E

الأمم المتحدة

Distr.
LIMITED

E/ESCWA/28/8
5 May 2014
ARABIC
ORIGINAL: ENGLISH

المجلس
الاقتصادي والاجتماعي

اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا (الإسكوا)
الدورة الثامنة والعشرون
تونس، ١٥-١٨ أيلول/سبتمبر ٢٠١٤

البند ١٢ من جدول الأعمال المؤقت

العدالة الاجتماعية في السياسات العامة للدول العربية

ورقة مناقشة

المحتويات

الفصل		الفقرات	الصفحة
أولاً-	**مقدمة**	١-٤	٢
ثانياً-	**تعريف العدالة الاجتماعية**	٥-٣٠	٣
	ألف- تطور مفهوم العدالة الاجتماعية عبر التاريخ الحديث	٥-٧	٣
	باء- تعريف العدالة الاجتماعية	٨-١٥	٣
	جيم- إعادة النظر في مفهوم العدالة الاجتماعية في المنطقة العربية	١٦-٢٢	٥
	دال- قياس العدالة الاجتماعية	٢٣-٣٠	٧
ثالثاً-	**العدالة الاجتماعية في البلدان العربية**	٣١-١٧٨	١٠
	ألف- العدالة الاجتماعية قبل الحراك الشعبي	٣١-٣٨	١٠
	باء- أشكال الإجحاف في المنطقة العربية	٣٩-٧٧	١٢
	جيم- العدالة الاجتماعية: مشاكل وتحديات	٧٨-١٣٦	٢٦
	دال- الآليات والاستراتيجيات الرامية إلى إرساء العدالة الاجتماعية	١٣٧-١٧٨	٤٨
رابعاً-	**المضي قدماً: خيارات إصلاح السياسات**	١٧٩-١٨٠	٦٠
المرفق-	المؤشرات المقترحة لقياس العدالة الاجتماعية		٦٤

أولاً- مقدمـة

١- العدالة الاجتماعية هي أولوية في جميع الدول الأعضاء في الإسكوا على اختلاف تعريفها بين دولة وأخرى. فمعظم هذه الدول تكرس مبدأ العدالة الاجتماعية في دساتيرها، إذ تلتزم بتنفيذ الأهداف المتفق عليها دولياً بشأن حقوق الإنسان والتنمية الاجتماعية والاقتصادية والتنمية المستدامة. ومع ذلك، تواجه هذه الدول تحديات تحول دون تطبيق رؤيتها واستراتيجياتها الإنمائية الوطنية، ودون تنفيذ التزامها بالعدالة الاجتماعية في خطوات عملية لبناء مجتمعات يسودها العدل والإنصاف. ومن هذه التحديات الفقر، وعدم التوازن في توزيع الخدمات الاجتماعية بين المناطق في البلد الواحد، والبطالة، والنزاع، وإقصاء الفئات الضعيفة.

> في جميع أنحاء العالم، نرى الفجوة بين أغنى الناس وأكثرهم فقراً، وهي فجوة سحيقة بالفعل، تزداد اتساعاً. وعلينا أن نسعى، يداً بيد، إلى اتخاذ خطوات عملية لإزالة هذا الحاجز الهائل الذي يحول دون تحقيق التنمية والكرامة الإنسانية ... ويجب ألا نألو وسعاً لتمكين الأفراد، من خلال توفير فرص العمل اللائق والحماية الاجتماعية، والالتفات إلى قضايا الفقراء والمهمشين. وبينما نواصل جهودنا في سبيل تحقيق الأهداف الإنمائية للألفية ووضع خطة للتنمية لما بعد عام ٢٠١٥، فلنضع العدالة الاجتماعية نصب عينينا، باعتبارها أساسية لتحقيق النمو المنصف والمستدام للجميع.
>
> بان كي مون، الأمين العام للأمم المتحدة، في رسالته لمناسبة اليوم العالمي للعدالة الاجتماعية، ٢٠١٤.

٢- وهذه التحديات هي التي دفعت الشعوب العربية في أنحاء عدة من المنطقة إلى المطالبة بالعدالة والحرية والكرامة، والمشاركة في اتخاذ القرار والقضاء على الفساد والإقصاء. وكان الإجحاف في توزيع الموارد، وانعدام الشفافية، والمنافسة غير العادلة على الوظائف، واستحواذ قلة من النخب السياسية والاقتصادية على الثروات الوطنية، وحرمان غالبية المواطنين من حقهم في جني ثمار النمو الاقتصادي، من العوامل التي أثارت السخط العام.

٣- وباتت المنطقة العربية اليوم تواجه مطالب ملحّة باعتماد نماذج جديدة للتنمية تُبنى على قيم العدالة الاجتماعية، والإنصاف، والديمقراطية، والحرية، والكرامة الإنسانية. إلا أن التحول المرجوّ ما زال صعب المنال، فهو يتطلب إعادة نظر شاملة في العقد الاجتماعي، واستراتيجيات النمو الاقتصادي، ومقوّمات الحكم، والأطر التشريعية والتنظيمية السارية، وتوجيهها نحو احترام مبادئ المساواة والإنصاف والحقوق والمشاركة، وهي المبادئ التي يقوم عليها مفهوم العدالة الاجتماعية.

٤- وتهدف الإسكوا، من خلال هذه الورقة، إلى المساهمة في النقاش حول العدالة الاجتماعية، وإطلاق حوار بين واضعي السياسات في المنطقة العربية بشأن الرابط بين العدالة الاجتماعية، والتنمية الاجتماعية والاقتصادية المستدامة، والمشاركة الواسعة النطاق. وتتناول الورقة واقع العدالة الاجتماعية في المنطقة العربية، والمعوّقات التي تحول دون تحقيقها، تمهيداً لاقتراح مجموعة من التدابير لمعالجة هذا الواقع. وفي الختام، تطرح أسئلة هدفها التوصل إلى توافق في الآراء بشأن الأدوات والسياسات اللازمة لتعميم مبادئ العدالة الاجتماعية في الاستراتيجيات والخطط الإنمائية الوطنية.

ثانياً- تعريف العدالة الاجتماعية

ألف- تطور مفهوم العدالة الاجتماعية عبر التاريخ الحديث[١]

٥- منذ عام ٢٠١١، يطغى مصطلح العدالة الاجتماعية على مناقشات المفكرين ووسائل الإعلام وعلى مطالب المتظاهرين في شوارع المدن العربية. لكن مفهوم العدالة الاجتماعية ما زال غير محدد بوضوح وغير متوافق عليه. فقد ظهر مفهوم العدالة الاجتماعية في أعقاب الثورة الصناعية، ومع توسّع رقعة الرأسمالية، وانتشار النظريات الاشتراكية. وقبل تلك الحقبة، تناول الفلاسفة مفهوم العدالة لكن قلة منهم بحثت فيها من منظور اجتماعي. ففي عام ١٨٤٠، ابتكر الأب اليسوعي لويجي تاباريلي (Luigi Taparelli) مصطلح العدالة الاجتماعية، مسترشداً بتعاليم القديس توما الأكويني. ومنذ ذلك الحين، أصبح هذا المصطلح يُستخدم أكثر فأكثر في المناقشات حول عدم المساواة بين أفراد المجتمع[٢].

٦- وتناول المعاصرون من الفلاسفة والمفكرين مفهوم العدالة الاجتماعية من منظور التوزيع العادل. ومن أبرز مناصري هذه الفكرة جون راولز (John Rawls) الذي قدّم، في كتابه "نظرية العدالة"، فكرة الربط بين العدالة والإنصاف[٣]. وارتكز بعض المنظّرين على هذه الفكرة لربط مفهوم العدالة الاجتماعية بالموارد التي ينبغي توزيعها وأنماط التوزيع. بالمقابل، اعتبر آخرون أن التوزيع، وحده، لا يمكن أن يشكّل إطاراً للعدالة. فحسب آيريس يونغ (Iris Young)، أستاذة العلوم السياسية، لا تتحقق العدالة الاجتماعية إلا بتحرير المجتمع من الهيمنة والقهر. والمقصود بالقهر هو الاستغلال والتهميش والإخضاع والهيمنة الثقافية[٤].

٧- وتطوّر مفهوم العدالة الاجتماعية من غير تعريف موحد. وتعدّدت التفسيرات مع تعدّد الخلفيات الثقافية ونظم القيم واختلافها. وبينما يرى البعض أن العدالة الاجتماعية تعني المساواة في الدخل، يتقبل آخرون وجود فوارق في المجتمع، شرط الاتفاق على مستوى معيشي أدنى لا يجوز أن ينحدر دونه أحد.

باء- تعريف العدالة الاجتماعية[٥]

٨- ما من تعريف واحد شامل للعدالة الاجتماعية يوافق عليه الجميع، بل تعاريف مختلفة وضعتها مدارس فكرية عدّة. ووفقاً لأحد هذه التعاريف، تتحقق العدالة الاجتماعية في ظلّ ما يلي: (أ) توزيع الفوائد والأعباء في المجتمع وفقاً لمبدأ أو مجموعة من المبادئ المحدّدة؛ (ب) كفاءة الإجراءات والمعايير والقواعد الراعية لعملية صنع القرار السياسي وغير السياسي في الحفاظ على الحقوق الأساسية للجماعات والأفراد وعلى

---

(١) يستند هذا الجزء إلى ورقة أعدها جهاد أزعور للإسكوا بعنوان "العدالة الاجتماعية في العالم العربي"، نيسان/أبريل ٢٠١٣.

(٢) Pius XI, "Divini Redemptoris: Encyclical of Pope Pius XI to the Patriarchs, Primates, Archbishops, Bishops, and other Ordinaries in Peace and Communion with the Apostolic See", 19 March 1937, para. 55. Available from www.vatican.va/holy_father/pius_xi/encyclicals/documents/hf_p-xi_enc_19031937_divini-redemptoris_en.html.

(٣) John Rawls, *A Theory of Justice* (Cambridge, Belknap Press of Harvard University Press, 1971).

(٤) لمزيد من المعلومات، يمكن مراجعة وثيقة الإسكوا "العدالة الاجتماعية: المفاهيم والمبادئ والأدوات والتحديات" (E/ESCWA/SDD/2013/Technical Paper.9)، ص ٢.

(٥) بعض من هذا الجزء يستند أيضاً إلى الورقة التي أعدها جهاد أزعور بعنوان "العدالة الاجتماعية في العالم العربي".

حرياتهم ومستحقاتهم؛ (ج) معاملة جميع أفراد المجتمع بكرامة واحترام، ليس فقط من جانب السلطات، بل أيضاً من جانب سائر الجهات الاجتماعية وأفراد المجتمع[٦].

٩- وقد وضعت الأمم المتحدة تعريفاً مفاده أنّ العدالة الاجتماعية تكون في توزيع ثمار النمو الاقتصادي بعدل وإنصاف[٧]. ولتحقيق ذلك، ينبغي ضمان استدامة النمو، واحترام البيئة الطبيعية وسلامتها، وترشيد استخدام الموارد غير المتجددة، واحترام حق الأجيال المقبلة في طيب العيش على أرض تكثر فيها الخيرات. وبات هذا التعريف يتردّد في المناقشات الدولية حول خطة التنمية لما بعد عام ٢٠١٥ وأهداف التنمية المستدامة، حيث يتم التركيز على النمو الشامل والتنمية المستدامة وهما مفهومان قريبان من مفهوم العدالة الاجتماعية.

١٠- لم يرد مفهوم العدالة الاجتماعية في ميثاق الأمم المتحدة أو الإعلان العالمي لحقوق الإنسان أو أي من العهدين الدوليين الخاصين بحقوق الإنسان، لكنه ورد في إعلان كوبنهاغن بشأن التنمية الاجتماعية وبرنامج عمل مؤتمر القمة العالمي للتنمية الاجتماعية الذي عقد في عام ١٩٩٥.

١١- والأمم المتحدة لا تميّز بين عدالة الدول تجاه مواطنيها والعدالة الدولية، وبين العدالة الاجتماعية والعدالة بين الشعوب. وهي تربط العدالة الاجتماعية بالعدالة الاقتصادية، التي يحول دون تحقيقها استحواذ نخب قليلة على الثروات والسلطة مع انتشار قيم الرأسمالية[٨]. وفي هذا الاتجاه، تعتبر إدارة الشؤون الاقتصادية والاجتماعية في الأمم المتحدة أن العدالة الاجتماعية مرادفة للعدالة في توزيع الثروة والسلطة، وأن المساواة في الحقوق وتكافؤ الفرص وتكافؤ الظروف المعيشية لجميع الأفراد هي المبادئ التوجيهية الثلاثة لتحقيق العدالة الاجتماعية. وهي ترى أن تحقيق هذه العدالة رهن بمعالجة عدم المساواة في المجالات التالية:

(أ) توزيع الدخل؛
(ب) توزيع الأصول؛
(ج) إتاحة فرص العمل؛
(د) الحصول على المعارف؛
(ه) توفير الخدمات الصحية والضمان الاجتماعي والبيئة الآمنة؛
(و) توفير فرص المشاركة المدنية والسياسية[٩].

١٢- أما منظمة العمل الدولية، فترى أن العدالة الاجتماعية تقوم على المساواة في الحقوق، وفي القدرة على الاستفادة من التقدم الاقتصادي والاجتماعي بين الجميع في مختلف أنحاء العالم. وهي إذ لا تقدّم تعريفاً واضحاً

---

(٦) John Jost and Kay C. Aaron, "Social justice: history, theory and research", in *Handbook of Social Psychology*, Susan T. Fiske, Daniel T. Gilbert and Gardner Lindzey eds. (2010), chapter 30, p. 1122. Available from http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1002/9780470561119.socpsy002030/abstract.

(٧) United Nations, *Social Justice in an Open World: The Role of the United Nations*, 2006 (ST/ESA/305), p. 7.

(٨) المرجع نفسه، ص ٤.

(٩) المرجع نفسه، ص ١٧-١٩.

لمفهوم العدالة الاجتماعية، تذكره في بيان مهمتها وفي دستورها كشرط أساسي لتحقيق السلام العالمي والدائم(١٠).

١٣- ومنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي تعتبر أن العدالة الاجتماعية تتحقق بضمان تكافؤ الفرص أمام الأفراد لتنمية قدراتهم الذاتية والنجاح في حياتهم، وهي وسيلة لتمكين الأفراد من خلال المشاركة الاجتماعية بحيث لا يؤثر الانتماء إلى أي فئة أو طبقة اجتماعية على خياراتهم(١١).

١٤- أما البنك الدولي فلم يخصّ مفهوم العدالة الاجتماعية بنصوص معينة، لكنه يعرّفه بأنه المساواة في الفرص لتحقيق رفاه الأجيال المتعاقبة بجميع أبعاده الاقتصادية والاجتماعية والبيئية(١٢).

١٥- وتلتقي جميع هذه المنظمات على أن تجسيد مفهوم العدالة الاجتماعية يعني التطلع إلى بناء مجتمعات متساوية وإلى توفير الظروف الاجتماعية والاقتصادية التي تحقق الرفاه للجميع.

جيم- إعادة النظر في مفهوم العدالة الاجتماعية في المنطقة العربية

١٦- مفهوم العدالة الاجتماعية ليس جديداً على المنطقة العربية. فهو راسخ منذ زمن طويل في التراث العربي والإسلامي، ويتمحور حول ثلاث ركائز هي حرية المعتقد؛ والمساواة الكاملة بين جميع البشر؛ والتكافل الاجتماعي بين أفراد المجتمع(١٣).

١٧- وفي الآونة الأخيرة، بات مفهوم العدالة الاجتماعية يتكرر في الخطاب السياسي ويستحوذ على اهتمام المحللين والمفكرين والمؤسسات، لا سيما في المجتمعات التي تمر بمرحلة انتقالية إلى أنماط جديدة في الحكم والتمثيل. ورأى المحللون ومراكز البحوث في المطالبة بالديمقراطية في المنطقة العربية فرصة للدفع بالمُثل العليا التي تساهم في تحقيق العدالة والتماسك الاجتماعيين.

١٨- ومع المطالبة بالعدالة الاجتماعية في المنطقة، لا بد من الاتفاق على طبيعة هذا المفهوم وآثاره على السياسات الإنمائية في الدول الأعضاء في الإسكوا، ووضع تعريف دقيق له يتضمن شتى جوانب العدالة الاجتماعية التي حددتها مختلف المدارس الفكرية، مع مراعاة خصوصيات المنطقة. وفي هذا السياق، أعدت الإسكوا تعريفاً أولياً وشاملاً، مفاده أن العدالة الاجتماعية هي المساواة في الحقوق وفي الحصول على الموارد والفرص للجميع، رجالاً ونساءً، وإزالة الحواجز التي تحول دون تمكين الفئات المحرومة من استخدام قدراتها للمشاركة في صنع القرارات التي تؤثر على حياتها. أي أن العدالة الاجتماعية تُبنى على مبادئ المساواة والإنصاف والحقوق والمشاركة.

---

(١٠) International Labour Organization, "The International Labour Organization and Social Justice", February 2011. Available from www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@dgreports/@dcomm/documents/publication/wcms_151740.pdf.

(١١) Bertelsmann Stiftung, *Social Justice in the OECD – How Do the Member States Compare*? *Sustainable Governance Indicators 2011* (Gütersloh, 2011), p. 11. Available from www.sgi-network.org/pdf/SGI11_Social_Justice_OECD.pdf.

(١٢) Tatyana P. Soubbotina and Katherine A. Sheram, *Beyond Economic Growth: Meeting the Challenges of Global Development* (Washington D.C., World Bank, 2000), chapter 1. Available from www.worldbank.org/depweb/beyond/global/chapter1.html.

(١٣) الحافظ النويني، قيم النظرية السياسية: العدالة في الإسلام عند جمال الدين الأفغاني أنموذجاً، ٢٠١٣.

١- المساواة

١٩- المساواة في المعاملة، أي عدم التمييز وتكافؤ فرص الحصول على السلع والخدمات هي من مقومات العدالة الاجتماعية. وهذا يعني أن لجميع الأفراد الحق في الاستفادة من السلع والموارد العامة، وفي المساواة أمام القانون وبموجبه، وذلك بصرف النظر عن العرق، أو اللون، أو الجنس، أو اللغة، أو الدين، أو الانتماء السياسي، أو الرأي، أو الجنسية، أو الطبقة الاجتماعية، أو الثروة، أو المولد، أو أي اعتبار آخر. يشمل ذلك الحق للجميع في الحصول، بالتساوي، على سبل العيش الكريم وفرص العمل اللائق وخدمات التعليم والصحة والمياه والصرف الصحي والطاقة، والنفاذ إلى المعلومات والتماس العدالة. وفي المجتمعات الديمقراطية، يمتد مفهوم المساواة إلى المجال السياسي. فهو يعني أيضاً تعزيز كفاءة عمليات صنع القرار من أجل ضمان حق جميع المواطنين في التعبير عن آرائهم، وذلك على قدم المساواة فيما بينهم.

٢- الإنصاف

٢٠- ظهر مبدأ الإنصاف بعدما أصبح من المسلّم به أن المساواة في التوزيع غالباً ما تكون غير قابلة للتحقيق. ويعود ذلك الاستنتاج إلى أوجه الإجحاف الراسخة التي تقوّض أو تضعف قدرة بعض الفئات أو الأفراد على الحصول على السلع العامة والموارد والفرص، بالتساوي مع غيرهم. فالإنصاف يعني أن يتمكن الجميع من تحقيق مكاسب تتكافأ مع مساهمتهم في الاقتصاد والمجتمع والسياسة والثقافة. وقد يعني ذلك معاملة الفئات أو الأفراد المحرومين بشكل مختلف عن الآخرين، من أجل التعويض لهم عن الفرص التي حُرموا منها نتيجة لمعوقات هيكلية أو غيرها. فالمجتمع الذي يصبو إلى العدالة ويسعى إلى إنصاف أفراده ومنحهم فرصاً متساوية يسعى إلى تذليل العقبات التي تمنع فئات أو أفراداً معيّنين، مثل الأشخاص ذوي الإعاقة والفقراء، من تحقيق إمكاناتهم.

٣- الحقوق

٢١- احترام حقوق الإنسان مبدأ أساسي من مبادئ العدالة الاجتماعية. ويشير إعلان كوبنهاغن (١٩٩٥) إلى أن التنمية الاجتماعية والعدالة الاجتماعية لا يمكن تحقيقهما في غياب السلم والأمن، أو من دون احترام كافة حقوق الإنسان والحريات الأساسية[١٤]. وتنص الصكوك الدولية على أن حقوق الإنسان بديهية، وغير قابلة للتجزئة، وغير قابلة للتصرف، ومترابطة. وينطبق ذلك على الحقوق المدنية والسياسية، مثل الحق في الحياة والمساواة أمام القانون؛ والحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، مثل الحق في العمل والضمان الاجتماعي والرعاية الصحية والتعليم؛ والحقوق الجماعية، مثل الحق في التنمية وتقرير المصير. وقد صادقت الدول العربية على معظم اتفاقيات حقوق الإنسان، ملتزمة بذلك بتنفيذ الواجبات المترتبة عليها بمقتضى أحكامها[١٥]. وتقع هذه الالتزامات ضمن ثلاثة عناوين، هي احترام حقوق الإنسان، وحمايتها، وإعمالها. بموجب الالتزام الأول، على الدول أن تكفل احترام حقوق الإنسان للأفراد في مؤسساتها. وبموجب الالتزام الثاني، عليها حماية حقوق الأفراد من الانتهاكات التي يرتكبها آخرون كالأفراد أو مؤسسات القطاع الخاص، وذلك من خلال إنشاء الأطر المطلوبة لتقديم الحماية القانونية والآليات اللازمة لذلك. أما بموجب الالتزام

(١٤) الأمم المتحدة، إعلان كوبنهاغن بشأن التنمية الاجتماعية، ١٩٩٥، الفقرة ٥.

(١٥) اعتمدت الجمعية العامة للأمم المتحدة تسع معاهدات حول حقوق الإنسان الأساسية، ترد قائمة بالدول التي صادقت عليها في قاعدة بيانات مجموعة معاهدات الأمم المتحدة: https://treaties.un.org/Pages/Treaties.aspx?id=4&subid=A&lang=en.

الثالث، فعلى الدول احترام حقوق الإنسان، وفرض احترامها على مستوى الدولة ككلّ، من خلال إنشاء آليات خاصة هدفها حماية حقوق الفئات المحرومة والضعيفة.

٤- المشاركة

٢٢- تعني المشاركة، في سياق العدالة الاجتماعية، إشراك الناس في صنع القرارات التي تؤثر على حياتهم. وليست المشاركة مجرد حق، فهي مسار يتوقف عليه تحقيق المساواة والإنصاف وإنفاذ الحقوق. ولا يكفي أن تتخذ الدولة الإجراءات التي تضمن إشراك المواطنين في صنع القرار، بل يتطلّب ذلك أيضاً من كل مواطن أن يفي بواجباته ويحترم مبادئ العدالة الاجتماعية. ولا يقتصر ذلك على أداء المواطنين دوراً في تحديد نوع الخدمات العامة التي تحتاج إليها مناطقهم، بل يعني أيضاً مشاركتهم الكاملة في إدارة الموارد الطبيعية وفي الحياة السياسية والثقافية. وللمشاركة العامة هدفان هما تحسين التوزيع وتعزيز الديمقراطية. وفي سياق تعزيز الديمقراطية، يرتبط مفهوم المشاركة بالنفوذ والسلطة، حيث أن المشاركة تمكّن الفئات والأفراد الضعفاء والمهمشين من التعامل من موقع قوة مع الجهات الفاعلة الأخرى، بما في ذلك المؤسسات العامة والاجتماعية[١٦].

دال- قياس العدالة الاجتماعية[١٧]

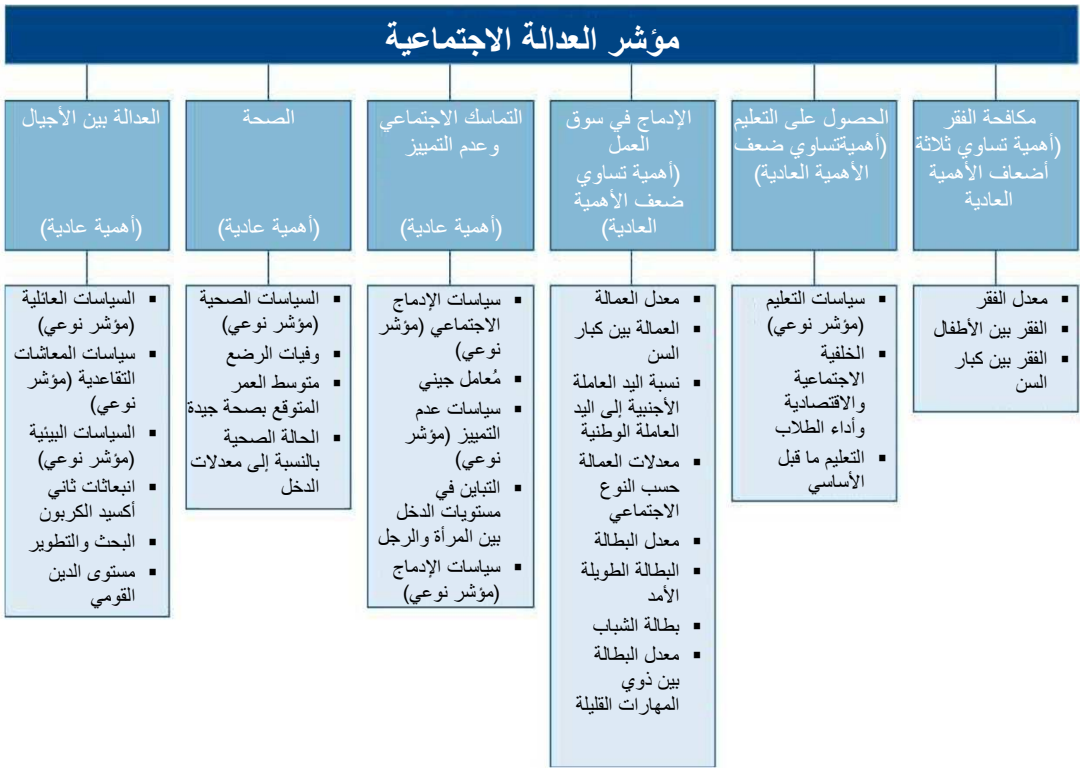
٢٣- قياس العدالة الاجتماعية ضروري لتقييم كفاءة وفعالية الأدوات المستخدمة لتحقيقها، وأيضاً لتحديد إيجابيات وسلبيات السياسات العامة المعتمدة للغرض نفسه، بالإضافة إلى تقييم آثار الخيارات المختلفة لتمويل تحقيق العدالة الاجتماعية وتعديلها حسب الضرورة.

٢٤- على الصعيد العالمي، أنشأت منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، على غرار هيئات دولية أخرى، إطاراً كاملاً لقياس العدالة الاجتماعية وتقييم أداء البلدان الأعضاء في هذا المجال على أساس مجموعة واضحة من مؤشرات الأداء الرئيسية. وتستخدم المنظمة ستة مؤشرات رئيسية لتحديد مستوى أداء أعضائها في تحقيق العدالة الاجتماعية والمقارنة بينها، هي مؤشرات مكافحة الفقر، والحصول على التعليم، والإدماج في سوق العمل، وضمان التماسك الاجتماعي وعدم التمييز، وتوفير الخدمات الصحية، وضمان العدالة بين الأجيال. ويحدَّد وزن كل مؤشر حسب أهميته في إطار العدالة الاجتماعية (الشكل ١).

(١٦) ESCWA (2013). *Social Justice: Concepts, Principles, Tools & Challenges*. Available from www.escwa.un.org/information/publications/edit/upload/E_ESCWA_SDD_13_TP_9_E.pdf.

(١٧) يستند هذا الجزء إلى ورقة أعدها جهاد أزعور بعنوان "العدالة الاجتماعية في العالم العربي".

الشكل ١- مؤشر العدالة الاجتماعية



المصدر: Bertelsmann Stiftung, *Social Justice in the OECD – How Do the Member States Compare?*, p. 14.

٢٥- قد يكون الإطار الذي وضعته منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي مثالاً جيداً يُقتدى به في المرحلة الأولى لقياس العدالة الاجتماعية في المنطقة العربية، غير أن تطبيقه يصطدم بافتقار البلدان إلى البيانات الدقيقة والمفصّلة، وإلى الأساليب اللازمة لجمع البيانات الآنية. ومردّ ذلك إلى عدة أسباب، منها ضعف القدرات المؤسسية؛ وعدم وجود تعاريف موحدة للمتغيرات الإحصائية لتسهيل المقارنة بين البلدان؛ والنقص في الموارد المالية اللازمة؛ بالإضافة إلى النزاع في عدد منها والاحتلال الأجنبي، وبخاصة احتلال إسرائيل لفلسطين واحتلالها للجولان السوري وأراضٍ عربية أخرى.

٢٦- وعلى الصعيد الإقليمي، عمدت شبكة الأبحاث العربية المسمّاة "مبادرة الإصلاح العربية" إلى قياس المساواة والعدالة الاجتماعية، وذلك باستخدام سبعة مؤشرات فرعية من المؤشرات الفرعية الأربعين التابعة لمؤشر الديمقراطية العربية. وهذه المؤشرات الفرعية هي: المساواة بين الجنسين؛ والضمان الاجتماعي؛ والتعليم؛ والتسرّب من المدرسة؛ ومشاركة المرأة في القوى العاملة؛ والمساواة في الأجور؛ والإنفاق العام على الاحتياجات الاجتماعية مقابل الإنفاق على الأمن. وقد أصدرت الشبكة تقريرها الأخير في عام ٢٠١١[١٨]، ولم تصدر منذ انطلاق شرارة الحراك الشعبي العربي، أي تقرير محدّث آخر. ويمكن استخدام تلك المؤشرات السبعة المعنية بالمساواة والعدالة الاجتماعية، والمذكورة في تقرير المبادرة لعام ٢٠١١، كنقطة انطلاق لقياس مستوى العدالة الاجتماعية في العديد من بلدان المنطقة.

(١٨) مبادرة الإصلاح العربي والمركز الفلسطيني للبحوث السياسية والمسحية، حالة الإصلاح في العالم العربي: مقياس الديمقراطية العربي ٢٠١١. متاح على: http://www.arab.reform.net/sites/default/files/ari%202011arabic.pdf.

٢٧- ومن المبادرات الإقليمية الأخرى الهادفة إلى قياس العدالة الاجتماعية، مبادرة اتخذتها الجامعة الحديثة للعلوم والفنون في مصر. فقد حاولت الجامعة وضع مؤشر يقيس مستوى التقدم المحرز في تحقيق العدالة الاجتماعية في المنطقة العربية، وذلك استناداً إلى المنهجية والمؤشرات نفسها المستخدمة في منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، مع إجراء بعض التعديلات عليها لتتناسب مع خصوصيات البلدان العربية. فاستخدمت مؤشراً فرعياً واحداً لقياس كل بعد من أبعاد العدالة الاجتماعية بخلاف نهج المنظمة القاضي باستخدام عدة مؤشرات[١٩].

٢٨- وقد أعدّت الجامعة هذا المؤشر استناداً إلى المؤشر الذي وضعته مؤسسة برتلسمان ستيفتونغ (Bertelsmann Stiftung) لقياس أبعاد العدالة الاجتماعية في البلدان النامية. ومع أنه كان بالإمكان استخدام هذا المؤشر لقياس العدالة الاجتماعية في البلدان العربية، بما أنها جميعها مصنفة بلداناً نامية، فهو لم يُطبّق إلا في حالتي الأردن ومصر، نظراً إلى أنهما البلدان العربيان الوحيدان اللذان تتوفر بشأنهما بيانات موثوقة. ويمكن الارتكاز على مؤشر برتلسمان ستيفتونغ وتكييفه حسب خصوصيات البلدان العربية، لوضع مؤشر عربي للعدالة الاجتماعية يشمل الفقر المتعدد الأبعاد، والتسرّب من المدارس الثانوية، والبطالة، ومُعامل جيني، ووفيات الرضع، ونسبة الدين العام إلى الناتج المحلي الإجمالي.

٢٩- واستناداً إلى تلك المبادرات الدولية والإقليمية، ومؤشرات التنمية البشرية والفقر المتعدد الأبعاد، وأبحاث سابقة عن الإقصاء الاجتماعي؛ وإلى الإطار الذي وضعته منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، تقترح الإسكوا مجموعة محدودة من مؤشرات العدالة الاجتماعية[٢٠] (المعروضة في المرفق لهذا التقرير) والمصنفة وفق ثلاثة مبادئ توجيهية هي:

(أ) المساواة في الوصول إلى السلع والخدمات الأساسية: ويتضمن أبعاد الغذاء، والسكن، والمياه والصرف الصحي، والأمن الشخصي؛

(ب) تكافؤ الفرص: ويتضمن أبعاد الحقوق الشخصية، والحريات، والإدماج الاجتماعي؛

(ج) تحقيق الرفاه: ويتضمن أبعاد الصحة، والتعليم، والوصول إلى المعارف والمعلومات، والاستدامة البيئية.

٣٠- ويبقى النقص في البيانات الموثوقة من الصعوبات الكبيرة التي تحول دون قياس العدالة الاجتماعية في المنطقة العربية. وحتى عندما تتوفر البيانات، يصعب إجراء مقارنات فيما بين البلدان أو المناطق، وذلك بسبب عدم توحيد تقنيات القياس. وبما أن العدالة الاجتماعية مفهوم مجرّد، من الصعب أن ينجح قياسها في الدلالة بدقة على تجارب الأفراد.

---

(١٩) هذه المؤشرات هي: الفقر المتعدد الأبعاد؛ والتسرب من المدارس الثانوية؛ والبطالة؛ ومُعامل جيني؛ ووفيات الرضع؛ ونسبة الدين العام إلى الناتج المحلي الإجمالي. ويمكن الرجوع إلى: Heba E. Helmy, "An approach to quantifying social justice in selected developing countries", *International Journal of Development Issues*, vol. 12, No. 1 (2013), p. 69.

