الأمم المتحدة

E

Distr.
LIMITED

E/ESCWA/SDD/2009/WG.2/3
27 October 2009
ORIGINAL: ARABIC

هيئة تنمية المجتمع
Community Development Authority

اللجنة الاقتصادية والاجتماعية
لغربي آسيا (الاسكوا)

اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا (الإسكوا)

المنتدى العربي حول السياسة الاجتماعية
بيروت، ٢٨-٢٩ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠٩

دور المجتمع المدني في الحماية الاجتماعية

إعداد
زياد عبد الصمد
شبكة المنظمات العربية غير الحكومية للتنمية

ملاحظة: طبعت هذه الوثيقة بالشكل الذي قدمت به ودون تحرير رسمي. والآراء الواردة فيها هي آراء المؤلف، وليست بالضرورة، آراء الإسكوا.

09-0441

لكل شخص الحق في مستوى من المعيشة كاف للمحافظة على الصحة والرفاهية له ولأسرته، ويتضمن ذلك التغذية والملبس والمسكن والعناية الطبية وكذلك الخدمات الاجتماعية اللازمة، وله الحق في تأمين معيشته في حالات البطالة والمرض والعجز والترمل والشيخوخة وغير ذلك من فقدان وسائل العيش نتيجة لظروف خارجة عن إرادته.

الإعلان العالمي لحقوق الإنسان – المادة ٢٥

لكل فرد يقوم بعمل الحق في أجر عادل مرض يكفل له ولأسرته عيشة لائقة بكرامة الإنسان تضاف إليه، عند اللزوم، وسائل أخرى للحماية الاجتماعية.

الإعلان العالمي لحقوق الإنسان – المادة ٢٣,٣

الملخص

يهدف البحث إلى إلقاء الضوء على مؤسسات المجتمع المدني من حيث تطبيق برامج الحماية الاجتماعية. وهو يشرح مفهوم السياسات الاجتماعية كونها مزيجاً من الضمان الاجتماعي والحماية الاجتماعية. ومن ثم يناقش مفهوم الضمان الاجتماعي من حيث كونه مكوناً للأمن البشري. يذكر البحث أنواع مشاركة مؤسسات المجتمع المدني في المنطقة والتي تختلف عن مزودي الخدمات ووكالات التنمية، وتختلف عن وكالات التغيير والتي تشمل سياسات الدفاع والمراقبة العامة. كما يشرح البحث الأشكال المختلفة من مشاركة المجتمع المدني في الحماية الاجتماعية بإدراج الفرص والتحديات. ويختتم البحث ببعض التوصيات والأسئلة للمزيد من النقاش.

اولاً- مقدمة

ألف- مفهوم المجتمع المدني للحماية الاجتماعية

تعتبر الحماية الاجتماعية واحدة من المكونات الأساسية لسياسة اجتماعية متكاملة وشاملة. فيجب أن تقوم السياسات الاجتماعية على الحقوق لتقود التنمية الاجتماعية. وعليها أن تقر بحقوق كل مواطن بالضمان الاجتماعي دون تمييز أو تفرقة. مما يعني أن الضمان الاجتماعي يجب أن يستهدف المجتمع ككل.

يمكن أن نعرّف الحماية الاجتماعية على أنها مجموعة من البرامج التي تهدف إلى تمكين الفقراء من خلال تزويدهم بالمهارات المطلوبة والأصوات التي تحقق لهم "الحرية من الحاجة والخوف وتزويدهم بحقوقهم للعيش بكرامة"[1]. وتتطرق الحماية الاجتماعية إلى المجموعات التي تتعرض لمخاطر كبيرة وتهدف إلى حمايتها من نتائج العمليات الاقتصادية والمساواة والترويج للرفاه الاجتماعي والتلاحم الاجتماعي. وتشمل الحماية الاجتماعية الخدمات المقدمة للعاطلين عن العمل وإمكانية الحصول على التعليم والخدمات الصحية وشبكات السلامة وغيرها. [2]

ويشمل هذا التعريف الواسع نسبياً للحماية الاجتماعية الآليات طويلة الأمد، والمصممة لمكافحة الفقر المزمن، إلى جانب التدخلات قصيرة الأمد لتقليل أثر الصدمات. وبهذا فإن برامج الحماية الاجتماعية تعتبر استثماراً في رأس المال البشري الذي يتمتع بإمكانات تشجيع النمو وتحسين القدرة على مكافحة الفقر على المدى الطويل عوضاً عن كونها مجموعة من التدخلات المكلفة وشبكات الأمان التي تولد الاعتماد.

