

القسم الأول

المقدمات

- الحماية الاجتماعية: عنصر مكون للنموذج التنموي الجديد - زياد عبد الصمد
- حاسبوا الأقوياء - روبرتو بيسيو
- ورقة «منظمة العمل الدولية» المرجعية في صدد الحماية الاجتماعية - اورسولا كولك
- الحماية الاجتماعية في العالم العربي والوجه الآخر لأزمة الدولة والمجتمع- صلاح الدين الجورشي

الحماية الاجتماعية: عنصر مكون للنموذج التنموي الجديد

زيد عبد الصمد

المدير التنفيذي لشبكة المنظمات العربية غير الحكومية للتنمية

كان خيار المواطنين. وبذلك، وبعد أن تمت التضحية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، أخذت منظومة الحقوق السياسية والمدنية بالتقلص، فوضعت القيود على حرية الاعتقاد والتعبير عن الرأي، ومنع الحق في التجمع وتنظيم التظاهرات والاعتصامات، وتشكيل أحزاب سياسية ونقابات عمالية.

ضاعفت هذه الأوضاع من الأدوار التي تلعبها منظمات المجتمع المدني الناشئة في الدول النامية، التي قامت في الأساس على هامش الحكومات، التي باتت تتلصق في توفير الخدمات، بهدف استكمالها أو إستبدالها. فتحوّلت المنظمات غير الحكومية من مجرد مبادرات أهلية تطوعية، وغالبيتها خيرية، إلى وسيط يقوم بتوفير الخدمات الأساسية للمواطنين، ضحايا سياسات الإصلاح الهيكلي. وهؤلاء هم عملياً الأشخاص الأكثر حاجة للمساعدة.

ومع تراكم الحاجات وتوسع قاعدة المهمشين نتيجة تمركز الثروات وتعطيل آليات إعادة توزيعها، وفي ظل غياب الأحزاب والتيارات السياسية والحركات المطالبة العمالية المعارضة نتيجة سياسات القمع، وجدت منظمات المجتمع المدني نفسها تتصدى للمهام التي فرضها هذا الواقع. فشهدت تحولاً في دورها، من شريك في تقديم الخدمات وامتصاص نقمة المحتاجين والمهمشين حرصاً على الاستقرار الاجتماعي والسلم الاهلي، إلى عامل للضغط والتأثير في السياسات العامة، لاسيما في مجال المطالبة والترويج لوضع أسس الحكم الرشيد، والضغط من أجل اعتماد السياسات العامة الملائمة لاحتياجات المواطنين. إن هذا الانتقال التدريجي في الدور، لم يستهدف فقط صنّاع القرار في الدول النامية، إنما أخذ ينمو ليطال المؤسسات المالية الدولية، والدول التي تملك القرار الفعلي فيها والقادرة على التأثير في قراراتها.

وساهمت المسارات الدولية التي أطلقتها الأمم المتحدة حول التنمية البشرية، بدءاً بقمّة الأرض (ريو دي جينيرو 1992) وصولاً إلى قمة الألفية (جنيف 2000)، في خلق فسحة للمجتمع المدني، لمواكبة المسارات الحكومية ومراقبتها، والسعي إلى التأثير فيها. ومع انتشار ظاهرة العولمة وتعاظم دور العامل الدولي في التأثير بالسياسات الوطنية، ازداد اهتمام المجتمع المدني في مواكبة المسارات الدولية. فنشأت الشبكات الدولية في مختلف

لعل الدور الرئيسي الذي أرادت شبكة المنظمات العربية غير الحكومية للتنمية أن تلعبه، هو في رصد السياسات العامة ومساءلتها، لاسيما في المجال الاقتصادي والاجتماعي. فالأدوار المناطة بمنظمات المجتمع المدني، تتعدى مجرد العمل على توفير الخدمات للمحتاجين، وتمكين الفقراء اقتصادياً وقانونياً، والتنسيق مع الجهات الحكومية لتحقيق هذه الأعمال. لا بل فإن المطلوب بات يتعدى ذلك، خاصة مع تراجع دور الدولة الرعائي، وتقلص الإمكانيات والموارد العامة المتوفرة لرعاية المواطنين، في مقابل ازدياد الحاجة إلى الرعاية، بفعل التزايد السكاني من جهة، والتغيير الحاد في أنماط المعيشة على الصعيدين الإنتاجي والاستهلاكي من جهة ثانية.

لمحة تاريخية

منذ العقد السادس من القرن الماضي، اعتمد معظم الدول العربية توجهاً اقتصادياً، يقضي بتنفيذ «سياسات الإصلاح الهيكلي»، التي تقضي بتقليص دور الدولة، من خلال الحد من الإنفاق العام، وإطلاق آليات اقتصاد السوق الحرة، وتعزيز دور القطاع الخاص لزيادة معدلات النمو الاقتصادي. ويعتقد أصحاب هذا التوجه، أن النمو الاقتصادي يولد فرص عمل تعود عائداته بالفوائد على المجتمع ككل. وقد عرفت هذه السياسات لاحقاً، أي في أواخر الثمانينيات، بـ{توافق واشنطن}، نسبة إلى المؤسسات المالية الدولية التي تتخذ من واشنطن مقراً دائماً لها. وأدت هذه التدابير الإصلاحية إلى تقليص دور الدولة في تقديم الخدمات العامة، وتعزيز دور القطاع الخاص الذي يتبغى الربح من خلال الاستثمارات. ولتشجيع الاستثمارات، اتخذت جملة من التدابير التي تخفف الأعباء على الشركات المستثمرة، كالضرائب المباشرة على الدخل، والاعفاءات الضريبية، وأسعار العملات الأجنبية، وأسعار الفوائد، بالإضافة إلى التخفيف من الأعباء المترتبة لتوفير الحقوق الأساسية للعمالة.

كان لهذه التدابير انعكاسات سلبية على الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية للمواطنين، فازدادت الحركات المطالبة التي تطالب باستعادة هذه الحقوق، ما ضاعف التدابير الحكومية القمعية، التي تسعى إلى منع أي تغيير سياسي، وإن

الاختصاصات والمجالات، ومن بين هذه الشبكات، تلك التي تقوم بأعمال رصد السياسات العامة في المجالات الاجتماعية والاقتصادية والبيئية، والتي من شأنها أن تؤدي إلى انتهاك الحقوق الأساسية للمواطنين.

فكان «الراصد الاجتماعي»، حيث نشأت للمرة الأولى آلية لرصد السياسات، بالاستناد إلى معايير حقوق الإنسان، بدلاً من أن يقتصر دورها على رصد الانتهاكات وتوثيقها، حال المنظمات الحقوقية التي لعبت دوراً كبيراً ورائداً في مجالها وفي وقتها. في هذه المرحلة التاريخية، نشأت «شبكة المنظمات العربية غير الحكومية للتنمية»، كإطار يجمع المنظمات الحقوقية والتنموية والنسائية والبيئية، لتعزيز المشاركة العربية في المحافل الدولية المعنية بالمسارات التنموية، ولتنمية القدرات المدنية في مواجهة السياسات الوطنية والحكومات التي تسعى إلى المزيد من التمرکز، والدفاع عن مصالح فئة معينة مستفيدة من التحولات، وهي الفئة القادرة على التأثير في السياسات العامة وحماية مصالحها.

ساهمت المنظمات العربية في الراصد الاجتماعي، من خلال تقارير الرصد السنوية للسياسات الاجتماعية، لاسيما في مجالي الفقر والمساواة بين الجنسين. كما ساهمت من خلاله، وبتنسيق من الشبكة، في المؤتمرات والمنتديات الدولية، وراكمت في هذا المجال التجربة، إلى أن أطلقت الراصد الاجتماعي العربي في مطلع العام 2010.

ترافق ذلك مع اندلاع الثورات الشعبية العربية المطالبة بالعدالة والحرية والعيش بكرامة، فازدادت قناعة الشبكة بضرورة التأكيد على دور المجتمع المدني، في الدفاع عن الحقوق الاقتصادية والاجتماعية وصياغة السياسات الملائمة. ولكي يتحقق ذلك، كان لا بد من العمل على تطوير المفاهيم التنموية الحديثة، والتي تقوم على أساس النهج الحقوقي، أي المقاربة الشاملة وغير المجتزأة، بالإضافة إلى الالتزام بإنفاذ الحقوق الأساسية للمواطنين.

وكان التقرير الأول أواخر عام 2012، الذي حلل واقع الحق في العمل والحق في التعليم كحقيقتين مترابطتين برزا كأولوية بالنسبة للمنطقة خاصة بالنسبة للشباب. وجاء في خلاصة هذا التقرير «أن على الدول العربية أن تعتمد المقاربة التنموية الجديدة،

حيث تلعب الدولة دوراً أساسياً وفعالاً في اعتماد الخيارات الاقتصادية، ورسم التوجهات العامة وصيانة حقوق المواطنين. المقاربة التنموية التي تقوم على أساس التحول من الاقتصاد الريعي والخدمي إلى الاقتصاد المنتج والموجه أساساً إلى السوق المحلي والإقليمي، بدلاً من أن يكون موجهاً إلى التصدير. بالإضافة إلى اعتماد سياسات وبرامج لإعادة توزيع الدخل، بما يساهم في تحقيق العدالة الاجتماعية للمواطنين».

وعملاً بهذه الخلاصة، عملت الشبكة على تطوير قدراتها البحثية، وتوجهت نحو العناصر المكونة للمنهج التنموي المقترح، لاسيما سياسات الاستثمار وعلاقته بالإنتاج والتصنيع، وسياسات التوزيع من خلال الأنظمة الضريبية، وسياسات الدعم في برامج الحكومات، والشراكة بين القطاعين العام والخاص.

التقرير الثاني للراصد العربي للحقوق الاقتصادية والاجتماعية

وفي السياق نفسه، يأتي التقرير الثاني هذا، للراصد العربي للحقوق الاقتصادية والاجتماعية، استكمالاً لهذا الجهد، ليتناول موضوعاً من أكثر المواضيع حساسية، ألا وهو أنظمة الحماية الاجتماعية، بوصفها حقاً من حقوق الإنسان، وأداة من أدوات إعادة التوزيع، تساهم في تحقيق قدر من العدالة الاجتماعية والأمن الاجتماعي.

بين دفتي هذا التقرير، 13 تقريراً وطنياً، أنجزت بفضل جهود مشكورة لخبراء ملتزمين بالدفاع عن حقوق الإنسان، وأعدت بمنهجية تشاركية ساهم في نقاشها شركاء ومناضلون، وأعاد قراءتها خبراء وناشطون، كما يتضمن التقرير أوراقاً بحثية وتحليلية من خبراء في المنطقة ومساهمات من خارجها.

والجديد، هو الفقرة العلمية التي تتضمن مؤشرات لقياس الحماية الاجتماعية، وهذه المؤشرات ستساعد في العودة إلى التقرير من أجل قياس التقدم المحرز، وتقييم أثر الجهود التي تبذلها منظمات المجتمع المدني، من أجل تطوير سياسات الحماية الاجتماعية في الطريق الطويل والمعقد، للوصول إلى العدالة الاجتماعية.

فالشكر اللامحدود، إلى كل من ساهم في إعداد هذا التقرير، كتابةً أو قراءةً أو تعليقاً أو مناقشةً أو تعقيباً أو تصويماً.

وبرز «جدول الأعمال 21» من قمة الأرض في ريو (1992)، وقمة القاهرة للسكان والتنمية (1994)، والقمة الاجتماعية (1995)، ومؤتمر بكين حول المرأة (1995 أيضاً)، وقمة مونترالي للتمويل من أجل التنمية (2002)، ولقاءات عالمية على أعلى المستويات، ليشكل جدول أعمال طموح أزم البلدان كلها، من الأكثر تصنيعاً إلى الأقل تنمية، بالقيام بدورها وفق مبدأ «المسؤوليات المشتركة لكن المتباينة».

