

Distr.
LIMITED

E/ESCWA/SDD/2015/WG.5/Report
23 September 2015
ORIGINAL: ARABIC



المجلس
الاقتصادي والاجتماعي

اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا (الإسكوا)

تقرير

اجتماع فريق الخبراء لمناقشة مسودة العدد الأول من سلسلة تقارير التنمية الاجتماعية
وعنوانه "ماذا تبقى من الربيع العربي: مساراً طويل
نحو تحقيق العدالة الاجتماعية في المنطقة العربية"
بيروت، 18 آب/أغسطس 2015

موجز

نظمت اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا (الإسكوا) اجتماعاً لفريق الخبراء لمناقشة مسودة العدد الأول من سلسلة تقارير التنمية الاجتماعية، وعنوانه "ماذا تبقى من الربيع العربي: مساراً طويل نحو تحقيق العدالة الاجتماعية في المنطقة العربية". وعُقد الاجتماع في بيت الأمم المتحدة، بيروت، في 18 آب/أغسطس 2015، وشاركت فيه مجموعة مصغرة من الخبراء والأخصائيين من عدد من الحكومات ومنظمات المجتمع المدني ومراكز البحث، بالإضافة إلى ممثلين عن الإسكوا.

وهدف هذا الاجتماع إلى مناقشة مضمون مسودة التقرير، وتقديم مقترحات عملية بشأن مختلف محاوره، استناداً إلى تجربة ثلاث دول عربية هي تونس ومصر والمغرب. وركز الاجتماع على (أ) الدستور والعملية الدستورية والمسارات الأخرى؛ (ب) القوانين والمسارات التشريعية ودور البرلمان في تعزيز العدالة الاجتماعية؛ (ج) تقييم التنفيذ الفعلي للسياسات والاستراتيجيات وخطط العمل الحكومية الرامية إلى تعزيز العدالة الاجتماعية.

ويتضمن هذا التقرير موجزاً عن أهم التوصيات التي خلص إليها الاجتماع، وموجزاً للعروض والمناقشات التي تخلّته.

المحتويات

<u>الصفحة</u>	<u>الفقرات</u>	
3	5-1 مقدمة
		<u>الفصل</u>
4	6 أولاً- استنتاجات عامة وتوصيات
5	22-7 ثانياً- محاور البحث والمناقشة
5	9-7	ألف- مسودة تقرير "ماذا تبقى من الربيع العربي: مساراً طويلاً نحو تحقيق العدالة الاجتماعية في المنطقة العربية"
7	22-10	باء- أوجه النجاح والقصور في المسارات التشريعية والفعلية للعدالة الاجتماعية: ثلاث دراسات حالة
12	26-23 ثالثاً- تنظيم الأعمال
12	23	ألف- الافتتاح
13	24	باء- الحضور
13	25	جيم- جدول الأعمال
13	26	دال- مكان الاجتماع وتاريخ انعقاده
14	 المرفق- قائمة المشاركين

مقدمة

1- تستمد اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا (الإسكوا) اهتمامها بالتنمية بالمشاركة والعدالة الاجتماعية من مجموعة من الموثيق والقرارات الدولية والإقليمية. وتكريساً لهذا الاهتمام، يتضمن برنامج عمل الإسكوا مجموعة من الأهداف الرامية إلى تعزيز المشاركة بين الحكومات ومنظمات المجتمع المدني في عمليات السياسات العامة، والإصلاح السياسي والاجتماعي والاقتصادي، ومسارات التحول الديمقراطي. وتهدف هذه الأنشطة إلى تعزيز المعرفة بشأن مفهوم العدالة الاجتماعية ومبادئها القائمة على المساواة والإنصاف والحقوق والمشاركة، وإلى بناء القدرات من أجل اعتماد سياسات قادرة على تحقيق مجتمعات عادلة في الدول الأعضاء في الإسكوا. وتتضمن هذه الأنشطة إصدار الدراسات والمواد الفنية؛ وتنظيم الدورات التدريبية والاجتماعات وحلقات النقاش؛ وتقديم خدمات الدعم الفني والمشورة الفنية.

2- مُواكبةً للتغيرات التي شهدتها المنطقة العربية، ولا تزال، بفعل الحراك الشعبي في عدد من بلدانها، أعدّ قسم المشاركة والعدالة الاجتماعية في شعبة التنمية الاجتماعية في الإسكوا، في عام 2013، دراسة تحليلية بعنوان "وعدود الربيع: المواطنة والمشاركة المدنية في مسارات التحول الديمقراطي". وتتناول هذه الدراسة، بأسلوب نقديّ وبحثي، المسببات الاقتصادية والاجتماعية والسياسية لإطلاق شرارة الحراك الشعبي في العديد من الدول العربية، والتحوّلات والتغيرات التي نتجت من هذا الحراك. كما تتوقف الدراسة عند التحديات التي تُعوق عمليات بناء التوافق والحفاظ على التماسك الاجتماعي. كما أنها تتعقّب الجمود باتجاه تحقيق العدالة الانتقالية في فترة التحول السياسي وما يقترن بها من اضطرابات أمنية، وباتجاه تعزيز المشاركة الشعبية، واعتماد عقد اجتماعي جديد قائم على حقوق وواجبات المواطنة.

3- وبناءً على نتائج دراسة "وعدود الربيع: المواطنة والمشاركة المدنية في مسارات التحول الديمقراطي"، حمل التقرير الأول من سلسلة تقارير التنمية الاجتماعية الصادرة عن قسم المشاركة والعدالة الاجتماعية عنوان "ماذا تبقى من الربيع العربي: مسارٌ طويل نحو تحقيق العدالة الاجتماعية في المنطقة العربية". وركّز هذا التقرير على الإنجازات القانونية والفعالية التي تحققت في مسيرة تحقيق العدالة الاجتماعية في الدول العربية المارة في مرحلة انتقالية، وعلى الفجوات التي لا تزال تتخلل هذه الطريق. وبحث هذا التقرير أيضاً في أهم الأولويات الراهنة على مستوى السياسات؛ وفي الإجراءات المؤسسية والسياسات العامة التي تم تنفيذها لتلبية لمطالب الشعوب المتطلعة إلى العدالة الاجتماعية. كذلك، يقدم التقرير تحليلاً متكاملًا للعدالة الاجتماعية وللتعديلات الدستورية والتشريعية والبرامج والسياسات الاقتصادية والاجتماعية التي نفذها عدد من البلدان العربية بهدف الوصول إلى العدالة الاجتماعية.

