السياسة الاجتماعية والحماية الاجتماعية

التحديات في منطقة الإسكوا

الاسكوا

المجلد ٢ العدد ٨

١. مقدمة

في زمن الأزمات الاقتصادية تعتبر السياسة الاجتماعية من الكماليات. فهي تستأثر بحصة كبيرة من ميزانيات الحكومات، ولا تبقي إلاّ القليل للاستثمارات العامة الأخرى. والخيار الدائم لا يكون بزيادة الدين العام، ولا برفع الضرائب الذي قلّما تحبذه الحكومات. لذلك يرى البعض أن يكون التركيز على النمو الاقتصادي على حساب الرفاه الاجتماعي. فتعزيز الاستثمار الخاص والقدرة التنافسية هو من الاهتمامات الرئيسية التي يركز عليها العديد من الحكومات.

ولا شك في أن هذه الاعتبارات محقة. فبعض البلدان توزع ٣٥ في المائة من الناتج المحلي الإجمالي عبر نظمها الاجتماعية، غير أن التطورات الديمغرافية قد تؤدي إلى زيادة هذه النفقات المرتفعة أصلاً. وتأتي المنافسة العالمية لتزيد وطأة الضغط على تكاليف اليد العاملة، كما أن ارتفاع معدلات البطالة يحول دون إمكانية التوصل إلى حلول.

ولكن هذه الاعتبارات تبقى نظرية جداً برأي الكثيرين. فالارتفاع الذي سجلته معدلات النمو الاقتصادي في الأعوام الأخيرة لم يقابله تقدّم على الصعيد الاجتماعي. فمعدلات الفقر في المنطقة العربية ما زالت متدنية نسبياً، غير أنها تتجه نحو الارتفاع، بحيث تضعف منعة معظم البلدان إزاءها. والصدمات الاقتصادية كأزمتي الغذاء والطاقة في عام ٢٠٠٨، أو الأزمة المالية الحالية، يمكن أن تدفع الناس بسرعة إلى أوضاع مأساوية، حيث يلحق سوء التغذية أضراراً بالوضع الصحي، وتبقى فرص الحصول على خدمات الرعاية الصحية بكلفة مقبولة محدودة في معظم البلدان.

٢. لم الحاجة إلى سياسة اجتماعية؟

الفقر والعوز هما بلا شك دافعان قويان إلى تعزيز السياسة الاجتماعية. ولكن السياسة الاجتماعية ليست مسألة إنسانية، بل قضية تتعلّق بنوع المجتمع الذي نصبو إليه وبتطلعاتنا للأجيال الجديدة.

ففي أي مجتمع، تتولى السياسة الاجتماعية ثلاث مهام أساسية: مهمة اجتماعية ومهمة سياسية ومهمة اقتصادية*.

المهمة **الاجتماعية** تركز على تخفيف أثر المخاطر الناجمة عن دورة الحياة، وذلك عن طريق الضمان الاجتماعي، وبالتخفيف من حدة الفقر عن طريق تقديم المساعدات الاجتماعية. وتساعد السياسة الاجتماعية الناس على تحقيق الاستقرار في حياتهم ودعم أسرهم. فالسياسة الاجتماعية هي، على حد قول شلقامي، فعلاً للجميع**.

والمهمة **السياسية** هي في قدرة السياسة الاجتماعية على تحقيق الاستقرار. فالعدالة الاجتماعية والمساواة هما عاملان حيويان لتوطيد الثقة وتحقيق التماسك الاجتماعي، وترسيخ الاستقرار السياسي.

والمهمة **الاقتصادية** هي في قدرة السياسة الاجتماعية على تعزيز الطاقات الإنتاجية لمجتمع معين، وذلك عن طريق دمج المجالات والفئات الاجتماعية المهمشة في عملية النمو، والاستثمار في تحسين الخدمات الصحية والتعليمية للسكان. وتشكل السياسة الاجتماعية، حصناً واقياً من حدة آثار الأزمات الاقتصادية، كما أنها تسهم أيضاً في تثبيت الدورات الاقتصادية ودعم الاستهلاك في فترات التراجع الاقتصادي. وللاستقرار الاجتماعي والتماسك الاجتماعي والثقة أثر بالغ على القرارات المتعلقة بالاقتصاد والاستثمار.

