

### مقدمة

التأصيل النظري لمنظومة الحماية الاجتماعية لا يقل أهمية عن رسم السياسات والإجراءات التنفيذية. تشكل هذه المستويات الثلاثة وحدة مترابطة على النحو الآتي:

التأطير النظري، تتوه الخيارات السياسية في منحرجات معقدة من دون مرجعية تضبط المسار. ومن دون الخطط التنفيذية الملائمة والمصممة بشكل جيد، سوف تتوه أيضاً في دوامة المواقف الخطابية وإعلانات النوايا، من دون أن يرى نظام الحماية الاجتماعية المنشود النور.

### من الإنصاف إلى المساواة

نقطة الانطلاق التي لا نرى حاجة لإثباتها، هي أن نظام الحماية الاجتماعية هو أحد مكونات/عناصر خطط واستراتيجيات أكثر شمولاً، تهدف إلى تحقيق التنمية الاجتماعية، لا بل التنمية بشكل عام، بمكوناتها الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والسياسية (والبيئية). حقيقة هذا الترابط باتت مثبتة آلاف المرات، وهي بمثابة axiom ونقطة انطلاق بالنسبة إلينا كما بالنسبة إلى كثيرين. لذلك نحن لا نفترض أن للحماية الاجتماعية إطارها النظري الشامل المستقل، بل هي تندرج في الإطار المفهومي للتنمية بشكل عام.

وعلى الرغم من بعض الانتقائية في ما سوف نورد في السطور التالية، إلا أن المساجلة مع بعض المضامين التي وردت في تقرير فريق عمل الأمم المتحدة لأجندة ما بعد 2015 المعنون «المستقبل الذي نريد للجميع - 2012»، المرفوع إلى الأمين العام للأمم المتحدة، يحقق الغرض المطلوب، نظراً لاحتوائه على العناصر التي نرغب في تناولها ارتباطاً بموضوعنا.

فقد تضمن هذا التقرير بعض الجديد في ما يختص بالمفاهيم والمصطلحات المستخدمة. ففي الأدبيات التنموية السابقة الصادرة عن منظومة الأمم المتحدة، كان المصطلح الأكثر استخداماً هو الإنصاف equity، والأدبيات زاخرة بالشروحات لتسويغ هذا الاستخدام بدلاً من مصطلح العدالة justice وهي: الابتعاد عن مفردات تحمل شحنة إيديولوجية قوية؛ التركيز على المدخلات بدلاً من المخرجات؛ وعلى الفرص بدلاً من النتائج... الخ. وقد أستثنى من ذلك موضوع المساواة بين المرأة والرجل، حيث استخدام مصطلح المساواة equality أتي بشكل صريح ومقصود.

1. التأصيل النظري أو التأطير المفهومي هو عنصر حسانة من الانزلاق إلى المقاربات والممارسات التجزيئية التي لا تزال سائدة، والتي لم تعطِ النتائج المطلوبة. كما أنه يحدد الوجهة العامة للسياسات وغاياتها النهائية، قبل الشروع في الجوانب العملية.
2. رسم السياسات، والمقصود هنا السياسات الاجتماعية وضمنها سياسات وخيارات الحماية الاجتماعية، هو المرحلة التالية التي تسترشد بالإطار النظري - المفهومي، وتصيغ الأهداف الوسيطة التي سوف يسعى الفاعلون التنمويون إلى تحقيقها، بما هي خيارات ممكنة وقابلة للتحقيق، وتساهم في بلوغ الغاية النهائية.
3. الخطط التنفيذية تعني ترجمة هذه السياسات والخيارات المحددة، إلى خطط مُجدولة زمنياً، وأنشطة، وتدخلات، وإجراءات، وتوزيع مهام ومسؤوليات، وصرف موازنات، وتخصيص موارد... الخ، بما ينقل السياسات من كونها مجرد أهداف على الورق إلى واقع متحقق.

هذه المستويات/المراحل الثلاث وحدة شديدة الترابط، تتوسط فيها بلورة السياسات المستويين النظري والتنفيذي، بصفتها شرطين ضروريين، سابق ولاحق، لملاءمتها وفعاليتها. من دون

يأتي في سياق التخصيص والتدرج في الأولويات، لا من باب استثناء أي فئة اجتماعية أخرى. وهذا يحقق الاتساق مع مقاربة حقوق الإنسان، التي باتت مندمجة في منظور التنمية أيضاً.

هذه العناصر أساسية بالنسبة إلى فلسفة منظومة الحماية الاجتماعية بالتحديد، حيث إنها ترتبط ارتباطاً وثيقاً بالسجل القائم بين منطق التغطية الشاملة ومنطق الاستهداف؛ وبين الحاجة إلى المعرفة ضمن أضييق حدود ومنطق الحق؛ وبين عزل مكافحة الفقر عن التنمية أو إدماجها فيها.

بالعودة إلى التقرير المشار إليه، فإن الفقرات التي أتت تحت عنوان التنمية الاجتماعية التضمينية (الفقرات 66 - 71) كانت تقليدية جداً، ولا تتناسب مع العنوان ودلالاته كما أوضحنا في الفقرة السابقة. فهذه الفقرات تركز مجدداً على الخدمات والقطاعات التقليدية (صحة، تعليم، وتوليد فرص العمل، وتوفير المياه... الخ)، ويغلب التعامل مع النتائج والآثار أكثر من الأسباب ومن السياسات الكلية. وهذا يرسخ النظرة الأداة إلى التنمية الاجتماعية كأنها وسيلة لخدمة أمر آخر، في حين أنها أقرب ما يكون إلى مفهوم التنمية الشامل من أي مكون آخر.

أما من وجهة نظرنا، فإن الحماية الاجتماعية هي أحد المكونات الأكثر أهمية في استراتيجيات مكافحة الفقر، والاستراتيجيات الأشمل للتنمية الاجتماعية والتنمية بشكل عام، وهو ما سنحاول توضيحه في ما يلي.

### مكافحة الفقر: نقد الخرافات

التقدم على طريق تصميم أنظمة حماية اجتماعية شاملة وفعالة ومستندة إلى منظومة الحقوق، تتطلب التحرر من بعض الخرافات السائدة في ما يختص بمكافحة الفقر. ولاسيما خرافتين سوف نتناولهما تباعاً.

#### الخرافة الأولى: الفقراء 20% من سكان العالم<sup>1</sup>

تقول الخرافة إن الفقراء يشكلون عموماً حوالي 20% من سكان العالم. في الدول الأكثر فقراً، يرتفع هذه الرقم إلى 40% أو 60%، وفي الدول متوسطة النمو أو الأفضل حالاً، تنخفض إلى 10% أو 5% أو أقل. كل السياسات والاستراتيجيات السائدة في مكافحة الفقر، تدور حول هذا الرقم السحري 20%.