4- ويرمي هذا العمل البحثي المقارن إلى تعزيز المعرفة والتحليل بشأن واقع العدالة الاجتماعية في الدساتير العربية الجديدة، وانعكاس مبادئها في المنظومة القانونية والتشريعية في ثلاث دول عربية هي تونس ومصر والمغرب، مع أخذ خصوصيات كل من هذه الدول وتحوّلاته المؤسسية والدستورية في الاعتبار. وقد شارك باحثون من هذه البلدان في هذا التقرير من خلال إعداد دراسات حالة حول ما تم تنفيذه حتى الآن على مستوى السياسات والإجراءات القانونية والفعالية في بلدانهم؛ وحول التدابير التشريعية والعملية المتخذة؛ والنتائج المنجزة. وتكتسب دراسات الحالات هذه واستنتاجاتها أهمية كبيرة بالنسبة إلى التقرير، بما أنها تشغل حيزاً كبيراً من مضمونه.

5- وتأكيداً منها على أهمية مشاركة جميع أصحاب المصلحة في صلب عملية تخطيط التنمية وتنفيذها وتقييم أدائها، نظّمت الإسكوا اجتماع فريق الخبراء لمناقشة مسودة التقرير المعنون "ماذا تبقى من الربيع

العربي: مسارٌ طويل نحو تحقيق العدالة الاجتماعية في المنطقة العربية"، بهدف تعديلها، إذا تطلب الأمر، في ضوء استنتاجات المجتمعين وتوصياتهم. ويندرج هذا الاجتماع ضمن سياق تنفيذ برنامج عمل الإسكوا لفترة السنتين 2014-2015. ويتضمن هذا التقرير التوصيات والاستنتاجات التي خلص إليها الاجتماع، وموجزاً للعروض والمناقشات التي تخللته.

أولاً- استنتاجات عامة وتوصيات

6- في ختام اجتماع فريق الخبراء المعني بمناقشة مسودة العدد الأول من سلسلة تقرير التنمية الاجتماعية والمُعنون "ماذا تبقى من الربيع العربي: مسارٌ طويل نحو تحقيق العدالة الاجتماعية في المنطقة العربية"، توصل المجتمعون إلى عدد من الاستنتاجات العامة والتوصيات.

استنتاجات

- أحرزت المنطقة العربية، لا سيما الدول العربية الثلاث التي تناولتها دراسات الحالات وهي تونس ومصر والمغرب، تقدماً ملحوظاً في مجال العدالة الاجتماعية وترسيخ مبادئها ومركزاتها، وخصوصاً في ما يتصل بالمشاركة الفاعلة والواسعة النطاق للمجتمع المدني في مختلف نواحي الحياة العامة؛
- أدى كلٌّ من المجتمع المدني والأحزاب السياسية المتنوعة دوراً كبيراً في التقدم باتجاه العدالة الاجتماعية في الدول التي باتت تُعرف بدول الربيع العربي، بعد أن كان دورها هامشياً أو حتى معدوماً في بعض الحالات.

توصيات

- التصدي للضغوط السياسية الهادفة إلى إضعاف القدرة على وضع وتنفيذ الخطط التنموية في مختلف بلدان المنطقة، ومعالجة غياب الآليات المؤسسية اللازمة لتنفيذ هذه الخطط. وينبغي وضع هذا الأمر على سلم الأولويات، حتى وإن كانت أمور أخرى ملحة هي أيضاً، كالبحث في الآليات المطلوبة للحؤول دون تعطيل الدستور على سبيل المثال؛
- تنمية المجتمعات من أجل القضاء على الإرهاب. فالإرهاب يجد في المجتمعات التي تفتقر إلى أدنى مقومات التنمية بيئة حاضنة له. وفي هذا الإطار، من الضرورة بمكان أن تتوصل جميع البلدان العربية إلى موقف موحد وواضح إزاء محاربة الإرهاب، والبحث في السياسات والإجراءات اللازمة لتحقيق ذلك؛
- تحديد الأطر القانونية لعمل المجتمع المدني في تونس ومصر والمغرب والقيام بتحليل مُقارن لدور المجتمع المدني في كلٍّ منها؛
- تعزيز التناغم والتكامل بين السياسات العامة، واعتماد رؤية متكاملة لمعالجة تشبّتها، وتوفير مزيد من التمويل لبرامج العدالة الاجتماعية.

ثانياً- محاور البحث والمناقشة

ألف- مسودة تقرير "ماذا تبقى من الربيع العربي: مساراً طويل
نحو تحقيق العدالة الاجتماعية في المنطقة العربية"

1- لمحة عامة

7- قدّم السيد جميل معوّض، المستشار الإقليمي لدى قسم التنمية بالمشاركة، والذي أعدّ هذا التقرير، عرضاً حدّد فيه منهجية التقرير وأفكاره الرئيسية، وأهمها أنّ ما سُمّي بالربيع العربي لم يكن حراكاً شعبياً سياسياً بحت ضد الأنظمة الحاكمة فقط، بل أيضاً ضد التفاوت الاقتصادي والاجتماعي؛ وأنّ القاسم المشترك بين المطالب بالتغيير في البلدان العربية هو في المقام الأول التطلع إلى تحقيق الحرية والعدالة الاجتماعية، بالإضافة إلى تغيير الأنظمة السياسية. ويهدف التقرير إلى تعزيز الوعي بقضايا الربيع العربي؛ وتحليل واقع العدالة الاجتماعية ورصد مسارها على مدى السنوات الأربع التي تلت الحراك الشعبي في عدد من الدول العربية؛ والبحث في العقد الاجتماعي الجديد الذي أسفر عنه الحراك وتحقق من خلال إعادة رسم ملامح الدولة وعلاقة الدولة بالمجتمع.

