اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا

قضايا محورية متصلة بالسياسات الاجتماعية:

دراسة مقارنة ومبادئ توجيهية لصياغة السياسات الاجتماعية في منطقة الإسكوا

سلسلة دراسات السياسات الاجتماعية (٩)

الأمم المتحدة

Distr.
GENERAL

E/ESCWA/SDD/2004/2
5 February 2004
ARABIC
ORIGINAL ENGLISH

اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا

قضايا محورية متصلة بالسياسات الاجتماعية:

دراسة مقارنة ومبادئ توجيهية لصياغة السياسات الاجتماعية في منطقة الإسكوا

سلسلة دراسات السياسات الاجتماعية (٩)

الأمم المتحدة
نيويورك، ٢٠٠٤

المحتويات

الصفحة

مقدمة ١

أولا- ملخص للسياسات الاجتماعية في بلدان مختارة ٣

ألف- كندا ٣
باء- ماليزيا ٧
جيم- النرويج ١٥
دال- جمهورية كوريا ١٧
هاء- تونس ٢٠

ثانيا- مبادىء توجيهية لصياغة السياسات الاجتماعية في منطقة الإسكوا ٢٨

ألف- مقدمة ٢٨
باء- متطلبات السياسات الاجتماعية الفعالة ٣٠
جيم- أدوات لسياسات اجتماعية فعالة في منطقة الإسكوا ٣٨

قائمة الجداول

١- تطور السياسات الاجتماعية في ماليزيا، ١٩٥٧-٢٠٠٣ ..... ٩
٢- دولة الرعاية في جمهورية كوريا: السياسات الاجتماعية، ١٩٦١-٢٠٠٠ ..... ١٧
٣- عناصر النجاح الرئيسية في تنفيذ السياسات الاجتماعية في بلدان مختارة ٢٩
٤- متطلبات التنفيذ الفعال للسياسات الاجتماعية مواقف بلدان مختارة ٣٠
٥- الأدوات المستخدمة في تدعيم السياسات الاجتماعية ٣٨

قائمة الأطر

١- بعض خصائص قطاع التعليم في ماليزيا ١٢
٢- سياسات العمالة في ماليزيا ١٤
٣- المؤشرات المقترحة لتقييم تأثير السياسات الاجتماعية ٤٥

المراجع ٤٧

يقصد بالدولارات دولارات الولايات المتحدة، ما لم يبين خلاف ذلك. وقد جرى، كلما أمكن، تدقيق المراجع.

04-0058

مقدمة

هذه الورقة التي أعدتها اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا، ترسي الأساس لمنشور مقبل عن السياسات الاجتماعية المتكاملة في منطقة الإسكوا. والغرض الرئيسي منها هو لفت الانتباه إلى حالات نفذت فيها بنجاح سياسات اجتماعية ضمن إطار التنمية المستدامة، من جهة، واستخلاص مبادئ توجيهية من تلك التجارب لاستخدامها في وضع سياسات اجتماعية سليمة في منطقة الإسكوا، من جهة أخرى.

ويقدم الفصل الأول ملخصا لخمس دراسات إفرادية بشأن تجارب ناجحة في مجال السياسات الاجتماعية أجريت في كندا، وجمهورية كوريا، وماليزيا، والنرويج، وتونس[1]. والاختلافات الهامة في النماذج الاجتماعية لهذه البلدان هي ناتجة عن الاختلافات الوطنية في مجال التاريخ، والبيئة السياسية، والموارد المتوفرة. وقد استثمرت كندا مبالغ ضخمة في نموذج الرعاية، بينما ركزت جمهورية كوريا سياساتها الاجتماعية على الإدارة المركزية من أجل النهوض بالتصنيع. وسعت ماليزيا إلى تمكين الفقراء وإدماجهم في عملية التنمية الاقتصادية بينما أقامت النرويج نموذجها الاجتماعي على العمالة المنتجة. أما السياسات الاجتماعية التي تتبعها تونس، وهي البلد العربي الوحيد الذي يبحثه هذا الفصل، فهي تشجع المشاركة الفعالة للمنظمات الشعبية من خلال نموذج مرن للحكم السليم قادر على التعامل مع برامج التكيف الهيكلي.

وتختلف التطورات التاريخية في بناء المؤسسات اللازمة لتنفيذ السياسات الاجتماعية من بلد إلى آخر وليس من السهل نقلها إلى مناطق أخرى. وعلاوة على ذلك، فإن التوازن بين مصلحة الفرد ومصلحة المجتمع، المرهون بمواقف اجتماعية تتطور عبر عدة أجيال، يختلف اختلافا كبيرا بين البلدان

---

(١) *Social Policies in Canada: A Model for Development* (E/ESCWA/SD/2001/9); *Social Policies in Malaysia* (E/ESCWA/SDD/2003/1); *Social Policies in Norway: Processes, Structures and Implementation Mechanisms* (E/ESCWA/SD/2001/10); *Transforming the Developmental Welfare State in the Republic of Korea* (E/ESCWA/SDD/2003/9)؛ نماذج السياسات الاجتماعية: التجربة التونسية ودلالاتها (E/ESCWA/SD/2002). قدمت هذه الدراسات الافرادية في اجتماع مقرري السياسات حول السياسات الاجتماعية الذي عقد في القاهرة في الفترة ١٠-١٢ كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٢.

وبين المناطق المتقدمة والمناطق النامية. غير أن هناك عددا من المبادئ الأساسية التي تساهم في فعالية ونجاح السياسات الاجتماعية. ويبحث الفصل الثاني العناصر المشتركة البارزة بين الدراسات القطرية الخمس ويقدم مبادئ توجيهية لتخطيط وتنفيذ السياسات الاجتماعية في بلدان الإسكوا.

ولا تتيح الحالة السائدة في منطقة الإسكوا خيارات بسيطة أو سهلة. غير أن الامتناع عن اتخاذ أي إجراء هو أقل الخيارات الممكنة حصافة. إذ أن ثمار السياسات الاجتماعية تجنى على المدى الطويل ويتطلب الحصول عليها استراتيجيات حازمة وشفافة تدعمها إرادة سياسة قوية. وإعطاء الأولوية للسياسات الاجتماعية يتطلب قدرا كبيرا من الشجاعة والالتزام ويؤدي عادة إلى كسب تأييد شعبي واسع وإلى اجتذاب الاستثمارات الوطنية والدولية. ولكي تكون السياسات الاجتماعية فعالة، فلا بد من تنفيذها على كل من المستوى المؤسسي والتنظيمي والفردي. فهذه المستويات متكاملة لأن القيم والقواعد المؤسسية تسهم إلى حد كبير في تشكيل وتنظيم سلوك المنظمات والأفراد على السواء. ويمكن اعتبار الأفراد لبنات تبنى بها المؤسسات، التي تقوم أساسا على مبادئهم وقيمهم. وبالتالي، فكل مستوى يؤثر على المستويات الأخرى بشكل بناء أو هدام. والاستراتيجيات الرامية إلى إصلاح السياسات الاجتماعية يجب أن تسعى إلى إشراك مختلف قطاعات المجتمع، كما ينبغي أن تصاغ بشكل يجعل من الممكن التركيز على المستويات الثلاثة جميعها ومعالجتها في آن واحد.

أولا- ملخص للسياسات الاجتماعية في بلدان مختارة

ألف- كندا

نظام الضمان الاجتماعي الحالي في كندا شكلته المبادرات التي اتخذت في الستينات والسبعينات أثناء العصر الذهبي لدولة الرعاية. فخلال تلك الفترة، اتخذت كندا عددا من المبادرات المنفصلة التي أدت مجتمعة إلى تشكيل النموذج الكندي لدولة الرعاية. وبات الطريق ممهدا أمام توسع كبير في التعليم ما بعد الثانوي، بتمويل من الحكومة الاتحادية. وأخذت الأقاليم تعمل على مضاعفة الطاقة الاستيعابية للجامعات وإيجاد نظام جديد للكليات. وجرى خلال الفترة ذاتها تنفيذ الإطار الخاص بتدريب البالغين. ووضع الهيكل الحالي لنظام الرعاية الاجتماعية بموجب نظام المساعدة الحكومية لكندا الذي أجرى إصلاحات واسعة النطاق في مجال الصحة وضمان الدخل للمواطنين المسنين. واعتمدت سياسة فعالة في مجال العمل أسندت إلى الحكومة دورا أكثر فعالية في خدمات التكييف مع متطلبات سوق العمل، بما في ذلك تقديم المشورة والتدريب، إضافة إلى تعزيز حركية العمال والتنمية الاقتصادية للمجتمعات المحلية. ونظرا إلى تنوع المجتمع الكندي، أصبحت قضية اللغة والقضايا المتصلة بتعدد الثقافات تعتبر من القضايا الرئيسية.

وفي عام ١٩٧١، جرى توسيع هام لنظام التأمين ضد البطالة. ومنذ ذلك الحين، حصل بعض التراجع في عدة مجالات وأجريت بعض الإضافات فيما يتعلق بالاستخدامات التنموية. ويرتكز النظام الحالي للتأمين ضد البطالة على إصلاح عام ١٩٧١ ولا يزال هو برنامج الضمان الاجتماعي المعتمد بالنسبة للبالغين. وقد أحرز هذا المركز لأنه يتعدى النطاق الاعتيادي للتأمين ليشمل مسائل أخرى منها التنمية الإقليمية والتدريب وإجازة الأمومة. ويمثل التأمين ضد البطالة أوجه القوة والضعف للتأمين الاجتماعي في كندا.

وفي المجالات الرئيسية للسياسة الاجتماعية، يتمثل دور النظام الاتحادي للحكومة الوطنية لكندا في المشاركة في تصميم النظم واستخدام التحويلات من مستوى الاتحاد إلى مستوى الإقليم على نحو يشجع الأقاليم على إنشاء نظام وطني. وأدت هذه الاستراتيجية إلى إنشاء نظام لدولة الرعاية الناضجة التي تزود كندا بشبكة الأمان الاجتماعي التي ظلت السياسات الاجتماعية تسعى إلى إقامتها منذ الكساد العظيم.

غير أن العولمة وما رافقها من إعادة هيكلة تكنولوجية واقتصادية أدت إلى تغيير سياسة دولة الرعاية. فلم يعد بالإمكان الفصل بين السياسة الداخلية والسياسة الدولية، ولا يمكن الآن تصور مستقبل الحماية الاجتماعية إلا في سياق عالمي. ومع أن نظام دولة الرعاية يتعرض لضغوط شديدة، فإنه يظل مترسخا في الاقتصاد السياسي لكندا. ولا تزال البرامج الاجتماعية تستأثر بجزء مهم ومتزايد من الموارد والنفقات العامة.

ويؤدي هذا التحول إلى نشوء سياق ينطوي على تحديات بالنسبة لواضعي السياسات. فعلى المستوى العام، يتمثل التحدي في التحول من دولة رعاية قائمة على الاقتصاد الوطني إلى دولة رعاية منسجمة مع ديناميات الاقتصاد العالمي على نحو يصون الالتزام بالعدالة الاجتماعية والتضامن الاجتماعي المتأصلين في نموذج فترة ما بعد الحرب. ويتولد عن هذا التحدي الرئيسي عدد لا يحصى من التحديات الفرعية، أهمها إيجاد توازن بين الاحتياجات الاجتماعية للسكان والضغوط المالية التي تتعرض لها الدولة، وتصميم نظم تعليمية وتدريبية تستطيع تزويد المواطنين بما يحتاجونه للتعامل مع النظام الاقتصادي الجديد، وضمان أن تظل السياسات الاجتماعية تراعي تنوع المجتمع الكندي واحتياجاته. وفيما يلي ملخص للدروس المستخلصة من نموذج السياسة الإجماعية وتاريخ دولة الرعاية الكندية.

١- مبدأ الشمولية كأداة من أدوات التماسك الاجتماعي

كان المفهوم الأصلي لدولة الرعاية، الذي استرشد به النشاط الاجتماعي في العقود الوسطى من القرن العشرين رؤية تضم مجموعة من البرامج الاجتماعية الشاملة التي تهدف إلى تعزيز التماسك الاجتماعي والمساواة والاندماج الاجتماعي وجعل السياسات الاجتماعية تستجيب للمطالب المتعلقة بإقامة مجتمع عادل. ويمكن القول إن السياسة الكندية تدور حول التقسيمات الإقليمية واللغوية أكثر مما تدور حول التقسيمات الاجتماعية. وعادة ما يعني الاندماج الاجتماعي في كندا إنشاء روابط مشتركة بين مختلف الوحدات الإقليمية، والمجموعات اللغوية والثقافات المحلية. والبرامج الاجتماعية العامة أدوات مهمة لدعم التماسك الاجتماعي. وعلاوة على ذلك، فإن توسيع الدور الاتحادي في نظام الضمان الاجتماعي في فترة ما بعد الحرب جعل من دولة الرعاية أداة فعالة لإعادة توزيع الثروة بين مختلف مناطق البلد وتعزيز التماسك الاجتماعي بين الكنديين.

وكان لإصلاحات السياسة الاجتماعية أثر بالغ على مبادئ الشمولية. وهذا واضح في التغييرات التي أجريت في نظام الرعاية الصحية، والإعانات المخصصة لإعالة الأطفال، والتعليم الابتدائي والثانوي، ونظام التقاعد/الدخل، واستبدال نظام المساعدة الحكومية لكندا بنظام التحويلات الكندي الخاص بالبرامج الصحية والاجتماعية في عام ١٩٩٥ Canada Health and Social Transfer (CHST). وقال كثير من الباحثين الكنديين إن هذه الإصلاحات تدل على تأثير الليبرالية الجديدة على السياسات الاجتماعية والاقتصادية الكندية منذ الثمانينات. وكان لاعتماد نظام التحويلات الخاصة بالبرامج الصحية والاجتماعية تأثير هام على شبكة الأمان الاجتماعي إذ أنه أدى إلى تغيير الطابع المركزي لدولة الرعاية وأضعف أو ألغى سلطات الحكومة الاتحادية من أجل وضع معايير وطنية. ويمثل نظام التحويلات الخاصة بالبرامج الصحية والاجتماعية، باعتباره أداة من أدوات السياسة الاجتماعية، الإطار التشريعي لنقل معظم سلطات الحكومة الاتحادية فيما يخص شبكة الأمان إلى الأقاليم. وبالتالي فإن التحول إلى نظام دولة رعاية لامركزية لم يحد من دور الحكومة الاتحادية من حيث وضع المعايير والخدمات والأولويات الوطنية وإنفاذها فحسب، بل إنه قوض أيضا مبادئ الشمولية التي استخدمت طوال تاريخ دولة الرعاية كأدوات هامة وفعالة للتماسك الاجتماعي.

٢- السياسات الاجتماعية والحقوق الاجتماعية

إن الصلة التي تكونت بين الضمان الاجتماعي وحقوق الإنسان وحقوق المواطنة تمثل تحولا هاما في السياسات الاجتماعية. وأدى ترسيخ الميثاق الكندي للحقوق والحريات في الدستور الكندي إلى الاستعاضة عن نظام دولة الرعاية التقليدية الذي كان سائدا في الستينات بآخر قائم على الحقوق الاجتماعية. والأحكام المتعلقة بالمساواة في الميثاق زادت المسؤوليات الاجتماعية للحكومة إذ أنها ألزمت هذه الأخيرة بدفع مبالغ للأقاليم لضمان أن تكون إيراداتها كافية لتوفير مستويات متشابهة من الخدمات العامة عند مستويات متشابهة من الضرائب. أما من الناحية العملية، فإن هذه الأحكام تساهم في مأسسة نهوج الإدماج والمساواة في مجال السياسة الاجتماعية وتتيح للمواطنين المشاركة بصورة مباشرة في عملية صياغة السياسة الاجتماعية.

ولاحظ بعض المراقبين أن الأحكام المتعلقة بالمساواة قد أثرت على مضمون السياسات الاجتماعية. وبينما يجري وضع السياسة الاجتماعية، تقوم الحكومة بتقييم المقترحات بعناية متزايدة للتأكد من أنها لا تشكل انتهاكا للميثاق ولن تؤدي إلى رفع دعاوى على الحكومة. وهكذا يعطي الميثاق الكنديين إمكانية المشاركة مباشرة في عملية وضع السياسية الاجتماعية على أساس الحقوق الاجتماعية التي يتضمنها. وساهمت هذه الحقيقة في تغيير الآراء بشأن من تجوز له المشاركة في عملية السياسية الاجتماعية ومن ينبغي أن يكون قادرا على ذلك. ويتهم الناشطون المناهضون للفقر حاليا خمسة أقاليم بأنها انتهكت الميثاق الكندي للحقوق والحريات وفشلت في ضمان "أمن الفرد". ويدعي هؤلاء النشطون أيضا أن هذه الأقاليم لا تبذل جهودا كافية لحماية الفقراء من التشرد والجوع. وتتعلق الدعوى المرفوعة على الأقاليم المذكورة بالتمييز وتطبيق الحقوق الاقتصادية والاجتماعية في كندا. وقال البعض إن تقديم المساعدة للكنديين الذين يعانون من الفقر بغية تلبية احتياجاتهم الأساسية مسؤولية سياسية واجتماعية هامة ولكنه ليس واجبا دستوريا. إلا أن إضفاء الطابع المؤسسي على الحقوق الاجتماعية وحقوق الأقليات تضفي الشرعية على مثل هذه الاهتمامات وترغم المحاكم على أن تقضي بما إذا كان ينبغي أن تكون الرعاية الاجتماعية حقا دستوريا.

٣- السياسة الاجتماعية وإعادة الهيكلة

لم تؤد الضغوط الممارسة على الدور الاجتماعي للدولة إلى تخفيضات هامة في البرامج الاجتماعية ولكنها أوجدت اتجاها جديدا نحو إعادة الهيكلة. والخطاب السائد في المناقشات المتعلقة بالسياسة العامة في كندا وكذلك في بلدان أخرى في الغرب، يؤكد على أهمية التكيف مع نظام اقتصادي متغير ومع أيديولوجيا متغيرة. كما أنه يؤيد تحويل التركيز من البرامج الاجتماعية السلبية إلى البرامج الفاعلة، وخاصة فيما يتعلق بتقديم الدعم للعاطلين عن العمل. إذ أن البرامج الاجتماعية السلبية مثل التأمين ضد البطالة والمساعدة الاجتماعية، التي تقتصر على تقديم دعم مالي، تعتبر أقل فائدة من البرامج التي تركز على التدريب وإعادة التدريب، والمساعدة في البحث عن عمل، وإعانات العمالة، وزيادة إمكانية تنقل العمال في سوق العمل من منطقة إلى أخرى. ومع اختفاء ملايين من الوظائف المنخفضة المهارة وازدياد الوظائف العالية المهارة، اكتسبت مسألة إعادة التدريب أهمية رمزية في السياسة الاجتماعية تتجاوز بكثير قدرتها على تحسين أحوال الفئات الضعيفة في الغرب.

وتهيمن إعادة الهيكلة أيضا في نموذج الحكم الذي تسترشد به الإصلاحات الاجتماعية والذي يؤكد على المساءلة والشفافية والمشاركة. وكون الحكومة المركزية ابتعدت عن النهج السلطوي البيروقراطي الجامد وأصبحت تعمل على إشراك أصحاب الأعمال والعمال في عملية صياغة السياسة الاجتماعية وسياسة العمل يدل على تغير شكل العلاقة بين الدولة والمجتمع المدني. وإضافة إلى ذلك، بدأت الحكومة في إجراء حوار حول السياسة العامة مع المنظمات غير الحكومية ومؤسسات المجتمع المحلي، الأمر الذي أدى إلى إنشاء شراكات من أجل تقديم البرامج والخدمات الاجتماعية.

