E/ESCWA/ENR/2002/17
ARABIC
ORIGINAL: ENGLISH

**اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا**

مؤتمر القمة العالمي للتنمية المستدامة
جوهانسبرغ، ٢٦ آب/أغسطس – ٤ أيلول/سبتمبر ٢٠٠٢

# آثار عدم المساواة الاجتماعية–الاقتصادية على التنمية(*) المستدامة في منطقة الإسكوا

أوراق موجزة

(١٧)

UN ECONOMIC AND SOCIAL COMMISSION FOR WESTERN ASIA
2002
LIBRARY SECTION

الأمم المتحدة
٢٠٠٢

---

(*) الآراء الواردة في هذه الوثيقة هي آراء المؤلف وليست، بالضرورة، آراء الإسكوا.

ملاحظة:هذه الوثيقة هي ترجمة لوثيقة صدرت باللغة الإنكليزية وطبعت بالشكل الذي قدمت به ودون تحرير رسمي.

02-0252

## تصدير

بمناسبة انعقاد مؤتمر القمة العالمي للتنمية المستدامة في جوهانسبرغ؛ خلال الفترة ٢٦ آب/أغسطس إلى ٤ أيلول/سبتمبر عام ٢٠٠٢، وفي ضوء ندرة المعلومات المتوفرة باللغة العربية حول الاستراتيجيات والسياسات والإجراءات اللازم اتخاذها لتحقيق التنمية المستدامة في دول المنطقة، فقد رأت الإسكوا إصدار عدد من الأوراق الموجزة التي تلقي الضوء على بعض الموضوعات ذات الأولوية المرتبطة بتحقيق التنمية المستدامة في المنطقة؛ وذلك استمراراً لجهودها السابقة في هذا المجال. وتأمل الإسكوا بهذه الإصدارات أن توفر، للمعنيين والمهتمين بقضايا التنمية في المنطقة، بيانات ومعلومات عن قضايا هامة ترتبط ارتباطاً وثيقاً بإمكانات تحقيق استدامة عملية التنمية وبحماية البيئة في الدول الأعضاء.

ويهدف المؤتمر إلى تأكيد الالتزام الدولي بتحقيق التنمية المستدامة وذلك من خلال:

١- تقويم التقدم المحرز في تنفيذ جدول أعمال القرن ٢١ (أجندة القرن ٢١) الصادر عن مؤتمر الأمم المتحدة للتنمية والبيئة عام ١٩٩٢؛
٢- استعراض التحديات والفرص التي يمكن أن تؤثر في إمكانات تحقيق التنمية المستدامة؛
٣- اقتراح الإجراءات المطلوب اتخاذها والترتيبات المؤسسية والمالية اللازمة لتنفيذها؛
٤- تحديد سبل دعم البناء المؤسسي اللازم على المستويات الوطنية والإقليمية والدولية.

هذا وقد حرصت الإسكوا خلال السنوات السابقة على إدراج العديد من القضايا الواردة في جدول أعمال القرن ٢١ ضمن برامجها المختلفة، وعلى الأخص في مجالات الطاقة والمياه والبيئة، وأنجزت في ذلك العديد من الوثائق الفنية واجتماعات الخبراء فضلاً عن الخدمات الفنية والاستشارية للدول الأعضاء في هذا المجال، وذلك طبقاً للوارد في الأوراق اللاحقة من تفاصيل.

وفي إطار الإعداد للمؤتمر القمة العالمي للتنمية المستدامة قامت الإسكوا - بالمشاركة مع الأمانة الفنية لمجلس وزراء البيئة العرب بجامعة الدول العربية وبرنامج الأمم المتحدة للبيئة لغربي آسيا - بعقد العديد من الاجتماعات والندوات التحضيرية وبإعداد التقرير الإقليمي حول تقويم إنجازات ومتطلبات التنمية المستدامة بالمنطقة العربية، واستصدار الإعلان الوزاري العربي، وكذلك الإعلان الوزاري العربي-الإفريقي المشترك للمؤتمر القمة العالمي للتنمية المستدامة. كما قامت الإسكوا بإعداد دراسة حول التخطيط للتنمية المستدامة في المنطقة، وتقرير حول إنجازات ومعوقات التنمية المستدامة، ودراسة حول الأطر المؤسسية لتحقيق التنمية المستدامة بالمنطقة.

هذا ويبلغ عدد الأوراق التي أعدتها الإسكوا ثمان عشرة ورقة؛ تتناول عدداً من المجالات التي تضمنها جدول أعمال القرن ٢١، ويمكن تقسيمها إلى ثلاثة أقسام رئيسة هي:

**القسم الأول في مجال الطاقة:** يتضمن عشرة أوراق تعرض لإمكانات تحقيق التنمية المستدامة في قطاع الطاقة ذاته، وفي نظم الطاقة المستخدمة في القطاعات الاقتصادية المختلفة وتشمل:

(١) خصائص قطاع الطاقة في منطقة الإسكوا؛ (٢) الطاقة وجدول أعمال القرن ٢١: الأهداف والتقدم المحرز في تطبيقها؛ (٣) التحديات والفرص التي تواجه إسهام قطاع الطاقة في تحقيق التنمية المستدامة؛ (٤) الأنشطة التي اضطلعت بها الإسكوا في مجال الطاقة والتنمية المستدامة؛ (٥) تنمية استخدامات الطاقة الجديدة والمتجددة؛ (٦) ترشيد استهلاك الطاقة في قطاع الأبنية (القطاع المنزلي والتجاري)؛ (٧) ترشيد استهلاك الطاقة في قطاع الصناعة؛ (٨) الحد من انبعاث غازات الدفيئة في قطاع النقل؛ (٩) الحد من انبعاث غازات الدفيئة في قطاع الكهرباء؛ و(١٠) التنمية المستدامة وإدراج قضايا النوع الاجتماعي ضمن قضايا الطاقة.

**القسم الثاني في مجال المياه:** يتناول أهم المعايير المرتبطة بتحقيق استدامة قطاع المياه وإدارته وتوفير المياه لكافة احتياجات التنمية الاقتصادية والاجتماعية ويشمل: (١١) المياه وجدول أعمال القرن ٢١؛ (١٢) الإدارة المتكاملة للمياه؛ (١٣) إدارة إمدادات المياه؛ و(١٤) إدارة الطلب على المياه.

