الأمم المتحدة

E

Distr.
LIMITED

E/ESCWA/C.2/2021/7
22 June 2021
ARABIC
ORIGINAL: ENGLISH

المجلس
الاقتصادي والاجتماعي

اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا (الإسكوا)

لجنة التنمية الاجتماعية
الدورة الثالثة عشرة
دورة افتراضية، 22-23 أيلول/سبتمبر 2021

البند 8 من جدول الأعمال المؤقت

نحو سياسات اجتماعية متكاملة في المنطقة العربية

موجز

تبيّن هذه الوثيقة أن السياسات الاجتماعية في البلدان العربية مفكّكة على المستوى القطاعي، أو عبر القطاعات، أو في وسائل التنفيذ، ما يؤثر على كفاءة هذه السياسات ويقلل من فوائدها. وتقدّم الوثيقة أمثلة على هذا التفكّك على مستويات عدّة، وتعرض نموذجاً عملياً من ست مراحل لمساعدة واضعي السياسات على الانتقال من التفكّك إلى التكامل عند تصميم السياسات الوطنية وتنفيذها.

تكمل هذه الوثيقة وثيقة أخرى رمزها E/ESCWA/C.2/2021/8 تتناول بعض الأدوات التي وضعتها الإسكوا لدعم الدول الأعضاء في تصميم سياسات اجتماعية متكاملة. ولجنة التنمية الاجتماعية مدعوّة إلى استعراض التحليل الذي تقدّمه هذه الوثيقة والتعليق عليه.

المحتويات

	الفقرات	الصفحة
مقدّمة	3-1	3
الفصل		
أولاً- التفكّك ضمن السياسة الواحدة أو القطاع الواحد	6-4	3
ثانياً- التفكّك عبر السياسات	10-7	4
ثالثاً- التفكك في وسائل التنفيذ	15-11	5
رابعاً- من التفكّك إلى التكامل	46-16	6
ألف- تحليل اجتماعي واقتصادي وطني معمّق	25-17	7
باء- مواءمة الجهود الوطنية مع الأطر الدوليّة	32-26	9
جيم- الإرادة السياسية ومشاركة أصحاب المصلحة	37-33	10
دال- الإصلاح القانوني	41-38	11
هاء- البنية الأساسية المؤسسية	45-42	12
واو- تقييم الجدوى المالية والآثار المترتبة على السياسات الاجتماعية	46	13
خامساً- خلاصة	47	13

مقدّمة

1- تشهد المنطقة العربية منذ عقود احتلالاً وصراعات وأزمات لاجئين وتهجير، وصدمات منها ما يتعلّق بالنفط ومنها ما يتعلّق بقضايا أخرى، وعدم استقرار سياسي واتساعاً في الفجوات الاقتصادية والاجتماعية وتحديات أخرى كبّلت النمو وأعاقت التنمية المستدامة. وإذ تواجه جميع الدول العربيّة أيضاً، أيا كانت حالتها، الآثار غير المسبوقة لكوفيد-19، تبذل جهوداً هائلة لتحسين خطط التنمية الاجتماعية، بما يشمل برامج التشغيل، والحماية الاجتماعية، والحد من الفقر. وتعمل الدول أيضاً على تحقيق المساواة بين الجنسين، والوصول إلى الفئات التي درجت العادة على تهميشها، مثل النساء والشباب والمسنّين والأشخاص ذوي الإعاقة.

2- ومع ذلك، تظهر السياسات الاجتماعية في البلدان العربية، عند دراستها، أنها لا تزال مفكّكة على المستوى القطاعي، أو عبر القطاعات، أو في وسائل التنفيذ. فالاستراتيجيات الوطنية لمكافحة العنف ضد المرأة على سبيل المثال لا ترتبط بالضرورة بخطط سوق العمل الوطنية كي تضمن إدماج النساء الناجيات من العنف في القوى العاملة واستقلالهن مالياً. ولا ترتبط استراتيجيات التعليم هي الأخرى باستراتيجيات سوق العمل، ما يترك فجوة في عمليّة الانتقال من المدرسة إلى العمل. ونتيجة لهذا التفكّك، لم تحقق السياسات الوطنية بعد الأهداف المرجوة منها، ولم تبيّن بالتمام التزام خطة التنمية المستدامة لعام 2030 بعدم إهمال أحد.

3- ولا يُقصد بهذه الوثيقة أن تقدّم تعريفاً للسياسات الاجتماعية المتكاملة أو نقاشاً مفاهيمياً لهذه المسألة، بل هي تقدّم نهجاً عملياً لكيفية تنفيذ المفهوم على أرض الواقع. وتستهلّ الوثيقة بتحديد سياق تفكّك السياسات على ثلاثة مستويات: ضمن السياسة الواحدة أو القطاع الواحد؛ وعبر السياسات أو القطاعات؛ وعلى مستوى التنفيذ. ثم تعرض نهجاً عملياً لمعالجة هذا التفكّك. ولا يمكن عزل هذه الوثيقة عن الوثيقة E/ESCWA/C.2/2021/8 المعروضة في إطار البند (9) من جدول الأعمال، التي تتضمّن قائمة ببعض أدوات السياسة العامة التي وضعتها الإسكوا لدعم الدول الأعضاء في تنفيذ هذا النهج العملي.

