مرصد الحماية الإجتماعية
شبكة المنظمات العربية
غير الحكومية للتنمية

annd
Arab NGO Network for Development
شبكة المنظمات العربية غير الحكومية للتنمية

دليل الحماية الإجتماعية لتقييم أنظمة الحماية الإجتماعية في البلدان العربية | 2023

التقرير الإقليمي - النتائج الإقليمية المقارنة للبلدان السبعة

دليل الحماية الإجتماعية لتقييم أنظمة الحماية الإجتماعية في البلدان العربية

التقرير الإقليمي
النتائج الإقليمية المقارنة للبلدان السبعة

يهدف مرصد الحماية الاجتماعية الذي أنشأته شبكة المنظمات العربية غير الحكومية للتنمية إلى رصد ملائمة وفعالية أنظمة الحماية الاجتماعية من منظور تنموي \ حقوقي في لبنان والعراق ومصر والأردن وتونس والمغرب واليمن، ويقدم رؤى وتوصيات لتعزيز أنظمة الحماية الاجتماعية في هذه البلدان. إن المرصد لا يغطي مجمل السياسات الاجتماعية، ولا مجمل الانفاق الاجتماعي، بل يرصد أحد مكوناتها المتمثل في أنظمة الحماية الاجتماعية.

تم إنتاج هذا العمل بدعم من منظمة أوكسفام.

تقديم

خلالَ عامِ 2023، عملت شبكةُ المنظماتِ العربيةِ غيرِ الحكوميةِ للتنميةِ على مبادرةٍ لإنشاءِ "مرصدِ الحمايةِ الاجتماعيةِ" للبلدانِ العربيةِ، بهدفِ رصدِ ملاءمةِ وفعاليةِ أنظمةِ الحمايةِ الاجتماعيةِ في البلدانِ المعنيةِ، من منظورٍ تنمويٍّ/حقوقيٍّ.

في هذا السياقِ خصصَ المشروعُ حيزًا رئيسيًّا لتصميمِ دليلٍ قياسيٍّ لتقييمِ مختلفِ أبعادِ نظمِ الحمايةِ الاجتماعيةِ باستخدامِ قياساتٍ ومؤشراتٍ موحدةٍ، تسمحُ بالمقارناتِ الإقليميةِ، والزمنيةِ ضمنَ البلدِ الواحدِ. وقد أُطلقَ على هذا الدليلِ تسميةُ "دليلِ الحمايةِ الاجتماعيةِ"، وقد جرى اختبارهُ في سبعِ دولٍ عربيةٍ هي المغرب وتونس ومصر والأردن ولبنان والعراق واليمن. يتضمنُ هذا التقريرُ نتائجَ تطبيقِ هذا القياسِ في الدولِ المشارِ إليها، إضافةً إلى تحليلِ النتائجِ والتوصياتِ.

نلفتُ النظرَ إلى أنَّ هذا الدليلَ لا يزالُ في طورِ التجربةِ وأنَّ عرضهُ للمناقشةِ والنقدِ على جميعِ الشركاءِ واختبارهُ في دولٍ أخرى أمرٌ ضروريٌّ، بما يساعدُ على إدخالِ تعديلاتٍ عليه وبلورتهُ في صيغتهِ النهائيةِ كأداةٍ للرصدِ والتقييمِ لأنظمةِ الحمايةِ الاجتماعيةِ في بلدانِنا.

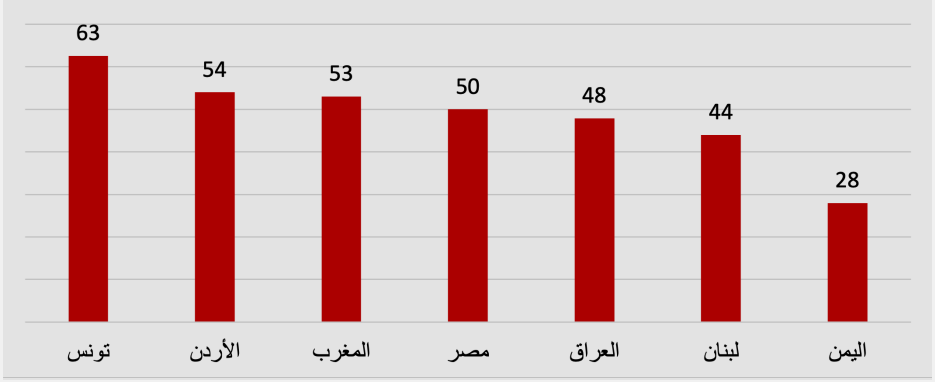
تقدم هذه الورقة أبرز نتائج التقرير الإقليمي الذي تمَّ إعداده في سياق المشروع، وابرز التوصيات التي يمكن الاشتغال عليها.

أ- الدليل العام:

الدليل العام للدول المعنية

تمَّ تطبيق المرحلة الاختبارية لدليل الحماية الاجتماعية في سبع دول (المغرب، تونس، مصر، الأردن، العراق، لبنان، اليمن)، حيثُ احتُسبت قيم المؤشرات الوطنية والأدلة الفرعية ودليل الحماية الاجتماعية للبلد المعني وفق المنهجية المعتمدة[1]. ويتضمن الشكل 1 (التالي) مقارنةً لقيم دليل الحماية الاجتماعية (النهائية) مع لحظ الأوزان حسب المنهجية.

الشكل البياني 1: شكل مقارن لقيم دليل الحماية الاجتماعية في البلدان السبعة



تُبيِّن المقارنة أنَّ التقييم الأدنى مستوى هو لليمن (28، وهو تصنيف سلبي، لا بل على حدود التقييم السلبي جدًّا)، ثم لبنان (44، تقييم سلبي)، والعراق (48، تقييم سلبي ولكن على حدود عتبة التحوُّل إلى تقييم إيجابي، وكذلك مصر تقييم سلبي عند نقطة التحوُّل إلى إيجابي (50)، وتقييم إيجابي بشكل طفيف لكلٍّ من الأردن والمغرب (54 و 53)، وإيجابي أيضًا مع قيمة أعلى لتونس (63). أي أنَّ أنظمة الحماية الاجتماعية بشكل عام في البلدان السبعة هي أقرب إلى التقييم السلبي باستثناء تونس، وهو ما يعني ضعف اعتماد مقاربة حقوق الإنسان وعدم بلوغ مستويات متقدِّمة في التغطية الشاملة للسكان بأنظمة الحماية الاجتماعية، وكفايتها وفعاليتها المحدودة.

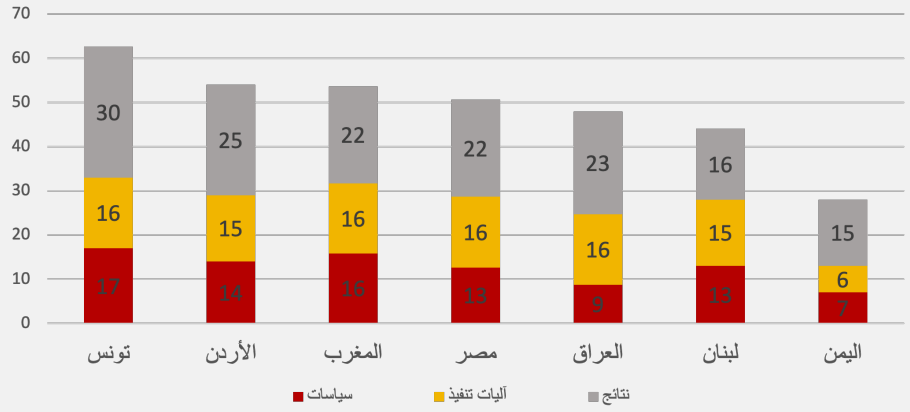
للمزيد من التوضيح، يُعرَض الجدول 1 والرسم البياني 2 أدناه القيم الموزونة للمكونات الثلاثة لدليل الحماية الاجتماعية، حيث القيم القصوى هي 25 نقطة لكل من مستوى السياسات (اللون الأزرق في الشكل البياني – رقم 2)، و25 نقطة لمستوى آليات التنفيذ (اللون البرتقالي)، و50 نقطة لمستوى النتائج (اللون الأخضر). ويُبيِّن الجدول والشكل البياني أن التقدُّم النسبي لتونس في مجال الحماية الاجتماعية مقارنةً بالدول الأخرى يعود إلى تقدُّمها في مجال النتائج بالدرجة الأولى (30 نقطة من 50)، مع تقدُّمها والمغرب في مستوى السياسات، في حين أن تقييم آليات التنفيذ متقارب مع الدول الأخرى (باستثناء اليمن).

[1] انظر المنهجية المختصرة على الرابط..... والمنهجية المفصلة على الرابط.....

