الأمم المتحدة

E

المجلس
الاقتصادي والاجتماعي

Distr.
LIMITED

E/ESCWA/28/8/Panel.1
14 May 2014
ARABIC
ORIGINAL: ENGLISH

اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا (الإسكوا)

الدورة الثامنة والعشرون
تونس، ١٥-١٨ أيلول/سبتمبر ٢٠١٤

البند ١٢ (أ) من جدول الأعمال المؤقت

العدالة الاجتماعية في السياسات العامة للدول العربية

النهج الإنمائي الجديد

أولاً- معلومات أساسية

١- العدالة الاجتماعية هي من أولويات الدول الأعضاء في الإسكوا، مكرّسة في النصوص الدستورية وفي الجهود العملية التي تبذلها الدول لصون حقوق الإنسان وتحقيق أهداف التنمية المستدامة. والواقع أن مسيرة العدالة الاجتماعية في المنطقة تواجه تحديات كثيرة جراء التمييز، وإقصاء الفئات الضعيفة، والفقر، والتفاوت في الدخل، وعدم المساواة بين الجنسين، والفساد، والأزمات، والاحتلال، جميعها عوائق أمام تطبيق العدالة الاجتماعية، ولا سيما في مجالات التعليم، والصحة، والعمل، والحماية الاجتماعية، ونشر المعرفة، وإتاحة المعلومات، والاستفادة من الموارد الطبيعية.

٢- وكانت الانتفاضات الشعبية التي اجتاحت المنطقة العربية مطالبة بالعدالة والحرية والكرامة بمثابة ردة فعل على هذه التحديات وعلى مشاكل هيكلية أخرى ناجمة عن الإقصاء عن المشاركة في الحياة السياسية. فعدم المساواة في توزيع الموارد، ونقص الشفافية، وقلة فرص المنافسة في سوق العمل، واستئثار قلة من الأفراد بالأصول الوطنية، وحرمان غالبية المواطنين من النمو الاقتصادي، كلّها عوامل ولّدت شعوراً عاماً بالاستياء والإقصاء.

٣- وتواجه المنطقة العربية اليوم مطالب ملحة بالتغيير واعتماد نماذج جديدة في التنمية تكرس قيم العدالة الاجتماعية، والتنمية المنصفة، والديمقراطية، والحرية، وكرامة الإنسان. وعلى الدول أن تستجيب لهذه المطالب، فتعيد النظر في العقود الاجتماعية، وإستراتيجيات النمو الاقتصادي، ونظم الحكم، والأطر التشريعية والتنظيمية، على نحو يضمن صون مبادئ المساواة والإنصاف والحق في المشاركة، وهي مبادئ لا تكون بدونها عدالة اجتماعية.

٤- والعدالة الاجتماعية ليست بالمفهوم الجديد على المنطقة، بل هي معتقد راسخ في الثقافة العربية الإسلامية، أساسه حرية الضمير؛ والمساواة الكاملة بين البشر؛ والتكافل بين أفراد المجتمع.

٥- والعدالة الاجتماعية، حسب التعريف المبسط والشامل الذي وضعته الإسكوا لأغراض هذا البحث، هي المساواة بين الرجل والمرأة في الحقوق، وفي الحصول على الموارد، والفرص، وتمكين الفئات المحرومة للمشاركة في القرارات التي تؤثر على مسار حياتها.

ثانياً- القضايا الأساسية

٦- التحديات التي تعترض تطبيق مفهوم العدالة الاجتماعية في الواقع كثيرة ومتنوعة، اجتماعية واقتصادية، وبيئية، وثقافية. وتتناول هذه الحلقة إشكالية عدم وجود توافق على تعريف العدالة الاجتماعية؛ والحماية الاجتماعية كأداة لتحقيق العدالة الاجتماعية؛ والمشاركة الاجتماعية والاقتصادية والسياسية كوسيلة لتحقيق العدالة الاجتماعية.

ألف- عدم وجود توافق

٧- العدالة الاجتماعية هي مفهوم معقد ومجرد، لا توافق على تعريف موحد له. فالبعض يرى العدالة الاجتماعية في إعادة توزيع السلع والخدمات توزيعاً عادلاً، والبعض الآخر يراها في احترام حقوق الإنسان والمساواة. وما يزيد هذا المفهوم التباساً وجود عدة مدارس فكرية، تتناول كل مدرسة موضوع العدالة الاجتماعية من منظور مختلف.

