

Distr.
LIMITED

E/ESCWA/SDD/2006/Technical Paper.4
30 November 2006
ARABIC
ORIGINAL: ENGLISH

نشرة التنمية الاجتماعية
إدراج الإنصاف على أجندة التنمية

تسليط الضوء على القضايا الاجتماعية

ما هي السياسة الاجتماعية؟

السياسة الاجتماعية هي آلية تستعملها السلطات العامة لتنظيم المؤسسات والهيكل الاجتماعي-ة و/أو تعزيزها.

ما سبب أهمية السياسة الاجتماعية؟

تشكل السياسة الاجتماعية الفعالة في أي بلد كان عنصراً أساسياً من عناصر العدالة الاجتماعية، والإدماج الاجتماعي، وإعادة توزيع الثروات، وحماية حقوق الإنسان. وتهدف السياسة الاجتماعية الناجدة إلى: (أ) تعزيز الاستثمار في رأس المال البشري؛ (ب) تعزيز إنتاجية العمالة؛ (ج) زيادة الطلب المحلي من خلال تحسين مستويات الدخل؛ (د) تعزيز الدعم السياسي للمواطنين.

التأكد من فعالية عملية السياسة العامة

كي تتمتع السياسات الاجتماعية بالفعالية، ينبغي أن تصاغ بطريقة متكاملة وأن تلقى الدعم من ائتلاف للقوى الاجتماعية والسياسية أو الموائيق الاجتماعية، تشارك فيها الحكومات، والقطاع الخاص، والمجتمع المدني. ولتنجح العملية، عليها أن تكون ملزمة قانونياً، وقابلة للاستدامة، ومنسقة.

تحديد أولويات القضايا الاجتماعية في الخطط الوطنية

تحتاج البرامج الاجتماعية التي تعالج احتياجات المواطنين إلى أهداف تحددها وترتبهما الحكومات، بالإضافة إلى المشاركة الكاملة للمعنيين، وتوضع في شكل "عقود اجتماعية"⁽¹⁾.

تحديد عدم الإنصاف الاجتماعي: النموذج الجديد للتنمية

ما الإنصاف الاجتماعي وما نقيضه، أي عدم الإنصاف الاجتماعي؟

يرتكز الفهم الأكثر شمولية للإنصاف الاجتماعي على فرضيات حقوق الإنسان المعترف بها دولياً، والتي تشدد على ضرورة أن يحصل جميع المواطنين على فرص متكافئة ليتمتعوا بحصة عادلة من مكاسب التنمية. ويعني ذلك قدرة المواطنين على المشاركة في قطاعات المجتمع كافة، وأن يتمتعوا بالنمو الذاتي والراحة الشخصية، وأن يعيشوا في نهاية المطاف حياة لائقة يختارونها بكرامة، بصرف النظر عن عرقهم أو دينهم أو نوع جنسهم أو خلفيتهم الاجتماعية أو موقعهم الجغرافي. وغالباً ما يكون هناك غموض في هـذا التعريف وفي المنهجية المتبعة لقياس عدم الإنصاف في المنطقة على صعيد المجتمع المحلي أو على الصعيد الوطنية أو الإقليمية أو الدولية.

I. Ortiz, "Social policy" (14 September 2006), presented as a draft policy note to the Department of Economic and Social Affairs (DESA). (1)

أوجه التفاوت في الحصول على المرافق الصحية في المناطق الريفية والحضرية في بعض بلدان الإسكوا (تقديرات عامي 2003 و2004)

(الرسم البياني)

المصادر: الإسكوا، "المجموعة الإحصائية لمنطقة اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا" (2005)؛ البنك الدولي، مؤشرات التنمية العالمية 2006.

ملاحظة: استثنيت أربعة بلدان أعضاء في الإسكوا، وهي الإمارات العربية المتحدة والبحرين وقطر والكويت، من هذا التحليل نظراً إلى-ى الافتقار الجزئي أو الكامل للبيانات ذات الصلة ببعض المؤشرات. وأشار التحليل إلى أن أوجه التباين الأكثر وضوحاً موجودة في البلدان الأعضاء الأكثر فقراً، وأساساً في العراق واليمن.

