

القسم الثاني

الأوراق الموضوعية

- الورقة المرجعية حول الحماية الاجتماعية - عزام محجوب ومحمد بلغيث
- الحماية الاجتماعية في سياق استراتيجيات التنمية - أديب نعمة
- سياسات صندوق النقد الدولي وأثرها على الحماية الاجتماعية - محمد سعيد السعدي
- الاحتماء في الجوار - لورا عدوان وإياد الرياحي

الورقة المرجعية حول الحماية الاجتماعية

د. عزّام محبوب أستاذ جامعي وخبير دولي

أ. محمد المنذر بلغيث خبير دولي

مقدمة:

بيّنت الثورات العربيّة بكل وضوح فشل النماذج والاختيارات الاقتصادية المتّبعة بما توخّته من أنماط تنمويّة غير عادلة بين الفئات والجهات وسوء الحوكمة والفساد، وما ترتّب على ذلك من اختلالات في توزيع ثمار النمو، إن وجد، وبطالة وتفجير وإقصاء في ظل غياب كامل للديمقراطيّة وضعف المشاركة في الحياة العامة وفي رسم السياسات. واعتباراً لذلك، فقد بات من الضروري إعادة النظر في الخيارات والتوجهات المعتمدة، بما يحقق الاستقرار للمجتمعات العربيّة، ويسهم في معالجة الأزمة الاقتصادية والاجتماعيّة والسياسية والأمنيّة الحادّة التي تجابهها.

وتشكّل الحماية الاجتماعية، بما لها من دور أساسي في تحقيق التماسك الاجتماعي وإرساء الأمن والوثام الاجتماعيين وتكريس جانب من الحقوق الأساسيّة للأفراد والمجموعات، إحدى الأدوات الرئيسيّة للإسهام في تأمين الاستقرار للمجتمع العربي وإعادة توزيع ثمار النموّ بأكثر عدالة وتهيئة الأرضية الملائمة لتعافي الاقتصاد وإدخاله في ديناميكيّة إيجابيّة.

ولكن، ما هو واقع الحماية الاجتماعية في البلدان العربيّة؟ وما هي النواقص والإختلالات التي تحدّد من فاعليّتها وقدرتها على المساهمة في تكريس الحقوق الأساسيّة للمواطن العربي وحفظ كرامته وتأمين اندماجه في الحياة الاقتصادية والاجتماعية؟ ذلك ما سيسعى إلى بيانه تقرير الرائد العربي للحقوق الاقتصادية والاجتماعية لسنة 2014، والذي سيخصص بالأساس لهذه المسألة.

وسنحاول في هذه الورقة المرجعيّة، تقديم الإطار العام الذي يمثل الأرضيّة التي تنبني عليها التقارير القطرية حول الحماية الاجتماعية في الوطن العربي من خلال خمسة محاور رئيسيّة. ففي الجزء الأوّل ستعرض الورقة تطور موضوع الحماية الاجتماعية في النقاش الدولي حول التنمية، والأهميّة المتزايدة التي أصبحت تكتسيها مسألة التنمية الإنسانيّة والمبادرات التي تم إطلاقها أو اعتمادها لتوسيع الحماية الاجتماعية ودعم الحقوق الاقتصادية والاجتماعية لا سيما للفئات الضعيفة.

ويقدّم الجزء الثاني الإطار القانوني للحماية الاجتماعية، باعتباره الأداة الأساسيّة لتجسيم الحق في الحماية الاجتماعية وإعماله، والسلاح الأمثل للمدافعة والمناصرة والمساءلة حول هذا الحق، ولتطوير المقاربات الجديدة التي تعتمد على الحقوق في البرمجة والمتابعة والمساءلة في كل المجالات المتصلة بالتنمية البشريّة.

ويخصّص الجزء الثالث لإشكاليّات تمويل الحماية الاجتماعية ودور الدول في ذلك، باعتبار مسؤوليّاتها في إعمال الحق في الحماية الاجتماعية.

أما الجزء الرابع، فإنه يتعلق بنطاق التغطية بالضمان الاجتماعي ومستوياتها ونوعيّتها، وأبرز النتائج الحاصلة، والإشكاليّات القائمة في المجالين، قبل التطرّق في الجزء الخامس إلى أهمّ التوجهات المستقبلية من خلال توصيات وانتظارات مكوّنات المجتمع المدني في المجال اعتباراً لمسؤولياتها المتزايدة في الدفاع والمناصرة والمساءلة، وكذلك في التعبير عن هواجس الفئات الضعيفة والمهمّشة وتمثيلها في المساهمة في تحديد السياسات ورسم البرامج والمخططات على المستويين الوطني والقومي والدولي.

وإذ اقتصرنا في هذه الورقة على بيان الإطار العام الدولي مع بعض الإشارات إلى وضعيّة المنطقة العربيّة، تاركين المجال في ذلك إلى التقارير القطريّة لتشخيص واقع أنظمة الحماية الاجتماعية في الوطن العربي وبيان توجهاتها الحالية وتحدياتها القائمة والقادمة وتحليل مواطن الضعف والقوّة فيها، فإنه لا بدّ من التأكيد أنّ هذا الواقع يختلف بين البلدان العربيّة باختلاف سياساتها، وكذلك لتباين خصوصياتها والأوضاع الرأهنة التي تعيشها، والتي يمكن تقسيمها إلى 3 مجموعات كبرى:

- بلدان تعيش أزمات أمنيّة وحروب مدمّرة أو احتلال على غرار سوريا والعراق وليبيا واليمن وفلسطين. أين تطرح إشكاليّة الحماية الاجتماعية زمن الأزمات بكلّ حدّة باعتبار الحاجة الماسّة للحماية أكثر من زمن السّلم، ولكنّ تأمينها قد يصبح صعباً

الاجتماعية، في حين لم تقدم البقية على اتخاذ أيّ تدابير من شأنها أن تدعم سياساتها الاجتماعية، رغم توفرّ الإمكانات المادية لعدد منها.

كما تجدر الإشارة إلى أن الظروف التي تمرّ بها المنطقة من حروب وأزمات أمنية، قد تسببت في هجرة ولجوء ملايين المواطنين نحو البلدان المجاورة (على غرار تونس أثناء الأزمة الليبية والأردن ولبنان وكردستان العراق أثناء الأزميتين السورية والعراقية...). وهو ما يطرح بحدة مسألة الحماية الاجتماعية للاجئين والمهاجرين ومجابهة متطلباتهم الحياتية التي أصبحت تمثّل عبئاً يثقل كاهل بلدان الاستقبال، خاصة بالنظر إلى طاقتها المحدودة. وتتطلب دراسة أوضاع اللاجئين والمهاجرين في الوطن العربي وحقوقهم، حسب رأينا، بحثاً خاصاً وعمقاً يشمل مختلف أبعاد هذه القضية.

وأحياناً ثانوياً بفعل التحديات الأمنية.

■ بلدان تشهد شبه استقرار وبداية انتقال سياسي بعد الثورة، ولكنها تواجه تحديات اقتصادية كبرى تجعل من مسألة تطوير الحماية الاجتماعية وتوسيعها مطروحة بكل إلحاح، للشروع في تلبية استحقاقات الثورة، والتي أصبحت الشعوب تطالب بتحقيقها بجرأة وحدّة أكثر. لكنّ الإصلاحات وإعادة النظر في الخيارات وأمام التنمية، تبقى رهينة الضغوط الاقتصادية والمالية ومحدودية الإمكانات الضرورية لذلك.

■ بلدان مستقرة نسبياً أدخل البعض منها إصلاحات على منظومة الحماية

الإطار 1: حول مفهوم الحماية الاجتماعية⁽¹⁾

يستخدم مصطلح «الحماية الاجتماعية» بطريقة مختلفة وأحياناً متباينة بين البلدان وعبر العصور. فهو يكتسي غالباً مفهوماً أوسع من مصطلح «الضمان الاجتماعي»، ليشمل كذلك الحماية المقدمة من الأسرة أو أفراد ومجموعات المجتمع المحلي. ولكنه يستعمل أحياناً وفي بعض السياقات في مفهوم أضيق من مفهوم الضمان الاجتماعي ويقتصر على الحماية الموجهة إلى الفئات الاجتماعية أو الأفراد الأكثر فقراً أو المعرضة للإقصاء الاجتماعي.

وتجدر الملاحظة أن المنظمات الدولية تستخدم في أدبياتها المصطلحين الاثنين للتدليل على المفهوم نفسه.

وفي هذه الورقة، فقد تمّ التطرق إلى الحماية الاجتماعية في مفهومها الواسع الذي يشمل:

1 - مفهوم الضمان الاجتماعي الذي يغطي جميع التدابير والمنافع النقدية أو العينية لتأمين الحماية من:

■ انعدام أو عدم كفاية الدخل من العمل بسبب المرض أو الإعاقة أو الأمومة أو إصابات العمل أو البطالة أو الشيخوخة أو الوفاة.

■ عدم الوصول إلى الرعاية الصحية أو عدم القدرة على تحمّل تكاليفها.

2 - مختلف الخدمات والتدابير الاجتماعية والتضامنية الأساسية والرامية إلى التقليل من الفقر الإقصاء الاجتماعي ومعالجة نقص الدخل وفقدان السند العائلي للأطفال أو الكبار غير القادرين على القيام بشؤونهم وتأمين الرعاية الصحية والاجتماعية.

(1) - عن وثيقة «توسيع التغطية الاجتماعية للجميع» - منظمة العمل الدولية جنيف - 2009 (الصفحتان 59-60) بتصرف.

“Extending Social Security to All: A review of challenges, present practice and strategic options” ILO Geneva 2009. P59-60.

ويبين التقرير العالمي حول الشغل لسنة 2014 «تنمية غنيّة بمواطن الشغل»، الذي أصدرته منظمة العمل الدولية في شهر ماي من هذه السنة، أن عدد العاطلين عن العمل في العالم قد ازداد بـ 4 ملايين فرد سنة 2013. وهو أرفع بـ 30.6 مليوناً عما كان عليه قبل الأزمة العالمية.

ويقدّر هذا التقرير مواطن الشغل التي يجب إحداثها خلال الخمس سنوات المقبلة لمجابهة ارتفاع عدد السكان النشيطين الذين سيصلون إلى سوق العمل بمئتين وثلاثة عشر مليوناً

(213) منهم مئتا مليون في البلدان الصاعدة والنامية.

وبالنسبة إلى بلدان الشرق الأوسط وشمال إفريقيا، فإن عدد العاطلين يقدر بـ 15.9 مليون شخص سنة 2013 مقابل 12.6 مليوناً سنة 2007. ومن المرشح أن يبلغ هذا العدد 16.8 مليون شخص سنة 2015.

ويبين التقرير العالمي حول الحماية الاجتماعية لسنة 2014 - 2015، أن نسب البطالة في البلدان العربية تبقى مرتفعة عموماً، ما عدا البلدان النفطية في الخليج العربي. وقد تراوحت سنة 2013 أو 2012 (حسب البيانات المتوفرة والتي تهم 12 بلداً) بين 0.5% في قطر و23% في فلسطين. وتتراوح هذه النسبة لدى النساء بين 2.8% في قطر و 37.1% في سوريا.

ويشير التقريران حول التشغيل، المشار إليهما آنفاً، إلى أن الاختلالات الهيكلية الأساسية في سوق الشغل، تبقى عميقة وتتمثل بالأساس في البطالة طويلة المدى، لا سيما في البلدان المتقدمة، والنسبة المرتفعة للعمل في القطاع غير المنظم في البلدان النامية. وإن تضافر عاملي البطالة وتطور أشكال العمل الهش في القطاع غير المنظم، تؤدي حتماً إلى ارتفاع نسبة الفقر والهشاشة الاجتماعية، حتى في أوساط بعض الفئات العاملة التي لا تنتفع بحقوقها في الأجر العادل والحماية الاجتماعية التي تؤمنها ضد المخاطر الاجتماعية، وتحميها من التأثيرات السلبية لغوائل الدهر. وتعتبر المرأة أكثر عرضة للعمل في القطاع غير المنظم، حيث يشتغل فيه 48.7% من النساء مقابل 46.9% من الرجال. ولئن يبلغ الفارق بين الجنسين في هذا المجال نحو نقطتين، بالنسبة للمعدّل العالمي، فإنه يصل إلى 25 نقطة في بلدان شمال إفريقيا، و5.9 نقاط في منطقة الشرق الأوسط. ويبرز ذلك وجهاً من وجوه عدم المساواة بين المرأة والرجل في مجال الشغل والحماية الاجتماعية.

وإذ تبين إحصائيات برنامج الأمم المتحدة للتنمية أن الفقر المدقع

شهد العالم منذ بداية ثمانينات القرن العشرين تحولات عميقة في دور الدولة وتدخلها في المجالين الاقتصادي والاجتماعي. فبفعل تعدّد الأزمات، وتقلصّ نسب النموّ بانتهاء حقبة «الثلاثين المجيدة» في البلدان الصناعية، وتراجع أسعار البترول وتأثيره على الاقتصاديات الرّيعية، وهيمنة الليبرالية الجديدة، بدأ مفهوم الدول الراعية أو دولة العناية يتراجع، إذ جنح العديد من الدول إلى التركيز على الاهتمام بالجانب الاقتصادي للتنمية والحدّ من النفقات الاجتماعية في إطار رؤى صندوق النقد الدولي والبنك الدولي ومقارباتهما للإصلاحات الهيكلية القاضية بالخصوص بالضغط على مصاريف الدولة والتقليص من تدخلها المباشر في الاقتصاد والسعي إلى تحريره واتباع سياسات انكماشية ومعالجة عجز الميزانية وميزان المدفوعات.

وقد أدّى ذلك إلى التضييق على الإنفاق الاجتماعي والذي ازداد حدّة في ظل التأثيرات السلبية للعملة، وخاصة على البلدان النامية والضعيفة وحتى على الفئات الفقيرة في البلدان ذات الدخل المرتفع.

فقد ترتّب على العودة القويّة لليبرالية المتوحّشة وهيمنة المؤسسات متعدّدة الجنسيات والاقتصاد المالي على الاقتصاد الحقيقي، احتدام المنافسة الشرسة بين البلدان والمؤسسات، وأصبح بفعلها ينظر إلى الإنفاق الاجتماعي كمجرد كلفة يجب الضغط عليها واعتباره أحد العناصر التي يمكن التحكم فيها لتحسين القدرة التنافسية سواء على مستوى المؤسسة أو على المستوى الكلي.

كما أصبح ينظر إلى الخدمات الاجتماعية وكأنّها سلع يجب العمل على إخراجها شيئاً فشيئاً من دائرة المسؤوليات الحكومية ومن الفضاء العمومي ليتولّاها القطاع الخاصّ.

وقد تداخلت هذه العوامل لتؤدي، خاصة بعد أن زادتها عمقاً الأزمة المالية العالمية بداية من سنة 2008 وانكماش الاقتصاد العالمي الذي تلاها، إلى اتساع الهوة في مستويات التنمية بين البلدان وارتفاع نسب البطالة وحجمها وتفاقم التفاوت في الأجور والدخل بين الفئات الاجتماعية وبين الأقاليم والجهات داخل البلد الواحد.

ويتضح من التقرير حول الشغل في العالم الذي أصدرته منظمة العمل الدولية في جوان 2013 تحت عنوان «إعادة بناء النسيج الاقتصادي والاجتماعي»، أن عدد العاطلين عن العمل في العالم قد بلغ في منتصف سنة 2013 مئتي مليون شخص، وأنه من المقدّر أن يرتفع هذا العدد، إذا تواصل النسق الحالي لتطور البطالة، إلى

قد تراجع بصفة عامة، فإن 1.2 مليار شخص لا يزالون يعيشون تحت خط الفقر المدقع، وإن عدد الأفراد المشتغلين الفقراء (الذين يعيشون بأقل من 1.25 دولار في اليوم)، لا يزالون يمثلون 15.1% من السكان المشتغلين سنة 2012 و13% سنة 2013. كما أن 60.9% من السكان النشيطين في العالم النامي لا يزالون يعيشون بأقل من 4 دولارات للفرد الواحد في اليوم سنة 2011.

وبالنسبة للبلدان العربية، تبرز إحصائيات منظمة العمل الدولية، أن نسبة السكان الذين يعيشون بأقل من 1.25 دولار في اليوم تتراوح بين 0.1% في الأردن و46.1% في جزر القمر و23.4% في موريتانيا. أما السكان الذين يعيشون بأقل من دولارين يومياً، فتتراوح نسبتهم بين 1.6% في الأردن و65% في جزر القمر و47.7% في موريتانيا.

وعلى مستوى توزيع ثمار النمو، يتضح وفقاً للتقرير العالمي حول الأجور الذي صدر عن منظمة العمل الدولية سنة 2013 بعنوان «الأجور والنمو العادل»، أنه «لقد من الزمان أو أكثر قبل الأزمة انفك الارتباط بين الأجور وإنتاجية العمل في العديد من البلدان، وهو ما أسهم في العديد من الإختلالات الاقتصادية العالمية...» مضيفاً «أنه منذ ثمانينات القرن الماضي شهد نصيب العمالة من الدخل اتجاهًا نزوليًا بما يعني تخصيص حصة أقل من الدخل الوطني إلى العمالة وحصة أعلى إلى رأس المال، سواء في حالة ركود الأجور الحقيقية أو حتى في البلدان التي شهدت فيها الأجور الحقيقية نموًا سريعاً».

وما من شك في أن هذا المنحى الخطير يؤثر سلباً على مدى ارتفاع الأجر بحقهم الأساسي في الأجر العادل الذي تضمنه المواثيق الدولية، ويبرز التآكل أو التراجع الحقيقي الذي بدأت تشهده المكاسب الاجتماعية التي تراكمت خلال عقود من الزمن بفضل نضالات الطبقة العاملة والقوى التقدمية. وعلاوة على ذلك، فإن لهذا الاتجاه انعكاسات سلبية كذلك على الاستهلاك والتداين العائلي، وبالتالي على الطلب الداخلي كعامل من عوامل دفع النمو المندمج والاستثمار والقدرة على خلق فرص العمل.

وبين التقرير نفسه أن هذا التراجع في نصيب العمالة من الدخل الوطني، إذ يعود من جهة إلى التقدم التكنولوجي والعمولة التجارية وتوسع الأسواق المالية، فإنه يعود كذلك إلى تراجع كثافة وفاعلية الاتحادات النقابية، الأمر الذي أدى إلى تآكل القوى التفاوضية للعمالة. وفي ذلك خطر يهدد مدى قدرة الطبقة العاملة على الدفاع عن مكتسباتها وحقوقها الأساسية، بغض الطرف عما ينتج عن ذلك من تفاقم للفقر والتهميش والإقصاء

الاقتصادي والاجتماعي، حتى في صفوف المشتغلين. وهو ما يعيق توسع نطاق الحماية الاجتماعية وتطور برامجها وتدابيرها، فضلاً عن تأثيره على التوازنات المالية للأنظمة المبنية على المساهمات، لا سيما في ظل التحولات الديمغرافية، المتمثلة بالخصوص في ارتفاع مؤمل الحياة وعدد السكان المسنين في العديد من البلدان، وما يسلطه ذلك من ضغوط على منظومات التغطية الصحية والاجتماعية.

ورغم قلة البيانات المتوفرة حول الأجور في المنطقة العربية وقلة جودتها وما يشوبها من شكوك، يبين التقرير أن غالبية المعطيات المتاحة تشير إلى عدم الزيادة في الأجور الحقيقية بصورة كبيرة أو حتى تراجعها في معظم البلدان العربية خلال السنوات القليلة الماضية وإثر الأزمة العالمية. وبالنسبة للفترة 2011-1999 بين التقرير أن نمو الأجور الحقيقية قد تزامن مع نمو إنتاجية العمل ولو بصفة متفاوتة في 7 دول عربية هي قطر والكويت والأردن وسوريا ومصر وتونس والمغرب، بينما شهدت البحرين والجزائر وفلسطين وعمان ارتفاعاً طفيفاً في الأجور الحقيقية رغم تراجع إنتاجية العمل. أما في المملكة العربية السعودية والإمارات العربية المتحدة، فقد حصل تراجع مزدوج في إنتاجية العمل وفي الأجور الحقيقية.

وعن تأثيرات الربيع العربي، يبرز التقرير نفسه أن نتائج البحوث تشير إلى أن «الأجر العادل وارتفاع تكلفة المعيشة، يتصدران أولويات الشباب العربي. ويبدو أن الربيع العربي قد دفع عدة بلدان إلى إجراء زيادات أكثر في أجور العمالة المحلية في القطاع العام. غير أنه بالنسبة للقطاع الخاص، يعد الحد الأدنى للأجور والمفاوضات الجماعية ضعيفاً في المنطقة العربية. ولذلك تبعات عديدة من بينها: عدم تكافؤ القدرة التفاوضية بين العمال وأرباب العمل، وإمكانية حدوث اضطرابات اجتماعية وسياسية. وبرغم استمرار مرونة التحويلات المالية من بلدان مجلس التعاون الخليجي أكثر من المتوقع، إلا أن بلدان المقاصد الأخرى ربما حملت تكلفة الأزمة للعمالة المهاجرة. وتجدر الإشارة في هذا الصدد إلى أن تراجع التحويلات المالية يؤثر بحدة على دخول الأسر في البلدان المصدرة للمهاجرين بشكل صاف، كما أن له تبعات في شكل انخفاض الاستهلاك الكلي والمدخرات، وارتفاع معدلات البطالة، وانخفاض الأجور داخل البلد.

وعلى صعيد الفوارق في توزيع الدخل، يبين تقرير برنامج الأمم المتحدة للتنمية، أن معامل دجيني هو اليوم في مستوى أرفع عما كان عليه في ثمانينات القرن الماضي في عديد الدول، ما يشير إلى تعمق الفوارق في الدخل داخل البلدان المعنية. وبالنسبة إلى المنطقة العربية التي تتوفر بشأنها المعطيات (12 بلداً وفي

سنوات مختلفة)، فإن هذا المؤشر يتراوح بين 30.9 في العراق و64.3 في جزر القمر و40.9 في المغرب.

كل هذه العوامل، بالإضافة إلى نضال مختلف مكونات المجتمع المدني والقوى المجابهة للعملة المتوحشة، وانتشار الوعي بأنه لا يمكن الفصل بين التنمية الاقتصادية والتنمية البشرية، جعلت من موضوع الحماية يكتسي شيئاً فشيئاً أهمية بالغة، ويتبوأ موقعاً بارزاً في النقاش العام حول التنمية سواء على المستوى الوطني أو الإقليمي أو الدولي، وفي كل المنظمات الدولية والإقليمية ذات العلاقة المباشرة أو غير المباشرة.

1 الحماية الاجتماعية: اهتمام متزايد ومكانة مركزية في سلم أولويات المنظمات الدولية

أصبحت مسألة الحماية الاجتماعية، منذ العقد الأخير من القرن الماضي، تحتل مكانة مركزية في سلم اهتمامات المنظمات الدولية، وفي مقاربات التنمية بصفة عامة والتنمية البشرية بصفة أخص، باعتبارها إحدى المقومات الرئيسة لتكريس الحقوق الاقتصادية والاجتماعية. ويتجلى الإجماع الدولي الحاصل في السنوات الأخيرة حول الحماية الاجتماعية بالخصوص من خلال السعي إلى إعادة النظر في الاختيارات والسياسات، وتطوير المقاربات ومزيد الأخذ بالاعتبار الجانب الحقوقي لهذه المسألة. وفي هذا الصدد أشار تقرير المدير العام لمكتب العمل الدولي إلى مؤتمر العمل الدولي لسنة 2008 إلى «أن الأزمة دافع لإعادة التفكير في السياسات». وفي السياق نفسه أبرز المدير العام لمنظمة العمل العربية في تقريره للدورة 39 لمؤتمر العمل العربي الملتئمة في ماي 2012 أن «التاريخ يشير إلى أن تطوير الحماية الاجتماعية الجذري خرج من رحم أزمات اجتماعية طاحنة».

فحتى المنظمات التي كانت لا تعير أهمية للبرامج الاجتماعية،

والتي كانت تعمل دوماً على الحد من الإنفاق العمومي وفي البرامج الاجتماعية، وتسعى إلى تحرير الاقتصاديات وسلعنة الخدمات الاجتماعية كالصحة والتعليم، وبالأخص البنك الدولي وصندوق النقد الدولي، أصبحت تقرّ اليوم بأهمية الحماية الاجتماعية في تحقيق التماسك الاجتماعي وإعادة انطلاق النشاط الاقتصادي، وأضحت تدعم، ولو بشروط، بعض البرامج الهادفة إلى وضع تدابير لحماية الفئات الضعيفة ومقاومة الفقر كوسيلة من وسائل تخفيف وطأة برامج الإصلاح الهيكلي لاقتصاديات البلدان التي تلتجئ إليها عند الأزمات، على الفئات الأقل حظاً. وقد جاء في تقرير صادر عن صندوق النقد الدولي في 21 ماي 2014 حول «نصائح الصندوق حول المسائل المتصلة بالتشغيل» أنه «من المهم كذلك وضع جهاز للحماية الاجتماعية لحماية الفئات الأكثر هشاشة. ففي أوروبا عمل صندوق النقد الدولي بالتعاون الوثيق مع البنك الدولي واللجنة الأوروبية على حماية النفقات الاجتماعية والتشغيل، قدر الإمكان، حتى لما كان من الضروري تقليص الحجم الكلي للنفقات العمومية».

وتجدر الإشارة كذلك إلى أن البنك الدولي أصبح يدعم جهود بعض الدول الساعية إلى إدخال إصلاحات هيكلية على منظومات الحماية الاجتماعية فيها بما يساهم في استدامتها وضمان تواصل خدماتها. وفي هذا الصدد وضع البنك استراتيجية للحماية الاجتماعية والتشغيل 2012-2022 جاء في مقدمتها أنه «بعد مشاورات مكثفة وحوار مع المتعاملين والأطراف المعنية والممارسين بشأن الاحتياجات الضرورية في هذا العالم سريع التغير، صممت الاستراتيجية بتركيز جوهري: وهو نقل الحماية الاجتماعية والعمل من المدخلات المعزولة إلى حافظة متسقة ومتربطة من البرامج. ويساعد هذا النهج الشامل البلدان على معالجة التجزئة والازدواجية عبر البرامج، وعلى خلق تمويل، وحوكمة، وحلول مصممة خصيصاً لسياقاتها الخاصة».

المرونة والإنصاف والفرص

يدعم البنك الدولي الحماية الاجتماعية والعمل في البلدان التي تعدّ من عملاء البنك، باعتبار ذلك جزءاً أساسياً من مهمته المتمثلة في التخفيف من الفقر من خلال النمو المستدام والشامل.

وتنصّ استراتيجية البنك الدولي الجديدة للحماية الاجتماعية والعمل (2012-2022) على طرق تعميق مشاركة البنك الدولي وقدراته ومعارفه وأثره في مجال الحماية الاجتماعية والعمل.

للاستراتيجية ثلاثة أهداف شاملة، واتجاه استراتيجي واضح:

■ تتمثل الأهداف الشاملة للاستراتيجية في المساعدة على:

➤ تحسين المرونة، (resilience) من خلال التأمين ضد تدني مستويات الرفاه نتيجة مجموعة من الصدمات.

➤ والإنصاف، من خلال الحماية من العوز وتعزيز تكافؤ الفرص وبرامج المساعدة الاجتماعية المعروفة كذلك ببرامج شبكة الأمان بما في ذلك التحويلات النقدية والعينية.

➤ والفرص للناس في البلدان ذات الدخل المتدني والمتوسط.

■ ويتمثل الاتجاه الاستراتيجي في مساعدة البلدان النامية على الانتقال من النهج المجزأ إلى أنظمة أكثر اتساقاً للحماية الاجتماعية والعمل.

وتنظر هذه الاستراتيجية الجديدة في الممارسة الحالية عن طريق المساعدة في جعل الحماية الاجتماعية والعمل أكثر استجابة، وأكثر شمولاً للمناطق والمجموعات المستبعدة، لاسيما البلدان المتدنية الدخل والفقراء المدقعين، وذوي الإعاقات، وأولئك الذين هم في القطاع غير الرسمي، وفي حالات عديدة، المرأة.

خدمات البنك الدولي للبلدان

في مجال أنظمة الحماية الاجتماعية والعمل: الهيكل والتنفيذ:

يتمثل دور البنك الدولي في مساندة البلدان في تطوير أنظمة الحماية الاجتماعية والعمل على كلا جانبي «الهيكل» و«التنفيذ». وحسب حاجات البلدان المتعاملة، عمل البنك الدولي مع السلطات القطرية في خمسة مجالات

رئيسية مع دمج بناء القدرات في كل جوانب المساعدات التي قدمها.

❖ على مستوى الهيكل

1. التحليل التشخيصي للحاجات وتقييم فاعلية برامج الحماية الاجتماعية والعمل الراهنة.

2. صياغة استراتيجية ورسم خريطة للمسار من الأوضاع الحالية إلى الأهداف الاستراتيجية.

3. التعرف إلى خيارات السياسات وتحديد هيكل مختلف البرامج لضمان اتساق السياسات داخل نظام الحماية

الاجتماعية والعمل (بما في ذلك من خلال تبادل التعلم في ما بين بلدان الجنوب).

❖ على مستوى التنفيذ

4. وضع تدابير مفصلة للسياسات والتنفيذ لتحقيق النتائج وتحسين الأداء، بما في ذلك وضع الأنظمة الفرعية المفصلة

(مثل قواعد البيانات وسجلات المستفيدين)، ووضع عمليات وإجراءات وإضفاء الطابع المؤسسي على آليات الرصد

والتقييم وتمحيص وتنسيق السياسات.

5. تمويل البرامج والمساعدات المالية لمساندة المشروعات التجريبية والتوسع، وحرزمتي الاستثمار أو تمويل البرامج مع المساعدات الفنية وتقييم الأثر.

ولبيان التطور الحاصل، على المستوى الدولي، في مجال السعي إلى تطوير منظومات الحماية الاجتماعية يجدر التركيز بالخصوص على المحطات الآتية :

■ 1- 1 إطلاق «برنامج العمل اللائق» من قبل منظمة العمل الدولية سنة 1999 الذي يتأسس على واجب احترام المبادئ والحقوق الأساسية في العمل. ويقوم هذا البرنامج على أربعة عناصر أساسية هي:

➤ الحق في الاستخدام بشروط منصفة،

➤ الحق في الحماية الاجتماعية،

➤ الحق في التمثيل النقابي،

➤ الحق في الحوار الاجتماعي.

وإذ تعتبر الحماية الاجتماعية أحد العناصر الرئيسية المكوّنة للبرنامج، فإنّ بقية العناصر مجتمعة أو منفصلة تشكّل في الحين ذاته وجهاً من وجوه حماية المشتغلين وضمان كرامتهم ومستوى دخلهم، بما يسهم في التركيز الفعلي لحقوقهم الأساسية في العمل والتغطية الاجتماعية.

■ 1- 2 أهداف الألفية للتنمية التي اعتمدها قمة الألفية سنة 2000 والتي اختتمت ببيان حدد 8 أهداف تجسّم تعهد المجتمع الدولي، في شراكة بين الحكومات والمجتمع المدني، لبناء عالم من دون مهمّشين وإيلاء النهوض بالإنسان مكانة مركزية في كل البرامج. وقد وصفها الأمين العام للأمم المتحدة في تصديره للتقرير الأممي حول تنفيذ هذه الأهداف لسنة 2013 بأنها «أنجح مسعى عالمي في التاريخ تُخذ لمكافحة الفقر».

وتتمثل هذه الأهداف التي ضبطت آجال تحقيقها في سنة 2015 في:

✓ **الهدف 1 : القضاء على الفقر المدقع والجوع،**
من خلال:

أ) تخفيض نسبة السكان الذين يقلّ دخلهم اليومي عن دولار واحد إلى النصف في الفترة ما بين 1990 و2015. ولئن يبرز تقرير برنامج الأمم المتحدة للتنمية حول تنفيذ

أهداف الألفية سنة 2013 أنه تمّ بلوغ هذا الهدف قبل الأفق المحدد، فإنه يشير بالمقابل إلى بقاء ما يقارب 1.2 مليار شخص لا يزالون يعيشون تحت عتبة الفقر المدقع. وهو ما يمثل تحدياً هاماً في المستقبل لكل المجتمع الدولي للعمل على حمايتهم وإخراجهم من دائرة الخصاصة والحرمان.

ولكن تحقيق غاية التخفيض في عدد الفقراء الذين يعيشون بأقل من 1.25 دولار في اليوم يبقى، وفقاً للتقرير العربي حول أهداف الألفية، مستبعداً بالنسبة لبعض البلدان العربية.

فبعد سنوات من التراجع، يبدو أنّ عدد الفقراء عاد ليزداد وربما يبلغ حدّاً لا تقدر على رصده المقاييس الدولية. فالمكاسب التي تحققت في الحدّ من الفقر تبدّدت في بعض البلدان العربية بسبب التحوّلات السياسية والنزاعات. وإذ بلغت نسبة الفقر المدقع في المنطقة العربية 4.1% سنة 2010 بعد أن كانت 5.5% سنة 1990، فإنها تقدّر في سنة 2012 بنحو 7.4%.

ب) توفير العمالة الكاملة والمنتجة والعمل اللائق للجميع، بمن فيهم النساء والشباب. غير أنه يتبين أنّ الأزمة الاقتصادية أدّت إلى ازدياد عدد العاطلين بـ 28 مليون شخص منذ عام 2007، وخرج من سوق العمل في الفترة نفسها 39 مليون شخص تاركين فجوة بـ 76 مليون وظيفة. كما لا تزال الفوارق بين المرأة والرجل في الشغل هامة حيث يقدر الفارق في نسبة العمالة إلى السكان النشيطين لدى الجنسين بـ 24.8%. أما الشباب فهم الذين تضرروا أكثر من الأزمة، فقد انخفضت نسبة العمالة لديهم 41% منذ سنة 2007.

وتقدر نسبة البطالة لدى الشباب في البلدان النامية سنة 2013، وفق التقرير العالمي حول الشغل 2014، بـ 12% وهو ما يمثل ثلاثة أضعاف هذه النسبة لدى الكهول. وترتفع هذه النسبة بصفة خاصة في بلدان شمال إفريقيا والشرق الأوسط حيث يعاني من البطالة شاب من كل ثلاثة شبان في سنّ العمل. وترتفع هذه النسبة إلى 45% لدى الفتيات في هذه المنطقة.

وسجلت المنطقة العربية أدنى معدّل لمشاركة المرأة في القوى العاملة حيث لم يتجاوز 26% في حين أنّ معدّل مشاركة الرجل يقارب المستوى العالمي بـ 77%.

ج) تخفيض نسبة السكان الذين يعانون الجوع إلى النصف

في الفترة ما بين 1990 و2015. وهو هدف أصبح تحقيقه على الصعيد الدولي في الآجال في المتناول.

غير أنّ التقديرات تشير إلى أنّ المنطقة العربية لا تزال بعيدة جداً عن تحقيق غاية تخفيض معدّل سوء التغذية إلى النصف.

✓ الهدف 2 : تحقيق تعميم التعليم الابتدائي:

نسق تجسيم هذا الهدف يوحي بأنه لن يتسنى تحقيقه في الأجل. ويشار إلى أن الفقر هو السبب الرئيسي لبقاء الأطفال خارج المدارس ويحول دون تمتعهم بتعليم أو تدريب يؤهلهم لاحقاً للاندماج في الحياة النشيطة والارتقاء بوضعهم الاجتماعي ويؤمن مستقبلهم.

ويشير التقرير العربي إلى أن المنطقة العربية شهدت تحسناً كبيراً في معدّلات الالتحاق بالتعليم الابتدائي التي بلغت 92% سنة 2011. وقد اقتربت 9 بلدان عربية من تحقيق غاية تعميم التعليم الابتدائي هي الإمارات والبحرين وتونس والجزائر وعمان وقطر والكويت والمغرب ومصر. أما البلدان العربية الأقل نمواً فإنها لا تزال تواجه تحديات كبيرة مع وجود مؤشرات مثيرة للقلق تنذر بالتراجع.

✓ الهدف 3 : تعزيز المساواة بين الجنسين وتمكين

المرأة: في حين يبرز التقرير إحرار تقدّم مطرد في تحقيق المساواة في مجال التعليم، فإنّ هناك حاجة ماسّة إلى المزيد من الإجراءات الهادفة في عديد من المناطق. كما تبين عمليّة التقويم أنّ المرأة لا تزال في مناطق العالم النامي تشغل وظائف أقلّ أمنياً مع استحقات اجتماعية أقلّ من الرجال. أما في ما يتعلّق بالمجال السياسي، فإن مساهمتها تحسّنت خاصة نتيجة نظام الحصص.

وتجدر الإشارة إلى أن المنطقة العربية حققت تقدماً كبيراً نحو التكافؤ بين الجنسين في مجال التعليم.

✓ الهدف 4 : تقليل وفيات الأطفال: أبرز التقرير

ضرورة مضاعفة الجهد وتسريع نسق الإنجاز لبلوغ الهدف.

ولئن انخفض معدّل وفيات الأطفال قرابة الثلث في المنطقة العربية، فإنّ التقدّم لا يزال بطيئاً نحو

تحقيق الغاية. وانخفض معدّل وفيات الأطفال دون سن الخامسة حوالى 36% منذ عام 1990. ولا يختلف وضع التقدّم المحرز كثيراً في تخفيض معدّل وفيات الرضع، وإن اتسم التراجع بقدر أكبر من البطء، حيث سجلت المنطقة انخفاضاً بنسبة 34 في المائة.

وقد تمكنت مجموعة بلدان المشرق ومجموعة بلدان المغرب وبلدان مجلس التعاون لدول الخليج من تخفيض معدّل وفيات الأطفال بمقدار يتجاوز 50%، وبات تحقيق غاية تخفيض معدّل وفيات الأطفال في متناول هذه البلدان بحلول عام 2015. أما في أقلّ البلدان نمواً، فاقصر الانخفاض على 13% في العقدين الماضيين.

✓ الهدف 5 : تحسين الصحة النفاسية: بالنظر إلى ما

تحقق على هذا الصعيد ووفقاً لنفس التقرير فإنّ تحقيق هذا الهدف، على المستوى العالمي، لا يزال بعيد المنال.

وعلى مستوى البلدان العربية انخفض معدّل وفيات الأمهات في المنطقة بنسبة 27% بين عامي 1990 و2010. وقد تجاوز انخفاض هذا المعدّل في مجموعتي بلدان المشرق وبلدان المغرب 60%، وأصبحت هاتان المجموعتان قريبتين من تحقيق الغاية التي تقضي بتخفيض معدّل وفيات الأمهات بمقدار ثلاثة أرباع. وتمكنت بلدان مجلس التعاون لدول الخليج العربية من تخفيض معدّل وفيات الأمهات بمقدار النصف. غير أن وقع التغيّر في المنطقة تباطأ منذ عام 2000. وإذا ما قورن المعدّل السنوي لتخفيض الوفيات في التسعينات مع المعدّل الذي سُجل في الفترة من 2000 إلى 2010، يُلاحظ أن التقدّم قد توقف في ثلاث مجموعات من المجموعات الأربع التي تتكون منها المنطقة. ومن أصل 22 بلداً، سجلت تسعة بلدان فقط تقدماً أسرع منذ عام 2000 مقارنة بما كان عليه الوضع في التسعينات. ومن أسباب وفيات الأمهات عدم توفر الرعاية الصحية بالقدر الكافي وبالنوعية الجيدة، وصعوبة الحصول على خدمات الإجهاض ومنع الحمل بالطرق التي تحمي صحة المرأة، وذلك بسبب العوائق القانونية.

وعدم الاستقرار من توفر المياه.

✓ **الهدف 8:** إقامة شراكة عالمية من أجل التنمية: أشار التقرير إلى أن أموال المعونة في انخفاض، وأنها تبتعد عن البلدان الأكثر فقراً وهو ما يعيق التقدم في إنجاز مختلف الأهداف الأخرى.

ومن أبرز ما يستنتج من التقرير الأممي حول تنفيذ أهداف الألفية، ووفقاً لما جاء في مقدمته بقلم الأمين العام لمنظمة الأمم المتحدة أنه «أحرز تقدم هام وكبير في تحقيق الغايات... غير أن تحقيق أهداف الألفية لم يكن متوازناً في ما بين البلدان ودخلها... وأنه لا بد من تكثيف الجهد من أجل بناء مستقبل أكثر أمناً واستدامة للجميع».

أما التقرير العربي فإنه يبرز أن « المنطقة العربية تمكّنت من تحقيق تقدم كبير، ولا سيّما في تعميم التعليم والرعاية الصحية، غير أن الطريق إلى تحقيق الأهداف المنشودة كاملة لا يزال طويلاً... وأن قضايا التنمية في المنطقة العربية لا يمكن معالجتها في معزل عن الواقع الراهن. فمع استمرار احتلال إسرائيل فلسطين، لا تزال المنطقة العربية تزرع تحت احتلال هو الوحيد المتبقي في التاريخ الحديث، والحياة الاقتصادية والاجتماعية والسياسية فيها لا تزال رهينة حالات مستجدة من الصراع وعدم الاستقرار... وأن أي خطة إنمائية لما بعد عام 2015 لن تحقق الفعالية المرجوة، ما لم يتردّد فيها صدى صوت الملايين من العرب الذين ينادون بالحرية والكرامة والعدالة الاجتماعية. والتحديات الكبرى، على جسامتها، لا تحجب الأمل في المستقبل. فالمنطقة تخرن موارد وإمكانات، أهمّها ثروة من الطاقات الشابة وإرادة اندفعت تجليّاتها واضحة في شوارع المنطقة وساحاتها. وإذا ما استثمرت هذه الطاقة تحوّلت محركاً للتغيير وأساساً لبناء اقتصادات قوية، ومجتمعات وأوطان منيعة تملك مقومات الازدهار في المستقبل».

وقد حرصنا على تقديم هذا التقييمات مدى تقدّم تجسيم أهداف الألفية لأنه يبرز بكل وضوح أن مقاومة الفقر وضعف الدخل وعدم استقراره وانعدام المساواة تعتبر المدخل الرئيسي لمعالجة مختلف هنات التنمية وبلوغ هذه الأهداف على

وعلى الرغم من ارتفاع نسبة الولادات التي تجري تحت إشراف اختصاصيين صحيين مهرة، وتحسّن التغطية بخدمات الرعاية ما قبل الولادة، لا تزال الفوارق كبيرة بين الأسر الفقيرة والأسر الغنية. وفي معظم البلدان العربية، باستثناء اليمن، أصبحت التغطية شبه تامة في المؤشرين في حالة الخمس الأغنى من السكان، في حين لا تزال فئة الخمس الأفقر والمناطق الريفية تعاني من حرمان من هذه الخدمات. ففي مصر، على سبيل المثال، تتم نسبة 55% من الولادات فقط تحت إشراف اختصاصيين صحيين مهرة، في الأسر الفقيرة، مقابل 97% في الأسر الغنية. والتباينات في هذا المجال شاسعة في السودان واليمن.

✓ **الهدف 6:** مكافحة فيروس نقص المناعة البشرية/ الإيدز والملاريا وغيرهما من الأمراض: يشير التقرير إلى أنّ حالات الإصابات بالإيدز أخذت في الانخفاض، غير أنّ هناك 2.5 مليوني شخص يصابون سنوياً بما يتطلب مواصلة الجهد. كما يشير إلى أنه لا بد من تجديد الالتزام من أجل المحافظة على المكاسب التي تحققت في مجابهة الملاريا.

✓ **الهدف 7:** كفاءة الاستدامة البيئية: يتطرق تقرير متابعة التنفيذ إلى أن الغابات مازالت تختفي بمعدّلات تندر بالخطر وانبعث الغازات الدفيئة تعود إلى الارتفاع من جديد وتواصل الاستغلال المفرط للأرصدة السمكية. ولا يخفى ما لهذه العوامل من تأثير على مستويات الدخل والفقر وتأمين القوت واستدامة التنمية وشموليتها. أما بخصوص الماء الصالح للشرب، فقد تمّ بلوغ الهدف بصفة عامة، بيد أن الوضع بالنسبة للفقراء في المناطق الريفية لا يزال يثير قلقاً بالغاً.

وفي البلدان العربية تحسّنت نسبة الحصول على مياه الشرب المأمونة بين عامي 1990 و2011، فوصلت إلى 81%. وبينما تمضي بعض البلدان على المسار الصحيح نحو تحقيق هذه الغاية، تراجعت نسبة الحصول على المياه في الجزائر والسودان والعراق وفلسطين واليمن. وتُعزى الصعوبات التي تواجهها هذه البلدان إلى الشح في المياه، وكذلك إلى عدم الكفاءة في إدارة الموارد المائية، والنقص في الموارد المالية، وضعف الاستثمار. وتحدّ الصراعات

المتحدة للتنمية الاجتماعية منظمة العمل الدولية إلى تعزيز استراتيجيتها للحماية الاجتماعية. وأقرت قمة الألفية سنة 2002 بأهمية سياسات أرضية الحماية الاجتماعية في تسريع وتيرة تحقيق الأهداف الإنمائية للألفية. وقد توجت هذه المساعي والمبادرات باعتماد التوصية 202 لمنظمة العمل الدولية حول «الأرضيات الوطنية للحماية الاجتماعية» في جوان 2012.

1- 6 على المستوى العربي: علاوة على اعتماد اتفاقيتين عربيتين تتعلقان بالتأمينات الاجتماعية، فقد وضعت منظمة العمل العربية، خلال الدورة السادسة والعشرين لمؤتمر العمل العربي في مارس- آذار 1991، استراتيجية عربية للتأمينات الاجتماعية تتضمن مجموعة من الأهداف القومية والوطنية والآليات الهادفة إلى تطوير منظومات الحماية في البلدان العربية.

كما تم تخصيص الدورة 39 لمؤتمر العمل العربي في ماي - أيار 2012 لحيز هام من أعمالها لتدارس موضوع «الحماية الاجتماعية سبيلاً للعدالة الاجتماعية وضماناً لجيل المستقبل». وإذ خلص تقرير المدير العام لمكتب العمل العربي إلى جملة من المقترحات باتجاه القمة والحكومات العربية مبرزاً دور أصحاب الأعمال والمنظمات النقابية العربية والمنظمة نفسها من أجل تدعيم الحماية الاجتماعية، فإنه أشار بكل أسف إلى أنه يبدو من المبكر وضع استراتيجية جديدة للحماية الاجتماعية تدعم العمالة الاجتماعية في بلداننا رغم أنها أكثر عرضة للأزمات وبالتالي فهي أكثر حاجة للحماية الاجتماعية باعتبارها جزءاً من الحل.

اختلاف مجالاتها، وهو ما يبيّن كذلك أنّ الحماية الاجتماعية باعتبارها من أبرز آليات مقاومة الفقر وعدم المساواة تصبح ذات مكانة مركزية وأساسية في إشكالية التنمية الشاملة والدامجة والمستدامة.

1- 3 إطلاق الحملة الدولية لتوسيع التغطية الاجتماعية سنة 2003 التي أقرتها الدورة التاسعة وثمانين لمؤتمر العمل الدولي سنة 2001، وهو ما مكن من توجيه المزيد من العناية لموضوع الحماية الاجتماعية على الساحة الدولية والوصول إلى إجماع حولها.

