E

الأمم المتحدة

المجلس
الاقتصادي والاجتماعي

Distr.
LIMITED

E/ESCWA/SDD/2007/IG.1/3
31 January 2007
ARABIC
ORIGINAL: ENGLISH

اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا (الإسكوا)

لجنة التنمية
الدورة السادسة
عمّان، ٥-٧ آذار/مارس ٢٠٠٧

البند ٥ من جدول الأعمال المؤقت

السياسة الاجتماعية واستراتيجيات التنمية الوطنية

موجز

يبيّن هذا التقرير أن السياسة الاجتماعية الموضوعة والمنفذة على أسس سليمة هي أداة فعالة في استراتيجيات التنمية الوطنية الهادفة إلى بناء مجتمعات تسودها العدالة، وتوفير فرص العمل، وتعزيز النمو الاقتصادي، ومكافحة الإقصاء الاجتماعي، ودرء النزاعات. ويوضح هذا التقرير أيضاً مفهوم السياسة الاجتماعية وكيفية تناولها في منطقة الإسكوا، ويُحدد الاستراتيجيات والأدوات المستخدمة لإضفاء طابع عملي على التحليل الاجتماعي والسياسة الاجتماعية، بما في ذلك: (أ) ترسيخ العنصر الاجتماعي في استراتيجيات التنمية الوطنية؛ (ب) إدماج مبدأ المساواة في التنمية الوطنية؛ (ج) اعتماد السياسات الموجهة والشاملة؛ (د) إعطاء بعض الأمثلة عن الأدوات المستخدمة للإسراع في تحقيق المساواة والتنمية الاجتماعية.

وفي سياق تحديد معالم عمل شعبة التنمية الاجتماعية التابعة للإسكوا في مجال السياسة الاجتماعية، يوضح هذا التقرير الاستراتيجية الجديدة وبرنامج العمل اللذين تعتمدهما الشعبة في مواجهة التحديات التي يطرحها موضوع السياسة الاجتماعية في المنطقة.

07-0062

المحتويات

الصفحة

الفصل

أولاً- **مفهوم السياسة الاجتماعية** ٣

ألف- التحويلات والاستهلاك الاجتماعي ٤
باء- تجزئة السياسة الاجتماعية في مشاريع ٤
جيم- سياسات الآثار غير المباشرة ٥
دال- إعادة التفكير في السياسة الاجتماعية ٥

ثانياً- **الاستراتيجيات والأدوات التنفيذية للسياسة الاجتماعية في التنمية الوطنية** ٦

ألف- تعزيز العنصر الاجتماعي في استراتيجية التنمية الوطنية ٧
باء- دمج المساواة في التنمية الاجتماعية ٩
جيم- السياسات والخدمات الموجهة والشاملة ١٠
دال- أمثلة عن أدوات للإسراع في تحقيق المساواة والتنمية الاجتماعية ١٠

ثالثاً- **الإسكوا والسياسة الاجتماعية المتكاملة** ١١

ألف- السياسة الاجتماعية في منطقة الإسكوا ١١
باء- أنشطة الإسكوا في مجال السياسة الاجتماعية ١٢

المرفق- مشاريع السياسة الاجتماعية المتكاملة: مملكة البحرين وجمهورية مصر العربية ١٨

أولاً- مفهوم السياسة الاجتماعية

١- السياسة الاجتماعية هي آلية لبناء مجتمعات تسودها العدالة والاستقرار وتتوفر لها مقومات الاستدامة، ولذلك تقع في نطاق اهتمام صانعي سياسات التنمية الوطنية العامة. وهي تتخطى السياسات القطاعية والبرامج والخدمات الاجتماعية ومنها سياسات التعليم والصحة والضمان الاجتماعي. فالسياسة الاجتماعية تقوم على تحديد الأطر المؤسسية والأحكام اللازمة لدمج مبادئ المساواة الاجتماعية وحقوق الإنسان في سياسة الدولة العامة. والهدف النهائي للسياسة الاجتماعية هو تخفيف حدة الفقر والإقصاء الاجتماعي وإخماد بؤر التوتر الاجتماعي، وتحسين الرفاه العام لجميع المواطنين على اختلاف فئاتهم.

٢- وقد أظهرت التجارب من البلدان المرتفعة الدخل، منها أستراليا ونيوزيلندا واليابان، إضافة إلى نماذج من أمريكا الشمالية وأوروبا، أن الاستثمار في التنمية الاجتماعية يؤدي إلى بناء مجتمعات أكثر إنتاجية وقدرة على الاستدامة. وأجرت بلدان عديدة من شرق آسيا ايضاً استثمارات ضخمة في مجالات اجتماعية تسهم في تعزيز الإنتاجية لمواكبة التنمية الصناعية. واستخدمت بعض بلدان أمريكا اللاتينية السياسة الاجتماعية أداة لتخفيف حدة الفقر وتعزيز المساواة، وذلك بتوسيع نطاق برامج الأمن الاجتماعي. فالسياسة الاجتماعية السليمة التصميم والتنفيذ، هي أدوات فعالة في استراتيجيات التنمية الوطنية الهادفة إلى بناء مجتمعات تسودها المساواة، وتوفير فرص العمل، وتعزز النمو الاقتصادي، ومكافحة الإقصاء الاجتماعي، ودرء النزاعات.

السياسات الإنمائية المنصفة

تستمد السياسات الإنمائية المنصفة أهميتها بالنسبة إلى الحكومات والأفراد من العوامل التالية:

- الاستثمار في الموارد البشرية يؤدي إلى تحسين نوعية القوى العاملة وزيادة إنتاجيتها، وبالتالي إلى تحسين مناخ الاستثمار وتعزيز النمو؛
- زيادة مداخيل الفقراء تؤدي إلى زيادة الطلب المحلي الذي يعزز بدوره النمو؛ وارتفاع معدّلات الاستهلاك في الشرائح الفقيرة يسهم في نمو السوق المحلية؛
- المجتمعات التي تنعدم فيها المساواة تنخفض فيها معدّلات النمو؛
- الفقر وسوء التغذية يضران بصحة الأطفال ويسببان الموت المبكر، ويضعفان القدرات الإدراكية، والنتيجة أجيال مقبلة ضعيفة الإنتاجية؛
- النهوض بالمرأة يعزز التنمية الاجتماعية والاقتصادية؛
- المجتمعات التي تفتقر إلى المساواة لا تفتقر إلى العدالة فحسب، بل تعجز عن ضمان الاستقرار الاجتماعي والسياسي الطويل الأجل اللازم لتحقيق النمو الاقتصادي؛
- حالات تفاقم انعدام المساواة وما تؤدي إليه من توتر اجتماعي، تؤجج النزاعات المسلحة التي تقوّض استقرار الحكومات والمناطق، وتعرض الأفراد للمشاركة والضلوع في الأعمال الإرهابية؛
- عدم المساواة يتنافى مع ميثاق الأمم المتحدة وإعلان الأمم المتحدة بشأن الألفية والإعلان العالمي لحقوق الإنسان، وهي مواثيق تقر لكل فرد بالحد الأدنى من مقومات العيش الكريم، بما في ذلك الحصول على الغذاء، والملبس، والسكن، والتعليم، والرعاية الطبية، والضمان الاجتماعي.

هذه هي بعض الأسباب التي تبرر ضرورة اعتماد السياسات الاقتصادية والسياسات الاجتماعية معاً ووضعها في مسار متوازٍ ومتآزر منذ المراحل الأولى للتنمية، لتكون جزءاً من استراتيجية التنمية الوطنية والعقد الاجتماعي بين الحكومات والمواطنين.

إعادة التفكير في السياسة الاجتماعية ونبذ التصورات الخاطئة

"السياسة الاجتماعية ضرورية للانفتاح الاقتصادي الاستراتيجي، ليس فقط لأنها تؤمن رأس المال البشري اللازم لتعزيز القدرة التنافسية، بل لأنها تؤمن أيضاً الحماية اللازمة للمواطنين من تقلبات الأسواق العالمية".

"السياسة الاجتماعية ليست مجرد موضوع يُطرح بعد البلوغ بالتنمية سقفاً معيناً، وليست مجالاً حصرياً لدول الرفاه المتقدمة، بل هي أداة أساسية للتنمية الاقتصادية والاجتماعية."

المصدر: *UNRISD Research and Policy Brief,* No. 5, Transformative Social policy: Lessons from UNRISD Research (UNRISD, 2006).

ألف- التحويلات والاستهلاك الاجتماعي

٣- كانت السياسة الاجتماعية تعتبر في الماضي أداة غير ملائمة للتنمية الوطنية، لأنها تنطوي على نمط في استخدام الموارد يفتقر إلى الاستدامة والكفاءة. وعلاوة على ذلك، كانت التحويلات الاجتماعية الحكومية، التي تندرج تقليدياً في إطار النفقات على الضمان الاجتماعي والصحة والتعليم والبرامج الاجتماعية، تعتبر نفقات للاستهلاك الاجتماعي ولا تأتي بأي مردود ولا تحمل أي قيمة استثمارية. وكانت المستحقات النقدية تعتبر بمثابة صدقة للفئات ذات الدخل المنخفض تنفق في الاستهلاك، بدلاً من أن تُوظّف في مراكمة المدخرات بهدف إجراء استثمارات تأتي بعائدات اقتصادية أكبر.

