السياسة الاجتماعية المتكاملة
من المفهوم الى الممارسة

التقرير الثاني

٢

الإسكوا

الأمم المتحدة - اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا

السياسة الاجتماعية المتكاملة
من المفهوم الى الممارسة

التقرير الثاني

الإسكوا

الأمم المتحدة - اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا

شكر وتقدير

تعاون أفراد كثيرون لإصدار "التقرير الثاني حول السياسة الاجتماعية المتكاملة: من المفهوم إلى الممارسة"، فساهموا مساهمات خلاقة وجوهرية وتحريرية اهتدى بها التقرير من مرحلة الفكرة والتصور الأولى وحتى مرحلة نشره النهائية. فقد استمد هذا المشروع وحيه ووجهته من رؤيا فرانسوا فرح ودوره القيادي. كما أضافت إلى هذه الوثيقة وضوحاً وفائدة مشاركة خبراء إقليميين ودوليين في اجتماع النظراء الاستعراضي الذي عقد في بيروت، لبنان، في حزيران/يونيو ٢٠٠٧، وفي اجتماع فريق الخبراء الذي عقد في عمّان، الأردن، في كانون الثاني/يناير ٢٠٠٨. وتُذكر في هذا الصدد المشاركة الكريمة من قبل أ.ك. شيفا كومار، وهنية شلقامي في المناقشة التي دارت في أثناء اجتماع الخبراء بعمّان وما أدليا به من تعليقات مفصلة وبناءة. أما سعاد الدجاني التي شاركت في كتابة المسودة الأولى لهذا التقرير، وصونيا نوكس التي وضعته في صيغته النهائية، فقد عملتا بكد وجهد في بيان أبرز معالم رؤيا السياسة الاجتماعية المتكاملة، وجعلتا من مجموعة المواد والتجارب المتنوعة كلاً متماسكاً. فلهم جميعاً صادق شكرنا وتقديرنا.

Photo Credits:

Page 1: © Maisaa Youssef

Pages 5-7: © Maisaa Youssef

Pages 25-27: © UN

Pages 37-39: © UN-ESCWA

Distr. GENERAL
E/ESCWA/SDD/2008/3
28 May 2008
ORIGINAL: ENGLISH

United Nations
New York, 2008

08-0233

تصدير

حققت المجتمعات تقدماً ملحوظاً على صعيد الاعتراف بالحقوق الاجتماعية لمختلف المجموعات والفئات وصون هذه الحقوق. فقد أُدرجت الحقوق والمفاهيم والتطبيقات الاجتماعية في الأطر التشريعية وأطر السياسات العامة في غالبية المجتمعات مع وضع نظم الضمان الاجتماعي وشبكات الأمان، واعتماد الحد الأدنى للأجور، والاعتراف بدور نقابات العمال والمجتمع المدني كشركاء في الدفاع عن هذه الحقوق، وازدياد مشاركة المرأة وانخراطها في الحياة الاقتصادية والاجتماعية والسياسية. وركز المجتمع الدولي مؤخراً على تخفيض عدد الفقراء والحد من الفقر ومفهوم "خط الفقر"، ولا سيما في الأهداف الإنمائية للألفية المتفق عليها دولياً، فأكد بذلك حاجة المجتمعات، ولا سيما مجتمعات البلدان النامية، إلى تضافر الجهود من أجل التخلص من آفة الفقر.

فهل نحن على المسار الصحيح؟ هل يكفي التركيز على الفقر لتعريف الإنصاف الاجتماعي؟ هل يأخذ النقاش حول الفقر في الاعتبار النواقص الاجتماعية الهيكلية في وضع الاستراتيجيات الإنمائية الوطنية وتطبيقها ورصدها وتصويب أدائها؟ هل يولي مفهومنا للتنمية الاقتصادية الاعتبار اللازم للإنصاف الاجتماعي؟ هل نحن واثقون بأن مسار النمو الاقتصادي لا يعتبر التنمية الاجتماعية في أحسن الأحوال أكثر من نتيجة مستحسنة للتنمية الاقتصادية؟

وفي محاولة للرد على الأسئلة المطروحة آنفاً، بحثت اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا (الإسكوا) مفهومي الإنصاف الاجتماعي وتكافؤ الفرص من منظور صنع السياسات العامة. وبعد العمل على توثيق الممارسات الدولية الفضلى في مجال السياسة الاجتماعية، كانت الخطوة التالية في الدعوة لوضع تعريف للسياسة الاجتماعية يتجاوز تقديم الخدمات الاجتماعية الأساسية كالصحة والتعليم أو تلبية الاحتياجات الاجتماعية الأساسية.

وقد تبيّن أن هذا النهج يأتي في الوقت والظرف المناسب لأن مسار التنمية الاقتصادية وما حققه من إنجازات لم يترافق، على ما يبدو، مع تنمية اجتماعية منصفة في العديد من البلدان الأعضاء في الإسكوا[1]. وعلى الرغم من الإنجازات التي تحققت في مجالي الصحة والتعليم، ينبغي بذل مزيد من الجهود لتحقيق فوائد اجتماعية هيكلية ومستدامة للجميع وتضييق الفجوات بين الفئات الاجتماعية. وهناك ما يدل على زوال شرائح كبيرة من الطبقة المتوسطة وتراجع العديد من الفئات الضعيفة إلى ما دون خط الفقر، وفي ذلك ما يقوّض الجهود المبذولة من أجل تلبية احتياجات الأعداد المتزايدة من الفقراء.

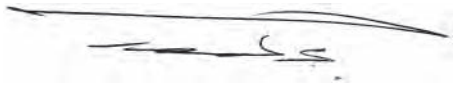
أما الجديد في هذا التقرير فهو الإطار الثلاثي العناصر الديناميكي والتفاعلي الذي تعتمده الإسكوا حيث: (١) تقضي رؤية السياسة الاجتماعية بدمج اهتمامات الإنصاف الاجتماعي في كل سياسة من السياسات الاقتصادية أو العامة؛ (٢) ويكون تنسيق التنفيذ نتيجة لتصميم خدمات اجتماعية تتسم بالمساواة والجودة وتنظيمها وتقديمها للجميع على النحو الأفضل؛ (٣) ويجمع توافق الآراء الشركاء الاجتماعيين ومختلف الفئات في إطار مستمر للحوار حول السياسات العامة والتفاوض في الأولويات الاجتماعية

[1] تضم منطقة الإسكوا كلاً من الأراضي الفلسطينية المحتلة، والأردن، والإمارات العربية المتحدة، والبحرين، والجمهورية العربية السورية، والسودان، والعراق، وعُمان، وقطر، والكويت، ولبنان، ومصر، والمملكة العربية السعودية، واليمن.

وإعادة تنظيمها. هذا هو التعريف الذي ترتأيه الإسكوا بشأن الشروط الأساسية للعقد الاجتماعي في محاولة لإيجاد مدخل إلى ترسيخ نهج السياسة الاجتماعية المتكاملة على مستوى المؤسسات في المنطقة. ولا شك في أن هذا السيناريو لا يخلو، ولا يمكن أن يخلو، من التوتر على الصعد السياسية أو الاقتصادية أو الاجتماعية أو البيئية أو غيرها. غير أن التقرير يوضح أن نهج السياسة الاجتماعية المتكاملة هو الطريق الأسرع نحو إدارة الشأن العام لما فيه مصلحة الجميع، وتفادي الفراغ في السياسة الاجتماعية الذي يمكن أن تستغله فئات معينة على حساب المجتمع ككل. فهذا النهج يساعد على تحقيق السلم الاجتماعي اللازم لترسيخ فوائد التنمية الاجتماعية وصون حقوق الإنسان الأساسية للجميع.

ويبقى التحدي في الانتقال بهذا المفهوم إلى الممارسة. ففي المنطقة قيود شديدة تفرضها ندرة الخبرات في مجال السياسة الاجتماعية. وقد ارتأينا اقتراح بعض الاستراتيجيات البديلة والوسيطة بهدف تزويد حكومات المنطقة ببعض الأدوات الضرورية لدعم نهج السياسة الاجتماعية المتكاملة. وليس هذا الخيار سوى خطوة على طريق طويل نحو وضع الإنصاف الاجتماعي وتكافؤ الفرص في صلب التنمية البشرية.

إن هذا العدد من تقرير السياسة الاجتماعية هو خلاصة جهد مشترك وعمل دؤوب قامت به مجموعة من الخبراء من المنطقة ومن خارجها. وإنني على ثقة بأن التقرير سيكون له أثر إيجابي في تكوين مفهوم مشترك حول التحديات والفرص المقبلة.



بدر الدفع
الأمين التنفيذي

المحتويات

تصدير ج
ملخص تنفيذي د
مقدمة ١

الفصل

أولاً - السياسة الاجتماعية المتكاملة: لماذا وكيف ٥
ألف - مشاكل مفهوم "النمو أولاً" ٧
باء - المساهمة التي يقدمها نهج السياسة الاجتماعية ٩
جيم - على مثال سباق المائة متر ١١

ثانياً - الإطار الثلاثي العناصر للسياسة الاجتماعية ١٥
ألف - الرؤية والقيادة ١٨
باء - توافق الآراء ١٩
جيم - التطبيق ٢١
دال - المغرب: دراسة حالة ٢٢

ثالثاً - نقاط انطلاق عمليات السياسة الاجتماعية والآليات والأدوات المتصلة بها ٢٥
ألف - صياغة السياسة الاجتماعية ٢٨
باء - تعزيز مشاركة المواطنين ٢٩
جيم - السياسة الاجتماعية في الاستراتيجيات الإنمائية الوطنية ٣١
دال - نقاط انطلاق السياسة الاجتماعية: ملخص ٣٤

رابعاً - الاستنتاجات والخطوات المقبلة ٣٧
ألف - الاستنتاجات ٣٩
باء - الخطوات المقبلة ٣٩

المراجع ٤١

قائمة الأطر

١ - ماليزيا: نجاح السياسة الاجتماعية ٣
٢ - الفجوة الاقتصادية الآخذة في الاتساع في الأردن ٩
٣ - النمو المنصف ١٠
٤ - السياسة الاجتماعية في كوريا الجنوبية ١١
٥ - إطار السياسة الاجتماعية الذي وضعته الإسكوا ١٧
٦ - وضع الميزانية على أساس النتائج وعلى أساس يراعي منظور الجنسين ٢٢
٧ - النهج المفصل لإطلاق عملية صياغة السياسة الاجتماعية في الاستراتيجيات الإنمائية الوطنية ٢٤
٨ - مركز العقد الاجتماعي في مصر ٢٧
٩ - المجلس الاقتصادي والاجتماعي في آيرلندا ٣٠

١٠ - كندا تواجه التحديات المالية لدولة الرفاه ٣٣
١١ - الأبعاد الرئيسية للسياسة الاجتماعية القطاعية التي يتعيّن إدراجها في الاستراتيجية الإنمائية الوطنية ٣٥

المرفقات

١ - ملخص التقدم المحرز في تحقيق الأهداف الإنمائية للألفية في المنطقة العربية ٤٥
٢ - مراعاة منظور الجنسين في وضع الميزانية ٤٦
٣ - خصائص البيئة المؤاتية ٤٩
٤ - اعتبارات وضع الميزانية على أساس النتائج ٥٠

ملخص تنفيذي

لم تكن التنمية الاقتصادية كافية لضمان تحقيق الفوائد الاجتماعية في أنحاء عديدة من منطقة الإسكوا. فالفقر والبطالة لا يزالان منتشرين في معظم البلدان، حيث الخدمات الاجتماعية الأساسية، بما فيها الصحة والتعليم، إما غير منصفة أو غير كافية أو غير متوفرة. فقد ورد في تقرير الإسكوا حول الأهداف الإنمائية للألفية في المنطقة العربية ٢٠٠٥[٢] أن المنطقة بأسرها لن تنجح على الأرجح في القضاء على الفقر والجوع. وإلى ذلك، لم تتحقق معظم توقعات الحكومات بأن يؤدي الاندماج في الاقتصاد العالمي إلى زيادة النمو والازدهار الاقتصاديين، وتحسين مستوى المعيشة، وتخفيف حدة التوترات الاجتماعية، وتحقيق الاستقرار السياسي والاقتصادي العام.

ويصدر التقرير الثاني حول السياسة الاجتماعية المتكاملة: من المفهوم إلى الممارسة في المرحلة الثانية من مشروع السياسة الاجتماعية المتكاملة الذي أطلقته الإسكوا في عام ٢٠٠٢. وهذا التقرير يؤسس لدور الإسكوا في التأكيد على أن صنع السياسة الاجتماعية يشكل مدخلاً إلى تلبية مختلف الاحتياجات وتحقيق الأهداف الإنمائية للمنطقة. فمن خلال ما يتضمنه هذا التقرير من أمثلة ومبادئ توجيهية ومقترحات متعلقة بصنع السياسة الاجتماعية المتكاملة، يتضح أثر الإنصاف في توجيه خطة التغيير الاجتماعي والتنمية الاقتصادية.

ويبيّن هذا التقرير أن السياسة الاجتماعية تشمل جميع الإجراءات الهادفة إلى تغيير أنماط الرعاية الاجتماعية والعلاقات والمؤسسات الاجتماعية، وذلك من خلال توسيع الخيارات والفرص المتاحة للناس عبر جميع مراحل عملية التنمية. وتتناول هذه السياسة جميع أوجه الإنتاج وإعادة الإنتاج والحماية وإعادة التوزيع على الصعيد الاجتماعي إلى جانب قضايا الإنصاف والاحتواء والحقوق[٣].

ويبين هذا التقرير كذلك أن السياسة الاجتماعية المتكاملة تُعنى بما يلي:

(أ) بناء مجتمعات لجميع المواطنين؛
(ب) تلبية احتياجات الفقراء والضعفاء وضمان حصول الجميع على الخدمات الاجتماعية التي تحسّن صحتهم وتحقق رفاههم، وتعزز بالتالي قدرتهم على المساهمة في المجتمع؛
(ج) ضمان تكافؤ الفرص والمساواة في المشاركة في المجتمع والاقتصاد؛
(د) تمكين الأنظمة والآليات المؤسسية المعنية من إزالة الحواجز التي تعوق تحقيق الاحتواء والمشاركة.

ويهدف هذا التقرير إلى الرد على العديد من الأسئلة الرئيسية المطروحة حول ماهية السياسة الاجتماعية، وأهمية وضعها وكيفية صياغتها وتطبيقها، ويقترح تطبيقات عملية للسياسة الاجتماعية المتكاملة. فمن خلال الاستعانة بالدروس والممارسات الفضلى المستمدة من التجارب الدولية أو مما تم تنفيذه حتى الآن من مشروع السياسة الاجتماعية المتكاملة، الذي أطلقته الإسكوا، أعد هذا التقرير بهدف توضيح وتحديد مفهوم السياسة الاجتماعية المتكاملة وكيفية تطبيقها.

ويقع هذا التقرير في مقدمة وأربعة فصول. يتضمن الفصل الأول لمحة عامة عن السياسة الاجتماعية، حيث تستعرض الدروس المكتسبة والممارسات الفضلى على الصعيدين الدولي والإقليمي. كما يتضمن بعض الأمثلة من منطقتي آسيا والإسكوا لتصحيح المفاهيم الخاطئة الشائعة حول السياسة الاجتماعية، كالاعتقاد بأن لا بد من المفاضلة بين النمو الاقتصادي والرفاه الاجتماعي، وبأن السياسة «الاجتماعية» هي مرادف للخدمات الاجتماعية (كالصحة والرعاية، وما إلى ذلك) وللحد من الفقر.

ويتناول الفصل الأول أيضاً الإجراءات التي تتخذها الحكومات أو لا تتخذها بشأن الحقوق والأنظمة الاجتماعية وإعادة التوزيع الاجتماعي، على أن يكون الاحترام والتمثيل الاجتماعي والمسؤولية الاجتماعية هي التي

[٢] اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا (الإسكوا)، الأهداف الإنمائية للألفية في المنطقة العربية ٢٠٠٥، ص ٢.
[٣] United Nations Research Institute for Social Development (UNRISD), Financing Social Policy.

توجه الحكومات في معرض تطبيقها الحقوق والأنظمة الاجتماعية وإعادة التوزيع الاجتماعي. ويوضح الفصل الأول كذلك بالأمثلة والتطبيق أن السياسة الاجتماعية المتكاملة تُعنى بما يلي:

(أ) التدقيق في الآثار الاجتماعية للسياسات الاقتصادية خلال عملية صياغة السياسة الاقتصادية؛

(ب) دمج قضايا الإنصاف الاجتماعي وحقوق الإنسان في مختلف مراحل السياسات العامة؛

(ج) وضع الجميع في صلب عملية صنع السياسات وتعميم احتياجاتهم وآرائهم على مختلف القطاعات ودمجها في مختلف مراحل عملية التنمية؛

(د) التأكيد على أن تحقيق التنمية الاقتصادية المستدامة لا يتم إلا من خلال تمكين المواطنين جميعاً، ومنهم المهمشون؛

(ه) إعادة التأكيد على الدور التنظيمي الرئيسي الذي تؤديه الدولة وقدرتها على تحويل القيم النظرية والأيديولوجية إلى أطر ونهج للسياسات العامة قابلة للتطبيق وللقياس؛

(و) التأكيد على أن السياسة الاجتماعية المتكاملة أكثر فعالية من النهج التقليدية في القضاء على الفقر وتحقيق الأهداف الإنمائية للألفية.

ويتضمن الفصل الثاني تعريفاً بالإطار الثلاثي العناصر الذي وضعته الإسكوا للسياسة الاجتماعية والذي يشمل الرؤية وتوافق الآراء، وتنسيق عملية التنفيذ. ويبيّن أن وضع أسس متينة للسياسة الاجتماعية يستلزم استيفاء جميع عناصر هذا الإطار وتساويها في الأهمية. فقد تبين أن السياسة الاجتماعية في المنطقة وفي غيرها من المناطق تفتقر في الكثير من الأحيان، لدى تطبيقها، إلى عنصر من هذه العناصر أو أكثر، مما يضعف أثرها. غير أن التطبيق المتوازن لهذا الإطار الثلاثي العناصر يمكن أن يؤسس لعلاقة تآزر بين الشعب والدولة، في مسيرة ترتبط فيها التنمية الاقتصادية بعلاقة تكامل مع التنمية الاجتماعية.

الرؤية الواضحة على صعيد السياسة العامة والقيادة: تستوجب الرؤية الواضحة اقتناعاً بالإنصاف الاجتماعي وإرادة سياسية عازمة على تطبيق السياسة الاجتماعية المتكاملة. وضماناً لتحقيق فوائد اجتماعية للجميع، ينبغي أن تتوفر قيادات قوية وإدارات عامة تنظيمية صارمة، وحكم شفاف على الصعيدين المركزي والمحلي، وأطر مؤسسية قابلة للمساءلة وقادرة على فرض الضوابط.

توافق الآراء: يستوجب توافق الآراء توفر المجال والآليات المؤسسية التي تسمح بالتحاور وفرض الضوابط ضماناً لمشاركة المواطنين في تنمية منصفة. فهذه الآليات تضم المواطنين والمجتمعات المحلية والهيئات التي ترعى شؤونهم في عملية لتكوين تفاهم مشترك حول التنمية البشرية للجميع.

تنسيق العمل الاجتماعي وعملية التنفيذ: يستلزم تقديم الخدمات على نحو فعال يلبي الاحتياجات ويؤمن مشاركة الناس في الخدمات الاجتماعية وحصولهم عليها واستفادتهم منها. فتقديم الخدمات في إطار السياسة الاجتماعية يستند إلى رؤية إنمائية شاملة تركز على تحسين الإنتاجية والرفاه الاجتماعي والتماسك الاجتماعي في الأجل الطويل، فيعالج بذلك المشاكل الاجتماعية في سياق التخطيط الشامل للتنمية الاقتصادية.

ويتضمن الفصل الثالث من هذا التقرير نقاطاً يمكن الانطلاق منها للمباشرة في إعداد وتنفيذ العمليات والآليات والأدوات اللازمة للسياسة الاجتماعية. ففي إطار اقتراح المداخل المناسبة إلى صياغة السياسات، يورد هذا الفصل مثالاً من المنطقة هو المؤتمر الوطني للسياسة الاجتماعية المتكاملة في مصر ومركز العقد الاجتماعي. وفي سياق الدعوة لتحسين مشاركة المواطنين من خلال المجالس الاقتصادية والاجتماعية والمراصد الاجتماعية، يتضمن هذا الفصل تحليلاً لنموذج المجلس الاقتصادي والاجتماعي القديم العهد في تونس. وفي إطار تحليل تطبيق السياسة الاجتماعية بواسطة الاستراتيجيات الإنمائية الوطنية، يورد هذا الفصل نماذج توضيحية عن السياسة الاجتماعية القطاعية في مجالات العمالة والعمل والتعليم والصحة والحماية الاجتماعية، ويتناول أهداف هذه السياسة وأسسها وأدواتها.

ويتناول الفصل الرابع من هذا التقرير الخطوات التي ستقوم بها الإسكوا من أجل المضي في توسيع نطاق صنع السياسة الاجتماعية المتكاملة في مختلف أنحاء المنطقة.

ويصدر التقرير الثاني حول السياسة الاجتماعية المتكاملة: من المفهوم إلى الممارسة في إطار المرحلة الثانية من مشروع السياسة الاجتماعية المتكاملة الذي أطلقته الإسكوا في عام ٢٠٠٢. وهو، إذ يتناول مفهوم السياسة الاجتماعية، ويتطرق إلى إسهاماتها، ويحدد كيفية وضع هذه السياسة وتطبيقها، يقدم دليلاً عملياً لواضعي السياسات وأصحاب المصلحة في منطقة الإسكوا.

مقدمة

تتميز المنطقة العربية بالدينامية والتنوع. وهي تشهد حركة تغير وتحوّل واسعة النطاق باتجاهات متناقضة أحياناً. وتتنوع البلدان من حيث مواردها الطبيعية والبشرية، وأولوياتها الاقتصادية والإنمائية والتحديات التي تواجهها على الصعيدين الاقتصادي والإنمائي. وتملك المنطقة إمكانات تستمدها من وجود شريحة واسعة من الشباب، وقوة الاقتصادات في بلدان مجلس التعاون الخليجي، وارتفاع مستوى الإلمام بالقراءة والكتابة، وانخفاض معدل وفيات الرضع. غير أن المجتمع في المنطقة العربية يشهد، على اختلاف طبقاته، حالة خلل عميق؛ فالتنمية البشرية والازدهار الاقتصادي غير كافيين وغير موزعين بالتساوي. وكذلك لا تتحقق معظم توقعات الحكومات بأن يؤدي الاندماج في الاقتصاد العالمي إلى زيادة النمو والازدهار الاقتصاديين، وتحسين مستوى المعيشة، وتخفيف حدة التوترات الاجتماعية، وتحقيق الاستقرار السياسي والاقتصادي العام.

والواقع أن التنمية الاقتصادية في أنحاء عديدة من المنطقة العربية لا تضمن تحقيق الفوائد الاجتماعية. فالفقر والبطالة لا يزالان ينتشران في معظم البلدان، والخدمات الاجتماعية الأساسية، بما فيها الصحة والتعليم، هي إما غير منصفة أو غير كافية أو غير متوفرة، والفوارق الشاسعة بين المؤشرات الاجتماعية (صحة الأم، ومستويات الفقر، والفجوة بين المدن والأرياف) آخذة في الاتساع [٤]. وقد ورد في تقرير الإسكوا حول الأهداف الإنمائية للألفية في المنطقة العربية ٢٠٠٥ [٥]:

«من غير المرجح أن تنجح المنطقة العربية بأسرها في القضاء على الفقر والجوع، ولا سيما بلدانها الأقل نمواً... وقد بقيت في عام ٢٠٠٢ نسبة حوالي ٢٠ في المائة من الأطفال الذين هم في سن التعليم الابتدائي خارج المدارس... لم تؤد المكاسب التي تحققت في التعليم إلى تمكين المرأة على الصعيدين الاقتصادي والسياسي في المنطقة، وبقيت معدلات مشاركة المرأة الاقتصادية والسياسية بين أدنى المعدلات في العالم.»

وحتى في البلدان التي تتمتع بالازدهار الاقتصادي وبارتفاع مستويات المعيشة، تنشغل الحكومات بضبط التوترات الاجتماعية والاقتصادية الخامدة وباحتمال نمو الأيديولوجيات الأصولية. ففي بلدان عديدة يعبّر المواطنون عن موقفهم بالرحيل، إذ تهاجر النخبة منهم بحثاً عن فرص أفضل في الخارج. وفي ظل الاقتصاد المعولم، تعاني الحكومات من تضاؤل قدرتها على تحمل الأعباء الملقاة على عاتقها بوصفها الجهة المسؤولة والمخوّلة شرعاً. فحيثما تعجز الدولة عن الاضطلاع بدورها وممارسته في رعاية تنظيم عملية تقديم الخدمات الاجتماعية، تصبح الولاءات المتعددة والمتنافسة عائقاً أمام بناء توافق الآراء وترهق النسيج الاجتماعي. ويعبّر المواطنون أكثر فأكثر عن فهمهم لحقوقهم وواجباتهم بطرق ضيقة الأفق (طائفية أو اجتماعية). وتعي الحكومات العربية أن التوترات الخامدة قد تتفاقم في أي وقت، وسيقضي تفاقمها على أي فوائد تكون قد حققتها نماذج النمو الاقتصادي التي تتوخى الربح. وترد هذه القضايا في تقارير التنمية البشرية العربية [٦].

