السياسة الاجتماعية المتكاملة:
رؤى واستراتيجيات في منطقة الإسكوا

التقرير الثالث

الأمم المتحدة - اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا

شكر وتقدير

هذا التقرير هو الثالث من سلسلة التقارير المعنية بالسياسة الاجتماعية المتكاملة، وهو بعنوان "رؤى واستراتيجيات في منطقة الإسكوا". وهذا التقرير هو نتاج جهد جماعي اشترك فيه فريق متكامل بقيادة فريدريكو نيتو، رئيس شعبة التنمية الاجتماعية. وشارك في تصميم التقرير وكتابته، وتنسيق مختلف مراحل الإعداد كل من جيزيلا نوك، رئيسة قسم السياسة الاجتماعية، وديما جمالي، مسؤول أول شؤون اجتماعية، عاونهما فريق ضم ديان زوفيكيان، ولينا نصار، والياس عطيه، وسلوى محمد، ساعد في التفاصيل اللازمة لوضع التقرير في صيغته النهائية.

كما واستفادت الصيغة النهائية من إسهامات فريق مختص من الخبراء الإقليميين والدوليين، الذين استعرضوا التقرير في مراحل مختلفة، وهم: كريستينا بيريندت، مستشار الأمن الاجتماعي الإقليمي في منظمة العمل الدولية؛ وزياد عبد الصمد، المدير التنفيذي لشبكة المنظمات العربية غير الحكومية؛ وسحر طويلة، مديرة مركز العقد الاجتماعي، في مركز المعلومات ودعم اتخاذ القرار، القاهرة؛ وزافيريس تزاناتوس، المستشار في البنك الدولي. بالإضافة إلى ذلك، نذكر المشاركة القيمة في اجتماع النظراء الاستعراضي لكل من: إبراهيم جعفر السوري، مدير إدارة التنمية والسياسات الاجتماعية، الأمانة الفنية لمجلس وزراء الشؤون الاجتماعية العرب في جامعة الدول العربية؛ وطارق النابلسي، رئيس قسم البحوث الاجتماعية للمجلس الاقتصادي والاجتماعي، إدارة التنمية والسياسات الاجتماعية في جامعة الدول العربية؛ وسمير فرح، ممثل مؤسسة فريدريش إيبرت. ويستند التقرير إلى تصور أولي، أعدته رملة الخالدي، مسؤول أول شؤون اجتماعية في الإسكوا، وإلى مخطط أولي قدمته الاستشارية رنا جواد.

والشكر أيضاً لكل من أسهم في مراجعة المسودات المتعددة وقدم الملاحظات والتعليقات والأفكار. وفي هذا السياق، نود تقديم الشكر الخاص إلى مها يحيا، المستشار الإقليمي؛ وبتول شكوري، رئيسة قسم السكان والتنمية الاجتماعية؛ وبيان طبارة، مسؤول أول شؤون اجتماعية؛ ووليد هلال، رئيس قسم التنمية الاجتماعية بالمشاركة.

لكل فرد من هؤلاء جميعاً جزيل الشكر والتقدير.

Photo Credits:
Introduction, Chapter V : © Céline Nassar
Chapter I, III , IV, VI : © Colette Loutfallah Lazkani
Chapter II : © Samer Al-Rachedy

تصدير

منذ بداية ٢٠٠٢، تركز الإسكوا على موضوع السياسات الاجتماعية المتكاملة وعلى الأبعاد المتشابكة للتنمية الاقتصادية والتنمية الاجتماعية. وتهدف سلسلة التقارير التي تصدرها الإسكوا على هذا الصعيد إلى مساعدة البلدان الأعضاء على تحديد الخصائص والآليات المطلوبة لتصميم السياسات الاجتماعية المتكاملة وتنفيذها وتنسيقها وتقييمها. ويستند "تقرير السياسة الاجتماعية المتكاملة: رؤى واستراتيجيات في منطقة الإسكوا" هذا إلى تقريري الإسكوا السابقين، وهما: الإصدار الأول لتقرير السياسة الاجتماعية المتكاملة، الذي حدد الصورة الاجتماعية الشاملة في المنطقة؛ والإصدار الثاني الذي طور نهجاً وإطار عمل لإدماج الاهتمامات الاجتماعية في السياسات الحكومية. ويتناول التقرير الثالث الأولويات الاجتماعية المدرجة في استراتيجيات التنمية الوطنية وبيانات الرؤية التي تعتمدها البلدان الأعضاء في الإسكوا، مع التركيز على التحديات والمقترحات المتعلقة بالسياسة لمواجهة هذه التحديات.

وفي ضوء ذلك، يقدم هذا التقرير عرضاً شاملاً لكيفية تصور السياسة الاجتماعية في منطقة الإسكوا وكيفية إدماجها في السياق الأوسع للتنمية الاقتصادية والاجتماعية. وينظر التقرير ملياً في مسائل هامة تتعلق بالمسارات الراهنة للتنمية في منطقة الإسكوا، وهي كيفية معالجة استراتيجيات التنمية الوطنية للاهتمامات الأساسية فيما يتعلق بالإنصاف والمساواة والتنمية المتوازنة؛ وكيفية تعاملها مع القضايا المتعلقة بالحد من الفقر وتخفيف المخاطر. ويتناول التحليل طبيعة تأثير الهياكل الاجتماعية والاقتصادية على المؤسسات التي ترعى السياسة الاجتماعية، ويركز على أهمية القيم والتقاليد في طريقة تنظيم الأدوار والمسؤوليات بين مختلف القطاعات في المجتمع. كما يؤكد التحليل من جديد على الحاجة إلى جعل التنمية الاجتماعية هدفاً واضحاً للسياسة العامة إلى جانب الأهداف التقليدية المتعلقة بالنمو الاقتصادي.

المحتويات

شكر وتقدير ج
تصدير هـ
ملخص تنفيذي ط
مقدمة ١

الفصل
أولاً– السياسة الاجتماعية ونظم الضمان الاجتماعي ٧
ألف– قيم السياسة الاجتماعية وأطرها ٧
باء – أبعاد السياسة الاجتماعية ٨

ثانياً– التحديات الاجتماعية والاقتصادية في منطقة الإسكوا ١٣
ألف– التحديات في التنمية الاقتصادية ١٣
باء – الاستثمار في البشر: التعليم والعمل والصحة ١٦
جيم – الحماية الاجتماعية ١٨

ثالثاً– القيم والأهداف الواردة في وثائق استراتيجيات البلدان الأعضاء في الإسكوا ٢٣
ألف– القيم ٢٣
باء – الأهداف الاجتماعية ٢٦

رابعاً– أبعاد رئيسية للسياسة الاجتماعية ٤١
ألف– دعم التنمية الاجتماعية ٤١
باء – الاستثمار في البشر ٤٧
جيم – الفقر والحماية الاجتماعية ٤٩

خامساً– الأدوار والمسؤوليات ٥٥

سادساً– ملاحظات ختامية وقضايا هامة للمضي قدماً ٦٥
ألف– تحديات الشراكة ٦٥
باء – تحديات الإنصاف وإعادة التوزيع ٦٦
جيم – تحديات النمو الشامل للجميع ٦٧

المراجع ٧٠

قائمة الجداول
١. مستويات إجهاد المياه في منطقة الإسكوا، ٢٠٠٦ ١٥
٢. الأهداف الرئيسية ذات الأولوية في الرؤى والخطط والاستراتيجيات في مختلف أنحاء منطقة الإسكوا ٣٨

قائمة الأطر

١. الوثائق الاستراتيجية الرئيسية التي استُعينَ بها ٣
٢. التنمية كحرية ٨
٣. السودان: رؤية للسلامة والوحدة والاستقرار والسلام ٢٤
٤. اليمن: ميدان ثقافي غني ٢٥
٥. رؤية الدولة الفلسطينية في المستقبل ٢٥
٦. مصر: أولويات خطة التنمية السادسة ٢٦
٧. الأردن: الأهداف الرئيسية للأجندة الوطنية ٢٧
٨. لبنان: أولويات خطة العمل الاجتماعية ٢٨
٩. فلسطين: أهداف القطاع الاجتماعي ٢٩
١٠. السودان: شبكات الأمان لتحقيق التوازن في النمو ٣٠
١١. الجمهورية العربية السورية: الهدفان التوأمان – الكفاءة والعدالة ٣٠
١٢. اتجاه رؤية اليمن الاستراتيجية ٢٠٢٥ ..... ٣١
١٣. البحرين: مستويات معيشة أفضل ٣٢
١٤. الكويت: نهج للتنمية ٣٢
١٥. عُمان: الأهداف الأولية لعام ٢٠٢٠ ..... ٣٣
١٦. قطر: الموازنة بين خمسة تحديات رئيسية ٣٤
١٧. المملكة العربية السعودية: تحسين مستويات المعيشة ٣٥
١٨. الإمارات العربية المتحدة: الأهداف الرئيسية لاستراتيجية الحكومة ٣٦
١٩. العراق: تحقيق التوازن بين الإصلاحات الاقتصادية والاجتماعية ٣٧
٢٠. أسئلة توجيهية للنمو الموجه الذي يراعي مصالح الفقراء: العراق مثالاً ٤٤
٢١. مفاهيم التنمية البشرية: أمثلة من منطقة الإسكوا ٤٦
٢٢. سياسة سوق العمل النشطة ٤٨
٢٣. الحدّ من الفقر: أمثلة من الأردن ولبنان والمملكة العربية السعودية ٥٠
٢٤. شراكات للتنمية: أمثلة من العراق والجمهورية العربية السورية ٥٦
٢٥. الحفاظ على الهوية الإسلامية وتكامل الأسرة: مثال من المملكة العربية السعودية ٥٧
٢٦. القطاع التقليدي: مثال من السودان ٥٨
٢٧. الحكم السليم: أمثلة من الأردن وفلسطين ٦٠
٢٨. استراتيجيات التنمية وأنماط المشاركة في بلدان مختارة في الإسكوا ٦١
٢٩. تحقيق التوازن بين التنمية والتحديث: مثال من قطر ٦٥

قائمة الأشكال

١. الأبعاد المختلفة للسياسة الاجتماعية ٩
٢. معدلات نمو الناتج المحلي الإجمالي الحقيقي المتوقعة في منطقة الإسكوا، ٢٠٠٧–٢٠١٠ ١٤
٣. معدلات صافي الالتحاق بالتعليم الابتدائي في منطقة الإسكوا، ١٩٩١ و ٢٠٠٥ ..... ١٦
٤. العمر المتوقع عند الولادة في منطقة الإسكوا، ١٩٧٠–١٩٧٥ و ٢٠٠٠–٢٠٠٥ ..... ١٨
٥. معدلات وفيات الرضع في منطقة الإسكوا، ١٩٧٠–٢٠٠٥ ..... ١٨
٦. مجموعة من القيم في منطقة الإسكوا ٢٣

ملخص تنفيذي

يستند الإصدار الثالث من تقرير السياسة الاجتماعية إلى الإصدارين السابقين للإسكوا حول السياسة الاجتماعية المتكاملة. ويركز التقرير على أولويات السياسة العامة للبلدان الأعضاء في الإسكوا، وعلى مجموعة التدابير المقترحة لمعالجة التحديات الاجتماعية والاقتصادية التي تواجه المنطقة. وهو يقدم رؤى حكومات المنطقة للتنمية الاجتماعية والنهج الذي تعتمده، ويحلل نقاط القوة فيها ويبيّن سبل العمل الممكنة للمستقبل.

ويبدأ التقرير بتقديم إطار تحليلي يشمل ثلاثة عناصر رئيسية، هي: (أ) الحماية الاجتماعية (الحد من الفقر والتخفيف من المخاطر)؛ (ب) الاستثمار في البشر (الصحة والتعليم وفرص العمل)؛ (ج) نطاق السياسة العامة الأوسع (بما في ذلك، مثلاً، سياسات الاقتصاد الكلي والنمو الاقتصادي والحوكمة).

ويبحث الفصل الثاني في التحديات الاجتماعية والاقتصادية التي تواجه المنطقة. ويشدد على أن البلدان تستطيع أن تخصص موارد أكثر لتوسيع نظم الضمان الاجتماعي بحيث تشمل جميع السكان وتوفر فرصاً أكثر تكافؤاً في مجالات الصحة والتعليم والعمل بغية توسيع القاعدة الاقتصادية للتنمية.

ويكشف الاستعراض الشامل للقيم الاجتماعية التي تعتمدها استراتيجيات البلدان الأعضاء عن تشدد في التركيز على أهمية الاستقرار وحقوق الإنسان والقيم التقليدية. ويسلط الفصل الثالث الضوء على أهم الأهداف الاجتماعية للبلدان الأعضاء في الإسكوا. وهو إذ يحلل كيف يمكن للبلدان في منطقة الإسكوا التعامل مع الترابط الوثيق بين مختلف مجالات السياسة الاجتماعية، يحدد كيف يمكن للبلدان مواجهة التحديات في مجالات الحماية الاجتماعية والاستثمار في البشر وإيجاد بيئة مؤاتية للتنمية الاجتماعية. والواضح أن القضايا الاجتماعية تستأثر باهتمام متزايد من غالبية البلدان، إلا أنها، كما يوضح الفصل الرابع، لا تدمج دائماً بوضوح في الإطار الأوسع للسياسة العامة.

ويتطرق الفصل الخامس إلى الجهات المعنية بالسياسة الاجتماعية. وفي هذا السياق، تأتي الإشارة إلى أن توزيع الأدوار والمسؤوليات بين الدولة والسوق والمجتمع المدني يخضع لتحوّلات جذرية. وتتجه التوقعات أكثر فأكثر نحو المشاركة الفعالة للقطاع الخاص في المجالات الاقتصادية والاجتماعية. ويعرض الفصل السادس ملاحظات ختامية، ويشدد على التحديات الرئيسية التي تواجه واضعي السياسات، ويقترح سبل المضي قدماً في إضفاء المزيد من الفعالية والإنصاف على السياسة الاجتماعية في منطقة الإسكوا.

وتخلص دراسة الاستراتيجيات والرؤى الوطنية للبلدان الأعضاء في الإسكوا إلى عدد من الاستنتاجات، هي: (أ) تشير الأدلة المتوفرة إلىً أن هناك أنماطاً واضحة لانشغال البلدان الأعضاء في الإسكوا بمختلف أبعاد السياسة الاجتماعية وجهوداً جارية لتحديد الفجوات والمعالجات على مختلف المستويات؛ (ب) يتبيّن من التحليل وجود تغييرات خاصة بالمنطقة فيما يتعلق بتوزيع الأدوار والمسؤوليات عبر المؤسسات الاجتماعية للدولة والسوق والمجتمع المدني؛ (ج) تبرز ثلاث مجموعات من التحديات على أنها حاسمة بالنسبة إلى مستقبل التنمية في المنطقة، بما في ذلك الشراكات بين القطاعات، والتوزيع المنصف للموارد وإعادة التوزيع، والتحدي العام المتمثل بالنمو الشامل للقطاعات الاجتماعية المختلفة. ويقدم هذا التقرير حجة دامغة على أن تنسيق عمل أدوات التغيير المختلفة سيكون الأساس في تحديد المسارات الإنمائية لمنطقة الإسكوا في المستقبل.

مقدمة

مقدمة

تطمح بلدان منطقة الإسكوا جميعها إلى مزيد من الاستقرار والأمن والرخاء، وترى في السياسة الاجتماعية عنصراً ضرورياً ومنشوداً لتحقيق تنمية بشرية واقتصادية متوازنة. كما أنها تؤكد على المسؤولية العامة عن الصالح العام وتسعى إلى التوفيق بين الاحتياجات المختلفة والمتنوعة لجميع قطاعات المجتمع إزاء قلة الموارد.

وبالإضافة إلى ذلك، جدّدت البلدان الأعضاء في الإسكوا جميعها تأكيد التزامها بالأمن الاجتماعي كحق من حقوق الإنسان في عام ٢٠٠٤، عندما صاغت جامعة الدول العربية وتبنت الميثاق العربي لحقوق الإنسان[١]. ومنذ ذلك الحين، تكرر مؤتمرات القمة العربية المختلفة التزامها بحقوق الإنسان وبالأهداف الاجتماعية، وأبرزها القمة العربية الاقتصادية والتنموية والاجتماعية (الكويت، ١٩-٢٠ كانون الثاني/يناير ٢٠٠٩)، التي سلطت الضوء على التخفيف من حدّة الفقر باعتباره مسألة ملحة.

وتواجه بلدان منطقة الإسكوا تحديات متنوعة ولديها في مواجهة هذه التحديات قدرات وإمكانات ومقدرات مختلفة اختلافاً جوهرياً. غير أن التنوع الذي تتسم به المنطقة هو في حد ذاته أيضاً ميزة بالنظر إلى ما يحمله من إمكانات التكامل والتآزر التي تسهم إيجابياً في تنمية المنطقة وبلدانها.

ويحاول سكان المنطقة الاستفادة من هذا التنوع. وفي هذا السياق، تبرز الهجرة الإقليمية كمصدر هام للدخل ومجال لتبادل أفضل الممارسات والخبرات. وتشكل التحويلات المالية حصة كبيرة من الناتج المحلي الإجمالي وغالباً ما تكون بمثابة شبكة أمان غير رسمية للفئات الفقيرة من السكان. ويتيح التكامل الاقتصادي المزيد من فرص تحقيق التنمية، إذ ازدادت التجارة البينية العربية ثلاثة أضعاف من عام ٢٠٠٠ إلى عام ٢٠٠٥[٢]؛ وسجل الاستثمار المباشر ما بين بلدان المنطقة زيادة كبيرة منذ مطلع العقد[٣].

ويسعى الناس باستمرار إلى تحسين حياة أسرهم ومجتمعاتهم. إلا أن مخاطر، مثل المرض المفاجئ أو الإصابة المفاجئة أو وفاة أحد أفراد الأسرة أو الشيخوخة أو البطالة، تبقى خارجة عن سيطرة الأفراد، كما إن الاضطرابات الأهلية أو الصراعات أو الحروب هي وقائع مؤسفة ومحزنة يمكن أن تغير مصير العديد من الناس وتحول بهم دون عيش حياة طبيعية وآمنة.

ويبحث هذا التقرير السبل التي تتخذها البلدان الأعضاء في الإسكوا لتطوير الإمكانات البشرية لشعوبها، وتلك الإمكانات هي من أهم عوامل التنمية، على أساس الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والسياسية[٤]. وبالإضافة إلى ذلك، يلقي التقرير الضوء على النظم التي أنشأتها البلدان الأعضاء لمساعدة الناس على التخفيف من المخاطر والحدّ من الفقر.

(١) انظر جامعة الدول العربية، الميثاق العربي لحقوق الإنسان (٢٠٠٤)، المادة ٣٠، التي دخلت حيز النفاذ في عام ٢٠٠٨.

(٢) Hertog, S. 2007. The GCC and Arab economic integration: A new paradigm. *Middle East Policy*. 14(1): 55.

(٣) استثمرت بلدان مجلس التعاون الخليجي بين عامي ٢٠٠٢ و٢٠٠٦ ما يقارب ٦٠ مليار دولار في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا. انظر البنك الدولي، "التطورات والآفاق الاقتصادية في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا: التكامل الإقليمي لتحقيق المنافسة العالمية" (٢٠٠٨).

(٤) تفهم هذه ضمن سياق الأمم المتحدة بوصفها حقوقاً فردية ومكفولة وغير شخصية ومبررة ومستقلة بغض النظر عن الميلاد والثروة والنوع الاجتماعي والمنزلة والخصائص الأخرى التي تعزى إلى الفرد.

ومن هذا المنظور، يستند التقرير الحالي إلى تقريري الإسكوا السابقين عن السياسة الاجتماعية المتكاملة، وقد حدد الأول الصورة الاجتماعية الشاملة في المنطقة[٥]؛ وطوّر الثاني نهجاً وإطاراً لإدماج الاهتمامات الاجتماعية في السياسات الحكومية [٦]. ويتناول التقرير الثالث هذا الأولويات الاجتماعية، المدرجة في استراتيجيات التنمية الوطنية والرؤى للبلدان الأعضاء في الإسكوا، بغرض تحديد التحديات والمقترحات المتعلقة بالسياسة لمعالجة هذه التحديات. ويتضمن التقرير عرضاً شاملاً لكيفية تصور السياسة الاجتماعية في منطقة الإسكوا وكيفية إدماجها في السياق الأوسع للتنمية الاقتصادية والاجتماعية.

والتقرير منظم على النحو التالي:

(أ) يتضمن الفصل الأول بحثاً واسعاً عن السياسة الاجتماعية في سياق التنمية. ويستمد المفاهيم من الأدبيات عن نظم الضمان الاجتماعي ونظم الرعاية في جميع أنحاء العالم، ويحدد وحدات التحليل التي استخدمت في دراسة الوثائق ذات الصلة؛

(ب) يقدم الفصل الثاني لمحة عامة عن أهم التحديات الاجتماعية والإنمائية في المنطقة، مسلطاً الضوء على الطبيعة الديناميكية والمترابطة للمجالات التي تدخل في نطاق السياسة الاجتماعية؛

(ج) يلخص الفصل الثالث القيم الرئيسية التي توجه عملية صنع السياسات، وكذلك أهداف التنمية المنصوص عليها في وثائق الاستراتيجيات؛

(د) يركز الفصل الرابع على قضايا سياسة اجتماعية مختارة (مثلاً الصحة والتعليم)، ويناقش ما إذا كانت الاستراتيجيات الوطنية تعالج هذه القضايا وكيفية معالجتها؛

(هـ) يبحث الفصل الخامس في كيفية تصور البلدان الأعضاء لتوزيع الأدوار والمسؤوليات على مؤسسات اجتماعية مثل الدولة والسوق والأسرة والمجتمع المدني؛

(و) يقدم الفصل السادس ملاحظات ختامية، ويركز على القضايا الشاملة.

ويتمحور البحث عموماً في مختلف الفصول حول ثلاثة أبعاد هي: (أ) سياق السياسة العامة الأوسع، بما في ذلك، على سبيل المثال، سياسات الاقتصاد الكلي ونوعية النمو الاقتصادي وقضايا الحوكمة، التي يُعتقد أن لها تأثيراً كبيراً على اتجاه السياسة الاجتماعية ومضمونها؛ (ب) مجالات السياسة العامة المتعلقة بالاستثمار في البشر بالمفهوم الواسع، بما في ذلك الصحة والتعليم والعمل؛ (ج) مجالات السياسة العامة التي شكلت تقليدياً صميم السياسة الاجتماعية بالمفهوم الضيق، بما في ذلك التخفيف من المخاطر والحدّ من الفقر[٧].

والجدير بالذكر أن الوثائق التي استعين بها كمراجع في إعداد هذا التقرير لم تكن متجانسة، بل كانت متنوعة من حيث المضمون والنطاق (انظر الإطار ١). وفي حين وضع بعض أعضاء الإسكوا تطلعاتهم في خطط تنمية وطنية (مثلاً، مصر والعراق وفلسطين والمملكة العربية السعودية) أو في خطط استراتيجية متعددة السنوات (مثلاً، السودان والجمهورية العربية السورية)، وضع البعض الآخر رؤى استراتيجية وطنية أو رؤى اقتصادية (مثلاً، البحرين وعُمان وقطر واليمن). وعلاوة على ذلك، كان بعض الوثائق مفصلاً أكثر من غيره (مثلاً، مصر والعراق والمملكة العربية السعودية والسودان). وفي بعض الحالات، تم الحصول فقط على مقتطفات أو وثائق وُضعت لغرض معيّن وضمت النقاط الرئيسية لاستراتيجية الحكومة، كما في حالة الإمارات العربية المتحدة؛ أو مشروع خطة تنمية، كما في حالة الكويت[٨]، أو تقرير عن التقدم وخطة عمل اجتماعية، كما في حالة لبنان[٩].

تنحى الرؤى، من حيث التعريف، نحو التغيير. فهي تحدد خططاً طموحة وخطط طريق لإصلاحات سياسية واقتصادية واجتماعية، استجابة لتطلعات الشعب إلى مواكبة روح العصر الحديث وإلى عيش حياة أكثر رخاءً. ويقصد بالرؤى توحيد الناس حول اتجاهات

(٥) الإسكوا، "نحو سياسات اجتماعية متكاملة: إطار عمل وتحليل مقارن" (E/ESCWA/SDD/2005/4).
(٦) الإسكوا، "السياسة الاجتماعية المتكاملة: من المفهوم إلى الممارسة" (E/ESCWA/SDD/2008/3).
(٧) يجري شرح أهمية هذه الأبعاد الثلاثة في الفصل الأول (انظر أيضاً الشكل ١).
(٨) حكومة دولة الكويت، "مسودة خطة التنمية الخمسية للدولة (٢٠٠٩/٢٠١٠ – ٢٠١٣/٢٠١٤)".
(٩)الحكومة اللبنانية، "برنامج عمل لتعزيز شبكات الحماية الاجتماعية وزيادة مجالات الحصول على الخدمات الاجتماعية الأساسية" (كانون الثاني/يناير ٢٠٠٧)؛ والمؤتمر الدولي لدعم لبنان (باريس ٣)، "التقرير التاسع عن التقدم المحرز" (٣١ آذار/مارس ٢٠٠٩).

النمو التي ينشدونها بحيث تكون تعبيراً عن اهتماماتهم وإجماع آرائهم. وتصاغ الرؤى والاستراتيجيات الطويلة الأجل بحيث تكون ملهمة وتبيّن الخيارات الأساسية والاتجاهات المستقبلية.

غير أن الواقع يمكن في بعض الأحيان أن يسير في اتجاهات مختلفة ويعاكس أفضل النوايا. وقد ظهر ذلك بوضوح في التطورات الأخيرة في المنطقة، التي لم تنج من الأزمة المالية العالمية أو في اندلاع غير متوقع للصراع أو العنف في بعض البلدان والمناطق، منها مثلاً، العراق وفلسطين ولبنان واليمن. ومع ذلك، من الصعب تصور حدوث تقدم ملموس في المجال الاجتماعي، ما لم تُحدد أهداف ومسارات واتجاهات واضحة. وبالإضافة إلى تعيين الثغرات والقيود المحتملة، من المهم الاستمرار في التركيز على هذه الالتزامات والتطلعات إذا أريد للتقدم أن يستمر. وفي هذا الصدد، تواصل الإسكوا العمل الوثيق مع البلدان الأعضاء من أجل الاستمرار في تسليط الضوء على الأهداف المنشودة بينما يجري العمل على مواجهة التحديات الشائكة التي تعترض التقدم في تحقيقها.

الإطار ١- الوثائق الاستراتيجية الرئيسية التي استُعينَ بها

- حكومة البحرين، "من الريادة إقليمياً إلى المنافسة عالمياً: رؤية مملكة البحرين الاقتصادية حتى عام ٢٠٣٠"؛
- وزارة التنمية الاقتصادية في جمهورية مصر العربية، "الخطة الخمسية السادسة (٢٠٠٧/٢٠٠٨-٢٠١١/٢٠١٢)"؛
- حكومة العراق، "استراتيجية التنمية الوطنية (٢٠٠٧-٢٠١٠)" (آذار/مارس ٢٠٠٧)؛
- حكومة الأردن، "الأجندة الوطنية (٢٠٠٦-٢٠١٥): الأردن الذي نريد"؛
- حكومة الكويت، "مسودة خطة التنمية الخمسية للدولة ٢٠٠٩/٢٠١٠-٢٠١٣/٢٠١٤"؛
- الحكومة اللبنانية، "برنامج عمل لتعزيز شبكات الحماية الاجتماعية وزيادة مجالات الحصول على الخدمات الاجتماعية الأساسية" (كانون الثاني/يناير ٢٠٠٧)؛ والمؤتمر الدولي لدعم لبنان (باريس ٣)، " التقرير التاسع عن التقدم المحرز" (٣١ آذار/مارس ٢٠٠٩).
- حكومة عُمان، "الرؤية المستقبلية للاقتصاد العماني: عُمان ٢٠٢٠"؛
- السلطة الوطنية الفلسطينية، "خطة الإصلاح والتنمية الفلسطينية (٢٠٠٨-٢٠١٠)"؛
- الأمانة العامة للتخطيط التنموي في قطر، "رؤية قطر الوطنية ٢٠٣٠" (١٢ حزيران/يونيو ٢٠٠٨)؛
- حكومة المملكة العربية السعودية، "خطة التنمية الثامنة ١٤٢٩/١٤٣٠هـ (٢٠٠٥-٢٠٠٩)"؛
- حكومة السودان، "الخطة الاستراتيجية الخمسية (٢٠٠٧-٢٠١١)"؛
- حكومة الجمهورية العربية السورية، "الخطة الخمسية العاشرة (٢٠٠٦-٢٠١٠)"؛
- حكومة الإمارات العربية المتحدة، "ملامح استراتيجية حكومة الإمارات العربية المتحدة: ريادة وتكامل وامتياز"؛
- حكومة اليمن، "الرؤية الاستراتيجية لليمن ٢٠٢٥".

الفصل الأول

أولاً –
السياسة الاجتماعية ونظم الضمان الاجتماعي

ألف – قيم السياسة الاجتماعية وأطرها

على الصعيد العالمي، تصمم السياسات الاجتماعية ونظم الضمان الاجتماعي بطرق مختلفة جداً. فقد أنشأت البلدان مؤسسات مختلفة الهدف منها تلبية التطلّعات والاحتياجات الاجتماعية آخذة في الاعتبار التحديات الاجتماعية الرئيسية التي تواجهها، وأوضاعها الإنمائية وبنيتها الاجتماعية واقتصادها وثقافتها الوطنية وقيمها وتقاليدها.

وتلعب القيم والتقاليد دوراً أساسياً في الطريقة التي تدير بها المجتمعات نظم التضامن وتوزيع المسؤوليات. ففي بعض أنحاء العالم، تستتبع قيمة الحرية السائدة فكرة المسؤولية الفردية عن النجاح والفشل على حد سواء. وفي حين يكون الدعم المتبادل بشكل رئيسي على أساس طوعي عن طريق مؤسسات خيرية خاصة ورعاية الشركات وداخل الأسر الممتدة وداخل الفئات الاجتماعية، تكون المسؤولية العامة في أدنى الحدود. أما في أنحاء أخرى، فيعتبر التضامن والمساواة جزءاً هاماً من مسؤولية القطاع العام، ويتوقع من الدولة أن تعيد توزيع الموارد ما بين المناطق الجغرافية والفئات الاجتماعية. وفي أي مجتمع من المجتمعات، تتعايش جنباً إلى جنب مجموعة من القيم المتنوعة التي توجه الخيارات السياسية وتضفي الشرعية على القرارات. غير أنه قد يصعب التوفيق بين هذه القيم في الممارسة العملية.

وبالمثل، تُحدد بنية المجتمع والاقتصاد إطار المؤسسات التي ترعى السياسة الاجتماعية وتوفر الضمان الاجتماعي. وفي جميع الحالات، تكون السياسة الاجتماعية نتيجة للتفاعل بين جهات ثلاث، هي السوق والأسرة والدولة، تنظم على التوالي مجالات الحياة الاجتماعية المختلفة، حيث تتولى السوق تنظيم مجال الإنتاج، وتتولّى الأسرة تنظيم مجال التكاثر، وتتولى الدولة مسؤولية إعادة التوزيع[١٠]. وفي بعض البلدان، يكون المجتمع المدني جهة رابعة هامة في السياسة الاجتماعية والضمان الاجتماعي.

وتوزع المسؤولية على هذه المجالات المختلفة وفقاً للقيم الاجتماعية السائدة والأيديولوجيات السياسية الحاكمة. فعلى سبيل المثال، يرى الليبراليون الذين يعلقون قيمة كبيرة على الحرية الفردية أن السوق هي الآلية الرئيسية لتوزيع فرص الحياة، وأنها الطريق الأكثر فعالية لتحقيق الإنصاف والمساواة[١١]. على النقيض من ذلك، الديمقراطيون الاجتماعيون يتجهون لإعطاء الدولة قدراً كبيراً من السلطة والموارد كي توازن السوق وتحدّ من الفوارق الاجتماعية بين شرائح المجتمع المختلفة. أما بالنسبة للمحافظين، فليست السوق وليست الدولة، بل الأسرة، هي القادرة على بناء المجتمع وتحمل المسؤولية الرئيسية عن تحقيق الرخاء والضمان الاجتماعي.

ويؤدي توزيع المسؤوليات بين السوق والأسرة

(١٠) Esping-Andersen, G. 1990. *The Three Worlds of Welfare Capitalism.* Cambridge: Polity Press.