1- 4 اعتماد مؤتمر العمل الدولي سنة 2008 إعلاناً بشأن العدالة الاجتماعية من أجل عولمة عادلة أقرّ فيه أن وضع وتعزيز تدابير للحماية الاجتماعية تكون مستدامة ومكيفة مع الظروف الوطنية، تعتبر أحد الأهداف الاستراتيجية الأربعة للمنظمة. ويتضمن هذا الهدف بالتحديد:

توسيع الضمان الاجتماعي ليشمل الجميع، بما في ذلك التدابير الرامية إلى توفير دخل أساسي لجميع من يحتاجون إلى الحماية، وتكثيف نطاقه وتغطيته لتلبية الاحتياجات الجديدة ومواجهة مواطن الشك التي تولدها سرعة التغيرات التكنولوجية والمجتمعية والسكانية والاقتصادية؛

ظروف عمل صحية وآمنة؛

سياسات أجور ومكاسب وساعات عمل وغير ذلك من ظروف عمل تمكن الجميع من الحصول على قسط عادل من ثمار التقدم، وتوفير أجر يضمن حداً أدنى من مستوى المعيشة؛ لجميع المستخدمين والمحتاجين إلى مثل هذه الحماية.

1 - 5 البروز التدريجي لمفهوم أرضية الحماية الاجتماعية واعتماد مبادرة شاملة «من أجل أرضية للحماية الاجتماعية» سنة 2002 من قبل رؤساء سكرتيرية الأمم المتحدة كإحدى المبادرات التسع لمجابهة الأزمة العالمية. ودعت لجنة الأمم

الإطار 3: الاستراتيجية العربية للتأمينات الاجتماعية

حددت الاستراتيجية العربية للتأمينات الاجتماعية أهدافها وآلياتها على النحو الذي يمكن تلخيصه في ما يأتي:

أولاً: الأهداف على المستوى الوطني:

1. توسيع نطاق شمولية مظلة التأمينات الاجتماعية
2. تطوير منافع ومزايا التأمينات الاجتماعية
3. تبسيط إجراءات الاستفادة من منافع التأمينات الاجتماعية،
4. حماية القيمة الحقيقية لمنافع ومزايا التأمينات الاجتماعية،
5. تعزيز مساهمة استثمارات أموال التأمينات الاجتماعية في التنمية الاقتصادية والاجتماعية
6. تطوير مستويات الخدمات الاجتماعية التي تقدمها التأمينات الاجتماعية للمؤمن عليهم

ثانياً: الأهداف على المستوى القومي:

1. تطوير فاعلية التأمينات الاجتماعية
2. تماثل مستويات التأمينات الاجتماعية العربية وتطويرها
3. تطوير أداء المنظمات العربية المعنية بالتأمينات الاجتماعية
4. التعاون بين مؤسسات التأمينات الاجتماعية العربية.

ثالثاً: الآليات:

1. قيام مؤسسات التأمينات الاجتماعية بإجراء دراسات تتناول المشكلات والمعوقات والصعوبات التي تحول دون التوسع في شمول مختلف الفئات العاملة.
2. متابعة مكتب العمل العربي لبعض التجارب المنتقاة من البلدان المتقدمة والبلدان النامية في مجال شمول العمال غير المشمولين بالتأمينات الاجتماعية... وذلك بالتعاون مع الجمعية الدولية للضمان الاجتماعي
3. تبادل نتائج الدراسات من قطر لآخر من خلال مكتب العمل العربي...
4. سعي مكتب العمل العربي لدى الجمعية الدولية للضمان الاجتماعي لعقد اتفاقيات للتعاون في المجالات الفنية...
5. قيام مكتب العمل العربي والمركز العربي للتأمينات الاجتماعية بتعميم التجارب العربية الناجحة في مجالات تطبيق التأمين الصحي...
6. قيام مكتب العمل العربي والمركز العربي للتأمينات بوضع نماذج أدوات قانونية لكل تأمين من التأمينات الاجتماعية.
7. تسهيل وتبسيط إجراءات تقديم المنافع للمؤمن عليهم من خلال اعتماد مبدأ اللامركزية وتعميم وإنشاء الفروع والمكاتب والوحدات بحيث تكون أقرب إلى الفعاليات العمالية وكذلك التوسع في مكنة أعمال المؤسسات التأمينية...
8. التنسيق بين مراكز التدريب والدراسات والبحوث التأمينية العربية، مع تبادل هذه المراكز التجارب والآليات والخبراء والمتدربين على المستوى القومي، على أن يقوم المركز العربي للتأمينات الاجتماعية بتعميم معلومات كافية عن هذه المراكز على الدول العربية.
9. تضمين التشريعات التأمينية مبادئ وآليات لحماية القيمة الحقيقية لتعويضات الضمان والتأمينات الاجتماعية وذلك من خلال تقرير زيادات على المعاشات بشكل دوري.

10. تشجيع تبادل المعلومات والخبرات في مجال استثمارات أموال التأمينات الاجتماعية، وفتح قنوات الاتصال في ما بين المؤسسات العربية من خلال مكتب العمل العربي، أو من خلال تعاون ثنائي للتشاور والتنسيق في الشؤون الاستثمارية التي تهتم مؤسساتهم.
11. قيام مؤسسات التأمينات الاجتماعية في الدول العربية بتزويد مكتب العمل العربي بالبيانات والإحصائيات اللازمة بهدف إنشاء بنك للمعلومات التأمينية العربية.
12. عقد ندوات عربية للتأمينات الاجتماعية لدراسة الأسباب التي حالت أو تحول دون تصديق وتطبيق الاتفاقيات العربية الخاصة بالتأمينات الاجتماعية.
13. عقد اجتماعات دورية، في إطار مكتب العمل العربي، بين المسؤولين في مؤسسات التأمينات الاجتماعية العربية، لدراسة وتحديد سبل التعاون والتفاعل، وتبادل الخبرات في ما بينها، ومتابعة بنود هذه الاستراتيجية، وتطويرها كلما دعت الحاجة إلى ذلك.
14. دعوة إدارات التأمينات الاجتماعية في الأقطار العربية للانضمام إلى الجمعية الدولية للضمان الاجتماعي، من أجل تدعيم دورها في النشاطات الفنية والإدارية للجمعية، وأهمها اعتماد اللغة العربية لغة رسمية لديها.

حالة المرض والبطالة والأمومة والإعاقة؛

(2) أرضية الحماية الاجتماعية والاستراتيجية ذات البعدين لتوسيع التغطية الاجتماعية:

(د) تأمين الدخل الأساسي، على الأقل عند المستوى الأدنى المحدد على الصعيد الوطني، للأشخاص المسنين.

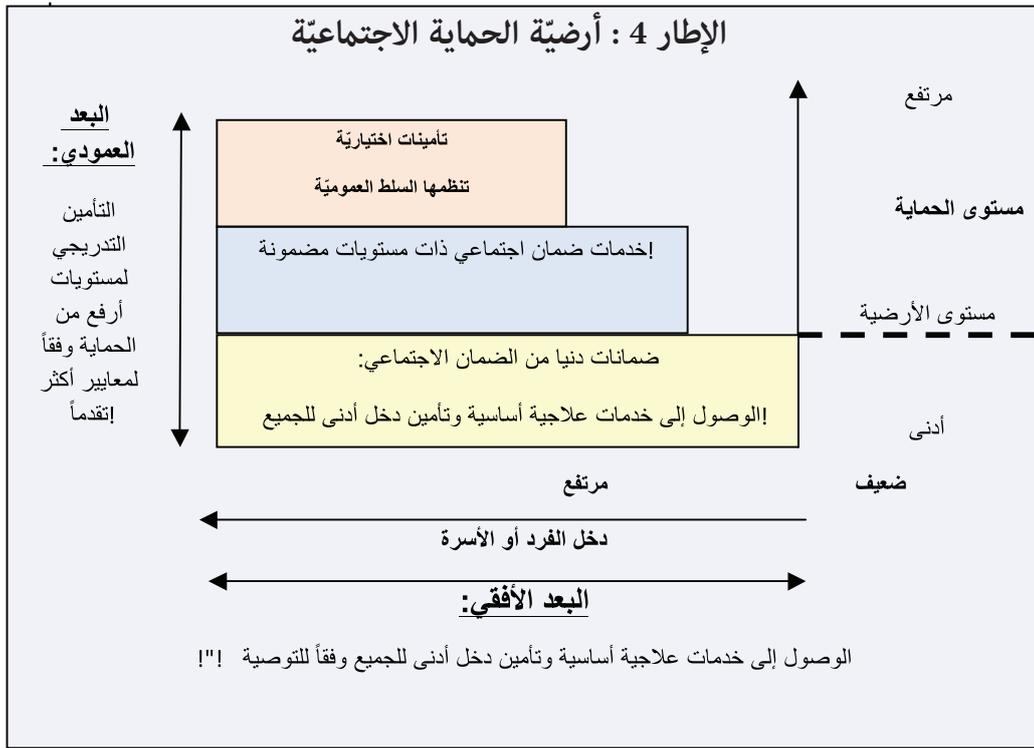
وتمثل الأرضية جزءاً من استراتيجية ذات بعدين لتوسيع نطاق الضمان الاجتماعي، تضمّ من جهة مجموعة من ضمانات الضمان الاجتماعي الأساسية للجميع (البعد الأفقي) ومن جهة أخرى الإرساء التدريجي لمعايير أعلى (البعد العمودي) يتم تنفيذها وفقاً لسياسة كل دولة وكلما سمحت بذلك قدراتها الاقتصادية والمالية. وتؤكد التوصية أن تتولى البلدان تدريجياً بناء أنظمة ضمان اجتماعي شاملة وملائمة ومتناسقة مع الأهداف الوطنية لكل بلد، والمحافظة عليها والسعي إلى تحقيق التكامل والتناسق بين سياسات الضمان الاجتماعي وبقيّة السياسات العمومية.

وفقاً للتوصية 202 لمنظمة العمل الدولية، فإن أرضيات الحماية الاجتماعية هي عبارة عن مجموعات من ضمانات أساسية من الضمان الاجتماعي، ينبغي أن تكفل حدّاً أدنى وطوال الحياة، لجميع المحتاجين إمكانية الحصول على الرعاية الصحية الأساسية وأمن الدخل الأساسي، اللذين يضمنان معاً الحصول الفعال على السلع والخدمات المعروفة على أنها ضرورية على المستوى الوطني. وتتمثل الضمانات الأولى للضمان الاجتماعي التي حددتها التوصية 202 في:

(أ) الحصول على مجموعة من السلع والخدمات، محددة على المستوى الوطني، تشمل الرعاية الصحية الأساسية، بما في ذلك رعاية الأمومة، على أن تكون متوفرة ويسهل الوصول إليها ومقبولة وذات نوعية جيدة؛

(ب) تأمين الدخل الأساسي للأطفال، على الأقل عند المستوى الأدنى المحدد على الصعيد الوطني، وتوفير الحصول على التغذية والتعليم والرعاية وأي سلع وخدمات ضرورية أخرى؛

(ج) تأمين الدخل الأساسي، على الأقل عند المستوى الأدنى المحدد على الصعيد الوطني، للأشخاص في سن العمل غير القادرين على كسب دخل كاف، لا سيما في



المصدر: عن دراسة «توسيع التغطية الاجتماعية والمسؤولية الاجتماعية للمؤسسات متعددة الجنسيات»

« Extension de la sécurité sociale et responsabilité sociale des entreprises multinationales: étude exploratoire » Lou Tessier

Helmut Schwarzer avec la collaboration de l'Observatoire de la responsabilité sociétale des entreprises (ORSE)- BIT 2013

وكما يوضح الرسم البياني فإن استراتيجية توسيع التغطية الاجتماعية ذات البعدين التي تبنتها المنظمة، تتكوّن من 3 طوابق:

- طابق قاعدي يشمل كل الأفراد وبعده أدنى من الحماية،
- طابق أوسط يؤمن مستوى أعلى من التغطية يتماشى والطاقة التمويلية للمساهمات للأشخاص المنضوين، وهو يتطابق مع التغطية الإجبارية والتي تضمنها الدولة،
- طابق ثالث يتضمن تغطية اختيارية لا يضمنها القانون (علماً أن قطاع التأمين هو محكم التنظيم من قبل السلطات العمومية).

وتحت التوصية عدد 202 على ضرورة السعي إلى توسيع التغطية لتشمل الأشخاص العاملين في القطاع غير المنظم كهدف أساسي لهذه الاستراتيجيات علاوة على تدعيم نمو الاقتصاد المهيكل وتقليص الهشاشة وإسناد الفئات الضعيفة والأشخاص ذوي الاحتياجات الخصوصية.

وتدعيماً لمبدأ المشاركة وتأكيداً على دور الأطراف الاجتماعية ومكونات المجتمع في تحديد الاختيارات ورسم السياسات، تدعو التوصية 202 إلى ضرورة تصور الاستراتيجيات الوطنية لتوسيع التغطية بالاستناد إلى استشارات وطنية واسعة ومن خلال حوار اجتماعي فعلي.

ولئن لا تمثل أرضية الحماية الاجتماعية واستراتيجية توسيع التغطية وصفاً سحرية أو صيغة وحيدة، ولا معياراً عالمياً لحل المشاكل والمخاطر الاجتماعية، فإنها تشكل اليوم خريطة طريق مرنة وتدرجية تساعد البلدان على المضي قدماً، وفقاً لنسقتها وقدراتها واختياراتها للنمو المجتمعي، نحو إرساء منظومة شاملة ومتكاملة للحماية الاجتماعية بما يسرّع من وتيرة جهود مقاومة الفقر وعدم المساواة والإقصاء الاجتماعي. وينتظر من الأطراف الاجتماعية والقوى السياسية والمجتمع المدني أن تدفع السلطات العمومية في ذلك الاتجاه وتضاعف الجهود من أجل إدراج توسيع الحماية الاجتماعية وشموليتها كعنصر قائم بذاته في الأجندة الدولية لما بعد 2015 باعتباره حقاً أساسياً وعنصر تنمية للجميع.

II. الإطار القانوني للحماية الاجتماعية:

إنّ مساءلة السياسات لا يمكن أن تتمّ إلا في نطاق المقاربة القائمة على الحقوق. لذلك لا بدّ من استعراض أهم الصكوك والمواثيق والمبادئ التي تضمن الحق في الحماية الاجتماعية وتدرجها في ظل تطوّر منظومة حقوق الإنسان من جهة، ومنظومة تشريعات ومعايير العمل الدولية والإقليمية والوطنية من جهة أخرى.

1) الحماية الاجتماعية في المنظومة الدوليّة لحقوق الإنسان:

يعتبر الحق في الحماية الاجتماعية من أوّل الحقوق المعترف بها للإنسان منذ اعتماد الإعلان العالمي لحقوق الإنسان سنة 1948. فقد نصت المادة 22 على أن « لكل شخص بصفته عضواً في المجتمع الحق في الضمانة الاجتماعية، وفي أن تحقق بواسطة المجهود القومي والتعاون الدولي وبما يتفق ونظم كل دولة ومواردها، الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والتربوية التي لا غنى عنها لكرامته وللنمو الحر لشخصيته». ويتبين من خلال نص هذه المادة أنه تم ربط هذا الحق بمجمل الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية من جهة وبينها وبين كرامة الفرد ونمو شخصيته.

كما وردت بعض مكونات الحماية الاجتماعية في الفقرة 3 من المادة 23 ضمن الحقوق المتصلة بالعمل والتي جاء فيها أن: « لكل فرد يقوم بعمل الحق في أجر عادل مرض يكفل له ولأسرته عيشة لائقة بكرامة الإنسان تضاف إليه، عند اللزوم، وسائل أخرى للحماية الاجتماعية».

أما المادة 25 فقد أقرت الحق للفرد والأسرة في مستوى من المعيشة كافية للمحافظة على الصحة والرفاه، وكذلك حق تأمين معيشتهم عند البطالة والمرض والعجز والتململ والشيخوخة...

ثم تأكّدت هذه الحقوق بصور العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية سنة 1966 والذي تزامن مع العهد الخاص بالحقوق المدنية والسياسية لإبراز الترابط بين هذه الحقوق والتي يبقى هدفها الأسمى أن يكون البشر أحراراً متمتعين بالحرية المدنية والسياسية ومترحررين من الخوف والفاقة. وقد كرس هذا العهد الحق في الحماية الاجتماعية من خلال المادة 9 التي تقرّ بحق كل شخص في الضمان الاجتماعي بما في ذلك التأمينات الاجتماعية ولكن وكذلك في المواد

المتعلقة بالحق في العمل وشروطه والصحة والأسرة والأمهات والأطفال ومستوى العيش. (المواد 10-11-12).

وإذ تعرّز الترابط بين مختلف الحقوق بعد أن تمّ الإقرار خلال المؤتمر العالمي لحقوق الإنسان في فيينا سنة 1993 بأن حقوق الإنسان عالمية وغير قابلة للتجزئة، وبكونها مترابطة لا مفاضلة بينها ولا يمكن ترتيبها حسب الأولوية، فقد مثل دخول البروتوكول الاختياري المتعلق بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، الذي تمّ اعتماده بالإجماع من قبل الجمعية العامة للأمم المتحدة منذ 10 ديسمبر - كانون الأول 2008، حيز التطبيق بداية من 5 ماي - أيار 2013، الحلقة المفقودة في سلسلة الترابط بين الحقوق وتشابكها واستكمال تكريس المساواة الفعلية بين الحقوق المدنية والسياسية والحقوق الاقتصادية والاجتماعية. فقد خول البروتوكول إمكانية رفع البلاغات بشأن انتهاكات هذا الصنف من الحقوق إلى اللجنة الدولية المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية إذا تمّ استنفاد جميع سبل الإنصاف المحلية. ومن الواضح أن مقتضيات هذا البروتوكول من شأنها أن تدعّم قدرة الأفراد والمجموعات من الانتفاع بحقوقهم في الحماية الاجتماعية وفقاً للتشريعات الوطنية وللمعايير الدولية، وذلك ليس لدى منظمة الأمم المتحدة فحسب، بل وكذلك على المستويين الإقليمي والوطني. وسيمكّن ذلك من تدقيق التزامات الدول ومزيد سعيها لتفعيل هذه الحقوق.

واعتباراً لذلك فإن المصادقة على هذا البروتوكول لا زالت محدودة جداً. فإلى حدّ بداية جويلية - تموز 2014 لم تتم المصادقة عليه سوى من قبل 15 دولة فقط من بين 45 دولة وقّعت عليه وهو ما يحدّ من نطاقه وفاعليته. علماً أنه لا يوجد أي بلد عربي ضمن قائمة البلدان المصادقة أو حتى الموقّعة.

وهنا يبرز دور المجتمع المدني، الذي لعب دوراً بالغ الأهمية إلى حد الآن في التوصل إلى اعتماد هذا البروتوكول وبداية دخوله حيز التطبيق، في مواصلة الجهد من أجل الإقناع والضغط على القوى السياسية والفاعلة والحكومات في كل المجتمعات من أجل المصادقة على هذه الآلية الهامة لتكريس هذه الحقوق على أرض الواقع لا سيما في وطننا العربي خاصة في فترة الانتقال الديمقراطي انطلاقاً من مبدأ «أن الديمقراطية

كذلك لا تتجزأ».

مجال الحماية الاجتماعية ليشمل منافع وخدمات أخرى من شأنها أن تستجيب للحاجيات البشرية ذات الأولوية للفئات الضعيفة خاصة في البلدان النامية.

واعتباراً لذلك كان من الضروري اعتماد أدوات قانونية فنية لكي لا يبقى هذا الحق في الحين ذاته «كل شيء ولا شيء». وقد تم ذلك من خلال النصوص المعتمدة من قبل منظمة العمل الدولية باعتبارها الوكالة الدولية المختصة في هذا المجال.

(3) الحماية الاجتماعية في اتفاقيات منظمة العمل الدولية

تتمثل الأدوات القانونية الدولية الفنية للحماية الاجتماعية في مجموعة الصكوك التي اعتمدها منظمة العمل الدولية منذ نشأتها سنة 1919. وقد وفرت هذه الأدوات محتوى للحقوق المتصلة بالشغل ومنها الحق في الضمان الاجتماعي.

وقد اعتمدت المنظمة إلى تاريخه 189 اتفاقية دولية و5 بروتوكولات و202 توصيتين. وتجدر الإشارة إلى أن أولى الاتفاقيات التي يمكن اعتبارها تدرج في إطار الحماية الاجتماعية هي الاتفاقية عدد 3 بتاريخ 29 نوفمبر - تشرين الثاني 1919 حول حماية الأمومة.

وإذ يمكن اعتبار الاتفاقيات المتعلقة بحقوق العمال من مجالات الحماية الاجتماعية في مفهومها الواسع ولا سيما الاتفاقيات الثماني الأساسية وهي:

- ✓ الاتفاقية عدد 87 حول الحرية النقابية وحماية الحق النقابي (1948)
- ✓ الاتفاقية عدد 98 حول حق التنظيم والمفاوضة الجماعية (1949)
- ✓ الاتفاقية عدد 29 حول العمل القسري (1930)
- ✓ الاتفاقية عدد 105 حول القضاء على العمل القسري (1957)
- ✓ الاتفاقية عدد 138 حول السن الأدنى (1973)
- ✓ الاتفاقية عدد 182 حول أسوأ أشكال عمل الأطفال (1999)
- ✓ الاتفاقية عدد 100 حول المساواة في الأجر (1951)

وعلاوة على هذه الصكوك التأسيسية فقد تبعتها جملة من النصوص الخاصة التي يمكن اعتبارها من مقومات الحماية الاجتماعية لعدة فئات نذكر منها بالخصوص:

◀ الاتفاقية الدولية بشأن القضاء على كل أشكال التمييز ضد المرأة (1979)

◀ اتفاقية حقوق الطفل (20 نوفمبر - تشرين الثاني 1989)

◀ الاتفاقية الدولية حول حماية حقوق جميع العمال المهاجرين وأفراد أسرهم (18 ديسمبر - كانون الأول 1990)

◀ اتفاقية حقوق الأشخاص ذوي الإعاقة وبروتوكولها الاختياري (13 ديسمبر - كانون الأول 2006).

(2) الحماية الاجتماعية في الميثاق العربي لحقوق الإنسان:

أما على المستوى الإقليمي العربي فإن الميثاق العربي لحقوق الإنسان الذي تم اعتماده من قبل القمة العربية بتونس يوم 23 ماي - أيار 2004 الذي أقرّ بعالمية حقوق الإنسان وغير قابليتها للتجزئة وترابطها وتشابكها، قد نصّ في مادته عدد 36 على «حقّ كل مواطن في الضمان الاجتماعي بما في ذلك من التأمين الاجتماعي». وذلك بالإضافة إلى ما انطوت عليه المقتضيات المتعلقة بالحق في العمل وشروط العمل العادلة والمرضية والتي تؤمّن الحصول على أجر مناسب لتغطية مطالب الحياة الأساسية. كما تنص المادة 37 على « الحق في التنمية» وعلى مسؤولية الدولة في السعي إلى تفعيل قيم التضامن والتعاون على المستوى الجهوي والدولي للقضاء على الفقر وتحقيق تنمية اقتصادية واجتماعية يحقّ لكل مواطن الإسهام في تحقيقها والتمتع بثمارها. وإلى جانب إقرار الحقّ في الصحة وتأمين أعلى مستويات خدمات الصحة البدنية والعقلية (المادة 39) فقد خصّ الميثاق مادته الأربعين إلى حماية الأشخاص المعوقين.

ولئن تعتبر هذه الصكوك الدولية والإقليمية تأسيسية للحق في الحماية الاجتماعية، فإنها تبقى ذات صبغة عامة ولم تضبط بصفة دقيقة محتوى الحماية أو التغطية الاجتماعية حيث اقتصر على تحديد غير شامل لمتطلبات الحاجيات في هذا المجال. بيد أن البعض يرى أن هذا التعريف الواسع يفسح المجال لتوسيع الحق في

✓ الاتفاقية عدد 111 بشأن التمييز (الشغل والمهنة) (1958)

إن الاتفاقيات المتعلقة بالضمان الاجتماعي بصفة محددة والتي لا تزال نافذة هي الاتفاقيات عدد 102-168-157-130-128-118 و183.

وتعتبر الاتفاقية 102 بشأن المعايير الدنيا للضمان الاجتماعي (اعتمدت بتاريخ 28 جوان حزيران 1952 ودخلت حيز التطبيق في 27 أبريل - نيسان 1955) النص المرجعي الجامع الذي حدد مختلف مجالات التغطية الاجتماعية وفروعها الرئيسية التسعة وهي:

- ✓ الخدمات العلاجية
- ✓ منح المرض
- ✓ منح البطالة
- ✓ منافع الشيخوخة
- ✓ التغطية ضد حوادث الشغل والأمراض المهنية

- ✓ المنافع العائلية
- ✓ منافع الأمومة
- ✓ منح العجز
- ✓ منافع المتبقين على قيد الحياة.

وحددت هذه الاتفاقية المستويات الدنيا لخدمات الضمان الاجتماعي وشروط إسنادها وفقاً لمستوى الأجر في كل بلد. وسعيًا إلى أن تترجم مقتضيات الاتفاقية في التشريعات الوطنية فقد حولت إمكانية التصديق عليها بقبول في مرحلة أولى 3 فروع على الأقل. وهو ما يحد من نطاقها وفعاليتها. وعلى الرغم من هذه المرونة، فإن عدد البلدان التي صادقت عليها لم يتجاوز 47 بلداً منها 3 بلدان عربية فقط هي ليبيا وموريتانيا والأردن مؤخراً.

ونورد في الجدول التالي أهم الاتفاقيات المتعلقة بالضمان الاجتماعي النافذة وحالة التصديق عليها والذي يبرز ضعف إقبال عديد الدول على الالتزام بالتعهدات التي تتضمنها هذه الصكوك رغم أن تشريعاتها الداخلية تنطوي جزئياً على عدة منافع تتطابق أو تتجاوز الأحكام الواردة في هذه الاتفاقيات.

عدد البلدان المصادقة	سنة الاعتماد	الاتفاقية	الفروع	
			العربية منها	العالم
2 ليبيا وموريتانيا والأردن	1952	102- الضمان الاجتماعي (المعايير الدنيا)	كل الفروع	
1 ليبيا	1969	130 - الخدمات العلاجية والمرض	الخدمات العلاجية المرض	
	1988	168 - النهوض بالتشغيل والحماية من البطالة	البطالة	
1 ليبيا	1967	128 - منح العجز والشيخوخة والمتبقين على قيد الحياة	الشيخوخة	
			العجز	
			المتبقون على قيد الحياة	
1 ليبيا	1964	121 - حوادث الشغل والأمراض المهنية	حوادث الشغل والأمراض المهنية	
2 ليبيا وموريتانيا	1952	102- الضمان الاجتماعي (المعايير الدنيا)	المنافع العائلية	
1 المغرب	2000	183 - بشأن حماية الأمومة	الأمومة	
7 تونس ومصر والأردن وسوريا والعراق وليبيا وموريتانيا	1962	118 - بشأن المساواة في المعاملة	المساواة في المعاملة	
	1982	157 - المحافظة على الحقوق في الضمان الاجتماعي	المحافظة على الحقوق	

ويمكن تقسيم صكوك منظمة العمل الدولية المتعلقة بالضمان الاجتماعي إلى ثلاثة أجيال:

■ جيل أول يحتوي على 15 اتفاقية اعتمدت خلال الفترة 1919-1939 مستوحاة من أنظمة التأمين التي كانت سائدة في أوروبا آنذاك وبالاستناد إلى الممارسات الحسنة.

■ جيل ثان من الاتفاقيات خلال الحقبة 1944-1964 التي شهد فيها الضمان الاجتماعي تطوراً هاماً وتعدت فيها التغطية الاجتماعية من تغطية فئوية بغاية تأمين دخل تعويضي للأجراء أثناء فترات عدم النشاط، إلى تغطية شاملة قائمة على مبدأ «تأمين دخل أدنى يكفل الحياة لكل فرد». وقد تم في تلك الفترة توسيع التغطية لتشمل كذلك الخدمات العلاجية والمنافع العائلية.

وأسست تلك النصوص لبعض المبادئ الرئيسية التي ستقود لاحقاً توجهات تطور التغطية الاجتماعية وهي بالخصوص: التضامن الاجتماعي والانخراط الاجباري والتحمل الجماعي للمخاطر والتمويل المشترك والمراقبة من قبل السلط العمومية والتصرف التشاركي ودور الأطراف الاجتماعيين والمسؤولية الاجتماعية للدولة.

■ أما الجيل الثالث من الاتفاقيات والتي تم اعتمادها بين 1965 و 1988 فقد جاء ليرفع من مستوى الخدمات والمنافع ويوسع التغطية لفئات أخرى في فترة بلغت فيها أنظمة الضمان الاجتماعي في البلدان المتقدمة مرحلة النضج.

وبعد ذلك التاريخ ومع هيمنة التوجهات الليبرالية الجديدة وعودة الاقتصاد وتحرير التجارة، التجأت منظمة العمل الدولية إلى نصوص أكثر مرونة وذات طابع غير إلزامي على غرار «الإعلان حول المبادئ والحقوق الأساسية في الشغل» في جوان - حزيران 1998 والذي لم يتضمن الحق في الضمان الاجتماعي، و«الإجماع الدولي حول الضمان الاجتماعي» سنة 2001 والذي تدارك الأمر وأكد بكل وضوح أن «الضمان الاجتماعي حق أساسي للإنسان» و«إعلان سنة 2008 حول العدالة الاجتماعية والتنمية: من أجل عولمة عادلة».

وتجدر الإشارة إلى أن منظمة العمل العربية قد

اعتمدت 19 اتفاقية عمل عربية منها اتفاقيتان تعنيان بالتأمينات الاجتماعية وهي:

- الاتفاقية عدد 3 لعام 1971 بشأن المستوى الأدنى للتأمينات الاجتماعية
- الاتفاقية عدد 14 لسنة 1981 بشأن حق العامل العربي في التأمينات الاجتماعية عند تنقله للعمل في أحد الأقطار.

وتتمحور أبرز نقاط الضعف الأساسية في التشريع الدولي حول الضمان الاجتماعي حول المسائل الآتية:

وأخذاً بالاعتبار هذه النقائص التي تحد من انتفاع الفئات ذات الدخل المحدود من حقها في الحماية الاجتماعية، جاء التوجه الجديد القاضي بوضع استراتيجيات وطنية لتوسيع التغطية أفقياً وعمودياً وإرساء أرضيات للحماية الاجتماعية، عسى أن يمكن من التدرج نحو التغطية الشاملة وفقاً لما تضمنته التوصية عدد 202 التي تمّ التعرض إليها في الجزء الأول من الورقة.

كيف يمكن تجسيد تلك الأهداف في إطار هذا التوجه الجديد في مجتمعاتنا العربية؟ ذلك هو التحدي الأكبر اليوم. وينتظر من المنظمات النقابية والجمعيات الحقوقية أن تدفع نحو انخراط بلداننا نحو هذا الاتجاه من أجل تفعيل حق الحماية الاجتماعية وتكريسه بما يؤمن مستقبل أجزاء هامة من شعوبنا العربية وأبنائها ويسهم في إخراجها من دائرة الخصاصة والهشاشة.

4) مسار الانتقال الديمقراطي ودسترة الحقوق الاجتماعية والاقتصادية والثقافية في البلدان العربية

إن استحقاقات الثورات العربية التي تبقى بالأساس تأمين كرامة الإنسان العربي وحرية وتوفير فرص العمل اللائق والمنصف وتحقيق التوزيع العادل لثمرات النمو دون إقصاء أو تهميش، يستوجب اليوم العمل باتجاه تكريس الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية عامة والحق في الحماية الاجتماعية خاصة من خلال التصديق على المواثيق والمعاهدات الدولية وعلى الأقل الأساسية منها، بما يدفع الحكومات والسلطات التي ستنشق عن المخاض العسير لصيرورة الانتقال نحو المؤسسات الدائمة لتعمل بكل جدية وتشاركية لإعمال هذه الحقوق وخدمة أهداف الثورات.

وتشكل عملية مراجعة الدساتير أو وضع دساتير جديدة فرصة سانحة للسعي إلى دسترة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية

المحدود، وتضمن الحق في التغطية الاجتماعية طبق ما ينظمه القانون.

■ الفصل 40 الذي ينص على أن العمل حق لكل مواطن وتتخذ الدولة التدابير الضرورية لضمانه على أساس الكفاءة والإنصاف. وعلى أن لكل مواطن ومواطنة الحق في العمل في ظروف لائقة وعادلة.

■ الفصول 46 و47 و48 التي تضمن على التوالي حقوق المرأة والطفل والأشخاص المعوقين.

ونورد في الإطارين 5 و6 الفصول والبنود المتصلة بالحماية الاجتماعية بالدستورين الجديدين لكل من المغرب ومصر.

غير أن تضمين الحقوق الاجتماعية والاقتصادية والثقافية بالدساتير الوطنية، ولئن يعتبر خطوة إيجابية تدعم الأطر القانونية الوطنية، فإنه يبقى غير كاف لإعمالها وتأمين تمتع مختلف الفئات والأفراد بها في غياب تجنّد القوى السياسية ومكونات المجتمع المدني وتكاتفها من أجل الدفع نحو العمل الجدي على تكريس هذه الحقوق على أرض الواقع والتوظيف الأمثل للقدرات الوطنية لذلك الغرض.

والثقافية والحق في الحماية الاجتماعية بما يضمن تكريسها وإدراجها وجوباً في التشريعات الاجتماعية والعمل على تحقيق مقاصدها فعلياً في السياسات والبرامج. ونسوق في هذا المجال، على سبيل المثال، ما تم إدراجه في الدستور التونسي الجديد الذي تمت المصادقة عليه من قبل المجلس الوطني التأسيسي يوم 26 جانفي - كانون الثاني 2014. ففي حين لم يتضمن الدستور التونسي لسنة 1959 والتنقيحات التي أدخلت عليه أي إشارة صريحة إلى الحقوق الاجتماعية سوى ضمان حقوق الإنسان في كونيتها وشموليتها وتكاملها وترابطها (في الفصل 5 بعد تنقيح 1 جوان - حزيران 2002) والحق النقابي (الفصل 8)، فقد تضمنت المسودة الأخيرة للدستور الجديد عدداً من الفصول من شأنها أن تضمن عدداً من الحقوق الاجتماعية على غرار:

■ الفصل 12 في باب الأحكام العامة الذي ينص على أن الدولة تسعى إلى تحقيق العدالة الاجتماعية والتنمية المستدامة والتوازن بين الجهات استناداً إلى مؤشرات التنمية واعتماداً على مبدأ التمييز الإيجابي. كما تعمل على الاستغلال الرشيد للثروات الوطنية.

■ الفصل 36 في الباب الثاني المتعلق بالحقوق والحريات والذي ينص على أن الحق النقابي بما في ذلك حق الإضراب مضمون.

■ الفصل 38 الذي ينص على أن الصحة حق لكل إنسان وأن الدولة تضمن الوقاية والرعاية الصحية لكل مواطن وتوفر الإمكانيات الضرورية لضمان السلامة وجودة الخدمات الصحية. وأن الدولة تضمن العلاج المجاني لفاقدي السند ولذوي الدخل

الإطار 5: مقتطفات من الدستور المغربي الجديد (2011) تتصل بالحماية الاجتماعية.

جاء في التصدير أن «...إرساء دعائم مجتمع متضامن، يتمتع فيه الجميع بالأمن والحرية والكرامة والمساواة، وتكافؤ الفرص، والعدالة الاجتماعية، ومقومات العيش الكريم،...» هي من مرتكزات الدولة المغربية الحديثة. كما جاء في التصدير أن الدولة المغربية تلتزم بـ:

- حظر ومكافحة كل أشكال التمييز، بسبب الجنس أو اللون أو المعتقد أو الثقافة أو الانتماء الاجتماعي أو الجهوي أو اللغة أو الإعاقة أو أي وضع شخصي، مهما كان؛

- حماية منظومتي حقوق الإنسان والقانون الدولي الإنساني والنهوض بهما، والإسهام في تطويرهما؛ مع مراعاة الطابع الكوني لتلك الحقوق، وعدم قابليتهما للتجزئ؛

وتتصل الفصول التالية بالحق في الحماية الاجتماعية:

- الفصل 8: تساهم المنظمات النقابية للأجراء، والغرف المهنية، والمنظمات المهنية للمشغلين، في الدفاع عن الحقوق والمصالح الاجتماعية والاقتصادية للفئات التي تمثلها، وفي النهوض بها. ويتم تأسيسها وممارسة أنشطتها بحرية، في نطاق احترام الدستور والقانون. يجب أن تكون هياكل هذه المنظمات وتسييرها مطابقة للمبادئ الديمقراطية.
- تعمل السلطات العمومية على تشجيع المفاوضة الجماعية، وعلى إبرام اتفاقيات الشغل الجماعية، وفق الشروط التي ينص عليها القانون. يحدد القانون، بصفة خاصة، القواعد المتعلقة بتأسيس المنظمات النقابية وأنشطتها، وكذا معايير تخويلها الدعم المالي للدولة، وكيفية مراقبتها.
- الفصل 19: يتمتع الرجل والمرأة، على قدم المساواة، بالحقوق والحريات المدنية والسياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية والبيئية...
- الفصل 29: حريات الاجتماع والتجمع والتظاهر السلمي، وتأسيس الجمعيات، والانتماء النقابي والسياسي مضمونة ويحدد القانون شروط ممارسة هذه الحريات.
- حق الإضراب مضمون. ويحدد قانون تنظيمي شروط وكيفية ممارسته.
- الفصل 31: تعمل الدولة والمؤسسات العمومية والجماعات الترابية، على تعبئة كل الوسائل المتاحة، لتيسير أسباب استفادة المواطنين والمواطنات، على قدم المساواة، من الحق في:
 - العلاج والعناية الصحية؛
 - الحماية الاجتماعية والتغطية الصحية، والتضامن التعاضدي أو المنظم من لدن الدولة؛
 - الحصول على تعليم عصري ميسر الولوج وذو جودة؛
 - التنشئة على التشبث بالهوية المغربية، والثوابت الوطنية الراسخة؛
 - التكوين المهني والاستفادة من التربية البدنية والفنية؛
 - السكن اللائق؛
 - الشغل والدعم من طرف السلطات العمومية في البحث عن منصب شغل، أو في التشغيل الذاتي؛
 - ولوج الوظائف العمومية حسب الاستحقاق؛
 - الحصول على الماء والعيش في بيئة سليمة؛
 - التنمية المستدامة
- الفصل 34: تقوم السلطات العمومية بوضع وتفعيل سياسات موجهة إلى الأشخاص والفئات من ذوي الاحتياجات الخاصة. ولهذا الغرض، تسهر خصوصاً على ما يأتي :
- معالجة الأوضاع الهشة لفئات من النساء والأمهات، والأطفال والأشخاص المسنين والوقاية منها؛
- إعادة تأهيل الأشخاص الذين يعانون من إعاقة جسدية، أو حسية حركية، أو عقلية، وإدماجهم في الحياة الاجتماعية والمدنية، وتيسير تمتعهم بالحقوق والحريات المعترف بها للجميع.

الإطار 6: مقتطفات من الدستور المصري الجديد تتصل بالحماية الاجتماعية

نصّت ديباجة الدستور المصري الجديد على أنّ «الوطن محلّ للسعادة المشتركة بين بنيه» وأكّدت أنّ «الحرية والكرامة الإنسانية والعدالة الاجتماعية حق لكل مواطن».

ويمكن اعتبار الفقرات أو المواد التالية الأسس الدستورية للحماية الاجتماعية بجمهورية مصر العربية:

المادة 8: يقوم المجتمع على التضامن الاجتماعي.

وتلتزم الدولة بتحقيق العدالة الاجتماعية وتوفير سبل التكافل الاجتماعي، بما يضمن الحياة الكريمة لجميع المواطنين، على النحو الذي ينظمه القانون.

المادة 9: تلتزم الدولة بتحقيق تكافؤ الفرص بين جميع المواطنين، دون تمييز.

المادة 11: تكفل الدولة تحقيق المساواة بين المرأة والرجل في جميع الحقوق المدنية والسياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية وفقاً لأحكام الدستور...

وتلتزم الدولة بحماية المرأة ضد كل أشكال العنف، وتكفل تمكين المرأة من التوفيق بين واجبات الأسرة ومتطلبات العمل. كما تلتزم بتوفير الرعاية والحماية للأمومة والطفولة والمرأة المعيلة والمسنّة والنساء الأشد احتياجاً.

المادة 12: العمل حق، وواجب، وشرف تكفله الدولة. ولا يجوز إلزام أي مواطن بالعمل جبراً، إلا بمقتضى قانون، ولأداء خدمة عامة، لمدة محددة، وبمقابل عادل، ودون إخلال بالحقوق الأساسية للمكلفين بالعمل.

المادة 13: تلتزم الدولة بالحفاظ على حقوق العمال، وتعمل على بناء علاقات عمل متوازنة بين طرفي العملية الإنتاجية، وتكفل سبل التفاوض الجماعي، وتعمل على حماية العمال من مخاطر العمل وتوفير شروط الأمن والسلامة والصحة المهنية، ويحظر فصلهم تعسفاً، وذلك كله على النحو الذي ينظمه القانون.

المادة 15: الإضراب السلمي حق ينظمه القانون.

المادة 17: تكفل الدولة توفير خدمات التأمين الاجتماعي.

ولكل مواطن لا يتمتع بنظام التأمين الاجتماعي الحق في الضمان الاجتماعي، بما يضمن له حياة كريمة، إذا لم يكن قادراً على إعالة نفسه وأسرته، وفي حالات العجز عن العمل، والشيخوخة والبطالة.

وتعمل الدولة على توفير معاش مناسب لصغار الفلاحين، والعمال الزراعيين والصيادين، والعمالة غير المنتظمة، وفقاً للقانون.

وأموال التأمينات والمعاشات أموال خاصة، تتمتع بجميع أوجه وأشكال الحماية المقررة للأموال العامة، وهي وعوائدها حق للمستفيدين منها، وتُستثمر استثماراً آمناً، وتديرها هيئة مستقلة، وفقاً للقانون.

وتضمن الدولة أموال التأمينات والمعاشات.

المادة 18: لكل مواطن الحق في الصحة وفي الرعاية الصحية المتكاملة وفقاً لمعايير الجودة، وتكفل الدولة الحفاظ على مرافق الخدمات الصحية العامة التي تقدم خدماتها للشعب ودعمها والعمل على رفع كفاءتها وانتشارها الجغرافي العادل.

وتلتزم الدولة بتخصيص نسبة من الإنفاق الحكومي للصحة لا تقل عن 3% من الناتج القومي الإجمالي تتصاعد تدريجياً حتى تتفق مع المعدلات العالمية.

وتلتزم الدولة بإقامة نظام تأمين صحي شامل لجميع المصريين يغطي كل الأمراض، وينظم القانون إسهام المواطنين في اشتراكاته أو إعفائهم منها طبقاً لمعدلات دخولهم.

يجرم الامتناع عن تقديم العلاج بأشكاله المختلفة لكل إنسان في حالتي الطوارئ، أو الخطر على الحياة.

وتلتزم الدولة بتحسين أوضاع الأطباء وهيئات التمريض والعاملين في القطاع الصحي.

وتخضع جميع المنشآت الصحية، والمنتجات والمواد، ووسائل الدعاية المتعلقة بالصحة لرقابة الدولة، وتشجع الدولة مشاركة القطاعين الخاص والأهلي في خدمات الرعاية الصحية وفقاً للقانون.

الفقرة 3 من المادة 27: ويلتزم النظام الاقتصادي اجتماعياً بضمان تكافؤ الفرص والتوزيع العادل لعوائد التنمية وتقليل الفوارق بين الدخل والالتزام بحد أدنى للأجور والمعاشات يضمن الحياة الكريمة، وبحد أقصى في أجهزة الدولة لكل من يعمل بأجر، وفقاً للقانون.

III. تمويل الحماية الاجتماعية

1) نظم الحماية الاجتماعية وطرق تمويلها:

تصنف نظم الحماية الاجتماعية عادة إلى 3 نماذج رئيسية وهي:

- النموذج البيسماركى نسبة إلى مؤسسه المستشار الألماني الذي أنشأ أول نظم الحماية الاجتماعية المؤسسة في العالم الحديث، خلال العقد التاسع من القرن التاسع عشر، لمجابهة تنامي النضال العمالي والنقابي في القطاع الصناعي. وهو نموذج موجّه إلى المشتغلين ويتأسس على المساهمات ومبادئ التأمين ونسبية الاشتراكات ويتم التصرف فيه بصفة تشاركية بين الأجراء والمؤجرين. وهو يكرس ما يسمى بالتضامن المهني.

- النموذج البفريديجي نسبة إلى وليام هنري بفريديج الذي أرسى قواعد هذا النظام ببريطانيا من خلال تقريره سنتي 1942 و1944. وهو يقوم على شمولية التغطية لكل فرد ضد كل المخاطر الاجتماعية ويقدم الخدمات نفسها للجميع على أساس الحاجة وليس على أساس الدخل. وباعتباره يمول من الضرائب فهو يسير من قبل الدولة. ويكرس هذا النموذج التضامن الوطني.

- النموذج الليبرالي المتداول في الولايات المتحدة الأمريكية والذي يقوم على حماية المسنين (65 سنة فما فوق) والفقراء من قبل الدولة. وللأجراء إمكانية اللجوء إلى صناديق التأمين في حين يبقى جزء هام من السكان من دون تغطية.

وتتخذ أغلب منظومات الحماية الاجتماعية السائدة اليوم مزيجاً من هذه النماذج وفق خصوصيات الدول وتوجهاتها واختياراتها للنمط المجتمعي. واعتباراً لذلك فإنه من الصعب إجراء المقارنات بخصوص تمويل الحماية الاجتماعية، خاصة وأن مفهوم الحماية الاجتماعية يمتد من نظرة ضيقة تتطابق مع مفهوم الضمان الاجتماعي إلى نظرة واسعة تشمل مختلف أوجه النفقات الاجتماعية للدولة.

وقد اخترنا أن نقسم مجمل النفقات الاجتماعية كما يأتي:

■ نفقات الضمان الاجتماعي

- التدخلات الاجتماعية للدولة للوقاية من الفقر ومعالجة آثاره، وتقليص البطالة، والمرضى وتقديم الخدمات العلاجية للمعوزين ومحدودي الدخل وفاقدى السند، ورعاية الفئات الضعيفة والمهددة وذات الاحتياجات الخصوصية، ولكن وكذلك لسدّ الفجوة في الضمان الاجتماعي لضعف مظلة التغطية أو تدني منافعها.

ويشكل مجموع هذين الصنفين من النفقات، إذا أضفنا إليه بقية نفقات دعم المواد الأساسية والتربية والتدريب والصحة العمومية، التحويلات الاجتماعية التي تمثل الأداة الرئيسية لإعادة التوزيع ومعالجة الاختلالات وعدم التوازن التي ينتجها اقتصاد السوق.

