

# منظومة الحماية الاجتماعية

اعداد: د. جاسم حسين

باحث وخبير اقتصادي

البحرين

الجمعيات المساهمة في إثراء التقرير:  
الاتحاد العام لنقابات عمال البحرين، الاتحاد النسائي، الجمعية البحرينية للشفافية، التجمع القومي، الجمعية  
البحرينية لحقوق الانسان، جمعية نهضة فتاة البحرين، اللجنة الاهلية، جمعية وعد



ضرورة اعتبار الحماية الاجتماعية، حقاً أصيلاً في إطار العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، بما في ذلك حقوق العمل والصحة والتعليم والمعيشة اللائقة، وبأن للحكومة، دوراً محورياً في ضمان توافر هذه الحقوق، فهي الجهة التي تسيطر على إمكانيات البلاد.

## مقدمة

الخلل في النظام الاجتماعي، فضلاً عن تعزيز مبدأ إعادة توزيع الثروة في إطار السعي لتحقيق العدالة الاجتماعية. لكن من المؤكد وجوب حصول المستحق على مساعدات من الدولة، توفر له سبل العيش الكريم، في ظل الإمكانيات المتوافرة المتاحة، وهي بشكل عام متاحة في البحرين.

بناء على ماتقدم، يؤخذ على السلطة تحاشيها الحديث عن خط الفقر، أو تشجيع إجراء دراسات حديثة في هذا المجال، حيث تعود آخر دراسة لأكثر من عقد من الزمان. ومن المؤكد أنه لا يمكن تجاهل وجود ربط بين انتشار شبكات الأمان الاجتماعي وتحدي الفقر أو الحاجة. فهذه الشبكات يتسع دورها ويتعاظم كلما أخلت الدولة بدورها الاجتماعي والتنموي. ولهذا لاحظنا في البداية ضعف الرؤية للحماية الاجتماعية مقابل الاعتماد الواسع لآليات شبكات الأمان الاجتماعي.

من جهة أخرى، يخشى أن تستغل السلطة بعض التحديات المالية التي تعيشها البلاد، مثل تنامي ظاهرة المديونية العامة، للحد من برامج دعم السلع والمنتجات الأساسية بغية توفير النفقات. حقيقة القول، تساهم مشاريع الدعم في تعزيز سبل العيش الكريم لقطاع واسع من المواطنين والوافدين على حد سواء، ومن الأجدى السعي لتوفير أموال عامة عبر أبواب أخرى في الميزانية وليس من خلال برامج الحماية الاجتماعية.

## القسم الأول: دور الدولة في التنمية في البحرين

تلعب الدولة دوراً محورياً في العملية التنموية في البحرين، كما يتجلى ذلك من خلال نفقات الموازنة العامة. بلغة الأرقام، شكلت النفقات الفعلية للقطاع العام 3.3 مليارات دينار أو 8.8 مليارات دولار في السنة المالية<sup>1</sup> 2013. وهذا يعني أن مصروفات الحكومة تمثل نحو 30% من الناتج المحلي الإجمالي، الأمر الذي يؤكد الدور الحيوي للقطاع العام في إدارة دفة الاقتصاد المحلي، وفي السياق نفسه توفير الأموال لمشاريع الأمان الاجتماعي لبعض الفئات والحماية الاجتماعية على النطاق الواسع.

يلاحظ في البحرين وجود خلط بين الحماية الاجتماعية كما هي معرفة دولياً وبين شبكات الأمان الاجتماعي. لهذا تستخدم البحرين بعض الأدوات الشائعة عالمياً، مثل توفير مساعدات مالية للأرامل واليتامى لتحقيق الأمان الاجتماعي، وتشكيلة من المساعدات والدعم والمعونات والعلاوات فيما يخص الحماية الاجتماعية لقطاع واسع من المواطنين، وإلحد ما المقيمين والوافدين. تتضمن مشاريع الحماية الاجتماعية أموراً كالعلاوات للمتقاعدين تضاف إلى المعاشات التقاعدية. كما يُقدّم عون خاص لذوي الاحتياجات الخاصة والمسنين.

يضاف إلى الضمان الاجتماعي، الدعم المقدم للبعض السلع والمواد والمنتجات الرئيسة والحيوية، مثل المشتقات النفطية والكهرباء والطحين التي تقدم للمواطن والمقيم. بيد أن برنامج الدعم يتعرض لضغوط من قبل مؤسسات عالمية، مثل صندوق النقد الدولي، تطالب بإعادة هيكلة الدعم وتقنيه، بحجة ضمان وصوله إلغير المقتردين تحقيقاً لمبدأ العدالة، وهو رأي له وجهان، بعضه صائب وبعضه الآخر يتناقض مع منظومة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية العالمية، حسب اعتقاد منظمات المجتمع المدني.

كما يتميز برنامج الأمان الاجتماعي بمساهمة أطراف أهلية، عبر شبكات الأمان أو ما يعرف بالجمعيات الخيرية (الصناديق الخيرية في السابق). تقدم الجمعيات الخيرية مساعدات للأسر المستحقة مكملة للمعونة المقدمة من الجهات الرسمية، بما فيها العودة للالتحاق بالمدارس، وشهر رمضان، من خلال مساهمات أهلية باتت ميسرة عبر التحويلات المصرفية.

في المجموع، توفر الحكومة مشاريع مختلفة في إطار الحماية الاجتماعية تتضمن مساعدات مالية وأخرى عينية. وقد تم تعزيز المساعدات التي تقدمها الجهات الرسمية لفئات مختلفة من المجتمع باستحداث مساعدات جديدة وأخرى تم تطويرها في السنوات القليلة الماضية.

وربما سنحت الظروف الموضوعية من خلال زيادة وتنوع المساعدات في السنوات القليلة الماضية بامتصاص جانب من

1- حسن المدحوب، «ختامي» 2013: 56% نسبة تنفيذ المشروعات في 2013، الوسط عدد 4284 (31/01/2014).

(المزيد حول هذا الموضوع في أماكن أخرى في التقرير).

وفيما يخص الكلفة المالية، توجد التزامات مباشرة على الدولة القيام بها، وتتمثل في إنجاز مشاريع محددة للمشمولين ضمن مشاريع الضمان الاجتماعي، وأخرى غير محددة تشمل سلعاً مدعومة تقدم للجمهور بشكل عام. ما يمكن تأكيده عبارة عن تطوير مشاريع جديدة في مجال الضمان الاجتماعي، وزيادة العلاوات المالية، الأمر الذي تعزز في السنوات القليلة الماضية. فحسب أفضل الإحصاءات المتوفرة، تبلغ الكلفة المالية لمشاريع الضمان الاجتماعي 260 مليون دينار بحريني أو 674 مليون دولار في السنة المالية 2014 والتي تنتهي بنهاية العام، توفرها الدولة من خلال مخصصات الموازنة العامة. يغطي هذا الرقم أموراً مثل صندوق الضمان الاجتماعي، وعلاوة الأسر محدودة الدخل، وعلاوة أخرى للمتقاعدين (الجدول رقم 1). بعض التفاصيل المتعلقة بهذه المشاريع موجودة في القسمين الثاني والثالث من التقرير.

#### الجدول رقم 1

مخصصات مشاريع الضمان الاجتماعي في البحرين للعامين 2013 و 2014

الفئة العمرية	2013 مليون دينار*	2014 مليون دينار	2014 مليون دولار
صندوق الضمان الاجتماعي	26.0	26.0	69
الخيرية الملكية	4.4	4.4	12
علاوة الأسر محدودة الدخل	105	105	278
علاوة المتقاعدين	77	81	214
علاوة الإيجار	40	40	90
علاوة تخفيض الأقساط	4	4	11
الإجمالي	256.4	260.4	674

\*الدينار يساوي 2.65 دولارين أمريكيين

المصدر: وزارة المالية، مشروع موازنة الدولة للسنتين الماليتين 2013 و 2014 <http://www.mof.gov.bh/arb/ShowDataFile.asp?rid=2633>

[www.mof.gov.bh/arb/ShowDataFile.asp?rid=2633](http://www.mof.gov.bh/arb/ShowDataFile.asp?rid=2633)

وترتفع المخصصات المالية المرتبطة بشكل لافت بعد إضافة المشاريع الأخرى، مثل برنامج دعم السلع (المشتقات النفطية، الكهرباء والماء وبعض المنتجات الأساسية)، كما يتبين من الجدول رقم 2 بالنسبة للسنة المالية 2014. ويوضح الجدول ثقل دعم

وتم رصد عجز فعلي قدره 410 ملايين دينار (1.1 مليار دولار) في السنة المالية 2013، مشكلاً أكثر من 12% من النفقات و 3.7% من حجم الناتج المحلي الإجمالي، وهي من النسب المرتفعة عالمياً وإقليمياً. يتنافى هذا الأمر مع أحد شروط مشروع الاتحاد النقدي الخليجي، والذي دخل حيز التنفيذ مطلع العام 2010، والذي يقيد عجز الموازنة العامة عند 3% من الناتج المحلي الإجمالي.

وقد تعزز دور الحكومة في التنمية في أعقاب أحداث فبراير 2011، لأسباب تشمل تردد بعض مستثمري القطاع الخاص للاستثمار، بسبب الظروف السياسية والأمنية التي مرت بها البلاد. كما زادت الأهمية النسبية للدور الحكومي في الشأن الاقتصادي المحلي، من خلال الدعم المالي أو ما يعرف في الأوساط العامة بالمارشال الخليجي، عبر التزام أربع دول أعضاء في مجلس التعاون، وهي السعودية والإمارات والكويت وقطر، بضخ مليار دولار سنوياً في البحرين على مدار 10 سنوات (والحال نفسه في عُمان). توظف أموال المارشال الخليجي لتنفيذ مشاريع تنموية مثل بناء وحدات سكنية للمواطنين، ما يعني مواجهة الجانب المعيشي لاندلاع الأحداث. بالإضافة إلى الجوانب الاقتصادية والاجتماعية، تقف أسباب سياسية وراء هذه الأحداث، عرفتها البلاد في مطلع 2011، من قبيل المطالبة بالشراكة في صنع القرارات والتوزيع العادل للثروة ومحاربة أشكال الفساد المالي والإداري كافة.

من جهة أخرى، لا توجد ضرائب على دخل الأفراد والمؤسسات في البحرين (مع بعض الاستثناءات بالنسبة للشركات الأجنبية العاملة في القطاع النفطي). وربما تحتاج السلطة إلى قرار موحد يضم دول مجلس التعاون الخليجي لفرض أي نوع من الضرائب حتى لا تخسر مزايا تنافسية في ظل المنافسة بين دول المنظومة الخليجية لجذب التجارة والاستثمارات.

ويبدو جلياً أن سياسة تحويل البحرين إلى ملاذ ضريبي، أثرت بوضوح على اهتمام الدولة بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية، بالرغم من أن الأنظمة الضريبية في العالم قد وجدت لكي تؤمن الحد الأدنى من هذه الحقوق.

وفي هذا الصدد، كشفت تجربة فرض 1% على دخل الفرد العامل في إطار تنفيذ مشروع التأمين ضد التعطل (والذي دخل حيز التنفيذ في العام 2007)، بغية تقديم مبالغ مالية للعاطلين والباحثين عن العمل وتقديم التدريب لهم، إلى عدم استعداد الكثيرين لتحمل هذا العبء المحدود أصلاً. التصور الموجود لدى قطاع واسع من العاملين، يقوم على ضرورة تحمل السلطة دون غيرها تداعيات البطالة، لأن بعض سياساتها، مثل إفساح المجال أمام العمالة المغتربة للعمل في البلاد، تتسبب في معضلة البطالة

المشتقات النفطية على وجه التحديد عبر عدم تحصيل بعض الإيرادات من جهة، وقيمة الدعم المباشر من جهة أخرى.

