Distr.
LIMITED

E/ESCWA/SDD/2010/Technical Paper.5
7 October 2010
ARABIC
ORIGINAL: ENGLISH

اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا (الإسكوا)

إدارة التغيير: سياسات اجتماعية للتنمية الاقتصادية

يبدو أن التحديث والحفاظ على التقاليد في بلدان منطقة الإسكوا تحديان توأمان ، فالتنمية لا تتحقق من دون تغيير في المجتمع، وتحقيق التقدم من دون الحياد عن مسار التراث الثقافي والقيم والتقاليد الراسخة هو مسألة شائكة بالنسبة إلى بلدان المنطقة.

وكثيراً ما تستخدم في قياس التنمية مؤشرات اقتصادية تدل على تغير في أنماط الإنتاج، وارتفاع في مستويات الدخل ومعدلات العمالة. ولكن التنمية لن تلبي تطلعات الناس ما لم تتحسن المؤشرات الاجتماعية التي تقيس نوعية الخدمات الاجتماعية كالتعليم والرعاية الصحية والكهرباء والمياه وإمكانية الحصول عليها.

وبالإضافة إلى نوعية الخدمات الاجتماعية، يعتبر الكثيرون أن التنمية تشمل تغييراً في العلاقات الاجتماعية ومزيداً من الحرية الفردية، مع الحفاظ في الوقت نفسه على العلاقات الإنسانية وترسيخ المشاركة في الحياة الاجتماعية. فهي إطار تتلاقى فيه الاستقلالية والحرية الفردية، مع المشاركة والتضامن الاجتماعي.

وللتوفيق بين هذه التصورات المختلفة في بيئة ثقافية متجذرة في أنماط الحياة والقيم التقليدية، تسعى بلدان الإسكوا إلى تطوير المؤسسات الملائمة وأنماط للتواصل تمكنها من إدارة شؤون مجتمعاتها المتجهة إلى المزيد من التعقيد والتنوع.

(أ) استراتيجية النمو المستدام

يبقى النمو الاقتصادي الشاغل الأساسي في جميع بلدان المنطقة. فمع السعي إلى تنويع هيكلية الاقتصاد وتوسيع القاعدة الاقتصادية، تركز تلك البلدان جل اهتمامها على نوعية النمو وقدرته على خلق فرص العمل، وتعمل على توجيه الاستثمار إلى القطاعات التي تولد أفضل العائدات الاجتماعية. وعلى سبيل المثال، تولي استراتيجيات النمو الشامل لصالح الفقراء في بلدان كالعراق وفلسطين أهمية كبيرة لتنمية قطاعي الزراعة والصناعة لأنهما من القطاعات التي تستوعب أعداداً كبيرة من الأيدي العاملة وتسهم في خلق فرص العمل. كما طور العديد من البلدان كالأردن والعراق ومصر استراتيجيات توظيف مختلفة تمهد الطريق لحل مشكلتي البطالة والعمالة الناقصة.

وهذا التوجه نحو المزيد من الشمولية في السياسات العامة هو نتيجة للاعتراف المتزايد بأن النمو والعمل لا يؤديان تلقائياً إلى التنمية الاجتماعية. فالاستراتيجيات الإنمائية في عُمان والكويت مثلاً، تعترف صراحة بأن معدلات النمو الاقتصادي المرتفعة التي تحققت خلال السنوات الأخيرة لم تقابلها زيادة في معدلات التنمية الاجتماعية، ولا بد من دعم النمو الاقتصادي بالعمل على تحقيق تنمية موازية في القطاعات الاجتماعية.

...تتضمن *تعزيز الاستثمار في الموارد البشرية*...

