الأمم المتحدة
الاسكوا
ESCWA

نشرة التنمية الاجتماعية

الحماية الاجتماعية أداة للعدالة

المجلّد 5، العدد 2

© Nengloveyou - 196484534

أولاً- كيف تكون الحماية الاجتماعية أداة للعدالة

يرى الكثيرون في الحماية الاجتماعية مجموعةً من الأدوات الفعالة للوقاية من المخاطر والحد من الفقر. غير أن كيفية استخدام هذه الأدوات في تحقيق التنمية العادلة والمستدامة ليست دائماً واضحة. وقد ركزت المناقشات الدولية، في معالجة موضوع الفقر والتعرض له، على استهداف الفقراء والمعرضين للفقر ببرامج خاصة للتأمين الاجتماعي وشبكات الأمان الاجتماعي، من غير أن تتطرق، من منظور متكامل، للأسباب الجذرية للفقر الاجتماعية والاقتصادية والسياسية وأسباب التعرض له. ومع تزايد الاهتمام بنهج المشاركة، لم تبلغ مشاركة المواطنين في سياسات الحماية الاجتماعية بعد مستوى يخوّلهم التأثير على وجهتها ومساءلة الحكومات بشأنها[1].

ولمناقشة موضوع الحماية الاجتماعية أهمية كبيرة للمنطقة العربية، حيث تكاد السياسة الاجتماعية تقتصر على شبكات الأمان وأدوات المساعدة. وهذا الوضع هو نتيجة لخلل في عقد اجتماعي تنازل بموجبه المواطنون عن حقهم في المشاركة في صنع القرار لقاء الأمن والعيش. وفي الوقت نفسه، ركز النموذج الاقتصادي في العديد من الدول على تدابير لمعالجة تداعيات برامج التكييف الهيكلي، رافقها أفتراض بأن مكاسب النمو الاقتصادي ستتسرب تلقائياً إلى الفئات الفقيرة. وهكذا يبدو أن نهج الحماية الاجتماعية في المنطقة منفصل عن حقوق المواطنة وعدالة توزيع الموارد، ومنحاز إلى مفهوم المساعدة أكثر منه إلى التنمية[2].

وتتطلب معالجة هذه النواقص تغييرات لتحويل مسار السياسات الاجتماعية عامةً، وسياسات الحماية الاجتماعية خاصة. وينبغي أن تترافق هذه التغييرات مع استراتيجيات اقتصادية شاملة ومستدامة، وإصلاحات في الحكم تنطلق من مبادئ المساواة والإنصاف والحقوق والمشاركة، التي هي أساس للعدالة الاجتماعية.

تصدر عن شعبة التنمية الاجتماعية في الإسكوا

وتركز هذه النشرة على علاقة التآزر بين الحماية الاجتماعية والعدالة الاجتماعية. وهي تتناول الحماية الاجتماعية باعتبارها أداةً لتمكين الأفراد، وخاصة الفقراء، فلا يعودوا مستفيدين من الخدمات وحسب، بل عناصر فاعلة في عملية التنمية. وتختتم النشرة بمجموعة من التوصيات بشأن وضع سياسات للحماية الاجتماعية عادلة ومتكاملة.

الإطار 1- مفهوم العدالة الاجتماعية

في أواخر عام 2010، نزل المواطنون إلى الشوارع في عدد من البلدان العربية، مطالبين بالعدالة الاجتماعية، والحرية، والكرامة، فأعادوا إلى حيز المناقشة مفهوم العدالة الاجتماعية وأبعادها. وهذا المفهوم، إذ ارتبط، حسب معظم النهج، بمبادئ الإنصاف، والمساواة، وإعادة توزيع الموارد، والمستحقات، والتماسك، يبقى من الصعب التوصل إلى تعريف واضح ومتفق عليه. واقترحت الإسكوا تعريف العدالة الاجتماعية بالمساواة بين الجميع في الحقوق وفي الحصول على الموارد والفرص، رجالاً ونساءً، وإزالة الحواجز التي تحول دون تمكين الفئات المحرومة من تحقيق طاقاتها في المشاركة في صنع القرارات التي تؤثر على حياتها*. وفي هذا التعريف، ترتكز العدالة الاجتماعية على مبادئ المساواة والإنصاف والحقوق والمشاركة.

*E/ESCWA/28/8 .

ثانياً- الحماية الاجتماعية والعدالة الاجتماعية: هل هي قضيّة حقوق؟

التآزر بين العدالة الاجتماعية والحماية الاجتماعية هو موضوع توقفت عنده الفلسفة السياسية كما في أعمال Rawls حول قيمة العدالة والتوزيع العادل للمستحقات الاجتماعية مثل الحقوق، والحريات، والفرص، والثروات. وفي أعمال آخرين مثل Young، تتخذ العلاقة بين الحماية الاجتماعية وإعادة التوزيع بعداً أوسع، نتيجة للتفاعل بين الهيكليات الاجتماعية، والمؤسسات السياسية، وموازين القوة. ويفسر Sen هذه العلاقة في نهج الإمكانات الوظيفية، حيث يربط القدرة على تحقيق الرفاه وبناء مجتمعات عادلة بإمكانية مشاركة الأفراد في الأنشطة الاقتصادية أو السياسية[3].

ويتوقف اختيار تدخلات الحماية الاجتماعية وآثارها المتوقعة على التوزيع على كيفية فهم الجهات المعنية بالعدالة الاجتماعية[4]. فالنهج الذي يعتمده أصحاب القرار حيال العدالة الاجتماعية هو الذي يحدّد طبيعة الحماية الاجتماعية، إما بإنشاء شبكات أمان لتخفيف وطأة الصدمات الاقتصادية أو باتخاذ تدابير جذرية لمعالجة الثغرات الهيكلية التي تؤدي إلى الفقر والإجحاف.