وحُصر جدول الأعمال الطموح هذا في أهداف التنمية للألفية بالهاجس الأكثر إلحاحاً المتعلق بـ «أفقر الفقراء». وفيما اتسمت هذه الأولوية بأنها مبررة أخلاقياً، أبعدت إلى حد كبير من اهتمامات التفكير والمؤسسات التنموية ما يُسمّى «البلدان المتوسطة المدخول» التي كانت لبّت بالفعل معظم أهداف التنمية للألفية. وواجهت البلدان العالية المدخول تحدياً واحداً فقط يتعلق بمسؤولياتها كبلدان مانحة أو ممكّنة، ليس على صعيد الغبن الاجتماعي أو الاختلال البيئي داخل حدودها.

وكانت النتيجة أن زيادة دراماتيكية في التفاوتات حصلت حول العالم في البلدان الفقيرة والغنية على حد سواء في العقود الثلاثة الماضية ولم يلاحظها أحد تقريباً. مجدداً، كان الناس الذين نزلوا إلى الشارع هم من أعاد مسألة التفاوتات إلى جدول الأعمال، فاحتلوا سلمياً الفضاءات العامة والصفحات الأولى لوسائل الإعلام في حركة استعادت صوت الـ «99 بالمئة»، أي الأغلبية الساحقة لسكان العالم التي تملك حصة أقل من الثروة والمدخول العالميين فيما الواحد بالمئة الأعلون يزدادون غنى كل سنة.

وفيما نقرب من 2015، التاريخ الهدف لمعظم أهداف التنمية للألفية، يناقش الخبراء ما إذا كان الطموح المتدني جداً، المتمثل بالحد من نسبة الفقر المدقع بواقع النصف خلال 25 سنة، تحقق أم لا. وفي الوقت نفسه، ازداد متوسط المدخول العالمي أكثر من الضعفين فيما ازدادت التجارة خمسة أضعاف. ويكشف العدد المتزايد لأصحاب المليارات حول العالم، وكثيرون منهم في بلدان نامية، الخطر الأخلاقي في شكل صارخ، فثمة أقلية صغيرة تجني منافع تسد ثمنها الأغلبية.

يحمل هذا التقرير المتعلق بالمجتمع المدني العربي رسائل مهمة كثيرة. وتشمل هذه الرسائل استنتاجاً قوياً جداً هو ضمني لكن يمكن أن يُقرأ من بين السطور، ومفاده بأن المجتمعات المدنية العربية ومنظماتها ليست مرحلة وستنتهي بل قوة حيوية تحتاج إلى الاعتراف بها، واحترامها بحد ذاتها، والإقرار بها لدورها في الحوكمة.

لطالما تجوهلت الطموحات الديمقراطية للمواطنين العرب، ليس فقط من حكوماتهم بل كذلك من المؤسسات التنموية الرئيسية. ففي 2010، وضع كل من تصنيفين رئيسيين من التصنيفات المرتبطة بالتنمية والمخصصة للبلدان، وهما مؤشر القيام بالأعمال الخاص بالبنك الدولي ومؤشر التنمية البشرية الخاص بالبرنامج الإنمائي للأمم المتحدة، مصر وتونس في مصاف أنجح البلدان في المنطقة. وفي العام نفسه، بيّن «الربيع العربي» في شكل دراماتيكي أن السياسات ومؤشرات الرفاهية المقاسة من هذين المؤشرين لم تكن الهمّ الأبرز للمواطنين أنفسهم الذين من المفترض أن يستفيدوا من التنمية. فحقوقهم وآمالهم لم تُقس ولم تُؤخذ في الاعتبار. ومن خلال رفع الصوت والنزول إلى الشارع، ضمن المجتمع المدني العربي أنه لن يُتجاهل مجدداً. وثمة 13 مساهمة وطنية في هذا التقرير، كل منها نتاج لبحوث ومتابعة وبناء لتحالفات. وتعبّر المساهمات الوطنية هذه، التي جمعتها شبكة المنظمات العربية غير الحكومية للتنمية (ANND)، عن هواجس مختلفة، وهي إذ تُستكمل بمراجعات إقليمية، تقدّم رؤية فريدة إلى النقاش العالمي الحالي حول جدول أعمال تنموي جديد.

خلال النصف الثاني من القرن العشرين، استُخدمت «التنمية» كثيراً كمرادف لـ «النمو الاقتصادي». ولو نمت بلدان العالم الثالث بسرعة كافية كانت ستلحق بالعالم الصناعي وكان كل شيء آخر (من التربية إلى المساواة بين الجنسين) سيحدث كنتيجة. وفي 1990، أُدخل مفهوم التنمية البشرية ليضع الناس، لا «الاقتصاد» المجرد، في المركز، فركّز على سياسات الصحة والتربية المستهدفة لبناء «رأس مال بشري». وسرعان ما أصبحت «التنمية المستدامة» محور توافق دولي جديد، استناداً إلى «أسس ثلاثة» هي الاقتصاد والمجتمع والبيئة.

مصدراً لعذر للدول لكيلا تفي بالتزاماتها إزاء الحقوق الاجتماعية والاقتصادية والثقافية لأن هذه الدول لا تملك ما يكفي من الموارد المتوفرة. وهذا يعني عملياً أن أولويات أخرى، من النفقات العسكرية إلى حماية امتيازات البعض، تبرز إلى المقدمة.

وتتعلق نسبة الإنفاق العام المخصص للمسؤوليات الحكومية المختلفة والنسبة المئوية من موارد المواطنين الواجب عليهم المساهمة بها في النفع العام، بقرارات سياسية ولا يمكن تحديدها من الخبرة أو بمعادلات رياضية. وحين يملك الرأي العام وصولاً إلى صنع القرار والمعلومات المتعلقة بتطبيق القرارات، تتحسن نوعية السياسات.

لهذا قال الأمين العام للأمم المتحدة بان كي - مون في خطاب أمام الجمعية العامة للمنظمة في 1 أيار 2014، إن «المحاسبة ضرورية لتقييم التقدم وتحقيق النتائج».

وخلال النقاش نفسه، أضاف «الراصد الاجتماعي» أن «المحاسبة لا تكون ذات معنى إلا إن أمكنت محاسبة الأقوياء».

والأقوياء هم ملاك الأراضي، والرائد قائد الشرطة في مجتمع ريفي بعيد. وفي العالم ككل، الأقوياء هم البلدان الكبيرة، والمؤسسات الحكومية الدولية (خصوصاً تلك المتعاملة مع التجارة والموارد المالية)، والشركات العابرة للقوميات، وحتى بعض المؤسسات الكبيرة والمنظمات الدولية غير الحكومية ذات الموازنات المقدرة بالمليارات من الدولارات.

وبالنسبة للمواطنين حول العالم، فإن حكوماتهم الوطنية هي المؤسسات الرئيسية التي يخاطبونها حين يحاولون تحسين وضعهم أو تصويب حالات غبن.

وكثيراً ما وجدت التحالفات الوطنية لـ«الراصد الاجتماعي» أيضاً أن أي بلد، كلما صُغُر حجمه وازداد فقره أو هشاشته، تعرّض عملياً لمساءلة أكبر من اللاعبين الأجانب. فالبلدان كلها تخضع لواجب إبلاغ نظرائها عن احترامها لالتزاماتها القانونية في شأن حقوق الإنسان وفق المراجعة الدورية الشاملة لمجلس حقوق الإنسان. وهذه قفزة نوعية إلى الأمام. لكن البلدان النامية عليها أن تبلغ عن احترامها لالتزاماتها في شأن عضوية منظمة التجارة العالمية، ويشرف عليها صندوق النقد الدولي، حتى ولو لم تكن مدينة، وهي تبلغ كلاً من مانحيها الثنائيين فردياً وكذلك جماعياً.

حين يجلس بلد متلقٍ إلى طاولة مع مانحيه الـ12 أو الـ15، وهم أحياناً كثيرة مقرضوه في الوقت ذاته، إضافة إلى البنك الدولي وصندوق النقد والمصارف التنموية الإقليمية، هذا يُسمّى «محاسبة متبادلة»! ويقول «الراصد الاجتماعي» إن هذا ليس

والتفاوتات القسوى هي نتيجة لسلسلة من القرارات السياسية على المستويات العالمية والوطنية التي خفّضت الضرائب على رأس المال، وقلّصت المعايير الاجتماعية وحررت التنظيمات الخاصة بالتجارة والاستثمار والتشغيل وحركة رأس المال. فأكثر من ألفي اتفاقية تجارية واستثمارية، ثنائية وإقليمية، وقّعت خلال العقود القليلة الماضية، خلقت حقوقاً جديدة للشركات العابرة للقوميات، تشمل حقوقاً لا يملكها البشر: لقد نالت الشركات الحق بالاستقرار في أي مكان ترغب فيه، وبجلب أي موظفين تقرر أنها تحتاجهم، ومسموح لها بإعادة أرباحها إلى موطنها من دون أي قيود، بل وبمقايضة الحكومات طلباً لأرباح ضاعت بسبب سياسات مقررة محلياً، ليس عبر المحاكم المحلية بل عبر مجالس تحكيم دولية مصممة للدفاع عن مصالح الأعمال ولا تتوافر فيها حقوق الإنسان بالضرورة. ويُعتَبَر المركز الدولي لتسوية منازعات الاستثمار (ICSID)، الذي يستضيفه البنك الدولي، محكمة غير شفافة تحل محل القضاء المحلي وتخلق في شكل ما قانونها الخاص من طريق التغاضي عن معايير حقوق الإنسان والمعايير البيئية، حتى تلك المقررة كمعاهدات دولية.

ولم يُخلَق أي واجب على الشركات للتعويض عن هذا التوسيع لحقوقها، وقد يكون هذا حقاً من أسباب بروز الحصة غير المتناسبة التي يملكها رأس المال في الحصول على منافع النمو والتقليص المتماثل لحصة العمالة من هذه المنافع الذي يحصل في معظم البلدان، الغنية والفقيرة.

وعلى عكس هذا الاتجاه العالمي، تعتمد أغلبية البلدان في أميركا اللاتينية، المنطقة الأكثر تفاوتاً في العالم، إلى تقليص التفاوتات من خلال سياسات اجتماعية فاعلة: تحويلات نقدية إلى الفقراء، دعم للتعليم العام، توسيع للضمان الصحي، أمن اجتماعي للفئات الأكثر هشاشة (العمال الريفيون والعمال المنزليون). وعلى خلاف توقعات التقليدية الاقتصادية، وبدلاً من إخافة المستثمرين وإخراجهم، تعايشت هذه السياسات وربما حفزت حتى الاستثمار الأجنبي المباشر والنمو الاقتصادي. فالخدمات الاجتماعية والحماية الاجتماعية الشاملة هي أفضل حافز اقتصادي.

وهي أيضاً من حقوق الإنسان، معترف بها في شكل واف في المادة 22 من الإعلان العالمي: «لكل شخص بصفته عضواً في المجتمع، الحق في الضمانة الاجتماعية، وفي أن تُحَقَّق بوساطة المجهود القومي والتعاون الدولي وبما يتفق ونظم كل دولة ومواردها، الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والترابية التي لا غنى عنها لكرامته ولتنمو الحر لشخصيته».

واستُغِلَّت عبارة «بما يتفق ونظم كل دولة ومواردها» إذ اعتُبرت

وودز»، وأي شركة أو «شراكة» ترغب في استخدام اسم الأمم المتحدة أو شعارها أو علمها بالإبلاغ إليه.

لا تتحقق المحاسبة من دون شفافية ووصول إلى المعلومات، فالشركات يجب أن تبلغ عن حساباتها في كل بلد على حدة، وعلى البلدان أن تحتفظ بسجلات عامة بأسماء مالكي الشركات، إلى جانب تقديمات معلوماتية أساسية أخرى. وعموماً يجب أن يملك المواطنون وصولاً، لا إلى المعلومات المتعلقة بالشركات فقط بل كذلك إلى الوثائق الحكومية كلها، إلى جانب وثائق المنظمات المتعددة الأطراف. ويجب خصوصاً اعتبار سرية عمل مجالس التحكيم في النزاعات بين المستثمرين والدول، مخالفة للمحاسبة الأساسية ومبادئ حقوق الإنسان. ويجب اعتبار السرية المصرفية التي تقوّض قدرة البلدان على فرض ضرائب على مواطنيها والشركات العاملة في أراضيها، عقبة رئيسية أمام إحقاق حقوق الإنسان وأهداف التنمية.