لم كل هذه الصعوبة في قياس عدم الإنصاف في المنطقة؟

تشكل ندرة المعلومات، ولا سيما عدم تماسك البيانات المتعلقة بالحالة الاجتماعية، عائقاً مهماً في تقييم الإنصاف/عدم الإنصاف والتنمية والنمو في المنطقة. وينبغي توجيه المزيد من الاهتمام لإبراز أهمية مؤشرات التنمية البشرية التي تدل على مظاهر عدم الإنصاف، مثل الإقصاء الاجتماعي والفقراء والبطالة وعدم التوازن بين المرأة والرجل.

هناك حاجة ملحة لإيضاح ماهية السياسة الاجتماعية، وماذا ينبغي أن تكون أهدافها، من أجل فهم كيفية وضعها، وتطبيقها، وتنسيقها، وتقييمها، ومن خلال أية عملية.

المصدر: السيدة مرفت تلاوي، وكيل الأمين العام والأمين التنفيذي للإسكوا، في كلمة ألقته أمام الدورة الثالثة والأربعين للجنة التنمية الاجتماعية (نيويورك، 9 إلى 18 شباط/فبراير 2005).

استخدام المؤشرات لقياس عدم الإنصاف: لم كل هذه الأهمية للمؤشرات؟

ما مدى أهمية المؤشرات في تحديد الخيارات المتصلة بالسياسة العامة؟

تكتسب مؤشرات التنمية الاجتماعية أو البشرية القابلة للمقارنة، وهي عناصر أساسية في الم-سوح الوطنية، أهمية بالغة في رسم صورة الإنصاف/عدم الإنصاف في البلدان. وتدلل المؤشرات على أوجه الاختلاف في مستويات المعيشة بين المواطنين، كما توفر لصانعي ومنفذي السياسات الأدوات اللازمة لتقييم مجالات التنمية التي تحتاج إلى المزيد من الاهتمام والتدخل، مما يؤدي إلى تحسين تدخ-صيص الم-وارد وبالتالي إلى نجاح صياغة مبادرات السياسة العامة. وتتضمن هذه الأدوات م-ا يل-ي: (أ) أوجه التباين الجغرافي في التنمية البشرية بين المناطق والبلدان والمناطق المحلية وفيما بينها؛ (ب) م-دى الفق-ر، وذلك لإظهار الفوارق بين الإناث والذكور وبين المناطق الريفية والحضرية أو أوجه التناقض في مستويات الدخل؛ (ج) أوجه التباين في الكفاءة والتلاحم فيما بين القطاعات وتوزيع الفوائد؛ (د) تزويد راسد-مي ال-سياسات بالمعلومات اللازمة.

ما هي هذه المؤشرات؟

هذه المؤشرات هي كالاتي: (أ) المؤشرات المتصلة بالصحة، ومنها، عندما تتوفّر، بيانات عن قدرة الذكور والإناث والمناطق الريفية والمناطق الحضرية على الحصول على مرافق صحية أفضل، وعن الإنفاق العام على الصحة؛ والوصول إلى أسرة المستشفيات وأطبائها؛ والعمر المتوقع لدى الولادة؛ والولادات التي يجريها موظفون صحيون ماهرون؛ ومعدلات وفيات الأطفال؛ (ب) المؤشرات المتصلة بـ التعليم، وتتضمن النسب الإجمالية للالتحاق بالمدرسة ومعدلات الأمية لدى الذكور والإناث وفي المناطق الريفية والمناطق الحضرية؛ (ج) مؤشرات أخرى، منها النسبة المئوية للسكان الذين يعيدون دون خط الفقر، ومعدلات الوفيات، ونسب وفيات الأمهات في مرحلة النفاس، ومعدلات البطالة والخصوبة، وتوزع الدخل.

المؤشرات النوعية مقابل المؤشرات الكمية

تكشف البيانات النوعية ما إذا كان عدم الإنصاف قد تراجع أو زاد مع الوقت، وما إذا كان عدم الإنصاف الاجتماعي داخل بلد معين ينطوي على متغيرات جغرافية. ومن جهة ثانية، توفر المقارنات الكمية للفقر معلومات عن كل من أهمية وأثر السياسة المتصلة بالفقر وعدم الإنصاف الاجتماعي.