"لا ينبغي أن تقتصر السياسة الاجتماعية على الفقراء، بل أن تشمل مجموع السكان. ولكن خصخصة الاقتصاد سبقتها خصخصة للحياة العامة. [فمن الناس من] يستطيعون الحصول على خدمات تعليمية وصحية خاصة، واستخدام طرق وأماكن خاصة، ووسائل نقل خاصة، وخدمات أمن وشرطة خاصة، وآليات خاصة لحل النزاعات، ومحطات تلفزة خاصة، ومجالات وأنشطة خاصة لقضاء أوقات الفراغ. بينما أصبحت الأماكن والخدمات العامة شبه مقتصرة على الفقراء وذوي الدخل المنخفض."

هانية شلقامي، مركز البحوث الاجتماعية، الجامعة الأميركية بالقاهرة.**

* أنظر: Loewe, M. 2005. Massnahmen zur Verbesserung der sozialen Sicherung im informellen Sektor. Das Beispiel der Arabischen Welt, in Zukunftsfragen der Entwicklungspolitik, pp. 221 - 237. Edited by Messner, D. and Scholz, I. Baden-Baden: Nomos.

** جميع الاقتباسات والأطر المشار إليها بالنجمة في مختلف أجزاء هذه النشرة مأخوذة من الكلمات والأوراق والعروض التي نوقشت خلال المنتدى العربي حول السياسة الاجتماعية الذي نظمته الإسكوا في بيروت يومي ٢٨ و٢٩ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠٩. أنظر العنوان التالي: http://www.escwa.un.org/information/meetingdetails.asp? referenceNum=1035E.

السياسة الاجتماعية والحماية الاجتماعية

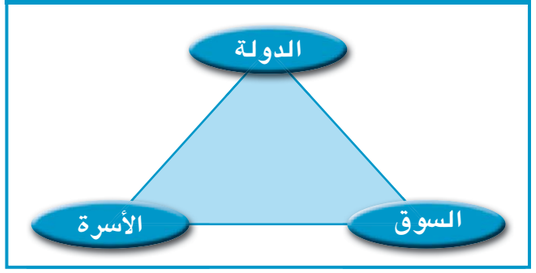
الاسكوا

الأمم المتحدة - اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا

٥. كيف تتوزّع المسؤوليات؟

لطالما تناول الناس موضوع الرفاه ضمن "مثلث الرفاه" الذي يجمع بين الدولة والسوق والأسرة. ولكن مع تزايد مسؤوليات المجتمعين المدني والمحلي في العمل الاجتماعي خلال العقدين الماضيين، تحول هذا المثلث تدريجيا إلى شكله الجديد الذي يعرف بتسمية "ماسة الرفاه".

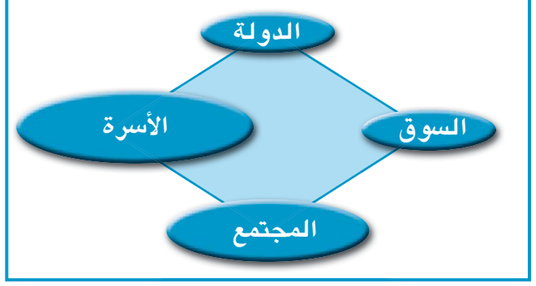
مثلث الرفاه



المصدر: Esping-Andersen, G. 2008. The Three Political Economies of the Welfare State, in *Welfare States: Construction, Deconstruction, Reconstruction*, Volume II, pp. 3-29. Edited by Leibfired, S. and Mau, S. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.

ويختلف توزيع الأدوار والمسؤوليات على هذه الجهات الفاعلة بين مجتمع وآخر، ومعها شكل هذه الماسة الذي يختلف بين منطقة وأخرى من العالم. فللأسرة والمجتمع المحلي في بعض المناطق، ومن بينها البلدان العربية، دور أكبر مما هو عليه في أنحاء أخرى من العالم.