**القسم الثالث عن التنمية المستدامة:** في المجالين الاجتماعي والاقتصادي ويتناول الإجراءات التي اتخذت للإعداد لمؤتمر القمة العالمي للتنمية المستدامة، ويشمل أربع أوراق؛ تتناول الورقة رقم (١٥) تقريراً حول دور الإسكوا في الاستعداد الإقليمي لمؤتمر القمة العالمي للتنمية المستدامة؛ والورقة (١٦) آثار السلم والأمن على التنمية المستدامة في منطقة الإسكوا؛ والورقة (١٧) آثار عدم المساواة الاجتماعية-الاقتصادية على التنمية المستدامة في منطقة الإسكوا؛ والورقة (١٨) آثار الفقر والبطالة على التنمية المستدامة في منطقة الإسكوا.

وقد قام بإعداد هذه الأوراق نخبة من المتخصصين في الإسكوا وفي المنطقة، ويجري إصدارها تباعاً قبل انعقاد مؤتمر القمة العالمي للتنمية المستدامة في جوهانسبرغ، كما سيتم إصدار مجلد يحتوي على ملخصات للأوراق الثمان عشرة باللغة الإنجليزية.

وترجو الإسكوا أن يساعد هذا الجهد في إلقاء الضوء على أهم الاستراتيجيات والسياسات اللازمة لتحقيق التنمية المستدامة لدول المنطقة وآليات تحقيقها، وأن توفر للسادة المسؤولين ومتخذي القرار والباحثين ورجال الإعلام؛ مراجع مبسطة حول إمكانات وسبل تحقيق التنمية المستدامة. فضلاً عن التعريف بالموضوعات ذات الأولوية التي سيتم مناقشتها من خلال أعمال مؤتمر القمة العالمي للتنمية المستدامة ومدى ارتباطها باحتياجات ومواقف دول الإسكوا، وذلك بغية خدمة الدول الأعضاء لتحديد مواقفها من القضايا المعروضة على المؤتمر وتقويم إمكانات تطبيق ما تخلص إليه من توصيات وبرامج.

مرفت تلاوي
الأمين التنفيذي

بيروت في ٢٠٠٢/٤/١٦

# المحتويات


| الفصل | | الصفحة |
|---|---|---|
| أولاً- | **مقدمة** | ١ |
| ثانياً- | **السكان والصحة** | ٢ |
| ثالثاً- | **إمكانات الحصول على الخدمات العامة** | ٣ |
| رابعاً- | **التعليم ومحو الأمية** | ٥ |
| خامساً- | **تمكين الفئات الضعيفة** | ٦ |
| سادساً- | **المنظمات غير الحكومية والقطاع الخاص** | ٨ |
| سابعاً- | **الحكم السليم من أجل التنمية المستدامة** | ٩ |
| ثامناً- | **منهاج العمل والأولويات** | ١٠ |
| ألف- | إدارة النمو السكاني | ١٠ |
| باء- | التعليم ومحو الأمية | ١٠ |
| جيم- | الإدماج الاجتماعي والحكم السليم | ١٠ |

## أولاً- مقدمة

قضايا السكان والصحة والتعليم والعمالة والإدماج الاجتماعي والحكم السليم والتمكين هي كلها قضايا اجتماعية-اقتصادية بالغة الأهمية بالنسبة للتنمية المستدامة في منطقة الإسكوا، لأن كلا منها يساهم في قدرة البلدان على أن تكون فعالة في تسيير شؤون المستوطنات البشرية، وإدارة الموارد الطبيعية، وتوليد النمو الاقتصادي، ومجابهة التفاوت الاجتماعي الاقتصادي. وبوجه عام، تتبع حكومات منطقة الإسكوا نهجين متوازيين في معالجة هذه القضايا: (١) اتخاذ إجراءات مباشرة لمساعدة ذوي الاحتياجات الأشد؛ (٢) إجراء إصلاحات عامة لتحسين الخدمات الصحية والتعليمية وتوفير الهياكل الأساسية وتكنولوجيا المعلومات والعمالة.

وخلال العقد الماضي، شهدت بلدان الإسكوا تحسناً واضحاً في مجالات الصحة، ومعدلات الخصوبة، والتعليم ومحو الأمية، وكذلك في تعزيز مركز المرأة وتوسيع دور المجتمع المدني. غير أن هذا التقدم أحرز في إزاء ضغوط سكانية متزايدة وأوضاع اقتصادية متقلبة، وكذلك في إزاء انتشار البطالة واستمرار الفقر والنزاعات الإقليمية.

وبفضل ازدياد النمو الاقتصادي والانفاق العام – الذي يموّل أساساً بالعائدات النفطية – أتيح للدول الأعضاء في الإسكوا أن تلبي الاحتياجات الاجتماعية-الاقتصادية للمنطقة على نحو أفضل خلال العقد الماضي. إلا ان هذا النمو كان له ثمنه. فقد تضاءلت إمكانات الاستمرار في إجراء النفقات العامة لأن تسديد الديون أخذ يضعف الإنفاق الاجتماعي والاستثمارات البيئية. كما أدى تغير أنماط الاستهلاك إلى زيادة الضغوط على البيئة. وإزاء ذلك، اخذ المجتمع المدني يقوم بدور متزايد ويركز على معالجة الشؤون المحلية. ومع ذلك، لا تزال هناك حاجة إلى جعل الحكم تشاركياً وأكثر فعالية.

وعلى الرغم من المكاسب الهامة التي حُققت، لا يزال التفاوت كبيراً في التقدم الاجتماعي وفي المداخيل. وتوازي الفوارق التي توجد بين بلدان الإسكوا فوارق توجد داخل كل بلد، ولا سيما بين المناطق الريفية والمناطق الحضرية وبين الفئات المهمّشة. فمع ان غالبية الناس في غربي آسيا يستطيعون الآن الحصول على الخدمات العامة الأساسية، لا تزال هناك ثغرات كبيرة في مجالات الصحة والتعليم والرعاية الاجتماعية. وعلى الصعيد الاجتماعي أيضاً، يتباطأ التقدم بالنسبة لما كانت عليه حاله في العقود السابقة، فيقصّر عن التقدم الذي أحرزته مناطق نامية أخرى. وإذ تقف الإسكوا في مواجهة المستقبل، يعود لكل من الحكومة والمجتمع المدني والقطاع الخاص أداء دور هام في تحسين الصحة والتعليم وفي زيادة فرص الاندماج الاقتصادي والاجتماعي أمام الفئات الضعيفة، ولا سيما الفقراء والنساء والمسنين والجماعات المهمّشة الأخرى.