٤- غير أن التحويلات الاجتماعية لا تعزز الاستهلاك الاجتماعي فحسب، بل هي استثمار في عملية اجتماعية أوسع نطاقاً تستهدف تكوين أفراد يتمتعون بمزيد من المهارات والقدرات الإنتاجية، وهؤلاء هم مصدر الإنتاجية الاقتصادية ودعامة التماسك الاجتماعي. وإذا بنيت السياسة الاجتماعية على نهج أكثر فعالية، فيمكن أن تسهم في زيادة الأرباح الاجتماعية، وتحسين الإنتاجية الاقتصادية، وتعزيز الازدهار الوطني.

باء- تجزئة السياسة الاجتماعية في مشاريع

٥- بدلاً من أن تكون السياسة الاجتماعية في صلب الخطط الوطنية، كثيراً ما يقتصر دورها على معالجة النتائج. فهي تستخدم أساساً وسيلة مخصصة لمعالجة النتائج الاجتماعية الناجمة عن إخفاقات الأسواق ومنها البطالة وانخفاض الدخل، أو لمعالجة مشاكل بعض الفئات الاجتماعية المهمشة والمحرومة، كالمعوقين والمسنين. ومن هذا المنطلق، حُصرت السياسة الاجتماعية في مجموعة مشاريع اجتماعية لتلبية الحاجات العاجلة والملحة. وبقيت هذه السياسة مقيّدة برؤية ضيقة تركز على المستوى الجزئي، وتقتصر على برامج قطاعية مباشرة كثيراً ما تفتقر إلى الكفاءة في تخصيص الموارد الضئيلة وتقييم أثرها على حوافز السوق الاقتصادية، وقلما تعنى بإحداث أثر يذكر على النمو الاقتصادي الطويل الأجل.

٦- وعلى مستوى المشاريع، ركز خبراء السياسة الاجتماعية على الاضطلاع بمشاريع عمودية قطاعية لا تمت بصلة إلى الاعتبارات القطاعية والاقتصادية الأخرى. وكانت النتيجة "تقسيم السياسة الاجتماعية وتجزئتها إلى مشاريع"، وإحداث هوة بين المشاريع الاجتماعية على المستوى الجزئي والسياسة الاجتماعية

والأهداف الاقتصادية على المستوى الكلي[١]. لذلك يجب وضع السياسة الاجتماعية في نطاقها الصحيح باعتبارها جزءاً لا يتجزأ من عملية صنع السياسات على المستوى الكلي.

جيم- سياسات الآثار غير المباشرة

٧- في خضم التركيز على النمو الاقتصادي في التنمية خلال الثمانينات والتسعينات، أصبحت قضايا المساواة والإدماج الاجتماعي في مرتبة ثانوية. وكان يفترض أن مكاسب النمو والتنمية الاقتصاديين يمكن أن تتسرب تلقائياً إلى الفئات المنخفضة الدخل، فتتحول تدريجياً إلى فوائد اجتماعية لصالح الجميع. وكان الهدف الرئيسي للسياسات الاجتماعية في تلك الفترة يقتصر على كيفية تخفيف أي أثر سلبي ينجم عن السياسات الاقتصادية، بدلاً من التركيز في المقام الأول على تجنّب حدوث أي تشوهات اجتماعية.

٨- غير أن الفوائد المتوقعة من التنمية الاقتصادية والتكييف الهيكلي لم تتسرب تلقائياً لتصل إلى الجميع، بل أدت في حالات كثيرة، إلى تعاظم الفوارق والتشوّهات الاجتماعية على الصعيدين العالمي والوطني، وأدت إلى حالات من التوتر الاجتماعي. وهذا الوضع أدى بدوره إلى تفاقم الفقر وتزايد تهميش الفئات المحرومة. وهذه النتائج الاجتماعية الخطرة للبرامج الاقتصادية دفعت بالمجتمع الدولي المعني بالتنمية إلى إعادة التفكير في نموذج التنمية المتبع في التسعينات وتوجيهه نحو تحقيق المساواة الاجتماعية. وعلى الرغم من ذلك، بقيت السياسات والبرامج الاجتماعية ذات دور ثانوي بدلاً من أن ترتكز على مبدأ التوزيع، وظلت وسيلة مخصصة لمعالجة بعض المشاكل الاجتماعية الناشئة. ومع أن البرامج الاجتماعية التي تموّلها جهات مانحة، ومنها الصندوق الاجتماعي التابع للبنك الدولي، ساعدت المعوزين، تبقى قاصرة عن تأمين حلول طويلة الأمد.

دال- إعادة التفكير في السياسة الاجتماعية

٩- بدلاً من تناول السياسة الاجتماعية من موقع ثانوي تابع للنمو الاقتصادي وتنفيذ المشاريع الاجتماعية بطريقة منفصلة ومجزأة، يجب على الحكومات أن تنظر إلى السياسة الاجتماعية على أساس قيمها الفعلية وقدرتها على تحقيق الآثار الإيجابية وتعزيز النمو الاقتصادي والاجتماعي. أي أن البلدان يمكن أن تزدهر نتيجة لاتباع نظام دولة الرفاه المتقدمة، إذ تتيح "فرص العمل المتكافئة والنتائج المنصفة للجميع"، و"تحقق دخلاً وطنياً مرتفعاً" وتحقق توازناً بين الدولة والسوق، حتى في ظل اقتصاد السوق[٢].

١٠- وهناك براهين كثيرة تؤكد أن النمو الاقتصادي والتنمية الاجتماعية يجب أن يسيرا معاً. ولذلك لا بد من الاعتراف بأن النمو الاقتصادي يتيح زيادة الاستثمارات في التنمية البشرية، وكذلك التنمية الاجتماعية تعزز قدرات الأفراد فيصبح بإمكانهم المشاركة المنتجة في عملية التنمية الاقتصادية.

---

(١) J. Tendler, "Social policy in a development context: an introduction", *Why social policy is condemned to a residual category of safety nets and what to do about it: thoughts on a research agenda*, ed. T. Mkandawire (Palgrave Macmillan, 2004), p. 3.

(٢) Keynote speech by the Prime Minister of Norway, Mr. Jens Stoltenberg, at the opening of the Economic and Social Council (Geneva, 3 July 2006), which is available at: www.odin.no/smk/norsk/aktuelt/taler_artikler/taler_statsmin/001001-090903/dok-bn.html.

١١- وحتى تحقق جهود التنمية الاجتماعية الفعالية المطلوبة، يجب أن ترتكز على مبادئ عديدة منها[٣]:

(أ) إرساء التوازن بين التنمية الاقتصادية والتنمية الاجتماعية بحيث ترفد فوائد إحداهما الأخرى؛

(ب) اعتماد استراتيجية لإعادة التوزيع/الحماية تعنى بتلبية حاجات الأفراد وبتخفيف ما ينجم عن المخاطر المحتملة من أضرار؛

(ج) الاستثمار في الإنتاج، بما في ذلك بناء رأس المال البشري وتوفير فرص العمل؛

(د) اعتماد استراتيجية مرتكزة على المشاركة تعنى منذ البداية بتحديد حاجات المعنيين، ومنهم المجموعات المهمشة.

١٢- وإضافة إلى ذلك، يجب أن تُدرج السياسة الاجتماعية وكذلك آثارها الجزئية في إطار صنع السياسات على الصعيد الكلي، ويجب دمج تحليل السياسة الاجتماعية في جميع جوانب صياغة استراتيجيات التنمية الوطنية وعلى جميع مستوياتها. ويُقصد بذلك دمجها في التشخيص، وتحديد خيارات السياسات العامة، وأوجه تخصيص الميزانيات التي تحدد أولويات التنمية الوطنية. ويجب وضع استراتيجيات وأدوات السياسة الاجتماعية بحيث تستهدف معالجة الإخفاقات الاجتماعية في المجالات التالية: (أ) دمج السياسة الاجتماعية والمساواة كقضايا رئيسية في جميع القطاعات؛ (ب) اعتماد سياسات شاملة تفيد الجميع؛ (ج) وضع الإطار المؤسسي والقانوني لاتخاذ القرار وتحقيق التغيير؛ (د) تطوير أدوات تتيح فوائد التنمية المنصفة لجميع شرائح السكان، من خلال تأمين العمالة والتعليم والصحة والثقافة، وضمان الحماية الاجتماعية، ودرء النزاعات.

