

# منظومة الحماية الاجتماعية

اعداد: المركز السوري لبحوث  
السياسات

سورية

شارك في ورشتي الحماية الاجتماعية في سورية عدة خبراء من الجهات الفاعلة في القطاع ولكن بصفتهم الشخصية أي دون تمثيل جهاتهم رسمياً وهم خبراء من: هيئة التعاون والتخطيط الدولي، الهيئة السورية لشؤون الأسرة والسكان، وزارة الشؤون الاجتماعية، المؤسسة العامة للتأمينات الاجتماعية، والهيئة العامة لتنمية المؤسسات الصغيرة والمتوسطة، وجمعية العلوم الاقتصادية، المعهد الوطني للإدارة العامة، والمعهد العالي للدراسات السكانية، وخبراء مستقلين من المجتمع المدني وصحفيين.



ومن أهم التحديات التي واجهت أنظمة الحماية الاجتماعية في سورية قبل الأزمة، غياب الرؤية التنموية، وعدم استهداف العدالة الاجتماعية، وإهمال لدور المجتمع المدني والأهلي في الحماية... أثناء الأزمة الراهنة انهارت معظم مقومات أنظمة الحماية السابقة نتيجة الأضرار الكارثية للنزاع المسلح، ما أضر برأس المال الاجتماعي والثقافي، وأضعف دور الدولة التنموي وفاقم التحديات أمام المجتمع المدني.

## مقدمة

تقع هذه الورقة في أربعة فصول، حيث يغطي الفصل الأول الدور التنموي للدولة والذي يتم من خلاله فهم موقع السياسات الاجتماعية في الخطط الوطنية، وتحليل واقع سياسات الحماية الاجتماعية، ومدى اتساقها واندماجها ضمن سياسات التنمية الوطنية، ويتضمن هذا الفصل تحليلاً لتطور الإنفاق على قضايا التنمية الاجتماعية والحماية الاجتماعية، كما يشمل على استعراض ملكة برامج ومشاريع الحماية الاجتماعية ضمن برامج التعاون الدولي التي تم توقيعها وتنفيذها في سورية.

ويركز الفصل الثاني على أنظمة الحماية الاجتماعية في سورية من حيث مكوناتها وخصائصها وهيكلتها والبيئة التشريعية الناظمة لعمل مكوناتها، والفئات المشمولة فيها، ويسلط الضوء بصورة أساسية على الضمان الاجتماعي، والخدمات الاجتماعية وسوق العمل بما في ذلك العمل اللائق.

بينما يتناول الفصل الثالث واقع مكونات الحماية الاجتماعية في سورية قبل وأثناء الأزمة، ويركز على مؤشرات الضمان الاجتماعي ومؤشرات الخدمات الاجتماعية ومؤشرات سوق العمل، ودور شبكات الأمان الاجتماعي أثناء الأزمات. ويتم تحليل معظم هذه المؤشرات وفق فترتين زمنيتين حيث تغطي الأولى الفترة من 2000 إلى 2010 والتي سبقت الأزمة السورية، بينما تغطي الثانية سنوات الأزمة لغاية 2013.

يقترح الفصل الرابع رؤية جديدة للحماية الاجتماعية من خلال اقتراح مفهوم الحماية الإنسانية وجملة من البدائل التي تهدف إلى التجاوب مع الانهيار الكبير في الحالة التنموية نتيجة للأزمة من خلال نظام حماية اجتماعية واسع النطاق والذي يتلاءم مع مقومات التنمية التضمينية. كما يقترح توزيعاً جديداً لأدوار كل من الحكومة والمجتمع المدني والقطاع الخاص والمجتمع الدولي، في إطار تكامل الأدوار وتطوير آليات المشاركة والمساءلة.

## - مفهوم وأهمية الحماية الاجتماعية

الحماية الاجتماعية مفهوم متأصل في الحقوق السياسية والمدنية التي تجسدت في الإعلان العالمي لحقوق الإنسان في عام 1948، كما تشكل أحد أسس التنمية التضمينية، التي يملك كل فرد حق المشاركة فيها وحق الانتفاع العادل من ثمارها. وأكد اللقاء العالمي

تمر سورية حالياً بواحدة من أشد الكوارث الإنسانية بعد الحرب العالمية الثانية، حيث تحول الحراك المجتمعي، الذي بدأ في 2011 ناشداً الحرية والعدالة الاجتماعية، إلى نزاع مسلح دام يهدد الكيان الوطني في الصميم. حيث اضطر حوالي نصف السكان لمغادرة أماكن سكنهم بما في ذلك من لجأ وهاجر إلى دول أخرى، وفقد الملايين منهم الإنساني نتيجة النزاع من خلال التعرض للقتل والإصابة والإعاقة والخطف والاستغلال والاضطهاد، إضافة إلى خسارة الممتلكات ومقومات الحياة الأساسية كالدخل الأساسي والسكن والعمل والغذاء وخدمات الصحة والتعليم الأساسية. وغدت التحديات التنموية السابقة للأزمة قضايا ثانوية مقارنة بحالة الإنسان السوري في ظل الأزمة، حيث تعرض رأس المال الاجتماعي والثقافي والمادي إلى انتكاسات كبرى.

تشخص الورقة الحماية الاجتماعية قبل الأزمة بشكل تفصيلي وتلقي الضوء على التحول المدمر الذي أصابها نتيجة الأزمة، ليصبح الحق في البقاء على قيد الحياة التحدي الأول لإجراءات الحماية الاجتماعية. وقد تبدلت الأولويات والأهداف والوظائف والفاعلين المرتبطين بالحماية الاجتماعية للسوريين التي تحولت إلى قضية إنسانية دولية.

وتهدف الورقة إلى:

1. تشخيص واقع أنظمة الحماية الاجتماعية قبل الأزمة من حيث مكانتها ضمن السياسات العامة للدولة، والأطر التشريعية الناظمة لمكوناتها وهيكلتها، ومدى كفايتها وملاءمتها واتساقها مع المعايير الدولية المعنية بهذا المجال.
2. تقييم أولي لآثار الأزمة على نظام الحماية الاجتماعية في سورية، وسمات النظام الحالي المتشكل في ظل النزاع المسلح والتضرر الحاد الذي لحق بفئات المجتمع السوري إضافة إلى دور الفاعلين في مجال الحماية الاجتماعية.
3. اقتراح رؤية جديدة للحماية الاجتماعية تقوم على تحسين واقع الحماية الاجتماعية من حيث توسيع التغطية وتطوير نوعية الخدمات، وطرح أدوار ووظائف مستقبلية جديدة للأطراف الفاعلة.

الحماية الاجتماعية في صلب التنمية بمفهومها الواسع من خلال توفيرها لترتيبات مؤسسية ثابتة ومستمرة مثل الإعانات وبرامج الضمان الاجتماعي والتحويلات الداخلية وترتيبات مؤقتة كبرامج المساعدة الطارئة (سن، 1999).

وزداد الاهتمام بقضايا الحماية الاجتماعية منذ الثمانينات، فبعد أن كان ينظر إليها كعميق للتنمية الاقتصادية والتنافسية دون أدلة قوية (هوف 2002)، تشير الأدبيات الاقتصادية الحديثة إلى أهمية الحماية الاجتماعية في النمو الاقتصادي وزيادة الإنتاجية بالإضافة إلى دورها في الحد من الفقر وتحسين التوزيع (البنك الدولي 2005)، وبالتالي تلعب الحماية الاجتماعية دوراً إنتاجياً رئيسياً بالإضافة إلى الدور التوزيعي (ألدريمان وآخرون 2012). إن نظام الحماية الاجتماعية الفعال والكفء يقود إلى العدالة الاجتماعية والاستقرار الاجتماعي والتنمية الاقتصادية، إذ تلعب الحماية الاجتماعية دوراً في حماية أفراد المجتمع من تدهور ظروفهم المعيشية بل والعمل على تحسينها إذا كانت لا تحقق الحدود الدنيا المقبولة (ليليفيلد 1991).

وتشير الدروس المستفادة من دول منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية، أن الدول التي تنفق أكثر على الحماية الاجتماعية تكون معدلات الفقر والتفاوت فيها أقل، وتسود في هذه الدول برامج الحماية العمومية الممولة بالضرائب والتي لها دور أكبر في الانسجام الاجتماعي والرعاية من برامج الحماية المستندة إلى الاشتراكات (تاوونسيند 2007). وقد ساعدت الحماية الاجتماعية في أوروبا على تحقيق العدالة الاجتماعية وتعزيز حرية الأفراد مما ساهم في السلم والأمن الاجتماعيين، كما عوضت عن أضرار التفاوت الناجم عن اقتصاد السوق. أما بالنسبة للدول النامية، فقد ازدادت تحديات الحماية الاجتماعية مع التغير في التركيبة الديمغرافية وتوسع القطاع غير المنظم والتحول نحو اقتصاد السوق وزيادة توقعات الطبقة العاملة. وترافق ذلك مع عدم كفاءة أنظمة الحماية الاجتماعية مما شكل عبء كبير عليها من حيث التمويل والحوكمة (هوف 2002).

أخيراً وبناء على القراءة النقدية للأدبيات الحديثة وعلى واقع الأزمة الإنسانية في سورية، تطور الورقة مفهوماً للحماية الاجتماعية قادراً على تحليل واقع انكشاف الإنسان السوري لمختلف أنواع الانتهاكات المادية والمعنوية لحقوقه في الحياة والعمل والمساواة وظروف العيش الكريم والتمكين والاحترام وذلك دون وجود آليات كافية تجنبه أو تحميه أو تعزز قدراته، وعلى العكس من ذلك تعمل الكثير من المؤسسات على زيادة حرمانه وتسخيره للقتال، وسلب حرّيته وهدر كرامته وإنسانيته. وانطلاقاً من هذا المفهوم تقارب الورقة الحماية الاجتماعية التقليدية من خلال

للتنمية الاجتماعية (1995 كوبنهاغن) على الحماية الاجتماعية كمكون أساسي في التنمية الاجتماعية ومحاربة الفقر بما في ذلك تطوير وتنفيذ السياسات التي تضمن الرعاية الاقتصادية والاجتماعية للجميع في حالات البطالة والمرض وفترة الحمل ورعاية الأطفال والتململ والإعاقة (هوف 2002). وتعرّف الحماية الاجتماعية بأنها الأفعال والتدابير التي تهدف إلى حماية الأفراد من الوصول إلى مستويات غير مقبولة اجتماعياً من الحرمان (كونوي وآخرون 2000)، وتتضمن هذه التدابير تأمين الحاجات الأساسية لجميع الأفراد بشكل مستدام، بما في ذلك المياه والغذاء واللباس والسكن والرعاية الصحية والتعليم الأساسي، من خلال أدوات تشمل التحويلات العمومية والاستهدافية، وخدمات عامة مدعومة أو مجانية، وبرامج التشغيل العام، وبرامج دعم الدخل (دارسي 2004).

كما طورت منظمة العمل الدولي مفهوم «أرضية الحماية الاجتماعية» الذي يتضمن حصول الفرد على الحد الأدنى من الدخل والوصول إلى الخدمات الأساسية، إضافة إلى الاهتمام بالفئات الهشة وتعزيز النشاط الاقتصادي وتفعيل التشغيل وزيادة الأعمال وتطبيق شروط العمل اللائق (منظمة العمل الدولية 2011). ويأتي ذلك في إطار من المبادئ العامة التي تتضمن التغطية الشاملة والاستدامة وكفاية المنافع والحق في الحصول عليها والحوكمة الشفافة والمساءلة (توصية 202 منظمة العمل الدولية 2012).

يركز مفهوم الحماية الاجتماعية حسب منظمة العمل الدولية على الحماية من المخاطر أكثر منه على رفع وتحسين مستويات المعيشة، كما يعتبر أن الدور الرئيسي لتطبيق الحماية الاجتماعية يقع على عاتق الدولة وبالتالي يقلص دور المجتمع المدني وعلاقات القربى التي تلعب دوراً كبيراً في هذا المجال وخاصة في الدول ذات الدخل المنخفض. كما يغيب عن المفهوم الجوانب اللامادية للحماية والتي لا تقل أهمية عن الجوانب المادية، كالحرمان من المشاركة ومن الفرص العادلة إضافة إلى فقدان الاعتبار والاحترام لشخصية الإنسان وكرامته.

يتضمن المفهوم الأكثر شمولية وملاءمة التركيز على تعزيز إمكانيات وقدرات الأفراد ورفع مستويات معيشتهم بدلاً من التركيز فقط على الحماية من المخاطر مثل تراجع الدخل أو المرض (دريز وسن 1991)، كما يتضمن كافة أشكال الحماية الاجتماعية التقليدية وغير الرسمية والرسمية، فالعديد من الدول النامية تعتمد إلى حد كبير على التضامن الاجتماعي التقليدي من خلال العائلات الممتدة والقبائل والمجموعات الإثنية، وفق ترتيبات مؤسسية على المستوى المحلي (توستنسن 2008). وتقع

المحاور التالية:

- الضمان الاجتماعي:
  - الضمان الاجتماعي دون اشتراكات
  - مساعدات شمولية
  - مساعدات استهدافية
  - الضمان الاجتماعي مقابل اشتراكات
  - التأمينات الاجتماعية
  - التأمين الصحي
  - الخدمات الاجتماعية:
    - الرعاية الصحية
    - خدمات التعليم
    - خدمات المرافق العامة
  - سوق العمل:
    - أنظمة العمل
    - العمل اللائق

متأثراً بالسياسات الكينزية والسياسات الاشتراكية في ذلك الحين. وتبنت سورية التخطيط المركزي وتوسعت في الاستثمار بالبنية التحتية والقطاعات الإنتاجية والخدمية وغدت أكبر مشغل في الاقتصاد الوطني، والمسؤولة الرئيسية عن تقديم الخدمات العامة، وفرضت التسعير الاجتماعي على عدد من السلع والخدمات الأساسية، كما التزمت الدولة بالتشغيل «الاجتماعي»، وتوسعت بالخدمات الصحية المجانية لتشمل جميع المواطنين، وفرضت نظاماً موحداً للأجور في كافة مرافق الدولة.

وصلت السياسات العامة إلى مراحل حرجة في عدة فترات من تاريخ سورية، كان منها التدهور التنموي في الثمانينات الذي أدى إلى خسائر فادحة بالاقتصاد الوطني ومستوى معيشة الأفراد، والتدهور الاقتصادي في نهاية التسعينات كنتيجة لسياسات التحرير المجترأة والتي افتقدت إلى رؤية متكاملة للوضع التنموي وقادت إلى تأسيس جماعات مصالح جديدة تعمل في المضاربات العقارية والمالية، دون تحسن بيئة الأعمال خاصة للمشاريع الصغيرة والمتوسطة، فاستمر الاحتكار كأحد سمات الاقتصاد الوطني. كما تم في هذه الفترة تجميد الأجور وتحرير جزئي لأسعار الطاقة مما ساهم في أضرار كبيرة لفئات الدخل المحدود والمنخفض.

في عام 2004، بدأ النظر إلى عملية الإصلاح بطريقة أكثر عمقاً من خلال الخطة الخمسية العاشرة وكانت فكرة الإصلاح المؤسساتي في قلب حوارات الخطة، إلا أن التنفيذ الذي بدأ عام 2006، لم يواجه الاستحقاقات الرئيسية وقُرم مفهوم التنمية البشرية الذي تبنته الخطة إلى سياسات تحرير نمطية تركز على تحرير الأسعار، وتم تأجيل الإصلاح الإداري وإصلاح القطاع العام، كما تراجع الإنفاق العام للحفاظ على عجز موازنة منخفض، واستمر استنزاف الموارد نتيجة سوء الإدارة والفساد والمضاربة الريعية وتعزيز احتكار القلة بين الممولين والمنتفذين، وأجل تطبيق برامج الحماية الاجتماعية ونظام الرصد والتقييم.

لقد كان النموذج التنموي في سورية يعتمد حالة «التوازن عند الحد الأدنى» حيث العيش بإنتاجية ضعيفة في ظل قطاع غير منظم كبير وإحتكار للقلة وتكاليف عالية، إضافة إلى ضعف الحريات المدنية والتشاركية والمساءلة، بالتوازي مع خدمات اجتماعية كالصحة والتعليم متاحة للجميع ودعم للسلع الرئيسية. ولقد قادت الإصلاحات المجترأة والتي لم تحاكي جوهر التحديات التنموية في سورية إلى إحباط لتوقعات المواطنين، مما زاد الشعور بعدم العدالة وبالإقصاء، وفاقم ذلك طبيعة المؤسسات السياسية التي لا توفر فرصة المشاركة، وغياب مؤسسات المجتمع المدني القادرة على التعبير عن مصالح الجمهور والضغط على صناع القرار لتحقيقها.