8- وشرح السيد معوّض بإسهاب مقارنة العدالة الاجتماعية المعتمدة في التقرير. وتقوم هذه المقاربة على مفهوم مفاده أنّ تحقيق العدالة الاجتماعية هو مسارٌ متكاملٌ يبدأ بحراك شعبي؛ ثمّ يتضمن صياغة دستور جديد؛ ثمّ تفعيل هذا الدستور؛ ثم استحداث البرامج والمشاريع والصناديق اللازمة لتكريس العدالة الاجتماعية عملياً. وفي نهاية هذا المسار المتكامل، يتمّ تقييم الإنجازات المتصلة بتحقيق العدالة الاجتماعية، والمعوقات التي حالت دون ذلك. وتنطوي المقاربة المعتمدة في التقرير أيضاً على تحليل مُقارن لحالة ثلاث دول عربية شهدت حراكاً شعبياً، هي تونس ومصر والمغرب، مع أخذ خصوصيات كلّ منها في الاعتبار. وقد أشار السيد معوّض إلى أنّ هذه المقاربة هي ذات وجهين. فهي وقتية، بما أنّ التقرير يستند إلى مجموعة من البحوث والدراسات الكميّة والقطاعية حول العدالة الاجتماعية؛ وأيضاً شاملة، بما أنّ التقرير يتعاطى مع العدالة الاجتماعية ليس باعتبارها حدثاً منفصلاً، بل عملية متكاملة.

9- وتناولت جلسات اجتماع فريق الخبراء لمناقشة مسودة تقرير "ماذا تبقى من الربيع العربي: مساراً طويل نحو تحقيق العدالة الاجتماعية في المنطقة العربية" ستة مواضيع رئيسية: (1) مفهوم العدالة الاجتماعية وركائزها؛ (2) المسارات الدستورية؛ (3) دراسة حالة تونس؛ (4) دراسة حالة مصر؛ (5) دراسة حالة المغرب؛ (6) الاستنتاجات والتوصيات.

2- استنتاجات

- من الصعب الحديث عن مجتمع مدني بمعزل عن النظم السياسية القائمة والتأثيرات التي تتعرّض لها ومعاييرها وقيمتها. فهذه تشير إلى مسار انحداري في إتاحة الظروف التمكينية للمجتمع المدني. كذلك، يصعب الحديث عن المشاركة وفوائدها في غياب حيز مكاني يمكن ممارسة هذه المشاركة فيه؛ وأيضاً في ظلّ غياب آليات مؤسسية تتطور وتتفاعل فيها القوى المعنية بالمشاركة؛ بالإضافة إلى غياب الأطر اللازمة لمتابعة المبادرات وتقييم نتائجها وتوظيفها في تحسين تمثيل المصالح العامة؛

- حُسْن اختيار تونس ومصر والمغرب كمواضيع لدراسات الحالة التي تضمّنها التقرير، نظراً إلى تأثير تجارب هذه البلدان على بعضها البعض؛
- صعوبة التوصل إلى استنتاجات حاسمة بشأن العدالة الانتقالية والعدالة الاجتماعية بعد مرور أربع سنوات فقط على الحراك الشعبي. فعلى مرّ التاريخ، اتّضح أنه بعد وقوع أي ثورة أو حراك شعبي واسع النطاق، تبدأ عملية من التغييرات الاقتصادية والاجتماعية والسياسية وحتى وإن كان مؤكداً أن تحقيق أهداف هذه العملية يستغرق مدة طويلة جداً، فليس بالإمكان التنبؤ بهذه المدة. ونتيجة لذلك، من الطبيعي أن يكون تقرير "ماذا تبقى من الربيع العربي: مساراً طويل نحو تحقيق العدالة الاجتماعية في المنطفة العربية" وقتياً، ومن الطبيعي العودة إليه في وقت لاحق لتحديثه نتيجة للتغيرات المتوقعة حدوثها إثر العمليات الانتقالية وما يترافق معها من تحولات.

توصيات

- الإشارة في التقرير، ولو بصورة مُقتضبة، إلى نماذج متنوّعة ودول عربية أخرى، بما فيها الدول التي شهدت أشكالاً أخرى من التطورات، لا سيما اليمن الذي هزّته تقلبات سياسية وأمنية وخاض تجربة الحوار الوطني؛
- تعزيز المعرفة حول مفهوم العدالة الاجتماعية وارتباطه العضوي بالمواطنة؛ وحول الهدف الرئيسي للعدالة الاجتماعية، وهو الحدّ من التفاوتات الاجتماعية والاقتصادية. كذلك، ينبغي التطرّق إلى مختلف أبعاد هذا المفهوم، وإلى التدابير اللازمة لتقييم العدالة الاجتماعية، وذلك قبل التركيز على آليات رصدها، بحيث تكون المقاربة المعتمدة في إعداد التقرير أكثر شمولاً؛
- التركيز على الدستور المصري لعام 2014، وليس عام 2012، أو التركيز على الأول والاكتفاء بالإشارة إلى الثاني من دون المقارنة بين مضمونهما. وتجدر الإشارة إلى عدم توفر أية تقارير حول المناقشات الجارية في مصر بشأن الدستور، خلافاً لما هو الحال في تونس؛
- تضمين التقرير بحثاً عن التحركات الشعبية التي اندلعت في عام 2011، وعن دينامياتها، ومطالبها المتعلقة بالعدالة الاجتماعية من أجل مقارنتها بالمطالب الشعبية ما قبل عام 2011. ومن المقترح أيضاً أن يتناول التقرير السياسات الاجتماعية قبل عام 2011 وأوجه قصورها؛
- التطرّق، في ما يتعلق بالانتقال من الشق المطلبي إلى الشق التشريعي والتفصيلي والتطبيقي إلى ما يلي: (أ) سبُل إدراج قضايا العدالة الاجتماعية ضمن البرامج الانتخابية للبلدان التي أجرت انتخابات بعد وضع دساتيرها الجديدة؛ (ب) أهم قضايا العدالة الاجتماعية التي ساهمت الجهات المعنية كافة في إدراجها ضمن خطط وبرامج العدالة الاجتماعية، ودراسة التفاوتات بين الخطط الحكومية المتصلة بالعدالة الاجتماعية وخطط المجتمع المدني؛ (ج) إعطاء حيز أكبر في التقرير لتقارير اللجان البرلمانية؛
- تحليل المسارات التأسيسية والدستورية المتصلة بالعدالة الاجتماعية في تونس والمغرب بالاستناد إلى الوثائق الرسمية المتوفرة، مثل المذكرات الخطية الصادرة عن اللجنة المسؤولة عن صياغة الدستور؛ وتقارير اللجان التأسيسية الصادرة عن المجلس الوطني التأسيسي، بما فيها لجنة