١٣- وبهدف اعتماد السياسة الاجتماعية الفعالة وتحقيق التغيير الإيجابي، يجب على الحكومات أن تزود مبادرات التنمية الاجتماعية بالموارد المالية والمادية والبشرية اللازمة؛ وأن تدعمها بالالتزام السياسي والدعم الشرعي؛ وتضعها في موقع يوازي موقع السياسات الاقتصادية في عملية صنع السياسات الوطنية[٤].

ثانياً- الاستراتيجيات والأدوات التنفيذية للسياسة الاجتماعية في التنمية الوطنية

١٤- تناولت دراسة أجرتها الإسكوا مؤخراً عوامل نجاح خمسة بلدان، هي تونس وكندا وكوريا وماليزيا والنرويج، في تعزيز المساواة وبلوغ مرحلة متقدّمة نسبياً في اعتماد السياسة الاجتماعية وتنفيذها. وأبرزت الدّراسة عدداً من العوامل المشتركة بين البلدان الخمسة، ولو بدرجات متفاوتة. ويمكن إيجاز هذه العوامل بما يلي: (أ) عوامل متعلقة بالقيم والمبادئ الأخلاقية تضع المساواة في مكانة مرتفعة؛ (ب) عوامل متعلقة

---

(٣) I. Ortiz, "Social policy" (14 September 2006), which was presented as a draft policy note to the Department of Economic and Social Affairs (DESA), p. 11.

(٤) "Social policy must be integrated as a central component of policies to ensure the wherewithal for their sustainability social policy must not confine itself to the 'social inclusion' part but must also directly address the issues of economic development and the consolidation of the democratic order." J. Tendler, "Social policy in a development context: an introduction", *Why social policy is condemned to a residual category of safety nets and what to do about it: thoughts on a research agenda*, ed. T. Mkandawire (Palgrave Macmillan, 2004), p. 4.

باعتماد الاستراتيجيات المركزة، ولا سيما التي تدعو للتكامل بين المجالات الاقتصادية والاجتماعية والتي تركز على الاستثمار في رأس المال البشري؛ (ج) عوامل مؤازرة، ومنها رأي عام مؤيد ومجتمع مدني ناشط؛ (د) عوامل متعلقة بالاقتصاد، ولا سيما قيام الحكومات بدور فاعل في تنظيم القطاع الاقتصادي ووجود نظم ضريبية فعالة؛ (هـ) عوامل متعلقة بوجود قضايا ملحّة مثل الفوارق بين الشرائح السكانية أو الفئات الجغرافيّة، ودور المرأة ووضعها، والزيادة في بعض الشرائح السكانية (مثل المسنين)، وجميعها قضايا تفرض نفسها على الخطط الوطنية بحثاً عن حل[٥].

١٥- وعلاوة على ذلك، تقدّم التجربة الدولية في التنمية وفي اعتماد سياسة اجتماعية ناجحة نماذج لاستراتيجيات عديدة فيما يلي عرض موجز لها.

ألف- تعزيز العنصر الاجتماعي في استراتيجية التنمية الوطنية

١٦- استراتيجيات التنمية الوطنية هي تعبير عن رؤية مشتركة بين جميع المعنيين في المجتمع، من قطاع عام، وقطاع خاص، ومجتمع مدني، تجسد تطلعاتهم إلى مجتمع أفضل. وتتيح هذه الاستراتيجيات فرصة لإعادة النظر في العقد الاجتماعي والتأكد من أن العنصر الرئيسي في هذا العقد هو دائماً تأمين الرفاه للجميع.

١٧- ففي الماضي لم يكن للسياسة الاجتماعية دور يذكر في التأثير على الخطط الإنمائية. ولتصحيح ذلك، لا بد من التأكيد على دور البرامج الاجتماعية وتعزيزه بمراجعة الاستراتيجيات الشاملة والقطاعية، والتشديد على أهمية السياسة الاجتماعية في عملية التخطيط على الصعيد الوطني، بدءاً من مرحلة التشخيص، مروراً بدراسة الخيارات، والتمويل وتخصيص الميزانيات، وصولاً إلى تنفيذ البرامج وتقييم أثرها.

١- تشخيص السياسة الاجتماعية

١٨- يجب على البلدان أن تجري تحاليل كمية ونوعية بهدف تحديد الحاجات والإحاطة بالوقائع والديناميات الوطنية الاجتماعية والاقتصادية والسياسية. ويجب أن تركز عملية التشخيص على تحديد الحاجات والفئات السكانية ذات الأولوية، والعوائق والحواجز البنيوية التي تحول دون الاستفادة من فرص التنمية ونتائجها، والمخاطر التي تعوق القدرة على مواجهة الظروف غير المؤاتية، واستراتيجيات أسواق العمل ومصادر العيش التي تسهم في تحسين الرفاه والإنتاجية.

٢- تخطيط السياسة الاجتماعية وتحديد الأولويات

١٩- يمكن أن يؤدي ضعف التخطيط في السياسة الاجتماعية إلى تقويض البرامج الاجتماعية، بحيث يقتصر نطاق هذه البرامج على فئات معينة تكون في أكثر الأحيان من القطاع النظامي والشرائح الغنية في المجتمع؛ وتقتصر على صياغة وتنفيذ سياسة اجتماعية غير ملائمة وموروثة من الأولويات الإنمائية لفترة الثمانينات والتسعينات؛ وتبقى الموارد المالية المخصصة للقطاعات الاجتماعية غير كافية؛ وتخصص الموارد لبرامج باهظة الكلفة وقليلة الأثر ولا تراعي الترابط بين القطاعات.

---

(٥) H. Hammoud, "Critical review of success stories in Integrated Social Policies" (in Arabic) (unpublished manuscript).

٢٠- ويجب الموازنة بين تكاليف البرامج الاجتماعية وفوائدها، وتحديد مجموعة من الأولويات وذلك من خلال عملية التخطيط. والميزانية التقديرية يجب أن تأخذ بالاعتبار النفقات الإدارية والعائدات الاجتماعية لأي مشروع، بحيث تعطى الأولوية للتدخلات ذات التأثير الإيجابي على المجتمع والقليلة الكلفة. ويجب أن يؤدي التخطيط إلى تصحيح الخلل في دور البرامج الاجتماعية ووزارات الشؤون الاجتماعية؛ والذي كان يعتبر دوراً ثانوياً. فعملية التخطيط في السياسة الاجتماعية يجب أن تعتمد على مفاوضات فعلية، ترتكز على حجج اقتصادية وسياسية، مع وزارات المالية والتخطيط الوطني وغيرها من الوزارات ذات الصلة بهدف تحسين مكانة البرامج الاجتماعية مما يؤدي إلى زيادة الموارد المخصصة لها في الميزانية. كما يجب أن يجري وضع الميزانية على نحو يتسم بالشفافية والمشاركة بهدف تحديد حاجات السكان ومعالجتها بفعالية.

٣- تمويل السياسة الاجتماعية وتنفيذها

٢١- كثيراً ما تعتبر البرامج الاجتماعية برامج مرتفعة الكلفة، ولذلك لم يتم تأمين الموارد المالية اللازمة لإدامة أثرها. فلا بدّ من إجراء تقييم للأثر الاجتماعي وفعالية الكلفة بهدف تشجيع الاستثمارات المستدامة في القطاع الاجتماعي.

٢٢- والحجج التي يجب أن تساق لدعم جدوى الإنفاق على البرامج الاجتماعية ولتبرير زيادة الإنفاق على السياسة الاجتماعية، يجب أن تستند إلى حسابات وأبحاث فعلية وأن ترتكز في مرحلة أولى على تحليل أثر البرنامج أو السياسة المقترحة على التوزيع لصالح مختلف فئات السكان. ويجب أن تستند هذه الحجج أيضاً على تقييم لفعالية البرنامج أو السياسة من حيث الكلفة، يأخذ في الحسبان نطاق البرنامج، ونسبة كلفته من الناتج المحلي الإجمالي، وحصته من مجمل النفقات العامة، ونسبة تكاليفه الإدارية من مجمل النفقات، وأثره الاجتماعي الطويل الأجل وأثره المضاعف، وكذلك كلفة برنامج معيّن مقارنة ببرامج بديلة أخرى. ومن الضروري أيضاً إجراء تقييم لكلفة البرنامج من حيث الإيرادات المالية، وذلك بتقدير التكاليف والإيرادات الوطنية، وحساب أي تغيير متوقع في تخصيصات الموارد نتيجة لتغييرات في الأولويات الوطنية، ودراسة أي مصادر بديلة للتمويل الداخلي لسد أي نقص مالي.

٢٣- وبما أن جدوى الإنفاق على البرامج الاجتماعية هي مسألة إرادة وأولويات سياسية، لا بدّ من تقديم أدلة تبرز الفوائد غير الملموسة لأي برنامج طويل الأجل مقارنة بالفوائد المباشرة المحدودة النطاق والأثر لأي برنامج قصير الأجل.