قبل سبعة قرون، استنتج الفيلسوف العربي ابن خلدون، والد علم الاجتماع الحديث، في المقدمة التي وضعها، ما يلي: «فتفهم من هذه الحكاية أن الظلم مخرب للعمران وأن عائدة الخراب في العمران على الدولة بالفساد والانتقاص». هي رسالة قديمة يجددها المجتمع المدني العربي في هذا التقرير الاستثنائي بالقول: من دون متابعة ومحاسبة فاعلتين للأقوياء، لن يكون ثمة جدول أعمال للتنمية وسيفقد النظام المتعدد الأطراف شرعيته.

الموقع الأمثل الذي يسمح لبلد نام باستجواب دائنيه عن وفائهم بالتزام الـ0.7 بالمئة، أو بسؤال صندوق النقد عن الزيادة الموعودة غير المطبقة في القوة التصويتية الخاصة بالبلدان الأفريقية.

وفي الواقع كثيراً ما يلاحظ أعضاؤنا أن المحاسبة أمام المواطنين مؤجلة في الأغلب أو مقوّضة بسبب هذه المحاسبة أمام الأقوياء الجارية في أشكال تضعف دور البرلمانات وتقوّض المؤسسات الديمقراطية.

وفي 2012، أسست قمة «ريو + 20» حول التنمية المستدامة، المنتدى السياسي الرفيع المستوى في الأمم المتحدة ليكون موقعاً للمراجعة الدولية للالتزامات المقررة من الحكومات. وليحصل هذا، يحتاج المنتدى إلى مساعدة مناسبة من أمانة عامة قوية، وأن يُبلّغ معلومات في شكل مناسب، وأن يُحضّر له من رئاسة أو ترويكا فاعلة تقدّم استمرارية وقيادة.

وبعد تفويض «ريو + 20» عن العالمية، على الحكومات والمنظمات المتعددة الأطراف أن تخضع للمحاسبة. فالشراكة العالمية حول التنمية، الموصوفة في الهدف الثامن من أهداف التنمية للألفية، لا تفتقر فقط إلى جدول زمني بل كذلك إلى آلية مناسبة للمحاسبة. ولا عجب أنها لم تُطبّق. وعلى أي جدول أعمال للتنمية أن يكون محدداً في ما يتعلق بوسائل التطبيق وكذلك حول المنتدى المخصص للمراجعة وآلية المتابعة والمحاسبة، والذي يمكن أن يكون المنتدى السياسي الرفيع المستوى بعد تعزيزه كما دُكر أعلاه، فتُلزم الوكالات المتعددة الأطراف، ومؤسسات «بريتون

ورقة «منظمة العمل الدولية» المرجعية في صدد الحماية الاجتماعية

بيروت، 29 أيلول (سبتمبر) 2014

منهم، وهم غالبًا يُصنّفون – جزئيًا على الأقل – باعتبارهم باحثين عن وظيفة في القطاع العام، بدلًا من القبول بعمل في القطاع الخاص، وذلك بسبب الفروقات بين القطاعين من حيث الأجور وتقديرات العمل والضمان الاجتماعي (حماية وضمانيًا). إذن، يجب ألا يُنظر إلى الحماية الاجتماعية بوصفها عنصرًا مستقلًا عن سياسات العمالة. وإنَّ أهمية تماسك السياسة وانسجامها بين الحماية الاجتماعية وبين سياسات السوق الناشطة وخلق فرص العمل، أمر لا خلاف فيه أو عليه، وخصوصًا عندما يجب تُحمّل مسؤولية خلق فرص العمل أكثر للقطاع الخاص. فهذه السياسات يجب أن تُعامل بكونها مكوّنًا غير منفصم، بل هو مترابط ومتشارك من حيث داعميته، بالإضافة إلى مكوّنات العمل اللائق الأخرى.

لقد باتت مسألة تعديل الحماية الاجتماعية في المنطقة العربية واضحة منذ تسعينيات القرن الماضي. فتزايد الإنفاق على الحماية الاجتماعية – فضلًا عن الأعباء المالية للعمالة العامة الضخمة – أدّى بمعظم البلدان إلى تبنيها إصلاحاتٍ تؤوّل إلى إعطاء دور أكبر للقطاع الخاص. وقد أدخلت تغييرات إضافية بعد أزمة عام 2008 المالية العالمية وبعد التطورات التي حدثت مؤخرًا بعد عام 2010.

ويبقى نظام الحماية الاجتماعية في المنطقة العربية محتاجًا إلى إصلاحات استراتيجية، لأنَّ الإصلاحات السابقة كانت تحركها اعتبارات موازناتية بصورة رئيسية، بحيث أخفقت إلى حدٍّ بعيد في تحقيق آمال المواطنين العرب. وحينما تبتعد البلدان من التقديرات المحددة في تعيين مخططات الإسهام في مجال التقاعد وتعاضد دور القطاع الخاص والأسواق المالية فيه، تزداد المخاطر الناجمة عن أداء الأسواق المالية المتفاوتة على الأفراد، بدلًا من التشارك بها وإطفاؤها على المستوى المجتمعي، وقيام الدولة بدور الضامن الأكبر. وهكذا، فإنَّ المشكلات البنوية المزمنة في الحماية الاجتماعية لم تُعالج إلا جزئيًا، إذ اقتصر التصدي لها على بضعة بلدان عربية تمكّنت من إجراء إصلاحات جوهريّة على مجال

بخست الأزمة الاقتصادية والمالية العالمية التي تفجّرت في العام 2008 قيمة الحماية الاجتماعية لجهة توفير تأمين الدخل للفقراء المعرّضين، وصون التماسك الاجتماعي خلال الفترات التي استغرقتها، الأمر الذي عزّز في المنطقة العربية في أعقاب الانتفاضات الشعبية. وقد اعتمد معظم البلدان العربية إجراءات للحماية الاجتماعية أو هي عمدت إلى توسيعها منذ عام 2010، بما في ذلك البلدان التي لم يبد أنها تأثرت بالثورات المندلعة.

وفي الوقت الراهن، يحظى نظام الحماية الاجتماعية جيد الوظائف بالاعتراف على الصعيد العالمي. فعندما يُصمّم النظام المذكور على نحو سليم، تنطوي الحماية الاجتماعية على آلية استقرار تلقائية تبدأ بالعمل أثناء فترات الركود والأزمات. كما يحفظ النظام هذا التنمية البشرية ويعزّزها، مُسهّمًا في تحقيق المكاسب الناجمة عن الإنتاجية في الاقتصاد، ومعزّزًا رفاهية المواطنين. ولعلّ الأهم أنه يمكن للحماية الاجتماعية بالتوازي مع الحوار الاجتماعي، أن تُسهّم في تحقيق السلم الصناعي في سوق العمل، وأن تساعد على منع حدوث الاضطراب الاجتماعي، من خلال تمكين الجماعات المعرّضة للهشّة – سواء أكانت جماعات عاطلين عن العمل أم نساء أم أطفالًا أم عجّزًا – إذا ما دُعمت بإجراءات حمائية اجتماعية أوسع نطاقًا؛ بحيث يُعطون وصولًا إلى الخدمات الحيوية وأن يكون لهم صوتٌ يعزّزون من خلاله الكرامة والعدالة الاجتماعية. فالبلدان التي تتمتع بنظم حماية اجتماعية قوية وعادلة تحظى بألية ضمنية قيّمة تؤوّل إلى إشاعة الاستقرار في اقتصادياتها.

وينبغي أن يُشكّل الجيل الجديد لمبادرات الحماية الاجتماعية أساسًا لتطوير نظام شامل يقوم على الشروط والحقوق القانونية، وليس على المقاربة الرفاهية التي يوفرها «العقد الاجتماعي» القديم. والحقيقة أنّ نظم الحماية الاجتماعية المعتمدة في معظم البلدان العربية تقوم على ربط جزء من الحماية الاجتماعية لعمالة القطاع العام، بحيث رُصد تأثير غير مرغوب ناجمًا عنها، يكمن في البطالة المرتفعة في أوساط الشباب، ولاسيّما الأكثر تعلّمًا

الحماية الاجتماعية، مركزةً على توسيع نطاق تغطيتها الاجتماعية وإعادة النظر في التشريعات الراعية للتقاعد. وعلى سبيل المثال، فقد ركزت الإصلاحات التقاعدية على عملية الكلفة من خلال تعديل سنّ التقاعد وإعادة النظر في معادلات التقديرات وموازاة شروط الجدارة ومستويات التقديرات في ما بين مخططات القطاعين العام والخاص.

إنّ تلزيم بعض مسؤوليات الدولة التقليدية للقطاع الخاص يحتاج إلى التنفيذ وفق معايير اجتماعية، وألاً يُقتصر فقط على المعايير المالية. مثلاً، لا يُعتق الدولة من مسؤوليتها في تأمين الرعاية الصحية الشاملة، إعطاء القطاع الخاص دوراً أكبر في الخدمات الصحية. وفي حين أنه من الصحيح أن إعانات الدعم الغذائية لم تكن تُستخدم غالباً على نحو سليم، إلا أنّ إلغائها يجب أن يترافق مع إجراءات تعويضية للفقراء وكذلك للجماعات المعرضة «القريبة من الفقر».

لقد أدت الأزمة المالية العالمية في عام 2008 إلى تبني بعض إجراءات الحماية الاجتماعية أو توسيع نطاقها على أساس تفاعلي، وليس باعتبارها جزءاً من رؤية واضحة بعيدة المدى. كما جرى التسرع في اعتماد الإجراءات خلال فترة ما بعد عام 2010 خضوعاً للضغوط السياسية. وفي ظل ظروف كهذه، فإنّ ثمة القليل جداً من الوقت للتفكير بعقلانية ولترتيب الأولويات. وقد بدأ الوضع يصبح أكثر تحدّياً في غمرة غياب البيانات الاقتصادية-الاجتماعية الجيدة، ذلك أنّه تنعدم المعلومات المتعلقة بخصائص البرامج والنتائج، فيما يبدو الحوار الاجتماعي ضعيفاً.

وأماً بالمستقبل، يجب ألا تأخذ الإصلاحات القادمة بمبادرات متفرقة مشتتة فتنفّذها، بل أن تكون جزءاً من عقد اجتماعي جديد ناجم عن عمليات حوار اجتماعي جامعة تشمل كل الفئات الاجتماعية. أمّا انسجام السياسة فهو أمر حاسم الأهمية لضمان تأثير كامل يتجاوز تلك التأثيرات التي تخلفها السياسات الاقتصادية الاجتماعية الفردية، كسياسات سوق العمل واستراتيجيات خفض الفقر. إنّ هذا هو المفتاح الرئيسي: بناء نظام حماية اجتماعية وطنية متماسكة يحتضنه إطار عمل سياسة اقتصادية اجتماعية تقدمية أوسع نطاقاً.

ويجب أن تُبنى نظم الحماية الاجتماعية الشاملة على أرضيات حماية اجتماعية وطنية تؤمّن إطار عمل تمكينياً لخفض الفقر، فضلاً عن التصديّ للمساواة القائمة. فهي، أي النظم، عناصر رئيسية للسياسات الوطنية لتعزيز التنمية البشرية والاستقرار السياسي والنمو الشّمولي. وقد جرى تبني مفهوم «أرضية الحماية الاجتماعية» في عام 2009 من قبل «مجلس تنفيذي الأمم

المتحدة (CEB) بوصفه واحدة من مبادرات مشتركة تسع في ردة فعل حيال الأزمة الاقتصادية والمالية العالمية. وقد حوّلت وثيقة صلة الحماية الاجتماعية المستمرة – باعتبارها حقاً ووسيلةً لضمان تنمية طويلة الأمد – «أرضية الحماية الاجتماعية» (SPF) نفسها إلى مقاربة سياسية وثيقة الصلة بدورها. ف«توصية أرضية الحماية الاجتماعية، 2012 (رقم 202)» الصادرة عن «منظمة العمل الدولية» تؤمن إرشاداً عملياً لوضع أرضيات الحماية الاجتماعية الوطنية ولبناء نظمها الشاملة. فهي تعكس توافق الحكومات وأرباب العمل ومنظمات العمال من 185 بلداً على توسيع نطاق الحماية الاجتماعية على كل مستويات التنمية.