يمكن للبرامج المتينة والمستدامة على الصعيد الاجتماعي أن تعزز النمو الاقتصادي والقدرة التنافسية متى توفرت البنى الأساسية الاجتماعية الحيوية، كنظم الرعاية الصحية والتعليم، واليد العاملة الماهرة والمدربة والدعم القوي للعائلات والأطفال. ويتزايد مستوى الوعي بأن أوجه عدم المساواة تشكل عبئاً اقتصادياً ثقيلاً، يظهر في تراجع الإنتاجية وانخفاض الإيرادات الضريبية وضعف القدرة الاستهلاكية، وزيادة النفقات العامة على المساعدة والرعاية الاجتماعية. وباعتماد سياسات اجتماعية فعالة وموثوقة، يمكن للقطاعات الاقتصادية ذات الأداء الجيد أن تدعم الكفاءة الاقتصادية من خلال تحقيق الإنصاف.

ومع تزايد الترابط بين الأهداف الاقتصادية والاجتماعية، تزداد الحاجة إلى إنشاء إدارة أفقية تكون قادرة على تنسيق الإصلاحات المعتمدة في المجالات السياسية وعلى مستويات الحكم المتداخلة وهي مجالات ومستويات تشمل عدداً من الجهات الفاعلة في القطاعين العام والخاص.

ويهدف الاستثمار في الموارد البشرية إلى بناء مجتمع يتمتع بالقدرة التنافسية والديناميكية وبالقدرة على تحقيق تنمية اجتماعية شاملة، وترسيخ التماسك الاجتماعي. ولذلك من الضروري تنسيق السياسات الاقتصادية والاجتماعية وتحقيق التكامل فيما بينها، وتحقيق التوازن بين السياسات الاجتماعية وعائدات النمو الاقتصادي.

...*توسيع قاعدة الحماية الاجتماعية*

في كل بلدان منطقة الإسكوا اعتراف شامل بأن هذا المسار يتطلب اعتماد نهج جديد في مجالي تقديم الخدمات الاجتماعية وتنمية الموارد البشرية. ففي الوقت الراهن، لا تزال أكثرية البلدان تفتقر إلى استراتيجيات شاملة للحماية الاجتماعية. فالسياسات الحالية، هي سياسات مجزأة بين المؤسسات، تفتقر إلى التكامل وإلى الاستدامة المالية، وتقتصر تغطيتها في المجمل على العاملين في القطاع العام أو القطاع الخاص. ويبقى التأمين الاجتماعي شاغلاً أساسياً في حالة العاملين لحسابهم الخاص والعاملين المتعاقدين أو في القطاع غير النظامي حيث تشارك المرأة بأعداد كبيرة. وتشير التقديرات الأخيرة إلى أن 30 في المائة فقط من القوى العاملة في المنطقة مسجلون حالياً في برامج معاشات التقاعد.

وفي هذا الإطار، يسعى الأردن ومصر على توسيع نطاق نظم الحماية الاجتماعية من خلال توسيع نطاق التغطية لتضم فئات اجتماعية أوسع مثل العاملين في القطاع غير النظامي والعاملين لحسابهم الخاص. وقد وضع العراق سياسة للضمان الاجتماعي تغطي النساء سعياً إلى توسيع شبكة الرعاية الاجتماعية. واعتمدت مملكة البحرين نظام تأمين لغير العاملين، والعمل جار في الأردن لاعتماد نظام مشابه.

وتؤكد فلسطين أن الاستثمار الطويل الأجل في التنمية البشرية مهم جداً لتعزيز الطاقات في القطاعين الاقتصادي والاجتماعي. كما تؤكد قطر صراحة على العلاقة الوثيقة بين التنمية البشرية والتقدم الاقتصادي في المستقبل. ولهذا السبب تركز البلدان في مختلف البرامج والاستراتيجيات المعتمدة على أهمية التعليم. ومع أن جداول الأعمال والأولويات تختلف بين بلد وآخر في منطقة الإسكوا، تتفق كل البلدان على أهمية ترسيخ المساواة في الحصول على فرص التعليم ونوعية التحصيل العلمي وعلى ضرورة تكييف التخصصات العلمية وفقاً لمتطلبات سوق العمل.

(ب) الحاجة إلى نظام جديد للحكم يستجيب لتغير العلاقات الاجتماعية في العالم العربي

شهدت البلدان العربية، على مدى العقود الماضية، تغيراً سريعاً على الصعيد الديمغرافي. ففي معظم هذه البلدان تضاعف عدد السكان خلال الأعوام الثلاثين الماضية، وارتفع متوسط العمر المتوقع عند الولادة، وانخفضت معدلات الخصوبة، وتمكنت المرأة من إعادة تحديد دورها في المجتمع وسوق العمل.