(١١) وفي حين تحدد خلفية الأسرة أيضاً نقطة الانطلاق، ينظر إلى السوق على أنها أهم العوامل في تحقيق المساواة. انظر Smith, A. 1998. *An inquiry into the nature and causes of the wealth of nations.* Washington, DC: Regnery Publishing Inc.

والدولة، وكذلك القيم السائدة، إلى تحديد أولويات وأهداف السياسة الحكومية في بلد معين. وتبعاً للتحديات الاجتماعية والاقتصادية، قد تكون هذه الأولويات والأهداف هي: النمو الاقتصادي، والتخفيف من حدّة الفقر، وشبكات الأمان الاجتماعي، والتأمين الاجتماعي، والحدّ من الفوارق الاجتماعية، والاستثمار في القدرات والإمكانات البشرية وتنميتها.

باء – أبعاد السياسة الاجتماعية

تغير مفهوم السياسة الاجتماعية على مر السنين. فقد انتقلت السياسة الاجتماعية من أهدافها الجوهرية، المتمثلة بحماية السكان من طوارئ الحياة كالمرض والشيخوخة والإصابة والبطالة، إلى قطاعات أخرى من السياسة العامة، بما في ذلك الصحة والتعليم والعمل. وامتدت لتشمل قطاعات مثل المياه والبيئة والحكم السليم. وتغير هدف السياسة الاجتماعية من "التحرر من" المخاطر إلى "حرية" العيش حياة صحية هادفة، فتوزيع الدخل والأمن الاجتماعي إنّما هما من العوامل التي تشكل الفرص وتحدد آفاق المساواة في المجتمع. أما قدرة الناس على عيش الحياة التي يختارونها فتحدّدها مجموعة أوسع من الموارد (انظر الإطار ٢)[١٢].

الإطار ٢ – التنمية كحرية

خمسة أنواع من الحريات الأساسية يكمل أحدها الآخر، وتحدّد قدرة الفرد على العيش بحرية أكبر. وهي كما يلي:

(أ) الحرية السياسية (الحقوق المدنية)؛
(ب) المرافق الاقتصادية (الإنتاج والاستهلاك)؛
(ج) الفرص الاجتماعية (التعليم والصحة)؛
(د) ضمانات الشفافية (الثقة والانفتاح)؛
(هـ) الأمن الوقائي (شبكة الأمان الاجتماعي).

المصدر: Sen, A. 1999. *Development as Freedom*. Oxford University Press.

والجدير بالملاحظة أن نظرة الاقتصاديين إلى السياسة الاجتماعية قد تغيّرت. فعلى النقيض من النظرة التقليدية، التي تعتبر السياسة الاجتماعية عامل تكلفة، تعتبرها وجهة النظر البديلة استثماراً في البشر. ومن المتوقع أن تزداد أهمية هذا الاستثمار إذ تصبح الاقتصادات الحديثة قائمة على المعرفة ويكتسب العنصر البشري دوراً حاسماً في المنافسة الاقتصادية الدولية. وتعتمد التنمية الاقتصادية إلى حد كبير على الابتكار والاستثمار في الأفكار، وهي قائمة على اكتشاف الناس للفرص والمجازفة في تعقبها. وللسياسة الاجتماعية دور في تيسير تطوير المعارف والأفكار.

كما تيسر السياسات الاجتماعية الاستثمارات الاقتصادية بتوفير الحماية والتأمين ضد مخاطر مثل المرض أو الإصابة التي يمكن بغير ذلك أن تستهلك جميع الموارد المتاحة. وإذا ما أديرت الحماية الاجتماعية جيداً، يمكنها أن تكون عاملاً منتجاً حقيقياً يشجع الناس على اعتماد أفق تخطيط طويل الأمد ويزيد من إنتاجية العمل. في هذا الصدد، المساعدات الاجتماعية أداة هامة تهدف إلى جعل النمو الاقتصادي أكثر إنصافاً، وبالتالي أكثر استدامة.

وقد اعتمد إعلان الألفية للأمم المتحدة، إزاء القلق المتزايد من عدم المساواة نتيجة للعولمة وبهدف جعل العولمة شاملة للبلدان النامية ومفيدة لها، حجة مماثلة مبنية على قيم أساسية هي الحرية والمساواة والتضامن، وهو يحدد مؤشرات واضحة متفق عليها للتقدم الاجتماعي متمثلة في الأهداف الإنمائية للألفية[١٣].

وليس في تعزيز تكافؤ فرص التعليم ذي الجودة، والرعاية الصحية الجيدة، والحصول على المياه والأراضي، وخدمات النقل والاتصالات والمعلومات والمعارف، للفئات الاجتماعية والمواقع الجغرافية تأمين للحقوق الإنسانية فحسب، بل إنه أيضاً استثمار في أحد أهم الموارد الإنتاجية لأي بلد، وهو الاستثمار في الإنسان.

على هذا، ينظر إلى السياسة الاجتماعية في هذا التقرير على أنها عمل عام مصمم لتوسيع الخيارات والفرص للناس في جميع مراحل عملية التنمية. كما أنها في

(١٢) Sen, A. 1999. *Development as Freedom*. Oxford University Press.
(١٣) مزيد من المعلومات عن الأهداف الإنمائية للألفية متاح على الموقع: http://www.un.org/millenniumgoals.

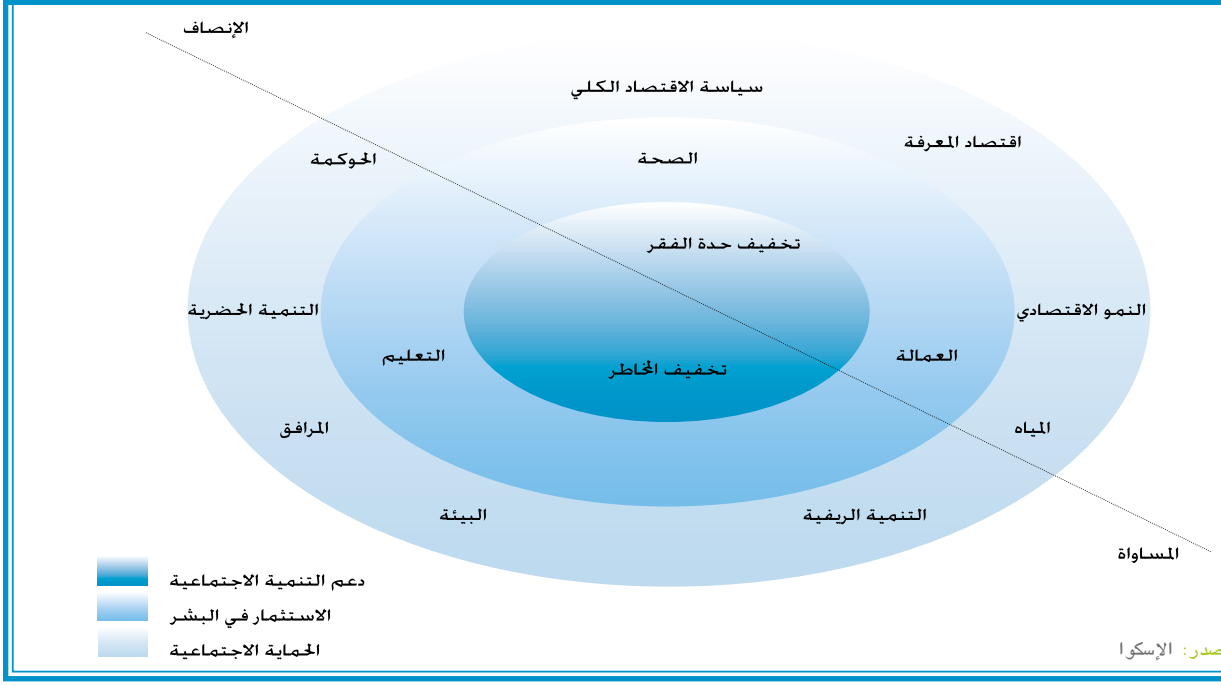
الوقت نفسه تتناول جوانب الإنتاج الاجتماعي وإعادة الإنتاج والحماية وإعادة التوزيع وكذلك أيضاً قضايا المساواة والشمول والحقوق[١٤]. وفي ضوء ذلك، يبحث التقرير ما يلي: (أ) جوهر الحماية الاجتماعية؛ (ب) الصحة والتعليم وسياسات سوق العمل؛ (ج) قضايا أوسع نطاقاً، تشمل سياسات الاقتصاد الكلي والتنمية الريفية وتوفير المياه والحماية البيئية بقدر ما يتعلق الأمر بمسائل الإنصاف والمساواة.

ويمكن عرض أبعاد السياسة الاجتماعية المختلفة هذه بصرياً بثلاث دوائر متحدة المركز (انظر الشكل١). تتناول الحلقة الداخلية هدفي الحماية الاجتماعية، وهما الحدّ من الفقر وتخفيف المخاطر، اللذين شكلا تقليدياً جوهر السياسة الاجتماعية بمفهومها الضيق[١٥]. وتُعتَبَر المساعدات الاجتماعية (النقدية والعينية) ومعونات الدعم الأدوات التقليدية للحد من الفقر، في حين يستخدم التأمين الاجتماعي على نطاق واسع لتحقيق هدف التخفيف من المخاطر.

وتمثل الدائرة الوسطى النهج الموسع للسياسة الاجتماعية، وتشمل توفير الصحة والتعليم وفرص العمل. وتلتقط هذه الدائرة بشكل أوسع فكرة الاستثمار في البشر. وهنا تدور مسائل السياسة حول قضايا الدمج في سوق العمل، والقدرة على الوصول إلى الخدمات الاجتماعية من خلال توسيع البنية الأساسية لتصل إلى المناطق النائية والمهمشة، والقدرة المتساوية على تحمل التكاليف، ونوعية الخدمات.

وتمثل الدائرة الخارجية سياق السياسة الأوسع وتلفت الانتباه إلى حقيقة أن سياسات الاقتصاد الكلي ونوعية النمو الاقتصادي والحوكمة تؤثر، من بين عوامل أخرى، تأثيراً قوياً في اتجاه ومضمون السياسة الاجتماعية. أما المواضيع التي تقطع الأبعاد المختلفة والتي تشكل اهتمامات مستمرة للسياسة الاجتماعية فهي تلك التي تتعلق بالإنصاف والمساواة.

الشكل١ – الأبعاد المختلفة للسياسة الاجتماعية

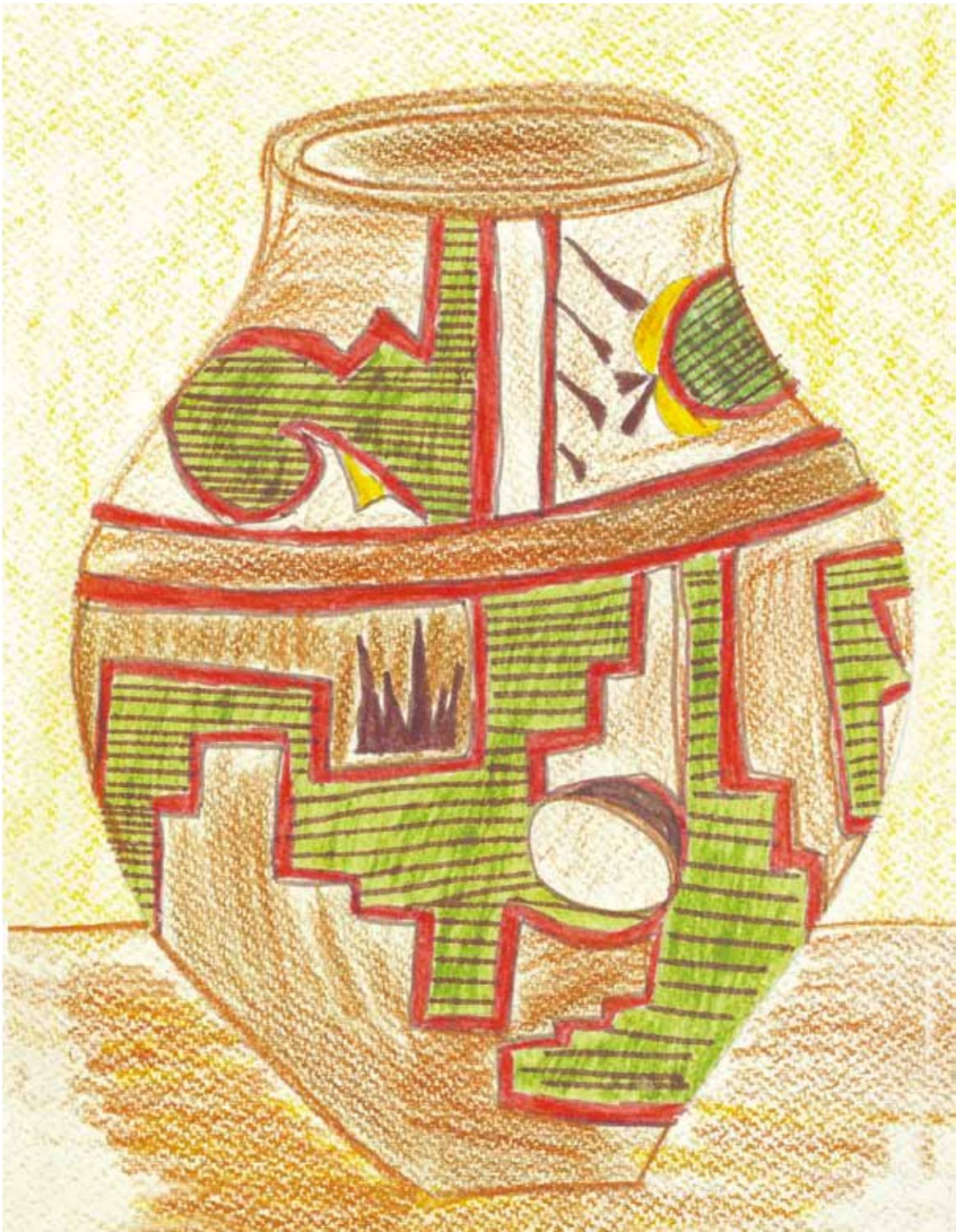


المصدر: الإسكوا

(١٤) الإسكوا، "حول السياسة الاجتماعية المتكاملة: من المفهوم إلى الممارسة" (E/ESCWA/SDD/2008/3), p. vii.

(١٥) تشمل الحماية الاجتماعية العناصر التالية: (أ) المساعدة الاجتماعية، ويفهم أنها التحويلات النقدية أو العينية المقدمة من الحكومات أو نيابة عنها إلى أشخاص لا يشملهم، في كثير من الأحيان، التأمين الاجتماعي، ويفتقرون إلى الموارد اللازمة لتغطية احتياجاتهم الأساسية؛ (ب) برامج التأمين الاجتماعي، ويفهم أنها نظم تأمين قائمة على اشتراكات إلزامية، غالباً ما تقتصر على الموظفين، وتوفر منافع متنوعة في حالات كالمرض والشيخوخة والبطالة، (ج) التضامن التقليدي في الأسر الممتدة وبواسطة الجمعيات الخيرية الدينية. إن هذه التعاريف الواردة هنا تتبع موسوعة مفردات منظمة العمل الدولية المتاحة على: http://www.ilo.org//thesaurus/defaulten.asp وقاموس مصطلحات الإحصاء الصادر عن منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي المتاح على الموقع: http://stats.oecd.org/glossary/index.htm.

الفصل الثاني



ثانياً –
التحديات الاجتماعية والاقتصادية في منطقة الإسكوا

تطور النهج المتكامل للتنمية البشرية انطلاقاً من مفهوم ترابط المجالات التي تغطيها السياسة الاجتماعية. والأدلة على وجود ترابط قوي بين قضايا مثل الوضع الغذائي للأطفال ومستوى تعليم أمهاتهم، أو بين وفيات الأمهات عند الولادة ومكان الإقامة في بلد ما، تلقي الضوء على الأثر التراكمي للمزايا أو أوجه الحرمان المتعددة، وعلى انتقالها من جيل إلى جيل. وتضعف مثل هذه الآثار أسس الإنصاف ومقومات المساواة في قيمة الحياة البشرية. ويوكل معظم المجتمعات إلى الدولة مسؤولية اتخاذ الإجراءات اللازمة وإعادة توزيع الموارد لمعالجة مثل هذه الحالات.

يتناول هذا الفصل التحديات الرئيسية التي تواجه منطقة الإسكوا، مع التركيز على الجوانب الاجتماعية لاحتياجات التنمية الشاملة.

ألف – التحديات في التنمية الاقتصادية

النمو الاقتصادي وتوليد فرص العمل من الأولويات الرئيسية لغالبية البلدان الأعضاء في الإسكوا. فبعد فترة طويلة من الركود، استؤنف النمو بقوة في بداية هذا القرن، بمتوسط نمو سنوي قدره ٥ في المائة[١٦]. ويبدو حتى الآن أن أثر الأزمة المالية والاقتصادية العالمية على المنطقة معتدل ومن المتوقع أن يستمر النمو، وإن بمعدل أقل (انظر الشكل ٢).

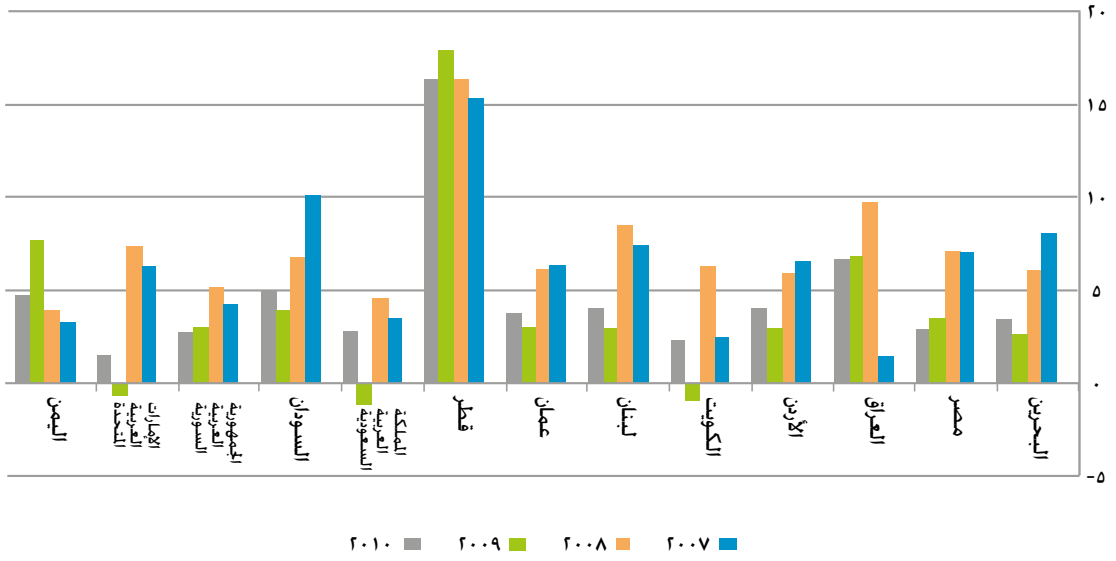
وفي حين لا يزال النمو الاقتصادي أولوية بالنسبة إلى المنطقة، يبقى مدى حصول القضايا الاجتماعية على الاهتمام الكافي موضوعاً لتساؤلات عديدة. وفي صلب النقاشات حول السياسة العامة، تثار مسائل تتعلق بما إذا كانت الحكومات تتوقع اتجاهاً تصاعدياً يحقق نهوضاً شاملاً تلقائياً أو أن التنمية الاجتماعية تتطلب إجراءات محددة يتخذها القطاع العام، وبالتالي يتعين أن تكون هدفاً صريحاً للسياسة العامة. ويتابع التقرير هذا النقاش حتى النهاية، وينظر في الرؤى والاستراتيجيات التي وضعتها الحكومات للمستقبل القريب في منطقة الإسكوا.

وأما نوعية النمو واستدامته فمصدر لمخاوف أخرى. والاعتماد المباشر وغير المباشر على سوق النفط هو موضوع يتكرر في النقاشات حول السياسة العامة. وفي حين أن فترة ارتفاع الأسعار الأخيرة بشرت بمعدلات نمو مرتفعة، لا يزال النمو في القطاع غير النفطي عموماً بطيئاً. وقد أحيا وقوع الأزمة المالية العالمية بعض المخاوف، إذ إن المكاسب يمكن أن تتبدد أو تتلاشى دون أن تحقق نتائج مستدامة في مجال التقدم الاجتماعي. وهذا التطور قد يأتي عقب موجات الازدهار والكساد نفسها التي شهدتها المنطقة على مدى العقود الماضية والتي يسعى واضعو السياسات إلى تفاديها.

ويبدو أن اعتماد التنمية الاقتصادية على تقلبات سوق النفط الدولية، مع ما يسببه ذلك من ضعف بنيوي في

(١٦) ESCWA, *The Impacts of the Financial Crisis on ESCWA Member Countries: Challenges and opportunities* (E/ESCWA/EDGD/2009/WP. 3), p. 17.

الشكل ٢- معدلات نمو الناتج المحلي الإجمالي الحقيقي المتوقعة في منطقة الإسكوا، ٢٠٠٧-٢٠١٠



المصدر: صندوق النقد الدولي، *World Economic Outlook: Crisis and recovery* (April 2009).

الاقتصادات العربية قد ازداد على مر السنين على حساب الزراعة والتصنيع والإنتاج الصناعي. ووفقاً لأحدث تقرير عن التنمية البشرية العربية، أصبحت المنطقة أقل تقدماً في الصناعة مما كانت عليه في عام ١٩٧٠[١٧]. وقد أنتج قطاع النفط ثروة هائلة في بعض البلدان وأكسب المنطقة مكانة بارزة في تقسيم العمل على الصعيد الدولي، إلا أن هذا القطاع يشكل في الوقت ذاته قاعدة اقتصادية ضيقة جداً لا تكفي لتطوير فرص العمل وتحقيق الرفاه في منطقة يبلغ عدد سكانها نحو ٢٠٠ مليون نسمة. فالميزانيات العامة تعتمد اعتماداً كبيراً على مصادر إيرادات محدودة جداً، وقدرة الإقتصادات على توفير فرص للقوة العاملة المتنامية غير كافية، لا سيما في أوقات الركود.

وتدرك البلدان الأعضاء في الإسكوا التحدي المتمثل في ضرورة تنويع القاعدة الاقتصادية بعيداً عن النفط وبناء أساس بديل يضمن النمو والتشغيل. وزيادة الاستثمارات في قطاع البناء والعقارات والنقل والاتصالات وتكرير النفط هي جزء من الجهود المبذولة لهذه الغاية. وقد شرع عدد من البلدان بإصلاحات اقتصادية ترمي إلى تشجيع الاستثمار، كما أن نمو قطاع الخدمات وفر غالبية الوظائف التي استحدثت في الآونة الأخيرة في المنطقة. فوفقاً لتقرير البنك الدولي "ممارسة أنشطة الأعمال لعام ٢٠٠٩"، يأتي ترتيب منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا في وسط جدول مجموعات الدول، أدنى من منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي وأوروبا الشرقية وشرق آسيا، وتقريباً على قدم المساواة مع أمريكا اللاتينية، وأعلى بكثير من جنوب آسيا وأفريقيا جنوب الصحراء[١٨].

في الوقت نفسه، تتطلب المخاوف البيئية مزيداً من الاهتمام بنوعية النمو. فالضغط على الموارد المائية، وتقلص مساحة الأراضي الصالحة للزراعة ومؤشرات مماثلة تستلزم قدراً أكبر من الاهتمام بالقيود التي تفرضها الطبيعة على الممارسات الاقتصادية التقليدية

(١٧) مع استثناء بلدان مجلس التعاون الخليجي، لكن هذا الاستثناء يمكن أن يعزى إلى أن القاعدة الصناعية كانت ضيقة في عام ١٩٧٠. ولكن، حتى في هذه المجموعة، تكاد مساهمة الصناعة التحويلية في الناتج المحلي الإجمالي لا تتجاوز ١٠ في المائة. انظر أيضا برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، المكتب الإقليمي للدول العربية، تقرير التنمية الإنسانية العربية لعام ٢٠٠٩: تحديات أمن الإنسان في البلدان العربية، ص ١٠٣.

(١٨) البنك الدولي، ممارسة أنشطة الأعمال لعام ٢٠٠٩ (أيلول/سبتمبر ٢٠٠٨).

وكذلك الاستراتيجيات الإنمائية. وتشير تقارير عدة إلى ضرورة التنبّه إلى المشاكل البيئية، مؤكّدة أن المنطقة قد "دخلت طور فقر المياه" الذي يتوقع أن يؤثر على غالبية السكان في المستقبل المنظور[١٩]. ولا تزال الزراعة تستهلك أكبر حصة من المياه في المنطقة العربية على الرغم من تقلص حصتها من الناتج المحلي الإجمالي[٢٠]. ومن بين البلدان الأربعة عشر الأعضاء في الإسكوا، يعاني ما لا يقل عن سبعة بلدان إجهاداً مائياً حاداً أو خطيراً (انظر الجدول ١)[٢١]. فاليمن، على سبيل المثال، مهدد بالتصحر، إذ يستهلك القطاع الزراعي نحو ٩٠ في المائة من موارد المياه، ولا تزيد كفاءة الري عن ٤٠ في المائة[٢٢]. وفي العراق، يواجه أكثر من ٧٦ في المائة من الأسر المعيشية في المناطق الريفية و٦٠ في المائة من السكان في المناطق الحضرية مشاكل في الحصول على المياه الصالحة للشرب[٢٣].

الجدول ١- مستويات إجهاد المياه في منطقة الإسكوا، ٢٠٠٦

إجهاد مائي خطير	إجهاد مائي حاد	إجهاد مائي ملحوظ	إجهاد مائي طفيف
الكويت	البحرين	الأردن	مصر
الإمارات العربية المتحدة	العراق	المملكة العربية السعودية	لبنان
	فلسطين		عمان
	قطر		الجمهورية العربية السورية
	اليمن		

المصدر: يستند الجدول إلى: برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، المكتب الإقليمي للدول العربية، تقرير التنمية الإنسانية العربية لعام ٢٠٠٩: تحديات أمن الإنسان في البلدان العربية (٢٠٠٩).

ملاحظات: يكون الإجهاد المائي خطيراً عندما يصل المعدل إلى أكثر من ١٠ ٠٠٠ شخص لكل مليون متر مكعب؛ وحاداً عندما يتراوح بين ٥ ٠٠٠ و١٠ ٠٠٠ شخص لكل مليون متر مكعب؛ وملحوظاً عندما يتراوح بين ٢ ٥٠٠ و٥ ٠٠٠ شخص لكل مليون متر مكعب؛ وطفيفاً عندما يكون أقل من ٢ ٥٠٠ شخص لكل مليون متر مكعب.

لم يكن السودان في ذلك الوقت عضواً في الإسكوا.

والاختلالات التي تشهدها المنطقة هي سمة هيكلية لكثير من البلدان. فالتوسع العمراني السريع يسير جنباً إلى جنب مع تهميش المناطق الريفية والنائية، ما يؤدي إلى إقصاء اجتماعي لشرائح من سكان الريف. كما أن ارتفاع أسعار المواد الغذائية في عام ٢٠٠٨ أعاد قضية التنمية الريفية إلى الواجهة وسلط الضوء على الاعتماد الكبير للبلدان العربية على الواردات الغذائية[٢٤]. وتعتمد المنطقة العربية عموماً على الواردات لتلبية ما يقارب ٥٠ في المائة من احتياجاتها الغذائية، وخاصة الحبوب التي هي أهم المواد الغذائية للفقراء. فاليمن، مثلاً، يستورد ٨٠ في المائة من الحبوب[٢٥]. وأكثر من يعاني من ارتفاع أسعار المواد الغذائية هم الفقراء في المناطق الحضرية وسكان الأرياف الذين لا يملكون أرضاً، وكذلك صغار المزارعين.

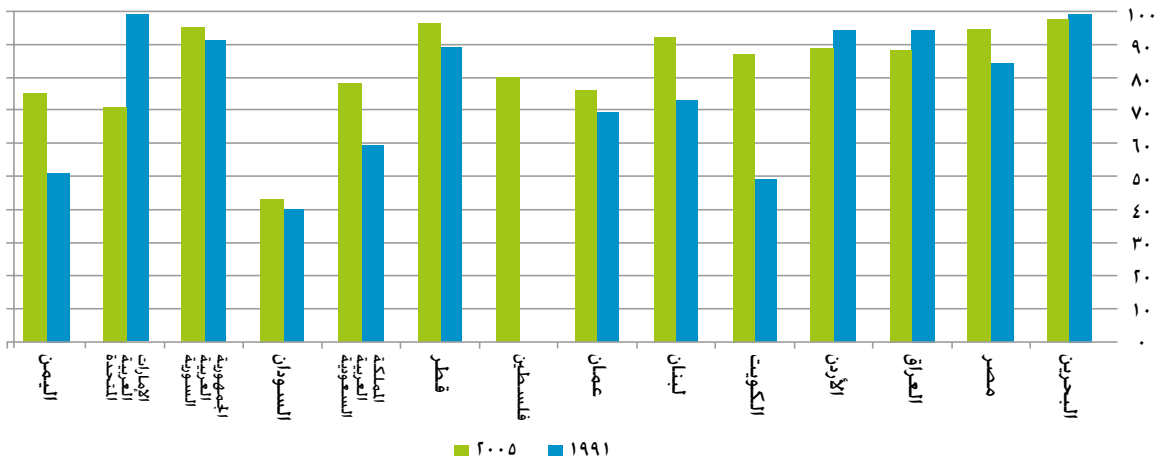
وفي هذا الاعتماد على الواردات، الذي هو نتيجة لندرة المياه والأراضي الصالحة للزراعة، ما يدل على عدم كفاية الاستثمارات في الزراعة والانخفاض المتواصل في الإنتاجية. وينتشر فقر الدخل على نطاق واسع، وخاصة بين سكان المناطق الريفية، ويشكل إهمال المناطق الريفية الوجه الآخر للتوسع العمراني السريع والمشاكل الاجتماعية الناجمة عنه، وهذه جميعها من القضايا البارزة في المنطقة.

وما من حلول سهلة. فالتحدي يكمن في توجيه الاستثمارات العامة والخاصة إلى القطاعات التي تشق طرقاً إلى المستقبل، وتفيد في الوقت ذاته مباشرة المناطق والفئات السكانية الفقيرة والمهمشة. وتحتاج البلدان إلى توزيع مواردها الشحيحة على الاستهلاك المنزلي والصناعي والزراعي؛ وأن تفكر ملياً في الاعتبارات الاجتماعية مقابل الاعتبارات الاقتصادية؛ وأن تستكشف مصادر دخل إضافية وبديلة، وفي الوقت نفسه أن تخفّف الإجهاد الذي تتعرض له مواردها الشحيحة من مياه وأراض وتستثمر في المهارات والتكنولوجيا.

تصف الأقسام الواردة فيما يلي الطرق التي تود الحكومات سلوكها بهدف تعزيز التنمية الاقتصادية وضمان أن يصل النمو إلى جميع أجزاء المجتمع وقطاعاته، لا سيما الفقراء.

(١٩) برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، المكتب الإقليمي للدول العربية، تقرير التنمية الإنسانية العربية لعام ٢٠٠٩: تحديات أمن الإنسان في البلدان العربية (٢٠٠٩)، ص ٣٨-٣٩.
(٢٠) المرجع السابق، ص ١٣٨-٩. هذه الحالة ليست فريدة للمنطقة العربية نظراً لأن الزراعة تستأثر بالنصيب الأكبر من استخدام المياه في كل من البلدان النامية.
(٢١) ESCWA, *Water Development Report 2: State of water resources in the ESCWA region* (E/ESCWA/SDPD/2007/6).
(٢٢) حكومة اليمن "الرؤية الاستراتيجية لليمن ٢٠٢٥".
(٢٣) حكومة العراق، "استراتيجية التنمية الوطنية ٢٠٠٧-٢٠١٠".
(٢٤) وفقاً لبيانات البنك الدولي، اعتماد منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا على الواردات الغذائية هو الأعلى في العالم. البنك الدولي، آخر التطورات والآفاق الاقتصادية المستقبلية في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا ٢٠٠٩: اجتياز الركود الاقتصادي العالمي.
(٢٥) البنك الدولي، أزمة الغذاء في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا (حزيران/يونيو ٢٠٠٨) متاح على الموقع:
http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/COUNTRIES/MENAEXT/0,,contentMDK:21840570~menuPK:2246554~pagePK:2865106~piPK:2865128~theSitePK:256299,00.html.