الحريات والحقوق. ويجب الرجوع إلى المصدر الرئيسي للمعلومات، بدلاً من استخدام مصادر أخرى قد لا تكون دقيقة في عرض الوقائع أو في تحليل مختلف المسائل المتصلة بالعدالة الاجتماعية. كذلك، يجب عدم الاكتفاء بتوصيف الحركات الشعبية وشعاراتها، بل التحدث بإسهاب عن المؤلفات الكثيرة والموثقة الصادرة بشأنها؛

- اعتماد مفهوم العدالة الاجتماعية كإطار عام إجرائي، أي اعتبار "الفعلية" أداة لتقييم الشق التطبيقي للعدالة الاجتماعية ويعني ذلك تقييم درجة التنفيذ الفعلي لبنود الدستور المتصلة بالعدالة الاجتماعية، ولحقيقة إدراجها في القوانين والبرامج والسياسات. المطلوب إذاً هو قياس التنفيذ الفعلي للحقوق الاقتصادية والاجتماعية المنصوص عليها في الدساتير الجديدة ووضع القوانين والسياسات والبرامج اللازمة لهذا الغرض؛
- توصيف الحراك الشعبي في تونس بأنه ثورة اجتماعية، بما أنّ هذا الحراك اندلع نتيجة لأسباب اقتصادية واجتماعية بحتة، وبفعل الحاجة الملحة إلى معالجة آفات الفقر والتشغيل والتمييز. وينبغي أن يسلب التقرير الضوء على أنّ الشعب طالب بتغيير النظام السياسي بعد بدء الحراك الشعبي الفعلي بسنة واحدة؛
- تضمين التقرير لمحة تاريخية عن الدول المُختارة ضمن التقرير، وذلك للإضاءة على جذور الحراك الشعبي في كل منها، وعدم الاكتفاء بتناول المسار التاريخي لهذه البلدان في فترة ما بعد الحراك الشعبي فقط؛
- توحيد المصطلحات المعتمدة في مختلف دراسات الحالة، وتقديم تعاريف لها على هامش التقرير تفادياً لأي التباس.

باء- أوجه النجاح والقصور في المسارات التشريعية والفعلية للعدالة الاجتماعية: ثلاث دراسات حالة

10- خلال الاجتماع، قدم كلّ من المستشارين الثلاثة(*) الذين تولوا إعداد دراسات الحالة حول تونس ومصر والمغرب عرضاً بشأن الأطر والعمليات القانونية والدستورية والتشريعية الرامية إلى تعزيز العدالة الاجتماعية؛ وبشأن الحالة العامة لتنفيذ السياسات والاستراتيجيات الحكومية الاقتصادية والاجتماعية وخطط العمل المعتمدة منذ عام 2011 لتحقيق هذا الهدف.

1- التجربة التونسية

(أ) لمحة عامة

11- بدأ العرض حول التجربة التونسية بلمحة عامة عن وضع العدالة الاجتماعية في تونس، بالإضافة إلى الإنجازات التي حققتها الدولة بعد اندلاع الثورة، وأهمها: (1) الحوار الاجتماعي الذي خلص إلى اعتماد دستور توافقي جديد، من سماته الرئيسية أنه دستور علماني شاركت مختلف الأطراف المعنية وفئات المجتمع المدني

(*) أعدّ المستشار لدى الإسكوا السيد رامي جلال دراسة حالة مصر؛ والسيد محمد شعبان دراستي حالي تونس والمغرب.

في وضعه. كذلك، شهدت تونس عقداً اجتماعياً جديداً يقوم على مبادئ الإنصاف والحقوق والمساواة والوثام الاجتماعي والحوار، ونفذت إصلاحات في مجال التشغيل والتعليم والصحة عملاً بتلك المبادئ؛ (2) تحسين برامج وسياسات الحماية الاجتماعية، لا سيما أنظمة الضمان الاجتماعي والتقديمات الاجتماعية، بالرغم من قصورها في عدة نواح، منها عدم تغطية العاملين في القطاع غير المنظم ولا العاملات في قطاع الزراعة؛ والصعوبات المالية واللوجستية والتنظيمية؛ وغياب التنسيق بشأن إجراءات وأنشطة أنظمة الإعانة الاجتماعية ومتابعتها وتقييمها. وقد اتخذت الدولة مجموعة من التدابير لمعالجة هذه التحديات، تضمنت تشكيل لجنة تعنى بإصلاح أنظمة الضمان الاجتماعي؛ وإقرار قانون رفع سن التقاعد إلى 65، وقانون توظيف ذوي الاحتياجات الخاصة في القطاع العام؛ وعقد ندوة وطنية حول إصلاح نظام الحماية الاجتماعية وتوفير التغطية الشاملة للجميع من دون أي تمييز أو إقصاء أو تهميش؛ وتنفيذ إصلاحات هيكلية في أنظمة الضمان الاجتماعي؛ (3) إدخال تعديلات على قانون الأحوال الشخصية بهدف تعزيز الحقوق الاجتماعية والأسرية والاقتصادية للمرأة والنهوض بدورها والحد من تهميشها والتمييز ضدها، خصوصاً في المناطق الريفية؛ وإقرار مجموعة من المبادئ الداعمة لها في الدستور الجديد، بما في ذلك ضمان تكافؤ الفرص بينها وبين الرجل، وتمثيلها في المجالس المنتخبة، والقضاء على كل أشكال العنف ضدها؛ وتعزيز مشاركتها في مجال التعليم وصنع القرار.

