حتى لا يتمّ إهمال أحد:

من أجل نظام إقليمي يدعم حماية اجتماعيّة شاملة

(ورقة توصيات)

هذا الإصدار تم بالتعاون بين منتدى البدائل العربي للدراسات ومؤسسة المجتمع المفتوح.

حتى لا يتمّ إهمال أحد: من أجل نظام إقليمي يدعم حماية اجتماعيّة شاملة (ورقة توصيات)

تحرير: شيماء الشرقاوي

مراجعة: محمد العجاتي

منسق المشروع: نصاف براهمي

تصميم الغلاف/ حسن جمال

الإخراج الداخلي/ حسن جمال

الطبعة الأولى، القاهرة 2020

رقم الإيداع بدار الكتب المصرية:

الترقيم الدولي/ تدمك:

جميع الحقوق محفوظة للناشر

دار المرايا للانتاج الثقافي

تليفون: 023961548-2+ / موبايل: 01030319318-2+

البريد الالكتروني: elmaraya@elmaraya.net

العنوان: 23 ش عبد الخالق ثروت، الطابق الثاني، شقة 17، القاهرة، ج.م.ع

الآراء الواردة بالكتاب تعبر فقط عن رأي المؤلف ولا تعبر بالضرورة عن رأي دار المرايا للإنتاج الثقافي.

حتى لا يتمّ إهمال أحد:

من أجل نظام إقليمي يدعم حماية اجتماعيّة شاملة

(ورقة توصيات)

تحرير: شيماء الشرقاوي

EL MARAYA
for Cultural Production
المرايا
للإنتاج الثقافي

مقدمة: خلفية حول الأوضاع الاقتصادية والاجتماعية في المنطقة العربية

حاولت العديد من الدول في المنطقة توفير خدمات اجتماعية لمواطنيها وتفاوت النجاح في التجارب المختلفة، إلا أن التحولات العالمية نحو نمط اقتصادي جديد أثّر بشدّة على شبكات الحماية الاجتماعية على المستوى العالمي خاصة مع ازدهار الأدبيات النيوليبرالية المطالبة بتحرير الاقتصاد والخصخصة.

وفي منطقتنا التي شهدت حراكًا نتيجة مشكلات البطالة والفقر والغلاء[1] تزامن ذلك مع إشكالية تراجُع دور الدولة في تأمين الحد الأدنى من الخدمات وأنماط التوزيع الاجتماعي للمواطنين والتي كانت تؤمّنها سابقًا.[2] إلا أن القادمين للسلطة أو الباقين فيها بعد الحراك[3] لم يحاولوا كسر هذه الدائرة فنرى على سبيل المثال توافقًا بين الأطياف السياسية المختلفة التي تنافست على السلطة بعد الحراك في البرامج الاقتصادية

1. لكل فصول التغيير، العدد الأول، مجلة «بدايات»، شتاء/ ربيع 2012، https://www.bidayatmag.com/node/193.

2. فواز طرابلسي، مقابلة شاملة مع فواز طرابلسي عن الثورة والحرب في سورية، بدايات، العدد الخامس 2013، https://www.bidayatmag.com/node/349.

3. وسام سعادة، ما يحفّز وما يعرقل ولادة يمين عربي جديد يحاكي الموجة الشعبوية الصاعدة عبر العالم، ضمن كتاب «التغيرات في المنطقة العربية».

والاجتماعية القائمة على السياسات النيوليبرالية.[4]

وضعية الحماية الاجتماعية في المنطقة العربية: أين تكمن المشكلة؟

يوجد في الدول العربية أنظمة حماية اجتماعية عامة تجمع بين برامج سوق العمل وبرامج التأمين الاجتماعي وبرامج المساعدة الاجتماعية. وتميل الاستحقاقات التي تقدّمها الدولة عادةً إلى أن تكون برامج مساعدة اجتماعية (مثل مخصّصات الأسرة أو إعانات الغذاء والوقود) أو تلك التي تستند إلى الاشتراكات (مثل برامج الضمان الاجتماعي المهنيّة). بالإضافة إلى ذلك، شهدت المنطقة العربية منذ العقد الأول من القرن العشرين اهتمامًا متزايدًا بمساهمة سياسات الحماية الاجتماعيّة في التنمية البشرية، ويُعزى ذلك إلى حدٍّ كبيرٍ إلى الزخم الذي حقّقته الأهداف الإنمائيّة للألفية وخطّة التنمية للأمم المتحدة لما بعد عام 2015.[5]

أنشأت معظم الدول في المنطقة العربية برامج ومؤسسات للحماية الاجتماعية على مدار العقود الماضية؛ ومع ذلك، لا تزال التغطية الفعّالة للحماية الاجتماعية بعيدة المنال: فمعظم خطط التأمين الاجتماعي لا تغطّي سوى العاملين في القطاعين العام والخاص بعقود منتظمة، في

4. إصلاح وتطوير «النظام الإقليمي العربي»، معهد الأصفري للمجتمع المدني والمواطنة»، ص 14.