رسم خريطة الإنصاف/عدم الإنصاف الاجتماعي: قياس عدم الإنصاف يشكّل تحدياً للبلدان العربية

الانتباه إلى إشارات التحذير

يمكن استخدام رسم خريطة الإنصاف/عدم الإنصاف اجتماعياً لتزويد راسمي السياسات ومنفذيها بالمعلومات اللازمة عن نوع الأنشطة المتصلة بالسياسة العامة التي تلائم أكثر من غيرها مع احتياجات اجتماعية معينة. وتتسم عملية رسم الخريطة، التي تنطوي على تحليل لمؤشرات الرفاه البشري والفقر داخل منطقة معينة، بأهمية كبيرة نظراً إلى أنها تكفل إمكانية مقارنة المتغيرات، فتتيح بالتالي قياس مدى عدم الإنصاف.

هل يمكن تحديد أوجه الضعف أو قياس الاحتياجات؟

يمكن قياس الاحتياجات عندما تتوفر البيانات الكافية واللازمة. غير أن البيانات المتصلة بمؤشرات التنمية البشرية في المنطقة هي، لسوء الحظ، ضعيفة ونادرة، خصوصاً فيما يتعلق على سبيل المثال بأحد البيانات المفصلة والتي تشير إلى فجوات بين مختلف المناطق أو المجموعات، ومنها أوجه الاختلاف في حصول المناطق الحضرية والريفية على المرافق الصحية، والتباينات في الدخل، وعدم التوازن بين الجنسين. كذلك، غالباً ما تكون المسوح وأساليب جمع البيانات غير متوفرة أو غير موثوق بها. وهناك حاجة قصوى إلى توفير بيانات أكثر دقة ويمكن الحصول عليها ومقارنتها فيما بينها على الصعيد الوطني والمحلي. ومن دون هذه المعرفة وفي غياب المعلومات المتعلقة بأثر النفقات العامة على الفقر، والبرامج ذات الكفاءة الرامية إلى تحسين مستوى أساليب جمع البيانات، ستبقى مبادرات السياسة العامة في المجال الاجتماعي غير هادفة. وسيستمر هذا الضعف، بدوره، في الظهور من خلال عدم الإنصاف الاجتماعي والفقر والإقصاء الاجتماعي.

ما الذي ينبغي القيام به؟

من الضروري تقييم أنواع الإنفاق العام المحددة العام وتوزيع مجموع نفقات الحكومة - فيم - ا ب - ين مختلف القطاعات، وإعداد التحاليل المرتبطة بها.

حصص الدخل حسب أخماس السكان في بعض الإسكوا

الأكثر 10 في المائة فقراً	الأكثر 20 في المائة فقراً	الأكثر 10 في المائة ثراءً	الأكثر 20 في المائة ثراءً	
الأردن	2.7	6.7	30.6	46.3
مصر	3.7	8.6	29.5	43.6
اليمن	3.0	7.4	25.9	41.2

المصدر: البنك الدولي، مؤشرات التنمية العالمية 2006.

ملاحظة: تركز الحسابات على البيانات المتعلقة بالسنوات التالية: 2002-2003 في الأردن، 1998 في اليمن، و1999-2000 في مصر. وتدل الحسابات على النسبة المئوية لحصة السكان من النفقات، وهي مصنفة حسب نصيب الفرد من الإنفاق. وكما هو مشار إليه، يتمتع أكثر المواطنين ثراءً بأعلى نسبة من إيرادات الدخل (نسبة 10 و20 في المائة الأعلى من السكان)، بينما تكسب المجموعات الأكثر فقراً أدنى مستوى من الدخل.

نطاق عمل الإسكوا في مجال السياسة الاجتماعية

يرمي عمل الإسكوا في مجال السياسة الاجتماعية إلى ما يلي:

- (أ) تقديم تعريف واضح لمفهوم السياسة الاجتماعية وتحقيقها؛
- (ب) تقديم أفضل التجارب في مجال صياغة وتنفيذ السياسة الاجتماعية؛
- (ج) تعزيز الحاجة إلى تحقيق تكامل التنمية الاجتماعية والاقتصادية؛
- (د) تحديد أدوار مختلف المعنيين وتعزيز تفاعلهم في عملية رسم السياسة العامة؛
- (هـ) تعزيز المعرفة المعمقة لبيئة السياسة العامة، وتوفير إرشاد عملي لتنفيذ السياسة العامة بكفاءة؛
- (و) التشديد على ضرورة التحليل والبحث وتجميع البيانات فيما يتعلق بالسياسة الاجتماعية على نحو أكثر دقة وشمولاً؛
- (ز) الربط بين البحث ورسم السياسات بغية تعزيز السياسات بالاستناد إلى المعرفة؛
- (ح) تشجيع استخدام الموارد المالية والبشرية على نحو أكثر كفاءة؛
- (ط) تمكين المجتمع المدني وتعزيز دور المنظمات غير الحكومية في المبادرات المتعلقة بالسياسة العامة.

مؤتمر القمة العالمي للتنمية الاجتماعية: نقطة تحول في تطور المواقف الدولية تجاه التنمية

شدد مؤتمر القمة العالمي للتنمية الاجتماعية الذي عقد في آذار/م- ارس 1995 وإع- لان كوبنها- اغن وبرنامج العمل اللذان انبثقا عنه على ضرورة أن تقوم البلدان بما يلي: (أ) تشجيع النمو الاقتصادي المط- رد والتنمية؛ (ب) القضاء على الفقر؛ (ج) تعزيز العمالة المنتجة وخفض البطالة؛ (د) تعزيز التكامل الاجتماعي؛ (هـ) ممارسة حقوق الإنسان والحريات الأساسية؛ (و) تعزيز التفاهل- الإيج- ابي ب- ين ال- سياسات البيئية- ة والاقتصادية والاجتماعية؛ (ز) خلق بيئة سليمة للدولة والمجتمع.

تنفيذ مبادرة الهدف 20/20: تحقيق الحصول على الخدمات الأساسية للجميع

ما هي مبادرة الهدف 20/20؟

كنتيجة لمؤتمر القمة العالمي للتنمية الاجتماعية، تعهدت البلدان المتقدمة والبلدان النامية بتد- صيص كل منها 20 في المائة من ميزانياتها الوطنية و20 في المائة من الم- ساعدات الإنمائية- ة الرس- مية لتد- أمين الحصول على الخدمات الاجتماعية الأساسية للجميع بكفاءة وب- شكل م- ستدام؛ ويتد- ضمن ذلك م- ساهمات المنظمات المتعددة الأطراف والمنظمات غير الحكومية.

ما هو أثر مبادرة الهدف 20/20 على توفير الخدمات؟

تقوم هذه المبادرة بتعزيز الموارد اللازمة لتوفير الخدمات الاجتماعية الأساسية وتحديد أهدافها بشكل أفضل. وهي تعني أنه ينبغي أن تتمتع أكثر شرائح السكان فقراً وضعفاً بالقدرة اللازمة على الحصول على التعليم والرعاية الصحية والمياه النظيفة وخدمات الصرف الصحي. ويكمن العائق الرئيسي لرصد ذلك في ندرة البيانات المتعلقة بتخصيص أموال الميزانيات الوطنية والمانحين للخدمات الاجتماعية الأساسية. ويمكن استخدام هذه المعلومات لتنبئيه رسمي السياسات عندما يكون من ال- ضروري ب- ذل المزيد م- ن الجه- ود والإصلاح في بعض المجالات؛ ولمساعدة رسمي السياسات على إجراء حوارات أكثر فائدة بشأن ال- سياسة العامة، خصوصاً فيما يتعلق بتخصيص الموارد.

مبادرة الهدف 20/20: ضرورة قصوى في عالم اليوم

لقد أصبح هذا الهدف أساسياً للتنمية المستدامة، بفعل النتائج الاجتماعية غير الملائمة مثل ارتفاع معدل وفيات الأطفال دون الخامسة من العمر، وسوء التغذية، والافتقار إلى المياه المأمونة والمرافق الصحية، ووفيات الأمهات في مرحلة النفاس، والافتقار إلى التعليم، بالإضافة إلى استفحال الفقر وارتفاع الدين وتقلص الميزانيات. لذلك، يشكل بناء القدرات الوطنية من أجل تحسين رصد الإنفاق على ه- ذه الخدمات أولوية للبلدان الأعضاء في تنفيذ مبادرة الهدف 20/20، ويشكل أيضاً السبيل الوحيد لسد فجوة عدم الإنصاف⁽²⁾.