12- وتوقف عرض التجربة التونسية عند تحديات ومعوّقات واجهتها تونس في الآونة الأخيرة، على الرغم من الوعود لتحقيق العدالة الاجتماعية. فقد استمر ارتفاع معدلات البطالة والفقر، وغلاء المعيشة، وتفاقم الفوارق الاقتصادية والاجتماعية، وتدهور قطاع الاستثمار. وقد نتجت هذه التحديات من عوامل موضوعية وسياسية واجتماعية واقتصادية ساهمت في إبطاء التقدم باتجاه تحقيق العدالة الاجتماعية في تونس. وخلص العرض إلى مجموعة من التوصيات والمقترحات، أهمها إدخال إصلاحات جذرية في نظم الرعاية الصحية، والحماية الاجتماعية، والجباية الضريبية، وتطوير البنى التحتية، والعمل من أجل رفع مستوى المعيشة.

(ب) استنتاجات وتوصيات

13- خلال اجتماع الخبراء، جرى نقاش موسّع حول مضمون عرض التجربة التونسية وتوصياته، وخلص المتناقشون إلى الاستنتاجات والتوصيات التالية:

استنتاج

- لا يزال من المبكر تقييم الحالة التونسية، نظراً إلى أنّ الثورة وما ترتبت عليها من إصلاحات بالكاد بلغت سنتها الرابعة. إلا أنه من المتوقع أن تبدأ الدولة في السنوات الخمس المقبلة، أو أن تكون قد بدأت بالفعل، بتفعيل الحقوق الاقتصادية والاجتماعية. وإذا ما اقتنرت إلى القدرة للقيام بذلك، فيمكنها اللجوء إلى المنظمات الدولية ومنظمات المجتمع المدني التي يمكنها أن تساعد في ذلك.

توصيات

- تضمين مسودة التقرير معلومات حول أنظمة الضمان الاجتماعي والجباية، وأيضاً حول الحوار الوطني التونسي، استناداً إلى المعلومات المتوفرة على الموقع الإلكتروني للاستشارات الوطنية في تونس (<http://www.consultations-publiques.tn>)؛

- تضمين مسودة التقرير معلومات حول القانون الجديد الذي أُقرَّ في 13 آب/أغسطس 2015 حول حق الوصاية الذي يمنح النساء والرجال، على قدم من المساواة ومن دون أي تمييز ضد المرأة، حق حضانة أولادهم؛
- تضمين مسودة التقرير تحليلاً للتحديات التي تعوق تفعيل اللامركزية التي ينص عليها الدستور الجديد، ومن أهمها غياب الوسائل اللازمة لإجراء الانتخابات البلدية؛ وتسهيل الضوء على دور المجتمع المدني في المسار الانتقالي والإصلاح السياسي والاجتماعي؛
- إشارة النسخة المعدلة من هذا التقرير إلى العملية الجارية لبناء توافق عام للآراء في تونس بشأن أحكام الدستور المتصلة بالعدالة الاجتماعية؛ وتضمين دراسة الحالة التونسية أمثلة إضافية حول مسار الحوار الوطني ونتائجه، وتحديد ما إذا كان تشاركياً أم غير تشاركي. ومن المقترح أيضاً أن يتطرق التقرير إلى معضلة الفوارق الاجتماعية في تونس، التي تناولها الدستور في معرض الحديث عن التمييز الإيجابي؛
- التأكيد مما إذا كان هناك نقاش في تونس حول المحكمة الدستورية وعملها، نظراً إلى الثغرات المتوقعة في المسار الدستوري؛ ومتابعة حالات الإهمال أو الإخفاق، إذا ما وجدت. وتجدر الإشارة إلى أن المحكمة الدستورية آلية جديدة تمّ استحداثها لرصد أي قصور في تنفيذ الدستور.

2- التجربة المصرية

(أ) لمحة عامة

14- تمحور هذا العرض حول ثلاثة أقسام مترابطة ومتصلة بالتقدم المُحرَز في تحقيق العدالة الاجتماعية في مصر. تناول القسم الأول التدابير التي يمكن أن تتخذها الدول، عموماً، في سبيل تحقيق العدالة الاجتماعية، ومنها (1) النهوض بالاقتصاد الكلي من خلال إيجاد فرص العمل، واعتماد الضريبة التصاعدية، وتحديد النفقات العامة مع أخذ الفقراء في الاعتبار؛ (2) تحسين منظومة الخدمات، خصوصاً في مجال الصحة والتعليم؛ وشبكات الأمان الاجتماعي للمسنين وذوي الإعاقة والفقراء؛ (3) اتخاذ إجراءات مؤسسية فعّالة في عمليات صنع القرار والتنفيذ والمشاركة.