ويُلقي التحضر السريع على كاهل المدن بأعباء استيعاب أعداد جديدة من السكان، فتزداد الكثافة السكانية والاكتظاظ في أحياء يغلب عليها الفقر والتفكك الاجتماعي. ويترافق ذلك مع تهميش المناطق الريفية والنائية، مما يؤدي إلى الإقصاء الاجتماعي لجزء من سكان الريف. وتحول الهجرة الداخلية والخارجية الهياكل الاجتماعية وتحد من قدرة المجتمعات التقليدية على التعويض عن غياب شبكات الأمان العامة.

جميع هذه العوامل تؤدي إلى تغير جذري في أنماط عيش السكان وعملهم، وإلى تحول عميق في المعايير والقيم الاجتماعية.

وفي المقابل، لم تتغير الأنظمة الاقتصادية وأنظمة الدولة الإدارية بالسرعة الكافية لمواكبة التحولات الاجتماعية. فتغير الهيكلية الاقتصادية في بلدان الإسكوا بطيء إزاء تسارع ظاهرة العولمة وتحول الاقتصاد العالمي. وبينما لا يزال الاعتماد المباشر وغير المباشر على النفط مرتفعاً، تبقى العائدات العامة والمداخيل الخاصة معتمدة على قاعدة اقتصادية ضيقة نسبياً.

وفي السياق ذاته، كان التفاعل بين الدولة والقطاع الخاص والمجتمع المدني بطيئاً جداً للتكيف مع التنوع في مجتمعات نحو التحول والحداثة. وكذلك الأمر بالنسبة إلى تطوير المؤسسات التي يمكن أن تساعد الأفراد في استغلال الفرص الاقتصادية والتحكم بمخاطر الحياة.

ومن هذا المنطلق، تسعى الحكومات في هذه البلدان إلى تأمين خدمات اجتماعية كافية لجميع سكانها. فأشد الطبقات فقراً، تعتمد على التحويلات مصدراً من مصادر الدخل، بالإضافة إلى شبكة الأمان الاجتماعي. ولكن هذه الطبقات لا تحظى بالحماية الكافية من المخاطر الجديدة التي تنشأ نتيجة للتغيرات التي تحدثها الهجرة في هياكل العائلات والأسر المعيشية.

...ينعكس في الرؤى والاستراتيجيات الإنمائية

يشكل عدد من المخاطر الجديدة، كالتدهور البيئي وندرة موارد المياه والأراضي، والأمن الغذائي، ومخاطر أخرى متعلقة بتقلب الأسواق المالية وأسواق السلع الأساسية، عقبة أمام الدول بكامل مكوناتها ، وتتطلب تعاون أفضل الخبراء والقدرات لوضع استراتيجيات قابلة للتنفيذ والاستمرار.

والاستراتيجيات الإنمائية في منطقة الإسكوا، تجسد هذا الوعي بأن مفهوم الدولة التقليدية بنظام الإدارة الهرمي الراسخ، لم يعد قادراً على مواكبة متطلبات العصر. ونتيجة لهذا الوعي، يجري العمل على وضع توزيع جديد للأدوار والمسؤوليات بين القطاع العام والقطاع الخاص والمجتمع المدني، ويُعتبر تحسين وظائف الدولة وتحديثها هدفاً رئيسياً.

تحسين الإدارة أو اعتماد الحكم السليم يستلزم تنسيق الموارد الجماعية لصالح الخير العام، يُعتبر مهمة حيوية للقطاع العام تخدم الأهداف الاقتصادية والاجتماعية على حد سواء. وبعض البلدان، كالأردن والإمارات العربية المتحدة والجمهورية العربية السورية والسودان والعراق وفلسطين والكويت ولبنان تضع تحسين الإدارة ضمن أولوياتها الرئيسية. وتتطلب هذه المهمة في معظم الحالات العمل على فصل السلطات، وإحلال سيادة القانون وتحسين أداء القطاع العام وتحقيق المساواة، وتعزيز الشفافية والمساءلة في إدارة موارد الدولة، واحترام حقوق الإنسان، وضمان حق المشاركة في الحوار والمشاركة في صنع القرار.