٨- وفي حين تختلف طبيعة العمل بمبدأ العدالة الاجتماعية باختلاف واقع كل بلد وظروفه، لا بد من التوصل إلى توافق حول كيفية دمج هذا المبدأ في الخطط الإنمائية بحيث تسهم في بناء مجتمع ينعم أفراده بتكافؤ الفرص، وبالرفاه الاجتماعي والاقتصادي. ومع التغيّرات التي تعاقبت على المنطقة في الآونة الأخيرة، كان لا بد من إعادة النظر في العقود الاجتماعية السارية. وقد واجهت معظم الحكومات التحديات الطارئة بإصلاحات سريعة لكن غير كافية، كتوسيع برامج الرعاية الاجتماعية وتوزيع الإعانات السخية، في محاولة لإخماد شرارة الأزمات والاستجابة للأصوات المطالبة بالمساواة والإنصاف والمشاركة واحترام حقوق الإنسان.

باء- التمييز والإقصاء

٩- تضمّ المجموعات المهمشة والمعرّضة للإقصاء الاجتماعي المزمن في المنطقة العربية، إضافة إلى النساء، الأشخاص ذوي الإعاقة، والشباب، والمسنين، والعمال الوافدين، واللاجئين.

١- ذوو الإعاقة

١٠- الأشخاص ذوو الإعاقة هم أكبر الفئات الاجتماعية في العالم وأكثرها تعرضاً للتهميش والضرر. 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 و ٤,٩ في المائة مما يدل على وجود فوارق وتحديات كبيرة في جمع البيانات عن الإعاقة وتفسيرها وتحليلها.

٢- الشباب

١١- يشكل الشباب من الفئة العمرية ١٥-٢٤ سنة حوالى ٢٠ في المائة من مجموع السكان في المنطقة العربية. ولكن هذه االفئة، ولا سيما النساء والمقيمين في أقل البلدان والمناطق نمواً، تواجه صعوبات نتيجة لندرة الموارد والفرص المتاحة لها. ويبلغ متوسط معدل البطالة بين الشباب ٢٣,٢ في المائة مقابل ١٤,٤ في المائة في الفئات الأكبر سناً. ويضطر الشباب من ذوي التحصيل العلمي للقبول بفرص عمل لا تتناسب مع مؤهلاتهم ولا ترضي تطلّعاتهم ليؤمّنوا الحد الأدنى من موارد العيش. وقد انتهى هذا الوضع بأعداد كبيرة من الشباب ذوي التحصيل العلمي بدون فرص عمل لائق، مما يضعف قدرة الدول العربية على الاستفادة من العائد الديمغرافي في تحقيق التنمية المنصفة والمتوازنة.

٣- كبار السن

١٢- يشكل المسنون من الفئة العمرية ٦٥ سنة وما فوق ٤,١ في المائة فقط من مجموع سكان المنطقة العربية. غير أن الاتجاهات الديمغرافية تظهر أن السكان المسنين في ازدياد سواء أكان من حيث العدد المطلق أم من حيث النسبة من مجموع السكان. ويتوقع أن تتسارع وتيرة هذه الزيادة بعد عام ٢٠٢٥، فترتفع نسبة المسنين من ٥,٥ في المائة إلى ٧,٣ في المائة في عام ٢٠٣٥، وإلى ٩,٨ في المائة في عام ٢٠٤٥، وإلى ١١,٧ في المائة في عام ٢٠٥٠. والواقع أن ظاهرة الشيخوخة في المنطقة العربية تحدث بسرعة مقارنة ببلدان أخرى أكثر تقدماً وفي ظل تأخر في التنمية الاقتصادية والاجتماعية. وهذا يزيد التحديات الإنمائية تعقيداً.

٤- العمال الوافدون

١٣- تشير التقديرات إلى أن عدد العمال الوافدين الدوليين تجاوز ٣٠ مليون مهاجر في المنطقة العربية في عام ٢٠١٣. وقد ارتفع هذا العدد لتصبح نسبة الوافدين ٨,٤ في المائة من مجموع سكان المنطقة بعد أن كانت ٦,٧ في المائة في عام ١٩٩٠. وتضم بلدان مجلس التعاون الخليجي الستة وحدها أكثر من ٢٢ مليون من هؤلاء الوافدين، أي ٤٦ في المائة من مجموع سكان المنطقة، وهو عدد يشكل أكثرية ديمغرافية في بعض البلدان مثل الإمارات العربية المتحدة، والبحرين، وقطر، والكويت. ويستضيف الأردن ولبنان أيضاً عدداً كبيراً من العمال الوافدين، بينما تستضيف بلدان شمالي أفريقيا أعداداً كبيرة من المهاجرين غير الشرعيين الوافدين من أفريقيا جنوب الصحراء الكبرى.

