الاسكوا

الأمم المتحدة - اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا

تحقيق العدالة الاجتماعية للجميع

الإطار ٢- قياس العدالة الاجتماعية: الفقر واللامساواة والتعرض للمخاطر

يتطلب وضع سياسات اقتصادية واجتماعية مستنيرة وقائمة على البيانات وقادرة على تيسير تحقيق العدالة الاجتماعية استخدام تقنيات مناسبة للقياس من أجل تقييم مستوى الفقر واللامساواة والتعرض للمخاطر. وقد حفز تعقيد هذه الظواهر وضع مفاهيم ونهج مختلفة لقياسها وتحليلها. ومن الواضح ان الأساليب الكمية لقياس الدخل أو الإنفاق لا تعكس إلا بشكل محدود الوضع الاجتماعي الكلي للفقراء، غير أنها تسمح بقياس التغيير والتقدم، وكثيراً ما تكمل بدراسات نوعية تتفحص بعمق العوامل المفردة التي تساهم في الفقر واللامساواة والتعرض للمخاطر.

الفقر

تقيس غالبية البلدان الفقر بمعايير نقدية مستخدمة نهجاً يستند إلى الدخل أو إلى خط الفقر. في هذه الحالة، يحدد خط الفقر وفقاً لحد أدنى معين تصبح سبل العيش غير مقبولة إذا ما تدنت عنه. ويستند هذا القياس إلى تقييم تكلفة سلة غذائية تعتبر أساسية للحفاظ على صحة فرد أو أسرة معيشية عادية. وقد اعتمد هذا النهج لتقييم التقدم المحرز في تحقيق الغاية ١ من الهدف الإنمائي الأول للألفية – وهو تخفيض نسبة السكان الذين يقل دخلهم اليومي عن ١,٢٥ دولار إلى النصف في الفترة ما بين عامي ١٩٩٠ و٢٠١٥.

يغطي هذا النهج على عدد من تجليات الحرمان كالنظرة الذاتية إلى الفقر، والفوارق ما بين الأسر المعيشية، والإقصاء الاجتماعي. وكثيراً ما تعتمد البلدان المتقدمة النمو نهجاً مختلفاً في تحديد خط الفقر. فبدلاً من استخدام قيمة نقدية ثابتة، فإنها تعتمد نهجاً نسبياً وتقيم الفقر على أنه نسبة ٥٠ أو ٦٠ في المائة من القيمة الوسطية لنصيب الفرد السنوي من الدخل أو الاستهلاك. وتكمن فائدة طريقة القياس هذه في أنها تعكس بشكل أوضح توزيع الدخل واللامساواة داخل البلدان وفي ما بينها. مع ذلك تستخدم بشكل متزايد مفاهيم أخرى غير نقدية كانعدام المساواة والتعرض للمخاطر لتحديد أوجه الفقر وجيوبه بالكامل.

اللامساواة

اللامساواة والفقر وجهان من أوجه تحديد مدى الرفاه ويرتبط أحدهما بالآخر. غير أن اللامساواة تأخذ في الاعتبار التصور الذاتي للحرمان وموقع الفرد نسبة إلى ما تبقى من المجتمع. ويحلل مفهوم اللامساواة كيفية توزيع الدخل على السكان جميعهم، وليس فحسب على من يعيشون دون خط فقر معين. ومن الأمثلة على طرق قياس عدم المساواة: معامل جيني، ومؤشر تايل، ومعدل الانتشار العشري، وحصة أفقر خمس من السكان من الدخل.

ولإعادة التوازن بين الفقراء والأغنياء، ينبغي أن تدمج تدابير الحد من اللامساواة في استراتيجيات الحد من الفقر وأن تضمن، من بين أمور أخرى، مساواة جميع الناس أمام القانون وتنفيذ السياسات لتصحيح أوجه القصور في السوق، وزيادة فرص العمل اللائق، وتعزيز توزيع فوائد النمو بالتساوي. وبالإضافة إلى ذلك، يجب أن تضمن تلك التدابير وصول جميع الناس بالتساوي إلى الموارد الاجتماعية الأساسية والمعلومات وتشجيع مشاركة الجمهور العام.