> كثيراً ما تنحاز جهود التنمية الدولية لفهم الحماية الاجتماعية وتعزيزها من منظور العدالة الاجتماعية، نحو قراءات إيديولوجية محددة للعدالة، إما محافظة أو ليبرالية. ولا تتيح هذه المقاربات أطراً متكاملة لفهم كيفيّة وقوع الإجحاف وكيفيّة معالجته بالحماية الاجتماعية.
>
> Sam Hickey, 2014

وبين العدالة الاجتماعية والحماية الاجتماعية قاسم مشترك هو الحقوق. فالصكوك الدولية لحقوق الإنسان، ومواثيق الأمم المتحدة، والمبادرات الدولية، بما فيها أهداف التنمية المتفق عليها، تتناول صراحةً الحماية الاجتماعية باعتبارها واجباً على الدولة وحقاً للمواطن، وأساساً لبناء مجتمعات تسودها العدالة، والمساواة، والسلام.

والحماية الاجتماعية هي عنصر أساسي في العقد الاجتماعي الذي تلتزم بمقتضاه الدولة قانونياً باحترام واجباتها وتطبيقها عن طريق تلبية الحد الأدنى المقبول من الاحتياجات، وخدمات الرعاية الصحية، والسكن، والتعليم. ومن واجب الدولة أيضًا أن تحمي الفئات التي تحتاج إلى حماية وتستخدم الموارد المتاحة لضمان حق جميع أفراد المجتمع في الحماية الاجتماعية.

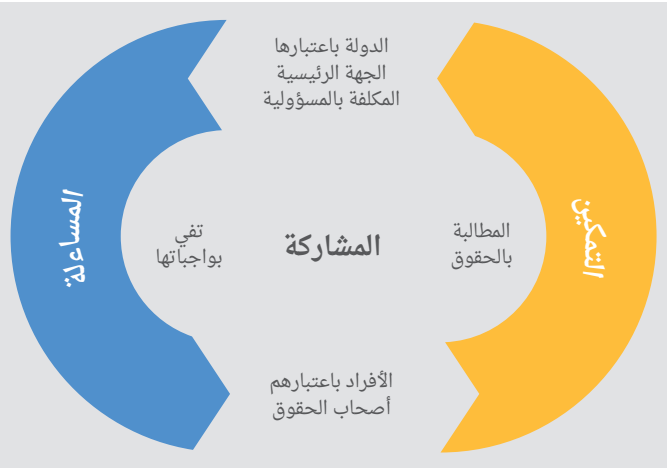
ويسهم توطيد الروابط بين العدالة الاجتماعية والحماية الاجتماعية في نظام يحفظ الحقوق والواجبات، وفي تمكين الأفراد (أصحاب الحقوق) من المشاركة في عملية صنع القرار ومساءلة الجهات التي تقع الواجبات على عاتقها (الجهة المكلفة بالمسؤولية)، بما يقوّي حس الالتزام بخطط الحماية الاجتماعية ويضمن استدامتها. ولا ينبغي أن يقتصر هدف هذه الخطط على معالجة مواطن الضعف في وقت الأزمات، بل يجب أن تركز على الإنصاف والمساواة والمشاركة وتمكين المستفيدين من المساعدة الاجتماعية من المشاركة

بفعالية في المجتمع. ولضمان حق الحصول على الحماية الاجتماعية، لا بد من أن تستوفي المستحقات والخدمات الاجتماعية معايير أساسية، فتكون متاحة، ومقبولة، وميسرة، كما لا بد من ضمان مساءلة الجهة المسؤولة عنها.

الإطار 2- أمثلة عن صكوك حقوق الإنسان وغيرها من الصكوك المعنيّة بالحماية الاجتماعية

- الإعلان العالمي لحقوق الإنسان لعام 1948: المواد 22-25
- العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية لعام 1966: المواد 9-12
- اتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة لعام 1979: المادتان 11 و 14
- اتفاقية حقوق الأشخاص ذوي الإعاقة لعام 2006: المادة 28
- معايير العمل اللائق لمنظمة العمل الدولية (عدة إصدارات)
- إعلان منظمة العمل الدولية بشأن العدالة الاجتماعية من أجل عولمة عادلة لعام 2008
- قرار الجمعية العامة 1/65 لعام 2010، الوفاء بالوعد: متحدون لتحقيق الأهداف الإنمائية للألفية (A/RES/65/1)

الحماية الاجتماعية والعدالة الاجتماعية في نظام للحقوق



المصدر: صندوق الأمم المتحدة للسكان، «النهج القائم على حقوق الإنسان»، متاح باللغة الإنكليزية على الرابط التالي: http://web.lb.unfpa.org/rights/approches.htm.

ثالثاً- الحماية الاجتماعية والعدالة الاجتماعية في خطة التنمية لما بعد عام 2015

تحلّ الحماية الاجتماعية في موقع الأولوية في المناقشات الجارية حول خطة التنمية لما بعد عام 2015 وأهداف التنمية المستدامة. وتسلّم وثيقة ريو+20 «المستقبل الذي نصبو إليه»، بأهميّة العمل على إتاحة الخدمات الاجتماعية للجميع وتؤكّد «ضرورة توفير الحماية الاجتماعية لجميع أفراد المجتمع وتعزيز النمو والقدرة على الصمود والعدالة والتماسك الاجتماعيين»، وتشجّع «المبادرات الوطنية والمحلية التي تهدف إلى توفير الحد الأدنى للحماية الاجتماعية لجميع المواطنين»[5].