الجدول 2: قيم دليل الحماية الاجتماعية للبلدان المشاركة، وقيم مكوّناته (المستويات) بعد لحظ الأوزان

	تونس	الأردن	المغرب	مصر	العراق	لبنان	اليمن
سياسات	17	14	16	13	9	13	6
آليات تنفيذ	16	15	16	16	16	15	6
نتائج	30	24	22	22	23	16	17
دليل الحماية الاجتماعية	63	54	53	50	48	44	28

الشكل البياني 2: دليل الحماية الاجتماعية في البلدان السبعة حسب المكونات الثلاثة



ب- الأدلة الفرعية

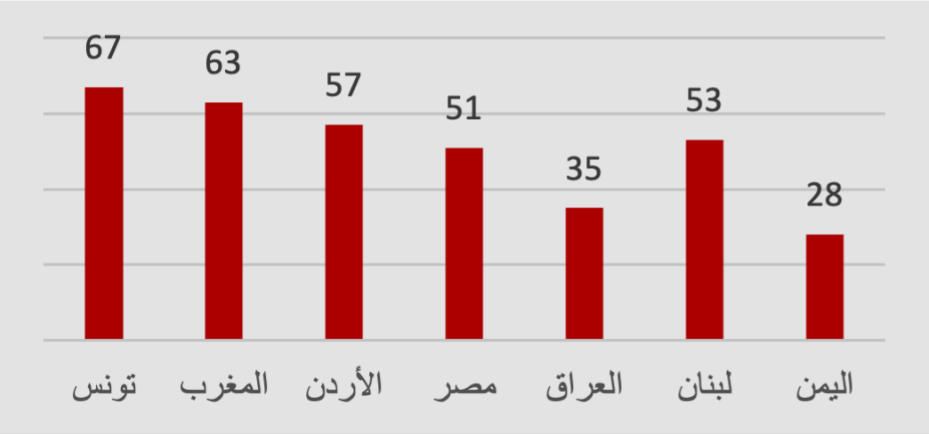
يقوم تصميم دليل الحماية الاجتماعية على تشابك ثلاثة مستويات تمثل الجانب الوظيفي/الأداء، وثلاثة مجالات تمثل الجانب الهيكلي. يُمكّن هذا التصميم من احتساب دليل فرعي لكل مستوى، ودليل فرعي لكل مجال، أي ما مجموعه 6 أدلة فرعية. والدليل الفرعي هو متوسط قيم المؤشرات الثلاثة لكل مستوى (أفقيًا) أو لكل مجال (عموديًا)، دون أوزان، ويُعبر عنها على سلم قياس من 1 إلى 100.

تعرض الفقرات التالية النتائج المقارنة لقيم الأدلة الفرعية السبعة للدول المشمولة بالتقرير، بما يُلقي ضوءًا إضافيًا على عناصر القوة والضعف في نظام الحماية الاجتماعية على نحو أكثر تفصيلاً مما يعبر عنه الدليل العام، وبما يساعد على فهم نظم الحماية الاجتماعية وتحليل عناصرها. (للتذكير، القيم هنا هي على سلم قياسي من 1 إلى 100، ولا تُستخدم أية أوزان هنا بل المتوسطات الحسابية البسيطة).

1. الدليل الفرعي لمستوى السياسات

يتكوَّن هذا المستوى من المؤشرات الثلاثة الأولى (1 – 3 أفقيًا)، وهي تشمل الخصائص العامة لنظام الحماية الاجتماعية، نسبة الإنفاق من الناتج المحلي قياسًا إلى عتبة الـ 10% الموصى بها، ونسبة التغطية بأحد أنظمة الحماية الاجتماعية في البلد المعني. والدليل الفرعي هو متوسط هذه القيم الثلاثة المحوَّلة إلى سلم قياسي من 1 إلى 100.

الشكل البياني 3: الدليل الفرعي لمستوى السياسات في البلدان السبعة



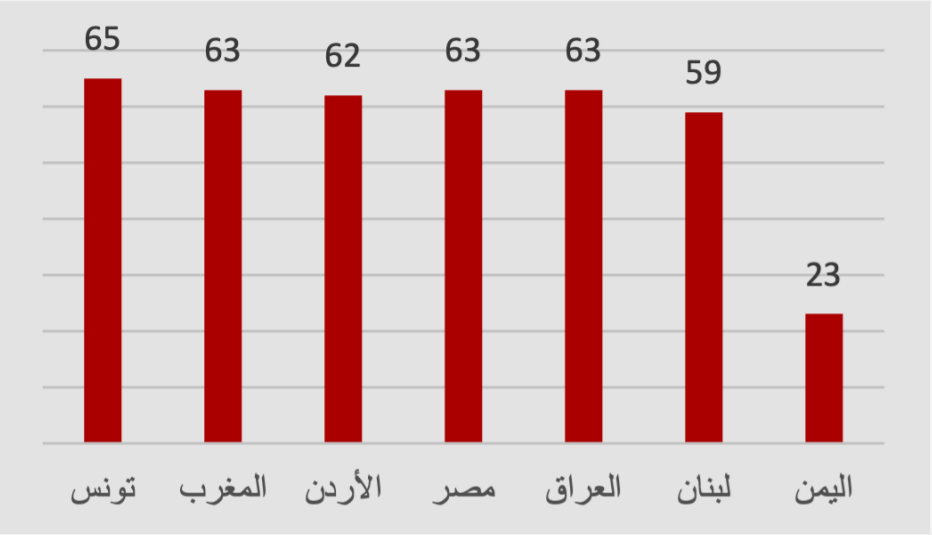
تحتل تونس الترتيب الأول بالنسبة إلى تقييم سياسات الحماية الاجتماعية (100/67) متقدمةً على المغرب (63) والدول الأخرى. ويعود تقدم تونس هذا إلى نسبة الإنفاق على الحماية الاجتماعية التي تبلغ 7.5% من الناتج المحلي، أي 75% من العتبة الموصى بها. في المقابل، فإن الدول الثلاث: تونس، والمغرب، والأردن تُسجِّل القيمة نفسها (100/75) بالنسبة إلى خصائص نظام الحماية الاجتماعية. ويحتل العراق (38) واليمن (28) المرتبتين الأخيرتين في هذا الدليل الفرعي، في حين يتقدم لبنان على مصر. وبالنسبة إلى المؤشر الثالث (نسبة التغطية بأحد أنظمة أو برامج الحماية

الاجتماعية)، فإن النسبة الأعلى هي للمغرب (70%)، في حين هي قريبة من نصف السكان في البلدان الأخرى أو تزيد قليلاً (لبنان 56)، ويتأخر العراق عن هذه النسبة (41%). إلا أن فعالية التنمية والتغطية الفعلية هي أقل من هذه النسب كما سوف يتضح لاحقًا (المؤشر 9).

2. الدليل الفرعي لمستوى آليات التنفيذ

يتكوَّن دليل هذا المستوى من متوسط قيم المؤشرات 4 و5 و6، وهي تُقيّم مرونة النظام واستجابته للطوارئ، والاستقلالية في تمويل الحماية الاجتماعية عن المصادر الخارجية، واللامساواة في الاستفادة من النظام حسب الدخل او الثروة.

الشكل البياني 4: الدليل الفرعي لمستوى آليات التنفيذ في البلدان السبعة

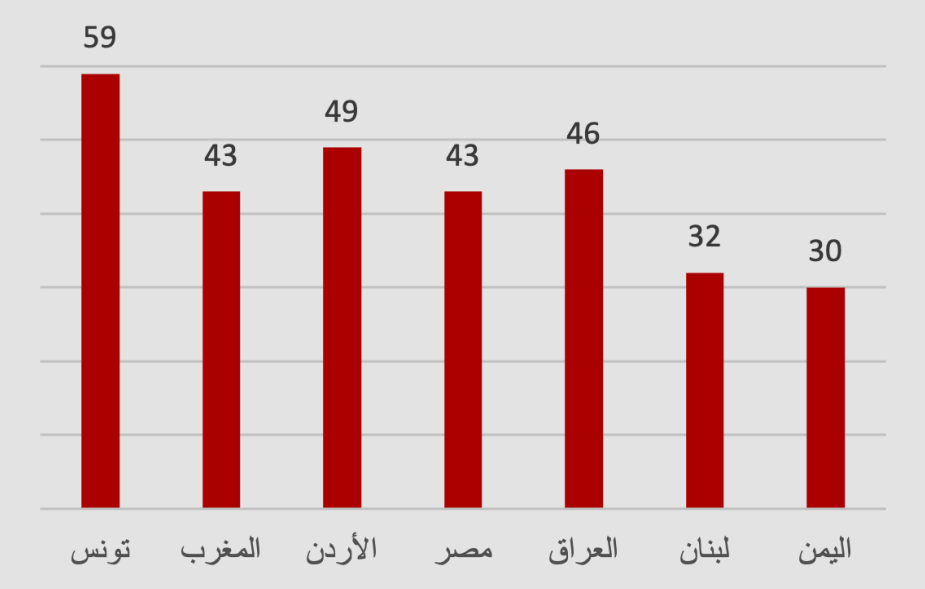


تأتي تونس في الترتيب الأول حسب هذا الدليل الفرعي مع 65 نقطة، وهي البلد الذي ينفق النسبة الأعلى من الناتج المحلي على الحماية الاجتماعية (7.5%). تتقارب مستويات المغرب والأردن ومصر والعراق (62 و63). ويعود ذلك بالدرجة الأولى إلى المؤشر الثاني – الاستقلالية عن التمويل الأجنبي – حيث إن العراق يمول الحماية الاجتماعية من مصادر وطنية بنسبة 100% لكونه دولة نفطية تملك موارد مالية كافية، بحيث لا يعتبر مؤهلًا للحصول على مساعدات مالية من المؤسسات الدولية للحصول على الحماية الاجتماعية، كما أن نسبة الاستقلالية عن التمويل الأجنبي مرتفعة أيضاً في تونس وتبلغ 93%، و85% في الأردن. كما يغطي لبنان 95% من الإنفاق على الحماية الاجتماعية من مصادر وطنية، إلا أن أداؤه في المؤشر السادس متراجع حيث التفاوت في التغطية بالتأمين الاجتماعي أكبر من الدول الأخرى، وهو ما أدى إلى تراجعه النسبي في هذا المؤشر (59). ويقع اليمن على الطرف النقيض حيث أكثر من 90% من التمويل هو تمويل خارجي. أما بالنسبة إلى المؤشر الثالث (اللامساواة في التغطية حسب الثروة)، فإن اللامساواة أقل شدة في كل من العراق وتونس (48 و45)، في حين هي قريبة من الثلث في الدول الأخرى (مصر، والأردن، والمغرب، واليمن) وهي الربع في لبنان.