وبشكل أكثر واقعية ووضوحاً، تشمل برامج الحماية الاجتماعية توسيع تغطية التقاعد والتأمين من خلال تزويد العاطلين عن العمل بخيارات التأمين المختلفة وبرامج الضمان الاجتماعي. كما أنها تلبي احتياجات المجتمع التي تشمل الأمن الغذائي والحصول على الخدمات والموارد الأساسية. كما يجب أن تمنح برامج الحماية الاجتماعية اهتماماً خاصاً بالنساء، وخاصة العمالة غير المدفوعة، من خلال تعزيز الاقتصاد غير الرسمي. وأخيراً وليس آخراً، تهدف البرامج إلى حماية الأطفال من كافة الصعوبات بما فيها التعليمية والصحية، وأهمها عمالة الأطفال وتجارة البشر واستغلالهم في البغاء.

وتعرف المجموعات المعرضة للخطر بأنها تلك التي تواجه مخاطر كبيرة من الصدمات الحاصلة في قدرتها على الحصول على الدخل بسبب كوارث طبيعية أو من صنع البشر أو الجرائم أو العنف أو فقدان العمل أو كبر السن أو التفرقة والتمييز العنصري وعدم المساواة بين الجنسين الخ[3]. ولهذا فإن حماية الفقراء والمجموعات المعرضة للخطر يجب أن تشمل حمايتهم قانونياً، مما يجب أن يأخذ بالاعتبار إصلاح التشريعات. كما يجب أن يتطرق هذا إلى التمكين القانوني للفقراء و المجموعات المعرضة للخطر واعتباره أولوية.

ويجب أن تقوم الرعاية الاجتماعية الفعالة على رؤية واضحة وعلى أجندة شاكلة تأخذ بالاعتبار الأهداف طويلة الأمد بدلا من تلبية الاحتياجات الحالية وحسب.

---

1 From the millennium declaration 2000;

[2] Integrated social policy report II, ESCWA 2007

http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/WBI/WBIPROGRAMS/SPLP/0,,menuPK:461694~pagePK:64156143~piPK:64154155~theSitePK:461654,00.html

باء- الحماية الاجتماعية في المنطقة العربية

من الجدير بالذكر أن مؤشرات التنمية البشرية تبين أن المنطقة العربية تقع ضمن أسوأ المناطق في العالم من حيث الإنجازات في مجال التنمية البشرية على نطاق واسع. وينعكس هذا في معدلات الفقر المرتفعة والنسبة العالية من الأميين بما فيهم النساء والأطفال والشباب، التمييز على أساس الجنس ونقص الحريات والشفافية والحوكمة. كما أن الأزمة العالمية متعددة الأبعاد تؤثر على المنطقة وتعدد بزيادة أعداد الفقراء والعاطلين عن العمل، مما ينشأ عنه المزيد من التباين وانخفاض الاستثمارات والرواتب[4].

إلا أنه وبسبب الانتقال من حالة الرفاه الاجتماعي إلى دور أقل في القطاع العام في غالبية الدول العربية، تماشياً مع سياسات التعديل البنيوية و تطبيق اتفاقات التجارة الحرة، إلى جانب القيود البنيوية للإدارة العامة، فإن القطاع العام لم يعد قادراً على تلبية جميع الاحتياجات والتحديات.

ويبين الواقع أن استراتيجيات الحماية الاجتماعية غير كاملة في وجه مخاطر اجتماعية كبرى. وأهم سمات البرامج المطبقة هي التعامل دون مساواة بين الأفراد، التغطية المحدودة للسكان المعنيين، وانخفاض مستوى المزايا الفعلية وأخيراً الإدارة المكلفة نسبياً وغير الفعالة (انظر النص في الإطار أدناه)

ونتيجة لذلك، وفي كافة التحديات المذكورة التي تواجهها برامج الحماية الاجتماعية، وبسبب الحاجة المتزايدة إلى التدخل، والإمكانات المحدودة للدولة، فإن منظمات المجتمع المدني وغيرها من الجهات المعنية مدعوة لتكميل دور الحكومات والمساهمة في وضع وتطبيق السياسات الاجتماعية ذات العلاقة.

---

[4] Facing challenges of Poverty, Unemployment, and Inequalities in the Arab region: Do policy choices of Arab governments still hold after the global economic crisis, Kinda Mohamadieh of the Arab NGO Network for Development and Oliver Pearce of Christian Aid. June 2009

وفي الأقسام التالية يناقش البحث دور مؤسسات المجتمع المدني في المنطقة العربية، في محاولة لتحديد الأنواع المختلفة من منظمات المجتمع المدني ومشاركتها والفرص والعوائق التي تواجهها. ويختتم البحث بالتوصيات والأسئلة للمزيد من النقاش.