وأكد الفريق العامل المفتوح باب العضوية المعني بأهداف التنمية المستدامة أهمية الحماية الاجتماعية كوسيلة فعالة للتصدي للفقر وعدم المساواة والتعرض للمخاطر، وقرر إدراجها في الأهداف والغايات المقترحة.

أُدرجت الحماية الاجتماعية في التقرير التجميعي المقدم من الأمين العام بشأن خطة التنمية لما بعد عام 2015[6] ضمن الثغرات الرئيسية في التنمية المستدامة التي لم تركز عليها الأهداف الإنمائية للألفية، ويتوجّب على الدول الأعضاء أن تعمل على سدها. ودعا التقرير صراحة إلى وضع حد أدنى للحماية الاجتماعية كأساس لا غنى عنه في معالجة الإقصاء.

رابعاً- الحماية الاجتماعية والعدالة الاجتماعية في المنطقة العربية: خطوات كبيرة وإن غير كاملة

تواجه المنطقة العربية تحديات كبيرة في إحقاق العدالة الاجتماعية، منها تدني معدلات المشاركة في القوى العاملة، لا سيما في صفوف النساء والشباب؛ وانتشار القطاع غير النظامي والإقصاء الاجتماعي؛ وتفاوت مستويات الفقر وعدم المساواة على أساس الثروة، والجنس، والموقع الجغرافي؛ وسوء الإدارة؛ وندرة المياه؛ والنزاعات. ويبقى الرابط بين الحماية الاجتماعية والعدالة الاجتماعية ضعيفاً في غياب حقوق المواطنة والإصلاحات الهيكلية

الحماية الاجتماعية في أهداف التنمية المستدامة وغاياتها

الهدف	الغاية
الهدف ١- القضاء على الفقر بجميع أشكاله في كل مكان	**١-٣** استحداث نظم وتدابير حماية اجتماعية ملائمة على الصعيد الوطني للجميع ووضع حدود دنيا لها، وتحقيق تغطية صحية واسعة للفقراء والضعفاء بحلول عام ٢٠٣٠. **١-٤** ضمان تمتّع جميع الرجال والنساء، ولا سيما الفقراء والضعفاء منهم، بنفس الحقوق في الحصول على الموارد الاقتصادية، وكذلك حصولهم على الخدمات الأساسية، وعلى حق ملكية الأراضي والتصرف فيها وغيرها من الحقوق المتعلقة بأشكال الملكية الأخرى، وبالميراث، وبالحصول على الموارد الطبيعية، والتكنولوجيا الجديدة الملائمة، والخدمات المالية، بما في ذلك التمويل المتناهي الصغر، بحلول عام ٢٠٣٠. **١-٥** بناء قدرة الفقراء والفئات الضعيفة على الصمود والحد من تعرضها وتأثرها بالظواهر المتطرفة المتصلة بالمناخ وغيرها من الهزات والكوارث الاقتصادية والاجتماعية والبيئية بحلول عام ٢٠٣٠.
الهدف ٣- ضمان تمتع الجميع بأنماط عيش صحية وبالرفاهية في جميع الأعمار	**٣-٨** تحقيق التغطية الصحية الشاملة، بما في ذلك الحماية من المخاطر المالية، وإمكانية الحصول على خدمات الرعاية الصحية الأساسية الجيدة وإمكانية حصول الجميع على الأدوية واللقاحات الجيّدة والفعالة والميسورة التكلفة.
الهدف ٥- تحقيق المساواة بين الجنسين وتمكين كل النساء والفتيات	**٥-٤** الاعتراف بأعمال الرعاية غير مدفوعة الأجر والعمل المنزلي وتقديرها من خلال توفير الخدمات العامة والبنى التحتية ووضع سياسات الحماية الاجتماعية وتعزيز تقاسم المسؤولية داخل الأسرة المعيشية والعائلة، حسبما يكون ذلك مناسباً على الصعيد الوطني.
الهدف ٨- تعزيز النمو الاقتصادي المطرد والشامل للجميع والمستدام، والعمالة الكاملة والمنتجة وتوفير العمل اللائق للجميع	**٨-٥** تحقيق العمالة الكاملة والمنتجة وتوفير العمل اللائق لجميع النساء والرجال، بما في ذلك الشباب والأشخاص ذوو الإعاقة، وتكافؤ الأجر لقاء العمل المتكافئ القيمة، بحلول عام ٢٠٣٠. **٨-٨** حماية حقوق العمل وتعزيز بيئة عمل سالمة وآمنة لجميع العمال، بمن فيهم العمال المهاجرون، وبخاصة المهاجرات، والعاملون في الوظائف غير المستقرة.
الهدف ١٠- الحد من انعدام المساواة داخل البلدان وفيما بينها	**١٠-٤** اعتماد سياسات، ولا سيما السياسات المالية وسياسات الأجور والحماية الاجتماعية، وتحقيق قدر أكبر من المساواة تدريجيا.
الهدف ١٦- التشجيع على إقامة مجتمعات مسالمة لا يهمش فيها أحد من أجل تحقيق التنمية المستدامة، وإتاحة إمكانية وصول الجميع إلى العدالة، وبناء مؤسسات فعالة وخاضعة للمساءلة وشاملة للجميع على جميع المستويات	**١٦-٦** إنشاء مؤسسات فعالة وشفافة وخاضعة للمساءلة على جميع المستويات. **١٦-٧** ضمان اتخاذ القرارات على نحو مستجيب للاحتياجات وشامل للجميع وتشاركي وتمثيلي على جميع المستويات.

المصدر: تقرير الفريق المفتوح باب العضوية التابع للجمعية العامة المعني بأهداف التنمية المستدامة A/68/970.

