزانيا، وأورغواي، وفيتنام، وأشارت الردود الأولية التي وردت من الحكومات الثمانية والفرق القطرية للأمم المتحدة التي طبقت البرنامج إلى أنه من خلال عناصر التوحيد الأربعة (برنامج واحد، إطار واحد للميزانية، قيادة واحدة، مكتب واحد) أصبحت الفرق القطرية التابعة للأمم المتحدة أكثر فعالية في تنسيق المساعدات الإنمائية التي تقدمها الأمم المتحدة ودمجها مع الخطط والأولويات الإنمائية الوطنية، وكذلك حققت الفرق المطبقة للإستراتيجية الجديدة تقدماً في تحديد إطار المساءلة المتبادلة ضمن الفريق على أساس تحقيق نتائج إنمائية ملموسة، كما أظهرت نتائج المرحلة التجريبية أنه لا يوجد نمط موحد للتعاون بين الأمم المتحدة والدول المستفيدة، حيث أن خصوصية كل تجربة إنمائية في كل بلد من البلدان تفرض نفسها على آليات التعاون والتنسيق المشترك[2].

وتقدر موارد البرنامج الإنمائي التي خصصت لدعم الأنشطة التنفيذية والبرنامجية لمنظومة الأمم المتحدة ونظام المنسق المقيم خلال عامي (2008-2009) ما مجموعه (304,3) مليون دولار[3]، كما أن (28%) من التكاليف على صعيد المكاتب القطرية تم توجيهها إلى دعم الأنشطة التنفيذية لمنظومة الأمم المتحدة خلال الفترة ذاتها، أما الموارد التي يديرها البرنامج نيابة عن باقي مؤسسات منظومة الأمم المتحدة وفي إطار نظام المنسق المقيم

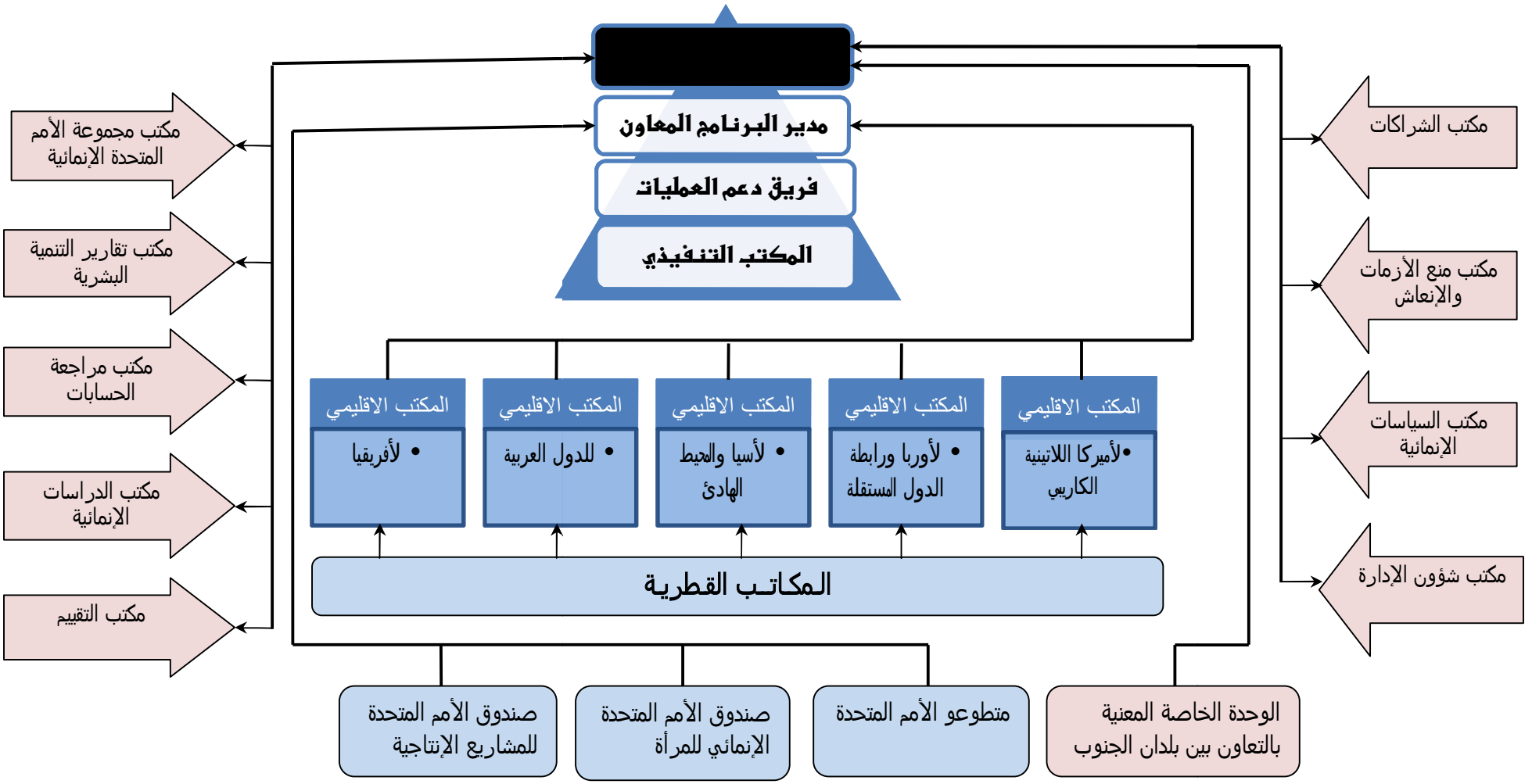
(1)United Nations, Delivering as One, op, cit, p2-3.
(2) برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، تنمية القدرات (تمكين الناس والمؤسسات)، تقرير البرنامج لعام 2008، نيويورك، 2008، ص 7.
(3) برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، تقديرات ميزانية البرنامج لفترة السنتين (2008- 2009)، مرجع سبق ذكره، ص 8.

فقد وصلت في عام (2007) وحده إلى (1،91) مليار دولار[1]، وتحث الجمعية العامة برنامج الأمم المتحدة الإنمائي في استعراضها للأنشطة الإنمائية للأمم المتحدة عام (2008)، على تقديم المزيد من الدعم المالي والتقني والتنظيمي لنظام المنسقين المقيمين، وتشجع الجهود التي يبذلها البرنامج من أجل تحسين عملية اختيار المنسقين المقيمين وتدريبهم[2].

ويلاحظ أن مجمل التحليل السابق يصب في اتجاه إيجابية الفرضية القائلة بأن برنامج الأمم المتحدة الإنمائي يقع في مركز المنظومة التنموية التابعة للأمم المتحدة، وأنه يمثل رأس الهرم المؤسسي لهذه المنظومة على المستوى المركزي، وهو كذلك يعد الممثل الرسمي والراعي الحقيقي لمجمل الأنشطة التنفيذية التي تمارسها أسرة الأمم المتحدة على أراضي دولها الأعضاء.

(1) برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، الاستعراض السنوي للحالة المالية لعام 2007، مرجع سبق ذكره، ص2.
(2) الأمم المتحدة، الاستعراض الشامل للأنشطة التنموية لمنظومة الأمم المتحدة، القرار 208/د 62، مرجع سبق ذكره ، ص 18- 21.

الشكل رقم (3) الهيكل التنظيمي لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي *



* المصدر: تقرير مدير برنامج الأمم المتحدة الإنمائي المقدم للمجلس التنفيذي في دورته العادية الأولى لعام 2008، المجلس التنفيذي، نيويورك، 2008، ص 5.

المبحث الثالث: تمويل البرنامج الإنمائي:

أولاً: مصادر التمويل:

من حيث المبدأ فإنه يمكن اعتبار برنامج الأمم المتحدة الإنمائي مؤسسة تمويل متعددة الأطراف، فهو يتلقى تمويله من عدة جهات، وفقاً لعدة آليات، وعلى عدة مستويات، حيث تضع المكاتب القطرية إستراتيجياتها لتعبئة الموارد متضمنتاً حجم الموارد المطلوبة لتمويل الأنشطة البرنامجية في إطار التعاون القطري، وكذلك ترتيبات تقاسم التكاليف مع الشركاء التنمويين المحليين، وتعمل المكاتب الإقليمية على تعبئة الموارد المخصصة للبرامج الإقليمية، أما على صعيد المقر فتتولى شعبة تعبئة الموارد مسؤولية وضع وتنسيق السياسات فيما يتعلق بتعبئة الموارد وتخصيصها وإعداد الميزانية، ويضع البرنامج من أجل ذلك إطاراً تمويلياً متعدد السنوات (كل أربع سنوات) يتوافق مع إطار البرمجة الشاملة والخطط الإستراتيجية للبرنامج، وتوضع ميزانية الدعم الإداري لفترة زمنية مدتها سنتان، وذلك لضمان استمرارية تدفق الموارد، ويمكن تقسيم مصادر تمويل البرنامج إلى ثلاث فئات هي:

1. الموارد العادية (الأساسية): وتمول هذه الموارد من التعهدات الرسمية للدول الأعضاء، وهي مساهمات غير محددة النسبة (على عكس الميزانية العادية للأمم المتحدة)، حيث يترك تقدير حجم هذه المساهمات للأعضاء أنفسهم، وتتفاوت حصص المساهمين بشكل كبير تبعاً لتفاوت إمكانياتهم المالية، وتعتبر دول شمالي أوربا من أهم المساهمين في هذه الموارد، يضاف إلى هذه المساهمات إيرادات الفوائد عن المحفظة الاستثمارية للبرنامج الإنمائي، وتمثل الموارد العادية القاعدة الصلبة التي يستند إليها البرنامج، وذلك على الرغم من أنها لا تشكل إلا جزءاً بسيطاً من مجمل التمويل الذي يتلقاه البرنامج، ففي حين وصلت إجمالي الموارد التي تلقاها البرنامج الإنمائي خلال عام (2008) إلى حوالي (6,03) مليار دولار أمريكي، بلغ إجمالي الموارد العادية (الأساسية) للبرنامج في نفس العام (1,21) مليار دولار، مقارنة بمبلغ (1,14) مليار دولار في عام (2007) أي بزيادة سنوية معدلها (6%) بالقيمة الاسمية وحوالي (3%) بالقيمة الحقيقية، وذلك على الرغم من انخفاض المساهمات العادية بنسبة (2%) من (1,12) مليار دولار في عام (2007) إلى (1,10) مليار دولار في عام (2008)، إلا أن ما حقق الزيادة في إجمالي الموارد العادية هو المحفظة الاستثمارية ذات الصكوك عالية الجودة التي يستثمر فيها برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، ولم يتعرض البرنامج لأي خسارة في رأس المال الأصلي نتيجة الركود الاقتصادي العالمي في الفترة (2008- 2009)، وجاء المجموع الكلي للإيرادات العادية متطابقاً مع التوقعات الاسمية التي حددها الإطار التمويلي متعدد السنوات عن الفترة (2008-2011)، ونتيجة للقيود المحلية التي تسببت بها الأزمة الاقتصادية والمالية

العالمية لجأت عدد من الدول إلى تخفيض مساهماتها، ولم تتوفر حتى وقت إعداد هذه الدراسة البيانات النهائية عن عام (2009) إلا أن التوقعات تشير إلى انخفاض مجموع المساهمات العادية إلى (985) مليون دولار تقريباً خلال عام (2009)[1][2].

2. الموارد المخصصة (غير الأساسية): تشكل الموارد غير الأساسية مساهمات مخصصة لمواضيع وبرامج وأنشطة محددة، وتقسم هذه الموارد إلى مساهمات توجهها حكومات الدول المستفيدة لدعم أولويات التنمية المحلية في دولها، عن طريق المساهمة في تمويل البرامج والمشاريع التي يدعمها البرنامج في هذه البلاد، وهي ما تعرف بترتيبات تقاسم التكاليف، وكذلك مساهمات الدول المانحة التي ترغب بدعم برنامج قطري في دولة ما دون غيرها (تمويل ثنائي الأطراف ولكن بتوسيط برنامج الأمم المتحدة الإنمائي بين المانح والمتلقي)، أو في دعم أحد أهداف التنمية البشرية التي يتبناها البرنامج الإنمائي دون غيره (متعددة الأطراف)، ووصلت إجمالي المساهمات غير الأساسية التي تلقاها البرنامج في عام (2008) إلى (4,16) مليار دولار وبزيادة معدلها (8%) عن عام (2007) حيث كانت تبلغ (3,92) مليار دولار، وكانت حصة المساهمات الحكومية النقدية المناظرة (0,96) مليار دولار، أما المساهمات غير الأساسية التي تلقاها البرنامج من الدول المانحة الثنائية فقد شكلت (1,44) مليار دولار، مقابل (1,35) مليار دولار كمساهمات غير أساسية في إطار متعدد الأطراف، أما باقي الموارد المخصصة فتأتي من إيرادات أخرى تتمثل في إيرادات الفوائد وبعض الرسوم المتعلقة بخدمات الدعم الميداني[3].

3. الموارد الإضافية: هناك مصادر تمويل إضافية للبرنامج الإنمائي (لا تدخل في الميزانية التمويلية التي يعدها البرنامج)، وتأتي هذه الموارد من التزامات الأمم المتحدة والدول الأعضاء، بتمويل نظام المنسق المقيم، والصناديق التي يديرها البرنامج الإنمائي مثل: برنامج متطوعي الأمم المتحدة، وصندوق الأمم المتحدة الإنمائي للمرأة، وكما ذكر سابقاً فإن الأموال التي يديرها البرنامج الإنمائي لصالح نظام المنسق المقيم تصل سنوياً إلى أكثر من مليار دولار[4]، بالإضافة لذلك يدير برنامج الأمم المتحدة الإنمائي عدد من الصناديق الائتمانية الثنائية منها ومتعددة المانحين، هذه الصناديق التي تعتبر وسيلة تمويلية يعمد المانحون من خلالها إلى تجميع الموارد من أجل دعم أولويات وطنية ومساعدة وكالات الأمم المتحدة على انجاز أهداف محددة في بلد أو بلدان معينة، ومنذ عام (2004) تنامى دور البرنامج الإنمائي

(1) برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، الاستعراض السنوي للحالة المالية لعام 2008، نيويورك، 2009، ص 7.
(2) برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، حالة الالتزامات بتمويل الموارد العادية لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي والصناديق والبرامج المرتبطة به في عام 2009 وما بعده، نيويورك، 2009، ص 4.
(3) برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، الاستعراض السنوي للحالة المالية لعام 2008، مرجع سبق ذكره، ص 15.
(4) United Nations Development Programme, Making Globalization Work for All, Annual report 2007, New York, 2007, p37.

كوكيل إداري وأصبح يدير أكثر من (3) مليار دولار نيابة عن منظومة الأمم المتحدة وجهات مانحة أخرى، وأكبر هذه الصناديق هو الصندوق الائتماني للعراق الذي بلغت موارده في عام (2007) أكثر من مليار دولار[1]، وفي عام (2007) أسست حكومة إسبانيا صندوقاً لدعم الأهداف الإنمائية الألفية برأس مال قدره (700) مليون دولار وعهدت بإدارته إلى برنامج الأمم المتحدة الإنمائية، ويهدف هذا الصندوق لدعم سياسات منظومة الأمم المتحدة في مجال التنمية ورسم الاستراتيجيات الوطنية للدول المستضيفة بما ينسجم مع أهداف التنمية الألفية[2].

ووفقاً للميزانية التقديرية لفترة السنتين (2010-2011) فإنه من المتوقع أن تبلغ الموارد العادية المقدمة من الجهات المانحة (2,3) مليار دولار، دون تغير عما كانت عليه في فترة السنتين (2008- 2009)، ولكن مع زيادة تصل إلى مليار دولار مقارنة بميزانية العامين (2000-2001) التي كانت قد بلغت (1,3) مليار دولار، وهو نمو يمثل من حيث القيمة الاسمية (83%)، أما من حيث القيمة الحقيقية فتبلغ هذه الزيادة (0,4) مليار دولار أي ما نسبته (25%)، ولكن يتوقع أن تتدنى الموارد الأخرى المقدمة من الجهات المانحة للصناديق الائتمانية وترتيبات تقاسم التكاليف من حيث القيمة الاسمية بحوالي (0,3) مليار دولار (أي 6%) من (5,3) مليار دولار في الفترة (2008-2009) إلى (5) مليار دولار في الفترة (2010-2011)، كما يتوقع أن تنخفض الموارد المحلية المقدمة من الحكومات المضيفة بحوالي (0,3) مليار دولار (أي 10%) لتصل إلى (2,2) مليار دولار، وبناء على ذلك يقدر إجمالي تبرعات الجهات المانحة والتبرعات المحلية لفترة السنتين (2010-2011) مبلغ (9,5) مليار دولار، أي أنها ستكون أقل من توقعات الفترة (2008- 2009) بمبلغ (0,6) مليار دولار، وإذا أضيف لهذا المبلغ الأرصدة الافتتاحية وإيرادات استرداد تكاليف الخدمات المقدمة إلى منظمات الأمم المتحدة وبعض الموارد الأخرى غير المحددة بدقة فإنه يتوقع أن تصل إجمالي الموارد المتاحة للبرنامج خلال فترة عامي (2010-2011) إلى (13,6) مليار دولار، في حين يتوقع أن يستخدم البرنامج منها (يخصص) خلال هذه الفترة مبلغ (11,6) مليار دولار[3].

وتُبين قراءة مؤشر موارد البرنامج الإنمائي خلال العقد الأخير أن الزيادة مستمرة في الموارد العادية منذ عام (2001) وذلك بعد سبع سنوات من التراجع في مستوى هذه الموارد قبل هذا التاريخ، وكذلك فإن مستوى الموارد الأخرى التي عهد بها إلى البرنامج تدل دلالة واضحة على تنامي الدعم الذي يحظى به البرنامج الإنمائي من قبل أعضائه، ولكن تعزيز

(1) برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، التقرير السنوي لعام 2008، مرجع سبق ذكر، ص9.
(2) United Nations Development Programme, Annual report 2007, , op, cit, p9.
(3) برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، تقديرات ميزانية البرنامج لفترة السنتين (2010-2011)، نيويورك، 2010، ص 16-18.

وفاعلية التوجهات الإنمائية التي ينهض بها البرنامج تتعرض اليوم إلى اختبار كبير في سياق الأزمة المالية العالمية، نظراً لما تطرحه هذه الأزمة من حاجة كبيرة إلى بناء القدرات التنموية لدى الدول الأعضاء بمساندة من برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، وبالتالي الحاجة إلى تمويل إضافي من قبل شركاء البرنامج، وهو ما يبدو أنه ليس أمراً بديهياً في ظروف مثل ظروف الأزمات المالية.

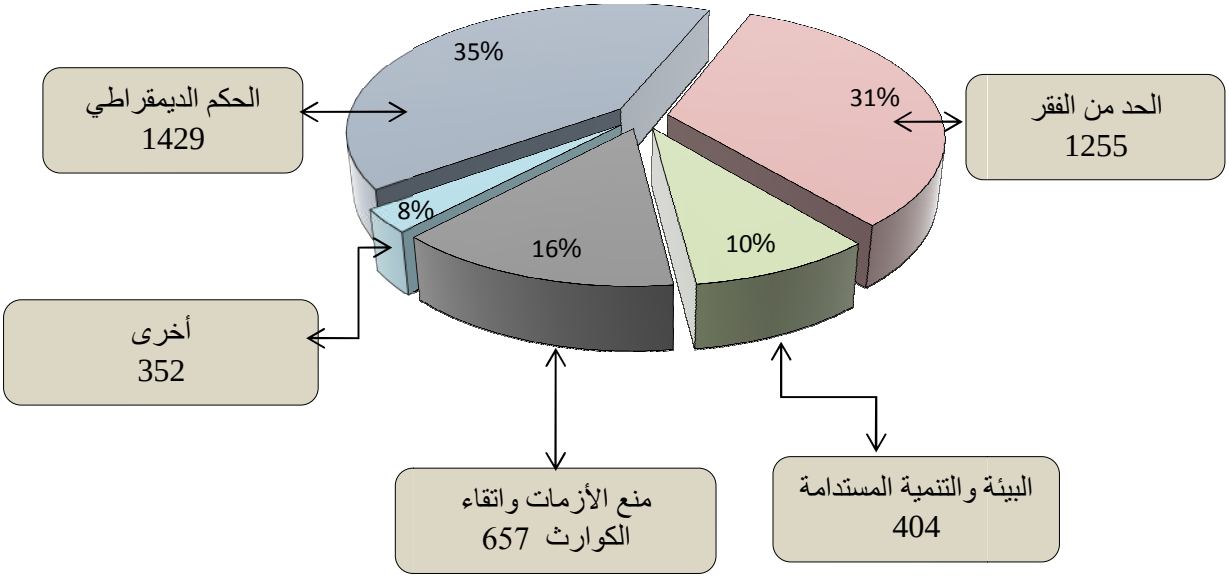
ثانياً: **تخصيص الموارد المالية**:

تُنفَق الموارد المالية التي يحصل عليها البرنامج الإنمائي وفق نظام للموازنة يضمن تغطية الأنشطة التي ترتكز فيها ولاية البرنامج الإنمائي، وتتفاوت نسب التوزيع تبعاً لأولويات الأهداف الموضوعة أمام البرنامج والتي تتضمنها عادةً الخطة الإستراتيجية المتعددة السنوات، وتقسم مجالات التخصيص بشكل عام إلى أربعة أقسام هي[1]:

1. الموارد المخصصة للبرامج الرئيسية وتكاليفها ذات الصلة: وتمثل هذه الموارد القسم الأعظم من تخصيصات البرنامج، وتقسم هذه البرامج حسب مجالات التركيز على المستوى القطري إلى أربعة برامج هي:- برنامج الحكم الرشيد- برنامج مكافحة الفقر- برنامج البيئة والتنمية المستدامة- برنامج منع الأزمات وانتقاء الكوارث، أُضيف لها حديثاً مجال آخر هو مواجهة تحديات مرض الايدز، وتوزع هذه الأموال على المكاتب القطرية للدول الأعضاء بعد إقرار البرامج القطرية فيها وذلك وفق نظام للتخصيص يحدده المجلس التنفيذي للبرنامج، يراعي فيه مستويات التنمية المحققة في كل بلد من البلدان الأعضاء، ويستند أساساً على متوسط نصيب الفرد من الناتج القومي، وبلغ مجموع الأموال المخصصة لهذه البرامج في الميزانية التقديرية لعامي (2008-2009) مبلغ (9,1) مليار دولار وبنسبة (86,7%) من إجمالي الموارد المتاحة للبرنامج في هذه الفترة وزيادة بنسبة (15,5%) عن ميزانية الفترة (2006-2007)[2]، وفي تقديرات ميزانية البرنامج لعامي (2010-2011) يتوقع أن تزداد الموارد المخصصة للأنشطة الإنمائية الرئيسة لتصل إلى (10,2) مليار دولار وذلك نظراً لزيادة نسبتها من إجمالي الموارد المتاحة لتصبح هذه النسبة (88%)[3].

(1) برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، تقديرات ميزانية البرنامج لفترة السنتين (2008- 2009)، مرجع سبق ذكره، ص77.
(2) المرجع السابق مباشرة، 14.
(3) برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، تقديرات ميزانية البرنامج لفترة السنتين (2010-2011)، مرجع سبق ذكره، ص 18.

الشكل رقم (4) انفاق برنامج الأمم المتحدة الإنمائي على برامجه
الأساسية خلال عام 2008 (مقاساً بوحدة مليون دولار)*



*المصدر: التقرير السنوي لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي لعام 2009، ص 6.

2. الموارد المخصصة لميزانية الدعم الإدارية: وتضمن هذه الفئة من الموارد النهوض بمهام التنفيذ، والتوجيه، والقيادة، بغية تطبيق مهام البرنامج، ويشمل ذلك وضع الخطط والاستراتيجيات الإنمائية، ودراسة الأوضاع القائمة في البلدان الأعضاء، ووضع تقارير دورية لمؤشرات التنمية البشرية أو أحد محدداتها (على المستويات القطرية أو الإقليمية أو العالمية)، وكذلك عمليات توجيه البرامج، وإدارتها، والإشراف عليها، وكذلك التنظيم الإداري العام للبرنامج وتعبئة الموارد والإدارة المالية والموارد البشرية، وشكّل هذا الدعم حوالي (1,02) مليار دولار وما نسبته (9,8%) من الإيرادات المتاحة للبرنامج خلال فترة ميزانية الدعم للسنتين (2008-2009)، وزيادة (22,8%) عن فترة (2006-2007)، أما عدد الموظفين العاملين في برنامج الأمم المتحدة الإنمائي ضمن إطار الميزانية العادية فيقدر خلال الفترة (2008-2009) بـ (3334) موظف، يقسم هؤلاء الموظفون إلى (2831) موظف على مستوى المكاتب القطرية (منها 120 وظيفة لمتطوعي الأمم المتحدة بالمكاتب القطرية)؛ أما باقي الوظائف فهي (503) وظائف على مستوى المقر تشمل (12) وظيفة في مكتب مجموعة الأمم المتحدة الإنمائية، و(22) وظيفة لصندوق الأمم المتحدة للمشاريع الإنتاجية؛ و(399) وظيفة لجميع الوحدات الأخرى ببرنامج الأمم المتحدة الإنمائي وصافي (70) وظيفة لمتطوعي الأمم المتحدة[1].

(1) برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، تقديرات ميزانية البرنامج لفترة السنتين (2008- 2009)، مرجع سبق ذكره، ص7، ص31.

وسيتم تخفيض نسبة الموارد المخصصة لهذه الميزانية الإدارية من مجموع الموارد المتاحة خلال فترة ميزانية (2010-2011) لتصبح (7,5%) أي أنها ستتقلص لتصبح حوالي (0,9) مليار دولار، وهو ما يعكس الرغبة المستقبلية في زيادة مخصصات الدعم التنموية في مجال الأنشطة الرئيسية على حساب مخصصات الأنشطة الإدارية، ولكن هذه التوجهات استلزمت بالضرورة تخفيضاً في مجموع الوظائف الممولة من الموارد العادية من (3334) وظيفة خلال الفترة (2008-2009) إلى (3217) وظيفة أي أنها تقلصت بمعدل (4%)[1].

3. الموارد المخصصة لصالح تنسيق أنشطة الأمم المتحدة الإنمائية: وتقسم هذه الموارد إلى عدة فئات، أهمها: الدعم البرنامجي لنظام المنسق المقيم، ودعم الأنشطة التنفيذية للأمم المتحدة، ويتضمن ذلك المكاتب القطرية، ومكتب مجموعة الأمم المتحدة الإنمائية، ومكتب خدمات المشتريات المشتركة بين الوكالات، والخدمات المستردة التكاليف المقدمة إلى منظمات الأمم المتحدة الأخرى، وكما ذكر سابقاً فقد بلغ مجموع ما يخصصه البرنامج لهذين البندين خلال فترة الميزانية (2008-2009) مبلغ (304,3) مليون دولار، ووفقاً للميزانية التقديرية لعامي (2010-2011) فإن هذا المبلغ سيبقى ثابتاً تقريباً[2].

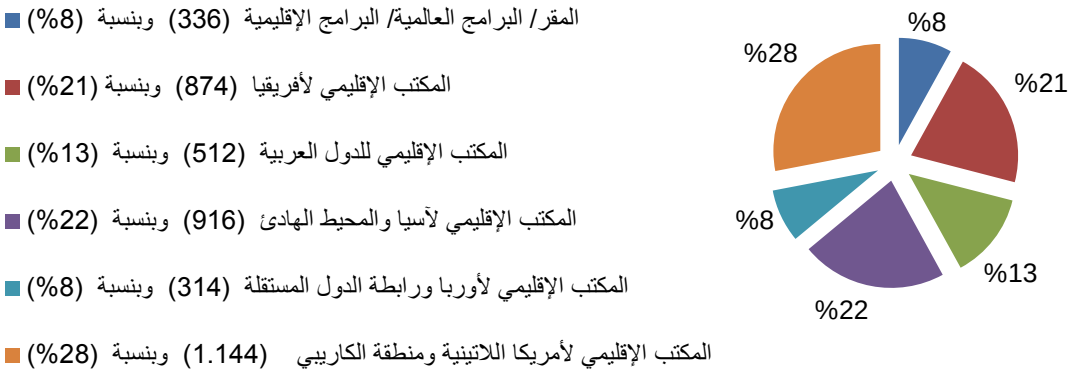
4. الموارد المخصصة للصناديق والبرامج الأخرى: وتغطي هذه الموارد الأنشطة الإدارية التي تدعم نتائج برنامج متطوعي الأمم المتحدة، وصندوق الأمم المتحدة للمشاريع الإنتاجية في مجالات خبرتهما الإنمائية في إطار مجالات التركيز الأربعة، يضاف لذلك الأنشطة التي يضطلع بها البرنامج بتكليف من الجمعية العامة (مثل تكاليف الأمن والتكاليف المرتبطة باعتماد المعايير المحاسبية الدولية للقطاع العام)، وبلغ الدعم المقدم من البرنامج لصندوق الأمم المتحدة للمشاريع الإنتاجية خلال فترة ميزانية السنتين (2008-2009) مبلغ (10,7) مليون دولار، والصندوق الخاص لمتطوعي الأمم المتحدة مبلغ (54,9) مليون دولار، أما التكاليف الأمنية المقررة لمكاتب وموظفي الأمم المتحدة (46,2) مليون دولار، والمعايير المحاسبية الدولية للقطاع العام (9) مليون دولار[3].

وخلال الفترة (2010-2011) من المتوقع أن يخصص تمويل لأنشطة كل من متطوعي الأمم المتحدة وصندوق الأمم المتحدة للمشاريع الإنتاجية بمبلغي (59,2) مليون دولار و (9,5) مليون دولار على التوالي، في حين أنه سيخصص مبلغ قدره (85) مليون دولار لتغطية التكاليف الأمنية التي تقررها الأمم المتحدة، وكذلك مبلغ (13) مليون دولار للأنشطة المتصلة بالمعايير الدولية للقطاع العام، كما سيتم تخصيص مبلغ (2,7) مليون دولار هي

(1) برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، تقديرات ميزانية البرنامج لفترة السنتين (2010-2011)، مرجع سبق ذكره، ص 40.
(2) المرجع السابق مباشرة، ص 18.
(3) برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، تقديرات ميزانية البرنامج لفترة السنتين (2008- 2009)، مرجع سبق ذكره، ص 8.

حصة البرنامج من تكاليف تمويل نظام الأمم المتحدة لإقامة العدل، فإذا ما أضيف لهذه المجاميع بعض التكاليف الاستثمارية غير المرصودة بدقة، فإن المجموع النهائي لما ستخصصه ميزانية عامي (2010-2011) لبند الصناديق والبرامج الأخرى سوف يصل إلى حوالي (215,6) مليون دولار[1].

الشكل رقم (5) توزيع مجموع نفقات البرنامج لعام (2008) حسب المناطق*
(بملايين الدولارات)



* المصدر: التقرير السنوي لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي لعام 2009، ص 6.

(1) برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، تقديرات ميزانية البرنامج لفترة السنتين (2010-2011)، مرجع سبق ذكره ، ص 43- 49.

الجدول رقم (2) المساهمون الأساسيون في برنامج الأمم المتحدة الإنمائي عام 2008 *

(وحدة القياس مليون دولار)

كبار المانحين	الموارد	
	عادية	أخرى
النرويج	137,6	111,4
هولندا	116,6	85,8
السويد	109,6	76,4
الولايات المتحدة الأمريكية	97,4	201,9
بريطانية	96,3	188,8
اليابان	73,1	193,2
الدانمرك	73,1	23,5
كندا	55,4	123,9
اسبانيا	54,4	103,4
سويسرا	45,6	15,2
فرنسا	43,2	9,8
ألمانيا	42,2	46,7
أيرلندا	34,0	12,0
فنلندا	25,7	10,3
إيطاليا	23,6	62,2
بلجيكا	18,4	9,7

*المصدر: برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، التقرير السنوي لعام 2009، ص 39.

المبحث الرابع: أهداف البرنامج ومجالات تركيزه:

خلال المراحل الأولى من مسيرة البرنامج الإنمائي كان الفكر التنموي عموماً وطروحات الأمم المتحدة كذلك متأثرة، إلى حد بعيد، بمقاربات الفكر النيوكلاسيكي التي تدور حول مفهوم تكوين رأس المال، وتؤمن بنموذج التنمية القائم على ركيزة أساسية واحدة وهي النمو الاقتصادية المستمر، ويرى أنصار هذا النموذج أن من شأن تراكم رأس المال أن ينعكس إيجاباً، عاجلاً أم آجلاً، على مختلف الفئات الاجتماعية وذلك بفضل ما يسمى "بأثر تساقط المنافع"، وتم النظر إلى العنصر البشري من خلال هذا النموذج على أنه وسيلة للتنمية، وظهرت خلال مراحل ازدهاره تعابير إنمائية جديدة من قبيل "تنمية الموارد البشرية" والذي طوره لاحقاً الاقتصادي النيوكلاسيكي شولتيز إلى "تنمية رأس المال البشري"، وظلت هذه الطروحات الإنمائية بعيدة عن النظر إلى البشر بصفتهم هدف التنمية النهائي وليسوا وسيلتها فقط، وانصب اهتمام برنامج الأمم المتحدة الإنمائي في هذه المرحلة (التي امتدت منذ تأسيسه وحتى بداية الثمانينات) على مسألة تطوير القدرات البشرية، من خلال التركيز على التعليم والتدريب وتوفير المستلزمات الضرورية لتمكين الموارد البشرية من رفع إنتاجيتها، وعلى الرغم من بعض الإشارات التي كانت ترد في بعض وثائق الأمم المتحدة حول ظاهرة الفقر وعدالة توزيع الدخل التي كانت تنادي بها النظرية الماركسية، إلا أن هذه الطروحات لم تكن تلقى صداها في عواصم الرأسمالية الجديدة، وإن تم الاعتراف بوجودها، ولكن ظل ينظر إليها من منظور إنساني أو اجتماعي صرف، ولم يكن ممكناً أن تؤطر في نظرية تنموية متكاملة تضعها على نفس درجة الأولوية مع قضايا تجديد الإنتاج وتحديث البنية التكنولوجية للاقتصاد، بل إنه على العكس من ذلك، ففي بداية الثمانينات انحرف هذا المسار الفكري بشكل راديكالي نحو تغليب المقاربة الاقتصادية، خاصة مع تصاعد نموذج سياسات التثبيت والتكييف الهيكلي الذي بالغَ في إقصاء الأولويات البشرية من حزمة أولويات التنمية عموماً.

فتصاعدت بالمقابل الأصوات المطالبة بإيلاء الجوانب الاجتماعية من عملية التنمية بعض الاهتمام، وكانت هذه الأصوات أول ما ظهرت من خلال الحلقات والندوات التي كان ينظمها برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، ومع انتصاف ثمانينات القرن الماضي بدا واضحاً أن هناك تيارين رئيسيين على المستوى الدولي يتعارضان بالنسبة لأيديولوجيتهما التنموية، الأول: وقد حمل لواءه صندوق النقد والبنك الدوليان، ويركز على النمو الاقتصادي أساساً، ويعتقد أنه بغياب هذا النمو لا يمكن توزيع شيء سوى الفقر، والثاني: وقد حمل لواءه برنامج الأمم

المتحدة الإنمائي، ويحاول جاهداً أن يضع البشر أولاً في صلب العملية التنموية، بل ويعتبر أن التنمية البشرية هي النموذج التنموي المتكامل الذي ينبغي اعتماده[1].

وحقق برنامج الأمم المتحدة الإنمائي قفزة نوعية في الفكر التنموي من حيث معالجته النظرية لمفهوم التنمية البشرية عندما أصدر عام (1990) تقرير التنمية البشرية الأول، والذي تضمن لأول مرة تعريفاً شاملاً لمفهوم التنمية البشرية، واعتبرها الهدف الأساسي الذي يعمل البرنامج الإنمائي على تحقيقه.

أولاً: التنمية البشرية كهدف استراتيجي لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي:

تتفق جميع أدبيات برنامج الأمم المتحدة الإنمائي على أن الهدف الأساسي لهذا البرنامج هو تعزيز التنمية البشرية، وتقديم الدعم لدوله الأعضاء للتعجيل بإحراز تقدم في كافة مجالات هذه التنمية البشرية، ويقوم مفهوم التنمية البشرية- كما تبناه البرنامج الإنمائي- على التراث الفكري الخاص بدور البشر في التنمية من جهة، وضرورة الانتفاع بالقدرات البشرية من جهة أخرى، بحيث يعاد التوازن لمقولة: "أن الإنسان هو صانع التنمية وهو هدفها". فالبرنامج الإنمائي يرى بدايةً أن البشر هم الثروة الحقيقية للأمم وأن التنمية البشرية هي: "عملية تهدف إلى زيادة الخيارات المتاحة أمام الناس، ومن حيث المبدأ فإن هذه الخيارات بلا حدود وتتغير بمرور الوقت، أما من حيث التطبيق فقد تبين أنه على جميع مستويات التنمية، تتركز الخيارات الأساسية في ثلاث هي: أن يحيا الناس حياة طويلة خالية من العلل، وأن يكسبوا المعرفة وأن يحصلوا على الموارد اللازمة لتحقيق مستوى حياة كريمة"[2]* ¡ وتتسع بعد ذلك الخيارات لتشمل الحريات السياسية والاقتصادية والاجتماعية وتوفير فرص الإبداع واحترام حقوق الإنسان.

ويعني هذا أن جميع ما يضطلع به البرنامج الإنمائي في مجال إسداء المشورة المتعلقة بالسياسات الإنمائية، والدعم التقني، ومساهماته في تنسيق عمليات تمويل التنمية العالمية يجب أن تصب في إطار تحقيق نتيجة نهائية واحدة هي: إدخال تحسينات حقيقية على حياة الناس، وفي الخيارات والفرص المتاحة لهم، ويلاحظ أن ربط التنمية البشرية بزيادة الخيارات المتاحة أمام البشر قد أضفى على هذا المفهوم التنموي ديناميته، وذلك لأن الخيارات البشرية غير محدودة وتتطور باستمرار[3].

---

(1) الجابري. محمد عابد وآخرون، التنمية البشرية في الوطن العربي، ط1، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، 1995، ص 84.

(2) برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، تقرير التنمية البشرية لعام 1990، نيويورك، جامعة أكسفورد، ترجمة: وكالة الأهرام ، القاهرة، 1990، ص 18-19.

* يذكر أنّ مفهوم الخيارات Choices يعود إلى الاقتصادي الهندي أمارتيا سن Amartya Sen ، ولاحقاً ساهم الاقتصادي الباكستاني المرحوم محبوب الحق في تطويره تحت رعاية برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، حيث أشرف محبوب الحق على إصدار الأعداد الأولى من تقرير التنمية البشرية.

(3) برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، التعجيل بإحراز تقدم عالمي في مجال التنمية البشرية، الخطة الإستراتيجية لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي (2008-2011) ، نيويورك، 2007، ص 4.

ويطرح البرنامج الإنمائي ثلاثة أبعاد للتنمية البشرية، الأول: هو تكوين القدرات البشرية؛ حيث أن هذه القدرات هي الدعامة الحقيقية والوسيلة الوحيدة لبناء مقومات التنمية، ويتضمن ذلك تحسين المستوى الصحي، والتعليمي، وتنمية المهارات بكافة وسائل التدريب والمتابعة، أما البعد الثاني: فهو توظيف القدرات البشرية المكتسبة، وذلك لضمان حصاد ثمار القدرات البشرية المتكونة، وهنا تُطرح قضية التمكين، وذلك لأن النهوض بقدرات الناس واستثمار هذه القدرات ينطوي على استطاعتهم في الوصول للأدوات الضرورية التي تمكنهم من اتخاذ القرارات وتنفيذ التغييرات التي تمس حياتهم بصورة مباشرة أو غير مباشرة، لذا لابد من حل لمشكلات التشغيل، والبطالة، والتشاركية السياسية والاجتماعية، ويأتي البعد الثالث من أبعاد التنمية البشرية كمحصلة للبعدين السابقين وهو مستوى الرفاه المحقق، ويتضمن هذا البعد قضايا المستوى المعيشي وتوزيع الدخل، وعند الاستمتاع بهذا الرفاه المحقق لابد من مراعاة مفهوم الاستدامة، إذ أنه في معرض توفير الفرص التنموية للجيل الحالي يجب عدم إغفال حقوق الأجيال القادمة، وهنا تدخل قضايا حماية البيئة والموارد الطبيعية كمقومات أساسية في مفهوم التنمية البشرية، ويرى البرنامج الإنمائي أنه ما لم تستطيع مناهج التنمية البشرية إيجاد توازن دقيق بين هذه الأبعاد الثلاثة فإن الشعور العميق بالإحباط يصبح محصلة طبيعة للجهد البشري المبذول.

ويوضح مفهوم التنمية البشرية المقدم من قبل برنامج الأمم المتحدة الإنمائي حدود علاقته مع ما سبقه من مفاهيم، فهو يوافق على أهمية النمو الاقتصادي المستمر باعتباره وقود العملية التنموية، غير أنه لا يتفق مع النموذج الرأسمالي الصرف الذي يرى في هذا النمو هدفاً بحد ذاته، ولا يعترف بمقولة "الأثر التساقطي للمنافع" ويعتبر النمو الاقتصادي بمثابة الشرط الضروري وغير الكافي للتنمية، كذلك يحدد هذا المفهوم المسافة بينه وبين نظريات تنمية الموارد البشرية وتكوين رأس المال البشري، من حيث أن هذه النظريات تركز أساساً على البعد الأول للتنمية البشرية وهو تكوين القدرات، وتهمل إلى حد بعيد الجانب الآخر من المعادلة المتمثلة بضرورة انتفاع البشر بهذه القدرات، ويضع هذا المفهوم مسافة أيضاً بينه وبين مفاهيم الرفاه البشري التي تركز على الانتفاع بالقدرات البشرية دون النظر إلى ضرورات تطوير هذه القدرات، فتهتم بتوزيع الإنتاج وتهمل بالمقابل آليات الوصول لهذا الإنتاج ووسائل تجديدها، وأخيراً يضع هذا المفهوم مسافة أيضاً بينه وبين منهج توفير الاحتياجات الأساسية، من حيث أن هذا المنهج الأخير يضع سلةً محددة من الخيارات البشرية ويفقد بالتالي العملية التنموية ديناميتها[1].

(1) الجابري. محمد عابد وآخرون، التنمية البشرية في الوطن العربي، مرجع سبق ذكره، ص 89.

ولا ريب في أن بلورة مفهوم التنمية البشرية على النحو الموصوف سابقاً واعتبارها الهدف الأساسي لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي وتركيب مقياس محدد لهذه التنمية البشرية، قد مثل طفرة حقيقية في أدبيات التنمية وذلك نظراً للخصائص التي تمتع بها هذا المفهوم من حيث الشمولية والدينامية، وقد ساهمت الإصدارات المتوالية من تقرير التنمية البشرية العالمي في إثراء المفهوم من خلال المناقشة التفصيلية المستفيضة لكل بعد من أبعاده، ففي عام (1991) تمت بلورة "مؤشر الحرية البشرية" والبحث كذلك عن مخارج لعملية تمويل التنمية البشرية، وفي عام (1992) طرح التقرير"الطابع الأممي" لمفهوم التنمية البشرية، وتم توسيع هذا المفهوم في تقرير عام (1993) ليشتمل على المشاركة الشعبية الاقتصادية منها والاجتماعية والسياسية، وحدد التقرير الإطار المؤسسي للتنمية البشرية، واعتبر أن المشاركة والحكم الرشيد والتنظيم المجتمعي هي المحاور الأساسية لهذا الإطار، وأعاد هذا التقرير صياغة تعريف التنمية البشرية بحيث أصبحت " تنمية الناس من أجل الناس بواسطة الناس، وتنمية الناس معناها الاستثمار في قدرات البشر سواء في التعليم أو الصحة أو المهارات، حتى يمكنهم العمل على نحو منتج وخلاق، والتنمية من أجل الناس معناها كفالة توزيع ثمار النمو الاقتصادي الذي يحققونه توزيعاً واسع النطاق وعادلاً، أما التنمية بواسطة الناس، فهي إعطاء كل شخص فرصة المشاركة فيها"[1].

وطرح تقرير عام (1994) الحدود الجديدة للأمن البشري، وتحدث عن تجنيب المجتمعات البشرية الوصول إلى نقطة الأزمة، ويرى التقرير أن وراء جميع الصراعات في العالم والحالات الطارئة تكمن أزمة صامتة هي أزمة نقص التنمية، تتجلى بارتفاع معدلات الفقر والضغوط السكانية، وإهمال قضايا البيئة، وأن هذه الأزمات لن تستجيب للإغاثة الخاصة بحالات الطوارئ، فهي تتطلب عملية تنمية بشرية مستدامة صادقة وطويلة الأجل، وتَوجه تقرير عام (1995) نحو قضايا المرأة والمساواة بين الجنسين، وأكد بأن تمكين المرأة يتطلب ليس فقط الإقرار بذلك من خلال القوانين والتشريعات، بل يتعين إزالة كافة العوائق التي تحد من تطبيقها وتهيئة المناخ المناسب لتفعيلها، وفي عام (1996) ركز التقرير على العلاقة والترابط بين التنمية البشرية والنمو الاقتصادي، أما تقرير عام (1997) فقد اهتم بدراسة جوانب الفقر البشري ومقاييسه مؤكداً أن أبعاد الفقر أوسع من أن تقتصر على فقر الدخل، وإنما تشمل الحرمان من فرص الوصول لمستوى معيشي لائق صحياً وتعليمياً وبيئياً، ويلفت تقرير عام (1998) النظر إلى قضية أنماط الاستهلاك وعلاقتها بمستويات المعيشة، ويشير تقرير التنمية البشرية لعام (1999) إلى مسألة تنامي الاعتماد المتبادل والتكامل بين البشر في

(1) برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، تقرير التنمية البشرية لعام 1993، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، 1993، ص 3.

ظل عالم اليوم المعولم، واعتبر تقرير عام (2000) أن التنمية حق من حقوق الإنسان الغير قابلة للتصرف، ودعا تقرير عام (2001) إلى أهمية التكنولوجيا الحديثة وضرورة توظيفها لصالح عملية التنمية البشرية، وتناول تقرير عام (2002) أبعاد الحكم الرشيد (الصالح) واعتبر الديمقراطية ضرورة من ضرورات التنمية البشرية، وركز تقرير التنمية البشرية لعام (2003) على الأهداف الإنمائية للألفية، وعرض خطة عمل مفصلة للكيفية التي يمكن فيها إنجاز تلك الأهداف، واعتبرها كلاً متكاملاً يصب في اتجاه مساعي البرنامج لنشر التنمية البشرية، لذلك فالبرنامج يضمنُها بين مجالات تركيزه الأساسية التي يعمل فيها، أما تقرير عام (2004) فقد ناقش مسألة التنوع الثقافي العالمي، وعرف الحرية الثقافية بأنها مقدرة الناس على العيش كما يفضلون وأن يكونوا من يشاؤون، وأنه يجب تبني سياسات تعترف دون مواربة بالتباينات الثقافية، وتسعى لتحويل مقولة صدام الحضارات إلى اندماج وتكامل، وحاول تقرير عام (2005) إثبات أنه لا أمل في تحقيق أهداف التنمية الألفية دون حل قاطع لثلاثة مآزق عامة تعيق التقدم البشري وهي: مأزق المعونة الدولية، والتجارة، والنزاعات، ويطرح تقرير عام (2006) مأزقاً آخر للتنمية وهو ندرة المياه الصالحة للشرب ويعبر عنها بأرقام تلفت انتباه المهتمين بقضايا التنمية البشرية عموماً، فالمياه حاجة أساسية لا غنى عنها ليس للتنمية السليمة فقط بل للحياة ذاتها، وعلى الرغم من ذلك يوجد ما يربو على مليار شخص لا يحظون بحق الحصول على مياه نظيفة، وهناك (2,6) مليار شخص يفتقرون إلى سبل الحصول على نظام صرف صحي ملائم، كما أن قرابة (1,8) مليون طفل يموتون سنوياً نتيجة مباشرة للإصابة بالإسهال وغيره من الأمراض الناجمة عن المياه غير النظيفة[1]؛ ويناقش تقرير عامي (2007-2008) قضية تغير المناخ وتهديدها الحقيقي للتنمية البشرية نتيجة ما تحدثه موجات الجفاف والتقلبات المناخية على المدى البعيد من تدهور في مستويات المعيشة، وتباين في توزيع فرص الحياة السليمة، وقد جاء تقرير عام (2009) تحت عنوان "التغلب على الحواجز: قابلية التنقل البشري والتنمية" ليناقش قضايا الهجرة وآثارها الاقتصادية والاجتماعية على كل من المهاجرين وبلدان المنشأ والمقصد، ومن النتائج التي توصل إليها التقرير أن النظرة التقليدية لتدفق المهاجرين من الدول النامية إلى الدول المتقدمة على أنها التدفقات الأعظم ليست صائبة تماماً، بل إن التدفقات الرئيسية للهجرة هي التدفقات المتبادلة بين البلدان الآخذة في النمو، ففي حين بلغ عدد المهاجرين الدوليين (200) مليون شخص، فإن أقل من (70) مليون شخص هم الذين انتقلوا من بلدان نامية إلى أخرى متقدمة، كما يشير التقرير إلى أن حصة المهاجرين الدوليين من سكان العالم ظلت مستقرة عند 3%

(1) برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، ما هو أبعد من الندرة: القوة والفقر وأزمة المياه العالمية، تقرير التنمية البشرية لعام 2006، البرنامج الإنمائي، نيويورك، 2006، ص v.

تقريباً طوال الخمسين سنة الماضية، وتبلغ نسبة النازحين (المهجرين) من أصل المهاجرين في العالم (5%) تقريباً، ويؤكد التقرير أن المهاجرين يعززون من حجم الناتج الاقتصادي للبلدان التي يقصدونها بأقل تكلفة أو بلا تكلفة يتحملها السكان المحليون، وهي حقيقة معاكسة لوجهة النظر العامة التي تسود البلدان المستقبلة للهجرة والقائلة بأن هؤلاء المهاجرين يسرقون الوظائف من السكان الأصليين ويزيدون أعباء دافعي الضرائب ويولدون الأزمات الاجتماعية، فيدعو التقرير إلى توسيع نطاق التصورات المعنية بالهجرة والعمل على إعادة توازنها بحيث تعكس الواقع الذي يتسم بقدر أكبر من التنوع، ويشير التقرير إلى إمكانية تحقيق مكاسب هائلة للتنمية البشرية بخفض الحواجز القائمة أمام التحرك، وتحسين سياسات معاملة المتحركين[1].

ثانياً: الإطار العام لأهداف برنامج الأمم المتحدة الإنمائي:

إن الأبعاد غير المحدودة لمفهوم التنمية البشرية المستدامة تضع برنامج الأمم المتحدة الإنمائي أمام حزمة متشعبة من الأهداف التي يسعى إلى تحقيقها، ويمكن القول بأن هذه الأهداف مشتقة عموماً، من شمولية مفهوم التنمية البشرية، ومن الدعم الذي يقدمه البرنامج لمنظومة الأمم المتحدة، ومن امتثاله للمقررات والأهداف المتفق عليها دولياً وخاصة أهداف التنمية الألفية، ويمكن تقسيم أهداف البرنامج إلى فئات رئيسية يشتق منها أهداف فرعية:

1. محاربة الفقر والجوع وتوفير سبل العيش المستدامة: ويتمثل هذا الهدف في توفير فرص العمل المناسبة، ومواجهة التحديات التي تنبثق عن الحرمان بمفهومه الواسع.
2. تهيئة بيئة مواتية لتحقيق التنمية البشرية: ويرتبط بهذا الهدف بناء القدرات المؤسسية للحكم الرشيد القائم على التشاركية، والشفافية، والمسائلة، في إدارة الدولة والمجتمع، والاقتصاد، كما تعتبر قضايا التمكين والمساواة من الشواغل المتعلقة بتهيئة بيئة ملائمة للتنمية البشرية.
3. استدامة البيئة والموارد الطبيعية: ويتمثل ذلك بالعمل على حماية البيئة العالمية وقاعدة أصول الموارد الطبيعية بما فيها مصادر الطاقة وتجديدها لأغراض التنمية البشرية المستدامة.
4. الحالات الإنمائية الخاصة: وذلك بالاستعداد الدائم لحالات الطوارئ المعقدة التي تنجم عن الصراعات والنزاعات المسلحة وغيرها من الكوارث التي يسببها البشر، وكذلك كوارث الطبيعة والبيئة*.
5. مواجهة تحديات مرض الايدز: وذلك انطلاقاً من الإيمان بالعلاقة الوثيقة بين التنمية البشرية والانعكاسات الكارثية لمرض الايدز، هذه الانعكاسات التي تطال أهم أبعاد التنمية البشرية وهي الحياة السليمة، ففي عام (2007) كان أكثر من (33) مليون شخص حول العالم

(1) تقارير التنمية البشرية الصادرة عن البرنامج الإنمائي من 1990 إلى 2009.

* وتمثل هذه الأهداف الأربعة الأولى مجالات تركيز البرنامج الأساسية وسيتم التطرق لها بشكل مفصل في فقرة مستقلة.

يعيشون مع فيروس نقص المناعة المكتسبة/ الايدز، وأكثر من مليون شخص ماتوا من أمراض متعلقة بهذا المرض[1]، كما أن خيار مواجهة تحديات الايدز تستنزف مبالغ مالية لا يستهان بها على مستوى العالم، وبالتالي فهي تؤثر على موارد التنمية بشكل عام، لذلك فإن البرنامج الإنمائي يعتبر أن مواجهة هذا المرض لا بد لها من حملة عالمية منسقة يشارك فيها بالإضافة للحكومات، منظمات التنمية والرعاية الصحية على مستوى العالم، ومنذ عام (1996) تأطر هذا المشروع في برنامج الأمم المتحدة المشترك لمواجهة الايدز والذي تشارك فيه (10) هيئات ووكالات من هيئات منظومة الأمم المتحدة، ويعتبر برنامج الأمم المتحدة الإنمائي أحد أهم الجهات المشرفة والمنفذة لهذا البرنامج المشترك*، وبالمقابل ففي نهاية عام (2007) مكنت منح الصندوق العالمي لمحاربة الايدز التي يديرها البرنامج الإنمائي من توفير خدمات الوقاية من فيروس نقص المناعة البشرية والسل والملاريا لأكثر من (9,3) مليون شخص، وتقديم المشورة والاختبار المتصلين بالفيروس لـ(1,5) مليون شخص وتوفير العلاج المضاد للفيروسات العكوسة لأكثر من (100,000) شخص[2].

6. تقديم الدعم للأمم المتحدة: حيث يعمل البرنامج على دعم خطط التنمية العالمية التي تضعها الأمم المتحدة، وينهض بمهمة التنسيق الفعال بين أعضاء أسرة الأمم المتحدة في مجالات التنمية عموماً، حيث يتبنى برنامج الأمم المتحدة الإنمائي أهداف التنمية الألفية، ويعمل على تقديم الدعم في هذا المجال على ثلاثة مستويات:
   أ. الترويج لهذه الأهداف وحشد الدعم العالمي- المادي والمعنوي- من أجل تحقيقها.
   ب. دعم الدول الأعضاء في بناء استراتيجيات وطنية تتبنى وتتوافق مع هذه الأهداف، وكذلك العمل على تكييف هذه الأهداف الإنمائية بما يتلاءم وخصوصيات كل بلد.
   ج. رصد التقدم المحرز في مجال تحقيق هذه الأهداف الإنمائية، على المستويين المحلي والعالمي.
7. المساواة بين الجنسين والنهوض بالمرأة: وتشدد الاستراتيجيات التي يتبناها البرنامج الإنمائي على تعميم المنظور الجنسي، والعمل على الإدماج المنهجي لهدف تحقيق المساواة بين الجنسين في السياسات والبرامج التنظيمية على جميع الأصعدة، وفي دعم أدوار المرأة وأوجه إسهامها في صنع القرار والوصول إلى الموارد الاقتصادية والاجتماعية وسيطرتها عليها،

(1) UNDP`s Response to AIDS: Accelerating global progress on human development, HIV/ AIDS Group, United Nation Development Programme, New York, 2008, p2.

* تأسس البرنامج المشترك في عام (1996) ويشترك فيه: مكتب مندوب الأمم المتحدة السامي للاجئين، صندوق الأمم المتحدة للطفولة، برنامج الغذاء العالمي، برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، صندوق السكان التابع للأمم المتحدة، مكتب الأمم المتحدة لمكافحة المخدرات والجريمة، منظمة العمل الدولية، منظمة الصحة العالمية، البنك الدولي.

(2) برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، تقرير عن تنفيذ قرارات وتوصيات مجلس تنسيق برنامج الأمم المتحدة المشترك المعني بفيروس نقص المناعة البشرية الإيدز، نيويورك، 2008، ص 10.

فعلى المستوى التنفيذي: يتخصص صندوق الأمم المتحدة الإنمائي للمرأة **UNIFEM** (والذي يديره البرنامج الإنمائي) بوضع وتنفيذ الاستراتيجيات والأنشطة التمكينية الخاصة بالمرأة، أما على المستوى التنظيمي: فقد وضع البرنامج الإنمائي هدفاً يتمثل بتحقيق نسبة متساوية في التوازن الجنسي ضمن موظفي البرنامج بحلول عام (2010)، ونتيجة لذلك فإن (49 %) من جميع موظفي البرنامج حالياً هم من النساء.

الجدول رقم (3) القوى العاملة الإجمالية في برنامج الأمم المتحدة الإنمائي موزعة حسب الجنس والجنسية*

الجنسية	نسبة الذكور	نسبة الإناث
إفريقيا	% 56	% 44
الدول العربية	% 54	% 46
آسيا ومنطقة المحيط الهادي	% 50	% 50
أوربا الشرقية ورابطة الدول المستقلة	% 42	% 58
أوربا الغربية ومجموعة أخرى	% 53	% 47
إجمالي العاملين في البرنامج	% 51	% 49

*المصدر: برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، التقرير السنوي لعام 2008، ص 31.

ثالثاً: مجالات تركيز البرنامج الإنمائي:

على الرغم من الشمولية التي يطرحها هدف التنمية البشرية كما تبناه البرنامج الإنمائي، إلا أن هناك نقاطاً محددةً يتمتع فيها البرنامج بمزايا خاصة، لذا فهو يجعل من هذه النقاط مجالات ارتكاز لها الأولوية على باقي الأهداف وهذه المجالات أربعة وهي[1]:

1. مكافحة الفقر وتأمين سبل العيش المستدامة:

إن تحسين الظروف المعيشية للناس من خلال تقليص الفقر هو أول وأهم نقاط الارتكاز لنهج برنامج الأمم المتحدة الإنمائي نحو التنمية، وذلك نظراً للتحديات الكبيرة التي تطرحها ظاهرة الفقر خاصة في ظل ظروف العولمة، فعلى مستوى العالم هناك ما يربو عن (1,2) مليار شخص يعيشون على أقل من دولار واحد في اليوم، كما أن ما يقارب (850) مليون شخص يذهبون يومياً للنوم وهم جياع[2].

(1) United Nations Development Programme, Annual report 2007, op, cit, p12.
(2) برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، التقرير السنوي لعام 2008، مرجع سبق ذكره، ص 13.

ويتبنى البرنامج الإنمائي مفهوماً شاملاً للفقر لا يقتصر على قلة الدخل، بل يعتبره ظاهرة متعددة الأبعاد تشمل الحرمان من الصحة والتعليم والمشاركة المجتمعية والأمن، فالبعض يمكن أن يكون غنياً من ناحية الدخل ولكنه فقير من الناحية الصحية أو الأمنية، والبعض الآخر قد يكون بحالة صحية ومعاشيه جيدة ولكن لا يسمح له بالمشاركة السياسية أو الاجتماعية بسبب اعتبارات جنسية أو عرقية، وبالتالي فهو محروم من التشاركية، ولكن على الرغم من ذلك يبقى الحرمان المادي (قلة الدخل) هو الشكل الأهم والأكثر قسوة لمفهوم الحرمان، نظراً لأن توافر الدخل المناسب يزود الناس بالوسائل الممكنة للتغلب على باقي أوجه الحرمان، ولذلك فهو يعتبر شرطاً ضرورياً لمحاربة الفقر، وإن كان غير كاف، والفقر أيضاً من وجهة نظر البرنامج الإنمائي لا يعبر عن حالة ستاتيكية بل هو عملية متواصلة تولد نفسها ذاتياً عبر الدوران في حلقاته المفرغة[1].

لذا فإن مفهوماً شاملاً لمكافحة الفقر يجب أن يأخذ بعين الاعتبار كافة أبعاد هذه الظاهرة، ويحدد برنامج الأمم المتحدة نقطة الانطلاق في هذا المجال بالتركيز على مواطن القوة لدى الفقراء وليس مواطن الضعف، فهؤلاء (الفقراء) ليسوا ضحايا مستسلمين، بل هم عناصر محرومة من بعض المقومات الأساسية، وما أن تُوفّر لهم هذا المقومات أو يؤخذ بأيديهم نحو توفيرها حتى يتسنى لهم الخروج من هذه الدائرة المغلقة للفقر، وتتجلى إستراتيجية البرنامج الإنمائي لمكافحة الفقر في العناصر الأساسية التالية:

أ- سياسة اقتصاد كلي تستهدف تحقيق نمو اقتصادي شامل وضروري لتمويل برامج التنمية البشرية، ولكنها تستهدف في نفس الوقت الصالح العام للفقراء، ويعمل البرنامج في هذا المجال على دراسة مدى تأثير السياسات القطاعية على سبل معيشة الفقراء، وتصميم استراتيجيات شاملة لمكافحة الفقر، وإدماجها في خطط الاقتصاد الكلي الإستراتيجية منها وقصيرة المدى، والمحافظة المبدئية لتدخل الدولة في الحياة الاقتصادية، باعتبار أنها الضامن الوحيد لتخفيض التفاوتات وضمان وصول الفقراء لمقومات تنميتهم الأساسية، من خلال الاستثمار العام ودعم البنية التحتية للاقتصاد الوطني، ويلاحظ مدى ارتباط هذا الهدف ببناء مؤسسات الحكم الرشيد، وهو ما أكدته التجربة العملية أواخر عام (2008) فيما سمي بالأزمة الاقتصادية العالمية، هذه الأزمة التي لم تكن عبارة عن واحدة من الدورات الطبيعية للنظام الرأسمالي، كما وصفها الاقتصاديون الكلاسيكيون ذات يوم، ولم يعد يكفي لحلها تدخل بسيط من قبل الدول (لخلق الطلب الفعال) كما يرى ذلك النيوكلاسيكيون، بل هي أولاً وأخيراً أزمة

(1) Selim Jahan, & Robert McCleery, Making infrastructure work for the poor, United Nations Development Programme, New York, 2005, p8.

فساد مؤسساتي ونقص في الحاكمية الرشيدة لبعض المؤسسات الاقتصادية العملاقة والفاعلة على المستوى العالمي.

ب- تغيير مؤسسي يعزز فكرة وصول الفقراء إلى مصادر تنميتهم، ومن أمثلة ذلك سياسات الدعم، وسياسات ملكية الأراضي، وسياسات التوظيف، وسياسات تنظيم الأسواق المحلية، وسياسات تخطيط وإدارة المعونات الخارجية.

ت- أنشطة على المستوى الجزئي تعزز التمكين الذاتي وتحسين سبل العيش، بما في ذلك مساندة مشاريع التمويل الصغيرة والمتناهية الصغر باعتبارها وسائل فعالة لتوليد النمو والعمالة وبالتالي تخفيف حدة الفقر، ومن أمثلة الدعم الذي يقدمه البرنامج الإنمائي في هذا المجال، مشروع لتنمية منطقة "جبل الحص" الواقعة في المنطقة الشمالية من سورية، هدفه دعم وتمكين الجماعات المستضعفة من خلال تسهيل حصولها على خدمات التمويل، حيث أقام المشروع شبكة من (32) صندوقاً لتنمية القرية شملت أكثر من (40) قرية لإدارة قروض بالغة الصغر، وذلك لهدف بعيد الأمد يتمثل في تطوير واستدامة مؤسسات للتمويل المحلي بالغ الصغر، وحتى عام (2009) أدى المشروع إلى تقديم ما يقرب من (13000) قرض لما يزيد عن (7800) أسرة، فشهدت هذه الأسر زيادة في الدخل وصلت إلى (20) بالمائة، وكان نصف المقترضين تقريباً من النساء، كما استفادة النساء في هذه المنطقة من (46) بالمائة من فرص العمل التي ولدها هذا المشروع، والتي وصل عددها إلى (1000) فرصة عمل، بالإضافة لتأسيس (25) برنامج لتعليم القراءة والكتابة للبالغين في هذه المنطقة، كما أنجز المشروع قاعدة بيانات اقتصادية - اجتماعية من أجل تتبع وقياس التقدم المحرز في المنطقة في مجالات رئيسية منها: النمو السكاني، ونسبة الأراضي القابلة للزراعة، ونسبة معرفة القراءة والكتابة[1].

2. الحكم الرشيد:

ينطلق برنامج الأمم المتحدة الإنمائي من أهمية الحكم والإدارة السليمين باعتبارهما حجر الزاوية في نموذج التنمية البشرية القائم على المؤسساتية، حيث لا يمكن إنكار حقيقة مفادها: أن الحكم السليم هو صلة الوصل بين النمو الاقتصادي (باعتباره الوسيلة)، وبين التنمية البشرية (باعتبارها الغاية)، ويعرف البرنامج الإنمائي الحكم الرشيد بأنه "ممارسة السلطة الاقتصادية والسياسية والإدارية في تسيير شؤون بلد ما على جميع المستويات، ويشمل ذلك تدعيم القدرة المؤسساتية الوطنية لرسم السياسات السليمة وتقديم الخدمات العامة بطريقة مستدامة ومنصفة وتشاركيه، ويشمل الحكم السليم بهذا المعنى، التفاعل بين

(1) برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، التقرير السنوي لعام 2008، مرجع سبق ذكره، ص 15.

الدولة والقطاع الخاص ومؤسسات المجتمع المدني"[1]؛ فالدولة تخلق البيئة السياسية والقانونية المواتية، والقطاع الخاص يولد الوظائف والدخل، أما المجتمع المدني فيسهل عملية التنظيم والتفاعل السياسي والاجتماعي، ونظراً لأن لكل من هذه العناصر نقاط قوته وضعفه، فإن أحد الأهداف الرئيسية للبرنامج الإنمائي تتمثل في تشجيع التفاعل البناء بين هذه العناصر الثلاثة، فإذا نظرنا للحكم الرشيد من الزاوية القطرية فإن له ثلاثة جوانب هي:

- الحكم السياسي: باعتباره عملية اتخاذ القرارات المتصلة بصياغة السياسة العامة للدولة.
- الحكم الاقتصادي: ويشمل عملية اتخاذ القرارات التي تؤثر على الأنشطة الاقتصادية للبلد.
- الحكم الإدارية: باعتباره وسيلة تنفيذ السياسات العامة والقرارات الاقتصادية.

واستناداً إلى هذا الفهم الخاص للحكم الرشيد ودوره في التنمية البشرية، فإن مجالات الدعم التي يتبناها البرنامج تتركز بالنسبة للحكم الرشيد في المجالات التالية[2]:

أ- بناء وإعادة تأهيل مؤسسات الحكم (الهيئات التشريعية والقضائية والانتخابية)، ويبدأ ذلك بدعم العمليات الانتخابية، وتعزيز دور البرلمانات ومؤسسات الحكم اللامركزية، وتحسين مستوى المساءلة، ودمج إجراءات مكافحة الفساد في جميع جوانب الحكم، فالبرنامج يقدم دعماً لإحدى العمليات الانتخابية في العالم بمعدل مرة واحدة كل أسبوعين، وينفق سنوياً ما يقرب من (1,5) مليار دولار لدعم العمليات الديمقراطية من خلال برامجه ومشاريعه، وهو بذلك يعد أكبر المؤسسات التي تقدم التعاون التقني في مجال الحكم الديمقراطي في العالم.

