الأمم المتحدة

E

Distr.
LIMITED

E/ESCWA/27/4(Part I)
27 February 2012
ARABIC
ORIGINAL: ENGLISH

المجلس
الاقتصادي والاجتماعي

اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا (الإسكوا)

الدورة السابعة والعشرون
بيروت، 7-10 أيار/مايو 2012

البند 5 (أ) من جدول الأعمال المؤقت

قضايا السياسة العامة في منطقة الإسكوا

دور المشاركة والعدالة الاجتماعية في تحقيق التنمية المستدامة والمتوازنة

موجز

تسعى المنطقة العربية إلى اعتماد نهج إنمائي جديد. وإزاء التحدّيات الاقتصادية والاجتماعية التي تواجهها المؤسسات السياسية في ظل ارتفاع معدّلات البطالة، وتزايد الفقر، وانعدام الأمن الغذائي، والافتقار إلى التنوّع في النمو الاقتصادي، يُطلب منها أن تلبّي تطلّعات الشباب وطموحاتهم إلى المشاركة في الحياة الاقتصادية والعامة وتولي المزيد من الاهتمام للعدالة الاجتماعية والمساءلة الاجتماعية.

وقد أُعدت هذه الورقة عملاً بطلب من اللجنة الفنية في الاجتماع الذي عقدته في كانون الأول/ديسمبر 2011. وهذه الورقة إذ تنطلق من الأبحاث المتوفرة حول الآفاق الاقتصادية، وأسواق العمل، والسياسات الاجتماعية، ومقوّمات التنمية المستدامة، تركز على علاقة الترابط بين الأبعاد السياسية والاجتماعية والاقتصادية والبيئية للسياسة العامة. كما تتناول الترابط بين التحديات البيئية، وتطرح نقاطاً يمكن الانطلاق منها للاستفادة من الإنجازات المحققة وإمكانات التنسيق المتاحة.

المحتويات

الفصل		الفقرات	الصفحة
أولاً-	**لمحة عامة عن التقرير وموضوعه**	4-1	3
ثانياً-	**لماذا التنمية والعدالة الاجتماعية**	11-5	3
ثالثاً-	**تتطلب العدالة الاجتماعية التماسك والحراك والمساواة**	25-12	5
	ألف- فرص العمل	17-12	5
	باء- الحماية الاجتماعية	19-18	6
	جيم- عدم المساواة في الدخل والفقر والتعرض للمخاطر	25-20	7
رابعاً-	**تتطلب التنمية المستدامة الفرص العادلة، والمساواة بين الأجيال**	40-26	11
	ألف- الحصول على خدمات الرعاية الصحية	29-26	11
	باء- الحصول على التعليم	33-30	12
	جيم- الحصول على البيئة السليمة والاستخدام المستدام للموارد	38-34	13
	دال- إنصاف الأجيال الآتية	40-39	15
خامساً-	**تتطلب الخيارات المنصفة المشاركة والمساءلة الاجتماعية**	49-41	16
سادساً-	**الخلاصة والمضي قدماً**	56-50	20
المرفق-	النقابات العمالية وتشريعات المساومة الجماعية في البلدان الأعضاء في الإسكوا		25

أولاً- لمحة عامة عن التقرير وموضوعه

1- ما هو المجتمع الذي تصبو إليه شعوب المنطقة العربية؟ ما هو الشكل الذي يحتمل أن تتخذه كل من تونس، وليبيا، ومصر، واليمن؟ ما هي الأسس التي ينبغي أن يُبنى عليها إي نهج جديد للتنمية ليلبي تطلّعات المنطقة؟ في الاستطلاعات كما في الشوارع، يعبّر الكثير من الناس عن استيائهم من الوضع في الماضي وفي الحاضر أيضا[1]، فما الذي ينشدونه للمستقبل؟

2- فأساس التنمية المستدامة نهج شامل وعادل، ويسترشد برؤية بعيدة لضمان المشاركة في صنع القرار على جميع المستويات. وهو يتطلّب أداء اقتصادياً قوياً، وتماسكاً اجتماعياً، واستقراراً في ظل جو من الحرية والتعاضد والمنافسة، والإنصاف على أساس الجدارة، ويُعنى بضمان رفاه أجيال الحاضر وأجيال المستقبل معاً.

3- ما السبيل إلى تحقيق هذا التوازن؟ ما من إجابة عامة على مختلف هذه الأسئلة في ظل التنوّع الذي يميّز منطقة الإسكوا. فينبغي لكل بلد أن يتخذ خياراته على أساس ظروفه الخاصة. ويهدف هذا التقرير إلى وضع إطار مفاهيمي لوصف العلاقة الوثيقة بين العدالة الاجتماعية، والمشاركة، والتماسك الاجتماعي في تحقيق التنمية المستدامة وبناء المجتمعات المتوازنة للجميع.

4- وفي السياق الحالي، حيث تشهد المنطقة العربية تغيّراً في التركيبة الاجتماعية والسياسية بفعل الانتفاضات الشعبية، يتناول التقرير التحديات التي تواجهها الحكومات في تحقيق العدالة الاجتماعية ويطرح مجموعة من الأسس لتوجيه المشاركة نحو تحقيق الأهداف الملازمة لمفهوم التنمية المستدامة. والتنمية المستدامة ترتكز على المسؤولية الجماعية لتعزيز الأبعاد الثلاثة للتنمية، وهي التنمية الاقتصادية، والتنمية الاجتماعية، وحماية البيئة على المستوى المحلي والوطني والإقليمي والعالمي[2]. ولا بدّ من إيلاء قدر أكبر من الاهتمام للبنى الاجتماعية، والمؤسسات ونقاط الضعف التي تراكمت على مدى السنين وأمعنت في تعميق الفوارق، وذلك لضمان أن تكون العملية الإنمائية متوازنة ومنصفة لمختلف الفئات. كما أنّ تحقيق التكامل على صعيد السياسة العامة يؤدّي إلى توسيع نطاق أي تحسّن بحيث لا تقتصر مفاعيله على قطاعات معيّنة، بل تتسرّب إلى مختلف قطاعات السياسة العامة.

ثانياً- لماذا التنمية والعدالة الاجتماعية

5- تختلف طرق قياس التنمية وتتعدّد. فمن المنظور الاقتصادي، تُقاس التنمية عادة باستخدام الناتج المحلي الإجمالي لمقارنة بين البلدان من حيث أدائها الاقتصادي ووضعها الإنمائي. والناتج المحلي الإجمالي هو مؤشر هام يقيس القدرة الاقتصادية، ويعطي صورة عامة عن رفاه المجتمع ككل. لكنّه هل يكفي لتقييم وضع كل فرد من أفراد المجتمع؟

---

(1) Breisinger, C., Ecker, O., and Al-Riffai, P., May 2011, Economics of the Arab Awakening: From Revolution to Transformation and Food Security. IFPRI Policy Brief 18.

(2) الأمم المتحدة، جدول أعمال القرن 21، مؤتمر قمة الأرض، ريو دي جينيرو، 1992، http://www.un.org/esa/dsd/agenda21/index.shtml؛ وخطة جوهانسبرغ للتنفيذ، مؤتمر القمة العالمي للتنمية المستدامة، 2002.

6- وقياس التنمية باستخدام الناتج المحلي الإجمالي لم يكن بمنأى عن الانتقادات، لأنّ هذا المؤشر لا يكفي لقياس عناصر هامة تحدّد نوعيّة الحياة التي يعيشها الأفراد. ومن أهم النواقص التي تؤخذ على هذا المؤشر أنّه يقتصر على قياس نشاط السوق، ولا يقلّل من قيمة الخدمات التي تقدمها الحكومة أو أفراد العائلة من غير مقابل، ويُغفل التكاليف البيئية التي لا تدخل في أسعار السوق، ولا يبيّن مدى الإنصاف في توزيع الدخل أو الثروة. فارتفاع نصيب الفرد من الناتج المحلي الإجمالي مثلاً قد لا يعني تحسّناً تلقائياً في الحد من عدم المساواة، بل أحياناً تدهور في وضع فئات واسعة من السكان.

7- وفي إطار الأهداف الإنمائية للألفية، يُقاس التقدم باستخدام مجموعة محدّدة من المؤشرات التي تقيس عناصر معيّنة تحدد حياة الأفراد. وتمثّل الأهداف الثمانية[3] التزاماً قوياً وغير مسبوق تعهّدت بموجبه الحكومات من مختلف أنحاء العالم بتحقيق تقدم اجتماعي قابل للقياس. غير أن عملية رصد هذا التقدّم تستند إلى متوسطات وطنيّة، فتبقى الأهداف الإنمائية قاصرة عن قياس الفوارق في توزيع الموارد، وعن قياس حالات الحرمان المزمن والمتراكم، مثل حالات الأسر الفقيرة المحرومة من التعليم، أو من الرعاية الصحية، أو من المياه.

8- وبهدف رصد أوجه الحرمان المتراكم، طور برنامج الأمم المتحدة الإنمائي بالتعاون مع مبادرة أكسفورد للفقر والتنمية البشرية دليل الفقر المتعدد الأبعاد[4]. غير أنّ دمج عدد من المؤشرات في مؤشر واحد يتطلب تقديراً أوّلياً لقيمة كل مؤشر[5]. كما أن تكييف القياس وفق الظروف الوطنية يحدّ من إمكانية المقارنة على الصعيد الدولي، وهي من المزايا الهامة لمؤشرات الأهداف الإنمائية للألفية.

9- ودعت نُهُج حديثة أخرى لقياس التقدم الاقتصادي والاجتماعي إلى مزيد من التركيز على بعد رفاه الإنسان وقدرته على عيش حياة صحية ولائقة[6]. وعلى أساس مفهوم التنمية الذي يعني الحرية وفق أمارتيا سن، تقترح هذه النهج الاعتماد على مؤشرات موضوعية مثل الدخل، وفرص العمل، والصحة، والتعليم، جنباً إلى جنب مع مؤشرات أخرى مثل إعلاء صوت الأفراد وقدرتهم على التغيير والتمتع بالسعادة. وتشكّل العدالة حيال حياة الأجيال المقبلة، التي تتمثل في مفهوم الإنصاف بين الأجيال، عنصراً هاماً من عناصر العدالة الاجتماعية.

10- ويقوم أحدث اقتراح لوضع تصوّر للعلاقة بين العدالة الاجتماعية والتنمية على مفهوم التماسك الاجتماعي[7]. وهو يركّز على أنّ النمو المستدام يتطلب إشراك كل فئات المجتمع في التصور الأشمل

---

(3) http://www.un.org/millenniumgoals/ (Accessed 14 February 2012).

(4) لمزيد من المعلومات حول دليل الفقر المتعدد الأبعاد: http://hdr.undp.org/en/statistics/mpi/ (14 شباط/فبراير 2012).

(5) للمزيد من المعلومات: http://blogs.worldbank.org/africacan/a-debate-on-multidimensional-poverty-indices (14 شباط/فبراير 2012).

(6) Stiglitz, J.E., Sen, A. and Fitoussi, J.P., 2009. *Report by the Commission on the Measurement of Economic Performance and Social Progress*, pp. 21-49.

(7) OECD, 2011, *Perspectives on Global Development 2012: Social Cohesion in a Shifting World*, p. 17.

للمجتمع، والتوزيع العادل للدخل والفرص، والاستثمار في التعليم والصحة، ودعم الأفراد ليعبروا عن تطلعاتهم، وتحقيق المساءلة الاجتماعية[8] والحراك الاجتماعي نحو الأفضل.

11- وتتناول الأقسام التالية بعض الأبعاد الرئيسية لهذه العلاقات في البلدان الأعضاء في الإسكوا اليوم.

ثالثاً- تتطلب العدالة الاجتماعية التماسك والحراك والمساواة

كيف تحدد أسواق العمل وضع السكان الاجتماعي والفرص الاقتصادية المتاحة لهم

ألف- فرص العمل

12- أسواق العمل هي الآلية الأقوى لضمان التكامل الاجتماعي، وحراك الأفراد على أساس مواهبهم وإنجازاتهم ومؤهّلاتهم. وأسواق العمل السليمة هي المحرك الأساسي للنمو الاقتصادي والحد من الفقر، لأنّ العمل اللائق هو ضمانة للحياة المستقلة الكريمة والتماسك الاجتماعي.