الشكل ٣- معدلات صافي الالتحاق بالتعليم الابتدائي في منطقة الإسكوا، ١٩٩١ و ٢٠٠٥ (نسب مئوية)



المصدر: برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، المكتب الإقليمي للدول العربية، تقرير التنمية الإنسانية العربية لعام ٢٠٠٩: تحديات أمن الإنسان في البلدان العربية.

باء - الاستثمار في البشر: التعليم والعمل والصحة

لا تزال منطقة الإسكوا من المناطق التي تشهد أسرع نمو سكاني في العالم، إذ يبلغ معدل النمو السكاني فيها ٢ في المائة في السنة. وفي ظل هذا الواقع، يتعين عليها مواجهة التحدي المتمثل في توفير فرص متساوية لجميع النساء والرجال والأطفال. ويتطلب الاستثمار في المنطقة البناء على الإنجازات التي تحققت في مجالات التعليم والصحة، والذهاب إلى ما هو أبعد من خلال إعادة توجيه السياسة العامة لتمكين الناس من تطوير حياتهم. وهذا يعني أيضاً دعم القوى العاملة المتزايدة من خلال توليد فرص عمل كافية في أسواق تسودها المنافسة الشديدة.

لقد أحرزت البلدان في منطقة الإسكوا تقدماً في توفير فرص التعليم لمعظم الأطفال (انظر الشكل ٣). كما أن فرص الحصول على التعليم في المناطق النائية والريفية آخذة بالتحسن والفجوة بين الجنسين تتقلص، إذ أصبحت معدلات التحاق الفتيات أعلى من معدلات التحاق الفتيان في جميع البلدان الأعضاء تقريباً، وخاصة في مرحلة التعليم الجامعي.

وقد جلب هذا النجاح تحديات جديدة إلى جدول أعمال واضعي السياسات. ومعظم هذه التحديات يتعلّق بنوعية التعليم والتحصيل التعليمي وكفاية المهارات والمعرفة المطلوبة لسوق العمل. وتستدعي أهمية المعرفة للتنويع الاقتصادي والمنافسة الدولية إيلاء مزيد من الاهتمام للاستثمار في البشر على أوسع نطاق ممكن من أجل تعزيز القدرة الإنتاجية للاقتصاد الوطني. وفي الوقت نفسه، التعليم الجيد ضروري لدعم الناس للخروج من قطاع الخدمات حيث عدم الاستقرار وانخفاض الأجر. فالصناعات التي تتطلب مؤهلات أفضل بإمكانها توفير فرص عمل أكثر استقراراً وبأجور أعلى.

والتعليم، الذي هو أولوية هامة للحكومات في المنطقة، يؤمّن في معظمه مجاناً في جميع مراحله. ولكن على الرغم من الإنجازات الماضية في تحقيق المساواة في الفرص التعليمية، تشير الاتجاهات الحالية إلى تزايد التباين في التعليم الابتدائي والتعليم الثانوي، خاصة بالنسبة للفئات الفقيرة والمجتمعات السكانية في الريف[٢٦]. ويمكن أن يعزى ذلك إلى مجموعة عوامل منها ارتفاع مساهمة القطاع الخاص في التعليم

(٢٦) البنك الدولي، منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، ٢٠٠٧. "إصلاح التعليم في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا" *The Road Not Traveled: Education Reform in the Middle East and North Africa*, p. 106.

الابتدائي في غياب استراتيجية واضحة بشأن إمكانية التحاق التلاميذ الفقراء بالمدارس الخاصة.

وفي حين يبدو أن الإنفاق العام يميل لصالح التعليم العالي وعلى الرغم من النفقات العالية نسبياً، فإن نوعية التحصيل التعليمي تتطلب اهتماماً في جميع أنحاء المنطقة. فمعدلات الإلمام بالقراءة والكتابة مسألة مثيرة للقلق على وجه الخصوص. فهناك نسبة كبيرة من السكان البالغين، وخاصة النساء، لا تستطيع القراءة أو الكتابة. وهذه الفجوة النوعية في النتائج التعليمية، التي تقاس بسنوات التحصيل التعليمي وبالعلامات المنخفضة نسبياً في الاختبارات الدولية، تشكل اختلالاً هاماً بين نوع المعرفة التي تنتجها النظم التعليمية في الوقت الراهن وبين ما تحتاجه المنطقة لتحقيق أهداف التنمية الاجتماعية والاقتصادية. وبشكل خاص، تعتمد بلدان مجلس التعاون الخليجي على العمالة الوافدة في معظم مهن القطاع الخاص؛ وفي مختلف أنحاء المنطقة، لا يعود نمو فرص العمل دائماً بالفائدة على السكان المواطنين.

ولنتائج التعليم تأثير مباشر على سوق العمل. والنجاح في مكافحة البطالة على مدى سنوات طفرة أسعار النفط الماضية، وإن كان ملحوظاً، يكاد يخفي حقيقة أن معظم الوظائف في المنطقة هو إما في القطاع العام أو في الصناعات التي تتطلب مهارات متدنية وتعطي أجوراً متدنية، بما في ذلك الزراعة والبناء والصناعات التحويلية والقطاع غير النظامي.

في المتوسط، انخفضت معدلات البطالة في منطقة الشرق الأوسط من حوالي ١٤ في المائة في عام ٢٠٠٠ إلى ٩,٤ في المائة في عام ٢٠٠٨ مقابل متوسط عالمي بلغ ٦ في المائة[٢٧]. وتواصل الحكومات الاستجابة للضغوط الديمغرافية العالية، كما تواصل تيسير استحداث أكبر قدر ممكن من الوظائف. مع ذلك، فإن توفير وظائف ذات نوعية أفضل أمر حيوي على المدى الطويل، ويتطلب الانتباه إلى إنتاجية العمل، وخصوصاً تعليماً أفضل على النحو المذكور أعلاه.

ويشير ارتفاع سرعة خلق فرص العمل بالنسبة لنمو الناتج المحلي الإجمالي إلى انخفاض إنتاجية اليد العاملة، ويثير القلق بشأن نوعية الوظائف الناشئة ومدى استدامتها في أوقات الأزمات[٢٨]. ويشير بعض التقارير إلى معضلة "الكمية مقابل النوعية" في خلق فرص العمل في المنطقة، التي تواجه في الحقيقة تحدياً مزدوجاً يشمل معاً عدد ونوع الوظائف التي يتعين استحداثها[٢٩].

ومن المثير للاهتمام أن استحداث العمالة ذات المهارة العالية والنوعية الأفضل يرتبط أيضاً ارتباطاً وثيقاً بمسألتي تحديات التنويع الاقتصادي وتطوير القطاع الخاص. وبما أن عدد القادرين على العثور على فرص عمل جيدة خارج بلدانهم الأصلية يتزايد، فإن ذلك يشير إلى أن اهتمام واضعي السياسات ينبغي أن ينصب لا على توفير المهارات المناسبة فحسب، بل أيضاً على الطلب على هذه المهارات من القطاع الخاص.

ومن المتوقع أن يظل إيجاد فرص العمل أولوية بالنسبة للمنطقة على مر السنين. وتستكشف الفصول التالية سياسات سوق العمل التي تهدف البلدان الأعضاء في الإسكوا إلى إدخالها وتطبيقها للتأثير على كل من نوعية وكمية فرص العمل.

وفي مجال السياسة الصحية، حققت منطقة الإسكوا أبرز الإنجازات في تحسين الوضع الصحي للسكان، بما في ذلك العمر المتوقع عند الولادة (انظر الشكل ٤). فمنطقة الخليج تتمتع بوضع صحي يماثل الوضع الصحي في معظم البلدان ذات الدخل المرتفع، في حين أن البلدان المتوسطة الدخل مثل مصر والأردن ولبنان والجمهورية العربية السورية في طريقها إلى تحقيق الأهداف الإنمائية للألفية المنشودة على هذا الصعيد. غير أن البلدان الأخرى الأعضاء في الإسكوا، بما فيها العراق وفلسطين والسودان واليمن، ما زالت تعاني من ارتفاع معدلات وفيات الرضع والأمهات (انظر الشكل ٥).

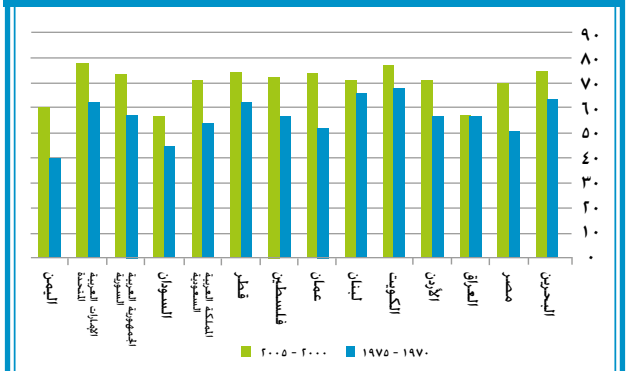
---

(٢٧) تتألف منطقة الشرق الأوسط في هذا السياق من البلدان الأعضاء في الإسكوا بالإضافة إلى إيران.

(٢٨) *The Impacts of the Financial Crisis on the ESCWA Member Countries: Challenges and Opportunities* (E/ESCWA/EDGD/2009/WP.3), p. 17. المرجع السابق.

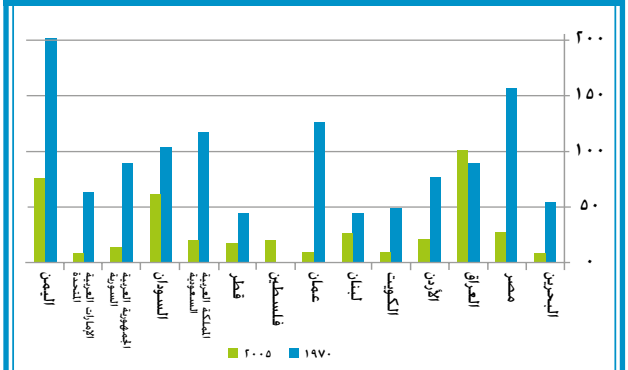
(٢٩) البنك الدولي، منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، ٢٠٠٧. *Economic Developments and Prospects: Job Creation in an Era of High growth*, p. 66.

الشكل ٤ – العمر المتوقع عند الولادة في منطقة الإسكوا ١٩٧٠–١٩٧٥ و ٢٠٠٠–٢٠٠٥



المصدر: برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، المكتب الإقليمي للدول العربية، تقرير التنمية الإنسانية العربية لعام ٢٠٠٩: تحديات أمن الإنسان في البلدان العربية.

الشكل ٥ – معدلات وفيات الرضع في منطقة الإسكوا، ١٩٧٠–٢٠٠٥



المصدر: برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، المكتب الإقليمي للدول العربية، تقرير التنمية الإنسانية العربية لعام ٢٠٠٩: تحديات أمن الإنسان في البلدان العربية.

وترتبط الاهتمامات الأكثر إلحاحاً بنوعية خدمات الرعاية الصحية، وارتفاع عدم المساواة في توزيع مرافق الرعاية الصحية وارتفاع حصة الإنفاق الخاص على الصحة في المنطقة، الذي يصل إلى ما يقارب ٥٠ في المائة من مجموع الإنفاق. وتوجه انتقادات إلى قطاع الرعاية الصحية العام بسبب تركيزه الكبير على الرعاية العلاجية بدلاً من الرعاية الوقائية، إذ ينفق نصف ميزانيات الصحة العامة على العلاج في المستشفيات، الذي هو في كثير من الأحيان سيء وغير كفؤ، وخاصة في المناطق الريفية والنائية[٣٠]. ويدل ارتفاع الإنفاق المباشر للأسر المعيشية على الرعاية الصحية على أن توفير خدمات الرعاية الصحية العامة غير كاف[٣١]. كما أنه يشير إلى عدم كفاية تغطية أنظمة التأمين الصحي، ما يترك الأسر في أوضاع غير آمنة في حالات المرض والإصابة. وغالباً ما تتحمل الأسر ذات الدخل المنخفض مشقات كي تستطيع دفع تكاليف العلاج الطبي الضروري، كما أن تنامي حصة الاعتماد على القطاع الخاص يسرِّع من تطوير نظم مزدوجة بحيث يستطيع أي شخص قادر على تحمل تكاليف الحصول على علاج أفضل الانتقال إلى مقدمي الرعاية الصحية من القطاع الخاص.

ومن التحديات الرئيسية على هذا الصعيد سد الفجوات الكبيرة في التغطية الصحية التي توجد في معظم بلدان المنطقة، لا سيما في المناطق الريفية والمهمشة؛ واعتماد سياسة صحية منصفة، وربطها بأنظمة للحماية الاجتماعية تكون عالية الكفاءة وواسعة النطاق.

جيم – الحماية الاجتماعية

أنشأ معظم البلدان في المنطقة أنظمة حماية اجتماعية الهدف منها التخفيف من المخاطر والتخفيف من حدّة الفقر. فخلال الفترة من أوائل الخمسينات وحتى آخر السبعينات، أنشأ معظم البلدان خطط تأمين قائمة على الاشتراكات تغطي مخاطر المرض والإصابة والشيخوخة. أما التأمين ضد البطالة فلا يزال تطوراً حديثاً جداً. وفي هذا السياق، تناقش مصر القيام بإصلاحات، وأنشأت البحرين خطة تأمين ضد البطالة في عام ٢٠٠٧، وينظر الأردن حالياً في اتخاذ خطوة مماثلة.

ونقطة الضعف الرئيسية في جميع خطط التأمين هي في اقتصار معظم هذه الخطط إما على موظفي القطاع العام أو القطاع الخاص النظامي، بحيث لا تغطي فئات السكان التي تعمل في القطاع الزراعي والقطاعات غير النظامية. وهناك مجموعة ثانية من الأسئلة تتعلق

(٣٠) برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، المكتب الإقليمي للدول العربية، تقرير التنمية الإنسانية العربية لعام ٢٠٠٩ : تحديات أمن الإنسان في البلدان العربية.
(٣١) المرجع السابق.

بتجزؤ هذه النظم وتشتتها، وضعف القدرات المؤسسية، والمخاطر الكبيرة الكامنة في تضخم التكاليف. فأنظمة المعاشات التقاعدية، على وجه الخصوص، تميل إلى أن تكون مجزأة إلى خطط متعددة، تتباين شروطها والفوائد التي تقدمها. كذلك يراكم معظم النظم ديون معاشات تقاعدية عامة ضمنية ضخمة قد تهدد استقرار الاقتصاد الكلي(٣٢).

وبالإضافة إلى أنظمة التأمينات الاجتماعية هذه، التي تكاد تقتصر على الطبقات الوسطى في المدن، طورت البلدان الأعضاء مجموعة متنوعة من التدخلات للوصول إلى الفقراء وشرائح المجتمع الأقل حظاً. وتشمل برامج المساعدة الاجتماعية أنواعاً مختلفة من التحويلات النقدية، ومعونات لدعم الأسعار (على سبيل المثال، أسعار الوقود أو المواد الغذائية)، وتوزيع الأغذية، وتخفيض الرسوم المفروضة على المرافق العامة، وأحياناً برامج الأشغال العامة. وتؤدي معونات دعم الأسعار تقليدياً دوراً هاماً في المنطقة. وتدور النقاشات حول فعالية هذه المعونات وكفاءتها وعمّا إذا كانت التحويلات النقدية الموجهة هي الخيار الأفضل. ومراراً، يثير واضعو السياسات، مع تحديات مثل عدم الكفاءة الإدارية والافتقار إلى التنسيق، مسألة امتداد برامج الدعم المختلفة، وخاصة إلى المناطق الحضرية والريفية المهمشة، وكذلك مسألة توجيه المساعدة إلى الفقراء. وفي بعض البلدان، تشكل الإعانات المختلفة مجتمعة عبئاً كبيراً على المالية العامة. على سبيل المثال، تشكل هذه الإعانات في مصر ٣٠ في المائة من الإنفاق العام، ما يحدّ من الموارد المتاحة لمعالجة قضايا السياسة الاجتماعية(٣٣).

إن عدم كفاية أو غياب تغطية الحماية الاجتماعية هو في الواقع العملي بمثابة خصخصة للخدمات الاجتماعية بالنسبة لأجزاء واسعة من السكان، إذ لا يكون بمقدور الفئات الاجتماعية الفقيرة تحمل نفقاتها. ويكون الدخل المتأتي من التحويلات المالية من الخارج شكلاً شائعاً نسبياً من أشكال التأمين الاجتماعي لهذه الشرائح، يتم توفيره في إطار الأسر الممتدة. وفي حين أن معدلات الفقر في المنطقة منخفضة بالمقارنة مع مناطق أخرى، إلا أن الحساسية تجاه الصدمات عالية بشكل ملحوظ. فهناك أعداد كبيرة من الناس تعيش على مداخيل لا تتجاوز خطوط الفقر إلا بالكاد، وليس لديها القدرة على بناء احتياطيات وتعتمد اعتماداً كبيراً على نظم التضامن التقليدية.

وكثيراً ما يتم تلقي دعم إضافي من مؤسسات المجتمع المدني المختلفة ومن عدد واسع من المنظمات الدينية التي لها جذور قوية في القيم الدينية والنظم السياسية. وهناك العديد من المنظمات التي توفر خدمات تعليم ورعاية صحية وتوظيف، بالإضافة إلى التحويلات النقدية والعينية، لأفراد مختارين ومجموعات مختارة من السكان. وهذه الأنشطة تكمل نشاط القطاع العام في المجال الاجتماعي وتشكل أيضاً تحدياً له.

هذا ويناقش التقرير أيضاً كيف تؤطر استراتيجيات التنمية التحديات الاجتماعية والاقتصادية، والسبل التي تُقترح لتطوير نظم الحماية الاجتماعية. ومن الناحية المثالية، فإن اتباع نهج شامل يهدف إلى دمج التأمين الاجتماعي والمساعدة الاجتماعية بطريقة تجعلهما مفتوحين لأوسع مشاركة ويدعمان الناس في جميع مسارات حياتهم.

---

(٣٢) Robalino, D.A. 2005. *Pensions in the Middle East and North Africa: Time for change*. Orientations in Development Series. World Bank, p. 10.
نفذ الأردن واليمن إصلاحات واسعة في مجال معاشات التقاعد في الأعوام ١٩٩٥ و٢٠٠٠ و٢٠٠٣. انظر أيضاً:
Loewe, M. 2009. *Pension schemes and pension reform in the Middle East and North Africa*. United Nations Research Institute for Social Development.

(٣٣) البنك الدولي، منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، آخر التطورات والآفاق الاقتصادية المستقبلية في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا ٢٠٠٩: اجتياز الركود الاقتصادي العالمي.

الفصل الثالث

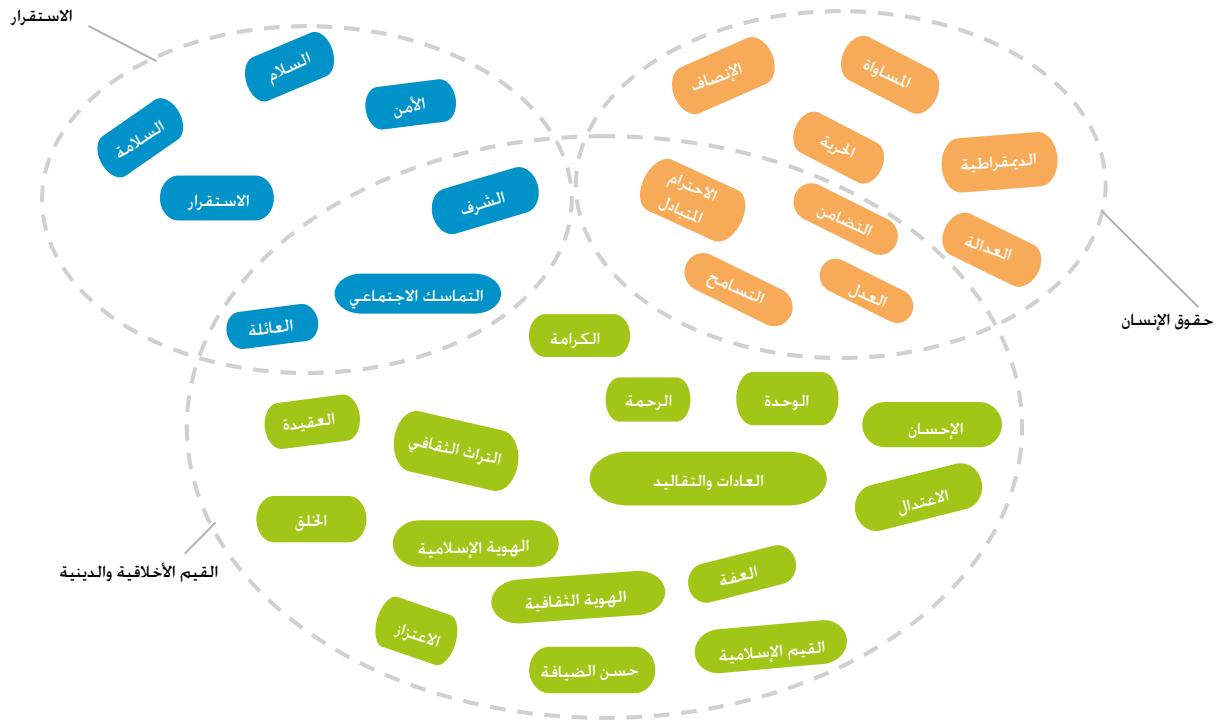
ثالثاً –
القيم والأهداف الواردة في وثائق استراتيجيات البلدان الأعضاء في الإسكوا

يتمحور هذا الفصل حول صلب التقرير، إذ يتناول بالتفصيل القيم والأهداف الاجتماعية المعتمدة في وثائق الرؤية والاستراتيجية الوطنية للبلدان الأعضاء في الإسكوا. وفي حين أن القيم توجه الاختيارات وتضفي الشرعية عليها، تعبر الأهداف الاجتماعية عن الأولويات الفعلية واتجاهات العمل. وهذه مجتمعة تساعد على ضبط إيقاع السياسة الاجتماعية ورسم حدودها في سياقات وطنية معينة، وتقدم بالتالي نقطة البدء المنطقية للتحليل.

ألف – القيم

في جميع أنحاء المنطقة، تتمحور القيم الرئيسية التي ورد ذكرها في بيانات الرؤى الوطنية حول ثلاث مجموعات من القيم الأساسية على النحو التالي: (أ) قيم تتعلق بتحقيق الاستقرار والأمن والسلام والسلامة؛ (ب) القيم الدينية والأخلاقية؛ (ج) القيم التي تتعامل مع حقوق الإنسان الأساسية. ويوضح الشكل ٦ هذه المجموعات من القيم المثيرة للاهتمام.

الشكل ٦– مجموعة من القيم في منطقة الإسكوا



ويمكن كذلك إجراء تحليل أدق تبعاً لهذه الخطوط العريضة. فقد تم التأكيد في معظم الأحيان على قيم الأمن والاستقرار في البلدان الأعضاء التي عانت مؤخراً من صراعات، بما في ذلك مثلاً العراق وفلسطين واليمن، وحتى دول مثل قطر والمملكة العربية السعودية[٣٤]. فعلى سبيل المثال، تقترح حكومة السودان في إطار خطتها الاستراتيجية الخمسية الأخيرة (٢٠٠٧–٢٠١١) رؤية لـ "أمة سودانية آمنة وموحدة ومتطورة وعصرية وسلمية، مبنيّة على التنوع الثقافي والسياسي، وعلى التحول الديمقراطي السلمي للسلطة السياسية، وانتشار الحريات الأساسية وحقوق الإنسان" (انظر الإطار ٣).

الإطار ٣ – السودان: رؤية للسلامة والوحدة والاستقرار والسلام

"...وأمة سودانية آمنة وموحدة ومتطورة وعصرية وسلمية مبنية على التنوع الثقافي والسياسي وعلى التحول الديمقراطي السلمي للسلطة السياسية، وانتشار الحريات الأساسية وحقوق الإنسان ومساواة جميع الناس أمام القانون والتقاسم العادل للسلطة والثروة؛ أمة متصالحة مع نفسها ومع جيرانها والعالم بأسره وفقاً لاحترام المصالح المشتركة في الحفاظ على السلم والأخلاق الإنسانية للبشرية جمعاء."

المصدر: حكومة السودان، "الخطة الاستراتيجية الخمسية (٢٠٠٧– ٢٠١١)" مأخوذ عن النسخة الإنكليزية ص ٣٣.

وفي استراتيجية التنمية الوطنية للعراق (٢٠٠٧–٢٠١٠)، تقدم الحكومة رؤية متعلقة بوضع نهج سياسة اجتماعية شاملة يهدف إلى تمهيد الطريق لتحقيق الاستقرار والأمن، مع ضمان حصول الجميع على الحقوق والحريات الأساسية. وتؤكد خطة الإصلاح والتنمية الفلسطينية (٢٠٠٨–٢٠١٠) على الأمان والأمن كقيمتين جامعتين، بالإضافة إلى الحكم السليم وتحسين نوعية الحياة. وتتطرق قطر بإيجاز في رؤيتها الوطنية ٢٠٣٠، إلى ضمان الأمن والاستقرار وتكافؤ الفرص، في حين تؤكد المملكة العربية السعودية، في إطار خطة التنمية الثامنة، على أهمية دعم الأمن والاستقرار الاجتماعي، جنباً إلى جنب مع تعميق "الهوية العربية والإسلامية في المملكة".

تتصل المجموعة الثانية الهامة من القيم التي ترتكز عليها بيانات الرؤية للتنمية الوطنية في أنحاء المنطقة بالقيم الأخلاقية والدينية. فحكومة السودان تؤكد في أحدث خطة استراتيجية خمسية لها (٢٠٠٧–٢٠١١) على القيم الدينية ولا سيما العفة والخُلُق والكرامة والاعتدال والتسامح، وتدعو إلى تعزيز النسيج الاجتماعي. وتشدد خطة الإصلاح والتنمية الفلسطينية (٢٠٠٨–٢٠١٠) على أهمية تعزيز التماسك الاجتماعي من خلال تعزيز القيم الاجتماعية والروابط الأسرية القوية والشرف والكرامة والحفاظ على التراث الاجتماعي والثقافي، ولا سيما القيم العربية من تسامح واحترام متبادل وأسرة وعلاقات اجتماعية.

تسلط الأجندة الوطنية الأردنية (٢٠٠٦–٢٠١٥) الضوء أيضاً على أهمية تعزيز الثقافة الوطنية الأردنية كجزء من الثقافة العربية له جذور قوية في قيم السلام والتسامح. وبالمثل، تدعو سلطنة عمان إلى الحفاظ على الهوية العربية والإسلامية وتعزيز التسامح. وتتطرق مصر في خطة التنمية السادسة (٢٠٠٧–٢٠١٢) منذ البداية إلى أهمية "الحفاظ على هويتنا والجذور العميقة لنظام قيمنا الاجتماعية والثقافية والوطنية وتعظيم منافع التنمية في إطار عربي إفريقي إسلامي متكامل".

ويذكر اليمن في رؤيته الاستراتيجية ٢٠٢٥ أهمية الإيمان بالله والولاء للنبي والتضامن والرحمة وحسن الضيافة ونصرة الضعفاء والسعي إلى المعرفة والانفتاح الفكري والثقافي، مع المحافظة على الهوية اليمنية المميزة (انظر الإطار ٤). ويؤكد كل من الكويت وعُمان وقطر والمملكة العربية السعودية والإمارات العربية المتحدة أيضاً على الحاجة إلى تعزيز القيم الأخلاقية والدينية وتقوية الهوية الوطنية والحفاظ على تماسك الأسرة.

(٣٤) ومن المهم ملاحظة أن لبنان، رغم تاريخ الصراعات الطويلة فيه، يخفق في ذكر الأمن والاستقرار في خطته للعمل الاجتماعي وفي تقرير الانجاز المحرز المتعلق بباريس ٣.

الإطار ٤ – اليمن: ميدان ثقافي غني

"... إن السمات الأكثر وضوحاً للثقافة اليمنية هي التفاني في الدين الإسلامي والإيمان بالله والولاء للنبي ومحبة الوطن، والتضامن والرحمة لبعضهم البعض، وحسن الضيافة للضيوف، ونصرة الضعيف، والرغبة في العمل والتفوق في العمل، وحب التجارة، والبحث عن المعرفة، والبحث عن الجديد، وجميعها أصبح يتجلى في الانفتاح الفكري والثقافي، مع الحفاظ على الهوية اليمنية والأصالة والتميز".

المصدر: حكومة اليمن، «الرؤية الاستراتيجية لليمن ٢٠٢٥»، مأخوذ عن النسخة الإنكليزية ص ١٦.

وإلى جانب القيم الدينية وقيم الأمن والاستقرار، تعبر البلدان الأعضاء في الإسكوا في بيانات رؤاها عن قيم إنسانية أساسية تتعلق بالحرية والعدالة الاجتماعية والإنصاف. فعلى سبيل المثال، يركز اليمن على أهمية بناء رأس المال البشري ورفع مستويات المعيشة وإدماج قيم العدالة الاجتماعية والحرية والإنصاف. وبالمثل، تؤكد حكومة السودان على تعزيز الحريات الأساسية وحقوق الإنسان ومساواة الجميع أمام القانون والتقاسم العادل للسلطة والثروة[٣٥].

وتنص الخطة الفلسطينية على أن تحترم دولة فلسطين حقوق الإنسان وتعزز مبادئ العدالة والمساواة والتسامح (انظر الإطار ٥). وتشدد الجمهورية العربية السورية على ضرورة احترام حقوق الإنسان، فضلاً عن غيرها من القيم ذات الصلة، بما في ذلك الإنصاف والعدالة الاجتماعية والعدل والحرية. وتذكر قطر في رؤيتها الوطنية أنها تطمح إلى مجتمع يعزز العدل والإحسان والمساواة[٣٦]. وبالنسبة للبحرين، يعني الإنصاف في المجتمع أن يعامل الجميع على قدم المساواة في ظل القانون، وفقاً لحقوق الإنسان العالمية. أما الكويت، فتؤكد خطتها للتنمية على قيم حقوق الإنسان المتعلقة بالحرية والديمقراطية.

الإطار ٥ – رؤية الدولة الفلسطينية في المستقبل

"... فلسطين دولة ديمقراطية مستقرة تحترم حقوق الإنسان وتضمن لمواطنيها كافة حقوقاً وواجبات متساوية، ويعيش سكانها في بيئة آمنة في ظل سيادة القانون، وتعمل على ضمان المساواة بين الرجل والمرأة. وتثمن عالياً ثروتها الاجتماعية، وتماسك مجتمعها وتضامنه وتتميز بالثقافة العربية الفلسطينية، والقيم الإنسانية والتسامح الديني".

المصدر: السلطة الوطنية الفلسطينية، «خطة الإصلاح والتنمية الفلسطينية (٢٠٠٨–٢٠١٠)»، ص iv.

ويتبين من هذا التحليل أن هناك مزيجاً من القيم المثيرة للاهتمام ترتكز عليه رؤى التنمية في البلدان الأعضاء في الإسكوا، وعلاوة على ذلك، فإن هذه القيم متجانسة نسبياً في جميع أنحاء المنطقة، من حيث التأكيد على القيم الدينية ودور الأسرة، وكذلك القيم الإنسانية الأساسية من حرية وعدالة اجتماعية ومساواة وإنصاف. وبالإضافة إلى ذلك، هناك قيم لها نكهة عربية متميزة، بما في ذلك العفة والخُلُق والكرامة والشرف والاعتدال والتسامح والإحسان والاحترام المتبادل والإيمان والرحمة والضيافة. وهناك أيضاً بعض التكرارات تتعلق بالأمن والاستقرار، معظمها في حالة المجتمعات المنكوبة بالصراع.

غير أن السؤال الأهم يتعلق بالكيفية التي تعتزم بها البلدان تعزيز الأمن والاستقرار والحرية والعدالة الاجتماعية والمساواة في الممارسة العملية، والكيفية التي يمكن بها التوفيق بين التنمية الاجتماعية والقيم الدينية والتقاليد. وإلقاء نظرة على أهداف السياسة الاجتماعية المبينة في الوثائق يمكن أن يساعد على إلقاء بعض الضوء على هذه المسائل الهامة.

(٣٥) يذكر السودان قيماً هامة أخرى، بما فيها الشورى والوحدة والديمقراطية والحق في حياة كريمة ومشرفة والكرامة والشرف. انظر حكومة السودان، "الخطة الاستراتيجية الخمسية (٢٠٠٧– ٢٠١١)".

(٣٦) الأمانة العامة للتخطيط التنموي في قطر، "رؤية قطر الوطنية ٢٠٣٠" (١٢ حزيران/يونيو ٢٠٠٨).