## الجدول رقم 2

البحرين: الحماية الاجتماعية والموازنة العامة المعتمدة للسنة المالية 2014

السنة	مليون دينار	مليون دولار
إجمالي إيرادات النفط والغاز	3,385	8,955
احتياطي الأجيال القادمة	(21)	(56)
دعم مبيعات منتجات النفط والغاز في السوق المحلي	(960)	(2,539)
صافي إيرادات النفط والغاز	2,404	6,360
الإيرادات غير النفطية	352	931
الإعانات من الدول الصديقة	37	98
صافي الإيرادات	2,793	7,389
المصرفيات المتكررة	2,495	6,600
الدعم الحكومي المباشر	661	1,749
مجموع المصرفيات المتكررة	3,156	8,349
نفقات المشاريع	551	1,457
إجمالي المصرفيات	3,707	9,806
العجز المعتمد	(914)	(2,417)

المصدر: وزارة المالية، مشروع موازنة الدولة للسنتين الماليتين 2013 و 2014 و <http://www.mof.gov.bh/arb/ShowDataFile.asp?rid=2633>

## دعم المواد الأساسية والسلع الرئيسية

وفي هذا الصدد، نرى لزماً إعطاء بعض التفاصيل حول برنامج الدعم، نظراً لتمييز البحرين بتوفير سلع ومنتجات مدعومة، يحصل عليها المواطن والمقيم والزائر دونما النظر إلى ظروف الفرد المالية. كما تحصل المؤسسات التجارية على السلع والمنتجات المدعومة، وهي من النقاط محل النقاش والإثارة في البلاد، بحجة أن الدعم يجب أن يذهب إلى غير المقتدر دون سواه. على سبيل المثال، تحصل المطاعم والفنادق على اللحوم الحمراء المدعومة وتقوم ببيعها لروادها بأسعار مضاعفة. وهي من المسائل التي يثيرها باستمرار البنك الدولي وصندوق النقد مع الدول التي تمر بصعوبات اقتصادية لأسباب تشمل الدور الاجتماعي للدولة.

يتكون برنامج الدعم الحكومي من (1) المشتقات النفطية والغاز (2) الكهرباء والماء (3) ثلاث سلع إستراتيجية، وهي تحديداً اللحوم الحمراء والطحين والدواجن. الكلفة المالية لمشروع الدعم عبارة عن 1.3 مليار دينار أي 3.4 مليارات دولار في العام 2013 (الجدول رقم 3). بكل تأكيد يعد الرقم ضخماً بدليل تشكيله ما بين 11 و 12 في المئة من حجم الناتج المحلي الإجمالي للبحرين، وهي من النسب المرتفعة حسب قراءة صندوق النقد الدولي. بل ترتفع الفاتورة الحقيقية للدعم بصورة أكبر، بعد إضافة الخدمات الإسكانية والتعليمية والصحية والأموال النقدية المقدمة للأسر المحتاجة والعلاوات الخاصة بالمتقاعدين وغير ذلك. وهو دعم ضروري وواجب على الدولة، لأنه جزء لا يتجزأ من دورها في تحقيق الأمن والعدالة.

## لجدول رقم 3

الدعم الحكومي الموجه إلى السلع والمواد الأساسية للعامين 2013 و 2014

السلع والمواد	مبلغ الدعم (مليون دينار)	الأهمية النسبية %
الغاز	610	47.1%
الكهرباء والماء	350	27.0%
النفط	268	20.7%
اللحوم الحمراء	51	3.9%
الدقيق	14	1.1%
الدجاج	3	0.2%
المجموع	1,296	100.0%

المصدر: صحيفة الوسط البحرينية - 28 كانون الثاني يناير 2014 نقلاً عن مصادر رسمية <http://www.alwasatnews.com/4161/news/read/851492/1.html>

في التفاصيل، يعتبر الغاز حجر الزاوية بتشكيله ثلاثة أرباع المجموع الكلي لقيمة الدعم المقدم للمشتقات النفطية في العام 2012، لكن أقل في كل من 2013 و 2014 (الجدول رقم 4). يقدم الغاز بصورة أساسية إلى المؤسسات التجارية والصناعية، وفي مقدمتها شركة (ألبا) العاملة في مجال الألمنيوم. وتبين أن السلطات تتحاشى الحديث عن الدعم المقدم إلى الغاز عند طرح مشروع دعم المشتقات النفطية تحاشياً للإحراج، حيث يجري الحديث عن القيمة الكلية للدعم.

#### الجدول رقم 4

تفاصيل الدعم المقدم للقطاع النفطي (المشتقات النفطية والغاز)

السنة	2011	%	2012	%	2013	%	2014	%
مليون دينار	للمجموع	مليون دينار	للمجموع	مليون دينار*	للمجموع*	مليون دينار*	للمجموع*	
بنزين ممتاز	58.5	7.3	61.9	7.4	80.2	9.1	93.5	9.7
بنزين جيد	41.8	5.2	41.9	5.0	54.3	6.2	63.3	6.6
ديزل	71.4	8.9	75.4	9.0	97.7	11.1	113.9	11.9
كيروسين	8.9	1.1	9.1	1.1	11.8	1.3	13.7	1.4
إسفلت	9.2	1.2	11.5	1.4	14.9	1.7	17.4	1.8
أخرى	6.8	0.9	7.2	0.9	9.3	1.1	10.9	1.1
مجموع المشتقات النفطية	196.6	24.6	207	24.6	268.3	30.5	312.6	32.5
الغاز	604.4	75.5	634.3	75.4	610.0	69.5	648.0	67.5
المجموع	801	100.0	841.3	100.0	878.3	100.0	960.6	100.0

\* مقدرة على أساس النسب المئوية للدعم الفعلي عام 2012 والموازنة للعامين 2013 و 2014

المصادر: الهيئة الوطنية للنفط والغاز (Nogaza)) وصحيفة الوسط (11 كانون الثاني يناير 2011) - موقع وزارة المالية (مشروع قانون موازنة السنتين الماليين 2013 - 2014)

<http://www.mof.gov.bh/arb/ShowDataFile.asp?rid=2633>

صحيفة الوسط (17 نيسان أبريل 2013) <http://www.alwasatnews.com/3875/news/read/764920/1.html>

دعم المشاريع، وهي نسبة معتبرة. اللافت هو حصول الأجانب على 12% من قيمة الدعم المقدم للكهرباء والماء، وهي نسبة غير مرتفعة، مع الأخذ بالاعتبار حقيقة تشكيلهم نحو نصف السكان وثلاثة أرباع القوى العاملة. وفي كل الحالات، فإن الماء والكهرباء يعتبران من بين الضرورات الأساسية للمواطنين، وهو ما يفرض على الدولة تجنب إثقال كاهل الفقراء والطبقة الوسطى عبر إجراءات تقشفية تعود بالضرر على الاستقرار الاجتماعي والسياسي للبلاد.

مما لا شك فيه، يساهم برنامج الدعم الحكومي لعدد من السلع والخدمات، في ضمان توافر الحد الأدنى من العيش الكريم لقطاع كبير من المواطنين، فضلاً عن المقيمين والوافدين. بيد أنه ربما لم ينتبه صناع القرار في حينه إلى التداعيات أو الكلف المالية المرتبطة بمسألة الدعم، من خلال النمو السكاني والتركيبية السكانية والميول الاستهلاكية لدى البعض. وهي جوانب لا بد أن تؤخذ بالاعتبار، لكن ليس على حساب ذوي الدخل المحدود أو المتوسط الذين قد يتضررون من اتخاذ إجراءات اقتصادية على حساب البعد الاجتماعي.

بالتأكيد، يقتضي الصواب فتح نقاشات داخل البلاد، وعبر مساهمة المجتمع المدني، لتبادل الآراء حول كيفية ضمان استدامة برنامج

وقد رُصد توجه رسمي، وربما جدّي، في العام 2013 باتجاه تقليص الدعم من خلال بوابة القطاع الصناعي مثل الحد من دعم الإسفلت والغاز والديزل. لكن تبين للسلطات صعوبة تحقيق هذا الأمر، كما تجلّى من خلال انسحاب أعضاء مجلس النواب من جلسة 24 كانون الأول ديسمبر 2013 بغية إظهار امتعاضهم من قرار رفع كلفة الديزل ولو بشكل محدود. وقد علّل ذلك بالخشية من احتمال قيام الشركات التي سوف تتحمل كلفة تشغيلية أعلى في حال رفع أسعار الديزل بتحويل جانب من النفقات الإضافية على المستهلكين، وبالتالي يكون المواطن هو الخاسر الأكبر.<sup>2</sup> وعلى هذا الأساس، أرجأت السلطة قرار رفع سعر الديزل إلى حين التوافق بين السلطتين التنفيذية والتشريعية بغرض إرضاء بعض النواب، وربما رأت في ذلك فرصة لإلقاء اللوم على البعض الآخر لوقف عملية تعديل برنامج الدعم.

بقراءة سريعة، ارتفعت القيمة من 168 مليون دينار في العام 2007 إلى 350 مليون دينار في 2013 (926 مليون دولار). وقد رصد المبلغ نفسه للعام 2014. يمثل هذا الرقم 27% من كلفة

2- علي الموسوي، «النواب ينسحبون من جلستهم أمس احتجاجاً على رفع سعر الديزل»، الوسط عدد

4127 (25/12/2013)

<http://www.alwasatnews.com/4127/news/read/841189/1.html> (تم الاطلاع في

01/04/2014)

وقد تبين عدم وجود اعتراض يذكر على هذه المسألة في الشارع البحريني، لأن الفئة المستهدفة تستحق الدعم نظير الخدمات التي قدمتها لسنوات طوال، ويشاع أن نسبة كبيرة من المسنين تعاني من محدودية مستويات الدخل بعد التقاعد.

فحسب تقرير منشور في صحيفة الأيام البحرينية في مارس 2014 نقلاً عن وزارة التنمية الاجتماعية، يستفيد 37,437 مسناً من التخفيضات الخاصة التي دشنتها الحكومة فيما يخص 11 خدمة حكومية مصنفة حسب خمس وزارات، كما يتضح من الجدول رقم 5.

#### الجدول رقم 5

الخدمات التي يحظفيها المسنون بنسبة تخفيض 50% حسب الجهة

الخدمة	الجهة
- تجديد رخص القيادة	وزارة الداخلية
- تجديد سجل المركبة الخاصة	
- تجديد جواز السفر	
- الغرفة الخاصة في مستشفى السلمانية الطبي	وزارة الصحة
- رسوم البناء	وزارة البلديات والتخطيط العمراني
- رسوم شهادات إثبات الملكية	
- رسوم البلدية لإيجار البيوت والشقق	
- رسوم استقدام خادم	وزارة العمل
- رسوم تجديد استقدام العامل من خلال هيئة تنظيم سوق العمل	
- رسوم إصدار بطاقة الهوية	الجهاز المركزي للمعلومات

المصدر: صحيفة الأيام 1 آذار مارس 2014

<http://www.alayam.com/Issue/2014/9091/PDF/07.pdf>

تشير الإحصاءات المتوفرة إلى أن السواد الأعظم من المسنين هم من الفئة العمرية 60 حتى 74 عاماً. يبلغ متوسط العمر في البحرين 76.6 سنة، حسب إحصاءات تقرير التنمية البشرية للعام 2014<sup>4</sup>، أي في مصاف بعض الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي. بالعودة إلى الوراء، بلغ المتوسط قرابة 70 سنة في العام 1980، حسب إحصاءات الأمم المتحدة، ما يعني حصول قفزة في المجالات ذات

الدعم، بالنظر لأهمية الدعم لمعيشة المواطنين والوافدين على حد سواء. يعد هذا الأمر مهماً في ضوء تحذيرات الجهات الدولية ذات العلاقة، مثل صندوق النقد الدولي، حول إمكانية خروج الأمور عن السيطرة بسبب الكلفة المالية. نظراً لأهمية الملاحظات أو «النصائح» التي يقدمها الصندوق، فإن المصلحة الوطنية تقتضي الانتباه إلى الخلفية النيوليبرالية التي تهيمن حالياً على رؤية مؤسسات التمويل الدولية، والتي تعطي الأولوية للنجاعة الاقتصادية كما تفترضها، على حساب الأبعاد الاجتماعية. عموماً، يجب أن تبقى حماية القدرة الشرائية للمواطنين ضمن الأولويات.