13- غير أنّ أسواق العمل في منطقة الإسكوا لا تزال قاصرة عن أداء دورها الاقتصادي والاجتماعي. فقدرتها محدودة على دمج جميع الفئات الاجتماعية في العمل المنتج، إذ تقتصر المشاركة في سوق العمل على 50 في المائة تقريباً من السكان الذين هم في سن العمل[9] والبالغ عددهم 157 مليون شخص في منطقة الإسكوا (74 في المائة من الرجال، و25 في المائة من النساء)[10]. ومن مجموع السكان الذين هم في سن العمل، 8.5 في المائة تقريباً (5 ملايين رجل، و3.5 ملايين امرأة) عاطلون عن العمل[11]. وتجد فئة الشباب صعوبة في دخول سوق العمل، فأكثر من 25 في المائة من الفئة العمريّة 15 إلى 25 سنة في الشرق الأوسط وشمال أفريقيا هم حالياً في حالة بحث عن عمل[12]. أما في حالة المرأة، فيزداد خطر البطالة مع ارتفاع مستوى التحصيل العلمي[13]، وتبلغ حصة النساء من العمل لقاء أجر خارج القطاع الزراعي 18.7 في المائة وهي النسبة الدنيا مقارنة مع سائر المناطق في العالم[14]. وإذا اعتمد لقياس قدرة أسواق العمل على احتواء الفئات الضعيفة مؤشر توظيف ذوي الاحتياجات الخاصة، يأتي المعدل الذي يتراوح بين 15 و25 في المائة في العديد من البلدان الأعضاء في الإسكوا خير دليل على عدم قدرة الأسواق على أداء هذه الوظيفة أيضاً[15]، [16].

---

(8) يحدد البنك الدولي المساءلة الاجتماعية على أنها نهج يعتمد على المشاركة المدنية في ضمان مساءلة الحكومات. للمزيد من المعلومات: http://go.worldbank.org/Y0UDF953D0 (16 شباط/فبراير 2012).

(9) الأمم المتحدة، إدارة الشؤون الاقتصادية والاجتماعية، التوقعات السكانية في العالم، تنقيح عام 2010، متاح على http://esa.un.org/unpd/wpp/ (21 شباط/فبراير 2012).

(10) الإسكوا، السياسات الاجتماعية المتكاملة، التقرير الرابع: أسواق وسياسات سوق العمل في منطقة الإسكوا، 2011، E/ESCWA/SDD/2011/3.

(11) حسابات الإسكوا.

(12) International Labour Organization (ILO), 2012, Global Employment Trends 2012: Preventing a deeper job crisis, p. 33.

(13) الإسكوا، 2011، مرجع سبق ذكره.

(14) الأمم المتحدة، 2011، تقرير الأهداف الإنمائية للألفية، الملحق الإحصائي، المؤشر 3.2.

(15) تشمل البيانات البحرين (2001)، والأردن (2004)، وفلسطين (2000)، وقطر (2004)، والجمهورية العربية السورية (2004). ولا تصدر بيانات حول ذوي الاحتياجات الخاصة بانتظام والأرقام المحدثة غير متوفرة.

14- وأسواق العمل في البلدان الأعضاء في الإسكوا هي أسواق مجزأة كثيراً تفتقر إلى التكامل. فالتقديرات الحالية تظهر أن القطاع غير النظامي هو مصدر لثلث الناتج المحلي الإجمالي وثلثي فرص العمل تقريباً[17]. وفي ظل انعدام إمكانية الحراك من القطاع غير النظامي إلى القطاع النظامي، تبقى أعداد كبيرة من العاملين محصورة في وظائف محدودة المهارات، ومتدنّية الإنتاجية ومنخفضة القيمة المضافة، ولا يحظى هؤلاء بفرص للانتقال إلى وظائف تدر عليهم مزيداً من الدخل وتؤمن لهم مستوى أفضل من الحماية. وفي بلدان مجلس التعاون الخليجي، يشكّل تركّز العمالة الوطنية في القطاع العام والعمالة الأجنبية في القطاع الخاص، مصدر قلق كبير ويطرح نوعاً مختلفاً من التحديات أمام تحقيق التنمية المستدامة في هذه البلدان.

15- ولا تغطي قوانين العمل العاملين في القطاع غير النظامي مع أنها موجودة في المبدأ لضمان حماية كل العاملين. ونظام إدارة سوق العمل لم يبلغ المستوى المرجو من التطوّر في ظل رقابة ضعيفة غير قادرة على إنفاذ القوانين. أما نقابات العمل، التي يمكن أن تكون عنصراً فاعلاً في رصد قوانين العمل وتكييفها وفق الأوضاع الاقتصادية في القطاعات المحددة، فدورها لا يزال محدوداً في معظم البلدان الأعضاء.

16- أما برامج التعليم المهني والتدريب وغيرها من الأدوات الحكومية لإدارة سوق العمل فنادراً ما تكون متاحة للعاملين في القطاع غير النظامي. وبرامج التوظيف لا تشمل المناطق الريفية، بل يبدو أنّ هذه البرامج تمعن في تجزئة سوق العمل وفقاً للمناطق. وتجزئة أسواق العمل إنما هي تعبير عن انقسام الاقتصادات بين قطاع عام يحظى بالحماية، وبضعة قطاعات صغيرة ذات قيمة مضافة، ولا تستوعب الكثير من القوى العاملة، مثل قطاع التعدين والقطاع المالي، وعدد كبير من المؤسسات الفائقة الصغر والصغيرة والمتوسطة التي تستوعب العدد الأكبر من القوى العاملة لكنها تبقى أصغر من أن تزوّد الاقتصادات بما تحتاج إليه من محركات للنمو والابتكار. وفي بعض البلدان، أدى الاعتماد على العمال الأجانب الذين يتلقون أجوراً زهيدة إلى إضعاف الاستثمار في الابتكار والتقدم التكنولوجي.

17- ومن مظاهر عدم الكفاءة وعدم المساواة وغياب العدالة المتأصلة في ازدواجية الاقتصادات وأسواق العمل: (أ) عدم قدرة الاقتصادات على تأمين العدد الكافي من فرص العمل لأصحاب المهارات المتوسطة أو العالية مما يؤدّي إلى خسارة الاستثمار في التعليم، وضيق الفرص أمام الشباب لاستخدام مهاراتهم أو تطويرها؛[18] (ب) حرمان العاملين في القطاع غير النظامي من أي نوع من الحماية تقريباً في ظلّ أنظمة الضمان الاجتماعي في حين أن هذا القطاع هو الذي يمتصّ آثار الصدمات الاقتصادية. وخير مثال على حرمان العاملين في القطاع غير النظامي مثال محمد بوعزيزي الذي أدى به اليأس إلى إطلاق شرارة الربيع العربي[19].

---

(16) ESCWA, 2010, International and Regional Practices Favouring the Inclusion of Persons with Disability in the Labour Market. E/ESCWA/SDD/2010/WP.4, p. 12.

(17) World Bank, 2011, Economic Developments and Prospects: Investing for Growth and Jobs, p. 37.

(18) الإسكوا، 2011، مرجع سبق ذكره.

(19) Foreign Policy, The real Mohamed Bouazizi, Foreign Policy, De Soto, H. 16 December 2011, for further information see: http://www.foreignpolicy.com/articles/2011/12/16/the_real_mohamed_bouazizi (Accessed 16 February 2012).

باء- الحماية الاجتماعية

18- تتوقف الحماية الاجتماعية على وضع الأفراد في العمل، ولا سيما على المساهمات في الضمان الاجتماعي التي يتقاسمها العامل مع صاحب العمل، أو على الدخل الذي يسمح للعامل بادخار جزء منه لتغطية المخاطر التي تطرأ عليه مدى الحياة. والبلدان التي تعتمد برامج للتقاعد لكل فئات العمال هي الجمهورية العربية السورية والكويت ومصر، بينما تقتصر برامج التقاعد في سائر البلدان وغيرها من أشكال الضمان الاجتماعي على العاملين في القطاع النظامي[20]. وهذا يعني أنّ نسبة العمال المعرضين للمخاطر مدى الحياة أو للصدمات الاقتصادية تتراوح بين 40 في المائة و75 في المائة في بعض البلدان[21].

19- وليس هذا الوضع سوى مظهر آخر من مظاهر عدم المساواة، إذ يحظى العاملون في القطاع العام أو القطاعات المحميّة الأخرى بالحماية الاجتماعية وبالأمن الوظيفي، بينما يُحرم من هذه الحماية العاملون في القطاع غير النظامي، حيث ينعدم الأمن الاقتصادي. وتتيح فرصة النافذة الديمغرافية التي تشهدها المنطقة اليوم بفعل انخفاض معدلات الإعالة ظرفا لتوسيع برامج الضمان الاجتماعي، بحيث تشمل العاملين في القطاعات غير النظامية. ويتضمن الجدول 1 الفئات التي تستفيد من برامج التقاعد العامة.

جيم- عدم المساواة في الدخل والفقر والتعرض للمخاطر

20- الراتب هو مصدر الدخل لمعظم سكان المنطقة. غير أنّ المعلومات الإحصائية حول الرواتب هي إما غير كافية أو لا تخضع لما يكفي من التحليل. ويشار عادة إلى الفوارق الشاسعة بين الرواتب في القطاع العام والأجور في القطاع الخاص، باعتبارها دليلاً على عدم المساواة الناجم عن ازدواجية العمل. ففي تشرين الثاني/نوفمبر 2010 كانت الرواتب التي يتقاضاها العاملون في القطاع العام في مصر أكثر بنسبة 60 في المائة من الأجور التي يتقاضاها العاملون في القطاع الخاص[22]. وفي عام 2008، فاق متوسط الراتب الشهري في القطاع العام في الأردن بنسبة 26 في المائة متوسط الراتب في القطاع الخاص[23]. وفي عام 2007، بلغ الفارق لصالح القطاع العام 22 في المائة في الجمهورية العربية السورية[24]. والوضع لا يختلف كثيراً في كل من الإمارات العربية المتحدة[25] وقطر[26]. ويشير عدد من الدراسات إلى أن الرغبة

---

(20) الإسكوا، 2011، مرجع سبق ذكره.

(21) المرجع نفسه.

(22) الجهاز المركزي للتعبئة العامة والإحصاء، http://www.capmas.gov.eg/news.aspx?Nid=503&lang=2 (9 آب/أغسطس 2011).

(23) Jordan Times, *Wide Wage Gap Reported Between Public, Private Sectors*. 21 September 2010. http://www.jordantimes.com/index.php?news=30225 (Accessed 9 August 2011).

(24) نادر قباني، 2009، موجز سياسات: الشباب السوري وأسباب تفضيلهم لوظائف القطاع العام. http://www.shababinclusion.org/content/document/detail/1319/ (15 شباط/فبراير 2011).

(25) مسح لعينة من العاملين في قطر 2009.

(26) Tong, Q., 2010, *Wage Structure in the United Arab Emirates*. Working Paper No. 2. Dubai: Institute for Social and Economic Research, p. 4.

في العمل في القطاع العام حيث التعويل على ارتفاع الرواتب تعتبر سبباً من أسباب البطالة في الأردن[27] أو في بلدان مجلس التعاون الخليجي مثلاً[28].

الجدول 1- برامج التقاعد في البلدان الأعضاء في الإسكوا

	عناصر الجيش	موظفو الخدمة المدنية	سائر موظفي الإدارة العامة	الموظفون في مؤسسات الدولة	العاملون في القطاع الخاص ما عدا الزراعة بموجب عقد عمل دائم	أصحاب العمل المؤقت	العاملون في القطاع الزراعي	أصحاب العمل وأصحاب العمل الحر	العاملون في المنازل	الأجانب	التغطية الفعلية التقديرية لبرامج التقاعد (بالنسبة المئوية من مجموع السكان العاملين)
الأردن	+	+	+	+	+	—	—	(+)	—	+	55
الإمارات العربية المتحدة	x	+	+	+	+	—	—	—	—	—	15-10
البحرين	x	x	+	+	+/- (*)	—	-/+	(+)	—	+	30
الجمهورية العربية السورية	x	x	x	+	+	-/+	+	(+)	(+)	+	35
العراق	x	x	x	x	+	—	+	—	—	+	18
عمان	x	x	x	+	+	—	+	—	—	—	10
فلسطين	x	+	+	—	—	—	—	—	—	—	30
قطر	+	+	+	—	—	—	—	—	—	—	5
الكويت	x	+	+	+	+	+	+	(x)	+	—	21
لبنان	x	x	x	x	+	—	+	—	—	—	25
مصر	x	x	+	+	+	x	+	x	x	+	58
المملكة العربية السعودية	x	+	+	+	+	—	—	(+)	—	—	23
اليمن	x	x	x	x	+	—	—	—	—	+	13

المصدر: Adapted from Loewe, M., 2009, Pension Schemes and Pension Reforms in the Middle East and North Africa. Geneva: United Nations Research Institute for Social Development. p. 12.