15- وأشار القسم الثاني من العرض إلى ما نقدته الحكومة المصرية بهدف تحقيق العدالة الاجتماعية، وذلك تحت وطأة التحديات التي يواجهها الاقتصاد الكلي، بما في ذلك ضآلة النمو الاقتصادي، وتفشي البطالة، والاختلالات في الموازنة، وتفاقم الفقر. وتضمن لمحة عن إنجازات الحكومة، لغاية الآن، في مجال اعتماد سياسات اقتصادية توسعية تهدف إلى دعم الاقتصاد الكلي وتحسين البنى التحتية، والضمان الصحي، والإعانات الاجتماعية، والإسكان، والمرافق الصحية الأساسية، وزيادة الحد الأدنى من الأجور. وأشار هذا القسم أيضاً إلى الإنجازات التي حققتها الحكومة المصرية في سعيها إلى تعزيز التنمية الاقتصادية والاجتماعية، لا سيما في مجالات التعليم والصحة والقطاع غير النظامي؛ وفي تعزيز بيئة الأعمال؛ واعتماد شبكات الأمان الاجتماعي لحماية الفئات الضعيفة من مختلف أشكال المخاطر، من خلال ترشيد عملية دعم الوقود والغذاء؛ واعتماد برامج التحويلات النقدية المشروطة وغير المشروطة، مثل برنامجي "تكافل" و"كرمة"؛ وإصلاح قانون العمل.

16- وتطرق القسم الثالث من العرض إلى العملية الإصلاحية في المؤسسات والسياسات العامة؛ وإلى العملية التشاركية التي تقوم على إشراك مختلف الأطراف المعنية في تحقيق مرتكزات العدالة الاجتماعية. فقد شاركت الهيئات الرسمية، مثلاً، في اللجنة المعنية بإعداد دستور عام 2014 وتشكيل المجالس الاستشارية التابعة لرئيس الجمهورية. وشاركت منظمات المجتمع المدني، عن طريق حركة "تمرد" ومجموعة من الحركات العمالية، في وضع القانون الجديد حول تشكيل النقابات المستقلة، وفي تعزيز دور الإعلام المستقل. واستعرض هذا القسم النتائج الإيجابية والسلبية لهذه التطورات، والتقدم الذي أحرزته مصر ولا تزال تحرزها نتيجة للحراك الشعبي. وتتضمن النتائج الإيجابية تركيز معظم منظمات المجتمع المدني على الحركات الاحتجاجية الاجتماعية؛ في حين تتضمن النتائج السلبية النقص في القدرات المؤسسية وضعف الإطار القانوني.

17- وخلص العرض إلى أنه بالرغم من إحراز تقدّم كبير على عدة مستويات في مصر بعد الحراك الشعبي، لا يزال مسار تحقيق العدالة الاجتماعية محفوفاً بالمخاطر والتحديات، نتيجة لغياب آليات المحاسبة، والشفافية، والمشاركة المطلقة للمجتمع المدني. واختتم العرض بتوقعات بشأن المستقبل، وبالتأكيد على أن مسار تحقيق العدالة الاجتماعية هو مسار طويل يستدعي عبوره جهوداً حثيثة، وأن طبيعة النظام السياسي السائد أساسية في تحديد مدى تحقيق العدالة على المدى القصير.

(ب) الاستنتاجات والتوصيات

18- جرى نقاش موسّع حول مضمون عرض التجربة المصرية وخلصته، وخلص المتناقشون إلى التوصيات التالية:

- التطرّق في دراسة الحالة إلى القانون الجديد المعتمد لمحاربة الإرهاب؛ وإلى اللجنة الخاصة التي تم استحداثها لتولّي قضايا الإصلاح التشريعي وتقديم المشورة للرئيس حول التشريعات اللازم وضعها بشكل طارئ؛ والإشارة إلى عدم موافقة هذه اللجنة على قانون محاربة الإرهاب وما يعنيه ذلك من تناقضات على مستوى التشريع والتطبيق؛
- تضمين دراسة الحالة تحليلاً لمواد الدستور المتعلقة بحماية الملكية الفكرية؛ وتلك الخاصة بالتعويض على الشهداء والتي وردت في دستور عام 2012 ثم تم تعديلها في دستور عام 2014، حتى لو كان الدستور المصري الجديد يتضمن أكثر من 20 مادة حول العدالة الاجتماعية. وينبغي التطرّق أيضاً إلى انتهاكات الدستور، وأهمها التمييز في التشغيل ضد الأفراد بناءً على الحالة الاجتماعية؛
- التوقف عند المادة الخاصة بالمواثيق الدولية التي يتضمنها الدستور المصري، والتي تشكل أحد عناصره الإيجابية؛ وعند الإصرار على استخدام مصطلحات غير تلك المعتمدة في المواثيق الدولية. كما ينبغي الإشارة إلى أن مصر تمكنت من إصدار قانون لموظفي الخدمة المدنية بالرغم من غياب برلمان فاعل؛
- الإشارة إلى ما إذا كان الحراك الشعبي الضامن الأساسي لتنفيذ بنود الدستور؛ وتوضيح العلاقة بين تحقيق العدالة الاجتماعية والتطور الاقتصادي؛ وتحديد دور المنظمات الدولية كالبنك الدولي وصندوق النقد الدولي في دعم القطاعات الاقتصادية؛ ودور الهيئات المعنية بالمعاهدات الدولية؛

- إعادة النظر بما تضمنته دراسة الحالة من معلومات حول برنامجي "تكافل" و"كرمة"، للتأكد من فاعليتهما؛ والإشارة إلى أنه خلال عملية صياغة دستور عام 2014، كانت الأطراف الفاعلة تحاول صون مصالحها الخاصة ومصالح مجموعاتها.

3- التجربة المغربية

(أ) لمحة عامة

19- ركز عرض التجربة المغربية على المبادرات المتخذة لتقليص الفجوة بين الفقراء والأغنياء في المملكة، ومنها إطلاق المبادرة الوطنية للتنمية البشرية؛ وإنشاء صندوق دعم التماسك الاجتماعي؛ وإنشاء صندوق التنمية القروية والمناطق الجبلية، لتعزيز البنية التحتية وتحسين دخل السكان في هذه المناطق؛ وتقليص الفوارق بين القرى والمدن في الحصول على الخدمات الاجتماعية الأساسية. وتطرق العرض إلى دور المجتمع المدني في رسم وتنفيذ السياسات الرامية إلى تحقيق أهداف العدالة الاجتماعية، وأهمها مشاركة منظمات المجتمع المدني في استحداث برامج المبادرة الوطنية للتنمية البشرية وتنفيذها؛ وإلى الوثائق التي أعدّها المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي، والمؤلف من نقابات عمالية، ومنظمات وجمعيات مهنية، ومجالس معنية بحقوق الإنسان، وممثلين عن الجالية المغربية وهيئات الأسرة والطفولة والشباب.