### القسم الثاني: الإطار التشريعي وخصائص أنظمة الحماية الاجتماعية

يوجد تنوع في برامج الحماية الاجتماعية، وهو أمر صحيح نظراً لتباين الحاجات والظروف المعيشية للمواطنين المحتاجين إلى دعم ومساعدة من الجهات الرسمية للتكيف مع الظروف المعيشية. وفي هذا الإطار، وقّعت البحرين مجموعة من الاتفاقيات التي تصب في مجال الحقوق، مثل العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، والذي أُقر في عام 2006 ودخل حيز التنفيذ في 3 يناير/كانون الثاني. وقد صادقت البحرين على هذا العهد في 27 سبتمبر/أيلول 2007.<sup>3</sup>

تتضمن هذه الاتفاقية مجموعة من الحقوق، بما فيها الحصول على عمل لائق، والحق في تشكيل النقابات العمالية، والسعي لتوفير العيش الكريم للجميع، مع التأكيد على المساواة بين الرجل والمرأة. كما يتميز المجتمع المدني في البحرين بنشاطه وتذكيره السلطة بصورة مستمرة بالتزاماتها التي قطعها على نفسها عند إقرار الاتفاقية.

#### خدمات خاصة بالمسنين

يلاحظ في هذا الصدد استحداث مساعدات وخدمات جديدة وتعزيز البعض الآخر في السنوات القليلة الماضية، الأمر الذي لقي استحسان الكثيرين. فقد أفصحت الجهات الرسمية مطلع العام 2014 عن توجه لاستصدار بطاقة تخفيض للمسنين في إطار تقديم المساعدات لفئات خاصة.

إن الكلفة المالية لهذه الخدمة غير واضحة، لكن يُعتقد أنها ليست مرتفعة بشكل نوعي، حيث الحديث عن عدم توريد بعض الإيرادات للخزانة العامة وليس تقديم مساعدات مالية جديدة.

3- وكالة أنباء البحرين، «الثقافة السياسية: العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية»، (07/02/2012).

<http://www.bna.bh/portal/news/492952> (تم الاطلاع في 26/07/2014)

4- البرنامج الإنمائي للأمم المتحدة، تقرير التنمية البشرية لعام 2014.

<http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr14-report-en-1.pdf> (تم الاطلاع في 25/07/2014).

العلاقة، وخصوصاً الرعاية الصحية.

ذوو الإعاقة

امتداداً إلى مسألة تقديم الدعم لفئات خاصة، يحصل المعوقون كأفراد على مخصصات مالية شهرية من وزارة التنمية الاجتماعية. وقد لاقت خطوة رفع مستوى المخصص بداية العام 2014 بنسبة 50 في المائة من 100 دينار إلى 150 دينار شهرياً (397 دولاراً) استحسان مؤسسات المجتمع المدني.<sup>5</sup>

ويتبين من الجدول رقم 6 حصول ارتفاع تلو الآخر في الكلفة الكلية على الموازنة العامة للمخصصات المقدمة للمعوقين خصوصاً من العام 2011. فقد بلغت الزيادة المالية لمخصصات المعوقين أكثر من 10 ملايين دينار (نحو 26 مليون دولار) في العام 2013.

تشمل أسباب ارتفاع قيم المخصصات أموراً مثل استعداد المعوقين للتسجيل للحصول على المساعدات والخدمات الحكومية لأسباب لها علاقة بانتشار المعلومة من جهة، وإمكانية حصول المعوق على مبالغ شهرية لا يمكن الاستهانة بها. لكن يشترط على من يتلقى مخصصات معوق، عدم حصوله على مخصصات أخرى مقرة للمعوق بموجب قانون آخر، تحاشياً للازدواجية، وهو أمر يمكن تفهّمه.

## جدول رقم 6

المستفيدون من مخصصات الإعاقة

السنة	عدد المستفيدين (فرد)	المبالغ الممنوحة دينار بحريني	المبالغ الممنوحة دولار أمريكي
2005	3,208	1,135,470	3,003,889
2006	3,093	1,885,200	4,987,301
2007	4,990	3,093,748	8,184,518
2008	5,774	3,500,900	9,261,640
2009	6,204	3,896,000	10,307,000
2010	6,678	4,241,550	11,221,031
2011	7,447	9,198,050	24,333,465
2012	8,180	10,244,700	27,102,381
2013	8,811	10,144,200	26,836,507

المصدر: صحيفة الوطن 1 آذار مارس 2014

<http://www.alwatannews.net/PrintedNewsViewer>

5- حسن المدحوب، «إقرار رفع مخصصات المعوقين 50 ديناراً... وهجوم نيابي على التنمية»، الوسط عدد 4092 (20/11/2013).

<http://www.alwasatnews.com/4092/news/read/830169/1.html> (تم الاطلاع في

01/04/2014)

وحسب صحيفة الأيام المحلية اليومية نقلاً عن مركز خدمات المعوقين في وزارة التنمية الاجتماعية، فقد تم توظيف 602 من ذوي الاحتياجات الخاصة ما بين 2008 و 2013، حيث تؤكد الأرقام أن الغالبية العظمى من الوظائف هي من نصيب ذوي الإعاقة الذهنية والإعاقة الجسدية.<sup>6</sup> تشمل الوظائف المشهورة بالنسبة للمعوقين تحصيل رسوم مواقف السيارات في المستشفيات، وهي من الأمور التي تلاقي استحسان المراجعين ومستخدمي السيارات.

التأمين ضد التعطل

يحمل مشروع آخر في مجال الحماية الاجتماعية ويشمل قطاعاً واسعاً من المواطنين، مسمى التأمين ضد التعطل، حيث طرح في منتصف 2007 (على المستوى الإقليمي أقرت السعودية مشروعها حول الموضوع نفسه في 2014). يتعامل مشروع التأمين ضد التعطل في البحرين مع تداعيات البطالة أو التعطل وهي الكلمة المحببة لدى بعض المسؤولين).

يتميز المشروع بمساهمة العاملين في القطاعين العام والخاص بجزء من تكلفة التمويل. تحديداً، يلزم مشروع التأمين ضد التعطل ثلاثة أطراف (العاملين والمؤسسات والحكومة) بالمساهمة في التمويل لتغطية 3% من مجموع رواتب الأفراد المؤمن عليهم، حيث تسدد الاشتراكات على النحو الآتي:

- 1% من الأجر يدفعها المؤمن عليه شهرياً.
- 1% من أجور المؤمن عليهم يدفعها صاحب العمل شهرياً، ويتحمل صندوق العمل (جهة حكومية) سداد حصة أصحاب العمل عن المؤمن عليهم العاملين في القطاع الأهلي.
- 1% من أجور المؤمن عليهم تدفعها الحكومة شهرياً.

في المجموع، تتحمل الحكومة نحو نصف تكلفة المشروع، حيث تدفع نسبة 1% فيما يخص العاملين في القطاع الخاص، لكنها تتحمل 2% بالنسبة للعاملين في القطاع العام (1 في المئة كونها صاحب العمل و1% أخرى كونها السلطة). كما يتحمل الموظفون في القطاعين العام والخاص نحو 30% من التكلفة بدورها تتحمل المؤسسات باقى التكلفة أي 20%، حيث إن المطلوب منها المساهمة بنسبة 1% بالنسبة للعاملين في القطاع الخاص. وقد بدأت الجهات الرسمية بتحصيل رسوم المشروع ابتداء من راتب شهر حزيران يونيو 2007 بهدف جمع مبلغ وقدره 36 مليون دينار (95 مليون دولار) في العام 2008 أي خلال أول سنة كاملة

6- أحلام معيوف، «602 من ذوي الاحتياجات الخاصة تم توظيفهم في 5 سنوات»، الأيام عدد 9091 (1/03/2014) <http://www.alayam.com/News/alayam/Local/223268>.

01/04/2014

أي الدولة وأصحاب الأعمال والعمال مع اهتمام المجتمع المدني ووسائل الإعلام، معالجة الأمور وحسبها.

### القسم الثالث: واقع التغطية الاجتماعية في البحرين

تتنوع المساعدات الحكومية المقدمة في إطار برامج الحماية الاجتماعية، لكونها تخدم أغراضاً مختلفة، وهو أمر يمكن تفهمه. فهناك مساعدات مالية شهرية للعديد من الأسر وخصوصاً الأرامل، إضافة إلى دعم للمتقاعدين يضاف إلى الراتب التقاعدي بغية التكيف مع ظروف المعيشة، فضلاً عن الأسر محدودة الدخل حسب المفهوم المحلي، بغية التكيف مع متطلبات المعيشة. نتعرض في هذا القسم لجملة المساعدات والفئات المشمولة دوها تجاهل بعض التحديات التي تواجه أنظمة الضمان الاجتماعي من قبيل النمو السكاني.

#### صندوق الضمان الاجتماعي

ففي إطار مخصصات صندوق الضمان الاجتماعي، تقدم وزارة التنمية الاجتماعية، وهي الوزارة المعنية، العون للأفراد والحالات على النحو الآتي:

(1) العجز عن العمل (2) المسن (3) المعوق (4) الأرملة (5) المطلقة (6) اليتيم (7) الأسرة (8) أسرة المسجون (9) المهجورة (10) البنت غير المتزوجة (11) الولد.

تركز المساعدات على الأسر، بما في ذلك أسرة مكونة من شخص واحد، الأمر الذي يعني، على وجه الخصوص، دعم المرأة. وهي خطوة محل ترحيب المهتمين، كما تجلى ذلك من خلال عمليات البحث الميداني. ويوجد تصور بأن الأقدار شاءت بقاء بعض النساء وحيدات، لكن يفتضي الصواب تقديم العون لهن ومساعدتهن للتكيف مع ضنك المعيشة، دوها الحاجة إلى طلب المساعدة من جهات غير رسمية. ومن هنا يبرز دور الدولة في توفير برامج للحماية الاجتماعية تساهم في معالجة التحديات المحلية.

بيد أنه تبين من خلال عمليات البحث والتحري، وجود قاسم مشترك لدى نسبة ممن يعتقدون أنهم يستحقون الدعم، مفاده أن شروط الاستحقاق صعبة نسبياً، إذ تقوم الوزارة بإجراء دراسة مستفيضة لكل حالة. كما تخضع الأسر التي تحصل على مساعدات اجتماعية إلى مراجعات دورية من دون علمها بكل تأكيد، حتى يتسنى للوزارة الوقوف على مستجدات الظروف الموضوعية لكل أسرة، ومدى أهليتها لاستمرار تسلم المساعدات. وربما يمكن تفهم ذلك، إذا كان لغرض الحفاظ على المال العام، وليس بداعي الحد من المخصصات المالية أينما كان ممكناً.