3. الدليل الفرعي لمستوى النتائج

يتكوَّن الدليل الفرعي للنتائج من المؤشرات 7 و8 و9، وهي مكوِّنات نظام الحماية الاجتماعية والاستثناءات، ونسبة الدعم الذي يصل فعلياً للأسرة مقارنة بـ 60% من وسيط الدخل، والتغطية الفعلية المحققة في أربع مجالات رئيسية هي (المنافع العائلية، والصحة، وتعويضات البطالة، وتعويضات التقاعد – الشيخوخة) – متوسط نسبة التغطية المحققة من إجمالي الفئة المعنية.

الشكل البياني 5: الدليل الفرعي لمستوى النتائج في البلدان السبعة

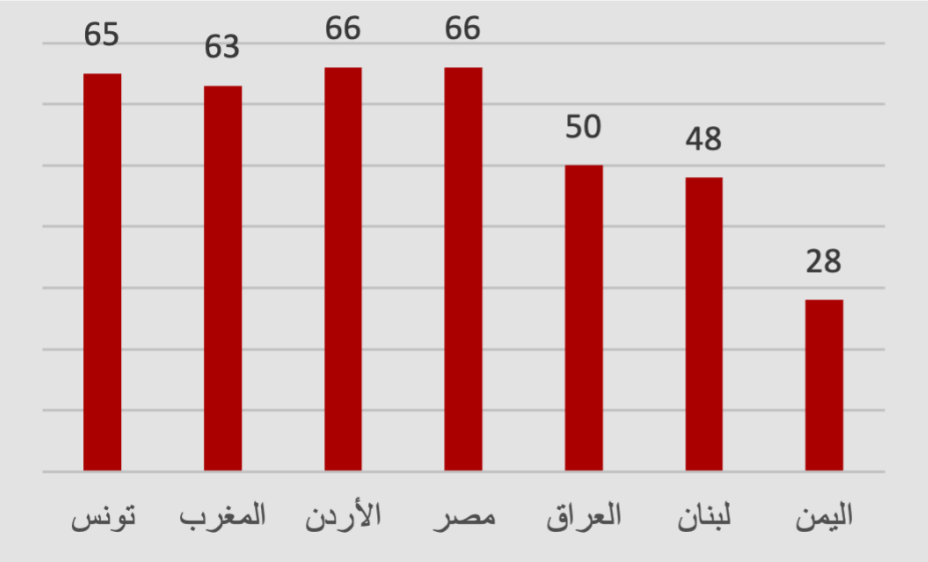


أيضاً تُسجِّل تونس التقييم الأفضل بالنسبة إلى النتائج (100/59). وباقي الدول متقاربة مع تفاوتات (بين 43 و49). وأيضاً هناك تقييم أدنى عند كل من لبنان واليمن. في حين أن العراق سجل التقييم الأعلى بالنسبة إلى مكونات تصميم نظام الحماية الاجتماعية والاستثناءات. وقيم هذا المؤشر (السابع) هي فوق المتوسط عند معظم الدول المشمولة. وبشكل عام فإن الحلقة الأضعف في هذا المستوى هي للمؤشر التاسع – أي التغطية المحققة فعلياً لأربع مجالات رئيسية للحماية الاجتماعية – حيث تتراوح القيم بين 100/15 (في اليمن) وبين 100/42 (في المغرب).

4. الدليل الفرعي لمجال الخصائص العامة

هذا الدليل الفرعي والدليلين التاليين هما للمجالات، أي تُحسب كمتوسط لثلاث مؤشرات مُرتبة عمودياً. المجال الأول هو الدليل الفرعي للخصائص العامة لنظام الحماية الاجتماعية ويتكوّن من ثلاث مؤشرات هي المؤشر 1 (الإطار التشريعي والخصائص العامة)، والمؤشر 4 (المرونة والاستجابة للطوارئ)، والمؤشر 7 (المكونات والاستثناءات).

الشكل البياني 6: الدليل الفرعي لمجال الخصائص العامة في البلدان السبعة



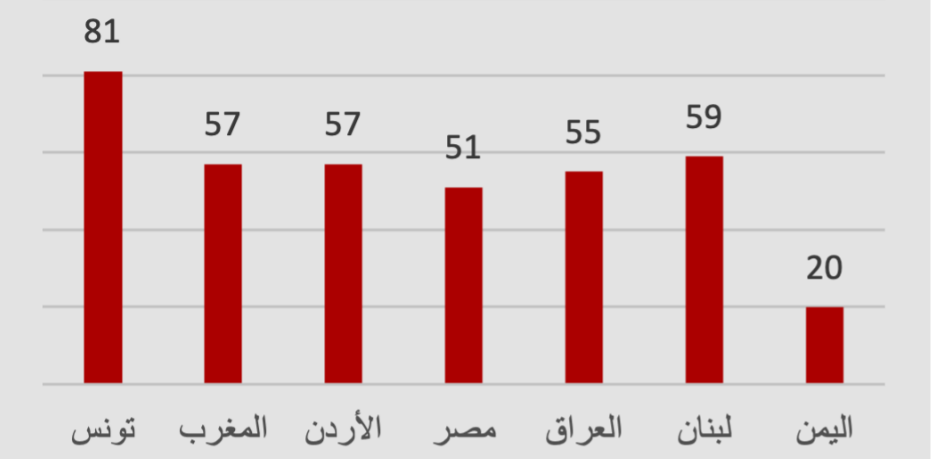
تُبيّن النتائج أن القيمة الأعلى لهذا الدليل الفرعي هي لمصر والأردن (100/66) يليها تونس (65) ثم المغرب (100/63). وتلعب الصياغات الدستورية والقانونية (لاسيما في الدول التي صاغت أو عدلت دساتيرها بعد 2011، إضافة إلى درجة التكامل في النظام ووضوحه غالباً بسبب تقاليد وهياكل تمتد إلى سنوات سابقة) دوراً في رفع قيمة الدليل الفرعي (في هذا المؤشر تونس والمغرب والأردن تسجل القيمة الأعلى وهي 75 نقطة)، وغالباً ما يشمل ذلك تصميم النظام وشموله معظم المكونات المعتمدة من قبل منظمة العمل الدولية (المؤشر السابع). ويسجل هنا انخفاض قيمة المؤشر السابع في لبنان حيث إن النظام يشمل فقط 4 من 8 مكونات، وحيث الاستثناءات كثيرة أيضاً. بالنسبة للمؤشر الرابع (الاستجابة للطوارئ)، فيمكن أن تكون استجابة بلد أقل من بلد آخر، ويسجل مثلًا أن تونس واجهت صعوبات في مواجهة كورونا، في حين كان الأردن أكثر نجاحاً.

5. الدليل الفرعي للإنفاق على الحماية الاجتماعية:

للتذكير، فإن الإنفاق على الحماية الاجتماعية لا يشمل الإنفاق على الدعم المُعَمَّم على السلع، كما جرى توضيح ذلك في المنهجية؛ كما أنه لا يشمل كل أنواع الإنفاق الاجتماعي بل الإنفاق على أنظمة التأمين الاجتماعية وبرامج التحويلات النقدية وغيرها من إجراءات الدعم المخصص لفئات محددة في مجالات اجتماعية (مثل منح التعليم، أو برامج مخصصة للأشخاص ذوي الإعاقة، أو دعم خدمات معينة لفئات فقيرة أو مهمشة... إلخ).

يشمل هذا الدليل الفرعي ثلاث مؤشرات مرتبة عمودياً هي المؤشر 2 (الإنفاق على الحماية الاجتماعية نسبة إلى الناتج المحلي)، والمؤشر 5 (نسبة الإنفاق المحلي من إجمالي الإنفاق على الحماية الاجتماعية)، والمؤشر 8 (نسبة الدعم الفعلي الذي توفره برامج التحويلات النقدية للأسرة المؤهلة إلى 60% من وسيط الدخل).