ب- ترشيد إدارة القطاعين العام والخاص، ومساندتهما في إيصال الخدمات الأساسية للناس (الرعاية الصحية، والتعليم، والطاقة)، وضمان أن هذه الخدمات تصل لمستحقيها.

ت- دعم حق المواطنين في الوصول إلى المعلومات وحرية التعبير كنوع من المشاركة الشعبية في إدارة الحكم، وذلك من خلال تطوير البيئة القانونية والتنظيمية الخاصة بوسائل الإعلام ومؤسسات المجتمع المدني.

ث- اللامركزية ودعم الحكم المحلي، لتقريب الناس من صنع القرار الخاص بحياتهم.

ج- مؤازرة منظمات المجتمع المدني، باعتبارها المنبع المولد لرأس المال الاجتماعي.

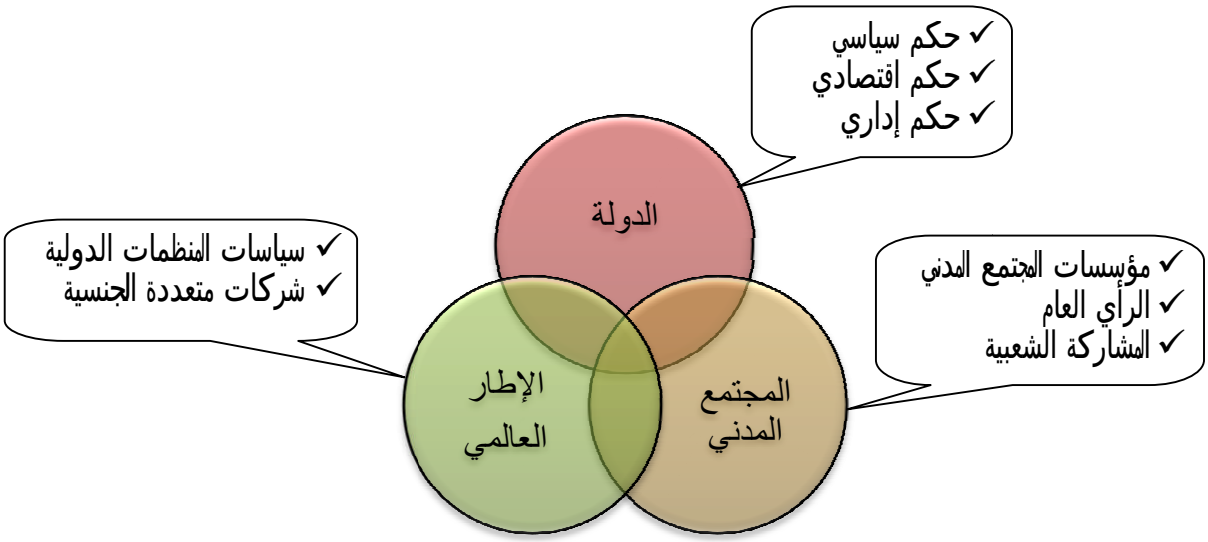
ح- إدارة الحكم في الأوضاع الاستثنائية.

ولا يغفل البرنامج أهمية البعد العالمي للحكم الرشيد بل يعتبره المستوى الثالث للحكم (بعد المستويين الحكومي والشعبي) وهذه المستويات الثلاثة متكاملة ومتداخلة إلى درجة كبيرة، خاصة في ظل تصاعد موجات العولمة، حيث لم يعد ممكناً النظر لإدارة قضايا التنمية من زاوية

(1) الأمم المتحدة، الحكم السليم: تحسين الإدارة الكلية في منطقة الاسكوا، الأمم المتحدة، نيويورك، 2003، ص 10.
(2) برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، إدارة الحكم لخدمة التنمية البشرية المستدامة، وثيقة سياسات عامة لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي، نيويورك، 1997، ص 18.

الحكم المحلي، ولا حتى من زاوية العلاقات الحكومية الدولية، بل يجب الأخذ بعين الاعتبار المؤثرات الفاعلة الجديدة من منظمات غير حكومية، وشركات متعددة الجنسيات، ومنظمات دولية متنوعة، ويجب العمل على ترشيد سياسات جميع هؤلاء وإدخالهم داخل الإطار المفاهيمي للتنمية البشرية لتجنب حدوث أزمات مثل الأزمة المالية العالمية الأخيرة، ومع أن مفرزات العولمة قد همشت - إلى حد ما - من دور الدولة، فقد بقي هذا الدور من وجهة نظر برنامج الأمم المتحدة الإنمائي هو الدور الرئيسي، ويسعى البرنامج من خلال دعوته لترشيد الحكم إلى تعزيز الدور القيادي للدولة في العملية التنموية؛ على أن يكون هذا الدور متوازناً ورشيداً بحيث يحقق المصلحة المرجوة دون الاستئثار المطلق بالسلطة[1].

الشكل رقم (6) نموذج مفاهيمي للحكم الرشيد*



*المصدر: من تصميم الباحث بناءً على تعريف البرنامج الإنمائي للحكم الرشيد.

3. ضمان استدامة البيئة والطاقة: ويشير تعبير البيئة إلى كل من الموارد الطبيعية والظروف الإيكولوجية التي تؤثر على التنمية، كالهواء، والمياه، والأرض، والغابات، والطاقة؛ والنفايات، وما من شك بأن البيئة (بهذا المعنى) والتنمية (بمعناها البشري) لا ينفصلان عن بعضهما، إذ لا يمكن تصور تنمية مستمرة إلا من منظور الحفاظ على البيئة والموارد الطبيعية، ويتمثل هدف برنامج الأمم المتحدة الإنمائي في تعزيز التنمية المستدامة بالتركيز على:

(1) عاكوم. إبراهيم فريد، إدارة الحكم والعولمة: وجهة نظر اقتصادية، مركز الإمارات للبحوث والدراسات الإستراتيجية، أبو ظبي، 2006، ص 58.

- الاستخدام والإدارة المستدامين للموارد البيئية والطبيعية.
- ترشيد استخدام واستدامة الطاقة وتمكين الفقراء من الحصول عليها.
- كفالة استدامة برامجه ومشاريعه بيئياً، وعدم التسبب عند استغلال الموارد الطبيعية في الحد من الخيارات الإنمائية الوطنية والدولية في المستقبل.

وتعتبر هذه المهام شرطاً أساسياً مسبقاً للقضاء على الفقر وتحقيق التنمية البشرية المستدامة، نظراً لأن أفقر البلدان هي بالضبط تلك التي عانت الأمرين من جراء تدهور البيئة، كما أن الحلقتين المفرغتين للفقر والتدهور البيئي لم تحظيا بالدعم الكافي من غالبية المؤسسات الدولية التنموية، أما المزايا النسبية للبرنامج الإنمائي في هذا المجال فهي كثيرة ومتنوعة نظراً لأنه في وضع يسمح له بربط الشواغل الإنمائية بقضايا التنمية الأوسع، مثل الحكم الديمقراطي، والحد من الفقر، والحد من أخطار الكوارث[1].

ويقدم البرنامج الإنمائي الدعم لتصميم وتنفيذ الأطر الوطنية للتنمية المستدامة استناداً إلى خطة العمل المتفق عليها دولياً في مؤتمر الأمم المتحدة المعني بالبيئة والتنمية لعام (1992)، والأهداف الواردة في جدول أعمال القرن (21)، كما يتناول البرنامج الإنمائي من خلال مشاريعه التنفيذية مهمات وصول الفقراء إلى خدمات الطاقة الحديثة، ومكافحة الجفاف والتصحر من خلال دعم الإدارة الزراعية المستدامة، والنظم الإيكولوجية المائية، وفي تقرير التنمية البشرية لعامي (2007-2008) المعنون "محاربة تغير المناخ: التضامن الإنساني في عالم منقسم" يقدم البرنامج حججاً علمية موضوعية لضرورة القيام باستجابة فورية لمشكلة الانبعاثات الغازية التي ترفع درجة حرارة الأرض وتتسبب في التغيرات المناخية الخطيرة، ويطرح البرنامج خطة عمل تتضمن حشد التأييد السياسي لإستراتيجية شاملة لتمويل مبادرات تقليل انبعاث الكربون، وتعزيز المعايير التنظيمية لكفاءة استخدام الطاقة وابتكار مصادر نظيفة ومتجددة.

وبالاشتراك مع برنامج الأمم المتحدة للبيئة **UNEP** والبنك الدولي يعد برنامج الأمم المتحدة الإنمائي أحد الجهات الراعية والمنفذة لمرفق البيئة العالمي، الهادف إلى مساعدة البلدان النامية على تمويل مشاريع وبرامج لحماية البيئة العالمية، ولغاية شباط (2008) وبالشراكة مع البرنامج الإنمائي تم تمويل مشاريع وصلت قيمتها إلى (7,5) مليار دولار على شكل منح في أكثر من (560) مشروعاً وما يزيد عن (530) نشاطاً تمكينياً، في مجالات

(1) برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، رد الإدارة على تقييم دور برنامج الأمم المتحدة الإنمائي ومساهماته في مجالي البيئة والطاقة، نيويورك، 2008، ص 4.

التنوع الحيوي، وتغير المناخ، والمياه الدولية، وتدهور الأراضي، واستهلاك طبقة الأوزون[1].

4. مواجهة الأزمات وإتقاء الكوارث: عانى ما يزيد عن (40) بلداً من نزاعات عنيفة منذ عام (2000) ويوجد حالياً ما يقرب من (32,9) مليون شخص من اللاجئين والمشردين حول العالم، وآخرين ممن تأثروا مباشرة بهذه النزاعات، وبالمقابل قُتل ما يزيد على (1,5) مليون شخص جراء الكوارث الطبيعية خلال العقدين الماضيين، كما يلاحظ ارتفاع تواتر الأعاصير، والأمطار الغزيرة، والجفاف خلال السنوات القليلة الماضية، فتصاعدت بالمقابل الخسائر الاقتصادية والاجتماعية المرتبطة بهذه الأزمات والكوارث، ونتيجة العلاقة الوثيقة بين الأمن والتنمية فإن أحد مجالات التركيز الرئيسية لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي تتمثل في العمل مع الشركاء الوطنيين لتعزيز أنظمة الإنذار والإنعاش المبكر وهو مفهوم جديد نسبياً يتناول مهمة تغطية الفجوة بين جهود الإغاثة الإنسانية والإنعاش طويل الأمد، كما أوكلت إلى البرنامج الإنمائي مهام التأهب للتخفيف من آثار الكوارث، بعد أن نقلت من منسق الإغاثة الطارئة للأمم المتحدة، على أن تمول هذه المهام المنقولة من الميزانية العادية للأمم المتحدة وتكمل إكمالاً من ميزانية البرنامج الإنمائي (قرار الجمعية العامة 52/12)، فأصبح بذلك دعم القدرات للمحافظة على إمكانية الاستجابة للاحتياجات الإنمائية وسط ظروف الأزمات ركناً أساسياً لعمل البرنامج الإنمائي، ففي العراق مثلاً تم إنفاق ما يزيد على (40) مليون دولار على نشاطات متعلقة بإعادة تأهيل مرافق المياه والصرف الصحي، وإنشاء المستشفيات[2].

ويعمل مكتب منع الأزمات التابع للبرنامج الإنمائي على كفالة أن يكون دور البرنامج الإنمائي في حالات الأزمات محدداً بوضوح، وكذلك كفالة حيازة البرنامج للمعدات المناسبة من أجل أداء ذلك الدور، وكفالة التأهب على جميع مستويات المنظمة من أجل تقديم دعم للإنعاش والتنمية في أعقاب أي كارثة طبيعية أو صراع، ويعتبر تقديم الدعم في الوقت المناسب عاملاً حاسماً لنجاح هذه الوظيفة، ولكن حدوث أزمات عديدة في وقت واحد يمكن أن يؤدي إلى تجاوز قدرة البرنامج على الاستجابة لها، مما يخل بقاعدة تقديم الدعم في الوقت المناسب، كما أن القيود السياسية والمخاطر الأمنية قد تهدد النجاح في هذه المهمة، وبلغ مجمل ما قدمه البرنامج الإنمائي من تمويل لهذه الوظيفة خلال العامين (2006-2007) مبلغ (1,6) مليون دولار، وقرابة (1,9) مليون دولار خصصت للعامين (2008- 2009)[3].

(1) برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، التقرير السنوي لعام 2008، مرجع سبق ذكره، ص 30.
(2) المرجع السابق مباشرة، ص 24-25.
(3) برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، تقديرات ميزانية البرنامج لفترة السنتين (2008- 2009)، مرجع سبق ذكره، ص 52.

المبحث الخامس:آليات ومبادئ البرمجة التي يعمل وفقاً لها برنامج الأمم المتحدة الإنمائي:

أولاً: آليات البرمجة:

يتبع البرنامج الإنمائي نهجاً برنامجياً يقوم على أساس وضع خطط إستراتيجية على مستوى المقر يتم من خلالها تحديد التوجه العام لدعم البلدان المستفيدة من البرنامج، وذلك بناء على مراجعة نتائج المراحل السابقة للتعاون والدعم، ورصد وتقييم التقدم المحقق، مع الأخذ بعين الاعتبار التحديات الإنمائية العالمية المتجددة باستمرار، وتسمح آلية التخطيط هذه بقياس نتائج البرامج لتكفل بذلك إمكانية مساءلة الإدارة، ويضع البرنامج الإنمائي خططه الإستراتيجية لمدة أربع سنوات*، تتم مواءمتها مع إطار الموارد المخططة لهذه الفترة، وفي خطته الإستراتيجية للفترة (2008-2011) المعنونة "التعجيل بإحراز تقدم عالمي في مجال التنمية البشرية" يعيد البرنامج التأكيد على التزامه بدعم كافة أبعاد التنمية البشرية والتزامه ببذل جهود إضافية لتحويل تحقيق الأهداف الإنمائية للألفية إلى حقيقة واقعية بحلول عام (2015)، ويرى بأن العولمة تطرح فرص وتحديات عديدة، فغالباً ما يتم استبعاد المناطق والأحياء الفقيرة من المشاركة في الأسواق وبالتالي حرمانها من إمكانية الاستفادة من الفرص التي تتيحها هذه العولمة، ويزداد بالتالي عدم المساواة في الدخل، بالإضافة لذلك تطرح الخطة تحديات جديدة تتمثل بانعدام الأمن الاقتصادي المرتبط بالتغيرات الهيكلية السريعة الآخذة في الازدياد في عالم العولمة، ويتخذ البرنامج من مفهوم "النمو الشامل للجميع" بوصفه موضوعاً للربط من أجل توجيه اهتمام خاص ومضاعف لأولئك الذين تخلفوا كثيراً في عالم يزداد فيه الثراء ولكن أوجه انعدام المساواة تزداد بمعدل أسرع، ويسلم الموضوع الرابط هذا، بضرورة إشراك المخلفين عن اللحاق بمسيرة التنمية، وأن مكافحة الفقر لا تكمن في الإحسان بل في إعادة هيكلة الدورة الاقتصادية بما يؤدي إلى قدر أكبر من إشراك الفقراء[1].

وعلى المستوى القطري يشجع البرنامج الإنمائي الحكومات على أن تقوم، وفقاً لخططها وأولوياتها الإنمائية الخاصة، بإعداد أطر برنامجية وطنية متكاملة تحدد فيها الكيفية التي ترغب بها في التعاون مع البرنامج الإنمائي ومع مؤسسات منظومة الأمم المتحدة بشكل عام، وتقسم مراحل البرمجة على مستوى التعاون القطري بين مكاتب البرنامج الإنمائي وبين حكومات الدول المستفيدة إلى عدة مراحل، تبدأ بتقييم أنشطة التعاون السابقة والحالية بغية التعلم والاستفادة منها، وتتنوع آليات تقييم الأنشطة السابقة بداية باستعراض نتائج البرامج

* منذ عام 1970 بدأ البرنامج بتطبيق سياسات البرمجة الإستراتيجية وكانت الخطط توضع لمدة خمس سنوات ثم تم اختصارها إلى أربعة.
(1) برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، الخطة الإستراتيجية لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي (2008-2011)، مرجع سبق ذكره، ص 5.

والمشاريع القائمة، وكذلك تقارير التنمية سواء القطاعية أو الشاملة التي يقوم البرنامج بإعدادها، إلا أنه ثمة أداة رئيسية للمراجعة والتعلم تتمثل في إعداد التقييم القطري الموحد؛ وفي المرحلة التالية للتقييم تأتي عملية تحديد الأهداف الجديدة أو المرحلية للتعاون، وصياغة أفضل الطرق التي يمكن من خلالها أن يساهم البرنامج الإنمائي بالشراكة مع باقي منظومة الأمم المتحدة، في دعم العملية التنموية في البلد المستفيد، ويعتبر إعداد إطار عمل الأمم المتحدة للمساعدة الإنمائية هو محور هذه المرحلة من البرمجة، وأخيراً تأتي مرحلة تحديد الأنشطة التنفيذية التي سوف يضطلع بها المكتب القطري للبرنامج والمجالات الرئيسية التي سيعمل على دعمها خلال الفترة البرمجية المخطط لها، والنتائج المتوخاة من هذا الدعم، والمؤشرات التي يجب استخدامها لقياس وتقييم تلك النتائج، ويعد إطار التعاون القطري (البرنامج القطري) هو الصياغة النهائية التي تتضمن مفردات إستراتيجية التعاون هذه، وما أن يتم إعداد إطار التعاون القطري هذا وإقراره في المجلس التنفيذي للبرنامج حتى تبدأ مرحلة التنفيذ على أرض الواقع، وذلك من خلال تخصيص الموارد وإعداد وثائق البرامج والمشاريع.

ثانياً: مبادئ البرمجة:

تؤكد الجمعية العامة من خلال الاستعراض الشامل الذي يجري كل ثلاث سنوات لسياسة الأنشطة التنفيذية التي تضطلع بها منظومة الأمم المتحدة من أجل التنمية على أن هذه الأنشطة بشكل عام وأنشطة برنامج الأمم المتحدة الإنمائي بشكل خاص تتسم بكونها: شمولية، وطوعية، ومقدمة كمنح دون مقابل، ومحايدة، ومتعددة الأطراف، وتسعى لتلبية الاحتياجات الإنمائية للبلدان المستفيدة من البرنامج بصورة مرنة، وأن هذه الأنشطة يجب أن تُمارس لصالح البلدان المستفيدة من البرنامج وبناء على طلبها ووفقاً لسياساتها وأولوياتها الإنمائية، كما يتكرر تأكيد الجمعية العامة على أنه لا يوجد نهج واحد يناسب الجميع فيما يتعلق بالتنمية، وعلى ضرورة أن تكون المساعدات الإنمائية التي يقدمها برنامج الأمم المتحدة الإنمائي قادرة على تلبية مختلف الاحتياجات الإنمائية للبلدان المستفيدة من البرنامج، وأن تتسق مع خططها واستراتيجياتها الإنمائية الوطنية، ووفقاً لأولوياتها، كما أن قوة الجهاز التنفيذي للأمم المتحدة (أو ضعفه) تكمن في مشروعيته على الصعيد القطري باعتباره شريكاً محايداً، وموضوعياً، وصاحب خبرة، وموثوقاً به، لدى كل من البلدان المستفيدة من البرنامج والبلدان المانحة[1].

استناداً لذلك يمكن القول أن المبادئ العامة التي يعمل بموجبها البرنامج الإنمائي ويعتبرها الموجه الحقيقي لأنشطته هي:

(1) الأمم المتحدة، الاستعراض الشامل للأنشطة التنموية لمنظومة الأمم المتحدة، القرار (208/ د 62)، مرجع سبق ذكره ، ص 4.

1) الملكية الوطنية لبرامج التنمية: يبدو أنه من المنطقي القول بأن على كل بلد أن يتحمل المسؤولية الرئيسية عن تنميته، وأنه لا مغالاة في التشديد على أهمية دور السياسات الوطنية والاستراتيجيات الإنمائية المحلية في تحقيق التنمية البشرية المستدامة، وإن كان من الضروري استكمال الجهود الوطنية ببرامج وتدابير وسياسات عالمية داعمة تهدف إلى توسيع نطاق الفرص الإنمائية المتاحة للبلدان النامية، فإنّه يجب مراعاة الظروف الوطنية واحترام الاستراتيجيات الإنمائية المحلية، انسجاماً مع احترام مبدأ السيادة الوطنية.

وتَنُص أدبيات برنامج الأمم المتحدة الإنمائي على أن كل حكومة تتحمل المسؤولية الرئيسية عن التنمية في بلدها، وعن القيام على أساس الاستراتيجيات والأولويات الوطنية بتنسيق جميع أنواع المساعدات الخارجية بما فيها المساعدات المقدمة من المنظمات المتعددة الأطراف، من أجل إدماج تلك المساعدات بفعالية في عملياتها الإنمائية، ولابد من ضمان المشاركة الحكومية الكاملة في صياغة إطار عمل الأمم المتحدة للمساعدة الإنمائية، وكذلك الملكية التامة لمشاريع وبرامج التنمية التي تنفذها مكاتب البرنامج الإنمائي في الدول المستفيدة، وانسجاماً مع ذلك فإن المكاتب القطرية للبرنامج الإنمائي:

- لا تقدم الدعم للبرامج والمشاريع إلا بناء على طلب حكومة البلد المضيف.
- يتَبع المكتب القطري للبرنامج الإنمائي إستراتيجية أساسية تقوم على إشراك المسؤولين الحكوميين الرئيسيين وسائر أصحاب المصلحة في حوار بشأن إطار السياسة العامة للتنمية الوطنية، والغرض من هذا الحوار هو تحليل الوضع القائم ودراسة المشكلات الإنمائية المطروحة والإلمام التام بالبرامج والسياسات العامة القائمة، وبالتالي التشجيع على وضع برنامج وطني حيثما لا يوجد مثل هذا البرنامج وتقرير نوعية الدعم الذي ينبغي للبرنامج الإنمائي تقديمه في هذا المجال[1].

2) تنمية القدرات المحلية: إن تنمية القدرات تعتبر هدفاً جوهرياً لجميع البرامج والمشاريع التي يدعمها البرنامج الإنمائي، وهو بالتالي موضوع يجب تناوله في جميع مراحل دورة البرمجة، فإذا كانت التنمية البشرية تُعبر عن "ماهية" أهداف برنامج الأمم المتحدة الإنمائي فإن تنمية القدرات تُعبر عن "الكيفية" التي يسعى بها البرنامج لتحقيق هذه الأهداف، ومفهوم المقدرة كما يراه البرنامج الإنمائي "هو مقدرة الأفراد والمؤسسات والمجتمعات على أداء وظائفها، وحل المشاكل التي تعترضها، ووضع أهداف محددة بطريقة فعالة"[2] ويعرف البرنامج الإنمائي تنمية القدرات بأنها[3]:((عملية يحصل من خلالها الأفراد والمنظمات والمجتمعات

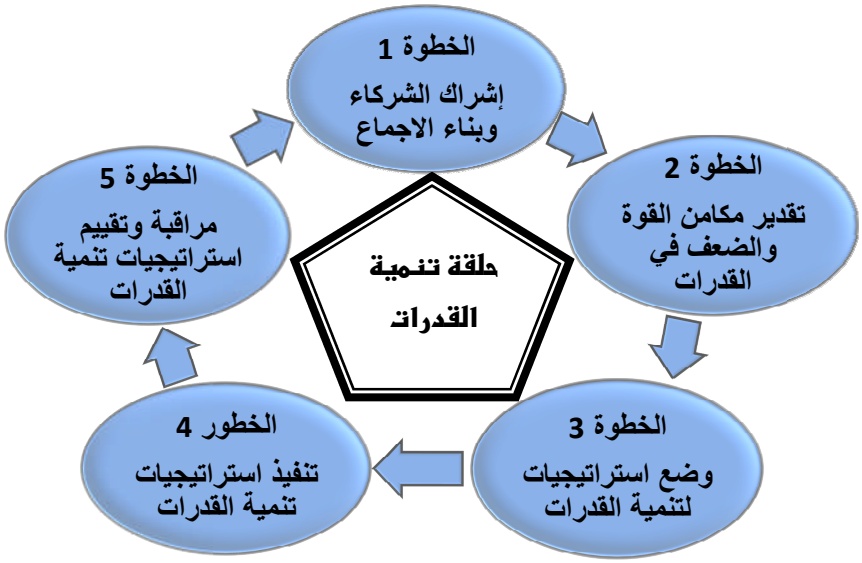
(1) برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، دليل البرمجة لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي، مرجع سبق ذكره، الفصل الرابع، ص 2.

(2) United Nation Development Programme, supporting capacity development (the UNDP approach), Bureau for Development policy, New York, 2007, p 1.

(3) برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، التقرير السنوي لعام 2008، مرجع سبق ذكره، ص 3.

على إمكانية وضع وتحقيق أهدافهم الإنمائية الخاصة وتعزيزها والحفاظ عليها مع مرور الوقت)) وبما أن البرنامج الإنمائي يعتبر تنمية القدرات مهمة أساسية من مهامه لذا فإن جميع أنشطته تسعى لاستخدام آليات التنفيذ الوطني والخبرات المحلية المتاحة قدر المستطاع واعتبارها قاعدة الاضطلاع بالأنشطة التنفيذية، كذلك ينبغي التركيز على الهياكل الوطنية وتجنب الممارسة المتمثلة في إقامة وحدات تنفيذية موازية خارج نطاق المؤسسات الوطنية حيثما يكون ذلك ممكناً، ولكي يتسنى للبلدان المستفيدة أن تحقق الأهداف الإنمائية المتفق عليها، ينبغي أن يتاح لها إمكانية الحصول على التكنولوجيا الحديثة، الأمر الذي يتطلب نقل التكنولوجيا والسعي لتوطينها وتكييفها مع الظروف المحلية، وكذلك يجب تعزيز القدرات المحلية في ميادين أخرى منها صياغة ووضع السياسات والبرامج، وإدارة التنمية، والتخطيط، والتنفيذ، والتنسيق، والتقييم، على أن يكون الدعم المقدم من قبل البرنامج الإنمائي ذا طبيعة مؤقتة أي أن توجد الحاجة له في البداية وتتناقص مع ازدياد بناء قدرة المؤسسة المسماة، وتطبيق إستراتيجية خروج مناسبة، وبالتالي فإن عملية بناء وتنمية القدرات المحلية وفق نهج البرنامج الإنمائي تبدأ بإشراك الشركاء المحليين في بناء إستراتيجية التنمية، ثم في تنفيذها وتقييمها وإدارتها في المراحل اللاحقة[1].

الشكل رقم (7) دورة تنمية القدرات المحلية*



*المصدر: برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، تنمية القدرات: تمكين الناس والمؤسسات، التقرير السنوي، 2008، ص3.

(1) United Nation Development Programme, supporting capacity development , op, cit, p 2.

ويذكر هنا البرنامج العالمي المسمى ببرنامج بناء القدرات للقرن الحادي والعشرين الذي أسسه ويشرف على تنفيذه برنامج الأمم المتحدة الإنمائي منذ عام (1992)، ثم أسس بعدها برنامج الأمم المتحدة دعماً لهذا المشروع في عام (1993) صندوقاً لتمويل مشاريع الدعم الموجهة لمساعدة الحكومات في صياغة خططها واستراتيجياتها الإنمائية، وذلك انطلاقاً من تقييم وضعها الحالي ثم العمل على تطوير خبراتها المحلية من خلال التدريب ونقل المهارات وإعادة بناء المؤسسات المحلية وتعزيز التشاركية في اتخاذ القرارات، ويبلغ عدد الدول المانحة الممولة لهذا الصندوق (13) دولة، بينما توزعت مشاريعه في (75) بلد[1].

3) الإدارة بالنتائج: حيث يجب أن يكون هدف ترتيبات الإدارة في مشاريع البرنامج الإنمائي هو كفالة تحقيق النتائج المنتظرة من خلال استخدام الموارد بكفاءة وفعالية، كما يجب على المؤسسة التي تدير المشروع التنموي أن تضع آليات لرصد التقدم المحرز نحو تحقيق النتائج، وبالتالي يتم تقييم وتقدير الأنشطة التنفيذية التي تضطلع بها منظومة الأمم المتحدة من أجل التنمية استناداً إلى تأثيرها في البلدان المستفيدة من البرامج، بوصفها إسهامات في تعزيز قدراتها على السعي من أجل القضاء على الفقر وتحقيق النمو الاقتصادي المطرد والتنمية المستدامة[2]، ويرمي النهج القائم على تحقيق النتائج إلى تحسين فعالية الإدارة وإمكانية مساءلتها عن طريق تحديد الأهداف تحديداً دقيقاً، كما يجب أن تتضمن جميع وثائق البرامج والمشاريع مؤشرات واضحة تُمكن جميع الشركاء من قياس التقدم المحرز.

4) التعاون التقني فيما بين بلدان الجنوب: يعتمد البرنامج الإنمائي في مستوى العلاقات بين بلدان الجنوب، على فلسفة لدعم التعاون ترمي إلى الاستفادة من قدرات وخبرات هذه البلدان في دعم أهدافها وغاياتها الإنمائية المتقاربة من حيث المبدأ، وتعزيزاً للاعتماد الجماعي على الذات بين البلدان النامية أنشأت الجمعية العامة وحدة خاصة تتبع لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي وتختص بدعم التعاون بين بلدان الجنوب (قرار رقم 3251)، وتعمل هذه الوحدة في مقر البرنامج الإنمائي وتُعد له إطاراً تخطيطياً كل ثلاث سنوات تقريباً يحتوي على تفاصيل الأنشطة المقررة ونتائجها المتوقعة، ويشير تقرير تقييم مساهمة البرنامج الإنمائي في الدعم المقدم للتعاون بين بلدان الجنوب خلال الفترة (1996- 2007) إلى أنّه خلال هذه الفترة كان هناك زيادة كبيرة في التبادل التجاري بين بلدان الجنوب وصل إلى (26%) من صادرات البلدان النامية عام (2004)، كما أنّه ومنذ بداية التسعينيات فإن تدفق الاستثمار الأجنبي المباشر بين دول الجنوب كان ينمو بشكل أسرع من الاستثمارات المباشرة للشمال في دول

(1) United Nation Development Programme, Capacity 21, Global Evaluation 1993-2001, New York, 2002, p26

(2) الأمم المتحدة، الاستعراض الشامل للأنشطة التنموية لمنظومة الأمم المتحدة، القرار 208/د 62، مرجع سبق ذكره ، ص5.

الجنوب، بالمقابل ازداد عدد الشركات عبر الوطنية (متعددة الجنسيات) العملاقة التابعة لدول الجنوب من (19) شركة عام (1990) إلى (58) بحلول عام (2005)، كما أن الدعم الذي وفرته دول الجنوب بعضها لبعض سمح لعدد من هذه الدول بأن تتحول إلى أقطاب جذب اقتصادية على المستوى العالمي، وكان لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي دور كبير في هذا المجال، يؤكد على ذلك تزايد الطلبات المقدمة لوحدة الدعم جنوب – جنوب، إلا أن محدودية الإمكانات البشرية والمادية المتاحة لهذه الوحدة تُلزمها غالباً بأن تكون خدماتها على شكل إرشادات وتقارير توجيهية أكثر منها خدمات تقنية، أما المصادر المادية لهذه الوحدة فهي ثلاثة:

1) الموارد العادية (الأساسية) لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي.

2) الموارد التي تقوم بتعبئتها الوحدة الخاصة.

3) الصناديق التي تشرف عليها الوحدة الخاصة.

ولكن بالرغم من ذلك لا تتجاوز هذه الموارد (10) ملايين دولار للدورة التخطيطية (ثلاث سنوات) منها حوالي (3,5) ملايين منتظمة و (5,5) ملايين كمصادر أخرى[1]، وخلال الإطار التخطيطي الثالث (2005-2007) عالجت الوحدة الخاصة (21) مشروعاً للتعاون والتبادل المعرفي والتجاري والترابط الحيوي بين بلدان الأقاليم الجنوبية، وتوزعت هذه المشاريع بين ثلاث فئات:

- وضع السياسات، وتنفيذ الأبحاث، وإقامة الحوار، وتعميم نهج التعاون بين بلدان الجنوب.
- تهيئة بيئة مواتية وآليات حقيقية تُمكن من توسيع نطاق التعاون بين الجنوب في مجالات التجارة وتبادل التكنولوجيا.
- تعزيز تبادل المعارف والحلول الإنمائية فيما بين بلدان الجنوب.

ويلاحظ أن مجموعة المبادئ التي يعمل وفقها برنامج الأمم المتحدة الإنمائي مستمدة من المبادئ العامة للأمم المتحدة، وأن المساعي والضغوطات التي مارستها الدول النامية في فترات ولادة وتطور البرنامج هي التي ضمنت أن تكون أهدافه ومبادئه مقبولة لدى هذه الدول، ولكن من الجهة الأخرى ساهمت رغبة بعض الدول الغربية والضغوطات التي مارستها على برنامج الأمم المتحدة الإنمائي في الحد من الإمكانيات المالية له، وبالتالي الحد من الفاعلية المطلوبة لأنشطته وبرامجه على المستوى العالمي، وذلك لسببين اثنين، الأول هو

(1)United Nation Development Programme , Evaluation of UNDP, Contribution to South-South Cooperation, New York,2007, p3.

امتلاك هذه الدول لبرامج مساعدات ثنائية توجهها نحو أصدقائها وحلفائها من الدول النامية، وهذا النوع من المساعدات يعتبر أكثر فاعلية بالنسبة لها من المساعدات متعددة الأطراف، أما السبب الثاني فهو عجز هذه الدول الغربية عن السيطرة الكاملة على توجهات ومقاصد البرنامج الإنمائي (كما فعلت مع بعض المنظمات المالية الدولية الأخرى)، وذلك بسبب نظام الإدارة وآلية اتخاذ القرارات التي تساوي بين جميع الدول الأعضاء في البرنامج بغض النظر عن حصص مساهماتهم المالية، كما يلاحظ أن شمولية أهداف البرنامج لمختلف مكونات التنمية البشرية ساهم في توسيع رقعة انتشار هذه الأنشطة على مختلف نواحي الحياة وفي كافة الدول والمجتمعات، وهذا ما مكن البرنامج من لعب دور هام كصلة للوصل بين مختلف المنظمات والهيئات الدولية العاملة في حقول التنمية، وكذلك اضطلاعه بدور السفير الدولي لعدد كبير من هذه الهيئات التي لا تمتلك قدراً كافياً من الانتشار الجغرافي حول العالم، ولكن هذا الاستعراض الشامل لتاريخ البرنامج الإنمائي وأهدافه ومبادئه وآلية إدارته على المستوى العالمي لا يغني عن التعرف أكثر على آليات التعاون والتنسيق التي يطبقها البرنامج في علاقته مع الدول الأعضاء على المستوى القطري، وهذا ما سوف يتناوله الفصل التالي من هذه الدراسة.

الفصل الخامس

دراسة تحليلية لبرنامج مكافحة الفقر

- مقدمة:
- المبحث الأول: الإستراتيجيات التنفيذية لبرنامج مكافحة الفقر
- المبحث الثاني: مشروع تمكين المرأة والحد من الفقر
- المبحث الثالث: مشروع تنمية المجتمع الريفي في جبل الحص

مقدمة:

يتمثل الهدف الأساسي لبرنامج مكافحة الفقر التابع لمكتب البرنامج الإنمائي في دعم الجهود السورية الرامية إلى مواجهة ظاهرة الفقر، والعمل على إحراز تقدم ملحوظ على صعيد تحقيق الهدف الأول من أهداف التنمية الألفية (خفض نسبة الفقر حتى النصف بحلول عام 2015)، ويتم ذلك بناء على مجموعة من آليات التعاون والتنسيق المشترك، تبدأ أولاً بتحديد الأولويات المشتركة للطرفين في هذا المجال، وذلك من خلال المشاريع الهادفة إلى دراسة واقع الفقر ومستويات المعيشة والمؤشرات المرتبطة بهما، ومن ثم استخدام إستراتيجية التنفيذ المناسبة، وتتوزع مشاريع برنامج الفقر على كل من هذين الصعيدين، فنجد مثلاً أن مشروع "دعم هيئة تخطيط الدولة في صياغة الخطة الخمسية العاشرة **SYR/05/005**" حرص على توجيه المخططين الحكوميين لضرورات التصدي للفقر والمشكلات التي ينتجها هذا الفقر، ووضع أهداف كمية لهذا التوجه بناء على المؤشرات الإحصائية التي توصل إليها البرنامج الإنمائي عند دراسته للفقر في سورية، وكذلك يسعى مشروع "دراسة أثر إعادة توزيع دعم المنتجات الزراعية على التنمية **SYR/06/011**" إلى مساعدة الحكومة السورية في تقييم الأثر الاجتماعي والاقتصادي لإعادة توزيع الدعم الزراعي وإصلاح سياسات التسعير للمحاصيل الزراعية الإستراتيجية، فهو بالتالي يقدم دعماً في اتجاه تحديد مسارات التنمية، من خلال تحديد أثر بعض المتغيرات التنموية في مستويات المعيشة.

في حين تسعى بعض المشاريع ضمن برنامج مكافحة الفقر إلى تقديم الدعم المادي المباشر لمحاربة الفقر، ومثلها مشروع "تأسيس صندوق للرفاه الاجتماعي في سورية **SYR/07/002**" وذلك لتقديم إعانات مالية لأشد الفقراء تضرراً، على اعتبار أن هذه الوسيلة هي الأبسط والأكثر سهولة لمحاربة الفقر (وإن كانت تتطلب تمويلاً كبيراً قد لا تستطيع الحكومة تأمينه)، وكذلك يعتبر من بين مشاريع الاستهداف المباشر للحالات الحرجة مشروع "المساعدة الاقتصادية والاجتماعية للمهجرين العراقيين في سورية **SYR/07/016**" وذلك نظراً لما شكله وجود هؤلاء المهجرين من ضغط سلبي على كثير من مؤشرات التنمية التي ترتبط ارتباطاً وثيقاً بالفقر ومستويات المعيشة في سورية.

وبالمقابل تتضمن بعض مشاريع البرنامج مكونات تنتمي لاطرفي معادلة الحرب على الفقر (تحديد الأولويات، وتطبيق إستراتيجية التنفيذ المناسبة) فيلاحظ أن مشروع "الدعم الفني لتنفيذ الخطة الخمسية العاشرة **SYR/08/004**" يعمل بشكل وثيق على دعم الحكومة في تحديد أولوياتها في مجال مكافحة الفقر وإدماج هدف التصدي للفقر في الاتجاه التخطيطي العام، ويتضمن في الوقت نفسه إستراتيجيةً للتنفيذ تعتمد على المقاربة الاقتصادية لمحاربة الفقر (مساعدة الحكومة في تحسين سياساتها الاقتصادية، وتوجيه عملية النمو الاقتصادي لتكون مناصرة للفقراء)، وتبلغ ميزانية هذا المشروع (1,18) مليون دولار، وتم إطلاقه في عام (2008) ولمدة ثلاث سنوات هي العمر المتبقي للخطة الخمسية العاشرة، وفي الوقت نفسه تتضمن أنشطة هذا المشروع التحضيرات الأولية لإعداد الخطة الخمسية الحادية عشرة، حيث أطلق المشروع نظام الرصد والتقييم الهادف إلى إعداد تقارير محلية (على مستوى المحافظات) تعكس الواقع الحقيقي لمختلف مؤشرات التنمية في هذه المحافظات، وتركز على أهداف التنمية الألفية، كما يقدم برنامج مكافحة الفقر دعمه للحكومة في تصميم وتنفيذ ومراقبة وتقييم مشاريع متكاملة تتصدى لظاهرة الفقر، وتسعى لمعالجة الفوارق الاجتماعية والاقتصادية بين المناطق السورية وفقاً لمقاييس وأبعاد مختلفة للاستهداف، كالنوع الاجتماعي، والتنمية المحلية لبعض المناطق، والتركيز على بعض القطاعات دون غيرها، ومن أمثلة هذه المشاريع مشروع "تمكين المرأة والحد من الفقر **SYR/07/013**" الذي يأتي كجزء من الدعم المقدم من برنامج الأمم المتحدة الإنمائي للبرنامج الوطني الشامل لتمكين المرأة والحد من الفقر، وكذلك مشروع "تنمية المجتمع الريفي في جبل الحص **SYR/02/010**" الذي يمثل إطاراً جديداً للدعم يقوم على تنفيذ أنشطة تنموية محصورة في منطقة محددة وبهدف رفع مستويات المعيشة في هذه المنطقة.

المبحث الأول: الإستراتيجيات التنفيذية لبرنامج مكافحة الفقر:

إن مراجعة خارطة ومحددات الفقر في سورية من جهة (دراسة حالة الفقر التي أعدها البرنامج الإنمائي)، ومراجعة سياسات الحكومة في مجال محاربة الفقر من جهة ثانية (الخطة الخمسية العاشرة)، وتوصيات البرنامج الإنمائي في هذا المجال من جهة ثالثة (دراسة سياسات الاقتصاد الكلي للحد من الفقر في سورية)، تضعنا أمام إستراتيجية مشتركة لبرنامج مكافحة الفقر، تتألف هذه الإستراتيجية من ثلاثة محاور مترابطة هي:

- المقاربة الاقتصادية للتخفيف من الفقر، عن طريق تعزيز مشاركة الفقراء في تحقيق النمو الاقتصادي وبالتالي زيادة مخصصاتهم من هذا النمو.
- مقاربة الرفاهية الاجتماعية، لحماية الطبقات الأكثر هشاشة.
- مقاربة رأس المال البشري، لتمكين الفقراء من الحصول على مقومات التحرر من فقرهم.

أولاً: **المقاربة الاقتصادية**: وترتكز هذه المقاربة على البرامج الاقتصادية الكلية المناصرة للفقراء والتي تسعى بطرق غير مباشرة لتحسين دخول هؤلاء الفقراء، وهنا يجب الوقوف عند نقطة جوهرية تتمثل في أن رفع معدلات النمو الاقتصادي وإن كانت هي الرافعة الحقيقية لمعدلات الدخل إلا أن هذه الرافعة لا تعمل بشكل تلقائي، أي أنه يجب عدم افتراض أن مجرد ارتفاع متوسط معدلات الدخل يؤدي بطريقة تلقائية إلى التقليل من الفقر، وذلك لأن الأثر العكسي للامساواة في توزيع هذا الدخل قد يبقي الفقراء في حالة من الركود (كما حدث في سورية خلال الفترة 1996-2004) وهذا الركود يدفع بدوره إلى تضاعف المترابطات السلبية للفقر، وبالتالي تهديد استدامة النمو الاقتصادي بحد ذاته، والحل هنا يكمن في إشراك الفقراء في عملية النمو وجعلهم يفيدونها ويستفيدون منها (النمو المنصف أو الموالي للفقراء)، ويرى برنامج الأمم المتحدة في وثيقة له بعنوان "دور السياسات الاقتصادية في التقليل من حدة الفقر" أن عملية توالد النمو يجب أن تتصف بالإنصاف والاهتمام بحصول الفقراء على الأصول والموارد والعمل، وبالتالي تمكينهم من النهوض بأوضاعهم، وتوسيع خيارات التنمية البشرية أمامهم، وهو أمر يفضل تحقيقه في بداية عملية النمو (من خلال دعم الزراعات

الصغيرة مثلاً، أو توليد فرص عمل لفئات مستهدفة بالتحديد)، وبالنسبة لسورية فإن تحقيق التوافق بين النمو والإنصاف يمكن معالجته في ثلاثة محاور:

1. توسيع الاستثمار العام وتعبئة الموارد المحلية: فمن البديهي أن زيادة الاستثمار العام في جو من التنافسية من شأنها مزاحمة التدفق الاستثماري الخاص، وبالتالي التسريع في شفاء الاقتصاد الراكد، كما أن من شأنه رفع إنتاجية كل من عنصري العمل ورأس المال، ولكن ما يهمنا هنا، هو أن الاستثمار العام يلعب دوراً قوياً جداً في إعادة تخصيص الموارد العامة إذا أُريد له ذلك، وبالتالي يمكن استخدامه للتخفيف من حدة الفقر، أي أنه في إستراتيجية النمو المناصرة للفقراء يجب دعم الحكومة لإتباع سياسات مالية توسعية متمحورة حول الاستثمار، هذا إلى جانب سياسات نقدية أكثر مرونة، بالإضافة للعمل على تطوير الادخار المحلي بدلاً من التركيز التقليدي على التخصيص واستقرار الأسعار، وفي سورية لا يعتبر تكوين رأس المال الإجمالي بالنسبة للناتج المحلي صغيراً أبداً (حوالي20% تقريباً، كما يمثل الإنفاق الرأسمالي 11% من إجمالي الإنفاق الحكومية تقريباً)* [1] ولكنه لا يصل إلى المناطق الفقيرة كما يجب، بالإضافة إلى ملاحظة انخفاض نسبة الدخل الناتج عن منتجات غير نفطية إلى الناتج المحلي الإجمالي، وهو ما يطرح تحدياً إضافياً نظراً للتدهور الذي قد يصيب عائدات النفط مستقبلاً، ويقترح البرنامج الإنمائي على الحكومة السورية تصوراً لبرنامج يقوم على توجيه عائدات النفط المتوفرة حالياً بشكل كامل نحو الاستثمار العام الإنتاجي، والعمل على ضمان أن تقوم العائدات غير النفطية بتمويل النفقات الجارية كاملةً، وبحيث يمكن النهوض بأنشطة محفزة للنمو ومناصرة للفقراء دون الحاجة لسياسات الاستقرار قصيرة الأجل، وبالمقابل عند اللجوء إلى العوائد غير النفطية لتوسيع القاعدة المالية يجب مراعاة أولوية مناصرة الفقراء بعين الاعتبار، بل يمكن استخدام هذه الإجراءات من أجل تصحيح عدم المساواة أيضاً، على سبيل المثال من خلال خفض الضرائب على النفقات بشكل كبير وزيادة الضرائب المباشرة وغير المباشرة على الدخل وعلى القيمة المضافة والسلع الترفيهية.
2. التركيز على التنمية الزراعية والريفية: إن مراجعة تجارب النمو السريع في عدد كبير من دول شرق آسيا مثل الصين، واندونيسيا، تشير في بذورها الأولى إلى إصلاح زراعي وتنمية

* بلغت نسبة رأس المال الإجمالي إلى الناتج المحلي الإجمالي (39%) في الصين عام (2001)، وبلغت نسبة المدخرات المحلية (40%) من الناتج المحلي الإجمالي في نفس العام.

(1) الليثي. هبة وخالد أبو إسماعيل، الفقر في سورية: 1996- 2004، مرجع سبق ذكره، ص 98.

زراعية رائدة كوسيلة لرفع مستويات الدخول عند الطبقات الريفية، وبالتالي توليد فرص الادخار والاستثمار الصغير، هذه الفرص التي تعتبر بدورها محفز للاقتصاد الوطني بأكمله، وفي سورية تشير الأرقام أن نسبة الفقراء العاملين في الزراعة تصل إلى (38,3%) من إجمالي عدد الفقراء في سورية، وأن (62%) من الفقراء يعيشون في الريف[1]، وبالتالي فإنه لا سبيل لنجاح أي إستراتيجية لمحاربة الفقر لا تمر عبر تحسين أوضاع الزراعة، والسعي إلى خلق فرص عمل جديدة في المناطق الزراعية ذات الكثافة العمالية العالية، وذلك عبر وسيلتين: إما من خلال دعم المشروعات الصغيرة المولدة للدخل مادياً وفنياً، أو من خلال سحب بعض الأنشطة الموظفة لليد العاملة الكثيفة نحو الريف، ويعد مشروع "تنمية المجتمع الريفي في جبل الحص **SYR/02/010**" من المشاريع التي تسعى لمعالجة الشواغل السابقة مجتمعةً، حيث تتناول أنشطة المشروع في قسم منها العمل على تقديم الخدمات الفنية والاستشارية والتدريبية في مجال تحديث أساليب الزراعة في منطقة المشروع، وإدخال زراعات جديدة بما يتناسب مع هذه المنطقة، وبالمقابل يختص النشاط الرئيسي للمشروع في تقديم قروض مالية للفقراء وتوجيههم ودعمهم للبدء بمشاريعهم الصغيرة التي تَركّز قسم كبير منها في مجال الزراعة وتربية الحيوانات.

3. توليد فرص العمل: نظراً لأن غالبية الفقراء في سورية يعملون في الزراعة والقطاع غير الرسمي (حيث تستحوذ الزراعة على 38,3% من العاملين الفقراء، وبالمقابل يعمل 48% من إجمالي الفقراء ضمن القطاع غير الرسمي)[2]، وبما أن موارد الحكومة يفترض ضخها في الاستثمارات المنتجة، وبالتالي فإن توليد فرص العمل لابد أن ينتقل من التركيز على التوظيف الحكومي إلى التركيز على دعم المشروعات التنموية الصغيرة ومتناهية الصغر المولدة للدخل، هذه المشروعات التي تقع غالباً في القطاع غير الرسمي، والعمل على تمكينها لتتحول إلى مشروعات متوسطة الحجم ومستدامة لاحقاً، ويقدم كل من مشروعي "تمكين المرأة والحد من الفقر **SYR/07/013**" و "تنمية المجتمع الريفي في جبل الحص **SYR/02/010**" الدعم الفني (التدريب والاستشارات)، وكذلك الدعم المادي (القروض) لمساعدة الفقراء على البدء بمشاريعهم الصغيرة المولدة للدخل.

(1) الليثي. هبة وخالد أبو إسماعيل، الفقر في سورية: 1996- 2004، مرجع سبق ذكره ، ص 43، ص 70.
(2) المرجع السابق مباشرة، ص 59، ص 70.

ثانياً: **مقاربة الرفاهية**:

وترتكز هذه المقاربة على إجراء تحويلات مباشرة للفقراء سواء على شكل تحويلات نقدية أو سلع وخدمات مدعومة، وهنا يجب التركيز على مجموعتين من السكان هما: غير القادرين على العمل، والمعرضين بشكل مؤقت لفقدان مصدر رزقهم، حيث تحتاج هذه الفئات إلى شبكات الأمان الاجتماعي المتخصصة، ويقع في هذا الحقل مشروع "تأسيس صندوق للرفاه الاجتماعي في سورية **SYR/07/002**" ويسعى المشروع لدعم تأسيس صندوق يشكل شبكة أمان اجتماعي* وعنصراً من عناصر الحماية للطبقات الأكثر هشاشة اقتصادياً في البلد، وباتجاه تحقيق هذا المسعى عملت إدارة المشروع على:

- اعتماد منهجية اختبار محددات الدخل مع أخذ التباينات الجغرافية في المستويات المعيشية كمنهجية للاستهداف تُعتمد عند تحديد المستحقين للإعانات.
- تطوير الآليات والأدوات اللازمة للاستهداف، بعد إتمام العمل على مسح اختباري تجريبي لتلك الآليات بالتعاون مع المكتب المركزي للإحصاء على عينة من (800) أسرة سورية، بواقع (200) أسرة من كل منطقة من المناطق الجغرافية الأربع (100 منها في الريف و 100 في الحضر)، ثم تم بعدها البدء بإجراء المسح الاجتماعي الواسع لمستويات المعيشة، في (61) مركزاً موزعةً على جميع المحافظات، ويتوقع أن يشمل بين (600 – 700) ألف أسرة حول القطر، ولكن على الرغم من أنه كان مقرراً انطلاق أنشطة الصندوق في النصف الثاني من عام (2009) إلا أنه وحتى بدايات عام (2010) لم يتحقق ذلك (كما أنه لم تصدر نتائج المسح الاجتماعي) نتيجة التأخر في جمع البيانات المتعلقة بالأسر.
- تصميم قواعد البيانات المتعلقة بالمتقدمين والمستفيدين من إعانات الصندوق، وكذلك البرمجيات الحاسوبية اللازمة لاحتساب معدلات المستويات المعيشية للأسر وفقاً لآلية الاستهداف المعتمدة، ومن ثم تدريب الكوادر المعنية بجمع البيانات.
- وضع تصور لنظام العمليات الخاص بالصندوق ورفعه للجهات الوصائية لاعتماده، كما يتم العمل على وضع مشروع النظام المالي ومشروع النظام الداخلي للصندوق.

* لقد عرّفت الاسكوا شبكات الأمان الاجتماعي بأنها: " مجموعة من الآليات والأنشطة المترابطة المستخدمة لتحقيق الاستقرار للأفراد والجماعات، وتحرير الإنسان من الحاجة والعوز والحرمان، والحد من خسائره وحمايته من الأخطار الداخلية والخارجية غير الملائمة والتي قد يتعرّض لها سواء كانت من صنع الإنسان كالأزمات المالية والانحسار الاقتصادي أو طبيعية كالجفاف والأوبئة.

- أما من الجانب التشريعي فقد تم إقرار مشروع مرسوم إحداث الصندوق من رئاسة مجلس الوزراء وهو بصدد استكمال أسباب صدوره.

ولكن نجاح هذا الصندوق في تحقيق غاياته وإحداث أثر ايجابي في تخفيف معدلات الفقر مرتبط أساساً بحجم الدعم الحكومي الذي سيحصل عليه، وكذلك حظوظه في الحصول على آليات تمويل وإدارة تضمن لهذا الصندوق عنصر الاستدامة وقابلية الاستمرار.

ثالثاً: **مقاربة رأس المال البشري**:

وتعتمد هذه المقاربة على المفهوم المتكامل للفقر البشري الذي يتبناه البرنامج الإنمائي (فقر الدخل، والصحة، والتعليم، والأمان، ...الخ)، وترتكز على الخصائص التي يتمتع بها الفقراء وذلك لمواجهة أسباب الفقر وليس نتائجه، ويتحقق ذلك عادةً بزيادة فرص حصول الفقراء على الموارد (التمكين الاقتصادي)، أو العمل على رفع إنتاجية الأصول المتاحة أساساً بأيدي الفقراء، وحيث أن الأصول الرئيسية للفقراء هي العمل والوقت، فعلى المدى الطويل، فإن الاستثمار في الصحة والتعليم سوف يرفع من عائدية هذه الأصول، وبالتالي يخفف من الفقر، كما يروج البرنامج الإنمائي ويدعم استخدام أسلوبي التمويل الصغير وبرامج التنمية المحلية في المناطق الفقيرة، كوسيلة لتمكين الفقراء من الحصول على مقومات تنميتهم، وباعتبارهما الأسلوبين الأكثر جدوى ضمن إطار الإمكانات التمويلية والفنية المتاحة، ويقع ضمن هذا الحقل كل من مشروعي "تمكين المرأة والحد من الفقر **SYR/07/013**" ومشروع "تنمية المجتمع الريفي في جبل الحص **SYR/02/010**" ويلاحظ أن هذين المشروعين يجمعان بين أكثر من إستراتيجية تنفيذية لسياسات برنامج مكافحة الفقر، ووفقاً لآليتي استهداف متمايزتين نوعاً ما، ولا يزال المشروع الأول حديثاً - نسبياً- ولم تكتمل حزمة المخرجات المرجوة منه، بالمقابل يمثل المشروع الثاني (مشروع جبل الحص) تجربة كاملة، كونه تم إنهاء تنفيذه من قبل المكتب القطري للبرنامج الإنمائي، وتم مؤخراً نقل إدارته وتنفيذه بشكل كامل إلى الشريك الحكومي الممثل بوزارة الزراعة والإصلاح الزراعي، لذا نجد أنه من المناسب إجراء دراسة تحليلية لهذين المشروعين، يتم فيها معاينة أسلوب وآليات التنفيذ المتبعة في مجال مكافحة الفقر كنموذج عن المشاريع المشتركة بين الحكومة وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي، وذلك منذ انطلاق فكرة ومبررات المشروع وحتى تجسده على شكل أنشطة وبرامج

عملية على أرض الواقع، وسنعتمد في ذلك على منهجية دراسة الحالة، أما وسيلة الحصول على البيانات فسوف تكون في المشروع الأول (تمكين المرأة) من خلال إجراء الزيارات والمقابلات مع القائمين على المشروع، كما سيتم إجراء دراسة مقارنة لواقع المؤشرات التنموية البشرية التي يستهدفها المشروع خلال فترة زمنية تغطي عامين قبل انطلاق المشروع وعامين بعد انطلاقه للوقوف على أهم الآثار التي يمكن أن يكون المشروع قد أحدثها ، في حين سنعتمد عند دراستنا المقارنة للمشروع الثاني (مشروع جبل الحص)، على البيانات التي توفرها مجموعتين من الدراسات الإحصائية، الأولى تم تنفيذها على سكان المنطقة قبل البدء بأنشطة المشروع (عام 2002) أي أنها تقيس مؤشرات التنمية ومستويات المعيشة في مجتمع الدراسة قبل دخول المتغير الذي نرغب بقياس أثره، والثانية تم تنفيذها قبيل انتهاء المشروع (انتهاء الإدارة المشتركة للمشروع)، وهي بالتالي تقيس أثر أنشطة المشروع في بعض مؤشرات التنمية البشرية ومستويات المعيشة، وذلك بالمقارنة بين فئتين من سكان المنطقة إحداهما استفادت من دعم أنشطة المشروع والأخرى لم تستفد منه بشكل مباشر.

المبحث الثاني: مشروع تمكين المرأة والحد من الفقر:

أولاً: الإطار العام للمشروع:

كما هو معروف فإن التمكين يساعد الناس على التحكم بحياتهم وخياراتهم، وهو يعني بالنسبة للمرأة قدرتها في الحصول على خيارات إستراتيجية في إطار كان قد أنكر عليها هذه القدرة في السابق، ويرى الاقتصادي أمارتيا سن أن التعليم والتشغيل وحقوق الملكية بالنسبة للمرأة تؤثر بقوة على قدرتها في التحكم ببيئتها والمساهمة في التنمية الاقتصادية لمجتمعها، كما أن المشاركة الاقتصادية لا تتعلق بالعدد الفعلي للنساء المشاركات في قوة العمل، بل وبأجرهن على أساس المساواة مع الرجال أيضاً، حيث لا يزال متوسط أجر المرأة حول العالم – خارج القطاع الزراعي- أقل بقليل من (78%) من أجر الرجل لنفس العمل، وهي فجوة عصية على الإغلاق حتى في أكثر الدول تطوراً[1].

(1) برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، تطبيق إدماج النوع الاجتماعي في الحياة التجارية والاقتصادية (تجربة برنامج الأمم المتحدة الإنمائي في سورية)، دمشق، 2008، ص 61.

وفي سورية تشكل النساء أغلبية السكان الذين يعيشون تحت خط الفقر، وتواجه المرأة في سورية تحديات تعيق انخراطها في النشاطات الاقتصادية المنتجة، وتحد من قدرتها على الانتقال من كونها عاملاً سلبياً في إحصاءات الفقر ومستويات المعيشة في سورية إلى عامل مساند لتوجهات القضاء على الفقر، وأول هذه التحديات يتمثل ببعض العادات المجتمعية التي تحاول دائماً وضع المرأة في خانة المستهلكين الصافيين أو العمال بغير أجر، ومن هذه التحديات أيضاً ارتفاع معدلات الإنجاب، فهو يحد من وقت المرأة ووصولها إلى النشاط الاقتصادي مدفوع الأجر، وكذلك ندرة الفرص نتيجة الانحياز المجتمعي وتفضيل الرجال في الأعمال المأجورة، وكذلك تُعتبر المرأة الأكثر عرضة للصدمات الاقتصادية لأنها لا تملك الإمكانيات المالية والاجتماعية لتغيير موقعها في المشاركة الاقتصادية، حيث تتواجد المرأة العاملة غالباً في قطاع الزراعة أو الخدمات وهي إما أن تعمل بدون أجر أو أن تعمل لدى الغير، فقلما تدير المرأة أعمالها الخاصة، كما تواجه المرأة القادرة على تأسيس عملها الخاص تحدياً آخر يتمثل بصعوبة الوصول إلى أسواق المال أو التجارة والتصريف، وهي مشكلة أساسية للمشاركة الاقتصادية للمرأة، كما يلاحظ أن المرأة الريفية أكثر إقصاء من نظيرتها في المدينة في هذا المجال.

وتشير المقاييس الكمية للمشاركة الاقتصادية للمرأة في سورية إلى[1][2][3]:

1. انخفضت نسبة الإعالة الاقتصادية للإناث من (15,6) لعام (1994) إلى (11,2) عام (2004) حتى وصلت إلى (10,7) في عام (2006)، إلا أنها تظل مرتفعة جداً، حيث كانت الإعالة الاقتصادية بين الذكور (2,4) و (2,2) و (2,1) للأعوام المذكورة على التوالي، وبالمقابل بلغت نسبة الأسر المعالة من قبل امرأة في عام (2003-2004) حوالي (8,4%) من إجمالي الأسر.
2. ازداد معدل النشاط الاقتصادي الخام*(15 سنة فأكثر) بين الإناث من (6,4%) عام (1994) إلى (9,2%) عام (2008)، إلا أنه يظل منخفضاً جداً إذا ما قورن مع معدل النشاط

(1) المكتب المركزي للإحصاء، المجموعة الإحصائية لعام 2009، الجداول (1- 5) / 3.

(2) United Nations Development Programme, Information Map on Ministries and Machineries related to Women's Economic Activities in Syria,2008, p10

(3) برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، الوضع الاقتصادي في سورية، مرجع سبق ذكره، صفحات متفرقة.

* يعبر معدل النشاط الاقتصادي الخام في بلد من البلدان عن نسبة قوة العمل إلى مجموع عدد السكان.

الاقتصادي الخام للذكور حيث كان يبلغ (24,4%) عام (1994) ثم ارتفع ليصبح (45,1%) عام (2008)، أي أن الفجوة بين الإناث والذكور بالنسبة لهذا المؤشر كانت (18%) عام (1994) وأصبحت (35,9%) عام (2008)، وهذا يدل على أن حضور المرأة في قوة العمل في سورية لا يزال متدنياً جداً.

3. ارتفاع معدل البطالة بين النساء من (18,5%) في عام (2000) إلى (22%) في عام (2004) وليصل إلى (24,2%) في عام (2008)، بينما تطور معدل بطالة الذكور في الأعوام نفسها بطريقة مختلفة فقد كان (7,3%) عام (2000) ارتفع إلى (10,2%) في عام (2004) ولكنه انخفض إلى (8,3%) عند عام (2008) وهو ما يشير إلى أن الفجوة بين الذكور والإناث (من حيث نسب البطالة) كانت كبيرة ثم توسعت أكثر فأكثر نتيجة تطور كل منهما بصورة معاكسة للآخر.
4. نسبة اشتراك المرأة في قوة العمل نقصت من (19,8%) إلى (16,3%)، بين عامي (2000) و(2004) وبقيت عند (16,3%) في عام (2008).
5. يعد القطاع العام هو المستخدم الأساسي للمرأة، حيث وصلت حصة هذا القطاع إلى (54,6%) من الإناث المشتغلات في عام (2008) وبالتالي فإن سياسات التحول باتجاه اقتصاد السوق (دعم أكثر للقطاع الخاص على حساب العام) يجعل النساء أكثر تهديداً اقتصادياً، وبالمقابل فإن (45%) من النساء المشتغلات كانت هي حصة القطاع الخاص، في حين تعمل الباقيات في قطاعات أخرى، وبالنتيجة فإن النساء النشطات اقتصادياً يعتمدن بشدة على العمل المدفوع الأجر، وقلة منهن ربات أعمال أو يعملن لحسابهن الخاص، حيث بلغت نسبة النساء العاملات بأجر (71,3%) من النساء المشتغلات في عام (2008) وهذا يجعلهن أكثر عرضة لأي تغييرات تحدث في ظروف سوق العمل أو سياسات العمالة الحكومية، وبالمقابل فإن حوالي (17,3%) من النساء الناشطات اقتصادياً هن عاملات بدون أجر في أعمال عائلية (وتشكل هذه النسبة تقريباً ثلاثة أضعاف النسبة بين الرجال)، وتعمل النسبة الباقية من النساء المشتغلات عام (2008) وهي (11,3%) لحسابهن الخاص أو أنهن صاحبات عمل.
6. وحتى عام (2008) كانت نسبة (68,3%) من النساء اللاتي يعملن في القطاع الخاص و(6%) من اللاتي يعملن في القطاع العام من مستوى تعليمي ابتدائي فما دون، ومقابل ذلك

كانت (7,7%) فقط من النساء العاملات في القطاع الخاص يحملن درجة جامعية أو أكثر بالمقارنة مع (26,7%) في القطاع العام، وهذا يعني أن سياسات حكومية تهدف لدعم القطاع الخاص سيكون لها أثر ايجابي على المرأة الأقل تعليماً.

7. وبما أن نسب المشاركة السياسية للمرأة تعد من مؤشرات التمكين النوعي فيمكن الحديث عنها في سورية من خلال بعض المقاييس البسيطة، ومنها نسبة المشاركة في عضوية مجلس الشعب، والمجالس المحلية، والمؤسسات التنفيذية، ولكن قبل ذلك كله لابد من الإشارة بصورة عام إلى أن التمثيل الرسمي والسياسي في سورية لم يستثني من حيث المبدأ وجود المرأة في أي منصب أو إدارة، ويذكر هنا وصول المرأة مؤخراً إلى منصب نائب رئيس الجمهورية منذ عام (2006)، كما تم تعيين سيدة مستشارة للشؤون الثقافية في رئاسة الجمهورية عام (2007)، وسيدة أخرى مستشارة سياسية وإعلامية في رئاسة الجمهورية منذ عام (2008)، وكذلك تطورت نسبة المقاعد التي تشغلها النساء في مجلس الشعب من (2,7%) في الدور التشريعي الأول إلى (8,7%) في الدور التشريعي الرابع (1998-2002) لتصل هذه النسبة إلى (12%) في الدور التشريعي الحالي (2006- 2011)، إلا أن هذا التطور في نسب التمثيل داخل البرلمان لم تترافق بتطور في نسب التمثيل على مستوى مناصب السلطة التنفيذية فقد ظلت حصة النساء عند (7%) من المقاعد الوزارية خلال الأعوام الأخيرة وبواقع وزارتين في كل تشكيلة حكومية، وكانت نسبة تمثيل المرأة في حقائب السفارات متدنية أيضاً حيث بلغت (7%)، أما على مستوى المجالس المحلية فقد ارتفع العدد الإجمالي للنساء من (27) ممثلة محلية في عام (1975) إلى (189) ممثلة محلية في عام (1999) ليصل هذا العدد إلى (797) في عام (2003)[1].

ثانياً: إستراتيجية البرنامج الإنمائي في مجال تمكين المرأة:

تستند هذه الإستراتيجية إلى مقولة مفادها أن المساواة الجندرية (المساواة بين الجنسين في جميع المسائل غير الفيزيولوجية) كأحد الأهداف التنموية، هي جزء لا يتجزأ من هدف التنمية البشرية لدى برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، ووسيلة لتحسين حياة الناس والخيارات والفرص المتاحة لهم بشكل حقيقي، وقد أقر مؤتمر قمة الألفية لعام (2000) بهذه الحقيقة وأكد

(1) القش. محمد أكرم و رنا خليفاوي، مساهمة المرأة في النشاط الاقتصادي في سورية، دمشق، 2007، ص 9.

على أن المساواة وتمكين المرأة هدف إنمائي بحد ذاته (الهدف 3 من الأهداف الإنمائية للألفية)، لذا فإن البرنامج الإنمائي يتبنى تمكين المرأة والمطالبة بحقوقها المقررة دولياً في كافة مجالات التنمية، ويدعم الحكومات لتكون إيجابية في النهوض بهذه الحقوق، ويرى برنامج الأمم المتحدة الإنمائي في خطته الإستراتيجية (2008-2011) أن المساواة القائمة على النوع الاجتماعي* شرط لازم للتنمية الشاملة المستدامة، ويعطيها بعداً تكاملياً مع كل من مجالات ارتكاز البرنامج الأربعة وخاصة مع محاربة الفقر، وذلك إيماناً من البرنامج بأن المساواة القائمة على النوع الاجتماعي تسرع النمو الاقتصادي، وتعزز الحكم الديمقراطي، وتخفض الفقر وعدم الأمان[1]، وفي عام (2005) أطلق البرنامج مبادرة لإدماج النوع الاجتماعي، خُصص لها صندوق لقضايا النوع الاجتماعي (بتمويل من هولندا)، وقد توزع الصندوق على أكثر من (50) مكتباً قطرياً، منها على المستوى الإقليمي (الجزائر، لبنان، ليبيا، المغرب، سورية، واليمن) وتهدف هذه المبادرة إلى تحسين القدرات التنظيمية لهذه المكاتب في إدماج النوع الاجتماعي وتطبيقه ومراقبته في كافة مشاريع وبرامج وخدمات برنامج الأمم المتحدة الإنمائي[2].

