

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 المعتقد 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 يبتغي 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 مونتييري 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.