٤- إعادة الهيكلة وتأنيث الفقر

إن عدد النساء اللائي يجدن أنفسهن في أدنى درجات السلم الاجتماعي في كندا أكبر بكثير من عدد نظرائهن من الرجال[٢]. والمسؤوليات الأسرية ومسؤوليات الرعاية التي تضطلع بها المرأة مرتبطة ارتباطا وثيقا بالفرص المتاحة لها لضمان الدخل. ويحتاج الكثير من الأسر إلى دخلين للبقاء فوق خط الفقر. وهذا العامل، الذي يقترن بتخفيض التمويل الحكومي للخدمات الاجتماعية، يضع عبئا أكبر على المرأة. فمع تراجع الدولة من الناحية الأيديولوجية ومن حيث دورها في تقديم الخدمات، تضطر المرأة للقيام بقسط أكبر من عمل الرعاية والتربية غير المأجور. وإضافة إلى ذلك، أدت التخفيضات في خدمات الرعاية إلى إلغاء عدد من الوظائف المأجورة التي كانت تقوم بها النساء وأرغمت عددا أكبر منهن على القيام بقدر أكبر من عمل الرعاية غير المأجور. ويحد هذا الوضع من مشاركة المرأة في العمل المأجور ويزيد اعتمادها على الرجل من الناحية الاقتصادية.

وعلاوة على ذلك، فإن عدد النساء البالغات اللاتي يتلقين المساعدة الاجتماعية أكبر من عدد نظرائهن من الرجال. والمرأة، بالإضافة إلى كونها أفقر من الرجل وأكثر اعتمادا منه على المساعدة الاجتماعية وعلى التحويلات الحكومية الأخرى، أكثر عرضة للفقر. فدخل المرأة من جميع المصادر يمثل نحو ٥٨ في المائة من دخل الرجل. وتوجد فجوة مماثلة بين الجنسين فيما يتعلق باستحقاقات التقاعد، إذ أن المرأة تحصل على ٥٨,٨ في المائة فقط مما يحصل عليه الرجل.

في عام ١٩٩٤، كان ٤٠ في المائة من النساء و٢٧ في المائة من الرجال يشغلون وظائف غير رسمية، أي أنهم كانوا يعملون لحسابهم الخاص أو يقومون بوظائف متعددة أو وظائف مؤقتة أو يعملون لبعض الوقت. وكان الكثير من هذه الوظائف من الوظائف المنخفضة الأجر لا تنطوي في الغالب على حماية نقابية ولا تشتمل على حقوق تقاعد أو استحقاقات. ويرجع الفقر المستمر للمرأة وعدم المساواة بينها وبين الرجل من الناحية الاقتصادية إلى عدد من العوامل المترابطة منها العمل غير المأجور للمرأة في رعاية الأطفال والرجال والمسنين، وكون المرأة تقوم، في القوة العاملة المأجورة،

(٢) تبين الاحصاءات الأخيرة أن ١٧,٩ في المائة من الكنديين يعيشون في الفقر. وفي عام ١٩٩٥، كان ٧٥ في المائة من جميع ذوي الدخل المنخفض في كندا من النساء، أي كان عدد النساء الفقيرات يبلغ، بالأرقام المطلقة، ٢,٠٥٩ مليون إمرأة. وغالبا ما تكون نسبة الفقر بالنسبة للمرأة في جميع الأعمار ومراحل الحياة أعلى منها بالنسبة للرجل.

بمعظم العمل في مهن الرعاية وأن أجر المرأة أقل مما يتقاضاه الرجل، وعدم وجود خدمات رخيصة وموثوق بها لرعاية الأطفال، وعدم وجود اعتراف ودعم كافيين لمهمة رعاية الطفل ومسؤوليات الوالدين، الأمر الذي يعيق مشاركة المرأة في القوة العاملة أو يضاعف العبء الواقع على كاهلها، وقيام المرأة في الغالب بوظائف غير رسمية لا توفر الأمن الوظيفي أو حماية نقابية أو استحقاقات، والعادة المترسخة المتمثلة في بخس قيمة عمل المرأة من الأعراق غير البيضاء وكذلك المرأة من السكان الأصليين والمرأة المعاقة، والعقوبات الاقتصادية التي تتعرض لها المرأة عندما لا تكون مرتبطة بالرجل أو عندما يكون لها أطفال من دون زوج. وبوجه عام، فالنساء كفئة ليس لهن مركز اقتصادي مساو لمركز الرجال لأنهن يقمن بحمل الأطفال وتربيتهم علاوة على قيامهن برعاية الأسرة. ويقترن أداء المرأة لهذه الأدوار بمركز ثانوي ودخل أقل وبالفقر في غالب الأحيان.

ونظرا لذلك، فمن الواضح أن المرأة لن تتمتع بحقوق متساوية إلا عندما يتم الإقرار بان الفقر وعدم المساواة الاقتصادية مرتبطان بالنوع الاجتماعي وتتخذ إجراءات لمعالجة هذا الأمر. وبالتالي، فلا بد من تحليل السياسات والبرامج من منظور النوع الاجتماعي، بما في ذلك المتعلقة بالاستقرار الاقتصادي الكلي، والتكيف الهيكلي، ومشكلات الدين الخارجي، والضرائب، والاستثمارات، والعمالة، والأسواق، وكافة القطاعات الاقتصادية ذات الأهمية. وعلاوة على ذلك، فإن تنفيذ سياسات اقتصادية كلية وقطاعية سليمة ومستقرة يجري صياغتها ورصدها بالمشاركة الكاملة للمرأة وعلى قدم المساواة مع الرجل، وتشجيع نمو اقتصادي مطرد وعريض القاعدة، والتصدي للأسباب الهيكلية للفقر من أجل القضاء عليه، كلها أمور لا بد منها لسد فجوة عدم تكافؤ الفرص الاقتصادية وإنشاء إطار عادل جديد للسياسة العامة.

إن إعادة هيكلة النفقات العامة وتوزيعها على نحو يسهل المساواة بين المرأة والرجل في الوصول إلى الموارد الإنتاجية، إضافة إلى تلبية الاحتياجات الاجتماعية والتعليمية والصحية للنساء، خاصة اللاتي يعشن في الفقر، ما هما إلا بعض من التدابير الملموسة التي من شأنها تحسين الفرص الاقتصادية للمرأة والمساعدة في تخفيف حدة الفقر لدى هذه الفئة. كما أن من شأن هذه التدابير أن تساهم في تحقيق الحقوق الاجتماعية والإنسانية للمرأة.

باء- ماليزيا

١- مقدمة

خلال العقود الخمسة الأخيرة، تطورت السياسات الاجتماعية لماليزيا واتبعت نهجا مختلفة وفقا للأولويات الاجتماعية الاقتصادية السائدة. وقد طرح دور المنظمات الحكومية وغير الحكومية عدة تحديات تتعلق بموضوع الخدمات الاجتماعية العامة الرخيصة التي يمكن للجميع الحصول عليها، ومصادر التمويل لتوفير الخدمات الاجتماعية، وأولوية توسيع الخدمات الاجتماعية في السياق العام للنمو الاقتصادي والتنمية الوطنية. وتتراوح العناصر الرئيسية للسياسات الاجتماعية الماليزية بين

الخدمات العملية المتعلقة بالصحة والتعليم والعمل والحماية الاجتماعية والحد من الفقر، وقضايا المرأة والشباب. وتظهر التحسينات الملموسة التي تحققت بصفة خاصة في مجالات التعليم، وفرص العمل، والصحة والرعاية الطبية، والحماية الاجتماعية والقضاء على الفقر، بالإضافة إلى مواجهة التحديات الجديدة للعولمة، والدور والمساهمة الهامين للمرأة والشباب[٣].

٢- السياق الأيديولوجي

تدل السياسة الاجتماعية لأي بلد على الإيديولوجيا السائدة فيه وهي ناتجة عن تطور المصالح الاقتصادية والقيم الاجتماعية المتضاربة والمتغيرة لمختلف المجموعات السكانية. وقد بدأت السياسة الاجتماعية الماليزية بتمويل وإشراف حكوميين بغية إنشاء نظام متوازن للرعاية الاجتماعية يقدم الحد الأدنى من الرعاية دون أن يثني المستفيدين عن البحث عن عمل منتج. وكان الاستقرار السياسي السائد منذ أوائل الخمسينات والذي اقترن باستمرار اتباع نفس الأيديولوجيات السياسية والاقتصادية والسياسات عاملا رئيسيا ساهم في التطور السريع للسياسات الاجتماعية. ولم يعق النمو الاقتصادي للبلد كوارث طبيعية أو صراعات مسلحة إقليمية خطيرة. ومنذ أوائل السبعينات، كانت سياسة الحكومة ترمي إلى تحقيق النمو والتوزيع العادل للثروة والقضاء على السياسات الاستعمارية التي كانت تحابي القاعدة الحضرية الصينية والهندية للاقتصاد فأوجدت تفاوتا في الدخول بين الأقلية الحضرية والغالبية العرقية الريفية. وسعت السياسات التي حلت محل تلك السياسات إلى الحفاظ على الوحدة الوطنية وإنشاء دولة متعددة الأعراق والديانات يسودها الوئام. واضطلعت الحكومة بدور قيادي في صياغة السياسات الاجتماعية، التي تدعمها السياسات الاقتصادية، من أجل تحقيق أهدافها الاجتماعية الاقتصادية الأوسع.

٣- السياسات الاجتماعية الاقتصادية وعناصر خطط التنمية الوطنية

كانت السياسة الاقتصادية الجديدة التي اعتمدت في السبعينات تبرز سياسة التنمية الوطنية لماليزيا، أي اعتماد السياسات الاجتماعية المتكاملة المحددة في خطة المنظور العام الأولى للفترة ١٩٧١-١٩٩٠، التي كانت خطة تنمية طويلة الأجل مقسمة إلى أربع خطط خمسية. وكانت السياسة الاقتصادية الجديدة تهدف إلى تحقيق الوحدة الوطنية أكثر مما كانت تسعى إلى زيادة النمو الاقتصادي، وذلك من خلال استراتيجيتين هما القضاء على الفقر وإعادة هيكلة المجتمع. ومن أجل المساهمة في تحقيق هدف الوحدة الوطنية ومساعدة الغالبية الفقيرة من السكان، تم تنفيذ سياسات تهدف إلى تمكين الفئات المحرومة من خلال سياسات تعليمية محددة الهدف، وتحسين مستوى التعليم العالي القائم على العلوم، وزيادة فرص العمل المهني وتوزيع ملكية الثروة. وقد أدمجت أهداف السياسة الاجتماعية هذه في خطط وسياسات التنمية الوطنية الأساسية.

---

(٣) وفي هذا السياق، تعالج أهداف واستراتيجيات السياسات الاجتماعية أيضا قضايا التدريب، والسكن، والبطالة، والجريمة، وإدمان المخدرات، والعنف داخل الأسرة، والعلاقات بين المجموعات العرقية والعلاقات المجتمعية، والأطفال، والمسنين، والمعوقين.

والاعتبارات النظرية التي ارتكزت عليها السياسة الاقتصادية الجديدة ابقي عليها في سياسة التنمية الوطنية للفترة ١٩٩١-٢٠٠٠ وشكلت أساس خطة المنظور العام الثانية للفترة ذاتها. وظل الهدف الاجتماعي الاقتصادي الرئيسي لسياسة الرؤية الوطنية للفترة ٢٠٠١-٢٠١٠، التي حلت محل سياسة التنمية الوطنية وتضمنت خطة المنظور العام الثالثة هو النمو مع التوزيع العادل.

ويبين تطور السياسات الاجتماعية في ماليزيا بوضوح الدور القيادي الذي تقوم به الحكومة، مدعومة بالقطاع العام، في تمويل وإدارة وتنفيذ السياسات الاجتماعية في جميع الخطط الخمسية التي نفذت في إطار السياسة الاقتصادية الجديدة وسياسة التنمية الوطنية. وقد قام القطاع الخاص، بما في ذلك المنظمات غير الحكومية، ومجلس رجال الأعمال الماليزيين بدور داعم في هذا الصدد. وفيما يلي ملخص للأنشطة التي اضطلعت بها مختلف الأطراف الفاعلة:

الجدول ١- تطور السياسات الاجتماعية في ماليزيا، ١٩٥٧-٢٠٠٣

المرحلة الأولى (من عام ١٩٥٧ حتى منتصف الثمانينات)	المرحلة الثانية (من منتصف الثمانينات حتى عام ١٩٩٧)	المرحلة الثالثة (من منتصف عام ١٩٩٧ حتى ٢٠٠٣)
الحكومة تقوم بدور رائد في التمويل والإدارة والتنفيذ. دور القطاع الخاص محدود للغاية.	الحكومة تقوم بدور رائد. دور القطاع الخاص يزداد، مع اشتراك المنظمات غير الحكومية بدرجة أقل.	الحكومة تزيد المساعدة العامة المقدمة للفئات الضعيفة المتأثرة بالأزمة المالية.
التركيز على هيكل تنظيمي لخدمات التعليم والصحة وتحسين الهياكل الأساسية الاجتماعية في المناطق الريفية من أجل تحسين نوعية الحياة، وإنشاء هيئة الضمان الاجتماعي، وبدء تنفيذ برامج للقضاء على الفقر، واستحداث شبكات الأمان الاجتماعي مثل صندوق الطوارئ للموظفين، ونظام التعويض للعمال، وصندوق القوات المسلحة.	ظهور طبقة متوسطة متطورة تحتاج إلى تعليم ورعاية صحية من نوعية أفضل، وتركيز دور الحكومة على مكافحة الفقر المدقع، ودعم الحكومة للمنظمات غير الحكومية، واعتماد مبادرة أمانة اختيار ماليزيا المشابهة Amanah Ikhtiar Malaysia لمصرف غرامين بنغلاديش، واعتماد التحرير والخصخصة، وزيادة دور القطاع الخاص في خدمات اجتماعية مختارة.	توفير الخدمات الاجتماعية للمحتاجين، وتعزيز الوظائف التنظيمية التي تحمي المصلحة العامة من حيث التسعير والالتزام بالنوعية والمعايير، وحماية المصلحة العامة ومصالح المستهلكين أثناء الأزمة المالية لعام ١٩٩٧، ومواصلة الخصخصة والتحرير، لتحقيق أهداف اجتماعية اقتصادية من بينها الكفاءة والإنتاجية.

وكان من السمات المميزة للسياسات الاجتماعية في ماليزيا خلال هذه الفترة العمل المتواصل على المدى الطويل في بيئة مستقرة وداعمة، مما أتاح للسياسات الاجتماعية أن تتطور بشكل منظم وتراكمي في بيئة ثقافية تولي أهمية كبيرة للنهج العملي. وكان للالتزام السياسي والرغبة الصادقة

للحكومة والقطاع العام في تحسين رفاهية الشعب تأثير على تطور السياسات الاجتماعية وأدى إلى تحسين نوعية الحياة.

٤- الإطار المؤسسي لصياغة السياسة الاجتماعية

عملية صياغة السياسة الاجتماعية في ماليزيا تشمل مجموعة متنوعة من العناصر السياسية والإدارية والقانونية والبرلمانية. ويسترشد صنع القرار بفلسفة النمو الاجتماعي الاقتصادي العادل. والوزارات التي تنفذ السياسات الاجتماعية تشارك في عملية صياغة السياسة الاجتماعية من خلال إعداد الخطط والميزانيات السنوية. وتساهم الأحزاب السياسية أيضا من خلال تعليقاتها وانتقاداتها ومقترحاتها المتعلقة بالمجموعات العرقية في الصياغة النهائية للسياسات الاجتماعية. وتقوم مجموعات المصالح والمنظمات غير الحكومية بدور مماثل في ضمان إدراج آراء المجموعات الخاصة في جدول السياسات الاجتماعية الوطنية.

(أ) صياغة السياسة الاجتماعية

هناك ثلاثة أنواع من السياسات هي السياسات التي يتم صياغتها أو اعتمادها أو تعديلها في إطار عملية صياغة خطط التنمية الوطنية والاستعراض النصفي للخطط الخمسية، والسياسات القصيرة الأجل الواردة في الميزانيات الحكومية السنوية، والسياسات التي توضع من أجل معالجة مشاكل أو اهتمامات اجتماعية معينة بشكل تفصيلي.

(ب) المؤسسات المشاركة

تشمل المؤسسات المشاركة الأفراد والمنظمات غير الحكومية ومجموعات المصالح ووسائل الإعلام والأحزاب السياسية، بالإضافة إلى هيئات الخدمات العامة الاتحادية، ومجلس الوزراء، والبرلمان، والحاكم الأعلى، والوكالات المركزية، أي الخزينة، ووحدة التخطيط الاقتصادي، ووحدة تنسيق التنفيذ، وإدارة رئيس الوزراء، فضلا عن فرق العمل الفنية لجميع مجموعات التخطيط المشتركة بين الوكالات المسند إليها معالجة قضايا اجتماعية معينة. ويجرى التشاور مع مجلس الحكام بشأن المسائل التي تؤثر على الإسلام والثقافة الماليزية.

(ج) تنفيذ السياسة الاجتماعية

تسترشد الوزارات والإدارات المعنية بأربع مجموعات من الإجراءات في تنفيذ السياسات الاجتماعية، ألا وهي أهداف، وإستراتيجيات وبرامج السياسات الاجتماعية الفردية، والقواعد والأنظمة المالية الخاصة بكل برنامج اجتماعي، والقواعد والأنظمة المتعلقة بشراء وتركيب وإدارة تكنولوجيا المعلومات والاتصالات من قبل الوزارات المعنية، والسياسات والبرامج الاجتماعية الموافق عليها والتي تقوم بتنفيذها الوزارات المعنية على المستوى الاتحادي وعلى مستوى الولاية والمقاطعة. وعلى مستوى

القرية توجد أيضا مقاطعات فرعية. ولدى جميع الوزارات، باستثناء وزارة الخارجية، مكاتب على جميع المستويات. وفيما يتعلق بقضايا الصحة، توجد مستوصفات متنقلة تضمن توفير الرعاية الصحية للمناطق النائية.

(د) تنفيذ السياسة الاجتماعية: الرصد والتنسيق

تقوم المؤسسات نفسها التي تتولى صياغة وتنفيذ السياسات الاجتماعية بأعمال الرصد والتنسيق. غير أن الرصد والتنسيق نشاطان يتسمان بطابع فني أكثر منه سياسي ويعهد بهما إلى وحدة تنسيق التنفيذ التابعة لإدارة رئيس الوزراء، التي تستخدم نظام رصد المشاريع القائم على الإنترنت وقد تبين أن ذلك عامل فعال يحفز على تنفيذ المشاريع في الوقت المناسب.

والأسلوب الإداري الرئيسي المستخدم في الرصد والتنسيق هو لجنة التنظيم المتعددة الوكالات أو المنظمات. وعلى المستوى الأدنى، تجتمع لجان العمل المعنية بالتنمية على مستوى المقاطعة كل شهر من أجل استعراض التقدم المحرز في تنفيذ المشاريع، وأسباب التأخير والإجراءات المتخذة للتغلب عليه. أما لجنة العمل المعنية بالتنمية على مستوى الولاية، فإنها تنسق المشاريع على المستوى القطري وتحل مشاكل التنسيق على مستوى المقاطعة. ويتخذ مجلس التنمية للولاية قرارات بشأن مشاكل التنسيق التي تحيلها إليه اللجنة العاملة المعنية بالتنمية على مستوى الولاية للنظر فيها. وعلى المستوى الاتحادي، تناقش اجتماعات لجنة التنمية على مستوى الوزارة في كل وزارة التقدم المحرز في المشاريع الإنمائية داخل كل وزارة وتسوي المسائل المتعلقة بالتنسيق. وتبلغ اللجنة العاملة المعنية بالتنمية الوطنية بالتقدم المحرز في تنفيذ المشاريع الحكومية وبالصعوبات المواجهة في ذلك. وهي تتخذ قرارات بشأن حل المشاكل، وتحيل في بعض الحالات، قضايا معينة إلى مجلس التنمية الوطني الذي يتألف من وزارات مختارة ويرأسه رئيس الوزراء. أما مجلس التنمية الوطني فهو يعمل على حل القضايا الخطيرة وتسند إليه متابعة مشاريع تخفيض مستوى الفقر وتحسين الرفاه الاجتماعي الاقتصادي في المناطق الريفية.