الشكل البياني 7: الدليل الفرعي لمجال الانفاق في البلدان السبعة

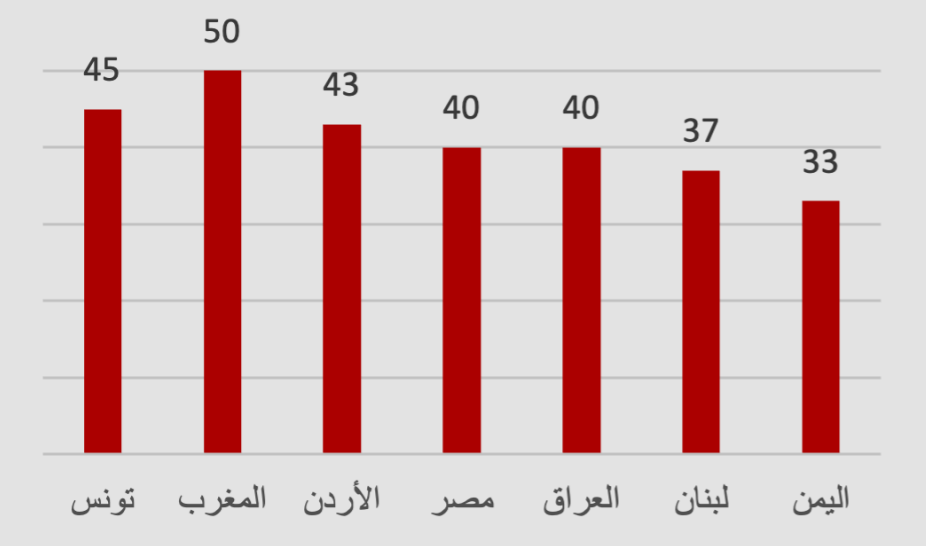


بيَّنت النتائج أن تونس تأتي في الترتيب الأول بين الدول السبعة المشاركة حيث تبلغ قيمة هذا المؤشر 100/81 مع فارق هام مع الدول الأخرى. يلي تونس في الترتيب لبنان (59) ثم المغرب والأردن (57). ويعود تقدم تونس إلى تسجيل قيم متقدمة في المؤشرات الثلاثة، إذ إن الإنفاق على الحماية الاجتماعية من الناتج المحلي هو 7.5%. كما أنها توفر 93% من هذا التمويل من مصادر محلية، وتمثل قيمة المساعدة/التحويل إلى الأسرة المستفيدة 73% من عتبة الـ 60% من وسيط الدخل. ويعود ذلك إلى رسوخ نظام الحماية الاجتماعية في تونس منذ عقود. أما في البلدان الأخرى فإن نسبة الإنفاق على الحماية الاجتماعية من الناتج المحلي أقل بشكل محسوس (تتراوح بين 3 و4.5% ما عدا لبنان 6%)، وكذلك نسبة التحويلات إلى الأسرة نسبة إلى الوسيط (تتراوح بين 30 و40% في معظم الدول الأخرى). ويتميز العراق بكونه يمول 100% من الحماية الاجتماعية من مصادر محلية، مقابل ما بين 85 و90% في البلدان الأخرى (ما عدا اليمن حيث 90% هو للتمويل الأجنبي)، وفي لبنان تبلغ نسبة التمويل من المصادر المحلية 95%، كما أن نسبة الإنفاق على الحماية الاجتماعية من الناتج المحلي هي 6% وهي أعلى من الدول الأخرى ما عدا تونس، وهو ما جعله في الترتيب الثاني للدليل الفرعي للإنفاق. ولا بد من الملاحظة أن القيم الأدنى في كل البلدان هي لفعالية المساعدة الفعلية التي تصل إلى الأسر المشمولة بأنظمة التحويلات النقدية (وغير النقدية).

6. الدليل الفرعي للتغطية بالحماية الاجتماعية

المؤشرات المكوّنة لهذا الدليل الفرعي هي المؤشرات المرقمة 3 و6 و9، التي تشكّل معاً الملمح المتكامل للتغطية بالحماية الاجتماعية في البلد المعني. فالمؤشر 3 يعبر عن نسبة الشمولية بأحد أنظمة الحماية الاجتماعية وبرامجها من إجمالي السكان. والمؤشر 6 يقيس المساواة أو اللامساواة في الشمول بالتغطية حسب الثروة من خلال قياس نسبة المشمولين بالتأمينات الاجتماعية (الممأسسة سواء القائمة على الاشتراكات أو الممولة من الضرائب) للخمس الأدنى من الثروة/الدخل إلى الخمس الأعلى. والمؤشر 9 يقيس نسبة المشمولين فعلياً من إجمالي الفئة السكانية المعنية بالنسبة إلى المكونات الأربعة التالية: المنافع العائلية والأطفال، الصحة، البطالة، التقاعد. ومن الطبيعي أن تكون هذه النسب أدنى من النسبة المذكورة في الخانة الثالثة لأنها تتناول مكونات محددة أقل اعتماداً في أنظمة الحماية الاجتماعية؛ ولأنها تقيس النسبة الفعلية للمشمولين من إجمالي الفئة السكانية.

الشكل البياني 8: الدليل الفرعي لمجال التغطية في البلدان السبعة



الترتيب الإجمالي للدول السبعة

يبيِّن الجدول 3 أدناه، أن تونس التي تقع في الترتيب الأول حسب دليل الحماية الاجتماعية، تحتفظ بالترتيب الأول في ثلاثة من الأدلة الفرعية، وتأتي مرتين في الترتيب الثاني، ومرة في الترتيب الثالث. ويقع اليمن في الترتيب الأخير في الدليل العام وفي 6 من أصل سبعة أدلة فرعية. ويحتل المغرب الترتيب الأول بالنسبة إلى التغطية، والأردن ومصر في الترتيب الأول للخصائص العامة لنظام الحماية الاجتماعية، والعراق في الترتيب الأول لآليات التنفيذ. وقد تضمنت الفقرات السابقة بعض النقاط التي توضح أسباب تقدم بعض الدول أو تأخرها، وتتضمن التقارير الوطنية تفاصيل خاصة بكل دولة.

الجدول 3: ترتيب الدول السبعة حسب دليل الحماية الاجتماعية والأدلة الفرعية

الدليل / البلد	دليل الحماية الاجتماعية	الأدلة الفرعية للمستويات			الأدلة الفرعية للمجالات		
		السياسات	آليات التنفيذ	النتائج	الخصائص العامة	الإنفاق	التغطية
تونس	1	1	1	1	3	1	2
المغرب	2	2	2	4	4	2	1
الأردن	2	3	5	2	1	2	3
مصر	4	5	2	4	1	6	4
العراق	5	6	2	3	5	4	4
لبنان	6	4	6	6	6	2	6
اليمن	7	7	7	7	7	7	7

ت- بعض الخلاصات الأولية

تبيّن نتائج القياس في البلدان السبعة عدم وجود أي دولة عربية ضمن فئة التقييم الإيجابي جداً من منظور حقوق الإنسان والتنمية البشرية المستدامة، وهذا أمر متوقع. القيمة الأعلى للدليل في تونس هي 100/63، وهي لا تزال بعيدة نسبياً عن العتبة المطلوبة للتصنيف ضمن فئة الإيجابي جداً (100/76)، في حين أن الدولتين الأخريين المصنفتين إيجابياً (المغرب والأردن) فوق عتبة التصنيف الإيجابي بشكل طفيف، ومصر هي على العتبة تماماً (100/50). وثلاث دول هي ضمن التصنيف السلبي (العراق ولبنان واليمن).

واقع اليمن لجهة حالة الفقر المزمن التي يعاني منها بحكم كونه من الدول الأقل نمواً، بالإضافة إلى حالة تجزؤ السلطة والجغرافيا اليمنية، وانهيار المؤسسات والأطر المرجعية لمنظومة القيم والمنظومة السياسية، والحرب المدمرة التي لا تزال مستمرة وما ترافق معها من أزمات إنسانية تفسر الترتيب الأخير لليمن في مختلف المجالات.

أما بالنسبة إلى لبنان، فتفسير تراجع ترتيبه يعود إلى كون الدستور اللبناني والتشريعات تتجاهل بالكامل منظور حقوق الإنسان، كما أن النظام اللبناني لا يعتمد أي آليات تخطيط متعددة السنوات ويميل إلى ترك آليات السوق تمارس فعلها في النشاط الاقتصادي والاجتماعي أيضاً (وهذا كان له جانب إيجابي لجهة تفعيل دور المجتمع المدني)، ونتج عن ذلك اقتصار تدخل الدولة في الحماية الاجتماعية على مؤسسات التأمين الاجتماعي للقطاع الحكومي وفي القطاع الخاص المهيكل، كما نتج عنه تعدد في المتدخلين الاجتماعيين إلى حد التشتت وتجزئة نظام الحماية الاجتماعية. أضف إلى ذلك آثار الأزمة السياسية/المؤسسية والاقتصادية/المالية/الاجتماعية التي تقلص فعالية نظام الحماية الاجتماعية إلى حدود أدنى مما يعبر عنه التقييم.

وبالنسبة إلى العراق، ثمة عاملان مؤثران في تراجع الترتيب، أولهما كل إرث الحرب والأزمات والمشكلات الاجتماعية منذ مطلع ثمانينات القرن الماضي، والحجم الكبير جداً للاحتياجات على الرغم من توفر موارد مالية؛ والأمر الثاني هو المشكلات السياسية والمؤسسية التي لا تزال تلقي بظلالها على مجمل مجالات الحياة في البلد.