(2) للحصول على المزيد من المعلومات حول المبادرة 20/20، انظر النشرة المشتركة بين برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، ومنظمة الأمم المتحدة للتربية والعلم والثقافة (اليونسكو)، وصندوق الأمم المتحدة للسكان، ومنظمة الأمم المتحدة للطفولة (اليونيسيف)، ومنظمة الصحة العالمية، والبنك الدولي، تحت عد- وان: "Implementing the 20/20 Initiative: Achieving universal access to basic social services" (1998).

"لا غنى عن السياسة الاجتماعية لفتح الاقتصادات بشكل استراتيجي، ليس لأنها توفر رأس المال البشري اللازم لتعزيز القدرة التنافسية فحسب، بل لأنها تمنح المواطنين أيضاً الحماية اللازمة من تقلبات الأسواق العالمية"^(أ).

"اختبار تقدمنا لا يكمن في ما إذا كنا نضيف إلى ثروة من يملكون الكثير، بل ما إذا كنا نعطي مـا يكفـي لـمـن يملكون القليل"^(ب).

"السياسة الاجتماعية ليست أمراً لا نلجأ إليه إلا بعد بلوغ عتبة معينة من التنمية، وليست مجالاً حـ صرياً لـ دول الرفاه المتقدمة. بل هي وسيلة أساسية لتحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية"^(أ).

(أ) موجز معهد بحوث الأمم المتحدة للتنمية الاجتماعية للبحث والسياسة، العدد 5، السياسة الاجتماعية التحويلية: دروس من بحوث معهد بحوث الأمم المتحدة للتنمية الاجتماعية (معهد بحوث الأمم المتحدة للتنمية الاجتماعية، 2006).

(ب) فرانكلين د. روزفلت، الرئيس السابق للولايات المتحدة الأمريكية.

أين نحن الآن من تحقيق الأهداف الإنمائية للألفية في المنطقة؟

ما هي الأهداف الإنمائية للألفية؟

خلال مؤتمر قمة الألفية في أيلول/سبتمبر 2000، وقع 147 رئيس دولة الأهداف الإنمائية للألفية، التي تركز على غايات إعلان الألفية والمؤتمرات الدولية الأخرى التي عقدت خلال التسعينات. والأهداف الإنمائية للألفية، وعددها ثمانية، هي كالتالي:

- الهدف 1: القضاء على الفقر المدقع والجوع؛
- الهدف 2: تحقيق تعميم التعليم الابتدائي؛
- الهدف 3: تعزيز المساواة بين الجنسين وتمكين المرأة؛
- الهدف 4: تخفيض معدل وفيات الأطفال؛
- الهدف 5: تحسين الصحة النفاسية؛
- الهدف 6: مكافحة فيروس نقص المناعة البشرية/الإيدز والملاريا وغيرهما من الأمراض؛
- الهدف 7: كفاءة الاستدامة البيئية؛
- الهدف 8: إقامة شراكة عالمية من أجل التنمية.

تشدد الأهداف على أن الإدارة الديمقراطية للحكم، وحكم القانون، واحترام حقوق الإنسان، والسلام، شروط أساسية لتحقيق التنمية الاجتماعية في أي بلد كان.

هل تحقق البلدان العربية الأهداف الإنمائية للألفية؟

من غير المرجح أن تتجح المنطقة العربية ككل في القضاء على الفقر والجوع بحلول عام 2015، ولا سيما في أقل البلدان نمواً. وبالرغم من إحراز تقدم متواضع منذ عام 1990، كانت نسبة 20 في المائة تقريباً من الأطفال في سن التعليم الابتدائي غير ملتحقة بالمدرسة في عام 2002، وكان زهاء 44 مليون

امراً يفوق سنها 15 عاماً غير ملمة بالقراءة والكتابة.
وفي حين تخطو البلدان المرتفعة الدخل في مجلس التعاون الخليجي بثقة باتجاه تحقيق أهدافها، تبذل دول
أوجه التباين في التقدم المحرز في منطقة الإسكوا واضحة للغاية، خاصة في البلدان والأقاليم التي يشهدها
النزاع وظروف عدم الاستقرار الاجتماعي الاقتصادي، ومنها العراق وفلسطين.