5. Rana Jawad, Social Protection In The Arab Region: Emerging Trends And Recommendations For Future Social Policy, United Nations Development Programme Regional Bureau for Arab States, Arab Human Development Report, Research Paper Series 2014, http://bit.ly/2KQZ9An

حين يتمّ استبعاد فئات أخرى من العاملين من التغطية، مثل العاملين في الاقتصاد غير الرسمي. يتمتّع العاملون في القطاع العام عمومًا بمزايا تأمين اجتماعي أكثر سخاءً من نظرائهم في القطاع الخاص، ممّا يشكّل تهديدًا للاستدامة الماليّة لأنظمة الحماية الاجتماعية في العديد من دول المنطقة، ويمثّل ذلك عائقًا أمام حركة سوق العمل. وعلاوة على ذلك، فإن المعدلات المرتفعة نسبيًّا للاقتصاد غير الرسمي، وانخفاض مشاركة الإناث في سوق العمل وارتفاع مستويات البطالة تسهم في عدم كفاية معدّلات تغطية التأمين الاجتماعي، لا سيّما بالنسبة للنساء.[6]

نفّذت عدة دول عربية بالفعل تدابير لتكييف أنظمة الحماية الاجتماعية مع الواقع المتغيّر في عالم العمل، على سبيل المثال من خلال إدخال استحقاقات التّأمين ضدّ الأمومة والبطالة، وكذلك توسيع نطاق التغطية لفئاتٍ معيّنة من العاملين لحسابهم الخاص. ومع ذلك، فإن هذه التدابير لم تذهب بعيدًا بما يكفي لضمان التغطية الشاملة والكافية. تميل برامج الحماية الاجتماعية في المنطقة العربية إلى التركيز على توفير المعاشات التقاعديّة في حين أنّ المخاطر الأخرى، مثل البطالة أو الأمومة أو المرض إما أنها غير مغطّاة أو مغطّاة جزئيًّا فقط. كما أنّ عدم وجود آليات كافية لضمان الحماية الماليّة للحصول على الرعاية الصحيّة للمواطنين الأكثر

---

6. Social Security in the Arab States, International Labor organization, http://.bit.ly/343AJLI

ضعفًا يمثّل مصدر قلقٍ كبيرٍ في معظم الدول العربية. بالإضافة إلى ذلك، فإنّ عدم الاستقرار السياسي المستمرّ وكذلك آثار النزوح الداخلي وأزمات النزاع واللاجئين، تشكّل ضغطًا كبيرًا على أنظمة المساعدة الاجتماعية والتأمين الاجتماعي الحاليّة، ممّا يدعو إلى تجديد الجهود لمواءمة دعم الجهات الفاعلة الإنسانية والإنمائية مع توفير الحماية الاجتماعية الشاملة الأنظمة. على سبيل المثال تمثّل العمالة المهاجرة نسبةً كبيرةً من القوى العاملة في المنطقة، وعلى الرغم من ذلك فعادةً ما يتمّ استبعادهم من الأشكال المناسبة للتأمين الاجتماعي والمساعدة الاجتماعية.[7]

ومثال آخر يرتبط بشكل كبير بقضايا المنطقة العربية وتحديدًا فيما يرتبط بإشكاليات تحقيق الحماية الاجتماعية، وهي إشكالية الحماية الاجتماعية للاجئين، على سبيل المثال بعد قرار الولايات المتحدة وقف تمويل «وكالة غوث وتشغيل اللاجئين الفلسطينيين» (الأونروا)،[8] كاد «القرار الأميركي بتخفيض مستوى التبرّعات بقيمة 300 مليون دولار بالإضافة إلى عجزٍ مركّب (تعانيه الوكالة) منذ عام 2017»[9] أن يودي بحياة الوكالة لولا «أنها اعتمدت سياسة تمويليّة مختلفة من خلال إطلاق

7. Ibid.

8. المركز العربي للأبحاث، أسباب وقف إدارة ترامب تمويل «الأونروا» وخلفيّاته، 9/ 9/ 2018، https://bit.ly/2ll5ni0.