وفي هذا الإطار، يركز السودان على تحقيق العدالة والإنصاف بينما تركز مصر على تحسين نظام الإدارة ككل، بحيث يشمل دعم المواطنة، وترسيخ حقوقها على أساس مبادئ الديمقراطية والمشاركة الاجتماعية والشفافية والمساءلة وتكافؤ الفرص.

الحكم السليم: خطط من الأردن وفلسطين

الأردن: تكشف المبادرات المدرجة في الأجندة الوطنية رؤية واضحة لمجموعة آليات لتحقيق الأهداف التالية:

- تعزيز المشاركة العامة في عملية صنع القرار وتفعيل دور مؤسسات المجتمع المدني؛
- إحلال سيادة القانون واستقلال النظام القضائي؛
- حماية السلامة العامة والأمن القومي وفقاً لأحكام الدستور؛
- بناء الثقة بين المواطنين والمؤسسات وإرساء مبادئ الشفافية والحكم السليم والمساءلة؛
- تعزيز مبادئ العدالة الاجتماعية وتكافؤ الفرص؛
- تنمية الموارد البشرية والاقتصادية وتطوير قاعدة الإنتاج وتوسيع فوائد التنمية.

فلسطين: الحكم السليم: نظام حكم ديمقراطي يقوم على مشاركة المواطنين واحترام سيادة القانون وفصل السلطات. وهو نظام قادر على إدارة الموارد الطبيعية وتقديم الخدمات العامة بكفاءة وفعالية واستجابة، يدعمه إطار قانوني مستقر وعمليات تشريعية فعالة ومؤسسات شفافة تحمي حقوق جميع المواطنين.

المصدر: الحكومة الأردنية، "الأجندة الوطنية (2006–2015): الأردن الذي نريد" ، ص 4، والسلطة الوطنية الفلسطينية، الخطة الفلسطينية للإصلاح والتنمية (2008–2010)، ص 5.

(ج) توزيع جديد للمسؤوليات

من المتفق عليه أن الدور التقليدي للدولة في جميع مجالات الحياة الاقتصادية الاجتماعية يشهد تغيرات جذرية. فالتزام الدول في السابق في مجال الإنتاج أفسح المجال أمام نشوء أسواق اقتصادية أكثر تحرراً، تستوعب مشاركة القطاع الخاص وتعتمد نهج الشراكة في التنمية. فالكويت تحدد بوضوح مجموعة أهداف لوضع القطاع الخاص في صلب الحياة الاقتصادية، ليستطيع تهيئة بيئة مشجعة للاستثمار والنشاط التجاري. وتسعى الجمهورية العربية السورية إلى تحديد الأدوار حسب نقاط القوة في كل من القطاعين العام والخاص. ويُنظر إلى الدولة على أنها المسؤولة عن التنظيم وإعادة التوزيع، في حين يتولى القطاع الخاص إدارة الاقتصاد.

...يحتاج إلى التطوير بمشاركة القطاعين العام والخاص...

كما يتزايد نشاط القطاع الخاص في المجال الاقتصادي، تتزايد مسؤولية المؤسسات الخيرية والمنظمات غير الحكومية في المجال الاجتماعي. فالرعاية الاجتماعية كانت في الماضي مسؤولية الأسرة الممتدة، ولكن التغيرات الاجتماعية التي رافقها تراجع في قطاع الزراعة، وتناقص في فرص العمل في المناطق الريفية، وزيادة في الهجرة إلى المدن أدت إلى تفكك تدريجي في الأسر الممتدة وتراجع في قدرتها على أداء وظائف التضامن التقليدية.