هذا، وتتألف أرضية فعّالة أساسية للحماية الاجتماعية من مجموعة حدّ أدنى من ضمانات الحماية الاجتماعية التي ترمي إلى وضع يكون فيه ما يأتي:

أن يحظى جميع المقيمين بحماية مالية ليتمكنوا من الحصول على مجموعة محدّدة وطنياً من خدمات الرعاية الصحية الأساسية، وبالتالي الوصول إليها، في نطاق ما تعتبره الدولة من مسؤولياتها العامة لضمان ملاءمة النظم المتعددة (عادةً) ذات الصلة وتمويلها وأدائها؛

أن يتمتع جميع الأطفال بضمن دخل، أقله على مستوى خط الفقر المحدّد وطنياً، من خلال تقديمات العائلة/ الطفل ترمي إلى تسهيل تقويم التغذية والتعليم والرعاية؛

وجوب أن يتمتع كل من هو عضو في مجموعة العمر النشط ممّن لا يستطيع تحقيق دخل كافٍ في أسواق العمل بضمن دخل حدّ أدنى، وذلك من خلال مساعدة اجتماعية أو من خلال مخططات التحويل الاجتماعي (كمخططات تحويل الدخل للنساء أثناء أسابيع حملهنّ الأخيرة والأسابيع التي تلي الوضع)، أو من خلال مخططات ضمان العمالة؛

أن يتمتع جميع المقيمين ذوي الأعمار المتقدمة أو ذوي الاحتياجات الخاصة بضمن دخل، أقله على مستوى خط الفقر المحدّد وطنياً، وذلك من خلال التقاعد للفئة المذكورة.

يمكن تحقيق ضمانات الحماية الاجتماعية الأساسية هذه من خلال مجموعة واسعة من خيارات السياسة الممكنة. وقد وضعت «منظمة العمل الدولية» أربعة مبادئ ينبغي أن تشكل إرشاداً لتطوير سياسات الحماية الاجتماعية:

شمولية الوصول: الوصول إلى كل أشكال الحماية الاجتماعية الفعّالة من خلال حماية اجتماعية بوصفها المبدأ الأكثر أساسيةً.

التقدمية: الالتزام بالتوصّل إلى مستويات أعلى للحماية بالتساوق

مع التنميتين الاقتصادية والاجتماعية.

التعددية: المرونة في خيارات البنى المؤسسية التي تناسب وتحقيق هدف التغطية الشاملة وأهمية مشاركة صاحب الشأن المعني في الحاكمية.

تركيز على النتائج: يجب تقويم التقدم المحقق على أساس النتائج، وليس على أساس العمليات والطرائق (المناهج).

يجب أن تُبنى أراضيات الحماية الاجتماعية الوطنية في البلدان العربية على مراجعة شاملة لنظم الحماية الاجتماعية الراهنة، وقدراتها وأدائها الإدارية، وصولاً إلى صياغة التوصيات بالإصلاحات الواجبة. ومن الجلي أن أرضية حماية اجتماعية ما يجب أن تأخذ في اعتبارها معوقات الموارد.. فما يُحتاج إليه فسحة مالية لتعزيز نظم الحماية الاجتماعية الموسعة بهدف بناء أراضيات فعّالة للحماية الاجتماعية. وقد اختطت دراسات متعدّدة وضعتها «منظمة العمل الدولية» تتعلق بتكاليف تنفيذ رزمة أساسية للحماية الاجتماعية، بحيث بيّنت إمكانية التنفيذ حتى في بلدان متدنية الدخل.

وتؤثر تحاليل إقليمية حديثة إلى أنه ثمة فسحة مالية كافية في البلدان غير الأعضاء في «مجلس التعاون الخليجي» توفر بعض مرونة إنفاقية في هذا المجال. وتفيد نتائج هذه الدراسات التحليلية أن المستويات الراهنة للإنفاق على الحماية الاجتماعية الذي يستفيد منه جمع قليل يمكنه أن يُخصّص للحصول على مردود أكبر في مجال الاستثمار الاجتماعي. وهكذا، يجب أن يُنظر إلى الحماية الاجتماعية بالطريقة نفسها التي ينظر بها إلى أي شكل آخر من أشكال الاستثمار العام الذي تحكمه كلفة طويلة الأمد واعتبارات التقديرات الاجتماعية. كما يجب أن تُؤخذ في الحسبان كلفة القعود عن النشاط والعمل العشوائية. على سبيل المثال، يمكن أن يؤدي عدم خفض عمالة الأطفال أو عدم توفير التقديرات الأساسية والرعاية الصحية لهم إلى أشراك فقر سلاي، بحيث ينمو الأطفال الفقراء فقط ليعيشوا فقرهم. وفي هذا الصدد، فقد أسهمت مخططات متنوعة اعتمدت في أميركا اللاتينية إبان العقدين الفاتنين – وحملت اسم «التحويلات المالية النقدية المشروطة» (Conditional Cash Transfers, CCTs) – في تعزيز أمن الدخل ونتائج التعليم والصحة، بخفض عمالة الأطفال وتشجيع انخراط البالغين في الأنشطة الإنتاجية.

بالإضافة إلى ذلك، تُعد حاكمية نظم الحماية الاجتماعية الرشيدة عنصراً رئيسياً لضمان حيوية الحماية الاجتماعية على المدى البعيد. فمخططات هذه الحماية تحتاج لأن تُدار على نحو يضمن فعاليتها وصولاً إلى تحقيق أهدافها وكفاءتها من حيث استخدامها

الموارد، ومن حيث شفافيتها، بما يكسب ثقة الممولين والإفادة من نظمهم أيضاً. وإِنَّه من الأساسي انخراط جميع المعنيين بنشاط – ولاسيما العمال وأرباب العمل – في آليات الحوار الاجتماعي الفعّال والإشراف الرقابي ثلاثي الأطراف.

وفي حين أن انخراط الشركاء الاجتماعيين في صنع سياسة الحماية الاجتماعية وفي تنفيذها هو شرط لازم مسبق للحاكمية الرشيدة، فإن المسؤولية العامة عن نظام حماية اجتماعية فعّال وكفؤ تقع على عاتق الدولة، وخصوصاً مع خلق تعهد سياسي ووضوح سياسة ملائمة وأطر عمل تنظيمية وقانونية في سياق الإشراف الرقابي الذي يضمن مستويات ملائمة من التقديرات والمنافع. كما أن الدولة مسؤولة، أيضاً، عن الحكم الرشيد وإدارة مخططات الحماية الاجتماعية وحماية حقوق المستفيدين المكتسبة وكذلك حقوق المشاركين الآخرين، وخلق البيئة المُمكّنة بما يتيح مشاركة فعّالة من جانب الشركاء الاجتماعيين.

ليس هناك معادلة واحدة مناسبة لخلق حماية اجتماعية شاملة آمنة. فالاختلافات الموجودة بين مختلف النظم إنما تعكس تنوع خصائص البلد الذي يُدرج الشروط تحت مخططاته الوطنية الموضوعة للعمل. وهذه الشروط تشمل حجم سكان البلد وقواه العاملة وتركيباتهم وخصائصهم، فضلاً عن مستوى الموارد المتاحة لإعادة التوزيع «الفسحة المالية». وفي حين أنه ينبغي وضع حلول متكاملة على أساس وطني، فإنه من الواضح أن المنطقة العربية لا يمكنها العودة إلى نظم حماياتها الاجتماعية السابقة.

وما يُحتاج إليه بالضرورة عقد اجتماعي جديد يلبي آمال الناس ومطالبهم، إذا ما أُريد التصدي لمواطن العجز والمشكلات البنوية على نحو جيد، ووضع استراتيجيات حماية اجتماعية شاملة يمكن تنفيذها على مدى زمني أطول. ولذا، يجب أن تُبنى استراتيجيات الحماية الاجتماعية الشاملة على أراضيات الحماية الاجتماعية الوطنية التي يمكنها أن تؤمن ضماناً اجتماعياً شاملاً بوصفه حقاً، والتي يمكنها أيضاً أن تُسهم في تحقيق الحق الشامل في الحماية الاجتماعية.

وقد رأى مكتب «منظمة العمل الدولية» الإقليمي للبلدان العربية أن يواصل النقاش مع المعنيين من الأطراف الثلاثة في فكرة تنمية جديدة خاصة في البلدان العربية تحتل الحماية الاجتماعية أساسها. وهذه الفكرة الجديدة يجب أن تقوم على مبادئ العمل اللائق ومعايير العمل الدولية ومبادئ الحماية الاجتماعية والنمو الشمول من خلال الأمن الداخلي والوصول إلى الرعاية الصحية الأساسية لجميع العمال وأعضاء عوائلهم في البلدان العربية.

المواطنون الذين يكونون في الغالب ضحايا السياسات الاقتصادية غير العادلة، ولكن أيضاً من خلال إبراز أهمية الاجتماعي في حماية الاستقرار السياسي وتعديل النظام الديمقراطي، حتى لا يتعرض للكسر والتفكك من داخله. وبالتالي كلما اتسعت رقعة النمو الاقتصادي، أصبح من الواجب تطوير فلسفة وأدوات الحماية الاجتماعية، حتى يتمكن النظام من إصلاح نفسه بنفسه. وإذا كان هذا الأمر مهماً في المجتمعات الليبرالية التي ترسخت لديها آليات اتخاذ القرارات ورسم السياسات بطريقة تشاركية، فإن البعد الاجتماعي يصبح أكثر أهمية في المجتمعات العربية التي تحاول أن تتجاوز دائرة الاستبداد السياسي الذي يترجم في حد ذاته استبداداً اجتماعياً وثقافياً.

في هذا السياق أصبحت المفاهيم الحديثة للحماية الاجتماعية تشدد على أهمية تدخل ما أصبح يعرف بالدولة الاجتماعية، وهي الدولة التي بات من مهامها الرئيسية، التقليل من التداعيات السلبية للعملية الاقتصادية، وتحرير الاجتماعي من المفهوم التقليدي القائم على العمل الخيري، وتحويله إلى حق أساسي. كذلك إخراجها من دائرة الاختيار الفردي التطوعي، إلى مستوى العمل المؤسسي، والمحكوم بتعهدات الدولة وحمايته بالتشريعات الوطنية والدولية. فكيف تبدو الصورة في العالم العربي؟

غموض المفهوم

لاحظت التقارير الوطنية أن معظم الحكومات العربية ليس لديها مفهوم شامل للحماية الاجتماعية. والكثير منها لا يميز بين الحماية الاجتماعية وبين الضمان الاجتماعي. فعلى سبيل المثال، ورد في التقرير الوطني الخاص بالبحرين، أنه «يوجد خلط بين الحماية الاجتماعية وشبكات الأمان الاجتماعي». وفي الجزائر لوحظ أيضاً «عدم التمييز بين نشاطات مؤسسات التأمين الاجتماعي بمفهومها المحدود، وبين نشاطات الحماية الاجتماعية للدولة». أما في لبنان فإن الحماية الاجتماعية تسوّق باعتبارها «خدمة ورعاية خيرية وليس مبدأً حقوقيًا، وهو ما يقتضي إعادة تعريف المفاهيم». كما

تواصل شبكة المنظمات العربية غير الحكومية للتنمية إصدار سلسلة تقاريرها حول رصد واقع الحقوق الاقتصادية والاجتماعية في المنطقة العربية. تناول تقرير الرائد الأول مسألة الحق في التعليم والحق في العمل، في حين يتناول هذا التقرير الثاني أوضاع الحق في الحماية الاجتماعية. ويتضمن هذا المسح أبرز الأفكار والمعطيات والمؤشرات والبدايل التي وردت في مجمل التقارير الوطنية التي تم إعدادها حول مسألة الحماية الاجتماعية من قبل الباحثين بالتشاور والتفاعل مع منظمات المجتمع المدني.