وتنظر هذه الورقة الموجزة في القضايا والاتجاهات والتحديات التي يختص بها البعد الاجتماعي-الاقتصادي للتنمية في منطقة الإسكوا، كما تبحث آثار هذا البعد على الجهود التي بذلت لتحقيق التنمية المستدامة خلال العقد الماضي. ثم تعرض منهاج عمل وأولويات يبرز العوامل الرئيسية المسبّبة للتفاوت الاجتماعي الاقتصادي في منطقة الإسكوا – الوضع السكاني، والتعليم، والحكم، والإدماج الاجتماعي – ويقترح وسائل بناءة لتحقيق مزيد من التقدم نحو التنمية المستدامة خلال العقدين القادمين.

## ثانياً- السكان والصحة

تتسم العلاقة بين السكان والصحة والتنمية المستدامة بالتعقيد، وخصوصاً في منطقة الإسكوا، حيث الموارد البيئية محدودة والضغوط السكانية شديدة. ولا بد، لفهم الطريقة التي يرتبط بها السكان بالبيئة، من بحث مجموعة من الاهتمامات الاجتماعية-الاقتصادية تشمل أدوار الجنسين، والصحة، والتعليم، ومحو الأمية، والعمالة، والحكم السليم. وأهم مسائل وآثار السياسة العامة التي تواجهها دول الإسكوا هي التالية: كيفية استخدام ما هو متاح من موارد الأراضي ومن الموارد المائية الشحيحة لإنتاج الغذاء للجميع؛ وكيفية تعزيز التنمية الاقتصادية والتكافؤ في الفرص الاجتماعية-الاقتصادية؛ وكيفية الاضطلاع، ضمن هذا الإطار، بتحسين الرعاية الاجتماعية بطريقة مستدامة بيئياً.

ولا يزال عدد سكان منطقة الإسكوا يزداد بسرعة، وكان يقدر بنحو ١٦٩ مليون نسمة في عام ٢٠٠٠، ومن المتوقع ان يبلغ ٣٥٧ مليون نسمة بحلول عام ٢٠٢٥ على افتراض ان معدلات النمو السكاني ثابتة. وهذا النمو السكاني يفرض عبئاً ثقيلاً على الموارد الطبيعية وعلى القدرة الاستيعابية للبيئة، ويزيد الطلب على المياه والأغذية والخدمات والحيز الحضري، كما يزيد من حجم الاستهلاك والنفايات، فتتعرض البيئة لضغوط إضافية.

أما على الجانب المشرق، فقد انخفض معدل النمو السنوي للسكان انخفاضاً طفيفاً، فبلغ ٢ر٤ في المائة. ورغم اختلاف الأساليب التي تفسر بها بلدان الإسكوا الأرقام المتعلقة بالخصوبة، فقد حصل تطور هام في نظرتها إلى الخصوبة. ففي منتصف الثمانينات، كانت معظم بلدان المنطقة تعتبر معدلات الخصوبة لديها منخفضة أو مرضية. ولكن بحلول عام ١٩٩٧، غيرت الغالبية الساحقة منها موقفها من تلك المعدلات، وأصبحت تعتبرها أعلى من اللازم أو مرضية. وأدى هذا التحول إلى زيادة دعم وتنفيذ أدوات السياسة العامة التي تخفض أكثر فأكثر معدلات النمو السكاني.

ولكن، نتيجة لارتفاع معدلات الخصوبة في المنطقة طوال عقود، أصبحت نسبة الأطفال والشباب ضمن مجموع سكان بلدان الإسكوا تتراوح بين ٣٠ في المائة وما يزيد على ٥٠ في المائة. وارتفاع نسبة الشباب بين السكان يضغط على الحكومات في اتجاه توسيع وتحسين الخدمات الاجتماعية الأساسية وتوفير مزيد من الوظائف والفرص الاقتصادية. غير ان التنمية الاقتصادية في العديد من هذه البلدان لم تواكب النمو السكاني ولم توفر عدداً كافياً من الوظائف الجديدة. وهذا التفاوت يشكل واحداً من أهم التحديات الاجتماعية-الاقتصادية أمام التنمية المستدامة في المنطقة.

ويزيد تسارع النمو السكاني من حدة المشاكل الانمائية الأخرى في المنطقة. فبازدياد عدد السكان، يزداد التحضر، الذي يتنامى بفعل النزوح الريفي والتصنيع. وقد أدت هذه الاتجاهات إلى ارتفاع الطلب على الأغذية وإلى ازدياد حجم الاستهلاك، وبالتالي إلى ازدياد حجم النفايات الصناعية والمنزلية، كما فرضت ضغوطاً على الموارد المخصصة للتعليم وأدت إلى نمو قطاع الإسكان غير النظامي والأحياء الفقيرة، علاوة على التضحية بمساحات خضراء لإنشاء الهياكل الأساسية. وتصاحب الضغوط التي تستلزم زيادة النفقات الاجتماعية لتلبية احتياجات العدد المتزايد من السكان،

ضغوط تستلزم تحسين نوعية الخدمات. وقد أدى ارتفاع معدلات النمو السكاني في الأردن والجمهورية العربية السورية ومصر واليمن إلى تفاقم أزمة السكن في تلك البلدان.

وخلال العقود القليلة الماضية، حصل تحسن كبير في الخدمات الصحية في منطقة الإسكوا، رغم استمرار التفاوت بين مستويات الخدمات في المناطق الحضرية وفي المناطق الريفية. وتحسنت مؤشرات العمر المتوقع للرجال والنساء على السواء، وأظهرت معدلات وفيات الأمهات والرضع في المنطقة تحسن أوضاعهم الصحية بوجه عام. لكن المعدلات الإقليمية كثيراً ما تخفي اختلافات بين بلدان المنطقة وداخل تلك البلدان.