وتتحمل منظمات الرعاية الاجتماعية مسؤوليات متزايدة في سد هذه الثغرة. ففي المملكة العربية السعودية، يتجاوز مجموع المستفيدين من خدمات المنظمات غير الحكومية خمس مرات مجموع المستفيدين من خدمات وزارة الشؤون الاجتماعية. وتشير التوقعات الواردة من الجمهورية العربية السورية أن المشاركة المتزايدة للقطاع الخاص والمنظمات غير الحكومية ستخفف الضغط على الخدمات الحكومية. وتشجع مصر مشاركة المنظمات غير الحكومية في تحقيق مجموعة من الأهداف الاجتماعية.

وتفتح دول المنطقة المجال أمام توسيع مشاركة جميع شرائح المجتمع في عملية التنمية من خلال زيادة مسؤوليات القطاع الخاص والمجتمع المدني. ويمكن أن يؤدي الاستثمار في إبداع الأفراد والتزامهم، وكذلك في مشاركة القطاع الخاص في الاقتصاد والمجتمع دوراً يكمل جهود الحكومات ويخفف الضغط عن الميزانيات العامة والموارد المؤسسية.

...ويترتب مسؤولية كبيرة على الدولة لتعزيز المساواة والدمج الاجتماعي

في إطار هذا التوجه ، شرعت مجموعة من البلدان باعتماد نهج تشاوري مع الشركاء في القطاع الخاص والمجتمع المدني، ركزت فيه على أهمية الالتزام المشترك.

ويُفترض أن يؤدي هذا النهج التشاور ي إلى الاتفاق على قيم ومبادئ وأهداف مشتركة بين مختلف الجهات المعنية بتقديم الخدمات الاجتماعية. والمشاركة المتزايدة للقطاع الخاص في توفير التعليم الابتدائي وخدمات الرعاية الصحية يجب أن توضع في إطار من التكافؤ يتفق عليه الجميع.

وتجدر الإشارة إلى أن 50 في المائة من مجموع النفقات الصحية مصدرها جيوب الأفراد الخاصة، وهذا يدل على أن خصخصة الخدمات العامة هي أمرٌ واقع. ويؤدي ازدواج الأنظمة، وخصوصاً في التعليم والرعاية الصحية، حيث يتلقى الفقراء خدمات غير كافية من القطاع العام، ويحصل الأغنياء على أفضل الخدمات من القطاع الخاص، إلى توارث الفقر والإقصاء عبر الأجيال بطريقة تتناقض مع مفهوم الإنصاف ومبدأ المساواة في قيمة حياة الإنسان.

وإيجاد السبل الكفيلة بإشراك جميع فئات المجتمع في عملية التنمية ه ي مهمة صعبة تتطلب تغييراً في أنظمة الإدارة، وزيادة في قدرة الدولة على تنظيم الموارد الاجتماعية وإعادة توزيعها، وتركيزاً على الاستثمار في القدرة الإنتاجية للفقراء في المناطق المهمشة. ويعتمد نجاح هذه المهمة على مدى التمكن من توحيد جميع فئات المجتمع حول أهداف أساسية وعلى قدرة الحكومات على قيادة مسيرة تحقيقها.

(د) الخاتمة

تشهد منطقة الإسكوا تغيراً تدريجياً في النهج الذي تتبعه في السياسة الاجتماعية. وخلافاً لاعتبار التنمية مشكلة فنية في بناء النمو الاقتصادي الكلي وافتراض أن التنمية الاجتماعية ستحدث تلقائياً وفقاً لهذا النمو، تعتبر التنمية حالياً شأناً يستلزم من الدولة دوراً أكثر فعالية، تؤديه في الميدان الاجتماعي. وبعد أن كان يُنظر إلى العائلات والجمعيات الخيرية على أنها الجهات الفاعلة الرئيسية في السياسة الاجتماعية، يتغير توزيع الأدوار والمسؤوليات حالياً. وقد بات من الضروري أن تتحمل الدولة مسؤوليات جديدة لتحقيق النتائج الاجتماعية المرجوة. وتنتقل السياسة الاجتماعية شيئاً فشيئاً من الهامش إلى صلب الاهتمام السياسي، وتدمج أكثر فأكثر في السياسات الوطنية والإقليمية.