باء – الأهداف الاجتماعية

يمكن تصنيف البلدان الأعضاء في الإسكوا فيما يتعلق بأهدافها الاجتماعية وفقاً لترتيب مؤشرها للتنمية البشرية. وتبرز ضمن ذلك الهيكل المجموعتان التاليتان من البلدان: (أ) البلدان ذات المؤشر المتوسط في التنمية البشرية، وهي مصر والأردن ولبنان وفلسطين والسودان والجمهورية العربية السورية واليمن؛ (ب) البلدان ذات المؤشر المرتفع في التنمية البشرية، وهي البحرين والكويت وعمان وقطر والمملكة العربية السعودية والإمارات العربية المتحدة[٣٧]. وتجدر الإشارة إلى أن العراق ليست لديه مرتبة مؤشر تنمية بشرية ويتم التعامل معه بشكل منفصل، على النحو المبين لاحقاً في هذا الفصل.

١ – البلدان الأعضاء في الإسكوا ذات المؤشر المتوسط في التنمية البشرية

(أ) مصر

تضع خطة التنمية السادسة لمصر (٢٠٠٧–٢٠١٢) أهدافاً اجتماعية متعلقة بتحسين مستويات المعيشة ونوعية الحياة والحد من البطالة ومكافحة الأمية. وفي حين تؤكد الخطة على تحفيز النمو الاقتصادي ومشاركة القطاع الخاص، والاستثمار في جميع جوانب النشاط الاقتصادي كأولوية أولى، فإنها تضع أيضاً أهدافاً اجتماعية طموحة، بما في ذلك تعزيز تكافؤ فرص التعليم للجميع، وإصلاح نظام التأمين الصحي بهدف الوصول إلى تغطية كاملة في تأمين الخدمات الصحية الأساسية، وزيادة مستويات التوظيف بمعدل يزيد عن أكثر من ٧٥٠ ٠٠٠ فرد سنوياً أو ٣,٨ مليون فرصة عمل جديدة خلال فترة السنوات الخمس (انظر الإطار ٦).

وفي حين يبدو من الواضح أن الحكومة المصرية حريصة على حفز زيادة مشاركة القطاع الخاص والاستثمارات، فإنها ملتزمة أيضاً بتقديم خدمات ومرافق عامة ذات نوعية جيدة، لا سيما في مجالات الصحة والتعليم ومياه الشرب والصرف الصحي والبيئة. وتعرب الحكومة صراحة عن عزمها على تقليص الفوارق الاجتماعية بين مختلف الفئات الاجتماعية والقضاء على الفقر والبطالة وتعزيز العدالة الاجتماعية[٣٨].

الإطار ٦ – مصر: أولويات خطة التنمية السادسة

"تعبر خطة التنمية السادسة عن مرحلة اقتصادية جديدة من التغيرات العميقة للبنية الاجتماعية والاقتصادية لمصر بالسعي لتحسين مستويات المعيشة لجميع المصريين من خلال الارتفاع بالنمو الاقتصادي إلى معدل سنوي يبلغ ٨ في المائة. وسترفع مثل هذه الزيادة السنوية بدورها متوسط دخل الفرد إلى ١٣ ألف جنيه مصري في نهاية سنوات الخطة؛ وتوفر فرص عمل لحوالي ٣,٨ مليون مشتغل؛ وتمكن الحكومة من توفير خدمات اجتماعية ذات جودة ومرافق عامة، في مجالات الصحة والتعليم ومياه الشرب والصرف الصحي والبيئة.

إن تحقيق هذه الأهداف الطموحة يتطلب الالتزام الجاد من جانب جميع الشركاء لتحقيق أهداف التنمية وأنماط الاستثمار. بالإضافة إلى ذلك، فإنه يتطلب تحديد أولويات السياسات والاستثمارات العامة وتوجيهها إلى اتجاهين:

– يمثل الاتجاه الأول تكثيف الاستثمارات في مشاريع البنية الأساسية، حيث تستحوذ الاستثمارات على مياه الشرب والصرف الصحي على أكثر من ربع إجمالي الاستثمارات، تليها مشاريع النقل والتعليم والصحة التي خصص لكل منها ١٥ في المائة من مجموع الاستثمارات العامة؛

– يركز الاتجاه الثاني على تحقيق التوازن الإقليمي عن طريق تخصيص ٤٢ في المائة من الاستثمارات العامة المحلية لتعزيز التنمية في محافظات الصعيد كجزء من المشروع القومي لتنمية المنطقة".

المصدر: وزارة التنمية الاقتصادية في جمهورية مصر العربية، "الخطة الخمسية السادسة (٢٠٠٧/٢٠٠٨–٢٠١١/٢٠١٢)"، مأخوذ من مقدمة النسخة الإنكليزية.

(٣٧) برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، المكتب الإقليمي للدول العربية، تقرير التنمية الإنسانية العربية لعام ٢٠٠٩: تحديات أمن الإنسان في البلدان العربية.
(٣٨) وزارة التنمية الاقتصادية في مصر، "الخطة الخمسية السادسة، (٢٠٠٧/٢٠٠٨–٢٠١١/٢٠١٢)".

لذا التنمية الاقتصادية المتوازنة موضوع أساسي من موضوعات الخطة، فهناك استثمارات موجهة للزراعة والري تقدر بنحو ٦١,٦ مليار جنيه مصري (حوالي ١١,٢ مليار دولار)، منها ٨,٥ مليار جنيه مصري تم تخصيصها للسنة الأولى (٢٠٠٧/٢٠٠٨)، ما يسهم في زيادة فرص العمل وتحسين مستويات المعيشة في المناطق الريفية. ويقدر إجمالي الاستثمار في البرامج الاجتماعية بـ ١٨١ مليار جنيه مصري على مدى عشر سنوات (٢٠٠٥-٢٠١٥)، بمتوسط سنوي قدره ١٨,١ مليار جنيه مصري للتعليم الابتدائي والصحة والإصلاح الاجتماعي والمشاريع الصغيرة والميكنة الزراعية ومياه الشرب والصرف الصحي والبنية الأساسية وخدمات الإسكان وتطوير الأحياء الفقيرة.

ويبرز تمكين المرأة في المجالات الاقتصادية والسياسية والاجتماعية كما تبرز التنمية المتوازنة بوصفها أولويات هامة بالنسبة للحكومة.

(ب) الأردن

في إطار الأجندة الوطنية للأردن (٢٠٠٦-٢٠١٥)، تتولى الحكومة زمام القيادة، لا سيما في المجال الاجتماعي. وهي تشدد على أهمية إصلاح أنظمة التعليم الأساسية والتعليم العالي، وإعادة هيكلة التدريب المهني، وإصلاح نظام الرعاية الصحية العامة من خلال إعادة النظر في السياسات الصحية، وتطوير نظام تأمين طبي فعّال من حيث التكلفة يغطي الأردنيين جميعاً، وتطوير استراتيجية لإصلاح نظام معاشات التقاعد، وتعزيز فرص العمل للجميع من ٢٠٠٧ وحتى ٢٠١٢، في الوقت الذي تخفض فيه البطالة بين السكان النشطين اقتصادياً من ١٢,٥ في المائة إلى ٦,٨ في المائة من خلال استحداث ما يقارب ٦٠٠ ألف فرصة عمل سنوياً (انظر الإطار ٧).

وبالإضافة إلى ذلك، تعتزم الحكومة تحقيق معدل نمو للناتج المحلي الإجمالي الحقيقي تبلغ ٧,٣ في المائة وخفض الدين العام، مدركة في هذا الصدد أنها تسيطر على أكثر من ٣٠ في المائة من الناتج المحلي الإجمالي

الإطار ٧ – الأردن: الأهداف الرئيسية للأجندة الوطنية

"تهدف الأجندة الوطنية إلى تحسين نوعية حياة المواطن الأردني. وللوصول إلى هذا الهدف، يجب استحداث فرص تحقيق الدخل وتحسين مستويات المعيشة، وتعزيز الرفاه والأمن الاجتماعيين. وقد حددت الأجندة الوطنية أهدافاً طموحة للسنوات العشر المقبلة في حال تطبيق كافة المبادرات والإصلاحات التي تضمنتها، ومن بينها: تحقيق معدل نمو سنوي حقيقي للناتج المحلي الإجمالي معدله ٧,٢ في المائة، وخفض الدين العام من نسبة ٩١ في المائة إلى ٣٦ في المائة إلى الناتج المحلي الإجمالي، وتحويل عجز الموازنة العامة (قبل المنح والمساعدات) البالغ ١١,٨ في المائة إلى الناتج المحلي الإجمالي إلى فائض بنسبة ١,٨ في المائة، وزيادة المدخرات الوطنية من ١٣ في المائة إلى ٢٧ في المائة إلى الناتج المحلي الإجمالي، وخفض نسبة البطالة من ١٢,٥ في المائة إلى ٦,٨ في المائة من السكان الناشطين اقتصادياً من خلال استحداث حوالي ٦٠٠ ألف فرصة عمل جديدة".

المصدر: حكومة الأردن، "الأجندة الوطنية (٢٠٠٦ – ٢٠١٥): الأردن الذي نريد" ص ٦.

الوطني، وأنها لا تزال تشارك بعمق في القطاعات الاقتصادية الرئيسية للبلد، بما في ذلك التعليم والنقل والمرافق والزراعة. وتشير الأجندة بحق إلى الفوارق الواسعة القائمة في توفير وفي نوعية الخدمات العامة مثل الرعاية الصحية والتعليم والبنية الأساسية، التي تحتاج جميعاً إلى معالجة. وعلى وجه الخصوص، يتركز الإنفاق العام على الرعاية الصحية في المناطق الحضرية ولا يستهدف السكان الفقراء بشكل صحيح[٣٩].

وعلاوة على ذلك، تتعهد الحكومة، في أجندتها الوطنية، بتحسين إدارة النفايات وتلوث الهواء ومكافحة التصحر وتحسين استخدام الأراضي. ولذا تُولي الاستدامة البيئية اهتماماً منتظماً وكذلك مسألة تمكين المرأة والتخفيف من جميع أشكال التمييز ضدها وتشجيع المزيد من مشاركة النساء في القوة العاملة.

(٣٩) حكومة الأردن، "الأجندة الوطنية (٢٠٠٦-٢٠١٥): الأردن الذي نريد".

(ج) لبنان

لا توجد استراتيجية تنمية وطنية شاملة للبنان، لكن الأهداف الاقتصادية والاجتماعية محددة في وثائق مختلفة، وخصوصاً في تقارير التقدم المحرز المتوالية التي تتعلق بالمؤتمر الدولي لدعم لبنان (باريس ٣)[٤٠].

وقد تمت في هذه التقارير بلورة مزيج مثير للاهتمام من أهداف اقتصادية واجتماعية تتمحور من ناحية حول تحسين كفاءة الإنفاق الاجتماعي من خلال إصلاح الإدارة المالية العامة وإدارة الإيرادات وإدارة الديون وإعادة تنظيم إدارة الضرائب. ومن ناحية أخرى، تتمحور الأهداف الاجتماعية أساساً حول الصحة والتعليم، من خلال خطط طموحة لاستراتيجية إصلاح للتعليم مدتها ثلاث سنوات واستراتيجية إصلاح لقطاع الصحة مدتها ثلاث سنوات والاستمرار في إصلاح التأمين الصحي بهدف مناغمة نظام التغطية

الإطار ٨ – لبنان: أولويات خطة العمل الاجتماعية

وسوف تعطي خطة العمل الاجتماعية أولوية للتدابير الفورية، "لا سيما التدخلات المحددة المطلوبة في مجالات التعليم والصحة ومجالات التنمية الاجتماعية والمحلية، بحيث تكون هذه التدخلات متكاملة – في مرحلة لاحقة – في إطار استراتيجية اجتماعية شاملة... استناداً إلى استعراض دقيق للملفات الاجتماعية، فإن أهداف هذه الخطة هي:

أ. التخفيف من حدّة الفقر وتحسين نوعية التعليم والمؤشرات الصحية؛

ب. تحسين كفاءة الإنفاق الاجتماعي مع الحفاظ على مخصصات الميزانية على مستوى ملائم ومستدام؛

ج. تقليل التفاوتات بين المناطق وتحقيق توزيع أفضل للبدلات المخصصة في الميزانية الوطنية للتدخل الاجتماعي".

المصدر: حكومة لبنان، "برنامج عمل لتعزيز شبكات الحماية الاجتماعية وزيادة مجالات الحصول على الخدمات الاجتماعية الأساسية". (كانون الثاني/يناير ٢٠٠٧)، مأخوذ عن النسخة الإنكليزية ص ٣.

وتحسين كفاءته. ومن الجدير بالملاحظة في هذا الصدد أن لبنان هو واحد من بلدان قليلة في المنطقة وضعت خطة عمل اجتماعية منفصلة، فقد صاغ عام ٢٠٠٧ خطة عنوانها، «برنامج عمل لتعزيز شبكات الحماية الاجتماعية وزيادة مجالات الحصول على الخدمات الاجتماعية الأساسية». وتحدد هذه الخطة الكيفية التي تنوي بها الحكومة تحسين المؤشرات الاجتماعية المختلفة ومعالجة التخفيف من حدّة الفقر (انظر الإطار ٨). وتتعهد الخطة على وجه التحديد برزمة سنوية تزيد عن ٧٥ مليون دولار تهدف إلى تحسين بعض المؤشرات الاجتماعية من خلال تدخلات محددة ترمي إلى استهداف الفئات الأكثر حرماناً في المجتمع.

(د) فلسطين

تتمحور الأهداف الرئيسية لفلسطين حول تعزيز الحماية الاجتماعية واستعادة النمو الاقتصادي وتطوير رأس المال البشري، مع الحفاظ على التراث والثقافة الاجتماعية (انظر الإطار ٩). وتوضح وثيقة الاستراتيجية أن التنمية الاقتصادية والتنمية الاجتماعية تسيران جنباً إلى جنب، وأن القطاع الخاص الفلسطيني ينبغي أن يكون محرك النمو الاقتصادي؛ وأن الحكومة عازمة على تهيئة بيئة مواتية لاستثمارات القطاع الخاص وللتجارة وللنمو.

تشمل أبرز مسائل السياسة الاجتماعية في الأراضي الفلسطينية التي سلطت الضوء عليها خطة الإصلاح والتنمية الفلسطينية (٢٠٠٨–٢٠١٠) التعليم، الذي خصص له أكثر من ٣٠ في المائة من الميزانية المقترحة للإصلاح بهدف زيادة معدلات الالتحاق بالمدارس في المرحلتين الابتدائية والثانوية إلى ٩٨ في المائة، وتوفير التأمين الصحي والسكن لمن هم دون خط الفقر المدقع. ويرد في الخطة، ضمن هذا السياق، أن "إطار الموازنة للأعوام ٢٠٠٨–٢٠١٠ يتوقع تحولاً تدريجياً للموارد المالية على قطاع التنمية الاجتماعية لضمان توفير مستويات عالية من الفرص التعليمية والخدمات الصحية، والسماح بضخ الاستثمار الضروري لتحديث جودة هذه الخدمات وتحسينها"[٤١].

(٤٠) أحدثها التقرير التاسع عن التقدم المحرز ٣١ آذار/مارس ٢٠٠٩.
(٤١) السلطة الوطنية الفلسطينية، "خطة الإصلاح والتنمية الفلسطينية (٢٠٠٨– ٢٠١٠)" ص viii.

وعلاوة على ذلك، تؤكد الخطة أهمية ضمان أن يحصل الأشد فقراً والأكثر ضعفاً في المجتمع على مستوى أساسي من المساعدة؛ كما تحدد مجموعة من الخدمات لتوفير ما من شأنه أن يخفف بشكل فوري ومباشر من حدّة الفقر، بما في ذلك التحويلات النقدية والمساعدات الغذائية وأنشطة مكملة لتشجيع الاعتماد على الذات. وفي حين تعترف الخطة بأن القطاع الخاص مصدر حاسم الأهمية لنمو العمالة، هناك تركيز مواز على المحافظة على رفاه الفئات المهمشة. وتنص الخطة بوضوح على ضرورة «ضمان رفاه المجموعات المهمشة أثناء تبنينا أسلوب إنماء اقتصادي يقوده القطاع الخاص»[٤٢].

الإطار ٩ – فلسطين: أهداف القطاع الاجتماعي

"وتساهم الوزارات والمؤسسات العاملة في قطاع التنمية الاجتماعية مساهمة ذات أهمية في تحقيق هدفين من مجمل الأهداف الوطنية التي تحددها خطة الإصلاح والتنمية الفلسطينية. فهذا القطاع يساند مجموعة واسعة من المجالات والأنشطة، بما فيها الصحة، والتعليم، وشبكات الأمان الاجتماعي، وأعمال الإغاثة في حالات الطوارئ، والبطالة، والنوع الاجتماعي، والشباب والأطفال، والإعاقة والشهداء والمعتقلين.

وتكتسب الأهداف الرئيسية التالية أهمية خاصة بالنسبة للوزارات والمؤسسات العاملة في قطاع التنمية:

الهدف (١): المحافظة على ترابط النسيج الاجتماعي.
الهدف (٢): توفير الحماية الاجتماعية.
الهدف (٣): تعزيز النمو.
الهدف (٤): المحافظة على التراث والثقافة.
الهدف (٥): تنمية الموارد البشرية".

المصدر: السلطة الوطنية الفلسطينية، "خطة الإصلاح والتنمية الفلسطينية (٢٠٠٨ – ٢٠١٠)"، ص ٧٤ و ٧٦–٧٧.

ويخطط لأن تكون الغلبة للإنفاق في القطاع الاجتماعي، بمتوسط يصل إلى ٤٤ في المائة تقريباً من مجموع النفقات، على الأقل على المدى المتوسط. وهناك أيضاً تركيز مواز على تحفيز النمو في القطاعات كثيفة العمالة، مثل البناء والزراعة. وعلاوة على ذلك، يجري التأكيد في جميع أنحاء الوثيقة على تمكين المرأة. فتنص الخطة، على سبيل المثال، أن برنامج تمكين المرأة سيدعم التمكين الاقتصادي للمرأة من خلال توفير تدريب ومساعدة خاصين لزيادة مشاركة المرأة في سوق العمل وتعزيز دورها في القطاع الخاص[٤٣].

(هـ) السودان

يحدد السودان التنمية الاقتصادية المستدامة أولوية رئيسية بالنسبة للدولة، جنباً إلى جنب مع تعزيز السلام والاستقرار والحد من الفقر. وتبدو خارطة طريق تحقيق هذه الرؤية في شكل خمسة مجالات نتائج رئيسية (انظر الإطار ١٠). في الجوهر، تدرك الحكومة أن من الممكن الحد من الفقر من خلال مجموعة أوسع من تدخلات السياسة الاجتماعية، بما في ذلك توسيع توفر الخدمات الأساسية في الصحة والتعليم والمياه والصرف الصحي والسكن وزيادة فرص العمل.

تحدد الخطة الاستراتيجية الخمسية أهدافاً محددة جداً لعام ٢٠١١ هي رفع معدلات الالتحاق في التعليم الأساسي والثانوي إلى ٨٠ في المائة (لا سيما بالنسبة للفتيات)، وتخفيض معدلات وفيات الأطفال والأمهات إلى أقل من ٥ في المائة، وتخفيض الإصابات بالملاريا والسل بنسبة ٨٠ في المائة، والحد من الفقر، وذلك وفقاً لمعدلات الأهداف الإنمائية للألفية. هناك تركيز مواز من جانب الحكومة على توسيع نطاق شبكة الأمان الاجتماعي وتوفير الحماية للشرائح الأقل حظاً.

بالإضافة إلى ذلك، تدعو الخطة إلى استثمار القطاع الخاص في الزراعة والصناعة والبنية الأساسية والخدمات، وتوجيه تلك الاستثمارات إلى أولويات التنمية في المناطق الأكثر فقراً في البلاد. في حين أن هناك اعتراف بأن نشاط القطاع الخاص هام، هناك أيضاً التزام واضح من الحكومة بأهداف سياسة اجتماعية.

(٤٢) المرجع السابق ص ٦.
(٤٣) المرجع السابق.

وبالمثل جرى تسليط الضوء على الأمور التالية بوصفها تدخلات استراتيجية هامة: رعاية البيئة، ومراعاة الفوارق بين الجنسين وتمكين المرأة، وإيلاء اهتمام خاص للاحتياجات الإنمائية للنساء والأطفال والأسر.

الإطار ١٠ – السودان: شبكات الأمان لتحقيق التوازن في النمو

تقدم الخطة رؤية لـ "سودان موحد وآمن وسلمي يقوم على مبدأ التعددية، ونظام ديمقراطي متعدد الأحزاب، وتوزيع عادل للثروة وسيادة القانون". وسوف تحقق الخطة هذه الرؤية من خلال تنفيذ سياسات هادفة ومنسقة، تشمل:

"مجال النتائج الرئيسية ١: تعزيز التنمية الاقتصادية المستدامة من خلال تشجيع قطاع خاص تنافسي، ودعم مشاريع البنية الأساسية والمشاريع الزراعية، وبناء اقتصاد قائم على المعرفة.

مجال النتائج الرئيسية ٢: إدامة السلام والاستقرار من خلال الاستمرار في تنفيذ اتفاق السلام في دارفور واتفاق السلام في شرق السودان، مع الحفاظ على السيادة الوطنية والأمن، والاستمرار في بناء التوافق والمصالحة، والحفاظ على علاقات جيدة مع المجتمع الدولي على أساس المصالح المتبادلة.

مجال النتائج الرئيسية ٣: الحد من الفقر وإحراز تقدم نحو تحقيق الأهداف الإنمائية للألفية عن طريق التوسع في توفير الخدمات الأساسية في الصحة والتعليم والمياه والصرف الصحي، مع التركيز بشكل خاص على المشاريع ذات الأثر السريع على العائدين والجماعات السكانية التي تضررت بسبب الحرب.

مجال النتائج الرئيسية ٤: تعزيز المساءلة العامة والحكم السليم وسيادة القانون.

مجال النتائج الرئيسية ٥: بناء قدرات المؤسسات العامة والمجتمع المدني على مستوى الدولة والمستوى المحلي، وتعزيز النسيج الاجتماعي للأمة".

المصدر: حكومة السودان، "الخطة الاستراتيجية الخمسية (٢٠٠٧ – ٢٠١١)"، مأخوذ عن الإنكليزية ص ٤ – ٥.

(و) الجمهورية العربية السورية

تحدد الخطة الخمسية العاشرة (٢٠٠٦–٢٠١٠) للجمهورية العربية السورية تطلعات بشأن تطوير اقتصاد السوق الاجتماعي القائم على مزيد من المشاركة النشطة للقطاع الخاص، ولا سيما في مجالات التجارة والسياحة والبناء والنقل وتكنولوجيا المعلومات (انظر الإطار ١١). وفي الوقت نفسه، تؤكد الخطة على الحفاظ على المسؤولية العامة لتحسين فرص الحصول على التعليم والالتحاق به على المستويات المختلفة، وتحسين حصول جميع المواطنين على الرعاية الصحية بغض النظر عن مستويات الدخل، وزيادة فرص العمل. وفي هذا الصدد، تعتمد الخطة مفهوم التنمية العادلة المتوازنة وتحدد كيفية توزيع منافع التنمية بشكل أكثر إنصافاً.

الإطار ١١ – الجمهورية العربية السورية: الهدفان التوأمان – الكفاءة والعدالة

"ومن أجل تحقيق هدفي الكفاءة في توظيف الموارد والعدل في التوزيع، فإن الربط والتنسيق بين التنمية الاقتصادية والتنمية الاجتماعية الذي يشكل أحد أعمدة اقتصاد السوق الاجتماعي هو من بين المسلمات الأساسية التي تتبناها الخطة. ويتطلب ذلك جعل المواطن السوري ورفاهه محور عمليات التنمية الاقتصادية، وربط الإصلاحات المتوقعة على مستوى الاقتصاد الكلي بالحد من الفقر، وزيادة معدلات الدخل، والارتقاء بالمستوى الحياتي في كل من المناطق الحضرية والريفية. وتحقيق التنمية المتوازنة لجميع المحافظات والأقاليم وإيلاء أهمية خاصة للنهوض بالأقل نمواً من بينها".

المصدر: الجمهورية العربية السورية، "الخطة الخمسية العاشرة (٢٠٠٦–٢٠١٠)"، ص ٥.

وعلاوة على ذلك، تركز الخطة على نهج يراعي مصالح الفقراء في مجال التنمية الاجتماعية، مع إشارة محددة إلى زيادة الفرص الاقتصادية للفقراء في المناطق الأقل نمواً (وخصوصاً في المحافظات الشمالية).

وتذكر بالتساوي الحاجة إلى زيادة الحماية الاجتماعية وتوسيع تغطية شبكات الأمان الاجتماعي بين الشرائح الفقيرة من السكان. وتتطرق الخطة أيضاً إلى أهمية الأسرة وتتناول بإسهاب زيادة مشاركة المرأة في قوة العمل، وتقترح تطوير مسح لخريطة الفقر واستراتيجية للتخفيف من حدة الفقر.

(ز) اليمن

الهدف الرئيسي للسياسة الاجتماعية في اليمن على النحو المبين في الرؤية الاستراتيجية ٢٠٢٥ هو تحسين التنمية البشرية بأوسع معانيها، وتحقيق مستويات معيشة أعلى[٤٤]. ويترجم ذلك بشكل عملي في أهداف اجتماعية رئيسية مثل الحد من ارتفاع معدلات البطالة، والحد من النمو السكاني، ومكافحة الأمية، ورفع نصيب الفرد من الدخل عموماً (انظر الإطار ١٢).

وهكذا تقترح الرؤية الاستراتيجية استحداث فرص عمل، مع التركيز على زيادة مشاركة المرأة في القوى العاملة من ٢٢,٧ في المائة إلى ٥٠ في المائة بحلول عام ٢٠٢٥، وزيادة نسبة الالتحاق بالتعليم الأساسي في جميع أنحاء البلاد، وخفض معدلات الأمية إلى أقل

الإطار ١٢ – اتجاه رؤية اليمن الاستراتيجية ٢٠٢٥

"... تهدف الرؤية الاستراتيجية لليمن على مدى السنوات الخمس والعشرين القادمة – بإذن الله – إلى تحسين مستوى التنمية البشرية وأن يصبح البلد من بين البلدان ذات التنمية البشرية المتوسطة، بحيث يحقق للأفراد والمجتمع ككل مستويات معيشة أعلى وحياة كريمة». ويتطلب تحقيق هذا الهدف تحسين الظروف الصحية والديموغرافية، والقضاء على الأمية، وزيادة معدلات الالتحاق بالمدارس للتعليم الأساسي، وخصوصاً بين الإناث، بالإضافة إلى رفع نصيب الفرد من الدخل".

المصدر: حكومة اليمن، "الرؤية الاستراتيجية لليمن ٢٠٢٥"، مأخوذ عن النسخة الإنكليزية ص ٣.

من ١٠ في المائة من عدد السكان بحلول عام ٢٠٢٥، كما تقترح زيادة تغطية الخدمات الصحية إلى حوالي ٩٠ في المائة بحلول عام ٢٠٢٥، مع إعطاء الأولوية للرعاية الصحية الأولية والصحة الإنجابية والتحصين والتوعية الصحية.

وعلاوة على ذلك، توضح وثيقة الاستراتيجية أن التقدم الاقتصادي والاجتماعي يسيران جنباً إلى جنب في دفع عجلة التنمية الشاملة، وأنه يجب أن يكون هناك جهد مواز يهدف إلى تحفيز النمو الاقتصادي، وزيادة نصيب الفرد من الدخل، وزيادة الناتج المحلي الإجمالي الحقيقي بمتوسط سنوي لا يقل قدره عن ٩ في المائة خلال ربع القرن القادم[٤٥].

لذا فإن التركيز هو على التوفيق بين التنمية الاقتصادية المستدامة وبين الأهداف الأوسع للسياسة الاجتماعية المتعلقة بالبطالة والتعليم والصحة. وتشدد وثيقة الاستراتيجية كذلك على ما يلي: (أ) أهمية دور المرأة بوصفها شريكاً كاملاً في عملية التنمية؛ (ب) أهمية تحديد أولويات مشاريع التخفيف من حدة الفقر، وذلك بهدف الحد من الفقر الغذائي إلى النصف وخفض نسبة الفقر النسبي إلى ١٠ في المائة بحلول عام ٢٠١٥؛ (ج) الحاجة إلى إدارة بيئية سليمة وحماية البيئة لصالح الأجيال المقبلة.

٢– البلدان الأعضاء في الإسكوا ذات المؤشر المرتفع في التنمية البشرية

(أ) البحرين

تشير الرؤية الاقتصادية للبحرين ٢٠٣٠ إلى تطلعات إلى تحقيق اقتصاد عالمي تنافسي يقوده قطاع خاص مزدهر (انظر الإطار ١٣). وتؤكد الرؤية أيضاً دور الحكومة في ضمان أن تشمل فوائد النمو الاقتصادي جميع البحرينيين وترفع المداخيل ونوعية الحياة لجميع شرائح المجتمع. ولذا فإنها تحدد في شكل هيكلي ما تسميه سياسات تطلعية في مجالات حيوية مثل التعليم والرعاية الصحية والبنية الأساسية والبيئة.

(٤٤) حكومة اليمن، "الرؤية الاستراتيجية لليمن ٢٠٢٥".
(٤٥) المرجع السابق.

الإطار ١٣ – البحرين: مستويات معيشة أفضل

"تقدم هذه الوثيقة عرضاً للرؤية والمبادئ الأساسية التي يتعين الاسترشاد بها في مسيرة المملكة الرامية إلى تعزيز مكانتها على الساحة الدولية. ورفع المستوى المعيشي للمواطنين من خلال زيادة الإنتاجية وإيجاد فرص عمل ذات أجور مجزية في بيئة معيشية آمنة."

"ويتمثل الهدف الرئيسي للرؤية في زيادة دخل الأسرة الحقيقي إلى أكثر من الضعف بحلول عام ٢٠٣٠."

المصدر: حكومة البحرين، "من الريادة إقليمياً إلى المنافسة عالمياً: رؤية مملكة البحرين الاقتصادية حتى عام ٢٠٣٠" ص ٦.

مع ذلك، تولى مسألتا الأمن الاجتماعي والعدالة الاجتماعية أيضاً اهتماماً، مع التركيز على تقديم دعم مالي للمياه والكهرباء والبنزين والمواد الغذائية تستهدف حصراً المحتاجين؛ وتقديم دعم سكن لأولئك الذين هم في أمس الحاجة؛ ومستوى عال من المساعدة الاجتماعية يعطي البحرينيين جميعاً فرصاً متساوية. ووفقاً لهذه الرؤية الاقتصادية، «تعني العدالة في المجتمع معاملة الجميع بالتساوي بموجب القانون وتطبيق المعايير الدولية لحقوق الإنسان، وتعني أيضاً إعطاء الجميع فرصاً متكافئة للحصول على الخدمات، ومنها التعليم والرعاية الصحية، وتقديم الدعم للمحتاجين من خلال توفير التدريب المناسب على الوظائف وتوفير الضمان الاجتماعي»[٤٦].

(ب) الكويت

أحد الأهداف الاستراتيجية الأساسية لخطة التنمية الخمسية الكويتية (٢٠٠٩/٢٠١٠-٢٠١٣/٢٠١٤) هو رفع معدلات النمو الاقتصادي وتحويل البلاد إلى مركز مالي ومركز للأعمال (انظر الإطار ١٤). وفي حين يتوقع من القطاع الخاص أن يسهم بنشاط في هذا النمو، ينبغي ألا يقتصر دوره على الأنشطة الاقتصادية. وعلى وجه التحديد، يتوقع منه أيضاً أن يلعب دوراً محورياً في مجالات اجتماعية مثل التعليم والصحة.

الإطار ١٤ – الكويت: نهج للتنمية

"تهدف الخطة إلى تحويل الكويت إلى مركز مالي ومركز للأعمال، تجذب الاستثمارات، وحيث يقود القطاع الخاص النشاط الاقتصادي، ويؤجج روح المنافسة، ويرفع من كفاءة الإنتاج في إطار بيئة مؤسسية داعمة تحافظ على القيم والهوية الاجتماعية وتساعد في زيادة التنمية البشرية والتنمية المتوازنة".

المصدر: حكومة الكويت، "مسودة خطة التنمية الخمسية للدولة ٢٠٠٩/٢٠١٠ – ٢٠١٣/٢٠١٤".