٥- برامج اجتماعية مختارة

ليس النمو الاقتصادي في ماليزيا هدفا في حد ذاته. بل إن الفلسفة التي تستند إليها مبادرات الحكومة في مجال التنمية الاقتصادية والاجتماعية هي تحقيق الوئام الاجتماعي وإدارة الموارد الاقتصادية بغية تلبية احتياجات السكان. وبالتالي، فإن برامج توزيع الدخل تركز على وضع وتنفيذ مشاريع شاملة تستطيع توفير الخدمات الاجتماعية الأساسية لجميع السكان، بصرف النظر عن الدخل الفردي. والهدفان الرئيسيان هما تحقيق وتعزيز العدالة وتحسين المستوى المعيشي للسكان. ويمكن توضيح هذين الهدفين بشرح أكثر تفصيلا من خلال معياري التعليم والعمل.

(أ) التعليم

كان إنشاء نظام تعليمي وطني في ماليزيا عملية تدريجية. ومعدل الإلمام بالقراءة والكتابة في البلد يبلغ ٩٣ في المائة ويعد من أعلى المستويات في العالم. وتقدم الدولة ١١ سنة من التعليم المجاني. كما أن أكثر من ٩٩ في المائة من جميع الأطفال في سن السادسة ملتحقون بالمدارس و٩٢ في المائة من جميع التلاميذ يواصلون الدراسة إلى مستوى التعليم الثانوي الأعلى. وتضمن الحكومة أيضا حصول الأطفال ذوي الاحتياجات الخاصة على التعليم. فالاحتياجات الخاصة للأطفال ضعيفي النظر والسمع والأطفال الذين يواجهون صعوبات في التعلم تلبى من خلال ٢٨٣ مدرسة خاصة مجهزة بالمعلمين والمرافق اللازمة لهؤلاء التلاميذ. وهناك ٣١ مدرسة للتلاميذ الذين يحتاجون إلى مستويات أعلى من الرعاية والعناية. ويقدم التدريب على المهارات من المستوى الأساسي حتى المستوى المتقدم على سبيل الأولوية للتلاميذ الذين هم أقل ميلا للدراسات الأكاديمية. وكانت نفقات الحكومة الاتحادية على تطوير التعليم للفترة ١٩٩٦-٢٠٠٠ تمثل نحو ٥٦ في المائة من نفقات التطوير في القطاع الاجتماعي أو ١٧,٧ في المائة من مجموع نفقات التطوير.

الإطار ١- بعض خصائص قطاع التعليم في ماليزيا

الأهداف الرئيسية للسياسة التعليمية

- تمكين السكان من الاستفادة على قدم المساواة من فوائد التنمية وتحسين نوعية الحياة؛
- زيادة القدرات وفرص الحصول على التعليم وتعزيز نظام تقديم الخدمات لتحسين نوعية التعليم والتدريب.

أهداف سياسة التعليم

- توفير فرص التعليم لجميع المواطنين؛
- توفير الموارد البشرية المؤهلة اللازمة للتنمية المستدامة؛
- تزويد الأفراد بالإيمان والشخصية والمعارف والمهارات وتحقيق السلام والوفاق؛
- تكوين مواطنين أوفياء لوطنهم ومتحدين.

البرامج التعليمية

مرحلة روضة الأطفال. أنشأ كل من الحكومة والمنظمات غير الحكومية والقطاع الخاص رياضا للأطفال الذين تتراوح أعمارهم بين خمس وست سنوات. وتفرض الحكومة مبادئ توجيهية على المنهج الدراسي لرياض الأطفال يركز على البرنامج الدراسي المعياري والمرافق واحتياجات تدريب المعلمين من أجل إعداد الأطفال إعدادا جيدا للسنة الأولى في المدرسة.

التعليم الابتدائي. يبدأ التعليم الابتدائي في سن السابعة ويستكمل عادة في فترة تتراوح بين خمس وسبع سنوات. وينصب التركيز فيه على اكتساب مهارات القراءة والكتابة وإنشاء أساس متين في العلوم الأساسية والرياضيات.

الإطار ١ (تابع)

التعليم الثانوي. يشمل المنهج الدراسي للمدارس الثانوية مجموعة واسعة من المواضيع منها الفنون والعلوم فضلا عن مواضيع مهنية وفنية وعملية. ويتخصص التلاميذ بعد امتحان التقييم الذي يتم في السنة الثالثة من المرحلة الثانوية الأولى، فيستندون إلى قدراتهم في اختيار الشعب التي يسلكونها في المستوى الثانوي الأعلى. وتوجد في هذا المستوى عدة مدارس فنية ومهنية لتعليم الطلاب مهارات ما قبل التوظيف. ويشمل البرنامج المعرفة النظرية والتطبيق العملي من أجل استيعاب مزيد من المواضيع العلمية والتقنية. ويبلغ معدل المشاركة في المستوى الثانوي ٨٥ في المائة تقريبا.

المستوى الثالث للتعليم. يتم الحصول على الشهادات بمختلف أنواعها بما فيها شهادة الدبلوم من الجامعات والمعاهد المتعددة الفنون وكذلك بواسطة دورات التعلم عن بعد. وتركز برامج المستوى الثالث للتعليم على مقررات تعليمية قائمة على العلم والتكنولوجيا مثل الطب، وطب الأسنان، والهندسة، والهندسة المعمارية، وتكنولوجيا المعلومات والاتصالات. وتقدم الحكومة المساعدة المالية للطلاب من أجل زيادة فرص حصولهم على تعليم ذي نوعية جيدة في مؤسسات عامة يكون القطاع الخاص ممثلا في مجالس إدارتها.

مؤسسات التدريب على المهارات. مؤسسات التدريب على المهارات هي مؤسسات حكومية تدعمها صناديق تطوير المهارات التي توفر التدريب لتلبية احتياجات القطاع الصناعي. وتقدم الدولة مساعدة مالية للمتسربين من الدراسة لتشجيعهم على الالتحاق بمراكز التدريب هذه.

تدريب الأساتذة. يجري باستمرار استعراض برنامج تدريب الأساتذة ويتم تحديثه بصورة منتظمة لتضمينه مقررات جديدة في مجالات مثل الإرشاد، ومهارات التعامل مع الآخرين، والتثقيف البيئي، واستخدام الحواسيب والبرمجيات المتعددة الوسائط في تعليم الرياضيات والعلوم واللغات.

(ب) العمالة

تطبق الحكومة منذ السبعينات من القرن الماضي سياسة تهدف إلى الحفاظ على مستويات عالية من العمالة أو تحقيق العمالة الكاملة وذلك من أجل الحد من الفقر. وقد بدأ تنفيذ عدد من البرامج العامة على صعيد العرض والطلب في سوق العمل بغية زيادة فرص العمل، والحد من البطالة، وفي بعض الحالات، معالجة النقص في الأيدي العاملة. وكانت سياسات العمالة ناجحة بسبب عملية التكييف والتعديل المستمرة في مجالات التعليم والتدريب، التي ضمنت تلبية الاحتياجات المتغيرة للاقتصاد بسرعة وكفاءة. وتمثل النفقات الاتحادية على التدريب نحو ١٨ في المائة من مجموع نفقات تطوير القطاع الاجتماعي.

الإطار ٢- سياسات العمالة في ماليزيا

الأهداف الرئيسية لسياسة العمالة

- الحد من الفقر من خلال تحقيق معدلات عالية من العمالة أو تحقيق العمالة الكاملة؛
- تكييف التعليم والتدريب مع الاحتياجات المتغيرة لسوق العمل.

مجالات التركيز لسياسة العمالة

- الحفاظ على العمالة الكاملة؛
- زيادة إنتاجية اليد العاملة ورفع أجورها؛
- تلبية احتياجات الاقتصاد من اليد العاملة؛
- إعادة تدريب العاطلين عن العمل ليلتحقوا بالعمالة المنتجة.

استراتيجات العمالة

تسعى الاستراتيجيات الرامية إلى تخفيض الطلب على اليد العاملة إلى ما يلي:

- تشجيع الاستثمار الجديد في الصناعات الكثيفة رأس المال أو التكنولوجيا؛
- عدم تشجيع الصناعات الكثيفة العمالة؛
- توفير حوافز للتحديث والتطوير؛
- تشجيع المستثمرين وأصحاب المشاريع الوطنيين على الاستعانة بمصادر خارجية.

أما الاستراتيجيات المتخذة على صعيد العرض، فهي تركز على تدابير ترمي إلى ما يلي:

- تحسين الإنتاجية من خلال التدريب وزيادة الحوافز، وربط الإنتاجية بالأجر؛
- ضمان أن يلبي التعليم احتياجات الاقتصاد من العمالة.

البرامج

- تقدم كل من وزارة الموارد البشرية ووزارة النهوض بالمشاريع ووزارة الشباب والرياضة برنامجا شاملا للتدريب الصناعي لديه فئات مستهدفة وجهات خاصة توفر له التدريب الصناعي. ويتلقى هذا البرنامج الدعم المالي والخبرة من عدد من البلدان الصناعية منها فرنسا، وألمانيا، واليابان، وإسبانيا، والمملكة المتحدة لبريطانيا العظمى وأيرلندا الشمالية، وهو موصول بنظام يحدد معايير الكفاءة للمهارات المهنية المقبولة لدى الصناعات في ماليزيا.

الإطار ٢ (تابع)

- وقد اعتمد برنامج لرفع مستوى مهارات العاملين المستخدمين وإعادة تدريب العاملين المستغنى عنهم، وذلك من أجل ضمان ملاءمة اليد العاملة المدربة. وأنشئ صندوق لتنمية الموارد البشرية تديره وزارة الموارد البشرية من أجل ضمان استمرارية هذا البرنامج. وتلزم المؤسسات الصناعية بأن تساهم بنسبة معينة من أرباحها في هذا الصندوق ضمانا لاستمرار التدريب وبناء المهارات.

- وبالإضافة إلى الإستراتيجيات الرامية إلى إدارة العرض من اليد العاملة والطلب عليها، اعتمدت آلية محوسبة شاملة تسمى البورصة الإلكترونية للعمل بغية نشر المعلومات عن الوظائف الشاغرة.

- ونظرا لتأثير تقلبات أسعار الصرف والعملة على العمالة، أنشأت الحكومة برامج تشجع العمل المستقل والزراعة، والمؤسسات التجارية الصغيرة وتشجع الشركات والصناعات على تخفيض الأجور، واعتماد العمل بالمناوبة والعمل لجزء من الوقت، وزيادة حركية اليد العاملة بدلا من طرد العمال.

٦- خلاصة

يبين النموذج الماليزي أن السياسات الاجتماعية، عندما تمنح الأولوية المناسبة في سياق التنمية العامة، يمكن أن تزيد من رفاه المجتمع ورفاه فئات معينة مستهدفة داخله. ومن العوامل التي ساهمت في نجاح السياسات الاجتماعية في ماليزيا أن تلك السياسات تشكل جزءا لا يتجزأ من خطط التنمية الوطنية العامة، وكذلك اعتماد مفهوم النمو العادل الذي يتمشى مع النمو الاقتصادي. وعلاوة على ذلك، فإن استقرار النظام السياسي الداخلي وعدم وجود تهديدات خارجية قد جنبا البلد الحاجة إلى تخصيص ميزانية ضخمة للدفاع وساهما في فعالية السياسات الحكومية عموما. ومثال ماليزيا ذو أهمية خاصة بالنسبة لمنطقة الإسكوا لأنه يبين الطرق التي استطاع بها مجتمع متعدد الأعراق التغلب على التحديات الاجتماعية العديدة التي واجهته في جهوده الرامية إلى تحقيق التنمية.

جيم- النرويج

إن تجربة السياسة الاجتماعية للنرويج فعالة للغاية لأنها مخططة بعناية، وتشرك جميع الفئات المعنية في عملية تقرير السياسة وتتحلى بالصبر فيما يتعلق ببرنامج التنمية[٤].

١- المعايير الرئيسية لنجاح السياسات الاجتماعية

(٤) دلالة السياسة الاجتماعية في النرويج أضيق من سياسة الرعاية الاجتماعية وتقوم على ضبط البطالة وتوفير الضمان الاجتماعي المؤقت للأشخاص غير القادرين على العمل لأسباب صحية.

يمكن عزو نجاح السياسات الاجتماعية في النرويج إلى عدد من العوامل منها سيطرة نظام مساواتي نسبيا لا يقوم على هيمنة طبقات إقطاعية، وتمويل الدولة لنظام رعاية يعتمد اعتمادا شديدا على الضرائب، وارتكاز السياسات على نهج للعمل يؤكد على حق وواجب جميع المواطنين في العمل، وضمان العمالة الكاملة لجميع المواطنين مع الاستفادة إلى أقصى حد من مهاراتهم، وتفضيل الاستثمار في الناس والمجتمعات المحلية على التحويلات الاقتصادية، والتركيز على الاستثمار في رأس المال البشري من خلال التعليم وتنمية المهارات.

٢- الحماية الاجتماعية

وفقا للنموذج النرويجي، يتعين على أي نظام فعال للسياسات الاجتماعية أن يوفر الأمن للأشخاص غير القادرين على العمل لأسباب صحية أو غيرها من الأسباب. وعلاوة على ذلك، لا يمكن لحقوق الفرد أن تكون مرهونة بالإعانات النقدية فقط إذ أن من حق بل من واجب كل فرد العمل والمشاركة في برامج إعادة التأهيل أو الالتحاق بالتعليم. وبالتالي، فإن برامج التأمين الاجتماعي مصممة بحيث يكون منهج العمل هو الخيار الأول بالنسبة لجميع المشاركين. وتمكن تدابير التنشيط التي تنفذ في إطار منهج العمل المواطنين من أن يكونوا مستفيدين فاعلين من الإعانات أو تشجعهم أو تجبرهم على ذلك.

ويجري استعراض حجم وتغطية الاستحقاقات بشكل منتظم على مستوى الحكومة المحلية والحكومة المركزية ويتم تحديثه في ضوء الأولويات المتغيرة. ويشير أحدث استعراض للحماية الاجتماعية في النرويج إلى أن التركيز الرئيسي ينصب على استحقاقات العجز، والخدمات الطبية والإعانات المخصصة لإعادة التأهيل المهني، واستحقاقات المرض، والمساعدة الاجتماعية خصوصا للشباب والأشخاص المهمشين، والبرامج الفاعلة الخاصة بسوق العمل الموجهة أساسا للمهاجرين الجدد، واستحقاقات البطالة، فضلا عن استحقاقات الوالد الوحيد أو الوالدة الوحيدة.

٣- خلاصة

ترتكز السياسة الاجتماعية في النرويج على نموذج منهج العمل الذي اعتمد عام ١٩٩١. وهي تسعى لتحقيق هدف العمالة الكاملة من خلال التركيز على حوافز العمل وتطوير مهارات العاطلين عن العمل. وتدل التغييرات التي أجريت منذ عام ١٩٩١ على وجود إرادة سياسية ملتزمة بتغيير صورة البرنامج من خلال التركيز على وجوب مساهمة المواطنين. ويستند تطبيق السياسات الاجتماعية إلى نهج انتقائي يركز على الفئات المحتاجة، وليس على نهج شمولي. والمؤشران الرئيسيان للنجاح هما مشاركة القوة العاملة وإنتاجيتها. فمعدل مشاركة القوة العاملة في النرويج يبلغ ٧٣,٣ في المائة تقريبا من مجموع السكان. كما تحتل النرويج مرتبة عالية فيما يخص إنتاجية اليد العاملة، وقابلية خريجي الجامعات والمعاهد للاستخدام وعوائد الاستثمار في التعليم.

دال- جمهورية كوريا

١- مقدمة

أرغمت الأزمة الاقتصادية للفترة ١٩٩٧-١٩٩٨ جمهورية كوريا على إجراء إصلاحات في سوق العمل تسمح للشركات بتسريح العمال. واستمر البلد منذ ذلك الحين في تطبيق إصلاحات هيكلية حتى حقق في أوائل عام ٢٠٠٢ انتعاشا اقتصاديا واجتماعيا. وكانت مبادرات السياسة الاجتماعية الفعالة تهدف إلى توفير الحماية الاجتماعية للعاطلين عن العمل وللأشخاص الذين أصبحوا فقراء أثناء عملية إعادة الهيكلة الاقتصادية.

وقبل الأزمة الاقتصادية، كانت مبادرة السياسة الاجتماعية الرسمية تتمثل في مفهوم دولة الرعاية المنتجة التي تشمل برنامج المساعدة الحكومية، وبرنامج المعاشات التقاعدية الوطني والتأمين الصحي الوطني. وحل برنامج ضمان الحد الأدنى لمستوى المعيشة محل برنامج المساعدة الحكومية في عام ٢٠٠٠، وهو يعترف بحق المواطنين في مستوى لائق للمعيشة.

الجدول ٢- دولة الرعاية في جمهورية كوريا: السياسات الاجتماعية، ١٩٦١-٢٠٠٠

السنة	التدابير	التحديات
١٩٦١	التأمين ضد الحوادث الصناعية	اعتماد الحكومة لأول برنامج للرعاية الاجتماعية من أجل المشاركة في تحمل الخطر والحد من المخاطرة المالية بالنسبة لأرباب العمل وتشجيع التصنيع الموجه نحو التصدير. ولم يكن البرنامج يغطي موظفي الشركات الصغيرة والمتوسطة. وكانت الدولة تنفذ قوانين التأمين ضد الحوادث الصناعية ولكنها لم تكن تمولها.
١٩٦٤-١٩٦٥	برنامج المساعدة الحكومية البرنامج الوطني للمعاشات التقاعدية	حققت برامج الرعاية هذه أهدافها، ولكن في إطار سياسي سلطوي كانت السياسات الاجتماعية ضمنه تستخدم كأدوات لتحقيق أهداف النمو الاقتصادي. ولم تشمل هذه البرامج إلا ذوي الدخل العالي وهؤلاء حصلوا على حصة الأسد من الفائض الاقتصادي. وكانت عملية اتخاذ القرارات المتعلقة بالسياسة الاجتماعية حكرا على عدد قليل من مقرري السياسات، لا يشارك فيها معظم المواطنين. ولم تكن هناك ترتيبات مؤسسية تكفل المساءلة والشفافية في إدارة برامج الرعاية الاجتماعية وضمن نظام الرعاية الاجتماعية، كانت شبكة الأمان الاجتماعي المتوفرة للعاطلين عن العمل ضئيلة مما اضطرهم إلى الاعتماد على مدخراتهم أو المساعدة من جهات خاصة.

الجدول ٢ (تابع)

السنة	التدابير	التحديات

١٩٧٧	برنامج التأمين الصحي الوطني	اعتمد أول الأمر لتغطية الشركات الكبيرة وجرى توسيع نطاقه في عام ١٩٨٩ ليشمل جميع موظفي القطاع الرسمي. أثار جدالا سياسيا حادا حول ما إذا كان ينبغي أن يشمل العاطلين عن العمل.
١٩٩٥	برنامج تأمين التوظيف مشاريع الأشغال العامة	أثناء الأزمة الاقتصادية، تم توسيع تغطية برنامج تأمين التوظيف وبرنامج الأشغال العامة لمواجهة الآثار الاجتماعية للتكيف الهيكلي وارتفاع معدلات البطالة.
١٩٩٨	الخطة الرئيسية لمعالجة البطالة	أنشئت لجنة مشتركة بين الوزارات برئاسة رئيس الوزراء من أجل معالجة مشكلة البطالة. تم توسيع شروط الأهلية لبرنامج تأمين التوظيف ليشمل جميع العاطلين عن العمل.
١٩٩٩	مبادرة الرعاية الاجتماعية المنتجة	إعترفت هذه المبادرة بالحقوق الاجتماعية لكل مواطن في مستوى معيشة لائق. وتولت الدولة المسؤولية عن توفير هذا الحق باعتباره هدفا.
٢٠٠٠	ضمان الحد الأدنى لمستوى المعيشة	يهدف هذا الضمان إلى توفير مستوى من المعيشة يساوي خط الفقر النسبي ويقدم بصورة تلقائية إعانات مالية للأشخاص في الفئة العمرية ١٨-٦٥ عندما ينخفض مستوى دخلهم إلى ما دون خط الفقر.

