

# الاستراتيجيات الإنمائية الوطنية مذكرات توجيهية في السياسات



## السياسة الاجتماعية

إزابيل أورتيغز  
مستشار أقاليمي أول  
إدارة الشؤون الاقتصادية والاجتماعية  
الأمم المتحدة

الأمم المتحدة

إدارة الشؤون الاقتصادية والاجتماعية بالأمم المتحدة  
(UNDESA)

-2007-

## شكر وتقدير

أتوجه بجزيل الشكر إلى يومو كوامي. سوندارام (مساعد الأمين العام للتنمية الاقتصادية، الأمم المتحدة) جوزيف ستيجلتزر (أستاذ الاقتصاد في جامعة كولومبيا، الولايات المتحدة)، دوروثي روزنبرج وداريل ماك لود (مكتب تنمية السياسة، برنامج الأمم المتحدة الإنمائي)، بوب هوبر وسيرجي زيليناف وتوماس شندلماير (دائرة السياسة الاجتماعية والتنمية، قسم الشؤون الاقتصادية والاجتماعية)، بوب ديكون (مدير برنامج العولمة والسياسة الاجتماعية، المملكة المتحدة)، كاتيا هوجو ويوسف بانجورا وتيرينس جومز وشارا رازافي وبيتر اوتينج (مؤسسة الأبحاث للتنمية الاجتماعية التابعة للأمم المتحدة)، هاري شات (المملكة المتحدة)، سيلفي كوهين وأنا فالث وسيبال سيلكوك وونيان يانج (دائرة تطوير المرأة، قسم الشؤون الاقتصادية والاجتماعية)، جابريال كوهلر وإنريك ديلامونيك (اليونسف) لتعليقاتهم واقتراحاتهم المفيدة. وأتوجه بالشكر الخاص لخو خاي ين، الذي قام بتحرير مذكرة السياسات لإدارة الشؤون الاقتصادية والاجتماعية، الأمم المتحدة (UNDESA).

نيويورك، يونيو 2007

حقوق النشر محفوظة © برنامج الأمم المتحدة، إدارة الشؤون الاقتصادية والاجتماعية DESA

تهدف مذكرة السياسات هذه إلى تعزيز التفكير في خيارات السياسة ومناقشتها عند إعداد الاستراتيجيات الإنمائية الوطنية. لقد تم تحضير التحليلات والتقييمات والبيانات من قبل الكاتب وتمت مراجعتها كتعليقات من قبل العديد من المراجعين. ولا تمثل بالضرورة آراء إدارة الشؤون الاقتصادية والاجتماعية التابعة للأمم المتحدة ويجب منح الكاتب التقدير الكافي للاقتباس.

## تمهيد

طلبت الوثيقة النهائية لقمة الأمم المتحدة العالمية سنة 2005 البلدان بأن تعدّ الاستراتيجيات الإنمائية الوطنية، واضعة في الاعتبار أهداف التطوير الدولية المتفق عليها في قمم الأمم المتحدة المختلفة والمؤتمرات التي انعقدت في العقدين الماضيين. ولكي تساعد البلدان في هذه المهمة، قد منحت إدارة الشؤون الاقتصادية والاجتماعية (DESA) سلسلة من المذكرات لصانعي وصانعي السياسات في كل من المجتمع المدني والحكومي، فيما يخص الجوانب الرئيسية والمتراصة المتعلقة بصياغة الاستراتيجيات الإنمائية الوطنية: سياسات النمو والاقتصاد الكلي، وسياسة التجارة والاستثمار وسياسات الاستثمار والتقنية والسياسات المالية، والسياسة الاجتماعية وإصلاح المؤسسات المملوكة للدولة (مؤسسات القطاع العام). وقد تلقى إعداد المذكرات تمويلاً سخياً جزئياً من برنامج الأمم المتحدة الإنمائي (UNDP). وكذلك قدم الزملاء من برنامج الأمم المتحدة الإنمائي (UNDP) الاقتراحات والتعليقات المفيدة للمذكرات.

وقد تم تأليف مذكرات السياسات من قبل الخبراء في هذه المجالات، مشتقة من خبرة وحوارات الأمم المتحدة في النواحي الاجتماعية والاقتصادية وتم استكمالها بالمعرفة الخارجية. ولكن، هذه الآراء المعبر عنها في مذكرات السياسات تلك هي للمؤلفين ولا تعكس بالضرورة آراء الأمم المتحدة. تقدم المذكرات الاقتراحات الملموسة بالوسائل لتحقيق الأهداف الإنمائية المتفق عليها دولياً. على المستوى القومي. والمدرجة في جدول أعمال برنامج الأمم المتحدة الإنمائي. والمقصود من مذكرات السياسات هو تزويد هؤلاء المعنيين بتشكيل ووضع السياسات على مستوى البلد بمجموعة من البدائل الممكنة إلى حلول السياسة العادية التي سادت أثناء العقدين الماضيين، بدلاً من وصف أي طريقة تنفيذ منفردة. وتخدم المذكرات في مساعدة البلدان للإفادة منها وتوسيع أفق سياستهم – فهي مكانهم الفعال للمناورة في صياغة وإدماج السياسات البيئية والاقتصادية والاجتماعية الوطنية.

وأحث القراء على النظر إلى هذه المذكرات على أنها مدخلات تكميلية في النقاش على مستوى البلد فيما يخص تحديات التنمية التي تواجهها والسياسات المطلوبة لمواجهتها. فالفضايا المختارة هي قطع حيوية من فسيفساء السياسة التي تتضمن الاستراتيجيات الإنمائية الوطنية التي تتداخل في النهاية مع بعضها البعض لتحقيق النمو الاقتصادي المستدام مع التضامن الاجتماعي والحماية البيئية.

جو أنتونيو أوكامبو  
وكيل الأمين العام للشؤون الاقتصادية والاجتماعية  
الأمم المتحدة  
نيو يورك، يونيو 2007

## قائمة المحتويات

1.	T السياسة الاجتماعية.	
10.	T6.	
10.	2. السياسة الاجتماعية في الاستراتيجيات الإنمائية الوطنية	
13	UT التشخيص الاجتماعي TU	
T17	إعداد الإستراتيجيات الإنمائية وخطط التنفيذ	
21	تمويل وتطبيق السياسات الاجتماعية	
23	تأمين المشاركة والاستدامة السياسية	
3U	3. إرساء العدالة عبر القطاعات	
U25		
27	4. السياسات الشاملة أم المستهدفة؟	
30	5. قضايا سريعة: سياسات طويلة الأجل ومبادرات قصيرة الأجل بليغة التأثير	
32	6. أدوات مختارة لتعزيز المجتمعات الشاملة	
33	التوظيف والعمالة	
34	قضايا السياسة الحرجة	
34	(1) بدء جدول الأعمال اللائقة: موائيق اجتماعية لسياسات توليد الفرص الوظيفية	
35	(2) معايير العمل والدخل الجيد	
38	(3) تنمية المهارات لتعزيز الانتاجية	
38	(4) الإنتاجية وحرية اختيار الوظيفة	
38	(5) الحماية الاجتماعية للجميع	
39	التعليم	
39	قضايا السياسة الحرجة	
40	(1) إلغاء الرسوم وتعزيز التعليم الابتدائي المجاني	
40	(2) أهمية التعليم الثانوي، التعليم والتدريب المهني والتقني و التعليم العالي	
40	(3) جودة ومناسبة التعليم	
41	(4) برامج أخرى للتعليم للجميع	
41	الصحة	
42	قضايا سياسية حرجة	
42	(1) نشر تغطية الرعاية الصحية	
44	(2) صحة الأمومة والإنجاب	
44	(3) مكافحة فيروس نقص المناعة البشرية / الإيدز والملاريا	
44	(4) برامج أخرى لتعزيز الصحة للجميع	
44	الحماية الاجتماعية	
45	قضايا السياسة الحرجة	
45	(1) توسيع تغطية معاشات التقاعد	
46	(2) تلبية احتياجات المجتمع الملحة	
48	(3) دعم المرأة واقتصاد الرعاية غير المدفوعة الأجر	
48	(4) حماية الطفل	
48	ما وراء السياسة الاجتماعية التقليدية: معالجة الضرر، تغيير السلوك، بناء الثقة وتماسك اجتماعي	
51	7. إعادة التوزيع الدولية والعدالة الاجتماعية	
51	السياسات الاجتماعية العالمية والإقليمية	
52	أدوات المساعدة الإنمائية الجديدة	
52	8. خاتمة	
54	9. مراجع	

## قائمة الإطارات

إطار 1	النمو وحده لا يكفي.....	9
إطار 2	إعادة التوزيع هامة للحد من الفقر واستدامة النمو.....	11
إطار 3	المشاكل السائدة في الإستراتيجيات الإنمائية الوطنية.....	12
إطار 4	تجنب التعميمات حول الفقراء.....	15
إطار 5	مواضيع البيانات: سياسة المعلومات.....	16
إطار 6	الأهداف النموذجية الاجتماعية للإستراتيجيات الإنمائية الوطنية.....	17
إطار 7	تقييم السياسات والبرامج الاجتماعية.....	19
إطار 8	الميزانية الإسهامية في البرازيل.....	23
إطار 9	درجات المشاركة.....	23
إطار 10	المجلس الأيرلندي الاقتصادي والاجتماعي.....	24
إطار 11	إرساء العدالة عبر القطاعات.....	26
إطار 12	نماذج الرفاهية.....	29
إطار 13	طرق الاستهداف.....	30
إطار 14	البرازيل والأرجنتين: المبادرات قصيرة الأجل بليغة التأثير.....	31
إطار 15	كيف تخلق وظيفة لائقة.....	34
إطار 16	أسبانيا – موانئ مونكلوا الاجتماعية.....	35
إطار 17	حجج مؤيدة لجدول أعمال العمل اللائق.....	36
إطار 18	تصرف ماليزيا الإيجابي.....	37
إطار 19	الحركة الهندية لتأمين التوظيف الريفي.....	39
إطار 20	برنامج بروجريسا/أوبرتيونيداس PROGRESA/Oportunidades في المكسيك.....	41
إطار 21	سيوا، مشروع تأمين الأصغر، الهند.....	44
إطار 22	معاشات التقاعد الاجتماعية في ناميبيا.....	47
إطار 23	الانتقالات الاجتماعية – كيف تتم.....	48
إطار 24	أفغانستان "بيت جديد، حياة جديدة" -نقل القيم عبر وسائل الإعلام.....	50
إطار 25	بوروندي - استراتيجيات منع النزاع.....	52

## قائمة الاختصارات

- BONOSOL: إدارة التنمية الدولية- المملكة المتحدة  
DFID: إدارة التنمية الدولية  
ECD : نماء في مرحلة الطفولة المبكرة  
EU: الإتحاد الأوروبي  
FDI: الاستثمار المباشر الأجنبي  
GBS: دعم الموازنة العامة  
HIV/AIDS: فيروس نقص المناعة البشرية/متلازمة نقص المناعة المكتسب (الإيدز)  
IDPs : آلية الإدارة والتنسيق، وحدة التشرّد الداخلي، المؤتمر الإقليمي الأول المعني بالتشرّد الداخلي في غرب أفريقيا،  
ILO: منظمة العمل الدولية  
MDGs : الأهداف الإنمائية للألفية  
MTEF : إطار الإنفاق المتوسط الأجل  
NGO : منظمة غير حكومية  
OECD : منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية، لجنة المساعدة الإنمائية  
PAYGO: المساعدات ذات التحصيل الفوري  
PRSP : ورقة استراتيجية الحد من الفقر  
SARS : الزبّاد المُقنع  
SWAps: مقاربات على امتداد القطاع  
UNDESA: إدارة الشؤون الاقتصادية و الاجتماعية، التابعة للأمم المتحدة  
UNDP : برنامج الأمم المتحدة الإنمائي  
UNESCO: منظمة الأمم المتحدة للتعليم والعلوم والثقافة اليونسكو  
UNFPA: صندوق الأمم المتحدة للسكان  
UNRISD: مؤسسة الأبحاث للتنمية الاجتماعية التابعة للأمم المتحدة  
VTET : التعليم والتدريب المهني والتقني  
WHO : منظمة الصحة العالمية

## مذكرة السياسة الاجتماعية\*

تقوم الحكومة الحديثة على أساس عقد اجتماعي بين المواطنين والدولة، والذي يتم فيه الاتفاق على الحقوق والواجبات المقبولة لدى الجميع لتعزيز المصالح المشتركة. يقوم المواطنون بتقديم دعمهم للحكومة من خلال الضرائب وبذل الجهود لصالح بلدهم، وبالمقابل تحصل الحكومات على الشرعية عن طريق حماية حقوق الشعب ومن خلال السياسات العامة التي تفيد الجميع. ومع ذلك، فإن وضع السياسات غالباً ما يتم عن طريق مجموعات ونخبة ذات نفوذ، مما يجعل سياسات الحكومات متحيزة وغير مسؤولة تجاه المواطنين. مع وجود نصف سكان العالم الذين يعيشون تحت خط الفقر بدخل يومي يقدر بدولارين، يمكن أن تكون السياسات الحكومية غير الفعالة الشرارة لانهايار الدولة. إن نقص الفرص والحكم الاستبدادي واللامساواة العامة والاقصاء والحرمان – يزيدوا جميعاً من احتمال فقدان الدولة لشرعيتها وسحب دعم المواطنين لها، مما يؤدي إلى التفكك الاجتماعي والنزاع والعنف.

السياسة الاجتماعية هي أداة تعتمد عليها الحكومات لتنظيم وإكمال مؤسسات السوق والهيكل الاجتماعي. وغالباً ما يتم تعريف السياسة الاجتماعية بأنها الخدمات الاجتماعية مثل التعليم والصحة والوظيفة والأمن الاجتماعي. ولكن، تعني السياسة الاجتماعية أيضاً إعادة التوزيع والحماية والعدالة الاجتماعية. تكون السياسات الاجتماعية حول جلب الشعب في مركز صنع السياسات، وليست عن طريق تقديم الرفاهية المتبقية، ولكن عن طريق توجيه حاجاتهم وأصواتهم عبر قطاعات تولد الاستقرار والتماسك الاجتماعي. والسياسة الاجتماعية أيضاً هي أداة تستعملها الحكومات عملياً لتأمين الدعم السياسي للمواطنين، وترقية النتائج الاقتصادية الإيجابية عن طريق تعزيز رأس المال البشري والوظيفة المنتجة. وكذلك تستطيع السياسات الاجتماعية أن تكون دائرة فعالة تربط النمو البشري والاقتصادي والذي - على المدى البعيد - سوف يفيد كل فرد عن طريق تشجيع الطلب المحلي بحماس وخلق مجتمعات متماسكة ومستقرة.

وتسعى مذكرة السياسات هذه إلى تعزيز السياسات الاجتماعية الشاملة. بإلقاء الضوء على الفرص من أجل تعزيز العدالة والتركيز على السياسات الاجتماعية المختارة والهامة في إعداد الإستراتيجيات الإنمائية الوطنية الشاملة. ويقدم الجزء الأول نظرة تاريخية حول تطبيق السياسة الاجتماعية والجدال حول الاستثمار في التنمية الاجتماعية الشاملة. وتركز الأجزاء التالية على كيفية إعداد الإستراتيجيات الإنمائية الاجتماعية الوطنية. ويناقش الجزء الأخير أولويات السياسات الاجتماعية المختارة حول الوظيفة، والتعليم، والصحة، والحماية الاجتماعية، والثقافة، ومنع النزاع. ويتم توفير المراجع والوثائق المساندة في قسم المراجع بنهاية المذكرة.

### 1. السياسة الاجتماعية

**خلفية:** خلال فترة الثمانينات والتسعينات، بقي نطاق السياسة الاجتماعية - المركز على تقديم الخدمات والرفاهية المحدودة - غير كافٍ لتحقيق تنمية اجتماعية واقتصادية متوازنة. إذ كانت السياسة الاجتماعية تعتبر من الفضالة، وثنائية بالنسبة للتركيز على النمو في حين ركزت نظرية التنمية السائدة على "النمو الاقتصادي أولاً" (إطار 1). ولهذا، قد منحت السياسة الاجتماعية أهمية وتمويل أقل، وغالباً ما كانت مرتكزة على التعامل مع النتائج غير المرجوة للتغير الاقتصادي. وقد بقي المنهج الثانوي سائداً حوالي عقدين وأدى إلى زيادة التوتر والاستياء الاجتماعي.

## إطار 1

### النمو وحده لا يكفي

يجادل البعض بأن السياسات الاجتماعية يجب ألا تكون هدف السياسة الأول للبلدان النامية. بل يجب أن يعطى النمو الاقتصادي الأولوية القصوى، حيث أن فوائد النمو سوف "تتتابع" لتصل في النهاية إلى الفقراء. ويمكن الأساس المنطقي في القرائن التالية:

- إن النمو ضرورة للحد من الفقر. سوف تتتابع فوائد النمو لتصل إلى باقي فئات المجتمع في النهاية.
- إن الغني يوفر أكثر، فإن عدم المساواة العالية تعني معدلات أكبر من الوفورات والاستثمار والنمو المستقبلي.
- يحافظ الفقر على رخص القوى العاملة وبالتالي يشجع الاستثمار.
- الحد من السياسات والقوانين الاجتماعية يبقي سوق العمل مرناً وبالتالي العمالة أيضاً.
- إن فرض الضرائب يجب أن يكون مقتصرًا على الفئات ذات الدخل المرتفع من أجل تعزيز الدخل المخصص للاستثمار.
- يجادل المدافعون عن هذا الرأي بأنه عندما تصبح الدولة أكثر ثراءً لاحقاً، يجب على حكومتها الاستثمار في التنمية الاجتماعية. لازالت هذه الآراء مؤثرة في النقاش حول التنمية، وفي الأغلب على شكل المنهج غير الواضح الذي يطلق عليه طريق "التتابع التنازلي": أي النمو كأولوية أولى، بالإضافة إلى التعليم الأساسي والصحة وتدخلات التنمية الاجتماعية المحدودة الأخرى. ويؤدي هذا الجدال إلى تأخير التنمية الاجتماعية وسياسات العدالة الأخرى.

وبالرغم من ذلك، تظهر مجموعة ملحوظة من الأبحاث الحديثة بأنه يجب تطبيق سياسات النمو الاقتصادي والتنمية الاجتماعية بالتزامن وليس بالتتابع، حيث أن:

- الفقر وعدم المساواة يمانعان النمو ويخفضان الطلب المحلي ويعوقان التنمية الاقتصادية الوطنية، وتتجه البلدان النامية التي تتميز بنسبة لامساواة عالية نحو النمو بدرجة أبطأ.
- سياسة الأجور المنخفضة لها تأثيرات سلبية على الإنتاجية، مما يشجع البلدان على التنافس على أساس القوى العاملة الرخيصة، ("في سباق نحو القاع"، مما يخفض أكثر من مستويات الأجور الفعلية).
- في حين أن النمو السريع المستدام قد ينقل المواطنين من حالة الفقر، إلا أن اللامساواة المتزايدة قد تؤدي إلى التقليل من تأثيره على الحد من الفقر ما بين الفئات، كما هو الحال في الصين في الوقت الحالي. أما بالنسبة للأغلبية الساحقة من البلدان النامية، فإن النمو المتواضع واللامساواة المتزايدة لها أثر محدود على الحد من الفقر، أو ربما لا أثر على الإطلاق.
- فكلما ازدادت اللامساواة، قلّ تأثير "التتابع التنازلي".
- ويصل 4.2% فقط من نمو العالم إلى النصف الأفقر من عدد سكان العالم.
- ويعد الفقر واللامساواة عائقاً أمام التقدم الاجتماعي وقد يؤديان إلى نزاعات اجتماعية وعدم استقرار سياسي.
- تاريخياً، توافقت التنمية الاجتماعية في معظم البلدان مع التصنيع والنمو الاقتصادي. ففي معظم بلدان أوروبا وفي البلدان الأخرى، قامت المقاومة الشعبية بقيادة التنمية الاجتماعية. أما بالنسبة للمصنعين الحديثين بدول شرق آسيا، شكل الاستثمار الاجتماعي جزءاً أساسياً من عمليات التطور وبناء الأمة والتنمية الإنتاجية.

وفي الوقت الحالي، هناك إجماع قوي على ضرورة الترويج للسياسات الاجتماعية والسياسية القوية بشكل متواز، وبطريقة معززة ومتكاملة ومتبادلة. ويسمح النمو الاقتصادي باستثمارات مستدامة في التنمية الاجتماعية، وتزيد التنمية البشرية من قدرات المواطنين على المشاركة في النمو. ويتطلب النمو المستدام والحد من الفقر إستراتيجيات التنمية الوطنية الشاملة.

المصادر: بيردسال (2005): ما سبب أهمية اللامساواة في عالم العولمة - أوكامبو (2006): السوق والتماسك الاجتماعي والديمقراطية - رانيس وستيوارت (2005): الروابط الديناميكية بين الاقتصاد والتنمية البشرية - قسم الشؤون الاقتصادية والاجتماعية، الأمم المتحدة (UNDESA) (2005): مآزق اللامساواة - برنامج الأمم المتحدة للتنمية (UNRISD) (2005): السياسة الاجتماعية في سياق التنمية؛ وودوارد سيمس (2006): النمو يخلف الفقراء؛ البنك الدولي (2005): تقرير التنمية العالمية 2006.

لم يكن هذا التصور المتوازن للتنمية الاجتماعية شائعاً في أوائل القرن العشرين. أما اليوم فيتم استثمار الاقتصاديات الحالية ذات الدخل المرتفع بقوة في التنمية الاجتماعية وتشهد الشعوب في أوروبا واليابان وأميركا الشمالية ونيو زيلندة ازدهاراً غير مسبوق



في التاريخ. وعلى هذا النموذج ، رأى عدد من البلدان النامية أيضاً الحاجة إلى تطبيق السياسات الاجتماعية كأداة لبناء الدولة. وتعد السياسة الاجتماعية في شرق آسيا أو نظم الأمن الاجتماعي الشامل في بعض بلدان أمريكا اللاتينية مثلاً لهذه المبادرات. وقد رأت هذه الحكومات أن الاستثمارات الاجتماعية ضرورية، ليس فقط من أجل تطوير وتنمية الدولة، بل أيضاً من أجل تحقيق التماسك الاجتماعي والاستقرار السياسي.

وقد ضعف عدد من هذه المبادرات السابقة في فترة الثمانينات حيث تم استبعاد سياسات إعادة التوزيع من قبل الإصلاحات الموجهة للسوق والانتقادات الموجهة ضد تدخل الحكومة. واختصرت برامج التسوية الهيكلية التي تم انطلاقتها بعد أزمة الدين في عام 1982 النفقات الاجتماعية بشكل كبير إلى درجة أن اليونيسف طالبت بـ "تسوية ذات وجه إنساني" TP<sup>1</sup>PT. وبعد أن تقلصت إلى الحد الأدنى، تم إعادة النظر في السياسات الاجتماعية في التسعينات برعاية متجددة للسياسات الاجتماعية الخاصة بالحد من الفقر. وحتى ذلك الوقت، كان يتم التعامل مع السياسات الاجتماعية على أنها مستبعدة، ويتم التقليل من شأنها على أنها مجرد شبكات أمان عند تفاقم الأزمة الاقتصادية كما في الأزمة المالية الآسيوية وامتداد التعليم الأساسي في مناطق أخرى، وغالباً ما تركت لبرامج الاستثمار الاجتماعي الممولة من المتبرعين. وكان هناك مبادرات حسنة النية من قبل محترفين ملتزمين، ولكنها كانت غير مناسبة كحل دائم. ولم تعالج هذه التدخلات الأسباب الهيكلية للتوتر الاجتماعي ولم تنشئ مؤسسات لتأمين تنمية عادلة ومستدامة، وعمل لائق وتماسك اجتماعي.

في أوائل القرن الحادي والعشرين، ظهر إجماع على أن السياسة الاجتماعية هي جزء من الوظيفة الأولية للدولة، وأن هذه السياسة الاجتماعية هي أكثر من مجموعة محدودة من شبكات الامان والخدمات لتغطية قصور السوق. وتستطيع السياسات الاجتماعية المصممة والمنفذة بشكل جيد توفير قوة للبلدان ورعاية الوظيفة والتنمية والقضاء على الاستبعاد والتغلب على الصراع. وهي تشكل جزءاً أساسياً لأي استراتيجية إنمائية وطنية بهدف تحقيق النمو والناتج الاجتماعي العادلة.

وتعد السياسة الاجتماعية ضرورية أيضاً في وضع العولمة. إذ إن التفاوت الحاد في التوزيع العالمي للدخل والأصول يقلل بشدة من فعالية النمو العالمي للحد من الفقر. إن حجم التفاوت في التوزيع كبير: في عام 2000، امتلك 1 في المائة من أغنى البالغين وحدهم 40 في المائة من الأصول العالمية، ويمثل 10% في المائة من أغنى البالغين نحو 85 في المائة من إجمالي الأصول العالمية؛ وعلى النقيض، لم يمتلك نصف سكان العالم البالغين وغير المقتردين أكثر من 1 في المائة من الثروة العالمية TP<sup>2</sup>PT. وقد وضعت الحاجة الملحة للحد من الفقر والاستبعاد والنزاع موضوع السياسة الاجتماعية في مقدمة جدول أعمال التنمية.

**تبرير:** إن السياسات الاجتماعية ضرورية لأن فوائد النمو الاقتصادي لا تصل إلى الجميع تلقائياً. وتقوم السياسات الاجتماعية غير المناسبة بحصر النمو على الأمد المتوسط والطويل. ويتم تبرير السياسات الاجتماعية ليس فقط من وجهة النظر الإنسانية، بل أيضاً لأنها حاجة اقتصادية وسياسية من أجل النمو والاستقرار السياسي المستقبلي، للحفاظ على دعم المواطنين لحكوماتهم على الأقل. وبالتحديد، فإن الحجج المؤيدة للسياسات الإنمائية العادلة هي كما يلي:

- إن الاستثمار في الشعوب يزيد من جودة وإنتاجية القوى العاملة، وهكذا يتحسن مناخ الاستثمار وبالتالي يتحسن النمو.
- إن زيادة إيرادات الفقراء تزيد من الطلب المحلي وبدوره، يعزز النمو؛ وتساهم نسب الاستهلاك الأكبر بين الفئات ذات الدخل الأقل في توسيع السوق المحلي.
- إن المجتمعات غير المتساوية تقترب بدرجة كبيرة بمعدلات نمو منخفضة.
- يتسبب الفقر وسوء التغذية بين الأطفال، في تدمير الصحة ويقللان من وزن الجسم ومن نسبة الذكاء مما يؤدي إلى إنتاجية أقل في سن البلوغ وزيادة التبعات الضريبية التي تدفعها الدولة.
- إن الاستثمار في الفتيات والنساء له العديد من الآثار الإيجابية على التنمية الاجتماعية والاقتصادية.
- إن المجتمعات غير المتساوية ليست ظالمة فقط ولكنها لا يمكن أن تضمن الاستقرار الاجتماعي والسياسي على المدى الطويل كذلك، مما يشكل عائقاً في النمو الاقتصادي.
- من المحتمل جداً أن تؤدي التفاوتات الضخمة والتوترات الاجتماعية المصاحبة إلى صراع عنيف، يؤدي بالتأكيد إلى عدم استقرار الحكومات والمناطق، وقد يجعل الشعب أكثر عرضة إلى الدعوات والأعمال الإرهابية.
- أخيراً، تتعارض اللامساواة مع شريعة الأمم المتحدة وإعلان الألفية والإعلان العالمي لحقوق الإنسان الذين، بموجبهم، يحق لكل إنسان الحصول على الحد الأدنى من مستوى المعيشة (الطعام، الملابس، المسكن، التعليم، العناية الطبية، الضمان الاجتماعي، وغيرهم).

TP<sup>1</sup>PT. تحليل انتقادي عن تأثيرات برامج التعديل الهيكلي، جيوفاني أندريا كورنيا، ريتشارد جولي و فرانسيس ستوارت 1987.  
TP<sup>2</sup>PT. أنظر جامعة الأمم المتحدة – المؤسسة العالمية لبحوث التنمية الاقتصادية (UNU-WIDER)، 2006؛ جومو وبودومت، 2007.

## إطار 2

### إعادة التوزيع هامة للحد من الفقر واستدامة النمو

يرتبط الحد من الفقر المستدام بمعدل النمو وبالتغيرات في توزيع الدخل. ولإعادة التوزيع آثار أسرع من النمو على الحد من الفقر، ولكن النمو الاقتصادي ضروري لاستدامة العملية بمرور الزمن. أما التركيز الحصري على التوزيع فهو يؤدي إلى التضخم والركود، تاركاً الشعوب بحالة أسوأ. وهذا قدر بعض الحكومات "الشعبية". بينما يؤدي التركيز الحصري على النمو إلى لا مساواة كبيرة، كما شهد العديد من البلدان في الثمانينات والتسعينات. إن إعادة التوزيع ليست مناهضة للنمو، بل تحفز الاستهلاك وتزيد من الإنتاجية وهامة في استدامة النمو بحد ذاته. وما يلزم هو إيجاد مجموعات من الأدوات والسياسات التي توفر النمو والعدالة معاً (كانبور ولوستيغ، 2000).

يؤكد الاقتصادي الأول في البنك الدولي ف. بورجينيون على مدى أهمية توزيع الدخل بما يعادل أهمية النمو للحد من الفقر. إن إعادة التوزيع هي هدف شرعي للسياسة الاجتماعية من أجل موازنة اتجاه السوق لتركيز الموارد. ويمكن تحقيق إعادة التوزيع من خلال الضرائب المحلية وزيادة المساعدة الإنمائية والمصادر الدولية الجديدة المقترحة مثل فرض الضرائب على المضاربات المالية القصيرة المدى، وعلى تجارة الأسلحة، والتلوث، الخ. ويشير جيفري ساكس، مدير برنامج الألفية التابع للأمم المتحدة إلى إمكانية القضاء على الفقر بواسطة 1% فقط من إجمالي الناتج المحلي لبلدان منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية (OECD)، وبدون السياسات العادلة، لن يتم القضاء على الفقر.

المصدر: بورجينيون (2004): مثلث الفقر-النمو-اللامساواة؛ دادفيرن، فان دير هوفين وويكس (2001) أهمية إعادة التوزيع: النمو للحد من الفقر، كانبور ولوستيغ (1999)، لماذا عادت اللامساواة إلى جدول الأعمال؟ ساكس/برنامج الألفية التابع للأمم المتحدة (2005): الاستثمار في التنمية: خطة عملية لتحقيق الأهداف الإنمائية للألفية (MDGs)

لهذه الأسباب، تحتاج السياسات الاقتصادية والاجتماعية إلى تشجيع متوازي، بطريقة تعزيز متبادلة، في بداية مرحلة التنمية، كجزء من الاستراتيجية الإنمائية الوطنية للدولة ومن العقد الاجتماعي بين الحكومة والمواطنين.

**أهمية الالتزام السياسي:** ناقش قادة العالم في القمة العالمية للتنمية الاجتماعية (1995)، كيف أدت المناهج الإقليمية للسياسات الاجتماعية إلى نتائج معاكسة بالإضافة إلى إلقاء الضوء على الحاجة إلى السياسات الاجتماعية العالمية الشاملة من أجل تأمين "مجتمع للجميع" يتم فيه تعزيز التنمية الاقتصادية والاجتماعية بشكل متبادل. وقد اندمجت مخاوفهم وتوصياتهم في إعلان الألفية الذي أعاد التأكيد على الالتزام الدولي بالقيم الأساسية للحرية والمساواة والتضامن والسلام. وباعتماد هذه القيم في عام 2000 من قبل 189 صوتاً من أصوات الدول الأعضاء في الأمم المتحدة، أصبحت أساساً للأهداف الإنمائية للألفية (MDGs) وباتت تشكل مجموعة من الأهداف القابلة للقياس والملزمة بالوقت لقياس التقدم في تحقيق المصالح العامة الضرورية لتعزيز مصلحة وتماسك المجتمع. وقد تم تأكيد هذا الأمر في المؤتمر العالمي 2005 عندما طالبت الدول بإستراتيجيات أكثر طموحاً وذلك بدعم دولي متزايد.

ولتحقيق الأهداف الإنمائية للألفية (MDGs)، يصبح الالتزام السياسي ضرورياً خصوصاً عندما يضيق هامش "المساحة السياسية" للحكومات على الصعيد الوطني (تقليص لقدرة وضع السياسة المحلية في النظام الاقتصادي المفتوح)، ويصبح التدخل في القطاع العام أقل إستقلالية وأقل قدرة أميرية

- وتتطلب السياسات الاجتماعية أيضاً خلق تحالفات سياسية مساندة كي تكون مستدامة وتحتاج إلى أن يتم تصميمها مع مراعاة تأسيس هذه التحالفات، أثناء مقاومة الاستحواذ على السياسة من قبل الصفوة أو المصالح الممنوحة.
- ويتطلب وجود ابتكار لتحسين القدرة الإنمائية في وقت خيارات السياسة المتضائلة للإدارات الوطنية، بحيث تقوم الحكومات والوكالات الإنمائية بإعادة التفكير في العلاقات التسويقية للدولة، والانصراف عن مناهج الحكومات المعتدلة، واقتراح طرق لتوسيع مساحة سياسة الدولة من خلال سياسات الاقتصاد الكلي والقطاعي.
- تتطلب السياسات الاجتماعية الناجحة الالتزام السياسي لقيادة الدولة، ولا يمكن فرضها من قبل المشروطيات التي يوجهها المانحون. "لا توجد سياسة واحدة مناسبة للجميع"، وفي النهاية تعتمد الخيارات على سياق الدولة والحاجات المحلية والاتفاقيات/التحالفات السياسية الداخلية والمجال الأميري والحافز الحكومي. وقد تشمل دوافع الدولة غير المعلنة للسياسة الاجتماعية، بناء الأمة وتعزيز التنمية المحلية والتماسك الاجتماعي والاستقرار السياسي.