٤- السياسة الاجتماعية والمشاركة

٢٤- يجب أن تكون المشاركة عنصراً أساسياً في عملية صياغة السياسة الاجتماعية، بدءاً بتحديد الحاجات، مروراً بعملية التنفيذ، وصولاً إلى الرصد والتقييم. والمشاركة الفعالة التي تشمل شبكة واسعة من المعنيين بالسياسة الاجتماعية هي آلية هامة لإرساء الأسس والمقومات اللازمة لضمان الفعالية للسياسات وضمان قدرتها على تلبية حاجات الفئات المعنية. فعندما يشعر الأفراد بأن لهم رأياً في اتخاذ القرارات وتخصيص الموارد التي تؤثر على حياتهم ورفاههم تزداد ثقتهم بالحكومات ويتوطد التزامهم بالعملية الإنمائية.

٢٥- ونتيجة لذلك، يجب بذل الجهود لتسهيل المشاركة وتوسيع نطاقها في صنع السياسات، وذلك بتطوير آليات وهياكل تتوافق مع الظروف والخصائص الثقافية لتوسيع دائرة المشاركة، وبالتالي تعميق أثر السياسات المقترحة. ويجب أن تهدف هذه الجهود إلى إشراك المعنيين، فلا تقتصر المشاركة على الفئات التي يسهل الوصول إليها، بل تشمل جميع الفئات المهمشة أيضاً.

٢٦- ويتطلب نجاح المشاركة تزويد أصحاب المصلحة بالمعلومات وتمكينهم من المشاركة الكاملة والفعالة في المناقشات، كما يتطلب تخصيص الوقت والموارد الكافية لتسهيل سير العملية.

باء- دمج المساواة في التنمية الاجتماعية

٢٧- سعياً إلى دمج قضايا المساواة والسياسة الاجتماعية في جميع القطاعات وفي خطط التنمية الوطنية، يجب على كل قطاع أن يجري تحليلاً اجتماعياً لأثر سياساته على رفاه مختلف فئات السكان، وحاجاتها، وتنميتها. فتحليل الفقر والأثر الاجتماعي، مثلاً، الذي تعتمده منظمات دولية مثل البنك الدولي، يجري باستخدام أدوات كمية ونوعية لتحليل أثر السياسة على التوزيع لصالح مختلف الفئات (انظر الجدول التالي).

حصص الدخل بالأخماس في بلدان مختارة أعضاء في الإسكوا

البلد	الأشد فقراً ١٠ في المائة	الأشد فقراً ٢٠ في المائة	الأشد ثراءً ١٠ في المائة	الأشد ثراءً ٢٠ في المائة
الأردن	٢,٧	٦,٧	٣٠,٦	٤٦,٣
مصر	٣,٧	٨,٦	٢٩,٥	٤٣,٦
اليمن	٣	٧,٤	٢٥,٩	٤١,٢

المصدر: جمعته الإسكوا استناداً إلى: World Bank, *World Development Indicators* (2006).

٢٨- ولإضفاء الصفة الشرعية على مبادرات السياسة الاجتماعية، ولمدّها بالقوة ودعمها بالالتزام السياسي، يجب إسناد مسؤولية القيادة والتوجيه في الإجراءات المشتركة بين قطاعات متعددة للجان مشتركة بين الوزارات تحظى بصلاحيات واسعة. ويمكن رسم خرائط لتحديد مواضع المساواة والإجحاف الاجتماعي، بهدف إطلاع صانعي السياسات والخبراء على نوع التدخل الأفضل في الأوضاع الاجتماعية السائدة. وعملية رسم الخرائط التي تتضمن تحليلاً لمؤشرات الرفاه والفقر في المنطقة مفيدة جداً لأنها تضمن وجود متغيرات قابلة للمقارنة، وبالتالي تتيح قياس مدى انتشار الإجحاف الاجتماعي.

المعاشات الاجتماعية

- المعاشات الاجتماعية توفر الموارد للأسر المنخفضة الدخل، فتسهم في تخفيف حدة الفقر وتحسين الأمن الغذائي، بكلفة منخفضة، إذ تشكل المعاشات الأساسية، مثلاً، نسبة تتراوح بين ١ و٢ في المائة من الناتج المحلي الإجمالي.
- تعويضات المسنين في الأسر الفقيرة تسهم في تلبية الحاجات الأساسية لأسرة بأكملها.
- معاشات التقاعد يمكن أن تساعد في توسيع نطاق تغطية التأمين الاجتماعي. ففي ناميبيا مثلاً شملت التغطية بمبلغ مقطوع يدفع عند مستوى معين من الدخل في شكل تحويلات غير مشروطة نسبة ٩٢ في المائة من السكان بين عامي ١٩٩٠ و٢٠٠١.

جيم- السياسات والخدمات الموجهة والشاملة

٢٩- تركّز الإجراءات والبرامج الموجهة لشرائح معينة من السكان، ومنها تأمين الغذاء الإضافي للأطفال دون الخمس سنوات. وهذه البرامج تكون عادة باهظة الكلفة ومعرضة لتحديات عديدة، ولا سيما ضمان وصول الفوائد إلى المجموعات المستهدفة. وحتى تستوفي التدخلات الموجهة الفعالية، لا بد أن ترتكز على نظام لاختبار الوسائل، وهو بحد ذاته نظام معقد ومرتفع الكلفة، وكثيراً ما ينطوي على مس بالمكانة الاجتماعية.

٣٠- وفي المقابل يمكن أن يكون الاستثمار في الخدمات الشاملة أداة فعّالة لتحقيق مستوى أساسي من الرفاه الاجتماعي، وإعادة توزيع الثروات، والاستثمار في السكان. وقد اعتمدت هذه السياسات في أنظمة ديمقراطية مثل، السويد وهولندا، لأنها ترتكز على مبدأ التضامن وتشمل جميع السكان بالتساوي. وتدعو منظمات دولية عديدة تعنى بالتنمية لتنفيذ السياسات الشاملة في البلدان النامية، ولا سيما في البلدان التي يعيش معظم سكانها في الفقر، ويشكون من قلة الخدمات، أو يعانون من الإقصاء.

٣١- والبلدان التي نفذت هذا النوع من السياسات الشاملة، ومنها بعض البلدان الصناعية في شرق آسيا، شهدت تحسناً سريعاً وفعالاً في المعايير الاجتماعية ورأس المال البشري. غير أن الخدمات الشاملة بقي أثرها محدوداً في بلدان نامية أخرى وذلك للسببين التاليين: (أ) اقتصار التغطية على القطاعات النظامية؛ (ب) صعوبة الحصول على الخدمات بسبب عوائق مادية ومالية ومؤسسية وثقافية.

٣٢- ونتيجة لذلك يبقى تحقيق المساواة على هذا الصعيد مسألة هامة. وإذا كان تحقيق التغطية الشاملة مكلفاً على حكومات البلدان الفقيرة، فيمكن أن تبدأ هذه التغطية بمجموعات محدودة، وتتوسع تدريجياً، كما حدث في ألمانيا واليابان، حيث اتسع نطاق البرامج الاجتماعية تدريجياً، من خلال زيادة الدعم، وإدخال مستفيدين جدد، واعتماد شروط جديدة لإمكانية الاستفادة. ويستلزم تحقيق الفعالية في ذلك تطوير المؤسسات وتمكينها من تحديد شروط الاستبعاد وتحسين إمكانية حصول السكان المهمشين على فوائد السياسات الشاملة، مع العلم أن التدخلات الموجهة يمكن أن تكمل هذه السياسات للإسراع في تحقيق التغطية الشاملة.

دال- أمثلة عن أدوات للإسراع في تحقيق المساواة والتنمية الاجتماعية

٣٣- كثيراً ما تكون البرامج الاجتماعية في مجالات العمالة والتعليم والصحة والحماية الاجتماعية والثقافة ودرء النزاعات برامج طويلة الأجل لا يتضح أثرها في المجتمع إلا بعد أعوام عديدة. وبينما يجب على الحكومات أن تلتزم بوضع سياسات واستراتيجيات لمعالجة التغير الهيكلي، قلما تستطيع البلدان أن تنتظر طويلاً ريثما تحدث هذه السياسات أثرها الإيجابي في ظل التكاليف الاجتماعية والسياسية. وفي هذه الحالة، تكون التدخلات الفورية ذات مردود أعلى. وفي هذا الإطار يمكن تنفيذ بعض البرامج لتلبية الحاجات الملحة للشرائح الأشد عوزاً في المجتمع. وهذه البرامج الموجهة والسريعة الأثر يمكن أن تتضمن عناصر من قبيل توزيع الغذاء، وتقديم المعونات الغذائية لبعض الفئات السكانية الضعيفة، ومنها الأطفال، والنساء الحوامل والأمهات؛ وتحسين نوعية المياه والنظافة الصحية، وتصليح المنازل في حالات الضرورة.