توزيع الأدوار في ماسة الرفاه



بالاستناد إلى: Jenson, J. and Saint-Martin, D. 2003. New Routes to Social Cohesion? Citizenship and the Social Investment State, in *Canadian Journal of Sociology*, Vol. 28.

ويؤدي المجتمع المدني كذلك دوراً هاماً في هذه المنطقة. ولكن مساهمته الإيجابية في السياسات الحكومية لا تحقق غايتها المثلى في العديد من الحالات.

ولدى الحديث عن دور الدولة كجهة فاعلة في السياسة الاجتماعية، يتبادر إلى الأذهان مباشرة دور الحكومة المركزية، لا سيما على مستوى السياسة العامة. ولكن التحديات الاجتماعية الأكثر إلحاحاً تطرح نفسها في الواقع على المستوى المحلي. ولذلك لا بد من بناء القدرات وتعزيز المسؤوليات لكي تتمكن المدن والمجتمعات المحلية من تلبية احتياجات مواطنيها والحفاظ على حقوقهم الاجتماعية.

أدوار منظمات المجتمع المدني ومهامها

تضطلع منظمات المجتمع المدني بأدوار ومهام عديدة موزعة على الشكل التالي:

- منظمات المجتمع المدني المعنية بتقديم الخدمات: تقدم هذه المنظمات خدمات خيرية، وتعالج تداعيات النزاعات والحروب. وهذا هو الدور الذي تؤديه غالبية منظمات المجتمع المدني في المنطقة العربية.
- منظمات المجتمع المدني المعنية بالتنمية: تساعد هذه المنظمات المجتمعات المحلية في التخطيط الاستراتيجي، وفي تنفيذ برامج التنمية الاجتماعية وإعداد برامج التدريب المهني والتعليم.
- منظمات المجتمع المدني المعنية بتفعيل تغيّر السياسات: تعنى هذه المنظمات بتلبية الحاجة المتزايدة إلى تغيّر السياسات في المنطقة العربية. وهي تشارك كذلك في رصد سياسات القطاع العام وفي حملات الدعوة.

مقتبس عن: زياد عبد الصمد، دور المجتمع المدني في الحماية الاجتماعية.**

٦. الخاتمة

ما من بلد فقير إلى حد يجعله عاجزاً عن توزيع موارده توزيعا متوازنا. فقد أظهرت الحسابات التي أعدتها منظمة العمل الدولية أن كلفة إنشاء نظام للضمان الاجتماعي الأساسي تتراوح بين ١ و٢ في المائة من الناتج المحلي الإجمالي لا أكثر. وتتناول المنظمة في هذا الشأن رزمة من المستحقات الأساسية تشمل الاستثمار الاجتماعي كالتعليم الأساسي والرعاية الصحية للفقراء، والمعاش التقاعدي للمسنين والمعوقين.

مع تطور البلدان، يمكن أن تزداد نظم الضمان الاجتماعي فيها تعقيدا وشمولية، إنما ينبغي التركيز على توفير الفرص للجميع، بحيث تشمل كل فئات المجتمع.

تتناول منظمة العمل الدولية في رزمتها المتعلقة **بالمنافع الأساسية للضمان الاجتماعي** أربعة شروط يجب أن يكفلها الضمان الاجتماعي وهي:

- ضمان حصول الجميع على المستحقات الصحية الأساسية؛
- ضمان أمن الدخل لجميع الأطفال عبر المستحقات الخاصة بالأسرة والطفل، والرامية إلى تيسير فرص الحصول على الخدمات الاجتماعية الأساسية أي التعليم والصحة والإسكان؛
- ضمان حصول الفقراء والعاطلين عن العمل ضمن الفئات العمرية الناشطة على المساعدات الاجتماعية الأساسية؛
- ضمان أمن الدخل للمسنين، والمعوقين والناجين بتقديم معاشات تقاعدية أساسية.