ملاحظات: + تغطية عامة.

X تغطية بخطة منفصلة.

- لا تغطية.

+/- تغطية جزئية.

(27) World Bank, 2008, *Hashemite Kingdom of Jordan: Resolving Jordan's Labor Market Paradox of Concurrent Economic Growth and High Unemployment*. Washington, D.C.: World Bank, pp. 4 and 58.

(28) Kabbani and Kothari, 2005, *Youth Employment in the MENA Region: A Situational Assessment*. Social Protection Discussion Paper 0534. Washington, D.C.: World Bank, p. 51.

(+) يمكن الالتحاق بالخطة على أساس طوعي، لكن يتوجب على العامل أن يدفع المساهمة كاملة (حصتي صاحب العمل والعامل).

(*) فقط للعاملين في الشركات التي تضمّ خمسة موظفين أقله.

21- وهذه الفوارق في الأجور إذ تبرر التهافت على العمل في القطاع العام، تفسّر أيضاً حالة العوز التي يعشيها العاملون في قطاعات أخرى من الاقتصاد. وتبيّن نسبة العاملين إلى مجموع السكان أنّ عاملاً واحداً في المتوسط يعيل ثلاثة أو أربعة أشخاص، هم إما عاطلون عن العمل بفعل البطالة، أو متوقفون عن العمل لأسباب أخرى، وفي هذه النسبة إشارة إلى أنّ الرواتب في القطاع العام قد لا تكون مرتفعة جداً[29]، بل تبدو كذلك في ظل الانخفاض الحاد والمجحف في رواتب العاملين في سائر قطاعات الاقتصاد.

22- والمستغرب أنّ هذه الفوارق لا تظهر في مقاييس توزيع الدخل أو الإنفاق في المنطقة. فمؤشر جيني الذي يستخدم عادة لقياس الفوارق، يبدو منخفضاً مقارنة بما يسجله في مناطق أخرى من العالم، إذ يتراوح بين 0.301 (في مصر، في عام 2009)، و0.399 (في عُمان، في عام 2000)[30]. وهذا المعدّل يكاد يُعادل أو يفوق بقليل متوسط منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي الذي يراوح عند 0.31 منذ عام 2000[31]، وهو أقل من متوسطات مناطق البلدان المتقدمة باستثناء البلدان النامية في جنوب آسيا[32].

23- وارتفعت معدلات الفقر في البلدان الأعضاء في الإسكوا على مدى الأعوام العشرين الأخيرة، لكنها بقيت أقل من المعدلات المسجلة في البلدان النامية في مناطق أخرى. ويشير تقرير الأهداف الإنمائية للألفية لعام 2011 إلى أنّ نسبة 5.8 في المائة من السكان في غربي آسيا و2.8 في المائة في شمالي أفريقيا تعيش دون خط الفقر، أي بمعدل 1.25 دولار أمريكي في اليوم. أما إذا رفع مقياس خط الفقر إلى دولارين في اليوم، فتصبح نسبة السكان الذين يعيشون دون هذا الخط 17 في المائة[33]. وفي هذا الفارق الحاد إشارة إلى مخاطر تتعرض لها فئات واسعة من السكان تعيش حول خط الفقر وإلى شوائب في سوق العمل.

---

(29) European Commission, 2010, *Labour Markets Performance and Migration Flows in Arab Mediterranean Countries: Determinants and Effects*. Volume 1: Final Report and Thematic Background Papers. Brussels: European Commission, p. 41.

(30) برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، تقرير التنمية البشرية العربية: من التعجيز إلى التمكين: تفعيل المستقبل العربي (نسخة قادمة). يمكن قياس دليلي جيني على أساس الدخل أو الإنفاق. بالنسبة إلى البلدان الأعضاء في الإسكوا، تؤدي طريقتا القياس إلى نتائج مماثلة.

(31) OECD, 2011, *Divided We Stand: Why Inequality Keeps Rising*. For further information see: www.oecd.org/dataoecd/40/58/49170768.pdf (Accessed 14 February 2012).

(32) برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، تقرير التنمية البشرية العربية: من التعجيز إلى التمكين: تفعيل المستقبل العربي (نسخة قادمة).

(33) برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، والإسكوا، وجامعة الدول العربية، 2010، التقرير العربي الثالث حول الأهداف التنموية للألفية 2010 وآثار الأزمات الاقتصادية العالمية على تحقيقها.

24- وفي ضوء المناقشات المتشعّبة حول إيجاد تعريف وافٍ للفقر، اقترحت الأبحاث اعتماد سوء تغذية الأطفال مؤشراً لقياس الفقر ولمدى التعرض للخطر[34]. فخلافاً لمقياس الدخل الذي يخضع لقيود نظرية وعملية تعوق دقة قياس الفقر، يجمع مؤشر سوء تغذية الأطفال بين عدد من أبعاد الفقر (ومنها الجوع، والحصول على المياه النظيفة وخدمات الصرف الصحي، وصحة الأمهات، والتعليم) ويضاف إليه بعد تطلعي، مفاده أنّ سوء تغذية الطفل الحديث السن يحدّ من فرص التنمية الفكرية والجسدية المتاحة له في المستقبل.

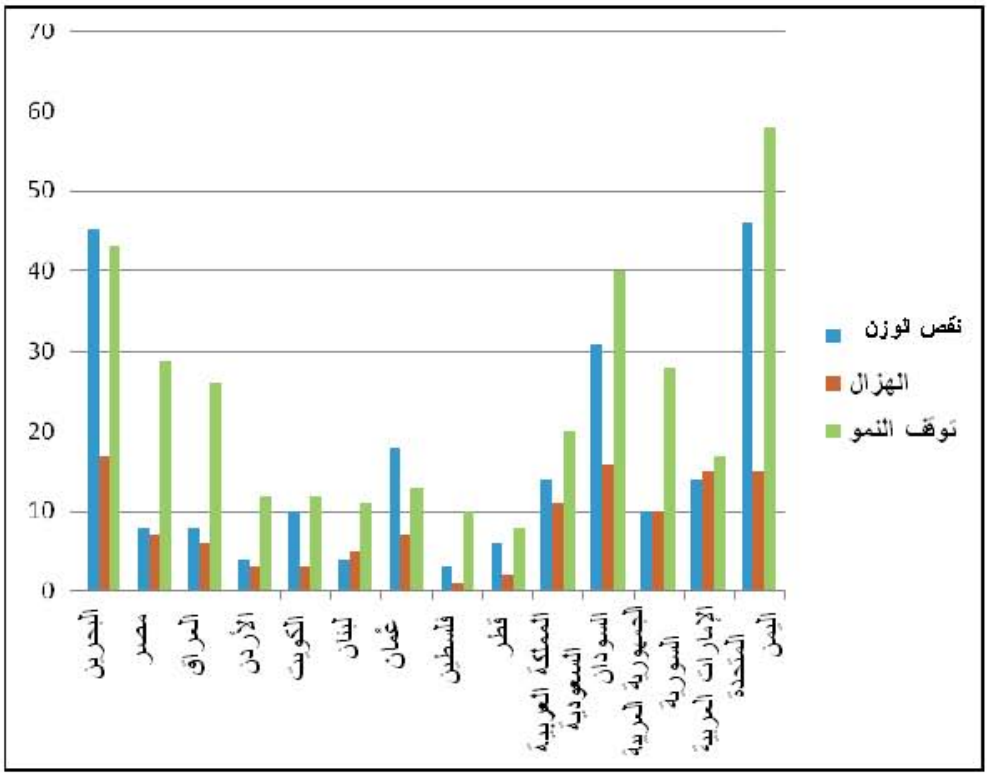
25- وباعتماد سوء تغذية الأطفال في الطفولة المبكرة مصدراً لتبيان التعرض للمخاطر وعدم المساواة وآلية انتقال الفقر بين الأجيال[35]، تبدو الصورة في بعض بلدان الإسكوا مثيرة للقلق. فالجمهورية العربية السورية، والعراق، والكويت، وليبيا، ومصر، واليمن تسجل معدلات مرتفعة في سوء تغذية الأطفال، تظهر في ارتفاع متوسط معدلات توقف النمو و/أو نقص الوزن إلى ما لا يقل عن 20 في المائة. وقد بلغت هذه النسبة، 29 في المائة في مصر، و60 في المائة في اليمن، وهي تتفاوت كثيراً بين المناطق داخل البلد الواحد[36]. ويبيّن الشكل 1 نسبة انتشار المؤشرات الرئيسية لسوء تغذية الأطفال.

الشكل 1- انتشار مؤشرات سوء تغذية الأطفال في البلدان الأعضاء في الإسكوا

(34) Setboonsarng, S., 2005, *Child Malnutrition as a Poverty Indicator: An Evaluation in the Context of Different Development Interventions in Indonesia*. Asian Development Bank Institute, Discussion Paper No. 21, for further information see: www.adbi.org/files/2005.01.14.dp21.malnutrition.poverty.indonesia.pdf.

(35) World Bank, 2011, *Social Safety Nets – Middle East and North Africa Study,* Concept Note, p. 3.

(36) المرجع نفسه.



المصدر: اليونيسيف، وضع الأطفال في العالم، 2011، الجدول 2.

ملاحظة: كل البيانات عن الأردن وعُمان وبيانات النقص في الوزن في الإمارات العربية المتحدة وقطر والكويت والمملكة العربية السعودية، تعود إلى سنوات أو فترات سابقة للسنة المذكورة في مصدر الشكل، أو أنها تختلف عن التعريف المعتمد، أو أنها لا تغطي البلد بأكمله. أما بالنسبة إلى البيانات حول الهزال وتوقف النمو في الإمارات العربية المتحدة وفلسطين وقطر والكويت ولبنان والمملكة العربية السعودية، فتستند البيانات إلى National Center for Health Statistics (NCHS)/WHO reference population.

رابعاً- تتطلب التنمية المستدامة الفرص العادلة، والمساواة بين الأجيال

كيف يؤثر الحصول على الرعاية الصحية والتعليم وموارد الحياة على خيارات السكان لنمط حياتهم وفرص الأجيال المقبلة

ألف- الحصول على خدمات الرعاية الصحية

26- من سمات العدالة الاجتماعية الأثر المتراكم للرفاه أو الحرمان، أي تعدد أبعاد الفقر والرفاه. أن قياس هذا الأثر المتراكم ليس سهلاً، إذ لا يقتصر على العناصر الكمية والمادية الهامة، بل نوعيّة الخدمات المقدّمة والقدرة على تحمّل كلفتها. وبالاستناد إلى مؤشرات الهدفين 4 و5 من الأهداف الإنمائية للألفية المعنية بوفيات الأمهات والأطفال، يبدو أنّ منطقة غربي آسيا قد حققت تقدماً ملحوظاً في تحسين الوضع الصحي للسكان. وفي كل بلدان المنطقة ما عدا لبنان حيث معظم مرافق الرعاية الصحية تابعة للقطاع الخاص، تعتبر البرامج الصحية التي تشرف عليها الحكومات الآلية الرئيسية لتقديم الرعاية الصحية. ويشار هنا إلى أن وجود أوجه القصور وعدم الكفاءة تؤدي إلى عدم المساواة في تأمين الرعاية الصحية وإلى تهميش السكان في المناطق الفقيرة والريفية[37]. وإذا كانت الفئة الغالبة على سكان المنطقة في الوقت الحاضر هي من الشباب الذين لا يحتاجون إلى الكثير من خدمات الرعاية الصحية، فقد يؤدّي ارتفاع التكاليف على المدى المتوسط إلى تفاقم عدم المساواة في الرعاية الصحية.