٢- مشاريع الأشغال العامة

أنشئت مشاريع الأشغال العامة في عام ١٩٩٥ وهي تستهدف الأشخاص الذين لم يشملهم برنامج التأمين ضد البطالة وبرنامج المساعدة الحكومية. وكانت مشاريع الأشغال العامة، في أول الأمر، تمول بالكامل باقتطاعات من مرتبات الموظفين الحكوميين، إلا أنه اعتبارا من عام ١٩٩٨، أصبحت الحكومة المركزية تقدم ١٠ في المائة والحكومة المحلية ٣٠ في المائة من التمويل. وكانت المشاريع موزعة على أربع فئات رئيسية من الأشغال هي: مشاريع صيانة البنى التحتية، بما في ذلك التحريج، وإنشاء مرافق عامة صغيرة وإصلاح المرافق العامة، ومشاريع توفر اليد العاملة لهيئات الخدمات الاجتماعية والمنظمات الخيرية ومؤسسات الرعاية الاجتماعية، ومشاريع تنظيف البيئة والمشاريع المتعلقة بتكنولوجيا المعلومات التي يشارك فيها أساسا الشباب وأشخاص ملمون بالحاسوب.

وأعطت عملية الاختيار التفضيل للأشخاص الذين هم المعيلون الرئيسيون لأسرهم، والذين تتراوح أعمارهم بين ٣٠ و٥٠ سنة أو الذين هم معوقون. واستبعد من مشاريع الأشغال العامة الأشخاص الذين يستفيدون من استحقاقات البطالة، والمتقاعدون الذين يشملهم البرنامج الوطني للمعاشات التقاعدية وكذلك الأشخاص الذين لديهم كفيل يحصل على الكسب. وأنشأت وزارة العمل قاعدة بيانات عن العمال المؤهلين إذ أن مشاريع الأشغال العامة كانت تقوم على دورات مدة كل منها ثلاثة أشهر، وكان العمال ملزمين بإعادة تقديم طلبات للعمل كل ثلاثة أشهر.

٣- ضمان الحد الأدنى لمستوى المعيشة

في عام ٢٠٠٠، انشئ ضمان الحد الأدنى لمستوى المعيشة لمواجهة الفجوة في العملية الاجتماعية المؤسسية. ففي عام ١٩٩٧، كان نحو ٣,١ في المائة من السكان يتلقون إعانات نقدية من برنامج المساعدة الحكومية كانت قيمتها تقدر بنصف خط الفقر الرسمي بالأرقام المطلقة. ولم يكن برنامج المساعدة الحكومية يشمل الأشخاص في الفئة العمرية ١٨-٦٥ إذ أنهم كانوا يعتبرون قادرين على كسب قوتهم. ويعتبر اعتماد نظام ضمان الحد الأدنى لمستوى المعيشة تحولا في المنهج إذ أنه غير مفهوم الفقر من مفهوم مطلق إلى مفهوم نسبي ورفع مستوى خط الفقر بقدر كبير. وبالإضافة إلى ذلك، ارتفع مستوى الاستحقاقات لأن نظام ضمان حد أدنى لمستوى المعيشة يكفل أن يكون مستوى المعيشة مساويا لخط الفقر النسبي. وعلاوة على ذلك، شجع نظام ضمان الحد الأدنى لمستوى المعيشة مشاركة الأشخاص من الفئة العمرية ١٨-٦٥ في برامج التدريب المهني، ومشاريع الأشغال العامة أو برامج تقديم الخدمات المجتمعية.

٤- إصلاح البرنامج الوطني للمعاشات التقاعدية والبرنامج الوطني للتأمين الصحي

نوقشت مسألة إصلاح البرنامج الوطني للمعاشات التقاعدية قبل الأزمة الاقتصادية التي حاقت بالبلد في ١٩٩٧-١٩٩٨. وركز النقاش على مسائل مثل ارتفاع معدل العائد مقارنة بالتوقعات السابقة لأزمات النمو الاقتصادي، والمخاطر التي تمثلها توقعات دورات الحياة المفردة بالنسبة للصندوق الوطني للمعاشات التقاعدية، ومركز الصندوق باعتباره مستثمرا عاديا في سوق النقد. وأدت هذه الاهتمامات إلى إصلاح البرنامج الوطني للمعاشات التقاعدية على ثلاثة مستويات. إذ خفض مستوى المعاشات التقاعدية من أجل تأمين التدفق المستقبلي للأموال واستمراريتها. وتم توسيع نطاق البرنامج ليشمل الأشخاص العاملين لحسابهم والمزارعين والعاملين الحضريين في القطاع غير النظامي. وأنشئت في عام ١٩٩٨ لجنة توجيهية تتألف من خبراء في مجال السياسة العامة، وممثلين عن أوساط الأعمال ونقابات العمال وممثلين عن المنظمات غير الحكومية وعن الحكومة، مهمتها إسداء المشورة إلى وزير المالية والاقتصاد ووزير الصحة والرعاية الاجتماعية بشأن القرارات الاستثمارية. ومع أن خيار الخصخصة قد أثير أثناء النقاش، فإن تجاهله يعتبر أمرا ذا مغزى كبير.

والنقاش السياسي الحاد حول التأمين الصحي الذي استمر ٢٥ سنة أدى في عام ٢٠٠٣ إلى توحيد الصناديق المختلفة في صندوق واحد هو الصندوق الوطني للتأمين الصحي. وبرنامج التأمين الصحي الوطني الذي أنشئ لأول مرة عام ١٩٧٧، كان برنامجا إنمائيا للرعاية الاجتماعية لا يشمل إلا الشركات الضخمة التي تستخدم أكثر من ٥٠٠ موظف. ووسع نطاق البرنامج في عام ١٩٧٨ ليشمل العاملين في القطاع العام والمعلمين. وكانت الدولة تقوم بدور تنظيمي ولم تساهم في الصندوق. ثم وسعت التغطية في عام ١٩٨٩ لتشمل الموظفين الذين يتقاضون مرتبات والأجراء المستخدمين في الشركات الصغيرة. وكان كل من أرباب العمل والموظفين يساهم بنحو ٥٠ في المائة من قسط التأمين،

الذي كان يمثل ١,٩ في المائة من الأجر في المتوسط في عام ١٩٨٠ وارتفع إلى ٢,٦٢ في المائة في عام ١٩٩٩.

وفي عام ١٩٨٨ أصبح جميع المواطنين مشمولين ببرنامج التأمين الصحي وانيطت بالمؤسسة الوطنية للتأمين الصحي مهمة إدارة الصندوق وعملية التأمين.

٥- خلاصة

إن السياسة الاجتماعية التي انتهجتها جمهورية كوريا ذات أهمية بالنسبة لمنطقة الإسكوا لعدد من الأسباب. ذلك أن مبادرات السياسة الاجتماعية الفعالة التي اتخذتها جمهورية كوريا استجابة للتحديات التي يطرحها التكيف الهيكلي والأزمات الاقتصادية والتوسع الاقتصادي الموجه نحو التصدير كانت فيما يبدو ناجحة. وتم تحقيق الاستقرار والتماسك والأمن الاجتماعي من خلال توسيع نطاق التغطية الصحية وبرنامج المعاشات التقاعدية والقانون الخاص بالحد الأدنى لمستوى المعيشة. وتمكنت جمهورية كوريا من إيجاد توافق اجتماعي وسياسي عريض القاعدة من خلال عملية ترسيخ الديمقراطية باشراك الأحزاب السياسية الرئيسية وممثلي الأوساط التجارية والعمال والحكومة. وتعمل الحكومة الحالية على تطبيق سياسة منتجة للرعاية الاجتماعية تركز على السياسات الاجتماعية باعتبارها وسيلة لتحقيق القدرة التنافسية الاقتصادية وحقا من الحقوق الاجتماعية لكل مواطن. غير أن المهمة التي تنتظر الحكومة هي الحفاظ على شمولية نظام الرعاية الاجتماعية وعلى التنمية المتوازنة. ومن شان اعتماد مبدأ الشفافية والمساءلة في إصلاح مختلف مؤسسات التنمية الاجتماعية أن يزيد من فعالية هذا النهج الناجح في السياسة الاجتماعية ويحافظ على ما يحظى به من دعم سياسي.

هاء- تونس

١- مقدمة

اعتمدت تونس، منذ نيلها الاستقلال في عام ١٩٥٦، نموذجا للتنمية الاجتماعية الاقتصادية يقيم توازنا بين التحرير الاقتصادي والتفاعل الاجتماعي ويدمج الجوانب الاجتماعية والاقتصادية للتنمية. وفي عام ١٩٩٥، كانت تونس أول بلد في منطقة جنوب البحر المتوسط يوقع اتفاق شراكة مع الاتحاد الأوروبي، وشرعت عام ١٩٩٦ في تنفيذ برامج لإعادة تأهيل المؤسسات الصناعية ومؤسسات الخدمات من أجل تمكينها من مواجهة تحديات التحرير الاقتصادي والعولمة.

وكجزء من الإصلاحات الاقتصادية الرامية إلى دفع عجلة النمو وتدعيم الاستثمار، وإرساء التوازنات على صعيد الاقتصاد الكلي، نفذت الحكومة عددا من الإصلاحات الهيكلية الرامية إلى الحد من الدعم الحكومي للاقتصاد. وفي موازاة تلك الإصلاحات، اعتمدت الحكومة تدابير للحفاظ على المستوى المعيشي للمواطن وعلى التماسك الاجتماعي سعيا إلى التقليل، بقدر الإمكان، من أضرار سياسات التحرير الاقتصادي. وقد برزت الأهمية التي توليها الدولة للبعد الاجتماعي من خلال سياسات

دعم العملة، ورفع الدخول وزيادة التغطية الاجتماعية، وبرامج القضاء على الفقر وبرامج التنمية الريفية.

وخلال العقد الماضي، أسفرت هذه التدابير الإصلاحية عن نتائج إيجابية. فقد حصل تحسن ملموس في مؤشرات القدرة التنافسية وكذلك في مؤشرات التنمية البشرية. إذ ارتفع الدخل السنوي للفرد وانخفض معدل الفقر. وارتفع متوسط العمر المتوقع عند الولادة وانخفض معدل الوفيات عند الولادة. وحصلت زيادة في معدل التعليم والالتحاق بالمدارس. وخلال الفترة ١٩٦٢-٢٠٠٠، بلغ معدل النمو العام السنوي ٥ في المائة مما أدى إلى ارتفاع الدخل الفردي بنسبة ٣ في المائة. وانخفضت نسبة السكان الذين يعيشون تحت خط الفقر من ١١,٨ في المائة في عام ١٩٩٥ إلى ٤,٢ في المائة في عام ٢٠٠٠. وفي السنة ذاتها، بلغت نسبة الأسر التي تتمتع بخدمة الكهرباء ٩٥ في المائة، وبلغ معدل الالتحاق بالمدارس ٩٢ في المائة ونسبة التعليم بين المراهقين ٧٣ في المائة. وفي عام ٢٠٠٣، بلغت نسبة الأسر التي تملك المساكن التي تعيش فيها ٨٠ في المائة تقريبا وانخفض معدل النمو السكاني إلى ١,١٢ في المائة. وتشير إحصاءات عام ٢٠٠٣ إلى أن معدل مشاركة المرأة في التعليم العالي كانت تبلغ ٥١ في المائة وفي المؤسسات العلمية ٤٠ في المائة، وفي علم العقاقير ٥٠ في المائة، وفي نظام التعليم ٥٠ في المائة، وفي الخدمة المدنية ٤٠ في المائة، وفي الهيئة الطبية ٣٣ في المائة، وفي الهيئة القضائية ٢٥ في المائة.

٢- عهد الحماية (١٨٨١-١٩٥٦)

خلال العقود الخمسة الأولى من عهد الحماية في تونس، كان تدخل الدولة في مجالات الصحة والسكن والتعليم يتم بشكل ارتجالي وكانت استجابتها لاحتياجات السكان تستند إلى نموذج انتقائي يحابي فئات عرقية معينة. وبالنسبة للإدارة الاستعمارية، كان هدف التدخل الاجتماعي هو إنشاء نخبة مهنية وطنية تساعد في إدامة الاحتلال وفي استغلال الموارد الطبيعية والبشرية. وقد استحدثت الإدارة الاستعمارية المؤسسة العامة للصحة والوقاية ومكافحة الأوبئة لأن الحالة الصحية والديمغرافية التي لم تكن مواتية لأي عملية استثمار اقتصادي طويلة الأجل. وقبل عهد الحماية، كان النظام التعليمي بكامله يرتكز على الدين وعلى القرآن الكريم. وفي عام ١٨٨٣، أنشئت الإدارة العامة للتعليم من أجل إيجاد نخبة محلية تعوض النقص العددي في صفوف الأوروبيين. وابتداء من عام ١٨٩٧، شرعت الإدارة الاستعمارية في تنفيذ سياسة إسكانية تهدف إلى تحسين الأحوال المعيشية للطبقات الشعبية. وفي ذلك الوقت، كان ١٠ إلى ١٥ في المائة فقط من السكان يعيشون في مساكن صحية وكان مليون تونسي، أي ثلث مجموع السكان، يعيشون في مساكن بدائية تفتقر إلى مياه الشرب، والغاز، والكهرباء، والبطاطين.

وخلال المرحلة الثانية من عهد الاستعمار، أي خلال الفترة ١٩٣٠-١٩٥٦، اضطرت الإدارة الاستعمارية إلى اعتماد سياسة "تكافؤ الفرص" بين الأجانب والسكان الأصليين، نظرا للتطورات الاقتصادية والاجتماعية من جهة، وصعود الحركات الاجتماعية وازدياد ضغوط الحركة النقابية من

جهة أخرى. وخلال هذه المرحلة، اتخذت السياسات الاجتماعية شكلا أيديولوجيا وسياسيا يمكن تلخيصه كما يلي:

(أ) منح الاستعمار معنى سياسيا وعقائديا من خلال الاستناد إلى نظريات قانونية تضفي الشرعية عليه؛

(ب) الترويج من خلال الخطاب السياسي لفكرة إدماج السكان الأصليين في عملية التنمية الاجتماعية الاقتصادية، والسعي لتحقيق المساواة بين الأفراد والفئات العرقية والسكانية المختلفة، وإعادة توزيع الموارد؛

(ج) تدخل الحكومة في الشؤون الاجتماعية عن طريق إعادة تنظيم الوضع السياسي والإداري والمالي، وإنشاء وزارة الصحة العمومية ووزارة العمل والحيطة الاجتماعية، وكذلك إنشاء هيئة لإعادة البناء والإسكان.

وكانت النخبة التونسية راضية عن المضمون الأيديولوجي للنموذج الاجتماعي وما يرتبط به من أساليب قانونية وإدارية.

٣- الدولة الوطنية (١٩٥٦-)

ترتبط نماذج السياسة الاجتماعية التي طبقتها الدولة المستقلة منذ عام ١٩٥٦ بنماذج التنمية الاقتصادية التي تغيرت مع المذاهب الاقتصادية التي اتبعتها تونس في السياق الدولي المتغير رغم أن بعض العناصر الأساسية للسياسة الاجتماعية لم تتغير. وفيما يلي وصف للمراحل الرئيسية الأربع التي مرت بها السياسة الإنمائية منذ الاستقلال.

كانت السياسة الاجتماعية خلال الفترة ١٩٥٦-١٩٦٩ تتسم بالتعاضد والتخطيط المركزي القائم على نماذج اجتماعية تسعى إلى تحقيق تكافؤ الفرص وتعزيز الرخاء الجماعي. وخلال هذه الفترة، عملت الدولة على تجميع رؤوس الأموال في إطار نموذج اشتراكي للتنمية، وسعت في الفترة ١٩٦٢-١٩٦٩ إلى تعبئة الموارد بكثافة من أجل تجهيز البنى الأساسية الاجتماعية والاقتصادية اللازمة للتصنيع. وفي الوقت ذاته، جرى التركيز على تكوين رأس المال البشري وتحديث المجتمع. ومثلت مجالات الصحة والتعليم وتحرير المرأة آفاق العمل الاستراتيجي للدولة المستقلة. وكانت أهم الخطوات التي اتخذت من أجل التحديث خلال هذه الفترة تحديد معنى السياسة الاجتماعية، وعلمنة الحياة الاجتماعية والسياسية، واعتماد شعار "الإنسان هو لب المسعى الاقتصادي". وأدت هذه الخطوات إلى تحقيق العدالة الاجتماعية وإنشاء مجتمع متوازن يسوده الوئام، وتأكيد حق الجميع في الرعاية الصحية والتعليم والمسكن والعمل، واستحداث نظام للضمان الاجتماعي يشمل جميع العاملين، وإنشاء ورشات عمل لمكافحة البطالة وإعادة ترتيب نظام التعليم حسب النموذج الفرنسي.

وبعد إخفاق نموذج التخطيط المركزي، توجهت تونس، خلال الفترة ١٩٧٠-١٩٨٦، نحو سياسة الانفتاح على اقتصاد السوق مما أدى إلى تشجيع الاستثمارات الخاصة وتكثيف المبادلات التجارية مع الدول الأجنبية. وتميزت هذه المرحلة بإعادة تنظيم النظم القائمة وإصلاحها والاستعاضة عن القطاع العام بالقطاع الخاص بوصفه محركا للنمو. وزادت موارد الدولة مع ازدياد النمو. فقد زاد عدد فرص العمل ثلاثة أضعاف ما كان عليه وزاد الدخل الفردي بنسبة ٥٠ في المائة بالأرقام الحقيقية مع فتح مجال أوسع للاستثمارات الإنتاجية الكثيفة الاستخدام للأيدي العاملة. واتسع دور القطاع الخاص نتيجة لسياسة الحكومة الرامية إلى تشجيع الصادرات وإيجاد فرص العمل. وأصبحت الدولة تؤدي دور الراعي لنمو المبادلات الخاصة وتولت تنسيق التشريعات والآليات المتعددة وتقديم الدعم المالي لمشاريع الاستثمار الرامية إلى زيادة الصادرات والعمالة. واعتمدت الحكومة سياسة دعم أسعار السلع الاستهلاكية الأساسية. وقد تمحورت السياسة الاجتماعية خلال تلك الفترة حول توسيع العمل المأجور والعمل المستقل، والتنمية الجهوية، ولا سيما الريفية، والقضاء على الفقر.

واعتبارا من عام ١٩٨٧ وحتى الآن، سعت تونس إلى معالجة أزمتها الاقتصادية من خلال التكييف الهيكلي وانتهاج سياسة تستهدف تلبية الاحتياجات. ووضعت تونس، بالتعاون مع صندوق النقد الدولي والبنك الدولي، برنامجا لإعادة الهيكلة الاقتصادية، وحددت استراتيجية اجتماعية اقتصادية للفترة ١٩٨٧-١٩٩١. وتطلبت هذه الاستراتيجية تصحيح وضع العملة، وتخفيض حجم الطلب المحلي، وربط زيادة الأجور بزيادة الإنتاجية. كما استلزمت تحرير الاقتصاد التونسي من خلال تفكيك جهاز الإنتاج الحكومي القائم، ورفع الحماية لتعزيز القدرة التنافسية للمؤسسات، والتحرير التدريجي للواردات، وخفض الرسوم الجمركية، وخصخصة مؤسسات القطاع العام وإصلاح النظام الضريبي. وعلاوة على ذلك، تطلبت الاستراتيجية إعادة صياغة السياسة الاجتماعية من خلال التركيز على تقديم المساعدة لأشد الفئات الاجتماعية حرمانا، وإعادة النظر في دعم السلع الاستهلاكية وضمان مشاركة المواطنين في الإنفاق الاجتماعي.