ومن الأمثلة على ذلك أنه، رغم التقدم المحرز، لا تزال غالبية النجاحات المشار إليها غير محققة في البلدان التي تشهد صراعات عسكرية، مثل فلسطين والعراق. فالأحوال الصحية في هذين البلدين متدهورة تدهوراً كبيراً؛ والأطفال العراقيون يعانون من ارتفاع معدلات سوء التغذية (٢٣ في المائة من الأطفال الذين تقل أعمارهم عن خمس سنوات) ومعدلات وفيات الرضع (١٣١ وفاة لكل ١٠٠٠ من المواليد الأحياء في عام ١٩٩٩). وخلال الأعوام العشرة المنصرمة، كانت وفيات الأمهات أثناء النفاس تشكل السبب الرئيسي للوفيات بين النساء العراقيات اللواتي هن في سن الانجاب. وانخفض متوسط العمر المتوقع لدى الولادة من ٦٠ عاماً للذكور و٦٣ عاماً للإناث في عام ١٩٩٠ إلى ٥٨ و٦٠ عاماً للذكور والإناث، على الترتيب، في عام ١٩٩٩. وهذه الأرقام أدنى من تلك التي أبلغ عنها في عام ١٩٨٠. ومع ان الآثار الإحصائية لتصاعد العنف في فلسطين مؤخراً لم تبيَّن بعد، يفترض أن الأوضاع الصحية تضررت من القيود المفروضة على التنقل وبالاغلاقات والهجمات العسكرية، وان الأضرار ستستمر مدة طويلة. كذلك يواجه اليمن، الخارج من حرب دامت عقوداً، تحديات كبيرة في سعيه لتحسين الحالة الصحية لسكانه.

ويثير ازدياد نسبة الشباب ضمن مجمل السكان في منطقة الإسكوا مجموعة أخرى من القضايا الصحية. وعلاوة على ذلك، لم تبلغ منطقة الإسكوا بعد مستوى التقدم الذي بُلغ في مجال الصحة في البلدان التي تتمتع بمستويات مماثلة للدخل الفردي. ولعل ذلك راجع إلى التفاوت وعدم الكفاءة في تقديم خدمات الصحة العامة.

## ثالثاً- إمكانات الحصول على الخدمات العامة

يشهد النمو الاقتصادي في منطقة الإسكوا تغيرات وتقلبات دورية ترتبط بعدم الاستقرار في المنطقة وبالتقلبات في إنتاج النفط وأسعاره. ولم يكن العقد الأخير بمنأى عن ذلك. فخلال التسعينات، سعت الحكومات جاهدة إلى إبطال إرث السياسات الاقتصادية التي كانت تنتهجها في الثمانينات، وذلك من خلال تنفيذ الإصلاحات الاقتصادية والعمل لإبقاء معدل الناتج المحلي الإجمالي إيجابياً. ومع ان برامج الإصلاح الهيكلي حققت نتائج إيجابية، لم يُوزّع عبء الإصلاح بالتساوي بين جميع قطاعات المجتمع. ثم ان الجهود التي بذلت خلال التسعينات من أجل مكافحة الفقر في المنطقة لم تكن بنفس درجة الطموح التي اتسمت بها خلال العقد السابق، بسبب انخفاض العائدات النفطية. كما استمر العجز عن الاستفادة من أرباح الناتج المحلي الإجمالي بتحويلها إلى تعزيز التنمية البشرية، ويمكن أن يُعزى ذلك، جزئياً، إلى سوء توزيع الموارد العامة. والنتيجة هي ان مسألة تفاوت المداخيل لا تزال مصدراً للقلق في معظم البلدان، نظراً لاتساع الفجوة بين المناطق

الريفية والمناطق الحضرية وبين الفقراء والأغنياء في المراكز الحضرية. وعلاوة على ذلك، أفضت الضغوط السكانية، مقترنة بتقشف مالي نسبي قياساً بما كانت عليه الحال في الثمانينات، إلى ظهور عيوب نوعية خطيرة في الخدمات العامة.

وخلال التسعينات، جهدت حكومات بلدان الإسكوا في تحسين الخدمات العامة معتمدة، بالدرجة الأولى، معالجة القضايا بواسطة خطط التنمية الخمسية الشاملة. وقد سُجِّل في معظم دول الإسكوا تحسن في تقديم الخدمات العامة التي منها، مثلاً، الرعاية الصحية وتسهيل الحصول على المياه المأمونة والمرافق الصحية. كما شهدت المنطقة تحسناً واضحاً في مجال التعليم ومحو الأمية وبعض البرامج الاجتماعية. وقد تعززت الآن، بوضوح، شبكات الأمان الاجتماعي في جميع أنحاء المنطقة، مثلاً: في الأردن وعُمان واليمن.

ومع ذلك، لا يزال هناك تفاوت كبير بين بلدان مجلس التعاون الخليجي وباقي بلدان المنطقة، وخاصة البلدان التي عانت من الحروب الأهلية ومن الاضطرابات. ففي قطر والبحرين والكويت، مثلاً، تبلغ نسبة السكان الحضريين الذين يستطيعون الحصول على المياه العذبة ١٠٠ في المائة، بينما تنخفض هذه النسبة إلى ٨٢ في المائة في مصر. وفي معظم بلدان مجلس التعاون الخليجي، تتراوح نسبة السكان الحضريين الذين تتوفر لديهم إمكانية الحصول على خدمات المرافق الصحية بين ٩٣ في المائة و١٠٠ في المائة، بينما لا تتعدى هذه النسبة ٤٠ في المائة في اليمن و٧٧ في المائة في الجمهورية العربية السورية.

وعلاوة على ذلك، لا يزال عدم كفاءة برامج الرعاية الاجتماعية متفشياً. فنقص البيانات المتصلة بالفقراء واحتياجاتهم يتسبب في تحديد أهداف غير مجدية للمساعدات وفي توزيع الموارد على نحو سيء. كما ان الانكماش الاقتصادي العالمي وتباطؤ النمو الاقتصادي والنمو السكاني في المنطقة أجبرا كثيراً من بلدان الإسكوا على إعادة النظر في استراتيجياتها الخاصة بالخدمات الاجتماعية؛ وانخفاض العائدات النفطية حمل بعض بلدان مجلس التعاون الخليجي على إعادة النظر في النفقات العامة المرتبطة ببرامج المساعدة الاجتماعية. ولهذا كله عواقب خطيرة على مستقبل دولة الرعاية.