ويعمل برنامج الأمم المتحدة الإنمائي على قياس مستوى الإنجاز المتحقق في استراتيجيات التمكين والمساواة الجندرية في دوله الأعضاء من خلال دليل خاص للتنمية البشرية مرتبط بنوع الجنس، وذلك من خلال استخدام مؤشرات الدليل العام نفسها (تعليم، صحة، دخل)، وبحيث يتم حساب دليل فرعي لكل مؤشر بالنسبة لكل جنس على حدة (دليل التعليم للإناث، دليل التعليم للذكور، دليل الصحة للإناث، دليل الصحة للذكور، دليل الدخل للإناث، دليل الدخل للذكور)**، ومن ثم يتم تثقيل كل دليل فرعي بالنسبة التي يشغلها هذا الجنس من عدد السكان للحصول على الدليل الفرعي الموزع بالتساوي وذلك وفقاً للمعادلة التالية[3]:

---

* يعرّف النوع الاجتماعي على أنه "المصطلح الذي يفيد استعماله وصف الخصائص التي يحملها الرجل والمرأة كصفات مركبة اجتماعية، لا علاقة لها بالاختلافات الفيزيولوجية العضوية"

(1) برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، الخطة الإستراتيجية لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي (2008-2011)، مرجع سبق ذكره، ص43.

(2) برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، تطبيق إدماج النوع الاجتماعي في الحياة التجارية والاقتصادية، مرجع سبق ذكره، ص 10.

** ولكن في هذا الدليل تزداد القيم القصوى والدنيا فقط في متوسط العمر المتوقع بمقدار خمسة أعوام عند النساء، بحيث يراعى متوسط عمرهن المتوقع الأطول.

(3) برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، تقرير التنمية البشرية لعام 2006، ص 396.

الدليل الموزع بالتساوي=$\{[$نسبة الإناث من السكان×(دليل الإناث)$^{-1}]+[$ نسبة الذكور من السكان×(دليل الذكور)$^{-1}]\}^{-1}$

وأخيراً يتم حساب متوسط الأدلة الثلاثة الموزعة بالتساوي للحصول على دليل التنمية البشرية المرتبط بالجنس، وينخفض دليل التنمية البشرية المرتبط بنوع الجنس لدولة ما عن قيمة دليل التنمية البشرية العام بمقدار ما يكون التفاوت فيها كبيراً بين إنجازات كل من المرأة والرجل، ووفقاً لتقرير التنمية البشرية لعام (2009) فقد بلغت قيمة دليل التنمية المرتبط بنوع الجنس في سورية (0,715) وفقاً لبيانات عام (2007) واحتلت سورية بذلك المرتبة (99) من أصل (156) بلداً قام البرنامج بحساب هذا الدليل لها، وعند إعادة ترتيب الدول الـ (156) السابقة حسب دليل التنمية البشرية العام يتقدم ترتيب سورية (8) مراتب[1]، أي أن وضع المساواة بين الجنسين في سورية أقل منه في الدول المجاورة لسورية من حيث قيمة دليل التنمية البشرية العام، أما مقارنة التطور في مؤشرات المساواة المرتبطة بنوع الجنس خلال الأعوام الأخيرة فيوضحها الجدول التالي:

الجدول رقم (8) تطور مؤشرات التنمية البشرية المتعلقة بنوع الجنس في سورية*

العام	2002	2004	2007
العمر المتوقع عند الولادة / إناث/	73	75,4	76
العمر المتوقع عند الولادة / ذكور/	70,5	71,8	72,2
معدل الإلمام بالقراءة والكتابة لدى البالغين /إناث/ %	74,2	73,6	76,5
معدل الإلمام بالقراءة والكتابة لدى البالغين /ذكور/ %	91	86	89,7
متوسط نسب الالتحاق بالمدارس / إناث/ %	57	60	63,9
متوسط نسب الالتحاق بالمدارس /ذكور/ %	62	65	67,5
الدخل المكتسب (عند تعادل القوة الشرائية بالدولار) /إناث/	1,549	1,794	1,512
الدخل المكتسب (عند تعادل القوة الشرائية بالدولار) /ذكور/	5,496	5,402	7,452
قيمة دليل التنمية البشرية المرتبط بنوع الجنس	0,689	0,702	0,715
قيمة دليل التنمية البشرية العام	0,710	0,716	0,742

* المصدر: تقارير التنمية البشرية للأعوام 2004¡ 2006¡ 2009

(1) برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، تقرير التنمية البشرية لعام 2009، ص 182.

ويلاحظ من بيانات الجدول السابق أن نسبة النمو في العمر المتوقع عند الولادة كانت أكبر عند الإناث منها عند الذكور خلال الفترة (2002- 2007)، كما أن القيمة المطلقة لهذا المؤشر هي أعلى عند الإناث منها عند الذكور في جميع الأعوام المذكورة وبنسبة تتراوح بين (2,5- 3,8) عام، وبالمقابل رغم أن معدل الإلمام بالقراءة والكتابة بين الإناث حقق نمواً بمقدار (3%) خلال الفترة (2002- 2007) إلا أن هذا المعدل يبقى أقل بكثير منه عند الذكور حيث وصل الفارق إلى (16,8%) في عام (2002) ثم تقلص قليلاً ليصبح (13,2%) في عام (2007)، وترافق هذا التحسن في معدل محو الأمية عند الإناث بارتفاع نسبة التحاق الإناث بالمدارس حيث حققت هذه النسبة نمواً مقداره (12,1%) بين العامين (2002-2007)، مقابل معدل نمو قدره (8,9%) حققتها نسبة التحاق الذكور بين العامين المذكورين، ولكن الفارق الأكبر بين الجنسين يتركز في الإنتاجية الاقتصادية ففي عام (2002) كان الدخل المكتسب عند الذكور يشكل (3,5) أضعاف مثيله عند الإناث، وبالرغم من أن دخل الإناث حقق تقدماً جيداً في عام (2004) مقارنة بعام (2002) إلا أنه في عام (2007) عاد وتراجع إلى أقل من مستواه عند عام (2002)، ففي حين حقق دخل الرجال نمواً بين العامين (2002-2007) مقداره (35,6%) تراجع الدخل المتحقق عند الإناث بمقدار (2,4%) بين العامين المذكورين، ولتتوسع الفجوة بين الإناث والذكور من حيث المقدرة على اكتساب الدخل، حيث لم يشكل دخل الأنثى سوى (20,3%) من دخل الرجل في عام (2007) أي أن دخل الرجل بالمتوسط وصل إلى خمسة أمثاله لدى الأنثى، وهذه الفجوة بين الإناث والذكور من ناحية الدخل هي التي عمقت الفارق بين دليل التنمية البشرية المرتبط بالجنس وبين الدليل العام للتنمية البشرية، ففي حين كان الفارق بينهما (0,021) نقطة عام (2002) تراجع قليلاً في عام (2004) ليصبح (0,014) متأثراً بتقليص فجوة الدخل بين الرجال والنساء، ولكن هذا الفارق عاد وتضاعف في عام (2007) ليصبح (0,027) نتيجة لزيادة فجوة الدخل بين الجنسين، ومن ذلك يتبين أنه ورغم أهمية وضرورة تفعيل سياسات التمكين والمساواة النوعية على جميع الأصعدة، فإن التمكين الاقتصادي للمرأة في سورية يشكل التحدي الأهم والأبرز من بين جميع أوجه التمكين.

ويعمل المكتب القطري للبرنامج الإنمائي في سورية على قضايا تمكين المرأة والنوع الاجتماعي من خلال عدة مبادرات سابقة منها "حملة نشر مفهوم النوع الاجتماعي" (التي ذكرت سابقاً) والهادفة إلى إدماج قضايا المساواة والتمكين في الممارسات الرئيسية لتخطيط البرامج والمشاريع التي ينفذها البرنامج في سورية، وكذلك مأسسة إدماج هذه القضايا في إعادة الهندسة التنظيمية للمكتب القطري، كما تتناول بعض مشاريع المكتب القطري قضايا ذات صلة مباشرة بالتمكين الاقتصادي للمرأة، ومنها مشروع "إدماج النوع الاجتماعي في الاقتصاد والتجارة" والممول من قبل صندوق نساء في التنمية اليابانية (JWIDF)، ويهدف المشروع إلى خلق بيئة تمكينية وإيجاد آلية لتمكين المرأة اقتصادياً عبر إدماج النوع الاجتماعي في التجارة والاقتصاد على المستويات الثلاثة: المستوى الكلي ويشمل الوزارات والهيئات العامة، والمستوى الوسطي ويشمل الاتحادات والقطاع الخاص، والمستوى الجزئي ويشمل المجتمع الأهلي[1].

وبالمقابل يدعم برنامج الأمم المتحدة الإنمائي الحكومة السورية من خلال الشراكة في البرنامج الوطني لتمكين المرأة والحد من الفقر الذي انطلق في عام (2006) بهدف تنفيذ توصيات الخطة الخمسية العاشرة في هذا المجال، ويقدم البرنامج الإنمائي دعمه الفني للجهات المخططة للبرنامج ممثلة بهيئة تخطيط الدولة، حيث يساعدها على اقتراح الأساليب الأنجع في مجال التمكين الاقتصادي للمرأة، وفي وضع أسس ومعايير الاستهداف التي سوف تُعتمد في هذا البرنامج، وكذلك يقدم البرنامج الإنمائي دعمه الفني والمالي للجهات المنفذة لأنشطة هذا البرنامج الوطني من خلال شراكته المباشرة مع وزارة الشؤون الاجتماعية والعمل في مشروع تمكين المرأة والحد من الفقر، الذي أطلق في أواخر عام (2007)، كما إن مشروع تنمية المنطقة الشرقية الذي تنفذه هيئة تخطيط الدولة وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي منذ عام (2006) وبتمويل بلغ (150) مليون ل.س يتضمن أيضاً برامج لتمكين المرأة وتوفير القروض لها، وبالمقابل يدعم البرنامج الإنمائي مبادرات الجهات غير الحكومية في هذا المجال، حيث أطلق البرنامج منذ عام (2008) مبادرة بالشراكة مع (جمعية مورد)، بهدف

(1) برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، تطبيق إدماج النوع الاجتماعي في الحياة التجارية والاقتصادية، مرجع سبق ذكره، ص55.

المساعدة في تسويق منتجات مشاريع تمكين المرأة التي سوف ينتجها البرنامج الوطني لتمكين المرأة والحد من الفقر[1].

ثالثاً: **إستراتيجية الحكومة في مجال تمكين المرأة**:

يمكن ملاحظة التوجه الحكومي نحو التركيز على سياسات التمكين الاقتصادي للمرأة باعتبارها وسيلة للتنمية البشرية وهدفاً لها في الوقت نفسه، حيث تضمنت الخطة الخمسية العاشرة - ولأول مرة - فصلاً كاملاً لقضايا تمكين المرأة، كما طُرح هدف تمكين المرأة اقتصادياً من ضمن أهداف محاربة الفقر في سورية، وتم تجسيد هذه التطلعات والخطط الواردة في الخطة الخمسية من خلال إعداد البرنامج الوطني لتمكين المرأة والحد من الفقر بإشراف من هيئة تخطيط الدولة ودعم من قبل البرنامج الإنمائي للأمم المتحدة، واعتُمد استخدام التمويل الصغير كأداة تنموية لرفع المستوى المعيشي وتوسيع مجالات توفير فرص العمل عند النساء الفقيرات، والتوسع في خلق شبكات الأمان الاجتماعي، وذلك استناداً لتوصيات الدراسة التي أعدها برنامج الأمم المتحدة الإنمائي حول الفقر في سورية (1996-2004) فيما يتعلق بالتركيز على الطبقات الأكثر هشاشة اقتصادياً، واستَجابت الحكومة السورية لهذه التوجهات بتخصيص موازنة سنوية بنسبة (0,25%) من موازنتها التشغيلية على مدى خمس سنوات لصالح هذا البرنامج الوطني (قرار اللجنة الاقتصادية رقم 26 تاريخ 26 تموز 2004)، ويتألف هذا البرنامج من مكونين، الأول: ستديره وتنفذه وزارة الإدارة المحلية والبيئة ويهدف إلى إتاحة الخدمات الأساسية والبنية التحتية (مياه آمنة، صرف صحي، طرقات،...الخ) في المناطق الريفية التي سوف تستهدف، بينما سيعالج المكون الثاني الذي ستديره وتنفذه وزارة الشؤون الاجتماعية والعمل، مظاهر الفقر من مدخل تمكين المرأة اقتصادياً واجتماعياً (توفير القروض، وخدمات التنمية الاجتماعية، وتحسين دور المرأة في اتخاذ القرارات في المجتمع المحلي)، وعلى هذا الأساس تم توقيع اتفاقية التعاون لإطلاق

(1) الهيئة السورية لشؤون الأسرة، التقرير الوطني للجمهورية العربية (بيجين + 15)، مرجع سبق ذكره، ص (7- 9).

المشروع المشترك بين برنامج الأمم المتحدة الإنمائي ووزارة الشؤون الاجتماعية والعمل ممثلة بالهيئة العامة للتشغيل وتنمية المشروعات*[1].

وتنفيذاً لتوجهات هذا البرنامج الوطني قامت وزارة الزراعة والإصلاح الزراعي بإنشاء مديرية لتنمية المرأة الريفية بتاريخ (12 شباط 2006) كما أطلقت الوزارة "خطة إستراتيجية لتنمية المرأة الريفية" مدتها خمس سنوات تستند إلى مقررات ومنهجية مؤتمر بيجين للمرأة (1995)، كما تم دعم هذه التوجهات بإنشاء مديرية للمشاريع الصغيرة والمتوسطة في وزارة الاقتصاد والتجارة، وذلك بهدف تفعيل واستدامة دور هذه المشاريع كأداة للقضاء على الفقر.

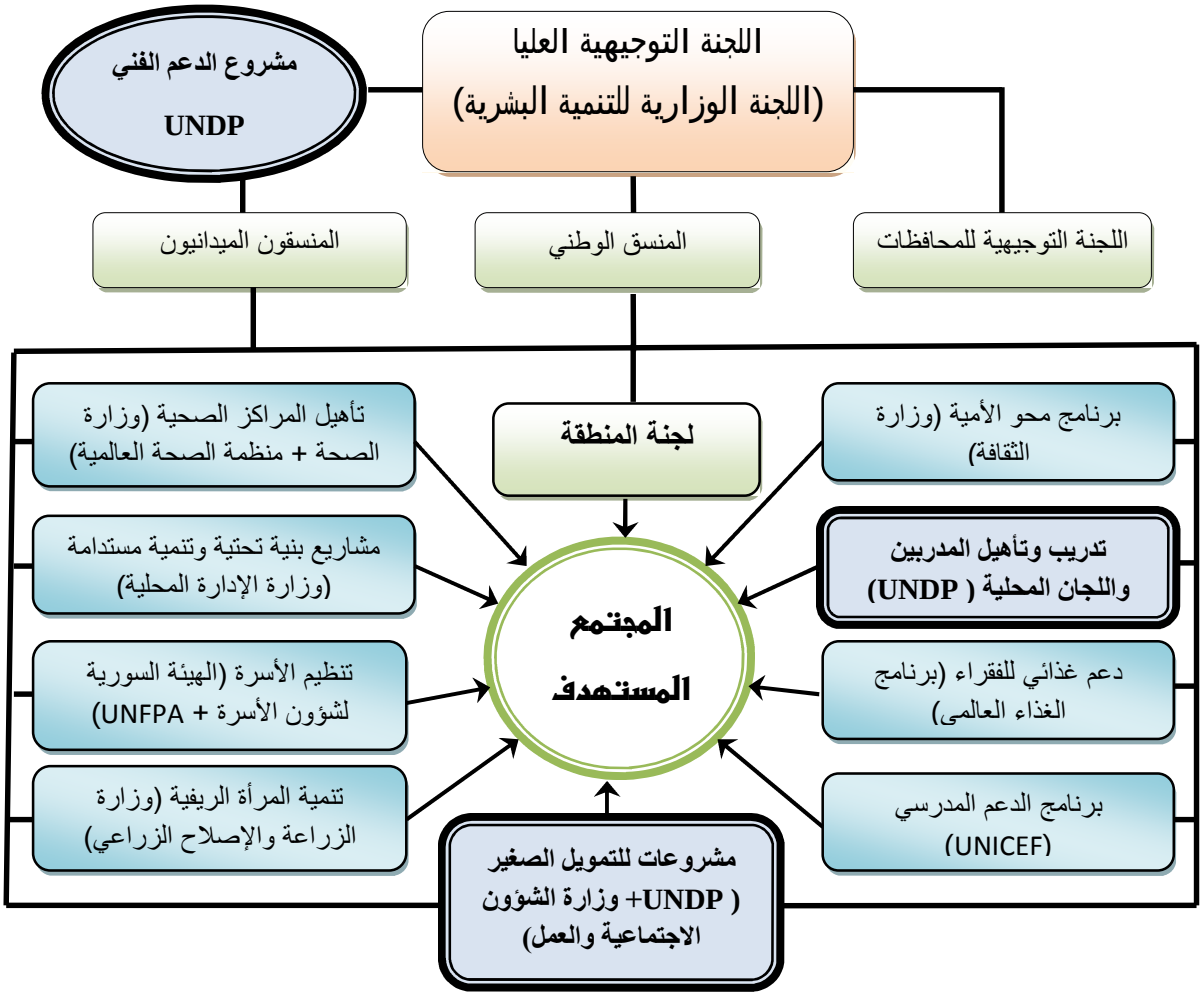
ويذكر أنه ضمن البرنامج الوطني لتمكين المرأة والحد من الفقر فقد تم بالشراكة مع مديرية تنمية المرأة الريفية في وزارة الزراعة توفير القروض للنساء الريفيات بواقع (34265) قرضاً صغيراً بقيمة (100000) ل.س لكل قرض، كما عملت هيئة تخطيط الدولة على منح (1228) قرضاً للنساء الريفيات حتى (1/15/ 2008)، وتم خلال عام (2008) إحداث (54) صندوقاً دواراً في القرى الأكثر فقراً والأشد احتياجاً، وتمت إضافة (1065) قرضاً خلال العام نفسه، في حين وصل عدد القروض التي منحتها الهيئة العامة للتشغيل للنساء الريفيات الفقيرات في إطار البرنامج الوطني إلى (27000) قرضاً[2].

* فبعد تجربة هيئة مكافحة البطالة، صدر المرسوم التشريعي رقم (39) لعام (2006) الذي أحدث "الهيئة العامة للتشغيل وتنمية المشروعات "وألغى القانون (71 لعام2001) القاضي بإحداث هيئة مكافحة البطالة، وبذلك أصبحت الهيئة الجديدة مؤسسة دائمة بعد أن كانت الهيئة القديمة برنامجاً محدد المدة بخمس سنوات.

(1) برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، تطبيق إدماج النوع الاجتماعي في الحياة التجارية والاقتصادية، مرجع سبق ذكره، ص 38.

(2) الهيئة السورية لشؤون الأسرة، التقرير الوطني للجمهورية العربية (بيجين + 15)، مرجع سبق ذكره، ص 9.

الشكل رقم (11) المخطط الهيكلي للبرنامج الوطني لتمكين المرأة والحد من الفقر*



* المصدر: هيئة تخطيط الدولة، البرنامج الوطني لتمكين المرأة والحد من الفقر.

رابعاً: إطلاق المشروع المشترك مع وزارة الشؤون الاجتماعية والعمل :

تم التوقيع على وثيقة المرحلة الأولى (التجريبية) للمشروع في (2007/8/8) ولمدة عام واحد، وبميزانية كلية تبلغ (939,430) دولار، وكان الهدف من هذه المرحلة التجريبية إعداد وثيقة نهائية لبرنامج تمكين المرأة والحد من الفقر، بناء على تطبيق نموذج التمويل الصغير المقترح في الوثيقة، واختبار فعاليته لجهة تحسين المعايير الاقتصادية والاجتماعية للنساء المستهدفات[1]، وحدد المشروع المناطق المستهدفة استناداً إلى عدد من المؤشرات

(1) Government of the Syrian Arab Republic & United Nations Development Programme, poverty Alleviation and Women Empowerment in Syria ,Initiation plan, 2007,P8.

المرتبطة بدراسة تشخيص الفقر التي أجراها البرنامج الإنمائي في سورية (1996-2004)؛ وبالتنسيق مع وزارة الشؤون الاجتماعية والعمل، والهيئة العامة للتشغيل وتنمية المشروعات، وهيئة تخطيط الدولة، وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي، وتم الاعتماد على المؤشرات التالية: انخفاض مستوى المعيشة، وبطالة المرأة، وأمية المرأة، ومدى توفر البنية التحتية الأساسية (كهرباء، ومياه نظيفة، وصرف صحي، وطرقات، ...الخ)، ووفقاً لهذه المؤشرات قامت إدارة المشروع باختيار ثماني مناطق مستهدفة في ست محافظات، في المرحلة التجريبية للمشروع وهذه المناطق هي: - قرية الطيحة في درعا– ناحية المنصورة في الرقة- قرية طاوي رمان في الرقة– ناحية تل رفعت في حلب– قرية كفر صغير في حلب- ناحية ربيعة في اللاذقية- قرية مراط في دير الزور– قرية سبع سكور غربي في الحسكة، وكان المشروع قد استهدف في مرحلته الأولى (82) امرأة، وبمتوسط إقراض بلغ (150) ألف ل.س للقرض الواحد، وتوزعت المشاريع الصغيرة الممولة بين قطاع الخدمات (تجارة ألبسة ومواد منزلية ومواد علفية، ومطاعم)، والقطاع الإنتاجي (تربية أبقار، تربية نحل، مشاغل خياطة)، كما قامت إدارة المشروع خلال هذه المرحلة بمراجعة شاملة لواقع أنشطة الإقراض الصغير في سورية، وتم وضع المقترح الفني لنموذج الإقراض الذي سيعتمده المشروع، وكذلك الأنشطة التنموية الاجتماعية المرافقة للإقراض والتي تم اعتبارها كشرط للحصول على التمويل المادي، وبناء على هذه الاستنتاجات تم إطلاق المشروع بصيغته النهائية (المرحلة الثانية) في بدايات عام (2009)[1]، وتستهدف أنشطة المشروع خلال المرحلة الثانية قرابة (100) قرية موزعة على محافظات (درعا، حلب، الحسكة، دير الزور، الرقة، اللاذقية، ادلب، ريف دمشق) ، كما تم في عام (2009) تخصيص المشروع بمبلغ (100) مليون ل.س إضافية سوف يتم تخصيص (90) مليون ل.س منها لمكون الإقراض الصغير للنساء المستهدفات، وبناء على ذلك تم تعديل الميزانية الكلية للمشروع لتصبح (3,164,828) دولار، منها (250,000) دولار مساهمة من قبل مكتب البرنامج الإنمائي مقابل (689,430) دولار مساهمة الشريك الحكومي.

خامساً: **مراحل وآليات عمل المشروع**:

تنقسم أنشطة المشروع إلى مكونين أساسيين:

(1) وزارة الشؤون الاجتماعية والعمل، رؤية وزارة الشؤون الاجتماعية والعمل لخطتها للعام 2009، دمشق، 2009، ص 9.

1) حزمة خدمات التنمية الاجتماعية وتتألف من:

- تدريب مجتمعي محلي حول قضايا النوع الاجتماعي، ومحاربة الفقر، وتمكين المرأة، والتركيز على ممارستها لصنع القرار خاصة فيما يتعلق بحياتها اليومية، ويتم هنا تشكيل لجان تمكين المرأة كنموذج للإدارة وصنع القرار من قبل المرأة ذاتها.
- دورات تثقيف صحي (مسعفة في كل حي- منزل ومجتمع صديقا الطفولة).
- دورات محو أمية للأميات الراغبات بالاستفادة من أنشطة المشروع.

2) حزمة خدمات التمكين الاقتصادي وتطوير الأعمال وتتألف من:

- دورة تأهيلية حول إنشاء وإدارة مشروع خاص.
- خدمات استشارية فنية قبل الإقلاع بالمشروع الصغير.
- خدمات استشارية فنية مرتبطة بالعمليات التشغيلية والتسويقية.

وهنا يلاحظ وجود تنوع كبير في أنشطة المشروع مما ولد الحاجة إلى التنسيق مع بعض الهيئات الحكومية وغير الحكومية المتخصصة في كل من هذه الأنشطة التنموية، وذلك بهدف توحيد آليات العمل بين هذه الهيئات من جهة، وضمان وجود آلية سلسة للخروج عندما تنتهي فترة تنفيذ المشروع بإشراف ودعم من المكتب القطري، وبالتالي فإنه بالإضافة لوزارة الشؤون الاجتماعية والعمل باعتبارها الشريك المباشر*، فإن الفريق الوطني للمشروع يشمل:

- فريق خدمات التنمية الاجتماعية: ممثلاً بمديرية القرى الصحية في وزارة الصحة، ومديرية تعليم الكبار والتنمية الثقافية في وزارة الثقافة.
- فريق خدمات تطوير الأعمال: ممثلاً بالهيئة العامة للتشغيل وتنمية المشروعات، والجمعية السورية لرواد الأعمال الشباب SYEA، وجمعية بداية، ومؤسسة مورد**.

المرحلة الأولى: تعريف المجتمع المحلي بأنشطة المشروع:

بعد أن يتم تحديد القرى والمناطق المستهدفة من قبل إدارة المشروع (وبناء على الآلية التي تم شرحها سابقاً)، تقوم إدارة المشروع وعن طريق وحدات التنمية الريفية بالتنسيق مع

* تعد مراكز التنمية الريفية التابعة لوزارة الشؤون الاجتماعية والعمل والموزعة على المحافظات بمثابة حاضنات للمشاريع الصغيرة.

** تم التوقيع على مذكرة تفاهم بين برنامج الأمم المتحدة الإنمائي في سورية، و"مؤسسة مورد لتطوير وتفعيل دور المرأة في عملية التنمية الاقتصادية"، ووزارة الشؤون الاجتماعية والعمل في الثالث من كانون الأول لعام (2006).

المختار ورئيس البلدية في القرية أو المنطقة المستهدفة، وذلك لعقد لقاء مع الأهالي يتم من خلاله التعريف بالمشروع ويتضمن ذلك[1]:

- التعريف بمفهوم تمكين المرأة وأهميته في تحسين حياة الأسرة والمجتمع بشكل عام.
- التعريف بأنشطة المشروع بشقيها الاجتماعي والاقتصادي.
- التعريف بالشروط التي يجب تحققها في النساء الراغبات في الحصول على قروض التمويل، وهذه الشروط هي:
  - أن تكون المرأة متمتعة بالجنسية العربية السورية.
  - أن يكون عمرها بين (18) و (55) عاماً.
  - أن تكون غير موظفة وغير مسجلة لدى التأمينات الاجتماعية.
  - أن تكون قد حصلت على شهادة التعليم الأساسي (أو الابتدائية)، أو شهادة تحرر من الأمية كحد أدنى.
  - الالتزام الكامل بحضور الدورات الخاصة بخدمات التنمية الاجتماعية، وخدمات تطوير الأعمال التي ينفذها المشروع.
  - أن تحقق معايير التقييم النهائي لاختيار رائدات الأعمال (تجتاز الامتحان الشفهي الذي سيجرى في نهاية حزمة التدريب على تطوير الأعمال).
  - بالنسبة للراغبات بالالتحاق بالبرنامج من المتزوجات يشترط - إضافة لما ذكر - شرطان إضافيان هما: عدم وجود حالات تسرب لأبنائهن من المدارس في مرحلة التعليم الإلزامي، وأن يكون جميع أطفالها خاضعين لبرنامج التلقيح الوطني.

يلاحظ أن كتلة الشروط الموضوعة أمام الراغبات في الاستفادة من القروض التي يمنحها المشروع تشكل في الوقت ذاته، عوامل محفزة للعمل على الذات وبناء القدرات، وعوامل استقصاء لفئة من النساء قد تكون هي الأشد حاجة لهذه القروض من أجل النهوض بوضعها المعيشي، حيث أن شروط محو الأمية، وتطعيم الأطفال ضد الأمراض، وعدم تسربهم من المدارس، يمكن أن يكون لها دور فاعل في دفع الكثير من النساء لإتباع دورات محو الأمية التي يقدمها المشروع، والعمل بشكل جدي على إرسال الأبناء للمدارس وعدم

(1) مشروع تمكين المرأة والحد من الفقر، آلية تمكين المرأة التي سينفذها المشروع في المناطق المستهدفة، 2008، ص6.

التساهل في مسألة الوقاية الصحية للأبناء، وهذه الحوافز عندما يتم اشتراطها على النساء الراغبات بالحصول على قروض التمويل غالباً ما يكون لها دور إيجابي أكثر من جميع أنواع الدعاية والترويج لهذه التوجهات، ولكن يجب الإشارة أن هذه المقومات التي يشترطها المشروع لا يمكن تحقيقها على المدى القصير نسبياً، كما أن هذه الشروط لا تأخذ بعين الاعتبار العلاقة الترابطية بين الفقر والجهل، والحلقات المفرغة للفقر والأمية والمرض، حيث أن نسبة كبيرة من النساء الأميات أو اللواتي لا يرسلن أطفالهن للمدارس يكون الفقر الشديد هو السبب والدافع وراء ذلك، وحتى إرسال الأطفال للمراكز الصحية من أجل اللقاح وإن كان لا يحتاج لتكاليف مادية، فإن دوافع عدم الالتزام به هي الجهل حكماً، وهذا الجهل ساهمت فيه - وتأثرت به- ظاهرة الفقر الشديد عند بعض النساء، وبالتالي عند التفكير بالخروج من الحلقة المفرغة للجهل والمرض والفقر، قد يكون من المناسب الانطلاق من نقطة محاربة الفقر ورفع المستوى المعيشي كمحفز لرفع باقي مؤشرات التنمية البشرية وليس العكس.

المرحلة الثانية: تشكيل لجنة تمكين المرأة:

فبعد التعريف بأنشطة المشروع، ودعوة النساء الراغبات بالاستفادة من هذه الأنشطة إلى تقديم طلبات الالتحاق، يعقد فريق المشروع اجتماعاً آخر في القرية تحضره النساء المستهدفات فقط، يتم خلاله تصنيف المرشحات حسب درجة تحقيقهن للشروط المطلوبة للإقراض، وبالتالي تحديد المرشحات اللواتي يحتجن إلى الالتحاق بحزمة الخدمات كاملة، ومن يحتجن للالتحاق بدورات تثقيفية محدودة (حيث يتم استثناء النساء الملمات بالقراءة والكتابة من حضور دورات محو الأمية)، ثم يتم تحديد أولي لرائدات الأعمال من النساء الراغبات في ترشيح أنفسهن كأعضاء في لجنة تمكين المرأة، هذه اللجنة التي تعتبر صلة الوصل بين البيئة المحلية التي تُنفَذ فيها أنشطة المشروع وبين إدارة المشروع، وتتم دعوة المرشحات للجنة التمكين إلى أداء اختبار نمط الشخصية، لاختيار النساء اللواتي يتمتعن بشخصية قيادية، ومن ثم يتم اختيار (5) إلى (8) نساء من بينهن عن طريق الانتخاب لتشكيل هذه اللجنة (يتم الاختيار من بين النساء غير الأميات حصراً)، ثم تتبع العضوات المنتخبات دورة تدريبية للحصول على المهارات اللازمة للقيام بمهام اللجنة والتحضير لأنشطة المشروع المقررة في كل قرية، ثم تقوم أعضاء اللجنة بانتخاب رئيسة لهذه اللجنة، مهمتها توزيع

ومتابعة المهام بين الأعضاء (يتكرر انتخاب رئيسة اللجنة مرتين في السنة)، يتم تسمية اللجنة بقرار رسمي من وزارة الشؤون الاجتماعية والعمل كوحدة تنفيذ ابتدائية في القرية، وتجتمع لجنة التمكين مرة كل شهر للوقوف على أوضاع المشاريع الصغيرة المدعومة من قبل المشروع، كما تقوم اللجنة مرة كل عام بتقييم أدائها ومراجعة المشكلات والصعوبات التي تواجهها، وفي حال انسحاب إحدى عضوات اللجنة يتم إعلام وحدة التنمية الريفية من قبل رئيسة اللجنة، لتتم عملية الاستبدال بشكل رسمي، أما مهام لجنة التمكين فهي:

- تعريف أهالي القرية بشكل مفصل على أنشطة المشروع، وأهدافه، وآليات تنفيذه.
- تعتبر اللجنة صلة الوصل بين نساء القرية من جهة وبين إدارة المشروع ووحدة التنمية الريفية من جهة أخرى، حيث تقوم اللجنة بتسجيل أسماء النساء الراغبات في الاستفادة من المشروع، وإبلاغ وحدة التنمية الريفية عندما يصل العدد إلى (20) امرأة من أجل إطلاق دورة أنشطة جديدة للمشروع.
- متابعة المشاريع المنفذة من قبل النساء المستفيدات من القروض خلال فترة التنفيذ والسداد، وذلك بتنظيم سجلات للمشاريع تتضمن نوع النشاط، وحجم القرض، وفترات استحقاق الأقساط، والتواصل مع إدارة المشروع ووحدة التنمية الريفية حول المشكلات التي قد تواجه بعض المشاريع، بهدف التدخل السريع.
- إجراء مسح ميداني مبسط للقرية بشكل دوري، بهدف الوصول لقاعدة معلومات مصغرة حول الوضع الصحي والتعليمي وخدمات البنية التحتية، يتم الاستفادة من هذا المسح على صعيدين، الأول لمساعدة إدارة المشروع والمستفيدات مستقبلاً في اختيار المشاريع الرائدة المناسبة لوضع كل قرية، أما الصعيد الثاني فيتمثل في تزويد وزارة الإدارة المحلية والبيئة عن طريق إدارة المشروع بتقارير عن الأوضاع الخدمية في كل منطقة من أجل بناء خطط تستهدف هذه المناطق، ذلك على اعتبار أن وزارة الإدارة المحلية هي المعنية بتنفيذ الشق الثاني من البرنامج الوطني الشامل لتمكين المرأة والحد من الفقر.

يمكن القول بأن آلية التنسيق والمتابعة عبر تشكيل لجان التمكين المحلية تحمل أبعاداً ومضامين تمكينية سياسية واجتماعية أكثر منها اقتصادية، حيث يبدوا أنّه أُريد من هذه الآلية خلق مناخ جديد يعزز فكرة الدور القيادي للمرأة، وإمكانية ممارستها للسلطة الإدارية بشكل

فعال، فرغم صغر وتواضع هذا النموذج الذي يطرح أمام أبناء المجتمع المحلي، إلا أنّه قد يعتبر فتحاً عظيماً قياساً على مستوى الوعي الجندري لدى الكثير من أبناء هذا المجتمع المحلي، كما أن إضفاء صفة الرسمية والجدية على تشكيل هذه اللجان بتصديقها لدى وزارة الشؤون الاجتماعية والعمل يشكل دافعاً قوياً لتعزيز الدور الايجابي الذي يمكن أن تلعبه هذه اللجان، وكذلك تعزيز حظوظها في القبول لدى الوسط المحلي، وبالتالي تعزيز حظوظها في النجاح بتأدية مهامها، بالإضافة لهذه الأدوار الثانوية الفاعلة لآلية تشكيل لجان التمكين فإن لها دوراً رئيسياً في دعم باقي أنشطة المشروع، يتمثل ذلك في تخفيض نفقات متابعة القروض والمشاريع المنفذة، والتدخل السريع لحل أي مشكلة قد تواجه أي مشروع صغير، وبالتالي تقليل الخسائر واحتمالات فشل المشروع، ولكن نجاح واستدامة نموذج لجان التمكين هذا يتطلب تعزيز بعض القيم المجتمعية الضرورية، وعلى رأسها فكرة العمل التطوعي، حيث أن أعضاء هذه اللجان هن متطوعات لا يحصلن على مقابل مادي عند أداء هذه المهمة، وإنما يلعب الدافع الشخصي لتطوير مجتمعهن الدور الرئيسي في ممارستهن لهذه المهام.

المرحلة الثالثة: تنفيذ حزمة الخدمات الاجتماعية:

يبدأ تنفيذ حزمة خدمات التنمية الاجتماعية في القرية المستهدفة، ويتم البدء بحزمة الخدمات التي ستلتحق بها كافة المرشحات أولاً، ومن ثم تُقدم الخدمات الأخرى التي تحتاجها بعض المرشحات فقط، وتتناول مكونات الحزمة الاجتماعية الأبعاد التالية للفقر:

- الفقر الصحي: ويتم ذلك عبر تنفيذ دورتين صحيتين متتابعتين مدتهما أسبوع، وبالشراكة مع مديرية القرى الصحية في وزارة الصحة، تحمل الدورة الأولى شعار (مسعفة في كل حي)، وتهدف لتدريب النساء على أسس الوقاية الصحية، ومبادئ الإسعافات الأولية، أما الدورة الثانية فتحمل شعار (دليل منزل ومجتمع صديقا الطفولة) يتم خلالها تعليم النساء أساليب الرعاية الصحية للأطفال، وطرق التعامل مع كل طفل وفقاً لنمط شخصيته ومرحلة نموه، وكذلك التوعية بأهمية التعامل بطريقة متساوية مع الأبناء من كلا الجنسين.
- التوعية بقضايا النوع الاجتماعي وتمكين المرأة: وينفذ هذا النشاط من قبل إدارة المشروع، وكذلك بالاستعانة ببعض الخبراء في هذا المجال من مشاريع وبرامج أخرى في المكتب القطري للبرنامج الإنمائي.

- الفقر التعليمي: وذلك عبر دورة مكثفة لمحو الأمية (للنساء الأميات)، بالاشتراك مع مديرية تعليم الكبار والتنمية الثقافية في وزارة الثقافة.

ويلاحظ أنّه غالباً ما يكون هناك إقبال كثيف على حزمة الخدمات الاجتماعية بغض النظر عن الرغبة في الحصول على قرض تمويلي أم لا، حيث أن أعداد النساء يتضاعف أكثر من مرة بالنسبة للدورات الصحية مثلاً، وبالتالي فإن الحصول على القروض ليس دائماً هو الدافع للاستفادة من أنشطة المشروع، كما أن هناك مرونة كبيرة لدى إدارة المشروع في التعاطي مع المشكلات الاجتماعية التي قد تختلف من منطقة إلى أخرى، حيث أنه بالتنسيق مع لجنة التمكين في القرية المستهدفة يتم في بعض الأحيان إدراج موضوعات استثنائية لتتم مناقشتها في جلسات التوعية الاجتماعية (مثل قضايا الإدمان، ومشكلات المراهقين، وغيرها).

المرحلة الرابعة: تنفيذ حزمة الخدمات الاقتصادية:

بعد الانتهاء من حزمة التنمية الاجتماعية تَعقد إدارة المشروع اجتماعاً لرائدات الأعمال من النساء الخاضعات للحزمة الاجتماعية والراغبات في الحصول على تمويل لبدء مشاريعهن الصغيرة، ويتم خلال هذا الاجتماع الاتفاق على برنامج الدورة التدريبية لإنشاء وإدارة المشاريع، ثم يتم تنفيذ هذه الدورة بالتعاون مع الهيئة العامة للتشغيل وتنمية المشروعات وبالشراكة مع الجمعيات الأهلية ذات الصلة، ويتم خلال الدورة (مدتها أسبوع) إرشاد المرشحات لأسس اختيار المشروعات الصغيرة ذات الفرص الإيجابية في النمو والتي تتناسب مع البيئة المحلية، كما يتم توجيههن للمشاريع الجماعية إن كانت قابلة للتطبيق، كما يتم تدريبهن على مبادئ دراسات الجدوى الاقتصادية للمشاريع التي يتم اختيارها، وعند الانتهاء من الدورة التدريبية يطلب من المرشحات إعداد دراسة مبسطة للجدوى الاقتصادية للمشروع الذي ترغب كل منهن بالحصول على قرض لتمويله، وتحصل المرشحات بشكل انفرادي على الخدمات الاستشارية الضرورية قبل البدء بالمشروع المفترض، ويساهم في تقديم هذه الاستشارات خبراء متطوعون من الجمعيات الأهلية المشاركة في تنفيذ حزمة خدمات تطوير الأعمال (جمعية بداية، ومؤسسة مورد، و الجمعية السورية لرواد الأعمال SYEA، بالإضافة للهيئة العامة للتشغيل وتنمية المشروعات)، ثم يتم تقييم الدراسات المقدمة من المرشحات، وإجراء مقابلات شفهية لكل مرشحة على حدة، وبناء على الدراسة المقدمة

من قبل المرشحة، وعلى درجة إقناعها لإدارة المشروع بجدوى مشروعها المقترح تحصل المرشحات على التمويل المناسب.

المرحلة الخامسة: منح القروض ومتابعة تنفيذ المشاريع:

بعد التأكد من تحقيق المرشحات لشروط منح القرض، يطلب منهن تأمين ضمانات القروض، وهذه الضمانات إما أن تكون راتب موظف يكفل تسديد قيمة القرض في حال عدم التزام المرشحة بالسداد، أو أن تكون الضمانة رهناً لعقار تتجاوز قيمته المالية قيمة القرض الممنوح، ثم يتم منح القروض وفقاً لمبدأ العينة (المرابحة الإسلامية)، أي أنه لا تسلم الأموال للمرشحات باليد وإنما تقوم لجنة المشتريات المحلية بشراء مستلزمات المشروع الصغير ومن ثم بيعها بالآجل للمرشحة مع فرض نسبة مرابحة عليها، وتكون لجنة المشتريات مؤلفة من: واحدة من أعضاء لجنة التمكين، وموظف الإقراض في المشروع، بالإضافة للمرأة المعنية بالقرض، وتتراوح قيمة القرض بين (25,000) ل.س و (200,000) ل.س، وتقوم لجنة المنح بتحديد المبلغ الحقيقي للقرض، وذلك بناء على طبيعة المشروع، وحجم التمويل الذي ترغب المرشحة بالحصول عليه، وهنا يكون دور إدارة المشروع إرشادياً فقط، أي أن المرأة هي التي تحدد طبيعة المشروع (المهنة) ولكن حجم التمويل يتحدد بموافقة إدارة المشروع حصراً، أما معدل المرابحة المعمول به فيصل إلى (6%) سنوياً مع إمكانية تخفيضه بالنسبة للنساء اللواتي يلتزمن بتسديد الأقساط في مواعيدها المحددة، أما تسديد الأقساط الشهرية للقرض فيتم خلال (24) شهراً مع فترة سماح لمدة (3) شهور، لكي يقلع المشروع بشكل كامل.

ويلاحظ أن إدارة المشروع تراعي البعد التمكيني لأنشطة المشروع حتى في إجراءات وشروط منح القروض، حيث يترك للمرأة حرية اتخاذ القرار بالنسبة للمهنة التي تختارها لنفسها، ويتم منح القرض باسم المرأة نفسها ولا تمنح لأحد أقاربها من الذكور، وكذلك لا يقبل أن تقوم المرأة الحاصلة على القرض بمنحه لغيرها، حيث يشترط أن تزاول المرأة بنفسها أنشطة المشروع، حتى أنه لا يقبل عند شراء المواد الأولية أو الأصول أن ينوب عن المرأة أحد أقربائها بل يشترط أن تكون هي موجودة مع لجنة المشتريات، لتختار بنفسها طبيعة الأصول المناسبة لمشروعها، كما أن استخدام مبدأ المرابحة الإسلامية بدلاً من الفوائد الثابتة

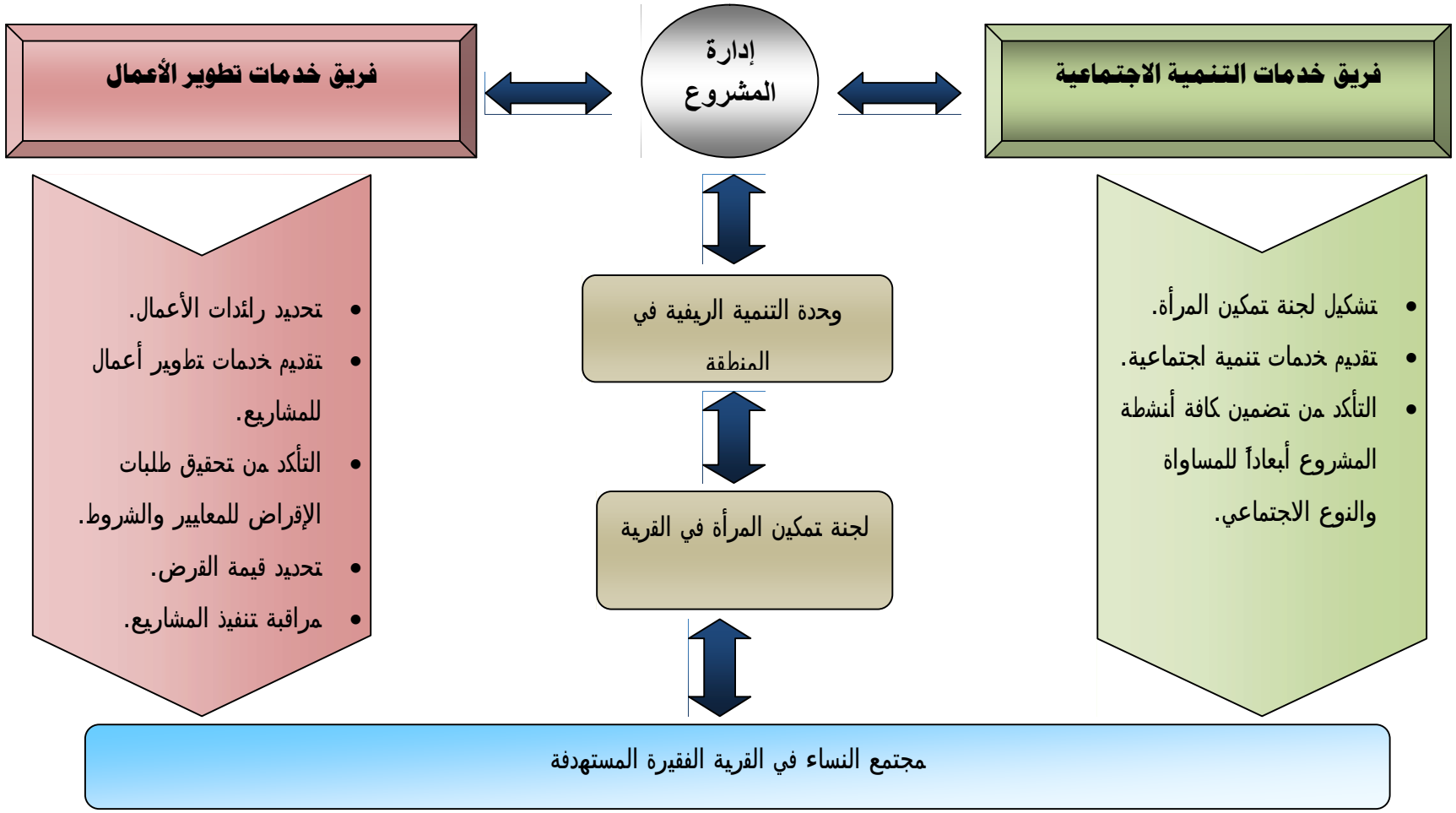
يعتبر خطوة مناسبة للاقتراب أكثر من بعض الطبقات الاجتماعية التي قد تجد مبرراً دينياً للامتناع عن الاستفادة من أنشطة المشروع، ولكن يؤخذ على معدلات المرابحة أنها وإن كانت أقل بقليل من معدلات الفائدة التي تفرضها المصارف بشكل عام، إلا أنها تظل مرتفعة بالنسبة لمشروع يهدف أساساً للمساهمة في محاربة الفقر، ويبدوا أنّه كان من المناسب لو تم تخفيض هذه النسبة بشكل أكبر خاصة في المراحل الأولية للمشروع الصغير، ومن ثم رفع هذه النسبة عند انتهاء مدة التنفيذ المشتركة لمشروع تمكين المرأة ومكافحة الفقر وتحوله إلى مؤسسة مالية مستقلة (فيما لو كان مقدراً له ذلك).

أما عملية متابعة المشاريع الصغيرة الممولة من قبل المشروع، فتتم على مستويين[1]:

1) على مستوى القرية: تقوم لجنة تمكين المرأة بتتبع المشاريع أولاً بأول وإبلاغ إدارة المشروع عن أية مشكلات، أو صعوبات قد تواجه المشروع الصغير، على سبيل المثال: التأخر في إقلاع المشروع، عدم الالتزام بطبيعة المشروع ومتطلباته، عدم الالتزام بسداد الأقساط، بعض المشكلات الفنية التي قد تعترض سير المشروع، ... الخ.
2) على مستوى المنطقة: تقوم إدارة المشروع بعملية المراقبة في القرية المستهدفة، حيث تنظم ملفات خاصة بكل مشروع صغير، ومتابعة التنفيذ مع لجنة التمكين في القرية، إضافة إلى زيارات تفتيش مفاجئة يتم من خلالها التأكد من دقة تقارير لجنة التمكين، وتقديم الاستشارات والمساعدات للمشاريع الصغيرة حسب الحاجة، وكذلك تعمل إدارة المشروع على بناء دليل خاص بالمشاريع الصغيرة ، يتم تصنيف هذه المشاريع وفقاً لطبيعة أنشطتها، وتحدد المعوقات التي تواجه هذه المشاريع في مختلف المراحل، بحيث يشكل هذا الدليل لاحقاً مرجعية فنية وإدارية لتقييم الأداء، وتحديد البدائل التي يثبت نجاحها ليتم تعميمها في المراحل اللاحقة.

(1) مشروع تمكين المرأة والحد من الفقر، آلية تمكين المرأة التي سينفذها المشروع في المناطق المستهدفة، مرجع سبق ذكره، ص8.

الشكل رقم (12) مخطط عام لآلية التمكين ومحاربة الفقر التي ينفذها المشروع*



*المصدر: الشكل من تصميم الباحث، والبيانات مأخوذة من إدارة المشروع

سادساً: دراسة مقارنة للآثار التنموية لبرنامج تمكين المرأة والحد من الفقر:

لدراسة مدى ايجابية أو سلبية النتائج التي حققها البرنامج لابد من مقارنة هذه النتائج مع الأهداف التي يسعى لتحقيقها، ولما كانت أهداف البرنامج تتلخص في تحسين الوضع المعيشي للنساء الفقيرات في سورية، وذلك من خلال تمكينهن من الحصول على فرص مناسبة لبناء قدراتهن البشرية ومن ثم توظيف هذه القدرات في سبيل تحقيق نمو في رفاهيتهن، لذلك فإن السعي لقياس النتائج التي حققها البرنامج لابد وأن ينطلق من مقارنة مجموعة من مؤشرات بناء وتوظيف القدرات عند مجتمع النساء في سورية قبل بداية البرنامج وفي الوقت الراهن، وذلك لقياس التغير الذي يمكن أن يكون قد طرأ على هذه المؤشرات، ومن المنطقي التركيز على المؤشرات التي يعمل البرنامج على دعمها بشكل مباشر وهي: رفع نسبة التحاق الإناث بالمدارس، ومحاربة الأمية عند النساء البالغات، وزيادة الوعي الصحي عبر دورات التثقيف والتوعية، زيادة معدل النشاط الاقتصادي عند النساء، وزيادة نسبة الإناث العاملات لحسابهن الخاص وربات العمل على حساب نسبة الإناث العاملات بدون أجر، وعلى اعتبار أن العمر الزمني للبرنامج لا يزال قصيراً لذا لابد من الاعتماد على سلسلة زمنية قصيرة لقياس آثاره، وسوف تتكون هذه السلسلة من خمسة أعوام (2004- 2008) وذلك على اعتبار أن البرنامج الوطني لتمكين المرأة والحد من الفقر انطلق في عام (2006) أي أنه سوف يكون هناك عامان من سلسلة المقارنة قبل انطلاقه وعامان بعد انطلاقه، مع ملاحظة أن الأثر الاقتصادي للبرنامج (التمكين الاقتصادي للنساء) لن يظهر إلا في العام الأخير من هذه السلسلة وذلك على اعتبار أن الأنشطة الاقتصادية (التمويل الصغير) لم تقلع حتى نهاية عام (2007).

1) في مجال التعليم: استجابة لتوصيات برنامج الإصلاح الاقتصادي والاجتماعي المضمنة في الخطة الخمسية العاشرة تم زيادة نسبة موازنة التعليم (العالي ودون العالي) من الموازنة العامة للدولة، فبعد أن كانت هذه النسبة تشكل (16,1%) من موازنة الدولة في عام (2005) أصبحت تشكل (18,7%) من موازنة عام (2008)، كما يلاحظ حدوث تطور طفيف في حصة الإناث من مجموع الطلاب الملتحقين بمدارس التعليم الأساسي والثانوي، ولكن التطور الأهم هو تجاوز حصة الإناث في التعليم الجامعي لحصة الذكور خلال هذه الفترة، وكانت هذه النسب كما هي في الجدول التالي:

الجدول رقم (9) تطور نسبة الإناث من مجموع طلاب المراحل التعليمية في سورية*

العام	2004	2005	2006	2007	2008
نسبة الإناث من طلاب التعليم الأساسي ح 1 %	47,59	47,76	47,83	47,84	47,9
نسبة الإناث من طلاب التعليم الأساسي ح 2 %	47,01	47,13	47,41	47,89	48,14
نسبة الإناث من مجموع طلاب التعليم الثانوي %	50,03	50,51	51,27	52,15	52,76
نسبة الإناث من مجموع طلاب التعليم الجامعي %	47,28	48,66	49,75	49,46	50,63

* المصدر: المجموعة الإحصائية لعام 2009، الجداول (5، 6، 8، 16 / 11)

يلاحظ من الجدول السابق أن نسبة الإناث إلى مجموع الطلاب في كافة مرحل التعليم (الأساسي والثانوي والعالي) كانت تحقق نمواً ايجابياً خلال سنوات المقارنة السابقة، وهو ما يعني أن تحقيق أحد أهداف برنامج تمكين المرأة والحد من الفقر في مجال التعليم والمتمثل في زيادة نسبة الإناث إلى الذكور في المدارس يسير بالاتجاه الصحيح، بل إننا ربما نشهد اختلالاً في هذه النسب لصالح الإناث إذا استمر هذا النمو على حاله (وهو ما بدأ يتحقق فعلاً في التعليم الثانوي والجامعي).

ولما كان البرنامج يتضمن مكوناً لمحاربة الأمية فإنه من المناسب إجراء مقارنة بين أعدد صفوف محو الأمية والمنتسبين لها، ومقارنة ما تحقق للرجال في هذا المجال مع ما تحقق للنساء لمعرفة مدى تأثير المشروع على مكافحة الأمية عند النساء، ويتضمن الجدول التالي مجموعة البيانات المطلوبة للمقارنة:

الجدول رقم(10) تطور مؤشرات محو الأمية في سورية*

العام	2004	2005	2006	2007	2008
عدد صفوف مكافحة الأمية	2844	2356	3628	5547	4632
عدد الذكور المنتسبين لصفوف محو الأمية	22560	17531	16564	24037	18080
عدد الإناث المنتسبات لصفوف محو الأمية	33203	33193	43574	84291	59192
نسبة الإناث من مجموع المنتسبين %	59,54	65,43	72,45	77,81	76,60
معدل نمو عدد الذكور مقارنة بعام(**2004**)%	-	-22,29	-26,57	6,54	-19,85
معدل نمو عدد الإناث مقارنة بعام (**2004**)%	-	0	31,23	153,86	78,27

* المصدر: المجموعة الإحصائية لعام 2009، الجدول (11/26)

يلاحظ من الجدول السابق أنه مع تزايد عدد صفوف محو الأمية خلال سنوات المقارنة السابقة لم يحدث تطور كبير في العدد المطلق للذكور المنتسبين إلى هذه الصفوف، حيث أن أعداد الرجال المنتسبين في جميع الأعوام لم تحقق نمواً إيجابياً مقارنة بأعدادهم في عام (2004) سوى في عام (2007) (وكان هذا النمو يكاد لا يذكر مقارنة بمعدل نمو الإناث)، وبالمقابل تشير تطورات أعداد ونسب الإناث إلى حدوث تغيير ملموس منذ عام (2006)، فبعد أن ظل عدد النساء شبه ثابت ولم يحقق أي نمو بين العامين (2004- 2005) فإنه ازداد بصورة كبيرة خلال الأعوام الثلاثة الأخيرة، وبالمقارنة مع عام (2004) فقد كان معدل النمو موجباً منذ عام (2006) وما بعده وبنسب نمو كبيرة جداً وصلت إلى (153,86%) في عام (2007)، وبالتالي يمكن الاستنتاج أن هناك متغيراً حدث منذ عام (2006) دفع إلى تطور كبير في أعداد النساء المنتسبات لدورات محو الأمية، وهذا المتغير أثر على النساء بشكل واضح دون أي تأثير يذكر على الرجال، وهو ما يمكن رده إلى التوسع في دورات محو الأمية المخصصة للنساء منذ عام (2006) وهو ما انتهجه برنامج تمكين المرأة والحد من الفقر.

ونظراً لنمو نسبة الإناث في جميع المراحل التعليمية وزيادة حصتهن مقابل الرجال، بالإضافة لنمو نسبة الإناث المنتسبات لصفوف محو الأمية وزيادة حصتهن أيضاً مقابل الرجل، فإنه من المفترض أن يكون لذلك أثر في رفع معدل الإلمام بالقراءة والكتابة بين الإناث، ففي حين كانت تقدر نسبة الأمية (للبالغين) بين الإناث (36,1%) مقابل (10,3%) بين الذكور وذلك في عام (2003)، أصبحت هذه النسب في عام (2008) تقدر بحوالي(21%) للإناث مقابل (7,8%) للذكور، أي أنه وخلال هذه الفترة كان معدل الانخفاض في نسبة الأمية بين النساء قد بلغ ((41,8%) مقابل (24,2%) للرجال[1].

2) في مجال الصحة: شهد الوضع الصحي للمرأة عموماً تطوراً كبيراً خلال السنوات الأخيرة (سنوات عمر البرنامج الوطني)، فقد ازداد عدد المراكز الصحية من (1560) مركزاً عام (2005) إلى (1747) مركزاً عام (2008) موزعة على الريف والمدينة، ومن المعلوم أن هذه المراكز تقدم خدمات تشمل الصحة الإنجابية، وصحة الطفل، والتثقيف الصحي، ومكافحة

(1) التقرير الاقتصادي العربي الموحد لعام 2009، ص 280. وتقرير عام 2006 الملحق (9/2).

الأمراض السارية والمعدية، كما تم إحداث (35) مركزاً للتوليد الطبيعي في الأرياف البعيدة، وهو ما من شأنه أن يساهم في زيادة نسبة الولادات على أيدي مدربة، كما قامت سيدات لجنة النوع الاجتماعي في البرنامج الوطني بحملات توعية للتلقيح ضد الكزاز والحصبة للفتيات والنساء في سن الإنجاب[1].

ويبدوا أن هذه التطورات كان لها أثر ايجابي في تخفيض معدل الخصوبة الإجمالي من (3,5 ولادة) لكل امرأة خلال الفترة (2000- 2005)[2] لتصبح (3,3 ولادة) لكل امرأة حسب تقديرات الفترة (2005- 2010)[3]، كما تمثل هذا الأثر الإيجابي في تخفيض معدل وفيات الأمهات عند الولادة من (65) وفاة لكل (100000) ولادة خلال الفترة (1990- 2004) إلى (57) وفاة في عام (2007).[4]

كما يلاحظ تتويج هذه الانجازات على المستوى الصحي للنساء بزيادة العمر المتوقع عند الولادة للإناث من (75,4) في عام (2004) إلى (76) في عام (2007) أي أن نسبة النمو في العمر المتوقع عند الولادة كانت (0,79%) وهي أكبر من نسبة النمو في العمر المتوقع عند الولادة للذكور خلال الفترة نفسها حيث بلغت نسبة الزيادة عند الذكور (0,55%)[5].

3) في مجال التمكين الاقتصادي: بما أن الهدف الرئيسي للبرنامج المدروس هو التمكين الاقتصادي للمرأة في سبيل توظيف قدراتها البشرية، ورفع معدل مساهمتها الاقتصادية، وتعزيز حظوظها في أن تدير عملها المدر للدخل، وذلك لمواجهة تحديات مرحلة الانتقال إلى اقتصاد السوق الاجتماعي، لذا لابد من دراسة مجموعة مؤشرات التمكين الاقتصادي خلال الفترة الزمنية المنقضية من عمر البرنامج ومقارنتها مع الفترات السابقة لمعرفة أوجه التأثير الحقيقية لأنشطة البرنامج، ومدى اقترابه (أو ابتعاده) من تحقيق الأهداف المنشودة.

(1) الهيئة السورية لشؤون الأسرة، التقرير الوطني للجمهورية العربية (بيجين + 15)، مرجع سبق ذكره، ص 17.
(2) تقرير التنمية البشرية لعام 2006، ص 299.
(3) تقرير التنمية البشرية لعام 2009، ص 192.
(4) تقرير التنمية البشرية لعام 2006، ص 317. والتقرير الاقتصادي العربي الموحد لعام 2009، ص 274.
(5) تقرير التنمية البشرية لعام 2006، ص 365. وتقرير التنمية البشرية لعام 2009، ص 182.

الجدول رقم (11) تطور علاقة المرأة بقوة العمل ومؤشرات تمكينها الاقتصادي*

العام	2004	2005	2006	2007	2008
نسبة الإناث من قوة العمل %	15,7	15,4	15,6	15,7	16,3
معدل النشاط الاقتصادي الخام للإناث %	11,5	10,1	9,3	9	9,2
معدل النشاط الاقتصادي الخام للذكور %	45,7	44,9	45,6	46,2	45,1
نسبة الإناث المشتغلات من إجمالي المشتغلين%	14,1	13,4	13	12,7	13,9
نسبة البطالة بين الذكور %	10,6	5,9	5,3	5,2	8,3
نسبة البطالة بين الإناث %	21,3	20	23,8	25,7	24,2

* المصدر: المجموعات الإحصائية للأعوام (2005، 2006، 2007، 2008، 2009).

يلاحظ من بيانات الجدول السابق أن مجمل مؤشرات توظيف القدرات البشرية للمرأة كانت تشهد تراجعاً خلال الفترة (2004- 2007) حيث تراجع معدل النشاط الاقتصادي الخام للإناث، وتراجعت بالمقابل حصة الإناث المشتغلات من إجمالي عدد المشتغلين، وارتفع معدل بطالة الإناث من (21,3%) عام (2004) ليصبح (24,7%) في عام (2007) أي أنه شهد نمواً بقيمة (20,6%) خلال هذه الفترة، أما بالنسبة للمؤشرات عند الذكور خلال الفترة نفسها (2004- 2007) فيلاحظ أنها كانت تشهد تحسناً كبيراً، حيث ارتفع معدل النشاط الاقتصادي الخام للذكور من (45,7%) في عام (2004) إلى (46,2%) في عام (2007)، وانخفضت نسبة البطالة بين الذكور من (10,6%) إلى (5,2%) أي أنها حققت نسبة تراجع بمعدل (50,9%)، ولكن تطور مجمل هذه المؤشرات بين العامين (2007- 2008) يشير إلى واقع جديد معاكس للفترة السابقة، فبعد أن كان مؤشر النشاط الاقتصادي للرجال يشهد ارتفاعاً منتظماً بين العامين (2004- 2007) تراجع هذا المؤشر في عام (2008) ليصبح أدنى من مستواه في عام (2004)، كما أن نسبة البطالة بين الذكور ارتفعت بشكل كبير (بلغ معدل ارتفاعها 59,6%) بعد أن كانت تشهد نسب تراجع منتظمة خلال الفترة السابقة، وربما يمكن تفسير جزء من هذا التراجع في معدلات تشغيل الرجال إلى آثار الغلاء العالمي وظهور الأزمة الاقتصادية العالمية خلال هذه الفترة (أو ربما يكون السبب إحصائي ويتعلق بآلية تعريف البطالة في المكتب المركزي للإحصاء)، وبالمقابل بالرغم من أنه كان ينتظر أن تؤثر هذه الأسباب (أياً كانت داخلية أو خارجية) تأثيراً مماثلاً في معدلات تشغيل الإناث (التي كانت

متراجعة أصلاً)، إلا أن مجمل مؤشرات التشغيل عند الإناث قد شهدت نمواً ايجابياً بين العامين (2007- 2008) واستطاعت أن تعكس التراجع المنتظم خلال الفترة السابقة، ولأول مرة منذ عام (2004) شهد معدل النشاط الاقتصادي الخام عند الإناث تقدماً ايجابياً، وكذلك لأول مرة تشهد نسبة الإناث المشتغلات من مجموع المشتغلين تقدماً ايجابياً، وبالمقابل انعكس اتجاه مؤشر بطالة الإناث ليسجل تراجعاً بمعدل (5,8%) بين العامين (2007- 2008)؛ وعلى الرغم من قصر الفترة الزمنية المدروسة (والمحكومة أساساً بتوقيت انطلاق أنشطة البرنامج الاقتصادية) إلا أنه يمكن القول بأن هناك مؤثرات ايجابية طرأت على واقع مؤشرات التشغيل والعمالة عند النساء خلال الأعوام الأخيرة من فترة الدراسة المقارنة، وهذه المؤثرات الإيجابية يمكن رد جزء منها إلى أنشطة التمكين الاقتصادي وخلق فرص العمل عند الإناث، وهي الأنشطة التي يساهم فيها برنامج تمكين المرأة والحد من الفقر بشكل رئيسي منذ أواخر عام (2007).

وكذلك تشير تطورات الحالة العملية لمساهمة المرأة الاقتصادية خلال الفترة السابقة إلى ارتفاع نسبة النساء اللواتي يعملن لحسابهن خلال الفترة السابقة على حساب تراجع نسبة النساء اللواتي يعملن بلا أجر، حيث ارتفعت نسبة النساء المشتغلات لحسابهن من (8,3%) (من مجمل النساء المشتغلات) في عام (2004) لتصبح (9,2%) في عام (2008)، وبالمقابل انخفضت نسبة النساء العاملات بدون أجر (سواء لدى الأسرة أو لدى الغير) من (20,1%) في عام (2004) إلى (17,3%) في عام (2008)، وهو ما يعني أن هناك نسبة من النساء اتجهت إلى إحداث مشاريع خاصة بها خلال الفترة السابقة، وهذه النسبة من النساء إما أن تكون من المتعطلات سابقاً أو من العاملات بدون أجر، وهذا الاتجاه هو الذي يبتغيه ويدعمه برنامج تمكين المرأة والحد من الفقر.

وباختصار يمكن القول إن معظم مؤشرات التنمية البشرية تشهد فجوة واضحة بين الجنسين، وقد كان اتجاه هذه الفجوة يتوسع من عام لآخر حتى وقت قريب، إلا أن هذا الاتجاه توقف على صعيد بعض المؤشرات، وانعكس ليصبح بالاتجاه الصحيح على صعيد مؤشرات أخرى، ولكن هذا التقدم الايجابي في ردم الهوة التنموية بين الجنسين يعد بطيئاً نوعاً ما وأقل مما هو مطلوب، بالإضافة إلى أن هناك مؤشرات أخرى (لم يتم تناولها في هذه الدراسة

المقارنة) ربما لا تزال تسير بالاتجاه الخاطئ وتعمل على توسيع الفوارق بين الجنسين، منها على سبيل المثال متوسط الدخل المكتسب لكل من الجنسين، وبالتالي يمكن القول إن أنشطة برنامج تمكين المرأة والحد من الفقر كان لها أثر ايجابي في معظم مؤشرات التنمية البشرية لدى الطبقة المستهدفة من قبل المشروع، ولكن هذا التأثير بحاجة إلى التعزيز والدعم الإضافي من خلال توسيع أنشطة المشروع وتوفير الدعم المادي له إذا أُريد له أن يحدث تطوراً جذرياً في واقع التمكين والفقر عند النساء.