20- كذلك، تضمّن العرض لمحة موجزة عن أهداف ومبادئ وبرامج وإنجازات المبادرة الوطنية للتنمية البشرية، وعن الدعم الدولي والإقليمي التي استقطبته بفعل مهامها البالغة الأهمية وطابعها الإصلاحي والإنساني والاجتماعي والاقتصادي، وأهدافها المتصلة باعتماد اللامركزية في اتخاذ القرارات والمشاركة الواسعة والحقيقية لمنظمات المجتمع المدني في الشؤون العامة. وتناول العرض الإنجازات في مجال التغطية الصحية التي تحسّنت كثيراً بحسب المؤشرات الصحية الوطنية، والتي تمثلت في تحديث نظام التأمين الصحي الإيجاري ونظام الإعانة الطبية. وفي هذا الشأن، قدّم العرض جملة من المبادرات التي تم اعتمادها من أجل تطوير الخدمات الصحية الأساسية، منها إعداد تقرير شامل في عام 2013 بعنوان "الخدمات الصحية الأساسية: نحو ولوج مُنصف ومُعَمَّم"، تضمن مقترحات وتوصيات هامة للنهوض بقطاع الصحة وتحسين شموليته. كما أصدرت وزارة الصحة، بالتعاون مع الاتحاد الأوروبي ومنظمة الصحة العالمية، "الكتاب الأبيض" المعني بإصلاح المنظومة الصحية في المغرب.

21- وتوقف العرض عند المبادرات والإنجازات التي حققتها المملكة في مجال العمالة والنهوض بالتشغيل، والتي نجحت بفعل استتباب الاستقرار السياسي، واستحداث نظام تعويض للعاطلين عن العمل. كما أشار إلى المعوّقات التي واجهت عملية تحقيق العدالة الاجتماعية، لعلّ أهمها غياب الإرادة السياسية، والامتداد الجغرافي للمغرب وابتعاد سكان المناطق الريفية النائية عن الحياة العامة، وتأصل العادات والتقاليد ذات التأثير السلبي على وضع المرأة. ثم خلاص العرض إلى مجموعة من المقترحات والتوصيات التي تضمّنت توسيع مظلة تغطية الضمان الاجتماعي؛ ووضع أسس متكاملة للحماية الاجتماعية سعياً إلى تغطية كافة السكان والمهمّشين؛ وتنسيق الجهود بين الجهات المعنية بهدف النهوض بنوعية البرامج والأنشطة ذات الصلة.

(ب) الاستنتاجات والتوصيات

22- جرى نقاش موسّع حول مضمون العرض وتوصياته، وخلص المتناقشون إلى التوصيات التالية:

- تضمين دراسة الحالة لمحة عن المستجدات التشريعية ومسارات الحوار التي شهدتها فترة ما بعد الحراك في المغرب، ومنها المناظرة الوطنية حول الجبايات؛ والحوار المدني وتأثيره على المسار الدستوري؛ وما يصدر عن المجلس الوطني لحقوق الإنسان من آراء وتوصيات؛

- إعادة النظر في بعض الوقائع الواردة في دراسة الحالة، نظراً لاستنادها إلى دستور المغرب لعام 1991 وليس لدستور عام 2011. ويجب قراءة الدستور المغربي بتمعن شديد، نظراً لما يتضمنه من فرضيات قابلة للتحليل والمقارنة؛ والتوقف عند حركة 20 فبراير وقراءتها من منظور مختلف؛
- تضمين دراسة الحالة معلومات إضافية حول الضمان الإلزامي للطلاب؛ وحول المذكرات الخطية والوثائق الرسمية الموجهة من الأطراف السياسية والأفراد إلى الحكومة المغربية والتي تتضمن رؤيتهم للدستور الجديد والإصلاحات السياسية والاجتماعية التي يتطلعون إليها؛
- الإشارة، في دراستي حاليّتي تونس والمغرب، إلى أن المعوّقات التي تحول دون تحقيق العدالة الاجتماعية هيكلية، وأهمها غياب مرتكزات العدالة الاجتماعية؛
- إضافة ثلاثة أقسام إلى دراسة حالة المغرب تتناول ما يلي: (1) الخطة التشريعية الجديدة المعتمدة؛ (2) عملية الحوار التي يشارك فيها ممثلون عن المؤسسات الدستورية، والهيئات الضريبية، والمجلس الاقتصادي والاجتماعي، والمجلس الوطني لحقوق الإنسان؛ (3) الوقائع القانونية المستجدة ما بعد الحراك؛
- الإشارة إلى أنّ مجلس الوزراء في المغرب يتأسسه الملك، في حين يتزأس رئيس الوزراء المجلس الحكومي. كما أنّ صيغة القوانين العضوية التي تُعرض على الملك للموافقة عليها غالباً ما تكون مختلفة عن صيغة هذه القوانين بعد إقرارها، الأمر الذي يدلّ على أنّ هامش الحرية والاستقلالية في إقرار القوانين بما لا يتوافق مع توجهات الملك لا يزال ضيقاً؛
- الإشارة، في حالة الدول التي شهدت انتخابات بعد صياغة دستور جديد لها، إلى ما إذا كانت قضايا العدالة الاجتماعية مُدرجة في صلب البرامج الانتخابية للأطراف السياسية المرشحة للانتخابات، وفي جولات النقاش الوطني حول إصلاح نظام الضرائب وصناديق التعويضات، على سبيل المثال.