وتقع مصر في الوسط تماماً بين الدول السبعة حيث قيمة دليل الحماية الاجتماعية هي 50 نقطة، وهي عتبة الانتقال من التقييم السلبي إلى الإيجابي. ويساهم في ذلك نسب الفقر الأعلى مقارنة بدول أخرى، والعدد الكبير من السكان الذي يلقي أعباء إضافية على نظام الحماية الاجتماعية، إضافة إلى المشكلات الاقتصادية التي تعاني منها واضطراب السياسات وتداخل ما هو موروث من العهد الناصري مع شبكات الأمان الجديدة التي دفع البنك الدولي إلى اعتمادها.

ووضع الدول الثلاث الأخرى، تونس والأردن والمغرب، أفضل نسبياً بسبب وجود دولة ومؤسسات (مؤخراً تونس تعاني من مشكلات على هذا الصعيد)، بالإضافة إلى وجود نظم حماية اجتماعية ممأسسة منذ سنوات، مع فعالية أكبر للسياسات في هذا المجال. وعلى الرغم من ذلك لا يزال أمامها طريق طويل عليها أن تجتازه لو أرادت فعلًا الالتزام بمنظور الحقوق.

يلخِّص الجدول 4 أدناه، قيم دليل الحماية الاجتماعية وقيم الأدلة الفرعية للمستويات والمجالات (لا يتضمن هذا التقييم اعتماد أي أوزان كما سبق بيان ذلك، وهي كلها نقاط تقييم على سلم قياس من 1 إلى 100)، للدول السبعة المشمولة بهذا التقرير:

الجدول 4: قيم دليل الحماية الاجتماعية والأدلة الفرعية في الدول السبعة

الدليل / البلد	دليل الحماية الاجتماعية	الأدلة الفرعية للمستويات			الأدلة الفرعية للمجالات		
		السياسات	آليات التنفيذ	النتائج	الخصائص العامة	الإنفاق	التغطية
تونس	**63**	67	65	59	65	81	45
المغرب	**54**	63	63	43	63	57	50
الأردن	**54**	57	62	49	66	57	43
مصر	**50**	51	63	43	66	51	40
العراق	**48**	35	63	46	50	55	40
لبنان	**44**	53	59	32	48	59	37
اليمن	**30**	31	23	33	33	20	34

النسبة إلى الدليل العام، يبيّن هذه الجدول تقييماً إجمالياً إيجابياً لثلاث دول، وتقييماً سلبياً لأربع دول إحداها على العتبة تماماً (مصر).

وفي التفاصيل المتعلقة بالأدلة الفرعية، يُلاحظ ما يلي:

1- وجود تقييم إيجابي جداً مرة واحدة لتونس فقط (الدليل الفرعي للإنفاق)، تمثل 2% من إجمالي تقييمات الأدلة الفرعية – اللون الأخضر؛

2- وجود تقييم سلبي جداً مرتين لليمن (آليات التنفيذ، والإنفاق)، تمثل 5% من إجمالي تقييمات الأدلة الفرعية – اللون الأحمر؛

3- وجود 20 حالة لتقييم إيجابي تمثل 48% من إجمالي تقييمات الأدلة الفرعية – اللون الأزرق؛

4- وجود 19 حالة لتقييم سلبي تمثل 45% من إجمالي تقييمات الأدلة الفرعية – اللون البرتقالي؛

5- يلاحظ غلبة واضحة للتقييم الإيجابي في أدلة الإنفاق وآليات التنفيذ (7/6)، ثم في السياسات والخصائص العامة (7/4)؛

6- يلاحظ غلبة واضحة للتقييم السلبي في أدلة النتائج (7/6) وفي النتائج (7/7).

ما يمكن استخلاصه من هذا التوزع قيم الأدلة الفرعية، ان الدول المشمولة بالتقييم تسجل قيما اعلى في الأدلة ذات الصلة بالإطار التشريعي والتصميم وآليات التنفيذ والانفاق؛ الا ان التقييم السلبي هو الغالب بالنسبة الى النتائج الفعلية المحققة في التغطية والفعالية. أي ان نتائج ومخرجات نظام الحماية الاجتماعية متأخرة عن تصميمه ومدخلاته.

التقرير الإقليمي: الخلاصات والتوصيات الإقليمية

يتناول هذا القسم الأخير من التقرير ثلاثة عناوين فرعية:

أ- خلاصات واستنتاجات عامة على المستوى الإقليمي لدليل الحماية الاجتماعية؛

ب- أولويات المناصرة لمنظمات المجتمع المدني في مجال الحماية الاجتماعية؛

ت- أولويات المتابعة للمنظمات الشريكة في استكمال بناء دليل الحماية الاجتماعية ومرصد الحماية الاجتماعية في البلدان العربية.

أ- الخلاصات والاستنتاجات العامة

مقدمة

شملت المرحلة الاختبارية لدليل الحماية الاجتماعية سبعة بلدان عربية. فهل هذه البلدان تمثل مجمل البلدان العربية الـ 22؟ أي بمعنى آخر، هل الدليل صالح لمجمل البلدان؟ وهل الاستنتاجات المستخلصة من التقرير صالحة لمجموع البلدان العربية؟ الجواب على هذا السؤال يبدأ من التأكيد على أنه مهما كانت عمليات التنظير والتجريد علمية وقاعدتها التجريبية عريضة، فإن ذلك لا يغني عن التحليل العياني لنظم الحماية الاجتماعية على المستوى الوطني، بعد وضعها في سياقها التاريخي – الاجتماعي في الزمان والمكان المحددين. وهذا لا يقلل من أهمية الأطر المفاهيمية والنماذج التحليلية المشتركة التي تحوي حكما قدراً من التعميم والتجريد، وهذه وظيفتها.

أما بالنسبة للدول السبع المشمولة بالتقرير وتمثيلها لمجمل المجموعة العربية، فهي:

- سبعة دول من 22، أي حوالي ثلث الدول العربية الأعضاء في جامعة الدول العربية.

- ست دول ذات مستوى نمو/تنمية متوسط، ودولة واحدة من الدول الأقل نمواً (اليمن)، أي ثمة ضعف في تمثيل هذه الفئة من الدول العربية.

- أربع دول مستقرة أو مستقرة نسبياً، وثلاث دول فيها عدم استقرار سياسي ومؤسسي (اليمن، لبنان، العراق).

- ثلاثة بلدان تعاني من حروب قاسية أو من آثارها (اليمن: حرب شاملة راهنة؛ العراق: آثار تراكمية وهيكلية لعقود من الحروب وعدم استقرار في محيطها المباشر؛ لبنان: آثار تراكمية وهيكلية لحروب سابقة وحرب/حروب متكررة بما في ذلك حالياً في جنوب البلاد – 2023).

• بالنسبة للأزمات الاقتصادية، تتأثر ثلاث بلدان بقوة بمثل هذه الأزمات: أولها لبنان (أزمة انهيار اقتصادي ومالي شاملة)، ومصر (تضخم مرتفع)، وتونس (تضخم وأزمات متكررة في توفر السلع). والدول السبع تواجه بشكل عام صعوبات اقتصادية من متفاوتة الأهمية، بما في ذلك مشكلة الدين العام المتزايد، إضافة إلى مشكلات البطالة واللامساواة المشتركة بين كل الدول العربية.

بهذا المعنى، فإن عينة الدول المشمولة بهذا التقرير تعبر بنسبة كبيرة عن واقع الحماية الاجتماعية في مجمل البلدان العربية، إلا أن ثمة ثلاث تحفظات لا بد من أخذها بعين الاعتبار:

1. التحفظ الأول: الدول السبع المشمولة بالتقرير ليس فيها أي دولة من مجلس التعاون الخليجي. ولا يتعلق الأمر بالعدد هنا أو النطاق الجغرافي الصرف، بل بكون دول مجلس التعاون الخليجي تنتمي إلى فئة البلدان ذات مستوى النمو المرتفع، وفيها ثروات وموارد، ولها خصائص سكانية واجتماعية وعلى مستوى أنظمتها السياسية ونظام الحوكمة فيها؛ وأنظمة الحماية الاجتماعية في هذه البلدان تحتوي على اختلافات هامة مقارنة بالدول الأخرى. على هذا الأساس، لا يمكن الزعم أن هذا التقرير وخلاصاته يمثل دول مجلس التعاون الخليجي، إلا في جوانب محددة؛ وأنه لا بد في المرحلة القادمة من تخصيص جهد بحثي خاص لكيفية شمول هذه الدول في عمل المرصد وفي دليل الحماية الاجتماعية وتكييفه لملائمته مع ذلك.

2. التحفظ الثاني: لا يغطي هذا الدليل بشكل كامل أيضاً وضعية الدول التي لا تزال تعتمد أنظمة دولتية من النمط "الاشتراكي" (أياً كان تعريفنا لمثل هذا النمط). المثل الأبرز على ذلك هو الجزائر مثلًا، حيث لا تزال الدولة هي اللاعب الأكبر في السياسات الاجتماعية والاقتصادية، وبفارق كبير عن الفاعلين الآخرين. وهذا يعني أن أنظمة الحماية الاجتماعية تظهر بدورها خروجا عن النمط السائد قد يكون جوهرياً، وهو ما يحتاج بدوره إلى تدقيق بعد الدراسة الدقيقة لوضع الحماية الاجتماعية في هذه الدول. مثل هذا النظام كان موجوداً في مراحل سابقة في مصر الناصرية، وفي العراق البعثي، وفي سوريا قبل الأزمة الراهنة فيها. لذلك ثمة جانب لا بد من تغطيته في المرحلة اللاحقة لجهة تقييم نظم الحماية الاجتماعية من خلال دراسة أكثر تفصيلًا لكيفية تقييم النظم حيث الدولة هي الفاعل الطاغي في الحماية الاجتماعية. وهذا الجانب مغطى جزئياً في التقرير الحالي وفي الدليل، إلا أنه يحتاج إلى تدقيق.