2) تمويل الحماية الاجتماعية:

يتبين من تقارير ومعطيات منظمة العمل الدولية أنّ:

- معدّل 17.2% من إجمالي الناتج الدولي يخصّص للضمان الاجتماعي. أما إذا أدخل فيه عامل الوزن السكاني فإن هذا المعدل ينحدر إلى 8.4%.

- وتمثل الخدمات الصحية 5.9% من إجمالي الناتج الدولي من دون اعتبار وزن السكان.

- ولكن هذه النسبة العامة تخفي كذلك تفاوتاً كبيراً بين الدول حيث تتراوح بين:

- 19.4% في البلدان ذات الدخل المرتفع

- 8.9% في البلدان ذات الدخل المتوسط

- 3.5% في البلدان ذات الدخل الضعيف.

وهذا لا يعني أن هذه الأخيرة ليست لها المتسع الجبائي والسياسي الكافي لتخصيصه للحماية الاجتماعية، حيث إن بلدان متشابهة في مستويات الدخل لها هامش من الاختيارات والاتجاهات بخصوص الموارد التي يمكن أن تخصصها للحماية الاجتماعية.

- ويبلغ معدل هذه النسبة في بلدان شمال إفريقيا 13% منها 2.5% للنفقات الصحية و ترتفع إلى 13.6% باعتبار وزن السكان.

- وفي بلدان الشرق الأوسط يبلغ هذا المعدل 11.6% منه 2.8% للخدمات الصحية. وينخفض

المعدل إلى 9.8% عند اعتبار العامل السكاني.

- وبينما تمثل الخدمات الصحية جزءاً هاماً من نفقات الضمان الاجتماعي في البلدان ذات الدخل الضعيف، فإن الجرايات تمثل الجزء الأكبر في البلدان الأخرى. ولا تمثل الموارد المخصصة لفرعي البطالة والمنافع العائلية نصيباً ذا وزن إلا في البلدان ذات الدخل المرتفع.

- ويبرز التقرير العالمي حول الضمان الاجتماعي 2014-2015 أن المتوسط العالمي لنسبة النفقات العمومية للتغطية الاجتماعية والصحية من الناتج الإجمالي قد شهد نسقاً تصاعدياً خلال الأربعة وعشرين سنة الأخيرة، بيد أنه عرف تراجعاً طفيفاً بين 2009 و-2010 و2011. وذلك بالتأكيد نتيجة للأزمة العالمية.

- فقد تعدت هذه النسبة من 5.8% سنة 1999 إلى 8.8% سنة 2009 ثم انخفضت إلى 8.6% سنة 2010-2011. ويحق التساؤل في هذا المجال كيف يمكن تفسير هذا التطور الحاصل في وزن نفقات الحماية الاجتماعية من الناتج المحلي الإجمالي في ظل الشعور السائد بأن النفقات الاجتماعية العمومية تشهد تراجعاً بفعل العولمة؟ ويمكن أن نجد التبريرات لهذا التطور من خلال مزيد التعمق في توزيع هذه النفقات بين مختلف المساهمين أي الدولة ومساهمات الضمان الاجتماعي المتأتية من الأفراد والمؤسسات والبحث عن البيانات الإحصائية غير المتوفرة حالياً على المستوى الدولي.

- وقد تراوحت هذه النسبة في البلدان العربية في السنة الأخيرة التي تتوفر بشأنها المعطيات بين 13.21% بمصر و1.12% بلبنان. وتكونت هذه النسبة المتوسط العالمي في 5 دول عربية فقط وهي على التوالي مصر والأردن والعراق والكويت وتونس.

(3) دور الدولة

- يكتسي دور الدولة في الحماية الاجتماعية أبعاداً متعددة، فهي قبل كل شيء المسؤولة عن الخيارات والتوجهات ووضع السياسات

والتشريعات وتنفيذها، وهي التي تحدّد مستوى الإنفاق العمومي واتجاهاته وفق هذه الخيارات والسياسات، وهي كذلك المساهم الأبرز في تمويل أنظمة التأمين الاجتماعي باعتبارها أكبر أو من أكبر المشغلين، وهي كذلك الضامنة لاستدامة أنظمة الحماية الاجتماعية والتزاماتها تجاه المنخرطين فيها فضلاً عن دورها الأساسي في الحوكمة والتصرف في احتياطات المنظومة ومدى شفافيته.

- ويتبيّن من البيانات والتحليل الواردة بالتقريرين الأول والثاني لمنظمة العمل الدولية حول الضمان الاجتماعي أن هناك ترابطاً وثيقاً بين مبالغ الموارد المخصصة للضمان الاجتماعي ومستوى الهشاشة في كل بلد (والتي تتمثل في تراكم نسبتي الفقر وعدم الهيكلية). فالبلدان التي تستثمر أكثر في الضمان الاجتماعي هي التي تسجل أدنى نسب الفقر والهشاشة.

وعلاوة على ضعف الموارد المخصصة للضمان الاجتماعي في البلدان ضعيفة الدخل، فإن هيكلية النفقات لا تتطابق أحياناً مع الأولويات الواضحة لهذه البلدان.

ولا يجب أن يستنتج من الترابط الوثيق بين ارتفاع حجم الموارد المخصصة ومستوى دخل البلدان أن الحماية الاجتماعية هي من الكماليات. بل إن البلدان ذات الدخل المحدود والنسب العالية من الفقر والتي تتميز باتساع الاقتصاد غير المهيكل هي في حاجة أكثر إلى الضمان الاجتماعي، حتى وإن كانت لها أولويات أخرى يجب احترامها، خاصة وأن الدراسات تبين جلياً أن الحماية الاجتماعية في هذه البلدان تبقى ذات كلفة معقولة علاوة على ضرورتها باعتبارها عاملاً هاماً من عوامل التنمية.

كما تأكدت الصلة الوثيقة بين حجم مجمل النفقات العمومية ونفقات الضمان الاجتماعي. وهي تعمل في الاتجاهين: فلتن يعتبر وجود حدّ أدنى من الفضاء الجبائي ضرورياً لتمويل نظم الحماية الاجتماعية و برامجها، فإن توسع الحماية الاجتماعية من شأنه أن يخلق حوافز وفرصاً إضافية لخلق حجم أرفع من الموارد.

ولمختلف البلدان، مهما اختلف حجم مواردها أو حجم نفقاتها العمومية، هامش من الحرية لتحديد أولوياتها واختياراتها وفقاً لرغبة طبقتها الحاكمة ودافعي الضريبة والناخبين (هذا في ظل المجتمعات الديمقراطية طبعاً). فهناك دائماً تكاليف لكل اختيار بين الأولويات وترتيبها، ولكن برمجة النفقات العمومية ينبغي أن يوفق بين متطلبات التمشّي الديمقراطي وما يعكسه من خيارات

مجتمعيّة، من جهة والتحليل الكمية الدقيقة للثمن الاجتماعي لكل خيار من جهة أخرى.

الضمان الاجتماعي اليوم في عديد من الدول أهمية قصوى بالنظر إلى التطورات الديمغرافية وتراجع نسق النمو الاقتصادي والتشغيل. وإذ تتطلب هذه الأنظمة إصلاحات عميقة لتأمين توازنها، فإن التكاليف الاجتماعية والتداعيات السياسية والاقتصادية لكل تأخير في الإصلاحات أو لتنفيذها من دون تحقيق القدر الكافي من الحوار والتشاور والإجماع بين مختلف مكونات المجتمع، لا يمكن أن تكون إلا شديدة الخطورة.

4 الحماية الاجتماعية ومواجهة الأزمات

يتبين من التقريرين الدوليين حول الضمان الاجتماعي، ومن التقرير العالمي حول التشغيل، أنّ توسيع نطاق الحماية الاجتماعية يعتبر مفتاحاً لمعالجة الأزمات وأداة للتنمية الشاملة والدمجة. وقد أبرزت الدراسات أن البلدان التي استثمرت أكثر في الشغل ذي الجودة منذ سنة 2000 هي التي سجلت أعلى نسب التقدّم في مستويات العيش (بقياس معدل نسبة نمو الدخل الفردي السنوي).

وقد أبرزت الأزمة المالية والاقتصادية الأخيرة أهميّة الحماية الاجتماعية كحق إنساني وكضرورة اجتماعية، تمكّن في الحين ذاته من تخفيف وطأة الصدمات على الفئات الضعيفة والمحافظة، إلى حد ما، على النشاط الاقتصادي. فبالإضافة إلى توفير دخل تعويضي لفاقدي الشغل وحمايتهم من الفقر، فإن الخدمات الاجتماعية لها تأثير اقتصادي هام بما تتيحه من استقرار للطلب الداخلي. وخلافاً لما قد يتبادر للذهن، فإن أنظمة منح البطالة وبرامج المساعدات الاجتماعية والأشغال العمومية، إذا ما أحسن تصورها وتنفيذها، يمكن أن تقي بفعالية من البطالة طويلة الأمد، وتسهم في تقليص مدد فترات الانكماش الاقتصادي.

كما يتضح أن وجود أنظمة تغطية قائمة قبل الأزمات يسهل نجاح برامج المعالجة ويتيح اتخاذ الإجراءات المناسبة في الإبان.

ويشير التقرير العالمي حول الضمان الاجتماعي لسنة 2014 أن الحماية الاجتماعية لعبت في المرحلة الأولى للأزمة (2008 - 2009)، دوراً قوياً في معالجة الأزمة بفضل التدابير المجابهة للتقلبات الدورية التي تم اتخاذها. فقد لجأت 48 دولة ذات دخل مرتفع أو متوسط إلى الإعلان عن إجراءات تحفيزية جبائية بلغ حجمها 2400 مليار دولار خصص ربعها إلى تدابير حماية اجتماعية.

• الحماية الاجتماعية والسياسة الضريبية: مهما كان النموذج الحمائي الذي تختاره البلدان والمتأسس على المساهمات أو غيره، فإنه لا مناص من اللجوء إلى تمويل الدولة وما يمكن أن توفره من موارد واعتمادات لا بوصفها كمشغل فحسب ولكن كمتدخل أساسي في تنفيذ السياسات الاجتماعية التي ترسمها. وهو ما يطرح مسألة السعي إلى مزيد من النهوض بقدرتها على إيجاد مصادر ومكامن جديدة للمداخيل العمومية لا سيما من خلال تحقيق مستويات أعلى من العدالة والفعالية الجبائية وتحسين الأداء الجبائي ومقاومة التهرب الضريبي وتفضيل نفقات الحماية الاجتماعية على عدد من أوجه النفقات العمومية الأخرى ذات الصبغة الكمالية أو العسكرية أو غيرها.

• وتتبوأ مسألة الحوكمة والشفافية في مجال الجباية والتصرف في أنظمة التغطية الاجتماعية أهمية بالغة في نجاعتها وقدرتها على تحقيق أهدافها القصوى تجاه الفئات المستهدفة باعتبارها صاحبة الحق. لذلك لا بد من وضع المزيد من الآليات والتدابير التي من شأنها أن تضمن التصويب العادل للخدمات الاجتماعية وتجنب التوظيف السياسي لها وتشريك الأطراف الاجتماعية (لا سيما عبر الحوار الاجتماعي الحقيقي والمهيكلي) وكذلك الفئات المستهدفة في رسم السياسات وتنفيذها ومتابعتها ومراقبتها تدعيماً لمبدأ الترابط في الحقوق وإرساء الديمقراطية الاجتماعية.

• والدولة بوصفها مسؤولة وملزمة بضمان أنظمة الضمان الاجتماعي، فهي مطالبة بمتابعة تطور التوازنات المالية لمنظومة التغطية الاجتماعية، وإجراء الاستشارات الواسعة بشأن مستقبل آليات الحماية الاجتماعية، وتشريك الجميع في تحديد الخيارات المستقبلية، وتقاسم الأعباء والتضحيات بعدالة بين الفئات والأجيال، ومن دون إغفال حق الأجيال اللاحقة في الحماية والتغطية. وتكتسي مسألة توازنات أنظمة

ويقدم التقرير جملة من العناصر التي من شأنها أن تمكن من توفير مساحة جبائية أوسع لإرساء أراضيات الحماية الاجتماعية :

- إعادة توجيه المصاريف العمومية نحو النفقات والاستثمارات ذات الجدوى الاجتماعية العالية والحد من التبذير ومقاومة الفساد.
- الترفيع في المداخل الجبائية من خلال إيجاد موارد إضافية من خلال ضرائب على العمليات المالية ومجابهة التهرب الجبائي من دون الترفيع في الضرائب على القيمة المضافة التي تحد من المقدرة الشرائية للطبقات الضعيفة.
- توسيع المساهمات في أنظمة الضمان الاجتماعي والتي يمكن أن تتزامن مع تدابير تهدف إلى تطوير القطاع المهيكّل.
- الاقتراض أو إعادة هيكلة الدين العمومي.
- التقليل من التدفقات المالية غير المشروعة والتي يمثل حجمها أكثر من 10 مرات حجم المساعدة العمومية الدولية.
- توسيع المساعدات الدولية والترفيع في التحويلات، علماً أن المساعدات الدولية قد شهدت تراجعاً في قيمتها الحقيقية بـ 2% سنة 2012.
- الولوج إلى الاحتياطات الجبائية واحتياطات التبادل الدولي والصناديق السيادية.
- اعتماد إطار اقتصادي كئي أكثر ملاءمة وتفادي تأثيرات السياسات قصيرة المدى على الحماية الاجتماعية.

وعلى مستوى البلدان العربية وبعد فترة بناء الدولة الوطنية على نماذج الدولة الاجتماعية الراحية التي تقوم على التدخل وإعادة التوزيع، شهدت هذه البلدان بداية من أواسط الثمانينات، تراجعاً تدريجياً في الدور الاقتصادي والاجتماعي للدولة. فمع تقلص نسب النمو الاقتصادي وانخفاض أسعار النفط وبداية التحولات الديمغرافية، ولو بتفاوت بين البلدان، دخلت المنطقة

أما في المرحلة الثانية للأزمة (إلى حدود 2010)، فقد اتجهت الدول إلى التحكم في المالية العمومية وفي الجبائية رغم الحاجيات الملحة لدعم الفئات الضعيفة. ووفقاً لتقديرات صندوق النقد الدولي، فإن نسبة النفقات العمومية من الناتج المحلي الإجمالي ستشهد تقلصاً ملحوظاً في 122 دولة من بينها 82 بلداً نامياً.

كما تجدر الإشارة إلى أن العديد من البلدان النامية، اتخذت إجراءات تقتضي التقليل من دعم المواد الأساسية أو النفطية أو رفعه، والتخفيض في الأجور أو تجميدها وترشيد نفقات الحماية الاجتماعية ومزيد تصويبها أو تضيق مداها.

ويبرز التقرير أن أعباء الإصلاحات الهيكلية في البلدان المتقدمة، قد تمّ تحميلها على عاتق السكان الذين يعانون العمل الهش والدخل الضعيف لمدة تفوق 5 سنوات، وهو ما أثر على الاستهلاك الداخلي وخفّض من الطلب وقلّص من نسق معالجة الأزمة، وأدّى بالتالي إلى تهرؤ النمط الاجتماعي الأوروبي نتيجة الإصلاحات قصيرة المدى.

وفي المقابل، فإن عدداً من البلدان ذات الدخل المتوسط، هي بصدد توسيع أنظمتها للحماية الاجتماعية، بما يدعم استراتيجية النمو القائم على الطلب الداخلي على غرار الصين والبرازيل. كما أن عدداً من البلدان ذات الدخل الضعيف، وسّعت من نطاق الحماية الاجتماعية من خلال شبكات الأمان الاجتماعي المؤقتة بمنافع ذات مستوى منخفض. وفي عديد من البلدان يجري النقاش والمباحثات حول إرساء أراضيات الحماية الاجتماعية تكون عنصراً من عناصر منظومات الحماية الاجتماعية الشاملة.

وتتمثل أبرز التدابير المتخذة من قبل الدول لمجابهة الأزمة وفقاً لما جاء في التقرير استناداً إلى معطيات صندوق النقد الدولي والبنك الدولي في:

- ✓ رفع الدعم أو تقليصه: 100 بلد
- ✓ تخفيض الأسعار أو تسقيفها: 98 بلداً
- ✓ الترفيع في معايير الاستهلاك: 94 بلداً
- ✓ إصلاح الجرايات: 86 بلداً
- ✓ ترشيد وتصويب المساعدات الاجتماعية: 80 بلداً
- ✓ إصلاح الأنظمة الصحية: 37 بلداً.

14. نطاق التغطية بمختلف فروع الضمان الاجتماعي ومستوياتها ونوعيتها

سنخصص هذا الجزء من الورقة إلى تقديم أبرز المؤشرات الواردة في التقريرين الأول والثاني حول الضمان الاجتماعي 2011-2012 و 2014-2015 اللذين أصدرتهما منظمة العمل الدولية. وقد أكد التقرير الثاني الذي صدر يوم 3 جوان - حزيران 2014 تحت عنوان: «بناء إعادة الانطلاق الاقتصادي والتنمية الشاملة والعدالة الاجتماعية» على أن سياسات الحماية الاجتماعية تلعب دوراً أساسياً في تكريس الحق في الضمان الاجتماعي للجميع والتخفيف من البطالة ومن عدم المساواة. كما أنها تسند التنمية الدامجة باعتبارها تنمي رأس المال البشري وترفع من الإنتاجية وتدعم الطلب الداخلي وتسهل التغييرات الهيكلية لاقتصاديات البلدان.

ولئن يقرّ الجميع بضرورة الحماية الاجتماعية فإن الحق الإنساني في الضمان الاجتماعي يبقى غير ملبى للأغلبية الواسعة من سكان المعمورة، إذ لا ينتفع بتغطية اجتماعية شاملة سوى 27% من مجمل سكان العالم، في حين يبقى 73% بتغطية جزئية أو منعدمة تماماً. وهو ما يمثل عائقاً هاماً أمام التنمية الاجتماعية والاقتصادية.

فانعدام التغطية الاجتماعية أو ضعفها يقترنان دوماً باستقرار الفقر في مستويات عالية، وبعدم الأمان الاقتصادي، وبارتفاع نسب عدم المساواة، ومحدودية الاستثمار في العنصر البشري وفي تنمية قدراته فضلاً عن ضعف الطلب الداخلي في فترات الانكماش وببطء النمو.

ورغم التوجه العام نحو توسيع نطاق الحماية الاجتماعية خاصة في البلدان ذات الدخل المتوسط، فإن فعالية أنظمة الضمان الاجتماعي تعتبر في خطر في العديد من البلدان بفعل الإجراءات والتدابير المتخذة في مجال التحكم في المالية العمومية.

وتتمثل أبرز النتائج والاستنتاجات التي تم التوصل إليها في ما يأتي:

1) شمولية التغطية:

- لئن لا يوجد أي بلد في العالم بدون أي صيغة من صيغ التغطية الاجتماعية، فإن ثلث البلدان فقط (و 27% من سكان المعمورة) تتوفر على أنظمة حماية اجتماعية موسعة تشمل كل الفروع المحددة بالاتفاقية عدد 102، في حين يبقى 73% بتغطية جزئية أو منعدمة تماماً.

في مرحلة إعادة الهيكلة بفعل الضغوط التي أصبحت مسلطة على الميزانيات العمومية، بما دفعها إلى مراجعة سياساتها في مجال التنمية الاجتماعية حيث أضحت غير قادرة على مواصلة تمويل منظومات واسعة وسخية. وللإبقاء على وظيفة اجتماعية هامة وجدت نفسها أمام معادلة صعبة للتوفيق بين مقتضيات الانتقال إلى منطوق السوق مع لزوم المحافظة على خدمات التربية والصحة والتدريب والسكن باعتبارها من مقومات النهوض برأس المال البشري من جهة، ومعالجة الضغوطات الناجمة عن تحرير الاقتصاد وارتفاع نسب البطالة واتساع دائرة الفقر من جهة أخرى. وهو ما هيأها لاندلاع الثورات بعد أن تداخلت فيها هذه المخاطر الاجتماعية مع غياب كلي للديمقراطية والعدالة والحوكمة الرشيدة.

وتشهد المنطقة العربية في السنوات الأخيرة، بالإضافة إلى تواصل الاحتلال الصهيوني لفلسطين وحصار قطاع غزة وشن حرب مدمرة عليه، حروب داخلية طاحنة ومناخ سياسي وأمني متقلب أثر على تواصل النمو الاقتصادي والرقي الاجتماعي في العديد من البلدان التي شهدت تراجعاً في مؤشرات التنمية الاقتصادية والاجتماعية، بما يجعل من الحماية الاجتماعية في الحين ذاته ضرورة حياتية ومطلباً شعبياً ملحاً، ولكن قد يعسر تطويرها في ظل التحديات الأمنية والضغوطات الاقتصادية المسلطة على هذه البلدان.

وقد جاء في تقرير المدير العام لمنظمة العمل العربية للدورة 39 للمؤتمر العربي في ماي أيار 2012 «إننا مقتنعون بأن تطوير الحماية الاجتماعية لا تحكمه موازنات اقتصادية أو ترابط بين الإنفاق على هذه النظم، ولكنها تتعلق أكثر بالمشروع المجتمعي هل هو يطمح إلى قدر أفضل من العدالة أم يقبل بقدر كبير من التفاوت في الدخل والحماية ليمثل ذلك لدى البعض حافزاً للإنتاج».

ويبقى الأمل يحدونا لكي تعمل الحكومات المنبثقة عن الثورات العربية على تكريس الخيارات الاجتماعية بتدعيم نظم وبرامج الحماية الاجتماعية وتخصيص الموارد الضرورية لذلك من خلال التوظيف الأمثل للموارد العمومية وتعزيز الشفافية والحوكمة الرشيدة وتوسيع الحوار الاجتماعي والتشاركية في رسم البرامج والخيارات والمتابعة والتقييم وتعميم التجارب الناجحة والممارسات الحسنة في هذا المجال بما يؤمن تعافي اقتصادياتنا وبلوغها مستويات أرفع من نسق النمو وإحداث فرص العمل اللائق والخروج من الأزمة الحالية الخائفة.

مستويات النمو الاقتصادي في السنوات الأخيرة. وتواجه البلدان العربية متدنية الدخل أكبر التحديات على مستوى توفير الخدمات الصحية الأساسية. وتسود المخاوف بشأن عدم وصول بعض الفئات إلى بعض الخدمات الصحية الأساسية بسبب ارتفاع الإنفاق الشخصي في هذا الباب. ففي مصر ولبنان والسودان وسوريا واليمن تتم تغطية أكثر من نصف إجمالي الإنفاق على الصحة من الإنفاق الشخصي.

كما يشير التقرير نفسه، في هذا المجال، إلى تزايد الاعتماد على خدمات القطاع الخاص المتاحة عموماً للشرائح غير الفقيرة فقط.

(3) التقاعد وحماية كبار السن:

رغم أن الحق في الدخل الآمن لكبار السن يشمل الحق في جارية ملائمة، فإن 48% من السكان في سن الحصول على جارية لا يتمتعون بذلك. وبالنسبة للعديد ممن ينتفعون بجارية فإنّ مستواها يعتبر غير كافٍ أو ملائم. وهو ما يجبر أعداداً هائلة من المسنين على مواصلة العمل بأجور متدنية وبشروط عمل غير لائقة.

ووفقاً للتشريعات الوطنية القائمة حالياً فإن 42% من السكان المشتغلين بإمكانهم الحصول على جارية عند بلوغهم السن القانونية مستقبلاً، غير أن هذه النسبة هي أقل بكثير، إذا ما نظرنا إلى التغطية الفعلية. واعتباراً لذلك تتأكد الحاجة إلى حماية هذه الفئة من خلال برامج وأنظمة غير مبنية على المساهمات، وهو ما يشير إلى التوسع الهام الذي ستشهده هذه الأنظمة.

وبالنسبة لبلداننا العربية يتراوح سن التقاعد بين 50 سنة في الكويت و65 سنة في ليبيا، غير أن أغلبية الدول العربية حددته بـ 60 سنة علماً بأن 10 بلدان مكنت النساء من التمتع بالتقاعد قبل الرجال بـ 5 سنوات.

وفيما يتعلق بنسبة المساهمين في نظام للتقاعد من مجمل قوة العمل والتي تنبئ بمستوى تغطية كبار السن مستقبلاً عند بلوغهم السن القانونية للإحالة على التقاعد، فقد تراوحت بين 86.6% في الجزائر تليها تونس بـ 79%

■ إذا ما اعتبرنا عدد الأفراد الذين لا ينتمون إلى السكان النشيطين، فإن 20% فقط من سكان العالم الذين هم في سنّ الشغل (بالإضافة إلى أفراد عائلاتهم) يتمتعون بتغطية اجتماعية كاملة ومناسبة.

(2) التغطية الصحية والمرضى:

■ 90% من سكان الدول ذات الدخل الضعيف و39% من مجمل سكان المعمورة لا يتمتعون بأي حق في التغطية الصحية يجعل من السعي إلى تحقيق شمولية التغطية الصحية ضرورة ملحة.

■ اعتباراً لعدم تمتعهم بتغطية صحية ملائمة، فإن بعض النفقات الصحية التي لا مفرّ منها تعني بالنسبة لأعداد كبيرة من البشر كارثة مالية نظراً لعدم قدرتهم على خلاص تكاليفها. ويمثل ذلك عائقاً أمام التمتع بالحق في الصحة وعاملاً من عوامل عدم المساواة والتمييز أمام المرض.

■ وقد أدى ضعف التغطية الصحية إلى ابتلاع المرض لـ 40% من النفقات الصحية العامة في العالم.

■ وتقدر منظمة العمل الدولية أن العالم في حاجة اليوم إلى 10.3 ملايين عون في القطاع الصحي ضروري لتأمين خدمات صحية ذات جودة لكل من هم في حاجة لذلك.

■ وتؤكد هذه البيانات ضرورة تضافر الجهود للعمل باتجاه التغطية الصحية الشاملة في الحين ذاته وبالموازاة مع إرساء آرضيات الحماية الاجتماعية وفقاً لتوصيات الجمعية العامة للأمم المتحدة.

■ بالنسبة للبلدان العربية تمثل النفقات العمومية المخصصة للرعاية الصحية نحو 2.8% من إجمالي الناتج العالمي. وتتراوح هذه النسبة في البلدان العربية التي تتوفر بشأنها البيانات الإحصائية بين 1.13% باليمن و7.07% بالعراق.

■ وإذ بادرت بلدان مجلس التعاون الخليجي، وفقاً للمعطيات والتحليل الواردة بتقرير منظمة العمل الدولية وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي «نظرة جديدة إلى النمو الاقتصادي: نحو مجتمعات عربية منتجة وشاملة»، إلى زيادة حصّة الفرد من الإنفاق الصحي وأنشأت مرافق تلبّي المعايير الدوليّة، فإن البلدان العربية الأخرى لم يواكب الإنفاق الصحي لديها

في أنظمة التقاعد في مستويات عالية ما جعلها تصبح عائقاً أمام التشغيل وتحفز على تحويل العمالة إلى القطاعات غير المنظمة (23% في مصر و36 في بعض البلدان الأخرى).

✓ عدم قابلية نقل حقوق التقاعد بين القطاعات واختلاف المنافع بينها يحولان دون حراك العمال بين القطاعات وبين الوظائف.

✓ يعتبر توسيع التغطية في هذا المجال تحدياً أساسياً يتفاقم مع تسارع التشيخ السكاني حيث يقدر نمو عدد المسنين بمعدل 4.3% حتى سنة 2050 مقابل 1% لباقي السكان.

✓ وينبه التقرير من مغبة تحويل التقاعد إلى القطاع الخاص لا سيما بعدما أثبتته تداعيات الأزمة المالية على صناديق المعاشات الخاصة.

(4) البطالة:

■ بالنسبة لمنح البطالة فإنها تتجه، وفقاً لبيانات التقرير العالمي حول الضمان الاجتماعي لسنة 2014، شيئاً فشيئاً نحو الاقتصار على العاملين في القطاعات المنظمة وفي البلدان ذات الدخل المرتفع.

■ 78 بلداً من جملة 184 بلداً لها نظام قانوني لتغطية البطالة ولكنها لا تغطي سوى أقلية من العاملين.

■ 28% فقط من المشتغلين بإمكانهم، بحكم التشريعات القائمة، الحصول على منافع في صورة تعرّضهم إلى البطالة. وتتراوح هذه النسبة بين 80% في أوروبا و 8% في إفريقيا. وفي العالم العربي لا توجد سوى 3 بلدان تؤمن بشكل من الأشكال ضد مخاطر البطالة هي البحرين والجزائر وتونس (البطالة الفنية) وبنسب تغطية فعلية ضعيفة (على التوالي 9.8% و 8.8% و 3%).

■ كما لا يتمتع فعلياً سوى 12% من العاطلين بمنافع التغطية عند البطالة مع فوارق شاسعة بين المناطق، حيث تتعدى هذه النسبة من 64% في أوروبا الغربية إلى أقل من 3% في إفريقيا.

■ وتجدر الإشارة إلى أن عدداً من البلدان ذات الاقتصاديات الصاعدة قد وضعت مؤخراً أنظمة للتغطية ضد البطالة على غرار البحرين أو الفيتنام

■ و3.9% في قطر ولا شيء في لبنان. علماً أن المتوسط العالمي في هذا الباب يبلغ 41.1%.

■ وفي ما يخص كبار السن المتمتعين حالياً بجرارية، فتتراوح هذه النسبة بين 68.8% بتونس و7.9% في قطر ولا شيء بلبنان مقابل معدل عالمي بـ 51.5%.

■ وفي تقويمه للأوضاع القائمة في البلدان العربية، يقدم تقرير «نظرة جديدة إلى النمو الاقتصادي: نحو مجتمعات عربية منتجة وشاملة»، المشار إليه سابقاً في باب أنظمة التقاعد الاستنتاجات الآتية:

✓ في ضوء الطفرة الديمغرافية في الماضي، كانت البرامج تقدم شروطاً سخية من المنافع والتأمينات أثبتت كلها عدم استدامتها مع الوقت بحكم تزايد نسبة المتقاعدين إلى المشتركين، ونقص الإبلاغ بالأجور، والتهرّب من دفع المساهمات. ففي الجزائر على سبيل المثال تحوّل الفائض إلى عجز بداية من 1994 وكذلك الشأن بتونس أصبحت أنظمة القاعد تسجل عجزاً متصاعداً خاصة في القطاع العمومي.

✓ حددت مستويات معاشات التقاعد في العديد من البلدان بواقع 70 إلى 80% من الرواتب في نهاية الخدمة. وبلغ متوسط اكتساب المنافع 13 عاماً مقابل 18 عاماً في بلدان منظمة التعاون الاقتصادي.

✓ يعتبر سن التقاعد متدنياً بشكل خاص بالنسبة للنساء فضلاً عن إمكانية الحصول على معاشات التقاعد المبكر.

✓ ومن أهم الاستنتاجات يشير التقرير إلى أنّ إدارة الاحتياطات المالية تمت بشكل غير مناسب، حيث تم استخدامها لدعم الأولويات الحكومية. ففي الجزائر مثلاً تم استخدام احتياطي صندوق التقاعد لتمويل سوق العمل وسواها من برامج المساعدات. أما في تونس فقد تم استعمالها في السكن الاجتماعي حتى عام 1992.

✓ وللتصدي إلى العجز تمّ تحديد نسب المساهمات

كأدوات لتأمين الدخل للعاطلين بما يسهل عليهم البحث عن شغل ملائم لمهاراتهم في القطاع المهيكّل.

■ في البلدان التي تتوفر فيها أنظمة تغطية بلغت مرحلة النضج، نسبة عالية من المواطنين تتمتع بتغطية ضد البطالة وبذلك فإن الإعانات الاجتماعية لا تلعب إلا دوراً تكملياً ثانوياً.

■ ويستعرض التقرير التجارب الناجحة في مجال التغطية غير القائمة على المساهمات في بلدان تتسم بأهمية القطاع غير المنظم والتي لم تقم بخفيض نسبة الفقر فحسب، بل مكنت من ردم فجوة ضعف التغطية إلى حد كبير. وتتمثل أبرز عناصر هذه التجارب المحددة الناجحة في أنظمة تحويلات مالية مشروطة أو غير مشروطة تمول من الضرائب على غرار «بولسا فاميليا» في البرازيل و«أوبورتينادوس» في المكسيك والمنافع الاجتماعية في إفريقيا الجنوبية أو الأنظمة الشاملة للتغطية في ناميبيا والنيبال.

حوادث الشغل والأمراض المهنية:

■ رغم تنامي الوعي بأهمية الوقاية من فواجع الشغل، فإن 33.9% فقط من مجموع قوّة العمل في العالم تتمتع بالتغطية الإلزامية ضدّ هذه المخاطر. وتتراوح هذه النسبة في البلدان العربية الأربعة عشر التي تتوفر فيها التشريعات أو المعطيات في هذا المجال بين 97.7% في الكويت و8.6% في موريتانيا.

■ إن أنظمة التغطية ضدّ العجز والإعاقة غير المبنية على المساهمات تقوم بدور أساسي في حماية الأشخاص المعوقين والذين لم يتمكنوا من ولوج سوق الشغل للتمتع بأنظمة الحماية القائمة على المساهمات. غير أن عدد الدول التي وضعت أنظمة من هذا القبيل وأدرجتها في تشريعاتها الوطنية لا يتعدّى 87 بلداً.

(5) الأمومة:

■ وإذ يمثل التخفيض من وفيات الحوامل والأولاد والأطفال دون سن الخامسة أحد الرهانات الكبرى للحماية الاجتماعية بفضل منح الأمومة،

فإن هذه المنح تقتصر على المشتغلين في القطاع المهيكّل. وإن الفوارق في الوصول إلى الخدمات الصحية للأم والطفل تبقى محلّ انشغال سواء بين البلدان ذات مستويات الدخل المختلف أو بين مختلف المناطق داخل البلد نفسه.

■ 35% فقط من النساء في الوسط الريفي في البلدان ذات الدخل الضعيف يتمكّن من النفاذ إلى مصالِح الصحة المهنية مقابل 70% في الوسط الحضري و 90% في البلدان ذات الدخل المرتفع.

■ أقل من 40% من النساء المشتغلات يتمتعن بقوانين إجبارية تخولهن الحصول على منح نقدية عند فترة الولادة. أمّا على أرض الواقع فإن التغطية الفعلية لا تتعدّى في هذا المجال 28%، وهو ما يجبر العديد من النساء العاملات على العودة إلى الشغل مبكراً إثر الوضع.

■ وفي البلدان العربية فإن 20 بلداً تؤمن منح الأمومة بعد الوضع لمدة تتراوح بين 4 أسابيع، في بعض الأنظمة في تونس، إلى 17 أسبوعاً في سوريا وبنسب من الأجر تتراوح بين نصف الأجر والأجر الكامل مروراً بثلاثي الأجر.

وتبيّن هذه المؤشرات الجهد الكبير الذي لا يزال يتطلبه النهوض بأوضاع المرأة سواء على صعيد الخدمات الصحية أو على مختلف الأصعدة الأخرى بالنظر إلى التمييز الذي تلاقه في بيئة العمل واتساع نسبة نشاطها في القطاعات غير المنظمة وضعيفة أو حتى عديمة التغطية، وغيرها من مظاهر الإقصاء والحيث بما يجعلها أكثر عرضة للمخاطر الاجتماعية، ويستوجب تكثيف الجهود لحمايتها وتطوير المقاربات ومزيد من المبادرات الهادفة والمجدية.

(6) حماية الطفولة والأسرة:

■ إن سياسات حماية الطفولة القائمة لا تلبي بما فيه الكفاية من حاجيات الدخل للأطفال والأسر لا سيما في البلدان ذات الدخل المتوسط أو الضعيف. فنحو 18000 طفل يموتون يومياً نتيجة عوامل يمكن تفاديها بفضل حماية اجتماعية ملائمة.

■ كما أن الحماية يمكن أن تقي من خطر عمل

البلدان ويثير بعض الإشكالات من حيث الاستهداف
وبالنظر إلى ارتباطه بالأمن الغذائي.

✓ من الضروري الارتقاء بتصميم برامج المساعدة من
أجل تلافي أخطاء الاستحقاق وأخطاء الإقصاء مع
التنسيق بين مختلف البرامج تفادياً للازدواجية.

✓ بادرت البلدان العربية إلى اعتماد أو توسيع الكثير
من برامج الحماية الاجتماعية منذ سنة 2010، لكن
من دون معالجة أوجه القصور القائمة والمشاكل
البنويّة الموجودة في منظوماتها.

(8) أهمّ الاستنتاجات:

ومما يستخلص من هذه البيانات والتحليل أن غالبية سكان
العالم لا يتاح لها الانتفاع بنظام تغطية اجتماعية ناضج وملائم.
ولتمكين سكان المعمورة من مجابهة تقلبات الوضع الاقتصادي
مستقبلاً وبلوغ أهداف الألفية للتنمية وتحقيق تنمية مستدامة
وعولمة عادلة، فإنه من الضروري إرساء أنظمة تغطية اجتماعية
موسعة في البلدان التي لا تتوفر سوى على نظم جزئية بدائية.
وتتمثل المرحلة الأولى في تأمين دخل أساسي لكل الأشخاص الذين
هم في حاجة لذلك والوصول إلى الخدمات الصحية الأساسية:
بما يعني أرضية عالمية للحماية الاجتماعية. وانطلاقاً من هذه
الأرضية يجدر في مرحلة لاحقة السعي إلى بلوغ مستويات أرقى
من التغطية الاجتماعية ووفقاً لتنمية الاقتصاديات وتوسع الفضاء
الجباي بما يترك متسعاً أكبر لسياسات تحويلات اجتماعية حقيقية
فاعلة وناجعة. وإذ أن الإدارة الرشيدة لمنظومة الحماية الاجتماعية
تعتبر أمراً أساسياً لضمان استدامة الحماية على المدى الطويل،
فإنّ ذلك يستلزم حواراً اجتماعياً فعلياً وثلاثي الأطراف للتوصل إلى
آليات سليمة وعادلة في صياغة السياسات والإصلاحات ويجعلها
أكثر قبولاً وفاعليّة واستدامة.

ومن أهم ما يمكن أن نستخلصه على المستوى العربي هو التباين
الهام في مستويات الحماية الاجتماعية بين دول المنطقة بفعل
اختلاف سياساتها ومساراتها وأوضاعها الخصوصية، ولكن نظم
الحماية فيها تلتقي في مجملها في كونها:

➔ مقصية ومحدودة النطاق غير شاملة لنسبة كبيرة من
السكان.

➔ غير منصفة بالنظر إلى التفاوت في الامتيازات والخدمات
المقدمة.

الأطفال وترفع من إمكانيات عودة العديد منهم
إلى مقاعد الدراسة ومسالك التدريب.

■ إنّ الدول تخصّص، في المعدّل، 0.4% من الناتج
المحلّي الإجمالي لمناخ الطفولة والأسرة (من 2.2%
في أوروبا إلى 0.8% في الشرق الأوسط

■ و0.2% في إفريقيا رغم أن نسبة الأطفال من
السكان هي الأرفع في العالم، أي على التوالي 32.1%
و42%). وفي البلدان العربية، ووفقاً للإحصائيات
المدرجة بالتقرير والتي تخصّص 4 بلدان فحسب،
تبلغ هذه النسبة 0.44% في الجزائر و0.22% في
الأردن و0.15% في تونس و0.01% في اليمن.

■ إن إجراءات التحكم في النفقات العمومية في البلدان
الأوروبية أدّت إلى تنامي الفقر لدى الأطفال في 19
من 28 بلداً من بلدان الاتحاد الأوروبي.

(7) المساعدات الاجتماعية

جاء في تقرير «نظرة جديدة إلى النمو الاقتصادي:
نحو مجتمعات عربية منتجة وشاملة» أنه تم توفير
المساعدات الاجتماعية في الكثير من الدول العربية من
خلال دعم المواد الغذائية والوقود بشكل أساسي، باعتبار
أن الدعم الغذائي يعدّ خط الدفاع الأول ضد الفقر.
غير أن فاعلية هذه البرامج وجدواها كانت محدودة
وتشوبها أوجه قصور عديدة، من أهمّها:

✓ تنامي الكلفة المالية للدعم دفع بلدان المنطقة
إلى التخفيف منه أو استبداله أو إلغائه في فترات
مختلفة منذ التسعينات، مثلما حصل في الجزائر
واليمن والأردن ومصر وتونس والمغرب. لكن
سياسات الإلغاء أو التخفيف لم تقتزن دائماً ببرامج
بديلة للمساعدة، ما عرض شرائح كثيرة للفقر.

✓ تمت إعادة اعتماد أو توسيع الدعم الغذائي بأشكال
مختلفة بعد 2010. ويمكن تحسين تصميم هذا
الدعم وأشكال تطبيقه من خلال التركيز على أنواع
الأغذية التي يستهلكها الفقراء. وقد يساهم ذلك
في زيادة الأجور الاجتماعية والاستهلاك الأسري
للفئات المستهدفة وليس في دخلها الاسمي.

✓ يعتبر دعم المياه من أهم أوجه الدعم في عدد من

مجزأة ومحدودة الفاعلية.

تعاين من التفكك وسوء الحوكمة وعدم الشفافية والفساد في المؤسسات والأجهزة التي تديرها.

تتميز كذلك بعدم الاستدامة بفعل اختلال توازناتها المالية وضعف تمويلها.

ويتجلى ذلك بالخصوص من خلال:

غياب المصادقة على الاتفاقيات الدولية في هذا المجال، حيث لم تصادق على الاتفاقية عدد 102 حول المعايير الدنيا سوى ليبيا وموريتانيا ومؤخراً (في 2014) الأردن. وصادقت ليبيا كذلك على الاتفاقيات 121 و128 و130. أما الاتفاقية عدد 183 بشأن المساواة في المعاملة في الضمان الاجتماعي فقد حظيت بمصادقة 7 دول عربية هي الأردن وسوريا وموريتانيا وتونس والعراق وليبيا ومصر.

تشريعات جزئية لا تتلاءم مع المعايير الدولية في العديد من الأحيان حيث إنّ بلدين عربيين فقط يتوفران على نطاق تغطية شامل (وفق تصنيف منظمة العمل الدولية) يتضمن الفروع الثمانية الرئيسية وهي الجزائر وتونس. بلدان آخران هما مصر والمغرب يصنفان من البلدان ذات النطاق نصف الشامل بـ 7 فروع بينما تصنف بقية البلدان العربية ذات نطاق محدود أو محدود جداً.

أما عن التغطية الفعلية فهي أدنى بكثير. فحتى في صورة وجود أنظمة وتشريعات، فإن فاعليتها محدودة لعدم ملاءمتها خصوصيات الفئات المستهدفة لا من حيث نسب المساهمة أو الشروط والإجراءات وكذلك لصعوبة تطبيق القوانين خاصة بالنظر إلى أهمية القطاع غير المهيكل.

ضعف تغطية المرأة نتيجة ضعف نسبة تواجدها في قوة العمل، وكونها تنشط في الغالب في القطاعات غير المهيكلة، في حين أن نظم الحماية القائمة مرتبطة بالنشاط في القطاع المنظم.

مقاربات تستند في بعض الحالات إلى اعتبارات خيرية وتضامنية وليس إلى مقارنة بالحقوق. ويجدر مزيد دراسة تجارب بعض البلدان في هذا المجال للنظر في مدى فاعلية هذه المقاربات وشموليتها بموضوعية وتجرد من الاعتبارات الإيديولوجية أو

العقائدية. كما يجدر مزيد البحث عن مدى تمويل الحماية الاجتماعية عن طريق القطاع الخاص في البلدان العربية من خلال تدخلات شركات التأمين والتعاونيات لا سيما في مجالات حوادث الشغل والمرض والوفاة.

• غياب استراتيجيات وطنية واضحة المعالم والأهداف لتوسيع التغطية ومعالجة الاختلالات المالية وتوازنات الأنظمة، وكذلك عدم تطوير الاستراتيجية العربية التي وضعتها منظمة العمل العربية في هذا المجال في نطاق العمل العربي المشترك فضلاً عن ضعف استثمار الموارد المتاحة في المنطقة سواء للتنمية الاقتصادية أو لتدعيم منظومة الحماية الاجتماعية.

• غياب حوار اجتماعي فاعل وحقيقي يجمع كل الأطراف والفئات المعنية بما يسهم في شفافية التصرف ومشاركة الجميع في وضع البرامج والسياسات ويضمن قابلية الإصلاحات. وتعتبر تجربة تونس بعد الثورة المتمثلة في إبرام عقد اجتماعي بين الحكومة وطرفي الإنتاج، يتضمن الحماية الاجتماعية كأحد المحاور الأربعة لهذا الحوار الذي ستتم مأسسته بإحداث مجلس أعلى للحوار الاجتماعي سيكون إطاراً ملائماً للتشاور حول إرساء أرضية للحماية الاجتماعية وتوجهات إصلاح أنظمة الضمان الاجتماعي، نمطاً جديداً يمكن النسخ على منواله للارتقاء بمنظومات الحماية الاجتماعية في ربوع الوطن العربي.

وعلاوة على ذلك، فإنه من الضروري تشريك بقية مكونات المجتمع في التشاور والتباحث حول خيارات سياسة الحماية الاجتماعية وتدبيرها وتوجهاتها، باعتبارها من المسائل الجوهرية التي تحدد النمط المجتمعي يحق لكل فئات المجتمع المساهمة في تحديدها وإبداء الرأي بشأنها بما يستجيب لاستحقاقات الثورات العربية وتطلعات الشعوب العربية ومطالبها الملحة في تكريس حقوقها في العدالة الاجتماعية والشغل اللائق والكرامة ومقاومة كل أشكال الإقصاء والتمييز والتي أصبحت تعبر عنها بأكثر جرأة وحادّة.

٧. توصيات المجتمع المدني بخصوص الحماية الاجتماعية

1) بالنسبة للكونفدرالية العالمية للنقابات:

- الحماية الاجتماعية هي حقٌ أساسي يتعين أن يتم النظر إليها بالاستناد إلى المقاربة في الحقوق بما يؤمن نفاذ السكان إلى الخدمات الأساسية والضمانات الاجتماعية. ولا يجب أن تقتصر الحماية الاجتماعية على شبكات الأمان الاجتماعي زمن الأزمات فحسب.
- إن أوضاع الحماية الاجتماعية هي المستويات الدنيا لتأمين الدخل يجب أن يتم تحديدها على المستوى الوطني.
- إن الخدمات الأساسية يجب أن يتم تأمينها بالخصوص من قبل هيكل عمومية قوية وناجعة.
- لا يجب اعتبار الحماية الاجتماعية كوسيلة للنهوض بالاستهلاك والتقليص من التكاليف اللاحقة. وعلاوة على أنها تمثل فعلاً استثماراً من شأنه أن ينهض برأس المال البشري والانتاجية الاقتصادية والاستهلاك الداخلي والنمو الاقتصادي، فإنها تبقى قبل كل شيء حقاً إنسانياً كونياً.
- إن إرساء أوضاع الحماية الاجتماعية القاعدية هو في متناول حتى البلدان الأشد فقراً باعتباره لا يتطلب سوى ما بين 1 و 2% من الناتج الداخلي الخام، وإن التمويل الوطني للحماية الاجتماعية يمكن أن يتم من خلال عدة إجراءات سياسية على غرار:
 - ◀ تحسين استخلاص الأداءات والتقليص من بعض النفقات العمومية غير الضرورية كالسلح
 - ◀ إرساء أنظمة ضريبية تصاعديّة
 - ◀ تحسين جباية المؤسسات بمجابهة التهرب الضريبي ومقاومة الملاذات الضريبية.
- الدولة هي المطالبة بتأمين الحماية الاجتماعية لكل المواطنين.
- السعي إلى تقوية قدرات البلدان الفقيرة وإسنادها ببرامج ملائمة وبإحداث صندوق عالمي للحماية الاجتماعية

- بخصوص الأهداف الجديدة للتنمية يجب أن تتضمن:

- ◀ هدفاً خاصاً بتنفيذ أوضاع الحماية الاجتماعية وفقاً للتوصية 202
- ◀ أهدافاً محددة تتعلق ب:
 - ✓ تأمين الدخل للعاطلين والمرضى والأشخاص المعوقين والحوامل والأطفال والمسنين.
 - ✓ النفاذ إلى الخدمات الصحية
 - ✓ التربية والسكن...