---

[٤] الإسكوا، تقرير ورشة العمل حول المؤشرات الاجتماعية مع التأكيد على الأهداف والمؤشرات الإنمائية للألفية، بيروت، ٢٠ حزيران/يونيو ٢٠٠٣، E/ESCWA/SDD/2003/17، ١٩ أيلول/سبتمبر ٢٠٠٣.

[٥] الإسكوا، الأهداف الإنمائية للألفية في المنطقة العربية ٢٠٠٥، ص ٢.

[٦] تقرير التنمية الإنسانية العربية لعام ٢٠٠٢، خلق فرص للأجيال القادمة (برنامج الأمم المتحدة الإنمائي والصندوق العربي للإنماء الاقتصادي والاجتماعي، ٢٠٠٢)؛ تقرير التنمية الإنسانية العربية لعام ٢٠٠٣، نحو إقامة مجتمع المعرفة (برنامج الأمم المتحدة الإنمائي والصندوق العربي للإنماء الاقتصادي والاجتماعي، ٢٠٠٣)؛ تقرير التنمية الإنسانية العربية لعام ٢٠٠٥، نحو نهوض المرأة في الوطن العربي (برنامج الأمم المتحدة الإنمائي والصندوق العربي للإنماء الاقتصادي والاجتماعي، ٢٠٠٥).

فتقرير ٢٠٠٢ أشار إلى مجموعة من المشاكل المستمرة ومنها: ارتفاع معدلات الأمية وتدهور التعليم؛ وبطء التطوير التكنولوجي والبحث العلمي؛ وضعف القاعدة الإنتاجية والقدرة التنافسية؛ وانتشار الفقر؛ وارتفاع معدلات البطالة. كما تطرح تقارير التنمية البشرية العربية حلولاً، منها:

(أ) الاحترام الكامل لحقوق الإنسان والحريات الإنسانية التي هي أساس للحكم السليم الذي يؤدي إلى تحقيق التنمية البشرية؛

(ب) تمكين المرأة العربية مع الاستفادة من الفرص المتاحة لبناء قدراتها وتمكينها من استعمال هذه القدرات على أكمل وجه؛

(ج) إثراء المخزون المعرفي واستخدامه بفعالية.

أما النهج الذي تتبعه الإسكوا من أجل تنفيذ المقترحات الواردة في تقارير التنمية البشرية العربية وضمان استمرار النمو الاقتصادي فيتمثل في اعتماد سياسة اجتماعية متكاملة وترسيخها على الصعيد المؤسسي.

فالسياسة الاجتماعية المتكاملة تُعنى بما يلي:

(أ) التدقيق في الآثار الاجتماعية للسياسات الاقتصادية خلال عملية صياغة السياسات الاقتصادية؛

(ب) دمج قضايا الإنصاف الاجتماعي وحقوق الإنسان في السياسات العامة؛

(ج) وضع الجميع في صلب عملية صنع السياسات وتعميم احتياجاتهم وآرائهم على مختلف القطاعات ودمجها في عملية التنمية؛

(د) التأكيد على أن تعزيز التنمية الاقتصادية المستدامة لا يكون إلا من خلال تمكين المواطنين جميعاً، ومنهم المهمشون؛

(ه) إعادة التأكيد على الدور التنظيمي الرئيسي الذي تؤديه الدولة وقدرتها على تحويل القيم النظرية والأيديولوجية إلى أطر ونهج للسياسات العامة قابلة للتطبيق وللقياس؛

(و) التأكيد على أن السياسة الاجتماعية المتكاملة أكثر فعالية من النهج التقليدية في القضاء على الفقر وتحقيق سائر الأهداف الإنمائية للألفية.

وإزاء التحديات المعقدة التي تواجهها الحكومات في منطقة الإسكوا، يقترح هذا التقرير العمل بنهج السياسة الاجتماعية مدخلاً إلى معالجة الاحتياجات وبلوغ الأهداف الإنمائية المختلفة في المنطقة. فالتقرير يقدم أمثلة ومبادئ توجيهية واقتراحات حول صنع السياسة الاجتماعية المتكاملة، ويوضح أثر الإنصاف في توجيه خطة التغيير الاجتماعي والتنمية الاقتصادية.

ويهدف التقرير إلى الرد على العديد من الأسئلة الهامة المطروحة حول ماهية السياسة الاجتماعية وأهمية صياغتها وكيفية وضعها وتطبيقها، ويقترح تطبيقات عملية للسياسة الاجتماعية المتكاملة.

ألف- معلومات أساسية

يستمد مشروع السياسة الاجتماعية المتكاملة الذي أطلقته الإسكوا في عام ٢٠٠٢ أسسه من مؤتمر القمة العالمي للتنمية الاجتماعية الذي عقد في كوبنهاغن في عام ١٩٩٥ ومؤتمر قمة الأمم المتحدة للألفية في عام ٢٠٠٠، واعتماد الأهداف الإنمائية للألفية. فقد شدد مؤتمر القمة العالمي للتنمية الاجتماعية على الحاجة إلى اعتماد نهج السياسة الاجتماعية المتكاملة في مواجهة التحديات المعقدة والشائكة أمام التنمية، وذلك في ظل توسع ظاهرة العولمة. وركزت الأهداف الإنمائية للألفية بدورها على مؤشرات وغايات محددة للتغيير، ومنها تخفيف حدة الفقر ومعالجة البطالة.

ويسعى مشروع الإسكوا بشأن السياسة الاجتماعية المتكاملة إلى وضع الجميع في صلب عملية صنع السياسات ودمج احتياجاتهم وآرائهم في عملية التنمية. فالسياسة الاجتماعية المتكاملة لا تنظر إلى القضايا «الاجتماعية» باعتبارها عنصراً ثانوياً في العمليات الاقتصادية إنما تأخذ في الاعتبار، وفي كل مرحلة من مراحلها، الاهتمامات المتعلقة بالإنصاف الاجتماعي وحقوق الإنسان. فالسياسة الاجتماعية المتكاملة هي جزء لا يتجزأ من عملية صياغة السياسة الاقتصادية. فمثلاً لا يكتفي النهج المتكامل بإتاحة مزيد من فرص العمل للمرأة لتحسين أحوالها الاقتصادية والاجتماعية، بل يطرح تساؤلات حول الأثر الذي يحدثه تشغيل المرأة عموماً في وظائف متدنية الأجر وضيقة الأفق في المناطق الصناعية المنتشرة في بعض أنحاء المنطقة. فما هو مدلول هذا الاتجاه فيما يتعلق بالمساواة بين الجنسين وغير ذلك من المعايير الاجتماعية؟ وما هي الوسائل (القانونية، والاقتصادية، وغيرها) اللازمة لمعالجة هذه القضايا إما منفصلة أو مجتمعة؟

وقد نجحت بلداناً كثيرة في الغرب في نهج السياسة الاجتماعية ومنها آيرلندا وكندا والنرويج. كما أن بلداناً أخرى مثل تونس وكوريا الجنوبية وماليزيا حققت إنجازات هامة على هذا الصعيد (انظر الإطار ١ عن ماليزيا). فهذا التقرير، وإن كان معداً لمنطقة الإسكوا، يتضمن دروساً وممارسات فضلى مستمدة من مختلف أنحاء العالم.

باء- المنهجية

من خلال الاستعانة بالدروس المكتسبة والممارسات الفضلى المستمدة من التجارب الدولية أو مما تم تنفيذه حتى الآن من مشروع السياسة الاجتماعية المتكاملة الذي أطلقته الإسكوا، أعد هذا التقرير بهدف توضيح وتفصيل مفهوم السياسة الاجتماعية المتكاملة وكيفية تطبيقها. وهو يستند إلى الإطار الفريد الذي وضعته الإسكوا على ثلاث ركائز أساسية مترابطة للسياسة الاجتماعية وهي التالية:

(أ) الرؤية، أي الإرادة السياسية التي تحظى بدعم قيادات قوية ملتزمة العمل وفق نهج شامل ومتكامل لتحقيق الإنصاف الاجتماعي؛

(ب) توافق الآراء، أي توفر المجالات والآليات المؤسسية التي تتيح التحاور بين الشركاء في المجتمع، وفرض الضوابط المؤسسية، ومشاركة المواطنين والمجتمع المدني في التنمية؛

(ج) تقديم الخدمات، أي اتباع نهج شامل يُعنى بعلاقة الناس بالخدمات الاجتماعية، وحصولهم عليها واستفادتهم منها، في إطار رؤية إنمائية شاملة تركز على تحسين الإنتاجية والنمو والرفاه الاجتماعي والاستقرار والتماسك الاجتماعيين على المدى الطويل.

ويهدف هذا التقرير إلى:

(أ) تحديد مفهوم السياسة الاجتماعية المتكاملة وتوضيحه: استعراض مضمون السياسة الاجتماعية ودورها، وتصحيح المفاهيم الخاطئة حولها، وتحليل الأثر المحتمل لهذه السياسة، وإيضاح أهمية هذه السياسة في بناء مجتمعات يسودها الإنصاف والاستقرار وتستوفي متطلبات الاستدامة أمام التحديات التي تواجهها المنطقة العربية؛

الإطار ١- ماليزيا: نجاح السياسة الاجتماعية

باشرت ماليزيا منذ عقود طويلة التخطيط لمسيرتها الإنمائية الجديدة. وقادت الحكومة في البداية، وإلى جانبها القطاع العام، العمل على توفير الأموال وبناء الهياكل المؤسسية الضرورية؛ وانضم إليهما، في وقت لاحق، القطاع الخاص والمنظمات غير الحكومية. ومع حلول عام ١٩٧٠، حصل توافق الآراء:

> «جمعت الفلسفة الإنمائية الجديدة مفهوم النمو مع التوزيع المتكافئ. وقد استندت إلى الاقتناع الراسخ بأن النمو الاقتصادي غير كاف لتوطيد التنمية الوطنية ولا ليكون هدفاً بحد ذاته، لا سيما في ظل الوضع الإثني الجديد للهيمنة الاقتصادية وتوزيع الثروات. وقد تمثل الهدف الشامل لهذه الفلسفة في تحقيق الوحدة الوطنية. ففي غياب التجانس، يصبح تحقيق النمو الاقتصادي ورفع مستويات الدخل، وتحسين مستوى المعيشة أكثر كلفة وأقل قيمة.»

لقد أدى ترسيخ جذور السياسة الاجتماعية في التنمية الاقتصادية إلى تعزيز موقف الحكومة الماليزية وتمكينها من اجتياز الأزمة الاقتصادية في التسعينات.

المصدر: ESCWA, Social Policies in Malaysia, E/ESCWA/SDD/2003/1, 6 February 2003, p. 4.

(ب) إعطاء أمثلة على الحالات السابقة المماثلة الناجحة: أي توضيح كيفية إعداد السياسة الاجتماعية وتطبيقها وتقديم أمثلة عملية عن السياسة الاجتماعية المتكاملة التي حققت نجاحاً من المنطقة والعالم؛

(ج) تطوير آليات وأدوات لصنع السياسة الاجتماعية المتكاملة: تطبيق إطار الإسكوا الثلاثي العناصر للسياسة الاجتماعية المتكاملة (أي الرؤية، وتوافق الآراء وتقديم الخدمات) واقتراح السبل لتفعيل عناصر النهج المتكامل في منطقة الإسكوا.

ويأتي صدور هذا التقرير في إطار المرحلة العملية من مشروع السياسة الاجتماعية المتكاملة الذي أطلقته الإسكوا.

وهو يستند إلى نتائج المداولات والتوصيات التي خلص إليها اجتماع استعراض الأقران لمراجعة تصميم التقرير الثاني للسياسة الاجتماعية المتكاملة، الذي عقد في بيروت في ٢٢ حزيران/يونيو ٢٠٠٧، وركز على أهمية عمليات التنفيذ والآليات التي تدخل في وضع سياسات عامة مراعية لمنظور الجنسين. كما يستند إلى المداولات والتوصيات العملية التي صدرت عن اجتماع الخبراء حول التقرير الثاني للسياسة الاجتماعية: من المفهوم إلى الممارسة، الذي عقد في عمّان في ١٧ كانون الثاني/يناير ٢٠٠٨، وركز على أن يكون التقرير ذا فائدة لصانعي السياسات. وسيعرض التقرير النهائي على البلدان الأعضاء ويستعمل في الدعوة للسياسة الاجتماعية المتكاملة عقب انعقاد منتدى إقليمي حول السياسة الاجتماعية.

أولاً

السياسة الاجتماعية المتكاملة: لماذا وكيف

أولاً
السياسة الاجتماعية المتكاملة: لماذا وكيف

تشمل السياسة الاجتماعية المتكاملة مجموع الإجراءات الهادفة إلى توفير الرفاه الاجتماعي وتوثيق العلاقات والمؤسسات الاجتماعية عبر توسيع الخيارات والفرص المتاحة للجميع في مختلف مراحل عملية التنمية. وهي تعالج في الوقت ذاته، إلى جانب قضايا الإنصاف والاحتواء والحقوق، جميع أوجه الإنتاج وإعادة الإنتاج والحماية وإعادة التوزيع على الصعيد الاجتماعي[٧]. وتحقق السياسة الاجتماعية التكامل والترابط بين الأبعاد الاقتصادية والاجتماعية للتنمية بحيث تكون كلاً متماسكاً.

ومن المفاهيم الخاطئة الشائعة حول السياسة الاجتماعية:

١- الاعتقاد بأن لا بد من المفاضلة بين النمو الاقتصادي الرفاه الاجتماعي.
٢- الاعتقاد بأن السياسة الاجتماعية هي مرادف للخدمات الاجتماعية (كالصحة والرعاية، وما إلى ذلك) ويستحسن حصر تطبيقها في وزارات الشؤون الاجتماعية والصحة والتربية.
٣- الاعتقاد بأن السياسة الاجتماعية هي مرادف للحد من الفقر.

ويستعرض الجزء التالي باختصار النهج التقليدية في مجال السياسة الاجتماعية ويتناول الافتراضات الضمنية التي تستند إليها، لا سيما النهج التي يضع «النمو أولاً» في مجال التنمية الاقتصادية والتغيير الاجتماعي. كما يتناول هذا الجزء قيود التنمية الاقتصادية بحسب نهج «النمو أولاً» استناداً إلى أمثلة من آسيا ومنطقة الإسكوا. ثم يتطرق الجزء التالي إلى أهمية وضع الإنصاف في صلب السياسة الاجتماعية المتكاملة من أجل تعزيز التنمية البشرية[٨].

ألف- مشاكل مفهوم «النمو أولاً»

على الرغم من توفر الأدلة التي تظهر خطورة الاتكال الحصري على نهج «النمو أولاً» في حل المشاكل الاجتماعية من مختلف أنحاء العالم، ما زالت البلدان العربية وبلدان أخرى كثيرة تعتمد حصراً على التنمية الاقتصادية كمحرك رئيسي للتغيير يتوقع أن يولد فوائد اجتماعية. فالحكومات العربية حذرة في الغالب أمام اعتماد النهج التي يبدو أنها تخفف من زخمها الاقتصادي، وذلك لأنها عملت طوال عقود بنصائح خبراء الاقتصاد التقليديين، وتأقلمت مع شروط سياسات التكييف الهيكلي التي يفرضها البنك الدولي وصندوق النقد الدولي، وانشغلت بمواجهة تحديات المنافسة في الاقتصاد العالمي.

وفي إطار نهج «النمو أولاً»، تحل الأبعاد الاجتماعية في مرتبة ثانوية أو تعتبر من نتائج النمو الاقتصادي. ولذلك، تُلحق المواضيع الاجتماعية بالسياسات الاقتصادية باعتبارها من النتائج المفترضة وحسب، أو تصمم الخطط الاجتماعية (شبكات الأمان والخدمات الاجتماعية التي تقدمها الوزارات المتخصصة في قطاعات محددة) بمعزل عن العمليات الاقتصادية والإنمائية التي تضطلع بها الدولة. وهكذا تبقى الافتراضات الأساسية حول وضع السياسات الاقتصادية الليبرالية الجديدة بمنأى عن التحديات، والأهم أن البرامج والسياسة الاجتماعية تبقى مقيدة بالمنافع

[٧] UNRISD، Financing Social Policy.

[٨] لمزيد من المعلومات، انظر، الإسكوا، نحو سياسات اجتماعية متكاملة في الدول العربية، إطار وتحليل مقارن، E/ESCWA/SDD/2005/4، ١٠ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٥.

الاقتصادية المتوقعة في إطار نهج «النمو أولاً». وتظهر التجارب السلبية من مختلف أنحاء العالم أن هذا النهج لم يؤد إلى بناء مجتمعات مستقرة ولا إلى توليد فوائد إنمائية مراعية لقضايا المساواة بين الجنسين أو صديقة للبيئة.

١- إندونيسيا وتايلند

ركزت بعض «النمور الآسيوية» (وأبرزها إندونيسيا وتايلند)، أسوة بالمنطقة العربية، على السياسات الاقتصادية القائمة على نهج «النمو أولاً»، فتبيّن لها أن النمو الاقتصادي المتسارع أدى إلى تعميق الفوارق الاجتماعية، وزيادة التهميش، وحصر المنفعة بقلة قليلة. وبينما كانت تنمو اقتصادات هذه البلدان، ركزت سياساتها المتعلقة بالرفاه الاجتماعي على توليد فرص العمل من غير الاهتمام الكافي بحماية الأعداد الكبيرة من الذين دخلوا في عداد العاطلين عن العمل أو الذين يعانون من العمالة الناقصة. فقد شهدت إندونيسيا وتايلند نمواً صناعياً قوياً لم يرافقه توليد فرص عمل جيدة. ومع نمو الناتج القومي الإجمالي في هذين البلدين، ساءت ظروف المعيشة للعاملين في وظائف دون المعايير المطلوبة ولساعات طويلة، ولقاء دخل محدود جداً ومن دون حماية اجتماعية. ولم تحظ خدمات التعليم والصحة بالاهتمام الكافي، ولم يستحدث سوى القليل من فرص العمل البديلة. وأصبحت شرائح كبيرة من السكان تعتمد على مداخيلها الضئيلة في تلبية احتياجاتها اليومية. وقد خلّفت الأزمة الاقتصادية في التسعينات أعداداً كبيرة من العاطلين عن العمل في صفوف أقل السكان حظاً.

وأبرزت أزمة شرق آسيا الأوجه السلبية لهذا النموذج. فقد أظهرت الأزمة أن فعالية النموذج توقفت على ارتفاع معدل النمو، وأن النظام عجز، في أوقات الأزمات، عن تقديم شبكة الأمان الاجتماعي التي يفترض أن تؤمّنها نظم الرعاية. كما أن الفوارق التي تشوب هذا النموذج على صعيد إعادة التوزيع كشفت عن أوجه انعدام المساواة فيه. ففي الاعتماد على القطاع غير الرسمي دليل على تحمل المرأة الجزء الأكبر من الأعباء وتعزيز هيمنة الرجل وتبعية المرأة. فهذا النموذج، وباعتماده على نجاح الاندماج في الأسواق العالمية، كان شديد التأثر بالظروف الخارجية. والجدير بالذكر أخيراً أن هذا النموذج نشأ ونما في كنف الأنظمة السلطوية ومن غير المرجح أن يستمر وسط التحول إلى الديمقراطية التي يرجح أن تعزز الاتجاه نحو إرساء أنماط متقدمة من سياسات الرعاية[٩].

وهكذا، اضطرت هذه البلدان لإعادة تقييم أولوياتها ووضع التخطيط للتنمية الاجتماعية في صلب عملية النمو الاقتصادي.

٢- منطقة الإسكوا

يبقى إحلال السلام وتحقيق الاستقرار الاجتماعي، إلى جانب الازدهار الاقتصادي في منطقة الإسكوا، من الأهداف الأساسية التي لم تتحقق معظم الأحيان. وقد أدت الفجوة الآخذة في الاتساع بين «الرابحين» و«الخاسرين» في معظم أنحاء المنطقة، إلى تفاقم حدة التوترات الاجتماعية وضعف الثقة بالحكومات، ونشوء بيئة مؤاتية للاختلال والتطرف. وكان متوقعاً أن يؤدي انضمام بعض البلدان إلى منظمة التجارة العالمية أو غيرها من الاتفاقات التجارية الدولية إلى تخفيف حدة الفقر، غير أن النتائج كانت في معظم الحالات عكس التوقعات.

ففي الأردن مثلاً، تبيّن أنه بدلاً من جني ثمار العائدات الاقتصادية المتوقعة من تشغيل الأيدي العاملة المحلية من النساء في مناطق التجارة الحرة، عمدت تلك الصناعات إلى استقدام أيدٍ عاملة أجنبية (انظر الإطار ٢)؛ وبدلاً من أن تستفيد المجتمعات المحلية، عمدت تلك الصناعات إلى تصدير المنتجات إلى الخارج ولم تخضع أرباحها للضرائب. والنتيجة أن الأردن لم يحقق سوى عائدات ضئيلة. إضافة إلى ذلك، تخلّف هذه المشاريع آثاراً بيئية تلحق أضراراً دائمة بصحة المجتمعات المحلية ورفاهها وبالسلامة البيئية للمناطق التي تقع فيها تلك المشاريع. وفي ذلك دليل على ضياع فرص تحقيق تنمية اقتصادية واجتماعية متوازنة في ظل هذه الأنواع من ترتيبات التجارة الحرة.

وتنشغل بلدان منطقة الإسكوا كلها بالتحدي الذي تفرضه المنافسة في الاقتصاد العالمي، وقد واجهت معظمها هذا التحدي بالتركيز على تنمية قدراتها الإنتاجية من أجل تحقيق النمو الاقتصادي وتعزيزه. فعندما

[٩] Thandika Mkandawire, *Social Policy in a Development Context*, UNRISD, Social Policy and Development Programme Paper Number 7, June 2001, p. 17.

الإطار ٢- الفجوة الاقتصادية الآخذة في الاتساع في الأردن

أظهر المسح الذي أجري في الأردن مؤخراً حول إيرادات الأسر ونفقاتها أن المسار الذي تسلكه التنمية الاقتصادية حالياً لم يحقق النتائج المرجوة. وأن الفجوات الاقتصادية الآخذة في الاتساع بين الأغنياء والفقراء في البلد تدعو إلى القلق. وبين عامي ٢٠٠٢ و٢٠٠٦، أفادت الأسر بأنها تواجه صعوبات متفاقمة في تلبية احتياجاتها الأساسية.

وأظهرت نتائج المسح ما يلي:

(أ) حصول زيادة كبيرة بين عامي ٢٠٠٢ و٢٠٠٤ في حصة الأغنياء من الدخل بينما بقيت حصة الفقراء على حالها؛

(ب) ارتفاع مستويات الدخل بنسبة ١١,٣ في المائة بين عامي ٢٠٠٢ و٢٠٠٦، مقابل ارتفاع كلفة المعيشة بنسبة ١٩,٧ في المائة؛

(ج) حصول الأسر الأشد ثراء التي تشكل نسبة ١٠ في المائة من السكان على ٣٠,٢ في المائة من مجموع الدخل وحصول الأسر الأشد فقراً التي تشكل نسبة ٥٠ في المائة من السكان على ٢٤,٤ في المائة من هذا المجموع؛

(د) انخفاض نسبة استهلاك المواد الغذائية لدى الأسر الأردنية بنسبة ١٤ في المائة بين عامي ٢٠٠٢ و٢٠٠٦.

المصدر: سلامة الدرعاوي، "نتائج مسح إيرادات الأسر ونفقاتها ٢٠٠٦"، إتجاهات، تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٧.

حاولت مصر مثلاً تطبيق سياسات التكييف الهيكلي التي دعا إليها صندوق النقد الدولي والبنك الدولي، شهدت تفككاً في اقتصاداتها التقليدية ولا تزال تواجه ارتفاعاً مقلقاً في أعداد العاطلين عن العمل والفقراء.

غير أن بلدان الخليج الغنية بالنفط التي طبقت نهج «النمو أولاً» بدرجات متفاوتة وحققت بالتالي نتائج متفاوتة. فقد استعملت الإمارات العربية المتحدة مواردها النفطية الكبيرة لبناء اقتصاداتها فأصبحت دبي اليوم مركزاً للأعمال والتجارة الحرة. واستطاعت من خلال ما حققته من نجاح في النمو الاقتصادي أن تحقق لشعبها رخاءً لم يستفد منه الجميع على حد سواء. فهي تعتمد بشدة على العمال المهاجرين (عمال البناء والخدمة المنزلية) الذين يتقاضون أجراً متدنياً ويعيشون على هامش المجتمع في ظل حماية ورعاية اجتماعية محدودة. وتدرك الحكومة أن تأمين القدرات الإنتاجية يستوجب الاستثمار في الرفاه الاجتماعي والمرافق الإنتاجية، وتعزيز التنمية البشرية للحفاظ على زخم حركة التغيير الاقتصادي. فتدريب الشباب الخليجي لكي يكون قادراً على المنافسة في العالم المعاصر، والحرص على توفير إمكانات حصول الأفراد والأسر على الفرص في جميع مجالات الحياة هما من الأولويات الناشئة. وإذا كانت هذه البلدان عازمة على بناء مجتمعات سليمة على جميع المستويات وتحقيق الإنصاف الاجتماعي الشامل، وليس فقط على بناء اقتصادات قوية، فينبغي لها أن تدمج احتياجات العمال الأجانب وحقوقهم في الخطط الاجتماعية والمبادرات الإنمائية.