3. التحفظ الثالث: يتعلق بملاءمة الدليل والإطار المفاهيمي الكلاسيكي لفهم وتحليل وتصميم نظم الحماية الاجتماعية في ظروف الحروب والأزمات الشاملة والمعممة. وقد سبقَ تناول هذا الموضوع في التقرير، وهذه إشكالية يجب التعامل معها في المستقبل القريب أيضاً، والخلاصة التي سبق التوصل إليها في هذه النقطة هي الحاجة إلى تطوير إطار مفهومي خاص لتقييم الحماية الاجتماعية في حالة الحروب والأزمات الاستثنائية، وربما نحتاج إلى تطوير دليل قياسي ملائم.

المشتركات والتمايزات في أنظمة الحماية الاجتماعية

بيَّن التقرير، والتقارير الوطنية، وجود مشتركات كثيرة بين الدول السبع (واستطرادًا بين مجمل الدول العربية بما فيها دول مجلس التعاون الخليجي التي تنطبق عليها بعض العناصر) في ما يتعلق بأنظمة الحماية الاجتماعية فيها، أبرزها ما يلي:

1. التفاعل مع التوجهات العالمية: تتفاعل كل الدول بإيجابية مع التوجهات المعتمدة في التيار الرئيسي السائد عالميًا. وهي تتأثر بشكل خاص بمقترحات البنك الدولي في هذا المجال، الأمر الذي يمكن استخلاصه من تعميم نموذج شبكات الأمان الاجتماعية – برامج التحويلات النقدية القائمة على الاستهداف في غالبية الدول العربية. حتى الدول التي كانت تتضمن برامج وطنية من هذا النوع، يجري تطويرها من ناحية آليات الاستهداف والتصميم وفق نموذج البنك الدولي. من جهة أخرى، تبرز مقاربة مختلفة تقودها بشكل خاص منظمة العمل الدولية (أحيانًا مع اليونيسف ومع وكالات أخرى للأمم المتحدة) تدعو إلى اعتماد مقاربة "أرضية الحماية الاجتماعية" الأقرب إلى مقاربة الحقوق. تحقق هذه المقاربة بعض التقدم في بعض الدول أكثر من دول أخرى، مع ميل إلى الجمع بين الاستهداف وأرضية الحماية الاجتماعية في نظام وطني واحد. ولا يزال هذا المسار في بداياته، ولا يمكن مسبقًا تحديد أي نظام سيكون هو المهيمن وأي نظام سيكون عنصرًا مكملاً ضمن هذا التوجه.

2. نظام التأمينات الاجتماعية: يشكل نظام التأمينات الاجتماعية القائمة على الاشتراكات الذي يشمل القطاع الحكومي والقطاع الخاص المهيكل (وبنسب متفاوتة التأمين من خلال الشركات الخاصة) العمود الفقري لنظام الحماية الاجتماعية في كل الدول. فالدول التي اعتمدت النموذج الدولتي تتضمن أنظمة تأمين اجتماعية من هذا النوع، وكذلك الدول التي اعتمدت نماذج اقتصاد السوق الليبرالي، أو مزيجًا من الاثنين. وبشكل عام، فإن تقديمات أنظمة التأمين في القطاع العام أكثر استقرارًا، ومنافعها أكبر وأكثر تنوعًا من تلك المخصصة للقطاع الخاص المهيكل. ووجود أنظمة التأمين الاجتماعي الحكومية شكل من الناحية العملية شبكة الأمان لبعض الدول التي عانت من حروب أو تحولات في سياساتها الاقتصادية (مثل العراق، وفي مصر بعد المرحلة الناصرية...الخ).

3. دور الدولة في الحماية الاجتماعية: يتخذ دور الدولة في الحماية الاجتماعية أشكالاً متنوعة ومتفاوتة الأهمية. ففي التجارب الدولتية ذات التوجهات الاجتماعية، تقوم الدولة مبدئيًا بتوفير الخدمات الاجتماعية بشكل مباشر من خلال القطاع الحكومي، لاسيما توفير التعليم المجاني للجميع (مبدئيًا) والرعاية الصحية الأولية على الأقل؛ مع احتمال وجود برامج أخرى كالسكن والنقل العام...الخ. وهذه تدخلات اجتماعية بعضها يندرج ضمن الحماية الاجتماعية وفق التعريف المعتمد، وبعضها هو تنفيذ لحقوق اقتصادية واجتماعية محددة بما يقلص الحاجة إلى استخدام منافع أنظمة الحماية الاجتماعية بالمعنى الحصري. هذا الدور تراجع خلال العقود الأخيرة، ولا يزال يتراجع (جائحة كورونا حدت من تراجعه بشكل جزئي ومؤقت). فكل الدول – بما في ذلك الأنظمة الدولتية والدول النفطية – ملتزمة بتوجهات تعزيز دور القطاع الخاص، والخصخصة والتقشف وتقليص حجم جهاز الدولة ودورها ورفع الدعم...الخ. بالتالي يجري التراجع عن منظور التزام الحكومة بتوفير الخدمات بشكل مباشر وبأكلاف دنيا، سواء بالتحول المعلن عن هذه السياسة، أو من خلال إفساح المجال أو تشجيع تنامي دور القطاع الخاص في المجالات الاجتماعية، الذي يتجلى في توسع التعليم الخاص والمستشفيات الخاصة، وتوسع الهوة في نوعية الخدمات المقدمة بين القطاعين العام والخاص في ثنائية لها طابع طبقي اجتماعي...الخ.

4. الشمولية: في ظلّ التوجّه المشار إليه في الفقرة السابقة، تستعيض الحكومات عن التزاماتها بتوفير الخدمات العامة بصفتها حقوقًا للجميع، بتصميم وتنفيذ برامج حماية اجتماعية محددة على أساس الاستهداف الجغرافي أو الفئوي للحؤول دون إفقار وتهميش متطرّفين لبعض الفئات. أي تلجأ الحكومات – أيضًا بدعم من المنظمات الدولية أحيانًا كثيرة – إلى إنشاء برامج وتدخلات حماية اجتماعية

ممولة من الضرائب (الموازنة العامة ومعزّزة بتمويل أجنبي حسب الحاجة) ومخصصة لفئة سكانية محددة، أو لمنطقة جغرافية...الخ. أي هو نوع آخر من شبكات الأمان والمساعدة الاجتماعية ممول من الحكومة لا من خلال الاشتراكات. وتتفاوت أهمية هذه التدخلات بحسب تقاليد الدولة المعنية في مجال تحمل الدولة لمسؤولياتها الاجتماعية في فترات سابقة، فتحل التدخلات العمودية من خلال البرامج التخصصية، محل التدخلات الأفقية السابقة التي توفر الخدمات للجميع. ومثل هذه السياسة يمكن أن تخفّف الضغط من أجل اعتماد نظام حماية اجتماعية شامل على أساس منظور الحق والتغطية الشاملة.

5. دور المجتمع في الحماية الاجتماعية. يتفاوت هذا الدور بين بلد وآخر بحسب طبيعة الطرف المجتمعي وقدراته وخبراته السابقة. ففي كل الدول دون استثناء تلعب الجمعيات الخيرية والمؤسسات التقليدية الدينية والعائلية والجماعات المحلية دورًا في التعاضد المجتمعي وتوفير الحماية الاجتماعية من خلال الشبكات التقليدية. ويتراجع تأثيرها بسبب آثار الأزمة الاقتصادية والتحوّلات المجتمعية في معظم البلدان. في المقابل فإنّ منظمات المجتمع المدني من النمط الحديث، تلعب أدوارًا متفاوتة مرتبطة بشكل أساسي بدور الدولة وسلطتها (تتقلص كلما كان النظام دولتيًا، وتتوسع كلما كان دور الدولة محدودًا أو إذا طرأت ظروف تتطلب الحلول محل الدولة المعطلة كما في لبنان – أثناء الحرب أو حاليًا، أو في فلسطين مثلًا). إلا أن الجمعيات والنقابات ومنظمات المجتمع المدني تمثل أطرافًا شريكة مساهمة في نظام الحماية الاجتماعية بشكل متفاوت في كل الدول. وتساهم التوجهات السائدة في التيار الرئيسي المعولم في ذلك كونها كلها تشترط مشاركة المجتمع المدني في البرامج التي تمولها المؤسسات الدولية والدول المانحة، بغض النظر عن طبيعتها وفعاليتها وهويّتها. فالمجتمع المدني طرف حاضر في أنظمة الحماية الاجتماعية في كل الدول العربية سواء من خلال جمعيات ومؤسسات تقليدية، أو تابعة للحكومة، أو مستقلة فعليًا.