وبعد توقيع اتفاق الشراكة الاقتصادية مع الاتحاد الأوروبي في عام ١٩٩٥، بشأن انضمام الاقتصاد التونسي إلى منطقة التجارة الحرة في عام ١٩٩٨، دخلت تونس مرحلة جديدة من مراحل التنمية الاجتماعية الاقتصادية تهدف إلى دعم القدرات الوطنية في مواجهة متطلبات الانفتاح الاقتصادي والليبرالية، وذلك من خلال استثمارات مادية وغير مادية واستثمارات تكنولوجية ذات أولوية واستثمارات لحماية البيئة. وتشمل الاستثمارات غير المادية الدراسات التشخيصية، والحصول على الشهادات، والتسويق، والمساعدة الفنية بينما تشمل الاستثمارات المادية المختبرات والمساعدة في إعادة الهيكلة المالية. أما الاستثمارات التكنولوجية ذات الأولوية، فهي توفر حوافز للمؤسسات الصناعية ومؤسسات الخدمات المرتبطة بها. ويستهدف برنامج التأهيل ٢٠٠٠ مؤسسة صناعية وخدمية، باستثمار إجمالي قدره ٢,٥ مليار دولار، تتكفل الدولة بـ ١٠ إلى ٢٠ في المائة منه. أما النسبة المتبقية، فتؤمن من اعتمادات مصرفية أو بالتمويل الخاص. ومن أهم الخطوات التي اتخذت على المستوى الاجتماعي إعادة تأهيل الموارد البشرية وتحسينها، وإنشاء وزارة التكوين المهني والتشغيل في عام ١٩٩٠، وإصلاح نظام التعليم وإصدار القانون التوجيهي للتكوين المهني (تنمية

القـــدرات والمهـــارات لصـــالح المؤسســـات بالتعـــاون مـــع الاتحـــادات المهنيـــة ووفقـــا لاحتياجات الاقتصاد).

٤- التغير في مجال السياسات الاجتماعية

على ضوء هذه الخلفية التاريخية، طرأت تغيرات على السياسات الاجتماعية في أربعة مجالات رئيسية. فقد تغير دور الدولة ووظيفتها في المجتمع وتم تقليص دور الدولة في مجال التنمية وجرى تخفيض برامج المساعدة في حين أن نظام التمويل الاجتماعي الذي يشمل توفير الرعاية الصحية والتعليم مجانا ودعم السلع الاستهلاكية الرئيسية ظل قائما. ويبحث هذا الجزء التطورات في السياسات الاجتماعية فيما يتعلق بالإسكان والسكان والنهوض بالمرأة والعمالة.

(أ) الإسكان

خلال مرحلة التخطيط المركزي (١٩٥٦-١٩٦٩)، تركزت سياسة الحكومة على تحسين الأحوال المعيشية للطبقات الشعبية. فأنشئ في عام ١٩٥٦ الصندوق القومي لتحسين المسكن، والشركات التعاونية العمالية للمساكن، والشركة الوطنية العقارية التونسية، بهدف تحقيق هذا الهدف غير أن هذه المؤسسات لم تحرز إلا قدرا محدودا من النجاح. إذ لم ينتقل إلى المساكن الجديدة إلا عدد قليل من النازحين وبقيت أحياء المساكن العشوائية على حالها.

واتسمت السياسات خلال الفترة ١٩٦٩-١٩٨٨ بالإبقاء على سياسة التخطيط الاقتصادي بدعم من الدولة، مع العودة، في الوقت نفسه، إلى سياسة الليبرالية الاقتصادية والابتعاد عن سياسة التعاضد السابقة. أنشئت مؤسسات جديدة لمواجهة الطلب المتزايد على الإسكان، وإعادة توجيه السياسة الاقتصادية وتطوير الجهاز الحكومي. وكان من بين تلك المؤسسات الوكالة العقارية للإسكان التي أنشئت في عام ١٩٧٣ بهدف شراء الأراضي، والصندوق القومي للادخار السكني الذي أنشئ في عام ١٩٧٣ أيضا، بهدف تجميع مدخرات الأسر، ومنح قروض ميسرة ومساعدات للأسر التي تريد الحصول على مساكن، وصندوق النهوض بمساكن الموظفين الذي أنشئ عام ١٩٧٧ لمنح قروض للموظفين.

ومنذ عام ١٩٨٨ وحتى اليوم، ظل دور الدولة يتقلص تدريجيا بينما يزداد التوجه نحو الليبرالية الاقتصادية. وشكلت الحكومة لجنة خاصة لوضع سياسة جديدة في مجال الإسكان، تحقق أهداف برامج الإصلاح وتتلاءم مع واقع قطاع الإسكان. وركزت استراتيجية الإسكان خلال هذه المرحلة على هدفين هما: شراء ١٠٠ كيلومتر مربع من الأراضي الصالحة لبناء المساكن الاجتماعية لذوي الدخل المحدود، وتأهيل الأحياء الشعبية وإنشاء صندوق التضامن الوطني للأشخاص الذين لا تشملهم البرامج والمشاريع العادية للدولة وللمجموعات المحلية.

(ب) السكان

تنتهج تونس سياسة سكانية نموذجية تساهم في ضبط النمو السكاني. وخلال الفترة ١٩٥٦-١٩٥٩، كانت السياسة السكانية تهدف إلى تخفيض معدل الخصوبة عن طريق مجموعة من القوانين والإصلاحات تستهدف منح المرأة حقوق المواطنة الكاملة وتسهيل مشاركتها التدريجية في اتخاذ القرارات الخاصة والعامة. ومن تلك القوانين والإصلاحات قانون الأحوال الشخصية الصادر عام ١٩٥٦ والذي يمنع تعدد الزوجات، ونظام إصلاح التعليم الصادر عام ١٩٥٨، والدستور التونسي الصادر عام ١٩٥٩ والذي يكرس مبدأ المساواة بين الرجل والمرأة. وخلال السبعينات، أنشئ الديوان الوطني للعائلة والسكان والمجلس الأعلى للسكان. وفي أوائل الثمانينات، اعتمد نظام التعليم الأساسي والإلزامي بالنسبة إلى الأطفال حتى سن الحادية عشرة. وخلال العقد ذاته، أنشئت وزارة المرأة والعائلة، والمجلس الوطني للمرأة والتنمية، ومركز البحوث والدراسات والتوثيق والإعلام حول المرأة.

ويمكن استخلاص عبرتين أساسيتين من تحليل التجربة التونسية في مجال السياسة السكانية: فالعبرة الأولى أن العامل الرئيسي في خفض معدل الخصوبة كان تأخير سن الزواج وليس برامج تحديد النسل، على أهميتها في خفض معدل الخصوبة. والعبرة الثانية أن الإرادة السياسية هي المفتاح الرئيسي للنجاح في خفض معدل الخصوبة، وبالتالي، في التحكم بالنمو السكاني.

(ج) تحرير المرأة والنهوض بها

يمثل النهوض بالمرأة وتدعيم مكانتها في المجتمع عاملا أساسيا ومبدأ ثابتا وركنا من أركان سياسة التنمية الاجتماعية في تونس. واليوم أصبحت حقوق المرأة موضوع إجماع في كافة الأوساط الاجتماعية التونسية. ومبدأ المساواة القانونية بين المرأة والرجل مكرس في قانون الأحوال الشخصية لعام ١٩٥٦ وفي الدستور التونسي لعام ١٩٥٩. وأدخلت تعديلات على قانون الأحوال الشخصية لإعطاء المرأة حقوقا جديدة على صعيد الحرية الفردية وحضانة الأطفال.

وأنشئ عدد من الهياكل والمؤسسات الداعمة للنهوض بالمرأة، أهمها وزارة شؤون المرأة والعائلة، والمجلس الوطني للمرأة والأسرة، واللجنة الوطنية للمرأة والتنمية، ومركز البحوث والدراسات والتوثيق والإعلام حول المرأة. وقد أنشئت هذه الهياكل والهيئات من أجل تسهيل إدماج المرأة في عملية التنمية وتعزيز مشاركتها في صنع القرار. وزيادة على ذلك، فإن استراتيجية إدراج قضايا المرأة والرجل في عملية التخطيط تسعى إلى تحقيق المساواة بين الجنسين.

(د) سياسة العمل والفقر

تشغل مسألة العمل والتدريب المهني مكانة مركزية في السياسة الإنمائية منذ عام ١٩٩٠ ولا تزال على رأس قائمة الأولويات الوطنية. واعتمدت سياسة شاملة للقضاء على الفقر تأخذ في الاعتبار الأبعاد الجغرافية والاجتماعية والاقتصادية للفقر. وتركز هذه السياسة على تحديد واستهداف

المناطق الأكثر عرضة للفقر وتأخذ في الاعتبار وضع الأسر والأفراد كوحدة لقياس ظاهرة الفقر، وتحاول تأمين مصادر للدخل وتشجيع العمالة والتدريب.

وكان الهدف الرئيسي من التشخيص المؤسسي للفقر واعتماد آليات جديدة للتنمية الاجتماعية والقضاء على الفقر البحث عن مصادر جديدة لتمويل برامج القضاء على الفقر. وأنشأت الحكومة صندوق التضامن الوطني والصندوق الوطني للتشغيل والبنك التونسي للتضامن من أجل تحقيق هذا الهدف. ويهدف صندوق التضامن الوطني إلى إعادة إدماج السكان المستهدفين في الوسط الاقتصادي والاجتماعي في مناطق معنية وعلى صعيد الوطن في حين أن الصندوق الوطني للتشغيل يستهدف تدعيم الآليات القائمة وتحسين إمكانيات تشغيل الشباب، ورصد فرص العمل في مختلف قطاعات الاقتصاد. أما البنك التونسي للتضامن، فهو يوفر التمويل للتنمية الاجتماعية من خلال تشجيع العمل الحر وإقامة المشاريع وكذلك من خلال تمويل مشاريع لصالح سكان المناطق الحضرية والريفية.

٥- آليات إعداد وتنسيق السياسات الاجتماعية

تمثل خطة التنمية الاجتماعية الاقتصادية في تونس الأداة الرئيسية التي تستخدم في تخطيط وتنسيق السياسة الاجتماعية. واتخذ الإطار المؤسسي، تدريجيا، شكل الليبرالية الاقتصادية وأصبحت عملية التخطيط تستند إلى احتياجات السوق. وقد حصل هذا التغيير في إطار اقتصاد عالمي يتسم، نظريا، بعودة الليبرالية الجديدة بزخم، وواقعيا بتحرير المبادلات وفتح الحدود بطريقة أوسع فأوسع. وخلال التسعينات، انتهجت تونس سياسة تحرير اقتصادي كانت المخططات التنموية بمقتضاها تعد في أربع مراحل هي: تقييم نتائج المخطط السابق، والإعداد التقني، والتشاور، واتخاذ القرار.

والهيئات المعنية بتخطيط وتنفيذ السياسة الاجتماعية هي المجلس الاقتصادي والاجتماعي، الذي يقوم بدراسة المسائل ذات الطابع الاقتصادي والاجتماعي، وبإبداء الرأي في المسائل التي قد تكون موضوع نصوص تشريعية أو تنظيمية، ووزارة الشؤون الاجتماعية، التي تؤدي دورا مركزيا في صياغة السياسات الاجتماعية للحكومة وتطبيقها، ولا سيما فيما يتعلق بالعمل، والضمان الاجتماعي، والعمالة، والتنمية الاجتماعية، والرعاية الاجتماعية، ووزارة التكوين المهني والتشغيل، التي تهدف إلى تحقيق التنمية من خلال النهوض بالعمالة والتحكم بالبطالة.

٦- تحديات العولمة

حققت تونس نتائج اجتماعية واقتصادية باهرة، بفضل سياسة بعيدة النظر تستهدف توليد الموارد وإعادة توزيع الثروات، ومن خلال استثمارات هامة في تنمية الموارد البشرية. وتعد تونس من بين البلدان النامية التي وفقت في التفاوض مع المؤسسات المالية الدولية على ضمان بعض الحرية في التصرف. وهكذا ضمنت استقلالية القرار المحلي، لمصلحة التوازنات الوطنية والتماسك الاجتماعي.

ويرجع نجاح النموذج التونسي، في جزء منه، إلى العملية الإصلاحية وتواصلها زمنيا. وقد دخلت تونس الآن مرحلة جديدة من مراحل التنمية تتطلب كفاءة في الأداء وقدرة تنافسية وجودة. ويتوقف نجاح تونس في الاندماج في الاقتصاد العالمي على قدرتها على مواجهة تحديات المنافسة، وتعزيز التماسك الاجتماعي، ومواصلة التنمية بطريقة تكفل التوزيع العادل لثمار النمو بين المواطنين جميعا.

٧- خلاصة

تعاني تونس، شأنها شأن البلدان العربية الأخرى، من مشاكل اجتماعية اقتصادية تسعى الحكومة إلى التخفيف من حدتها أو التغلب عليها. ومع ذلك، فقد قطعت تونس أشواطا شاسعة في ميدان التنمية الاجتماعية. ومنذ عام ١٩٥٦، سبقت تونس جميع البلدان العربية الأخرى فيما يخص التدابير المتخذة لتحرير المرأة وتعزيز دورها في المجتمع. وأحكام الدستور التونسي وقانون الأحوال الشخصية والمتعلقة بحقوق المرأة والمساواة القانونية بينها وبين الرجل تمثل خطوة كبيرة إلى الأمام. وبالإضافة إلى ذلك، أحرزت تونس تقدما كبيرا في معالجة المشاكل الاجتماعية، بفضل الأهمية التي توليها للسياسات الرامية إلى معالجة الفقر والبطالة والتهميش الاجتماعي والتدابير التي اتخذتها في هذه المجالات. وعلاوة على ذلك، اضطرت تونس إلى الاستجابة لبعض الشروط التي فرضها البنك الدولي فيما يتعلق بخصخصة القطاع العام وإعادة هيكلة الاقتصاد، شأنها في ذلك شأن البلدان العربية الأخرى. غير أن تونس حرصت على أن تكون هذه التدابير خاضعة لمراقبة الدولة وألا تتعدى على استقلال البلد وسيادته.

ثانيا- مبادئ توجيهية لصياغة السياسات الاجتماعية في منطقة الإسكوا

ألف- مقدمة

من الصلات الأساسية بين التنمية الاقتصادية والاجتماعية تحسين الرفاهية المادية والأحوال المعيشية للناس من خلال المشاريع الإنتاجية. ومن المسائل التي تبحثها السياسات الاجتماعية التوزيع العادل للفوائد والأضرار المرتبطة بالنمو الاقتصادي الكلي. وتشمل القضايا الاجتماعية الهامة في منطقة الإسكوا التغير في مدى انتشار الفقر، والتفاوت الشديد في توزيع الدخل، واستمرار ارتفاع معدلات البطالة والعمالة الناقصة، وارتفاع كلفة المعيشة قياسا بالدخل بالنسبة لغالبية السكان، وتدهور الأحوال المعيشية، والممارسات المضادة للمنافسة. ومن الأهداف الرئيسية للسياسات الاجتماعية بالنسبة لهذه المسائل التدخل في دورة الفقر والتخفيف من نتائجه. وأي ضعف في تنفيذ السياسات الاجتماعية يساهم في انتشار الفقر وازدياد حدته، سواء بصورة مباشرة أو غير مباشرة. وعلى هذا الأساس، فإن أي استراتيجيات يوصى بها لتعزيز القدرات المؤسسية في التعامل مع السياسات الاجتماعية ومعالجة المشاكل الاجتماعية الراهنة يمكن أيضا اعتبارها تدابير لتخفيف حدة الفقر.

وهناك عدة عقبات تعترض أي محاولة لنقل التجارب الناجحة للبلدان المختارة إلى منطقة الإسكوا. ولا بد من التغلب على تلك العقبات من أجل صياغة وتنفيذ سياسات اجتماعية يمكن أن تستفيد منها المنطقة. وينبغي أن تكون النهج المتبعة في التغيير متمشية مع الالتزامات التي يتضمنها إعلان كوبنهاغن بشأن التنمية الاجتماعية وبرنامج عمل مؤتمر القمة العالمي للتنمية الاجتماعية لعام ١٩٩٥، وأهمها القضاء على الفقر المدقع، ودعم العمالة الكاملة باعتبارها من الأهداف الأساسية للسياسة العامة، وتعزيز الإدماج الاجتماعي القائم على تعزيز جميع حقوق الإنسان وحمايتها، وتحقيق المساواة بين الرجل والمرأة، وضمان أن تشمل برامج التكييف الهيكلي أهداف التنمية الاجتماعية، وزيادة الموارد المخصصة للتنمية الاجتماعية، وإيجاد بيئة اقتصادية وسياسية واجتماعية وثقافية وقانونية تمكن الناس من تحقيق التنمية الاجتماعية وتكفل المساواة للجميع في الحصول على التعليم والرعاية الصحية الأولية.

ويبحث الجزء باء من هذا الفصل الطرق التي يمكن من خلالها لبلدان الإسكوا أن تستفيد من تجارب البلدان الخمسة التي استعرضها الفصل الأول في تخطيط وتنفيذ سياساتها الاجتماعية. ونظرا إلى الخصائص التاريخية والثقافية التي يتميز بها كل بلد والى أن المؤسسات الاجتماعية اللازمة لتنفيذ السياسة الاجتماعية لا يمكن أن تنقل كما هي إلى بلد آخر، فإن الجزء الأول من هذا الفصل يسعى إلى استنتاج العناصر المشتركة في تجارب تلك البلدان الخمسة التي ساهمت في فعالية ونجاح سياساتها الاجتماعية.

الجدول ٣- عناصر النجاح الرئيسية في تنفيذ السياسات الاجتماعية في بلدان مختارة

البلد النموذج	العناصر أو المؤشرات الرئيسية للنجاح	الأداة الرئيسية	تاريخ بدء التنفيذ
كندا نموذج الرعاية	استثمار كثيف في الصحة والتعليم وإعادة التدريب يستأثر بجزء كبير ومتزايد من الإنفاق العام	ضمان اجتماعي رفيع المستوى للجميع، خاصة النساء والعاطلين عن العمل	أواخر الستينات.
ماليزيا نموذج الاستثمار الاجتماعي	القضاء على الفقر وإعادة هيكلة المجتمع	إشراك جميع الأطراف في صنع القرار مع تركيز على الجانب الاجتماعي	من ١٩٥٧ حتى منتصف الثمانينات: الحكومة تقوم بدور رائد في التمويل والإدارة والتنفيذ. من منتصف الثمانينات حتى عام ١٩٩٧: زيادة دور القطاع الخاص وإشراك المنظمات غير الحكومية. من منتصف عام ١٩٩٧ حتى عام ٢٠٠٣: توفير الخدمات الاجتماعية للفقراء.
النرويج نموذج نهج الإنتاجية	ارتفاع معدل مشاركة القوة العاملة وارتفاع الإنتاجية	التعليم ورفع مستوى المهارات	١٩٤٥-١٩٥٧ إنشاء دولة الرعاية. ١٩٥٨-١٩٧٠ رعاية اجتماعية شاملة. ١٩٧٠-١٩٩٠ نمو غير محدود. ١٩٩٠-٢٠٠٤ أنشطة مستهدفة.
جمهورية كوريا نموذج الاستثمار الاقتصادي في إطار نظام شمولي	النمو الاقتصادي والتصنيع كقوة دافعة للتنمية. السياسات الاجتماعية كانت مهملة قبل منتصف التسعينات	استثمار كبير في تطوير المهارات على نحو يوازي مستوى التصنيع	١٩٦٢-١٩٨٠ التركيز على النمو الاقتصادي. ١٩٨٠-١٩٩٥ اعتماد سياسات رعاية مختارة. ١٩٩٦-٢٠٠٤ تدعيم السياسات الاجتماعية.
تونس نموذج الحكم السليم المرن	اعتماد سياسات اقتصادية وانفتاح على أوروبا تدعمهما سياسات اجتماعية تهدف إلى تخفيف العبء عن الفقراء	تخطيط حكيم للسياسات الاجتماعية والاقتصادية معا	١٩٧٠ فتح الاقتصاد. ١٩٨٧ إصلاحات اقتصادية ذات عنصر اجتماعي قوي.