9. هل تواجه الأونروا أزمة وجوديّة أخرى عام 2019، ولماذا يتطلّع المتحدّث باسمها إلى إنهاء عملها؟ أخبار الأمم المتّحدة، 26/ 4/ 2019، https://news.un.org/ar/story/2019/04/1031821.

حملة «الكرامة لا تقدّر بثمن» لتعويض الفاقد الأميركي وخلق آلية عدم الاعتماد على متبرّع كبير واحد».[10] وعلى الرّغم من المحاولات الحثيثة لاستمرار عملها، غير أنّ «الأونروا» «تنتظر أزمة وجود تُضاف إلى أزمة التمويل، في ظلّ السعي الأميركي- الإسرائيلي إلى منع التجديد لها داخل الجمعية العامة للأمم المتحدة»،[11] وهو ما يؤثر سلبًا على وضعية اللاجئين الاجتماعية والاقتصادية وأيضًا على إمكانيّة تحقيق قدرٍ من الحماية الاجتماعية لهم.

تقدم معظم الدول العربية إعاناتٍ مالية للسلع (وخاصةً الوقود والغذاء) بدلاً من أنظمة الحماية الاجتماعية الشاملة وبالتالي فإنها لا تفيد الفئات الأكثر ضعفًا من السكان بشكل كافٍ وتعتبر غير فعالة إلى حدٍّ كبير من حيث التكلفة.[12] وبالتالي يمكننا التلخيص بأن هناك شكلين رئيسيّين لبرامج الحماية الاجتماعية في المنطقة العربية. هناك ضمان اجتماعي، على وجه التحديد خطط التأمين بالاشتراكات المتاحة للعاملين في القطاع الرسمي والتي تقدّم خطط التقاعد والتأمين الصحي في دولٍ مثل مصر ولبنان، والتي تعتبر محدودة النطاق، فباستثناء بعض الحالات، كما في الأردن وتونس، لا يستطيع العمال الريفيون والعاملون

---

١٠. المرجع السابق.

11. هاني إبراهيم، بعد أزمة التّمويل. «الأونروا» أمام أزمة التجديد، الأخبار، 13/ 5/ 2019، https://bit.ly/2lmhqM2.

12. Social Security in the Arab States, International Labor organization, Opcit.

لحسابهم الخاص والمهاجرون والعاملون ذوو الأجور المتدنّية والمحفوفة بالمخاطر الوصول إلى خطط التأمين بالاشتراكات، مما يستدعي التشكيك في العدالة والإنصاف. يحتوي هذا الشكل أيضًا على أنظمة المعاشات التقاعدية، والتي تُظهر البيانات الحديثةُ أنّ معظم كبار السن في المنطقة لا يشملهم أي نظام تقاعدي. إلى جانب ذلك، تمنع معدلات المشاركة المنخفضة في الأنشطة الرسمية معظم النساء من الاستفادة من أي نوع من البرامج القائمة على الاشتراكات.[13] وهناك الشكل الثاني، وهو المساعدة الاجتماعية. تقدّم معظم دول المنطقة برامج مساعدة اجتماعية من خلال الإعانات غير المباشرة للسلع (لا سيما على السلع الأساسية مثل الغذاء)، والتحويلات المباشرة للدخل (الإعانات العائلية) وشبكات الأمان الأخرى. ومع ذلك، فإن فعاليّتها في الحد من الفقر قليلة نتيجةً لكونها متفرّقة بين البرامج وبين مقدّمي الخدمات المختلفين، ولديها مجموعات مستهدفة مختلفة. وبالتالي، فإنّ برامج التحويلات النقدية وشبكات الأمان هذه تبقى محدودة النطاق والتغطية والمزايا.[14]