وعلاوة على ذلك، تتناول الخطة عدداً من القضايا الاجتماعية وتعرض شبكات الأمان الاجتماعي القائمة، بما في ذلك أنظمة المساعدة الاجتماعية والضمان الاجتماعي، وتبين مكامن قصورها والخطوات اللازمة لزيادة كفاءتها واستدامتها. والتعليم والصحة هما من بين الاهتمامات الرئيسية للخطة. وفي هذا السياق، تشدد الخطة على ضرورة تكييف النظام التعليمي حسب احتياجات سوق العمل وتطوير الموارد البشرية عن طريق تدريب وتحديث القوى العاملة الوطنية، وبالتالي تعزيز الاقتصاد القائم على المعرفة. وتشدد الكويت أيضاً على ضرورة حماية وتمكين الفئات الضعيفة، ولا سيما النساء والشباب، وتعزيز تكافؤ فرص الحصول على التعليم والصحة والتوظيف. ومن المثير للاهتمام أن خطة التنمية تثير مسائل تتصل بالحوكمة، مع التأكيد على الحاجة إلى تعزيز قيم المشاركة وتوضيح المفهوم العام للعلاقات بين الدولة والمجتمع.

(ج) عُمان

تتناول حكومة سلطنة عُمان في رؤيتها للاقتصاد العُماني: عُمان ٢٠٢٠ مجموعة واسعة من القضايا الاقتصادية والاجتماعية الأساسية. وتؤكد هذه الرؤية، من منظور تعزيز التنمية الاقتصادية والاجتماعية للبلاد، على الحاجة إلى اعتماد سياسات

(٤٦) حكومة البحرين، "من الريادة إقليمياً إلى المنافسة عالمياً: رؤية مملكة البحرين الاقتصادية حتى عام ٢٠٣٠" ص ١١.

عملية ومتكاملة وآليات تهدف إلى تطوير الموارد البشرية الوطنية. وهي تحدد رفع مستوى مهارات المواطنين العمانيين على أنه هدف رئيسي. وذلك يتطلب بشكل عام تحسيناً كمياً ونوعياً، بالإضافة إلى التعليم الفني والتدريب المهني والتعليم العالي (انظر الإطار ١٥).

وفي هذا السياق، تشمل التدابير التي يتعين اتخاذها توفير التعليم الأساسي لجميع المواطنين، وتحسين جودة التعليم الأساسي، وتكييف التعليم الجامعي والدراسات العليا تبعاً لاحتياجات السوق. كما تشدد الحكومة أيضاً على المسائل المتصلة بالصحة. فهي تهدف إلى تقديم رعاية صحية أساسية ذات جودة عالية لجميع السكان، وإلى خفض معدلات الوفيات والإصابات بالعدوى إلى مستويات مماثلة لتلك المحققة في البلدان المتقدمة.

ومن المتوقع أن يلعب القطاع الخاص دوراً هاماً في تنمية الموارد البشرية، وخصوصاً من خلال إنشاء مؤسسات الرعاية الصحية الخاصة والمؤسسات التعليمية والتدريبية. وعلاوة على ذلك، تلحظ الرؤية في مجال الحماية الاجتماعية الحاجة إلى تحسين نظام

الإطار ١٥ – عُمان: الأهداف الأولية لعام ٢٠٢٠

"الهدف الأساسي للرؤية للاقتصاد العماني في ربع القرن القادم هو، على الأقل، الحفاظ على المستوى الحالي لنصيب الفرد من الدخل بالقيمة الحقيقية، والسعي لمضاعفته بحلول عام ٢٠٢٠".

"... ستعمل الحكومة جاهدة على استخدام عائدات النفط والغاز من أجل التنويع الاقتصادي المستدام، وسوف تتحمل المسؤولية الكاملة لتعزيز الرعاية الصحية الأساسية والتعليم والتدريب للمواطنين العمانيين، بالإضافة إلى اعتماد سياسات من شأنها أن تعزز مستوى معيشتهم".

"... الأبعاد الأساسية التي سوف تقوم عليها السياسات المستقبلية هي على النحو التالي:

١. تنمية الموارد البشرية، ورفع مستوى المهارات والكفاءات العمانية لمواكبة التقدم التكنولوجي؛ ولإدارة ديناميات هذا التقدم بطريقة ذات كفاءة عالية؛ ومواجهة الظروف المحلية والعالمية المتغيرة باستمرار.

٢. إنشاء إطار مستقر للاقتصاد الكلي يهدف إلى تطوير قطاع خاص قادر على الاستخدام الأمثل للموارد البشرية والطبيعية للسلطنة بطريقة فعالة وسليمة بيئياً.

٣. تشجيع إنشاء قطاع خاص فعال وتنافسي؛ وتعزيز الآليات والمؤسسات التي من شأنها أن تعزز الرؤى والاستراتيجيات والسياسات المشتركة بين القطاع الخاص والحكومة.

٤. توفير الظروف الملائمة لتحقيق التنوع الاقتصادي، والسعي نحو الاستخدام الأمثل للموارد الطبيعية وللموقع الجغرافي الاستراتيجي للسلطنة.

٥. تحسين مستوى معيشة الشعب العماني؛ والحد من التفاوت بين المناطق ومستويات الدخل بين الفئات المختلفة؛ والتأكد من أن يتقاسم جميع المواطنين ثمار التنمية.

٦. الحفاظ على الإنجازات التي تحققت في الخمسة وعشرين عاماً الماضية، وحمايتها وتطويرها، إلى جانب إتمام بعض الخدمات الأساسية والضرورية".

المصدر: حكومة سلطنة عمان، "الرؤية المستقبلية للاقتصاد العماني: عمان ٢٠٢٠"، مأخوذ عن النسخة الإنكليزية ص ٢٤–٢٥.

الضمان الاجتماعي. وتولي اهتماماً خاصاً للفئات الضعيفة، مشددة على ضرورة الاستمرار في توفير الضمان الاجتماعي لها وحمايتها من الآثار السلبية الناجمة عن تنفيذ الإصلاحات الاقتصادية التي تنادي بها الرؤية. وتشكل المساواة بين الجنسين أيضاً جزءاً لا يتجزأ من الرؤية التي تدعو إلى تطوير دور المرأة العمانية وتعزيز مساهمتها في الاقتصاد الوطني.

وعلاوة على ذلك، تعالج الرؤية قضايا إعادة توزيع الثروة والتنمية المتوازنة، مشيرة إلى أنه ينبغي إعطاء أولوية خاصة لمناطق البلد الأقل نمواً من أجل القضاء على التفاوتات في مستويات المعيشة بين جميع المناطق. ومن بين العناصر المثيرة للاهتمام في النهج الذي تتبعه الحكومة التركيز على جمع البيانات وتحليلها. وفي هذا السياق، ترى الرؤية أن البيانات الشاملة، بما في ذلك التعداد السكاني والإحصاءات، ضرورية لتطوير مشاريع تنمية فعّالة وتقييم عملية التنمية.

(د) قطر

تعرب قطر، في رؤيتها الوطنية ٢٠٣٠، عن التزامها بمسار للتنمية الاجتماعية يوفر الرخاء وفي الوقت نفسه يتجنب الاختلالات والإجهادات الاقتصادية. وكما يبين الإطار ١٦، تحاول الرؤية ٢٠٣٠ تحقيق توازن بين خمسة تحديات رئيسية. وتبدو هذه الرؤية واضحة بشأن تشجيع مشاركة القطاع الخاص في الاقتصاد وتفعيل التنويع الاقتصادي المستدام. غير أن ذلك يقابله شعور باليقظة تجاه المخاطر الاجتماعية التي يمكن أن تتأتى عن زيادة النشاط الاقتصادي وانفتاح الأسواق. وفي هذا الصدد، تعبر الرؤية عن التطلعات إلى دولة حديثة ونظام تعليمي ذي مستوى عالمي؛ وتعزيز البحث العلمي والنشاط الفكري؛ ونظام متكامل للرعاية الصحية يدار وفقاً لمعايير عالمية؛ واقتصاد قائم على المعرفة مبني على الابتكار والمبادرة والتميز في مجال التعليم وتقديم خدمات عامة كفؤة. كما جرى التأكيد على وجود قطاع خاص قادر على المنافسة، وإدارة اقتصادية سليمة، واستغلال مسؤول للنفط والغاز، وتنويع اقتصادي مستدام، وجذب مزيج صحيح من المهارات (من خلال مشاركة مستهدفة للعمالة الوافدة). ويُقابَل ذلك الاهتمام بتوفير فرص متكافئة، وتزويد جميع المواطنين بالاحتياجات الأساسية، وتعزيز بنية اجتماعية سليمة تلعب فيها الأسر القوية المتماسكة دوراً رئيسياً في الحفاظ على الرعاية والحماية الاجتماعية. كما تم التأكيد أيضاً على دور المرأة كمشاركة نشطة في جميع المجالات.

(هـ) المملكة العربية السعودية

تحدّد المملكة العربية السعودية في خطة التنمية الثامنة (٢٠٠٥-٢٠٠٩) أهدافاً اجتماعية طموحة تشمل تحسين مستوى المعيشة ونوعية الحياة، وتوفير فرص العمل لجميع المواطنين السعوديين، وتوسيع نطاق التعليم والتدريب والخدمات الصحية والاجتماعية

الإطار ١٦ – قطر: الموازنة بين خمسة تحديات رئيسية

"سوف تستمر إدارة قطر السليمة لمواردها الهيدروكربونية الوفيرة في تأمين التحسن في مستويات المعيشة. ومع ذلك، لا يمكن أن يكون تحسين مستوى المعيشة الهدف الوحيد للمجتمع. ولكي تظل قطر وفية لقيمها، ينبغي أن توازن خمسة تحديات رئيسية هي:

- التحديث والمحافظة على التقاليد؛
- احتياجات هذا الجيل واحتياجات أجيال المستقبل؛
- النمو الذي تتم إدارته والتوسع غير المنضبط؛
- حجم ونوعية العمالة الوافدة والمسار المختار للتنمية؛
- النمو الاقتصادي والتنمية الاجتماعية والإدارة البيئية".

المصدر: الأمانة العامة للتخطيط التنموي في قطر، "رؤية قطر الوطنية ٢٠٣٠" (١٢ حزيران/يونيو ٢٠٠٨)، مأخوذ عن النسخة الإنكليزية ص ١-٢.

وتحسين نوعيتها (انظر الإطار ١٧). بالإضافة إلى ذلك، تتضمن وثيقة الاستراتيجية إشارة واضحة إلى التوسع في العلوم التطبيقية والتكنولوجية وتحفيز روح المبادرة والابتكار في جميع المجالات.

ترى المملكة العربية السعودية مستقبلها على أنه «اقتصاد متنوع ومزدهر يكفل توفير فرص عمل مجزية ورفاه اقتصادي لجميع المواطنين، ويوفر نوعية جيدة من التعليم والرعاية الصحية للسكان، ويساعد القوى العاملة على اكتساب المهارات اللازمة، مع الحفاظ على القيم الإسلامية والتراث الثقافي للمملكة»[٤٧]. وتتعهد الخطة بتطوير جميع جوانب التعليم والتدريب، وتوسيع نطاق حملات محو الأمية، وتنمية الموارد البشرية بأوسع معانيها، وهي تتلقى بموجب الخطة أكبر حصة من الاعتمادات الإجمالية تزيد عن ٥٦,٦ في المائة.

الإطار ١٧ – المملكة العربية السعودية: تحسين مستويات المعيشة

"الأهداف الرئيسية لخطة التنمية الثامنة في ما يتعلق برفع مستوى معيشة السكان هي:

- زيادة دخل الفرد؛
- الحد من الفقر؛
- توفير التعليم للجميع؛
- توفير المياه الصالحة للشرب للجميع؛
- توفير الخدمات الهاتفية وخدمات الإنترنت للجميع؛
- الحد من الهجرة الداخلية؛
- تحقيق معدل نمو سكاني يتناسب مع الجهود المبذولة لرفع مستوى المعيشة؛
- خفض معدل وفيات الأطفال الذين تقل أعمارهم عن خمس سنوات؛
- خفض معدل وفيات الأمهات؛
- تحسين الصحة والتعليم للشباب؛
- تحسين نوعية الحياة للمسنين. "

المصدر: حكومة المملكة العربية السعودية، "خطة التنمية الثامنة ١٤٢٩/١٤٣٠هـ (٢٠٠٥-٢٠٠٩)" مأخوذ عن النسخة الإنكليزية ص ١٩٤-١٩٥.

وتتضمن وثيقة الاستراتيجية كذلك إشارة إلى الحاجة إلى توفير الرعاية الصحية العامة وخدمات الرعاية الاجتماعية لجميع السكان. وتنص على ترتيبات تقضي بزيادة حصة القوى العاملة الوطنية في مجموع القوى العاملة في مختلف القطاعات وزيادة مشاركة المرأة في القوى العاملة بشكل خاص. ويترافق ذلك مع التعهد بالعمل من أجل تنويع وتنمية مصادر الإيرادات، وذلك للتعويض عن التقلبات الحادة في إيرادات النفط، مع تعزيز الوعي البيئي وحماية البيئة. وفي هذا السياق، تتمحور أهداف السياسة الاجتماعية والاقتصادية حول تنويع القاعدة الاقتصادية، مع تعزيز القدرات في مجالات الصحة والتعليم والخدمات الاجتماعية. وتولي الخطة الانتباه إلى الفئات المحرومة وإلى الحد من الفقر، من خلال التركيز على السياسات الاقتصادية التي تؤدي إلى ارتفاع في النمو الاقتصادي، مع تحقيق تنمية أكثر توازناً في جميع أنحاء البلاد.

(و) الإمارات العربية المتحدة

تشدد العناوين الرئيسية لاستراتيجية الحكومة على أهمية تحفيز النمو الاقتصادي وتقوية القدرة التنافسية للاقتصاد الوطني. وتشدد على أن هذه الأهداف الاقتصادية تتطلب إيلاء المزيد من الاهتمام للتعليم العالي والبحث العلمي (انظر الإطار ١٨). وبصورة أعم، تحدد الاستراتيجية تنمية الموارد البشرية هدفاً أولياً، كما تستهدف تحسين نوعية المدارس في القطاعين العام والخاص.

وتشمل التدابير الإضافية تطوير التدريب المهني، وتحسين مستويات العمل، وكذلك وضع سياسات للتنظيم الأمثل للقوى العاملة والاستفادة من اليد العاملة الوطنية. وتعتبر مراجعة وإعادة صياغة سياسات العمل أيضاً حجر زاوية في استراتيجية البلاد.

وعلاوة على ذلك، تشير الوثيقة إلى ضرورة تطوير قدرات قطاعي الصحة الخاص والعام. كما أن التنمية الريفية، بما في ذلك تحسين الظروف المعيشية في

(٤٧) حكومة المملكة العربية السعودية، "خطة التنمية الثامنة ١٤٢٩/١٤٣٠هـ (٢٠٠٥-٢٠٠٩)" مأخوذ عن النسخة الإنكليزية ص ٢٤.

الإطار ١٨ – الإمارات العربية المتحدة: الأهداف الرئيسية لاستراتيجية الحكومة

"ترمي استراتيجية حكومة الإمارات العربية المتحدة إلى تحقيق التنمية المستدامة والمتوازنة وضمان جودة حياة عالية لمواطني الدولة."

"تغطي الاستراتيجية ستة قطاعات رئيسية هي:

- التنمية الاجتماعية؛
- التنمية الاقتصادية؛
- تطوير القطاع الحكومي؛
- العدل والسلامة؛
- البنية الأساسية؛
- تنمية المناطق النائية.

وفي مجال التنمية الاجتماعية، تركز استراتيجية الحكومة على:

- التعليم قبل الجامعي؛
- التعليم العالي والبحث العلمي؛
- الرعاية الصحية؛
- السكان والقوة العاملة؛
- الرعاية الاجتماعية؛
- الثقافة والشباب وتنمية المجتمع".

المصدر: حكومة الإمارات العربية المتحدة، "ملامح استراتيجية حكومة دولة الإمارات العربية المتحدة: ريادة وتكامل وامتياز".

المناطق الريفية وتوفير الخدمات الأساسية على النطاق الوطني، أهداف اجتماعية ذات أولوية. كذلك تولي الوثيقة اهتماماً للقضايا البيئية. وفي هذا السياق، تتعهد الإمارات العربية المتحدة بزيادة الوعي البيئي، وتدعو إلى الحفاظ على الموارد الطبيعية وتعزيز مبادرات الطاقة المتجددة. ومن المهم ملاحظة أنه يتوقع أن تشارك مجموعة من الأطراف الفاعلة في التنمية الاجتماعية الوطنية، بينما تظل الدولة المنسق الرئيسي لهذا التطور. ويتوقع من القطاع الخاص أن يلعب دوراً محورياً في جميع المجالات تقريباً، بما في ذلك، من بين أمور أخرى، المياه والتعليم والصحة. كما تشجع الاستراتيجية أيضاً مفهوم المجتمع المحلي، مع التشديد على الحاجة إلى التحول من الرعاية الاجتماعية إلى التنمية الاجتماعية.

(٣) العراق

تتعهد الحكومة العراقية إيلاء اهتمام للنمو الاقتصادي باعتباره مجالاً ذا أولوية. وكنقطة انطلاق، تتخذ استراتيجية التنمية الوطنية وجهة نظر هي أن الاقتصاد الوطني قد أدير إدارة سيئة طوال ٤٠ عاماً، وبالتالي لا بد من أن يتحول إلى اقتصاد موجه نحو السوق. وتتمثل الرؤية الجامعة بتحويل العراق إلى "ديمقراطية فيدرالية موحدة مسالمة وقوة اقتصادية إقليمية مزدهرة وموجهة نحو السوق ومندمجة اندماجاً كاملاً في الاقتصاد العالمي"[٤٨]. ووفقاً للاستراتيجية، لا يمكن تحقيق هذه الرؤية الطموحة إلا باقتصاد منفتح على العالم، ومدفوع بإبداع وابتكار المشاريع الخاصة، ويقوم على سيادة القانون، وتقوده حكومة فيدرالية ديمقراطية شفافة خاضعة للمساءلة.

وبعبارة أخرى، يتطلب تحقيق هذه الرؤية استثمارات من القطاعين العام والخاص، وهي ضرورية للازدهار، لأنهما مكملان استراتيجيان[٤٩]. وعلاوة على ذلك، تحدد الاستراتيجية المجالات ذات الأولوية الرئيسية التالية: (أ) تحقيق النمو الاقتصادي؛ (ب) تنمية الموارد البشرية؛ (ج) تحسين البنية الأساسية؛ (د) توسيع نطاق تغطية الحماية الاجتماعية (انظر الإطار ١٩). وتشمل أهم أهداف السياسة الاجتماعية الاستثمار في التعليم ما يؤدي إلى بناء رأس المال البشري للحفاظ على النمو؛ وتخفيض معدل البطالة من ١٨ في المائة إلى ٩ في المائة؛ وزيادة مشاركة النساء في قوة العمل إلى ٣٥ في المائة؛ وتمكين المرأة؛ وزيادة إمكانات الحصول على الخدمات الصحية؛ وتوسيع جميع شبكات النقل والاتصالات؛ وتحسين فرص الحصول على المياه والصرف الصحي؛ وحماية البيئة.

يسلط الجدول ٢ الضوء على الأهداف ذات الأولوية لاستراتيجيات التنمية للبلدان الأعضاء في الإسكوا. ويهدف إلى توليف نتائج الفصل ٣ وتقديم لمحة موجزة عن الأهداف الوطنية الرئيسية في مجالات

(٤٨) حكومة العراق، "استراتيجية التنمية الوطنية (٢٠٠٧–٢٠١٠)" (آذار/مارس ٢٠٠٧) مأخوذ عن النسخة الإنكليزية ص i.
(٤٩) المرجع السابق.

الحماية الاجتماعية، والاستثمار في البشر، وبشكل أعم، في مجال السياسة العامة.

الإطار ١٩ – العراق: تحقيق التوازن بين الإصلاحات الاقتصادية والاجتماعية

"تهدف الاستراتيجية إلى ضمان اتساق الإصلاحات الاقتصادية والاجتماعية، وتحقيقاً لهذه الغاية، سوف تقوم الحكومة العراقية بتوجيه جهودها نحو المجالات الرئيسية التالية: (١) تحقيق النمو الاقتصادي؛ (٢) تنمية الموارد البشرية؛ (٣) تحسين البنية الأساسية؛ (٤) توسيع نطاق تغطية الحماية الاجتماعية عن طريق ضمان حصول الجميع على الحقوق والحريات الأساسية."

"تطوير نهج شامل لمعالجة:

الهدف (١): تخفيف حدة الفقر والجوع.
الهدف (٢): تحقيق التعليم الابتدائي للجميع.
الهدف (٣): تحسين المساواة بين الجنسين وتعزيز قضايا المرأة.
الهدف (٤): تخفيض وفيات الرضع والأطفال.
الهدف (٥): تخفيض معدل وفيات الأمهات.
الهدف (٦): توفير إمكانية الوصول الكامل إلى المياه والخدمات الصحية.
الهدف (٧): توفير السكن اللائق للجميع.
الهدف (٨): مكافحة الفساد".

المصدر: حكومة العراق، "استراتيجية التنمية الوطنية (٢٠٠٧–٢٠١٠)" (آذار/مارس ٢٠٠٧) مأخوذ عن النسخة الإنكليزية ص ٦٠–٦١.

ويشير الجدول إلى أن البلدان الأعضاء في الإسكوا تشترك في عدد من الأهداف ذات الأولوية. ويكشف بوضوح، على سبيل المثال، التزام الحكومات بتحسين توفير الرعاية الصحية فضلاً عن توفير وتحسين الحصول على التعليم الأساسي. ولا شك أن الصحة والتعليم هدفان أولويان وركنان أساسيان للسياسة الاجتماعية في جميع أنحاء المنطقة.

كذلك فإن الحد من البطالة هو هدف رئيسي لأكثر من نصف البلدان الأعضاء في الإسكوا. وبالإضافة إلى ذلك، تولي هذه البلدان اهتماماً كبيراً للنمو الاقتصادي، الذي تعتبره هدفاً ذا أولوية وشرطا حافزاً للتنمية الاجتماعية. والاستدلال من ذلك هو أن كلاً من التنمية الاقتصادية والتنمية الاجتماعية تكمل الواحدة منهما الأخرى وتسيران جنباً إلى جنب.

غير أنه لم يجر التركيز على بعض القضايا مثلما تم التركيز على التعليم أو الصحة أو التنمية الاقتصادية، مثل قضية حماية البيئة أو الحصول على المياه. وفي حين أن هذه القضايا أثيرت تكراراً في الاستراتيجيات، إلاّ أنها لا تبدو بالنسبة لكثير من البلدان مسائل ملحة أو ذات أولوية.

وعلاوة على ذلك، من الممكن تحديد مجموعات من البلدان وتحديد بعض أوجه الشبه في هذه المجموعات. ويبدو أن الجدول يشير، على سبيل المثال، إلى أن لدى البلدان متوسطة الدخل مصلحة مشتركة في تخفيف المخاطر. كما أنه يشير أيضاً إلى أن التخفيف من حدة الفقر هو أولوية لدى البلدان المنخفضة والمتوسطة الدخل.

ويبدو أن بلدان منطقة الخليج تتشارك في أهداف متشابهة تتعلق بالتعليم، وذلك بالتركيز على الحاجة إلى تطوير التعليم العالي والتدريب والبحوث. وهذا النهج يختلف عن نهج بلدان أخرى أعضاء في الإسكوا والتي تشدد على الحاجة إلى تحسين فرص الحصول على التعليم الأساسي، بينما تركز بشكل أقل على الجوانب الأخرى لتنمية الموارد البشرية.

الجدول ٢- الأهداف الرئيسية ذات الأولوية في الرؤى والخطط والاستراتيجيات في مختلف أنحاء منطقة الإسكوا

	مصر	الأردن	لبنان	فلسطين	السودان	الجمهورية العربية السورية	اليمن	البحرين	الكويت	عمان	قطر	المملكة العربية السعودية	الإمارات العربية المتحدة	العراق
الحماية الاجتماعية														
الحدّ من الفقر	■	■	■	■	■	■		■	■			■		■
تخفيف المخاطر (بما في ذلك معاشات التقاعد والتأمين الصحي، الخ.)	■	■	■	■		■			■	■				
الاستثمار في البشر														
تحسين توفير الرعاية الصحية	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
الحدّ من البطالة	■	■				■	■	■	■	■	■	■	■	
توفير وتحسين الحصول على التعليم الأساسي و/أو الثانوي	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
تنمية الموارد البشرية (أي التعليم العالي والتدريب والبحث)		■				■		■	■	■	■	■	■	
دعم التنمية الاجتماعية														
النمو الاقتصادي	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
بناء اقتصاد المعرفة					■	■		■	■		■	■		
الحماية البيئية											■			
التنمية المتوازنة	■	■	■			■			■	■		■	■	
تحسين فرص الحصول على المياه	■	■			■							■		■
الحوكمة			■	■	■	■			■				■	■

المصدر: أعدته الإسكوا، استناداً إلى الوثائق الاستراتيجية الأساسية (انظر الإطار ١).

ملاحظات: على الرغم من أن المجالات التي لم تبرز في الجدول ٢ ليست اهتمامات رئيسية ذات أولوية، من الممكن أن تكون قد ظهرت في استراتيجيات التنمية الوطنية.

هناك عدد من نقاط القصور بالنسبة للمعلومات المبينة في الجدول ٢ يتعلق بالطابع غير المتجانس للوثائق المصدر. وكما ذكر أعلاه في المقدمة، لم تتوفر بعض الوثائق إلا جزئياً. وبالإضافة إلى ذلك، تعرض الأهداف ذات الأولوية الوطنية بطرق مختلفة، طبقاً للشكل المحدد لكل من وثائق الإستراتيجيات. وعلاوة على ذلك، في حين أن بعض البلدان الأعضاء في الإسكوا يخوض في تفاصيل الأهداف، يعتمد البعض الآخر نهجاً أكثر عمومية؛ وفي حين أن بعض البلدان يعالج حصرياً المسائل الاجتماعية، يركز البعض الآخر على المجالين الاقتصادي والاجتماعي على حد سواء. ولكن على الرغم من نقاط القصور هذه، يقدم الجدول لمحة مرئية مفيدة تساعد على إدراك الأولويات في جميع أنحاء منطقة الإسكوا.

الفصل الرابع

رابعاً –
أبعاد رئيسية للسياسة الاجتماعية

يبحث هذا الفصل في ثلاثة أبعاد رئيسية في توجهات السياسة الاجتماعية في منطقة الإسكوا، وهي بالتحديد: (أ) سياق السياسة الاوسع؛ (ب) تنمية الموارد البشرية؛ (ج) الحماية الاجتماعية. وبالعودة إلى الشكل الأول للأبعاد المختلفة للسياسة الاجتماعية، يبرز الفصل أدلة من وثائق الاستراتيجيات ويمعن النظر في الآثار المحتملة. والغرض من ذلك هو محاولة تحديد الاتجاهات الهامة والدروس وأفضل الممارسات المتعلقة بالسياسة الاجتماعية في المنطقة، فضلاً عن إبراز التحديات المحتملة والثغرات والتناقضات والمجالات التي يمكن تحسينها.

ألف – دعم التنمية الاجتماعية

النمو الاقتصادي والتنمية الاقتصادية هما هدفان جامعان موجهان في جميع البلدان الأعضاء في الإسكوا. وليس هذا بمستغرب بالنظر إلى التحديات المعقدة في جميع أنحاء المنطقة العربية وأنماط قصور الأداء الواضحة في مجالات الاستثمار والإنتاجية والتجارة[٥٠]. وتدرك الحكومات أن القدرة على تحقيق معدلات نمو مرضية تعتمد إلى حد كبير على وجود إطار اقتصاد كلي مستقر، ومناخ موات للاستثمار، وسياسة اقتصادية داعمة لتنمية القطاع الخاص.

وإذ يرزح بعض حكومات المنطقة تحت عبء الديون المرتفعة، ووجود بنية نفقات عامة تشجع الاستهلاك، وبيئة اقتصادية غير مستقرة، فإنها تجهد في توليد الموارد اللازمة للاستثمار الإنتاجي وتوجيهها إلى تلك القطاعات التي تنتج أعلى عائدات اجتماعية. وتخصص عدة استراتيجيات تنمية مساحة كبيرة لمشكلة تحقيق الاستقرار المالي على خلفية الاحتياجات الاجتماعية الملحة.

وفي هذا السياق، يؤكد الأردن الحاجة إلى إجراء إصلاحات جذرية من أجل تحسين أداء الميزانية وزيادة كفاءة الحكومة. وهذه الإصلاحات هي في صميم مبادرات وأهداف الإصلاح المالي، ولا سيما نظراً إلى أهميتها في تأمين التمويل لبرامج التنمية الاجتماعية والاقتصادية[٥١].

وتوضح خطة الإصلاح والتنمية في فلسطين أن انعدام الأمن السياسي قد حال دون الاستثمار في القطاع الخاص وأجبر السلطة الوطنية الفلسطينية على اللجوء إلى تنفيذ سياسة مالية تقضي "بزيادة الإنفاق العام في المجالات التي تعزز الاستقرار الاجتماعي وليس في المجالات التي تعزز النمو وذلك من أجل معالجة التقلبات الاقتصادية التي تهدد باستشراء الفقر وتصاعد انعدام الأمن إلى مستويات غير مسبوقة" [٥٢]. وتلحظ بقلق أن "تركيز موارد القطاع العام لتغطية تكاليف الرواتب والمعاشات التقاعدية وشبكة الأمان الاجتماعي" يستثني الإنفاق على الاستثمار والتنمية[٥٣].

(٥٠) *The Economist*, "Waking from its sleep: A special report on the Arab world" (23 July 2009).
(٥١) حكومة الأردن، "الأجندة الوطنية (٢٠٠٦–٢٠١٥): الأردن الذي نريد" ص ٢٣.
(٥٢) السلطة الوطنية الفلسطينية، "خطة الإصلاح والتنمية الفلسطينية (٢٠٠٨– ٢٠١٠)" ص ١٢.
(٥٣) المرجع السابق، ص ١٠٨.

ويسعى العراق لوضع ميزانيات مالية سليمة فضلاً عن ضوابط شفافة لوضع الميزانية وتنفيذها. وتريد الحكومة من خلال تحديث نظام التوزيع العام أن تتيح ما يكفي من الموارد لأغراض التنمية وتوفير الخدمات العامة الأساسية للناس[٥٤].

وفي حين تبحث مصر الإصلاح المالي في سياق دعم النمو وتشجيع الاستثمار عن طريق الحوافز الضريبية، فإنها تحافظ على نظرة ثابتة بشأن زيادة مخصصات الدعم وفوائد الأمان الاجتماعي للفئات ذات الدخل المنخفض.

أما الجمهورية العربية السورية فهي تؤكد على أهمية ضمان الانسجام بين سياسات الاقتصاد الكلي، وذلك كي يتحقق في وقت واحد الاستقرار وأهداف النمو والعمالة، وتطرح جهود إصلاح النظام الضريبي في سياق دعم التنمية الاقتصادية والعدالة الاجتماعية[٥٥].

وعلاوة على ذلك، تسهب جميع البلدان الأعضاء في الإسكوا في الحديث عن أهمية تشجيع مشاركة القطاع الخاص في النشاط الاقتصادي، وتحفيز الاستثمارات الخاصة والأجنبية، وتعزيز أسس النمو الاقتصادي. وفي هذا السياق، يذكر البحرين ضرورة "التحول إلى اقتصاد يحفزه القطاع الخاص المبادر، وتتواجد فيه المؤسسات التي تعتمد على معدلات إنتاجية عالية لإنتاج السلع وتقديم الخدمات ذات القيمة المضافة العالية مما يوفر فرص عمل مجزية للمواطنين البحرينيين"[٥٦]. وكذلك، تشدد بلدان أخرى في منطقة الخليج، وهي الكويت وسلطنة عمان وقطر والإمارات العربية المتحدة، على أهمية تشجيع النشاط التنافسي للقطاع الخاص لتحقيق الإمكانيات الحقيقية للتوسع الاقتصادي، وعلاوة على ذلك، استيعاب العمالة الراكدة. وفي هذا الصدد، يتطرق بعض وثائق الاستراتيجيات إلى مشكلة جوهرية تتعلق بالحاجة إلى تغيير طبيعة ونطاق نشاط القطاع الخاص من أجل تحفيز طلب أكبر على الوظائف التي تتطلب مهارات عالية في هذه المنطقة.