منهجية العمل: الخارطة قبل الطريق

اشتغل الباحثون الذين أنجزوا التقارير الوطنية وفق منهجية موحدة تم إعدادها بالتعاون معهم، وبمشاركة ممثلين عن عينات من منظمات المجتمعات المدني المحلية. فبعد ضبط الإشكالية المركزية للتقرير، والتي تمثلت في تعريف الحماية الاجتماعية، تم التوافق على المحاور الأساسية، وللحدّ من احتمال الخروج عن الموضوع الرئيسي، أُعدت قائمة من الأسئلة التي وجهت إلى الباحثين لمساعدتهم على إنجاز الأوراق البحثية. كما صيغت أوراق حددت المفاهيم وكيفية معالجة الإشكالية، مع رصد التطورات التي حصلت داخل المنظومة الدولية بالنسبة لمفهوم الحماية الاجتماعية وآلياتها وشروط تجسيدها على أرض الواقع. وقد نُظّم اجتماعان في بيروت مع الباحثين، وقمت الاستعانة بخبرات دولية من أجل تعميق الرؤية، والتوصل إلى مقارنة مشتركة بين الجميع.

الحماية الاجتماعية هي ضمانة الاستقرار السياسي

قبل الشروع في استعراض النتائج التي أسفرت عن هذه الجهود الجماعية، يجدر التأكيد أن المسألة الاجتماعية تعتبر المؤشر الرئيسي لمدى قدرة الأنظمة الحاكمة على تأمين الحد الأدنى من الاستقرار السياسي. وهو ما أدركته المجتمعات الديمقراطية. إذ «يسمح الاجتماعي بإصلاح الاقتصاد والحد من التهديدات التي يمكن أن تتعرض لها الديمقراطية بسبب الاشتباكات والمواجهات التي تنشأ في صلب المجتمع الصناعي». ويندرج هذا القول في سياق تأكيد أهمية البعد الاجتماعي، ليس فقط في مجال حماية حقوق

لا يزال النقاش مستمراً في موريتانيا «حول مفهوم ونطاق الحماية الاجتماعية وتحديد الجهات القائمة عليها». قد يرد مصطلح العدالة الاجتماعية في هذا الدستور أو ذاك، لكن ذلك يغيب أو يصبح ضعيفاً عند الانتقال إلى مستوى وضع السياسات.

من هنا استند التقرير الثاني للمرصد على تخصيص ورقة بحثية مستقلة قام بها الخبير الدولي د. عزام محجوب بالتعاون مع الباحث محمد منذر البلغيث، تضمنت استعراضاً لتطور المفهوم، وصولاً إلى وضع تعريف دقيق للحماية الاجتماعية، ورصد النقاش الدائر على الصعيد الدولي حول توسيع الرؤية وتدقيق المعنى ليشمل مختلف الحقوق والجوانب التي تم التوصل إليها في المراجعيات العالمية.

وعمد الدكتور محجوب، في تقرير أعد خصيصاً لذلك، إلى الاضاعة على المؤشرات المعتمدة دولياً لقياس الحماية الاجتماعية، مستنداً إلى خبرات المؤسسات الدولية، لكي يخلص إلى قاعدة معلومات تصلح لدراسة مقارنة عن التقدم المحرز في مجال تطبيق سياسات الحماية الاجتماعية. إن تقارير مقارنة التقدم، تشكل أداة هامة من أدوات المساءلة التي تلجأ إليها منظمات المجتمع المدني لتصويب المسارات على المستوى الوطني.

البحث المتواصل عن شرعية الدولة

بما أن السياسي مرتبط بالاجتماعي، فقد استندت كل التقارير إلى مداخل سياسية رسمت ملامح الأوضاع السائدة، وأدخلت الحديث عن الحماية الاجتماعية ضمن السياق العام المحلي.

ويلاحظ أن الدولة في العالم العربي لا تزال تواجه معضلة الشرعية، وهي بسبب ذلك تكون في بعض الأحيان مهددة في وجودها، وخاضعة في الغالب لمراكز القوى وليس للمؤسسات، وهذا ما جعلها رهينة للفئات الأكثر نفوذاً وقوة، والأقدر على احتكار السلطة ومصادرة صناعة السياسات، وصاحبة الثروة المنفلتة من ضوابط القانون وقيم العدالة الاجتماعية. وهذا ما تم إثباته في التقرير الأول لراصد الحقوق الاقتصادية والاجتماعية في البلدان العربية الذي أصدرته الشبكة عام 2012، والذي تم فيه تشریح طبيعة الدولة في العالم العربي، فبدت أقرب إلى الدولة الغنائية منها إلى دولة المؤسسات والمواطنة وإعلاء القانون (ورقة الاستاذ أديب نعمة؛ «الشعب يريد إسقاط النظام»).

أما في هذا التقرير الثاني للراصد، فقد تم التركيز على الحق في الحماية الاجتماعية التي بمقتضاها يشعر المواطن بالأمان على نفسه وأفراد أسرته. وفي السياق ذاته نكتشف أيضاً أن الجزء الأكبر من الخلل يرتبط بطبيعة الدولة. فالعالم العربي لا يزال بعيداً عن مفهوم الدولة الاجتماعية التي تركز على رؤية تشاركية

في الاستفادة من الثروة الوطنية ومن فوائدها. هذه الدولة التي تستمد جزءاً هاماً من فلسفتها ومشروعيتها من منظومة المرجعية الدولية لحقوق الإنسان، والتي شهدت خلال السنوات العشرين الماضية تطورات نوعية في اتجاه ترسيخ المقاربة الحقوقية الشاملة.

ومن جهة أخرى، ونظراً لتداخل السياسي بالاجتماعي، فإن الدولة الغنائية تواجه مشكلات عديدة ومعقدة في العالم العربي، ويبدو أنها قد استنفدت أغراضها، وأصبحت تواجه صعوبات بنيوية حقيقية بسبب توالي أزماتها الداخلية، وأيضاً بحكم ارتفاع نسق الاحتجاجات الشعبية ضد عنجهيتها وجشعها، ما أدخلها في سلسلة من الاضطرابات الهيكلية التي دفعها إلى رفع وتيرة القمع من جهة، واضطرارها إلى التراجع والضعف والتفكك من جهة أخرى، وأحياناً التظاهر بالانسحاب من المعركة، ولو تكتيكياً بحثاً عن أدوات جديدة لإعادة الهيمنة وحماية مصالح الفئة الحاكمة والمحسوبين عليها.

الدوائر الثلاث الكبرى للمنطقة

بالرجوع إلى التقارير الوطنية، وعند النظر في الأوضاع الاجتماعية للسكان خلال هذه المرحلة، يمكن تقسيم العالم العربي إلى ثلاث دوائر كبرى.

- دائرة الدول التي حققت تقدماً تشريعياً ومؤسسياً في تنظيم الخدمات الاجتماعية من حيث تقنينها واعتبارها حقاً من حقوق المواطن، ووضعت لها آليات إدارية ومالية للتمتع بها، وضبطت قائمات المستفيدين منها، وأثبتت حرصها على توسيع قاعدتهم من خلال بيانات شبه مدققة لمختلف الشرائح والفئات الاجتماعية والمهنة المستهدفة. ومن بين هذه الدول، على سبيل المثال، تونس التي انطلق فيها وضع سياسات الحماية الاجتماعية منذ تأسيس دولة الاستقلال. والمغرب الذي شهد تطوراً ملحوظاً في منظومته الاجتماعية منذ وقت مبكر. والجزائر التي أنشأت الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي عام 1962. والعراق الذي كان يتمتع بمنظومة اجتماعية متوازنة ومستقرة قبل التدخل الأمريكي.

- ثانياً دائرة الدول التي مرت بحراك اجتماعي تحول إلى انتفاضات واسعة وُصفت بالثورات. هذه الدول تمر حالياً بظروف صعبة نتيجة الاهتزازات التي أصابت مؤسساتها السياسية والإدارية، وتراجعت بسبب ذلك اقتصادياتها نظراً لصعوبة المراحل الانتقالية التي تمر بها. وهي إذ تتفاوت في درجة مناعتها وقدرتها على تأمين التماسك الداخلي وتوفير الحد الأدنى من الخدمة لمستحقيها، إلا أن أوضاع هذه الدول تتفاوت من حيث السوء بين بلد وآخر. فالحالة التونسية أفضل من الحالة المصرية، وكلاهما أقل سوءاً مما يجري في اليمن، وخاصة في ليبيا. فالمنخات

في هذه البلدان لم تعد الدولة وحدها محل تفكك وانهايار، بل إن المجتمعات أصبحت مهددة أيضاً في وجودها بعد أن تراجعت الروابط الأساسية التي توثق صلتها بدولها وأيضاً بمكوناتها الجغرافية والعرقية والطائفية.

الحاجة ملحة لدور الدولة

يلاحظ من خلال التقارير الوطنية المصاحبة، أن جميعها تقريباً قد اتفقت على أهمية دور الدولة رغم تراجع وظيفتها الاجتماعية. فبعد الاستقلال ولدت دولة تتبنى مفهوم الرعاية، وتلقي على نفسها مسؤولية تأمين جميع حاجيات مواطنيها. ولا تزال بعض الدول العربية تشكل مركز ثقل في إدارة العملية التنموية. فعلى سبيل المثال «تلعب الدولة في البحرين دوراً محورياً في العملية التنموية». «كما أنها لا تزال محافظة على مكانة أساسية للقطاع العام». وكذلك الشأن بالنسبة للجزائر حيث «تهيمن الدولة على قطاع الحماية الاجتماعية» وهو ما جعل الباحث يؤكد أنه «لا يمكن الحديث عن تأثير كبير لمنظومة الحماية الاجتماعية العمومية بالتوجه الليبرالي للسياسة الاقتصادية».

لكن مع هذه الاستثناءات، فإن الخط العام، يتجه في العالم العربي تدريجياً ولكن في خط تصاعدي نحو التراجع عن دور الدولة، بعد سلسلة من الأزمات السياسية والاقتصادية التي دفعتها نحو التخلي عن التزاماتها السابقة.

هذا التخلي نتج من عدة عوامل من بينها تبني سياسات اقتصادية خاطئة أفضت إلى عدة أزمات، أو بسبب سوء التصرف والفساد والنهب. ولهذا، فإن هناك خشية من أن يترتب عن هذا التحول في طبيعة الدولة مزيد من إضعاف المجتمع والتضحية بمصالح الفئات الأكثر فقراً. وهو ما دفع إلى المطالبة باسترجاع الدولة جزءاً من وضعها السابق. ففي العراق اضطرت الدولة إلى وضع «استراتيجية التخفيف من الفقر». حتى لبنان ذي الدولة الرخوة «لا يزال مفهوم دولة الرعاية الاجتماعية جينياً، وهو ما جعل مستوى الحماية الاجتماعية للمواطنين شبه معدوم»، ومع ذلك تحاول الدولة اللبنانية أن تتدخل في الملف الاجتماعي عن طريق عدد من الوزارات مثل التعليم والعمل والصحة والشؤون الاجتماعية والدفاع. أما في اليمن فإن دور الدولة «مضطرب ومتأثر بالأحداث خاصة السياسية منها».