٥- اللاجئون

١٤- في عام ٢٠١٣، سجلت مفوّضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين حوالى ٢,٣ مليون لاجئ في البلدان العربية، من أصل ١٠,٥ لاجئ منتشرين في مختلف أنحاء العالم. ويأوي الأردن ولبنان واليمن معظم اللاجئين في المنطقة العربية، بينما تستضيف الجمهورية العربية السورية والسودان والعراق ومصر عدداً من اللاجئين يتجاوز ١٠٠ ٠٠٠ لاجئ. ومعظم اللاجئين هم من الجمهورية العربية السورية والسودان والصومال والعراق. ويضاف إلى هذا العدد حوالى خمسة ملايين فلسطيني مسجلين لدى الأونروا و٨,٦ مليون من النازحين داخلياً، معظمهم في الجمهورية العربية السورية، والسودان، والصومال، والعراق، واليمن.

جيم- الحماية الاجتماعية أداة للعدالة الاجتماعية

١٥- يمكن عن طريق برامج الحماية الاجتماعية الحد من عدم المساواة بين الأفراد ودعمهم لنيل حقوقهم الاقتصادية والاجتماعية. ومن الأدوات المتاحة لذلك، إعادة توزيع الثروات، والتمكين، وضمان الإنصاف والعدالة في المجتمع. ويتّبع تقديم خدمات الحماية الاجتماعية في البلدان العربية نهج المشاريع المجزأة، حيث التركيز على المجتمع المحلي باعتباره أفضل الوسائل لتقديم الخدمات للفقراء، بدعم من الجمعيات الخيرية ومنظمات المجتمع المدني، وهذا نهج لا يعالج الأسباب الرئيسية لعدم المساواة والفقر.

١٦- وبالرغم من المبادرات المبشرة بإصلاح برامج الضمان الاجتماعي وتوسيع نطاقها، لا يزال الطريق إلى هذه الغاية متعثراً. فمعظم برامج التأمين الاجتماعي القائمة على الاشتراكات تغطي موظفي القطاع العام، والعسكريين، والعاملين في القطاع الخاص النظامي، وتركز على تأمين الشيخوخة، والتأمين ضد المرض والعجز. وفي المنطقة العربية، لا يستفيد من هذه البرامج معظم العاملين في القطاع غير النظامي، وفي أعمال مؤقتة، وفي القطاع الزراعي، والعمالة الوافدة. وقليلة هي البلدان التي تقدم تعويضات البطالة وبدلات إعالة الأطفال. 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.

١٧- ويتواصل في المنطقة العربية الاعتماد الشديد على دعم الغذاء والوقود. ولا شك في أن هذا الدعم يساهم في تخفيف حدة الفقر، لكنه يثقل كاهل الدولة بتكاليف باهظة. ويعادل مستوى دعم الطاقة في المنطقة العربية نصف مجموع الدعم العالمي، لكن فوائد دعم الوقود لا تصل بالمقدار الكافي إلى أشد السكان حاجة،

لأن معظمها تؤول إلى الفئات ذات النفوذ والدخل المرتفع. ففي الأردن ومصر مثلاً، يستأثر الخمس الأغنى من السكان بأكثر من نصف الفوائد الناتجة من دعم الوقود.

١٨- أما برامج الحماية الاجتماعية الأخرى كسياسات سوق العمل النشطة، وخدمات التشغيل، وبرامج التشغيل التي يؤمنها القطاع العام، وغيرها، فلم تحقق النجاح المطلوب بسبب ضعف آليات التوجيه والتنفيذ.

دال- المشاركة في المجتمع والاقتصاد والسياسة

١٩- المشاركة، في سياق العدالة الاجتماعية، تعني إشراك المواطنين في القرارات التي تؤثر على مسار حياتهم. والمشاركة حق، كما هي شرط لا يكتمل بدونه مبدأ المساواة والإنصاف. والمشاركة لا تقتصر على الجانب الإجرائي المتعلق بالتأثير على القرارات، بل هي واجب على كل مواطن، ليس في تحديد نوع الخدمات العامة المطلوبة فحسب، بل أيضاً في إدارة الموارد الطبيعية، والمشاركة في الحياة السياسية والثقافية. وللمشاركة العامة هدف مزدوج، يختصر في تحسين نتائج عمليات التوزيع وتطبيق الديمقراطية. ويرتبط مفهوم المشاركة في سياق الديمقراطية بالنفوذ. فالمشاركة تغيّر موازين القوة الراهنة، لصالح الفئات المهمشة والضعيفة، إذ تنتشلهم من حالة الضعف والتهميش.