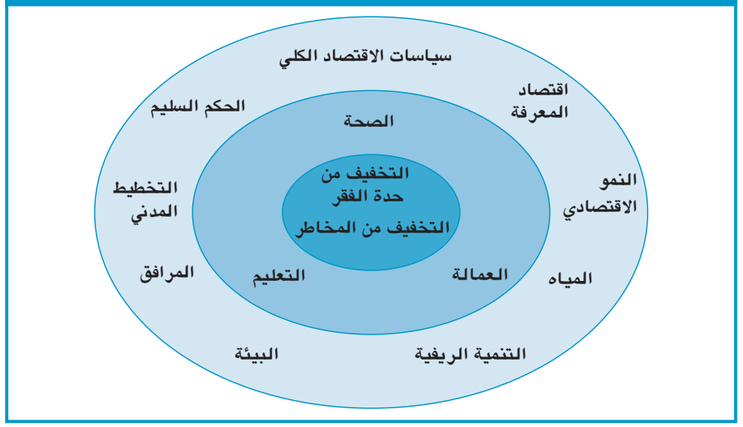
مقتبس عن: ILO, 2008, Role of Decent Work in Mobilizing Domestic Financial Resources Development.

Designed and Printed by ESCWA, Beirut, E/ESCWA/SDD/2009/Technical Paper.10 09-0534 www.escwa.un.org

٣. ما هي السياسة الاجتماعية؟

للسياسة الاجتماعية ثلاثة أبعاد هي: (أ) الحماية الاجتماعية؛ (ب) الاستثمار في البشر؛ (ج) دعم التنمية الاجتماعية.

الأبعاد الثلاثة للسياسة الاجتماعية



الحماية الاجتماعية
الاستثمار في البشر
دعم التنمية الاجتماعية

المصدر: الإسكوا، "السياسة الاجتماعية المتكاملة: رؤى واستراتيجيات في منطقة الإسكوا، التقرير الثالث" (E/ESCWA/SDD/2009/4).

(أ) الحماية الاجتماعية

كانت الحماية الاجتماعية دائماً في صلب السياسة الاجتماعية. وتشمل الحماية الاجتماعية، المبينة ضمن الدائرة الداخلية من الرسم البياني للسياسة الاجتماعية، التأمين الاجتماعي والمساعدة الاجتماعية، بالإضافة إلى عنصر أساسي هو عنصر الرعاية والتضامن داخل الأسرة. فالتأمين الاجتماعي هو أداة للتخفيف من المخاطر المرتبطة بدورة الحياة، وهو يعتمد على المساهمات الاجتماعية، ويغطي مخاطر كالمرض والبطالة والتقدم في السن والإصابات. أما المساعدة الاجتماعية فتشكل أداة للتخفيف من حدة الفقر، وهي ممولة في معظم الحالات من الميزانية العامة، وتشمل المساعدات المقدمة للمحتاجين أو الإعانات.

أنشأت معظم البلدان الأعضاء في الإسكوا نظماً للحماية الاجتماعية تهدف إلى التخفيف من المخاطر ومن حدة الفقر. وتغطي برامج التأمين المرتكزة على المساهمات المرض والإصابة والشيخوخة، وفي البحرين ومصر تغطي البطالة أيضاً. ولكن هذه البرامج تشمل في معظم الحالات قطاع العمل النظامي، وتكاد تنحصر بالطبقات المتوسطة من سكان المدن. وقد باشرت بعض البلدان معالجة نقطة الضعف الأساسية هذه عبر تقديم الوسائل التي تسمح بتغطية شرائح أوسع من السكان. فقد اختار الأردن مثلا استراتيجية لتوسيع نطاق التغطية لكي تغطي أنواعاً إضافية من المخاطر.

أما التخفيف من حدة الفقر فيتم بواسطة مجموعة من الأدوات التي تستهدف الفقراء والفئات الأكثر حرماناً في المجتمع. وتتضمن برامج المساعدة الاجتماعية التحويلات النقدية المباشرة، ودعم الأسعار بإعانات عامة، وتوزيع الأغذية، وخفض تعريفات المرافق العامة، وأحيانا برامج الأشغال العامة. وفي منطقة الإسكوا، كانت الإعانات العامة تؤدي دوراً رئيسياً، وتستهلك مبالغ كبيرة من الموارد العامة. والنقاشات الجارية حالياً تتمحور حول مدى فعالية هذه الإعانات العامة والجدوى من الاستمرار فيها أو الاستعاضة عنها بإعانات موجهة إلى فئات محددة.