وتنظر غالبية الاستراتيجيات إلى توسيع نطاق القطاعات القائمة على المعرفة والتحول التدريجي نحو اقتصاد قائم على المعرفة على أنها طرق واعدة للمستقبل ووسيلة لزيادة الاندماج في السوق العالمي. وتعبر عن ذلك صراحة استراتيجيات كل من البحرين ومصر والعراق والأردن والكويت وقطر وفلسطين والمملكة العربية السعودية والسودان والجمهورية العربية السورية والإمارات العربية المتحدة واليمن، التي تسهب جميعها بشكل أو بآخر في شرح ضرورة تنويع مصادر الإنتاج الوطني من خلال توسيع القطاعات ذات القيمة المضافة العالية، ورعاية التكنولوجيا والصناعات كثيفة رأس المال، وتوسيع البنية الأساسية لتكنولوجيا المعلومات والاتصالات وتعزيز المعلوماتية والتكنولوجيا الحيوية والإلكترونيات، وتشجيع الاستثمارات في صناعات الأجهزة والبرمجيات، وتشجيع البحث العلمي والمجمعات العلمية ومراكز الامتياز.

وينظر إلى هذا التحول عموماً على أنه مهم من أجل تلبية مطالب واحتياجات القرن الحادي والعشرين، على النحو المقترح في استراتيجية كل من السودان والجمهورية العربية السورية؛ وتيسير الاندماج في الاقتصاد العالمي الجديد، على النحو الذي تقترحه كل من المملكة العربية السعودية واليمن. كما تم التأكيد في عدة استراتيجيات، بما فيها، على سبيل المثال، استراتيجيات كل من البحرين ومصر وفلسطين والمملكة العربية السعودية والسودان، على دور القطاع الخاص أو الحاجة إلى إقامة شراكات بين القطاعين العام والخاص.

لا شك أن ذلك يشكل مساراً مثيراً للاهتمام بالنسبة لعدد من البلدان، إذ أنه يلتقط اتجاهاً واحداً ممكناً من التنمية الاقتصادية لقطاع واحد. ومع ذلك، في الوقت نفسه، تظهر بعض الاستراتيجيات إدراكاً بأن التكنولوجيا الحديثة كثيفة رأس المال لا تتفق بالضرورة مع احتياجات قطاعات كبيرة من السكان، وأن تطوير

(٥٤) حكومة العراق، "استراتيجية التنمية الوطنية (٢٠٠٧-٢٠١٠)" (آذار/مارس ٢٠٠٧).
(٥٥) حكومة الجمهورية العربية السورية، "الخطة الخمسية العاشرة (٢٠٠٦-٢٠١٠)".
(٥٦) حكومة البحرين، "من الريادة إقليمياً إلى المنافسة عالمياً: رؤية مملكة البحرين الاقتصادية حتى عام ٢٠٣٠"، ص ٧.

الأسواق المحلية يمكن أن يكون مساوياً في الأهمية. ولذلك يعبر بعض البلدان بوضوح عن ضرورة النمو الذي يراعي مصالح الفقراء.

ويظهر ذلك بوضوح في استراتيجية التنمية الوطنية العراقية، التي تتعهد إعطاء الأولوية لقطاعي الزراعة والصناعة التحويلية، وكل منهما ذو عمالة كثيفة يمكنه المساعدة في خلق فرص عمل مباشرة من خلال الزراعة والصيد وسلسلة التوريد المرتبطة بتوفير السلع الزراعية في السوق وكذلك من خلال وظائف في مجال الصناعات الزراعية[٥٧]. وبالمثل، تتعهد السلطة الوطنية الفلسطينية تحفيز النمو في القطاعات التي تستوعب أعداداً كبيرة من الأيدي العاملة كالبناء والزراعة. ويلخص الإطار ٢٠ الأسئلة التوجيهية لتحقيق نمو يراعي مصالح الفقراء والأساس المنطقي أو فلسفة التوجه لهذا النوع من النمو إلى الفقراء، كما تعبر عنه حكومة العراق[٥٨].

ويلاحظ في معظم الوثائق الاستراتيجية اهتمام بالغ بالتنمية الريفية وزيادة الاستثمار في الزراعة باعتبارهما من الركائز اللازمة للتنمية. غير أن الضوء يسلط على الاهتمامات البيئية، مثل ندرة المياه وتدهور الأراضي، باعتبارها قيوداً ينبغي معالجتها. وعلاوة على ذلك، تثير وثائق الاستراتيجية قضايا الاستدامة وحماية البيئة، وتتناول أهمية إدخال التغييرات الضرورية على الأطر التشريعية والتنظيمية، كما في حالة الأردن؛ والحاجة إلى مؤسسات بيئية أكثر فعالية وتطوراً، كما في حالة قطر؛ وأنظمة الإنذار المبكر والرصد؛ وزيادة الوعي البيئي والعمل الاستباقي وحماية البيئة.

وتتناول بلدان مجلس التعاون الخليجي تحديداً الإدارة السليمة للموارد الهيدروكربونية والحفاظ على حقوق الأجيال المقبلة من خلال تجنب مخاطر نضوب موارد الطاقة غير المتجددة. ويظهر الوعي المتزايد بالقضايا البيئية تحديداً في وثيقة استراتيجية قطر، التي تدعو إلى دور دولي كبير في تقييم وتخفيف الآثار السلبية لتغير المناخ، ولا سيما في هذه المنطقة.

وتتناول وثائق الاستراتيجية قضية الحصول على المياه بوصفها قضية رئيسية لغالبية بلدان منطقة الإسكوا. ومن المواضيع المشتركة على هذا الصعيد، ندرة المياه، والحاجة إلى ترشيد استخدام الموارد المائية الشحيحة في الزراعة، وتوسيع حصاد المياه، وتحسين كفاءة استخدامها. ففي فلسطين، على سبيل المثال، يربط برنامج حكومي الحصول على المياه بالتنمية الزراعية وتطوير البنية الأساسية، ويشدد على الحاجة إلى توفير المياه في المناطق النائية[٥٩]. وبصورة أعم، يدرك بوضوح كل من مصر والعراق ولبنان والسودان والجمهورية العربية السورية أهمية المياه كمورد اجتماعي، وتشدد جميعها على أهمية تحسين فرص الحصول على مياه الشرب وإمدادات المياه النقية الموثوق بها في جميع أنحاء المحافظات والمدن والقرى[٦٠].

غير أن الحاجة إلى إعادة هيكلة الأسعار وهياكل التعريفات تذكر بتواتر أقل. وتتطرق إلى هذا الموضوع بعض البلدان، ومنها الأردن وفلسطين والمملكة العربية السعودية. وتسلط المملكة العربية السعودية الضوء على أن الطلب المتزايد على المياه هو أحد أخطر التحديات الحاسمة التي تواجه خطة التنمية الثامنة؛ ويؤكد اليمن على اعتبار ندرة المياه عائقاً هاماً للتنمية الاجتماعية والاقتصادية. وبالإضافة إلى ذلك، يقوم عدد من البلدان الأعضاء ومنها فلسطين ومصر والإمارات العربية المتحدة، بصياغة استراتيجيات شاملة لإدارة المياه تهدف إلى معالجة تحدي ندرة المياه المتزايد في المنطقة.

وفي بعض الوثائق، يلخص الترابط بين النمو والتنمية الاجتماعية وأهمية تأمين البيئة في مفهوم شامل هو مفهوم التنمية البشرية. ويبرز ذلك بوضوح في حالات العراق وفلسطين وقطر والمملكة العربية السعودية والجمهورية العربية السورية واليمن. وفي هذا السياق، وعلى سبيل المثال، لدى كل من فلسطين والجمهورية العربية السورية واليمن مفهوم للتنمية

---

(٥٧) حكومة العراق، "استراتيجية التنمية الوطنية (٢٠٠٧–٢٠١٠)" (آذار/مارس ٢٠٠٧).

(٥٨) لمزيد من المعلومات: OECD, *Promoting Pro-Poor Growth: Key policy messages (2006); and the World Bank, Pro-Poor Growth,* which is available at: http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/EXTPOVERTY/EXTPGI/0,,contentMDK:20292383~menuPK:524081~pagePK:148956~piPK:216618~theSitePK:342771,00.html and *Operationalizing Pro-Poor Growth* which is available at: http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/EXTPOVERTY/EXTPGI/0,,contentMDK:20264272~menuPK566333~pagePK:148956~piPK:216618~theSitePK:342771,00.html.

(٥٩) السلطة الوطنية الفلسطينية، "خطة الإصلاح والتنمية الفلسطينية (٢٠٠٨–٢٠١٠)".

(٦٠) الجدير بالذكر أن السودان يشير إلى الحصول على المياه في قسم الفقر في خطته الاستراتيجية الخمسية.

الإطار ٢٠ – أسئلة توجيهية للنمو الموجه الذي يراعي مصالح الفقراء: العراق مثالاً

يهدف مفهوم النمو الذي يراعي مصالح الفقراء إلى دمج المناطق والفئات الاجتماعية الفقيرة والمهمشة في عملية التنمية الاقتصادية. كما يشمل السعي إلى تغيير توزيع المداخيل النسبية من خلال عملية النمو. ومع أن مقاييس النجاح في هذا المفهوم تختلف وتتنوّع، تسترشد السياسات ذات الصلة بالأسئلة التالية:

١– في أي من القطاعات يتركز وجود الفقراء؟

(أ) الزراعة: زراعة الكفاف، وإنتاج الأغذية، وصيد الأسماك، والإنتاج الحيواني؛
(ب) القطاع غير النظامي: تجارة التجزئة، والمشاريع الصغرى، والصناعة التحويلية على نطاق صغير؛
(ج) الخدمات: السياحة، والنقل، والتمويل الصغير، وخدمات الاتصالات؛
(د) الطاقة.

٢– ما هي العقبات التي تمنع الفقراء من أن يكونوا منتجين في تلك القطاعات؟

(أ) الإقصاء والمعايير الثقافية؛
(ب) الصراع والعنف؛
(ج) الكسب غير المشروع والفساد؛
(د) حقوق الملكية غير المأمونة؛
(هـ) عدم إمكانية الحصول على المياه والأراضي والكهرباء والمال والمعلومات/المعارف؛
(و) الافتقار إلى المهارات.

يمكن أن تتمحور سياسة التدخلات والاستراتيجيات الرئيسية حول:

١. التنمية في السوق غير النظامية.
٢. الحصول على التمويل (المصارف الريفية، والقروض الصغيرة).
٣. إصلاح الأراضي، التطوير الريفي/الزراعي.
٤. تطوير البنية الأساسية: الحصول على المياه والكهرباء والمعلومات، والنفاذ إلى الأسواق.
٥. دعم الصناعات كثيفة العمالة.
٦. توسيع نطاق الحصول على التعليم الثانوي، وخاصة للفتيات.
٧. إعادة النظر في تنظيم سوق العمل (لزيادة فرص العمل في القطاع النظامي).
٨. تحسين الاتصال بين المناطق الريفية والحضرية.

مثال من العراق

تتطلب معالجة الفقر سياسات على المستوى الكلي والقطاعي. فالتكييف الهيكلي الذي تنفذه بعض البلدان التي تدعم الفقراء بالموارد والخدمات الأساسية لم يحل مشكلة الفقر، لأنه لم يساعد الأسر الفقيرة على زيادة الإنتاجية، ولم يعالج بالتالي الأسباب الجذرية للفقر. وبالإضافة إلى وضع برنامج شبكة أمان اجتماعي تتألف من خدمات توظيف ومنافع نقدية ومنح صغيرة وسلة مواد غذائية، هناك حاجة إلى سياسات قطاعية يمكن من خلالها توجيه بعض الموارد إلى القطاعات التي تؤمن فرص العمل للفقراء، مثل تطوير المشاريع الصغيرة، ودعم القطاع غير النظامي في المناطق الحضرية والريفية، وإعادة هيكلة القطاع الريفي بدعمه بالتكنولوجيا، وزيادة الإنتاج وخلق فرص عمل تستوعب قوى العمل في تلك المناطق، وربط الأنشطة غير الزراعية بالأنشطة الاقتصادية الزراعية. فهذه السياسات يمكن أن تحدّ من هجرة اليد العاملة من المناطق الريفية إلى المناطق الحضرية ومن العمالة الناقصة. وتعني العمالة الناقصة حصول العمال على أقل من الحد الأدنى للأجور، مما يدفع بهم إلى صفوف الفئات الفقيرة؛ وهذا النوع من البطالة هو سبب الفقر في بعض البلدان. كما أن هذه العمالة تشمل أيضاً الناس الذين يعملون في القطاعات الحضرية والريفية غير النظامية ساعات طويلة ولا يحصلون على دخل يكفي أسرهم.

المصدر: إعداد الإسكوا، ويعتمد مثال العراق على: حكومة العراق، "استراتيجية التنمية الوطنية (٢٠٠٧–٢٠١٠)" (آذار/مارس ٢٠٠٧).

البشرية ينطوي على بناء رأس المال البشري والقدرات البشرية المنتجة، وفي الوقت نفسه رفع مستويات المعيشة وإيلاء اهتمام للإجراءات التي تقوم عليها السياسة الاجتماعية في مجالات التعليم والصحة والتوزيع العادل للثروات والموارد. ويعتبر كل من قطر والمملكة العربية السعودية أن التنمية البشرية ركيزة هامة في أي استراتيجية للمستقبل. ويوضح الإطار ٢١ بعض المقتطفات الموجزة المثيرة للاهتمام المتعلقة بمفاهيم التنمية البشرية في منطقة الإسكوا.

وتلقي إحدى مجموعات القيم المشار إليها في الفصل الثالث أعلاه الضوء على التنمية البشرية من زاوية أخرى. فالتأكيد على الأمن والاستقرار في استراتيجيات كل من العراق وفلسطين وقطر والمملكة العربية السعودية والسودان واليمن يؤكد الفكرة القائلة بأن التنمية البشرية والأمن البشري متكاملان، فالتنمية البشرية تركز على التطلعات الإيجابية، بينما يركز الأمن البشري على اتخاذ إجراءات وقائية ضرورية لحماية الأرواح وسبل العيش وتخفيف دواعي الإحباط لدى الإنسان[٦١].

ويُعنى المفهوم الواسع للتنمية البشرية الذي يرد في وثائق الاستراتيجيات عموماً بتعزيز قدرات البشر وفرصهم، في حين يُعنى مفهوم الأمن البشري بتمكين الناس من احتواء أو تفادي المخاطر التي تهدد حياتهم ومصادر رزقهم أو كرامتهم الإنسانية. فبعض الوثائق، ومنها وثائق كل من العراق وفلسطين واليمن، يركز على الحماية من المخاطر وأشكال العنف التي تهدّد السلامة الجسدية، وبالتالي تؤكد على مفاهيم الأمن الوطني كما في السلم والاستقرار. وتركز تفسيرات أخرى على الحماية من الجوع أو ندرة المياه مع قضايا الأمن الغذائي، كما في حالة كل من مصر والعراق وفلسطين والمملكة العربية السعودية والسودان واليمن؛ أو الأمن المائي، كما في حالة كل من المملكة العربية السعودية والسودان واليمن. ويمكن أن تتداخل مفاهيم الأمن البشري والتنمية البشرية حول الضمان الاجتماعي المذكور في بعض الوثائق وما يترتب عليه من تحسين لنوعية الحياة، والحصول على فرص عمل منتجة ودخلٍ لائق وبيئة صحية مناسبة، كما هو الحال، مثلاً، في مصر والأردن والمملكة العربية السعودية.

ويربط عدد قليل من البلدان جهوده بوضوح بجدول أعمال الأهداف الإنمائية للألفية. فقد طورت مصر برنامج عمل لضمان الالتزام بتحقيق الأهداف الإنمائية للألفية بحلول عام ٢٠١٥، يهدف إلى التركيز على قضايا الفقر والتعليم الابتدائي والصحة والإصلاح الاجتماعي وخدمات السكن وتنمية المناطق الفقيرة. ويسعى السودان إلى تحسين تقديم الخدمات الأساسية في الصحة والتعليم والمياه والصرف الصحي من خلال السياسات الوطنية والقطاعية التي تتسم بانحياز إيجابي لصالح الفقراء وذلك بغية تحقيق الأهداف الإنمائية للألفية[٦٢].

وكذلك يحرص العراق على إيلاء مزيد من الاهتمام للمساواة في دمج الفئات الضعيفة من السكان بشكل متساو في تحقيق الأهداف الإنمائية للألفية[٦٣]. وتركز خطة العمل الاجتماعي في لبنان بوضوح على الفقر والتعليم الابتدائي والرعاية الصحية الأولية. ووضعت المملكة العربية السعودية مؤشراً مركباً لنوعية الحياة يشمل مؤشرات التنمية البشرية والأهداف الإنمائية للألفية ومؤشرات أخرى خاصة بالبلد[٦٤]. كما وضعت الجمهورية العربية السورية أهدافاً كمية طويلة الأجل الغاية منها تحسين نوعية الحياة وسبل العيش بما يعكس التزام البلد بتحقيق الأهداف الإنمائية للألفية.

(٦١) يرى برنامج الأمم المتحدة الإنمائي في الأمن البشري الركيزة الأساسية للتنمية البشرية. انظر برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، المكتب الإقليمي للدول العربية، تقرير التنمية الإنسانية العربية لعام ٢٠٠٩: تحديات أمن الإنسان في البلدان العربية.
(٦٢) حكومة السودان، "الخطة الاستراتيجية الخمسية (٢٠٠٧-٢٠١١)".
(٦٣) حكومة العراق، "استراتيجية التنمية الوطنية (٢٠٠٧-٢٠١٠)" (آذار/مارس ٢٠٠٧).
(٦٤) حكومة المملكة العربية السعودية، "خطة التنمية الثامنة ١٤٢٩/١٤٣٠هـ (٢٠٠٥-٢٠٠٩)".

الإطار ٢١ – مفاهيم التنمية البشرية: أمثلة من منطقة الإسكوا

العراق: يهدف العراق إلى حماية مواطنيه، وتحسين رفاهم وإنتاجيتهم وتعبئة رأس المال البشري كعنصر أساسي لتحقيق التنمية المستدامة. ويعتبر أن كلاً من الأمن البشري والتنمية البشرية هو عنصر أساسي لتحقيق السلام الاجتماعي، الذي هو حجر الزاوية للوحدة الوطنية والتنمية الاقتصادية.

فلسطين: الاستثمار في التنمية البشرية على المدى الطويل هو عنصر بالغ الأهمية لتحقيق الانتعاش الاجتماعي والاقتصادي للشعب الفلسطيني. وليست إجراءات السياسة العامة في مجالات التعليم والصحة والإسكان ضرورية فقط لتأمين احتياجات المواطنين من الخدمات في ظل النمو السكاني، بل هي ضرورية أيضاً لتزويد السكان بالتعليم والمهارات وتحقيق رفاههم، وكلها عناصر لازمة لضمان الاستقرار الاجتماعي والتنمية المستدامة.

قطر: حتى وقت قريب، اعتمد تقدم قطر في المقام الأول على استغلال مواردها من النفط والغاز. ومع إدراك أن موارد البلاد الهيدروكربونية ستنضب حتماً، يعتمد النجاح الاقتصادي في المستقبل أكثر فأكثر على قدرة الشعب القطري على التعامل مع النظام الدولي الجديد الذي أساسه المعرفة والمنافسة الشديدة. ولمواجهة هذا التحدي، تقوم قطر باعتماد نظم تعليمية وصحية متقدمة، وكذلك زيادة المشاركة الفعالة للمواطنين في القوى العاملة. وبالإضافة إلى ذلك، ستواصل قطر دعم القوى العاملة فيها من خلال جذب العمال المؤهلين من الخارج في كافة المجالات.

المملكة العربية السعودية: لا تزال التنمية البشرية، بما في ذلك تنمية القوى العاملة، على رأس أولويات خطط التنمية المتعاقبة. وتعالج الاستراتيجية الطويلة الأجل أبعاداً أخرى غير اقتصادية بحتة اعتقاداً بأن التنمية البشرية تشمل كذلك أبعاداً اجتماعية وثقافية. وتحسين مستويات التعليم هو أساس في التنمية البشرية وأحد أكثر الوسائل فعالية لتخفيف حدة الفقر وخفض معدلات الوفيات ومعدلات الخصوبة.

الجمهورية العربية السورية: على الرغم من التشديد على الحاجة إلى رفع معدلات النمو الاقتصادي وزيادة حجم الناتج المحلي الإجمالي، وضعت الجمهورية العربية السورية مبدأ «التنمية البشرية أولاً» الذي لا يسمح بارتفاع معدلات النمو لقاء أي تكلفة اجتماعية أو بيئية. واعتماد هذا المبدأ يأتي عن طريق إرساء رابط بين التوزيع العادل والمنصف للثروة وتوزيع السلطة من خلال الحكم السليم.

اليمن: تهدف التنمية البشرية إلى بناء رأس المال البشري ورفع مستوى المعيشة، اقتصادياً وفكرياً وثقافياً، وذلك من خلال تكوين القدرات البشرية المنتجة وتوسيع الخيارات المتاحة، ما يمكن الأفراد والمجتمع ككل من الحصول على مصدر للرزق. ويؤدي ذلك إلى تحقيق حياة لائقة وكريمة، وإلى المشاركة في اتخاذ القرارات السياسية والاقتصادية والاجتماعية في ظل نظام يسود فيه الأمن والاستقرار والعدالة الاجتماعية.

المصدر: إعداد الإسكوا، استناداً إلى وثائق الاستراتيجيات الوطنية ذات الصلة.

باء – الاستثمار في البشر

مقابل المفاهيم الأوسع للأمن البشري والتنمية البشرية، يتمحور النهج الأكثر تركيزاً للسياسة الاجتماعية حول سياسات التعليم والعمل والصحة. وإزاء التحديات المذكورة في الفصل الثاني، تؤكد جميع الاستراتيجيات المسؤولية العامة في هذه المجالات.

فالتعليم على وجه الخصوص هو قضية ترد في جميع وثائق الاستراتيجيات المعتمدة لدى البلدان الأعضاء في الإسكوا، مع مبادئ توجيهية ونصوص واضحة جداً في جميع الحالات. غير أن جداول الأعمال والأولويات المحددة في مجال التعليم تختلف بين بلد وآخر، ما يدلّ على اختلافات في وجهات النظر والتوجهات. ففي حين تبرز مكافحة الأمية، مثلاً، على جدول أعمال السياسة في كل من مصر والعراق واليمن، يبرز في حالة كل من سلطنة عمان وقطر والمملكة العربية السعودية نهج أوسع نطاقاً يعتبر التعليم أساساً للاستثمار في البشر ولتطوير القدرات البشرية.

والقاسم المشترك الأساسي بين البلدان المتوسطة الدخل وأقل البلدان نمواً، التي تشمل في هذا السياق مصر والعراق والأردن وفلسطين والسودان والجمهورية العربية السورية واليمن، هو مكافحة الأمية أو، بدلاً من ذلك، زيادة معدلات الالتحاق بالمدارس في التعليم الابتدائي و/أو الثانوي. أما بلدان مجلس التعاون الخليجي فيبدو أنها مهتمة ببناء القدرات البشرية بمعنى أوسع يرتبط بهدف التنويع الاقتصادي وبطموح تعزيز الاقتصاد القائم على المعرفة المشار إليه أعلاه.

ويبرز موقف وسطي لبعض البلدان المنكوبة بالصراعات، وهو تقدير قيمة الاستثمار في البشر من حيث البعد الإنساني، وتكوين رأس المال البشري اللازم للحفاظ على النمو، كما في حالة العراق، ورفع مستويات المعيشة اقتصادياً وفكرياً وثقافياً، كما في حالة اليمن.

أما بالنسبة لسياسات سوق العمل، فإن غالبية البلدان الأعضاء في الإسكوا تتناول في وثائق الاستراتيجيات آليات محددة لخلق فرص عمل، أو بدلاً من ذلك، التخفيف من حدة البطالة. ويهدف الأردن في هذا السياق إلى إنشاء مركز التعليم والتدريب الفني والمهني للتوظيف، وتصميم خطة للتأمين ضد البطالة والحد من البطالة بين المعوقين. وتذكر فلسطين مبادرة توليد العمالة التي تهدف إلى توفير فرص عمل منتجة وبرامج التمويل الصغري للعاطلين عن العمل والفئات الضعيفة. ويتناول العراق توسيع نطاق التدريب المهني، وبرامج القروض الصغيرة، وإنفاذ تشريع جديد وسياسة شاملة للعمل، وفي هذه الإجراءات مجتمعة ما يشير إلى الاتجاه نحو سياسة فعّالة لسوق العمل (انظر الإطار ٢٢).

وتتعامل مجموعة بلدان مجلس التعاون الخليجي مع سياسات سوق العمل من منظور مختلف، وذلك بالتركيز على تقييد أو ترشيد توظيف اليد العاملة الأجنبية وزيادة فرص التوظيف للمواطنين، كما هو الحال في مملكة البحرين والمملكة العربية السعودية؛ بينما تخطط بلدان أخرى لمعالجة احتياجات سوق العمل من خلال جذب العمال المؤهلين من الخارج، كما هو الحال في قطر. وتتناول غالبية البلدان الأعضاء في الإسكوا أيضاً على وجه التحديد زيادة فرص المرأة في سوق العمل.

ويبرز تحسين توفير الرعاية الصحية كقضية مشتركة بين البلدان الأعضاء في الإسكوا على صعيد السياسة الاجتماعية. ومع ذلك، هناك اختلافات واضحة في الأولويات والنهج. واستنادا إلى استعراض شامل للوثائق المتوفرة، تعبر غالبية البلدان في مجلس التعاون الخليجي عن تطلعات ترمي إلى اعتماد نظم للرعاية الصحية يجري تشغيلها وفقا لمعايير عالمية، كما في حالة قطر؛ وإلى توسيع نطاق الرعاية الصحية بحيث تشمل جميع السكان، كما في حالة المملكة العربية السعودية؛ أو التحوّل إلى مركز رائد للطب الحديث في المنطقة بتقديم رعاية صحية تستوفي معايير الجودة والاستدامة المالية، كما في حالة البحرين.

الإطار ٢٢ – سياسة سوق العمل النشطة

١– الأهداف:

(أ) زيادة فرص العمل؛
(ب) تعزيز التكامل الاجتماعي؛
(ج) تأمين استقلال الدخل.

٢– العناصر:

(أ) تنظيم سوق العمل من خلال إنشاء وتطوير وكالات التوظيف، بما في ذلك آليات الرصد؛
(ب) استحداث التأمين ضد البطالة وتطويره؛
(ج) سن تشريع ينظم ظروف العمل وساعات العمل والحماية والعقود، وربما الأجور؛
(د) وضع برامج التشغيل الوطنية، بما في ذلك التشغيل في القطاع العام، وبرامج دعم التشغيل (وخاصة تلك التي تستهدف الشباب)، والأشغال العامة، والاستثمار العام، والتمويل الصغير، ودعم العمل للحساب الخاص؛
(هـ) تنمية الموارد البشرية، على سبيل المثال التدريب وإعادة التدريب وبرامج مطابقة المهارات؛
(و) تنظيم الهجرة والحماية؛
(ز) تقديم دعم خاص للفئات الاجتماعية المحرومة (كالمعوقين والأقليات والمهاجرين).

مثال من العراق

١. تشجيع التعليم المستمر، وتكافؤ الفرص في سوق العمل، والسلامة في العمل.
٢. دعم إدماج الشباب والنساء لتعزيز التنمية الاقتصادية وخفض تكاليف الحماية الاجتماعية السلبية.
٣. تطبيق تشريعات العمل لتطوير نظام مرن، وسوق عمل قائمة على المنافسة، وضمان تكافؤ الفرص للجميع، بغض النظر عن النوع الاجتماعي أو العرق أو المعتقدات الدينية أو الانتماءات السياسية أو الموقع الجغرافي (قانون العمل الذي صيغ بمساعدة منظمة العمل الدولية/الوكالة الأمريكية للتنمية والجاهز للتقديم).
٤. توسيع التدريب المهني وتطوير المهارات لتلبية طلب سوق العمل الجديدة (ينبغي أن تلبي برامج التدريب المهني احتياجات الأعمال والمقاولات).
٥. توسيع برامج القروض الصغيرة بمشاركة الدولة، ومصارف التمويل الصغير، والمنظمات غير الحكومية لدعم الشركات الصغيرة والأنشطة المدرة للدخل للحد من الفقر.
٦. الدفع باتجاه سياسة توظيف شاملة تستوعب الكيانات المفككة، وبالتالي استغلال القوى العاملة المتزايدة لتعزيز الاستقرار والسلام الاجتماعي في العراق.
٧. تشجيع تدفق الاستثمارات الأجنبية المولدة لفرص العمل وإرساء التعاون بحيث تأتي برامج التدريب في الوظيفة بمهارات تتطابق مع المعايير الجديدة للتكنولوجيا والإدارة.
٨. خفض البطالة والعمالة الناقصة عن طريق تعزيز التعاون مع الشركاء الاجتماعيين (إعطاء أولوية لتخصيص موارد من الميزانية للأنشطة التي تستوعب أعداداً كبيرة من الأيدي العاملة مثل الأشغال العامة ذات أولوية عالية).
٩. تحفيز خلق فرص عمل من خلال تشجيع الاستثمارات الوطنية والأجنبية التي توفر للموظفين برامج التدريب والتطوير الوظيفي.

المصدر: إعداد الإسكوا، يستند جزئياً إلى: حكومة العراق، "استراتيجية التنمية الوطنية (٢٠٠٧–٢٠١٠)" (آذار/مارس ٢٠٠٧).

وفي المقابل، يبدو أن البلدان المنخفضة الدخل منشغلة بأولويات مختلفة من حيث تلبية الاحتياجات الملحة وتحسين الخدمات وتعبئة الموارد والتدريب وبناء القدرات، كما في حالة العراق؛ وزيادة الوعي الصحي والتغطية الصحية، كما في حالة اليمن؛ والحد من أمراض متوطنة مثل الملاريا والسل والطفيليات المعوية، كما في حالة السودان واليمن؛ والحصول على الأدوية والمعدات الطبية، كما في حالة فلسطين؛ وخفض وفيات الرضع ومعدلات وفيات الأمهات، كما في حالة السودان واليمن.

وتؤكد البلدان ذات الدخل المتوسط، التي تشمل الأردن ولبنان والجمهورية العربية السورية، في وثائقها مسائل تتعلق بإصلاح الرعاية الصحية وتطوير أنظمة للتأمين الطبي فعالة من حيث الكلفة.

جيم – الفقر والحماية الاجتماعية

تعتبر بلدان كثيرة في المنطقة الاستثمار في البشر عنصراً هاماً في استراتيجيات الحد من الفقر. ففي حالة لبنان، مثلاً، يبدو الحصول على خدمات الصحة والتعليم أساساً هاماً في خطة العمل الاجتماعي. وفي المملكة العربية السعودية أيضاً تأكيد على بناء القدرات البشرية والتخفيف من العقبات أمام أفقر شرائح المجتمع. كذلك فإن الحد من الفقر هو في اليمن جزء من مجموعة مترابطة من استراتيجيات اقتصادية واجتماعية واستراتيجيات سوق العمل.

والحد من الفقر كذلك هو هدف هام من أهداف الخطة الخمسية العاشرة (٢٠٠٦–٢٠١٠) للجمهورية العربية السورية، التي وضعت بشكل منفصل خرائط مسح للفقر واستراتيجية للفقر. وعلى نحو شبيه، أعربت حكومة العراق بوضوح عن أهداف خاصة تتعلق بالحد من الفقر، بما في ذلك ما يلي: (أ) تخفيض عدد السكان الذين يعيشون دون خط الفقر بمقدار الثلثين؛ (ب) خفض عدد الذين يعانون من الجوع بمقدار الثلثين؛ (ج) خفض عدد الأسر التي تعيش بأقل من نصف دولار للفرد يومياً من ١٥,٣ في المائة إلى ٩,٢ في المائة.

ويسلط الإطار ٢٣ الضوء على استراتيجيات الأردن ولبنان والمملكة العربية السعودية للحدّ من الفقر.

وتشمل المزيد من الأدوات المحددة لمثل هذه التوجهات الشاملة للحد من الفقر تصميم شبكات أمان اجتماعي تعالج تحديداً فقر الدخل. وتشمل هذه التحويلات النقدية، كما في حالة مصر ولبنان وفلسطين؛ والمساعدات الغذائية ودعم الإسكان، كما في حالة العراق وفلسطين؛ وتوسيع شبكة الضمان والتأمين الاجتماعيين، كما في حالة لبنان والسودان.