من خلال تحليل ومقارنة برامج الحماية الاجتماعية في الدول العربية، استخلص سليم نصر السمات الأساسية لنظام التأمين الاجتماعي في كل من مصر ولبنان والمغرب والأردن، و تشمل ما يلي:

- الحماية غير الكافية ضد المخاطر الاجتماعية الكبرى
- معاملة الأفراد دون مساواة (التقسيم يعكس تصنيفاً لكل فئة في بنية القوة)
- التغطية المحدودة للسكان المعنيين: ونتجت تلك الفجوة بسبب عدم شعور الكثير من أصحاب العمل في القطاع الخاص بضرورة دفع المساهمات أو تقديم المزايا. كما أن الإمكانات الإدارية والقضائية للدولة في الغالب إما ضعيفة جداً أو تعاني من فساد كبير بحيث لا يمكنها إرساء الاعتمادية لضمان التغطية الشاملة للقوانين.
- انخفاض مستوى المزايا الفعلية: بالنسبة إلى غالبية العاملين في المنطقة، تعد صناديق التقاعد بما نسبته ٧٠ إلى ٨٠% من آخر راتب للعمل، ولكن المزايا الفعلية أقل بكثير. يعود هذا إلى عدم وجود آليات للتصنيف الرسمي ومعدلات التضخم في الدولة والتعديل الذي يقوم على التمييز في الحكومة.
- ارتفاع التكلفة النسبية وعدم كفاءة الإدارة بسبب ارتفاع تكاليف الإدارة والتعاملات في المنطقة، عدم وجود المهارات المالية والفنية والإدارية المطلوبة في المؤسسات، ضعف الرقابة وانقسام الإشراف على البرامج في الوزارات والمؤسسات العامة، والتعريف والتغطية الأفضل للأفراد المخولين بالحصول على الحماية الاجتماعية في مناطق المدن أكثر من الأرياف.
- عدم وجود الاستدامة المالية: والاستدامة هي مشكلة ناشئة في أنظمة التأمين الاجتماعي في المنطقة، حيث تعتبر الحياة المستدامة للأموال العامة مصدر قلق متنام. كما أن السمات الديموغرافية للدول المعنية تتغير، وتقع الأنظمة تحت المزيد من الضغوط المالية فيما يصبح لدى الناس أبناء أقل ويعيشون حياة أطول وتنمو مزايا التقاعد ويصبح المزيد من المسنين بحاجة للرعاية الصحية، بينما يوجد عدد أقل من العاملين لدعمهم.

**Nasr, S. (2001). "Issues of Social Protection in the Arab Region. A four-country overview". Cooperation South, No. http://tcdc1.undp.org/CoopSouth/2001_2/31-48.pdf2. Available from:*

ثانياً- أنواع مشاركة مؤسسات المجتمع المدني في المنطقة

على الرغم من أن السياسات الوطنية للحماية الاجتماعية في المنطقة العربية تحتم الشراكات بين الدولة والمجتمع المدني كأهم أقطابها، وان تلك الشراكات مهمة في مواجهة التحديات الاجتماعية، فإن العجز المستديم في الديمقراطية في المنطقة يقيد قدرات المجتمع المدني على أن يكون فعالاً بحق في المجال الاجتماعي.

تعتبر الحكومات العربية منظمات المجتمع المدني باستمرار مخاطر محتملة وبالتالي تتردد في السعي لعقد الشراكات معها. وبدورها فإن مؤسسات المجتمع المدني حذرة في الارتباط بالحكومة سعياً للحفاظ على استقلاليتها وتجنب تقليل شرعيتها بين جمهورها وشركائها. ويقدم تبني الاستراتيجية مع الإقرار الصريح بقدرة المجتمع المدني على المساهمة في تطبيقها، فرصة للعثور على طرق تقلل من ذلك التوتر.

إلا أن دور مؤسسات المجتمع المدني يتباين ويعتمد على نوع وبنية كل منها. من الجديد بالذكر أن تعريف مؤسسات المجتمع المدني هو "البنى التي لا تنتمي للدولة أو السوق". وتميل مؤسسات المجتمع المدني إلى مراقبة قوى الدولة والسوق بهدف حماية المجتمع من ميلهما للسيطرة[5]. وفي العالم النامي، وبخاصة في الدول العربية، تعتبر البنى التقليدية، كالعائلة والقبيلة والمنظمات الدينية، البعد الثالث إلى جانب الدولة والسوق. إلا أنها تلعب دوراً أساسياً في تقديم الخدمات والمساهمة في الرفاه الاجتماعي وسلامة المجتمع.