التحويلات النقدية المشروطة

تعريفها: التحويلات النقدية المشروطة هي برامج لنقل النقود، عادة إلى الأسر المعيشية الفقيرة، شرط أن تقوم تلك الأسر باستثمارات محددة مسبقاً في رأس المال البشري لأولادها.

شروطها

- تتضمن الشروط الصحية والغذائية عموماً إجراء فحوصات دورية، ومراقبة النمو، وتلقيح الأولاد ممن هم دون الخمس سنوات من العمر؛ ورعاية الأمهات قبل الولادة وبعدها، ومشاركة الأمهات في حوارات تنظم بشكل دوري وتخصص لتقديم معلومات عن الشؤون الصحية.
- تتضمن الشروط التعليمية عادةً الالتحاق بالمدرسة، وحضور الدروس خلال الأيام الدراسية بنسبة تتراوح بين ٨٠ و٨٥ في المائة، وتوفر أداة لقياس الأداء في بعض الحالات.
- وتقوم غالبية برامج التحويلات النقدية المشروطة بتحويل الأموال إلى الأم داخل الأسرة المعيشية، أو إلى الطالب في بعض الحالات.

مقتبس عن التقرير السنوي للبنك الدولي ٢٠٠٩، التحويلات النقدية المشروطة: الحد من الفقر في الحاضر والمستقبل.

وبرزت التحويلات النقدية المشروطة كنهج بديل لتقديم المساعدة المالية إلى العائلات التي تستوفي شروطا معينة. ففي منطقة الإسكوا، يعمل اليمن منذ عام ٢٠٠٧ على اختبار التحويلات النقدية المشروطة في إطار مشروع تطوير التعليم الأساسي. وتعمل مصر حالياً على مشروعها الأول للتحويلات النقدية المشروطة الذي يشمل ٢٠٠ عائلة في حي فقير في عين السيرة، ومن المقرر تنفيذه في عام ٢٠١٠ في ٤٠ قرية أخرى في مصر العليا.

(ب) الاستثمار في البشر

تتناول السياسة الاجتماعية بمعناها الأشمل السياسات المتعلقة بالصحة والتعليم وسوق العمل. وتقع هذه السياسات داخل الدائرة الثانية من الرسم البياني للسياسة الاجتماعية التي تمثل مفهوم "الاستثمار في البشر" وهو عنصر أساسي من عناصر المهمة الاقتصادية للسياسة الاجتماعية.

ويعتبر الدمج في سوق العمل أحد الدعائم الأساسية للسياسة الاجتماعية في هذا المجال. فالعمل اللائق يمنح الأفراد فرصاً وافرة وفعلية للتعبير عن قدراتهم وتطلعاتهم. وهو لا يزودهم بالأمن المالي وحسب، بل يعزز تماسكهم الاجتماعي ويحسن معارفهم ومهاراتهم.

ولكن سياسات العمالة ما زالت تطرح إشكالية في المنطقة العربية. فمعدلات المشاركة في سوق العمل متدنية نسبياً، لا سيما لدى الإناث، مما يتسبب في تقويض القدرة الإنتاجية لأي بلد.