باء- المساهمة التي يقدمها نهج السياسة الاجتماعية

تناول خبراء الاقتصاد التقليديون مؤخراً مواطن الإخفاق التي تشوب التركيز على النمو الاقتصادي وارتأوا إمكانية، لا بل ضرورة، تحقيق نمو اقتصادي منصف، أي عدم المفاضلة أو اختيار بين النمو الاقتصادي والتنمية الاجتماعية. ووافقت على هذا الرأي مؤسسات مثل البنك الدولي وصندوق النقد الدولي، وهي تسعى إلى التكيف مع الحاجة إلى إطار إنمائي كامل يستمد أسسه من «السياسة الاجتماعية»[١٠].

[١٠] "يعود تركيز صندوق النقد الدولي المتزايد على مسائل السياسة الاجتماعية إلى اعتراف صريح بوجوب إيلاء الإنصاف وتنمية الموارد البشرية مزيداً من الاهتمام من أجل تحقيق نجاح برامج الإصلاح على المدى الطويل"؛ نقلاً عن وثيقة صادرة عن صندوق النقد الدولي في عام ١٩٩٨ استشهد بها في ورقة Thandika Mkandawire, *Social Policy in a Development Context*, UNRISD, Social Policy and Development Programme Paper No. 7, June 2001, p. 5.

فالسياسة الاجتماعية هي نهج ثابت وشامل يتطلب التزاماً أخلاقياً، ويعمل ضمن أطر نظامية ومؤسسية على التدقيق في آثار أي سياسة من السياسات العامة على الإنصاف الاجتماعي وتكافؤ الفرص بين الجنسين، وذلك في المجالات الاقتصادية والمالية والبيئية وغيرها من المجالات. ويسعى هذا النهج منذ البداية إما إلى تحويل الآثار السلبية التي يمكن أن تلحقها أي سياسة بمجموعات أو فئات معينة أو إلى ضبطها. ونهج السياسة الاجتماعية يعالج ضرورات النمو الاقتصادي بطريقة تساعد الأفراد والمجتمعات المحلية على تخطيط حياتها وتنظيمها عن طريق وضع سياسات عامة قائمة على الإنصاف وإعادة التوزيع.

تُعنى السياسة الاجتماعية بما يلي:

- بناء مجتمعات لجميع المواطنين؛
- تلبية احتياجات الفقراء والضعفاء والحرص على حصول الجميع على الخدمات الاجتماعية التي تعزز صحتهم ورفاههم، وبالتالي قدرتهم على المساهمة في المجتمع؛
- الحرص على إتاحة فرص متكافئة للجميع والمشاركة في المجتمع والاقتصاد؛
- تفعيل الأنظمة والآليات المؤسسية المختصة لإزالة الحواجز التي تعوق تحقيق الاحتواء والمشاركة.

وتعزز السياسة الاجتماعية النمو الاقتصادي من خلال معالجة الهياكل والظروف الاجتماعية التي يمكن أن تحول دون حصول الجميع على الفرص ومشاركتهم واحتوائهم بالكامل كمواطنين وكبشر.

وتتماشى السياسة الاجتماعية مع الالتزام بحقوق الإنسان العالمية. ومن هذه الحقوق الحق في التنمية حيث التنمية البشرية والإنصاف البشري هما، بحد ذاتهما، من حقوق الإنسان غير القابلة للتصرف، وحيث يحق للإنسان المشاركة في ثمار التنمية الاقتصادية والاجتماعية

إطار ٣ - النمو المنصف

انعدام المساواة لا يعوق الحد من الفقر وحسب، بل يعوق النمو أيضاً. فالكفاءة والإنصاف يرتبطان بعلاقة تكامل في الأجل الطويل. ومن أسباب بقاء الفقراء على فقرهم عدم قدرتهم على الاقتراض على أساس دخلهم المستقبلي للاستثمار في الإنتاج، وتعليم أبنائهم، واقتناء الأصول من أجل تحسين أوضاعهم. ويمكن أن يتسبب عدم الأمن في حيازة الأراضي وعدم التمكن من إحقاق العدالة في خلق مزيد من الحواجز أمام الاستثمار وتحقيق النمو لصالح الفقراء.

المصدر: Kevin Watkins, "Inequality and Human Development", in Poverty in Focus, The Challenge of Inequality, International Poverty Center, June 2007, p. 13.

والثقافية والسياسية والمساهمة فيها والتمتع بها. فمقابل لغة التخفيف من حدة الفقر ورفع المداخيل (مثل وضع حد أدنى للأجر)، تركز السياسة الاجتماعية على لغة الإنصاف وحقوق الإنسان ضمن العناصر اللازمة لتحقيق «حد أدنى من العيش اللائق».

السياسة الاجتماعية حيز التطبيق

قد يكون في نموذج كوريا الجنوبية ما يوضح منجزات السياسة الاجتماعية. ففي أعقاب الأزمة المالية الآسيوية التي ضربت جميع النمور الآسيوية في التسعينات، واجهت كوريا الجنوبية التراجع الناجم عن عمليات التكييف الهيكلي والأزمات الاقتصادية واتجاه الاقتصاد المفرط

نحو التصدير بزيادة حجم دولة الرعاية وتوسيع نطاق حق المواطنين في الخدمات الاجتماعية. وقد جمعت في سياستها الاجتماعية الجديدة النمو الاقتصادي «مع مبادرات فعالة على صعيد السياسة الاجتماعية تهدف إلى توفير الحماية الاجتماعية للعاطلين عن العمل أو للذين أفقرتهم عملية إعادة الهيكلة الاقتصادية» (انظر الإطار ٤)[١١].

[١١] ESCWA, *Transforming the Developmental Welfare State in the Republic of Korea*, E/ESCWA/SDD/2003/9, 6 May 2003, p. 1. Raising questions about the future of social policy in South Korea, President-elect Lee Myung-bak has apparently pledged to bring a business approach to "reinvigorating" the economy; *The Boston Globe*, 24 February 2008.

الإطار ٤- السياسة الاجتماعية في كوريا الجنوبية

تظهر ثلاث مبادرات اعتمدتها كوريا الجنوبية في أعقاب الأزمة الاقتصادية في التسعينات فعالية السياسة الاجتماعية التي تجمع في آن بين النمو الاقتصادي والاحتواء الاجتماعي. فقد استعيض بضمان المستوى الأدنى للمعيشة عن برنامج المساعدة الاجتماعية؛ وجرى تحسين البرنامج الوطني للتقاعد، بتعزيز استدامته المالية، وإخضاعه للمساءلة، وتوسيع نطاقه، بحيث يشمل معظم السكان؛ وجرى إصلاح الهيكل التنظيمي للتأمين الصحي الوطني. وهذه الإصلاحات كلها تناقض بوضوح السياسة الاجتماعية السابقة التي خضعت لنموذج الرفاه الإنمائي الذي يفرط في التركيز على الاستدامة المالية للسياسات الاجتماعية والجدوى في تطبيقها.

المصدر: ESCWA, Transforming the Developmental Welfare State in the Republic of Korea, E/ESCWA/SDD/2003/9, 6 May 2003, p. 2 (emphasis added).

وعلى الرغم من استمرار التحديات، اتضحت فعالية هذه المبادرات في مساعدة حكومة كوريا الجنوبية على تحقيق هدف «الاحتواء الاجتماعي» في إطار جهودها الإنمائية. فهذا التركيز على توسيع نطاق الحقوق والفرص الاجتماعية، إضافة إلى الحماية الاجتماعية، في مواجهة الأزمة الاقتصادية، يدل على إدراك كوريا الجنوبية عبر التاريخ للفوائد التي تأتي بها السياسة الاجتماعية عندما ترتبط بأهداف التنمية الاقتصادية.

جيم- على مثال سباق المائة متر

السياسة الاجتماعية المتكاملة تُعنى بتحقيق الإنصاف، بتهيئة الظروف المناسبة، كتكافؤ الفرص والمسؤوليات، لتحقيق العدالة الاجتماعية. السياسة الاجتماعية تُعنى باستحداث الآليات التنظيمية التي تضمن دوام الإنصاف. فالسياسة الاجتماعية المتكاملة تكفل المساواة في توفير الفرص للجميع.

ففي سباق المائة متر مثلاً، يكون السباق عادلاً عندما يصطف جميع المتبارين على خط الانطلاق ذاته (انظر الشكل ١). وخلال السباق، يواجهون الحواجز ذاتها، ويحظون بإمكانات وفرص متساوية. وإنما يعتمد فوزهم باختصار فقط على قدرتهم وتفانيهم.

لكن عدالة هذا السباق قلما تتحقق على أرض الواقع. فالمجتمعات كلها ترزح تحت وطأة التباينات، حيث يضطر الفقراء والمحرومون في غالب الأحيان لبدء السباق قبل خط الانطلاق بأشواط، ويواجهون حواجز كثيرة، ويحظون بفرص قليلة لتحسين نوعية حياتهم. وفي البلدان التي تكثر فيها التباينات الاجتماعية والاقتصادية، يبلغ الإجحاف حداً حيث تستأثر قلة بالامتيازات بفضل ثرواتها ووصولها إلى صانعي القرار، وتبدأ السباق بعد خط الانطلاق بأشواط، ولا تواجه من الحواجز إلا القليل بينما تحظى بفرص تفوق بكثير حصتها العادلة.

وتؤمن السياسة الاجتماعية، عندما تصمم وتُنفذ جيداً، الآلية التي تُعنى بتصحيح مواطن الإجحاف بحيث تضمن تكافؤ الفرص أمام الجميع. وكذلك تضمن السياسة الاجتماعية وضع آليات التنظيم وفرض الضوابط من أجل معالجة حالات الإخفاق والأخطاء. فالسياسة الاجتماعية المتكاملة تضع الأسس لتكافؤ الفرص أمام الجميع.

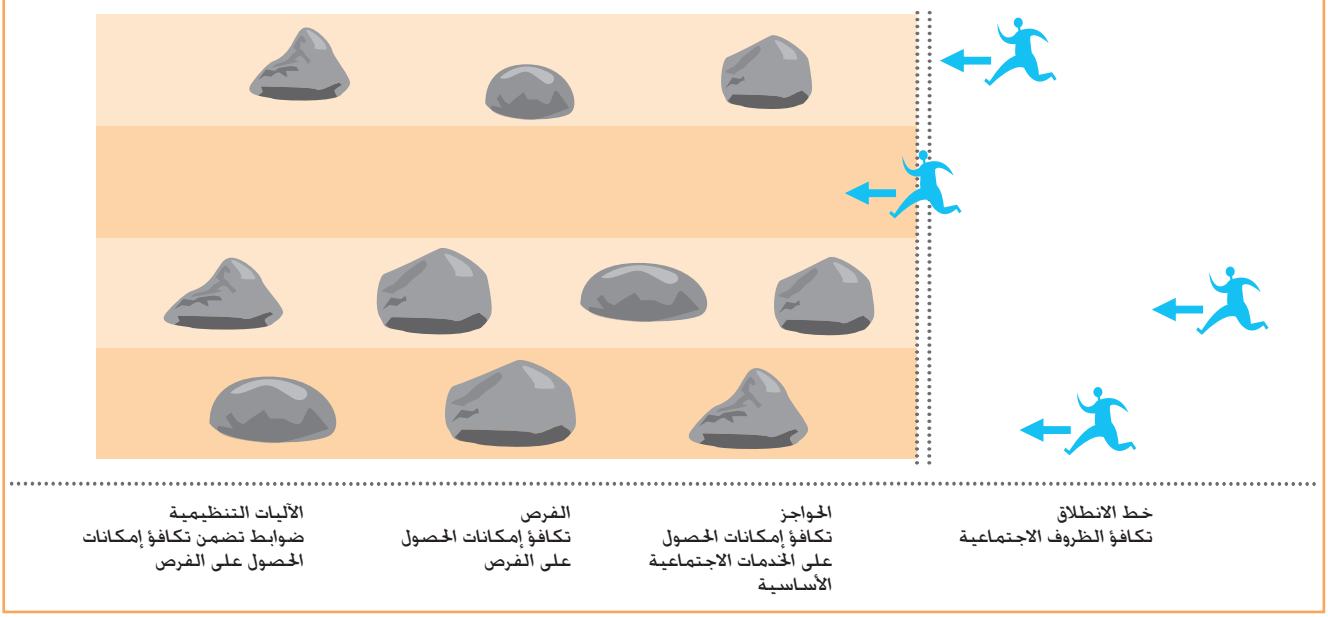
والحكومة، باتخاذها أو بعدم اتخاذها الإجراءات المتعلقة بالحقوق الاجتماعية والأنظمة الاجتماعية وإعادة التوزيع الاجتماعي، تقرر مدى عدالة السباق وصحة النتيجة التي سيؤول إليها. أما العناصر المتمثلة في الاحترام الاجتماعي والمسؤولية الاجتماعية والتمثيل الاجتماعي فهي التي تُعنى بتوجيه الحكومات لدى تطبيقها الحقوق الاجتماعية والأنظمة الاجتماعية وإعادة التوزيع الاجتماعي.

١- الحقوق الاجتماعية

تكافؤ الشروط: يحدث خط الانطلاق في السباق تأثيراً واضحاً على النتيجة. فهل يؤدي التمييز الراسخ بين الجنسين، مثلاً، إلى انعدام تكافؤ ظروف العمل بين الرجل والمرأة، بحيث لا تزال المرأة تبدأ من نقطة متأخرة عن الرجل بأشواط؟ ألا يزال الأطفال في المناطق الريفية الفقيرة دون أترابهم في المناطق الحضرية من حيث المستوى الصحي، وهل سيقضون حياتهم في محاولة للتعويض عن هذا التأخير؟

تكافؤ الفرص: تؤثر كيفية إتاحة الفرص بغية معالجة

الشكل ١: سباق المائة متر



الفوارق وحالات التمييز الماضية على نتيجة السباق. فانطلاقاً من المقارنة نفسها، هل تتاح للمرأة، مثلاً، فرص التدريب المتاحة للرجل؟ هل يحصل سكان المناطق الريفية على الموارد الإضافية التي يحتاجون إليها للحاق بركب سكان المناطق الحضرية؟ والأهم هل من سبيل للحصول على هذه الفرص؟ وتبدو في الشكل ١ بعض المسارات مكتظة بالحواجز والعوائق بينما تبدو مسارات أخرى خالية أو شبه خالية منها.

ويشير تفسير هذا الشكل من منظور السياسة الاجتماعية إلى مسؤولية الحكومات في وضع الآليات التنظيمية حرصاً على احترام حقوق جميع المواطنين وصونها من دون أي تمييز.

٢- الأنظمة الاجتماعية

تتأثر نتائج السباق أيضاً بالطريقة التي تمارس فيها السلطة المعنية مسؤولياتها في تنظيم السباق. فهذه السلطة مسؤولة عن: (أ) وضع الشروط ورصد تطبيقها خلال السباق حرصاً على ضمان أعلى مستوى من الإنصاف والشفافية؛ (ب) وضع وتطبيق معايير متوافق عليها حول قواعد السباق بحيث تحظى بقبول جميع المتنافسين وامتثالهم لها؛ (ج) وضع وتطبيق الآليات الضرورية لضبط كل مخالفة أو استغلال والمعاقبة عليه. فما هي النقطة التي ينطلق منها الجميع؟ وهل يملك سكان المناطق الريفية إمكانية الحصول على النوعية نفسها من خدمات التعليم والصحة؟ ولماذا يواجه بعض الناس حواجز أقل مما يواجهه الآخرون؟

ومن منظور السياسة الاجتماعية، يشير تفسير هذا الدور التنظيمي الاجتماعي إلى مبدأ المسؤولية المنوطة بالحكومة، كونها الهيئة التمثيلية المعنية بضمان الإنصاف والشفافية، في عملية يقبل بها الناس ويثقون بها ويمكنهم مساءلة الحكومة بشأنها.

٣- إعادة التوزيع الاجتماعي

ينبغي توزيع الموارد من جديد أو إعادة توزيعها حرصاً على الإنصاف في السباق والعدالة في نتائجه. ويمكن اتخاذ ترتيبات بديلة لصالح أفراد المجتمع الذين لا يزالون مهمشين. وقد يستلزم إجراء سباق عادل رصد ميزانيات معينة لإتاحة فرص التدريب والمنافسة للنساء والفتيات. وقد يتطلب السباق العادل أيضاً إجراء استثمارات خاصة لصالح سكان المناطق الريفية في الرعاية الصحية الأساسية، والمشاريع الصديقة للبيئة، وخدمات البنية التحتية، وغيرها من الخدمات الأساسية.

ومن منظور السياسة الاجتماعية، قد يستلزم تصحيح ظروف السكان المهمشين والمستبعدين اجتماعياً (الذين تنتج مشاكلهم في غالب الأحيان عن سياسات التكييف الهيكلي وعمليات النمو الاقتصادي) إعادة التفكير في الثروات والمنافع الاقتصادية وإعادة تحديد أوجه استعمالها وإعادة توزيعها، وتضييق الفجوات الناجمة عن التركيز المفرط على السياسات الاقتصادية القائمة على نهج «النمو أولاً». ويتطلب هذا النهج اعتماد نظرة لا تتوقف عند «القضاء على الفقر» بل تتجاوز ذلك إلى معالجة الظروف الهيكلية (والفرص) التي تعمّق الإجحاف الاجتماعي في مجتمع معيّن.

إعادة التوزيع الاجتماعي لصالح المعوقين

من الخدمات الاجتماعية التي يمكن أن تقدم إلى معوّق هي توفير منزل خاص يسهل عليه التحرك داخله. غير أن السياسة الاجتماعية الفعالة التي تُعنى بمعالجة مشاكل الإعاقة تذهب إلى سن قوانين وتقديم خدمات وإصدار رخص تمكن المعوقين من التحرك بحرّية وعيش حياة مستقلة وكريمة. ومن التدابير التي تشملها هذه السياسة توفير وسائل نقل يسهل على المعوقين استعمالها، وتخطيط مدن خالية من الحواجز، وتقديم التدريب المهني، والسكن، والخدمات الإعلامية والدمج في سوق العمل وغيرها.

عبر هامة

- عوضاً عن المفاضلة، تُعنى السياسة الاجتماعية بالتوفيق بين النمو والازدهار الاقتصادي والرفاه الاجتماعي بهدف تعزيز التنمية البشرية.
- تعني السياسة الاجتماعية المتكاملة نهجاً شاملاً يربط الإنتاج الاقتصادي بالإنصاف وتكافؤ الفرص، وبالتالي بالحماية الاجتماعية.
- ليس الفقر مجرد نتيجة من النتائج التي تخلفها التنمية الاقتصادية، إنما هو نتيجة لتجاهل حقوق الإنسان والتنمية البشرية المتكافئة في السياسات والنظم الهيكلية.
- يعني نهج السياسة الاجتماعية المتكاملة وجود دولة قوية ملتزمة بفرض الضوابط المناسبة لقياس التقدم نحو إدماج الإنصاف في التخطيط للتنمية وتحقيقها.

ثانياً

الإطار الثلاثي العناصر للسياسة الاجتماعية

ثانياً
الإطار الثلاثي العناصر للسياسة الاجتماعية

وضعت الإسكوا من خلال مشروع السياسة الاجتماعية المتكاملة الذي أطلقته إطاراً فريداً للسياسة الاجتماعية يقوم على ثلاثة عناصر أساسية مترابطة فيما بينها، وهي الرؤية وتوافق الآراء وتقديم الخدمات. وفي هذا الإطار، يدعم كل عنصر العنصرين الآخرين، ويؤدي كل عنصر دوراً لا يقل أهمية عن الآخر في تطبيق سياسة اجتماعية فعالة. وقد رأت الإسكوا من خلال الأبحاث والتحليلات التي أجرتها في مجال السياسات الوطنية، أن السياسة الاجتماعية في المنطقة وفي غيرها من المناطق تفتقر في غالب الأحيان، لدى تطبيقها، إلى عنصر من هذه العناصر الثلاثة أو أكثر، مما يضعف أثرها. غير أن التطبيق المتوازن لهذا الإطار الثلاثي العناصر يمكن أن يؤسس لعلاقة تآزر بين الشعب والدولة ويوطدها في إطار من التكامل بين التنمية الاقتصادية والتنمية الاجتماعية.

الشكل ٢: إطار للسياسة الاجتماعية

الإطار ٥ - إطار السياسة الاجتماعية الذي وضعته الإسكوا

الرؤية الواضحة على صعيد السياسة العامة والقيادة: تستوجب الرؤية اقتناعاً بالإنصاف الاجتماعي وإرادة سياسية عازمة على تطبيق السياسة الاجتماعية المتكاملة. وضماناً لتحقيق فوائد اجتماعية للجميع، ينبغي أن تتوفر قيادات قوية وإدارات عامة تنظيمية متينة، وحكم شفاف على الصعيدين المركزي والمحلي، وأطر مؤسسية قابلة للمساءلة وقادرة على فرض الضوابط.

توافق الآراء: يستوجب توافق الآراء توفر المجالات والآليات المؤسسية التي تسمح بالتحاور وفرض الضوابط والتوازنات ضماناً لمشاركة المواطنين في تنمية منصفة. فهذه الآليات تضم المواطنين والمجتمعات المحلية والهيئات التي ترعى شؤونهم في عملية لتكوين تفاهم مشترك حول التنمية البشرية للجميع.

تنسيق العمل الاجتماعي وعملية التنفيذ: يستلزم تقديم الخدمات على نحو فعال يلبي الاحتياجات اتباع نهج شامل بشأن كيفية مشاركة الناس في الخدمات الاجتماعية وحصولهم عليها واستفادتهم منها. فتقديم الخدمات في إطار السياسة الاجتماعية، إذ يستند إلى رؤية إنمائية شاملة تركز على تحسين الإنتاجية والرفاه الاجتماعي والتماسك الاجتماعي على المدى الطويل، يعالج المشاكل الاجتماعية في سياق التخطيط الشامل للتنمية الاقتصادية.

ألف- الرؤية والقيادة

تعني الرؤية المتعلقة بالسياسة الاجتماعية المتكاملة إعادة تحديد عملية صنع السياسات العامة بحيث يُعتبر الإنصاف الاجتماعي وتكافؤ الفرص أكثر المسارات فعالية نحو تحقيق التنمية البشرية. أما القيادة السياسية فقوامها عنصران أساسيان هما الرؤية السياسية اللازمة من أجل تقدير الإسهامات التي تقدمها السياسة العامة المسؤولة اجتماعياً في الأجلين القصير والطويل، والإرادة والالتزام بتطبيق هذه السياسة.

تُعنى الرؤية الخاصة بالسياسة الاجتماعية المتكاملة بما يلي:

(أ) إجراء التحليل اللازم لتحقيق التوازن بين الأولويات الاقتصادية (النمو الاقتصادي) والتكاليف والنتائج الاجتماعية الحالية والمقبلة (الحد من الفقر، وتخفيف البطالة، وتحقيق الأهداف الإنمائية للألفية وما إلى ذلك)؛

(ب) رصد الآثار السلبية الحالية والمحتملة التي تنتج عن الهيمنة الاقتصادية على الصعيدين المؤسسي والتنظيمي؛

(ج) توفير أدوات تنظيمية ومؤسسية لضبط الفوائض وتعزيز الفوائد الاجتماعية، لا سيما لصالح الفئات الأكثر ضعفاً؛

(د) توظيف الموارد المالية اللازمة لتعزيز الإنصاف الاجتماعي وتكافؤ الفرص في عملية التنمية؛

(ه) ضع آليات حماية قائمة على نظم ودمجها في صلب عمليات الإنتاج (لتحقيق ما هو أبعد من الاستثمار في برامج الحماية الاجتماعية البديلة أو التكميلية)؛

(و) إعادة التأكيد على المواطنة المسؤولة من خلال إعادة التوزيع، وتأمين المشاركة بالتساوي في العمليات الاقتصادية والاجتماعية، مع حشد دعم الجهات الاقتصادية الفاعلة عبر إبراز فوائد التنمية البشرية المتوازنة؛

(ز) تشكيل وتحديد الاتجاهات الاجتماعية التي تؤول إليها عمليات التنمية الاقتصادية.

الجهات الفاعلة في السياسة الاجتماعية

يستوجب تحديد المدخل إلى إجراء حوار حول الرؤية المتعلقة بالسياسة الاجتماعية فهم السياق الذي تعمل فيه الجهات الفاعلة الرئيسية على مستوى السياسات العامة والهيئات السياسية، وذلك بهدف تحديد كيفية صياغة السياسات. وفي منطقة الإسكوا، تطرح الأسئلة التالية:

- **ما هي الهيئات الحكومية التي توجّه الرؤية المتعلقة بالتنمية الاجتماعية والاقتصادية؟**

تخضع صياغة السياسات في المنطقة عموماً لقدر كبير من المركزية، حيث يرسم رأس الدولة الخطوط العريضة والرؤية العامة للبلد، وتتولى الحكومات والوزارات وغيرها من السلطات التنفيذية تحديد التوجهات الرئيسية في السياسات العامة. ويمكن أن تتولى المجالس النيابية والتشريعية سن القوانين والتشريعات الضرورية لتحقيق الرؤية، وقد تشارك الوزارات القطاعية المعنية بدرجات متفاوتة في التخطيط والتنفيذ. ونظراً إلى المسؤولية التي تضطلع بها وزارات المالية في السهر على تحقيق الاستقرار والنمو الاقتصاديين، تتمتع عادة بصلاحيات أكبر من تلك المسندة إلى وزارات القطاعات الأخرى.