روابط:

- الاجتماعية ( ) : السياسة الاجتماعية في سياق التنمية UNRISD معهد الأمم المتحدة لبحوث التنمية

- إدارة الشؤون الاجتماعية والاقتصادية التابعة للأمم المتحدة (UNDESA): <http://www.un.org/esa/H>
- البنك الدولي <http://econ.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/EXTDEC/0,,contentMDK:20273940~menuPK:477175~pagePK:64165401~piPK:64165026~theSitePK:469372,00.html>
- الأهداف الإنمائية للألفية التابعة لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي (UNDP MDGs): <http://www.undp.org/mdg/>

## 2. السياسة الاجتماعية في الإستراتيجيات الإنمائية الوطنية

تطلق الحكومات الإستراتيجيات الإنمائية الوطنية من أجل بناء دول متماسكة اجتماعياً، ويهدف إيجاد فرص عمل وتقوية الاقتصاد والاستقرار السياسي. يمثل الشكل 1 الرسم البياني لمراحل العملية، وتقع التفاصيل في الأقسام اللاحقة. إن الإستراتيجيات الإنمائية الوطنية هي فرصة لإعادة التفكير في العقد الاجتماعي للدولة. إن مناهج القطاعات التكنولوجية وحدها غير كافية. ولكي تكون الإستراتيجيات الإنمائية الوطنية فعالة، يجب أن تصاغ بطريقة متكاملة وأن تدعمها تحالفات من القوى السياسية والاجتماعية أو الموائيق الاجتماعية تشارك فيها الحكومة وقطاع الأعمال والمجتمع المدني المنظم (إطار 16). هذه الرؤية المشتركة هي عامل مهم لاستدامة العمليات الإنمائية. وفي النهاية، فإن استعداد الفئات الاجتماعية المختلفة لتتبع المصلحة العامة تسمح للتنمية بالنجاح.

تستلزم الإستراتيجيات الإنمائية الوطنية ما يلي:

1. تشخيص القضايا الاجتماعية والاقتصادية، وتحديد الأهداف الاقتصادية الاجتماعية الوطنية لتأمين العدالة والنمو والاستقرار الاقتصادي.
2. مراجعة فعالية السياسات الحالية لمعالجتها.
3. إقتراح مجموعة من السياسات القصيرة والمتوسطة والطويلة الأمد من أجل تفعيل الآثار الإنمائية.
4. انتقاء الخيارات بالنظر إلى مجال الدولة الأميري والأولويات الاجتماعية الاقتصادية الوطنية.
5. إعداد إستراتيجية إنمائية وطنية وخطة عمل تتوافقان مع سياسات الأولوية المتفق عليها على المدى القصير والمتوسط والطويل من أجل تحقيق الأهداف الإنمائية الوطنية، بما فيها الأهداف الإنمائية للألفية (MDGs).
6. تخصيص اعتمادات مناسبة من الميزانية لدعم سياسات الأولوية، ومن الأفضل أن تكون في إطار الإنفاق متوسط الأجل تربط البرامج بميزانية متعددة السنوات.
7. إيجاد آليات للتنفيذ الفعال،
8. إيجاد آليات مراقبة وتقييم، من أجل تقدير الفعالية والسماح بالقيام بالتعديلات والتحسينات عند مراجعة الاستراتيجيات الإنمائية الوطنية (عادة كل 3 - 5 سنوات).

يتضمن المنهج الموصى به للإستراتيجيات الإنمائية الوطنية ما يلي:-

- تحسين التفاعل بين التنمية الاقتصادية والسياسية، والتركيز على السياسات الاجتماعية التي تحسن العيش الرغد وتعزز النمو والسياسات الاقتصادية التي تؤدي إلى النمو والتقدم الاجتماعي في الوقت ذاته. كمثال مجموعة سياسات الاقتصاد الكلي التي تتأثر بالتوزيع، والواردة في مذكرة سياسات الاقتصاد الكلي ومذكرة سياسات النمو للأمم المتحدة.
- وفيما يتعلق بالسياسة الاجتماعية، التخلي عن المناهج المتخلفة والاستثمار بقوة في الوجهين الأساسيين للسياسة الاجتماعية، إعادة التوزيع/الحماية (دعم احتياجات المواطنين وتخفيف المخاطر) والإنتاج (بناء رأسمال بشري وتعزيز الفرص الوظيفية).
- الدمج بين التحاليل الكمية والنوعية لفهم الآليات (الديناميكيات) الاجتماعية والاقتصادية والسياسية.

## شكل 1: الإستراتيجيات الإنمائية الوطنية

التحالفات السياسية/ الموائيق الاجتماعية ذات نظرة إنمائية  
وطنية للعدالة والنمو والاستقرار السياسي



### التشخيص

تشخيص التنمية الاقتصادية: الاقتصاد  
الكلي، النمو، الاستثمار، التمويل...



تشخيص التنمية الاجتماعية: المحاجات  
الاجتماعية، المخاطر، العقبات، مصادر  
الصراع، آليات سوق العمل

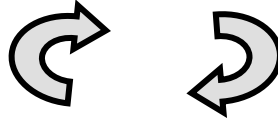
### الأهداف



قيم فعالية السياسات الحالية



راجع السياسات أو انتقي خيارات جديدة:  
أولويات سياسة القطاعات الاجتماعية والاقتصادية  
لتعزيز المساواة، والوظيفة، والنمو، والاستقرار السياسي



خصص ميزانيات، الموافقة/إعادة التفكير في الأولويات بالنظر إلى المجال الأميري  
والأهداف الاجتماعية الاقتصادية ذات الأولوية القصوى  
حديد مصادر جديدة للتمويل (محلية ودولية)  
الموازنات المتعددة السنوات/ إطار عمل للنفقات المتوسطة الجل



### الإستراتيجية الإنمائية الوطنية

أهداف متوسطة وطويلة الأجل قابلة للقياس بما في ذلك الأهداف الإنمائية للألفية (MDGs)



### التنفيذ



### المراقبة والتقويم

هل تحقق السياسات أهداف العدالة والنمو والاستقرار السياسي؟ هل تفيد معظم سكان البلد؟ ما هي الحاجات  
التي يجب تصحيحها؟

← راجع التشخيص

← راجع مذكرات السياسات

← راجع إرساء العدالة بين

القطاعات

← راجع المبادرات الطويلة

والقصيرة الأمد

← راجع السياسات الشاملة

والسياسة ذات الهدف

المحدد

← راجع الأدوات المختارة

لتعزيز التنمية الشاملة

← راجع صياغة

الإستراتيجيات الإنمائية

الوطنية في هذه مذكرة

السياسات هذه

← راجع صياغة

إستراتيجيات التنمية

الوطنية في هذه المذكرة

التوجيهية للسياسة

← راجع المذكرات

- استخدام المؤسسات والعمليات المشاركة (راجع قسم تأمين المشاركة والاستدامة السياسية)
- إشراك الشركاء الإنمائيين (وكالات التمويل الدولية والثنائية والمنظمات غير الحكومية الدولية) من أجل الاعتماد على خبرتهم وضمن التوافق مع الأولويات الوطنية والتجانس بين تدخلات المانحين.

### إطار 3

#### المشاكل السائدة في الإستراتيجيات الإنمائية الوطنية

##### نقص في المعلومات:

- ✓ يتم التشخيص بدون معلومات وتحليل إحصائي دقيق، على سبيل المثال، التعميم في ما يتعلق "بالفقراء"، أو الفشل في وضع مجموعة ما في الحسبان في بلد ما، أو تجاهل مصدر الصراع.

##### نقص في الترابط بين التشخيص والأولويات والميزانيات:

- ✓ يكون التشخيص صحيحاً، ولكن لا تتم متابعة الإستراتيجيات وخطط العمل فيه، فالأولويات الوطنية لا تعتمد على التشخيص.
- ✓ تحدد الإستراتيجيات وخطط العمل الأمور الصحيحة ولكن ليس لديها أهداف أو مواعيد نهائية لإنجازها.
- ✓ إن التشخيص والإستراتيجيات وخطط العمل جيدة، ولكن لا يتم دعم الأولويات باعتمادات مناسبة من الميزانية مما يعني تخليد أنماط إنفاق سابقة. ولكن لا يتم ترجمة العديد من الإستراتيجيات والخطط، بما في ذلك بعض المذكرات الإستراتيجية للحد من الفقر إلى شبكات استثمار عامة.

##### نقص في المشاركة:

- ✓ إن التشخيص والإستراتيجيات والخطط و/أو الميزانيات التي تمت باستشارة عامة محدودة أو بدون إستشارة، تؤدي إلى تصميم ضعيف للسياسة أو الرفض فيما بعد.
- ✓ تعد الخطط القطاعية جيدة فنياً ولكن تفتقد النظرة الواقعية لحياة الشعب؛ فمن الضروري تنمية خطط عمل وطنية مشاركة للسكان من الشباب والبالغين والمواطنين، لضمان مشاركتهم بطريقة مناسبة من قبل كافة القطاعات.
- ✓ نقص في إدراك التفاعل بين السياسات الاقتصادية والاجتماعية:
- ✓ إن الروابط بين السياسات الاقتصادية والاجتماعية غير واضحة بالنسبة للكثيرين، مثلاً، لا يؤدي التعليم بالضرورة إلى التوظيف، فالتعليم يرفع من الإنتاجية، ولكن الوظيفة ناتجة عن سياسات الاقتصاد الكلي الفعالة.
- ✓ لا تتحقق عملية الحد من الفقر فقط نتيجة التدخلات الصغيرة الموجهة على المستوى المحلي، ولكن بشكل رئيسي نتيجة السياسة العادلة على المستوى الوطني والقطاعي.

### التشخيص الاجتماعي

يتطلب تصميم السياسات الاجتماعية الجيدة فهماً لاحتياجات سكان البلد من وجهات نظر مختلفة. فإن أهداف السياسة الاجتماعية هي تعزيز الحياة الكريمة لجميع المواطنين، وبناء رأس المال البشري ودعم الوظيفة وتعزيز التماسك الاجتماعي. لذلك، يجب تحديد احتياجات ومخاطر السكان، بالإضافة إلى آليات (ديناميكيات) سوق العمل ومصادر النزاع من أجل تحديد الأهداف ذات الأولوية للتنمية الاجتماعية.

**تحديد الاحتياجات:** بموجب ما هو متفق عليه في الإعلانات والاتفاقات الدولية والتشريعات الوطنية وبموجب العقد الاجتماعي بين الحكومة والمواطنين، يحق لكافة السكان في البلد التمتع بحياة كريمة (الطعام، اللباس، التعليم، الخدمات الصحية، ومعايير

التوظيف، والضمان الاجتماعي، الحصول على مسكن، الخ). لذلك يجب سد الفجوات بين واقع المواطنين وحاجتهم إلى حياة رغبة محتملة سواء من منطلق حقوق السكان أو من منهج الاحتياجات الأساسية البسيط وذلك من خلال الاتجاه نحو إيجاد حلول.

■ ما هي الفجوات؟ من هو المستبعد من الحياة الكريمة والاحتياجات الأساسية، ولماذا؟ ما هي الفئات الاجتماعية التي يجب استهدافها بأولوية قصوى؟ ما هي السياسات الاجتماعية اللازمة؟

■ توفير بيانات نوعية وكمية مع أخذ الاحتياجات ذات الأولوية في الاعتبار لمختلف فئات المجتمع في البلد:

■ التفاوتات بين دورة الحياة ونوع الجنس

■ الأطفال (فتيان وفتيات)

■ الشباب (ذكور وإناث)

■ البالغون من الذكور والإناث الذين يبلغون السن القانونية للعمل

■ المسنون من الرجال والنساء

■ فئات الدخل

■ فئات المواطنين فوق وتحت الخط القومي (خطوط) للفقر

■ نسب عدد الأشخاص: يستخدم خط الفقر القومي دائماً، دولارين أمريكيين في اليوم (خط الفقر الدولي) بالإضافة إلى دولار أمريكي واحد في اليوم (خط الفقر المدقع).

■ الطبقات المتوسطة مهمة للنمو (عادة ما تكون مجموعة صغيرة في البلدان ذات الدخل المنخفض) ويجب تمييزها

■ إن أمكن، توزيع النتائج بحسب المنطقة، والعمر، والعرق، ونوع الجنس وحالة الأقليات.

■ المواطنون في القطاع الرسمي/غير الرسمي

■ النساء والرجال الذين يعملون في القطاعات الرسمية وغير الرسمية.

■ الفئات الأساسية للوظيفة/ يجب مراعاة مستويات معيشة الشعب بالإضافة إلى الفروقات بين السكان الحضريين والريفيين.

■ فئات السكان الخاصة

■ الفئات المستبعدة (بسبب التمييز الطائفي والجنسي والعرق، الخ)

■ ذوي الإعاقات من الرجال والنساء

■ الشعوب الأصلية

■ المهاجرون من الرجال والنساء

■ اللاجئين والنازحون (IDPs)

**تحديد العوائق:** لبناء إستراتيجية جيدة، يجب تحديد العوائق والأسباب الهيكلية التي تعيق التنمية الاجتماعية، ما هي أسباب نقص الفرص وكيف يمكن الحصول عليها؟

■ سياسياً: ترتبط العوائق الأكثر شيوعاً عادة بالصفوة وأصحاب المصالح المكتسبة المصريين على التمسك بحظوتهم. لا توجد حلول سهلة لهذه المشكلة. ويجب تناولها في سياق السياسات العامة التي تعزز المعلومات العامة، والشفافية، وإشراك المجتمع المدني والنشاطات الأخرى التي تقوي العقد الاجتماعي وتفسيرات الإنفاق العامة وهذه أدوات مفيدة للمناقشة العامة. ويمكن أن تساعد السياسات الشاملة التي تم تصميمها بشكل جديد في حل الأزمة.

■ إقتصادياً: تفنقر معظم البلدان النامية إلى الاستثمارات والأنشطة الاقتصادية الكافية من أجل توظيف كافة العمالة وتمويل التنمية الاجتماعية (يمكن إيجاد الأولويات السياسية في قسم الوظيفة)، وأحياناً تكون الموارد الموجودة (مثل الأرض، الماء) غير كافية، حتى وإن كانت موزعة بالتساوي.

■ اجتماعياً: قد تؤدي العادات والتقاليد الاجتماعية إلى استمرار اللامساواة والتمييز ضد المستبعدين، على سبيل المثال، عن طريق منعهم من دخول بعض الوظائف أو استخدام الخدمات العامة، الخ. وقد يكون هناك استبعاد عنصري أو طائفي أو

ديني، أو اختيار المحافظة على التقاليد العرقية؛ أو إبقاء النساء في المنزل ومنعهن من الحصول على بعض الوظائف، ومصادر دخل ذاتية، ومساعدة قانونية ووسائل الإصلاح في حالات التمييز والاستغلال. ويجب تناول هذه الأمور في نطاق السياسات القطاعية.

- **قانونياً:** الشروط والإجراءات التي تعيق المبعدين عن الاستفادة من الخدمات: من السهل تصحيح العوائق التي تحد من الحصول عليها.
- **البيئية والجغرافية:** إن نقص الهياكل الأساسية الممكن الوصول إليها هو عقبة في وجه الأشخاص ذوي الإعاقات، كما أن العزلة الجغرافية وبعض البيئات المادية (مثل الصحراء) هي عقبات للعديد من المجتمعات تمنعها من الاستفادة من عمليات التنمية.
- **نفسياً:** الضرر والمواقف السلبية تجاه بعض الفئات. يسبب الارتياح واللامبالاة ضد التنمية الشاملة. ويمكن تغيير الضرر والقيم والسلوك بواسطة السياسات الاجتماعية المناسبة، كما هو مفصل في فصل التعامل مع الضرر

**تحديد الأخطار:** لا يعد الفقر والحرمان ظروفًا مستقرة. فمن الممكن أن يكون السكان، والأسر والأفراد في حالة جيدة في مرحلة ما، ولكنهم قد يواجهون أخطاراً مختلفة يمكنها أن تؤدي بهم إلى الفقر مع مرور الوقت. على المجتمعات أن تتخذ خطوات من أجل التخفيف من سرعة تأثيرها والتأقلم مع الصدمات عند حدوثها. تشكل سرعة التأثير وجوانب الخطر أدوات جيدة لهذا المنهج النشط (الديناميكي).

- تشير سرعة التأثير إلى التعرض للمخاطر وإلى احتمال تراجع الحالة المعيشية العامة للفرد أو الأسرة إلى أدنى مستويات الاستهلاك.
- قد تشمل المخاطر الكوارث الطبيعية والأزمات المالية وعدم نمو المحصول والحرب والمرض الخطير، الخ.
- تملك المجتمعات آليات تقليدية للتأقلم مع المخاطر التي يجب ألا تتغير إلا في حال استبدالها بخيارات أكثر فعالية. وبالرغم من ذلك، يجب ألا تكون الترتيبات الاجتماعية والأسرية هي مركز السياسات الاجتماعية، لأنها تفشل في توفير واحدة من أهم وظائف السياسة الاجتماعية: تأمين التوزيع العادل لفوائد التنمية على المستوى القومي.

**تحديد آليات (ديناميكيات) سوق العمل:** إن العمل هو المصدر الأساسي لدخل أغلبية المواطنين وخاصة الفقراء. وتعتبر استراتيجية سوق العمل أساسية للحد من الفقر وتنمية رأسمال من الموارد البشرية ومعالجة التمييز العنصري وتعزيز المصلحة العامة والإنتاجية. ويتطلب تقدير سوق العمل جهوداً منسقة بين مختلف الوزارات واستيعاب جيد للصلات التي تربط السياسات الاقتصادية والاجتماعية. ويستند تقدير نموذج التنمية الذي يمتص القوى العاملة في الدولة على تحليل تركيبة النمو الاقتصادي (قطاعات الزراعة، والصناعة، والتجارة والخدمات) والقوى العاملة المتعلقة بها والقطاعات القيادية والقطاعات الثانوية في الاقتصاد وحجم القطاع الخاص واحتمالات الاستثمار المحلي والخارجي وتصور النمو والسكان على المدى المتوسط والطويل. وتعد الروابط مع سياسات الاقتصاد الكلي ضرورية. يوفر ذلك الأساس لتقييم الخيارات من أجل التغلب على عدم التناسق بين العرض والطلب على العمل وتحديد أي سياسات نمو واستثمار وسوق العمل قد تكون الأفضل من أجل تعزيز الوظيفة مع ظروف عمل جيدة.

- ما هي صفات النمو والوظيفة والفقر؟ هل تمّ الحدّ من معدل الفقر بنفس سرعة معدل النمو؟ هل كان النمو مسانداً للفقر أو تتابع تنازلياً؟ هل قام النمو بتوليد وظائف كافية ومربحة؟
- ما هي القطاعات الأكثر نشاطاً في الاقتصاد؟ هل يوجد فيها كثافة عمالية؟ ما هي مساهمتهم في الإيرادات العامة (مثل الضرائب)؟ ما الذي يمكن القيام به لتعزيز وتحقيق المزيد من الإيرادات التي يمكن أن توجه إلى التنمية الاجتماعية؟
- ما هي نسبة السكان تحت سن 18 سنة؟ هل سيكون الاقتصاد قادراً على استيعاب جميع الداخلين الجدد في سوق العمل؟ ما هي السياسات التي يجب إعطاؤها الأولوية من أجل تأمين توظيف الشباب؟ ما هي السياسات التي يمكن أن توفر فرص متساوية للنساء أو المواطنين من الفئات العرقية المستبعدة؟
- ما الذي يمكن فعله من أجل إسراع التوظيف الذي يولد النمو؟ ما هي سياسات الاقتصاد الكلي والتدخلات القطاعية التي يجب تشجيعها على المدى القصير/المتوسط من أجل تأمين التوظيف والازدهار لكل المواطنين؟ ما هي التدخلات الفعالة وغير الفعالة في سوق العمل التي يجب إعطاؤها الأولوية من أجل تعزيز الطلب على العمل وشروط العمل الجيدة؟ تقدم الخيارات في قسم الوظيفة.

**تحديد مصادر النزاع:** إن النزاع على المصلحة بين مختلف الفئات ملازمٌ للمجتمعات، ولكن تنشأ المشاكل الكبرى عندما لا توجد آليات للتعامل معهم أو عندما تكون غير فعالة. إن النزاعات غير المشهودة التي تؤدي إلى العنف - سواء على المستوى المصغر أو الكلي (حرب) - تحمل تكاليف بشرية واقتصادية كبرى. يعتزم الاقتصاديون والمتخصصون في التنمية إلى وضع استراتيجية وطنية تقتض السلام والاستقرار بدون وضع النزاع القائم أو المحتمل في الحسبان. تجاهل التوترات الداخلية (مثل العرقية)، غالباً ما يزيد من حدة النزاعات.

- **التحذير المبكر يكون أساسياً:** تنطلق معظم النزاعات نتيجة الظلم المتعلق بالفروق الاقتصادية (التوزيع غير العادل للموارد والبطالة) والاختلافات الثقافية (العرقية والدينية) أو قيام حكم عسكري والاستخفاف بحقوق الإنسان. إن الاستماع إلى تطلعات المواطنين وتحديد الحلول الفعالة، بما فيها آليات التعامل مع المخالفات، أمر ضروري لمنع النزاع. ويمكن أن تكون الاستراتيجيات الإنمائية الوطنية آليات للبدء بالحوار وبناء الثقة وتحقيق التماسك الاجتماعي.
- **تحليل الوقاية من النزاع:** هو أداة فعالة لتحديد مصادر النزاع والألويات من أجل التعامل معها. ويتم تفسيرها لاحقاً في مذكرة السياسات هذه (أنظر قسم ما بعد السياسة الاجتماعية التقليدية).
- **قضايا عدم المساواة الجنسانية:** يجب عدم الافتراض تماماً أن السياسات تفيد النساء والرجال بشكل متساو. تشكل النساء أكثر من 50% من السكان وهن من بين الفئات الأكثر استبعاداً في المجتمع خصوصاً عندما يكن فقيرات، أو مهاجرات غير شرعيات، أو معاقات أو من الأهالي، الخ. حالة نوع الجنس هي تنبؤ باستبعاد نسبي (تمييز عنصري، انتهاك حقوق المساواة، عدم التمكن من الحصول على تعليم، التوظيف المدفوع ونقص الوكالات). ومع ذلك، نجد النساء موجودات بأعداد متساوية في كل واحدة من إحصائيات الدخل، أغنياء أو فقراء. ويقدم ربط البيانات الجنسانية مع السن والطائفة والعرق والدين واللغة والموقع الجغرافي مؤشراً قوياً جداً عن شدة تأثير المرأة. وبالإضافة إلى ذلك، غالباً ما تكون الأدوار الأساسية التي تلعبها المرأة في الحماية الاقتصادية غير مرئية ومجانية: إنهن مرتبطات بالقيام بالرعاية غير المدفوعة الأجر ويعتبرن مورداً للعناية في أوقات الأزمات الاقتصادية.

**الاستماع إلى الشعب:** «ما من شيء يخلصنا، يتم بدوننا» هو شعار أساسي للمنظمات المتخصصة بالأشخاص ذوي الإعاقات. ويتم تصميم الاستراتيجيات الإنمائية الوطنية عادة من قبل اقتصاديين ومختصين ذوي اهتمام خاص برؤى الشعوب ومطالبهم. إن الاستماع إلى صوت المواطنين ليس أساسياً فقط للحكم الجيد، ولكن أيضاً من أجل فهم مظالم المواطنين ومنع النزاع.

#### إطار 4

##### تجنب التعميمات حول الفقراء

توجد فروق كبيرة بين الفقراء، خصوصاً في البلدان النامية، حيث يشكل الفقراء نسبة كبيرة من السكان. ويجب تبيان الفروق من أجل تأمين خيارات سياسية مناسبة:

- تشكل الأسباب المختلفة للضعف/المخاطر واحتياجات السكان الذين يعيشون تحت خط الفقر هي نقاط انطلاق أساسية: قد يكون بعضهم بدو رحل وقد يكون الآخرون عمال مزارع، وبعضهم الآخر قد يعيش في مناطق عرضة للكوارث الطبيعية والبعض الآخر قد يكون لاجئاً، في حين يعاني آخرون من إعاقة. وتتطلب هذه الفئات المختلفة سياسات مختلفة.
- ويتطلب معتدلو الفقر وشديدو الفقر والمعوزون استراتيجيات مختلفة، تبدأ بعمل طارئ من أجل التغلب على عدم الأمن الغذائي.
- إن الفقر والاستبعاد الاجتماعي هما مفهومان مختلفان، على سبيل المثال، في كيرجيزستان، إن أغلبية السكان فقراء ولكنهم غير مستبدين؛ وفي بوليفيا، قد تصنف الأغلبية على أنها فقيرة ومستبعدة.
- لا تهدف السياسة الاجتماعية فقط إلى الحد من الفقر، بل إن تحديد عوامل الاستبعاد المختلفة (السن، نوع الجنس، العرق، الدين، الموقع الجغرافي) مفيدة للتركيز على التشخيص الاجتماعي.

**قياس الأرقام المفصلة أمر ضروري:** من المهم تحديد المؤشرات التي تميز الحالات والنتائج لمختلف فئات الشعب. ويتضمن ذلك أكبر قدر ممكن من التجزئة حسب الدخل والنوع والسن وفئات المجتمع الأخرى (مثل الطائفي والعرق)، والقطاع الرسمي/غير الرسمي، والمناطق الريفية والحضرية، والمناطق الجغرافية. قد يبدو تحديد فئات المجتمع المختلفة واضحاً، ولكن للأسف، يتجاهل عدد من سياسات التنمية الاختلافات بين فئات السكان أو حدة/عمق مشاكلهم. مهما كانت الاستراتيجيات الإنمائية الوطنية تبدو قوية من الناحية الفنية، غالباً ما تكون أولويات التنمية الاجتماعية غير مناسبة أو موجهة توجيهاً خاطئاً لأنها قائمة على معلومات غير كافية أو شاملة بدرجة مبالغ فيها (إطار 4) يجب تحديد المؤشرات الأساسية لكل فئة من السكان مما يسمح بمراقبة التحسن القابل للقياس.



## إطار 5

### مواضيع البيانات: سياسة المعلومات

- هناك نزعة لفهم الفقر على أنه فشل للسياسة العامة. أما تعريف وقياس الفقر واللامساواة فيضفي عليهما الطابع السياسي بدرجة كبيرة.. إن قياسات الفقر في بلدان منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية (OECD) وفي بلدان أميركا الجنوبية أكثر دقة.
- تستخدم خطوط الفقر القومية عدة مناهج وغالباً ما تكون غير قابلة للمقارنة. وتكون عادة قائمة على نصيب الفرد من الإنفاق المطلوب للحصول على 2000-2500 وحدة حرارية (سعر حراري) في اليوم، بالإضافة إلى مخصصات صغيرة من الاستهلاك غير الغذائي، وغالباً ما تكون غير كافية لتغطية الاحتياجات الأساسية - الملبس، ومياه الشرب والإسكان والحصول على التعليم الأساسي والصحة، من بين أمور أخرى. إذا لم يتم وضع هذه الاحتياجات الأساسية في الحسبان بشكل متكامل، سوف يزداد عدد الأفراد الذين يعيشون في الفقر.
- لهذا السبب بدأت المنظمات الدولية في استخدام خطوط فقر من دولار ودولارين في اليوم، ولكن لهذا أيضاً بعض العيوب. وهناك انتقادات حول كيفية تطور خطوط الفقر التي تقاس بالمال وخصوصاً فيما يتعلق بالمعنى المحدود لمتساويات تعادل القوى الشرائية لدى الفقراء.
- في البلدان التي يشكل فيها الفقراء نسبة كبيرة من السكان، تميل خطوط الفقر (نسب عدد الأشخاص) إلى أن تكون دقيقة جداً. فقليل من السنتات بالزائد أو بالناقص في اليوم يشكل فرقاً كبيراً لدى ملايين من الناس الذين يعتبرون فقراء، كما هو ظاهر في المثال التالي:-

#### إندونيسيا 1996: دقة خط الفقر

ملايين الأفراد تحت خط الفقر	الفقر حسب عدد الأفراد (% السكان تحت خط الفقر)	خط الفقر		
		ما يعادله بالروبية لكل فرد/الشهر	ما يساوي تعادل القوى الشرائية بالدولار الأمريكي للفرد/ الشهر	دولار أمريكي لكل فرد/ اليوم تعادل معدل القوى الشرائية
19.2	9.75	28.516	16.91	0.56
23.7	12.01	29.942	17.76	0.59
28.3	14.39	31.358	18.60	0.62
33.4	16.93	32.793	19.45	0.65
43.5	22.06	35.645	21.14	0.70

المصدر: تقارير سميرو SMERU والبنك الدولي (2000) المستندة إلى بيانات من الإحصائيات الإندونيسية سوسيناس SUSENAS عام 1996. للعلم، تمت إضافة ما يساوي الدولار، لتعديل سعر الصرف الرسمي (2.342 روبية للدولار الواحد) بواسطة عوامل تحويل لتعادل القوى الشرائية (0.3889 للدولار الواحد).

- تبين تقديرات عدم المساواة توزيع الدخل أو الاستهلاك أو أي مؤشر آخر. و تحليل مؤشر الفائدة هو أداة شائعة لإظهار توزيع النفقات/ الفوائد من خلال (1) مجموعات دخل من الأغنى إلى الأفقر، (2) الفئات الاجتماعية، (3) المنطقة الجغرافية. ولا يتم تطوير هذه التحليلات بانتظام في كافة البلدان.
- ويقوم البنك الدولي بمسح لقياس مستوى المعيشة في العديد من البلدان. فهي مصدر جيد للبيانات، حيث أنهم غالباً ما يقدمون معلومات مجزأة حول التغييرات الاجتماعية. ومع ذلك، لا يتم تضمين الفئات الأكثر تضرراً، مثل المشردين أو الأشخاص الموجودين في مؤسسات الرعاية غير الموجودين في المنازل، وقد لا توضح الاختلافات داخل الأسرة أيضاً.
- قام برنامج الأمم المتحدة الإنمائي (UNDP) بتعزيز مؤشرات اجتماعية مختلفة على المستوى الوطني والإقليمي وخلق مؤشر التنمية البشرية والذي قد يكون مفيداً كتفويض للفقر.
- يستكشف الباحثون مقاييس بديلة للعيش الرغد فيما يتعلق "بالقدرات" والتي تشمل مجالات مثل الدخل والصحة والتعليم والتمكين من أسباب القوة وحقوق الإنسان. ويقوم العلماء الاجتماعيون، مثل بينيت في نيبال، بتطوير مؤشرات أخرى لقياس التمكين من أسباب القوة والاقتصاد.
- إن فهم حدود البيانات مهم جداً؛ ويجب تقييمها واستكمالها بالدراسات لسد ثغرات المعرفة والتفسير. ويجب تحديد المواضيع التي لا تتوافر لها الوثائق من أجل المزيد من الأبحاث المستقبلية.
- هناك حاجة ملحة لتقوية وتعزيز الإحصائيات في المناطق الاجتماعية حول العالم.

المصدر: بينيت (2005): "ليال، تقدير نوع الجنس والاستبعاد الاجتماعي"؛ بوجي وريدي (2005): كيفية عدم اعتبار الفقراء؛ رافايون (2003): خطوط الفقر نظرياً وعملياً؛ برنامج الأمم المتحدة الإنمائي (UNDP): تقارير حول التنمية البشرية.

## إعداد الإستراتيجيات الإنمائية وخطط العمل

من أجل ضمان مجتمعات أكثر عدالة وأكثر شمولية، تطور الحكومات الإستراتيجيات الإنمائية الوطنية والقطاعية المصحوبة بخطط عمل بأهداف معينة ومواعيد إنجاز محددة، وعادة خلال مدة زمنية من ثلاث إلى خمس سنوات. تبدأ الإستراتيجيات وخطط العمل من تشخيص عادل للمشاكل، الذي يؤدي إلى تحديد الأولويات القومية. وتتم مناقشة عملية خيارات التقييم في سياق النطاق الأميري المتاح. في أقسام لاحقة، سوف يتم تقديم مواضيع التمويل والتطبيق والمراقبة والمشاركة. وتناقش باقي الأقسام التالية في مذكرة السياسات مواضيعاً منتقاة (سياسات شاملة مقابل سياسات مستهدفة، وقضايا التوزيع والعدالة عبر القطاعات، ومبادرات قصيرة الأجل، وأولويات توليد الفرص الوظيفية، والتعليم، والصحة، والحماية والتماسك الاجتماعي).

**تحديد الأهداف الوطنية:** يجب أن يؤسس التشخيص الأولويات الاجتماعية الرئيسية فيما يخص احتياجات الفئات السكانية، والأخطار التي يواجهونها، وعقبات التنمية الاجتماعية بالإضافة إلى مصادر النزاع. ومن المرجح أن تكون اللائحة طويلة ومفصلة، ومن المهم مراعاتها عند وضع الاستراتيجية الإنمائية الوطنية. ويجب أن تلخص الأهداف مقاصد لمخاطبة هذه الأولويات الاجتماعية الملحة. إن تحديد الأهداف مهم لأنه يوضح أولوية السياسات القطاعية ذات العلاقة. على سبيل المثال، الهدف النموذجي الأول هو خلق الفرص الوظيفية نظراً لأنها هي الوسيلة الأكثر فعالية للحد من الفقر ورفع مستويات المعيشة في البلد.