المبحث الثالث: مشروع تنمية المجتمع الريفي في جبل الحص:

تأسس مشروع تنمية المجتمع الريفي في جبل الحص في عام (1998) كنموذج لمشروع تنموي يقوم على مبدأ التنمية البشرية المستدامة لمجتمع محلي محدد بمنطقة جغرافية هي منطقة جبل الحص، الواقعة في ريف محافظة حلب، ويتمثل الهدف الاستراتيجي للمشروع في العمل على تنمية قدرات هذا المجتمع الريفي من أجل الارتقاء بمؤشراته التنموية البشرية، وخاصة منها محاربة الفقر، ورفع المستوى المعيشي لأبناء المنطقة، ويسعى المشروع لتحقيق هذا الهدف من خلال الاستخدام والترويج لنظام مؤسسي اقتصادي محلي للتمويل بالغ الصغر لمشاريع مولدة للدخل، وبما يتناسب مع القيم المجتمعية السائدة، والمعايير الدولية المستخلصة من التجارب المماثلة حول العالم، وتقسم فترة نشاط المشروع إلى مرحلتين: المرحلة الأولى (1998-2002) والمرحلة الثانية (2003-2008)*، ولكي تتوضح تجربة المشروع بشكل تفصيلي سنحاول استعراض الأهداف التي كانت موضوعة لكل مرحلة من المراحل، والوسائل التي استخدمها المشروع في سعيه لتحقيق هذه الأهداف، وبالتالي المخرجات التي أنجزها المشروع، ولكن قبل هذا وذاك ينبغي تسليط الضوء على الواقع التنموي للمجتمع المستهدف لمعرفة مبررات تأسيس المشروع في هذه المنطقة.

أولاً: واقع مؤشرات التنمية في منطقة المشروع (جبل الحص):

1. المؤشرات الجغرافية والديموغرافية لمنطقة جبل الحص**: تقع منطقة جبل الحص جنوب شرق مدينة حلب وتبعد عنها (15) كم، بينما يقع مقر المشروع في ناحية بنان (حوالي 35 كم عن مدينة حلب)، وتمتد منطقة المشروع (50) كم من الشمال إلى الجنوب و(30) كم من الشرق إلى الغرب، أي أن مساحتها تقدر بـ (150) ألف هكتار، منها حوالي (32) ألف هكتار غير قابلة للزراعة مطلقاً، ويمكن القول بأن حوالي (80%) من الأراضي الموصوفة بأنها قابلة للزراعة تحتاج إلى نوع من الاستصلاح بسبب الانتشار الكثيف للصخور، وتعتمد الزراعة في هذه المنطقة على مياه الأمطار بشكل شبه كامل، وتوصف كميات الأمطار فيها

* نصت وثيقة المرحلة الثانية للمشروع على أن ينتهي المشروع مع نهاية عام (2007)، إلا أنّ هناك أسباب دعت إلى تمديد عمر المشروع لمدة عام إضافي هو عام (2008) لذا فقد اعتبرناه من ضمن المرحلة الثانية، وسوف نأتي على ذكر أسباب التمديد في حينها.

** استندنا في تشخيص مؤشرات التنمية في منطقة المشروع على دراسة ميدانية نفذها خبراء المشروع في البدايات الأولى له، وذلك لتكون هذه الدراسة كقاعدة لبناء خطط وتوجهات المشروع (دراسة: حول تنمية المجتمعات الريفية "بحث اجتماعي اقتصادي لمنطقة جبل الحص في محافظة حلب"عام 2002).

بأنها شحيحة ولا تتجاوز(250) ملم سنوياً، وتقسم منطقة المشروع (جبل الحص) إدارياً بين منطقتي السفيرة وسمعان، وتتوزع على أربع نواحٍ هي: (بنان– الحاجب– خناصر- تل الضمان)، وتشتمل على (156) قرية، ويقدر عدد سكان المنطقة حسب إحصائيات عام (2000) بحوالي (250,000) نسمة، موزعين على (23000) أسرة، بمتوسط حجم (10,8) أشخاص للأسرة[1]، ويبلغ معدل النمو السكاني في جبل الحص (3,1%) وهو معدل مرتفع جداً مقارنة مع معدل النمو السكاني (2,4%) لسورية[2]، كما يعد مجتمع المشروع فتياً جداً، حيث ترتفع نسبة الأطفال دون سن الخامسة عشرة من العمر إلى (47,6%) من مجموع السكان، ويرجع ذلك إلى ارتفاع معدلات الخصوبة، بينما تنخفض نسبة كبار السن (65 سنة فأكثر) إلى حدود (2,9%)، أي أن نسبة السكان داخل القوة البشرية (15-64 سنة) تبلغ (49,5%) من مجموع السكان، الأمر الذي يدل على ارتفاع نسبة الإعالة العمرية[3].

2. التعليم: تشير إحصائيات التعليم في المنطقة إلى واقع تعليمي متردٍ جداً، حيث أن (77%) من القرى فيها مدرسة ابتدائية فقط، وأن (20%) من هذه القرى فيها مدرسة إعدادية، ومن أصل الـ (156) قرية في المنطقة هناك ثلاث مدارس ثانوية فقط، وبالمقابل فإن ثلث سكان المنطقة ممن بلغت أعمارهم (6) سنوات فأكثر منقطعين عن الدراسة، وأن ثلثاً آخر من هذه الفئة العمرية لم يلتحق أصلاً بالدراسة، أي أن الثلث فقط هم الذين يتابعون دراستهم، وكانت محصلة هذه المؤشرات التعليمية أن نسبة الأمية بين أبناء المنطقة وصلت إلى (48,7%) من مجموع السكان الذين تبلغ أعمارهم (13) سنة فأكثر، أي حوالي (28%) من المجموع الكلي السكان، هذا بالإضافة إلى أن (85%) ممن يوصفون بالمتعلمين أنهوا المرحلة الابتدائية فقط، وبلغت نسبة الأمية لدى الإناث ثلاثة أضعاف نسبتها لدى الذكور، وتشير إحدى الدراسات إلى أن الفقر كان العامل الأساسي في تسرب أو عدم التحاق (60%) من أميي المنطقة بالمدارس[4].

(1) برنامج الأمم المتحدة الإنمائي ووزارة الزراعة والإصلاح الزراعي، مشروع تنمية المجتمع الريفي في جبل الحص، دراسة الأثر الاقتصادي والاجتماعي لصناديق التمويل والتنمية الريفية في جبل الحص، حلب، 2007، ص 5.

(2) حسين. ياسر، تداعيات النمو السكاني السريع على مسيرة التنمية الاقتصادية (بالتطبيق على مشروع تنمية جبل الحص)، بحث مقدم لنيل درجة الماجستير في السكان، جامعة حلب، 2007، ص 233.

(3) عمران. كامل ويوسف بريك، حول تنمية المجتمعات الريفية: بحث اجتماعي اقتصادي لمنطقة جبل الحص، برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، حلب، 2000، ص 257-258.

(4) أسعد. محمود، مؤسسات تمويل المشاريع بالغة الصغر ودورها في مكافحة الفقر (صندوق القرية نموذجاً)، بحث مقدم لنيل درجة الماجستير في الاقتصاد، جامعة حلب، 2008، ص 45.

3. الصحة: تعاني المنطقة من تدهور كبير في مؤشرات الصحة العامة، فعلى سبيل المثال، لم تقم نصف النساء الحوامل بزيارة أي طبيب أو مركز صحي خلال فترة الحمل على الإطلاق، بالإضافة إلى أن (58%) من ولادات تلك النساء تمت في المنزل، وأن حوالي (33%) من الأسر لم تقم بتلقيح مواليدها مطلقاً، وهذا التردي في مؤشرات الصحة يمكن إرجاعه بالإضافة لتردي المستوى المعيشي وارتفاع نسبة الأمية، أيضاً إلى سوء واقع الخدمات الصحية في المنطقة والتي تكاد تكون معدومة، فهي تقتصر على بعض الأطباء المتمرنين، وبعض النقاط الطبية ذات التجهيزات المتواضعة[1].
4. ظروف السكن والخدمات العامة: تشير الدراسات أن (46,3%) من المنازل في المنطقة مصنوعة من الطين وهي تأخذ شكل القبب، وأن (15%) من مجموع المنازل تقل مساحتها عن (25 م^2) وأن (39%) منها تتراوح مساحتها بين (25-50) م^2، ولم تتجاوز نسبة المنازل التي تحتوي على مطبخ مستقل (55,7%)، مقابل (17,9%) فقط من المساكن تحتوي على حمام مستقل، كما تشكل أزمة مياه الشرب عقبة هامة أمام التنمية البشرية في منطقة جبل الحص، حيث أن (91,8%) من الأسر في المنطقة تتزود بمياه غير مأمونة وذلك عن طريق شراء المياه من الصهاريج المتنقلة، أما الصرف الصحي فهو محدود جداً ويوجد فقط عند (7%) من الأسر، أما نسبة المنازل المنارة بالكهرباء فتصل إلى (82,7%)[2].
5. الفقر ومستويات المعيشة: بما أن مستويات المعيشة لا يمكن فصلها عن مؤشرات الواقع الصحي والتعليمي والخدمي، فإنه نظراً للتراجع الكبير (كما يبدو) على مستوى جميع هذه المؤشرات فقد انعكس ذلك بشكل سلبي على الواقع المعيشي لسكان المنطقة، والعكس صحيح أيضاً، أي أن تدني مستويات الدخل والإنفاق أثرت أيضاً بشكل سلبي على باقي مؤشرات التنمية البشرية، وللاقتراب أكثر من مقاييس مستوى المعيشة لابد من تقييم مؤشرات البطالة، والتشغيل، ونوعية الأنشطة الاقتصادية في المنطقة، وكذلك مؤشرات الدخل والإنفاق.

ونظراً لارتفاع نسبة الأطفال (تحت سن 15 سنة) فإن نسبة الأفراد داخل قوة العمل لا تتجاوز (27,1%) من مجموع السكان، منهم (25,9%) مشتغلون و(1,2%) متعطلون، أي أنه إذا استُبعد العاطلون عن العمل، إضافة لمن هم خارج قوة العمل والقوة البشرية، فإن نسبة

(1) المرجع السابق مباشرة، ص 46.
(2) عمران. كامل ويوسف بريك، حول تنمية المجتمعات الريفية، مرجع سبق ذكره، ص268.

العاملين لا تتجاوز ربع سكان المنطقة، وبالتالي فإن كل شخص عامل يعيل نفسه بالإضافة لثلاثة أشخاص معه، مما ينعكس سلباً على مستوى معيشة الأسرة بشكل عام، هذا بالإضافة لتدني مستويات أجور العاملين، بالإضافة إلى أن حوالي (74%) من هؤلاء المشتغلين يعملون بشكل متقطع وموسمي، وأن (78%) من المشتغلين يعملون كعمال عاديين.

أما نوعية النشاط الاقتصادي في المنطقة، فقد أشارت الدراسات أن (31%) من أرباب الأسر يعملون في الزراعة، و(59,8%) من السكان يملكون أراضي زراعية، وفي حين أن (626) أسرة تمتلك أراضي بعلية فإن (62) أسرة فقط تملك أراضي مروية، وأن (32%) من الأسر المالكة لأراضٍ مروية لا تتجاوز حيازاتها الهكتار الواحد، وذلك لأن نسبة الأراضي المروية لا تتجاوز (7%) من مجمل الأراضي القابلة للزراعة في المنطقة، وتأتي تربية الحيوانات في المرتبة الثانية من حيث الأنشطة الاقتصادية الرئيسية لسكان المنطقة، حيث تمتلك (68%) من الأسر ثروة حيوانية[1].

إن مجمل المؤشرات السابقة تدلّ، بطبيعة الحال، على انخفاض مستويات الدخل والإنفاق في منطقة جبل الحص، وبالتالي ارتفاع معدلات الفقر بين سكان المنطقة لتصل لمستويات قياسية تجعلها من أفقر المناطق في سورية، فالبيانات المتوفرة تشير إلى أن متوسط نصيب الفرد من الدخل النقدي* شهرياً حوالي(793) ل.س، أي ما يقارب (9525) ل.س سنوياً، وحوالي (26,5) ل.س يومياً، وهو ما يعادل نصف الرقم المحدد عالمياً لخط الفقر المدقع (1 دولار في اليوم حسب البنك الدولي)، وبالمقابل تبين في بعض الدراسات أن (91%) من الأسر في المنطقة ذات ميزانية خاسرة، ذلك أن معدل إنفاق الفرد سنوياً يبلغ حوالي (13172) ل.س أي (1097) ل.س شهرياً، وهو بالتالي أكبر من متوسط نصيب الفرد الشهري من الدخل، وكذلك هو أقل من خط الفقر الأدنى الذي حددته دراسة الفقر في سورية عند (1459) ل.س، ولكن قسماً كبيراً من العجز في الموازنة الأسرية غالباً ما يغطى عن طريق الإنتاج الداخلي للأسرة بواسطة تربية الحيوانات في المنزل[2].

(1) المرجع السابق مباشرة، ص 262- 263.

* استخدمنا عبارة الدخل النقدي للإشارة لما يحققه أفراد الأسرة من دخل نتيجة نشاطهم الاقتصادي القابل للقياس نقدياً، حيث أنّ هناك نسبة لا يستهان بها من دخل الأسر يأتي نتيجة تربية الحيوانات في المنزل وبالتالي لا يمكن قياس دخل الأسرة بشكل دقيق.

(2) عمران. كامل ويوسف بريك، حول تنمية المجتمعات الريفية، مرجع سبق ذكره، ص266.

ثانياً: **الإطار العام لمفهوم تنمية المجتمع المحلي**:

يعبر مفهوم المجتمع المحلي عن وجود مجموعة من الناس يعيشون في منطقة جغرافية واحدة ويتفاعلون مع بعضهم البعض اجتماعياً واقتصادياً، ويتقاسمون صفات معيشية متقاربة، وبالتالي فإن لهم هموماً ومصالح تنموية مشتركة، وينبع مفهوم تنمية المجتمع المحلي من ضرورة إعطاء المخَطط التنموي أهمية لمحددات الواقع الاجتماعي والاقتصادي المحلي، والعمل على تنمية قدرات المجتمع المحلي لمواجهة احتياجات التنمية، ويتضمن ذلك إجراءات لنقل التقانة وتدريب العاملين، وتوفير التمويل اللازم لمشروعات تنموية محلية، وتوفير الإطار التشريعي المناسب لهذه الإجراءات، وقد عرفت الأمم المتحدة تنمية المجتمعات المحلية بأنها: "تلك العملية التي بواسطتها يتم توحيد جهود الناس أنفسهم مع جهود السلطات الحكومية لتحسين الأحوال الاقتصادية والثقافية للمجتمعات المحلية، وإدماج هذه المجتمعات المحلية بحياة الأمة، وتمكينها من المساهمة الكاملة في تحقيق التقدم على المستوى القومي[1]" وبالتالي يمكن القول بأن تنمية المجتمع المحلي تقوم على أسس عدة تتمثل في:

- أنها تنمية شاملة لكافة سكان هذا المجتمع المحلي ووفقاً لخصائصهم المميزة.
- أنها تنمية تتناول مختلف أوجه الحياة في هذا المجتمع (الاقتصادية، والاجتماعية، والثقافية).
- تتصف بأنها عملية مستمرة ومتجددة دائماً، وإن كان لها نقطة بداية محفزة فيجب ألا تكون لها نقطة نهاية محددة.
- يجب أن تكون هذه التنمية المحلية متسقة مع الإطار الأعم للتنمية الوطنية، ويجب أن تغذي كل منهما الأخرى وتتغذى منها.

ثالثاً: **المرحلة الأولى من مشروع تنمية المجتمع الريفي في جبل الحص**[2]:

يمكن القول أن الفكرة الأولى لتأسيس المشروع جاءت بناء على توجهات الحكومة السورية في التركيز على تنمية المناطق الريفية الأكثر فقراً في القطر، وذلك من خلال تنمية الموارد الاقتصادية المحلية لهذه المناطق والعمل على تأهيل البنية التحتية فيها، وكذلك جاءت

(1) المرجع السابق مباشرة، ص 21.
(2) برنامج الأمم المتحدة الإنمائي والحكومة السورية، وثيقة مشروع تنمية المجتمع الريفي في جبل الحص (المرحلة الأولى)، 1998، ص 9- 20.

فكرة المشروع استكمالاً لمشروع الاستثمار الحكومي في منطقة الحص الذي ينفذ بالشراكة مع الصندوق الدولي للتنمية الزراعية (IFAD) والهادف إلى تحسين ظروف المعيشة لصغار المزارعين والمرأة الريفية في المنطقة، كما تلتقي توجهات الحكومة هذه وتنسجم مع أولويات التنمية البشرية لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي التي تجد لها في المناطق الريفية الفقيرة مجالاً واسعاً للتطبيق، كما تتوافق فكرة إنشاء المشروع المشترك مع توصيات "مؤتمر القمة العالمية للتنمية الاجتماعي" (كوبنهاغن 1995) في مجال الدعم الاقتصادي (على المستوى الشخصي) للطبقات الفقيرة والمهمشة، فقد حث المؤتمر الدول المشاركة على صياغة وتنفيذ برامج وطنية لمكافحة الفقر وتطوير وضع المرأة، ومن المعروف أن سورية صادقت على مقررات هذا المؤتمر، وأنه تم تفويض برنامج الأمم المتحدة الإنمائي بإنجاز ومتابعة الالتزامات المنبثقة عنه، انسجاماً مع كل هذه المبررات انطلقت المرحلة الأولى للمشروع في عام (1998) بشراكة بين البرنامج الإنمائي ووزارة الزراعة والإصلاح الزراعي، وبميزانية مرحلية قدرها (1,370,930) دولار للفترة (1998-2002) مقدمة كإعانة من برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، منها (500) ألف دولار لمكون الإقراض الصغير، بهدف تأسيس مشاريع مولدة للدخل في المنطقة، أما باقي المبلغ فخصص لتغطية نفقات المشروع المختلفة من أجور خبراء دوليين ووطنيين، والإنفاق على الأنشطة غير المالية للمشروع (التدريب وتنمية القدرات)، وكذلك شراء وسائط النقل والمعدات اللازمة، بينما يساهم الشريك الحكومي بتمويل المشروع بالموارد العينية (مقر للمشروع، وسكن لمتطوعي الأمم المتحدة).

<u>وكان أمام المشروع عند تأسيسه ثلاثة أهداف إستراتيجية هي:</u>

1) خلق قاعدة بيانات محلية حول مؤشرات التنمية البشرية في المنطقة.

2) تنمية القدرات البشرية لسكان المنطقة، وذلك عبر دورات تدريبية مهنية، وفنية، وتعليمية، وكذلك تقديم الخدمات الاستشارية والإرشادية للمزارعين ومربي الحيوانات من أهالي المنطقة، مع إعطاء أولوية لتطوير وضع المرأة.

3) رفع مستويات المعيشة في المنطقة، وذلك بالعمل على مساعدة السكان في امتلاك الموارد المالية الضرورية للبدء بمشاريع شخصية مولدة للدخل، تعمل كوسيلة للمساهمة في محاربة الفقر وتحسين الأوضاع المعيشية، وبالتالي المساهمة في الاستقرار السكاني للمنطقة.

أما المنهجية العامة التي اختارها المشروع في سبيل تحقيق هذه الأهداف فقد تمثلت في:

- التعاون والتنسيق مع المؤسسات والهيئات الناشطة في المنطقة (الحكومية منها والدولية) مثل: مديرية التنمية الزراعية في جبل الحص، والمصرف الزراعي في حلب، والمنظمات الشعبية كاتحاد الفلاحين والاتحاد العام النسائي، وعدد من وكالات التنمية الدولية.
- المسح الاجتماعي الاقتصادي للمنطقة لتأسيس قاعدة معلومات، ولمراقبة التطور الحاصل.
- تشكيل لجان ومجموعات التنمية الذاتية من سكان القرى المستهدفة.
- إقامة دورات توعية وتدريب مهني لأهالي المنطقة، وتشجيعهم على الانخراط في العملية التنموية في المنطقة.
- أما الآلية التي اختارها المشروع لتحسين الوضع المعيشي ورفع مستويات الدخل في المنطقة فكانت عن طريق إحداث مؤسسات مالية محلية مستدامة تسمى "صناديق القرية للتنمية الريفية"، لتعمل كوسيلة لمنح قروض التمويل الصغيرة، وكذلك كمستودع للادخار المالي، وذلك في غياب إمكانية وصول فقراء المنطقة إلى المؤسسات المالية التقليدية.

وهنا لابد من التطرق إلى مفهوم وآلية عمل هذه الصناديق القروية وذلك للوقوف على الجدوى التنموية لهذه الصناديق، ومعرفة الأثر الذي يمكن أن تحدثه في مكونات المجتمع المحلي:

1. مفهوم صندوق القرية، ومراحل تأسيسه[1]: يمثل صندوق القرية مؤسسة مالية محلية، يملكها ويديرها الفقراء أنفسهم، حيث يتشارك أهالي المجتمع (القرية) في تجميع أموالهم وفقاً لنظام أسهم رأس المال، على أن يساهم (100) شخص على الأقل من أهالي القرية في تأسيس الصندوق الواحد، وبحيث يجمعون ما لا يقل عن (100,000)* ل.س، وذلك وفقاً لنظام الأسهم الاسمية غير القابلة للتداول أو التجزئة، وبعد فترة اختبارية تتراوح مدتها بين (3- 6) أشهر، يقدم الدعم المالي الإضافي للصندوق عن طريق إدارة المشروع، حيث تم في

(1) أسعد. محمود، مؤسسات تمويل المشاريع بالغة الصغر ودورها في مكافحة الفقر، مرجع سبق ذكره، ص 129- 134.
* تم رفع هذا الحد الأدنى لمساهمات الأهالي في المرحلة الثانية للمشروع (2003- 2008) لتصبح (200,000) ل.س.

عام (2002) تأسيس صندوق مركزي ليساهم في الإشراف على عمل الصناديق الفرعية (صناديق القرى) ويقيم أداءها، ويقدم لها الدعم المالي، على شكل منح و قروض، وذلك بناء على مؤشرات أداء هذه الصناديق الفرعية، وقد تم تخصيص مبلغ (500,000) دولار من ميزانية المشروع لتقدم كمنح للصناديق بهدف إعادة إقراضها للمساهمين، يبدأ بعدها الصندوق الفرعي بعملياته المالية المتمثلة في خدمات التمويل الصغير (إقراض، ادخار) لأعضاء الصندوق، ويدار صندوق تنمية القرية عن طريق تشكيل لجنة محلية منتخبة من بين الأعضاء المساهمين، وتتألف هذه اللجنة من (3) أعضاء وهم محاسب الصندوق، وضابط القروض، ومسؤولة شؤون المرأة، وتقوم إدارة المشروع بتقديم التدريب اللازم لهذه اللجنة حول مبادئ الائتمان، ومسك السجلات المالية للصناديق، وإعداد التقارير الضرورية.

وبالتالي فإن <u>هناك ثلاثة مصادر لتمويل صندوق القرية</u>:

أ) أسهم الاكتتاب: وتمثل هذه الأسهم ما يسمى بالتمويل الذاتي لشبكة الصناديق، حيث أن المساهمين هم أبناء القرية الفقراء أنفسهم، وتكون قيمة السهم الواحد (1000) ل.س، ويجوز للعضو الواحد المساهمة بـ (50) سهم كحد أعلى، ويكون باب المساهمة مفتوحاً أمام جميع أبناء القرية، حيث لا يوجد أي شرط يحد من ذلك (سواء أكان المكتتب طفلاً أم بالغاً، أنثى أم ذكراً)، ويحق للعضو سحب مساهمته، إذا رغب في ذلك، بعد سنة كاملة على الأقل من تاريخ المساهمة، ويذكر أن قيمة أسهم الأعضاء في صناديق التنمية الريفية التابعة للمشروع تطورت من (2) مليون ل.س في عام (2000) لتصل إلى حوالي (17) مليون ل.س في العام (2007)[1].

ب) الأرباح المدورة: حيث أنه في نهاية كل سنة مالية وعند تحقق الربح للأسهم المكتتب عليها، فإن قسماً كبيراً من المكتتبين قد لا يرغب بسحب هذه الأرباح وإنما تدويرها على شكل زيادة في حصة هذا العضو من رأسمال الصندوق.

ت) المنح والقروض: وهي تتمثل بالمنحة التي يقدمها المشروع (الصندوق المركزي) لشبكة الصناديق الفرعية وذلك في الفترة الأولى من تأسيس الصندوق الفرعي، وبالمقابل يعمل

(1) المرجع السابق مباشرة، ص 131.

الصندوق المركزي على تقديم قروض للصناديق الفرعية وذلك حسب حاجة كل صندوق وبناء على النتائج التي يحققها.

<u>أما الخدمات المالية التي يقدمها صندوق تنمية القرية للمساهمين فيه تنقسم إلى:</u>

أ) أرباح أسهم الاكتتاب: ففي نهاية كل سنة مالية هناك عملية جرد للصندوق، يتم من خلالها تغطية النفقات التشغيلية والمالية للصندوق، توزع بعدها الأرباح على المساهمين، وتكون الحرية للمساهم في جني أرباحه أو إعادة تدويرها في رأسمال الصندوق.

الجدول رقم (12) الأرباح الموزعة على المساهمين في صناديق القرى حسب السنوات*

السنة	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
نسبة الأرباح الموزعة من قيمة الأسهم	%30	%41	%36	%25	%25	%18,4	%19,2

*المصدر: أسعد، محمود، مؤسسات تمويل المشاريع بالغة الصغر ودورها في مكافحة الفقر، مرجع سبق ذكره، ص 131.

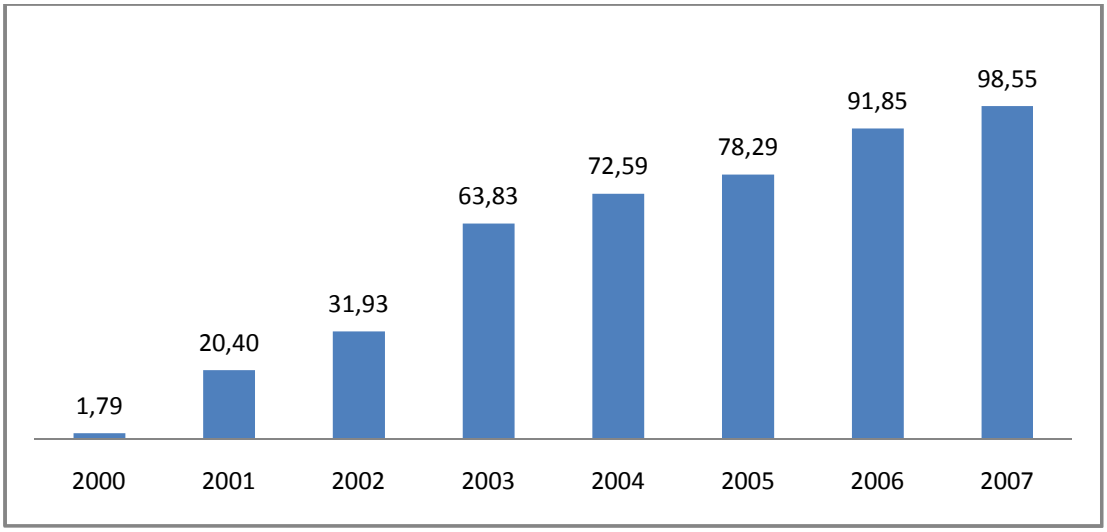
ب) القروض: تعمل صناديق القرية على تقديم القروض لأعضائها وذلك بناء على نظام المرابحة الإسلامية (العينة)، حيث يقوم الصندوق عن طريق لجنة إدارته بشراء السلع والمستلزمات التي يحددها طالب القرض ويشترك في اختيار مواصفاتها، ثم يقوم الصندوق ببيعها له بالتقسيط بعد زيادة مبلغ الربح المحدد من قبل الصندوق والمتفق عليه مع طالب القرض، وبشرط أن لا يتم تركيب فائدة على أقساط القرض في حال التأخر عن السداد (وبالتالي فإن الالتزام بالسداد يعتبر مسألة جوهرية في نظام مرابحة الصناديق)، وتنقسم أنواع القروض من حيث طريقة سدادها إلى قروض موسمية تسدد مع المرابحة دفعة واحدة في نهاية مدة القرض، وقروض ربعية تسدد على أقساط كل (3) أشهر، وقروض شهرية تسدد أقساطها كل شهر، وتختلف نسبة المرابحة تبعاً لمدة القرض وطريقة السداد كما في الجدول التالي:

المنتج الإقراضي	المرابحة الشهرية	المرابحة السنوية
القروض التي تسدد على أقساط شهرية متساوية	%0,75	%9
القروض التي تسدد على أقساط ربعية متساوية	%1	%12
القروض الموسمية	%1,25	%15

وعادةً ما يتحدد أجل القرض وطريقة سداده بناء على طبيعة النشاط الاقتصادي الممول، والتدفقات النقدية لهذا النشاط، ولكن بشرط أن لا يزيد الأجل عن سنة ميلادية واحدة، أما بالنسبة لحجم القرض فهو يتطور تدريجياً مع تطور بناء الثقة بين الصندوق وأعضائه المساهمين، ففي الدورة الإقراضية الأولى يوضع حد أعلى للقرض هو (50) ألف ل.س، تصل لـ(150) ألف ل.س عند الدورة الخامسة وذلك بالنسبة لذوي التاريخ الائتماني النزيه:

دورة الإقراض	1	2	3	4	5
حجم القرض (ألف ل.س)	5- 50	50- 75	75- 100	100- 125	125- 150

الشكل رقم (13) تطور قيمة محفظة القروض القائمة في الصناديق* (بملايين الليرات السورية)



*المصدر: أسعد، محمود، مؤسسات تمويل المشاريع بالغة الصغر ودورها في مكافحة الفقر، مرجع سبق ذكره، ص 132.

2. آليات عمل صندوق القرية: بعد تأسيس الصندوق وتشكيل لجنة إدارته، يبدأ بقبول طلبات الاكتتاب الإضافية، ويمنح بالمقابل قروضه الصغيرة للأعضاء، وتتوزع الأنشطة المدرة للدخل التي قامت (وتقوم) صناديق القرى بتمويلها، على مختلف أنواع الأنشطة الاقتصادية الموجودة في المنطقة، أو التي يمكن استحداثها، ومنها: التربية الحيوانية، والإنتاج الزراعي، والتصنيع الغذائي، وورش الإصلاح والصيانة (صيانة أدوات كهربائية وصيانة آليات زراعية)، والأنشطة الخدمية والتجارية (البقاليات، تجارة المحاصيل الزراعية والمنتجات الحيوانية)، بالإضافة لبعض المهن الحرفية والمشاغل اليدوية، أما الضمانات التي يطلبها الصندوق من المقترض فهي: كفيلان من أهالي القرية ذوي السمعة الحسنة، يقوم كل من المقترض (صاحب العلاقة) والكفيلين بالتوقيع على سند أمانة بمبلغ القرض، ويلاحظ أن المشروع لم يطلب كفالة موظف كما هو الحال في مشروع تمكين المرأة والحد من الفقر وذلك انسجاماً مع قلة (أو ندرة) الموظفين من أهلي منطقة المشروع.

كما تتضمن آليات عمل صناديق القرية نظاماً للحوافز وآخر للعقوبات، حيث تشمل الحوافز تسهيلات تقدم للملتزمين بالسداد في حال رغبتهم بالحصول على قرض جديد، وكذلك منح نسبة من أرباح الصناديق المثالية والتي تنخفض فيها نسبة المخاطرة للجنان إدارة هذه الصناديق، أما نظام العقوبات فيتدرج تبعاً لمدة التأخر عن السداد، حيث يبدأ أولاً: بالإنذارات الإدارية والقضائية للمقترضين المتأخرين عن السداد ولكفلائهم أيضاً، وفي حال الاستمرار في التأخر يتم ثانياً: حرمان المتأخرين من الحصول على قروض جديدة، وتعتمد مدة الحرمان على فترة التأخير، وأخيراً: يتم فصل العضو الممتنع عن السداد من الصندوق وإقامة دعوة قانونية بحقه، كما أن هناك نظام للعقوبات الشامل (على مستوى الصندوق بأكمله) حيث أنه في حال تجاوزت محفظة القروض المعرضة للخطر (8%) من رأسمال أحد الصناديق، فإنه سوف يتم وقف تمويل هذا الصندوق بقروض من الصندوق المركزي.

أما آليات إدارة المخاطر في صناديق القرية، فتقسم أيضاً إلى قسمين، منها ما يتعلق بنشاط الصندوق بشكل عام، ومنها ما يتعلق بأنشطة الأعضاء كل على حدة، فعلى المستوى الشامل يتم العمل على تنويع مدد سداد القروض وتوجيه الأعضاء نحو التنويع في الأنشطة التي يختارونها أيضاً، كما يتم اقتطاع مخصصات مالية مناسبة لتشكيل مؤونات الطوارئ

والأزمات، أما على المستوى الفردي فيتم أولاً توجيه الأعضاء نحو المشاريع التي ثبتت نجاعتها في المنطقة، كما يتم الربط بين التمويل وإتباع العضو للدورات التدريبية المناسبة التي تقدم في مجال النشاط الذي يختاره، بالإضافة لربط بعض المهن بأنظمة التأمين المتوفرة، (على سبيل المثال يتم ربط تربية الأبقار بأنظمة التأمين المطبقة في غرف الزراعة).

ومما سبق يمكن استنتاج أهم الخصائص التي تميز صناديق القرية كنموذج لإقراض الفقراء وبالتالي مكافحة الفقر:

أ) الاعتماد بداية على مساهمة الفقراء أنفسهم، وهذه المساهمة وإن كانت متواضعة فهي توفر آلية للحد من المخاطر التشغيلية للقروض الممنوحة، وكذلك تحفز الفقراء على الادخار الصغير بهدف تأسيس مشاريع مدرة للدخل، خاصة بعد ربط المنح المقدمة للصناديق بنمو مصادر التمويل الذاتي.

ب) استخدام أسلوب التمويل الإسلامي بالمرابحة للآمر بالشراء، وهذا يتوافق إلى حد بعيد مع الخلفية الدينية والاجتماعية لأهالي المنطقة.

ت) وجود نظام لحوكمة الصناديق يتمثل باللجان المنتخبة، ولجان المتابعة من قبل إدارة المشروع والجهات الحكومية.

3. أنشطة المشروع في مجال بناء القدرات البشرية: بالإضافة للجانب الاقتصادي (الإقراض)، التي ركز عليها المشروع، فقد تضمنت أنشطته طائفة من الخدمات غير المالية الهادفة إلى بناء القدرات البشرية للفقراء، والتي تُقدم لهم مجاناً، ويمكن تقسيم هذه الخدمات التنموية إلى:
   - التدريب في مجال محو الأمية ورفع الوعي الصحي.
   - خدمات الإرشاد الزراعي، ويتضمن ذلك تنفيذ تجارب على بعض المحاصيل البديلة، وإدخال الفطر البستاني للمنطقة وذلك اعتباراً من آذار (2002) وبتمويل قدره (40,000) دولار مقدمة من "المنظمة الأفرو أسيوية للتنمية" وكان من نتائجه تأسيس (86) وحدة أسرية لإنتاج الفطر، وكذلك تقديم الرعاية البيطرية للمواشي، واللقاحات بشكل دوري، وتدريب المقترضين على الطرق الحديثة في تحضير الخلطات العلفية المتوازنة، كما تم التعاون مع منظمة الأغذية والزراعة (FAO) لتنفيذ مشاريع مشتركة

كتربية النحل، والدجاج البياض، والأغنام، وقد بلغ عدد الأسـر المسـتفيدة مـن هـذه المشاريع أكثر من (100) أسرة.

- التدريب المهني والحرفي بكافة أشكاله (الخياطة، التصنيع الغذائي، تربية النحل، زراعة الفطر، صيانة الأجهزة الكهربائية والالكترونية).
- بناء القدرات الإدارية لأعضاء لجان إدارة الصناديق، حيث تم تنفيذ (14) دورة تدريبية خاصة بمواضيع التمويل الصغير، وأصول المحاسبة، واستخدام الكومبيوتر، كما تم تنفيذ (4) زيارات خارجية لأعضاء اللجان إلى مشاريع تنموية مشابهة في كـل مـن لبنـان والأردن، وذلك بهدف الاطلاع واكتساب الخبرة.
- خدمات مهنية خاصة بالمرأة، وذلك بهدف ضمان المشاركة الاقتصادية للمرأة، فقد تـم العمل على إدراج المهن النسوية في أنشطة التدريب والتمكين، كما تم إنشـاء مشـغلين بتمويل من السفارة الألمانية في كل من قريتي (الهربكية، وحوير الحص) لتجهيز أعمال التطريز التراثي للنساء الريفيات المشاركات في صناديق القرى، وتقديم خدمات تسويقية لمنتجات المرأة الريفية عبر المشاركة بالمعارض والاتصال مـع أصـحاب الفعاليـات الاقتصادية.
- التركيز على أكثر الفئات الاجتماعية هشاشة وهم ذوي الاحتياجات الخاصة، حيث يـتم توجيه نسبة تصل إلى (5%) من رأس مال كل صندوق لتعطى كقروض ميسـرة لهـم ودون أي عوائد، (بلغ عدد القروض الممنوحة لذوي الاحتياجات الخاصة أكثر من 100 قرض).

رابعاً: نتائج المرحلة الأولى للمشروع ومبررات المرحلة الثانية[1]:

يمكن تلخيص المخرجات التي أنتجها المشروع عند نهاية المرحلة الأولى بما يلي:

1. تأسيس شبكة تتألف من (20) صندوقاً لتنمية القرية (VDFs) بما في ذلك الأسس التنظيمية والمادية المطلوبة، مثل: البناء، التجهيزات، اللائحة الداخلية، اللجان.
2. استقطاب (4500) شخص رجالاً ونساء، كأعضاء ومساهمين في الصناديق.

(1) برنامج الأمم المتحدة الإنمائي والحكومة السورية، وثيقة مشروع تنمية المجتمع الريفي في جبل الحص (المرحلة الثانية)،2003، ص (3- 4).

3. جمع (6,331,000) ل.س من أعضاء الصناديق، كانت حصة النساء فيها أكثر من (40%).
4. تقديم (2500) قرض بمبلغ إجمالي قدره (75,685,623) ل.س.
5. تأسيس صندوق مركزي (CF) بتمويل مبدئي (5,465,000) ل.س.
6. تأسيس نظام للتشاركية الإدارية يعتمد على انتخاب لجان الصناديق على مستوى القرية، وهيئة تنفيذية على مستوى المنطقة.
7. تنظيم ما يزيد عن (65) ورشة عمل تدريبية لـ (1200) مشارك.
8. خلق قاعدة بيانات، تتابع باستمرار وبشكل منتظم مؤشرات التنمية البشرية الخاصة بمنطقة جبل الحص، وذلك من خلال عدد من الدراسات الاقتصادية والاجتماعية للمنطقة.

وفي (31 كانون الثاني 2002) كان من المقرر أن تنتهي فترة التعاون المشترك لتنفيذ المشروع بين الحكومة والبرنامج الإنمائي، وتم بناء على ذلك إرسال عدد من بعثات التقييم من قبل الجهات المشاركة في المشروع وبعض الجهات المانحة الراغبة في دعم المشروع، واستناداً للتقارير الايجابية التي قدمتها مختلف البعثات حول نجاح الأنشطة التي نفذها المشروع في مرحلته الأولى، والتوصيات بضرورة تمديد عمر المشروع لمرحلة ثانية يتم فيها استكمال دورة الأنشطة المقررة، والبحث عن إستراتيجية خروج مثلى للمشروع، وكذلك العمل على انجاز النواقص التي قد تحول دون نجاح المشروع فيما لو ترك يعمل بدون دعم من قبل برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، وكان أهم ما يجب تداركه في المرحلة الثانية:

1. البحث عن غطاء قانوني وتشريعي لنظام الصناديق التي أسسها المشروع، وذلك لأنه لا يتوفر في سورية أي تشريع يمكن أن تندرج تحته هذه المؤسسات المالية، ووثيقة المشروع بين الحكومة والبرنامج الإنمائي هي المسند القانوني الوحيد لها، وبالتالي فإن إنهاء العمل بوثيقة المشروع في هذه المرحلة ودون استصدار تشريع ينظم عمل الصناديق ويضمن استقلاليتها يعتبر بمثابة الحكم عليها بالإعدام.
2. تنمية قدرات اللجان المشرفة على عمل الصناديق تمهيداً لنقل مختلف التدابير الإدارية والمالية من إدارة المشروع إلى هذه اللجان، حيث أنه لا تزال بعض القرارات الهامة كالموافقة النهائية على تقديم القروض، وقرارات تأسيس وإلغاء الصناديق تنفذ من قبل إدارة المشروع، وليس لدى الموظفين الحكوميين في المؤسسات الشريكة دراية كافية حولها.

3. تعزيز فرص الاستدامة والتأثير الإيجابي، من خلال زيادة العدد الحالي للصناديق وإيجاد روابط مؤسساتية مع شبكات مماثلة في أماكن أخرى من القطر.

خامساً: المرحلة الثاني لمشروع تنمية المجتمع الريفي في جبل الحص:

تم بناء على المبررات السابقة تمديد عمر المشروع (كمشروع مشترك) لفترة جديدة مدتها خمسة أعوام (2003-2007)، وذلك بطلب من هيئة تخطيط الدولة قابله استجابة من المكتب القطري للبرنامج الإنمائي بتخصيص مبلغ (50,000) دولار كمساهمة في تغطية تكاليف المرحلة الثانية، وكذلك أثمرت جهود المكتب في جذب مساعدة للمشروع من الحكومة اليابانية بلغت (1,5) مليون دولار، أما مساهمة الحكومة السورية في تقاسم التكاليف فقد بلغت (40,000,000) ل.س أي حوالي (800,000) دولار، ووضعت للمشروع في مرحلته الثانية ثلاثة أهداف إستراتيجية لتعالج التوصيات السابقة وتمثلت هذه الأهداف في[1]:

1. تطوير الإطار القانوني للصناديق بما يشبه الجمعية أو الاتحاد.
2. متابعة "التسليم التدريجي للمسؤوليات" بحيث يسمح للإدارة المالية والتنظيمية للصناديق المتمثلة بلجان القرى والهيئة التنفيذية للصناديق بتسلم الإدارة لمدة سنتين خلال عمر المشروع، مع المتابعة بالحد الأدنى من قبل كادر المشروع.
3. توسيع شبكة الصناديق من (20) إلى (40) صندوق، وذلك لتوسيع الأثر الذي يمكن أن تحدثه هذه الصناديق بحيث يشمل مساحة أكبر من المنطقة، ويقدم بالتالي نموذجاً شاملاً وواضح المعالم لتخفيف الفقر من الممكن تطبيقه في مناطق أخرى.

وخلال المرحلة الثانية التي انتهت في (2007/12/31) عملت إدارة المشروع على تحقيق الأهداف الإستراتيجية الثلاثة الموصوفة في الوثيقة الجديدة للمشروع، ويمكن تناول ما تحقق على صعيد هذه الأهداف كما يلي:

- الهدف الأول: قوننة نظام الصناديق: لم يكن ممكناً تنفيذ مقترح تسليم المشروع لوزارة الزراعة (كما جرت العادة في مشاريع UNDP) نظراً لعدم وجود مكون للتمويل الصغير في الهيكل التنظيمي للوزارة، لذا سعت إدارة المشروع لترخيص المشروع كجمعية أهلية منذ عام

(1) المرجع السابق مباشرة، ص1.

(2005) وتم تقديم الأوراق إلى وزارة الشؤون الاجتماعية والعمل، ولكن هذا الترخيص لم يتحقق أيضاً، لعدم ملائمة عمل المشروع مع القانون رقم (93) لعام (1958) الخاص بالجمعيات، نتيجة لأسباب عدة منها ما نص عليه القانون من المعاملة المتساوية لكافة الجمعيات الأهلية، بغض النظر عما إذا كانت الجمعية تقدم قروضاً متناهية الصغر أم لا، حيث أن المطلوب من الجمعيات كمعايير محاسبية وإدارة مالية وخطوات اعتماد المعاملات والإجراءات الإدارية التي نص عليها القانون (93) لا تناسب مؤسسات التمويل متناهي الصغر التي تقوم بإدارة أحجام ضخمة من المعاملات المالية، فعلى سبيل المثال: القواعد الخاصة باعتماد التوقيع على المعاملات المالية يجب أن يقوم بها عدد محدد من المسؤولين بالجمعيات الأهلية، بالمقابل يلاحظ الحجم الضخم للمعاملات المالية الذي تنفذه المؤسسات المالية التي تقوم بالإقراض متناهي الصغر بصفة يومية، لذا فإنه من شبه المستحيل فيما لو كانت إحدى الجمعيات ستقوم بالعمليات نفسها ضمان توقيع أمين صندوق الجمعية الأهلية كما هو منصوص عليه قانوناً، خاصة عندما يقوم بشغل هذا المنصب أحد المتطوعين، وهذا الأمر يجب أن يتغير حتى يتمكن الموظف (مدير أنشطة التمويل متناهي الصغر) من التوقيع على شيكات إصدار القروض وذلك في حالة السعي لزيادة وصول الخدمات المالية للعملاء.

يضاف إلى ما سبق، أن مؤسسات التمويل متناهي الصغر التي تعمل في إطار قانون الجمعيات الأهلية تواجه إجراءات مطولة ومعقدة وتحتاج إلى وقت طويل حتى يتم الموافقة لها على تلقي التمويل اللازم لرأس المال، سواء جاء ذلك من الجهات المانحة أو من البنوك التجارية، فعادةً ما تحجم البنوك عن تزويد قروض بدون ضمانات إلى الجمعيات الأهلية وذلك للأسباب التالية:

1- تتشكل كوادر اتخاذ القرارات في الجمعيات الأهلية من متطوعين لا يخضعون للمسائلة في حالة التعثر إلا في حدود ضيقة للغاية.

2- قد تواجه البنوك مشكلات فعلية في الرجوع على أصول الجمعية الأهلية في حالة التعثر، نظراً لوضع الجمعيات الأهلية التي تخضع لإشراف ملزم ونظم تداول الملكية الخاصة بوزارة الشؤون الاجتماعية والعمل.

3- غياب هياكل حكم سليمة في كثير من الجمعيات الأهلية، ونقص التدفق النقدي المستمر.

ونتيجة لهذه المعوقات فقد تعرقل انجاز هدف المشروع الأول للمرحلة الثانية خلال الفترة المحددة له، وكان لابد من البحث عن تشريع جديد كمخرج لإنهاء المشروع، وعندما صدر المرسوم التشريعي رقم (15) لعام (2007) المتعلق ببرامج التمويل الصغير والذي سمح لمجلس النقد والتسليف بالترخيص لإحداث مؤسسات مالية مصرفية اجتماعية تهدف إلى تقديم التمويل الصغير والمتناهي الصغر، اعتبر هذا المرسوم في البداية المخرج السليم لاستدامة مشروع الحص، إلا أنه وعند التطبيق تبين أن هذا المرسوم تضمن بعض الاشتراطات التي وقفت في وجه الترخيص للمشروع استناداً لأحكامه، حيث أن متطلبات الترخيص وحسب المادة (3) من المرسوم المذكور تقضي بأن يكون الحد الأدنى لرأسمال هذه المؤسسات (250) مليون ل.س، كما يسمح للمؤسسات القائمة اعتبار جزء من حافظة قروضها القائمة جزءاً من رأس المال حسب ما يقرره مجلس النقد والتسليف، بعد القيام بتقييم لهذه الموجودات من قبل مدقق حسابات قانوني معتمد من قبله، وبالمقابل فإن قيمة محفظة القروض القائمة في صناديق المشروع تبلغ حوالي (100) مليون ل.س فقط.

- الهدف الثاني: نقل الخبرة وتسليم الإدارة: عند نهاية المرحلة الثانية كان عدد الصناديق قد بلغ (32) صندوقاً، كانت نسبة الاستدامة المالية والتشغيلية (نسبة السداد) حوالي (95%)، كما أن (23) صندوقاً منها أصبحت تدار ذاتياً من قبل أعضاء اللجان المحلية (لجنة الصندوق)، وتم تدريب (96) عضواً من لجان الصناديق على أسس المحاسبة والتمويل ليتمكنوا من إدارة صناديقهم كما يجب.

- الهدف الثالث: التوسع ونشر التجربة: خلال المرحلة الثانية من عمر المشروع تم العمل على:

1. توسيع الشبكة بتأسيس (12) صندوق تنمية جديد (بلغ إجمالي عدد الصناديق 32 بنهاية عام 2008) أي أن هدف الوصول إلى (40) صندوقاً لم يتحقق، وذلك لأسباب تتعلق بنقص التمويل.
2. زيادة قاعدة المساهمين لتصل إلى (7142) شخصاً.

3. وصول مبلغ مساهمات الأعضاء إلى (15,268,500) ل.س علماً أن قيمة القروض القائمة (محفظة القروض) = (98,599,899) ل.س، وعدد القروض القائمة (2358) قرضاً حتى نهاية عام (2008).
4. تدريب وتأهيل اللجان ومجلس الإدارة على أسس عمل الصناديق ، ومبادئ الإدارة المالية.
5. إجمالي القروض المقدمة منذ التأسيس (14349) قرضاً وبقيمة (538) مليون ليرة سورية.
6. كما استمر التوسع في دورات التدريب وتنمية القدرات لتصل مع نهاية عام **2007** إلى:

- (22) دورة محو أمية استفاد منها (443) متدرباً ومتدربة.
- (20) دورة إسعاف وتمريض استفاد منها (351) متدربة.
- (26) دورة أشغال يدوية استفاد منها (406) متدربات.
- (20) دورة خياطة استفاد منها (328) متدربة.
- (12) دورة تربية نحل استفاد منها (292) متدرباً ومتدربة.
- (7) دورات زراعة فطر استفاد منها (180) متدرباً ومتدربة.
- (6) دورات رعاية ثروة حيوانية استفاد منها (86) متدرباً ومتدربة.
- (14) دورة في مجالات متعددة لدعم منتجات القروض الجديدة استفاد منها (147).
- حفر (19) بئراً للمدارس لتأمين مياه الشرب للطلاب والأهالي.
- إعادة تأهيل آبار رومانية.
- إحداث روضتين في ناحيتي بنان وخناصر.

على الرغم من الانجازات التي حققتها إدارة المشروع على صعيد الهدفين الثاني والثالث، إلا أن الهاجس الأكبر بقي متمثلاً في البحث عن آلية خروج قانونية سلسة للمشروع، وهو ما لم يتحقق حتى نهاية عام (2007)، فلم يكن أمام البرنامج الإنمائي إلا تمديد عمر المشروع لمدة عام إضافي (عام 2008) خصص البرنامج الإنمائي خلاله ميزانية تشغيلية للمشروع بلغت (200,000) دولار، أطلق على هذا العام عام التحول المؤسسي، إلا أن غياب آلية عمل حقيقية، ووجود الكثير من الجدل حول طبيعة المؤسسات المالية (الصناديق) التي أنتجها المشروع، حال دون الوصول لتحول حقيقي للمشروع، فتم في نهاية عام (2008) تسليم المشروع لوزارة الزراعة، ولا يزال المشروع معلقاً بين أن يكون جمعية أهلية، أو

مؤسسة مالية، أو مديرية تتبع لوزارة الزراعة، مما يهدد بشكل جدي مجمل الانجازات التي حققها المشروع خلال مراحل عمله (1998-2008) ويشكل خطر حقيقياً على إمكانية استدامة المشروع، وإمكانية الاستفادة من تجربته بتعميمها على مناطق جديدة في القطر، وهو من الأهداف الإستراتيجية التي وضعت عند تأسيس المشروع أول مرة.

سادساً: دراسة مقارنة للآثار التنموية لقروض صناديق تنمية القرية*:

من أجل تقييم الأثر الذي أحدثه المشروع في مستويات المعيشة وفي توسيع الخيارات المتاحة أمام المجتمع المستهدف لابد من الإجابة عن بعض التساؤلات المرتبطة بنوعية وحجم الأثر التنموي للمخرج الأساسي للمشروع وهو صناديق التنمية الريفية، فهل أثرت هذه الصناديق في دخل الأفراد أو الأسرة المستفيدة من خدماتها المالية؟ وهل أحدثت هذه الصناديق والمشاريع الصغيرة الناتجة عنها أثراً في مستويات التشغيل والبطالة في المجتمع المستهدف؟ وهل وصل المستفيدون أو هل هم على الطريق المؤدية لدرجة معينة من استقلالية الأنشطة المولدة للدخل؟ وللحصول على إجابات عن هذه التساؤلات لابد من إجراء مقارنة بين عينتين من أهالي المجتمع المحلي الفقراء، الأولى تمثل الفقراء اللذين استفادوا من أنشطة المشروع، والثانية تمثل الفقراء اللذين لم يستفيدوا بشكل مباشر من أنشطة المشروع، وهنا سوف يتم الاعتماد على البيانات التي وفرتها دراسة ميدانية أجرتها إدارة المشروع في نهاية عام (2007) شملت (185) مقترضاً ومقترضة، مقابل (100) من غير المستفيدين.

1) الأثر على الدخل: وهنا لابد من تناول الأثر على مستويي الدخل الشخصي والدخل الأسري من خلال المقارنة بين التغيرات التي يمكن أن تكون قد طرأت على هذا الدخل لدى كل من المستفيدين وغير المستفيدين، وتُبين نتائج الدراسة الميدانية أن (24,2%) من المستفيدين أقروا بزيادة دخلهم الشخصي خلال السنة الماضية من تاريخ الدراسة، في حين كانت نسبة اللذين أقروا بزيادة دخلهم ممن لم يستفيدوا من قروض المشروع فقط (2%)، وبالمقابل كانت هناك نسبة (17%) من المستفيدين صرحوا بتناقص دخلهم خلال السنة الماضية، في حين

* سنعتمد في قياس هذا الأثر على دراسة ميدانية نفذتها إدارة المشروع لعينة من الأسر الفقيرة المستفيدة (لمدة سنتان أو أكثر) من قروض الصناديق مقارنة مع عينة من الأسر الفقيرة في قرى المنطقة التي لم يؤسس فيها المشروع صناديق تنمية.

كانت هناك نسبة (30%) من غير المستفيدين هم اللذين تناقص دخلهم، وهذه النسب يوضحها الشكل التالي:

الجدول رقم (13) التغيرات التي طرأت على الدخل الشخصي خلال الأشهر الـ 12 الأخيرة*

التغيرات في الدخل الشخصي	ازداد	بقي ثابتاً	نقص	غير محدد (لا أعلم)	المجموع
المستفيدون	% 24,2	% 56,6	% 17	% 2,2	% 100
غير المستفيدين	% 2	% 66	% 30	% 2	% 100

*المصدر: مكتب مشروع تنمية المجتمع الريفي في جبل الحص، دراسة الأثر الاقتصادي والاجتماعي لصناديق التنمية الريفية، حلب، 2007، ص 13.

وتشير هذه البيانات إلى وجود أثر إيجابي للاستفادة من أنشطة الصناديق (الاقتراض) على الدخل الشخصي للمستفيدين، وذلك من خلال المساهمة في إنقاذ قسم كبير من المستهدفين من تراجعات الدخل الشخصي المؤدية بالنتيجة للسقوط في شرك الفقر، وهذا يعني أن أنشطة المشروع ساهمت بطريقة مباشرة في مكافحة الفقر المادي عند المجتمع المستهدف.

وكذلك تشير التغيرات التي تم رصدها على الدخل الأسري إلى اتجاهات مماثلة للتغير في الدخل الفردي، حيث كانت نسبة اللاذين أشاروا إلى تحسن في دخل الأسرة حوالي (25,8%) من المستفيدين مقابل (4%) فقط من غير المستفيدين.

الجدول رقم (14) التغير في دخل الأسرة خلال الأشهر الـ (12) الأخيرة *

التغير في دخل الأسرة	ازداد	بقي ثابتاً	نقص	غير معروف (لا أعلم)	المجموع
المستفيدون	% 25,8	% 54,4	% 18,7	% 1,1	% 100
غير المستفيدين	% 4	% 66	% 30	% 0	% 100

* المصدر: مكتب مشروع تنمية المجتمع الريفي في جبل الحص، دراسة الأثر الاقتصادي والاجتماعي لصناديق التنمية الريفية، حلب، 2007، ص 12.

وتتقارب كثيراً نسب التغير في الدخل الأسري مع نسب التغير في الدخل الفردي، وهذا يعزز حقيقة الاستنتاج المبدئي بأن أنشطة المشروع أحدثت آثاراً إيجابية في محاربة الفقر.

أما عن الأسباب التي أدت إلى زيادة الدخل الشخصي فقد تبين أن (50%) من المستفيدين وغير المستفيدين اللذين ازداد دخلهم الشخصي كان السبب في زيادة هذا الدخل هو توسيع حجم العمل القائم، في حين كان السبب في زيادة الدخل لدى (30%) من المستفيدين اللذين ازداد دخلهم هو البدء بأنشطة جديدة مولدة للدخل، وبالمقابل لم يكن هناك أي أثر يذكر للبدء بأنشطة جديدة مولدة للدخل كسبب في زيادة الدخل الفردي لدى فئة غير المستفيدين[1]؛ أي أن العامل الحاسم في خلق الفارق بين دخول كل من المستفيدين وغير المستفيدين كان ممارسة المستفيدين لأنشطة اقتصادية صغيرة مولدة للدخل ممولة من القروض التي تقدمها صناديق التنمية الريفية، وهنا يبرز الأثر الايجابي للصناديق القروية في توسيع دائرة الاقتصاد الأسري، وخلق فرص عمل جديدة.

2) دور الصناديق كمصدر للتمويل في المنطقة: من خلال المقارنة بين مصادر التمويل التقليدية في المنطقة (المصرف الزراعي، مصرف التسليف الشعبي، وهيئة مكافحة البطالة*) وبين صناديق القرية، كمصادر لتمويل المشروعات المولدة للدخل، يتبين أن (69,3%) من المستفيدين من أنشطة المشروع حصلوا على قروض تمويلية من إحدى الجهات السابقة (سواء الرسمية أو صناديق القرية) وذلك خلال الخمس سنوات السابقة للبحث، وكان من بينهم فقط (14,8%) قد حصلوا على قروضهم من الجهات الرسمية مما يعني أن (85,2%) من المستفيدين الذين احتاجوا لقروض قد حصلوا عليها عن طريق صناديق القرية، وقد بين (76,9%) من هؤلاء اللذين حصلوا على قروض من صناديق التنمية الريفية أن السبب الذي دفعهم للاقتراض كان الرغبة في تحسين وضعهم المادي[2]، أي أن صناديق القرية كانت الممول الرئيسي لأنشطة الأفراد المستهدفين، وهذا يعكس مدى قبول هؤلاء المستهدفين بآليات ومبادئ التمويل التي يتبعها المشروع، ومن ذلك نظام التمويل الإسلامي، وبساطة الإجراءات الإدارية المطلوبة للحصول على التمويل.

الأثر على الأرباح الناتجة عن الأنشطة المدرة للدخل: إن قياسات متوسط قيمة الأرباح الناتجة عن الأنشطة المدرة للدخل لكل من المستفيدين وغير المستفيدين خلال السنة السابقة

(1) مكتب مشروع تنمية المجتمع الريفي في جبل الحص، دراسة الأثر الاقتصادي والاجتماعي لصناديق التنمية الريفية، حلب، 2007، ص 14.

* هيئة مكافحة البطالة حتى عام (2006) ومن ثم الهيئة العامة للتشغيل وتنمية المشروعات.

(2) المرجع السابق مباشرة، ص 20.

لتاريخ البحث، تُبين أن متوسط الربح الصافي للنشاط الأساسي المدر للدخل في عينة المستفيدين وصل إلى (32630) ل.س، مقابل (30400) ل.س في عينة غير المستفيدين، أي أن المستفيدين من أنشطة المشروع (الحاصلين على القروض) كانت لديهم زيادة في متوسط الربح السنوي مقدارها (10,75%) مقارنة مع متوسط الربح السنوي الذي حققه غير المستفيدين من أنشطة المشروع[1]، وهذا يؤكد أن الزيادة التي حققها المشروع في دخل المستفيدين من أنشطته ليست زيادة وهمية أو ناتجة عن تحيز في تقديرات المستفيدين للاتجاه العام لدخلهم الفردي أو لدخلهم الأسري.

3) الأثر على التشغيل[2]:

أ) الحالة العملية للمقترضين قبل الانتفاع من قروض الصناديق:

- كانت نسبة (19,2%) من المقترضين عاطلين عن العمل قبل حصولهم على القروض، منهم (11%) لم يسبق له العمل.
- هناك (7,7 %) من المقترضين كانوا يعملون لدى أسرهم، منهم (5,5 %) بدون أجر.
- حوالي (40%) من المقترضين كانوا يعملون بأعمال موسمية.
- هناك (9,9%) من المقترضين كانوا يعملون لدى القطاع الخاص، و (13,7%) منهم موظفين لدى قطاعات حكومية مختلفة.
- تبلغ نسبة العاملين خارج القطر (المغادرة لمدة تتراوح بين 3 إلى 6 أشهر في السنة) من المقترضين قبل الانتفاع من قروض الصناديق (9,9%).

ب) الحالة العملية للمقترضين بعد الانتفاع من قروض الصناديق:

- تبين أن هناك نسبة (32,4%) من المقترضين تفرغوا للعمل بالمشاريع التي قاموا بتمويلها عبر قروض الصناديق، وبمعنى آخر فإن هؤلاء قد اعتمدوا على هذه الصناديق في إحداث فرصة عمل لهم، كما يمكن الإشارة إلى أن غالبية هذا القسم من المقترضين قاموا بتكرار الاقتراض من الصناديق من (2) إلى (3) مرات وذلك لضمان استدامة مشاريعهم الصغيرة.

(1) المرجع السابق مباشرة، ص 16.
(2) المرجع السابق مباشرة، ص (20- 22).

- بعد الاقتراض من الصناديق كان هناك (60,4%) من هؤلاء المقترضين يعملون بشكل جزئي في مشاريعهم الصغيرة الممولة بقروض من الصناديق، وغالباً ما يعود السبب في ذلك إلى صغر حجم المشروع المولد للدخل أو إلى مساعدة أهل المقترض له في إدارة هذا المشروع وبالتالي هناك من ينوب عنه، وكذلك يعود جزء من السبب إلى طبيعة بعض المشاريع الصغيرة التي ترتبط بأنشطة موسمية.
- وبالمقابل كان هناك نسبة (7,1%) من المقترضين لا يعملون في المشاريع التي مولوها بقروض الصناديق، ومن المتوقع أن السبب في ذلك هو أيضاً صغر حجم المشروع وعدم كفاية مردوده المادي لتغطية نفقات الأسرة، مما يدفع المقترض للعمل في أنشطة أخرى وترك المشروع الصغير ليعمل به باقي أفراد الأسرة، وقد يسافر المقترض إلى خارج القطر بحثاً عن مصدر جديد لتغطية العجز في نفقات الأسرة، ويتأكد ذلك من خلال ملاحظة أن نسبة (73,1%) من المقترضين عبروا عن عدم كفاية مبالغ القروض المقدمة من الصناديق كرأسمال لأنشطتهم المولدة للدخل[1]، وهذا ما يشير إلى ضرورة العمل على تحديث آلية الإقراض والتمويل لتراعي أهمية أن يكون حجم المشروع متناسباً مع احتياجات كل أسرة.

4) الأثر الذي تركته أنشطة المشروع على المستوى المعيشي للمجتمع المستهدف:[2] لما كان الهدف من أنشطة المشروع هو إحداث أثر إيجابي في مستوى المعيشة وتوسيع الخيارات المتاحة أمام المستهدفين، فإنه من المنطقي قياس هذا الأثر عن طريق معرفة آراء هؤلاء المستهدفين، وتبين نتيجة لذلك أن نسبة (90,7%) من المستفيدين عبروا عن أثر إيجابي لأنشطة المشروع عليهم وعلى أسرهم بشكل مباشر، وذلك مقابل (4,4%) من المستفيدين هم اللذين كانت لهذه الأنشطة أثراً سلبياً عليهم، في حين أن (4,9%) من المستفيدين لم يلاحظوا أي تغير في وضعهم المعيشي.

5) الأثر على التعليم والصحة: لم يتبين أثر واضح لقروض الصناديق على كل من مؤشري الصحة والتعليم لدى المستفيدين، حيث بقيت النسب متقاربة جداً بينهم وبين غير المستفيدين من القروض، إلا أنه ما من شك في أن هناك أثر ايجابي لزيادة الدخل الذي تحدثه القروض في هذه المؤشرات، وبالمقابل وإن لم يكن هناك قياس رقمي دقيق لأثر القروض على الصحة

(1) المرجع السابق مباشرة، ص 26.
(2) المرجع السابق مباشرة ، ص 25.

والتعليم، فإن هناك أنشطة أخرى للمشروع غير القروض موجهة أساساً لتعزيز هذين المؤشرين (دورات التدريب ومحو الأمية)، وبالتالي فإنه يمكن القول بأن الأثر الإجمالي لأنشطة المشروع لابد أن يكون ايجابياً في كل من مجالي الصحة والتعليم.

الفصل الرابع

دعم البرنامج الإنمائي لتوجهات التنمية البشرية في سورية

- المبحث الأول: واقع وتوجهات التنمية البشرية في سورية على ضوء الخطة الخمسية العاشرة
- المبحث الثاني: الفقر ومستويات المعيشة في سورية
- المبحث الثالث: مجالات دعم البرنامج الإنمائي لتوجهات التنمية البشرية

المبحث الأول: واقع وتوجهات التنمية البشرية في سورية على ضوء الخطة الخمسية العاشرة:

من أجل تحليل وتقييم التعاون المشترك بين الحكومة السورية ومكتب البرنامج الإنمائي وتوضيح مدى فاعلية الدعم الذي يقدمه المكتب للحكومة، فإنه من المناسب التعرف على واقع عملية التنمية البشرية في سورية عموماً، والتحديات التي تواجهها، والمسارات التي يسلكها صانعوا القرار التنموي في سورية، ولعله من المنطقي الاعتماد على مضامين وعناصر ومقاييس مفهوم التنمية البشرية كما تبناها البرنامج الإنمائي (والتي تم شرحها في فصل سابق)، أما الإطار المرجعي لتقييم التنمية البشرية في سورية فهو ما تشهده سورية حالياً من عملية مراجعة جذرية لاستراتيجياتها الإنمائية وإعادة هيكلة لاقتصادها الوطني وإصلاح السياسات القطاعية ضمن إطار الخطة الخمسية العاشرة (2006- 2010)، هذه الخطة التي تتبنى عنواناً عريضاً يتمثل في الانتقال من الاقتصاد المخطط مركزياً والقائم على أسس اشتراكية، إلى اقتصاد السوق الاجتماعي القائم على الوسطية بين الاعتماد على آليات السوق (العرض والطلب) كأداة لتوزيع الموارد الاقتصادية، وبين الدور التدخلي للدولة لضمان العدالة الاجتماعية في حالات إخفاق السوق، وتتبنى الخطة الخمسية مبدأ التنمية البشرية، حيث يعتبر الهدف الاستراتيجي بعيد المدى لهذه الخطة هو النهوض بالتنمية البشرية وتمكين سورية من الانتقال خلال العقدين القادمين إلى مصاف الدول التي تقع ترتيبياً (وفق معيار برنامج الأمم المتحدة الإنمائي) في أعلى سلم الأداء المتوسط في انجازات التنمية البشرية[1]، كما يعد التحول في التخطيط الحكومي من النمط المركزي - الذي انتهجته الحكومات السورية لفترات طويلة- إلى التخطيط التأشيري (الدلالي) سمة بارزة من سمات الخطة الخمسية العاشرة، حيث كان هذا التغيير مطلوباً كوسيلة لدعم التحرك نحو اقتصاد السوق الاجتماعي، الذي يصبح فيه دور الدولة إشرافياً بدلاً من أن ينضوي على الهيمنة، وتضع الخطة الخمسية دعائم رئيسية لهذا التحول المستهدف تتمثل في:

- استقرار الاقتصاد الكلي من خلال ضمان الانضباط المالي، والمقاربة الحذرة لإدارة المالية العامة، والالتزام بتخفيض التضخم، والحفاظ على استقرار أسعار الصرف.