وفي مواجهة هذه القيود، تحتاج دول الإسكوا إلى تصحيح التوفير غير المتوازن للخدمات الأساسية، الذي يؤثر على فئات كبيرة من السكان يمثلها أهل الأرياف والمناطق النائية، وكذلك على المجتمعات المحلية المهمّشة التي تسكن في المناطق الحضرية. والتفاوت بين المناطق الحضرية والريفية في تقديم الخدمات العامة يظهر بشكل واضح جداً في البلدان المبتلاة بالنزاعات أو الخارجة لتوها منها.

وبسبب تركّز العمال المهاجرين واللاجئين والمشردين في مناطق حضرية مهمّشة تحيط بعدة مدن في منطقة الإسكوا، نشأت مدن أكواخ لا تتوفر فيها شبكات الكهرباء والمياه والمرافق الصحية. ومع ان أفقر السكان، في بعض البلدان، يعيشون في المناطق الريفية، فإن أضعف السكان مناعة يعيشون في مناطق حضرية على حافة الفقر. ومن أمثلة ذلك ان الأردن، رغم كونه قد قطع شوطاً كبيراً في توفير المساعدة الحكومية للنساء والمسنين والمعوقين، لا يزال يتبع سياسة تركز على ذوي "الفقر المزمن" وتهمل ذوي "الفقر العرضي" الذين لا مناعة لهم في مواجهة الإصلاحات

الاقتصادية والصدمات الخارجية. وهناك حاجة إلى تعبئة الجهود المبذولة من اجل إعادة البناء والإصلاح اللاحقين للحروب والنزاعات. لكن الاضطرابات في الشرق الأوسط وفي العالم كثيراً ما تعيق جهود التنمية.

ولمسائل الاستفادة من الخدمات الاجتماعية بعد هام يتعلق بالنوع الاجتماعي. فالنساء والأطفال يتحملون، عادة، المعاناة الأشد من الفقر المدقع والجانب الأعظم من تبعات الانكماش الاقتصادي وتدهور البيئة. ونتيجة لاستمرار النزاعات الأهلية وهجرة السكان في المنطقة، ازداد عدد الأسر التي تعولها نساء. وحالة النساء والأطفال في العراق وفلسطين، وخصوصا في مخيمات اللاجئين، هي من أسوأ الأحوال في المنطقة.

## رابعا- التعليم ومحو الأمية

بحلول السبعينات، كانت معظم بلدان المنطقة قد اعتمدت سياسات واتخذت إجراءات لرفع مستوى التعليم. وقد أحرز تقدم كبير في هذا المجال، وكانت دول مجلس التعاون الخليجي بين الدول التي شهدت أعلى مستويات لانضمام الفتيات إلى المدارس في كل المراحل التعليمية خلال فترة التسعينات. ففي بلدان مثل الإمارات العربية المتحدة والبحرين والكويت بلغ عدد الفتيات المسجلات في المدارس، في مقابل كل ١٠٠ صبي، أكثر من ١٠٠، وبذلك وصل معدل الالتحاق إلى ١٠٠ في المائة في عدة مستويات تعليمية. لكن الفجوة بين الجنسين لا تزال قائمة لصالح الذكور في بلدان أخرى.

وخلال العقود القليلة الماضية، ارتفع الإنفاق العام على التعليم في المنطقة العربية ارتفاعا هائلا، وأصبح يقارب ١ر٥ في المائة من الناتج المحلي الإجمالي، مقابل ٨ر٣ و٥ر٥ في المائة في البلدان النامية والبلدان المتقدمة النمو، على التوالي. ورغم هذا التقدم، لا تزال ثمة مشاكل كبيرة مثل ارتفاع معدل التسرب من المدارس، وانخفاض معدل التحاق الفتيات بالمدارس مقارنة بالفتيان، وانخفاض معدلات الالتحاق في المناطق الريفية، خاصة بين الفتيات، وعدم الانسجام بين التعليم واحتياجات السوق، وتدهور نوعية التعليم. ومن المتوقع ان تدعو الحاجة إلى زيادة مخصصات قطاع التعليم في ميزانيات بلدان المنطقة لتلبية احتياجات النمو السكاني، وذلك وضع قد يعجز بعض البلدان عن تحمله.

وعلى الجانب الإيجابي، يجرى القضاء على الأمية في المنطقة من خلال مبادرات تشجع ازدياد الالتحاق بالمدارس. وقد أصبح هذا النهج إقليميا، مع ان معدل الأمية بين الأشخاص الذين تزيد أعمارهم عن ٦٥ سنة لا يزال مرتفعا. ورغم هذا التحسن، لا تزال معدلات الأمية مرتفعة قياسا بها في بلدان تتمتع بمستوى مداخيل مماثل. وزيادة على ذلك، لا تزال معدلات الأمية بين الشباب مرتفعة في بعض البلدان. ومن الأمثلة على ذلك ان المكاسب التي حققت في العراق ضاع منها الكثير خلال العقد الأخير. ولا تزال هناك فجوة بين الإناث والذكور في مجال محو الأمية، رغم ارتفاع معدل الإلمام بالقراءة والكتابة بين الإناث. ومن أعلى مستويات التحسن في معدلات الإلمام بالقراءة والكتابة بين الإناث، المستوى الذي بلغ في المملكة العربية السعودية، حيث انخفض معدل الأمية بين الإناث بنسبة ١٩ في المائة بين عامي ١٩٩٥ و٢٠٠٠. أما في الإمارات العربية

المتحدة وقطر، فمعدل الأمية بين الإناث أدنى منه بين الذكور. وفي اليمن، يبلغ معدل الأمية بين الإناث ٧٥ في المائة، وهو أعلى معدل سجل في المنطقة.