والمتطلبات المؤسسية الاجتماعية والسياسية الرئيسية اللازمة لضمان نجاح السياسات الاجتماعية تتراوح بين التنسيق الملائم بين مختلف الوزارات المعنية بمعالجة القضايا الاجتماعية، بما

في ذلك الصحة والعمل والتعليم والتخطيط والمرأة والفئات الضعيفة والشباب من جهة، والممارسات القضائية النزيهة والنظم المالية التكافلية. وفي هذا الصدد، تعتبر حالة ماليزيا نموذجية. والعمالة الكاملة هي أيضا من المطالب الأساسية، مع أن تحقيقها أمر صعب نظرا إلى انتشار تكنولوجيا المعلومات والاتصالات وغيرها من التكنولوجيات الجديدة. غير أن القيمة الاجتماعية لزيادة الإنتاجية هي القوة الدافعة وراء النجاح الاقتصادي للسياسات الاجتماعية. وقد أظهرت تجارب ماليزيا والنرويج وجمهورية كوريا أنه يمكن الحصول على فوائد طويلة الأجل بالتركيز على تحسين إنتاجية القوة العاملة من خلال اتباع سياسات فعالة في مجال القوة العاملة. ومن المتطلبات الهامة الأخرى الشفافية في عملية صنع القرار، وإشراك مختلف قطاعات المجتمع بما في ذلك النساء والفقراء والمجتمع المدني. وباستثناء جمهورية كوريا، أظهرت جميع البلدان المستعرضة في الفصل الأول مستويات عالية من الشفافية والمشاركة. وعلاوة على ذلك، تظهر تجربة هذه البلدان أن وجود بيئة مستقرة وداعمة يسهل اتباع مسلك عمل متواصل مدة طويلة ويتيح بالتالي تطوير السياسات الاجتماعية بصورة منتظمة وتراكمية. وهذه العوامل، بالإضافة إلى عدم وجود كوارث طبيعية وحروب وصراعات داخلية وإيديولوجيات متطرفة، أدت إلى التزام عام بتعزيز أهداف السياسة الاجتماعية، بما في ذلك تحسين نوعية الحياة.

باء- متطلبات السياسات الاجتماعية الفعالة

يلخص الجدول ٤ موقف كل بلد إزاء المتطلبات المذكورة أعلاه. وتحتل هذه المتطلبات أولوية عالية في جدول أعمال جميع البلدان التي شملها الاستعراض، باستثناء جمهورية كوريا. وتختلف جمهورية كوريا من حيث أن القوة الدافعة للنمو فيها كانت التصنيع المكثف وأن السياسات الاجتماعية لم تحظ بالاهتمام اللازم. والنمو الاقتصادي الذي تحقق نتيجة لارتفاع معدل إنتاجية القوة العاملة خلال الستينات والسبعينات ضمن تنمية سريعة للجميع.

الجدول ٤- متطلبات التنفيذ الفعال للسياسات الاجتماعية
مواقف بلدان مختارة

المتطلب	كندا	ماليزيا	النرويج	جمهورية كوريا	تونس
تنسيق تام بين الوزارات المعنية	أولوية	أولوية	أولوية	لا شيء[i]	أولوية عالية
الشفافية في الحكم والمساءلة العامة	أولوية عالية	أولوية	أولوية	أولوية عالية منذ عام ١٩٩٩	أولوية
نظام مالي قائم على المساواة بين الناس	أولوية عالية	أولوية عالية	أولوية	أولوية منخفضة	أولوية عالية منذ الاستقلال
لامركزية صنع القرار	أولوية	أولوية	أولوية	أولوية عالية منذ عام ١٩٩٥	أولوية عالية

الجدول ٤ (تابع)

المتطلب	كندا	ماليزيا	النرويج	جمهورية كوريا	تونس
مشاركة فعالة للمجتمع المدني في الحوار المتعلق بالسياسة العامة	أولوية عالية منذ منتصف التسعينات	أولوية	أولوية	أولوية عالية منذ عام ١٩٩٩	أولوية عالية
العمالة الكاملة	أولوية متوسطة	أولوية عالية	أولوية عالية	أولوية عالية منذ عام ١٩٩٥	أولوية عالية منذ عام ١٩٧٠
المساواة بين الجنسين	أولوية عالية	..	أولوية	..	أولوية عالية
الاستقرار السياسي	مستقر إلى حد كبير	مستقر إلى حد كبير	مستقر إلى حد كبير	توتر مع كوريا الشمالية	مستقر إلى حد كبير
الاستعداد للعولمة	أولوية	أولوية	أولوية	أولوية	أولوية

ملاحظة: النقطتان (..) تشيران إلى أن البيانات غير متوفرة.

(أ) يمكن وصف نظام الحكم الشمولي في جمهورية كوريا بأنه يشبه النظام السائد في بعض بلدان الإسكوا.

وينبغي لحكومات بلدان الإسكوا، لكي تستفيد إلى أقصى حد من التجارب الناجحة للبلدان الأخرى وتضمن أن تكون سياساتها الاجتماعية فعالة، أن تنظر في عدد من القضايا المحددة والعقبات المحتملة التي يمكن أن تواجهها في تنفيذ تلك السياسات. وقد تثير عملية التغيير التي ينطوي عليها تنفيذ سياسات اجتماعية فعالة شعورا بعدم الأمان لدى بعض البلدان، بينما تتطلع إليها بلدان أخرى وترحب بها. والبلدان التي تأخر التكيف مع التغير معرضة لأن تواجه شتى المشاكل الهيكلية والمؤسسية التي تنعكس على المواقف والسلوك على المستويين الاجتماعي والفردي.

١- التنسيق التام بين الوزارات المعنية

تتأثر العلاقة بين التنمية الاقتصادية والمجتمع والحكم السليم بعدة عوامل معقدة ومترابطة. ذلك أن التقدم في مجال معين مرهون بالتقدم في المجالات الأخرى. وبالتالي، فإن دور الحكومة في تحقيق التنمية الاجتماعية على المستوى الوطني يتمثل في إشراك الوزارات والوكالات على كافة المستويات وتنسيق جهودها وتعزيز التعاون بينها. وينبغي تنظيم ظروف العمل كما ينبغي من حيث التخصص والأدوار، كما ينبغي تحديد المسؤوليات بوضوح ضمن إطار قانوني مؤسسي بحيث تظل مستقلة عن النفوذ الشخصي. ومن الضروري ضمان أن يكون الحكم السليم من خلال القوانين وليس من خلال الأشخاص. وعلاوة على ذلك، يمكن كسب الدعم الشعبي للسياسات والتدابير من خلال تفسيرها بوضوح وفتح باب النقاش بشأنها والتوزيع العادل للفوائد المستمدة منها. وينبغي النظر إلى السياسات على أنها عمليات ديناميكية يمكن تكييفها مع المعارف والتقنيات الجديدة ومع الظروف العالمية والإقليمية المتغيرة.

وهيكل السلطة بالنسبة للسياسات الاجتماعية في ماليزيا يوفر نموذجا قيما ومهما بالنسبة إلى منطقة الإسكوا. فعلى أعلى مستوى، نجد مجلس التنمية الوطني، المؤلف من جميع الوزارات التي تعالج القضايا الاجتماعية والذي يرأسه رئيس الوزراء وتتمثل مهمته في تحسين الرفاه الاجتماعي الاقتصادي للسكان. وتوزع السلطة من خلال عدد من اللجان على المستوى الوطني والاتحادي والولاية والمقاطعة والتي تجتمع بشكل منتظم لتنسيق واستعراض تنفيذ المشاريع وحل المشاكل المتصلة بذلك. وتقوم برصد ومراقبة هذه الهيئات بشكل منتظم لجنة الرصد والتنسيق التي يديرها رئيس الوزراء مباشرة. ولا مركزية عملية صنع القرار في كندا مهمة أيضا بالنسبة لمنطقة الإسكوا. ففي المجالين الرئيسيين للسياسة الاجتماعية، أي الصحة والتعليم، يتمثل دور النظام الاتحادي للحكومة الوطنية لكندا في المشاركة في تصميم النظم واستخدام التحويلات من المستوى الاتحادي إلى مستوى الأقاليم كوسيلة لتشجيع الأقاليم على إقامة نظام وطني.

ويستلزم تحسين تنفيذ السياسات الاجتماعية على مستوى صنع القرار في منطقة الإسكوا ما يلي:

(أ) التعاون بين الوزارات والوكالات المسؤولة عن مختلف جوانب السياسات الاجتماعية، بما في ذلك التعليم والصحة والإسكان والبيئة والرعاية الاجتماعية؛

(ب) الحد من دور الوزارات والوكالات الحكومية، وإزالة التداخل في الوظائف، وترشيد العلاقات بين الوزارات والوكالات بشكل منطقي وفعال؛

(ج) إدراك أهمية التنمية العادلة المتوازنة والاعتراف بأن النمو الاقتصادي لا يمكن دعمه إلا من خلال تقدم موازٍ في المجالات الاجتماعية؛

(د) القدرة على تعبئة الموارد اللازمة للتقدم الاجتماعي، غير التعليم والصحة، بما في ذلك تقديم المساعدة الاجتماعية للفئات السكانية الضعيفة.

٢- الشفافية في الحكم والمساءلة العامة وإصلاح الخدمة المدنية

من المعروف أن الفساد يلحق ضررا خطيرا بالتنمية الاقتصادية والاجتماعية ويؤدي إلى عدم الكفاءة واستغلال الشعب. ويحصل الفساد عندما يستغل شخص ذو سلطة رسمية منصبه من أجل الكسب الشخصي أو تحقيق مكاسب لأسرته أو الفئة الاجتماعية التي ينتمي إليها. ويمكن الحد من الفساد من خلال زيادة المساءلة بالنسبة للسياسات العامة، وربط الأجور بالإنتاجية في الوظائف الحكومية، وزيادة الشفافية فيما يتعلق بتنفيذ الالتزامات السياسية. والتقصير في المؤسسات والمنظمات وكذلك في سلوك الشخصيات السياسية يمكن عزوه في الغالب إلى المحسوبية ومحاباة الأقارب وعدم تطبيق القواعد المهنية ومعايير النزاهة.

وإصلاح الخدمة المدنية مسألة ذات أولوية عليا في منطقة الإسكوا. وينبغي للإصلاح، ليكون ذا مغزى، أن يحدث تغييرات أساسية وجريئة وابتكارية ولا تستطيع إجراء مثل هذه الإصلاحات إلا المؤسسات السياسية التي تتمتع بدعم شعبي قوي. ونظرا إلى مواقف الشعب من البيروقراطية الحكومية، فإن الإصلاحات الحقيقية التي تؤدي إلى إيجاد خدمة مدنية خالية من التعقيد والفساد، وتتسم بالكفاءة في إدارة الشؤون العامة، وتتوخى خدمة الناس وحل المشاكل بدلا من التثبت بالإجراءات البيروقراطية وتحترم المواطنين وتستجيب لاحتياجاتهم، يمكن أن تحظى بدعم واسع.

ومن أجل تحقيق قدر أكبر من الشفافية والمساءلة في مجال السياسات الاجتماعية في بلدان الإسكوا، ينبغي أن يشمل تصميم السياسات وتنفيذها ما يلي:

(أ) سن قوانين صارمة لمكافحة الفساد تتضمن فرض عقوبات شديدة على الأشخاص الذين يمارسون أي شكل من أشكال الفساد والتشدد في إنفاذها؛

(ب) التطبيق النزيه لنظام مكافآت وعقوبات يقوم على معايير عامة ويكون خاليا من تأثير محاباة الأقارب والمحسوبية.

٣- نظام مالي تكافلي

يلاحظ أن تمويل ودعم السياسات الاجتماعية في جميع البلدان التي جرى استعراضها في الفصل الأول، باستثناء جمهورية كوريا، يعتمد على نظام قانوني ومالي متين. وتستخدم حكومتا كندا والنرويج السياسة الضريبية كأداة فعالة لإعادة توزيع الثروة وتعزيز التماسك الاجتماعي. وقد اتخذت بلدان مختلفة مجموعة متنوعة من التدابير لمعالجة القضايا الضريبية. ويمكن تكييف هذه التدابير مع الوضع الاجتماعي في بلدان منطقة الإسكوا أو تعزيزها إذا كانت موجودة بالفعل. وينبغي سن القوانين اللازمة لهذا الغرض. أما في الحالات التي تكون فيها مثل هذه التشريعات موجودة بالفعل، فينبغي تطبيقها تطبيقا فعالا مع فرض عقوبات صارمة على الممارسات التجارية المنحرفة، وتحديد الأسعار، ومعايير الجودة وغيرها من المسائل التنظيمية اللازمة لضمان النزاهة في السوق وحماية المستهلكين.

ويمكن تحقيق نظم مالية مساواتية توفر دعما فعالا للسياسات الاجتماعية في بلدان الإسكوا من خلال التدابير التالية:

(أ) تعزيز نظام فرض الضرائب من أجل تحسين درجة الامتثال، وتصميم واعتماد ضريبة دخل موزعة حسب الفئات بالنسبة إلى الأفراد والمؤسسات التجارية مع مراعاة العدالة في التوزيع؛

(ب) تحديث قوانين العمل على أساس اقتصادي سليم يتيح مجالا للمساومة الجماعية ويراعي الحق في الإضراب، ويوجد بالتالي قدرا أكبر من التوازن في علاقة القوة بين العمال والإدارة؛

(ج) إيلاء الاهتمام اللازم لتحديث القوانين التي تحدد الحد الأدنى للأجور، وفقا لما يتطلبه التغير في الأوضاع الاقتصادية؛

(د) تقديم الدعم والتشجيع من خلال التدريب وتسهيل الحصول على الموارد والتسويق للشركات في القطاع غير الرسمي وحمايتها من الابتزاز والفساد.

٤- لامركزية صنع القرار والمشاركة الفعالة للمجتمع المدني في الحوار حول السياسة العامة

إن منظمات المجتمع المدني، في أي مجتمع مدني نشيط، تحايد قوة الحكومة وتصبح جزءا من نظام الضوابط والتوازنات. وأهمية الدور الذي تقوم به المنظمات غير الحكومية في صياغة السياسات الاجتماعية ورصدها وضمان نجاحها ليست بحاجة إلى مزيد من التأكيد. وبالتالي، فإنه ينبغي تشجيع إنشاء هذه المنظمات وتيسير أنشطتها. غير أن المنظمات التي لا تخضع لضوابط يمكن أن تلحق الضرر بالمجتمع. ومن ثم، فمن المهم أن يولي واضعو السياسات الاهتمام لسلوك المنظمات والمهن، سواء كانت حكومية أو غير حكومية، وأن يسعوا إلى إقامة توازن يبقي على المنظمات المفيدة والفعالة التي بوسعها خدمة الصالح العام.

وتشير تجربة البلدان الخمسة التي جرى استعراضها في الفصل الأول إلى أن المنظمات غير الحكومية تؤدي دورا هاما في تقديم الخدمات الاجتماعية للسكان الريفيين المهملين. ومع الوقت اتسع نطاق الدور الذي تقوم به في فرض ضوابط وتوازنات لتنظيم السياسات الاجتماعية، ليشمل معايير ووسائل التنفيذ، والإشراف، والتقييم، وحتى ممارسة الضغط من خلال أصوات المستفيدين. وفي كندا مثلا، تقدم شبكة ضخمة من المنظمات غير الحكومية والجمعيات التطوعية، والمؤسسات الخيرية، والكنائس والمنظمات الأهلية مجموعة واسعة من البرامج والخدمات الاجتماعية، إذ تشير التقديرات التي أجريت مؤخرا إلى أن عددها بلغ ١٧٥ ٠٠٠ هيئة تستخدم ٩ في المائة من القوة العاملة وتفوق القيمة الإجمالية لميزانياتها السنوية ٤٠ مليار دولار. وتدعم هذه الشبكة شبكة أخرى من المنظمات الطوعية الوطنية التي تعتبر شريكا رئيسيا للحكومة فيما يتعلق بالخدمات الصحية وتؤدي دورا هاما في تمكين المنظمات غير الحكومية المحلية. وفي ماليزيا، تشجع المنظمات غير الحكومية ومجموعات المصالح على إطلاع الحكومة على آرائها حول السياسات الاجتماعية من خلال الأحزاب السياسية ووسائط الإعلام. وعلاوة على ذلك، فإن آراء الأحزاب السياسية المعارضة تراعى من قبل الحكومة وتؤدي إلى اعتماد وتنفيذ برامج سياسية بديلة.

والمعايير المقترحة فيما يلي من شأنها أن تجعل اللوائح التنظيمية التي تعمل بمقتضاها تلك المنظمات في بلدان الإسكوا متمشية مع اللوائح التنظيمية المطبقة في المجتمعات المفتوحة:

(أ) ينبغي أن تكون للشعب كامل الحرية في إنشاء منظمات غير حكومية. وينبغي أن تكون هناك عمليات وإجراءات واضحة وفعالة تشرح أهداف وأساليب الإدارة والمصادر المتوقعة للدعم المالي؛

(ب) وينبغي أن تسمح أنشطة المنظمات غير الحكومية للمنظمات الأهلية باتخاذ المبادرات التي تراها ضرورية لتحقيق أهدافها؛

(ج) ينبغي أن تسمح أساليب الحكم بإجراء تغييرات دورية من أجل تفادي إساءة استخدام السلطة؛

(د) ينبغي لمنظمات القطاع الخاص ومنظمات المجتمع المدني القيام بدور أكبر في إنشاء وتشغيل نظم الحماية الاجتماعية. ومع أن التنظيم الحكومي لهذه الأنشطة سيظل أمرا أساسيا، فمن شأن التفاعل بين القطاعين العام والخاص أن يزيد الفعالية؛

(•) ينبغي بذل جهود لتفادي الازدواجية في المسؤوليات بين مختلف المنظمات عند التسجيل. وينبغي للوزارات أن تضع معايير للأنشطة التي تنفذ في مجالات اختصاصها وأن تعمل على إنفاذها، بحيث تكون أي منظمة غير حكومية تقوم بتشغيل مركز للرعاية الصحية أو بتنفيذ برنامج لتنظيم الأسرة مثلا، ملزمة باتباع المعايير التي تحددها وزارة الصحة.