بالإضافة إلى الجانب التقليدي تطرح الورقة أهمية تكامل الحماية مع السياسات الاجتماعية والاقتصادية لتحقيق الأهداف التنموية المرتبطة برؤية تنموية بعيدة المدى و مترجمة في عقد اجتماعي تشاركي، وتتمثل فيه أهم الأهداف التنموية في الرفاه المادي والعدالة الاجتماعية والمؤسسات التضمينية. والانتقال بالمفهوم من «الحماية من المخاطر» إلى «تعزيز إمكانيات الأفراد» لتحسين مستوى حياتهم إلى ما يعد مقبولاً اجتماعياً. ولا يقتصر مستوى الحياة على الدخل والعمل والخدمات بل يتعداه إلى الجوانب غير المادية مثل القيم والعدالة واحترام الإنسان وكرامته واحترام الآخر. كما يشمل المفهوم دور كافة المؤسسات المقدمة للدعم الاجتماعي أي الدولة والقطاع الخاص والمجتمع المدني والأهلي والمجتمع الدولي. مع الأخذ بعين الاعتبار أهمية كفاءة المؤسسات وشفافيتها ومساءلتها وتشاركيها لضمان فعالية واستدامة الحماية.

## الفصل الأول: الدور التنموي للدولة

### أولاً- الدور التنموي للدولة في سورية<sup>1</sup>

لعبت الدولة في سورية دوراً رئيسياً في العملية التنموية منذ الاستقلال لكن هذا الدور توسع بشكل كبير بعد الوحدة مع مصر وفي الستينات، مع تطور الدور التدخلية للدولة في الدول النامية

1- استند هذا القسم إلى حد كبير إلى بحث (نصر ومحشي 2013).

## ثانياً- دور الدولة في مجال الحماية الاجتماعية

### 1- السياسات الاجتماعية في سورية

انتهجت سورية خلال خططها الخمسية المتعاقبة نهج تعميم الخدمات الاجتماعية من خلال الاستثمار في الانتشار الأفقي لمكوناتها المختلفة، فقد تبنت خطط التنمية من الأولى حتى التاسعة سياسات اجتماعية خاصة بمكونات التعليم والصحة وظروف المعيشة، وقد أنتج هذا الاهتمام تطوراً ملحوظاً في المؤشرات الكمية لهذه القطاعات إلا أنه من الملاحظ غياب التحديد الواضح لمفهوم وإطار ونمط السياسات الاجتماعية، بما في ذلك افتقاد هذه الخطط إلى أهداف اجتماعية واضحة ومقاسة ومحددة بإطار زمني، وقد أغفلت هذه الخطط قضايا الفقر والحماية الاجتماعية. وتم تناول السياسات الاجتماعية كل على حدة دون نظرة تكاملية في إطار رؤية شاملة بينها من جهة وبينها وبين السياسات الاقتصادية من جهة أخرى، وتركيزها على مقومات البنى التحتية وإغفالها لقضايا التوازن التنموي (قطاعياً وجغرافياً).

لقد أدى ضعف المشاركة بين الدولة والمجتمع في صناعة السياسات وتنفيذها إلى تقهقر العقد الاجتماعي الضمني والترتيبات المؤسسية التي تقوم على توفير الدولة الحد الأدنى من الخدمات والسلع الرئيسية لشرائح واسعة من المجتمع. ومنذ الثمانينات غابت أسس المساءلة إلى حد كبير وتراجع دور المجتمع المدني، مقابل تحول في دور الدولة نحو سياسات الانفتاح التجاري وتراجع نشاطها الإنتاجي، الذي عزز التفاوت وعدم العدالة، والأهم من ذلك أن الموارد اللامادية مثل الاعتبار والكرامة والنفوذ لم تخضع لسياسات إعادة توزيع عادلة.

لقد اعتمدت الحماية الاجتماعية المقدمة من قبل الدولة بشكل رئيسي على عقد اجتماعي ضمني يقوم على تقديم الدعم للسلع الاستهلاكية الرئيسية مثل الخبز والوقود والكهرباء والذي شكل ضماناً للفقراء والمهمشين في ظل الدخول المنخفضة نسبياً، بالإضافة إلى دعم المنتجين الزراعيين في السلع الاستراتيجية كالقطن والقمح، وتقديم الخدمات العامة من قبل الدولة في مجالات الصحة والتعليم والتشغيل العام وتوفير مناسب للبنية التحتية المرتبطة بالمياه والصرف الصحي. بدأت الدولة منذ الثمانينات بالتراجع التدريجي عن تقديم الدعم والخدمات العامة، تسارع ذلك في العقد الأول من الألفية مع تسريع الإصلاحات الاقتصادية التحريرية التي غابت عنها الرؤية التنموية وقضية العدالة الاجتماعية إلى حد كبير.

كما استمرت الدولة في توفير الضمان والتأمين الاجتماعي مثل

المعاشات التقاعدية للعاملين في الدولة وجزء من القطاع الخاص المنظم، إلا أن ذلك غاب عن القطاع غير المنظم الواسع الانتشار في سورية. كما بدأت الحكومة ببرامج استهداف خجولة بعد عام 2006 لاستهداف الفقراء بمساعدات نقدية أو استهداف مناطق جغرافية إلا أنها بقيت ضعيفة الكفاءة ومحدودة التأثير مثل استهداف المنطقة الشرقية الأكثر حرماناً في سورية.

بالمقابل اعتمد المجتمع السوري على نحو متزايد على الحماية الاجتماعية غير الرسمية المرتبطة بالمجتمع المدني والتي تمثلت بالقروض والجمعيات في إطار العمل أو الجوار، بالإضافة للمساعدات عبر المؤسسات الخيرية بمعظمها، كما كان للحماية المرتبطة بالقرابة دوراً هاماً في توفير الحماية للفقراء والمهمشين بما في ذلك الدور الكبير لتحويلات المغتربين إلى عائلاتهم. فبحسب مسح دخل ونفقات الأسرة للعام 2009، شكلت التحويلات النقدية من أفراد وأسر داخل سورية 3% من وسطي دخل الأسرة كما شكلت التحويلات النقدية من أفراد وأسر خارج سورية 3.25% من وسطي دخل الأسرة. بينما شكلت التحويلات النقدية من منظمات غير حكومية 0.07% ومن جمعيات خيرية 0.12% من وسطي دخل الأسرة فقط.

### 2- الإنفاق على الحماية الاجتماعية في الموازنة العامة للدولة

ارتكزت الحماية الاجتماعية التي توفرها الدولة في سورية على الإنفاق العام الجاري والاستثماري في الخدمات العامة مثل الصحة والتعليم وتوفير البنية التحتية المرتبطة بالسكن والمياه والصرف الصحي والنقل، بالإضافة إلى الدعم المقدم للسلع الأساسية مثل الغذاء والوقود. أما برامج الحماية الاجتماعية القائمة على الاشتراكات فكان لها دوراً أقل متمثلة في التأمينات الاجتماعية ومعاشات التقاعد والتي تركزت الاستفادة منها للعاملين في الدولة وبدرجة أقل للعاملين في القطاع الخاص المنظم.

انتهجت الدولة سياسة توسعية بين عامي 2000 و2003 حيث ارتفع الإنفاق العام كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي من 28.7% إلى 33.4% على التوالي، إلا أن الإنفاق العام أخذ بالتراجع تدريجياً ليصل إلى 24.9% في عام 2010، مما يوضح تراجع دور الدولة في الاقتصاد الوطني، ويتضح التراجع بشكل كبير في انخفاض الإنفاق الاستثماري العام من 14% عام 2003 إلى 9% عام 2010، متأثراً بتراجع إيرادات الدولة النفطية والسياسات التحريرية وضعف الإمكانيات المؤسسية. وقد تضمن ذلك انخفاض الاستثمار العام في القطاعات الاجتماعية من 5.5% إلى 3.3% بين عامي 2003 و2010 على التوالي.

ويلاحظ تراجع نسبة الإنفاق العام على التعليم في سورية كنسبة

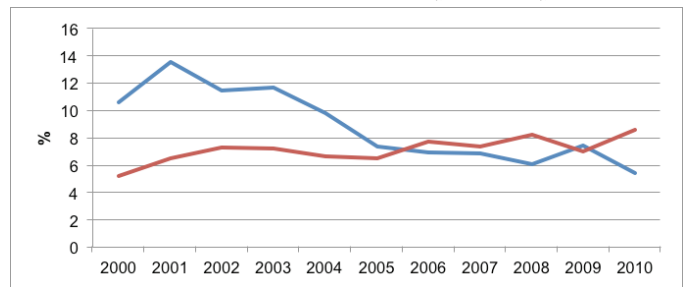
من الناتج المحلي الإجمالي من 6% إلى 5.1% بين عامي 2000 و2010 وهذه النسبة أقل من متوسط العالم وحتى دول المنطقة. كما أن نسبة الإنفاق العام على الخدمات الصحية كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي ما زالت ضئيلة جداً مقارنة بالمعايير الدولية والإقليمية وقد تراجعت إلى 1.4% في عام 2010 بعد أن كانت 2.1% في عام 2000.

في ظل الأزمة الراهنة في سورية تراجع الإنفاق العام بشكل حاد من 366 مليار ليرة سورية (بالأسعار الثابتة لعام 2000) في العام 2010 إلى 238 مليار ليرة سورية في العام 2013، وتركز التراجع في الإنفاق الاستثماري الذي انخفض بشكل حاد من 128 مليار ليرة سورية (بالأسعار الثابتة في العام 2010) إلى 21 مليار ليرة سورية في العام 2013. بينما حافظت الرواتب والأجور في القطاع العام على جزء من الانفاق الجاري العام وأخذت تشكل مصدراً أساسياً للطلب في الاقتصاد في ظل التراجع الحاد في الناتج المحلي الإجمالي، حيث شكلت الرواتب والأجور 23% من الناتج المحلي الإجمالي في عام 2013 (المركز السوري لبحوث السياسات 2014).

### 3- الإيرادات العامة وعدالة التحصيل

أظهرت سياسات العدالة الاجتماعية في سورية انحرافاً واضحاً عن المسار المخطط حيث ازدادت نسبة الضرائب غير المباشرة من إجمالي الضرائب على حساب الضرائب المباشرة (الشكل 1). كما أدى التحول من سياسة الدعم للجميع إلى سياسة الدعم الموجه دون وجود مؤسسات قادرة على تنفيذها إلى ارتفاع حاد في الأسعار وأثر سلباً على محدودي الدخل وعلى كلفة الإنتاج الوطني.

الشكل (1): نسبة الضرائب المباشرة وغير المباشرة إلى الناتج المحلي الإجمالي (2000 - 2010)



المصدر: هيئة التخطيط والتعاون الدولي وحسابات الباحثين

وفي الأزمة تراجعت الإيرادات بشكل كبير كما تراجعت المطارح الضريبية إلى الحد الأدنى، مع الأخذ بعين الاعتبار غياب سلطة

القانون في الكثير من المناطق مما أدى إلى تراجع قدرة الدولة على تحصيل الضرائب المباشرة وغير المباشرة. كما ازداد الاحتكار والاستغلال إلى حد كبير مما راكم أرباح عند فئات نتيجة لأعمال غير إنتاجية وأحياناً مرتبطة بالنزاع المسلح دون وجود آلية للمحاسبة أو لإعادة توزيع الدخل المتحقق.

### 4- الحماية الاجتماعية في برامج التعاون الدولي

شهد تاريخ التعاون الدولي في سورية عدداً كبيراً من الاتفاقيات والبرامج والمشاريع التي تستهدف دعم قطاع الحماية الاجتماعية، ونظراً لانتهاج سياسة الحذر التي سادت في سورية تجاه بعض المنظمات الدولية حتى بدايات الألفية الثالثة، كالبנק وصندوق النقد الدوليين، إضافة إلى العقوبات التي كانت تمنع معظم المنظمات غير التابعة للأمم المتحدة من العمل ضمن برامج تعاون مع سورية، فقد كان الشريك الأساسي للحكومة السورية في هذا المجال منظمات الأمم المتحدة، وكان التعاون مع هذه المنظمات يتم من خلال برامج تعاون قطرية لمدة خمس سنوات. وركزت هذه البرامج على محاور أساسية تغطي مجالات مثل النمو الاقتصادي والحد من الفقر وتعزيز الإدارة الرشيدة ومشاركة المواطنين وتطوير الأطر المؤسسية والإدارية والقانونية وحماية البيئة وتحسين إدارة الكوارث والصحة الإنجابية والسكان والتنمية والنوع الاجتماعي والسياسات المعنية بحقوق الطفل بالإضافة إلى برنامج التعليم الأساسي<sup>2</sup>.

وشهدت الفترة بين عامي 2006 و2010 آفاقاً جديدة للتعاون الدولي بالتزامن مع تنفيذ الخطة الخمسية العاشرة ودخول شركاء جدد للتنمية في سورية كالاتحاد الأوروبي والبنك الدولي ومنظمة العمل الدولية. وقد تم التوقيع على عدد من برامج التعاون التي تندرج تحت إطار الحماية الاجتماعية ومنها:

- اتفاقية تمويل لتقوية أنظمة الحماية الاجتماعية في سورية، بالتعاون مع الاتحاد الأوروبي،
- وثيقة البرنامج الوطني للعمل اللائق عام 2008، بالتعاون مع منظمة العمل الدولية.

يشير تحليل التوزيع القطاعي لمساعدات التنمية خلال الفترة بين 2002 و2008 إلى توجه معظمها إلى قطاعات الخدمات الاجتماعية والإنسانية، ونسبة بسيطة فقط ذهبت إلى القطاعات الاقتصادية. حيث حظيت هذه القطاعات بما نسبته 75% من إجمالي المساعدات بينما حظيت القطاعات الاقتصادية والإنتاجية على 25% منها.

2 - عن برامج التعاون القطري مع منظمات الأمم المتحدة: هيئة التخطيط والتعاون الدولي

وتدهورت ظروف المعيشة وتعرضت لنكسات كبيرة في مجالات الخدمات الصحية والتعليمية والسكن والكهرباء والمياه والوقود والاتصال، ودخل معظم السكان دائرة الفقر، بل تحول الكثير من الموارد البشرية والمادية إلى تمويل الاقتتال والعنف (المركز السوري لبحوث السياسات 2014).

لقد اهتزت المؤسسات الرسمية وغير الرسمية خلال الأزمة وصعدت قوى مجتمعية جديدة، وانتشر العنف على نطاق واسع، مما قاد إلى تغير حاد في القواعد التي تنظم الحياة الاجتماعية للأفراد والجماعات، وفي هذا الإطار تراجع دور الدولة في مجال الحماية الاجتماعية نتيجة لفقدان الأمن وتوسع القتال، وتأثر الإنسجام الاجتماعي إلى حد كبير بانتشار العصبية وثقافة الاستغلال وانحسار الثقة بالآخر. كما عانى النازحون واللاجئون من فقدان أمنهم الإنساني بحده الأدنى وتعرضوا إلى أشكال مختلفة من الإفقار والاستغلال وفقدان الاعتبار الإنساني.

لقد تعرض الاقتصاد إلى كارثة تاريخية ونجم عن الأزمة خسارة الاقتصاد لمعظم مقوماته الأساسية من بنى إنتاجية وتحتية، وتدهور رأس المال المادي والبشري وتضررت الموارد الطبيعية وانتشرت اقتصاديات العنف. نجم عن ذلك تراجع حاد في الإنتاج المحلي وغياب الأمن الغذائي وارتفاع الأسعار وتعاضم ظاهرة الاحتكار. وتأثرت بذلك الأسواق التي فقدت شبكتها التقليدية والقدرة على الوصول إليها وتم تسييس الحصول على السلع والخدمات الرئيسية في مناخ من عدم اليقين وغياب الاستقرار.

مع ضعف قدرة الدولة على تأمين الحماية الاجتماعية في ظل الحاجة الكبيرة لها لمعظم فئات المجتمع، اقتصرت إمكانيات الحماية الاجتماعية على العاملين في الدولة والتي استمرت في دفع رواتبهم وتأميناتهم، لكن القوة الشرائية تأكلت نتيجة الارتفاع القياسي في الأسعار. بالمقابل فقدت معظم الأسر المعتمدة على العمل في القطاع الخاص مصادر دخلها الرئيسية دون وجود بدائل أو شبكات حماية قادرة على تجنيبها العوز والحاجة. لقد تحولت سياسة الحكومة تجاه الحماية الاجتماعية إلى برامج طارئة لتلبية الاحتياجات الإنسانية الملحة.