## خامسا- تمكين الفئات الضعيفة

الأفراد والمؤسسات هم المساهمون الأساسيون في تكون رأس المال الاجتماعي. والتفاوت المتزايد في مستويات الثروة والعمالة والتعليم والأمن الوظيفي يؤدي إلى إجحاف يتسبب في تهميش الفئات الضعيفة مثل النساء والأطفال والمسنين. وهناك تفاعل بين قضايا الإنصاف وتفاقم ندرة الموارد وتدهور البيئة. ومع تضاؤل النزعة التدخلية وتعزز اللامركزية لدى الحكومات، تزداد أهمية الدور الذي يقوم به المجتمع المدني في بناء رأس المال الاجتماعي وفي تمثيل المصالح الخاصة.

**المـــرأة**

رغم إحراز تقدم كبير في المنطقة، خلال العقد الأخير، في رفع مستوى المرأة في مجالات التعليم والصحة والعمالة، لا تزال الأمية، شأنها شأن الحصول على وظيفة، تثير مشكلة يلزم حلها. فالعمل الذي تقوم به لا يقدر حق قدره. كما أنها تتضرر أكثر من غيرها في فترات الانكماش الاقتصادي وارتفاع البطالة، ولا تزال تعاني من التمييز بحكم الواقع، إن لم يكن بحكم القانون.

ومع ذلك، خطت معظم الحكومات خطوات جديدة نحو تحسين الإدماج الاجتماعي والاقتصادي والسياسي للمرأة. فبحلول كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٠، كانت كل البلدان تقريبا قد أنشأت آليات وطنية لمعالجة قضايا المرأة على المستوى الوطني. وتزايد عدد النساء اللواتي يترشحن في الانتخابات ويمارسن حقهن في التصويت، سواء في الانتخابات البلدية (الأردن وقطر)، أو في الانتخابات النيابية (لبنان ومصر)، أو حتى الانتخابات الرئاسية (اليمن). وفي المملكة العربية السعودية، سمح للنساء، لأول مرة، بحضور اجتماع لمجلس الشورى، بينما عينت امرأة في اليمن وزيرا لحقوق الإنسان. ووقعت المملكة العربية السعودية أيضا على اتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة، مع إبداء بعض التحفظات. كما سنت في بعض بلدان المنطقة عدة قوانين وسياسات مؤيدة لحقوق المرأة. وهذا يمثل اعترافا متزايدا بدور المرأة الحاسم في المجتمع وفي تقرير السياسات.

وزادت المرأة مساهمتها أيضا في القطاع الاقتصادي النظامي، وإن كانت لا تزال هناك بعض العقبات. وتشير الأرقام إلى ان أدنى معدلات لمشاركة المرأة في القوى العاملة هي المعدلات المسجلة في بلدان الخليج، ما عدا الكويت. فمعدل مشاركة المرأة في القوى العاملة في هذا البلد يبلغ ٣١ في المائة، وهو أعلى معدل في المنطقة، بينما سجلت أدنى معدلات للمشاركة في الإمارات العربية المتحدة وقطر والمملكة العربية السعودية. وبوجه الإجمال، تكسب القوى العاملة النسائية في منطقة الإسكوا مداخيل أدنى مما يكسبه الذكور. ففي لبنان، وهو أحد بلدان المنطقة التي بلغت فيها أعلى معدلات التكافؤ بين الجنسين، تزيد أجور الذكور على أجور الإناث بنسب تتراوح بين ٢٧ و٥٠ في المائة.

ولتمكين المرأة آثار مضاعفة إيجابية على جوانب أخرى للتنمية البشرية. فقد أظهرت الدراسات، مثلا، ان ازدياد الإلمام بالقراءة والكتابة بين الإناث يترابط مع انخفاض الخصوبة، وأن الدخل الذي تتحكم به أو تكسبه الإناث ينفق، عادة، على التنمية البشرية. وبسبب هذه الآثار المضاعفة، يشكل تحقيق المساواة بين الجنسين في منطقة الإسكوا أمراً حاسم الأهمية بالنسبة للتنمية المستدامة. ومع انه يمكن تحقيق مزيد من المكاسب فيما يتعلق بتحسين إمكانيات حصول الإناث على الخدمات التعليمية والصحية، فإن أهم التحديات في مجال النوع الاجتماعي وعلاقته بالمجرى الرئيسي للأنشطة في المنطقة هو تحدي النهوض بالمشاركة السياسية والاقتصادية للمرأة، بحكم القانون وفي الممارسة على السواء.

**الأطفال والشباب**

يمكن لشباب المنطقة ان يكونوا محرك التنمية المستدامة إذا أحسنت تربيتهم واستغلت مهاراتهم بشكل منتج. غير ان معدلات الخصوبة العالية التي شهدتها المنطقة خلال عدة عقود أدت إلى ارتفاع مستمر في عدد الشباب يتحدى قدرة الحكومات على توسيع وتحسين الخدمات التعليمية والتوظيفية والصحية والاجتماعية. ومن أمثلة ذلك انه، رغم المكاسب التي حققت خلال العقد الماضي في زيادة الالتحاق بالمدارس، لا يزال معدل الأمية بين الشباب مرتفعاً في بعض البلدان، كما لا تزال نوعية التعليم منخفضة في بلدان أخرى. ويدل انخفاض مستوى التحصيل الدراسي وعدم التوافق بين التعليم واحتياجات سوق العمل على ان هناك حاجة إلى تحسين نوعية التعليم.

ومع انضمام الشباب إلى القوى العاملة، تقع على الحكومات ضغوط هائلة لتوفير المزيد من فرص العمل. وهذا يشكل تحدياً ضخماً لأن المنطقة كانت ولا تزال تستثمر في الصناعات الكثيفة الاستخدام لرأس المال، وخاصة في قطاع النفط، الذي لا يوفر سوى عدد محدود من فرص العمل على الصعيد الوطني. وبالتالي، فلا بد من تنويع النشاط الاقتصادي بحيث يمتد إلى غير هذا القطاع ويوفر فرص عمل كافية للسكان الآخذين في التزايد. وإن عجزت بلدان المنطقة عن إيجاد فرص عمل جديدة، فقد يستفحل الفقر والبطالة والدين العام.