٣٤- ومن الأمثلة على البرامج السريعة الأثر التحويلات النقدية المباشرة، من قبيل المعاشات الاجتماعية وتعويضات المسنين. وقد اختبرت هذه الوسائل في الأرجنتين والبرازيل وجنوب أفريقيا وناميبيا، وتبيّن أنها تسهم كثيراً في تخفيف حدة الفقر بكلفة منخفضة نسبياً(٦).

ثالثاً- الإسكوا والسياسة الاجتماعية المتكاملة

ألف- السياسة الاجتماعية في منطقة الإسكوا

٣٥- تعود جذور السياسة الاجتماعية الحديثة في منطقة الإسكوا في الكثير من الحالات إلى مؤسسات عصر الاستعمار وما خلفته من أشكال الرعاية الاجتماعية. ومن الأدوات الرئيسية للسياسة الاجتماعية في المنطقة الرعاية من خلال الإعانات، ودعم المواد الاستهلاكية الأساسية، وتأمين فرص العمل في القطاع العام للمتخرجين من الجامعات، وتقديم بعض الخدمات المجانية في التعليم والصحة للعاملين في القطاع العام.

٣٦- ونتيجة هذه البرامج التي تستهدف العاملين في القطاع النظامي، هي أقصاء شرائح واسعة من السكان، منها العاملون في القطاع غير النظامي والزراعة والنساء غير الناشطات اقتصادياً، وهم يشكلون الشرائح الأشد عوزاً. وهذا الخلل يشوب جميع الأنظمة المعمول بها في المنطقة، ولا بدّ من تصحيحه لتحسين مستوى المساواة الاجتماعية.

٣٧- ففي لبنان مثلاً، تشير التقديرات إلى أن أكثر من ٥٠ في المائة من السكان لا يستفيدون من أي شكل من أشكال التأمين الصحي. وغالبية هؤلاء هم من العمال الموسميين والصيادين والعاملين في القطاع غير النظامي والعاطلين عن العمل(٧).

٣٨- وإضافة إلى ذلك، يعتمد تأمين الرعاية في المنطقة على مزيج من المؤسسات الاجتماعية الهشة غير النظامية وغير التابعة للدولة، ومنها الجمعيات العائلية والأهلية، ومنظمات المجتمع المدني الدينية والخيرية، والعادات والتقاليد الثقافية التي تحبذ أعمال الصدقة. ومع أن هذه الآليات تصلح في بعض الأحيان وفي فترات زمنية معينة، يبقى نطاقها محدوداً، وأثرها انتقائياً وغير منظم. ولا يمكن أن تحل هذه التدخلات محل البرامج الحكومية المنسقة.

٣٩- وبينما تشغل النفقات والبرامج الاجتماعية في مجالات الصحة والتعليم والضمان الاجتماعي حيزاً هاماً في بعض بلدان المنطقة، يقتصر تنفيذها على نطاق قطاعي ضيق، لا يرتبط بالأولويات الإنمائية، ولا يندرج في إطار سياسات شاملة لتحقيق المساواة وتخفيف حدة الفقر.

٤٠- وتختلف العوائق التي تضعف قدرة وزارات الشؤون الاجتماعية على تحسين رفاه السكان بين بلد وآخر في المنطقة. غير أن هذه العوائق تعزى إلى نقص عام في الوعي بدور السياسة الاجتماعية في التخطيط الوطني، وعدم إعطائها المرتبة التي تستحقها ضمن الأولويات الحكومية، مما يحد من قدرة وزارات

---

(٦) I. Ortiz, "Social policy" (14 September 2006), which was presented as a draft policy note to the Department of Economic and Social Affairs (DESA), p. 55. For example, such programmes as "From Zero" in Brazil have been very successful.

(٧) National Household Expenditure and Utilization Survey, 2001 (data for 1998).

الشؤون الاجتماعية على تحقيق تغيير يذكر. وتشغل وزارات الشؤون الاجتماعية في الكثير من الأحيان موقعاً أقل أهمية من سائر وزارات التنمية الاقتصادية أو التخطيط الوطني، وتزود بقدر أقل من الموارد المالية والمادية والبشرية لتنفيذ مهامها. وتستثنى من هذه الحالة وزارات الشؤون الاجتماعية في بلدان مجلس التعاون الخليجي التي تحظى بموارد كبيرة تمكنها من تقديم خدمات مثل المساعدات الاجتماعية والمدفوعات النقدية. غير أن هذه الوزارات لا تؤدي دوراً إنمائياً شاملاً يعزز قدرة الأفراد على تحقيق الرفاه الذاتي. ونتيجة لذلك، تعمل الإسكوا في مجال الدعوة بهدف توعية صانعي السياسات في المنطقة وتوضيح الدور الحاسم الذي يمكن أن تؤديه السياسة الاجتماعية في الأطر الإنمائية.

باء- أنشطة الإسكوا في مجال السياسة الاجتماعية

٤١- تُعنى الإسكوا بالعمل على تحقيق المساواة الاجتماعية والتنمية الاجتماعية في المنطقة العربية، وتهدف أنشطتها في هذا المجال إلى: (أ) توعية الحكومات بدور السياسة الاجتماعية وأهميتها؛ (ب) دعم الحكومات عند الطلب في بناء القدرات في مجال تحديد العناصر الأساسية للسياسة الاجتماعية وتنفيذها ورصدها وضمانها بهدف تحقيق مزيد من المساواة في توزيع المكاسب الإنمائية.

١- لمحة عن أنشطة شعبة التنمية الاجتماعية في مجال السياسة الاجتماعية

٤٢- أطلقت شعبة التنمية الاجتماعية في الإسكوا مشروع السياسات الاجتماعية المتكاملة في عام ٢٠٠١، في إطار دعم صانعي السياسات في المنطقة العربية في سعيهم إلى الإحاطة بخطط السياسة الاجتماعية، وضمان تحديد أهداف واقعية لهذه السياسات في سياق الأجواء السياسية والاجتماعية والاقتصادية السائدة.

٤٣- ومنذ ذلك الحين تضطلع الإسكوا بعدد من الأنشطة لتوضيح مفاهيم السياسة الاجتماعية والمساواة الاجتماعية، ولتحسين مستوى العمل لهذه السياسات واستمراريتها، وذلك بهدف تعزيز المساواة الاجتماعية في البلدان الأعضاء.

٤٤- وفي هذا السياق، أصدرت دراسات عديدة لتوضيح العناصر الأساسية لنجاح السياسة الاجتماعية في ظل ظروف كل بلد؛ وأجريت تحاليل معمّقة لتبيان مختلف المراحل التي تؤدي إلى النجاح في صياغة وتطبيق السياسة الاجتماعية في البلدان المتقدمة والبلدان النامية، ولا سيما مرحلة صياغة هذه السياسة، وترسيخها على الصعيد المؤسسي، وتنفيذها ورصدها، وضمان استدامتها في الخطط الوطنية.

٤٥- وقد رأت الإسكوا أن السياسة الاجتماعية في بعض بلدان المنطقة هي سياسة متقادمة تفتقر إلى التنسيق وإلى مراعاة الخصوصيات الوطنية، مما يؤدي إلى تفاقم الإقصاء الاجتماعي والفقر. ولذلك تم تصميم مشروع السياسات الاجتماعية المتكاملة بهدف تقديم الدعم وتعزيز قدرات المعنيين في البلدان الأعضاء في مجال تحسين صياغة السياسة الاجتماعية وتنفيذها ورصدها.

٤٦- ويرتكز عمل الإسكوا على اقتناعها بضرورة تكوين فهم مشترك لأهداف السياسة الاجتماعية لدى الخبراء وصانعي القرار ومنظمات المجتمع المدني وغيرهم من أصحاب المصلحة، بحيث يتمكن هؤلاء من تصميم الأدوات وتأمين الموارد اللازمة لتكوين رؤية اجتماعية هادفة تتناسب وخصوصيات كل بلد. وبصياغة سياسات مرنة سليمة الأسس ومحددة الأهداف على الصعيد الوطني يصبح باستطاعة صانعي السياسات معالجة القضايا بطريقة أفضل في مختلف القطاعات، كالصحة والتعليم والحكم والعمالة.

٤٧- وفي عام ٢٠٠٦، أعيدت هيكلة شعبة التنمية الاجتماعية، وأعيد تركيز برنامج عملها بطريقة تسمح بمواجهة تحديات السياسة الاجتماعية في المنطقة، وتؤدي إلى تحقيق الأهداف المتوخاة من بناء قدرات البلدان الأعضاء لصياغة سياسات وبرامج اجتماعية متكاملة تراعي ظروف المنطقة وخصوصياتها الثقافية؛ وتساعد في دعم مؤسسات المجتمع المدني القادرة على المشاركة في عملية اعتماد السياسة الاجتماعية.