أولاً- التفكّك ضمن السياسة الواحدة أو القطاع الواحد

4- يبيّن تقييم الاستراتيجيات والسياسات الوطنية المصمّمة لاستهداف أولويات اجتماعية أنّها مفكّكة وتتخللها ثغرات، فهي تفتقر إلى نهج يشمل المجتمع بأسره، ولا تعطي بالضرورة صورة واضحة عن احتياجات جميع فئات المجتمع وتطلعاتها. فمعظم البلدان العربية على سبيل المثال وضعت استراتيجيات بشأن قضايا التعليم والصحة وإشراك الأشخاص ذوي الإعاقة، وغير ذلك. لكنّ منظور المساواة بين الجنسين غاب عن معظم هذه الاستراتيجيّات إمّا كلياً أو جزئيّاً. ونادراً ما تأخذ هذه السياسات في الاعتبار احتياجات جميع النساء، كما أنها لا توضع بمشاركتهنّ الكاملة، وغالباً ما لا تولي اهتماماً كاملاً لمجموعات معينة (النساء ذوات الإعاقة، أو الناجيات من العنف، إلخ). وتُعالَج المساواة بين الجنسين في معظم الأحيان كقضيّة قائمة بذاتها ضمن سياسة منفصلة تتعلق بالمرأة، وقد ثبت أن ذلك غير كاف لضمان المساواة. ويرجع هذا النهج المفكّك إلى عدة أسباب، مثل النقص في البيانات أو في القدرة على تعميم منظور المساواة بين الجنسين في جميع السياسات.

5- مثالٌ آخر هو سياسات واستراتيجيات سوق العمل التي تتجاهل، في بعض البلدان، احتياجات الأشخاص ذوي الإعاقة. فنُظُم الخدمة المدنية وقوانينها لا تشجّع بالضرورة على توظيف الأشخاص ذوي الإعاقة. بل على

العكس، تحدد، من بين المعايير الرئيسية للتشغيل، ضرورة تمتُّع الأفراد بالصحة العقلية والبدنية الجيدة، وخلوّهم من الأمراض.

6- وعند النظر في السياسات الوطنية إزاء الركائز الأربع للعدالة الاجتماعية، أي الحقوق والمساواة والإنصاف والمشاركة، يتّضح عدم توفّر آلية تكامل سليمة بين مختلف أصحاب المصلحة الوطنيين. ومهما كانت السياسة محكمة، فمن المرجّح أن تفشل في تحقيق هدفها إذا كان التنسيق ضعيفاً أو كانت آلية اتخاذ القرارات والمبادرات في السياسات مبتورة.

ثانياً- التفكّك عبر السياسات

7- من الأمثلة على التفكك عبر السياسات اعتماد معظم البلدان العربية على قياس الفقر بالمعايير الماليّة سبيلاً رئيسيّاً لقياس الفقر ووضع سياسات للحد منه. ويساعد هذا النهج واضعي السياسات على تحديد عدد الأسر الفقيرة والمواقع التي يتركز فيها الأشخاص الذين يعيشون تحت خط الفقر الوطني. فتضع البلدان العربية برامج للتحويلات النقدية لدعم الفقراء والفئات الضعيفة المعرّضة للمخاطر (أي التي تعيش فوق خط الفقر مباشرة). وللوصول إلى الأسر المخوّلة الاستفادة من هذه التحويلات، وضعت مجموعة من مؤشرات الوسائل البديلة. هذه المؤشّرات متعددة الأبعاد لأنّها تقيس الظروف المعيشية وإمكانية الوصول إلى خدمات مختارة وردت في مسوح ميزانية الأسر لارتباطها بالفقر. وحُدّدت عتبات لقياس الفقر النقدي بهدف معرفة مدى الأهلية للحصول على المساعدة الحكومية. وقد أنشئت قواعد بيانات كبيرة في بلدان كثيرة لتسجيل المستفيدين من برامج التحويلات النقدية أو، في بعض الحالات، مقدمي الطلبات للاستفادة من هذه البرامج. وأنشئت بعض السجلات باعتماد نهج التعداد من خلال تقييم جميع سكان إقليم معين وتسجيلهم على أساس التقييم.

8- وهذا مثال جيد على التكامل "عبر السياسات" (اتساق نُظُم القياس والدعم)، لكنّ النهج المعتمد لا يتناول سوى جزء محدد من الفقر، يقتصر على الجانب النقدي. ويشكّل الفقر شاغلاً مشتركاً بين الأجيال لأن الأسر الفقيرة لا تتاح لها في معظم الأحيان فرص الحصول على الخدمات التي قد تساعدها في تكوين رأس مالها ورأس مال أطفالها البشري. كما وأن تقييد فرص الحصول على التعليم الجيد وخدمات الرعاية الصحية يجعل الفقر قابلاً للتوريث، وترجَّح استدامة حالة الفقر لدى من ينشأ في أسر فقيرة. وعندما لا تصمّم سياسات التعليم وسوق العمل لتقديم خدمات محددة الأهداف وجيدة النوعية لأطفال وشباب الأسر المعيشية الفقيرة أو الذين يعيشون في مناطق مهمشة، تظل سياسات مكافحة الفقر مفكّكة وغير ناجحة إلى حد كبير.

9- وبالانتقال إلى الثورة الصناعية الرابعة، سيفقد العالم، وضمنه البلدان العربية، العديد من خطوط العمل الحالية. ومن المتوقع أن تزداد البطالة في المنطقة العربية لتطال 65 مليون شخص بحلول عام 2030، وذلك لأسباب منها الاعتماد على التشغيل الآلي في عملية الإنتاج. وفي الوقت نفسه، تؤدي حركة هذه الثورة في تعزيز التشغيل الآلي إلى صعوبة التنبؤ بالوظائف الجديدة في المستقبل باستخدام تقنيات القياس الحالية. ولصياغة سياسات عمل فعالة، يجدر بالدول العربية تحديث قدرتها على التقييم، بهدف تحديد مجموعات المهارات اللازمة لفئات الوظائف الحديثة المنشأ. وبدون تقنية رصد حديثة، لا يمكن تحليل المعلومات المتعلقة بأثر التغيُّر التكنولوجي على مجموعات المهارات المتاحة تحليلاً سليماً، وستظل الفجوة قائمة بين قطاعي تطوير التكنولوجيا والعمل.