يتميز المشروع بمنحه المواطن العاطل (يشارك العمال الأجانب في المشروع لكنهم يحصلون على مساهمتهم عند انتهاء عقد العمل في البلاد) مساعدة مالية، فضلاً عن تدريب إضافة إلى فرص للعمل. يحصل العاطلون حَمَلَة المؤهلات الجامعية، على مبلغ قدره 150 ديناراً (397 دولاراً) شهرياً مقابل 120 ديناراً شهرياً للذين لا يحملون شهادات جامعية. الحد الأقصى للحصول على مساعدة التأمين ضد التعطل هو 6 أشهر متتالية.

هذه المساعدات تقدم للذين لم يعملوا من قبل، بيد أنه يختلف الوضع فيما يتعلق بالأفراد الذين سبق لهم العمل والمؤمن عليهم لكنهم خسروا وظائفهم وبالتالي أصبحوا عاطلين. بدورهم يحصل من فقدوا وظائفهم على تعويض بواقع 60% على أساس معدل الأجر الشهري خلال الاثني عشر شهراً السابقة، لن يقل المبلغ عن 150 ديناراً ولا يزيد عن 500 دينار شهرياً (1323 دولاراً)، شرط إكمال 12 شهراً كحد أدنى في الوظيفة.

الحد الأقصى لصرف الإعانة هو ستة أشهر متصلة، كما أن هناك شروطاً لا بد من توافرها للباحث عن عمل لأول مرة، تشمل ألا يقل عمره عن 18 سنة، وأن يكون راعياً في العمل، وألا يكون قد بلغ سن التقاعد، وألا يزاول أي عمل تجاري. كما أن العاطل ملزم بالالتحاق بدورة تدريبية واجتيازها بنجاح في حال طلب منه ذلك. ومن حق الجهة الرسمية إيقاف صرف المعونة قبل انتهاء المدة، في حال رفض العاطل وظيفتين تعرضان عليه أثناء فترة الأشهر الستة.

من جملة الأمور المثيرة، تعرض المشروع إلى امتحان صعب خلال أزمة 2011، حيث تبين عدم استعداد السلطة لتوفير دعم لبعض الذين تم تسريحهم من وظائفهم لأسباب سياسية، مثل المشاركة في الاحتجاجات السياسية في أعقاب أحداث شباط فبراير، الأمر الذي أضاف لغطاً آخر حول جدوى المشروع برمته.

مهما يكن من أمر، لا يزال مشروع التأمين ضد التعطل في البحرين غير مقبول عند البعض، على الرغم من مضي سنوات عدة على تنفيذه. وتبين من خلال التجربة، أن المجتمع يؤمن بمبدأ التكافل الاجتماعي، لكن يختلف الأمر عند البعض في حال تطلب قبول التزامات مالية تجاه مشروع مثل التأمين ضد التعطل. تكمن حجة المعارضين في أن الحكومة وحدها يجب أن تتحمل الأمور المرتبطة بغير العاملين كونها السلطة، وفي أن سياساتها مسؤولة عن خلق معضلة البطالة. لكن من شأن الحوار بين الأطراف ذات العلاقة،

7- جاسم حسين، «التأمين ضد التعطل في البحرين»، المستثمر، <http://mosgcc.com/mos/maga-zine/article.php?storyid=816> (تم الاطلاع في 30/03/2014).



## الجدول رقم 7

المساعدات المالية المقدمة للأسر المستحقة ضمن صندوق الضمان الاجتماعي

عدد أفراد الأسرة	المساعدة الشهرية بالدينار
الحد الأدنى للفرد	70
الأسرة المكونة من فردين	120
المبلغ الإضافي لكل فرد للأسر التي تضم أكثر من فردين	25

المصدر: صحيفة الوسط البحرينية - 13 يناير 2014 <http://www.alwasatnews.com/4146/news/read/846887/1.html>

إن ما تضمنه القرار الوزاري المشار إليه، عبر إضافة مبلغ محدد لكل فرد من أفراد الأسرة التي يزيد عددها عن فردين، أمر حسن. تقليدياً، كانت الأسرة التي يزيد عدد أفرادها عن شخصين تحصل على 150 ديناراً بغض النظر عن العدد الكلي. لا شك في أن التغيير الإيجابي ويساهم في تعزيز العدالة الاجتماعية، لأنه من الأهمية بمكان تقديم مساعدات عادلة بدل الاختزال بقصد التبسيط.

كما تشتهر الوزارة بتقديم مساعدات مالية إضافية للأسر المستحقة في بعض المناسبات الدينية، مثل شهر رمضان المبارك. يكمن الغرض من هذا العرف، في تقديم العون للأسر لتغطية النفقات المرتفعة بما في ذلك شراء ملابس عيد الفطر. يلاحظ أن الأسر التي تستحق المساعدات، تأتي في مقدمة الفئات التي يوفر لها العون في حال تقرر تقديم أية مساعدات جديدة للمواطنين.

## الخيرية الملكية

بدورها، تقدم مؤسسة الخيرية الملكية، والتي تتبع الديوان الملكي، مساعدات مالية لفئات يعتقد أنها ربما تستحق مساعدات خاصة مثل اليتامى والأرامل على وجه التحديد. ولا ينحصر نشاط المؤسسة الخيرية الملكية داخل البحرين، بل يتخطى الحدود من خلال تقديم يد العون لقضايا إنسانية خارج المملكة، مثل بناء مدارس ومراكز صحية لأسر اللاجئين<sup>8</sup>.

مما لا شك فيه، تعمل المؤسسة الخيرية الملكية ضمن موازنة محدودة نسبياً قياساً إلى صندوق الضمان الاجتماعي الذي يتبع وزارة التنمية الاجتماعية. ويبدو جلياً من الجدول رقم 8 أن الأسر المستحقة تعتمد أساساً على مخصصات صندوق الضمان الاجتماعي.

على سبيل المثال، يتم رفض طلب أي متقدم من الفئات المستحقة والمشار إليها أعلاه، في حال تبين وجود سجل تجاري باسم مقدم الطلب بحجة إمكانية الحصول على عائد مالي من السجل. ويقوم البعض بتأجير السجلات التجارية على الوافدين مقابل مبالغ متفق عليها سلفاً، وهو تصرف مخالف للقانون، حيث تعرف هذه العملية بالتأجير من الباطن وهي مخالفة للقانون بطبيعة الحال. وتبين من خلال التجربة والاطلاع، وجود حالات لإناث مهجورات تنطبق عليهن شروط الاستحقاق لكن تم رفض طلبهن بسبب امتلاكهن سجلات تجارية تدر عليهن عوائد من خلال التأجير.

وفي حديث مع واحدة تنطبق عليها شروط الاستحقاق، شددت على أنها قررت الاحتفاظ بالسجل لأن ذلك يمنحها نوعاً من الاطمئنان، ولا تريد خسارة السجل خشية عدم تمكنها من استصدار سجل آخر بصورة ميسرة. وفي نهاية المطاف، لم تنجح كل الجهود المبذولة لمنحها المساعدة الشهرية لأنها لم توافق على التخلي عن السجل. يشار إلى وجود فترة زمنية قبل بدء تدفق المساعدات، ما يعني خسارة عائد السجل خلال الفترة الزمنية التي تفصل بين إلغاء السجل وبدء تدفق مساعدات وزارة التنمية الاجتماعية في حال الموافقة على الطلب أصلاً.

ويمكن تفهم تدمير البعض من قسوة الشروط التي تفرضها الجهات الرسمية لاتخاذ قرار بمنح الدعم للأسر. في المقابل، تكمن حجة الجهات الرسمية في أنها ملزمة بالحفاظ على المال العام للبلاد، والتي تعتبر محدودة في كل الأحوال.

من جملة الأمور الإيجابية، تقدم وزارة التنمية الاجتماعية مساعدات مالية متنوعة للأسر التي تنطبق عليها شروط الاستحقاق من خلال مخصصات صندوق الضمان الاجتماعي. كما تتميز مساعدات الوزارة بالانتظام والاستمرارية، ما يعد أمراً مريحاً لمن يحصل على العون، لكن بشرط عدم حصول تغيير مادي بالنسبة للأسر المستحقة أصلاً، مثل مغادرة أحد أبنائها بسبب عامل الزواج، ما قد يعني تخفيض مستوى الدعم على أقل تقدير.

وفي تطور لقي ترحيب المجتمع المدني، أصدرت وزارة التنمية الاجتماعية القرار الوزاري رقم 64 لعام 2013 بحيث لا يمكن أن تقل قيمة المساعدة الشهرية عن 70 ديناراً (185 دولاراً) للفرد الواحد، و120 ديناراً لأسرة مكونة من فردين. ويضاف مبلغ 25 ديناراً (66 دولاراً) لكل فرد من أفراد الأسرة التي يزيد عددها عن شخصين.

8- زينب التاجر، «السيد للوسط مساعدات الخيرية الملكية لسورية إنسانية ولا تطبيع مع إسرائيل»، الوسط عدد 4033 (22/09/2013)، <http://www.alwasatnews.com/4033/news/read/812345/1.html> (تم الاطلاع في 01/04/2014)

الثروة بين المواطنين.

مما لا شك فيه، تعتبر علاوة الأسر محدودة الدخل حيوية لأصحاب الدخل المحدود، إذ تبلغ القيمة 100 دينار أو 265 دولاراً شهرياً. خلافاً لمخصصات صندوق الضمان الاجتماعي، لكونها مشاريع حكومية ينظر لها على أنها إنسانية، وبالتالي محل ترحيب الجهات ذات العلاقة، تحتاج العلاوات المستحدثة مثل الأسر محدودة الدخل لوجود شراكة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية لضمان إقرارها. اللافت أنه حتى أولئك الذين يقبضون رواتب في حدود ألف دينار (2666 دولاراً) يحصلون على علاوة غلاء المعيشة بهدف التكيف مع الظروف المعيشية العصرية.

فبحسب ميزانية السنتين الماليتين 2013 و 2014 تبلغ قيم المساعدات المقدمة للأسر محدودة الدخل على النحو الآتي:

- 100 دينار (265 دولاراً) شهرياً لكل رب أسرة لا يزيد دخله الشهري على 300 دينار.
- 70 ديناراً (185 دولاراً) لكل رب أسرة يراوح دخله ما بين (700-301 دينار).
- 50 ديناراً (132 دولاراً) لكل رب أسرة يراوح دخله ما بين (1000-701 دينار).

بالعودة إلى الوراء، فرضت هذه العلاوة نفسها خلال فترة ما عرف بالتضخم المستورد ما بين سنتي 2007 و 2008، حيث ارتفعت نسبة التضخم إلى معدلات تاريخية تزامناً مع ارتفاع أسعار النفط إلى مستويات تاريخية، وانخفاض قيمة الدولار الأمريكي، فضلاً عن ارتفاع قيم المنتجات المستوردة، الأمر الذي يفسر التسمية. وقتها ظهرت مزاعم حول قيام بعض الدول المصدرة للمنتجات الغذائية برفع قيم صادراتها للتعويض عن تدني قيمة الدولار وارتفاع كلفة فاتورة الواردات النفطية وبصورة مشتركة.