اللازمة لتحقيق النمو الشامل. وتجتمع هذه التحديات مع تحديات أخرى مثل التغيّرات الديمغرافية، فتؤدي إلى ازدياد عدد من هم بحاجة إلى الحماية من الفقر، والصدمات الاقتصادية، والكوارث الطبيعية، والمخاطر التي ترافق دورة الحياة.

وتفاقمت التحديات مؤخراً على أثر الأزمة السورية التي دفعت بملايين المواطنين إلى النزوح. فحتى 14 نيسان/أبريل 2015، سجلت مفوضية الأمم المتحدة العليا لشؤون اللاجئين أكثر من 3.9 مليون لاجئ، ولا تزال أعداد كبيرة قيد التسجيل[7]. ويلقي هذا الوضع بأعباء غير مسبوقة على المجتمعات، والبنى التحتية، والفرص الاقتصادية وخدمات الحماية الاجتماعية في البلدان المجاورة المضيفة مثل ولبنان والأردن.

الإطار 3- التداعيات الاقتصادية والاجتماعية للأزمة السورية على لبنان

- زيادة بنسبة 30 في المائة في مجموع السكان منذ عام 2011
- زيادة بمقدار الثلثين في عدد الفقراء مقارنة بمستويات ما قبل عام 2011
- ارتفاع معدل البطالة بمقدار الضعف
- المساعدة ضرورية لتلبية الحاجات الأساسية لحوالى 70 في المائة من مجموع اللاجئين السوريين المسجلين في لبنان
- 29 في المائة منهم مصنفون في الفئات الشديدة التعرض للمخاطر

المصدر: مفوضية الأمم المتحدة العليا لشؤون اللاجئين والحكومة اللبنانية، Lebanon Crisis Response Plan 2015-2016 (2014) https://docs.unocha.org/sites/dms/Syria/LCRP_document_EN_26Mar2015.pdf.

وأدت معالجة أعراض الفقر بدلاً من أسبابه الجذرية إلى عدد من المشاكل منها:

1- تكاد تغطية خطط التأمين الاجتماعي القائمة على الاشتراكات تقتصر على العسكريين، والموظفين المدنيين، والعاملين في القطاع الخاص، ولا تشمل أعداداً كبيرة من العاملين في القطاع غير النظامي، والعاملين المؤقتين، والعاملين في القطاع الزراعي، والعمال المهاجرين. ولا تغطي خطط معاشات التقاعد سوى ثلث سكان المنطقة، وتتراوح نسب التغطية بين 8 في المائة في اليمن و87 في المائة في ليبيا[8]. وتبدو برامج تأمين الأمومة في معظم البلدان العربية غير وافية، ومعدلات تغطية العاملات منخفضة لأن معظمهن في القطاع غير النظامي والقطاع الأسري غير مدفوع الأجر.

2- ليس لبرامج الحماية الاجتماعية غير القائمة على الاشتراكات أو شبكات الأمان الاجتماعي تأثير كبير على الفقر حتى الآن، وذلك لتغطيتها المحدودة وغير الموجهة. فبرامج شبكات الأمان الاجتماعي في المنطقة العربية لا تغطي سوى 23 في المائة من الخمس الأشد فقراً من السكان، وهذه التغطية هي دائماً أقل من المتوسط العالمي[9].

3- تعتمد البلدان العربية كثيراً على نظم الدعم ذات الأثر المحدود على توزيع الموارد. ففي مصر مثلاً، استفاد أفقر 40 في المائة من السكان بأقل من 3 في المائة من دعم الوقود في عام 2008، وفي تونس تستفيد الأسر المعيشية الأكثر ثراء من دعم الطاقة 40 مرة أكثر من الأسر المنخفضة الدخل[10]. وبلغ الإنفاق السنوي على دعم الطاقة 8.5 في المائة (240 مليار دولار) من مجموع الناتج المحلي الإجمالي للمنطقة في عام 2011، في حين لم يتعدّ الإنفاق على الإعانات الغذائية 0.7 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي[11]. وفي الآونة الأخيرة، اتخذت بعض الدول، مثل مصر والمغرب، عدداً من الإجراءات للحد من الاعتماد على دعم الطاقة؛ ولكن ارتفاع مستوى الإنفاق على هذا الدعم في الكثير من البلدان العربية الأخرى كان موضع انتقاد من الوكالات الإنمائية الدولية، لأنه يحيّد الاستثمار بعيداً عن برامج اجتماعية أكثر فعالية مثل التحويلات النقدية المشروطة.

4- يطرح تعدّد الجهات التي تقدّم الخدمات الاجتماعية، ومنها الهيئات الحكومية والقطاع الخاص والمنظمات الدينية والمنظمات غير الحكومية المحلية أو الدولية، تحدياً كبيراً، إذ كثيراً ما تعمل هذه الهيئات من دون أي تنسيق.

وتبذل دول عربية كثيرة جهوداً حثيثة لتحسين سياسات الحماية الاجتماعية. ومن الأمثلة على ذلك:

- أطلق الأردن استراتيجية لاعتماد نهج الحد الأدنى من الحماية الاجتماعية، وقام بتوسيع نطاق تغطية الضمان الاجتماعي. وأطلقت الحكومة عمليات إصلاح لتعميم منظور المساواة بين الجنسين في التأمين الاجتماعي، فأدخلت تعديلات أساسية على السياسات العامة بهدف تعزيز المساواة وزيادة مشاركة المرأة في القوى العاملة[12].

- أعلنت الحكومة التونسية مؤخراً خطتها لرفع سن التقاعد إلى 62 سنة في عام 2015 من أجل تقليص العجز في صندوق المعاشات التقاعدية، وتخفيف الأعباء الضريبية، وإتاحة الموارد لأوجه أخرى من الإنفاق الاجتماعي[13].