27- ويمكن أن تُعزى الفوارق الكبيرة في خدمات الرعاية الصحية بين المناطق الريفية والمناطق الحضرية داخل البلدان إلى خلل وإجحاف في توزيع الموارد، مثل أسرّة المستشفيات والعاملين المهرة وتكنولوجيا الرعاية الصحية والمعدات[38]. فالمشكلة، مثلاً، ليست فقط في انخفاض عدد العاملين في تقديم خدمات الرعاية الصحية بالنسبة إلى عدد السكان، بل في تجمّعهم في المناطق الحضرية[39]. إضافة إلى ذلك، تنفق الحكومات على خدمات العلاج والمستشفيات كميات من الموارد تفوق بكثير ما تنفقه على الرعاية الوقائية، وتتركز هذه الموارد في المناطق الحضرية[40].

28- وفي ظل النقص في الحصول على الخدمات الحكومية وتدنّي نوعيتها، يلجأ الأفراد والأسر إلى الحصول على خدمات الرعاية الصحية من القطاع الخاص. ونتيجة لذلك، ترتفع حصة الإنفاق على الرعاية

---

(37) United Nations Development Programme (UNDP), *Arab Human Development Report 2009: Challenges to Human Security in the Arab Countries*, p. 145-159; World Health Organization (WHO), 2004, *Health Systems Priorities in the Eastern Mediterranean Region: Challenges and Strategic Directions*, Technical Paper, fifty-first Session, Agenda item 6 (b). (EM/RC51/5). Regional Committee for the Eastern Mediterranean Region. Cairo, pp. 6-8.

(38) Abdullatif, AA., 2006, *Hospital Care in WHO Eastern Mediterranean Region: An Agenda for Change*, International Hospital Federation Reference Book 2005/2006. Geneva: World Health Organization, p. 14.

(39) برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، تقرير التنمية الإنسانية العربية 2009: تحديات أمن الإنسان في البلدان العربية.

(40) المرجع نفسه.

الصحية من الأموال الخاصة في المنطقة[41]. ويبلغ هذا النوع من الإنفاق حداً مثيراً للقلق، إذ يمكن أن يدفع بالأسر المعرضة للمخاطر إلى مزيد من الفقر ويعرضها للمزيد من المخاطر مع ارتفاع تكاليف الرعاية الصحية وتقدّم متوسط عمر السكان. ففي الواقع تشكل حصة الإنفاق من الأموال الخاصة على الرعاية الصحية الجزء الأكبر من مجموع نفقات الأسر بعد الغذاء[42]، وهذا يعرّض العاملين في القطاعات غير النظامية لقاء أجور متدنية لخطر الفقر.

29- ولأوجه عدم المساواة في مجالات أخرى تأثير غير مباشرة على عدم المساواة في الحصول على خدمات الرعاية الصحية. ففي هذه المنطقة، يحظى أطفال الأسر المرتفعة الدخل، والتي تتمتع فيها الأم بمستوى عالٍ من التحصيل العلمي، بخدمات صحية أفضل بثلاثة أو أربعة أضعاف من أطفال الأسر ذات الدخل المنخفض وحيث لا تملك الأم مستوى عالياً من التحصيل العلمي[43]. وفي ذلك دليل على علاقة الترابط بين الفقر والتعليم والرعاية الصحيّة، وعلى الوسائل التي ينتقل عبرها عدم المساواة من جيل إلى جيل. ويتوقع أن تكون لاستراتيجيات زيادة الدخل ورفع مستوى تعليم النساء آثار إيجابية على خدمات الرعاية الصحية.

باء- الحصول على التعليم

30- يعتبر التعليم عاملاً هاماً يؤدي الحصول عليه إلى عدد من الفوائد والحرمان منه إلى عدد من الأضرار، وفي تأثير مستوى التحصيل العلمي للأم على وفيات الأطفال وصحتهم دليل على هذه الحقيقة. وتحدد نوعية التعليم الآفاق الفكرية للطفل وقدرته على التمتع بمختلف نواحي الحياة، وتحدد قدرة الفرد الإنتاجية وفرصته لدخول سوق العمل، فتؤثر عليه مدى الحياة. وعلى المستوى الجماعي، تؤدي نوعية التعليم دوراً حاسماً في تحديد القدرة الإنتاجية للاقتصاد بأسره، وتكون بالتالي محركاً أساسياً لتحقيق النمو الاقتصادي. فالسكان الذين يملكون مستوى عالياً من التحصيل العلمي، يساعدون في جذب الاستثمارات المحلية والخارجية. وهذه الآثار الإيجابية، لا سيما لمرحلتي التعليم الابتدائي والثانوي، والفوائد التي تأتي على الأجيال المقبلة، هي الدافع الرئيسي الذي يبرر تأمين التعليم الرسمي المجاني. وتشكل الموارد البشرية والموارد الطبيعية ورأس المال الإنتاجي والمادي مخزون "الثروة الموسعة"، التي لا بد من الحفاظ عليها لجيل الحاضر ونقلها لجيل المستقبل للتمكن من تحقيق التنمية المستدامة[44].

31- ووفقاً لتقارير الأهداف الإنمائية للألفية، حققت منطقة غربي آسيا تقدماً ملحوظاً خلال العقود الأخيرة من حيث معدّلات الالتحاق بالمدارس ومعدلات الإلمام بالقراءة والكتابة[45]. غير أنّ معدلات الإلمام بالقراءة

---

(41) World Health Organization (WHO), EMRO country profiles-updated August 2010.

(42) World Bank, 2010, *Who Pays? Out-of-pocket health spending and equity implications in the Middle East and North Africa*. Health, Nutrition and Population (HNP) Discussion Paper. Washington, D.C.: World Bank, pp. 7 and 17-18.

(43) برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، تقرير التنمية الإنسانية العربية 2009: تحديات أمن الإنسان في البلدان العربية.

(44) Stiglitz, J.E., Sen, A. and Fitoussi, J.P., 2009. *Report by the Commission on the Measurement of Economic Performance and Social Progress*, p. 67.

(45) United Nations, MDG report 2011, Statistical Annex, Goal 2, p. 6.

والكتابة المتدنية عموماً في بلدان، مثل مصر واليمن، حيث تؤوي المناطق الريفية أعداداً كبيرة من السكان، تشير إلى أنّ المناطق الريفية لم تسجل التقدّم الذي سجلته المناطق الحضرية في الإلمام بالقراء والكتابة[46]. وانخفض الفارق بين الرجال والنساء في الإلمام بالقراءة والكتابة. ووفقاً لبيانات تعود للفترة من عام 2005 إلى عام 2009، بلغ معدل إلمام المرأة العربية 63.5 في المائة مقابل 89.5 في المائة في أمريكا اللاتينية و91.4 في المائة في منطقة المحيط الهادئ[47]. وفي السودان والعراق وفلسطين واليمن، لا تزال نسبة مرتفعة من السكان غير ملتحقة بالمدارس[48]، نتيجة لتداعيات الصراعات على الفقر والتحصيل العلمي، والنمو الاقتصادي.

32- وتوزيع التعليم في المنطقة العربية عموماً يبدو أكثر توازناً مما هو عليه بمناطق أخرى من العالم[49]. غير أنّ أوجه عدم المساواة في تزايد بسبب الفارق الكبير بين كبار السن والشباب الذين تلقوا قدراً أكبر من التعليم وبسبب التركيز في زيادة الاستثمار على مرحلتي التعليم الثانوي والعالي أكثر من مرحلة الابتدائي[50]. وتطرح نوعيّة التعليم مخاوف كبيرة. ففي هذه المنطقة العربية أكثر من أي منطقة أخرى، يعتبر التعليم الجيد من العوامل الهامة التي تحدد الوضع الاجتماعي والاقتصادي، وعدم المساواة في التعليم يؤدي إلى انتشار عدم المساواة في مجالات أخرى[51]. وتشكّل المؤشرات على أنّ الخلفية العائلية هي العامل الأهم في تحديد مستوى التحصيل العلمي شاغلاً أساسياً عند تقييم العدالة الاجتماعية[52]، لا سيما في المساواة بين الأجيال.

33- ويساهم التعليم أيضاً في تحديد قدرة الأفراد على الانخراط في الحياة العامة، وقدرتهم على تمييز الخيارات السياسية والتعبير عن تطلّعاتهم. ويتناول الفصل الخامس بالتفصيل العلاقة بين المشاركة وخيارات السياسات العامة.

جيم- الحصول على البيئة السليمة والاستخدام المستدام للموارد

---

(46) World Bank, 1998, *Education in the Middle East and North Africa: A Strategy Towards Learning for Development. Human Development Network*. Washington, D.C.: World Bank, p. 10.

(47) UNESCO Institute of Statistics. Data Centre: Regional Literacy Rates for Youths and Adults 2005-2009, available at http://stats.uis.unesco.org/unesco/TableViewer/document.aspx?ReportId=364&IF_Language=eng (Accessed 16 February 2012).

(48) UNDP, ESCWA and League of Arab States, *The Third Arab Report on the Millennium Development Goals 2010 and the Impact of the Global Economic Crises*. United Nations: New York, p. xiv.

(49) World Bank, 2008, *The Road not Traveled: Education Reform in the Middle East and North Africa*. Washington, D.C.: World Bank, pp. 56, 60.

(50) المرجع نفسه.

(51) Salehi-Ishafani, D., Hassine, N., and Assad, R., 2011, *Equality of Opportunity in Education in the Middle East and North Africa*, p. 3.

(52) المرجع نفسه.

34- عدم المساواة والفقر في البلدان الأعضاء في الإسكوا، هما نتيجة مباشرة لقلة الحصول على الموارد الطبيعية من المياه والأراضي والغذاء والطاقة.

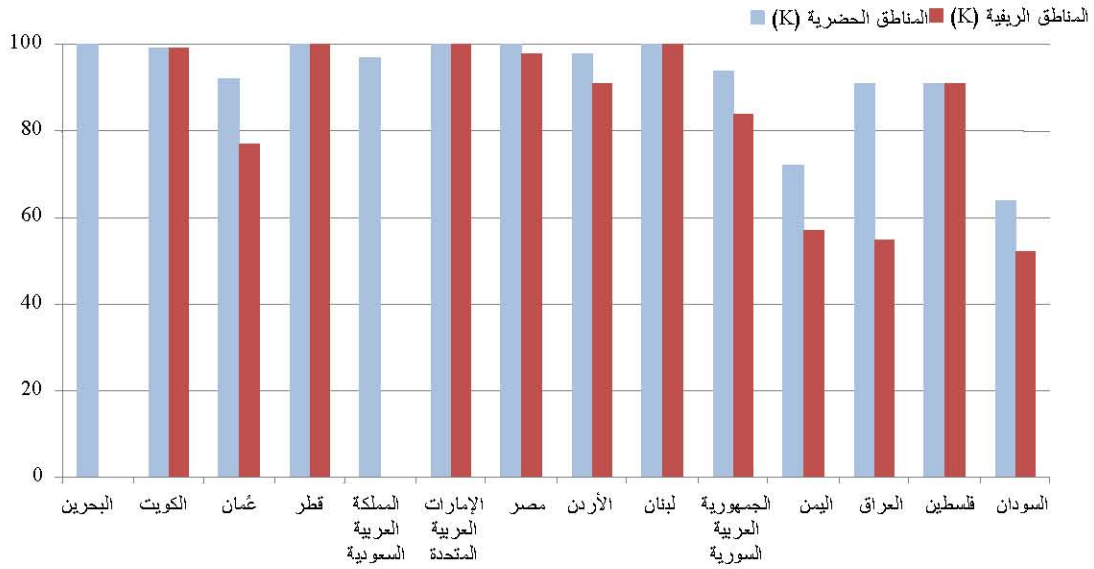
35- في الأعوام الأخيرة، تراجعت إمدادات المياه في ظلّ النمو السكاني السريع، والأنماط غير المستدامة في الاستهلاك وتغيّر المناخ. فمن البلدان الأعضاء الأربعة عشر، كان أحد عشر بلداً دون حد الفقر المائي في عام 2009، وتعاني ستة بلدان من شح حاد في المياه. فالحصول الدائم على المياه يلقي عبئاً جسيماً على كاهل الفقراء، إذ عليهم إنفاق نسبة كبيرة من دخلهم وقضاء جزء كبير من وقتهم لتأمين مياه الشرب من مرافق تابعة للقطاع الخاص ومن معامل صغيرة (مثل تحلية تنقية المياه والمرشحات). أما عدم توفر الصيانة لشبكات المياه فمشكلة أخرى تعرض الفقراء للأمراض المنقولة عبر المياه.