(1) الجمهورية العربية السورية، هيئة تخطيط الدولة، الخطة الخمسية العاشرة (2006- 2010)، ص 36.

- تحسين القدرة التنافسية على المستوى الجزئي، من خلال تخفيض الضوابط على الأسواق والأسعار، ومن خلال إطار تنظيمي مناسب لإلغاء القيود غير الضرورية على حرية الحركة (دخولاً وخروجاً) في السوق، وتطوير الحقوق القانونية وحقوق الملكية.
- دعم الاستثمار في الرأسمال البشري (التعليم والصحة) من خلال القطاعين العام والخاص.

إن هذه الحزمة من الإجراءات تعني – وتستلزم- زيادة حجم ومعدل نمو الدخل القومي، ومعالجة التفاوت في توزيع هذا الدخل، وإجراء تحسينات مستمرة في رفاه السكان ومستويات المعيشة، والتركيز على البعد الاجتماعي لعملية التنمية خوفاً على الفئات الاجتماعية الضعيفة والهشة، وهذا يقتضي بناء حزم أمان اجتماعي تتصدى للمخاطر التي يفرضها نظام السوق بمعناه الاقتصادوي، وبالتالي فإن إدراك الحكومة لضرورة ربط آليات السوق بمنظور اجتماعي، والعمل على زيادة حجم الاستثمار في الرأسمال البشري، جعلها تعتمد مبدأ التنمية البشرية لعلها تنجز عملية التحول المطلوبة بأقل الخسائر الممكنة[1]، وأصبح واضحاً أن البرنامج الإنمائي لعب دوراً رئيسياً في توجيه الحكومة ودعمها لتبني أهداف التنمية البشرية في خطتها الخمسية.

فما هي الفرص والتحديات التي تتيحها توجهات الخطة الخمسية العاشرة على مؤشرات التنمية البشرية في سورية، وما هي انعكاسات التحول نحو اقتصاد السوق الاجتماعي على هذه المؤشرات، وقبل كل شيء ما هو واقع هذه المؤشرات التنموية.

أولاً: على صعيد العلاقة بين النمو السكاني والموارد الاقتصادية:

يمكن القول أن مفهوم التنمية البشرية (بوصفه إطاراً فكرياً لنظرية تنموية شاملة) يقع في منتصف المسافة بين طروحات متباينة لتيارين فكريين على الساحة السياسية والاقتصادية والاجتماعية في سورية، حيث يرى التيار الأول: أن أساس المشكلة التنموية في سورية تكمن في ارتفاع معدل النمو السكاني خلال عدة أجيال متلاحقة، مما أدى (ويؤدي) إلى الضغط على الموارد الاقتصادية واستنزافها وعدم السماح لفوائض مدخراتها بأن تنهض ببرامج التنمية الاقتصادية والاجتماعية، وتقترب كثيراً الحلول التي يطرحها أنصار هذا التيار الفكري من

(1) برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، الوضع الاقتصادي في سورية (التركيز على مشاركة المرأة في المجال الاقتصادي)، دمشق، 2008، ص 20.

"النظرية المالتوسية"* عندما يركزون على خفض معدلات النمو السكاني ويعتبرونه الحل الوحيد، في حين يرى التيار الثاني: أن المشكلة تكمن في طبيعة النظام الاقتصادي العاجز عن تأمين الفرص الاقتصادية (الاستهلاكية والإنتاجية) للزيادة السكانية، ويرجِعون السبب في ذلك إلى عدم كفاية الموارد الاقتصادية من جهة، وسوء استخدام ما يتوفر منها والخلل في آلية توزيعه من جهة ثانية، ويبدو أن مفهوم التنمية البشرية يستوعب طروحات التيارين السابقين كليهما ولكنه لا يؤمن بالتبريرات أو الحلول المقدمة من أي منهما، فالزيادة السكانية (وفق مفهوم التنمية البشرية) يجب ألا ينظَر إليها على أنها مشكلة قائمة في حد ذاتها، بل على العكس فالبشر هم الثروة الحقيقية للأمم (رأس المال البشري)، ولكن بشرط أن يتم الاستثمار في هذه الزيادة السكانية بالشكل الذي يحولها من مجرد مؤشر سالب في مؤشرات التنمية إلى مورد حقيقي منتج ومتجدد، ويوجه الانتقاد لأنصار التيار الأول بأن القصور في عملية التنمية في سورية لن يحله خفض معدلات النمو السكاني فقط، فطالما أن هناك هدر في رأس المال البشري وطالما أن مردود الاستثمار فيه أقل من تكاليفه، فذلك يعني أن النظام الاقتصادي مهما توفر له من موارد مادية فهي سوف تُستهلَك، ليس بفعل السكان الجدد الذين تفرزهم معدلات النمو الكبيرة، بل بفعل السكان الأساسيين وحدهم (إن صح التعبير)، أما الانتقاد الذي يوجه للتيار الثاني فهو طالما أن الزيادة السكانية لا يتم تنظيمها والاستثمار فيها (تمكينها)، فهي لن تكون قادرة على رفع الإنتاجية الكلية لموارد الإنتاج في القطر، بل ستشكل ضغطاً إضافياً على هذه الموارد وتلحق العجز فيها مهما كانت تبدو عظيمة، أي أننا في سورية نعاني- باختصار- من ارتفاع معدلات النمو السكاني دون استثمار بشري موازي لهذه الزيادة، وبالتالي فهناك قصور في البعد الأول من أبعاد التنمية البشرية وهو "تكوين القدرات البشرية".

أما الإسقاطات الرقمية لهذه العلاقة (الغير متوازنة) بين معدلات النمو السكاني وبين المقدرة الاستيعابية للنظام الاقتصادي فتشير إلى أن حجم السكان في سورية قد ارتفع من (4,56) مليون نسمة في عام (1960) إلى (9,04) مليون نسمة في عام (1981) ثم إلى (13,8) مليون نسمة في عام (1994) ليصل إلى (17,92) مليون نسمة في عام (2004) ثم إلى (19,172) مليون نسمة وفق تقديرات منتصف العام (2007)، وتشير تقديرات المكتب

* نسبة إلى المفكر الانكليزي "مالتوس" (1766- 1834) وهو أول من تحدث عن فكرة أنّ السكان يتزايدون وفق متوالية هندسية في حين أنّ الموارد الغذائية تتزايد وفق متوالية حسابية، وأنّ هذا قانون طبيعي لا يمكن التدخل فيه إلا من خلال الوقف القسري للزيادة السكانية وذلك من خلال عدم السماح للفقراء بالزواج، والتوقف عن الإحسان لهم لأنّ ذلك سوف يشجعهم على الزواج والتكاثر.

المركزي للإحصاء أن هذا الرقم وصل إلى (20,12) مليون نسمة في منتصف عام (2009)[1], ويرجع هذا النمو في عدد السكان إلى تحسين نظام الخدمات الصحية والسيطرة على العديد من الأوبئة، وبالتالي تخفيض معدل الوفيات مع الاحتفاظ بمعدل الولادات المرتفع أصلاً، وبالمقابل تشير البيانات إلى أن وتيرة المعدل السنوي لنمو السكاني قد تراجعت من حوالي (2,7%) خلال الفترة (1995- 2000)، إلى حوالي (2,45%) خلال الفترة (2000-2005)، ثم إلى ما يقدر بحوالي (2,37%) خلال العامين (2006- 2007) وهو معدل مرتفع في المعايير كافة (العالمية والإقليمية) [2]*، وعلى الرغم مما أشاعته هذه الانخفاضات المتتالية في معدل النمو السكاني خلال الفترة (1995-2007) من ارتياح وطمأنينة لدى المخططين التنمويين، فإنها تخفي حقيقة أن وتيرة الزيادة السنوية المطلقة لحجم السكان ما تزال مستمرة بشكل تصاعدي، فبعد أن كان متوسط الزيادة السنوية خلال الفترة (1960-1970) بحدود (211) ألف نسمة سنوياً، أصبح (437) ألف نسمة سنوياً خلال الفترة (1981-1994)؛ وتزيد هذه الوتيرة خلال العامين (2008- 2009) عن (481) ألف نسمة (أي إن سورية تزداد بمعدل شخص واحد كل 65 ثانية)[3]، وهذه الزيادة تُعتبر كبيرة جداً بالمقارنة مع القدرة الاستيعابية للاقتصاد السوري إذا ما أرادت مخططات التنمية أن توظف النمو الاقتصادي في حقل الاستثمار البشري (رفع مستويات التنمية البشرية).

أما على مستوى الموارد الاقتصادية المطلوب منها توليد الفرص المالية اللازمة لتكوين وتوظيف القدرات البشرية في سورية، فيبدو أن عليها الكثير من الضغط وفقاً لمعدلات النمو السكاني السابقة، وهذا يبرز بوضوح من خلال عدة مؤشرات للاقتصاد الكلي السوري، وتدل على ذلك اتجاهات تطور معدل النمو الاقتصادي، وبنية الناتج المحلي الإجمالي، وكذلك اتجاهات تطور الموازنة العامة للدولة وميزانها التجاري.

(1) المكتب المركزي للإحصاء، المجموعة الإحصائية لعام 2009، الجدول (10/ 2).
(2) الهيئة السورية لشؤون الأسرة، حالة سكان سورية (التقرير الوطني الأول)، الملخص السياساتي، دمشق، 2008، ص 14- 16.
* يعد معدل النمو السكاني في سورية أعلى من متوسط معدل النمو في العالم، وأعلى من متوسط معدل النمو في البلدان النامية، وأعلى من متوسط معدل النمو في البلدان العربية، بل وأعلى من متوسط معدل النمو في البلدان الأقل نمواً، وللمقارنة بلغ معدل النمو السكاني في مصر (1,8%) في عام 2002، وفي نفس العام بلغ متوسط معدل النمو السكاني لمجموعة دول الشرق الأوسط وشمال أفريقيا (1,95%)، كما أن متوسط معدل النمو السكاني في العالم وفي ذروة نموه في أواخر ستينيات القرن الماضي لم يتجاوز (2,04%).
(3) المكتب المركزي للإحصاء، المجموعة الإحصائية لعام 2009، الجدول (2/10).

فعلى مستوى معدل النمو الاقتصادي (مقاساً بمعدل نمو الناتج المحلي الإجمالي) يلاحظ أن هذا المؤشر شهد نمواً متوسطاً بالمقاييس العالمية خلال السنوات الأخيرة، ولكن هذا النمو تميز بالتباين وعدم الاستقرار، وهو ما توضحه بيانات الجدول التالي:

جدول رقم (5) معدل نمو الاقتصاد السوري خلال السنوات الأخيرة (الثابتة بأسعار عام 2000)

(بالمليارات)

العام	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
(GDP*) بالأسعار الجارية (ل.س)	904,6	974	1022,3	1074,2	1266,9	1506,4	1705	2017,8	2291,5
(GDP) بالأسعار الجارية (دولار)	18,92	20,23	20,66	21,68	24,47	28,20	33,40	40,80	52,58
معدل النمو بالأسعار الجارية (ل.س)٪	-	7,7	4,9	5,1	17,9	18,9	13,2	18,3	13,6
(GDP) بالأسعار الثابتة (ل.س)	904,6	950,2	1012,7	1018,7	1089	1156,7	1215,1	1284	1339,3
معدل النمو بالأسعار الثابتة ٪	-	5	6,6	0.6	7	6,2	5	5,7	4,3
معدل التضخم ٪	-	3	1	4,8	4,7	7,8	10	4,5	15,1

المصدر: المجموعة الإحصائية لعام 2009، (الجداول 15/ 9 و 15/ 28). أما تقديرات الناتج المحلي بالدولار بالإضافة لبيانات التضخم فهي مأخوذة عن التقرير الاقتصادي العربي الموحد لعام 2009، ص20، ص 266.

إن ما تدل عليه الأرقام المطلقة لحجم الناتج المحلي الإجمالي هو صغر حجم الاقتصاد السوري بالقياس لعدد سكان سورية ومقارنة مع دول أخرى عربية أو مجاورة، ففي عام (2005) كان هذا الناتج المحلي السوري يعادل (0,06%) من الناتج المحلي الإجمالي العالمي و(2,95%) من الناتج المحلي العربي و(8,2%) من الناتج المحلي الإجمالي التركي[1]، وذلك في نفس الوقت الذي كان يقدر فيه أن تعداد السكان في سورية يشكل حوالي (0,33%) من تعداد سكان العالم، وقرابة (6%) من تعداد سكان الوطن العربي، وحوالي (28%) من تعداد السكان في تركية.

كما تُبين مؤشرات الجدول السابق مدى الفجوة بين معدل النمو بالأسعار الثابتة ومعدل النمو بالأسعار الجارية، وهو ما يعكس تنامي واحدة من المؤشرات السلبية للاقتصاد السوري

* (GDP): الناتج المحلي الإجمالي، الذي يمثل مجموع القيم المضافة الكلية الحقيقية إلى حجم السلع والخدمات النهائية التي ينتجها النشاط الاقتصادي لبلد معين في سنة أو فترة معينة.

(1) هيئة تخطيط الدولة وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي، التقرير الوطني الاستشرافي الأساسي الأول لمشروع سورية (2025)، محور الاقتصاد والإنتاجية، دمشق، ص 349.

وهي ظاهرة التضخم، هذه الظاهرة التي تؤثر بدورها سلباً على توجهات السياستين المالية والنقدية في سورية ومنه على خطط تمويل التنمية البشرية عموماً، خاصة بعد موجة التسارع في هذا التضخم منذ منتصف عام (2008) ليصل إلى حوالي (15,1%) مقارنة مع (4,5%) للعام (2007)، وإن صحت التقديرات التي تشير إلى استمرارية هذا التضخم بالتنامي خلال عام (2009) بالوتيرة نفسها فهذا يعني أن معدل النمو الحقيقي (بالأسعار الثابتة) للناتج المحلي الإجمالي في سورية سيشهد تباطؤاً شديداً، خاصة مع استمرار المؤثرات السلبية الأخرى المتمثلة بموجة الجفاف الشديدة، وكذلك الانخفاضات المتوالية في الإنتاج النفطي[1].

كما تشير بيانات الميزان التجاري في سورية خلال السنوات الأخيرة إلى تراجع حاد في رصيده الذي كان موجباً (الصادرات> الواردات) حتى العام (2003) حين بلغ (+28271) مليون ليرة، ثم انقلب هذا الرصيد ليصبح سالباً منذ عام (2004) وبمبلغ وصل إلى (-42843) مليون ليرة، ثم تطور العجز لاحقاً ليصل إلى (- 106000) مليون ليرة في عام (2007) وتشير التقديرات إلى أنه قد تضاعف خلال عام (2008)[2].

ولعل مؤشرات الموازنة العامة للدولة من أهم المؤشرات الدالة على مدى التوافق (أو عدم التوافق) بين تطور حجم السكان، والقدرة الاستيعابية للنظام الاقتصادي الرسمي في بلد من البلدان، وكذلك حجم الاقتصاد الحكومي، ومدى قدرة الدولة على الوفاء بالتزاماتها التنموية، وفي سورية شهد حجم الموازنة العامة نمواً جيداً خلال السنوات السابقة إلا أن ذلك ترافق مع نمو العجز في هذه الموازنة، وهو ما يبينه الجدول التالي:

الجدول رقم (6) تطور الموازنة العامة للدولة* **(مليار ليرة)**

السنة	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
حجم الموازنة	449,5	460	495	588	600	685	754
العجز	143,5	103,86	58,87	84,31	192,19	226	
العجز كنسبة من الموازنة %	31,9	22,5	11,89	14,33	32	32,9	

*المصدر: الهيئة السورية لشؤون الأسرة، حالة سكان سورية (التقرير الاقتصادي)، ص33. (موازنة 2010 عن قانون الموازنة رقم 37 لعام 2009)

(1) التقرير الاقتصادي العربي الموحد لعام 2009، ص 20.
(2) الهيئة السورية لشؤون الأسرة، حالة سكان سورية (التقرير الاقتصادي)، توقعات الطلب والكلف المالية (2015- 2025)، دمشق، 2008، ص 20.

ويلاحظ أن عجز الموازنة تفاقم بصورة كبيرة بين العامين (2007- 2008) ويعود السبب في ذلك إلى أن موازنة عام (2008) لم تشهد نمواً يذكر بالمقارنة مع موازنة عام (2007)، أما موازنة عام (2010) فقد شهدت نمواً مقداره (10%) مقارنة بعام (2009)؛ وهو أقل من نسبة النمو التي حققتها موازنة (2009) مقارنة مع موازنة (2008) حيث كان هذا النمو قد بلغ (14,16%)، وتظل جميع هذه المقارنات ضمن إطار الأسعار الجارية، أما مقارنة حجم الموازنة العامة كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي بالأسعار الثابتة (أسعار عام 2004) فتُبين أن هذه النسبة تراجعت من (35%) عام (2004) إلى (29%) عام (2006) وإلى (28%) عام (2009)، وبالمقابل شهدت نسبة العجز المقدر في الموازنة العامة كنسبة من إجمالي الناتج المحلي (بأسعار عام 2004 الثابتة) نمواً واضحاً، من (3,4%) عام (2006) إلى (9,25%) عام (2009) وهي نسبة مرتفعة جداً وفقاً للمقاييس العالمية[1].

كما أن النظر إلى تركيبة الناتج المحلي في سورية تُظهر بأن الاقتصاد السوري هو اقتصاد ريعي بجدارة، ففي عام (2008) شكلت مساهمة الزراعة (20,4%) من إجمالي هذا الناتج، كما كانت حصة مساهمة الصناعات الإستخراجية ليست قليلة حيث بلغت (26,39%)؛ أي أن ما يسمى بالقطاعات الريعية استحوذت على (46,79%) من الناتج المحلي الإجمالي، وذلك بعد أن كانت هذه القطاعات تشغل نسبة (44,4%) من هذا الناتج في عام (2007)؛ وبالمقابل فإن مساهمة الصناعات التحويلية في إجمالي الناتج المحلي لم تتجاوز (6,4%) في عام (2008) مقابل (6,8%) في عام (2007)[2]، أي أن حصة الموارد الريعية من الناتج المحلي تزداد مقابل تناقص حصة الموارد الأخرى، وهذا مؤشر خطير جداً على اعتبار أنه لا يمكن الاعتماد على هذه القطاعات في توفير التمويل المستدام لمخططات التنمية البشرية، وتصبح الصورة أكثر سوداوية عند الحديث عن المؤشرات التي تدل على انخفاض مستويات الإنتاج في مجمل الصناعات الاستخراجية خلال السنوات الأخيرة، فعلى سبيل المثال انخفض إنتاج سورية من النفط الخام بين عامي (2004- 2008) من (25721) ألف م^3 سنوياً إلى (20245) ألف م^3، أي أن نسبة الانخفاض وصلت إلى (21,3%)[3]، ويتوقع أن تنحدر إيرادات الموازنة العامة من النفط إلى حدود الصفر في العام (2015) وهو ما سيسهم في

(1) الهيئة السورية لشؤون الأسرة، حالة سكان سورية (التقرير الاقتصادي)، مرجع سبق ذكره، ص (33 – 34).
(2) النسب من استنتاج الباحث، والبيانات مأخوذة من التقرير الاقتصادي العربي 2009، ص (267- 268)
(3) المجموعة الإحصائية لعام 2009، الجدول (5/5).

زيادة الضغط على الطلب الكلي، ويولد بالتالي موجات جديدة في تنامي ظاهرة التضخم، والضغط على ميزان المدفوعات وتراكم الدين العام ، ويذكر أن نسبة الدين العام الخارجي إلى الناتج المحلي الإجمالي وصلت في عام (2007) إلى (12,6%) ثم انخفضت قليلاً إلى (10,1%) في عام (2008)[1].

وإذا ما أضيف لكل ما سبق سوء استخدام الموارد الطبيعية المحدودة وغير المتجددة مثل: الأراضي الصالحة للزراعة، والموارد المائية والبيئية، فإنّه يمكن القول بأن الاقتصاد السوري وفقاً لفرضية استمرار معدلات النمو الاقتصادية والسكانية على حالها يتحول تدريجياً من مرحلة "وفرة الموارد" إلى مرحلة "ندرة الموارد"، ويرجع السبب الرئيسي في ذلك إلى ارتفاع مستوى النمو السكاني، وإلى انخفاض النمو الاقتصادي الحقيقي وعدم قابليته للاستدامة (وهي عكس التوجهات التي خططت لها الحكومة)، وهذا الواقع الاقتصادي المتردي لابد أن يكون له انعكاسات سلبية على إمكانيات بناء وتوظيف القدرات البشرية في سورية، وذلك لأن الموارد الاقتصادية لم تُوفر الكثير من المدخرات المالية اللازمة لعملية الاستثمار في هذه القدرات البشرية، أي أنه باختصار، رغم التوجهات الحكومية لدعم قطاعات التنمية البشرية ورغبتها في تحسين واقع مؤشرات هذه التنمية إلا أن حقيقة مؤشرات الموارد الاقتصادية تشير إلى أن فرصة الحكومة في تحقيق هذه التوجهات تبدو ضئيلة جداً.

ثانياً: **على صعيد التعليم وسوق العمل**:

يعد التعليم العنصر الأول من عناصر تكوين القدرات البشرية، وإن أهم ما يميز التعليم في سورية هو مجانيته في مختلف المراحل وإلزاميته في مرحلة التعليم الأساسي (القانون 32 لعام 2002)، ومن بين أوجه القصور التي تضمنتها سياسة توفير فرص التعليم للجميع إغفال أهمية التعليم ما قبل المدرسي، وعدم التخطيط لتعميمه أو لتحفيز القطاع الخاص ودعمه فنياً ومالياً لكي يتولى تلك المهمة بدلاً عن الدولة، حيث لم يتجاوز معدل الالتحاق للفئة العمرية (3- 5) سنوات (10%) خلال السنوات الأخيرة من القرن العشرين، ولم يحقق هذا المؤشر تقدماً يذكر منذ بداية القرن الحادي والعشرين حيث تراوحت هذه النسبة خلال

(1) التقرير الاقتصادي العربي الموحد لعام 2009، ص 164.

السنوات (2000- 2008) بين (10%) إلى (12%)[1]، في حين تهدف الخطة الخمسية إلى تحقيق نسبة التحاق (30%).

أما في التعليم الأساسي فقد كانت نسبة الالتحاق (96,3%) في العام (2005)، أي أن نسبة الهدر تسرباً وعدم الالتحاق تقدر بحوالي (3,7%) عام (2005)، وكان توزيع هذه النسبة يختلف بين المحافظات، ووصلت أعلى مستوياتها في المنطقة الشمالية والشرقية، فقد بلغت في (حلب والحسكة والرقة) (4,9%)، وانخفضت في محافظات اللاذقية والسويداء لتصل إلى (1%)، وبلغ معدل الالتحاق في الصف السابع الأساسي من التلاميذ الذين أنهوا الصف السادس الأساسي بنجاح (86,8%) في العام (2005)، منها للذكور (88,3%) والإناث (85,2%)، وهو ما يعني أن نسبة (13,2%)[2] من أطفال عمر الثانية عشرة الخاضعين للإلزام ممن اجتازوا الحلقة الأولى لم يلتحقوا بمدارس الحلقة الثانية، فإذا أضيفت هذه النسبة إلى نسبة غير الملتحقين أساساً ثم أضيفت لهما نسبة المتسربين من الصفوف الثلاثة الأخيرة، يستنتج أنّه سيحرم ما يتجاوز (17%) من أطفال سورية من الفئة العمرية (12- 14) من إتمام مرحلة التعليم الأساسي، وهي نسب مرتفعة تبين أن إلزامية التعليم - وإن تم النص عليها قانوناً- فهي لم تتحقق بعد بصورة كاملة، كما يلاحظ ارتداد قسم كبير ممن تسربوا من التعليم الإلزامي بشكل مبكر إلى مجرد الإلمام بالقراءة والكتابة، وأحياناً الرجوع إلى الأمية التي مازالت نسبتها كبيرة وتقدر رسمياً بحدود (17%) في عام (2009)، بعد أن كانت تقدر بحوالي (19%) في عام (2004)[3][4].

ولتقويم كفاءة النظام التعليمي لا يكفي الحديث عن معدلات الالتحاق والتسرب بل يجب الحديث عن معدلات التحصيل العلمي (النجاح والرسوب)، ففي عام (2007) كانت معدلات الرسوب في الصفوف الثلاثة الأولى من التعليم الأساسي تتراوح بين (8%) للصف الأول و(6%) للصف الثاني و(7,9%) للصف الثالث، مع ملاحظة أن معدلات رسوب الإناث أقل من معدلات رسوب الذكور بحوالي (2- 3%)، ولكن هذه المعدلات تقل كثيراً عن معدل

(1) الهيئة السورية لشؤون الأسرة وصندوق الأمم المتحدة لرعاية الطفولة (يونيسف)، تحليل الوضع الراهن لتنمية الطفولة المبكرة في سورية، دمشق، 2008، ص 40.
(2) التقرير الوطني الاستشرافي الأساسي الأول لمشروع سورية (2025)، محور العلم والتقانة، مرجع سبق ذكره، ص 362.
(3) الهيئة السورية لشؤون الأسرة، تقرير الجمهورية العربية السورية (بيجين+ 15)، دمشق، 2009، ص 14.
(4) برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، التعليم والتنمية نحو كفاءة أفضل، التقرير الوطني للتنمية البشرية في سورية لعام 2005، دمشق، 2005، ص 32.

الرسوب في الامتحانات النهائية للحصول على شهادة التعليم الأساسي والذي بلغ (32,7%) في عام (2007) وكانت هذه النسبة مقسمة بين (36,8%) للذكور مقابل (28,7%) للإناث[1].

من جانب آخر دلت النتائج التي توصل إليها مسح خريطة الفقر في سورية (1996-2004) على أن الفارق بين الأسر الفقيرة وغير الفقيرة من حيث نسبة الأطفال غير المسجلين بالمدارس في كل من الريف والحضر يصل إلى نقطتين مئويتين، حيث تزداد احتمالات العمل بين الأطفال والشباب في الأسر الفقيرة، وتصل نسبة الأطفال الذكور الذين تتراوح أعمارهم بين (6-14) عاماً والذين لم يتم تسجيلهم في المدارس إلى (15%) للأسر الفقيرة مقارنة بـ (10%) للأسر غير الفقيرة[2]، ويمكن النظر إلى الالتحاق بالمدرسة بوصفه نتاجاً لتفاعل بين عوامل اقتصادية واجتماعية، منها الفقر، والرغبة في تحسين مستوى الدخل، وضعف الوعي بأهمية الاستثمار في التعليم، وبعض العادات والتقاليد الموروثة، وهذه العوامل مجتمعة تحبط بشكل كبير من قدرة اكتساب الطفل لمكونات رأس المال البشري.

وتشير ظاهرة التسرب بين مرحلتي التعليم الأساسي والثانوي إلى قصور في إمكانية الاحتفاظ بالاطلاب، فبالنسبة للذكور يتسرب عدد كبير منهم إلى سوق العمل، في حين تقف ظاهرة الزواج المبكر وبعض الموروثات السوسيولوجية أمام متابعة الإناث للدراسة، ففي عام (2005) بلغت نسبة التحاق الطلبة في الصف الأول الثانوي (عام + مهني) من مجموع الناجحين في الصف التاسع الأساسي (82,4%) أي أن نسبة الفاقد بلغت (17,6%)[3].

وبالمقابل فإنه حتى عام (2005) كان أقل من نصف الناجحين في الشهادة الثانوية العامة يتابعون تعليمهم العالي، كما أن نسبة الالتحاق الإجمالي بالتعليم الجامعي على مختلف أنواعه كانت لا تتجاوز (17,4%) من مجموع الفئة العمرية للسكان (18- 24)، وهي نسبة متدنية مقارنة بمثيلاتها حول العالم*، كما أنّه في ضوء انخفاض مستوى الدخل لم تصل نسبة الحاصلين على تعليم جامعي بين الفقراء إلى (0,72%) من إجمالي الفقراء (حسب دراسة

(1) الهيئة السورية لشؤون الأسرة ومنظمة الأمم المتحدة للطفولة (يونيسف)، تحليل الوضع الراهن لتنمية الطفولة المبكرة في سورية، مرجع سبق ذكره، ص 49.
(2) التقرير الوطني للتنمية البشرية في سورية لعام 2005، ص 34.
(3) التقرير الوطني الاستشرافي الأساسي الأول لمشروع سورية (2025)، محور العلم والتقانة، مرجع سبق ذكره، ص 363.
* حيث يبلغ المتوسط (20%) في العالم، و (40%) في الدول المتقدمة، و (25%) في البلدان العربية والشرق الأوسط.

حالة الفقر في سورية)[1]، وهذا ما جعل الخطة الخمسية العاشرة تتبنى هدفاً أساسياً في مجال التعليم العالي هو رفع نسبة الالتحاق، وإحداث نقلة نوعية في نظام التعليم العالي ليأخذ دوره الأساسي في عملية التحول المجتمعي، وأن تكون الجامعة من بين المحركات والقوى الدافعة لوضع الاقتصاد الوطني على أعتاب الثورة الرقمية، وإعداد قوى عاملة مؤهلة بمهارات وقدرات عالية، بل وتَعتبِر الخطة أن التعليم بمختلف مراحله هو مورد يجب تسخيره والانتفاع منه في عملية التنمية الاقتصادية والاجتماعية للمساعدة في رفع مستوى الرفاه الاجتماعي للمناطق الأقل نمواً، ولكن هذا المورد الخام يحتاج إلا استثمار حقيقي وجاد لكي يعطي ثماره المرجوة، لذا تضع الخطة كذلك هدفاً يتمثل في رفع موازنة التعليم وزيادة نسبتها من الموازنة العامة للدولة[2]، وبالفعل تم خلال السنوات الأولى من عمر الخطة تنفيذ سياسة التوسع الأفقي في الجامعات الحكومية، حيث ازداد عدد الكليات على مستوى القطر من (63) كلية عام (2005) إلى (111) كلية في عام (2008)، مما أدى إلى رفع معدل الالتحاق الجامعي حسب التقديرات الرسمية إلى (25%) في عام (2008)، وهي النسبة التي كان من المخطط الوصول إليها عند نهاية الخطة الخمسية[3]، وبالطبع ما كان ذلك ليتحقق لو لا زيادة حصة التعليم من نفقات الدولة، حيث وصلت حصة التعليم من الموازنة العامة للدولة إلى (18,7%) في عام (2008) مقارنة بنسبة (16,7%) في عام (2007) وذلك بعد أن كانت هذه النسبة لا تشكل سوى (6,8%) عام (2000)[4].

أما على مستوى العلاقة بين التحصيل العلمي وواقع سوق التشغيل، فتشير إحصائيات عام (2008) إلى أن (59,8%) من إجمالي المشتغلين (15 سنة فأكثر) هم من مستوى التعليم الابتدائي فما دون، وأن (82,6%) من مستوى التعليم الثانوي فما دون، في حين لا تتجاوز نسبة الحاصلين على تعليم جامعي فأكثر من المشتغلين (8,2%)[5]، وبالمقابل فإن العلاقة بين مستوى الأجر والمستوى التعليمي للعاملين في سورية توضح أن الفروقات في الدخل بين المتعلمين وغير المتعلمين صغيرة بصورة عامة وغير مشجع على التعليم.

(1) التقرير الوطني للتنمية البشرية في سورية لعام 2005، مرجع سبق ذكره، ص 41.
(2) الخطة الخمسية العاشرة (2006- 2010)، مرجع سبق ذكره، ص (358- 360).
(3) الخطة الخمسية العاشرة (الحصيلة والتداعيات)، رئاسة مجلس الوزراء، الفريق الفني الاقتصادي، دمشق، 2009، ص 70.
(4) المكتب المركزي للإحصاء، المجموعة الإحصائية لعام 2009، الجدول (1/ 11).
(5) المكتب المركزي للإحصاء، المجموعة الإحصائية لعام 2009، الجدول رقم (3/4).

وبالنسبة للبطالة تشير البيانات الرسمية لعام (2008) إلى أنها بلغت (10,9%) مقارنة مع (8,4%) في عام (2007)، وتميز العاطلون عن العمل في سورية عموماً بتدني مستوياتهم التعليمية، فكانت نسبة الحاصلين على ابتدائية فما دون (54,6%) من المتعطلين، أما نسبة الحاصلين على ثانوية فما دون فتصل إلى (85,4%) وذلك في عام (2008)، وتتباين المحافظات من حيث حصتها من إجمالي العاطلين عن العمل، حيث تستحوذ الحسكة لوحدها على (13,9%) من مجموع العاطلين عن العمل في سورية عام (2008)، بعد أن كانت حصتها (20%) في عام (2006)، هذا مع العلم أن سكان المحافظة لا يشكلون سوى (7,1%) من إجمالي سكان القطر[1][2]، ويعود هذا الارتفاع الكبير في عدد العاطلين عن العمل في محافظة الحسكة إلى موجة الجفاف الشديدة منذ عام (2004) التي حرمت العمال الزراعيين ومربي الحيوانات في المحافظة من فرص عملهم، كما أن الانخفاض في هذا الرقم بين العامين المذكورين لا يعود - حسب رأينا- إلى تحسن في أوضاع النشاط الاقتصادي في المحافظة، وإنما إلى ظاهرة الهجرة لأبناء المحافظة نحو المناطق الوسطى والجنوبية من سورية.

فإذا كان التعليم يشكل اللبنة الأولى في بناء القدرات البشرية، ففي سورية مازال هناك توتر كبير ما بين تكوين رأس المال البشري وبين الانتفاع به على مختلف مستويات العلاقة بين التعليم وسوق العمل، فالإنفاق على هذا التعليم باهظ التكاليف (مقارنة بمتوسط الدخل) وفاقده مرتفع نتيجة الرسوب والإعادة والتسرب، وبالمقابل فإن ضغوطات الأجور لا تساعد على استثمار ما تم انجازه في المكان المناسب، وتشير الإحصائيات أن (35%) من خريجي الجامعات يعملون في مجالات لا تتوافق مع اختصاصاتهم الفعلية[3]، ويعود ذلك إلى الافتقار لجهة مؤسسية تكون مسؤولة عن التنسيق والموائمة بين مخرجات النظام التعليمي ومتطلبات سوق العمل، مما يعني انخفاض مستوى الكفاءة الخارجية للتعليم وانعكاس ذلك سلبياً على عملية التنمية البشرية في صيغة ظهور البطالة بين الخريجين وانخفاض مستوى إنتاجية العمل، وربما تكون هذه المؤشرات هي التي حفزت المكتب القطري لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي على طرح مشروع رائد لإحداث "مركز إدارة المهن" في أواخر عام (2008)؛ بميزانية ابتدائية قدرها (114,836) ألف دولار، بالشراكة مع جامعة دمشق ووزارة الشؤون

(1) الهيئة السورية لشؤون الأسرة، حالة سكان سورية (التقرير الاقتصادي)، مرجع سبق ذكره، ص 30.
(2) المكتب المركزي للإحصاء، المجموعة الإحصائية لعام 2009، الجداول رقم (1، 4، 12) / 3.
(3) التقرير الوطني للتنمية البشرية في سورية لعام 2005، مرجع سبق ذكره ، ص 140.

الاجتماعية والعمل، ليكون بمثابة قناة اتصال بين الجامعة (باعتبارها أحد مراكز تكوين القدرات البشرية) وبين سوق العمل (باعتبارها حقل توظيف القدرات البشرية)، فالهدف الرئيسي لهذا المشروع هو محاربة البطالة بين صفوف خريجي الجامعات وتقليص الهوة بين نوعية مخرجات التعليم العالي وبين متطلبات سوق التشغيل، أما المنهجية التي يتبعها المشروع لتحقيق هذه الأهداف فتتمثل في إحداث مركز تابع للجامعة يعمل مثل مختبر تجريبي لتنفيذ استراتيجيات وبرامج الجامعة في سعيها إلى أن تكون أكثر توجهاً نحو متطلبات سوق العمل، وذلك من خلال بناء جسور التواصل مع مكاتب التشغيل التابعة لوزارة الشؤون الاجتماعية والعمل، ومع القطاع الخاص والمنظمات غير الحكومية، وكذلك خلق روابط مع مركز التوجيه الوظيفي (الذي تم إحداثه بدعم من برنامج الأمم المتحدة الإنمائي أيضاً)، كما يعمل مركز إدارة المهن في مجال الدعم التقني للجامعة، بالإضافة لتنفيذ دورات التدريب والتوجيه المهني الخاصة بالطلبة (ففي عام 2009 تم تدريب أكثر من 200 طالب على أساليب البحث عن وظيفة، وتطوير مهارات التفاوض وإدارة الوقت، والتوجه نحو تعزيز فكرة إحداث مشروعات صغيرة مولدة للدخل)، والعمل على بناء قاعدة بيانات للتوظيف والبطالة (بدعم من وزارة الشؤون الاجتماعية والعمل) كما يتم العمل على إدخال بيانات عن الطلبة المستفيدين من المركز (CVs) ثم ربطها بموقع الكتروني خاص بالمركز.[1]

ووفقاً لتقرير (سورية 2025) يعد مكتب برنامج الأمم المتحدة الإنمائي من المراكز الوسيطة الداعمة لمجمل استراتيجيات العلم والتقانة في سورية، فالبرنامج له باع طويل في دعم القطاع التعليمي في سورية وربما كان أول منظمة دولية داعمة للمنظومة العلمية الوطنية[2]، حيث أن البرنامج غالباً ما يضمن أهداف وتوجهات مشاريعه مكونات لها علاقة بتحسين مؤشرات التعليم في سورية وعلى مختلف مستوياتها، فعلى سبيل المثال يطرح مشروع "تنمية المجتمع الريفي في جبل الحص" إستراتيجية متكاملة لمحاربة الفقر لدى سكان المجتمع المحلي، تقوم على تنمية القدرات البشرية لهؤلاء السكان ليكونوا قادرين على ممارسة أنشطة اقتصادية مدرة للدخل، ولما كان التعليم أهم القدرات البشرية فقد تحول هدف مكافحة الأمية لدى السكان إلى أحد الأهداف المعلنة للمشروع، ويذكر أن المشروع نَفَذَ خلال الفترة

(1) The Government of the Syrian Arab Republic & The United Nations Development Programme, Career Management Centre SYR/06/008, project Document, Damascus, 2008, p (5 - 6)

(2) التقرير الوطني الاستشرافي الأساسي الأول لمشروع سورية (2025)، محور العلم والتقانة، مرجع سبق ذكره، ص 103.

(2002- 2008) (25) دورة لمحو الأمية استفاد منها (443) متدرب ومتدربة، ويطبق مشروع "تمكين المرأة والحد من الفقر" الإستراتيجية ذاتها بل إنه يجعل من تخليص المستهدفات من الأمية شرطاً أساسياً للحصول على القروض المالية التي يقدمها المشروع، بالإضافة إلى شرط ألا يكون لدى المستفيدات من القرض طفل في سن التعليم الإلزامي ومتسرب من المدرسة، وبالمقابل يدمج مشروع "المتنزه التربوي" Educational Park في أهدافه بين إنشاء نموذج لحديقة ترفيهية متكاملة تسعى من خلال أنشطتها المستقبلية إلى رفع الوعي البيئي لدى الجيل الجديد، بالإضافة لتوسيع مدارك الطفل من خلال العديد من الألعاب والتسالي الهادفة.

ثالثاً: **على صعيد الصحة**:

تُعتبر الرعاية الصحية مكوناً رئيسياً من مكونات البعد الأول لمفهوم التنمية البشرية والمتمثل بتكوين القدرات، كما تُعتبر الحياة الصحية الخالية من العلل أول الخيارات الأساسية للبشر حسب المفهوم ذاته، وفي سورية أثمرت الجهود المبذولة من قبل جميع الجهات إلى تحسن ملموس في المؤشرات الصحية خلال السنوات القليلة الماضية، حيث يلاحظ انخفاض معدلات الوفيات بين الرضع والأطفال دون سن الخامسة انخفاضاً ملموساً، فقد انخفض معدل وفيات الرضع من (34,6) بالألف في عام (1993) إلى (14) بالألف لعام (2005)، وحافظ على المستوى نفسه عند عام (2007)، وبذلك تكون سورية قد تجاوزت ما هو مخطط له كهدف مرحلي ضمن أهداف التنمية الألفية لهذا المؤشر، حيث كان من المستهدف خفض هذه النسبة إلى (27,80) بالإلف حتى عام (2005)، أما معدل وفيات الأطفال دون سن الخامسة (لكل 1000 مولود حي) فقد انخفض من (29) عام (2000) إلى (16,9) في عام (2007)¡ وهو ما يعني أن الهدف الرابع من أهداف الألفية المتمثل بخفض معدل وفيات الأطفال دون الخامسة في سورية إلى (13 لكل 1000 مولود حي) بحلول عام (2015) قابل للتحقق، كما أن معدل وفيات الأمومة أثناء الولادة يعتبر من بين المؤشرات على الوضع الصحي، وكان هذا المعدل يبلغ (107) وفاة لكل (100,000) ولادة في عام (1993) وانخفض إلى (58) وفاة في عام (2004)، ولكنه لم ينخفض كثيراً حتى عام (2007) حيث بقي عند (57) وفاة، وبالمقابل لا يزال استخدام وسائل تنظيم الأسرة محدوداً في العديد من المناطق ولاسيما

المناطق الريفية، مما يساهم في حدوث الحمول المتقاربة ويؤدي بالتالي لمضاعفات صحية مختلفة على الأمهات والأبناء، ففي عام (2004) تشير التقديرات أن نسبة الاستخدام على مستوى القطر كانت (49,5%) ثم ارتفعت لتصبح (58,3%) في عام (2006)[1]، وكان لهذه النسبة المتدنية في استخدام وسائل تنظيم الأسرة دور رئيسي في الحفاظ على معدل الولادات المرتفع نتيجة ارتفاع متوسط معدل الخصوبة عند المرأة السورية، ومن المعلوم أن للخصوبة العالية تأثيرات سلبية على صحة الأمهات، والواقع أن معدل الخصوبة الكلي قد انخفض في سورية من (5,1) ولادة لكل امرأة خلال الفترة (1991-1995) إلى (3,58) ولادة في عام (2004)، ثم انخفض هذا المعدل إلى (3,2) ولادة لكل امرأة خلال عام (2007) [2][3]، ولكنه يظل مرتفعاً مقارنة مع المعدلات العالمية والإقليمية.

أما عن مرض الايدز فقد كان عدد الحالات المسجلة في سورية حتى نهاية عام (2004) (207 حالة)، وتشير التقديرات الرسمية أن هذا العدد وصل إلى (592) إصابة حتى منتصف عام (2009) وهو العدد التراكمي للإصابات منذ (20) عاماً، في حين أن عدد الأحياء منهم والمتابعين حالياً هو (191) مصاباً، وتركزت حالات الإصابة في سورية في الفئات العمرية الشابة حيث أن (85%) من المصابين كانت أعمارهم تحت (39) عاماً و(50%) منهم تقل أعمارهم عن (24) عاماً، وشكلت العلاقات الجنسية غير الشرعية كناقل للمرض قرابة (77%) من أسباب الإصابات، يليها الانتقال عن طريق الدم الملوث ونسبته (12,4%)، ثم المخدرات بنسبة (6,5%)، وأخيراً الانتقال عن طريق الأمهات الحوامل إلى أجنتهن بنسبة (4%)[4].

كما تشير التقديرات الرسمية لبعض الأمراض الوبائية إلى تقدم كبير في الواقع الصحي في سورية، حيث انخفضت الإصابات المسجلة للملاريا من (61) إصابة خلال عام (2001)، إلى إصابة واحدة عام (2004)، كما تُعتبر سورية من الدول متوسطة الإصابة بالسل ففي عام (2004) بلغ معدل الإصابة بالمرض بمختلف أصنافه (42) إصابة لكل (100,000) من السكان، منها (18) حالة إصابة إيجابية القشع معدية لكل (100,000) من

(1) الهيئة السورية لشؤون الأسرة، التقرير الوطني للجمهورية العربية السورية (بجين +15)، دمشق، 2009، ص 18.
(2) برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، التقرير الوطني الثاني لأهداف التنمية الألفية في الجمهورية العربية السورية، 2005، ص 65- 69.
(3) التقرير الاقتصادي العربي الموحد لعام 2009، ص 274.
(4) التقرير الوطني الثاني لأهداف التنمية الألفية في الجمهورية العربية السورية، مرجع سبق ذكره، ص 75- 76.

السكان[1]، ويدعم برنامج الأمم المتحدة الإنمائي الجهود السورية في مكافحة الأمراض الوبائية من خلال برنامج مشترك مع الصندوق العالمي لمكافحة الإيدز والسل والملاريا، وبالشراكة مع وزارة الصحة والمنظمات غير الحكومية على المستوى المحلي، ويتمثل الدعم المقدم من البرنامج في هذا المجال في تأمين الدعم التقني والفني لمراكز مكافحة هذه الأمراض، وتقديم العلاج مجاناً لغالبية أنواع الإصابات الوبائية، ونشر حملات التوعية والتعبئة الاجتماعية عبر وسائل الإعلام والحلقات النقاشية (على سبيل المثال يتلقى ألف مريض بالسل علاجهم اليومي مجاناً في مركز مكافحة السل المدعوم من قبل البرنامج في باب مصلى بدمشق)[2].

إن التحسن المضطرد للوضع الصحي بشكل عام كان له انعكاس إيجابي في رفع متوسط العمر المتوقع عند الولادة في سورية من (68,1) سنة في عام (1995) إلى (70,5) سنة في عام (2000)[3]، ليصل إلى (74,1) سنة في عام (2007) [4]، وهذا يعني أن هناك تقدماً واضحاً في مجمل أنشطة الرعاية الصحية.

وتشيد الخطة الخمسية العاشرة بالانجازات المحققة على الصعيد الصحي، إلا أنها تعترف ببعض المعوقات التي يعاني منها القطاع الصحي، كتدني مستوى الإنفاق العام على الصحة في سورية والذي يقدر بحوالي (60) دولار للفرد في السنة وهو أحد أقل مستويات الإنفاق في المنطقة العربية، كما أن ازدواج الممارسة المهنية بين القطاعين العام والخاص بالنسبة للأطباء، وضعف الرقابة على القطاع الخاص عموماً تعتبر من الأسباب الرئيسية لتدني جودة الخدمات الصحية، وتضع الخطة الخمسية العاشرة إستراتيجية في المجال الصحي تهدف إلى التحول التدريجي في هيكلة وإدارة وتمويل القطاع الصحي، ليتمكن هذا القطاع من تمويل الخدمة الصحية وتقديمها والإشراف عليها، وكذلك تحقيق العدالة الاجتماعية في توزيع الخدمات الصحية، وإحداث شبكات أمان لحماية وتأمين الخدمات الصحية للفقراء، والتحول التدريجي نحو تحقيق نظم التأمين الصحية في القطاع الخاص[5]، وبالمقابل تأمين مياه صالحة للشرب لـ (99%) من سكان الحضر و (93%) من سكان الريف، حيث كانت هذه النسبة

(1) المرجع السابق مباشرة، ص 81.
(2) www.undp.org.sy
(3) برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، التقرير الوطني للتنمية البشرية في سورية لعام 2005، مرجع سبق ذكره، ص 196.
(4) برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، تقرير التنمية البشرية العالمي لعام (2009)، ص 172.
(5) الخطة الخمسية العاشرة (2006- 2010)، مرجع سبق ذكره، ص (369- 370).

تبلغ بالمتوسط (87%) من مجمل سكان سورية عام (2006)، وتأمين شبكات صرف صحي لـ (98%) من سكان الحضر و (65%) للريف[1].

رابعاً: على صعيد مستوى الدخل:

يطرح مفهوم مستوى الدخل - كأحد محددات التنمية البشرية - أبعاداً تشابكية عبر القطاعات، ذلك أنّه يراد من هذا المفهوم المختزل التعبير عن مستوى المعيشة أو الرفاه الاقتصادي، وهذا المستوى يتحدد في كل بلد من البلدان من خلال عدة مؤشرات على المستويين الكلي والفردي، فعلى المستوى الكلي هناك معدلات النمو الاقتصادي، وتراكم رأس المال، وسياسات توزيع الدخل، وسياسات التوظيف والتسعير، أما على المستوى الفردي فيتحدد مفهوم مستوى المعيشة بمستوى الدخل الفردي ومستويات الإنفاق والاستهلاك، وحسب دليل التنمية البشرية الذي يعتمده البرنامج الإنمائي للأمم المتحدة يعبر عن مستوى دخل الفرد بمؤشر حصته الحقيقية من الناتج المحلي الإجمالي معادلاً بالقوة الشرائية للدولار، وفي سورية كان متوسط نصيب الفرد من الناتج المحلي الإجمالي خلال السنوات الأخيرة كما يظهره الجدول التالي:

الجدول رقم (7) متوسط نصيب الفرد في سورية من الناتج المحلي الإجمالي (الثابت بأسعار عام 2000)*

عام	2000	2003	2005	2006	2007	2008
جاري/ á .س	55430	62707	82459	91092	105249	116653
ثابت/ á .س	55430	59469	63316	64919	66974	68178
جاري/ دولار	1159	1236	1555	1785	2128	2677

*المصدر: المجموعة الإحصائية لعام 2009، الجداول (15/ 21 و 15/ 36) (التقديرات بالدولار مأخوذة من التقرير الاقتصادي العربي الموحد لعام 2009، ص 19).

وتشير أرقام الجدول السابق إلى ارتفاع مستمر في نصيب الفرد من الناتج المحلي الإجمالي من عام إلى آخر، حيث وصل معدل النمو في نصيب الفرد من الناتج المحلي بأسعاره الجارية بين عامي (2007- 2008) إلى (10,8%)، بينما لم يتجاوز معدل النمو هذا بالأسعار الثابتة بين العامين المذكورين (1,8%) وهو أقل بكثير من معدلات النمو التي رسمتها الخطة الخمسية لهذا المتوسط حيث قدرتها بمعدل نمو (2,7%) سنوياً[2]، وبغض

(1) المرجع السابق مباشرة، ص 314.
(2) المرجع السابق مباشرة، ص 39.

النظر عن معدلات النمو فإن حصة الفرد من الناتج المحلي (بالقيمة المطلقة) تبقى قليلة جداً سواء بالمقارنة مع بعض الدول الأخرى أو وفقاً لمقاييس الفقر التي تعتمد هذا المتوسط كآلية لقياس الفقر، فالمقارنة مع دولة قطر مثلاً، التي بلغ متوسط نصيب الفرد فيها من الناتج المحلي (70651) دولار في عام (2008)، تُبين أنّه أكثر منه في سورية بحوالي (26) ضعفاً، كما يصل هذا المتوسط في لبنان إلى (7466) دولار للفرد، وبالمتوسط فقد بلغ هذا الرقم في مجموعة الدول العربية (5858) دولار في عام (2008)[1]، ويعود هذا الانخفاض المطلق في مؤشر نصيب الفرد من الناتج الإجمالي إلى الخلل وعدم التناسب الحاصل بين المعاملين اللذين يشكلان معادلة احتساب هذا المؤشر، وهما حجم السكان ومعدلات نموه من جهة، ومجموعة الموارد الاقتصادية (المادية وغير المادية) المتوفرة لهؤلاء السكان ومعدلات نموها من جهة ثانية.

ولكن التحليل المعمق لمستويات الرفاهية الاقتصادي التي يحققها الدخل الفردي في بلد ما يجب ألا تقتصر على مؤشر متوسط نصيب الفرد من الناتج المحلي، لأن هذا المؤشر لا يأخذ بعين الاعتبار مدى عدالة هذا التوزيع، وبالتالي فهو لا يقيس مدى التفاوت في الدخول، وكذلك لا يأخذ بعين الاعتبار مستوى الأسعار السائد والميل الحدي للاستهلاك، لذلك لابد من اللجوء إلى مؤشرات فردية أخرى، فعلى مستوى الرواتب والأجور الاسمية، مثلاً، فقد ارتفعت في سورية بالمتوسط من (5209) ل.س عام (2000) إلى (8601) ل.س عام (2006) أي أنها ازدادت بمقدار (65%)، إلا أن المستوى العام للأسعار (حسب مؤشر أسعار المستهلك) ارتفع خلال الفترة نفسها بمقدار (34,2%)، ثم ارتفع أكثر في عام (2007) لتصبح الزيادة في هذا المؤشر (63,6%)، بمعنى أن الانخفاض في القوة الشرائية للنقود عام (2007) بالمقارنة مع عام (2000) بلغ (39%)، وهذا يعني أن متوسط الأجر الحقيقي بصورة عامة يبلغ حوالي (5257) أي أن الزيادة الحقيقية في متوسط الأجور بلغت (0,67%) منذ عام (2000)[2]؛ وتشير التقديرات إلى ارتفاعات مذهلة في المستوى العام للأسعار خلال الفترة (2006-2009)، وبالمقابل تشير الإحصائيات إلى أن أجور ما يقارب (44,4%) من مجموع العاملين

(1) التقرير الاقتصادي العربي الموحد لعام 2009، ص 19.
(2) الهيئة السورية لشؤون الأسرة، حالة سكان سورية (التقرير الاقتصادي)، مرجع سبق ذكره، ص (23- 24).

بأجر هي أقل من (9000) ل.س وذلك في عام (2008)، بعد أن كانت هذه النسبة تشكل (60%) من مجموع العاملين بأجر في عام (2007).[1]

ومما فاقم الوضع السابق هو انعدام التوازن والعدالة في توزيع الدخل الوطني، حيث أن توزيع الناتج المحلي بتكلفة عوامل الإنتاج بين الأجور والرواتب من جهة والأرباح والتعويضات من جهة ثانية تُبين أنّه في عام (1992) كانت النسبة (40%) للرواتب والأجور مقابل (60%) للأرباح والريوع، وتذبذبت هذه النسب بشكل طفيف ثم عادت إلى القيم نفسها في عامي (1997) و(1998)، أما في عام (2003) فقد بلغت (38%) للرواتب والأجور مقابل (62%) للأرباح والريوع، لتنخفض بعدها حصة العمل (أجور ورواتب) من الناتج المحلي الإجمالي في عام (2005) إلى (26,2%) في حين استأثرت عوامل الإنتاج الأخرى (رأس المال، الأرض، التنظيم) بالحصة الباقية، ومما يؤكد على زيادة اللامساواة في مستويات الدخل ارتفاع معامل جيني بنسبة (11%) بين عامي (1996) و (2004)[2][3].

وبالنتيجة فإن التغير في الدخل الوطني كان في اتجاه زيادة دخول (أرباح) الفئات القادرة على الادخار (الأغنياء) وبنفس الوقت انخفاض دخول الفئات ذات الميل العالي للاستهلاك (أصحاب الرواتب والأجور)، وبالتالي يمكن القول بأن سورية تعاني من مشكلة فقر، وسوء توزيع للدخل، وأن النمو الاقتصادي من حيث المبدأ ليس موالياً للفقراء، فما هي أبعاد هذه المشكلة؟ وما هي توجهاتها في ضوء التغيير الحاصل على الساحة الاقتصادية السورية؟ وما هي استراتيجيات الحكومة لمواجهتها؟ (وسوف تُفرد هذه الدراسة مبحثاً خاصاً لمحاولة الإجابة عن هذه التساؤلات).

خامساً: **قياس دليل التنمية البشرية**:

يقوم دليل التنمية البشرية (Human Development index) الذي وضعه برنامج الأمم المتحدة الإنمائي على ثلاثة أبعاد تختزل مفهوم التنمية البشرية هي:

1) توقع الحياة عند الولادة، للتعبير عن المستوى الصحي للفرد.

(1) المجموعة الإحصائية لعام 2008، ص 88. والمجموعة الإحصائية لعام 2009، الجدول (3/8).
(2) التقرير الوطني الاستشرافي الأساسي الأول لمشروع سورية 2025، محور الاقتصاد والإنتاجية، مرجع سبق ذكره، ص 350.
(3) هيئة تخطيط الدولة، تحليل الاقتصاد الكلي السوري، دمشق، 2005، ص 24.

2) مستوى معرفة القراءة والكتابة بين البالغين بالإضافة إلى نسبة القيد الإجمالي في المدارس، وذلك كتعبير مركب عن المستوى التعليمي، حيث يوضع مؤشر فرعي لكل من النسبتين (كما سنلاحظ بعد قليل)، يتم بعدها جمع المؤشرين الفرعيين، ولأن الوضع المثالي (القيمة التامة) لكل مؤشر من مؤشرات دليل التنمية البشرية يجب أن تساوي القيمة واحد (100%)، وبالتالي يجب تقسيم هذه النسبة بين كل من مكوني مؤشر التعليم على أساس أن تكون مجموع نسبتي التثقيل تساوي الواحد، ولذلك يعطى تثقيل قدره ثلثان لمؤشر معرفة القراءة والكتابة وتثقيل آخر قدره ثلث لمؤشر القيد الإجمالي، بحيث تصبح الأولوية في مؤشرات التعليم هي لمحو الأمية على معدلات القيد في المدارس.

3) المتوسط الحقيقي لنصيب الفرد من الناتج المحلي الإجمالي، كتعبير عن مستوى الدخل، ولكن نظراً لما يثيره هذا المؤشر من تحفظات عند استخدامه للتعبير عن مستوى المعيشة (من حيث أنّه لا يقيس مدى عدالة التوزيع، ولا مدى القوة الشرائية للنقود في ضوء مستوى الأسعار السائدة)، لذلك تم إدخال العديد من التعديلات على هذا المؤشر، وأصبح يعتمد حالياً على مؤشر "متوسط حصة الفرد الحقيقية من الناتج المحلي الإجمالي معدلة بالقوة الشرائية المعادلة للدولار **ppp's**"، ويقوم البرنامج الإنمائي بحساب هذا المتوسط لجميع دوله الأعضاء عن طريق بناء دليل لنسبة تكافؤ القوة الشرائية، وذلك على أساس أسعار رزمة ثابتة من السلع والخدمات (ويتم التقييم بالدولار للمقارنات الدولية)[1]، ويحسب المتوسط الحقيقي لحصة الفرد المعدل بالقوة الشرائية بعدها وفقاً لعدة خطوات:

- يتم أولاً تحويل متوسط نصيب الفرد من الناتج المحلي الإجمالي للدولة ليصبح بدلالة سعر التكافؤ للصرف بالدولار، وهو ما يسمى بالمتوسط الحقيقي.
- ثم يتم تعديل المتوسط المحسوب في الخطوة السابقة اعتماداً على مبدأ تناقص المنفعة الحدية للدخل، بحيث يعتمد في كل عام على متوسط الدخل العالمي للفرد كمقياس لمستوى "العتبة"، وفي الدول التي يكون متوسط نصيب الفرد الحقيقي فيها أقل من مستوى العتبة لا يعدل متوسطها ويستخدم كما هو، في حين أن الدول التي يزيد فيها المتوسط الحقيقي

(1) ستيفن بي جنكينز وجون مايكلرايت، منظور جديد للفقر والتفاوت، ترجمة: بدر الدين الرفاعي، عالم المعرفة، العدد 363، أيار، 2009، ص 80.

لحصة الفرد عن مستوى العتبة يتم تخفيض هذا المتوسط مراعاةً لمبدأ تناقص المنفعة الحدية، وتستخدم عندها صيغة "اتكنسون" الرياضية:

- فإذا فرضنا أن المتوسط الحقيقي لحصة الفرد من الناتج المحلي في دولة ما: Y
- وأن مستوى العتبة: B
- وأن المتوسط الحقيقي المعدل لحصة الفرد من الناتج هو Q

(عندما يكون $B < Y < 2B$) نطبق:

$$Q = B + 2\left[(Y-B)^{1/2}\right]$$

(عندما يكون $2B<Y<3B$) نطبق:

$$Q = B + 2(B^{1/2}) + 3\left[(Y-2B)^{1/3}\right]$$

(عندما يكون $(n-1)B<Y<n\,B$) نطبق:

$$Q = B + 2(B^{1/2}) + 3\left[(Y-2B)^{1/3} + n\{1-(n-1)B\}\right]^{1/n}$$

ويمر حساب دليل التنمية البشرية (HDI) بعدها بخطوتين[1]:

1. وضع مؤشر فرعي لكل بعد من الأبعاد السابقة، باستخدام الصيغة التالية:

$$\text{مؤشر البعد} = \frac{\text{قيمة البعد الفعلية – قيمة البعد الدنيا}}{\text{قيمة البعد القصوى – قيمة البعد الدنيا}}$$

أما القيم الدنيا والقصوى المعتمدة في حساب المؤشرات الفرعية فهي :

مؤشر البعد	القيمة الدنيا	القيمة القصوى
العمر المتوقع عند الولادة (بالسنوات)	25	85
نسبة كل من معرفة القراءة والكتابة بين البالغين، والقيد الإجمالي في التعليم(%)	0	100
لغريتم نصيب الفرد من الناتج المحلي الإجمالي	لغ 100	لغ 40000

2. حساب دليل التنمية البشرية باستخدام الصيغة التالية :

(1) عطوي. عبد الله، السكان والتنمية البشرية، دار النهضة العربية، بيروت، 2004، ص 57-61.

دليل التنمية البشرية = (دليل العمر المتوقع + دليل التعليم + دليل الدخل) ÷ 3

فإذا أردنا حساب دليل التنمية البشرية في سورية استناداً إلى بيانات عام (2007) حيث وصلت نسبة الإلمام بالقراءة والكتابة بين البالغين (15 سنة فأكثر) إلى (83,1%) ونسبة الالتحاق بالمدارس الأساسية والثانوية إلى (65,7%)، بينما كان العمر المتوقع عند الولادة (74,1)، وبلغ نصيب الفرد من الناتج المحلي الإجمالي مقوماً بتعادل القوة الشرائية بالدولار الأمريكي (4511) وكان أقل من المتوسط العالمي (مستوى العتبة) ومنه فإن[1]:

- ✓ مؤشر معرفة القراءة والكتابة بين البالغين: $\frac{83,1-0}{100-0} = \mathbf{0,831}$
- ✓ أما مؤشر الالتحاق بالمدارس: $\frac{65,7-0}{100-0} = \mathbf{0,657}$

فيكون دليل التعليم: **0,773** = 2/3 (0,831) + 1/3 (0,657)

أما دليل متوسط العمر المتوقع عند الولادة: $\frac{74,1-25}{85-25} =$ **0,818**

بينما كان دليل الدخل: $\frac{\text{لغ } 4511 - \text{لغ } 100}{\text{لغ } 40000 - \text{لغ } 100} =$ **0,636**

ومنه فإن دليل التنمية البشرية في سورية لعام (2007) يساوي (0,742) وتقع سورية في قائمة الدول ذات التنمية البشرية المتوسطة، وتحتل المرتبة (107) من بين (182) دولة قام البرنامج الإنمائي بحساب دليل التنمية البشرية لها في عام (2009)، بينما احتلت النرويج المرتبة الأولى عالمياً وبقيمة دليل (0,971)، ولم يتقدم ترتيب سورية على سلّم دليل التنمية البشرية كما كان مرسوماً له في الخطة الخمسية العاشرة، حيث كان ترتيبها (107) في عام (2004)، ويذكر أن قيمة دليل التنمية البشرية في سورية ارتفعت من (0,649) في العام (1995) إلى (0,715) في العام (2000) ثم إلى (0,733) في العام (2005) حتى وصل هذا الدليل إلى (0,742) في عام (2007)، أي أن معدل متوسط النمو السنوي خلال الفترة (2000- 2007) كان بحدود (0,53%)[2] وجاءت النسبة العظمى من الزيادة في هذا الدليل جراء الارتفاعات الكبيرة التي حققها دليل الصحة، نتيجة لارتفاع متوسط العمر المتوقع عند الولادة، حيث أنّه بين العامين (2002) و(2007) ارتفع دليل الصحة من (0,78) إلى

(1) برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، تقرير التنمية البشرية لعام (2009)، ص 172.
(2) المرجع السابق مباشرة، ص 168.

(0,818)، وبالمقابل ارتفع دليل التعليم من (0,75) إلى (0,773)، أما مكمن الضعف والقصور في مؤشر التنمية البشرية في سورية فيلاحظ أنّه يأتي من انخفاض متوسط الدخل الفردي وعدم تحقيقه لتقدم حقيقي يذكر خلال السنوات الماضية، وهذا ما يثبته استقرار دليل الدخل عند (0,60) عام (2002) ليتحول فقط إلى قيمة (0,636) في عام (2007)[1]؛ وبالتالي فهذا ما يبرر أولوية التركيز على رفع مستويات المعيشة في سورية، وتناول قضية الفقر على رأس قائمة أولويات التنمية البشرية، وبالمحصلة فهو يبرر أيضاً لهذه الدراسة التركيز على برنامج مكافحة الفقر التابع لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي كمقياس لمدى فاعلية الدعم المقدم من البرنامج في سبيل الارتقاء بمؤشرات التنمية البشرية في سورية.

المبحث الثاني: الفقر ومستويات المعيشة في سورية:

وإن كانت هذه الدراسة لا تتسع للاستفاضة في تعاريف الفقر وطرق قياسه، إلا أنه لابد من بعض التوضيح الذي تتطلبه أية دراسة تحاول توصيف ملامح الفقر في بلد من البلدان.

فقد عرف البنك الدولي الفقر بأنه "عدم القدرة على تحقيق الحد الأدنى من مستوى المعيشة، وغياب أو عدم ملكية الأصول أو الموارد والثروات المادية منها وغير المادية"[2]؛ ووضع البنك عام (1990) خطاً لقياس مستوى الفقر يعتمد على مستوى الدخل ويقع عند عتبة دولار واحد للفرد في اليوم*، ثم أضاف البنك في عام (1993) خطاً آخر للفقر عند دولارين للفرد في اليوم، وبات يعتبر الخط الأول كمقياس للفقر المدقع أما الثاني فيقيس الفقر المطلق[3]، ويلاحظ مدى مبالغة البنك الدولي في تجريد الإنسان الذي يراد وصفه بالفقير من كل وسائل المعيشة الضرورية، وهذا ينسجم بالتأكيد مع الأفكار الاقتصادية الليبرالية للبنك والداعية لشد الأحزمة والتقشف المالي في سبيل التنمية، أما عبد الرزاق الفارس فيعرف الفقر بأنه: "عدم القدرة على تحقيق مستوى معين من المعيشة المادية يمثل الحد الأدنى المعقول

(1) تقرير التنمية البشرية لعام 2009، ص 172، وتقرير التنمية البشرية لعام 2004، ص 141.
(2) البنك الدولي، تقرير التنمية في العالم، مؤسسة الأهرام، القاهرة، 1990، ص 41.
* لاحقاً قام البنك الدولي بتطوير هذا الخط ليصبح عند (1,25) دولار للفرد في اليوم.
(3) Nanak Kakwani, and HyunH.Son, New Global Poverty Counts, international poverty centre, working paper, brazil, 2006 p 3.

والمقبول في مجتمع ما من المجتمعات في فترة زمنية محددة"[1]، وبالتالي فهو يعطي الفقر ميزة النسبية، فالمستوى المعيشي الذي قد يعتبر بموجبه الشخص فقيراً في الولايات المتحدة ربما يكون فيه الشخص ميسوراً في الهند مثلاً، أما برنامج الأمم المتحدة الإنمائي فيعرف الفقر بأنه: "يتخذ أشكالاً متنوعة تتضمن انعدام الدخل، والموارد المنتجة الكافية لضمان مستوى معيشي لائق وضمان الحماية من مظاهر الجوع وسوء التغذية وسوء الصحة، والوصول المحدود أو المعدوم إلى التعليم وغيره من الخدمات الأساسية، وانتشار الأمراض والوفيات والسكن غير المناسب والعيش في بيئة غير آمنة، بالإضافة إلى انعدام المشاركة في صنع القرارات في الحياة المدنية والاجتماعية"[2]، ويمكن تلخيص مفهوم الفقر عند البرنامج الإنمائي (الأمم المتحدة) بأنه يعني الحرمان بمفهومه الواسع وليس المقتصر على الدخل فقط، وإن كان حرمان الدخل هو الأساس وهو الأسوأ بين جميع صور الحرمان.