- **من يشارك في وضع الخطط الإنمائية الاستراتيجية (من يساهم في تقديم المعلومات وإجراء التحليلات وما إلى ذلك)؟**

من المهم تحديد من هي الهيئات والبرامج التي تقوم بتوجيه الخطط الإنمائية الاستراتيجية والمدخلات ومصادر البيانات التي تستند إليها هذه الخطط. ومن الأهمية كذلك تحديد مدى تمثيل هذه الهيئات الحكومية الوطنية والمحلية المجتمعات التي تخدمها ونظرة المواطنين وعموم الناس إليها. فهذه العوامل قد توضح المدخل إلى تعزيز استقطاب الدعم من الهيئات العامة ومنظمات المجتمع المدني والقطاع الخاص وقطاع الأعمال والناس عموماً. فالتمثيل هو عنصر حيوي في تقديم الخدمات، والحكومة تستمد شرعيتها من قدرتها على تنظيم (وإعادة توزيع) تقديم الخدمات بطريقة تعتبر منصفة ومتكافئة ومتاحة للجميع.

وفي هذا الصدد، يبقى دور وزارات الشؤون الاجتماعية في منطقة الإسكوا محدوداً على صعيد وضع السياسات العامة والبرامج، وشبه محصور في تقديم الخدمات الاجتماعية إلى فئات ضعيفة ومجموعات محددة. ويمكن أن تستفيد وزارات الشؤون الاجتماعية من تجارب نظيراتها في آيرلندا وكندا والنرويج مثلاً حيث تؤدي الوزارة دوراً بالغ الأهمية في رصد الأثر الاجتماعي للسياسات العامة. وفي هذه الحالات، تنشط الوزارات في رصد سياسة الحكومة عند كل مرحلة، وتضع بدائل في السياسات العامة تأخذ في الاعتبار الأثر على الفقراء والفئات المهمشة.

إلى ماذا تستند رؤية السياسة الاجتماعية الاستراتيجية؟

يعوق الافتقار إلى البيانات الموثوقة والوافية وضع سياسة اجتماعية فعالة. ففي منطقة الإسكوا، تُعزى قلة البيانات إلى عدم الاتساق في المؤشرات والمقاييس، فضلاً عن الانتقائية والتسييس في عملية جمع البيانات وتجمع معظم البيانات في المنطقة العربية بهدف قياس مؤشرات محددة، ولا سيما المتعلقة بالفقر. وقليلة هي المعلومات والبيانات التي تجمع لأغراض تحليل السياسة الاجتماعية. ويمكن استعمال مجموعة مختلفة من المؤشرات بهدف تحديد الفئات التي قد تمعن سياسة معينة في تهميشها، والفئات التي ستجد صعوبة في الالتحاق بسوق العمل، والفئات التي ستُستبعد من المسار العام للعملية الإنمائية.

ويتطلب جمع البيانات الموثوقة والوافية للسياسة الاجتماعية توفر القدرة على تصنيف هذه البيانات حسب الاقتضاء على أساس نوع الجنس والسن، والسكن في الريف والحضر وما إلى ذلك. ففي منطقة الإسكوا، تتفاوت قدرات القطاع العام والمنظمات غير الحكومية على إجراء تحليل مفصل للبيانات، وتقييم الميزانيات، ورصد النتائج وتقييمها.

باء- توافق الآراء

ولكي يكون إطار السياسة الاجتماعية إطاراً فاعلاً ودائماً، يعود بفوائد التنمية الاجتماعية على المواطنين، لا بد من أن يرافقه عمل مستمر على بناء توافق الآراء بين مختلف الفئات والمجموعات التي يتكون منها المجتمع الواحد. فينبغي لبلدان منطقة الإسكوا أن تكون أكثر تجاوباً مع الإجماع على مبدأ المواطنة والإيمان بمسؤولية المواطن وبالتضامن الاجتماعي، نظراً إلى أهميتهما البالغة في إخماد الأيديولوجيات المتطرفة ودرء الاضطرابات الأهلية. فالحفاظ على قوة الدولة في وجه مختلف التحديات الداخلية والخارجية أصبح يشغل العديد من الحكومات في منطقة الإسكوا.

وتواجه الحكومات في منطقة الإسكوا تحدياً في تحقيق التوازن الملائم بين المركزية في صنع القرار والدعوة إلى مشاركة المواطنين، ومحاولة تحقيق النمو والازدهار الاقتصادي والاستقرار الاجتماعي في بيئة وطنية وإقليمية متغيرة. فقد ترى الحكومات أن حفظ الأمن والاستقرار يدفع بها إلى الإبقاء على قدر كبير من المركزية والبيروقراطية في اتخاذ القرارات من دون ضمان مشاركة واسعة من مختلف الفئات ومن المبادرات الفردية والعامة. ويمكن أن تنجح الحكومات في هذا النهج لفترة قصيرة، غير أن الآثار الاجتماعية المترتبة على عمليات النمو الاقتصادي الحالي تتفاقم (ارتفاع معدلات الفقر والبطالة، وما إلى ذلك) والتوترات الاجتماعية تتصاعد. ففي لبنان مثلاً تسببت الانتماءات الاجتماعية الضيقة والأزمات الاقتصادية المتزايدة في تهيئة أرض خصبة لتقويض الاستقرار والأمن وإضعاف إمكانات التنمية.

تحقق السياسة الاجتماعية، لدى رسمها وتطبيقها في إطار من المشاركة بين جميع المعنيين، فوائد جمة: فالناس الذين يشهدون تحسناً في معيشتهم وإمكاناتهم يميلون أكثر إلى الثقة بالدولة والقبول بشرعية التدابير المتخذة من أجل إزالة الحواجز أمام الحصول على الفرص (عدالة إعادة التوزيع). والاحتواء الاجتماعي يتيح الفرص لمزيد من الأفراد للمشاركة في التنمية الاقتصادية القابلة للاستمرار، والنمو والازدهار الاقتصاديان يعززان بدورهما الشعور بالتضامن الاجتماعي والمواطنة. والسياسة الاجتماعية التي تُعتبر جزءاً لا يتجزأ من التخطيط للتنمية الاقتصادية، لا تضعف دور الدولة بل تسهم في تعزيزه.

يُعنى توافق الآراء حول السياسة الاجتماعية بما يلي:

(أ) تعزيز الفهم المشترك للاستراتيجيات الناجحة في ظل العوائق الوطنية والإقليمية والعالمية التي يواجهها مجتمع معيّن؛

(ب) كسب تأييد المواطنين ومختلف الفئات للتكاليف الحالية والمستقبلية التي تتحملها الحكومة والدولة والقطاع الخاص ومجموعات محددة؛

(ج) الدعوة لاعتماد نهج تعميم الفوائد الاجتماعية مقابل النهج التي تفرط في التركيز على الربح وتترتب عليها تكاليف اجتماعية، مع ضمان مستوى معين من القدرة التنافسية والإنتاجية والفعالية والكفاءة؛

(ه) إتاحة الفرص لوضع آليات فعالة لرصد مدخلات صنع السياسة العامة ونتائجه على مختلف المستويات.

مشاركة المواطنين والمجتمع المدني

تشكل الشراكة بين القيّمين على القطاع العام ومختلف هيئات المجتمع المدني عنصراً أساسياً في تحقيق توافق الآراء حول السياسة الاجتماعية. ويجب أن تحدد الأدوار والمسؤوليات التي تضطلع بها كل جهة. وينبغي وضع

الأدوات والآليات لتحديد الدور الذي يضطلع به القيّمون على القطاع العام في صياغة السياسات، ورصد أداء السياسات والبرامج، وإفساح المجال للمشاركة الفعالة من المجتمع المدني. ويجب كذلك إعداد فئات المجتمع المدني وتحضيرها للمشاركة في حوار حول السياسة الاجتماعية ولرصد أثر السياسات والبرامج العامة وضبطه.

وفي منطقة الإسكوا، تطرح الأسئلة التالية:

■ ما هي الجهات الفاعلة الرئيسية في المجتمع المدني وما هو دورها؟

تضم منطقة الإسكوا مجموعة واسعة من الجهات الفاعلة في المجتمع المدني منها: منظمات المجتمع المدني الوطنية، والمنظمات غير الحكومية وشبه الحكومية، والجمعيات الخيرية، ونقابات العمال والرابطات المهنية، ووسائل الإعلام، وما إلى ذلك. ومن الجهات الفاعلة في المجتمع المدني أيضاً المؤسسات الأكاديمية والبحثية، والمنظمات غير الحكومية الدولية. ومن الجهات الفاعلة في القطاع الخاص، المشاريع الوطنية والأجنبية والمصارف والمؤسسات الوقفية، وشركات الاستثمار، وغرف التجارة، والمشاريع الصغيرة، ومجموعة من المؤسسات الأخرى.

ويوضح استعراض القطاعات والجهات الفاعلة في المجتمع المدني في أي بلد المصالح المؤثرة أو المهمشة أو المستبعدة. ففي معظم بلدان الإسكوا، يكمّل المجتمع المدني الخدمات العامة التي تعجز الحكومات عن تقديمها.

ومن المهم أيضاً تحليل صلاحيات منظمات المجتمع المدني وقدراتها للحصول على المعلومات حول عضوية هذه المنظمات والمجموعات التي تمثلها. فعضوية النقابات العمالية والمهنية تقتصر على مجموعات معينة من السكان. ويمكن الحصول من هذا التحليل أيضاً على معلومات حول كيفية تكوين قيادات هذه المنظمات (بالانتخاب أم بالتعيين)؛ والخدمات التي تقدمها؛ وموقع مختلف المنظمات الجغرافي في بلد ما؛ ونوعية المهارات والقدرات التي تملكها؛ ومدى استعدادها للاضطلاع بدور الشريك مع الحكومة.

■ كيف هي العلاقة بين المجتمع المدني والحكومة؟

تخضع منظمات المجتمع المدني والمواطنين لأنظمة متنوعة تضعها الحكومة بشأن صلاحيات هذه المنظمات وأنشطتها. فالأحكام المتعلقة بأنشطة جمع التبرعات للجمعيات الدينية الخيرية مثلاً تؤثر على نطاق الخدمات لهذه الجمعيات والسكان الذين يستفيدون من تلك الخدمات. وقد تكون بعض مجموعات المواطنين قادرة على الوصول إلى الهيئات الحكومية والتأثير عليها بدرجات متفاوتة (كما هو الحال بالنسبة إلى مصالح الأعمال)، مما يؤثر على إمكانية تعزيز مشاركة المواطنين من مختلف شرائح المجتمع.

أثر مشاركة المواطنين والجهات الفاعلة في المجتمع المدني

هل تسيطر مصالح الأعمال الخاصة، وإن كان الحال كذلك، فما هو تأثيرها على النهج التي تعتمدها الحكومة في تقديم الخدمات للمواطنين وتمويلها؟

هل تدعى النساء والفقراء واللاجئون والشباب والشيوخ وغيرهم من الفئات الضعيفة إلى المشاركة في صنع القرارات التي تؤثر على حياتها أو هل يُسمح لها بذلك؟

ومن الجهات الفاعلة في المجتمع المدني، وسائط الإعلام التي تؤدي دوراً هاماً في نقل صوت الناس ونشر المعلومات حول الأولويات الحكومية. إلا أن وسائط الإعلام في منطقة الإسكوا، العامة منها والخاصة، تخضع في الكثير من الأحيان لضوابط إما بحكم نطاقها وملكيتها، أو بمقتضى القوانين الحكومية. وفي بلدان عديدة في منطقة الإسكوا تعتمد ضوابط مشددة، تُطرح أسئلة أخرى حول إمكانية وجود الإعلام البديل (أي إعلام الإنترنت) ومدى توفره، ومعايير اختيار الصحافيين أو المذيعين وقطاعات المجتمع التي يمثلونها. ومن المهم أيضاً تحديد كيفية تشجيع الإعلام على الدعوة إلى اعتماد سياسة اجتماعية قائمة على الإنصاف.

ومن الضروري فهم العلاقة بين المجتمع المدني والحكومة في تقديم الخدمات. فهو لا يكشف الجهة المعنية بتقديم الخدمات وماهية هذه الخدمات وحسب، بل يوفر معلومات حول أنماط الحصول على هذه الخدمات والتأثير عليها. وهذه المعلومات توضح المداخل إلى آليات إعادة التوزيع وتحسين إمكانات الحصول على الخدمات والمشاركة لصالح الفئات المهمشة، وذلك من أجل تعزيز فرص تحقيق تنمية بشرية أكثر إنصافاً.

جيم- التطبيق

يُعتبر في الكثير من الأحيان، إنشاء هياكل مؤسسية وتزويدها بولايات واضحة وفعالة من أبرز الشروط المطلوب توفرها لتطبيق السياسة الاجتماعية. وإنشاء المؤسسات أو إصلاحها يمكن أن يأتي نتيجة لقرار حكومي أو نتيجة لتشجيع من هيئات المجتمع المدني أو نتيجة للاثنين معاً. ففي ماليزيا مثلاً، تولت الحكومة الدور الأساسي في إعادة تحديد التنمية واستحداث هياكل مؤسسية لدعم سياستها الاجتماعية. أما في كندا، فاستمدت الحكومة الدعم من توافق آراء واسع النطاق حول السياسة الاجتماعية لتنفذ التزامها بتوسيع نطاق الخدمات الاجتماعية باعتبارها حقاً من حقوق الإنسان.

ويؤدي تطبيق السياسة الاجتماعية المتكاملة إلى:

(أ) إزالة مختلف الحواجز الهيكلية التي تعوق ذوي الوسائل المحدودة؛

(ب) تحسين قدرات الأفراد والأسر على تحقيق المشاركة الكاملة والإنتاجية والرفاه (استراتيجية تعليم المرء صيد السمك بدلاً من إعطائه سمكة)؛

(ج) تمكين القطاعات الحكومية من مساعدة المواطنين على المشاركة في المجتمع والاستفادة من طاقاتهم كاملة لكي يحيوا حياة لائقة وكريمة؛

(د) ترسيخ الترابط بين السعي إلى تحقيق الازدهار الاقتصادي وتحسين رفاه الفئات المستهدفة بحيث يصبح بإمكانها أن تشارك في التنمية وتستفيد منها؛

(ه) إعادة تحديد إمكانات الحصول على الفرص باعتبارها تكييفاً لنظام الخدمات الاجتماعية أو تصحيحاً له بكامله.

أنماط تقديم الخدمات

تختلف أنماط تقديم الخدمات الاجتماعية المعدة لتعزيز الإنصاف الاجتماعي والتنمية من حيث النهج المعتمد. فبعض الأنماط تقدم حماية كافية للفئات الضعيفة والشديدة التعرض للمخاطر من خلال شبكات الأمان والرفاه، وتركز في الوقت ذاته على تشجيع الأنشطة المدرة للدخل وإتاحة فرص الاستثمار للفقراء (كالمؤسسات الصغيرة والمتوسطة الحجم).

ولا تقتصر خدمات السياسة الاجتماعية على التخفيف من حدة الفقر بل تهدف إلى توفير الضمان الاجتماعي وغيره من التدابير الرامية إلى تحسين ظروف الفقراء والفئات الشديدة التعرض للفقر. ويمكن أن تشمل هذه التدابير التعليم والتدريب، لا سيما للفئات المهمشة والمستبعدة، والخدمات التي تراعي دمج قضايا الجنسين والحد من التحيز والتمييز على أساس الجنس.

ومن الأسئلة التي تُطرح على صعيد تقديم الخدمات في منطقة الإسكوا:

■ **من هي الجهات أو الهيئات المسؤولة عن تنفيذ الخدمات الاجتماعية وتقديمها، ما هي صلاحياتها ونطاق عملها؟**

الاتجاه السائد في المنطقة العربية هو تقديم الخدمات من خلال الوزارة المعنية، أي وزارة الشؤون الاجتماعية أو وزارة التربية أو الصحة أو العمل وغيرها. وتنسّق الهيئات الحكومية تقديم الخدمات بين مختلف قطاعاتها على الصعيدين الوطني والمحلي، إلى جانب مجموعة من منظمات المجتمع المدني ومؤسسات القطاع الخاص.

وتضطلع وزارات التنمية الاجتماعية عموماً بمهمة تنفيذ عمليات تقديم الخدمات ضمن الأطر والميزانيات المحددة في وزارات أخرى (كوزارات المالية مثلاً). وفي أنحاء عديدة من منطقة الإسكوا، ولا سيما في البلدان التي تواجه حالات عجز شديد في الميزانية، يدفع هذا الوضع بوزارات الشؤون الاجتماعية والوزارات المماثلة العاملة في قطاع الخدمات إلى انتهاج سياسة رد الفعل في تقديم خدمات الرعاية للفئات الأكثر ضعفاً وحاجة من ضحايا السياسات الاقتصادية، بدلاً من انتهاج سياسة استباقية تقوم على التنبه إلى إدماج الآثار الاجتماعية المترتبة على العمليات الاقتصادية في نظام تقديم الخدمات منذ البداية.

■ **ما هي مخصصات الميزانية للبرامج والخدمات؟**

تعتبر كلفة السياسة الاجتماعية من الاهتمامات المشروعة لبعض بلدان منطقة الإسكوا، ولا سيما البلدان التي تواجه تقلبات اقتصادية وحالات عجز حاد، وتعتمد بشدة على المساعدات الخارجية. ويجري تخصيص الموارد للبرامج والخدمات وفقاً للأولويات الحالية التي تضعها الدولة وهيئاتها، وكذلك المنظمات الأخرى المعنية بتقديم الخدمات الاجتماعية. ويختلف مستوى الإنفاق العام بين بلدان منطقة الإسكوا اختلافاً ملحوظاً حيث يتراوح بين نسبة مرتفعة قدرها ٣٠ في المائة في المملكة العربية السعودية، ونسبة قدرها ١٢ في المائة في الجمهورية

العربية السورية ومن ثم ١٠ في المائة في مصر[١٢]. أما البلدان التي تشهد قيوداً على مستوى الميزانية فتميل أكثر إلى تخصيص الموارد المالية لتلبية احتياجات الشرائح

الفقيرة والضعيفة والقطاعات المهمة (كالتعليم الابتدائي، والخدمات الصحية الأساسية للأم والطفل)، لا سيما منها تلك التي تتماشى مع الأهداف الإنمائية للألفية.

وهناك مخزون متزايد من المعارف والخبرات في مجال وضع الميزانية على أساس النتائج، يمكن الاسترشاد بها في تصميم عمليات تمويل السياسة الاجتماعية ولا سيما

الإطار ٦ - وضع الميزانية على أساس النتائج وعلى أساس يراعي منظور الجنسين

- هل ميزانيات الخدمات الاجتماعية مركزية أم أن المجتمعات المحلية تشارك في تحديد المخصصات؟
- كيف يجري توزيع الميزانيات على الوزارات المعنية بقطاع الخدمات الاجتماعية؟ وهل تنسق الوزارات وتتعاون فيما بينها من أجل تحديد الاحتياجات والنتائج الاجتماعية؟
- ما هي البرامج والخدمات الممولة حالياً؟ هل هي مصممة وفقاً لاحتياجات معينة أم هي شاملة؟
- هل يشارك الرجال والنساء والفقراء والفئات الضعيفة الأخرى في تحديد نطاق الخدمات التي تلبي احتياجاتها وأنواع هذه الخدمات؟
- هل يستفيد الرجال والنساء بالتساوي من البرامج والخدمات؟ وهل يملكون فرصاً متساوية للحصول عليها؟
- ما هي النتائج الاجتماعية المترتبة على مخصصات الميزانية الحالية للبرامج والخدمات؟
- ما هي الفجوات والنواقص الرئيسية في ضوء الاحتياجات الاجتماعية الحالية؟

يتضمن المرفق الثاني معلومات إضافية حول الشروط والمبادئ التوجيهية المتعلقة بوضع ميزانيات مراعية لقضايا الجنسين.

في مراعاة قضايا الجنسين في وضع الميزانية، أي تعميم الإنصاف بين الجنسين في عملية وضع الميزانية[١٣].

ما هي الاعتبارات الأخرى التي تؤثر في وضع الميزانيات الوطنية؟

بين عامي ١٩٩٩ و٢٠٠٣، ارتفعت قيمة المساعدات الخارجية المقدمة إلى منطقة الإسكوا من ٥,٣٣ إلى ٨,٣٢ مليار دولار، ولا تزال بلدان عديدة تعتمد بشدة على هذه المساعدات. فقد حصل الأردن والعراق ومصر على أكثر من نصف هذه المساعدات في عام ٢٠٠٣[١٤]. وهذا الاعتماد يؤثر في الطرق المتبعة حالياً في وضع الخطط الإنمائية الوطنية. فالحكومات التي كانت، في الماضي، تضع خططاً استراتيجية خمسية، أصبحت تميل أكثر فأكثر إلى وضع مشاريع وبرامج قصيرة الأجل (لفترة ثلاث سنوات). ويندرج ضمن هذه الفئة مثلاً بعض البرامج التي تمولها وكالة الولايات المتحدة الأمريكية للتنمية الدولية وتنفذها وزارة التخطيط والتعاون الدولي في الأردن. أما المنح والمساعدات الخارجية التي لا يمكن التعويل عليها لتقلب قيمتها وتغيرها، فتفقد الحكومات والوزارات بعضاً من القدرة أو الحافز للتركيز على استدامة المشاريع والنتائج على المدى الطويل، كما يفقدها القدرة على وضع الخطط الطويلة الأمد التي تربط البرامج ضمن نهج شامل ومتكامل من السياسات العامة.

دال- المغرب: دراسة حالة

تقدم حالة المغرب مثلاً جيداً يوضح أهمية السياسة الاجتماعية المتكاملة في ضمان نتائج التنمية الاجتماعية المستدامة.

١- معلومات أساسية

على الرغم من النمو الصناعي، واجه المغرب صعوبة في تقديم خدمات اجتماعية أساسية من النوعية الجيدة إلى جميع المواطنين. نتيجة لذلك، لا تزال بعض الفئات معرضة للتهميش والإقصاء الاجتماعي، وتبقى مؤشرات اجتماعية كثيرة للفقر وانعدام الإنصاف، كالأمية وتدني المستوى

[١٢] Alastair McAuley and Heba El-Laithy, "Integrated Social Policies in Arab Countries", in Femise Research Program 2004-2005, *Integration and Enlargement of the European Union: Lessons for the Arab Region*, Research No. Fem 22-07, November 2005, p. 104.

[١٣] For more information on Gender-Responsive Budgeting see, Diane Elison, *Budgeting for Women's Rights: Monitoring Government Budgets for Compliance with CEDAW*, UNIFEM, May 2006.

[١٤] الإسكوا، الأهداف الإنمائية في المنطقة العربية ٢٠٠٥، ص ٢.

الصحي في المناطق الريفية والنائية، من الاهتمامات الأساسية للدولة.

وفي محاولة للتعويض عن ضعف أداء الإدارة العامة، أطلقت الحكومة المبادرة الوطنية للتنمية البشرية بهدف ضخ موارد إضافية في الخدمات الأساسية والإنمائية في مختلف أنحاء البلد. وقد أدت المبادرة إلى خلق هيكلية موازية تدعمها الحكومة والشركاء الدوليون.

والمبادرة الوطنية للتنمية البشرية هي مبادرة جديرة بالثناء وتعبير واضح عن نية القيادة المغربية تحسين الرفاه الاجتماعي. ولدى التعمق في تحليل تصميم المبادرة الوطنية للتنمية البشرية وتنفيذها، يمكن استخلاص عدد من الدروس والممارسات الجيدة. وفي هذا السياق، يقدم الإطار الثلاثي العناصر الذي أعدته الإسكوا نهجاً هيكلياً لتحليل مواطن القوة والضعف في مبادرة من هذا القبيل، وذلك باستعراض العناصر المتصلة بالرؤية على صعيد السياسات، وبناء توافق الآراء، وتقديم الخدمات.