وقد يكون لمؤسسات المجتمع المدني ادوار ووظائف مختلفة في الرعاية الاجتماعية، وأهمها في المنطقة هي كونها "مزوداً للخدمات". من الجدير بالملاحظة أن المنظمات الخيرية سائدة وأنها السمة الأكيدة في العديد من مجموعات الخدمات الاجتماعية العربية. كما أن مؤسسات المجتمع المدني، وبسبب سيطرة الحروب والنزاعات، تشارك غالبا في الطوارئ والإغاثة وحل النزاعات وبرامج التوافق في أعقاب الحروب. ولهذا فإنها غالباً ما تتعامل مع عواقب النزاعات.

كما تعتبر مؤسسات المجتمع المدني وكالات للتنمية، وخاصة ضمن التوجه الجديد لتبني برامج تنمية القدرات وتمكين الفقراء والمجموعات المعرضة للمخاطر. تعمل تلك المؤسسات على تطبيق برامج التدريب والتدريب المهني والتعليم وتزويد المجتمعات المحلية بالأدوات والوسائل المطلوبة للمشاركة في التخطيط والتطبيق الاستراتيجي لبرامج التنمية الاجتماعية. و تنشط تلك الفئة من مؤسسات المجتمع المدني في برامج الدمج الاجتماعي، حيث تناضل ضد كافة أشكال التمييز والتفرقة الاجتماعية.

أما النوع الثالث من مؤسسات المجتمع المدني فيشمل تلك المشاركة في الحملات الدفاعية ومراقبة السياسات العامة وقطاع الأعمال. وذلك هو الجيل الثالث من مجموعات المجتمع المدني التي يمكن تسميتها أيضا بوكلاء تغيير السياسات. يهدف هذا النوع من مؤسسات المجتمع المدني إلى مواجهة التحديات الاقتصادية الاجتماعية بما فيها ما تتضمنه السياسات الليبرالية المعاصرة واتفاقات التجارة الحرة لتنمية الدول ومعالجة مشاكل الفقر والجنس وغيرها من المشاكل. وتتزايد الحاجة إلى تغيير السياسات في المنطقة العربية، مما يزيد من الدور الذي تلعبه مؤسسات المجتمع المدني في هذا السياق أيضا.

جدير بالذكر أن طبيعة الدور الذي تلعبه مؤسسات المجتمع المدني يعتمد كثيراً على الجوانب التنظيمية والبنيوية فيها. كما أنه يعتمد كثيرا على قيمها ورؤيتها. ولهذا فمن الضروري التعرف على قيم ورؤى

---

[5] Civil Society in the Arab Region: Its Necessary Role and the Obstacles to Fulfilment; Ziad Abdel Samad June 2006

المجتمع المدني وتحديد البنية التنظيمية له. كما يجب ملاحظة أن البيئات السياسية والقانونية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية تعد عوامل هامة تؤثر على دور وطبيعة المؤسسات وبهذا فهي تعتبر أمراً جوهرياً في تحديد العلاقة بين مؤسسات المجتمع المدني والحكومات. فالعلاقة تتجاوز الإطار القانوني، فهي تعتمد في الواقع على مستوى مركزية السلطة والتوجهات نحو الجهات غير الحكومية ومستوى التنمية الاجتماعية. وتتطلب هذه العلاقة تبني آلية واضحة ومؤسسية للاستشارات، حيث تشارك مؤسسات المجتمع المدني في تخطيط وتطبيق سياسات الحماية الاجتماعية بشكل مستمر وبنّاء.

ويعتبر بناء الشراكات والتنسيق بين مختلف الأقطاب أمراً جوهرياً يساعد في التغلب على المعيقات والصعوبات. ويجب أن يشمل التنسيق كافة المستويات المحلية والإقليمية والعالمية. ويمكن للتنسيق على المستوى المحلي التعامل مع تزويد الخدمات وحملات الدفاع، فيما يسعى المستوى الإقليمي إلى الترويج للتكامل الإقليمي ومراقبة المؤسسات في المنطقة. أما المستوى العالمي فهو هام لتبادل الخبرات ويمكن أن يتيح الفرصة لإضافة البعد الإقليمي للسياق العالمي ووضع المشاكل العالمية في سياق إقليمي ومحلي.