كيف يمكن تحقيق الغايات؟

لتحقيق الأهداف الإنمائية للألفية بحلول عام 2015، يتعين استيفاء الشروط التالية: (أ) توخي المزيد من
الكفاءة في إصلاح السياسات المناصرة للفقراء، والنمو المدفوع بالاستثمار، والاستثمار المكثف في
الخدمات الاجتماعية؛ (ب) تقوية الشراكات الإقليمية والتكامل الإقليمي؛ (ج) تحسين الإنتاجية في جميع
القطاعات؛ (د) بناء القدرات المؤسسية بغية تحسين جمع الإحصاءات الجيدة وتجميعها وتحليلها واستخدامها،
ورصد الغايات وإدارة المشاريع وإعداد التقارير بشأنها⁽³⁾.

الإسكوا والسياسة الاجتماعية

ركز مشروع الإسكوا المتعلق بالسياسات الاجتماعية المتكاملة منذ عام 2001 على وضع أطر
سياسة عامة تستند إلى المعرفة في البلدان الأعضاء بهدف تعزيز الوحدة الوطنية والعدالة الاجتماعية. ولهذا
الغرض، ركزت المنشورات ذات الصلة على تحليل ممارسات السياسة العامة في البلدان النامية والمتقدمة،
وعلى الخطط التوجيهية الخاصة بالبلدان الأعضاء، والتي تهدف إلى تعزيز الملكية الوطنية لمبادرات
السياسات الاجتماعية السلمية والجارية ضمن أطر هادفة لتدابير السياسة العامة.

ماذا يُعرف عن الحقوق الجوهرية؟

إدراكاً للحاجة إلى نهج ما في ممارسة السياسة العامة يشدد على حقوق الإنسان والمساواة والعدالة
الاجتماعية، تحتاج البلدان العربية مراعاة الموائيق الدولية التالية عندما تضع سياساتها: (أ) الإعلان العالمي
لحقوق الإنسان؛ (ب) اتفاقية حقوق الطفل؛ (ج) الاتفاقية الدولية للقضاء على جميع أشكال التمييز العنصري؛
(د) العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية؛ (هـ) العهد الدولي الخاص بالحقوق
المدنية والسياسية؛ (و) اتفاقية مناهضة التعذيب وغيره من ضروب المعاملة أو العقوبة القاسية أو اللاإنسانية
أو المهينة؛ (ز) اتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة⁽⁴⁾.

ما هي أهم التحديات التي تواجهها البلدان العربية المنقذة للأهداف الإنمائية للألفية؟

التحديات الرئيسية هي كالتالي:

(3) "الإسكوا، الأهداف الإنمائية للألفية في المنطقة العربية 2005".

(4) لمزيد من المعلومات عن برنامج إدارة الحكم في المنطقة العربية، الاطلاع على: www.undp-pogar.org.

(أ) البطالة: قُدِّر معدل البطالة بين الشباب العربي بنسبة 21 في المائة عام 2004، وهو يشكل أحد أعلى المعدلات في العالم؛

(ب) الفجوة بين الجنسين: على السياسات سد الفجوة بين المرأة والرجل ومعالجة التهميش الم-ستمر للمرأة؛

(ج) الأمية: تسجل البلدان العربية الأقل نمواً أعلى معدلات الأمية في المنطقة؛

(د) الحروب والنزاعات: ما زالت كلفة الحروب والنزاعات م-ن حيث الخ-سائر ف-ي الأرواح والتهجير والتداعيات على التنمية مرتفعة إلى حد بعيد.

لمزيد من المعلومات بشأن نطاق عمل شعبة التنمية الاجتماعية، الرجاء الاتصال⁽⁵⁾:

السيد فرانسوا فرح
رئيس شعبة التنمية الاجتماعية
المقسم 1417
بيت الأمم المتحدة
ساحة رياض الصلح
ص. ب.: 11-8575
بيروت، لبنان
هاتف: (961) 978417
فاكس: (961) 981510
بريد إلكتروني: farahfm@un.org

(5) لمزيد من المعلومات عن منشورات شعبة التنمية الاجتماعية وأخبارها، الاطلاع على: www.escwa.org.lb.