٢- الرؤية

تؤثر الجهة التي تتولى وضع الخطة الإنمائية أو خطة السياسة الاجتماعية تأثيراً قوياً على معالم هذه الخطة وتفاصيلها. فهل هذه الخطة تستند إلى الركائز المناسبة وتتوافق مع الاستراتيجيات المعتمدة؟ هل دعيت وزارات الدولة والسلطات المحلية المعنية بتقديم الخدمات العامة إلى المشاركة في عملية التخطيط للمبادرة الوطنية للتنمية البشرية؟ إلى أي مدى شارك الممثلون المنتخبون في المغرب على الصعيدين الوطني والمحلي في مسيرة التنمية الوطنية؟ من جمع وحلّل البيانات التي استند إليها في إعداد المبادرة الوطنية للتنمية البشرية؟

٣- توافق الآراء

هل أُجريت مشاورات كافية مع مختلف مجموعات المواطنين وهيئات المجتمع المدني حول تصميم المبادرة الوطنية للتنمية البشرية وتنفيذها؟ إلى أي مدى يمكن للفئات المعنية بهذه الهيكلية الجديدة المساءلة بشأنها؟ ما هي الآليات التي تكفل استجابة هذه الهيكلية لاهتمامات المواطنين والمجتمع المدني ولاقتراحاتهم؟

٤- التنفيذ

كيف يجري تمويل الخدمات الاجتماعية الأساسية في ظل المبادرة الوطنية للتنمية البشرية، وما مدى استدامة هذا التمويل؟ ما هي الآليات والمعايير المستخدمة لتخصيص الموارد من الميزانية؟ ما هي الآليات التي اعتمدت للتنسيق بين المبادرة الوطنية للتنمية البشرية والإدارة العامة والجهات الفاعلة في المجتمع المدني؟ ما هي الأحكام التي أدرجت بهدف تفعيل أداء الإدارة العامة أو تحسينه وتمكين الهيئات الحكومية المسؤولة عن تقديم الخدمات الاجتماعية الأساسية؟

عبر هامة

- أعدت الإسكوا الإطار الثلاثي العناصر الذي يشمل الرؤية وتوافق الآراء وتقديم الخدمات، وذلك لتنفيذ السياسة الاجتماعية المتكاملة على النحو الأمثل.
- تحتاج الرؤية السياسية حول السياسة الاجتماعية المتكاملة إلى الالتزام والإرادة السياسية لكي يعاد تحديد مفهوم صنع السياسات العامة بحيث يشمل مبادئ الإنصاف الاجتماعي وتكافؤ الفرص للجميع.
- تحقق السياسة الاجتماعية القابلة للاستمرار والمستدامة منافع إنمائية حقيقية حيث يستمر توافق الآراء ومشاركة المواطن في إطار من التشاور الدائم بين مختلف الفئات.
- لا تنفصل الخدمات المصممة والمطبقة ضمن سياسة اجتماعية شاملة عن اعتبارات النمو الاقتصادي بل تصمم منذ البداية لتعزيز الإنصاف الاجتماعي والحقوق والفرص لجميع المواطنين.
- يشكل نهج السياسة الاجتماعية المتكاملة نقطة انطلاق ملزمة ومنطقية للحوار بين الهيئات الحكومية ومنظمات المجتمع المدني ومختلف الفئات وجميع المواطنين حول الأهداف والاحتياجات الإنمائية.
- تشكل السياسة الاجتماعية المتكاملة نموذجاً لمعالجة التوترات الاقتصادية والاجتماعية التي تنشأ من العملية الإنمائية وتوفير السبل التي تتيح لمختلف المجموعات والفئات المساهمة والمشاركة.

الإطار ٧- النهج المفصل لإطلاق عملية صياغة السياسة الاجتماعية في الاستراتيجيات الإنمائية الوطنية

- إجراء تحليل للسياسة الاجتماعية وتبيان مواطن انعدام الإنصاف والتحيز على صعيدي السياسات والمؤسسات.
- تحديد الإجراءات التصحيحية العملية للسياسات المعمول بها أو أدوات السياسات الجديدة.
- اقتراح مجموعة من السياسات في الأجل القصير والمتوسط والطويل لتحقيق التأثير الأمثل على التنمية.
- اعتماد خيارات تراعي الاعتبارات المالية والأولويات الاجتماعية والاقتصادية الوطنية للبلد.
- صياغة استراتيجية إنمائية وطنية وخطة عمل، مع السياسات ذات الأولوية المتفق عليها في الأجل القصير والمتوسط والطويل لتحقيق الأهداف الإنمائية الوطنية، بما في ذلك الأهداف الإنمائية للألفية.
- إجراء تحليل للميزانية بما في ذلك تمويل إجراءات السياسة الاجتماعية.
- تخصيص الموارد الكافية من الميزانية لدعم السياسات ذات الأولوية، والأفضل أن يكون ذلك في إطار للإنفاق متوسط الأجل يربط البرامج بالميزانية لسنوات متعددة.
- وضع ترتيبات فعالة للتنفيذ.
- وضع آليات للرصد وللتقييم لقياس الفعالية وإجراء التكييفات والتحسينات اللازمة لدى مراجعة الاستراتيجية الإنمائية الوطنية (عادة كل ٣ إلى ٥ سنوات).

الآليات والأدوات المستعملة

- تحقيق الترابط الأمثل بين التنمية الاقتصادية والاجتماعية، مع التركيز على السياسة الاجتماعية التي تؤدي إلى تحسين الرفاه وتعزيز النمو، والسياسات الاقتصادية التي تؤدي إلى تحقيق النمو الاقتصادي والتقدم الاجتماعي.
- التخلي عن النهج التكميلي والاستثمار بقوة في إعادة التوزيع/الحماية (دعم احتياجات الناس وتخفيف حدة المخاطر) والإنتاج (بناء رأس المال البشري وتعزيز العمالة).
- التوفيق بين التحليلات الكمية والنوعية بغية فهم الديناميات الاجتماعية والاقتصادية والسياسية.
- الاستعانة بالمؤسسات والعمليات القائمة على المشاركة.
- إشراك الشركاء في التنمية (الوكالات الممولة الدولية والثنائية والمنظمات غير الحكومية الدولية) للاستفادة من خبراتهم والحرص على الالتزام بالأولويات الوطنية وتنسيق مختلف تدخلات المانحين.

Adapted from, Isabel Ortiz, Social Policy, DESA/UNDP, August 2006, p. 11.

ثالثاً

نقاط انطلاق عمليات السياسة الاجتماعية والآليات والأدوات المتصلة بها

ثالثاً
نقاط انطلاق عمليات السياسة الاجتماعية والآليات والأدوات المتصلة بها

يتضمن هذا الفصل نقاطاً عملية لانطلاق عملية صنع السياسة الاجتماعية وتنفيذها، وكيفية تطبيق العناصر الثلاثة لإطار السياسة الاجتماعية المتكاملة الذي وضعته الإسكوا. ففيما يتعلق بالرؤية في القيادة والسياسة العامة، يوضح هذا الفصل كيفية دمج القضايا الاجتماعية في السياسة الاجتماعية. ويتضمن الفصل كذلك خطوات أولية مقترحة لبناء توافق للآراء وتعزيز مشاركة المواطنين، ووصفاً لبعض التطبيقات والنُهج الشاملة لعملية تقديم الخدمات.

وسعت بلدان عدة مثل فنلندا وكندا والنرويج وحتى تونس وكوريا الجنوبية وماليزيا إلى تعزيز فوائد التنمية الاجتماعية وإقامة نظام للرعاية الاجتماعية يتسم بالإنصاف والاستدامة. وقد وضعت جميع هذه البلدان آليات وأطراً مؤسسية مختلفة لسياستها الاجتماعية المتكاملة. وعملت على تكييف سياستها الاجتماعية وفقاً لخصائصها الجغرافية والتاريخية والاقتصادية والثقافية والاجتماعية ووفقاً لإطار صنع السياسات فيها، وتمكنت بذلك من تحقيق التناسق بين أهدافها الاقتصادية وأهدافها الاجتماعية[١٥]. وتشير هذه التجارب الناجحة إلى إمكانية تطبيق إطار الإسكوا الثلاثي العناصر، وتؤكد دور السياسة العامة والخدمات والإشراف في العملية، وأثر التوافق بين الحكومة والمجتمع المدني والقطاع الخاص على تحديد حقوق كل جهة وواجباتها. وفي جميع الحالات، وبصرف النظر عن الترتيبات المؤسسية التي تُتّخذ في كل حالة، تعزز هذه العوامل إمكانية إبرام عقد اجتماعي مقبول من جميع الأطراف ومفيد لها.

[١٥] مقتبس من كلمة رئيس وزراء النرويج أمام المجلس الاقتصادي والاجتماعي للأمم المتحدة، ٢٠٠٦.

الإطار ٨- مركز العقد الاجتماعي في مصر

أنشأت مصر مركز العقد الاجتماعي في مركز المعلومات ودعم القرار التابع لرئاسة الحكومة، وذلك بدعم من برنامج الأمم المتحدة الإنمائي. والهدف من إنشاء هذا المركز الجديد هو تحقيق تحوّل في العلاقة بين الدولة والمواطن، في ترتيب جديد من شأنه أن يولّد الزخم اللازم لإحداث تغيير يبدأ من القاعدة إلى الأعلى، ويكون هدفه تمكين المواطنين وتحفيز التنمية في مختلف شرائح المجتمع. والمركز تابع مباشرة لمكتب رئيس الوزراء، ومهمته تقديم المشورة الفنية فيما يتعلق بالسياسات العامة، ورصد التقدم المحرز في تحقيق الأهداف الإنمائية للألفية، والتنسيق مع مختلف أصحاب المصلحة لتكوين رؤية لعقد اجتماعي جديد يمثل تحولاً في نمط العلاقة بين الدولة والمواطن، ينطلق من مبادئ الحكم الديمقراطي والمفاهيم الحديثة للمواطَنة.

مقتبس بتصرف من الملامح الأساسية لمشروع برنامج الأمم المتحدة الإنمائي ومصر.

مركز العقد الاجتماعي في مصر

يرمي هذا العقد الاجتماعي إلى:

- كفالة جني الأرباح بشكل مسؤول اجتماعياً؛
- دعم الفئات الضعيفة وإشراكها في جميع الأنشطة الرئيسية؛
- إتاحة فرص متساوية للجميع؛
- تأمين حد أدنى من التضامن والتعاضد الاجتماعيين.

وتحقيق هذه الأهداف الأساسية هو أمر لا بد منه لإرساء السلم الاجتماعي والاستقرار، ومن ثم تحقيق فوائد للجميع.

ألف- صياغة السياسة الاجتماعية

تعبّر الطرق المتبعة في صياغة السياسة الاجتماعية على نحو يمكّنها من دمج القضايا الاجتماعية في التنمية عن قيادة الدولة ورؤيتها. وإذا كانت الآليات والأدوات الاستراتيجية اللازمة لصنع السياسات العامة المسؤولة اجتماعياً مدعومة بالبيانات والتحليلات الكافية، فيمكنها المساعدة في تحديد سبل التدخل. ومن هذه السبل الحوار مع النظراء الوطنيين، والاستعانة بجهود أصحاب المصلحة غير الحكوميين، وتشجيع إنشاء مؤسسات قادرة على جمع البيانات الموثوقة وتبادلها، وإعداد البحوث والبيانات المرتكزة على الأدلة، والاستفادة من الجهود والممارسات الفضلى الإقليمية، وتوفير خبرات محددة في المجالات الأساسية (وضع الميزانيات، وتطبيق الرصد والتقييم، ووضع سيناريوهات لمختلف الخيارات الإنمائية، وغيرها).

نماذج سبّاقة من المنطقة

اتخذت مصر مبادرة هامة في المنطقة خلال المؤتمر الوطني للسياسة الاجتماعية المتكاملة (شباط/فبراير ٢٠٠٧) الذي عُقد تحت رعاية وزارة التضامن الاجتماعي في مصر، وبالشراكة مع الإسكوا. وأكد المشاركون في المؤتمر من ممثلي الهيئات الحكومية والمنظمات غير الحكومية على مشاركة الدولة في التخطيط والتنفيذ لتعزيز الإنصاف الاجتماعي. وفي اهتمام الحكومة المصرية بعقد هذا المؤتمر ومتابعته دليل على إدراكها أن نُهُج التخفيف من الفقر القائمة على رد الفعل لن تنجح بعد اليوم ما لم تول الإنصاف والعدالة الاجتماعيين الاهتمام اللازم. وقُدّمت، خلال المؤتمر، عدة توصيات هامة منها[١٦]:

(أ) وضع نظام من الضوابط لإجراء تحاليل حول الإنصاف الاجتماعي، وذلك استناداً إلى بيانات تُجمع بطريقة سليمة، ويتم ذلك من خلال إنشاء وحدة أو لجنة أو مجلس يضم ممثلين عن أصحاب المصلحة، ويتولى إجراء استعراض نقدي للسياسات الحكومية وتقديم البدائل؛

(ب) إنشاء مرصد اجتماعي لتسهيل الوصول إلى المعلومات والبيانات وتحليلها؛

(ج) إقامة شراكات مستدامة من أجل التنمية تضم منظمات المجتمع المدني والقطاع الخاص في جميع مراحل وضع السياسة العامة. ولا بد من تهيئة البيئة المؤاتية لتحقيق المشاركة الكاملة؛

(د) تعزيز تطبيق اللامركزية الإدارية والمالية، وبالتالي تمكين المجتمعات المحلية من التعرف على تحديات التنمية وفرصها وتطوير حلول محلية؛

(ه) بناء القدرات والتوعية على جميع مستويات الإدارات المركزية والمحلية والمجتمع المدني والقطاع الخاص.

وأكدت مصر مجدداً، بدعم من رئيس الوزراء وتأييد من وزير التضامن الاجتماعي، التزامها بالعمل مع الإسكوا على صياغة سياسة اجتماعية متكاملة. وحدد التقرير الذي أعدته اللجنة المخصصة الوطنية لاحقاً خطوات أولى، منها: تفعيل دور المجتمع المدني في الحكومة، وإنشاء وحدة مختصة ضمن وزارة التضامن الاجتماعي، وتخصيص ميزانية منفصلة لتلبية احتياجات الفقراء وغيرهم من الفئات المهمشة، ودعم المجموعات المعنية بالتنمية الاجتماعية (وزارات الخدمات الاجتماعية الشاملة)، وتطبيق اللامركزية في تقديم الخدمات، وتعبئة موارد المجتمع المدني[١٧].

وبدأت مصر بالعمل مع الفئات المعنية الحكومية وغير الحكومية، ورحبت بآراء الإسكوا وخبراتها. ومع أن التقرير الذي ضمّنه فريق خبراء الإسكوا تعليقاته وملاحظاته قد تم صياغته وفق الحالة المصرية، فهو يقدم خطة توجيهية هامة ومجموعة من الطرائق التي يمكن أن تعتمدها البلدان الأخرى الملتزمة بتعزيز السياسات العامة المسؤولة اجتماعياً. ويدعو هذا التقرير إلى:

(أ) وضع مؤشرات محددة لإظهار عدم التوازن بين التقدم الاقتصادي والتقدم الاجتماعي (أي توفير إحصاءات اجتماعية حول الحصول على الخدمات الاجتماعية الأساسية)؛

(ب) وضع أدلة على ترابط السياسة الاجتماعية والاقتصادية (أي كيف أدى عدم إصلاح النظام التعليمي بحيث يلبي احتياجات السوق إلى ارتفاع

[١١] ESCWA, "Egypt puts social policy on its agenda", 7-8 February 2007.

[١٧] اللجنة المخصصة الوطنية، "نحو سياسة اجتماعية متكاملة في مصر"، النسخة الثالثة، ٥ نيسان/أبريل ٢٠٠٧. لقد أدى الزخم الناتج عن هذه المبادرة إلى تنظيم بعثة إلى مصر بقيادة الإسكوا، لإرشاد اللجنة المخصصة بشأن الخيارات المتصلة بتنفيذ السياسة الاجتماعية المتكاملة. وقدمت الإسكوا آراء مفصلة حول تقرير اللجنة المخصصة، مؤكدة خصوصاً على الآليات المؤسسية الضرورية لإصلاح السياسة الاجتماعية (المراحل الثلاث) وللتأكد من الترابط الكامل بين النتائج الاجتماعية ضمن عمليات التنمية الاقتصادية.

معدلات البطالة بين حاملي الشهادات)؛
(ج) تقديم أمثلة ملموسة على النتائج الاقتصادية والسياسية للشقاق الاجتماعي (أي عندما تتولى جهات أخرى دور الدولة)؛
(د) تقديم مقترحات حول كيفية تمكين السياسات الاقتصادية من توليد نتائج اجتماعية أفضل (أي الضغط على الهيئات التنظيمية في الحكومة لإدراج بنود في عقود الاستثمار الأجنبي المباشر تكفل جودة الوظائف وتحافظ على موقعها)؛
(ه) تقديم أمثلة على العلاقة بين الأدوات الاقتصادية وأهداف اجتماعية محددة (أي إدراج بند عن سوق العمل المحلية، يكفل إعطاء عدد محدد من الوظائف للسكان المحليين وتزويدهم بالتدريب اللازم لتحضيرهم لهذه الوظائف الجديدة).

اهتمامات منطقة الإسكوا فيما يتعلق بالتخطيط للتنمية

- دور السياسة الخارجية (شروط المساعدة الخارجية ومتطلبات سياسات التكييف الهيكلي وغيرها)؛
- مشاركة المواطنين ومجموعات الناخبين في صنع السياسات (عموماً وفي قطاعات معينة، مثل الهيئات النسائية)؛
- جودة البيانات المستخدمة لتصميم السياسات وموثوقية هذه البيانات وتوفرها.

باء- تعزيز مشاركة المواطنين

تختلف أنماط مشاركة المواطنين في العمل العام بين مختلف بلدان منطقة الإسكوا. فبعض البلدان، مثل فلسطين، تضم منظمات حيوية للمجتمع المدني تشرك المواطنين في المعترك العام وفي العمل مع الحكومة. وقد تكون منظمات المجتمع المدني أقل نشاطاً في بلدان أخرى، أو خاضعة لضوابط صارمة على هيكلها وولايتها.

ويعزز التوافق العام للآراء الثقة بالحكومات ويوطد العقد الاجتماعي بين الحكومة والشعب. ويؤدي وضع الآليات والبرامج التي تفسح المجال لمشاركة المواطنين في صنع القرارات التي تؤثر على حياتهم إلى تمكين الحكومات من مقاومة المصالح والضغوط المتنافسة. ويشكل إفساح المجال عبر المؤسسات للحوار ضمن المجتمعات المحلية عنصراً هاماً في تعزيز مشاركة المواطنين. وقد نجحت بلدان أخرى بفضل المراصد الاجتماعية والمجالس الاقتصادية والاجتماعية التي تعزز الشراكة مع الحكومة وتوفر الآليات والأدوات الفعالة لرصد الشؤون والنتائج الاجتماعية وتقييمها.

١- المجالس الاقتصادية والاجتماعية

أنشئت أشكال متعددة من المجالس الاقتصادية والاجتماعية على الصعيد الدولي، باعتبارها طرقاً تنظيمية لتعزيز الحوار بين المواطنين وصانعي السياسات، وتحديد النتائج الاجتماعية ورصدها، ومساءلة الحكومات (انظر الإطار ٩ للاطلاع على وصف للمجلس الاقتصادي والاجتماعي في آيرلندا).

والمجالس الاقتصادية والاجتماعية هي عادة هيئات استشارية تمثل مجموعة من المصالح الاجتماعية (جمعيات الأعمال والنقابات والاتحادات العمالية والمنظمات غير الحكومية وغيرها من هيئات المجتمع المدني)، وهي تابعة للهيئات الرئيسية المعنية بالسياسات العامة في البلد. ونظراً إلى أن هذه المجالس تمثل صوت المجتمع المدني، يقضي دورها بتقييم الأثر الاجتماعي للسياسات العامة وتقديم مقترحات لتحقيق النمو الاقتصادي والعدالة الاجتماعية[١٨].

ومن الأسئلة المطروحة حول دور المجالس الاقتصادية والاجتماعية وكفاءتها والتي تهم الإسكوا:
(أ) ما هو الإطار المؤسسي والقانوني للمجالس الاقتصادية والاجتماعية؟ وما هي القوانين التي ترعى إنشاءها؟ وهل هي مستقلة أم استشارية لدى الحكومة؟
(ب) ما هي تركيبة قيادتها؟ وهل هي معينة من الحكومة أم منتخبة؟
(ج) ما هي عضويتها؟ وما هو حجمها، ومدى تمثيلها لمجموعات الكيانات والمصالح الاجتماعية، بما فيها الهيئات العامة والخاصة، على المستوى الوطني وعلى مستوى المجتمعات المحلية؟

[١٨] للمزيد من المعلومات عن المجالس الاقتصادية والاجتماعية، انظر (E/ESCWA/SDD/2008/Technical Paper.2).

الإطار ٩- المجلس الاقتصادي والاجتماعي في آيرلندا

أنشئ المجلس الاقتصادي والاجتماعي الآيرلندي في عام ١٩٧٣، وهو هيئة استشارية مستقلة تقدم المشورة للحكومة بشأن تنمية الاقتصاد الوطني وتحقيق العدالة الاجتماعية. والمجلس هو عبارة عن شراكة تضم ٣٢ عضواً يمثلون الجهات التالية:

- منظمات أصحاب العمل؛
- النقابات؛
- منظمات الفلاحة والزراعة؛
- منظمات المجتمع المحلي والقطاع التطوعي (وتضم الهيئات النسائية، ومجموعات المسنين وذوي الإعاقات، ومجلس الشباب، وشبكات مكافحة الفقر)؛
- موظفان حكوميان (موظف من مكتب رئيس الوزراء وموظف من مكتب وزير المالية)؛
- خبراء مستقلون.

ويتولى المجلس إعداد تقارير استراتيجية حول الظروف الاقتصادية والاجتماعية في آيرلندا، واقتراح الاستراتيجيات لتحقيق التنمية الاقتصادية والعدالة الاجتماعية. وأسهمت تقارير المجلس في التوصل إلى اعتماد نهج ناجح لمعالجة البطالة والإقصاء الاجتماعي المزمنين، وهو مجال يُعترف لآيرلندا بتحقيق إنجازات رائدة فيه. ويعمل المجلس أيضاً على تعزيز الشراكة والتعاون بين الحكومة والشركاء الاجتماعيين الآخرين. وتُرفع تقارير المجلس إلى البرلمان. وللتقارير التي يضعها المجلس والاستراتيجيات التي يوصي بها تأثير مباشر على وحدة السياسة الاجتماعية التابعة لمكتب رئيس الوزراء. والوحدة بحد ذاتها هي آلية فعالة لتنسيق السياسات وإدارتها فيما بين مختلف الإدارات الحكومية والهيئات المسؤولة عن السياسة الاجتماعية والاحتواء الاجتماعي (وزارات الصحة والطفل، والشؤون الاجتماعية وشؤون الأسرة، والعدالة والمساواة وإصلاح القانون، والتربية والعلم).

الإسكوا، شعبة التنمية الاجتماعية، ورقة حول التجارب المقارنة: تجربة المجالس الاقتصادية والاجتماعية، نيسان/أبريل ٢٠٠٧، ص ٣-٤ بالإنكليزية.

(د) ما هي مصادر تمويلها؟ وهل هي ممولة من الحكومة أم من مصادر مستقلة؟

(ه) ما هي علاقتها بالمراصد الاجتماعية ومؤسسات البحث والرصد الأخرى؟

(و) هل توجد آلية لإنفاذ توصياتها؟ وما هو أثر هذه التوصيات؟ وهل هي ملزمة للحكومة؟

٢- نماذج سباقة من المنطقة

يقدم المجلس الاقتصادي والاجتماعي في تونس مثالاً ناجحاً عن المجالس الاقتصادية والاجتماعية. ويعمل هذا المجلس كهيئة استشارية هامة لدى الحكومة والبرلمان. وقد أنشئ المجلس في عام ١٩٦١، وكان يتألف في البداية من ممثلين عن النقابات ومنظمات أصحاب العمل، ثم تم توسيعه فيما بعد ليضم ١١٨ عضواً يمثلون مجموعة من المنظمات، منها منظمات المجتمع المدني، والقطاعات المهنية ومؤسسات القطاع الخاص، وممثلين عن الإدارات المحلية، وممثلين عن الإدارات والمؤسسات العامة، فضلاً عن الخبراء المستقلين. ويموّل المجلس من الميزانية العامة، لكنه يعمل بشكل مستقل بموجب القانون. والمجلس مسؤول أمام رئيس الدولة ورئيس الوزراء ورئيس البرلمان. أما رئيس المجلس الاقتصادي والاجتماعي، فيعينه رئيس الوزراء.

ويضم المجلس خمسة فرق عمل، يترأس كلاً منها عضو من أعضاء المجلس. ويعمل كل فريق على مجموعة محددة من المسائل القطاعية المتصلة بالاقتصاد، والتنمية الريفية، والصحة، والتعليم، والتعاون الدولي. ويؤدي المجلس دوراً هاماً في تعزيز الحوار بين مختلف الفئات حول المسائل الاقتصادية والاجتماعية الرئيسية. ويتخذ المجلس كذلك مواقف بشأن مشاريع القوانين والمراسيم ذات الصلة، ومنها الخطط الوطنية للتنمية الاقتصادية والاجتماعية، والتقارير المرحلية حول تنفيذ الخطة الوطنية، والميزانية الوطنية[١٩].

وتشكل المجالس الاقتصادية والاجتماعية، إذا ما اتسمت بالفعالية، إحدى الأدوات العديدة التي تتيح تمثيل مختلف مجموعات المصالح في آلية نظامية للتدقيق في السياسات العامة للحكومة. وتستخدم بعض البلدان المنتديات البلدية، في حين تستخدم بلدان أخرى الجلسات العلنية، بينما تعوّل بلدان غيرها على تعزيز دور وسائط الإعلام وتفعيل مشاركتها في الشأن الاجتماعي. وفي النهاية، يعزز التوافق العام للآراء دور شاغلي الوظائف العامة في التشاور مع «أصحاب الحقوق» ويفسح المجال لمشاركة مختلف الفئات الاجتماعية وأصحاب المصالح المشتركة في المجتمع.