التعرض للمخاطر

يحدد التعرض للمخاطر على أنه احتمال الوقوع في الفقر أو ازدياد حدته. وفي السنوات الأخيرة، أكدت عوامل عدة كأزمة الغذاء والطاقة، والانكماش المالي العالمي، وتغير المناخ بأن ما من فرد أو بلد محصن ضد الصدمات الاقتصادية أو الفقر أو الكوارث الطبيعية، وأن التعرض للمخاطر هو أيضاً مؤشر هام لقياس الرفاه.

إن قياس التعرض للمخاطر صعب، فهو يركز على تقييم مدى التهديدات قبل وقوعها فعلياً، ويتطلب استخدام أساليب إحصائية معقدة لتحليل الاختلافات في مستويات الدخل وأنماط الاستهلاك. ومن المؤشرات الجيدة إلى التعرض للمخاطر مشاركة الأسر المعيشية في الشبكات غير الرسمية، والتفاوتات الموسمية في الدخل والاستهلاك، والتصور الذاتي للتعرض للمخاطر، واستراتيجيات مواجهة الأعباء.

المصدر: صيغ من جانب الإسكوا على أساس Coudouel et al. (2002), *Poverty Measurement and Analysis*, in the PRSP Sourcebook, World Bank, Washington D.C. and United Nations Department of Economic and Social Affairs (2009), Rethinking Poverty, Report on the World Social Situation 2010, New York.

Designed and Printed at ESCWA, Beirut, E/ESCWA/SDD/2010/Technical Paper.2 10-0223 www.escwa.un.org

نشرة التنمية الاجتماعية

تحقيق العدالة الاجتماعية للجميع

الاسكوا

المجلد ٣ العدد ١

ما هي العوامل التي تؤدي إلى حياة سعيدة وصحية ومُرضية؟ ما هي سبل الحصول على التعليم وعلى عمل مجزٍ؟ كيف تتوزع المخاطر والفرص في مجتمعٍ معين وعلى الفئات الاجتماعية؟

غالباً ما تكمن الأجوبة على هذه الأسئلة في خلفية عائلية معينة، وفي العلاقات الفئوية، والصلات بجهات نافذة. فيحتل أفراد طبقة النخبة تلقائياً الصف الأول في حين يُلقى بالفقراء والأشخاص الأقل صلةً بالجهات النافذة إلى الخلف. وتشير الأبحاث إلى وجود ترابط قوي بين قضايا كحالة الأطفال الغذائية ومستوى تحصيل الأم العلمي، أو بين معدّل وفيات الأمهات ومكان الإقامة في بلد ما، مما يدل على الأثر التراكمي للسلبيات وحالات الحرمان المتعددة وانتقالها من جيل إلى جيل. ويكتسب القول الشائع بأن "الأغنياء يزدادون غنىً والفقراء يزدادون فقراً" دينامية جديدة في السياق الحالي، حيث تساهم العولمة والأزمات العالمية معاً في تفاقم اللامساواة والمصاعب الاجتماعية.

العدالة الاجتماعية....

الفقر والجوع وكافة أشكال التمييز التي تتوارثها الأجيال تضعف أسس مفهوم الإنصاف وقيمة الحياة البشرية وتعوق نشر السلام والأمن والعدالة الاجتماعية. وتفوض غالبية المجتمعات الدولة مسؤولية اتخاذ إجراءات تعالج هذه الأوضاع بهدف تحقيق توزيع أكثر عدلاً للموارد وفرص الحياة، يعكس ما يبذله الناس من جهود وما يحققونه من إنجازات. ولكن كثيراً ما يصطدم تحقيق تكافؤ الفرص وبناء "مجتمع للجميع" بعوامل سياسية واجتماعية واقتصادية كضعف البرنامج الاجتماعي، وقلة المشاركة المدنية، والتهميش الجغرافي.