ثالثاً- تنظيم الأعمال

ألف- الافتتاح

23- افتتح السيد أسامة صفا، رئيس قسم المشاركة والعدالة الاجتماعية في شعبة التنمية الاجتماعية، اجتماع فريق الخبراء المعني بمناقشة تقرير "ماذا تبقى من الربيع العربي: مسارٌ طويل نحو تحقيق العدالة الاجتماعية في المنطقة العربية". وتطرّق في كلمته إلى برنامج عمل الإسكوا في مجال التنمية بالمشاركة والعدالة الاجتماعية، الذي يهدف إلى دعم واضعي السياسات ومنظمات المجتمع المدني في الدول الأعضاء، ومساعدتهم على اتخاذ خيارات سياسية مدروسة من خلال تزويدهم بالمعرفة والأدوات الضرورية للاستجابة للتحديات الإنمائية الملحة. ويتضمّن برنامج العمل تنفيذ مجموعة من الأنشطة والمبادرات الإنمائية، من بينها إعداد الدراسات التحليلية وإجراء البحوث التي تُعنى بتحديد الممارسات الجيدة والتجارب الناجحة التي يمكن تكييفها وتكرارها في دول الإسكوا بهدف تعزيز مشاركة المجتمع المدني وتحقيق العدالة الاجتماعية. ويهدف تقرير "ماذا تبقى من الربيع العربي: مسارٌ طويل نحو تحقيق العدالة الاجتماعية في المنطقة العربية" إلى استكمال دراسة أعدتها الإسكوا في عام 2013 بعنوان "وعد الربيع العربي: المواطن والمشاركة المدنية في المسارات الانتقالية الديمقراطية". وقد حاولت الإسكوا في تلك الدراسة استشراف المستقبل، وتقديم سيناريوهات مُحتملة لمسار المرحلة الانتقالية، وتوجيه مجموعة من التوصيات إلى الحكومات والمجتمع المدني لإنجاح إدارة

المرحلة الانتقالية وإيجاد بيئة مؤاتية لتحقيق الشراكة وبناء التوافق. وذكر السيد صفا بأهداف اجتماع فريق الخبراء، ودعا المجتمعين إلى المشاركة الفعالة في النقاش، من أجل الاستفادة من الآراء المختلفة، والمساهمة في تحليل وفهم خلفية التغييرات الدستورية والقانونية التي شهدتها بعض الدول العربية، لا سيما تونس ومصر والمغرب.

باء- الحضور

24- شارك في الاجتماع خبراء وأكاديميون وأخصائيون من الحكومات وهيئات المجتمع المدني. وترد قائمة المشاركين في المرفق.

جيم- جدول الأعمال

25- توزعت العروض والمناقشات على عدة جلسات. وفي ما يلي لمحة عن أهم بنود جدول أعمال الاجتماع:

- 1- الافتتاح.
- 2- دراسة حالة تونس.
 - المسار الدستوري والمسارات الأخرى؛
 - القوانين والتشريعات المعمول بها ودور البرلمان في تعزيز العدالة الاجتماعية؛
 - تقييم التنفيذ الفعلي لسياسات الحكومة واستراتيجياتها وخطط عملها الهادفة إلى تعزيز العدالة الاجتماعية في قطاعات معينة.
- 3- دراسة حالة المغرب.
 - المسار الدستوري والمسارات الأخرى؛
 - القوانين والتشريعات المعمول بها ودور البرلمان في تعزيز العدالة الاجتماعية؛
 - تقييم التنفيذ الفعلي لسياسات الحكومة واستراتيجياتها وخطط عملها الهادفة إلى تعزيز العدالة الاجتماعية في قطاعات معينة.
- 4- دراسة حالة مصر.
 - المسار الدستوري والمسارات الأخرى؛
 - القوانين والتشريعات المعمول بها ودور البرلمان في تعزيز العدالة الاجتماعية؛
 - تقييم التنفيذ الفعلي لسياسات الحكومة واستراتيجياتها وخطط عملها الهادفة إلى تعزيز العدالة الاجتماعية في قطاعات معينة.
- 5- استنتاجات وتوصيات.

دال- مكان الاجتماع وتاريخ انعقاده

26- عقد اجتماع فريق الخبراء لمناقشة مسودة التقرير "ماذا تبقى من الربيع العربي: مساراً طويل نحو تحقيق العدالة الاجتماعية في المنطقة العربية" في بيت الأمم المتحدة، بيروت، في 18 آب/أغسطس 2015.

المرفق (*)

قائمة المشاركين

<u>الجمهورية التونسية</u>	<u>جمهورية مصر العربية</u>
السيد محمد علي خالدي مدير الإصلاح الإداري والحوكمة وزارة المرأة والأسرة والطفولة	السيد محمد العجاتي باحث ومدير منتدى البدائل العربي للدراسات
السيد محمد شعبان مدير عام الضمان الاجتماعي سابقاً متقاعد	السيد رامي أحمد جلال مستشار في الشؤون الاجتماعية والاقتصادية طالب دكتوراه في جامعة لندن – SOAS
<u>المملكة المغربية</u>	<u>الجمهورية اللبنانية</u>
السيد ندير الممني أستاذ القانون الدستوري كلية الحقوق، جامعة محمد الخامس الرباط ومدير الدراسات في المجلس الوطني لحقوق الإنسان	السيد جميل معوض مستشار في شؤون التنمية الاجتماعية السيدة مهى يحيى باحثة أولى مركز كارنيغي للشرق الأوسط
اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا (الإسكوا)	
السيد أسامة صفا رئيس قسم العدالة الاجتماعية والمشاركة	السيدة نادين ضو باحثة
السيدة رانيا الجزائري مسؤول أول شؤون اجتماعية قسم العدالة الاجتماعية والمشاركة	السيدة أنجيلا سمارة باحثة قسم العدالة الاجتماعية والمشاركة
السيدة دينا تنير مسؤول شؤون اجتماعية قسم العدالة الاجتماعية والمشاركة	السيدة أمل السالم مساعدة إدارية قسم العدالة الاجتماعية والمشاركة
السيدة فيريديانا غارسيا مسؤول تنمية اجتماعية قسم العدالة الاجتماعية والمشاركة	