ثالثاً- مشاركة المجتمع المدني في الحماية الاجتماعية

وللأشكال الثلاثة من مؤسسات المجتمع المدني دور بالأهمية ذاتها على الرغم من اختلافه، في مجال تطبيق الحماية الاجتماعية. وتساعد الأساليب المختلفة وتباين أنواع التدخل في تغطية التحديات المختلفة ومتعددة الجوانب.

أنشأت المؤسسة الخيرية لرعاية الأيتام بناء على أمر مجلس الوزراء في المملكة العربية السعودية لمساعدة الأيتام والأطفال المحتاجين، وتمتد خدماتها لتشمل كافة مناطق المملكة ومدنها. تهدف هذه المؤسسة إلى مساعدة الأفراد من الأثرياء في المجتمع السعودي على ضمان كون مساهماتهم تتوجه إلى الأيتام لرعايتهم وتلبية احتياجاتهم. ومن أهم أهداف المؤسسة تطوير منهجية لضمان حصول الأيتام على المستوى المناسب من الرضى والأمن النفسي والاجتماعي والقدرة على تحمل المسؤولية بأنفسهم والمساهمة في بناء مجتمعهم. كما أنها تقدم المساعدة والرعاية النفسية والاجتماعية للمحتاجين، فيما تقدم المساعدة أيضاً إلى المطلقات والأرامل وتزودهم بالمساعدة اللازمة للعناية بأطفالهن. وتلتزم المؤسسة بتقديم البرامج التي تعزز شخصية الأيتام وتؤكد على ضرورة إكمالهم للتعليم العام أو التعليم العالي.

تتضمن القدرة المحدودة للدولة على تقديم الخدمات، وخاصة بعد تطبيقات برامج التعديل البنيوي وتخصيص معظم الخدمات الاجتماعية، بناء شراكات فعالة والسعي إلى أن يلعب المجتمع المدني دوراً فعالاً في هذا الإطار. وتتمتع مؤسسات المجتمع المدني بصفتها مزوداً للخدمات بالمرونة والقدرة على الوصول العميق إلى قلب المجتمعات التي تحتاج المساعدة والفقراء والمجموعات المعرضة للخطر. ويشمل هذا القطاع الاجتماعي، كالصحة والتعليم، والقطاع الاقتصادي، كإيجاد الوظائف ومنع الاستغلال للقوة العاملة المعرضة له، بما في ذلك القطاعات غير الرسمية.

وإلى جانب تقديم الخدمات فإن مؤسسات المجتمع المدني تلعب دوراً هاماً في بناء القدرات وبرامج التوعية. وتساهم تلك البرامج في تبني المشاريع والبرامج الشاملة والمستدامة. كما ويهدف التمكين إلى تطوير القدرات، إلى جانب توسيع مدى الرؤية المشتركة والتخطيط الاستراتيجي.

كما أن على مؤسسات المجتمع المدني باستمرار أن تخاطب صانعي القرار من أجل تأكيد تبني سياسات الحماية الاجتماعية العامة و التأكيد على التزام الحكومة. وبلا شك فإن مسؤولية وضع السياسات الوطنية الشاملة هي مسؤولية الحكومة، ولكن في الوقت ذاته فإن على الحكومات التشاور مع مؤسسات المجتمع المدني عند وضعها وإشراكها في العملية على نطاق واسع. وتعتبر مؤسسات المجتمع المدني كيانات دفاع تسعى إلى شمل الحماية الاجتماعية ضمن أجندة الحكومة وغيرها من المعنيين، والدفاع عن الحماية القانونية للمجموعات المهمشة والمعرضة للخطر. ومما تجدر إضافته هنا أن الاستشارات الدورية والمؤسسية أمر جوهري. حيث تعتبر المؤسسات كالمجالس الاقتصادية والاجتماعية أماكن ممتازة للتبادل بين الأطراف المعنية المختلفة. ويعتبر تشكيل لجان وطنية قطاعية ومتعددة القطاعات ومتخصصة أمراً يساعد في الترويج للتنسيق والتبادل المستمر للآراء والتجارب و الحوار.

كما أن على مؤسسات المجتمع المدني إيجاد أجهزة فعالة للرقابة يمكنها متابعة وضع وتطبيق السياسات العامة بفعالية. وعليها أن تراقب العوامل التي قد تؤثر على ظروف المعيشة وعلى كفاءة وشفافية واعتمادية الإدارة العامة. قد تكون مراقبة الموازنة العامة أداة هامة يمكن لمؤسسات المجتمع المدني استخدامها للتقييم الفعال لاحترام الحكومة لالتزاماتها نحو التنمية الاجتماعية.