وتستهدف أنواع أخرى من معونات الدعم للمياه والكهرباء والبنزين والمواد الغذائية على وجه الحصر الفئات الأكثر حرماناً وضعفاً من السكان، كما هو الحال في البحرين ومصر والعراق والجمهورية العربية السورية. ولا يزال بعض البلدان في طور القيام بعملية إعادة هيكلة لمعونات الدعم، كما هو الحال بالنسبة لمصر التي هي في مرحلة الانتقال من تقديم معونات الدعم إلى برامج تحويلات نقدية مشروطة. ويشدد كل من العراق والأردن على ضرورة الإلغاء التدريجي لمعونة دعم الوقود/النفط؛ في حين يشدد كل من المملكة العربية السعودية والجمهورية العربية السورية على أهمية الحفاظ على معونات الدعم الزراعية. وهناك موضوع مشترك يدور حول التخفيف من الأعباء المترتبة على النشاط الاقتصادي على الفقراء وضمان أن يحصل من هم أكثر ضعفاً في المجتمع على الحد الأدنى من المساعدة. وتعالج المملكة العربية السعودية صراحة ضرورة زيادة الحماية الاجتماعية للفقراء من خلال توسيع نطاق الضمان الاجتماعي وتقديم الدعم المالي والمساعدات العينية.

وتستتبع الحماية الاجتماعية أيضاً الانتباه إلى قضايا الحماية ضد المخاطر، مثل الأمراض والإصابات. وفي هذا الصدد، يعالج بعض البلدان في استراتيجياته مسألة أنظمة التأمين الصحي مباشرة. فمصر، على سبيل المثال، تقدم رؤية لإصلاح نظام الرعاية الصحية ونظام التأمين الصحي من خلال برنامج التأمين

الإطار ٢٣ – الحدّ من الفقر: أمثلة من الأردن ولبنان والمملكة العربية السعودية

الأردن: على الرغم من التحسينات الكبيرة التي تحققت على مؤشرات الفقر منذ عام ١٩٩٧، لا يزال الفقر منتشراً في الأردن، إذ يعيش ١٤,٢ في المائة من السكان دون خط الفقر، معظمهم في المناطق الريفية. وللحد من الفقر، ينبغي أن تنفذ المبادرات التالية:

(أ) إنشاء مجلس وطني للتنمية والحد من الفقر؛
(ب) وضع سياسة اجتماعية وطنية شاملة مع التركيز على التنمية الاجتماعية وتحسين الإنتاجية؛
(ج) تعزيز قدرات الموارد البشرية لتنفيذ برامج الحد من الفقر؛
(د) تطوير فهم واضح للأسباب الجذرية للفقر وخصائصه؛
(هـ) إعادة هيكلة صندوق المعونة الوطنية؛
(و) تقديم المساعدة للفقراء العاطلين عن العمل لدمجهم في سوق العمل؛
(ز) رفع درجة مهارات العمل الاجتماعي لعمال الرعاية الاجتماعية؛
(ح) زيادة تغلغل خدمات التمويل الصغير في المجتمعات الفقيرة.

لبنان: في جهودها للحد من الفقر، وتحسين المؤشرات الاجتماعية، وتحقيق الأهداف الإنمائية للألفية، طورت حكومة لبنان خطة عمل اجتماعي لها السمات البارزة التالية:

(أ) رزمة سنوية تزيد عن ٧٥ مليون دولار تهدف إلى تحسين بعض المؤشرات الاجتماعية من خلال تدخلات محددة ترمي إلى استهداف السكان الأكثر احتياجاً في المجتمع؛
(ب) تحويلات نقدية لكبار السن من المواطنين الفقراء من خلال وزارة الشؤون الاجتماعية؛
(ج) تحويلات نقدية جديدة للأسر الفقيرة التي تعيلها نساء؛
(د) دعم الأسر الفقيرة التي تعيل معاقين؛
(هـ) التصدي لمشكلة الأطفال العاملين والأطفال المعرضين للانحراف؛
(و) وضع نظام موحد للأسر الفقيرة التي يمكن إعفاؤها إما جزئياً أو كلياً من دفع رسوم بعض الخدمات الاجتماعية؛
(ز) تحسين فرص الحصول على التعليم الابتدائي؛
(ح) تحسين فرص الحصول على الرعاية الصحية العامة؛
(ط) إنشاء نظام خرائط لمشاريع التنمية المحلية.

المملكة العربية السعودية: أحد الأهداف الرئيسية لخطة التنمية الثامنة هو احتواء الفقر وفي نهاية المطاف القضاء عليه، وهو هدف ينص عليه صراحة الأساس الاستراتيجي الرابع للخطة. وستركز استراتيجية الفقر على الجوانب الأساسية التالية:

(أ) من خلال توفير الوظائف والائتمان والتعليم والتدريب والخدمات الصحية، إعطاء الفقراء فرصة تطوير وتعزيز قدراتهم المادية والبشرية، وتحسين قدرتهم على الوصول إلى الأسواق لبيع منتجاتهم؛
(ب) إزالة العقبات من أمام أفقر شرائح المجتمع وتعزيز قدراتها المالية والبشرية، لتمكينها من المساهمة بفعالية في المجتمع؛
(ج) تعزيز الحماية الاجتماعية للفقراء من خلال التقليل من تعرضهم للمخاطر مثل اعتلال الصحة والصدمات الاقتصادية الناجمة عن تقلبات السوق، والكوارث الطبيعية، وتزويدهم بالمساعدات عندما يواجهون مثل هذه الكوارث والصدمات، من خلال توسيع نطاق الضمان الاجتماعي والمساعدات المالية والعينية.

المصادر: اعداد الإسكوا، استناداً إلى حكومة الأردن، "الأجندة الوطنية (٢٠٠٦-٢٠١٥): الأردن الذي نريد"؛ الحكومة اللبنانية، برنامج عمل لتعزيز شبكات الحماية الاجتماعية وزيادة مجالات الحصول على الخدمات الاجتماعية الأساسية (كانون الثاني/يناير ٢٠٠٧)؛ حكومة المملكة العربية السعودية، "خطة التنمية الثامنة ١٤٢٩/١٤٣٠هـ(٢٠٠٥-٢٠٠٩)".

الصحي لكل مواطن. ووفقاً لخطة التنمية السادسة لمصر (٢٠٠٧-٢٠١٢)، يتعين على المجموعات ذات الدخل المرتفع أن تساهم في تكاليف رعايتها، بينما يجب حماية المجموعات ذات الدخل المنخفض بطريقة تلبي احتياجاتها من الرعاية.

وكذلك، يطور الأردن نظام تأمين طبي فعال من حيث التكلفة يشمل جميع مواطنيه. وتشمل مبادرات أخرى تطوير سلطات تأمين صحي، وتطوير صندوق تأمين للأسرة، كما في حالة مصر. لكن بلداناً مختلفة تتناول أيضاً الصعوبات المتزايدة في الحفاظ على أنظمة التأمين العام وخطط معاشات التقاعد، والحاجة إلى وضع خطط التأمين الخاصة، كما هو الحال في الأردن وفلسطين؛ وإلى خفض عبء نفقات المعاش التقاعدي عن طريق الخصخصة وصناديق الاستثمار، كما هو الحال في الأردن. كما تتحدث الإمارات العربية المتحدة أيضاً صراحة عن تشجيع القطاع الخاص على المساهمة والشراكة في توفير خدمات الصحة والتأمين اللازمة.

هكذا تشير الأدلة من هذا الفصل بوضوح إلى اهتمام ومشاركة البلدان الأعضاء في الإسكوا بالأبعاد المختلفة للسياسة الاجتماعية والجهود الجارية لتحديد الثغرات وسبل المعالجة على مختلف المستويات. يبحث الفصل الخامس في الآثار الشاملة لهذه التدخلات المخطط لها على مستويات مختلفة من حيث توزيع الأدوار والمسؤوليات في شتى الفئات المجتمعية الرئيسية، ويتتبع بالتالي هذه المخصصات ليعيدها إلى توجهات قيمية أساسية.

الفصل الخامس

خامساً –
الأدوار والمسؤوليات

يبحث هذا الفصل في كيفية سعي البلدان الأعضاء في الإسكوا إلى إقامة توازن مناسب بين الهياكل والقيم الموروثة والحاجة إلى التغيير. وفي هذا السياق، من المهم تسليط الضوء على كيفية تصوّر البلدان لتوزيع الأدوار والمسؤوليات بين المؤسسات الاجتماعية جميعاً، أي بين الدولة والسوق والأسرة والمجتمع المدني.

ويخضع دور الدولة المهيمن في مجالات الحياة الاجتماعية كلها تقريباً لتغيرات جذرية. فمن الواضح أن بعض البلدان في المنطقة في حالة تحول، إذ ينتقل من سياسة التخطيط المركزي وانخراط الدولة العميق في مجال الإنتاج إلى اقتصاد السوق الأكثر ليبرالية، الذي يقدر قيمة إشراك القطاع الخاص ويعتمد نهج الشراكة في التنمية.

وتعبر الكويت بصراحة عن هدف جعل القطاع الخاص يقود الحياة الاقتصادية. والغرض من ذلك هو استحداث بيئة مؤاتية للاستثمار والنشاط التجاري. وفي العراق، تتوقع الاستراتيجية الوطنية للتنمية حصول تآزر مثمر بين الاستثمار العام والاستثمار الخاص؛ وكذلك يلاحظ التركيز في كل من مصر والسودان والجمهورية العربية السورية واليمن على نهج الشراكة في التنمية. كما أن الشراكة مع القطاع الخاص هي في صلب جدول أعمال الإصلاح المؤسسي في السودان[٦٥]. وتسعى الخطة الخمسية للجمهورية العربية السورية إلى تحديد جديد للأدوار يهدف إلى الاستفادة من مكامن القوة النسبية لكل من القطاعين العام والخاص، ما يمكن من تسخير موارد كل قطاع وخبراته في السعي إلى تحقيق التنمية الشاملة. وينظر إلى الدولة إلى حد كبير على أنها هي المسؤولة عن التوجيه والتنظيم وإعادة التوزيع في حين أن السوق هي المسؤولة عن الإنتاج والاستثمار وتوزيع الموارد الاقتصادية، كما هو موضح في الإطار ٢٤.

وتشكل مشاركة القطاع الخاص المتزايدة في توفير الخدمات العامة منحىً هاماً في جميع أنحاء المنطقة. فيشجع كل من البحرين وسلطنة عمان مشاركة القطاع الخاص في توفير الرعاية الصحية ويؤكدان على أنه سيكون بمقدور الناس الاختيار بين مقدّمي الخدمات من القطاع العام وآخرين من القطاع الخاصّ من نوعية متماثلة. وقد أتاحت المملكة العربية السعودية المجال لتعزيز مشاركة القطاع الخاص في إدارة وتشغيل المستشفيات العامة، في حين يرى اليمن أن الاستثمار العام والخاص ضروري للخدمات الصحية الوقائية والأساسية والعلاجية. وتسعى مصر إلى حشد موارد القطاع الخاص لعملية التعليم؛ ويرى الأردن دوراً للقطاع الخاص في إدارة صناديق معاشات التقاعد والتأمين. ويتوقع السودان أن يشارك القطاع الخاص في توفير الخدمات الاجتماعية، بينما تود فلسطين تضييق نطاق نشاط القطاع العام والاستعانة بمصادر خارجية للخدمات التي يمتلك القطاع الخاص ميزة نسبية فيها[٦٦].

(٦٥) حكومة السودان، "الخطة الاستراتيجية الخمسية (٢٠٠٧–٢٠١١)".

(٦٦) وعلاوة على ذلك، تهدف فلسطين إلى إشراك القطاع الخاص في تقديم الخدمات الاجتماعية إلى المجموعات ذات الاحتياجات الخاصة. انظر السلطة الوطنية الفلسطينية، "خطة الإصلاح والتنمية الفلسطينية (٢٠٠٨–٢٠١٠)".

الإطار ٢٤ – شراكات للتنمية: أمثلة من العراق والجمهورية العربية السورية

العراق: سيتطلب تحقيق استراتيجية التنمية الوطنية استثمارات القطاعين العام والخاص. فكل من شكلي الاستثمار حاسم للازدهار لأن أحدهما يكمل الآخر استراتيجياً. وإذ يعمل الاستثماران العام والخاص معاً، فإنهما يولدان تآزرات قوية تشعل شرارة النمو الاقتصادي وتحفز فرص العمل وترفع مستويات المعيشة. ويوفر الاستثمار العام الحكيم في مجالات المياه والصحة والكهرباء والطرق والمدارس والأمن بيئة مواتية يزدهر فيها استثمار القطاع الخاص. وبدوره، يستحدث الاستثمار الخاص وظائف تولد موارد يمكن استغلالها لبناء مدارس أفضل وبنية أساسية حديثة وضمان السلام والأمن لجميع العراقيين.

الجمهورية العربية السورية: تتخلى الجمهورية العربية السورية في خطتها الخمسية الحالية عن سياسة التخطيط المركزي الإلزامي. وهذا يعني أن الدولة ستنسق أنشطة الاستثمار والسوق بدلاً من أن تهيمن أو تسيطر عليها. عوضاً عن ذلك، ستوفر الدولة اليقين ومساحة وافرة للمشاريع الحرة وتعزز الفرص ذات الصلة. وسيقتصر تدخلها في الأنشطة الاقتصادية على توجيه مسار الاقتصاد الوطني، وتفعيل القوانين واللوائح التنظيمية اللازمة لمعاملات السوق، وتنظيم مبادئ المنافسة، وتوفير بيئة مواتية للاستثمار الخاص المحلي والأجنبي وأنشطة الأعمال.

وبالرغم من الاعتماد الكامل على آليات سوق العرض والطلب لتحديد توزيع أكثر كفاءة للموارد والأنشطة الاقتصادية، تركز سياسة السوق الاجتماعي التي اعتمدتها الخطة الخمسية العاشرة تركيزاً كبيراً على تدخل الحكومة. ويهدف ذلك في نهاية المطاف إلى التعامل مع إخفاقات السوق أو القيام بأنشطة ترتبط بتوفير خدمات المصلحة العامة أو غيرها من الخدمات التي تفشل استثمارات القطاع الخاص في تغطيتها. وبالمثل، ستنسحب الدولة من المنافسة أينما تجد أن آليات السوق جديرة بلعب دور أساسي في الاستثمارات القطاعية للموارد.

وسيستلزم اقتصاد السوق الاجتماعي أن لا تقتصر مسؤوليات عملية التنمية على الحكومة المركزية، وأن لا يوضع اللوم على الدولة فيما يتعلق بمهام تنفيذ الخطة، بل ينبغي أن تكون المسؤولية متعددة الأطراف، تشمل القطاع الخاص والحكومات المحلية والمنظمات غير الحكومية وجماعات المجتمع المدني. ولذا، تحدد الخطة الحالية بوضوح الأدوار التي تقوم بها جميع القوى الرئيسية، وتحاول توفير بيئة تنسيقية مناسبة لتحقيق الأهداف الموضوعة.

المصدر: إعداد الإسكوا استناداً إلى: حكومة العراق، استراتيجية التنمية الوطنية (٢٠٠٧–٢٠١٠) (آذار/مارس ٢٠٠٧)؛ وحكومة الجمهورية العربية السورية، "الخطة الخمسية العاشرة (٢٠٠٦–٢٠١٠)".

وفي بعض الحالات، يبدو أن الحماس لنشاط القطاع الخاص في المجال الاجتماعي ناتج عن تجربة "الخصخصة السلبية" المستمرة للخدمات التي أشار إليها العراق[٦٧]. فقد دفع تدهور نوعية الخدمة العامة و/أو عدم كفاية التغطية في أنحاء البلاد لمقدمي الخدمات من القطاع الخاص إلى التدخل لملء الفجوة، وتقر الحكومة بهذا الوضع وترغب في أن تبني عليه.

وفي المجال المدني، لا يزال ينظر إلى الأسرة على أنها حامية التقاليد والهوية. ويتشابك ذلك مع منظومات القيم السائدة التي وصفت في الفصل الثالث، ولا سيما القيم المتعلقة بالثقافة والتراث، والدور الحاسم الذي تؤدّيه الأسرة في الحفاظ على تماسك النسيج الاجتماعي والحماية الاجتماعية.

وفي ذلك السياق، يشدد السودان على الحاجة إلى دعم الأسرة بوصفها ركناً أساسياً من أركان المجتمع المستقر[٦٨]. وتنظر فلسطين إلى الأسرة على أنها نواة التماسك الاجتماعي، الذي يتهدده الخطر في الوقت الراهن ويستحق مزيداً من الدعم. وتولي المملكة العربية السعودية أعلى درجات الاهتمام للحفاظ على تماسك الأسرة وعلى قدرتها على تعزيز النسيج الاجتماعي[٦٩].

(٦٧) حكومة العراق، "خطة التنمية الوطنية (٢٠٠٧–٢٠١٠)" (آذار/مارس ٢٠٠٧).
(٦٨) حكومة السودان، "الخطة الاستراتيجية الخمسية (٢٠٠٧–٢٠١١)".
(٦٩) حكومة المملكة العربية السعودية، "خطة التنمية الثامنة ١٤٢٩/١٤٣٠هـ (٢٠٠٥–٢٠٠٩)".

فتؤكد خطتها للتنمية، على وجه التحديد، أنه لا تزال لرعاية الأسرة أهمية خاصة وأنه ينبغي أن يفسح اتباع نهج القطاع الواحد، بما في ذلك، على سبيل المثال، نهج الرفاه الاجتماعي، المجال لدعم الأسرة عبر نهج أكثر تكاملاً ومتعدد القطاعات. ويسلط الإطار ٢٥ الضوء على التحديات الرئيسية المتعلقة بالحفاظ على سلامة وتماسك الأسرة.

وإلى جانب الأسرة، يعتبر كل من الإحسان الخاص والمنظمات الخيرية لاعباً هاماً في الميدان الاجتماعي. فمن ناحية، ينجم ذلك بشكل واضح عن دور لملء الفراغات الذي تضطلع به مجموعة واسعة من المنظمات غير الحكومية والمنظمات القائمة على معتقد ديني، كما هو الحال مع القطاع الخاص. وتؤكد فلسطين على أن المنظمات غير الحكومية قد لعبت تاريخياً دوراً رئيسياً في توفير خدمات متخصصة لمن هم في حاجة إلى رعاية. وتشير المملكة العربية السعودية إلى أن العدد الإجمالي للأشخاص الذين استفادوا من خدمات المنظمات غير الحكومية كان أكبر بخمس مرات من العدد الذي استفاد من خدمات وزارة الشؤون الاجتماعية.

وتتوقع الجمهورية العربية السورية أن تخفف زيادة مشاركة القطاع الخاص والمنظمات غير الحكومية من الضغط على الخدمات الحكومية؛ في حين تؤكد مصر على الدور البارز للمنظمات غير الحكومية في مجالات المساواة بين الجنسين والتمويل الصغير والتخفيف من حدة الفقر.

وفي الوقت نفسه، فإن تقدير المنظمات غير الحكومية والمنظمات الخيرية هو أيضا تعبير عن احترام للقيم الإسلامية العميقة الجذور، بما في ذلك قيم الإحسان والوحدة الوطنية والعدالة والوصاية والواجبات الدينية تجاه من هم أقل حظاً في المجتمع[٧٠]. وكما هو موضح في الإطار ٢٦، يشير السودان صراحة إلى أهمية تعزيز دور منظمات المجتمع التقليدية أو القطاع التقليدي.

وعلاوة على ذلك، فإن غالبية وثائق الاستراتيجيات تميز بين هدف الحفاظ على القيم التقليدية وتماسك الأسرة من ناحية، والاهتمام المنهجي المتزايد بدور المرأة في المجال الاقتصادي وغيره من المجالات من ناحية أخرى. فعلى سبيل المثال، يلفت اليمن الانتباه في وثيقته الاستراتيجية إلى أهمية "تغيير وجهات النظر

الإطار ٢٥ – الحفاظ على الهوية الإسلامية وتكامل الأسرة: مثال من المملكة العربية السعودية

تستمد ثقافة المملكة العربية السعودية قوتها وفرادتها من الجذور العميقة لتراثها العربي والإسلامي وتقاليدها. فمنذ نشأته، استرشد البلد بمبادئ وتعاليم الدين الإسلامي. وهو يشدد على الالتزام بهذه القيم في الهدف الأول من خطة التنمية الثامنة، وهو: «الحفاظ على القيم والتعاليم الإسلامية، وتعزيز الوحدة الوطنية والأمن والاستقرار الاجتماعي، وترسيخ الهوية العربية والإسلامية للمملكة».

وتولي الخطة أيضاً قدراً كبيراً من الأهمية لتقوية الروابط العائلية، والحفاظ على القيم العربية والإسلامية للأسرة، ورعاية جميع أفراد الأسرة، وتوفير الظروف الملائمة لتطوير قدراتهم؛ وكل ذلك وفقاً للمادة ١٠ من قانون الحكم الأساسي. هكذا هناك حاجة بارزة لضمان استمرار جهود التنمية، وفي الوقت ذاته التركيز على قطاعات التنمية البشرية، مثل التعليم والرعاية الصحية ورعاية الأسرة.

وقد ركزت المملكة العربية السعودية الاهتمام على الأسرة معتبرة إياها نواة المجتمع، ويؤكد القانون الأساسي للبلاد على «حرص الدولة على تعزيزها، والحفاظ على قيمها العربية والإسلامية، ورعاية جميع أفرادها بتزويدهم بالبيئة المناسبة لتنمية ملكاتهم وقدراتهم».

المصدر: إعداد الإسكوا، استناداً إلى: حكومة المملكة العربية السعودية، "خطة التنمية الثامنة ١٤٢٩/١٤٣٠هـ (٢٠٠٥-٢٠٠٩)".

(٧٠) ويشار إلى ذلك في جميع أنحاء المنطقة العربية على أنه الزكاة.

الإطار ٢٦ – القطاع التقليدي: مثال من السودان

«نسعى إلى تحقيق مجتمع تقليدي منظم وموحد، قادر على القيام بدوره بشكل فعال في تنمية البلد من أجل المساعدة في الحفاظ على سيادته وأمنه وموارده، ودعم وضمان سيادة العدالة، ومن أجل توطيد السلام والانسجام الاجتماعي لصالح الأمة.»

المهمة

(أ) تعزيز دور منظمات المجتمع التقليدية في تنفيذ الأهداف الاستراتيجية للأمة؛
(ب) تحقيق التكامل بين منظمات المجتمع التقليدية والهيئات الرسمية من خلال الاتفاق على تقسيم منظم ومحدد للأدوار؛
(ج) التوسع في البرامج الاستباقية للأخوة والتلاحم من بين مختلف هيئات المجتمع من أجل توطيد الوحدة والسلام؛
(د) تعزيز دور القطاع التقليدي في زيادة قبول قيمة التنمية المعنوية لمساعدة التحول الاجتماعي والإصلاح في المجتمع.

الأهداف

(أ) قدر أكبر من الاعتراف بدور القطاع التقليدي في صون وتعزيز وحدة وسيادة البلاد؛
(ب) زيادة دور المجتمع التقليدي في التنمية الاقتصادية وفي تحقيق التنمية المتوازنة؛
(ج) المشاركة في إعادة تأهيل المناطق التي مزقتها الحروب؛
(د) المشاركة في العمل من أجل التنمية البشرية: روحياً وعقلياً وجسدياً.

المصدر: حكومة السودان، "الخطة الاستراتيجية الخمسية (٢٠٠٧–٢٠١١)".

الاجتماعية الدونية للمرأة، التي هي جزء من التراث الثقافي الخاطئ للمجتمع...، ووفقاً لذلك ينبغي أن تصبح المرأة شريكاً كاملاً مع الرجل في حمل أعباء التنمية وحصاد ثمارها"[٧١]. ويؤكد كل من السودان والأردن ومصر على الحاجة إلى تمكين المرأة وتعزيز المساواة والقضاء على الصور النمطية السلبية للمرأة وزيادة مساهمتها في الاقتصاد وتمثيلها في مواقع صنع القرار الرسمي. وهناك أيضاً بلدان أخرى تسلط الضوء على أهمية زيادة مشاركة المرأة في قوة العمل، بما في ذلك، على سبيل المثال، العراق والمملكة العربية السعودية والجمهورية العربية السورية. وتعطي المملكة العربية السعودية أهمية صريحة للانتباه إلى حقيقة أن تغيير الهياكل الأسرية وزيادة مشاركة المرأة في العمل يتطلب تطوير بنية أساسية مناسبة من الدعم في شكل مراكز رعاية ودور حضانة[٧٢]. ويكمن التحدي للمضي قدماً بالضبط في التوفيق بين تغير أدوار الجنسين وزيادة مشاركة المرأة في المجالات الاقتصادية وغيرها من مجالات الحياة وبين الحفاظ على تكامل وتماسك الرعاية/الحماية الاجتماعية التقليدية التي تقدمها الأسرة.

وفي حين ينظر إلى الدور الحيوي للقطاع الخاص على أنه تطوير اقتصاد السوق ودفع التنمية الاقتصادية، فإن الدور المركزي للأسرة والمنظمات الخيرية واضح بالقدر ذاته في مجال التنمية الاجتماعية. غير أن دور الدولة في المجال الاجتماعي أقل وضوحاً.

ويبدو أن إحدى المهام البارزة جداً للقطاع العام تكمن في مجال الاستثمار الاجتماعي والتوسع في البنية الأساسية الاجتماعية في المناطق النائية وللفئات المهمشة. وهذا يتضح، على سبيل المثال، في وثائق استراتيجيات العراق وفلسطين والسودان واليمن، حيث هناك دعوة صريحة إلى توفير تعليم متوازن ومنصف، وكذلك الحاجة إلى معالجة الفجوة بين الجنسين من حيث الحصول على التعليم. كما تناولت بلدان مختلفة

(٧١) حكومة اليمن، "الرؤية الاستراتيجية لليمن ٢٠٢٥" مأخوذ عن النسخة الإنكليزية ص ١٢ و ١٩.
(٧٢) حكومة المملكة العربية السعودية، "خطة التنمية الثامنة ١٤٢٩/١٤٣٠هـ(٢٠٠٥–٢٠٠٩)".

وعالجت بشكل صريح مسائل المساواة في سياق التنمية المتوازنة وفي سياق مشاريع مصممة لتلبية احتياجات المناطق الريفية المحرومة، كما في حالة كل من مصر والأردن وقطر والمملكة العربية السعودية والسودان والجمهورية العربية السورية والإمارات العربية المتحدة واليمن. وتركز مصر على العدالة الاجتماعية والمساواة بين المناطق المختلفة، في حين يؤكد اليمن على العدالة الاجتماعية والمساواة في التوزيع في كافة المحافظات وبالإضافة إلى ذلك، تذكر الجمهورية العربية السورية العدالة في تخصيص الموارد وتوزيعها.

وتعبر خطة التنمية الثامنة للمملكة العربية السعودية بشكل واضح عن هذا الاهتمام بالإنصاف وذلك بوضع هدف واضح يتعلق بـ "توزيع الموارد والخدمات بين مناطق المملكة لضمان الحد من الفوارق التنموية بينها وتحسين ميزاتها التنافسية النسبية"[٧٣]. وينظر العراق إلى اللامركزية والعلاقات المالية السليمة بين الدوائر الحكومية على أنها آليات هامة لضمان توزيع إقليمي عادل للموارد العامة[٧٤].

غير أنه ليس من الواضح ما إذا كان الدور المتنامي للقطاع الخاص في المجال الاجتماعي مدمجاً في الإطار الشامل للسياسات. ويثير ذلك تساؤلات حول دور الدولة في ضمان احترام أهداف العدالة والمساواة وفي أن لا تؤدي المشاركة المتزايدة للقطاع الخاص إلى استبعاد الفئات المهمشة والفقيرة.

وبالمثل، ليس من الواضح دائماً كيف تنوي البلدان دمج اهتمامها بتحقيق الإنصاف في إطار اقتصادها الكلي. وفي حين يسلط الضوء على المالية العامة السليمة والإصلاحات الضريبية والاستقرار النقدي على أنها شروط مسبقة هامة لنمو القطاع الخاص وتوليد مناخ مؤات للاستثمار، لا تبرز جوانب الإنصاف وإعادة التوزيع بوضوح. على سبيل المثال، يذكر العراق بشكل موجز عزمه على بناء تمويل الرعاية الصحية على أساس الضريبة التصاعدية[٧٥]. وفي حين ينوي الأردن إعادة النظر في النظام الضريبي لتوسيع القاعدة الضريبية وتحسين تحصيل الإيرادات، فإنه لا يشير إلى الأهداف الاجتماعية بشكل صريح[٧٦]. كذلك ترى الجمهورية العربية السورية أن إعادة توزيع الدخل هدف هام في إطار خططها لإصلاح المالية العامة[٧٧]، في حين تهدف مصر إلى التأثير على إعادة توزيع الدخل من خلال معونات الدعم النقدية والعينية[٧٨]. وتتوقع فلسطين أن السياسات المالية المحسنة ستساعد على توزيع أكثر عدالة للموارد، لكنها لا تخوض في التفاصيل. وكما ذكر أعلاه، تعتبر الاستعانة الخارجية بالقطاع الخاص لتقديم الخدمات العامة وسيلة ممكنة لإطلاق الموارد العامة للاستثمار الاقتصادي.

في هذا الصدد، يذكر بعض البلدان تحسين الحكم بوصفه مهمة للقطاع العام هامة تخدم الأهداف الاقتصادية وكذلك أيضاً الاجتماعية. وفي أغلب الأحيان يقلل من شأن الأهمية الحاسمة للإدارة العامة المهنية والمنصفة، وخاصة بالنسبة للفقراء ولأجزاء المجتمع المهمشة نوعاً ما. ويسلط كل من العراق ولبنان وفلسطين والسودان والجمهورية العربية السورية، على وجه الخصوص، والكويت والإمارات العربية المتحدة، بدرجة أقل، الضوء على تحسين إدارة الحكم من بين الأولويات الرئيسية (انظر الجدول ٢). ويستتبع تحسين أساليب الحكم، في غالبية الحالات، ضمان الفصل بين السلطات وسيادة القانون وتحسين أداء القطاع العام وتعزيز المساواة والشفافية والمساءلة في إدارة موارد الدولة وتعزيز احترام حقوق الإنسان وتشجيع الحوار التشاركي وتعزيز المشاركة العامة في صنع القرار. ويشدد السودان على العدالة المنصفة، في حين تتناول مصر مسألة تحسين الحوكمة بشكل شامل لتشمل دعم المواطنة من خلال التأكيد على مبادئ الديمقراطية والمشاركة المجتمعية والشفافية والمساءلة وتكافؤ الفرص. ويوضح الإطار ٢٧ شروط الحكم السليم الواردة في الأجندات الوطنية لكل من الأردن وفلسطين.

وربما تكون هذه التحديات المعقدة المتمثلة بالحاجة

(٧٣) المرجع السابق مأخوذ عن النسخة الإنكليزية ص ٢٩.
(٧٤) حكومة العراق، "استراتيجية التنمية الوطنية (٢٠٠٧-٢٠١٠)" (آذار/مارس ٢٠٠٧).
(٧٥) المرجع السابق.
(٧٦) حكومة الأردن، "الأجندة الوطنية (٢٠٠٦-٢٠١٥): الأردن الذي نريد".
(٧٧) حكومة الجمهورية العربية السورية، "الخطة الخمسية العاشرة (٢٠٠٦-٢٠١٠)".
(٧٨) وزارة التنمية الاقتصادية في جمهورية مصر العربية، "الخطة الخمسية السادسة (٢٠٠٧/٢٠٠٨-٢٠١١/٢٠١٢)".

إلى مزيد من التخصيص والتوزيع العادل للموارد هي ما يدعو البلدان المختلفة في المنطقة أيضاً إلى تعزيز الشراكات وإلى عقد اجتماعي جديد، من خلال أنماط مشاركة عامة متنامية. وتسهب وثائق الاستراتيجيات المختلفة في الحديث عن أهمية تحفيز مشاركة أصحاب المصلحة. فعلى سبيل المثال، تنص الرؤية الاقتصادية ٢٠٣٠ للبحرين منذ البداية على أن "النجاح في هذا المسعى يحتاج إلى مشاركة ومساهمة فعالة، وتنسيق بين جميع شرائح المجتمع، ومع سعينا إلى تجسيد رؤية مملكة البحرين الاقتصادية، يجب علينا أن نأخذ في الاعتبار أن التحديات المستقبلية تحتاج إلى جهود جماعية"(٧٩). وتشير بلدان أخرى أيضاً إلى الحاجة إلى مشاركة واسعة من أصحاب المصلحة والالتزام فيما يتعلق بكل من صياغة الاستراتيجية وتنفيذها. وفي غالبية الحالات، حددت بوضوح عمليات التشاور مع أصحاب المصلحة ذوي الصلة في إعداد وثائق الاستراتيجيات الوطنية، بمن فيهم المجتمع المدني، والقطاع الخاص، والأوساط الأكاديمية، والمنظمات الإنمائية، والوزارات والوكالات الحكومية واللجان الوزارية، وقادة الرأي، والممثلين السياسيين ووسائل الإعلام. مع ذلك، يعترف بعض البلدان بدوام التحدي المتمثل بتحفيز مشاركة عامة أوسع. ويحدد الإطار ٢٨ أصحاب المصلحة الرئيسيين الذين تمت استشارتهم في إعداد عدد من الوثائق الاستراتيجية هذه.