إطار 6		
الأهداف النموذجية الاجتماعية للإستراتيجيات الإنمائية الوطنية		
الهدف	السياسات الرئيسية	القسم
1- توليد الفرص الوظيفية اللائقة للجميع للحد من الفقر ورفع مستويات المعيشة	مزيج من سياسات الاقتصاد الكلي وترتيب أهداف مناسب	6
2- تلبية الاحتياجات الاجتماعية الملحة	مبادرات متعددة القطاعات قصيرة الأجل ومؤثرة	5
3- الحد من الضعف وتعزيز العدالة	سياسات الحماية الاجتماعية المناسبة، تعزيز العدالة عبر القطاعات	3 و 6
4- تحسين الوضع الصحي للسكان	توسيع التغطية الصحية والبرامج	6
5- رفع مستوى التعليم للسكان	زيادة التدخّل والإبقاء والاستثمار في جميع مستويات التعليم	6
6- تقليل النزاع الداخلي	التدخلات التي تستهدف مصادر النزاع	6
7- تعزيز التماسك الاجتماعي بين فئات المجتمع	تعزيز المجتمعات المتعددة الثقافات ومعالجة الضرر ضد الفئات المقصاة معالجة نقص الفرص والحصول عليها من خلال التدخلات القطاعية خطط العمل الوطنية للكبار والشباب، الخ	6 6 3

**مراجعة السياسات الموجودة:** يجب أن يوفر ترتيب الأهداف الوطنية توجيهاً حول الأولويات الوطنية. وتتكون الخطوة التالية من:

- حصر البرامج الاجتماعية الموجودة في البلد.
- تقييم الثغرات: هل تعالج السياسات الاجتماعية الأولويات المحددة في التشخيص؟ من هم المستفيدون؟ ما هي الفئات/المناطق التي لا يتم تغطيتها؟
- إذا كان حجم البرامج القائمة مرتفعاً، هل تعالج المشاكل الاجتماعية؟ هل هي البرامج الصحيحة؟ ما هو مدى مساهمتها بفعالية في الأهداف الإنمائية للألفية والأهداف الإنمائية الوطنية؟
- هل توجد خيارات أكثر فعالية لمواجهة الاحتياجات الاجتماعية المحددة في التشخيص؟

بوجه عام، جميع البلدان لديها نوع ما من السياسات الاجتماعية. ومع ذلك، ربما باستثناء التعليم الأساسي، إن فعالية البرامج الموجودة غالباً ما تكون محدودة بسبب:-

- **التغطية المحدودة:** تخدم معظم البرامج أجزاء محددة من القطاع الرسمي، وهي الأجزاء الأكثر غنى في المجتمع، بدلاً من الفئات الأكثر حرماناً التي تبقى في القطاع غير الرسمي في المناطق الريفية والتي لا تغطيها الخدمات الاجتماعية.
- **تصميم السياسة غير المناسب:** كثيراً ما تكون البرامج مصممة منذ فترة طويلة وتتطلب تحسينات هامة في العدالة والكفاءة

(مثلاً، تجنب الآثار المترجمة، والتداخل مع البرامج الأخرى، ووفورات التكلفة). إن العديد من السياسات القطاعية التي صممت في الثمانينات والتسعينات لم تعد مناسبة لتوليد الفرص الوظيفية اللائقة والعدالة والتماسك الاجتماعي وزيادة التعاون في التنمية الاقتصادية إلى الحد الأقصى (مثل السياسات الاجتماعية المتبقية وتطويع سوق العمل، ورسوم الخدمات)، فهي تتطلب إعادة النظر. وتعرض مناقشة حول القطاعات والخيارات في قسم لاحق من مذكرة السياسات هذه.

■ **التمويل غير الكافي:** استثمرت حكومات البلدان النامية تقليدياً القليل في القطاعات الاجتماعية وخصوصاً خلال فترة الثمانينات والتسعينات.

■ **النفقات الدورية ناقصة التمويل:** على الرغم من أن النفقات الدورية مثل الأجور تستوعب معظم الميزانية الاجتماعية في البلدان النامية، إلا أنها تظل ناقصة التمويل. يجب أن تكون أجور الموظفين المؤهلين ذات أولوية، ذلك أن التنمية الاجتماعية تحدث بسبب الرعاية البشرية (المعلم لا يحتاج إلى مدرسة ليُعلم)، وقد بدأ عدد من البلدان في نشر طاقم عمل طبي منخفض التكاليف، (مثل المسعفين الذي يعملون كأطباء في الصين "الأطباء الحفاة"). إذا تمت زيادة الموارد، تزداد الحاجة إلى تغطية النفقات المتكررة، مثل الإمدادات الطبية، الكتب، على شكل أفضل، حيث أنها في غاية الأهمية بالنسبة لنجاح البرنامج.

■ **استثمارات رأس المال المحدودة:** نفقات رأس المال (وحتى نفقات إعادة تأهيل المرافق الموجودة) في البلدان النامية، غالباً ما يتم تمويلها من قبل المانحين. إن استثمارات رأس المال ضرورية، وخصوصاً في المناطق الريفية؛ ولكن يجب تقييم الأبنية الجديدة بعناية لتقدير فائدة التكلفة الاجتماعية، في سياق الميزانية الكاملة، لأن الهياكل الأساسية باهظة الثمن وتخلق مصاريف دورية جديدة.

■ **الأموال الموزعة بشكل خاطئ بين البرامج:** غالباً ما تذهب الأموال إلى برامج ذات تكلفة عالية وتأثير منخفض والتي تفيد قلة من الناس، مثل المستشفيات المتخصصة جداً الموجودة في العاصمة، بدلاً من أن تكون مستثمرة في برامج ذات تأثير مرتفع والتي تفيد الأغلبية، مثل الكثير من البرامج الصحية الريفية التي يتم تمويلها جيداً وتزويدها بفريق طبي جيد.

■ **نقص الروابط داخل القطاعات،** تضيق قدرات التنمية. على سبيل المثال، تأمين مقاعد متحركة للأشخاص الذين يحتاجون إليها قد يساعد على تعزيز الحركة، ولكن إن لم توجد الهياكل الأساسية ووسائل النقل في المدن، لا يستطيع الأشخاص الذين يتنقلون على مقاعد متحركة الحصول على حياة مستقلة. وكذلك الإنفاق بسخاء على التعليم بدون وجود سياسات اقتصاد كلي موازية التي تولد الفرص الوظيفية.

**خيارات الترتيب حسب الأولوية:** إن الاحتياجات الاجتماعية كثيرة، ولكن الموارد محدودة. غالباً ما يكون للبلدان حيز مالي محدود، غير كاف لتغطية جميع الاستثمارات المطلوبة. وأساس أي إستراتيجية هو الترتيب حسب الأولوية، لكي يتم توجيه الموارد المحدودة إلى التدخلات ذات التأثيرات الأكبر والتي تكون تكلفتها فعالة.

إن تحديد خيارات السياسات أمراً صعباً. فهو يتطلب تقييماً للمقايضات داخل وعبر القطاعات، وله رؤية واضحة لإسهامات برامج مختلفة في التنمية، وفعالية تكلفتها، والإدارة، والاستدامة (إطار 7).

نظراً لأن معظم البلدان النامية لديها حيز مالي وقدرة تنفيذية محدودة، فإن التوقيت وتحديد مراحل للسياسات هما أمران مهمان. وقد قامت معظم البلدان في توسيع برامج التغطية الاجتماعية (انظر قسم السياسات الشاملة وخيارات التوسع في التغطية)، في ضوء الضرورة الملحة للحد من الفقر، فإن الالتزام بتوقيت طموح هو أساسي للإستراتيجية الإنمائية الوطنية العادلة.

**تأمين حصص من الميزانية:** باستثناء التعليم (وبعض معاشات التقاعد في بعض البلدان)، تعاني سياسة التنمية الاجتماعية من أنها سمة من "الدرجة الثانية" ولا يخصص لها إلا أموال قليلة وخاصة لوزارات الصحة والعمل والثقافة والشؤون الاجتماعية. ومن الضروري عادة التفاوض مع وزارة المالية ووكالات التخطيط والسلطات المعنية للحصول على حصة أكبر من الميزانية وتقديم الحجج الاقتصادية والسياسية. وهناك إستراتيجية إضافية لتحديد الاستثمارات ذات التأثير المنخفض والتكلفة المرتفعة (داخل القطاعات الاجتماعية وخارجها، مثل السدود والمشتريات العسكرية، الخ) ومناقشة تكاليف فرص هذه الاستثمارات بالمقارنة مع المبادرات الاجتماعية الأخرى المقترحة ذات التأثير المرتفع والتكلفة المنخفضة. إن إشراك منظمات المجتمع المدني والمانحين والإعلام في مناقشة عامة حول توزيع حصص للمصروفات الاجتماعية غالباً ما يكون مفيداً.

عادة، لا تعارض الإدارات الوطنية التنمية الاجتماعية لمواطنيها، ولكنها تجد نفسها في مواقف تجهد فيها الوزارات أو الفئات القوية للحصول على حصة كبيرة من الميزانية مما يهدر النفقات المخصصة للتنمية الاجتماعية. وقد يأتي الضغط من المنظمات

الدولية التي يقوم الخبراء فيها بالعمل للحصول على مناهج قطاعية، متجاهلين الاحتياجات الاجتماعية الأكثر شمولية. وفي كل من البلدان النامية والمتقدمة، غالباً ما تكون المصالح المستثمرة و/أو المواقف الأيدلوجية خلف التلاعب بهذا النقاش، والتي تجادل على سبيل المثال بأن النفقات الاجتماعية تسبب خسائر لا يمكن إدارتها، بدون ذكر النفقات العسكرية والنفقات غير المنتجة التي تعد أكبر بكثير. وفي هذه الحالة، تعد مراجعات النفقات العامة والموازنات النظامية، إن وجدت، (الموازنات التي تظهر الآثار الموزعة على الجنسانية و/أو على فئات المجتمع الأخرى) أدوات مفيدة لتحقيق الشفافية والعقلانية لصنع القرار.

#### تمويل وتطبيق السياسات الاجتماعية

يتصل تصميم أي برنامج اجتماعي مباشرة بتحليل كيفية تمويله وتنفيذه.

**التمويل:** يمكن تمويل السياسات الاجتماعية المتنوعة من خلال:-

- دعم من الميزانية العامة: وهو أكثر طرق التمويل شيوعاً، ويتم عادة من خلال إيرادات الضريبة العامة. أحياناً، يمكن زيادة ضريبة معينة لأغراض اجتماعية مثل: ضريبة الصحة على الكحول والتبغ، وتأمين أموال للخدمات الطبية.
- الرسوم والمساهمات المتعلقة بالدخل والتي تم توسيعها في الثمانينيات والتسعينات. ومع ذلك، فإن معظم البرامج وخصوصاً تلك التي تستهدف الفقراء، تتطلب إما مساندة عامة أو إعانات من الفئات ذات الدخل المرتفع والمنخفض. ما لم تكن رمزية، فإن رسوم المستخدم غالباً ما تؤدي إلى انخفاض حاد في مستوى الخدمات بين المجموعات ذات الدخل المنخفض ولا يوصى بها للخدمات الأساسية.
- التبرعات الخيرية: غالباً ما يكون التمويل الناتج عن التبرعات متقطعاً وبالتالي لا يسمح باستدامة البرامج الاجتماعية. يسمح مثل هذا التمويل بسد الثغرات بشكل مؤقت فقط.

يجب تقييم الالتزامات في ظل أي برنامج، بما في ذلك خصومه العارضة، للتأكد من الوفاء بها. وقد فشلت عدة برامج اجتماعية شاملة سابقاً لأن الحكومة بادرت بها بدون تمويل أميري مسئول. وتأتي النتائج الاجتماعية الناجحة من أنظمة ضريبية تدريجية؛ وغالباً ما تسيء الحكومات تقييم قدرة التنمية الاجتماعية عن طريق تخفيض الضرائب المفروضة على الأغنياء. إذا كان الدخل غير كافٍ للوفاء بالالتزامات وتم الحكم على السياسة بأهميتها بالقدر الكافي، عندئذ يجب التفكير في طرق لزيادة الدخل، بما في ذلك فرض ضرائب جديدة تدريجياً، أو إجراء استقطاعات في المجالات الأقل أهمية اجتماعية مثل النفقات العسكرية.

التمويل الخارجي هو خيار آخر، بشرط ألا يشكل الدين خطراً على استقرار الاقتصاد الكلي. وبالنسبة للبلدان الأكثر فقراً، تعتبر المنح والمساعدات الامتيازية وتخفيف الدين من الخيارات المفضلة، وخصوصاً إذا أنت كدعم للموازنة العامة (GBS) ومناهج على امتداد القطاع (SWaps) المعروضة في الجزء الأخير من مذكرة السياسات هذه. وتتم مناقشة تأثيرات التمويل الخارجي على معدل سعر الصرف في مذكرة سياسة الاقتصاد الكلي والنمو.

**القدرة على تحمل التكاليف:** يجادل الكثيرون بأنه لا يمكن تحمل السياسات الاجتماعية في البلدان النامية بسبب (1) الخسارة في الاستثمارات المحتملة/إجمالي الدخل المحلي المحتمل نتيجة تسوية عادلة/فعالة مفترضة، (2) من المرجح أن الاحتياجات الاجتماعية الضخمة سوف تخلق خسائر ضريبية لا يمكن إدارتها. ولكن كما قد تم مناقشته سابقاً في مذكرة السياسة هذه:-

- إن التنمية الاجتماعية هي استثمار هام أيضاً. ويعزز الاستثمار في البشر من إنتاجيتهم وبالتالي من النمو، إن أنظمة الاقتصاد العالمية الأكثر إنتاجاً في العالم قد التزمت بالإففاق الاجتماعي في مراحل التنمية الأولى، في حين أنه في دول منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية (OECD)، تزيد الإنتاجية كثيراً في هذه البلدان مع نفقات اجتماعية أعلى للفرد. TP<sup>3</sup>PT
- تشجع زيادة دخل الفقراء الطلب الاقتصادي المحلي، وبالتالي زيادة النمو.
- يتم إنفاق حصة كبيرة من الميزانيات الوطنية على أنشطة غير منتجة، مثل الأنشطة العسكرية، أو الأنشطة ذات العائد المنخفض جداً، ولا تحتاج الاستثمارات الاجتماعية إلى نبذ الاستثمارات الاقتصادية ذات الإنتاجية العالية.
- وفي البلدان النامية، يجب على السياسات الاجتماعية أن تنمو مع مجال مالي يتم توفيره عن طريق زيادة الناتج المحلي الإجمالي أو المساعدات.

<sup>3</sup> سيكون، م. إيت آل. (2006)، طبقاً لبيانات منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية (OECD)

في النهاية، تعتمد القدرة على تحمل التكاليف على استعداد المجتمع لتمويل السياسات الاجتماعية من خلال الضرائب والمساهمات. وتكمن القدرة على تحمل التكاليف في مركز العقد الاجتماعي بين الحكومات والمواطنين: إلى أي مدى يكون استعداد المجتمع لإعادة التوزيع، وكيف؟ وتختلف البلدان التي هي على نفس المستوى من التنمية الاقتصادية في نفقاتهم - فإن دول منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية (OECD) تنفق بين 10 و30 في المائة من إجمالي ناتجهم المحلي.

## إطار 7

### تقييم السياسات والبرامج الاجتماعية

#### الآثار الاجتماعية:

- حجم السكان الذين تتم تغطيتهم من برنامج/ أو سياسة ما، بما في ذلك آثار التوزيع على فئات السكان المختلفة في بلد ما.
  - كفاية المنافع لخدمة احتياجات/ومخاطر الشعب المحددة.
  - نصائح، بوجه عام، ينصح ب:-
  - اختيار البرامج التي تخدم الاحتياجات الملحة لأغلبية المواطنين (مثل توليد الفرص الوظيفية والخدمات الشاملة).
  - اختيار البرامج التي تعالج حدة وعمق المشاكل العاجلة (مثل، المجاعة) ومعوقات التنمية، بما في ذلك منع النزاع.
- فعالية التكلفة:** تقييم فعالية تكلفة برنامج/أو سياسة ما يتطلب تقديراً عادلاً لما يلي:-
- تغطية البرنامج (المستفيدين والفوائد)
  - تكلفة البرنامج/السياسة (كنسبة مئوية من إجمالي الناتج المحلي وإجمالي النفقات العامة) بما فيها الخصوم العارضة، كنتيجة للضمانات الحكومية الممكنة للبرامج (مثل معاشات التقاعد)، بالمقارنة مع البرامج الأخرى.
  - التكاليف الإدارية، كنسبة مئوية من إجمالي التكاليف، وكيفية مقارنة التكاليف بالبرامج الأخرى (مثل وسيلة اختبار الاستهداف التي تميل إلى الغلو).
  - الفوائد الاجتماعية طويلة الأجل والنطاقات الخارجية الإيجابية للتنمية
  - التكلفة المناسبة للسياسة/البرنامج وبدائلها
  - نصائح: تختلف النتائج حسب تصميم وتنفيذ البرنامج، ولكن تقدم بعض التدخلات العامة ذات التكلفة المنخفضة والتأثير البالغ (مثل برامج التغذية) في أقسام لاحقة من مذكرة السياسات هذه.
- قضايا الحكم:**
- القدرة التنفيذية لتقديم البرامج (مثلاً، يجب تجنب البرامج المستهدفة المعقدة عندما تكون قدرة الحكومة المحلية منخفضة).
  - اهتمامات الإدارة: معدل غياب الموظفين، دليل على أن الموارد قد يتم سحبها.
  - المشاركة والاستجابة للمواطنين
- ✓ نصائح: مقاومة الضغوط من المصالح الممنوحة لتقديم الخدمات (مثل شركات المياه وشركات التأمين والوزارات التي تريد حصة أكبر من الميزانية) أو ضغوط لترتيب البرامج حسب الأولوية مع انخفاض العائدات الاجتماعية (مثل خدمة الصفوة فقط).
- ✓ أن يكون هناك شمولية منذ البداية، وتوفير الاهتمام لجميع الفئات، وليس فقط لهؤلاء أصحاب الأصوات القوية - وأحياناً قد تكون فئة ما منظمة وطاغية على المناقشة الإنمائية؛ ويحتاج صناع السياسة إلى اتخاذ قرارات عادلة تستند إلى حجم المشاكل المحددة في التشخيص، وكذلك دعم برامج خاصة لأولئك الذين قد لا يكون لهم صوت وذوي فرص قليلة.

#### الاستدامة والقدرة على تحمل التكاليف: هل توجد مساحة مالية كافية لبقاء البرنامج عبر الزمن؟ ويتطلب هذا:-

- تقدير التكاليف المتوقعة وإيرادات البلد؛
- الخطط القطاعية المتوسطة الأجل للحكومة والتغيرات المتوقعة في تخصيص الحصص كنتيجة لأولويات التنمية. ويعد وجود إطار عمل إستراتيجية متوسطة الأجل (MTEF) مفيداً جداً هنا.
- إذا كان هناك فجوة في التمويل، يتم تقييم مصادر التمويل الداخلية، بدءاً باستخدام النفقات غير المنتجة (مثل الجيش وما شابه) أو النفقات ذات العائدات الاجتماعية المنخفضة (مثل إفادة الفئات ذات الدخل المرتفع فقط).
- دور التحويلات الدولية من خلال منظمة دعم الموازنة العامة والمناهج على امتداد القطاع هو أكثر أهمية لتمويل التنمية الاجتماعية ويتم مناقشته في القسم الأخير من مذكرة السياسات هذه.

## جدول 1: النفقات العامة على التعليم والصحة

### حسب المنطقة (% من إجمالي الناتج المحلي)

المنطقة	التعليم	الصحة
دول منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية (OECD)	5.6	6.7
شرق آسيا والمحيط الهادئ	3.2	1.9
شرق أوروبا وآسيا الوسطى	4.1	4.5
أمريكا اللاتينية	4.3	3.3
الشرق الأوسط وشمال أفريقيا	غير متوفرة	2.7
جنوب آسيا	2.4	1.1
أفريقيا جنوب الصحراء	غير متوفرة	2.4

المصدر : البنك الدولي مؤشرات التنمية العالمية 2006.

لا توجد تقديرات عالمية مماثلة لنفقات العمالة والحماية الاجتماعية. ومع ذلك، قدرت الوكالات المانحة أنه يمكن تحمل تكاليف السياسات الاجتماعية الأكثر إعادة للتوزيع، مثل التحويلات النقدية غير المشروطة (أو التعويضات الاجتماعية)، :-

■ تقدر منظمة العمل الدولية (ILO) أن مجموعة من معاشات التقاعد الشاملة العامة غير المساهمة (الشيخوخة والإعاقة) والفوائد العائدة على الأطفال يمكن تحمل تكلفتها في معظم البلدان، حوالي 1 - 2 في المائة من إجمالي الناتج المحلي. ويمكن لهذه المخططات أن تحد من الفقر بنسبة 35- 40 في المائة.

■ إن تكلفة إيجاد التحويل الاجتماعي بما يعادل 50 سنتاً في اليوم إلى الـ 10 في المائة من السكان الأكثر فقراً تتراوح بين 0.1% إلى 0.7 في المائة من إجمالي الناتج المحلي في أكثر بلدان أفريقيا فقراً؛ ينخفض المعدل بدرجة كبيرة في بلدان ذات إجمالي ناتج محلي مرتفع.

■ يجب مقارنة هذا بتكاليف برامج القطاع الاجتماعي الأخرى ذات العائدات الاجتماعية المنخفضة، مثل مخططات معاشات التقاعد الخاصة المساهمة التي تصل إلى 7.3% من إجمالي الناتج المحلي في البرازيل.

**إعادة التوزيع:** إن إعادة التوزيع هدف شرعي أساسي للسياسات الاجتماعية. ويتطلب وجود سياسات تعزيز العدالة لتصحيح التوزيع غير المتوازن لفوائد النمو الاقتصادي الناتجة عن قوى السوق غير المنتظمة. ويمكن للسياسات العامة أن تخفف أو تزيد من الفروق الاجتماعية؛ فيجب أن يقيم تصميم السياسة الاجتماعية وبنية تأثيراتها التوزيعية من أجل (1) تأمين التغطية للفئات المستبعدة مثل الفقراء، (2) وخاصة تفادي إعادة التوزيع التدريجي، مثل تشييد أنظمة بموارد عامة تفيد الفئات ذات الدخل المرتفع على الأغلب. يتضمن تمويل السياسات الاجتماعية بعضاً من تحويل الموارد سواء من المواطنين الذين يدفعون الضرائب إلى أولئك الموجودين خارج القطاع الرسمي، أو كما في حالة الضمان الاجتماعي، من السكان العاملين إلى العاطلين عن العمل وكبار السن.

**إعدادات التنفيذ:** عندما نفكر في وضع برامج اجتماعية جديدة أو توسيع الموجود منها، يكون من المهم تحديد الجهة التي ستنفذها وتوفير الموارد البشرية الكافية لضمان النجاح. غالباً، تفشل السياسات الاجتماعية لأنها موجودة شكلياً فقط (مثل، وزارات العمل مع عدد قليل من المفتشين لمراقبة المعايير في جميع أنحاء البلد)

- هل الوزارة المعنية قادرة (من حيث عدد الموظفين ومهاراتهم وقدراتهم، ومن حيث التجهيزات والمواصلات والإجراءات) على تنفيذ البرنامج كما ينبغي؟ ما المطلوب؟ هل تتم تغطية الاحتياجات من الميزانية كما ينبغي؟
- هل توجد مؤسسات يمكنها أن تدعم عملية تنفيذ برنامج جديد؟ هل يمكن إنشاؤها سريعاً إذا كانت غير موجودة؟ أي نوع من آليات التوصيل المؤسسي البديل يمكن استخدامها؟
- هل يواجه المواطنون، خصوصاً الفئات الفقيرة والمستبعدة صعوبات في الحصول على منافع البرامج (تكلفة نقل عالية، عائق اللغة، عيب اجتماعي، نقص في التوثيق والمعلومات)؟
- هل أن الأنظمة ملائمة للمشاركة أو للاستماع إلى أصوات الشعب؟ هل شارك المستفيدون في التصميم؟ هل يوجد من يحقق في الشكاوى و/أو مكاتب لشكاوى المواطنين؟ هل هي فاعلة ويسهل الوصول إليها؟

توجد أربعة آليات رئيسية لتوصيل الخدمة الاجتماعية:-

- الآلية التي تركز على القطاع العام، عبر خط مركزي من الوزارات والحكومات المحلية، عادةً هي الأفضل لتوسيع التغطية والحد من الفقر والاستبعاد الاجتماعي في جميع أنحاء الدولة.
- آلية تقوم على أساس السوق، جيدة لتوصيل الخدمات بفعالية إلى الفئات ذات الدخل المرتفع عادةً.
- المنظمات غير الحكومية والمؤسسات الخيرية، جيدة للعمل مع الجماعات عادةً؛
- مزيج من الآليات المذكورة أعلاه – قد يكون الحل الأفضل هو نظام توصيل مختلط نظراً لقلة موارد السياسات الاجتماعية في البلدان النامية

لكل آلية حدودها. وبالرغم من الحاجة إلى المكاسب الفعالة في توصيل الخدمة العامة، يجب التنكير بالعيوب والإخفاقات العديدة التي حدثت في توفير الخدمات العامة خلال الثمانينات والتسعينات. وفي بعض المناطق، تمت خصخصة المؤسسات العامة فقط لوضعها في استخدام آخر، ممثلة خسارة صافية في رأس المال الاجتماعي. كثرت الحكايات عن شركات دخلت في عقود احتكارية لتوصيل الخدمات ثم طالبت الحكومات المحلية (والمركزية) "رهينة" بطلبات لزيادات رسوم المستخدم والإعانات المالية. بالإضافة إلى ذلك، عزز التسويق التجاري للخدمات الاجتماعية عدم المساواة بين الجنسين، بزيادة ثقل العمل على النساء، حيث أنه يجب عليهن الالتزام برعاية عائلاتهن عندما تصبح الخدمات غير متوفرة. يعني ذلك أنه إذا كان من الواجب إنشاء شركات عامة خاصة، فينبغي تصميمها وتنظيمها بإمعان ويتم تحديد قصور السوق المحتمل.

بوجه خاص، تكون تدخلات الحكومة مطلوبة عند وجود احتكارات طبيعية أو شبه طبيعية (مثل الماء والكهرباء)، وعندما يكون التموين الخاص غير كافٍ أو غير متواجد (مثل خدمات النقل إلى المناطق البعيدة وقليلة السكان) أو عندما تخلق متطلبات رأس المال الكبير عائقاً لدخول الشركات الجديدة. وجدت المخططات التي تعتمد على السوق أن خدمة المجتمعات ذات الدخل المنخفض غير مثيرة للاهتمام، بالمقارنة مع العائدات المرتفعة التي تحصل عليها من خدمة الجماعات ذات الدخل المرتفع. لا يكتسب القطاع الخاص عادةً بذوي الدخل المنخفض أو بالمناطق البعيدة لأن تكاليف العمليات المصاحبة مرتفعة والعائدات منخفضة. وفي البلدان التي يشكل فيها الفقراء معدل مهما من السكان، يكون التموين العام الشامل مطلوباً للتعليم الابتدائي/الثانوي والصحة والحماية الاجتماعية الأساسية.

تتجه المنظمات غير الحكومية للعمل بمرونة مع الفئات المستبعدة، ويتعامل الكثير منها بشكل أفضل مع نواحي التنمية الأكثر صعوبة - كتغيير السلوك مثلاً وتمكين الناس من أسباب القوة. وفي البلدان النامية، غالباً ما تكون المنظمات غير الحكومية المحلية هي المورد للبرامج الاجتماعية بالرغم من عدم كونها المورد المثالي للخدمات: تميل المنظمات غير الحكومية المحلية لأن تكون غير متعاونة قومياً بتواجد فردي غير منتظم، وهي عادةً ليست واسعة النطاق لتؤمن التغطية العادلة في بلدٍ ما؛ وتمويلها يكون متفرقاً ومنقطعاً؛ ولديها عادةً أنظمة تقييم أو مراقبة أو مراجعة أو مسؤولية غير مستوية. يمكن تشجيع المنظمات غير الحكومية المحلية للاستمرار في العمل على أوجه التمكن من أسباب القوة، ولكن قد ترغب الحكومات في أن تأخذ على عاتقها الخدمات الاجتماعية، وتطوير أنظمة شاملة.

**المراقبة:** تسمح المراقبة للحكومات بتقييم التقدم في تنفيذ الاستراتيجيات الإنمائية الوطنية، والحصول على إشارة مبكرة للنتائج.

- تشير مجموعة من مؤشرات المراقبة إلى تنفيذ البرنامج (الأنشطة، النفقات، الخ)
- والمهم أيضاً هو مراقبة النتائج، وأثر الاستراتيجية الإنمائية الوطنية على:-
- ✓ تحقيق الأهداف الإنمائية للألفية (MDGs).
- ✓ الفئات السكانية – "تحقيق حول الواقع": أية برامج تصل إلى أية فئات اجتماعية؟ إلى أي مدى تحسن مستوى معيشتهم؟
- ✓ يسمح التحديد المبكر للمعوقات باتخاذ الإجراء التصحيحي ومراجعة الاستراتيجية الإنمائية الوطنية للتأكد من أنها تصل إلى أهدافها المقترحة.

تسهل عملية مراقبة حالة الفئات السكانية من خلال وضع خطط العمل التي تقيم أحوال الشعب، كخطط العمل الوطنية للشباب مثلاً، أو المسنين أو المجموعات الأهلية مع معالم وفترات زمنية محددة. يعمل هؤلاء "كمراقبين" على مختلف الوزارات في البلد، بغية التأكد من أن يتم استيفاء احتياجات كل فئة سكانية عبر القطاعات. عادةً، تكون إدارة أو مكتب حكومي مسؤولاً عن تقديم التقارير والمراقبة، بالاتصال مع الوزارات القطاعية. إن تقنيات المشاركة الكافية للاستماع إلى ملاحظات ومطالب المنتفعين في غاية الأهمية للمراقبة والحصول على استيعاب جيد لما يحدث من إدراك المواطنين. يجب أن يتم الالتزام مع مكاتب حكومية أخرى مبكراً بقدر المستطاع، ويكون التبليغ عن الإنجازات واقعي وقابل للقياس.

## تأمين المشاركة والاستدامة السياسية

إن جميع مراحل صنع السياسة عرضة لأن تكون متشاركة: ومنها-

- تحديد القضايا والأولويات
- إعداد الخطط
- تفصيل مسهب للميزانيات
- تنفيذ البرامج
- المراقبة والتقييم، بما فيها تعقب الإنفاق وتقييمات لمدى الاستفادة.

### إطار 8

#### الميزانية الإسهامية في البرازيل

كانت بورتو أليجري مدينة غير صناعية غارقة في الديون. وفي 1989، فاز حزب العمال في الانتخابات المحلية وقرر كسر تقليد التفصيل المسهب لميزانيات البلديات خلف الأبواب المغلقة، عن طريق استشارة المواطنين عن كيفية إنفاق الموارد البلدية النادرة. وأدت هذه الاستشارات العامة إلى تنمية محلية مذهلة. من عام 1989 إلى عام 1996، كان من بين الإنجازات الأخرى:-

- ارتفعت نسبة الأسر التي تحصل على المياه من 80% إلى 98%.
- ارتفعت نسبة الأسر التي لديها شبكة صرف صحي من 46% إلى 85%.

- تضاعفت قوائم التسجيل في المدارس.
  - ازدادت جباية الضرائب المحلية بنسبة 50% مما يعكس رضا المواطنين عن الخدمات العامة.
- تم تطبيق وسائل وضع الميزانية المشاركة بشكل واسع من قبل الحكومات اليسارية المحلية في أميركا اللاتينية وأوروبا وهي الآن تتوسع إلى آسيا وأفريقيا.

انظر: واجل وشاه، 2003: بورتو أليجري - مناهج إسهامية في وضع الميزانية وإدارة الإنفاق العام، البنك الدولي.

إن إدخال المشاركة في هذه المراحل المختلفة هو عمل جيد يساعد على تحسين المسؤولية والشفافية في الإدارة العامة. إنها آلية لإدخال جميع المعنيين في صنع القرار وإلزامهم بعملية التنمية لحل كافة مصادر النزاع وتأمين توزيع أكثر عدالة للموارد. إن المشاركة أساسية لبناء تحالفات سياسية للتنمية الوطنية لاستدامة التزامات إعادة التوزيع عبر الزمن.

تصنف المشاركة من "السطحية" إلى "جيدة التأسيس"، من تبادل المعلومات السلبي إلى الاشتراك التام (إطار 9). إن الشفافية وصحة الاقتراحات عبر الاستشارات هي في غاية الأهمية، لكنهما ليسا كذلك إلى أن يشعر المواطنون بأن لديهم تأثير على القرارات والموارد التي تتعلق بحياتهم، إلى أن تصل إليهم آليات المسؤولية، ينمي المواطنون شعور الملكية والمساعدة لتنمية الثقة في الحكومات. القضية الهامة هي من نستشير و بأي قدر؟

تبدأ المشاركة عادةً بتحالف فئات سياسية واجتماعية أو موثيق اجتماعية تشترك الحكومة والأعمال والمجتمع المدني المنظم، وبالمؤسسات الشرعية الديمقراطية في البلد (مجالس النواب والأحزاب السياسية)، ولكن يجب بذل الجهود للتحرك فيما وراء ذلك إلى معدل أوسع من أصحاب المصالح، الذين قد يكونوا أصحاب المصالح الرئيسيين. وغالباً لا يتم استشارة أصحاب المصالح الرئيسيين، أو تتم استشارتهم بدرجة غير كافية، حول السياسات العامة المتسببة في عدم تناسق السياسة والتوترات والنزاعات التي يمكن تفاديها، وفقدان الثقة بالحكومة وأخيراً، فشل السياسة. يجب وضع الرابحين والخاسرين من تغيير السياسة في الحسبان. تحتاج السياسات التي قد تواجه مزيداً من المقاومة، إلى منهاج مشاركة مكثفة أكثر ومشاورات أوسع مع أصحاب المصلحة المعنيين.