٥- العمالة الكاملة والمنتجة

في البلدان الخمسة كلها التي جرى استعراضها في الفصل الأول، كانت سياسات سوق العمل تشكل جزءا رئيسيا من السياسات الاجتماعية وكان هدفها الأساسي هو زيادة إنتاجية القوة العاملة. وكانت سياسات العمل تركز على خلق وظائف جديدة على نحو سريع ومستمر، بدعم من سياسات فعالة في مجال سوق العمل تهدف إلى إعداد الوافدين الجدد على سوق العمل من خلال إكسابهم المهارات اللازمة للوظائف الجديدة. وفي ماليزيا مثلا، كان الهدف الرئيسي لسياسة التشغيل الوطنية هو الحفاظ على العمالة الكاملة مع زيادة إنتاجية اليد العاملة والأجور في الوقت ذاته. وركزت الاستراتيجيات على جانب الطلب والعرض لسوق العمل. ووضعت استراتيجيات تخفض الطلب على اليد العاملة غير الماهرة وشبه الماهرة استجابة للوضع المتوتر في سوق العمل في أوائل التسعينات. وأعطيت الصناعات الصغيرة والمتوسطة حوافز لتحديث وتحسين أساليب الإنتاج بينما جرى تشجيع الاستثمارات الجديدة في الصناعات الكثيفة رأس المال والتكنولوجيا. وعلاوة على ذلك، شجع المستثمرون المحليون على إقامة مشاريع في البلدان المجاورة من أجل الاستفادة من الأيدي العاملة الوافرة والرخيصة الموجودة هناك. أما في النرويج، فتقوم السياسات على نموذج نهج العمل القائم على العمالة الكاملة والذي يقوم فيه الاستثمار في رأس المال البشري خاصة في مجال التعليم وتنمية المهارات بدور رئيسي. فبرامج أسواق العمل الفعالة التي تمولها الحكومة وتديرها إدارات سوق العمل المحلية موجهة للمهاجرين الجدد والعاطلين عن العمل وهي تهدف إلى ضمان توفير أكبر عدد ممكن من الباحثين عن العمل للتوظيف العادي.

ويشكل تخفيض حجم القوة العاملة والقضاء على البطالة الجزئية جزءا حساسا من الناحية السياسية ولكنه ضروري من عملية الإصلاح الهيكلي للقطاعين العام وشبه العام في منطقة الإسكوا. وعلى المدى القصير، ستكون تكاليف الإصلاح باهظة ولكن هذا الإصلاح، إذا تم تنفيذه بكفاءة، سيعود على الوطن بفوائد اقتصادية واجتماعية كبيرة على المدى الطويل. وينبغي اعتبار كلفة الإصلاح استثمارا في مستقبل بلدان المنطقة. أما انتظار أثر التجميد على التعيينات الجديدة وتطبيق سياسة عدم تعويض الموظفين الذين تنتهي خدمتهم فسيؤدي إلى كثير من التلف والضياع. ومن أجل تعجيل الإصلاح، ينبغي أن تتاح للجميع بدائل جذابة وتدريب على تنظيم مشاريع أو غير ذلك من أشكال العمل. ومثال تونس التي انطوت فيها عملية الإصلاح على ربط الزيادة في الأجور بالإنتاجية والقدرة التنافسية يشكل مثالا ممتازا يمكن لبلدان الإسكوا أن تقتدي به. وإذا ما قررت ذلك، فستحتاج إلى وضع خطة شاملة ومتماسكة لتلبية احتياجات مختلف الوكالات من حيث الموظفين والمؤهلات والأدوار. وينبغي أن تستند مثل هذه الخطة إلى مستويات الأداء المتوقعة وليس الحالية وينبغي الاسترشاد بها في عملية إعادة توزيع رشيدة من أجل سد النقص والحد من الفائض في التوزيع الحالي للموظفين. وستكون هناك أيضا حاجة إلى توفير تدريب واسع النطاق من أجل تحديث المعرفة والمهارات كما سيتعين بذل جهود خاصة من أجل تلقين الموظفين قواعد الخدمة العامة. ولا بد من التأكيد على أهمية هذه القواعد. وينبغي إجراء زيادة كبيرة في التعويض وتكييفه بصورة دورية مع التغيرات في الظروف الاقتصادية.

٦- المساواة بين الجنسين

لدى البلدان التي جرى استعراضها في الفصل الأول خبرة طويلة فيما يتعلق بالتمكين الاجتماعي والاقتصادي والسياسي للمرأة من خلال تكافؤ فرص الوصول إلى برامج التنمية الاجتماعية، بما في ذلك البرامج التعليمية وبرامج اكتساب المهارات والتدريب التقني. وبالإضافة إلى ذلك، اتخذت هذه البلدان تدابير لتأمين تنفيذ أنظمة وممارسات غير تمييزية من حيث نوع الجنس. وقد أتاح ذلك لاقتصادات هذه البلدان تحقيق مستوى عال من التنمية في فترة زمنية قصيرة نسبيا. ويمكن لبلدان الإسكوا أن تحذو حذو تونس إذ أنها تمكنت من تحقيق المساواة بين الجنسين في جميع جوانب الحياة اليومية من خلال سن قوانين جديدة.

وربما تكون الفجوة القائمة بين الجنسين في بلدان الإسكوا عاملا يزيد من صعوبة تحقيق هذه البلدان مستوى من الإنجاز مشابها للمستوى الذي حققته تونس فيما يتعلق بالمساواة بين الجنسين. والفقر المدقع الذي يعني وجود صعوبة في شراء الغذاء والملابس أكثر انتشارا بين الأسر التي ترأسها نساء منه بين الأسر التي يرأسها رجال. والأسر التي ترأسها نساء أكثر ميلا إلى طلب المساعدة واللجوء إلى الاقتراض أو بيع الأصول من أجل تغطية تكاليف المعيشة التي تفوق دخلها. وتوجد فروق كبيرة بين الرجل والمرأة فيما يتعلق بمعدلات البطالة، والدخل، والإلمام بالقراءة والكتابة، والالتحاق بالمدارس على جميع المستويات التعليمية وفي مجال الحصول على التعليم. والمرأة أكثر عرضة من الرجل للمعاناة من ظروف صحية سيئة ومن قيود في العمل ومن أشكال مختلفة من الإعاقة. وعلاوة على ذلك،

فمن الأرجح أن تحاول المرأة الحصول على الرعاية الصحية اللازمة وتفشل في ذلك نظرا إلى ارتفاع كلفة تلك الرعاية.

ولا يمكن أن يكون التقدم الوطني إلا جزئيا طالما أن عدم التوازن بين الجنسين يستنزف طاقات نصف السكان. والسياسات الاجتماعية الرامية إلى إطلاق تلك الطاقات من خلال تعزيز مكانة المرأة لديها أيضا دور كبير في تخفيض معدلات النمو السكاني. وينبغي للتدابير الرامية إلى تحقيق المساواة بين الجنسين في بلدان الإسكوا أن تركز على إزالة كل الحواجز التي تعيق مشاركة المرأة في المجالات الاقتصادية والاجتماعية والسياسية، وعلى سن قوانين لزيادة فرص العمل المتاحة للمرأة وضمان المساواة في الأجر عن العمل المتساوي، بالإضافة إلى القضاء على أي أشكال أخرى من أشكال التمييز ضد المرأة.

٧- الاستقرار السياسي

يلعب الاستقرار السياسي وعدم وجود تهديدات خارجية دورا رئيسيا في تعزيز تأثير السياسات الاجتماعية لأنهما يخلقان بيئة مستقرة تمكن من استمرار التقدم الاجتماعي وتراكم الفوائد. ومثل هذه البيئة تسهل تنفيذ السياسات الاجتماعية وتشجع النمو الاقتصادي، وبالتالي تمكن البلدان من تحقيق تنمية مستدامة. وبالإضافة إلى عدم وقوع كوارث طبيعية وحروب وصراعات خارجية وأيديولوجيات متطرفة، تساهم مثل هذه الظروف في إيجاد التزام عام بأهداف السياسة الاجتماعية، التي من ضمنها تحسين نوعية الحياة. بيد أنه تجدر الإشارة إلى أن هذه الظروف لا صلة لها بعملية صنع القرار وإضافة إلى ذلك، فإن منطقة الإسكوا لا تتمتع بالاستقرار السياسي الذي تتمتع به البلدان التي جرى استعراضها في الفصل الأول. وربما يكون ذلك عاملا من العوامل التي تحول دون تنفيذ السياسات الاجتماعية تنفيذا فعالا في البلدان الأعضاء.

٨- الاستعداد لمواجهة تحديات العولمة

جميع البلدان التي جرى استعراضها مهيأة جيدا لمواجهة التحديات الاجتماعية والاقتصادية التي تطرحها العولمة لأنها أطلعت سكانها على الأخطار المرتبطة بالعولمة والفوائد المحتملة لها من خلال الدعوة وإشراك السكان في صنع القرار وتحديث السياسات الاقتصادية والاجتماعية بصورة مستمرة وفقا لتغير الظروف العالمية. وتعتبر تجربة تونس في هذا الصدد مثالا جيدا يمكن لبلدان الإسكوا أن تقتدي به لأن تونس استطاعت تحديث البنى الأساسية الاجتماعية من خلال سن تشريعات جديدة تخص دور المرأة في المجالين الاقتصادي والاجتماعي.

ولا يمكن لمواطني ومجتمعات بلدان الإسكوا مواكبة التغيرات السريعة التي تحصل في أنماط العيش، والإنتاج والإعلام، والتنافس مع البلدان الأخرى وجني فوائد العولمة، إلا بقبول التغير والتكيف معه. أما الخوف من التغيير والتشبث بالماضي والتنظيم المفرط، فهي عوامل تحد من قدرات المواطنين ويمكن أن يكون لها تأثير ضار خطير على المجتمع. أما في البلدان المتقدمة، فقد نشأت بعض أشكال المؤسسات والمنظمات والمهن التي توفر بيئات ممكنة تستطيع أن تنطلق فيها الطاقات الإبداعية

للمواطنين الذين يتمتعون بقدر أكبر من الحركية والمرونة. ومن أهم متطلبات العولمة أن يكون الأفراد قادرين على التواصل بشكل فعال مع غيرهم من الناس ومع المجتمعات الأخرى وعلى التعامل بصورة إيجابية وغير متحيزة مع الثقافات والأعراق والأديان الأخرى في سياق تسوده المعايير الثقافية الغربية. وفي هذا المحيط ، تشكل معرفة اللغات الأجنبية، وخصوصا الإنكليزية، أداة أساسية يمكن بها توسيع آفاق العلاقات الاجتماعية والمهارات.

جيم- أدوات لسياسات اجتماعية فعالة في منطقة الإسكوا

بالإضافة إلى تلبية الاحتياجات الأساسية لتنفيذ سياسات اجتماعية فعالة يمكنها أن تترسخ مع الوقت في البنية الأساسية الاجتماعية، ينبغي للبلدان أن تستثمر في الأدوات التي يستلزمها الأداء الفعال لتلك السياسات. ومن بين تلك الأدوات تزويد القوة العاملة بالمهارات اللازمة للعمل الإنتاجي وحماية الفئات الضعيفة من السكان وتوفير فرص الاستثمار وشبكات الأمان لها. وتدل تجربة البلدان التي جرى استعراضها على أن فعالية سياساتها الاجتماعية ترتكز على الاستثمار المكثف في التعليم وتنمية المهارات. وفي كل من تلك البلدان، تطور التعليم وفقا لاحتياجات الاقتصاد من أجل توفير المهارات التي يحتاجها سوق العمل في كل مرحلة من مراحل التنمية. وبالإضافة إلى ذلك، فإن توفير الحماية الاجتماعية لجميع فئات المجتمع مكن تلك الفئات من أن تشارك مشاركة فعالة في التنمية الاقتصادية. وفي هذا الصدد، يعد النهوض بالمؤسسات الصغيرة والمتوسطة أمرا ذا أهمية خاصة لأنه يساهم في تخفيف حدة الفقر واستيعاب فائض اليد العاملة. وعندما تتوفر للمؤسسات الصغيرة والمتوسطة إمكانية الحصول على الائتمان والتدريب والوصول إلى الأسواق، فإنها تستطيع أن تنمو وأن تشكل أساس الأنشطة الصناعية. ويبين الجدول ٥ أدناه مجموعة الأدوات التي استخدمتها البلدان المختارة الخمسة في تعزيز سياساتها الاجتماعية.

الجدول ٥- الأدوات المستخدمة في تدعيم السياسات الاجتماعية

الأداة	كندا	ماليزيا	النرويج	جمهورية كوريا	تونس
الاستثمار المكثف في التعليم وتنمية المهارات	أولوية عالية مع التركيز على إعادة التدريب	أولوية عالية مع التركيز على الفقراء	أولوية عالية	أولوية عالية	أولوية عالية
الحماية الاجتماعية للفئات الضعيفة والاستثمار في شبكات الأمان	أولوية	أولوية مع التركيز على توفير التعليم للفقراء	أولوية	أولوية عالية منذ عام ١٩٨٨	أولوية عالية مع التركيز على المناطق الريفية

الجدول ٥ (تابع)

الأداة	كندا	ماليزيا	النرويج	جمهورية كوريا	تونس
برامج فعالة لتعزيز سوق العمل	أولوية عالية	أولوية عالية منذ عام ١٩٩٧	أولوية	..	أولوية منذ عام ١٩٧٠
تنشيط القطاع غير الرسمي والمؤسسات الصغيرة والمتوسطة	أولوية متوسطة	أولوية منذ عام ١٩٩٧	..	أولوية منذ عام ١٩٩٨	أولوية
بيانات دقيقة وتحديث المؤشرات والسياسات الاجتماعية بصورة منتظمة	أولوية، تحول من السياسات السلبية إلى السياسات الفعالة	أولوية، رصد وتقييم منتظم	أولوية متوسطة، التحديث أصبح مترسخا في نظام الرعاية	أولوية منذ عام ١٩٩٧	أولوية منذ عام ١٩٧٠

ملاحظة: النقطتان (..) تشيران إلى أن البيانات غير متوفرة.

١- الاستثمار المكثف في التعليم وتنمية المهارات

إن المشاركة الفعالة في الاقتصاد العالمي تتطلب مجموعة جديدة من المهارات والقدرات. والأفراد الحائزون على تعليم وتدريب واسعين سليمين، إضافة إلى مهارات أساسية عالية المستوى وقابلة للنقل من بينها العمل الجماعي، والابتكار، وحل المشاكل، والتدريب على استخدام تكنولوجيا المعلومات، وتكنولوجيات الاتصال، والمهارات اللغوية، لديهم قابلية كبيرة للانخراط في الاقتصاد العالمي. والأشخاص المهيأون لاكتساب المهارات في مختلف مجالات المعرفة والكفاءات اللازمة للحصول على عمل لائق والاحتفاظ به والذين لديهم المرونة اللازمة لتحديث المهارات ومواصلة التعلم إلى ما بعد سن الدراسة التقليدي من أجل التكيف مع بيئة العمل المتغيرة باستمرار هم الذين سيستفيدون أكثر(٥).

وفي هذا الإطار، إذا لم تبادر بلدان الإسكوا إلى تحسين قاعدة مهارات مواطنيها، فإن قيمة رأس مالها البشري ستنخفض لا محالة، مما سيؤدي إلى تهميش وعزلة المفكرين والاقتصاديين، وبالتالي إلى ارتفاع معدلات البطالة والعمالة الناقصة والفقر والتوترات الاجتماعية. ومن أهم التحديات التي تواجه بلدان الإسكوا مكافحة الفقر من خلال ضمان النمو الاقتصادي وتوفير فرص العمل وزيادة قابلية المواطنين للتشغيل. وعادة ما توجد أعلى معدلات الأمية والتسرب من الدراسة والتغيب عنها بين الفقراء والنساء بسبب التكاليف التي تنطوي عليها الدراسة وبسبب المقاومة الثقافية. والقابلية للتشغيل هي من النتائج الرئيسية للتعليم والتدريب العالي المستوى.

(٥) لمزيد من التفاصيل انظر: ESCWA, *Responding to Globalization: Skill Formation and Unemployment Reduction Policies*, (E/ESCWA/SDD/2003/5).

والمشاكل التي تواجه التعليم والتدريب في بلدان الإسكوا هي مشاكل ضخمة ولكن يمكن التغلب عليها. ويمكن استخدام الموارد الموجودة على نحو يتسم بقدر أكبر من الفعالية مما يحسن نوعية التعليم وعملية بناء المهارات[٦]. وليس تكاثر المؤسسات التعليمية في بلد ولا انتشار الدرجات العلمية والشهادات الأخرى بين السكان مؤشرا موثوقا به لنوعية المعرفة والمهارات المكتسبة ومدى استيعابها في الشخصية الوطنية. والبلدان النامية التي تستمر في إهمال نوعية التعليم ستصبح مهمشة في الاقتصاد العالمي، وستعاني من بطء التقدم الاجتماعي وستلقى صعوبة متزايدة في اللحاق بالبلدان النامية والبلدان المتقدمة الأخرى. ومن المرجح أن يحرز التقدم في البلدان التي لديها رؤية واضحة للتعليم وأهمية التدريب بالنسبة إلى قابلية التشغيل وتخفيف حدة الفقر، والتنمية والنمو. ولا بد من اتباع نهج شامل لتحسين نوعية تطوير المهارات، وتوسيع خيارات العمل وتحقيق النمو الاقتصادي.

ومن واجب الحكومات أن تعمل، بالتعاون مع شركائها الاجتماعيين، على ضمان توفير تعليم ابتدائي وثانوي عام ذي نوعية جيدة لجميع المواطنين. وتكوين أساتذة ومدربين مؤهلين أمر لا بد منه لتوفير تعليم جيد النوعية للطلاب وإحراز مستويات أكاديمية ومهنية عالية. ومن العناصر الأساسية لأي نظام تعليمي ناجح توظيف المدرسين ومكافأتهم وتثقيفهم وتدريبهم وإعادة تدريبهم وتوفير المرافق الملائمة للدراسة في حين أن التوجيه الوظيفي وخدمات التوظيف، والإرشاد المهني، ومعلومات السوق، تؤدي دورا رئيسيا في سد الفجوة بين النظام التعليمي وسوق العمل ومكافحة البطالة.

والقضايا الرئيسية في هذا الصدد هي رفع مستوى مهارات القوة العاملة مع التركيز على المرونة واحتياجات سوق العمل، وتعزيز التدريب المهني، وإزالة اختلالات سوق العمل، وتقاسم المسؤولية بين الحكومة والقطاع الخاص، على أن تتولى الحكومة المسؤولية عن التنظيم ويتولى القطاع الخاص المسؤولية عن الإنتاج.

ومن المحددات الهامة الأخرى للفوائد التي يمكن أن تحصل عليها البلدان التي يتوفر لديها مخزون من الأيدي العاملة غير الماهرة قدرتها على زيادة واردات التكنولوجيا ورفع مستوى مهارات القوة العاملة المحلية في وقت واحد. وتقوم السياسات الحكومية الرامية إلى دعم الحوافز لتكوين رأس المال البشري وتخفيض كلفة اعتماد التكنولوجيا بدور أساسي في هذا الصدد. ومن اللازم أيضا بذل جهود منسقة لأن الاستثمار في رأس المال البشري وحده يدر عوائد تراكم المهارات، في حين أن زيادة نقل التكنولوجيا وحدها لا يتوقع أن يستمر فترة طويلة وقد يضر بالتنمية من خلال زيادة تفاوت الدخول. ويمكن استخلاص هذا الدرس من التجربة الإنمائية لجمهورية كوريا، حيث أحرز تصنيع سريع وتراكم للمهارات من خلال توسيع نظام التعليم مع رفع مستوى المهارات. ولم يؤد هذا النهج إلى تقليص الفجوة التكنولوجية وزيادة الطلب على اليد العاملة المثقفة فحسب، بل إنه وفر أيضا التدريب والخبرة اللازمين

---

(٦) يتجه التعليم بصورة متزايدة نحو اكتساب المهارات الإدراكية وتشجيع روح الإستقصاء مما ينمي الرغبة في التعلم ونقل المعرفة اللازمة لذلك. ويشجع الطلاب على المشاركة الفعالة في عملية التعلم بدلا من تلقي المعرفة بشكل سلبي في حين أن دور الأساتذة أصبح يتمثل الآن في تسهيل اكتساب الطلاب للمعرفة وليس في نقل المعلومات إليهم. وفي الوقت ذاته، اكتسبت عملية التعلم طابعا غير رسمي.

لتحقيق الإمكانات الاقتصادية لليد العاملة المثقفة. أما في بلدان الإسكوا، فليس من الضروري أن تحدث هذه الزيادة اللولبية في أنشطة التصنيع الكثيفة المهارات ولكنها يمكن أن تحصل في القطاع الأولي أو في قطاع الخدمات، حسب القطاعات التي تتمتع فيها تلك البلدان بميزة نسبية.