أمثلة على تطبيق برنامج العمل اللائق في المنطقة

١– البرامج القطرية للعمل اللائق
– قيد الإنجاز: الأردن، الجمهورية العربية السورية، اليمن
– قيد التحضير: الأردن، البحرين، عُمان (البرنامج القطري الثاني للعمل اللائق)

٢– استراتيجيات العمل اللائق في فلسطين ولبنان

٣– دمج منظور العمل اللائق في عمليات التخطيط الوطني (العراق، الجمهورية العربية السورية، اليمن)

٤– دمج منظور العمل اللائق في أطر التخطيط المتبعة في الأمم المتحدة (الجمهورية العربية السورية، العراق، لبنان، اليمن)

٥– دمج منظور العمل اللائق في البرامج المشتركة في الأمم المتحدة المتعلقة بالأهداف الإنمائية للألفية (منع النزاعات وبناء السلام في شمال لبنان، النوع الاجتماعي وتمكين المرأة في فلسطين، وتعزيز المسيرة نحو تحقيق الأهداف الإنمائية للألفية في الجمهورية العربية السورية)

٦– دمج منظور العمالة والعمل اللائق في التقارير الوطنية والإقليمية المتعلقة بالأهداف الإنمائية للألفية

ندى الناشف، منظمة العمل الدولية، المكتب الإقليمي للدول العربية.**

(ج) دعم التنمية الاجتماعية

تندرج السياسة الاجتماعية بأشمل معانيها ضمن الدائرة الخارجية من الرسم البياني، وفي هذا إشارة إلى أن مجموعة كبيرة من المجالات الأخرى للسياسة العامة تؤثر بشدة على توجه السياسة الاجتماعية ومحتواها.

ويهدف دمج مجالات الاهتمام الاجتماعية في السياسة العامة على اختلاف جوانبها إلى إزالة الحواجز وتوفير الظروف اللازمة لمشاركة متساوية لجميع المناطق الجغرافية والفئات الاجتماعية في العملية الإنمائية. ويتطلب دمج هذه المجالات من صانعي السياسات وضع سياسات تضمن تكافؤ فرص حصول الفئات المجتمعية على الخدمات التعليمية والصحية، وعلى الماء والأرض، وخدمات النقل والاتصالات والمعلومات والمعارف.

فموضوع المرافق العامة مثلاً له أهميته في المناطق الحضرية، وهو يؤثر بشدة على الصحة والفقر. وسياسات الاقتصاد الكلي تؤثر على التضخم والاستثمار. وإصلاح الأراضي يمكن أن يعزز التوسع العمراني أو يبطئه، ويمكن أن يمعن في إفقار الناس أو يخرجهم من الفقر. وجميع هذه المجالات المرتبطة بالسياسات لها أبعادها الاجتماعية الهامة، ومن الضروري أخذها في الحسبان لدى وضع وتطبيق سياسة اجتماعية شاملة ومتكاملة.

٤. من المسؤول عن السياسة الاجتماعية؟

السياسة الاجتماعية هي من نواح عديدة جزء أساسي من العقد الاجتماعي. فهي تهدف إلى تحقيق مشاركة متساوية في عملية التنمية والتماسك الاجتماعي.

ولكن العقد الاجتماعي يتغير مع تطور المجتمعات. فالمفهوم القديم لمسؤوليات الدولة باعتبارها راعية تحول إلى مفهوم جديد للعقد الاجتماعي. فتحقيق الرفاه الاجتماعي كان في السابق يتم على شكل منح تقدمها الحكومة للفقراء والمحتاجين. أما اليوم فدور الحكومات هو في توجيه وتيسير الجهود الرامية إلى تحقيق الرفاه الاجتماعي التي تبذلها مجموعة واسعة من أصحاب المصلحة.

ويحتاج هذا النهج الجديد للشراكة إلى جهود تُبذل على مستوى الحكومة والمجتمع والفرد.

ففي العقد الاجتماعي الجديد، تتولى الحكومات القيادة ولكنها ليست الجهة الوحيدة المسؤولة عن تحقيق الرفاه الاجتماعي للسكان. وينبغي أن تتضمن الاستراتيجيات الإنمائية عناصر تعزز قدرات القطاع الخاص، والمجتمعات المحلية والقطاع غير الربحي، وكذلك قدرات الأسرة والفرد بحيث تتمكن هذه الفئات كلها من المساهمة الفعالة في النتيجة المرجوة. والقطاع غير الحكومي في المنطقة العربية حافل بالقدرات المتنوعة، وبالمؤسسات والمنظمات التي تساهم في تحقيق جزء كبير من الرفاه الاجتماعي.