(٢٠) لكن هذه المجموعة محدودة لأن اقتراح مجموعة شاملة من المؤشرات المتصلة بهذه الأبعاد يتخطى نطاق هذا التقرير. فتقييم مستويات العدالة الاجتماعية واتجاهاتها في بلدان المنطقة يتطلّب وضع مجموعة من المؤشرات الوطنية الموثوقة والقابلة للمقارنة تشمل مختلف أبعاد العدالة الاجتماعية. غير أنه قبل وضع مؤشر مركّب على غرار مؤشر منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، وهو أمر ممكن، يجب أولاً معالجة عدد من القضايا المنهجية، مثل نظم التجميع والترجيح. وفي حين قد يسمح استخدام مؤشر واحد وشامل بإجراء مقارنة بين المستويات العامة للعدالة الاجتماعية في البلدان المختلفة، فهو لا يقيس التدخلات على مستوى السياسات العامة بالكفاءة نفسها. وعوضاً عن استخدام مؤشر واحد وشامل، يمكن وضع مجموعة من المؤشرات الخاصة بكل بُعد من أبعاد العدالة الاجتماعية لتحديد أوجه القوة والقصور في تحقيق هذه العدالة، إذ أنّ كلاً من هذه الأبعاد واسع النطاق ويمكن أن تُخصّص له مجموعة من المؤشرات. على سبيل المثال، يمكن أن يتضمن مؤشر الحرية مؤشراتٍ حول حرية التعبير وحرية التجمع وحرية الحركة وحرية الاختيار.

ثالثاً- العدالة الاجتماعية في البلدان العربية

ألف- العدالة الاجتماعية قبل الحراك الشعبي[٢١]

٣١- وفقاً لدراسة أعدتها الإسكوا حول ما عُرف بالربيع العربي، شهدت المنطقة العربية عموماً في العقود الأخيرة أداءً اقتصادياً جيداً، وإن بدرجات متفاوتة بين البلدان. وقد استمر هذا الأداء، حتى في خضمّ الأزمة المالية العالمية في عام ٢٠٠٨. وأسفر النمو الاقتصادي خلال تلك الفترة عن مكاسب كبيرة تمثّلت في تحسّن عدد من مقوّمات التنمية البشرية والتنمية الاجتماعية، منها الارتفاع الكبير في متوسط العمر المتوقع وفي متوسط عدد سنوات الدراسة، وانخفاض معدلات وفيات الأمهات والرضع، وتعزيز كفاءة آليات الرعاية الاجتماعية.

٣٢- ولكنّ هذه المكاسب، على أهميتها، لم تلغِ أوجه الإجحاف والإقصاء الاجتماعية والاقتصادية والسياسية والتي تُعزى إلى النهج الذي اتبعته الدول العربية والمرتكز على منطق توفير الرفاه والأمن، وليس على مراعاة حقوق المواطنين ومسؤولياتهم. وركزت السياسات الاقتصادية والاجتماعية على تحقيق النمو أولاً وأغفلت الحقوق والمساواة والإنصاف والمشاركة. فقد أدت الإصلاحات التي اقترحتها مؤسسات بريتون وودز في الثمانينات من القرن العشرين وما بعدها إلى إضعاف دور الدولة في تلبية احتياجات مواطنيها، وإلى إهمال احتياجات الفئات المحرومة وحقوقها. والتزاماً بهذه الإصلاحات، انخفضت النفقات العامة والإعانات، وارتفعت الضرائب، وتراجعت فرص العمل في القطاع العام من دون توفير فرص عمل بديلة. وتمّ اختزال السياسات الاجتماعية في مجرد مشاريع توفر شبكات أمان وتخفف الآثار السلبية لإعادة الهيكلة الاقتصادية على أكثر الفئات ضعفاً. كذلك، أدّت خصخصة المؤسسات المملوكة من الدولة وتحرير التجارة إلى بروز نخبة من الأثرياء الذين اكتسبوا نفوذاً في غياب المساءلة العامة. وفي الوقت نفسه، أدى تحرير الاقتصاد إلى تقليص الطبقة الوسطى في البلدان العربية، المؤلفة بمعظمها من الموظفين الحكوميين الذين كانوا قبل ذلك من المستفيدين الرئيسيين من السياسات الاجتماعية والعقد الاجتماعي الضمني[٢٢].

٣٣- ونتيجة لذلك، تفاقم تهميش الأفراد، واتسعت الهوّة بين المناطق الريفية والحضرية، وازدادت الفوارق في مستويات الدخل، وتراجعت فرص العمل والخدمات الاجتماعية. وبدأ عامة الناس يلاحظون انتشار الفساد واستبعادهم من عمليات صنع القرار. أما المجتمع المدني فقد وُضع تحت المجهر، ولم يُسمح له إلا بأنشطة تندرج في إطار الأعمال الخيرية، والتخفيف من حدة الفقر، ومبادرات خجولة في مجال التمويل البالغ الصغر. وتراكمت هذه الأعباء خلال العقود الثلاثة الأخيرة حتى أثقلت كاهل المواطنين، وأطلقت شرارة العديد من التحركات والمظاهرات احتجاجاً على الظروف الحياتية، ومن ثم اندلعت الانتفاضات التي ربطت المطلب الاجتماعي بالسياسي والاقتصادي.

٣٤- واستجابت معظم الحكومات العربية للتطورات السياسية التي هزّت المنطقة منذ عام ٢٠١٠، بأسلوب إدارة الأزمات، بدلاً من معالجة أسباب الإجحاف الذي دفع بالناس إلى الشوارع. وعمدت بعض الحكومات إلى رفع رواتب العاملين في القطاع العام، وزيادة فرص العمل فيه، وخفض الضرائب. وفي بعض الحالات، ترافق ذلك مع إغداق علاوات وهبات مالية كبيرة على المواطنين. وشهدت برامج الرعاية الاجتماعية في بلدان عدة توسّعاً عشوائياً في أعقاب عام ٢٠١٠، حتى في البلدان التي لم تشهد أية احتجاجات شعبية، تمثّل

(٢١) يستند هذا الجزء إلى وثيقة الإسكوا "وعود الربيع: المواطنة والمشاركة المدنية في مسارات التحول الديمقراطي"، ٢٠١٣ (E/ESCWA/SDD/2013/3).

(٢٢) Naren Prasad, “Broken relationship: social policies, the Arab States and the middle class”, paper prepared for ESCWA, 30 April 2014 (E/ESCWA/EDGD/2014/Technical Paper.2).

في تحسين المعاشات التقاعدية لكبار السن، وتقديم تعويضات البطالة، وزيادة الإعانات والتحويلات النقدية (الجدول ١).

الجدول ١- التدابير التي اتخذتها الحكومات استجابة للحراك الشعبي في الفترة ٢٠١١-٢٠١٢

البلد	زيادة رواتب موظفي القطاع العام	زيادة فرص العمل في القطاع العام	زيادة الإعانات	تعديل نظم المعاشات التقاعدية	تقديم تعويضات البطالة	التحويلات النقدية	برامج المساعدة الاجتماعية الأخرى
الأردن	X	X	X	X		X	X
الإمارات	X		X				
البحرين	X	X		X		X	
تونس			X		X	X	
الجزائر			X	X			
سوريا	X	X	X			X	X
عُمان	X	X	X	X	X		
قطر	X					X	
الكويت	X		X	X		X	X
ليبيا	X		X			X	
مصر	X	X	X	X			
المغرب	X		X	X			X
السعودية	X	X	X		X	X	X
اليمن	X	X				X	

المصدر: الإسكوا، بناء على مقالات للخبراء وتقارير صادرة عن وسائل إعلام وطنية ودولية في الفترة ٢٠١١-٢٠١٢.

٣٥- وبالإضافة إلى الهبات الاجتماعية التي هدفت إلى استيعاب الاحتقان الاجتماعي والسياسي، أعلنت عدة دول عربية عن تنفيذ بعض الإصلاحات السياسية كإقالة الحكومة أو تعديل تركيبتها، أو إعلان إصلاحات دستورية وانتخابية، وإطلاق حوار وطني، وإجراء تغييرات في النظم الأمنية والقضائية (الجدول ٢).

الجدول ٢- الإصلاحات السياسية التي أعلنت عنها الحكومات استجابة للحراك الشعبي في الفترة ٢٠١١-٢٠١٢

البلد	الإصلاحات الدستورية	إعادة هيكلة الحكومة	إصلاح القضاء ونظم التدقيق	إطلاق حوار وطني	إصلاح النظام الانتخابي	تعزيز المشاركة المدنية	إنشاء الآليات لمكافحة الفساد	العفو العام أو الخاص	إصلاح القوانين
الأردن	X	X		X	X	X	X	X	X
البحرين				X		X		X	
تونس	X				X	X			
الجزائر				X		X			
سوريا		X	X	X	X	X		X	X
عُمان		X	X						
الكويت									
ليبيا								X	
مصر	X	X			X				X
المغرب	X		X	X		X	X	X	X
السعودية			X				X		
اليمن				X					

المصدر: الإسكوا، بناء على مقالات للخبراء وتقارير صادرة عن وسائل إعلام وطنية ودولية في الفترة ٢٠١١-٢٠١٢.

٣٦- وفي بعض البلدان، اقترنت التدابير الحكومية بإحراز تقدم كبير على صعيد المشاركة، وهي أحد المبادئ الأساسية للعدالة الاجتماعية. ففي أثناء الانتفاضات وبعدها، شهدت المنطقة زخماً في نشاط المجتمع المدني والممارسات الديمقراطية. وأصبح المجال متاحاً أكثر لانطلاق الحركات الاجتماعية الجديدة والمعارضة العلنية، التي سرعان ما صبّت تركيزها على قضايا المحسوبية والفساد والقمع السياسي، باعتبارها من القضايا التي تقوض العدالة الاجتماعية. كذلك، برزت سبُل وأدوات جديدة لتحقيق التغيير الاجتماعي وتعزيز التمثيل السياسي، ابتكر معظمها الشباب والنساء. ففي اليوم الأول من الاستفتاء الذي أجري في مصر يومي ١٤ و١٥ كانون الثاني/يناير ٢٠١٤ حول الدستور الجديد، أعلن رئيس الوزراء حازم الببلاوي أن عدد النساء اللواتي شاركن في التصويت فاق عدد الرجال، وأن نسبة مشاركتهنّ كانت مرتفعة. كما أشارت التقديرات إلى أن نسبة ٥٥ في المائة من الناخبات المسجلات شاركن في الاستفتاء[٢٣].

٣٧- وأدّت منظمات المجتمع المدني دوراً بالغ الأهمية في تحقيق إنجازات سياسية في تونس؛ ودوراً رقابياً في الحوار الوطني في اليمن بالإضافة إلى المساهمة في مضمون الحوار. ولا شك في أن هذه الأشكال الجديدة من المشاركة، لا سيما مشاركة الفئات الاجتماعية المهمشة، مثل الشباب والنساء والفقراء في المناطق الحضرية، أدت إلى تمكين الأفراد وتعزيز شعورهم بالانتماء وبالتضامن الوطني.

٣٨- ومع ذلك، تبقى العدالة الاجتماعية صعبة المنال إذا استمرت البلدان العربية في الاكتفاء بنهج تقديم المساعدة للمواطنين. فهذا النهج غير مستدام، وخصوصاً في البلدان ذات الموارد الشحيحة. أولاً لأن دعم السلع وتقديم الإعانات الأخرى عملية مكلفة، والإنفاق الحالي على الوقود والمياه والكهرباء يشجع أنماط الاستهلاك العشوائية وغير المستدامة، بالإضافة إلى أن وقف هذه التقديمات في المستقبل سيؤدي إلى مشاكل جمة. ثانياً، نظراً إلى عدم شفافية أو موثوقية الآليات المعتمدة لتحديد الفئات التي ينبغي أن تستفيد من التحويلات الاجتماعية، فما من ضمانة بأنها ستصل فعلاً إلى الجهات التي تستحقها. ثالثاً، لم تتمكن سياسات الدعم لغاية اليوم إلا من توفير حلول قصيرة الأجل للمشاكل الاجتماعية، بدلاً من معالجة المسائل الهيكلية، لا سيما المتصلة منها بفرص العمل. رابعاً، إذا ما استمر عدم الاتساق بين نظم الضمان الاجتماعي المتعددة، فستؤدي الزيادات في المعاشات التقاعدية إلى تفاقم العجز في تلك النظُم، لا سيما من حيث التغطية والاستدامة، وخصوصاً في البلدان الفقيرة بالموارد.

باء- أشكال الإجحاف في المنطقة العربية

٣٩- شهدت المنطقة العربية قبل الانتفاضات أشكالاً مختلفة من الإجحاف، من تمييز وإقصاء اجتماعي؛ وفقر وتفاوت في الدخل؛ وتمييز بين الجنسين؛ وصراع واحتلال؛ وفساد؛ وجميعها عوامل تقوّض جهود إحلال العدالة الاجتماعية. وتتناول الأجزاء التالية مختلف أشكال التمييز والإقصاء والفئات السكانية المتضررة منها، والتحدّيات التي تعيق تحقيق العدالة الاجتماعية في قطاعات معيّنة مثل التعليم والصحة، والعمل، والحماية الاجتماعية، والحصول على المعارف والمعلومات، والاستدامة البيئية.

(٢٣) Edward Yeranian, "Officials push for high turnout on final day of Egypt referendum", *Voice of America*, 15 January 2014. Available from www.voanews.com/content/egyptians-vote-on-final-day-of-constitutional-referendum/1830389.html.

١- التمييز والإقصاء الاجتماعي

٤٠- لطالما كان الأشخاص ذوو الإعاقة، والشباب، والمسنون، والعمال الوافدون، واللاجئون في المنطقة العربية من الفئات المهمّشة والمعرّضة للإقصاء الاجتماعي. فهذه الفئات تتعرّض لأشكال مختلفة من التمييز والإقصاء والإخضاع بسبب الهوية والوضع الاجتماعي والدور الذي تقوم به. والمرأة هي الأكثر تضرراً، إذ تتعرض لتمييز مزدوج، فالمرأة المصابة بإعاقة مثلاً، تعاني من التمييز لأنها معاقة ولأنها إمرأة.

(أ) الأشخاص ذوو الإعاقة

٤١- الأشخاص ذوو الإعاقة هم أكثر الفئات الاجتماعية استضعافاً. وتشير التقديرات إلى أن عدد المصابين بإعاقة في العالم يصل إلى مليار شخص، أي ١٥ في المائة من مجموع السكان. وتفيد التقارير المتوفرة عن المنطقة العربية بمعدّلات إعاقة منخفضة تتراوح بين ٠,٤ و٤,٩ في المائة، مما يدل على وجود فوارق وتحديات كبيرة في جمع البيانات عن الإعاقة وتفسيرها وتحليلها.

٤٢- وحسب بيانات جمعتها الإسكوا من مصادر وطنية، يعاني الأشخاص ذوو الإعاقة من التهميش وقلة فرص الدخول إلى سوق العمل والحصول على التعليم الجيد. وفي العديد من البلدان العربية، لا يتجاوز معدّل تشغيل ذوي الإعاقة نصف أو حتى ثلث معدل التشغيل لمجموع السكان، ويبلغ معدل الأمية في صفوف ذوي الإعاقة أربعة أو خمسة أضعاف معدّل الأمية من مجموع السكان[٢٤]. وهكذا، فإن ذوي الإعاقة يتعرضون لأشكال شتى من الإجحاف، كالتمييز وعدم الإنصاف في المعاملة، والحرمان من الحقوق، وبالتالي من المشاركة في المجتمع.

(ب) الشباب

٤٣- يشكل الشباب من الفئة العمرية ١٥-٢٤ سنة حوالى ٢٠ في المائة من مجموع السكان في المنطقة العربية. ولكن هذه الفئة، ولا سيما النساء والفتيات، وخاصة في أقل البلدان نمواً، تعاني من الحرمان من الوصول إلى الموارد والفرص. ويبلغ متوسط معدل البطالة بين الشباب ٢٣,٢ في المائة مقابل ١٤,٤ في المائة بين الفئات الأكبر سناً[٢٥]، وهو المعدل الأعلى في العالم. وفي ظل ضآلة فرص العمل اللائق، يضطر الشباب من ذوي التحصيل العلمي للقبول بفرص عمل لا تتناسب مع مؤهلاتهم ولا ترضي تطلعاتهم ليؤمّنوا الحد الأدنى من موارد العيش. وهذه الضائقة لا تقتصر على النطاق الاقتصادي، بل تترك تداعيات تسلب قدرة الشباب، ولا سيما النساء، على الاستثمار في رفاههم، وفي بناء أسرهم، وتحقيق ذاتهم، والارتقاء في مجتمعاتهم. وقد أضعف هذا الوضع قدرة الدول العربية على الاستفادة من العائد الديمغرافي لازدياد عدد الشباب، في تحقيق التنمية المنصفة والمتوازنة.

٤٤- ولا يقتصر تهميش الشباب العربي على المجال الاقتصادي بل يشمل أيضاً المجالين الاجتماعي والسياسي؛ فقد تبين أن ١٩ في المائة فقط من الشباب العربي يشارك في منظمات المجتمع المدني في حين تبلغ

---

(٢٤) ESCWA (2014). *Disability in the Arab Region: An Overview*. Available from http://www.escwa.un.org/divisions/div_editor/Download.asp?table_name=divisions_other&field_name=ID&FileID=1658.

(٢٥) برنامج الأمم المتحدة الإنمائي ومنظمة العمل الدولية، إعادة النظر في النمو الاقتصادي من أجل مجتمعات عربية منتجة وشاملة (بيروت، ٢٠١٢)، ص ٥٢.

هذه النسبة في أفريقيا ٣٢ في المائة[٢٦]. وعلاوة على ذلك، يتجسد إحباط الشباب العربي من العمليات السياسية في مستوى المشاركة في الانتخابات والتي بلغت ٤٨ في المائة في حين يبلغ المتوسط العالمي ٥٩ في المائة؛ أما مشاركة الشباب العربي في المظاهرات الشعبية فبلغت ضعف المتوسط العالمي إذ وصلت إلى ٢٨,٩ في المائة مقارنة بمتوسط عالمي يبلغ ١٥,٢ في المائة[٢٧]. وتدل هذه المؤشرات على الصعوبات التي يواجهها الشبان والشابات العرب في الحصول على حقوقهم الاقتصادية والاجتماعية والسياسية.

(ج) المسنون

٤٥- شكل المسنون من الفئة العمرية ٦٥ سنة وما فوق، ٤,١ في المائة فقط من مجموع سكان المنطقة العربية في عام ٢٠١٠[٢٨]. غير أن الاتجاهات الديمغرافية تظهر أن السكان المسنين في ازدياد، سواء أكان من حيث العدد المطلق (إذ ارتفع عددهم من ٦ ملايين في عام ١٩٨٠ إلى ١٤,٢ مليون في عام ٢٠١٠)، أم من حيث النسبة من مجموع السكان (والتي ارتفعت من ٣,٦ إلى ٤,١ في المائة في الفترة نفسها). ويُتوقع أن تتسارع وتيرة هذه الزيادة بعد عام ٢٠٢٥، فترتفع نسبة المسنين إلى ٧,٣ في المائة في عام ٢٠٣٥، وإلى ٩,٨ في المائة في عام ٢٠٤٥، وإلى ١١,٧ في المائة في عام ٢٠٥٠[٢٩]. والواقع أن ظاهرة الشيخوخة في المنطقة العربية تحدث بوتيرة أسرع مما هي عليه في مناطق أخرى أكثر تقدماً ولكن في ظل تأخر في التنمية الاقتصادية والاجتماعية. وهذا يزيد التحديات الإنمائية تعقيداً، إذ لا تملك البلدان متسعاً من الوقت لتكييف بنيتها الأساسية وجهازها المؤسسي على نحو يمكّنها من تلبية متطلبات شيخوخة السكان واستيعاب نتائجها.

٤٦- وفئة المسنين ليست متجانسة، بل تختلف ملامحها باختلاف مستويات التنمية الاقتصادية والاجتماعية بين بلد وآخر ومنطقة وأخرى. غير أن الخصائص الاقتصادية والاجتماعية التي تعرض المسنين لأوجه شتى من الحرمان والإجحاف الاجتماعي هي نفسها في مختلف أنحاء المنطقة. ومن هذه الخصائص انخفاض مستوى التحصيل العلمي، وارتفاع معدّلات الأمية، وارتفاع معدّلات الفقر، والحاجة إلى الاستمرار في العمل، ولا سيما في القطاع غير النظامي، بسبب النقص في المعاشات التقاعدية وفي برامج التأمين الصحي.

٤٧- والفوارق بين الجنسين المنتشرة في المنطقة تزيد من حرمان المرأة المسنة وتطيله، لا سيما وأن متوسط عمر المرأة أطول من متوسط عمر الرجل، وبالتالي يفوق عدد النساء عدد الرجال في فئة كبار السن. ويتعرض المسنون الذين يعيشون في المناطق الريفية لمزيد من الحرمان والتهميش بسبب النقص في الخدمات في تلك المناطق. وإذ يعتمد المسنون على التضامن بين الأجيال والأعراف الاجتماعية للحصول على الرعاية والدعم، تزداد أوضاعهم صعوبة في المناطق الريفية التي يغادرها السكان في سن العمل إلى المدن بحثاً عن فرص عمل، فيبقون عرضة للمزيد من التهميش والحرمان.

---

(٢٦) Mercy Corps, *Civic Engagement of Youth in the Middle East and North Africa: An Analysis of Key Drivers and Outcomes* (March 2012). Available from http://www.mercycorps.org/sites/default/files/mena_youth_civic_engagement_study_-_final.pdf.

(٢٧) المرجع نفسه، وقد استقى البيانات من مسوح حول الديمقراطية أجرتها منظمة الباروميتر العربي في تسعة بلدان عربية. لمزيد من المعلومات: www.arabbarometer.org.

(٢٨) الأمم المتحدة، التوقعات السكانية في العالم: تنقيح عام ٢٠١٢. متاح على: http://esa.un.org/wpp.

(٢٩) المرجع نفسه.

٤٨- وتتميز المجتمعات العربية بالاهتمام البالغ الذي توليه الأسر لمسنيها والرعاية التي تقدمها لهم؛ غير أن حماية حقوق المسنين ليست دائماً مضمونة على نحو كاف في القوانين والتشريعات. ومن العوامل الأساسية التي تزيد من تهميش المسنين في المنطقة العربية عدم إعطاء الأولوية لقضاياهم وشواغلهم في الخطط الوطنية وعدم الأخذ بآرائهم. وهذا مؤشر هام، لا سيما في ظل تزايد عدد المسنين، بحيث سيتجاوز عددَ الأطفال في ثمانية بلدان بحلول عام ٢٠٥٠[٣٠]. وهذا الواقع يضع المجتمعات العربية تحت ضغوط إضافية، إذ عليها أن توفر البنية الأساسية الملائمة لضمان حقوق المسنين.

٢- التمييز ضد المرأة

٤٩- صدّقت الدول العربية على معظم المعاهدات والاتفاقيات الدولية المعنية بحقوق الإنسان والتي تكرس مبادئ المساواة والإنصاف والحقوق والمشاركة، ومن هذه الصكوك اتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة[٣١]. ويتضح من تقارير اللجان المعنية بمتابعة معاهدات حقوق الإنسان، أن المنطقة العربية لا تزال تشهد تفاوتاً كبيراً في الحقوق بين المرأة والرجل، يتجلى على جميع الأصعدة القانونية والسياسية والاقتصادية والاجتماعية. ويشير التقرير العالمي للفجوة بين الجنسين لعام ٢٠١٢ إلى أن غالبية البلدان العربية حلت في موقع متدنٍ في ما يتعلق بمشاركة المرأة في وضع السياسات واتخاذ القرارات[٣٢]، وذلك لأسباب عديدة منها ضعف مشاركة المرأة في العمل السياسي على مدى عقود[٣٣].

٥٠- وكشف التقرير العربي الثالث عن الأهداف الإنمائية للألفية وأثر الأزمات الاقتصادية العالمية لعام ٢٠١٠ وجود فوارق كبيرة بين الرجل والمرأة في الحصول على العمل اللائق وفي الأجر[٣٤]. والتشريعات في معظم الدول العربية لا توفر الضمانة الكافية لحماية حقوق المرأة الاقتصادية والاجتماعية والدستورية. وقد أعربت اللجنة المعنية بالقضاء على التمييز ضد المرأة تكراراً عن قلقها حيال القوانين المعمول بها والممارسات السائدة في عدد من البلدان والتي لا تضمن حصول المرأة على التعويضات والمستحقات بالتساوي مع الرجل، ولا تحظر التمييز ضدها في فرص العمل، لأن هذه القوانين والممارسات ترسخ التمييز والإجحاف بحق المرأة.

٥١- ومن أسباب الانتفاضات المطالبة بالعدالة الاجتماعية التي شهدتها المنطقة مؤخراً تقصير الدول في الوفاء بالتزاماتها في احترام حقوق الإنسان للأفراد، من نساء ورجال. وكانت المرأة في طليعة من ساروا في الانتفاضات الشعبية، لكنّها دفعت ثمناً غالياً لنضالها، إذ تعرض العديد من النساء للتحرش الجنسي والعنف، ولشتى أشكال التخويف السياسي. ونتيجة لذلك، تحوّلت المناقشات العامة من قضايا المرأة وحقوقها، لتنشغل

(٣٠) هذه البلدان هي: الإمارات العربية المتحدة، والبحرين، وتونس، وعُمان، وقطر، ولبنان، وليبيا، والمملكة العربية السعودية. وقد أجريت الحسابات باستخدام بيانات من التوقعات السكانية في العالم: تنقيح عام ٢٠١٢.

(٣١) السودان والصومال ليسا من الدول الأطراف في اتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة.

(٣٢) يقيس الدليل العالمي للفجوة بين الجنسين الفوارق بين الجنسين في السياسة والاقتصاد والتعليم والصحة، ويرتب البلدان على نحو يسمح بالمقارنة بين المناطق ومجموعات الدخل وعبر الفترات الزمنية. لمزيد من المعلومات: Ricardo Hausmann and others, *The Global Gender Gap Report 2012* (Geneva, World Economic Forum, 2012), p. 9.

(٣٣) مشاركة المرأة في العمل السياسي ضعيفة أيضاً في الدول التي تعاني من الأزمات أو الخارجة منها. فقد عُيّنت إمرأتان فقط في المجلس الانتقالي الوطني في ليبيا. وفي تونس، بلغت حصة المرأة ٢٧ في المائة من مجموع المقاعد البرلمانية، وهو رقم أقل من الرقم الذي سجلته تونس قبل الانتفاضات الشعبية؛ وفي اليمن فازت المرأة بمقعد واحد من أصل ٣٠١ مقعد في البرلمان، وأسندت إليها ثلاث حقائب وزارية من ٣٥ حقيبة في حكومة الوحدة الوطنية في عام ٢٠١١.

(٣٤) الأمم المتحدة وجامعة الدول العربية، التقرير العربي الثالث حول الأهداف الإنمائية للألفية لعام ٢٠١٠ وأثر الأزمات الاقتصادية العالمية (E/ESCWA/EDGD/2010/3)، ص ٣٦.

بقضايا الأخلاق والتصرفات غير اللائقة التي أصبحت موضوع تصريحات وإجراءات بعض المسؤولين السياسيين[٣٥].

٥٢- والجدير بالذكر أن النضال من أجل العدالة أثمر في حالة تونس ومصر، في التوصّل إلى ضمانات دستورية تحمي حقوق المرأة وترسخ مبادئ العدالة. فقد نصّ الدستور الجديد في مصر على المساواة بين الرجل والمرأة في جميع الحقوق المدنية والسياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية، واعترف بحق المرأة في المواطنة الكاملة، بما في ذلك الحق في منح الجنسية لأولادها. كما كرّس حماية المرأة من العنف ضدها على أنها واجب من واجبات الدولة[٣٦]. وفي تونس، كرّس الدستور الجديد حقوق المرأة، فنصت المادة ٤٦ على التزام الدولة بحماية حقوق المرأة[٣٧] والسعي إلى دعمها وتنمية قدراتها، وضمان المساواة في المسؤولية بينها وبين الرجل في جميع المجالات. كما تلتزم الدولة بموجب المادة ٤٦ من دستور تونس الجديد بتحقيق التوازن بين عدد الرجال والنساء في المجالس المنتخبة. ويشدّد الدستور على ضرروة حماية حقوق المرأة في المجالين العام والخاص، وعلى ضرورة اتخاذ الدولة التدابير اللازمة للقضاء على العنف ضد المرأة.

٥٣- وعلى هذا الأساس، يبدو جلياً أن حقوق المرأة والمساواة بين الجنسين هي من الشروط الأساسية لتحقيق العدالة الاجتماعية في المنطقة العربية. ومع التحسّن الملحوظ في بعض البلدان، ومنها على سبيل المثال لبنان الذي أقر قانون حماية المرأة من العنف الأسري، والمملكة العربية السعودية حيث تم تعيين ٣٠ امرأة في مجلس الشورى في عام ٢٠١٣، لا تزال الأطر التشريعية والعوائق القانونية تهمّش المرأة وتبعدها عن مواقع السلطة، وتضع قيوداً على حقوقها الاقتصادية والاجتماعية تقوّض مسيرة العدالة الاجتماعية في مختلف أنحاء المنطقة.

٣- حقوق الوافدين

(أ) العمال الوافدون

٥٤- تشير التقديرات إلى أن عدد العمال الوافدين تجاوز ٣٠ مليون وافد في المنطقة العربية في عام ٢٠١٣، أي ما يشكل ٨,٤ في المائة من مجموع سكان المنطقة بعد أن كانت هذه النسبة ٦,٧ في المائة في عام ١٩٩٠. وتضم بلدان مجلس التعاون الخليجي الستة وحدها أكثر من ٢٢ مليوناً من العمال الوافدين، أي ٤٦ في المائة من مجموع سكان بلدان المجلس، كما يشكل الوافدون أكثرية ديمغرافية في بعض بلدان المجلس مثل الإمارات العربية المتحدة، والبحرين، وقطر، والكويت[٣٨]. ويستضيف الأردن ولبنان أيضاً عدداً كبيراً من العمال الوافدين، بينما تستضيف بلدان شمالي أفريقيا أعداداً كبيرة من العمال الوافدين غير الشرعيين من أفريقيا جنوب الصحراء الكبرى، يقصدونها للعبور منها إلى أوروبا. وقد وفد ١١,٥ مليوناً من مجموع العمال الوافدين في المنطقة، أي حوالى ٣٨ في المائة منهم، من بلدان عربية أخرى، بينما الغالبية العظمى جاءت من بلدان جنوب وجنوب شرق آسيا (الشكل ٢).

---

(٣٥) الإسكوا، المرأة والمشاركة في الانتفاضات العربية: صراع من أجل العدالة، (E/ESCWA/SDD/2013/Technical Paper.13)، ص ٧.

(٣٦) دستور جمهورية مصر العربية، ٢٠١٤. متاح على: http://www/Egypt.gov.eg/arabic/laws/download/Constitution_2014.pdf.

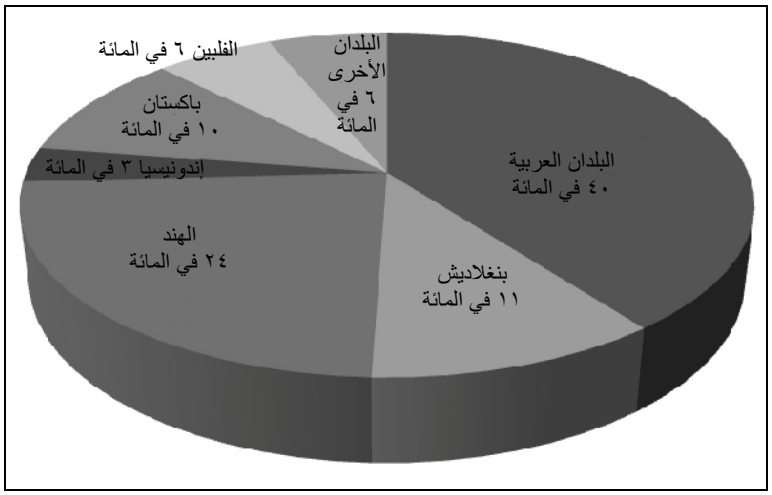
(٣٧) دستور الجمهورية التونسية، ٢٠١٤. متاح على: http://www.anc.tn/site/main/AR/docs/constit_proj_26012014.pdf.

(٣٨) الأمم المتحدة، إدارة الشؤون الاقتصادية والاجتماعية، ٢٠١٣، اتجاهات أعداد المهاجرين الدوليين: تنقيح عام ٢٠١٣، قاعدة بيانات الأمم المتحدة. متاح على: http://www.un.org/en/development/desa/population/publications/migration/migrant-stock-age-2013.shtml.

٥٥- ويتعرض العمال الوافدون في المنطقة العربية للتمييز في ما يتعلق بالأبعاد الأربعة التي تكوّن مفهوم العدالة الاجتماعية. فهم محرومون من المساواة في المعاملة وفي الحصول على السلع والخدمات، ويعانون من التمييز في أنظمة الحماية الاجتماعية، حيث يُفرض عليهم مثلاً، دفع مقابل للحصول على خدمات صحية يحصل عليها المواطنون مجاناً، أو يُحرمون من خدمات الحماية الاجتماعية.

٥٦- وتضع بعض الدول عوائق كبيرة تحول دون تحسين أوضاع العمال الوافدين، إذ تفرض نظام الكفالة الذي يربط وضع الوافد في ما يتعلق بالحصول على تأشيرة الدخول، والإقامة، وفرص العمل، بصاحب عمل واحد، يُدعى الكفيل. ولا يستطيع الوافد تغيير عمله سوى بإذن من الكفيل، وإلا يُصبح وضعه غير شرعي ويتعرض للاعتقال والترحيل. وهذا يجعل مصير العمال الوافدين رهناً بأصحاب العمل، ليس في ما يتعلق بالأجور فقط ولكن أيضاً بالسكن، والخدمات الاجتماعية، ومدّة الإقامة في بلدان المقصد. كما تضع بعض الدول عوائق كبيرة أمام الوافدين الذين يرغبون في تغيير أوضاعهم، ولا سيما في حال أساء الكفيل استخدام موقعه لاستغلال الوافدين العاملين بكفالته، منتقصاً من حقوقهم في الأجر، أو في السكن، أو في ظروف العمل، أو معرضاً إياهم للعنف. ومع أن بعض الدول كالبحرين، نفذت إصلاحات على هذا النظام فسمحت للوافدين بتغيير عملهم من دون إذن الكفيل، لا تزال أحكام كثيرة منه سارية في أنحاء مختلفة من المنطقة.

الشكل ٢- العمال الوافدون إلى المنطقة العربية حسب بلدان المنشأ، ٢٠١٣



المصدر: الأمم المتحدة، إدارة الشؤون الاقتصادية والاجتماعية، اتجاهات أعداد المهاجرين الدوليين بحسب بلدان المقصد والمنشأ – تنقيح عام ٢٠١٣، قاعدة بيانات الأمم المتحدة، POP/DB/MIG/Stock/Rev.2013.