٤٨- وتعمل الشعبة على تحقيق هذه الأهداف من خلال تعزيز التكامل الاجتماعي وبناء مجتمعات تسودها المساواة والعدالة الاجتماعية، والتركيز على أربعة مجالات تغطي مختلف أبعاد سياسة التنمية الاجتماعية المتكاملة وتطبيقاتها، وهي أطر السياسة العامة وأدواتها، والسياسة الاجتماعية والتنمية القائمة على المشاركة، والسياسة الاجتماعية والسكان، والسياسة الاجتماعية في المدينة. ويمكن تلخيص أهداف الشعبة على النحو التالي:

(أ) ترسيخ المساواة والعدالة الاجتماعية باعتبارهما مبدأين رئيسيين في صنع السياسة الوطنية لدى الحكومات ومنظمات المجتمع المدني في البلدان الأعضاء، وتكوين صورة مشتركة لمفاهيم ومبادئ السياسة الاجتماعية المتكاملة؛

(ب) دعم بلدان المنطقة في إعطاء أولوية قصوى لرسم السياسات المتكاملة للتنمية الاجتماعية، وتنفيذها وترسيخها على الصعيد المؤسسي ورصدها، على أن تكون هذه السياسات مبنية على أسس سليمة، وتعنى بالمساواة الاجتماعية، وبالإنتاجية الاقتصادية، وبالاستدامة البيئية؛

(ج) دعم بناء الشراكات بين الحكومات ومنظمات المجتمع المدني في صياغة السياسات المتكاملة للتنمية الاجتماعية وتنفيذها ورصدها، وتعزيز المشاركة الناشطة، واعتماد منهجيات قائمة على مشاركة منظمات المجتمع المدني في عملية صنع السياسات، وذلك باستخدام نهج تراعي ظروف المنطقة وخصوصياتها الثقافية؛

(د) ترسيخ شواغل السياسة الاجتماعية وتوضيح المفاهيم والأدوات التحليلية، وأحكام السياسة الاجتماعية وأدواتها، في معالجة قضايا إنمائية لدى شرائح معينة من السكان، ولا سيما الشباب والمهاجرين والمعوقين والأسرة؛

(هـ) تقديم المشورة للبلدان استناداً إلى الوقائع في موضوع تحليل السياسة الاجتماعية، ووضعها وتنفيذها ورصدها، بطريقة تسهم في تعزيز الاحتواء الاجتماعي، ولا سيما لصالح الفئات المهمشة في البيئة الحضرية للمنطقة.

٢- السياسة الاجتماعية: مشروع السياسات الاجتماعية المتكاملة

٤٩- يُنفذ مشروع السياسة الاجتماعية المتكاملة على ثلاث مراحل، ويحدد الشروط اللازمة لدعم التغيير المؤسسي في البلدان الأعضاء، ويوفر الأسس العملية لتحقيق هذا التغيير. ويتضمن الجدول التالي لمحة موجزة عن المراحل الثلاث.

المرحلة الأولى (٢٠٠١-٢٠٠٣)	صدرت دراسة بعنوان "العولمة وأسواق العمل في منطقة الإسكوا" لتوضيح آثار العولمة على الأوضاع الاقتصادية والاجتماعية، ولا سيما على أسواق العمل في منطقة الإسكوا. وتحدد هذه الدراسة الأهداف التي يجب على صانعي السياسات العمل على تحقيقها، وتشدد على أهمية الدور الذي يؤديه التعليم في عملية التنمية. صدرت خمس دراسات حالة بهدف توضيح العوامل التي أدت إلى نجاح اعتماد السياسة الاجتماعية في بلدان مختارة، وتزويد أصحاب المصلحة بمصادر هامة للمعلومات. وتناولت هذه الدراسات نماذج السياسات الاجتماعية في تونس وكندا وكوريا وماليزيا والنرويج. عُقد اجتماع لمتخذي القرار حول السياسات الاجتماعية في دول الإسكوا (القاهرة، ١٠-١٢ كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٢). وكان الهدف من الاجتماع توجيه صانعي السياسات في المنطقة لوضع برامج اجتماعية واضحة ومحددة الأهداف ضمن الإطار القائم في كل بلد؛ وتوضيح مفهوم السياسة الاجتماعية؛ وتقييم أنماط صنع السياسات المناسبة للمنطقة. وقُدّمت خلال الاجتماع ورقة حول المنظور التاريخي للسياسات الاجتماعية في المنطقة العربية، وورقة حول تطوّر الرؤية الاقتصادية والاجتماعية في لبنان، وورقة تضمنت تحليلاً مفاهيمياً للاتجاه نحو سياسات متكاملة للتنمية الاجتماعية.
المرحلة الثانية (٢٠٠٣-٢٠٠٥)	صدرت دراسة بعنوان "الاستجابة للعولمة: سياسات تكوين المهارات وتقليص البطالة". وهذه الدراسة هي تتمة للدراسة السابقة حول العولمة وأسواق العمل في منطقة الإسكوا، وتتناول أسباب عدم قدرة نظام التعليم العام في المنطقة في تلبية حاجات الجيل الحالي ومتطلبات سوق العمل. ومما توصلت إليه الدراسة أن عدداً قليلاً من الطلاب يحصل على المهارات اللازمة للعثور على عمل كريم ولائق، مما يعمق دوامة البطالة والفقر. أعدت ملامح قطرية تتناول الأوضاع الاجتماعية في كل بلد، وتتضمن تحليلاً لمدى توفر الموارد المالية والبشرية ونمط تخصيصها. وتبين هذه الملامح نمط تنفيذ السياسة على الصعيدين الوطني والقطاعي، والتنسيق بين أصحاب المصلحة، ومدى توفر المعلومات، ومواءمة المفاهيم الاقتصادية والاجتماعية في كل بلد. وشكلت هذه الملامح أساساً لتبادل المعلومات والتجارب بين متخذي القرار والباحثين في صياغة السياسة الاجتماعية الوطنية وتنفيذها ورصدها. عقد اجتماع فريق خبراء بشأن مناقشة تقرير السياسات الاجتماعية المتكاملة (بيروت، ٣١ كانون الثاني/يناير - ٢ شباط/فبراير ٢٠٠٥).

	صدرت دراسة بعنوان "نحو سياسات اجتماعية متكاملة في الدول العربية: إطار وتحليل مقارن" في عام ٢٠٠٥. وتضمنت الدراسة تعريفاً لمفهوم السياسة الاجتماعية وخيارات لتنفيذها، واستعرضت خصائص السياسة الاجتماعية في البلدان العربية؛ وبيّنت وظائف هذه السياسة في التنمية؛ واقترحت استراتيجية شاملة للسياسة الاجتماعية من ثمان مراحل ينفذها الخبراء على التوالي. وحددت الدراسة أيضاً الظروف المساعدة والمعوقة التي تؤثر على صياغة السياسة الاجتماعية وتنفيذها ورصدها وذلك استناداً إلى تجارب بلدان أخرى. في الدورة الخامسة للجنة التنمية الاجتماعية (بيروت، ٢٩-٣١ آذار/مارس ٢٠٠٥)، طلب المشاركون إلى الإسكوا أن تركز على شبكات التكامل الاجتماعي والضمان الاجتماعي وأن تأخذ في الاعتبار أثر العولمة على المنطقة. كما طلبوا إلى اللجنة أن تؤدي دوراً أساسياً في دفع جهود الشراكة مع هيئات المجتمع المدني ومؤسسات القطاع الخاص، وذلك بالتنسيق مع لجنة المجتمع المدني في جامعة الدول العربية ومنظمات الأمم المتحدة. عُقد اجتماع فريق الخبراء حول أثر العولمة على الوضع الاجتماعي في المنطقة العربية (بيروت، ١٩-٢١ كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٥). وقد نظمته الإسكوا بالتعاون مع منظمة العمل الدولية؛ وكان الهدف منه متابعة نتائج المؤتمرات الدولية والعالمية حول هذا الموضوع. وركز الاجتماع على الإجراءات اللازمة لمواجهة آثار العولمة من منظور التنمية الاجتماعية، وإفساح المجال للخبراء للتلاقي وتبادل الخبرات حول أثر العولمة على الوضع الاجتماعي في المنطقة العربية. وقدمت خلال الاجتماع مجموعة أوراق حول أثر العولمة على المجتمعات العربية وما تطرحه من تحديات وفرص؛ والسياق الاقتصادي للعولمة في البلدان العربية؛ والعولمة والفقر وعدم المساواة في المنطقة العربية؛ والعولمة والمجموعات الضعيفة والإقصاء الاجتماعي في المنطقة العربية؛ والعولمة والثقافة العربية؛ وتكنولوجيا المعلومات والاتصالات والتنمية الاجتماعية في المنطقة العربية؛ والعولمة والحكم السليم والدور المتغير للدولة في المنطقة العربية: آفاق جديدة؛ والعولمة والحماية الاجتماعية في المنطقة العربية. وخلال هذه الفترة، أعدت أوراق عديدة حول مسائل رئيسية في السياسة الاجتماعية، منها ورقة حول "القضايا المحورية المتصلة بالسياسات الاجتماعية: دراسة مقارنة ومبادئ توجيهية لصياغة السياسات الاجتماعية في منطقة الإسكوا". وهي ورقة تتضمن تحليلاً لدراسات الحالة الخمس المذكورة آنفاً والخصائص الرئيسية التي تميّز عمل كل بلد على صعيد السياسة الاجتماعية. وأعدت دراسة حول أثر العولمة