٣- المراصد الاجتماعية

المراصد الاجتماعية هي أداة مؤسسية هامة لوضع السياسات العامة على أسس سليمة، ورصد الاتجاهات، وتقييم آثار البرامج، وتوقع مجالات التوتر أو التغيير المحتملة. ويمكن إنشاء هذه المراصد كمنظمات مستقلة أو شبه حكومية أو خاضعة لإشراف الحكومة. وهي تتولى رصد المسائل والاتجاهات الاجتماعية للاسترشاد بها في وضع السياسة الاجتماعية وتوجيهها وتقييمها. وتركز المراصد الاجتماعية على:

(أ) جمع البيانات المتعلقة بالفقر والقضايا الاجتماعية الأخرى وتحليلها ونشرها للاسترشاد بها في وضع السياسة الاجتماعية؛

(ب) إجراء المسوح والبحوث وغيرها من أنواع التقييم أو تكليف جهة أخرى بإجرائها؛

(ج) بناء القدرات على اكتساب المعرفة وبناء النهج المرتكزة على الأدلة فيما يتعلق بالسياسة الاجتماعية؛

(د) نشر المعلومات من أجل تشجيع مشاركة المواطنين؛

(ه) رصد القوانين والأنظمة وإبداء الآراء بشأنها؛

(و) إقامة روابط مع المنظمات الأخرى الفاعلة في البلد المعني، وتشجيع إقامة الشبكات والشراكات. وهذه الروابط هي أحد الأوجه الهامة للمراصد الاجتماعية.

وفي فرنسا، يتألف المرصد الوطني لإقصاء الفقر من ٢٢ عضواً، يمثلون الوزارات ومعاهد البحث المختصة، كما يضم أكاديميين، وباحثين من ذوي الخبرة في المجالات ذات الصلة. ويكلف المرصد خبراء خارجيين لإعداد دراسات عن الفقر والإقصاء الاجتماعي، يُسترشد بها في صنع السياسات. أما في سري لانكا وموزامبيق مثلاً، فأنشئ المرصد الاجتماعي للتركيز على استراتيجيات الحد من الفقر.

وتوجد كذلك مراصد اجتماعية تشمل عدة بلدان، مثل المرصد الاجتماعي الأوروبي والمرصد الأوروبي للنظم والسياسات الصحية. ويرعى الاتحاد الأوروبي مراصد اجتماعية عديدة ويمولها، منها المركز الأوروبي لرصد التغيير والمرصد الأوروبي للأوضاع الديمغرافية والحالة الاجتماعية[٢٠].

ومع أن المراصد الاجتماعية نادرة جداً في منطقة الإسكوا، يمكنها أن تكون فعالة في تنفيذ السياسة الاجتماعية. وقد يختلف تصميم الهيكل الملائم للمراصد وولايتها حسب الظروف كما يمكن أن يكون على مستوى البلد أو المنطقة. ومن الاعتبارات الهامة على هذا الصعيد الاستقلالية النسبية للمراصد الاجتماعية، وموقعها ضمن هيئات حكومية محددة، وحصولها على البيانات والمعلومات، وتمويلها، وعضوية هذه المراصد، ومسؤولياتها العامة فيما يتعلق بالسياسة الاجتماعية.

جيم- السياسة الاجتماعية في الاستراتيجيات الإنمائية الوطنية

أكد مؤتمر القمة العالمي في عام ٢٠٠٥ مجدداً على أولوية الأهداف الإنمائية المتفق عليها دولياً، ومنها الأهداف الإنمائية

[١٩] E/ESCWA/SDD/2008/Technical Paper.2 and ESCWA/SDD, Models of Social Policy. The Tunisian Experience and its Manifestations. *Social Policy Series No. 2*. United Nations, New York, 2002. (E/ESCWA/SD/2002/5) (Arabic and French).

[٢٠] للمزيد من المعلومات عن المراصد الاجتماعية، انظر: (E/ESCWA/SDD/2008/Technical Paper.1).

للألفية، في التنمية الاجتماعية والاقتصادية. وتعهدت الحكومات بتصميم وتنفيذ استراتيجيات إنمائية وطنية تكون أكثر طموحاً وتحظى بمزيد من الدعم الدولي.

وتتولى تقديم الخدمات الاجتماعية في منطقة الإسكوا عموماً الوزارات القطاعية المختصة على الصعيدين الوطني والمحلي، تدعمها في حالات عديدة منظمات المجتمع المدني والمنظمات غير الحكومية وكيانات خاصة أخرى تُعنى هي أيضاً بتقديم الخدمات. وتجمع السياسة الاجتماعية المتكاملة بين النتائج الاجتماعية والتخطيط الاقتصادي والتنمية، على أساس جمع البيانات وتحليلها بطرق سليمة. ويمكن استخدام الاستراتيجيات الإنمائية الوطنية لتحقيق التناسق، من خلال التعاون والحوار بين الوزارات القطاعية، وبين هذه القطاعات وهيئات صنع السياسات، وبين مجموعات المواطنين. وتتضمن الآليات والأدوات الاستراتيجية اللازمة لتقديم الخدمات المتكاملة ما يلي:

(أ) تعميم الإنصاف والتماسك الاجتماعيين؛
(ب) الالتزام بمعايير الجودة في تقديم الخدمات؛
(ج) وضع سياسات شاملة واستهداف فئات معينة.

١- تعميم الإنصاف والتماسك الاجتماعيين

تحرص الدولة الفعالة على ألا تتكبد شرائح معينة من السكان الكلفة الاجتماعية لعمليات التنمية، كما تتولى إعادة توزيع الثروات والموارد لتصحيح أية أضرار قد تقع من هذا القبيل. وتؤدي الدولة القوية دوراً تنظيمياً ومؤازراً هاماً في تأمين السبل اللازمة لتعميم الإنصاف ورصد نتائجه، وذلك من خلال جمع البيانات المستحدثة وتحليلها.

ويتضح من أمثلة مأخوذة من بلدان مثل آيرلندا وكندا وماليزيا والنرويج وغيرها أن تعميم الإنصاف الاجتماعي هو أداة فعالة لتعزيز النمو الاقتصادي، وأنه أكثر فعالية من النهج التقليدية لتقديم الخدمات. فمن شأن السياسة الاجتماعية المنصفة أن تؤمّن فرص العمل اللائق والأجور العادلة بهدف الحد من الفقر ورفع مستويات المعيشة.

وتواجه منطقة الإسكوا تحديات عديدة في تعميم الإنصاف على مستويات شتى، منها معالجة التركيبة العرقية والدينية المتنوعة لسكانها (فبلدان الخليج مثلاً تضم عدداً كبيراً من الأيدي العاملة الأجنبية؛ ويضم الأردن والجمهورية العربية السورية والعراق أعداداً كبيرة من اللاجئين والمهجرين). وتشهد بلدان عديدة في المنطقة مقاومة لمساعي تحقيق المساواة الكاملة بين الجنسين فيها.

٢- الجودة في تقديم الخدمات ونوعيتها

يشكل الاستثمار في الموارد البشرية والتنمية البشرية عنصراً أساسياً في السياسة الاجتماعية المتكاملة التي تتمثل فوائدها في الرخاء الاقتصادي والرفاه الاجتماعي. فالرفاه المنتِج يؤمن خدمات اجتماعية أساسية، ويحفز في الوقت ذاته المواطنين عن طريق التعليم والتدريب، ويمكنهم من المشاركة في العمليات الإنمائية باعتبارهم قطاعات اجتماعية فاعلة وليس مجرد جهات تتلقى المساعدة.

وتحدد عوامل عديدة نوعية الخدمات المقدمة في إطار السياسة الاجتماعية المتكاملة. ومن هذه العوامل القدرة البشرية والمؤسسية على تقييم الاحتياجات من خلال جمع البيانات الوافية، وتخصيص الموارد استناداً إلى التحليل الاجتماعي، ورصد النتائج، وإيجاد النموذج الملائم الذي يجمع بين نظم الخدمات المركزية واللامركزية بغية ضمان إتاحة هذه الخدمات ووصولها إلى جميع شرائح المجتمع، ومشاركة المجتمع المدني والمنظمات المدنية الأخرى في إيصال صوت المواطنين إلى صانعي السياسات.

٣- السياسات الشاملة واستهداف فئات معينة

تُخصص الخدمات المصممة حسب الحاجة لفئات معينة من السكان (حسب المنطقة، ونوع الجنس، والدخل، وغيرها)، بينما تكون الخدمات الشاملة متوفرة ومتيسرة باعتبارها حقاً عاماً يحظى به جميع المواطنين. وتوصي الأمم المتحدة عموماً بتقديم خدمات شاملة للجميع، لأن هذا النهج يسمح بتقديم الدعم من حساب إلى آخر، ويؤمن في النهاية خدمات أفضل للفئات المنخفضة الدخل. ولا يوصى بالاستهداف إلا لتقديم خدمات سريعة للفقراء عموماً، وفي حالة فئات محدودة جداً من السكان (مثل المكفوفين).

وتوضح مسألة دمج قضايا المرأة والرجل في صلب السياسة الاجتماعية الفرق بين تقديم الخدمات المصممة لفئة معينة وتقديم الخدمات الشاملة. وفي المنطقة العربية، نفّذت تونس هذين النوعين من السياسات، بغية تحسين أوضاع المرأة وظروفها (سياسات مصممة حسب الحاجة)، ولدمج قضايا المرأة والرجل في عملية التنمية الاقتصادية. ومبدأ المساواة مكرس في الدستور التونسي.

من خلال قانون الأحوال الشخصية (١٩٥٦) والدستور نفسه (١٩٥٩). وقد أنشئ عدد من المنظمات الهامة على المستويين الحكومي وغير الحكومي، منها وزارة شؤون المرأة والأسرة والطفولة، والمجلس الوطني للمرأة والأسرة، واللجنة الوطنية للمرأة والتنمية، ومركز البحوث والدراسات والتوثيق والإعلام حول المرأة. وفي جميع هذه التدابير تعبير عن التزام الحكومة المستمر في تعزيز مشاركة المرأة وإنصافها في قرارات السياسة العامة التي تؤثر على حياتها[٢١].

وعلى النحو المبيّن في الإطار ١٠، وضعت كندا كذلك سياساتها الاجتماعية وفقاً لمبدأ الخدمات الشاملة، والتي يتمتع بموجبها جميع المواطنين بالحق في الحصول على خدمات أساسية مثل الرعاية الصحية والتربية ومستحقات التقاعد.

٤- دمج السياسة الاجتماعية في الاستراتيجيات الإنمائية الوطنية

ينبغي أن تشتمل الاستراتيجية الإنمائية الوطنية على تعميم الإنصاف والتماسك الاجتماعيين، والجودة في تقديم الخدمات، والاستثمار في الموارد البشرية، ووضع السياسات الشاملة واستهداف فئات معينة. وهذه الأهداف تتوقف على جمع البيانات الوافية وتحليلها، وعلى وضع الميزانيات على أساس النتائج وفقاً لاستراتيجية محددة، وعلى تحقيق التكامل في جميع البرامج الحكومية.

وفي جميع أنحاء العالم ما يدل على أن النمو والإنصاف يأتيان بفوائد مترابطة. فالإنفاق الاجتماعي القائم على إعادة التوزيع في مجال العمل والعمالة، مثلاً، يخفض كلفة اليد العاملة من خلال رفع مستويات إنتاجيتها.

الإطار ١٠- كندا تواجه التحديات المالية لدولة الرفاه

أحدثت العولمة وإعادة الهيكلة التكنولوجية والاقتصادية المرتبطة بها تحولاً في السياسات العامة لدولة الرفاه في الغرب كما في كندا. ولا يمكن بعد اليوم فصل السياسة المحلية عن السياسة الدولية، كما لا يمكن التفكير في مستقبل الحماية الاجتماعية إلا في السياق العالمي. والضغوط على دولة الرفاه كبيرة. غير أن دولة الرفاه تظل متجذرة في الاقتصاد السياسي للدولة الكندية، حيث لا تزال البرامج الاجتماعية تستأثر بجزء كبير، بل متزايد، من الموارد والنفقات العامة.

ويشكل هذا السياق تحدياً لصانعي السياسات. أما التحدي الأكبر، فهو التحول من دولة الرفاه المرتكزة على الاقتصاد الوطني إلى دولة تتماشى مع ديناميات الاقتصاد العالمي. وينبغي أيضاً تحقيق ذلك بطريقة لا تمس بالالتزام التاريخي بالعدالة الاجتماعية والتضامن الاجتماعي المكرسين في نموذج ما بعد الحرب. ولا شك في أن هذا التحدي الكبير ينطوي على عدد كبير جداً من التحديات الثانوية، أهمها: إيجاد توازن بين الاحتياجات الاجتماعية للسكان والضغوط المالية على الدولة؛ ووضع نظم تعليمية وتدريبية تجهز المواطنين للنظام الاقتصادي الجديد؛ والحرص على أن تراعي السياسة الاجتماعية تنوع المجتمع الكندي واحتياجاته.

عن أليسار سروع، السياسة الاجتماعية في كندا: نموذج للتنمية، E/ESCWA/SD/2001/9، ٢١ كانون الثاني/يناير ٢٠٠١، ص ٨٢-٨٣ بالإنكليزية.

[٢١] انظر مثلاً الإسكوا، قضايا محورية متصلة بالسياسة الاجتماعية: دراسة مقارنة ومبادئ توجيهية لصياغة السياسة الاجتماعية في منطقة الإسكوا، سلسلة دراسات السياسة الاجتماعية (٩)، E/ESCWA/SDD/2004/2، ٥ شباط/فبراير ٢٠٠٤، ص ٢٤.

ويساهم بالتالي في زيادة الأرباح وتعزيز إمكانيات الاستثمار والنمو[٢٢]. ويؤدي الإنفاق الاجتماعي على الصحة والتعليم والقطاعات الأخرى في إطار سياسة اجتماعية شاملة إلى نتائج مماثلة.

وتبيّن أن التحسينات التي تجرى على القطاع الصحي تسهم في النمو الاقتصادي، من خلال ما تحدثه من أثر على الإنتاجية والحالة الديمغرافية. ومن أبرز النتائج التي توصلت إليها البحوث أن العمر المتوقع مؤشر قوي على النمو الاقتصادي في المستقبل. ويُعتقد أن الآليات التي يحدث عبرها هذا الأثر هي:

(١) تحسن الإنتاجية بفعل تحسن صحة اليد العاملة وقلة التغيب بسبب المرض؛ (٢) زيادة حوافز الاستثمار في رأس المال المادي والبشري لدى الأفراد والشركات؛ (٣) ارتفاع معدلات الادخار، نظراً إلى أن الأفراد في سن العمل يدخرون لسني التقاعد. ويؤدي التحول الديمغرافي الناتج عن تحسن الصحة إلى خفض معدلات الإعالة، الأمر الذي يخفض المدخرات ويرفع نسبة اليد العاملة الناشطة اقتصادياً[٢٣].

ويتعين أن يتضمن مخطط الاستراتيجية الإنمائية الوطنية المنصفة الإطار الثلاثي العناصر الذي وضعته الإسكوا للسياسة الاجتماعية، ونهجاً للنمو المنصف يشتمل على وظائف السياسة الاجتماعية، أي الإنتاج وإعادة الإنتاج والحماية والإنصاف والاحتواء. ويبيّن الإطار ١١ الأبعاد الرئيسية للسياسة الاجتماعية الوطنية في مجالات العمالة والعمل والتعليم والصحة والحماية الاجتماعية[٢٤].

ويمكن لبلدان منطقة الإسكوا التدقيق في النفقات والمخصصات والنتائج في قطاعات الخدمات الاجتماعية، حسب القائمة الواردة في المخطط السابق وحسب الأولويات الوطنية (تحقيق الأهداف الإنمائية للألفية، ومعالجة أوجه التقصير المحددة في تقارير التنمية البشرية العربية). والهدف هو تحديد أدوار الحكومة وقطاعات المجتمع المدني ومسؤولياتها، والنظر في أية تباينات قائمة، والبحث في ضرورة إنشاء أية آليات مؤسسية أو آليات أخرى، وإجراء الإسقاطات لوضع سيناريوهات بديلة وتحديد اتجاهات السياسة العامة في هذه القطاعات على أسس صائبة[٢٥].

دال- نقاط انطلاق السياسة الاجتماعية: ملخص

١- ملخص الخطوات لصنع السياسة الاجتماعية

(أ) إفساح المجال لمشاركة المواطنين، بحيث يمكنهم مساءلة حكوماتهم والمساهمة في صنع السياسات العامة؛

(ب) تعزيز القدرات المؤسسية والبشرية للنظام القضائي والإدارة العامة والهيئات الحكومية الأخرى، وإشراك جميع الوزارات المعنية بالشأن الاقتصادي والاجتماعي في نقاش حول العقد الاجتماعي الجديد؛

(ج) تعزيز دمج نُهج حقوق الإنسان في التحليل الاستراتيجي وبناء القدرات فيما يتعلق بترابط الأهداف الاقتصادية والاجتماعية (مثل قدرة المجموعات الاقتصادية والاجتماعية على التحليل الاقتصادي على مستوى الحكومة)، ودمج النتائج الاجتماعية ونتائج التنمية الاقتصادية مباشرة في التخطيط الاقتصادي والاجتماعي وفي الخطط الاستراتيجية الإنمائية الوطنية؛

(د) دعم جمع البيانات الموثوقة والمصنفة وتحليلها وتعزيز القدرات في هذا المجال، وتعزيز القدرات اللازمة لوضع الميزانية على أساس النتائج.

٢- ملخص السبل الآيلة إلى تعزيز توافق الآراء

(أ) إشراك مجموعة من الجهات الفاعلة، وإفساح المجالات المؤسسية للحوار والتعلم في المجتمعات المحلية، بهدف تعزيز مشاركة هذه المجتمعات والحصول على تأييدها، وذلك من خلال تعزيز دور وسائط الإعلام ودعوة مجموعة من منظمات المجتمع المدني إلى المساهمة، وأيضاً من خلال إفساح المجال أمام المواطنين للتعبير عن احتياجاتهم واهتماماتهم؛

---

[٢٢] Thandika Mkandawire, *Social Policy in a Development Context*, UNRISD, Social Policy and Development Programme Paper Number 7, June 2001, p. 8.

[٢٣] Ibid., p. 8.

[٢٤] Adapted from Isabel Ortiz, Social Policy, DESA/UNDP, August 2006, pp. 33-57.

[٢٥] انظر مثلاً مختلف السيناريوهات الموضوعة لمصر في إسقاطين مختلفين: تقرير التنمية البشرية لمصر ٢٠٠٥، اختيار مستقبلنا: نحو عقد اجتماعي جديد، برنامج الأمم المتحدة الإنمائي ومعهد التخطيط القومي، مصر ٢٠٠٥.

الإطار ١١- الأبعاد الرئيسية للسياسة الاجتماعية القطاعية التي يتعيّن إدراجها في الاستراتيجية الإنمائية الوطنية

	العمل واليد العاملة	التعليم	الصحة	الحماية الاجتماعية
الهدف	تعزيز العمالة اللائقة للحد من الفقر ورفع مستويات المعيشة	وضع البرامج اللازمة لحصول الجميع على التعليم	تقديم خدمات الصحة الأساسية وصحة الأم والطفل للجميع	معالجة احتياجات الفئات الضعيفة والشديدة التعرض للمخاطر
الأسباب	العمل اللائق يرفع مستوى الإنتاجية ويساهم في رفاه العاملين. ويحد من الفقر. ويزيد الطلب المحلي. ويعزز المساواة. ويرسخ التماسك والاستقرار الاجتماعي	تعليم المواطن هو أساس للنمو الاقتصادي الطويل الأجل والتماسك والاستقرار الاجتماعي العام. وقد ثبت أن الاستثمار في تعليم الفتيات بهدف تحسين الصحة والرفاه يساهم في تحقيق الأهداف الإنمائية للألفية	توفر الخدمات الصحية وتيسرها أساس لتحسين صحة الأفراد والعائلات والمجتمعات المحلية ورفاهها؛ ولهذه الخدمات أثر مباشر على إنتاجية اليد العاملة والازدهار والنمو الاقتصاديين	حماية الفئات الضعيفة والشديدة التعرض للمخاطر من نتائج العمليات الاقتصادية. وتعميم الإنصاف. وتعزيز الرفاه والتماسك الاجتماعي
الأدوات	توافق اجتماعي بشأن السياسات والأنشطة المولدة لفرص العمل: • إظهار الروابط بين السياسات الاقتصادية والاجتماعية؛ • إتاحة فرص الحوار والمشاركة في المجتمع (الاتحادات. والجمعيات. والعمل الجماعي)؛ • الحصول على دعم قطاع الأعمال. معايير العمل والدخل العادل: • معايير عمل تتفق مع القانون الدولي واتفاقيات حقوق الإنسان. مثل القضاء على عمالة الأطفال وعدم التمييز على أساس نوع الجنس أو السن أو الإعاقة؛ • إجراء إصلاحات تشريعية في مجال العمالة وظروف العمل والأجور. تطوير المهارات لتعزيز الإنتاجية: • التدريب وتطوير المهارات حسب الطلب في سوق العمل واحتياجات اليد العاملة (وضع برامج إعادة التدريب). العمل المنتِج الذي يجري اختياره بحرية: • خلق الفرص من خلال برامج الأشغال العامة. والحوافز الضريبية. والإعانات.	تشجيع التعليم الأساسي المجاني للجميع: • إلغاء الرسوم والحواجز. وتعزيز الجهود الرامية إلى تشجيع البقاء في المدارس. خصوصاً للفتيات. وقد اتضحت نتائج ذلك في الآثار الإيجابية المتتالية على عائلات ومجتمعات محلية برمتها؛ • التعليم في مرحلة الحضانة؛ • تدريب المدرسين. النهوض بالتعليم الثانوي والمهني/الفني وما بعد الثانوي: • الاطلاع على احتياجات سوق العمل وطلباتها؛ • كفالة توفر هذه الخدمات وتيسرها للجميع؛ • تشجيع اكتساب المهارات المهنية والفنية؛ • نوعية التعليم ومضمونه؛ • الاستثمار في تدريب المدرسين وبناء قدراتهم؛ • مراجعة المناهج الدراسية والاطلاع على الاحتياجات المحلية؛ • تعزيز المعايير التعليمية الوطنية الموحدة.	تعزيز برامج خدمات الصحة الوقائية: • نمط حياة صحي؛ • التحصين؛ • صحة العائلة؛ • الغذاء والتغذية؛ • الصحة البيئية والصرف الصحي؛ • الصحة المهنية. توسيع نطاق تغطية الرعاية الصحية: • توفير خدمات صحية بكلفة ميسرة؛ • الاهتمام بالتكاليف والرسوم والتأمين والمواقع والمعايير والخدمات وغيرها؛ • معالجة الاحتياجات الخاصة للمجتمعات المحلية الفقيرة والنائية والفئات المستبعدة الأخرى. الصحة النفاسية والإنجابية: • تقديم خدمات صحية روتينية ووقائية؛ • تثقيف المرأة وتمكينها فيما يتعلق بصحتها؛ • رفع مستوى الوعي بالتغذية والنظافة الصحية. مكافحة فيروس نقص المناعة البشرية/الإيدز والملاريا: • وضع حد للصمت والتمييز؛ • توفير الناموسيات المعالجة بالمبيدات من غير كلفة. مسائل صحية أخرى: • التثقيف بشأن الوقاية من الأمراض المزمنة ومعالجتها.	توسيع نطاق تغطية المعاش التقاعدي والتأمين: • توفير خيارات التأمين في حالة البطالة؛ • وضع برامج للضمان الاجتماعي؛ • إصلاح التشريعات. ومعايير الأهلية للمعاش التقاعدي (مثل المرأة)؛ • تقديم إجازات مَرَضية وللأمومة. معالجة الاحتياجات الملحة للمجتمعات المحلّية: • وضع برامج للأمن الغذائي؛ • ضمان الحصول على اللوازم الأساسية (الوقود والكهرباء والماء)؛ • تقديم الإغاثة في حالات الكوارث. دعم المرأة واليد العاملة بدون أجر: • تقديم الفوائد والفرص للمرأة في الاقتصاد غير النظامي؛ • توسيع نطاق الخدمات المعقولة الكلفة للعناية بالطفل والمسن. حماية الطفل • حماية الأطفال المشردين. والقضاء على عمالة وبغاء الأطفال.

(ب) تطوير الأدوات والقدرات المؤسسية للحصول على التعليقات والملاحظات بانتظام، ورصد التطور الاقتصادي والتقدم الاجتماعي، وبناء الشرعية، وذلك من خلال إنشاء المجالس الاقتصادية والاجتماعية والمراصد الاجتماعية وغيرها من الوحدات المعنية بالسياسة الاجتماعية.