٥٧- ومع أن الدول العربية صدقت على معظم معايير حقوق الإنسان، لم تصدق أي دولة من الدول التي هي وجهة رئيسية للهجرة في المنطقة، باستثناء ليبيا، على الاتفاقية الدولية لحماية حقوق جميع العمال المهاجرين وأفراد أسرهم[٣٩]. والجزائر هي الدولة الوحيدة التي صدّقت على اتفاقيتي منظمة العمل الدولية المتعلقتين بالعمال المهاجرين (٦٧ و١٤٣)، ولا يزال احترام هذه الحقوق وحمايتها وضمانها ضعيفاً في الدول العربية باستثناء بعض الحالات. ومن العوامل التي تحد من إمكانات حماية حقوق العمال الوافدين من الانتهاك، تفويض الكفيل بالمسؤولية الكاملة عن العامل الوافد، والدور الذي تضطلع به وكالات التشغيل في القطاع

(٣٩) صدقت على الاتفاقية الجزائر والجمهورية العربية السورية ومصر والمغرب، وهي بلدان مرسلة.

الخاص، والقدرة المحدودة لهيئات التفتيش في هذا المجال. أما الإجراءات التي وُضعت لمساعدة الوافدين، مثل الخطوط الساخنة لاستقبال شكاويهم والمراكز التي يمكنهم اللجوء إليها في حال تعرضهم لأي انتهاك أو إساءة، فتبقى محدودة الفعالية. أما الوافدون العاملون في المنازل، ومعظمهم من النساء، فهم معرّضون لجميع أشكال التمييز. ففي معظم البلدان العربية لا تشمل قوانين العمل الوافدين العاملين في المنازل. لكن بعض البلدان العربية بدأت العمل مؤخرا على إعداد لوائح تنظيمية منفصلة لعمال المنازل الوافدين. وكان الأردن أول بلد عربي يسن أحكاماً قانونية في هذا المجال في عام ٢٠٠٩ من خلال القانون الخاص بالعاملين في الخدمة المنزلية، والطهي، والبستنة[٤٠]. ويشير Kerbage وEsim إلى تقييم منظمة العمل الدولية في التوصية ١٩٨[٤١]، الذي يعتبر أنه على الرغم من التقدم المحرز في هذا المجال، لا تزال الأطر القانونية القائمة والاتفاقات التعاقدية المتعلقة بالعمال المنزليين في البلدان العربية، تؤدي إلى حرمان العمال من الحماية التي يستحقونها.

٥٨- ومعظم العمال الوافدين محرومون من إمكانية المشاركة في اتخاذ القرارات التي تعنيهم وتؤثر على حياتهم. وللعمال الوافدين الحق في حرية الانضمام إلى نقابات العمال والجمعيات، وفي المشاركة في اجتماعات وأنشطة نقابات العمال المنشأة وفقاً للقانون، بقصد حماية مصالحهم الاقتصادية والاجتماعية والثقافية ومصالحهم الأخرى، مع الخضوع فقط للوائح المنظمة المعنية[٤٢]. غير أن هذا النوع من المشاركة محظور على العمال الوافدين في حالات كثيرة. ومع ظهور بعض البوادر الهادفة إلى تعزيز مشاركة العمال الوافدين في القرارات التي تمس حياتهم، مثل تضمين دستور المغرب لعام ٢٠١١ أحكاماً تجيز مشاركة الأجانب في الانتخابات المحلية، واعتماد سياسة لدمج الوافدين في المملكة العربية السعودية، لا يزال معظم الوافدين غير قادرين على المشاركة في صنع القرارات التي تعنيهم.

(ب) اللاجئون

٥٩- كانت الدول العربية دائماً على استعداد لفتح حدودها أمام الراغبين في الهرب من الحروب في بلدانهم. وفي عام ٢٠١٣، سجلت مفوّضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين حوالى ٢,٣ مليون لاجئ في البلدان العربية، من أصل مجموع عدد اللاجئين في العالم البالغ ١٠,٥ مليون لاجئ. ويستضيف الأردن ولبنان واليمن معظم اللاجئين في المنطقة العربية، بينما تستضيف كل من الجمهورية العربية السورية والسودان والعراق ومصر عدداً من اللاجئين يتجاوز ١٠٠ ٠٠٠ لاجئ[٤٣]. ومعظم اللاجئين هم من الجمهورية العربية السورية والسودان والصومال والعراق. ويضاف إلى هذا العدد حوالى خمسة ملايين فلسطيني مسجلين لدى وكالة الأمم المتحدة لإغاثة وتشغيل اللاجئين الفلسطينيين في الشرق الأدنى (الأونروا)[٤٤] و٥,٦ مليون من النازحين داخلياً، معظمهم في الجمهورية العربية السورية، والسودان، والصومال، والعراق، واليمن.

---

(٤٠) Kerbage, Carol and Simel Esim, "The situation of Arab domestic workers in Arab States: a legislative overview", paper presented at the Interregional Workshop on Strengthening Dialogue to Make Migration Work for Development in the ESCAP and ESCWA Regions, Beirut, 28-30 June 2011.

(٤١) منظمة العمل الدولية، التوصية بشأن علاقات العمل (الرقم ١٩٨). متاحة على: http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_INSTRUMENT_ID:312535.

(٤٢) الاتفاقية الدولية لحماية حقوق جميع العمال المهاجرين وأفراد أسرهم، المادة ٢٦.

(٤٣) مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين، إتجاهات منتصف السنة ٢٠١٣، (جنيف، ٢٠١٣) الملحق، الجدول ١. متاح على: http://unhcr.org.uk/fileadmin/user_upload/docs/Mid_year_trends_2013.pdf.

(٤٤) الأونروا، الأونروا في أرقام، كانون الثاني/يناير ٢٠١٣. متاح على: http://www.unrwa.org/sites/default/files/unrwa_in_figures_new2014_10nov2014.pdf.

٦٠- ومعظم اللاجئين يعيشون في أوضاع غير مستقرة، بسبب الظروف التي تحلّ بهم بعد فقدانهم منازلهم وسبل عيشهم، وممتلكاتهم وحلولهم في أماكن جديدة قد يجدون نفسهم فيها بلا حماية اجتماعية، ولا فرص عمل، ولا مأوى. وما يزيد الأوضاع صعوبة لجوء معظم اللاجئين إلى بلدان يعيش سكانها أوضاعاً عسيرة أيضاً، فيجدون نفسهم في منافسة معهم على موارد نادرة في السكن، والغذاء، والمياه، وسبل العيش، وفرص العمل.

٦١- واللاجئون وغيرهم من النازحين داخلياً هم في الأصل ضحية لأقسى أشكال الإجحاف الاجتماعي لأنهم أُرغموا على ترك منازلهم خوفاً من الاضطهاد والظلم، ما يهدد حقهم في الحياة وفي السلامة الجسدية، وفي العيش بمنأى عن كل أنواع الأذى الجسدي والنفسي. وعندما يصلون إلى مكان اللجوء، يواجهون قيوداً جديدة تسبب لهم مزيداً من الإجحاف. فحق اللاجئين الفلسطينيين في العمل في لبنان، يقتصر على قطاعات معينة، ويتوقف على تذليل مجموعة من المشقات الإدارية، وهم يعانون بالتالي من أنماط مختلفة من العمل غير المستقر والاستغلال(٤٥). أما السوريون الواصلون حديثاً إلى لبنان فيواجهون صعوبات في دخول المدارس وإيجاد فرص للعمل المستقر(٤٦).

٦٢- وفي الأردن ولبنان، يصطدم تحقيق العدالة الاجتماعية للاجئين بصعوبات عائدة إلى ضخامة عددهم وإقامتهم في مناطق تعاني في الأصل من الفقر والتهميش. وإضافة إلى هذه الأسباب، فإن عدم تصديق معظم الدول العربية بعد على اتفاقية الأمم المتحدة بشأن أوضاع اللاجئين والبروتوكول المكمل لها يجعل اللاجئين عرضة لأشكال مختلفة من الإجحاف الاجتماعي، إذ يقتصر التصديق حتى الآن على تسع دول(٤٧). وتتضمن الاتفاقية التعريف القانوني للجوء، وتحدّد طرق معاملة اللاجئ من حيث النفاذ إلى سوق العمل، وظروف العمل، والحصول على التعليم والضمان الاجتماعي. ويُعتبر التصديق على الاتفاقية والبروتوكول الخطوة الأولى لضمان الحقوق الاقتصادية والاجتماعية للاجئين في البلدان المضيفة.

٤- الفقر وعدم المساواة في الدخل

٦٣- القضاء على الفقر المدقع هو هدف من الأهداف الإنمائية للألفية ومن الخطة العالمية للتنمية لما بعد عام ٢٠١٥، والأهم أنه ركن أساسي من أركان العدالة الاجتماعية، بما تعنيه من مساواة وتكافؤ في الفرص الإنمائية. ومع أن الفقر المدقع، بمقياس العيش على أقل من ١,٢٥ دولار أمريكي في اليوم، منخفض نسبياً في المنطقة العربية، لن تتمكن المنطقة من تحقيق هدف القضاء على الفقر والجوع بحلول عام ٢٠١٥. فقد ارتفعت نسبة الفقر في المنطقة مؤخراً على الرغم من الإنجازات الاقتصادية التي تحققت على مدى العقود الماضية. ونتيجة للإنجازات المسجلة في الأردن والجمهورية العربية السورية ومصر خلال فترة التسعينات، انخفضت نسبة الفقر المدقع في المنطقة من ٥,٥ في المائة في عام ١٩٩٠ إلى ٤,١ في المائة في عام ٢٠١٠. غير أن نسبة الفقر المدقع عادت وارتفعت منذ ذلك الحين لتصل إلى ٧,٤ في المائة في عام ٢٠١٢، متخطية النسبة المرجعية لعام ١٩٩٠(٤٨). وفي ظل الأزمة الاجتماعية والاقتصادية التي حدثت مؤخراً في اليمن،

(٤٥) منظمة العمل الدولية، مسح القوى العاملة من اللاجئين الفلسطينيين الذين يعيشون في المخيمات والتجمعات في لبنان، ٢٠١١: لمحة عامة (٢٠١٢). متاح على: http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/lfsurvey_en.pdf.

(٤٦) منظمة العمل الدولية، المكتب الإقليمي للدول العربية، تقييم وضع اللاجئين السوريين في لبنان وإمكانات تشغيلهم، ٢٠١٣ (بيروت، ٢٠١٤). متاح على: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---arabstates/---ro-beirut/documents/publication/wcms_240134.pdf.

(٤٧) هذه الدول هي: تونس، والجزائر، وجيبوتي، والسودان، والصومال، ومصر، والمغرب، وموريتانيا، واليمن.

(٤٨) Naren Prasad and Khalid Abu-Ismail, *On the Relevance of the Post-2015 Development Agenda for the Arab Uprisings* (forthcoming), p. 7.

والنزاع الدائر في الجمهورية العربية السورية، ومع أخذ البيانات الأخيرة للعراق والسودان في الاعتبار، ازداد انتشار الفقر المدقع في المنطقة بحيث وصل إلى ما يزيد على ٨ في المائة[٤٩].

٦٤- وبلغ الفقر المدقع أعلى معدل له في أقل البلدان العربية نمواً، حيث وصل إلى ٢١,٦ في عام ٢٠١٢، بعد أن كان ١٣,٩ في المائة في عام ١٩٩٠. وارتفع معدّل الفقر مؤخراً في بلدان عديدة، لأسباب أهمها الاضطرابات والأزمات السياسية. ففي الجمهورية العربية السورية، مثلاً، وبعدما سجلت معدلات الفقر انخفاضاً كبيراً في الفترة ١٩٩٧-٢٠٠٧، عادت لترتفع من ١٤ في المائة في عام ٢٠٠٩ إلى ما يقارب ٤٥ في المائة في عام ٢٠١٤ وفقاً لخط الفقر الوطني، بحسب تقديرات الإسكوا[٥٠].

٦٥- ومع أن البيانات المصنّفة حسب الجنس غير متوفرة في معظم البلدان العربية، يُتوقع أن يتركز ارتفاع معدّلات الفقر بين النساء وسكان الأرياف. فالنساء، ولا سيما من سكان الأرياف، يواجهن عوائق قانونية وهيكلية وثقافية إضافية تحدّ من فرص حصولهن على التعليم، والقروض، وحقوق الملكية القانونية، وإمكانية التنقل. وعدم المساواة يعوق التقدّم نحو تحقيق الأهداف الإنمائية للألفية. فالنساء، ولا سيما من الفئات المحرومة والمهمشة، لم تشملهن المكاسب المحققة من التنمية[٥١].

٦٦- والأطفال يعانون أكثرمن الفئات الأخرى من الفقر والإقصاء. وتشير تقارير البنك الدولي إلى أن أكثر من ٢٥ في المائة من الأطفال من الطبقات الاقتصادية المتواضعة في الجمهورية العربية السورية، ومصر، والمغرب، يعانون من سوء التغذية المزمن[٥٢]. ويعود ارتفاع نسبة الأطفال دون سن الخامسة الذين يعانون من نقص في الوزن في المنطقة من حوالى ١٤,٥ في المائة في التسعينات إلى ١٥,٣ في المائة في عام ٢٠١٠، إلى زيادة حادة في نسبة الأطفال الذين يعانون من نقص في الوزن في أقل البلدان العربية نمواً، مع أن مجموعات البلدان الأخرى حققت أداء جيداً في هذا المؤشر. وفي الواقع، يعاني طفل من أصل كل ثلاثة أطفال من نقص في الوزن في أقل البلدان العربية نمواً[٥٣]. وفي مصر، بيّنت دراسة أجراها برنامج الأغذية العالمي، أن ٣١ في المائة من الأطفال الذين تتراوح أعمارهم بين ٦ و٥٩ شهراً يعانون من التقزم، وذلك بسبب الفقر والنقص في التغذية[٥٤].

٦٧- وفي مطلع القرن الحالي، بلغت معدل الفقر في المناطق الريفية نسبة إلى المناطق الحضرية ٩ إلى ٤ في تونس، و٩ إلى ٢ في مصر، و٩ إلى ١ في اليمن، و٤ إلى ١ في الأردن؛ وفي المنطقة ككل، بلغ مجموع

---

(٤٩) المرجع نفسه.

(٥٠) الإسكوا، الأهداف الإنمائية في الجمهورية العربية السورية ٢٠١٣: عقود من التنمية الضائعة وأمل في البناء (قيد الإعداد).

(٥١) لكشمي بوري (Lakshmi Puri)، نائب المدير التنفيذي لهيئة الأمم المتحدة للمرأة، "ملاحظات افتتاحية حول الأهداف الإنمائية للألفية وخطة التنمية لما بعد عام ٢٠١٥، والمساواة بين الجنسين، وتمكين المرأة والفتاة في المنطقة العربية"، ألقيت في جامعة الدول العربية، القاهرة، ٢٣ شباط/فبراير ٢٠١٤. متاحة على: www.unwomen.org/en/news/stories/2014/2/opening-remarks-by-lakshmi-puri-at-the-league-of-arab-states.

(٥٢) Joana Silva and others, *Inclusion and Resilience: The Way Forward for Social Safety Nets in the Middle East and North Africa* (Washington D.C., World Bank, 2012).

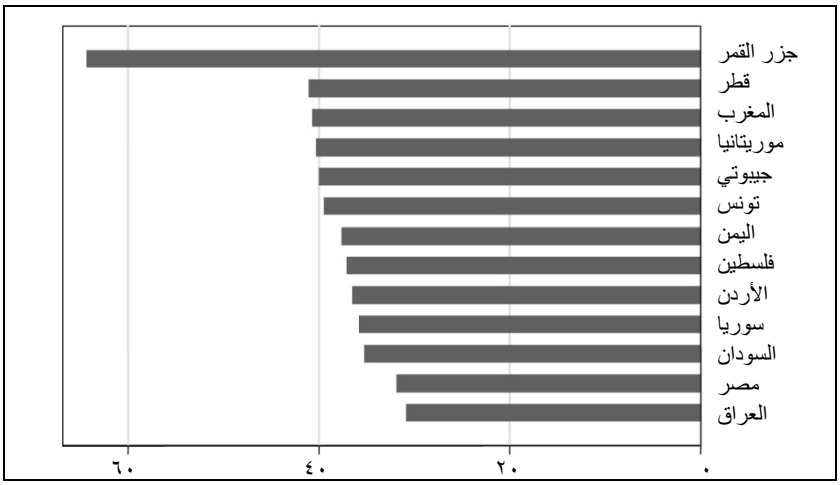
(٥٣) خالد أبو إسماعيل وآخرون، منظور عربي لخطة التنمية لما بعد عام ٢٠١٥: الأهداف والأولويات الوطنية والإقليمية، سلسلة ورقات عمل للإسكوا، ٢٠١٤. متاحة على: http://css.escwa.org.lb/SDPD/3315/7.pdf.

(٥٤) برنامج الأغذية العالمي، مكافحة الجوع في العالم. متاح على: http://www.wfp.org/countries/egypt/overview.

الفقراء في المناطق الريفية ضعف مجموع الفقراء في المناطق الحضرية[٥٥]. وتشير دراسة صدرت مؤخراً عن منظمة الأمم المتحدة للأغذية والزراعة إلى أن الفقراء يشكلون ربع سكان المنطقة، ويعيش ٥٨ في المائة منهم، أي ٥٢ مليون نسمة في المناطق الريفية. أما تراجع الفقر عبر السنين، فكان أشد بطئاً في المناطق الريفية مقارنة بالمناطق الحضرية. وبينما انخفضت معدّلات الفقر في المناطق الحضرية إلى متوسط بلغ ١٨ في المائة على مدى العقد الماضي، بقيت عند متوسط بلغ ٣٤ في المائة في المناطق الريفية[٥٦]، علماً بأن مشكلة الفقر مطروحة أيضاً في الأحياء المحيطة بالمدن العربية حيث يعيش ٢٨ في المائة من سكان المدن في أحياء فقيرة.

٦٨- وليست البيانات حول التفاوت في الدخل في المنطقة العربية بالوافية. لكن دراسة المؤشرات الإنمائية العالمية وحساب متوسط مُعامل جيني بالنسبة المئوية اعتباراً من عام ٢٠٠٠ وصاعداً لجميع البلدان العربية التي تتوفر عنها بيانات تعطي فكرة عامة، والحصيلة مبيّنة في الشكل ٣. وتظهر دراسة موسّعة حول عدم المساواة في البلدان العربية أن هذه البلدان تأتي في موقع وسط من حيث عدم المساواة إذا قيس بنفقات الاستهلاك. وقد تراوح مستوى عدم المساواة بين مستوىً متوسط في معظم البلدان التي تتوفرعنها بيانات في فترة التسعينات، ومستوىً متدنٍ في قلة من البلدان مثل الجمهورية العربية السورية والكويت، ومصر[٥٧] ومستوى مرتفع كما في تونس والمغرب[٥٨].

الشكل ٣- متوسط مُعامل جيني ما بعد عام ٢٠٠٠ في عدد من البلدان العربية



المصدر: البنك الدولي، قاعدة بيانات مؤشرات التنمية في العالم.

(٥٥) خالد أبو اسماعيل، إعادة التفكير في قياس الفقر وعدم المساواة في البلدان العربية، ٢٠١٢. ورقة عرضت في مؤتمر حول نهج القياس والسياسة العامة لإنصاف الأجيال الجديدة في الشرق الأوسط وشمالي أفريقيا، منظمة الأمم المتحدة للطفولة، الرباط، ٢٢-٢٣ أيار/مايو.

(٥٦) منظمة الأمم المتحدة للأغذية والزراعة والصندوق الدولي للتنمية الزراعية، وضع الفقر في الأرياف في الشرق الأدنى وشمالي أفريقيا (روما، ٢٠٠٧).

(٥٧) تجدر الإشارة إلى وجود فجوة بين بيانات المسوح الوطنية والواقع في بعض البلدان، إذ من الصعب في الغالب الحصول على بيانات عن الفئات الغنية من السكان، مما يوحي خطأً بانخفاض مستوى عدم المساواة.

(٥٨) Sami Bibi and Mustapha K. Nabli, "Equity and inequality in the Arab region", Policy Research Report No.33 (Cairo, Economic Research Forum, February 2010), p. 31. Available from http://www.erf.org.eg/CMS/uploads/pdf/PRR33.pdf.

٦٩- يعتبر عدم المساواة محدوداً في المنطقة العربية مقارنة بمناطق أخرى مثل أمريكا اللاتينية وأفريقيا جنوب الصحراء الكبرى، وظلت مستويات عدم المساواة مستقرة خلال العقود الثلاثة الماضية. وتشير بعض التقديرات إلى أن مؤشر جيني لعدم المساواة في الدخل بين البلدان في المنطقة العربية قد انخفض من ٠,٣٨١ في عام ١٩٨٨ إلى ٠,٣٦٧ في عام ٢٠٠٢[٥٩]. ويعود مستوى انعدام المساواة في المنطقة بشكل كبير إلى عدم المساواة داخل البلدان. والفجوة واضحة بين مجموعات البلدان في المنطقة، حيث تسجل مجموعة بلدان مجلس التعاون الخليجي مستويات في الدخل أعلى من البلدان العربية الأخرى. ويمكن توضيح ذلك باحتساب مؤشر جيني للمجموعات دون الإقليمية: فمؤشر جيني بين البلدان في البلدان السبعة التالية لعام ١٩٩٨[٦٠]، الأردن، وتونس، وجزر القمر، ومصر، والمغرب، وموريتانيا، واليمن، بلغ ٠,٠٥٣؛ ولكن عند إضافة الإمارات العربية المتحدة وهي من بلدان مجلس التعاون الخليجي، يرتفع المؤشر إلى ٠,٤٧ مبيناً فوارق كبيرة في الدخل فيما بين البلدان.

٧٠- وعدم المساواة ظاهرة واضحة في الفقر، بين النساء والرجال، وبين المناطق الريفية والمناطق الحضرية. فالمرأة عموماً هي أكثر تعرضاً للحرمان من الرجل لأسباب عديدة، مثل التمييز والإقصاء في سوق العمل. والمرأة في العديد من البلدان العربية ما زالت تواجه أشكالاً من التمييز في الممارسات الاجتماعية التي تستلب حقها في ملكية الأراضي والميراث. ويخضع حصول المرأة على الأراضي لقيود مشدّدة في السودان وهو ميَسَّر إلى حد ما في تونس والكويت ولبنان ومصر.

٥- النزاع والاحتلال

٧١- ما زالت المنطقة العربية تشهد نزاعات متواصلة تطال بتداعياتها الآليات المدنية والعامة التي تعمل باتجاه العدالة الاجتماعية. فقد تسبب النزاع في الجمهورية العربية السورية بنزوح أكثر من ستة ملايين شخص. ويتحمل الأردن ولبنان الجزء الأكبر من الأعباء الاقتصادية والاجتماعية ووزر التداعيات الأمنية المترتبة على موجات النزوح واللجوء. ووفقاً لمفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين، بلغ عدد اللاجئين المسجلين في لبنان فقط حوالى مليون لاجئ في نيسان/أبريل ٢٠١١، ويدخل البلد شخص كل دقيقة (الشكل ٤). وحتى ٩ تموز/يوليو ٢٠١٤ كان عدد اللاجئين السوريين في الأردن قد بلغ ٦٠٥ ٧١٩ لاجئ[٦١]. ويثقل هذا الوضع كاهل البنية التحتية والخدمات الأساسية في كلا البلدين. وتشير تقديرات البنك الدولي إلى أن حوالى ١٧٠ ٠٠٠ لبناني سينضمون إلى أعداد الفقراء، وأن الاقتصاد اللبناني سيتكبد خسائر تعادل ٢,٨ مليار دولار من جراء الأزمة السورية[٦٢].

---

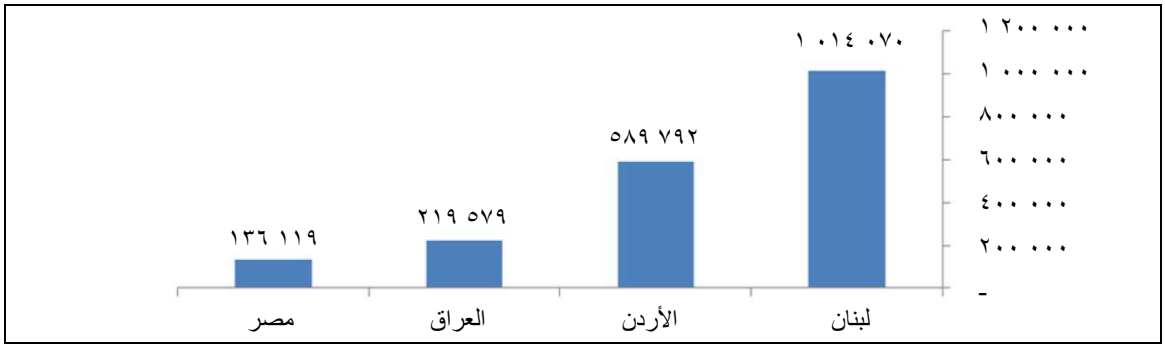
(٥٩) المرجع نفسه، ص ٣٣.

(٦٠) المرجع نفسه.

(٦١) بيانات مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين. متاحة على: http://data.unhcr.org/syrianrefugees.

(٦٢) البنك الدولي، تأثير الأزمة السورية الاقتصادي والاجتماعي على لبنان، ٢٠ أيلول/سبتمبر ٢٠١٣ (التقرير رقم 81098-LB)، ص ٤٨ و٦٣.

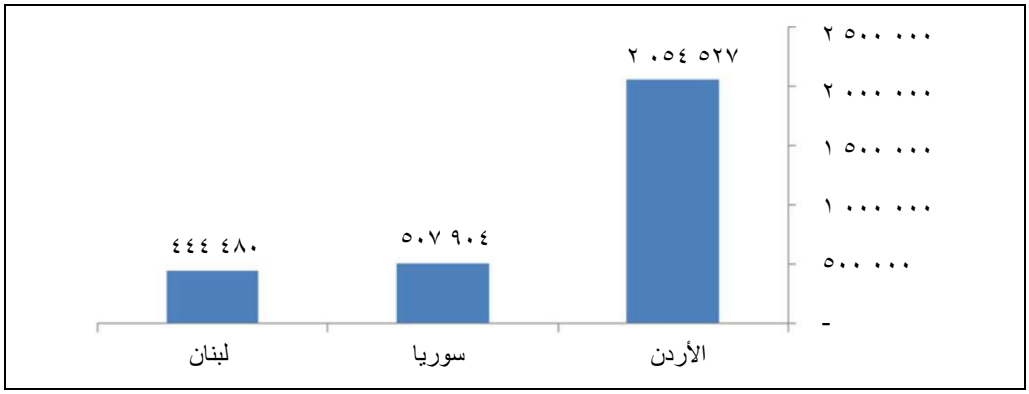
الشكل ٤- مجموع اللاجئين السوريين في المنطقة (حتى ١٣ نيسان/أبريل ٢٠١٤)



المصدر: مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين، http://data.unhcr.org/syrianrefugees.

٧٢- وتتحمّل هذه البلدان أيضاً تداعيات الاحتلال الإسرائيلي المستمر لفلسطين وأجزاء من بلدان عربية أخرى، إذ تضم أعداداً من اللاجئين والنازحين يعيشون حياة فقر في مخيّمات اللجوء. وقد تخطى العدد الحالي للاجئين الفلسطينيين في الأردن والجمهورية العربية السورية ولبنان ثلاثة ملايين لاجئ (الشكل ٥). فالفلسطينيون اضطروا للنزوح مراراً، سواء أكان في الأراضي التي تحتلها إسرائيل، أم في مخيمات اللجوء في البلدان المجاورة.

الشكل ٥- أعداد اللاجئين الفلسطينيين المسجلين، ٢٠١٤



المصدر: الأونروا، http://www.unrwa.org/where-we-work.

٧٣- وفي الأراضي الفلسطينية المحتلة، كان بناء المستوطنات والجدار العازل على حساب أمن الفلسطينيين، وسبل رزقهم، وحقهم في الحياة الكريمة (الجدول ٣).

الجدول ٣- نمو عدد المستوطنين الإسرائيليين في الضفة الغربية

السنة	١٩٩٢	١٩٩٧	٢٠٠٢	٢٠٠٧	٢٠١٠	٢٠١٢
المستوطنون الإسرائيليون	٢٤١ ٥٠٠	٣٠٨ ٦٨٩	٣٨٣ ٢٧٥	٤٦١ ١٦٩	٥١٧ ٧٧٤	٥٦٣ ٥٤٦

المصدر: منظمة Human Rights Watch، معاملة إسرائيل التمييزية للفلسطينيين في الأراضي الفلسطينية المحتلة، كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٠؛ ومنظمة Btselem على الرابط التالي: http://www.btselem.org/English/Settlements/Settlement_population.xls (البيانات تشمل القدس الشرقية).

٧٤- وتشكل المستوطنات الإسرائيلية والجدار العازل انتهاكاً لحقوق الفلسطينيين في تقرير المصير، والعيش الآمن بمنأى عن التمييز، وحقهم في المساواة، والمحاكمة العادلة، والحماية من الاعتقال التعسفي، وحرية التنقل، وحرية التعبير، وحرية الوصول إلى أماكن العبادة، والحق في الحصول على التعليم، والمياه، والسكن، والعيش اللائق، والملكية، والوصول إلى الموارد الطبيعية، والعلاج الناجع. وتُبنى هذه المستوطنات لصالح الإسرائيليين، وتصمّم وفقاً لنظام العزل والفصل التام بين المستوطنين والسكان الذين يعيشون في الأراضي المحتلة. ولذلك، ستبقى أي محاولة لتحقيق العدالة الاجتماعية عرضة للإخفاق في منطقة تعاني من الاحتلال(٦٣).

٦- الفساد

٧٥- الفساد من العوامل التي تقوّض حقوق الأفراد المدنية، والسياسية، والاقتصادية، والاجتماعية، والثقافية. وهو ظاهرة منتشرة في مؤسسات حكومية عديدة في المنطقة العربية. ويُعتبر الفساد من أهم مظاهر الإجحاف الاجتماعي، وكان من أهم الدوافع التي قادت إلى اندلاع الانتفاضات الشعبية. ففي تونس انتشرت المحسوبية والمحاباة للمقربين من نظام زين العابدين بن علي؛ وفي ليبيا تحكمت شبكات المحسوبية في ظل نظام معمر القذافي بالموارد الطبيعية الوفيرة واحتكرتها؛ وفي مصر إبان عهد حسني مبارك اخترق الفساد أجهزة الأمن؛ وفي اليمن في عهد علي عبد الله صالح لم يكن الوضع بأفضل حال حيث تحكمت بثروات البلد النخبة الحاكمة وأرهق الفقر غالبية السكان(٦٤). وقبل اندلاع الانتفاضات الشعبية في عام ٢٠١١، حلت الدول العربية في مراتب متدنية حسب مؤشرات البنك الدولي للحكم الرشيد. وسجلت المنطقة أدنى معدّل في العالم في مؤشر إعلاء الصوت والمساءلة، وحلت بعد أفريقيا جنوب الصحراء الكبرى من حيث الأسوأ في الاستقرار السياسي وغياب العنف، وفي الكفاءة الحكومية، وجودة الأنظمة، ومكافحة الفساد(٦٥). وعلاوة على ذلك، تُعتبر التدفقات المالية غير المشروعة، وهي أموال مكتسبة أو منقولة أو مستخدمة بصورة غير مشروعة، مسألة بالغة الخطورة في البلدان العربية، وتعكس مدى الفساد الذي تعاني منه تلك البلدان، إذ تتجاوز قيمة هذه التدفقات ١١١ مليار دولار أمريكي في السنة(٦٦).

٧٦- وقد تم اتخاذ خطوات هامة لسن قوانين جديدة وإنشاء المؤسسات المعنية بمنع ومكافحة الفساد، ولتعزيز التعاون الإقليمي في هذا الصدد، ولا سيما عن طريق الشبكة العربية لتعزيز النزاهة ومكافحة الفساد(٦٧)، ولكن يقتضي بذل المزيد من الجهود لتحقيق التقدم المرجو في هذا المجال. ولا يزال المواطنون مرهقين من الفساد

---

(٦٣) يمكن العودة إلى التقرير A/HRC/22/63 المقدم إلى مجلس حقوق الإنسان في دورته الثانية والعشرين (٢٠١٣) تحت البند ٧ من جدول الأعمال حول حقوق الإنسان في فلسطين وفي الأراضي العربية المحتلة الأخرى، الفقرات ١٠١ و١٠٢ و١٠٥.

(٦٤) يمكن العودة إلى: Lynch, Marc, *The Arab Uprising: the Unfinished Revolutions of the New Middle-East* (New York, Public Affairs, 2012), pp. 73-75; 85-87; and 106; and Transparency International, "Corruption in the MENA region", Working Paper No. 02/2009 (Berlin, 2009).

(٦٥) Paul Salem, "The Arab state: assisting or obstructing development?", Carnegie Papers, No. 21 (April 2010), pp. 3-4.

(٦٦) Kar, Dev and Devon Cartwright-Smith, *Illicit Financial Flows from Developing Countries: 2002-2006* (Washington D.C., Global Financial Integrity, 2008).

(٦٧) تُعتبر الشبكة العربية لتعزيز النزاهة ومكافحة الفساد الآلية الإقليمية المتخصصة الرائدة في دعم البلدان العربية لاتخاذ إجراءات لمكافحة الفساد وفقاً لأولوياتها الوطنية واستناداً إلى المعايير الدولية والإقليمية ذات الصلة. وتشمل هذه الشبكة ٤٤ وزارة وهيئة حكومية وقضائية من ١٧ بلداً عربياً هي الأردن، والبحرين، وتونس، والجزائر، وجيبوتي، والسودان، والعراق، وفلسطين، وقطر، والكويت، ولبنان، وليبيا، ومصر، والمغرب، والمملكة العربية السعودية، وموريتانيا، واليمن.

المستحكم في بلدانهم ومدركين لخطورته. ووفقاً لمؤشر ملاحظة الفساد لعام ٢٠١٣، الذي تعده منظمة الشفافية الدولية[٦٨]، صنّفت سبعة بلدان عربية فقط فوق المتوسط العالمي البالغ ٤٣ نقطة (على مقياس من صفر إلى ١٠٠ حيث الصفر يشير إلى درجة عالية من الفساد و١٠٠ تشير إلى عدم وجود فساد على الإطلاق). وهذه البلدان هي حسب الترتيب التنازلي، الإمارات العربية المتحدة، وقطر، والبحرين، وعُمان، والمملكة العربية السعودية، والأردن، والكويت. وصُنف أربعة عشر بلداً، أي ثلثا البلدان العربية، دون المتوسط العالمي. ومن بين هذه البلدان، سجل الصومال، والسودان، والعراق، وليبيا، واليمن، والجمهورية العربية السورية أقل الدرجات في المنطقة. ويبين الجدول ٤ ترتيب ٢١ بلداً عربياً من حيث انتشار الفساد في عام ٢٠١٣. وقد أكدت هذه الحصيلة النتائج التي توصلت إليها مبادرة النزاهة العالمية لعام ٢٠١٠، حيث رصد تقرير النزاهة اتجاهات الفساد في مصر بين عامي ٢٠٠٦ و٢٠١٠، وحل البلد في المرتبة ٥٤ من أصل ١٠٠ بلد شملها حساب المؤشر. وتقع بلدان عربية أخرى، مثل الجمهورية العربية السورية ولبنان والمغرب واليمن، في أسفل الترتيب حسب مؤشر النزاهة العالمي لعام ٢٠١٠، وهو مؤشر يؤكد وعي المواطنين بانتشار الفساد وخطورته[٦٩].