- يخطط المغرب لرفع سن التقاعد إلى 62 سنة في عام 2015 وإلى 65 سنة بحلول عام 2021، وقام بتوسيع نطاق استحقاقات الأمومة. ويعتبر المغرب من البلدان الرائدة في المنطقة العربية في هذا المجال[14] وقد نال جائزة الجمعية الدولية للضمان الاجتماعي للممارسات الجيدة في أفريقيا لعام 2014 بتميّز، نظراً للمستوى العالي من المرونة في إدارة العلاقات مع المشتركين، وإصلاح نظام المعاشات التقاعدية.

- كانت البحرين الدولة العربية الأولى التي تعتمد نظام تأمين ضد البطالة ضمن الإصلاحات التي طبقتها لسوق العمل. ويقدم هذا النظام المستحقات لموظفي الخدمة المدنية، والعاملين في القطاع الخاص، وجميع الباحثين عن عمل، من دون تمييز بين المواطنين وغير المواطنين. ويغطي هذا النظام الباحثين عن عمل للمرة الأولى، فيعالج بذلك مشكلة بطالة الشباب[15].

- حسّنت فلسطين نطاق تغطية برنامجها الوطني للتحويلات النقدية، باستخدام آلية محددة الأهداف ونظام موحد للدفع. واستكملت هذا البرنامج بمجموعة من المساعدات العينية، ولاسيما في مجالات التعليم والغذاء والصحة[16].

- سياسات سوق العمل الفاعلة هي من أشكال الحماية الاجتماعية التي تهدف إلى تأمين فرص العمل وإعادة دمج العاطلين عن العمل في صفوف القوى العاملة. ومن الأمثلة على هذه السياسات، ما تنتهجه هيئة تنمية وتوظيف الموارد البشرية الوطنية في الإمارات العربية المتحدة، وهي هيئة عامة تعنى بتأمين خدمات التشغيل وبناء موارد بشرية ذات مؤهلات عالية من خلال التوجيه المهني والتدريب على المهارات[17].

خامساً- الحماية الاجتماعية والعدالة الاجتماعية: التجارب المستفادة من البلدان النامية الأخرى

تبيّن التجارب من مختلف أنحاء العالم أن الدول التي نجحت في الحد من فقر الدخل وبناء التماسك الاجتماعي، هي التي دمجت تدابير الحماية الاجتماعية ضمن استراتيجيات التنمية الاجتماعية والاقتصادية الأوسع نطاقاً. أمّا الدول التي اعتمدت تدخلات موجهة، فلم تحقق الفعالية نفسها في الحد من الفقر. وفيما يلي بعض التجارب الناجحة التي تبيّن مدى مساهمة الحماية الاجتماعية في العدالة الاجتماعية. ويمكن للدول العربية أن تكيّف هذه الممارسات الابتكارية بحيث تتناسب مع احتياجاتها.

- اعتمدت **بوليفيا** نظاماً شاملاً للمعاشات التقاعدية لكبار السن غير قائم على الاشتراكات، وهو نظام Renta Dignidad أو معاش «الكرامة»، تعويضاً عن النقص في التغطية لنظم المعاشات التقاعدية القائمة على الاشتراكات. وتشكّل إيرادات النفط مصدر التمويل الأساسي لهذا النظام الذي كان يغطّي حتى عام 2012 نسبة 91 في المائة من السكان من الفئة العمرية 60 سنة وأكثر، وذلك بكلفة واحد في المائة من الناتج المحلي الإجمالي[18].

- اعتمدت بعض الدول مثل **مقاطعة تايوان الصينية، وجمهورية كوريا، وكوستاريكا** خططاً شاملة للرعاية الصحية. فعمدت **جمهورية كوريا** مثلاً إلى توسيع تغطية نظم الإعانات العامة، وأطلقت نظاماً لضمان الحد الأدنى من المستوى المعيشي، لا يعتمد على الاشتراكات بل يقوم على تقييم مستوى معيشة الأشخاص الذين يعيشون تحت خط الفقر، كما اعتمت برامج لتأمين للعاطلين عن العمل مؤقتاً[19].

- نجحت **البرازيل** في توسيع نطاق خدمات الرعاية الصحية والتعليم الابتدائي من خلال مزيج يجمع بين بناء الشراكات بين القطاعين العام والخاص في

مجال الرعاية الصحية، واستثمار الإيرادات الضريبية ومساهمات قطاع الأعمال في الخدمات التعليمية[20].

- يزداد تطبيق برامج المساعدة الاجتماعية الموجهة في البلدان المنخفضة الدخل، حيث يعمل الكثيرون في القطاع غير النظامي. ففي عام 2010 مثلاً، قدمت برامج التحويلات النقدية المشروطة وحدها، مثل برنامج المنح الأسرية في **البرازيل** (Bolsa Familia) وبرنامج ضمان تكافؤ الفرص في **المكسيك** (Oportunidades)، الدعم لحوالي 129 مليون شخص في 18 بلداً في أمريكا اللاتينية[21].

- وضعت **الصين** برنامج الحد الأدنى للمستوى المعيشي في المدن (Di Bao)، لتقديم المساعدات النقدية والعينية إلى الفقراء. ووسعت لاحقاً نطاق هذا البرنامج ليشمل العاطلين عن العمل لمدة طويلة. ويغطي البرنامج حالياً أكثر من 110 ملايين مواطن، وتعتزم الحكومة الوصول بهذا البرنامج إلى 1.3 مليار مواطن بحلول عام 2020، أكبر البرامج الموجهة في العالم[22].