"تستند العدالة الاجتماعية إلى قيم الإنصاف والمساواة واحترام التنوع وتيسير فرص الاستفادة من الحماية الاجتماعية، وإعمال حقوق الإنسان في كافة مجالات الحياة، بما فيها مكان العمل. وفي الوقت الذي نواجه فيه نتائج الأزمة المالية والاقتصادية العالمية التي أفضت إلى زيادات ملموسة في البطالة والفقر وما فتئت تنال من الاندماج الاجتماعي، تكتسي هذه المبادئ أهمية أكبر من أي وقت مضى."

رسالة الأمين العام للأمم المتحدة السيد بان كي مون بمناسبة اليوم العالمي للعدالة الاجتماعية، ٢٠ شباط/فبراير ٢٠١٠.

ويتبين من التجارب المختلفة حول العالم أن ما من حل سحري لمشاكل الفقر واللامساواة والتهميش المعقدة. ورغم أن النمو الاقتصادي حيوي الأهمية، إلا أنه بحد ذاته لا يحفز بالضرورة الآثار التوزيعية التي من شأنها انتشال الناس من البؤس وتقليص الفوارق بين المداخيل. والواقع أن البلدان التي نجحت في تحقيق عائدات أعلى في مجال التنمية الاجتماعية وتحسين حياة شعوبها إنما فعلت ذلك بتأمين التكامل بين الأهداف الاقتصادية والأهداف الاجتماعية وبدمج الشواغل الاجتماعية في استراتيجيات التنمية الاقتصادية.

الإطار ١- مؤتمر القمة العالمي للتنمية الاجتماعية ومتابعته

عقد مؤتمر القمة العالمي للتنمية الاجتماعية في آذار/مارس ١٩٩٥ في كوبنهاغن بمشاركة ١١٧ رئيس دولة وحكومة ويُعتبر حتى الآن أكبر اجتماع لقادة العالم يسعى لإطلاق حملة عالمية تجعل الإنسان محوراً للتنمية. وفي نهاية المداولات، اعتمدت الحكومات إعلان كوبنهاغن، والالتزامات العشرة، وبرنامج العمل، التي حددت معاً إطاراً واسعاً لتحقيق العدالة الاجتماعية وبناء مجتمع للجميع.

وبعد خمس سنوات، اجتمعت الحكومات مجدداً في جنيف في حزيران/يونيو ٢٠٠٠ لحضور دورة الجمعية العامة للأمم المتحدة الاستثنائية الرابعة والعشرين وأيدت اتخاذ إجراءات إضافية للحد من الفقر، ومعالجة البطالة، وتعزيز التكامل الاجتماعي، وتحقيق أهداف الصحة والتعليم المحددة دولياً.

ومنذ انعقاد اجتماع القمة في عام ١٩٩٥ والجمعية العامة تنظر كل عام في تنفيذ نتائج مؤتمر القمة العالمي للتنمية الاجتماعية فتقيّم أنشطة المتابعة التي تجرى على المستوى الوطني وضمن الأمم المتحدة، بما في ذلك على مستوى هيئاتها الفرعية، كالمجلس الاقتصادي والاجتماعي، ولجنة التنمية الاجتماعية، حيث يجري تبادل التجارب والدروس المستفادة والمعلومات عن مختلف العقبات والتحديات التي برزت خلال عملية تنفيذ نتائج المؤتمر.

ويستمر مؤتمر قمة كوبنهاغن في توجيه عمل الأمم المتحدة في مجال التقدم الاجتماعي على ثلاثة أصعدة محورية هي تحديداً القضاء على الفقر، والعمالة الكاملة، والتكامل الاجتماعي.

المصدر: الأمم المتحدة، شعبة السياسات والتنمية الاجتماعية الموقع: http://www.un.org/esa/socdev/wssd/index.html.