	على التنمية الاجتماعية تناولت آثار العولمة على التنمية الاجتماعية في المنطقة العربية؛ ودراسة حول الأسرة العربية ودمج الأدوار والتمكين من منظور السياسة الاجتماعية؛ ودراسة حول شبكات الأمان الاجتماعي في المنطقة العربية في إطار السياسات الاجتماعية. أنشأت الإسكوا شبكة التنمية الاجتماعية بهدف تشجيع الحوار بين المعنيين بقضايا السياسة الاجتماعية، ونشر المعلومات وأفضل الممارسات في المنطقة العربية. وهذه الشبكة الإلكترونية هي وسيلة تتيح للإسكوا متابعة قضايا التنمية الاجتماعية والأهداف الإنمائية للألفية، وتزود صانعي السياسات والأكاديميين ومنظمات المجتمع المدني والمنظمات غير الحكومية بإمكانية الحصول على أحدث المعلومات حول قضايا السكان والتنمية. وتتضمن الشبكة وصلات إلى مقالات ومواقع ونشرات إلكترونية. ويتوقع أن تكتمل هذه الشبكة في أواسط عام ٢٠٠٧.
المرحلة الثالثة (٢٠٠٦-٢٠٠٧)	تركز المرحلة الثالثة على تنظيم المؤتمرات الوطنية الهادفة إلى بحث أطر السياسة الاجتماعية في كل بلد وتحديد الآليات اللازمة الخاصة بكل بلد للمضي في عملية دفع المبادرة المحلية للسياسة الاجتماعية. كما تركز على تنظيم الورشات التدريبية في البلدان الأعضاء لبناء قدرات أصحاب المصلحة في تطبيق السياسة الاجتماعية. عُقد المؤتمر الوطني للسياسات الاجتماعية في مملكة البحرين (المنامة، ٢٤-٢٥ نيسان/أبريل ٢٠٠٦)، ثمّ عُقدت ورشة عمل توجيهية حول تحليل السياسة الاجتماعية وتطويرها في كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٦. وكان الهدف من الورشة بناء قدرات موظفي وحدة السياسة الاجتماعية المنشأة حديثاً في وزارة التنمية الاجتماعية في مجال تحليل السياسة الاجتماعية والتنمية، وكذلك الجهات المعنية بالتنسيق من مختلف الوزارات والمؤسسات الحكومية ومنظمات المجتمع المدني في البحرين. ومن المقرر عقد مؤتمر وطني مماثل في القاهرة في شباط/فبراير ٢٠٠٧. وقد اعدّت ورقة خاصة بمصر لتناقش في المؤتمر، إضافة إلى دراسات الحالة المذكورة آنفاً التي تبين العوامل التي أسهمت في نجاح تجارب تلك البلدان، بهدف استخلاص الدروس التي يمكن الاستفادة منها في وضع مصر وبلدان أخرى من المنطقة. وفي هذا السياق أعربت بلدان أخرى أعضاء في الإسكوا وبلدان عربية أخرى عن اهتمامها بعقد مؤتمرات وطنية حول السياسة الاجتماعية. ومن هذه البلدان الجمهورية العربية السورية، والسودان، وعُمان، وفلسطين، والكويت، والمملكة العربية السعودية.

	سيصدر التقرير الإقليمي الثاني حول السياسة الاجتماعية في عام ٢٠٠٧، ويتضمن مقترحات لتكييف المبادئ التوجيهية الواردة في دليل السياسة الاجتماعية الصادر عن إدارة الشؤون الاقتصادية والاجتماعية مما يسهل استخدامه في المنطقة. ويركز التقرير على إعمال استراتيجيات تنفيذ السياسة الاجتماعية في منطقة الإسكوا، وذلك بتوضيح القضايا المتصلة بفئات سكانية معينة، وبالعوامل المشجعة والمعوقة في مختلف الظروف السائدة في المنطقة. وقد أعدت الخطوط العريضة للتقرير ويتوقع أن تناقش في اجتماع للخبراء يُعقد لهذا الغرض في ٢٠٠٧. ويُخطط لتنفيذ أنشطة تهدف إلى زيادة الوعي، منها عقد منتدى عربي حول السياسة الاجتماعية بالتعاون مع جامعة الدول العربية، وإصدار سلسلة مواد تشمل نشرات وصحائف وقائع وكتيبات عن التنمية الاجتماعية، وتوزيعها على أصحاب المصلحة في البلدان الأعضاء.

كما أشير آنفاً، هناك سبل عديدة لدمج السياسة الاجتماعية في استراتيجية التنمية الوطنية. وتقترح الإسكوا إنشاء هيئة وطنية تُعنى برصد قضايا السياسة الاجتماعية ومتابعتها في كل بلد. ولهذه الغاية، تشجع الإسكوا البلدان الأعضاء على إنشاء هذه الهيئة ضمن الوزارة المختصة في كل بلد بهدف التمكن من تنسيق السياسة الاجتماعية وتعزيزها على الصعيد الوطني، وتزويد هذه الهيئات بالشرعية السياسية والآليات المؤسسية التي تتيح دمج شواغل السياسة الاجتماعية في جميع القطاعات. وهذه الهيئات يمكن أن تدعم إعطاء الأولوية للبرامج الاجتماعية وزيادة الاستثمار فيها، وذلك بتطوير قاعدة بيانات عن المؤشرات الاجتماعية لإجراء تشخيص وتقييم أكثر دقة لنفقات البرامج الاجتماعية وإيراداتها.

المرفق

مشاريع السياسة الاجتماعية المتكاملة: مملكة البحرين وجمهورية مصر العربية

أولاً- مشروع السياسة الاجتماعية المتكاملة في مملكة البحرين

أوضحت تجارب الدول أن وجود سياسة اجتماعية واضحة للدولة أمر ضروري وله الأهمية نفسها التي يكتسبها وجود سياسة اقتصادية تنظم النشاط الاقتصادي ووجود سياسة تنظم علاقات الدولة بالدول المجاورة لها وبالعالم الخارجي. وتكون هذه السياسة دعائم الوحدة والمساواة والعدالة الاجتماعية في كل مجتمع ودولة، إذ تستهدف التأثير في حياة أفراد المجتمع بجميع فئاته، وتتبنى في المقام الأول تنمية الإنسان وضمان تكافؤ الفرص وعدالة توزيع مكاسب المجتمع بين جميع مكوناته. ويشمل مصطلح السياسة الاجتماعية كل الأنشطة التي تقوم بها الدولة، والتي تؤثر في تكوين الظروف الحياتية للمواطن من تعليم وصحة وإسكان وخدمات رعائية وحماية وتنظيم للعمل الاجتماعي، وتنظيم البيئة المساندة للإبداع والتطور ورقي الأفراد والمؤسسات.

وفي إطار تشجيع المؤتمرات الوطنية المعنية بتعزيز السياسة الاجتماعية المتكاملة قامت وزارة التنمية الاجتماعية في مملكة البحرين واللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا (الإسكوا) بتوقيع مذكرة تفاهم للتعاون في مجال صياغة وتنفيذ سياسة اجتماعية متكاملة في مملكة البحرين. وقد بدأ الطرفان في تنفيذ مشروع السياسة الاجتماعية المتكاملة في مملكة البحرين، والذي يتضمن ثلاث مراحل:

ألف- المرحلة الأولى: عقد "المؤتمر الوطني للسياسات الاجتماعية في مملكة البحرين: الرؤية والتطبيق"

نظمت وزارة التنمية الاجتماعية في مملكة البحرين بالتعاون مع الإسكوا، المؤتمر الوطني للسياسات الاجتماعية في مملكة البحرين "الرؤية والتطبيق"، الذي عقد بالمنامة في ٢٤-٢٥ نيسان/أبريل ٢٠٠٦. وقد حضر المؤتمر مشاركون من جميع وزارات المملكة ومؤسساتها الحكومية والمجتمع المدني والمنظمات غير الحكومية ومنظمات الأمم المتحدة ووكالاتها، وخبراء وإعلاميون ومختصون بقضايا السياسة الاجتماعية في المنطقة العربية.

ومن أهداف المؤتمر إجراء حوار وتوافق وطني بين الخبراء ومسؤولي القطاعات الحكومية والأهلية حول السياسة الاجتماعية التي يمكن أن تنتهجها الوزارة في سبيل تنمية المجتمع البحريني وبلورة رؤية مستقبلية حول عملية صياغة وتنفيذ سياسة اجتماعية متكاملة في مملكة البحرين من خلال مشاركة الحكومة والمجتمع المدني والقطاع الخاص في الإعداد والتنفيذ والرصد.

