الأمم المتحدة

E

Distr.
LIMITED

E/ESCWA/28/8/Panel.2
9 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 (ب) من جدول الأعمال المؤقت

العدالة الاجتماعية في السياسات العامة للدول العربية

السياسات الاقتصادية الداعمة للعدالة الاجتماعية

أولاً- معلومات أساسية

١- يتجه العالم في الآونة الأخيرة إلى قياس "رفاه" الإنسان بدلاً من حصر التركيز بقياس الإنتاج الاقتصادي في تقييم التقدّم الإنمائي. وهذا يعني عدم الاكتفاء بقياس الناتج المحلي الإجمالي، بل اعتماد مؤشرات في مجالات الصحة، والتعليم، والعمل، والحريات، والسعادة، لما لها من دور أساسي في تحقيق العدالة الاجتماعية. ولم يكن هذا التحوّل بعيداً عن المنطقة العربية، حيث اندلعت انتفاضات، وتغيّرت أنظمة في البلدان التي حققت أفضل أداء في بعض مؤشرات الأهداف الإنمائية للألفية، أي في تونس والجمهورية العربية السورية ومصر.

٢- والواقع أن المنطقة سجلت أداءً اقتصادياً جيداً في العقود الأخيرة، ظهر في تحسن مؤشرات التنمية البشرية والاجتماعية، كارتفاع متوسط العمر المتوقع ومعدل سنوات الدراسة، وانخفاض معدلات وفيات الرضع والأمهات، وتحسن آليات الرعاية الاجتماعية. غير أن واقع الأداء الجيد لم يلغِ أوجه الإجحاف والإقصاء الاقتصادية والاجتماعية والسياسية التي بقيت قائمة. ومن أسباب عدم المساواة تعثر نموذج دولة الرعاية، وافتقار النهج الاجتماعي والاقتصادي إلى الرؤية الشاملة، إذ ركز على النمو أولاً، وأهمل العلاقة بين المساواة والإنصاف وضمان الحقوق والمشاركة.

٣- والإصلاحات التي أجريت في الثمانينات أدت إلى خفض النفقات العامة والإعانات، وزيادة الضرائب، وتراجع معدل التشغيل في القطاع العام من غير توفير فرص عمل بديلة، وأضعفت دور الدولة. واختُزلت السياسة الاجتماعية في "شبكات أمان" تهدف إلى حماية الفئات الضعيفة من الأضرار الناجمة عن إعادة الهيكلة الاقتصادية. وأدت خصخصة المؤسسات التي تملكها الدولة ورفع الضوابط إلى ظهور طبقة من الأثرياء اكتسبت نفوذاً من غياب المساءلة وانتشار القمع السياسي. وأدى تحرير الاقتصاد إلى تقليص حجم الطبقة الوسطى في المنطقة العربية، واتساع الفوارق بين الأغنياء والفقراء. فازداد تهميش الأفراد، وظهر في عدم المساواة بين المناطق الريفية والمناطق الحضرية، وفي الفوارق في الدخل، والفرص الضائعة في الحصول على العمل والخدمات الاجتماعية. وانتشر الفساد والإقصاء فاندلعت الانتفاضات الشعبية، حاملة مطالب اجتماعية وسياسية واقتصادية.

٤- واستجابت معظم الحكومات العربية إلى هذه التطورات بأسلوب إدارة الأزمات فاتخذت تدابير لزيادة الأجور في القطاع العام، وزيادة التوظيف فيه، وتخفيض الضرائب، وتوزيع العلاوات والمنح، وتوسيع نطاق برامج الرعاية الاجتماعية كالمعاشات التقاعدية وتعويضات البطالة والدعم والتحويلات النقدية.

٥- وستتناول حلقة الحوار أوجه الترابط بين اقتصادات العدالة الاجتماعية وأثر مختلف السياسات الاقتصادية والمالية على التنمية الاقتصادية من منظور الإنصاف والعدالة.