36- ووفقاً للبرنامج المشترك بين منظمة الصحة العالمية واليونيسيف، تبدو البلدان العربية، باستثناء أقل البلدان نمواً والبلدان التي تعاني من النزاعات في تقدّم نحو تحقيق غايات الأهداف الإنمائية للألفية المعنية بإمدادات المياه وخدمات الصرف الصحي. غير أنّ التقييمات على أرض الواقع تبيّن خلاف ذلك. فالأرقام الواردة في التقارير، مثلاً، تشير إلى أنّ نسبة الحصول على المياه من مصدر محسّن تبلغ 100 في المائة في الأردن و96 في المائة في لبنان[53]، غير أنّ المياه لا تصل في الواقع إلى معظم السكان سوى مرة أو مرتين في الأسبوع، وهم يعتمدون على المياه المعبّأة أو مياه الصهاريج لتلبية حاجاتهم الأساسية. أما في فلسطين، فتعوق أعمال التدمير والأضرار الجسيمة التقدّم نحو تحقيق غايات الأهداف الإنمائية للألفية، وتحول الإجراءات الأمنية التي تفرضها إسرائيل دون تمديد شبكات المياه وصيانتها[54]. ويبيّن الشكل 2 عدد السكان الذين يحصلون على المياه من مصادر محسّنة ونسبتهم في البلدان العربية.

الشكل 2- متوسط توفر إمدادات المياه في منطقة الإسكوا

(53) البرنامج المشترك بين منظمة الصحة العالمية واليونيسيف لرصد خدمات المياه والصرف الصحي، 2010.

(54) UNDP, ESCWA and League of Arab States, *The Third Arab Report on the Millennium Development Goals 2010 and the Impact of the Global Economic Crises*. United Nations: New York, p. 89.



المصدر: الإسكوا بالاستناد إلى برنامج الرصد المشترك بين منظمة الصحة العالمية واليونيسيف، التقدم المحرز في خدمات مياه الشرب والصرف الصحي، آذار/مارس 2010.

37- وتترسخ أوجه عدم المساواة في تنظيم أسواق العقارات في معظم البلدان العربية حيث تُعطى الامتيازات لفئات معيّنة وتُحجب عن الفئات الأخرى. فالمؤسسات الصغيرة والمتوسطة الحجم، خصوصاً، تعاني من عدم إمكانية الحصول على الأراضي[55]. وحتى إذا بلغت المحاصيل الزراعية أعلى المعدّلات في المنطقة، تبقى غير كافية لتأمين حاجات السكان من الغذاء[56]، ويبقى الفقر سبباً رئيسياً في انعدام الأمن الغذائي. وبسبب الاعتماد المتزايد على الأغذية المستوردة، لا سيما السلع الغذائية الرئيسية في وجبات الفقراء (الحبوب والسكر)، تصبح الفئات الفقيرة أكثر عرضة لتداعيات صدمات أسعار المواد الغذائية.

38- وتساهم عوامل عدة منها النمو السكاني السريع، والنمو الاقتصادي، والظروف المناخية القاسية في أنحاء مختلفة من المنطقة في زيادة الطلب على الطاقة في المنطقة العربية منذ أوائل التسعينات. ويشكّل دعم الطاقة وعدم الكفاءة في استهلاكها عاملاً رئيسياً في ارتفاع معدلات استهلاك الطاقة. ولهذا الدعم تأثير سلبي على البنى الاقتصادية وعلى تحويل الموارد العامة عن الاستثمار في قطاعات أكثر استدامة مثل قطاعي الصحة والتعليم. ويشجّع هذا الدعم على الإفراط في استهلاك الطاقة بدلاً من التحوّل إلى الاستثمار في التكنولوجيا الحديثة توخياً لتحقيق الكفاءة عن طريق تعزيز القدرة التنافسية، وتنويع البنى الاقتصادية، وتحقيق

(55) World Bank, 2009, *From privilege to competition: Unlocking private-led growth in the Middle East and North Africa. Public-private sector cooperation.* Washington, D.C.: World Bank, p. 129.

(56) For further information see: Bishay, F.K, 1998, Rural Development and Poverty in the MENA region, Where do we stand? Investment Center, Rome: FAO.

النمو الاقتصادي المستدام. فالتكنولوجيا الشائعة حالياً والتي تفتقر إلى الكفاءة، تسبب تلوث الهواء بمعدّلات هي من أعلى المعدّلات في العالم ويتوقّع أن تخلّف أضراراً صحية جسيمة[57].

دال- إنصاف الأجيال الآتية

39- يقضي مفهوم الاستدامة بتحقيق تنمية تضمن رفاه الأجيال الآتية ولا تمسّ بها. والنجاح في ذلك هو رهن القدرة على نقل "مخزون" الثروة الحالية إلى الأجيال الآتية، من دون الانتقاص منها بفعل "تدفق" الأنشطة الصناعية وغيرها من الأنشطة الضارة التي تؤدي إلى تدهور هذه الثروة أو إلى نضوبها. غير أن المؤشرات الاقتصادية لا تكفي لقياس هذه القدرة. فليس لندرة المياه العذبة في المستقبل مثلاً، سعر في الأسواق الحالية، وبالتالي لا يمكن قياسها بالقيمة النقدية. لذلك كان لا بدّ من إيجاد مزيج من مؤشرات "التدفق" و"المخزون"، تقيس الرفاه الاقتصادي والرفاه "الجوهري". وينبغي لهذه المتغيرات أن تقيس التغيرات في البيئة البشرية والطبيعية بطريقة ترصد أي زيادة في الموارد، كزيادة الاستثمار الاقتصادي، وكذلك أيّ تحسّن في الصحة والتعليم، من دون أن تغفل مؤشرات نضوب الموارد أو التلوث، فتقيس، مثلاً، البصمة الكربونية، والسلامة البيئية، ونفاد الموارد الطبيعية[58]. وفي الجدول 2 مجموعة من المؤشرات التي اقترحها فريق العمل المشترك بين منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، واللجنة الاقتصادية لأوروبا والمكتب الإحصائي للجماعات الأوروبية 2008.

الجدول 2- مجموعة من مؤشرات التنمية المستدامة

نطاق المؤشرات	مؤشر المخزون	مؤشر التدفق
الرفاه الجوهري	العمر المتوقع المعدل حسب الوضع الصحي	مؤشر التغيرات في معدلات الوفيات حسب العمر
	نسبة السكان الملتحقين بالتعليم بعد المرحلة الثانوية	الالتحاق بالتعليم ما بعد المرحلة الثانوية
	التغيرات في درجات الحرارة	انبعاثات غازات الاحتباس الحراري
	الأوزون على سطح الأرض وتركزات الجسيمات	انبعاثات المواد الملوثة التي تشكل الضباب الدخاني
	توفر المياه الصالحة ونوعيتها	المغذيات في الأجسام المائية
	تجزئة الموائل الطبيعية	تغيّر وجهة استخدام الموائل
الرفاه الاقتصادي	نصيب الفرد من رصيد الأصول المالية الأجنبية الصافية	نصيب الفرد من الأصول المالية الأجنبية الحقيقية
	نصيب الفرد الحقيقي من رأس المال المنتج	نصيب الفرد الحقيقي من الاستثمار الصافي في رأس المال المنتج
	نصيب الفرد الحقيقي من رأس المال البشري	نصيب الفرد الحقيقي من الاستثمار الصافي في رأس المال البشري
	نصيب الفرد الحقيقي من رأس المال الطبيعي	نصيب الفرد الحقيقي من النفاد الصافي لرأس المال

(57) World Bank, 2009, *Tapping a Hidden resource: Energy Efficiency in the Middle East and North Africa*, Energy Sector Management Assistance Programme (ESMAP) report, p. 2.

(58) Stiglitz, J.E., Sen, A. and Fitoussi, J.P., 2009. Report by the Commission on the Measurement of Economic Performance and Social Progress, pp. 77-82.

		الطبيعي
	احتياطي موارد الطاقة	نفاد موارد الطاقة
	احتياطي الموارد المعدنية	نفاد الموارد المعدنية
	مخزون الموارد الخشبية	نفاد الموارد الخشبية
	احتياطي الموارد المائية	نفاد الموارد المائية

المصدر: Stiglitz, J.E., Sen, A., and Fitoussi, J.-P., 2009. Report by the Commission on the Measurement of Economic Performance and Social Progress, p. 81.

40- ومن شأن تطبيق هذه المؤشرات أن يعزّز الاهتمام بنوعية النمو الاقتصادي، ويضمن قياس هذا النمو بمقاييس صحيحة لا تقتصر على مستويات الإنتاج والمبادلات التجارية بل تشمل جميع عناصر النمو الاقتصادي التي لها تأثير مباشر أو غير مباشر على التنمية الاقتصادية وعلى رفاه أجيال الحاضر وأجيال المستقبل.

خامساً- تتطلب الخيارات المنصفة المشاركة والمساءلة الاجتماعية

كيف يدعم الاستثمار في التماسك الاجتماعي التنمية المستدامة

المشاركة والمساءلة الاجتماعية

41- من الأهداف الرئيسية للحكم بالمشاركة التوصل إلى رؤية مشتركة للمجتمع، ومؤسساته، وحقوق المواطنين وواجباتهم، أي ما يعرف بالعقد الاجتماعي. وقد اعتمد العديد من البلدان الأعضاء في الإسكوا نهج المشاركة في التشاور مع مختلف الفئات والجهات المعنية في الرؤى والاستراتيجيات الإنمائية[59]. ويدعو العديد من هذه الاستراتيجيات إلى بناء الشراكات بين القطاع العام والقطاع الخاص والمجتمع المدني.

42- وكثيراً ما تعتمد فعالية السياسات المصممة لتحقيق الأهداف الواردة في الاستراتيجيات الإنمائية على طريقة التشاور بشأنها، وعلى جودة نظام الحكم. وتزداد أهمية المشاركة الشاملة ونظم المساءلة الاجتماعية كونها من العناصر الهامة التي تحدد نوعية الحكم، وشرطاً لا غنى عنه في تحقيق التنمية الاقتصادية المتوازنة. ويرصد البنك الدولي بانتظام ستة مؤشرات للحكم، تشمل بيانات حول التعبير عن الرأي والمساءلة[60].

43- وتزخر منطقة الإسكوا بالأمثلة الناجحة عن المشاركة. ففي لبنان، أنشئت حكومة الظل للشباب في عام 2007، وهدفها رصد عمل الوزارات وتوجيهه؛ وأنشئت كذلك منظمة غير حكومية في عام 1996 لرصد الإصلاحات الانتخابية ومراقبة الانتخابات. وفي عام 1998، حال تألف من منظمات المجتمع المدني في مصر دون تمرير قانون جديد للعمل في البرلمان لخلل في الصيغة التي قُدّم بها، وبعد المشاورات جرى

(59) ESCWA, 2009, *Integrated Social Policy Report III: Visions and Strategies in the ESCWA Region*, E/ESCWA/SDD/2009/4, p. 61.

(60) معهد البنك الدولي، المؤشرات العالمية لإدارة الحكم، http://info.worldbank.org/governance/wgi/pdf_country.asp?region_ID=2 (16 شباط/فبراير 2012).

إقرار هذا القانون بصيغة جديدة. وفي اليمن، عملت شبكة من المنظمات غير الحكومية في عام 2007 على رصد السياسات العامة الهادفة إلى مكافحة الفقر ودعمها. وفي فلسطين تضمّ المجالس الاستشارية القطاعية التي أنشئت مؤخراً عدداً من منظمات المجتمع المدني.

44- وتنتشر منظمات المجتمع المدني في مختلف بلدان المنطقة. ففي مصر مثلاً، تشير الأرقام إلى قيام 27 068 منظمة أي بمعدل منظمة واحدة لكل 3 018 مواطناً[61]. والعدد مماثل في كل من العراق وفلسطين ولبنان. غير أنّ معظم هذه المنظمات (65 في المائة) أنشئت لمهام إنسانية، ولا تأثير يذكر لها على خيارات الأولويات السياسية أو على صياغة السياسات[62].