في هذا الوقت توسعت الحماية الاجتماعية المستندة إلى المجتمع المدني والأهلي من خلال المساعدات والإعانات على أسس القرابة والمجتمعات المحلية والمجموعات المتضامنة في مواجهة الحاجات الناشئة نتيجة الأزمة، إلا أنها بقيت محدودة جداً وغير قادرة على مواجهة استحقاقات الأزمة. كما برز دور التحويلات الخارجية من المغتربين والمنظمات الدولية والدول في تقديم الدعم لفئات مختلفة من المجتمع، لكن الحاجات أكبر بكثير من المساهمات

تساهم الحكومة السورية بجزء من مخصصات البرامج والمشاريع التي يقدمها كل من برنامج الأمم المتحدة الإنمائي حيث شهدت الفترة بين عامي 2000 و2006 مساهمة حكومية بلغت 25% من المبلغ الإجمالي المخصص لمشاريع التعاون التي تم تنفيذها خلال هذه الفترة وارتفعت النسبة إلى 50% خلال الفترة بين عامي 2007 و2010. كما تساهم الحكومة السورية بنسبة 25% من نفقات برامج صندوق الأمم المتحدة للسكان الخاصة بالإمداد بخدمات الصحة الإنجابية مشيرين إلى أن عدداً من مساعدات التنمية لعدد من الدول المانحة كانت تتم عبر برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، كما ساهمت الحكومة السورية بتقديم مساهمات عينية لمعظم المشاريع المنفذة وخاصةً المشاريع الممولة من الاتحاد الأوروبي كمقرات العمل والتجهيزات.

لم تحقق مشاريع التعاون الدولي قبل الأزمة، بمعظمها، قيماً مضافة ملموسة لجهود الدولة السورية في مجال الحماية الاجتماعية، فمعظم مشاريع التعاون لم تستكمل نشاطاتها، وبما أن هذه البرامج كانت تركز إلى حد كبير على الدعم الفني مثل بناء القدرات وتقديم مجموعة من الدراسات التي من الممكن أن تشكل أوراقاً يُستند إليها لتطوير السياسات والاستهداف وتحسين الأدوات، إلا أنها لا تقدم خدمات ملموسة للشرائح المستهدفة من الحماية الاجتماعية، فقد واجهت مراحل التنفيذ العقبات المؤسسية ذاتها التي تعاني منها البرامج الحكومية.

تغيرت البنية الهيكلية للمساعدات الرسمية للتنمية منذ بداية الأزمة السورية حيث توقفت معظم المساعدات الإنمائية الرسمية من الدول المانحة، وقابل ذلك زيادة كبيرة في المساعدات الإنسانية التي شكلت أكثر من 95% من إجمالي المساعدات. وقد تجنبت العديد من المؤسسات الدولية المانحة التعامل مع الحكومة في ظل ظروف النزاع وحاولت التركيز على التعامل مباشرة مع مؤسسات من المجتمع المدني مباشرة إلا أن طبيعة النزاع عقدت إمكانية وصول المساعدات لمستحقيها.

## 5- الأزمة السورية والحماية الاجتماعية

تعتبر الأزمة في سورية من أكبر الكوارث الإنسانية منذ الحرب الثانية، حيث تحول الحراك المجتمعي الذي بدأ في عام 2011 إلى نزاع دام خلف حتى نهاية عام 2013 أكثر من 130 ألف قتيل وأكثر من 520 ألف شخص جريح وموقوف و6 ملايين نازح داخل البلاد و2.35 مليون لاجئ و1,54 مليون مهاجر غير لاجئ وتعرض المواطنون لكارثة عصفت بالحق في الحياة واحترام شخصية وكرامة الإنسان، واستنزفت معظم ثروات المجتمع والدولة المادية واللامادية، حيث دمرت الممتلكات وخسر الملايين فرص العمل،

المقدمة خاصة مع استمرار الأزمة وتعقدتها وتوسعها.

لقد ساهم إعادة تخصيص ما تبقى من موارد للقتال والمقاتلين في زيادة معاناة السوريين حيث تغذي الموارد النادرة في ظل الأزمة النزاع المسلح الذي يدمر ما تبقى من مواردهم المادية واللامادية ويقدم الحوافز لاستمرار العنف (المركز السوري لبحوث السياسات (2014).

## الفصل الثاني: أنظمة الحماية الاجتماعية في سورية

### أولاً- أنظمة وبرامج الضمان الاجتماعي في سورية

يُنظر إلى نظم الضمان الاجتماعي الوطنية على أنها أدوات فعالة لتوفير أمن الدخل وتجنب الفقر وانعدام المساواة والحد منها وتعزيز الاندماج الاجتماعي ، كما يعتبر الضمان الاجتماعي ضرورة اقتصادية، إذ أن الضمان المصمم تصميماً جيداً والمرتبب بسياسات أخرى يعزز الإنتاجية والقابلية للاستخدام ويدعم التنمية الاقتصادية. وفي أوقات الأزمة، يلعب دور مثبت اقتصادي واجتماعي وبالتالي فإنه يساهم في تخفيف الأثر الاقتصادي والاجتماعي للانكماش الاقتصادي، كما يساهم في تقوية القدرة على الصمود وتحقيق انتعاش أسرع نحو النمو التضميني<sup>3</sup>.

### 1- الحماية الاجتماعية في الدستور

يعتبر الدستور السوري المصدر الأعلى للتشريع في سورية، وقد تضمن دستور عام 1973 على مبادئ تضمنت قسماً كبيراً من مكونات الحماية الاجتماعية للمواطنين، وتضمنت مواده حقوقاً اجتماعية تكفلها الدولة كالمريض والعجز واليتم والصحة والتعليم وتكافؤ الفرص والعدالة الضريبية.

كما تضمن دستور عام 2012 فصلاً خاصاً بالمبادئ الاجتماعية لامست بعض موادها جوهر الحماية الاجتماعية، فقد ضمنت مواده التضامن والتكافل واحترام العدالة الاجتماعية، وحماية الطفولة والأمومة والشباب والمرأة، كما تتحمل الدولة أعباء الكوارث والأزمات وحالات الطوارئ والمريض والعجز واليتم والشيخوخة، وتوفر الصحة والتعليم والخدمات الأساسية، وتكفل الضمان الصحي والاجتماعي للعمال<sup>4</sup>.

عكست الكثير من القوانين والتشريعات هذه القضايا المتضمنة بالدستور لكن بطرق مجتزأة وغير متسقة، لتختص بعض التشريعات بالقضايا المتعلقة بالضمان الاجتماعي وغيرها

3- مؤتمر العمل الدولي الدورة 101 لعام 2102، أراضيات الحماية الاجتماعية من اجل العدالة الاجتماعية وعملة عادلة.

4 - راجع المواد من 19 إلى 25 والموادتين 29 و40 من دستور الجمهورية العربية السورية لعام

بالخدمات الاجتماعية وسوق العمل، وتشرف وزارة الشؤون الاجتماعية ووزارة العمل بشكل رئيسي على قطاع الضمان الاجتماعي.

### 2- الاتفاقيات الدولية التي انضمت إليها سورية

انضمت سورية إلى معظم الاتفاقيات الدولية المعنية بالحماية الاجتماعية، ونذكر منها:

I. اتفاقيات الأمم المتحدة الرئيسية السبع المعنية بحقوق الإنسان وهي:

- العهدان الدوليان الخاصان بالحقوق المدنية والسياسية، والحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية (1966).
- اتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز العنصري (1969).
- اتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة (2003).
- اتفاقية مناهضة التعذيب وغيره من ضروب المعاملة أو العقوبة القاسية أو للإنسانية أو المهينة (2004).
- اتفاقية حقوق الطفل (1993).

- اتفاقية حماية العمال المهاجرين وأفراد أسرهم (2005).

II. البروتوكول الاختياريان الملحقان باتفاقية حقوق الطفل بشأن اشتراك الأطفال في النزاعات المسلحة، وبيع الأطفال، واستغلال الأطفال في البغاء وفي المواد الإباحية (2003).

III. اتفاقيات منظمة العمل الدولية الثمان المعنية بحقوق الإنسان وهي:

- الاتفاقيتان (87) و(98) المعنيتان بحرية التجمع والمفاوضة الجماعية (1960، 1957 على التوالي).
- الاتفاقيتان (29) و(105) المعنيتان بالقضاء على السخرة والعمل الإجباري (1960، 1958 على التوالي).
- الاتفاقيتان (100) و(111) المعنيتان بالقضاء على التمييز في شغل الوظائف (1957، 1960 على التوالي).

- الاتفاقيتان (138) و(182) المعنيتان بمنع استخدام الأطفال والقاصرين (2001، 2003 على التوالي).

IV. إعلان قمة الألفية ، عام 2000، والتزامها بأهداف الإعلان الثمانية وغاياتها المختلفة.

سعت سوريا خلال العقد الأول من الألفية إلى تضمين بعض



المبادئ الأساسية المتعلقة بقضايا الحماية الاجتماعية المختلفة، لكن دون رؤية واضحة وسياسات متكاملة. وفي هذا الإطار تم اقرار تشريعات للضمان الصحي، والعمل والتأمين الاجتماعي، والتمويل الصغير والبالغ الصغر، كما كفل نص الدستور الكثير من القضايا التي تعتبر جوهر الحماية الاجتماعية واعتبرها كحقوق للمواطنين.

ثانياً - خصائص أنظمة الحماية الاجتماعية في سورية:

### 1- هيكلية الضمان الاجتماعي في سورية

يتألف الضمان الاجتماعي الذي تقوم به الدولة بشكل رئيسي من نوعين الأول يعنى بتقديم المساعدة الاجتماعية إلى فئات المجتمع دون اشتراكات والتي تتوزع بدورها إلى التحويلات العمومية التي تقدم لجميع أفراد المجتمع مثل دعم المشتقات النفطية والمواد الغذائية الأساسية، وتحويلات تستهدف الفقراء والمحرومين بطرق مشروطة أو غير مشروطة، أما النوع الثاني فيشمل البرامج المستندة إلى الاشتراكات ويتمثل بالتأمينات الاجتماعية ومعاشات التقاعد والتأمين الصحي وهي إجبارية أو اختيارية.

يأخذ الضمان الاجتماعي في سورية صيغاً مجتزأة من إطاره العام ومكوناته المتكاملة. ومعظم هذه المكونات تأسست في ظل الاقتصاد المخطط، الذي كانت تمارس فيه الدولة في سورية دور دولة الرفاه الاجتماعي، والذي اقتصر على تحقيق التوازن عند الحد الأدنى. وكما لم ينجح نموذج اقتصاد السوق الاجتماعي حديث العهد في تطوير أدوات حماية لشرائح الفقراء المتزايدة، بحيث تحميهم من الهزات الاقتصادية والأزمات الطبيعية والإنسانية، وبقي بعيداً عن توجيه السياسات الاجتماعية نحو العدالة الاجتماعية وربطها عضوياً مع السياسات الاقتصادية. وفيما يلي نستعرض أهم مكونات الضمان الاجتماعي في سورية:

**الضمان الاجتماعي دون اشتراكات: يتضمن المساعدات الاجتماعية المقدمة من الدولة، وتوزع إلى:**

**أ) مساعدات عمومية:**

وتتضمن دعم أسعار المواد الغذائية الأساسية والمياه والصرف الصحي وأسعار الطاقة، حيث تدعم الدولة السورية ضمن موازنتها العامة بعض المواد التموينية دعماً كاملاً بغض النظر عن الكميات المستهلكة كالحب، كما تدعم جزءاً من استهلاك الأسر من مادتي السكر والرز حيث يخصص لكل فرد من الأسرة كمية شهرية معينة بطريقة (البونات)، وهي عمومية التغطية وغير موجهة. وتدعم الدولة أيضاً أسعار الطاقة كالكهرباء التي يتم احتساب أسعارها وفقاً لشرائح تصاعديّة تراعي استهلاك الأسر

الفقيرة، والمحروقات التي على الرغم من ارتفاع أسعارها خلال السنوات الأخيرة ما تزال تقدم إلى المستهلكين بأسعار أقل من سعر التكلفة.

**ب) مساعدات استهدافية:**

- برامج توليد الدخل للفقراء (المشاريع الصغيرة والمتناهية الصغر): وهي برامج حديثة العهد في سورية، بدأ العمل بها مع مطلع الألفية الجديدة، وقد صدرت التشريعات الخاصة بها واتسع عدد المستفيدين منها، ولكن خدماتها لم تتطور على نحو كاف ولم يستفد منها قسم كبير من الفقراء، لعدم قدرتهم على توفير الضمانات المطلوبة. كانت تجربة برنامج الأمم المتحدة الإنمائي في جبل الحص (حلب)، الأولى من هذا النوع. وتتولى مديرية المرأة الريفية في وزارة الزراعة مهمة مساعدة النساء الفقيرات على تأسيس مشاريعهن الخاصة، وتتولى وزارة الشؤون الاجتماعية برنامج تمكين المرأة والحد من الفقر، كما أن جهات أهلية كالصندوق السوري لتنمية الريف فردوس، ومنظمات دولية كبرنامج الغذاء العالمي وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي ووكالة الآغا خان للتنمية وغيرها تعمل على تمويل المشروعات الصغيرة ومتناهية الصغر. وفي عام 2007 صدر القانون رقم 15، الذي يسمح بإنشاء مؤسسات للتمويل الصغير وينظم عملها تحت إشراف المصرف المركزي.

- التحويلات النقدية المباشرة والتي تستهدف الأسر الفقيرة: تعتبر التحويلات النقدية في سورية حديثة العهد حيث بدأت عام 2011 مع إحداث الصندوق الوطني للمعونة الاجتماعية، وتوزيعه للإعانات النقدية المباشرة ولمدة عام واحد، وعانت التجربة من أوجه قصور شابت عمل الصندوق تتعلق بأدوات وآليات العمل التي تم تبنيها لتحديد الفئات المستهدفة من الأسر الفقيرة، ومدى جدية ومقدرة الحكومة على الاستمرار بالإعانات على مكونات الصندوق. وبالتالي توقف العمل بمكون الإعانات النقدية للفقراء في عام 2012 على الرغم من اشتداد الحاجة إلى هذه الإعانات مع تضرر شرائح واسعة من السكان بسبب الأزمة الراهنة.

- عرفت سورية مكون الإعانات الغذائية الموجهة نحو الفقراء بشكل استثنائي مع بداية أزمة الجفاف التي تأثرت بها مناطق واسعة من سورية في عام 2008 وتعمق تأثيرها بشكل أساسي في محافظات المنطقة الشرقية والبادية السورية، حيث تدخلت الحكومة السورية وبالتعاون مع برنامج الأغذية العالمي لتخفيف أثر الأزمة على الأسر الفقيرة في تلك المنطقة

من خلال تقديم سلات غذائية لمساعدة السكان وتثبيتهم في مناطقهم منعاً لنزوحهم.

- تغطي التأمينات الاجتماعية في سورية إصابات العمل والشيخوخة والعجز والوفاة.

إلا أن التأمينات الاجتماعية لا تغطي مكونات هامة مثل تأمين وإعانات البطالة والتأمين الصحي، إضافة إلى ضعف تغطيتها في القطاع الخاص المنظم وغير المنظم.

### ب) التأمين الصحي:

اعتمدت سياسة الدولة تاريخياً على تقديم الخدمات الصحية العامة المجانية العمومية، وبدأت سياسات التحرير الاقتصادية بالتأثير على القطاع الصحي من خلال فرض الرسوم على بعض الخدمات الصحية العامة وطرح إصلاحات لقطاع الصحة بهدف التحول نحو التأمين الصحي على حساب الخدمة العمومية. وفي هذا الإطار سمح المرسوم التشريعي رقم 65 لعام 2009، للجهات العامة بإبرام عقود تأمين صحي للعاملين لديها، عوضاً عن الضمان الصحي الذي يوفره نظام التأمينات الاجتماعية. وبحسب الاتجاهات الحديثة للحماية الاجتماعية يعد التراجع عن الخدمة الصحية العمومية خطوة للوراء في تمكين الأفراد صحياً.

### 2- خدمات الرعاية الاجتماعية

#### الرعاية الصحية

يعاني القطاع الصحي من تشتت في الإشراف عليه وضعف التنسيق بين الوزارات المختلفة التي تشرف على قطاع الصحة مثل وزارة الصحة ووزارة التعليم العالي والدفاع والداخلية. ولا يتجاوز قيمة الإنفاق العام على الصحة 2% من الناتج المحلي مما جعل المواطن يتحمل العبء الأكبر من الإنفاق الصحي. يضاف إلى ذلك ضعف البيئة التشريعية والتنظيمية لقطاع الصحة من حيث التأمين الصحي والرقابة على الخدمات الصحية، ويظهر التحدي في التوزيع غير العادل للخدمات الصحية عبر المناطق والمحافظات. كما عانت كفاءة القطاع من اختلالات رئيسية حيث يلاحظ في العقد الأول للألفية عدم تحسن مؤشرات الأمراض المزمنة وبعض مؤشرات التغذية.

منذ بداية تنفيذ الخطة الخمسية العاشرة في العام 2006، بدأت المشافي الحكومية بالتحول إلى هيئات مستقلة إدارياً ومالياً وبدأت خدماتها العامة المجانية تتقلص وبدأت بالتحول إلى خدمات مأجورة، إلا أنها ما تزال مدعومة وتقدم خدماتها بأسعار أقل من مثيلاتها في القطاع الخاص. وبالتالي فإن دور القطاع العام الصحي المنصر للفقراء في سورية والذي كان لسنوات طويلة يحمل عنهم جزءاً من تكاليف المعيشة أصبح يتجه نحو التحول من قطاع اجتماعي إلى قطاع يحكم عمله مبدأ اقتصادي (استرداد التكلفة على أقل تقدير).