لكن في العالم المعاصر يوجد فقراء أكثر بكثير من ذلك: لننظر في

في سياق التحضير لقمة (ريو + 20) وأجندة ما بعد 2015، أخيراً عاد مصطلح العدالة (عدالة التنمية، العدالة الاجتماعية) يبرز مجدداً، حتى إن وثيقة (ريو + 20) لم تستخدم مصطلح الإنصاف حتى مرة واحدة. كما أن الإطار التحليلي الجديد للتنمية في تقرير المستقبل الذي نريد للجميع يخطو خطوة أكبر إلى الأمام باستخدام مصطلح المساواة مباشرة. ويجعل المساواة واحداً من ثلاثة مبادئ تشكل جوهر مفهوم التنمية (البشرية) وهي: الاستدامة، وحقوق الإنسان، والمساواة. ولكن في سياق النص، في سياق التقرير (لاسيما لفقرات 60 - 62) لا نجد تأسيساً نظرياً قوياً لهذا التحول في استخدام المصطلحات والمفاهيم. النص يطرح المساواة من منظور رفض الاستبعاد، والسعي إلى التضمين inclusion، ورفض التمييز non discrimination ضد بعض الفئات (نساء، شباب، فقراء، ذوو إعاقات، أقليات... الخ)، والمثال البارز يتعلق مرة أخرى بالمساواة الجنسية، مع دعوة لمعالجة أسباب التمييز الهيكلية.

لذلك يبدو أن ما جاء في التقرير يوحي بأن التغيير هو في المصطلحات فقط ولا يعبر عن تغيير جذري في المفهوم (من الإنصاف إلى المساواة)، بقدر ما يريد التشديد على التفاوتات، وعلى إزالة الآليات المؤلدة للتمييز. وهذا أمر هام جداً، ولكن نحن ما زلنا دون التأسيس النظري المتين لفكرة المساواة، وبقينا إزاء تفاوت بين المستويين المفهومي والتطبيقي يجعل فهمنا لهذا التغيير ملتبساً وغير أكيد، وهو التباس سوف يظهر في المستوى الثاني من التحليل، المرتبط بترجمة هذا الفهم إلى سياسات.

### التنمية الاجتماعية التضمينية

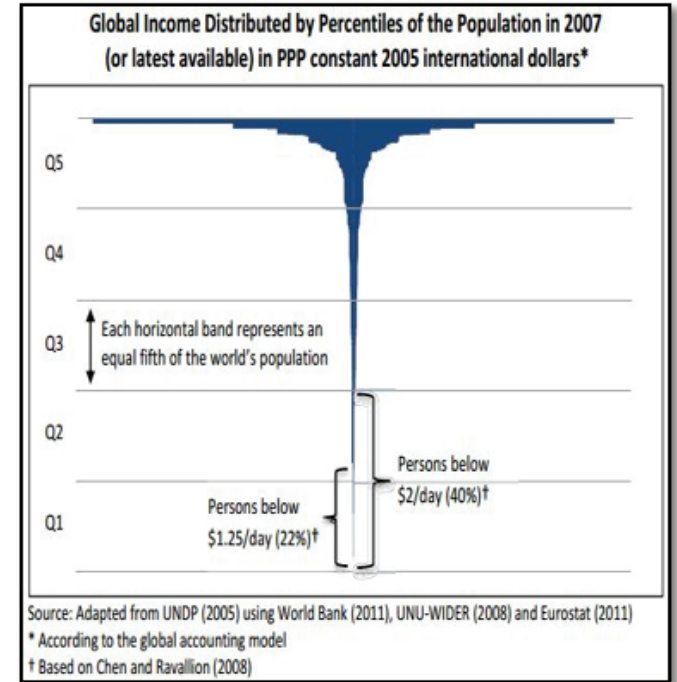
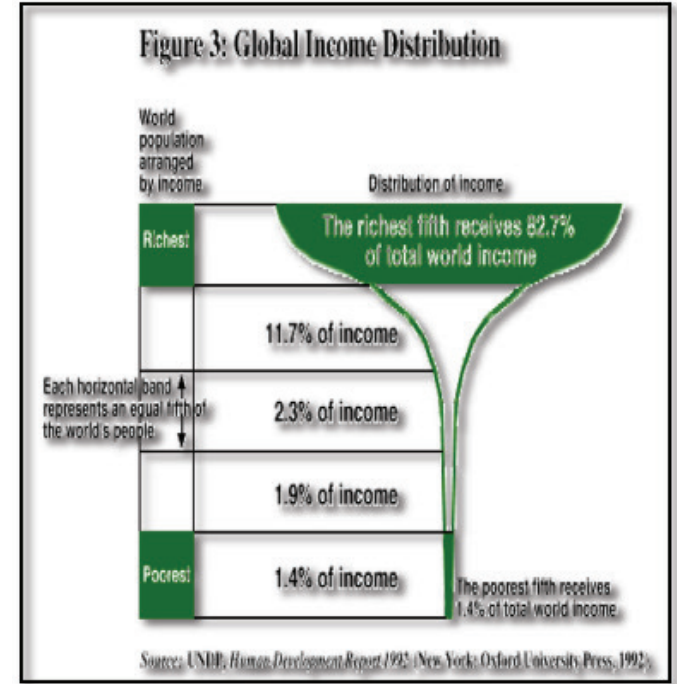
هذا المصطلح موفق في اعتقادي، خصوصاً أنه استخدم بالتزامن مع استخدام مصطلح التنمية الاقتصادية التضمينية، بصفتها التعبيرين الاصطلاحيين عن المكونين الاجتماعي والاقتصادي للتنمية (إلى جانب المكونات الأخرى: الاستدامة البيئية، والمستوى السياسي، والمستوى الثقافي).

إن صفة التضميني هنا inclusive لها أهمية خاصة تعبر عنها ترجمة هذا المصطلح بالتضميني، بدلاً من الشامل أو الشمولي أو ما إلى ذلك. فتعبير تضميني يحيل على فعل متحرك، وعلى دينامية، تعني أن تحقيق التنمية يتطلب أن تتوسع قاعدتها باستمرار، سواء قاعدة المشاركين فيها أو المستفيدين منها (والأمر نفسه ينطبق على مفهوم التنمية الاقتصادية التضمينية). وهذا التصور الديناميكي والمتوسع، يعني أيضاً عدم اقتصار التنمية الاجتماعية على فئة دون غيرها، بما في ذلك الفقراء، إذ يفترض بها أن تطل كل فئات المجتمع من دون استثناء، وإن تم ذلك انطلاقاً من الفئات الفقيرة أو الأكثر حرماناً أو بالتركيز عليها. لكنه هنا

1- بعض الأفكار الواردة في هذه الفقرة والتي تليها، عرضت في مؤتمر إقليمي عن أرضية الحماية الاجتماعية من تنظيم مؤسسة فريدريش إيبيرت، والمجلس العالمي للعمل الاجتماعي، ومنظمة العمل الدولية، في الرباط بين 11 و13 تشرين الثاني/نوفمبر 2014.