45- ومع تزايد العمليات الاستشارية، لا يزال المجال المتاح لتنظيم مجموعات المصالح أو للتحرك الجماعي محدوداً جداً. فالأحزاب السياسية، والنقابات العمالية وغيرها من المنظمات محدودة في تحرّكها وفي قدرتها على تحديد وجهة السياسات[63]. وحرية تكوين الجمعيات تكرسها الاتفاقية 87 الصادرة عن منظمة العمل الدولية، ولم يصدّق على هذه الاتفاقية في منطقة الإسكوا سوى الجمهورية العربية السورية، والكويت، ومصر، واليمن[64]. ويتضمن المرفق عرضاً لتشريعات المفاوضة الجماعية في منطقة الإسكوا.

46- وبما أن قدرة السياسات على الاحتواء وتكريس الإنصاف ليست سوى حصيلة الاحتواء والإنصاف في المؤسسات المسؤولة عن وضع السياسات، يشار في هذا السياق إلى تدنّي تمثيل المرأة، والشباب، وذوي الاحتياجات الخاصة في البرلمانات في البلدان العربية، باعتباره مظهراً من مظاهر عدم المساواة.

47- وقد تحسّن تمثيل المرأة في العديد من البرلمانات العربية فازداد متوسط حصتها من 6.7 في المائة من مجموع المقاعد في عام 2007[65] إلى 13.5 في المائة في عام 2011[66]. ويعتمد عدد من البلدان الأعضاء في الإسكوا، ومنها الأردن والسودان والعراق وفلسطين، نظام الحصص بهدف تحسين تمثيل المرأة في البرلمان[67]. وأما مصر فألغت نظام الحصص مؤخراً، وتراجع تمثيل المرأة في البرلمان الجديد. وفي الكويت، لم يكن يحق للمرأة بالاقتراع ولا بالترشح للانتخابات حتى عام 2005 ولم تفز أي امرأة في الانتخابات الأخيرة. وفي المملكة العربية السعودية، ولأول مرّة ستتمكّن المرأة من الترشح للانتخابات البلدية في عام 2013. وفي اليمن، فازت امرأة واحدة بمقعد في الانتخابات الوطنية. وفي الإمارات العربية المتحدة والبحرين لا تضمّ المجالس الوطنيّة أي امرأة.

---

(61) الإسكوا، 2010، تعزيز مشاركة المجتمع المدني في عمليات السياسات العام، E/ESCWA/SDD/2010/Technical Paper.1.

(62) أماني قنديل، مؤشرات فاعلية منظمات المجتمع المدني العربي، الشبكة العربية للمنظمات الأهلية، القاهرة.

(63) الإسكوا، 2011، السياسات الاجتماعية المتكاملة، التقرير الرابع: أسواق وسياسات سوق العمل في منطقة الإسكوا، E/ESCWA/SDD/2011/3.

(64) ILO, C87 Freedom of Association and Protection of the Right to Organise Convention, 1948. For further information see: http:www.ilo.org/ilolex/cgi-lex/convde.pl?C087 (Accessed 16 February 2012).

(65) المعهد الدولي للديمقراطية والمساعدة الانتخابية، تقرير الكوتا العربية، 2007.

(66) قاعدة بيانات الاتحاد البرلماني الدولي، جنيف، http://www.ipu.org/wmn-e/world.htm (16 شباط/فبراير 2012).

(67) المعهد الدولي للديمقراطية والمساعدة الانتخابية، مرجع سبق ذكره.

الجدول 3- تمثيل المرأة العربية في البرلمان

البلد	حقوق الاقتراع	المقاعد التي تشغلها امرأة (بالنسبة المئوية) (المجلس النيابي أو المجلس التشريعي الواحد)	حصة المرأة	نوع الحصة/المقاعد المعيّنة
1- الأردن	1974	(2011) 10.8	اعتماد حصة المرأة	مقاعد محجوزة؛ وقد اعتمد مجلس الوزراء قانون انتخابات "مؤقت" جديد (2010)، يرفع فيه عدد المقاعد المحجوزة للمرأة من 6 مقاعد إلى 12 مقعداً
2- الإمارات العربية المتحدة	2006	(2011) 5	لا وجود لحصة المرأة	امرأة منتخبة، و7 نساء يجري تعيينهنّ
3- البحرين	1975	(2011) 10	لا وجود لحصة المرأة	
4- الجمهورية العربية السورية	1953	(2011) 12.4	لا وجود لحصة المرأة	
5- السودان	1964	(2011) 25.1	اعتماد حصة المرأة	المقاعد المحفوظة: 25 في المائة
6- العراق	1980	(2011) 25.2	اعتماد حصة المرأة	قانون الحصص: على أول ثلاثة مرشحين في اللائحة أن يضموا امرأة
7- عُمان	2003	(2011) 1.2	لا وجود لحصة المرأة	يعيّن الرجال والنساء في المجلس الأعلى

الجدول 3 (تابع)

البلد	حقوق الاقتراع	المقاعد التي تشغلها امرأة (بالنسبة المئوية) (المجلس النيابي أو المجلس التشريعي الواحد)	حصة المرأة	نوع الحصة/المقاعد المعيّنة
8- فلسطين	1996	(2011) 12.8	اعتماد حصة المرأة	يكرّس قانون الانتخابات لعام 2005 نسبة 20 في المائة تقريباً لنظام الحصص، ويطبق على التمثيل النسبي في الانتخابات، واللوائح الانتخابية مقفلة
9- قطر	1999	(2011) 0	لا وجود لحصة المرأة	
10- الكويت	2005	(2011) 7.7	لا وجود لحصة المرأة	
11- لبنان	1952	(2011) 3.1	لا وجود لحصة المرأة	
12- مصر[68]	1956	أكثر من 2 (2012)	ألغيت حصة المرأة	قانون انتخابات عام 2011؛ ينبغي

(68) Moore, H. The Daily News Egypt. Experts Weigh in on Low Female Representation in Parliament. January 2012. (Accessed 21 February 2012). http://www.thedailynewsegypt.com/experts-weigh-in-on-low-female-representation-in-parliament.html

				لكل لائحة انتخابية أن تضم امرأة واحدة
13- المملكة العربية السعودية	2015	0	لا وجود لحصة المرأة	
14- اليمن	1970	0.3 (2011)	لا وجود لحصة المرأة	يعيّن الرجال والنساء في المجلس الأعلى

المصدر: Inter-parliamentary union- http://www.ipu.org/wmn-e/classif.htm and http://www.ipu.org/wmn-e/suffrage.htm .

48- ولا يختلف وضع ذوي الاحتياجات الخاصة والشباب في المنطقة العربية كثيراً عن وضع المرأة فيما يتعلق بالحقوق الانتخابية والتمثيل في البرلمانات. فأربعة بلدان فقط، هي لبنان ومصر والمغرب واليمن، اتخذت خطوات ملموسة لضمان حرية وصول ذوي الاحتياجات الخاصة إلى مراكز الاقتراع، علماً بأنّ هذه الفئة من السكان تفتقر إلى التمثيل الحقيقي في الهيئات المنتخبة[69]. ويواجه الشباب عدداً من العقبات التي تحول بهم دون المشاركة الفعلية. ففي الأردن حيث سن الاقتراع هي 18 عاماً، على المرشح أن يكون قد تجاوز 30 عاماً. وفي لبنان على المرشح أن يكون قد تجاوز 25 سنة غير أنّ السن القانونية للانتخاب هي 21 سنة[70]. وفي سلطنة عُمان سن الاقتراع هي 21 سنة[71].

49- ولتحقيق التمثيل العادل للفئات الاجتماعية، وتحسين مشاركتها في صياغة السياسة، أثر إيجابي على الإنجازات الإنمائية، إذ يسهم في تحقيق العدالة الاجتماعية والإنصاف، وضمان المساواة في الفرص والتماسك الاجتماعي، وهذه المطالب هي الآن في صلب التحرّكات التي تشهدها المنطقة العربية. وتشير بعض الأبحاث الدولية إلى أن المشاركة والمساواة هما رافد للتنمية الاقتصادية والنمو الاقتصادي، إما مباشر من خلال تعزيز المؤسسات، ودرء التوتر الاجتماعي، وتحقيق الاستقرار الاجتماعي، أو غير مباشر من خلال الارتقاء بالتعليم، والتحصين والرعاية الصحية، وإطالة متوسط العمر المتوقع عند الولادة[72]. وانطلاقاً من شواغل مماثلة، اقترحت منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي مؤخراً مجموعة من المتغيّرات التي يمكن استخدامها لقياس التماسك الاجتماعي[73]. والثقة والاحتواء الاجتماعي مؤشرات إنمائية لا تقلّ أهمية عن الدخل في تحقيق للتنمية المستدامة.

- مؤشر عدم المساواة في الدخل: يُستخدم مع مقاييس الحرمان الأخرى مثل فجوة الفقر، ويعتبر أساسياً لقياس التماسك الاجتماعي ورصده.
- مؤشر مستوى التماسك في المجتمع: يعتمد على مشاركة الأفراد في الاقتصاد المنتج. ويستخدم معدل البطالة وهو متغير آخر شائع الاستخدام في تقييم الإقصاء الاجتماعي، كمقياس لرصد مستويات الرضا بالحياة ومخاطر التوتر

(69) For further information, see: http://www.electionaccess.org/LR/MiddleEast_LR.htm (Accessed 16 February 2012).

(70) برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، برنامج إدارة الحكم في الدول العربية، الانتخابات في الدول العربية.

(71) المرجع نفسه.

(72) البنك الدولي، تقرير التنمية في العالم، مكافحة الفقر، الصفحة.

(73) منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، آفاق التنمية العالمية 2012: التماسك الاجتماعي في عالم متغير.

المدني.

- مقاييس الرفاه: تستخدم لقياس التماسك الاجتماعي الشامل والمساواة (ومن الأمثلة على هذه المقاييس العمر المتوقع عند الولادة، ومعدلات الإلمام بالقراءة والكتابة) وتستخدم كذلك لتوسيع نطاق المشاركة وتفعيلها في المجتمع المدني والحياة السياسية.

- مقاييس رأس المال الاجتماعي: تشمل العضوية في المجموعات والثقة بين الأفراد.

المصدر: منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، آفاق التنمية العالمية 2012: التماسك الاجتماعي في عالم متغير، 2012، صفحة 55 من النص الإنكليزي.

سادساً- الخلاصة والمضي قدماً

50- يتبين من التجارب من مختلف أنحاء العالم أن ما من حل سحري لمشاكل الفقر وعدم المساواة والتهميش المعقدة. والنمو الاقتصادي على أهميته، لا يكفي لتحقيق النتائج المرجوة على صعيد التوزيع لانتشال الناس من البؤس وتقليص الفوارق في الدخل. والواقع أن البلدان التي نجحت في تحقيق إنجازات في التنمية الاجتماعية وفي تحسين حياة شعوبها، إنما استطاعت ذلك بتحقيق التكامل بين الأهداف الاقتصادية والأهداف الاجتماعية وبدمج الشؤون الاجتماعية في استراتيجيات التنمية الاقتصادية[74].

51- والعلاقة وثيقة بين المشاركة والتنمية الاقتصادية والاجتماعية، إذ تهيئ وتشجع الأفراد والمجتمعات، وتوطّد شعورهم بالقدرة على اتخاذ قرارات سليمة لتحسين نوعية الحياة. ومرحلة الانتقال إلى الديمقراطية التي يشهدها عدد من البلدان في المنطقة العربية حالياً محفوفة بتحديات كبرى تتطلب نهجاً متكاملاً في المشاركة الديمقراطية والعدالة الاجتماعية بهدف إطلاق القدرة على الإبداع، وروح المبادرة، والطاقة الإنمائية للمجتمع. ومن أبرز التحديات التي تواجهها البلدان الأعضاء في الإسكوا، لا سيما تلك التي تمر بمرحلة انتقالية نحو اعتماد نهج إنمائي جديد تطوير المؤسسات المعنية بالسياسات الاجتماعية والتنمية الاجتماعية بحيث تتمكن من الاضطلاع بالوظائف المطلوبة منها.