ويمثل السكن مشكلة متزايدة الحدة تواجهها عدة بلدان في المنطقة يتكاثر لديها شباب الأمس المقبلون اليوم على سوق السكن. والمشكلة مزدوجة: ففي بعض البلدان تنجم أزمة السكن عن الضغوط السكانية، بينما في بلدان أخرى لا يجد الوافدون الجدد على سوق العمل وظائف تمكنهم من دفع تكاليف السكن. ويترتب على ذلك من الناحية الاجتماعية ان الشبان العاطلين عن العمل لا يقدمون على الزواج لأن من الشروط الأساسية للزواج، ضمن هذا الإطار الثقافي، ان يكون لدى الشاب وظيفة وسكن. وهذا الوضع يمكن ان يولّد قدراً كبيراً من الاستياء والاضطراب.

**المسنون والمعوقون**

المسنون المتجاوزة (أعمارهم ٦٥ سنة) في بلدان الإسكوا هم أقل بكثير من الأطفال (المتراوحة أعمارهم بين ٠ و١٤ سنة)، وتزايدهم أبطأ منه في المناطق الأخرى. وعلى العكس من ذلك، فإن عدد المعوقين في المنطقة آخذ في الازدياد. وتؤثر مشكلة الإعاقة، بضخامتها، في جميع

الفئات العمرية، وقد اتسع نطاقها نتيجة للنزاعات المسلحة والاضطرابات الأهلية والاحتلال في فلسطين والعراق ولبنان والكويت.

ومع ان برامج الرعاية الاجتماعية تحسنت في معظم بلدان المنطقة خلال العقد الماضي، لا يزال الإنفاق العام على البرامج الاجتماعية التي توفر الرعاية للمسنين والمعوقين غير كاف. وهذه مشكلة كبيرة في المناطق التي تشهد نزاعات مسلحة؛ ففي الضفة الغربية، مثلاً، تتجاوز نسبة الأسر الفقيرة التي تضم شخصاً معوّقاً ٣٢ في المائة، الأمر الذي يُبَيّن الترابط المتزايد بين الإعاقة والفقر والنزاعات المسلحة. وتزيد هذه النزاعات أيضاً من سوء توزيع الخدمات على المعوقين في المناطق الريفية والحضرية.

**الأسرة العربية**

حيث تكون الخدمات العامة غير كافية، تقوم الأسرة العربية، عادة، بسد نقص الخدمات الاجتماعية من خلال مساعدة الأفراد المحتاجين، وذلك مراعاة للقيم الثقافية والدينية السائدة. غير ان عملية التغير الاجتماعي تؤدي، بصورة تدريجية، إلى تحول هيكل الأسرة العربية من نمط الأسرة الكبيرة إلى نمط الأسرة الصغرى في المناطق الحضرية والريفية على السواء. كما ان انضمام المرأة المتزايد إلى القوة العاملة يضعف قدرة الأسرة على القيام بالوظائف المنزلية المتعلقة برعاية الأطفال والمرضى والمعوقين والمسنين من أفراد الأسرة. ونتيجة لذلك كله، أصبحت الجمعيات الأهلية والمنظمات غير الحكومية من القوى المهمة التي تدعم الإدماج الاجتماعي.

## سادساً- المنظمات غير الحكومية والقطاع الخاص

منذ مؤتمر الأمم المتحدة المعني بالبيئة والتنمية، ارتفع عدد المنظمات غير الحكومية في المنطقة ارتفاعاً واضحاً، كما زادت المشاركة في المنظمات غير الحكومية، والمجموعات الأهلية، والمؤسسات التطوعية الخاصة، ورابطات أصحاب الأعمال، ونقابات العمال. ومن العوامل التي تدعم هذه الاتجاهات، ما يلي: (١) المراسيم الحكومية الجديدة التي تسهل تسجيل المنظمات غير الحكومية وحرية النشاط؛ (٢) ازدياد التمويل الدولي لأنشطة المنظمات غير الحكومية؛ (٣) التحول الذي طرأ مؤخراً على كثير من الجماعات الخيرية القائمة على القرابة والانتماء العرقي والديني وجعل منها منظمات تقدم خدماتها لكافة فئات المجتمع. وهذا التغير واضح بصفة خاصة في المدن، حيث تعيش مجموعات مهمشة لا تتوفر لديها عادة سوى إمكانيات محدودة للحصول على الخدمات العامة. وتؤدي المنظمات غير الحكومية دوراً فعالاً في زيادة الوعي البيئي، وتنظيم حملات التنظيف، وبناء القدرات المحلية.

ومن الاتجاهات الهامة التي يسير فيها تطور المنظمات غير الحكومية في المنطقة انها تتحول، تدريجياً، من منظمات تقدم خدمات الرعاية إلى منظمات تدافع عن مصالح المجتمع. فهي تسعى بصورة متزايدة إلى إقامة حوار مع الهيئات الحكومية المقابلة لها لحثها على اعتماد نهوج تشاركية في اتخاذ القرارات وعلى تحقيق التضافر بين البرامج. واعترافاً بالدور الذي تستطيع المنظمات غير الحكومية القيام به كشريك محتمل في التنمية، قامت بعض حكومات المنطقة بتنقيح

القوانين لتسهيل التعاون في مجال العمل الأهلي. ومع ذلك، تدعو الحاجة إلى مزيد من الاتصال لتعزيز التشاور والتنسيق بين المؤسسات السياسية وأصحاب المصالح ضمن المجتمع.

وكما هي الحال بالنسبة للمنظمات غير الحكومية، تكاثرت أيضاً رابطات أصحاب الأعمال وازداد أعضاؤها. غير ان عدد شبكات منظمي المشاريع لا يزال محدوداً بسبب فوارق الحجم والنطاق بين الشركات الكبيرة والمؤسسات الصغيرة والمتوسطة التي تساهم أكثر من غيرها في توفير العمالة على مستوى المنطقة. وتبذل الحكومات من أجل تعزيز مساهمة القطاع الخاص، جهوداً مكثفة، من ضمنها، مثلاً، الإصلاحات الاقتصادية الرامية إلى تشجيع الخصخصة. كما انها درجت على تشجيع مشاركة القطاع الخاص في تقديم الخدمات البيئية واستخدام رسوم الترخيص. لكن الخصخصة تثير قضايا مهمة من بينها تحديد طريقة تؤمن حصول المجتمعات الفقيرة والمهمشة على الخدمات العامة والخدمات الاجتماعية، وفي الوقت ذاته، تمكين موردي الخدمات من تحقيق أرباح معقولة. ولذلك تواجه الحكومات عقبات اجتماعية-سياسية في سعيها إلى خصخصة خدمات المياه والمرافق الصحية والنقل.