- في **جنوب أفريقيا**، يعتمد ربع السكان على تحويلات الدخل مثل منح إعالة الأطفال، والمعاشات الاجتماعية للمسنين، والمنح الاجتماعية الأخرى[23]. وتغطي منح إعالة الأطفال أكثر من 10 ملايين طفل دون عمر 18 سنة، وتعتبر من أوسع برامج إعالة الأطفال وأشملها في العالم.

سادساً- سلطة الشعب: الحماية الاجتماعية في نُهج قائمة على المشاركة

تستلزم العدالة الاجتماعية مشاركة المواطنين لإنجاح السياسات الاجتماعية، لا سيما تلك المتعلقة بالحماية الاجتماعية، وخاصة مع انتشار العمل غير النظامي والفقر، وضعف هياكل الحكم، والنقص في الكفاءات الإدارية. وما من طريقة معيارية لضمان إيصال صوت الشعب، كما أن نُهج المشاركة يحددها العقد الاجتماعي الساري، ونوع برامج الحماية الاجتماعية المطبقة، ومستوى اللامركزية الإدارية. **وفيما يلي بعض الأمثلة التي تبيّن نهج المشاركة في الحماية الاجتماعية:**

- أطلقت **رواندا** برنامج Ubudehe لتمكين المواطنين من المشاركة في تقييم الفقر. فشارك المواطنون في تقييم مستويات الفقر والاقصاء في مجتمعاتهم المحلية، وتحديد الأشخاص الذين يحتمل أن يستفيدوا من أي تدخل حكومي. وفي عام 2009، رصد البرنامج 15,000 مجتمع ريفي في رواندا، وصنفها بالاستناد إلى مؤشرات اجتماعية واقتصادية (مثل الثروة والرفاه). واستخدمت النتائج في تحديد المؤهلين للاستفادة من الخطة الوطنية للتأمين الصحي[24].

- تعتمد **الهند** عمليات التدقيق الاجتماعي، حيث تتولى منظمات المجتمع المدني مع المواطنين مراجعة إجراءات السلطات المحلية. وتعقد جلسات استماع علنية لمساءلة السلطات عن أوجه الإجحاف. ويفرض قانون المهاتما غاندي لضمان العمل في الأرياف لعام 2005 مثلاً، إجراء عمليات تدقيق دورية للتحقق من المساواة بين المستفيدين في الحصول على المعلومات وفرص العمل[25].

- اعتمدت **البرازيل** نهج المشاركة في وضع الميزانية العامة، في سياق الانتقال إلى الديمقراطية وتعزيز اللامركزية في الخدمات. ومنذ عام 1989، أتاحت هذه العملية للمواطنين من عدة بلديات، المشاركة في القرارات التي تؤثر على الإنفاق الاجتماعي. ونفذت الهند وعدد من الدول الأفريقية والأوروبية مبادرات مماثلة[26].

سابعاً- تمويل الحماية الاجتماعية: تحد أم فرصة؟

من أكثر الأسئلة التي تتردّد في سياق الحماية الاجتماعية ما يتعلق بسبل التمويل، لا سيما في فترات الركود الاقتصادي. وقد لا تكون الإجابة بديهيّة، ولكن التجارب الدولية المذكورة بيّنت الدور الأساسي الذي يمكن أن تؤديه السياسات الاجتماعية في تحقيق التنمية الاجتماعية والاقتصادية، حتى ولو كانت الموارد الوطنية محدودة. وقد اقترحت منظمة العمل الدولية مجموعة من الخيارات لتمويل سياسات الحماية الاجتماعية وتحقيق العدالة الاجتماعية، منها: (أ) إعادة ترتيب أولويات النفقات العامة؛ (ب) زيادة الإيرادات الضريبية؛ (ج) توسيع نطاق اشتراكات الضمان الاجتماعي؛ (د) الاقتراض أو إعادة هيكلة الديون القائمة؛ (ه) الحد

© Lara El Khoury

من التدفقات المالية غير المشروعة؛ (و) الاعتماد على المساعدة الإنمائية الرسمية والتحويلات المالية؛ (ز) استخدام الاحتياطي المالي واحتياطي النقد الأجنبي في المصرف المركزي؛ (ح) اعتماد إطار أكثر مرونة في الاقتصاد الكلي[27]. وتنفق البلدان العربية في المتوسط 13.8 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي على الخدمات الاجتماعية، أي ما يعادل نصف متوسط الإنفاق في البلدان المتقدمة، ويتجاوز بقليل متوسط الإنفاق في بلدان أمريكا اللاتينية (13.6 في المائة)[28]. **وفيما يلي أمثلة عن اثنين من النهج الأكثر استخداماً لزيادة الحيّز المالي للحماية الاجتماعية، يمكن للبلدان العربية الاسترشاد بها:**

- خفضت الحكومة في **سري لانكا، وكمبوديا، وكوستاريكا، وموريشيوس** النفقات في قطاعي الدفاع والأمن للاستثمار في البرامج الاجتماعية. واستخدمت دول أخرى مثل **غانا وموزامبيق** المدخّرات المحققة من الإلغاء التدريجي للدعم الحكومي لتمويل برامج اجتماعية أكثر كفاءة[29]. وفي المنطقة العربية، ألغى المغرب مؤخراً وبشكل تدريجي نظام دعم الوقود الذي عمل به طيلة أربعين عاماً، ليزيد الإنفاق الاجتماعي[30].

- تفرض **النرويج** ضرائب على إيرادات النفط والغاز وتستخدم فائض الثروات لتمويل الصندوق الحكومي للمعاشات التقاعدية، وهو من أسخى نظم الرعاية الاجتماعية في العالم وأكثرها استدامة.