توزيع الناتج المحلي العالمي، وتوزيع الثروة العالمي. ماذا يقولان لنا؟

منذ صدور تقرير التنمية البشرية لعام 2002 وعلى غلافه الرسم الشهير لتوزيع الدخل العالمي على شرائح السكان (خمس فئات من 20%)، لم يحصل تغيير حقيقي في التوزيع، لا بل إن التفاوت زاد في العالم، وتدهور التوزيع قليلاً مع احتفاظه بشكله الذي يشبه «كأس الشمبانيا».

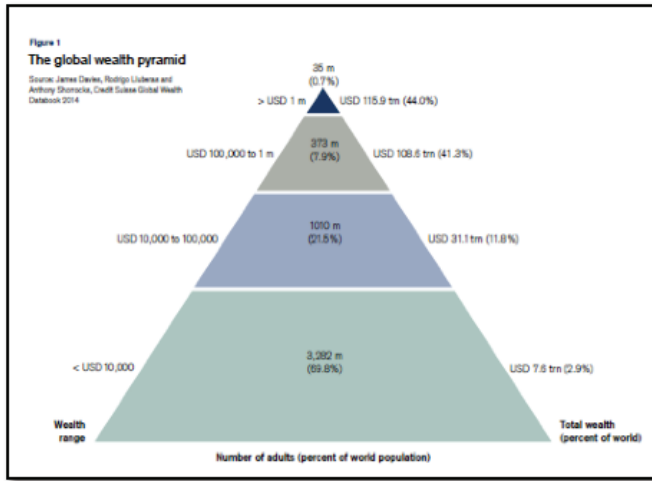


خلاصة القول هنا، إن نسبة 60% من السكان الأقل دخلاً، لا تزيد حصتهم من إجمالي الدخل العالمي عن 5% و6%. ونستطيع

القول من دون قلق، إنهم يمثلون نسبة الفقراء في العالم. من ناحية أخرى، فإن التقارير عن توزع الثروة في العالم التي يصدرها سنوياً مصرف credit Suisse تعطينا النتائج نفسها، ولا بل إنها أكثر استقطاباً، وهي محسوبة على أساس حصة الأفراد البالغين من إجمالي الثروة.

وبحسب التقرير السنوي لعام 2014، فإن حوالي 70% من السكان البالغين في العالم، تبليح حصتهم أقل من 3% من الثروة العالمية، في حين أن 0.7% من البالغين الأكثر ثراءً تبليح حصتهم 44% من ثروة العالم.

مرة أخرى، نستطيع القول إن ما بين 60% و70% من سكان العالم هم فقراء، وفق هذين المصدرين.



طبعاً لا داعي لأن نجادل هنا بأن الفقر - بما في ذلك الفقر المطلق - هو مفهوم تاريخي ونسبي، وأن الفقراء لا يقتصرون على أولئك الذي يعيشون في بؤس ومجاعة ممن نرى صورهم في وسائل الإعلام في مخيمات اللاجئين، والمشردين، والذين تفتك بهم المجاعة والحروب.

بناء على ذلك، من أين يأتي هذا الرقم (الـ 20%)؟ الغالب أن هذه الرقم محدد مسبقاً لاعتبارات سياسية، إذ لا بد من خفض نسبة الفقراء في العالم، وحيث يمكن في البلدان المعنية، لأن الرقم المنخفض يبرر السياسات المتبعة في مكافحة الفقر، والتي تعالج نتاجه فقط، وتقوم على مبدأ عزل الفقراء في مجموعة واحدة من السكان (أو إمكانية تقسيمها إلى مجموعات فرعية: فقراء جداً، معرّضون...الخ)، وتخصيصها بسياسات تستهدفها دون غيرها من السكان. وطبعاً، لا تتعامل هذه المقاربة مع آليات الإفقار، وأسباب الفقر، ولا تعترف بأن الفقر هو ظاهرة متولدة من مجمل الأداء الاقتصادي والمجتمعي، ولا تختص أو تتعلق بفئة من السكان دون غيرها، مع العلم أنها الفئة التي تتحمل تبعات

فشل أو قصور السياسات الكلية، التي يضعها الأغنياء والأقوياء في أول المطاف، ويدفع ثمنها الفقراء والضعفاء في أول المطاف ونهايته. وللمزيد من التبرير، لا بأس من التلاعب بتعريف الفقر، وحساب خطوط الفقر، بحيث يجري تغليف ذلك كله بغلاف علمي من خلال مصطلحات وإحصاءات وتعريفات... الخ، معقدة لا يفهمها أغلب من يستهلكونها.

### خرافة الاستهداف الضيق وشبكات الأمان

مضت سنوات كثيرة منذ استغنى العالم عن فكرة أن «الطريق الأقصر إلى هدف ما هو الطريق الأقرب»، وأن «أقرب طريق بين نقطتين هو الخط المستقيم»؛ لا بل تبين أن الخط المستقيم غير موجود أصلاً، وأنه مجرد وهم. وإذا صح ذلك في أشد العلوم «الصحيحة» حرصاً على الدقة، أي الرياضيات والفيزياء، فكم بالأحرى في العلوم الإنسانية، الاقتصادية والاجتماعية، وفي السياسة، حيث للعامل الإنساني الذاتي، وللخيارات والإرادات دور حاسم؟!

هذه «الخرافة» الثانية وثيقة الارتباط «بالخرافة» الأولى، وهي منها بمثابة المنبع والمصب في آن. وهي تعني بالنسبة إلى موضوع بحثنا، كل حزمة المفاهيم والأدوات وعدة الشغل التي تشكل خطط مكافحة الفقر التقليدية، والتي تقود في نهاية المطاف إلى اعتماد عزل سياسات مكافحة الفقر عن التنمية، وتخصيص الفقراء بسياسات وخطط معزولة عموماً. فالمطلوب هو دائماً رفض المساس بآليات الاقتصاد نفسه، والتعامل مع النتائج التي تترتب على الخيارات الاقتصادية، بما في ذلك الفقر والحرمان، من دون المساس بالأصل والأسباب. لذلك فإن مقارنة الاستهداف الضيق، وشبكات الأمان، هي التي يروج لها باعتبارها الأسلوب الأكثر فعالية من أجل مكافحة الفقر، وذلك حرصاً على عدم تشتيت الجهود، وفقدان التركيز على حل مشكلات الفقراء أنفسهم.

لكن سياسة عزل الفقراء عن باقي السكان، تعني ضمناً أن سبب الفقر يكمن حصراً ضمن دائرة الفقراء، وليس منتجاً اجتماعياً لمجمل النظام الاقتصادي والاجتماعي. كما انه يعني عزل النتائج عن الأسباب، وعزل الفقر عن الإفقار وآلياته، وعزل الفقر عن التفاوت واللامساواة.... وهذه كلها تقود إلى سياسات موضعية غير فعالة في القضاء على الفقر.