مما سبق يمكن الوقوف على عدد من سمات هيكلية الضمان الاجتماعي دون اشتراكات من قبل الدولة في سورية، مثل عدم اشتمالها على مكونات ضرورية من مكونات الضمان الاجتماعي كالأشغال العامة (العمل مقابل الغذاء أو النقود، وغيرها)، تعدد الجهات المعنية بالتنفيذ والإشراف وغياب التنسيق فيما بينها، تشتت مكوناتها وضعف النظر إليها على أنها متكاملة، ضعف أثرها على الفئات المستهدفة، وافتقارها لمعايير الاستهداف والتدخل، ارتفاع تكاليفها مما يؤثر على استدامة العمل والميل في السنوات الأخيرة إلى إجراءات ترشيد الدعم، بالإضافة إلى الفجوات الفنية وضعف الإمكانيات المؤسسية والإدارية.

### برامج الضمان الاجتماعي مقابل الاشتراكات:

#### أ) التأمينات الاجتماعية:

ينظم قانون التأمينات الاجتماعية رقم 92 لعام 1959 وتعديلاته، والذي مازال سارياً حتى الآن، نظام التأمين الذي يتمتع به العاملون بأجر في الاقتصاد الوطني (القطاع العام والخاص المنظم)، وتشمل بنوده إصابات العمل، والمرض وتعويض الشيخوخة. وحسب القانون هناك شرائح واسعة من العاملين وبعض القطاعات خارج نطاق تطبيق هذا القانون، مثل القطاع غير المنظم وكذلك المنشآت التي تضم أربعة عمال فما دون وهو يستثني من الشمول في أحكامه، العمال الذين يستخدمون في أعمال عرضية مؤقتة إلا في من يرد به نص خاص، وأفراد أسرة صاحب العمل الذين يعولهم فعلاً، وخدم المنازل ومن في حكمهم، والعمال الذين يستخدمون في الزراعة لدى القطاع الخاص والمشارك إلا من يرد فيهم نص خاص.

وتأخذ التأمينات الاجتماعية في سورية شكل نظام شبه تعاوني للتخفيف من حدة بعض المخاطر التي قد يتعرض لها العمال وتأمين مورد للدخل عند الشيخوخة، وتتميز بعدة خصائص:

- الإلزامية: لا يتوقف التشميل بالتأمينات الاجتماعية على موافقة واختيار العامل أو رب العمل بل هي وفقاً للقانون إجبارية.
- الإشراف المباشر للدولة: الجهة المعنية بالإدارة والمتابعة هي التأمينات الاجتماعية التابعة لوزارة العمل في سورية.
- مساهمة مشتركة بين العامل ورب العمل فكل منهما يتحمل جزءاً من الاشتراكات لكل نوع من أنواع التأمين.

عام 1968 أسس إنشاء الهيئات النقابية العمالية ودورها، في حين ينظم قانون التأمينات الاجتماعية رقم 92 لعام 1959 عملية الخروج من سوق العمل، وإصابات العمل وهو يشمل العاملين في الدولة والقطاع العام والعاملين في القطاع الخاص والتعاوني والمشارك.

### العمل اللائق

تعرف منظمة العمل الدولية العمل اللائق على أنه: «إمكانية حصول النساء والرجال على عمل لائق ومنتج، في ظروف من الحرية والمساواة والأمان والكرامة الإنسانية» (أنكر وآخرون 2002)، وقد وضعت الحكومة السورية بالتعاون مع منظمة العمل الدولية برنامجاً «البرنامج الوطني للعمل اللائق 2008-2010 عام 2008، والذي يهدف إلى «تطوير نهج متناسق وشامل ومتكامل للحد من العجز في العمل اللائق في سورية» وقد تضمن البرنامج إعادة النظر بالتشريعات الخاصة بالعمل وسوق العمل، تصميم برنامج وطني يأخذ بالاعتبار الاحتياجات الوطنية التنموية، ويهدف إلى المساهمة في تخفيف الفقر، وتحسين قدرة الشركاء الاجتماعيين لتنفيذ سياسات وتشريعات العمل، زيادة فرص العمل، وتعزيز الحماية الاجتماعية. لم يتم استكمال البرنامج بعد وهو ما يزال بحاجة إلى مجموعة من الإصلاحات المؤسسية والتنظيمية إضافة إلى تشاركية فعلية من قبل العاملين لتصميم السياسات والبرامج لتوفير شروط إيجاد العمل اللائق.

بشكل عام، فقد عانت أنظمة الحماية الاجتماعية على المستوى التشريعي من عدة تحديات رئيسية تتمثل في غياب الرؤية الواضحة على المستوى التنموي مما قاد إلى تناقض وتشتت في التشريعات وانحراف بعضها عن قضايا جوهرية مثل العدالة الاجتماعية، بالإضافة إلى غياب الحوار المجتمعي التشاركي للمعنيين بالتشريعات مما جعلها غير ممثلة للمصالح المجتمعية، وتقدم الكثير من التشريعات وعدم مواكبتها للتطور المجتمعي، إضافة إلى ضعف الآليات المؤسسية والإدارية المعنية بالتنفيذ مما سبب إنحراف التنفيذ عن النص التشريعي نتيجة عدم القدرة على التنفيذ أو وجود مجموعات نفوذ تجرّ المنفذ واقعياً لمصالحها (على سبيل المثال غياب الحق بالاضراب وضعف أداء النقابات). كما أدى ضعف آليات المساءلة وانتشار الفساد إلى فقدان القدرة على تصحيح الانحرافات مما أدى لتوسع الفجوة بين النص المشرع أو المخطط مع التنفيذ الفعلي. وفي ظل الأزمة الحالية اضمحلت سلطة القانون وأدى النزاع المسلح إلى انتهاكات إنسانية فادحة، مُضيعة الحد الأدنى من حقوق المواطنة وغدا معظم المجتمع السوري ضمن الفئات الهشة والمحرومة مما يجعل من الإطار التشريعي والمؤسسي الحالي غير قادر على مواجهة استحقاقات

الوضع ذاته ينطبق على خدمات الصحة الإنجابية مع وجود فوارق بعضها مجتمعي وثقافي، ناجم عن طبيعة أجزاء واسعة من المجتمع السوري التي تفضل خصوصية المنزل والعيادات الخاصة أكثر من المشافي العامة، وبعضها الآخر ناجم عن كفاءة القطاع الصحي من جهتي انتشاره الجغرافي ونوعية خدماته. حيث توضح مؤشرات المسح الصحي الأسري للعام 2009 ومسح الانفاق الصحي للعام 2010 إلى تركيز خدمات الصحة الإنجابية في القطاع الخاص. والجدير بالذكر أن تغطية خدمات الصحة الإنجابية توسعت في العقد الأول من الألفية بشكل ملحوظ.

### خدمات التعليم

تقدم خدمات التعليم مجاناً من قبل الدولة للتعليم ما قبل الجامعي وبأسعار رمزية للتعليم الجامعي، وبالرغم من البنية التحتية الواسعة الانتشار للتعليم إلا أن نوعية التعليم وارتباطها بحاجات سوق العمل بقيت مثار جدل، كما أن الإصلاحات في القطاع مع بداية العقد الأول من الألفية والتي تضمنت توسع دور القطاع الخاص وفرض رسوم على التعليم العام بخاصة الجامعي (مثل التعليم الموازي والتعليم المفتوح) زاد من تكاليف التعليم بالنسبة للأسر. ويعد عدم التوازن الإقليمي لمخرجات العملية التعليمية أحد أهم التحديات، حيث تزداد على سبيل المثال معدلات الأمية خاصة بين الإناث في المناطق الشمالية والشرقية من البلاد.

### خدمات المرافق العامة

تقدم خدمات مياه الشرب بأسعار أقل من سعر التكلفة ويتم احتساب القيمة وفقاً لأسعار تصاعدية وفق شرائح الاستهلاك، أما خدمات الصرف الصحي فهي مجانية. وتوسعت البنية التحتية لمياه الشرب والصرف الصحي على نحو كبير إلا أن مشاكل تتعلق بالنوعية تظهر مثل نوعية مياه الشرب في ريف دمشق وحلب.

### 3- سياسات سوق العمل

#### أنظمة العمل

ينظم سوق العمل في سورية قانونان، الأول: نظام العاملين الأساسي في الدولة رقم 50 لعام 2004 الذي يخضع له العاملون في الدولة والقطاع العام والقطاع المشترك، والثاني وهو قانون العمل رقم 17 لعام 2010 ويخضع له العاملون في القطاع الخاص والتعاوني وفي بعض الحالات القطاع المشترك، وإلى جانب هذين القانونين، هناك بعض الفئات المحدودة التي تخضع لأنظمة خاصة مثل قانون الموظفين الأساسي رقم 135 لعام 1945 وتعديلاته وقانون العلاقات الزراعية. ويضع قانون التنظيم النقابي العمالي رقم 84

## الفصل الثالث: واقع الحماية الاجتماعية في سورية

### أولاً- أداء أنظمة الضمان الاجتماعي

تستعرض الورقة أهم المؤشرات المتعلقة بمكونات أنظمة الحماية الاجتماعية بالمفهوم التقليدي:

#### 1- الضمان الاجتماعي دون اشتراكات

تتضمن المساعدات الاجتماعية المقدمة من قبل الدولة، التي تتوزع إلى:

#### مساعدات عمومية

احتلت مكونات الدعم حيزاً كبيراً من الإنفاق العام الذي يعتبر أهم مكونات نظام الحماية الاجتماعية في سورية، وهو من الأعلى في دول المنطقة كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي. ويرتكز على دعم المشتقات النفطية والكهرباء وبعض السلع الغذائية الرئيسية ويتسم بالعمومية. ويلاحظ من الجدول (1) ارتفاع نسبة الدعم من 13.1% من الناتج المحلي الإجمالي 2001 لتصل إلى 20.6 % عام 2008، وتراجعت إلى 14.1% عام 2010 بعد التحرير الجزئي لأسعار المازوت والفيول والكهرباء. وعلى الرغم من اتجاه الدولة إلى إعادة هيكلة الدعم وتخفيف أثره على الموازنة العامة للدولة، متأثرة بارتفاع أسعار حوامل الطاقة وتراجع الإنتاج النفطي بشكل تدريجي خلال العقد الأول من الألفية، إلا أنه بقي يشكل عبئاً كبيراً على الموازنة. ويتوزع الدعم في سورية بين دعم المستهلكين المتمثل في دعم المازوت والغاز المنزلي، والكهرباء والخبز والسكر والرز، ودعم المنتجين من خلال دعم المشتقات النفطية ودعم المؤسسات الاقتصادية العامة ودعم الإنتاج الزراعي للسلع الاستراتيجية مثل القمح والقطن والشوندر السكري.

الجدول 1: الدعم الحكومي للسلع والمؤسسات كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي (2001-2013)

2013	2012	2011	2010	2009	2008	2007	2006	2005	2004	2003	2002	2001	
14.6	18.2	22.0	14.1	13.5	20.6	17.5	16.4	10.5	12.9	12.2	11.9	13.1	الإجمالي
4.2	5.0	4.7	1.6	2.5	8.4	10.2	8.9	4.1	6.6	3.2	1.8	1.7	المازوت
0.2	0.5	0.9	0.6	0.5	0.6	0.1	0.6	0.7	0.8	0.9	1.0	1.0	الغاز
1.6	3.7	3.9	2.9	2.4	4.7	3.4	2.2	0.8	0.6	3.5	3.0	3.9	الفيول
6.0	9.4	9.8	5.4	5.8	14.1	14.1	12.3	5.8	8.4	8.0	6.1	6.7	إجمالي المشتقات
4.5	4.9	7.7	4.5	3.4	2.9	0.7	0.5	0.8	0.5	0.3	1.0	1.2	الكهرباء
2.7	2.4	2.6	2.2	2.2	1.4	1.7	1.8	2.0	2.1	2.6	3.1	3.4	الصندوق المعدل للأسعار (موازنة)

المصدر: هيئة التخطيط والتعاون الدولي 2013

كما ارتفعت فاتورة الدعم بالأسعار الجارية خلال الأزمة بشكل كبير في ظل غياب القدرة على إنتاج النفط محلياً وتآكل القوة الشرائية ليرة سورية، لكن قيمة فاتورة الدعم بالأسعار الثابتة لعام 2000 تراجعت من 207 مليار ليرة سورية في العام 2010 إلى 96 مليار ليرة سورية في العام 2013. وترافق التراجع في القيمة الحقيقية للدعم مع تزايد حاد في تفاوت توزيع الدعم على المناطق نتيجة النزاع المسلح الذي حرم مناطق كاملة من تلقي أي نوع من الدعم أو الخدمات العامة مع ما رافق ذلك من انتشار للنهب والتميز في تخصيص الموارد. بالمقابل تراجعت قدرة الأفراد والأسر على توفير مقومات العيش الأساسية نتيجة انهيار مصادر الدخل وازدياد معدلات الفقر لتصل إلى 75% من السكان ونزوح وهجرة حوالي 45% من السكان في سورية (المركز السوري لبحوث السياسات 2014).

## مساعدات استهدافية

### - المشاريع المولدة للدخل

إن حجم الطلب على خدمات ومنتجات التمويل متناهي الصغر في سورية لا يزال أكبر بكثير من إمكانية تغطيته، حيث أن صناعة التمويل المتناهي الصغر، التي لا تزال في بداياتها وبحاجة إلى إجراء تنوع في منتجاتها وخدماتها والتي هي الآن محدّدة في القروض كمنتج رئيسي لدى كافة مقدّمي خدمات التمويل المتناهي الصغر. ومما لا شك فيه أن التشريعات النازمة للتمويل المتناهي الصغر الصادر سيكون لها أثر واضح في تعزيز عملية التوسع في القطاع من خلال إنشاء مؤسسات تمويل متناهي الصغر قادرة على توظيف آليات أكثر ملاءمة للوصول إلى الاستمرارية التشغيلية والمؤسسية.

بلغ عدد العملاء الإجمالي لدى مؤسسات التمويل متناهي الصغر الخمس الرئيسية في سورية (باستثناء هيئة التشغيل وتنمية المشروعات - مكافحة البطالة سابقاً) حوالي 24 ألف عميل نشط. وبلغ إجمالي هذا العدد حوالي 49 ألف بعد إضافة قروض هيئة التشغيل وتنمية المشروعات<sup>5</sup>. بالرغم من أن هيئة التشغيل وتنمية المشروعات بدأت مع بداية الألفية تقديم خدمات التمويل المتناهي الصغر في سورية، غير أن الدعم التمويلي على القروض وعدم إمكانية توسعة نطاق التمويل أدى إلى التوقف عن عمليات الإقراض. والجدير بالذكر أنه وفقاً لنتائج الدراسات قبل الأزمة فإن هنالك 1.2 مليون من الأسر الفقيرة في سورية يمكنها الاستفادة من الخدمات المالية، وبالنظر إلى أعداد المستفيدين، فإن غالبية هذه الأسر لا تستفيد من خدمات التمويل المتناهي الصغر<sup>6</sup>.

في ظل الأزمة تراجعت إمكانيات التمويل أو نجاح واستدامة المشاريع المولدة للدخل مما أدى إلى تراجع الكثير من المؤسسات المتخصصة في التمويل الصغير والمتناهي الصغير، والتي عانى بعضها من عدم التسديد من قبل العملاء، كما تراجعت سلطة القانون وبالتالي عدم وجود ضمانات للقروض نتيجة ظروف الأزمة مما أضعف قدرتها على الاستمرار. والمفارقة أن الحاجة لهذا النوع من الإقراض تضاعفت خلال الأزمة المستمرة وبالتالي هناك حاجة لبدائل لتوفير الموارد للأسر حتى تتمكن من التكيف مع الحالة المعيشية الكارثية.

### - الدعم النقدي المباشر

5- حسب تقرير المجموعة الاستشارية لمساعدة الفقراء حول قطاع التمويل المتناهي الصغر في سورية - 2008.

6- حسب دراسة برنامج الأمم المتحدة الإنمائي والبنك الألماني للتنمية

يهدف الصندوق الوطني للمعونة الاجتماعية إلى حماية الأفراد والأسر المستهدفة ورعايتها من خلال تقديم معونات دورية أو طارئة وفق معايير تضمن الشفافية والمساءلة وتنسجم مع سياسات وخطط الدولة؛ وتعزيز تنمية رأس المال البشري والاستثمار فيه بناء على مبدأ المسؤولية المشتركة من خلال ربط المعونات المقدمة إلى الصندوق بالتزامات تنموية من قبل المستفيدين تتعلق بالصحة والتعليم وغيرها. بالإضافة إلى تمكين المستفيدين اقتصادياً واجتماعياً وصحياً وتعليمياً من خلال برامج ينفذها الصندوق أو مؤسسات وبرامج التمكين المختصة.