10- وستتسبب هذه الفجوة في مزيد من التباعد بين التعليم والعمل. ولم يترافق التقدم في التحصيل التعليمي الابتدائي والثانوي في المنطقة العربية خلال العقود الثلاثة الماضية، مع تقدم في قدرة السكان على الالتحاق بسوق العمل، إذ لا يتم بالضرورة تزويد الأشخاص بالمهارات المناسبة للوظائف الحديثة المنشأ. وفي غياب سياسات حديثة ونشطة لسوق العمل، ينتج عدم التطابق بين الطلب في السوق (لا سيما في القطاع النظامي) والتعليم، مزيداً من الأنشطة في القطاع غير النظامي في معظم البلدان العربية.

ثالثاً- التفكك في وسائل التنفيذ

11- يتطلب النهج المتكامل للسياسات الاجتماعية تمويلاً يتناسب مع ما تتطلبه الأهداف الإنمائية. فضمان العدالة الاجتماعية بإتاحة فرص متكافئة لجميع فئات السكان، في المناطق الحضرية والريفية على حد سواء، يتطلب تخصيصاً عادلاً للموارد يتيح تراكم رأس المال البشري. ومن الصعب معرفة ما إذا كان هذا هو الحال في البلدان العربية، لأن الإحصاءات المالية الحكومية للنفقات الاجتماعية غير متطورة بما يكفي، ولا تزال فجوات المعلومات كبيرة حول توزيع النفقات على المستويات دون الوطنية.

12- وسواء أكانت لدى البلدان العربية نُظُم تخطيط مركزية أو لا مركزية، فهي غالبا ما تُدرج الإنفاق الاجتماعي حسب القطاع أو حسب المنطقة/المحافظة. غير أن قواعد البيانات المتاحة لا توضح بالضرورة الإنفاق الاجتماعي حسب القطاعات الفرعية، مثل الإنفاق على التدريب المهني على مستوى القرية أو الإقليم، ومقدار الإنفاق على كل مستفيد. وينطبق ذلك على قطاعات أخرى مثل الصحة، ومقدار الإنفاق الذي يُخصص من ميزانية قطاع الصحة على المسنين أو الأشخاص ذوي الإعاقة. وعندما يكون لدى بلد ما قاعدة بيانات ترصد الإنفاق على فئة معينة من السكان، مثل الأشخاص ذوي الإعاقة، لا ترتبط قاعدة البيانات عادة بقواعد بيانات أخرى ترصد الإنفاق على تعليم الأشخاص ذوي الإعاقة في منطقة معينة من البلد. ولا يتوفر فهم شامل للإنفاق الاجتماعي على المستوى الجزئي، مع أنّ الشمول ضروري للسياسات الاجتماعية بشكل عام، ولمبادرات الحماية الاجتماعية والتخفيف من حدة الفقر بشكل خاص.

13- وتُعَدُّ البيانات المفصلة حسب الجنس والعمر والتوزيع الحضري والريفي أساسية لتنفيذ السياسات الاجتماعية المتكاملة وعدم إهمال أحد، وذلك بالانتقال بالتقييم من المستوى الكلي إلى المستوى المفصل، لضمان التقدم لجميع فئات السكان. وتساعد البيانات المفصلة على توضيح من هي الفئات المستبعدة، وما هي أشكال الاستبعاد وأسبابه، كما تبيّن الفئات التي تعاني من أشكال متعددة من التمييز وعدم المساواة بحيث يمكن تصميم سياسات الاستجابة اللازمة لاستهدافها. ولا تزال المعلومات الإحصائية المتوفرة في المنطقة العربية غير كافية لرصد التقدم وتقييم الأثر. فالعنف ضد المرأة، مثلاً، الذي يعتبر عاملاً رئيسياً يعوق تحقيق المساواة بين الجنسين، هو بين الأعلى في العالم، حيث تعرضت 35.4 في المائة من النساء المتزوجات في المنطقة العربية لعنف بدني أو جنسي على يد الشريك[1]. وعلى الرغم من هذا الانتشار المرتفع، لم تُجرِ سوى سبعة من أصل 22 بلداً عربياً، مسحاً مستقلاً عن العنف ضد المرأة منذ عام 2000. وهذه البلدان هي مصر (2015)، وموريتانيا (2011)، والمغرب (2019)، ودولة فلسطين (2019)، والمملكة العربية السعودية (2005)، والسودان (2009)، وتونس (2010). في حين أدرجت ثمانية بلدان وحدة حول العنف ضد المرأة في مسح صحّي يكون عادةً غير شامل ويركّز على الصحة. وهذه البلدان هي الجزائر (مسح عنقودي متعدد المؤشرات، 2006)، جزر القمر (دراسة

(1) الوثيقة E/ESCWA/ECW/2019/5، الصفحة 3.

استقصائية ديمغرافية وصحية، 2012، مسح عنقودي متعدد المؤشرات، 2012)، جيبوتي (مسح عنقودي متعدد المؤشرات 2006)، العراق (المسح المتكامل للأوضاع الاجتماعية والصحية للمرأة العراقية 2011)، الأردن (دراسة استقصائية ديمغرافية وصحية، 2017-2018)، ليبيا (المشروع العربي لصحة الأسرة 2014)؛ الصومال (مسح عنقودي متعدد المؤشرات 2011 والمسح السكان الصحي 2018) واليمن (دراسة استقصائية ديمغرافية وصحية 2012-2013)[(2)].

14- وعلى الرغم من توفر مسوح الأسر المعيشية على أساس منتظم في معظم البلدان العربية، كان استخدامها محدوداً نسبياً في تصميم الأدلّة الوطنية للفقر المتعدد الأبعاد. ومن التحديات الرئيسية طول الفترة اللازمة لإجراء مشاورات وطنية بالاعتماد على الأدوات الحاسوبية التقليدية (مثل برمجيات ستاتا)، التي ليس من السهل استخدامها. ويؤدي ذلك إلى هدر وقت ثمين، خاصة عندما يجري إدخال دليل الفقر المتعدد الأبعاد على الصعيد الوطني لأول مرة، بحيث يستغرق تحقيق النتائج عدة أشهر أو أكثر من سنة. وهذا يقلل كثيراً من قيمة هذه النتائج وملاءمتها لوضع السياسات. ومن التحديات الأخرى التي تواجه تحليل الفقر أن معظم أدلّة الفقر المتوفّرة توضع على مستوى الأسر، باستثناء تحليل أوجه الحرمان المتداخلة المتعددة الذي تجريه منظمة الأمم المتحدة للطفولة (اليونيسف)، والذي يهدف إلى رصد فقر الأطفال على المستوى الفردي. ويتطلب تجاوز هذا التحدي تضافر الجهود الإقليمية والوطنية لإدخال أدلة جديدة للفقر المتعدد الأبعاد (مثل دليل الفقر المتعدد الأبعاد للشباب أو للنساء).