2) توصيات فريق العمل المعني برصد الثغرات في تنفيذ الأهداف الإنمائية للألفية

- يشتمل التقرير الذي صدر مؤخراً عن فرقة العمل المعنية برصد الثغرات في تنفيذ الأهداف الإنمائية للألفية 2013 جملة من التوصيات تتعلق في هذا الخصوص ب:
 - المساعدة الإنمائية الرسمية
 - الدخول إلى الأسواق
 - القدرة على تحمّل الديون
 - الحصول على الأدوية بأسعار معقولة
 - الحصول على التكنولوجيات الجديدة.

غير أنه لم يتضمن توصيات بشأن الحماية الاجتماعية وهو ما يحتم ربط الصلة مع هذه الهياكل واللجان لتدعيم الجهود الرامية إلى تضمين أهداف مدققة وطموحة بشأن توسيع الحماية الاجتماعية وتدعيمها في أجندا التنمية لما بعد 2015 وفي كل المبادرات التنموية على المستويات الدولية والإقليمية والوطنية.

3) توصيات خبراء الأمم المتحدة المستقلين

عند مناقشتهم الخطوط العريضة لمجموعة أهداف جديدة للتنمية العالمية لما بعد 2015، أكد خبراء الأمم المتحدة المستقلون في تقريرهم إلى الدول الأعضاء، أن «ارتفاع نسب عدم المساواة قوّضت بشدّة إنجاز أهداف الألفية» ونتيجة لذلك أوصوا بأن يشمل جدول أعمال ما بعد 2015:

- أهدافاً قائمة بذاتها:

بالقضاء على الفقر.

✓ للقضاء على عدم المساواة

4) توصيات منظمات المجتمع المدني في المنطقة العربية

✓ وأخرى لتوفير الحماية الاجتماعية

صدرت عن الاجتماع التشاوري الإقليمي في بيروت (آذار 2015) جملة من التوصيات نورد البعض منها لاتصالها بصفة مباشرة بموضوع الحماية الاجتماعية:

■ وآلية للمساءلة المزدوجة للبلدان حول التزاماتها على المستوى الوطني والدولي.

■ وهيئات رصد مستقلة مع المجتمع المدني ونظام دولي لمراقبة التقدم في الانجاز مماثل لنظام الاستعراض الدوري الشامل لمجلس حقوق الإنسان في الأمم المتحدة.

• يجب أن يستند إطار التنمية لما بعد 2015 على نهج شامل من التنمية يأخذ بالاعتبار الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والبيئية.

• ينبغي أن يتحوّل النقاش من التركيز على مجرد أهداف وغايات إلى تحليل القضايا الرئيسية ووسائل التنفيذ.

• يجب أن تكون مكافحة عدم المساواة المزمّنة داخل البلدان وفي ما بينها أولوية في جدول الأعمال من خلال تعزيز النظم الاقتصادية المبنية على إعادة التوزيع العادل.

• ينبغي أن يكون الهدف الرئيسي الإنصاف والعدل بدلاً من الحدّ من الفقر.

• الحفاظ على التماسك الاجتماعي من خلال وصفات سياسية واضحة بما في ذلك آليات تنفيذ

وبعد ستة عشر شهراً من المداولات والنقاشات، صادق فريق العمل المفتوح حول أهداف التنمية المستدامة لما بعد 2015 على 17 هدفاً سيتم عرضها على الجمعية العامة للأمم المتحدة خلال شهر سبتمبر- أيلول المقبل، وهي الخطوة قبل الأخيرة للشروع في المفاوضات بشأنها ليتم اعتمادها في سبتمبر - أيلول 2015 لتعوض أهداف الألفية للتنمية. وتعتبر حقوق العمالة من أبرز الأهداف التي اقترحها فريق العمل في إطار الجمع بين العمل اللائق والنمو العادل والدماج (inclusive) لا سيما في ما يتعلق بشروط السلامة وظروف العمل ووضع وتنفيذ برامج وتدابير وطنية ملائمة للحماية الاجتماعية الشاملة تتضمن أرضيات الحماية الاجتماعيّة، وفق التوصية 202، ضمن الأهداف المتصلة

الإطار ٧ :	
مؤشرات التنفيذ والمتابعة	الأهداف
إحداث الصندوق وفقاً لمقترح المقرر الخاص حول الفقر المدقع وحقوق الإنسان	هدف عام: إحداث صندوق عالمي للحماية الاجتماعية
<ul style="list-style-type: none">المصادقة على الاتفاقية 102 وتطبيقهاإرساء أرضية الحماية الاجتماعية وفقاً للتوصية 202نسبة نفقات الحماية الاجتماعية من الناتج.	تنفيذ الإطار القانوني للحماية الاجتماعية
<ul style="list-style-type: none">نسبة الأطفال ومجموع السكان الذين يصلون إلى خدمات الصحة والتربية والخدمات الأساسية.نسبة الأطفال المنتفعين بمساعدات نقدية أو عينية	ضمان أمن الدخل والخدمات الاجتماعية الأساسية للأطفال
<ul style="list-style-type: none">نسبة الرجال والنساء بدون شغل نتيجة البطالة أو المرض أو الأمومة أو الإعاقة المتحصلين على مساعدة.المنتفعون بمساعدة نقدية (نسبة الأسر الفقيرة)	ضمان أمن الدخل لطالبي الشغل، والمرضى، والأمهات والأشخاص المعوقين.
<ul style="list-style-type: none">نسبة السكان الذين تفوق أعمارهم 65 سنة المتمتعين بجزائية تقاعد.	ضمان أمن الدخل للمسنين

- العدالة الانتقالية.
- يجب وضع التزام واضح ومتمين لضمان مصادر تمويل التنمية.
- **المراجع**
- التقرير العالمي للأجور 2013/2012 « الأجور والنمو العادل» - منظمة العمل الدولية، جنيف 2013.
- التقرير العربي للأهداف الإنمائية للألفية: مواجهة التحديات ونظرة لما بعد 2015 - جامعة الدول العربية - الإسكوا - مجموعة الأمم المتحدة الإنمائية للدول العربية - 2013.
- الحماية الاجتماعية سبيلاً للعدالة الاجتماعية - تقرير المدير العام لمكتب العمل العربي للدورة 39 لمؤتمر العمل العربي - أبريل - نيسان 2012.
- الحق في التعليم الحق في العمل - تقرير 2012 - شبكة المنظمات العربية غير الحكومية للتنمية.
- العمل اللائق تحديات استراتيجية ماثلة في الأفق - مؤتمر العمل الدولي، الدورة السابعة والتسعون 2008 - التقرير الأول (جيم) - مكتب العمل الدولي.
- العوامة والحماية الاجتماعية في المنطقة العربية - الدكتور حسن حمود - الإسكوا - ديسمبر 2004.
- بناء أرضية الحماية الاجتماعية في أفريقيا: متابعة إعلان ياوندي الثلاثي - منظمة العمل الدولية - جوهانسبرغ، جنوب أفريقيا، أكتوبر 2011 - الوثيقة: AFRM.12/P.9.
- تقرير الأهداف الإنمائية للألفية - 2013 - الأمم المتحدة.
- تقرير فرقة العمل المعنية برصد الثغرات في تنفيذ الأهداف الإنمائية للألفية، - إدارة شؤون الإعلام بالأمم المتحدة، وإدارة الشؤون الاقتصادية والاجتماعية بالأمم المتحدة، وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي - أيلول/سبتمبر 2013 - DPI/2588
- توصيات منظمات المجتمع المدني في الاجتماع التشاوري الإقليمي حول خطة ما بعد 2015، بيروت، آذار 2013.
- دليل الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية - د. حاتم قطران - المعهد العربي لحقوق الإنسان - 2004.
- دستور الجمهورية التونسية - 1959 - المطبعة الرسمية.
- دستور الجمهورية التونسية - جانفي - كانون الثاني 2014 - المجلس الوطني التأسيسي.
- دستور جمهورية مصر العربيّة - 2014
- دستور المملكة المغربية - 2011.
- نحو عقد اجتماعي جديد: إعلان مبادئ أساسية من منظمات المجتمع المدني في المنطقة العربية. القاهرة 29-30 ماي - أيار 2011.
- نظرة جديدة إلى النمو الاقتصادي: نحو مجتمعات عربية منتجة وشاملة - منظمة العمل العربية وبرنامج الأمم المتحدة للتنمية - 2013.
- Construire un socle de protection sociale avec le Pacte mondial pour l'emploi - Séminaire International "Justice sociale et la lutte contre l'exclusion dans un contexte de transition démocratique" Tunis, Tunisie, 21-22 septembre 2011.
- Etat des lieux de la protection sociale dans les pays de la Méditerranée méridionale et orientale - Mme Blandine DESTREMAU - Conférence euro-méditerranéenne « Sécurité sociale: facteur de cohésion sociale » - Limassol (Chypre) mai 2004.
- Extension de la sécurité sociale et responsabilité sociale des entreprises multinationales: étude exploratoire - Lou Tessier et Helmut Schwarzer - OIT - Première édition 2013.
- Green Economy and Decent Jobs : A new paradigm for employment, social inclusion and poverty eradication in a Sustainable Planet - High level dialogue

of poverty and other development issues.
United Nations A/64/133

- Les transferts sociaux et leurs effets redistributifs dans l'UE – Eric MARLIER, Marc Cohen-Solal et Isabelle TERRAZ – DREES – Eurostat.
- Le système tunisien de protection sociale: émergence du principe de solidarité et défis de dysfonctionnement – Nouri MZID - 6e Conférence internationale d'analyse et de recherche en sécurité sociale - AISS - Luxembourg, 29.9.-1.10.2010.
- L'Etat face aux débordements du social au Maghreb. CATUSSE, DESTREMAU et VERDIER (IREMAM KARTHALA 2010).
- Les transferts sociaux en Europe in « Etudes et résultats » DREES n°5 – février 1999.
- Pauvreté et transferts sociaux en Europe – Marc COHEN-SOLAL et Christian LOISY – DREES Ministère de l'emploi et de la solidarité – France – juillet 2001.
- Prélèvements obligatoires, transferts sociaux et réduction des inégalités – Conseil Général du Plan – France – Octobre 1999.
- Promoting Pro-Poor Growth : Social Protection (2009), OECD, Paris.
- Protection sociale dans le Programme between leaders of the labour movement, the UN High Level Panel on Global Sustainability and leaders from other social movements – avril 2011.
- La nondiscrimination dans l'exercice des droits économiques, sociaux et culturels - CES - COMITÉ DES DROITS ÉCONOMIQUES, SOCIAUX ET CULTURELS - Quarante-deuxième session - Genève, 422 mai 2009 - E/C.12/GC/20
- La politique sociale en Tunisie de 1881 à nos jours – Abdelmagid Guelmami – L'Harmattan 1996.
- La protection sociale en Allemagne, vue d'ensemble – Ministère fédéral du Travail et des affaires sociales RFA.
- La sécurité sociale des travailleurs migrants de la méditerranée - Abdessatar MOUELHI – Conférence euro-méditerranéenne « Sécurité sociale: facteur de cohésion sociale » - Limassol (Chypre) mai 2004.
- La stratégie de l'OIT « La sécurité sociale pour tous : Mettre en place des socles de protection sociale et des systèmes complets de sécurité sociale » – OIT -Première édition 2012.
- Legal empowerment of the poor and eradication of poverty - Report of the Secretary-General - Sixty-fourth session Item 58 of the preliminary list* Eradication

de développement de l'après 2015 -
Confédération syndicale internationale
- Note d'information - décembre 2012.

- Protection sociale et contraintes économiques - Karine MICHELET in « Droit social » n°3 - mars 2011.
- Rapport sur le travail dans le monde 2013 « Restaurer le tissu économique et social » OIT 2013.
- Transition démocratique et croissance économique : Quelles leçons pour les pays du printemps arabe ? - Salah AHMED et Naoufel LIOUANE.
- World of work report 2014: Developing with jobs - ILO - Geneva - may 2014.
- World Social Security Report 2010/11 : Providing coverage in times of crisis and beyond - ILO - Geneva.
- World Social protection report 2014-2015 : Building recovery, inclusive development and social justice - ILO - Geneva - June 2014.

مقدمة

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

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، لملائمتها وفعاليتها. من دون

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 أتى بشكل صريح ومقصود.

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 العالم¹

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 الجنسانية، 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

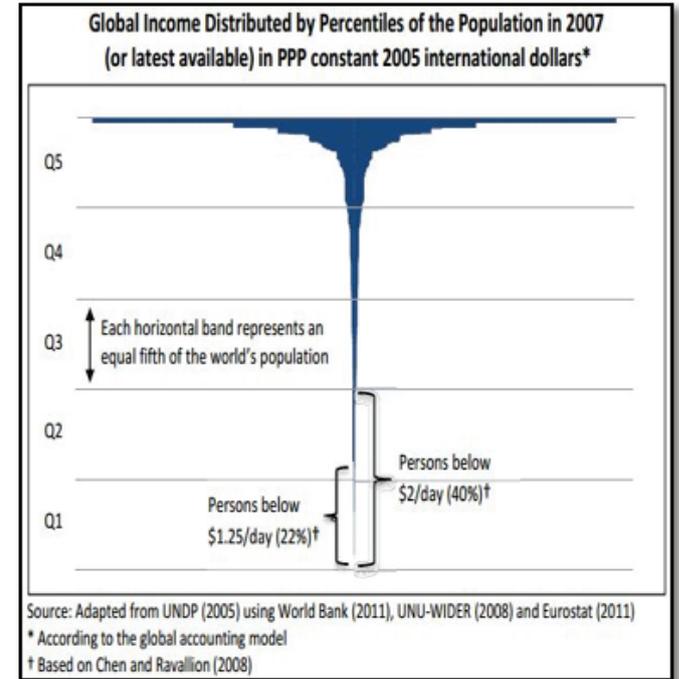
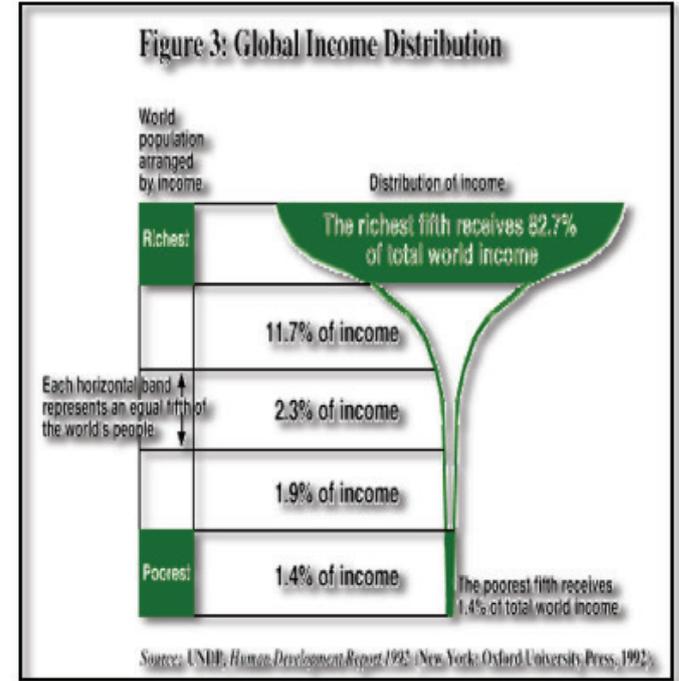
هذا المصطلح موفق في اعتقادي، خصوصاً أنه استخدم بالتزامن مع استخدام مصطلح التنمية الاقتصادية التضمينية، بصفتها التعبيرين الاصطلاحيين عن المكونين الاجتماعي والاقتصادي للتنمية (إلى جانب المكونات الأخرى: الاستدامة البيئية، والمستوى السياسي، والمستوى الثقافي).

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؟

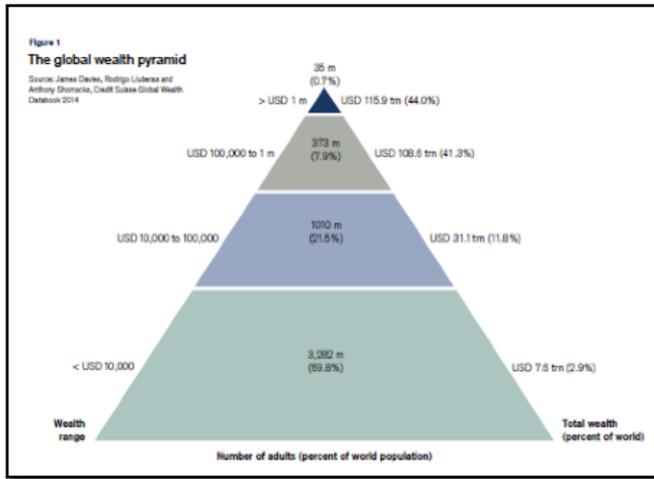
منذ صدور تقرير التنمية البشرية لعام 2002 وعلى غلافه الرسم الشهير لتوزيع الدخل العالمي على شرائح السكان (خمس فئات من 20%)، لم يحصل تغيير حقيقي في التوزيع، لا بل إن التفاوت زاد في العالم، وتدهور التوزيع قليلاً مع احتفاظه بشكله الذي يشبه «كأس الشمبانيا».



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

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

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 أيضاً 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.

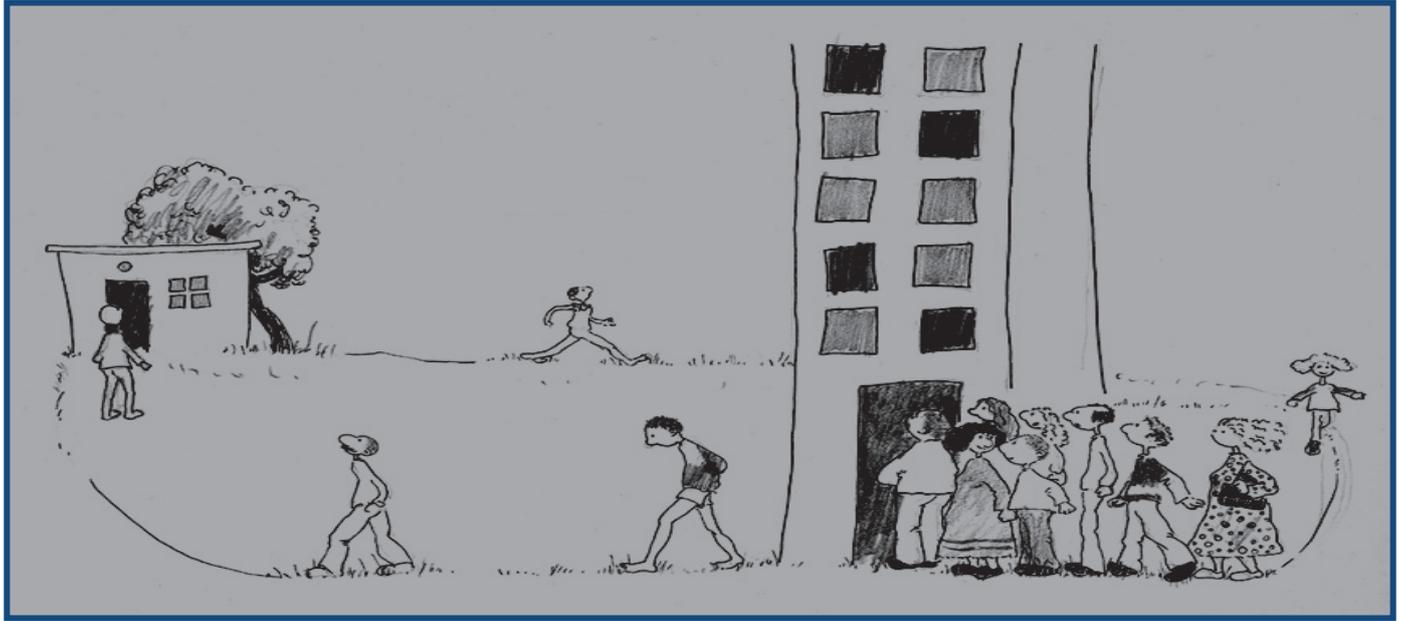


رسم حسان زهر الدين

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

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 مستقراً ودائماً، 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 بصفتها حقوقاً، لا تتأثر بالتغيرات السياسية والمؤسسية وبالصددمات والمشروطة من أي نوع.
- ✓ إنها تقوم على مبدأ التغطية الشاملة، لا

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 المناطقية على المستوى اللامركزي (المغرب). كما أن البلدان التي لديها وفرة مالية، تملك عموماً نظام دعم للأشخاص ذوي الإعاقة، وللمسنين، والنساء ربات الاسر، 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

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

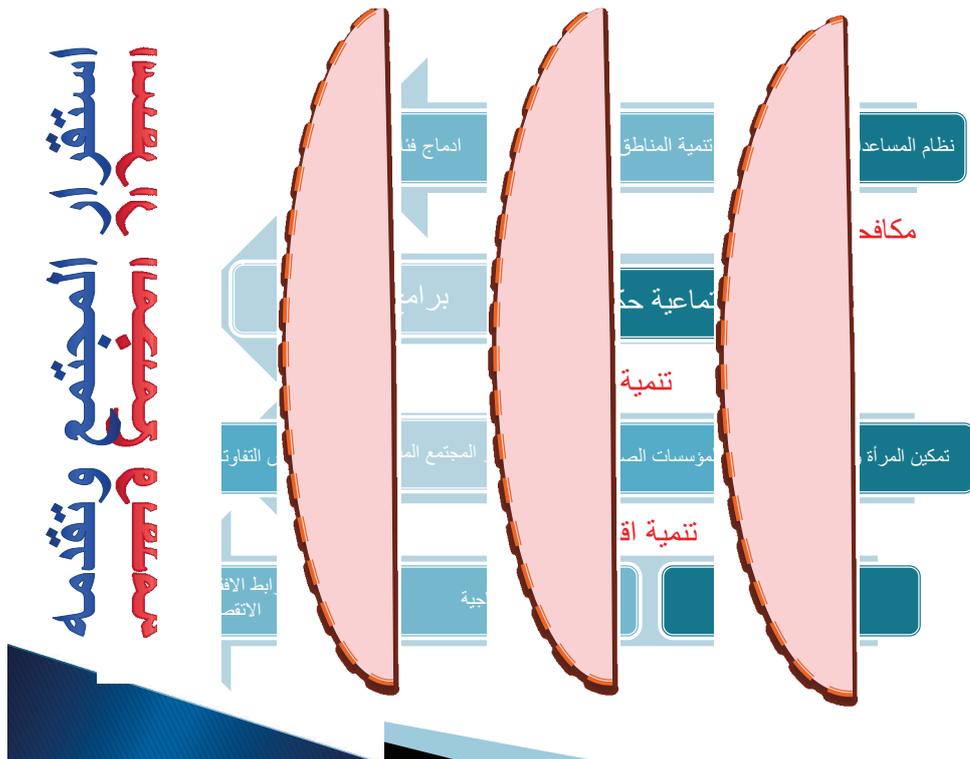
لسنوات، ولا بد من التنبه لمسألة حقوق الناس هنا (بما في ذلك اللاجئين والنازحون) ولوضع آليات أكثر فعالية واستدامة. منظور الحق يبقى صالحاً، وكذلك التعامل مع الأوضاع من خلال حزمة متكاملة من السياسات والتدخلات: والاقتراح المنطقي هنا، عالمياً واقليمياً ووطنياً، هو لم لا تكون هناك حزمة أرضية حماية اجتماعية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

اعداد: د. محمد سعيد السعدي

استاذ باحث في الاقتصاد السياسي

المقدمة

يقوم صندوق النقد الدولي بدور مؤثر في رسم السياسات الاقتصادية والاجتماعية للبلدان الأعضاء، وغالباً ما تكون لتوصياته وتوجيهاته آثار مباشرة على الواقع المعيشي للسكان خاصة الفئات الاجتماعية محدودة الدخل والفقيرة. وإذا كان دور هذا الصندوق قد تراجع خلال العشرية الأولى من الألفية الثالثة، فإنه ما فتئ يسترجع تأثيره وهيمنته على الصعيد العالمي، مستغلاً الظروف الطارئة التي نجمت عن دخول الرأسمالية المعوملة في أزمة بنيوية عميقة لا زالت ترخي بظلالها على العالم بأسره إلى يومنا هذا. ولعل الجديد في العودة القوية لصندوق النقد الدولي، هو تدخله المباشر في معالجة أزمة منطقة اليورو، عبر فرض تبني سياسات تقشفية صارمة أضرت كثيراً بشعوب المنطقة، من دون أن تقود إلى تحسن محسوس في المؤشرات الاقتصادية، كمعدل النمو وعجز الموازنة العامة ومستوى الدين العمومي. وما لبث المجال الجغرافي لهذا التدخل يتسع مع اشتداد تأثير الأزمة الاقتصادية العالمية، خاصة في بلدان الجنوب. هكذا أصبح صندوق النقد الدولي يؤثر بقوة في رسم السياسات الاقتصادية والاجتماعية في عدد من البلدان العربية، حيث يبرز بشكل جلي طابعها التقشفي مع ما يصاحبه من تداعيات سلبية على المسألة الاجتماعية بصفة عامة والحماية الاجتماعية ودعم المواد الأساسية بصفة خاصة.

سنخصص القسم الأول من هذه الورقة لمناقشة نقدية للأدوار التي يقوم بها صندوق النقد الدولي، مع التركيز على تدخلاته في المنطقة العربية. في حين سنتطرق في القسم الثاني، إلى السياسات التقشفية التي يفرضها الصندوق على الدول العربية وتداعياتها السلبية على النمو الاقتصادي والمسألة الاجتماعية بصفة عامة. أما القسم الثالث فسنعالج من خلاله تأثير السياسات التقشفية، مسلطين الضوء على إشكالية دعم المواد الأساسية. وسنحاول في هذا الصدد إبراز مكامن الضعف في الحلول التي يقترحها صندوق النقد الدولي لهذه الإشكالية.

القسم الأول، أدوار صندوق النقد الدولي وتأثيره على الوضع الاقتصادي والاجتماعي في المنطقة العربية

1 - تطور الأدوار المنوطة بصندوق النقد الدولي

من أجل فهم سليم لقدرة تأثير صندوق النقد الدولي في رسم السياسات العامة للدول الأعضاء، يتعين أولاً التذكير بالمهام المنوطة به، وكيف تطورت عبر الزمن، لتجعل منه فاعلاً رئيسياً في هذا المجال حيث يفرض إرادة المساهمين الرئيسيين في رأسماله على هذه الدول، خاصة تلك التي ترغب في الاقتراض منه، ثم سنتطرق ثانياً إلى تدخلات الصندوق في المنطقة العربية.

1.1 عند إنشائه سنة 1944، أنيطت بصندوق النقد الدولي مهمة تنظيم الشروط المالية الملائمة للتوظيف الناجح للاقتصاد العالمي، شروط متصلة بتنظيم معدلات تبادل العملات بين الدول، وقد جاء في المادة الأولى من اتفاقية «بريتن وودز» أن أهداف الصندوق هي كالتالي:

أ - تعزيز التعاون الدولي في مجال النقد من خلال مؤسسة دائمة توفر آلية التشاور والتعاون بصد المسائل النقدية الدولية.

ب - تيسير توسع التجارة العالمية ومهوها المتوازن للمساعدة على تحقيق مستويات عالية من العمالة والدخل ومن تنمية الموارد الإنتاجية لكل الأعضاء كأهداف أولى للسياسة الاقتصادية.

ج - تعزيز استقرار التبادل النقدي والمحافظة على ترتيبات تبادل نظامية بين الأعضاء، وتجنب تخفيض قيمة العملات الناجم عن التبادل التنافسي.

د - المساعدة على إقامة نظام مدفوعات متعدد الاطراف فيما يتعلق بصفقات جارية بين الأعضاء، وإزالة القيود على التبادل الخارجي والتي تعوق وتكبح التجارة العالمية.

هـ - منح الدول الأعضاء الثقة بجعل الموارد العامة للصندوق متاحة لها مؤقتاً، في ظل ضمانات وافية من أجل توفير الفرصة لها (الدول) لتصحيح الخلل في ميزان مدفوعاتها من دون اللجوء إلى تدابير محبطة للازدهار الوطني والدولي.

و - تقصير مدة وتخفيف درجة الخلل في ميزان مدفوعات الأعضاء.

يتوفر صندوق النقد الدولي على موارد مالية وآليات للقيام بأدواره المختلفة هكذا واستناداً إلى المادة الرابعة للاتفاقية الخاصة بإحداث الصندوق، يمارس هذا الأخير رقابة مباشرة على السياسات العامة العريضة للحكومات، بما في ذلك السياسات المتعلقة بميزانية الدولة، النظام المالي والائتماني ومعدلات التبادل، السياسات المالية للحكومات المتعلقة بتنظيم ومراقبة البنوك والمؤسسات المالية الأخرى، إضافة إلى ذلك ينظر الصندوق إلى السياسات البنوية التي تؤثر على الأداء الاقتصادي الكلي مثل الدخل القومي، الاستهلاك القومي الإجمالي، الاستثمار والاعتماد المالي. ويصدر الصندوق إثر ذلك توصياته في هذا المجال.

كما يعمل على فرض شروط معينة على الدول الأعضاء الراغبة في الحصول على القروض التي يمنحها، لمواجهة خلل في ميزان المدفوعات وسعر العملة الوطنية. وعادة ما تتضمن هذه الشروط ضرورة تبني هذه الدول سياسات تقنع صندوق النقد الدولي بأن من شأنها توفير القدرة على سداد القرض خلال مدة أقصاها خمس سنوات. كما يملك صندوق النقد الدولي قنوات أخرى للتأثير في السياسات العمومية، وذلك من خلال «النصائح» التي يقدمها لصناع القرار على المستويين الدولي والوطني.

2.1 ابتداء من السبعينات أدت التعثرات العميقة التي عرفها الاقتصاد العالمي، كالتخلي النهائي عن أسس نظام بريتون وودز (معيار تبادل الذهب ونظام تعادل العملات) وتعويضه بنظام قائم على مبدأ تعويم العملات وتحرير حركة رؤوس الأموال من الرقابة التي كانت مفروضة عليها من طرف الدول للأمم، والارتفاع الكبير لأسعار البترول، وتفاقم أزمة المديونية في العديد من بلدان العالم الثالث، إلى «إعادة ولادة» الصندوق كمؤسسة فوق قومية مهيمنة تعمل على أسس مختلفة وأكثر قوة وتأثيراً. فمن جهة، سيتحول صندوق النقد الدولي من أداة لتلبية حاجة الدول الأوروبية والأمريكية الشمالية لمواجهة المشاكل الناجمة عن معدلات تبادل العملات (أي سعر عملة معينة مقارنة بأسعار العملات الأخرى) وموازن المدفوعات إلى «دركي» يعمل بشكل وثيق مع البنك الدولي

على إحداث تحول عميق في الهياكل الاقتصادية والاجتماعية لبلدان العالم الثالث للتكيف مع متطلبات الاقتصاد العالمي، خاصة تلك التي سقطت في فخ المديونية. لأجل هذا، سيشتد الصندوق من شروطه ورقابته على هذه الدول، حيث أصدر «دليل الشروط» الجديد سنة 1979 يحدد سلطاته بشكل أكثر دقة وصرامة، فأصبحت الاستفادة من قروض الصندوق مرهونة بتطبيق سياساته وبرامجه الهيكلية بعيدة المدى. من جهة ثانية، تجدر الإشارة إلى التحول الجذري الذي حدث على الفلسفة الاقتصادية التي توطر توصياته وتدخلاته، إن على الصعيد الدولي أو القومي. فبعد أن كان يستلهم مبادئه، ولو جزئياً، من النظرية الاقتصادية الكينيزية التي فرضت ضبط آليات السوق عبر تدخل مؤسسات فوق قومية كصندوق النقد، أصبح من أشد المتحمسين للنظرية النيوليبرالية التي تقدس حرية الأسواق وأولوية المبادرة الخاصة وضرورة تراجع الدولة عن التدخل في الاقتصاد بعد صعود اليمين المحافظ إلى الحكم في كل من بريطانيا والولايات المتحدة الأمريكية. وروج صندوق النقد الدولي بمعية البنك الدولي لهذا النموذج الاقتصادي ابتداء من الثمانينات في مختلف دول الجنوب، تحت ما اصطلح على تسميته بـ(توافق واشنطن) المبني على ثلاث ركائز: تحرير أو لبرلة الاقتصاد، الخصخصة، التقشف في المالية العمومية». غير أن تطبيق صفات صندوق النقد لمتحقق النتائج الموعودة، حيث لم تسجل بلدان الجنوب مكاسب تذكر، إن على مستوى معدل النمو، أو بنسبة الاستثمار، وخلق منصب شغل لائق.

بل أكثر من هذا، إن توصيات صندوق النقد الدولي لبلدان شرق آسيا بضرورة تحرير الأسواق المالية للاستفادة من الرساميل الخارجية، ساهم بشكل مباشر وجلي في حدوث الأزمة المالية الآسيوية لسنة 1979.

الأدهى من هذا هو التكلفة الاجتماعية الباهظة التي تحملتها شعوب العالم الثالث جراء تطبيق برامج التكيف الهيكلي. فإعطاء الأولوية لتحقيق التوازنات المالية (تقليص عجز الموازنة، الحد من التضخم والتحكم في ميزان المدفوعات)، أدى إلى خفض الإنفاق العمومي وتقليص الميزانيات المخصصة للقطاعات الاجتماعية، ما نجم عنه تدهور محسوس في الخدمات العمومية. كما ترتب عن رفع الدعم جزئياً أو كلياً عن المواد الأساسية وتحرير الأسعار ورفع تكلفة ولوج الخدمات العمومية، بالإضافة إلى تجميد الأجور وتخفيض قيمة العملة، ما نجم عنه انخفاض مهم في القدرة الشرائية للفئات المتوسطة والفقيرة. في مثل هذه الظروف، لم يكن مستغرباً أن

تندلع الاحتجاجات الاجتماعية والانتفاضات الشعبية المنددة بالمؤسسات الدولية والحكومات في مختلف بلدان الجنوب، مخافة سقوط الآلاف من الضحايا.

2- تدخل صندوق النقد الدولي في المنطقة العربية

يكتسي تدخل المؤسسات المالية الدولية، خاصة صندوق النقد الدولي، في المنطقة العربية طابعاً خاصاً باعتبار تشابك ما هو اقتصادي مع ما هو استراتيجي وسياسي. تدل الدراسات التجريبية على أن منح القروض والإعانات، يخضع لمحددات اقتصادية، كتدهور المؤشرات الماكرو-اقتصادية، وتفاقم اختلالات ميزان المدفوعات، ونفاد الاحتياطي من العملة الصعبة خلال الثمانينات. كلها عوامل دفعت بلداناً عربية عديدة، خاصة مصر والأردن والمغرب وتونس والجزائر، إلى أن تتأثر كثيراً بالمصالح السياسية (درجة القرب والصداقة من الدول الغربية، الموقف من الصراع العربي الإسرائيلي) والاستراتيجية (تزويد الغرب بالبترول، مشاكل الهجرة والإرهاب) للدول المانحة والتي تتحكم في عملية صنع القرار داخل المؤسسات المالية الدولية، حيث تهيمن مجموعة الدول السبع، خاصة الولايات المتحدة الأمريكية. وكما بين ذلك هاريغان في مقالته المذكورة أعلاه، يتأثر تلقي بلد عربي ما برنامجاً من صندوق النقد الدولي بعوامل اقتصادية وسياسية، وخصوصاً هذا الأخير. فقد تبين أن توقيع معاهدة سلام مع إسرائيل وتحسين أوضاع «الديمقراطية» يزيد من احتمال التوصل إلى اتفاق مع صندوق النقد الدولي. فالحاجة الاقتصادية وحدها لا تفسر حقاً توقيت قروض صندوق النقد الدولي، مع ذلك فإن التحرر السياسي، الذي غالباً ما يشهد أن النظم الحاكمة القائمة تواجه تحدياً من المعارضة الإسلامية، يبدو أن له تأثيراً على النحو الذي تظهره أهمية متغيرات الديمقراطية والانتخابات، وبالمثل فإن تغييراً في السياسة الخارجية، مثل توقيع معاهدة سلام مع إسرائيل، هو متنبئ جيد بقروض صندوق النقد الدولي.

باستثناء هذه الخاصة، تتقاسم الدول العربية المدينة نفس السمات التي طبعت بلدان العالم الثالث في تعاملها مع صندوق النقد الدولي والبنك الدولي حيث خضعت للمشروطية المتمثلة في تطبيق «توافق واشنطن»، فتم التحرير التدريجي للتجارة الخارجية ولبرلة الاقتصاد وتخفيض سعر العملة الوطنية، وانطلق مسلسل الخصخصة وتحرير الأسعار، وأعطيت الأولوية لتقليص عجز الموازنة العامة عبر خفض الإنفاق العمومي والزيادة في الضرائب غير المباشرة، وتم تجميد الأجور والتوظيف في القطاع العام.

لقد كانت لتطبيق وصفات صندوق النقد الدولي آثار سلبية على تنشيط الاقتصاد والدفع بعجلة الاستثمار وخلق وظائف، هذا عكس ما تم التبشير به، فعلى سبيل المثال لا الحصر، توضح الإسكوا في مسحها السنوي للتطورات الاقتصادية والاجتماعية في المنطقة، أن ارتفاع البطالة في المنطقة هو نتيجة متراكمة لانكماش دوري دام طيلة عقدين. فمذ أوائل ثمانينات القرن العشرين حتى عام 2004، كان أداء اقتصادات منطقة الإسكوا أقل كثيراً من الإمكانيات التي تحتفظها. فبينما كان نصيب الفرد من الناتج المحلي الإجمالي الحقيقي ينمو بمعدل سنوي مقبول خلال السبعينات (4.33 في المئة)، انخفض بمعدل سنوي قدره 3.43 في المئة خلال الثمانينات، ثم عاد ليُسجل معدل نمو منخفضاً جداً لم يتجاوز 0.34 في المئة خلال التسعينات. وقد ارتبط الارتفاع المزمع في معدل البطالة بانكماش طال أمده في الأنشطة الاقتصادية لتبلغ البطالة معدلاً أعلى منه في أي منطقة أخرى من العالم (إذ يقدر بنحو 16 في المئة).

من جهة أخرى، ارتفعت التكلفة الاجتماعية لبرامج الإصلاح الاقتصادي المزعوم. فبالإضافة إلى تفاقم ظاهرة البطالة التي تتغذى من ولوج أعداد جديدة من السكان النشيطين إلى سوق العمل ولا يجدون فرص عمل بفعل الركود شبه الكامل للاقتصاد، وانكماش القطاع وتزايد حملات التسريح الجماعي جراء إغلاق الوحدات الإنتاجية أو تراجع نشاطها، اتسعت مظاهر الهشاشة والفقر، وعرف القطاع غير الرسمي توسعاً ملحوظاً منذ الثمانينات. وإذا كانت نسبة الفقر قليلة حسب المعايير الدولية في المنطقة العربية، فإن إجمالي الفقر، الذي يعرف بأنه نصيب السكان في ظل خط الفقر الوطني، هو أعلى من الأدنى مستويات الفقر المترتبة على استخدام خط الفقر الدولي المعادل لدولارين في اليوم. وهكذا فإن الفقر في البلدان العربية ظاهرة أكثر بروزاً وجلاءً مما يفترض. كما عانت القطاعات الاجتماعية، خاصة التعليم والصحة..من الضغط على الإنفاق العمومي. ويبقى رفع الدعم عن المواد الأساسية أو تقليصه من الأسباب المباشرة لتدهور القدرة الشرائية لفئات واسعة من المواطنين وانتشار الفقر والهشاشة. وقد نجم عن تردي الأوضاع هذا، تصاعد مد الغضب الشعبي في الشارع العربي، واندلاع انتفاضات الجوع في العديد من البلدان العربية، نذكر منها مصر وتونس والمغرب والأردن. ولم تنفع شبكات الحماية الاجتماعية لتلافي الآثار السلبية لبرامج التصحيح الهيكلي في الحد من الأضرار التي يتكبدها الفقراء، وهذا يعود لعدة عوامل من بينها قلة الإمكانيات المالية المرصودة لها وتعدد البرامج وضعف القدرات التدبيرية.

بقيت الإشارة إلى أن مظاهر الإقصاء الاجتماعي قد تفاقت خلال

عافيتها وتنافسياتها. كما أن سياسات التقشف هذه، من شأنها أن تمكّن القطاع الخاص من استرجاع ثقته بالمنح الاقتصادي. فتخفيض الدولة نفقاتها، يعتبر مؤشراً على تخليها عن مزاحمة القطاع الخاص، فيما يحتاج إليه من قروض، على اعتبار أن الدولة اعتادت اللجوء إلى السوق النقدية والمالية لتمويل سياستها المالية التوسعية. من جهة أخرى، يعتبر تقلص المديونية العمومية مؤشراً على انخفاض في الضغط الضريبي على المدى المتوسط، ما يشجع المستهلكين والمنتجين على حد سواء على الزيادة في الاستهلاك والاستثمار، كما يؤثر إيجاباً على الدورة الاقتصادية وعلى تأمين وظائف.

إن تفاعل صندوق النقد الدولي بالتفاعل الإيجابي للأسواق مع السياسات التقشفية لا يصمد أمام التحليل الرصين. فمن جهة، ليس مؤكداً أن جميع الفئات الاجتماعية ستسترجع قدرتها على الاستهلاك والاستثمار، ذلك أن العبء الأكبر لخفض الإنفاق العام والضغط على الأجور، ستحملة الفئات المتوسطة والفقيرة ذات المنحى الاستهلاكي المرتفع، والتي تعتمد كثيراً على الخدمات العمومية. من جهة ثانية، من الصعب تصور المستهلك العادي وكأنه يتصرف بعقلانية تجاه تقلص النفقات العمومية، ذلك أن المواطن المهتد بفقدان عمله ومصدر عيشه، ستراجع ثقته في اقتصاد بلده، وسيتردد أكثر قبل أن يستهلك خوفاً من الاليقين تجاه المستقبل. من جهة ثالثة، سوف يؤدي اعتماد سياسات تقشفية بشكل متزامن بين اقتصادات مرتبطة ببعضها البعض، إلى درجة كبيرة كما هو الحال بالنسبة لمنطقة اليورو، إلى إبطال مفعول هذه السياسات على النمو بفعل تراجع الطلب لدى الشركاء الآخرين.

ب - آثار السياسات التقشفية على الاقتصاد والمجتمع في منطقة اليورو

هناك عدة قواسم مشتركة تجعل المقارنة بين الأوضاع في منطقة اليورو والمنطقة العربية جديرة بالدراسة والتحليل. فالمديونية العمومية والعجز المالي عرفا ارتفاعاً مهماً خلال السنين الأخيرة، ما نجم عنه مشاكل اقتصادية كبيرة. كما أدت الاختلالات الماكرو-اقتصادية إلى عودة قوية لصندوق النقد الدولي إلى المنطقتين المذكورتين، خاصة منطقة اليورو التي كان قد غادرها منذ ثلاثين سنة. كما أن دول المنطقتين أصبحت ساحة مفتوحة ومجالاً واسعاً لتطبيق السياسات التقشفية التي ينادي بها الصندوق. ويهمنا كثيراً الوقوف في هذا الصد

الثمانينات والتسعينات، كما أن ثمة دلائل توحى بأن اللامساواة في الثروة قد ازدادت سوءاً بنسبة تزيد عما أصاب الدخل من الترددي.

القسم الثاني، تأثير السياسات التقشفية الراهنة لصندوق النقد الدولي على المسألة الاجتماعية في المنطقة العربية.

لقد تعامل صندوق النقد الدولي مع تداعيات أزمة الرأسمالية المعولمة بكثير من التذبذب في المواقف. فبعد أن شجع الدول الأعضاء على اعتماد سياسات مالية ونقدية ذات طابع كينزي واضح لإنعاش الدورة الاقتصادية خلال سنتي 2009/2010 غيرت مقاربتة بشكل جذري فيما بعد، فأصبح يلحّ على ضرورة إعطاء الأولوية لمواجهة إشكالية المديونية العمومية وعجز الموازنة العامة اللذين تفاقما جراء تدخل الحكومات لإنقاذ اقتصاداتها من الركود. إن ما يهمننا في هذا القسم هو تبيان الأثر السلبي الواضح للإجراءات التقشفية التي فرضها صندوق النقد الدولي على المنطقة العربية، خاصة بعد اندلاع ما يسمى الربيع العربي، على المسألة الاجتماعية عامة والحماية الاجتماعية خاصة، على أن نخصص القسم الأخير من هذه الورقة لمناقشة الآثار على دعم المواد الأساسية.

السياسات التقشفية كحل للاختلالات الماكرو-اقتصادية حسب صندوق النقد الدولي

بعد أوروبا، فتح صندوق النقد الدولي جبهة جديدة في العالم العربي، مستغلاً ترددي الأوضاع الاقتصادية في البلدان التي حدثت فيها ثورات نتيجة غياب الاستقرار السياسي وتفاقم تداعيات أزمة الرأسمالية المعولمة، خاصة في منطقة اليورو على المنطقة العربية.

أ - تصور صندوق النقد الدولي لمواجهة الاختلالات الماكرو-اقتصادية

نظرية التقشف ونواقصها (كروكمان باتنابك، أورتز توسان)

يعتبر صندوق النقد الدولي تفاقم العجز المالي وعجز ميزان المدفوعات، سببين مباشرين لاتساع المديونية. ومن شأن تركيز جهود السلطات العمومية على محاربة هذه الاختلالات عبر سياسات تقشفية حازمة مثل خفض الإنفاق العمومي والضغط على الأجور والأسعار، أن يساعد اقتصادات الدول التي تعاني من الاختلالات الماكرو - اقتصادية أن تستعيد

الأطفال والمسنين داخل الأسرة.

بقي أن نشير إلى أن التقشف طال كذلك الميزانيات المخصصة للصحة عبر إجراءات للحد من التكاليف في المراكز الصحية العمومية وتكثيف أثمان الأدوية لتقترب من مستوى الأدوية الجنيسة وكذا تحميل المواطن جزءاً أكبر من مصاريف التطبيب والعلاج.