الاسم التقليدي لهذا المشروع كان علاوة التضخم، لكن لم تعد كلمة الغلاء مناسبة في ظل غياب التهديد التضخمي، الأمر الذي يفسر اسم علاوة الأسر محدودة الدخل. تبديل مسمى العلاوة من علاوة الغلاء إلى دعم الأسر محدودة الدخل أمر يمكن تفهمه بسبب احتواء معضلة التضخم بطريقة أو أخرى (تراوحت نسبة التضخم في البحرين في 2013 في حدود 3% وذلك حسب تقديرات صندوق النقد الدولي).<sup>9</sup>

إضافة إلى ذلك، هناك علاوة خاصة بالمتقاعدين في ظل وجود

<sup>9</sup>- المحرر الاقتصادي، «صندوق النقد الدولي يدعو البحرين لإعادة هيكلة الاقتصاد وتقليل الدين العام»، الوسط العدد 4304 (20/06/2014).

<http://www.alwasatnews.com/4304/news/read/897050/1.html> (تم الاطلاع في 01/07/2014)

تعتبر قيمة الميزانية الكلية لصندوق الضمان الاجتماعي لافتة، حيث رصد مبلغ 26 مليون دينار (نحو 69 مليون دولار) مقارنة مع 4.4 ملايين دينار للخيرية الملكية في موازنة السنة المالية 2014 (الجدول رقم 1). عموماً، يعتقد أن الذين يحصلون على مساعدات من صندوق الضمان الاجتماعي وإلى حد كبير الخيرية الملكية على وجه التحديد، يصرفون الأموال، في المتوسط، داخل الاقتصاد الوطني لأن مستويات الدعم ربما لا تسمح لهم بالسفر إلى الخارج.

كما هو الحال مع صندوق الضمان الاجتماعي، توفر الحكومة موازنة مؤسسة الخيرية الملكية، لكن لم يتم تطوير آليات تذكر للمساءلة، لكونها تخضع للإرادة الملكية. كما أن الطرف السياسي حتى نهاية 2014، على أقل تقدير، لم يكن يسمح بمساءلة الخيرية الملكية نظراً لترؤس أحد أبناء عاهل البلاد (الشيخ ناصر بن حمد آل خليفة) منصب رئيس مجلس أمناء المؤسسة. بيد أنه تبين بالتجربة استعداد السلطة التشريعية لممارسة دور رقابي بطريقة أو أخرى على صندوق الضمان الاجتماعي من خلال الاستفادة من بعض الأدوات البرلمانية المتوافرة.

#### الجدول رقم 8

تمويل الضمان الاجتماعي والخيرية الملكية (علاوات للأسر المستحقة) مليون دينار

المخصص	2013	2014
صندوق الضمان الاجتماعي (وزارة التنمية الاجتماعية)	26.0	26.0
المؤسسة الخيرية الملكية	4.4	4.4

المصدر: وزارة المالية، مشروع موازنة الدولة للسنتين الماليتين 2013 و 2014

<http://www.mof.gov.bh/arb/ShowDataFile.asp?rid=2633>

#### علاوات خاصة بالأسر محدودة الدخل والمتقاعدين

لا تقتصر المساعدات المتعلقة بالحماية الاجتماعية بالأسر المستحقة ضمن ضوابط وزارة التنمية الاجتماعية والمؤسسة الخيرية الملكية، بل تتعدى ذلك لتشمل مخصصات للمتقاعدين وأخرى للأسر محدودة الدخل بالمفهوم المحلي، بغية تقديم العون لقطاع كبير من الناس للتكيف مع المتطلبات المعيشية والتي تزداد تعقيداً في الحياة العصرية. ففي إطار عملية الموافقة على مشروع الموازنة العامة للعامين 2013 و 2014 وافقت الحكومة على طلب مجلس النواب بتبني معايير جديدة أكثر كرمًا لدعم الأسر محدودة الدخل من جهة، وإقرار زيادة علاوة الامنوحة للمتقاعدين من جهة أخرى، في إطار المفهوم الواسع لإعادة توزيع

شبه اتفاق مجتمعي على ضرورة مراعاة وتعزيز مصالح هذه الفئة. ففي إطار تمرير موازنة 2013 و 2014 وافقت السلطة على طلب مجلس النواب بتعزيز العلاوة الممنوحة للمتقاعدين حيث أصبحت على النحو الآتي:

#### الجدول رقم 9

توزيع علاوة المتقاعدين (دينار بحريني)

مستوى الدخل	الدعم المالي (سابقاً)	مبلغ الزيادة	الدعم المالي (الجديد)
أقل من 700	75	75	150
من 700 إلى 1.500	75	50	125

المصادر: مجلس النواب ووزارة التنمية الاجتماعية، مملكة البحرين

ما حدث عبارة عن رفع مستويات المخصصات في السنتين الماليتين 2013 و 2014 (تتميز البحرين بإقرار موازنة عامة لسنتين لأسباب تشمل منح الجهات ذات العلاقة فرصة التكيف مع توجهات الحكومة فيما يخص النفقات). الكلفة المالية لمشروع دعم الأسر وعلاوة المتقاعدين قد تبدو عالية نسبياً، وتحديداً 105 ملايين دينار (278 مليون دولار) و 81 مليون دينار (214 مليون دولار) في السنة المالية 2014 على التوالي، لكن البعض يرى في المشروعين تعزيزاً للعدالة، وهو مطلب اجتماعي مشروع وحيوي في إطار إعادة توزيع الثروة.

#### الجدول رقم 10

علاوات خاصة (مليون دينار)

التكلفة المالية في 2013	التكلفة المالية في 2014	دعم الأسر محدودة الدخل (علاوة الغلاء)
105	105	
77	81	علاوة تحسين مستوى المعيشة للمتقاعدين

المصدر: وزارة المالية، مشروع موازنة الدولة للسنتين الماليتين 2012 و 2013

3362=dir?psa.eliFataDwohS/bra/hb.vog.fom.www//:ptth

ملاحظة: الأرقام المخصصة لعلاوات الأسر محدودة الدخل من جهة (105 ملايين دينار) وتحسين مستوى معيشة المتقاعدين (81 مليون دينار) من جهة أخرى، ضخمة قياساً إلى الرقم المخصص لصندوق الضمان الاجتماعي (26 مليون دينار) للسنة نفسها في 2014. لا شك، يوجد فرق جوهري وهو تغطية علاوة الأسر المحدودة الدخل لعدد كبير جداً من الأسر (توجد أكثر من 93 ألف أسرة في البحرين). في المقابل، تقدم مخصصات صندوق الضمان الاجتماعي لنحو 14 ألف أسرة.

وفي هذا الصدد، تسبب رفع مخصصات علاوات الأسر محدودة الدخل والمتقاعدين، برفع مستوى العجز المعتمد (وليس الفعلي) إلى 833 مليون دينار (2.2 مليار دولار) للعام 2013، فضلاً عن 914 مليون دينار (2.4 مليار دولار) في 2014. وكانت السلطة قد أعدت مسودة موازنة 2013 و 2014 بعجز في حدود 662 مليون دينار و 753 مليون دينار على التوالي، لكن حدث ارتفاع مستوى العجز الدفترى بعد إقرار العلاوات، من خلال تبني معايير جديدة لعلاوة الغلاء، وبالتالي رفع مخصصات العلاوة فضلاً عن إقرار زيادة في العلاوة الممنوحة للمتقاعدين.

لكن تم رصد عجز فعلي قدره 410 ملايين دينار (1.1 مليار دولار) على خلفية تعزيز الإيرادات، لأسباب تشمل الفارق بين متوسط السعر المعتمد والفعلي للنفط، وهو القطاع الذي يشكل أكثر من ثلاثة أرباع دخل الخزنة وعدم صرف كافة النفقات المخصصة. ما وجدت الحكومة صعوبة في تقليص مستوى علاوة الغلاء من جهة والمتقاعدين من جهة أخرى، في إطار مشروع موازنة 2015 و 2016، نظراً لتوقع الشارع باستمرار هذه العلاوات. كما أن الظروف السياسية لا تساعد على إمكانية إنهاء أو الحد من هذه العلاوات. بل ليس من الخطأ الزعم بأن السلطة وافقت على زيادة العلاوة المتعلقة بالأسر محدودة الدخل والمتقاعدين لأغراض تشمل الحصول على دعم شعبي على خلفية الأزمة السياسية التي تمر بها في البلاد منذ فبراير 2011.

#### علاوة الإيجار

واستمراراً للحديث حول برنامج الحماية الاجتماعية، توفر الحكومة علاوات أخرى تتعلق بالشأن الإسكاني وتحديداً علاوة الإيجار وأخرى تتعلق بتخفيض الأقساط الإسكانية. تتمثل علاوة الإيجار بمنح 150 ديناراً (400 دولار) شهرياً وذلك بعد مضي فترة زمنية (5 سنوات) على تاريخ تقديم طلب الحصول على سكن حكومي لحين حصول المتقدم فعلاً على السكن. عبء المشروع على المالية العامة عبارة عن 40 مليون دولار (105 ملايين دولار) في العام 2014.

#### تخفيض قيمة الإيجار

أيضاً، توفر الحكومة دعماً خاصاً لبعض الأسر المستحقة، وهو عبارة عن تخفيض قيمة الإيجار الشهري للسكن المقدم من وزارة الإسكان، لكن لا يمكن اعتبار كلفة المشروع عالية، كونها تشكل 10% من علاوة الإيجار أو 4 ملايين دينار (نحو 11 مليون دولار).

#### الجدول رقم 10

علاوة الإيجار وتخفيض الأقساط للأسر المستحقة (مليون دينار)

المخصص	2011	2012	2013	2014
علاوة الإيجار	34	34	40	40
تخفيض الأقساط السكنية	4	4	4	4

المصدر: وزارة المالية، مشروع موازنة الدولة للسنتين الماليتين 2014 و 2012  
3362=dir?psa.eliFataDwohS/bra/hb.vog.fom.www//:ptth

### شبكات الأمان الاجتماعي أو الجمعيات الخيرية

فضلاً عن المساعدات الاجتماعية المقدمة من قبل الحكومة، توجد في البحرين العديد من الجمعيات الخيرية أو شبكات الضمان الاجتماعي. فحتى عدة سنوات خلت كانت تعرف شبكات الأمان الاجتماعي هذه بالصناديق الخيرية، لكن وزارة التنمية الاجتماعية، وهي الجهة الرسمية المناط بها إدارة تنظيم شؤون هذه المؤسسات، قررت تحويلها إلى جمعيات ولم تكتمل هذه المهمة بعد. وربما كانت تسميتها التقليدية بالصناديق الخيرية، أقرب إلى الواقع بالنظر إلى أن كلمة الجمعيات تشمل الجمعيات السياسية في ظل غياب قانون يسمح بتشكيل الأحزاب.

وعلى هذا الأساس، بات لزاماً على الجمعيات الخيرية إجراء انتخابات والاحتفاظ بحسابات محدثة حول الإيرادات وأوجه الصرف وتزويد الجهة الرسمية بالتقارير بصورة منتظمة، وإلا تعرضت لعقوبات تشمل تجميد عملها ما يعني عدم قدرتها على تقديم خدماتها.

يختلف نطاق عمل الجمعيات الخيرية عن التنمية الاجتماعية، والتي تتميز بتقديم مساعدات مالية بصورة منتظمة عبر الموازنة العامة. حقيقة القول، توفر الجمعيات الخيرية عوناً بسيطاً مع عدم حرمان الأسر التي تحصل على مساعدات من الحكومة من العون في حال العوز. كما تتميز الجمعيات الخيرية المنتشرة في المناطق بدراسة كل حالة على حدة، وبالتالي يفترض أن تكون على دراية بالقاطنين في محيط عملها.