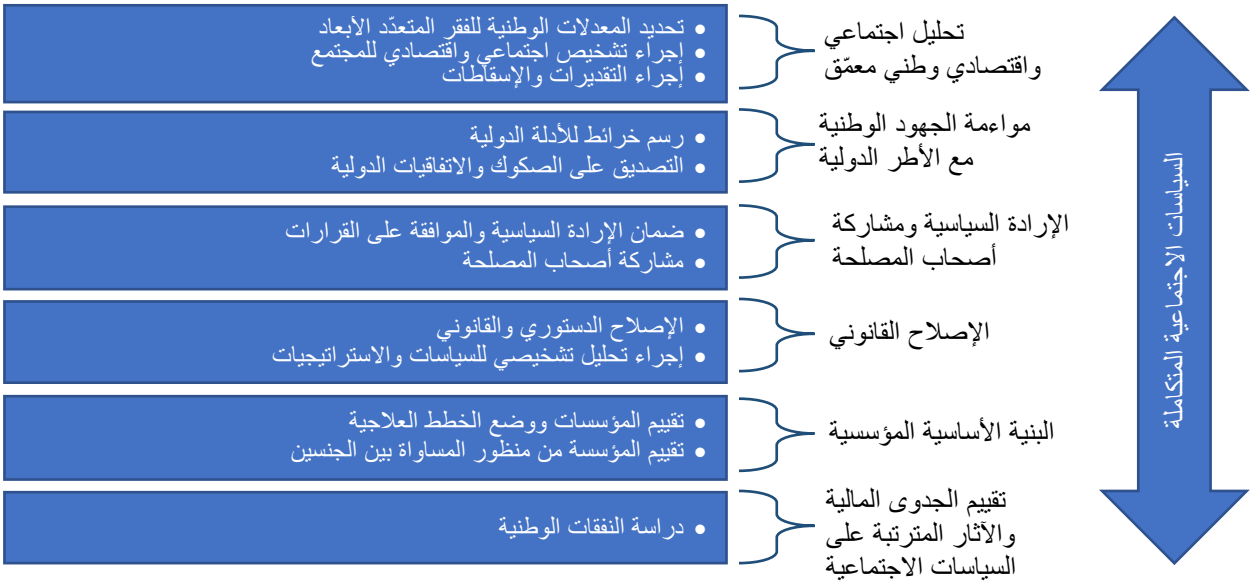
15- وختاماً، إن وجود سياسات اجتماعية ليس كافياً لتحقيق فعالية تؤدي إلى المساواة والرفاهية في المجتمعات. فتكامل هذه السياسات وتضافرها هو الذي يخلق أوجه التآزر والخيارات المناسبة لتوليد تأثير إيجابي وإيصاله إلى الناس. وقد تجلى استيعاب صناع السياسات في المنطقة لمفهوم السياسات الاجتماعية المتكاملة في استجاباتهم لجائحة كوفيد-19، لا سيما في كيفية توسيع التغطية الصحية وزيادة التحويلات النقدية في أطر منسقة وفي الوقت المناسب. وللمتابعة بهذا الزخم، ينبغي التصدي لجميع التحديات الفنية على مسار تنفيذ السياسات الاجتماعية المتكاملة. ويتطلب ذلك مجموعة من أدوات السياسة العملية، تسمح لواضعي السياسات بتصميم السياسات التي تستخدم الموارد الوطنية المحدودة على أفضل وجه.

رابعاً- من التفكّك إلى التكامل

16- تبرز الحاجة إلى إطار وطني لتيسير الانتقال من التفكّك إلى التكامل. ويتطلب ذلك اتباع خطوات عملية مختلفة باستخدام أدوات السياسة العامة. ويقدم الشكل الأول إطاراً بسيطاً لتكامل السياسات، في حين تقدم الوثيقة E/ESCWA/C.2/2021/8 قائمة من أدوات السياسة العامة التي تدعم التنفيذ.

(2) الوثيقة E/ESCWA/SD/2019/4، الصفحة 139.

إطار تكامل السياسات



ألف- تحليل اجتماعي واقتصادي وطني معمّق

1- تحديد المعدلات الوطنية للفقر المتعدد الأبعاد

17- قياس الفقر هو خطوة هامة، تبيّن لواضعي السياسات ما إذا كان النمو الاقتصادي يصل إلى جميع الناس ويسهم في الحد من الفقر وأوجه عدم المساواة في كل من الفرص والنتائج. وعند قياس الفقر، ينبغي أن ينتقل واضعو السياسات من المقياس النقدي، الذي يركز على الدخل، إلى تقييم الفقر المتعدد الأبعاد الذي يحسب الأبعاد غير المتعلقة بالدخل، مثل الصحة والتعليم والظروف المعيشية.

18- وينبغي أن ترشد مقاييس الفقر المتعدد الأبعاد الوطنية استراتيجيات الحد من الفقر التي تركز على السياسات الاجتماعية والاقتصادية، بما في ذلك سياسات الحماية الاجتماعية والسياسات القطاعية (التعليم والصحة والتشغيل، إلخ) والسياسات الاقتصادية (مثل السياسات الضريبية وسياسات التضخم).