### إطار 9

#### درجات المشاركة

1. مشاركة المعلومات	2. الاستشارة/طلب تعليق	3. التعاون/صنع قرار مشترك	4. التمكين من أسباب القوة/الضبط المتشارك
سطحية			التزام تام

تكون المشاركة ناجحة عندما يتم تمكين الشعب من صنع قرارات بناء على معطيات: تحتاج المشاركة عملياً إلى الالتزام بمبادئ الشفافية والعدل. إذا تم التلاعب بالمشاركة - بإظهار معلومات متحيزة فهذا لا يعطي الفرصة الكافية لأصحاب المصلحة الأساسيين للكلام الخ - وسوف تكون النتيجة قرارات غير مبنية على معرفة ونتائج إنمائية غير مرغوب فيها. يبدو أن نجاح الميزانيات المتشاركة يعود إلى حقيقة أن الحكومات المحلية أظهرت بوضوح النتائج الاجتماعية للاستثمارات العامة للشعب.



وتعد المشاركة مكلفة فيما يخص الوقت والموارد. قد أنفقت العديد من مبادرات التنمية الكثير على استشارات خاصة - تؤدي في بعض الأحيان إلى نتائج ضعيفة جداً بسبب الإجراءات غير المناسبة. إن السبيل الصحيح لتأمين مشاركة ملائمة بتكلفة منطقية هو عبر تأسيس آليات استشارية دائمة قادرة على متابعة القضايا مثل المجالس الوطنية الاقتصادية والاجتماعية.

## إطار 10

### المجلس الاقتصادي والاجتماعي الأيرلندي

تم تأسيسه في عام 1973، المجلس الاقتصادي والاجتماعي الأيرلندي هو هيئة مستقلة مؤلفة من قبل الشراكة بين:-

- الأحزاب السياسية الرئيسية
  - جمعيات أصحاب العمل
  - النقابات التجارية
  - منظمات المزارعين
  - قطاع الجماعات والمتطوعين (الجماعات النسائية، وجماعات المسنين وذوي الإعاقات، ومجالس الشباب، والشبكات المناهضة للفقر)
  - الحكومة المركزية والمحلية
- وظيفة المجلس هي تحليل وإرسال تقرير إلى رئيس الحكومة حول القضايا الاستراتيجية التي تتعلق بصنع السياسة الاقتصادية والاجتماعية، وتوفير البدائل من أجل نتائج اجتماعية أفضل. كان المجلس الأيرلندي الاجتماعي والاقتصادي ESC ناجحاً جداً في تعزيز التماسك الاجتماعي. وفي 1986، وضع المجلس إستراتيجية متفق عليها للخروج من الحلقة المفرغة في أيرلندا التي كانت تدور حول الركود والبطالة، الأمر الذي أدى إلى برنامج استصلاح وطني مصحوب بمناهج تركز على الواقع لمحاربة الفقر والاستبعاد الاجتماعي. ومنذ ذلك الحين، تم اعتبار المجلس الاجتماعي والاقتصادي الأيرلندي النموذج الأكثر نجاحاً.
- انظر: <http://www.nesc.ie/H> - واجل وشاه، 2003: أيرلندا، المشاركة في صناعة السياسة الاقتصادية الشاملة والإصلاح.

المجالس الاقتصادية والاجتماعية (ESCs) هي نموذج جيد لمشاركة أصحاب المصلحة المندوبين من المؤسسات في المجتمع. التابعين إلى السلطات العليا في الدولة (البرلمان، الرئاسة، الخ) إن المجالس الاقتصادية والاجتماعية هي بوضوح هيئات استشارية تقيم الآثار الاجتماعية للسياسات العامة نظامياً وتقدم اقتراحات بديلة لخلق الفرص الوظيفية والنمو الاقتصادي والعدالة الاجتماعية. إن المجالس الاقتصادية والاجتماعية هي "صوت المجتمع المدني" المسموع مع تأثير في صنع السياسة في عدة بلدان من الاتحاد الأوروبي وأميركا اللاتينية. تعمل المجالس الاقتصادية والاجتماعية بموجب مبدأ الشراكة الاجتماعية لتنمية التوافق الاجتماعي لتقديم الاستشارة للسياسة، وتتألف من ممثلين منتخبين من فئات اجتماعية واقتصادية رئيسية، مثل نقابات العمل، والحركات الاجتماعية والمنظمات غير الحكومية NGOs. وفي أسبانيا ونيكاراجوا، تتضمن أيضاً جمعيات المستهلك، وفي هولندا والمكسيك، أساتذة الجامعات ومجموعات المفكرين، وفي كوستاريكا، الممثلون الأهليون هم أيضاً جزء من المجالس الاجتماعية والاقتصادية.

بالنسبة للقضايا الخاصة جداً أو المحلية، تكون استشارة المواطنين المتضررين مباشرة أفضل آلية معيارية لتحديد أفضل الحلول.

لم تكن التنمية الاجتماعية لتحديث في التاريخ لولا نضال المجتمع المدني. إن تنظيم المجتمع المدني وإرساء الإجماع وتوحيد الأصوات هي أمور أساسية. إن النقابات هي أفضل نموذج للمجتمع المدني المنظم؛ فلقد عمدت النقابات منذ القرن التاسع عشر، على انتخاب القواد ديموقراطياً، وذلك لجمع المساهمات ولتحفيز أعضاء جدد لدعم قضايا مشتركة ولكي تندمج في اتحادات دولية. وأحياناً، يجب تأليف تحالفات إستراتيجية من فئات مختلفة لترسيخ معان معينة، حتى ولو اختلفت بعض الشيء. وفي أواخر القرن العشرين، غالباً ما فقدت فئات المجتمع المدني الأرضية بسبب الانقسام الشديد فيما بينها.

روابط:

- برنامج الأمم المتحدة الإنمائي (UNDP) الفقر: <http://www.undp.org/poverty>
- البنك الدولي: تحليل اجتماعي

<http://web.worldbank.org/WBSITE/TOPICS/EXTSOCIALDEVELOPMENT/EXTSOCIALANALYSIS/0,mnuPK:281319~pagePK:149018~piPK:149093~theSitePK:281314,00.html>

- إدارة الشؤون الاقتصادية والاجتماعية، الأمم المتحدة (UNDESA)، السياسة الاجتماعية والتنمية: <http://www.un.org/esa/socdev/H>

### 3. إرساء العدالة عبر القطاعات

تعتمد السياسات الاجتماعية عادة على التعليم والصحة والأمن الاجتماعي/الحماية الاجتماعية ومقاييس العمل (وسوف يتم شرحها في الأقسام اللاحقة). إذا كانت هذه السياسات مصممة وممولة كما ينبغي، يمكن لها أن تكون أدوات رئيسية لتعزيز العدالة. ومع ذلك، فقد يتطلب بناء مجتمعات عادلة المزيد. فهو يتطلب تأمين المساواة في كافة المجالات من المالية إلى المواصلات. ويتطلب جعل الخدمات العامة مضمونة لجميع المواطنين خصوصاً أولئك المستبعدين. ويتضمن ذلك إعادة هندسة الإدارات العامة ووزارتها القطاعية لتوجيهها نحو معالجة احتياجات الفقراء والنساء والعمال في القطاع غير الرسمي وذوي الإعاقات والمستبعدين اجتماعياً والفئات المهمشة والمحرومة.

يتطلب إرساء العدالة عبر القطاعات، بما فيها الإسكان أو الطاقة، الإستراتيجيات القطاعية التي:-

- تحدد الاحتياجات المتعلقة بالقطاع لمختلف فئات السكان. هل تمت مخاطبة الاحتياجات؟ إلى أي مدى؟
- تقدر العيوب التوزيعية في سياسة القطاع الحالية.
- تقدر نقاط الضعف/العقبات المؤسسية وتخطط الإجراءات للتغلب عليهم.
- تمنح الأولوية للتدخلات القطاعية التي تفيد أغلبية المواطنين وفئات سكانية معينة على المدى القصير.
- تقدر كفاية تخصيص حصص الميزانية وتحسب النفقات الضرورية للتدخلات ذات الأولوية.
- تستشير المستفيدين كجزء من المسؤولية الاجتماعية. هل توجد شفافية في التخطيط وصنع القرار وإعداد الميزانية؟ هل تسهل الهيئات الحكومية الحصول على المعلومات؟ هل تتخذ المجتمعات قرارات استثمار مطلعة؟ هل تعي جيداً مضامين خياراتها واختياراتها؟
- تصمم أنظمة مراقبة وتقييم للتأكد من تحقيق أهداف العدالة.

إن سوء الممارسة الذي يجب تفاديه بأي ثمن هو أن تصمم سياسات/برامج تعتمد على قضايا خاصة بقطاع معين، ثم الإشارة إلى أنها عادلة بسبب بعض الآثار المفيدة التي قد تتركها على الفئات الفقيرة/المبعدة على المدى البعيد، - في حين أن الإفادة تذهب إلى الأغنياء على المدى القريب. ولقد شاع هذا خصوصاً في مشاريع الهياكل الأساسية الكبرى وبرامج إعادة هيكلة المؤسسات/المالية. عند النظر إلى قضايا التوزيع، فمن المهم التمييز بين:-

- المدى القصير وال المدى البعيد
- قوة آثار التوزيع

عندما تتم معالجة قضايا العدالة في تدخل قطاع ما، يجب تفادي المصادر المبهمة للفوائد الاجتماعية. يجب أن يأخذ التحليل/التقييم بالاعتبار الاحتياجات والدور الإنمائي المحتمل للفئات السكانية المختلفة، ومحاولة مواءمة التدخلات ذات الأثر الكبير والتكلفة المنخفضة والتي ستفيدهم أكثر.

يتطلب ذلك القيام بتحليل مسبق، وهو ما قبل التدخل، لتقييم الآثار التوزيعية المحتملة منذ البداية، و -إذا كان ضرورياً - تصحيح تصميم السياسة. يمكن أن توجد أمثلة من التحليل التوزيعي المسبق في تحليل الفقر والآثار الاجتماعية (PSIA) الذي تم تنفيذه من قبل الوكالات الإنمائية، مثل المصارف الإنمائية وإدارة التنمية الدولية. هم يركزون على تأثيره على الفقراء، ولكن يمكن توسيعها لمخاطبة التأثيرات على فئات الدخل الأخرى، مثل الطبقات المتوسطة، من أجل استيعاب أفضل للآثار التوزيعية الشاملة للسياسة. ومع مرور الوقت، ينبغي استكمالها بتحليل ما بعد، وهو، تقييم للآثار التوزيعية بعد تنفيذ التدخل.

روابط:

- البنك الدولي: مذكرة إستراتيجية الحد من الفقر (PRSP)

<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/EXTPOVERTY/EXTPRS/0,contentMDK:20175742~pagePK:210058~piPK:210062~theSitePK:384201,00.html>

- البنك الدولي: تحليل التأثير الاجتماعي والفقر (PSIA)

<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/EXTSOCIALDEVELOPMENT/EXTSOCIALANALYSIS/0,contentMDK:20504399~hiPK:1233434~menuPK:1230633~pagePK:148956~piPK:216618~theSitePK:281314,00.html>

- منظمة العمل الدولية (ILO): إستراتيجية الحد من الفقر والعمل الملازم، منظمة العمل الدولية (ILO)، جنيف

<http://www.ilo.org/public/english/bureau/integration/departme/national/prsp/index.htm>

- كتيب التنمية الألفية التابع للأمم المتحدة <http://www.unmillenniumproject.org/policy/handbook.htm>

إطار 11				
إرساء العدالة عبر القطاعات				
المجال	تدخلات نموذجية مع نتائج عادلة/تدرجية	تدخلات نموذجية مع نتائج غير عادلة/متدنية	مصدر توجيه جيد	ملاحظات
الثقافة	حملات عامة ضد التمييز، أحداث متعددة الثقافات ترعى التماسك الاجتماعي	مساعدات مالية للأحداث النخبوية/الفن الحصري	اليونسكو UNESCO، صندوق نقد السكان التابع للأمم المتحدة (UNFPA) مذكرات السياسات لإدارة الشؤون الاقتصادية والاجتماعية - الأمم المتحدة (UNDESA).	كانت الثقافة خارج نطاق المانحين ويجب تقويتها
التعليم	التعليم الابتدائي والثانوي الشامل، برامج للتأكد من وصول وتثبيت الطلاب	رسوم المستخدم في التعليم الابتدائي والثانوي	مذكرة إستراتيجية الحد من الفقر (PRSP) للبنك الدولي، واليونسكو	
الطاقة واستخراج المعادن	توصيل الكهرباء إلى الريف؛ رسوم الحاجات الأساسية للحياة (استهلاك أساسي مدعوم للأسر ذوي الدخل المحدود)	محطات طاقة عملاقة، إعفاء من الضرائب لاستخراج النفط والمعادن	مذكرة إستراتيجية الحد من الفقر (PRSP) للبنك الدولي، دائرة التنمية الدولية- المملكة المتحدة	عدم وجود بعض القضايا مثل مناقشة العقود مع شركات أجنبية
التمويل	مصارف ريفية إقليمية، تمويل متناهي الصغر؛ إدارة التمويل (حسابات جارية، حجرة رأس المال..)	إصلاح/إنقاذ النظام المصرفي (تحويلات إلى المصارف الكبرى؛ مساعدات مالية للمؤسسات الخاصة الكبرى	مذكرات السياسات لإدارة الشؤون الاقتصادية والاجتماعية - الأمم المتحدة (UNDESA)، المجموعة الاستشارية لمساعدة الفقراء (CGAP)	
الصحة	خدمات صحية أولية وثنائية شاملة، برامج التغذية	رسوم المستخدم، الاتجار بالصحة، عيادات متخصصة جداً (مثل مراكز القلب)	منظمة الصحة العالمية (WHO)، مذكرة إستراتيجية الحد من الفقر (PRSP) للبنك الدولي، مذكرات السياسات لإدارة الشؤون الاقتصادية والاجتماعية - الأمم المتحدة (UNDESA)	تتطلب قضايا تمويل الصحة انتباهاً من ناحية العدالة
الإسكان	تمويل مدعوم للإسكان، تحسين الإسكان ما دون المستوى	تمويل الإسكان لذوي الدخل المرتفع	دراسات التنمية الدولية (IDS) برنامج التسوية البشرية التابع للأمم المتحدة (UN-)	يحتاج هذا القطاع إلى مناهج عدالة أقوى

	(Habitat)			
الصناعة	سياسة تقنية لدعم التنافس، خلق فرص عمل في المصانع المحلية، المؤسسات الصغيرة والمتوسطة الحجم (SMEs)	خلل في التنظيم	مذكرات السياسات لإدارة الشؤون الاقتصادية والاجتماعية - الأمم المتحدة (UNDESA)	
العمل	برامج عمل سلبية وإيجابية	مرونة العمل	منظمة العمل الدولية (ILO)، مذكرات السياسات لإدارة الشؤون الاقتصادية والاجتماعية - الأمم المتحدة (UNDESA)	
الاقتصاد الكلي	سياسات مالية ونقدية شديدة الحساسية للوظيفة؛ سياسات دورية عكسية، ضرائب مباشرة على الدخل	سياسات دورية، ضرائب غير مباشرة (ضريبة على القيمة المضافة)	مذكرات السياسات لإدارة الشؤون الاقتصادية والاجتماعية - الأمم المتحدة (UNDESA)، معهد أبحاث الأمم المتحدة للتنمية الاجتماعية (UNRISD)	
النفقات العامة	نفقات لصالح الفقراء	الإنفاق على الجيش	مذكرة إستراتيجية الحد من الفقر (PRSP) للبنك الدولي	
التنمية الريفية	تأمين حصول صغار المزارعين على الأرض، المياه، الأسواق، الماشية والائتمان	استثمارات ضخمة مثل أنظمة الري التي يستفيد منها ملاك الأراضي مباشرة بدلاً من المزارعين الفقراء	مذكرة إستراتيجية الحد من الفقر (PRSP) للبنك الدولي	يجب توسيع القضايا مثل إستصلاح الأراضي
الحماية الاجتماعية	معاشات غير مشاركة، تحويلات نقدية، خدمات اجتماعية الخ - تهدف جميع برامج الحماية الاجتماعية تقريباً إلى إعادة التوزيع	أنظمة تقاعد يتم تمويلها بشكل خاص	منظمة العمل الدولية (ILO)، دائرة التنمية الدولية- المملكة المتحدة، مذكرة إستراتيجية الحد من الفقر (PRSP) للبنك الدولي، معهد أبحاث الأمم المتحدة للتنمية الاجتماعية (UNRISD)، مذكرات السياسات لإدارة الشؤون الاقتصادية والاجتماعية - الأمم المتحدة (UNDESA)	معالجة أفضل للمستبعدين، والعدالة خصوصاً في إصلاح المعاشات في البنك الدولي
السياحة	شركات صغيرة محلية	سلسلة فنادق مترفة قليلة الضرائب	دائرة التنمية الدولية- المملكة المتحدة، معهد التنمية الخارجية	السياحة هي موضوع جديد ويحتاج تقويته
التجارة	ربط الشركات التي تخلق فرص العمل بأسواق التصدير	معظم الاتفاقات التجارية الحرة الثنائية	مذكرات السياسات لإدارة الشؤون الاقتصادية والاجتماعية - الأمم المتحدة (UNDESA)	

المواصلات والهيكل الأساسية	طرق ريفية، مواصلات عامة يمكن تحمل تكاليفها، مواصلات غير مزودة بمحركات للأسر (الدراجات، الجاموس، الخ)	مطارات، وطرق برية	مذكرة إستراتيجية الحد من الفقر (PRSP) للبنك الدولي ودائرة التنمية الدولية- المملكة المتحدة
التنمية الحضرية	تحسين الأحياء الفقيرة، خطة شاملة يمكن الوصول إليها	مشاريع ضخمة للهيكل الأساسية الحضرية في المناطق الغنية	مذكرة إستراتيجية الحد من الفقر (PRSP) للبنك الدولي ودائرة التنمية الدولية- المملكة المتحدة
المياه والصرف الصحي	إمدادات المياه في الريف والصرف الصحي	عمليات خصخصة تمت مناقشتها بشكل سيء.	مذكرة إستراتيجية الحد من الفقر (PRSP) للبنك الدولي

#### 4. السياسات الشاملة أم المستهدفة؟

إن الجدل حول السياسات الشاملة مقابل السياسات المستهدفة ليس بجديد. فقد بادرت معظم البلدان النامية بسياسات شاملة منذ البداية. أدرك "المصنعون حديثاً" - وهم يهدفون لتعزيز التنمية المحلية وبناء الأمة والمعايير الاجتماعية - أن الاستهداف لم يكن ضرورياً وكان مكلفاً من الناحية الإدارية. بينما حققت السياسات الشاملة الأهداف الاجتماعية بشكل أسرع ووفرت دعماً سياسياً وإمدادات لسياسات الحكومة (إطار 12).

مع ذلك، لم تحظى التجربة بمثل هذه الدرجة من الإيجابية في معظم البلدان النامية، حيث لم تحقق الخدمات الشاملة غرضها: فقد كانت التغطية قليلة، وغالباً ما تخدم جزءاً من القطاع الرسمي وشرائح المجتمع الأكثر غنى الذين استحوذوا على الفوائد، بينما ظلت الفئات الفقيرة والمستبعدة بدون خدمات.

وفي التسعينات، مع الاهتمام المستحدث بالحد من الفقر، أوصت معظم وكالات التنمية وبشدة بتوجيه هدف الخدمات نحو الفقراء. بما أن هذا جرى بعد التحول العقائدي (الأيديولوجي) في الثمانينات الذي تمت فيه مهاجمة حالة الرفاهية والمتاجرة وتم طرح رسوم المستخدم على الخدمات الاجتماعية، وظلت العديد من البلدان النامية بنظام مجزأ - نظام عام للفقراء - ونظام خاص للطبقتين المتوسطة والغنية. وقد خلق ذلك معارضة متنامية مع هذين الأخيرين وقلل بشدة من التحالفات السياسية والمواثيق الاجتماعية التي تضيف شرعية على الحكومات التي تقف وراء السياسات الشمولية. بالإضافة إلى ذلك، تبدأ "برامج التعديل الهيكلي" ومذكرة استراتيجية الحد من الفقر، الموجهة بسبب "الاستهداف"، تبدأ بتفكيك الحقوق الحصرية للعمل الرسمي بناءً على أن ذلك سوف يؤدي إلى مرونة أكبر في سوق العمل وسياسات "نصيرة الفقراء" (مكدانداوير، 2005: 5). ولم يفلح خليط السياسات جيداً وبدأ كأنه خيار غير صحيح. ولم يشجع الدمج بين استهداف الفقراء والمتاجرة بالخدمات للطبقتين المتوسطة والغنية، بالإضافة إلى تطويع أسواق العمل، لم يشجع التحالفات السياسية الضرورية للتنمية الاقتصادية وبناء الدولة وتضعيف الحكومات وعمليات التنمية والتماسك الاجتماعي. ويبدو أن "الشمولية" - كما استخدمتها "البلدان الصناعية الحديثة" هي الخيار الاقتصادي السياسي الأفضل إلى حد كبير.

## إطار 12

### نماذج الرفاهية

هناك ثلاثة أنواع رئيسية من أنظمة الرفاهية:-

- الأنظمة الليبرالية التي توجه الرفاهية الفائضة وشبكات الامان إلى الأفراد الذين لديهم حاجة ماسة؛ إنه النموذج السائد في البلدان الناطقة بالإنجليزية. وهو يمتد حتى القانون الإنجليزي للفقراء (1598) ويبقى ذا نفوذ قوي داخل المؤسسات المالية الدولية.
  - الأنظمة الديمقراطية الاجتماعية التي تؤيد العمومية، على أساس مبدأ التضامن الذي فيه تصل الفوائد/الخدمات إلى الجميع في ذات الوقت كما في السويد الحديثة وهولندا.
  - أنظمة المشاع "المشتركة" التي غالباً ما تكون شمولية، تربط المنافع الأولية بمساهمة الشعب في التنمية الوطنية، على أن تنشرها مع الوقت من خلال الإعانات المالية. في "معظم البلدان الصناعية حديثاً" مثل ألمانيا واليابان، تم توجيه حقوق منح الرفاهية أولاً إلى مجموعات اعتبرت الحكومة أن تعاونها في التنمية الاقتصادية وبناء الدولة لا غنى عنه، والعمل "المنتج" والطبقات المتوسطة؛ حدثت الشمولية تدريجياً، ومع مرور الوقت، تمت إضافة المستفيدين الجدد عن طريق تحديد معايير جديدة للأهلية.
- المصدر: اسبينج اندرسون (1990): ثلاثة من الرعاية الرأسمالية العالمية. مكنداوي (2005): الاستهداف والعمومية في الحد من الفقر

وهناك مشاكل رئيسة ترتبط بالاستهداف وهي:-

- إنه مكلف؛ تستوعب وسائل الاختبار معدل 15 في المائة من إجمالي تكاليف البرنامج.
- انه معقد إدارياً، إذ يتطلب قدرة خدمة مدنية كبيرة، ويؤدي إلى عدم التغطية الخدمية الكبيرة (الأشخاص الذين لم تتم خدمتهم) مما يجعل البرامج المستهدفة غير فعالة؛ تتسم معظم البرامج المستهدفة العالمية الناجحة بمعدلات كبيرة من عدم التغطية (مثل، بوسلا إسكولا في البرازيل، 73 في المائة من الفقراء لم يتم الوصول إليهم، كوبونات الغذاء في الولايات المتحدة، 50 في المائة من الفقراء لم يتم الوصول إليهم).
- يولد الانحرافات الموثبطة بالحافز والخطر المعنوي.
- يؤمن خدمات لفئتين من ثلاثة فئات فقط، ذوو الدخل المرتفع وذوو الدخل المحدود – أما الخدمات للفقراء تكون خدمات فقيرة.
- في بعض البلدان، فكك الاستهداف الإمداد إلى الطبقات المتوسطة وأضعف سياسات التضامن، مساهماً بذلك في منهج الرفاهية الفائضة. ويمكن أن يعطي الاستهداف عكس النتائج المرجوة سياسياً، حيث أنه قد لا يرغب ذوو الدخل المتوسط أن يروا ضرائبهم تذهب إلى الفقراء في حين أنهم يدفعون باهظاً ثمن الخدمات
- يكون الاستهداف فعالاً إذا كان الفقراء يشكلون نسبة مئوية صغيرة من السكان؛ أما عندما ينتشر الفقر، فتتفوق التكلفة الإدارية والمشاكل المقترنة بالتحديد والمراقبة وتسليم البرامج الفوائد المرجوة.

وهناك منطوق راسخ لتبني سياسات شاملة في البلدان النامية، وبوجه خاص إذا كان هناك عدد كبير من الفقراء والمستبعدين. إن عدداً كبيراً من منظمات التنمية، بما فيها إدارة الشؤون الاقتصادية والاجتماعية، برنامج الأمم المتحدة (UNDESA)، وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي (UNDP)، ومنظمة العمل الدولية (ILO)، ومنظمة الصحة العالمية (WHO)، ومعهد أبحاث الأمم المتحدة للتنمية الاجتماعية (UNRISD)، وصندوق نقد السكان التابع للأمم المتحدة (UNFPA)، واليونسكو (UNESCO)، والبنك الدولي يوصون حالياً بإمداد عام شامل في بعض الحالات المختارة.

ومع ذلك، يمكن أن يكون الاستهداف مفيداً لإكمال السياسات الشاملة:-

- بهدف تأمين انتشار سريع للتغطية (مثل تأسيس فوائد مستهدفة غير إسهامية أو خدمات للفقراء والفئات المستبعدة، تغطية شاملة سريعة التعقب).
- وبهدف التوجه نحو الاحتياجات الخاصة للأقليات والفئات السكانية الخاصة (مثل ضعاف البصر)

## إطار 13

### طرق الاستهداف

- **الاستهداف الطبقي أو الفئوي:** يتم توفير الفوائد إلى فئة سكانية معينة، كالأمهات أو الأشخاص ذوي الإعاقات أو الأطفال أو كبار السن أو جماعات في منطقة جغرافية محددة. وهذه هي طريقة الاستهداف الأسهل والأرخص. بالرغم من أن التسرب إلى غير الفقراء يكون كبيراً عادةً، إلا أن الاستهداف الطبقي/الفئوي يزيد من الدعم السياسي واستدامة البرنامج.
- **طريقة الفحص:** توفر البرامج المستهدفة ذات الطريقة المجربة الفوائد إلى الأفراد أو الأسر بموجب بعض المعايير (مثل، الأمهات العازبات، والأسر التي تعيش تحت خط الفقر). إن اختبار الوسائل أكثر دقة في استهداف الفقر، ولكن له تكاليف عمليات عالية، ويتجه نحو خلق ميزة اجتماعية، وعادةً يستبعد أعداد كبيرة من المنتفعين المؤهلين بسبب الإجراءات الإدارية المعقدة.
- **طريقة الفحص بالإنابة:** إنها مجموعة فرعية من طريقة الفحص، يتم بها الاستهداف عبر مؤشرات أخرى (يسهل تجميعها) أو توكيلات مستوى دخل/فقر المستفيدين، مثل، منح الحكومات المحلية أو جماعات المجتمع حرية التصرف بما أنها تعرف من هم ذوي الحاجة؛ **طريقة الفحص بالإنابة** أقل تكلفة ولكنها أقل دقة من طريقة الفحص، وتستخدم لتمكين الجماعات من أسباب القوة، ولكن يجب الحذر لأن معظم القيم الشعبية غالباً ما تتعصب ضد أفراد المجتمع المستبعدين، مثل، الأمهات العازبات لكونهن "غير نقيات" أو "بذنيات"، محبطين هدف العديد من السياسات الاجتماعية. وإضافة إلى ذلك، تخلق سمة مميزة، ويمكن أن يستأثر بها السياسيون المحليون بسهولة لمكافأة مؤيديهم.
- **الانتقاء الذاتي:** يتجنب الانتقاء الذاتي المخاطرة الأخلاقية عن طريق فرض عقبات على المشتركين في البرنامج، إما لأن الفوائد منخفضة جداً، أو لأنه توجد سمة اجتماعية ما مقترنة بهم، مثل، الأشغال العامة، حيث أن المحتاجين بحق هم الذين يقبلونها.

## 5. أهمية الإسراع: سياسات طويلة الأجل ومبادرات قصيرة الأجل بليغة التأثير

عندما تعزّم الحكومة تطوير سياسات اجتماعية منصفة، قد ترغب في مراعاة مجموعتين مختلفتين:-

- **السياسات المتوسطة والطويلة الأجل:** تشمل أهم المبادرات مثل توسيع نطاق تغطية خدمات التعليم والصحة والضمان الاجتماعي، وتحسين مستويات العمل، والأجر الكافي وسياسات التوظيف، والبرامج متعددة الثقافات لتعزيز التماسك الاجتماعي، أو غيرها من السياسات العادلة، مثل توليد الدخل الريفي، واستصلاح الأرض، بين أمور أخرى.
- **مبادرات قصيرة الأجل بليغة التأثير:** عندما تركز الحكومة على تأسيس سياسات هيكلية طويلة الأجل يستغرق ذلك وقتاً طويلاً للتطوير. بينما كثيراً ما تحتاج الحكومات الملزمة بالعدالة إلى نتائج أسرع، لسد الاحتياجات الاجتماعية الملحة، وتلبية تطلعات الشعب الذي انتخبها. وتستطيع مجموعة من المبادرات السريعة بليغة التأثير أن تساعد الحكومات على معالجة الاحتياجات الأساسية بين الشرائح السكانية الأشد فقراً. وقد تحتوي هذه البرامج على عناصر مثل:-
  - كيوونات غذائية، وبرامج وجبات مدرسية مجانية، ومكملات تغذية للأطفال والأمهات
  - برامج عاجلة للتوظيف
  - ترقية برامج الإسكان دون المستوى (المياه والصرف الصحي وكفاءة الطاقة والإصلاحات المنزلية)
  - حرية الحصول على الخدمات الصحية الأساسية والأدوية الرئيسية.
  - حملات محو الأمية، والتعليم الأساسي المجاني للجميع
  - تحويلات نقدية مشروطة لضمان استمرار الطلبة في المدارس، وتطعيم الأطفال
  - تحويلات نقدية غير المشروطة مثل معاشات التقاعد للمسنين الفقراء أو الأشخاص ذوي الإعاقات.

وقد كانت برامج مثل *Fome Zero* (لا يوجد جوع) في البرازيل أساسية للحد السريع من الفقر ولتأمين الدعم لحكومة الرئيس لولا دا سيلفا، وإعانتها على إقامة سياسات هيكلية على المدى الطويل. إذا أحسن تصميمها، تكون هذه البرامج بليغة التأثير ذات تكلفة منخفضة جداً (كلف فوم زيرو فقط 0.2 في المائة من إجمالي الناتج المحلي). وقد اقترن ذلك بالتحويلات الاجتماعية الأخرى المنخفضة التكلفة والبليغة التأثير الأخرى، مثل البرنامج البرازيلي لمعاشات التقاعد غير المشتركة (بتكلفة 1 في المائة من إجمالي الناتج المحلي)، والمعمروضة في إطار 14.

تتضمن هذه البرامج تدخلات متعددة القطاعات، بالإضافة إلى أنه يمكن استخدامها كأداة للبدء في نشر العدالة بين القطاعات. إذا تم تشكيل لجنة مشتركة بين الوزارات، وتديرها سلطة عليا بالدولة مثل الرئيس، تستطيع علامة الالتزام السياسي هذه إقناع الوزارات بتعديل المناهج التقليدية وإظهار المسؤولية في تلبية احتياجات الفقراء والفئات المستبعدة.