٢٠- وترتبط المشاركة ارتباطاً وثيقاً بقدرة المواطنين على التأثير على صنع السياسات وضمان الاستجابة لمطالبهم بمجموعة من الوسائل كالانتخابات واللامركزية في اتخاذ القرارات. وقد أكدت الانتفاضات الشعبية خلال الأعوام الأربعة الماضية أهمية المشاركة، إذ أتت بمطالب كإعادة النظر في العقود الاجتماعية السارية، ووضع نموذج إنمائي عادل يجعل المشاركة جزءاً من أصول عمل المؤسسات، والمساواة والإنصاف والحقوق. ولا تزال منظمات المجتمع المدني تشكل المحرك الأساسي للمشاركة لأنها الأكثر قدرة على التعبير عن تطلعات المواطنين ومطالبهم، من موقعها كوسيط رئيسي بين المواطنين والدولة.

٢١- ولا يمكن التوصل إلى توافق في المنطقة على مفهوم العدالة الاجتماعية من دون مشاركة كثيفة وموسّعة من المواطنين في طرح الأفكار ووضع السياسات. فالعدالة الاجتماعية ليست قراراً سياسياً أو مشروعاً عابراً، بل هي عملية بناء توافق، تستلزم إعادة رسم السبل المتاحة وفتح سبل جديدة للمشاركة.

٢٢- ويتطلب نهج التنمية بالمشاركة ثقافة مدنية عميقة الجذور وآليات تعاون بين الجهات الفاعلة المحلية، والحكومات المركزية، والقطاع الخاص، والمجتمع المدني؛ والجهات المعنية الخارجية كمؤسسات التمويل الدولية. وتظهر التجارب الدولية أن أساليب وأدوات المشاركة كتنفيذ التعدادات ووضع الميزانيات (التي نجحت في عدد من البلدان الأفريقية والآسيوية) تحقق نتائج إيجابية.

٢٣- وتتطلب زيادة المشاركة لتحقيق العدالة الاجتماعية إنشاء هيئات للتنسيق ضمن المؤسسات وآليات لإطلاق حوارات، الهدف منها إشراك جميع الجهات الفاعلة الرئيسية في عمليات التخطيط وصنع القرار، لتعزيز التعاون المؤسسي وتبادل المعلومات والتجارب.

ثالثاً- الأهداف

٢٤- تهدف هذه الحلقة إلى إطلاق حوار بين قيادات عربية وباحثين معروفين من المنطقة والعالم حول العدالة الاجتماعية وإدراجها ضمن خطط التنمية الوطنية والإقليمية، وذلك لتبادل الدروس والتجارب وللتداول في الخيارات المطروحة على مستوى السياسة العامة.

رابعاً- مواضيع المناقشة

٢٥- تتمحور المواضيع المقترحة للمناقشة حول الأسئلة التالية:

(أ) كيف يمكن تعزيز علاقة الترابط بين الحقوق والمساواة والإنصاف؟ ما هي الأسس التي يمكن الانطلاق منها لمعالجة مشكلة الإجحاف الاجتماعي؟ كيف يمكن مكافحة مختلف أشكال الإجحاف الذي يصيب شرائح مختلفة من المجتمع؟

(ب) ما هي الدروس المكتسبة من التجارب الحديثة في دمج مفهوم العدالة الاجتماعية في خطط التنمية؟ كيف السبيل إلى بناء توافق بشأن العدالة الاجتماعية في المنطقة العربية؟ كيف يمكن دمج مفهوم العدالة الاجتماعية في التخطيط الإنمائي، وذلك بالاستناد إلى تجارب حديثة من بعض البلدان؟

(ج) كيف يمكن تعزيز مشاركة الأشخاص ذوي الإعاقة في الحياة الاجتماعية والاقتصادية والسياسية؟ ما هي التدابير اللازمة لإزالة العوائق التي تمنع الأشخاص ذوي الإعاقة من الحصول على التعليم والحصول على فرص العمل اللائق، وعلى الخدمات الصحية، كالعوائق المادية والتمييز في المعاملة؟ كيف يمكن تحسين نوعية البيانات عن الإعاقة ومستوى توفرها ووضع مؤشرات لقياس أثر السياسات، وتحسين آليات الرصد والتقييم؟