- تطبق بعض الحكومات ضرائب لصالح الفقراء مثل ضريبة الدخل التصاعدية أو الضريبة على الثروة،

© Rawpixel - shutterstock 26936060

توخياً للعدالة من خلال إعادة التوزيع. وقد أثبت نظام الضريبة التصاعدية المعتمد في **النرويج**، مثلاً، أن تخفيض الضرائب على ذوي الدخل المنخفض والمتوسط يفعّل مشاركتهم في الاقتصاد، ويضمن توزيعاً للدخل أكثر إنصافاً. وتقدّم النرويج، مقابل الضرائب المرتفعة، برامج شاملة للضمان الاجتماعي. ومنذ عام 1980، تشكّل الضرائب نسبة تتراوح بين 39 و45 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي في **النرويج**، وبين 41 و51 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي في **الدانمرك**[31].

- تستخدم **بوليفيا** الضرائب على استخراج الغاز لتمويل نظام شامل للمعاشات التقاعدية لكبار السن. وقامت **البرازيل والصين** بتوسيع نطاق المعاشات التقاعدية في المناطق الريفية باستخدام الضريبة العامة[32].

ثامناً- نحو سياسات شاملة ومتكاملة وعادلة للحماية الاجتماعية في المنطقة العربية

على الرغم من التحديات المختلفة القائمة، حققت المنطقة العربية تقدماً ملحوظاً في مجال الحماية الاجتماعية، مسترشدةً بالتجارب الناجحة في المناطق الأخرى، والأطر والمبادئ العالمية لحقوق الإنسان والعدالة الاجتماعية. ولتلبية مطالب المواطنين في العدالة الاجتماعية وإنشاء نظم عادلة للحماية الاجتماعية، يمكن للدول العربية النظر فيما يلي:

1- تكريس حق الجميع في الحصول على الحماية الاجتماعية في الدساتير والسياسات والتشريعات، كحق

غير قابل للتصرف، وتوطيد التضامن الاجتماعي. ولا يقتصر ذلك على وضع إطار أخلاقي وقانوني ومالي لتطبيق سياسات الحماية الاجتماعية، بل يضمن المشاركة والمساءلة في إدارة نظم الحماية الاجتماعية.

2- توسيع نطاق الحماية الاجتماعية بتأمين التغطية تدريجياً للجميع، واستكمالها بمستحقات إضافية، تضمن حصول جميع المحتاجين، من كبار السن والعاطلين عن العمل والأشخاص ذوي الإعاقة والنساء والعمال غير النظاميين، على الدعم الكافي للدخل وخدمات التعليم والرعاية الصحية. وينبغي أن يطبق ذلك ضمن خطة تضع الركائز الأربع للعدالة الاجتماعية، أي المساواة، والإنصاف، والحقوق والمشاركة، في صميم أهداف السياسات العامة.

3- اعتماد نهج مختلفة للعمل بحد أدنى من الحماية الاجتماعية، من أجل التوصل إلى أكثر الخيارات فعالية في تقديم المستحقات حسب ظروف البلد.

4- الربط بين تدخلات الحماية الاجتماعية والتدخلات الهيكلية الأوسع، مثل الإصلاحات في الحكم، وسياسات العمل، والسياسات المناهضة للتمييز. فالسياسات والبرامج الرامية إلى تأمين الحماية الاجتماعية لا يمكن أن تنجح وتستوفي شروط الاستدامة ما لم تعالج العوامل الهيكلية والأسباب الجذرية للفقر وعدم المساواة.

5- وضع آليات لتحقيق الدمج الاجتماعي والمساءلة والتماسك الاجتماعي من خلال شراكات ابتكارية بين القطاعين العام والخاص، وإفساح المجال لمشاركة المواطنين، وتوطيد حس المواطنة والمسؤولية.

6- تفعيل مشاركة الدولة في تمويل الخدمات الاجتماعية، وتقديمها، وإدارتها، وفي تنظيم الخدمات الاجتماعية التي تقدمها الجهات غير الحكومية، لضمان جودتها، وإتاحتها، لا سيما في المناطق النائية أو المتأثرة بالنزاعات.

7- توسيع الحيّز المالي للحماية الاجتماعية باتخاذ تدابير تستوفي شروط الاستدامة المالية والسياسية، واختيار النظام المناسب للتمويل الذي يكون موضع إجماع بعد تقييم المفاضلات المحتملة. وهذا يعني أن الإصلاحات المالية يجب أن تراعي الظروف الوطنية، مع إيلاء الاعتبار اللازم لمواطن القوّة التي تميّز نظم الحماية الاجتماعية القائمة ومواطن الضعف التي تشوبها.

الحواشي

1. للمزيد من المعلومات حول أنواع برامج الحماية الاجتماعية، أنظر منهاج الحماية الاجتماعية في منظمة العمل الدولية، http://www.social-protection.org/gimi/gess/ShowTheme.action;jsessionid=82957701e637724c8e35a49cd2b504ba6cf112cb95495f090dc2ccf436d4a397e3aTbhuLbNmSe34MchaRahaMax50?th.themeId=11&lang=EN.

2. للاطلاع على المزيد من المناقشات حول التنمية الاجتماعية والعقود الاجتماعية في المنطقة العربية، أنظر الإسكوا، وعود الربيع: المواطنة والمشاركة المدنية في مسارات التحول الديمقراطي (E/ESCWA/SDD/2013/3)، الفصل الثالث.

3. ESCWA, Social justice: Concepts, principles, tools and challenges (E/ESCWA/SDD/2013/Technical Paper.9).

4. S. Hickey, "Relocating social protection within a radical project of social justice", European Journal of Development Research, vol. 26, No. 3 (2014).