في الإجمال، تشير وثائق الاستراتيجيات إلى مزيج فريد من القيم والتقاليد التي يمكن أن تساعد في تفسير كيفية قيام البلدان الأعضاء في الإسكوا بتنظيم أنظمتها التضامنية وتوزيع المسؤوليات الهامة بين الجهات الفاعلة المختلفة. وفي حين أن هناك من الأدلة ما يشير إلى أن في بعض بلدان المنطقة نهجاً للسياسة الاجتماعية يعتمد على تسرب المنافع من أعلى إلى أسفل، أو، بعبارة أخرى، يقوم على استخدام السياسة الاجتماعية كأداة للتخفيف من مساوئ السوق، يتبنى البعض الآخر من وثائق الاستراتيجيات بشكل صريح توجهاً للنمو يراعي مصالح الفقراء، كما في حالة العراق والجمهورية العربية السورية.

ويبدو في بعض الحالات أن السياسة الاجتماعية

الإطار ٢٧ – الحكم السليم: أمثلة من الأردن وفلسطين

الأردن: "انطوت المبادرات التي تضمنتها الأجندة الوطنية على رؤية واضحة لأساليب تحقيق الأهداف التالية:

١. زيادة المشاركة الشعبية في صنع القرار وتعزيز دور مؤسسات المجتمع المدني.
٢. تأكيد مبدأ سيادة القانون واستقلال القضاء.
٣. تعزيز السلامة الوطنية والأمن الداخلي وفق أحكام الدستور.
٤. بناء الثقة بين المؤسسات والمواطنين واعتماد مبدأ الشفافية والحاكمية الرشيدة والمساءلة.
٥. تعزيز مبادئ العدالة الاجتماعية وتكافؤ الفرص.
٦. تنمية الموارد الاقتصادية والبشرية وتعزيز قاعدة الإنتاج وتوسيع مكاسب التنمية».

فلسطين: «الحكم السليم: إيجاد نظام من الحكم الديمقراطي الذي يتميز بمشاركة المواطنين فيه واحترامه لسيادة القانون والفصل بين السلطات والقدرة على إدارة موارده الطبيعية وتقديم الخدمات للمواطنين بفعالية وكفاءة وبما يتناسب مع احتياجاتهم، ويؤازره في ذلك إطار قانوني مستقر وعملية تشريعية فعالة ومؤسسات تتمتع بالشفافية والمساءلة والنزاهة وتعمل على حماية حقوق جميع المواطنين".

المصدر: حكومة الأردن، "الأجندة الوطنية (٢٠٠٦–٢٠١٥): الأردن الذي نريد"، ص ٤؛ والسلطة الوطنية الفلسطينية، "خطة الإصلاح والتنمية الفلسطينية (٢٠٠٨–٢٠١٠)"، ص ٧.

(٧٩) حكومة البحرين، "من الريادة إقليمياً إلى المنافسة عالمياً: رؤية مملكة البحرين الاقتصادية حتى عام ٢٠٣٠".

تستخدم للتحقق من العدالة الاجتماعية وتكافؤ الفرص في مجالات السياسة العامة الهامة، مثل مجال التعليم في حالة فلسطين والعراق. وفي حالات أخرى، تعتبر السياسة الاجتماعية ركناً أساسياً من أركان التغيير الاجتماعي التدريجي، حيث توظف بنشاط من أجل تحقيق مجتمع أكثر عدلاً وإنصافاً، وخاصة في حالة العراق والمملكة العربية السعودية واليمن. ومما لا شك فيه أن هذه التوجهات المميزة تعكس الطابع الفريد لهذه المنطقة وأنها تستلهم، على الأقل جزئياً، القيم والتقاليد الإسلامية.

الإطار ٢٨ – استراتيجيات التنمية وأنماط المشاركة في بلدان مختارة في الإسكوا

البحرين: شاركت في إعداد الرؤية الاقتصادية ٢٠٣٠ للبحرين مجموعة من قادة الرأي العام من القطاع الخاص والأوساط الأكاديمية والمنظمات الإنمائية والقطاع العام. ويتطلب النجاح مشاركة منسقة لجميع شرائح المجتمع.

العراق: تم إعداد الاستراتيجية الوطنية للتنمية من خلال سلسلة مكثفة من المشاورات بدأت مع الحكومة العراقية المؤقتة واستمرت مع الحكومة العراقية الانتقالية. وقد جمعت المشاورات معاً خبراء قطاعات من وزارات مختلفة والقطاع الخاص والأوساط الأكاديمية. وأنشأت لجنة وزارية مشتركة من بين الوزارات لإعداد المسودة الأولى. وقدمت مسودة أولية إلى البنك الدولي ومجموعة الأمم المتحدة الإنمائية للتعليق عليها، ونوقشت مع هاتين المنظمتين في سلسلة من الاجتماعات عقدت في الأردن في أيلول/سبتمبر ٢٠٠٤ لإدراج تعليقاتهما.

الأردن: استندت الأجندة الوطنية إلى بحث واسع ومتكامل ومداخلات من جهات فاعلة رئيسية ومنظمات من داخل وخارج الحكومة. وقد تشكلت اللجنة التوجيهية للأجندة الوطنية بموجب مرسوم ملكي في ٩ شباط/فبراير ٢٠٠٥ لوضع الأجندة الوطنية. وتألفت اللجنة من ممثلين من الحكومة والبرلمان والمجتمع المدني والقطاع الخاص ووسائل الإعلام والأحزاب السياسية.

فلسطين: قادت وزارتا التخطيط والمالية عملية وضع استراتيجية للتنمية، وأدارها فريق تنفيذي يتألف من فريق أساسي من الوزارتين وفرق نظيرة تعمل في الوزارات والوكالات المختلفة.

قطر: نسقت الأمانة العامة للتخطيط التنموي بتوجيه من السلطات العليا في قطر صياغة الرؤية، وذلك بالتشاور وبالشراكة الكاملة مع جميع أصحاب المصلحة، وخاصة المجتمع المدني والقطاع الخاص والوزارات والوكالات الحكومية.

السودان: تقدم الخطة الاستراتيجية الوطنية للسودان، وهي الأولى منذ توقيع اتفاق السلام الشامل، إطاراً لتركيز وتنسيق جهود السلام والتنمية في البلاد على مدى السنوات الخمس المقبلة. وقد أعد الخطة المجلس القومي للتخطيط الاستراتيجي بمشاركة مئات من الناس من جميع أنحاء البلاد يمثلون كافة فئات المجتمع.

الجمهورية العربية السورية: خضعت المراحل المبكرة من صياغة الخطة لمناقشات واسعة من جميع المنظمات الشعبية، وهيئات الدولة التنفيذية والتشريعية، علاوة على ممثلي الأحزاب السياسية والقطاع الخاص والمجتمع الفكري.

الإمارات العربية المتحدة: شاركت ست فرق وزارية تضم ١٦ وزيراً، ومجموعات عمل مختلفة، وعدد من المسؤولين الحكوميين في رسم استراتيجية البلاد.

اليمن: كان عدد من الوكالات مسؤولاً عن صياغة الرؤية الوطنية ٢٠٢٥، وهي وزارة التخطيط والتنمية ووزارة المالية والبنك المركزي اليمني ومكتب الإحصاء المركزي.

المصدر: إعداد الإسكوا، استناداً إلى وثائق الاستراتيجيات الوطنية ذات الصلة.

الفصل السادس

سادساً –
ملاحظات ختامية وقضايا هامة للمضي قدماً

التنمية بطبيعتها هي عملية تحول وتغيير اجتماعي. فهي تغيّر القيم التقليدية وتنظم المجتمع وتبتكر أساليب إنتاج وتوزيع جديدة. نتيجة لذلك، فإنها، وفقاً لتعريف آمارتيا سين لها، تتيح للأفراد والمجتمعات قدراً أكبر من التحكم في مصائرهم وحريات أكثر. وينبغي أن تهدف استراتيجية التنمية إلى تيسير تحول المجتمع، وذلك بتحديد العوائق التي تحول دون التغيير وكذلك إمكانيات التغيير[٨٠].

ولا يزال احتضان التنمية دون فقدان التراث الثقافي والقيم والتقاليد الإسلامية المعتز بها يشكل التحدي الرئيسي لبلدان المنطقة. وفي حين أن هناك انفتاحاً واضحاً على التغيير والتنمية على العديد من الجبهات، يقابل ذلك تمسك صريح بالقيم الدينية المعتز بها والبنى الاجتماعية والتقاليد الأسرية. ولا شك أن تحقيق التوازن بين الحداثة وتزايد العولمة من ناحية والحفاظ على التقاليد من ناحية أخرى، أو بين زيادة مشاركة المرأة في سوق العمل من ناحية والحفاظ على تماسك الأسرة من ناحية أخرى، يستوجب توجيهاً ماهراً وموازنة ومناورة من جانب البلدان الأعضاء في الإسكوا. ويمكن التقاط السمات البارزة لهذه التحديات المعقدة في الرؤية الوطنية لقطر (انظر الإطار ٢٩).

ألف – تحديات الشراكة

من الواضح أن الأدوار المتغيرة للمؤسسات الاجتماعية الرئيسية التي نوقشت في هذه الدراسة تسلط الضوء على تطور الأدوار والمسؤوليات المختلفة في المجتمع. وتكشف المجموعة الواسعة من القيم والأهداف المعروضة في الفصل الثالث مجموعة واسعة من المبادئ الأخلاقية، تتراوح بين الأفكار التقليدية جداً

الإطار ٢٩ – تحقيق التوازن بين التنمية والتحديث: مثال من قطر

«التحديث والمحافظة على التقاليد تحديان توأمان. وقد أحدث النمو الاقتصادي السريع جداً والنمو السكاني ضغوط مكثفة بين القديم والجديد في كل جانب من جوانب الحياة تقريباً. وتصطدم أحياناً أنماط العمل الحديثة وضغوط التنافسية مع العلاقات التقليدية القائمة على الثقة والعلاقات الشخصية وتحدث توترات في الحياة الأسرية. وعلاوة على ذلك، يشكل المزيد من الحريات وتوسيع نطاق الخيارات المصاحبان للتقدم الاقتصادي والاجتماعي تحدياً للقيم الاجتماعية عميقة الجذور التي يعتز بها المجتمع بدرجة عالية. ومع ذلك، من الممكن الجمع بين الحياة العصرية والقيم والثقافة. وقد نجحت مجتمعات أخرى في قولبة التحديث حول الثقافة والتقاليد المحلية. وتستجيب رؤية قطر الوطنية لهذا التحدي وتسعى إلى تحقيق التوازن بين القديم والجديد».

المصدر: الأمانة العامة للتخطيط التنموي في قطر، "رؤية قطر الوطنية ٢٠٣٠" (١٢ حزيران/يونيو ٢٠٠٨)، مأخوذ عن النسخة الإنكليزية ص ٣.

(٨٠) J.E. Stiglitz, 1998. "Towards a new paradigm for development strategies, policies and processes", Prebisch Lecture at the United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD) Geneva, p. 3.

والحرية الفردية والديمقراطية. وفي حين أن هذه المبادئ قد لا تتعايش بعضها مع بعض دون توتر، إلا أنها قد تنتج إبداعاً وابتكاراً.

وليست التنمية مشكلة تقنية تتمثل بهندسة نمو الاقتصاد الكلي، بل هي عملية تشمل جميع شرائح المجتمع. ولذا ينبغي أن يشكل كل من المشاركة والإدماج الاجتماعي محور بحث وتصميم وتنفيذ خطط التنمية. وتحقيقاً لهذه الغاية، شرع عدد من البلدان في إتباع نهج تشاوري مع القطاع الخاص، وفي بعض الحالات أيضاً مع منظمات المجتمع المدني، وفي كثير من الأحيان يسلط الضوء على الأهمية الحاسمة للمشاركة العامة (انظر الإطار ٢٨).

وقد يستفيد مسار العمل هذا من إتباع نهج أكثر انتظاماً ومن تصميم أكثر شمولا. ففي حين ينظر إلى المشاركة المثيرة للإعجاب للمنظمات غير الحكومية والجمعيات الخيرية والمنظمات القائمة على المعتقدات الدينية بتقدير في الاستراتيجيات، ليس في أي مكان تصميم واضح لاستراتيجية الشراكة. ولا شك في أن الاستفادة من العمل الخيري والزكاة أمر له أهميته، لكن التحدي في هذا الصدد يكمن في تحديد كيفية تطوير نظم حماية اجتماعية أكثر تنظيماً واستهدافاً، ما يمكن من اقتسام منافع المساعدة الاجتماعية على نطاق أوسع وعلى نحو أكثر انتظاماً وأيضاً أكثر إنصافاً.

إن العطاء الخيري منتشر على نطاق واسع في هذه المنطقة. غير أن الأنماط الشخصية القائمة بحاجة إلى أن تصبح نظامية ومؤسساتية وأن تجري الاستفادة منها على نحو أكثر فعالية. لذا قد يكون من المهم الاتفاق على أهداف مشتركة لضمان أن تبذل الجهود على أساس القيم المشتركة وأن تخدم الأهداف نفسها. والتحدي المستقبلي هو كيف يمكن البناء على التقاليد والقيم الدينية القائمة التي تركز على العطاء للفقراء من خلال توجيه هذه الطاقة الإيجابية التي تسعى لتحقيق الصالح الأعم بشكل أكثر انتظاماً. ويزداد هذا التحدي حيوية إذ تصبح المجتمعات أكثر تعقيداً والفجوات والاحتياجات الاجتماعية أكثر بروزاً وأطول أمداً.

وثمة ملاحظة مماثلة تتعلق بدور القطاع الخاص في المجال الاجتماعي، إذ لم توضع مشاركة القطاع الخاص المتنامية بعد في إطار الإنصاف، وقد ترغب البلدان في مناقشة مدى التقاء أهدافها الإنمائية بمصالح وغايات الجهات الفاعلة في القطاع الخاص التي ربما تكون مختلفة مع هذه الأهداف. وفي حين تؤكد الاستراتيجيات جميعها المسؤولية العامة في مجالات التعليم والعمل والصحة، يبقى في الإنفاق الخاص الذي تبلغ حصته ٥٠ في المائة من مجموع الانفاق على الرعاية الصحية في المنطقة دليل على خصخصة فعلية للخدمات العامة. ويثير تطوير نظم مزدوجة في مجال توفير خدمات التعليم والرعاية الصحية لأجزاء مختلفة من المجتمع بنوعيات مختلفة أسئلة إشكالية تتعلق بالمساواة وبخلق فرصاً غير متكافئة، خاصة في التعليم الابتدائي والرعاية الصحية. ولا تكشف الاستراتيجيات دائماً عن الطريقة التي تنوي البلدان الأعضاء في الإسكوا اعتمادها لمعالجة هذا الوضع وما سيترتب على الشراكة مع القطاع الخاص في المجال الاجتماعي.

باء – تحديات الإنصاف وإعادة التوزيع

في حين توكل جميع البلدان إلى الدولة مسؤولية توسيع وتحسين التعليم والبنية الأساسية وخدمات الرعاية الصحية وضمان الحصول على المياه، يولى اهتمام أقل لتصميم النظم المالية والتشغيلية التي تضمن القدرة على تحمل التكاليف والاستدامة والنوعية الجيدة. فلا يضمن تقديم «الأدوات المادية» للتنمية في حد ذاته تحقيق نتائج جيدة. ويبين تمويل الخدمات الاجتماعية والمرافق العامة بوضوح كيف ترغب البلدان في تنظيم التضامن بين الغني والفقير وبين القوي والضعيف.

يربط عدد قليل جدا من البلدان الأعضاء في الإسكوا بشكل واضح النظم المالية والضريبية بتحقيق الأهداف الاجتماعية وتمويل الخدمات الاجتماعية. وعلاوة على ذلك، يولى اهتمام محدود للإنصاف فيما يتعلق بتوزيع الدخل وكيف يمكن تعزيز هذا التوزيع من

خلال سياسات ضريبية موثوقة شفافة. وبالإضافة إلى ذلك، ليس هدف إعادة التوزيع لتحقيق المساواة في الدخل والنتائج الاجتماعية والفرص بارزاً بوضوح.

ويبدو أن الأداة الرئيسية للدعم الاجتماعي والتكافؤ في غالبية البلدان هي معونات الدعم والتحويلات النقدية المختلفة على أنواعها. أما آليات إعادة التوزيع الأخرى، بما في ذلك التأمينات الاجتماعية والمرافق العامة، فتناقش أقل بكثير. وفي حين يتضمن معظم وثائق الاستراتيجيات نصوصاً واضحة تتعلق بالحد من الفقر من خلال إعانات مالية وتحويلات نقدية وشبكات أمان اجتماعي، لا تحظى باهتمام التحديات المتعلقة بالتكاليف الإدارية ورصد المساعدات وتقديم الخدمات. ولا شك في أن تخفيف الأعباء التي تواجه الفقراء وضمان أن يحصل الأكثر ضعفاً في المجتمع على الحد الأدنى من المساعدة هام بالتأكيد، لكن الآليات المستدامة التي تهدف إلى ضمان الحماية ضد المخاطر تستحق اهتماماً مماثلاً. لذا ينبغي أن يحظى هذا المجال في المستقبل باهتمام في المنطقة. ومن الناحية المثالية، يهدف إتباع نهج شامل للحماية الاجتماعية إلى إدماج التأمين الاجتماعي والمساعدة الاجتماعية بطريقة مفتوحة لأوسع مشاركة تدعم الناس في كافة مسارات حياتهم.

جيم – تحديات النمو الشامل للجميع

بالعودة إلى السؤال الأول عما إذا كانت الحكومات تولي اهتماماً خاصاً للسياسة الاجتماعية أو تتوقع أن يخفف النمو الاقتصادي من المشاكل الاجتماعية بشكل تلقائي، يشير التحليل إلى اتجاهات عدة.

فالواقع أن جميع البلدان الأعضاء في الإسكوا تأمل في اتجاه تصاعدي يحقق نهوضاً شاملاً. غير أن التركيز على النمو الاقتصادي ليس مبالغاً فيه إلى درجة إغفال الاهتمامات الاجتماعية تماماً. ويعترف كل من الكويت وسلطنة عمان صراحة بأن معدلات النمو الاقتصادي المرتفعة على مدى السنوات الماضية لم يواكبها نهوض مماثل في الجانب الاجتماعي، وأن النمو الاقتصادي يجب أن يدعمه نمو مواز في القطاعات الاجتماعية[٨١]. وتتوخى بلدان مختلفة أن تتضمن مهمة السياسة الاجتماعية رعاية الذين أهملهم النمو الاقتصادي والتنمية، بينما يدمج البعض الآخر هذه الرعاية بشكل أوسع في السياسة العامة وفي المسؤولية العامة من أجل الصالح العام. وبالإضافة إلى ذلك، وفي بعض الحالات، هناك أدلة على أن السياسة الاجتماعية وجهت على أنها نهج أخلاقي يتحقق منهجياً ومؤسسياً من انعكاسات السياسات العامة على العدالة الاجتماعية وتكافؤ الفرص.

وفي حين أن المساعدة الاجتماعية ومعونات الدعم ورعاية الأسرة هي بالتأكيد عناصر أساسية في السياسة الاجتماعية، يبدو أن إدماج جميع قطاعات المجتمع في عملية النمو يستحق مزيداً من الاهتمام والعمل على نطاق أوسع. ويشدد جميع البلدان الأعضاء في الإسكوا على أهمية التعليم وتبني فكرة الاستثمار في البشر.

ومع ذلك، فإن التأكيد على أحدث المعارف وأرفع التكنولوجيات التي تسهم في بناء اقتصاد قائم على المعرفة يمكن أن يثير بعض الأسئلة حول أولويات القطاع العام في منطقة ترتفع فيها معدلات الأمية نسبياً ولا يتوفر فيها التحصيل العلمي ذو النوعية الجيدة. وتشير الدلائل إلى أن النظم التعليمية في المنطقة تنتج بالفعل متخصصين ماهرين، لكن الكثيرين منهم يبحثون عن العمل في الخارج. ولذلك ينبغي على صانعي السياسات أن ينظروا في التحول نحو زيادة الاستثمار في مجال تحسين نوعية التعليم الأساسي على أوسع نطاق ممكن، وفي توليد فرص عمل مناسبة تهدف إلى إبقاء القوى العاملة المحلية المدربة في البلد.

وثمة نقطة أخرى تتعلق بالرغبة في تطوير الاقتصادات القائمة على المعرفة. بالمعنى المباشر، يعني هذا ضمناً توليد وتقاسم المعارف بشكل مفتوح وعلى نطاق واسع يشمل المجتمع كله في عملية إبداع خلاقة[٨٢].

(٨١) انظر على التوالي، حكومة الكويت، "مسودة خطة التنمية الخمسية للدولة ٢٠٠٩/٢٠١٠-٢٠١٣/٢٠١٤"؛ وحكومة عمان، "الرؤية المستقبلية للاقتصاد العماني: عمان ٢٠٢٠".

(٨٢) وفقاً لمنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، "اقتصاد المعرفة" هو تعبير صيغ لوصف اتجاهات في الاقتصادات المتقدمة نحو مزيد من الاعتماد على المعارف والمعلومات وعلى مستويات مهارة عالية، ونحو الحاجة المتزايدة للحصول على هذه جميعاً من قطاع الأعمال والقطاع العام. انظر منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، "معجم المصطلحات الإحصائية"، متاح على: http://stats.oecd.org/glossary/detail.asp?ID=6864.

ولا شك في أن هذا هدف يصلح جداً للمنطقة كلها، ويرتبط ارتباطاً وثيقاً بفكرة الاستثمار الواسع النطاق في البشر. وفي المقابل، تشير اتجاهات السياسة التي جرى التأكيد عليها في استراتيجيات التنمية إلى تفضيل التكنولوجيات الفائقة ذات القيمة المضافة العالية والكثيفة الرأس المال، وهذا لا يتطابق بالضرورة مع احتياجات العمل في بلدان المنطقة التي تتوفر فيها اليد العاملة بكثرة. ويؤكد بعض البلدان الأعضاء في الإسكوا، كمصر والعراق وفلسطين على سبيل المثال، على الحاجة إلى تكنولوجيات وصناعات تستوعب أعداداً كبيرة من القوى العاملة، وتلك بالتأكيد أولوية بالنسبة لغالبية البلدان، وتتفق مع احتياجات المجتمع خارج نطاق النخب المثقفة في المدن.

ومن الواضح أن إيجاد سبل لدمج المجتمع كله إلى عملية النمو هدف في استراتيجيات عدة. ويحدد العراق بشكل خاص أن شبكات الأمان الاجتماعي أداة ضرورية لتخفيف حدة الفقر، لكنها ليست كافية لإخراج الناس من براثن الفقر (انظر الإطار ٢٠). وينبغي القيام بالكثير من أجل تطوير القدرة الإنتاجية للفقراء في مناطق غالباً ما تكون مهمشة. ويتوخى معظم الاستراتيجيات الموضوعة التنمية الريفية والاستثمار في الزراعة باعتبارهما المسار الرئيسي للشروع في تحقيق نمو يراعي مصالح الفقراء، ما يتيح فرصاً أوسع للسكان في المناطق الريفية ويضيق فجوة الدخل. غير أن عدداً قليلاً من البلدان يعالج على وجه التحديد القطاع غير النظامي، ويبدو أن لدى بلدين اثنين فقط، هما العراق والجمهورية العربية السورية، سياسات تتعلق بهذا المجال. وقد ترغب الحكومات في استكشاف السياسات التي تهدف إلى التعامل مع القطاع غير النظامي، ولا سيما في المناطق الحضرية، بوصفه أحد السبل الممكنة للنمو الذي يراعي مصالح الفقراء.

إن وظيفة السياسات العامة، كما أشار الإصدار الأول من تقرير السياسات الاجتماعية، هي معالجة الاحتياجات الإنسانية التي لم تلبّ والقيم المشتركة التي لم تتحقق[٨٣]. ويوثق الإصدار الثالث هذا الإدراك المتزايد في جميع أنحاء منطقة الإسكوا للطبيعة المتكاملة للسياسة الاجتماعية، وتشير بلدان مختلفة بشكل صريح في وثائق استراتيجياتها إلى نطاقات السياسة الاجتماعية الهامة المترابطة والمعقدة، بما فيها التنمية الاقتصادية والتعليم والصحة وسياسة سوق العمل والحماية الاجتماعية والتخفيف من حدّة الفقر. وقد أكد الإصدار الثاني من تقرير السياسة الاجتماعية، أن هذه المواضيع جميعاً تمثل عناصر رئيسية في سياسة القطاع الاجتماعي[٨٤].

في الجوهر، إن التنمية هي مسعى معقد وتطلعي يركز على تحويل المجتمع وتحسين أحوال البشر. ومن المهم جداً أن تتزامن مؤشرات التغيير المختلفة. ويتوقف النجاح على مدى تعبير الرؤى عن موقف موحد للمجتمع كله حول أهداف أساسية، ويمكن لخطط التنمية أن تحدد طريقة تحقيق هذه الأهداف. والعامل الحاسم هو ضمان الالتزام بأهداف التنمية الاجتماعية الواردة في وثائق الرؤية وخطط التنمية وتنفيذها على نحو فعال. وإحراز تقدم منهجي على هذه الأصعدة المختلفة يحدّد المسارات الإنمائية والسبل الكفيلة بإحداث تغيير في هذه المنطقة.

(٨٣) الإسكوا، "نحو سياسات اجتماعية متكاملة: إطار عمل وتحليل مقارن" (E/ESCWA/SDD/2005/4) مأخوذ عن النسخة الإنكليزية ص ١١.
(٨٤) الإسكوا، "السياسة الاجتماعية المتكاملة: من المفهوم إلى الممارسة" (E/ESCWA/SDD/2008/3) مأخوذ عن النسخة الإنكليزية ص ٣٥.

المراجع

Visions, Strategies and Plans

Bahrain

The Government of Bahrain, *From Regional Pioneer to Global Contender: The Economic Vision 2030 for Bahrain.*
http://www.bahrainedb.com/uploadedFiles/BahrainEDB/Media_Center/Economic%20Vision%20203020%(English).pdf

Egypt

Ministry of Economic Development in Egypt, *The Sixth Five-Year Plan (2007/08 -2011/12).*
http://www.mop.gov.eg/english/sixth%20five%20year.html

Iraq

The Government of Iraq, *The National Development Strategy (2007-2010)* (March 2007).
http://www.mop-iraq.org/mopdc/index.jsp?sid=1&id=283&pid=256

Jordan

The Government of Jordan, *National Agenda (2006-2015): The Jordan We Strive For.*
http://www.nationalagenda.jo/default.aspx

Kuwait

The Government of Kuwait, *Draft of the Five-Year Development Plan (2009 /2010 -2013 /2014).*
http://www.alraimedia.com/AlRai/Article.aspx?id=81180&searchText=مسودة%20خطة%20التنمية%20الخمسية

Lebanon

The Government of Lebanon, International Conference for Support to Lebanon (Paris III), *Ninth Progress Report* (31 March 2009).
http://www.finance.gov.lb/The+Ministry/Ministry+News/Ninth+Progress+Report+International+Conference+for+Support+to+Lebanon+Paris+III.htm

The Government of Lebanon, *Social Action Plan: Toward Strengthening Social Safety Nets and Access to Basic Social Services* (January 2007).
http://www.rebuildlebanon.gov.lb/images_Gallery/Social Action PlanEnglishEn220107.pdf

Oman

The Government of Oman, *Vision for Oman's Economy: Oman 2020.*
http://www.mone.gov.om/arabic/publication_detail.asp?pid=367

Palestine

The Palestinian National Authority, *Palestinian Reform and Development Plan (2008-2010).*
http://www.mop-gov.ps/issues_details.php?pid=17

Qatar

General Secretariat for Development Planning in Qatar, *Qatar National Vision 2030* (12 June 2008).
http://www.gsdp.gov.qa/portal/page/portal/GSDP_Vision_Root/GSDP_EN/What%20We%20Do/QNV_2030

Saudi Arabia
The Government of Saudi Arabia, *The Eighth Development Plan (2005- 2009).*
www.mep.gov.sa

The Sudan
The Government of the Sudan, *The Five-Year Strategic Plan (2007 -2011).*
www.unsudanig.org/workplan/.../GoS%20Five-year%20Strategic%20Plan%2020072011-.doc

Syrian Arab Republic
The Government of the Syrian Arab Republic, *The Tenth Five-Year Plan (2006 -2010).*
www.planning.gov.sy/files/file/FypChapter1En.pdf

United Arab Emirates
The Government of the United Arab Emirates, *Highlights of the UAE Government Strategy.*
www.uaeinteract.com/government/UAEGovtStrategyEng.pdf

Yemen
The Government of Yemen, *Yemen's Strategic Vision 2025.*
http://www.mpic-yemen.org/new1/strategies.asp?contantmain=6&key=14

استطلاع رأي القراء

"تقرير السياسة الاجتماعية المتكاملة الثالث – رؤى واستراتيجيات في منطقة الإسكوا"

لمساعدتنا فيما نبذله من جهد متواصل لكي نجعل إصداراتنا أكثر فائدة للقارئ، نرجو موافاتنا بـرأيكم مـن خـلال التفضل بالإجابة على الأسئلة في هذا الإستبيان. كما بإلإمكان الحصول على نسخة إلكترونية من هـذا الاسـتبيان بالاتصـال بالبريد الإلكتروني SPS-ESCWA@un.org.

الرجاء وضع علامة على مربع واحد فقط لكل من الإختيارات التالية:

1- الرجاء توضيح تقييمك لنوعية هذا الإصدار فيما يتعلق بما يلي:

	ممتاز	جيد جداً	متوسط	ضعيف
• طريقة العرض/الشكل	☐	☐	☐	☐
• سهولة القراءة	☐	☐	☐	☐
• حداثة المعلومات	☐	☐	☐	☐
• مدى تغطية الموضوع المطروح	☐	☐	☐	☐
• دقة التحليل	☐	☐	☐	☐
• مستوى الجودة بوجه عام	☐	☐	☐	☐

2- ما مدى تقييمك لفائدة هذا الإصدار في عملك، من حيث ما يلي:

	مفيد جداً	مفيد	متوسط	غير مفيد
• توفير المعلومات	☐	☐	☐	☐
• توضيح القضايا	☐	☐	☐	☐
• النتائج	☐	☐	☐	☐
• اقتراحات في السياسات	☐	☐	☐	☐
• الفائدة العامة	☐	☐	☐	☐

3- الرجاء التفضل بتقديم أي تعليقات أو اقتراحات تساعد على تحسين هذا الإصدار.

4- معلومات شخصية (اختيارية):

(يرجى العلم بأن المعلومات الشخصية المطلوبة هي لاستخدام لجنة الإسكوا وحدها)

الإسم: _____

المنصب/الوظيفة: _____

العنوان البريدي: _____

عنوان البريد الإلكتروني: _____

الجهة: _____

نوع الجهة: □ حكومة □ معهد أبحاث (عام/خاص) □ منظمة دولية □ معهد تعليمي
□ أعمال خاصة □ منظمات غير حكومية □ جهات أخرى (يرجى التحديد):

□ الرجاء وضع علامة على المربع إذا كنت ترغب في الحصول على تحديثات للمطبوعات التي يصدرها قسم السياسة الاجتماعية على العنوان البريدي الخاص بكم.

الرجاء إعادة هذا الإستبيان على العنوان التالي:

رئيس قسم السياسة الاجتماعية
اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا (الإسكوا)
بيت الأمم المتحدة - ساحة رياض الصلح
ص.ب: 8575-11
بيروت، لبنان
فاكس: 981511-1-961+
بريد الكتروني: SPS-ESCWA@un.org

شكراً على حسن تعاونكم في استيفاء هذا الاستبيان