الحماية الاجتماعية أولاً.. قبل الطوفان

أكدت التقارير الوطنية أن السياسات الاجتماعية ذات الطابع الحمائي قد تراجعت في معظم الدول العربية، تستوي في ذلك الدول الغنية والفقيرة. كما أن مسألة البحث عن الوسائل الكفيلة بإنقاذ الصناديق الاجتماعية من الإفلاس قد أصبحت من أولويات

السياسية المضطربة قد انعكست بشكل مباشر على سياساتها الاجتماعية، فانقل بعضها من حال الدولة التي كانت من قبل لا تحسن إدارة أوضاعها الداخلية، إلى دولة منكوبة، أصبح جزء من مواطنيها بحاجة عاجلة إلى سياسات إغاثية عاجلة إثر انخفاض مستوى الاحتياجات إلى مراحل دنيا، بعد أن أصبح الوطن مهدداً في وجوده، وأصبحت الشعوب غير قادرة على تأمين أمنها وغذائها وحماية بقائها وتعليم أطفالها وحفظ صحتهم، وذلك في ظل أنظمة ضعيفة وهشة وغير مستقرة، بعد أن كانت هذه الشعوب مكمنة الأفواه في عهد الدكتاتوريات الشرسة. وما يحدث في اليمن يعتبر نموذجاً صارخاً عن دولة في حال انهايار.

- دائرة الدول الهشة، أو تلك الفاقدة لمقومات الدولة. وتعتبر فلسطين حالة استثنائية بسبب الاحتلال الاستيطاني الذي تخضع له منذ قرار التقسيم عام 1948، والذي جعل الفلسطينيين عاجزين عن تجاوز دائرة البحث المستمر عن تحقيق الحد الأدنى من شروط البقاء. هذا عامل أساسي قد يفسر غياب صندوق للضمان الاجتماعي حتى الآن.

وهناك دول مهددة بأن تصبح فاشلة نتيجة عوامل عديدة ومتداخلة، من بينها اندلاع حروب ونزاعات داخلية منذ بداية الألفية الثالثة، وهو ما أضعف إمكانياتها الاقتصادية حتى لو كانت عالية كما هو شأن العراق. لقد أصيب العديد من هذه الدول بحالة أشبه بالعجز عن تغطية جزء هام من حاجيات مجتمعاتها أمنياً وصحياً وغذائياً، وهو ما جعلها شديدة الهشاشة، مثل سوريا واليمن وليبيا والسودان. فعلى سبيل المثال ورد في تقرير العراق «تآكل الطبقة الوسطى وانهايارها بعد سنة 2003، وأصبح البلد يشهد ظواهر التهجير القسري واليتم والترمل والفساد الإداري والمالي». أما تقرير اليمن الذي يمر بمرحلة صعبة أمنياً وسياسياً مهدد بالتفكك والانقسام، فقد أشار إلى أن نصف السكان هم دون 15 سنة، وأن 48 بالمائة منهم يعيشون في الفقر، وأن 43 بالمائة مهددون في غذائهم. وقد ورد في تقرير السودان أن «التقدم الذي حدث في التنمية قد أعاقته الصراعات التي ظلت تستنزف موارد السودان المادية والبشرية، وهو ما أضعف قدرة البلد على تنفيذ إصلاحات هيكلية، خاصة بعد انفصال الجنوب، وتفشي الفقر، واندلاع الصراع في ولايتي النيل الأزرق وجنوب كردفان ودارفور». كذلك يمثل لبنان حالة مهددة باستمرار بمخاطر الانفجار السياسي والاجتماعي بحكم أنه «ضحية النزاعات والحروب الأهلية، ما ساعد على أن تكون الحقوق الاجتماعية هشة وزبائنية مع السلطات العامة». فلبنان مطالب باستمرار بأن يستعد «لاستيعاب الأزمات وتأمين الناس المتأثرين بالأزمات الطارئة مثل التدخلات الإنسانية، خاصة العناية باللاجئين والنازحين من الحروب».

المرحلة، وذلك نظراً لحجم المخاطر التي تهدد هذه الصناديق، حيث يعاني معظمها من أزمات عميقة وهيكلية، وهو ما جعل بعضها مهدداً بالانهيار الشامل أو الجزئي.

يتفاوت الوضع من بلد إلى آخر. فهناك دول تتميز باتساع رقعة المستفيدين من التغطية الاجتماعية مثل الجزائر حيث تشمل التغطية 85 بالمئة من السكان نصفهم ليسوا أجراء. كذلك الشأن في تونس حيث بلغت نسبة التغطية 81,34 بالمئة وذلك إلى حدود سنة 2011. وفي الأردن يشمل الضمان الاجتماعي 66 بالمئة من المشتغلين.

لكن في المقابل لا يتمتع بالتأمين من العاملين في القطاع العام والخاص في لبنان سوى 7,2 بالمئة فقط. كذلك فإن الخدمات الأساسية غير متاحة لجزء كبير من السكان، حيث يصل عدد غير المسجلين في الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي إلى ما بين 40 و50 بالمئة. وقد تأثرت هذه الخدمات سلباً بـ«تعمق ظاهرة الممارسات الزبائنية والطائفية والحزبية»، وأنه «لم تبن أنظمة الحماية الاجتماعية على مبدأ التضامن بل على تقسيم المواطنين». وهي الظاهرة نفسها التي تعاني منها موريتانيا، حيث «ظلت الحماية نخوية، ومتأثرة بالتراتبية الطبقية.. ومن ذلك إقصاء المعوقين والأرقاء السابقين».

حتى الدول التي شملها ما يسمى بالربيع العربي، تجد نفسها غير قادرة حالياً على تصحيح المسار والوفاء بالحقوق الاجتماعية والاقتصادية لمواطنيها، بما في ذلك إخراج صناديقها الاجتماعية من دائرة المخاطر والعواصف، رغم تمسك القوى السياسية الجديدة الحاكمة والمعارضة في بعض هذه الدول بشعارات العدالة الاجتماعية. ففي تونس «يعتبر العجز المالي من أبرز المشاكل التي تواجه الضمان الاجتماعي. فالصناديق الثلاثة للضمان تعيش عجزاً متزايداً، وعلى سبيل المثال يعاني صندوق الضمان الاجتماعي عجزاً في حدود 70 مليون دينار، في حين يشهد صندوق التأمين على المرض عجزاً يقدر بـ50 مليون دينار، وهو ما أكد وجود «نقص الموارد وغياب استراتيجية واضحة للدولة في هذا المجال».

أما ليبيا التي لم يشملها هذا التقرير، نظراً للأوضاع الصعبة التي تمر بها البلاد، فقد انهارت معظم آليات الدولة فيها. وفي مصر «لا تمتلك الدولة سياسات حماية اجتماعية تحقق العدالة الاجتماعية وتحمي من الفقر، بل على العكس، لا تمكن هذه النظم المعتمدة الفقراء من التصدي للأخطار الناتجة عن السياسات الاقتصادية والاجتماعية التي تطبقها الدولة التي تقربها من أبواب الإفلاس، وهو ما أثر بشكل ملحوظ على مستوى الخدمات الصحية بالخصوص، وأحدث تراجعاً يزداد خطورة، خاصة على المتقاعدين من ذوي الدخول الضعيفة، بالنظر إلى حجم ما يحصلون عليه

من نسبة التقاعد مقارنة بنسب ارتفاع الأسعار وأحجام التضخم وتدهور القدرة الشرائية للمواطنين في معظم الدول العربية. إن أزمة الحماية الاجتماعية عموماً، وصناديق الضمان الاجتماعي خصوصاً، هي في العمق أزمة مالية مرشحة لمزيد من التفاقم والتعقيد في غياب حلول جذرية وسريعة.

المسافة شاسعة بين التشريعين المحلي والدولي

حصلت تطورات هامة على الصعيد الدولي في مجال القوانين الداعمة لحق المواطن في الحماية الاجتماعية، لكن عموم هذه التشريعات في العالم العربي وإن شهدت بعض مظاهر التحسن، إلا أنها لم ترتق إلى مستوى المنظومة الدولية التي تبقى هي المرجعية التي يقاس في ضوءها أي تقدم، كما أن هذه التشريعات لم تواكب الإضافات النوعية التي أدخلت على مفهوم الحماية، ووسعت من دائرة الحقوق التي يجب أن يتمتع بها كل إنسان لضمان كرامته وكرامة أفراد أسرته.

وقّعت البحرين على العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية، وفي العراق تم إدراج هذا الحق في نص الدستور، وتم إصدار أكثر من عشرة قوانين داعمة للحماية الاجتماعية. وحصل تقدم في الأردن من حيث المصادقة على عدد من الاتفاقيات الدولية إلى جانب تسجيل تحسن في التشريعات المحلية، لكن الدستور الأردني قد خلا من حق الصحة والسكن. أما لبنان فقد صادق على ما يزيد عن 50 وثيقة لمنظمة العمل الدولية. وفي موريتانيا تحظى الحماية الاجتماعية بأهمية بالغة في الدستور والقوانين، لكن الجانب التطبيقي لذلك لا يزال يعاني نقصاً واضحاً. وبالنسبة لتونس فقد سجلت مواكبة للتشريعات الدولية «إلا أنها لم تصادق على الاتفاقية 102 لسنة 1952 لمنظمة العمل الدولية»، في حين يتجه المغرب حالياً نحو التوقيع على هذه الاتفاقية الخاصة بشأن المعايير الدنيا للضمان الاجتماعي. وقد أكد الدستور اليمني والقوانين على ان «الدولة تكفل توفير الحماية الاجتماعية لكل مواطن»، لكن عملياً، لا تتجاوز الميزانية المخصصة لذلك 0,6 بالمئة من الناتج المحلي الإجمالي.

هكذا يتبين أن هناك فجوة لا تزال قائمة، وأحياناً عميقة بين التشريعات الوطنية والمنظومة الدولية للحقوق الاقتصادية والاجتماعية. كما أن تطور القوانين لا يعني بالضرورة الالتزام بتنفيذها وتحويلها إلى سياسات على أرض الواقع.

التجزئة الهيكلية لا تزال سيدة الموقف

تشكو عموم الهياكل الإدارية والمؤسسية الخاصة بالضمان الاجتماعي من التشتت والتجزئة وتباين الامتيازات والخدمات بين الشرائح المستفيدة، وهو ما عمق الفوارق بين المواطنين

بشكل واسع أحياناً. ولهذا تقاربت مطالب الباحثين ومنظمات المجتمع المدني في هذه المسألة بالذات، حيث تمت الدعوة إلى إصلاحات ذات طابع هيكلية تقتضي توحيد الصناديق الخاصة بالضمان الاجتماعي، مع توحيد التشريعات، وتطوير الجوانب الإدارية للتخلص من البيروقراطية التي تضيق الحقوق وترهق المستحقين، وبالتالي تقريب الخدمة من المسفيدين والعمل على تحسينها وتطويرها وفق الاحتياجات وبناء على ما تفرضه المقاربة الحقوقية التي لا تميز بين شرائح المجتمع الواحد.

الاقتصاد الموازي لا يعترف بالحقوق الاجتماعية

تشارك معظم الدول العربية، التي تمت دراستها في هذا التقرير، في اتساع دائرة الاقتصاد الموازي فيها على حساب الاقتصاد المنظم والمهيكل. وقد أصبحت هذه الظاهرة تشكل تهديداً على أكثر من صعيد، خاصة وأنها تقترن عضويًا باتساع ظاهرة التهريب التي بدورها توجه ضربات موجعة للصناعات الوطنية، ومن جهة أخرى تمثل معضلة خطيرة لأنظمة هذه الدول الضريبية .

كما لوحظ أن الاقتصاد الموازي الذي يتسع يوماً فيوماً، أصبح يضم عدداً واسعاً من العمال والموظفين. ففي العراق يوجد مليون عامل يشتغلون في القطاع غير المنظم. أما في الأردن فالنسبة تبلغ 44 بالمائة من العمالة، غالبيتهم لا يتمتعون بأي شكل من أشكال الحماية. حتى في تونس التي وصلت فيها نسبة التغطية الاجتماعية أكثر من ثمانين بالمائة، «إلا أن التغطية الحقيقية لا تتجاوز خمسين بالمائة بسبب محدودي الدخل، وأيضاً بسبب الاقتصاد غير الرسمي الذي تفاقم وضعه بعد الثورة». أما في اليمن، فإن ما يسمونه بالقطاع الهش، فيشمل 79 بالمائة من إجمالي القوى العاملة، في بلد تقدر فيه نسبة البطالة بـ9.52 بالمائة.