أما بالنسبة لأنظمة التقاعد، فقد عرفت تغييراً كبيراً من خلال رفع اشتراكات المجاورين، والزيادة في مدة الاشتراكات للاستفادة من التقاعد، وتأجيل سن الذهاب إلى التقاعد، وكذلك تخفيض قيمة المنح المقدمة للمتقاعدين. كما يلاحظ أن اعتماد «مرونة سوق الشغل» أدى إلى مراجعة الحد الأدنى للأجور، والتخلي النسبي عن تطبيق السلم المتحرك للأجور والأسعار، وإقرار لامركزية المفاوضات الجماعية، ما يضعف القدرة التفاوضية للمجاورين (وقع هذا في اليونان والبرتغال وإيطاليا وإسبانيا). مع العلم أن تسريح العمال الذي أصبح أكثر سهولة لم تصاحبه إجراءات لحماية من فقدوا عملهم من السقوط في فخ الفقر والهشاشة.

إن الآثار المدمرة للأزمة الاجتماعية الناجمة عن السياسات التقشفية المفروضة على دول منطقة اليورو باتت واضحة للعيان، فالبطالة بلغت نسباً غير مسبوقة في هذه المنطقة، خاصة وسط الشباب والعاطلين عن العمل لمدة طويلة (على سبيل المثال لا الحصر ارتفع معدل البطالة ثلاث مرات تقريباً بكل من إسبانيا واليونان حيث انتقل من 8,3 بالمئة سنة 2007 إلى 24 بالمئة سنة 2012).

كما تفاقمت ظاهرة «العمال الفقراء» جراء الزيادة في الأسعار وانخفاض القيمة الحقيقية للأجور (حدث هذا في المملكة المتحدة والبرتغال وإيطاليا وإسبانيا وإيرلندا واليونان). ويمكن القول بصفة عامة أن معدل الفقر قد ازداد في دول الاتحاد الأوروبي حيث ارتفع 5 بالمئة في النمسا خلال سنة 2011 و 4,7 في بلجيكا و 8,6 بالمئة في اليونان و 6,5 بالمئة في إيطاليا و 11,7 بالمئة في إسبانيا و 5,2 بالمئة في السويد .

كما تعمقت الفوارق الاجتماعية والطبقية، ما أصبح يهدد انسجام وتماسك المجتمع، حيث تضاعفت الثقة بين المواطنين وارتفعت الجريمة وتراجعت نسب النجاح المدرسي.

عند تأثير هذه السياسات على الحماية الاجتماعية. من جهة أخرى، من المنتظر أن تنعكس السياسات المالية والنقدية التقشفية في منطقة اليورو سلباً على العديد من الاقتصادات العربية التابعة لدول الاتحاد الأوروبي.

عكس توقعات صندوق النقد الدولي، لم ينتج عن السياسات التقشفية التي طبقتها دول منطقة اليورو، خاصة تلك التي تعرضت للتحدي من طرف الأسواق المالية بفعل ضخامة ديونها السيادية كاليونان وإيطاليا والبرتغال وإسبانيا وقبرص، تحسن ملموس في مستوى ثقة المتعاملين الاقتصاديين. ذلك ان السياسات التقشفية أدت إلى تراجع مستوى النشاط الاقتصادي وارتفاع معدل البطالة وتدهور القدرة الشرائية للمواطنين. في الوقت نفسه، أدت هذه السياسات إلى أزمة اجتماعية حقيقية سنبرز أولاً القنوات والآليات التي ساعدت على بروزها قبل التطرق إلى أهم مظاهرها.

من اهم الإجراءات التي تم اللجوء إليها لتنزيل السياسات التقشفية في أوروبا تقليص أو حذف الدعم المقدم لمواد كالمحروقات والكهرباء والمواد الغذائية والمدخلات الفلاحية، تجميد أو خفض كتلة الأجور في الإدارات العمومية، الزيادة في الضرائب على المبيعات والضريبة على القيمة المضافة، إصلاح أنظمة التقاعد، عقلنة و/أو تقنين أكبر لشبكات الأمان الاجتماعي، إصلاح منظومة الصحة، إصلاح سوق الشغل من أجل مرونة أكبر في عمليات توظيف وتسريح المجاورين.

ينبغي كذلك إضافة خصخصة المرافق العمومية في دول كاليونان والبرتغال وإسبانيا وإيطاليا (بيع الشركات الوطنية لتوزيع الماء والكهرباء وشركات النقل العمومي وكذا مؤسسات الخدمات الصحية).

كما تم حذف 1.1 مليون منصب شغل في الإدارة بالمملكة المتحدة. أما بالنسبة للأجور فقد تم تقليصها في الإدارة العمومية في كل من إيطاليا وإيرلندا، فيما جُمّد معظمها في المملكة المتحدة. ومن الملاحظ أن ثلاثة على الأقل من الإجراءات التقشفية المذكورة أعلاه تهم مباشرة الحماية الاجتماعية. فبالإضافة إلى حذف أو خفض دعم المواد الأساسية الذي يعتبر آلية للمساعدة الاجتماعية، يلاحظ أن دول منطقة اليورو قلصت بشكل محسوس الميزانيات المخصصة لأنظمة التأمين الاجتماعي (ميزانيات كل من اليونان وليتوانيا والبرتغال 5%، ورومانيا تراجعت بأكثر من 5% سنة 2011)، ما يعني انخفاضاً في القيمة الإسمية للتعويضات العائلية وتعويضات السكن وكذلك منح الإعاقة. ومن المحتمل جداً أن تتأثر النساء أكثر بهذه الإجراءات، بالنظر إلى دورهن في رعاية

ج - آثار السياسات التقشفية على البلدان العربية

- مقارنة صندوق النقد الدولي لبلدان الربيع العربي

ان مقارنة صندوق النقد الدولي النيولبرالية للاقتصادات العربية لم تتغير بعد الربيع العربي، إذ تعتبر المؤسسات المالية الدولية (صندوق النقد الدولي والبنك الدولي) أن الإصلاحات الاقتصادية التي اعتمدها البلدان العربية في السابق كانت صالحة، غير أن تطبيقها على أرض الواقع لم يكن سليماً إذ تأثر سلباً بتراجع مصداقية الدولة وضعف المشاركة الشعبية وغياب المحاسبة وطغيان الرشوة والمحسوبية. ليسود الانطباع بأن هذه الإصلاحات تعمق اللامساواة وتستفيد منها فقط النخبة المرتبطة بالسلطة.

ينطلق تحليل صندوق النقد الدولي، وهو من المهندسين الرئيسيين لـ «شراكة دوفيل»، لأوضاع الاقتصادات العربية لما بعد الربيع العربي، من تأثير العوامل الخارجية والداخلية عليها وحجم التحديات التي تواجهها. فعلى المستوى الخارجي هناك مؤشرات معاكسة تتمثل في بطء النمو العالمي والركود الاقتصادي في منطقة اليورو، إضافة إلى ارتفاع أسعار الغذاء والوقود وانتقال تداعيات الأزمة السورية إلى بلدان الجوار. وتتسم الأوضاع الداخلية بأجواء عدم اليقين وتعثر الإصلاحات السياسية الجارية مع ميل الحكومات لزيادة دعم المواد الأساسية رغم استمرار الاحتياجات الكبيرة للتمويل. لقد أدت هذه العوامل مجتمعة، حسب صندوق النقد الدولي، إلى ضعف في النمو واستمرار معدلات البطالة المرتفعة، بالإضافة إلى اتساع الاختلالات في الأرصدة المالية العامة والحسابات الخارجية، مع نزوب الهوامش الوقائية المتاحة من خلال السياسة الاقتصادية (للمزيد من التفاصيل، انظر مسعود احمد، الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، آفاق الاقتصاد الإقليمي، صندوق النقد الدولي، نوفمبر 2012). للخروج من هذا الوضع، يرى صندوق النقد الدولي ضرورة إعطاء الأولوية للحفاظ على الاستدامة الخارجية والمالية وتقليص المديونية العمومية. لهذا يجب تحريك آليات السياسة المالية العامة والسياسة النقدية لتوفير شروط النمو الشامل لكل قطاعات المجتمع. فمن جهة، ينبغي ضبط الأوضاع المالية العامة وتحسين جودة الاستثمارات العامة مع تعزيز شبكات الأمان الاجتماعي الموجهة للفقراء. ومن جهة ثانية، يجب اعتماد سياسة نقدية تتوخى اليقظة حيال الآثار التضخمية اللاحقة وتعزيز مرونة أسعار الصرف وتوسيع أدوات السياسة في الأجل المتوسط. بالموازاة مع هذا، يجب الاستمرار في الإصلاحات الهيكلية من خلال مراجعة القواعد المنظمة لسوق الشغل وإصلاح نظم التعليم مع العمل

على تنظيم الأعمال والحوكمة (معاملة مؤسسات الأعمال على أساس من الشفافية والمساواة والحد من المعوقات أمام دخول وخروج مجال الأعمال)، وكذلك تحسين الحصول على التمويل. يتضح من هذا العرض لتصور صندوق النقد الدولي، بأنه يعتمد المقاربة نفسها التي قدمناها سابقاً، ومفادها باختصار، أن التحكم في العجز المالي عبر اعتماد سياسة تقشفية كفيل بإرجاع الثقة للقطاع الخاص المعول عليه ليكون قاطرة للنمو الاقتصادي (لقد خصصنا المربع رقم 1 لعرض الالتزامات الرئيسية للحكومات العربية تجاه صندوق النقد الدولي). وبما أنه سبق لنا نقد تصور صندوق النقد الدولي لمواجهة آثار أزمة الرأسمالية المعولمة على اقتصادات الدول، سنخصص ما تبقى من هذا القسم لمناقشة الآثار المحتملة لتوصيات الصندوق التقشفية على الأوضاع الاجتماعية في بعض الدول العربية، بما فيها الحماية الاجتماعية.

«الآثار المحتملة للسياسات التقشفية على المسألة الاجتماعية»

تكشف دراسة الإجراءات التقشفية التي يوصي بها صندوق النقد الدولي في المجال الاجتماعي بالنسبة للمنطقة العربية، تطابقاً شديداً مع ما هو ساري المفعول في دول الاتحاد الأوروبي، وهو ما يبرهن مرة أخرى على دوغمائية هذه المؤسسة وعدم قدرتها على ابتكار حلول وآليات مناسبة للأوضاع المحلية المختلفة من بلد إلى بلد. هكذا نجد أن حزمة الإجراءات التي شرعت دول عربية عديدة في تنفيذها، هي نفسها التي ناقشناها سابقاً في هذه الورقة كما يتضح من الجدول رقم 1. هكذا يلاحظ أن الإجراءات التقشفية الأكثر شيوعاً في العالم العربي تتمثل في التقليل من الدعم المقدم للمواد الأساسية (طبق في تسع دول من أصل عشر التي شملها المسح)، وتخفيض أو تجميد كتلة الأجور في القطاع العام (طبق في سبع دول من أصل عشر)، وكذلك الزيادة في الضرائب على الاستهلاك (طبق في سبع دول من أصل عشر)، كما شمل إصلاح أنظمة التقاعد وإحداث شبكات الأمان الاجتماعي خمس دول من أصل عشر. سنركز في ما تبقى من هذه الفقرة على مناقشة الآثار المرتقبة لتجميد الأجور وتطبيق مرونة الشغل ورفع الضرائب على الاستهلاك، على أن نتطرق بشيء من التفصيل إلى آثار تخفيض الدعم المقدم للمواد الأساسية وإحداث شبكات الأمان الاجتماعي في القسم الأخير من هذه الورقة.

Table1: Adjustment Measures in the Middle East and North Africa 2010-2013

Country	Limiting Subsidies	Wage bill cuts/caps	Increasing consumption taxes	Pension reform	Rationalizing and targeting safety nets	Health reform	Labor reforms
Algeria	X	X			X		
Djibouti	X	X	X				
Egypt	X		X	X	X	X	
Iran	X		X				
Iraq	X						
Jordan	X	X	X	X	X	X	
Lebanon		X	X	X	X	X	
Morocco	X	X		X	X		X
Tunisia	X	X	X	X			
Yemen	X	X	X				
Total	9	7	7	5	5	3	1

Source: Author's analysis of 314 IMF country reports published from January 2010 to February 2013

سيكون لتجميد أو تقليص كتلة الأجور في القطاع العام عواقب سلبية على مستوى التنمية البشرية في العديد من البلدان العربية التي تشكو من نقص كبير في الطاقات البشرية المتوفرة من مدرسين وأطباء وممرضين وعاملين في الحقل الاجتماعي. فعلى سبيل المثال لا الحصر، يحتاج بلد كالمغرب إلى توظيف أزيد من سبعة آلاف طبيب وتسعة آلاف ممرض لتلبية الحاجات الأساسية في القطاع الصحي وتحسين الخدمات المقدمة للسكان خاصة في القرى. كما أن تجميد الأجور وعدم تعديلها لتتماشى ومعدل التضخم، سيضر بالقدرة الشرائية للعاملين في القطاع العام، خاصة في القطاعات الاجتماعية الحيوية، ما سيزيد من ظاهرة الغياب عن العمل وتنامي العمل في القطاع غير الرسمي وتفاقم هجرة العقول والكفاءات إلى الخارج، وسيؤدي كل هذا إلى تراجع ملحوظ في الخدمات العمومية المقدمة، خاصة في الأحياء الشعبية بالمدن وفي القرى.

أما فيما يتعلق بتطبيق مرونة الشغل عبر إجراءات من قبيل تسهيل عمليات التسريح الفردي والجماعي للعمال وتخفيض التعويضات المقدمة لهم وتشجيع العمل بعقود محددة المدة، فمن غير المؤكد أنها سترفع من تنافسية الوحدات الإنتاجية التي ترتبط بعوامل أخرى أكثر تأثيراً كمستوى الإنتاجية وكفاءة التدبير والقدرة على الابتكار، في حين سوف تؤدي إلى مزيد من الهشاشة بالنسبة للعمال وتدني الأجور في ظروف تتميز بانكماش الدورة الاقتصادية.

من جهة أخرى، سيكون لزيادة الضرائب غير المباشرة آثار سلبية على الاستهلاك، إذ سترتفع الأسعار ما سيؤدي إلى تقلص القدرة الشرائية لفئات واسعة من المجتمع، خاصة الفئات الفقيرة التي تخصص جزءاً أكبر من مدخولها لاستهلاك المواد الأساسية، وهذا يعكس الطبيعة غير العادلة للضرائب على الاستهلاك مقارنة مع الضرائب المباشرة على الشركات أو على الدخل أو الثروة.

المربع رقم 1 البرامج التقشفية لبعض البلدان العربية (مقارنة صندوق النقد الدولي)

المغرب «اتفاق وقائي مع صندوق النقد الدولي» (مذكرة برنامجية، المغرب، 5 أبريل 2013، الموقع الإلكتروني للصندوق)

المشكلة «اتفاق عجز الموازنة نتيجة تزايد تكلفة دعم المواد الأساسية وارتفاع فاتورة الأجور

الأولويات»

1 - اتباع مسار تقشفي من أجل إعادة بناء الاحتياطات المالية الوقائية وضمان استمرارية أوضاع المالية العامة على المدى المتوسط، وذلك من خلال إحلال البرامج الاجتماعية الموجهة بدقة محل الدعم المعمم ذي التكلفة المرتفعة وإصلاح نظام التقاعد.

2 - إعادة بناء الاحتياطات الوقائية في الحسابات الخارجية وتعزيز القدرة التنافسية عبر إجراء إصلاحات هيكلية وزيادة مرونة سعر الصرف.

3 - دعم تحقيق نمو أعلى وأكثر شمولاً عبر تعزيز الحوكمة الاقتصادية وتحسين مناخ الأعمال.

4 - المحافظة على الأوضاع النقدية والمالية الكافية، والحفاظ على الاستقرار المالي

مصر: اتفاق تمهيدي من أجل قرض بقيمة 4.8 مليار دولار أمريكي، (حسب بيان صحفي لصندوق النقد الدولي بتاريخ 20 نوفمبر 2012)

– دعم برنامج حكومي يجعل من المالية ركيزته الأساسية من خلال خفض الهدر في الإنفاق عبر إصلاح دعومات الطاقة واستهداف الدعم للفئات المستضعفة ورفع الإيرادات المحلية عن طريق رفع تصاعدية ضريبة الدخل وتوسيع قاعدة الضرائب العامة على الإيرادات. سيساعد خفض العجز المتوقع في تخفيف عبء الدين العام ويحرر التمويل لدعم النفقات الاجتماعية وهو القطاع الخاص.

- تحسين حوكمة القطاع العام

توجيه السياسات النقدية وسعر الصرف نحو خفض التضخم على المدى المتوسط وتعزيز التنافسية

وضمان بيئة عادلة ومنافسة للأعمال

«ملحوظة»: لم تدعن الحكومة المصرية للشروط التقشفية للصندوق واختارت عوض ذلك سياسة إرادوية لتنشيط الدورة الاقتصادية (لمزيد من التفاصيل انظر

July 2013 ، News Daily Egypt new finance minister plans stimulus not austerity (doc)

الأردن: (مذكرة برنامجية، 3 أغسطس 2012، موقع صندوق النقد الدولي)

الأولويات: برنامج للتقشف المالي مقبول اجتماعياً ومدعم باتفاق للاستعداد الائتماني (Stand Buy Agreement) مدته 36 شهراً بقيمة 2 بليون دولار. (1)

التحديات الأساسية:

أ - خفض مواطن الضعف في المالية العمومية عن طريق ضبط أوضاع المالية العامة على المدى القصير والمتوسط وتدعمه إصلاحات في الإنفاق والضرائب مع حماية شرائح السكان ذوي الدخل المنخفض.

ب - إعادة شركة الكهرباء الوطنية إلى مستوى استرداد التكلفة.

ج - القيام بإصلاحات هيكلية لتحسين مناخ الأعمال وتعزيز الشفافية مع النهوض بمستوى المهارات في سوق العمل من أجل نمو مرتفع يشمل الجميع.

الأسر ذات الدخل المحدود من تكاليف الوقود المرتفعة. وعضواً من استهداف محدودي الدخل مباشرة، تميل بعض الحكومات إلى ابقاء أسعار جميع المنتجات البترولية أقل من الأسعار الدولية، بصرف النظر عما إذا كان استخدامها يتم من قبل الفقراء أو الاغنياء. كما يسعى دعم أسعار الطاقة إلى تشجيع الصناعات المحلية لتحفيز الشركات على توفير السلع والخدمات للمستهلكين بأسعار معقولة، والمساعدة في حمايتها من المنافسة الأجنبية وتعزيز قدراتها التنافسية التصديرية وحماية العمالة المحلية. رابعاً، تعمل الحكومات على تيسير الاستهلاك في مواجهة تقلبات أسعار الطاقة من خلال دعم الأسعار المحلية عندما تكون الأسعار في الأسواق الدولية مرتفعة، وزيادة الضرائب عندما تكون الأسعار العالمية منخفضة. كما يحاول التدخل الحكومي تحاشي الضغوط التضخمية التي تولدها الزيادات العالمية في أسعار السلع الرئيسية.

وإذا كان التركيز يقع على الدعم المقدم للطاقة في البلدان العربية نظراً لثقله، إذ بلغ حجمه 237 بليون دولار سنة 2011 أي ما يعادل 8.6% من إجمالي الناتج الداخلي للعالم العربي مقابل 0.7% لدعم المواد الغذائية (2). إن دعم الغذاء لا يقل أهمية، نظراً لدوره الاجتماعي والاقتصادي. فسياسة دعم الغذاء في بلد كمصر لمدة تزيد عن خمسين سنة تشير إلى نوع من الالتزام السياسي والاجتماعي من قبل السلطات العمومية لتوفير السلع الأساسية للمواطنين بأسعار مناسبة، رغم أنها بدأت تميل منذ منتصف الثمانينات إلى الحد من تكلفة برامج دعم السلع الغذائية تحت ضغوط الموازنة والمؤسسات المالية الدولية. وعلى العموم يكون الهدف الأساسي من سياسات دعم الغذاء اقتصادياً واجتماعياً، متمثلاً في الحد من الفقر والعدالة الاجتماعية وإعادة التوزيع. كما يمكن أن يكون الحافز لهذه السياسات هو التعامل مع أزمة أو كارثة طارئة، أو الحصول على الدعم السياسي وتنمية الولاء في إطار نوع من العقد الاجتماعي بين الحاكم والمجتمع.

ب - تصور صندوق النقد الدولي لإصلاح نظام دعم الطاقة في العالم العربي

يركز صندوق النقد الدولي في تحليله لنظام دعم الطاقة في العالم العربي على جوانبه السلبية، وهي كما يلي حسب الصندوق (انظر، دعم أسعار الطاقة في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، منشورات صندوق النقد الدولي، 2013) أولاً، التكلفة المرتفعة للدعم، إذ يقدر الصندوق دعم الطاقة قبل الضريبة، أي الدعم المحسوب على أساس الفرق بين قيمة الاستهلاك بالأسعار

يعتمد صندوق النقد الدولي على مقارنة تختزل الحماية الاجتماعية في جانبها المرتبط بالمساعدة الاجتماعية والإعانات المقدمة للمحتاجين فقط، غاصاً الطرف عن الجوانب الأساسية المرتبطة بالتأمين الاجتماعي كأداة للتخفيف من المخاطر المرتبطة بدورة الحياة كالممرض والبطالة والتقدم في السن والإصابات. ويرجع هذا الاختزال أساساً إلى كون صندوق النقد لا يهتم بالحماية الاجتماعية إلا من خلال تأثيرها على عجز الموازنة العامة، ذلك ان جزءاً أساسياً من المساعدة الاجتماعية يقدم على شكل دعم مباشر للمواد الأساسية تتحملة الموازنة العامة للدولة. وتعتبر المؤسسة المالية الدولية أن هذا الدعم يرهق موازنة الدولة ويعتبر عاملاً رئيسياً لتفاقم العجز المالي للدولة. إن ما يهمنا في هذا القسم الأخير من الورقة هو نقد مقارنة صندوق النقد الدولي للحماية الاجتماعية عبر تبيان محدودية إصلاح نظام دعم المواد الأساسية كما يروج له الصندوق، والوقوف عند آثاره السلبية على الاقتصاد والمجتمع.

1 - تعريف مفهوم الدعم وأدواره الاقتصادية والاجتماعية.

يتم تعريف الدعم بأنه «أي تدابير تبقي الأسعار بالنسبة للمستهلكين أقل من مستوى السوق أو تبقي الأسعار بالنسبة للمنتجين فوق مستوى السوق أو تخفض التكاليف بالنسبة للمستهلكين والمنتجين من خلال منح دعم مباشر أو غير مباشر». ويحتسب حجم الدعم حسب مقارنة «الفجوة التسعيرية»، أي بمقارنة السعر الملاحظ لسلعة أو خدمة ما بسعر معياري أو مرجعي معين. فبالنسبة للطاقة مثلاً، تقدر المنظمات الدولية حجم الدعم المقدم على أساس الفرق بين أسعار الوقود في الأسواق العالمية والأسعار التي تباع بها هذه الأنواع من الوقود محلياً.

يلعب الدعم المقدم للمواد الأساسية عدة ادوار، اجتماعية واقتصادية. يهدف الدعم المقدم لاستعمال الطاقة أولاً إلى توسيع فرص الحصول على هذا المنتج الاستراتيجي والحيوي، وذلك من خلال الحد من تكلفة الوقود المستعمل من طرف الأسر مثلاً للطهي والتدفئة أو للحصول على الكهرباء. كما يستعمل الدعم أيضاً للمساعدة في توسيع البنية التحتية الضرورية مثل شبكات الكهرباء في المناطق الريفية، من خلال الدعم المباشر للمنتجين أو من خلال دعم المستهلكين، والذي يقلل من تكاليف التوصيلات المنزلية الأولية للشبكات. أما العامل الثاني وراء دعم أسعار الطاقة فيكمين في حماية

الاهتمام إلى الجانب التضليلي لاستعمال عبارة «إصلاح دعم الطاقة» في حين يتعلق الأمر في الحقيقة بالإلغاء التدريجي لهذا الدعم مع إحداث شبكات للأمان الاجتماعي تستهدف حماية الفئات الأكثر تضرراً من هذه السياسة.

— تأثير سلبي على النمو والأسعار إن الزيادة في أسعار المواد الأساسية ستؤثر سلباً على الطلب الداخلي والنمو والتشغيل على الأقل على المدى القصير. فعلى سبيل المثال، بينت دراسة حديثة للمندوبية السامية للتخطيط بالمغرب أن الزيادة في أسعار الطاقة التي أقدمت عليها الحكومة المغربية في شهر سبتمبر من هذا العام ستؤثر كالتالي على المؤشرات الماكرو-اقتصادية» سينخفض معدل النمو ب 0.15 بالمائة سنة 2013 و 0.48 بالمائة سنة 2014.

وذلك جراء تراجع الطلب الداخلي، في حين ستسجل أسعار الاستهلاك الداخلي زيادة بنسبة 0.37 بالمائة و 1.1 بالمائة بالنسبة للفترة نفسها. بالمقابل، سيتراجع معدل عجز الموازنة العامة ب 0.18 بالمائة سنة 2013 و 0.58 بالمائة سنة 2014.

— محدودية إحداث شبكات للأمن الاجتماعي «رغم وجود عدة تدابير تخفيفية كدعم الطاقة الموجه واستخدام شبكات الأمان الاجتماعي القائمة وبرامج الأشغال العامة، إلا أن التحويلات النقدية الموجهة تبقى الإجراء الأكثر طموحاً والتدبير التخفيفي المفضل لدى صندوق النقد الدولي. ويقوم هذا الإجراء الذي يلغي أي دعم للطاقة على استعمال الوفورات في الميزانية لتمويل برامج تحويلات نقدية موجهة نحو الفقراء. وقد تكون هذه التحويلات مشروطة بالالتزام الأسر المستفيدة بإرسال أبنائها وبناتها إلى المدرسة، والولوج إلى الخدمات الصحية العمومية. وإذا كانت التحويلات النقدية تتمتع بمزايا عديدة، فإنها لا تخلو من شوائب تحد من فعاليتها في محاربة الفقر. فهي تتطلب تكاليف إدارية وتكاليف خاصة قد تصل إلى 30 بالمائة.

من الموارد المخصصة للبرنامج، كما أنها تطرح مشاكل مرتبطة بتقييم مستويات الدخل وتحديد المستفيدين، ما يؤدي إلى عدم اكتمال التغطية فضلا عن الوصمة الاجتماعية. وتكتسي هذه الحواجز أهمية خاصة في عدد من البلدان العربية، بالنظر إلى ضعف المؤسسات الإدارية وتفشي الفساد والرشوة والمحسوبية. من جهة أخرى، يبين عدد من الدراسات محدودية التحويلات النقدية الموجهة لمعالجة الفقر. فرغم التحسن النسبي المسجل في مجال التمدرس والصحة والتغذية، إلا أن الآثار في ما يخص تراجع الفقر، تبقى ضعيفة على المدى

العالمية وقيمه بالسعر المحلي، في منطقة الشرق الأوسط ككل بما يقارب 22 بالمائة من الإيراد الحكومي. كما تمثل نحو نصف دعم الطاقة العالمي. ثانياً، لا يوفر دعم الطاقة حماية فعالة للقدرة الشرائية للفئات المعوزة، فيما يؤثر سلباً على الموازنة العامة للدول وميزان المدفوعات. ويحدث أيضاً تشوهات في هيكل الأسعار تضر بالاقتصاد وتخصيص الموارد. ورغم أن الأسر تستفيد مباشرة من الأسعار المنخفضة للطاقة المستعملة في الطهي والتدفئة والإنارة والنقل الشخصي، وبشكل غير مباشر من خلال انخفاض تكاليف إنتاج السلع والخدمات الأخرى التي تشكل الطاقة إحدى مدخلاتها، إلا أن الملاحظ أن هناك نوعاً من اللامساواة في الاستفادة من دعم الطاقة، حيث تستحوذ الفئات الميسورة بنسبة أكبر من القيمة الإجمالية للدعم، مقارنة بالفئات المتوسطة والفقيرة. وتحيل دراسة صندوق النقد الدولي، على سبيل المثال لا الحصر، إلى حالة السودان، حيث يستفيد أدنى 20 في المائة من السكان من 3 في المائة فقط من الدعم المقدم لاستهلاك الوقود، فيما يتلقى أغنى 20 في المائة من السكان أكثر من 50 في المائة منه.

ثالثاً، يستنزف الدعم المقدم للطاقة جزءاً مهماً من الإنفاق الحكومي على حساب قطاعات أخرى كالبنيات التحتية والتعليم والصحة. ففي مصر مثلاً، يبلغ مجموع دعم الطاقة ثلاثة أضعاف الإنفاق على التعليم وسبعة أضعاف الإنفاق على الصحة. رابعاً وأخيراً وليس آخراً، ينجم عن دعم الطاقة إفراط في استهلاكها، ما يؤدي إلى تفاقم ظاهرة التلوث والاختناقات المرورية، كما أنه لا يشجع على الاستثمار في كفاءة الطاقة والنقل العمومي والطاقة المتجددة. ورغم وجود عراقيل أمام الإصلاح كالمعارضة من فئات محددة تستفيد من الوضع الراهن وعدم وجود معلومات تتعلق بحجم الدعم وأوجه قصوره وغياب مصداقية الحكومة وقدراتها الإدارية، يعتبر صندوق النقد الدولي أن لإصلاح دعم الطاقة عدة إيجابيات، ما سيدعم النمو، كما أنه سيساعد على تقليص عجز الموازنة وأسعار الفائدة، ما سيحفز الاستثمارات في القطاع الخاص ويعزز فرص النمو الاقتصادي. أما العناصر الأساسية المكونة للإصلاح، فتتمثل في اعتماد التدرج في زيادة الأسعار ووضع تدابير تهدف إلى تخفيف حدة تأثير الزيادات في أسعار المحروقات على الفقراء وذلك بالقيام بتحويلات نقدية أو توزيع قسائم على المستحقين. وإذا تعذر ذلك، يجب اعتماد أو التوسع في برامج الأشغال العامة مع تطوير القدرات. كما يجب وضع استراتيجية إعلامية شاملة للتواصل لإقناع المواطنين بضرورة الإصلاح ومنافعه.

ج- نقد مقارنة صندوق النقد الدولي

قبل التطرق إلى أهم الانتقادات التي يمكن توجيهها إلى مقارنة صندوق النقد الدولي لإشكالية الحماية الاجتماعية، ينبغي إثارة

القصور. كما أن النتائج البعيدة المدى في مجال التربية وتكوين رأس المال البشري وتقليص الفقر، غير مضمونة.

وما قد يحد أكثر من فعالية التحويلات النقدية الموجهة في الدول العربية، افتقاد العديد منها لمؤسسات وآليات الحماية الاجتماعية. فنسبة استفادة السكان من الحماية الاجتماعية تبقى ضعيفة. ذلك ان هذه الأخيرة لا تغطي إلا العاملين بعقود دائمة، وهذا متوفر فقط في القطاع العام، أضف إلى ذلك تفشي العمل في القطاع غير الرسمي ونسب البطالة المرتفعة، وكذلك ضعف مشاركة النساء في سوق الشغل.

- تفجير الطبقات الوسطى

ان استهداف الفئات الأكثر فقراً من خلال آليات التحويلات النقدية الموجهة والمباشرة، سيعرض لا محالة العديد من الفئات التي تعاني من الهشاشة، وكذلك أجزاء واسعة من الطبقات المتوسطة للتفجير وتدهور أوضاعها المعاشية مما سيفقد سياسة «إصلاح الدعم» السند السياسي الضروري لنجاحها. كما انه سيجعل التكلفة السياسية لتطبيق هذه السياسة مرتفعة، كما وقع مؤخراً في السودان، حيث ذهب نحو 200 قتيل ضحية حملات قمع المتظاهرين ضد الزيادة في أسعار الطاقة.

إن سياسة ما يسمى بإصلاح الدعم، تشكو في العمق من النظرة الاقتصادية الضيقة التي تركز على التوازنات المالية الماكرو - اقتصادية على حساب التوازنات الاجتماعية. فالأولوية حسب خبراء الصندوق، يجب أن تعطى لاسترجاع ثقة المستثمر، وتسديد الدين، ولو على حساب الحقوق الاقتصادية والاجتماعية للمواطنين. فقيم العدالة والتضامن والتآزر وعدم التمييز، تبقى عصية على التفكير الاقتصادي الضيق الذي ترتكز عليه تحاليل وسياسات المؤسسات المالية الدولية. فهذا الفكر لا يؤمن الا بالفرد كفاعل اقتصادي يبحث على تعظيم المملذات والربح في إطار أسواق تنافسية مبنية على ثلاثية اللبرلة والخصخصة والتكشف المالي على صعيد الموازنة العامة.

الخلاصة العامة

شهد الدور الذي يلعبه صندوق النقد الدولي على صعيد الاقتصاد العالمي تغيراً ملحوظاً منذ إنشائه سنة 1944، إذ تحول من حارس للاستقرار المالي العالمي الضروري لتطور التجارة العالمية ودعم النمو الاقتصادي وتعظيم فرص الشغل، إلى دركي يعمل على دمج اقتصادات العالم الثالث في السوق العالمية وإعادة هيكلتها وفقاً لمتطلبات تطور الاقتصاد الرأسمالي المعوم، مستغلاً فخ المديونية الذي سقط فيه العديد من دول الجنوب. فتم فرض شروط شديدة خاصة على الدول المدينة التي لجأت إلى الصندوق من

الافتراض تمثلت في تبني «توافق واشنطن» المرتكز على ثلاثية لبرلة الاقتصاد، الخصخصة والتكشف على مستوى المالية العمومية». ولم تنج العديد من الدول من الوقوع في حبال المؤسسات المالية الدولية، علماً أن الموقع الجيوستراتيجي للعالم العربي جعل الاعتبارات السياسية ومصالح الدول العظمى تلعب دوراً هاماً في توجيه تدخلات هذه المؤسسات في المنطقة العربية. ورغم التطبيق الوفي لوصفات صندوق النقد الدولي، تراجع معدل النمو الاقتصادي في العديد من البلدان العربية، وارتفعت معدلات البطالة، كما تفاقمت مظاهر التفاوت الطبقي والإقصاء الاجتماعي. وإذا كان دور صندوق النقد الدولي على مستوى الاقتصاد العالمي قد تراجع بعض الشيء خلال العقد الأول من الألفية الثالثة، فإنه ما فتئ يسترجع قوته ونفوذه، مستغلاً ظروف الأزمة الهيكلية للاقتصاد الرأسمالي المعوم. وهكذا فرض الصندوق سياسات تقشفية صارمة على العديد من الدول الأوروبية، خاصة دول جنوب أوروبا. وعكس توقعات صندوق النقد الدولي، لم تتعاف اقتصادات هذه البلدان، بل أدت إلى بروز أوضاع اجتماعية خانقة تعاني منها بدرجات متفاوتة شعوب منطقة اليورو.

رغم هبوب رياح «الربيع العربي»، لم تغير المؤسسات المالية الدولية من مقاربتها للمشاكل الاقتصادية العميقة للعالم العربي، اذ احتفظت بالوصفات النيوليبرالية المنقحة نفسها، بشيء من الحوكمة الجيدة. ونظراً لتداعيات الأزمة العالمية وللضغوط الاجتماعية الداخلية، تدهورت المؤشرات الماكرو - اقتصادية لعدد من الدول العربية، ما جعلها تلجأ إلى صندوق النقد الدولي الذي فرض عليها شروطاً قاسية، شبيهة إلى حد كبير بتلك التي روج لها في المنطقة الأوروبية. وهكذا أعطيت الأولوية القصوى للتحكم في العجز المالي عبر اعتماد سياسات تقشفية كمدخل ضروري كفيل بإرجاع الثقة للقطاع الخاص، وبالتالي رفع وتيرة الاستثمار والنمو لخلق فرص الشغل التي تحتاج إليها شعوب المنطقة. وإذا كان من السابق لأوانه التكهن بالنتائج الاقتصادية لهذه المقاربة، فإن الآثار المرتقبة لتقليص دعم المواد الأساسية وتخفيض أو تجميد الأجور والزيادة في الضرائب على الاستهلاك، ستكون سلبية بالنسبة للتنمية البشرية والقدرة الشرائية للفئات الاجتماعية المتوسطة وهشاشة ظروف العمل.

يختزل صندوق النقد الدولي مقاربتة لإشكالية الحماية الاجتماعية في المساعدة التي تقدمها الدولة لمواطنيها من خلال دعم المواد الأساسية، والذي يعتبره الصندوق أحد الأسباب الرئيسية لتفاقم عجز الموازنة العامة وميزان المدفوعات. لهذا تضغط هذه المؤسسة المالية الدولية على الدول العربية من أجل تقليص هذا الدعم في افق إلغائه تماماً. ولتخفيف أثر الزيادة في أسعار المواد

- Haut Commissariat au Plan, Simulation de l'impact de l'indexation des prix de certains produits pétroliers sur l'économie nationale, Royaume du Maroc 2013.
- IDEAs, Cash Transfers as a Strategy for Poverty Reduction : A critical assessment, Policy Brief N° 3/2011
- IMF Transcript, Briefing on Middle East Economic Outlook 19, April 2013 (IMF website)
- World Bank, Towards a New Partnership for Inclusive Growth in the Middle East and North Africa Region, May 2012.
- ILO and UNDP, Rethinking Economic Growth : Towards Productive and Inclusive Arab Societies, Beirut, 2012
- Krugman P, The False Claims for Austerity, The New York Review of Books, June 6, 2013
- Oxfam, A Cautionary Tale, The true cost of austerity and inequality in Europe, Sept 2013
- Bhumika M and N Moulina, The Failed Story of IMF Conditionality, Third World Network, March 2010
- Khor M, A Critique of The IMF's Role and Policy Conditionality, Third World Network, Global Economy Series, N°4
- Lomeli E V, Conditional Cash Transfers as Social Policy in Latin America : An Assessment of their Contributions and Limitations, The Annual Review of Sociology, 34, 2008
- News Daily, Egypt new finance minister plans stimulus not austerity, July, 2013
- Stiglitz J. Globalization and Its Discontents, Penguin Books Ltd, UK, 2002. World Bank, Towards a New Partnership for Inclusive Growth in the Middle East and North Africa, May 2012.

الأساسية، يقترح الصندوق إحداث شبكات أمان اجتماعي تأخذ شكل تحويلات نقدية موجهة للفقراء. غير أن هذا الإصلاح غير مأمون العواقب سياسياً واجتماعياً بالنظر إلى صعوبة تطبيقه في البيئة العربية وتكاليفه الإدارية المرتفعة. كما سينجم عنه تفقير الطبقات المتوسطة.

(1) IMF Survey online, August 03, 2012, Jordan Gets 2.0 billion dollars IMF Loan to Support Economy.

(2) IMF, Energy Subsidies in the Middle East and North Africa: Lessons for Reform, March 2014.

المراجع

- نيري وودز، قلاع العوامة (عن صندوق النقد الدولي والبنك الدولي والمقترزين)، المركز القومي للترجمة، القاهرة، 2010.
- ريتشارد بيت وآخرون، الثالث غير المقدس، منشورات الهيئة العامة السورية للكتاب، دمشق 2007.
- جوبلي وآخرون، سياسات دعم الغذاء في مصر، مركز دراسات واستشارات الإدارة العامة، 2005.
- هاريغان، اقتصاديات وسياسات صندوق النقد الدولي والبنك الدولي ونشاطاتهما في الشرق الأوسط، المستقبل العربي، أيار 2006.
- الإسكوا، المسح السنوي للتطورات الاقتصادية والاجتماعية في المنطقة العربية، بيروت، 2008.
- تقرير التنمية الإنسانية العربية للعام 2009، بيروت، المكتب الإقليمي للدول العربية، 2012.
- بسام فتوح ولورا القطيري، دعم الطاقة في العالم العربي، برنامج الأمم المتحدة، صندوق الأمم المتحدة للتنمية،
- الموقع الإلكتروني لصندوق النقد الدولي
- Ortiz I and Matthew Cummins, The Age of Austerity, A Review of Public Expenditures and Adjustment Measures in 181 Countries, IPD and South Centre, Geneva, 2013
- Blyth M. The Austerity Delusion, Foreign Affairs, Vol. 92, Issue 3, May-June 2013
- ESCWA, Social Policy and Social Protection, Challenges in the ESCWA Region, Vol 2, Issue 8

لورا عدوان- إيداد الرياحي

مرصد السياسات الاجتماعية والاقتصادية (المرصد-فلسطين)

مقدمة

ما هي الحماية الاجتماعية المتوفرة في دول الجوار لهؤلاء الباحثين عن ملجأ من الأزمات والحروب المشتعلة في بلدانهم؟

للإجابة على السؤال، سيعرض تقرير الدراسة وصفاً تحليلياً مقارنةً لإشكاليات الحماية الاجتماعية في عدد من حالات اللجوء تشمل: اللاجئين السوريين في لبنان، واللاجئين العراقيين في الأردن، واللاجئين الفلسطينيين في غزة.³ توفر المقارنة مساحة لتناول المشكلة في عدة سياقات بما يقدم احتمالات متعددة للتعرف على جوانبها ومحاولة اقتراح سياسات ملائمة للتعامل معها، بعد أخذ سياق كل مشكلة لجوء بعين الاعتبار، فكما يتضح من تجارب الحماية السابقة لا يمكن تطوير حلول بمقاسات موحدة لمواجهة إشكاليات اللجوء في السياقات المختلفة.

لا بد من التنويه بدايةً إلى أن في استخدامنا لمصطلح الحماية الاجتماعية في سياق الدراسة نميز بين: الحماية الاجتماعية كخدمات تقدمها الدولة المضيفة للاجئين بغية الاستجابة للمشاكل الحياتية اليومية التي يواجهها اللاجئون من ناحية، والحماية التي توفرها المواثيق والقوانين الدولية لمن "يفوزون" بلقب اللجوء من ناحية ثانية. مع ضرورة التأكيد على أن الحماية المقدمة في الحالتين لا تعالج مسألة اللجوء التي هي أساساً مسألة سياسية، وإنما تدرج في سياق علاج الأعراض التي تنتج عن المشكلة الأساسية سواء كانت ناجمة عن تدخل عسكري استعماري مباشر أو نزاعات داخلية على السيادة والسيطرة قد تتخذ صبغة طائفية وتغذيها في معظم الأحيان أطراف دولية وإقليمية، مما يترك أمام السكان الذين وجدوا أنفسهم فجأة في ساحة معركة لم يختار معظمهم القتال فيها خيارين: إما البقاء تحت نيران الخطر المباشر، أو طلب الحماية في أمكنة أكثر أمناً. لأغراض عملية ولضيق الحيز المتاح، تركز الورقة البحثية على مناقشة الخيار الثاني، في إطار السعي للبحث عن آليات لتوسيع حيز الحماية الممنوحة حالياً للاجئين في المنطقة، وليس للبحث عن حلول نهائية لمعاناة اللاجئين، حيث لا

تسعى هذه الدراسة إلى تسليط الضوء على مجموعات من المواطنين¹ في عدد من البلدان العربية الذين تحولوا إلى مهجرين أو لاجئين سواء نتيجة الصراع الداخلي والنزاعات المسلحة كما هو الحال في العراق وسوريا أو بفعل الاستعمار الخارجي كما هو الحال في فلسطين. إحدى المشكلات المرافقة للجوء هي غياب الحماية الاجتماعية والتي تُبنى أساساً على فكرة المواطنة، وبالتالي انتقال المسؤولية فيما يتعلق بالعديد من الاحتياجات، خاصة في مجالات الصحة والتعليم والأمن، إلى مؤسسات الإغاثة الدولية والبلد المستضيف، وقد أصبح هذا ينطبق على ملايين المواطنين في العالم العربي. تحديداً بعد العام 2006 مع اشتداد الحرب في العراق، ومن ثم سنة 2011 مع اشتعال الساحة السورية، بينما لا تزال مشكلة اللاجئين الفلسطينيين وغياب الدولة الحاضنة قضية قائمة منذ أكثر من 60 عاماً، فتتغير ظروفهم تبعاً للأنظمة والقوانين التي تحكم وجودهم في كل بلد من البلدان المستضيفة.

حسب تقرير صدر عن اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا (الإسكوا)، تعاني المنطقة العربية من أكبر مشاكل اللجوء والتهجير القسري بين جميع مناطق العالم: "فالمناطق العربية التي تضم أقل من 5 في المائة من مجموع سكان العالم، يتجاوز نصيبها 53 في المائة من مجموع اللاجئين" (الإسكوا، 2014: 140).² تزايدت أعداد اللاجئين والمهجرين قسرياً داخل المنطقة العربية وتوعدت أصولهم لتشمل الفلسطينيين والعراقيين والسودانيين والصوماليين والسوريين والليبيين بالإضافة إلى لاجئين من دول أفريقية أخرى تشمل إثيوبيا وإريتريا. ووفقاً للمفوضية العليا لشؤون اللاجئين، يتركز العدد الأكبر من اللاجئين حالياً في مصر والأردن ولبنان والعراق الذي بدوره يعاني من تصدير عدد كبير من اللاجئين والنازحين داخلياً. والسؤال المطروح في هذه الورقة البحثية هو:

1- تحاول الدراسة في بعض المواضع الجمع بين صيغتي التذكير والتأنيث، مع الاعتذار حيث لم تفعل.

2- الإسكوا، اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا. (2014). التكامل العربي: سبيلاً لنهضة إنسانية. بيروت: إسكوا-منشورات الأمم المتحدة.

3- مع العلم أنه يوجد خمسة ملايين لاجئ ولاجئة من الفلسطينيين يتوزعون بين الضفة الغربية وغزة والأردن ولبنان وسوريا ومناطق عديدة في العالم.

يمكن الحديث عن حلول شاملة لمعاناة اللاجئين بمعزل عن الإطار الأساسي السياسي للمشكلة السياسية التي أنتجتهم، تجنباً للورطة التي تؤدي إلى انتزاع اللجوء من سياقه السياسي باختزاله إلى بعد وحيد هو البعد الإغاثي.

المقصود بالحماية في سياق اللجوء والتهجير الداخلي المساعدات القانونية والإغاثية والحماية الدولية المنصوص عليها ضمن المعاهدة الدولية الخاصة باللاجئين لعام 1951، وتشمل المساعدة على توفير المأوى والطعام، والرعاية الصحية والتعليم، وتوفير وثائق السفر وتزويد اللاجئين بها، وتسهيل تطبيق الحلول الدائمة الطوعية المتمثلة في: العودة إلى الديار الأصلية، أو الاندماج في المجتمعات المضيفة، أو إعادة التوطين في بلد ثالث. وتتكفل بها عادة المفوضية السامية للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين UNHCR (ترد لاحقاً باسم المفوضية)، وفي حالات أخرى كالحالة الفلسطينية تمت إحالة مسؤولية مساعدة وإغاثة اللاجئين الفلسطينيين إلى وكالة الأمم المتحدة لغوث وتشغيل اللاجئين في الشرق الأدنى UNRWA (ترد لاحقاً باسم الأونروا) في ديسمبر/ كانون ثاني 1949، التي لا تقترح كالمفوضية حلولاً دائمة للاجئين الفلسطينيين على اعتبار أن هذه الحلول هي من مسؤولية أطراف الصراع، وخلافاً لمعظم اللاجئين الذين يلتمسون الحماية خوفاً من الإعادة القسرية للوطن، فإن المشكلة الرئيسية التي تواجه اللاجئين الفلسطينيين هي إنكار دولة إسرائيل حقهم في التعويض والعودة لديارهم الأصلية.