وتناولت محاور المؤتمر أهم دعائم السياسة الاجتماعية، بدءاً بالتشريعات الاجتماعية وشبكات الأمان الاجتماعي وتأثير التنمية الاقتصادية على البعد الاجتماعي. كما تم عرض بعض التجارب لسياسات اجتماعية ناجحة في دول مختارة، وكذلك عرض مسودة سياسة التنمية الاجتماعية التي أعدتها وزارة التنمية الاجتماعية في المملكة.

وقد توصل المشاركون في هذا المؤتمر الى اتخاذ مجموعة من التوصيات تمحورت حول بلورة رؤية مستقبلية بشأن السياسة الاجتماعية المتكاملة في مملكة البحرين.

التوصيات

(أ) دعم القيادة السياسية للسياسة الاجتماعية المتكاملة وإعطاؤها الأولوية لتمكين المؤسسات الحكومية والأهلية من تنفيذها وتحقيق أهدافها بما يضمن السلم والعدالة الاجتماعية، ويحقق التضامن بين أفراد المجتمع؛

(ب) دعوة وزارة التنمية الاجتماعية إلى الإسراع بانجاز مشروع السياسة الاجتماعية المتكاملة لمملكة البحرين بالتعاون مع الإسكوا استرشاداً بالنماذج الرائدة وبما يتوافق مع البنية الثقافية والاجتماعية والسياسية والاقتصادية للمملكة؛

(ج) التعاون والتنسيق بين المؤسسات الحكومية ومنظمات المجتمع المدني والقطاع الخاص في إعداد وتنفيذ ومتابعة السياسة الاجتماعية المتكاملة وفق اختصاصات وأدوار وأهداف كل قطاع؛

(د) الاستفادة من الاتفاقيات الدولية في تطوير القوانين الاجتماعية، والتنسيق مع المجلس الوطني لإصدار مشاريع القوانين الداعمة للسياسة الاجتماعية التي تتقدم بها الحكومة؛

(هـ) التشديد على الدور الهام الذي تقوم به السلطة التشريعية المتمثلة في المجلس الوطني من مساءلة ورقابة لتحقيق الشفافية والمساواة بين المؤسسات المختلفة المعنية بتنفيذ السياسة الاجتماعية؛

(و) الإهتمام بالإنسان بوصفه غاية السياسة الاجتماعية ووسيلتها، عبر إصلاح وتطوير النظم التعليمية والتدريبية لبناء القدرات اللازمة للتعامل مع تحديات العولمة ومتطلبات الاندماج في سوق العمل؛

(ز) الحاجة إلى إعداد وتأهيل العاملين والمختصين بتنفيذ السياسة الاجتماعية في مملكة البحرين بما يضمن لها كفاءة الأداء وضمان الجودة وتحسين الخدمات؛

(ح) التأكيد على مشاركة منظمات المجتمع المدني والهيئات والمؤسسات الحكومية والخاصة ومراكز البحوث في توفير البنية التوعوية والتثقيفية كأحد المحددات والمكونات الأساسية لضمان تفعيل برامج السياسة الاجتماعية بما يعزز الرفاه الإجتماعي القائم على قيم الإنتاجية والاعتماد على الذات؛

(ط) ضرورة البدء في وضع منظومة قياس ومتابعة المؤشرات الاجتماعية من خلال تأسيس ودعم فكرة المرصد الاجتماعي في المملكة؛

(ي) إنشاء آلية تعاون وشبكة معلومات مشتركة بين وزارة التنمية الاجتماعية والإسكوا لمتابعة تنفيذ السياسة الاجتماعية؛

(ك) دعوة الإسكوا لتنظيم منتدى عربي للسياسة الاجتماعية بهدف تعزيز الإهتمام بالسياسة الاجتماعية المتكاملة والفعالة، وبلورة الحوار وتبادل الآراء في هذا المجال لتعزيز آليات تنسيق وتدعيم السياسة الاجتماعية في المنطقة العربية.

باء- المرحلة الثانية: إنشاء وحدة للسياسة الاجتماعية في وزارة التنمية الاجتماعية

يتم الان إنشاء وحدة للسياسة الاجتماعية في وزارة التنمية الاجتماعية، التي ستتولى تنفيذ مشروع ترشيد السياسة الاجتماعية في المملكة بما يتطلب ذلك من جمع المعطيات الاحصائية وتحليل البيانات والتنسيق مع إدارات الحكومة المختلفة ومنظمات المجتمع المدني.

من مهام هذه الوحدة جمع معلومات وبيانات عن السياسة الاجتماعية، وتعزيز التنسيق بين جميع الهيئات والوزارات وباقي المعنيين بالسياسة الاجتماعية، بالإضافة إلى رفع التقارير الدورية عن تنفيذ السياسة الاجتماعية إلى مجلس الوزراء وتقديم الاقتراحات الهادفة إلى توفير شروط حياة أفضل لجميع المواطنين.

إن وجود قواعد معلومات صحيحة ودقيقة هو أحد المستلزمات الأساسية لعمليات التنمية والتطوير وهو ضروري لكي تستطيع أية مؤسسة حكومية الاضطلاع بمهامها الأساسية في بلورة السياسة الاجتماعية وتنفيذها وتقديم الخدمات للمستفيدين، ومن ثم المتابعة والتقييم. لذلك ستتضمن هذه الوحدة تأسيس نظام للمعلومات عن التنمية الاجتماعية يشمل قاعدة معلومات إحصائية لجميع الجوانب ذات الصلة بمهام الوحدة وأنشطتها، بالإضافة إلى دراسات ميدانية لمختلف القضايا والمشاكل التي تدخل في نطاق مهام الوحدة، وتحديد مؤشرات الإنجاز والتطوير اللازمة لمتابعة التنفيذ وتقييم الإنجازات. كما سيتم استخدام المعلومات والبيانات في إقامة نظام إنذار مبكر لمراقبة القضايا الاجتماعية.

جيم- المرحلة الثالثة: وضع برنامج لبناء قدرات المؤسسات المعنية بالسياسة الاجتماعية

تعتبر عملية بناء قدرات المؤسسات المعنية بتنفيذ السياسة الاجتماعية المقترحة من أهم عوامل النجاح في تطبيق هذه السياسة. ولذلك سيتم في هذه المرحلة وضع برنامج تدريبي أساسي بالتعاون مع هيئة خبراء محليين ومعاهد تدريب لتقييم وتطوير احتياجات التدريب المطلوبة للعديد من الشركاء الحكوميين وغير الحكوميين في مجال السياسة الاجتماعية. وقد قامت الإسكوا في كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٦ بإجراء دورة تدريبية حول "مفاهيم السياسات الاجتماعية"، والتي حضرها الأشخاص الذين سيتولون مسؤولية وحدة السياسات الاجتماعية في وزارة التنمية الاجتماعية، بالإضافة إلى عدة ممثلين عن الوزارات الأخرى التي تعنى بالشأن الاجتماعي، وممثلين عن القطاعات الرسمية الأخرى و القطاع الأهلي.

ثانياً- مشروع السياسة الاجتماعية المتكاملة في جمهورية مصر العربية

بناءً على رسالة موجهة من وزارة التضامن الاجتماعي في جمهورية مصر العربية إلى الإسكوا تطلب فيها تقديم الدعم التقني في مجال صياغة وتنفيذ سياسة اجتماعية متكاملة في جمهورية مصر العربية، بدأت الإسكوا، بالتعاون مع وزارة التضامن الاجتماعي، في التحضير لمشروع السياسة الاجتماعية المتكاملة في جمهورية مصر العربية. وستبدأ المرحلة الأولى من المشروع في أوائل شهر كانون الثاني/يناير ٢٠٠٧ عبر تنظيم مؤتمر وطني تحت رعاية رئيس الوزراء حول السياسة الاجتماعية المتكاملة في جمهورية مصر العربية، وستجري خلاله دراسة الحالة الاجتماعية لجمهورية مصر العربية وعرض وتحليل عوامل نجاح التجارب الخمس في هذا المجال (تونس، ماليزيا، كندا، كوريا، النرويج)، ومقارنة تلك التجارب مع الحالة المصرية لتحديد العوامل المساعدة والمانعة لصياغة سياسة اجتماعية متكاملة في مصر. وسيحضر المؤتمر حوالي ٣٠٠ مشارك من جميع الوزارات والمؤسسات الحكومية والمجتمع المدني والمنظمات غير الحكومية ومنظمات الأمم المتحدة ووكالاتها، وخبراء وإعلاميون ومختصون بقضايا السياسة الاجتماعية في المنطقة العربية.

ومن المتوقع أن يتم توقيع مذكرة تفاهم بين الإسكوا ووزارة التضامن الاجتماعي حول إنشاء وحدة للسياسة الاجتماعية في الوزارة بدعم فني من الإسكوا.