٢- الرعاية الاجتماعية للفئات الضعيفة

أنشئت آليات الرعاية الاجتماعية في منطقة الإسكوا خلال السبعينات والثمانينات وكانت تتسم بالسخاء. وبعد فترة الازدهار المرتبط بالنفط التي شهدتها المنطقة وفي مناخ عام يتسم بانخفاض الإيرادات، تعرضت تلك الآليات للضغط نتيجة لارتفاع معدلات النمو السكاني. فقد تضاعف عدد سكان المنطقة بين عامي ١٩٧٠-١٩٩٠. ونتيجة لذلك، لم تستطع آليات الرعاية الاجتماعية الرسمية أن تواكب الزيادة في عدد الأشخاص الذين يعانون من البطالة والفقر. ويرى البنك الدولي أن نظم الرعاية الاجتماعية في المنطقة كثيرا ما تساهم في تفاقم الاختلالات الاقتصادية وتعيق النمو باستخدام آليات توصيل غير فعالة مثل مراقبة الأسعار، ودعم الأجور، ومشاريع ضمان التوظيف في القطاع العام بصرف النظر عن الإنتاجية[٧]. وفي الوقت الراهن، تتسم نظم الرعاية الاجتماعية في المنطقة بالافتقار إلى القدرة المؤسسية، وبعدم فعالية طرق الاستهداف، وعدم الكفاءة في توزيع الموارد، وعدم الكفاءة الفنية في إنتاج وتقديم الخدمات الاجتماعية. وعلاوة على ذلك، فكثيرا ما تكون الموارد المالية غير مستدامة مما يؤدي إلى اختلالات في سوق العمل. وكثيرا ما يكون رصد وتقييم هذه البرامج غير كافيين ولا توجد آليات لتعزيز فعاليتهما. وعدم كفاءة آليات الاستهداف يعني أن الفئات المتوسطة والعالية الدخل تستفيد من الإعانات المقدمة أكثر مما يستفيد الفقراء. وبالتالي، فلا بد لبلدان الإسكوا، لدى قيامها بصياغة سياسات اجتماعية، من أن تعيد النظر في برامج التأمين الاجتماعي من أجل توفير شبكة أمان ملائمة تستطيع حماية أضعف أفراد المجتمع من الأضرار المحتملة لسياسات التكيف الاقتصادي وإيجاد قاعدة ملائمة لنظام ملائم للرعاية الاجتماعية. وينبغي توسيع برامج المساعدة الاجتماعية لتقديم المساعدة اللازمة للأشخاص غير القادرين على القيام بأنشطة مدرة للربح وكذلك الأشخاص الذين يحصلون على استحقاقات تأمين غير كافية. وإضافة إلى ذلك، ينبغي إجراء استعراض شامل لأساليب التمويل الخاصة ببرامج المساعدة الاجتماعية لتحسين قابليتها للاستمرار. وتجربة ماليزيا في التغلب على أزمة عام ١٩٩٧ من خلال تدعيم آليات الرعاية الاجتماعية تعتبر مثالا مفيدا في هذا الصدد. وينبغي أيضا إعادة النظر في مساهمة الحكومة في برنامج التأمين من أجل تحديد المخصصات الحكومية من الإيرادات العامة التي تغطي النقص في النفقات السنوية المتعلقة بالاستحقاقات، والمساهمات المخصصة لموظفي الحكومة وموظفي القطاع العام، والفروق بين معدلات ومبالغ المساهمات التي تقدمها الحكومة وتلك التي تقدمها مؤسسات القطاع الخاص.

وتشمل أضعف الفئات في فترات الانتقال العاطلين عن العمل، خصوصا الشباب والوافدين الجدد على سوق العمل، والفقراء المرشحون للتهميش بسبب عدم تمكنهم من الحصول على الخدمات الأساسية وعلى الخدمات الاجتماعية، والأطفال في الأسر ذات الدخل المنخفض الذين

(٧) World Bank, *Reducing Vulnerability and Increasing Opportunity: Social Protection in the Middle East and North Africa*, (World Bank, Washington, 2001).

يواجهون خطر دخول سوق العمل غير الرسمي قبل الأوان، والعمال ذوو المهارات المنخفضة المستوى الذين يواجهون خطر البطالة، والمسنون الذين قد لا يستطيعون المشاركة في تأمين صحي دائم ونظم ملائمة للمعاشات التقاعدية.

وينبغي النظر إلى الإنفاق على البرامج الخاصة بحماية وإصلاح وإعادة تأهيل الفئات الضعيفة المذكورة أعلاه على أنه استثمار في الهياكل الأساسية الاجتماعية لبلدان منطقة الإسكوا. وينبغي أن تبحث السياسات الاجتماعية في هذا المجال القضايا التالية:

(أ) ضرورة اعتماد سياسات وطنية متماسكة وإنسانية ومستدامة فيما يتعلق بالفئات الضعيفة؛

(ب) ضرورة تدعيم سياسات وبرامج تخفيف حدة الفقر، وخاصة الأحكام التي تزيد العدالة في توزيع الدخل؛

(ج) ضرورة إعادة تنظيم وزيادة الموارد المخصصة للبرامج الاجتماعية الحالية المعنية بأضعف الفئات السكانية؛

(د) تعزيز تطبيق اللوائح القائمة فيما يتعلق بحماية الأحداث المنحرفين وأطفال الشوارع واتخاذ تدابير لمكافحة ما يتعرض له الأطفال من استغلال وإهمال؛

(•) تحسين المرافق والقدرات الفنية المتعلقة بالرعاية الصحية للمعوقين.

٣- البرامج الفاعلة الخاصة بسوق العمل

تشمل البرامج الفاعلة الخاصة بسوق العمل التدريب وإعادة التدريب، والمساعدة في البحث عن عمل، وإعانات لدعم المؤسسات التجارية في عملية بدئها. ومثل هذه البرامج ضرورية في فترة الانتقال التي يتم خلالها إعادة توزيع العمال الذين سرحوا من المؤسسات التي لم يعد تشغيلها مجديا، على أنشطة منتجة. وقد استخدم كل من ماليزيا وجمهورية كوريا مثل هذه السياسات من أجل إعادة إدماج القوة العاملة التي سرحت أثناء الأزمة المالية لعام ١٩٩٧ في الدورة الاقتصادية الإنتاجية. والبرامج الخاصة بسوق العمل غير مكلفة وذات فعالية كبيرة في زيادة التعيينات في الوظائف. غير أنها تستلزم قدرا كبيرا من الدعم الإداري ولا تشمل إلا عددا محدودا من العاطلين عن العمل.

ومن القضايا الخطيرة المتعلقة بأسواق العمل في منطقة الإسكوا عدم التطابق بين العرض المفرط من خريجي مؤسسات المستوى الثالث للتعليم في المجالات الأدبية التقليدية ومتطلبات اقتصاد عالمي مرن. وتزيد من عدم التوافق هذا الابتكارات المتتالية بسرعة متزايدة في مجال تكنولوجيا المعلومات والتي تتيح تداول المعلومات بسرعة لم يسبق لها مثيل. وأدى هذا الوضع، بدوره، إلى إيجاد وظائف جديدة تحتاج مهارات خاصة وتتطلب الإنهاء التدريجي لأشكال العمل التقليدية. ويمكن للأشخاص الذين يملكون هذه المهارات الاستفادة من مجموعة واسعة من فرص العمل في حين أن الأشخاص الذين لا يملكونها معرضون للبطالة. ونظرا إلى هذا الوضع، فلا بد لبرامج سوق العمل

من أن تكفل اكتساب العمال مهارات واسعة قابلة للتطبيق في عدة فروع علمية تمكنهم من استخدام هذه المهارات في مجالات جديدة ومن اتخاذ المبادرة في تغيير الأوضاع بدلا من أن يبقوا محصورين في مجموعة ضيقة من المهن أو المهارات اليدوية التقليدية.

وعلى الرغم من أن النظام المهني في منطقة الإسكوا آخذ في التوسع، فلا تزال هناك مشاكل. إذ لم يجر إي تحليل لاحتياجات السوق فيما يتعلق بالمهارات، ولا توجد استراتيجية وطنية متماسكة، كما أن التفاعل مع القطاع الخاص محدود. يضاف إلى ذلك أن النظام مجزأ في غالبية البلدان، ويعاني من الكثرة المفرطة لبرامج التدريب المكررة فضلا عن افتقاره إلى التنسيق. وغالبا ما تستهدف برامج التدريب الأشخاص الذين تسربوا من الدراسة لأسباب أكاديمية. وكثيرا ما تكون برامج مؤسسات التعليم العالي نظرية ولا تتطابق مع التطورات التكنولوجية الحديثة أو احتياجات الاقتصاد المتغيرة. وتوجد داخل الجامعات عدة فروع علمية تعمل بمعزل عن الفروع الأخرى. وهناك نقص عام في التكنولوجيا التطبيقية والبرامج الدراسية المتعددة التخصصات. وكثيرا ما يكون خريجو هذه البرامج غير مجهزين تجهيزا جيدا لسوق العمل ويظلون عاطلين عن العمل فترات طويلة.

وبالتالي، ينبغي لمؤسسات التدريب أن تكفل أن يكون خريجوها قابلين للتوظيف، وذلك من خلال تزويدهم بالمهارات العملية والمعارف اللازمة وجعلهم مستعدين لمواصلة عملية التعلم مدى الحياة. وينبغي أن يكون التركيز الرئيسي على تعلم المرونة والتكيف مع المتطلبات المتغيرة في ظروف متغيرة وعلى اكتساب مهارات جديدة في ذلك السياق. وعلاوة على ذلك، هناك حاجة ماسة إلى تقييم نوعية التعليم المهني والتعليم العالي في المنطقة وقدرته على ضمان أن يكون الخريجون قابلين للتوظيف ومنتجين ومتمتعين بقدرة تنافسية تمشيا مع احتياجات الاقتصاد الجديد. وفي هذا الصدد، ينبغي لبلدان الإسكوا أن تدرس نظم التدريب المهني الناجحة التي اعتمدتها عدة بلدان أوروبية، وخاصة النمسا وألمانيا والبرتغال.

٤- تنشيط القطاع غير الرسمي والمؤسسات الصغيرة والمتوسطة

يحتاج القطاع غير الرسمي، الذي يشمل المؤسسات الصغيرة والمشاريع البالغة الصغر، إلى عناية خاصة في بلدان الإسكوا غير الأعضاء في مجلس التعاون الخليجي. ويشكل القطاع غير الرسمي أهم مصدر لخلق الوظائف في القطاع الخاص، وذلك يعود في جزء منه إلى خصائص النمو الاقتصادي في المنطقة. وفي القطاع الرسمي، يحصل النمو الأهم في المشاريع الكثيفة رأس المال ويعمل على الحد من فرص العمل. وعلى عكس ذلك، تتميز المؤسسات الصغيرة في القطاع غير الرسمي بأنها كثيفة الاستخدام لليد العاملة وتؤدي عادة إلى إيجاد فرص عمل. ومن الأمثلة على ذلك أن قطاع المؤسسات البالغة الصغر في مصر كان يستخدم ما يزيد على ٢,٥ مليون عامل في ١,٥ مليون مؤسسة خلال منتصف التسعينات وكان يستأثر بـ ٧٧ في المائة من الوظائف في القطاع الخاص غير الزراعي في عام ١٩٩٦[٨]. وينبغي أن تشمل المساعدة لهذا القطاع مجموعة إصلاحات تدعم أنشطة المؤسسات الصغيرة وتسهل وصولها إلى القطاع

(٨) Handoussa, H., "Employment, budget priorities and microenterprises", paper presented at the Conference on Employment and Unemployment in Egypt, ECES, Cairo, 13-14 January 2002.

الرسمي وتدعم الأنشطة غير الرسمية وتشجعها وتحميها من الابتزاز وينبغي إجراء هذه الإصلاحات على المستوى السياسي والمؤسسي والمالي والقانوني.

وينبغي اتباع استراتيجيات متعددة لحفز النمو الاقتصادي في المنطقة، ومن بينها النهوض بالمؤسسات الصغيرة والمتوسطة الرسمية وغير الرسمية. فلهذه المؤسسات تأثير كبير على تخفيف حدة الفقر إذ أن معظمها كثيف الاستخدام لليد العاملة ولا يتطلب عادة مهارات عالية. أما الشركات الكبيرة والمتقدمة تكنولوجيا، فلديها إمكانيات للنمو ولأن تصبح شركات ضخمة في المستقبل. وإمكانية الوصول إلى الائتمان والتدريب والأسواق، ووجود بيروقراطية حكومية داعمة وذات كفاءة، وتوفر حرية تكوين المنظمات من أجل المصلحة الجماعية، هي كلها عناصر بالغة الأهمية لنمو هذا القطاع الاقتصادي.

وينبغي تشجيع الاستثمار الأجنبي المباشر لإيجاد بيئة يمكن فيها للقطاع غير الرسمي والمؤسسات الصغيرة والمتوسطة الازدهار والنمو. وفي الماضي، كان تأميم الشركات وحماية مؤسسات القطاع العام غير الفعالة عاملا حال دون مثل هذا الاستثمار أو ثبطه في منطقة الإسكوا، شأنه في ذلك شأن النقص في العمال المثقفين والمهرة، وافتقار الأسواق إلى الانفتاح والحرية ومؤسسات وآليات تنظيمية حديثة، وقوانين العمل العتيقة، والعقبات البيروقراطية، والقيود المتعلقة بالهياكل الأساسية. وينبغي أن تسعى عملية الخصخصة الحالية إلى بناء الثقة ليس فقط من خلال نقل ملكية المؤسسات العامة من الحكومة إلى حاملي الأسهم، بل وأيضا من خلال تجديد إدارتها واختيار الموظفين على أساس الكفاءة وليس النفوذ الشخصي.

٥- <u>بيانات دقيقة وتحديث المؤشرات والسياسات الاجتماعية بصورة منتظمة</u>

تساهم قلة البيانات والمعلومات المتعلقة بمختلف عناصر السياسات الاجتماعية في الفوضى الراهنة وفي التنفيذ غير الفعال للسياسات الاجتماعية. أما في مناطق أخرى من العالم، فإن توفر البيانات بصورة منتظمة عن انتشار الفقر، والبطالة، وطبيعة العاطلين عن العمل، والحالة الصحية والتعليمية للفئات السكانية الضعيفة، هو عامل يساهم في صياغة السياسات الاجتماعية وتقييمها. وعلاوة على ذلك، فإن عدم توفر بيانات دقيقة في الوقت المناسب يفتح المجال للتخمين والمبالغة مما يؤدي إلى وضع توصيات خاطئة واتخاذ قرارات غير صائبة. وفي وقت الإصلاحات، يكون توفر مثل هذه البيانات أمرا مهما للغاية.

والمؤشرات التي تقيم تقدم السياسات الاجتماعية غير متوفرة بسهولة في منطقة الإسكوا. وإضافة إلى البيانات المتعلقة بالتعليم ومحو الأمية والصحة والفقر، ينبغي قياس وتحديث مجموعة واسعة من المؤشرات الكمية والنوعية لرصد تنفيذ السياسات الاجتماعية على المستوى القطري. ويتضمن الإطار ٣ قائمة بالمؤشرات اللازمة لتقييم التقدم المحرز في تنفيذ السياسات الاجتماعية على المستوى القطري. ورغم أن هذه القائمة غير شاملة، فإنه ينبغي اتخاذ مزيد من الخطوات لوضع قائمة شاملة بالمؤشرات لرصد التقدم المحرز.

الإطار ٣- المؤشرات المقترحة لتقييم تأثير السياسات الاجتماعية

تشمل المؤشرات المقترحة للتنمية الاجتماعي ما يلي:

- وجود إرادة سياسية لإجراء التغيير؛
- الموارد المخصصة للسياسات الاجتماعية كنسبة من الميزانية الإجمالية؛
- نطاق الضمان الاجتماعي الذي يحصل عليه المواطنون (الوصول إلى الخدمات)؛
- العدالة في توزيع الدخل؛
- أوجه الضعف المؤسسي وما يرتبط به من مشاكل لها صلة مباشرة أو غير مباشرة بانتشار الفقر وشدته؛
- دور المرأة في المشاركة السياسية؛
- دور الأسرة الموسعة في تخفيف حدة الفقر؛
- دور المجتمع المدني في تخفيف حدة الفقر؛
- الفجوة بين التعليم وأسواق العمل؛
- الترابط بين التنمية الاقتصادية والاجتماعية؛
- الأثر الضار للحروب ونفقات الدفاع على التنمية الاجتماعية الاقتصادية.

وتشمل المؤشرات المقترحة للتنمية العلمية والتكنولوجية ما يلي:

- أحجام ونسب الناتج المحلي الإجمالي المخصصة للبحث والتطوير؛
- القدرة على اعتماد التكنولوجيا من بلدان أخرى؛
- القدرة على استيراد العلماء من بلدان أخرى؛
- القدرة على إنتاج العلماء.

٦- خلاصة

إن تكامل السياسات الاجتماعية في بلدان الإسكوا ضعيف عموما، الأمر الذي يحد من فعاليتها. فكثيرا ما تكون السياسات الاجتماعية التي تقوم بتنفيذها مختلف الوزارات والمنظمات غير الحكومية عبارة عن مجموعة غير منسقة من البرامج التي لا تشكل جزءا من روية اجتماعية متكاملة ضمن إطار اجتماعي اقتصادي أوسع. وتهتم وزارات التخطيط بتوزيع الموارد أكثر مما تعنى بصياغة إطار واسع يمكن أن يؤدي إلى رؤية وسياسات اجتماعية متكاملة. وقد تسبب هذا الوضع في ضياع الموارد البشرية والمالية وأدى إلى استفحال الفقر والبطالة. ويبدو أنه من غير المحتمل أن تتغير هذه الاتجاهات في المستقبل القريب لأن غالبية بلدان الإسكوا شرعت في خصخصة بعض الخدمات الاجتماعية وتخفيض النفقات الاجتماعية. وينبغي إجراء استعراض نقدي يتم على أساسه وضع إطار اجتماعي اقتصادي

شـــــامل يـــــوفر الظـــــروف الملائمـــــة لوضـــــع رؤيـــــة سياســـــة اجتماعيـــــة متكاملـة تحـول دون تـدهور الحالـة الاجتماعيـة، خاصـة بالنسـبة إلـى الفئـات الضـعيفة، وتعـالج القضـايا المتعلقــة بتحســين الحالــة الاجتماعيــة للبلــدان الأعضــاء مــن خــلال التصــدي لمختلــف القطاعــات الاجتماعية إجمالا، وتعطي، زيادة على ذلك، أولوية عليا للقضايا المتصلة بتعزيز الديمقراطيـة، والـدعوة إلى الحكم السليم وتمكين المجتمع المدني.

المراجع

Social Policies in Canada: A Model for Development (E/ESCWA/SD/2001/9).

Social Policies in Malaysia (E/ESCWA/SDD/2003/1).

Social Policies in Norway: Processes, Structures and Implementation Mechanisms (E/ESCWA/SD/2001/10).

Transforming the Developmental Welfare State in the Republic of Korea (E/ESCWA/SDD/2003/9).

نماذج السياسات الاجتماعية: التجربة التونسية ودلالاتها (E/ESCWA/SD/2002/5).

Responding to Globalization: Skill Formation and Unemployment Reduction Policies (E/ESCWA/SDD/2003/5).

Handoussa, H. "Employment, budget priorities and microenterprises". Paper presented at the Conference on Employment and Unemployment in Egypt, ECES, Cairo, 13-14 January 2002.

World Bank. *Reducing Vulnerability and Increasing Opportunity: Social Protection in the Middle East and North Africa*. World Bank, Washington, 2001.