ثانياً- المواضيع الأساسية

ألف- الفقر وعدم المساواة في الدخل

٦- المنطقة العربية هي المنطقة النامية الوحيدة التي لم تشهد انخفاضاً في معدلات الفقر بالرغم من الارتفاع الذي شهدته منذ التسعينات في متوسط النمو السنوي لنصيب الفرد من الدخل، والذي قارب ٢ في

المائة. فمعدل الفقر المدقع في أقل البلدان نمواً بلغ ٢١,٦ في المائة في عام ٢٠١٢، وارتفعت معدلات الفقر في العديد من البلدان ولا سيما بسبب الاضطرابات والصراعات السياسية.

٧- وترتفع معدلات الفقر وعدم المساواة خصوصاً بين النساء وسكان الأرياف حيث تكثر العوائق القانونية والهيكلية والثقافية التي تحد من إمكانات الحصول على الموارد. ويبلغ عدد الفقراء في المناطق الريفية ضعف عدد الفقراء في المناطق الحضرية.

٨- وعند تناول قضية التفاوت في مستويات الدخل في المنطقة، لا بد من التوقف عند مؤشرات القياس. فدرجة عدم المساواة في المنطقة العربية وفقاً لمعامل جيني تعتبر متوسطة، بالمقارنة مع المناطق الأخرى، لكنها تحجب فوارق كبيرة داخل البلد الواحد. ففي عام ١٩٩٨ مثلاً، سجل معامل جيني في سبعة بلدان ٠,٠٥٣، لكنه ارتفع إلى ٠,٤٧ بعد إضافة أرقام الإمارات العربية المتحدة.

باء- التشغيل

٩- شهدت البلدان العربية في العقدين الماضيين انخفاضاً في معدلات البطالة، لكن معظم فرص العمل التي أتيحت كانت في القطاعات المتدنية القيمة والمنخفضة الإنتاجية. وهذا النوع من فرص العمل هو نتيجة لسياسات غير سليمة في الاقتصاد الكلي وقوانين غير فاعلة في سوق العمل، في بيئة أعاقت الاستثمارات الخاصة في القطاعات المنتجة وحالت دون توفير فرص العمل بالنوعية المطلوبة. وهكذا كبر الفارق بين المطلوب من فرص العمل والمعروض منها، إذ ارتفع الطلب من الشباب والشابات من ذوي التحصيل العلمي على فرص العمل اللائق ولم تتسع سوق العمل لاستيعابهم. ونتيجة لذلك، ارتفع الطلب على العمل في القطاع العام وازدادت التجزئة في سوق العمل بين قطاع عام وقطاع خاص، وقطاع نظامي وقطاع غير نظامي، وكذلك على أساس الجنس والجنسية.

١٠- وانخفضت نسبة العاملين في القطاع الزراعي بنحو ٢٠ في المائة خلال هذه الفترة، على أثر الجمود في التنمية الزراعية، نظراً إلى محدودية موارد الأراضي والمياه، فتفاقمت درجة عدم المساواة بين المناطق الحضرية والريفية. ونتيجة لذلك، بلغ معدل البطالة في المنطقة العربية ١٣ في المائة في عام ٢٠١٠، وهو من أعلى معدلات البطالة في العالم، وواصل ارتفاعه ليبلغ ١٤,٤ في المائة خلال الانتفاضات. وبلغت نسبة عمل المرأة في المنطقة ٢٦ في المائة مقابل ٥١ في المائة على صعيد العالم، وبلغ معدل بطالة الشباب ٢٣,٣ في المائة وهو معدل مرتفع جداً بالمقارنة مع المعدل العالمي البالغ ١٣,٩ في المائة. وتشير التقديرات إلى أن البلدان العربية المتوسطة والمنخفضة الدخل تحتاج إلى إيجاد حوالى ٩٢ مليون فرصة عمل بحلول عام ٢٠٣٠ لتحقيق التشغيل الكامل ورفع معدل مشاركة المرأة في القوى العاملة إلى ٣٥ في المائة. وقد أدت التجزئة الحادة في سوق العمل إلى انخراط أعداد كبيرة، تقدّر بما نسبته ثلث إلى نصف مجموع القوى العاملة تقريباً، في العمل غير النظامي الذي لا يؤمن أي نوع من أنواع الحماية. وقد تبيّن أن أثر هذه التشوهات في سوق العمل لا يتقصر على تعطيل النمو العادل والمستدام، بل يخلّ بالأمن والاستقرار.