19- وينبغي أن يكون قياس الفقر الوطني المتعدد الأبعاد نقطة الدخول إلى تحديد بؤر الفقر في بلد معيّن، وتحديد الأشخاص ذوي الاحتياجات للاستجابة إلى احتياجاتهم وضمان عدم إهمال أحد. وينبغي أن يوجه قياس الفقر المتعدد الأبعاد أيضاً خطط الحماية الاجتماعية، بما في ذلك التحويلات النقدية أو زيادة تغطية الضمان الاجتماعي، نحو النمو الشامل للجميع.

20- وينبغي للدول العربية أن تبقى دائماً على اطلاع على ما يُتخذ من تدابير في العالم للحد من الفقر والحماية الاجتماعية وتقليص عدم المساواة. ويسمح تبادل التجارب والاطّلاع على الخبرات، بنقل الممارسات الناجحة وتكييفها مع السياقات الوطنية.

2- إجراء تشخيص اجتماعي واقتصادي للمجتمع

21- باستخدام مسوح الدخل والإنفاق، يمكن لواضعي السياسات فهم المجتمع وتصنيف الأسر ضمن فئة من خمس فئات: الفقراء المدقعون، والفقراء، والمعرضون للفقر (بين الطبقة الفقيرة والطبقة المتوسطة)، والطبقة المتوسطة، والأغنياء. وينبغي ألاّ يقتصر إجراء هذا التحليل على الأسر، بل أن يتطرّق إلى الأفراد، باستخدام منهجيات مبتكرة لتكوين صورة وافية عن الفقر ضمن فئات شتى، مثل النساء والأشخاص ذوي الإعاقة والمسنين. ويُظهر التحليل التشخيصي المجتمعي الحرمان المطلق والنسبي الذي تواجهه مجموعات مختلفة خلال مراحل مختلفة من دورة الحياة. كما يبين الحرمان المتقاطع الذي تعيشه مجموعات محددة، فضلاً عن التمييز المتعدد الأشكال الذي تعيشه مجموعة معيّنة من السكان، ويزيد من احتمال إهمالها ومن حاجتها إلى الدعم الفوري. ويساعد ذلك على توجيه الاستثمارات الوطنية والدولية للحد من التفاوت في الدخل والثروة، وتحديد خطط الحماية الاجتماعية اللازمة لكل فئة، ووضع سياسات متجاوبة لسوق العمل، وفرض الضريبة التضامنية على الثروة، التي يمكن أن تعالج أوجه عدم المساواة وتحول دون وقوع الفئات المعرضة في براثن الفقر. ويساعد هذا التحليل المجتمعي على تحديد ما إذا كانت الطبقة المتوسطة تنكمش، لتنشأ فئة جديدة معرضة للفقر، أو تتوسّع، وعلى فهم تأثير هذا التغيير على الفقراء. كما يمكّن واضعي السياسات من إقامة روابط بين هذا الاتجاه واحتمال نشوء فئة جديدة معرضة للوقوع في براثن الفقر بفعل صدمة اقتصادية أو كارثة طبيعية.

22- ويتطلب إجراء تحليل تشخيصي معمّق توفّر بيانات مفصلة في مختلف المجالات. ومن الأهمية استكمال البيانات الوطنية الرسمية عن مؤشرات التنمية ببيانات ومعلومات من مجموعة من المصادر، بما في ذلك المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان، مرصد الأمم المتحدة وهيئات الإشراف عليه، ومنظمات المجتمع المدني ذات المصداقية. ويمكن أن تشمل المعلومات التكميلية تقييماً نوعيّاً لمواضيع مثل عدم المساواة، والصراع، والبيئات السياسية، وتحليل المخاطر، وما إلى ذلك. وإخضاع البيانات الوطنية لأسلوب التثليث في إطار عملية تشاورية هو خطوة أساسية تضمن التأسيس لمفهوم مشترك بين الوزارات المعنية وأصحاب المصلحة الوطنيين. وينبغي لأصحاب المصلحة طوال هذه العملية أن يحددوا بانتظام الفجوات في البيانات وأن يبذلوا جهوداً لاستكمال البيانات الموجودة بحيث توضح توزيع السكان على مختلف الفئات واحتياجات كل منها.

3- إجراء التقديرات والإسقاطات

23- ينبغي أن تتكرر عمليات التقديرات والإسقاطات الوطنية لتمكين واضعي السياسات من فهم تكاليف العمل والتقاعس عنه. وسيوفر ذلك المعلومات المرتكزة على أدلة اللازمة لاتخاذ قرارات سليمة والإحاطة بالخسائر أو المكاسب الناتجة من الإمكانات الاقتصادية الوطنية. فعلى سبيل المثال، من المهم توضيح تقديرات الميزانية الوطنية المطلوبة في مجالات معينة، مثل سد فجوة الفقر، استناداً إلى سيناريوهات مختلفة (محاكاة فترات السلام وفترات عدم اليقين الناجمة عن الصدمات). وبهدف تحسين تخطيط الموارد وتخصيصها، يجب أن تدخل في الحساب الكلفة الإضافية لتغطية فجوة الفقر، التي ارتفعت من 38.6 مليار دولار سنوياً في 13 دولة عربية في عام 2019 إلى 45.1 مليار دولار في عام 2020، وذلك نتيجة للتداعيات الاجتماعية والاقتصادية المترتبة على جائحة كوفيد-19[3].

(3) E/ESCWA/CL2.GPID/2020/TP.9.

24- ومن الضروري لأغراض التخطيط الوطني تحديد كلفة بعض الالتزامات، مثل تحقيق أهداف التنمية المستدامة وكل هدف من أهدافها مع مراعاة الروابط بينها. ويتطلب ذلك وضع منهجيات إقليمية ووطنية تأخذ في الحسبان ما يتوفر وما ينقص من البيانات، وتعُتبر أساسية لربط مستوى معين من الاستثمار بتحقيق هدف معين.