الجدول ٤- ترتيب ٢١ بلداً عربياً حسب مؤشر ملاحظة الفساد، ٢٠١٣

البلد	المرتبة	مجموع النقاط
الإمارات العربية المتحدة	٢٦	٦٩
قطر	٢٨	٦٨
البحرين	٥٧	٤٨
عُمان	٦١	٤٧
المملكة العربية السعودية	٦٣	٤٦
الأردن	٦٦	٤٥
الكويت	٦٩	٤٣
تونس	٧٧	٤١
المغرب	٩١	٣٧
الجزائر	٩٤	٣٦
جيبوتي	٩٤	٣٦
مصر	١١٤	٣٢
موريتانيا	١١٩	٣٠
لبنان	١٢٧	٢٨
جزر القمر	١٢٧	٢٨
اليمن	١٦٧	١٨
الجمهورية العربية السورية	١٦٨	١٧
العراق	١٧١	١٦
ليبيا	١٧٢	١٥
السودان	١٧٤	١١
الصومال	١٧٥	٨

المصدر: منظمة الشفافية الدولية، مؤشر ملاحظة الفساد، ٢٠١٣.

(٦٨) منظمة الشفافية الدولية، مؤشر ملاحظة الفساد، ٢٠١٣. متاح على: http://www.transparency.org/cpi2013/results. لا يمكن اعتبار هذا المؤشر مقياساً شاملاً لحالة الفساد والجهود الرامية إلى التصدي له، ولكنه يُعتبر مؤشراً جيداً للرأي العام حول بعض أشكال الفساد في القطاع العام.

(٦٩) Global Integrity, *Global Integrity Report: 2010 – Key Findings*.

٧٧- وفي مؤشر الرأي العربي، المستند إلى قياس أجراه المركز العربي للأبحاث ودراسة السياسات في أوائل عام ٢٠١١، سُئل مواطنون من تونس ومصر عن أسباب الانتفاضات. فجاء الجواب من نسبة كبيرة من أفراد العيّنتين أن الفساد والمحسوبية في ظل نظام بن علي ومبارك هما من أهم العوامل التي أدت إلى الحراك الشعبي (٤٠ في المائة في تونس و٢٠ في المائة في مصر)[٧٠].

جيم- العدالة الاجتماعية: مشاكل وتحديات

١- إنجازات هامة ولكن غير مكتملة في التعليم

٧٨- التعليم هو أداة للعدالة الاجتماعية ونتيجة لها. فهو حق قائم بحد ذاته، وشرط لتحقيق المساواة، والإنصاف، والمشاركة في المجتمع. وقد أصدرت لجنة الأمم المتحدة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية الملاحظة العامة ١٣ (١٩٩٩) لتوضيح واجبات الدولة في ضمان الحق في التعليم، المنصوص عليها في العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية. وفي هذا السياق، حدّدت اللجنة المعايير الرئيسية الأربعة التالية:

(أ) **التوافر:** توافر المؤسسات التعليمية بالعدد الكافي ضمن ولاية الدولة؛

(ب) **النفاذ:** النفاذ إلى المؤسسات التعليمية للجميع، ولا سيما الفئات الضعيفة، من غير تمييز؛

(ج) **المقبولية:** تقديم مواد تعليمية مقبولة من حيث المضمون وطرق التعليم، وملائمة ثقافياً وتستوفي معايير الجودة المطلوبة؛

(د) **قابلية التكيّف:** تكييف التعليم حسب الحاجات المتغيّرة للمجتمعات ولتلبية حاجات الطلاب من مختلف الظروف الاجتماعية والثقافية[٧١].

٧٩- وعلى الرغم من ارتفاع الإنفاق الحكومي على التعليم في المنطقة العربية، جاءت النتائج متواضعة على التعليم وفي استيفاء المعايير المشار إليها. وتخصص الدول العربية في المتوسط ٥,٥ في المائة من ناتجها المحلي الإجمالي للتعليم. وهذه نسبة عالية، لا بل هي ثاني أعلى نسبة في الترتيب العالمي بعد أمريكا الشمالية وأوروبا الغربية، لكنها تحجب فوارق بين بلد وآخر. ففي تونس مثلاً، بلغ الإنفاق الحكومي على التعليم ٦,٦ في المائة من الناتج المحلي الإجمالي، بينما بلغ في لبنان ١,٨ في المائة. ولا تستطيع الأسر الفقيرة في المنطقة العربية تحمّل أعباء الكلفة التي تترتب على الحصول على التعليم العالي الجودة، وهو غالباً ما لا يتوفر عبر نظام التعليم العام[٧٢].

---

(٧٠) المركز العربي للأبحاث ودراسات السياسات، دليل الرأي العربي، ٢٠١١. معهد الدوحة، آذار/مارس ٢٠١٢، ص ٢٢-٢٤. متاح على: http://english.dohainstitute.org/release/5083cf8e-38f8-4e4a-8bc5-fc91660608b0.

(٧١) اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، الملاحظة رقم ١٣ بشأن الحق في التعليم (المادة ١٣) (E/C.12/1999/10).

(٧٢) اليونسكو، التقرير العالمي لرصد مبادرة التعليم للجميع، صحيفة وقائع إقليمية: التعليم في الدول العربية، كانون الثاني/يناير ٢٠١٣، ص ٢-٣. متاح على: http://unesdoc.unesco.org/images/0021/002191/219170e.pdf.

٨٠- وقد تحققت إنجازات كبيرة في معدّلات الالتحاق بالمدارس، ولكن الفوارق لا تزال قائمة في الحصول على التعليم، ولا سيما بين مختلف الفئات الاجتماعية والاقتصادية وبين الجنسين. فحسب التقرير العربي للأهداف الإنمائية للألفية في عام ٢٠١٣[٧٣]، حققت المنطقة مكاسب كبيرة في معدّلات الالتحاق بالتعليم الابتدائي، إذ وصل المعدّل العام إلى ٩٢ في المائة في عام ٢٠١١، غير أن البلدان التي تشهد نزاعات واضطرابات سجلت تراجعاً على هذا الصعيد، ولا سيما الجمهورية العربية السورية، والعراق، وفلسطين. ومن العقبات الأخرى التي تعيق التقدّم في التعليم في المنطقة، الفقر وعدم المساواة. ففي مصر مثلاً، يقتصر إتمام المرحلة الابتدائية من التعليم على ٢٠ في المائة فقط من أطفال الفقراء، بينما يتمّم ١٠٠ في المائة من أطفال الأغنياء مرحلة التعليم الثانوي. ويبلغ ما تنفقه الأسر الغنية من السكان على تعليم أطفالها ثلاثة أضعاف ما تنفقه الأسر الفقيرة. ولا يزال حوالى تسعة ملايين طفل خارج المدارس في المنطقة، ٦٠ في المائة منهم من الإناث[٧٤]. وتظهر الفوارق بين الجنسين في التعليم واضحة في الجزائر والجمهورية العربية السورية والعراق وعُمان واليمن، حيث تشكل الفتيات أكثر من ثلثي الأطفال غير الملتحقين بالمدارس.

٨١- وتتسع الفجوة بين الجنسين في التعليم بحسب مكان الإقامة ومستوى الثروة. فحسب تقييم أُجري في عام ٢٠٠٥، كان معظم الأطفال العراقيين من الأسر الغنية ملتحقين بالمدارس، بينما ٣٤ في المائة من فتيات الأسر الفقيرة في الجنوب لم يدخلن المدرسة قط، مقابل ١٥ في المائة من الفتيان، من المنطقة نفسها والظروف الاقتصادية والاجتماعية نفسها. وانعكاس الفارق في الدخل على التحصيل العلمي جلي أيضاً في مصر والمغرب، حيث أطفال الخُمْس الأفقر من السكان يتسربون من المدرسة قبل بلوغ سن ١٦-١٨ سنة[٧٥]. وفي اليمن، بلغت نسبة الأطفال في سن ٧-١٥ سنة الذين لم يدخلوا المدرسة قط ٢١ في المائة في عام ٢٠٠٥، وتزداد هذه النسبة بين الأطفال الفقراء والفتيات. فنسبة أطفال الأسر الفقيرة في سن ٧-١٥ سنة الذين لم يدخلوا المدرسة قط تبلغ ٤٣ في المائة، وتصل إلى ٥٨ في المائة بين الفتيات[٧٦]. وتدل الفوارق على تفاوت في إمكانات الحصول على التعليم بين الجنسين وبين المناطق الحضرية والمناطق الريفية وبين المستويات الاقتصادية والاجتماعية. وهذه الفوارق تقوّض القدرة على استيفاء معياري "التوافر" و"النفاذ" على النحو الذي حدّدته لجنة الأمم المتحدة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية لضمان الحق في التعليم.

٨٢- وفي الوقت نفسه، لا تزال معدّلات الأمية مرتفعة جداً في البلدان العربية. ومع تحسّن معدّلات الإلمام بالقراءة والكتابة لدى الكبار، لا تزال نسبة ٢٥ في المائة من سكان المنطقة العربية على غير إلمام بالقراءة والكتابة، وهذه النسبة تعادل ٥٠ مليون نسمة، حوالى الثلثين منها من النساء. وتحل مصر بين البلدان العشرة الأولى في العالم من حيث الأمية لدى الكبار إذ يبلغ عدد غير الملمّين بالقراءة والكتابة ١٠ ملايين شخص[٧٧]. وحتى عندما يتاح للتلاميذ تحصيل مستوى معين من التعليم، تبقى جودة هذا التعليم، ولا سيما في المؤسسات العامة، دون المستوى المنشود. وكثيراً ما يعتمد التعليم في البلدان العربية على الحفظ والتعليم الموجّه، ويخفق

(٧٣) الأمم المتحدة وجامعة الدول العربية، التقرير العربي للأهداف الإنمائية للألفية: مواجهة التحديات ونظرة إلى ما بعد عام ٢٠١٥، ٢٠١٣ (E/ESCWA/EDGD/2013/1).

(٧٤) اليونسكو، التقرير العالمي لرصد مبادرة التعليم للجميع، التعليم والتعلم: الجودة للجميع، الملخص (باريس، ٢٠١٤)، ص ٨. متاح على: http://unesdoc.unesco.org/images/0022/002256/225654e.pdf.

(٧٥) Joana Silva and others, *Inclusion and Resilience: The Way Forward for Social Safety Nets in the Middle East and North Africa.*

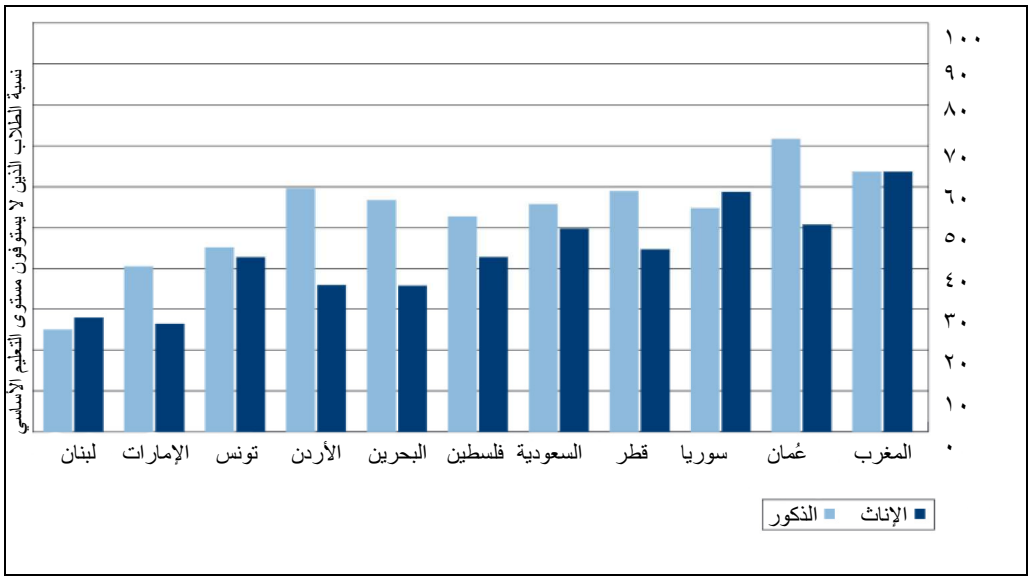
(٧٦) اليونسكو، التقرير العالمي لرصد مبادرة التعليم للجميع، صحيفة وقائع إقليمية: التعليم في الدول العربية، ص ٣-٤.

(٧٧) المرجع نفسه، ص ١.

في تزويد الطلاب بالمهارات اللازمة للتحليل وحل المشاكل. وتظهر البيانات من ١٣ بلداً عربياً أن ٥٦ في المائة من طلاب المرحلة الابتدائية و٤٨ في المائة من طلاب المرحلة الثانوية لا يتلقون التعليم بالجودة المطلوبة، وهذا ما تؤكده المعدّلات المتدنية التي يحصلون عليها في التقييمات الدولية لقدرات القراءة والكتابة والحساب(٧٨). وهذا يقوّض معياري "المقبولية" و"قابلية التكيّف" على النحو الذي حدّدته اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، لضمان الحق في التعليم، ولا سيما فيما يتعلق بمرونة التعليم بحيث يلبي الاحتياجات المتغيرة في المجتمع وسوق العمل. وتسجل الفتيات أداء أفضل من الفتيان في مستوى التعليم الأساسي في معظم البلدان العربية وهذا ما يظهر من الشكل ٦.

الشكل ٦- نسبة طلاب المرحلة الثانوية الذين لا يستوفون مستوى التعليم الأساسي حسب الجنس، ٢٠١١-٢٠١٢

(متوسط الإلمام بالقراءة والكتابة والحساب)



المصدر: Liesbet Steer and Others, *Arab Youth: Missing Educational Foundations for a Productive Life?* (Washington D.C., Center for Universal Education at the Brookings Institution, 2014), p. 10.

٨٣- والمثير للقلق في هذا السياق أن غالبية البلدان العربية لا تقدّم تعليماً يؤهل للعمل. ولم تتمكن أنظمة التعليم، عموماً، من تزويد الشباب بالمهارات اللازمة للمنافسة الفعلية في سوق العمل والخروج من القطاع غير النظامي حيث العمل المتدني الأجر والإنتاجية، والحصول على فرص عمل منتجة ومجزية. ويعتبر عدد متزايد من أصحاب العمل في القطاع الخاص أن ثلث المتخرجين حديثاً من التعليم العالي فقط يملكون الاستعداد الكافي والفعلي لدخول سوق العمل. ويعرب الشباب عن شكوكهم حيال نوعية التعليم الذي يتلقونه. ويعتقد الثلث فقط من الشباب الذين شملهم الاستطلاع في دراسة أجرتها مؤسسة التمويل الدولية مع البنك الإسلامي للتنمية أن تحصيلهم العلمي يؤهلهم للحصول على فرصة عمل(٧٩). ونتيجة لذلك، يبقى الرابط بين تراكم رأس المال البشري، والتشغيل، والتنمية الاقتصادية ضعيفاً في البلدان العربية.

(٧٨) Liesbet Steer and others, *Arab Youth: Missing Educational Foundations for a Productive Life?*, p. 9.

(٧٩) مؤسسة التمويل الدولية، والبنك الإسلامي للتنمية، التعليم من أجل التشغيل: تحقيق إمكانات الشباب العرب (واشنطن، نيسان/أبريل ٢٠١١)، ص ١٠. متاح على: http://www.e4earabyouth.com/pdf/MGLPDF136022536640.pdf.

٢- عدم اكتمال الحق في التشغيل والعمل اللائق

٨٤- التشغيل، على غرار التعليم، هو أيضاً شرط أساسي لتحقيق العدالة الاجتماعية، ونتيجة لها. وينبغي ضمان وصول الجميع إلى فرص العمل اللائق، الذي تعرّفه منظمة العمل الدولية كالآتي: العمل المنتج والمدرّ لدخل عادل، والأمن في مكان العمل والحماية الاجتماعية للأسر، وإمكانات أفضل لتطوير الذات والاندماج في المجتمع، وحرية التعبير عن الشواغل وحرية التنظيم والمشاركة في القرارات التي تؤثر على العاملين، وشروط متساوية في المعاملة بين الرجال والنساء(٨٠). وهذا النوع من العمل يفسح المجال أمام تحقيق المساواة والإنصاف في الدخل والحقوق والمشاركة سواء أكان في مكان العمل أم خارجه. غير أن عدم التوافق في المهارات بين المعروض من القوى العاملة والمطلوب منها في المنطقة تَسبب بارتفاع معدلات البطالة، ما دفع العمال إلى القطاع غير الرسمي الذي لا يوفر ظروفاً ملائمة للعمل، الأمر الذي يحول دون توفير شروط العمل اللائق اللازمة المذكورة أعلاه.

٨٥- وفي المنطقة أعداد كبيرة من النساء والرجال الذين يبحثون عن عمل لائق. وهذا الواقع ليس حصيلة ضغوط ديمغرافية فحسب، بل دليل على أن النموذج الإنمائي الذي اعتمدته غالبية الدول العربية لم يفلح في خلق فرص العمل اللازمة لاستيعاب الأعداد الكبيرة من الباحثين عن عمل. فبهذا النموذج لم تتمكن المنطقة من تحويل النمو إلى فرص عمل، وهذا يظهر في تدني مرونة التشغيل إزاء النمو(٨١) والتي بقي متوسطها ٠,٦٩ بين عامي ٢٠٠٠ و٢٠٠٨. وخلال الفترة نفسها، بلغت هذه النسبة ٠,٥٧ في مصر و٠,٤٢ في تونس(٨٢).

٨٦- وفي الفترة بين عامي ١٩٩٠ و٢٠١٠، سُجل في المنطقة بعض التحسن في أسواق العمل تَمثل في تراجع معدلات البطالة من ١٢,٤ في المائة إلى ١٠ في المائة؛ ولكن هذا الانخفاض تركز في بلدان المغرب العربي ولم يكن حصيلة زيادة في فرص العمل اللائق بقدر ما كان نتيجة لتزايد الأعداد التي لجأت إلى العمل الهامشي(٨٣). وقد استُحدثت غالبية الوظائف الجديدة في القطاعات المتدنية القيمة والإنتاجية. وتعتبر الإنتاجية في المنطقة العربية منخفضة نسبة إلى المناطق النامية الأخرى، إذ بلغ معدّل نمو الإنتاجية في البلدان العربية ٠,٩ في المائة في الفترة من ١٩٩١ إلى ٢٠١٠، مقابل ١,٩ في المائة في البلدان المنخفضة الدخل و٤,٢ في المائة في جنوب آسيا(٨٤). وهذا الانخفاض في معدل نمو الإنتاجية جاء نتيجة لعدم ملاءمة سياسات الاقتصاد الكلي وقوانين العمل، وكذلك للتعقيدات الإدارية والتكاليف المرتفعة في بيئة الأعمال ما أعاق الاستثمارات الخاصة في القطاعات المنتجة وحدّ من إمكانات خلق فرص العمل(٨٥). وتشير التقديرات الحديثة إلى أن أسواق العمل تأثرت سلباً بالأزمة المالية العالمية وبالحالة الاقتصادية والسياسية في بلدان عدة في المنطقة. وفي عام ٢٠١٢، انعكس مسار اتجاهات البطالة وقُدرت معدلات البطالة بنسبة بلغت ١٤,٥ في المائة في عام ٢٠١٢(٨٦).

---

(٨٠) منظمة العمل الدولية. http://www.ilo.org/global/topics/decent-work/lang--en/index.htm.

(٨١) تشير عبارة مرونة التشغيل إزاء النمو إلى مدى تأثر التشغيل بالنمو الاقتصادي، أي نسبة التغيير المتوقع في التشغيل نتيجة لتغيير في معدل النمو قدره نقطة مئوية واحدة.

(٨٢) الإسكوا، النمو المنصف والتنمية المستدامة التي محورها الإنسان في المنطقة العربية، عرض مقدّم في ندوة حول دمج مبدأ العدالة الاجتماعية في خطة التنمية لما بعد عام ٢٠١٥: إضاءة على المنطقة العربية، بيروت، ١٨ كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٣.

(٨٣) الأمم المتحدة وجامعة الدول العربية، التقرير العربي للأهداف الإنمائية للألفية، ٢٠١٣، ص ١٠.

(٨٤) الإسكوا، النمو المنصف والتنمية المستدامة التي محورها الإنسان في المنطقة العربية.

(٨٥) الإسكوا، وعود الربيع: المواطنة والمشاركة المدنية في مسارات التحوّل الديمقراطي، ص ٤٢.

(٨٦) الأمم المتحدة وجامعة الدول العربية، التقرير العربي للأهداف الإنمائية للألفية، ٢٠١٣، ص ١٠.

٨٧- وعلى مدى الأعوام العشرين الماضية، حدثت تغيّرات في التركيبة القطاعية للاقتصادات العربية، أدت إلى تحوّلات في توزيع القوى العاملة بين القطاعات. فتراجع التشغيل في القطاع الزراعي بحوالى ٢٠ في المائة. ومع أن القطاع الزراعي ما زال عنصراً هاماً في الاقتصاد، إذ يستوعب ٣٠ في المائة من مجموع السكان العاملين في بلدان المغرب العربي و٢٢ في المائة في بلدان المشرق، بقيت التنمية الزراعية محدودة والبطالة مرتفعة في هذا القطاع. وحسب تقديرات منظمة العمل الدولية، خسرت الزراعة حصتها في القيمة المضافة، وفي الوقت نفسه تسود الإنتاجية المنخفضة، والعمل غير المجزي، والفقر في المناطق الريفية[٨٧]. وبعبارة أخرى، ينبغي تحديث القطاع الزراعي من أجل تحقيق قيمة مضافة أعلى، ومن خلال ذلك زيادة أجور العمال. ومن أبرز القيود التي تعيق تنمية القطاع الزراعي، ندرة الأراضي الصالحة للزراعة وشح الموارد المائية. وتُعتبر المنطقة العربية الأكثر عرضة للإجهاد المائي في العالم لأن ٨٦ في المائة من مساحتها هي أراض صحراوية[٨٨].

٨٨- وقد أدى هذا النهج في السياسة الاقتصادية إلى ارتفاع الطلب على العمل في القطاع العام، وتجزؤ سوق العمل بين القطاع العام والقطاع الخاص، والقطاع النظامي والقطاع غير النظامي، وكذلك على أساس الجنس والجنسية. ومع الفوارق بين البلدان، يستوعب القطاع العام في المتوسط ثلث مجموع القوى العاملة في المنطقة، ويبلغ مجموع أجوره حوالى ٣٨ في المائة من مجموع النفقات الحكومية، أي ما يوازي ضعف المتوسط العالمي[٨٩].

٨٩- وقد أدّى تجزؤ سوق العمل إلى انخراط أعداد كبيرة من الباحثين عن عمل في القطاع غير النظامي، حيث لا حماية للعمال. ومن الصعب قياس نسبة العاملين في القطاع غير النظامي، لكن معظم التقديرات تشير إلى أنها تتراوح بين ثلث ونصف مجموع العاملين في المنطقة العربية. ففي عام ٢٠٠٩ مثلاً، تراوحت نسبة العاملين في القطاع غير النظامي بين ٤٠ و٥٠ في المائة من مجموع العاملين خارج القطاع الزراعي في كل من تونس والجزائر ومصر والمغرب، في حين بلغت ٢٠ في المائة في الجمهورية العربية السورية[٩٠]. وارتفاع معدل العمل في القطاع غير النظامي في المنطقة العربية يدعو إلى القلق، لأن العاملين في هذا القطاع معرضون للفقر والمرض وللإصابة أثناء العمل. ومعظم العاملين في القطاع غير النظامي هم من الشباب، والعمال الوافدين، واللاجئين، وذوي الإعاقة، وبالإضافة إلى تعرّضهم للمخاطر فهم محرومون من تغطية الضمان الاجتماعي.

٩٠- هذه التشوهات في سوق العمل أثقلت كاهل المنطقة بمعدّل من أعلى معدّلات البطالة في العالم. ففي عام ٢٠١٠، بلغ مجموع العاطلين عن العمل في المنطقة ١٤ مليون شخص، أي ١٣ في المائة وهو معدّل يختلف بين بلد وآخر[٩١]. وعلى المستوى الوطني، تشير آخر المعدلات المتاحة حول البطالة بين السكان من

---

(٨٧) برنامج الأمم المتحدة الإنمائي ومنظمة العمل الدولية، إعادة النظر في النمو الاقتصادي من أجل مجتمعات عربية منتجة وشاملة، ص ٣٣.

(٨٨) الأمم المتحدة وجامعة الدول العربية، التقرير العربي للأهداف الإنمائية للألفية، ٢٠١٣، ص ١٤.

(٨٩) منظمة العمل الدولية، النمو والتشغيل والعمل اللائق في المنطقة العربية: السياسات الأساسية، ورقة قدمت في المنتدى العربي للعمالة، بيروت، ١٩-٢١ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠٩.

(٩٠) برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، تقرير التنمية الإنسانية العربية للعام ٢٠٠٩: تحديات أمن الإنسان في البلدان العربية (نيويورك، ٢٠٠٩)، ص ١١١.

(٩١) Jad Chaaban, "Job creation in the Arab economies: navigating through difficult waters", Arab Human Development Report Research Paper Series (New York, UNDP Regional Bureau for the Arab States, 2010).

الفئة العمرية ١٥ سنة وما فوق إلى ٩ في المائة في المغرب (٢٠١٢)؛ و١٢,٢ في المائة في الأردن (٢٠١٠)؛ و١٢,٧ في المائة في مصر (٢٠١٢)؛ و١٧,٨ في المائة في اليمن (٢٠١٠)؛ و٢٣ في المائة في فلسطين (٢٠١٢) حيث تشكل النسبة ضعف المتوسط الإقليمي. وعلى سبيل المقارنة، يسجل معدل البطالة في بلدان مجلس التعاون الخليجي مستوى أدنى منه في البلدان الأخرى، إذ يبلغ ٠,٥ في المائة في قطر (٢٠١٢)؛ و٤ في المائة في البحرين (٢٠١٠)؛ و٣,٦ في المائة في الكويت (٢٠١١)؛ و٥,٥ في المائة في المملكة العربية السعودية (٢٠١٢)[٩٢].

٩١- وارتفع معدّل البطالة إلى ١٤,٤ في المائة في عام ٢٠١٢. وفي عام ٢٠١٤، أعلنت منظمة العمل العربية أن عدد العاطلين عن العمل بلغ ٢٠ مليون شخص في المنطقة، أي بزيادة نسبتها ١٦ في المائة عن العام السابق[٩٣]. وتشير آخر التقديرات إلى أن معدّل البطالة في مصر بلغ ١٣,٤، حيث يشكل الشباب ٦٩ في المائة من مجموع العاطلين عن العمل[٩٤].

٩٢- وإلى جانب ارتفاع معدلات البطالة، تسجل المنطقة أدنى معدل لمشاركة المرأة في القوى العاملة في العالم. فنسبة النساء العربيات العاملات تبلغ ٢٦ في المائة، بالمقارنة مع المعدل العالمي البالغ ٥١ في المائة[٩٥]. وهكذا فإن النساء اللواتي يقمن بمعظم العمل الأسري غير المدفوع الأجر ويفوق عددهن عدد الرجال في قطاعي الزراعة والخدمات المنخفضي الإنتاجية، لا يستفدن من نظم الحماية الاجتماعية. ويعود سبب ضعف مشاركة المرأة في النشاط الاقتصادي إلى عدد من العوامل القانونية والهيكلية والثقافية. فمن المعوقات القانونية غياب السياسات المتعلقة بإجازة الأمومة[٩٦] والقوانين التي تحمي المرأة من التحرش الجنسي في مكان العمل. وتتسع الفجوة بين الجنسين في الأجور إذ يفوق أجر الرجل أجر المرأة بنسبة ٣٠ في المائة في المتوسط لقاء العمل نفسه. ومن العوامل الهيكلية التي تعيق مشاركة المرأة في النشاط الاقتصادي، ولا سيما المرأة الريفية، النقص في البنى الأساسية الملائمة وفي شبكات النقل العام الآمنة، تضاف إليها الثقافة الأبوية السائدة التي تركز على دور المرأة في الإنجاب وتثنيها عن المشاركة في القوى العاملة.

٩٣- وتسجل المنطقة أعلى متوسط إقليمي لمعدلات بطالة الشباب في العالم، يُقدّر بحوالى ٢٣,٢ في المائة، في حين يبلغ المعدل العالمي ١٣,٩ في المائة[٩٧]. ويُقدّر عدد فرص العمل التي تحتاج البلدان العربية

---

(٩٢) بيانات إحصائية جمعتها شعبة الإحصاء من الأجهزة الأحصائية الوطنية.

(٩٣) "20 million unemployed in the Arab world", *Middle East Monitor*, 21 February 2014. Available from www.middleeastmonitor.com/news/middle-east/9909-20-million-unemployed-in-the-arab-world.

(٩٤) بول سالم، مصر تحتاج إلى قيادة اقتصادية جريئة، صحيفة الحياة، ١٤ آذار/مارس ٢٠١٤. متاح على: alhayat.com/Opinion/Writers/1089004/مصر-تحتاج-إلى-قيادة-اقتصادية-جريئة.

(٩٥) برنامج الأمم المتحدة الإنمائي ومنظمة العمل الدولية، إعادة النظر في النمو الاقتصادي من أجل مجتمعات عربية منتجة وشاملة، ص ٥٠.

(٩٦) باستثناء المغرب، لا تستوفي غالبية البلدان العربية معايير منظمة العمل الدولية بشأن حماية الأمومة. وتنص اتفاقية منظمة العمل الدولية بشأن حماية الأمومة التي اعتمدت في عام ٢٠٠٠، على وجوب منح المرأة إجازة أمومة لا تقل عن ١٤ أسبوعاً. ويتضمن قانون العمل في مصر والجمهورية العربية السورية أحكاماً بشأن حماية الأمومة تقترب من الحد الأدنى للمعايير الدولية، إذ تبلغ إجازة الأمومة في مصر ٩٠ يوماً وفي سوريا ٧٥ يوماً؛ أما إجازة الأمومة المدفوعة الأجر في الأردن، وفلسطين، والكويت، والمملكة العربية السعودية فتبلغ ٧٠ يوماً، وفي اليمن ٦٠ يوماً، وفي لبنان ٧ أسابيع، وفي السودان ٦ أسابيع، وفي الإمارات العربية المتحدة ٤٥ يوماً. وتستغرق إجازة الأمومة في عُمان ٤٢ يوماً لكنها تُعتبر إجازة مرضية أو إجازة غير مدفوعة الأجر ويمول الجزء الأكبر من إجازات الأمومة من مساهمات أرباب العمل والإعانات العامة. لمزيد من المعلومات، يمكن العودة إلى قاعدة بيانات البنك الدولي عن المرأة والأعمال والقانون لعام ٢٠١٣، وهي متاحة على http://wbl.worldbank.org/data، وقد تم الاطلاع عليها في ١٥ تموز/يوليو ٢٠١٤.

(٩٧) المرجع نفسه، ص ٥٢.

المتوسطة والمنخفضة الدخل إلى توفيرها بحوالي ٩٢ مليون وظيفة بحلول عام ٢٠٣٠ لتحقيق العمالة الكاملة ورفع معدل مشاركة المرأة في القوى العاملة إلى ٣٥ في المائة[٩٨].

٩٤- ومن أوجه عدم المساواة في فرص العمل في المنطقة، عدم المساواة في الدخل وبين المناطق الريفية والحضرية. فعلى مستوى البلدان، يتركز الفقر في المناطق الريفية. كما أن الفوائد التي نتجت من الإصلاحات الاقتصادية في العديد من البلدان العربية كادت تقتصر على المدن. ففي تونس على سبيل المثال، تركزت نسبة ٩٠ في المائة من فرص العمل الجديدة المستحدثة في عام ٢٠١٠ في المناطق الساحلية حيث تعيش نسبة ٦٠ في المائة من السكان، في حين ظل الداخل مهملاً من الناحية الاقتصادية، فازدادت فيه البطالة[٩٩].

٩٥- ويمكن القول إن شريحة كبيرة من سكان المنطقة العربية، ولا سيما من الشباب والنساء، محرومة من فرص الحصول على عمل لائق وتعاني من الإجحاف الاجتماعي. ولتحقيق العدالة الاجتماعية في العمل، لا بد من الإسراع في اتخاذ تدابير إصلاحية واسعة النطاق لضمان فرص العمل اللائق للجميع.

٣- الحق في الصحة: طريق غير معبّدة

٩٦- الحق في الحصول على أعلى مستوى ممكن من الصحة، هو عنصر أساسي لتحقيق العدالة الاجتماعية، ويرتبط ارتباطاً وثيقاً بقضايا المساواة والإنصاف والمشاركة. وقد حددت لجنة الأمم المتحدة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية المعايير التالية لواجبات الدولة في ضمان هذا الحق[١٠٠]:

(أ) **التوافر:** نظام صحي يوفر العدد الكافي من مرافق الصحة العامة ومرافق الرعاية الصحية والسلع والخدمات والبرامج؛

(ب) **النفاذ:** استفادة الجميع من دون تمييز من فرص النفاذ إلى المرافق والسلع والخدمات الصحية، ضمن نطاق ولاية الدولة. ويشمل معيار النفاذ الإمكانية المادية والإمكانية الاقتصادية للوصول إلى المرافق الصحية، وإمكانية الحصول على المعلومات؛

(ج) **المقبولية:** أن يكون النظام الصحي مقبولاً أي أن تحترم جميع المرافق والسلع والخدمات الأخلاق الطبية وثقافة الأفراد والأقليات والشعوب والمجتمعات، وأن تراعي متطلبات الجنسين ودورة الحياة؛ وأن يصمم النظام الصحي على نحو يحترم السرية ويتيح تحسين الحالة الصحية للمعنيين؛

(د) **الجودة:** أن تكون المرافق والسلع والخدمات الصحية مناسبة علمياً وطبياً وذات نوعية جيدة. ويتطلب ذلك تأمين عدد من العناصر الأساسية ولا سيما الجهاز الطبي المختص، والأدوية ومعدات المستشفيات المعترف بها علمياً، ومياه الشرب المأمونة، ومرافق الصرف الصحي الكافية.