تقدم الصناديق مساعدات مالية وعينية للأسر المحتاجة، لمساعدتها على التكيف مع الظروف المعيشية، لكن لا تنطبق عليها شروط صندوق الضمان الاجتماعي، وبالتالي، تساهم في تخفيف وطأة العيش لمئات الأسر التي تعيش ظروفاً صعبة وتسكن في مختلف مناطق البلاد. بشكل دقيق، تقدم الصناديق مساعدات نقدية وأخرى عينية، مثل مكيف هواء أو ثلاجة أو كوبونات لشراء قرطاسية مدرسية. تحصل الغالبية على مساعدات شهرية، لكن البعض الآخر من ذوي الظروف الأحسن حالاً نسبياً، يحصلون

على مساعدات موسمية، مثل معونة الشتاء أو سلة شهر رمضان المبارك أو العودة إلى المدارس.

تقوم الصناديق الخيرية بتجميع أموال بطرق مختلفة تشمل اشتراكات شهرية بالتعاون مع المصارف المنتشرة في البلاد، حيث تعتبر المنامة عاصمة للخدمات المالية. أما الطرق التقليدية الأخرى فعبارة عن جمع أموال بعد انتهاء مناسبات مثل صلاة الجمعة. وتعزز فرص جمع الأموال في شهر رمضان المبارك لأسباب دينية والذي ينتهي بجمع زكاة الفطرة.

من الناحية السلبية، تتميز الصناديق بتقديم العون في المجموع لأتباع من المذهب نفسه (السنة أو الشيعة)، ما يعد أمراً مكرساً للانقسام المذهبي. هذا الواقع السلبي تعزز بعد أحداث فبراير 2011، الأمر الذي يشكل تحدياً بحاجة إلى معالجة.

كما لوحظ توجه من قبل السلطات لتقنين عمل الصناديق الخيرية كانعكاس سلبي لأحداث الأزمة أو الربيع البحريني منذ فبراير 2011 وتحديداً فيما يخص موضوع جمع الأموال عبر الحصول على تصاريح واضحة ومحددة لغايات جمع الأموال.<sup>10</sup>

يتميز المجتمع البحريني بوجود عدد كبير من الناس الذين يرغبون في المساهمة في المجتمع المدني من خلال العمل التطوعي من دون مقابل. وخير دليل على ذلك، انتشار شبكات الأمان الاجتماعي في البلاد طويلاً وعرضاً وبمسميات مختلفة على النحو الآتي.

البحرين: صناديق وجمعيات خيرية واجتماعية وتعاونية (نيسان أبريل 2013)

14 صندوقاً خيراً مثل صندوق سار الخيري.

12 جمعية خيرية مثل جمعية سيد الشهداء.

20 جمعية اجتماعية مثل جمعية دار الحكمة للمتقاعدين.

10 جمعيات نسائية مثل جمعية نهضة فتاة البحرين.

8 جمعيات تعاونية مثل جمعية مدينة عيسى التعاونية الاستهلاكية (أكتوبر 2013).

المصدر: موقع وزارة التنمية الاجتماعية

yrotcerid\_sogn/sogn/hb.vog.laicos.www//:ptth

### التنمية البشرية وعلاقتها بالحماية الاجتماعية

يتطلب قياس أداء الأمم وفق المعايير والمؤشرات الدولية من قبيل مؤشر التنمية البشرية. وجاء في تقرير التنمية البشرية لعام

10- علي الموسوي، «جمعيات خيرية تهتم بالتنمية بالتضييق على جمع المال»، الوسط العدد 3780 (12/01/2013) <http://www.alwasatnews.com/3780/news/read/729783/1.html> (تم الإطلاع في 01/01/2014)

وعليه انضمت البحرين إلى ثلاث دول أخرى في مجلس التعاون الخليجي يعتبر فيها المواطنون أقلية السكان وهي الإمارات وقطر والكويت. طبعاً، تشكل العمالة الوافدة الأكثرية الساحقة في سوق العمل وخصوصاً في القطاع الخاص، لكن المسألة المستحدثة هي تمثيلهم أكثرية السكان في البحرين. لكن كونهم أجنب لا يحرمهم حقوقهم الأساسية التي ضمنها لهم المواثيق الدولية لحقوق الإنسان، ولا يحجب دورهم في تنمية اقتصاد البحرين.

ومن شأن الحقائق المرتبطة بالسكان التأثير على برامج الدعم المقدم للكهرباء والمشتقات النفطية، إضافة إلى بعض السلع مثل اللحوم والطحين. وهذه المسألة يجب التحكم فيها من خلال التمسك بالمقاربة الحقوقية التي تعمل على تحقيق التوازن بين الجدوى الاقتصادية وحماية الحقوق الاجتماعية للجميع.

2014، ومصدره برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، نجاح البحرين بالتقدم أربعة أماكن وصولاً إلى المرتبة رقم 44 عالمياً. وهذا يعني حلول البحرين في المرتبة الرابعة بين الدول العربية بعد كل من قطر والسعودية والإمارات.

على الرغم من ايجابيته، لا يمكن الاعتماد كثيراً على هذا المؤشر، نظراً لتأثره بمتغير دخل الفرد. إضافة إلى دخل الفرد من الناتج المحلي الإجمالي، يتضمن المؤشر عاملي التعليم والصحة، لكنه لا يأخذ بالاعتبار أموراً مثل السكن والبيئة والصرف الصحي. وفي كل الأحوال، تشمل نقاط القوة لدى البحرين تحديداً معياري التعليم بالنظر لشبه القضاء على الأمية، فضلاً عن الصحة. وقد كشف التقرير أن متوسط العمر في البحرين هو 76.6 سنة، أي في مصاف بعض الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي. وقد تم اعتبار البحرين ضمن الدول الواقعة في خانة التنمية البشرية العالية جداً.<sup>11</sup>

### التحدي السكاني

وفي إطار الحديث عن ديمومة برامج الحماية الاجتماعية بما في ذلك ترتيب البحرين في المؤشرات الدولية ذات العلاقة، لا مناص من الإشارة إلى مسألة التحدي السكاني، إذ تشير الإسقاطات السكانية إلى أن العدد الكلي للسكان سوف يرتفع بصورة مستمرة، مقترباً من مليون ونصف المليون نسمة في العام 2018، أي بزيادة نحو 230 ألف نسمة مقارنة مع العام 2012. كما يتجلى ذلك في الجدول رقم 10 حول إحصاءات السكان، الأمر الذي يؤثر على تحديات مثل الدعم المقدم لبعض المواد.

تضاف هذه الإحصاءات إلى التحديات الموجودة أصلاً. لكون البحرين تأتي ضمن الدول ذات الكثافة السكانية المرتفعة، حيث تقع ضمن قائمة أعلى 10 دول في العالم من حيث الكثافة السكانية. يبلغ حجم الكثافة السكانية 1646 نسمة في الكيلومتر الواحد في البحرين. وقد تم التوصل إلى هذا الرقم عبر تقسيم عدد السكان (مليون)

و235 ألف نسمة على مساحة المملكة البالغة 750 كيلومتراً مربعاً.<sup>12</sup>

الأمر اللافت الآخر هو عبارة عن ظهور حقيقة جديدة تتمثل بتشكيل الأجنب غالبية السكان، إذ شكلوا قرابة 52% من مجموع السكان في 2012 والنسبة في ارتفاع بشكل متواصل.

11- البرنامج الإنمائي للأمم المتحدة، تقرير التنمية البشرية لعام 2014.

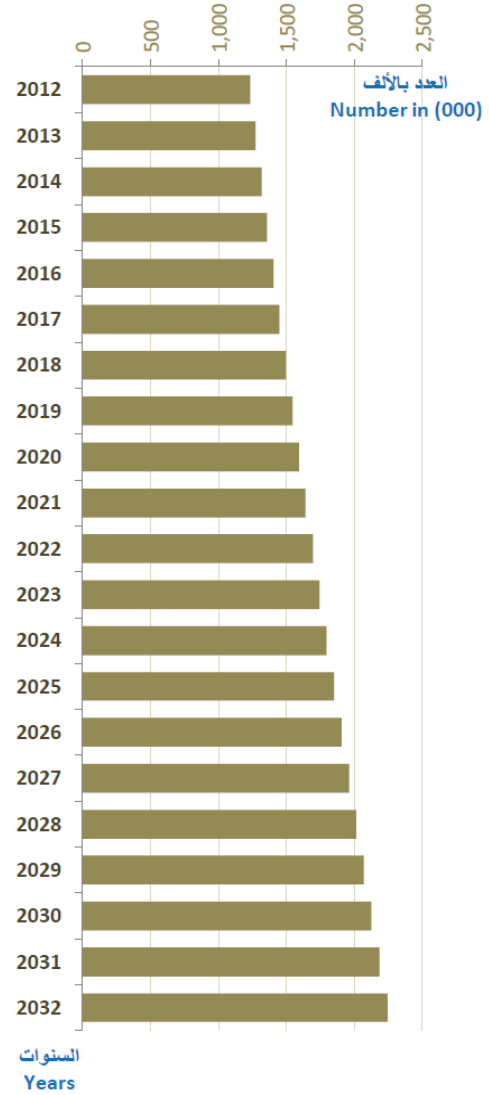
http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr14-report-en-1.pdf (تم الإطلاع في 25/07/2014)

12- ويكيبيديا، «Population density»، http://en.wikipedia.org/wiki/Population\_density. (تم الإطلاع في 31/03/2014).

## إسقاطات منتصف العام لسكان مملكة البحرين – (2012 - 2032)

## Mid-Year Population Projections for the Kingdom of Bahrain - (2012 - 2032)

Year	السكان (بالآلف) Population (in 000)	السنة
2012	1,234.9	2012
2013	1,274.8	2013
2014	1,316.5	2014
2015	1,359.8	2015
2016	1,404.9	2016
2017	1,451.2	2017
2018	1,496.3	2018
2019	1,543.3	2019
2020	1,592.0	2020
2021	1,642.5	2021
2022	1,694.5	2022
2023	1,744.3	2023
2024	1,796.1	2024
2025	1,849.8	2025
2026	1,905.4	2026
2027	1,962.4	2027
2028	2,015.5	2028
2029	2,070.9	2029
2030	2,128.2	2030
2031	2,187.3	2031
2032	2,247.6	2032



المصدر: الجهاز المركزي للإحصاء (جدول مستنسخ من المصدر) [http://www.cio.gov.bh/cio\\_ara/SubDetailed.aspx?subcatid=589](http://www.cio.gov.bh/cio_ara/SubDetailed.aspx?subcatid=589)

من جهة أخرى، تؤكد أرقام الجدولين 11 و 12 أن موضوع الحماية الاجتماعية سوف يبقى حيويًا بالنظر إلى التنوع الديمغرافي سواء بالنسبة للمواطنين أو الأجانب.