إطار 14		
البرازيل والأرجنتين: المبادرات قصيرة الأجل بليغة التأثير		
البرازيل: لا يوجد جوع (2003) والبرامج المرافقة	الأرجنتين: الجوع كثير الإلحاح (2003) والبرامج المرافقة	السكان ذوي الأولوية/ معايير الاستهداف العامة
<ul style="list-style-type: none"> <li>الأسر في المناطق الفقيرة ذوي:</li> <li>الأطفال الذين تقل أعمارهم عن 5 سنوات</li> <li>الأشخاص ذوي الإعاقات</li> <li>الأشخاص الذين يعانون من سوء التغذية</li> <li>الحوامل</li> <li>كبار السن</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>الأسر تحت خط الفقر ذوي:</li> <li>رب أسرة عاطل عن العمل</li> <li>طفل/شباب واحد على الأقل تحت 18 عام</li> <li>فرد من الأسرة مريض أو ذو إعاقة</li> <li>أم حامل</li> <li>البالغين من العمر أكثر من 60 عاما ولا يتلقون معاشات</li> </ul>	
منظمة غير حكومية، <i>Instituto Ciudadanía</i>	منظمة غير حكومية، <i>Poder Ciudadano y Red Solidaria</i>	الصياغة والتنسيق
الرئاسة	المجلس الوطني لتنسيق السياسات الاجتماعية (مع وزارات: التنمية الاجتماعية، والصحة، والتعليم، والعلوم والتقنية والاقتصاد والإنتاج وتوظيف العمالة والضمان الاجتماعي، والتخطيط الفدرالي والاستثمار العام)	
<ul style="list-style-type: none"> <li>وزارة الأمن الغذائي</li> <li>وزارات التنظيم الأخرى</li> <li>القطاع الخاص والمنظمات غير الحكومية</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>المستوى الوطني: وزارات التنمية الاجتماعية والصحة</li> <li>الحكومات الإقليمية والبلديات</li> <li>المنظمات غير الحكومية</li> </ul>	التنفيذ
<ul style="list-style-type: none"> <li>عام</li> <li>خاص ( "تتبنى" الشركات المدن لتمويلهم)، والمنح</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>عام</li> <li>قبول المنح الخاصة</li> </ul>	التمويل
<ul style="list-style-type: none"> <li>بطاقة الغذاء (17 دولار أمريكي شهرياً للأسرة الواحدة) تحويل مشروط</li> <li>حوافز للأسر الزراعية</li> <li>كوبونات غذائية</li> <li>إنشاء بنك الغذاء بمنتجات من الأسواق المركزية العملاقة/تجار التجزئة</li> <li>توزيع سلال الطعام في المناطق الحضرية الفقيرة (ليس في المناطق الريفية)</li> <li>مطابخ الحساء الجماعية المدعومة.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>تسمح بطاقة الأسرة بسحب 50 دولار أمريكي من صرافين البنك.</li> <li>حوافز لإنتاج الأغذية والتوزيع (المطاعم المتخصصة في صنع الوجبات السريعة، والمراكز الجماعية، ودور الحضانة والمدارس وغيرها)</li> <li>حوافز للأسر الزراعية</li> </ul>	عنصر الطعام والتغذية
<ul style="list-style-type: none"> <li>بولسا فاميليا: برنامج تحويل (6 - 19 دولار أمريكي شهرياً) مشروطاً بحضور الأطفال</li> <li>الفصول بنسبة 85%، والتطعيم، وزيارات الأم والطفل للعيادات</li> <li>برامج محو الأمية</li> <li>برنامج الغذاء المدرسي</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>الوجبات في المدارس</li> </ul>	عنصر التعليم
<ul style="list-style-type: none"> <li>برنامج سيسترانس Cisternas: منح للمياه والصرف الصحي</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>مساعدة الإسكان</li> </ul>	عنصر المياه/الإسكان
<ul style="list-style-type: none"> <li>برنامج التوظيف الأول للشباب</li> <li>دعم الزراعة للأسرة في المناطق الريفية -- مساعدة فنية، ائتمان، الخ</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>تشجيع المشاريع الصغيرة</li> <li>التعاونيات</li> <li>بناء القدرات</li> <li>تشجيع الجمعيات من أجل التنمية المحلية وقادة التغيير الاجتماعي</li> <li>مشاريع خاصة للمعوقين</li> </ul>	عنصر التوظيف



إطار 14		
البرازيل والأرجنتين: المبادرات قصيرة الأجل بليغة التأثير		
البرازيل: لا يوجد جوع (2003) والبرامج المرافقة	الأرجنتين: الجوع كثير الإلحاح (2003) والبرامج المرافقة	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• بولسا فاميليا: برنامج تحويل (6-19 دولار أمريكي شهرياً) مشروطاً بحضور الأطفال الفصول بنسبة 85٪، والتطعيم، وزيارة الأم والطفل للعيادات</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• القطار الصحي والاجتماعي – برنامج يستهدف المناطق الفقيرة، وحرية الوصول إلى الصحة الأولية</li> <li>• المساعدة في الحصول على العقاقير ومستحضرات الأدوية</li> <li>• مراكز مجتمعية (إدماج الصحة والتنمية الاجتماعية على المستوى المحلي)</li> </ul>	عنصر الصحة
<ul style="list-style-type: none"> <li>• معاشات التقاعد الريفية</li> <li>• معاشات التقاعد الحضرية لكبار السن دون الحد الأدنى للأجور</li> <li>• معاشات الإعاقة</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• معاشات للبالغين فوق 70 عام</li> <li>• معاشات الإعاقة</li> <li>• معاشات التقاعد للأم التي لديها أكثر من 7 أطفال</li> </ul>	معاشات التقاعد الاجتماعية غير المساهمة
<a href="http://www.fomezero.gov.br/">http://www.fomezero.gov.br/</a>	<a href="http://www.desarrollosocial.gov.ar/">http://www.desarrollosocial.gov.ar/</a>	الموقع الإلكتروني

## 6. أدوات مختارة لتعزيز المجتمعات المضمنة للجميع

يعرض هذا القسم أدوات وخيارات السياسة من أجل تعقب سريع للتنمية الاجتماعية العادلة والشاملة في مجالات التربية والصحة والحماية الاجتماعية والتوظيف والثقافة ومنع النزاع.

يعتمد اختيار الأدوات الشاملة على أساس:-

- إيجاد العمل اللائق كأولوية أولى للحد من الفقر ورفع مستويات المعيشة
- تلبية الاحتياجات الاجتماعية الملحة من خلال توفير الحماية الاجتماعية الكافية وبرامج متعددة القطاعات.
- الخدمات الاجتماعية، من المقترح بوجه عام ما يلي:-
- من جانب الإمداد:

- ✓ زيادة مخصصات الميزانية للبرامج الاجتماعية من أجل توسيع التغطية الهادفة إلى الإمداد الشامل.
- ✓ إلغاء معوقات الحصول للفقراء والفئات المستبعدة مثل:

- رسوم الخدمات والرسوم المخفية الأخرى مثل الزى المدرسي، والأنشطة غير المنهجية والمدفوعات من تحت المنضدة، الخ.
- الإجراءات الإدارية المعقدة أو المعيقة
- الخدمات المقدمة بلغات لا يتحدث بها السكان.

- ✓ معالجة اختلاف الحاجات بين الرجل والمرأة، مثلاً معالجة عبء عمل المرأة المزدوج وتأمين الحصول على هياكل أساسية مناسبة في المياه والإمدادات الصحية والنقل ورعاية الطفل.
- ✓ استهداف المناطق البعيدة التي لا يمكن الوصول إليها
- ✓ تضمين الأقليات والفئات السكانية الخاصة، تصميم برامج مستهدفة إذا لزم الأمر.
- ✓ تحسين جودة الخدمات من وجهة نظر المستخدم.

- من جانب الطلب:

- ✓ رفع مستوى الوعي وتشجيع التغيير السلوكي.

✓ دعم الطلب على الخدمات (مثلاً، التأكد من أن الناس هم على علم بها، باستخدام التحويلات النقدية المشروطة عند الضرورة)

## التوظيف والعمالة

يجب أن يكون خلق الوظائف المناسبة هدفاً رئيسياً للتنمية. يقدر أن نحو 430 مليون وظيفة مطلوبة لتوفير التوظيف في العشر سنوات المقبلة، ولكن نمط خلق فرص العمل في السنوات الأخيرة كان معاكساً: تزايد عدم الأمن الوظيفي، ونمو عدد "العاطلين عن العمل" و أسواق العمل المجزأة مع تفاوت كبير في الأجور.

تم استخدام سياسات سوق العمل على نطاق واسع بعد الحرب العالمية الثانية حتى منتصف السبعينات، بالتزامن مع نمو حقيقي للأجور والتوظيف بدرجة ملحوظة. تاريخياً، تدخلت البلدان ذات الخبرات الإنمائية الناجحة في أسواق العمل الخاصة بهم، فقد شكلت الحكومات تدريباً قوياً العاملة كطريقة لتوسيع قاعدة الضرائب، وبناء أنظمة حماية اجتماعية، ورفع المستويات الاجتماعية وتطوير أسواقهم المحلية. ومع ذلك، أثناء فترة الثمانينات والتسعينات، " أعادت الولايات المتحدة تنظيم سوق العمل وتم الاعتراف على نطاق واسع بحالة الرفاهية الفائضة كنموذج للأداء الوظيفي الجيد... الأجور الأكثر انخفاضاً والأمن الوظيفي الأقل ودعم الدخل المنخفض" (هاول، 2005: 2). ازداد التفاوت في الأجور والدخل في معظم البلدان بما فيها الولايات المتحدة، التي تبنتها إصلاحات سوق العمل. في 1965، كان يدفع لرؤساء مجالس الإدارة 51 ضعف الحد الأدنى للأجور في الولايات المتحدة، وفي عام 2005، قد ارتفع هذا إلى حوالي 821 مرة/ وفي معظم البلدان النامية، خاصة في أفريقيا، ارتفع عدد "العمال الفقراء". ولم تؤد إصلاحات مرونة العمل إلى زيادة التوظيف، وفقاً لمنظمة العمل الدولية ILO، وتبين المعدلات العالمية أن كلاً من معدلات البطالة ونسب التوظيف على السكان قد ظلت ثابتة بين 1999-2005. بينما أدت إصلاحات العمل إلى زيادة عدم رسمية القوة العاملة، السائدة في أميركا اللاتينية وأوروبا الشرقية والاتحاد السوفيتي السابق. لم يكن لهذا الخطر المتزايد للعمل آثار سلبية على الشعوب التي تتبع عمالتها فقط، بل أدى إلى تقليل قاعدة الضرائب أيضاً، وحدد تمويل السياسات الاجتماعية، وضيق الأسواق المحلية وحث على الهجرة.<sup>4</sup>

على الاستراتيجيات الإنمائية الوطنية أن تعزز مخططات تنمية لاستيعاب العمالة. ويتطلب هذا تصرف تعاوني لجميع الوزارات ذات العلاقة بالتنمية وتقدير الروابط بين السياسات الاقتصادية والاجتماعية. تؤثر السياسات المختلفة والمخططات القطاعية المختلفة على الحد من الفقر؛ فالحد من الفقر يكون أقوى عندما يكون النمو في تكثيف العمالة. في الثمانينات والتسعينات، كانت السياسات منفصلة عن الأهداف الاجتماعية مثل توليد الوظائف وحماية إيرادات الشعب. وتركزت السياسات الاقتصادية بتركيز ضيق على احتواء التضخم، والعجز في الميزانية وتحرير أسواق المنتج/العمل والتجارة، وكانت سبباً رئيساً لزيادة عدم المساواة عالمياً. وأخيراً، يحدث التوظيف الكامل فقط إذا تمكن النمو الاقتصادي وأنشطة البلد من إستيعاب العمالة. من أجل هذا، تحتاج الحكومات إلى سياسات الاقتصاد الكلي الحساسة للتوظيف، كما تم عرضه في مذكرة سياسات أخرى خاصة بإدارة الشؤون الاقتصادية والاجتماعية، الأمم المتحدة UNDESA. إن آثار السياسة النقدية والمالية على مجموع الطلب الاقتصادي هي مهمة للتوظيف وذلك عكس الحكمة التقليدية في نظرية الاقتصاد الكلي،

إن توليد الفرص الوظيفية ضروري ولكنه شرط غير كافٍ للحد من الفقر، فالعديد من الشعوب في البلدان النامية يعملون لساعات طويلة بأجر غير كافٍ، تحت ظروف عمل سيئة، وغير قادرين على إخراج أسرهم من الفقر. لهذا السبب قدمت منظمة العمل الدولية "جدول أعمال العمل اللائق" عام 1999. فهو يتضمن (1) الدخل العادل، (2) المعايير المطلوبة في مكان العمل، (3) الحماية الاجتماعية للجميع، (4) تنمية المهارات لتحسين الإنتاجية، و(5) الحوار الاجتماعي.

### إطار 15

#### كيف تخلق وظيفة لائقة

إن الوظائف الكريمة هي نتاج سياسات الاقتصاد الكلي والعمالة المناسبة.

(1) سياسات الاقتصاد الكلي والقطاع شديدة الحساسية للتوظيف:-

- السياسات النقدية والمالية التي تقوي إجمالي المطالبة، سياسة النقد المركزة على احتواء التضخم لا تولد وظائف.
- سياسة معدل المبادلة الكافي المرتبطة بسياسة التقنية لحفز نمو الناتج، انفتاح تجاري تدريجي وتسلسلي لدعمها.

(2) سياسات العمل: ليست الوظيفة اللائقة فقط عن توليد الوظائف، فمعظم الشعوب الفقيرة يعملون لساعات طويلة ولكنهم لا يستطيعون إخراج أسرهم من الفقر، هي أيضاً عن الراتب وظروف العمل:-

- موائيق اجتماعية/حوار.
- سياسات سوق العمل الإيجابية والسلبية، بما فيها مستويات العمل والدخل المعتدل.

**سياسات وبرامج سوق العمل** مهمة للحد من الفقر، وتيسير تنمية رأس المال البشري، ومعالجة التمييز وتحسين ظروف العمل وتخصيص الموارد البشرية لاستخدامهم بأقصى إنتاجية، وتشجيع النمو والتنمية. يمكن وضع البرامج والسياسات التالية في الحسبان كما يلي: -

### برامج سوق العمل الفعالة

- خلق فرص عمل مباشرة (تشجيع المؤسسات الصغيرة والمتوسطة، والتعاونيات، ودعم الأجر، والأشغال العامة، ومشاريع العمل المضمون)
- تبادلات العمل أو خدمات التوظيف (سمسة الوظائف، والمكاتب الاستشارية)
- برنامج تنمية المهارات (تدريب وإعادة تدريب العمالة لتحسين قدرة التوظيف والإنتاجية)
- برامج خاصة للشباب وذوي الإعاقات

### سياسات سوق العمل المستترة

- تأمين ضد البطالة
- سياسات دعم الدخل
- قوانين ومعايير العمل مثل سياسات الأجر المناسب (الحد الأدنى للرواتب، وتجريد الأجور، والأجر العادل للعمل ذو القيمة المساوية)، شروط سلامة الوظيفة (توظيف/تسريح الموظفين)، شروط العمل (الحد الأدنى للعمر، الحد الأقصى لساعات العمل والساعات الإضافية، وشروط الأجازات، والصحة والسلامة المهنية)، والعلاقات الصناعية، والحماية الخاصة للأمهات، وأحكام ضد التمييز لحماية النساء والأقليات.

**قضايا إدارة العمل** هي مهمة جداً، وخاصة قدرة وزارات العمل على فحص شروط العمل كما ينبغي لكي تضمن التنفيذ والإذعان.

- تحتاج وزارة العمل إلى مجموعة كافية من الموظفين على الصعيدين القومي والمحلي.
- هناك نوعان من التفتيش: (1) العقد الروتيني وجدول الرواتب من الشركات و (2) التفتيش على الموقع.
- يجب وجود آليات لتسوية الخلافات: لجان مراقبة ومحاكم العمل. يجب أن تتضمن هذه الشكاوى ودعاوى الاستئناف من الموظفين وأرباب العمل.

### قضايا السياسة الحرجة

#### (1) بدء جدول أعمال العمل اللائق: موائيق اجتماعية لسياسات توليد الفرص الوظيفية

إن الاستراتيجيات الإنمائية الوطنية هي الأفضل في ربط سياسات سوق العمل بالتعاون الإيجابي بين التنمية الاقتصادية والاجتماعية. الاستراتيجيات الإنمائية الوطنية - من خلال موائيقها الاجتماعية - مناسبة للوصول إلى أفضل الحلول في سياسة الاقتصاد الكلي، والحاجة إلى الإنتاجية والأمن الوظيفي والدخل، ودعم الشركات المولدة للوظائف. يختلف مستوى الحماية والمرونة والمزايا من بلد إلى بلد، لكن المفتاح هو في تحديد التوازن لضمان استمرار الأنشطة الاقتصادية والاجتماعية والنتائج الإيجابية، حيث يستطيع أصحاب العمل الاستفادة من المكاسب الإنتاجية والعمال من ضمان الدخل.

إن التنسيق الكافي للسياسات الاقتصادية والاجتماعية بالغ الأهمية للنجاح. الحوار الاجتماعي حول العمل والقدرة التنافسية ليس كافياً؛ إن لضيق وتقييد العمل والانكماش الشديد لسياسات الاقتصاد الكلي آثاراً عكسية على التوظيف. فهناك حاجة إلى الترابط المنطقي بين سياسات العمل والقدرة التنافسية، والسياسات المالية والنقدية. تشمل قصص النجاح الحديثة أيرلندا والدانمرك، وهولندا والسويد. قامت هذه البلدان بموازنة سياسات الاقتصاد الكلي، والحماية الاجتماعية ومعايير العمل للعمال، والسياسات التنافسية لأرباب العمل. بعض من هذه البلدان تفوق على الخبرة الأمريكية فيما يخص توليد الفرص الوظيفية، بدون مباشرة برامج تطويع العمل.

<sup>4</sup> معهد السياسات الاقتصادية، (2006): حالة العمل الأمريكية. مطبوعات جامعه كورنيل، منظمه العمل الدولية، (2006): تقرير التوظيف العالمي (اتجاهات مختصرة)، جنيف: منظمه العمل الدولية.

## أسبانيا: موثاق مونكلوا الاجتماعية

في عام 1975، أدخلت أسبانيا تحولاً على الديمقراطية بعد عقود من النظام الفاشستي. ونما عدم استقرار العمل مع تدهور الاقتصاد، وعدم وجود مشاريع مساومة جماعية أو استقرار سياسي. في تشرين الأول (أكتوبر) 1977، دعت الحكومة المنتخبة لاتفاق سياسي وطني لإنجاح التحول. ونحت الأحزاب السياسية الكبرى والمجموعات الاقتصادية والعمالية خلافاتها جانباً. واجتمعت في قصر مونكلوا الحكومي، ووافقت بالإجماع على مسار جديد لتنمية البلد. تضمن التوصية بزيادة الأجور بنسبة 20%، وتخفيف المراقبة والقيود على المؤسسات، وإصلاحات مالية، وحكم أفضل وإعادة تحديد دور الحكومة والجيش والشرطة وكذلك حرية التعبير والتجمع. يعتبر ميثاق مونكلوا أحد أنجح الموثائق الاجتماعية في الأوقات الحديثة.

انظر: مارافال (1986): التغيير السياسي في أسبانيا وتوقعات للديمقراطية، في أودونيل شميتير و وايهيد: الانتقالات من الحكم الفاشستي.

شفافية المعلومات والحوار الاجتماعي هما أفضل الأدوات لتعزيز الإجماع بين جميع الأطراف والوصول إلى أفضل الحلول. لذلك، يجدر وجود شروط محددة ضرورية كما يلي:-

- فهم جيد للترابط بين السياسات الاقتصادية والاجتماعية.
- نجاح المفاوضات الجماعية غالباً ما يحدث عندما تكون المفاوضات مركزية (ليست على مستوى المصنع) ، عندما يكون لدى النقابات عدد كبير من الأعضاء ومنسقة جيداً.
- قد يتطلب تعزيز حرية التجمع توفير الحماية والأمن للعمال ، حيث أن انتهاك حقهم في الاتحاد يستمر في أشكال مختلفة، بما في ذلك القتل والعنف، ورفض السماح للمنظمات القانونية بالحقوق القانوني في الوجود والعمل.
- يمكن أن تكون النقابات قوة إيجابية من أجل التنمية، ولكن إذا كانت كثيرة المجابهة، فقد تضر بالتنمية. النقابات المثالية، والشركات والحكومة يعملن سوياً لتوقيت سياسات الاقتصاد الكلي المولدة للعمل كما ينبغي، وتحقيق زيادة الإنتاجية لتحسين القدرة التنافسية للشركة، والمحافظة على أمن العمل والحماية الاجتماعية. بالإضافة إلى ذلك، تستطيع النقابات العمل سوياً مع الحكومات لتحسين الحكم المشترك، وللمساعدة على إزالة سوء التصرف والإيذاء بين أرباب الأعمال.
- تكاليف عدم الدخول في الحوار الاجتماعي تشمل خسائر إنتاجية العمل بسبب صراعات العمل، وانهيار محتمل للموثاق الاجتماعية الضرورية للتنمية الوطنية.

## (2) معايير العمل والدخل المنصف

يجب أن تهدف البلدان إلى وضع إطار تشريعي مناسب ينفذ إلى الموازنة بين الكفاءة الاقتصادية وحماية العمالة، بما في ذلك شروط قضايا مثل الحد الأدنى للسن والصحة والسلامة المهنية والحد الأدنى للرواتب والحد الأقصى لساعات العمل والعمل الإضافي وفوائد الوظيفة، أو شروط ضد التمييز وذلك لحماية النساء والمعوقين والأقليات.

- معظم البلدان صدقت على الاتفاقيات الدولية المتعلقة بهذه المسألة، ولديهم شروط قانونية قومية.
- **معايير العمل الأساسية:** لا تحتاج إلى التصديق الصريح لتكون جزءاً من الإطار التشريعي للبلد؛ بفضل عضويتهم في منظمة العمل الدولية، يتعين على جميع البلدان أن ترعى تعزيز معايير العمل الأساسية المركزية من: (1) حرية الترابط والإقرار الفعال لحق المفاوضات الجماعية، (2) إلغاء جميع أشكال العمل الجبري أو الإلزامي، (3) القضاء على التمييز فيما يخص الوظيفة والحرفة، و(4) إلغاء عمالة الأطفال.
- عادةً، يتم تنفيذ معايير العمل تدريجياً، بدءاً بالجوانب والقطاعات الرئيسية، على سبيل المثال، البرامج المحددة زمنياً لمكافحة عمل الأطفال التي تبدأ - في المرحلة الأولى - بتجنب عمل الأطفال في الأنشطة الخطيرة (البغاء والمناجم والمتفجرات، الخ)

يشمل التشريع حول التوظيف تصرفاً إيجابياً لترقية فئات معينة (مثلاً، النساء، وأشخاص من طبقة متدنية أو فئة عرقية مستبعدة، والأشخاص ذوي الإعاقات، إطار 18)؛ طورت مجموعة متنوعة من البلدان سياسات التصرف الإيجابي لتمكين الفئات الاجتماعية المستبعدة من أسباب القوة؛ وتتم معارضة هذه السياسة من قبل هؤلاء الذين يدعمون مبدأ الجدارة ومن مجادلات الفئة التي تستأثر بالفوائد. (إطار 20)

### حجج مؤيدة لجدول أعمال العمل اللائق

خلال الثمانينيات والتسعينات، كانت الحجة التقليدية للأسواق الحرة هي أن سوق العمل المرن ذا القوانين المحدودة كان أفضل للتنمية، حيث أنه يقلل التكاليف ويجعل الشركات أكثر تنافسية، ويوسع تنظيم أنشطة الأعمال وبالتالي يساعد الشركات على خلق المزيد من الوظائف. ومع ذلك، فإن البراهين الحديثة تشير إلى ما يلي:-

- **التوظيف:** لم يصاحب مرونة العمل زيادة في التوظيف في أنظمة الاقتصاد التي يكون فيها الطلب على العمالة منخفضة، وهو وضع مشترك في معظم البلدان. بدلاً من ذلك، فهو يقود إلى عدم رسمية العمل وعدم استقراره. فقد قامت العديد من البلدان الأوروبية (مثل إيرلندا، هولندا، الدانمرك، أسبانيا، السويد) بتقليل البطالة بدرجة عالية بدون إصلاحات لسوق العمل بينما حافظت على مخططات البطالة السخية. (هاول، 2005). لا يرتبط التوظيف بمرونة سوق العمل، بل بسياسات الاقتصاد الكلي التي نسقت بفاعلية مع السياسات الاجتماعية. توضح حالات الرفاهية القوية لأوروبا الشرقية (مثل الدنمرك وهولندا والنرويج والسويد) والتي تنسم بمعدلات توظيف عالية مثل الولايات المتحدة والمملكة المتحدة، توضح أن التوظيف متوافق تماماً مع أسواق العمل "الجامدة" والحماية الاجتماعية المرتفعة والمفاوضة الجماعية.
- **الإنتاجية:** هناك جدل أكثر بخصوص تأثيراته على تكاليف العمالة. يترافق رفع المستويات مع زيادة تكاليف العمالة، لكن، هناك أيضاً دليل على أن:-
- **مستويات العمالة الأعلى لا تقلل الاستثمار الأجنبي المباشر (FDI) (منظمة التعاون والتنمية OECD 2000)** – إلا إذا كانت عالية جداً –، ففي البلدان النامية، تظهر الاستثمارات الأجنبية المباشرة اهتماماً أكثر بقضايا غير العمل مثل دخول الأسواق المحلية، أو الفساد أو جودة الهياكل الأساسية.
- **تؤثر مستويات العمالة الأعلى على الشركات ذات العمل المحلي المكثف التي تستخدم العمالة غير الماهرة بأجور منخفضة جداً وبدون حماية، ومع ذلك، فإن القدرة التنافسية التي قد يحصل عليها بلد ما عن طريق استغلال العمالة الرخيصة تكون قصيرة العمر، وتدفع البلد في "سباق نحو القاع"، ولا تساهم في نمو السوق المحلي.**
- **تتطلب فعالية كل من المستثمر والمستهلك في البلدان المتقدمة مستويات أعلى ويمكن لشركات التصدير المحلي أن تبني على ذلك (دائرة التنمية الدولية DFID، 2004)**
- **الحد من الفقر:** إن آثار الحد من الفقر كبيرة. فيمكن لإصابات العمل أن تقحم العائلات في الفقر، وهي إصابات يمكن تجنبها إذا توفرت شروط السلامة والصحة المهنية والحماية الاجتماعية الكافية. يحد الكسب الأفضل من الفقر، وله تأثير إيجابي على تخفيض عمالة الأطفال وزيادة فرص تعليم الأطفال.
- **الطلب المحلي:** عن طريق زيادة الإيرادات، يساهم جدول أعمال العمل اللائق في تقوية الطلب المحلي وتوسيع الأسواق الوطنية.
- **المساواة:** تعالج معايير العمل التمييز في التوظيف وهي رئيسة لدعم السياسات الشاملة للمرأة، أو الفئات العرقية والأقلية. قد تسمح حرية التجمع حتى للعمال بالتفاوض في أسعار أفضل لعمالهم.
- **الاستقرار السياسي:** قد يشكل الحوار الاجتماعي اتحادات وطنية من أجل التنمية، حيث يميل المواطنون الذين يعيشون بكبرياء ودخل أكثر إلى دعم حكوماتهم.

جميع الحكومات الملتزمة بدعم "التوظيف الكامل والعمل اللائق للجميع... كهدف مركزي من... استراتيجيتنا الإنمائية الوطنية" في القمة العالمية 2005. يتم دعم جدول أعمال العمل اللائق رسمياً من قبل وكالات الأمم المتحدة والممولين الرئيسيين مثل الاتحاد الأوروبي.

المصادر: دائرة التنمية الدولية- المملكة المتحدة DFID، (2004): معايير العمل والحد من الفقر. مفوضية الاتحاد الأوروبي EU، (2006): تعزيز العمل اللائق للجميع، مساهمة الاتحاد الأوروبي في تنفيذ خطة العمل اللائق في العالم، بروكسل؛ هاول، (2005): مكافحة البطالة: لماذا لا تكون إصلاحات سوق العمل هي الإجابة. منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي OECD، (2000): التجارة الدولية ومعايير العمل الأساسية، الجمعية العامة للأمم المتحدة، (2005): نتائج القمة العالمية. الأمم المتحدة.

- **التشريع حول إنهاء العمل:** عادةً، يطلب من أرباب العمل منح فترة إخطار قانونية قبل فصل الموظفين، ويستوفوا شروط الفصل، ويتفاوضوا في تخفيض النفقات مع النقابات، ويساعدوا العمال المستبدلين لاستعادة الحقوق الشرعية غير المدفوعة مثل متأخرات الأجور.

**قضايا:** التشريع الضئيل أو المنخفض حول إنهاء العمل يمنح الشركات كل السلطة، وبوجه خاص، عندما يسمح لهم بفصل الموظفين بدون إشعار أو تعويض، وله تأثيرات سلبية على الإنتاجية، حيث أن عدم الأمان الوظيفي لا يشجع العاملين على تحسين الأداء من أجل الشركة. إن إخطار مسبق بالفصل، والتعويض العادل، وسياسات النقل ضرورية من وجهة نظر اجتماعية. من ناحية أخرى، تشكل قوانين العمل/الصرامة المفرطة عقبات لأنشطة الأعمال، وخاصة، ممارسات مثل امتلاك الحياة لا ينصح بها بشدة. الحل الأفضل هو مرة أخرى في مكان ما بين موازنة الأمن الوظيفي ودعم شركات توليد الفرص الوظيفية.

## إطار 18

### تصرف ماليزيا الإيجابي

أدخلت في عام 1970، سنت السياسة الاقتصادية الجديدة في ماليزيا عام 1970 سياسات بوميوترا استجابة لأعمال الشغب العرقية عام 1969. هدفت إلى "إعادة بناء المجتمع" للحد من الفوارق العرقية، واستخدمت حصص نسبية (دخول الجامعات والمدارس، ومنح دراسية عامة، وظائف في الحكومة، وامتلاك الأعمال) كاستراتيجية لتوفير الفرص للسكان الماليزيين العرقيين، في ذلك الوقت، وفئة من المزارعين الفقراء المستبعدين اقتصادياً واجتماعياً، بينما كان يسيطر على قطاع العمل المحلي مجموعة عرقية صينية. وبعد أكثر من 30 سنة من التصرف الإيجابي من أجل الأغلبية الماليزية، لم يعد هذا النظام مبرراً وتم إلغاؤه تدريجاً واستبدل بنظام مبدأ الجدارة الأكثر. ولكن، بمجرد إدخاله، يصبح من الصعب إلغاء مثل هذه البرامج.

راجع: جوموك.س، (2004): السياسة الاقتصادية الجديدة والعلاقات العرقية في ماليزيا.

إن سياسات الأجور مهمة من منظور حقوق الإنسان. أثناء فترة الركود أو الأزمة أو في حالات توافر الإمداد المفرط في العمالة كما يحدث في معظم البلدان النامية، يجد أرباب العمل أنفسهم في موقع قوي للمساومة. يستطيع أرباب العمل الحصول على عمالة برواتب منخفضة بقيمة الوجبة اليومية، حتى ولو سمح معيار الإنتاجية بدفع أجور أعلى، لأن البديل الوحيد للعمال قد يكون الموت جوعاً. إن تنفيذ تشريع بالحد الأدنى للأجور كما ينبغي يمكن ويجب أن يمنع مثل هذا الاستغلال.

خلال الثمانينات والتسعينات، لم يشجع تطبيق سياسات الأجور في البلدان النامية على اعتبار أنها غير فعالة بسبب العدد الكبير من الأشخاص الذين يعملون في القطاع غير الرسمي، وتفرض صعوبات وتبحث الشركات عن تكاليف عمالة منخفضة. ومع ذلك، يوضح بحث تجريبي حديث وجود علاقة إيجابية بين الحد الأدنى للأجور والحد من الفقر (لوسيتج وماك ليود، 1997). وجدت العلاقة من خلال مقاييس الحد من الفقر المختلفة (نسبة الأشخاص المعدودين لخطوط الفقر القصوى والمتوسطة، هوة الفقر، الوحدات الحرارية المأخوذة) وفئات السكان (الريفية والحضرية). إضافة إلى ذلك، هناك دليل قاطع على أن الأجور المرتفعة تؤدي إلى مكاسب في الإنتاجية وتقوي الطلب المحلي؛ وقد قاد هذا الشركات الكبرى إلى دفع أجر العمال ما فوق المعايير الوطنية وأجور مضاعفة، مثلاً، مصنعو السيارات مثل فورد (الولايات المتحدة) وفيات (إيطاليا).

### • تحديد حد أدنى مناسب لزيادة الأجر:

- يختلف الحد الأدنى للأجور من بلد إلى بلد، وحتى من منطقة إلى منطقة. بالمبدأ، يجب أن يسمحوا بمعدل للعائلة لتلبية حاجاتها الأساسية – وليس الطعام فقط.
- قد يكون الحد الأدنى للأجور أداة جيدة للحد من الفقر، ولكن لا يجب زيادتهم بطريقة غير متفقة مع القواعد. يجب تقدير تكاليف القطاعين العام والخاص بدقة (وعلاقتهم بالمعاشات والفوائد الاجتماعية الأخرى التي تذهب إلى أن تؤثر إلى الحد الأدنى للأجور) للتأكد من أنه يمكن تحمل تكاليف السياسة وأنه يوجد توازن أفضل يساهم في كل من التنمية والحد من الفقر. يجب تحديد مستوى الأجر المناسب عبر موازنة المساهمات/الفوائد الاجتماعية والضرائب وحصة أرباح أرباب العمل.

### • تنفيذ الحد الأدنى للأجور

- بموجب قانون بلدي أو قانون، مثالي شامل، يطبق على أي عامل في البلد.
- سن القوانين لا يؤكد تنفيذها؛ عادةً، يعتمد هذا على مفتشين العمل والنقابات الذين يلزمون الشركات بالمسؤولية والإذعان. يجب وجود آليات لتسوية النزاعات.

آلية أخرى لتحديد الأجور هي تجريد الأجور إلى التضخم. اهتمام كبير في العالم كله هو الحفاظ على القيمة الحقيقية للأجور. فأرباب العمل (المهتمون بتكاليف العمل)، والحكومات (المهتمة بالتضخم)، عادةً ما يجدون أنفسهم يتشاركون الموقع ذاته عندما يتعلق الأمر بزيادات الأجور في مفاوضات ثلاثية، ويتجه التجريد إلى أن يكون أقل من التضخم.

- تحديد زيادة مناسبة للأجور: أسست بعض البلدان الأوروبية والآسيوية مجالس وطنية للأجور للمفاوضات الثلاثية لتأمين الحلول الأفضل والحفاظ على مستويات جيدة من الإنتاجية والقدرة التنافسية الدولية. في سنغافورة، بالإضافة إلى زيادات

الأجور عن طريق المجلس الوطني للأجور، تم تشجيع المشاركة في الأرباح على شكل علاوات كحافز للإنتاجية وكطريقة للاشتراك في الاهتمام بتنمية المؤسسة عبر النقابات؛ عام 2006، وكجزء من "مجموعة التقدم"، أدخلت الحكومة برنامجاً لتحسين إعادة توزيع منافع النمو بين السينغافوريين اسمه "مشروع العلاوة لأجر العمل" من أجل دعم العاملين ذوي الدخل المنخفض (تتراوح بين 75-375 دولار أمريكي شهرياً، يتم دفع 90 في المائة منها كتحويل نقدي و10 في المائة تذهب كمساهمة للمشروع الطبي ميديسايف "Medisafe")

■ **التنفيذ:** بموجب قانون بلدي/قانون، أو توصية من الحكومة.