---

(٩٨) برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، تقرير تحديات التنمية في الدول العربية ٢٠١١: نحو دولة تنموية في المنطقة العربية (القاهرة، ٢٠١١)، ص ٦.

(٩٩) Mongi Boughzala and Mohamed Tlili Hamdi, "Promoting inclusive growth in Arab countries: rural and regional development and inequality in Tunisia", Global Working Paper No. 71 (Washington D.C., Brookings, February 2014).

(١٠٠) لجنة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، قضايا جوهرية ناشئة عن تنفيذ العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، التعليق العام رقم ١٤ (٢٠٠٠)، الحق في التمتع بأعلى مستوى من الصحة يمكن بلوغه (المادة ١٢ من العهد الدولي)، E/C.12/2000/4.

٩٧- وفي العقود الثلاثة الماضية، شهدت المنطقة بشكل عام تحسناً في الوصول إلى الخدمات الصحية وفي جودتها، تُرجم في مؤشرات صحية رئيسية. فمعدل وفيات الأطفال على سبيل المثال تراجع من ٩٠ حالة وفاة لكل ٠٠٠ ١ ولادة حية في عام ١٩٩٠ إلى ٥٨ حالة في عام ٢٠١١. وتمكنت مجموعتا بلدان المشرق والمغرب من خفض وفيات الأمهات في مرحلة النفاس بنسبة ٦٠ في المائة، في حين خفضت بلدان مجلس التعاون الخليجي معدلها إلى النصف ليبلغ ١٥ حالة وفاة لكل ٠٠٠ ١٠٠ ولادة حية، أي أفضل من معدل البلدان المتقدمة النمو[١٠١]. غير أن مستوى الوصول إلى الرعاية الصحية يختلف بين البلدان وبين مناطق البلد الواحد، ولا يزال يشكل تحدياً رئيسياً للعديد من بلدان المنطقة.

٩٨- فأقل البلدان نمواً كجزر القمر وجيبوتي والسودان والصومال واليمن لا تزال تعاني من ارتفاع معدلات وفيات الرضع، والأطفال دون سن الخامسة، والأمهات في مرحلة النفاس. والفروقات كبيرة داخل البلد الواحد، فهذه المعدلات هي الأعلى لدى السكان الفقراء وسكان المناطق الريفية والفئات الضعيفة الأخرى كالأشخاص ذوي الإعاقات. ففي المغرب على سبيل المثال، الأطفال دون سن الخامسة الذين ينتمون إلى الخُمس السكاني الأشد فقراً معرضون للموت بنسبة تبلغ ثلاثة أضعاف نسبة تعرض أطفال الأسر الغنية[١٠٢]. وتحسين النتائج الصحية لا يأخذ في الاعتبار التفاوت بين المناطق الحضرية والريفية: فقد بينت دراسة حول الاستفادة من خدمات الرعاية ما قبل الولادة في السودان أن نسبة استفادة النساء في المناطق الحضرية من هذه الخدمات تبلغ خمسة أضعاف نسبة استفادة النساء الريفيات منها[١٠٣]. كذلك تواجه فئات اجتماعية معينة كالأشخاص ذوي الإعاقات عوائق كبيرة للحصول على خدمات الرعاية الصحية العامة أو المتخصصة، منها التكاليف الباهظة لهذه الخدمات والموانع التي تحول دون وصولهم الى مرافقها. وقد بيّن مسحٌ أجري مؤخراً في فلسطين أن ٧٩,٤ في المائة من الأشخاص ذوي الإعاقة المتعلقة بالتنقل يواجهون عدداً متفاوتاً من الصعوبات في الوصول إلى الخدمات الطبية[١٠٤].

٩٩- وقد بينت الدراسات أن تحسين الإمداد بالمياه وخدمات الصرف الصحي يؤثر إيجاباً على الظروف الصحية. فالإحصاءات الأخيرة للبرنامج المشترك بين منظمة الصحة العالمية ومنظمة الأمم المتحدة للطفولة (اليونيسف) لرصد إمدادات المياه والصرف الصحي بينت أن ١٧ في المائة تقريباً من سكان المنطقة العربية أو ٦٠ مليون شخص لم تتوفر لهم المصادر المحسنة لمياه الشرب في عام ٢٠١١، وأن ٢٠ في المائة منهم أي ما يعادل ٧١ مليون شخص لم تتوفر لهم مرافق الصرف الصحي المحسنة، وأن مستوى الاستفادة من هذه الخدمات هو الأدنى في أقل البلدان العربية نمواً أي جيبوتي والسودان والصومال وموريتانيا واليمن. وهذه المعدلات لا تبين الفروقات الكبيرة بين المناطق الحضرية والمناطق الريفية. فواحد من ثلاثة من سكان المناطق الريفية في المنطقة العربية لا تتوفر لهم مصادر المياه وخدمات الصرف الصحي المحسنة، ما يؤثر سلباً على ظروفهم الصحية[١٠٥].

---

(١٠١) التقرير العربي للأهداف الإنمائية للألفية، ٢٠١٣، ص ٣٠.

(١٠٢) Abdesslam Boutayeb and Uwe Helmert, "Social inequalities, regional disparities and health inequity in North African countries", *International Journal for Equity in Health*, vol. 10, No. 23 (31 May 2011).

(١٠٣) Adil H. Ibnouf and others, "Utilization of antenatal care services by Sudanese women in their reproductive age", *Saudi Med J*, vol. 28, No. 5 (May 2007).

(١٠٤) الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني ووزارة الشؤون الاجتماعية، مسح الإعاقة لعام ٢٠١١ (رام الله، حزيران/يونيو ٢٠١١)، ص ٤٣. متاح على: http://82.213.38.42/Portals/_pcbs/PressRelease/disability_a2011.pdf.

(١٠٥) الإسكوا، تقرير المياه والتنمية، العدد ٥: الإدارة المستدامة للموارد المائية وخدمات المياه في المنطقة العربية، ٢٠١٣ (E/ESCWA/SDPD/2013/4).

١٠٠- أما الوصول إلى التأمين الصحي فيعكس واقع التجزئة في أسواق العمل. وكما سبق ذكره، وحدهم العاملون في القطاع العام والقطاعالنظامي يحصلون على التغطية الصحية من خلال المساهمة في نظم التأمين القائمة على الاشتراكات، في حين يبقى عمال القطاع غير النظامي خارج التغطية الصحية، أو يستفيدون من حد أدنى منها. أما التأمين الصحي العام فيغطي بين ٣٠ و٤٠ في المائة من السكان كمعدل وسطي[١٠٦]. ويضاف إلى هذه المشاكل تراجع الاستثمار العام في قطاع الخدمات الصحية في بعض البلدان العربية ذات الكثافة السكانية العالية، مثل مصر والمملكة العربية السعودية واليمن. ورغم ازدياد حصة نفقات الرعاية الصحية من الناتج المحلي الإجمالي في المنطقة العربية من ٢,٣ في المائة في عام ٢٠٠٠ إلى ٢,٧ في المائة في عام ٢٠١١، بقيت هذه الحصة أقل من نصف المعدل العالمي وأقل بكثير من تلك المسجلة في أمريكا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي (الجدول ٥).

الجدول ٥- الإنفاق العام على الصحة كنسبة مئوية من الناتج المحلي الإجمالي في بعض البلدان العربية والمناطق

البلد	٢٠٠٠	٢٠٠١	٢٠٠٢	٢٠٠٣	٢٠٠٤	٢٠٠٥	٢٠٠٦	٢٠٠٧	٢٠٠٨	٢٠٠٩	٢٠١٠	٢٠١١
الإمارات	١,٧	١,٩	١,٧	١,٧	١,٥	١,٤	١,٤	١,٥	٢,٠	٣,٣	٢,٧	٢,٥
تونس	٣,٠	٢,٨	٢,٨	٢,٨	٢,٩	٢,٩	٣,٠	٣,٠	٣,٠	٣,٢	٣,١	٣,٤
الجزائر	٢,٦	٣,٠	٣,٠	٢,٩	٢,٤	٢,٢	٢,٣	٢,٧	٣,٠	٣,٦	٣,٥	٣,٢
سوريا	٢,٠	٢,٢	٢,٣	٢,٥	٢,١	٢,١	١,٩	١,٩	١,٦	١,٦	١,٦	١,٨
السودان	٠,٩	١,٠	١,٠	١,١	١,٣	١,٤	١,٦	٢,٠	٢,٣	٢,١	٢,٠	٢,٤
العراق	٠,٠	٠,٠	٠,٠	١,٧	٤,١	٣,٢	٢,٣	٣,٤	٣,٧	٦,٦	٦,٩	٦,٧
عُمان	٢,٥	٢,٥	٢,٧	٢,٦	٢,٤	٢,١	١,٩	٢,٠	١,٦	٢,٤	٢,٢	١,٩
قطر	١,٦	١,٩	٢,٠	٣,٥	٣,٠	٢,٥	٢,٢	١,٩	١,٦	٢,١	١,٦	١,٥
الكويت	١,٩	٢,٩	٢,٨	٢,٦	٢,٢	١,٩	١,٨	١,٧	١,٥	٣,٣	٢,١	٢,٢
لبنان	٣,٢	٣,٥	٣,٨	٣,٣	٣,٦	٣,٧	٣,٣	٣,٣	٣,٠	٢,٨	١,٧	١,٦
ليبيا	١,٩	٢,٦	٣,١	٢,٣	٢,٠	١,٦	١,٤	١,٤	١,٤	٢,٢	٢,١	٣,٠
مصر	٢,٢	٢,٣	٢,٥	٢,٢	٢,٠	٢,٠	٢,٣	٢,٠	٢,٠	٢,١	١,٩	٢,٠
المغرب	١,٢	١,٤	١,٤	١,٤	١,٤	١,٤	١,٧	١,٩	١,٩	٢,٠	٢,١	٢,١
السعودية	٣,١	٣,٣	٣,١	٢,٩	٢,٦	٢,٦	٢,٨	٢,٧	٢,١	٢,٧	٢,٦	٢,٥
موريتانيا	٤,٠	٢,٩	٤,٠	٣,٤	٣,٨	٣,٢	٢,٢	٢,٥	٢,٢	٣,٤	٤,٠	٣,٣
اليمن	٢,٤	٢,٥	٢,٤	٢,٦	٢,٠	١,٧	١,٧	١,٦	١,٧	١,٤	١,٢	١,١
المنطقة العربية	**٢,٣**	**٢,٥**	**٢,٥**	**٢,٥**	**٢,٣**	**٢,٢**	**٢,٢**	**٢,٣**	**٢,٢**	**٣,٠**	**٢,٧**	**٢,٧**
شرق آسيا والمحيط الهادئ (البلدان النامية فقط)	١,٧	١,٦	١,٧	١,٧	١,٨	١,٧	١,٨	٢,٠	٢,٢	٢,٥	٢,٥	٢,٦
أمريكا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي (البلدان النامية فقط)	٣,٢	٣,٢	٣,١	٣,٢	٣,٢	٣,٢	٣,٣	٣,٤	٣,٥	٣,٨	٣,٩	٣,٨
العالم	**٥,٣**	**٥,٥**	**٥,٧**	**٥,٩**	**٥,٩**	**٥,٩**	**٥,٨**	**٥,٨**	**٥,٩**	**٦,٤**	**٦,٢**	**٦,٠**

المصدر: البنك الدولي (٢٠١٤). قاعدة بيانات مؤشرات التنمية في العالم. متاحة على: http://data.worldbank.org/indicator/SH.XPD.PUBL.ZS/countries?display=default.

(١٠٦) Randa Alami and Massoud Karshenas, "Deficient social policies have helped spark the Arab spring", *Development Viewpoint*, No. 70 (February 2012).

١٠١- وترافق تدني الإنفاق على الرعاية الصحية مع ازدياد الإنفاق من الأموال الخاصة على الخدمات الصحية. ومعظم الإنفاق الخاص على الخدمات الصحية في البلدان العربية يكون من الأموال الخاصة (الجدول ٦).

الجدول ٦- الإنفاق من الأموال الخاصة على الخدمات الصحية في بلدان عربية مختارة، ٢٠١١

البلد	النسبة المئوية للإنفاق الخاص على الصحة
الأردن	٧٦,٥
الإمارات العربية المتحدة	٦٣,٢
الجزائر	٩٤,٧
جزر القمر	١٠٠,٠
السودان	٩٦,٥
العراق	١٠٠,٠
لبنان	٧٥,٨
مصر	٩٧,٧
المغرب	٨٨,٣
المملكة العربية السعودية	٥٨,١
اليمن	٩٨,٧

المصدر: البنك الدولي (٢٠١٤). قاعدة بيانات مؤشرات التنمية في العالم. متاحة على: http://data.worldbank.org/indicator/SH.XPD.OOPC.ZS. Accessed 20 March 2014.

١٠٢- ويمكن الاستنتاج مما تقدّم أن الحصول على خدمات الرعاية الصحية في المنطقة العربية يرتبط بقدرة الأفراد على دفع تكاليفها، ما يحول دون الإنصاف والمساواة ودون ضمان الحقوق التي ينصّ عليها العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية.

٤- الحماية الاجتماعية: حق في المساعدة أم في التنمية؟

١٠٣- الهدف من خطط الحماية الاجتماعية هو الحد من حالات عدم المساواة عن طريق إعادة توزيع الثروات وتمكين السكان من الحصول على حقوقهم الاقتصادية والاجتماعية، أي هي من الأدوات الأساسية لتحقيق العدالة الاجتماعية. ونتيجة للعقد الاجتماعي المعمول به في البلدان العربية لم تكن الحماية الاجتماعية جزءاً من حقوق المواطنة. واستخدمت السياسة الاجتماعية أداةً للتخفيف من حدة آثار التعديلات البنيوية، وهدفت إلى توفير شبكات أمان للفئات الضعيفة إلى أن يحين الوقت لتستفيد من النمو. ولم تدرج آليات الحماية الاجتماعية في إطار السياسات الاجتماعية الأوسع الهادفة إلى تحقيق التنمية الاجتماعية الشاملة للجميع وتغطية شاملة للحماية الاجتماعية.

١٠٤- ونتيجة لذلك، اعتُمد في تقديم خدمات الحماية الاجتماعية في المنطقة العربية نهجُ المشاريع المجزأة باعتبار أن أفضل طريقة لتقديم خدمات محسّنة للفقراء هي على المستوى المحلي، بدعم من الجمعيات الخيرية ومنظمات المجتمع المدني، ومن دون معالجة الأسباب الرئيسية لعدم المساواة والفقر. فعلى سبيل المثال، اعتمد الأردن نهجاً يراعي الترابط بين القطاعات لتحقيق التنمية، غير أن معظم النواتج التي حددها ركزت على إنشاء مشاريع معينة بدلاً من وضع سياسات واسعة النطاق لمعالجة الأسباب الرئيسية للفقر. وجرى العمل في مجال الحد من الفقر من خلال مشاريع ذات أهداف محدودة، كزيادة تغطية بعض البرامج، أو ربط الدعم المقدّم من صندوق المعونة الوطنية بعدد من النواتج التعليمية. وبالرغم من تراجع معدلات الفقر، فإن التدابير التي اتخذت كالمساعدة النقدية المشروطة وغير ذلك من التحويلات لا يمكن أن تستمر على المدى الطويل.

١٠٥- ولا شك أن العديد من المبادرات الواعدة قد اتُخذت لتوسيع التغطية وإصلاح برامج الضمان الاجتماعي، لكن الطريق لا يزال طويلاً في هذا المجال. وكما سبق ذكره، تغطي خطط التأمين الاجتماعي القائمة على الاشتراكات معظم موظفي القطاع العام، والعسكريين، والعاملين في القطاع الخاص النظامي، وتركز بشكل أساسي على تأمين الشيخوخة، والتأمين ضد المرض والعجز. ويبقى معظم العاملين في القطاع غير النظامي، وفي وظائف مؤقتة، وفي القطاع الزراعي، والعاملين الوافدين خارج نطاق هذه الخطط. وقليلة هي البلدان العربية التي تقدم تعويضات البطالة وبدلات إعالة الأطفال.

١٠٦- ويتزايد عدد البلدان العربية التي تطلق برامج لتوسيع تغطية الحماية الاجتماعية، وتقدم إعانات قصيرة الأجل للمواطنين غير المشمولين بالحماية كالعاطلين عن العمل، والمشتغلين بالزراعة، والعاملين لحسابهم الخاص، والمواطنين العاملين في الخارج (الجدول ٧). غير أن هذه البرامج لا تزال غير كافية. فثلث سكان المنطقة فقط مشمول بخطط معاشات التقاعد وتتفاوت النسب بين البلدان وتتراوح بين ٨ في المائة في اليمن و٨٧ في المائة في ليبيا[١٠٧]. ويدل هذا على مدى حصرية خطط معاشات التقاعد في المنطقة وتجزئتها. وحتى عند حساب التغطية الجزئية للعاملين لحسابهم الخاص، يبقى معدل تغطية الخطط القائمة على الاشتراكات دون ٥٠ في المائة في المنطقة[١٠٨]، ودون معدل أمريكا اللاتينية، لكنه أعلى من معدل شرق آسيا. ومن دواعي القلق الأخرى في هذا الإطار محدودية حصول النساء على الضمان الاجتماعي بسبب قلة مشاركة المرأة في النشاط الاقتصادي وتركز عملها في الأعمال الأسرية غير المدفوعة أو في القطاع غير النظامي.

الجدول ٧- توسيع نطاق التغطية في برامج الحماية الاجتماعية التي توفرها الدولة

البلد	العاطلون عن العمل	المشتغلون في الزراعة	العاملون لحسابهم الخاص	الأجانب
الأردن			X	X
البحرين	X		X	X
تونس				X
الجزائر	X	X		X
سوريا		X	X	X
العراق		X		X
عُمان	X	X		
الكويت	X	X		
لبنان		X		
ليبيا		X	X	X
مصر		X		X
المغرب				X
السعودية			X	
اليمن				X

المصادر: برنامج الأمم المتحدة الإنمائي ومنظمة العمل الدولية، إعادة النظر في النمو الاقتصادي: نحو مجتمعات عربية منتجة وشاملة، ص ٩٣؛ و Markus Loewe, "Pension schemes and pension reforms in the Middle East and North Africa", paper prepared for the United Nations Research Institute for Social Development (Geneva, January 2009), p. 12.

(١٠٧) ESCWA, "Enhancing fiscal capacity to attain the Millennium Development Goals: financing social protection", 2012 (E/ESCWA/EDGD/2012/Technical Paper.1), p. 13.

(١٠٨) ILO, World Social Security Report 2010/11: Providing Coverage in Times of Crisis and Beyond (Geneva, 2010).

١٠٧- أما البرامج غير القائمة على الاشتراكات أو شبكات الأمان الاجتماعي، كالتحويلات النقدية المشروطة وغير المشروطة، فلم تحقق النتائج المنشودة في الحد من الفقر وعدم المساواة. ففي العراق ومصر واليمن على سبيل المثال، لم تؤد إلى خفض مستوى الفقر سوى بنسبة ٣ في المائة. وبالإضافة إلى ذلك، فإن شخصين من كل ثلاثة أشخاص من الخُمس الأفقر من سكان المنطقة لا يستفيدون من شبكات الأمان الاجتماعي، باستثناء فلسطين حيث تؤمّن الحكومة بالاشتراك مع الجهات المانحة والمنظمات غير الحكومية التغطية لأكثر من نصف الخُمس الأكثر فقراً[١٠٩]. وهذا النوع من البرامج غالباً ما يكون محدود النطاق ويفتقر إلى القدرة على تلبية الحاجات الطارئة. فمعظم شبكات الأمان الاجتماعي مجزّأة لأنها موزعة على عدد من البرامج الصغيرة، ومحدودة التغطية ولا تصل إلى جميع الفئات المحتاجة. ويشير تقرير للبنك الدولي إلى أن تغطية هذه الشبكات للخُمس الأفقر من السكان في الأردن والعراق ومصر والمغرب واليمن هي دوماً أدنى من المعدل العالمي[١١٠].

١٠٨- ولا تزال الدول العربية تخصص مبالغ كبيرة لدعم الغذاء والوقود تشكل في المتوسط ٥,٧ في المائة من الناتج المحلي الإجمالي مقابل ١,٣ في المائة في البلد المرجعي [١١١]. ففي مصر على سبيل المثال، يستهلك الدعم ربع الميزانية السنوية تقريباً[١١٢]. وهو إذ يساهم في تخفيف حدة الفقر، تبقى كلفته مرتفعة ويشجع الاعتماد على الدولة. وبينما تنفق المنطقة على دعم الطاقة نصف المجموع العالمي[١١٣]، لم يكن لدعم الوقود أثر إيجابي على حياة السكان الأكثر عوزاً لأن معظم فوائد هذا الدعم تعود على أصحاب الدخل والنفوذ. ففي الأردن ومصر على سبيل المثال، يستفيد الخُمس الأغنى من السكان من ٤٠ إلى ٦٠ في المائة من دعم الوقود لأن استهلاك الميسورين من منتجات الطاقة يفوق استهلاك الفقراء[١١٤].

١٠٩- أما برامج الحماية الاجتماعية الأخرى كسياسات سوق العمل النشطة، وخدمات التشغيل، وبرامج الأشغال العامة التي يؤمنها القطاع العام وغيرها فلم تحقق النجاح المطلوب بسبب ضعف آليات الاستهداف والتنفيذ. ففي اليمن على سبيل المثال، يبقى عدد برامج التدريب وفرص الحصول على القروض البالغة الصغر التي يؤمنها الصندوق الاجتماعي للتنمية متدنياً جداً بالمقارنة مع العدد الكبير من المستفيدين من الصندوق[١١٥].

---

(١٠٩) Joana Silva and others, *Inclusion and Resilience: The Way Forward for Social Safety Nets in the Middle East and North Africa*, p. 21.

(١١٠) المرجع نفسه، ص ٢٢.

(١١١) في المرجع الأصلي Joana Silva and others، جاء أن"... الإنفاق على الإعانات في الشرق الأوسط وشمال أفريقيا أعلى بكثير مما هو عليه في مناطق أخرى من حيث الأرقام المطلقة والنسبية على السواء. وعلى وجه الخصوص، تنفق بلدان المنطقة في المتوسط ٥,٧ في المائة من الناتج المحلي الإجمالي على الإعانات، مقابل متوسط يبلغ ١,٣ في المائة من الناتج المحلي الإجمالي في البلد النامي المتخذ كأساس للمقارنة". وفي هذا الصدد، لا يحدد المرجع المذكور البلد المتخذ كأساس للمقارنة، بل يعرض عيِّنة من البلدان النامية دون تحديد هذه البلدان.

(١١٢) "Bakers become latest victims of Egypt subsidy cuts", *The Guardian*, 19 March 2013. Available from http://www.theguardian.com/world/2013/mar/19/bakers-egyptian-subsidy-cuts.

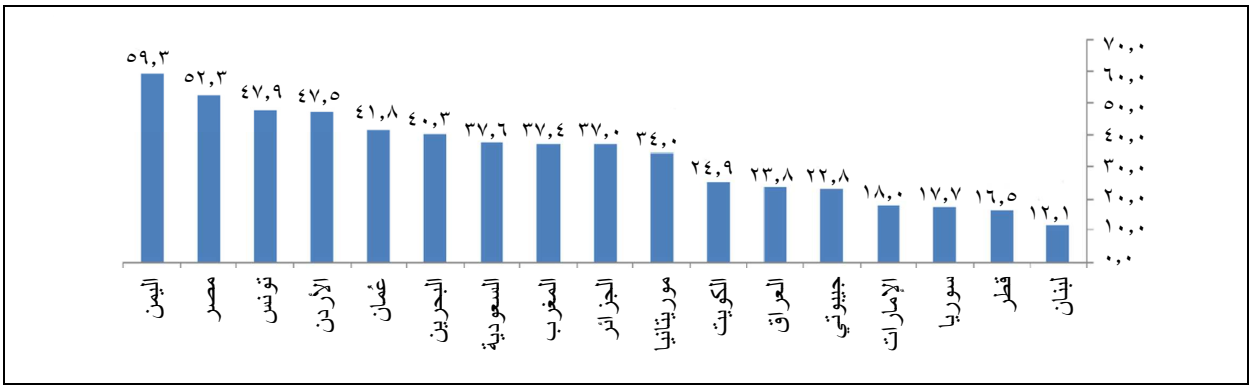
(١١٣) International Monetary Fund (IMF), "Energy subsidies in the Middle East and North Africa: lessons for reform", March2014. Available from http://www.imf.org/external/np/fad/subsidies/pdf/menanote.pdf.

(١١٤) Joana Silva and others, *Inclusion and Resilience: The Way Forward for Social Safety Nets in the Middle East and North Africa*, p. 23.

(١١٥) لمزيد من المعلومات: الإسكوا، وعود الربيع: المواطنة والمشاركة المدنية في مسارات التحول الديمقراطي، ص ٤٦.

١١٠- وتفيد دراسة أعدتها الإسكوا أن ما تعانيه المنطقة العربية من عجز في توفير الحماية الاجتماعية، لم ينشأ عن انخفاض الإنفاق الاجتماعي. ويُعتبر الإنفاق العام في معظم البلدان العربية عالياً مقارنة مع المناطق الأخرى، ويخصص جزء كبير من هذا الإنفاق للخدمات الاجتماعية. وتشير تقديرات صندوق النقد الدولي إلى أن الإنفاق الحكومي في مصر والمملكة العربية السعودية على سبيل المثال، بلغ أكثر من ٣٦ في المائة من الناتج المحلي الإجمالي في عام ٢٠١٣، وهي نسبة أعلى بكثير من تلك المسجلة في اقتصادات السوق الناشئة الأخرى، مثل الصين (٢٥ في المائة)، وشيلي (٢٤ في المائة)، والهند (٢٧ في المائة)، وإندونيسيا (٢٠ في المائة)، وجنوب أفريقيا (٣٣ في المائة). وبالمثل، شكل الإنفاق الحكومي في اليمن نحو ٣٢ في المائة من الناتج المحلي الإجمالي في عام ٢٠١٣ بالمقارنة مع متوسط ٢٥ في المائة في البلدان المنخفضة الدخل الأخرى، وفي بنغلاديش ١٧ في المائة، وفي السنغال ٢٩ في المائة، وفي أوزبكستان ٢٥ في المائة[١١٦]. وتخصص حصة كبيرة من الإنفاق العام في معظم البلدان العربية للخدمات الاجتماعية، تتراوح بين ١٢ في المائة في لبنان وما يقارب ٦٠ في المائة في اليمن (الشكل ٧). وبالتالي، فإن العجز في توفير الخدمات الاجتماعية لا يمكن أن يعزى إلى الافتقار إلى الموارد ولكنه يطرح تساؤلاً حول طريقة تخصيص هذه الموارد وتوزيع الأموال.

الشكل ٧- الإنفاق الحكومي على الخدمات الاجتماعية، ٢٠١٠
(النسبة المئوية من مجموع الإنفاق)



المصدر: ESCWA (2012). "Enhancing fiscal capacity to attain the Millenium Development Goals: financing social protection", p.11.

ملاحظة: يشمل الإنفاق على الخدمات الاجتماعية الإنفاق الحكومي على التعليم والصحة والضمان الاجتماعي، والرعاية والمرافق العامة، والتحويلات الاجتماعية، والسكن والخدمات الثقافية والترفيهية والدينية.

١١١- مما لا شك فيه أن المنظمات غير الحكومية والمؤسسات الدينية تنشط في تأمين المساعدة، ولا سيما في أوقات الأزمات، لكن إجراءاتها في هذا المجال غير منهجية، ولا تساهم بفعالية في تحقيق الأهداف الإنمائية الأوسع بسبب افتقارها إلى رؤية سياسية شاملة وضعف أو حتى غياب الآليات القائمة على المشاركة التي تسمح عادةً لمنظمات المجتمع المدني بالتأثير على عمليات صنع السياسات الاجتماعية.

(١١٦) MF, *Fiscal Monitor - Public Expenditure Reform Making Difficult Choices* (Washington, April 2014), statistical tables 3, 7 and 10, pp. 70-77.

٥- إتاحة المعارف والمعلومات

١١٢- بيّنت العقود الثلاثة الأخيرة التأثير الكبير الذي أحدثته تكنولوجيا المعلومات والاتصالات في حياة الأفراد والأسر والمجتمعات. وقد اتخذت حكومات ومنظمات دولية عديدة تدابير لتشجيع حصول المواطنين على المعلومات والمعارف، نظراً إلى دورها الأساسي في تحقيق العدالة الاجتماعية وصونها. فالأفراد الذين لا يدركون حقوقهم لا يمكنهم الاستفادة منها أو التحرّك عند انتهاكها. كذلك عندما لا يعرف المواطنون ما هي الموارد السياسية والاجتماعية المتاحة لهم قد يؤدي عدم العلم بتوفر هذه الموارد إلى تعميق فجوة عدم المساواة بدلاً من ردمها.

١١٣- وقد أدت العولمة إلى انتشار تكنولوجيا المعلومات والاتصالات بين الناس وأحدثت ثورة في طرق التواصل بينهم، وحصولهم على المعلومات، وغيّرت قواعد اللعبة في مجالات التخطيط الإنمائي والاقتصادي والسياسي والاجتماعي. وظهرت ثقافة الإنترنت الجديدة التي كان لها دور أساسي في الانتفاضات التي اجتاحت المنطقة العربية منذ عام ٢٠١٠. ففي نظر العديد من المراقبين، استفادت هذه الانتفاضات من الفرص التي أتاحتها منتديات التواصل الاجتماعي ومنها فايسبوك وتويتر، فمكنت الناس من التعبير عن رأيهم خارج إطار وسائل إعلام الدولة، وبطرق أسهل من تلك التي يوفرها التلفزيون والإذاعة. ولا شك أن هذه المجالات الجديدة للتعبير وتبادل المعلومات لم تؤد وحدها إلى الانتفاضات العربية، لكنها أحدثت تغييراً في قدرة المواطنين والمجتمع المدني على التأثير على السياسة المحلية[١١٧]. فخلال الانتفاضات وبعدها، استخدم المواطنون العرب وسائل الإعلام الاجتماعية ليس فقط للتواصل مع الأصدقاء والأهل، بل للتوعية بالقضايا الاجتماعية والسياسية على المستوى المحلي، وتعريف الرأي العام الدولي بقضيتهم، وتنظيم الأنشطة، والتنسيق مع ناشطين آخرين.

١١٤- وبيّن مسحٌ أجري في شهر آذار/مارس ٢٠١١ أن ٩ من ١٠ تونسيين ومصريين كانوا يستخدمون الفايسبوك والتويتر للحصول على معلومات عن الاحتجاجات المنظّمة[١١٨]. وجاء في التقرير العربي للإعلام الاجتماعي أن وسائل الإعلام الاجتماعية كان لها دور أساسيّ في تعبئة الناس، وتمكينهم، وتحديد وجهات نظرهم، وإحداث التغيير. ويتوافق هذا الكلام مع ما جاء في تقرير للبنك الدولي أشار إلى أن انتشار الإنترنت شكل محركاً أساسياً للنمو الاقتصادي، وإيجاد فرص عمل، وتحقيق الدمج الاجتماعي[١١٩]. ويمكن القول في هذا الإطار إن تبادل المعلومات، ولا سيما ضمن منتديات التواصل الاجتماعي المتاحة أمام مجموعات كبيرة من الناس، يشكل أداةً أساسية لإطلاق حوار نشط بين الجهات الفاعلة في المجتمع المدني، وتمكين المواطنين من مساءلة حكوماتهم عند المسّ بحقوقهم الأساسية.

١١٥- ولا تزال قضية الوصول (أو عدم الوصول) إلى المعلومات والمعرفة في المنطقة العربية تشكل تحدياً كبيراً. فبالرغم من التقدم الذي حققته البلدان العربية في السنوات الأخيرة على الصعيد التكنولوجي والذي أدى

---

(١١٧) Philip Howard and others, "Opening closed regimes: what was the role of social media during the Arab Spring?" Project on Information Technology and Political Islam, Working Paper 2011.1 (Seattle, University of Washington, 2011).

(١١٨) Carol Huang, "Facebook and Twitter key to Arab Spring uprisings: report", *National*, 6 June 2011. Available from www.thenational.ae/news/uae-news/facebook-and-twitter-key-to-arab-spring-uprisings-report.

(١١٩) Natalija Gelvanovska and others, *Broadband Networks in the Middle East and North Africa: Accelerating High-Speed Internet Access* (Washington D.C., World Bank, 2014). Available from https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/16680/ 9781464801129.pdf?sequence=1.

إلى إتاحة الوصول إلى الإنترنت لأعداد كبيرة من السكان، لا تزال المنطقة أقل نمواً من المناطق الأخرى في هذا المجال. ففي عام ٢٠١١، شكل المواطنون العرب ٣,٨ في المائة فقط من مجموع مستخدمي الإنترنت في العالم[١٢٠]، لكن من المتوقع أن يزداد هذا الرقم بنسبة ٢٣ في المائة سنوياً، أي ما يعادل ١,٦ أضعاف المعدل العالمي[١٢١]. ووفقاً لإحصاءات أجريت في عام ٢٠١٢، بلغ عدد مستخدمي الإنترنت في العالم العربي ٧٢ مليون مستخدم تقريباً، ما يعادل ١٩,٧ في المائة فقط من مجموع سكان المنطقة[١٢٢]، أي أن أكثر من ثلاثة أرباع سكانها الآخرين لا يستفيدون من المعلومات المنتشرة عبر الإنترنت. وباستثناء بلدان مجلس التعاون الخليجي، فإن أقل من ٢٥ في المائة من الأسر في البلدان العربية موصولة بالإنترنت. ويقدّر البنك الدولي تكلفة الوصول إلى الإنترنت للأسر العربية ذات الدخل المنخفض بنسبة ٣٠ إلى ٤٠ في المائة من دخلها[١٢٣]. ووفقاً لإحصاءات أجريت في عام ٢٠١٢، سجل العراق أدنى نسبة لانتشار الإنترنت في المنطقة بلغت ٧,١ في المائة، في حين سجلت قطر أعلى نسبة بلغت ٨٦,٢ في المائة[١٢٤]. وتعود هذه الفجوة الرقمية التي تُسمّى أحياناً فقر المعلومات إلى ارتفاع الكلفة، والتفاوت في وتيرة التقدم في تأمين الحصول على المعلومات، ونقص الوعي بتكنولوجيا المعلومات والاتصالات في العديد من البلدان النامية بالمقارنة مع البلدان المتقدمة النمو[١٢٥].