6. تمويل الحماية الاجتماعية. ثمة مسألتان: الأولى هي مصادر التمويل، وفي غالبية الدول ذات مستوى النمو المتوسط أو المرتفع يتم التمويل بالدرجة الأولى من المصادر الوطنية، إلا أنّ ذلك لم يحل دون اتباع توصيات المؤسسات المالية الدولية في ما يخص تنظيم الحماية الاجتماعية. أما الدول "الفقيرة" (مثل اليمن) أو المأزومة والتي تعاني انهيارًا اقتصاديًا (مثل لبنان) فالاعتماد الأكبر هو على التمويل الأجنبي الذي يترجم في استتباع شبه تام لمنظور المموّل لكيفية التعامل مع الحماية الاجتماعية سواء كانت تدخلات إنسانية (كما في اليمن) أو فرض نموذج معين وصولاً إلى إدارة النظام والبرامج بشكل مباشر من قبله. والمسألة الثانية هي أن كل الدول ملتزمة أيضًا بالسياسات المسماة "تقشفية" والتي تطال بشكل خاص الإنفاق الاجتماعي، الأمر الذي ينتج عنه أيضًا تشوهات هيكلية في التعامل مع نظام الحماية الاجتماعية من منظور "محاسبي" بحت تحت مسميات مختلفة: الاستدامة المالية، الفعالية، تصميم التدخلات وتحديد معايير التأهيل وعدد المستفيدين حسب حجم التمويل المتاح...الخ. هذا عدا أن المديونية تستهلك قسمًا كبيرًا من الدخل الوطني لخدمة الدين على حساب الإنفاق الاجتماعي على المستوى الماكروي؛ والتضخم يستهلك قيمة المساعدات الاجتماعية على مستوى الأسر (المستوى الميكروي).

7. الاستجابة لجائحة كورونا لم تؤدِّ إلى تحول جوهري في تكوين أو تطوير أنظمة الحماية الاجتماعية. بشكل عام، تمثلت الاستجابة في الدول العربية في ضخ موارد مالية بطرق مختلفة (بما في ذلك حقوق السحب الخاصة) وبكفاءة متفاوتة حسب البلدان. كان الهدف الأساسي هو امتصاص الأزمة، والحؤول دون انهيار النظام

الصحي أولًا، ثم انهيار الحياة الاقتصادية والاجتماعية على مستوى البلاد والأسر والأفراد. النجاح هنا كان متفاوتًا، وهو ليس مجال بحث هذا التقرير. على الرغم مما كشفته الجائحة من أوجه قصور في أنماط ونماذج نظم الحماية الاجتماعية في البلدان العربية (وفي معظم بلدان العالم) التي تتجاوز كونها مجرد قصور تقني أو إجرائي، فإن توجهات إصلاح وتكييف أنظمة الحماية الاجتماعية (والصحية من ضمنها) بعد كورونا التي كان يجب أن تتجه بشكل طبيعي نحو تصميم أنظمة متكاملة وشاملة للجميع على أساس منظور الحقوق (كما استخلصت تقارير علمية كثيرة بما في ذلك تلك الصادرة عن الأمم المتحدة)، فإن التوجهات السائدة في البلدان العربية (أيضًا بتأثير من المؤسسات المالية الدولية) اتجهت نحو الاستمرار بالتمسك بالمقاربة عينها (استهداف، تخصيص، تدخلات عمودية، مقاربة محاسبية...الخ) وحصرت الإصلاح بالتوسع الكمي دون إحداث تغييرات جوهرية في نظام ثبت قصوره.

8. ثمة نقاط ضعف مشتركة في معظم أنظمة الحماية الاجتماعية في البلدان العربية. يشمل ذلك بالدرجة الأولى التأمين ضد البطالة، الذي يكون ضعيفًا أو غائبًا في عدد غير قليل من الدول، وكذلك كل ما يتصل بما يُدرج عادة تحت عنوان الحماية من خلال إجراءات سوق العمل. بعض الدول لديها مثل هذه العناصر أكثر من غيرها، إلا أنها أقل انتشارًا وتغطيةً من المكونات الأخرى للحماية الاجتماعية في الدول العربية. أيضًا، مسألة المعاشات التقاعدية (لمن بلغوا سن التقاعد) متفاوتة حسب البلدان، وأكثر أهمية في الدول التي اعتمدت أنظمة دولتية في مراحل سابقة، أو التي لها طابع أبوي (الأردن)، أو كان لديها أنظمة حماية اجتماعية على درجة من التكامل في مراحل سابقة (تونس بعد الاستقلال). في حين أنها في بلدان أخرى ضعيفة أو ضعيفة جدًا (لبنان يقتصر نظام التقاعد فيه على القطاع الحكومي حصريًا).

9. في ما يتصل بالتشغيل وسوق العمل، تُعَدُّ إحدى نقاط الضعف الأكثر أهمية في أنظمة الحماية الاجتماعية في جميع البلدان هي عدم تغطية العاملين غير النظاميين (سواء عملوا في القطاع المهيكل أو القطاع غير المهيكل). فهؤلاء، ما عدا استثناءات محدودة، لا تشملهم أنظمة الحماية الاجتماعية الوطنية على الرغم من أنهم يشكلون ما يتراوح بين 50% و70% من القوى العاملة في البلدان المعنية، وهم يشكلون التحدي الأكثر أهمية أمام أنظمة الحماية الاجتماعية من منظور الحقوق. من جهة أخرى، هناك أيضًا فئة العمالة المهاجرة التي هي غير مشمولة بالتغطية ما عدا بعض الحالات الخاصة (أشرنا إلى مثال تونس، وهناك أمثلة إضافية من دول الخليج). إلا أن المسألة تتجاوز ما هو قائم وتتعلق بضرورة التوافق الإقليمي - على الأقل - على نظام للحماية الاجتماعية للعمالة العربية المهاجرة في بلدان عربية أخرى. أما اللاجئون، لاسيما حين يتواجدون بأعداد كبيرة في بعض البلدان (الأردن، لبنان)، فهم بشكل عام متروكون لاهتمام المنظمات الدولية مع تجاوب نسبي من قبل الحكومة (كما في الأردن) أو تجاوب محدود جدًا أو غير موجود (كما في لبنان). وهذا يطرح مسألة كيفية شمولهم بالحماية الاجتماعية، لاسيما أن البلدان العربية تضمن أعلى نسبة في العالم من اللاجئين، وهي مسألة إقليمية أيضًا.

10. بعض الدول تميل إلى إصلاح أنظمتها الوطنية للحماية الاجتماعية وتتأثر نسبيًا بنموذج أرضية الحماية الاجتماعية (منظمة العمل الدولية). بناءً على ذلك، هي تعمل على توسيع التغطية بشكل متزامن وعلى درجة من التكامل لتشمل فئات اجتماعية وعمرية مختلفة، بشكل متدرج (مثلًا الأردن والمغرب ولبنان). تتمثل الإشكالية هنا في خلفية التعامل مع هذه الطروحات وتجنب الانزلاق إلى مخاطر تحرف الإصلاح عن غايته الأساسية. ففي الحالة اللبنانية مثلًا، يتم تحويل مقترح

أرضية الحماية الاجتماعية الذي تقدمت به منظمة العمل الدولية واليونيسف إلى إجراءات منفردة (مثلًا الدعم المالي للأشخاص ذوي الإعاقة) دون أي تصور لخطوات لاحقة لشمول المكونات الأخرى. وفي حالتي الأردن والمغرب، ثمة إعلان مبدئي عن التوجه نحو حزمة من التدخلات بشكل متدرج (البدء بالأطفال مثلًا، ثم عناصر أخرى...)، إلا أن التدرج الزمني وطريقة التنفيذ قد لا تستوفي متطلبات التزامن والتكامل المطلوبين. وثمة نقطة أساسية هنا، هي أن المنظمات الدولية التي تدعم هذا التوجه لا تمارس غالبًا الحد الأقصى من التأثير المفترض لتبنيه من قبل الحكومات، بل تعتمد ربما سلوكًا "واقعيًا" ومتعايشًا مع الطروحات النشطة للبنك الدولي في هذا المجال، أو تلتحق بها أحيانًا.

11. يغيب في الدول العربية أي حوار اجتماعي حقيقي ومؤثر في مجال الحماية الاجتماعية (وغيرها)، وتضيق مساحات الحرية والتأثير أمام المجتمع المدني ومنظماته ونقاباته. وعندما يكون مثل هذا الحوار موجودًا، فهو شكلي، أو غير مأسس، أو غير مؤثر. وغالبًا ما تلجأ منظمات المجتمع المدني أو النقابات أو الحركات الاحتجاجية إلى النزول إلى الشارع أو ممارسة أشكال أخرى من الضغط للحؤول دون التراجع عن حقوق مكتسبة في مراحل سابقة (مصر والنظام الصحي، فلسطين والضمان الاجتماعي، الأردن وإجراءات متعددة تتعلق بحقوق العمل...الخ). وهذه أيضًا سمة سلبية مشتركة بين البلدان العربية تؤدي إلى إعاقة أو تعطيل مشاركة المعنيين الأساسيين بنظام الحماية الاجتماعية في تقرير ملامح نظام الحماية الاجتماعية الذي يزعم المسؤولون أنه مخصص لهم بالدرجة الأولى.