هذا التضخم في حجم الاقتصاد الموازي عزز من هشاشة أوضاع الملايين من المواطنين العرب الذين يجدون أنفسهم لا يتمتعون بأي نوع من الخدمات الاجتماعية، نظراً لوجودهم خارج دائرة المنظومات المعمول بها في هذا المجال، ولعدم وجود صناديق توفر لهم ولأفراد أسرهم الحد الأدنى من الخدمات الضرورية. وهو ما يحولهم إلى عبء على مجتمعاتهم في حالات المرض أو العجز أو حوادث الشغل.

القطاع الخاص والمسؤولية الاجتماعية

التقى عديد التقارير حول الأهمية المتزايدة للقطاع الخاص في المجتمعات العربية. هذا القطاع الذي أصبح يدير القسم الأكبر والأوسع من الشأن الاقتصادي، والذي يوفر حالياً النسب الرئيسية

من مواطن الشغل، ويتم الرهان عليه في كل الدول العربية لكي يكون القاطرة التي تقود الاقتصاديات المحلية نحو التقدم والازدهار، ولكي يكون المحرك الأساسي للتنمية، لكن، وفي المقابل، تُتهم أجزاءً رئيسية منه بالتهرب من تحمل المسؤولية الاجتماعية، ما ينطبق على الكثير من الشركات الخاصة، وهو ما جعل جزءاً واسعاً من العاملين بالقطاع الخاص يعيشون خارج دورة الحماية الاجتماعية، أو يقعون عرضة للهشاشة وعدم الاستقرار.

تختلف علاقة القطاع الخاص بالمساءلة الاجتماعية من بلد إلى آخر. فقد لاحظ تقرير الجزائر أن صعوبة الرقابة على القطاع الخاص كشفت عن ظاهرة التهريب من تأمين الأجراء، ورأى التقرير في ذلك ضرباً لمبدأ التضامن بسبب مساهمته الضعيفة والمضطربة في عملية التأمين الاجتماعي. الوضع مختلف في لبنان حيث إن القطاع الخاص هو الذي يغطي النسبة الأعلى من الإنفاق الاجتماعي، في حين أن مساهمة الدولة لا تتجاوز نسبة 6 بالمائة. وفي فلسطين تم رصد حالة شبيهة، حيث ورد أن «المسؤولية الاجتماعية للقطاع الخاص أصبحت ملحوظة». أما تقرير مصر فقد أكد من جهته وجود «ظاهرة ضغط أصحاب المؤسسات الخاصة على العمال للتأمين بالحد الأدنى، إلى جانب التهريب الضريبي». لكن في المقابل تم تسجيل مشاركة العديد من رجال الأعمال في تنفيذ برامج تنموية وخدمية ضمن حملة «المسؤولية الاجتماعية للشركات».

وبناء عليه، هناك حاجة ملحة لتصميم واعتماد سياسة اجتماعية تضمينية تشجع القطاع الخاص على القيام بدوره في عمليات بناء أنظمة للتأمين الاجتماعي تكون مرنة ولكنها ملتزمة بمبادئ حقوق الإنسان وبالعدالة الاجتماعية. صحيح أن القطاع الخاص يواجه مشكلات عويصة، ولكن معالجتها يجب أن تتم في إطار رؤية شاملة تأخذ في الاعتبار حقوق العمال والموظفين والاستدامة البيئية ولا تضحى بها.

شبكات الأمان رافد مساعد وليست بديلاً من الدولة

تمثل شبكات الأمان الاجتماعي ركيزة أساسية في عديد المجتمعات العربية التي تمت دراستها، والبحرين تشكل مثلاً على ذلك، حيث تكاد السياسة الاجتماعية تستند إلى هذه الشبكات، لكن هذه الأخيرة تخضع من الجانب التنظيمي إلى وزارة الشؤون الاجتماعية. ولهذا السبب فإن المسؤولين عنها يتم تعيينهم وليس انتخابهم. كما أن هذه الشبكات تساهم في البحرين بالتخفيف من وطأة الصعوبات الاجتماعية التي تمر بها شرائح واسعة من المجتمع، لكنها متهمه بتكريس التقسيم المذهبي والطائفي.

مئة في المئة. في كل الأحوال أصبحت أغلب الحكومات تتحرك بين فكي كماشة، من جهة العجز عن مواصلة تقديم الدعم، ومن جهة أخرى الخوف من تصاعد الحراك الاجتماعي الاحتجاجي.

مؤسسات التمويل الدولية.. المطلوب تعميق المراجعات

تعتبر مؤسسات التمويل الدولية مثل البنك الدولي وصندوق النقد الدولي والمعونات الأمريكية من أكثر الجهات ذات التأثير المباشر على الأوضاع الداخلية للمجتمعات العربية. كما أن هذه المؤسسات الدولية تسهم بشكل واضح في دعم الحكومات، وفي أحيان كثيرة تقدم مساعدات مباشرة للمستفيدين من منظمات ومواطنين. ففي العراق هناك تعاون وثيق بين الحكومة والبنك الدولي من أجل دعم «استراتيجية التخفيف من الفقر خلال الفترة الفاصلة بين 2010 و 2014، خاصة في المحافظات الأكثر فقراً.

هذه المؤسسات الدولية لا تبادر إلى التدخل لتوجيه السياسات الاقتصادية، ولكن عند اللجوء إليها في الأزمات تصبح قادرة على تعديل هذه السياسات وفق توجهات ليبرالية أو نيوليبرالية، فتقدم في الكثير من الأحيان الجدوى الاقتصادية على حساب الحقوق الاجتماعية.

ففي البحرين ورد في التقرير أن «نصائح البنك الدولي كانت على حساب البعد الاجتماعي وبهدف السيطرة على الكلفة المالية للدعم». كذلك الحال بالنسبة للأردن التي لجأت إلى «تطبيق سياسات اقتصادية تقشفية وفق شروط البنك الدولي ضمن اتفاقية الاستعداد الائتماني بدءاً من سنة 2012، وكان لها تأثيرات سلبية على برامج الحماية الاجتماعية، خاصة على التعليم والصحة والعمل».

في موريتانيا أيضاً، أدى رفع الدعم تدريجياً عن الأرز والقمح والسكر والشاي إلى انعكاسات سلبية أشار إليها التقرير، وكان من نتائج ذلك أيضاً تراجع الصناعات الوطنية بسبب رفع الحماية وفق نصائح البنك الدولي. وفي السودان أدى رفع الدعم عن المحروقات إلى اندلاع حراك اجتماعي أسفر عن سقوط ضحايا خلال سنة 2012، بسبب تنفيذ توصيات البنك الدولي القائمة على تقليص دور الدولة في الخدمات واللجوء إلى الخصخصة. أما في مصر فأصبحت الهيئات الدولية، ومنها البنك الدولي، تتدخل في رسم السياسات الصحية. لكن هذا التدخل يلقي معارضة من منظمات المجتمع المدني التي ترفض القروض المشروطة للبنك.

تكمن المشكلة الرئيسية في سياسات البنك الدولي والمؤسسات الشبيهة له في نزوعها الغالب نحو التضحية بجزء من الاجتماعي

كذلك الشأن في موريتانيا، حيث تلعب شبكات الأمان الاجتماعي دوراً بارزاً، وهناك مطالبة حالياً بمأسسة الزكاة والأوقاف وما يسمى بـ «المنيحة» من أجل الزيادة في التمويل الرسمي والأهلي للدعم الاجتماعي». وفي اليمن هناك اعتماد كبير على شبكات الأمان من أجل «الحد من الآثار السلبية التي ترتبت عن رفع الدعم عن السلع الأساسية خاصة القمح والدقيق». وفي السودان تم إنشاء «ديوان الزكاة» الذي يعتبر المقدم الرئيسي للمساعدات بوسائل متعددة، منها ما هو نقدي، ومنها استرجاع مصروفات الأمن الصحي، أو كذلك إنشاء مؤسسات صحية وتعليمية.

هناك حاجة للقيام بدراسات ميدانية لمعرفة حجم شبكات الأمان الاجتماعي ودورها في الكثير من المجتمعات العربية. كما أن هناك حاجة لتفعيل دورها وتطوير أدوات عملها ومراجعة فلسفتها وأهدافها وآلياتها من أجل الانتقال بها من مستوى العمل الخيري القائم على الصدقات والإحسان إلى مستوى الوظيفة التنموية الفاعلة. وهناك تجارب ناجحة بدأت تعطي ثمارها، لكن ما ينقصها هو تعميق زاوية المقاربة الحقوقية القائمة على قيم الحق والمساواة والحرص على العدالة الاجتماعية في مفهومها الواسع والمنظم والمؤسسي. شبكات الأمان رافد مساعد لتحقيق التضامن، ولكنها ليست بديلاً من الدولة، ولا هي قطاع مواز يعمل خارج المنظومة التنموية.

دعم السلع الضرورية وسياسات المغامرة

كان جزء من اختيارات بعض الدول العربية، بعد مرحلة التحرر الاقتصادي، تحقيق التوازن الاجتماعي عبر اللجوء إلى التدخل المباشر لدعم عدد من السلع الأساسية التي يحتاج إليها المواطنون، وبالخصوص ذوي الدخل الضعيف والمتوسط. وقد ازدادت الحاجة إلى ذلك مع الشروع في تركيز اقتصاديات السوق أو التحرر الاقتصادي. فالجزائر توسعت في ميزانية الحماية الاجتماعية بهدف تخفيف آثار الإصلاحات الاقتصادية على الطبقات الهشة. وفي العراق تم تخصيص 10 بالمائة من ميزانية الدولة لدعم برنامج الحماية الاجتماعية، خاصة أسعار المواد الغذائية والوقود، واستحدثت لذلك نظام البطاقة التموينية. وفي الأردن أدى تحرير أسعار السلع إلى ارتفاع معدلات التضخم خلال سنة 2013. أما بالنسبة إلى موريتانيا، فقد اضطرت الحكومة إلى التدخل من أجل تثبيت أسعار المواد الأساسية في محاولة لحماية الاستقرار. وفي تونس، اضطرت الحكومات المتعاقبة حتى الآن إلى زيادة حجم المساعدة الممنوحة للعائلات الفقيرة لمواجهة استفحال ظاهرة الفقر. لكن في اليمن فقد حصل رفع الدعم تدريجياً وبنسبة بلغت

الدولة مسؤولة رغم أنفها

تلتقي التقارير المنجزة حول فكرة أساسية وجوهريّة قائمة على أن المخاطر التي تهدد أنظمة الضمان الاجتماعي في العالم العربي تستوجب العودة إلى تأكيد وإلحاح أهمية دور الدولة التنموي الذي تراجع بسبب محاولات فك الارتباط بين الدولة والتنمية. فالدولة، وإن فقدت صفة التاجر الصغير الذي يتدخل في كل زوايا التجارة، إلا أنها في مقابل ذلك تبقى الحكم الضروري لتنمية الثروات أولاً، وحمائتها من النهب ثانياً، وتوزيعها على منتجيتها ثالثاً، وتحقيق الاستقرار السياسي والاجتماعي رابعاً، من خلال الاهتمام بضحايا غياب العدالة، وهم الفئات التي أقصاها نظام الإنتاج والتوزيع، وألقى بها خارج المجتمع المنظم والمتضامن.