٣- ملخص أهداف تقديم الخدمات المتكاملة

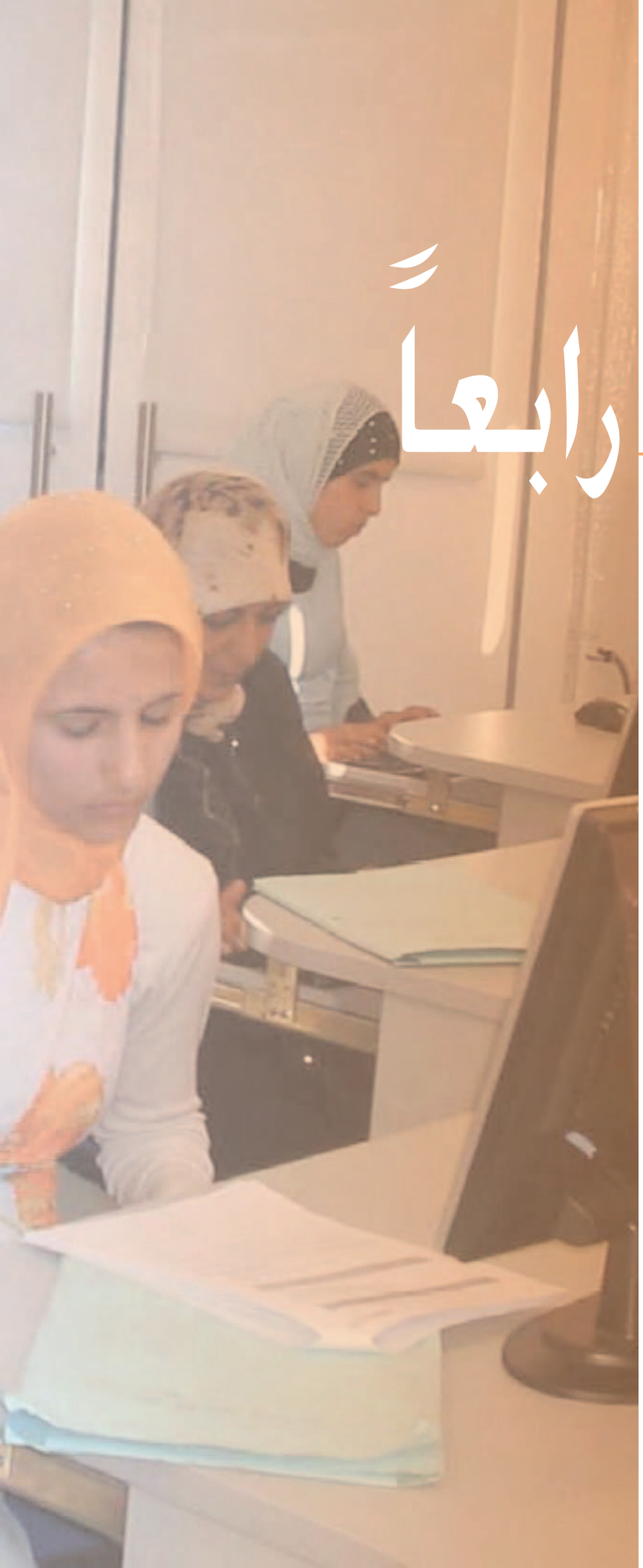
(أ) تعميم الإنصاف والتماسك الاجتماعيين من خلال وضع حدّ للتمييز ضد المرأة والفئات الضعيفة، وتوفير الأطر القانونية والمؤسسية لتعزيز تكافؤ الفرص؛

(ب) تأمين خدمات متكاملة بين الإدارات وضمان الجودة في تقديم الخدمات وذلك في إطار استراتيجية إنمائية وطنية شاملة ومصمَّمة لتعزيز التنمية البشرية المنصفة؛

(ج) ضمان تصميم الخدمات الشاملة والفعالة واستهداف فئات معينة من خلال الحرص على توفير خدمات مخصصة لفئات معينة بغية تصحيح التمييز السابق أو اللامساواة الحالية (ضد المرأة أو العاطلين عن العمل مثلاً)، والاستثمار في حق جميع المواطنين في الحصول على الخدمات الأساسية؛

(د) وضع سياسة اجتماعية وطنية ذات أهداف وإجراءات وغايات ملموسة تحدد فيها النتائج الاجتماعية التي تطال الفئات الفقيرة والضعيفة؛

(ه) السماح بالاستثمار وبناء القدرات في وضع الميزانية على أساس النتائج بهدف رصد هذه العملية عن كثب وتقييمها.



رابعاً

الاستنتاجات والخطوات المقبلة

رابعاً
الاستنتاجات والخطوات المقبلة

ألف- الاستنتاجات

يبيّن التقرير مساهمات السياسة الاجتماعية المتكاملة في سياسات النمو الاقتصادي بصفتها جزءاً لا يتجزأ منها، لأنها تُعنى بالتنمية البشرية والتغير الاقتصادي في آن. ويشكل هذا التقرير، من خلال ما يتضمنه من توضيح لمفهوم السياسة الاجتماعية وبحث في مساهماتها وفي كيفية صنعها وتنفيذها، دليلاً عملياً لصانعي السياسات وأصحاب المصلحة الآخرين في منطقة الإسكوا.

ويركّز التقرير على الطبيعة المتكاملة والشاملة للسياسة العامة المسؤولة اجتماعياً في كل عنصر من العناصر الثلاثة الأساسية وفيما بينها: الرؤية والقيادة؛ والتوافق العام للآراء ومشاركة المجتمع المدني؛ والتنفيذ وتقديم الخدمات. كما يبيّن البحث المرتكز على الأدلة والمعلومات المأخوذة من المنطقة وغيرها، أن السياسة الاجتماعية تعزز النمو المنصف والدور التنظيمي والتمكيني للدولة القوية، كما تنتج فوائد اجتماعية حقيقية في عملية تحقيق الأهداف الإنمائية للألفية والأهداف الإنمائية الأخرى.

ويتبيّن من هذه الوثيقة أن الآليات الناجحة لتنفيذ السياسة الاجتماعية المتكاملة ترتكز على مبادئ أساسية تنظم نماذج دمج الإنصاف الاجتماعي في التنمية البشرية على المستويات الثلاثة التالية: صياغة السياسات، وبناء توافق الآراء، وتقديم الخدمات. وهذه المبادئ هي الحقوق الاجتماعية والتنظيم الاجتماعي وإعادة التوزيع الاجتماعي[٢٦]. ويُتوقع أن ينطوي هذا النوع من السياسة الاجتماعية على العمليات والنتائج التالية:

(أ) نمو اقتصادي منصف تدعمه دولة قوية بصفتها الهيئة التنظيمية الرئيسية المسؤولة عن تهيئة بيئة مؤاتية للتغيير؛

(ب) ضمان اجتماعي كامل وشامل للجميع، ولا سيما للنساء والعاطلين عن العمل والفئات الضعيفة، مثل النموذج الكندي للرفاه القائم على حق الجميع في الحصول على الخدمات؛

(ج) مشاركة جميع الجهات في صنع القرار مع التركيز على الناحية الاجتماعية، مثل نهج ماليزيا في الاستثمار الاجتماعي فيما يتعلق بالقضاء على الفقر؛

(د) التخطيط السليم والمتزامن للسياسات الاجتماعية والاقتصادية، مثل نموذج تونس الذي يركز على الحكم السليم والإصلاح في سياق التخطيط الاقتصادي والتنمية.

باء- الخطوات المقبلة

أسفر اجتماع فريق الخبراء الذي عُقد في ١٧ كانون الثاني/يناير ٢٠٠٨ في عمان، الأردن، عن مجموعة من الأفكار والتوصيات التي يتعيّن النظر فيها ومتابعتها. ومن الأفكار التي طُرحت خلال الاجتماع[٢٧]:

[٢٦] انظر الإسكوا، قضايا محورية متصلة بالسياسة الاجتماعية: دراسة مقارنة ومبادئ توجيهية لصياغة السياسة الاجتماعية في منطقة الإسكوا، ٢٠٠٤، ص ٢٨ بالإنكليزية.

[٢٧] الإسكوا، اجتماع خبراء حول التقرير الثاني للسياسة الاجتماعية: من المفهوم إلى الممارسة، ١٧ كانون الثاني/يناير ٢٠٠٨.

(أ) أخذ المعلومات والعبر والأدلة الأساسية من هذا التقرير لوضع مواد إعلامية مصممة خصيصاً لاستخدامها في الحوار مع النظراء الوطنيين في وزارات التنمية الاجتماعية، وليستخدمها أصحاب المصلحة الآخرون في أنشطتهم مع الحكومة ومجموعات الناخبين؛

(ب) التعاون مع خبراء الاقتصاد للبحث في الجدوى العملية للسياسة الاجتماعية المتكاملة في مختلف الأوضاع، ولا سيما:
(١) وضع إسقاطات للسيناريوهات البديلة تكون خاصة بالبلدان ومشابهة لتلك الموضوعة في تقرير التنمية البشرية لمصر ٢٠٠٥؛
(٢) التخفيف من شواغل خبراء الاقتصاد التقليديين وأصحاب الأعمال والمصالح الخاصة، من خلال توفير البيانات والمعلومات المرتكزة على الأدلة حول فوائد السياسة الاجتماعية في تعزيز النمو المنصف ومعالجة علاقات التبعية في التجارة الدولية؛
(٣) البحث في إيجابيات وسلبيات النُهج المعروفة الأخرى وتقييمها، مثل استراتيجيات الحد من الفقر والمسؤولية الاجتماعية للشركات في حالات معيّنة؛
(٤) جمع معلومات وبيانات دقيقة توضح بالتفصيل الفرق بين تعزيز «إنتاجية اليد العاملة» والحد من الفقر، والتحرك باتجاه الإنصاف والعدل الحقيقيين، ومواجهة التحديات والشواغل ذات الصلة؛
(٥) جمع ونشر البيانات المتعلقة ببروز طبقة وسطى هي نتيجة لسياسة اجتماعية فعالة، ووسيلة تسهم في تعزيز الاستقرار الاجتماعي والازدهار الاقتصادي والتنمية البشرية المنصفة؛
(٦) التعاون مع الإسكوا والنظراء الوطنيين في مجال وضع الميزانية على أساس النتائج وإظهار كفاءة هذا النهج؛

(ج) تنظيم جولات دراسية أو مشاورات مع الخبراء الدوليين (لا سيما فيما يتعلق بأساليب وضع الميزانية والاستراتيجيات الإنمائية الوطنية والتجارب الدولية الناجحة في مجال السياسة الاجتماعية)؛

(د) إجراء البحوث وجمع البيانات والمعلومات:
(١) إعداد التقارير القطرية المتجانسة والقابلة للمقارنة (كوضع مجموعة مشتركة من المؤشرات وقائمة بالمواضيع التي ستتناولها جميع التقارير، حسب الاقتضاء)؛
(٢) تطوير نظام لتصنيف البلدان، يجمع البلدان التي تملك خصائص متشابهة وتواجه تحديات إنمائية متماثلة؛
(٣) استخدام ذلك التصنيف لتطبيق مفهوم السياسة الاجتماعية المتكاملة حيثما أمكن وفي مختلف الظروف؛
(٤) النظر في تطبيق عناصر أساسية من تقارير التنمية البشرية العربية في إطار السياسة الاجتماعية المتكاملة، مثل دمج قضايا المرأة والرجل في صلب الشؤون العامة وإصلاح التعليم وتعزيز الحرية؛
(٥) سد النواقص في البيانات وتوفير المؤشرات الموثوقة والوافية والمتصلة بالتنمية الاجتماعية في عدة مجالات، منها التحديات التي تواجه النمو المنصف، والتغير الديمغرافي، وبطالة الشباب، والاقتصاد غير النظامي، والفوارق بين الرجل والمرأة في جميع القطاعات؛
(٦) تقييم السياسة الاجتماعية الوطنية الحالية في ضوء الأهداف الإنمائية للألفية والتنمية المنصفة؛

(ه) إجراء مسوح حول المواقف والمفاهيم فيما يتعلق بمستلزمات «الحد الأدنى من العيش الكريم» في بلدان منطقة الإسكوا من أجل الاسترشاد بها لوضع السياسة الاجتماعية؛

(و) تحديد مفاهيم التضامن الاجتماعي والمواطنة وتحديد الآليات والنهج وأفضل الممارسات التي قد تعزّز هذه المفاهيم في منطقة الإسكوا؛

(ز) استقاء الدروس ونشر المعلومات عن المشاريع الريادية وأفضل الممارسات، مثل المراصد الاجتماعية وغيرها من الوحدات المعنية بالسياسة الاجتماعية في بلدان منطقة الإسكوا للأخذ بها؛

(ح) الحوار والتعاون مع النظراء الوطنيين والإقليميين بغية وضع الآليات المؤسسية ذات الصلة، مثل مراكز الامتياز للبحوث والشؤون الأكاديمية، وجمع البيانات ونشرها، ونشر ثقافة التضامن الاجتماعي والالتزام بالتنمية البشرية المنصفة في بلدان الإسكوا.

المراجع

المراجع الإنكليزية

Economic and Social Commission for Western Asia (ESCWA). Social Policies in Norway. Social Policies Series, No. 3, United Nations, New York, 2001, E/ESCWA/SD/2001/10.

_____. Social Policies in Canada: A Model for Development. Social Policies Series, No. 1, United Nations, New York, 2002, E/ESCWA/SD/2001/9.

_____. Models of Social Policy. The Tunisian Experience and its Manifestations. Social Policy Series No.2. United Nations, New York, 2002, E/ESCWA/SD/2002/5 (Arabic and French).

_____. Social Policies in Malaysia. Social Policies Series, No. 4, United Nations, New York, 2003. E/ESCWA/SDD/2003/1.

_____. Transforming the Developmental Welfare State in the Republic of Korea. Social Policies Series, No. 6. United Nations, New York, 2003, E/ESCWA/SDD/2003/9.

_____. Towards Integrated Social Development Policies: A Conceptual Analysis. Social Policy Series, No. 8. E/ESCWA/SDD/2003/16.

_____. Report: Workshop on Social Indicators with Emphasis on Millennium Development Goals and Indicators, Beirut 20 June 2003, E/ESCWA/SDD/2003/17, 19 September 2003.

_____. Central Issues Related to Social Policies: Comparative Study and Guidelines for the Formulation of Social Policies in the ESCWA Region. Social Policy Series, No. 9, United Nations, New York, 2004, E/ESCWA/SDD/2004/2.

_____. Towards Integrated Social Policies in Arab Countries: Framework and Comparative Analysis, United Nations, New York, 2005, E/ESCWA/SDD/2005/4.

_____. The Millennium Development Goals in the Arab Region 2005.

_____. Critical Review of Successful Experiences in Integrated Social Policy, United Nations, New York, 2007, E/ESCWA/SDD/2007/WP.1.

_____. Information kit, E/ESCWA/SDD/2008/Technical Paper.2.

_____. Report, Peer Review Meeting, Social Policy Report No. 2 – Proposed Outline, Integrated Social Policies Project, Beirut, 22 June 2007, E/ESCWA/SDD/2007/6.

_____. Information kit, E/ESCWA/SDD/2008/Technical Paper.1.

_____. "The Integrated Social Policy Project in Bahrain", Briefing and Progress Outline, November 2007.

_____. Social Policy Report II: Operationalising Social Policy in the ESCWA Region, Concept Note, n.d.

_____. Towards Integrated Social Policies in Egypt, ESCWA Resource Team Feedback Report, n.d.
_____. "Egypt puts social policy on its agenda", 7-8 February 2007. http://www.escwa.un.org/ divisions/main.asp?division=sdd.

_____. The Integrated Social Policy Project in Sudan: Briefing and Progress Outline, November 2007.

_____. The Integrated Social Policy Project in Bahrain: Briefing and Progress Outline, November 2007.

_____. Expert Group Meeting on the draft Integrated Social Policy Report, No. 2, Amman, Jordan, 17 January 2008.

Abdel Samad, Ziad, and Diana Zeidan, "Social protection in the Arab region: The challenging concept and the hard reality", Social Watch, 2007, http://www.socialwatch.org/en/informesTematicos/113.html.

Al-Darawy, Salameh, Results of a Survey of Family Income and Resources, 2006, Ittijahat, November 2007 (Arabic).

Arab Human Development Report 2002. Creating Opportunities for Future Generations. UNDP and AFESD, 2002.

Arab Human Development Report 2003. Building a Knowledge Society. UNDP and AFESD, 2003.

Arab Human Development Report 2005, Towards the Rise of Women in the Arab World. UNDP and Arab Fund for Economic and Social Development, 2005.

Chaudhuri, Shubham and Martin Ravallion, the World Bank, "Good and Bad Inequalities in China and India", Poverty in Focus, The Challenge of Inequality, International Poverty Center, June 2007, http://www.undp-povertycentre.org/pub/IPCPovertyInFocus11.pdf.

Egypt Human Development Report 2005, Choosing Our Future: Towards a New Social Contract, United Nations Development Programme, and The Institute of National Planning, Egypt, 2005.

Elson, Diane. Budgeting for Women's Rights: Monitoring Government Budgets for Compliance with CEDAW, UNIFEM, May 2006.

Hujo, Katja, Financing Social Policy - What are the Issues? ESCWA 20-22 June 2007, Beirut (Powerpoint Presentation).

International Poverty Center (IPC), Poverty in Focus, The Challenge of Inequality, June 2007, http://www.undp-povertycentre.org/pub/IPCPovertyInFocus11.pdf.

Jordan, National Agenda 2006-2015: The Jordan we strive for.

Ortiz, Isabel, Social Policy, United Nations DESA Policy Notes for National Development Strategies, June 2007, New York, http://esa.un.org/techcoop/policyNotes.asp.

Layte, Richard, Brian Nolan and Christopher T. Whelan, "Targeting Poverty: Lessons from Monitoring Ireland's National Anti-Poverty Strategy," Journal of Social Policy, 29, 4, 2000.

McAuley, Alastair and Heba El-Laithy, "Integrated Social Policies in Arab Countries", in, Femise Research Program 2004-2005, Integration and Enlargement of the European Union: Lessons for the Arab Region, Research No. Fem 22-07, November 2005.
Mkandawire, Thandika. Social Policy in a Development Context, Social Policy and Development Programme Paper No. 7, June 2001, United Nations Research Institute for Social Development.

National Ad Hoc Committee, "Towards Integrated Social Policy in Egypt", Third Draft, 5 April 2007.

Pembangunan, Kementerian Wanita, Keluarga dan Masyarakat, Gender Budgeting in Malaysia, UNDP/MWFCD, 2005, http://www.undp.org.my/uploads/Gender_Budget_Advocacy.pdf.

United Nations DESA Database on Economic and Social Councils (ESCs) and similar institutions, http://www.unpan.org/countryprofiles_Economic&SocialCouncils.asp.

United Nations Research Institute for Social Development (UNRISD), Conference News, Financing Social Policy, Report of the UNRISD International Workshop, 1-2 March 2007, Geneva.

_____. Proposal: Financing Social Policy in Mineral Rich Countries, Social Policy and Development Research Programme 2006-09, http://www.unrisd.org/unrisd/website/projects.nsf/89d2a44e5722c4f4 80256b560052d8ad/782c7bab7dbbc1d5c12573be0045a49c/$FILE/minrentprop.pdf.

_____. Financing Social Policy, http://www.unrisd.org/unrisd/website/projects.nsf/(httpProjectsFor ProgrammeArea-en)/5D06F96FA42129E0C12571D30037DC63?OpenDocument.

United Nations, World Summit on Social Development, Report of the World Summit for Social Development, Copenhagen, Denmark, 6-12 March 1995, A/CONF.166/9.

United Nations, Commission for Social Development Report on the forty-third session, (20 February 2004 and 9-18 February 2005), E/2005/26, E/CN.5/2005/7.

Walsh, Kathy, Poverty Impact Assessment in the National Development Plan: Issues and Lessons, Combat Poverty Agency and Office for Social Inclusion, Ireland, 2006.

Watkins, Kevin, "Inequality and Human Development", in Poverty in Focus, The Challenge of Inequality, IPC, June 2007, http://www.undp-povertycentre.org/pub/IPCPovertyInFocus11.pdf.

Whelan, Christopher T. and Bertrand Maître, Levels and Patterns of Material Depravation in Ireland: After the 'Celtic Tiger', May 2006, Working Paper 171.

Wiman, Ronald, Timo Voipio, Matti Ylonen (eds.), Comprehensive Social Policies for Development in a Globalizing World, The National Research and Development Center for Welfare and Health, Finland. http://www.stakes.fi/social-policies-for-development.

المراجع العربية

مراجع الإسكوا

نماذج السياسة الاجتماعية: التجربة التونسية ودلالاتها. سلسلة دراسات السياسة الاجتماعية (٢). الأمم المتحدة. نيويورك. ٢٠٠٢. E/ESCWA/SD/2002/5. بالعربية والفرنسية.

قضايا محورية متصلة بالسياسة الاجتماعية: دراسة مقارنة ومبادئ توجيهية لصياغة السياسة الاجتماعية في منطقة الإسكوا. سلسلة دراسات السياسة الاجتماعية (٩). الأمم المتحدة. نيويورك. ٢٠٠٤. E/ESCWA/SDD/2004/2.

تقرير ورشة عمل حول المؤشرات الاجتماعية مع التأكيد على الأهداف والمؤشرات الإنمائية للألفية. بيروت. ٢٠ حزيران/يونيو ٢٠٠٣. E/ESCWA/SDD/2003/17. ٩١ أيلول/سبتمبر ٢٠٠٣.

نحو سياسات اجتماعية متكاملة في الدول العربية. إطار وتحليل مقارن. الأمم المتحدة. نيويورك. ٢٠٠٥. E/ESCWA/SDD/2005/4.

الأهداف الإنمائية للألفية في المنطقة العربية ٢٠٠٥.

مراجعة نقدية لتجارب ناجحة في السياسة الاجتماعية المتكاملة. الأمم المتحدة. نيويورك. ٢٠٠٧. E/ESCWA/SDD/2007/WP.1.

«مشروع السياسة الاجتماعية المتكاملة في البحرين». إحاطة ومخطط مرحلي. تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٧. الإسكوا.

مراجع أخرى

نتائج مسح دخل ونفقات الأسرة ٢٠٠٦. بقلم سلامة الدرعاوي. اتجاهات. تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٧.

تقرير التنمية الإنسانية العربية للعام ٢٠٠٢. خلق الفرص للأجيال القادمة. برنامج الأمم المتحدة الإنمائي والصندوق العربي للإنماء الاقتصادي والاجتماعي. ٢٠٠٢.

تقرير التنمية الإنسانية العربية للعام ٢٠٠٣. نحو إقامة مجتمع المعرفة. برنامج الأمم المتحدة الإنمائي والصندوق العربي للإنماء الاقتصادي والاجتماعي. ٢٠٠٣.

تقرير التنمية الإنسانية العربية للعام ٢٠٠٥. نحو نهوض المرأة في الوطن العربي. برنامج الأمم المتحدة الإنمائي والصندوق العربي للإنماء الاقتصادي والاجتماعي. ٢٠٠٥.

تقرير التنمية البشرية لمصر ٢٠٠٥. اختيار مستقبلنا: نحو عقد اجتماعي جديد. برنامج الأمم المتحدة الإنمائي ومعهد التخطيط القومي. مصر. ٢٠٠٥.

المملكة الأردنية الهاشمية. الأجندة الوطنية ٢٠٠٦-٢٠١٥: الأردن الذي نريد.

الأمم المتحدة. مؤتمر القمة العالمي للتنمية الاجتماعية. تقرير مؤتمر القمة العالمي للتنمية الاجتماعية. كوبنهاغن. الدانمرك. ٦-١٢ آذار/مارس ١٩٩٥. A/CONF.166/9.

الأمم المتحدة. تقرير لجنة التنمية الاجتماعية عن أعمال دورتها الثالثة والأربعين (٢٠ شباط/فبراير ٢٠٠٤ و٩-١٨ شباط/فبراير ٢٠٠٥). E/ESCWA/26. E/CN.5/2005/7.

المرفق الأول

ملخص التقدم المحرز في تحقيق الأهداف الإنمائية للألفية في المنطقة العربية

يشير ملخص التقدم المحرز في تحقيق الأهداف الإنمائية للألفية في المنطقة العربية إلى الاتجاهات التالية[٢٨]:

الهدف ١: القضاء على الفقر المدقع والجوع

في عام ٢٠٠٠، كان ١٦,٨ في المائة من السكان في عشرة بلدان عربية تتوفر عنها بيانات، وهي الأردن وتونس والجزائر وجزر القمر والجمهورية العربية السورية وجيبوتي ومصر والمغرب وموريتانيا واليمن يعانون من الفقر، مقابل ١٦,٤ في المائة في عام ١٩٩٠.

الهدف ٢: تحقيق تعميم التعليم الابتدائي

بين عامي ١٩٩٠ و٢٠٠٢، ارتفعت المعدلات الصافية للالتحاق بالمدارس الابتدائية بنسبة قدرها ٨ في المائة، إلا أن ٢٠ في المائة من الأطفال ممن هم في سن الدراسة الابتدائية لم يكونوا ملتحقين بالمدارس في عام ٢٠٠٢.

الهدف ٣: تعزيز المساواة بين الجنسين وتمكين المرأة

في عام ٢٠٠٢، قُدر عدد النساء غير الملمات بالقراءة والكتابة ممن تتجاوز أعمارهن ١٥ سنة بحوالى ٤٤ مليون امرأة، أي نحو نصف السكان من الإناث. ويُتوقع أن تحقق المنطقة العربية، إذا ما استمرت على معدل التقدم الحالي، المزيد من المساواة بين الجنسين على كل مستويات التعليم بحلول عام ٢٠١٥. ومن حيث النشاط الاقتصادي، استقرت حصة المرأة في القطاع غير الزراعي في عام ٢٠٠٠ عند نسبة ٢٩ في المائة، وهي من أدنى النسب في العالم. وما زال تمثيل المرأة في عملية صنع القرار الوطني ضعيفاً في المنطقة العربية. ففي عام ٢٠٠٥، كانت تشغل ٨ في المائة من المقاعد البرلمانية، مقابل ٤ في المائة في عام ١٩٩٧. وقد اتخذت بعض البلدان مثل العراق والكويت تدابير خاصة لزيادة تمثيل المرأة.