تشترك الحالات المدروسة هنا بأن اللاجئين قد تعرضوا لفقدان وخسارة كبيرتين، كجزء من وجود مجتمعي وسياسي وليس إنساني- فردي فقط، ولا يزال أغلبهم يعيشون في ظروف سيئة في ظل غياب الحماية بشروطها الأدنى. في الحالة الفلسطينية تم اقتلاع الجزء الأكبر من الفلسطينيين من الحيز الاجتماعي والمكاني الذي كانوا يعيشون فيه لتحل محلهم دولة تجمع يهود العالم في بقعة مكانية واحدة تحت مبرر ديني-أيديولوجي يسمى أرض الميعاد، ولا يزال الفلسطينيون منذ 1948، وخاصة لاجئي غزة الذين يتناولهم هذا التقرير، يتعرضون لعدوان الاحتلال الإسرائيلي المستمر في تدمير حيز الحماية الضئيل الذي وفرته الأونروا كان آخرها ثلاثة حروب على غزة في السنوات السبع الأخيرة 2008، 2012، 2014. وفي الحالة العراقية، بدأ اللجوء العراقي متأثراً بممارسات النظام السابق، وتساعدت موجات اللجوء نتيجة الحصار الشامل الأطول في التاريخ الذي فرضته الأمم المتحدة والدول الغربية على العراق لمدة ثلاثة عشر عاماً (2003-1991)، لتبلغ موجات اللجوء العراقي الذروة بعد الغزو الأمريكي والبريطاني للبلاد سنة 2003 واحتلاله وتدمير أركان الدولة العراقية ومؤسساتها وتحويل

العراق إلى ساحة للقتل والتفجيرات أجبرت الكثير من سكانه إلى النزوح عن بيوتهم خلال سنوات 2006-2008 في أكبر موجة لجوء للخارج ضمت عراقيين من كل الديانات والطوائف (Marfleet, 2007, Sasson: 2008).⁴ وفي الحالة السورية، بدأت الإحتجاجات الشعبية سنة 2011 لتجابه بقمع سلطات النظام السوري، وسرعان ما تصاعدت لتتحول إلى مواجهات عسكرية مسلحة بين قوات النظام ومجموعات مسلحة تحت أسماء مختلفة مما حول البلاد إلى ساحات معارك مشتتة دمرت الكثير من إمكانات الحياة في بلد كان سابقاً يستقبل الكثير من اللاجئين الفلسطينيين (أكثر من نصف مليون) والعراقيين (وصل عددهم خلال سنوات 2007 و2008 إلى أكثر من مليون وسبعمئة ألف لاجئ)، وسرعان ما تراجعت خدمات الدولة وارتفعت أسعار المواد الغذائية والوقود، واستعرت المعارك لتدفع الكثير من السوريين (واللاجئين العراقيين والفلسطينيين في سوريا) إلى النزوح واللجوء إلى أماكن أكثر أمناً داخل البلاد وخارجها.

سيتم التركيز في استعراض نوعية الحماية الاجتماعية المتوفرة للاجئين واشكاليات تقديمها، على حالات اللجوء الأخيرة بأخذ حالة اللاجئين السوريين في لبنان واللاجئين العراقيين في الأردن كنموذج، اعتماداً على مراجعة لدراسات وتقارير متخصصة إضافة إلى معلومات أولية من مقابلات مع لاجئين عراقيين ومؤسسات تعمل معهم في الأردن، مع تقديم وصف مختصر لوضع الحماية للاجئين الفلسطينيين في غزة إثر العدوان الإسرائيلي المتكرر في الحروب الأخيرة على القطاع.

تقليص حيز الحماية للاجئين

المقصود بحيز الحماية الممنوحة للاجئ حسب اتفاقية العام 1951 الخاصة بوضع اللاجئين وبروتوكولها الصادر سنة 1967، توفير الحماية والمساعدة الإغاثية للاجئين من خلال تشارك المسؤوليات مع المجتمع الدولي بما يفضي في النهاية إلى حل دائم لمشكلة اللجوء. وترتبط هذه الحماية بحصول الشخص على صفة اللجوء بحسب معايير يحددها التعريف التالي الذي تقدمه المفوضية للاجئ: «اللاجئ هو شخص يوجد خارج بلد جنسيته أو بلد إقامته المعتادة، بسبب خوف له ما يبرره من التعرض للاضطهاد بسبب العنصر (العنصرية)، أو الدين، أو القومية، أو الانتماء إلى طائفة اجتماعية معينة، أو إلى رأي سياسي، ولا يستطيع بسبب ذلك الخوف أو لا يريد أن يستظل/ تستظل بحماية ذلك

Marfleet, Ph. (2007). 'Iraq's refugees: 'exit' from the state'. International Journal of Contemporary Iraqi Studies (IJCIS). 1(3), 397-419. Sassoon, J. (2009). The Iraqi refugees: the new crisis in the Middle East. London: I.B. Tauris

البلد أو العودة إليه خشية التعرض للاضطهاد».

وتحدد المفوضية الحماية ومسؤولية تقديمها كالتالي: «في أحيان كثيرة أثناء صراع أو حرب أهلية، يفر أشخاص كثيرون من أوطانهم، وفي أغلب الأحيان، إلى بلد آخر، حيث يتم تصنيفهم كلاجئين. ونظراً لأنهم لم يعودوا يتمتعون بحماية حكوماتهم، فإن المجتمع الدولي يضطلع بهذا الدور. وتقع على عاتق الحكومات المضيفة، بصفة أساسية، مسؤولية حماية اللاجئين. وتعتبر البلدان الـ 139 على نطاق العالم، التي وقعت على اتفاقية 1951، ملزمة بتنفيذ أحكامها. وتحفظ المفوضية بـ«التزام رقابي» على هذه العملية، وتتدخل حسب الاقتضاء لضمان منح اللاجئين الصادقين اللجوء وعدم إرغامهم على العودة إلى بلدان يخشى أن تتعرض فيها حياتهم للخطر. وتلتزم الوكالة السبل من أجل مساعدة اللاجئين على بدء حياتهم مجدداً، إما من خلال العودة الطوعية إلى أوطانهم أو، إن لم يكن ذلك ممكناً، من خلال إعادة توطينهم في دول مضيفة أو بلدان «ثالثة» أخرى.⁵ (التشديد بالأقواس «x» من المصدر وبالخط من الباحثين).

ونتيجة غياب إطار قانوني لحماية اللاجئين في البلدان التي يتناولها التقرير (تحديداً لبنان والأردن) كونهما لم تصادقا على الاتفاقية الدولية لعام 1951، تعمل المفوضية مع حكومات البلدان المضيفة لمعالجة تدفق النازحين من الدول المجاورة من منظور إنساني، يقتصر على تعاون غير رسمي في تقديم الخدمات والمساعدات بموجب مذكرة غير ملزمة للجهات الحكومية، مع غياب ضمانات قانونية للحماية، مما يعرض اللاجئين إلى خطر الاعتقال أو التهجير القسري. ولا يسكن اللاجئون في الحالات المدروستين هنا في مخيمات تشرف عليها المفوضية مباشرة، وإنما يتوزعون بين سكان البلد؛ ما اصطلح على تسميته باللجوء الحضري urban refugees. ومع أن اللجوء الحضري قد يبدو بأنه حل للمشاكل التي تنجم عن الطريقة المتبعة عادة في حماية النازحين من خلال تجميعهم في مخيمات ومراكز إيواء تقدم الخدمات للاجئين بشكل مركزي من قبل المفوضية ريثما يتم التوصل إلى حل دائم، إلا أنه (أي اللجوء الحضري) لا يعني بالضرورة توسيع حيز الحماية للاجئين، خاصة مع انعدام آليات تضمن تقديم الخدمات بشكل منتظم وتحمي اللاجئين من التعرض لمضايقات من المجتمع المضيف أو السلطات الرسمية. وبينما يوفر الحيز الحضري لبعض اللاجئين أحياناً فرص العمل غير الرسمي، لا يوفر لهم حماية من التهديد المستمر نتيجة عدم حيازتهم على أوراق إقامة أو تصاريح عمل قانونية مما يعرضهم للمساءلة القانونية، والإيقاف أو الاعتقال

5- من موقع المفوضية بالعربية: <http://www.unhcr-arabic.org/pages/4be7cc27201.html>

من قبل السلطات.⁶ وأحياناً قد يتحول الأمر إلى عقاب جماعي كإجراءات حظر التجول التي فرضتها بلديات لبنانية (مثل بسكنتا، وبنيه (عاليه)، وبطشاي-مرداش، وبرج حمود وغيرها) لمنع السوريين من الخروج من منازلهم ليلاً.⁷

وبينما يرفض لبنان (وكذلك الأردن لكن بتشدد أقل) التعامل مع السوريين والعراقيين كلاجئين لأسباب سياسية مختلفة، ولا يلتزمان بالمعايير الدولية لتحديد الوضع القانوني لهم كلاجئين، تستمر سلطات البلدين باستخدام أعداد اللاجئين وصورهم وقصصهم لاستقطاب التمويل الذي يذهب قسم كبير منه لدعم ميزانيات الدولة ومرافقها، خاصة أن البلدين يعانيان من أزمات اقتصادية شبه دائمة. وقد ازدادت مساعي المانحين الدوليين لربط المنح المقدمة لحماية اللاجئين مع خطط التنمية في البلد المضيف أو ما يعبر عنه البنك الدولي بأنه نموذج تعاون جديد بين المانحين «يربط بين المساعدة المباشرة للاجئين وبين الجهود الرامية إلى تلبية احتياجات المجتمعات المحلية والمؤسسات التي تستضيفهم ودعم قدراتها، ليشكل حلقة وصل بين المعونات الإنسانية والتنمية» (البنك الدولي، 2013).⁸

وفي حين يساعد هذا الحل على امتصاص بعض التوتر الذي ينشأ بين اللاجئين وسكان المجتمعات المحلية المضيفة خاصة الفقراء منهم نتيجة التنافس على الموارد المحلية القليلة والخدمات الضعيفة أصلاً. إلا أن هناك خطورة لا يتم الإشارة إليها في تقارير الجهات الدولية التي تنادي بربط المساعدات الإنسانية بالتنمية في البلدان المضيفة (مثل الأمم المتحدة والوكالات الإنمائية ومؤسسات مثل البنك الدولي وصندوق النقد الدولي)، وهي أن هذا الأسلوب لا يضمن تأمين الحماية اللازمة للاجئين كونه يستهلك قسماً كبيراً من الأموال المخصصة لمساعدة اللاجئين على قطاعات تخدم المجتمعات المضيفة إضافة إلى الرواتب والمصاريف الإدارية للمنظمات التي يتم التعاقد معها لتقديم الخدمات، وكثيراً ما يتم التغلب على هذه المشكلة بعمل أنظمة

6- Human Rights Watch (November, 2006). The Silent Treatment: Fleeing -6 Iraq, Surviving in Jordan. Volume 18, No. 10(E). pp 30-41

7- في مقالة (صقر النور) التي نشرت في مجلة جدلية الالكترونية 25 حزيران 2014 يناقش الباحث التناقض الواضح في عنصرية الاجراء الموجه ضد السوريين والذي اتخذ على خلفية حادثة يمكن أن تحدث في أية منطقة بالعاصمة المليئة بخطوط تماس مشحونة مع أنه في الوقت نفسه لا يغفل مراعاة مصالح أصحاب المحلات والمؤسسات التي تستفيد اقتصادياً من تشغيل السوريين. (من موقع www.jadaliyya.com)

8- وبناء على طلب من الحكومة اللبنانية، قامت مجموعة البنك الدولي بإجراء تقييم اقتصادي واجتماعي لآثار الأزمة السورية على لبنان، وذلك بالتعاون مع شركاء آخرين في مجتمع التنمية، وهم تحديداً وكالات الأمم المتحدة، والاتحاد الأوروبي وصندوق النقد الدولي. وصرح البنك الدولي أنه مستعد للمساعدة على تعزيز القدرة على التحمل والتعافي لدى لبنان من خلال دعم التنمية التي يمكن أن تكون مكملًا للأعمال الإنسانية الفورية. من: <http://www.albankaldawli.org/ar/news/feature/2013/09/24/lebanon-bears-the-brunt-of-the-economic-and-social-spillovers-of-the-syrian-conflict>

اعتبار أن استضافة العدد الأكبر من اللاجئين في البلدان المجاورة بشكل مؤقت أقل تكلفة من التوطين الدائم في بلاد الاستقبال. على سبيل المثال يشير تقرير للمفوضية بأنه "خلال سنة 2003، أنفقت بريطانيا أكثر من 1.5 بليون دولار لمساعدة 93.000 طالب لجوء، في الوقت الذي بلغت فيه الميزانية الكلية التي قدمتها المفوضية تلك السنة لإغاثة أكثر من 20 مليون من اللاجئين خارج وداخل بلدانهم 1.07 بليون دولار، وكانت مساهمة بريطانيا فيها لا تتعدى مبلغ 47 مليون دولار" (UNHCR, 2003: 30-33).¹²

ضمن خطة الأقلمة، لا يتم التركيز على ما يمكن أن يضيفه هؤلاء اللاجئين في الدورة الاقتصادية بشكل عام في البلدان المستضيفة، بما أن التجاذبات السياسية الناشئة عن الموقف السياسي واصطفافات القوى السياسية المتصارعة تمنع وضع خطة أو تصور حكومي لاستيعاب اللاجئين والتخفيف من معاناتهم. وبالعادة فإن خطاب الأقلمة الذي يروج له لا يوفر الدعم المالي الكافي للبلد المضيف، على سبيل المثال فإن حجم المساعدات التي يطلبها لبنان قدرها مؤتمر أصدقاء لبنان بمليارين و200 مليون دولار وهي مخصصة لدعم الاقتصاد اللبناني وهذا المبلغ كان من المفروض أن يتلقاه لبنان قبل نهاية 2014 لكنه لم يصل. ويتوقع أن يعيد لبنان عبر ورقة مشتركة مع الأردن في مؤتمر برلين المطالبة بتوفير الدعم المالي للاقتصاد المحلي والذي بدأ يُنتج صراعات بين مهمشين وفقراء البلد والمسحوقين من اللاجئين. (أنظري إلى مقال جريدة الدستور الأردنية بعنوان ورقة أردنية لبنانية في مؤتمر برلين بشأن اللجوء السوري نشرت في 25 أكتوبر 2014).

ومن الجدير بالذكر أن دول الجوار التي تستضيف العدد الأكبر من اللاجئين ليست غنية بالموارد وتعاني أساساً من ضعف في الحماية الاجتماعية المقدمة لمواطنيها، حيث يعاني لبنان ومصر والأردن من ارتفاع معدلات البطالة، كما أن الأردن يصنف في المرتبة الرابعة من بين الدول التي تعاني من نقص المياه، إضافة إلى غياب الاستقرار السياسي في لبنان ومصر. وتعتمد هذه البلاد أساساً على المنح والمساعدات الخارجية والقروض، ومع تدفق اللاجئين تظهر مشكلة جديدة تتجلى في التوفيق بين الخدمات المقدمة للسكان والفئات المهمشة منهم والخدمات المقدمة للاجئين.

ومن أجل تشجيع دول الإقليم وتحفيزها على استضافة اللاجئين، نجد مؤخراً أن خطاب المؤسسات الدولية تطور باتجاه ربط المنح المقدمة للجوء بتطوير مشاريع التنمية في البلد، كما في تقارير

تكمم الحاجة لدى اللاجئين بحيث لا تزيد عن حاجة الفئات الأكثر فقراً في المجتمعات المحلية المضيفة. وهذا يترك الكثير من اللاجئين الذين قد يبدون في البداية أقل فقراً (من فقراء البلد المضيف) عرضة للإفقار مع مرور الوقت، كما في حالة اللاجئين العراقيين في الأردن التي ترد لاحقاً.

وعلى الرغم من أن صندوق النقد الدولي يقترح توسيع شبكات الحماية الاجتماعية كوسيلة للتعويض عن الآثار السلبية الناجمة عن توصياته برفع الدعم عن الفقراء. إلا أنه لا يأخذ بعين الاعتبار الحالة القائمة لبرامج الحماية الاجتماعية في الدول العربية، وهي ضعيفة أصلاً، وفي الغالب معدومة وبالتالي تعجز عن إسناد الفقراء لمواجهة رفع الأسعار. وفي كثير من الحالات، يشكل الفساد وغياب آليات الشفافية عراقيل إضافية أمام توزيع خدمات الرعاية الاجتماعية.⁹ والسؤال المطروح هنا، ما هي الآليات التي ستضمن توسيع الحيز الضيق للحماية الاجتماعية في هذه الدول بحيث تضمن توفير حماية إضافية للاجئين فيها؟

الأقلمة وربط المساعدات الإنسانية للاجئين بالتنمية في المجتمعات المضيفة

تتصاعد الخطابات الدولية ليجاد وسائل للتعامل مع مشكلة اللجوء داخل الإقليم أو ما يصطلح على تسميته في برامج عمل المؤسسات الدولية باسم خطة الاستجابة الإقليمية أو الأقلمة (Regional Response Plan (RRP).

وينعكس خطاب الأقلمة أيضاً في توجهات الأمم المتحدة لحشد التمويل اللازم للتعامل مع أزمة اللاجئين في المنطقة، حيث قدمت الأمم المتحدة خلال العام 2013 مناشدة إنسانية بقيمة 4.4 بليون دولار، ويعتبر هذا المبلغ الأعلى في تاريخ مناشدات المنظمة. وكانت الخطة أن يوزع 1.4 بليون دولار لعمليات الاستجابة داخل سوريا و3 بليون دولار لما يسمى بخطة الاستجابة الإقليمية RRP.¹⁰

لا ينطلق التوجه الدولي لأقلمة التعامل مع اللاجئين من الهواجس الأمنية والمخاوف من تسرب الارهاب التي ترد في تبريرات الدول الأوروبية وأمريكا الراضة لاستقبال اللاجئين فقط،¹¹ وإنما يوجد بعد آخر مهم في نوعية الحماية المقدمة وهو العبء المادي، على

9- ANND (Arab NGO Network for Development) and ECESR (Egyptian Centre for Economic and Social Rights), (2014). 'Arab Uprisings and Social Justice'.

10- <http://www.un.org/apps/news/story.asp?NewsID=45112#.VA7cOPmSz00>

11- ينتقد Leenders ظاهرة تضخيم الخطر الأمني للجوء وما يترتب عليه من إهمال للاجئين العراقيين فيما يتعلق باستثنائهم من حيز الحماية. أنظري. Leenders, 2009. 'Refugee Warriors or War Refugees? Iraqi Refugees' Predicament in Syria, Jordan and Lebanon'. Mediterranean Politics. 14 (3): 343-363

UNHCR, "UNHCR Global Report 2003," pp. 30, 33, www.unhcr.org/ -12 (publ/PUBL/40c6d74f0.pdf (last visited March 1, 2008

على أرضها وعدم الترحيل القسري إلا لأسباب تتعلق بالأمن الوطني والنظام العام، ومنح اللاجئين بطاقات تعريف ووثائق سفر مطابقة للمعايير الدولية الخاصة بوضع اللاجئين، بينما تحدد معاملة اللاجئين بأن لا تكون «دون معاملة الأجانب المقيمين على إقليمها». وبهذا تظهر اشكالية كبيرة في الاتفاقية التي لا تراعي حاجات الحماية الخاصة للاجئين (حين تساويهم بالأجانب)، حيث أن ظروف اللجوء غالباً لا تسمح لهم بالتنافس مع الأجانب بالنسبة للعمل والخدمات الصحية والتعليمية. ولم تطور هذه الأدوات الإقليمية العربية آليات أو مؤسسات تتابع التنسيق بين الدول لتقديم خدمات الحماية الملحة للاجئين. ومع أنها حددت أن اتفاقية الأمم المتحدة 1951 وبروتوكولها 1967 تشكلان الوثيقتين العالميتين الأساسيتين لإقرار الوضع القانوني للاجئين، إلا أن معظم الدول العربية لم تصادق على الوثيقة الدولية لحماية اللاجئين أو بروتوكولها إلى اليوم، باستثناء مصر التي صادقت مع تحفظات.

واقع الحماية المتوفرة للاجئين في نماذج الدراسة

يكرر كلاً من لبنان والأردن اللذان تعرضا في الماضي لموجات لجوء من الفلسطينيين أنهما ليسا بلد لجوء، ويستخدمان بدلاً من مصطلح اللاجئين السوريين والعراقيين مصطلحات مثل الإخوان العرب والضيوف أو الأجانب، وفي الحالة اللبنانية يشيع مصطلح النازحين للإشارة إلى السوريين فيما يتعلق بالمعاملات اليومية الخاصة بالإقامة والفرص التشغيلية للاجئين العراقيين والسوريين. ومن جهة أخرى، نجد أن العراقيين والسوريين يظهران كلاجئين في التغطية الإعلامية والتقارير التي تصدرها جهات رسمية في البلدين رغبة من السلطات بالحصول على الدعم والتمويل لإعانتهم في مواجهة الأزمات الاقتصادية المتوارثة والموجودة أصلاً في البلاد، والتي تزداد بازدياد تدفق اللاجئين. وهذا ينسجم مع توجهات البنك الدولي والجهات المانحة الأخرى لربط المساعدات الإنسانية للاجئين بالتنمية في البلاد المضيفة. ونتيجة لغياب أية أدوات قانونية دولية أو محلية تعمل على حماية اللاجئين وتنظيم عمليات توزيع الدعم والمساعدات للاجئين من الجهات المانحة، وقعت كلاً من الأردن ولبنان مذكرة تفاهم مع المفوضية، لتكون بمثابة الأرضية لتقديم الخدمات للاجئين عبر المفوضية. وتختلف المذكرتان في مضمون البنود، ولكنهما تتفقان في التشديد على البعد الطارئ والمؤقت لإجراءات الحماية.

أولاً: اللاجئين العراقيون في الأردن - إشكالية احتياجات الحماية

يستضيف الأردن لاجئين فلسطينيين وعراقيين وسوريين. ويستفيد اللاجئين الفلسطينيون من خدمات الأنروا، إضافة إلى أن عدد

البنك الدولي التي أشرنا إليها سابقاً والتي باتت تشجع على إيجاد أماكن عمل مؤقتة بأجور زهيدة لاستيعاب الفقراء في تلك البلاد واللاجئين ومنع القلاقل. يورد تقرير للصليب الأحمر بأن على المانحين أن يكونوا أكثر تأثيراً لضمان استغلال التمويل بطرق استراتيجية فعالة وأكثر نجاعة: "من الضروري تشجيع الحوار والتخطيط المشترك بين المانحين في مجال التنمية والمؤسسات الإنسانية. في هذا السياق، يرحب الصليب الأحمر الدولي بجهود الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية USAID للعمل مع منظمات المساعدة الإنسانية للبحث عن طرق يتم من خلالها توجيه دولارات التنمية إلى المجالات التي تتأثر أكثر بتدفق اللاجئين. وتعمل حكومة الولايات المتحدة الأمريكية مع مانحين آخرين للتأسيس لقنوات حوار مع البنك الدولي وصندوق النقد الدولي حول الطرق الأمثل لمساعدة لبنان في التعامل مع تدفق اللاجئين إلى أرضيه. وعلى الدول الأخرى أن تسير بالاتجاه نفسه، وتوجه دولارات التنمية إلى القطاعات التي تتأثر بشكل أكبر نتيجة تدفق اللاجئين السوريين، وأن تعمل على تحسين البنية التحتية التي تستخدم كلا من المواطنين اللبنانيين واللاجئين السوريين"،¹³ (IRC, 2013).

- مبادرات عربية لمواجهة اللجوء

تتلخص الاستجابة العربية للجوء بعقد عدد من اللقاءات الإقليمية تحت مظلة جامعة الدول العربية بحضور خبراء ومختصين قانونيين عرب أسفرت عن تبني وثيقتين رئيسيتين فيما يخص اللاجئين في أوائل التسعينات وهي: إعلان القاهرة حول حماية اللاجئين والنازحين في العالم العربي بتاريخ نوفمبر 1992، والاتفاقية العربية لتنظيم أوضاع اللاجئين لعام 1994. يمكن الاطلاع على موادها بالتفصيل وعلى تحفظات بعض الدول المشاركة عليها أو على بعض بنودها على موقع جامعة الدول العربية المشار إليه في الهوامش، وسنكتفي هنا بذكر المواد التي تحدد الحماية المقدمة للاجئين.¹⁴

تستند اتفاقية 1994 على ميثاق الحماية الدولية للاجئين 1951 وبروتوكوله في تعريفها للاجئ، مع توسيع التعريف ليشمل حالات اللجوء الناجمة عن الاحتلال والعدوان الأجنبي والكوارث الطبيعية. تورد المادة 14، إمكانيات التعاون في تقديم الحماية للاجئين بين الدول الموقعة، إلا أنها لا توضح نوع الحماية التي يتوجب على الدول الأطراف تقديمها للاجئ فيما عدا حق اللجوء

<http://www.rescue.org/sites/default/files/resource-file/Lebanon%20-13>

[Policy%20Paper,%20Final%20-%20June%202013.pdf](http://www.rescue.org/sites/default/files/resource-file/Lebanon%20-13)

14- يمكن الاطلاع على الوثيقتين من الموقع الإلكتروني: <http://www.lasportal.org/wps/>

[wcm/connect/LAS/las/las_ar_aln/arab_legal_network_agreements/?WCM_](http://www.lasportal.org/wps/)

Page.ResetAll=TRUE

كانت تعتمد في البداية على المدخرات التي جمعتها من بيع أملاكها في العراق إلى بيع أثاث منزلها المستأجر في عمان لتغطية تكاليف معيشتها.

وتكمن المشكلة هنا في آلية قياس الحاجة وتكميمها والتي تعتمد على "وضوح الحاجة وجلاتها"، ولا تأخذ بعين الاعتبار وضع اللاجئين العراقيين. ومن الجدير بالذكر أن الكثير من العراقيين الذين لجأوا إلى الأردن بعد 2006 ينتمون أصلاً إلى ما كان يشكل الطبقة الوسطى التي تضم موظفي الدولة إضافة إلى الأطباء والأكاديميين. وبحسب مسح لمنظمة فافو النرويجية 2007: "60% من العراقيين (نساء ورجال) الذين لجأوا للأردن خلال سنتي 2006-2007 والذين تزيد أعمارهم عن 16 عاماً يحملون شهادات جامعية".¹⁷ إلا أن هذا الرأس-مال البشري بقي غير مستغل (إلا في حالات قليلة كأساتذة الجامعات والأطباء في بعض التخصصات) نظراً للقيود المفروضة على عمل اللاجئين في الأردن، وتعتمد 75% من الأسر على التحويلات التي تصلهم من أقارب في الخارج، و42% من هذه التحويلات تصل من العراق، وفي معظم الأحوال من فرد من الأسرة اختار البقاء للعمل في العراق رغم المخاطرة والتهديد. ومع طول فترة اللجوء، نفذت معظم المدخرات وتراجعت مصادر التحويلات وبدأت الكثير من الأسر تعاني من الفقر (6: De Bel-Air, 2009).¹⁸

في سؤال وجهناه إلى مسؤول في المفوضية عن إحدى الحالات التي تم فيها إيقاف المساعدة المالية الطارئة emergency cash التي تم فيها إيقاف المساعدة المالية الطارئة assistance عن أسرة عراقية نظراً لأن تقييم الباحث لوضعها أشار إلى أن الأسرة ليست فقيرة بالشكل الكافي الذي يؤهلها للحصول على المساعدة، وكان السبب أن لديهم ابنة تدرس في كلية جامعية متوسطة. جاء جواب مسؤول المفوضية: "من الطبيعي أن نوقف المساعدات عن هذه الأسرة، هل تعرفين كم عدد المواطنين الأردنيين الذين لا يمكنهم إرسال بناتهم وأبنائهم إلى الجامعة؟ هل تريدني أن أعطيها المال لترسل ابنتها إلى الكلية، بينما لا يجد لاجئ آخر المال لشراء الطعام؟"¹⁹ في حالة هذه الأسرة التي تعرفت عليها الباحثة عن قرب لم يجد الأب وهو يحمل درجة الماجستير في القانون عملاً في الأردن، وكانت الأم تقوم بأعمال مختلفة لتأمين قوت الأسرة بعد أن استنفذت مدخراتها التي جمعتها من بيع أملاك الأسرة في العراق، وتمكنت

كبير منهم حصل على الجنسية الأردنية التي منحتهم الحقوق المدنية. ووقعت الحكومة الأردنية على مذكرة تفاهم مع المفوضية سنة 1998، تضع الأسس للتعاون في تقديم الحماية والمساعدات للاجئين وطالبي اللجوء (غير الفلسطينيين). ومنذ 2007 أو ما يسمى بأزمة اللاجئين العراقيين في الأردن، عززت المفوضية شراكتها مع الحكومة عبر وزارة التخطيط والتعاون الدولي. ويشمل التنسيق مع أكثر من خمسين منظمة غير حكومية دولية ومحلية ومنظمات للأمم المتحدة لتقديم الخدمات اللازمة للاجئين.

تنطلق مذكرة الأردن من التعريف الدولي للاجئين (المادة الأولى) وتورد آليات التنسيق مع المفوضية لتأمين خدمات الحماية الخاصة بالتقاضي والعمل والمساعدات المالية للمسكن والغذاء والعلاج. بالمقابل تحدد المذكرة بوضوح أن الأردن يقدم الحماية المحددة بمواد المذكرة على أساس مؤقت مدته ستة شهور، وأن مسؤولية التوصل إلى حل دائم يقع على عاتق المفوضية (المادة الخامسة). أي أنه، وبموجب المذكرة، يُسمح للاجئين المسجلين في المفوضية بالبقاء في الأردن لمدة ستة شهور بعد الاعتراف بهم كلاجئين يتوجب خلالها أن تقوم المفوضية بإيجاد حل دائم لهم. وفي حال انتهت الإقامة الممنوحة للاجئ يتم معاملته معاملة الأجنبي الذي لا يحق له البقاء في البلد دون تصريح إقامة مدته عادة سنة واحدة. ويلجأ بعض اللاجئين لشراء تصاريح إقامة تحت بند الاستثمار تسمح لهم بالعمل والسفر. في حين يعمل معظم اللاجئين العراقيين (والسوريين) في الأردن بشكل غير قانوني.¹⁵

لا ينعكس البعد المؤقت والطارئ للحماية على إجراءات الإقامة والعمل فقط، بل يؤثر على حصول اللاجئين على المساعدات الإنسانية التي تشمل المساعدات الغذائية والمساعدات النقدية أو ما يسمى cash assistance، والمساعدات الصحية... إلخ. خلال بحث ميداني تم إجراؤه في الأردن خلال سنوات 2010-2011،¹⁶ تبين أن قبول اللاجئ العراقي في حيز الحماية الإنسانية لا يتم تلقائياً، وإنما يتطلب الدخول في عملية قياس للحاجة profiling لتحديد مدى استحقاقه للمساعدة الطارئة والحماية المؤقتة، وبذلك تم استثناء عدد غير قليل ممن كانوا يحتاجون المساعدات نظراً لعدم توفر "الكمية المطلوبة من الحاجة" vulnerability حسب معايير قياس الحاجة التي وضعتها الجهات الإغاثية بمساعدة الأكثر فقراً من العراقيين. مما اضطر بعض الأسر التي

17- Fafo/ DoS/ UNFPA. (2007). Iraqis in Jordan: Their Number and Characteristics. Amman

18- De Bel-Air, F. (2009). 'Iraqis in Jordan since 2003: What Socio-Political Stakes?'. CARIM Research Reports 2009/10. European University Institute: Robert Schuman Centre for Advanced Studies

19- من مقابلة مع مسؤول مشاريع في المفوضية أجريت بتاريخ 23 شباط-فبراير 2011.

15- تنشر وزارة العمل الأردنية قائمة بالمهن والأعمال التي لا يسمح بمزاوتها إلا للمواطن الأردني.

16- معظم البيانات الخاصة بهذا القسم "اللاجئون العراقيون في الأردن"، جمعت خلال عمل الباحثة لورا عدوان مع اللاجئين العراقيين في الأردن لغرض بحث أكاديمي لنيل درجة الدكتوراه في الأنثروبولوجيا الاجتماعية من جامعة بيرغين في النرويج.

ابنتهم (بعد أن انتظرت عامين للالتحاق بالجامعة) من التسجيل في كلية جامعية متوسطة لأن تكاليفها أقل، وذلك بمساعدة مالية بسيطة من قريب للعائلة يعيش في أوروبا. وقد ازداد حال الأسرة سوءاً مع إيقاف المساعدة المالية، وتأخر تخرج ابنتهم من الكلية إثر طردها من قاعة الامتحان نتيجة تأخرها عن سداد القسط الدراسي.

ومع ذلك سؤال موظف المفوضية الوارد في الفقرة السابقة مهم، ليس لأنه يجيب عن أسئلة الكثير من الأسر العراقية التي يتم إيقاف معونتها المادية لأسباب مختلفة، ولكن لأنه يدفعنا إلى التفكير في تعريف اللاجئين وحقوقه والمسؤوليات المترتبة على المنظمات الدولية لحمايته. لم يعامل العراقيون الذين أجبروا على مغادرة بيوتهم نتيجة الغزو الأمريكي البريطاني للعراق سنة 2003 كلاجئين إلا بعد 2007 حين أعلنت المفوضية "منح صفة اللاجئ لكل الرعايا العراقيين القادمين من وسط وجنوب العراق ممن سعوا للحصول على اللجوء في الأردن وسوريا ومصر وتركيا ولبنان".

من أجل الدخول إلى حيز الحماية، يجب أن يعيد العراقيون انتاج حاجاتهم ضمن المعايير التي تتبعها منظمات الحماية لقياس حاجات اللاجئين الانسانية، وهي تقاس عادة بالمقارنة مع "حاجات الأفراد الأكثر فقراً في المجتمع المضيف" كما عبرت عنها الباحثة Harrell-Bond المختصة بدراسات اللاجئين: "يتم توزيع المساعدات بشكل متساوي بحيث تضمن أن نصيب الفرد من المساعدة لن يبلغ من الكرم درجة تجعل اللاجئين يبدون بوضع أفضل من وضع أفراد المجتمع المضيف".²¹ وقد بررت الباحثة أسباب لجوء الجهات المانحة في الدول المضيفة إلى هذا المعيار من خلال حالات اللاجئين التي درستها في أفريقيا في الثمانينات؛ بأن الهدف هو منع اللاجئين الجدد من الاستقرار في البلد المضيف، والحيلولة دون تشجيع لاجئين جدد للانجذاب لعبور الحدود. ولا تزال هذه المبررات موجودة لدى الدول التي تخشى تدفق المزيد من اللاجئين إليها، مثل حالة الدول العربية عموماً. لكن كيف تؤثر اجراءات قياس الحاجة على أوضاع اللاجئين المستهدفين بعمليات الحماية؟

مع ذلك سؤال موظف المفوضية الوارد في الفقرة السابقة مهم، ليس لأنه يجيب عن أسئلة الكثير من الأسر العراقية التي يتم إيقاف معونتها المادية لأسباب مختلفة، ولكن لأنه يدفعنا إلى التفكير في تعريف اللاجئين وحقوقه والمسؤوليات المترتبة على المنظمات الدولية لحمايته. لم يعامل العراقيون الذين أجبروا على مغادرة بيوتهم نتيجة الغزو الأمريكي البريطاني للعراق سنة 2003 كلاجئين إلا بعد 2007 حين أعلنت المفوضية "منح صفة اللاجئ لكل الرعايا العراقيين القادمين من وسط وجنوب العراق ممن سعوا للحصول على اللجوء في الأردن وسوريا ومصر وتركيا ولبنان". إلا أن هذا لا يلزم الدول التي ليست طرفاً في اتفاقية 1951 الخاصة بوضع اللاجئين. وقد أسفر هذا الوضع عن ازدياد معاناة العراقيين التي تتبعت منظمة هيومن رايتس واتش جزءاً منها في تقرير طويل أسمته The Silent Treatment أو "الاستجابة الصامتة".²⁰ وفي سنوات 2010-2011 حين جمعت المواد التي نوردها في هذه الدراسة، كانت الاستجابة بالنسبة للجوء العراقي لا تزال صامتة في الغالب إلا فيما يتعلق بالمساعدات في مجالات الصحة والتعليم. وبغياب الخطط لتقديم برامج مساعدات ملائم، تم استثناء الكثير من العراقيين من حيز الحماية وتركوا وحدهم ليحاولوا تدبير ما أمكن من المساعدات باللجوء إلى الأقارب وطرق أبواب المساعدات حيث وجدت والتحايل أحياناً أخرى.

عملياً، استخدام هذه المعايير لاختيار المشمولين في حيز الحماية من العراقيين، يعني أن عليهم بذل جهود مضاعفة لإثبات حاجتهم للمساعدة بما ينطوي في كثير من الأحيان على مزيد من الإفقار؛ فحاجة اللاجئين يجب تقليصها لتصبح مساوية لحاجات الفئات الأكثر فقراً من الأردنيين (المجتمع المضيف). يبرز في هذه الحالة بوضوح التناقض الناجم عن ربط عملية المساعدة الإنسانية للاجئين بتحقيق التنمية في البلد المضيف؛ وتعكس تجارب اللاجئين أن النتيجة المتحققة من المساواة والعدالة في توزيع الدعم حسب هذه المعايير هي تحقيق مساواة في الفقر بين اللاجئين والفئات الأكثر فقراً في المجتمع المضيف.

تبرر المفوضية والمؤسسات الشريكة العاملة معها آليات قياس وتكميم الحاجات لحرصها على أن لا يُساء استخدام برنامج المساعدات، وهذا قد يحصل أحياناً، كما يدور في أحاديث اللاجئين وموظفي الإغاثة: "هناك حالات يقوم فيها عراقيون "أثرياء" باستئجار شقة غير صالحة للسكن في أحد الأحياء الفقيرة في ما يدعى بـ عمان الشعبية ويقومون بتأثيرها بعفش رخيص ويلبسون كالشحاذين كي يفوزوا بالحصول على المساعدة المادية الطارئة أو ما يسميه اللاجئون "الراتب". مع العلم أن عدد اللاجئين العراقيين الذين كانوا يتلقون المساعدات المادية لم يتجاوز 5000 لاجئ ولاجئة (وفقاً لمقابلة أجريت مع المفوضية في شهر أيار-

الآثار المترتبة على البعد المؤقت للحماية: تبرر الحكومة الأردنية البعد الطارئ للحماية بسبب انعدام القدرة والنية لديها لاستيعاب المزيد من اللاجئين في الأردن. وجاءت استجابة المفوضية والمناحين

20- تشير العديد من الدراسات والتقارير إلى الصمت والإهمال وغياب المساعدات الإنسانية للاجئين العراقيين مقارنة بحالات أخرى من اللجوء الناجم عن الحروب. أنظر/ي مثلاً إلى: (Chatelard 2003, 2008, 2009; Harper, 2008; Human Rights Watch, 2006; (Leenders, 2009; Peteet, 2007, 2010

الصرخة الغاضبة للمرأة: «إذا كانوا لا يملكون تكلفة العلاج، لماذا يمدوننا بفحص ماموغرام مجاني؟ حياتي لم تكن سهلة أبداً قبل حضوري لتلك الدورة، ولكنها تحولت اليوم إلى جحيم؟»

في السنوات التالية، تناقص التمويل المخصص للعراقيين مع بروز أزمات لجوء جديدة، واضطرت العديد من المنظمات لايقاف خدماتها للعراقيين أو تقليصها.

ثانياً: اللاجئين السوريين في لبنان-تزايد في العدد وتضييق في حيز الحماية

يستضيف لبنان بالإضافة إلى الموجات الأخيرة من السوريين والعراقيين لاجئين فلسطينيين. وهو لم يصادق على الوثيقة الخاصة بحماية اللاجئين لسنة 1951. وبحسب وثيقة التفاهم بين لبنان والمفوضية فإن لبنان ليس بلد لجوء وبالتالي الحل الوحيد المقبول بالنسبة للاجئين المعترف بهم دولياً من قبل مؤسسات كالأونروا والمفوضية هو إعادة التوطين في بلد ثالث. ونظراً لغياب إطار الحماية القانونية ولتجنب الترحيل والتقليل من الاعتقالات، تم التعامل مع اللاجئين (من غير الفلسطينيين)²³ إلى لبنان عبر مذكرات التفاهم بين الحكومة اللبنانية والمفوضية. وموجب القانون يقبل الأمن العام بقاء السوريين الداخلين إلى لبنان عبر الحدود القانونية بإقامة أولية مدتها 6 شهور، قابلة للتجديد لفترة 6 شهور إضافية، ولكن ليس كلاجئين وإنما بانتظار عودتهم إلى سوريا أو إعادة توطينهم إلى بلد ثالث: ويعد الخيار الأخير غير متوفر إلا بالنسبة لعدد قليل من مقدمي الطلبات السوريين وبشروط خاصة بكل بلد يوفر اللجوء لأعداد محددة من اللاجئين مثل ألمانيا والسويد والنرويج.²⁴ وتشكل مسألة تجديد أوراق الإقامة مشكلة أخرى، إذ بعد انقضاء الإقامة الأولية والتجديد الأول المجاني لتصاريح الدخول لستة شهور، يتوجب على كل فرد من أفراد الأسرة أن يجدد أوراقه لدى الأمن العام مقابل رسوم تجديد قدرها 200 دولار، أو الخروج ثم الدخول من جديد إلى لبنان، ويندر أن تتوفر هذه الرسوم لغالبية الأسر السورية الفقيرة، كما أن الأسر الخائفة من الخروج والعودة عبر الحدود لتجديد أوراقها مجاناً، تجد نفسها بوضع حرج وتتراكم رسوم التجديد

الآخرين لترتب تنفيذ برامج المساعدات الطارئة عبر مؤسسات أردنية حكومية وغير حكومية على أساس التعاقد بمشاريع، بحيث تشرف المفوضية على تنسيق الخدمات المقدمة للاجئين على أساس "كمية الحاجة". وهذا يعني أن جزء كبير من الميزانية المخصصة لحماية العراقيين يُصرف لتغطية النفقات الإدارية واللوجستية للمنظمات الشريكة للمفوضية ومؤسسات الحكومة الأردنية بدلاً من استغلالها لتوسيع حيز الحماية للعراقيين. في هذا السياق تنتقد Chatelard الأجندة الإنسانية المحدودة في التعامل مع أزمة اللاجئين العراقيين المستمرة والتي كما تصفها لها امتدادات زمنية في الماضي في عدة دول في العالم: «الأجندة الإنسانية تخدم مصالح الحكومة الأردنية أكثر مما تخدم مصالح العراقيين الذين لم يتبق لديهم من الخيارات سوى البحث عن الأمان والمستقبل خارج بلدهم».²²

بالإضافة إلى محدودية المساعدات، فإن البعد الطارئ في تقديمها له آثار سلبية على العراقيين وعلى المنظمات الإنسانية وموظفيها. يأتي التمويل المخصص لتغطية الحاجات الملحة للاجئين بصيغة مشاريع مؤقتة، كما ذكرت منسقة مشاريع في إحدى المنظمات التي تعمل في مجالات تقديم الخدمات لذوي الاحتياجات الخاصة: «هناك نسبة مرتفعة لذوي الاحتياجات الخاصة بين العراقيين. والمشكلة أن المفوضية تعمل بناء على خطط طوارئ بينما تحتاج بعض الخدمات للاستمرارية، مثل العلاج الطبيعي والتعليم الخاص، فهي ليست خدمات تقدم مرة واحدة وتنتهي حاجة المستفيد منها؛ كأن تقدم كرسي متحرك لشخص عاجز، يجب أن نستمر في تقديم الخدمات لمن يحتاجونها».

وتزداد الأمور صعوبة حين تتعلق المساعدة بالأشخاص الذين يعانون من أمراض مزمنة كحالة امرأة عراقية في العقد الرابع من عمرها دعيت للمشاركة في دورة ممولة من منظمة عالمية تهتم بقضايا الصحة حول «الكشف المبكر لأمراض السرطان»، وفي نهاية الدورة حصلت كل مشاركة على منحة لتغطية فحص سرطان الثدي بالأشعة الماموغرام. ذكرت المرأة أنها لم تهتم لأمر الكشف لأنها لم تشعر بأعراض غير طبيعية ولكنها فوجئت بنتيجة الفحص التي أظهرت وجود أورام وأبلغها المركز بضرورة إجراء عملية سريعة لفحص طبيعة الورم واستئصاله. اتصلت المرأة بالباحثة الاجتماعية التي دعتهما للدورة التدريبية طالبة منها المساعدة، لكن الباحثة أجابتهما بأن المشروع مصمم لتغطية تكاليف فحص الماموغرام وأن العلاج ليس جزءاً من أهداف المشروع ونصحتهما بالاتصال بجهات أخرى يمكن أن تدعمهما. من الصعب نسيان

Chatelard, G. (2008). 'Constructing and deconstructing 'the Iraq refugee -22 crisis': paper presented at the conference of the International Association of Contemporary Iraqi Studies, SOAS, London, 16-17 July 2008

23- هناك صعوبات متزايدة في دخول اللاجئين الفلسطينيين القادمين من سوريا إلى لبنان، وفي الفترة الأخيرة لم يعد يسمح بالدخول إلا لمن يبرزون دليلاً على قيامهم بترتيبات سفرهم عبر لبنان على اعتبار أن لبنان نقطة ترانزيت فقط، ومن مقابلة غير رسمية في شهر أبريل 2014 مع أسرة من أصل فلسطيني عبرت الحدود السورية للبنان للسفر إلى ألمانيا، ذكرت أنه حسب الإجراءات لا يمكنهم عبور الحدود السورية إلى لبنان إلا حين يتبقى ثمانية ساعات لموعد مغادرة رحلتهم للأراضي اللبنانية.

Boston University School of Law (2014). 'Protecting Syrian Refugees: -24 Laws, Policies, and Global Responsibility Sharing. Available online

بحيث أصبحت الكثير من الأسر تحتاج إلى مساعدة مالية ضخمة لتجديد أوراق إقامتهم. وهذا يدفع الكثير من اللاجئين إلى تجنب الحركة والتنقل بهدف حماية أنفسهم من التعرض للمساءلة مما يضيق حيز الحياة أمام البعض بما لا يتجاوز حدود الغرفة المستأجرة أو الخيمة.