ويعكس هذا المفهوم الشمولي للفقر والمقدم من قبل برنامج الأمم المتحدة الإنمائي حالة من عدم الرضى عن المداخل التقليدية لمفهوم الفقر والتي كانت تقصره على مجرد الافتقار إلى ما يكفي من المال، وتعود فكرة المنهج المتعدد الأبعاد للفقر إلى أعمال "أمارتيا سن" حيث يعتقد "سن" أن قدرة الشخص على المشاركة في المجتمع والعيش الكريم فيه، تتلخص في عدد من الوظائف الأساسية، والفقر هو النقص في القدرات اللازمة لإنجاز هذه الوظائف[3]؛ وانسجاماً مع هذا الطرح وضع برنامج الأمم المتحدة الإنمائي دليلاً لما يعرف بالفقر البشري ويعمل هذا الدليل على قياس أوجه الحرمان في الأبعاد الثلاثة الأساسية للتنمية البشرية، وهو بذلك يبرز الوجه الآخر لعملية التنمية البشرية ممثلاً بمدى الإحباط في توسيع الخيارات المتاحة أمام الناس (على عكس دليل التنمية البشرية الذي يقيس متوسط الانجازات)، ويتم التعبير عن سلبية الوضع الصحي بمؤشر احتمال – عند الولادة- عدم العيش إلى الأربعين عاماً ويرمز لهذا المؤشر (p1)، أما الحرمان من التعليم فيتم التعبير عنه بمعدل الأمية بين البالغين ويرمز له (p2)، يضاف لذلك مؤشر مركب للحرمان من مستوى معيشة لائق (p3) يقسم مناصفة بين نسبة السكان المحرومين من الحصول المستدام على مصدر مياه محسن،

(1) الفارس. عبد الرزاق، الفقر وتوزيع الدخل في الوطن العربي، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، 2001، ص 21.
(2) United Nation Development Programme, , what is poverty Concepts and measures, international poverty centre, brazil, 2006,p3.
(3) ستيفن بي جنكينز وجون مايكلرايت، منظور جديد للفقر والتفاوت، مرجع سبق ذكره، ص17.

ونسبة الأطفال دون مستوى الوزن الطبيعي بالنسبة لأعمارهم، ثم يحسب دليل الفقر البشري وفقاً للمعادلة[1]*:

$$\text{دليل الفقر البشري} = [(p_3^a + p_2^a + p_1^a)\ 1/3]^{1/a} \quad \text{حيث } a = 3$$

وحسب تقرير التنمية البشرية لعام (2009) كانت قيمة دليل الفقر البشري في سورية تساوي (12,6%)، وجاءت سورية في المرتبة (56) من أصل (135) دولة قام البرنامج الإنمائي بحساب هذا الدليل لها[2]، وتتقدم سورية وفقاً لهذا الدليل على كثير من الدول التي تتفوق عليها في دليل التنمية البشرية العام، ويرجع السبب في ذلك (حسب اعتقادنا) إلى أن هذا المؤشر يعطي أهمية نسبية لمؤشرات الصحة على حساب باقي المؤشرات، وهو المجال الذي تتميز فيه التنمية البشرية في سورية (نسبياً) عن غيره من المجالات.

ولكن على الرغم من عدم إغفال البرنامج الإنمائي لأهمية المفهوم المتعدد الأبعاد للفقر إلا أن فقر الدخل (تدني مستوى الدخل) يظل في مكان الصدارة بين جميع الأبعاد، نظراً للأثر الذي يحدثه الحرمان المادي (الاقتصادي) في باقي أبعاد الفقر، ولكن عند الحديث عن قياس الفقر من وجهة نظر الرفاه الاقتصادي (أي باستخدام معيار الموارد المادية)، فليس هناك اتفاق فيما لو كان يجب قياسه من منظور الإنفاق الاستهلاكي أم من منظور الدخل.

وفي سورية لم يكن هناك تحليل علمي دقيق للفقر (المادي) حتى وقت قريب، حيث يمكن القول أن الدراسة التي قام بإعدادها المكتب القطري لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي عن الفقر في سورية خلال الفترة (1996- 2004) هي الأولى من نوعها، وترتكز هذه الدراسة على البيانات التي وفرها مسح دخل ونفقات الأسرة للعام (1996-1997) والعام (2003-2004) الذي أجراه المكتب المركزي للإحصاء، وبيانات الحسابات القومية، وتعترف هذه الدراسة بأوجه القصور التي تحملها المقاييس الدولية للفقر (عند دولار أو دولارين) فقامت ببناء منهجية للقياس تعتمد على دخل ونفقات الأسرة المعيشية، ومن ثم تبنت الدراسة خط فقر

(1) تقرير التنمية البشرية لعام 2006، ص 395.

* يميز دليل الفقر البشري الذي يعده البرنامج الإنمائي بين الدول حسب مستويات التطور، حيث يوجد دليل فقر بشري خاص ببلدان مختارة من منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية ترتفع عنده قليلاً مؤشرات الحرمان.

(2) تقرير التنمية البشرية لعام 2009، ص 177.

خاص بالحد الأدنى من الاحتياجات الأساسية (غذاء، لباس، مأوى) بناء على العمر والنوع مع مراعاة الفروقات بين الأقاليم سواء في الأسعار أم أنماط الإنفاق (وسمي هذا الخط بخط الفقر الأدنى) وتقدر الدراسة هذا الخط عند متوسط مستوى دخل شهري قدره (1458) ل.س للفرد، بينما يعكس خط الفقر الأعلى نفقات الاستهلاك الفعلي للفقراء وليس فقط الاحتياجات الأساسية، وتقدره الدراسة عند متوسط مستوى دخل قدره (2052) ل.س للفرد*.

ومن النتائج الرئيسية التي توصلت إليها الدراسة، أن (2,02) مليون شخص لم يتمكنوا من تغطية احتياجاتهم الأساسية من المواد الغذائية وغير الغذائية (أي تحت خط الفقر الأدنى) في سورية عام (2003-2004) وهو ما يمثل (11,4%) من إجمالي السكان، أما باستخدام خطوط الفقر العليا فإن معدلات الفقر في سورية تصل إلى (30,12%) وهو ما يمثل (5,3) مليون شخص، أما وفقاً لمقاييس البنك الدولي فعند خط الفقر الأعلى (دولارين للشخص يومياً) فقد بلغت معدلات الفقر في سورية (10,36%) أما باستخدام خط الفقر المدقع (دولار للشخص يومياً) فإن عدد الفقراء في سورية هو (60,000) فقير أي (0,34%) من مجموع السكان[1].

أولاً: خصائص الفقر في سورية:

تحدد الدراسة السابقة التي أجراها برنامج الأمم المتحدة الإنمائي عدداً من الاتجاهات والخصائص المتعلقة بالتغيرات في نطاق وتوزيع الفقر في سورية خلال الفترة المدروسة وهي كالتالي: (وذلك باستخدام خط الفقر الأدنى)

1. انخفضت معدلات الفقر من (14,4%) في عام (1996) إلى (11,4%) في عام (2004) ووصل الانخفاض في الحضر إلى ضعفي الانخفاض في الريف (3,9 مقابل 1,8 نقطة مئوية)، وحيث أن قياسات الفقر تعتمد على مستوى نصيب الفرد من الإنفاق، وعلى توزيع الإنفاق (توزيع الدخل) أي أن معدلات الفقر تتراجع عند ارتفاع معدل نصيب الفرد من الإنفاق، وتزداد عندما يسوء توزيع هذا الإنفاق (أي عندما يزداد معامل جيني)، ففي سورية يمكن أن يعزى التغير في مستويات الفقر نتيجة للزيادة في نصيب الفرد من الإنفاق، حيث

* تختلف خطوط الفقر بين الأقاليم حيث أنّ خط الفقر الأدنى يتراوح بين (1279) ل.س في الإقليم الشمالي الشرقي و(1664) ل.س في الإقليم الجنوبي، كما يتراوح خط الفقر الأعلى بين (2441) ل.س في الإقليم الجنوبي و(1694) ل.س في الإقليم الشمالي الشرقي.
(1) الليثي. هبة وخالد أبو إسماعيل، الفقر في سورية (1996- 2004)، برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، 2005، ص 35، ص41.

بلغ متوسط معدل الإنفاق للفرد على المستوى القومي (3541) ل.س في الشهر خلال عام (2004) مقارنة بـ (3085) ل.س عام (1996) وذلك بأسعار عام (2004)، وهو ما يقدر بزيادة سنوية في المتوسط الفعلي لنصيب الفرد من الإنفاق يصل إلى (1,99%)، وهذا النمو لم يكن عاماً حيث انخفض متوسط نصيب الفرد من الإنفاق في ريف المنطقة الشمالية الشرقية بمقدار (0,79%)[1]، وفي ضوء هذا النمو كان من المفترض أن يتراجع الفقر بمقدار (5,9%) لو لم يتغير توزيع الدخل، ولكن هذا التراجع المفترض عرقله تدهور اللامساواة في التوزيع (ارتفاع معامل جيني 3,06 نقطة مئوية)، أي أن النمو لم يكن في صالح الفقراء.

2. ينتشر الفقر في سورية بشكل عام في المناطق الريفية أكثر من الحضرية بنسبة قدرها (62%)، ففي حين يعيش في المناطق الحضرية (50,8%) من السكان فهي تضم (38,8%) فقط من الفقراء، وبشكل عام يتركز الفقر في سورية في الإقليم الشمالي الشرقي (إدلب، حلب، الرقة، دير الزور، الحسكة) ففي هذه المنطقة تركز (58,1%) من فقراء سورية وهو الإقليم الذي يعيش فيه (44,8%) من إجمالي السكان، حيث أنه باستخدام خط الفقر الأدنى تصل معدلات الفقر في ريف هذه المنطقة إلى (17,9%) مقابل (35,8%) عند استخدام خط الفقر الأعلى، وهي النسبة الأعظم بين كافة الأقاليم، تليها المنطقة الحضرية في هذا الإقليم بنسبة فقر (11,2%)، بينما ينخفض الفقر لأدنى مستوياته في حضر المنطقة الجنوبية إلى (5,8%) ولكن هذه المنطقة (الجنوبية) تتميز بأنها الأكثر تبايناً بين الريف والحضر، فقد بلغت نسبة الفقر في ريفها (10,7%) أي قرابة الضعف (مقارنة بالحضر)، وبالمقابل تتقارب المنطقتان الوسطى والساحلية في معدلات الفقر في الحضر فعند خط الفقر الأدنى كانت نسبة فقراء الحضر في الوسطى (9%) مقابل (9,3%) لحضر المنطقة الساحلية، ولكنهما تتباينان في الريف حيث تصل نسبة الفقراء في ريف المنطقة الوسطى إلى (11,4%) مقابل (9,7%) لريف المنطقة الساحلية الذي يعد الأقل من حيث نسبة الفقر بين جميع الأرياف في سورية[2].

3. ارتفعت أوجه اللامساواة في توزيع الدخل والإنفاق في سورية بين عامي (1997-2004)؛ حيث ارتفع مقياس جيني (وهو مؤشر يقيس مدى الانحراف في توزيع الدخل أو الاستهلاك بين الأفراد في بلد معين عن المساواة التامة في التوزيع) من (0,33) إلى (0,37)، أي

(1) المرجع السابق مباشرة، ص 46.
(2) المرجع السابق مباشرة، ص (42- 43).

بمعدل زيادة (11%)، ففي عام (2004) استهلكت نسبة (20%) من السكان ذوي الدخل المنخفض (7,24%) فقط من كامل الإنفاق في سورية، بينما استهلكت نسبة (20%) من السكان ذوي الدخل المرتفع (45,25%) من مجمل الإنفاق، ولا أدل على التباينات في توزيع الإنفاق من أن حوالي (50%) من السكان ينفقون (25%) فقط من إجمالي الإنفاق الأسري[1]، وبالتالي يمكن الاستنتاج مجدداً أن النمو في سورية لم يكن في صالح الفقراء.

4. يمكن وصف الفقر في سورية بأنه ضحل، حيث يصل مقياس فجوة الفقر إلى (2,13%) أي أن معظم الفقراء في سورية يتجمعون تحت خط الفقر مباشرة، حيث أن نصيب الفرد من قيمة العجز السنوي الإجمالي للفقر يعادل (30,6) ل.س، وهذا يعني أنه لو تم تفعيل إستراتيجية للقضاء على الفقر بآليات استهداف حقيقية للفئات الفقيرة حقاً لكان المطلوب هو (597) مليون ليرة سنوياً للتغلب على الفجوة بين الإنفاق الفعلي للأسر المعيشية الفقيرة وبين خط الفقر، أي أنه بتحقيق زيادة كلية مقدارها (597) مليون ل.س على الدخل السنوي للفقراء كان يمكن تخليص معظم الفقراء من حالة الفقر التي يعيشونها[2].
5. يعتبر التعليم من أكثر العوامل ارتباطاً بمخاطر الفقر حيث أن أكثر من (18%) من الفقراء هم من الأميين، وبالمقابل وصلت نسبة الفقر بين الأميين إلى (11,7%) في الحضر و(16,5%) في الريف، في حين لم تتجاوز نسبة الفقر (1,5%) بين خريجي الجامعات في الحضر و(5%) بين خريجي الجامعات في الريف، فيلاحظ أن هناك ارتباطاً عكسياً بين الفقر والمستوى التعليمي، وبالتالي ارتباطاً طردياً بين الفقر والجهل حيث يكرس كل منهما الآخر ويبقى الاثنان يدوران في حلقة مفرغة، فعلى سبيل المثال: وصلت نسبة الأفراد الأميين الذين يعيشون في أسر معيشية يعيلها أمي إلى (52%) بين الفقراء و(49%) بين غير الفقراء[3].
6. كما أن هناك علاقة ترابطية بين معدلات الفقر ومعدلات البطالة، فقد ازدادت معدلات البطالة بين الفقراء في كل من الريف والحضر لتصل إلى (12%) في عام (2003-2004)؛ في حين تنخفض هذه المعدلات إلى (7,4%) لغير الفقراء في الحضر و(9%) لغير الفقراء في الريف، وإذا نظرنا لتوزيع العاملين في القطر نجد أن (44,4%) منهم يعملون في القطاع الخاص (وينتمي منهم 50% لأسر فقيرة) بينما تتوزع النسبة الباقية إلى (25,5%) يعملون

(1) المرجع السابق مباشرة، ص 40.
(2) المرجع السابق مباشرة، ص 41.
(3) المرجع السابق مباشرة، ص 59.

في القطاع عام (وينتمي منهم 6,4% لأسر فقيرة) بينما يعمل (30%) في القطاع غير الرسمي (وينتمي منهم 50% لأسر فقيرة)، وإذا أخذنا بعين الاعتبار أن (78%) من التوظيف في الريف ينتمي للقطاع الخاص مقابل (22%) لكل من القطاع العام وغير الرسمي[1]، أي أن معظم الوظائف الحكومية تتركز في الحضر، وبالتالي هذا يفسر أن سياسات التوظيف الحكومية لم تلعب دوراً يذكر في تخفيض حدة الفقر، نظراً لأن معظم الفقراء يعملون بصورة أساسية في القطاع الخاص وغير الرسمي ويتواجدون في الريف (أي أنهم العاملون في الزراعة)، حيث تشير الإحصاءات أن نسبة الفقراء العاملين في الزراعة لحسابهم الخاص (38,3%) من إجمالي العاملين الفقراء، وبالتالي فإن سياسات الأجور التي تتبناها الحكومة لا تؤثر كثيراً على الفقراء، وهذا ما يبرر أيضاً لمشاريع برنامج الأمم المتحدة الإنمائي العاملة في هذا المجال تركيزها على الفقراء الذين يعيشون في الريف ويعملون في الزراعة لحسابهم الخاص، يضاف لذلك أن هؤلاء العاطلين عن العمل في هذه المناطق ليسوا فقراء فحسب بل هم مستبعدون اقتصادياً واجتماعياً، وخارجون من دائرة المشاركة واتخاذ القرار أو التأثير فيه نظراً لخروجهم من السوق في جانبي العرض والطلب.

7. ترتبط مقاييس الفقر في سورية بصورة وثيقة بحجم الأسرة المعيشية فكلما كانت الأسرة أكبر كانت عرضة للفقر أكثر من غيرها، حيث أن ما نسبته (44%) من الفقراء ينتمون إلى أسر معيشية يتراوح عدد أفرادها بين (7-9)، كما يعيش حوالي (53%) من الفقراء في اسر يزيد عدد أطفالها عن ثلاثة[2]، ومن المرجح أن تكون النساء بشكل عام واللواتي يعلْن أطفالاً بشكل خاص أكثر تعرضاً لمخاطر الفقر، استناداً لأنهن الأكثر تعرضاً لمترابطات الفقر (الأمية، محدودية الدخل، الضغوطات الاجتماعية)، وبالتالي يمكن على هذا الأساس استهدافهن كإحدى المجموعات الهشة في المجتمع.

ولكن على الرغم من الاعتراف بأهمية الدراسة السابقة حول الفقر في سورية والتي تم إعدادها بإشراف ورعاية من البرنامج الإنمائي، كونها أول دراسة تعطي تصوراً شاملاً عن الفقر في سورية (بعد أن كان الحديث عن هذه الظاهرة مغيباً تماماً عن الدراسات الرسمية)، وكونها أول دراسة تعتمد على الأسس العلمية في تحليل البيانات المتعلقة بمستويات المعيشة

(1) المرجع السابق مباشرة، ص68.
(2) المرجع السابق مباشرة، ص 72.

على نطاق القطر بأكمله، إلا أنه يمكن تسجيل بعض الملاحظات على هذه الدراسة قبل اعتمادها كمقياس حقيقي لظاهرة الفقر في سورية، وأول هذه الملاحظات يتعلق بعدم كفاية البيانات التي اعتمدتها الدراسة حيث أن مسوحات دخل ونفقات الأسرة تتباين نتائجها عند اختلاف حجم العينة المستخدمة، كما أن هذه المسوحات تغفل كثيراً من المؤشرات التي تؤثر تأثيراً مباشراً في ظاهرة مركبة كالفقر، ومثلها خدمات الدعم التي تقدم للفقراء ولا تقيسها المسوحات السابقة، وكذلك لا تقيس هذه المسوح الخدمات الداخلية التي يحصل عليها الفقراء دون إنفاق يذكر (مثل الأغذية التي توفرها المزارع المنزلية والحيوانات المربية لغير الأغراض التجارية)، كما أن تشخيص الفقر بالاعتماد على بيانات لحظتين زمنيتين (هما موعدا تنفيذ المسح الأسري) يفقد ظاهرة الفقر شيئاً من خاصيتها الديناميكية من جهة، كما يفقد شيئاً من المرونة المرتفعة لعلاقة الفقر بتطور معدلات النمو الاقتصادي ومعدلات التضخم من جهة ثانية (فقد لاحظنا مدى التباين في معدلات النمو الاقتصادي خلال سنوات متقاربة وكذلك مدى القفزات الكبيرة التي سجلها معدل التضخم)، لذا فإن قياسات مستوى الأسعار والميل الحدي للاستهلاك يجب مراقبتها بشكل مستمر وخلال فترات زمنية طويلة قبل الحكم على تطور قيمها الحقيقية، ويمكن في النهاية القول بأن هذه الدراسة تمثل ثروة فكرية قياساً لعدم وجود دراسات سابقة مناظرة لها، إلا أنها وفي الوقت نفسه لا تمثل سوى إلقاء لحجر في بحيرة راكدة قياساً على قصور نتائج دراسة واحدة عن تحليل ظاهرة معقدة مثل ظاهرة الفقر.

وحسب التقديرات الحكومية الرسمية فإن نسبة الفقر في سورية لم تسجل انخفاضاً يذكر بين العامين (2004) و (2007) فعند خط الفقر الأدنى انخفضت هذه النسبة فقط من (11,4%) إلى (11,02%)، وكذلك لم تشهد عدالة توزيع الدخل تقدماً كثيراً حيث انخفضت قيمة معامل جيني من (0,37) إلى (0,36)[1]، وهو ما يعني أن سياسات مكافحة الفقر في سورية وإن كانت تسير في الاتجاه الصحيح إلا أنها أبطأ من أن تحقق نقلة نوعية في مجال تخفيف حدة الفقر على المدى القريب.

(1) الخطة الخمسية العاشرة (الحصيلة والتداعيات)، مرجع سبق ذكره، ص 66.

ثانياً: **إستراتيجية الحكومة لمحاربة الفقر**:

لقد أفردت وثيقة الخطة الخمسية العاشرة فصلاً كاملاً لمناقشة قضية الحد من الفقر، واعتبرت أن التقرير الذي أنجزه برنامج الأمم المتحدة الإنمائي عن الفقر في الفترة (1996-2004) والأرقام التي توصل إليها والتوصيات التي اقترحها أحد المراجع الرئيسية للخطة في هذا المجال، كما يندر أن يجد المتصفح لوثيقة الخطة فقرةً أو بنداً يخلو من الإشارة إلى هدف أو آلية تسعى لمحاربة الفقر، وتؤكد الخطة أنه من بين المرامي والغايات متوسطة الأمد هو تخفيض حجم الأسر التي تقع تحت خط الفقر من (11,4%) إلى (7,13%) وذلك من خلال العمل على زيادة حصة الفرد من الناتج بما يعادل (2,7%) سنوياً، واستحداث (1250) ألف فرصة عمل في سبيل خفض معدل البطالة من (12,3%) إلى نحو (8%)[1]، كما تنص الخطة على أنه من بين الأولويات القطاعية وعبر القطاعية الربط بين السياسات الاقتصادية الكلية والسياسات القطاعية وبين التقليل من الفقر، والعمل على الحد من جوانب الهشاشة وتعريض الفقراء إلى تكاليف اجتماعية قد تنتج عن الإصلاحات الاقتصادية المعمول بها، والعمل كذلك على خلق شبكات أمان اجتماعي بحيث ترتبط بتطوير برامج الحماية الاجتماعية، وتوفير العون المادي المباشر للأسر المحتاجة، ووضع برامج للاهتمام بالمناطق والأحياء الفقيرة، مع التركيز على المنطقة الشمالية الشرقية، كما جاء في الفصل الخامس من الخطة والمتعلق بالسياسات الاقتصادية: إعادة النظر بالدعم الحكومي والتحول إلى أسلوب جديد في حصره في القطاعات والفئات المستحقة له.

أما السياسات المقترحة من أجل تحقيق الأهداف المرتبطة بمحاربة الفقر فهي كما تراها الحكومة[2]:

1. ربط السياسات الاقتصادية الكلية بالحد من الفقر، ويتضمن ذلك:
   - الجمع بين هدفي النمو وعدالة التوزيع في آن معاً.
   - توجيه بنود الإنفاق العام باتجاه القطاعات الإنتاجية الأكثر وفاء بالاحتياجات الأساسية والأكثر خلقاً لفرص العمل.

(1) هيئة تخطيط الدولة، الخطة الخمسية العاشرة (2006- 2010)، مرجع سبق ذكره، ص 39.
(2) المرجع السابق مباشرة، ص 140- 142.

- إقران الإصلاحات الضريبية بدراسة مسبقة لآثارها المحتملة على الفقراء.

2. توسيع الاستثمار في قطاعات التنمية البشرية، وزيادة فرص وصول الفقراء إلى الأصول الاجتماعية والمادية، ويتضمن ذلك:
   - برامج موسعة للقضاء على الأمية، وتطوير إستراتيجية وطنية للحد من عمالة الأطفال.
   - تطبيق نظام للتأمين الصحي بحيث يشمل أصحاب المهن الهامشية ومحدودة الدخل، كجزء من توسيع مظلة الضمان الاجتماعي.
   - العمل على تحسين أوضاع الخدمات الأساسية والبنية التحتية لمناطق الريف النائي.
   - العمل على تأسيس هيئات مالية تخصص للتنمية الريفية ولتمويل المشروعات الصغيرة ومتناهية الصغر وتوجيه نشاطها نحو المناطق الأكثر فقراً.
   - وضع برامج متعددة لإعادة تأهيل النساء العاملات في القطاع الاقتصادي غير المنظم من أجل زيادة قدراتهن الإنتاجية، وتطوير أوضاعهن المهنية بما يتلاءم مع الأوضاع المحلية في الريف والمدينة.
3. زيادة تمكين الفقراء والتمتع ببرامج الحماية الاجتماعية وتوسيع شبكات الأمان، ويتضمن ذلك:
   - اعتماد نظام الإعانات النقدية المباشرة التي تستهدف الفئات الفقيرة، وتنفيذ برامج ذات صبغة إسعافية بعد إعادة النظر بسياسات الدعم العام.
   - تشجيع الاعتماد على الموارد المحلية، وعلى تعبئة المشاركة العامة في نشاطات الحماية الاجتماعية، من خلال توسيع رقعة العمل غير الحكومي، وتفعيل عمل الجهات التي لا تهدف للربح.
   - إعطاء أهمية لمعالجة التشوهات الاجتماعية (التشرد- عمالة الأطفال...) من خلال برامج تعليم وتأهيل، وكذلك توفير برامج الحماية الاجتماعية لذوي الاحتياجات الخاصة.
   - تعزيز فكر العمل الجماعي التطوعي، وتنفيذ برامج للتعبئة الاجتماعية، بهدف تحقيق الاعتماد على الذات وتمكين الفئات الفقيرة من المشاركة في برامج التنمية المحلية وتنظيم أنفسهم ضمن مجموعات.

يمكن ملاحظة الانسجام الكامل (إن لم نقل التطابق) بين هذه المجموعة من الاستراتيجيات التي تقترحها الخطة الخمسية العاشرة وبين ما يطرحه البرنامج الإنمائي من وسائل لمحاربة الفقر (كما شرحناها في الفصل الثاني من هذه الدراسة)، ولكن على الرغم من شمولية ومثالية هذه السياسات والاستراتيجيات التي تتبناها الحكومة السورية في مجال مكافحة الفقر، إلا أنها تواجه تحديات كبيرة، بعضها قديم نوعاً ما (كانخفاض معدلات النمو الاقتصادي، وما يقابله من ارتفاع في معدلات النمو السكاني) يضاف إليها تحديات من نمط آخر تتمثل بالانعكاسات السلبية للسياسات الاقتصادية التحررية التي تسعى الحكومة إلى انتهاجها في ضوء الانتقال نحو اقتصاد السوق، والتي بدأت تتوضح أكثر فأكثر منذ منتصف عام (2008) بالتحرك نحو تغيير آليات الدعم الحكومي وما رافقه من تحريك لأسعار السلع الأساسية كالمحروقات وبعض السلع الزراعية، يضاف إلى ذلك بعض العوامل الطارئة التي استجدت خلال الفترة القصيرة السابقة والمتمثلة بالأزمة المالية العالمية، التي سرعان ما تحولت إلى أزمة اقتصادية كان من بين آثارها على سورية التراجع في الطلب على الصادرات الصناعية والاستخراجية وانخفاض أسعار هذه الصادرات في الأسواق العالمية بشكل عام، وبالتالي تشكيل ضغط سلبي على مستويات العمالة والأجور في هذه الصناعات، بالإضافة لتراجع معدلات تحويلات العاملين في الخارج، وعودة عدد منهم لينضموا إلى صفوف العاطلين عن العمل في الداخل، كما أن من بين الظروف الطارئة في الفترة الأخيرة موجة الجفاف التي تركزت في الإقليم الشمالي الشرقي من القطر وهو الإقليم الذي يوصف أهله بأنهم الأكثر اشتغالاً في الزراعة والأكثر هشاشة اقتصادية بين الأقاليم كافة، مما دفع بأعداد كبيرة من العاطلين الموسميين للتحول إلى البطالة الدائمة، وبالتالي الضغط أكثر على فرص العمل القليلة أصلاً في هذا الإقليم، وتعززت فكرة الهجرة الداخلية لأعداد لا يستهان بها من أبناء هذا الإقليم نحو الأقاليم الجنوبية والوسطى.

إن التحديات السابقة تضع سياسات الحكومة لمكافحة الفقر أمام تساؤلات كثيرة عن مدى فاعليتها وإمكانية تطبيقها في المراحل القادمة، وما تريد هذه الدراسة التركيز عليه ليس اختبار الخيارات الاقتصادية الحكومية وانعكاساتها على محاربة الفقر (وإن كان لهذه الخيارات الأثر الأساسي والمباشر)، وإنما تسعى لتسليط الضوء على خطة العمل المشتركة بين الحكومة

ومكتب البرنامج الإنمائي للأمم المتحدة في سبيل تعزيز توجهات التنمية البشرية عموماً، ودورها في مجال محاربة الفقر خصوصاً، ومدى التأثير العملي للبرامج والمشاريع المنفذة في هذا المجال.

المبحث الثالث: مجالات دعم البرنامج الإنمائي لتوجهات التنمية البشرية:

أولاً: على مستوى تحديد الأهداف والأولويات:

إن مراجعة الخطط الإستراتيجية لكل من الحكومة السورية ومكتب البرنامج الإنمائي ممثلة بالخطة الخمسية العاشرة (2006-2010) والبرنامج القطري السابع (2007-2011) توضح مدى الانسجام والتوافق بين أولويات الحكومية من جهة وتوجهات المكتب القطري من جهة ثانية، فيلاحظ بداية تبني الخطة الخمسية لهدف التنمية البشرية كعنوان عريض وأول الغايات والمرامي الإستراتيجية بعيدة المدى في توجهات التنمية السورية، وتضع الخطة تصوراً تنموياً يهدف، على حد تعبيرها، إلى تمكين سورية من الانتقال خلال العقدين القادمين إلى مصاف الدول التي تقع ترتيبياً وفقاً للمعيار الدولي (معيار برنامج الأمم المتحدة الإنمائي) في أعلى سلم الأداء المتوسط في انجازات التنمية البشرية[1]، وتَعتبر الخطة أن هدف مكافحة الفقر هو أول أولويات مشروعها التنموي وأول أهدافها متوسطة المدى، كما تؤكد الخطة الخمسية على أهمية تعزيز التعاون الإنمائي لتحقيق أهداف التنمية الألفية انسجاماً مع مصادقة الحكومة على إعلان الألفية عام (2000)، وتلتزم الحكومة السورية بالعمل على تحويل هذه الأهداف إلى برامج ومشاريع تنموية قابلة للتحقق وفقاً للمدة الزمنية المحددة لكل منها ووفقاً لترتيب أولوياتها، ففي مجال محاربة الفقر مثلاً، نجد أن الخطة الخمسية تضع هدفاً كمياً يتمثل بتخفيض نسبة من يعيشون في فقر شديد من (11,4%) في عام (2004) إلى (8,7%) بنهاية الخطة تمهيداً لتخفيضها إلى (7,13%) عام (2015) وهو ما يمثل نصف النسبة عام (1997) طبقاً لأهداف الألفية[2]، كما تم توقيع مذكرة تفاهم بين المكتب القطري والحكومة السورية لإحداث قاعدة بيانات لمراقبة مؤشرات أهداف التنمية الألفية في سورية، وبحيث تشمل الشراكة في هذا التفاهم غالبية الوزارات في سورية من جهة، وكذلك معظم فروع منظومة

(1) المرجع السابق مباشرة، ص 36.
(2) المرجع السابق مباشرة، ص 140.

الأمم المتحدة العاملة في سورية من جهة ثانية، وبلغت ميزانية المرحلة التمهيدية لمشرع التفاهم (87,552) ألف دولار، منها (25,620) ألفاً مقدمة من الحكومة، و(61,932) ألفاً من المكتب القطري[1]، وتهدف قاعدة البيانات الرقمية هذه عند الانتهاء من تصميمها إلى توفير الأرقام والمؤشرات التنموية لصانعي القرار وعرضها بصورة سهلة وبحيث تأخذ مؤشرات أهداف الألفية المحور الأساسي عند تقييم توجهات التنمية في سورية، ولكن يلاحظ أن الوثيقة التأسيسية لهذا المشروع تقر بأن المصدر الرئيسي لبيانات هذه القاعدة المستقبلية سيكون الأرقام والبيانات التي تنتجها المؤسسات الحكومية، وهو ما يمكن أن يجعل من حيادية ومصداقية هذه المؤشرات في التعبير عن الظواهر المراد قياسها أمراً مشكوكاً فيه، وقد تم فعلاً ربط سورية بالموقع العالمي لرصد مؤشرات التنمية الألفية على الإنترنت في عام (2008)، ولكن مقارنة الموقع الخاص بسورية مع عدد من الدول الأخرى يشير إلى مشكلة قديمة ومستعصية لدى المؤسسات الإحصائية الحكومية في سورية وهي مشكلة الدقة والسرعة في إنتاج وتحديث البيانات الرقمية، مما يجعل البيانات تتميز بقدمها وعدم انتظامها.

كما أنه لا يمكن إغفال حقائق أساسية ومهمة للغاية يطرحها مشروع الخطة الخمسية العاشرة، وأولها حقيقة الاستفادة من – والبناء على- النتائج التي توصلت إليها الدراسات والأبحاث التنموية المختلفة التي أعدها المكتب القطري من خلال برامجه ومشاريعه المشتركة مع الحكومة، فبالإضافة للإحصائيات والبيانات التي يقدمها المكتب المركزي للإحصاء تعتبر دراسات التنمية -القطاعية منها والشاملة- التي يقدمها المكتب القطري من الوثائق الإحصائية التي لم تغفل الخطة الخمسية (الحكومة السورية) أهميتها، مثل تقريري التنمية البشرية الوطنيين لعامي (2000) و(2005)، والتقارير الوطنية لأهداف التنمية الألفية لعامي (2003) و(2005)، و "إستراتيجية تقانات الاتصالات والمعلومات للتنمية الاقتصادية والاجتماعية في سورية (**2004**)"، حتى أن بعض الدراسات التحليلية التي ساهم المكتب القطري في إعدادها كانت سباقة ورائدة في بعض المجالات، وبالتالي فإن الأرقام والمؤشرات التي تطرحها هذه الدراسات لا غنى عنها عند إعداد أي خطة تنموية، ومنها دراسة "الفقر في سورية (**1996-2004**)" و"سياسات الاقتصاد الكلي للحد من الفقر في سورية (**2005**)" ودراسة "الوضع

(1) Government of the Syrian Arab Republic & United Nations Development Programme, Memo of Understanding Between SPC & the UNCT For the establishment of a DevInfo Syria MDG Monitoring Database, 2005 ,P 9.

الاقتصادي في سورية مع التركيز على مشاركة المرأة في المجال الاقتصادي (**2008**)"؛ والتقرير الأول حول "تنافسية الاقتصاد السوري (**2007**)".

وعند الحديث عن دور المكتب القطري للبرنامج الإنمائي في دعم واضعي السياسات الإنمائية في سورية لابد من ملاحظة الشراكة الحقيقية للمكتب في صياغة الخطة الخمسية العاشرة، وذلك من خلال مشروع مشترك أُعد لهذا الغرض وهو"دعم هيئة تخطيط الدولة في صياغة الخطة الخمسية العاشرة **SYR/05/005**" وبتمويل قدره (1,5) مليون دولار، تركزت أنشطة هذا المشروع في العمل على تنمية الموارد البشرية في كل من هيئة تخطيط الدولة والوزارات الاقتصادية في الحكومة، وبناء قدرات موظفيها على تحليل السياسات والأرقام والتخطيط للانتقال نحو اقتصاد السوق الاجتماعي، وإطلاق الحوار بين الأطراف المعنية بشأن الطريقة المثلى لعملية الإصلاح والانتقال، ثم تبعه مشروع ضخم آخر وهو مشروع "الدعم الفني لتنفيذ الخطة الخمسية العاشرة **SYR/08/004**" بميزانية بلغت (1,18) مليون دولار ولمدة ثلاث سنوات تبدأ من شباط عام (2008)، وذلك لمساندة الحكومة في ضمان أن ما تم التخطيط له يتم العمل على تنفيذه، وذلك بالعمل على استحداث نظام وطني للمراقبة والتقييم لتحديد مدى تطبيق كل هدف من أهداف الخطة، والعمل على خلق بيئة مؤسساتية تمكينية لتنفيذ البرامج والمشاريع، وحسن اختيار البدائل بما يتوافق وواقع كل محافظة من محافظات القطر، حيث يتم العمل على وضع تقارير عن المؤشرات التنموية لعدد من المحافظات بشكل مستقل، وبحيث يتم تحديد أوجه القصور ومتطلبات العمل وفقاً لخصوصية كل محافظة ومن ثم وفقاً لخصوصية كل إقليم.

وبالتالي يمكن القول أن مبادئ وأهداف التنمية التي يؤمن بها البرنامج الإنمائي مستلهمة في أهم الخطط الإستراتيجية التنموية في سورية (الخطة الخمسية)، بل إن الدارس لوثيقة الخطة يلاحظ بوضوح استخدام مفردات ومصطلحات تتردد كثيراً في التقارير والدراسات الصادرة عن البرنامج الإنمائي (كالحكم الرشيد- وبناء القدرات البشرية)، هذا على مستوى التخطيط ورسم السياسات الإنمائية فما هو الوضع على مستوى التنفيذ والتطبيق العملي لأنشطة الدعم الإنمائي على أرض الوقع.

ثانياً: مشاريع التعاون المشتركة بين الحكومة والبرنامج الإنمائي:

يمكن تصنيف المشاريع المشتركة التي يقدم البرنامج الإنمائي الدعم من خلالها للحكومة السورية وفقاً لمعيارين للتصنيف، أولهما حسب مجالات التخصص الرئيسية للبرنامج الإنمائي (محاربة الفقر، الحكم الرشيد، استدامة البيئة، مواجهة الأزمات والكوارث)، أما المعيار الثاني فيتعلق بالتقسيم الإداري للمكتب القطري إلى عدة فرق تشرف على مجموعات المشاريع (فريق الفقر، فريق تنمية الأعمال، فريق النوع الاجتماعي، فريق البيئة والطاقة، فريق الحكم الرشيد)، وبالتقاطع بين المعيارين السابقين يجب ملاحظة أن مشاريع مواجهة الأزمات والكوارث تدار من قبل فريق الحكم الرشيد، وأن مشاريع تنمية الأعمال والتنمية الاجتماعية تتوزع بين قطاعي محاربة الفقر والحكم الرشيد، ولكن نظراً لوجود عدد كبير من المشاريع التي تقع ضمن حقل تنمية الأعمال، فإنه يتم التعامل مع قطاع تنمية الأعمال كبرنامج مستقل وليس كآلية لإدارة بعض المشاريع عبر القطاعية، ومما سبق يمكن القول إن هناك خمسة برامج واسعة تتوزع عليها مشاريع المكتب القطر لدعم سورية هي:

- برنامج الحكم الرشيد.
- برنامج مكافحة الفقر.
- برنامج حماية البيئة واستدامة الطاقة.
- برنامج تنمية الأعمال.
- برنامج منع الأزمات وانتقاء الكوارث.

ونظراً لأن برنامج مكافحة الفقر سوف يكون موضوع دراسة تحليلية في الفصل القادم من هذه الدراسة، فسوف يتم هنا تناول البرامج الباقية، وذلك بتحديد أهم المشاريع القائمة حالياً ضمن كل برنامج منها*، والتطرق لأهم الانجازات التي حققتها، وبالمقابل التحديات التي تواجهها هذه المشاريع، ولكن لابد من الإشارة إلى أن هذا التقسيم النظري لمشاريع التعاون المشترك لا يعني التمايز والفصل المطلق بين هذه المجموعة من المشاريع أو تلك، حيث أن الترابط بين الأبعاد التنموية المتشعبة لكل مشروع من المشاريع يقتضيه الترابط بين أبعاد مفهوم التنمية البشرية، فمشاريع التنمية الاجتماعية - مثلاً- تتناول في الوقت نفسه أبعاداً

* سوف نتطرق فقط إلى المشاريع العاملة حالياً (مشاريع البرنامج القطري السابع).

تنموية صحية وتعليمية، وكذلك أبعاداً تمكينية (سياسياً واقتصادياً) للطبقات المهمشة من الفقراء والنساء والأطفال، وبالمقابل فإن هناك قضايا عبر القطاعية لابد من دمجها وتضمينها في أنشطة مختلف المشاريع كقضايا المساواة بين الجنسين ومحاربة الفقر.

برنامج الحكم الرشيد:

يتناول برنامج الحكم الرشيد في سورية العمل على تقديم الخبرة والدعم التقني للهيئات والإدارات صاحبة القرار في الحكومة السورية، وذلك بهدف تطوير القدرات المؤسساتية وتعزيز التشاركية لدى هذه الهيئات والإدارات، وجعل الخدمات الفنية والإدارية التي تقدمه متجاوبة مع احتياجات المواطنين وأقرب لتطلعاتهم، وبالأخص الطبقات الفقيرة والمهمشة، وانسجاماً مع مبدأ الملكية الوطنية فإن المرجع الرئيسي لتوجهات برنامج الحكم الرشيد هو برنامج الإصلاح والتحديث الإداري الذي طُرح في سورية منذ مطلع الألفية الجديدة، والذي اعتبر أن أي برنامج للإصلاح الاقتصادي يجب أن يسبقه ويترافق معه إصلاح شامل لآليات الإدارة العامة للاقتصاد والمجتمع، وحيث أن مصطلح الحكم الرشيد يشير لأسلوب في ممارسة السلطة السياسية والاقتصادية والإدارية في تسيير شؤون الدولة والمجتمع، فهو يشمل بذلك مؤسسات الدولة والمجتمع المدني والقطاع الخاص، ويعمل حالياً في برنامج الحكم الرشيد سبعة مشاريع تتقاسم مجالات الدعم التالية:

1. تفعيل دور مؤسسات المجتمع المدني في عملية التنمية: وذلك من خلال العمل على وضع إطار مؤسسي يجمع المنظمات والجمعيات الأهلية ذات التوجهات التنموية في سورية ويقربها من عملية رسم السياسات واتخاذ القرارات الوطنية، وهو ما يسعى لتحقيقه مشروع "تأسيس شبكة وطنية للمنظمات غير الحكومية في سورية **SYR/07/019**"، الذي انطلق في نهاية عام (2007) بالشراكة مع الأمانة السورية للتنمية، وبميزانية للمرحلة الأولى قدرها (240,000) دولار، وقد قامت إدارة المشروع باختيار مجموعة من المؤسسات والجمعيات الأهلية كنواة للمشروع، وعقدت عدة ورشات عمل بالاستعانة بخبراء إقليميين ودوليين بهدف تأطير وهيكلة المنظومة المؤسسية المفترضة من خلال عملية تشبيك وظيفي بين أعضاء هذه المنظومة، ويواجه المشروع تحدياً يتمثل في ندرة المؤسسات الأهلية ذات التوجه التنموي في سورية، وضعف القدرة التشغيلية لهذه المؤسسات نظراً لأن معظمها يرتكز على العمل

الخيري ذي الدوافع التطوعية، وبالتالي تَوجه المشروع نحو التركيز على أهمية الانتقال الوظيفي للمؤسسات الخيرية من العمل الخيري الطوعي إلى العمل الخيري التنموي القائم على برامج وأنشطة تنموية ملموسة ومستدامة وقابلة للقياس من ناحية مدخلاتها ومخرجاتها، كأن تنتقل الجمعية الخيرية من تقديم المعونات والمنح للفقراء إلى تأهيل أفراد هذه العائلات وتنمية قدراتهم، ولكن هذا يستلزم – بطبيعة الحال- تمويلاً إضافياً للجمعية، وأن يتصف هذا التمويل بالاستدامة، أو أن يتم تعويض نقص التمويل بالعمل الطوعي، وهو ما وضع المشروع أمام تحد آخر وهو ضرورة رفع ثقافة التطوع في المجتمع، كما أن ضعف المعرفة والقدرات التنموية لدى القائمين على المنظمات الأهلية يشكل عقبة كبيرة أمام تنفيذ الأهداف الموضوعة، ويعمل المشروع حالياً على مواجهة هذه العقبة من خلال تدريب وتأهيل هؤلاء وتنمية قدراتهم.

2. دعم الإصلاح القضائي: من خلال مشروع "تحديث قطاع القضاء في سورية **SYR/06/010**" بميزانية قدرها (815,000) دولار وبالشراكة مع وزارة العدل، وتم اختيار محكمة درعا لتطبق فيها المرحلة الأولى من المشروع الهادف إلى تبسيط وعصرنة الإجراءات القضائية، واختزال دورة المعاملات الإدارية في المحاكم بما يتلاءم واحتياجات المواطنين، وذلك من خلال أتمتة هذه الإجراءات ورفع القدرات والمهارات التقنية للقضاة وكوادر المحاكم[1].
3. دعم اللامركزية وتطوير خدمات الحكم المحلي: وذلك من خلال مشروع "تحسين الخدمات البلدية **SYR/07/004**" الذي يقام بالتعاون بين برنامج الأمم المتحدة الإنمائي والوكالة الإسبانية للتنمية (كجهة مانحة) والحكومة السورية ممثلة بوزارة الإدارة المحلية، وعند وضع الوثيقة التأسيسية للمشروع بداية عام (2007) كان من المقرر أن ينفذ في مجالس مدينتي الرقة ودير الزور فقط وبميزانية مقدارها (561,937) دولار، إلا أنه تم تعديل هذه الوثيقة في تموز عام (2008) بحيث تشمل أنشطة المشروع بالإضافة للمدن السابقة مجالس كل من: الحسكة والقامشلي وادلب وحماة ودرعا والسويداء، وتماشياً مع ذلك تم زيادة ميزانية المشروع إلى (1,328,749) دولار، ويهدف المشروع حسب ما جاء في وثيقته إلى تحسين

(1) The Government of the Syrian Arab Republic & The United Nations Development Programme, Modernization of the Justice sector SYR/06/010, project Document,2006, p12.

جودة وفعالية الخدمات البلدية، ومساعدة إدارات هذه البلديات في رسم خطط التحديث الداخلية وأنظمة المعلومات فيها، وتبسيط العمل الإداري بما يتلاءم مع تطلعات المواطنين، ويسعى المشروع من أجل ذلك إلى تطبيق مبدأ النافذة الواحدة لتقديم الخدمات البلدية[1].

وسعياً لتحقيق هذه الأهداف قام الاستشاريون الذين صاغوا وثيقة المشروع باختيار خمس خدمات إدارية تقدمها البلديات هي (رخص البناء- الرخص الإدارية- وثائق التخصص- براءة الذمة المالية- قرارات المكتب التنفيذي) وذلك بعد دراسة وتقييم شامل لتحديد مدى أثرها المباشر على حياة المواطنين، وعند انطلاق المشروع قامت إدارته بدراسة آلية سير الدورة المستندية لكل معاملة من هذه المعاملات، والعمل على أتمتتها بطريقة تختصر الوقت والجهد، ثم تم إحداث ما يسمى بالنافذة الواحدة لتقديم هذه الخدمات للمواطن، وذلك عن طريق تقسيم جسم البلدية إلى قسمين:

- مكاتب أمامية: وهي مبنى صالة النافذة الواحدة، التي تقدم الخدمة مباشرة للمواطن وبطريقة عصرية ونموذجية، وهناك أثر غير مباشر لهذا التوجه، وهو كسر القاعدة السائدة بأن الخدمات الإدارية للدوائر الحكومية غالباً ما تكون روتينية ومعقدة.

- مكاتب خلفية: وهي مكاتب الإدارات والأقسام التي تنفذ فيها الدراسات والإجراءات لاستكمال معاملة المواطن (دون الاحتكاك المباشر معه)، ويتم نقل البيانات بين المكاتب الأمامية والخلفية عن طريق شبكة معلومات داخلية.

وبالإضافة لما قدمه هذا الحل من تسهيل وتبسيط في الإجراءات الإدارية لخدمات البلدية، فإنه وفر آلية مثلى للإدارة العليا للرقابة والتقييم على أداء كل مكتب أو موظف، كما وفر قاعدة بيانات شاملة لمجمل مدخلات ومخرجات منظومة مجالس المدن، حيث أصبح بالإمكان وبسهولة الحصول على بيانات عن عدد رخص البناء الممنوحة في مدينة معينة مثلاً، أو عدد المطاعم والمشافي المرخصة ومواصفات كل منها، وكذلك حصر المتهربين من سداد الرسوم المفروضة لمصلحة مجلس المدينة ومبالغ هذه الرسوم.

(1) The Government of the Syrian Arab Republic & The United Nations Development Programme, improving Municipal Services, project Document ,2007.p8.

ترافق ذلك مع العمل على إعادة تأهيل وتدريب كوادر البلديات لتمكينهم من التعامل مع مفردات النظام المعلوماتي الجديد من جهة، والآليات الجديدة لتقديم الخدمات للمواطن من جهة ثانية، كما تضمنت أنشطة المشروع زيارات اطلاعية لدول متقدمة من حيث أتمتت الخدمات الإدارية، وذلك بقصد تحفيز المسؤولين في مجالس المدن ورفع سقف الوعي الإداري عندهم، وبالتالي تسهيل مهمة إدارة المشروع في تنفيذ الأنشطة المقررة.

إلا أن أهم ما واجه – ويواجه- المشروع من تحديات تمثلت أولاً بالجهل التام من قبل إدارات البلديات لآليات عمل مشاريع برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، ويرجع ذلك إلى أن وثائق المشاريع توقع عادةً مع رأس الهرم في الإدارة المعنية بالمشروع (وزارة الإدارة المحلية في هذه الحالة) فتظل الوحدة المعنية بتنفيذ والاستفادة من أنشطة المشروع (وهي هنا البلديات) بعيدة عن ولادة المشروع، وبالتالي على غير دراية بما يجب عليها أن تقدمه من دعم لإدارة المشروع في تنفيذ الأنشطة المقررة، وكذلك ما يجب عليها أن تتوقعه من مخرجات لهذه الأنشطة، وهذا ما دفع بعض المسؤولين في مجالس المدن إلى اتخاذ مواقف سلبية من المشروع، أو على الأقل لم يتعاونوا كما يجب، يضاف لهذه الصعوبات بعض التحديات التي تمثلت بعدم رغبة البعض في التغيير.

4. تعزيز عملية صنع القرار السياسي: ويندرج ضمن هذا العنوان مشروع "دعم القدرة المؤسساتية لمجلس الشعب **SYR/07/019**" وانسجاماً مع الأنشطة المقررة في وثيقته التأسيسية الموقعة في (2003/6/24) فقد عمل المشروع ضمن المجالات الرئيسية التالية:

أ. دعم إعادة الهيكلة في المجلس: حيث تم إنشاء وحدة برلمانية للأبحاث، تعمل على تزويد لجان المجلس وكافة الأعضاء بالبيانات والدراسات حول أي موضوع يطرح للنقاش في المجلس، وتعمل هذه الوحدة بالزمالة مع عدد من المستشارين من اختصاصات متنوعة، كما تم إحداث لجنة استشارية دائمة (مؤلفة من 26 مستشار).

ب. تحديث البنية التحتية المعلوماتية في المجلس، وتعزيز استخدام تكنولوجيا المعلومات في مختلف وظائف وخدمات البرلمان، وذلك من خلال إعادة تأهيل المكتبة البرلمانية وتطويرها، وإحداث مكتبة إلكترونية للمجلس تتضمن قاعدة بيانات للمراسيم والقوانين التشريعية الصادرة منذ تأسيس البرلمان، وكل ما يتصل بعمل البرلمان ويدعمه من أبحاث ودراسات، بالإضافة

لذلك تم إحداث موقع الكتروني للمجلس وتم ربطه مع المكتبة الإلكترونية، وكذلك ربط كافة مكاتب ومباني المجلس بشبكة محلية LAN ، كما تضمنت أنشطة المشروع في مجال التحديث التقني عملية إعادة تأهيل وتدريب للعاملين في أمانة المجلس على آليات التعامل مع المعطيات التقنية الجديدة، والمساهمة كذلك في عملية الأتمتة والأرشفة الإلكترونية للوثائق والمستندات الورقية القديمة.

ج. تطوير المهارات القيادية لأعضاء المجلس المنتخبين في مجالات تمس العمل البرلماني كالتفاوض والتواصل وإدارة الضغط، وكذلك تطوير المهارات الإدارية لكوادر الأمانة العامة للمجلس وفقاً لمتطلبات عمل كل منهم في مجالات مثل العلاقات البروتوكولية والدبلوماسية.

د. بالإضافة لعدد من ورشات العمل والحلقات النقاشية الهادفة إلى تعزيز دور البرلمان في تحقيق أهداف التنمية الألفية، ومن بين العناوين التي حملتها هذه الورش والحلقات "مناقشة التقرير الوطني للتنمية البشرية" و"مفهوم النوع الاجتماعي" و"دور مجلس الشعب في مكافحة الفساد" و"أسس مناقشة الموازنة العامة للدولة"

ه. كما تعتبر الزيارات الاطلاعية من الوسائل التي استخدمها المشروع للتعرف على بعض التجارب المتنوعة في مجال العمل التشريعي في كافة مراحله، وشملت هذه الزيارات عدداً من أعضاء المجلس والأمانة العامة، وذلك إلى كل من مجلس النواب اللبناني، ومجلس العموم واللوردات البريطاني، ومجلسي الشعب والشورى المصريين.

أما أهم الصعوبات التي واجهت المشروع فتمثلت في سلبية التعاون مع أنشطة المشروع في بداياته الأولى، خاصة لأن مثل هذا المشروع يحمل طابعاً سياسياً يضع بالتالي خطاً أحمر أمام أي تدخل أو دعم من جهة دولية، كما أن قلة المعرفة الكاملة بآليات عمل مشاريع البرنامج الإنمائي وما يعرف بالملكية الوطنية لهذه المشاريع كان يضع إدارة المشروع في خانة الموظفين الدوليين، مما يعني بالتالي الحرص في التعامل مع هذه الإدارة، يضاف لهذه المصاعب صغر حجم التمويل الذي تم إقراره في ميزانية المشروع وعدم تناسبه مع كلفة الأنشطة المقررة، مما دفع إدارة المشروع للبحث أكثر من مرة عن آلية ومصادر جديدة لتمويل هذه الأنشطة.

5. دعم تنسيق وإدارة المساعدات الخارجية: حيث يعمل مشروع "تعزيز فاعلية وتنسيق المعونة الخارجية **SYR/07/003**" مع الشريك السوري الممثل بهيئة تخطيط الدولة على زيادة حجم المساعدات الخارجية، والالتزام ببنود إعلان باريس للمعونة الخارجية الذي وقعت عليه الحكومة السورية في تموز عام (2007)، ويهدف المشروع إلى تقديم المساعدات الفنية والتقنية لهيئة تخطيط الدولة من أجل تعزيز روابطها مع الجهات المانحة في سبيل زيادة الموارد الخارجية، وصياغة إستراتيجية لتنسيق هذه الموارد وضمان الإدارة الفعالة وحسن الاستخدام، مع أخذ الأولويات الوطنية بعين الاعتبار، وقد ساعد المشروع في إحداث مديرية للتعاون الدولي في الهيئة، وتم تزويد موظفيها بالمهارات التخطيطية اللازمة، كما تم إحداث نظام معلومات إدارة المعونة الخارجية، وإنشاء مصفوفة للتعاون الدولي، وإحداث بنك شامل للمعلومات ذات الصلة بخصائص الجهات المانحة، كما تم تقديم الدعم والمساعدة في تنظيم منتدى التنسيق بين الحكومة السورية والجهات المانحة في عامي (2004) و (2005)، ولا يمكن إغفال مدى أهمية مثل هذه المؤتمرات ليس في جذب المعونة وحسب بل وفي جذب الاستثمار والسياحة الخارجية أيضاً.
6. دعم الإصلاح الإعلامي: حيث يدعم برنامج الأمم المتحدة الإنمائي وزارة الإعلام السورية من أجل إصلاح هذا القطاع من خلال مبادرتين رئيسيتين، تستهدف الأولى تأهيل صحيفة سيرياتايمز (الصادرة باللغة الانكليزية) عبر مشروع "دعم صحيفة سيرياتايمز **SYR/08/008** " وبميزانية قدرها (400,000) دولار للفترة (2008-2010)، أما المبادرة الثانية فتهدف إلى تعبئة الصحفيين الشباب لأخذ دور نشط في عملية الإصلاح الاقتصادي والاجتماعي في سورية، والتركيز على الترويج لأهداف التنمية الألفية، وذلك من خلال مشروع "تشجيع الصحفيين الشباب في انجاز أهداف التنمية الألفية **SYR/07/006** "بميزانية قدرها (180,000) دولار ولمدة عامين (2008-2009).

برنامج تنمية الأعمال:

ويشتمل هذا البرنامج على مجموعة من المشاريع المشتركة الواقعة في حقل دعم الإصلاح الاقتصادي والاجتماعي، بهدف تعزيز النمو وخلق بيئة عمل تمكن القطاعات الاقتصادية الخاصة منها والعامة على لعب دور فعال في تحقيق أهداف الحكومة في هذه

المجالات، ويشمل ذلك تفعيل دور القطاع الخاص في عملية التحول الاقتصادي التي تشهدها سورية، وتوجيه استراتيجيات التجارة والتمويل نحو مناصرة الطبقات الفقيرة والمهمشة اقتصادياً، والعمل على المساعدة في حل مشكلات البطالة والتشغيل.

وكان من انجازات هذا البرنامج خلال المراحل السابقة المشروع الضخم لتحديث وأتمتة المديرية العامة للجمارك SYR/05/003 بتمويل وصل إلى (9,169) مليون دولار في الفترة (2005-2007) وكان من أهم مخرجات هذا المشروع الأتمتة الكلية للجمارك العامة باستخدام البرنامج الدولي "ASYCUDA " وتنمية القدرات الفنية والإدارية لموظفي الجمارك، وربط (60) موقعاً جمركياً بالمديرية العامة بدمشق، وتزويد النقاط الحدودية بأنظمة مراقبة أمنية متطورة.

ويندرج حالياً ضمن هذا البرنامج عدد كبير من المشاريع العاملة على أرض الواقع يصل عددها إلى (11) مشروعاً، لذلك لا يمكن تناول جميع هذه المشاريع بالشرح والتفصيل، لذا سيتم الاختصار على عرض مبسط لأهداف وانجازات هذه المشاريع.

1. تعزيز مناخ الاستثمار في سورية: حيث أنه من المتفق عليه اقتصادياً أن الاستثمار هو رافعة النمو والمحفز له، وفي سورية يظل هاجس دعم الاستثمار وتوفير المناخ التشريعي والتمويلي التنافسي من الأولويات التي يجب التصدي لها، وكان مشروع "تعزيز مناخ الاستثمار في سورية **SYR/05/014**" قد بدأ في عام (2006) بفترة أولية لعامين تم تمديدها لتصبح خمسة أعوام (2006-2011) وبميزانية قدرها (1,632) مليون دولار، أقيم هذا المشروع بالشراكة مع هيئة تخطيط الدولة، ومكتب الاستثمار، والوزارات الاقتصادية المعنية بشؤون الاستثمار، ويهدف إلى دعم جهود الحكومة السورية في معالجة مختلف العقبات أمام الاستثمار الخاص وتعزيز الإطار القانوني والتشريعي، وتنمية القدرات المؤسساتية للهيئات المعنية بالترويج للاستثمار، وإحداث هيئة سورية للاستثمار وذلك من أجل خلق مناخ جاذب للمستثمرين الأجانب والمحليين في القطاعات الإنتاجية والخدمية وتحسين القدرة التنافسية للجدوى الاستثمارية في سورية[1].

(1) Government of Syrian Arab Republic & United Nation Development Programme, Enhance the investment Environment, project Document, 2005, p7.

وبالفعل أسفرت أنشطة المشروع عن إحداث الوكالة السورية للاستثمار، ثم تحولت معظم هذه الأنشطة نحو تنمية قدرات موظفي هذه الوكالة، وتطوير بنيتها المعلوماتية، وتحويلها إلى نافذة موحدة تعمل كوسيط بين المستثمر وباقي وزارات الدولة بهدف تبسيط الإجراءات، وتأسيس قاعدة بيانات للوكالة حول واقع وسجلات الاستثمار في سورية منذ عام (1991)، وتأسيس مكتبة الكترونية تحتوي، بالإضافة لهذه البيانات السابقة، على سلسلة من التقارير والدراسات المحلية والإقليمية والدولية حول قضايا الاستثمار، كما تم إحداث موقع الكتروني للوكالة يتيح للمستثمرين - وللجمهور بشكل عام- الوصول لقواعد البيانات المتوفرة، كما أطلق المشروع أول خارطة للاستثمار في سورية، والتي تزود المستثمرين من جهة بمعلومات تفصيلية حول مشاريع افتراضية قابلة للتنفيذ، كما تزود صانع القرار الاقتصادي في سورية من جهة ثانية ببيانات وافية لدعم اتخاذ القرار، ويحضر المشروع حالياً لتأسيس نافذة واحدة للاستثمار في كل محافظة، كما يدعم التحضير الحكومي لإصدار النسخة الجديدة من قانون الاستثمار رقم (10).

2. إصلاح السياسة التجارية: من الواضح أن عملية التحول الاقتصادي في سورية تتضمن سياسات لتحرير التجارة بهدف الاندماج في الاقتصاد العالمي، وبغض النظر عن سلبيات أو ايجابيات هذا الاندماج فإنه خيار قد اتخذته الحكومة السورية وتعمل على تطبيقه، ومن بين الخطوات التي اتخذت في هذا المجال تقديم الطلب الرسمي للانضمام إلى منظمة التجارة العالمية، ومن المعروف أن هذا الانضمام يحتاج إلى حزمتين من التعديلات في السياسة التجارية، الأولى من أجل قبول طلب الانضمام، والثانية لتفادي – قدر المستطاع- الانعكاسات السلبية لهذا الانضمام على عملية التنمية البشرية، وبالأخص على الطبقات الدنيا في سلّم ترتيب المستويات المعيشية، وينفذ برنامج الأمم المتحدة الإنمائي في هذا الإطار مشروع "إصلاح السياسة التجارية والتحضير للانضمام إلى منظمة التجارة العالمية **SYR/08/007**" بالشراكة مع وزارة الاقتصاد والتجارة وبميزانية قدرها (970,000) دولار للفترة (2009-2011)، وذلك بناء على مخرجات المرحلة الأولى للمشروع والتي امتدت للفترة (2005-2006)، ويهدف المشروع إلى مساعدة وزارة الاقتصاد في صياغة إستراتيجية تجارية بعيدة المدى، عبر تقديم الدعم الفني لتعديل الإطار القانوني الحالي للتجارة

والمنافسة، وسياسات ترويج الصادرات، كما يهدف إلى مساعدة لجنة المتابعة الخاصة بالانضمام إلى منظمة التجارة العالمية وبناء قدراتها من خلال إعداد مواد تدريبية شاملة حول الاتفاقيات متعددة الأطراف وأسس التفاوض حولها، كما يستهدف المشروع صياغة مقترحات حول تأسيس هيئة وطنية للترويج للصادرات[1].

ومن مخرجات المشروع في مراحله الأولى تأسيس مديرية منظمة التجارة العالمية ضمن وزارة الاقتصاد والتجارة، وتأهيل الكوادر والبنية التحتية اللازمة لتفعيل عمل هذه المديرية، لتشكل الإطار المؤسسي لتعديل السياسات التجارية، ودراسة آثار وأبعاد هذا التعديل، وكذلك التفاوض بشأن الانضمام للمنظمة العالمية للتجارة، كما عمل المشروع على تأسيس وحدة أبحاث ودراسات ضمن وزارة الاقتصاد.

3. تعزيز تنافسية الاقتصاد السوري: حيث أصبح من المسلم به أن التنافسية وسيلة أساسية لتمكين أي اقتصاد من حجز حصة في السوق العالمية، والحصول على أكبر قدر ممكن من التدفقات المالية، وخاصة الاستثمارات الأجنبية المباشرة، في إطار بيئة اقتصادية عالمية تتسم بالانفتاح وتحرير الأسواق وارتفاع وتيرة التواصل التقني بين الدول، وبما أن الاندماج في الاقتصاد العالمي أمر لا مفر منه بالنسبة لسورية، كما هو الحال بالنسبة لكل الدول النامية، (وهو ما تعترف به الحكومة بسعيها لتحرير التجارة وبناء نظام اقتصادي سوقي)، فإن هذا الخيار يتطلب -من جملة ما يتطلبه- السعي لتحويل المزايا النسبية التي يتمتع بها الاقتصاد السوري إلى مزايا تنافسية، وقبل ذلك لابد من تحليل شامل لمكامن القوة والضعف في آليات الاقتصاد السوري، ومعرفة النقاط التي يجب الارتكاز عليها ضمن إستراتيجية النمو الاقتصادي بهدف تعزيز التنافسية، انسجاماً مع هذا التوجه يأتي دعم برنامج الأمم المتحدة الإنمائي للحكومة من خلال مشروع "دعم الجاهزية التنافسية **SYR/05/006** " بالشراكة مع هيئة تخطيط الدولة وبميزانية (642,500) دولار، ويهدف المشروع إلى المساعدة في مقاربة معايير التنافسية للاقتصاد السوري مع مجموعة من الدول المختارة، والعمل على إصدار

(1) Government of Syrian Arab Republic & United Nation Development Programme, Trade policy Reform and WTO pre-Accession, project Document, 2008,p1.

التقرير الوطني الأول للتنافسية، ومساعدة الحكومة السورية في تحفيز أكبر للمنافسة في الأداء الاقتصادي، وقد تمحورت إنجازات المشروع في ثلاثة اتجاهات[1]:

أ. نشر مفهوم التنافسية الشامل بين مختلف شرائح قطاع الأعمال، وبناء القدرات الوطنية، وتضمن ذلك الإشراف على انعقاد المؤتمر الأول للتنافسية (15 شباط 2006)، وعدد من الدورات التدريبية لفريق عمل التنافسية في هيئة تخطيط الدولة ووزارتي الاقتصاد والزراعة، والمنفذة من قبل خبراء أجانب، بالإضافة لعدد من حلقات العمل مع قطاع الأعمال وأصحاب الشأن في العديد من الوزارات وغرف الصناعة والتجارة في عدد من المحافظات.

ب. قياس مؤشرات التنافسية للأداء الاقتصادي السوري، ومقارنتها مع مجموعة من الدول الأخرى، وبناء المرصد الوطني للتنافسية، وإدراج سورية في تقارير التنافسية الإقليمية والدولية، وإعداد التقرير الوطني الأول للتنافسية، وتأسيس وحدة بيانات إلكترونية خاصة بالمعطيات الرقمية لمؤشرات التنافسية، ووضع دليل خاص بطريقة احتساب هذه المؤشرات، وإجراء ثلاثة مسوح رأي لقطاع الأعمال في سورية.

ج. المساعدة على تعزيز القدرة التنافسية لقطاع الصناعة التحويلية في سورية، وذلك على اعتبار أن هذا القطاع هو أهم قطاعات خلق القيمة المضافة، وهو البديل الأنسب لقطاعي الزراعة والنفط في ضوء ما يواجهانه من تهديد، حيث تم وضع وتطبيق منهجية تحليل السلسلة التكنولوجية (سلسلتي الإنتاج والقيمة) بالاعتماد على البحث الميداني والبحث المكتبي، كما تم أيضاً إعداد ثلاثة دراسات خاصة بتحليل سلسلة الإنتاج والقيم في قطاع الصناعة التحويلية بالتطبيق على صناعات الجلود وصناعة الملبوسات القطنية وتسويق اللوزيات في سورية، بالإضافة لدراسة خاصة عن تنافسية صناعة السيروم في سورية، وإعداد دراسة حول "دور تكنولوجيا المعلومات في تعزيز القدرات التنافسية للمنشآت الصناعية".

ويبدو جلياً أهمية انجازات هذا المشروع، إذ أن تشكيل المرصد الوطني للتنافسية يعتبر خطوة هامة في الاتجاه الصحيح، فقياس مؤشرات التنافسية سوف توفر لصانعي القرار فرصة هامة في الحصول على معلومات دورية عن الآثار الفعلية للقرارات والتشريعات التي

(1) برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، مشروع دعم الجاهزية التنافسية، التقرير الوطني الأول لتنافسية الاقتصاد السوري، دمشق، 2007 ص33- 35.