يقول تقرير UNRISD عن مكافحة الفقر واللامساواة (2011): «المقاربات المعتمدة حالياً في تخفيف الفقر، التي تعتبر أن الفقراء فئة على هامش النظام والمجتمع تتطلب سياسات منفصلة خاصة بها لم تحقق النجاح. فعندما تركز نسبة كبيرة من سكان البلد تحت وطأة الفقر، يصبح من غير المنطقي فصل الفقر

عن ديناميات التنمية. وفي البلدان التي تمكنت من تعزيز الرفاه لأكثرية سكانها، لم تكن الطريق إلى النجاح عبر مبادرات التخفيف من حدة الفقر، بل عبر عمليات التحويل الهيكلي طويلة الأجل التي كانت في أساس تحقيق السياسة العامة».

في تجربة الصين التي غالباً ما تقدم بصفتها تجربة نجاح كبيرة في تخفيف نسب الفقر، فإن ذلك تم من خلال السياسات العامة التي اعتمدها الحكومة الصينية، قبل اعتمادها برامج مكافحة الفقر المتخصصة، لا بل إن خفض نسبة الفقر قد تراجع بعد اعتماد هذه البرامج، لأنها حولت الاهتمام عن السياسات العامة.

أما تقرير المستقبل الذي نريده للجميع، فيؤكد «أن استمرار مسارات النمو الاقتصادي السابقة سوف تفاقم من اللامساواة والتوترات الاجتماعية والضغط على الموارد الطبيعية والبيئة العالمية. لذلك لا بد من التوصل إلى بلورة مسارات تنمية جديدة تحفز الإبداع والتجديد في متابعة العمل على تحقيق تنمية تضمنية عادلة ومستدامة».

هذا الكلام يعني ضرورة القيام بنقد راديكالي لهذه الاتجاهات السابقة التي تتحمل مسؤولية الفشل والأزمات. ويجب تحديد الأسباب والعوامل المولدة لهذه التوجهات الخاطئة، وعدم الاكتفاء بنقد سطحي يفسح المجال أمام العودة إلى ارتكاب الأخطاء نفسها أو إرجاع الثغرات إلى عمليات الإدارة والتطبيق والعوامل الثانوية دون الرئيسية. حينها فقط يمكن التحدث حقاً عن مسارات تنمية جديدة، ليست مجرد إعادة إنتاج للمسارات السابقة أو مجرد صيغة محسنة للسياسات القديمة نفسها.

### عن شبكات الأمان الاجتماعي التقليدية

تمثل مقارنة شبكات الأمان الاجتماعي نموذجاً محدود الفعالية في مكافحة الفقر، كما دلت على ذلك تجارب كثيرة، لا بل إن نجاح بعض التجارب في بعض البلدان، كان عندما اندرجت في سياق سياسات عامة قوية وفعالة، مقترنة مع إرادة سياسية حاسمة في مكافحة الفقر، ومؤسسات حكومية أولاً، ونظام إدارة فعال. أما في ما خلا هذه الشروط، فإن ما يعزى من نجاح إلى هذه التجربة، يبقى له طابع موضعي، ولا يرقى إلى كونه نجاحاً في القضاء على الفقر، أو تخفيف نسب الفقر بشكل محسوس على المستوى الوطني في البلدان التي تعتمد هذه المقاربة بشكل مجتزأ. ولا يمكن إلقاء تبعة هذا القصور على عاتق الدول والحكومات المعنية، بل أن ثمة عيباً بنيوياً في المقاربة نفسها، من مصدرها، وفي تصميم السياسات والبرامج، وفي التنفيذ، وهو ما يتم غالباً تحت القيادة المباشرة للمؤسسات الدولية التي تقدم الدعم المادي والمشورة الفنية، والقيادة المباشرة لهذه البرامج أحياناً كثيرة.

في المقاربة التقليدية، يجري التركيز كثيراً على مبدأ الفعالية في تخصيص الموارد، وعدم استهداف غير المستحقين، أو العكس. لكن هاجس محدودية الموارد، والهواجس الفنية في تدقيق الاستهداف، والتخصيص، والابتعاد عن مبدأ التغطية الشاملة على أساس مبدأ الحق..الخ، كل ذلك يقود عملياً الى قصور في التغطية بأكثر من معنى:

- الأول، هو حصر الفئات المشمولة ضمن أضيق نطاق،
- الثاني، هو حصر أعداد المشمولين،
- الثالث، هو حصر المجالات المشمولة بالحماية أيضا ضمن أضيق نطاق.

بناء على ذلك، سوف يقع قصور مثلث في التغطية، ينتج عنه إضعاف للأثر التنموي بما في ذلك الأثر في القضاء على الفقر. وغالباً، فإن اختيار عدد محدود من الأسر في منطقة ما لشمولها ببرامج شبكات الأمان على أساس معايير قياسية؛ ثم تخصيصها بنمط محدد من المساعدة النقدية أو العينية، في مجال دون آخر، لا يحدث الأثر المطلوب، نظراً لتعدد أوجه الحرمان حيث إن الفقر نفسه هو ظاهرة متعددة الأبعاد، كما أن العوامل قد تكون متداخلة وتكون هناك علاقات سببية في ما بينها، بحيث إن إغفال أي بعد من الأبعاد في منظومة الحماية، يمكن أن يشكل ثغرة تنسف كل مفاعيل الحماية أو تضعف أثرها إلى حدود بعيدة. من هنا فإن أفضل نظام التغطية الشاملة، لفئات واسعة على أساس معيار سكاني أو اجتماعي، أو معيار جغرافي، وتعدد مجالات الحماية ليشمل أبعاد الفقر والحرمان الأساسية بشكل مترابط هو أكثر فعالية بما لا يقاس.

رسم حسان زهر الدين



ثمة اختلاف كبير بين مقاربة شبكات الأمان التقليدية وبين المقاربة التي ندعو إليها، فيما يختص بمعنى الوقاية. وبحسب فهمنا، فإن منظومة الحماية الاجتماعية يجب أن تشكل وقاية للأشخاص من الوقوع في الفقر، أي أن تحول دون إفقارهم، لا أن تكون وسيلة وقائية من نتائج وقوعهم في الفقر، إثر صدمة أو حدث. ويعني ذلك، أن منظومة الحماية الاجتماعية يجب أن تعزز قدرة الناس على التعامل مع المشكلات والصدمات، وأن تتحاشى أصلاً تعريضهم لهذه المخاطر من خلال احترام شروط العمل اللائق، وغيرها من الأسس التي يجب أن ينتظم على أساسها النشاط الاقتصادي والاجتماعي. فعندما تدفع للسيرة على حبل رفيع، من المرجح أن تسقط، وسوف تحتاج الى شبكة الأمان تحتك.