الوظائف الأربعة للحماية الاجتماعية

من باب الخلاصة الإجمالية، نعود إلى الوظائف الأربعة المفترضة للحماية الاجتماعية كما سبق عرضها في فقرات سابقة من هذا التقرير (انظر فقرة تعريف الحماية الاجتماعية)، وهي: الوظائف الحمائية، والوقائية، والتحفيزية، والتحويلية. يلخّص الجدول التالي التقييم الإجمالي لمدى التقدم في تحقيق هذه الوظائف الأربعة في البلدان العربية. وتُظهِر الخلاصة أن الوظيفة الأكثر أهمية لأنظمة الحماية الاجتماعية – من حيث فلسفتها وتصميمها وأدائها – هي الوظيفة الحمائية للفئات الأكثر فقرًا وضعفًا، تليها الوظيفة الوقائية بدرجة أقل مع ثغرات متفاوتة حسب البلدان. في حين أن الوظيفتين التحفيزية والتحويلية – بشكل خاص – أقل حضورًا في أنظمة الحماية الاجتماعية لكونها أكثر ارتباطًا بتوجهات السياسات الماكروية والالتزام المتسق بمنظومة حقوق الإنسان.

الجدول 1: التقييم الإجمالي للوظائف الأربعة للحماية الاجتماعية في الدول العربية

الوظيفة	شرح الوظيفة	تقييم الوظيفة	التغطية
الحمائية	التخفيف من الحرمان من خلال المساعدات الاجتماعية	قوية	الأكثر انتشارا في كل الدول، بشكلها التقليدي من خلال اشكال التضامن الاجتماعية التقليدية والعمل الخيري؛ وبشكلها الحديث لاسيما المعولم من خلال برامج التحويل النقدي او ما يشبهها من شبكات الأمان الاجتماعي.
الوقائية	الوقاية من الحرمان وتعزيز الحصانة ومواجهة الصدمات (التأمينات الاجتماعية..)	متوسطة	اداتها الرئيسية هي نظام التأمين الاجتماعي القائم على الاشتراكات (وهو الأكثر انتشارا)؛ ونظم التأمين الاجتماعية الممولة من الضرائب، وهي اقل أهمية من القائمة على الاشتراكات. مشكلتها الأساسية انها لا تعتمد مبدأ التغطية الشاملة، وهناك فئات كثيرة لا تشملها، لاسيما العاملين غير النظاميين.
التحفيزية	زيادة الفرص الاقتصادية وغيرها (بناء قدرات)	ضعيفة	تتأمن هذه الوظيفة من خلال أنواع من التدخلات أكثر تعقيدا وتخصصا، ومن ضمنها بشكل خاص إجراءات سوق العمل (الاقتراب من متطلبات العمل اللائق) والتمكين وبناء القدرات بما يزد الفرص الاقتصادية وغيرها. وهي محدودة الانتشار في الدول العربية مقارنة بما سبق.
التحويلة	العدالة الاجتماعية والتضمين والتمكين والحقوق (تغيير قوانين، تعديل سياسات...)	ضعيفة جدا	هذه الوظيفة ضعيفة جدا لكونها تتعلق بتوفر الإرادة السياسية المعززة بالتزام حقيقي في إنفاذ حقوق الانسان واعتماد سياسات تنموية تنسجم مع متطلبات العدالة الاجتماعية والمساواة والمشاركة الفعلية في صناعة القرار. وهذه الارادة ضعيفة جدا لا على مستوى أنظمة الحماية الاجتماعية نفسها فحسب، بل هي تتعلق بالدرجة الأولى بالبيئة السياسية والاقتصادية الكلية. وهي ضعيفة جدا او شبه غائبة في البلدان العربية، كما هي ضعيفة أيضا في البيئة العالمية ولا تتبناها المؤسسات المالية الدولية ولا الجهات المانحة الأكثر تأثيرا.

ب- أولويات المناصرة

تمثّل المناصرة من أجل إصلاح أنظمة الحماية الاجتماعية باتجاه اعتماد منظور الحق، إحدى المهام الأكثر أهمية أمام منظمات المجتمع المدني. وقد صُمّم هذا الدليل لكي يكون واحدة من الأدوات المساعدة على القيام بهذه المهمة. وفي ضوء ما سبق عرضه من وقائع وتحليل، تتمثّل محاور المناصرة في مجال الحماية الاجتماعية في ما يلي:

1. التشديد على ربط إصلاح نظام الحماية الاجتماعية وأهدافه وتصميمه بالسياسات العامة لا سيما السياسات الاقتصادية والاجتماعية الكلية، ورفض المقاربة التجزيئية وعزل البحث في نظام الحماية الاجتماعية عن سياقه، وتحويله إلى نقاش تقني بحت.

2. التشديد على ضرورة مشاركة منظمات المجتمع المدني، لا سيما النقابات والشبكات والجمعيات الوطنية المعنية، وممثلين عن الفئات الاجتماعية المعنية مباشرة، في أي حوار اجتماعي في هذا الصدد، ومأسسة هذا الحوار، والضغط من أجل توفير شروط التكافؤ والندية بين الأطراف المشاركة فيه.

3. التشبيك الوطني والقطاعي العابر لمختلف تشكيلات وفئات منظمات المجتمع المدني ومجالات عملها، لبناء قوة توازن كافية مع الأطراف الأخرى وطروحاتها. فالتشتّت والتركيز على المنافع الفئوية الخاصة من شأنه إضعاف مسار التحوّل إلى نظام شامل للحماية الاجتماعية على أساس منظور الحق.

4. التفاعل الإيجابي الضاغط مع المنظمات الدولية الداعمة لفكرة نظام الحماية الشاملة على أساس منظور الحق، بما فيها أراضيات الحماية الاجتماعية، وبلورة عناصر استراتيجية مشتركة أو موقف مشترك على الأقل، لمواجهة محاولات حصر نظام الحماية الاجتماعية ضمن وظيفة المساعدة الاجتماعية وشبكات الأمان للحدّ من الفقر. كما العمل على تصليب مواقف هذه الأطراف الدولية المؤيّدة لمنظور الحق لعدم المساومة على الأساسيات والتسليم بالمقاربات السائدة حالياً.

ج- أولويات المتابعة للشبكة العربية والمنظمات الشريكة

بموازاة ما سبقت الإشارة إليه من أولويات المناصرة، لا بد من استكمال تطوير الرصيد المعرفي والوسائل والأدوات التي يمكن استخدامها في تحقيق الأهداف. وتقع مسألة استكمال بناء وتطوير دليل الحماية الاجتماعية ومرصد الحماية الاجتماعية في البلدان العربية في صلب هذه المهام الداخلية (إن صح التعبير). فالدليل الحالي هو قيد الاختبار، ولا بد من تقييم هذا الاختبار وسد الثغرات وتطوير الدليل نفسه أو أي أدوات مكملة له. كما لا بد من استكمال كامل عناصر المرصد الإقليمي للحماية الاجتماعية.

وفي هذا الصدد، يشمل العمل المسائل التالية:

1- مناقشة تصميم الدليل في صيغته الحالية، واختباره على نطاق أوسع، وتطويره بشكل تشاركي بناءً على ذلك؛

2- مناقشة تشاركية بين الخبراء والناشطين والمنظمات المدنية المعنية للبحث في كيفية بلورة إطار مفهومي أكثر ملاءمة للدول التي تمرّ في حروب أو أزمات شاملة

ولها طابع استثنائي، وبلورة الصيغة الأمثل لقياس الحماية الاجتماعية في هذه الظروف، بما في ذلك تطوير إطار مفهوم خاص لهذه البلدان ودليل خاص لتقييم وضعية الحماية الاجتماعية فيها؛

3- تقييم أكثر دقة وموضوعية لملائمة المؤشرات المختارة، وللجوانب الإحصائية الفنية بما في ذلك ما يتصل بالبيانات التعريفية والمصادر وطرق الاحتساب، حيث لا تزال هناك ثغرات كشفتها المرحلة الاختبارية وتحتاج إلى معالجة؛

4- الاستعانة الحكمية بخبراء في مجال الإحصاء والتعامل مع المؤشرات من أجل ضمان توحيد المعايير، والتحقق من دقة البيانات ومجمل الجوانب الفنية في بناء الدليل وعمل المرصد، على أن يشمل ذلك المستويين الوطني والإقليمي؛

5- بناءً على ما سبق، تشكيل الشبكة الإقليمية لرصد وتقييم نظم الحماية الاجتماعية مكوّنة من مراصد متخصصة في هذا المجال في كل بلد، في حال وجودها؛ أو العمل على إنشاء نواة تمتلك المعرفة والخبرة في هذا المجال، ضمن إحدى المنظمات أو الشبكات الوطنية المؤهلة لذلك. وبناء هذه الشبكة هو مهمة أساسية أمام الفريق الإقليمي.

6- بناء فريق إقليمي مصغر، يضمّ إحصائيين، من أجل تنسيق العمل الإقليمي، وإنشاء قاعدة بيانات إقليمية، وإصدار التقارير والمنتجات الإقليمية.

إن إنجاز هذه المهام يتطلب أيضًا قيام فريق الشبكة العربية بالاتفاق مع شركاء مهتمين على المستوى الإقليمي والعالمي من أجل السير معًا في تحقيق هذا مشروع المرصد العربي للحماية الاجتماعية، بما في ذلك تطوير واستخدام الدليل أو الأدلة القياسية، وضمان استدامته، ووضع خطة عمل لذلك.

annd
Arab NGO Network for Development
شبكة المنظمات العربية غير الحكومية للتنمية

www.annd.org