ولتحديد الفئات المستهدفة، طبق الصندوق طريقة مقارنة محددات الدخل، وبلغ عدد المستفيدين من معونات الصندوق حوالي 439 ألف أسرة ووصلت القيمة الإجمالية بدفعاتها الثلاثة إلى 11.3 مليار ليرة سورية صرف منها حوالي 9 مليارات ليرة سورية، إذ توقف الصندوق عن صرف المستحقات للأسر بأواخر 2011، نتيجة لعدم نجاح عمل المرحلة الأولى للصندوق في تحديد المستفيدين<sup>7</sup>، وتراجع قدرة الدولة على التمويل في ظل الأزمة، وصعوبة حصر المستحقين بعد زيادة أعدادهم بشكل غير مسبق. وخلال الأزمة تحول الصندوق إلى مهمة تقديم المساعدات الإغاثية في فروع المنتشرة في المحافظات، للمساهمة في تقديم الأعمال الإغاثية ضمن خطة الاستجابة للاحتياجات الإنسانية الموقعة مع منظمات الأمم المتحدة.

## 2- برامج الضمان الاجتماعي مقابل الاشتراكات:

تتضمن المساعدات الاجتماعية المقدمة من قبل الدولة، التي تتوزع إلى:

### التأمينات الاجتماعية

تشير بيانات التأمينات الاجتماعية إلى تطور نسبة العمال المشمولين بالتغطية من 23% عام 2001 إلى 33% عام 2010 (جدول 2)، وعلى الرغم من ازدياد نسبة التغطية فهي تبقى متواضعة، ويعزى ذلك إلى الانتشار الواسع للقطاع الخاص غير المنظم وتهرب القطاع الخاص المنظم من تشميل جزء كبير من عمالته بالتأمين. وتجدر الإشارة إلى أن المرحلة الثالثة من التأمين تشمل المنشآت التي يعمل فيها خمسة عمال فأكثر وهي الأكثر تشميلاً لعمالها في التأمين، أما المرحلة الرابعة تشمل أربعة عمال وما دون وهي أقل تشميلاً رغم أن مساهمة رب العمل المطلوبة هي 1% فقط من أجر العامل لتأمين الشيخوخة والعجز والوفاة مقارنة بمساهمة رب العمل في المرحلة الثالثة والتي تبلغ 14% من الأجر الشهري (دليل الاشتراكات التأمينية). ويذكر أن الدخل

7- بحسب دراسة تقييم فنية لأداء الصندوق عام 2012.

من المعاشات التقاعدية شكلت حوالي 4.6% من وسطي دخل الأسرة في سورية في عام 2009.

الجدول (2): تطور عدد ومعدل تغطية قوة العمل بالتأمينات الاجتماعية (2001-2010)

البيان	الوحدة	2001	2003	2005	2007	2010
قطاع عام	مشتغل	788847	979344	1100113	1201260	1251552
قطاع خاص	مشتغل	380157	426579	494512	529188	553234
إجمالي المرحلة 3	مشتغل	952827	1168802	1331066	1459473	1527256
إجمالي/المرحلة 3 و4	مشتغل	1169004	1405923	1594625	1730448	1804786
المشتغلون	مشتغل	4650066	4522288	4693497	4945978	4847898
قوة العمل	مشتغل أو متعطل	5187153	5093069	5106359	5400778	5442394
معدل تغطية المرحلة 3	%	18	23	26	27	28
معدل تغطية المرحلة 3 و4	%	23	28	31	32	33

المصدر: بيانات المؤسسة العامة للتأمينات الاجتماعية.

خلال الأزمة استمرت الحكومة، بالرغم من التراجع الحاد في الإيرادات، في تسديد الأجور للعاملين فيها والتأمينات لمستحقيها، مما وفر الحد الأدنى من الدخل للكثير من الأسر، لكن مع التراجع الحاد في أنشطة القطاع الخاص تأثر ملايين العاملين بفقدان عملهم أو جزء من دخولهم نتيجة الظروف التي نجمت عن الأزمة. كما فقدت الدخول المتأتية من التأمين قوتها الشرائية بشكل كبير من جهة وازدادت الاحتياجات نتيجة الإنهيار في الدخول والأضرار في الممتلكات والأفراد من جهة أخرى مما أدى لإفقار شرائح كبيرة من المجتمع. وتقطعت اشتراكات التأمين بالنسبة للكثيرين ممن فقدوا أعمالهم، مما سيؤثر على إمكانية استفادتهم من التأمينات الاجتماعية في المستقبل.

### التأمين الصحي

ما تزال أعداد المشمولين بالتأمين الصحي في سورية متواضعة بعد مرور أكثر من ثماني أعوام على بدء العمل بمشروع التأمين الصحي، حيث تشير البيانات المتوفرة عن تشميل حوالي 700 ألف مواطن سوري ضمن نطاق الخدمة، ومعظمهم من العاملين في القطاع العام الإداري، ويغيب بشكل كبير التأمين الصحي للعاملين في القطاع الخاص، لتفضيل أصحاب العمل تقديم الخدمات الصحية للعامل عند الإصابة وبشكل إفرادي.

وتأثر قطاع التأمين الصحي في سورية بشكل كبير خلال الأزمة الراهنة، وتجلّى ذلك في ارتفاع أسعار الدواء والخدمات الطبية وخروج قسم هام من مقدمي الخدمة الطبية من الشبكة الطبية نتيجة الظروف الخاصة التي ولدتها الأزمة. وتعتبر المؤسسة العامة السورية للتأمين هي الجهة الأكثر إستحواداً على التغطية بالتأمين الصحي، فقد بلغ عدد المشتركين في التأمين الصحي للقطاع الإداري فيها، حوالي 500 ألف موظف إداري عدا عن القطاع الاقتصادي والخاص في عام 2012، وبلغ حجم التأمين الصحي للمؤسسة أكثر من 85% من

## ثانياً - خدمات الرعاية الاجتماعية

شهد العقد الأول من الألفية الثالثة توسعاً أفقياً في مجال الخدمات المتعلقة بظروف السكن والصحة والتعليم من بنى تحتية واستثمار مادي، بالإضافة لفتح المجال للقطاع الخاص للاستثمار بشكل أوسع في هذه القطاعات. إلا أن نوعية الخدمات المقدمة لم تتحسن بنفس الاتجاه حيث بدأ التخلي التدريجي عن مجانية بعض الخدمات العامة دون إصلاح مؤسسي يرفع من كفاءة المؤسسات المقدمة للخدمة. أما في ظل الأزمة منذ عام 2011، فقد خسر المواطنون الكثير من مقومات الحد الأدنى من الخدمات الأساسية في ظل الدمار الواسع للبنية التحتية وخسارة فادحة لرأس المال البشري واستغلال حاجة السكان الماسة للخدمات العامة كأداة لتحقيق مكاسب من قبل أطراف النزاع المسلح.

## 1- خدمات الرعاية الصحية

يعد مستوى الإنفاق العام على الصحة في سورية، والذي يقدر بحوالي 60 دولار أمريكي للفرد، من أقل مستويات الإنفاق الحكومي على الصحة في المنطقة العربية. ويعاني القطاع الصحي من انخفاض الكفاءة الاقتصادية على جميع المستويات مسبباً إهدار واسع للموارد القليلة المتاحة للقطاع، بالإضافة إلى تدني الإنتاجية الفعلية للقوى البشرية على جميع مستويات القطاع. ويشكل ازدواج الممارسة في القطاعين العام والخاص بواسطة المهنيين الصحيين خصوصاً الأطباء، وضعف الرقابة على القطاع الخاص سببين رئيسيين في تدني جودة الخدمات الصحية الحكومية واستغلال القطاع الخاص للبنية التحتية الحكومية في تقديم خدماته المأجورة. وقد أدى ذلك ليس فقط لإهدار الموارد العامة المستثمرة في القطاع الصحي الحكومي، بل أيضاً إلى ضعف استثمارات القطاع الخاص في الصحة.

وقد توسع القطاع الصحي العام في العقد الأول للألفية الثالثة من الناحية الكمية إذ شهد عدد الخدمات الصحية المقدمة من قبل المؤسسات الصحية السورية تطوراً ملحوظاً حيث ارتفعت خدمات مؤسسات وزارة الصحة من 31 مليون خدمة عام 2000 إلى 56 مليون خدمة عام 2010، وتوسعت البنى التحتية الصحية، وشهدت متوسطات أعداد السكان للمركز الصحي والسرير في المشافي تطوراً ملحوظاً بين عامي 2001 و2010. كما ازدادت أعداد الكوادر البشرية الصحية المؤهلة والمدربة والتي تعد من أهم معايير كفاءة النظام الصحي، ويلاحظ التطور الملحوظ لمتوسطات أعداد السكان للطبيب والصيدلي خلال الفترة بين عامي 2001 و 2010، نتيجة لتوسع الاستيعاب في كليات الطب والصيدلة في

لكن مؤشرات الأثر التي تعكس كفاءة النظام الصحي الفعلية تظهر اختلالات مثل ارتفاع معدلات المصابين بأمراض مزمنة من 7.9% في عام 2001 إلى 10.3% في عام 2009، وارتفاع وفيات الأطفال دون الخامسة من 20.2 بالألف إلى 21.4 بالألف في 2001 و 2009 على التوالي، كذلك ارتفعت معدلات النحافة للأطفال دون الخامسة خلال نفس الفترة. بالمقابل تحسنت بعض المؤشرات مثل انخفاض معدل الوفيات العام من 4 بالألف عام 2000 إلى 3.7 بالألف عام 2010، كما انخفضت معدلات وفيات الأمهات من 65.4 إلى 52 وفاة لكل 100 ألف ولادة حية بين عام 2000 وعام 2011 على التوالي (المسح الصحي الأسري 2001 و2009).

أظهر استمرار النزاع المسلح في سورية فداحة التكلفة الكارثية لانهايار النظام الصحي بالنسبة لصحة السكان، ولاسيما صحة النساء والأطفال، والمرضى، والجرحى. هذا الانهيار يعكس مستوى العنف وتراجع قدرة النظام الصحي على مواجهة النتائج المأساوية للنزاع. فقد سجّلت حالات كثيرة لجوائح مثل الحصبة وأمراضاً مثل شلل الأطفال، والذي كان البلد قد قضى عليه قبل عقد من الزمن تقريباً. وقد ترافق ذلك مع خسارة كبيرة في البنية التحتية ورأس المال البشري في القطاع الصحي نتيجة القتل أو الإصابة أو الهجرة إلى خارج البلاد، في ظل تزايد الحاجة بشكل كبير للخدمات الصحية.

لقد تزايد دور المجتمع المدني في ظل الأزمة في تقديم الخدمات الصحية مع التراجع الحاد في الخدمات المقدمة من القطاعين العام والخاص، لكن هذه المبادرات لا تمتلك المقومات المؤسسية أو التمويلية لمقابلة الاحتياجات الكبرى التي نجمت عن الأزمة، بالإضافة إلى صعوبة العمل بفاعلية في ظل البيئة غير الآمنة حيث النزاع المسلح مستمر.

## 2- خدمات التعليم

شهد قطاع التعليم في سورية توسعاً كميّاً من حيث نشر الخدمات التعليمية بين المناطق والمحافظات السورية، وهذا ما يمكن الاستدلال عليه من خلال تطور أعداد المدارس والشعب الصفية خلال السنوات الماضية، إلا أن هذا التوسع لم يكن كافياً لمواجهة متطلبات الأعداد المتزايدة من الطلاب، الناجمة عن نمو سكاني مرتفع، وتحسين مؤشر الكفاية الداخلية للنظام التعليمي المتمثل بكثافة الشعبة الصفية التي بقيت ثابتة بين عامي 2000 و2010 عند حدود 27 طالب في الشعبة، إلا أن التطور في هذا المجال كان في تحسن متوسط عدد الطلاب للمعلم الذي انخفض

من 31 طالب للمعلم عام 2000 إلى 28 طالب للمعلم عام 2005 ثم إلى 17 طالب للمعلم عام 2011 (وزارة التربية 2012).

تختلف هذه المؤشرات من محافظة إلى أخرى وحتى على مستوى المحافظة حيث يلاحظ ارتفاع كثافة الشعبة في عام 2011 في المناطق الحضرية لمحافظة دمشق وريف دمشق وحمص لتصل تقريباً إلى 37 تلميذاً في الشعبة وتصل في بعض المدارس في مراكز المحافظات إلى 55 تلميذاً. وقد تنخفض هذه النسبة في ريف بعض المحافظات لتصل إلى 15 تلميذاً كما في ريف محافظتي اللاذقية والحسكة.

انعكس التحسن النسبي لمقومات التعليم من بنى تحتية وموارد بشرية وانتشارها في كافة المناطق إلى تحسن المؤشرات التعليمية. حيث ارتفع معدل الالتحاق بالتعليم الأساسي من 89% عام 2000 إلى 92% عام 2005 ثم إلى 98% عام 2011، وشهد معدل التسرب من التعليم الأساسي انخفاضاً جوهرياً من 12% عام 2000 إلى 3.8% عام 2005 ثم إلى 3.3% عام 2011.

تخفي المتوسطات على المستوى العام التفاوت الموجود على المستويات الجغرافية حيث تتفاوت نسب التسرب بين المحافظات بشكل كبير فقد وصلت في بعضها إلى أقل من 1% (السويداء وطرطوس) وارتفع في بعضها إلى 6% (محافظات المنطقتين الشمالية والشرقية).

شهدت مؤشرات التعليم الثانوي تطوراً خلال الفترة بين عامي 2000 و2005 حيث شهدت الكثافة الصفية تحسناً من 32 طالب في الشعبة إلى 27 طالب في التعليم العام، كما شهد متوسط عدد الطلاب للمدرس تحسناً من 14 طالب للمدرس إلى 9 طلاب خلال نفس الفترة. إلا أن الفترة 2005-2011 شهدت ركوداً في هذا المجال، وانعكس هذا الواقع على مؤشرات المرحلة الثانوية حيث تحسن مؤشر الالتحاق بالتعليم الثانوي من 28% إلى 34% بين عامي 2000 و2005 وحافظ الالتحاق بالتعليم الثانوي على نفس معدل حتى عام 2011.

أما بالنسبة لمؤشرات النوع الاجتماعي فقد شهدت نسبة الإناث إلى الذكور تحسناً في مرحلتي التعليم الأساسي والثانوي من 77% عام 2000 إلى 86% عام 2005 وإلى 93.6% عام 2011 للتعليم الأساسي، ومن 86% إلى 94% إلى 102% في التعليم الثانوي خلال نفس الأعوام.

أما بالنسبة للتعليم العالي فقد شهد تطوراً ملحوظاً بارتفاع معدلات الالتحاق بالتعليم من 10.5% إلى 28.8% بين عامي 2000 و2010، وعلى الرغم من دخول الجامعات الخاصة منذ العام 2005 إلا أن مساهمتها في رفع معدلات الالتحاق ما تزال متواضعة وثابتة عند حدود 1% خلال الفترة بين عامي 2005 و2010 (الجدول (3)).

الجدول (3): معدلات الالتحاق بالتعليم العالي

الأعوام	2000	2001	2002	2005	2006	2007	2008	2010
الجامعات الحكومية	10.50	10.80	10.80	11	13.50	15.70	16.11	20.80
التعليم المفتوح	-	1	2	5	5	5.30	5.70	7
الجامعات الخاصة	-	-	-	1	1	1	1	1
الإجمالي	10.50	11.80	13	17	19.50	22	23	28.80

المصدر: بيانات وزارة التعليم العالي

لكن الخلل الأساسي في النظام التعليمي، قبل الأزمة، يتركز في نوعية وجود التعليم حيث يشير تقرير التنافسية الوطني الأول (2008) إلى أنها نقطة ضعف شديدة ولها أثر سلبي على التنافسية في الأجل البعيد، يضاف إلى ذلك تعثر البرامج المتبناة في مجال البحث العلمي



والإبتكار خلال العقد الأول من الألفية. كما ارتفعت تكاليف التعليم على الأسر بسبب توسع الاعتماد على التعليم الخاص.

أدت الأزمة السورية إلى تغيرات كبيرة على مسارات التنمية الاقتصادية والاجتماعية ولتؤثر بشكل متسارع على كافة مؤشرات التنمية ومنها المؤشرات التعليمية، وذلك لتأثر البنية التحتية والمؤسسية والبشرية في الأزمة بشكل مباشر من حيث تضرر المدارس نتيجة للنزاع المسلح ونزوح الأسر خارج مناطق تواجدها وغياب البيئة الآمنة، مما قاد عدم تمكن التلاميذ من متابعة التعليم، إضافةً إلى تأثير الكادر التدريسي بشكل مباشر جراء الأزمة. وبالتالي فقد انخفضت نسبة الالتحاق الصافي في التعليم الأساسي من 98.4% عام 2011 إلى 70% عام 2013<sup>8</sup>، وهذا الانخفاض كان لدى كل من الذكور والإناث حيث انخفضت هذه النسبة لدى الذكور من 98.2% إلى 71.6% بين عامي 2011 و2013 والانخفاض الأكبر كان لدى الإناث حيث انخفضت النسبة من 97.7% إلى 68.2% خلال نفس الفترة<sup>9</sup>. لقد فقد الجيل الصاعد حقه في التعليم مما سيؤثر على مستقبله ومستقبل البلاد طويلاً.