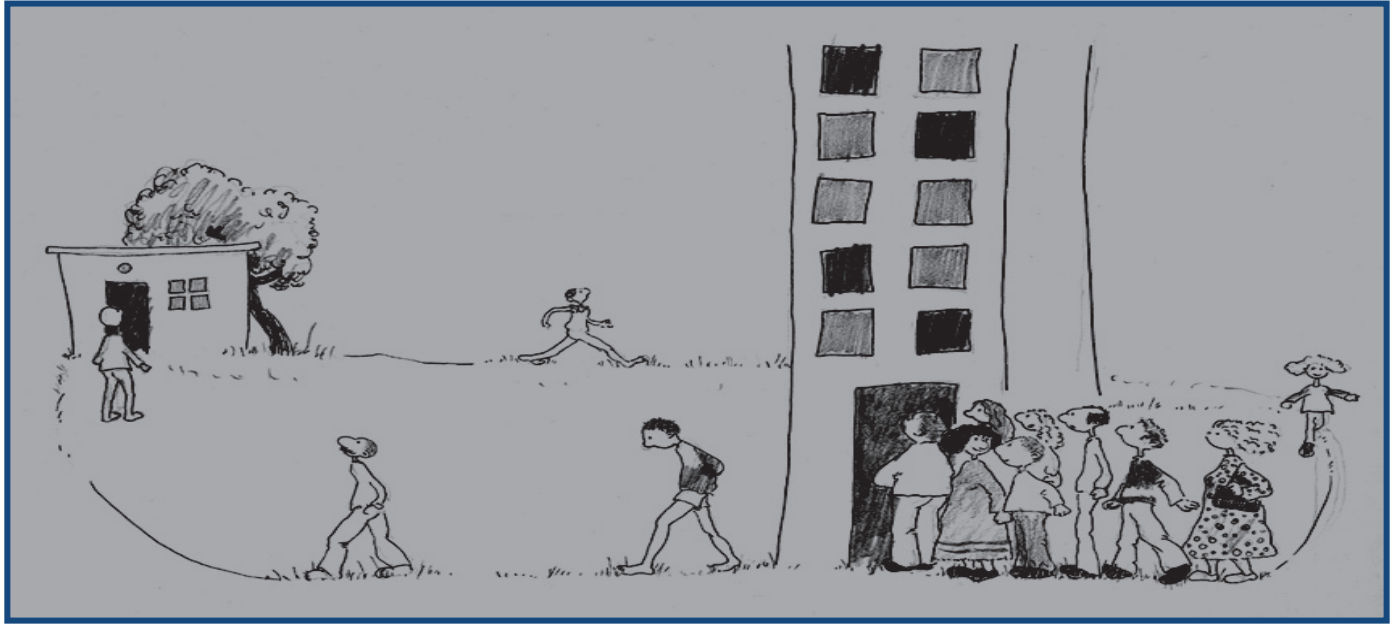


رسم حسان زهر الدين

## التدخل المتناسب مع المشكلة وفي الزمن الحقيقي

يتعلق هذا الجانب من القصور في المقاربات التقليدية، في عدم التناسب بين التدخلات ووتيرتها وسرعتها، مع حجم المشكلات وسرعة تفاقمها. من الأمثلة على ذلك التفاوت الكبير من عمليات الصرف الجماعي أو التدهور في شروط العمل بفعل الخصخصة أو التحولات الاقتصادية التي تلقي بأعداد كبيرة من العاملين خارج أعمالهم السابقة، وتحد من آفاق التوظيف أمام قسم أكبر من الوافدين الجدد إلى سوق العمل، وبين إجراءات شبكات الأمان الاجتماعي التقليدية التي ترى الحل في برامج إعادة التأهيل التي لا تطال غالباً سوى أعداد محدودة، والتي لا تؤهل المستفيدين

فعلياً للعودة إلى سوق العمل في شروط مماثلة أو أفضل من السابق. والمشكلة الأساسية هنا، أن هذه المقاربة لا تعالج المشكلة من المصدر، ولا تسعى إلى ادخال أي تعديلات في ما يسمى الإصلاح الاقتصادي بحيث يكون أقل ضرراً، كما أنه لا يحمل الشركات والمؤسسات المعنية من القطاع الخاص أي مسؤولية ولا يطلب منهم أي دور فعلي وأساسي، سوى بعض الدعم لبرامج التأهيل على سبيل المثال، في حين تلقى المسؤولية الأكبر على الحكومات والمجتمع المدني، والتبعات الأكثر صعوبة على الذين دفعوا خارج سوق العمل، وتراجعت قدراتهم وفرصهم، وتحولوا إلى جيل إضافي من المحتاجين إلى الدعم والمساعدة.



رسم حسان زهر الدين

## وفي زمن الأزمات الكبرى؟

غالباً ما تطلق الأدبيات التنموية الناقدة على تدخلات شبكات الأمان الاجتماعي وصف «المهدئات» أو الإجراءات «التجميلية». واذا ينطبق الوصف على معظم إجراءات شبكات الأمان في الأيام العادية، فكم بالأحرى عندما يتعلق الأمر بأوضاع استثنائية، مثل حالات الاحتلال والحروب الخارجية أو الأهلية، أو حالات النزاع الشديد المصحوب بفشل الدولة.

نكون هنا إزاء وضعية معقدة، إذ إن الأوضاع الاستثنائية، لاسيما ما ينتج عنها من لجوء ونزوح وقصور كبير في عمل أجهزة الدولة في توفير الخدمات الاجتماعية وخدمات البنى التحتية الأساسية، والأمن.. الخ، كل ذلك يزيد من الحاجة إلى التدخلات الفورية من النمط الغثائي من جهة أولى، كما أنه يطرح ضرورة لحظ الترابط الشديد بين مختلف جوانب الحرمان، وبين الإغاثي - الإنساني والحقوق، وبين التصدي للمشكلة الآنية والتأسيس لحلول

خصوصاً في الحالات التي تطول فيها الأزمة: وهذه هي الخاصية السائدة في منطقتنا العربية.

في وضع من هذا النوع، لا بد من نظرة مختلفة تماماً إلى منظومة الحماية الاجتماعية، حيث إن حياة الأشخاص وأمنهم الشخصي الجماعي معرض بشكل مباشر، وهو الأولي بالحماية كي يكون هناك من يفترض أن نقدم له الخدمات، ومن يفترض أن نقدم له الحلول البعيدة المدى وضمان حقوقه الإنسانية كافة. كما أن هذه الأوضاع تزيد من قوة الترابط بين أوضاع البلدان المتجاورة أو المعنية بالصراع ونتائجه، وتجعل من التدخلات المطلوبة أكثر دقة، إذ غالباً ما يجري التعامل بشكل سطحي مع الوضع المعقد، وغالباً ما يجري العمل على شمول فئات من السكان اللاجئين، وسكان البلدان المضيفة، بالأنواع نفسها من التدخلات بشكل غير مدروس، ما يخلق مشاكل إضافية ويشوه منظومات العمل الاجتماعي في هذه البلدان.