### (3) تنمية المهارات لتعزيز الإنتاجية

تشمل تنمية المهارات مجموعة متنوعة من برامج التدريب قبل التوظيف للشباب، وإعادة التدريب وترقية المهارات للعمال. قد يشمل التدريب عمال من المشغلين المهرة (السائقين ومشغلي الآلات) إلى الفنيين وشبه المهنيين (الإلكترونيات والطبية المساعدة والمرضات، الخ). يتم تقديم برامج تنمية المهارات من قبل كل من الهيئات العامة (وزارتي العمل والتعليم) والشركات الخاصة. والأساسي هو توفير حلقة وصل مع طلب سوق العمل وطلبات صاحب العمل؛ ويمكن تحقيق هذه الطريقة أفضل عندما تقترن بالتدريبات داخل الشركات.

غالباً، يتم تقديم التدريب قصير الأجل لترقية المهارات أيضاً على تبادلات العمالة أو خدمات التوظيف. هذه هي مكاتب سمسة الوظائف والاستشارة. والهدف الرئيسي هو ربط إمداد العمالة بالطلب، والتوفيق بين الباحثين عن العمل والوظائف الشاغرة، ومساعدة الباحثين عن فرص عمل على تحسين سيرهم الذاتية أو بياناتهم، من خلال عمل المقابلات الأولى ومساعدة العاملين على تحسين الإنتاجية وإيجاد وظائف أفضل (مثل الطباعة ومهارات الهاتف الخ). إن تبادلات العمالة وخدمات التوظيف رخيصة نسبياً ويجب تعزيزها حيث أنها عناصر هامة لتيسير مهمة سوق العمل الفعال، ولكن من المهم إدراك حدودهم في البلدان حيثما يكون الطلب على العمل منخفضاً.

### (4) الوظيفة المنتجة والمختارة بحرية

هناك تدخلات مباشرة لتوليد الفرص الوظيفية لتعزيز الأشغال العامة والمهن الحرة، وبرامج توظيف ومخططات وظيفية مضمونة، ودعم الأجور للشركات ومساندة التعاونيات أو المؤسسات الصغيرة والمتوسطة. وهي من برامج التوظيف التي يتم تمويلها بوفرة في بلدان منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي. تستطيع هذه التدخلات أن تخلق فرص وظيفية بفعالية وتدعم العمال المحرومين أو المعرضين إلى الخطر، ولكن الإحلال والحمل وأثار الاستبدال، تستطيع تبديد الفوائد المحتملة. التصميم الجيد للبرنامج والتنفيذ وبالأخص المراقبة الدقيقة هي أساس، بحيث يطلب من الشركات أن تكشف عن المعلومات بشفافية.

■ **الإعانات المالية للعمالة والأجور:** غالباً ما تحصل الشركات على إعفاءات ضريبية ومنح وعقود حكومية مؤمنة وائتمانات مدعومة وحوافز مالية أخرى، ومنطق هذه الاستراتيجية العامة هو جذب الاستثمار. ويمكن إضافة توليد العمالة كمعيار لتلقي الدعم العام. يمكن دعم التعاونيات والمؤسسات الصغيرة والمتوسطة والكبيرة الحجم حسب عدد الوظائف التي تخلقها. عن طريق دعم الشركات، قد تشجع الحكومات خلق الوظيفة والتنمية الاقتصادية طويلة الأجل. يتغير تحديد مدة ودرجة دعم الأجور من بلد إلى بلد، بموجب ائتمان ضريبية الوظيفة المستهدف في الولايات المتحدة، يدفع للشركات 50 في المائة دعم للأجور لمدة تصل إلى عامين. ويمكن إضافة فوائد خاصة للشركات إذا قامت بتوظيف أشخاص بفرص أقل مثل الشباب والأشخاص ذوي الإعاقات، مثلاً، برنامج "جوبستارت" للشباب في استراليا والمملكة المتحدة.

■ **تستخدم برامج الأشغال العامة** على نطاق واسع كمقياس للتوظيف قصير الأجل. ولا تخفض الأشغال العامة من البطالة طويلة الأجل. والأهداف هي: (1) توفير وظائف الطوارئ (مثل قياس مكافحة الفقر، أثناء الأزمة الاقتصادية) و (2) إبقاء العاملين على اتصال مع سوق العمل، يقلل من فرصة أن يصبحوا موسومين بكونهم عاطلين عن العمل لمدة طويلة. عادةً، تكون طريقة الاستهداف انتقاء ذاتياً (انظر إطار 19).

### (5) الحماية الاجتماعية للجميع

هي جزء من جدول أعمال العمل اللائق ولكن في مذكرة السياسة هذه تتم معالجته في قسم سياسات الحماية الاجتماعية.

## روابط:

- ILO Decent Work Webpage <http://www.ilo.org/public/english/decent.htm> صفحة العمل اللائق بموقع منظمة العمل الدولية
- ILO Employment <http://www.ilo.org/public/english/employment/index.htm> التوظيف، منظمة العمل الدولية
- ILO: Standards <http://www.ilo.org/public/english/standards/index.htm> معايير منظمة العمل الدولية
- World Bank: Labor Markets البنك الدولي: أسواق العمل  
<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/EXTSOCIALPROTECTION/EXTLM/0,,menuPK:390621~pagePK:149018~piPK:149093~theSitePK:390615,00.html>

## إطار 19

### الحركة الهندية لتأمين التوظيف الريفي

مستوحاه من حركة ماهاراشترا ضمان التوظيف بالدولة عام 1976، تم وضع برنامج وطني في أيلول 2005. هذا البرنامج هو استراتيجية رئيسة لمكافحة الفقر في الهند الريفية، واعدة بوظيفة ذات أجر 100 يوم على الأقل لكل أسرة ريفية حيث يتطوع فيها الكبار للقيام بأعمال يدوية لا تتطلب براعة. أي شخص يقدم طلباً للعمل في ظل هذه الحركة هو مخول لأن يوظف في الأعمال العامة خلال 15 يوماً – بالتالي، تؤمن حركة تأمين التوظيف حقاً شرعياً شاملاً وقابلاً للتنفيذ للتوظيف الأساسي. بدأ البرنامج في 200 مقاطعة ليشمل 600 مقاطعة في الهند خلال خمس سنوات. اشتركت الحكومات بالدولة ومؤسسات بانشايات راج بالإضافة إلى منظمات غير حكومية في التنفيذ. من المتوقع أن تكون كلفة البرنامج 2% من إجمالي الناتج المحلي ويكون له تأثير إيجابي مهم في حماية الأسر الريفية من الفقر والجوع، والحد من النزوح الريفي نحو المدن وإرساء نظام اجتماعي أكثر عدالة في المناطق الريفية.

انظر <http://rural.nic.in/rajaswa.pdf> جوش، ج. (2006): حق العمل كسياسة اجتماعية.

## التعليم

يرتبط التعليم عن كثب بجميع أبعاد التنمية واقعياً – البشرية والاقتصادية والاجتماعية. إن القوى العاملة المتعلمة والماهرة تقنياً في غاية الأهمية للنمو الاقتصادي طويل الأجل. انتشار تعليم الفتيات له آثار إيجابية على الخصوبة ووفيات الأطفال والتغذية، وتسجيل معدلات الجيل القادم. وكذلك يكون التعليم عنصراً رئيسياً في تحسين الحكم، حيث أن التعليم يمكن الشعب من أسباب القوة، وتسمح له بتطوير التفكير الانتقادي والمهارات الحياتية. يتضمن التعليم:-

- إنماء مبكر للطفل لتأمين النمو النفسحركي المتوازن للطفل من خلال التغذية الأساسية والصحة الوقائية والبرامج التعليمية.
- التعليم الابتدائي
- التعليم الثانوي
- التعليم العالي
- التعليم التقني والمهني والتدريب.
- التعليم غير الرسمي وبرامج الراشدين
- التعليم الخاص للأشخاص ذوي الإعاقات الذهنية أو النفس-اجتماعية.

## قضايا السياسة الحرجة

### (1) إلغاء الرسوم وتعزيز التعليم الابتدائي الشامل المجاني

إن تحقيق الأهداف الإنمائية للألفية تم ترجمتها إلى ارتفاع نسب التسجيل بالمدارس بدرجة ملحوظة في السنوات الأخيرة. جزء من هذا التقدم نتيجة إلغاء الرسوم المدرسية. ويضمن ذلك إلغاء الرسوم الخفية مثل الرداء المدرسي والأنشطة غير المنهجية



والمدفوعات من تحت المنضدة، الخ. وجدت الرسوم خلال الثمانينات والتسعينات كجزء من آليات استرداد التكلفة من أجل تعزيز كفاءة القطاع والتأقلم مع تخفيضات الميزانية الناتجة عن برامج التعديل؛ وكان له آثار اجتماعية سلبية ملحوظة. كانت أوغندا واحدة من أوائل البلدان التي ابتعدت عن الرسوم، وتقديم سياسة التعليم الابتدائي الشامل المجاني في 1996 والتي استطاعت أولاً أن تقلل فجوة التعليم عند الفقراء وفيما بعد تقليل الفجوة بين الجنسين في التسجيلات. تؤيد التجربة في بلدان أخرى (كينيا وتنزانيا وملاوي والكاميرون) بقوة حجة أن الرسوم تقلص تسجيل الطلاب، ويوجد حالياً اتفاق عالمي على إلغاء الرسوم للتعليم الابتدائي والأساسي.

إلغاء الرسوم في المدارس لا يكفي لتأمين سكان متعلمين، ويتطلب التعليم إبقاء التلاميذ في المدرسة. عدم المساواة في الاحتجاز ومعدلات عدم الإتمام تظل مرتفعة للكثيرين، وبخاصة الفتيات، نظراً للحاجات الملحة للأسر الفقيرة (الرعاية الاقتصادية للأسرة هي التي تجذب الفتيات خارج المدرسة، والتكاليف المناسبة للأطفال في المدرسة بدلاً من العمل، ونقص التغذية، الخ). التحويلات النقدية المشروط مثل برنامج بروجريسا/أوبرتيونيدادس PROGRESA/Oportunidades في المكسيك (إطار 20)، حضور مشروط في المدرسة، هي ممارسات جيدة لتأمين حضور الفتيات الدرس، لمنع استخدام عمالة الأطفال كاستراتيجية التأقلم مع الخطر، ورفع الطلب على الخدمات وتوفير الفرص للأطفال في الأسر الفقيرة/المستبعدة. أما سياسات الإبقاء الأخرى قد تشمل برامج التغذية المدرسية، ومنح دراسية وتنزلات عن الرسوم وإجراءات السلامة للبنات (المواصلات، وفصل المراحيض وزيادة عدد المدرسات)

## إطار 20

### برنامج بروجريسا/أوبرتيونيدادس PROGRESA/Oportunidades في المكسيك

بدأ هذا البرنامج سنة 1997 وهو يغطي حالياً 20% من سكان المكسيك: للأسر الريفية والحضرية ذات الدخل المنخفض. يتكون البرنامج من التحويلات النقدية المشروطة للأمهات وبالتحديد:-

- التعليم: حتى 58 دولار أمريكي (للصبية) و 66 دولار أمريكي (للبنات) إذا حضر الأطفال 85% من الدروس.
- الصحة: رعاية صحية أساسية مجانية لجميع أفراد العائلة؛ عدد من المراجعات والتدريب على المنح الصحية والتغذية للحصول على التحويلات لنقدية للتغذية.
- التغذية: 15 دولار أمريكي للعائلة للغذاء المحسن وكذلك الفيتامينات والمغذيات للأطفال والأمهات الحوامل والمرضعات.

كان البرنامج ناجحاً جداً. فقد قل توفير النقد للأسر الفقيرة عدد الأشخاص الذين تحت خط الفقر بنسبة 10% في سنوات قليلة. عن طريق تعزيز استعمال الخدمات التعليمية والصحية، كان لبرنامج بروجريسا/أوبرتيونيدادس PROGRESA/Oportunidades آثار إيجابية على صحة العائلة وإبقاء التلاميذ في المدارس - خصوصاً الفتيات- ورضا الناس عن الخدمات العامة. كما كان للتحويلات النقدية أثر جَد إيجابي على تعميق النقد في المناطق الريفية. كان البرنامج ناجحاً جداً لدرجة أن إدارة فوكس نشرته، مع زيادة خطط الوفورات لدراسات الشباب وعناصر أخرى.

راجع: <http://www.progresa.gob.mx/H> وكوادي وسكوفياس (2000)، برنامج المكسيك في التعليم والصحة والتغذية. (PROGRESA)

## (2) أهمية التعليم الثانوي، والتعليم والتدريب المهني والتقني والتعليم الجامعي

قد أكدت الأولوية المعطاة لتحقيق أهداف التنمية الألفية كثيراً على التعليم الأساسي وعادة تكون أهمية الخدمات التعليمية الأخرى الضرورية مهمة مما يضر بجهود التنمية. إن التعليم الثانوي والتعليم والتدريب المهني والتقني والجامعي مهمين لتنمية المهارات المهنية والفكر الناقد في البلد. تتطلب البلدان في جميع مراحل التنمية الخبراء المدربين مثل المتخرجين من كليات الطب والمعلمين، ومهارات الإدارة الأساسية للإدارة العامة السليمة والأنشطة الاقتصادية. قد يبدو هذا واضحاً، ولكن التركيز على التعليم الأساسي الذي يجري على تكلفة التعليم الجامعي عادة متجاهلاً النطاقات الخارجية للجامعات. إن التعليم المهني والتقني مهم لأنه يزود الناس بالمهارات المتعلقة بالسوق التي تحسن من رؤى التوظيف. وهذا صحيح بوجه خاص عندما يتم تصميم المناهج كما ينبغي للاستجابة إلى الأنشطة الإنتاجية المحلية. عندما ترتبط ببرامج دعم التوظيف مثل "الوظيفة الأولى" للشباب، يمكن أن يكون لها آثار اجتماعية رئيسية وإيجابية. التمويل قضية خطيرة. تاريخياً، وفر العديد من بلدان منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي في القرن التاسع عشر، بما فيها الولايات المتحدة، التعليم الثانوي والجامعي مجاناً كجزء من استراتيجيتهم الإنمائية، ولكن وقائع التمويل في العديد من البلدان النامية لم تسمح بإمكانية ذلك. في معظم الأماكن يتلقى التعليم الثانوي والجامعي والتعليم والتدريب المهني والتقني الدعم العام ولكن يتطلب رسوم الطلاب. اتفاقية الأمم المتحدة حول حقوق الطفل تدعم التعليم الابتدائي المجاني و -حيثما يتطلب الأمر - التعليم الثانوي المجاني لانتشار الحصول عليهم.

### (3) جودة وملاءمة التعليم

تحتاج أنظمة التعليم إلى التأكد من اكتساب الأطفال والشباب التفكير الانتقادي، ومهارات حل المشاكل والمعرفة المطلوبة للنجاح في عالمنا اليوم. إصلاح المناهج، بما في ذلك تحسين المنهج الذي يلبي الاحتياجات المحلية (خصوصاً في المناطق الريفية، والارتباط بالأنشطة الاقتصادية المحلية)، وتدريب المعلمين والمدارس وإجازة المدارس والمعايير التعليمية الوطنية القوية هم ضروريين ليكون التعليم حافظاً على النمو والحد من الفقر.

### (4) برامج أخرى للتعليم للجميع

يتطلب التعليم للجميع تحقيق فوائد التعليم لكل فرد في المجتمع في جميع البلدان، باهتمام خاص للفتيات، والمجتمعات الأهلية والأطفال ذوي الإعاقات. ضمان تسجيل وبقاء الأطفال المعرضين للخطر، المقترن بالتعليم متعدد الثقافات والاستثنائي، يستطيع إصلاح عدم الإنصاف في التعليم. إن انتشار الأمية المرتفعة عند الكبار هو إشارة قوية للظلم والاستبعاد في البلد. التعليم الأساسي غير النظامي وبرامج محو الأمية عند الكبار والشباب المتسربين من المدارس مهمين في ازدياد العدالة والإنتاجية في البلد. بالإضافة إلى أن تعليم النساء في سن الإنجاب له آثار إيجابية كبيرة على الأسر.

روابط:

- UNESCO <http://www.unesco.org/>
  - World Bank <http://www.worldbank.org/education>
  - Unicef [http://www.unicef.org/siteguide/resources\\_development.html](http://www.unicef.org/siteguide/resources_development.html)
- اليونسكو  
البنك الدولي  
اليونسف

### الصحة

كان التقدم على الصعيد الصحي والأمن الاجتماعي (أو الحماية الاجتماعية) أقل إيجابية بكثير منه على صعيد التعليم، بل الأقل. وفقاً لمنظمة العمل الدولية ILO، 20 في المائة فقط من سكان العالم يتمتعون بنوع ما من التغطية الصحية والأمنية الاجتماعية – وفي أفريقيا جنوب الصحراء وجنوب آسيا فقط 10 في المائة لديهم بعض أشكال التغطية الأولية. هذا ونحو 80 في المائة من سكان العالم ليس لديهم تغطية على الإطلاق.

إن توفير الخدمات الصحية والحصول عليها مهم جداً لرفاهية العيش للأفراد والمجتمعات، وله أثر مباشر على إنتاجيتهم وأدائهم الاقتصادي. يعتقد الكثيرون أن الصحة هي مسألة استهلاك شخصية دون أن يعوا أن التقدم في الصحة يؤمن الربح الاقتصادي الحقيقي. في البلدان ذات الدخل المنخفض، يأتي نحو 95 في المائة من التمويل الخاص للصحة من نفقات فردية، بينما تكون هذه القيمة هي فقط 37 في المائة في البلدان ذات الدخل المرتفع. يجب أن تدرس البلدان النامية الطرق والوسائل لتأمين التمويل العام. إن الحجج المؤيدة للدعم العام للخدمات الصحية قوية: تزيد الصحة الجيدة من إنتاجية العمال وتقلل من عدد أيام التعطيل بسبب المرض؛ عند الأطفال، يخفف سوء التغذية الذكاء ووزن الجسم ويعود على الاستثمار التعليمي. إن التدخلات الصحية العامة أساسية للصحة في المجتمع ككل، وهي الوسيلة الوحيدة الفعالة لمنع انتشار انتقال الأمراض المعدية مثل الملاريا والإيدز والسل والكوليرا وشلل الأطفال.

- **الرعاية الصحية الأولية** تشمل المستويات الأساسية للرعاية الصحية المقدمة بالتساوي لكل فرد، مثل رعاية الطوارئ؛ والرعاية العلاجية الأساسية بما فيها العمليات الجراحية الصغيرة وإدارة الأدوية؛ وصحة الأسنان والفم؛ وصحة الأمومة والإنجاب؛ والخدمات الوقائية (ترويج الصحة، التربية الصحية، التحكم في نقل الجراثيم، التطعيم والتلقيح). بما أن العناية الأولية والثانوية لهما الآثار الأكثر أهمية على الصحة العامة للسكان، يجب تعزيز الخدمات العامة والمجانية (أو بأسعار رمزية).
- **الرعاية الصحية الثانوية** تشمل الخدمات الطبية المتنقلة، والمستشفيات العادية (خدمات العيادات الخارجية والأقسام الداخلية للتويزم) عن طريق تحويل من خدمات الرعاية الأولية.
- **الرعاية الصحية العالية** تشمل الخدمات الطبية المتخصصة (مثل طب القلب) وهي متاحة عموماً في العاصمة فقط، على المستوى الوطني.

هناك مشاكل عديدة في ما يخص تمويل الصحة. بوجه عام، توجد ثلاثة خيارات أساسية:-

- أنظمة صحية عامة ممولة بالكامل من عائدات الضرائب، ويمكن لأي مواطن الحصول عليها مجاًاً أو بسعر رمزي؛ إذا تمت إدارتها وتمويلها بشكل جيد، فيكون لها أفضل الآثار على الصحة القومية.

- أنظمة صحية خاصة ممولة بالكامل من قبل أفراد؛ من ناحية العدالة هذا الخيار لا ينصح به، خصوصاً في البلدان النامية. هناك خيار تخفيض التكلفة للفئات ذات الدخل المنخفض.
- مشاريع الضمان الاجتماعي يشترك فيها الأفراد في الأخطار، لذا، فالأسر التي يغطيها المشروع لا تدفع التكلفة الكاملة لمقدمي الخدمة عند استعمالهم لهذه الخدمات. هذا هو العمل الأكثر شيوعاً حيث يوجد توفير خاص كبير للخدمات الصحية. تبدأ الحكومات بمشروع تأمين لعمال القطاع الرسمي، وتتوسع تدريجياً نحو مجموعات أخرى كمشروع تكميلي، عادة من خلال إعانات مالية مشتركة و/أو دعم من عائدات الضرائب العامة. يتم تقديم بعض خيارات انتشار التغطية أدناه. الأساس هو من الذي تتم تغطيته وأي شيء تتم تغطيته، يتطلب الأخير تحليلاً دقيقاً إذ أن الحكومات قد لا تريد رؤية ميزانية الصحة تضيق هباءً عن طريق علاجات دوائية باهظة الثمن.

## قضايا السياسة الحرجة

### (1) نشر تغطية الرعاية الصحية

من أجل النهوض بالوضع الصحي للسكان، تكون الأولوية الرئيسية هي نشر تغطية الخدمات التي يمكن تحمل تكاليفها. و يتطلب ذلك قدراً من التأييد الشعبي. تاريخياً، تابع العديد من البلدان إعادة توزيع الرعاية الصحية على أساس أهداف شمولية، إما عن طريق دعم الضمان الاجتماعي أو توفير خدمات صحية عامة تعتمد على الضرائب. كان هذا هو الحال في معظم بلدان منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي (باستثناء الولايات المتحدة)، وبعض البلدان ذات الدخل المنخفض والمتوسط، مثل كوستاريكا وتايوان (إقليم الصين) وجمهورية كوريا. وحاولت العديد من البلدان الأفريقية في الفترة الأولى من استقلالهم، حاولت نشر الخدمات الصحية العامة على سكانهم بسرعة، ولكن الجهود كان أبت. بالإضافة إلى ذلك، قد قامت جميع البلدان الاشتراكية مثل الصين وكوبا وسريلانكا والاتحاد السوفيتي السابق بتشييد الخدمات الصحية العامة قبل الثمانينات.

في الثمانينات، تسببت دفعة الإصلاحات السوقية في الاتجاه نحو الاتجار بالخدمات الصحية في البلدان ذات الدخل المنخفض والمتوسط. وشجعت وكالات التنمية "خليط بين العام والخاص"، وتحرير توفير العيادات الخاصة، والتأمين وبيع الأدوية، والابتعاد عن النظم المعتمدة على الضرائب لتشجيع تعبئة الموارد المحلية، بما فيها رسوم المستخدم للخدمات التي توفرها الحكومة، مثل الإمدادات والأدوية. وتمثل ذلك في تراجع الحكومة عن توفير الخدمات الصحية. وقد تم نصح الحكومة بالحفاظ على دور تنظيمي معتدل، مع تحمل مسؤولية معالجة قصور السوق وتوفير الخدمات الصحية الأساسية إلى الفقراء عندما فشل القطاع الخاص في توفيرها.

أدى الاهتمام المتجدد بالحد من الفقر في نهاية التسعينات إلى التشكيك في هذا النموذج، حيث ظهر برهان على أنه زاد من زيادة حالات عدم المساواة وسبب فقر أكبر:-

- إن آليات الرسوم واسترداد التكاليف ارتدادية، يتم استبعاد الأشخاص غير القادرين على الدفع، حيث أن التكاليف الصحية المأساوية هي السبب الرئيسي في الافتقار عندما يدفع الناس من جيوبهم للرعاية الصحية. طبقاً لما أعلنه اليونيسيف ومنظمة الصحة العالمية، إن الرسوم عامة توفر جزءاً صغيراً جداً من ميزانيات الصحة، قلما تتجاوز 5 في المائة، ولكن لها آثار سلبية بليغة على الفقراء حيث أنهم قد لا يستطيعون تحمل تكاليف الخدمات الصحية.
- انطلاقاً من المعطيات بأن الموارد العامة محدودة جداً والخدمات الصحية للفقراء لا تتوسع بدرجة كافية وحتى أثناء توسيعها كانت ذات نوعية منخفضة جداً، بحيث لا يحصل معظم الناس في العالم عليها.
- نظراً لأن الموارد محدودة، لم تنتشر الخدمات الصحية للفقراء بالقدر الكافي وعندما تحصل، كانت الجودة منخفضة جداً، لذا ظل معظم الشعوب في العالم بدون الحصول عليها.
- لم تسمح الخدمات الصحية المناصرة للفقراء والتي استبعدت الأصحاء والأقوياء بالدعم الداخلي والمشاركة في الخطر، جوهر الأنظمة الصحية العامة في معظم البلدان المتقدمة.
- إن الرعاية الصحية الخاصة ذات تكلفة باهظة وفيها العديد من القصور والحوافز المنحرفة (قد تبالغ الجهة التي تقدم الرعاية الصحية في علاجها للمريض مما يؤدي إلى زيادة التكاليف). في الولايات المتحدة، حالات عدم المساواة الصحية ذات شأن، والأنظمة العامة المتبقية للمواطنين ذوي الدخل المنخفض/غير المغطيين تمتص بالفعل كمية كبيرة من الأموال العامة، وخصوصاً لكبار السن. يمكن أن تكون الأنظمة العامة المدارة باستحسان فعالة من حيث التكلفة.
- من المفارقات، أن البلدان المتقدمة أنشأت أنظمة ضمان اجتماعي أو رعاية صحية تعتمد على الحكومة في جميع الأماكن والأحوال تقريباً (الولايات المتحدة وسنغافورة فقط لهما حصص خاصة تزيد عن 50 ٪)، في حين أن معظم البلدان النامية ذات الدخل المنخفض والمتوسط، ذات أكبر عدد من الفقراء الذين لا يستطيعون تحمل ثمن الخدمات والأدوية، لديها أنظمة رعاية صحية خاصة ارتدادية. وتشمل الهند والصين، حيث يعاني سكانهم وبشدة من هذا العائق للحصول على الرعاية الصحية.

- إحصائياً، البلدان ذات عمر متوقع أعلى ونسب مرضية أقل وإنتاجية أعلى لديها أنظمة صحية معادة التوزيع ونفقات أعلى للصحة العامة.

حالياً، تركز وكالات الأمم المتحدة وقطاعات من مصارف التنمية السياسة الصحية على نشر التغطية وإعادة هيكلة قدرة القطاع العام. تبدأ معالجة معوقات الصحة بالاستثمار في الخدمات الصحية الشاملة، مع توفير الخدمة الكافية على المستوى المحلي، بما في ذلك الحصول على رعاية التوليد في حالات الطوارئ. ولا يتم تعزيز رسوم الخدمات الصحية الأساسية والأدوية الرئيسية (إلا إذا كانت رمزية).

الخيارات الرئيسية لنشر التغطية الصحية هي:-

- **خيار 1: انتشار تدريجي لمشروع ضمان اجتماعي قائم، وجعله شاملاً عن طريق استهداف الفقراء/الفئات المستبعدة:** بدءاً من تغطية الشعب في القطاع الرسمي والتوسع نحو تضمين أصحاب المهن الحرة. تحتاج الشمولية إلى إعانات مالية كبيرة لهؤلاء الموجودين خارج القطاع الرسمي، والذين لا تسمح أشكال عملهم بتنظيمات التأمين العادي. مثال جيد حديث في جمهورية كوريا، والملاحظ أن الحكومة نجحت في تحقيق التغطية الصحية الكاملة في 12 عاماً فقط. إذا اتبع هذا الخيار، فالتوقيت مسألة في غاية الأهمية.
- **خيار 2: تقديم فوائد/خدمات شاملة في الحال، ممولة من الضرائب العامة/عائدات الدولة:** في تايلاند، أعلن رئيس الوزراء تاكسين شيناواترا في 2001 أن الرعاية الصحية سوف تكون متاحة لجميع التايلانديين فوراً من خلال نظام رعاية صحية شامل مقابل رسم رمزي (ما يسمى مشروع التأمين بـ 30 باهت) ما يعادل مبلغ 0.75 دولار أمريكي لكل زيارة. الموارد مسألة حاسمة في هذا الخيار، وقد تساعد صرامة مثل هذا الالتزام على التأكد من توافرهم.
- **خيار 3: تشجيع مشاريع التأمين الأصغر للقطاع غير الرسمي والانتظار حتى تنتشر، وذلك على أمل أن فجوة التغطية بين القطاعين الرسمي وغير الرسمي قد تختفي في النهاية -** كما يحصل في بنغلاديش والهند. تظهر عدة قضايا هامة مع هذا الخيار. الأولى هي استدامة بعض مشاريع التأمين الأصغر، بما أنه توجد أمثلة ناجحة للغاية تشمل مؤسسة جرامين كاليان Grameen Kalyan في بنغلاديش وسيوا SEWA في الهند، إلا أن عدد ضخم من المشاريع الأصغر الأخرى تقدم مشاكل في الاستدامة وكفاية الفوائد، في ضوء المساهمات المتواضعة التي يمكن للفقراء تحملها، يجب تشجيع ربط أفضل بين التمويل متناهي الصغر ومشاريع إعادة التأمين. ثانياً، التقدم بطيء جداً، سوف تستغرق البرامج التطوعية عقوداً على الأرجح، لتغطية كل فرد في القطاع الرسمي. إذا حدث ذلك، عندئذ سوف يؤدي إلى موضوع ثالث وهو مسألة الدمج والتوفيق بين المخططات. لا يجب تثبيط المخططات المتبادلة والخدمة الذاتية، نظراً لأنها تقدم إلى مساعدة نحو 40 مليون فقير ومستبعد. ولكنها ليست الدواء العام ولا يمكن اعتبارها بديلاً عن نظام الأمن القومي الاجتماعي الشامل.

## إطار 21

### سيوا (SEWA)، مشروع التأمين الأصغر، الهند

جمعية النساء صاحبات المهن الحرة (SEWA) هي نقابة تجارية مسجلة تعمل تحديداً مع النساء في القطاع غير الرسمي. منذ عام 1972، كان نضالها لتأمين الحصول على الحد الأدنى للأجور، وتوفير المصدر القانوني عندما يتطلب الأمر، وتأمين تمثيل ديمقراطي على كل مستوى للمنظمة. تضم هذه النقابة التجارية 250000 عضواً تقريباً. هم على الأغلب بائعون متجولون وبائعون، وعمال منازلهم وعمال. يغطي المشروع التأمين الصحي (بما فيه عنصر انتفاع قليل للأموعة)، والتأمين على الحياة (الموت والإعاقة)، والتأمين على الأصول (فقدان أو تضرر الوحدة السكنية، أو تجهيزات العمل). يستطيع أعضاء سيوا (SEWA) اختيار أن يصبحوا أعضاء في مشروع التأمين (حالياً، 14% فقط من جميع أعضاء سيوا (SEWA) مؤمنين). يأتي عنصر الأصول والصحة كحزمة واحدة، والتأمين على الحياة فهو اختياري. يبلغ قسط التأمين الإجمالي \$1.5 (60 روبية) تقريباً في السنة للتأمين على الموجودات والصحة معاً و15 روبية إضافية للتأمين على الحياة. تتم إعادة هيكلة أقساط التأمين والفوائد في الوقت الحاضر. تجري عملية الانتساب وإقامة الدعاوى من خلال بنك سيوا بالتوازي مع تواجد ميداني كبير. كما أن الخدمات المتنقلة متوفرة مقابل جمع الأقساط (عادةً مرتبط بإيداعات التمويل متناهي الصغر وتحصيلات دفعات القروض).

راجع: <http://www.sewainsurance.org> أوريترز، 2001: الحماية الاجتماعية في آسيا والمحيط الهادي.

من وجهات النظر المتنوعة، يبدو خيار 1 أكثر فعالية. في معظم البلدان ذات الدخل المنخفض (أفريقيا جنوب الصحراء وجنوب آسيا)، يأتي الشكل السائد للرعاية الأولية من مقدمي الخدمة الخاصة الصغيرة النطاق الذين يعالجون الأفراد مقابل رسوم، خاصة المناطق الريفية. وقد يمكن استكمالها بخدمات صحية عامة أفضل بموجب نظام التأمين الاجتماعي. في معظم البلدان ذات الدخل المتوسط توجد المشاريع الصحية العامة والخاصة، وكذلك يمكن الربط بين خدماتهم تحت نظام التأمين الاجتماعي. ابتداء بتغطية القطاع الرسمي (الطبقات العاملة والمتوسطة)، ويمكن تعقب الشمولية بسرعة من خلال الفوائد المستهدفة غير الإسهامية للفقراء والفئات المستبعدة، بتمويل من إيرادات الميزانية العامة. على سبيل المثال، تزويد الأسر ذات الدخل المنخفض ببطاقة صحية يسمح لهم باستخدام الخدمات الصحية مجاناً أو مقابل رسم رمزي، يقلص وبسرعة الفجوة بين الفقراء وغير الفقراء. تم تطوير سياسة

مماثلة في كولومبيا عام 1993 بنتائج ناجحة جداً: في خلال أربع سنوات فقط انتشر حصول الخمس الأكثر فقراً من السكان على الخدمات الطبية من 10 في المائة إلى 50 في المائة.

## (2) صحة الأمومة والإنجاب

تشمل هذه الخدمات، الخدمات الصحية العلاجية والوقائية للنساء اللواتي في سن الإنجاب. إن تحديات الصحة الإنجابية كبيرة، وينصح بتقديم خدمات عامة مجانية، نظراً لآثارها الإيجابية على (1) صحة النساء، (2) صحة الطفل والرضيع و(3) تنظيم الخصوبة. تموت امرأة كل دقيقة تقريباً من مضاعفات الحمل والولادة؛ ولكن الصحة الإنجابية لا تقتصر فقط على معدلات الوفيات والمرض، بل تدور حول الاعتراف بحقوق النساء في تحديد خصوبتهن وحياتهن الجنسية، وتمكن النساء من أسباب القوة لتفادي العنف الجنسي، والاغتصاب وتشويه الأعضاء التناسلية وجرائم الشرف، نذكر القليل.