وعلى الرغم من اعتماد سياسة الحدود المفتوحة في بداية الأزمة، والاعتراف بصفة النازح التي تمنحه المفوضية للاجئين السوريين اعتباراً من آب-أغسطس 2012، إلا أن التقارير تشير إلى أن اللاجئين خلال العام 2013 صاروا يواجهون صعوبات متزايدة في عبور الحدود. (أنظر/ي، تقرير ألف، 2013: 12).²⁵ وتشير الدراسات إلى أن مذكرة التفاهم 2003 لا تنطبق على اللاجئين السوريين، ولا تشمل سوى اللاجئين الذين دخلوا البلاد بعد دخول المذكرة حيز التنفيذ. توفر المذكرة الموقعة مع الحكومة اللبنانية حيزاً ضيقاً للحماية، وهذا يعكس أيضاً في التقارير التي تصف أوضاع اللاجئين التي تتحدث عن ازدياد حالات الخوف والتمييز بين اللاجئين في لبنان نتيجة للعوامل السياسية والحساسية الديموغرافية والتي ترفع منسوب القلق بين المجتمع المضيف واللاجئين (خاصة حين يتعلق الأمر بالسوريين في لبنان) وبالتالي تسهم في تقليص حيز الحماية الضيق أصلاً. وتذكر المفوضية في خطة عملها لسنة 2013 أنها تستمر في محاولتها للتوصل إلى مذكرة تفاهم جديدة مع الحكومة اللبنانية، بحيث يتم التوصل إلى نقاط اتفاق مع الحكومة اللبنانية تتعلق باستقبال اللاجئين والقرار بشأن تحديد وضعهم القانوني، واستصدار تصاريح الإقامة المؤقتة، وفيما يتعلق بالحلول الدائمة والتبادل المنتظم للمعلومات حول اللاجئين، وعقد التدريبات المشتركة وتعزيز القدرة على الاستجابة لحاجات اللاجئين (1، 2013، UNHCR). ولكن لم يتم التوصل إلى صيغة جديدة لليوم (وفقاً لسؤالنا للمفوضية).

بسبب غياب الفرصة لتحسن الوضع في بلادهم الأصلية تعيش النسبة الأكبر من اللاجئين السوريين في لبنان في ظروف صعبة نتيجة قلة خدمات الإغاثة. وفي الغالب لا يمكن الحديث عن الجانب الاغاثي بمعزل عن الصيغة القانونية التي تضمن حصول الشخص (اللاجئ أو طالب اللجوء) عليها في البلد المضيف. تقنياً يُسمح عادة للاجئين باستخدام الخدمات العامة، لكن يواجه من تنقصه الوثائق أو ورقة تسجيل المفوضية قيوداً في الوصول إلى الخدمات، خاصة في حالة الأطفال الذين لم يتمكن أهاليهم من إحضار الوثائق الثبوتية الخاصة بهم أو حديثي الولادة الذين يولدون في البلد المضيف ويستغرق تسجيلهم وقتاً. وبدون شهادات ولادة، يجد الأطفال صعوبة للتسجيل في المدارس والحصول على الرعاية

25- ألف، جمعية «ألف» -تحرك من أجل حقوق الإنسان. (أيلول 2013). عامان على الأزمة: اللاجئين السوريون في لبنان.

الصحية، وغيرها من الخدمات. في تقرير لمنظمة الصليب الأحمر الدولية، تبدي المنظمة قلقها حيال اللاجئين غير المسجلين خاصة في المناطق الريفية التي تقع بعيداً عن مراكز التسجيل وتواجه النساء اللاجئات عادة صعوبة في السفر لوحدهن، مما يؤدي إلى ضياع حقوق النساء في الحصول على المساعدة سواء من الحكومة اللبنانية أو المفوضية (IRC, June 2013).²⁶

هناك آثار أخرى تترتب على غياب الجانب القانوني للحماية، حيث يتعرض اللاجئ لمحاولات استغلال ترافقها محاولات عنف، وغالباً لا يجد اللاجئ جهة تحميه وتحصل له حقوقه. كأن يستغل بعض المشغلين اللاجئين، بتشغيلهم دون مقابل، مفترضين أن اللاجئين لن يلجأوا للشكوى للشرطة أو جهة قانونية أخرى لخوفهم من وضعهم غير القانوني أساساً. وبالنسبة للتعليم والصحة، سمحت السلطات للاجئين بالالتحاق بالمدارس الحكومية، لكن هناك الكثير ممن لم يتمكنوا بسبب عدم توفر شواغر، وتكاليف التسجيل والكتب. وتقدم المفوضية وشركائها من الوكالات الدولية معونات تتعلق بالعلاج، ولكنها لا تشمل كافة التكاليف التي قد تعجز بعض الأسر عن تغطيتها، وأكبر المعاناة تتركز لدى الأسر التي يعاني أحد أفرادها من أمراض مزمنة تحتاج لتكاليف علاج مستمرة وأحياناً عالية، فيضطر أفرادها إلى جمع التبرعات من أكثر من مصدر.

من بين المساعدات التي تقدمها المفوضية مساعدات في مجالات الخدمات المجتمعية، ودعم الأسرة لتأمين احتياجاتها المنزلية، مساعدات غذائية ونقدية، التعليم، الرعاية الصحية، خدمات استشارية وقانونية (تتضمن التدخل مساعدة اللاجئين الموقوفين في قضايا تتعلق بمخالفة الأنظمة كعمل بلا تصريح أو مخالفة في الاقامات). إلا أن حجم المساعدات لا يكفي ليضمن الحماية لجميع اللاجئين. فتلجأ المفوضية والمناحين الآخرين إلى معايير تحدد هذه الخدمات ومن يستحقها. بعملية شبيهة بإجراءات قياس حاجة اللاجئين العراقيين في الأردن.

على سبيل المثال، أجرى برنامج الأغذية العالمي WFP عملية تحديد الملامح" أو profiling بتمويل من دائرة المساعدات الإنسانية والحماية المدنية التابعة للمفوضية الأوروبية بهدف تحديد معايير الفئات المستضعفة التي سيتم الاستناد إليها عند استهداف المجموعات. وتصف التقارير أنه تم إدخال الصيغة النهائية لهذه الملامح إلى قاعدة البيانات البيولوجية لدى المفوضية، مع نسب أهمية معينة لكل ملامح بهدف تصنيف الأسر السورية

http://www.rescue.org/sites/default/files/resource-file/Lebanon%20-26 Policy%20Paper,%20Final%20-%20June%202013.pdf

اللاجئة وفقاً لمستوى ضعفها. مع السماح باستثناء بعض الأسر مثل تلك التي تتضمن أطفالاً ومسنين والأسر التي تعيلها نساء من بين معايير أخرى.

ومع إصرار الحكومة اللبنانية على سياسة «لا للمخيمات» no-camp policy وفي ظل ارتفاع أجور السكن والنقص في المساكن المتوفرة التي يمكن إعادة تأهيلها لاستقبال اللاجئين خاصة مع طيلة فترة اللجوء، يلجأ بعض اللاجئين إلى تأمين المسكن بشكل غير رسمي: في مناطق زراعية وأبنية غير مستعملة يعاني ساكنيها من ضعف في المرافق الصحية. إضافة إلى ما ذكر، سجلت التقارير حالات عديدة من العنف الممارس على اللاجئين تدخل في سياق المتاجرة بالبشر مثل المتاجرة بالجسد والأعضاء بالإكراه والإجبار وأحياناً عبر استغلال حاجة الأشخاص وضعفهم. وتشير جمعية «ألف» إلى تعرض النساء والفتيات الصغيرات إلى استغلال ظروفهم المادية والنفسية والمعيشية لإقناعها بزواج يكون غالباً قسري. إضافة إلى ادعاءات بالاغتصاب والتحرش الجنسي لا يمكن التحقق من صحتها بسهولة ومعظم ضحاياها لا يلجأ للقضاء أو مراكز الخدمة العامة بسبب المحرمات الثقافية. وموازاة ذلك، تلجأ سوريات في لبنان إلى العمل الجنسي sex work أو ما يدعى بالدعارة كوسيلة لكسب دخل هنّ بأمس الحاجة إليه (ألف: 29-31).

ويمكن تلخيص بعض الإشكاليات المتعلقة بتوفير الحماية للاجئين السوريين في لبنان بمايلي (وتنطبق هذه الاشكاليات على حالات أخرى من اللجوء الحضري، مثل حالة اللاجئين العراقيين في الأردن وغيرها):

1. صعوبة حصر أعداد اللاجئين وأماكنهم، حيث لا تتوفر أرقام دقيقة لأعداد اللاجئين في المناطق بسبب أكثر من عامل: المشكلات القانونية في التسجيل، والتدفق المستمر للاجئين. في معظم الأحيان تأتي الأرقام من أكثر من مصدر، إضافة إلى إشكالية التصنيف، حيث لا يتمتع جميع اللاجئين بنفس الصفة كما أنهم أساساً لا يبادرون جميعاً بالتسجيل في المفوضية كلاجئين. هناك لاجئين فلسطينيين كانوا مقيمين أصلاً في سوريا وتقدر بعض التقارير عدد الداخلين منهم للبلد بـ 80 ألف والعائدين اللبنانيين الذين يقدر عددهم بـ 49 ألف²⁷ وتلجأ أطراف معينة إلى تضخيم أو تقليل الأرقام نتيجة دوافع سياسية أو تمويلية. يشكل

هذا صعوبة للجهات التي تقدم الخدمات للاجئين حيث أن توفر أعداد دقيقة للاجئين يمكن أن يساعد الجهات الداعمة في تحديد كمية المساعدات والترتيب لآلية توزيعها ومن ثم تحديد نوعية الحاجة وتلبيتها قدر الإمكان. ويزيد الأمر صعوبة نظراً لطبيعة اللجوء الحضري في المدن حيث يتوزع عادة اللاجئين على أكثر من تجمع مدني وقروي، ويكونون عادة متنقلين مما يصعب على الجهات المعنية حصرهم.

2. نقص الموارد اللازمة: يشكل التدفق الكبير للاجئين عبئاً كبيراً على اقتصاديات الدول المضيفة والبنية التحتية والموارد. وتعتمد أغلب الدول على تمويل دول مانحة للتخفيف من عبء اللاجئين. ويلجأ المانحون إلى وضع شروط تقييد المساعدات بدرجة الحاجة، أي تحديد معايير لحجم الحاجة بحيث لا يحصل على المساعدة إلا الأكثر حاجة أو الفئات الأكثر عرضة للانكشاف، مما يخلق صعوبة كبيرة لدى الأسر التي تكون أيضاً في حاجة ملحة لكن لا تتوفر لديها المعايير بصورة مرئية وصارخة.

3. غياب آليات لمواجهة عبء اللجوء والمشاكل الأخرى التي تترتب عليه. نظراً لغياب إطار قانوني للحماية في الدول المضيفة، تقتصر الحماية على الجانب الاغاثي وتتولى إدارتها المنظمة الدولية العاملة في البلد عبر التنسيق مع منظمات دولية أخرى ومنظمات غير حكومية وأحياناً جهات حكومية في البلد المعني. ونظراً لتشعب عملية إدارة المشكلة وتتداخل الجهات والمسؤوليات، تضيع كثير من الجهود والأموال في الطريق وما يصل للاجئين في النهاية لا يذكر على الرغم من أهميته للاجئ.

ثالثاً: اللاجئين الفلسطينيين في غزة- تفويض الأونروا: مساعدات إغاثية وليس حماية

من الجدير بالذكر أن تفويض وكالة الأمم المتحدة لإغاثة وتشغيل اللاجئين الفلسطينيين يتمثل فقط في تقديم الإغاثة، ولا يشمل إلا حيز ضئيل منه الحماية. تم تأسيس الأونروا بموجب القرار رقم

الفقر (2 دولار باليوم) 87.7% من سكان غزة.³⁰ في حين تبلغ نسبة اللاجئين في قطاع غزة حوالي 67% حسب بيانات جهاز الاحصاء المركزي الفلسطيني لعام 2013.

واجه قطاع غزة ثلاثة حروب طاحنة خلال فترة لا تتجاوز ست سنوات فيما يستمر الحصار على هذا القطاع منذ أكثر من سبع سنين، وبالرغم من تعهدات المجتمع الدولي بإعادة الإعمار إلا أنه لم يتم الإيفاء بالكثير من هذه التعهدات، وحتى بالنسبة لما تم اعماره في السنوات السابقة، فإن سلطات الاحتلال الإسرائيلي أعادت تدميره في العدوان الأخير (2014). ومن المتوقع أن ما تقرر منحه لغزة من أموال إعادة الإعمار مؤخرًا، ستفشله أيضاً الآليات والتعقيدات التي تضعها سلطات الاحتلال الإسرائيلية؛ فحسب بيان صدر عن منظمة أوكسفام البريطانية في ظل القيود الحالية، فالعملية ستسغرق 50 عاماً لبناء 89 ألف منزل جديد و226 مدرسة، ومرافق صحية والبنية التحتية للمصانع والمياه والصرف الصحي التي يحتاجها الغزيون.³¹ وبينما يجري تجاهل هذه الوقائع وإعادة التفاوض على شروط الحصار نفسه بدلاً من إنهائه ستظل غزة قابلة للانفجار، لأن المال الذي يتم رصده في مؤتمرات إعادة الإعمار ليس هو الحل السحري لكل مشاكل قطاع غزة. فيما تؤكد تقارير الأمم المتحدة أن غزة لن تكون مكاناً صالحاً للعيش بحلول العام 2020.³² وللأسف يستمر تجاهل الدمار في غزة بينما يجري التركيز على آليات تخضع السكان لمزيد من السيطرة والمراقبة ومنع دخول مواد الاعمار المقترحة للقطاع. ومن جانب آخر من المتوقع أن تتعكس أجواء المصالحة الفلسطينية (إذا تمت بنجاح) إيجابياً على سكان قطاع غزة وأن تطوي سنين من الانقسام السياسي، لكن تبقى التخوفات قائمة بعدم استمرار عمل حكومة التوافق والعودة مرة أخرى إلى حالة حكومتين منفصلتين في ظل حالة الاستقطاب والتجاذبات الدولية والإقليمية التي تلقي بظلالها على القوى السياسية الفلسطينية.

مبادرات ذاتية من قبل اللاجئين لتأمين الحماية لأنفسهم ولعائلاتهم

مع ضيق حيز الحماية المتوفر للاجئين، يستمر اللاجئون في البحث عن وسائل للبقاء، سنذكر بعضها باختصار:

- الاعتماد على الروابط العائلية والأسرية والتعاون في تأمين الاحتياجات اللازمة وتخفيف تكاليف

<http://www.undp.ps/ar/12/pub/ffgar07.pdf> - 30

http://www.oxfam.org/en/pressroom/pressreleases/2014-10-10/money-pledged-gaza-donor-conference-could-take-decades-reach?utm_source=oxfam&utm_medium=jb9&utm_content=redirect

<http://www.lajeen-db.ps/ar/?p=8740> - 32

302 الصادر عن الجمعية العامة للأمم المتحدة في 8 كانون الأول 1948 بهدف تقديم برامج الإغاثة المباشرة والتشغيل للاجئين الفلسطينيين. وبدأت الوكالة عملياتها في الأول من شهر أيار عام 1950. وفي غياب حل لمسألة لاجئي فلسطين، عملت الجمعية العامة وبشكل متكرر على تجديد ولاية الأونروا، وكان آخرها تمديد عمل الأونروا لغاية 30 حزيران 2017.²⁸ علماً أن خدمات الأونروا متاحة لكافة الذين يعيشون في مناطق عملياتها والذين ينطبق عليهم ذلك التعريف والمسجلين لدى الوكالة ويحتاجون للمساعدة. ويمكن لأبناء لاجئي فلسطين الأصليين والمنحدرين من أصلهم أيضاً التسجيل لدى الأونروا. وعندما بدأت الوكالة عملها في عام 1950، كانت تستجيب لاحتياجات ما يقرب من 750,000 لاجئ فلسطيني. أما اليوم، فإن حوالي خمسة ملايين لاجئ من فلسطين يحق لهم الحصول على خدمات الأونروا (المصدر السابق). وتواجه الأونروا ضغطاً متزايداً لتقليص خدماتها للاجئين الفلسطينيين، وينتج ذلك عن قيام بعض الدول الأعضاء في الأمم المتحدة، الممول الرئيسي للأونروا، بتخفيض دعمهم لها. بالإضافة إلى المغزى السياسي الذي تسعى بعض الدول المنتفذة لبلوغه عبر إنهاء عمل وكالة الغوث الدولية دون تطبيق القرارات الخاصة بحق عودة اللاجئين الفلسطينيين إلى ديارهم التي شردوا منها فإن هذه السياسة وضعت الأونروا في مواجهة مباشرة مع اللاجئين حيث أدى تقليص الخدمات إلى العديد من الإضرابات والاحتجاجات تحديداً في مخيمات اللاجئين.

تشير سجلات الأونروا إلى أن عدد اللاجئين الفلسطينيين بلغ بتاريخ الأول من كانون الثاني عام 2013 نحو 5.3 مليون لاجئ ولاجئة.²⁹ وبالإضافة إلى الصعوبات العامة التي يواجهها الفلسطينيون نتيجة الاحتلال الصهيوني فإن اللاجئين يواجهون ظروفًا خاصة وصعبة سواء في الحصول على الخدمات الصحية أو تأمين السكن الملائم أو الحصول على فرص عمل.

ومع الحصار المفروض على غزة منذ سبع سنوات، وتدميرها مره كل عامين: «توشك غزة أن تصبح المنطقة الأولى في العالم التي يتم جرها بشكل متعمد إلى حالة من العوز المدقع وذلك بمعرفة وإطلاع، وحسب قول البعض، بتشجيع المجتمع الدولي.» (كارين ابو زيد، نائبة المفوض العام للأونروا). ومع ازدياد اعتماد سكان قطاع غزة على المساعدات الخارجية، يصبح مفهوم الحماية الاجتماعية شكلاً من الرفاهية فيما تبقى برامج الطوارئ الممولة غالباً من خلال المنظمات الدولية لتمنع الانهيار الكامل للأوضاع الاقتصادية، وبلغت نسبة الفلسطينيين الذين يعيشون تحت خط

<http://www.unrwa.org/ar/who-we-are> - 28 الموقع الالكتروني لوكالة الغوث الدولية (الأونروا)

<http://www.wafainfo.ps/atemplate.aspx?id=3259> - 29

وبما أن مسببات اللجوء سياسية أساساً فإن حل المشكلة يحتاج إلى تصفية هذه الأسباب بما يتيح للراغبين من اللاجئين العودة إلى بيوتهم ووطنهم، ونظراً إلى أن الأوضاع لا تتيح انجاز هذا الحل حالياً، نقترح التوصيات التالية:

1. تطوير ميثاق عربي لحماية اللاجئين في المنطقة العربية. وتطوير إطار قانوني محلي لتأمين شبكة حماية تُعنى باللاجئين في الدول العربية بما يضمن توفير الحماية اللازمة لهم إلى أن يتم تأمين حل نهائي للاجئين.
2. إيجاد صيغة تلزم الدول المضيفة باحترام الميثاق العربي لحماية اللاجئين (حين يتم تطويره).
3. تطوير استراتيجيات لازاحة أولويات التعاون الإقليمي المقترح من قبل المجتمع الدولي على الدول العربية باتجاه مواجهة الأسباب التي تنتج مشكلات اللجوء وليس التعامل مع آثارها فقط.
4. في ظل غياب آليات لايقاف الأسباب التي تؤدي إلى انتاج المزيد من الحروب واستمرار القيود على دخول اللاجئين من قبل الدول الأوروبية والولايات المتحدة الأمريكية التي تتمتع بقدرة أكبر على استقبال اللاجئين، يتطلب الوضع الطارئ وضع خطط محلية في كل دولة للبحث عن آليات لمواجهة تدفق اللاجئين وحمايتهم تتضمن البحث في تطوير صيغة قانونية تضمن توفير حماية للاجئين في دول الجوار بما لا يعرضه للمساءلة والترحيل من قبل الأجهزة الحكومية.

5. العمل على تحقيق تنسيق عربي مشترك على مستوى هيئات المجتمع المدني لتشكيل لجنة حماية اللاجئين، تراعي الطرف الخاص للدول التي تنتج لاجئين والدول المضيفة، بحيث تعمل على التقليل من التنافس على الموارد المحدودة في البلد المضيف بين فقراء البلد والمهمشين أصلاً وبين اللاجئين، وتحقيق الاستفادة من الخبرات والموارد البشرية للاجئين ما أمكن. ويمكن كذلك لمؤسسات المجتمع المدني أن تلعب دوراً أكبر في التخفيف من حالة الاحتقان والعداء تجاه اللاجئين وهو شعور أخذ بالازدياد في بعض الدول المستضيفة وتغذيه أحياناً بعض وسائل الإعلام نتيجة الصراعات السياسية أو تحت مسميات الطائفية.

الاجار، حيث يلجأ العديد من العراقيين أو السوريين إلى السكن مع أقارب لهم في كل من الأردن ولبنان. وأحياناً يتم الترتيب لبقاء فرد من أفراد الأسرة في البلد الأصل في حالة قدرته على الاستمرار بالعمل، ليتمكن من ارسال المال لأسرته اللاجئة في البلد المجاور.

• اللجوء عبر البحار أو الهجرة «غير الشرعية»: عندما فشلت الدول المستضيفة في الجوار (الإقليم) في توفير الاحتياجات الأساسية للاجئين، بدأ البحث عن طريق إلى أوروبا يتجاوز التعقيدات والبيروقراطية الغربية في التعامل مع طلب اللجوء الرسمي، إلا أن ذلك أوقع الكثير من اللاجئين للاستغلال من قبل المهربين ومافيا التهريب التي نشطت في البحر الأبيض المتوسط. يشار إلى أن عدد اللاجئين السوريين الذين استقبلتهم دول الاتحاد الأوروبي لم يتجاوز 60 ألف لاجيء، بينما بلغ عدد اللاجئين السوريين الذين حصلوا على توظيف سنة 2013 في الولايات المتحدة الأمريكية 36 شخصاً من بين أكثر من 135000 طالب للجوء بحسب تقرير صادر في نيسان 2014 عن Middle East Monitor، الذي ذكر أيضاً أن العدد الكلي للأشخاص الذين حصلوا على توظيف في الولايات المتحدة الأمريكية منذ بداية الأزمة السورية بلغ 121 فقط.³³

خاتمة وتوصيات عامة

في الوقت الذي تستمر فيه الحروب في المنطقة العربية تزداد القيود أمام طالبي اللجوء الراغبين بالهروب إلى أماكن أكثر أمناً، حيث تغلق الدول الغربية أبوابها أمام اللاجئين وتتوجه في سياساتها الداعمة إلى تشجيع الأقلمة، بينما يستمر تدفق طالبي اللجوء إلى الدول المجاورة التي تحفظ حيال تطوير أدوات قانونية تضمن الحماية لطالبي اللجوء والنازحين على المستويين المحلي والإقليمي، لأسباب سياسية واقتصادية. وكما اشرنا في بداية التقرير لا يمكن الحديث عن حلول شاملة لمعاناة اللاجئين بمعزل عن الإطار الأساسي السياسي للمشكلة التي أنتجتهم، تجنباً للورطة التي تؤدي إلى انتزاع اللجوء من سياقه السياسي باختزاله إلى بعد وحيد هو البعد الإغاثي.

Johansen, Henriette. (2014). International communities' response to the -33 world's largest refugee crisis. Middle East Monitor

6. تطوير آليات ضغط على المجتمع الدولي ليتحمل مسؤوليته في صراعات يدخل بشكل مباشر أو غير مباشر في تأجيحها

7. تعتبر الدول العربية مساهماً رئيسياً في تمويل وكالة الأمم المتحدة لإغاثة وتشغيل اللاجئين الفلسطينيين (الأونروا) وبامكانهم بالتالي الضغط من خلال الجمعية العامة للأمم المتحدة لمحاربة التقليلات التي يتم فرضها بشكل متزايد على ميزانية وكالة الغوث الدولية، الأمر الذي أوجع العديد من الاحتجاجات من قبل اللاجئين الفلسطينيين في مناطق عمليات الأونروا.

8. العمل على إخراج الفلسطينيين من حالة التجاذب الإقليمي وصراعات المحاور إلى جانب دعم وجود حكومة فلسطينية مشتركة وفتح معبر رفح بشكل دائم أمام سكان قطاع غزة سيخفف بالتأكيد من معاناة لاجئي غزة وسكانها بشكل عام.

9. في الوقت الذي يجري فيه التركيز الاعلامي على اللاجئين السوريين، وهي حالة تستحق التركيز، لكن في نفس الوقت لا يمكن الاستمرار في تجاهل معاناة مجموعات أخرى من اللاجئين وتحديداً العراقيين أو مجموعات اللاجئين الفلسطينيين الذين يضطر جزء منهم اللجوء للمرة الثانية أو الثالثة نتيجة النزاعات الداخلية، كما يحصل مع اللاجئين الفلسطينيين في سوريا اليوم، وكما حصل مع الفلسطينيين في العراق بعد حرب 2003.

شبكة حقوق الأرض والسكن - التحالف الدولي للموئل¹

وكالعديد من البلدان النامية، فإن معظم دول المنطقة اندمجت بشكل متزايد في الاقتصاد العالمي الذي هيمن خلال العقدين الماضيين، وبصورة جزئية بعيداً من الطموح الرامي إلى محاكاة اقتصادات وأسواق أخرى كانت قد نشأت في وقت مبكر (كما في بلدان شرق آسيا)؛ وأيضاً جزئياً، من ناحية أخرى، لأن مؤسسات «بريتون وودز» (مجموعة البنك الدولي وبنك التنمية الإقليمي) اشترطت على البلدان المحتاجة إلى المساعدات الدولية تحرير اقتصادياتها و التكيف الهيكلي؛ مما أصبحت، بالتالي، معرّضة للأزمات الدورية التي أتسم بها الاقتصاد العالمي. وأما الهيكلية المعيارية لمواجهة هذه الأزمات فقد فرضت تنفيذ إجراءات نقشفية تتراوح بين المدى القصير والمتوسط، ونظماً ضريبية أضيقت وإبطال الإعانات، بما يؤدي إلى اعتماد سياسات طويلة الأمد في ما يتعلق بتحرير التجارة والخصخصة والتخلي عن الضوابط التنظيمية.

بيد أن النتيجة في شمال إفريقيا - كما في كثير من بلدان العالم النامي - زادت من تقلب الأسواق وحدثت نزعة انكماشية. بل تم الإبقاء على الناتج وتشغيل العمالة دون المستويات الكامنة لديها، بوصف ذلك واقعاً يتعدّر تجنّبه لجذب الاستثمارات الرأسمالية؛ فقد أفضى استقرار الأسعار و الانضباط المالي، إلى تحديد سياسة اقتصادية كلية موثوقة وراشدة. وقد بينت الأزمات المالية التي تلت ذلك في أماكن أخرى، أن اضطراب السوق الحاد يمكن أن يعرّضها لأهواء متقلبة في مفهومها والثقة بها. وقد واجهت منطقة شمال إفريقيا بدورها التباسات هائلة في هذا السياق عرّضتها لاهتزاز ثقة المستثمرين.

وقد وفّرت الحركات الاجتماعية في الدول الساحلية لإقليم شمال إفريقيا ردات فعل شملت الجانبين الوعي والتعبوي للمجتمع حيال العجز اللاحق بفرص العمل اللائق و حرمانهم من حقوق الإنسان الأخرى. وبشكل أساسي، ضمن هذه الفترة، فقد بات المزيد من الفاعلين في مجال التنمية العالمية يقبلون بأن «النمو الاقتصادي» ليس مؤشراً كافياً للتنمية، ما لم يُجمَع على نحو كافٍ بعدالة التوزيع وبمعايير العمل اللائق الأخرى.

على مدى الخمس وثلاثون عاماً الأخيرة، عمل «توافق واشنطن» على توجيه السياسات الاقتصادية والاجتماعية في معظم بلدان العالم، بالتأكيد على السوق التنافسية والتزامها بالتجارة الحرة، وعلى انسحاب الحكومات من إدارة الاقتصاد من خلالالخصخصة وإلغاء الضوابط التنظيمية، وعلى سياسات الاقتصاد الكلي (الماكروية) المتشدّدة. هذا، وتتضمّن هذه الأخيرة حدوداً قاسية في ما يتعلق بالإففاق الحكومي والسياسة النقدية التضخمية الضيقة، وأسعار العملات الثابتة التي تحدّ من قدرة البلد على التعويض عن سياسة الإفراط المحلية من خلال خفض أسعار عملته بصورة متتالية.

وقد أدّى التكيف مع هذا الجانب من جوانب العولمة، إلى عواقب محدّدة على خصائص الحوكمة والتنمية الاقتصادية - الاجتماعية في منطقة شمال إفريقيا. فمنذ الحرب العالمية الثانية ما أعقبها من فترات مضطربة، وصولاً إلى عقد السبعينيات التضخمي، كان الهدف الرئيسي لسياسة الاقتصاد الكلي، تحقيق عمالة كاملة تتزامن مع سياسة نقدية ترمي إلى استيعاب ذلك الهدف. فظلّ استقرار الأسعار همّاً ثانوياً. كما كانت وظيفة «صندوق النقد الدولي» الرئيسية، كما متصور منذ تأسيسه، تقديم العون لبلدان منفردة للتغلّب على الاختلالات الخارجية بطريقة قد تعرّض العمالة الداخلية الكاملة للخطر.

وخلال الفترة الأولى من إقرار مبادئ «التوافق الكينزي» كان مفهوماً إلى حد بعيد بأن الرجل هو عائل الأسرة، وكان العديد من مؤسسات أسواق العمل - أكانت مؤسسات عامة أم نقابات للتقاعد - تسلّم بهذه الفرضية. وكانت وجهة النظر الغالبة ترى أن العمال الذكور يحتاجون إلى الأجور العائلية، لأنهم كانوا المعيلين الوحيدين ضمن عائلاتهم. وقد تناغمت هذه النزعة مع التفكير التقليدي السائد أيضاً في منطقة شمال إفريقيا النامية، حيث تفترض استناد الإرث وغيره من الممارسات العرفية على فرضية أن المرأة لا تحمل عبء تأمين الدخل للعائلة من خلال الأنشطة المرتبطة بالسوق. إلا أنه، و طوال ذلك، باتت الظروف الموضوعية والمدركات الاجتماعية معرّضة للتغيّر، الأمر الذي أدّى إلى تغيّر هذه المسلّمات.

1- Joseph Schechla, coordinator, Housing and Land Rights Network - Habitat International Coalition.

شمال إفريقيا: حالات العجز والفرص في العمل اللائق

استعراض اقتصادي

- 60-70% من العمال الشباب من الذكور والإناث يعملون من دون عقود عمل (مصر)؛
 - مشكلات الحكومة، وخصوصاً في الاستجابة للحاجات العامة، والفرص الضئيلة أمام المشاركة المُجدية، سوء الإدارة غير شفاف للموارد (وخصوصاً في ما يتعلق بالمساعدات الرسمية (ODA)، والديون الكبيرة وأولويات خدمة الدين على حساب الخدمات العامة؛
 - تكسب النساء أقل من الرجال في العمالة نفسها (17% أقل في تونس، 24% أقل في مصر، حيث تكسب المرأة العاملة في العمل غير الرسمي 5% أقل من الرجل)؛
 - يعيش عدد كبير من السكان رسمياً تحت خط الفقر الوطني (1990-2004): 22,6% في الجزائر، 19% في المغرب، 16,7% في مصر، 14,2% في الأردن، 7,6% في تونس؛
 - مستويات مرتفعة من فقر العمالة بمعدل دولارين في اليوم (نحو 40% في مصر، 44,1% في السودان).
 - في منطقة شمال إفريقيا، تُعد اقتصادات كلٍّ من مصر والمغرب وتونس هي الأكثر تنوعاً، ومن ضمنها قطاعات رائدة في السياحة والزراعة والصناعة. غير أن التحولات السياسية خلال هذه الفترة جعلت الاقتصادين المصري والتونسي مضطربين، بحيث تأثر قطاعا السياحة والصناعة في البلدين المذكورين على وجه الخصوص، ما أدّى إلى انتشار البطالة واستنزاف احتياط العملات فيهما. كما أدّى انفصال جنوب السودان وتشكُّله دولة مستقلة، إلى تمزق في اقتصاديات المنطقة النفطية المستقلة، وبالتحديد في منطقة النزاع بـ«أبييه»، بحيث أدّت تدابير التوزيع إلى هبوط في العائدات وفي الآمال التنموية. أما ليبيا فلا تزال تعيش فترة تحولاتها السياسية بحيث تبقى مكوناتها وأطر عملها القانونية ضعيفة بالرغم من الكمون الاقتصادي الذي تتمتع به.
 - فعبّر إقليم شمال إفريقيا، عملت السياسات الهيكلية لتوجهات الإقتصاد الكلي، على الإبطاء من تطوير التأزر الضروري في ما بين مستوى السياستين الوطنية والدولية، حيث إنّ الحكومات غالباً ما تعاملت مع هذين النوعين من السياسات بعزل بعضهما عن البعض الآخر. في هذه الأثناء، عمدت الحكومات إلى التخفيف من السياسة الاجتماعية إلى حد كبير، كإضافة إلى مجموعة الصفات السياسية القديمة. ولا تزال تُلاحظ البقايا المؤسسية لهذه المقاربة الإضافية، في حقيقة أنّ الجهة الحكومية النظرية لمنظمة العمل الدولية في عدد من بلدان منطقة شمال إفريقيا، هي وزارة الشؤون الاجتماعية أو ما يعادلها، حيث لا تتكامل
- خلال العقد الماضي، ضربت شمال إفريقيا ثلاث أزمات تولدت خارجياً (أزمة الغذاء العالمية، الأزمة المالية العالمية، عجز الدين في منطقة اليورو)، وها هي المنطقة تكابد الأزمة الرابعة. ذلك أنّ «الربيع العربي» الذي تولّد داخلياً، نجم عن السخط المتراكم حيال حكومات شمال إفريقيا وإخفاقاتها في احترام حقوق الإنسان وحمايتها وإحقاقها على النحو الملائم للمجموعات المتضررة، وحمايتهم من آثار الصدمات السابقة الناجمة بدورها عن فشل الحكومات الوطنية. ولأنّ السياسات الحكومية لم تستطع تغيير الواقع جذرياً نتيجة التغيرات الداخلية الحادثة خلال فترة 2010-2013، فقد باتت بلدان شمال إفريقيا، الآن، أكثر تحسُّساً حيال الصدمات الخارجية، إذ تواصل الأزمات المتعددة في تهديد استقرار المنطقة وانتعاشها ونموها المستقبلي. وقد أسهمت العوامل المحلية (المعدّدة في ما يأتي) في كشف مكامن الضعف وكشفها.
 - وقد واكبت «منظمة العمل الدولية» وشركاؤها وضع المنطقة السياسي والاقتصادي الذي يؤثر في ظروف المعيشة بطرق عديدة، فكشفت نتائج دراساتها وتقاريرها ووثائقها البرنامجية ما يأتي:
 - نظم تعليمية غير ملائمة؛
 - نظم حماية اجتماعية غير كافية وغير فعالة؛
 - إنتاجية متدنّية في وظائف القطاعين العام والخاص؛
 - وجود نسبة مرتفعة للشباب بين السكان؛
 - ديون صغار المزارعين وتجريد أراضيهم ونزع ملكياتهم؛
 - تنامي عدد عمال الاقتصاد غير الرسمي ونسبتهم؛
 - نسب بطالة مرتفعة، ولاسيما في أوساط الشباب من الذكور والإناث؛
 - 13,4 مليون (أي ما يعادل 15%) من جميع الأطفال في الدول العربية هم عمال؛
 - ضعف كلا من حوار اجتماعي، والحق في حرية التجمع السلمي، والحق في حرية التنظيم، والحق في كسب العيش، والحق في المفاوضات الجماعية؛
 - استبعاد النساء والتميز ضدهنّ في أسواق العمل؛

رأس المال المالي

بصورة رئيسية، مكّنت الدول على نحو متزايد الميل نحو منح القطاع الخاص التفضيلات على نحو يرجح على الالتزام الوطني. وبالمقابل، فقد شهدت منطقة شمال إفريقيا تحرُّر رأس المال الصناعي الوطني تدريجيًّا، حيث تطورت الاقتصادات أكثر في اتجاه التجارة، مع إنتاج صناعي يصرع ليتنافس مع المستوردات بشكلٍ فعّال. ويكمن الخطر الاستراتيجي الهائل في هبوط الإنتاج الصناعي في الاقتصادات الوطنية، لصالح الاستثمار والتخلي. بيد أن الصيغة التجارية للأعمال، باتت مهيمنة على الطريقة التي ينظّم بها المجتمع نفسه، ويعيد بها إنتاج نفسه في اقتصادات المنطقة.

وبالتالي، فإن تركيز الدخل بين المستثمرين الوطنيين ينتج نسباً اذّخار مرتفعة، إلّا أنه أدّى إلى تقلُّص الاستثمارات المحفّزة على النمو وتقلُّص الطلب الإجمالي، فضلاً عن ميل متزايد إلى هروب رأس المال. وقد أضحى رجل الأعمال التونسي عنواناً لهروب من هذا النوع. فقد شهدت تونس نوعاً من هجرة راسمال تجسدت في هروب 1200 شركة من البلد منذ ثورة 14 كانون الثاني (يناير) 2011، وفي بعض الحالات، تخلت بشكل فعلي عن مشاريعها القائمة بتونس. ويبدو أن العديد من رجال الأعمال - في أكثر القطاعات تخلياً كالسياحة والصناعة والخدمات- وجدوا في بلدان أخرى (المغرب العربي وأوروبا) ملجأ لهم.

رأس المال البشري

تعدُّ مصر أكثر بلدان شمال إفريقيا من حيث عدد المهاجرين الأعلى إلى الخارج، إذ بلغ عددهم 3,7 ملايين (4,4% من إجمالي سكان البلد المقيمين فيه) في عام 2010. وفي عام 2011 بلغ عدد المهاجرين من المغرب إلى الخارج 3,2 ملايين (أي ما يعادل 9% من إجمالي سكان البلد المقيمين فيه). هذا، وتشكّل النساء شريحة وازنة من هؤلاء المهاجرين. أما نسبة من بلدان شمال إفريقيا الأخرى فهي نسب صغيرة (الجزائر: 31,3%؛ مصر: 27,9%؛ تنس: 32,4%). أما المهاجرون الليبيون إلى الخارج فقد بلغت نسبتهم 61,521% (أي ما يعادل 1% من إجمالي السكان المقيمين) أثناء نشوب الثورة في ليبيا. كانت ليبيا وجهة رئيسية للمهاجرين من بلدان المنطقة المجاورة الأخرى، كتونس ومصر، كما من بلدان إفريقيا جنوبي الصحراء وآسيا، نتيجةً لنمو قطاع النفط الليبي. وقد شكّلت العمالة الأجنبية في ليبيا نحو 25% من قوتها العاملة قبل الثورة، حيث بلغ عدد العمال الأجانب فيها 2,5 مليوني عامل.

البطالة والحماية الاجتماعية بُعديهما الاقتصاديين الضروريين مع المؤسسات المقابلة.

تاريخياً، تم توجيه السوق الرئيسية، وحماية صناعاتها من قبل الدولة، بتمويلها من الاستدانات الحكومية الداخلية. ومع قيادة القطاع الخاص الأسواق أكثر فأكثر، باتت صناعات الدولة معرّضة لتنافس فائق، بحيث صار تمويلها يعتمد بصورة متزايدة على الاستدانة الخارجية. فالتوزيع المتكافئ والاقتصاد القديم الذي يقوده القطاع العام صاروا خاضعين، بدرجة كبيرة، لاقتصاد غير متكافئ يقوده القطاع الخاص الذي بدأ يتملّك القطاع «العام» شيئاً فشيئاً.

في هذا السياق، يبقى القطاع الشعبي (غير الرسمي) غير محصّ ومبغوضاً. كما يبقى العمل غير الرسمي في السياقين الحضري والريفي هو القاعدة لقطاعات واسعة من اقتصادات المنطقة. وبالتالي، فإن مجالات منظمة العمل الدولية الجديدة ذات الأهمية القصوى، في ما يتعلق بالعمالتين الريفية وغير الرسمية، تتسم بكونها وثيقة الصلة في أيامنا إلى حد بعيد، كما كانت عليه لعقود.

هروب رأس المال

اشتدَّ هروب رأس المال - بنوعيه المالي والبشري - خلال الفترة التي سبقت هذه المراجعة، وكذلك أثناء الظروف الاقتصادية التي أعقبت ذلك في المنطقة. لقد عانت المنطقة فترة طويلة من أعلى معدل لهروب رأس المال من أي منطقة أخرى، أخذاً بالاعتبار نطاق الاقتصادات المتوازنة القائمة على الموارد التي تديرها الدول. ففي الأشهر الثلاثة الأولى من الانتفاضات في منطقة شمال إفريقيا، غادر ما يقدر بـ 30 مليار دولار الإقليم، وبالتحديد من مشروعات البنى التحتية في مصر، ومن منتجات الطاقة في ليبيا، ومن السياحة في تونس. وقدّر أيضاً أن 5 مليارات دولار غادرت مصر خلال عام 2012. وبحلول تموز (يوليو) من عام 2013 فقد الجنيه المصري أكثر من 12% من قيمته، في حين هبطت احتياطات مصر من العملات الأجنبية، بدورها، من 36 مليار دولار في كانون الثاني (يناير) من عام 2011 إلى 14,4 مليار دولار في نيسان (أبريل) من عام 2013. أضف إلى ذلك أن عجز الموازنة واصل ازدياده من 10,8% من الناتج المحلي القائم في عام 2012 إلى 11,5% في عام 2013، حتى بلغ 14,4% في عام 2014.

وبحسب التقديرات الرسمية، بلغ عدد المهاجرين المصريين 3,9 ملايين في عام 2009، وقد كانت ليبيا الوجهة الرئيسية من بين بلدان الهجرة . وفي الفترة نفسها على وجه التقريب، هجر إلى ليبيا 84,600 84,600 تونسي (2008) و120,000 مغربي (2007). قبل اندلاع الثورة. ونتيجة للنزاع الدائر في ليبيا انتقل آلاف اللاجئين من العمال المهاجرين الليبيين والأفارقة إلى تونس ومصر، بالإضافة إلى عودة التونسيين والمصريين الذين أقاموا في ليبيا إلى بلديهم. وخلال السنوات القليلة الماضية عرف كل من تونس والمغرب أيضًا هجرة الأفارقة (من بلدان جنوبي الصحراء) المتزايدة إليهما كحال بعض بلدان شمال إفريقيا الأخرى. بدايةً، تمثلت هذه الهجرة بكونها محطة تسبق الوجهة النهائية لهؤلاء المهاجرين، أي أوروبا. بيد أن عددًا متزايدًا منهم ظل مقيمًا في المنطقة إلى حد بعيد، فانتهم إلى العمل في قطاعات الاقتصاد غير الرسمي. وبوصف دول شمال إفريقيا بلدان منشأ وترانزيت ووجهة نهائية في السياق الاجتماعي والاقتصادي والسياسي الراهن، فهي تواجه مسؤوليات غير مسبوقة في مجال حاكمية الهجرة العمالية وحماية العمال المهاجرين.

بحلول عام 2010 كانت البلدان بمعظمها تشهد نزفًا حادًا جراء هجرة العقول، إذ هجرها نحو مليون خبير ومتخصص عربي إلى البلدان المتقدمة. وكانت نسبة العائدين ضئيلة جدًا. وتتضمن أسباب ذلك الانجذاب نحو فرص العمل في المجالات التقنية والعلمية المتوفرة في الغرب، وانعدام فرص العمل في الأوطان، فضلًا عن الاضطرابات السياسية التي تعصف بها. وفي عام 2010 أولت حكومات المنطقة التعليم العلمي والابتكار والتجديد أولوية متدنية. فنسبة الإنفاق على البحث العلمي بين عامي 2005 و2010، على سبيل المثال، بلغت 0,3% من الناتج المحلي القائم في معظم البلدان (باستثناء تونس، حيث بلغت النسبة المذكورة 1,25%، وفي المغرب 0,7%). إلا أن موازنة مصر المخصصة للبحث العلمي ارتفعت، منذ اندلاع الثورة، في عام 2012 من 0,23% إلى 1% من الناتج المحلي القائم. أمّا الموازنة نفسها في كل من المغرب والجزائر فقد بلغت نسبتها 1% من الناتج المحلي القائم. وهذه الزيادة لا تعد بمستقبل أفضل للتجديد من خلال تعزيز التكنولوجيا وحسب، بل تتطابق كذلك مع الاتجاه الإقليمي نحو استعادة الأدمغة المهاجرة، بالإضافة إلى مزيد من أعداد المتخرجين الجدد الذين سيقرون العودة من الخارج والإقامة، بمن فيهم شريحة المحترفين والمبشرين الشباب الجدد إلى الأعمال، وذلك أيضًا نتيجة ضغوط الركود العالمي وأزمات منطقة اليورو. وقد اجتاحت النزوح سواء لأسباب قسرية أو اقتصادية منطقة

الشمال الإفريقي. فبالإضافة إلى الأزمات الممتدة لعمليات النزوح المتطاولة التي حصلت خلال حرب الأربعين عامًا الأهلية في السودان، استمر النزوح يحيط بالسودان وجنوبه خلال الفترة الانتقالية الأخيرة نتيجة النزاع المسلح. هذا وتسجل مفوضية الأمم المتحدة للاجئين حاليًا 1,873,300 نازح داخلي في السودان و401,433 نازحًا داخليًا في جنوب السودان . كما تتواصل الأعمال العدائية السياسية والقبلية في دارفور خلال الفترة المعروضة، مع تجدد النزاع أدى إلى نزوح 300,000 نسمة إلى مناطق جديدة في السودان خلال الأشهر الستة الأولى من عام 2014 وثمة ما يراوح بين 300,000 و350,000 سوداني جنوبي، لا يزالون يعيشون في السودان، مهددون بخطر فقدان الجنسية. وتنتظر اتفاقية «الحرية الأربع» التي وقّعها كل من السودان وجنوب السودان في 27 أيلول (سبتمبر) 2012 التنفيذ الكامل، حيث تنص على السماح لمواطني الدولتين بأن يتمتعوا بحريات الإقامة والحركة والنشاط الاقتصادي وحياسة الملكيات. في كانون الأول (ديسمبر) 2013 اندلع نزاع حاد في جنوب السودان بين الحكومة وبين قوى المعارضة، بما في ذلك في المناطق القريبة من الحدود مع السودان في ولاية منتجة للنفط وولايات النيل العليا. فبالإضافة إلى العدد الكبير من الإصابات التي نزلت بالمدنيين، فقد تضررت إلى حد بعيد المنشآت النفطية، بحيث انقطع تدفق النفط إلى السودان. وقد وقّع الطرفان المتنازعان اتفاقية لوقف الاعتداءات تحت رعاية هيئة التنمية الحكومية (IGAD) في 23 كانون الثاني (يناير) 2014. بالرغم من ذلك استمر النزاع متقطّعًا.

وفي وسط عمليات السلب والتجريد، التي تمت بوسائل إدارية وعسكرية (أو شبه عسكرية)، فضلًا عن المهاجرين لأسباب اقتصادية من داخل المنطقة أو عبرها، كان الإتجار بالبشر والسخرة النتيجة الطبيعية التي سادت في كل من هذه البلدان بدرجات متفاوتة. هذا وتمثل دول الشمال، أيضًا، طرقًا للترانزيت بالنسبة إلى المهاجرين واللاجئين والباحثين عن اللجوء السياسي للوصول إلى أوروبا وإسرائيل ودول الخليج، إذ تُعتبر هذه النسبة إليهم اقتصادات توفر فرصًا أكبر للعيش.