52- ومن المزايا التي تنفرد بها البلدان العربية الأهمية التي توليها للأسرة والمجتمع باعتبارهما مصدراً للرفاه الاجتماعي. لكن هذه البلدان لا تولي الثقة نفسها لسائر أركان مثلث الرفاه[75]، أو مربع الرفاه[76]، أي

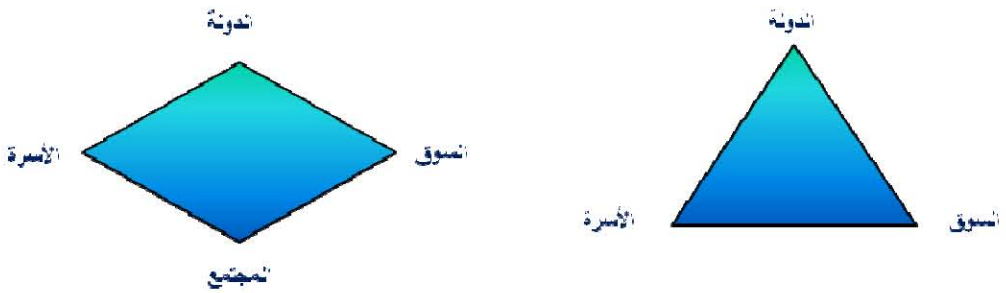
(74) الإسكوا، 2010، نشرة التنمية الاجتماعية، العدد 1، المجلّد 3، 2010: تحقيق العدالة الاجتماعية للجميع، E/ESCWA/SDD/2010/Technical Paper.2.

(75) Based on Esping-Andersen, G. 2008. The Three Political Economies of the Welfare State, in Welfare States: Construction, Deconstruction, Reconstruction, Volume II, pp. 3-29. Edited by Leibfired, S. and Mau, S. Chelthenham: Edward Elgar Publishing.

(76) Based on Jenson, J. and Saint-Martin, D. 2003, New Routes to Social Cohesion? Citizenship and the Social Investment State, Canadian Journal of Sociology, Vol. 28.

الدولة التي تتحمّل الجزء الأكبر من المسؤولية في تحقيق العدالة الاجتماعية في أوروبا، والسوق التي تعتبر المصدر الرئيسي في تحقيق تكافؤ الفرص والعدالة الاجتماعية في البلدان الأنجلوسكسونية[77].

الشكل 3- مثلث الرفاه ومربع الرفاه



53- ولكن في إطار الوظائف الثلاث الأساسية للسياسة الاجتماعية، يبدو أنّ الأسرة والمجتمع في وضعهما الراهن لا يكفيان لتلبية جميع احتياجات المجتمع لتحقيق التنمية المستدامة.

54- وتتمحور الوظائف الثلاث الرئيسية للسياسة الاجتماعية[78] حول:

(أ) الوظيفة الاجتماعية: ضرورة الحد من تداعيات المخاطر التي تطرأ على مدى الحياة مثل الشيخوخة، والمرض، والإصابة، والبطالة، والعجز وذلك من خلال الضمان الاجتماعي إلى جانب ضرورة التخفيف من حدة الفقر من خلال أنواع مختلفة من التحويلات؛

(ب) الوظيفة الاقتصادية: ضرورة حشد قدرات المجتمع الإنتاجية من خلال إشراك كل الفئات الاجتماعية في عملية النمو والاستثمار في الخدمات الصحية والتعليمية المحسنة، وما يؤكد على أهمية هذه الوظيفة، التجربة التي بيّنت أنّ الحماية الاجتماعية تخفف من الآثار المباشرة للأزمات الاقتصادية وبالتالي تدعم الاستهلاك في فترات الركود الاقتصادي؛

(ج) الوظيفة السياسية: المساهمة من خلال العدالة وتعزيز الاستقرار وتحقيق المساواة، باعتبارهما من العوامل الحيوية لبناء الثقة والتماسك الاجتماعي، اللذين يؤثران على القرارات الاقتصادية بشأن الاستثمار، ويسهمان في تعزيز الاستقرار السياسي.

---

(77) سينظر قسم السياسات الاجتماعية التابع لشعبة التنمية الاجتماعية في طبيعة هذه العلاقات في فترة السنتين الحالية وسترد النتائج في التقرير التالي للسياسات الاجتماعية المتكاملة.

(78) Loewe, M. 2005. Massnahmen zur Verbesserung der sozialen Sicherheit im informellen Sektor in Messner, M. and Scholz, I., 2005, Zukunftsfragen der Entwicklungspolitik, Deutsches Institut für Entwicklungspolitik, pp. 221-237. Edited by Messner, D. and Scholz, I.Baden-Baden: Nomos.

55- ويتضح من تحرّكات الشعوب في المنطقة العربية، المطالبة بالكرامة، والتعبير، والمشاركة، أنّ السياسات الاجتماعية لم تؤدِ وظائفها الاجتماعية والاقتصادية والسياسية على أكمل وجه. وربما آن الأوان لتقييم التوزيع الحالي للمسؤوليات بين الدولة، والقطاع الخاص، والمجتمع المدني، والأسرة، فتكون البلدان الأعضاء في الإسكوا ومؤسساتها وشعوبها على استعداد للتصدّي لما يواجهها من تحديات، وتعزيز المشاركة والعدالة الاجتماعية لتحقيق التنمية المستدامة.

56- ويمكن تصنيف بعض أهم المبادرات التي أطلقتها البلدان الأعضاء في الإسكوا للمضي قدماً في أربع فئات.

1- تحسين الأدوات الإحصائية ورصد مظاهر عدم المساواة

(أ) تحسين النظم الإحصائية لتشمل مقاييس عدم المساواة، والإقصاء الاجتماعي، والتمييز. ولا بد من التركيز في عملية تحسين إحصاءات أسواق العمل على تجميع البيانات حول ساعات العمل، والحراك الاجتماعي وظروف العمل؛

(ب) تسهيل الوصول إلى البيانات الإحصائية؛

(ج) إنشاء نظم رصد تشمل مختلف الجهات المعنية مثل السلطات الحكومية، والجهات التي تقدم الخدمات، ومجموعات المجتمع المدني، والمجتمعات المحلية، وذوي الاحتياجات الخاصة وإصدار تقارير منتظمة.

2- تحسين فرص العمل والمساواة في تقديم الخدمات العامة

(أ) وضع استراتيجيات وطنية لخلق فرص العمل بهدف تعزيز العمل والحراك الاجتماعي ولتحظى كل الفئات الاجتماعية بالعمل اللائق؛

(ب) اعتماد سياسات في سوق العمل أكثر فعالية تغطّي العاملين في القطاع غير النظامي؛ وتطوير الأدوات اللازمة لتحسين قدرتهم على الانتقال إلى القطاع النظامي؛ وتحسين عمليّة انتقال الشباب من الدراسة إلى سوق العمل؛

(ج) وضع تشريعات تخلو من التمييز لزيادة نسبة النساء وذوي الاحتياجات الخاصة في سوق العمل (لا سيما في القطاع الخاص)؛ وضمان احترام الحصص لذوي الاحتياجات الخاصة في القطاع العام، ووضع نظام مكافأة/عقوبة لامتثال أصحاب العمل في القطاع الخاص للقوانين وإنفاذه؛

(د) وضع مؤشرات لجودة الخدمات التعليمية والصحية وتطوير نظم رصد ملائمة؛ والتوفيق بين المهارات ومتطلبات سوق العمل؛

(هـ) توسيع نطاق الخدمات الأساسية وتحسينها لا سيما للفئات المحرومة والضعيفة.

3- توسيع نطاق الحماية الاجتماعية والاحتواء في المجتمع

(أ) بحث إمكانيّة توسيع نطاق نظام الضمان الاجتماعي الذي يساهم فيه العامل ليغطي مختلف الفئات الاجتماعية؛ واستكشاف الأدوات مثل المعاشات التقاعدية والتأمين المتناهي الصغر؛

(ب) بحث إمكانية إنشاء إطار للحماية الاجتماعية يشمل كل الفئات التي لا يمكن ضمها بسرعة في خطط الضمان الاجتماعي؛

(ج) ضمان الحماية الاقتصادية والاجتماعية الملائمة في حالات البطالة أو المرض أو الأمومة، أو تنشئة الأطفال، أو الترمل، أو العجز أو الشيخوخة؛

(د) تحديد مسؤوليات مختلف الجهات والمؤسسات المعنية بتأمين الخدمات الاجتماعية؛ وتنظيم أنشطة مقدمي الخدمات في القطاع الخاص بهدف ضمان حصول كل فئات المجتمع على الخدمات الجيّدة؛

(هـ) كفالة أن تكون شؤون ذوي الاحتياجات الخاصة في صلب سياسات كل القطاعات بهدف ضمان الحصول المتساوي على خدمات التعليم، والرعاية الصحية، والعمل، والقدرة على عيش حياة مستقلة ولائقة إلى أقصى حدٍ ممكن.

4- توسيع نطاق المشاركة والمساءلة الاجتماعية

(أ) تشجيع مشاركة كل فئات المجتمع في البرلمانات الوطنية وغيرها من الهيئات المنتخبة المسؤولة عن صياغة السياسات على المستويين المحلي والوطني؛ وتوسيع نطاق المشاركة في الأحزاب السياسية وغيرها من المنظمات؛ واعتماد نظام الحصص للفئات التي لا تحظى بتمثيل عادل أو زيادة الحصص النافذة؛

(ب) زيادة استخدام آليات المساءلة الاجتماعية مثل المجالس الاستشارية للمواطنين، والمجالس الاجتماعية والاقتصادية، ورصد المواطنين للخدمات العامة المقدمة وذلك لتحسين جودة الخدمات؛

(ج) تعزيز مشاركة الشباب وذوي الاحتياجات الخاصة وممثليهم في عملية صياغة السياسات في مختلف المجالات وتشجيع تمثيل هذه الفئات في المؤسسات والمنظمات السياسية بما فيها البرلمان والنقابات العمالية؛

(د) ضمان حرية إنشاء منظمات المجتمع المدني بهدف تشجيع الحوار بين مختلف الأطراف والشراكة الاجتماعية؛ وإضفاء الطابع المؤسسي على آليات المساءلة الاجتماعية؛

(هـ) ضمان إجراء انتخابات حرة ونزيهة.

المرفق

النقابات العمالية وتشريعات المساومة الجماعية في البلدان الأعضاء في الإسكوا

التشريعات التي تركز على النقابات العمالية و/أو المساومة الجماعية	حرية تكوين الجمعيات	فئات العمال التي لا تشملها أنشطة النقابات	المفاوضة الجماعية	معلومات إضافية
البحرين[79]				
قانون النقابات العمالية في عام 2002.	منصوص عليها في الدستور ومعترف بها في القانون، غير أنها خاضعة لتنظيم دقيق.	القوات المسلحة، الشرطة، الموظفون المدنيون والموظفون في القطاع العام.	لا يحميها القانون.	عكست البحرين الحظر على النقابات في عام 2002 كجزء من عملية الإصلاح السياسي.

(79) The International Trade Union Confederation (ITUC), 2010 Annual Survey of Violations of Trade Union Rights: Bahrain. Additional information regarding the legislation accessed at: http://survey.ituc-csi.org/?Page=legal&id_pays=133, 13 December 2011; BBC News, Qatar to Allow Unions and Strikes, 20 May 2004.