## (3) مكافحة فيروس نقص المناعة البشرية HIV / متلازمة نقص المناعة المكتسب (الإيدز) AIDS و الملاريا

هذه أولوية عالمية وجزء من التزامات الأهداف الإنمائية للألفية. في البلدان النامية، تتطلب مكافحة الإيدز والملاريا مساعدة دولية كبيرة، حيث أن مداها المالي محدود والعلاج مكلف. في تنزانيا، دعم الميزانية المباشرة من المانحين يدعم 50 في المائة من نفقات الصحة. و أن التمويل الدولي أساسي أيضاً (مثلاً، لمكافحة الملاريا).

## (4) برامج أخرى لتعزيز الصحة للجميع

- إن برامج التغذية منخفضة التكلفة ولها تأثيرات بليغة على الفقراء. فقد تم إلقاء الضوء عليها في أماكن عديدة في مذكرة السياسات وهي أولوية فعالة جداً من ناحية التكلفة لتضعها الحكومات في الاعتبار.
- التربية الصحية هي أيضاً مهمة جداً للأسر – قضايا مثل أساليب الحياة الصحية والاستخدام الكافي للماء والتغذية والوقاية من الأمراض المعدية بما فيها فيروس نقص المناعة البشرية HIV / متلازمة نقص المناعة المكتسب (الإيدز) AIDS والصحة المهنية والسلامة في العمل والوعي بالمشاكل الصحية في المجتمع، يمكن تعليمها ويكون لها تأثيرات رئيسية على العيش الرغد للسكان.
- تنتمي برامج التحصين أيضاً إلى هذه الفئة ذات التكلفة المنخفضة والتدخلات بليغة التأثير.
- عادةً يكون وجود الخدمات غير كافٍ لضمان استخدامهن: يجب تعزيز الطلب – التحويلات النقدية المشروطة كما تم وصفها في المكسيك والبرازيل والأرجنتين في إطار 14 و 20 هي أدوات ناجحة لتشجيع الطلب، يتم شرحها بالتفصيل لاحقاً في مذكرة السياسات هذه.
- يمكن خدمة المجتمعات البعيدة عن طريق الخدمات المتنقلة، مثل الفرق الصحية في بوليفيا التي تقدم مراجعات دورية وخدمات الطوارئ للجماعات الأهلية في جبال الأند.
- يتطلب الأشخاص ذوي الإعاقات خدمات خاصة التي يجب إدخالها مثل طب العظام وإعادة التأهيل.
- تفادي الإقصاء في المجتمعات الأهلية يتطلب موافقتها، ويتطلب فريق طبي يتحدث بلغاتها ودمج ممارسات تقليدية بشكل تكميلي (ولا يتم استبدالها مطلقاً).

روابط:

- WHOH: <http://www.who.int/en/> منظمة الصحة العالمية
- UNRISD: [http://www.unrisd.org/unrisd/website/document.nsf/\(httpPublications\)/B3F2CBF4A638E53DC12570A10045C2D4?OpenDocument](http://www.unrisd.org/unrisd/website/document.nsf/(httpPublications)/B3F2CBF4A638E53DC12570A10045C2D4?OpenDocument) مؤسسة الأبحاث للتنمية الاجتماعية التابعة للأمم المتحدة
- DFIDH: <http://www.dfidhealthrc.org/> نمو الطفل المبكر

## الحماية الاجتماعية

توفر الحماية الاجتماعية أو الأمن الاجتماعي مجموعة من الآليات لسد الفجوة بين المجموعات سريعة التأثير وتلك غير سريعة التأثير عن طريق تقليل تعريض الناس للأخطار وتعزيز قدراتهم على حماية أنفسهم ضد مخاطر/خسائر الدخل. غير أن ميزة إعادة التوزيع القوية لمعظم سياسات الحماية الاجتماعية، جعلتها غير مفضلة من قبل الأساليب التقليدية في الثمانينات والتسعينات (باستثناء مشاريع إصلاح معاش التقاعد)؛ ففي حالات قصوى مثل بوليفيا، تم إغلاق وزارة الأمن الاجتماعي. ومع ذلك، فالحماية

الاجتماعية ضرورية في أي مجتمع لأن منافع النمو لا تصل إلى الجميع بدونها، ولا يملك الناس نفس القدرة للتغلب على الأخطار. نظراً لأن القضاء على الفقر ضرورة ملحة، فالحماية الاجتماعية في مقدمة جدول أعمال النمو الاجتماعي حالياً.

تتضمن برامج الحماية الاجتماعية:-

- **الضمان الاجتماعي** لتخفيف المخاطر المتعلقة بالبطالة وصحة الفقراء والإعاقة وإصابات العمل والشيخوخة.
- **المساعدة الاجتماعية**، للمجموعات التي ليس لديها وسيلة أخرى من الدعم المناسب مثل:
- الخدمات الاجتماعية المؤسسية أو التي تعتمد على المجموعات للقطاعات السكانية سريعة التأثير، مثل حالات الإعاقة الشديدة والأيتام وأولاد الشوارع والنساء المبتليات بالضرب والعمال النازحين واللاجئين.
- التحويلات المشروطة أو غير المشروطة للنقد أو البضائع.
- إعانات مالية مؤقتة مثل رسوم الطاقة الحياتية، والإعانات الإسكانية أو آليات دعم الأسعار (مثلاً، دعم أسعار المواد الغذائية الرئيسية في أوقات الأزمة).
- **مشاريع أخرى لمساعدة المجتمعات والقطاع غير الرسمي**، تشمل التأمين الزراعي وبرامج عدم الأمن الغذائي والصناديق الاجتماعية والوقاية من الكوارث والإدارة.

يختلف المزيج المناسب لسياسات الحماية الاجتماعية من بلد إلى بلد، بناءً على أخطار معينة وسرعة التأثير المحددة في تشخيص الاستراتيجية الإنمائية الوطنية. لا يمكن وصف المجموعة الشاملة من وسائل الحماية الاجتماعية بالتفصيل في مذكرات السياسات هذه؛ لذلك، تم تقديم المراجع في بيان المراجع. ويتم عرض السياسات الأولية أدناه: معاشات التقاعد والتحويلات الاجتماعية وبرامج أخرى تكميلية للقطاع غير الرسمي والمرأة والطفل.

## قضايا السياسة الحرجة

### (1) توسيع تغطية معاشات التقاعد

في التسعينات تم وضع برامج عديدة لإصلاح معاشات التقاعد في البلدان النامية، وخصوصاً في أميركا اللاتينية وأوروبا الشرقية. كانت الفكرة لتفادي أزمة حول المسنين التي فيها تغرق النفقات الاجتماعية إنفاق الحكومة، وتعزز المساهمات الفردية لتسهيل حركة العمال، وتفادي سوء إدارة الحكومة لصندوق المعاشات والحصول على نطاقات خارجية إيجابية للقطاع المالي حيث أن وفورات الناس مستثمرة في أسواق رأس المال.

النموذج العام المستخدم للإصلاحات هو نظام متعدد الدعامات. تشمل الدعامات الأولى معاشات إسهامية وغير إسهامية عادةً بفائدة محددة، يمولها نظام باي جو العام (PAYGO) (الجيل العامل حالياً الذي يدفع للمتقاعدين عبر مساهمات الضرائب)، وهو مشروع معاشات التقاعد الأكثر انتشاراً في العالم. وتتكون الدعامات الثانية من مساهمات محددة (بدلاً من فائدة مضمونة محددة) مستثمرة في سندات مالية عادةً عن طريق صناديق التأمين الخاص/معاشات التقاعد. وتتكون الدعامات الثالثة من معاشات تقاعد إضافية تطوعية للفئات ذات الدخل الأعلى. تضمنت معظم الإصلاحات الجذرية هجر تام للباي جو (PAYGO) (دعامات 1) لتطوير أنظمة معاشات تقاعد ممولة بالكامل (دعامات 2).

كما تم عرضه سابقاً، إن التأمين الاجتماعي هام لأنه يتيح الدعم العادل – كما في التأمين الصحي، حيث يدفع الأصحاء للمرضى، وفي معاشات التقاعد الممولة من الجمهور، حيث الجيل الأصغر هو القيم على الجيل الأكبر. تم فسخ عقد الترابط بين الأجيال الاجتماعية العادل في كثير من البلدان عندما تم إدخال الأنظمة الممولة بشكل خاص، ومع ذلك، قادت الحاجة الماسة إلى الحد من الفقر وتحقيق الأهداف الإنمائية للألفية إلى التشكيك في هذا المنهج في البلدان النامية. وتكمن الحجج في ما يلي:-

- لم يكن لدى الإصلاحات أي أثر في تحسين التغطية نظراً لأن الفقراء لا يملكون أي قدرة على المساهمة في أنظمة التأمين الخاص غالية الثمن، ولأن شركات تمويل معاشات التقاعد الخاصة ليس لديها مصلحة في خدمة الفقراء.
- إن الانتقال من نظام التمويل العام إلى نظام التمويل الخاص مكلف، وصعب تحمل تكاليفه لمعظم البلدان، حيث يجب على الجيل الحالي أن يدفع للمتقاعدين بموجب النظام القديم (من خلال الضرائب) ويدفع مساهماتهم الخاصة. عان العديد من البلدان النامية من الحرمان من الموارد التي يمكن إستعمالها في الإستثمارات الاجتماعية الأساسية، وأصلحت أنظمة معاشات التقاعد الخاصة بهم وهم الآن يدفعون التكاليف المالية المرتفعة للانتقال.
- التكاليف الإدارية لشركات تمويل التأمين/معاشات التقاعد تتجه نحو الارتفاع الشديد، مما يجعل العائدات أكثر انخفاضاً.
- إن خطر تقلبات السوق المالية متروك للمتقاعدين، المعرضين لخطر فقدان كل مدخرات حياتهم إذا انهارت الأسواق المالية. في كثير من الحالات، تنصرف الدولة (دافعو الضرائب) كضامن الملاذ الأخير، بتسريح الشركات الخاصة وتوفير شبكات السلامة للمواطنين في حالة الانكماش في النشاط المالي.

- الأثر الإيجابي للأنظمة الممولة بشكل خاص على أسواق رأس المال جعلها أكثر سيولة ونضجاً. ولكن الهدف من الصندوق ليس تطوير أسواق رأس المال، بل توفير دعم دخل فعال للشيوخ.
- بالإضافة إلى أن استثمار الوفورات في السندات المالية بدلاً من الصكوك الوطنية يعني فقدان الحكومات للموارد، حيث كانت وفورات معاشات التقاعد عاملاً حاسماً في تمويل الاستثمارات العامة في العديد من "بلدان التصنيع الحديثة" (مثل توصيل الكهرباء في فنلندا والإسكان في سنغافورة، الخ).

توجد مجموعة متنوعة من الخيارات التي يمكن إعتماها عند إصلاح نظام معاشات التقاعد، ويجب تقييمها بإمعان، وتفادي الضغوط من شركات التأمين والمصالح المكتسبة الأخرى. تبين التجربة الحديثة أن أنظمة معاشات التقاعد العامة (باي جو/دعامة 1) تحت الحكم الجيد تظل الأفضل من وجهة نظر العدالة في البلدان النامية؛ قد تترافق هذه مع أنظمة معاشات التقاعد الخاصة للفئات ذات الدخل الأعلى. أدخلت بلدان مثل البرازيل أو الأرجنتين أو أفريقيا الجنوبية أو ناميبيا، مخططات مساعدات غير إسهامية شاملة كوسيلة لمكافحة الفقر (إطار 22). واتخذ هذا أشكالاً متنوعة، من بونو سوليتاريو (BONOSOL) في الأرجنتين (225 دولار أمريكي لليوم الواحد إلى أي شخص في سن 65 أو فيما فوق) إلى معاشات تقاعد البرازيل للسكان الريفيين في سن 65 أو فيما فوق (رجال) و 55 (نساء) بفائدة شهرية مساوية للحد الأدنى الوطني للجور (تقريباً 87 دولار أمريكي في الشهر). بينما كانت الفوائد المقدمة متواضعة، كانت الآثار على الحد من الفقر كبيرة. تشير منظمة العمل الدولية إلى أن معاشات التقاعد والتحويلات قد قللت من هوة فقر جنوب أفريقيا بنسبة 47 في المائة. في بلدان مثل السنغال وتنزانيا، قدرت منظمة العمل الدولية أنه يمكن الحد من الفقر بنسبة 35 في المائة إلى 40 في المائة. بالنسبة إلى الأسر الفقيرة الريفية، أصبح وجود شخص مسن فيها شيئاً ثميناً، مصدر دخل لاستمرار تقديم الحاجات الأساسية لكل العائلة. إضافة إلى ذلك، تخدم التحويلات كمضخات للنقد إلى الاقتصادات الريفية، مع أثر إيجابي على التنمية المحلية. كما ذكرنا سابقاً، قد يمكن تحمل تكاليف معاشات التقاعد غير الإسهامية الأساسية هذه في معظم البلدان. تقدر بحوالي 1 إلى 2 في المائة من إجمالي الناتج المحلي في المتوسط. على الأقل يمكن تحملها أكثر من الأنظمة الإسهامية الممولة بشكل خاص. في البرازيل، تكلف معاشات التقاعد 3.7 في المائة من إجمالي الناتج المحلي، في حين تم تقدير تكلفة برنامج معاشات التقاعد الريفي غير الإسهامي للحد من الفقر 1 في المائة فقط من إجمالي الناتج المحلي.

## إطار 22

### معاشات التقاعد الاجتماعية في ناميبيا

بعد الاستقلال من الحكم الاستعماري لجنوب أفريقيا عام 1990، كان على الحكومة الناميبية التعامل مع التباينات الاجتماعية الواسعة والمجموعات السكانية الضعيفة جداً بسبب آثار مرض فيروس نقص المناعة البشرية HIV / متلازمة نقص المناعة المكتسب (الإيدز) وآثار الاستبعاد التي خلفها التمييز العنصري – في ناميبيا أعلى تفاوتات في الدخل في العالم. عملت الحكومة على إصلاح نظام الأمن الاجتماعي الموروث، فوسعت التغطية عبر معاشات التقاعد الاجتماعية غير الإسهامية للتعامل مع هذه التأثيرات. وفرت معدل ثابت للتحويل النقدي غير المشروط (1) كل الناميبيين فوق 60 سنة (30 دولار أمريكي في الشهر، في 2001، بلغت التغطية 92% من السكان المستهدفين)، (2) ذوي الإعاقات (25 دولار أمريكي في الشهر)، (3) فوند لدعم الأطفال (15 دولار أمريكي تقريباً للطفل في الشهر تقريباً)، و (4) منح إضافية للأهل بالتبني (15 دولار أمريكي للطفل في الشهر لتشجيع تبني الأيتام المصابين بمرض الإيدز). يبلغ إجمالي التكلفة 2.6% من إجمالي الناتج المحلي، تدرس حالياً الحكومة الناميبية كيف يمكنها توسيع أهداف البرامج وتأمين فوائد أكبر للفقراء، مستبعدين غير الفقراء.

انظر: شلنجر جبر، (2002): مشروع معاشات التقاعد في ناميبيا، منظمة العمل الدولية.

في البلدان ذات الدخل المنخفض، تكون تحويلات النقد، سواء كانت مشروطة أو غير مشروطة، هي آليات سريعة لإعادة التوزيع التي أصبح استخدامها يتزايد لـ (1) الحد من الفقر وعدم الأمن الغذائي في الأسر ذات الدخل المنخفض، (2) توسيع تغطية معاشات التقاعد في البلدان التي لم يتم فيها تطوير اجتماعي جيد، (3) تشجيع استعمال/طلب الخدمات الاجتماعية، و (4) إمداد الاقتصادات الريفية بالنقد. يشرح إطار 23 الآليات.

### (2) تلبية احتياجات المجتمع الاهلي الملحة

تشمل الأدوات الأخرى للحماية الاجتماعية في القطاع غير الرسمي:-

- البرامج متعددة القطاعات قصيرة الأجل بليغة الأثر، تم وصفها سابقاً.

يجب أن تكون برامج الأمن الغذائي في قمة أولويات الحكومة، ويجب أن تبدأ بأنظمة إنذار مبكر تنظم الأسر غير الآمنة غذائياً (حسب درجة الاستهلاك الغذائي غير الكافي ونقص التغذية)، ومحاربة أسباب ضعف الغذاء عبر خيارات السياسة متوسطة الأجل مثل الزراعات صغيرة الحجم والتحويلات النقدية. باستثناء حالات الطوارئ القصوى أو الظروف

الاستثنائية، ولا ينصح بتوزيع الأغذية، لأنه يعيق جهود التنمية، وخاصة أن توزيع الأغذية المطلوبة من الخارج لها تأثير سلبي على المزارعين المحليين، الذين لن يستطيعوا بيع منتجاتهم مما يسبب المزيد من الفقر. ويفضل مراقبة عدم الأمن الغذائي عن طريق أنظمة الإنذار المبكر، وتزويد الأسر الفقيرة بكوبونات للغذاء، وتحويلات نقدية وعناصر إنتاج زراعية، تحفز الأنشطة الاقتصادية المحلية.

## إطار 23

### التحويلات الاجتماعية – كيف تتم

#### ■ أنواع التحويلات الاجتماعية: هناك نوعان:

- (أ) **معاشات التقاعد الاجتماعية أو التحويلات النقدية غير المشروطة** (مثلاً، معاشات التقاعد لذوي الإعاقات أو المسنين، مزايا الأطفال المعطاة لكل من هو معاق، مسن، يعول) (انظر الأمثلة في الإطارين 14 و 22)
- (ب) **التحويلات النقدية المشروطة** (التي تصرف عند تنفيذ المشروطيات الموضوعية مسبقاً، على سبيل المثال، تواجد الأطفال في الفصول الدراسية بالمدارس بنسبة 85% والحصول على التطعيمات) (إطاران 14 و 20). من المهم استيعاب أنه يمكن تنمية التحويلات المشروطة حيثما توجد الخدمات التعليمية والصحية وعندما تتوافر لدى الحكومة القدرة الإدارية الكبيرة فقط. إن التحويلات النقدية غير المشروطة سهلة التنفيذ جداً وأكثر فعالية في الحد من الفقر بسرعة.
- **المدى:** عادةً تبدأ التحويلات المشروطة في مناطق مختارة وتتوسع تدريجياً بناءً على نجاح النتائج؛ وتتجه معاشات التقاعد الاجتماعية نحو تغطية جميع أرجاء البلد.
- **مصالح مستهدفة أم شاملة؟** تعني التحويلات المشروطة أن تكون مستهدفة (مثلاً، برنامج بروجريسا أبورتونيناداس PROGRESA/Oportunidades وبولسا فاميلي Bolsa Familia في الإطارين 13 و 14 يستهدفان الأسر التي تعيش تحت خط الفقر)؛ يمكن أن تكون التحويلات غير المشروطة شاملة، حسب جميع سكان البلد (مثلاً، مزايا الأطفال الشاملة)، أو الفئات المستهدفة (مثلاً، كل من يعاني من إعاقة أو مرض مزمن أو مسن)
- **التمويل:** عام، تكلفة منخفضة عادة. تكلف معاشات التقاعد الأساسية بين 1% و 2% من إجمالي الناتج المحلي؛ تبلغ تكلفة التحويلات المشروطة 0.1% إلى 0.7% من إجمالي الناتج المحلي حسب المدى.
- **التنظيمات النموذجية للتنفيذ:**
  - **النفقات –** كي تكون التحويلات الاجتماعية فعالة، يجب أن تكون التحويلات الاجتماعية منتظمة ومتوقعة. هناك وجهتان أساسيتان مهمتان: دورية النفقات والمنهاج. حيثما توجد أنظمة مالية متطورة، يجب إعطاء التحويلات إلى المستفيدين شهرياً، لأن هذا أفضل في تأمين دخل ثابت من أجل الحاجات الأساسية. حيثما تكون الأنظمة أقل تطوراً، أو التكلفة الإدارية أكبر، قد تختار الحكومات الدفع سنوياً (مثل بونوسولو BONOSOL في بوليفيا) أو كل نصف سنة (مثل معاشات التقاعد في الهند). في ما يخص طرق الإنفاق، توجد خيارات مختلفة:-
  - **النظام المصرفي:** في البرازيل والأرجنتين، يستعمل المستفيدون البطاقات الإلكترونية؛ كنفقات خارجية إيجابية، تستعمل البطاقات كأدوات ائتمانية في المحلات التجارية المحلية. وإن لم يوجد النظام الإلكتروني، يمكن أن يتم عدم استخدام المصارف الريفية أو مؤسسات التمويل متناهي الصغر؛ فقد تكون هذه طريقة لتوسيع الخدمات المصرفية للمجتمعات.
  - **استعمال الخدمات البريدية،** كما في حالة معاشات التقاعد في الهند.
  - **المدارس والمراكز الصحية للأماكن البعيدة** (يجمع المعلم أو الممرضة الأموال من مصارف المنطقة وتسلم للعائلات؛ كان هذا النظام ناجحاً في كالومو، زامبيا)
  - **المنظمات غير الحكومية،** تستطيع أيضاً تقديم التحويلات كما في موزنبيق.
  - **القوافل المسلحة –** عندما يكون عدم الأمان عالياً، مثل ناميبيا، تم استخدام العربات المسلحة.
- **مراقبة الخضوع (للتحويلات المشروطة):** تتم عن طريق فريق عمل متخصص/تقني؛ في حالة حضور الأطفال الفصول الدراسية، يملأ المعلمون استمارة؛ وفي حالة زيارة الأمهات والأطفال للعيادات الصحية، والحصول على اللقاحات، الخ، تملأ الممرضات استمارات خاصة. من المهم ملاحظة أن هذه الإجراءات الإدارية معقدة، وبالتالي تبطئ انتشار التحويلات النقدية المشروطة؛ هذه البرامج المشروطة لديها نسب عدم تغطية كبيرة.

المصدر: دائرة التنمية الدولية- المملكة المتحدة DFID (2005): التحويلات الاجتماعية والفقر المزمن؛ وعصر المساعدة، والاستراتيجية الإنمائية الدولية، وأنقذوا الأطفال (2005) حصر النقد، سيشون وشركاه (2006): تغيير المنهج في الضمان الاجتماعي: من العبء المالي إلى الاستثمار في الشعب، منظمة العمل الدولية.

- **الصاديق الاجتماعية المعتمدة على المجتمع:** تتم إدارتها على المستوى المحلي، وتمكن المجتمعات من أسباب القوة والمنظمات غير الحكومية والحكومات المحلية. توفر التمويل للمشاريع الصغيرة، مثل برامج سبل العيش والهيكل الأساسية، باستخدام العمالة المحلية وتعزيز تنمية المهارات، والمساهمة في رأس المال الاجتماعي للمجتمع.



■ **حسن الاستعداد للكوارث وإدارتها:** ضرورتان لمساعدة المجتمعات التي هي في دائرة الخطر على التأقلم معها وتخفيف آثارها. البلدان النامية حيث يقتل معظم الناس ويجرحون ويصابون ويتركون بلا مأوى نتيجة الكوارث، بسبب معايير التأسيس المتدنية وسرعة تأثر الناس. يوجد اتجاه حديث نحو برامج المساعدة في الإغاثة من الكوارث المتزايدة. ولكن تشير الخسارة الاقتصادية والبشرية الفادحة التي تسببها الكوارث إلى الحاجة الملحة للاستثمار في حسن الاستعداد للكوارث. تشتهر أعمال الإغاثة بسوء إدارتها – يقدر البنك الدولي أن 50 في المائة من الأموال/السلع اختفت بسبب الفساد في بعض الحالات. وفي أي حالة، لا تحد الإغاثة من قابلية التأثر. إن الاستثمار في معايير أفضل للبناء وبرامج الإسكان، ومراكز إدارة الكوارث لتقدير المجازفة، وبرامج للحد من الأخطار والمراقبة، وأنظمة المساعدة والاستجابة العاجلة، وتعزيز حسن الاستعداد المعتمد على المجتمع هم أفضل آليات للحد من الخسائر البشرية وحجم الضرر.

### (3) دعم المرأة واقتصاد الرعاية غير مدفوعة الأجر

■ في كل من البلدان المتطورة والنامية، إن الأساس الراسخ للحماية الاجتماعية هو رعاية المرأة غير مدفوعة الأجر لأسرهن. لن تعيش المجتمعات إذا لم تقم النساء (والفتيات) بالعديد من الواجبات، بما فيها الأعمال المنزلية وإعداد الطعام ورعاية الأطفال ورعاية المسنين وأفراد العائلة المرضى، وبوجه عام، تبقيين على تماسك البنية الاجتماعية. يغطي هذا العمل غير مدفوع الأجر النقص في الحماية الاجتماعية الأساسية، ولكنه يحمل تكاليف هامة تتحملها النساء (والفتيات)، مما يولد لديهن رغبة في الذهاب أبعد من الرجال لتحقيق جميع المكاسب التعليمية والمربحة. والأسوأ، هذا العمل غير مدفوع الأجر عادة ما يكون غير مبدل اجتماعياً. وغالباً ما يسبب الإذلال وتقييد الحرية وحتى العبودية. تطلب تنمية المرأة حماية اجتماعية متزايدة. في البلدان المتقدمة، كانت منح الولادة وفوائد الطفل وأجازات الأمومة الممتدة ورياض الأطفال، والرعاية المنزلية والخدمات الطبية المجانية أو ذات التكاليف المنخفضة، كانت جوهرية لتحرير المرأة، والدمج في قوى العمل المدفوعة الأجر، وكان لها نطاق خارجي إيجابي في تنظيم السكان.

### (4) حماية الطفل

إن الأطفال والشباب يشكلون نصف سكان العالم. لذلك، يكون الاستثمار فيهم ضرورياً لزيادة إنتاجية القوة العاملة وميزة التنافسية الدولية في البلد. إن نقص الحماية المناسبة وسوء التغذية يؤديان إلى إعاقة النمو وضعف الصحة وقدرة فكرية منخفضة والتي تكلف المجتمعات غالباً. بالإضافة إلى ذلك، وفقاً لما تم الاتفاق عليه في اتفاقية الأمم المتحدة حول حقوق الطفل، ينبغي حماية الأطفال من جميع أشكال المعاملة السيئة والاستغلال، مثل عمل وبغاء الأطفال، أو المحن التي تواجه الأطفال من الفتيات. إن الإنماء في مرحلة الطفولة المبكرة والتغذية وبرامج التغذية المدرسية ومصروف الأطفال والمبادرات لمساعدة أطفال الشوارع، وبرامج تمكين الشباب من أسباب القوة لتجنب الاستبعاد والجريمة والأمراض المنقولة جنسياً والحمل المبكر وإدمان المخدرات، هم بعض أهم أدوات الحماية الاجتماعية.

روابط:

- منظمة العمل الدولية ILO: <http://www.ilo.org/public/english/protection/index.htm>
- البنك الدولي World Bank: <http://www.worldbank.org/sp>
- ADB: <http://www.adb.org/SocialProtection/default.asp>
- نمو الطفل المبكر DFID: <http://www.dfid.gov.uk/news/files/social-transfers.asp>

## ما وراء السياسة الاجتماعية التقليدية: معالجة الضرر،

## وتغيير السلوك، وبناء الثقة والتماسك الاجتماعي

إن قمة كوبنهاغن الاجتماعية التي انعقدت عام 1995 مباشرة بعد مذابح الإبادة الجماعية في يوغوسلافيا ورواندا أكدت على الحاجة إلى نشر قيم التسامح والسلام والديمقراطية والاندماج الاجتماعي.

يعود ذلك إلى تكوين القيم. تكون عملية نقل القيم مكثفة في فترة الطفولة حيث يستوعب الأولاد مواقف وأنظمة وآمال أهاليهم ومعلميهم. ولكن يعاد تطوير القيم باستمرار وتتغير دائماً خلال سن الرشد عبر المجموعات النيلية ووسائل الإعلام، والفنون، والثقافة، والدين، والخبرات والفكر الشخصي. بما أن نقل القيم (بين أو عبر الأجيال) يولد بعض الاستمرارية والتماسك، فإن ما تحتويه هذه القيم مهم جداً. إن توجهات القيم التي تشجع المسامحة وعدم العنف والتنوع والتضامن تبني مجتمعات متماسكة أكثر

فأكثرت. لطالما عرض علماء الاجتماع نظريات حول أهمية القواعد والاعتقادات والقيم كرباط للمجتمع، إلا أن الموضوع يبقى خارج شاشة رادار تنمية المجتمع، ربما بسبب عدم القدرة على لمسها؛ ركزت وكالات المساعدة على استثمارات مركزية مثل الهياكل الأساسية ونادراً ما أدخلت مثل هذه المواضيع.

يمكن بناء القيم وتسويقها. إن المسامحة وعدم العنف والتضامن والثقة بالمجتمع والمساهمة في الجماعات هي اعتقادات وسلوك يمكن تعليمها. كما أن التغييرات في الاتجاهات والسلوك ضرورية لتحويل السلوك المكرر بدون تغيير والعلاقات التي تتعصب ضد المرأة وتمنعها من التمتع بالعدالة الحقيقية. يتطلب ذلك من مصممي البرنامج:-

- فهم القيم الثقافية الموجودة
- تحديد أهداف واضحة للقيم التي يجب أن تتغير من أجل التقدم الاجتماعي
- الحصول على الدعم من الهياكل المحلية بما فيها علماء الدين؛ آلية عمل هي إعطاء دليل علمي قاطع عن المنافع من بلدان أخرى، مع تنحية الأحاسيس والأحكام التقديرية جانباً.
- دعم الحلفاء و"قادة التغيير"؛ وتشجيع الفئات المحلية والمنظمات على الحوار
- وضع برامج مناسبة. ويمكن الأخذ بالاعتبار الخيارات التالية:-
- **المناهج التعليمية:** التعليم المتعدد الثقافات هو الأفضل لتأمين العدالة واحترام التنوع الثقافي في البلدان التي توجد فيها أكثر من لغة/مجموعة عرقية، مع منح التلاميذ الفرصة لفهم الثقافات الأخرى واحترامها بدلاً من فرض لغة سائدة واستبعاد ثقافة. وكذلك يجعل الأطفال يتسموا بالاحترام وشعوفين لمعرفة الثقافات العالمية.
- **برامج الإعلام:** يمكن للإعلام أن يلعب دوراً مهماً في تغيير الاتجاهات ومعالجة التفرقة العنصرية والاستبعاد. إن الصحفيين أساسيون في تزويد وتجهيز المجتمع بالمعلومات لفهم المناقشات حول التنمية والاشتراك فيها. طرق بديلة تتضمن المزج بين الترفيه والمناهج التعليمية حول القضايا الإنمائية؛ لدى هيئة الإذاعة البريطانية BBC. واليونسكو وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي ووكالات أخرى والمنظمات غير الحكومية خبرات عملية جيدة في ترقية القيم والتغيير السلوكي عبر برامج تلفزيونية وإذاعية تثقيفية وترفيهية تم بحثها جيداً ولها جمهور مثل الأوبرا الصابونية (إطار 24)

## إطار 24

### أفغانستان "بيت جديد، حياة جديدة" -

#### نقل القيم عبر وسائل الإعلام

عام 1994 أثناء نظام طالبان، أطلقت خدمة هيئة الإذاعة البريطانية العالمية، خدمة الباشتو أفغانستان، برنامج أوبرا صابونية تثقيفي "بيت جديد، حياة جديدة"، صممه موظفو هيئة الإذاعة والوكالات المانحة لتلبية الحاجات التعليمية لكل من اللاجئين وهؤلاء الموجودين في أفغانستان. عرضت قصة المسلسل حياة قرويين خياليين في أفغانستان وقدم رسائل اجتماعية مهمة تتعلق بإعادة دمج العائدين من الحرب، والنساء والوعي بالألغام، والصحة، والعادات الصحية وتعزيز الصحة العامة، والتسامح وفض النزاع. وتظل الأوبرا الصابونية شعبية جداً حتى اليوم، حيث تم تحديد العديد من الأفغان بالشخصيات.

راجع: <http://www.unescobkk.org/index.php?id=1647> UNESCO

- **التعليم العام وحملات الإعلام:** تم استخدامها طويلاً لأهداف تعليمية ولإثارة الرأي العام. تستعمل أساليب تسويق من أجل رسائل سريعة وواضحة وموجهة بشكل جيد (مثل الإعلانات التلفزيونية والإذاعية). كانت الحملات التعليمية ناجحة جداً في ترويج أساليب الحياة الصحية وعدم التمييز العنصري وقضايا أخرى. يمكن استعمالها لإعلام الناس عن حقوقهم أو للتعامل مع أشكال أخرى من التمييز العنصري، أو التمييز أو عدم احترام معايير العمل.
- **الاستثمار في الثقافة:** تعليم الناس تراثهم وتراث الثقافات الأخرى يعزز الفهم والتسامح واحترام التنوع - إذا تم تجنب التحيز واختلاق الخرافات. وكذلك، الاستثمار في التراث الملموس وغير الملموس له مظاهر خارجية إيجابية للسياحة. يجب أن يرافق التراث نشاطات ثقافية تدعم: (1) الفنون، تشجيع إبداع الفنانين الجدد كي تبقى الثقافة حية، و (2) الأحداث الجماعية الشعبية التي يمكن أن يستمتع بها كل فرد، مثل أنشطة/حفلات الشوارع، بروح الترفيه والتسلية "والتواصل الثقافي" العام، هي طريقة مهمة لتعزيز التماسك الاجتماعي.
- **مساعدة قواد التغيير:** إن المجتمع والقادة الوطنيين الذين يشجعون المناقشات العادلة والبدائل الشاملة، هم حلفاء مألوفون لتغيير القيم تدريجياً.
- **تمكين الشعب من أسباب القوة وتعزيز الجمعيات:** ينزع المستبعدون إلى الشعور بالدونية وكبت أصواتهم. إن عدم وجود الأصوات وعدم القدرة على الحوار يولد أخطار اجتماعية كما يؤدي إلى العنف. عندما يجتمع الناس ويشاركون مشاكلهم، غالباً ما تكون النتيجة هي ازدياد الشجاعة والقدرة على الدفاع عن النفس والقدرة على التنظيم، لخلق تغيير إيجابي

لأنفسهم ولمجتمعاتهم. وتساعد الجمعيات المجتمعات على الدفاع عن مصالحهم، ويمكن وصلها بالتمويل متناهي الصغر والتعاونيات وبرامج التنمية المحلية الأخرى. بما أن تجمعات الناس تقف أحياناً ضد جماعات المصالح المحلية القوية، من الضروري حمايتهم من الابتزاز والتخويف.