السكان في البحرين حسب الفئات العمرية (آخر الإحصاءات المتوافرة)

تقدير السكان حسب فئات السن، الجنسية والنوع - 2011  
Estimated Population by Age Groups, Nationality & Sex - 2011

Age Groups	Nationality / Sex									فئات السن
	الجملة			Non-Bahraini			Bahraini			
	كلا النوعين Both sexes	إناث Females	ذكور Males	كلا النوعين Both sexes	إناث Females	ذكور Males	كلا النوعين Both sexes	إناث Females	ذكور Males	
0 - 4	91,558	44,877	46,681	25,990	12,743	13,247	65,568	32,134	33,434	4 - 0
5 - 9	83,229	40,692	42,537	23,128	11,295	11,833	60,101	29,397	30,704	9 - 5
10 - 14	75,250	36,578	38,672	16,868	8,181	8,687	58,382	28,397	29,985	14 - 10
15 - 19	72,695	34,936	37,759	13,033	5,807	7,226	59,662	29,129	30,533	19 - 15
20 - 24	104,788	40,852	63,936	48,133	13,420	34,713	56,655	27,432	29,223	24 - 20
25 - 29	167,701	50,654	117,047	117,944	26,400	91,544	49,757	24,254	25,503	29 - 25
30 - 34	151,128	47,484	103,644	107,128	25,725	81,403	44,000	21,759	22,241	34 - 30
35 - 39	123,687	39,709	83,978	88,122	21,675	66,447	35,565	18,034	17,531	39 - 35
40 - 44	102,090	33,252	68,838	68,795	16,144	52,651	33,295	17,108	16,187	44 - 40
45 - 49	80,170	29,088	51,082	45,998	11,377	34,621	34,172	17,711	16,461	49 - 45
50 - 54	60,590	21,533	39,057	31,821	6,762	25,059	28,769	14,771	13,998	54 - 50
55 - 59	37,460	13,286	24,174	16,171	3,159	13,012	21,289	10,127	11,162	59 - 55
60 - 64	17,907	7,110	10,797	4,695	1,132	3,563	13,212	5,978	7,234	64 - 60
65 - 69	9,998	4,822	5,176	1,340	428	912	8,658	4,394	4,264	69 - 65
70 - 74	7,658	3,922	3,736	577	226	351	7,081	3,696	3,385	74 - 70
75 - 79	4,579	2,399	2,180	322	138	184	4,257	2,261	1,996	79 - 75
80 - 84	2,665	1,396	1,269	172	75	97	2,493	1,321	1,172	84 - 80
85 +	1,867	947	920	95	40	55	1,772	907	865	+ 85
<b>Total</b>	<b>1,195,020</b>	<b>453,537</b>	<b>741,483</b>	<b>610,332</b>	<b>164,727</b>	<b>445,605</b>	<b>584,688</b>	<b>288,810</b>	<b>295,878</b>	<b>الجملة</b>

Source: Central Informatics Organization

المصدر: الجهاز المركزي للمعلومات

المصدر: الجهاز المركزي للمعلومات (جدول مستنسخ من المصدر) [http://www.cio.gov.bh/cio\\_ara/English/Publications/Statistical%20](http://www.cio.gov.bh/cio_ara/English/Publications/Statistical%20Abstract/ABS2011/Ch2/3.pdf)

Abstract/ABS2011/Ch2/3.pdf

ويلاحظ في هذا الصدد حدوث تغيير في تشكيلة العمالة الوافدة، حيث نجح الآسيويون في السنوات الماضية، بمن فيهم الفلبينيون، بتعزيز تواجدهم في البحرين ضمن منظومة مجلس التعاون الخليجي على حساب الرعايا العرب.<sup>13</sup>

المشهور عن بعض الآسيويين ميلهم للتوفير، إضافة إلى إرسال الأموال إلى الدول التي قدموا منها، بغية توفير الحياة الكريمة لأحبهم في الوطن الأم، ولهم كل الحرية في ذلك لأنه حق مكتسب. لكن هذا يعني، حسب اعتقاد البعض، الاعتماد النسبي الكبير لعدد غير قليل من أفراد العمالة الوافدة، على السلع والمنتجات المدعومة على المستوى المحلي، ما يعني بالضرورة بقاء معضلة كلفة الدعم للمواد الأساسية والسلع الرئيسية.

مهما يكن من أمر لا بد من تأكيد أهمية السماح للعمالة الوافدة، وجلبها من العمالة الآسيوية، باستمرار الاستفادة من برنامج السلع المدعومة مثل الطحين، حفاظاً على مصالح الجميع بما في ذلك السلم الأهلي، لتحاكي حصول اعتداءات أو انتهاكات لحق العمل. التصور الموجود هو أن الأجانب أكثر فقراً في المتوسط من بين سائر المقيمين في البحرين.

13- جاسم حسين، «حول التحدي السكاني في الخليج»، الاقتصادية العدد، 6445، 04/11/2011، تم الإطلاع في [http://www.aieqt.com/2011/06/04/article\\_545352.html](http://www.aieqt.com/2011/06/04/article_545352.html) 28/03/2014

## القسم الرابع: التوجهات المستقبلية والبدائل المقترحة

خلال مناقشة مسودة التقرير مع الجهات ذات العلاقة من مكونات المجتمع المدني مثل الاتحادات النسائية فضلاً عن الحركة العمالية إضافة إلى بعض الناشطين في مجالات عدة، قدم مجموعة من المقترحات من قبيل تعزيز مستويات الحماية الاجتماعية للفئات الأكثر حاجة، مثل الأرامل على سبيل المثال. كما ساهمت المناقشات في تقديم جملة من التأكيدات والتوصيات والإصلاحات للنهوض بأنظمة وبرامج الحماية الاجتماعية، نوجزها على النحو الآتي:

(1) اعتبار الحماية الاجتماعية، والتي يعتبر الضمان الاجتماعي جزءاً منها، حقاً أصيلاً في إطار العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، بما في ذلك حقوق العمل والصحة والتعليم والمعيشة اللائقة، وبأن للحكومة، كونها السلطة، دوراً محورياً في ضمان توافر هذه الحقوق، فهي الجهة التي تسيطر على إمكانيات البلاد.

(2) التركيز على العامل الاجتماعي وليس السياسي عند تقديم المساعدات، وهو الأمر الذي أصبح محل نقاش وتساؤل بعد أحداث فبراير 2011. كما تم تأكيد ضرورة إبعاد القنوات السياسية للمواطنين عند تطبيق المشروعات، كما ظهر لفترة خلال صرف مساعدات التأمين ضد التعطل، ولكن لأسباب سياسية من نوع آخر في أعقاب أحداث فبراير 2011. فقد تكرر الحديث عن تعقيد عملية حصول بعض المفصولين على العون المادي المنصوص عليه قانوناً في إطار مشروع التأمين ضد التعطل والمتعلق بالعاطلين والباحثين عن العمل. وتضمن تبرير الرفض الرسمي بأن فصل البعض حدث لأسباب خاصة، وهو أمر لم يكون موجوداً في قانون التعطل عند إبرامه.

كما نبه البعض الآخر إلى مزاعم متكررة بتشدد الوزارة المعنية في صرف مخصصات مشروع التأمين ضد التعطل تحاشياً لحصول عجز أو التعرض لانتقادات خلال التقارير الدورية لديوان الرقابة المالية والإدارية، وهي تقارير رسمية تتعلق بأداء مؤسسات القطاع العام. تقليدياً، دأبت هذه الوزارة على الحد من الصرف أينما كان ممكناً بحجة الحفاظ على المال العام. عموماً، ترى أطراف ذات علاقة، وفي مقدمتها الحركة العمالية، أن المطلوب من الجهات الرسمية صرف المخصصات المرصودة في موازنة المشاريع لا أكثر ولا أقل.

(3) تطوير مشاريع جديدة مثل تقديم مساعدات تخص المسنين، وهي محل تقدير المهتمين لفئة تستحق كل الدعم لقاء خدماتها

للمجتمع. وفي هذا الصدد، تم تأكيد أهمية تفعيل برنامج التخفيضات للمسنين، والذي أقر لأن العبرة في التنفيذ، إذ تبين على الأقل حتى بداية النصف الثاني من عام 2014 عدم التنفيذ الكلي لمقترح تخفيض الرسوم المستحقة للمسنين.

(4) تقترح بعض مؤسسات المجتمع المدني استصدار بطاقات خاصة لغير المقتردين من المواطنين دون سواهم، تسمح لهم بالحصول على سلع مدعومة عبر ترتيب خاص بين الجهات الرسمية والأهلية ذات العلاقة، وبالتالي إنهاء الطريقة الحالية، والتي بموجبها يتم توفير السلع المدعومة لمن شاء ومن دون ضوابط.

يستند هذا المقترح إلى مزاعم بوجود هدر للثروة من خلال البرنامج الحالي للدعم، نظراً لحصول المقتردر وغير المقتردر على حد سواء على سلع ومنتجات مدعومة. فمن شأن ضمان وصول الدعم لغير المقتردر، بل تعزيز الدعم المقدم لهذه الفئة، وضع حداً للضغوط التي تتعرض لها البلاد من قبل المؤسسات الدولية ووكالات الملاءة، بخصوص إعادة النظر في مستويات الدعم بغية الحفاظ على سلامة المالية العامة فضلاً عن تعزيز الإيرادات وتقليل النفقات الحكومية.

لكن لا يجب أن تفسر السلطة وجود هكذا توجه لدى البعض بمثابة دعوة للانقضاء على بعض مشاريع الحماية الاجتماعية بحجة الكلفة المالية. فالمجتمع المدني لا يوافق بالضرورة على هذا التصور، لأن توفير الحماية الاجتماعية مبدأ جوهري. وفي هذا الصدد، لا يمكن إغفال الأهمية النسبية لبعض السلع الاستراتيجية المدعومة بالنسبة لغالبية أفراد العمالة المغتربة مع الأخذ بالاعتبار حقيقة مفادها أن العمالة الوافدة من ضمن أكثر الناس فقراً في البحرين، وعليه تستحق هذه الفئة الحصول على بعض السلع المدعومة، لضمان تمتعها بسبل العيش الكريم.

(5) الحاجة لتوفير قاعدة بيانات متطورة ومستحدثة حول أعداد المستفيدين من البرامج الحكومية، مع الأخذ بالاعتبار النمو السكاني وظاهرة اكتساب البعض الجنسية، حتى يتسنى اتخاذ قرارات صائبة تساهم في استدامة برامج مشاريع الحماية الاجتماعية.

(6) التشدد على ضرورة إجراء مراجعات دورية للبرامج الاجتماعية المقدمة بكل شفافية، للتأكد من تطابقها مع مبادئ النزاهة والحوكمة، وعدم التسييس والطائفية، وهي من التحديات التي تواجه البلاد. وفي السياق نفسه، استقطاب عطاءات من مؤسسات محلية وإقليمية ودولية لدراسة واقع برامج الحماية الاجتماعية



لضمان تطابقها مع المعايير الدولية من جهة وإبداء وجهات نظر محايدة حول المخاطر المالية والتنظيمية والتشريعية لأنظمة الضمان الاجتماعي من جهة أخرى.

(7) بخصوص تقديم العون، تأكيد أهمية تنمية القدرات وليس العطايا، حتى لا تتحول الدولة إلى دولة إحسان من خلال تبني مبدأ تعلم الصيد بدل إعطاء السمك للمحتاج. فخلق فرص عمل أهم من معالجة تداعيات البطالة. وعليه، يلزم تشجيع، والأهم من ذلك، تسهيل الأمور للمستفيدين من برامج الحماية الاجتماعية ذات العلاقة، مثل التأمين ضد التعطل، للانخراط في سوق العمل بأسرع وقت ممكن، بدلاً من الاعتماد على الدعم، لأن تقديم العون حالة استثنائية وليس القاعدة.

(8) تعزيز دور الجهات الداعمة للمؤسسات الصغيرة والمتوسطة مثل مشروع تمكين. تحصل تمكين على موارد مالية من مشروع إصلاحات سوق العمل، من خلال فرض رسوم إضافية على الشركات الموظفة للعمالة المغتربة، والاستفادة بجزء من المبلغ لدعم المؤسسات الصغيرة والمتوسطة، لإقامة مشاريع تدر فوائد تشمل توظيف المواطنين. تعتبر المؤسسات الصغيرة والمتوسطة الأكثر قدرة على إيجاد وظائف جديدة للوافدين الجدد إلى سوق العمل. يعد هذا الأمر مهماً في البحرين في ظل النمو السكاني الطبيعي، فضلاً عن ظاهرة منح الجنسية للبعض والتوافد المستمر للعمالة المغتربة.