كما أن طبيعة النزاع، الذي يتسم بالعنف المسلح واتساع رقعته الجغرافية، أدت إلى إضعاف قدرة المجتمعات المحلية في المحافظة على الحدود الدنيا الممكنة للمدارس لتكون بمثابة مناطق آمنة للأطفال ليواصلوا تعلمهم وتطورهم. فسلامة الأطفال وتطورهم، في العديد من المناطق، معرضان للخطر جراء نقص التغذية، والتعليم، وفرص التواصل مع أقرانهم. والأسوأ من ذلك، هو تعرض الأطفال في أنحاء البلاد، إلى العنف و/أو التجنيد في الأنشطة المرتبطة بالنزاع المسلح (المركز السوري لبحوث السياسات 2014).

وثمة مبادرات أهلية عديدة لمواصلة التعليم والنشاطات التعليمية تجري في المناطق التي توقف فيها التعليم الرسمي. وتحاول بعض المبادرات المحافظة على تدريس منهاج التعليم الرسمي من خلال المعلمين والمعلمات والناشطين المجتمعيين في تلك المناطق، في حين تواجه مبادرات أخرى ظروفًا تتسم بالتحدي أثناء ممارسة النشاطات التعليمية أو تقديم الدعم النفسي الاجتماعي للأطفال (المركز السوري لبحوث السياسات 2014).

### 3- خدمات المرافق العامة

ارتفعت نسبة الأسر المستفيدة من مياه الشرب المحسنة التي تقدم بأسعار دون أسعار التكلفة من 83% عام 2001 إلى 90% عام 2009 (المسح الصحي الأسري 2009). ويعود الارتفاع إلى

8 - بيانات وزارة التربية بناءً على استخدام تقدير نمطي للسكان دون احتساب السكان في سن التعليم الموجودين خارج سورية.

9- بيانات وزارة التربية في سورية للعام الدراسي 2012-2013.

الإجراءات الحكومية في مد شبكات المياه على كامل المناطق الجغرافية، حيث ارتفعت نسبة الأسر التي تستعمل الشبكة العامة كمصدر لمياه الشرب من 82% إلى 86% خلال نفس الفترة. إلا أن نصيب الفرد من المياه انخفض من 101 متر مكعب عام 2001 إلى 72 متر مكعب سنوياً عام 2011، نتيجة التراجع الذي تواجهه سورية من حيث شح المياه المترافق مع الزيادة السكانية. لكن قطاع مياه الشرب يعاني من ضعف الكفاءة المؤسسية التي أدت إلى ارتفاع معدلات الهدر وتردي نوعية المياه عبر الشبكات العامة في مناطق مثل ريف دمشق.

تضرر قطاع مياه الشرب جراء الأزمة تضرراً مزدوجاً تمثل وجهه الأول في الجانب الكمي من خلال انخفاض في نسبة السكان المستفيدين من مياه الشرب الآمنة وانخفاض في نصيب الفرد من 72 متر مكعب للفرد عام 2011 إلى حوالي 58 متر مكعب في عام 2013، متأثراً بتضرر البنى التحتية للقطاع من شبكات ومحطات ، وانخفاض في استثمارات القطاع، وضغط في بعض المناطق نتيجة النزوح. بينما تمثل الجانب الثاني بانخفاض في نوعية مياه الشرب ومدى صلاحيتها للاستهلاك نتيجةً لتلوث المياه التي انعكست بدورها على شكل ارتفاع في نسب الأمراض الناجمة عن هذا التلوث كالاسهالات والتهاب الكبد.

بالنسبة للصرف الصحي فقد ارتفعت نسبة الأسر المزودة بشبكة صرف صحي في الحضر من 88% عام 2001 إلى 98% عام 2009. بينما تنخفض في الريف إلى حدود 67% وفي المناطق النائية إلى حدود 33%. حيث يتم الاعتماد في هذه المناطق على الحفر الفنية بدلاً من الشبكة العامة. ومن الجدير بالذكر أن مستويات معالجة مخلفات الصرف الصحي لم تشهد تحسناً موازياً.

أثرت الأزمة السورية على قطاع الصرف الصحي بشكل مباشر من حيث تضرر شبكات الصرف الصحي في مناطق النزاع المسلح بشكل كامل أو جزئي، وخاصةً في محافظات ريف دمشق وحمص وحلب، حيث تعرضت أجزاء واسعة إلى عمليات دمار واسع. وبالتالي فإن عملية إعادة تأهيل وإصلاح هذه الشبكة سوف يتطلب تأهيلاً كاملاً، إضافةً إلى توقف معظم المشاريع حيث أن الصرف الصحي ومحطات المعالجة لم يعد أولوية سورية في ظل الأزمة التي امتازت بانخفاض في موارد الموازنة العامة للدولة، وعدم المقدرة على الوصول إلى أماكن كثيرة في الريف السوري لتنفيذ مشاريع الصرف الصحي فيها.

### ثالثاً- سياسات سوق العمل

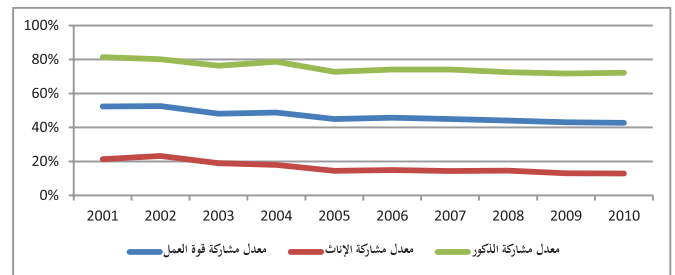
#### 1- سوق العمل

تشير بيانات سوق العمل في سورية إلى أن تباطؤ نمو قوة العمل

مقارنة مع الزيادة في عدد السكان في سورية، إذ انخفضت نسبة المشاركة في قوة العمل بين عامي 2001 و2010 بينما ازداد أعداد من هم خارج قوة العمل بشكل كبير خلال الفترة ذاتها. يشير الشكل (2) إلى انخفاض نسبة المشاركة في قوة العمل من 52% في عام 2001 إلى 42.7% في عام 2010، وانخفاض معدل المشاركة لدى الإناث بشكل كبير من 21% عام 2001 إلى 12.9% في عام 2010، أما بالنسبة لنسبة مشاركة الذكور فقد انخفضت أيضاً من 81% إلى 72.2% خلال الفترة ذاتها.

إن تراجع معدلات مشاركة قوة العمل في سورية في العقد الأخير 2001-2010، يناقض الفرضيات التنموية والسكانية التي تشير إلى وجوب زيادة معدلات المشاركة في قوة العمل خاصة بالنسبة للإناث مع النمو الاقتصادي. لقد أدى ضعف نمو قوة العمل خلال العقد الأخير إلى ثبات معدلات البطالة دون خلق فرص عمل حقيقية وكافية للاقتصاد الوطني لذا فإن التحليل بناء على معدلات البطالة دون النظر إلى معدلات التشغيل وتراجع المشاركة في قوة العمل يكون تحليلاً مضللاً. وقد انخفض معدل البطالة من 10.3% عام 2001 إلى 8.6% عام 2010، كما انخفض معدل بطالة بين الذكور من 7% إلى 6%، بينما حافظ معدل البطالة بين الإناث على نفس القيمة تقريباً التي سجلها عام 2001 والتي قدرت بحوالي 22%. لكن لو حافظ معدل مشاركة قوة العمل على نسبته في العام 2001 في عام 2009 لكان معدل البطالة سيبلغ 24.4% مقارنة مع 8.1% من البيانات الفعلية في العام 2009 (نصر وآخرون 2011). إن عدم التعامل مع هذه الفئة من السكان التي لم تلتحق بقوة العمل وحرمت من المشاركة الاقتصادية يربط نتائج خطيرة على التنمية المستدامة من النواحي الاقتصادية والاجتماعية والسياسية.

الشكل (2): معدل المشاركة في قوة العمل حسب الجنس (2001 - 2010)



المصدر: مسوح قوة العمل المكتب المركزي للإحصاء و حسابات الباحثين

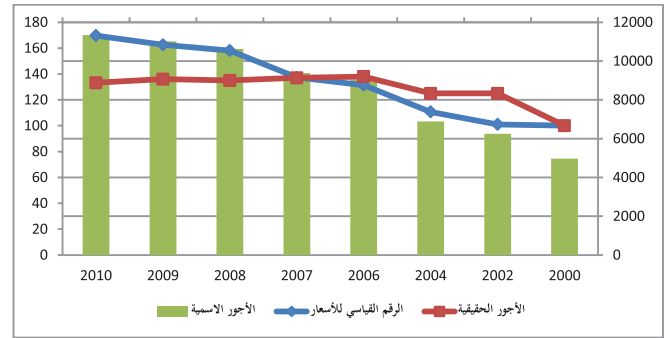
أما بالنسبة للمشتغلين حسب النشاط الاقتصادي فقد شهد قطاع الزراعة، أحد القطاعات الرئيسية للتشغيل في سورية، انخفاضاً حاداً في أعداد العاملين خلال الفترة 2001 وحتى 2010، إذ انخفضت مساهمة المشتغلين في القطاع الزراعي في إجمالي المشتغلين من 30% إلى 14%. لم يكن الجفاف المستمر السبب الوحيد وراء هذا الانخفاض، ذلك أن الانخفاض في أعداد المشتغلين في الزراعة بدأ قبل الجفاف عام 2008. بالمقابل ازدادت نسبة المشتغلين خلال هذه الفترة في قطاعات: الخدمات (23% إلى 25%)، البناء (12% إلى 16%)، الصناعات التحويلية (13% إلى 15%)، التجارة (14% إلى 18%)، النقل (5% إلى 8%)، والعقارات (2% إلى 3%). إلا أن التراجع في الزراعة أدى لخروج بعض العاملين وخاصة الإناث من سوق العمل حيث الكثير منهم لا يستطيعون الانضمام لقطاعات أخرى نتيجة طبيعة تأهيلهم والظروف الاجتماعية السائدة.

وقد حافظ القطاع العام على حصته من المشتغلين فقد بلغت وسطياً 27.1% من إجمالي عدد المشتغلين بين عامي 2001 و2010، وبالمقابل ارتفعت مساهمة القطاع الخاص المنظم في التشغيل من 34.3% إلى 43.2%، بينما انخفضت مساهمة القطاع الخاص غير المنظم من 38.9% إلى 29.7%.

في هذا الإطار وعلى الرغم من ارتفاع مساهمة القطاع الخاص في تكوين الناتج المحلي الإجمالي من (58.5%) إلى (64.7%) بين عامي 2001 و2010 إلا أن مساهمته في التشغيل انخفضت بشكل طفيف من (73.2%) إلى (72.9%) وانخفضت مساهمته في تشغيل الإناث من (63.2%) إلى (43.5%) وهذا يعطي تفسيراً واضحاً لانخفاض مساهمة المرأة في النشاط الاقتصادي في ضوء محدودية قدرة القطاع العام على خلق فرص العمل، حيث حافظ هذا القطاع على نفس النسبة الإجمالية في التشغيل وارتفعت فيه نسبة الإناث المشتغلات من (36%) إلى (56%) نظراً لظروف العمل والأجر المتساوي والمزايا التي يوفرها لعمل المرأة، ومساواتها في الحقوق والحماية لعملها (مثل وسطي الأجر الشهري البالغ في القطاع العام 13029 بينما ينخفض في القطاع الخاص إلى 7466 ليرة سورية).

خلال الفترة 2001 - 2010، كانت زيادة الأجور الاسمية ملحوظة لكلا الجنسين، وانخفضت نسبة الأشخاص الذين يحصلون على أجور 4000 ليرة سورية أو أقل من 27% إلى حوالي 4% خلال هذه الفترة، بينما ازدادت نسبة السكان ذوي الأجور 14000 ليرة سورية فما فوق من 1% إلى 28% خلال نفس الفترة. مع ذلك هذه الزيادة لم تتحقق إلا في الأجور الاسمية في حين اقتصر تزايد الأجور الحقيقية على الفترة الممتدة من 2001 حتى 2006 ثم بدأت بالتناقص حتى عام 2010 الشكل (3).

الشكل (3) : تطور متوسط الأجور الشهرية الاسمية ودليل الأجور الحقيقية (2001 - 2010)



المصدر : المكتب المركزي للإحصاء حسابات الباحثين

بشكل عام، اتسم النمو الاقتصادي في الفترة بين 2001 و2010 بأنه غير مناصر للتشغيل حيث بلغت مرونة التشغيل بالنسبة للناتج وسطياً 0.15 وهي نسبة ضعيفة جداً، متأثراً بالتراجع الحاد في فرص العمل في الزراعة وتركز النمو في قطاعات غير كثيفة العمالة. وتدل المؤشرات السابقة على تدهور في ظروف العمل من حيث تراجع المشاركة في قوة العمل وتضاؤل فرص العمل الجديدة وزيادة موسمية العمل وتدني الأجور الحقيقية، بينما ازداد العمل في القطاع الخاص المنظم على حساب غير المنظم إلا أن مؤشرات التأمينات الاجتماعية تشير ضعف التغطية لكلا القطاعين لجهة حماية العمال وضمان حقوقهم، ويضاف إلى ذلك زيادة التفاوت بين الذكور والإناث في مجال التشغيل والمشاركة في قوة العمل.

لقد أثرت الأزمة السورية بشكل كارثي على سوق العمل، ولم يقتصر تأثيرها على ضعف خلق فرص عمل جديدة بل تعادها لخسارة فرص عمل كانت قائمة قبل الأزمة وخاصة في القطاع الخاص، وتدهور الأجور الحقيقية وغياب البيئة الآمنة للعمل بما في ذلك خسارة حياة الكثير من العاملين على رأس عملهم. حيث تشير نتائج مسح سوق العمل لعام 2011 أن معدل التشغيل انخفض من 39% عام 2010 إلى 36.1% عام 2011، هذا الانخفاض كان محصوراً في القطاع الخاص، وخاصة في مجالات الزراعة والنقل والصناعات التحويلية، بينما ارتفع عدد المشتغلين في القطاع العام بمقدار 10%، وتشير النتائج أيضاً إلى ارتفاع معدل البطالة من 8.6% إلى 14.9% بين 2010 و2011. وما تزال بطالة الإناث المرتفعة سمة أساسية من سمات سوق العمل في سورية، فقد ارتفعت نسبة الإناث المتعطلات من إجمالي العاطلين عن العمل من 39% عام 2010 إلى 42% عام 2011. وارتفعت نسبة المتعطلين الشباب للفئة العمرية (15-29) من إجمالي المتعطلين

من 20% إلى 30%. ومع استمرار النزاع المسلح ارتفعت معدلات فقدان فرص العمل ووصل معدل البطالة حتى نهاية عام 2013 إلى 54.3%، أي بطالة 3.39 مليون شخص، منهم 2.67 مليون فقدوا عملهم خلال الأزمة (المركز السوري لبحوث السياسات 2014).

## 2- العمل اللائق

يمكن التعرف على مدى توفر ظروف العمل اللائق في سورية، بالاعتماد على البيانات الإحصائية الصادرة عن منظمة العمل الدولية إضافة إلى البيانات الوطنية المنشورة من قبل المكتب المركزي للإحصاء. وتبين مؤشرات سوق العمل إلى تراجع في معدلات المشاركة في قوة العمل خلال العقد الأول من الألفية وخاصة بالنسبة للإناث، وكذلك الأمر بالنسبة لمعدلات التشغيل، مما يدل على التراجع النسبي في فرص العمل حيث ينتفي الخيار بين العمل اللائق وغير اللائق.

وتظهر البيانات المشاركة الضعيفة في سوق العمل وارتفاع معدلات البطالة لدى الإناث. ومن حيث الأجور، ففي حين أنها تتقارب بين الذكور والإناث في القطاع الحكومي، فإنها تتفاوت بشكل كبير في القطاع الخاص حيث تبلغ نسبة وسطي أجور الإناث إلى الذكور في القطاع الخاص المنظم 69% بينما تصل إلى 50% في القطاع الخاص غير المنظم حسب بيانات مسح قوة العمل للعام 2010.