■ **جعل الحكومات مسؤولة:** فقدان الثقة واللامبالاة هما نتيجة عزل الناس وفصلهم عن القرارات التي لها آثار على حياتهم، وقد يؤدي إلى العزلة والاستبعاد والعنف. أخيراً، يثق المواطنون بالحكومات التي تستجيب إلى مشاكلهم وأمالهم، ويمكن الاعتماد عليها والتي تتجنب الظلم وتعمل من أجل بناء مجتمعات مستقرة تفيد الشعب وتوفر العدالة الاجتماعية. إن الحفاظ على التعاقد الاجتماعي بين الحكومة والمواطنين ضروري لتعزيز الثقة الاجتماعية.

## منع النزاع:

استرعى منع النزاع الانتباه بدرجة ملحوظة أكثر من التماسك/الاندماج الاجتماعي، بالرغم من أنهما مترابطان بشكل جوهري. طبقاً لوثيقة حديثة للبنك الدولي، إن أهم مميزات المجتمع المرن لنزاع العنيف تتضمن:-

- مؤسسات سياسية واجتماعية شاملة وعادلة ومسؤولة
- التنوع الاقتصادي والاجتماعي والعرقى بدلاً من الاستقطاب والهيمنة.
- النمو والتنمية اللذان يؤمنان الفوائد العادلة عبر المجتمع.
- الثقافة والحوار بدلاً من العنف.

ومع ذلك، في الواقع، يظل منع الصراع قضية متخصصة، يتم التعامل معها من قبل المتخصصين في شؤون تفادي النزاع. إن معظم الاستراتيجيات الوطنية والقطاعية التي يقوم بها رجال الاقتصاد وأخصائيو في القطاع المأخوذين بقضايا النزاع، تم تصميمها وأهملت فيها الاحتكاكات الداخلية ومصادر التوترات التي تعتبر "سياسية"، وبالتالي أبعد من نطاق التنمية. لا يزال عدد من البلدان يعاني من التجريح الاجتماعي والإصلاح الاجتماعي الموجه في التاريخ، إذا تم تجاهله أو تم قمعه قد يؤدي إلى المزيد من العنف. من الضروري أن ندرك الاستراتيجيات الإنمائية الوطنية مصادر النزاع وتعالجها قبل أن تتصعد التوترات.

- **الإنذار المبكر:** تختلف مصادر النزاع من بلد إلى بلد، ولكنها تشمل مظالم شديدة نتيجة عدم المساواة رأسياً (مثل النزاع والصراع الطبقي) أو عدم المساواة أفقياً (مثل الفوارق بين الجماعات العرقية أو الدينية). تتضمن مؤشرات غريبة الخطر: (1) تاريخ النزاعات السابقة، (2) انتشار الفقر وعدم المساواة، (3) عدم الاستقرار السياسي والحكومات غير المستجيبة، (4) تجاهل الحقوق السياسية والمدنية، (5) التسلح، (6) تكاثر الأسلحة الصغيرة (7) السيطرة العرقية (8) النزاعات في البلدان المجاورة، (9) ارتفاع نسبة البطالة عند الشباب الذكور، و (10) ثقافة العنف، وصنع الخرافات، والإدراكات العامة.
- **معالجة أسباب الصراع المحتملة:** إن الاستراتيجيات الإنمائية الوطنية هي المحيط المثالي لترتيب التدخلات حسب الأولوية للتعامل مع المصادر الداخلية للتوتر المحدد، قبل أن يتخذ النزاع أشكال العنف، مثل الإصلاحات الهادفة إلى العدالة وبرامج توظيف الشباب. يتضمن ذلك مسارات مشتركة داعمة حيث يمكن للشعب أن يتحدث عن مظالمه، ومؤسسات لحل الخلاف بفاعلية.

## إطار 25

### بوروندي: استراتيجيات منع النزاع

منذ الاستقلال عام 1962، شهدت بوروندي إبادة قتل جماعية متكررة (1965-69، 1972، 1988، 1991، 1993) ويقارب عدد القتلى نحو 350 ألف و1.3 مليون من اللاجئين والمشردين. خطر استئناف العنف العرقي بين الهوتو والتوتسي مرتفع. وبعد فترة محدودة من مساعدة المانحين "بدون أذى"، في 2004، اشتركت الأمانة الدائمة للإصلاحات الاقتصادية والاجتماعية في بوروندي والمانحون في تحليل منع النزاع لمعالجة الأسباب المؤسسية للنزاع، لكي تضمن أن المساعدات الإنمائية سوف تساهم بفعالية في منع تكرار العنف. وقد تبين أن السبب الرئيسي للنزاع هو عدم المساواة في محيط الفقر المدقع، لمعالجة التفاوت، قد تم تحديد برامج داعمة للوظيفة وتوزيع الأراضي والتنمية الريفية والحماية الاجتماعية والتنمية البشرية للفئات المستبعدة. وقد وجد أيضاً أن النزاع ناتج عن تلاعب صفوة المجتمع، لذلك تم تقديم مشاريع الإعلام وحملات الإعلام العامة لتعزيز التماسك الاجتماعي وإنهاء ثقافة اختلاق الأساطير والتحيز. كذلك أظهر التحليل أن النزاع كان نتيجة ثقافة الحصانة من أجل العنف في سياق التسلح وتكاثر الأسلحة الصغيرة، لكي تعالج هذا، تم تحديد الإجراءات التالية: دعم الأنظمة القضائية والأمنية الوطنية والحقيقة وعمليات المصالحة وبرامج إعادة التكامل.

المصدر: براشيت وولب، (2005): المساعدات الإنمائية شديدة الحساسية للنزاع - حالة بوروندي. البنك الدولي.

فيما وراء تنمية قيم العدالة والتسامح ومنع النزاع، فإن التماسك الاجتماعي يكون أيضاً حول المظاهر الأخرى غير الملموسة لخير المواطنين، وحققهم في العيش بكرامة لاستعمال لغتهم بحرية والاستمتاع بوقتهم مع مجتمعهم والضحك والتسلية والإبداع وكل المظاهر الضرورية للبشر ومؤشرات المجتمعات الصحية. هذا ليس فقط نتيجة خير مادي، إنما نتيجة للعيش في المجتمعات بدون خوف ولا استبعاد.

روابط:

- UNFPA: <http://www.unfpa.org/culture/>
  - UNESCO: <http://portal.unesco.org/culture>
  - World Bank: *Conflict Prevention and Reconstruction*
- صندوق السكان التابع للأمم المتحدة  
اليونسكو  
البنك الدولي
- <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/EXTSOCIALDEVELOPMENT/EXTCPR/0,,menuPK:407746~pagePK:149018~piPK:149093~theSitePK:407740,00.html>

## 7. إعادة التوزيع الدولية والعدالة الاجتماعية

إن النظام الشامل الذي ظهر في أواخر القرن العشرين ولد مقاومة أكثر. قد ازداد عدم المساواة بين البلدان وبداخلها. يحصل أغنى 10 في المائة من البالغين من سكان العالم على 51 في المائة من إجمالي الدخل العالمي، والفئة الأكثر فقراً وهي بنسبة 80 في المائة تحصل على 17 في المائة فقط. إذا كانت القوة هي قدرة المجموعات على حماية وترقية مصالحها، فإن 90 في المائة من سكان العالم لا يتمتعون بالقوة. تعكس القواعد العالمية قوة عالمية، مصالح 10 في المائة من النخبة في العالم الذين يتمتعون بنصف الدخل الذي تولده البشرية. أصبحت الهوية الهائلة بين الأغنياء والفقراء مثيرة للقلق أكثر حيث أن العالم يواجه تهديد الإرهاب المنظم من قبل جماعات متمركزة في بعض بلدان العالم الأكثر فقراً.

بما أن الفوائد الاقتصادية للعولمة تذهب إلى بلدان وشركات وأفراد قليلين، يجب التعامل مع السياسات الاجتماعية وتكليفها على المستويات المحلية، بمصادر أقل، في نطاق سياسة تقليل.

لا يمكن أن يكون تبرير إعادة التوزيع الدولية، من خلال المساعدة الإنمائية المتزايدة والمحسنة، أقوى. لكي يتم قبول العولمة، يجب أن تكون عولمة تقيّد الأغلبية، عولمة للجميع – بدلاً من القلة.

قد يتم قبول المسؤولية العالمية للتنمية الاجتماعية:-

- أن يكون للأهداف الإنمائية للألفية مسؤولية عالمية وتعزيز المعايير الدولية لوقف "السباق إلى القاع"
- إنشاء سياسات اجتماعية عالمية وإقليمية.
- دعم الحكومات الملتزمة في البلدان النامية بالاستراتيجيات الإنمائية الوطنية بالمساعدة المتزايدة المتوازنة والمتناسقة وخصوصاً الدعم من الميزانية.

## السياسات الاجتماعية العالمية والإقليمية

إن المشاكل عبر الحدود كالأوبئة أو الهجرة غير الشرعية سلطت الضوء على الحاجة إلى إدارة المصالح العامة العالمية. يتجاوز العديد من المشاكل الاجتماعية الحدود الوطنية وقد ترغب الحكومات في مراعاة تنسيق سياسات اجتماعية إقليمية وعالمية مثل:-

- الصحة (مثل الأمراض المعدية مثل الزبّاد المُقنع (SARS) أو أنفلونزا الطيور)
- آليات إعادة التوزيع الاجتماعي مثل الصناديق الاجتماعية العالمية/الإقليمية لاستهداف المناطق المضغوطة ومعالجة عدم المساواة.
- أنظمة الاقتصاد ذات الحجم في الاستثمار الاجتماعي، مثلاً، لا تستطيع جميع البلدان تطوير جامعات/مراكز للبحث عالية الجودة أو صناعات دوائية لإنتاج عقاقير شاملة، ولكن يمكن تطوير ذلك إقليمياً.
- قوانين العمل (مثل، اتفاقيات الهجرة، ومعايير العمل) لمقاومة "السباق نحو القاع".
- التعاون على تنظيم تقديم الخدمات الاجتماعية العام أو الخاص (الماء والكهرباء)، تكوينات إقليمية باستقامة في موضع أقوى من الحكومات المعزولة ومعايير الجودة في الخدمات التجارية والمرافق.

- يمكن أن تخدم الجداول البيانية الاجتماعية أو مجالس حقوق الإنسان، أو محكمة العدل الأوروبية التابعة للاتحاد الأوروبي أو مجلس محكمة حقوق الإنسان الأوروبية كنماذج آليات مفيدة التي يمكن أن يتمكن بها المواطنون من أسباب القوة لتحدي فهم إخفاقات الحكومات الوطنية في تنفيذ حقوقهم.
- التعاون على تعزيز الوظيفة التي تولد الاستثمار المحلي وتسمح بالمزيد من أنظمة الضرائب التدريجية (مثلاً، من خلال المقاييس المنسقة لضبط ارتحال رأس المال، الحمایات الضريبية والمنافسة الضريبية).
- آليات مشاركة الأخطار مثل التأمين الزراعي الدولي ضد أخطار المحاصيل أو المواشي، قد فشلت معظم تجارب التأمين الزراعي عبر العالم بسبب حجمهم الصغير، تنهار عندما تحدث كارثة كبيرة، ولكن، بمشاركة الأخطار دولياً، وبإعادة التأمين الملازم، يمكن أن تنجح المخططات.
- فيما وراء المواضيع المحددة، هناك حاجة ملحة لإطار حكم عالمي من أجل بناء عالم أكثر أمناً وعدلاً، إجماع دولي لجعل العولمة للجميع – عقد اجتماعي عالمي.

### أدوات المساعدة الإنمائية الجديدة

كانت وسائل المساعدة تتقدم تدريجاً من مشاريع إلى تحويلات من بلدان متحضرة إلى بلدان نامية، سواء كان في شكل (دعم الموازنة العامة إلى حكومة ما) أو (النهج القطاعي الشامل، دعم الميزانية إلى قطاع محدد مثل الصحة)، دعم الحكومات بالحكم الجيد، والموازنات متعددة السنوات / (إطارات الإنفاق المتوسط الأجل) والأخطار الإنمائية المنخفضة.

كيف تستطيع الحكومات أن تتأكد من أن وسائل المساعدة الجديدة تعمل لدعم التنمية الاجتماعية، وأخيراً، الشعب؟ كيف يمكن استخدام دعم الموازنة العامة والنهج القطاعي الشامل الاستخدام المثل لدعم الاستراتيجيات الإنمائية الوطنية العادلة؟

- من الضروري استخدام دعم الموازنة العامة والنهج القطاعي الشامل كأدوات لإعادة التوزيع والعدالة الاجتماعية، لأنها تصل إلى الناس، ولا تستعمل لمساعدة المؤسسات (مثلاً، وزارة) أو عمليات التنمية (مثلاً، إكمال إطار الإنفاق المتوسط الأجل) أو تستعمل كمجرد آليات توزيع سريعة لمساعدات المانحين.
- يؤمن بعض مانحي دعم الموازنة العامة مثل الاتحاد الأوروبي بربط النفقات بالنتائج – قد يتضمن هذا مكاسب فيما يتعلق بالآثار الفعالة على الفئات المستبعدة.
- تصبح التحويلات الاجتماعية مثيرة للاهتمام من ناحية الآثار المباشرة والسريعة على الأسر ذوي الدخل المنخفض؛ وتستطيع الحكومات تمويل التحويلات الاجتماعية عن طريق دعم الموازنة العامة والنهج القطاعي الشامل.
- العمل اللائق، رفع التوظيف والمعايير، قد تدرج أيضاً تحت منظمة دعم الموازنة العامة والمقاربات على امتداد القطاع؛ لكن بما أن النتائج ستستغرق وقتاً لتظهر، يمكن أن تكون المقاربات على امتداد القطاع آلية أفضل للحكومات.
- سمح دعم الموازنة العامة للمواطنين بالمساهمة بمناقشات السياسة والتوزيع حول الموازنة – في بعض البلدان، ساند دعم الموازنة العامة عمليات موازنة إسهامية والميزانيات المستجيبة للجنسانية؛ وكذلك يتعين على الحكومات تعزيز الموازنات البحثية الأخرى (مثلاً، إظهار آثار التوزيع على فئات مستبعدة أخرى).
- عملياً، يعني ذلك إبعاد المساعدة عن مشاريع المانحين والأنشطة الأساسية الصغيرة لدعم التغيير الهيكلي والحكومات التي تبني أنظمة اجتماعية عادلة. وأخيراً، يساند دعم الموازنة العامة الحكومات كمؤسسات شرعية بعقد اجتماعي للإشراف على التنمية الاقتصادية والاجتماعية في البلد من أجل إفادة مواطنيها.
- يجب توسيع أنشطة المجتمع المدني على المستويين الوطني والمحلي، وتمول من خلال أموال خاصة.

تستطيع المساعدة المتزايدة دعم الاستراتيجيات الإنمائية الوطنية العادلة حيث تترافق السياسات الاجتماعية مع التطور الاقتصادي يبدأ بيد في ظل الحكم الجيد. بهذه الطريقة، سوف تتشارك البلدان المتقدمة والنامية بشكل أفضل في المسؤولية في تحقيق الرخاء العالمي والأهداف الإنمائية للألفية.

## 8. خاتمة

إن السياسات الفعالة لمقاومة الفقر والتباين ونقص الفرص هم ضرورة ملحة. تؤمن السياسة الاجتماعية، كجزء لا يتجزأ من السياسات العامة، مجموعة من الأدوات لتنظيم وتكميل مؤسسات السوق والهيكل الاجتماعية، بتأمين إعادة التوزيع والحماية والتماسك والعدالة الاجتماعية. تكمل وتعزز السياسات الاجتماعية للتنمية الاقتصادية عن طريق تحسين رأس المال البشري والتوظيف المنتج.

تطلق الحكومات الاستراتيجيات الإنمائية الوطنية من أجل بناء بلدان شاملة اجتماعياً، قادرة على خلق الوظائف، قوية اقتصادياً ومستقرة سياسياً. ليست الاستراتيجيات الإنمائية الوطنية ممارسة تكنوقراطية فقط؛ بل هي فرصة لإعادة النظر في العقد

الاجتماعي لبلد ما. يتطلب ذلك خلق التحالفات السياسية الداعمة، بينما مقاومة الاستئثار بالسياسة من قبل الصفوة أو الحقوق المكتسبة.

عرضت مذكرة السياسات هذه المراحل الضرورية لإعداد الاستراتيجيات الإنمائية الوطنية الشاملة: تشخيص الأولويات الاجتماعية، وانتقاء خيارات السياسة والتمويل والتنفيذ والمراقبة والمشاركة والاستدامة السياسية.

تمت مناقشة مجموعة من القضايا الحرجة: الحاجة إلى إرساء العدالة بين القطاعات من الطاقة إلى النقل؛ والحاجة إلى سياسات شاملة مع الاهتمام بالفقراء والمستبعدين؛ والحاجة إلى مبادرات قصيرة الأجل تكمل السياسات طويلة الأجل، للتأكد من أن القضايا الاجتماعية العاجلة تتم معالجتها بسرعة، ويظل الدعم السياسي للحكومات مستقراً.

عرضت وسائل السياسة الاجتماعية المختارة للتعقب السريع للتنمية الاجتماعية العادلة والشاملة في مناحي التوظيف والتعليم والصحة والحماية الاجتماعية والثقافة ومنع النزاع. خيارات السياسة المختارة هذه مصحوبة بقضايا التنفيذ. لا توجد أفضل الحلول أو صيغ "بقياس واحد تناسب الجميع". لكل بلد حاجاته الاجتماعية المختلفة، وأهدافه الإنمائية وقدرته المالية لتحقيقها وسيختار مجموعة مختلفة من السياسات.

أخيراً، تختم مذكرة السياسات هذه ببعض الملاحظات حول الحاجة إلى حكم عالمي أفضل للحد من الفقر والتفاوتات الاجتماعية. إن التحدي الذي يواجه جيلنا هو تشكيل العولمة، لإدارتها بشكل عادل ومستدام. ويمكن تحقيق ذلك عبر وسيلة السياسات الاجتماعية الإقليمية والدولية، المصاحبة بالمساعدة المتزايدة للتنمية، المتوازية والمتناسقة، لدعم الاستراتيجيات الإنمائية الوطنية العادلة. إن مسؤولية بناء القرن الـ21 بطريقة أفضل للجميع بين أيدينا الآن.

## المراجع

- Birdsall, N. (2005) *Why Inequality Matters in a Globalizing World*. WIDER Annual Lecture.
- بيردسال، ن. (2005) لماذا تكون عدم المساواة مهمة في عولمة العالم. محاضرة ويندر السنوية.
- Booth, D. and Curran, Z. (2005) *Aid Instruments and Exclusion*. ODI, UK
- بوث، د. و كوران، ز. (2005) أدوات المساعدة والاستبعاد. معهد التنمية الخارجية، المملكة المتحدة.
- Bourguignon, F. (2004) *The Poverty-Growth-Inequality Triangle*. World Bank, Washington DC.
- بوجوينون، ف. (2004) مثلث الفقر والنمو وعدم المساواة. البنك الدولي، واشنطن العاصمة.
- Cichon, M. et al. (2006) *Changing the Paradigm in Social Security: From Fiscal Burden to Investing in People*. ILO, Geneva.
- سيكون، م. (2006) تغيير المنهج في الأمن الاجتماعي: من العبء المالي إلى الاستثمار في الشعب. منظمة العمل الدولية، جنيف.
- Deacon B. (2002) *Tracking the Social Policy Discourse: From Safety Nets to Universalism*. BIEN, Geneva.
- بيكون ب. (2002) تعقب خطاب السياسة الاجتماعية: من شبكات السلامة إلى الشمولية. بين، جنيف.
- Deacon, B. et al (2005) *Copenhagen Summit Ten Years On: The need for effective social policies nationally, regionally, and socially*. GASP/STAKES, Helsinki.
- بيكون، ب. (2005) عشر سنوات بعد قمة كوبنهاجن: الحاجة إلى سياسات اجتماعية فعالة قومياً، وإقليمياً واجتماعياً. هلسنكي.
- Devereux, S and Sabates-Wheeler, R. (2004) *Transformative Social Protection*. Institute of Development Studies, Sussex, UK.
- ديفرو، س. و ساباتس-ويلر، ر. (2004) الحماية الاجتماعية التحويلية. معهد دراسات التنمية، سوسيكس، المملكة المتحدة.
- DFID (2004) *Labour Standards and Poverty Reduction*. DFID, London.
- إدارة التنمية الدولية (2004) معايير العمل والحد من الفقر. إدارة التنمية الدولية، لندن.
- DFID (2005) *Reducing Poverty by Tackling Social Exclusion: A DFID policy paper*. DFID, London.
- إدارة التنمية الدولية (2005) الحد من الفقر عن طريق معالجة الاستبعاد الاجتماعي. ورقة سياسة إدارة التنمية الدولية.
- DFID (2005) *Social Transfers and Chronic Poverty: Emerging Evidence and the Challenge Ahead*. DFID, London.
- إدارة التنمية الدولية (2005) التحولات الاجتماعية والفقر المزمن: ظهور البرهان والتحديات. إدارة التنمية الدولية، لندن.
- Esping-Andersen, G. (1990) *Three Worlds of Welfare Capitalism*. Blackwell, London.
- إسبينج (2004) ثلاثة عوالم لرأسمالية الرفاهية. بلاكويل، لندن.
- Helpage (2004) *Age and Security: How social pensions can deliver effective aid to poor older people and their families*. Helpage, London.
- هيليدج (2004) العمر والأمن: كيف تستطيع معاشات التقاعد تقديم مساعدة فعالة لكبار السن الفقراء وعائلاتهم. هيليدج، لندن.
- Helpage, IDS, Save the Children (2005) *Making Cash Count: Lessons from cash transfer schemes in east and Southern Africa for supporting the most vulnerable children and households*. London

- هيلدج، الاستراتيجية الإنمائية الوطنية، أنقذوا الأطفال (2005) جعل النقد يحسب له حساب: دروس من مخططات التحويل النقدي في شرق وجنوب أفريقيا لدعم الأطفال والأسر شديدي التأثير. لندن.
- Holzmann, R. and Jorgensen, S (1999) *Social Protection as Social Risk Management*. The World Bank, Washington, D.C.
- هولزمان، ر. و جورجسن، س. (1999) الحماية الاجتماعية كإدارة الخطر الاجتماعي. البنك الدولي، واشنطن العاصمة.
- Howell, D. (2005) *Fighting Unemployment: Why Labor Market Reforms Are Not The Answer*. Schwartz Center for Economic Policy Analysis, New York.
- هويل، د. (2005) مكافحة البطالة: لماذا لا تكون إصلاحات سوق العمل هي الإجابة. مركز شوارتز لتحليل السياسة الاقتصادية، نيويورك.
- ILO (1999) *Decent Work. Report of the Secretary General 87<sup>th</sup> International Labour Conference*. Geneva.
- منظمة العمل الدولية (1999) العمل اللائق. تقرير الأمانة العامة لمؤتمر العمل الدولي السابع والثمانين. جنيف.
- ILO (2004) *A Fair Globalization: Creating Opportunities for All. Report of the World Commission on the Social Consequences of Globalization*. ILO, Geneva.
- منظمة العمل الدولية (2004) عولمة عادلة: خلق الفرص للجميع. تقرير اللجنة العالمية عن النتائج الاجتماعية للعولمة. منظمة العمل الدولية، جنيف.
- ILO (2005) *Decent Work and Poverty Reduction Strategies*. ILO Geneva.
- منظمة العمل الدولية (2005) العمل اللائق والحد من الفقر. منظمة العمل الدولية، جنيف.
- Kanbur, R. and Lustig, N. (1999) *Why is Inequality Back on the Agenda*. Paper presented at Annual Bank Conference on Development Economics, 1999.
- كانبور، ر. و لوستينج، ن. (1999) لماذا عادت عدم المساواة إلى جدول الأعمال. ورقة مقدمة عن مؤتمر البنك السنوية تنمية أنظمة الاقتصاد، 1999.
- Lustig, N. and McLeod, D. (1997) Minimum Wages and Poverty in Developing countries: Some Empirical Evidence, in S. Edwards, and N. Lustig eds., *Labor Markets in Latin America*. Brookings Institute, Washington D.C.
- لوستيج، ن. و ماكليود، د. (1997) الحد الأدنى للأجور والفقر في البلدان النامية: دليل تجريبي، في س. إدواردز، و ن. لوستينج، أسواق العمل في أمريكا اللاتينية. معهد بروكنجس، واشنطن العاصمة.
- [Mackintosh](#), M. and [Koivusalo](#), M. (eds) (2005) *Commercialization of Health Care: Global and Local Dynamics and Policy Responses*. UNRISD, Geneva.
- ماكجستون، م. و كوفوسالو، م. (2005) الاتجار بالرعاية الصحية: الأنشطة العالمية والمحلية واستجابات السياسة. مؤسسة الأبحاث للتنمية الاجتماعية التابعة للأمم المتحدة، جنيف.
- Mesa-Lago, C. (2002) *Reassessing Pension Reform in Chile and Other Countries in Latin America*. Paper presented at Social Protection for the Poor Conference, ADB, Manila.
- ميسا-لاجو، س. (2002) إعادة تقدير الإصلاح في تشيلي وبلدان أخرى في أمريكا اللاتينية. ورقة مقدمة في مؤتمر الحماية الاجتماعية للفقراء، مانila.
- Mkandawire (2005) *Targeting and Universalism in Poverty Reduction*. UNRISD, Geneva.
- ماكندواير (2005) الاستهداف والشمولية في الحد من الفقر. مؤسسة الأبحاث للتنمية الاجتماعية التابعة للأمم المتحدة، جنيف.
- Mkandawire, T (2006) *Lessons from Social Policy in a Development Context*. Paper presented at UN Forum on Productive Employment and Decent Work.
- ماكندواي، ت. (2006) دروس من السياسة الاجتماعية في سياق التنمية. ورقة مقدمة في منتدى حول التوظيف الفعال و العمل اللائق.



- Ocampo, J.A. (2006) *Market, Social Cohesion, and Democracy*. DESA Working Papers No. 9. UN, New York  
أوكامبو، ج. أ. (2006) السوق والتماسك الاجتماعي والديمقراطية. ورقة عمل رقم 9 لإدارة الشؤون الاقتصادية والاجتماعية بالأمم المتحدة. الأمم المتحدة، نيويورك.
- Ortiz, I, Ed. (2001) *Social Protection in Asia and the Pacific*. ADB, Manila.  
أورتيز، أي (2001) الحماية الاجتماعية في آسيا والباسيفيك. مانيل.
- Pal, K. Cichon, M. Et al (2005) *Can Low-Income Countries Afford Basic Social Protection? First results of a modeling exercise*. ILO, Geneva.  
بال ك. سيكون، م. (2005) هل تستطيع البلدان ذات الدخل المنخفض أن تتحمل تكاليف الحماية الاجتماعية؟ النتائج الأولى لتجربة نموذجية. منظمة العمل الدولية، جنيف.
- Perry, G. et al. (2006) *Poverty Reduction and Growth: Virtuous and Vicious Circles*. Washington DC  
بيرري، ج. (2006) الحد من الفقر والنمو: دوائر فاضلة وفاسدة. واشنطن العاصمة.
- Pogge, T. and Reddy, S. (2006) Unknown: Extent, Distribution and Trend of Global Income Poverty. *Economic and Political Weekly*, June 3 2006.  
بوج، ت. و ردي، س. (2006) مجهول: مدى، وتوزيع واتجاه فقر الدخل العالمي. أسبوعية اقتصادية وسياسة، 3 يونيو 2006.
- Ranis, G. and Stewart, F. (2005) *Dynamic Links between the Economy and Human Development*. UN DESA Working Paper 8.  
رانيس، ج. و ستوارت، ف. (2005) روابط نشطة بين الاقتصاد والتنمية البشرية. ورقة عمل 8 لإدارة الشؤون الاقتصادية والاجتماعية بالأمم المتحدة.
- Ravallion, M. (1998) *Poverty Lines in Theory and Practice*. Living Standards Measurement Study Working Paper 133, World Bank, Washington DC.  
رافاليون، م. (1998) خطوط الفقر في النظرية والعمل. ورقة دراسة مقاييس مستويات المعيشة رقم 113، البنك الدولي، واشنطن العاصمة.
- Sachs, J. (2005) *Investing in Development: A Practical Plan to Achieve the MDGs*. UN Millennium Project, New York.  
ساتش، ج. (2005) الاستثمار في التنمية: خطة عملية لتحقيق الأهداف الإنمائية للألفية. مشروع الأمم المتحدة للألفية، نيويورك.
- UNDESA (2005) *The Inequality Predicament : Report on the World Social Situation 2005*. UN, New York.  
إدارة الشؤون الاقتصادية والاجتماعية بالأمم المتحدة (2005) مآزق عدم المساواة: تقرير حول الوضع الاجتماعي العالمي 2005. الأمم المتحدة، نيويورك.
- UNFPA (2004) *Tips for Culturally Sensitive Programming*. UNFPA, New York.  
صندوق الأمم المتحدة للسكان (2004) نصائح لإعداد البرامج الثقافية الحساسة. صندوق الأمم المتحدة للسكان، نيويورك.
- UNFPA (2005) *Adding it Up: The Benefits of Investing In Sexual and Reproductive Health Care*. UNFPA, New York.  
صندوق الأمم المتحدة للسكان (2005) إضافته: فوائد الاستثمار في رعاية الصحة الجنسية والإنجابية. صندوق الأمم المتحدة للسكان، نيويورك.
- UNFPA (2005) *Combating Gender-Based Violence: A Key to Achieving the MDGs*. UNFPA, New York.  
صندوق الأمم المتحدة للسكان (2005) مكافحة العنف القائم على أساس الجنسانية: مفتاح رئيسي لتحقيق الأهداف الإنمائية للألفية. صندوق الأمم المتحدة للسكان، نيويورك.
- UNIFEM (2006) *Budgeting for Women's Rights: Monitoring Government Budgets for Compliance with CEDAW*. UNIFEM, New York.

صندوق الأمم المتحدة الإنمائي للمرأة (2006) إعداد ميزانية حقوق المرأة: مراقبة ميزانيات الحكومة لإخضاعها إلى اللجنة المعنية بالقضاء على التمييز ضد المرأة صندوق الأمم المتحدة الإنمائي للمرأة، نيويورك.

UNRISD (2005) *Gender Equality: Striving for Justice in an Unequal World*. UNRISD, Geneva.

تكنولوجيات المعلومات والتنمية الاجتماعية (2005) المساواة بين الجنسين: البقاء من أجل العدالة في عالم غير متكافئ.

Van der Hoeven, R. Dagdeviren, H. Weeks, J. (2001) *Redistribution Matters: Growth for Poverty Reduction*. Geneva, ILO

فان دير هوفن، رز باجديفين، هـ. ويكس، ج. (2001) قضايا إعادة التوزيع: النمو من أجل الحد من الفقر. جنيف، منظمة العمل الدولية.

Van Ginneken, W. (2003) *Extending Social Security - Policies for Developing Countries*. Extension of Social Security Paper No. 13, ILO. Geneva.

فان جينكين، و. (2003) نشر الأمن الاجتماعي – سياسات للبلدان النامية. ورقة نشر الأمن الاجتماعي رقم 13، منظمة العمل الدولية، جنيف.

WHO (2004) *Reaching Universal Coverage via Social Health Insurance*. WHO, Geneva.

منظمة الصحة العالمية (2004) الوصول إلى التغطية الشاملة عبر التأمين الصحي الاجتماعي. منظمة الصحة العالمية، جنيف.

WHO (2005) *Health and the Millennium Development Goals*. WHO, Geneva.

منظمة الصحة العالمية (2005) الصحة والأهداف الإنمائية للألفية. منظمة الصحة العالمية، جنيف.

World Bank (2002) *PRSP Sourcebook*. World Bank, Washington, D.C.

البنك الدولي (2002) ورقة استراتيجية الحد من الفقر البنك الدولي، واشنطن العاصمة.

World Bank (2003) *A User's Guide to Poverty and Social Impact Analysis*. World Bank, Washington, D.C.

البنك الدولي (2003) دليل المستخدم للفقر لتحليل الفقر والتأثير الاجتماعي. البنك الدولي، واشنطن العاصمة.

World Bank (2003) *Preparing Public Expenditure Reviews for Human Development*. World Bank, Washington, D.C.

البنك الدولي (2003) إعداد تنقيحات الإنفاق العام للتنمية البشرية. البنك الدولي، واشنطن العاصمة.

World Bank (2005a) *Conflict Analysis Framework*. World Bank, Washington, D.C.

البنك الدولي (2005أ) إطار لتحليل الصراع. البنك الدولي، واشنطن العاصمة.

World Bank (2005b) *World Development Report 2006: Equity and Development*. World Bank, Washington, D.C.

البنك الدولي (2005ب) تقرير التنمية العالمية 2006: العدالة والتنمية. البنك الدولي، واشنطن العاصمة.