ما الذي يمكن أن تحقّقه مظلّة الحماية الاجتماعية للجميع؟

على الرغم من أنّ السياسات النيوليبرالية في المنطقة العربية يمكن

13. Participation And Social Protection In The Arab Region, ESCWA, 2014, http://bit.ly/2ktlJ7G.

14. Social Security in the Arab States, International Labor organization, Opcit.

إرجاعها إلى سبعينيات القرن الماضي، إلا أنّ هذه السياسات ظهرت بشكلٍ أكثر حدّة خلال الأعوام الماضية، فالدولة الوطنية في المنطقة العربية فضلاً عن عدم قدرتها على الوفاء بالتزاماتها الاجتماعية والاقتصادية أصبحت تطالب مواطنيها بالاعتماد على أنفسهم دون تقديم أي مساحات سياسية تمكّن هؤلاء المواطنين من تنظيم أنفسهم سياسيًّا للوصول إلى الموارد[15]، حيث لا منافسة حرّة في السوق، مع السماح لعددٍ محدودٍ من النخب والمؤسّسات باحتكار السوق إنتاجًا وتوزيعًا.[16]

تعرّضت الدول في المنطقة العربية لضغوطٍ اقتصاديّة مختلفة بعد 2011 عزّزت من تراجع الخطاب حول الحقوق الاقتصادية والاجتماعيّة وبروز الخطاب الدّاعي لحلّ الأزمات الاقتصادية بالاستناد إلى رؤى اقتصادية نيوليبرالية قائمة على الإجراءات التقشّفية والهبوط بالإنفاق الحكومي ما يعزّز تخلّي الدولة عن مسؤوليّتها في تقديم الحماية الاجتماعية لمواطنيها.[17]

---

15. Lisa Anderson. 2018. Bread, Dignity and Social Justice: Populism in the Arab World. Philosophy and Social Criticism. Vol. 44(4). Pp. 478-490.

16. Yannis Stavrakakis & Giorgos Katsambekis (2014) Left-wing populism in the European periphery: the case of SYRIZA, Journal of Political Ideologies, 19:2, 119-142, DOI:10.1080/13569317.2014.909266

17. عمر خلف "سلسلة أوراق: دراسات حالة عن التغيرات الدولية وتأثيرها على المنطقة العربية: السعودية"، منتدى البدائل العربي للدراسات، 2019، ص. 3، http://www.afale-banon.org/ar/publication/8161/سلسلة-أورق-دراسات-حالة-عن-التغيرات-الد3-/.

في حين أنّ الحاجة إلى الحماية الاجتماعية أصبح معترفًا بها على نطاق واسع في الأدبيات المختلفة، فإنّ الحقّ الإنساني الأساسي في الحماية الاجتماعية لم يتحقّق بعد بالنسبة للغالبية العظمى من سكان الدول العربية.[18] وعليه، فإن المتوقع خلال السنوات القليلة المقبلة إمّا اضطرابات تعيد تشكيل المعادلات السياسية والاجتماعية والاقتصادية والثقافية في المنطقة العربية أو ضغوطات مستمرة للشارع قد تهدأ أحيانًا ثم تعود للانفجار مرّةً أخرى حتى يتمّ إجبار الأنظمة العربية على تقديم تنازلاتٍ معتبرةٍ تتمكّن من تحقيق المطالب الأساسية للمواطن العربي. وبالتالي ففي جميع أنحاء الدول العربية، هناك حاجة إلى مزيدٍ من الجهود لتحسين وضمان استمرار الحماية الاجتماعية كآليّة لا غنى عنها للتضامن الاجتماعي، تقوم على مبادئ الشمول في الوصول والإنصاف، فيما يتعلّق بالتمويل (مع مراعاة القدرات المساهمة) والمزايا (حسب الاحتياجات).[19]

الحماية الاجتماعية: خبرات وتجارب دولية

تمّ الاعتراف بمفهوم الحماية الاجتماعيّة في المواثيق الدولية الأساسيّة لحقوق الإنسان، مثل المادة 22 من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان لعام 1948 وأيضًا العهد الدولي الخاصّ بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية

18. Social Security in the Arab States, International Labor organization, Opcit.
19. Ibid.

والثقافية لعام 1966.[20] كما تحظى نظم الحماية الاجتماعيّة بمكانةٍ بارزةٍ بين أهداف الأمم المتحدة للتنمية المستدامة.»[21]