25- وينبغي أيضاً الاضطلاع بعمليات تقدير التكاليف في مجالات مواضيعية أخرى، مثل المساواة بين الجنسين، والعنف ضد المرأة، والبطالة في صفوف بعض الفئات في المجتمع. كما أن التقديرات التطلعية ضرورية لرصد التغيُّرات المتوقعة في سوق العمل بسبب التقدم التكنولوجي للتمكن من الاستفادة من فرص العمل الناشئة عن التكنولوجيات الجديدة.

باء- مواءمة الجهود الوطنية مع الأطر الدوليّة

1- رسم خرائط للأدلّة الدولية

26- تصنّف الأدلّة الدولية البلدان وفقاً لمجموعة من المؤشرات الاجتماعية والاقتصادية ومؤشرات الحوكمة، مثل مستويات التعليم، والناتج المحلي الإجمالي، والمشاركة السياسية، والشفافية، وغيرها من المؤشرات. ومن الأمثلة على الأدلة الأكثر استخداماً دليل التنمية البشرية، والمؤشر العالمي للفجوة بين الجنسين، والمؤشر العالمي للمرأة والسلام والأمن، ومؤشر سهولة ممارسة أنشطة الأعمال. وهذه المؤشرات مستمدة من الاتفاقيات الدولية والإقليمية، وكلّ منها يكمل الآخر.

27- وعلى الرغم من النواقص في العديد من هذه الأدلّة، فكثيراً ما تُستخدم للمقارنة الدولية والإقليمية. وكثيراً ما تستخدم الجهات المانحة والمنظمات الدولية الأخرى هذه المؤشرات كنقاط مرجعية وكعوامل هامة تؤثر على القرارات المتعلقة بالاستثمارات.

28- ولكي تتمكن البلدان العربية من تحسين ترتيبها حسب هذه المؤشرات، يجدر بصانعي السياسات أن يتحققوا بانتظام من نتائج سياساتهم ويقارنوا وضع بلدانهم مع بلدان ذات اقتصادات مماثلة، أو بلدان منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية، أو بلدان ذات تركيبة مماثلة في السياسة والحوكمة. ومن الضروري أيضاً محاكاة سيناريوهات مختلفة للتصنيف حسب هذه المؤشرات وفقاً لمختلف خيارات السياسة العامة، وتحديد أثر النُهُج المختلفة؛ ودراسة الفوائد والمخاطر المتعددة لنَهج محدد، وإعادة تخصيص الميزانيات الوطنية والموارد المحدودة لمعالجة الأولويات. وهذا سيمكن واضعي السياسات من إجراء مفاضلات معقولة على أساس ندرة الموارد للاستفادة منها على نحو أفضل.

2- التصديق على الصكوك والاتفاقات الدولية

29- نظراً للروابط القوية بين التزام بلد معيّن ضمن الأطر الإقليمية والدولية وترتيبه حسب المؤشرات، من الضروري أن توائم البلدان جهودها مع هذه الأطر.

30- والتصديق على الصكوك الدولية الأساسية التسعة لحقوق الإنسان[4]، وكذلك الاتفاقيات الإقليمية، مثل الاتفاقية العربية لحقوق الإنسان والميثاق الأفريقي لحقوق الإنسان والشعوب، هو نقطة انطلاق وتجسيد للإرادة السياسية لحفز العمل، وتحقيق التغيير، وتوليد الزخم للإصلاح الوطني لضمان احترام وصون وإعمال الحقوق المنصوص عليها في هذه الاتفاقيات. وينبغي تحرير التصديق على هذه الصكوك أو الانضمام إليها من التحفظات التي تتعارض في أحيان كثيرة مع أهدافها. وينبغي أن يقترن التصديق/الانضمام أيضاً بآلية وطنية تكفل تنفيذ القوانين والسياسات والممارسات الوطنية ومواءمتها مع الالتزامات الدولية والإبلاغ الدوري والمشاركة مع آليات الهيئات المنشأة بموجب المعاهدات، والمكلفة برصد تنفيذ هذه المعاهدات.

31- والتصديق على اتفاقيات أخرى، مثل الاتفاقيات الأساسية لمنظمة العمل الدولية، بما في ذلك اتفاقية ساعات العمل، واتفاقية الضمان الاجتماعي (المعايير الدنيا)، واتفاقية حماية الأمومة، واتفاقية الحد الأدنى للسن، هو أمر أساسي لضمان بيئة شاملة وتمكينية للتشغيل، وبالتالي النمو الوطني.

32- كما أن المصادر الأخرى التي تحدد الالتزامات الدولية مثل قرارات مجلس الأمن والإعلانات المتفق عليها دولياً التي اعتمدتها الجمعية العامة للأمم المتحدة، مثل خطة التنمية المستدامة لعام 2030 وأهداف التنمية المستدامة، وإعلان ومنهاج عمل بيجين، والاتفاقية الدولية للسكان والتنمية، هي أيضاً أساسٌ معياري رئيسي للالتزامات الجماعية العالمية. ولهذه الالتزامات، إذا ما قابلها التزام على الصعيد الوطني، قدرة على دعم تحقيق تنمية منصفة ومستدامة للجميع.

جيم- الإرادة السياسية ومشاركة أصحاب المصلحة

1- ضمان الإرادة السياسية والموافقة على القرارات

33- يتطلّب تحقيق التقدم المنشود توفّر الإرادة والعزم لدى صانعي السياسات على إحداث تغيير مستدام. تظهر الإرادة السياسية في العمل الذي يواكب جميع مراحل عملية تحديد الأولويات الوطنية، وترجمة الالتزامات العامة إلى أفعال، والدعوة إلى التغيير في الخطب العامة، واقتراح الإصلاح، وقيادة الدورة الكاملة لوضع السياسات، من التصميم، والتحقق، والتنفيذ، والرصد، إلى تقييم النتائج على المدى القصير وأثرها على المدى الطويل. وينبغي أن يتم ذلك مع مراعاة الالتزام الدولي الذي صادق عليه البلد ووقّعه.