يتم إصدارها والسياسات التي يتم تطبيقها، وبالتالي فإنه يوفر أيضاً أداة للرصد والتقييم والمتابعة لتنفيذ الخطة الخمسية العاشرة.

4. خلق أقطاب تنموية ريادية في بعض المناطق الريفية: وذلك من خلال التركيز على بعض المزايا النسبية لهذه المناطق، كمشروع "الأكروبولس **SYR/07/015**" الهادف إلى إنشاء منطقة اقتصادية زراعية خاصة تعمل كنواة لقطب تنموي في منطقة الغاب، وذلك بتحديد منطقة جغرافية يتم تجهيزها بالخدمات والبنية التحتية، ضمن إطار قانوني استثنائي، وبهدف خلق قاعدة نموذجية لطاقات الإنتاج الزراعية وصناعة الأغذية، مما يعزز جذب الاستثمار الأجنبي، وبالتالي خلق فرص عمل جديدة، ورفع الكفاءة السياحية في المنطقة، وتهيئة عوامل الاستقرار السكاني ووضع أكثر من لبنة في بناء أهداف التنمية المستدامة في المنطقة.
5. تنشيط صناعة السياحة والتجارة السياحية: وذلك بالتركيز على البعد التاريخي لبعض الأسواق والمناطق التجارية، مما يعزز أهميتها السياحية من جهة، ويجذب رأس المال وفرص العمل فيها من جهة ثانية، ويقع في هذه الخانة من المشاريع مشروع "تنشيط مناخ الأعمال والسياحة في دير الزور **SYR/08/003**"، ويهدف المشروع إلى إعادة تأهيل عدد من المواقع الأثرية في دير الزور، خاصة منها الأسواق القديمة، وجعلها تعمل بصفة تجارية وسياحية، وذلك بالعمل على إعادة ترميمها وبعث روح الحياة في صناعاتها التقليدية القديمة، وخلق فرص عمل فيها، وتشجيع رواد الأعمال الناشئين للانخراط في مهنها.
6. تعزيز فكرة إنشاء المشروعات الخاصة الصغيرة والمتوسطة: حيث قام مشروع "دعم وتطوير الأعمال في دير الزور **SYR/05/013**" بإحداث مركز إبداع وتطوير الأعمال، بهدف مساعدة رواد الأعمال المحليين من أرباب الشركات الصغيرة والمتوسطة، وتنمية قدراتهم، وتلبية احتياجاتهم الفنية، بهدف خلق فرص عمل وتحقيق الاستدامة بين الشركات الصغيرة والمتوسطة في المنطقة.
7. تحديث بعض الأرقام الضرورية لرسم سياسات تنموية على قاعدة صحيحة: وفي هذا الإطار يقع مشروع "تأسيس قاعدة بيانات للعمل وسياسات التشغيل في سورية **SYR/07/011**" وبالشراكة مع وزارة الشؤون الاجتماعية والعمل يهدف المشروع إلى تنفيذ

دراسة شاملة لواقع العمالة في سورية، وتأسيس قاعدة بيانات لمؤشرات البطالة والتشغيل، وذلك اعتماداً على:

- مسح العينة العشوائية للأسر المعيشية، لتوضيح مستويات البطالة بأنواعها، وتحديث بيانات مسح قوة العمل الذي قام به المكتب المركزي للإحصاء عام (1993).
- دراسة مخرجات النظام التربوي وأنظمة التأهيل والتدريب اللاذين سيحددان واقع مؤهلات العمالة في سورية.
- دراسة واقع البطالة المقنعة، وأسباب انخفاض إنتاجية العمل في سورية.

8. التركيز على البعد التقني لعملية التنمية: حيث أصبح استخدام التقانة الحديثة مؤشراً دلالياً على مدى التقدم في مسيرة التطور لكل بلد من البلدان، نظراً لما باتت تتيحه التكنولوجيا الحديثة من إمكانيات مضاعفة إنتاجية كل من عنصري العمل ورأس المال في أي مشروع صناعي أو خدمي، ويدعم المكتب القطري للبرنامج الإنمائي الشريك السوري في هذا المجال من خلال "البرنامج الاستراتيجي لاستخدام تقانات الاتصال والمعلومات في التنمية الاقتصادية والاجتماعية في سورية **SYR/02/001**" بالشراكة مع وزارة الاتصالات والتقانة، وبميزانية قدرها (1,240) مليون دولار، وذلك بهدف تحديث البنية التحتية لاستخدام تكنولوجيا الاتصال والمعلومات في سورية، والعمل على ردم الهوة الرقمية بين الريف والمدينة، وتسخير إستراتيجية الاتصال والمعلومات في خدمة التنمية الاقتصادية والاجتماعية، وذلك من خلال تقييم الوضع الحالي لمجتمع المعلومات في سورية، وبناء نموذج مستدام لمراكز تقنية في الأرياف والمدن الصغيرة في عدة مناطق من البلاد، وبناء قدرات العاملين في مجال التقانة، وتقديم الاستشارات للمتخصصين، وبالفعل قام المشروع بإعداد تقارير عن مؤشرات مجتمع المعلومات في سورية لعامي (2002) و(2005)، وكذلك تأسيس (10) مراكز مجتمعات محلية في الأرياف، أربعة منها في المنطقة الشمالية الشرقية، وإحداث بوابة المجتمع المحلي على الإنترنت والتي تضم (26) بلدة ومدينة تسمح بتشارك المعلومات وإتاحة المعرفة والخبرة لمن يحتاجها، وكذلك تزويد بعض المراكز ببرمجيات خاصة للمكفوفين.
9. بالإضافة لذلك هناك بعض مشاريع الدعم الفني والتقني لمؤسسات حيوية، مثل "مشروع تحديث خدمات البريد **SYR/05/020**"، ومشروع "تحديث ميناء اللاذقية البحري

SYR/05/019" والمشروع الضخم المعني بـ "إصلاح وتحديث الخدمات الحكومية **SYR/05/023**"، هذا المشروع الذي يمتد إلى خمس سنوات (2006-2010) وبميزانية قدرها (11) مليون دولار، ويشمل تسع وزارات، ويهدف لتحسين الخدمات التي تقدمها للمواطنين، والتخفيف من الروتين، عبر تنمية الموارد البشرية وتحديث البنية التحتية المعلوماتية واستحداث أساليب جديدة لتقديم الخدمات.

برنامج البيئة والطاقة:

على اعتبار أن البيئة تمثل البعد المكاني لعملية التنمية البشرية، وأن مراعاة الاعتبارات البيئية في عملية النمو يعطي للتنمية طابعها المستدام، لذا فإنه لا يمكن إغفال قضايا حماية البيئة وترشيد استثمار الثروات عند الحديث عن إستراتيجية تنموية متكاملة، وفي سورية يدعم برنامج الأمم المتحدة الإنمائي الحكومة السورية في سبيل تطبيق مقررات اتفاقية القمة العالمية للبيئة (قمة الأرض) التي صادقت عليها الحكومة السورية، بالإضافة لذلك يعالج برنامج البيئة والطاقة في المكتب القطري طيفاً واسعاً من القضايا التي تدعم تحقيق التنمية المستدامة، وذلك من خلال زيادة الوعي بالقضايا البيئية كالتنوع الحيوي وتغير المناخ ومكافحة التصحر، ويمكن تصنيف مشاريع البيئة والطاقة المشتركة بين الحكومة والمكتب القطري ضمن ثلاثة مجالات:

1. إدارة المحميات الطبيعية: حيث تعتبر سورية من الدول المتقدمة على المستوى العربية من حيث التنوع الحيوي وانتشار المحميات الطبيعية، ولكن هذا التنوع يستلزم بطبيعة الحال تعزيز سبل المحافظة عليه وترشيد إدارته، ويندرج ضمن هذا الإطار مشروع "المحافظة على التنوع الحيوي وإدارة المناطق المحمية **SYR/05/010**" بالشراكة مع وزارتي الزراعة والإدارة المحلية، وبميزانية قدرها (4,316) مليون دولار للفترة (2005-2012)؛ وترتكز أنشطة المشروع في ثلاث محميات طبيعية هي: محمية أبو قبيس في حماة (5000 هكتار)، ومحمية الفرناق في اللاذقية (4500 هكتار)، ومحمية جبل عبد العزيز في الحسكة (49000 هكتار)، ويسعى المشروع إلى وضع سياسات وممارسات وتشريعات تشجع على الاستخدام الرشيد للأرض، والعمل على تغيير دور السكان المحليين الذي يقطنون في محيط

المحميات من مصادر تهديد إلى شركاء في المحافظة على هذه المحميات، والعمل على وضع أنظمة فعالة لتخطيط ومراقبة التغيرات الحيوية في هذه المحميات، وتأمين المعدات والتجهيزات الضرورية لذلك، وتعزيز تدفق المعلومات من المحميات إلى نظام إدارة المعلومات المركزي.

2. مواجهة تغيرات المناخ: وهنا يمكن الاعتراف بالقصور في السياسات الحكومية في سورية (ومثلها غالبية دول العالم) الموجهة للتصدي لتغييرات المناخ، أو حتى التأقلم معها على أقل تقدير، نظراً لأن مثل هذه السياسات غالباً ما ينظر إليها على أنها غير مجدية على المدى القصير والاستثمار فيها يعتبر غير منتج، وبالتالي يبرز الدور الفعال والكبير الذي تلعبه المنظمات الدولية في لفت النظر حول مسائل تغيرات المناخ وضرورات التصدي لها، ويساعد برنامج الأمم المتحدة الإنمائي الحكومة السورية لحشد إجماع وطني رسمي وشعبي حول الالتزام تجاه الاتفاقيات الدولية البيئية، وذلك من خلال عدد من المشاريع المحلية والإقليمية والعالمية، كمشروع "انضمام سورية لإطار الأمم المتحدة لتغير المناخ **(00045323)**" الذي يركز على تمكين الحكومة السورية من إجراء التقييمات الذاتية لآثار تغير المناخ على مختلف نواحي الحياة في سورية، وإمكانية تكييف الإجراءات لمواجهة الآثار السلبية، وذلك من خلال جمع وتحليل البيانات وخلق قاعدة معلومات لتغير المناخ.

3. إدارة النفايات الصلبة: حيث تعتبر هذه النفايات من أكبر الأخطار التي تهدد البيئة النظيفة والقادرة على التجدد الطبيعي، كما أن لها انعكاسات اقتصادية سلبية من حيث استهلاكها لقسم كبير من الأراضي الزراعية الخصبة أو تلويثها المياه، وبالتالي فإن الإنفاق في سبيل تكرير أو تدوير هذه النفايات، والذي يعتبره البعض إنفاقاً عقيماً، لابد أن يوسع الخيارات الاقتصادية والصحية أمام المواطنين، ويدعم برنامج الأمم المتحدة الإنمائي الحكومة السورية في عدد من المشاريع في هذا الإطار منها المشروع الإقليمي " للإدارة المتكاملة لمخلفات صناعة زيت الزيتون في سورية ولبنان والأردن **00045125**" وبميزانية قدرها (2,196) مليون دولار، وذلك في سبيل الحد من الآثار السلبية التي تعيق إنتاج ونمو هذه الصناعة، وذلك باعتماد نظام متكامل لمراقبة ومعالجة الإنتاج النظيف، وفق أسس تقنية جديدة، ويقوم المشروع بتجهيز بعض المعاصر الرائدة، وتقديم الدعم الفني والتقني لها لتكون هذه المعاصر نقطة انطلاق تلهم القائمين على هذه الصناعة بالأساليب الحديثة، بالإضافة لذلك تتضمن إستراتيجية

تنفيذ المشروع العمل على إنشاء قاعدة معلومات مخصصة لإنتاج الزيتون في المنطقة، وتحديث وسائل تسويق وتصريف هذه السلعة.

برنامج منع الأزمات وإعادة التأهيل:

تتناول مشاريع وأنشطة هذا البرنامج دعم الحكومة السورية على المستويين المركز والمحلي في بناء القدرات الذاتية على إدارة وتنسيق حالات الكوارث والطوارئ الناجمة عن الظروف الطبيعية (الزلازل، الحرائق، الجفاف)، أو حالات الأزمات الناتجة عن الحروب والصراعات، ويتضمن كذلك جهود تحسين وإعادة التأهيل لمخلفات هذه الكوارث والأزمات، ومن نافلة القول أن لهذه الكوارث آثار مدمرة على عملية التنمية خاصة ببعدها البشري، وفي سورية يبدو أنه لم يتبلور حتى اليوم إطار مؤسسي متكامل يختص بإدارة الأزمات والكوارث، على الرغم من تكرار بعض الحالات الكارثية التي تتطلب مثل هذا التوجه، يذكر منها على سبيل المثال: حادثة انهيار سد زيزون قرب مدينة حماة، الذي أدى لوفاة (22) مواطناً وفيضان العديد من القرى والأراضي الزراعية، ومن آثار الأزمات أيضاً ما يشكله عبء إدارة أزمة المهجرين العراقيين في سورية منذ عام (2003).

ويدعم المكتب القطري لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي الحكومة السورية في مجال إدارة الكوارث من خلال مبادرات عدة تتمثل في "برنامج التخفيض الشامل للكوارث **SYR/05/008**" الذي بدأ منذ عام (2005) والساعي لوضع إستراتيجية وطنية لتخفيف آثار الكوارث، وتعزيز الإطار المؤسسي والتشريعي بما يخدم مبادرات إدارة المخاطر على المستوى المحلي، وتحضير الكوادر البشرية وتأهيلها في كافة محافظات القطر، وقد قام المشروع برسم خرائط لنظام المعلومات الجغرافية المرتبطة بقاعدة بيانات الكترونية تتضمن معلومات من كافة المصادر المتوفرة لإدارة الكوارث، كما تم وضع خطط طوارئ عملية للمدن القديمة في دمشق وحلب وحمص، بالإضافة لعدة حملات توعية بقضايا الزلازل ومخاطرها والإجراءات الاحترازية للتخفيف من آثارها، وتم إطلاق موقع الكتروني لرفع الوعي الشعبي بقضايا مواجهة الكوارث والتعامل معها.

أما المبادرة الثانية فتسعى لتأسيس هيئة متخصصة بإدارة الكوارث والأزمات، من خلال مشروعي "دعم بناء المنظومة المؤسساتية الخاصة بإدارة الكوارث في سورية **SYR/07/005**" و"المرفق شبه الإقليمي للتعاون بين الدول العربية لإدارة الكوارث" وذلك بالشراكة مع مختلف وزارات وإدارات الحكومة بالإضافة للمنظمات غير الحكومية ومختلف مؤسسات الأمم المتحدة العاملة في سورية، ويعمل المشروعان بالتوازي على محورين: الأول إحداث آلية مؤسسية لمواجهة الكوارث في سورية، والثاني تطوير القدرات والمعارف بإدارة الكوارث لدى مختلف وزارات الدولة، ودعمها في سبيل تضمين خططها واستراتيجياتها التعليمية والتدريبية والتنفيذية ببرامج جدية لإدارة الكوارث والأزمات.

أما المخرجات التي أمكن رصدها من خلال أنشطة المشاريع العاملة في سورية في مجال إدارة الكوارث، فتمثلت في:

- استحداث المركز الوطني لتنسيق إدارة الكوارث الذي باشر في (21 تشرين الثاني 2008) بالعمل على تزويد المؤسسات بالدعم التقني والإرشادي والتوجيهي، وتحديث البيانات والمعلومات الضرورية لإدارة الكوارث في سورية، وكذلك جمع الخبرات الدولية والدعم المادي في هذا المجال.
- كما تم إنشاء قاعدة بيانات الكترونية تحتوي معلومات فنية محلية/ إقليمية حديثة وربطها بموقع الكتروني أُحدث ليكون بمثابة منبر للمشاركة بالخبرة والمعرفة في مجال تخفيض خطر الكوارث.
- وكذلك تنظيم ملتقيات وورش عمل فنية وتشاوريه حول تطوير منهج للتدريب والتأهيل ومناقشة بعض الحالات المحددة.

ويتبين من مجمل العرض السابق لأنشطة مشاريع وبرامج الدعم التي ينفذها برنامج الأمم المتحدة الإنمائي في سورية أن هناك استجابة واضحة من قبل المكتب القطري لتوجيه مجالات العمل البرنامجي نحو ما تقتضيه الحاجات الإنمائية في سورية في مرحلة الانتقال نحو اقتصاد السوق الاجتماعي، كما يلاحظ أن التوجه الرئيسي لبرامج ومشاريع الدعم كان نحو إحداث هيئات حكومية متخصصة تعمل في القطاعات التنموية التي لا يمتلك فيها الشريك الحكومي مثل هذه الهيئات، ومن أمثلة ذلك: (المساهمة في تأسيس شبكة وطنية للمنظمات غير

الحكومية في سورية، وإحداث الهيئة السورية للاستثمار، وإحداث مديرية منظمة التجارة العالمية، وإحداث المركز الوطني لتنسيق إدارة الكوارث)، كما يلاحظ أن هناك حرصاً من قبل البرنامج الإنمائي على أن تكون مخرجات المشاريع والبرامج المشتركة مرتكزة أساساً على توسيع الخيارات المتاحة أمام المواطنين، سواء فيما يتعلق بالمشاركة في اتخاذ القرارات أو في الحصول على الخدمات، كما يلاحظ أن الدعم الذي يقدمه البرنامج الإنمائي يتصف بأهمية كبيرة في بعض القطاعات وبحيث لا يمكن الاستغناء عنه في ظل غياب أو قصور المخططات الحكومية المتعلقة بهذه القطاعات، ومن ذلك دور البرنامج في دعم عمليات منع الأزمات وإدارة الكوارث، ودوره في حشد وتنسيق المعونات الخارجية، ودوره في دعم توجهات حماية البيئة واستدامة الموارد الطبيعية، كما يلاحظ أن أنشطة الدعم التي يقدمها البرنامج الإنمائي لا تغيب عن أي مفصل من مفاصل العملية التنموية في سورية، وما يثبت ذلك وجود البرنامج داخل المجلس التشريعي منذ عام (2003)، وهو ما يعني قبول سورية بالشراكة الإستراتيجية والعميقة مع برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، ولكن على الرغم مما وضحه هذا الاستعراض السريع لأوجه التعاون بين سورية والمكتب القطري للبرنامج الإنمائي إلا أن الاقتراب أكثر من تفاصيل هذا التعاون والتلمس الحقيقي لمردوديته على عملية التنمية البشرية في سورية لن يتم بدون دراسة تفصيلية لجزء من مكونات هذه العلاقة التشاركية، وهو ما سوف تعمد إليه هذه الدراسة في فصلها القادم.

مناقشة الفرضيات

- الفرضية الأولى: تنهض الفرضية الأولى لهذا البحث على مقولة أن للأمم المتحدة دوراً تنموياً أساسياً وفاعلاً في المجالات الاقتصادية والاجتماعية، وتمارس المنظمة هذا الدور من خلال أجهزة عدة وهيئات فرعية، وأن برنامج الأمم المتحدة الإنمائي يعد الأهم والأبرز بين جميع الفروع التنموية للمنظمة الدولية، وقد ساهم هذا البرنامج في تعزيز مسيرة التنمية البشرية على المستوى العالمي.

لقد وضحت مراجعة السياق التاريخي لنشأة الأمم المتحدة أن الرغبة في تعزيز التعاون الدولي في مجالات التنمية الاقتصادية والاجتماعية كانت من ضمن الدوافع والمبررات التي أدت إلى ولادة المنظمة الدولية، كما أن التزام الأمم المتحدة بمقتضيات هذا الدور التنموي تم تأكيده في الميثاق الأساسي للأمم المتحدة كأحد الأبعاد الأساسية لأهداف المنظمة إلى جانب حفظ الأمن وحماية حقوق الإنسان، وخصص الميثاق فصلاً كاملاً (الفصل التاسع) لرسم ملامح ولاية الأمم المتحدة التنموية وآليات التخطيط والتنفيذ والمتابعة التي تضمن للمنظمة النهوض بهذه الولاية، وهذا يؤكد أن البعد التنموي ولد مع ولادة الأمم المتحدة ومن رحم الغايات الأساسية التي تصبو المنظمة إلى تحقيقها.

كما أن استئثار هذا البعد التنموي بحوالي (70%) من أنشطة الإشراف والإدارة التي تقوم بها الأمم المتحدة، بالإضافة إلى حضور الهاجس التنموي على لائحة أنشطة مختلف أجهزتها الرئيسية بل وتخصيص أحد هذه الأجهزة (المجلس الاقتصادي والاجتماعي) ليتابع بشكل تفصيلي خطوات بناء وتنفيذ الاستراتيجيات التنموية للأمم المتحدة، كل ذلك يثبت أن هذا الدور التنموي يشكل محوراً أساسياً من محاور العمل الذي تقوم به الأمم المتحدة، وهذا الدور وإن أغفلته كثرة التركيز على البعد السياسي والأمني للمنظمة الدولية فإن ما يؤكده هو ضخامة وتشعب الأجهزة والفروع التابعة للمنظمة والمعنية بتنسيق ودعم مختلف أوجه الأنشطة الإنمائية، وكذلك انتشار وتوزع البرامج التنفيذية الضخمة في أراضي جميع الدول الأعضاء، والتي تقدم من خلالها المنظمة دعمها الفني والتقني والتمويلي لتوجهات التنمية في هذه الدول، ويبدوا أن ما تتمتع به الأمم المتحدة من صفات فريدة أسبغت على الدور الذي تؤديه في مجال رسم وتوجيه السياسات التنموية العالمية بعداً استثنائياً، فهي المنظمة الوحيدة التي تجمع في صفاتها بين عالمية العضوية وشمولية التخصص، وهو ما سمح لها بالتالي لفت

الأنظار دائماً نحو الإشكالات الإنمائية المستجدة في جميع المجالات، والتركيز على استراتيجيات الشراكة العالمية عند البحث عن حلول لهذه الإشكالات، وخاصة في القضايا عالمية الطابع كمشكلات البيئة وتغير المناخ ومواجهة الفقر وبعض الأمراض والكوارث.

وبالمقابل فإن دراسة الآليات والمنهجيات التي تتبعها الأمم المتحدة عند بناء وتنفيذ استراتيجياتها التنموية بينت أن مختلف آليات الإدارة والتنسيق بين الفروع التنموية للمنظمة (مجلس الرؤساء التنفيذيين، مجموعة الأمم المتحدة للتنمية، نظام المنسق المقيم) تتمحور حول جهاز واحد هو برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، هذا الجهاز الذي لوحظ تنامي دوره كذراع وممثل لتوجهات الأمم المتحدة الإنمائية خلال السنوات الأخيرة، حتى باتت توكل إليه مهام تنسيق ومتابعة مختلف الغايات التنموية التي تقرها مؤتمرات الأمم المتحدة (متابعة تنفيذ أهداف التنمية الألفية على سبيل المثال)، كما أن إدارة البرنامج الإنمائي لنظام المنسق المقيم جعلته يشكل الواجهة الرسمية لمنظمة الأمم المتحدة أمام دولها الأعضاء، فهو الذي يعد ويشرف على الإستراتيجيات الإنمائية التنفيذية في المكاتب القطرية، وتَبين أن البرنامج يعمل على أراضي **(166)** دولة عضواً، وأن إجمالي الموارد السنوية المتاحة وصلت في عام **(2008)** إلى مبلغ **(6,03)** مليار دولار، وهذه المعطيات تجعل البرنامج من أكبر المنظمات التنموية متعددة الأطراف حول العالم.

ولكن قبل قبول الفرضية الأولى بصياغتها الكاملة لابد من ملاحظة أن فاعلية الدور التنموي الذي لعبته (وتلعبه) الأمم المتحدة كان مرهوناً خلال مراحل تطوره بتجاذبات القوة والضعف بين كل من الكتلة الدولية المستفيدة من تنامي هذا الدور من أدوار الأمم المتحدة (كتلة الدول النامية) من جهة، والكتلة الدولية التي كانت تراهن دائماً على إدارة الأنشطة التنموية خارج إطار الأمم المتحدة (معظم الدول الغربية)، وما سمح لهذا الصراع أن يؤثر على مسيرة وفاعلية الدور التنموي للأمم المتحدة هو طبيعة ومواصفات هذه المنظمة الدولية، حيث أن عالمية العضوية جعلتها في بعض الحالات تتخذ مواقف وسطية تتمسك فيها بأهداب التصالح بين أطرافها المختلفين من حيث توجهاتهم التنموية وغاياتهم السياسية والإيديولوجية، وذلك لأنها تمثل إطاراً لما ترتئيه حكومات دولها الأعضاء، هذه الحكومات التي غالباً ما تتضارب مصالحها وتوجهاتها، وبما أن كفة القوة (أياً كان مقياسها) داخل المنظمة الدولية لا تزال راجحة منذ أواخر القرن الماضي باتجاه الكتلة الدولية غير الراغبة في تعاظم دور الأمم المتحدة في المجالات الاقتصادية والاجتماعية، فهذا يعني أن فاعلية الدور التنموي للأمم المتحدة على المستوى العالمي لا تزال عند حدودها الدنيا، وما يدعم هذا التبرير هو ما أفضت إليه الدراسة (في الفصل الأول) من نقص واضح في تمويل برامج التنمية في الأمم المتحدة

بين ما تحصل عليه هذه البرامج (تقريباً **10** مليار دولار سنوياً) وبين ما تحتاجه من تمويل حتى تكون فاعلة بشكل حقيقي وقادرة على تحقيق غاياتها الأساسية (حوالي **1,5** تريليون دولار سنوياً)، وذلك قياساً على بعض التجارب الناجحة في مجال تقديم المعونات التنموية.

ولقد وضحت دراسة أهداف واختصاصات برنامج الأمم المتحدة الإنمائي أن أولوية الخيارات البشرية كانت دائماً تمثل حجر الأساس في بناء مفهوم التنمية الذي تبناه البرنامج وعمل على تحقيقه، كما وضحت مراجعة الخطط الإستراتيجية للبرنامج ومجالات التخصيص الأساسية لموارده المادية أن غايته الحقيقية هي دعم وتعزيز مؤشرات الأبعاد الأساسية لمفهوم التنمية البشرية في التوجهات التخطيطية لدوله الأعضاء، وهو ما تأكد أيضاً أثناء دراسة تفاصيل الدعم الذي يقدمه مكتب البرنامج الإنمائي لشريكه الحكومي في سورية.

وبالمقابل فإن مراجعة المسار الذي سلكه مفهوم التنمية البشرية قبل أن يتحول إلى نظرية متكاملة تشير بشكل واضح إلى دور أساسي لعبه برنامج الأمم المتحدة الإنمائي في الدفاع عن هذا المفهوم، وكذلك في حشد الزخم الفكري حول مكوناته ومفرداته، وبالتالي تعزيز حظوظه في أن يرى مكانه بين نظريات التنمية التي تشغل الساحة الفكرية، وما يثبت ذلك توجيه البرنامج لجزء من أنشطته نحو دراسة وتحليل واقع وآفاق التنمية البشرية حول العالم من خلال تقارير قطرية عن التنمية المحلية في كل بلد، وكذلك حرص البرنامج على إصدار تقرير دوري لمناقشة مفردات مفهوم التنمية البشرية، بالإضافة إلى تركيب مقاييس كمية للتنمية البشرية تحدد مواقع الضعف والقصور في هذه التنمية على المستويات المحلية والعالمية.

أي أن الفرضية الأولى لهذا البحث كانت موجبة كلياً وسالبة فقط في جزئها الدال على الفاعلية المطلقة لبرامج الأمم المتحدة الاقتصادية والاجتماعية على المستوى الدولي، وبعد وضع ملاحظة على هذا الجزء من الفرضية يمكن قبولها لتصبح أول نتيجة من نتائج هذه الدراسة.

- أما الفرضية الثانية: فتقوم على اعتبار برنامج الأمم المتحدة الإنمائي شريك بارز للحكومة السورية في سعيها نحو الارتقاء بواقع العملية التنموية بشكل عام وبمؤشرات التنمية البشرية بشكل خاص.

نظراً لأن سورية تعد واحدة من الدول النامية التي توصف بأنها لا تسير على نهج الرأسمالية الاقتصادية (بمعناها الليبرالي الحديث) فهذا جعلها بعيدة عن الشراكة الحقيقية مع العديد من المنظمات الدولية التي تسبغها صفة الليبرالية (كصندوق النقد والبنك الدوليين ومنظمة التجارة العالمية)، وبالمقابل فإن مجموعة المزايا التي تمتعت بها أنشطة برنامج الأمم المتحدة الإنمائي جعلتها مقبولة لدى سورية منذ وقت طويل، مما عزز بالتالي من حظوظ البرنامج الإنمائي في أن يكون الشريك التنموي الأبرز لسورية فيما يتعلق بشراكتها مع المنظمات الدولية العاملة في الحقل التنموي، إن هذا الاستنتاج تبلور عند دراسة تطور مفهوم التنمية على المستوى الدولي والمسارات التي سلكتها الهيئات الدولية العاملة في حقل المساعدات الإنمائية (الفصل الثاني)، وكذلك وضحت الدراسة المفصلة لأهداف البرنامج الإنمائي ومبادئ وآليات البرمجة التي يعمل وفقها أن أنشطته تتصف بكونها طوعية ومحايدة ومقدمة كمنح دون مقابل لصالح البلدان الأعضاء، وبنيت هذه الاستنتاجات على عدة أدلة منها إشراك البرنامج لشركائه الحكوميين على المستوى القطري في إعداد وتقييم خطط عمله في البلد المستفيد، ومن جهة أخرى يعد دعم البرنامج لأولويات الشراكة التنموية بين دول الجنوب -حيث ما أمكن ذلك- من الأدلة على أن البرنامج يراعي التوجهات السياسية لدى العديد من البلدان النامية المتحفظة على التعاون مع بعض الدول الغربية التي يخشى من غاياتها السياسية المبطنة بالمعونات التنموية، وكذلك يعد تبني البرنامج الإنمائي لمبادئ الملكية الوطنية للبرامج والمشاريع التي يدعمها دليلاً على حياده السياسي، بل وإن البرنامج يصر على مبدأ التنفيذ الوطني لهذه البرامج والمشاريع، ويعمل على تضمين أنشطة مشاريعه إستراتيجيات للخروج تضمن أن الحاجة لمساعدة البرنامج الإنمائي لن تكون دائمة بل مؤقتة ريثما يتم بناء قدرات الإطار المؤسسي الوطني القادر على النهوض بأنشطة الدعم التي يقدمها البرنامج، وأثبتت ذلك التجارب المتنوعة لدعم البرنامج الإنمائي لشريكه السوري (خلال مرحلة البرنامج القطر السابع) في إحداث العديد من الهيئات والمؤسسات الحكومية والأهلية في القطاعات التي لا تمتلك فيها سورية مثل هذه الهيئات، وتَبين أن البرنامج يطبق مبدأ التخطيط لفترات زمنية متوسطة انسجاماً مع التخطيط الحكومي، وأنه منذ عام (1972) (بداية اعتماد المكتب للبرمجة القطرية) وحتى نهاية عام (2006) استفادت سورية من ستة برامج قطرية، أما الموارد المالية التي خصصها البرنامج الإنمائي لهذه البرامج القطرية فقد ارتفعت من **(15)** مليون

دولار للبرنامج الأول (1972- 1976) إلى حوالي (117,65) مليون دولار سيتم تخصيصها للبرنامج القطري السابع (2007-2011)، كما أن وجود خدمات برنامج الأمم المتحدة الإنمائي في مختلف مفاصل العملية التنموية في سورية حتى السياسية والتشريعية منها تثبت أن سورية قبلت برنامج الأمم المتحدة الإنمائي كشريك استراتيجي لها.

كما يلاحظ أن إسقاطات البرنامج الإنمائي لأهدافه الرئيسية على علاقته التعاونية مع سورية جعلت معظم أوجه التعاون تصب في مكونات ثلاثة هي تكوين القدرات البشرية وتوظيف هذه القدرات ورفع مستوى الرفاه المتحقق، وهي مكونات مفهوم التنمية البشرية وفق ما تبناها البرنامج الإنمائي، ويلاحظ كذلك استخدام المخطط الحكومي في سورية (الخطة الخمسية العاشرة) لمقاييس التنمية البشرية التي وضعها البرنامج الإنمائي، بل واعتراف هذا المخطط الحكومي أن المقياس الاستراتيجي للتقدم في عملية التنمية البشرية على المستوى الوطني هو ارتقاء سورية على سلّم التقييم الدولي لإنجازات التنمية البشرية (دليل التنمية البشرية)، الذي وضعه ويشرف على حسابه برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، كل ذلك يثبت أن دعم وتعزيز التوجهات الإنمائية البشرية هي المجال الرئيسي لعلاقة التعاون بين سورية والشريك البرنامجي، ويثبت أيضاً اعتراف المعنيين بعملية التنمية البشرية في سورية بالخبرة التخصصية لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي في مجالات قياس وتقييم ودعم مؤشرات التنمية البشرية.

وهذا يدفعنا للاعتراف بالإيجابية الكلية للفرضية الثانية من فرضيات هذا البحث، ومنه قبول هذه الفرضية بصياغتها الكاملة واعتبارها تمثل النتيجة الرئيسية الثانية لهذا البحث.

- الفرضية الثالثة: تعاني مؤشرات التنمية البشرية في سورية بشكل عام من تراجع واضح في الوقت الحاضر، ومع اتجاه الاقتصاد السوري للعمل وفق آليات السوق، فإن ذلك سوف يولد معطيات جديدة تدفع ببعض مؤشرات التنمية البشرية للتراجع والتردي أكثر فأكثر.

بناء على دراسة الأبعاد الثلاث للتنمية البشرية في سورية (تكوين القدرات البشرية، توظيف القدرات البشرية، مستوى الرفاه المتحقق) تَبين أن هناك قصور في هذه الأبعاد جميعها، حيث أن مقارنة سورية مع عدد من الدول العربية والمجاورة وضحت أن هناك حالة من عدم التوازن بين مؤشر حجم السكان ومعدلات نموه من جهة وبين حجم الموارد الاقتصادية الفعالة ومعدلات نموها الحقيقية من جهة أخرى، بالإضافة إلى وجود خلل بنيوي

في تركيبة هذه الموارد الاقتصادية ناتج عن استحواذ القطاعات الريعية (زراعة وصناعات استخراجية) على نسبة كبيرة من هذه الموارد (46,79% في عام 2008)، مقابل حصة قليلة للصناعات التحويلية (6,4%)، وذلك مع اتجاه لتفاقم هذه المشكلة أكثر عاماً بعد عام، أي أننا في الوقت الذي نشهد فيه تدهور الموارد الاقتصادية الحقيقية واتجاهها نحو الندرة فإن الاحتياجات المالية اللازمة لتكوين وبناء القدرات البشرية يزداد عاماً بعد عام.

أما على مستوى المؤشرات الفرعية لأبعاد التنمية البشرية، فقد أشارت مؤشرات التعليم إلى وجود العديد من مكامن القصور في السياسات التعليمية، تبدأ من المراحل الأولى للتعليم ما قبل المدرسي حيث لم تتجاوز نسب الالتحاق في هذا التعليم (10- 12%)، ومع اتجاه معدلات الالتحاق في المدارس الأساسية للزيادة فإن هناك ضعفاً واضحاً في إمكانيات الاحتفاظ بالطلاب داخل المؤسسات التعليمية عند انتقالهم من مرحلة إلى أخرى، كما أن تقديرات نسب الأمية تظل مرتفعة (17% عام 2009)، رغم التقدم الطفيف في مجال مكافحة هذه الظاهرة خلال الأعوام الأخيرة، وبالمقابل وضحت الدراسة أن هناك تقدماً كبيراً في مؤشرات الالتحاق بالتعليم العالي خلال السنوات الأخيرة وتحقيقها للنسب المخططة في إطار الخطة الخمسية العاشرة، إلا أن هناك تساؤلاً ملحاً لم تتطرق هذه الدراسة للإجابة عنه يتعلق بنوعية هذا التعليم على اعتبار أن معظم الارتفاعات في نسب الالتحاق كانت قد تحققت في التعليم المفتوح والخاص والافتراضي.

وبالمقابل تَبين أن مؤشرات الصحة شهدت تقدماً كبيراً خلال السنوات الأخيرة رغم قلة الإنفاق العام على خدمات الصحة، وجاء على رأس المؤشرات الايجابية للواقع الصحي الانخفاض الواضح في نسب انتشار الأمراض الوبائية في سورية، وكذلك التقدم الملحوظ في مؤشر العمر المتوقع عند الولادة.

أما على صعيد توظيف القدرات البشرية فيلاحظ أن هناك تردياً كبيراً في مؤشرات التشغيل والإنتاجية، حيث تَبين أنه حتى عام (2008) كان هناك (59,8%) من المشتغلين تحصيلهم العلمي ابتدائية فما دون، وكانت التقديرات الرسمية للبطالة تشير إلى أنها وصلت إلى (10,9%) وهي نسبة ليست قليلة حتى إذا أُخذَت دون تحفظ على آلية حسابها، وكذلك تشير المصادر الرسمية نفسها إلى أن اتجاه مؤشرات التشغيل والبطالة خلال الأعوام الثلاثة الأولى من عمر الخطة الخمسية هو اتجاه معاكس لما تبتغيه هذه الخطة، كما لوحظ وجود تباين بين المحافظات والأقاليم من ناحية مؤشرات التوظيف والبطالة، وكانت المستويات الأكثر تدهوراً تتركز في الإقليم الشمالي الشرقي.

وبالمقابل كانت مستويات الرفاه المتحقق في سورية تعكس صورة الإخفاقات على مستويي بناء وتوظيف القدرات البشرية، فجاء متوسط الدخل الفردي (مقاساً بنصيب الفرد من

الناتج الإجمالي) متدنياً مقارنة مع عدد من الدول العربية، وكانت معدلات ارتفاعه خلال السنوات الماضية دون الآمال والتوقعات التي حملتها خطط الإصلاح والتغيير الاقتصادي (معدل نمو 1,8% بين عامي 2007- 2008) بينما قدرت له الخطة الخمسية العاشرة أن يكون عند (2,7% سنوياً)، كما لوحظ أنه مع اتجاه الاقتصاد السوري للعمل وفقاً لآليات السوق فإن ذلك عرقل خطط تحقيق تقدم في مجال المساواة في توزيع الدخل.

وبالمحصلة وضحت قياسات مجمل أداء التنمية البشرية في سورية بالاعتماد على دليل التنمية البشرية ومكوناته الفرعية أن سورية تقع ترتيبياً في وسط قائمة الدول التي توصف بأنها متوسطة الأداء التنموي، ففي عام (**2007**) سجل دليل التنمية البشرية (**0,742**) نقطة، واحتلت سورية بذلك المرتبة (**107**) من بين (**182**) دولة قام البرنامج الإنمائي بحساب دليل التنمية البشرية لها، وأن هذا الترتيب لم يتقدم منذ عام (2004) كما كان مخطط له في الخطة الخمسية العاشرة، أما مكمن القصور والضعف في مسيرة التنمية البشرية في سورية تتأتى بشكل رئيسي من انخفاض متوسط الدخل الفردي وعدم تحقيقه لتقدم حقيقي يذكر خلال السنوات الماضية، وهذا ما يثبته استقرار دليل الدخل عند (0,60) عام (2002) ليتحول فقط إلى قيمة (0,636) في عام (2007) وبالتالي فهذا ما يبرر أولوية التركيز على رفع مستويات المعيشة في سورية، وتناول قضية الفقر على رأس قائمة أولويات التنمية البشرية.

وبالتالي فإن الفرضية الثالثة صحيحة لجهة اعتبارها أن مؤشرات التنمية البشرية في سورية تعاني من تدن واضح، وكذلك هي صحيحة لجهة اعتبارها أن التوجهات التخطيطية نحو تحرير الاقتصاد السوري أثرت بشكل سلبي على بعض مكونات التنمية البشرية، وهو عكس التأثير الذي كان يطمح المخططون لإحداثه في هذه المكونات، وبالتالي يمكن قبول هذه الفرضية نظراً لإيجابية مفرداتها.

- الفرضية الرابعة: يلعب البرنامج الإنمائي دوراً أساسياً في مجال دعم توجهات الحكومة السورية للتصدي لظاهرة الفقر من خلال التخطيط والإشراف على برنامج مكافحة الفقر.

أثناء الدراسة التحليلية لبرنامج مكافحة الفقر لوحظ أن هذا البرنامج يقدم الدعم والمساندة للشريك الحكومي على مسارين: الأول هو رسم وتخطيط السياسات الكلية لمحاربة الفقر، والثاني هو مسار التنفيذ العملي للسياسات المخططة على أرض الواقع، وعلى المسار الأول لوحظ أن للبرنامج صلات إستراتيجية على أعلى المستويات مع الجهة الحكومية التي يقع على عاتقها التخطيط والإشراف على التوجه العام لمسار التنمية في سورية (هيئة تخطيط

الدولة) بل إن هذه الهيئة هي دائماً الطرف الثالث لشراكة البرنامج الإنمائي مع أي من مؤسسات الدولة، وهذا يصب في إطار اقتراب البرنامج وحرصه على أن يكون داعماً لتوجهات الخطط الإنمائية الحكومية، وكذلك رغبته في التأثير على هذه التوجهات من خلال تضمينها للمبادئ والأهداف التي يؤمن بها البرنامج، وما يثبت هذه الحقيقة هو الشراكة العميقة للبرنامج في إعداد الخطط الخمسية للتنمية، وكذلك توفير الدراسات والمؤشرات الرقمية اللازمة، وبالمقابل على الجانب الآخر يبدو أن الشريك الحكومي لا يمانع في الاستفادة من هذا الدعم الذي يقدمه البرنامج في مجال التخطيط العام، بل إن الخطة الخمسية الأخيرة اتخذت من بعض الدراسات التي أعدها البرنامج كمراجع لها (دراسة الفقر في سورية)، وكذلك لم تغفل هذه الخطة توصيات البرنامج الإنمائي فيما يتعلق باعتماد أهداف التنمية الألفية كإطار مرجعي لتوجهات التنمية البشرية في سورية.

أما على مستوى الأنشطة التنفيذية المعتمدة في مجال مكافحة الفقر فإن دراسة الحالة التي تم تنفيذها على مشروعين من مشاريع البرنامج بينت ما يلي:

أ. قدمت مشاريع مكافحة الفقر آليات لتنسيق جهود الجهات الحكومية (وغير الحكومية) في إطار عمل واحد، وأن هذا الاتجاه نحو دعم التشاركية لا يمكن إلا أن يكون ايجابياً مقارنة مع الاتجاه للعمل بشكل انفرادي، ففي مشروع (تمكين المرأة والحد من الفقر) قدم المشروع إطاراً لتوحيد جهود أكثر من أربع جهات حكومية وثلاث مؤسسات غير حكومية، بالإضافة لدوره (غير الظاهر للعيان) في حشد الدعم والمعونة من الجهات الدولية المانحة.

ب. لوحظ وجود دور هام لمشاريع مكافحة الفقر في نشر (إن لم نقل استحداث) آليات تنفيذية جديدة لمكافحة الفقر على الساحة التنموية في سورية، ومن ذلك استخدام أسلوب التمويل الصغير للمشاريع المولدة للدخل، فهذا الأسلوب لم يكن معمولاً به بشكل منظم قبل تجربة (مشروع تنمية المجتمع الريفي في جبل الحص)، وإن ما يثبت صوابية هذا النهج في مكافحة البطالة والفقر هو السعي الحكومي نحو تأطيره ومأسسته خلال السنوات القليلة الماضية وذلك في سبيل تعميمه، ومن ذلك إصدار المرسوم التشريعي (رقم 15 لعام 2007)، واستبدال هيئة مكافحة البطالة بالهيئة العامة للتشغيل وتنمية المشروعات، وإحداث عدد من المديريات التابعة لبعض الوزارات وتهيئتها للعمل وفقاً لهذا الأسلوب.

ج. لوحظ إحداث أثر ايجابي في تخفيض مؤشرات الفقر عند المجتمع المستهدف، حيث دلت المؤشرات الرقمية على أن هناك أثراً ايجابياً لأنشطة هذه المشاريع في تحسين واقع المؤشرات المرتبطة بشكل وثيق بظاهرة الفقر (الدخل، البطالة، الأمية ...الخ)، فقد بينت الدراسة المقارنة لمشروع "تمكين المرأة والحد من الفقر" أن هناك تأثيراً ايجابياً في نمو

أعداد النساء المنتسبات لصفوف محو الأمية خلال فترة المقارنة (2004-2008) حيث وصلت نسبة النمو إلى (153,86%) في عام (2007)، دون أي تغير في أعداد الذكور المنتسبين لهذه الصفوف خلال الفترة المذكورة، وهذا التطور أثّر في رفع معدل الإلمام بالقراءة والكتابة بين الإناث، ففي حين كانت تقدر نسبة الأمية (للبالغين) بين الإناث (36,1%) مقابل (10,3%) بين الذكور وذلك في عام (2003)، أصبحت هذه النسب في عام (2008) تقدر بحوالي (21%) للإناث مقابل (7,8%) للذكور، أي أنه وخلال هذه الفترة كان معدل الانخفاض في نسبة الأمية بين النساء قد بلغ ((41,8%) مقابل (24,2%) للرجال، وفي مجال التمكين الاقتصادي ولأول مرة منذ عام (2004) شهد معدل النشاط الاقتصادي الخام عند الإناث تقدماً ايجابياً (من 11,5% عام 2004 إلى 9% عام 2007 ثم ارتفع إلى 9,2% عام 2008)، وكذلك لأول مرة تشهد نسبة الإناث المشتغلات من مجموع المشتغلين تقدماً ايجابياً (من 14,1% عام 2004 إلى 12,7% عام 2007 ثم ارتفعت إلى 13,9% عام 2008)، وبالمقابل انعكس اتجاه مؤشر بطالة الإناث ليسجل تراجعاً بمعدل (5,8%) بين العامين (2007- 2008)، وكذلك تشير تطورات الحالة العملية لمساهمة المرأة الاقتصادية خلال الفترة السابقة إلى ارتفاع نسبة النساء اللواتي يعملن لحسابهن خلال الفترة السابقة على حساب تراجع نسبة النساء اللواتي يعملن بلا أجر، ففي حين ارتفعت نسبة النساء المشتغلات لحسابهن من (8,3%) (من مجمل النساء المشتغلات) في عام (2004) لتصبح (9,2%) في عام (2008)، انخفضت بالمقابل نسبة النساء العاملات بدون أجر من (20,1%) عام (2004) إلى (17,3%) عام (2008)، وهو ما يعني أن هناك نسبة من النساء اتجهت إلى إحداث مشاريع خاصة بها خلال الفترة السابقة، وهذا الاتجاه هو الذي يبتغيه ويدعمه برنامج تمكين المرأة ومكافحة الفقر، وعلى الرغم من قصر الفترة الزمنية المدروسة يمكن القول أن هناك مؤشرات ايجابية طرأت على واقع مؤشرات التشغيل والعمالة عند النساء خلال الأعوام الأخيرة من فترة الدراسة المقارنة، وهذه المؤشرات الإيجابية يمكن رد جزء منها إلى أنشطة التمكين الاقتصادي وخلق فرص العمل عند الإناث، وهي الأنشطة التي يساهم فيها برنامج تمكين المرأة والحد من الفقر بشكل رئيسي منذ أواخر عام (2007).

كما بينت الدراسة المقارنة لمشروع "تنمية المجتمع الريفي في جبل الحص" أن نسبة (24,2%) من المستفيدين ارتفعت دخولهم الشخصية، مقابل (2%) هم الذين تحسنت دخولهم الشخصية من غير المستفيدين، وكذلك تشير التغيرات التي تم رصدها على الدخل الأسري إلى اتجاهات مماثلة، حيث كانت نسبة التحسن في دخل الأسرة حوالي (25,8%) من المستفيدين مقابل (4%) فقط من غير المستفيدين، كما تبين أن المستفيدين من أنشطة

المشروع (الحاصلين على القروض) كانت لديهم زيادة في متوسط الربح السنوي مقدارها (10,75%) على متوسط الربح السنوي الذي حققه غير المستفيدين، بالإضافة لذلك أحدثت أنشطة هذا المشروع تأثيرات ايجابية في الاعتماد على الذات لخلق فرص عمل حيث أصبحت نسبة (32,4%) من المستفيدين من أنشطة المشروع تعتمد بشكل كامل على مشروعاتهم الصغيرة المدرة للدخل، مقابل (60,4%) منهم كانوا يعتمدون (بشكل ما) على مشاريعهم الصغيرة.

وبالتالي يمكن استنتاج حقيقة أن هناك أثراً ايجابياً لمشاريع برنامج مكافحة الفقر، لكن وإن كان هذا الدور هو الغاية الجوهرية لهذه المشاريع إلا أنه يجب إبداء بعض الملاحظات على هذا الأثر قبل الاعتراف به، فمن حيث المبدأ كان هذا الأثر في الاتجاه الصحيح، إلا أنه لم يحقق تقدماً كبيراً نحو مكافحة الفقر على مستوى المؤشرات الكلية (على مستوى القطر)، ويعود ذلك إلى أسباب عدة منها صغر حجم هذه المشاريع أمام الاحتياجات التي تتطلبها عملية تحريك المؤشرات الكلية، وكذلك يعود السبب إلى الحقيقة البديهية في أن الدور الفاعل والمؤثر في التوجهات النهائية لمؤشرات التنمية الكلية مرتبط أساساً بدور الحكومة (الذي لا يمكن أن ينافسه أي دور)، وبالتالي فإن التأثير الإيجابي للأنشطة التنفيذية للبرنامج الإنمائي، يمكن أن تظهر بأقل من حقيقتها -أو حتى يمكن أن تظهر محصلتها بصورة سلبية- إذا ما كانت التوجهات الحقيقية للبرامج الحكومية تصب في إحداث أثر معاكس لها.

أي أنه يجب الارتكان إلى نتيجة جوهرية مفادها أن فاعلية تأثير مشاريع برنامج الأمم المتحدة الإنمائي تظل مرهونة بالتوجهات العام لعملية التنمية كما تريد له الحكومة أن تكون، ولكن هذه الحقيقة لا تنتقص من أهمية الدور الذي تلعبه مشاريع وأنشطة البرنامج الإنمائي فهي تقدم العون والمساندة ضمن إطار إمكانياتها المالية وحدودها المؤسسية وضمن هذين الإطارين يجب قياس مردودية النتائج التي تحققها.

وبالتالي فإن محاكمة الفرضية الرابعة من هذا البحث ضمن الإطار الكلي لمخططات محاربة الفقر في سورية والتوجهات الفعلية لمؤشرات هذه الظاهرة تفقد المتغير الجزئي المدروس (أثر برنامج مكافحة الفقر التابع لمكتب برنامج الأمم المتحدة) انجازاته الحقيقية، أما محاكمتها ضمن إطارها الجزئي وبناء على المعطيات السابقة فتحتم علينا الاعتراف بأهمية دور البرنامج في مجال مكافحة الفقر ورفع مستويات المعيشة عند المجتمع المستهدف، وهذا بالتالي يدعم صوابية وايجابية الفرضية الرابعة من فرضيات هذا البحث ويدفعنا للقبول بها.

- الفرضية الخامسة: إن تعزيز العلاقة بين الحكومة السورية وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي وتفعيلها بشكل أمثل في القطاعات كافة وعلى المستويات جميعها سوف يكون له انعكاسات ايجابية مباشرة في تحسين واقع المؤشرات التنموية الوطنية.

عند مناقشة هذه الفرضية لابد من الانطلاق من النقطة التي انتهى إليها تحليل الفرضية السابقة، فحيث أن دور البرنامج لا يمكن فصله عن دور الحكومة، ونظراً لأن البرنامج لديه خبرة كبيرة في معظم مجالات التنمية البشرية يثبتها تاريخه الطويل بالعمل في هذا المجال وتجاربه السابقة مع الحكومة السورية، ونظراً لوجود آثار ايجابية لأنشطة مكافحة الفقر التي نفذها مكتب البرنامج في سورية، لذلك فإن تفعيل العلاقة مع البرنامج بصورة أكبر من خلال الدعم الحكومي الإضافي للمشاريع المشتركة سوف يعظم من أثر المخرجات النهائية لهذه المشاريع المشتركة (وهو في الحقيقة ما ينقص هذه المشاريع)، وبالمقابل تَبين من خلال الدراسة أن هناك بعض القطاعات التنموية تعتمد فيها الحكومة بشكل كبير على أنشطة البرنامج الإنمائي، نظراً لعدم وجود برامج حكومية كافية للتصدي لهذه القطاعات من جهة، ونظراً لخبرة البرنامج الإنمائي الطويلة في التعامل مع التحديات التي تطرحها، ومن هذه القطاعات: حشد وتنظيم المعونات الخارجية، ومواجهة الأزمات والكوارث، والتصدي لمرض الايدز، ففي معظم هذه القطاعات لا توجد أصلاً مؤسسات حكومية متخصصة أو أنها قليلة الخبرة، وبالتالي يكون دور البرنامج الإنمائي في مثل هذه الحالات لاغنى عنه.

وهذا يثبت مقولة أن تعزيز العلاقة بين الحكومة السورية وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي لابد أن يكون له انعكاسات ايجابية مباشرة في تحسين واقع المؤشرات التنموية الوطنية، وهذا يعني أن الفرضية الخامسة والأخيرة من فرضيات البحث موجبة كلياً.

الخاتمة

أولاً: خلاصة النتائج:

1. تلعب الأمم المتحدة دوراً هاماً في مجال التنمية الاقتصادية والاجتماعية على المستوى العالمي، ويعتبر هذا الدور من الأدوار الأساسية للمنظمة الدولية.
2. يمثل برنامج الأمم المتحدة الإنمائي الهيئة التنفيذية الأساسية لسياسات وبرامج الأمم المتحدة في المجال التنموي، فهو يدير عدداً من الصناديق والبرامج التنموية من جهة، وينسق أنشطة كافة فروع المنظمة العاملة في المجال التنموي على مستوى المركز من جهة ثانية، ويدير ويشرف على الفرق القطرية التابعة للأمم المتحدة من جهة ثالثة.
3. في ضوء النظرية العامة للمنظمات الدولية يعد برنامج الأمم المتحدة الإنمائي منظمة تمويل متعددة الأطراف، تختص بالدعم الفني والتقني لمتطلبات عملية التنمية البشرية في الدول النامية، وهو من الهيئات الدولية القليلة التي ساهمت هذه الدول النامية في تأسيسها والتأثير المبكر على التوجهات والمسارات التي سلكتها.
4. يتبنى برنامج الأمم المتحدة الإنمائي هدفاً استراتيجياً يقوم على أن جميع ما يقدمه سواء في مجال إسداء المشورة المتعلقة بالسياسات الإنمائية، أو الدعم التقني، أو المساهمة في تنسيق عمليات تمويل التنمية العالمية يجب أن يهدف إلى تحقيق نتيجة نهائية وحيدة هي تعزيز عملية التنمية البشرية بأبعادها الثلاثة: تكوين القدرات البشرية، توظيف القدرات البشرية، تحسين مستوى الرفاه المتحقق.
5. إن برنامج الأمم المتحدة الإنمائي يعتبر الشريك التنموي الأبرز بالنسبة للحكومة السورية فيما يتعلق بالشراكة مع المنظمات الدولية العاملة في هذا المجال.
6. تتوزع مشاريع الدعم التي ينفذها المكتب القطري للبرنامج الإنمائي في سورية على جميع قطاعات ومفاصل العملية التنموية في سورية، وتبدأ هذه المشاريع بدعم الجهات المخططة والمشرفة على المسار الشامل للعملية التنموية (هيئة تخطيط الدولة)، ثم تنتقل للعمل على دعم الجهات المنفذة للاستراتيجيات المتفق عليها (مختلف سلطات الدولة التشريعية منها والقضائية والتنفيذية)، وأخيراً تعمل المشاريع على مراقبة ورصد النتائج المتحققة من خلال الدراسات والتقارير التي تنفذها.
7. هناك توافق إلى حد بعيد بين أولويات وتوجهات الحكومة السورية وبين سياسات وتوجهات البرنامج الإنمائي، وما يؤكد ذلك الانسجام الكبير بين أهداف الخطط الإستراتيجية لكل من الحكومة والبرنامج، كما يمكن القول بأن البرنامج الإنمائي لا يملي على الحكومة أهدافه

وتوجهاته التي يتبناها مسبقاً، ولكنه يدعمها في اتخاذ مواقف محددة من قضايا التنمية البشرية التي يمتلك فيها الخبرة وتنوع التجارب، وبالتالي فهو يوجه الحكومة نحو تبني أهدافاً تدعم الأولويات البشرية في عملية التنمية، ويبدو جلياً أسبقية الخيارات الحكومية على خيارات البرنامج في حال تعارضهما تجاه أي قضية أو طرح تنموي.

8. من الواضح أن ما تقدمه مشاريع البرنامج الإنمائي يمثل دعماً لخيارات هي من صنع الشريك الحكومي بالأساس، وبالتالي فإن النجاح في أنشطة هذه المشاريع وتحقيقها لغاياتها التنموية يتوقف جزء كبير منه على مدى جدية ونجاعة الخيارات الحكومية المحلية.
9. يتميز الدعم البرنامجي المقدم في القطاعات التي تفتقر سورية فيها إلى الإطار المؤسسي المناسب بأنه موجه نحو خلق مثل هذا الإطار، وذلك انسجاماً مع مبدأ بناء القدرات الوطنية الذي يتبناه البرنامج الإنمائي، وانسجاماً أيضاً مع اعتبار دعم البرنامج يجب أن يكون مؤقتاً ريثما يتمكن الشريك الحكومي من النهوض بالأنشطة المدعومة بنفسه.
10. هناك قصور واضح في البعد الأول من أبعاد التنمية البشرية (تكوين القدرات) في سورية، ويتمثل ذلك في الخلل الواضح بين معدلات النمو السكاني الكبيرة من جهة، وبين معدلات النمو الطفيفة وغير المستقرة في الموارد الاقتصادية المنتجة من جهة ثانية.
11. تشير مؤشرات التعليم والصحة في سورية إلى تقدم طفيف في هذان المجالان، ففي حين يتقدم مؤشر الالتحاق بالمدارس والجامعات بشكل جيد، إلا أن مؤشر الأمية لازال مرتفعاً، مع الإشارة إلى تفوق نسبي للواقع الصحي في سورية على مجمل إنجازات التنمية البشرية.
12. تدل مؤشرات البعد الثاني من أبعاد التنمية البشرية (توظيف القدرات البشرية) على تراجع كبير في مقدرة الاقتصاد السوري على توظيف القدرات البشرية المتكونة، وينعكس ذلك في نسب البطالة المرتفعة، وانخفاض إنتاجية الموارد البشرية الموظفة حالياً.
13. انعكست مجمل إخفاقات البعدين الأول والثاني من أبعاد التنمية البشرية في سورية على شكل تراجع واضح في البعد الثالث المتمثل بمستوى الرفاه المتحقق، فجاءت غالبية مؤشرات الدخل ومستويات الرواتب والأجور أقل بكثير من مثيلاتها في الدول العربية، وغير قادرة على تحقيق مستوى رفاهية مقبول في ضوء مستويات الأسعار السائدة.
14. هناك مؤشرات على أن ظاهرة الفقر في سورية تشكل خطراً حقيقياً على مجمل إنجازات التنمية البشرية، خاصة مع ملاحظة أن النمو الاقتصادي لا يصب في صالح الطبقات الفقيرة، وكانت خصائص الفقراء في سورية تشير إلى أن غالبيتهم يعيشون في الريف ويعملون في الزراعة، وأن البطالة والأمية وسوء توزيع الدخل هي المترابطات الأكثر ملازمة لظاهرة الفقر.

15. وفقاً لمقاييس البرنامج الإنمائي فإن سورية تُعتبر إجمالاً من الدول المتوسطة في مجال انجازات التنمية البشرية، وأن مكمن الضعف في مسيرة هذه التنمية والمعرقل الأكبر لها هو انخفاض متوسط نصيب الفرد من الناتج المحلي (الفقر المادي).
16. هناك إشارات على أن توجهات الحكومة نحو الانفتاح الاقتصادي كان لها انعكاسات سلبية على بعض مؤشرات التنمية البشرية في سورية، وأن الاستمرار في هذا النهج سوف يعرقل مسيرة التنمية البشرية على المدى القصير (على أقل تقدير).
17. يدعم المكتب القطر لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي شريكه السوري على صعيد تحديد الأهداف والأولويات التنموية في مجال محاربة الفقر، وكذلك على صعيد تطبيق استراتيجيات محاربة الفقر عبر مشاريع تنفيذية متنوعة، وتتوزع مشاريع برنامج مكافحة الفقر على ثلاث استراتيجيات تنفيذية هي: جعل النمو الاقتصادي موالياً للفقراء، وتأسيس شبكات أمان اجتماعية، والاستثمار في رأس المال البشري.
18. تعتبر سياسة الإقراض الصغير للفقراء إحدى أهم السياسات المتبعة في برنامج مكافحة الفقر التابع لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي، مع ملاحظة أن تجربة مشروع الحص بإحداثه لمؤسسات التمويل الصغيرة (صناديق القرية) تعتبر أولى التجارب السورية في هذا المجال، وهناك إشارات على رغبة الشريك السوري في تعميم هذا النموذج على مستوى القطر.
19. يتولى المكتب القطري تنفيذ مبادرات عدة للمساواة بين الجنسين وإدماج قضايا النوع الاجتماعي في الاقتصاد والتجارة في سورية، وهناك إشارات إلى دور برنامج الأمم المتحدة الإنمائي في حمل الشريك الحكومي على تبني برنامج وطني لتمكين المرأة والحد من الفقر، كما تشير المعطيات إلى دور كبير يمارسه المكتب القطري في تنفيذ هذا البرنامج الوطني والإشراف عليه.
20. على الرغم من قصر فترة المقارنة بالنسبة لنتائج برنامج تمكين المرأة والحد من الفقر الذي يدعمه المكتب القطري إلا أن هناك إشارات واضحة إلى تحسن المؤشرات التنموية التي يعمل عليه البرنامج، وخاصة منها مؤشرات مكافحة الأمية ومؤشرات التمكين الاقتصادي عند النساء.
21. سجلت الدراسة المقارنة لآثار مشروع تنمية المجتمع الريفي في جبل الحص دوراً ايجابياً لعبه المشروع في تحسين الدخل الفردي والأسري عند الأفراد المستهدفين، كما عمل المشروع على توفير فرص عمل للسكان المحليين، وأدت مجمل أنشطته إلى تحسين الظروف المعيشية لهؤلاء السكان.

ثانياً: التوصيات

1. إن كثرة الهيئات المعنية بالدور التنموي للأمم المتحدة وتشعبها ولّد نوعاً من الازدواجية في الاختصاصات، وهو ما دفع لإجراء مراجعة شاملة لاستراتيجيات الأمم المتحدة التنموية واقتراح بعض الحلول التي يبدوا أنها مناسبة، لذا يجب العمل على تسريع وتيرة الإصلاح التنظيمي للهيكل التنموية للأمم المتحدة، وتعميم تجربة (برنامج توحيد الأداء) التي تم تطبيقها في بعض الدول بأسرع وقت ممكن.
2. هناك فجوة كبيرة بين حجم التمويل الذي يحصل عليه برنامج الأمم المتحدة الإنمائي وبين الاحتياجات التمويلية للأنشطة التي ينفذها، كما أن اعتماده على التبرعات والمساهمات الطوعية يجعل من موارده عرضة لمزاجية الدول المساهمة، وبالتالي يجعلها غير قابلة للتنبؤ، لذا يجب العمل على زيادة حصة الموارد العادية من إجمالي الموارد، وردم الفجوة بين الاحتياجات والمتطلبات، إذا ما أُريد لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي أن يحدث قفزة نوعية في مجال تنمية قدرات الدول الأعضاء، وبناء مقومات التنمية البشرية السليمة لديها.
3. هناك عبء إداري كبير يقع على عاتق الممثل المقيم للبرنامج الإنمائي في المكاتب القطرية، وذلك لاضطلاعه بأكثر من وظيفة، وإدارته لأكثر من فريق، وهناك توجه لفصل المهام المتعلقة بتنسيق أنشطة الأمم المتحدة عن مهام إدارة مكتب البرنامج الإنمائي، ولكن يجب العمل على تعزيز هذه التوجهات وتعميمها بأسرع وقت.
4. غالباً ما يكون هناك فصل بين الفريق الذي يعمل على إعداد وثائق المشاريع (خبراء دوليين) وبين الفريق الذي يقوم بإدارة وتنفيذ الأنشطة المقررة في هذه الوثائق، وبالتالي فإن التحديد المسبق لتفاصيل الأنشطة وتخصيص الميزانية يفقد إدارة المشاريع المرونة المطلوبة للتعامل مع المستجدات التي تتكشف أثناء الممارسة العملية، لذا يوصى بأن يتم العمل على تحديد فريق إدارة المشروع قبل إقرار الوثيقة النهائية له، وإسناد إعداد هذه الوثيقة لنفس الفريق أو على الأقل إشراكه في إعدادها.
5. غالباً ما يتم توقيع وثائق المشاريع مع رأس الهرم الإداري في الجهة المستفيدة من المشروع، ولا يتم إشراك المؤسسة الفرعية المستفيد من أنشطة المشروع، وهذا يدفع إلى سلبية التعاطي من قبل القائمين على هذه المؤسسة الفرعية مع أنشطة المشروع، وذلك إما للجهل بطبيعة مشاريع برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، أو للجهل بحقيقة النتائج التي يعمل المشروع على إنجازها، ويوصى هنا أن يتم إشراك المستفيدين الحقيقيين في مناقشات إعداد وثائق المشاريع، واعتماد مصادقتهم على هذه الوثائق (حيث ما أمكن ذلك).

6. على الرغم من تجاوب المشاريع التنفيذية لمكافحة الفقر مع الخلفية العقائدية للمجتمعات المستهدفة، وذلك باعتمادها على نموذج المرابحة الإسلامية بدلاً من الفوائد المصرفية المركبة، إلا أن هناك ملاحظة توجه للنسبة المفروضة كمرابحة على القروض، فهذه النسبة تعتبر كبيرة قياساً على أن الهدف الرئيسي للمشاريع هو محاربة الفقر، وبالتالي يمكن اقتراح آلية جديدة للمرابحة تقوم على فرض نسبة مرابحة تصاعدية، بحيث يعفى المقترض من أية نسبة في المرحلة الأولى من المشروع (سنة، أو نصف سنة) حسب مدة السداد المتفق عليها، ثم تفرض نسبة مرابحة صغيرة عند سداد القسط الأول، ويتم رفع هذه النسبة مع كل قسط يتم سداده.
7. هناك مشكلات تتعلق باستراتيجيات الخروج المناسبة لبعض المشاريع التنموية وغالباً ما ترتبط هذه المشكلات بالمؤسسات الحكومية التي تُنفَذ فيها المشاريع، فهذه المؤسسات لا تتمكن دائماً من الاستمرار في تنفيذ أنشطة المشروع على السوية نفسها بعد غياب الدعم المقدم من برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، وذلك يتعلق بكون وثائق المشاريع تطرح في بعض الأحيان أنشطة تنموية لا يتضمنها الإطار القانوني والإداري للمؤسسة المستفيدة من المشروع، وبالتالي فإن إنهاء القيمة القانونية لوثيقة المشروع في مثل هذه الحالة يجمد بعض الأنشطة، وكذلك فإن غياب الدعم المالي الإضافي الذي يقدمه البرنامج الإنمائي لإدارات المشاريع يثبط من عزيمة هذه الإدارات، وتكون الإشكالية أكبر عندما يدير المشروع أفراد من خارج ملاك الموظفين الأساسيين في المؤسسة المستفيدة ما يعني تغيير إدارة المشروع مع انتهاء الدعم البرنامجي وهذا يؤثر بشكل سلبي على استمرارية عمل الأنشطة على السوية نفسها، لذا يجب مراعاة هذه القضايا عند إنهاء عملية الشراكة حرصاً على استدامة الفاعلية التنموية للمشاريع المشتركة.

المـــراجـــع

أولاً: المراجع باللغة العربية:

أ) الكتب:

1) الجابري. محمد عابد وآخرون، **التنمية البشرية في الوطن العربي**، ط1، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، 1995.

2) الرفاعي. عبد المجيد، **المنظمات الدولية (البعد العالمي)**، مركز المعلومات القومي، دمشق، 2001.