رسم حسان زهر الدين

### البدائل المحتملة

أردنا من النقد المفصل للمقاربات التقليدية (شبكات الأمان على نحو خاص)، أن نقنع القارئ بالقصور الجوهرية لهذه المقاربات التقليدية، لاسيما عندما تكون تدخلات معزولة عن سياسات اجتماعية أكثر شمولاً، وعندما يجر اعتمادها بشكل غير نقدي. وقد اسسنا هذا النقد على التحليل وعلى التجارب العالمية العملية.

إن التحرر من سطوة هذه المقاربات بشكل حاسم وواضح هو أمر ضروري للانطلاق في البحث عن بدائل، هي غالباً بدائل مختلفة في الخلفية الفلسفية والمبادئ الموجهة، وفي توجه السياسات، وإن كان هناك تشابه في بعض التدخلات من الناحية الفنية أو التطبيقية، مع العلم أن أسلوب العمل مختلف ولا بد أن يقوم على الشراكة الحقيقية مع المجتمع المدني، والتوازن في الأدوار بين الحكومة والقطاع الخاص والمجتمع المدني، وبين الأطراف الوطنيين والأطراف الدوليين، على أساس مبدأ المسؤولية المشتركة لكن المتفاوتة.

نعود إلى مسألة الحماية الاجتماعية تحديداً، وسوف نركز بشكل خاص على مبادرة «أرضية الحماية الاجتماعية»، ليس بصفتها الصيغة الوحيدة لنظام الحماية الاجتماعية البديل، بل لكونها مبادرة قائمة فعلياً، وهناك ائتلاف دولي كبير يقف وراءها، على رأسه منظمة العمل الدولية ومعها منظمة الصحة العالمية وغيرها

من منظمات الأمم المتحدة، وأيضاً لكونها مبادرة ملموسة تتضمن اقتراحات قابلة للتطبيق في معظم الدول، لاسيما الدول الفقيرة، وهي مدعّمة بعدد من الأدوات التي تساعد الراغبين على تحويلها إلى سياسة وبرنامج وطنيين. باختصار اننا نركز عليها بصفتها مثلاً على المقاربة البديلة، التي تتوفر فيها مواصفات المقاربة التنموية القائمة على الحق.

### المبادئ الموجهة

ثلاثة مبادئ موجهة لتصميم نظام الحماية الاجتماعية تبدو بالغة الأهمية:

المبدأ الأول: اعتبار الحماية الاجتماعية حقاً من حقوق الإنسان، والالتزام بمبدأ التغطية الشاملة بدلاً من مقارنة الاستهداف الضيق. وإدراج سياسة الحماية الاجتماعية في إطار الاستراتيجية الأوسع للتنمية الاجتماعية، إذ لا يتوقع أن يحقق أي مشروع منفرد للحماية الاجتماعية أثراً تنموياً قوياً ما لم يكن جزءاً من كّل مترابط.

المبدأ الثاني، تغطية الجوانب الرئيسية التي تشمل مختلف مجالات حياة ونشاط الأفراد والفئات السكانية والأعمار. فالأمر لا يتعلق بتقديم مساعدات للمعتمدين والفقراء جداً وحدهم، بل بحماية فئات واسعة من السكان من خلال توفير فرص العمل، ونظام التأمينات متعدد المجالات، وحماية العاطلين عن العمل، وشمول

على أساس الاستهداف الضيق. وحتى في حال حصول تدرج في التنفيذ، فإن ذلك يتم بصفته تدرجاً نحو التغطية الشاملة تفرضه أسباب عملانية والنقص في الموارد. والتدرج لا يعني عودة عملية أو غير مباشرة إلى الاستهداف، بل يعني تطبيق مبدأ التغطية الشاملة على فئة أو منطقة.

✓ إنها تقوم على حزمة متكاملة من التدخلات التي تقدم دفعة واحدة للفئات أو المناطق أو الأسر المعنية، وأن تدار وتنفذ بشكل مشترك وموحد بعيداً من التجزئة القطاعية والتدخلات المعزولة.

على هذا الأساس، نرى أن هذه المبادرة تتوفر فيها الشروط الأساسية لكي نعتبرها بديلاً مناسباً وقابلاً للتبني والتحول إلى سياسات عملية على المستوى الوطني.

#### نظرة إجمالية إلى وضع البلدان العربية

نجحت معظم الدول العربية في تعميم التعليم ما عدا الدول الأقل نمواً؛ وكذلك حققت مستويات متقدمة من الرعاية الصحية الأولية للنساء والأطفال، وبعض الدول حققت مستويات متقدمة في مجالات صحية أخرى.

وبعض الدول لديها أنظمة ممنهجة لدعم الأسر الفقيرة (تونس، الأردن..)، ودولاً أخرى لديها تجربة متقدمة السياسات الاجتماعية المتكاملة والتدخلات المنطقية على المستوى اللامركزي (المغرب). كما أن البلدان التي لديها وفرة مالية، تملك عموماً نظام دعم للأشخاص ذوي الإعاقة، وللمسنين، والنساء ربات الأسر، ودعم لولوج الشباب إلى قطاع الاعمال.. الخ، وبعضها لديه نظام تعويض ضد التعطل (البحرين، الجزائر...)، وكذلك تقوم الدولة في بعض البلدان بدور في مجال الإسكان، وفي بعضها الآخر متروك للقطاع الخاص... الخ.

هذا عرض جزئي جداً لأنواع تدخلات الحماية الاجتماعية في البلدان العربية، والتقرير يتضمن عرضاً مفصلاً عن هذه الأنظمة في عدد من البلدان. لكن الاستنتاج العام، أن العناصر التي تتضمنها أرضية الحماية الاجتماعية ليست غريبة عن السياسات الاجتماعية في المنطقة، لكن الأمر لا يتعلق بإجراء أو تدخل محدد، بل بالنظام بصفته كلاً متكاملًا. وبشكل عام، لا تتوفر الشروط المطلوبة للحكم في أنها تملك نظاماً للحماية الاجتماعية، مشابهاً لأرضية الحماية الاجتماعية، وبالتالي يصعب القول إن هناك دولاً عربية تعتمد هذه

الفئات السكانية ذات الحق من أطفال ومسنين أو أصحاب إعاقت. وأن تشمل الحماية مجالات الصحة والتعليم والسكن والعمل والبطالة، حيث يكون الكل جزءاً من استراتيجيات تنموية شاملة.

المبدأ الثالث تحقيق تقدم على صعيد تقليص الفقر بأبعاده المتعددة، واللامساواة، يكون محسوساً وقابلاً للقياس على الصعيد الوطني، ويكون قبل كل شيء مستقرًا ودائمًا، لا مجرد تحسن مؤقت في الإحصاءات، أو في فئة محددة جداً مستفيدة من نظام المساعدات أو من شبكة أمان.