١١٦- والفجوة الرقمية تزيد الفوارق الاجتماعية والاقتصادية بين البلدان، وداخل مناطق البلد الواحد، وما بين الأجيال. وتظهر هذه الفوارق بوضوح على المستوى المحلي بين المتعلمين والأميين، والنخب والفئات المحرومة، والشباب والمسنين، وسكان المدن وسكان الأرياف. وقد أدى اتساع الفجوة بين الأجيال إلى إطلاق البعض تسمية "الجيل الرقميّ" على الجيل الذي وُلد بعد ظهور الإنترنت[١٢٦]. وتجدر الإشارة إلى أن المرأة، ولا سيما في المجتمعات المحافظة، تمكنت من الاستفادة من الثورة الرقمية للتعبير عن آرائها من خلال وسائل التواصل الاجتماعي. فأطلقت حملات عبر هذه الوسائل لتعبئة النساء حول حقوق المرأة وحقوق المواطنة والعنف ضد المرأة.

١١٧- وبالرغم من التقدم الذي حققته البلدان العربية في ضمان حصول الرجال والنساء على المعلومات لتمكينهم من المشاركة بفعالية في مجتمعاتهم، لا تزال الفجوة كبيرة بين الأشخاص الذين يصلون إلى الإنترنت وأولئك الذين لا يصلون إليها، ما يعيق تحقيق العدالة الاجتماعية.

---

(١٢٠) Miniwatts Marketing Groups, Internet World Stats database. Available from http://www.internetworldstats.com/stats5.htm (accessed May 2014).

(١٢١) Karim Sabbagh and others, *Understanding the Arab Digital Generation* (Booz and Company, 2012). Available from http://www.strategyand.pwc.com/media/file/Strategyand_Understanding-the-Arab-Digital-Generation.pdf.

(١٢٢) Ghanah Qasem, "MENA internet statistics in a nutshell", 27 August 2012. Available from http://arabnet.me/mena-internet-statistics-nutshell-infographic.

(١٢٣) Natalija Gelvanovska and others, *Broadband Networks in the Middle East and North Africa: Accelerating High-Speed Internet Access*, p. 6.

(١٢٤) Internet World Stats database, 2012.

(١٢٥) Rami Olwan, "ICT and Digital Divide in the Arab World", 11 July 1008. Available from www.scribd.com/doc/3901334/ICTand-Digital-Divide-in-the-Arab-World.

(١٢٦) John Palfrey and Urs Gasser, *Born Digital: Understanding the First Generation of Digital Natives* (New York, Basic Books, 2008).

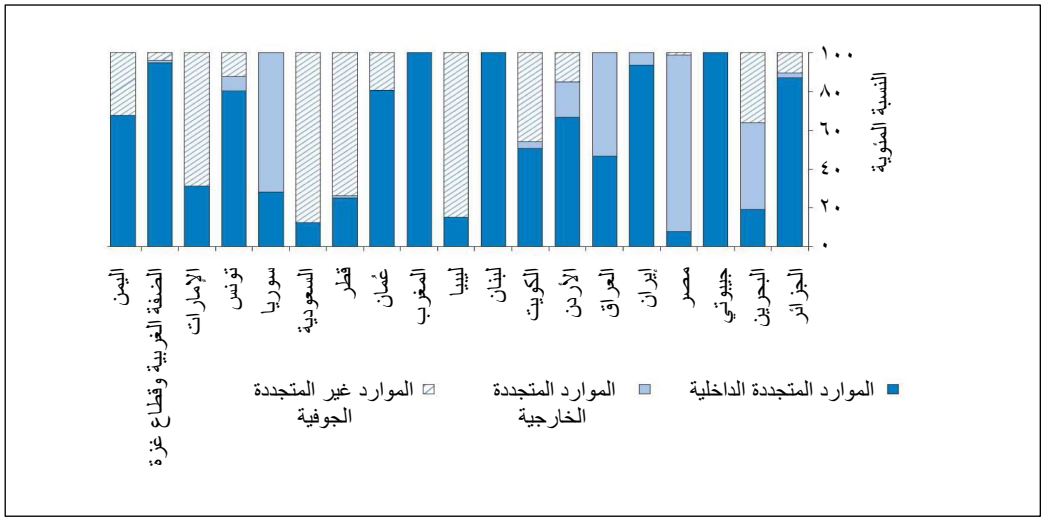
٦- الموارد الطبيعية والعدالة بين الأجيال

(أ) الحصول على المياه وخدمات الصرف الصحي

١١٨- الحصول على المياه وخدمات الصرف الصحي هو مبدأ أساسي من مبادئ العدالة الاجتماعية، وقد اعترفت به الجمعية العامة ومجلس حقوق الإنسان كحق أساسي من حقوق الإنسان. وتوفير خدمات المياه والمرافق الصحية للفقراء يخفف عنهم العبء المالي ويحسن ظروفهم الصحية، ما يسهم في الحد من الفقر ومن عدم المساواة الاجتماعية.

١١٩- وتعتمد المنطقة العربية على موارد مختلفة لتأمين احتياجاتها من المياه، كالموارد المتجددة الداخلية، والموارد المتجددة الخارجية، والموارد غير المتجددة[١٢٧]. وتُستخدم مصادر غير تقليدية للحصول على المياه، كالتحلية ومعالجة مياه الصرف الصحي، للتعويض عن الفرق بين الطلب على المياه والمياه الطبيعية المتوفرة. وعلى ضوء الاتجاه الحالي في النمو السكاني، تستهلك بلدان عدة موارد المياه الجوفية بوتيرة تفوق وتيرة تجدد هذه الموارد. وهذا ينطبق على البلدان الشحيحة المياه كبلدان الخليج العربية حيث تشكل موارد المياه الجوفية غير المتجددة معظم موارد المياه الطبيعية المتاحة للاستخدام، كما يظهر في الشكل ٨.

الشكل ٨- الموارد المائية المتاحة حسب المصدر
(بالنسبة المئوية)



المصدر: World Bank, *Making the Most of Scarcity: Accountability for Better Water Management Results in the Middle East and North Africa* (Washington D.C., 2007), p. 143.

١٢٠- وأشارت أحدث التقارير المرحلية حول الأهداف الإنمائية للألفية إلى أن معدل الإمداد بالمياه في المنطقة العربية يبلغ ٨٣ في المائة، ومعدل الإمداد بخدمات الصرف الصحي يبلغ ٨٠ في المائة، وهما معدلان

(١٢٧) الموارد المائية المتجددة الداخلية تشمل تدفق الأنهار وتغذية طبقات المياه الجوفية من هطول الأمطار في بلدٍ معيّن. أما الموارد المائية المتجددة الخارجية فهي تلك المتولدة خارج البلد، بما في ذلك التدفقات الواردة من بلدان أعلى المجرى (المياه السطحية والمياه الجوفية على السواء). والموارد المائية غير المتجددة هي ما يتم استهلاكه من الكتل المائية (السطحية والجوفية على السواء) بمعدل أسرع من معدل التجديد الطبيعي.

عاليان نسبياً. والفوارق بين البلدان في هذا الإطار كبيرة، إذ تقل نسبة الإمداد بخدمات المياه والصرف الصحي المحسّنة في أقل البلدان نمواً كالسودان والصومال وموريتانيا واليمن عن ٥٥ في المائة، ما يدل على أن هذه البلدان ليست على المسار المؤدي إلى تحقيق الغايات المتعلقة بالمياه والصرف الصحي. فاليمن يعاني من شح شديد في المياه؛ والمزارعون زادوا عمق الآبار المحفورة إلى ٥٠ متراً في المتوسط في السنوات الإثنتي عشرة الماضية، لكن كمية المياه المستخرجة انخفضت بنسبة الثلثين[١٢٨]، وأكثر من ٩٠ في المائة منها يستهلك في القطاع الزراعي[١٢٩]. وتواجه الأراضي الفلسطينية المحتلة أيضاً شحاً حاداً في المياه نتيجة للسياسات الإسرائيلية التمييزية في استهلاك المياه. ووفقاً لتقديرات منظمة العفو الدولية لعام ٢٠٠٩، استخدمت إسرائيل أكثر من ٨٠ في المائة من مصادر المياه الجوفية في الضفة الغربية، وهي المصادر الوحيدة للمياه فيها، تاركة للفلسطينيين النسبة المتبقية وهي ٢٠ في المائة، ومانعة وصولهم إلى نهر الأردن. ونتيجة لذلك، لا يستطيع نحو ٠٠٠ ١٨٠ إلى ٠٠٠ ٢٠٠ فلسطيني يقيمون في الأرياف الحصول على المياه الجارية، وغالباً ما يمنعهم الجيش الإسرائيلي حتى من جمع مياه الأمطار، في إجراء وصفه تقرير للبرلمان الفرنسي "بالفصل العنصري في المياه"[١٣٠]، [١٣١].

١٢١- وتظهر هذه التفاوتات أيضاً داخل حدود البلد الواحد. فبيانات الأهداف الإنمائية للألفية لعام ٢٠١١ تظهر فوارق كبيرة في الحصول على مصادر المياه المحسنة بين المناطق الحضرية (٩٢ في المائة) والمناطق الريفية (٧٣ في المائة)[١٣٢]. ففي العراق على سبيل المثال، بلغت هذه النسبة ٩٤ في المائة في المناطق الحضرية و٦٧ في المائة في المناطق الريفية، وفي الصومال ٦٦ في المائة و٧ في المائة، وفي المغرب ٩٨ في المائة و٦١ في المائة، وفي اليمن ٧٢ في المائة و٤٧ في المائة. ولهذه التفاوتات آثار سلبية خصوصاً على النساء والأطفال الذين تقع عليهم في معظم الأحيان مشقة اجتياز مسافات طويلة لجلب المياه. كذلك تنخفض نسبة الإمداد بمرافق الصرف الصحي المحسنة من ٩١ في المائة في المناطق الحضرية إلى ٦٥ في المائة في المناطق الريفية. وفي جيبوتي بلغت هذه النسبة ٧٣ في المائة في المناطق الحضرية و٢٢ في المائة في المناطق الريفية، وفي السودان ٤٤ في المائة و١٣ في المائة، وفي الصومال ٥٢ في المائة و٦ في المائة، وفي المغرب ٨٣ في المائة و٥٢ في المائة، وفي موريتانيا ٥١ في المائة و٩ في المائة، وفي اليمن ٩٣ في المائة و٣٤ في المائة[١٣٣].

---

(١٢٨) برنامج الأمم المتحدة للبيئة، مؤشر شح المياه. متاح على: www.unep.org/dewa/vitalwater/article77.html.

(١٢٩) Qahtan Yehya al-Asbahi, "Water resources information in Yemen", paper presented at the International Work Session on Water Statistics, Vienna, 20-22 June 2005. Available from http://unstats.un.org/unsd/environment/envpdf/pap_wasess3a3yemen.pdf.

(١٣٠) Amnesty International, "Israel rations Palestinians to trickle of water", 27 October 2009. Available from www.amnesty.org/en/news-and-updates/report/israel-rations-palestinians-trickle-water-20091027.

(١٣١) France, Assemblée Nationale, *Rapport d'Information Déposé par la Commission des Affaires Étrangères sur la Géopolitique de l'Eau* (Rapport No. 4070, Paris, 13 décembre 2011). Available from http://www.assemblee-nationale.fr/13/pdf/rap-info/i4070.pdf.

(١٣٢) إحصاءات الأمم المتحدة. متاحة على: http://unstats.un.org/unsd/mdg/Data.aspx.

(١٣٣) البنك الدولي، قاعدة بيانات التنمية في العالم. متاحة على: http://data.worldbank.org/data-catalog/world-development-indicators.

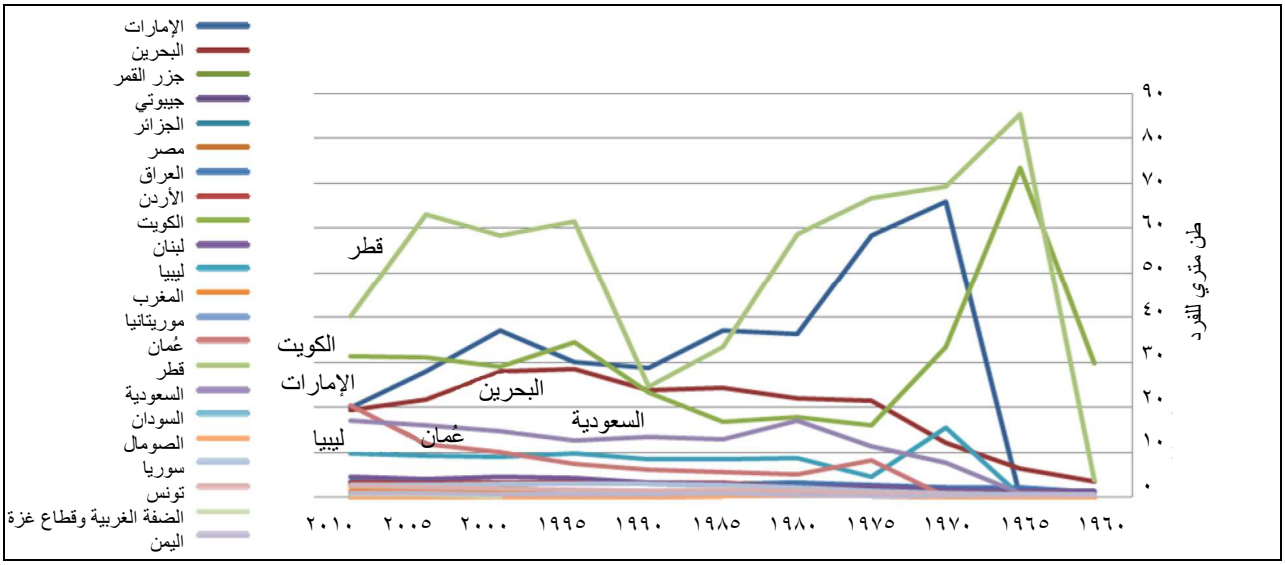
(ب) الإمداد بالطاقة

١٢٢- تحقيق المساواة في الإمداد بالموارد الطبيعية كالطاقة هو أيضاً عنصر أساسي لتحقيق العدالة الاجتماعية والتنمية الشاملة والمستدامة، لا سيما وأن الفوائد الناتجة من استخدام مصادر الطاقة كالنفط والغاز وتصديرها، تؤدي إلى النمو الاقتصادي وتساهم في رفاه السكان جميعاً.

١٢٣- وتقع بلدان عربية عدة في طليعة البلدان المنتجة والمصدرة للمنتجات الهيدروكربونية في العالم. ففي عام ٢٠١١، تجاوزت حصة البلدان العربية من الصادرات العالمية للنفط الخام ٣٥ في المائة وللغاز الطبيعي ٢٠ في المائة. كذلك تجاوزت حصة المنطقة من الاحتياطي العالمي للنفط في العام نفسه ٤٨ في المائة، ومن الاحتياطي العالمي للغاز الطبيعي ٢٨ في المائة. إلا أن موارد الطاقة غير متوفرة بالتكافؤ في البلدان العربية، وفي معظم الأحيان لا تستخدم بشكل مستدام. فالبلدان العربية تستخدم ما يقارب ضعف كمية الطاقة التي تستخدمها البلدان الأوروبية وتسجل الناتج المحلي الاجمالي نفسه، ما يدل على إمكانية كبيرة لزيادة كفاءة الطاقة. ومن العوامل التي تعزّز الاتجاهات غير المستدامة في استهلاك الطاقة، الإبقاء على الأسعار المتدنية للطاقة ودعمها بشكل مباشر أو غير مباشر، وقلة الأطر المؤسسية والسياسات التي تشجّع الاستثمار في كفاءة الطاقة.

١٢٤- كذلك قد يكون للآثار البيئية التي يخلفها إنتاج الطاقة واستخدامها، كملوثات الجو وانبعاثات ثاني أكسيد الكربون وغيرها من عوامل التلوّث، آثار سلبية على الأجيال المقبلة التي ستتحمل التكاليف المترتبة على تراكم هذه الآثار ما لم يتداركها الجيل الحالي بتدابير فورية ومحددة الأهداف. ففي عام ٢٠١٠، بلغ متوسط نصيب الفرد من انبعاثات ثاني أكسيد الكربون في العالم الناتجة من حرق الوقود الأحفوري وصناعة الإسمنت، ومن استهلاك الوقود الصلب والسائل والغازي ٤,٨٨ طناً متريا، بعد أن سجّل ٤,٢١ طناً متريا في عام ١٩٩٠، في حين بلغ متوسط نصيب الفرد من انبعاثات ثاني أكسيد الكربون في البلدان العربية ٤,٦ طناً متريا في عام ٢٠١٠، بعد أن سجّل ٣,٢٠ طناً متريا في التسعينات (الشكل ٩).

الشكل ٩- نصيب الفرد من انبعاثات ثاني أكسيد الكربون



المصدر: البنك الدولي، قاعدة بيانات التنمية في العالم. متاحة على: http://data.worldbank.org/indicator/EN.ATM.CO2E.PC/countries.

١٢٥- وقد ارتفعت نسبة إنتاج الطاقة الأولية المخصصة لتلبية الاحتياجات المحلية للدول الأعضاء في الإسكوا من ٢٥ في المائة تقريباً في عام ٢٠٠٠ إلى ٣٦ في المائة في عام ٢٠١٠، ما يدل على ارتفاع حاد في استهلاك الطاقة. وقد بلغ مجموع صادرات البلدان المصدرة للطاقة ٣,٨ مرات مجموع الاستهلاك في عام ٢٠٠١، لكنه انخفض في عام ٢٠١٠ إلى ١,٩ مرات. ويمكن أن تؤدي هذه الاتجاهات إلى تداعيات خطيرة بالنسبة إلى البلدان المصدرة وغير المصدرة للمنتجات الهيدروكربونية[١٣٤].

١٢٦- فإذا حدث انخفاض كبير في المنتجات الهيدروكربونية المعدة للتصدير في البلدان العربية ذات الاقتصادات القائمة على إيرادات تصدير الوقود الأحفوري (الإمارات العربية المتحدة والعراق وقطر والكويت وليبيا والمملكة العربية السعودية)، قد ينتج انخفاض شديد في إيراداتها المتوقعة. وفي هذا الانخفاض خطر كبير على التنمية الوطنية، لا سيما وأن دخل هذه البلدان مُستمدٌّ من إيرادات النفط والغاز، وخطر أيضاً على الأجيال المقبلة التي لن يتسنّى لها الاستفادة من هذه الموارد ما لم تدخر نسبة كبيرة من الإيرادات لأغراض الاستثمار.

١٢٧- والبلدان العربية التي لديها قدرة محدودة على تصدير الطاقة (تونس والجمهورية العربية السورية وعُمان ومصر واليمن)، قد تنضم إلى مجموعة البلدان المستوردة للطاقة مع ارتفاع الاستهلاك.

١٢٨- أما في البلدان العربية المستوردة للطاقة (الأردن والسودان وفلسطين ولبنان والمغرب)، فسيؤدي ارتفاع استهلاك الطاقة إلى زيادة تأثرها بتقلبات أسعار الطاقة العالمية وسيضعف أمن الطاقة فيها. وهذا يعني أن وضع الأجيال المقبلة في هذه البلدان سيكون أكثر خطورةً من الوضع الحالي.

١٢٩- وشهدت المنطقة في السنوات الأخيرة ارتفاعاً في ذروة الطلب على الكهرباء، ما دفع إلى رفع قدرة معامل توليد الكهرباء، حتى أن بعض البلدان نظرت في إمكانيّة استخدام الطاقة النووية كمصدر للطاقة. وقد ازداد الحد الأقصى للحمل الكهربائي في البلدان العربية بمعدل ٩ في المائة بين عامي ٢٠٠٩ و٢٠١٠. ومن المتوقع أن يبلغ الحد الأقصى لذروة الطلب على الكهرباء بحلول عام ٢٠٢٠ ضعف الحد الأقصى لعام ٢٠١٠، ما يستلزم زيادة مماثلة في قدرة محطات توليد الكهرباء. ومن المتوقع أيضاً أن يزيد توليد الكهرباء بالنسبة نفسها[١٣٥]. فلا شك إذاً أن الطلب مرتفعٌ وأن الحاجة ملحة إلى اعتماد أنماط جديدة أكثر استدامة في استهلاك الطاقة.

١٣٠- ويمكن أن يؤدي ادخار إيرادات الموارد الطبيعية واستثمارها إلى زيادة ثروة الاقتصادات الغنية بالموارد. وبما أن الموارد الطبيعية لا تُنتَج، يمكن اعتبارها سلعاً ذات خصوصية اقتصادية. ويمكن أن تشكل الأرباح الاقتصادية الناتجة من استخدامها، موارد مالية هامة لتحقيق التنمية الاجتماعية والاقتصادية المستدامة. فقطاع التعدين على سبيل المثال، ليس من القطاعات المستدامة، ومع ذلك، يمكن أن يؤدي إلى استدامة الأنشطة الاقتصادية من خلال توظيف الثروات الناتجة منه في استثمارات لرؤوس الأموال وفي الأنشطة الاقتصادية كالصناعة والزراعة والخدمات.

---

(١٣٤) Mongi Bida, "Up-scaling energy efficiency in the residential and tertiary sectors in the Arab region", presentation made at the Beirut Energy Forum – Fourth Edition, Beirut, 26-27 September 2013.

(١٣٥) ESCWA, "Sustainable energy: examples of the GCC countries - Is energy intensity a useful tool for GCC countries?", prensentation made at the AFED Annual Conference on Sustainable Energy in Arab Countries, Sharjah, 28-29 October 2013.

(ج) الحصول على الأراضي

١٣١- الحصول على الأراضي هو عنصر آخر من العناصر اللازمة لتحقيق العدالة الاجتماعية. ومن أبرز العوامل التي ينبغي أخذها في الاعتبار للمحافظة على الثروات للأجيال المقبلة الحفاظ على الأراضي، وحسن التخطيط لاستخدامها، وحفظ التربة من التدهور. ولتحقيق العدالة الاجتماعية، على البلدان العربية أن تسعى إلى تحسين القطاع الزراعي ودعمه لما له من دور أساسي في التخفيف من حدة الفقر، فهو يؤمن فرص عمل نظامية وغير نظامية لمجموعة كبيرة من سكان المناطق الريفية، ويساهم في تحقيق الأمن الغذائي، الذي يؤدي بدوره إلى الاستقرار الوطني.

١٣٢- وقد بلغ متوسط نسبة العاملين في الزراعة في المنطقة ٢٢,٢ في المائة من مجموع العاملين في عام ٢٠٠٨، من دون حساب العمل الأسري غير المدفوع في هذا القطاع. وحسب أحدث البيانات المتوفرة(١٣٦)، بلغت هذه النسبة ٤٠ في المائة في المغرب، و٢٩ في المائة في مصر، و٢٥ في المائة في اليمن، و١٦ في المائة في تونس، و١١ إلى ١٤ في المائة في الجزائر والجمهورية العربية السورية وفلسطين، و١ إلى ٦ في المائة في الأردن والإمارات العربية المتحدة وعُمان وقطر ولبنان والمملكة العربية السعودية(١٣٧).

١٣٣- ولوحظ في العقد الماضي انخفاض مستوى العمل في هذا القطاع في بعض البلدان. ففي الجمهورية العربية السورية واليمن، هبطت أعداد اليد العاملة في القطاع الزراعي بنسبة ٥٠ في المائة بين عامي ٢٠٠٠ و٢٠١١ نتيجة للجفاف بشكل أساسي، ما أدى إلى النزوح من الريف إلى المدينة، والتوسع الحضري، وارتفاع معدلات البطالة. وعلى مستوى الإنتاجية الاقتصادية، تشير البيانات المتوفرة إلى أن الزراعة تساهم بنسب متواضعة إلى متوسطة في الناتج المحلي الإجمالي بلغت في المتوسط ٦ في المائة لمجمل المنطقة العربية، وتراوحت بين ٢٣ و٢٤ في المائة في الجمهورية العربية السورية والسودان في عام ٢٠١٠(١٣٨)، و١٥ إلى ١٦ في المائة في مصر والمغرب وموريتانيا في عام ٢٠١١، و٨ إلى ٩ في المائة في تونس والجزائر واليمن في عام ٢٠١٠، و١ إلى ٤ في المائة في الأردن والإمارات العربية المتحدة ولبنان والمملكة العربية السعودية في عام ٢٠١١(١٣٩). ولتحقيق العدالة الاجتماعية، على البلدان العربية أن تحسن قطاع الزراعة وتدعمه لما له من دور بارز في تخفيف حدة الفقر.

(١٣٦) البيانات المتعلقة بالأردن وتونس والجزائر والجمهورية العربية السورية وفلسطين وقطر ومصر والمغرب والمملكة العربية السعودية تعود إلى عام ٢٠١١، وتلك المتعلقة بعُمان واليمن لعام ٢٠١٠، والإمارات العربية المتحدة ولبنان لعام ٢٠٠٩.

(١٣٧) البنك الدولي، قاعدة بيانات التنمية في العالم. متاحة على: http://data.worldbank.org/indicator/SL.AGR.EMPL.ZS.

(١٣٨) وفقاً لمؤشرات التنمية العالمية التي يصدرها البنك الدولي، بلغ معدل التشغيل في الزراعة في الجمهورية العربية السورية ١٤ في المائة في عام ٢٠١٠ ومساهمة الزراعة في الناتج المحلي الإجمالي ٢٣ في المائة في العام نفسه. وقد يثير ذلك أسئلة، ولكن يمكن تفسيره بأن إنتاجية القطاع الزراعي تتعدل تدريجياً لتتلاءم مع الانخفاض السريع في معدل العمالة الزراعية، الأمر الذي يؤخر تحقيق توازن جديد، وبالتالي من المرجح أن الإنتاجية التي ارتفعت على نحو غير متوقع ستنخفض في السنوات القادمة. وبسبب النزاع الدائر في البلاد، لم يتم الإبلاغ عن مساهمة الزراعة في الناتج المحلي الإجمالي ما بعد عام ٢٠١٠.

(١٣٩) البنك الدولي، قاعدة بيانات التنمية في العالم. متاحة على: http://data.worldbank.org/indicator/SL.AGR.EMPL.ZS.

(د) القضايا المشتركة بين الأجيال والعدالة الاجتماعية

١٣٤- تستوجب العدالة الاجتماعية تلبية احتياجات الجيل الحالي دون المساس باحتياجات الأجيال المقبلة. وقد أسس لهذا المفهوم أمارتيا سان وسودير أناند في دراسة لهما[١٤٠] صدرت عام ١٩٩٤ فوضعت قضية الإنصاف بين الأجيال في صلب التنمية المستدامة. وتختلف وجهات النظر في ما يتعلق بحق الأجيال المقبلة في الموارد الطبيعية. وترتبط هذه المسألة إلى حد كبير بوفرة الموارد أو ندرتها. وقد لا تكون المسألة مطروحة في ما يتعلق بالموارد المتجدّدة (ما عدا في حال تلوثها إلى درجة تمنع استخدامها أو تجعلها مضرة)، لكنها تتعقد في حالة الموارد الطبيعية المحدودة وغير المتجددة. فعوائد استخدام الموارد المائية غير المتجددة هي أقل بكثير من قيمة هذه الموارد ومبعثرة على عدد كبير من المستفيدين. وسواء أكان نمط استهلاك الموارد المائية غير المتجددة مسرفاً أم غير مسرف، لا بد من المحافظة على كميات معينة من هذه الموارد لتفادي انتهاك حقوق الأجيال المقبلة فيها. فأنماط الاستخدام غير المستدامة لموارد المياه الجوفية في صنعاء على سبيل المثال تهدّد مستقبل هذه المدينة. وتوقعت إحدى الدراسات أن مواصلة هذه الأنماط قد يؤدي إلى جفافها بحلول عام ٢٠٢٥، ما سيضطر سكانها البالغ عددهم ٤,٢ مليون نسمة إلى النزوح عنها بحثاً عن أراض أفضل، فيصبحون لاجئين بسبب شح المياه. وقد اقترح بعض المسؤولين على سبيل استدراك هذه المشكلة نقل العاصمة إلى الساحل، في حين اقترح آخرون تحلية المياه وحفظها في محاولة لكسب الوقت[١٤١]. فالمطلوب في مثل هذه الحالات إدارة الموارد الطبيعية غير المتجددة بشكل يضمن استفادة الأجيال المقبلة منها، وذلك بالحد من سحب المياه لعدم استنفادها والحفاظ على حصة منها تُستخدم في المستقبل، أو تحويل هذه الموارد إلى ثروات قابلة للاستثمار على المدى الطويل في أنشطة اقتصادية مستدامة كالصناعة.

١٣٥- ولا شك أن بعض البلدان العربية تنعم بالازدهار الاقتصادي الناتج من بيع النفط والغاز، ولكن مع ارتفاع معدلات النمو السكاني وقلة تنوّع الاقتصادات، تصبح حقوق الأجيال المقبلة في هذه الموارد الطبيعية موضوع نقاش. ويمكن في هذا الإطار ادخار جزءٍ من إيرادات النفط والغاز لاستخدام الأجيال المقبلة. ومن المجدي النظر في نهُج مختلفة اعتمدتها النرويج وعدد من البلدان العربية في إنشاء صناديق للثروة السيادية. فالنرويج أنشأت في عام ٢٠٠٦ صندوقاً حكومياً للمعاشات التقاعدية للنرويج (إثر إعادة تنظيم صناديق احتياطي المعاشات التقاعدية في البلد)، وصندوقاً حكومياً عمومياً (عُرف سابقاً باسم صندوق النفط) يتولى إدارة احتياطي النفط لدعم عائدات النفط على المدى الطويل والتعامل مع الالتزامات المالية المقبلة المرتبطة بشيخوخة السكان. ولدى الكويت أقدم صندوق للثروة السيادية في العالم (الجدول ٨)، إذ أنشأت في عام ١٩٥٣ صندوق الاحتياطي العام وصندوق احتياطي الأجيال لتحقيق عائدات من الاستثمار في الأصول المالية على المدى الطويل، كبديل لاحتياطي النفط.

(١٤٠) Amartya Sen and Sudhir Anand, "Sustainable human development: concepts and priorities", UNDP Human Development Report Office Occasional Papers (1 September 1994). Available from http://ssrn.com/abstract=2294664.

(١٤١) Adam Heffez, "How Yemen chewed itself dry", *Foreign Affairs,* 23 July 2013. Available from www.foreignaffairs.com/articles/139596/adam-heffez/how-yemen-chewed-itself-dry.

الجدول ٨- بعض صناديق الثروة السيادية في المنطقة العربية

البلد	اسم صندوق الثروة السيادية	الأصول (بمليارات الدولارات)	تاريخ الإنشاء	المصدر	مؤشر الشفافية Linaburg-Maduell
الإمارات-أبو ظبي	جهاز أبو ظبي للاستثمار	٧٧٣	١٩٧٦	النفط	٥
السعودية	مؤسسة النقد العربي السعودي القابضة الخارجية	٧٣٧,٦	-	النفط	٤
الكويت	الهيئة العامة للاستثمار	٤١٠	١٩٥٣	النفط	٦
قطر	جهاز قطر للاستثمار	١٧٠	٢٠٠٥	النفط والغاز	٥
الإمارات-أبو ظبي	مجلس أبوظبي للاستثمار	٩٠	٢٠٠٧	النفط	-
الجزائر	صندوق إدارة العائدات	٧٧,٢	٢٠٠٠	النفط والغاز	١
الإمارات-دبي	مؤسة دبي للاستثمار	٧٠	٢٠٠٦	النفط	٥
ليبيا	المؤسسة الليبية للاستثمار	٦٦	٢٠٠٦	النفط	١
الإمارات-أبو ظبي	شركة الاستثمارات البترولية الدولية	٦٥,٣	١٩٨٤	النفط	٩
الإمارات-أبو ظبي	شركة مبادلة للتنمية	٦٠,٩	٢٠٠٢	النفط	١٠
العراق	صندوق التنمية للعراق	١٨	٢٠٠٣	النفط	-
الإمارات	جهاز الإمارات للاستثمار	١٥	٢٠٠٧	النفط	٣
عُمان	صندوق الدولة للاحتياط العام	١٣	١٩٨٠	النفط والغاز	٤
البحرين	شركة ممتلكات القابضة	١٠,٥	٢٠٠٦	من غير السلع الأساسية	٩
عُمان	الصندوق العماني للاستثمار	٦	٢٠٠٦	النفط	٤
السعودية	صندوق الاستثمارات العامة	٥,٣	٢٠٠٨	النفط	٤
الإمارات- رأس الخيمة	جهاز رأس الخيمة للاستثمار	١,٢	٢٠٠٥	النفط	٣
فلسطين	الصندوق الفلسطيني للاستثمار	٠,٨	٢٠٠٣	من غير السلع الأساسية	-

المصدر: معهد صناديق الثروة السيادية (SWF Institute)، حتى تموز/يوليو ٢٠١٤. http://www.swfinstitute.org/fund-rankings/.

١٣٦- لا يمكن حصر قضية الإنصاف بين الأجيال بالمحافظة على البيئة لتستفيد منها الأجيال المقبلة، بل ينبغي ضمان خيارات اقتصادية واجتماعية للأجيال المقبلة توازي على الأقل خيارات ذويهم أو تتفوق عليها. فالإنصاف بين الأجيال يتحقق بالتوزيع العادل للثروة الطبيعية على الفترات الزمنية. ولتحقيق ذلك، يمكن إنشاء صندوق تستفيد منه الأجيال الحالية والمقبلة. ويمكن أيضاً فرض ضرائب معقولة، والحرص على عدم تراكم الديون الوطنية بلا كابح وإلقاء أعبائها على عاتق الأجيال التي لم تولد بعد، والحفاظ على رأس المال المادي (البنى الأساسية)، وإنشاء نظم اجتماعية تضمن حداً أدنى مستداماً من الحماية الاجتماعية، ونظم تعليمية قابلة للتطور والتحسن مع الوقت. ويجب أن يشمل إنصاف الأجيال المقبلة أيضاً ضمان تمتعها بمستوى من الدخل أعلى من المستوى الحالي أو لا يقل عنه وفرص الصعود الاجتماعي[١٤٢].

(١٤٢) OECD, *Divided We Stand: Why Inequality Keeps Rising* (Paris, 2011).