في الدول المتطوّرة نسبيًّا كانت الحماية الاجتماعية تهتمّ تقليديًّا بنقص الدخل المؤقّت أو المتوقّع والتجارب العابرة للفقر في مسارات حياة مستقرّة نسبيًّا وظروف معيشيّة مقبولة. في الدول النامية، على النقيض من ذلك، برزت الحماية الاجتماعيّة مؤخرًا كإطار سياسي للتصدّي للفقر والضعف. وفي السياقات التي يؤثّر فيها الفقر المزمن والحرمان المستمرّ على قطاعات كبيرة من السكّان، تتطوّر برامج الحماية الاجتماعية لتشمل عناصر الترقية الاجتماعية فضلاً عن الحماية، بهدف معالجة ليس فقط الانخفاض الحادّ في الدخل ولكن أيضًا انخفاض الدخول باستمرار وأسبابه الهيكليّة. وبهذا المعنى، تعدّ الحماية الاجتماعيّة مكونًا رئيسيًّا في سياسة التنمية التي يمكن أن تدعم الناس في الخروج من الفقر والعيش حياة أكثر كرامة وإنتاجيّة.[22]

---

20. A. Bonilla García and J.V. Gruat, Social Protection A Life Cycle Continuum Investment For Social Justice, Poverty Reduction And Sustainable Development, International Labor Office, November 2003, http://bit.ly/30Bn10d.

21. عرض عام للحماية الاجتماعية، البنك الدولي، http://bit.ly/3aQwHcT.

22. Combating Poverty And Inequality: Structural Change, Social Policy And Politics, United Nations Research Institute For Social Development, 2010, http://bit.ly/2P8PI3n.

تقليديًّا، استخدمت الحماية الاجتماعية في دولة الرفاهة الأوروبيّة للحفاظ على مستوى معيشي معيّن، والتصدّي للفقر العابر.[23] فالعديد من دول أوروبا الشمالية مثل الدول الاسكندنافيّة وألمانيا وفرنسا. استخدمت برامج حماية اجتماعيّة تتضمّن مبادئ الشموليّة وقائمة على الحقوق في الحماية الاجتماعية والالتزام بمواجهة الظروف الطارئة كالتقاعد المفاجئ أو ولادة الأطفال وإعادة توزيع الموارد رأسيًّا وأفقيًّا.[24]

فعلى سبيل المثال، يتكوّن نظام الحماية الاجتماعية في السويد من برامج مختلفة ومتنوّعة تضمن التغطية الاجتماعية لكافّة المواطنين من دون اشتراطات وبالتالي فهو نظام يعبّر عن الشمولية في تغطيته للمواطنين، فهناك برامج إعانات البطالة، ومعاشات التقاعد الأساسية للمواطنين كافة، وإعانات الأشخاص ذوي الاحتياجات الخاصة، وبرنامج دعم بدلات السكن وإعانات رعاية الأطفال، إلى جانب دعم مجانيّة التعليم في مراحله الأساسيّة والدعم الجزئي أو المنح في المراحل العليا من التعليم، بالإضافة إلى توفير الرعاية الصحية لكافة المواطنين. ويعتمد النظام السويدي أيضًا في تقديمه الحماية الاجتماعية على مؤسسات حكوميّة مختلفة ويعتمد في تمويله بشكلٍ أساسيّ على الضرائب.[25]

23. Ibid.

24. Rana Jawad, Social Protection in the Arab Region: Opcit.

25. SPICKER, P., 2013. Poverty and social security: concepts and principles. Available from OpenAIR@RGU. [online]. Available from: http://openair.rgu.

ويعتبر من بين أهم المساهمات العالمية فيما يتعلّق بالحماية الاجتماعية، هو مفهوم الحماية الاجتماعية الشاملة. ويتمّ تعريفه على أنّه الحدّ الأدنى من الدّخل أو الاستهلاك الممنوح كحقٍّ من قبل الدولة لجميع المواطنين والمقيمين في أي دولة، وبالتالي يعامل كلّ مواطن بعين الاعتبار والاحترام على قدم المساواة. تهدف السياسة الاجتماعية المستندة إلى الشمولية إلى ضمان مستوى معيشي لائق للجميع، وجعل الخدمات الاجتماعية والدخل الأساسي متاحًا لجميع السكان. يتطلّب تحقيق الحماية الاجتماعية الشاملة للدولة تحمّل المسؤوليات الرئيسية في توفير وتمويل وإدارة وتنظيم البرامج والمؤسسات.[26]

وبالتالي فإنّ مفهوم الحماية الاجتماعية الشاملة عند تحقيقه ينطوي على العديد من المزايا وهي:

1- إنتاج آليات أفضل لإعادة التوزيع والتمويل التدريجي؛ من حيث الحدّ الأدنى لضمان الدّخل لكل مواطن. إلى جانب تصنيف المجموعات المستفيدة على حسب الفئات كالجنس أو العمر.