مصر[80]				
قانون النقابات العمالية رقم 35 عام 1976، والمعدل في عام 1995، و1996، و2000، و2003؛ والمادة 56 من الدستور.	منصوص عليها في الدستور ومعترف بها في القانون، غير أنها خاضعة لتنظيم دقيق.	لا بد من أن يجتمع ما لا يقل عن 50 فرداً من الشركة نفسها لتشكيل نقابة؛ وبالتالي يستثني القانون نسبة كبيرة من العاملين في شركات صغيرة.	وفقاً للقانون العام الصادر في عام 2003، لا يكون الاتفاق الجماعي نافذاً إلا إذا توافق مع قانون النظام العام أو الأخلاق العامة.	حتى عام 2011، كان على كل النقابات العمالية العمل في ظل الاتحاد العام لنقابات عمال مصر، مما جعل عملية إنشاء النقابات مهمة صعبة. وفي آذار/مارس 2011، أنشئ الاتحاد المصري للنقابات المستقلة ومنذ ذلك الوقت أنشئ عدد من النقابات المستقلة.
العراق[81]				
القانون رقم 71 عام 1987 المعدل في عام 2004 و2000؛ والمرسوم 8750 (2005).	منصوص عليها في الدستور ومعترف بها في القانون، غير أنها خاضعة لتنظيم دقيق.	يحظر القرار 150 في عام 1987 كل الموظفين في القطاع العام من إنشاء أي تنظيم.	قانونية ومعترف بها بموجب القانون العام الصادر في عام 1987.	يحد المرسوم 8750 (2005) بشدّة أنشطة النقابات العمالية من خلال منع النقابات من امتلاك صناديق خاصة بها، أو جمع المستحقات أو المحافظة عليها. ويصار حالياً إلى صياغة قانون عمل جديد غير أنه لم يستكمل بعد؟

التشريعات التي تركز على النقابات العمالية و/أو المساومة الجماعية	حرية تكوين الجمعيات	فئات العمال التي لا تشملها أنشطة النقابات	المفاوضة الجماعية	معلومات إضافية
الأردن[82]				
قانون العمل رقم 8 عام 1996؛ والقانون المؤقت رقم 26 عام 2010 الذي يعدل قانون العمل.	خاضعة لتنظيمات قانون العمل، غير أنها محدودة نظراً إلى أنّه يتوجب على كل النقابات الانتماء إلى الاتحاد العام لنقابات العمال في الأردن.	موظفو الخدمة المدنية، والأجانب، والعاملون في المنازل. لا بد من أن يلتقي 50 فرداً على الأقل من الشركة أو المؤسسة نفسها لتكوين نقابة.	غير معترف بها.	تتطلب النقابات العمالية الموافقة من وزارة العمل.
الكويت[83]				

(80) ILO, Natlex: Egypt; ITUC, 2010 Annual Survey of Violations of Trade Union Rights: Egypt. Additional information regarding the legislation accessed at: http://survey.ituc-csi.org/?Page=legal&id_pays=15; *Almasry Alyoum*, After 50-year Hiatus, Egypt's First Independent Labor Union is Born, 3 March 2011.

(81) ILO, Natlex: Iraq; ITUC, 2010, Annual Survey of Violations of Trade Union Rights: Iraq. Additional information regarding the legislation accessed at: http://survey.ituc-csi.org/?Page=legal&id_pays=135; Trades Union Congress, Iraqi Workers Standing Up for their Rights. Accessed at: http://www.tuc.org.uk/international/tuc-17758-f0.cfm.

(82) ILO, Natlex: Jordan; ITUC, 2010 Annual Survey of Violations of Trade Union Rights: Jordan. Accessed at http://survey.ituc-csi.org/+-Jordan-+.html.

(83) ILO, Natlex: Kuwait; ITUC, 2010 Annual Survey of Violations of Trade Union Rights: Kuwait. Additional information regarding the legislation accessed at: http://survey.ituc-csi.org/?Page=legal&id_pays=138.

القانون 2010/6 بشأن العمل في القطاع الخاص. وتغطي التشريعات أيضاً حقوق المساومة الجماعية.	منصوص عليها في الدستور.	العاملون في المنازل.	معترف بها في القانون.	للسلطات صلاحيات واسعة للإشراف على الشؤون المالية للنقابات العمالية وسجلاتها؛ ولا يمكن أن تشارك النقابات بأي نشاط سياسي.
لبنان[84]				
المرسوم رقم 17386 المؤرخ 3 أيلول/سبتمبر 1964 الذي يحكم الاتفاقات الجماعية، والتوفيق والتحكيم.	منصوص عليها في الدستور ومعترف بها في القانون، غير أنها خاضعة لتنظيم دقيق.	موظفو الحكومة؛ والعاملون في المنازل؛ والعاملون في القطاع الزراعي؛ والعاملون وفق عقود مؤقتة أو ظرفية؛ الفلسطينيون (بسبب عدم وجود اتفاقات المعاملة بالمثل).	يعترف بها القانون.	تحتاج نقابات العمال الجديدة الموافقة المسبقة من وزارة العمل وتشرف الوزارة على انتخابات النقابات.
عُمان[85]				
مرسوم السلطان رقم 2006/112 الذي يعدل قانون العمل بشأن الاتحادات والنقابات العمالية؛ القرار الوزاري رقم 294 عام 2006؛ أمر وزارة القوى العاملة رقم 2007/17 الذي يعدل المرسوم الوزاري رقم 2007/24.	منصوص عليها في الدستور ومعترف بها في القانون.	لا بد من أن يلتقي 25 موظفاً على الأقل لتشكيل نقابة. القوات المسلحة؛ والشرطة؛ وموظفو الحكومة؛ والعاملون في المنازل.	يعترف بها القانون.	منح المرسومان 2006/112 و2007/24 العمال الحق بتكوين النقابات العمالية. قبل المرسومين كانت الحكومة تسمح بتكوين "لجان تمثيلية" فقط. ويمكن أن ترفض وزارة العمل تسجيل نقابة عمالية ما لم تقدم مبرر جوهري لوجودها.

التشريعات التي تركز على النقابات العمالية و/أو المساومة الجماعية	حرية تكوين الجمعيات	فئات العمال التي لا تشملها أنشطة النقابات	المفاوضة الجماعية	معلومات إضافية
فلسطين[86]				
قانون العمل الفلسطيني رقم 7 عام 2000.	يحق لأصحاب العمل والموظفين تكوين نقابات عملية ومهنية.	العمال في المنازل؛ عائلات صاحب العمل من الدرجة الأولى.	معترف بها بموجب القانون في عام 2000.	يمكن أن تفرض وزارة العمل التحكيم؛ ويمكن أن تواجه النقابات العمالية العقوبات التأديبية ما لم تقبل بنتيجة التحكيم.
قطر[87]				

(84) ILO, Natlex: Lebanon; ITUC, Annual Survey of Violations of Trade Union Rights: Lebanon. Additional information regarding the legislation accessed at: http://survey.ituc-csi.org/?Page=legal&id_pays=139.

(85) ILO, Natlex: Oman; ITUC, 2010 Annual Survey of Violations of Trade Union Rights: Oman. Additional information regarding the legislation accessed at: http://survey.ituc-csi.org/?Page=legal&id_pays=140.

(86) Palestinian Labor Law No.7 of 2000. Available at: http://www.jwu.org/about/labor2.pdf.

(87) ILO, Natlex: Qatar; ITUC, 2010 Annual Survey of Violations of Trade Union Rights: Qatar. Additional information regarding the legislation accessed at: http://survey.ituc-csi.org/?Page=legal&id_pays=142; Arab News, Workers in Qatar Win Right to Strike and Form Unions, 21 May 2004.

قانون العمل رقم 14 لعام 2004.	منصوص عليها في الدستور ومعترف بها في القانون، غير أنها خاضعة لتنظيم دقيق.	يتطلب تكوين نقابة 100 عامل على الأقل. ولا يحق لموظفي الحكومة وغير القطريين إنشاء أي تنظيم.	يعترف بها القانون غير أنها خاضعة لتنظيم دقيق.	يسمح قانون العمل بنقابة عمالية واحدة فقط وهي: الاتحاد العام لعمال قطر. وقد أدخل القانون في عام 2004 الحق في إنشاء النقابات العمالية وفي الإضراب.
المملكة العربية السعودية[88]				
القرار رقم 12 لعام 2001 بشأن تطبيق القواعد المتعلقة بإنشاء مجالس العمل.	يحظر إنشاء منظمات للعمال. وإذا حاول أحدهم إنشاء نقابة يمكن فصله أو سجنه أو إذا كان من العمال المهاجرين يخضع للترحيل.	الأنشطة النقابية غير قانونية عموماً لكن يحق للعمال إنشاء لجان في أماكن العمل تضم أكثر من 100 عامل. ولا يحق للأجانب الانضمام إلى مثل هذه اللجان.	لا تشريعات.	في عام 2011، طالب العمال في القطاع الخاص لزيادة الحقوق بإنشاء الجمعيات.
السودان[89]				
قانون العمل لعام 2000، وقانون النقابات العمالية لعام 2010.	منصوص عليها في الدستور ومعترف بها في القانون، غير أنها خاضعة لتنظيم دقيق.	أفراد القوات المسلحة؛ والشرطة؛ والقضاة؛ والمستشارون القانونيين لأجهزة محددة تابعة للحكومة.	محظورة جزئياً، لا سيما في مجالات تحديد الرواتب والنزاعات.	لا يسمح قانون النقابات العمالية سوى باتحاد عمال واحد، وهو اتحاد نقابات عمال السودان.

التشريعات التي تركز على النقابات العمالية و/أو المساومة الجماعية	حرية تكوين الجمعيات	فئات العمال التي لا تشملها أنشطة النقابات	المفاوضة الجماعية	معلومات إضافية
الجمهورية العربية السورية[90]				
قانون العمل رقم 17 لعام 2010.	ينصّ الدستور على حرية إنشاء الجمعيات، غير أنه لا يمكن للعمال تكوين اتحادات مستقلة عن الحكومة.	العمال في المنازل؛ وموظفو الخدمة العامة؛ وأفراد العائلة؛ والعاملون في القطاع الزراعي. ويحدد الاتحاد العام لنقابات العمال القطاعات والمهن التي يمكن لها أن تنشئ نقابات.	يقر قانون العمل في عام 2010 بالحق بالمساومة الجماعية وتشكيل النقابات.	على كل النقابات العمالية أن تنتمي إلى الاتحاد العام لنقابات العمل.
الإمارات العربية المتحدة[91]				

(88) ILO, Natlex: Saudi Arabia; Arab News, Saudis in Private Firms Demand Trade Union, 26 March 2011.

(89) ILO, Natlex: the Sudan; ITUC, 2010 Annual Survey of Violations of Trade Union Rights: Sudan. Additional information regarding the legislation accessed at: http://survey.ituc-csi.org/?Page=legal&id_pays=37; Trade Unions Act of 2010 available at: http://www.ilo.org/dyn/natlex/docs/MONOGRAPH/85968/96606/F1791016698/SDN85968.pdf. (Accessed 13 December 2011).

(90) ITUC, 2010 Annual Survey of Violations of Trade Unions Rights: Syrian Arab Republic. Accessed at: http://survey.ituc-csi.org/+Syria+.html; ILO unofficial English translation of Labour Law No 17/2010 available at: http://www.ilo.org/dyn/natlex/docs/MONOGRAPH/84492/93985/F142126570/SYR84492%20English.pdfpg 4.

القانون الاتحادي رقم 2007/8 الذي يعدل القانون رقم 1980/8 بشأن تنظيم علاقات العمل؛ والقانون الاتحادي رقم 8 لعام 1980 بشان تنظيم علاقات العمل.	منصوص عليها في الدستور. غير أن القوانين لا تنص بشكل محدد على حريّة إنشاء الجمعيات أو تحظرها صراحة. ولا يسمح قانون العمل بإنشاء النقابات العمالية.	لا يسمح للموظفين في القطاع العام، وحراس الأمن، والمهاجرين الإضراب. وفي حال الإضراب، يتعرض المهاجرون للحظر المؤقت من العمل في البلد أو الترحيل. لا يضمّ البلد أي نقابات عمالية نشطة.	لا ذكر للمساومة الجماعية في قانون العمل.	يحق لوزير العمل التدخل لإنهاء الإضراب.
اليمن[92]				
قانون العمل (القانون رقم 5 لعام 1995) معدلاً بالقانون رقم 25 لعام 1997؛ والقانون رقم 35 لعام 2002 بشأن إنشاء نقابات عمالية.	منصوص عليها في الدستور ومعترف بها في القانون، غير أنها خاضعة لتنظيم دقيق.	موظفو الخدمة العامة؛ العاملون في المنازل؛ بعض القيود على مشاركة الأفراد الذين تتراوح أعمارهم بين 16 و18 عاماً؛ الأجانب. لكن يسمح قانون العمل المقترح للأجانب الانضمام إلى النقابات العمالية.	يعترف بها القانون لكن للحكومة الحق في الاعتراض.	يتوجب على كل منظمات العمال أن تنتمي إلى الاتحاد العام لنقابات عمال اليمن.

---

(91) ILO, Natlex: United Arab Emirates ITUC, 2011 Annual Survey of Violations of Trade Union Rights: United Arab Emirates. Accessed at: http://survey.ituc-csi.org/United-Arab-Emirates.html.

(92) ILO, Natlex: Yemen; ITUC, 2010, Annual Survey of Violations of Trade Union Rights: Yemen. Additional information regarding the legislation accessed at: http://survey.ituc-csi.org/?Page=legal&id_pays=145.