دال- الآليات والاستراتيجيات الرامية إلى إرساء العدالة الاجتماعية

١- الحماية الاجتماعية أداة لتحقيق العدالة

١٣٧- تعترف المعاهدات الدولية بالحماية الاجتماعية كحق من حقوق الإنسان العالمية. وفي سياق الأزمة المالية العالمية الراهنة والمناقشات الجارية بشأن خطة الأمم المتحدة للتنمية لما بعد عام ٢٠١٥، تزداد أهمية الحماية الاجتماعية، ليس فقط لمواجهة تنامي حجم الفئات الضعيفة، بل أيضاً لمكافحة الإقصاء وإعادة توزيع الثروات بهدف إرساء العدالة الاجتماعية. وقد يساهم اتخاذ تدابير الحماية الاجتماعية الملائمة في تأمين الدخل في حالات المرض والبطالة والشيخوخة، وتحسين قدرة الفئات الضعيفة على مواجهة الظروف الاقتصادية والبيئية الصعبة من خلال ضمان الحصول على الدخل والتعليم والخدمات الصحية. والحماية الاجتماعية ضرورية لتحقيق استقرار الاقتصاد الكلي، وهي ترتبط ارتباطاً وثيقاً بفرص العمل: فزيادة فرص العمل وتحسين إنتاجيتها من العوامل التي تدعم القاعدة الضريبية التي تموّل الحماية الاجتماعية وغيرها من السياسات الاجتماعية، الأمر الذي يؤدي بدوره إلى تنمية رأس المال الاجتماعي وزيادة إمكانية حصول المواطنين على فرص العمل ورفع إنتاجيتهم.

١٣٨- وتتعدد أدوات الحماية الاجتماعية وتنفذ عبر مجموعة من التدابير القصيرة والمتوسطة والبعيدة المدى. ومن هذه الأدوات ما يلي:

(أ) نظم المعاشات التقاعدية الاجتماعية (أو الخطط القائمة على الاشتراكات) التي تحمي من المخاطر المتعلقة بالبطالة وتدهور الصحة، والعجز، وإصابات العمل، والشيخوخة؛

(ب) برامج المساعدة الاجتماعية (أو الخطط غير القائمة على الاشتراكات) التي تشمل الفئات الضعيفة مثل الأسر المعيشية التي ترأسها امرأة، وكبار السن، والأشخاص ذوي الإعاقات؛ وتصنف هذه البرامج ضمن تحويلات نقدية مشروطة أو غير مشروطة؛

(ج) الإعانات لدعم المواد الغذائية، والسكن، والطاقة وغيرها.

١٣٩- وتعرف برامج المساعدة الاجتماعية والإعانات بشبكات الأمان الاجتماعي. وينفذ بعض البلدان خططاً أخرى لمساعدة مجتمعات محلية معينة أو القطاع غير النظامي، تشمل سياسات سوق العمل النشطة، والإعانات الزراعية، والصناديق الاجتماعية، والتوظيف في القطاع العام، وبرامج تنمية المجتمعات المحلية.

١٤٠- والجدير بالذكر في هذا السياق، أن البلدان العربية تطبق منذ وقت طويل مفهوم شبكات الأمان الاجتماعي المستمد إلى حد كبير من مفهومي الصدقة والزكاة. فالزكاة ركن من أركان الإسلام الخمسة وهي تلزم جميع المسلمين الذين يتوفر لديهم نصاب الزكاة إيتاء نسبة محددة من رأسمالهم نقداً أو عيناً لتوزيعها على المحتاجين[١٤٣]. وفي المملكة العربية السعودية، تفرض الدولة الزكاة وتتولى جمعها، أما في الأردن والبحرين والكويت ولبنان فالزكاة طوعية ولكن تنظمها الدولة. وإذا تمت إدارة أموال الزكاة بشكل سليم، فهي تساهم إلى حد كبير في تخفيف حدة الفقر وتحقيق استدامة نظم الحماية الاجتماعية على المدى البعيد.

---

(١٤٣) تختلف الزكاة عن الصدقة. فالصدقة هي عمل طوعي خيري يقوم من خلاله الشخص بمساعدة المحتاجين بقدر ما يريد ويراه ملائماً.

١٤١- وفي ظل غياب النظم الشاملة القائمة على الاشتراكات، تشجع المنظمات الإنمائية الدولية بشكل متزايد التحويلات النقدية باعتبارها خياراً أفضل لتحقيق الحماية الاجتماعية من برامج دعم الوقود والمواد الغذائية المرتفعة الكلفة التي تفضل البلدان العربية اعتمادها(١٤٤). ومن أسباب التركيز على التحويلات النقدية أنها من خلال الحد من الفقر تساهم في تحقيق أهداف أخرى من الأهداف الإنمائية للألفية وهي التعليم والصحة. والتحويلات النقدية المشروطة تُدفع للأسر الفقيرة شرط أن تلبي إحدى المتطلبات المرتبطة بأهداف التنمية البشرية، كضمان الوالدين التحاقَ أطفالهما بالمدارس بانتظام، أو استخدام الخدمات الغذائية والصحية الوقائية الأساسية. وقد سمحت التحويلات النقدية المشروطة للكثير من البلدان، مثل البرازيل والمكسيك، بإحراز تقدم كبير في الحد من الفقر.

١٤٢- ولكن التحويلات النقدية المشروطة تواجه عدداً من العقبات في البلدان الفقيرة والمنكوبة بالصراعات لأنها تفتقر عادةً إلى القدرة الإدارية على توجيه التحويلات إلى المحتاجين ورصد التنفيذ، والقدرة على معالجة الأسباب الهيكلية للفوارق القائمة مثل عدم المساواة في الحصول على موارد الإنتاج. لذا، تُعتبر التحويلات النقدية غير المشروطة في بعض الأحيان أكثر إنصافاً لتوفير الحماية الاجتماعية لأنها تغطي عدداً أكبر من السكان وهي وسيلة أكثر فعالية لإعادة توزيع المستحقات الاجتماعية بين جميع أفراد المجتمع.

١٤٣- ومن الأمثلة الناجحة عن برامج التحويلات النقدية غير المشروطة، المشروع المتعلق بسبل العيش والانتعاش الاقتصادي الذي تنفذه منظمة "العمل ضد الجوع" في منطقة أوتوك في أوغندا، حيث ساهمت التحويلات النقدية غير المشروطة في تحسين سبل عيش المستفيدين منها الذين استثمروا الأموال المقدمة إليهم في تربية المواشي، وكذلك غير المستفيدين (كالمزارعين المحليين) من خلال التبادل التجاري مع المستفيدين، فأنعشت بذلك الاقتصاد المحلي(١٤٥). والبرنامج الوطني للتحويلات النقدية في فلسطين هو أكبر برنامج للتحويلات الاجتماعية في المنطقة العربية من حيث التغطية والتمويل. وساهم إطلاق هذا البرنامج في توجيه المساعدة إلى الفقراء، وتوسيع نطاق التغطية، وإنشاء سجل وقاعدة بيانات موحدة عن المستفيدين. ويحصل المستفيدون من هذا البرنامج أيضاً على مجموعة من برامج الرعاية الاجتماعية التكميلية، بما في ذلك برامج توفير المواد الغذائية والتأمين الصحي الحكومي، والإعفاء من رسوم الدراسة الجامعية، والمنح في حالات الطوارئ(١٤٦).

١٤٤- وخلال العقد الماضي، شجعت المنظمات الدولية بقيادة من منظمة العمل الدولية الانتقال من نهج شبكات الأمان الانتقائية إلى نهج توفير الحد الأدنى من الحماية الاجتماعية أو الحد الأدنى من تقديمات الضمان الاجتماعي(١٤٧). وتشمل مبادرة الحد الأدنى من الحماية الاجتماعية الضمانات التالية:

---

(١٤٤) هنا بريكسي وياسر الجمّال، "آن الأوان لكي يستثمر العالم العربي في موارده البشرية بدلاً من تقديم الدعم". مدوّنات البنك الدولي، أصوات وآراء من الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، ١٥ شباط/فبراير. متاح على: http://blogs.worldbank.org/arabvoices/it-time-arab-world-invest-people-not-subsidies.

(١٤٥) Silke Pietzsch, "Unconditional cash transfers: giving choice to people in need", *Humanitarian Exchange Magazine,* Issue 49 (February 2011). Available from www.odihpn.org/humanitarian-exchange-magazine/issue-49/unconditional-cash-transfers-giving-choice-to-people-in-need.

(١٤٦) Nicola Jones and Mohammed Shaheen, *Transforming Cash Transfers: Beneficiary and Community Perspectives on the Palestinian National Cash Transfer Programme. Part 2: The case of the West Bank* (London, Overseas Development Institute, 2012). Available from www.odi.org.uk/sites/odi.org.uk/files/odi-assets/publications-opinion-files/8179.pdf.

(١٤٧) بحسب تعريف منظمة العمل الدولية، ينبغي القبول بحد أدنى من الحماية الاجتماعية يكون جزءاً من الحد الأدنى الاجتماعي والاقتصادي للاقتصاد العالمي. يمكن العودة إلى منشور منظمة العمل الدولية "عولمة عادلة: توفير الفرص للجميع" (جنيف، ٢٠٠٤). متاح على: http://www.ilo.org/public/english/wcsdg/docs/reporta.pdf.

(أ) تأمين الحد الأدنى من الدخل على شكل تحويلات اجتماعية مثل المعاشات التقاعدية، ومخصصات الأطفال، ودعم الدخل و/أو توفير فرص العمل والخدمات للعاطلين عن العمل والعاملين الفقراء؛

(ب) ضمان حصول الجميع على الخدمات الاجتماعية الأساسية كالرعاية الصحية والتعليم والتغذية.

الحد الأدنى من الحماية الاجتماعية

الحد الأدنى من الحماية الاجتماعية هو عبارة عن مجموعة من تقديمات الضمان الاجتماعي الأساسية التي تحدد على الصعيد الوطني وتضمن على الأقل حصول جميع المحتاجين طوال حياتهم على الرعاية الصحية الأساسية وتأمين الحد الأدنى من الدخل، وبذلك ضمان الحصول الفعلي على السلع والخدمات التي تعتبر أساسية على الصعيد الوطني.

ويجب أن يشمل الحد الأدنى من الحماية الاجتماعية الوطنية على الأقل الضمانات الأربعة التالية: الوصول إلى الرعاية الصحية الأساسية كرعاية الأمهات؛ وضمان الحد الأدنى من الدخل للأطفال ليحصلوا على التغذية والتعليم والرعاية وأي سلع وخدمات ضرورية أخرى؛ وتأمين الحد الأدنى من الدخل للأشخاص في سن العمل ولكن غير القادرين على جني الدخل الكافي لا سيما في حالات المرض والبطالة والأمومة والعجز؛ وتوفير الحد الأدنى من الدخل لكبار السن.

المصدر: تعريف منظمة العمل الدولية للحد الأدنى من الحماية الاجتماعية. متاح على: http://www.ilo.org/secsoc/areas-of-work/policy-development-and-applied-research/social-protection-floor/lang--en/index.htm.

١٤٥- أثبتت التجارب العالمية فعالية الحد الأدنى من الحماية الاجتماعية، ووفرت ممارسات جيدة يمكن للبلدان الاستفادة منها في وضع استراتيجيات مماثلة. ففي كولومبيا، تمكن نظام الحماية الاجتماعية في مجال الصحة، الذي يوفر التغطية الصحية الشاملة، من تغطية ٩٠ في المائة من السكان فزاد من إمكانية الوصول إلى النظام الصحي الكولومبي وسهل استخدامه خاصة بين سكان المناطق الريفية والفئات الفقيرة. ونجح في الحد من الفقر بما يتجاوز نقطتين مئويتين وتقليص الفوارق بأكثر من ٣ نقاط مئوية [١٤٨]. وفي تايلند، توفر خطة التغطية الصحية الشاملة تغطية ٨٠ في المائة من السكان وقد نجحت في زيادة إمكانية الوصول إلى خدمات الرعاية الصحية وتحسين نوعيتها، وساهمت في تجنب وقوع ٠٠٠ ٨٨ أسرة معيشية تحت خط الفقر في عام ٢٠٠٨ وحده[١٤٩].

١٤٦- وفي السياق ذاته، وضعت الأرجنتين في عام ٢٠٠٩ خطة إعانات شاملة للأطفال كامتداد للإعانات الأسرية الشاملة. وهدفت هذه الخطة إلى معالجة الآثار المترتبة على البطالة والعمل غير النظامي، فشملت أطفال العاطلين عن العمل والعاملين في القطاع غير النظامي حتى سن الثامنة عشرة وقدمت تحويلات تساوي الإعانات الأسرية المقدمة لأطفال العاملين والمستخدمين بأجر في القطاع النظامي. وأدت هذه الخطة إلى الحد من الفقر بنسبة ٢٢ في المائة تقريباً والفقر المدقع بنسبة ٤٢ في المائة، وزيادة دخل الأسر المعيشية، ولا سيما الأكثر فقراً منها، وتحسين فرص الحصول على الخدمات الأخرى مثل التعليم والرعاية الصحية[١٥٠].

(١٤٨) UNDP and others, *Sharing Innovative Experiences: Successful Social Protection Floor Experiences* (New York, 2011), pp. 209-238.

(١٤٩) المرجع نفسه، ص ١٦.

(١٥٠) المرجع نفسه، ص ٢٣-٤١.

١٤٧- ولا تتوفر خطة واحدة للحماية الاجتماعية تناسب جميع البلدان، بل لكل بلد أن يتخذ تدابير الحماية الاجتماعية التي تناسبه لتشمل العناصر الأهم بالنسبة إليه. والخيارات المتخذة في هذا المجال ترتبط إلى حد كبير بقدرة الدولة على تحمل تكاليف الخطة وهذا ما يحدده الحيز المالي والإرادة السياسية وسبل التمويل المتوفرة في كل بلد. ولمساعدة البلدان العربية على حساب كلفة الحد الأدنى من الحماية الاجتماعية، أعدت منظمة الأمم المتحدة للطفولة (اليونيسف) ومنظمة العمل الدولية أداة لتقدير التكاليف تتضمن عدداً من المعايير والبيانات المتعلقة بالسكان وسوق العمل والاقتصاد. وأشارت تقديرات هذه الكلفة لبعض البلدان العربية، بالاستناد إلى بيانات من عام ٢٠١١، إلى أن كلفة توفير حماية شاملة تغطي الإعاقة والمعاشات التقاعدية والبطالة والمساعدات المالية للأطفال قد تتراوح بين ٥ و٧ في المائة من الناتج المحلي الإجمالي، لذا فهي تبدو معقولة شرط أن تُمنح الأولوية في النفقات العامة لإنشاء نظم شاملة للضمان الاجتماعي (الجدول ٩). وبالنسبة لعام ٢٠١١، تُقدر كلفة تدابير الحماية الاجتماعية، التي تستثني الخدمات الصحية، ١,١ مليار دولار في اليمن، وأقل من ٢ مليار دولار في تونس ولبنان، و٣,٧ مليار دولار في المغرب، و٧,٧ مليار في الجزائر، و٨,٨ مليار دولار في مصر، ونحو ٢١ مليار دولار في المملكة العربية السعودية.

الجدول ٩- الكلفة الإجمالية لتدابير الحماية الاجتماعية
(بالنسبة المئوية من الناتج المحلي الإجمالي)

البلد	الكلفة التقديرية	الناتج المحلي الإجمالي ٢٠١١	٢٠١١	٢٠١٥	٢٠٢٠	٢٠٣٠
تونس	١,٨٣٨٠٤٥	٤٥,٩٥١١٣	٤,٠	٤,٩	٥,٥	٧,٠
الجزائر	٧,٧٦٣٧٦٤	١٩٩,٠٧٠٩	٣,٩	٤,٧	٥,٢	٦,٤
سوريا			٣,٣	٤,٠	٤,٤	٥,٠
لبنان	١,٥٢٣	٤٠,٠٧٨٩٤	٣,٨	٤,٦	٥,١	٦,٥
البلد			٢٠١١	٢٠١٥	٢٠٢٠	٢٠٣٠
مصر	٨,٤٩٦٠٢٦	٢٣٦,٠٠٠٧	٣,٦	٤,٤	٤,٧	٥,٦
المغرب	٣,٦٧٠٨٢	٩٩,٢١١٣٤	٣,٧	٤,٥	٥,٠	٦,١
السعودية	٢٠,٧٥٤٧١	٦٦٩,٥٠٦٧	٣,١	٣,٦	٣,٩	٥,٠
اليمن	١,١٠٩٨٧٧	٢٩,٢٠٧٣	٣,٨	٤,٤	٤,٨	٥,٣

المصدر: تقديرات الإسكوا باستخدام أداة اليونيسف ومنظمة العمل الدولية لتقدير التكاليف، في: ESCWA, "Enhancing fiscal capacity to attain the Millennium Development Goals: financing social protection".

ملاحظات: - الكلفة التقديرية هي لتدابير الحماية الاجتماعية التي تشمل المعاشات التقاعدية، واستحقاقات الإعاقة، وعلاوات الأطفال، وبرامج البطالة.

- بيانات الناتج المحلي الإجمالي لعام ٢٠١١ مستقاة من مؤشرات التنمية العالمية للبنك الدولي.

١٤٨- وفي إطار إعانات الحماية الاجتماعية الشاملة يمكن تخصيص الفئات الأشد فقراً بإعانات إضافية لتخفيف ما تعانيه من حرمان وضعف. وهكذا تكون الحماية الاجتماعية شاملة وهادفة في الوقت نفسه، ما يضمن نجاحها لأنها تستجيب لاحتياجات الفئات الأشد حرماناً[١٥١].

(١٥١) Thandika Mkandawire, "Targeting and universalism in poverty reduction", Programme Paper Number 23 (Geneva, United Nations Research Institute for Social Development, December 2005, UNRISD/PPSPD23/05/6), p. 17.

١٤٩- لذا فإن اعتماد نُهج شاملة ومتكاملة قائمة على حقوق الإنسان عند وضع السياسات الاجتماعية عامل أساسي لتحقيق العدالة الاجتماعية. ولتكون سياسة الحماية الاجتماعية شاملة ينبغي ألا تركز فقط على توفير الحد الأدنى من الحماية الاجتماعية أو شبكات الأمان، بل أن تجمع بين الحقوق العالمية والتأمين الاجتماعي والمساعدة الاجتماعية ضمن حزمة واحدة في إطار أوسع للسياسة الاجتماعية يهدف إلى إعادة توزيع الثروات، ومواجهة المخاطر، والحد من الفقر وزيادة الاستثمار[١٥٢]. وانطلاقاً من ذلك، تصبح المسائل المتعلقة بالقدرات التنفيذية والإدارية، وأدوات التمويل، ودور المجتمع المدني في وضع السياسات وتنفيذها، والعوامل الاقتصادية السياسية بأهمية أدوات الحماية الاجتماعية بحد ذاتها.

٢- سياسات الحد الأدنى للأجور

١٥٠- يمكن أن تكون السياسة الاجتماعية الفعالة إذا ما اقترنت بسياسة لتحديد الحد الأدنى للأجور آلية فعالة للحد من الفقر وتقليص الفوارق في الدخل، وبالتالي تحسين مستوى المعيشة وإرساء العدالة الاجتماعية. وتشير التجارب الدولية إلى أن الحد الأدنى للأجور يجب أن يتراوح بين ٤٠ و٦٠ في المائة من متوسط الأجور الإسمية. الكثير من البلدان العربية لا يعتمد سياسة الحد الأدنى للأجور، ومنها الإمارات العربية المتحدة وفلسطين وقطر واليمن. وتسجل بلدان المغرب والمشرق العربي مستويات من الحد الأدنى للأجور أعلى من بلدان مجلس التعاون الخليجي قياساً إلى نصيب الفرد من الناتج المحلي الإجمالي. ولكن الحد الأدنى للأجور بالدولار الأمريكي في بلدان مجلس التعاون الخليجي، مثل البحرين وعُمان والمملكة العربية السعودية، يتجه إلى مستويات أعلى مما هي عليه في البلدان العربية الأخرى التي تتوفر عنها بيانات قابلة للمقارنة (الجدول ١٠).

الجدول ١٠- الحد الأدنى للأجور في البلدان العربية

البلد	وحدة العملة المحلية				بدولار الولايات المتحدة			
	٢٠٠٠	٢٠٠٥	٢٠١١	٢٠١٢	٢٠٠٠	٢٠٠٥	٢٠١١	٢٠١٢
الأردن	٨٠	٩٥	١٥٠	١٩٠	١١٣	١٣٤	٢١١	٢٦٨
البحرين			٣٠٠	٣٠٠			٧٩٨	٧٩٨
تونس	١٦٩	٢٠٠	٢٤٦	٣٠٢	١٢٣	١٥٤	١٧٥	١٩٣
الجزائر	٦ ٠٠٠	١٠ ٠٠٠	١٥ ٠٠٠	١٨ ٠٠٠	٨٠	١٣٦	٢٠٦	٢٣٢
جزر القمر				٥٥ ٠٠٠				١٤٤
سوريا	٢ ٦٦٤	٣ ٢٠٠			٢٣٧	٢٨٥		
السودان	٣٠	١٢٥		٤٢٥	١٢	٥١		١١٩
عُمان			٢٠٠	٢٢٥			٥٢٠	٥٨٥
الكويت			٦٠	٦٠			٢١٧	٢١٤
لبنان	٣٠٠ ٠٠٠	٣٠٠ ٠٠٠	٥٠٠ ٠٠٠	٦٧٥ ٠٠٠	١٩٩	١٩٩	٣٣٢	٤٤٨
ليبيا			٢٥٠	٢٥٠			٢٠٤	٢٠٤
مصر	٣٥	٣٥	٤٠٠	٧٠٠	١٠	٦	٦٧	١١٦
المغرب	١ ٦٧٤	١ ٨٤٢	٢ ٢٣١	٢ ٢٣١	١٥٨	٢٠٨	٢٧٦	٢٧٦
السعودية				٣ ٠٠٠				٨٠٠
موريتانيا		٢١ ٠٤١	٣٠ ٠٠٠	٣٠ ٠٠٠		٧٩	١٠٧	١٠١

المصدر: احتسبت بالاستناد إلى قاعدة بيانات الأجور العالمية لمنظمة العمل الدولية لعام ٢٠١٢.

(١٥٢) Adapted from Maha Yahya, "Social protection as development: a concept note".

١٥١- وقد اعتمدت في المنطقة العربية مواثيق تؤكد أهمية وضع حد أدنى للأجور. فالمادة ٣٤ من الميثاق العربي لحقوق الإنسان الصادر في عام ٢٠٠٤ تنص على أنه "لكل عامل الحق في التمتع بشروط عمل عادلة ومرضية وتؤمن الحصول على أجر مناسب لتغطية مطالب الحياة الأساسية له ولأسرته". وتنص المادة ٨ من الميثاق العربي للعمل الصادر في عام ١٩٦٥، على ما يلي: "توافق الدول العربية على القيام بالدراسات المشتركة لوضع حد أدنى لمستويات الأجور فيها وتقريب تلك المستويات بقدر المستطاع"، ما يشير ضمناً إلى مكافحة المنافسة غير العادلة التي كثيراً ما ترتبط بسياسات الحد الأدنى للأجور. وتنص الاتفاقية العربية رقم ١٥ بشأن تحديد الأجور وحمايتها، التي اعتمدها مؤتمر العمل العربي في عام ١٩٨٣، على أنه يجوز أن تأخذ الدول الأعضاء بمنظمة العمل العربية – وبالتالي فهي غير ملزمة – بنظام الحد الأدنى للأجور الذي يشمل في تطبيقه جميع الفئات العمالية[١٥٣].

١٥٢- ويمكن أن يساهم الحد الأدنى للأجور في مكافحة التمييز ضد المرأة في سوق العمل في البلدان العربية في الأجور على الأقل، حيث تتقاضى المرأة أجراً أقل من أجر الرجل مقابل العمل نفسه، فهي لا تحصل سوى على ٥٠ في المائة من أجر الرجل في فلسطين، و٦٥ في المائة منه في الكويت، و٦٦ في المائة منه في مصر، و٦٨ في المائة منه في الأردن، و٧٩ في المائة منه في الجمهورية العربية السورية[١٥٤].

١٥٣- ولكن من المهم أيضاً أخذ الآثار السلبية لوضع حد أدنى للأجور في الحسبان، كدفع المزيد من العاملين في القطاع النظامي إلى القطاع غير النظامي، لأن أرباب العمل قد يفضلون اليد العاملة الرخيصة فيعمدون إلى عدم التصريح عن العاملين لديهم، كما هي الحال في معظم البلدان المتقدمة. غير أن الآثار الإيجابية لوضع حد أدنى للأجور في البلدان العربية تفوق الآثار السلبية.

٣- النمو الاقتصادي الشامل

١٥٤- كرّس معظم البلدان العربية مفهوم العدالة الاجتماعية وأهدافها في الرؤى الوطنية والخطط الإنمائية، لكنها ركزت في معظم الأحيان على الأبعاد الاقتصادية للعدالة الاجتماعية، كالنمو الاقتصادي والقدرة التنافسية، بدلاً من وضع سياسات شاملة.

١٥٥- والسياسات المراعية لمصلحة الفقراء تحقق فوائد أكبر للفئات الأشد حرماناً، وهي تساهم في زيادة دخل الفقراء بمعدل أسرع من المتوسط، والحد من الفقر، والتقدم نحو الأهداف الإنمائية للألفية وتحسين مؤشرات التنمية البشرية والفقر. وهذه السياسات تركز على الاستثمار في فرص العمل أكثر من الاستثمار في رأس المال، وهي تشمل القطاعات التي يعمل فيها الفقراء، وتؤدي إلى توفير الدخل وفرص العمل للفئات المحرومة، وتساهم في تقليص الفوارق.

١٥٦- ولتحقيق النمو على نحو يراعي مصلحة الفقراء، لا بد من ضمان العوامل الثلاثة التالية: نمو متوسط الدخل، وتراجع الفقر مع تزايد النمو، وتقليص الفوارق. وفي البلدان النامية يمكن أن ينسب أكثر من ٩٠ في

---

(١٥٣) ILO, *Minimum Wage Systems – General Survey of the Reports on the Minimum Wage Fixing Convention, 1970 (No. 131), and the Minimum Wage Fixing Recommendation, 1970 (No. 135)* (ILC.103/III/1B, 2014).

(١٥٤) شعبة الإحصاء في الأمم المتحدة، قاعدة بيانات الأهداف الإنمائية للألفية. متاحة على: http://mdgs.un.org/unsd/mdg/Default.aspx (accessed April 2014).

المائة من اختلاف معدلات الفقر في الثمانينات والتسعينات من القرن العشرين، إلى نمو متوسط الدخل، لذا فهو عامل أساسي للحد من الفقر الذي يساهم مباشرةً في تحقيق العدالة الاجتماعية[١٥٥].

١٥٧- أما العاملان الآخران فيرتبطان بتقليص الفوارق، إذ يمكن أن يساهم تغيير توزيع الدخل في تغيير مرونة الفقر إلى النمو. وقد تبين أن البلدان التي تربط بين النمو الاقتصادي وتقليص الفوارق تكون قادرة على الحد من الفقر ١٠ مرات أسرع من البلدان التي تحقق النمو الاقتصادي وتشهد اتساعاً في الفوارق[١٥٦]. وتبين أيضاً أن رفع متوسط الدخل بنسبة ١ في المائة يؤدي إلى تقلص الفقر بنسبة ٤,٣ في المائة في البلدان التي تسجل فوارق منخفضة، وإلى تقلص الفقر بنسبة ٠,٦ في المائة فقط في البلدان التي تسجل فوارق كبيرة[١٥٧]. وفي هذا السياق، تبين المقارنة بين بوركينا فاسو والسنغال اللذين سجلا مستوى مماثلاً من نمو الدخل خلال الفترة نفسها، أن معدل الفقر انخفض أكثر في السنغال (بنسبة ٢,٥ في المائة سنوياً)، منه في بوركينا فاسو (بنسبة ١,٨ في المائة سنوياً)، لأن الفوارق أقل في المجتمع السنغالي[١٥٨].

١٥٨- وهناك تناسب عكسي بين الفوارق في الدخل ونصيب الفرد من الناتج المحلي الإجمالي، فقد بلغ مقياس الارتباط التلقائي بينهما خلال الأعوام الثلاثين الماضية -٠,١٥. ولهذا المستوى، رغم انخفاضه، دلالة إحصائية مفادها أن ارتفاع الفوارق في الدخل يقابله انخفاض في الدخل، والعكس صحيح. ويشير أحد البحوث إلى أن زيادة المساواة في توزيع أصول معينة مثل الأرض يساعد البلدان على تسريع النمو[١٥٩].

٤- تمويل تدابير العدالة الاجتماعية

١٥٩- يمكن اختصار سبل تمويل التدابير الرامية إلى إرساء العدالة الاجتماعية في ما يُعرف "بمربّع" الحيز المالي التي تمثل جهاته الأربع أربعة مصادر تمويل للحكومة[١٦٠]:

(أ) المساعدة الإنمائية الرسمية؛
(ب) تعبئة الايرادات المحلية؛
(ج) تمويل العجز[١٦١]؛
(د) إعادة تحديد أولويات الإنفاق وتحسين كفاءته.

---

(١٥٥) Aart Kraay, "When is growth pro-poor? Cross-country evidence", Working Paper No. 04/47 (Washington D.C., IMF, March 2004). Available from www.imf.org/external/pubs/cat/longres.aspx?sk=17208.0.

(١٥٦) François Bourguignon, "The growth elasticity of poverty reduction: explaining heterogeneity across countries and time periods", Working Paper 28104 (Washington D.C., World Bank, 2003). Available from http://go.worldbank.org/VZQMI29PT0.

(١٥٧) Martin Ravallion, "Growth, inequality, and poverty: looking beyond averages", Development Research Group Paper (Washington D.C., World Bank, 2001). Available from http://elibrary.worldbank.org/doi/pdf/10.1596/1813-9450-2558.

(١٥٨) Louise Cord and others, ""When I use a word…" Pro-poor growth and poverty reduction", September 2003. Available from http://siteresources.worldbank.org/INTPGI/Resources/15179_Page_Lopez_Cord_-_When_I_use_a_word.pdf.

(١٥٩) Klaus Deininger and Lyn Squire, "A new data set measuring income inequality", *World Bank Economic Review*, vol. 10, No. 3, pp. 565-591.

(١٦٠) Development Committee, *Fiscal Policy for Growth and Development: An Interim Report* (Background report presented to the IMF Development Committee Meeting of 23 April 2006, DC2006-0003). Available from http://siteresources.worldbank.org/DEVCOMMINT/Documentation/20890698/DC2006-0003%28E%29-FiscalPolicy.pdf.

(١٦١) يتم تمويل العجز الحاصل عندما يفوق الإنفاق الحكومي الإيرادات الحكومية، من خلال القروض أو طباعة أوراق نقدية جديدة.

١٦٠- وإذ تعتمد المساعدة الإنمائية الرسمية على الجهات المانحة، ويتوقف تمويل العجز على الاستعداد للإقراض في الداخل والخارج، يبقى مصدرا التمويل اللذان تتحكم بهما الحكومة مباشرةً هما تعبئة الإيرادات المحلية وإعادة تحديد أولويات الإنفاق وتحسين كفاءته. يؤمَّن الجزء الأكبر من المصدر الأول بواسطة الضرائب بشكل أساسي، ويؤمَّن الجزء الأكبر من المصدر الثاني في المنطقة العربية من الإعانات. لذا، تُعتبر الضرائب والإعانات سبلاً ممكنة لتمويل تدابير إرساء العدالة الاجتماعية، تخضع مباشرة لسيطرة الحكومة.

(أ) الضرائب

١٦١- الضرائب المراعية لمصلحة الفقراء هي الضرائب التي لا تؤثر سلباً على الفقراء. وفي حساب للآثار الأولية للضرائب (التوازن الجزئي بدلاً من التوازن العام)، يتضح أن الضرائب المراعية لمصلحة الفقراء هي الضرائب التصاعدية مثل ضريبة الدخل التصاعدية، وليس الضريبة التنازلية مثل ضريبة القيمة المضافة (إلا إذا فُرضت ضريبة أعلى على السلع الكمالية) التي تحمِّل الفئات المحرومة اقتصادياً أعباءً أكثر من غيرها. كذلك الضرائب على الشركات والثروات وليس على الدخل، لأن الفقراء لا يمتلكون عادةً حصصاً في الشركات ونادراً ما يجنون الأرباح الرأسمالية أو يمتلكون العقارات التي يمكن أن تفرض عليها الضرائب.

١٦٢- وتعتبر النظم الضريبية عموماً الأداة الأساسية لتحقيق العدالة الاجتماعية من منظور إعادة التوزيع. وتفرض الحكومات عادةً مزيجاً من الضرائب، كضرائب الدخل على الأفراد والشركات، والضرائب على الملكية، وضرائب على نقل الثروات، ويمكنها أن تزيد الضرائب أو الرسوم على سلع معينة أو تخفضها. لذا تتوقف العدالة الضريبية على غرض الضريبة، والسلع التي تخضع لها، وفئة الدخل التي تتحمل أعباءها.

١٦٣- وإذا كانت الإصلاحات الضريبية بغاية الأهمية لتحقيق الاستقرار المالي، فمن الأجدى أن تتبع هذه الإصلاحات نهجاً ذا بعد اجتماعي يوازن بين الأهداف الاجتماعية والاقتصادية ويؤدي إلى ضمان التوزيع المنصف للأعباء الضريبية ولاستحقاقات الخدمات الاجتماعية، وإلى خفض نسبة التمويل من الأموال الخاصة وزيادة نسبة التمويل من الإيرادات الحكومية[١٦٢]. ومن منظور العدالة التوزيعية، تُعتبر النظم الضريبية الأداة الأساسية لتنظيم السلوك الاجتماعي والاقتصادي وتحديد كيفية توزيع الموارد الاقتصادية[١٦٣]. ويمكن للبلدان العربية البحث في مختلف الإمكانيات المتاحة وتقييمها لتحديد قدرتها على الدفع بالنمو الاقتصادي بالتوازي مع تحقيق العدالة الاجتماعية، لتمكين الأسر المعيشية من الاعتماد على الدخل وليس على الدين لتمويل استهلاكها.

١٦٤- ومن التدابير التي يمكن البحث فيها، زيادة المنحى التصاعدي في فرض الضرائب، وتوسيع نطاق الإعفاء الضريبي للأسر المعيشية ذات الدخل المنخفض، واتخاذ مبادرات لتحسين جمع الإيرادات وتوسيع القاعدة الضريبية[١٦٤]. وقد نفذ العديد من البلدان هذه التدابير التي حققت نتائج إيجابية، ويؤكد الخبراء في هذا

(١٦٢) European Parliament, *Feasibility of Social Protection Schemes in Developing Countries* (February 2013, EXPO/B/DEVE/FWC/2009-01/Lot5/34), p. 4.