34- وتتعدّد المؤشرات الإيجابية التي تُظهر الإرادة السياسية، ومنها تهيئة بيئة تشجع على التغيير والحوار العام. ويشكّل الإنفاق العام المخصص على موضوع أو قطاع قيد المناقشة طريقةً أخرى تدلّ على توفّر الإرادة

(4) الصكوك الدولية الأساسية التسعة لحقوق الإنسان هي: اتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز العنصري (21 كانون الأول/ديسمبر 1965)؛ والعهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية (16 كانون الأول/ديسمبر 1966)؛ والعهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية (16 كانون الأول/ديسمبر 1966)؛ واتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة (18 كانون الأول/ديسمبر 1979)؛ واتفاقية مناهضة التعذيب وغيره من ضروب المعاملة أو العقوبة القاسية أو اللاإنسانية أو المهينة (10 كانون الأول/ديسمبر 1984)؛ واتفاقية حقوق الطفل (20 تشرين الثاني/نوفمبر 1989)؛ والاتفاقية الدولية لحماية حقوق جميع العمال المهاجرين وأفراد أسرهم (18 كانون الأول/ديسمبر 1990)؛ والاتفاقية الدولية لحماية جميع الأشخاص من الاختفاء القسري (20 كانون الأول/ديسمبر 2006)؛ واتفاقية حقوق الأشخاص ذوي الإعاقة (13 كانون الأول/ديسمبر 2006).

السياسية لأنه يبيّن النوايا السياسية. ومن الطّرق الأخرى أيضاً توفير الوسائل والحيز اللازم لتنمية القدرات لتمكين أصحاب المصلحة من إدراج الإصلاح وتحقيق التغيير المنشود.

2- مشاركة أصحاب المصلحة

35- تتجاوز مشاركة أصحاب المصلحة حدود التعاون فيما بين الدول وتنطوي على المجتمع بأسره. وينبغي توسيع مشاركة أصحاب المصلحة لتشمل، حسب الاقتضاء، المجتمع المدني، والنقابات العمالية، والأوساط الأكاديمية، والقطاع الخاص، والمؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان، وفي المرتبة الأولى عامة الناس. وينبغي ألا تقتصر مشاركة أصحاب المصلحة على المستوى الوطني، بل ينبغي أن تنسحب أيضاً على المستوى دون الوطني لتشمل الجهات الفاعلة المحلية والبلديات، وغيرها.

36- وينبغي أن تكون مشاركة أصحاب المصلحة هادفة وليس مجرّد مشاركة شكليّة لمجموعة مختارة في أحداث/مناسبات معينة. ويتعين إشراك أصحاب المصلحة في جميع مراحل دورة السياسة العامة، من التصميم إلى تحديد السيناريوهات المحتملة وتقييم إيجابيات وسلبيات كل سيناريو، إلى تنفيذ السياسة ورصدها وتقييمها.

37- وينبغي وضع آليات لإتاحة هذه المشاركة على المستويين الوطني ودون الوطني. فعلى سبيل المثال، ينبغي العمل بشكل منهجي على إنشاء لجان وطنية مشتركة بين الوزارات لإعداد تقارير وطنية دورية عن الالتزامات الدولية، بما في ذلك التقارير المتعلقة بخطة عمل مدريد الدولية للشيخوخة، والاتفاق العالمي المعني بالهجرة، واتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة، والاستعراضات الوطنية الطوعية، والاستعراضات المحلية الطوعية. وينبغي لهذه اللجان المشتركة بين الوزارات أن تكفل التنسيق والتشاور بشكل منهجي مع أصحاب المصلحة من خارج الحكومات لضمان إشراكهم في العملية.

دال- الإصلاح القانوني

1- الإصلاح الدستوري والقانوني

38- ينبغي اعتماد الإصلاح الدستوري والقانوني لمواجهة التحديات الوطنية وفي الوقت نفسه الوفاء بالتزامات البلدان بالاتفاقات والصكوك الدولية. ويجب أن يساعد الإصلاح الوطني في تحديد الثغرات والتدابير الرئيسية اللازمة للامتثال لمعايير العناية الواجبة. ومن شأن مواءمة الإصلاح القانوني مع الالتزامات الدولية أن تزيل التناقضات بين القوانين ويضمن الاتساق.

39- وينبغي أن ترافق الإصلاح القانوني إجراءاتٌ تفرض تطبيقه. فبعض البلدان التي وقّعت على عدد من اتفاقيات منظمة العمل الدولية، كتلك التي تُعنى بالمساواة في الأجور، لا تزال تحتل مرتبة متدنية في تحقيق المساواة في الأجور بين الرجل والمرأة مقابل أداء أعمال مماثلة، وذلك بسبب عدم تنفيذ القوانين والإصلاحات.

40- ومن الطرق العملية لإجراء إصلاح دستوري وقانوني بنّاء تقييم المساواة بانتظام لتحديد القوانين التي تهمل مجموعات من السكان. وينبغي أن يحدّد هذا التقييم القوانين التي قد تكون محايدة في ظاهرها لكنها تؤثّر بشكل متباين على مجموعات معينة. ومن الضروري أيضاً مقارنة الدساتير والتشريعات الوطنية مع دول عربية

أخرى لفهم موقف البلد على الخريطة الإقليمية والتعلُّم من أفضل الممارسات السائدة في البلدان ذات السياقات الثقافية والسياسية والاجتماعية والاقتصادية المماثلة.

2- إجراء تحليل تشخيصي للسياسات والاستراتيجيات

41- ينبغي أن تتّسق السياسات والاستراتيجيات مع الإصلاح القانوني وأن تتماشى مع المعايير والالتزامات الدولية. ولتحقيق فوائد قصوى من السياسات والاستراتيجيات الوطنية وضمان وصولها إلى جميع شرائح المجتمع، على الحكومات مراعاة الركائز الأربع للعدالة الاجتماعية: الحقوق والمشاركة والإنصاف والمساواة، وإلا تظل السياسات غير فعالة ولا تسهم في تضييق الفجوة القائمة بين سكان الحضر والريف، والرجال والنساء، والأغنياء والفقراء. ولضمان قيام السياسات على الركائز الأربع للعدالة الاجتماعية، يجب اكتساب المعرفة والدراية اللازمتين لإدماج هذه الركائز في عمليات تصميم السياسات وتنفيذها وتمويلها وتقييمها. ويتطلب ذلك أيضاً توفّر بنية مؤسسية وآليّة تكفل اتساق السياسات وتماسكها وتنسيقها داخل الوزارة المعنية وخارجها.