#### عناصر المبادرة العالمية للحماية الاجتماعية

تتضمن المبادرة العالمية لأرضية الحماية الاجتماعية الدعوة إلى اعتماد حزمة تدخلات وسياسات تشمل المكونات الآتية:

1. ضمان الوصول المعتم إلى الخدمات الصحية الأساسية للجميع؛
2. ضمان كفاية الدخل أو توفير الحاجات لجميع الأطفال، وذلك من خلال نظام المنافع الخاصة بالأطفال؛
3. دعم الدخل مصحوباً بضمانات توظيف، وذلك من خلال برامج الأشغال العامة الموجهة للفقراء الذين هم في سن العمل وغير القادرين على تأمين المدخول الكافي في سوق العمل؛
4. ضمان حد أدنى من الدخل الآمن عبر المعاشات التقاعدية الأساسية الممولة من الضرائب والموجهة للمسنين وذوي الإعاقات ومن خسر المعيل الأساسي للأسرة.

لن نتوسع في شرح هذه المبادرة، وسوف يرد ذلك في مكان آخر من هذا التقرير، بل نكتفي بالإشارة إلى خصائصها الرئيسية الآتية:

- ✓ إنها مبنية على أساس منظور الحقوق: أي تتطلب إجراءات تشريعية ومؤسسية، وضمانات لاستمرار الإفادة من الخدمات المنصوص عليها بصفقتها حقوقاً، لا تتأثر بالتغيرات السياسية والمؤسسية وبالصددمات والمشروطية من أي نوع.
- ✓ إنها تقوم على مبدأ التغطية الشاملة، لا



المقارنة بشكل ممنهج.

هناك تفاوتات بحسب البلدان، وقد تكون حزمة الخدمات التي تقدمها بعض الدول التي تتوفر على موارد مالية كبيرة، أكثر كرمًا مما جاء في أرضية الحماية الاجتماعية، التي تقتصر على الأساسيات. مع ذلك، لا يمكن اعتبار هذه الدول متسقة مع المقارنة، لأن الأمر لا يتعلق بالخدمات، بل يتوفر على عناصر نوعية أيضاً، لا سيما اعتماد منظور الحقوق، والتغطية الشاملة، والحزمة المترابطة.

فكرة عن خصائص الحماية الاجتماعية بحسب فئات البلدان في ما يختص بالحماية الاجتماعية، يمكن التمييز بين أربع فئات من البلدان العربية، على النحو الآتي:

1. دول رعائية ذات موارد،
2. دول ذات مستوى تنمية متوسط،
3. دول أقل نمواً،
4. دول تمر في ظروف احتلال وحروب بالغة القساوة.

### 1- الدولة الرعائية ذات الموارد

تقع ضمن هذه الفئة، بلدان مجلس التعاون الخليجي، والجزائر. وهي دول رعائية من نمط تقليدي أبوي (مجلس التعاون) أو دولتي (الجزائر)، ولديها موارد مالية ذات مصدر نفطي. نظام التغطية في هذه البلدان يمكن أن يكون «كريمًا» جداً (خصوصاً في دول مجلس التعاون الخليجي) ويشمل التعليم بكل مراحل، والصحة، والإسكان، ونظام مساعدات لفئات متعددة (أسر محتاجة، نساء، أشخاص ذوي إعاقات، مسنون... الخ) بمعزل عن حال الفقر.

أنواع الخدمات ودرجة الحماية التي يوفرها هذا النظام أوسع مما هو مقترح في أرضية الحماية الاجتماعية، ولكنه مبني على أساس التوزيع بقرار حكومي مركزي، وهو غير مستقر، إذ قد يتقلص عند تقلص الموارد، وقد يكون أكثر كرمًا استباقاً لتوترات محتملة أو لأسباب سياسية، كما أنه غير محصن بآليات دستورية وقانونية بالضرورة.

المشكلة الأكثر أهمية بالنسبة إلى هذه الدول، هي في الاستدامة. إذ إن الاستجابة إلى توقعات المواطنين المرتفعة وطلباتهم المستمرة التي تعودوا عليها في نظام أبوي يشعرون أنه ملزم برعايتهم، تعني الاضطرار إلى زيادة الإنفاق الحكومي ومبالغ المساعدات بشكل

مستمر من دون قاعدة محددة بموجب القانون تضبط ذلك. إن هذا النظام أكثر كرمًا من الناحية الكمية من نظام الأرضية الاجتماعية، ولكن التطوير المطلوب هو في خلفيته وآليات عمله والتوجه نحو مبدأ الحق، والدفتر، والعقلنة، بما يحقق المشاركة والاستدامة.

### 2- فئة البلدان ذات مستوى التنمية المتوسط

هذه المجموعة من الدول تتميز بتفاوت في السياسات وفي دور الدولة والأطراف الأخرى (المجتمع المدني والقطاع الخاص). أنظمة الحماية الاجتماعية فيها متفاوتة، بعضها أكثر تكاملاً (تونس، الأردن..)، وبعضها الآخر مجتزأ (لبنان)، وبعضها الثالث يجمع بين تدخلات من فئات مختلفة من مساعدات، وبرامج وطنية أو قطاعية (المغرب). كما أن دور الدولة يتراوح بين دور متقدم وأساسي (الأردن، تونس)، وبين ما يقترب من الانسحاب شبه الكامل من التخطيط والاتكال على القطاع الخاص والمجتمع المدني (لبنان).

في هذه البلدان، مزيج من مقارنة الحقوق بشكل جزئي، مع توجه توزيعي، مع دور أكبر للجمعيات في بعض الحالات. كما يمكن أن توجد حالات لبرامج حماية قطاعية لفئة معينة تشبه توجه أرضية الحماية المشتركة، بما فيه برامج تنمية محلية أو برامج مساعدات اجتماعية للأسر الفقيرة، لكن لا يرقى إلى مستوى الحزمة المتكاملة ومنظور الحقوق، وهناك مشكلة موارد واعتماد نسبي على المساعدات.

التوجه الملائم هنا يتخلله مكون قطاعي بحكم تفاوت الأولويات والتطور المتفاوت بين القطاعات، ما يجعل الحزمة الوطنية مركبة بطريقة مختلفة بحسب البلد، مع دور أساسي للدولة في توفير الخدمات الاجتماعية الأساسية للجميع، لاسيما التعليم والصحة، الذي ربما كان مكوناً مشتركاً بين جميع الدول في هذه الفئة. كما قد تكون هناك فئات خاصة لا بد من إيلائها اهتماماً خاصاً (أطفال الشوارع مثلاً، مناطق ريفية محددة، فئات سكانية خاصة... الخ). في هذه المجموعة من الدول، يمكن تضمين حزمة الحماية الاجتماعية مستوى أعلى مما جاء في الاقتراح العالمي، في قطاعات محددة، أو بالنسبة إلى فئات اجتماعية محددة.