لا فصل بين التنمية والعدالة

إن العمل على الفصل بين التنمية والعدالة الاجتماعية أمر خطير، لما يترتب عليه من تفكيك تدريجي للوحدة الداخلية للمجتمعات، والعمل بوعي أو بغير وعي على تفخيخ هذه المجتمعات إلى أن تنفجر كما حصل مع سلسلة الثورات التي أطاحت عدداً من الرؤساء العرب، والتي أدت وفي ذات السياق إلى إضعاف أسس الدولة في أكثر من بلد. فالتنمية القادرة على تحقيق الاستقرار وضمان الوحدة الوطنية والسلم الأهلي، هي تلك التي تعمل على أن يتمتع الجميع بالثروات التي ينميها الجميع من أجل تقوية الروابط بين كل أطراف عملية الإنتاج.

ورد في تقرير الجزائر أن النظام السياسي الريعي «لا يسمح ب بروز مراكز قوة سياسية ومجتمعية مستقلة قادرة على منافسته»، ما من شأنه أن يحول الحماية الاجتماعية إلى «صدقة واسعة هدفها الاستراتيجي هو تعميق تبعية المجتمع للسلطة الحاكمة». وفي المثال اللبناني تمت ملاحظة ان «تحسناً طراً على مؤشرات النمو، لكن في المقابل حصل تراجع في المؤشرات الاجتماعية». كما لاحظ التقرير ان «مفهوم المصلحة العامة أصبح غائباً في الأيديولوجيا الجديدة لإعادة الإعمار المتناسبة مع التيار النيوليبرالي». وبناء عليه، يجب «ربط الإصلاح الاقتصادي بسياسة اجتماعية شاملة ومتكاملة مع خيارات اقتصادية مستدامة».

توجه تقرير تونس مباشرة الى العقدة الرئيسية التي تربط بين أزمة السياسات الاجتماعية ومنوال التنمية. جاء في هذا التقرير أن «النمو الاقتصادي الليبرالي يعتبر الضمان الاجتماعي عائقاً، فالمختصون التابعون لمدرسة النيولبرالية «يعتقدون أن الضمان الاجتماعي هو سبب الأزمة الاقتصادية، لأن المساهمات تنتج منها زيادات في أعباء الأجور».

من أجل تأمين الاستقرار المالي والاقتصادي للدولة. وهو ما جعل من نوائجها وتوصياتها ذات كلفة اجتماعية عالية. لأن التقشف هو المنصوح به دائماً أو غالباً في وصفات هذه المؤسسات. وذلك من خلال تقليص النفقات وإلغاء بعض الخدمات أو الحد منها كمّاً ونوعاً. إن هذه السياسات تؤدي الى حرمان العشرات لا بل مئات الآلاف من المستفيدين من المواطنين، وغالباً ما يكون عديد الفئات مثل النساء والأطفال وذوي الحاجة الخاصة والفقراء والعمال الأجانب الأكثر عرضة لتقديم أثمان باهظة جراء تنفيذ مثل هذه التوصيات.

بدأ البنك الدولي يعدل في سياساته، وينتبه لأهمية البعد الاجتماعي لتحقيق التنمية وحماية الاستقرار السياسي، في ضوء التداعيات التي نتجت من الثورات العربية. فعلى سبيل المثال أدرك البنك الدولي أهمية البعد الاجتماعي في حالة تونس، ولهذا عدل من مقترحاته إلى حد دعوة التونسيين إلى «إعادة التفكير في منوال التنمية المعتمد». وأصبح أكثر ميلاً إلى حدّ ما، نحو العمل على إرساء حماية اجتماعية عوضاً من تمويل مشاريع وبرامج اجتماعية، وهذه اعتبرت خطوة مهمة، ولكنها تحتاج إلى مزيد من الجرأة والعمل على مراجعة نظرة البنك لمنوال التنمية ومؤشراتها، وكيفية قياسها.

في ضوء هذه النتائج المشتركة بين التقارير الوطنية التي أنجزت خلال عشرة أشهر متتالية، تبرز جملة من الاحتياجات المحلية والإقليمية، من بينها:

منوال التنمية في حاجة إلى بديل

يتضح من خلال هذه التقارير وجود علاقة جدلية بين اختلال أنظمة الحماية الاجتماعية بالعالم العربي، وبين أزمة النمط أو منوال التنمية السائد منذ مطلع السبعينات من القرن الماضي. فهذا النمط يركز على قياس نسب الدخل لتقييم حجم النمو الاقتصادي المحقق وهو يعاني من إختلالات عديدة وجوهريّة، وهو ما يجعل منه عاملاً أساسياً في توسيع دائرة الفجوة بين سكان المجتمع الواحد، ويؤدي الى المزيد من المركزية، ما يعمق المسافة بين السواحل والداخل، ويولد الفقر بنسق تصاعدي، وفي المقابل يُضعف قيم العمل والتضامن والتآزر بين المواطنين، ويجعل من الفساد والربح السريع والرفاهية الزائفة قيماً مهيمنة في مجتمعات ضعيفة واقتصاديات هشة. فأزمة المنظومة التضامنية في العالم العربي تقود آلياً إلى التفكير بعمق وجدية في تفكيك منوال التنمية والبحث عن تعديله أو تغييره وفق تصور تنموي جديد.

أكدت التقارير الوطنية أن مراجعة الأنظمة الضريبية في العالم العربي، يمكن أن تسهم بفعالية في التخفيف من حدة تراجع مستويات الحماية الاجتماعية.

العلاقة عضوية بين الحماية الاجتماعية وبين الأنظمة الضريبية. ففي الأردن أدى تراجع إيرادات الضريبة المباشرة، مع تضخم الضريبة غير المباشرة، إلى انتشار ظاهرة التهرب الضريبي، وإلى تطبيق سياسات اقتصادية غير اجتماعية.

ليس هذان سوى مثالين فقط، بناء عليه هناك توجه في عديد الدول العربية نحو التركيز على مسألة الإصلاح الجبائي كإحدى الوسائل الضرورية لإنقاذ الصناديق الاجتماعية من الإفلاس. ففي موريتانيا يجري نقاش حول امكانية فرض ضريبة مخصصة لدعم الحماية الاجتماعية، بالرغم من أن الوعي بالشأن الضريبي لا يزال محدوداً جداً كما ورد في التقرير. وفي فلسطين تأكيد أن التهرب القانوني من الضرائب يعتبر المسؤول عن عجز الميزانية بنسبة النصف سنوياً. أما في مصر فهناك تأكيد أن النظام الضريبي القائم «يفتقر للعدالة والشفافية». وفي البحرين حيث لا يوجد ضرائب على دخل الأفراد والمؤسسات ما حولها إلى ملاذ ضريبي، هناك وعي بأن ذلك قد أثر على اهتمام الدولة بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية. وفي الجزائر يتم تمويل جزء من الضمان الاجتماعي من الضرائب. وهو ما يتم في تونس حيث يقع دعم المواد الغذائية الأساسية من الضرائب على المنتجات البترولية والمشروبات الكحولية.

لقد اشتغلت شبكة المنظمات العربية غير الحكومية للتنمية على العدالة الضريبية من خلال دراسة حالات ست دول، وقد انجزت مؤخراً دراسة مقارنة بين الأنظمة الضريبية في هذه الدول، وهي بصدد التوسع في العينات، إيماناً منها بأن النظام الضريبي السائد في العالم العربي يعمق الفوارق ولا يقرب بينها، ويضعف الدول بدلاً من أن يقويها، ويقلل من فرص التضامن وتجسيد المساواة في المواطنة بدلاً من أن ينميها.

التمويل ثم التمويل

عكست التقارير الوطنية المأزق الذي تواجهه معظم صناديق الضمان الاجتماعي، التي وجدت نفسها مضطرة للجوء إلى حلول جزئية تحاول من خلالها ترقيع أوضاعها المالية، مثل الزيادة في سن التقاعد من ستين عاماً إلى اثنين وستين، أو الزيادة في نسب الانخراط، أو التخفيض من حجم ونوعية الخدمات. وهي إجراءات محدودة الأثر، قد تساعد على التخفيف من حدة الاختناق المالي الذي تواجهه هذه الصناديق، لكنها تبقى حلولاً ظرفية، من شأنها أن تؤخر الأزمة أو تقلل من حدتها، لكنها لا

تعالجها بشكل جذري. ويعود ذلك إلى أن أزمة الصناديق ليست سوى مؤشر واضح على أزمة المنظومة الاقتصادية برمتها، وبالتالي فإن أي إصلاح جدي لن يؤدي غرضه إلا إذا كان ضمن مراجعة شاملة وعميقة.

النساء في مقدمة الضحايا

تعتبر النساء من بين الفئات الهشة المعرضة لتداعيات أي اختلال في أنظمة الحماية الاجتماعية. ففي العراق يعتبر أن 86,7 بالمئة من النساء هن خارج دورة العمل. وفي الأردن يوجد 25 بالمئة فقط من نسبة المشتركين في الضمان الاجتماعي من حجم السكان، وتعتبر النساء الأكثر عرضة للبقاء خارج نطاق التغطية. وورد في تقرير لبنان أن الأسر التي تديرها نساء تعتبر من الفئات الأكثر تضرراً وتشمل أكثر من 120 ألف شخص، إلى جانب ذوي الحاجات الخاصة الذين يتجاوزون 75 ألف فرد. وفي موريتانيا لا يزال الفقر يمثل التحدي الرئيسي لاندماح المرأة في الدورة الاقتصادية والاجتماعية. وفي السودان تقترب بطالة النساء من نحو ثلاثة أضعاف مما هي عليه في أوساط الذكور. أما في المغرب فإن 30 بالمئة من النساء فقط يستفدن من التأمين الصحي الإجباري مقابل 70 بالمئة للذكور.

هذه عينات دالة على ضرورة القيام بمراجعات عاجلة للسياسات الاجتماعية، للحيلولة دون استمرار هذا الخلل بين الجنسين.

البدائل

تفاوتت البدائل الواردة في التقارير الوطنية من دولة إلى أخرى، لكن اتفقت في ما بينها على عدد من المقترحات الآتية:

أكد جميعها ضرورة تناول الحماية الاجتماعية من زاوية حقوقية، ترى فيها حقاً أساسياً من حقوق الإنسان، وليست عبئاً على الحكومات، ما يفرض تعزيزها وليس التقليل من حجمها ونوعها، أو التفكير في التخلص منها تدريجياً.

عدم تبرير أي نوع من أنواع التمييز بين السكان في الاستفادة من ثمرات الحماية الاجتماعية، وذلك بالاستناد إلى الاعتبارات الجندرية أو الدينية والمذهبية أو العرقية أو المناطقية أو غيرها.

اعتماد النزاهة والحوكمة في إدارة صناديق الضمان الاجتماعي للتخلص من البيروقراطية وسوء استثمار الموارد. والعمل على القضاء على الزبائنية السياسية أو الأيديولوجية والطائفية في هذا المجال الاستراتيجي.

ضرورة البحث عن إجراءات فعالة لإنقاذ صناديق الضمان الاجتماعي من الإفلاس، ولكن ليس بالدفع نحو القضاء على السند

الاجتماعي الذي تركز عليه الفئات الفقيرة والطبقة الوسطى.

وحماية السلم الأهلي.

تفعيل دور المجتمع والابتعاد عن أساليب إضعافه واستنزاف جهوده والسعي لإخضاعه والحد من حرّيته، وذلك باحترام استقلاليتته وعدم التدخل في شؤونه، والدخول معه في شراكة بناءة. وتعتبر النقابات في هذا المجال طرفاً رئيسياً للتحوار معها في كل ما يتعلق بالحماية الاجتماعية، بدلاً من العمل على تهميشها ومحاولة التحكم فيها والهيمنة عليها.

اعتماد مبدأ الحوار الاجتماعي كأداة فعالة لفض الخلافات السياسية وغيرها، وبناء التوافقات بين القوى الرئيسية في المجتمع،

تحسين أداء أسواق العمل على الصعيد المحلي، نظراً لتداعيات ذلك مباشرة على تنمية مداخيل الصناديق والنهوض بها.

التعجيل بالمصادقة على مختلف المواثيق الدولية، وخاصة الصادرة عن منظمة العمل الدولية.

إصلاح أنظمة تمويل صناديق الضمان الاجتماعي، وذلك لحمايتها من الإفلاس والانهايار.