وبالنسبة إلى الأمم المتحدة، يتصدر السعي إلى تحقيق العدالة الاجتماعية جدول الأعمال العالمي منذ صدور الإعلان العالمي لحقوق الإنسان في عام ١٩٤٨. وبلغ هذا السعي أوجه في عام ٢٠٠٧ عندما أعلنت الجمعية العامة بالإجماع، تحت وطأة تسارع أزمة الغذاء وظهور الاضطرابات في الأسواق المالية وتفاقم اللامساواة، يوم العشرين من شباط/فبراير من كل عام يوماً عالمياً للعدالة الاجتماعية[١]. ويأتي هذا الإجماع بعد الإدراك بأن التنمية الاجتماعية والنمو الاقتصادي المطرد والعدالة الاجتماعية أهداف يدعم بعضها البعض ولا غنى عنها جميعاً في تحقيق السلام والأمن.

وكان الهدف من إعلان اليوم العالمي للعدالة الاجتماعية تشجيع الجهود الرامية إلى تحقيق غايات وأهداف مؤتمر القمة العالمي للتنمية الاجتماعية والمبادرات الأخرى من أجل التنمية الاجتماعية المعتمدة خلال الدورة الاستثنائية الرابعة والعشرين للجمعية العامة. وفي هذا السياق، يهدف اليوم العالمي للعدالة الاجتماعية إلى تذكير المجتمع الدولي بتعزيز وتوحيد الجهود في مجالات كالقضاء على الفقر، وتشجيع العمالة الكاملة والعمل اللائق، والمساواة بين الجنسين، والاندماج الاجتماعي، واحترام حقوق الإنسان، وحصول الجميع بشكل شامل ومنصف على الخدمات الاجتماعية والفرص.

وفي المنطقة العربية، كثيراً ما ترتبط العدالة الاجتماعية والاستبعاد الاجتماعي والافتقار إلى تساوي الفرص بقضايا المواطنة أو الفقر أو التمييز بين الجنسين أو الطبقات أو الفئات الاجتماعية. وتواجه النساء والشباب والمسنين والمعوقين مجموعة من العوائق المختلفة تحول دون مشاركتهم الكاملة في الحياة الاجتماعية وفي عملية اتخاذ القرار. وبشكل مماثل، كثيراً ما لا يستفيد العمال المهاجرون من ذوي المهارات الضعيفة أو المتوسطة، الذين تجذبهم فرص العمل المتوفرة في بعض البلدان العربية من الحماية الاجتماعية الملائمة. ومع أن معدلات الفقر في المنطقة منخفضة إذا ما قورنت بمناطق أخرى، يعيش عدد كبير من الناس بمداخيل لا تتجاوز خط الفقر إلا بالكاد، وهم لا يستطيعون توفير أي احتياطات، ويعتمدون كثيراً على آليات التضامن التقليدية. وهم عرضة للصدمات السياسية والاقتصادية والبيئية، نظراً لأن نُظُمْ الحماية الاجتماعية المتوفرة تغطي قسماً صغيراً من السكان وتنحصر بشكلٍ عام بالعاملين في القطاع الرسمي. وبالإضافة إلى ذلك، كثيراً ما تخفي المعدلات الإحصائية الوطنية وطريقة تحديد الفقر وقياسه جيوباً من الفقر، وقد تصل معدلات الفقر في بعض البلدان إلى ٥٠ في المائة تقريباً. وتشير الإحصاءات الأخيرة المتعلقة بالأهداف الإنمائية للألفية إلى ازدياد فجوة الفقر في منطقة غربي آسيا[٢].

. . . تتطلب سياسات متكاملة . . .

حددت الأمم المتحدة على الصعيد العالمي مجموعة أهداف وبرامج عمل يمكن لها تعزيز المساواة والعدالة الاجتماعية. ويتعلق الأبرز من بين هذه بالقضاء على الفقر، وتأمين العمالة الكاملة والعمل اللائق، والاندماج الاجتماعي. وهي تدفع بوجه

خاص بالسياسات التي تضمن حكم القانون والمساواة بين الناس، وتحث على الإنشاء الحر لمنظمات المجتمع المدني وتعزيز المشاركة والحوار الاجتماعي. ولتأمين حصول الناس على الأراضي والتسليفات والمعلومات واستفادتهم من البنية التحتية والأسواق أهميةٌ كبيرة في إخراجهم من حالة الفقر وتحسين حياتهم.