ومن الجدير بالذكر أن مؤسسات المجتمع المدني على اختلاف أدوارها تمثل مصالح العموم، والذين يعتبرون جمهورها الأساسي. ولهذا فإن مؤسسات المجتمع المدني ورأس المال الاجتماعي ليست كيانات منفردة بل إن دورها الأساسي هو تواصل وفهم وانعكاس لاحتياجات وأولويات المجتمعات المحلية والإقليمية والعالمية. وهذا هو سبب كون الشفافية والاعتمادية في الجوانب التنظيمية والمؤسسية متطلباً هاماً لمؤسسات المجتمع المدني، إلى جانب وضوح قيمها ورؤيتها.

في ظل البيئة المضطربة للانتخابات اللبنانية من إخافة الناخبين والفساد، وفي محاولة للتعويض عن عدم وجود وكالة اتحادية لمراقبة الانتخابات، تم تشكيل الجمعية اللبنانية للانتخابات الديمقراطية LEAD من قبل مجموعة من الأكاديميين والحقوقيين والباحثين وممثلي المنظمات غير الحكومية والطلاب عام ١٩٩٦. وتلتزم الجمعية بالمراقبة الحثيثة للانتخابات اللبنانية لضمان تطبيقها بالشكل العادل وتسجيل كافة الخروقات التي تتم من قبل المرشحين، ولجعل قانون الانتخابات المحسن واقعاً ملموساً. وشملت أولى أنشطة الجمعية عقد ندوات ومحاضرات لزيادة الوعي حول المشاكل الانتخابية وتمكنت من استقطاب ٣٠٠ متطوع في فترة الانتخابات البرلمانية للعام ١٩٩٦. كما أنها نجحت في إقامة حملات مكثفة لصالح عقد انتخابات بلدية عام ١٩٩٨ بعد ٣٥ عاما من تأجيلها. كما قادت الجمعية حملة للإصلاحات الانتخابية منذ عام ٢٠٠٦ ونجحت في تقديم عدد من المفاهيم الإصلاحية الهامة لقوانين الانتخابات البرلمانية عام ٢٠٠٨. وتقود الجمعية حاليا حملة لإصلاح القانون البلدي.

رابعاً- الفرص والتحديات التي تواجه مؤسسات المجتمع المدني في المنطقة العربية

ألف- التحديات

يواجه المجتمع المدني في المنطقة العربية تحديات مختلفة الأبعاد. بعض تلك التحديات داخلي يرتبط بالإمكانات والموارد المتاحة. ولكن البعض الآخر منها خارجي وهو غالباً ما يرتبط بالظروف السياسية العامة وغياب الديمقراطية ومحدودية المجال أمام التوحد الحر.

من العوامل الخارجية الهامة تلك المرتبطة بسيادة النزاعات والحروب في العديد من الدول. وقد أدت تلك الحقيقة إلى نقل اهتمامات مؤسسات المجتمع المدني من الاستثمار في التنمية إلى التعامل مع نتائج النزاعات والتجاوب مع التحديات والاحتياجات الفورية. إلا أن بعض الأمثلة على الدول الواقعة ضمن الحروب أو تحت الاحتلال تبين أن مؤسسات المجتمع المدني قد أصبحت نشطة جداً وأنها قادرة على تأمين الخدمات الأساسية مما يمكن المجتمع من التغلب على غياب المؤسسات العامة ونقص الخدمات (كما حدث في لبنان خلال الحرب الأهلية بين عامي ١٩٧٥ – ١٩٩٠ وفي القضية الفلسطينية).

ومن الأبعاد الأخرى لهذا العائق نقص مستوى الديمقراطية والحريات. ومن الجدير بالذكر أن مؤسسات المجتمع المدني في غالبية الدول العربية تخضع لقيود كبيرة وتعمل ضمن ظروف صعبة. كما أن المركزية العالية للسلطة تبقي مجالاً محدوداً جداً أمام مؤسسات المجتمع المدني مما يفرض المزيد من القيود على حريتها. إلى جانب كون انخفاض مستوى التنمية يجعل من الصعب على مؤسسات المجتمع المدني أن تتمتع بالكفاءة والفعالية، مما يعود إلى محدودية الموارد المتاحة من جانب، وإلى نقص الأدوات والاتصالات والبنية التحتية الضرورية من جانب آخر.