جيم- خدمات التعليم

١١- تخصص البلدان العربية للتعليم نسبة متوسطها ٥,٥ في المائة من ناتجها المحلي الإجمالي. وهي نسبة مرتفعة أهلت المنطقة للمرتبة الثانية على هذا الصعيد في العالم بعد أمريكا الشمالية وأوروبا الغربية، لكنها

لا تحجب الكثير من الفوارق بين البلدان. ففي تونس مثلاً بلغت نسبة الإنفاق العام على التعليم ٦,٦ في المائة من الناتج المحلي الإجمالي، ولم تتجاوز نسبة هذا الإنفاق ١,٨ في المائة في لبنان. ولا تستطيع الأسر الفقيرة في المنطقة تحمل كلفة التعليم العالي الجودة الذي كثيراً ما لا يتوفر عبر نظام التعليم العام. وتنفق الشريحة الغنية من السكان أربعة أضعاف ما تنفقه الأسر الفقيرة على تعليم أولادها. ولا يزال ٩ ملايين طفل تقريباً من المنطقة خارج المدارس، ٦٠ في المائة منهم من الإناث. ومعدلات الأمية لا تزال مرتفعة هي الأخرى: فبالرغم من تحسن معدلات إلمام الكبار بالقراءة والكتابة، لا يزال ٢٥ في المائة منهم دون إلمام بالقراءة والكتابة، أي ٥٠ مليون شخصٍ، أكثر من ثلثيهم من النساء.

دال- خدمات الرعاية الصحية

١٢- الحق في الصحة هو حق من حقوق الإنسان وشرط لازم ليكون الأفراد أعضاء فاعلين في المجتمع. والنقص في الخدمات الصحية يحد من حرية الأفراد الإيجابية، إذ يضعف قدرتهم على العمل. وقد حققت البلدان العربية في العقود الثلاثة الماضية تقدماً كبيراً، وإن متفاوت، نحو تعميم خدمات الرعاية الصحية. فانخفض معدل وفيات الأطفال 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 معدّل وفيات الأمهات بنسبة ٦٠ في المائة، بينما انخفض هذا المعدل إلى النصف في بلدان مجلس التعاون الخليجي ليبلغ ١٥ حالة وفاة لكل ٠٠٠ ١٠٠ ولادة حية، وهو أفضل من المعدل الذي سجلته البلدان المتقدمة النمو. غير أن الحصول على الرعاية الصحية لا يزال من الصعوبات أمام الكثيرين في المنطقة، وهي تصل بمستويات متفاوتة بين بلد وآخر وكذلك بين مناطق البلد الواحد. فالفوارق في الحصول على هذه الخدمات كبيرة داخل البلد الواحد، إذ تصل خدمات الرعاية الصحية بأدنى المستويات إلى السكان الفقراء وسكان المناطق الريفية والفئات الضعيفة الأخرى كالأشخاص ذوي الإعاقات. ففي المغرب على سبيل المثال، الأطفال دون سن الخامسة الذين ينتمون إلى الفئة الخمسية الأكثر فقراً معرضون للوفاة بنسبة تفوق بثلاث مرات نسبة تعرض أطفال الأسر الغنية.

١٣- أما الاستفادة من التأمين الصحي فهو صورة عن واقع التجزئة في أسواق العمل. وتكاد تغطية التأمين الصحي تقتصر على العاملين في القطاع العام والقطاعات النظامية الأخرى الذين يساهمون في برامج التأمين القائمة على الاشتراكات، في حين يبقى العاملون في القطاعات غير النظامية خارج نطاق هذه التغطية، أو يستفيدون بالحد الأدنى منها. ويغطي التأمين الصحي العام نسبة يتراوح متوسطها بين ٣٠ و٤٠ في المائة من السكان. ويضاف إلى هذه المشاكل ضعف الاستثمار العام في قطاع الخدمات الصحية، والاتجاه نحو الخصخصة.