(9) إفساح المجال أمام شبكات الأمان الاجتماعي، أو ما يعرف بالجمعيات الخيرية في البحرين، لتنفيذ أعمالها الخيرية واعتبار نشاطها مسانداً لعمل السلطة. في المقابل، تبين من خلال التجربة وجود دور سلبي لشبكات الأمان، لتسببها في التأسيس لمشكلة أخرى وتحديد الطائفية بطريقة غير مباشرة أو غير مقصودة، عبر توفير الدعم في المتوسط لأفراد من الطائفة نفسها، الأمر الذي يتنافى مع روح تأسيس شبكات الأمان هذه. يتطلب الأمر إجراء مراجعة للممارسات، وإذا تطلب الأمر تطوير التشريعات، بغية إبعاد الفكر الطائفي عن الجمعيات الخيرية، عبر خطوات تؤكد وجود تمثيل أفراد من الطائفتين الكرمتين في البحرين في مجالس الإدارات. فالمواطنة هي الأساس في إقامة هذه الشبكات، وفي تحديد الاحتياجات والمساعدات.

أيضاً، المطلوب من الحكومة أن تكون مساندة للجمعيات الخيرية ومسهلة لها لتنفيذ مشاريعها الخيرية والتي يجب النظر إليها

بأنها مكتملة وليست منافسة لها، وعليه تستحق كل أنواع الدعم. لم يأت إنشاء الجمعيات الخيرية من فراغ بل لسد حاجة ضرورية، حيث تقوم غالبية من يعملون في هذا المجال بأعمال تطوعية على حساب عمل أمور أخرى، وبالتالي يستحقون كل التقدير.

(10) أهمية تنفيذ دراسات ميدانية بين الحين والآخر لمعرفة خط الفقر، بغية تبني سياسات صائبة تخدم الأسر المحتاجة. فحسب التعريف النسبي المعروف للفقر، تعتبر أي أسرة فقيرة، إذا لم يكن لديها دخل كاف لشراء سلة ثابتة من السلع والخدمات.

وفي هذا الصدد، أبدت أطراف مجتمعية تقديرها لقرار وزارة التنمية الاجتماعية رقم 64، والذي تضمن مادة تلزم الوزارة بإجراء دراسة دورية مرة كل خمس سنوات عبر الاستعانة بمؤسسة معتمدة في هذا الشأن، بغية تحديد الحد الأدنى لتوفير متطلبات الحياة الكريمة في البلاد. وبمنظرة أكثر واقعية، ربما تحتاج البحرين إلى مؤشر يقيس الاحتياجات الأساسية وليس بالضرورة خط الفقر، الأمر الذي يتطلب تعاون الجهات الرسمية وعدم اعتبار الأمر بمثابة انتقاص منها.

لكن يلاحظ تحسس السلطات من كلمة خط الفقر، وتعويض ذلك بعبارة متطلبات الحد الأدنى لتوفير العيش الكريم، ربما بسبب العامل الإقليمي، لكونها عضواً في منظومة دول مجلس التعاون الخليجي، والتي تشتهر بقوة القطاع النفطي فيها على خلفية إنتاج النفط والغاز. مما لا شك فيه أن لكل دولة ظروفها الموضوعية، وعليه يجب عدم الانتباه لما قد يسببه ذلك من إحراج قياساً إلى بعض الدول الإقليمية. فالفقر ظاهرة عالمية لا يخلو منها أي مجتمع مهما اتسعت ثرواته وتطورات إمكانياته، وهي مسألة نسبية. على سبيل المثال، الفقر منتشر في أوساط العمالة الوافدة في البحرين وبقية دول مجلس التعاون الخليجي.

(11) وفي هذا الصدد، تم تأكيد أهمية الإتيان بإحصاءات محدثة حول خط الفقر في البحرين، من خلال إجراء بحوث دورية بهذا الخصوص. لكن لا بأس الإشارة إلى بعض الدراسات القديمة نسبياً والتي تحدثت عن مشكلة الفقر، فاستناداً إلى دراسة صادرة عن مركز البحرين للدراسات والبحوث، يعتبر خط الفقر لأسرة مكونة من ستة أفراد عبارة عن 337 ديناراً شهرياً (892 دولاراً). وقد تم افتراض خط الفقر على أنه يعادل نصف الدخل الوسيط (أي 674 ديناراً شهرياً).

حياة كريمة لهم. فلا يمكن أن يعمل الأجنبي ويحصل على وظيفة وراتب، وفي الوقت نفسه يكون عالة على منتجات استراتيجية المقصود تقديمها لمن يحتاج إليها من المواطنين في مجال الحماية الاجتماعية. وهو رأي قديم يجد بعض الصدى في أوساط بحرينية، لكن هؤلاء يسقطون من حسابهم تعقد الظاهرة والأزمة البنيوية التي يربها الاقتصاد البحريني بالأساس.

يتطلب تغيير هذا الواقع تبني معادلة مبنية على معلومات دقيقة وقابلة للتحديث لضمان حصول المستحق من العمالة الوافدة على سلع ومنتجات مدعومة. وربما الحال نفسه بالنسبة للمواطنين، عبر التمييز بين المستحق وغير المستحق. بيد أنه ليس من اليسير اعتماد نظام ناجح في ظل غياب نظام ضريبي أصلاً. وإلى حين تبني سياسة جديدة وعادلة قابلة للتطبيق، نرى صواب منح العمالة الوافدة كما هو الحال مع المواطن فرصة الاستفادة من المواد المدعومة.

14) عدم السماح لجيل معين للاستفادة من ثروات البلاد على حساب أجيال أخرى. وفي هذا الصدد، يقتضي الصواب احتساب كلفة الفرص الاقتصادية للأموال المستخدمة في أدوات الضمان الاجتماعي، لأنه ليس بالمقدور استخدام مبلغ بعد تخصيصه لغرض اجتماعي وهو ما يعني تفويت فرصة الاستفادة من المال لأغراض أخرى.

15) لا مناص من مواجهة مختلف التحديات التي تواجه البلاد عبر الشراكة بين الجهات الرسمية والأهلية في صنع الخيارات والسياسات بغية تعزيز أنظمة الحماية الاجتماعية في البحرين. وربما تسببت الأحداث التي شهدتها البلاد منذ فبراير 2011 في الحد من مساهمة القوى المجتمعية بما في ذلك المعارضة والمجتمع المدني والحركة العمالية في التأثير على التشريعات، وهو دورها الأساسي القائم على الرصد والضغط من أجل حماية الحقوق الأساسية القائم على الرصد والضغط من أجل حماية الحقوق الأساسية للمواطنين.

شملت التطورات انسحاب المعارضة من مجلس النواب في مارس 2011، لإظهار امتعاضها من طريقة إدارة السلطة للاحتجاجات التي اندلعت في فبراير من السنة نفسها، والمطالبة بتحقيق إصلاحات سياسية واقتصادية.

أيضاً، تعرضت الحركة العمالية بقيادة الاتحاد العام لنقابات عمال البحرين لتهميش رسمي في أعقاب اتهامها بالمساهمة في تأجيج الاحتجاجات عبر دعوات للغيب عن العمل في أوج الأزمة ولفترة

لكن حسب دراسة أخرى لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي تعود للعام 2004، خط الفقر هو 5,2 دولارات (أي نحو دينار و965 فلساً) يومياً للفرد الواحد بالنسبة لأسرة مكونة من ستة أفراد. وبناء على ذلك، تصبح أي أسرة فقيرة إذا كان دخلها الشهري يقل عن 936 دولار (أي 354 دينار). وعلى الأساس تم اعتبار 11% من الأسر بأنها تعيش تحت خط الفقر في البحرين. وربما لم تنخفض بل زادت نسبة الأسر الفقيرة إلى مجموع الأسر، كما سيتجلى ذلك خلال فقرات أخرى في البحث. ويلاحظ أن السلطة دأبت على تقديم دعم مالي من خلال صندوق الضمان الاجتماعي لنحو 10% من أسر المواطنين. وربما انخفضت في الآونة الأخيرة نسبة الأسر التي تحصل على دعم قياساً إلى المجموع على خلفية زيادة عدد الأسر في البلاد بسبب توجه السلطة نحو تجنيس مواطنين من دول أخرى لأهداف سياسية.<sup>14</sup>

تتطلب معالجة تحدي الفقر في البحرين مواكبة الجهد الدولي حول قياس الاحتياجات الأساسية، عبر إجراء دراسات بصورة منتظمة بل مستقلة، دوماً تدخل رسمي للتأثير على كل نتائج الدراسات.

12) إجراء مناقشات واسعة في فئات المجتمع بخصوص موضوع التجنيس أو منح الجنسية البحرينية لمواطني دول أخرى. يشار إلى أن البحرين وحتى قبل عمليات التجنيس كانت ضمن قائمة الدول العشر ذات الكثافة السكانية المرتفعة.

تشمل تداعيات التجنيس زيادة تكاليف البرامج الاجتماعية، ما يشكل استنزافاً لثروات البلاد المحدودة أصلاً، بالنظر إلى عدم قدرة البحرين ذات المساحة المحدودة، على استيعاب أعداد كبيرة من خلال عمليات التوطين. ونظراً لأن نسبة مهمة من المجنسين يعملون في المجالات الأمنية والعسكرية، يحصل هؤلاء على أولوية فيما يخص مختلف الخدمات الحكومية مثل الوحدات السكنية. فعبر هذه السياسة المثيرة للجدل تحصل السلطة على فرص لاكتساب ولاء خاص غير خاضع للشروط من قبل المجنسين، فضلاً عن الاستفادة من المواطنين الجدد للتأثير على نتائج الانتخابات، لكن على حساب الإمكانيات المحدودة للبلاد.

13) يزعم البعض، ومنهم دبلوماسيون غربيون، أن الأجانب هم الأكثر استفادة من بعض أنواع الدعم. وينصح هؤلاء بأنه يجب عدم جلب عمال أجانب في حال تعثر تقديم رواتب تكفي لتوفير

14- جاسم حسين، «خط الفقر في البحرين»، الوسط عدد 1331 (29/04/2006) <http://www.alwa.com/satnews.com/1331/news/read/559054/1.html> (تم الإطلاع في 01/04/2014).

محدودة كخيار من خيارات العصيان المدني. وفي إطار معالجة تداعيات الأحداث، تطلب من الاتحاد العام لنقابات العمال بذل جهود لضمان عودة المواطنين الذين تم تسريحهم من وظائفهم بسبب الأحداث، أي التعامل بصورة ردود أفعال ربما على حساب السعي للتأثير على التشريعات.

مهما يكن من أمر، توفر الأحداث التي مرت بها البحرين منذ مطلع 2011، على الرغم من كل تداعياتها، فرصة لإجراء مناقشة حول مختلف التحديات السياسية والاقتصادية والاجتماعية التي تواجه البلاد بغية التوصل إلى حلول ناجعة، تساهم في تطوير المملكة على كافة المستويات في عالم متغير. وبالنظر إلى المستقبل، سوف يعتمد مدى قدرة القوى المجتمعية في التأثير على الخيارات التشريعية استنادا لنتائج الانتخابات التشريعية والبلدية نهاية 2014 مع بقاء تداعياتها لمدة 4 سنوات على الأقل لحين موعد انتخابات 2018، استنادا إلى مقارنة حقوقية تعطي الأولوية للإنسان ولاحتياجاتها الرئيسية، بعيدا من لعبة رأسماللقائمة بالأساس على الربح والتميز وفصلا لنمو عن التنمية.