كما أن الفهم الكلاسيكي للأمن، والذي ينعكس في القوانين المقيدة التي تصدرها الأنظمة الحاكمة، عامل أساسي في سبب عدم وجود علاقات ودية بين الحكومات ومؤسسات المجتمع المدني وعدم وجود انطباع إيجابي عنها. تطبق معظم الدول العربية قوانين عسكرية "لتجنب أية مشاكل أمنية".

ومن المهم أن نذكر أن السياسات الاجتماعية المتكاملة مفقودة في غالبية الدول. فالحكومات تضع النمو الاقتصادي في مقدمة الأهداف التي تسعى لتحقيقها، وتفترض خاطئة بأن النمو الاقتصادي سوف يكون له أثر إيجابي على الجانب الاجتماعي بشكل عام. ويؤدي ذلك إلى عدم وجود رؤية شاملة للتنمية الاجتماعية.

كما تفتقر الدول إلى وجود مفهوم لحقوق الإنسان كمبدأ أساسي لوضع السياسات الاجتماعية. ونتيجة لذلك فإن الحكومات لا تعتبر الخدمات الاجتماعية جزءاً من حقوق الإنسان وبالتالي فإن فكرة العدالة الاجتماعية مفقودة كذلك.

جميع التحديات المذكورة أعلاه تصعب من إمكانات مؤسسات المجتمع المدني لتكون فعالة وقادرة على التجاوب مع الاحتياجات الملحة كوكلاء للتغيير الاجتماعي.

وغالباً ما تكون الأسباب الداخلية لضعف مؤسسات المجتمع المدني بنيوية أو تنظيمية من جانب، أو متعلقة بالرؤية من جانب آخر. وترتبط نقاط ضعف مؤسسات المجتمع المدني في المنطقة في الغالب بالعاملين التاليين: الأول عامل مرتبط بالسيادة التقليدية لحكومة الإنعاش الاجتماعي التي اعتادت على تأمين غالبية الخدمات الاجتماعية بما فيها الصحة والتعليم والإسكان والوظائف. والعامل الثاني يكمن في الإجراءات

التقييدية التي تفرضها الحكومات على المجتمع. فقد عمل هذان العاملان على إضعاف مؤسسات المجتمع المدني ومنعها من حقها الأساسي في الوجود. وفي الغالب فإن المنظمات النشطة هي تلك التي تعتبر قريبة من الحكومة أو التي تقوم على الدين وخاصة تلك التي تعمل في المجال الخيري. إلا أنه وخلال العقود الأخيرة، ونتيجة لتطبيق التعديل البنيوي و السياسات الإصلاحية، فقد تم إبطال دور الحكومة كعامل اجتماعي. ونتيجة لذلك برزت مؤسسات المجتمع المدني لتواجه التحديات وتملأ الثغرات التي تركها غياب الخدمات الحكومية، والتي غالباً ما كانت بلا خبرات سابقة أو موارد كافية.

باء- الفرص

تتطلب الظروف المعيشية والاجتماعية السلبية في المنطقة العربية، والتي تنعكس في التقارير المختلفة حول التنمية البشرية، منح الحكومات المزيد من الاهتمام بالقطاع الاجتماعي. فخلال العقد الماضي عملت سلسلة من المؤتمرات على إعادة تعريف التنمية والتأكيد على الحاجة إلى التنمية الاجتماعية. كما أن تصريح الألفية الذي تبناه رؤساء ١٩٢ دولة في العالم، مجتمعة تحت مظلة الأمم المتحدة، دفع بأجندة التنمية الاجتماعية لتكون واحدة من أهم الأولويات العالمية والوطنية. وعلى الرغم من الآثار الاجتماعية السلبية للأزمات العالمية المالية والاقتصادية مؤخراً، فيمكن اعتبارها فرصة لتعزيز التكافل الاجتماعي و الترويج للشراكات وتعزيز التنسيق بين مختلف الجهات المعنية. فقد أكدت الأزمة على الحاجة الماسة إلى تطبيق الإجراءات الوقائية من أجل مواجهة التحديات المحتملة للأزمة[6].

ونتيجة لذلك فإن كافة التحديات المبينة أعلاه، وبسبب قلة إمكاناتها، تضغط على الحكومات العربية لبناء الشراكات مع الأقطاب الأخرى في المجتمع، وخاصة مؤسسات المجتمع المدني.