(١٦٣) David G. Duff, *The Social Contract Revisited: Tax Fairness and the Tax Mix* (Oxford, The Foundation for Law, Justice and Society, 2008). Available from www.fljs.org/sites/www.fljs.org/files/publications/Tax%2520Fairness%2520and%2520the%2520Tax%2520Mix.pdf.

(١٦٤) ILO, *Jobs, Growth and Justice: Report of the ILO Director-General to the 9th European Regional Meeting of ILO* (Oslo, 8-11 April 2013). Available from www.worldwewant2015.org/node/316187.

المجال التأثير الإيجابي للضرائب التصاعدية على رفاه البلدان الذي يتجلى في رضا المواطنين عن الخدمات العامة (مثل النقل العام والتعليم الرسمي)[١٦٥].

١٦٥- وفي المغرب الذي يعتمد نظام ضريبة الدخل التصاعدية، ارتفعت الإيرادات الضريبية بمعدل ٨ في المائة في السنة خلال العقد من عام ٢٠٠٠ إلى عام ٢٠٠٩؛ وبمعدل ١٥ في المائة في السنة بين عامي ٢٠٠٤ و٢٠٠٨. وفي عام ٢٠١٠، شكلت الضرائب ٢٤ في المائة من الناتج المحلي الإجمالي وساهمت الإيرادات الضريبية في الحد من الفقر، وتقليص الفوارق، وتمويل الاستثمار العام في البنية الأساسية، وتحقيق فوائد اجتماعية أخرى[١٦٦].

١٦٦- وتوفر البلدان الاسكندنافية أبرز الأمثلة على النتائج الإيجابية لنظم الضرائب التصاعدية. ففي النرويج مثلاً، أثرَّ نظام الضرائب التصاعدية على إعادة توزيع الدخل، وقد برهنت التجربة النرويجية أن تخفيض الضرائب المفروضة على الفئات ذات الدخل المنخفض والمتوسط، يحفز مشاركتها في العمل والحياة الاقتصادية ويؤدي إلى زيادة المساواة في توزيع الدخل. وبموجب هذا النظام، يدفع الأشخاص ذوو الدخل المنخفض ضرائب متدنية أو لا يدفعون أي ضريبة على الإطلاق. وفي مقابل الضرائب المرتفعة التي تفرضها النرويج، توفر نظماً ناجحة ومتطورة للضمان الاجتماعي. ومنذ عام ١٩٨٠، شكلت الضرائب نسبة تتراوح بين ٣٩ و٤٥ في المائة من الناتج المحلي الإجمالي في النرويج، وبين ٤١ و٥١ في المائة من الناتج المحلي الإجمالي في الدانمرك[١٦٧].

١٦٧- ومن التدابير التي يمكن اتخاذها على صعيد السياسة المالية لإعادة توزيع المستحقات الاجتماعية، زيادة الضرائب المراعية لمصلحة الفقراء، خاصة وأن نسبة الضرائب التي تحصلها البلدان العربية إلى الناتج المحلي الإجمالي متدنية جداً، فهذه النسبة لا تتجاوز ١٠ في المائة في الجزائر، والجمهورية العربية السورية، وليبيا، واليمن. وفي الفترة بين عامي ٢٠٠٠ و٢٠١٠ بلغ متوسط هذه النسبة في عدد من البلدان العربية ١٣,٣ في المائة فقط من الناتج المحلي الإجمالي[١٦٨]. وغالباً ما يشار إلى قلة الاعتماد على الضرائب كأحد أسباب ضعف المساءلة والإدارة. ولا تهدف زيادة المبالغ التي تجنيها الدولة من تحصيل الضرائب إلى زيادة مصادر تمويل النفقات الإنمائية فقط، كتحسين نوعية الخدمات الصحية، بل إلى تحسين مقومات الحكم الرشيد في البلد. والقضية المطروحة هي كيفية جمع ضرائب إضافية مع تجنب أي آثار سلبية على الاقتصاد، واعتماد نظام ضرائب يراعي مصلحة الفقراء.

١٦٨- وينبغي توسيع القاعدة الضريبية قدر الإمكان لأنها تتيح تخفيض نسبة الضرائب بشكل عام. ويمكن زيادة الإيرادات من خلال تعبئة الموارد المحلية بواسطة الضرائب عبر فرض ضرائب جديدة، أو رفع معدلات

---

(١٦٥) Shigehiro Oishi and others, "Progressive taxation and the subjective well-being of nations", *Psychological Science,* vol. 22, No. 1 (January 2011), pp. 86-92.

(١٦٦) Lahcen Achy, "Morocco's experience with poverty reduction: lessons for the Arab world", *Carnegie Papers*, No. 25 (December 2010). Available from http://carnegieendowment.org/files/morocco_poverty1.pdf.

(١٦٧) Norway, Royal Ministry of Finance, "*The Norwegian tax system - main features and developments"*, chapter 2 of the bill and draft resolution on taxes (Oslo, 8 October 2012), pp. 1-5. Available from www.regjeringen.no/pages/38271121/chapter2_tax_budget2013.pdf.

(١٦٨) Khalid Abu-Ismail and others, "Is there fiscal space for financing an Arab development transformation?", Working Paper No. 88 (Brasilia, International Policy Centre for Inclusive Growth, UNDP, 2012).

الضرائب، أو تحسين جباية الضرائب، أو توسيع القاعدة الضريبية. ويجب أن تكون النظم الضريبية مبسطة وشفافة وألا تتضمن تعقيدات أو استثناءات تسمح بالتهرب من الضرائب وتجنب الضرائب. وينبغي أيضاً تبسيط إدارة الضرائب لأنها تلقي في الكثير من الأحيان عبئاً أكبر من عبء معدلات الضرائب نفسها[١٦٩]. كل هذه التدابير تساهم في اعتماد نظام ضرائب أكثر تصاعدية؛ ولكن ينبغي ألا يعيق النظام الضريبي ريادة الأعمال وخاصة إنشاء الشركات الصغيرة والجديدة، فالضرائب المنخفضة على الدخل تدعم تراكم رأس المال لإنشاء الشركات الجديدة[١٧٠].

١٦٩- لزيادة الضرائب مردود إيجابي على التنمية. وعلى النحو المبين في حالة المغرب المشار إليها أعلاه، يمكن أن تساهم زيادة عائدات الضرائب في التخفيف من حدة الفقر والحد من عدم المساواة. وهناك في الواقع العديد من الفوائد الاجتماعية والاقتصادية لزيادة عائدات الضرائب. ففي الأردن، على سبيل المثال، تشير التقديرات إلى أن زيادة الضرائب بمقدار نقطتين مئويتين فقط تولد العديد من تلك الفوائد ويبيّن تحليل أجرته الإسكوا للسلاسل الزمنية في الأردن أن للإيرادات الضريبية تأثيراً كبيراً على المتغيرات الاقتصادية الأخرى. وتشير التقديرات إلى أن ارتفاع الإيرادات الضريبية سيؤدي مباشرةً إلى ارتفاع نصيب الفرد من الناتج المحلي الإجمالي بنسبة ٥ في المائة تقريباً، وزيادة فرص العمل بنسبة تتراوح بين ٣ و٩ في المائة، وارتفاع استهلاك الأسر المعيشية بنسبة تتراوح بين ١٠ و١٥ في المائة[١٧١]. ويبقى من المهم تحديد وجهة استخدام هذه الضرائب ونوعية السلع العامة التي ستساهم في توفيرها.

١٧٠- ويمكن تصنيف بلدان المنطقة العربية ضمن مجموعتين في ما يتعلق بالضرائب. تضم المجموعة الأولى بلدان مجلس التعاون الخليجي، التي تعتمد على الإيرادات النفطية ولا تفرض الضرائب على المواطنين. وتضم المجموعة الثانية البلدان غير المنتجة للنفط، التي تعتمد على مصادر خارجية للدخل أو على مجموعة من المعونات والمصادر الريعية. وتفرض بلدان المجموعة الثانية ضرائب غير مباشرة، من دون تمييز بين غني وفقير، ورسوماً إضافية لزيادة إيراداتها[١٧٢].

١٧١- وبالنظر إلى الفوارق الكبيرة في الدخل بين المناطق الجغرافية داخل البلدان العربية، لا بد أن تأخذ الحكومات في الاعتبار الفوارق في مستويات المعيشة ودخل الأسر المعيشية بين المناطق الريفية والمناطق الحضرية عند إعادة النظر في النظم الضريبية، وأن تبحث في سبل زيادة تكافؤ الفرص.

١٧٢- وإذا اقتصر الإصلاح على وضع نظام ضريبي شامل له أهداف واضحة متعلقة بإعادة التوزيع، وإعادة تحديد أوجه الإنفاق، فهو لا يكفي لتحقيق العدالة الاجتماعية، لأن أثره يبقى محدوداً إن لم يتناول الجانب المؤسسي أيضاً. فلا بد من تعزيز قدرة الإدارة المعنية بالضرائب على جمع الضرائب وتعبئة الموارد بكفاءة ونزاهة. ولا بد من مكافحة التهرب من الضرائب على جميع مستويات الاقتصاد؛ وإتاحة المعلومات عن الحسابات العامة بكل شفافية وعلى صعيد جميع مستويات القطاع العام وأجزائه؛ واعتماد سياسة ضريبية مستقرة تحقق إعادة التوزيع وتحفز مشاركة القطاع الخاص؛ وإعطاء الأولوية لمكافحة الفساد لأنه بمثابة

---

(١٦٩) OECD, *Promoting Pro-Poor Growth: Private Sector Development* (Paris, 2006). Available from www.oecd.org/development/povertyreduction/36427804.pdf.

(١٧٠) Charlie Karlsson and others, "Relating entrepreneurship to economic growth", Electronic Working Paper Series No. 13 (Sweden, Royal Institute of Technology, Centre of Excellence for Studies in Science and Innovation, September 2004).

(١٧١) ESCWA, "Enhancing fiscal capacity to attain the Millennium Development Goals: financing social protection".

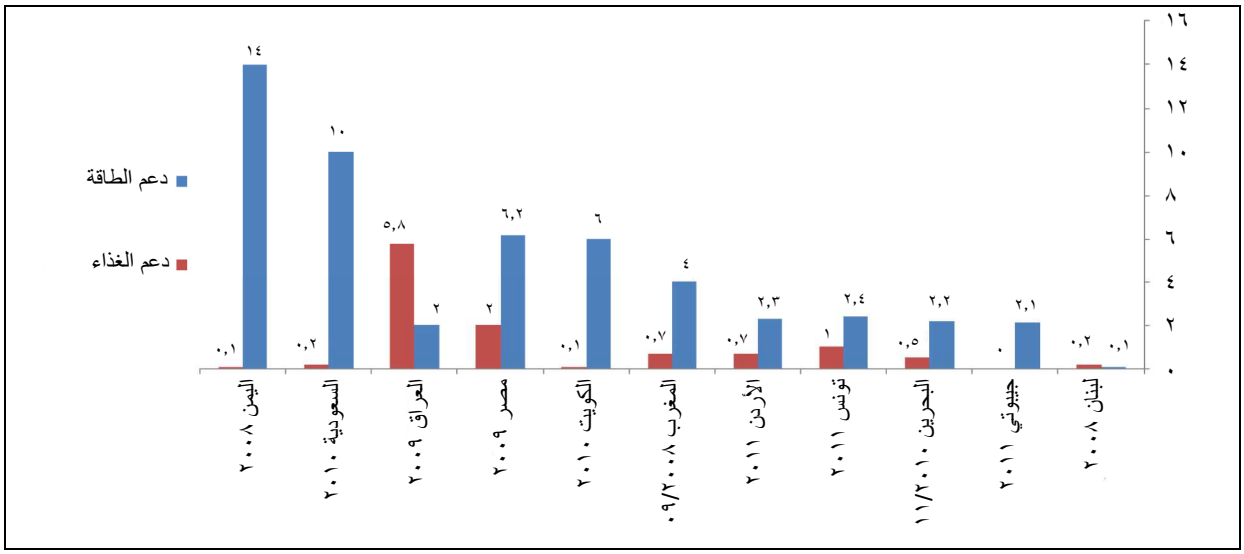
(١٧٢) لمزيد من المعلومات: Ibrahim Saif, "Arab world: the absent debate on progressive taxation", 26 August 2011. Available from http://latimesblogs.latimes.com/babylonbeyond/2011/08/arab-world-the-absent-debate-on-progressive-taxation.html.

ضرائب سلبية يقع الجزء الأكبر من أعبائها على شرائح المجتمع الأشد فقراً. ويمكن للبلدان التي تحقق الإيرادات العامة من السلع الأساسية أن تضع سياسات شاملة لإعادة توزيع المكاسب عبر الأجيال، من خلال أدوات مثل صناديق الثروة السيادية، على أن تحكمها قواعد واضحة وشفافة.

(ب) نظم الدعم

١٧٣- بالاضافة إلى الضرائب، يمكن للدول توفير موارد مالية كبيرة عبر إصلاح نظم الدعم. ففي عام ٢٠١١، كانت النفقات الحكومية السنوية على دعم الطاقة مرتفعة جداً في المنطقة وقد وصلت إلى حوالي ٨,٥ في المائة من الناتج المحلي الإجمالي أي ما يساوي ٢٤٠ مليار دولار[١٧٣]. أما الإنفاق على دعم المواد الغذائية فقُدر بنسبة ٠,٧ في المائة من الناتج المحلي الإجمالي في عام ٢٠١١[١٧٤]. ويستهلك الدعم نسبة كبيرة من الإنفاق العام في العديد من البلدان العربية (الشكل ١٠)، ولكن الحماية الاجتماعية التي يحصل عليها المواطنون لا تزال غير كافية[١٧٥].

الشكل ١٠- الدعم في المنطقة العربية
(كنسبة مئوية من الناتج المحلي الإجمالي)



المصدر: Prasad, N. (2014). Social policies, the State and the middle class in the Arab region, draft paper, from World Bank (2013) Inclusion Matters: The foundation for shared prosperity. Washington D.C.: The World Bank.

١٧٤- ويرى الخبراء أنه لا بد من إجراء إصلاحات هيكلية ومؤسسية في المنطقة قبل إصلاح برامج الدعم وبموازاة تطوير نظم الحماية الاجتماعية الشاملة[١٧٦]. ومن التحديات في هذا المجال حجم القطاع

(١٧٣) Bassam Fattouh and Laura el-Katiri, "Energy subsidies in the Arab world", Arab Human Development Report Research Paper Series (Cairo, UNDP Regional Bureau for Arab States, 2012). Available from www.undp.org/content/dam/undp/library/Environment%20and%20Energy/UNDP-EE-AHDR-Energy-Subsidies-2012-Final.pdf.

(١٧٤) Abdulla Zaid and others, *Arab Uprisings and Social Justice: Implications of IMF Subsidy Reform Policies* (Washington D.C., New America Foundation, 2014). Available from www.newamerica.net/publications/policy/arab_uprisings_social_justice.

(١٧٥) IMF, *Energy Subsidy Reform: Lessons and Implications* (Washington D.C., 2013).

(١٧٦) Abdulla Zaid and others, *Arab Uprisings and Social Justice: Implications of IMF Subsidy Reform Policies*.

غير النظامي، وانتشار الفساد في المؤسسات العامة، والأوضاع السياسية والأمنية الراهنة. ويقترح الخبراء في هذا الصدد اتخاذ تدابير على المديين القريب والمتوسط. فعلى المدى القريب يمكن للبلدان العربية تحسين أداء نظم الضمان الاجتماعي القائمة، بتعديل البرامج، ووضع سجلات موحدة، أو اختبار برامج جديدة مثل التحويلات النقدية الموجهة وبرامج الرعاية الاجتماعية[١٧٧]. وعلى المدى المتوسط، ينبغي تركيز الإصلاحات على وضع نهج للحماية الاجتماعية أكثر شمولاً يحدد الحد الأدنى للحماية الاجتماعية. ومن الممكن عقد حوار مفتوح وشامل تشارك فيه مجموعة كبيرة من الجهات المعنية، ويساهم في تيسير إجراء الإصلاحات المتوخاة وتعزيز دور الحماية الاجتماعية الشاملة في المنطقة.

٥- الشفافية والمساءلة

١٧٥- من الإجراءات الفاعلة في إرساء العدالة الاجتماعية، تمكين المواطنين من خلال إشراكهم في المشاورات العامة بشأن احتياجاتهم، ورصد أداء الحكومات. ويمكن إدراج هدف تمكين المواطنين ضمن إطار المساءلة الاجتماعية الذي يكرس ثلاثة مبادئ رئيسية، هي: الشفافية والمساءلة والمشاركة. والمساءلة الاجتماعية نهج في الحكم يقوم على إشراك المواطنين في اتخاذ القرارات، ومحاسبة الحكومات عن الأعمال التي تقوم بها والسياسات التي تعتمدها وأدائها في إدارة الموارد. لذا فللمساءلة الاجتماعية دور حاسم في البلدان التي تمر بمرحلة انتقالية نحو الديمقراطية.

١٧٦- ولكن فعالية تمكين المواطنين، وبالتالي المساءلة الاجتماعية، تتوقف على توفر الظروف التالية: الإطار السياسي والقانوني الملائم؛ والحكومات الداعمة؛ وتمتع منظمات المجتمع المدني بالقدرات المناسبة. وتتطلب المساءلة الاجتماعية وضع خطة شاملة لإصلاح الحكم.

١٧٧- وإزاء المطالبات الشعبية الملحة خلال الانتفاضات العربية بالحكم الديمقراطي، برزت الحاجة الماسة إلى مشاركة المواطنين في وضع السياسات، من أجل تحسين تقديم الخدمات وإدارة الشؤون المالية العامة. ولا تزال برامج المساءلة الاجتماعية في مراحلها الأولى في المنطقة العربية حيث أُطلقت بعض المشاريع التجريبية في القطاع الصحي في تونس وفي قطاع المياه في اليمن.

١٧٨- وتتوفر دروس قيّمة من الأرجنتين، وإندونيسيا، وبيرو، وتركيا، وجمهورية كوريا، وشيلي، والفلبين، والمكسيك يمكن الاستفادة منها في تعزيز المساءلة الاجتماعية، من أهمها:

(أ) سن التشريعات المناسبة التي تكرس حرية التعبير، وحرية تبادل المعلومات، والانتخابات الحرة والمستقلة، وحرية تكوين الجمعيات، وتضمن إنفاذها؛

(ب) ضمان شفافية الحكومات من حيث الإعلان عن الخطط الواقعية والجداول الزمنية المتوقعة لتحقيق الأهداف المقررة؛

(ج) دعم المؤسسات وبناء القدرات كجزء من عملية الإصلاح من البداية؛

(د) توسيع نطاق مشاركة الجهات المعنية.

---

(١٧٧) World Bank, *Inclusion and Resilience: The Way forward for Social Safety Nets in the Middle East and North Africa – Overview*.

رابعاً- المضي قدماً: خيارات إصلاح السياسات

١٧٩- يتضح مما تقدم أن أهم الثغرات الاجتماعية والاقتصادية والسياسية في المنطقة العربية هي حصيلة لطبيعة العقد الاجتماعي الساري فيها، والذي يهدف إلى تحقيق النمو الاقتصادي من دون التركيز على حقوق المواطنين. وقد بات من الضروري تعديل العقد الاجتماعي بين الدول والمواطنين بحيث يضمن حقوق المواطنين في الحرية، والعدالة، والمساواة، والتماس العدالة، والمشاركة، وواجبات المواطنين ومسؤولياتهم في دفع الضرائب واحترام القانون. ويتطلب إرساء العدالة الاجتماعية القائمة على مبادئ الحقوق والإنصاف والمساواة والمشاركة، إعادة النظر في النموذج الإنمائي ودور الدول في التنمية، وإصلاح نظم صنع القرار المتجهة من الرأس إلى القاعدة في البلدان العربية لتمكين الحكومات المحلية، وتعزيز المشاركة، وضمان فعالية الحوار والتنسيق بين المؤسسات.

١٨٠- ومن هذا المنطلق، تسعى هذه الورقة إلى طرح القضايا الرئيسية التي تتعلق بسبل تحقيق العدالة الاجتماعية من منظور متكامل وشامل، بهدف توفير الأساس ونقطة الانطلاق لنقاش معمق حول المسائل التالية:

(أ) كيف يمكن تحقيق الترابط بين الحقوق والمساواة والإنصاف؟ وما هي الركائز التي ينبغي أن تقوم عليها السياسات الرامية إلى تحقيق العدالة الاجتماعية؟

(ب) هل ينبغي أن تصاغ استراتيجية الحد من الفقر في المنطقة بحيث تتضمن إشارة محددة إلى مختلف الظروف الوطنية إلى جانب تحديد آلية مناسبة للتمويل تكون مدعومة من مؤسسة مالية دولية أو إقليمية؟ ما هي التدخلات السياساتية المحددة اللازمة لمعالجة اتجاهات الفقر المدقع في المناطق الريفية في المنطقة؟ وما هي السياسات اللازمة للتعامل مع العدد الكبير من سكان المدن الذين يعيشون في الأحياء الفقيرة في العديد من البلدان العربية؟ كيف يمكن لمؤسسات الدولة القائمة في البلدان العربية تعزيز استراتيجيات التنمية الشاملة التي تتصدى للفقر والظلم الاجتماعي؟

(ج) كيف يمكن القضاء على مختلف أشكال الإجحاف بحق مختلف شرائح المجتمع؟

(١) الأشخاص ذوو الإعاقة: ما هي الجهود التي يمكن بذلها لدعم المشاركة الكاملة للأشخاص ذوي الإعاقة في الحياة الاجتماعية والاقتصادية والسياسية على قدم المساواة مع الآخرين؟ وما هي التدابير اللازمة لإزالة العقبات المادية والتواصلية والسلوكية التي يواجهها الأشخاص ذوو الإعاقة في الحصول على فرص العمل اللائق والخدمات مثل الرعاية الصحية والتعليم؟ كيف يمكن إثراء البيانات المتعلقة بالإعاقة وزيادة دقتها (وهي عنصر أساسي لصياغة السياسات المرتكزة على الأدلة) ووضع مؤشرات لقياس تأثير السياسات العامة، وتعزيز آليات الرصد والتقييم؟

(٢) الشباب: كيف يمكن لخطط الحماية الاجتماعية أن تأخذ في الحسبان احتياجات الشباب وأن تركز على مساعدتهم خلال هذه المرحلة الانتقالية من حياتهم؟ وكيف يمكن للحكومات مساعدة الشباب، والشابات خصوصاً، على اتخاذ خيارات مدروسة، وعلى تخطي الإجحاف الذي قد لحق بهم في مراحل سابقة من حياتهم؟ وكيف يمكن أن يساهم تحسين نوعية التعليم

العالي والتدريب الفني والمهني، وتوفير الخدمات الصحية اللازمة، وتقديم الدعم للباحثين عن عمل للمرة الأولى من خلال اعتماد سياسات سوق العمل النشطة، في معالجة التحديات التي يواجهونها؟

(٣) المسنون: أي نوع من برامج المعاشات التقاعدية والخطط التمكينية يمكن اعتمادها لدعم كبار السن في البلدان العربية، ولا سيما النساء اللواتي لم يساهمن في نظم المعاشات التقاعدية في حياتهن؟ وكيف يمكن تكييف نظم الرعاية الصحية لتوفير العناية المتخصصة لكبار السن وبتكاليف معقولة؟

(٤) النساء: كيف يمكن للبلدان العربية معالجة الفوارق بين الجنسين؟ ما هي التعديلات الدستورية والقوانين التي تضمن الاعتراف الفعلي بحقوق المرأة؟ وما هي السياسات والتدابير التشريعية الملموسة التي يمكن للبلدان العربية اتخاذها للتقدم نحو القضاء الكامل على جميع أشكال التمييز ضد المرأة؟

(٥) العمال الوافدون: كيف يمكن للدول الأعضاء في الإسكوا ضمان حصول الجميع، بمن فيهم العمال الوافدون، على الحماية الاجتماعية والخدمات الاجتماعية وفقاً للصكوك الدولية، مثل الاتفاقية الدولية لحماية حقوق جميع العمال الوافدين وأفراد أسرهم؟ أي إصلاحات قانونية يمكن إجراؤها لإلغاء القوانين والأعراف التي تنطوي على التمييز وإحداث تحول نمطي يشجع على إدماج الوافدين من منطلق العدالة الاجتماعية؟ ما هي التدابير التي تضمن الحقوق المدنية كالحق في التنظيم والمفاوضة الجماعية والوصول إلى الخدمات الصحية والتعليم وتطوير المهارات؟

(٦) اللاجئون: لماذا ينبغي أن يكون تصديق البلدان المضيفة للاجئين على الاتفاقية الخاصة بوضع اللاجئين (١٩٥١) الخطوة الأولى نحو ضمان حقوق اللاجئين؟ وكيف يمكن إدراج اللاجئين في نظم التسجيل المدني الوطنية؟ وكيف يمكن إدراج النازحين قسراً في جميع نظم التسجيل المدني والإحصاءات الحيوية الوطنية؟

(د) ما هي التغييرات الهيكلية على صعيدي الحكم والمؤسسات لضمان الوضوح والشفافية والمشاركة في عملية صنع القرار الديمقراطية؟ وكيف تثبت الحكومات التزامها بمكافحة الفساد لتعزيز ثقة المواطنين بالمؤسسات؟

(هـ) ما هو دور الإصلاحات الشاملة لنظم التعليم في معالجة السياسات غير العادلة؟ وهل يجب أن تركز تلك الإصلاحات على تعديل المناهج الدراسية لدعم الابتكار والحفاظ على المواهب وإرساء قيم المواطنة المسؤولة والمشاركة المدنية؟ وكيف يمكن للحكومات مواءمة تراكم رأس المال البشري مع متطلبات سوق العمل واستثمار المعارف في أنشطة مبتكرة تقوم على كثافة اليد العاملة وتساهم في تحقيق النمو وإرساء العدالة الاجتماعية؟ هل يتطلب ذلك زيادة الاستثمار في التعليم والتدريب الفني والمهني؟ أم اعتماد سياسات تولد العدد المطلوب من فرص العمل في القطاعات الاقتصادية الديناميكية المنتجة؟

(و) كيف يمكن للحكومات زيادة إمكانية الوصول إلى الخدمات الصحية العالية الجودة وتحقيق العدالة في الحصول عليها؟ وكيف يمكنها إنشاء نظم صحية حديثة ومتكاملة تلبي احتياجات السكان المتغيرة؟ وهل ينبغي أن تستمر وزارات الصحة في تولي القيادة والتنظيم أو أن تتيح دوراً أكبر للسوق؟ وكيف يمكن للحكومات أن تعمم مبادئ الإنصاف والمساواة وحقوق الإنسان في البرامج والمشاريع الصحية؟ ما هي التدابير المطلوبة لتحسين إدارة نظم الرعاية الصحية؟ وهل تتضمن دعم مؤسسات وزارات الصحة، وتوفير التمويل المنصف والملائم للخدمات الصحية الأساسية، وضمان الجودة، وزيادة توفير المعلومات وإتاحة الوصول إليها واستخدامها، ونشر التوعية الصحية، وإشراك المجتمعات المحلية في البرامج الصحية المحلية؟

(ز) كيف يمكن مكافحة البطالة؟ ما هي الحلول التي يمكن تنفيذها على المدى القريب لتخفيف التوترات الاجتماعية في انتظار إنجاز الإصلاحات البعيدة المدى؟ هل تشمل الإصلاحات البعيدة المدى سياسات التصنيع، وتنويع الهيكل الاقتصادي، ودعم القدرة التنافسية وبيئة الأعمال ونظم الإدارة الاقتصادية؟ وكيف يمكن زيادة الحوافز لتشجيع عمل المرأة؟ وهل ينبغي تخفيف القيود المفروضة على سوق العمل مع الحفاظ على آليات الضمان الاجتماعي؟ ما هي التدابير اللازمة على صعيد التشريعات وغيرها لإحداث أكبر خفض ممكن في عدد العاملين خارج الاقتصاد النظامي الذين لا يحصلون على الحماية الاجتماعية؟

(ح) كيف يمكن ضمان التوزيع العادل للموارد الطبيعية والحفاظ على استدامتها؟ كيف يمكن للنُهج القائمة على مشاركة الجهات المحلية المعنية في وضع الخطط المتعلقة بالموارد المائية وتنميتها وإدارتها أن تساهم في تحسين كفاءة إدارة المياه؟ ما هي سبل تمكين المجتمعات المحلية من تولي إدارة الموارد المائية وتوزيعها على نحو عادل؟ وكيف تضمن الحكومات إمكانية حصول الفقراء على الأراضي من خلال الحيازة القانونية وحماية الملكية لزيادة الإنتاجية؟

(ط) كيف يمكن صياغة سياسات إنمائية شاملة مع التركيز على العدالة الاجتماعية والإنصاف؟ وما هي الأسس التي يجب أن تقوم عليها التنمية الوطنية؟ كيف يمكن وقف الاعتماد على المصادر الريعية، والاستفادة من مصادر أخرى للنمو، وضمان أن النمو المستقبلي يأخذ في الحسبان الأبعاد الاجتماعية ويكفل العدالة بين الأجيال ويؤدي إلى توليد فرص العمل الكافية، خصوصاً للشباب؟ ما هي الوسائل المتوفرة لتوسيع الحيز المالي للإنفاق على التنمية؟ وما هي الخيارات المتاحة لإصلاح نظم الدعم، لا سيما دعم الوقود؟ وكيف يمكن توسيع الحيز المالي من خلال الخصخصة أو تغيير وجهة استخدام إيرادات الموارد الطبيعية؟

(ي) هل ينبغي الجمع بين الجهود التي تبذلها الحكومة من أجل تعزيز الحيز المالي وجهودها الرامية إلى الحد من عدم المساواة من خلال فرض ضرائب تصاعدية، ولا سيما الضرائب على الدخل والممتلكات وأرباح رأس المال؟ هل ينبغي للحكومات إعطاء الأولوية لخفض كبير في إعانات الوقود غير الموجهة بشكل جيد من أجل تمويل الحد الأدنى للحماية الاجتماعية الشاملة؟ كيف يمكن للبلدان العربية زيادة الإيرادات الضريبية كحصة من الناتج المحلي الإجمالي بهدف تعزيز النمو الاقتصادي وإيجاد فرص العمل وزيادة استهلاك الأسر المعيشية؟ كيف يمكن إصلاح النظم الضريبية القائمة لتصبح قادرة على التصدي للفوارق في مستويات المعيشة بين المناطق الريفية والحضرية؟ كيف يمكن للبلدان المنتجة للنفط أن تكفل زيادة الفعالية في استخدام إيرادات الوقود والموارد الطبيعية الأخرى من أجل مجتمعات تسود فيها المساواة والعدالة؟ هل ينبغي أن تعطي صناديق الثروة السيادية الأولوية للسياسات الرامية إلى إعادة توزيع الأرباح المتأتية من الموارد الطبيعية لصالح الأجيال القادمة؟

(ك) كيف يمكن إنشاء نظم حماية اجتماعية شاملة؟ ويمكن النظر في التدابير التالية: استبدال نظم الدعم غير الموجهة لأن الدعم غير الموجه يفيد الأغنياء أكثر من الفقراء؛ وتصميم نظم الحد الأدنى من الحماية الاجتماعية الشاملة وتنفيذها من خلال إعطاء الأولوية للنفقات الاجتماعية الرئيسية؛ ووضع برامج تحويلات نقدية غير مشروطة بالتعاون مع منظمات المجتمع المدني لتحسين الظروف المعيشية التي تواجهها الفئات السكانية الأشد فقراً؛ وتحقيق اللامركزية في الإنفاق العام وتحسين تقديم الخدمات من خلال إعادة تحديد أدوار الحكومات المركزية والمحلية ومسؤولياتها ودعم مساءلتها أمام المواطنين؛

(ل) كيف يمكن وضع نُهج منتظمة وشاملة لرصد التطورات الحاصلة وتحليل الاتجاهات السائدة على صعيد الحكم مع مرعاة خصائص المنطقة العربية، لا سيما البلدان التي تمر بمرحلة انتقال سياسي؟ وكيف تكرَّس قيم المواطنة المسؤولة والمشاركة المدنية على الصعيد المحلي حتى تكون الإصلاحات نابعة من التوافق والمشاركة؟

المرفق

المؤشرات المقترحة لقياس العدالة الاجتماعية

المجال	البعد	المؤشر
المساواة في الوصول إلى السلع والخدمات الأساسية	الغذاء	النسبة المئوية للأطفال الذين يعانون نقص التغذية
	السكن	• نسبة الإنفاق الخاص على السكن (الإيجارات المتغيرة) • نسبة الازدحام • نوعية مواد الأرضيات • الحصول على الطاقة الكهربائية (الشبكات)
	المياه والصرف الصحي	• الحصول على المياه المنقولة بالأنابيب • الحصول على خدمات الصرف الصحي المتطورة
	الأمن الشخصي	• معدل جرائم القتل • الإصابات الناجمة عن الحوادث (الوفيات) • جرائم العنف المبلغ عنها • الوفيات الناجمة عن العنف السياسي
تكافؤ الفرص	الحقوق الشخصية	• الحقوق السياسية • ديمقراطية الانتخابات (أو النسبة المئوية للتصويت في الانتخابات الوطنية)
	الحريات	• حرية التعبير • حرية التنقل • حرية التجمع • حرية الصحافة • زواج الأطفال • معدل انتشار وسائل منع الحمل (الحديثة) • مكافحة الفساد
	الإدماج الاجتماعي	• تأمين البطالة • الحد الأدنى من الحماية الاجتماعية • نسبة تولي النساء المناصب الإدارية • إمكانية وصول غير المواطنين إلى الخدمات الاجتماعية • مدى تقبل العمال الوافدين واللاجئين في المجتمعات المحلية • الفوارق في الدخل والنفقات (مُعامل جيني) • معدل الفقر • نسبة النساء المتعلمات مقارنة بالرجال
تحقيق الرفاه	الصحة	• العمر المتوقع • معدل وفيات الرضّع • معدل وفيات الأمهات • النسبة المئوية للبالغين الذين يعانون البدانة • الوفيات الناجمة عن الأمراض غير السارية • نسبة الإنفاق على القطاع الصحي إلى الانفاق على القطاع العسكري
	التعليم	• معدل إلمام البالغين بالقراءة والكتابة • نسبة الالتحاق بالمدارس الابتدائية • متوسط سنوات التعليم للجميع • التكافؤ بين الجنسين في التعليم الثانوي
	الوصول إلى المعارف والمعلومات	• عدد مستخدمي الإنترنت • عدد المشتركين بالهاتف المحمول
	الاستدامة البيئية	• انبعاث غازات الدفيئة • نسبة هدر المياه (التسرب)