وتتصدر الأهداف المتعلقة بالتماسك الاجتماعي والنسيج الاجتماعي القائم على التضامن والقيم المشتركة أولويات البلدان الأعضاء في الإسكوا، وتتبع عادة المبادئ التي تدعو لها منتديات الأمم المتحدة. وتعترف البلدان الأعضاء في خططها واستراتيجياتها الإنمائية الوطنية بعدد من التحديات التي تواجه الاندماج والتماسك الاجتماعيين، بما في ذلك الاختلالات الملحوظة بين المناطق الجغرافية، والتفاوتات الكبيرة بين الطبقات الاجتماعية، والتوزيع غير العادل للخدمات الاجتماعية، والافتقار إلى التلاؤم بين نواتج التعليم ومتطلبات سوق العمل، وعدم التنبه بما فيه الكفاية إلى احتياجات الفئات الضعيفة.

ومن أبرز الإنجازات في مجال تعزيز العدالة الاجتماعية في منطقة الإسكوا تشديد جميع البلدان الأعضاء تقريباً على الحاجة إلى دمج ذوي الاحتياجات الخاصة في المجتمع وإصدار قوانين جديدة أو تحديث القوانين الموجودة التزاماً بإعلان العقد العربي لذوي الاحتياجات الخاصة (٢٠٠٤-٢٠١٣). وفي هذا الإطار، يظهر الأردن التزاماً سياسياً جاداً بقضية المعوقين من خلال توفير الخدمات الاجتماعية لهم على قدم من المساواة مع الأشخاص الآخرين. وتعمل المملكة العربية السعودية على وضع برامج للمساعدة داخل الأسرة، في حين وضع لبنان برنامج تأمين حقوق المعوقين لتسهيل الوصول إلى الخدمات وتوسيع تغطية الرعاية الصحية المجانية. وأصدرت الإمارات العربية المتحدة تشريعاً وقوانين خاصة لدمج ذوي الاحتياجات الخاصة وتوفير برامج إعادة التأهيل والتدريب لتسهيل دخولهم إلى سوق العمل. وفي مصر، ينص القانون على وجوب إعطاء نسبة ٥ في المائة من الوظائف في جميع القطاعات إلى أشخاص معوقين خضعوا لتدريب

(١) قرار الجمعية العامة A/RES/62/10.

(٢) الأمم المتحدة، تقرير الأهداف الإنمائية للألفية، ٢٠٠٩.

مجاني على العمل. أما قطر، فبذلت جهوداً راقية على المستويين التشريعي والمؤسسي لزيادة التوعية بحقوق الأشخاص المعوقين وتعزيزها وحمايتها. ويفرض القانون الوطني عقوبات في حالات مخالفة الأحكام التي تمنع التمييز ضد الأشخاص المعوقين.

وهناك أيضاً أمثلة مشجعة على تعزيز العدالة الاجتماعية موجودة في السياسات الوطنية التي تدعم إدماج المسنين (غالبية البلدان الأعضاء)، والشباب المحروم (فلسطين)، والمجتمعات التي مزقتها الحرب (السودان). وتتوجه مصر والأردن إلى تحقيق الحماية الاجتماعية الشاملة من خلال توسيع التغطية لتشمل المزيد من الفئات الاجتماعية، ومن ضمنها العاملين في القطاع غير الرسمي والعاملين لحسابهم الخاص. أما البحرين فأطلقت مؤخراً نظام تأمين جديد في حالات البطالة، بينما يولي العراق اهتماماً خاصاً بإدراج الفئات السكانية الضعيفة في إطار الأهداف الإنمائية للألفية.

. . . واستثمار في الحماية الاجتماعية

ولكن على الرغم من هذه الجهود الإيجابية، لا تزال البلدان الأعضاء في الإسكوا تصارع في سبيل أن تشمل عملية التنمية سكانها جميعهم، فلا تتمتع بالأمن الاجتماعي الملائم إلا نسبة صغيرة من السكان، وليست مستويات الإنفاق الاجتماعي لافتة بالمقارنة مع المناطق النامية الأخرى. ولا يستفيد من المعاشات التقاعدية إلا ١٠ في المائة تقريباً من المسنين، أما انتساب ما يصل بالكاد إلى ٣٠ في المائة من القوة العاملة في المنطقة إلى بعض أنظمة المعاشات التقاعدية فيشير إلى تحسن بطيء.