وخلال العقود الأخيرة شهدت المنطقة تطورات هائلة أثرت على الاستقرار الأمني والسياسي والاقتصادي والاجتماعي. ونتيجة لذلك فقد أطلقت العديد من المبادرات على المستوى الإقليمي والعالمي، منها الشراكة الأورو-متوسطية و مبادرة الشرق الأوسط للشراكة من أجل المستقبل، بالإضافة إلى مبادرة جامعة الدول العربية عام ٢٠٠٤ وغيرها. وتهدف المبادرات إلى الاستجابة لتحديات التنمية البشرية الحالية و منع حدوث المزيد من التوتر وتجنب ارتفاع مستوى الأصولية. ويطلب من مؤسسات المجتمع المدني اليوم لعب دور أساسي في تطبيق سياسات وبرامج الحماية الاجتماعية، ولكن من الواضح أنها غير قادرة على مواجهة التحديات الاقتصادية والاجتماعية وحدها بدون إطار عمل واسع وفعال يشمل الجهات المعنية الأخرى، مع وجود مسؤولية كبيرة على الحكومة. ويبرز هذا الحاجة إلى التنسيق بين مختلف مؤسسات المجتمع المدني التي تنشط في مجال التنمية الاجتماعية من أجل زيادة كفاءتها وتجنب الازدواجية وتحقيق الاستخدام الأمثل للموارد. إلا أن التنسيق يجب أن يتجاوز مؤسسات المجتمع المدني ليشمل كافة الجهات المعنية في القطاعين العام والخاص.

خامساً- الخاتمة: أسئلة للمزيد من النقاش

تدرس الحكومات في منطقة الإسكوا (اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا) الخيارات المختلفة لتوسعة وإصلاح برامج الحماية الاجتماعية الحالية و إقرار النقل الاجتماعي لتحسين التنمية البشرية. وقد أضافت الأزمة المالية والاقتصادية المزيد من الحاجة العاجلة إلى هذه الجهود.

---

[6]Facing challenges of Poverty, Unemployment, and Inequalities in the Arab region: Do policy choices of Arab governments still hold after the global economic crisis: Kinda Mohamadieh of the Arab NGO Network for Development and Oliver Pearce of Christian Aid. June 2009

إلا أن على مؤسسات المجتمع المدني المشتركة في زيادة التوعية وتنمية القدرات عبر حملات الدفاع أن تجذّر النقاش حول الحماية الاجتماعية بناء على منهج يقوم على حقوق الإنسان. ويجب أن تشمل في رؤيتها تصريحات واضحة حول الحماية الاجتماعية وأن تضعها ضمن جدول أعمالها بشكل أكثر فعالية. يجب أن يتم هذا النقاش من خلال قنوات المشاركة والآليات على المستوى الوطني، حيث يجب أن يشارك كافة المعنيين في تطوير تلك السياسات وفي متابعتها ومراقبة إنجازاتها لاحقا.

ويجب أن يكون هناك نقاش لتلك المشاكل على المستوى الإقليمي، وخاصة في الوقت الذي تتحرك فيه الدول العربية تجاه المزيد من التعاون. وفيما يبدو أن حركة العمالة تزداد في المنطقة العربية فإن هناك حاجة إلى مناقشة الحماية الاجتماعية مع الإشارة بشكل خاص إلى حقوق العمال على مستوى إقليمي.

ويجب أن تأخذ السياسات الاجتماعية بالاعتبار التحديات والأهداف الأساسية التي تبينها تقارير التنمية البشرية العربية، بحيث تشمل مساواة الجنسين كثغرة أساسية. ويعتبر التعليم والمعرفة من الأبعاد الأخرى للمشكلة والتي تعني ضرورة تقديم الاقتراحات الفورية والشاملة للتدخل. وأخيراً وليس آخراً، فقد حددت تقارير التنمية البشرية العربية نقص مستوى الحريات كأحد أهم المعيقات في المنطقة العربية، وهي في الواقع تطلق تساؤلاً هاماً حول ضرورة تطبيق الإصلاحات السياسية التي تهدف إلى تعزيز الحوكمة وتحسين المشاركة وزيادة الحريات. وتلك هي العوامل الجوهرية للتخطيط والتطبيق الأفضل للاستراتيجيات الفعالة للتنمية الاجتماعية، بما فيها الحماية الاجتماعية والضمان الاجتماعي وشبكات الأمان.

وأخيراً فإن المناظرات العالمية حول حقوق الإنسان بشكل عام والأهداف والالتزامات بشكل خاص، مع التركيز على الحماية الاجتماعية، يجب أن تعالج من قبل مؤسسات المجتمع المدني في المنطقة، فعليها المشاركة على مستوى عالمي، وكقوة عالمية يمكنها تقديم القنوات الشرعية للمشاركة الفعالة على المستوى الوطني