هاء- التمويل لدعم العدالة الاجتماعية

١٤- قد لا يؤدي التغيير في هياكل الحكم وإجراءاته، ولا سيما التغيير السلمي، إلى آثار مباشرة على الميزانية. أما تمويل الرعاية الصحية والحد الأدنى من الرعاية الاجتماعية، والقضاء على الفقر والحد منه، وتأمين خدمات عامة أخرى لا تقل أهمية عن إصلاح مقومات الحكم في تحقيق العدالة، كالتعليم مثلاً، فيتطلب زيادة في الإنفاق العام. وتوسيع الحيز المالي لتغطية هذه النفقات الإنمائية هي مقياس أساسي لاستيفاء شروط تحقيق العدالة الاجتماعية.

١٥- وتخصص معظم الدول العربية لدعم الطاقة نسبة كبيرة، تتراوح بين ٥٠ و٨٥ في المائة من مجموع الإنفاق العام، أي ما يعادل ٣ إلى ١٤ في المائة من الناتج المحلي الإجمالي. وهذا الإنفاق الذي يتجاوز الإنفاق على مقومات التنمية. ودعم الطاقة، لا يخدم صالح الفقراء بالكفاءة والفعالية المطلوبة لأن المستفيدين منه في الغالب هم الأثرياء من السكان.

١٦- وتشكل الضرائب التي تحصلها الدول العربية نسبة متدنية جداً من الناتج المحلي الإجمالي، وتكاد لا تتجاوز ١٠ في المائة في الجزائر والجمهورية العربية السورية وليبيا واليمن. وضعف الاعتماد على الضرائب هو أحد الأسباب التي كثيراً ما يُعزى إليها الضعف في المساءلة وفعالية الحكم. وتكون زيادة الإيرادات من الضرائب المحلية إما بفرض ضرائب جديدة، أو بزيادة معدّلات الضرائب، أو بتحسين نظام التكليف، أو بتوسيع القاعدة الضريبية. وبين التنمية ونسبة الضرائب المحصلة إلى الناتج المحلي الإجمالي علاقة إيجابية، على الصعيد العالمي إذ تبلغ النسبة ٢٠ في المائة في البلدان ذات الدخل المتوسط، مقابل ١٠ إلى ١٥ في المائة في البلدان ذات الدخل المنخفض أو المتوسط الأدنى.

ثالثاً- الأهداف

١٧- تهدف الحلقة إلى إطلاق حوار وتبادل الدروس المستفادة بين قادة عرب وباحثين معروفين من المنطقة والعالم في العلاقة بين السياسات الاقتصادية والعدالة الاجتماعية والتنمية المستدامة، لاقتراح خيارات في السياسة العامة وإدراجها في خطط التنمية الوطنية والإقليمية.

١٨- وتتناول الحلقة تحديداً موضوعين رئيسيين:

(أ) ضمان المساواة في المقوّمات الإنمائية، من خلال تأمين خدمات الرعاية الصحية، والحماية الاجتماعية، والحد من الفقر، وتشجيع المشاركة؛

(ب) تحسين الحيّز المالي للنفقات الإنمائية من خلال تدابير الإصلاح التي تستهدف الإعانات والضرائب.

رابعاً- مواضيع المناقشة

١٩- تتمحور المواضيع المقترحة للمناقشة حول الأسئلة التالية:

(أ) كيف يمكن أن تعتمد الدول الأعضاء في الإسكوا سياسات للنمو الشامل تركز على العدالة الاجتماعية والإنصاف؟ وإلى ما يجب أن تستند الرؤية الإنمائية الوطنية؟

(ب) كيف تدمج حكومات المنطقة مبادئ الإنصاف والمساواة وحقوق الإنسان في خططها ومشاريعها؟ ما هي التدابير اللازمة لتحسين إدارة التشغيل، والدعم الاجتماعي، والنظم الصحية والتعليمية؟