ورغم تنامي دور المنظمات غير الحكومية والقطاع الخاص في تشجيع التنمية والإدماج الاجتماعي، تتعرقل مشاركة الجمهور في عملية اتخاذ القرارات إذ تواجه نظم الحكم المعقدة والثقافات والتقاليد والقواعد السياسية السائدة في بعض البلدان. فنظم الحكم المركزية هي، إجمالاً، منظمة تنظيماً هرمياً ولا تتسامح مع النهوج التشاركية التي تنطلق من القاعدة، ولا مع ضغوط الجمهور، ولا مع نظم المساءلة العامة. ويضاف إلى ذلك ان دور الدعوة الذي تضطلع به مؤسسات المجتمع المدني ليس من القوة بحيث يؤثر على عملية صنع القرار. ومع ذلك، تطالب هذه المؤسسات بدور أكبر في عملية الحكم، وهذا يتعارض أحياناً مع النهج الحذر والتدرُّجي الذي تتبعه الحكومات.

## سابعاً- الحكم السليم من أجل التنمية المستدامة

الحكم السليم والفعال هو شرط أساسي وصعب لتحقيق التنمية المستدامة، وهو يشمل تعزيز الأطر المؤسسية والقانونية، وتشجيع المشاركة على قدم المساواة في صنع القرارات، واتباع نهج متعدد التخصصات في وضع السياسات، وترويج المشاركة الفعالة للمجتمع المدني.

ويجري الآن، أكثر مما جرى في أي وقت مضى، تشجيع المجتمع المدني والمجموعات الأهلية والمنظمات غير الحكومية على إعلام الحكومات والتشارك معها في مجال المشاريع. ومن أهم الإنجازات التي تحققت في هذا الميدان تحسين التخطيط لاستخدام الأراضي وإجراء تقييمات للأثر البيئي قبل الموافقة على تنفيذ المشاريع. كما أحرز تقدم في إدارة المدن والبلدات، وتبذل الجهود لتحسين أداء المجالس المحلية بغية إعلاء شأن الحكم الحضري.

وكما ورد في المبدأ ١٠ من إعلان ريو بشأن البيئة والتنمية، تستند المشاركة الفعالة للجمهور إلى إمكانية حصوله على المعلومات اللازمة. وقد أثمر اهتمام المنطقة بالتنمية المستدامة، منذ عام ١٩٩٢، مضاعفة الجهود الرامية إلى إدماج الاعتبارات البيئية في عملية اتخاذ القرارات.

ويعود الفضل في إحراز تقدم في هذا المجال إلى النجاحات التي حققت في تكنولوجيا المعلومات والاتصالات الفعالة التكلفة، ووسائل الإعلام الجماهيري، وإنشاء نظم أكثر فعالية للرصد والإبلاغ.

غير ان استمرار الفقر، ومحدودية الموارد البشرية، وضعف المؤسسات الحضرية، هي مشاكل يلزم التصدي لها. ولأن الحكومات والسلطات المحلية في المنطقة لا تتوفر لديها دائماً موارد تكفي لتحسين نوعية حياة السكان، فقد ظهرت مؤسسات المجتمع المدني لتسدّ الفجوة. والهيكل المؤسسي الحالي لا يكفل إشراك جميع أصحاب المصالح في اتخاذ القرارات المتعلقة بالتنمية المستدامة. وبالتالي، فإن التشارك والتعاون بين الحكومة والمجتمع المدني هما أمران ضروريان لتعزيز الإدماج والانفتاح الاجتماعيين ولتحقيق أهداف التنمية المستدامة.

## ثامناً- منهاج العمل والأولويات

من أهم العوامل الاجتماعية-الاقتصادية التي تؤثر على التنمية المستدامة في منطقة الإسكوا تنظيم النمو السكاني، وتحسين خدمات التعليم ومحو الأمية، وتقوية التكامل الاجتماعي، وتعزيز التنمية المستدامة. وفيما يلي إشارة إلى هذه القضايا التي يرد شرح مفصل لها في التقارير الخاصة بتقييم التنمية المستدامة في منطقة الإسكوا وفي المنطقة العربية.

### ألف- إدارة النمو السكاني

أدى ارتفاع معدلات النمو السكاني وعدم التوازن في توزُّع السكان إلى ازدياد الطلب والضغوط على الموارد الطبيعية والخدمات الحضرية المحدودة. وينبغي تطوير سياسات سكانية تزيد فرص حصول المرأة على المعلومات والخدمات المتعلقة بتنظيم الأسرة ورعاية الطفل. ويجب التصدي للأمية باعتبارها عاملاً حاسماً يؤثر على معدلات النمو السكاني.

### باء- التعليم ومحو الأمية

تحتاج المنطقة إلى تحسين التعليم نوعاً وكمّاً، مع ايلاء عناية خاصة لاحتياجات الشباب والمعوقين. وينبغي للبلدان ان تعيد النظر في سياساتها التعليمية، وتطورها، فتعتمد خطة عمل واسعة النطاق لتحسين نوعية التعليم وزيادة فعالية الإنفاق عليه والقضاء على الأمية.

### جيم- الإدماج الاجتماعي والحكم السليم

يستلزم الإدماج الاجتماعي تنفيذ برامج تهدف إلى تأمين الإنصاف للفئات الضعيفة، وبالذات للنساء والأطفال والمسنين والمعوقين، فيما يتعلق بالحصول على الخدمات العامة. ويقتضي الحكم السليم دعم الأطر القانونية والمؤسسية، ونشر المعلومات، ومشاركة الجمهور، وزيادة المساءلة والشفافية. فهناك إذن حاجة إلى وضع استراتيجيات وبرامج إقليمية لدعم الإدماج الاجتماعي وتقوية الحكم السليم من أجل التنمية المستدامة في منطقة الإسكوا.