هاء- البنية الأساسية المؤسسية

1- تقييم المؤسسات ووضع الخطط العلاجية

42- في حالات الانتقال السياسي والصراع وعدم الاستقرار، غالباً ما تضعف قدرات المؤسسات وتشحّ مواردها. وفي مثل هذه الظروف، لا تكون منهجيات التقييم المؤسسي الجاهزة شديدة الفعالية، وقد تكون نتائجها مضلّلة لأنها لا تأخذ في الاعتبار أي حالة من حالات عدم الاستقرار السياسي أو الأزمة أو الصراع. وتحتاج الدول إلى أدوات تقييم مؤسسية يمكن أن تساعدها على إجراء تقييم ذاتي للقدرات المؤسسية على أساس الأولويات الوطنية والقطاعية، في ضوء الندرة الكبيرة للموارد. وتدعم نتائج هذا التقييم واضعي السياسات في تحقيق استفادةٍ قصوى من الموارد الوطنية، فيضعون على ضوئها البرامج اللازمة لتنمية القدرات بما يضمن تحقيق عائد أفضل على الاستثمار. ويمكن أن يؤدي ذلك في نهاية المطاف إلى عكس الاتجاهات السلبية واستعادة ثقة الناس تدريجياً في المؤسسات وإعادة بناء قدراتها ومواردها.

2- تقييم المؤسسة من منظور المساواة بين الجنسين

43- تحتاج المؤسسات إلى تقييمها من منظور المساواة بين الجنسين، وإلى دراسة قدرتها على تعزيز المساواة وتعميم منظورها في عملها. وينبغي أن يتناول التقييم مجالات وظيفية عدة في المؤسسة هي المساءلة؛ والإدارة القائمة على نتائج؛ والإشراف؛ والموارد البشرية والمالية؛ والقدرات؛ والاتساق، وإدارة المعرفة والمعلومات.

44- وينبغي أن يكفل واضعو السياسات مراعاة المؤسسات للفوارق بين الجنسين وشمول عملها الاستراتيجي للعنصر الأساسي للمساواة بين الجنسين، أي: (أ) بناء القدرات في القضايا ذات الأولوية، ولا سيما فيما يتعلق بتحليل قضايا الجنسين والتخطيط لها؛ (ب) إتاحة بيانات مصنفة حسب نوع الجنس في مختلف القطاعات؛ (ج) إخضاع الولايات والمتطلبات المتصلة بقضايا الجنسين للمساءلة المؤسسية؛ (د) إدماج المفاهيم والأولويات المتصلة بقضايا الجنسين على جميع مستويات الإدارة؛ (ه) تخصيص موارد مالية في مختلف البنى التنظيمية

لإدماج المفاهيم المتصلة بقضايا الجنسين؛ (و) تكليف موارد بشرية برصد الامتثال للالتزامات المتفق عليها والإبلاغ عنها؛ (ز) التنسيق المنهجي وتبادل المعارف بين جميع أصحاب المصلحة المعنيين.

45- يشكّل التدقيق في المساواة بين الجنسين مدخلاً مهماً إلى تحديد الفجوات السياسية والفنية والإدارية بين الجنسين ووضع خط أساس للأداء يُرصد على أساسه العمل المتعلق بتعميم منظور المساواة بين الجنسين. ويمكن الانطلاق من هذا التدقيق أيضاً لمناقشة الاهتمامات الموضوعية والتنفيذية الأوسع نطاقاً، لأنّه يسلط الضوء على قضايا تتجاوز النوع الاجتماعي، مثل ثقافة المنظّمة، والبنى القائمة للتبادل والتعلّم، وآليات الرصد المتاحة.

واو- تقييم الجدوى المالية والآثار المترتبة على السياسات الاجتماعية

دراسة النفقات الوطنية

46- الإنفاق الاجتماعي العام أساسي لتنفيذ سياسات اجتماعية متكاملة. وتتوقف فعاليته على مدى القيام بخيارات مستنيرة في الإنفاق العام. ويمكن أن يكون الإنفاق الاجتماعي المستنير مدخلاً لضمان العدالة الاجتماعية والتنمية الشاملة للجميع، والحد من الفقر وعدم المساواة، وتحسين التنمية البشرية. وهو أيضاً أداةٌ للاستثمار في رأس المال البشري والابتكار، وتعميم المساواة بين الجنسين وتعزيز النمو الاقتصادي المستدام. وعلى الدول الأعضاء رسم خارطة مفصّلة للإنفاق الاجتماعي العام تسترشد بها عمليات الميزنة وإصلاح السياسات الاجتماعية. ومن شأن هذا الجهد أن يمكّن واضعي السياسات من إنشاء آليات شاملة لرصد الإنفاق العام وربطها بعمليّة تحقيق الاتساق في سياسات الاقتصاد الكلي.

خامساً- خلاصة

47- لتحقيق التكامل في السياسات، من الضروري أن تنظر الدول العربية في التدابير المذكورة آنفاً التي تسمح لجميع شرائح المجتمع بجني ثمار الإصلاح. ويتطلب ذلك مجموعة من أدوات السياسة العامة لتمكين واضعي السياسات من اتخاذ قرارات ترتكز على أدلة. وتتضمن الوثيقة E/ESCWA/C.2/2021/8 قائمة بالأدوات التي طورتها الإسكوا لمساعدة الدول الأعضاء في اتخاذ كل من هذه التدابير في الوقت المناسب.