(ج) كيف السبيل إلى مواجهة تحديات التشغيل؟ ما هي الحلول التي يمكن اعتمادها في الأجل القصير للحد من التوتر الاجتماعي بينما يُنجز العمل على الإصلاحات الطويلة الأجل؟ هل ستتناول الحلول الطويلة الأجل لمشكلة البطالة سياسة التصنيع، وتنويع البنية الاقتصادية، وتحسين القدرة التنافسية، وبيئة الأعمال، ونظام إدارة الاقتصاد؟

(د) كيف تشجع الدول الأعضاء مشاركة المرأة في القوى العاملة؟

(هـ) كيف يمكن معالجة القيود في سوق العمل في حال الإبقاء على آليات الضمان الاجتماعي؟ ما هي التدابير التي يمكن أن تتخذها الدول على صعيد التشريع وفي مجالات أخرى لتخفيض عدد العاملين في القطاع غير النظامي الذين لا يستفيدون من الحماية الاجتماعية إلى أدنى حد ممكن؟

(و) هل على الدول العربية إجراء إصلاحات شاملة للنظم التعليمية في إطار توجيه السياسات بمبدأ العدالة الاجتماعية؟ على ما يجب أن تركز هذه الإصلاحات؟ هل من ضرورة لمراجعة المناهج المعتمدة بغية تشجيع الابتكار وقيم المواطنة المسؤولة والمشاركة المدنية؟

(ز) كيف يمكن للدول أن توفق بين تراكم رأس المال البشري وتوفر فرص العمل، وأن تطلق أنشطة ابتكارية وكثيفة اليد العاملة، تؤدي إلى تحقيق النمو وتساهم في العدالة الاجتماعية؟ هل يكون ذلك في زيادة الاستثمار في التعليم العادي والتقني والتدريب المهني أو في التركيز على سياسات يمكن أن تؤدي إلى توليد العدد المطلوب من فرص العمل في القطاعات الاقتصادية المنتجة؟

(ح) كيف يمكن أن تحسّن الدول العربية إمكانية الحصول على الخدمات الصحية ذات النوعية الجيدة فتضمن المساواة بين الجميع في الاستفادة منها؟ كيف يمكن أن تضع نظماً صحية حديثة ومتكاملة تلبي الاحتياجات المتغيرة للسكان؟

(ط) هل من الأفضل الاستمرار في إسناد الدور القيادي والتنظيمي لوزارات الصحة في تقديم الخدمات أو فتح هذا القطاع للإسواق؟

(ي) كيف تضع الدول حداً للاعتماد على الريع، وتوجد مصادر نمو أخرى، وتضمن أن النمو في المستقبل سيراعي الأبعاد الاجتماعية ويضمن العدالة بين الأجيال، ويولّد فرص عمل كافية، ولاسيما للشباب؟

(ك) ما هي السبل المتوفرة لتحسين الحيز المالي للنفقات الإنمائية؟ ما هي الخيارات المتاحة لإصلاح الدعم، ولا سيما دعم الطاقة؟ هل من الأفضل أن توسع الحكومات الحيز المالي من خلال الخصخصة أم من خلال استخدام إيرادات الموارد الطبيعية بنمط مختلف؟

خامساً- المشاركون

٢٠- يشارك في الحلقة العامة ممثلون رفيعو المستوى من الدول الأعضاء في الإسكوا، وكبار صانعي السياسات، وباحثون أكاديميون معروفون، وممثلون عن القطاع الخاص ومنظومة الأمم المتحدة والمجتمع المدني.

سادساً- اللغات

٢١- تجري المناقشات باللغتين العربية والإنكليزية مع تأمين الترجمة الفورية.

سابعاً- للاتصال

السيد عبد الله الدردري
مدير شعبة التنمية الاقتصادية والعولمة
هاتف: ٩٦١-١-٩٧٨٠٨٢+
بريد إلكتروني: aldardari@un.org

السيدة سهام السبع
مساعدة إدارية، مكتب المدير
شعبة التنمية الاقتصادية والعولمة
هاتف: ٩٦١-١-٩٧٨٤٦٥+
بريد إلكتروني: elsabeh@un.org