(د) كيف يمكن أن تضمن الدول الأعضاء استفادة الجميع من الحماية الاجتماعية، ولا سيما العمال المهاجرين بما يتماشى مع الصكوك الدولية كالاتفاقية الدولية لحماية حقوق جميع العمال المهاجرين وأفراد أسرهم؟ ما هي الإصلاحات القانونية التي ينبغي تنفيذها لإلغاء القوانين المجحفة واعتماد نهج يساهم في دمج المهاجرين انطلاقاً من مبادئ العدالة الاجتماعية؟ ألا ينبغي أن تضمن الحقوق المدنية ولا سيما حق التنظيم والمفاوضة الجماعية، والحصول على الخدمات الصحية، والتعليم، ورفع مستوى المهارات، وغير ذلك من المنافع الاجتماعية؟

(هـ) لماذا يشكل التصديق على الاتفاقية الخاصة بوضع اللاجئين الخطوة الأولى نحو ضمان حقوقهم؟ كيف السبيل إلى ضمان أن السجلات الوطنية للأحوال المدنية ونظم الإحصاءات الحيوية تشمل اللاجئين والمشردين قسراً؟

(و) كيف يمكن إدراج احتياجات الشباب في برامج الحماية الاجتماعية لتأمين المساعدة لهم في هذه المرحلة الانتقالية من حياتهم؟ كيف يمكن أن تساعد الحكومات الشباب بشكل عام، والشابات بشكل خاص، على اتخاذ قرارات واعية، وأن تقدم لهم الخدمات التي يحتاجون إليها؟

(ز) ما هي المعاشات الاجتماعية التي يمكن تقديمها إلى كبار السن في البلدان العربية، ولا سيما النساء اللواتي لم يساهمن قط في برامج المعاشات التقاعدية؟ وكيف يمكن تحسين نظم الرعاية الصحية لتأمين الخدمات بكلفة معقولة لكبار السن؟

(ح) ما هي الآليات المؤسسية التي يمكن أن تشرك جميع المواطنين في القرارات الإنمائية والمتصلة بالسياسات الاجتماعية والاقتصادية؟ كيف يمكن تدريب موظفي الخدمة المدنية على أدوات المشاركة المدنية وتقنياتها ومنهجياتها لإنشاء قنوات اتصال مع المواطنين؟ كيف يمكن بناء علاقات تعاون مع المجموعات التي تساهم بفعالية في تعزيز العدالة الاجتماعية كشركات القطاع الخاص، ومنظمات المجتمع المدني، والمنظمات الأهلية؟ كيف يمكن إنشاء آليات للمشاركة تضمن إعلاء صوت الجميع، ولا سيما الفئات الضعيفة والمهمّشة؟ هل يمكن وضع قوانين وآليات مؤسسية جديدة تمكن الناس من المشاركة في المناقشات المتعلقة بالسياسة العامة وفي تحديد الخدمات الأساسية والمشاريع التي ينبغي تمويلها على المستويين المحلي والوطني؟

(ط) كيف تتعامل بلدان المنطقة مع قضية عدم المساواة بين الجنسين؟ كيف يمكن ضمان حقوق المرأة فعلياً في الإصلاحات الدستورية والقانونية؟ ما هي السياسات والتدابير التشريعية التي يمكن أن تسرّع عملية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة في البلدان العربية؟

خامساً- المشاركون

٢٦- يشارك في الندوة ممثلون رفيعو المستوى من الدول الأعضاء في الإسكوا، وكبار صانعي السياسات، وباحثون أكاديميون معروفون، وممثلون عن القطاع الخاص ومنظومة الأمم المتحدة ومنظمات المجتمع المدني.

سادساً- اللغات

٢٧- تجري المناقشات باللغتين العربية والإنكليزية، وتؤمن الترجمة الفورية.

سابعاً- للاتصال

السيد فريديريكو نيتو
مدير شعبة التنمية الاجتماعية
هاتف: ٩٦١-١-٩٧٨٤١٧+
بريد إلكتروني: neto2@un.org

السيدة نورما منتوفة
مساعدة إدارية، مكتب المدير
شعبة التنمية الاجتماعية
هاتف: ٩٦١-١-٩٧٨٤١٨+
بريد إلكتروني: mantoufeh@un.org