الهدف ٤: تخفيض معدل وفيات الأطفال

انخفض معدل وفيات الأطفال في المنطقة العربية بين عامي ١٩٩٠و٢٠٠٣ من ٩١ إلى ٧٠ وفاة لكل ١,٠٠٠ من المواليد أحياء. ويبلغ معدل وفيات الأطفال أدنى مستوى له في بلدان مجلس التعاون الخليجي، حيث انخفض من ٣٩ حالة وفاة في عام ١٩٩٠ إلى ٢٣ حالة في عام ٢٠٠٣.

الهدف ٥: تحسين صحة الأمهات

في عام ٢٠٠٢، بلغ معدل وفيات الأمهات ٣٧٧ حالة لكل ١٠٠,٠٠٠ ولادة حية، مقابل ٤٦٥ وفاة في عام ١٩٩٠. وتشير معدلات وفيات الأمهات بوجه عام والبيانات المتصلة بالرعاية عند الولادة إلى أن المنطقة ما زالت بعيدة من تحقيق الغايات المتعلقة بصحة الأم.

الهدف ٦: مكافحة فيروس نقص المناعة البشرية/الإيدز والملاريا وغيرهما من الأمراض

ارتفع عدد حالات الإصابة بالإيدز المبلّغ عنها بين عامي ١٩٩٠ و٢٠٠٣ بنسبة قدرها ٤٢ في المائة. وما زالت معدلات الإصابة بفيروس نقص المناعة البشرية/الإيدز في تزايد.

الهدف ٧: كفالة الاستدامة البيئية

أحرزت عدة بلدان في المنطقة تقدماً واضحاً في معالجة تحديات التنمية المستدامة. إلا أن حماية البيئة وتحقيق الاستدامة البيئية يتطلبان تضافر الجهود وتكثيفها، بغية معالجة الشح في الموارد الطبيعية، ولا سيما الطاقة والمياه والتربة، خصوصاً في ظل سرعة التوسع الصناعي والتنمية الاقتصادية.

الهدف ٨: إقامة شراكة عالمية من أجل التنمية

يرتبط تحقيق هذا الهدف ارتباطاً وثيقاً بتهيئة بيئة مؤاتية للتنمية لصالح الفقراء، وذلك على الصعد الوطنية والإقليمية والعالمية، كما يتطلب التزاماً ومشاركة من الحكومات الوطنية والشركاء الأجانب.

[٢٨] للحصول على بيانات حول غايات فرعية محددة وحول التباينات داخل بلدان المنطقة وفيما بينها، انظر تقرير الإسكوا المشار إليه أعلاه.

المرفق الثاني

مراعاة منظور الجنسين في وضع الميزانية

يمكن الأخذ بالآليات والأدوات المستخدمة في مراعاة منظور الجنسين عند التخطيط لميزانيات السياسات العامة الاجتماعية وتمويلها[٢٩].

نهج من خمس مراحل لتحليل مراعاة منظور الجنسين في الميزانية

١- وصف حالة النساء والرجال، والفتيات والصبيان، والاحتياجات/الزبائن، ومختلف المجموعات الفرعية في القطاع المعني، مثل المجموعات الريفية/الحضرية والفئات العمرية، وتحليلها.

٢- تقييم البرامج والمشاريع من حيث سياساتها العامة ومراعاتها لمنظور الجنسين، أي النظر في ما إذا كانت تعالج الحالات الموصوفة في المرحلة ١.

٣- تحديد ما إذا كان ما يكفي من المدخلات والموارد المالية (الميزانية) وغيرها، كالموظفين مثلاً، مخصصاً لتنفيذ السياسة المراعية لمنظور الجنسين والمشار إليها في المرحلة ٢ بكفاءة.

٤- رصد ما إذا كانت النفقات المخصصة في المرحلة ٣ قد صُرفت كما هو مقرر.

٥- تقييم ما إذا كانت السياسة العامة وما يتصل بها من آثار/نفقات قد عززت المساواة بين الجنسين كما هو مقرر، وما إذا كانت النتائج قد أدت إلى تغير الحالة الموصوفة في المرحلة ١.

تقييم مصادر الإيرادات المؤثرة على الرجل والمرأة

قد يختلف تأثر الرجل والمرأة بالضرائب والرسوم المباشرة وغير المباشرة. فمن المرجح، مثلاً، أن تتأثر المرأة الفقيرة في البلدان النامية بضريبة القيمة المضافة، وأن يكون تأثرها المباشر بضريبة الدخل الفردي أقل من ذلك، إذ قد لا يتقاضى الحد الأدنى للدخل الخاضع للضريبة.

وتحقق الحكومات الإيرادات من عدد من المصادر التي ينبغي البحث في أثرها كلها على الرجل والمرأة. ومن هذه المصادر:

- الضرائب المباشرة على الدخل وأرباح الشركات؛
- الضرائب على الأجور والتي يدفعها الموظفون والموظفات؛
- الضرائب على الملكية؛
- الضرائب غير المباشرة على السلع والخدمات؛
- الرسوم التي يسددها المستفيدون من الخدمات العامة؛
- الرسوم على التراخيص؛
- الدخل الوارد من الشركات والأملاك العامة؛
- الفائدة على الأصول المالية؛
- بيع أصول القطاع العام؛
- المساعدة الخارجية.

الإنفاق

تشمل اعتبارات الإنفاق العام المتصلة بالمساواة بين الجنسين:

- توزيع النفقات العامة بين البرامج على نحو يعطي الأولوية للمساواة بين الجنسين والنهوض بالمرأة؛
- القضاء على التمييز ضد المرأة في توزيع الوظائف العامة، وذلك في وضع السياسات العامة وتنفيذها؛
- كفاية الإنفاق العام لتنفيذ التزام تحقيق المساواة الفعلية بين الجنسين؛
- تقسيم المساواة بين الجنسين المحققة على أثر الإنفاق العام؛
- المساواة بين الجنسين وإصلاح الإنفاق العام.

وتتوقف ذريعة «أقصى ما هو متاح من موارد» التي قد تستخدمها الحكومة من أجل «الإعمال التدريجي» لحقوق الإنسان على العوامل التالية:

- حجم الاقتصاد وهيكله ومعدل نموه؛

[٢٩] Steps and guidelines adapted from Diane Elson, *Budgeting for Women's Rights: Monitoring Government Budgets for Compliance with CEDAW*, UNIFEM, May 2006, pp. 15, 71-72, 144.

- هيكل معدلات الضرائب؛
- كفاءة إدارة الضرائب؛
- هيكل الرسوم المفروضة على المستخدم؛
- كفاءة إدارة الرسوم المفروضة على المستخدم؛
- توفر مصادر أخرى للدخل؛
- قيمة المساعدة الخارجية؛
- الاقتراض الحكومي؛
- تسديد الفوائد للدائنين المحليين والخارجيين؛
- توزيع الموارد في المجتمع.

أوجه مراعاة منظور الجنسين في الميزانية

تساعد هذه الميزانية في:

- تقييم الأثر؛
- تعزيز الإنصاف؛
- التخطيط؛
- إدارة التنفيذ؛
- تحسين مراجعة الحسابات؛
- تحديد الأولويات في الاحتياجات/تخصيص الموارد؛
- رصد السياسات العامة وتقييمها.

مثل مقارن- مراعاة المساواة بين الجنسين في الميزانية

تؤكد تجربة ماليزيا في مجال وضع الميزانية على أساس يراعي المساواة بين الجنسين العوامل الرئيسية والمترابطة الواردة في هذا التقرير. ومنها: الرؤية والإرادة السياسية، والالتزام بالتخطيط والتنفيذ، والتعاون بين جميع الوزارات القطاعية بغية تحقيق التكامل بين الاهتمامات الاجتماعية والاقتصادية، وتعميم المساواة بين الجنسين، وبناء القدرات والتعلم، وتوافق الآراء[٣٠].

◀ معلومات أساسية

أُدرج دمج قضايا المرأة والرجل في صلب الشؤون العامة على جدول الأعمال في ماليزيا في عام ٢٠٠٠ في خطاب رئيس مجلس الوزراء أمام اللجنة التوجيهية الإقليمية للمرأة في منطقة آسيا والمحيط الهادئ. وأنشئت وزارة تنمية المرأة والعائلة في عام ٢٠٠١ لتعزيز المساواة بين الجنسين وتنمية المرأة. وبعد أن أعيدت تسمية هذه الوزارة وزارة المرأة والعائلة وتنمية المجتمع المحلي، كانت في عام ٢٠٠٤ سبّاقة في إطلاق مشروع ريادي في وضع الميزانية على أساس يراعي المساواة بين الجنسين.

◀ الأسباب

١- يرمي العمل بمبدأ وضع الميزانية على أساس يراعي المساواة بين الجنسين إلى الاستفادة الكاملة من الموارد البشرية للبلد، وذلك من خلال تعزيز مشاركة المرأة في الحياة الاقتصادية والاجتماعية ومساهمتها فيها.

٢- يساعد العمل بهذا المبدأ في ترشيد الموارد المالية للبلد من خلال وضع الميزانيات على نحو يتطابق مع الخطط والبرامج والمشاريع ذات الأولوية.

٣- يساعد العمل بهذا المبدأ الحكومة على تحسين:

(أ) تحديد الأولويات؛

(ب) التخطيط؛

(ج) إدارة التنفيذ؛

(د) الرصد والتقييم؛

(ه) تقييم الأثر.

٤- وتشهد ماليزيا ظروفاً مؤاتية بل مثالية للعمل بمبدأ وضع الميزانية على أساس يراعي المساواة بين الجنسين، وذلك للأسباب التالية:

(أ) تعتمد ماليزيا نظاماً في وضع الميزانية ناضجاً ويرتكز على النتائج، ويمكن تكييفه بحيث يستوعب العناصر المتصلة بالمساواة بين الجنسين؛

(ب) تتجه وزاراتها المركزية، مثل وزارة المالية ووحدة التخطيط الاقتصادي، نحو اعتماد نهج في التخطيط لأجل أطول يرتكز على مزيد من التحليل؛

(ج) تمارس الحكومة مراقبة قوية نسبياً على الميزانية.

◀ المشروع الريادي

كان الهدف الرئيسي من المشروع الريادي المعني بوضع الميزانية على أساس يراعي المساواة بين الجنسين في ماليزيا اختبار وتطوير نسق في الميزانية يكون مثبتاً وعملياً وقابلاً للتطبيق على جميع الدوائر الحكومية. ومن الأهداف الأخرى تدريب المسؤولين عن الميزانية في مهارات تحليل قضايا الجنسين، بغية تمكينهم من إنتاج بيانات وافية للميزانية الموضوعة على أساس يراعي المساواة بين الجنسين، ووضع دليل يتضمن معلومات أساسية ومواد هامة عن الوضع في ماليزيا. وتم التشديد أيضاً على إعداد مجموعة رئيسية من

---

(٣٠) Adapted from, Kementerian Pembangunan Wanita, Keluarga dan Masyarakat, Gender Budgeting in Malaysia, UNDP/MWFCD, 2005, http://www.undp.org.my/uploads/Gender_Budget_Advocacy.pdf. pp. 15, 71-72, 144.

المسؤولين في نهج وضع الميزانية على أساس يراعي المساواة بين الجنسين، ليساعدوا في دعم وزارات أخرى والتدريب فيها في المستقبل. ونُفذ المشروع في وزارات التربية والصحة والموارد البشرية والتنمية الريفية والإقليمية. وشملت البرامج والمشاريع المحددة والمدرجة في الميزانية:

- التعليم الأساسي - وزارة التربية:
  - تطوير المدارس الداخلية؛
  - تطوير الكليات التي تمنح شهادة جامعية؛
  - تأسيس مدارس ثانوية خاصة بالتعليم المهني.
- صحة العائلة - وزارة الصحة:
  - رفع مستوى المستشفيات؛
  - تطوير المرافق الصحية الريفية؛
  - تطوير المرافق الصحية الحضرية.
- تنمية المجتمع المحلي، وتنمية الطفل - وزارة التنمية الريفية والإقليمية:
  - تقديم مساعدة سكنية للفقراء؛
  - التنمية الذهنية؛
  - تحسين الدخل.

▶ نسق الميزانية

تضمّن نسق الميزانية معلومات عن أهداف البرنامج وتحليلاً للاحتياجات/السياسات والزبائن (المستفيدين) والمهام التي تعيّن إنجازها ومصادر التمويل ونتائج محددة ومؤشرات للأثر وخطة للتقييم.

▶ إنجازات المشروع الريادي

نفذ المشروع الريادي المعني بوضع الميزانية على أساس يراعي المساواة بين الجنسين في منتصف عام ٢٠٠٣، وكان هدفه العام تعزيز دمج قضايا المرأة والرجل في صلب الشؤون العامة للحكومة الماليزية. وتم اختيار الميزانية كمجال للتركيز لأنها أداة السياسة العامة الأكثر أهمية بالنسبة إلى الحكومة. فمن دون مال، لا يمكن تنفيذ أية سياسة أو برنامج أو مشروع بنجاح. ومن الإنجازات الملموسة للمشروع الريادي:

- تملك ماليزيا الآن نسقاً لبيانات الميزانية الحالية والمستقبلية الموضوعة على أساس يراعي المساواة بين الجنسين ، يتضمن إشارة واضحة إلى قضايا المساواة بين الجنسين، والآثار، والنتائج؛
- اكتسب المسؤولون في الوزارات الريادية الخمس مهارات في تحليل الميزانيات الموضوعة على أساس يراعي المساواة بين الجنسين، وهم الآن قادرون على إعداد بيانات هذه الميزانيات؛
- اكتسب المسؤولون الرئيسيون في وزارة المرأة والعائلة وتنمية المجتمع المحلي إلماماً وافياً لنهج وضع الميزانية على أساس يراعي المساواة بين الجنسين؛
- تم نشر دليل عن وضع الميزانية على أساس يراعي المساواة بين الجنسين بما يتماشى مع النظام في ماليزيا؛
- تم اختيار فريق من المسؤولين من وزارة المرأة والعائلة وتنمية المجتمع المحلي والمعهد الوطني للإدارة العامة والوزارات الريادية لتدريب الوزارات الأخرى في نهج وضع الميزانية على أساس يراعي المساواة بين الجنسين؛
- أصدرت وزارة المالية توجيهاً في عام ٢٠٠٤ يشير إلى أن الوزارات الريادية الخمس تضع الميزانيات على أساس يراعي المساواة بين الجنسين للبرامج المختارة في عام٢٠٠٦ ، في حين تُشجع الوزارات الأخرى على إدراج هذا الموضوع في مشاريع ميزانياتها.

المرفق الثالث

خصائص البيئة المؤاتية

السياسة الاجتماعية هي عملية تدريجية تتطلب الوقت والالتزام والمثابرة والموارد. ويستلزم خلق بيئة مؤاتية في منطقة الإسكوا اتخاذ خطوات أساسية في عدد من المجالات الرئيسية، منها:

- إنشاء المؤسسات العامة أو إصلاحها؛
- ضمان توفر البيانات الموثوقة والوافية؛
- تصميم خطط إنمائية استراتيجية وطنية شاملة؛
- تمويل السياسة الاجتماعية؛
- تطوير آليات السياسة الاجتماعية؛
- ربط الأهداف الاقتصادية والاجتماعية من منظور حقوق الإنسان.

إنشاء المؤسسات العامة أو إصلاحها

فيما يلي بعض النهج المحددة لتعزيز الحكم السليم الذي يتميز بالشفافية والمساءلة، ولتعزيز القدرات والكفاءة في تصميم السياسة الاجتماعية المتكاملة وتنفيذها بحيث تكون نظاماً للحقوق الاجتماعية والتنظيم الاجتماعي وإعادة التوزيع الاجتماعي في منطقة الإسكوا:

البرلمان: تمكين المواطنين وأصحاب المصلحة من المساهمة في العملية البرلمانية ومناقشة السياسة العامة ومشاريع القوانين والتشريعات قيد النظر. ويساهم ذلك في إنشاء نظام من الضوابط التي تكفل إيلاء الاهتمام اللازم للبعد الاجتماعي في جميع مراحل عملية صنع القرارات الاقتصادية والعامة. وقد اختبرت الحكومات الوطنية آليات مختلفة مثل اللجان البرلمانية، والهيئات البرلمانية والهيئات التابعة للمجتمع المدني، والمجالس الاقتصادية والاجتماعية، وغيرها.

النظم الانتخابية: توسيع نطاق النظم الانتخابية لتمكين المواطنين من تقديم مساهماتهم، ولاسيما المجموعات المهمشة والضعيفة. ومثال على ذلك تعزيز حق المرأة والفئات المستبعدة في التصويت، وتمكين المرشحات من الوصول إلى المناصب العامة على الصعيدين الوطني والمحلي. وتساعد هذه الخطوات في تصحيح الفوارق بين الجنسين وغيرها، وتقديم آراء ومنظورات جديدة لهذا الشأن.

نظام العدالة وسيادة القانون: تتعزز فعالية السياسة الاجتماعية عندما تتسم الحكومة بالشفافية والمساءلة على كل مستوياتها، وحينما يثق المواطنون بقيادتهم السياسية. فالمواطنون الذين يدركون أنهم يُعاملون بالتساوي وبعدل ويرون أن الهيئات الحكومية تلبي احتياجاتهم يتلقون البرامج التي تؤثر على حياتهم بمزيد من التأييد. فالمساواة أمام القانون، واستقلالية القضاء ووضع نظام الضوابط، كلها خصائص ترتكز عليها سيادة القانون.

الإدارة العامة: يمكن تعزيز السياسة العامة المسؤولة اجتماعياً من خلال إصلاح الخدمة العامة عند الضرورة، وبناء القدرات، وتعزيز المهارات في جمع البيانات والبحث، وتخفيف القيود البيروقراطية، وتحقيق اللامركزية وغيرها. ولعل من التغييرات التي يمكن أن تدخل على الإدارة العامة إيلاء الاهتمام للربط بين تحصيل الإيرادات، وتخصيص الموارد من الميزانية، وتحقيق النتائج الاجتماعية. والاعتبار الرئيسي هو تصميم الإصلاحات على نحو يسمح باعتماد عناصر السياسة الاجتماعية المنصفة في صنع السياسات العامة وتعزيز نتائجها.

الوزارات القطاعية: يمكن تعزيز السياسة الاجتماعية المتكاملة من خلال إشراك وزارات الشؤون الاجتماعية وغيرها من وزارات الخدمات في العملية المباشرة لصنع السياسات، إضافة إلى الأدوار التي تضطلع بها هذه الوزارات حالياً في التنفيذ. ويتطلب ذلك تضافر الجهود لجمع كل المعنيين بقطاع الخدمات، وتنسيق عملهم تحت مظلة السياسة الاجتماعية الوطنية، وتجنب الازدواجية والتداخل، وتحسين جهود الاستهداف، ورصد أثر الخدمات المقدمة.

المرفق الرابع

اعتبارات وضع الميزانية على أساس النتائج

النظام الضريبي: لا بد من تقييم النظام الضريبي بأكمله، بدءاً بالسياسات والإجراءات العامة، مروراً بمصادر الإيرادات الضريبية (المصنفة حسب المعايير الاجتماعية مثل نوع الجنس والسن والوضع الاجتماعي والمهنة وغيرها)؛ ووصولاً إلى الضرائب والرسوم الأخرى (ضريبة السلع والخدمات، والضريبة على الأملاك ورسوم الحصول على رخصة لمزاولة المهنة). وذلك لبناء خيارات التمويل في السياسة الاجتماعية على أسس سليمة. والهدف هو دراسة جميع مصادر الإيرادات الضريبية، وتحديد المجالات التي قد تتطلب إصلاحاً، وتقييم الثغرات والتباينات وغيرها من أوجه عدم الإنصاف في عمليات تحصيل الإيرادات/تخصيص الميزانية. وتُعنى بعض المسائل المحددة بكيفية تحصيل الإيرادات، وتحديد قطاعات المجتمع التي تنفق أكثر أو أقل من غيرها، وتحديد ما إذا كانت ضريبة الدخل أو الضرائب الأخرى تفرض عبئاً لا لزوم له على الطبقات الوسطى والأكثر فقراً، وما إذا كانت الضرائب الخاصة المفروضة على بعض السلع والخدمات توزع العبء بالتساوي على جميع السكان، وما إذا كان الرجال والنساء الذين يجنون دخلاً يستفيدون بالتساوي من الحسومات والإعفاءات لأنفسهم ولعائلاتهم، وغير ذلك.

تغطية التأمين الاجتماعي: لا بد من تقييم تقديمات التأمين الاجتماعي على المستويات كافة، ومنها السياسات والأنظمة السائدة، ومقدمو التأمين، والأهلية، والبيانات المصنفة حسب المعايير الاجتماعية مثل نوع الجنس والسن والمهنة والموقع ومستوى الدخل، وذلك لتحديد الأنماط والثغرات الحالية وتقييم الخيارات الممكنة للسياسة الاجتماعية. وتُعنى بعض المسائل الإضافية بما إذا كان الرجال والنساء يستفيدون بالتساوي من سياسات التأمين الاجتماعي؛ وما إذا كانت تقديمات التأمين الاجتماعي رهناً بالوضع الاجتماعي أو مرتبطة بدخل الأسرة أو الفرد، ومدتها وشروطها (إذا كانت التغطية مثلاً تشمل العمال الأجانب أو المهاجرين أو اللاجئين).

معاشات التقاعد: تساعد السياسات والإجراءات المتصلة بمعاشات وتقديمات التقاعد، كما هو الحال مع التأمين الاجتماعي، على تحديد فلسفة الحكومة وأولوياتها الإنمائية، وإضافة إلى تحديد إدارة صناديق المعاشات التقاعدية (الحكومية و/أو الخاصة). ومن يمكنه الاستفادة منها وإلى متى. تتصل الأسئلة المطروحة في هذا المجال بجانب «الإنتاجي» للرفاه الاجتماعي، مقابل حماية المسنين والفقراء والعاطلين عن العمل والضعفاء اقتصادياً أو اجتماعياً. ومن المهم أيضاً تقييم أية فوارق بين الجنسين، ولا سيما فيما يتعلق بالوضع الاجتماعي والسن والمبالغ المقدمة والأهلية.

الموارد المعدنية وريعها: تتميز بلدان منطقة الإسكوا بتنوع كبير في مواردها الطبيعية التي تشكل مصدراً للإيرادات يمكن استثماره في السياسة الاجتماعية. فبلدان مجلس التعاون الخليجي، مثلاً، تجني إيرادات كبيرة من مواردها النفطية، بينما تعوّل بلدان أخرى على مصادر التمويل الأخرى (كالاستثمار الأجنبي أو تحويلات العمال). ويكشف تقييم استثمار البلدان في التنقيب عن المعادن واستخدامها عن مجالات يمكن فيها جني العائدات أو إعادة تخصيصها. ومن المهم أيضاً معرفة من يستفيد حالياً من هذه العائدات وكيف يمكن إعادة توزيعها بالتساوي، وهو أمر ضروري للنهوض بالإنصاف الاجتماعي والتنمية البشرية.

التحويلات: لا شك في أن التحويلات التي يرسلها العمال المغتربون تشكل مصادر هامة للإيرادات بالنسبة إلى عدة بلدان في المنطقة العربية. ويوفر البحث في مصادر الدخل والاستثمار معلومات حول وضع المجموعات المختلفة للسكان، وقد يشير إلى المجالات التي تخفف فيها الحكومات من خدماتها ونفقاتها أو تصممها حصرياً للفقراء الضعفاء من خلال الاتكال على التحويلات الرامية إلى دعم أفراد العائلة ليحافظوا على حد أدنى من الحياة الكريمة. وبما أن التحويلات غير مضمونة والاتكال عليها غير مأمون، يدل مصدر الدخل هذا على قدرة الأسر والأفراد على الإنتاج وإعادة الإنتاج، وعلى ظروف الاقتصاد العام. ومن المسائل المحددة الهامة أيضاً الفوارق بين الجنسين (مثل الأم العزباء أو الأرملة التي لا تحصل على التحويلات)، والعاملات الأجنبيات اللواتي قد لا يجنين ما يكفي لتحويل المال إلى بلدهن، وما إلى ذلك. ويمكن لدراسة التحويلات وأثرها على التماسك

الاجتماعي والحقوق الاجتماعية والإنصاف أن توضح المجالات التي قد تساهم فيها الحكومة وغيرها في السياسة الاجتماعية.

المساعدة الخارجية: المساعدة الخارجية هي مصدر هام للإيرادات والاستثمار بالنسبة إلى بلدان منطقة الإسكوا. ويتطلب تمويل السياسة الاجتماعية تقييماً للمصادر والمخصصات والشروط المرتبطة بالمساعدة الخارجية والاستثمار الأجنبي، وتحليلاً دقيقاً للنتائج. ومن شأن ذلك مساعدة البلد المعني على تحديد ما إذا كانت تلك المساعدة تتفق مع أولوياته الإنمائية، وكيفية ذلك، وعلى توفير معلومات واقعية يرتكز عليها الحوار مع المانحين الأجانب بشأن خيارات المساهمة في السياسة الاجتماعية.

الإسكوا
بيت الأمم المتحدة، ساحة رياض الصلح
هاتف: ٩٦١-١-٩٨١٣٠١ . فاكس: ٩٦١-١-٩٨١٥١٠
صندوق بريد: ١١-٨٥٧٥، بيروت لبنان
www.escwa.un.org

Designed & Printed in UN-ESCWA, Beirut
United Nations Publication
Copyright © UN-ESCWA 2008
E/ESCWA/SDD/2008/3
08-0233, October 2008, 1150