وفي عام 2010، وكمؤشر عن العمل غير المقبول، فإن نسبة تشغيل الأطفال بين 5-14 سنة وصلت إلى حوالي 4%. أما ضعف استقرار العمل يظهر في أن 20% من المشتغلين يعملون بشكل متقطع أو مؤقت و9.3% منهم بشكل موسمي. وبالنسبة لبيئة العمل، فبلغ معدل إصابات العمل المميتة 0.06% كما وصلت التغطية التأمينية للإصابات المهنية إلى 33%. وفي إطار العمل اللائق، تشير البيانات إلى أن 58.7% من المشتغلين يعملون أكثر من 40 ساعة في الأسبوع، بينما تبلغ نسبة من يعملون أقل من 25 ساعة في الأسبوع 1.3%. إضافة إلى ذلك، فإن الإطار التشريعي والإداري لا يسمح للمشتغلين بفتح حوار اجتماعي فعلي وبالتالي تمنع الإضرابات والمفاوضات الجماعية للأجور.

في ظل الأزمة تدهورت مقومات العمل اللائق بكافة جوانبها من حيث تراجع المشاركة في قوة العمل وغياب بيئة العمل الآمنة وظروف العمل الصعبة وتراجع الدخل من العمل وتدهور الأجور الحقيقية وازدياد نسبة العاملين في الأعمال القتالية وغير الشرعية، واستغلال الأطفال وانتفاء الحوار المجتمعي حول حقوق العاملين وانتشار التمييز والإقصاء.

## 1- التحديات المؤسسية

- غياب فكرة العدالة الاجتماعية عن السياسات الاجتماعية بشكل عام وعن الحماية بشكل خاص، في ظل نموذج تنموي غير محدد المعالم يركز على تنمية متوازنة عند الحد الأدنى، تهتم بالتوسع الكمي في الخدمات العامة والدعم دون تطوير مؤسسات تضمينية وفعالة ومساءلة. ازداد تعقيد وضع الحماية في ظل إصلاحات أخذت بمعظمها شكل سياسات تحرير اقتصادي تقليدية غاب عنها الاهتمام بتمكين الإنسان وتوسيع خياراته، وشهدت تراجعاً في الخدمات الاجتماعية العمومية. مما زاد من حالة التهميش والإقصاء لشرائح مجتمعية واسعة، ولم يحاكي تطلعات الفئات الشابة الراغبة بمجتمع أكثر إنتاجاً وتفاعلاً وعدالة.

- لم تتبنَ أنظمة الحماية الاجتماعية الجانب اللامادي من احترام شخصية الإنسان وحقوق المواطنة مما جعل الآثار السلبية تتراكم مؤثرة سلباً على كل من الانسجام الاجتماعي ورأس المال الثقافي والإبداع الفكري وبالتالي على عملية التنمية التضمينية.

- غياب رؤية متكاملة للحماية الاجتماعية، وعدم الترابط بين مكوناتها، فعلى الرغم من احتوائها على سياسات محددة للتوسع الأفقي والتكثيف العمودي، فإن الخطط الخمسية السورية ما تزال بعيدة عن تحديد صورة مستقبلية للحماية الاجتماعية ولدورها في الاقتصاد والمجتمع السوري. وهذه المشكلة تنعكس على المقدرة في تحديد متطلبات تنمية الحماية الاجتماعية.

- ضعف التشاركية في تصميم وتنفيذ نظم الحماية الاجتماعية، وانعكس ذلك في ضعف دور النقابات والفئات الفقيرة والمهمشة في الدفاع عن حقوقها.

- التركيز على دور الدولة وتجاهل الدور الكبير لمؤسسات المجتمع المدني والعلاقات الأسرية في توفير أرضية الحماية الاجتماعية للمواطنين.

- عدم وجود جهة واحدة معنية بتنسيق القطاع والإشراف على مكوناته، وضعف التنسيق بين الجهات المعنية بتنفيذ مكونات الحماية الاجتماعية. افتقار نظم الحماية الاجتماعية إلى وسائل الرصد وتقييم الأداء، وبالتالي غياب المقدرة على تحديد الأولويات، والمساءلة. ويضاف إلى ذلك ضعف التغطية بمعظم مكونات الحماية الاجتماعية، وتراجعها في

- تضاعف عجز المؤسسات في ظل الأزمة التي تدمر الكثير من مرتكزات التنمية في سورية، الاقتصادية والاجتماعية والسياسية والثقافية. وترافقت زيادة الحاجة إلى المتطلبات الإنسانية المتزايدة للمواطنين مع تدهور القدرة على تقديم الخدمات الأساسية. بل تحول جزء كبير من الموارد إلى تفعيل واستدامة العنف الذي يعمرق معاناة السوريين.

- إشكالية توفير الموارد المالية اللازمة لتغطية أوجه الحماية الاجتماعية تعد من أهم المشكلات التي يعاني منها القطاع في سورية، فعلى سبيل المثال يشكل الدعم تحدياً للموازنة العامة للدولة، وما تزال التأمينات الاجتماعية تعاني من عجز تمويلي، وتضاعفت هذه التحديات التمويلية في ظل الأزمة.

## 2- تحديات الأدوار

- لقد أدى ضعف المؤسسات وعدم تشكل عقد اجتماعي قائم على تشاركية فعلية بين شرائح المجتمع ويستهدف الرفاه والعدالة إلى تراجع كبير في قدرة المجتمع المدني والأهلي على المشاركة في أنظمة الحماية الاجتماعية بشكل فعال. وانحصر دور المجتمع المدني في مبادرات غير رسمية في مجال الحماية الاجتماعية ومن أهم التحديات التي واجهها:

- ضعف البيئة التشريعية التي من خلالها يمارس المجتمع المدني دوره التنموي، فقانون الجمعيات والمؤسسات الأهلية، الصادر عام 1958 ما يزال هو الناظم الأساسي لعمل المجتمع المدني. في ظل مناخ من التضييق على الحريات العامة وضعف المساءلة العادلة.

- تضييق الأجهزة التنفيذية الحكومية على استقلالية العمل المدني وحرية في أداء مهامه وفقاً لأهدافه المتوافقة مع التوجهات العامة للدولة.

- ضعف الطابع المؤسسي لتلك الجمعيات وغلبة مفاهيم العمل التقليدي القائم على ردود الفعل. وضعف التنسيق بين الجمعيات المتماثلة الأهداف وغياب التشبيك والربط بينها.

- غلبة ثقافة الإعالة والإحسان في العمل المدني والأهلي على مفهوم التنمية والتطوير، انطلاقاً من الثواب والجزاء، والعادة والتقليد، بغض النظر عن المردودية والفاعلية.

- قصور عملية المساءلة والرقابة الداخلية للجمعيات من قبل أعضائها وما ينتج عن غياب الشفافية والموضوعية في

عمليات الاختيار والتمثيل. بالإضافة إلى غياب التخصص في أجهزة القضاء للنظر في قضايا الجمعيات والمؤسسات الأهلية واختصار إجراءات حسمها.

الاقتصادية والاجتماعية، وانعكس هذا الضرر على شرائح واسعة من السوريين، تبتد أشكاله من منظور الحماية الإنسانية بعدة أوجه:

- فقدان الأمن الإنساني: فالنزاع المسلح نشر الخوف والحاجة على نطاق واسع في ظل غياب الأمن والتعرض لمخاطر القتل والخطف والتعذيب والاستغلال وانتهاكات واسعة لكرامة الإنسان وممتلكاته.

- فقدان مقومات السكن المناسب والاستقرار: نزح أكثر من 6 ملايين سوري من مساكنهم ولجأ أو هاجر بسبب الأزمة أكثر من 4 ملايين، ويرتبط النزوح بالخوف وعدم الاستقرار وفقدان مصادر الدخل وشبكة العلاقات الاجتماعية والاقتصادية التي كانت تلعب دوراً رئيسياً في الحماية الاجتماعية، بالإضافة إلى الظروف غير الإنسانية التي يعيشها اللاجئون في كثير من الحالات.

- تدهور الخدمات الصحية والتعليمية: تعرضت الخدمات الصحية والتعليمية إلى دمار شديد في البنية التحتية وخسائر كبيرة في رأس المال البشري المتراكم في هذين القطاعين، وحرمان الكثيرين من حق التعليم والخدمة الصحية في الوقت التي تضاعفت الحاجة إليها مع الآثار الكارثية للنزاع المسلح. وبالرغم من محاولات المجتمع المدني العمل سد الفجوة الناجمة عن تراجع الخدمات العامة إلا أنها بقيت أسيرة ظروف النزاع المسلح مثل فقدان الأمان والتميز في تقديم الخدمات.

- فقدان مقومات الأمن الغذائي: تشير تقديرات أن حوالي 20% من السكان في سورية يعانون من الفقر الغذائي في العام 2012، كما تشير التقديرات إلى دخول معظم السوريين دائرة الفقر بحسب خط الفقر الوطني في العام 2013 (المركز السوري لبحوث السياسات 2014).

- فقدان كبير في فرص العمل ومصادر الرزق: تجاوز معدل البطالة 54% مع نهاية عام 2013، حيث خسر أكثر من 2.7 مليون شخص فرص عملهم أغلبيتهم من القطاع الخاص، بينما حافظ معظم العاملين في القطاع العام على وظائفهم في ظل استمرار الحكومة في تسديد مستحققاتهم. وبالنتيجة خسر أكثر من 11 مليون شخص المصدر الرئيسي لدخلهم (المركز السوري لبحوث السياسات 2014). يضاف إلى ذلك الخسارة الكبيرة في الممتلكات من مساكن ومنشآت وآلات ومعدات وتجهيزات والتي أدت إلى تراجع كبير في الثروة المادية المتراكمة لدى الأسر وأصبحت عرضة للفقر والتهميش

مع تنامي الدور الاقتصادي للقطاع الخاص في سورية الذي يمكن الاستدلال عليه بارتفاع مساهمته في الناتج المحلي، أصبح القطاع مطالباً بلعب دور أكبر بقضايا المسؤولية الاجتماعية بشكل عام والحماية الاجتماعية بشكل خاص. إلا أن القطاع يعاني من مشكلات تساهم إلى حد كبير في ضعف دوره في توسيع التغطية لمكونات الحماية الاجتماعية وزيادة فاعليتها:

- ضعف الدور التشاركي للقطاع الخاص وغياب رؤية تنموية لمساهمته، حيث تعاني مؤسساته من ضعف الكفاءة والارتكاز إلى الريعية في الكثير من أنشطته وتهميش صغار المستثمرين والعمال. حيث بقيت مشكلة التهرب من توفير أرضية الحماية الاجتماعية مثل تغطية المشتغلين بالتأمينات الاجتماعية وتدبير العمل اللائق مشكلة أساسية لعدم أمان العمل واستقراره.

- تهرب جزء كبير من القطاع الخاص من دوره الاجتماعي في الاستثمار في رأس المال الاجتماعي والبشري والثقافي، وضعف المساهمة الفعالة في الخدمات الاجتماعية الأساسية.

- عجز مؤسسة السوق من الارتقاء بأداء القطاع الخاص الذي اتسم باننتاجية ضعيفة وقطاع واسع غير منظم وإدارة تقليدية والاعتماد على النفوذ السياسي في تحقيق المكاسب دون رفع للتنافسية الوطنية.

أما دور الدولة (الفاعل الأساسي في القطاع)، فقد تم التطرق في الفصل الأول إلى هذا الدور الذي لم يتم المحافظة عليه مع تراجع تقديم الخدمات العمومية والدعم بحده الأدنى. ويعود ذلك لعدم القدرة على إجراء إصلاحاً مؤسسياً عميقاً يفعل المؤسسات ويستهدف العدالة الاجتماعية.

خامساً - الحماية الاجتماعية ودورها في الأزمات

ترتبط الحماية الاجتماعية بشكل كبير بالأزمات على مختلف أشكالها، بما تخلفه هذه الأزمات من تأثير كبير على الفئات المهمشة والهشة وتؤثر سلباً على مستويات معيشتهم وتؤدي إلى اتساع ظاهرة الفقر، وخصوصاً أن نظم الحماية الاجتماعية عاجزة أصلاً عن حماية الفقراء ما قبل الأزمات.

شهدت سورية منذ مارس آذار 2011 أزمة حادة بدأت بحراك اجتماعي سياسي ثم تحولت إلى نزاع مسلح قاد إلى آثار إنسانية غير مسبوقه منذ الحرب العالمية الثانية، أضر بكافة القطاعات

بشكل أكبر.

- تراجع إمكانيات شبكات الأمان الأهلية والأسرية: لقد أدت خسارة الثروات والدخول وتراجع القوة الشرائية بالإضافة إلى تشتت الأسر وتفكك المجتمعات المحلية وزيادة الاستقطاب على حساب الإنسجام الاجتماعي، مما أضعف إمكانيات المجتمع المدني على توفير الامكانيات المطلوبة لمجابهة الاحتياجات الإنسانية الملحة.

في ظل تراجع الإمكانيات المؤسسية والمالية للدولة تمثلت الاستجابة الحكومية لتعزيز شبكات الأمان الاجتماعي بعدد من الإجراءات وأهمها الحفاظ على تسديد الرواتب والأجور في القطاع العام، والإبقاء على فاتورة دعم كبيرة لمشتقات الطاقة وبعض السلع الأساسية. ورصدت في العام 2013 مبلغاً متواضعاً حوالي 30 مليار ليرة سورية لإعادة الإعمار والتعويض على المتضررين و50 مليار تم رسده في العام 2014، كما عملت على تأمين أكثر من 850 مركزاً لإيواء النازحين عن مناطقهم والتي تستوعب حوالي 4% من إجمالي النازحين فقط.

تعمل منظمات الأمم المتحدة على سلسلة من خطط الاستجابة كان أولها في مارس- آذار 2012 خطة الاستجابة الأولى للاحتياجات الإنسانية، وجرى تحديثها في سبتمبر- أيلول 2012 تستهدف هذه الخطة تخفيف أثر الأزمة السورية على الفئات المتضررة من السكان من خلال التركيز على قطاعات: المياه والصرف الصحي والنظافة، والصحة، والمواد غير الغذائية والمأوى، التعافي المبكر وكسب العيش، والغذاء والزراعة، والتعليم، التغذية، والسلامة والأمن.

ما تزال هذه الخطط عاجزة عن تلبية الاحتياجات المتزايدة سواءً من ناحية الموارد المالية أو من ناحية المقدرة على الوصول إلى المستهدفين أو تغطية الاحتياجات المتنوعة لهم، حيث بلغت احتياجات عام 2013 حسب تقديرات خطة الاستجابة 1.41 مليار دولار أمريكي تم تأمين مبلغ 807 مليون دولار أمريكي أي بنسبة تغطية 56.2%. ويضاف لذلك تردد المنظمات الدولية في اختيار الجهات الشريكة فإطراف النزاع يحاولون تسخير المساعدات لتحقيق مكاسب عسكرية وسياسية، وبالمقابل الوصول إلى منظمات المجتمع المدني ذات البنى الضعيفة مؤسسياً بالغ الصعوبة. كما تعاني المنظمات الدولية من تأثرها بنفوذ القوى السياسية الكبرى على المستوى العالمي وتأثرها بالجهات الممولة، بالإضافة إلى ضعف آليات الرصد والتقييم فيها.

أضعف النزاع المسلح القوى المجتمعية الساعية للرفاه والعدالة وكرامة الإنسان ورسخ العنف، وقد ساهم المجتمع المدني والأهلي

إلى حد كبير من التخفيف من الأضرار التي لحقت بالمواطنين إلا أن شدة النزاع وفداحة الخسائر تجعل من المجتمع المدني والأهلي بمؤسساته غير الرسمية غير قادر على تلبية الاحتياجات المتعاظمة. ويذكر بأن تحويلات المغتربين السوريين لعبت سابقاً وتعلب حالياً دوراً كبيراً في مساعدة الأسر السورية.

## الفصل الرابع- التوجهات المستقبلية وإعادة توجيه السياسات

لقد بينت الأزمة السورية الحالية عن الخلل التنموي الكبير في ظل ضعف المشاركة والمساءلة والحرمان السياسي والاجتماعي لشرائح مجتمعية كبيرة، حيث ركزت إجراءات الحماية الاجتماعية على توفير الدعم السلعي والخدمات العامة، دون الأخذ بعين الاعتبار أهمية تضمين العدالة الاجتماعية في كافة مفاصل السياسات الاقتصادية والاجتماعية والمؤسسية والثقافية. وحتى الحماية الاجتماعية المتمثلة بالدعم والخدمات تراجعت مع بدء انتهاج سياسات تحريرية منذ الثمانينات مخلخلة «التوازن التنموي عند الحد الأدنى».

لقد طرح الحراك المجتمعي في آذار 2011 قضايا في غاية الأهمية ومرتبطة بمفهوم الحماية الاجتماعية والمتمثلة بالحرية المدنية وكرامة الإنسان والعدالة الاجتماعية، إلا أن تفاعلات الأزمة قادت إلى نزاع مسلح دام نتجت وتنتج عنه آثار كارثية غيرت القواعد الناظمة لحياة الأفراد وأولويات المجتمع، حيث صعد إلى رأس الأولويات وقف النزاع المسلح وتفكيك المؤسسات القائمة على العنف والحفاظ على الحق في الحياة للإنسان في سورية.