ومن المبادرات الجديدة التي أطلقت في عام ٢٠٠٩ لتعزيز العدالة الاجتماعية في مواجهة الأزمة المالية والاقتصادية العالمية مبادرة "الحد الأدنى للرعاية الاجتماعية" التي أطلقتها الأمم المتحدة. وتشمل هذه المبادرة مجموعة من الحقوق والخدمات والتسهيلات الاجتماعية الأساسية التي ينبغي أن يستفيد منها المواطن في العالم. وتشير دراسات أولية أن تكلفة الحد الأساسي من الخدمات الاجتماعية، وإن كانت تعتمد على تصميم هذه الخدمات، مقبول في البلدان كافة. ومن المقدر أن تتراوح التكاليف الأولية للبلدان ذات الدخل المنخفض، بما في ذلك تكاليف الرعاية الاجتماعية، بين ٢,٣ و٥,٥ في المائة من الناتج المحلي الإجمالي في عام ٢٠١٠.

> "الرفاه الاجتماعي والاقتصادي مفهومان متلازمان. فما من بلد يستطيع تأمين جميع الاحتياجات الاجتماعية لمواطنيه جميعاً دون الرخاء الاقتصادي. ولا يمكن وصف بلد ما بالازدهار الحق إذا ما كان الناس فيه متروكين ليواجهوا وحدهم الجهل والمشقات والمرض".
>
> الأمين العام السابق كوفي أنان، الدورة الاستثنائية ٢٤ للجمعية العامة للأمم المتحدة حول التنمية الاجتماعية، ٢٠ حزيران/يونيو ٢٠٠٠.

ليس مفهوم العدالة الاجتماعية بجديد، بل هو متأصل في الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والسياسية والمدنية والثقافية المجسدة في الإعلان العالمي لحقوق الإنسان، ويشكل الأساس الذي تقوم عليه المجتمعات الشاملة للجميع، التي يحق فيها لكل فرد ومجموعة تلقي معاملة عادلة والتمتع بالمساواة في الفرص والحقوق. ويتطلب إنشاء مجتمع للجميع تعليم مبادئ التسامح والاحترام المتبادل وتقدير الاختلاف في مرحلة مبكرة من عمر الإنسان، كما يتطلب أيضاً وضع استراتيجيات تدمج ما بين السياسات الاجتماعية والسياسات الاقتصادية وتوطد أنظمة الحماية الاجتماعية الشاملة لدرء انعدام الأمن في سوق العمل.

وإذا كان وضع تدابير مؤسسية وتشريعية هو الخطوة الأولى على طريق العدالة الاجتماعية، فلا شك أن أحد التحديات الأساسية هو ضمان تنفيذها الفعال بشكل ديمقراطي قائم على المشاركة. ويكمن أحد التحديات الأخرى في إعادة تحديد الأولويات الوطنية لاستهداف آثار العولمة والأزمات العالمية والقضايا الأخرى الناشئة، كالأوبئة الصحية وتغير التركيبة الديمغرافية، من منظار العدالة الاجتماعية وحقوق الإنسان، وفي الوقت نفسه إيلاء اهتمام خاص بالفئات الفقيرة والمهمشة.

اعتبرت السياسة الاجتماعية، على امتداد فترة طويلة من الزمن، عبئاً على الاقتصاد وتالفة للحوافز ولمناخ الاستثمار، غير أن تعزيز حصول الفئات الاجتماعية والمناطق الجغرافية جميعاً بشكل منصف على التعليم والرعاية الصحية الجيدين والمياه والأرض وخدمات النقل والاتصال والمعلومات والمعارف ليس مسألة ضمان لحقوق الإنسان فحسب، بل هو كذلك استثمار في واحد من أكثر الموارد إنتاجية في أي بلد من البلدان، ألا وهو الإنسان.