3) ستفين بي جنكينز وجون ماكلرايت، **منظور جديد للفقر والتفاوت**، ترجمة: بدر الدين الرفاعي، عالم المعرفة، العدد 363، أيار 2009.

4) السيس. صلاح الدين حسن، **النظم والمنظمات الإقليمية والدولية**، ط1، دار الفكر العربي، القاهرة، 2007.

5) عاصي. جوني، **الأمم المتحدة وأزمة الدبلوماسية المتعددة الأطراف**، ط1، دراسات إستراتيجية، جامعة بيرزيت، فلسطين، 2004.

6) عاكوم. إبراهيم فريد، **إدارة الحكم والعولمة: وجهة نظر اقتصادية**، مركز الإمارات للبحوث والدراسات الإستراتيجية، أبو ظبي، 2006.

7) العجة. ناهد طلاس، **الأمم المتحدة بين الأزمة والتجديد**، ط1، ترجمة: محمد عرب صاصيلا، دار طلاس للدراسات والترجمة والنشر، دمشق، 1996.

8) عرفة. عبد السلام صالح، **المنظمات الدولية والإقليمية**، ط2، الدار الجماهيرية للنشر والتوزيع، ليبيا، 1999.

9) عطوي. عبد الله، **السكان والتنمية البشرية**، دار النهضة العربية، بيروت، 2004.

10) عمر. حسن، **المنظمات الدولية** (هيئات ووكالات منظمة الأمم المتحدة ومنظمات التنمية والتجارة والتعاون الاقتصادي)، دار الفكر العربي، القاهرة، 1993.

11) الفار. عبد الواحد محمد، **أحكام التعاون الدولي في مجال التنمية الاقتصادية**، عالم الكتب، القاهرة، د.ت.

12) الفارس. عبد الرزاق، **الفقر وتوزيع الدخل في الوطن العربي**، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، 2001.

13) فؤاد. مصطفى أحمد، **الأمم المتحدة والمنظمات غير الحكومية**، دار الكتب القانونية، مصر، 2004.

14) مؤمن. مصطفى، **النقطة الرابعة تعني الحرب**، دار النشر المصرية، القاهرة، د.ت.

15) المولى. سعود، **خريف الأمم المتحدة**، ط1، دار المنهل اللبنانية، بيروت، 1999.

16) نافعة. حسن، **إصلاح الأمم المتحدة**، ط1، مركز البحوث والدراسات السياسية، القاهرة، 1995.

17) نافعة. حسن، **الأمم المتحدة في نصف قرن**: دراسة في تطور التنظيم الدولي منذ 1945، عالم المعرفة، العدد 202، 1995.

18) النقري. معن، **العولمة اجتماعياً**: العولمة الاجتماعية والمنظمات الدولية، دار المنارة، بيروت، 2003.

ب) التقارير والدوريات:

1) الأمم المتحدة، الاستعراض الشامل الذي يجري كل ثلاث سنوات لسياسة الأنشطة التنفيذية التي تضطلع بها منظومة الأمم المتحدة من أجل التنمية، الدورة الثانية والستون للجمعية العامة، البند 59 من جدول الأعمال، القرار 208، نيويورك، 2008.

2) الأمم المتحدة، الاستعراض الذي يجري كل ثلاث سنوات لسياسات الأنشطة التنفيذية من أجل التنمية التي تضطلع بها منظومة الأمم المتحدة، الجمعية العامة، الدورة الثالثة والخمسون، القرار 192، نيويورك، 1999.

3) الأمم المتحدة، إعادة تشكيل الأمم المتحدة وتنشيطها في الميادين الاقتصادية والاجتماعية والميادين المتصلة بهما، الدورة الثامنة والأربعون للجمعية العامة، البند 56 من جدول الأعمال، القرار 162، نيويورك، 1994.

4) الأمم المتحدة، إعلان الأمم المتحدة بشأن الألفية، الدورة الخامسة والخمسون للجمعية العامة، البند 60 من جدول الأعمال، القرار 2، نيويورك، 2000.

5) الأمم المتحدة، الأمم المتحدة بإيجاز، إدارة شؤون الإعلام بالأمم المتحدة، نيويورك، 2006.

6) الأمم المتحدة، البرنامج **الموسع للمعونة الفنية للإنعاش الاقتصادي في البلدان التي لم تستكمل نموها**، الأمم المتحدة، نيويورك، 1951.

7) الأمم المتحدة، تجديد الأمم المتحدة: برنامج للإصلاح، قرار الجمعية العامة (12 د-52)؛ نيويورك،1997.

8) الأمم المتحدة، ترتيبات الميزانية البرنامجية السنتينية للفترة (**2008- 2009**)، الدورة الثانية والستون للجمعية العامة، قرار236، نيويورك، 2008.

9) الأمم المتحدة، تقرير الأمين العام عن أعمال المنظمة لعام **2009**، نيويورك، 2009.

10) الأمم المتحدة، تقرير عام **2008** عن الأهداف الإنمائية للألفية، إدارة الشؤون الاقتصادية والاجتماعية في الأمم المتحدة، نيويورك، 2008.
11) الأمم المتحدة، حقوق الإنسان والفقر المدقع، الجمعية العامة، الدورة الثالثة والستون، البند 64 من جدول الأعمال، نيويورك، 2009.
12) الأمم المتحدة، في جو من الحرية أفسح: صوب تحقيق التنمية والأمن وحقوق الإنسان للجميع، تقرير الأمين العام، نيويورك، 2005.
13) الأمم المتحدة، قرار الجمعية العامة رقم (2188) دورة 21، عام 1966.
14) الأمم المتحدة، المواضيع الخاصة المتصلة بالميزانية البرنامجية المقترحة لفترة السنتين **2008-2009**، الجمعية العامة، الدورة الثانية والستون، البند128 من جدول الأعمال، قرار238، نيويورك، 2008.
15) الأمم المتحدة، ميثاق الأمم المتحدة والنظام الأساسي لمحكمة العدل الدولية، الموقع في 26 حزيران 1945، الأمم المتحدة، نيويورك.
16) الأمم المتحدة، النظام الداخلي للجمعية العامة، منشورات الأمم المتحدة، نيويورك، 2008.
17) برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، إدارة الحكم لخدمة التنمية البشرية المستدامة، وثيقة سياسات عامة لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي، نيويورك، 1997.
18) برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، الاستعراض السنوي للحالة المالية لعام **2007**، نيويورك، 2008.
19) برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، الاستعراض السنوي للحالة المالية لعام **2008**، نيويورك، 2009.
20) برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، تطبيق إدماج النوع الاجتماعي في الحياة التجارية والاقتصادية (تجربة برنامج الأمم المتحدة الإنمائي في سورية)، دمشق، 2008.
21) برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، التعجيل بإحراز تقدم عالمي في مجال التنمية البشرية الخطة الإستراتيجية لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي (**2008-2011**) ، نيويورك، 2007.
22) برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، التعليم والتنمية نحو كفاءة أفضل، التقرير الوطني للتنمية البشرية في سورية لعام 2005، دمشق، 2005.
23) برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، تقديرات ميزانية البرنامج لفترة السنتين **2008- 2009**؛ المجلس التنفيذي للبرنامج، نيويورك، 2008.

24) برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، تقديرات ميزانية البرنامج لفترة السنتين (**2010-2011**)؛ نيويورك، 2010.

25) برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، تقرير التنمية البشرية لعام **1990**، نيويورك، جامعة أكسفورد، ترجمة: وكالة الأهرام ، القاهرة، 1990.

26) برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، تقرير التنمية البشرية لعام **1993**، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، 1993.

27) برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، التقرير السنوي للبرنامج، نيويورك، 2009.

28) برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، التقرير السنوي لصندوق الأمم المتحدة للمشاريع الإنتاجية؛ جنيف، 2008.

29) برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، حالة الالتزامات بتمويل الموارد العادية لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي والصناديق والبرامج المرتبطة به في عام **2009** وما بعده، نيويورك، 2009.

30) برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، صندوق الأمم المتحدة الإنمائي للمرأة، تقديرات ميزانية الدعم للصندوق لفترة السنتين (2008-2009)، نيويورك، 2008.

31) برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، تقرير صندوق الأمم المتحدة الإنمائي للمرأة، جنيف، 2008.

32) برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، تقرير عن تنفيذ سياسة صندوق الأمم المتحدة للمشاريع الإنتاجية لاسترداد التكاليف، نيويورك، 2010.

33) برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، تقرير عن تنفيذ قرارات وتوصيات مجلس تنسيق برنامج الأمم المتحدة المشترك المعني بفيروس نقص المناعة البشرية الإيدز، نيويورك، 2008.

34) برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، تقرير مدير البرنامج عن متطوعي الأمم المتحدة خلال عامي **2006-2007**، جنيف، 2008.

35) برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، تقرير مدير برنامج الأمم المتحدة الإنمائي المقدم للمجلس التنفيذي في دورته العادية الأولى لعام **2008**، المجلس التنفيذي، نيويورك، 2008.

36) برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، التقرير الوطني الثاني لأهداف التنمية الألفية في الجمهورية العربية السورية، دمشق؛ 2005.

37) برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، تنمية القدرات (تمكين الناس والمؤسسات)، تقرير البرنامج لعام 2008، نيويورك، 2008.

38) برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، دليل البرمجة لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي، البرنامج الإنمائي، نيويورك، 1999.

39) برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، رد الإدارة على تقييم دور برنامج الأمم المتحدة الإنمائي ومساهماته في مجالي البيئة والطاقة، نيويورك، 2008.

40) برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، ما هو أبعد من الندرة: القوة والفقر وأزمة المياه العالمية، تقرير التنمية البشرية لعام 2006، البرنامج الإنمائي، نيويورك، 2006.

41) برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، محاربة تغير المناخ (التضامن الإنساني في عالم منقسم)، تقرير التنمية البشرية (2007- 2008)، البرنامج الإنمائي، نيويورك، 2007.

42) برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، مشروع دعم الجاهزية التنافسية، التقرير الوطني الأول لتنافسية الاقتصاد السوري، دمشق، 2007.

43) برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، الوضع الاقتصادي في سورية (التركيز على مشاركة المرأة في المجال الاقتصادي)، دمشق، 2008.

44) برنامج الأمم المتحدة الإنمائي في سورية، متحدون من أجل التنمية، التقرير السنوي لمنظمات الأمم المتحدة في سورية (2005- 2006)، دمشق، 2007.

45) برنامج الأمم المتحدة الإنمائي والحكومة السورية، وثيقة مشروع تنمية المجتمع الريفي في جبل الحص (المرحلة الأولى)، 1998.

46) برنامج الأمم المتحدة الإنمائي والحكومة السورية، وثيقة مشروع تنمية المجتمع الريفي في جبل الحص (المرحلة الثانية)،2003.

47) البنك الدولي، تقرير التنمية في العالم، مؤسسة الأهرام، القاهرة، 1990.

48) التقرير الاقتصادي العربي الموحد لعام **2009**.

49) رئاسة مجلس الوزراء، الفريق الفني الاقتصادي، الخطة الخمسية العاشرة (الحصيلة والتداعيات)، دمشق، 2009.

50) القش. محمد أكرم و رنا خليفاوي، مساهمة المرأة في النشاط الاقتصادي في سورية، دمشق، 2007.

51) صندوق النقد الدولي، تقرير آفاق الاقتصاد العالمي: التداعيات والدورات في الاقتصاد العالمي، واشنطن، 2007.

52) غالي. بطرس بطرس، خطة للتنمية، الأمم المتحدة، نيويورك، 1995.

53) الليثي. هبة وخالد أبو إسماعيل، الفقر في سورية (**1996- 2004**)، برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، 2005.

54) المسافر. محمود خالد، إشكالية التناقض بين وصفات صندوق النقد الدولي وأهداف التنمية البشرية، مجلة آفاق اقتصادية، العدد 94، الإمارات، 2003.
55) مشروع تمكين المرأة والحد من الفقر، آلية تمكين المرأة التي سينفذها المشروع في المناطق المستهدفة، 2008.
56) المكتب المركزي للإحصاء، المجموعات الإحصائية للأعوام (**2004- 2009**).
57) هيئة تخطيط الدولة، الخطة الخمسية العاشرة (**2006- 2010**).
58) هيئة تخطيط الدولة، تحليل الاقتصاد الكلي السوري، دمشق، 2005.
59) هيئة تخطيط الدولة وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي، التقرير الوطني الاستشرافي الأساسي الأول لمشروع سورية (**2025**)، دمشق.
60) الهيئة السورية لشؤون الأسرة، الإستراتيجية الوطنية للسكان، دمشق، 2006.
61) الهيئة السورية لشؤون الأسرة، حالة سكان سورية (التقرير الاقتصادي)، توقعات الطلب والكلف المالية (2015- 2025)، دمشق، 2008.
62) الهيئة السورية لشؤون الأسرة، حالة سكان سورية (التقرير الوطني الأول)، الملخص السياساتي، دمشق، 2008.
63) الهيئة السورية لشؤون الأسرة وصندوق الأمم المتحدة لرعاية الطفولة (يونيسف)، تحليل الوضع الراهن لتنمية الطفولة المبكرة في سورية، دمشق، 2008.
64) الهيئة السورية لشؤون الأسرة، تقرير الجمهورية العربية السورية (بيجين+ **15**)، دمشق، 2009.
65) وزارة الشؤون الاجتماعية والعمل، رؤية وزارة الشؤون الاجتماعية والعمل لخطتها للعام **2009**، دمشق، 2009.

ج) <u>الدراسات والأبحاث:</u>

1) آت. حسام، برامج الأمم المتحدة ودورها في التنمية الاقتصادية والاجتماعية، معهد التخطيط للتنمية الاقتصادية والاجتماعية، دمشق، 1997.
2) أسعد. محمود، مؤسسات تمويل المشاريع بالغة الصغر ودورها في مكافحة الفقر (صندوق القرية نموذجاً)، بحث مقدم لنيل درجة الماجستير في الاقتصاد، جامعة حلب، 2008.
3) الأمم المتحدة، الحكم السليم: تحسين الإدارة الكلية في منطقة الاسكوا، الأمم المتحدة، نيويورك، 2003.

4) برنامج الأمم المتحدة الإنمائي ووزارة الزراعة والإصلاح الزراعي، مشروع تنمية المجتمع الريفي في جبل الحص، دراسة الأثر الاقتصادي والاجتماعي لصناديق التمويل والتنمية الريفية في جبل الحص، حلب، 2007.
5) حسين. ياسر، تداعيات النمو السكاني السريع على مسيرة التنمية الاقتصادية (بالتطبيق على مشروع تنمية جبل الحص)، بحث مقدم لنيل درجة الماجستير في السكان، جامعة حلب، 2007.
6) عمران. كامل ويوسف بريك، حول تنمية المجتمعات الريفية: بحث اجتماعي اقتصادي لمنطقة جبل الحص، برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، حلب، 2000.

ثانياً: المراجع باللغة الإنكليزية

First: Reports:

1) Selim Jahan, & Robert McCleery, Making infrastructure work for the poor, United Nations Development Programme, New York, 2005.

2) United Nation, Assessment of Member States' contributions to the United Nations regular budget for the year 2009, Secretariat, New York, 2008.

3) United Nations, Basic facts about the united nations, department of public information, New York, 1998.

4) United Nations, Basic Information on United Nations System Organizations, Department of public information, New York, 2008.

5) United Nations, Delivering as One: Report of the Secretary-General's High-Level Panel, United Nations, New York, 2006.

6) United Nations, General Assembly, GA/10684, Sixty-second, Department of Public Information, New York, 2007.

7) United Nation, General Assembly, GA/3925, Department of Public Information, New York, 2009.

8) United Nations, Information note about the Executive Board of UNDP and UNFPA, United Nations Development Programme, New York, 2008.

9) United Nations, The Millennium Development Goals: Report 2007, United Nations , New York, 2007.

10) United Nations, Road map towards the implementation of the United Nations Millennium Declaration, Report of the Secretary-General , New York, 2001.

11) United Nations, Rules of Procedure of the Executive Board of the United Nations Development Programme and of the United Nations Population Fund, United Nations Publication, New York, 1997.

12) United Nations, The United Nations Development Agenda: Development for All, Department of Economic and Social Affairs, United Nations publication, New York, 2007.

13) United Nations, The United Nations and the Millennium Development Goals: Acores strategy, United Nations publication, New York, 2007.

14) United Nations Country Team in Syria, Syrian Arab Republic Common Country Assessment 2005, Damascus, 2005.

15) United Nations Development Group (UNDG) and the Executive Committee of the UNDG, Statement of Purpose, United Nations Development Group Office, New York, 2002.

16) United Nation Development Programme, Capacity 21, Global Evaluation 1993-2001, New York, 2002.

17) United Nation Development Programme, Evaluation of UNDP, Contribution to South- South Cooperation, New York, 2007.

18) United Nations Development Programme, Draft country programme document for the Syrian Arab Republic (2007- 2011), Geneva, 2006.

19) United Nations Development Programme, Information Map on Ministries and Machineries related to Women's Economic Activities in Syria,2008.

20) United Nations Development Programme, Making Globalization Work for All, Annual report 2007, New York, 2007.

21) United Nation Development Programme, supporting capacity development (the UNDP approach), Bureau for Development policy, New York, 2007.

22) United Nations Development Programme, Syrian Arab Republic UN Development Assistance Framework 2007- 2011, Damascus, 2006.

23) UNDP`s Response to AIDS: Accelerating global progress on human development, HIV/ AIDS Group, United Nation Development Programme, New York, 2008.

Second: Projects Documents:

1) The Government of the Syrian Arab Republic & The United Nations Development Programme, Career Management Centre SYR/06/008, project Document, Damascus, 2008.

2) Government of Syrian Arab Republic & United Nation Development Programme, Enhance the investment Environment, project Document, 2005.

3) Government of the Syrian Arab Republic & United Nations Development Programme, improving Municipal Services, project Document,2007.

4) Government of the Syrian Arab Republic & United Nations Development Programme, Modernization of the Justice sector SYR/06/010, project Document,2006.

5) Government of the Syrian Arab Republic & United Nations Development Programme, Memo of Understanding Between SPC & the UNCT For the establishment of a DevInfo Syria MDG Monitoring Database, 2005.

6) Government of the Syrian Arab Republic & United Nations Development Programme, poverty Alleviation and Women Empowerment in Syria ,Initiation plan, 2007.

7) Government of Syrian Arab Republic & United Nation Development Programme, Trade policy Reform and WTO pre-Accession, project Document, 2008.

Third: Working Papers:

1) Nanak Kakwani, and HyunH.Son, New Global Poverty Counts, international poverty centre, working paper, brazil, 2006.

2) United Nation Development Programme, what is poverty Concepts and measures, international poverty centre, brazil, 2006.

إهداء

إلى من رباني صغيراً وخط لي العلم طريقاً، لعلّي أصبح بعضاً منك . . . أبي

إلى ينبوع الحنان الذي لا يمل العطاء، لعلّي أزرع بسمة على شفتيها . . . أمي

وإلى رفيقة الدرب، كل الأفراح مؤجلة إلى أن يمنّ الله علينا بشفائك . . . زوجتي

ياسر . . .

كلمة شكر

في نهاية هذا العمل أجدني مديناً بوافر الشكر وعظيم الامتنان لأستاذي الدكتور: **مدين علي**، لما قدمه لي من عون صادق وإرشاد أمين، فعلى يديه تعلمت أول خطواتي على طريق البحث العلمي.

كما أتقدم بالشكر والعرفان إلى جميع العاملين في مكتب برنامج الأمم المتحدة الإنمائي في سورية، وأخص منهم بالذكر السيدة: **رولا قدسي**، والدكتور: **محمود حديد**، للمساندة والدعم اللذين حظيت به منهما على طول فترة إعداد هذه الدراسة، فجزاهما الله عني خير جزاء.

أعضاء لجنة الحكم

اسم الدكتور	المرتبة العلمية	الكلية	الجامعة	الصفة
د. معتز نعيم	الأستاذ في قسم الاقتصاد	الاقتصاد	دمشق	عضواً
د. حسن حجازي	الأستاذ المساعد في قسم الاقتصاد	الاقتصاد	دمشق	عضواً
د. مدين علي	المدرس في قسم الاقتصاد	الاقتصاد	دمشق	عضواً مشرفاً

فهـرس المحتـويـات

العنوان		الصفحة
إهداء		أ
كلمة شكر		ب
أعضاء لجنة الحكم		ج
فهرس المحتويات		د
فهرس الجداول		ز
فهرس الأشكال		ح
المقدمة		1
الفصل الأول: دور الأمم المتحدة في المجالات الاقتصادية والاجتماعية		12
المبحث الأول	**نشأة الأمم المتحدة وطابعها التنموي**	13
المبحث الثاني	**التصور التنموي للأمم المتحدة من خلال الميثاق**	17
المبحث الثالث	**هيكل وآلية صنع القرار الاقتصادي والاجتماعي في الأمم المتحدة**	22
	أولاً: الجمعية العامة	23
	ثانياً: المجلس الاقتصادي والاجتماعي	26
	ثالثاً: الأمانة العامة	29
	رابعاً: الأجهزة الفرعية (الثانوية)	30
	خامساً: الوكالات المتخصصة	32
المبحث الرابع	**تمويل البرامج الاقتصادية والاجتماعية في الأمم المتحدة**	36
	أولاً: الميزانية العادية	36
	ثانياً: ميزانية حفظ السلام	37
	ثالثاً: تمويل الأنشطة التنموية الاقتصادية والاجتماعية	37
المبحث الخامس	**تطور اتجاهات وممارسات الأمم المتحدة في المجال التنموي**	39
المبحث السادس	**أجندة الأمم المتحدة الإنمائية في القرن الحادي والعشرين**	45
الفصل الثاني: برنامج الأمم المتحدة الإنمائي		51
المبحث الأول	**أصل برنامج الأمم المتحدة الإنمائي وتطوره**	52

المبحث الثاني	**هيكل البرنامج وبنيته الإدارية**	56
	أولاً: العضوية في البرنامج	56
	ثانياً: الإدارة على المستوى المركزي	57
	ثالثاً: الإدارة على المستوى القطري (نظام المنسق المقيم)	60
المبحث الثالث	**تمويل البرنامج الإنمائي**	65
	أولاً: مصادر التمويل	65
	ثانياً: تخصيص الموارد المالية	68
المبحث الرابع	**أهداف البرنامج ومجالات تركيزه**	73
	أولاً: التنمية البشرية كهدف استراتيجي لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي	74
	ثانياً: الإطار العام لأهداف برنامج الأمم المتحدة الإنمائي	78
	ثالثاً: مجالات تركيز البرنامج الإنمائي	80
المبحث الخامس	**آليات ومبادئ البرمجة التي يعمل وفقاً لها برنامج الأمم المتحدة الإنمائي**	87
	أولاً: آليات البرمجة	87
	ثانياً: مبادئ البرمجة	88
الفصل الثالث: آليات التعاون والتنسيق بين مكتب البرنامج والحكومة السورية		94
المبحث الأول	**مكتب برنامج الأمم المتحدة الإنمائي في سورية**	95
المبحث الثاني	**مراحل إعداد إستراتيجية الدعم البرنامجي على المستوى القطري**	105
	أولاً: إعداد التقييم القطري المشترك **CCA**	105
	ثانياً: إطار عمل الأمم المتحدة للمساعدات الإنمائية **UNDAF**	106
	ثالثاً: إطار التعاون القطري (البرنامج القطري) **CP**	109
المبحث الثالث	**إعداد وتنفيذ البرامج والمشاريع المشتركة**	113
	أولاً: دعم البرنامج	113
	ثانياً: دعم المشروع	113
	ثالثاً: مراحل إعداد وثائق البرامج والمشاريع	115
الفصل الرابع: دعم البرنامج الإنمائي لتوجهات التنمية البشرية في سورية		119
المبحث الأول	**واقع وتوجهات التنمية البشرية في سورية على ضوء الخطة الخمسية العاشرة**	120
	أولاً: على صعيد العلاقة بين النمو السكاني والموارد الاقتصادية	121

	ثانياً: على صعيد التعليم وسوق العمل	127
	ثالثاً: على صعيد الصحة	133
	رابعاً: على صعيد مستوى الدخل	136
	خامساً: قياس دليل التنمية البشرية	138
المبحث الثاني	**الفقر ومستويات المعيشة في سورية**	142
	أولاً: خصائص الفقر في سورية	145
	ثانياً: إستراتيجية الحكومة لمحاربة الفقر	150
المبحث الثالث	**مجالات دعم البرنامج الإنمائي لتوجهات التنمية البشرية**	153
	أولاً: على مستوى تحديد الأهداف والأولويات	153
	ثانياً: مشاريع التعاون المشتركة بين الحكومة والبرنامج الإنمائي	156
الفصل الخامس: **دراسة تحليلية لبرنامج مكافحة الفقر**		174
مقدمة:		175
المبحث الأول	**الإستراتيجيات التنفيذية لبرنامج مكافحة الفقر**	177
	أولاً: المقاربة الاقتصادية	177
	ثانياً: مقاربة الرفاهية	180
	ثالثاً: مقاربة رأس المال البشري	181
المبحث الثاني	**مشروع تمكين المرأة والحد من الفقر**	182
	أولاً: الإطار العام للمشروع	182
	ثانياً: إستراتيجية البرنامج الإنمائي في مجال تمكين المرأة	185
	ثالثاً: إستراتيجية الحكومة في مجال تمكين المرأة	190
	رابعاً: إطلاق المشروع المشترك مع وزارة الشؤون الاجتماعية والعمل	192
	خامساً: مراحل وآليات عمل المشروع	193
	سادساً: دراسة مقارنة للآثار التنموية لبرنامج تمكين المرأة والحد من الفقر	203
المبحث الثالث	**مشروع تنمية المجتمع الريفي في جبل الحص**	210
	أولاً: واقع مؤشرات التنمية في منطقة المشروع (جبل الحص)	210
	ثانياً: الإطار العام لمفهوم تنمية المجتمع المحلي	214
	ثالثاً: المرحلة الأولى من مشروع تنمية المجتمع الريفي في جبل الحص	214
	رابعاً: نتائج المرحلة الأولى للمشروع ومبررات المرحلة الثانية	222
	خامساً: المرحلة الثاني لمشروع تنمية المجتمع الريفي في جبل الحص	224
	سادساً: دراسة مقارنة للآثار التنموية لقروض صناديق تنمية القرية	228

مناقشة الفرضيات	234
الخاتمة	245
أولاً: خلاصة النتائج	245
ثانياً: التوصيات	248
المراجع	250
ملخص باللغة الانكليزية	260

فهرس الجداول

الرقم	العنوان	الصفحة
1	المؤتمرات والقمم العالمية المعقودة منذ عام **1990**	46
2	المساهمون الأساسيون في برنامج الأمم المتحدة الإنمائي عام **2008**	72
3	القوى العاملة الإجمالية في برنامج الأمم المتحدة الإنمائي موزعة حسب الجنس والجنسية	80
4	الموارد المالية المخصصة للبرنامج القطري (**2007- 2011**)	97
5	معدل نمو الاقتصاد السوري خلال الفترة (**2000- 2008**)	124
6	تطور الموازنة العامة للدولة	125
7	متوسط نصيب الفرد في سورية من الناتج المحلي الإجمالي	136
8	تطور مؤشرات التنمية البشرية المتعلقة بنوع الجنس في سورية	187
9	تطور نسبة الإناث من مجموع طلاب المراحل التعليمية في سورية	204
10	تطور مؤشرات محو الأمية في سورية	204
11	تطور علاقة المرأة بقوة العمل ومؤشرات تمكينها الاقتصادي	207
12	الأرباح الموزعة على المساهمين في صناديق القرى حسب السنوات	218
13	التغيرات التي طرأت على الدخل الشخصي خلال الأشهر الـ (**12**) الأخيرة	229
14	التغيرات في دخل الأسرة خلال الأشهر الـ (**12**) الأخيرة	229

فهرس الأشكال

الرقم	العنوان	الصفحة
1	الهيكل التنظيمي لمنظومة الأمم المتحدة	34
2	آلية اتخاذ القرارات في الأمم المتحدة	35
3	الهيكل التنظيمي لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي	64
4	إنفاق برنامج الأمم المتحدة الإنمائي على برامجه الأساسية خلال عام **2008**	69
5	توزيع مجموع نفقات البرنامج لعام **2008** حسب المناطق	71
6	نموذج مفاهيمي للحكم الرشيد	84
7	دورة تنمية القدرات المحلية	90
8	الهيكل الإداري لمكتب برنامج الأمم المتحدة الإنمائي في سورية	104
9	الخطوات المتبعة في إعداد إطار التعاون القطري وتخصيص الموارد المالية له	112
10	إطار مفاهيمي لمشاريع برنامج الأمم المتحدة الإنمائي	114
11	المخطط الهيكلي للبرنامج الوطني لتمكين المرأة والحد من الفقر	192
12	مخطط عام لآلية التمكين ومحاربة الفقر التي ينفذها المشروع	202
13	تطور قيمة محفظة القروض القائمة في الصناديق	219

مقدمة:

إن للأمم المتحدة، بوصفها منظمة عالمية العضوية وشاملة الولاية، دوراً رئيساً في تعزيز التعاون الدولي من أجل التنمية، وذلك من خلال المساهمة في تحديد الأولويات والعمل على بناء توافق دولي للآراء حول القضايا والهواجس التنموية المستجدة، كما تعمل المنظمة الدولية من خلال شبكة هيئاتها وفروعها، بالإضافة لعدد من الوكالات الدولية المتخصصة على تأمين الدعم الفني والتقني، وتعبئة الأموال اللازمة في سبيل إحراز الأهداف المتفق عليها، وقد تطور البعد الإنمائي للأمم المتحدة عبر مراحل حياتها مع تطور منظومة العلاقات الدولية من جهة، والتحديث المستمر لمفاهيم وأبعاد العملية التنموية من جهة ثانية، ومقابل هذا التأثّر بمجريات الأحداث على الساحة الدولية، فإنه يجب عدم إغفال الدور الفاعل الذي مارسته - وتمارسه- الأمم المتحدة في هذا المجال، وذلك من خلال العمل على إحداث نقلات نوعية في مسار الفكر التنموي عموماً، ويذكر هنا حشد الدعم والتأييد الدولي من قبل المنظمة حول مفهوم التنمية البشرية منذ بداية التسعينات، وما ولده ذلك من إجماع حول مفردات هذا المفهوم، وتَحوله ليصبح المطلب الرئيسي لمعظم الخطط التنموية حول العالم (نظرياً على الأقل)، وتتمثل أهم الشواغل الإنمائية للأمم المتحدة – ضمن مفهوم التنمية البشرية- في رفع مستويات المعيشة وتحقيق العمالة الكاملة وتوفير الظروف المناسبة لتحقيق التقدم في المجالين الاقتصادي والاجتماعي، وتُكرس منظومة الأمم المتحدة نحو (70%) من أعمالها لإنجاز هذه الولاية، وذلك إيماناً منها بأن القضاء على الفقر وتحسين أسباب رفاهية الناس يشكلان خطوتين ضروريتين لتهيئة الأوضاع المؤدية إلى استتباب الأمن والسلام حول العالم.

والواقع أن المشكلات الإنمائية الدولية (الاقتصادية منها والاجتماعية) التي اهتمت الأمم المتحدة بدراستها وتشخيصها، أو بالبحث عن حلول لها، وقامت بإنشاء هياكل وآليات متخصصة بكل منها، هي من الكثرة والتشعب بحيث يستحيل على أي بحث أو دراسة حصرها تماماً والإلمام بكافة تفصيلاتها، لذلك لابد من محاولة التخصيص في الأبحاث التي تتطرق لهذا الموضوع، سواء على مستوى الهياكل والأجهزة التي تقوم بتنفيذ الولاية التنموية للأمم المتحدة، أو على المستوى المفاهيمي لأبعاد العملية التنموية كما تنهض بها الأمم المتحدة، ولذلك فإن هذا البحث سيحاول تقديم فكرة شاملة عن ولادة وتطور البعد التنموي للأمم المتحدة بشكل عام، وعن أهم الأجهزة والهيئات التابعة للمنظمة والمعنية بقضايا التنمية الاقتصادية والاجتماعية، ثم سينتقل للتركيز على أنشطة فرع واحد من فروع الأمم المتحدة وهو برنامج الأمم المتحدة الإنمائي وذلك بدراسة تفصيلية لأوجه التعاون والتنسيق بين هذا البرنامج وبين سورية باعتبارها إحدى دوله الأعضاء.

ويعتبر برنامج الأمم المتحدة الإنمائي (UNDP) شبكة الأمم المتحدة للتنمية العالمية، فهو مختص بدعم استراتيجيات التنمية على الصعيدين التخطيطي والتنفيذي في مختلف أنحاء العالم، وفتح سبل الخبرة والموارد أمام دوله الأعضاء، وتمكينها من الحصول على مقومات التنمية البشرية السليمة من أجل بناء حياة أفضل، مع احترام الأولويات الوطنية لكل بلد من البلدان، واستناداً لخطته الإستراتيجية (2008-2011) فإن جميع ما يضطلع به البرنامج في مجال إسداء المشورة المتعلقة بالدعم التقني، ومساهماته في تنسيق المعونات، وتمويل التنمية، وتنفيذ المشاريع، يجب أن يهدف إلى تحقيق نتيجة نهائية واحدة هي: إدخال تحسينات حقيقية على حياة الناس وفي الخيارات والفرص المتاحة لهم، وبرصيد موارد سنوية يتجاوز الـ (6) مليار دولار، يعد البرنامج الإنمائي من أكبر المصادر المتعدد الأطراف لتمويل التنمية في العالم، ويتبنى البرنامج مفهوماً تكاملياً للتنمية البشرية، يشمل كافة أبعادها، ويعتبرها الهدف الرئيسي والمباشر لمجمل أنشطته، وعلى الرغم من أن البرنامج الإنمائي يقف على نفس الدرجة التنظيمية مع باقي البرامج والصناديق التابعة للأمم المتحدة، إلا أن ما يميزه عن غيره من هذه البرامج والصناديق هو شموليته على مستويات ثلاث:

- المستوى الأول: من حيث الاختصاص ومجالات العمل، حيث تشمل هذه الاختصاصات تعزيز فعالية التعاون الدولي من أجل التنمية، وضمان تنسيق أنشطة منظومة الأمم المتحدة على المستوى القطري لتحقيق هدف التنمية البشرية، هذا الهدف الذي يمنح البرنامج بدوره شمولية جيدة في الاختصاص، نظراً لتشعب أبعاد التنمية البشرية اقتصادياً، واجتماعياً، وسياسياً، وبيئياً.
- المستوى الثاني: وهو مستوى الانتشار العالمي على الأرض، فالبرنامج يتمتع بشبكة عالمية واسعة تتمثل بـ(136) مكتباً قطرياً، تعمل على أراضي (166) دولة، بالإضافة إلى خمسة مكاتب إقليمية تمثل مختلف بلدان وأقاليم العالم.
- المستوى الثالث: وهو مستوى الارتباط الداخلي مع باقي هيئات وفروع ووكالات الأمم المتحدة، إذ إن للبرنامج صلات متشعبة مع مختلف هذه الهيئات والفروع، ويمارس على معظمها سلطة إشرافية في المركز من خلال ترأسه لمجموعة الأمم المتحدة للتنمية UNDG؛ وعلى أرض الواقع من خلال إدارته لنظام المنسق المقيم، وبالمقابل تتوسع العلاقة التشاركية للبرنامج مع مختلف الجهات الوطنية والإقليمية والعالمية التي تعمل في حقل التنمية على أراضي البلدان المستفيدة، بالإضافة إلى صلاته مع مكونات المجتمع المدني بفروعها كافة.

ويعمل برنامج الأمم المتحدة الإنمائي في سورية منذ عام (1962) ويتعاون مع الحكومة السورية وأطراف فاعلة أخرى في مجال التنمية، حيث يتشارك - من خلال برامجه

ومشاريعه- مع العديد من الأطراف المحلية، في سبيل بناء القدرات التنموية الوطنية، كما ينسق أعمال مختلف الوكالات والبرامج التابعة للأمم المتحدة، ويتركز عمل البرنامج في سورية على دعم جهود الدولة في وضع حلول فعالة بهدف مواجهة تحديات: الإدارة الرشيدة، والحد من الفقر والبطالة، واستدامة البيئة وترشيد استخدام الموارد، والتصدي لآثار الكوارث والأزمات، بالإضافة لذلك يساند البرنامج الحكومة السورية في رسم الخطط التنموية والعمل على ردم الهوة الواضحة في مؤشرات التنمية البشرية بين الأقاليم (المحافظات) كما يساعد الحكومة في اجتذاب واستخدام المساعدات الدولية بشكل فعال.

وإذا كان دعم توجهات التنمية البشرية هو الهدف الرئيسي لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي، فإنه في سورية واستناداً إلى الخطة الخمسية العاشرة، فقد اعتُبر تعزيز مؤشرات هذه التنمية البشرية هو أول الأهداف الإستراتيجية التنموية للحكومة السورية في الوقت الحاضر، ولكن هذا التوجه يكتنفه كثير من التحديات والصعوبات منها ما هو قديم ويرتبط بالانخفاض النسبي لمستويات الدخول في سورية وارتفاع مستويات البطالة والأمية، ومنها ما هو جديد ويرتبط بالضغط الإضافي على هذه المؤشرات الذي من المتوقع أن تحدثه توجهات التخطيط الاقتصادي في سورية نحو اعتماد آليات السوق والليبرالية الاقتصادية (وإن كانت جزئية)، ونظراً للتشعب الذي يطرحه مفهوم التنمية البشرية، ويفرضه بالتالي على أنشطة ومشاريع الدعم التي يقدمها مكتب البرنامج الإنمائي لسورية، فإنه من المنطقي التركيز على جانب واحد من جوانب هذه التنمية (وبالتالي التركيز على دراسة جانب واحد من جوانب التعاون بين المكتب والحكومة)، ونظراً لأن قضية محاربة الفقر تُعتبر العنصر الأهم بين أبعاد التنمية البشرية، وأول مجالات تركيز البرنامج الإنمائي، وأول الأهداف والغايات الإنمائية للحكومة السورية، وأكثر المتغيرات تعرضاً للآثار السلبية لحزمة التوجهات الانفتاحية التي يتم تطبيقها في سورية، نظراً لذلك كله فقد تم التركيز في هذه الدراسة على برنامج مكافحة الفقر التابع لمكتب البرنامج الإنمائي في سورية كنموذج للتعاون والتنسيق بين الطرفين، على أن تمر دراسة هذا البرنامج بعدة مراحل بداية بتحديد الأولويات والأهداف، ومروراً باختيار الإستراتيجيات والبدائل التنفيذية، ووصولاً إلى الأنشطة التنفيذية في مجال محاربة الفقر.

إشكالية البحث:

تتمثل إشكالية البحث في محاولة تلمس أفضل صيغ العلاقة بين الحكومة السورية وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي بما يستجيب لاحتياجات الواقع في سورية ويلبي اشتراطات وأولويات الحكومة من جهة، ويؤمن البيئة المناسبة لإنجاح أنشطة البرنامج في المجالات التنموية من جهة أخرى، وهذا يتطلب – بالضرورة- التعرف على واقع هذه العلاقة من جهة، وواقع مؤشرات التنمية البشرية والتحديات التي تفرضها مرحلة الانتقال إلى اقتصاد السوق من جهة ثانية، وعلى طبيعة أنشطة ومجالات عمل البرنامج الإنمائي من جهة ثالثة.

حيث أن سورية مثل غالبية البلدان النامية تعاني من إرباكات متعددة تعوق مسيرة التنمية البشرية فيها، وتتمثل هذه الإرباكات في ارتفاع مستويات الفقر والأمية والبطالة من جهة، وانخفاض مستويات إنتاجية الموارد الاقتصادية وموارد الاستثمار في رأس المال البشري من جهة ثانية، ففي عام (2004) بلغت نسبة من يعيشون تحت خط الفقر الأعلى والمقدر بـ (2052) ل.س شهرياً للفرد الواحد (30,12%) من مجموع السكان أي حوالي (5,3) مليون شخص، ونسبة من يعيشون في فقر شديد أي تحت خط الفقر الأدنى وهو (1458) ل.س شهرياً للفرد الواحد (11,4%) من مجموع السكان أي حوالي (2,02) مليون شخص[1]، وتشير التقديرات الرسمية للحكومة إلى أن نسب الفقر هذه لم تسجل انخفاضاً يذكر حتى بدايات عام (2008)، كما يقدر أن معدل الأمية وصل إلى (17%) في عام (2009)؛ في حين وصل معدل البطالة إلى (10,9%) من قوة العمل عام (2008)، مع العلم أن نسبة (59,8%) من المشتغلين في مختلف القطاعات هم من مستوى تعليمي ابتدائي فما دون، في حين لم تتجاوز نسبة الحاصلين على تعليم جامعي فأكثر (8,2%) من المشتغلين في العام نفسه، وكانت أجور ما يقارب (44,4%) من مجموع العاملين بأجر أقل من (9000) ل.س،[2] بالإضافة لذلك تواجه سورية بعض الصعوبات في عملية الإدارة الوطنية للاقتصاد، وضبط المؤشرات السكانية ومعالجة بعض المشكلات الاجتماعية والاقتصادية، ومن جهة أخرى هناك تحديات متعلقة بالإستراتيجية المعتمدة من قبل الحكومة للانتقال إلى العمل وفق آليات السوق أو ما سمي باقتصاد السوق الاجتماعي، حيث أصبح من المعروف أن معظم الإجراءات التي تتطلبها عملية الانتقال، يمكن أن تنعكس سلباً على الشرائح الاجتماعية الأقل دخلاً، ومن هنا تأتي أهمية دور برنامج الأمم المتحدة الإنمائي في مساعدة الحكومة على التماس مسار التوازن، الذي ينبغي أن تسلكه مخططات التنمية في سورية، بين الانفتاح

(1) هبة الليثي وخالد أبو إسماعيل، الفقر في سورية (1996- 2004)، برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، دمشق، 2005، ص 35.
(2) المكتب المركزي للإحصاء، المجموعة الإحصائية لعام 2009، صفحات متفرقة.

الاقتصادي من جهة، ومراعاة الأولويات البشرية على غيرها من الأولويات من جهة ثانية، وما يبرر أهمية الدور الذي يمكن أن يلعبه البرنامج في هذا المجال هو السجل التاريخي للبرنامج الإنمائي والذي يثبت أنه من أوائل اللذين طرحوا مقولة "إن البشر هم صانعو التنمية وهم هدفها"، وإليه يعود الفضل في تسليط الضوء على نظرية التنمية البشرية، حتى أنه بات الراعي الرسمي لهذه النظرية دولياً، بالإضافة للخبرة العملية التي يملكها البرنامج في مجالات مكافحة الفقر والبطالة، وذلك من خلال الدعم والإشراف على المشاريع المولدة للدخل (مشاريع التمويل الصغيرة مثلاً)، وكذلك خبرته في مجال خلق شبكات الأمان الاجتماعية التي يمكن أن تعمل كصمام أمان في مرحلة الانتقال إلى اقتصاد السوق الاجتماعي في سورية.

كما أنه من الواضح عدم وجود دراسات علمية ترصد طبيعة وآليات التعاون بين برنامج الأمم المتحدة الإنمائي والحكومة السورية وأهم المشكلات التي تواجه العلاقة بينهما، وحجم ونوعية الدعم المقدم من قبل البرنامج للحكومة ومردودية هذا الدعم على مستوى مؤشرات التنمية البشرية بشكل عام وعلى مكافحة الفقر والبطالة بشكل خاص، وهل إستراتيجية البرنامج تأتي كجزء من إستراتيجية الحكومة في هذا المجال، بمعنى أنه هل لدى البرنامج أجندة خاصة به تحدد أولوياته والمجالات التي يركز عليها ويعطيها أهمية، أم إن أولوياته تتحدد من خلال احتياجات الواقع ومتطلباته ضمن اشتراطات ومنظومة القوانين الحكومية السورية، وما هو الدور المنوط بالبرنامج من قبل الحكومة وفق الخطة الخمسية العاشرة، وما هو الدعم المقدم من قبل البرنامج بمستوياته المختلفة: الإستراتيجية منها (الدعم في مجال رسم الخطط التنموية، وإدارة المعونات الخارجية، وجذب الاستثمارات الأجنبية) وكذلك الدعم في مجال الإجراءات التنفيذية: (المشاريع المنفذة في مجال مكافحة الفقر والبطالة وخلق شبكات الأمان الاجتماعي).

وإذا كانت إشكالية أي بحث علمي يجب أن تتضمن عدد من التساؤلات التي يسعى الباحث للإجابة عنها، فإن إشكالية هذا البحث تطرح التساؤلات التالية:

1. هل للأمم المتحدة دور فاعل على مستوى بناء وتنفيذ الخطط التنموية الاقتصادية والاجتماعية حول العالم، باعتبارها المنظمة الدولية الأوسع انتشار وذات الصفة الشمولية من حيث مجالات الاختصاص؟ وهل هذا الدور أصلي أم أنه دور تكميلي لما تنهض به الأمم المتحدة من مهام مراقبة وحفظ السلم والأمن الدوليين؟ وما هي أجندة أولويات الأمم المتحدة الإنمائية في القرن الحادي والعشرين؟.

2. ما هي التركيبة الإدارية والفنية لهيكل وآلية صنع القرار التنموي في الأمم المتحدة؟ وما هي آليات التنفيذ والإشراف على أراضي الدول الأعضاء؟ وما هو موقع برنامج الأمم المتحدة الإنمائي على الخارطة التنظيمية للمنظمة الدولية وفي مكاتبها القطرية؟.

3. ما هو أصل برنامج الأمم المتحدة الإنمائي؟ وما هي بنيته الإدارية على المستويين المركزي والقطري؟ ومن أين يحصل على الدعم المالي؟ وكيف يخصص موارده على أوجه نشاطاته التنموية؟ وما هي آليات العمل التي يتبناها البرنامج؟.

4. ما هي آليات التعاون والتنسيق بين البرنامج الإنمائي والحكومة السورية على اعتبار أن سورية واحدة من دوله الأعضاء، وما مدى الانسجام بين توجهات كل من الطرفين في ما يتعلق بمسارات التنمية البشرية؟.

5. وإذا كانت ظاهرة الفقر لها الأولوية من بين الخيارات التي يسعى برنامج الأمم المتحدة الإنمائي إلى توسيعها أمام الناس، فما هي ملامح هذه الظاهرة في سورية؟ وما هي إستراتيجية الحكومة لمحاربتها؟ وما هي نوعية الدعم الذي تحصل عليه الحكومة من قبل البرنامج في هذا المجال؟ وما مدى فاعلية هذا الدعم؟.

أهمية البحث:

تنبع أهمية هذه الدراسة من الأهمية المنوطة بالموضوع الذي تعالجه، وهو تسليط الضوء على أبعاد العلاقة بين سورية وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي في مجال تنمية القدرات المحلية لتعزيز مسيرة التنمية البشرية في سورية، فحيث تواجه العملية التنموية في سورية تحديات ومصاعب كثيرة تفترض الاستعانة بجميع الشركاء في هذه العملية، وحيث يعتبر برنامج الأمم المتحدة الإنمائي هو الشريك الأول والأبرز بالنسبة لسورية نظراً لما يمتلكه من خبرات لا يستهان بها في هذا المجال، بالإضافة إلى أن المساعدات التي يقدمها البرنامج يبدو أنها ليست مشروطة أبداً ولا ترتبط بتنفيذ أجندة معينة من شأنها تغيير مسارات وأولويات الدول التي تتلقى هذه المساعدات، كما هو الحال بالنسبة للمساعدات التي تقدمها بعض المنظمات الدولية العاملة في هذا الحقل كصندوق النقد والبنك الدوليين (فسورية لا تتلقى دعم مباشر من هذه المنظمات)، نظراً لذلك كله فإن الارتقاء بالعلاقة بين البرنامج والحكومة من المتوقع والمأمول أن يؤدي إلى تحسن ما في مؤشرات التنمية البشرية في سورية، بالإضافة لذلك فإنه من الواضح عدم وجود دراسات علمية سابقة تتناول هذا الحقل من البحث الذي يعتبر حقلاً بكراً.

أهداف البحث:

1. يسعى الباحث إلى توضيح ماهية برنامج الأمم المتحدة الإنمائي باعتباره المنسق والمعني بمختلف أنشطة الوكالات والهيئات التنموية التابعة للأمم المتحدة، وكذلك الإشارة إلى أهداف هذا البرنامج وآليات حصوله على التمويل ومجالات نشاطه بشكل عام.
2. كما يرغب الباحث بتسليط الضوء على واقع التعاون الحالي بين الحكومة السورية وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي ممثلاً بمكتب البرنامج في سورية وعلى الموارد المادية والبشرية المتاحة لهذا المكتب، وكذلك آليات التنسيق بين الحكومة والمكتب.
3. ويتناول الباحث الإشارة إلى واقع مؤشرات التنمية البشرية في سورية وما يمكن أن يشكله العمل وفق آليات السوق من ضغط على هذه المؤشرات، وماهية الدور المنوط بالبرنامج في هذه المرحلة وملامح خطة العمل المشتركة بين البرنامج والحكومة في سبيل الارتقاء بهذه المؤشرات التنموية عموماً، وفي مجال محاربة الفقر خصوصاً.
4. ويحاول الباحث استشراف أفضل صيغ التعاون بين البرنامج الإنمائي والحكومة السورية بما يحقق أفضل مردودية للمشاريع المشتركة بينهما، وذلك بعد القيام بدراسة تفصيلية لجانب من نشاطات البرنامج ممثلة ببرنامج مكافحة الفقر (كنموذج لدراسة حالة) يتم من خلالها تسليط الضوء على أهم المشكلات التي تعترض عمل المشاريع المشتركة سواء من جانب الحكومة أو من جانب البرنامج أو من قبل القائمين على المشاريع أنفسهم.

فرضيات البحث:

1. تلعب الأمم المتحدة دوراً تنموياً أساسياً وفاعلاً في المجالات الاقتصادية والاجتماعية، وتمارس المنظمة هذا الدور من خلال عدة أجهزة وهيئات فرعية، وأن برنامج الأمم المتحدة الإنمائي يعد الأهم والأبرز بين جميع الفروع التنموية للمنظمة الدولية، وقد ساهم هذا البرنامج في تعزيز مسيرة التنمية البشرية على المستوى العالمي.
2. يعتبر برنامج الأمم المتحدة الإنمائي شريكاً بارزاً للحكومة السورية في سعيها نحو الارتقاء بواقع العملية التنموية بشكل عام وبمؤشرات التنمية البشرية بشكل خاص.
3. تعاني مؤشرات التنمية البشرية في سورية بشكل عام من تراجع واضح في الوقت الحاضر، ومع اتجاه الاقتصاد السوري للعمل وفق آليات السوق، فإن ذلك سوف يولد معطيات جديدة تدفع ببعض مؤشرات التنمية البشرية للتراجع والتردي أكثر فأكثر.
4. يلعب البرنامج الإنمائي دوراً أساسياً في مجال دعم توجهات الحكومة السورية للتصدي لظاهرة الفقر من خلال التخطيط والإشراف على برنامج مكافحة الفقر.

5. إن تعزيز العلاقة بين الحكومة السورية وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي وتفعيلها بشكل أمثل في كافة القطاعات وعلى جميع المستويات سوف يكون له انعكاسات ايجابية مباشرة في تحسين واقع المؤشرات التنموية الوطنية.

منهجية البحث:

سوف يتم استخدام منهج التحليل الوصفي لتوضيح طبيعة البرنامج الإنمائي ومدى التعاون والتنسيق بينه وبين الحكومة السورية، ويتم استخدام طريقة الدراسة الميدانية بحيث يكون برنامج مكافحة الفقر التابع لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي حقل هذه الدراسة، فتتم دراسة حالة لبعض المشروعات المنفذة ضمن هذا البرنامج توضح فيها جميع تفاصيل وآليات العمل، أما حدود هذه الدراسة: فهي محدودة موضوعياً بالعلاقة بين برنامج الأمم المتحدة الإنمائي بوصفه منظمة دولية عاملة في حقل التنمية، وبين واحدة من دوله الأعضاء وهي سورية ممثلة بالحكومة السورية (ودون استثناء للأنشطة المشتركة مع المنظمات غير الحكومية العاملة في سورية)، ولكن في نفس الوقت فإن نطاق هذه الدراسة سوف يتعدى قليلاً هذا الحيز من العلاقة للتعرف على خلفية البرنامج الإنمائي، وجذور البعد التنموي للأمم المتحدة بشكل عام على اعتبار أن البرنامج الإنمائي لا يتعدى أن يكون جزءاً من منظومة الأمم المتحدة، وبالتالي فإن نهج ومبادئ الأمم المتحدة هي العامل الأكثر تأثيراً على موضوع هذه الدراسة، أما الحدود الزمنية لهذه الدراسة فسوف تكون محكومة ببرنامج الإصلاح الاقتصادي الذي انطلق في سورية مع انطلاقة الخطة الخمسية العاشرة (2006- 2010)، وكذلك برنامج الدعم القطري الذي خصصه مكتب البرنامج الإنمائي في سورية للفترة (2007- 2011)، وكذلك سوف يتم التطرق لبعض الفترات الزمنية السابقة عندما تقتضي ذلك ضرورات المقارنة.

الدراسات السابقة:

عند مراجعة محتويات المكتبة العربية عموماً يتبين أنه على الرغم من كثرة الدراسات التي تناولت موضوعات ترتبط بدور الأمم المتحدة في مجالات حفظ السلم والأمن الدوليين ومراقبة قضايا حقوق الإنسان، إلا أن ملامح دور الأمم المتحدة في مجال التنمية وتاريخ ميلاد هذا الدور وآليات ممارسته لم تلقى اهتماماً كافياً يغطي حجم وأهمية هذا الدور، وكذلك تشير الكثير من دراسات التنمية البشرية إلى دور برنامج الأمم المتحدة الإنمائي في حشد التأييد العالمي حول نظرية التنمية البشرية من خلال تقاريره العالمية والإقليمية والقطرية التي تبحث في مفردات مفهوم التنمية البشرية، إلا أن مساهمات البرنامج الإنمائي العملية في حقل دعم التنمية البشرية (والمتمثلة في حشد وتنسيق المعونات وتوجيهها نحو تنفيذ أنشطة تدعم مساعي دوله الأعضاء في تحسين مؤشرات هذه التنمية) لا تزال شبه غائبة عن دراسات التنمية الدولية في العالم العربي عموماً، وبالمقابل فإنه في سورية لم توجد أية دراسة علمية (في حدود اطلاعنا) تناقش موضوع العلاقة مع برنامج الأمم المتحدة الإنمائي كشريك للحكومة السورية، فغالباً ما تناقش مخرجات هذه العلاقة التشاركية على أنها من تصميم وتنفيذ وإشراف الحكومة لوحدها، وإذا ما تمت الإشارة إلى دور البرنامج الإنمائي فإنها تقتصر على دوره كممول فحسب، ومن هذه الدراسات: دراسة الماجستير "لمحمود أسعد" بعنوان "مؤسسات تمويل المشاريع بالغة الصغر ودورها في مكافحة الفقر- صندوق القرية نموذجاً" (حلب، 2008)، حيث تستفيض هذه الدراسة في تشخيص ظاهرة التمويل الصغير على مستوى العالم، وتقدم كذلك توصيفاً لمؤسسات التمويل الصغير في سورية، وهنا تتطرق الدراسة لتجربة برنامج الأمم المتحدة الإنمائي من خلال ثلاثة مشاريع تعمل في حقل التمويل الصغير هي: مشروع دعم وإعادة التأهيل والعيش المستدام في منطقة زيزون (2003- 2006)، ومشروع تمكين المرأة والحد من الفقر (2007- ؟)، ومشروع تنمية المجتمع الريفي في جبل الحص (1998- 2008)، وتعترف الدراسة أن مشروع جبل الحص بما قدمه من مخرجات على شكل صناديق إقراض، يعد أول نموذج مؤسسي للتمويل الصغير في سورية، ولكن هذه الدراسة اقتصرت على مناقشة هذا المشروع من جهة اعتباره مؤسسة للتمويل الصغير فقط، ولم تتطرق أبداً لتبيان آلية الشراكة بين الحكومة و البرنامج الإنمائي والتي أنتجت هذه المؤسسة، ولم تتطرق أيضاً إلى كيفية تقاسم الأدوار بين كل من الشريكين في عمليات الإدارة والتخطيط لمثل هذه المشاريع، أما أهم النتائج التي توصلت إليها الدراسة فهي:

1) كان لمؤسسات التمويل التي أحدثها المشروع دور واضح في زيادة الدخل (الأسري والفردي) للمستفيدين من القروض التي قدمتها هذه المؤسسات.

2) استطاعت هذه المؤسسات الصغيرة تقديم فرص عمل جديدة عن طريق دعمها وتمويلها للمشاريع الصغيرة المولدة للدخل، وكذلك عن طريق تطوير وتوسيع المشاريع التي كان يعمل بها المستفيدون سابقاً.
3) كان لمجمل أنشطة التمويل الصغير التي دعمها المشروع آثار ايجابية على مستوى المعيشة في القرى التي أحدثت فيها مؤسسات التمويل الصغيرة، وذلك قياساً على وجود آثار واضحة في تحسين أوضاع السكن والغذاء والصحة.

وسوف يكون البحث في مجال دعم البرنامج الإنمائي لتوجهات التنمية البشرية في سورية أوسع بكثير من الجزء البسيط الذي تناولته هذه الدراسة، فهناك تساؤلات حول دور البرنامج فيما عدا تقديمه التمويل للمشاريع المشتركة، ومن ذلك دوره في تحديد القطاعات التي يفترض دعمها، وكذلك دوره في التخطيط لأولويات أنشطة هذه المشاريع، وقبل ذلك كله دوره في تقديم الدعم للتوجهات العامة للتنمية الوطنية في سورية، ومن المفترض أن تقوم هذه الدراسة (التي بين أيدينا) بمحاولة الإجابة عن هذه التساؤلات.

ومن الدراسات التي تحمل في مضمونها إشارات للشراكة التنموية بين سورية وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي دراسة: "حسام آت" التي جاءت بعنوان "برامج الأمم المتحدة ودورها في التنمية الاقتصادية والاجتماعية" (معهد التخطيط للتنمية الاقتصادية، دمشق، 1997) وتتطرق هذه الدراسة لأنشطة مختلف أجهزة الأمم المتحدة العاملة في كافة مجالات التنمية وكذلك عدد من الوكالات المتخصصة، وتعرج الدراسة على البرامج القطرية المشتركة بين سورية وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي خلال الفترة (1972- 1996)، ولكن ما يؤخذ على هذه الدراسة هو عرضها الشمولي لأنشطة مختلف فروع الأمم المتحدة العاملة في سورية ودون تخصص مما جعل النتائج التي توصلت إليها تبقى في إطار العموميات، وكان من بين هذه النتائج التي خلصت إليها الدراسة:

1) إن دور الأمم المتحدة في التنمية لا ينفصل عن دورها في حفظ الأمن والسلم الدوليين.
2) إن نقص التمويل الذي عانت منه الأمم المتحدة كان السبب الرئيسي وراء قصور برامجها التنموية عن تحقيق إنجازات واضحة في مجال التنمية.
3) وفيما يتعلق ببرامج الأمم المتحدة على مستوى القطر تَبين وجود دور مركزي لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي في قيادة الفريق القطري لمنظمة الأمم المتحدة في سورية، وأن الدعم الفني والتقني الذي قدمه البرنامج للشريك السوري ساهم بدور واضح في بناء القدرات الفنية لبعض المؤسسات الحكومية.

ومن الواضح أن هناك مجالاً واسعاً للبحث في تفاصيل العلاقة بين برنامج الأمم المتحدة الإنمائي وبين شريكه السوري لم تغطها هذه الدراسة ولم تشر إليها أصلاً، نظراً لخلطها بين أنشطة مختلف فروع الأمم المتحدة العاملة على المستوى القطري.

وإذا كانت دراسة العلاقة بين سورية وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي تقع في حقل الدراسات الإنمائية الدولية فإن ما يبرر أهميتها في سورية هو تناولها لموضوع يقع في مركز الشراكات الإنمائية الدولية السورية، مع غياب واضح لهذه العلاقة عن عناوين الدراسات والأبحاث الأكاديمية المتخصصة، حيث يلاحظ المتصفح لعناوين هذه الدراسات أن هناك كم هائل من الدراسات التي ناقشت بشكل متكرر مواضيع ترتبط بمنظمات دولية لا تمت لسورية بصلة مباشرة وليس لها أنشطة حقيقية على الأراضي السورية، أو أن سورية ليست عضواً فيها أصلاً، وبالمقابل فإن هناك غياباً كاملاً لدراسة مواضيع أنشطة وخدمات برنامج الأمم المتحدة الإنمائي في سورية، رغم أن البرنامج يعد من أكبر منظمات التمويل المتعددة الأطراف حول العالم، وأنه يعمل في سورية منذ قرابة خمسين عاماً، ويتناول أنشطة متنوعة على أرض الواقع تكاد تمس كل مفاصل العملية التنموية في سورية، وتؤثر بالتالي على كل مواطن في سورية.

Abstract

The United Nations has an important role in supporting international cooperation in the field of development. This is done by contributing to setting priorities and working on building international agreement about arising development issues. The international organisation also works through the network of its agencies and branches on securing technical and technological support and raising the necessary funds in order to achieve the development objectives agreed upon. It is estimated that the developmental dimension takes about 70% of the total activities of supervision and administration done by the United Nations.

The United Nations' Development Program (UNDP) is considered the main development body in the organization. The specialization of the program is to support development strategy on the planning and execution levels all over the world, and opening the fields of expertise and resources in front of all member states; and enabling them to acquire the components of healthy human development. The program works in the lands of 160 member countries with a budget of 6 billion dollars. The UNDP is considered among the largest funding sources for human development in the world.

The United Nations' Development Program works in Syria since 1962 and it cooperates with the Syrian government and other active sides in order to build the national development capacities. It coordinates the work of various agencies and programs of the United Nations. The Program's work in Syria focuses on supporting the efforts of the state in finding active solutions to face the following difficulties: reasonable administration, poverty alleviation, sustainable environment, and facing the aftermath of catastrophes and crises. Moreover, it supports the government's program to attract and use international help. Given the multifarious nature of the concept of human development which is projected on the activities and support projects provided by the Bureau of the Syrian Developmental Program, it makes sense to focus on one façade of this development. Because the issue of poverty alleviation is the most important element of human development, the first focal points of the UNDP, and the first developmental objective for the Syrian government (according to the tenth five-year plan). Given all of the above-mentioned considerations, this study focuses on the poverty alleviation program of the Bureau of the Syrian Developmental Program as an example of cooperation and coordination between the two.

The research paper consists of five chapters that can be analysed as follows:

Chapter I: The role of the United Nations in the sectors of economy and social life: This chapter addresses the historical and legal origins of the developmental role of the United Nations. The developmental dimension was mentioned as it was in the founding charter of the organization. The administrative and organizational structure of the systems and branches related to administration and developmental decision-making were also described. To complement, the sources and mechanisms through which the development programs executed by the United Nations had to be explained. Finally, the most important developments to the development dimension of the United Nations since its founding till the present time were addressed.

Chapter II: The United Nations' Developmental Program: This chapter deals thoroughly with the structure of the UNDP and its administrative structure and the stages of laying and executing developmental plans on the international, regional and national level as well as funding sources of the program and the mechanisms for allocating funds according to the priority of objectives and the needs of member countries. The components and dimensions of human development were also mentioned as the strategic objective of the UNDP.

Chapter III: The cooperation and coordination mechanisms between the Program Office and the Syrian government: This chapter deals with the components of the country office of the United Nations Development Office in Syria on the administrative and the financial levels and in terms of programmed division of support sectors presented by the office to its governmental partner. It deals also with the stages of strategy making for the programmed support. It demonstrates that the program applies the principle of planning for medium periods so as to integrate with Government planning in form and development priorities. Since 1972 till the end of 2006 Syria has benefitted from six development programs. As for financial resources allocated by the office for these country programs, there was an increase from 15 million dollar for the first program (1972-1976) to about 117.65 million dollars that will be allocated for the seventh program (2007-2011)

Chapter IV: The programs support for human development trends in Syria: The Measurements of the total human development performance in Syria depending on the human development guide and its components, have shown that Syria lies in the middle of the list of the countries described as medium in terms of developmental performance. In the year 2007 the human development guide recorded (0,742) point. Thus Syria came 107th among 182

countries that the UNDP calculated the human development guide for. This arrangement has not improved in 2004, and the goal of the 10th five-year plan in moving Syria to the top of the list of medium development countries has not been achieved as of 2009. When studying the components of the human development guide, it was revealed that although slight development was achieved in the component guides for education and health, the income guide hampered big achievements on the level of human development in the few past years. This is corroborated by the stability of the income guide at 0.60 in 2002 to become only 0.636 in 2007. Consequently this shows the importance of concentrating on raising the standards of living in Syria and addressing the issue of poverty on the head of the human development priority list.

Then the chapter addresses the sectors of support presented by the UNDP in order to strengthen human development in Syria. This support is divided theoretically into two parts. The first part is concerned with setting objectives and priorities. The second is the practical support through cooperation projects between the government and the UNDP. It shows that there is obvious responsiveness from the country office to direct the programmed work towards the necessities of the development needs in Syria in the stage of shifting towards the social market.

Chapter V: An analytical study of the poverty alleviation program: This study came for focusing on one side of the mutual cooperation between the program office and its Syrian partner. In this study, the solutions suggested by the UNDP to alleviate poverty and limit its negative effects on the economy and the society. Then, two mutual cooperation projects in the field of poverty alleviation were chosen: (Women Empowerment and Poverty Alleviation Project) and (the Project of Developing the Countryside Society in the Ahs Mountain). They were studied as examples of the support provided by the program to Syria. The result was observing the components of this operation starting from the cooperative work strategy making and then the stages of work, supervision, and eventually measuring the results. The method that was adopted is comparative study of the targeted development sectors before and after the execution of the two projects. The objective was to show the results they had. The comparative study of the project (Women Empowerment and Poverty Alleviation) that there was a positive effect in increasing the numbers of women joining anti-illiteracy classes in the period of comparison (2004-2008) The growth rate reached (%153.86) and this development had the effect of lowering the illiteracy rate among adult females from (%36.1) in the year 2003 to 21% in the year 2008. In the field of economic empowerment, for the first time in

2004, the raw economic activity rate of females achieved a positive advancement (from %11.5 in 2004 to %9 in 2007 then it rose to %13.9 in 2008). Also for the first time the percentage of working females among workers achieved positive advancement (from 14.1% in 2004 to %12.7 in 2007 and then it rose to %13.9 in 2008). On the other hand the indicator of female unemployment showed a decrease (%5.8) between the years (2007-2008). The development of the working state of women's participation in the previous period shows a rise in the percentage of women working for their own from while decreasing the percentage of women working without wages. The percentage of women working for their own rose from %8.3 of the total number of working women in 2004 to %17.3 in 2008, which means that there is a percentage of women who steered towards having their own projects in the previous period and this is the trend wanted and supported by Women empowerment and poverty alleviation.

The comparative study of the project of developing the countryside society in the Ahs mountain showed that %24.2 of beneficiaries' personal income have increased, while %2 of non- beneficiaries' personal income have increased. Also the changes detected in family income shoed a similar trend. The improvement rate in family income was about %25.8 for beneficiaries compared to %4 for non-beneficiaries. It was observed that those benefiting from the activities of the project had an increase in their average annual profits of %10.75 in comparison to those not benefiting. In addition, the activities of the project had positive effects on self-reliance to create new job opportunities by making small income generating projects.

The numeric indicators show that there is a positive effect for the activities of the mutual projects in improving the reality of poverty related indicators (income, unemployment, illiteracy … etc) Consequently there was a positive effect on decreasing the indicators of poverty and its prevalence in the targeted society. This proves the opinion that strengthening the relationship between the government and the United Nations' Development Program must have direct positive effects in improving the reality of national development indicators. This result expresses the truth of the main theorem of this research.