يتطلب إدماج الحماية الاجتماعية بمفهومها الواسع في سياسات التنمية في سورية وضع إطار مفاهيمي جديد للتنمية يحدد رؤيتها ومبادئها ومركزاتها، ضمن عقد اجتماعي يوحد جهود كافة المواطنين في تجاوز الأزمة وبناء نموذج تنموي للمستقبل وتطوير السياسات الاجتماعية والاقتصادية لتحقيق أهداف مشتركة تتمثل في الرفاه المادي والمعرفي والعدالة الاجتماعية والمؤسسات التضمينية والمساءلة. وهذا يستدعي مراجعة السياسات القائمة لسببين رئيسين: الأول هو اختلالات السياسات الاقتصادية والاجتماعية والمؤسسية والثقافية والثاني هو التغيير الجذري الذي تحدثه الأزمة مما يتطلب تحليلاً معمقاً للوضع الحالي وآليات تجاوزه.

يعتبر تكامل سياسات الحماية الاجتماعية بمفهومها الواسع مع سياسات التنمية الاجتماعية والاقتصادية والمؤسسية شرطاً ضرورياً لتحسين مقومات معيشة المواطنين، فالحرمان من منظور الحماية الاجتماعية يتعدى النظرة المادية إلى الحرمان اللامادي، فالحماية

الاجتماعية تتعلق بحماية وتمكين الفئات العريضة من السكان في سورية التي تعرضت للحرمان والتهميش والإقصاء المادي والمعنوي قبل وأثناء الأزمة. والمطلوب نموذج تنموي جديد يضع العدالة الاجتماعية والحماية الاجتماعية في صلب عملية التنمية مع الأخذ بعين الاعتبار السياسات والاجراءات الجادة والمبتكرة المطلوبة آنياً لتخفيف معاناة المواطنين مما لحق بهم من أضرار نتيجة الأزمة، والتي تتطلب دوراً تنموياً واسعاً للدولة والتزاماً مبدأً التغطية العمومية والشراكة مع المجتمع المدني والقطاع الخاص.

تتطلب الحالة السورية إعادة النظر جذرياً في مفهوم الحماية الاجتماعية في ظل جذور وآثار الأزمة الراهنة والتطورات الدولية الحديثة في هذا المجال، بما في ذلك التركيز على حماية كرامة واعتبار الإنسان كعماد قضية الحماية ويترتب على ذلك تأسيس أنظمة حماية قائمة على العدالة الاجتماعية والمشاركة المجتمعية في بناء السياسات وتنفيذها وتقييمها، والتي لا يمكن أن تتم دون مصالحة وطنية شاملة قائمة على الحقوق وبناء دولة تنموية وتضمينية وعادلة وتشاركية يتم من خلالها إعادة الاعتبار للإنسان في سورية ويتمكن من المشاركة بفاعلية في تجاوز الآثار المدمرة للأزمة.

بالإضافة إلى ذلك يفترض إعادة النظر بقضايا التوزيع وإعادة التوزيع للثروة والنتاج، بحيث يتم التركيز على ضمان الحياة الكريمة للسوريين من حيث ظروف السكن اللائقة والعمل والخدمات الصحية والتعليمية والدخل الأساسي وتعويضات أضرار الأزمة. إن نظام الحماية الاجتماعية المطلوب يسعى لإنقاذ الإنسان في سورية من الأضرار المادية والمعنوية واستعادة الإنسجام الاجتماعي وضمن المشاركة الفعالة للجميع ويحرر الأفراد من الخوف والحاجة التي يعانون منها، إنه نظام «للحماية الإنسانية».

ويتطلب نظام الحماية الجديد رؤية تنموية واضحة ومشاركة واسعة في صياغة عقد مجتمعي جديد يضع القيم والأسس التي تحكم المجتمع في المستقبل والأهداف الكبرى التي يفترض بالحماية السعي لتحقيقها، بما في ذلك العدالة والإنسجام الاجتماعي. ويركز نظام الحماية الإنسانية المطلوب على الجوانب المادية كالعمل والضمان الاجتماعي والخدمات العامة الأساسية والدعم والاستهداف، وعلى الجوانب غير المادية كاحترام الإنسان والمشاركة في السلطة وحرية التعبير وعدالة الفرص والحصول على المعرفة. ومن خصائص النظام الجديد:

- على المستوى المؤسسي: بناء مؤسسات كفاء وشفافة

ومساءلة وتشاركية للحماية الإنسانية، تقوم على مبادئ العدالة والعمومية والمرونة والإستناد إلى الأدلة في وضع السياسات والتنفيذ، وتقوم على التنسيق وتكامل الأدوار، والمشاركة في تصميم النظام والتركيز على بناء شبكات أمان اجتماعية مستدامة، وبناء آليات للرصد والتقييم.

- على المستوى التشريعي: من خلال استعراض واقع التشريعات الناظمة لمكونات الحماية الاجتماعية، نلاحظ القصور في مجالات مثل حقوق العمال والتشريعات التي تتراجع عن الحماية العمومية أو تقوم بتحرير أسعار الخدمات العامة، أما مع الأزمة فهناك حاجة إلى حزمة متكاملة من التشريعات التي تصمم بناء على رؤية تنموية جديدة تضمن مشاركة المواطنين وتضمن حقوقهم وتوسع فرص المشاركة الاقتصادية والاجتماعية والمؤسسية والثقافية، بما في ذلك تطوير التشريعات المتعلقة بالمجتمع المدني الذي كان قبل الأزمة يلعب دوراً هاماً في الحماية الاجتماعية وتضاعف خلال فترة الأزمة.

- على مستوى التمويل وتنويع الموارد: يعتبر توفير التمويل اللازم لتوسيع التغطية بمكونات الحماية الاجتماعية شرطاً أساسياً لاستدامتها. وفي ظل الاستحقاقات الكبرى التي تفرضها الأزمة وتراجع الموارد والمدخرات والنشاط الاقتصادي، تظهر ضرورة تصميم نظام مالي تكافلي بين الحكومة والقطاع الخاص والمجتمع المدني يقوم على توفير الموارد المالية والبشرية لضمان الدولة الحد الأدنى من الحماية الاجتماعية. والإستفادة بشكل فعال من المساعدات الإنسانية التي تقدم في ظل الأزمة والتي تعاني من ضعف الكفاءة والمساءلة.

- على مستوى أدوار الفاعلين:

### 1- دور الدولة:

يتطلب دور الدولة المستقبلي توفير البيئة التشريعية الملائمة للحماية الإنسانية، لمختلف الفاعلين من مجتمع مدني وقطاع خاص والمجتمع الدولي. بالإضافة إلى تطوير رؤية تشاركية للتنمية في سورية واستراتيجيات تجاوز آثار الأزمة وضمن تناسق سياسات الحماية الإنسانية مع السياسات الاقتصادية، في إطار رؤية عمومية لتنمية تضمينية اقتصادية واجتماعية ومؤسسية. وتبني استراتيجيات وسياسات الحماية الإنسانية وفق منظور حقوق الإنسان وأخذ الجوانب المادية وغير المادية بعين الاعتبار. ويتوقف نجاح الاستراتيجيات على بناء مؤسسات تشاركية وكفاء وعادلة ومساءلة بحيث تتمكن من تنسيق الجهود بفاعلية لمواجهة آثار الأزمة، وضمن التنسيق مع الفاعلين المحليين والدوليين. وتوفير

التغطية العمومية في ظل الأزمة بما يتعلق بالخدمات الصحية والتعليمية وظروف السكن ودعم السلع الرئيسية.

## 2- دور مؤسسات المجتمع المدني:

يتطلب تبني وتنفيذ برنامج متكامل للحماية الإنسانية في ظل الأزمة قاعدة مشاركة واسعة خاصة للمجتمع المدني الذي يلعب دوراً رئيسياً في الوقت الحالي، وحيث يعاني المجتمع المدني حالياً من تشتت في الجهود، وضعف في الإمكانيات المادية والقدرات المؤسسية. مما يتطلب تطوير مشاركة المجتمع المدني من خلال توفير التشريعات المناسبة ومساندته في تطوير مؤسساته نحو مزيد من الكفاءة والشفافية وممارسته لدوره التنموي بفاعلية. وهذا يعتمد إلى حد كبير على عقد اجتماعي يضمن الحريات العامة وتشاركية حقيقية في صناعة السياسات وتنفيذها وتقييمها.

## 3- دور القطاع الخاص

في ظل الرؤية التنموية المقترحة للخروج من الأزمة يشكل القطاع الخاص شريكاً رئيسياً في مجال الحماية الإنسانية، من خلال نظرة استراتيجية لمصلحة القطاع الخاص في تكوين رأس المال البشري والاجتماعي والانسجام الاجتماعي والاستقرار السياسي بالإضافة إلى التحفيز الاقتصادي الذي تسهم الحماية الإنسانية في توفيره. ولا يمكن للسياسات الاقتصادية وحدها قبل وأثناء الأزمة أن تفعل الدور الاستراتيجي للقطاع الخاص في العملية التنموية أو في بناء شراكات حقيقية على المستوى الوطني.

## 4- دور المجتمع الدولي:

للمجتمع الدولي دور هام في الحماية الإنسانية في سورية حيث الحاجات الكبرى لتطوير المؤسسات ولسد فجوات التمويل وحل مشاكل اللجوء والهجرة، مما يتطلب مساعدات كبرى من المجتمع الدولي ضمن رؤية التنمية لسورية المستقبل ومن ضمنها نظام الحماية الإنسانية الوطني. حيث يمكن للمجتمع الدولي أن يساهم في تبادل المعارف ونقل الخبرات والتجارب الناجحة في مجال توسيع نطاق التغطية بمكونات الحماية الاجتماعية في ظل الأزمات. بالإضافة لتقديم الدعم المالي والفني لسورية في إطار مؤسسي كفاء ومساءل.

## الخاتمة

قدمت الورقة تشخيصاً لأنظمة الحماية الاجتماعية في سورية مميّزاً بين مرحلتين رئيسيتين، الأولى مرحلة ما قبل الأزمة بين عام 2000 وعام 2010، والثانية مرحلة الأزمة الراهنة بين 2011 و2013. حيث تم تحليل دور الدولة في الحماية الاجتماعية بالإضافة إلى دور المجتمع المدني، كما تم عرض الإطار التشريعي الناظم لأنظمة

الحماية الاجتماعية في سورية من خلال قراءة نقدية شملت الضمان الاجتماعي والخدمات الاجتماعية وسياسات سوق العمل، ثم تعرضت الورقة لأهم مؤشرات الحماية الاجتماعية قبل الأزمة وخلالها بشكل مفصل، وأخيراً استعرض الفصل الأخير رؤية شمولية لخصائص نظام الحماية الاجتماعية المطلوب للمستقبل.

ومن أهم التحديات التي واجهت أنظمة الحماية الاجتماعية في سورية قبل الأزمة، غياب الرؤية التنموية، وعدم استهداف العدالة الاجتماعية، إهمال لدور المجتمع المدني والأهلي في الحماية، ضعف على مستوى الحجم والتنفيذ والاستدامة، النتائج السلبية لسياسات التحرير الاقتصادي وضعف إنفاذ القانون.

أثناء الأزمة الراهنة انهارت معظم مقومات أنظمة الحماية السابقة نتيجة الأضرار الكارثية للنزاع المسلح، الذي أدى إلى نزوح ولجوء الملايين من السوريين، وخسارة مئات آلاف الأرواح والجرحى والمشوهين، وانتشار الخوف والكرهية والتعصب مما أضر برأس المال الاجتماعي والثقافي، وأضعف دور الدولة التنموي وفاقم التحديات أمام المجتمع المدني.

يتطلب نظام الحماية الإنسانية، الذي تقترحه الورقة للخروج من الأزمة، رؤية تنموية واضحة ومشاركة واسعة في صياغة عقد مجتمعي جديد يضع القيم والأسس التي تحكم المجتمع في المستقبل والأهداف الكبرى التي يُفترض بالحماية السعي لتحقيقها، بما في ذلك العدالة والإنسجام الاجتماعي. ويركز نظام الحماية الإنسانية المطلوب على الجوانب المادية كالعامل والضمان الاجتماعي والخدمات العامة الأساسية والدعم والاستهداف، وعلى الجوانب غير المادية كاحترام الإنسان والمشاركة في السلطة وحرية التعبير وعدالة الفرص والحصول على المعرفة.

ومن خصائص النظام على المستوى المؤسسي بناء مؤسسات كفاء وشفافة ومساءلة وتشاركية للحماية الإنسانية، تقوم على مبادئ العدالة والعمومية والمرونة. أما على المستوى التشريعي فالمطلوب تبني حزمة متكاملة من التشريعات التي تصمم بناء على رؤية تنموية جديدة تضمن مشاركة المواطنين وتضمن حقوقهم وتوسع فرص المشاركة الاقتصادية والاجتماعية والمؤسسية والثقافية. وأخيراً على مستوى التمويل تظهر ضرورة تصميم نظام مالي تكافلي بين الحكومة والقطاع الخاص والمجتمع المدني يقوم على توفير الموارد المالية والبشرية لضمان الحد الأدنى من الحماية الاجتماعية.

المراجع بالعربية:

1. المجموعة الاستشارية لمساعدة الفقراء (2008): «إطار العمل التشريعي والسياسي للتمويل الأصغر في سورية»، كانون الثاني.



- Drèze, J.; Sen, A (1991): "Public Action for Social Security: Foundations and Strategy". In: Ahmad, E.; Drèze, J.; Hills, J.; Sen, A. (eds): Social Security in Developing Countries. Wider Studies in Development Economics. Oxford: Clarendon Press, 1 - 40.
- Hauff, M (2002): "The Relevance of Social Security for Economic Development", Social Protection in Southeast and East Asia, Friedrich Ebert Stiftung, Singapore.
- ILO (2011): "Social Protection Floor for a Fair and Inclusive Globalization", Report of the Social Protection Floor Advisory Group, Geneva, International Labour Office.
- Leliveld, A. (1991): "An Expedition in the Jungle of Social Security in Developing Countries: The Search of a Definition". Tübingen Institute Research Bulletin, 3.
- Sen, A. (1999): "Development as Freedom", Oxford: Oxford University Press.
- Tostensen, A. (2008): "Feasible Social Security Systems in Africa", Development Issues, Volume 10, No 2, November, Institute for Social Studies.
- Townsend, P. (2007): "The Right to Social Security and National Development: Lessons from OECD Experience for Low-Income Countries", Issues in Social Protection, Discussion Paper 18, International Labour Office, January.
- UNHCR (2014): Syria Regional Refugee Statistics, January.
- Venieris, D. (2013): "Crisis Social Policy and Social Justice: The Case for Greece, GreeSE Paper No.69, Hellenic Observatory Papers on Greece and Southeast Europe, LSE, April.
2. المرصد الوطني للتنافسية (2008): «تقرير التنافسية الوطني الأول»، دمشق.
3. المركز السوري لبحوث السياسات (2014): «سورية: هدر الإنسانية»، التقرير الربعي الثالث، برنامج الأمم المتحدة الإنمائي والأونروا والمركز السوري لبحوث السياسات، دمشق.
4. المركز السوري لبحوث السياسات (2013): «الأزمة السورية: الجذور والآثار الاقتصادية والاجتماعية»، دمشق.
5. منظمة العمل الدولية (2012): «أرضيات الحماية الاجتماعية من أجل العدالة الاجتماعية وعودة عادلة»، مؤتمر العمل الدولي الدورة 101.
6. هيئة تخطيط الدولة (2009): «تقييم منتصف المدة للخطة الخمسية العاشرة»، دمشق.
7. هيئة تخطيط الدولة، الخطة الخمسية العاشرة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية (2006-2011)، دمشق.
8. هيئة التخطيط والتعاون الدولي (2012): «برامج التعاون القطري مع منظمات الأمم المتحدة»، دمشق.
9. وزارة الشؤون الاجتماعية والعمل في سورية (2012): «دراسة تقييم فنية لطريقة الاستهداف المباشر في صندوق المعونة الاجتماعية»، غير منشور، دمشق.
10. وزارة الصحة في سورية (2012): «النشرية الاحصائية الصحية»، الإصدار السابع، دمشق.
- المراجع بالإنكليزية:
1. Anker, R.; Chernyshev, I.; Egger, P.; Mehran, F.; Ritter, J. (2003): "Measuring Decent Work with Statistical Indicators", International Labour Review, Volume 142, Issue 2, pages 147-178, June.
2. Conway, T.; de Haan, A.; Norton, A. (2000): "Social Protection: New Directions of Donor Agencies", Overseas Development Institute (ODI), London.
3. Darcy, J. (2004): "Conflict and Social Protection: Social Protection in Situations of Violent Conflict and its Aftermath", Theme Paper 5, Overseas Development Institute (ODI), London.