### 3- الدول الأقل نمواً

الاقتراح الدولي لأرضية الحماية المشتركة، بما هو الحد الأدنى، صالح بقوة هنا، وينطبق على كل الدول الأقل نمواً، ومن لديه أوضاع قريبة منها. التمايزات القطاعية أقل أهمية في هذه المجموعة، وعموماً الأولويات مترابطة بقوة، وتخص المجموعة السكانية نفسها في البلد المعني، وبالتالي التطبيق المتكامل ودفعة واحدة

أكثر ضرورة. وللتدرج معنى خاص هنا، مشروط بالتقدم المتوازي في جميع العناصر المكونة للأرضية، دفعة واحدة قدرة الإمكان.

هنا مشكلة التبعية للتمويل الخارجي أكثر أهمية، وتصميم استراتيجيات تقلل من هذه التبعية في المدى المتوسط أمر ضروري. ما هو أساسي في الاقتراح الدولي، هو أنه قابل للتطبيق وللتمويل في هذه الدول الفقيرة، وعدم توفر ثروات لديها ليس ذريعة لعدم اعتماد هذه المقاربة التي هي أكثر ضرورة في البلدان الأقل نمواً، نظراً لحاجة فئات سكانية واسعة، وربما إجمالي السكان - ما عدا فئات محدودة، إلى نظام حماية اجتماعية شامل وفعال.

#### 4- ظروف الاحتلال والحرب والنزاع الحاد

في حالة فلسطين، نحن نقرب من وضعية تبعية مشابهة لما هو عليه الأمر في الدول الأقل نمواً لجهة الاعتماد شبه الكامل على الدعم - التمويل الخارجي، ولكن مع خصوصية أن المجتمع يملك قدرات بشرية، لكنه تحت الاحتلال. بالإضافة إلى التبعية للتمويل الخارجي، فإن نظام الحماية الاجتماعية هو نظام توزيعي، وهو معرض للتقلبات بحسب توفر الموارد وعناصر أخرى (الاحتلال)، خارجة عن إرادة السلطة الوطنية، التي هي شبه سلطة يطلب إليها تحمل مسؤوليات مشابهة لأي حكومة في ظرف عادي.

في البلدان التي تواجه أوضاع نزاع حادة (سوريا، العراق، اليمن، الصومال... الخ)، وضعف أو فشل في أداء الدولة، وحالات نزوح ولجوء واسعة النطاق، الحماية الاجتماعية تتداخل مع الإغاثة والمساعدات الإنسانية. لكن، معظم الأحيان هذه الحالات تستمر

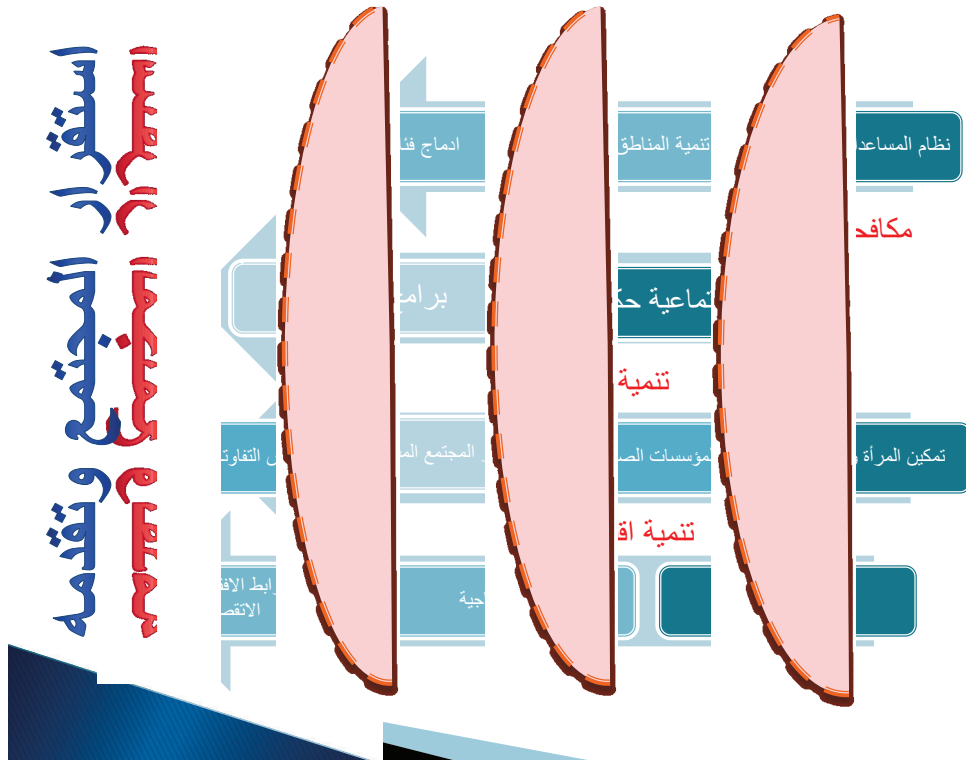
لسنوات، ولا بد من التنبه لمسألة حقوق الناس هنا (بما في ذلك اللاجئين والنازحون) ولوضع آليات أكثر فعالية واستدامة. منظور الحق يبقى صالحاً، وكذلك التعامل مع الأوضاع من خلال حزمة متكاملة من السياسات والتدخلات: والاقتراح المنطقي هنا، عالمياً وإقليمياً ووطنياً، هو لم لا تكون هناك حزمة أرضية حماية اجتماعية خاصة بحالات النزاع، تبدأ من حماية الحق في الحياة وصولاً إلى الحق في العودة؟.

#### أفكار ختامية

أرضية الحماية الاجتماعية، خصوصاً في الصيغة المقترحة عالمياً، هي الحد الأدنى لنظام الحماية الاجتماعية المبني على مبدأ الحق والتغطية الشاملة. ولا بد من النظر إليها بصفاتها عنصراً أساسياً من عناصر خطط مكافحة الفقر الوطنية. ولكن بشكل عام يجب تجاوز ذلك بحيث تساهم أرضية الحماية الاجتماعية في التنمية الاجتماعية وفي التنمية بشكل عام، وبما يتجاوز مكافحة الفقر.

يمكن أن يكون لأرضية الحماية الاجتماعية ثلاث وظائف أو ثلاثة مستويات للوظائف التي تؤديها:

- ✓ أن تكون مكوناً في خطط مكافحة الفقر،
- ✓ أن تكون مكوناً في استراتيجية التنمية الاجتماعية،
- ✓ أن تكون مكوناً في استراتيجية التنمية الاقتصادية والتنمية الشاملة في المجتمع.



الفكرة الرئيسة هنا، هي أن توفير نظام حماية اجتماعية فعال وواسع التغطية، من شأنه أن يعطي مفاعيل متسلسلة تبدأ من تخفيف آثار الفقر، إلى الحماية من الوقوع في الفقر، إلى تعزيز القدرات البشرية، إلى تعزيز المشاركة والمساواة بين الجنسين، والمساهمة في ردم التفاوتات الاجتماعية والمناطقية، والمساهمة في الاستقرار الاقتصادي والسياسي.

غن فرصة كهذه يجب ألا تفوّت.

15 تشرين الثاني / نوفمبر 2014