الاقتصاديات الكربونية

تحوز الجزائر وليبيا وجنوب السودان الحصة الكبرى من موارد الوقود الأحفوري بين بلدان منطقة شمال إفريقيا. على أن الاستقرار الاقتصادي يعتمد على تنوع هذه البلدان بما يتجاوز قطاع النفط والغاز، مع توليد للعمالة لتوفير مئات آلاف فرص العمل للباحثين الجدد عن الوظائف الذين يدخلون سوق

بنسبة 24% (أي ما يعادل 628,000 برميل في اليوم).
العمالة الريفية وسبل العيش

يُتَّسَم البُعد الريفي للعمل اللائق في منطقة شمال إفريقيا بأن نسبة مرتفعة من السكان المحليين تعيش خارج المدن، وهم (أي السكان المحليون) أقل المستفيدين من العمالة الرسمية والتنمية الاجتماعية. فثمة 50% من المصريين يعيشون في مناطق ريفية، و80% في السودان يعتمدون على الموارد الطبيعية لتحصيل أرزاقهم. وقد كان جوهر مطالب الانتفاضة التونسية (-2010 2011) هو الإهمال النسبيل للتنمية والاستثمار في الداخل التونسي، في المناطق التي شهدت بداية اندلاع الانتفاضة.

وفيما تشكّل الزراعة العمود الفقري لاقتصاد جنوب السودان، إلا أنّ قيمة الزراعة والغابات والصيد المضافة المقدّرة بلغت في عام 2010 نحو 36% من الناتج المحلي القائم غير النفط. ويظلّ هذا النشاط الاقتصادي عند مستوى الحد الكفاف المعيشي بسبب عدة عوامل المحدودة، منها عدم ضمان تملك الأراضي وضعف التنظيم الاجتماعي وانعدام البنية التحتية الأساسية. إنّ إلغاء عقود التملك طويلة الأمد بالنسبة إلى العديد من المزارعين وسلب الأراضي الزراعية في عهد الأنظمة السابقة أحزننا جيلاً من مواطني الريف المصري، وذلك من خلال تشريع قانون وحيد. فإجراءات التنفيذ، بالترافق مع عبء المديونية الثقيل، أسهمت في خسارة الأرزاق وتسببت بنزوح ملايين الريفيين إلى المدن.

العمالة

تُعدُّ شريحة السكان الشباب في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا أكبر شريحة شبابية في العالم، حيث تقدّم الموارد البشرية فرصة خاصة لأرباب العمل للاستفادة من طاقة الشباب وذكايتهم. ولكن، بالرغم من هذا الكمون الهائل والممتاز فإن 87% من المديرين التنفيذيين (CEOs) في المنطقة تعتقد أنّ التحدي الأكبر يقوم في التوفّر المحدود للمرشّحين المطلوبين ذوي المهارات المطلوبة. هذا، وتواجه بلدان شمال إفريقيا أكثر بطالة للشباب ارتفاعاً في العالم، حيث بلغت في عام 2013 أكثر من 29%.

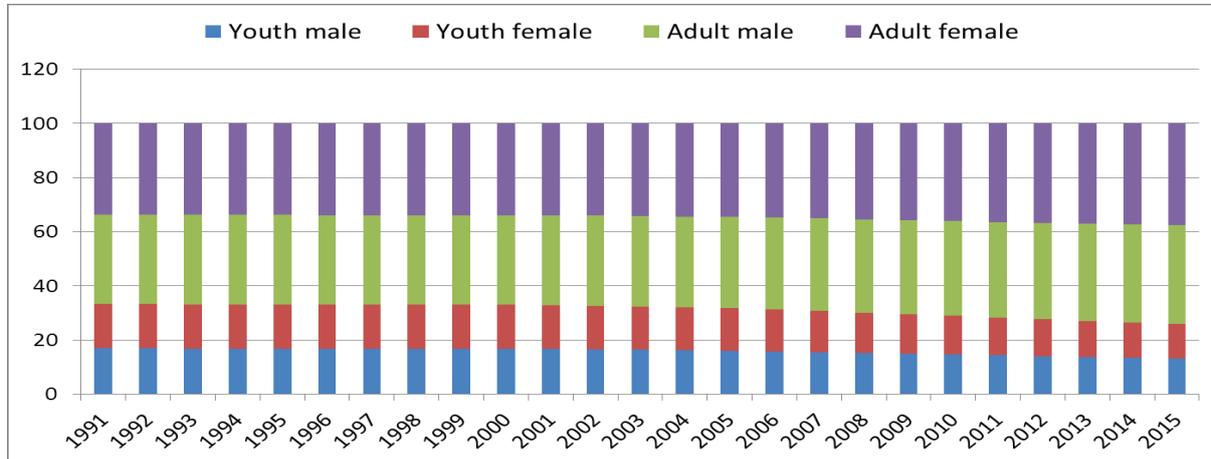
ولا يُحدّد خطر البطالة في المنطقة بأيّ مجموعة بعينها. فبالرغم من وضع الشباب السيئ، إلا أنّ نسبتهم في البطالة الإجمالية انخفضت (الشكل 1). ذلك أنّ واحداً من ثلاثة أشخاص في سن العمل يبلغ عمره بين 15 و54 سنة، ولكنّ هذه النسبة هبطت إلى 28% في عام 2012، ويختطّ انخفاضها أكثر إلى شخص من أربعة أشخاص في عام 2015 (الشكل 2).

العمل مع كل عام. ففي الجزائر يقوم الخيار الاستراتيجي الوطني في إحياء العملية الرامية إلى تنويع الاقتصاد، بدءاً من القطاعات غير النفطية، وفي الوقت نفسه تعميق الإصلاحات الضرورية لتحقيق التحولات البنيوية في الاقتصاد. وتمنح العائدات الكبرى من قطاع الطاقة في ليبيا، والتي تترافق مع عدد سكانها الصغير، واحداً من أعلى الدخول الفردية نسبة إلى الناتج المحلي القائم في إفريقيا (نحو 73 مليار دولار)، بيد أن طرابلس لم تعتمد إلى الاستفادة من مواردها المالية الهائلة في تنمية البنية التحتية الوطنية أو في الاقتصاد، إذ أهملت العديد من المواطنين العاطلين من العمل، و/أو جعلت الفقراء يعتمدون على المعونات الحكومية ومساعداتها. فبدا الاقتصاد متّسماً بالخصائص التقليدية التي يميّز بها الاقتصاد النفطي: أي انعدام التنوع الاقتصادي والاعتماد الكبير على العمالة المهاجرة. وقد بلغ معدل البطالة 30%، مما أثر بشكل غالب في شباب ليبيا ونسائها. تُعتبر دولة جنوب السودان الدولة الأكثر اعتماداً على النفط في العالم، حيث تشكّل صادراتها (المباشرة وغير مباشرة) منه كامل التصدير تقريباً، ونحو 80% من إجمالي الناتج المحلي القائم. وفي عام 2010 عادل الناتج المحلي القائم/ الفرد في جنوب السودان 1505 دولارات، فيما تشير التقديرات الأولية للعام 2011 إلى أنّ هذا المؤشر بلغ 1,858 دولاراً، وهو أعلى بكثير مما هو في دول شرق إفريقيا المجاورة. ولعل السبب في ذلك يعود إلى إنتاج النفط. بيد أنّ تعليق إنتاج النفط في جنوب السودان فجأة في كانون الثاني (يناير) 2012 انعكس هبوطاً في الناتج المحلي القائم/ الفرد حتى وصل إلى 785 دولاراً. وفي ما يتعلق بتقديرات الاحتياطي الراهن، يُتوقّع أن ينخفض إنتاج النفط في جنوب السودان بثبات خلال السنوات المقبلة، حتى تصبح كميته معدومة لا تُذكر في عام 2035. وهكذا، فإنّ تنويع الاقتصاد ومصادر الرزق هو مسألة ذات أولوية تنموية مُلحة.

وفي حالة مصر ذات السمعة السيئة، فقد تعطلّ استخراج النفط والغاز بسبب فضيحة الانقطاع عن تسديد المستحقات للامتيازات الأجنبية ولشركة «غاز شرق المتوسط الوطنية» (EMG). فقد وجدت مصر نفسها، الآن، في أزمة مُضاعفة مع إنتاج وقود منخفض للاستعمال المحلي، وعجز عن التخلّي عن عقود التصدير المحظورة. كما تواجه الجزائر، أيضاً، تغييراً وشيكاً في مرحلة ما بعد النفط؛ بالرغم من أنّها فتحت مجموعة حقول جديدة للنفط والغاز، للمرة الأولى خلال فترة ثلاث سنوات، أمام المزايديين الدوليين في كانون الثاني (يناير) 2014. ويرى محلّو الصناعة أنّ إنتاج النفط والغاز الجزائري الذي بلغ ذروته في عام 2007 هبط في عام 2013

أما معدّل مشاركة الإناث في القوة العاملة بمنطقة شمال إفريقيا فتبيّن اتجاهًا متزايدًا، مع بقائه أقل من ثلث معدل مشاركة الذكور. وهذا يفسّر سبب تشكيل الرجال الأغلبية بين الباحثين عن عمل في المنطقة، بالرغم من معدلات بطالة النساء ذات الوضع السيئ. بكلام آخر، حتى لو واجه العمال والعمالات الشباب حواجز إضافية في الوصول إلى عمل، فإنّ توليد فرص العمل اللائق - بكل معانيه - لهو أمر مهم بالنسبة إلى جميع العمال: نساء وشبابًا ورجالًا راشدين.

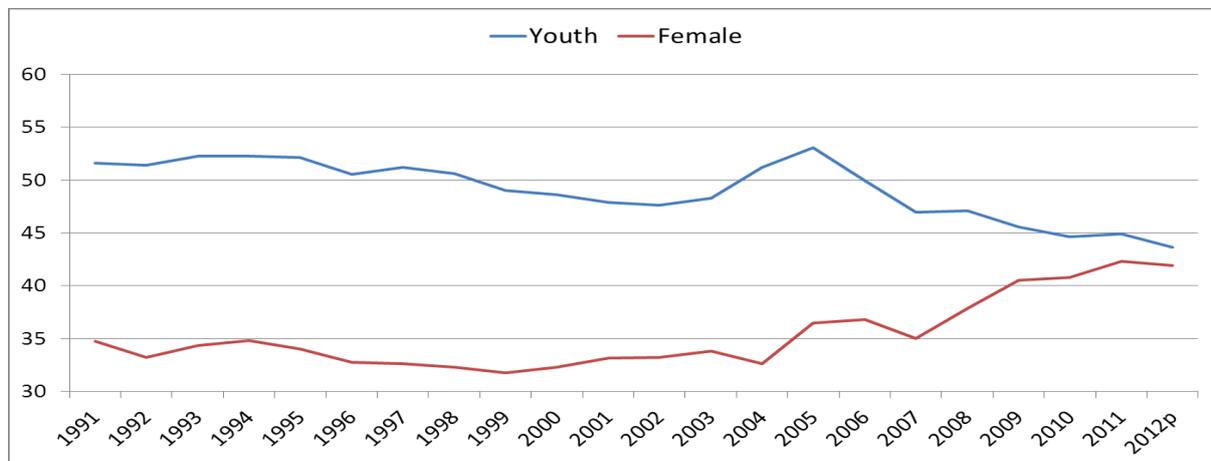
الشكل 1: توزيع السكان في سن العمل في منطقة شمال إفريقيا، 1991-2015 (بالنسبة المئوية)



المصدر: ILO, Trends econometric models, October 2012

خلال السنوات الأخيرة حقق العمل غير الرسمي نمواً ليمثّل 30% من الناتج المحلي القائم في تونس، و34% في مصر. وبصورة عامة، بالإضافة إلى الحماية الاجتماعية الضئيلة أو المنعدمة، اتسم القطاع غير الرسمي بتدني نوعيته وإنتاجيته وأجوره. فضلاً عن ذلك، يفتقر العمال غير الرسميين، عمومًا، والنساء خصوصًا، إلى المهارات الضرورية، افتقارهم إلى معرفتهم بحقوق عمالتهم. فأغلبية النساء العاملات في السودان (ضمن سواد القطاع غير الرسمي) هنّ من ربّات العائلات اللائي وقعن فريسة التشريد والنزوح على مدى عقود من الزمن. فقد وجدن أنفسهنّ مأسورات في شرك البطالة، وإن توفّرت فرصة ضئيلة للعثور على الأمن في العمل ضمن الاقتصاد غير الرسمي، مع مواجهة هشاشة وضعف خاصين نتيجة انعدام الحماية الاجتماعية.

الشكل 2: نسب النساء والشباب في البطالة الإجمالية بمنطقة شمال إفريقيا، 1991-2012 (بالنسبة المئوية)



المصدر: ILO, Trends econometric models, October 2012

سلبياً (-11,2% في عام 2012) عقب استقلال جنوب السودان في عام 2011. ومع ذلك، فقد حقق النمو الاقتصادي الإقليمي في منطقة شمال إفريقيا ارتفاعاً قياسيًّا جماعياً بلغ 9,85 في عام 2012، بالرغم من التراجع الذي حدث في ليبيا. كما تحول النمو الاقتصادي في تونس على نحو إيجابياً في عام 2012، وقد أعرب «صندوق النقد الدولي» عن توقعاته بتسارع النمو مستقبلاً.⁴

لقد تزامنت فترة الاضطرابات الاجتماعية في المنطقة مع ظهور المزيد من الأطراف الفاعلة في مجال التنمية العالمية، الذين باتوا يقبلون بأن محدودية معيار «النمو الاقتصادي» أصبح مقياساً غير عادل من مقاييس التنمية. وينبغي أن يُجمع هذا المؤشر على نحو كافٍ مع العدالة التوزيعية وغيرها من معايير العمل اللائق الأخرى قبل أن يُسمَّى تقدُّماً.⁵

برامج الحماية الاجتماعية

فيما وضعت الجهود الحكومية، منذ عام 2012، خدمة الدين (وبالتحديد للمصارف الخاصة) وتحقيق التوازنات المالية على رأس الأولويات، باتت العمالة والحماية الاجتماعية أولويتين ثانويتين. بمعنى آخر، يتواصل التمويل على حساب العمال.⁶ وعلى المستوى العالمي، تتصرف الحكومات في هذه الفترة كأنها آخر مصر في يلجأ إليه للحؤول دون انهيار النظام المالي، ولكن وبالرغم من خطط التحفيز وبعض سياسات سوق العمل في المرحلة الأولى من أزمة 2008-2009، أخفقت الحكومات، عموماً، في أن تكون رب العمل الأخير الذي يلجأ إليه.⁷

هذا، ويشير توزيع ناتج المنطقة المحلي القائم، في القطاعات الاجتماعية بوضوح إلى تديُّ الأولوية المعطاة لتنمية القطاع الاجتماعي، وهذا ينطبق على الفترة التي سبقت اندلاع الأزمات المتعددة، حين تمتعت دول معيَّنة بميزان مدفوعات مريح وقدرة أكبر على تقرير مصير السياسات المحلية.

ويشير في الواقع استعراضاً لآليات الحماية الاجتماعية إلى أن معظم الدول تحافظ على نظم الحماية الاجتماعية، على الأقل في الشكل (أنظر الجدول أدناه).

حفَّز كل من البطالة ونقص العمالة غير الرسمية والعجز عن إيجاد العمل اللائق، في المنطقة، تفجُّر الاضطراب الاجتماعي وعمليات التحول السياسي الراهنة، الأمر الذي يشكّل عوامل مهمة تحدد ديناميات الهجرة التي تؤثر بوجه خاص على فئات الشباب والنساء والعمال الريفيين.¹ فالنساء في شمال إفريقيا يكابدن معدل بطالة وصل في عام 2011 إلى 41%. ويبلغ معدل بطالة النساء الشابات بمصر في هذه الأثناء نحو 55%.² أمّا توفير فرص العمل في بلدان المنطقة في كلا القطاعين العام والخاص هو محدود جدًّا، وبات أكثر محدوديةً خلال فترة 2012-2013، للأسباب التي تم إيضاحها آنفًا.

وقد وُلدت تونس في عام 2011 نحو 45,000 فرصة عمل، في حين بقي 700,000 مواطن بلا عمل. وقبل الأزميتين الاقتصادية والمالية، لم يتمكن النمو الاقتصادي الإيجابي نسبياً - الذي حدث في القطاعات ذات كثافة اليد العاملة المتدنية - من تحسين أداء سوق العمل.³ فأكثرية الفرص المؤلدة كانت فرصاً في أعمال متدنية الإنتاجية، وغالبًا في قطاعات الاقتصاد غير الرسمي. وفي كل تلك البلدان، كان الاقتصاد غير الرسمي غالبًا، الملاذ الأخير الذي يسعى إليه الباحثون عن عمل، حتى بالنسبة إلى الأشخاص ذوي التعليم العالي. ومع ذلك، فقد شهدت اقتصادات شمال إفريقيا نجاحًا ضئيلاً في توليد فرص العمل، بما يتواءم ومؤهلات الشباب ذوي التعليم العالي و/أو مواصفات أرباب العمل. العمل للحد من الهجرة هو استراتيجية مواجهة.

ومع أنه يمكن مباشرة الأعمال الحرة أن تؤمّن طريقاً للخروج من خلق فرص العمل، إلا أن الأعمال الحرة من قبل الإناث ليس بالأمر الشائع حيال الأعمال الصغيرة، بل في الأعمال ذات الحجم الأكبر على وجه الخصوص. فالنساء يمثّلن 17% من مباشرة الأعمال الحرة في مصر، و13% فقط في تونس. أما في السودان وجنوب السودان؛ حيث ترتفع معدلات الأمية في أوساط الإناث، وحيث تبلغ نسبة عدم إكمال مرحلة التعليم الأساسي بينهنّ 35%، يحد مستوى التعليم من سعي أكثريتهنّ إلى إيجاد عمل بشكل حاد.

«النمو» الاقتصادي

تحول نمو الناتج المحلي القائم في منطقة شمال إفريقيا نحو السلب في عام 2011 في مواجهة الانتفاضات والثورات الشعبية وما نجم عنها من تغيُّر في النظم. ففي حالة ليبيا أدّى هذا إلى ما يقرب من انهيار النشاط الاقتصادي، فيما تباطأ النمو في كل بلدان المنطقة، باستثناء المغرب. فقد هبط النمو الاقتصادي في مصر من 5,1% في عام 2010 إلى 1,8% في عام 2011، وراوح عند 2,0% في عام 2012. في الوقت الحالي، سجّل السودان نموًا اقتصاديًا

عرض نظم الضمان الاجتماعي الوطنية، شمال إفريقيا 2010-2013

البلد	عدد مجالات السياسة (الفروع المغطاة ببرنامج واحد على الأقل)	عدد مجالات يتعلق بالضمان الاجتماعي المغطاة ببرنامج واحد على الأقل	المرضى (نقداً)	الأمومة (نقداً)	الشيخوخة	الإصابة خلال العمل	العجز	الناجون	التعويضات العائلية	العمالة
الجزائر	8	نطاق شامل للتغطية القانونية	●	●	●	●	●	●	●	●
مصر	7	نطاق شبه شامل	●	●	●	●	●	●	لا يوجد	●
ليبيا	6	نطاق محدود للتغطية القانونية	●	●	●	●	●	●	لا يوجد	▲
المغرب	7	نطاق شبه شامل	●	●	●	●	●	●	●	▲
جنوب السودان	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...
السودان	4	نطاق محدود جداً للتغطية القانونية من 1 إلى 4	لا يوجد	▲	●	●	●	●	●	لا يوجد
تونس	8	نطاق شامل للتغطية القانونية	●	●	●	●	●	●	●	●

المصدر:

ILO, World Social Protection Report, Table B.2 Overview of national social security systems, op. cit.

الرموز:

- على الأقل برنامج واحد مثبت في التشريع الوطني.
- التشريع لم يُنفذ بعد.
- ▲ توفير محدود (العمل، القانون فقط).
- ▲ فقد تقديمات عينية (تقديمات طبية).
- ... غير متوفر.

بالرغم من وجود برامج متنوعة للحماية الاجتماعية، لا يتضمّن هذا العرض مضمون النظم المشار إليها من أنّ ذلك كافٍ لدعم المستفيدين على النحو اللائق، سواءً أكان ذلك خدمات اجتماعية أم رعاية صحية أم تحويلات نقدية. والجدير بالذكر أنه من سبعة نظم معيارية للحماية الاجتماعية، عمدت كل دول شمال إفريقيا (بالبينات المتوفرة) إلى خفض دعم السلع الأساسية خلال فترة التقييم. فيما يشهد هذا الدعم تخفيضات متتالية خلال فترة 2014-2015.

وبالرغم من أنّ إصلاحات الدعم أمر غير شائع، إلا أنه تم مناقشة وتنفيذ بعض سياسات الدعم في بلدان المنطقة. على سبيل المثال، يؤخذ بالاعتبار في بلدان المنطقة، و من خلال المعلومات التي نشرتها، فرض ضرائب على الاستهلاك من خلال الضريبة على القيمة المضافة و/أو تنفيذ إعفاءات ضريبية قليلة، فضلاً عن احتواء مجموع الحد الأدنى للأجور في القطاع العام و/أو خفض تكاليف التشغيل لدى المؤسسات العامة. كما يناقش بعض بلدان شمال إفريقيا أيضاً إصلاحات تُدخّل على نظم التقاعد، كما في تونس، التي تركّز على تقوية الاستدامة المالية⁹. بيد أنّ دولاً أخرى لا تتبع سبيل هذه الحكمة⁹.

وبالرغم من «الربيع العربي»، أو على أثره، تهتم المنطقة بمعدل ثلاثة إجراءات نقشافية لكل بلد، وهي تقريباً تتعلق بهيكله مجموع

الأجر وبرامج الدعم والنظم الضريبية (أنظر الجدول أدناه). ولعلَّ خفض الدعم أو إلغاءه هو الإجراء الأكثر تطبيقًا. فالحكومات، بشكل عام، تؤمن لسكانها طاقة مستدامة ودعمًا لأسعار الغذاء، بما يحد من ارتفاع الأسعار وتضخمها، أو للتشارك في الثروة التي تنتج عن الموارد الطبيعية (النفط والغاز بصورة رئيسية). إلا أنَّ هذه، أيضًا، تم إلغاؤها.

وهكذا، تركّز نقاشات السياسة بوجه عام على إلغاء أنواع هذا الدعم، أو خفضها، والاستعاضة عنها بشبكات أمن مستهدفة. وحقيقة أنَّ منطقة شمال إفريقيا لا تتمتع بنظم حماية اجتماعية متطورة تتضمَّن أن الحكومات يجب أن تأخذ في اعتبارها هذا الإصلاح بعناية. ومن أمثلة الممارسة الجيدة أن الحكومة التونسية ضاعفت تقريبًا دعمها الغذاء والطاقة بغية التعويض عن الأسعار الدولية الأكثر ارتفاعًا واستجابةً لمطالب المحتجين المدنيين، وذلك بعد المناقشات التي خاضتها مع كوادر «صندوق النقد الدولي» في عام 2010 عن تنظيم دعم القمح وزيت الطبخ والوقود والنقل.

مخططات خفض الحماية الاجتماعية في شمال إفريقيا، 2010-2013							
البلد	خفض إعانات الدعم	مجموع الأجر خفض/cap	ضرائب الاستهلاك المتزايدة	إصلاح التقاعد	ترشيد واستهداف شبكات الأمان	الإصلاح الصحي	إصلاح العمل
الجزائر	X	X			X		
مصر	X		X	X	X	X	
المغرب	X	X		X	X		X
جنوب السودان							
السودان	X			X			
تونس	X	X	X	X			
الإجمالي	5	3	3	3	3	1	1

المصدر: Ortiz and Cummins, op. cit., p. 21. South Sudan N/A.

إنَّ دعم منظمة العمل الدولية - الجزائر (ILO Algeria-CO) إنشاء المدرسة العليا للتضامن الاجتماعي (ÉSSS—École Supérieure de Sécurité Sociale) لتوفير مستوى من التعليم الجامعي يختصُّ بالحماية الاجتماعية بدرجةتي ماجستير ودكتوراه يخدم الطلاب الجزائريين، فضلًا عن الطلاب الأفارقة والعرب الآخرين الناطقين بالفرنسية. ويُتوقَّع لهذه المؤسسة أن تزداد أهميتها في بناء القدرات في منطقة المغرب في ما يتعلَّق بسياسات الحماية الاجتماعية.

في مصر، يوفَّر نظام التأمين شبكات الحماية في صورة معاشات تشمل كبار السن، والعجزة، والناجين والمرضى، والأمومة والإصابة أثناء العمل والبطالة للعمال ولمن يعتمدون عليهم. على أنَّ البيانات الرسمية تشير إلى أنَّ عدد المؤمن عليهم تناقص إجمالًا من 10 ملايين مستفيد في فترة 2004-2005 إلى 16,7 مليونًا في فترة 2010-2011 بالرغم من ازدياد عدد السكان في هذه الأثناء.¹⁰

وفي مراجعتها لمصر (2013) لاحظت «لجنة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية» التابعة للأمم المتحدة (CESCR)، أنَّ الدولة امتنعت عن تنفيذ التزامها بـ «العهد الدولي بشأن الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية» في ما يتعلق بالحماية الاجتماعية الواردة في مادتها الرقم 10.¹¹ فقد وجدت اللجنة تضاربًا في مستوى التغطية في أوساط موظفي القطاعين العام والخاص. فلدى مصر 5,5 ملايين موظف في القطاع العام يدفعون مساهمات سنوية تبلغ 19,1 مليار جنيه مصري (أي ما يعادل 2,65 مليار دولار)، في حين يدفع 17,9 مليون موظف في الشركات العامة والقطاع الخاص 13,6 مليار جنيه مصري (أي ما يعادل 1,897 مليار دولار) من الاشتراكات السنوية. وهذا يشير إلى أن ثمة نسبة مرتفعة من العمال في قطاعات معينة غير مؤمنة، أو هي مؤمنة وفق راتب اسمي، وذلك بغية خفض كمية مساهمات أرباب العمل. وقد خلصت اللجنة إلى أنَّ نظامًا كهذا لا يتَّصف بالاستدامة.

كما تتَّسم تغطية القطاع الخاص أيضًا بالتناقض. على سبيل المثال، فإن هناك نحو 57,6% من عمال القطاع الخاص ضمن المؤسسات لا

بالاحتكارات على الغذاء (كمنتجات الحليب والزيت والسكر) التي تديرها الشركات التابعة للملك.¹⁹

في 17 كانون الثاني (يناير) 2014 أعلن المغرب نهاية نظام إعانات الدعم على البنزين والمازوت، وتم البدء بخفض دعم وقود الديزل إلى درجة كبيرة، وذلك كجزء من عملية إصلاح المالية العامة.²⁰ بيد أن ثمة توقعًا شديدًا للحؤول دون اندلاع انتفاضة اجتماعية من جهة، ولتجنب خفض الإعانات المالية التي تُعطى لاحتكارات الملك من جهة أخرى.

في السودان، حيث تبنت السلطات برنامجًا إصلاحيًا تركّز في الهيكلية المالية في حزيران (يونيو) 2012، عمدت الحكومة إلى زيادة الضريبة على القيمة المضافة من 15% إلى 17%. وتتطابق هذه الإجراءات مع انكماش الاقتصاد وخسارة الكثير من عائدات النفط لجنوب السودان.

لسودان تاريخ مؤسسي طويل، حيث وُجدَ معظم الإدارات والمنظمات الاجتماعية، وكذلك إطار عمل السياسة الاجتماعية في البلاد، منذ زمن طويل.²¹ إلا أن بعض السياسات والبرامج الاجتماعية الرامية إلى التنمية والتماسك الاجتماعي لم يتم تنفيذها في الوقت الراهن بسبب انعدام التمويل وبسبب التدخلات السياسية التي تضع على رأس أولوياتها الدفاع والخدمات الأمنية، بحيث تصل هذه إلى 75% من الموازنة العامة الوطنية.

تعتبر الحماية الاجتماعية من مهام الوزارات المسؤولة عن التنمية الاجتماعية: وزارة الإنعاش والضمان الاجتماعي، وزارة الصحة، وزارة التعليم، وزارة العمل والموارد البشرية. ولكن وزارة المالية في السودان تتدخل في شؤون التنمية الاجتماعية، إذ تتدخل في معظم القرارات المتعلقة بتمويل البرامج الاجتماعية. وهي ممثلة في مجلس إدارة صندوق الضمان الاجتماعي، وهي تنشط كذلك في المبادرات التنموية التي تنفذها المنظمات الدولية، كالصندوق الدولي للتنمية. أما ممؤلو الحماية الاجتماعية في السودان فهم بصورة رئيسية وزارة المالية وصندوق الزكاة، فيما تناضل المؤسسات العامة الأخرى لزيادة عائداتها ولتطوير مصادر وقنوات جديدة تمكّنها من تمويل تنميتها. هذا، وتُتسم برامج الحماية الاجتماعية بالشرذم بسبب كثرة عدد الفاعلين المنخرطين، من دون أي آلية للتنسيق المُجدي لتحقيق أهدافها وتقديم خدماتها الأساسية. أمّا برنامج الدعم الاجتماعي فهو، مع ذلك، فريد في نوعه، إذ تشارك فيه كل المؤسسات برزمة فريدة واحدة ينسّقها «مركز خفض الفقر» الموجود في وزارة الإنعاش والضمان الاجتماعي.

بالإضافة إلى المخططات الخاصة، كما هو الوضع اليوم، فإن 5%

يتمتعون بالحماية الاجتماعية، مقارنةً بـ 87,7% من عمال القطاع الخاص خارج المؤسسات الرسمية. بالإضافة إلى ذلك، يعاني العمال في علاقتهم بالقطاع الخاص، إذ عمد أرباب العمل إلى صرف نصف مليون عامل من وظائفهم قبل بلوغهم سن التقاعد، الأمر الذي أخرجهم من نظام الحماية والتأمين.¹²

والجدير بالملاحظة أن أكثرية العمال في مصر يعملون في مؤسسات للأعمال الصغيرة وغير الرسمية، أو هم يعملون لحسابهم في الزراعة، وهم مستثنون من نظم الحماية الاجتماعية. وقد «تم تعليق» القانون رقم 112 لعام 1980 الذي يرضى تأمين العمال في القطاع الخاص غير المنظم، ما أدّى بالتالي إلى استبعاد أغلبية عمال مصر من الحماية الاجتماعية.

وثمة برنامج حماية اجتماعية في مصر هو رواتب التقاعد لمن لم يدفع إسهامات حماية الاجتماعية خلال عمله. ويستفيد من رواتب التقاعد نحو 1,2 مليون نسمة تبلغ قيمتها التوزيعية 1,4 مليار جنيه مصري تقريبًا. وتبلغ حصة الفرد/ العائلة من الحماية الاجتماعية 97 جنيهًا مصريًا في الشهر (أي ما يعادل 14 دولارًا). وفي ضوء مستويات التضخم المرتفعة في البلاد، فإن من يستفيد من تقاعدات كهذه لا يمكن أن يلبي حاجاته الأساسية. ويقدر «البنك الدولي» أن هناك 15% فقط من الخمس الأشد فقرًا من حيث الدخل يستفيدون من مخططات الحماية غير المدعومة (مقارنةً بالمعدل الوسطي العالمي البالغ 41%)، وأن استفادتهم تشكّل 10% فقط من المستفيدين من الرعاية.¹³

وفي المغرب، توسّعت التغطية الصحية في الواقع خلال فترة 2010-2013.¹⁴ ولكن آليات الحماية الاجتماعية الأخرى، ولاسيما إعانات الدعم، أخضعت لـ «الدمج المالي»، فيما بقيت إعانات الدعم التقليدية خارج مجال الحماية الاجتماعية سليمة، وخصوصًا إعانات الدعم تلك على السلع الأساسية التي تنتجها أو تضبطها السلطة الملكية وفق ما تقتضيه مصالح الأسرة الملكية الحاكمة.¹⁵ وهناك أحد التقارير المؤكدة يعتبر أن إعانة الدعم العامة الرسمية (من مال الملك) تغطي 375,000 مُعيل مغربي،¹⁶ بما يتجاوز عائدات الأسرة الملكية من التجارة والموارد الطبيعية.

وخلال فترة المراجعة، ضغط كل من «البنك الدولي» و«صندوق النقد الدولي» على المملكة لوقف إنفاقها ولتقوم بإصلاح في نظام إعانات الدعم وفي النظام الضريبي وفي نظام التقاعد. وهذه المطالب ترتبط بخط ائتماني وقائي لمدة سنتين بقيمة 6,2 مليارات دولار، كان قد وافق عليه «صندوق النقد الدولي» في عام 2012.¹⁷ بيد أن «صندوق النقد الدولي» لم يقدّم توصيات لخفض إعانات الدعم المسرفة التي تقدمها الدولة للقصر¹⁸، أو فيما يتعلق

من سكان السودان يعملون في القطاع الخاص المغطى بنظم الضمان الاجتماعي التي توفرها شركات التأمين الخاصة. فثمة نحو 12 شركة خاصة للتأمين في السودان. غير أن هذه الشركات لا تغطي السكان العاملين في قطاعات الاقتصاد غير الرسمي.

في تونس لوحظت زيادة حقيقية في تغطية الحماية الاجتماعية، إذ شملت 97% من السكان في عام 2009، و98% في عام 2014، مع تركيز خاص على العمال غير الثابتين في قطاعات الزراعة والصيد والخدمة المدنية والعمالة غير الرسمية. وهذه التغطية تشمل أيضًا الدمج بعيد المدى لخطة التقاعد، وتوفر كذلك الخبرات التقنية للمساعدة في إصلاح نظام التقاعد. وقد قُدمت «منظمة العمل الدولية» قدرًا كبيرًا من الخبرات والمعرفة وأدواتها والحوار الاجتماعي لدعم وضع سياسة تتناول تقديمات الأمومة للنساء العاملات في تونس.

استنتاجات

تتزامن اتجاهات الحماية الاجتماعية في منطقة شمال إفريقيا مع ظاهرة عالمية هي الدمج المالي من قبل الحكومات في كل مكان، وبالتحديد لدى تلك التي تنفذ نصائح المؤسسات المالية الدولية والإقليمية، كالبنك الدولي وصندوق النقد الدولي. وضمن هذا الاتجاه الذهاب نحو خفض الحماية الاجتماعية والضغط بهدف تخفيض الأجور والإنتاجية، فإنَّ ثمة ضغوطًا مضادة تقوم بها الحركات الاجتماعية والعمالية والمجتمع المدني ترمي إلى توسيع نطاق الحماية الاجتماعية وجعلها من الأولويات. ومن الأمثلة في المنطقة الجهد الراهن نحو إصلاح تقديمات إجازة الأمومة في تونس ونحو القضاء على التمييز بين القطاعين العام والخاص والامتثال للمعايير التي قررتها معاهدة «منظمة العمل الدولية» رقم 183. وهذا التطور يُبشِّر بخير للمنطقة؛ إلا أنَّ هناك الكثير من العقبات قبل التوصل إلى تحقيق المعايير الدولية.²²

وهناك تحدُّ رئيسي لضمان الحماية الاجتماعية في المنطقة يتمثل في ضرورة إصلاح برامج الدعم التي يستفيد منها على نحو مسرف الطبقات الحاكمة (الملكية والرسمية)، مقارنة بالمعدل الوسطي لأجور عامة الناس من مواطنيها.²³ وبالنظر إلى هذه الأوضاع المختلفة، فإنَّ الشركاء التنمويين الدوليين يعرضون مستقبل الحماية الاجتماعية للخطر بالنسبة إلى كلتا الشريحتين: الشباب على المدى البعيد، والمواطنين في سن التقاعد الذين هم بأمر الحاجة إليها.

تناضل دول منطقة شمال إفريقيا لتحقيق تركيز متوازن وعادل بين العمالتين الحضرية والريفية، وبين النساء والشباب. بيد أنَّ صنَّاع السياسة والمانحين، مع التركيز على العمالة، قد يهملون

الحماية الاجتماعية وأولويات الحوار الاجتماعي التي تسبق الجيل الصاعد وتنفوق عليه. ففي حالات محددة من الحضرية، ولاسيما العمال الريفيين الذي يوفرون الغذاء والملبس للمجتمع عبر كل المنطقة، واجهت القطاعات المنتجة انهيار المزارعين بسبب الديون ومصادرة الأراضي وخصخصة الموارد الطبيعية وإلغاء الدعم ومنافسة لا تُحتمل من قبل صغار المنتجين أمام الشركات العسكرية والملكية والخارجية. وما يُحتاج إليه بالضرورة هو إصلاح السياسات المسؤولة عن هذه الأوضاع والقيام بالمعالجة بصورة عاجلة وسريعة ودعم العمالة الشبابية وريادة أعمال الشباب.

وكما تروج له «منظمة العم الدولية»، بأنه لا يزال هناك حاجة إلى رؤية متكاملة للعمل اللائق، معالجة الحماية الاجتماعية بوصفها أحد مكونات المقاربة الشاملة والتي يشارك فيها الأجيال للتنمية. وهذه الآفاق تستشرف الحكم وإدارة الدولة اللذين يضمنان «الدولة التنموية» المساندة لحقوق الإنسان، بما فيها الحق في التنمية في الداخل وتحقيق التعهدات على صعيد الخارج. ومن بين الإجراءات المكتملة التي ينبغي تنفيذها السياسة المحلية والمساعدة الخارجية:

- الضمان بأن يتم توجيه الدعم المالي الخارجي إلى خدمة العدالة الاجتماعية والاقتصادية والمصلحة العامة، على أساس إعادة تأسيس الرؤى الاقتصادية والاجتماعية في كل بلد متلقٍ، عقب الانتخابات وعمليات التشارك الوطني والديمقراطية.
- معالجة العوامل المسببة لإفقار الناس الذي كان واضحًا في جهود الأنظمة البائدة والنابع من خيارات سياسية اقتصادية واجتماعية.
- تعزيز العمل اللائق للجميع، وتوفير حماية اجتماعية شاملة قائمة على أساس الحقوق، و دورات الإنتاج وبناء القدرات. فالموارد ينبغي أن توجه في المؤسسات المالية وفق وظيفة تنموية واضحة، وليس في مؤسسات مالية وسيطة غير شفافة. فلا ينبغي ألا تعمل مساعدات الدعم الخارجية والوطنية على إلغاء الضوابط التنظيمية لصالح القطاع الخاص ولصالح المؤسسات المالية غير المنتجة بما لا يدعم التنمية.
- تجنُّب تعميق أعباء ديون البلدان المتلقية إلى حد الدمج المالي على حساب الحماية الاجتماعية، بحيث يتحوَّل إلى إجراء لخدمة الدين.
- دعم شعوب المنطقة لاستعادة الأصول الوطنية المنهوبة من

قبل الأنظمة الدكتاتورية وتهريب رؤوس الأموال التي تتَّسم بها المنطقة.

- تعزيز ضبط التحويلات المالية وتنظيمها، وكذلك ضبط قوانين السرية المصرفية والجنات الضريبية.
- إعطاء الأولوية للإنتاجية المحلية والابتكار وخلق فرص العمل اللائق في كلا القطاعين العام والخاص.
- توسيع نطاق خيارات التنمية لتشمل شراكات عامة - شعبية وعامة - خاصة - شعبية، بما يؤمن الدعم للإنتاج الاجتماعي المحلي وتنميته.

إنَّ إعادة النظر الراهنة في أجندة التنمية الدولية وأجندة «الموئل» وسياسات البنك الدولي الوقائية وغير ذلك من العمليات العالمية، يمكنها أن تؤمن فرصة مناسبة للتوقيت للتفكير الجديد وللمشاركة الكبرى في وضع المعايير أوسع نطاقاً. فالتحول في بلدان المنطقة يؤمن حاضنة بالغة الأهمية لجهود الإصلاح بالتعلُّم من عبر الإخفاقات المرتكبة في الماضي.

1- ILO, “African Youth Forum: ILO calls for bold political action to promote youth employment in Africa,” 29 January 2014, على: http://www.ilo.org/addisababa/media-centre/news/WCMS_234712/lang--en/index.htm.

The unemployment rate among the 15–24 year age group reached 29.4 per cent in 2010 in Tunisia, 17.6 per cent in Morocco and 24.8 per cent in Egypt. ILO, Department of Statistics, على: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---stat/documents/presentation/wcms_156325.pdf.]

2- ILO estimates 2011.

3- ILO, « Faire des migrations un facteur de développement: une étude sur l’Afrique du Nord et l’Afrique de l’Ouest », Institut international d’études sociales, Genève, OIT, 2010.

4- International Monetary Fund, Middle East and Central Asia Department, “Regional Economic Outlook Update” (May 2013), على: <https://www.imf.org/external/pubs/ft/reo/2013/mcd/eng/pdf/mena0513.pdf>.

5- Human Development Report 2011 (Oxford and Washington: Oxford University Press and World Bank, 2011).

6- World of Work Report 2012: Better Jobs for a Better Economy (Geneva: ILO, 2012).

7- Rolph van der Hoeven, “Labor Markets Trends, Financial Globalization and the Current Crisis in Developing Countries.” UNDESA Working Paper No. 99. (New York: United Nations, 2010).

8- Isabel Ortíz and Matthew Cummins, “The Age of Austerity: A Review of Public Expenditures and Adjustment Measures in 181 Countries” Initiative for Policy Dialogue and the South Centre Working Paper (March 2013) analysis of 314 IMF country reports published from January 2010 to February 2013, ص. 15.

9 - في مصر، على سبيل المثال، تتميز البرامج غير المدعومة بكونها صغيرة ومشردمة وليس لها أثرٌ على الفقر أو اللامساواة بسبب تغطيتها المتدنية ومنسوب التسرب ومستويات التقديمات المحدودة. ويقدر البنك الدولي أنَّ نحو 15% فقط من التقديمات الخمس الأفقر دخلاً من البرامج غير المدعومة (مقارنة بـ معدل وسطي عالمي يبلغ 41%)، وأنَّ التقديمات الناجمة عنها تعوض على 10% فقط من رعاية المستفيدين. ويحدد البنك الدولي البرامج الصغيرة غير المدعومة باعتبارها تحويلات غير مساهمة في إقالة عثرات الفقراء أو المعرَّضين. وهي تتضمن دعم الدخل وبرامج العمالة المؤقتة (إنعاش العمل) والخدمات التي تبني الرأسمال البشري وتوسع نطاق الوصول إلى التمويل في أوساط الفقراء والمعرَّضين والمعرَّضين: “Joint Submission to The Committee on Economic, Social and Cultural Rights” on the occasion of the review of Egypt’s 4th periodic report at the 51st Session, November 2013, ص. 19.

10- Irène Selwaness, “Rethinking social insurance in Egypt: An Empirical Study,” “Corruption and International Development” 18th ERF Annual Conference, Cairo, 25 March 2012, على: <http://www.erf.org.eg/>

[CMS/uploads/pdf/ERF18th_IreneSelwaness.pdf](#); cited also in Doha Abdelhamid, “High- Level Independent Evaluation of ILO Decent Work Country Programme Strategies and Activities in North Africa: Egypt Country Case Study” (Geneva: ILO, 2014).

11- “Concluding observation of the Committee on Economic, Social and Cultural Rights: Egypt,” E/C.12/EGY/CO/2-4, 29 November 2013, paras.6 and 14.

12- CAPMAS, Labour Force Survey Report, Egypt 2010 (April 2011), 27. ص.

13- Egyptian Center for Economic and Social Rights (ECESR) et al, “Joint Submission to the Committee on Economic, Social and Cultural Rights on the occasion of the review of Egypt’s 4th periodic report at the 51st session,” November 2013.

14- خلال فترة المراجعة بلغ احتساب الدعم الحكومي المبدول للعائلة الملكية ما يعادل الموازنة السنوية البالغة 2,58ملياراً درهماً -Transportation and Public Works, Justice and Freedom, Culture, and Agriculture and Fisheries. Ortíz and Cummins, op. cit., 141. ص.

15- Ibid.

16- Ahmed Ben Seddik, “Mīzanīyyat al-QasrIsta’atharat bi Nasīb 375 Alf Muwātin”[The Palace’s Balance Sheet Accounts for 375 Thousand Citizens] Arabic, Lakome(19 June 2011), على: <http://www.lakome.com/2010--5773-اقتصاد-79-أخبار-اقتصاد.html>.

17- “Morocco Taps \$6.2 Billion Precautionary Loan from IMF,” (interview with Morocco mission chief Dominique Guillaume) IMF Survey Magazine (3 August 2012), على: <https://www.imf.org/external/pubs/ft/survey/so/2012/car080312b.htm>.

18- أحمد بن سديد، “مِزَانِيَّاتُ الْقَاسْرِ اسْتَاْثَارَاتِ بِي نَسِيبِ 375 أَلْفِ مُوَوَاتِينٍ” [The Palace’s Balance Sheet Accounts for 375 Thousand Citizens] Arabic, Lakome(19 June 2011), على: <http://www.lakome.com/2010--5773-اقتصاد-79-أخبار-اقتصاد.html>.

19- تشمل «أومنيوم نورد أفريك» (OmniumNordeAfrique, ONA) القابضة شركات كشركة «كوسيومار» (Cosumar) التي تملك احتكار السكر، وكذلك مصنع مشتقات الحليب الذي يحتكر منتجات هذه المادة، و«ليسيور كريستال» (Lesieur Cristal) [للزيت والصابون]. أنظر: Catherine Graciet and Éric Laurent, Le Roiprédateur: المملك المقترس [Paris: Seuil, 2012], ص. 41-42, 134, 146, على: <http://www.seuil.com/extraits/com.seuil.www/pdf.9782021064636/>. وفي اجتماع من منتدى المجتمع المدني للبنك الدولي «تقييم نصيحة صندوق النقد الدولي على سياسة الدعم في الشرق الأوسط»، برعاية (المؤسسة الأمريكية الجديدة) وشبكة المنظمات غير الحكومية العربية للتنمية، 12 تشرين الأول/أكتوبر 2013، نائب رئيس شعبة صندوق النقد الدولي لمنطقة الشرق الأوسط وآسيا الوسطى، السيد كارلو سدرادليفيتش (Carlo Sdravovich) ورفض من الرد على سؤال حول اعتبار صندوق النقد الدولي من الإعانات المباشرة وغير المباشرة إلى البيت الملكي.

20- Reuters, “Morocco ends gasoline, oil subsidies,” Qatar Tribune (19 January 2014), على: <http://www.qatar-tribune.com/viewnews.aspx?n=705F2E92-04BC-4B7D-815B-DCE5956FB9E8&d=20140119>.

21- Céline Bacrot, “Social Protection in Sudan,” (UNDP and ILO Thematic/ Policy Paper), (November 2013).

22- ILO, تلك المعاهدة لعام 1952 لديها فقط 29 دول أطراف مصدقة علغها، وهذا لعد انضمام سويسرا في عام 2014 “Switzerland ratifies the Maternity Protection Convention (No. 183),” 4 June 2014, على: http://www.ilo.org/global/standards/subjects-covered-by-international-labour-standards/maternity-protection/WCMS_245708/lang--en/index.htm.

23- أنظر -Visualizing Impact: لتصوير الرسم هذه المقارنة، أنظر -salaries. على: <http://visualizingimpact.org/ar/visuals/politicians-salaries>.