5. قرار الجمعية العامة الصادر في 27 تموز/يوليو 2012 والمعنون «المستقبل الذي نصبو إليه» (A/RES/66/288).

6. الطريق إلى العيش بكرامة بحلول عام 2030: القضاء على الفقر وتغيير حياة الجميع وحماية كوكب الأرض- تقرير تجميعي مقدم من الأمين العام بشأن خطة التنمية المستدامة لما بعد عام 2015 (A/69/700).

7. http://data.unhcr.org/syrianrefugees/regional.php (21 نيسان/أبريل 2015).

8. D.A. Robalino and others, Pensions in the Middle East and North Africa: Time for Change (Washington, D.C., World Bank, 2005).

9. سيلفا وآخرون، الدمج والمرونة: الطريق للأمام لشبكات الأمان الاجتماعي في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، MENA Development Report No. 72975 (واشنطن العاصمة، البنك الدولي، 2012) الصفحة x.

10. C. Sdralevich and others, Subsidy Reform in the Middle East and North Africa: Recent Progress and Challenges Ahead (Washington, D.C., International Monetary Fund, 2014), pp. ix and 18.

11. A. Zaid and others, Arab Uprisings & Social Justice: Implications of IMF Subsidy Reform Policies (New America Foundation, 2014), http://www.annd.org/english/data/publications/pdf/31.pdf.

12. S. Brodmann and others, "Social insurance reform in Jordan: awareness and perceptions of employment opportunities for women", Discussion Paper No. 1402 (Washington, D.C., World Bank, 2014).

13. T. Amara, "Tunisia to lift retirement age two years to ease fiscal plight", 20 October 2014. http://www.reuters.com/article/2014/10/20/us-mideast-investment-tunisia-idUSKCN0I90VH20141020.

14. N. Cherkaoui "Morocco raises retirement age", 21 August 2014, http://www.unhcr.org/pages/49e486a76.html.

15. ILO and Government of Bahrain, Kingdom of Bahrain: Decent Work Country Programme 2010-2013 (March 2010), http://www.ilo.org/public/english/bureau/program/dwcp/download/bahrain.pdf.

16. N. Jones and M. Shaheen, Transforming Cash Transfers: Beneficiary and Community Perspectives on the Palestinian National Cash Transfer Programme - Part 2: The Case of the West Bank (London, Overseas Development Institute and UKAID, December 2012).

17. http://www.tanmia.ae/Arabic/AboutTanmia/Pages/VisionMissionandValues.aspx.

18. J. Mendizabal, "The reach and impact of Bolivia's social pension", 28 January 2014, http://www.unhcr.org/pages/49e486a76.html.

19. R. Jawad, "Social protection in the Arab region: emerging trends and recommendations for future social policy, Arab Human Development Report Research Paper Series (Cairo, United Nations Development Programme/Regional Bureau for Arab States, 2014).

20. United Nations Research Institute for Social Development (UNRISD), Combating Poverty and Inequality: Structural Change, Social Policy and Politics (Geneva, 2010).

21. World Bank, "One in every four Latin Americans is covered by programs such as the Bolsa Familia Oportunidades", 15 July 2013. Available from http://www.worldbank.org/en/news/feature/2013/07/15/Brazil-Latin-America-covered-social-safety-nets.

22. J. Chen and A. Barrientos, "Extending social assistance in China: lessons from the Minimum Living Standard Scheme", Chronic Poverty Research Centre Working Paper, No. 67 (November 2006).

23. UNRISD, Combating Poverty and Inequality.

24. R. Chambers, "Good practices for effective participation in social protection design and implementation", 27 March 2014. Available from http://www.unrisd.org/unrisd/website/newsview.nsf/(httpNews)/7A7C8F4B1D5C2E9BC1257CA80058501B?OpenDocument.

[25] Y. Aiyar and others, "A guide to conducting social audits: learning from the experience of Andhra Pradesh", Accountable Government Policy Research Series (Accountability Initiative, 2011), http://www.accountabilityindia.in/sites/default/files/guidelines_-_le.pdf.

[26] ESCWA, "Participation and social protection in the Arab region" (E/ESCWA/SDD/2014/Technical Paper.7).

[27] ILO, "Social protection global policy trends 2010-2015 –from fiscal consolidation to expanding social protection: key to crisis recovery, inclusive development and social justice", Social Protection Policy Papers, No. 12 (Geneva, International Labour Organization, 2014).

[28] N. Prasad, "Broken relationship: social policies, the Arab States and the middle class" (E/ESCWA/EDGD/2014/Technical Paper.2).

[29] ILO, "Social protection global policy trends 2010-2015".

[30] B. Daragahi, "Developing economies: taking a load off", Financial Times, 11 February 2015. http://www.ft.com/cms/s/0/b57011ba-b095-11e4-92b6-00144feab7de.html#axzz3YoASJTZO.

[31] اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا (الإسكوا)، «العدالة الاجتماعية في السياسات العامة للدول العربية»، ورقة مناقشة قدمت خلال الدورة الوزارية الثامنة والعشرين للإسكوا، تونس، أيلول/سبتمبر 2014 (E/ESCWA/28/8)، الصفحة 56.

[32] ILO, Social Protection Floors in the Post-2015 Agenda: Targets and Indicators, Social Protection for All Policy Brief (Geneva, April 2014).

بيت الامم المتحدة
ص.ب. 8575-11
ساحة رياض الصلح 2812-1107
بيروت، لبنان

T. +961 1 981 301
F. +961 1 981 510
www.escwa.un.org

Copyright © ESCWA 2015
Printed at ESCWA, Beirut

E/ESCWA/SDD/2015/Technical Paper.3
United Nations Publication
15-00267 - July 2015