2- تخفيض معدلات الفقر وعدم المساواة، في بعض الحالات، تمكّنت الدول من تخفيض معدلات الفقر بنسبة 78% بعد تنفيذ سياسات تحويل الضرائب (تمويل الحماية الاجتماعية من خلال الضرائب)، بينما

---

ac.uk.

26. Ibid.

في دول أخرى أكثر نيوليبرالية مثل كندا وأستراليا والمملكة المتحدة، وصل الحد من معدلات الفقر إلى 40%.

3- تعزيز النموّ الاقتصادي من خلال الاستثمارات في التعليم والصحة لتعزيز تنمية رأس المال البشري.

4- توفر سياسات التأمين الاجتماعي مثل برامج المعاشات التقاعدية حوافز لكل من الموظفين وأصحاب العمل للقيام باستثمار طويل الأجل في المهارات بطريقة تساعد على التخصص بشكل أكبر.[27]

كيف يمكن المضيّ قدمًا نحو مظلّة شاملة للحماية الاجتماعية في المنطقة العربية؟

تطرح الورقة هنا عددًا من الاستراتيجيات والتي تعبّر عن تصوّراتٍ يمكن تبنّيها للمضيّ في محاولات تقديم وطرح مفهوم شامل وكافٍ للحماية الاجتماعية في المنطقة العربية.

- **تبنّي محددات للحماية الاجتماعية كمرجعية لدول المنطقة:** يمكن أن تشكّل الإسهامات حول مفهوم الحماية الاجتماعية الشاملة المرجعيّة لتطوير محددات لتطبيق الحماية الاجتماعية تتناسب مع طبيعة التحديات التي تواجهها المنطقة العربية. فمن شأن آلية الحماية الاجتماعية الشاملة أن تساعد في مواجهة الإشكاليات المرتبطة بالاقتصاد غير الرسمي من حيث عدم إمكانية توفير حماية اجتماعية للعاملين به.

27. Ibid.

وإلى جانب ذلك فهي من شأنها أن تساهم في تقليص الفجوة بين النساء والرجال فيما يتعلّق بتوفير الحماية الاجتماعية وأيضًا تقليل تعرّض كبار السن لمخاطر تغير الدخول. إلى جانب مراعاة حقوق العمالة المهاجرة واللاجئين باعتبارهم الفئات الأكثر ضعفًا وبالتالي فتبنّي الحكومات العربية لهذا المفهوم في وضع السياسات حول الحماية الاجتماعية سيغيّر الأساس الذي بنيت عليه البرامج الموجودة حاليًّا ممّا سيساهم في تغيير النتائج وربما في الوصول لمظلّة حماية اجتماعية شاملة.

- **تشبيك مع منظّمات دولية (مثل الأمم المتحدة) والإقليمية التابعة لها:** كان للمنظمات الدولية والإقليمية دور في تقديم وطرح موضوع الحماية الاجتماعية سواء على مستوى رصد وتقييم السياسات المتّبعة في الدول المختلفة (كمنظّمة العمل الدولية) أو على مستوى طرح برامج ومفاهيم مختلفة على أساس أنّ الحماية الاجتماعية هي حقّ أصيل من حقوق الإنسان. وبالتالي تظهر ضرورة التشبيك مع المنظمات الدولية والإقليمية في طرح وتبنّي سياسات حماية اجتماعية مختلفة تقوم على مبدأ الشمولية والحقّ حيث إن هذه المنظمات قد تساعد من حيث عمل تقييم للبرامج المتبناة حاليًّا ومدى توافقها مع أهداف التنمية المستدامة والتي يقع في القلب منها تحقيق الحماية الاجتماعية للجميع.

- **خلق منظومة تضامن عربي على غرار الصناديق التنموية وتفعيل دورها من جديد:** لعبت الصناديق التنموية العربية، على سبيل

المثال «الصندوق العربي للإنماء الاقتصادي والاجتماعي» و«صندوق العون العربي»[28] دورًا في تمويل العديد من المشروعات الإنمائية الاقتصادية والاجتماعية في مختلف الدول العربية وتحديدًا تلك التي تعتبر أقلّ نموًّا من غيرها. وبالتالي فإنّ إمكانية خلق منظومة تضامن عربي تتبنّى مفهوم الحماية الاجتماعية كحقٍّ أصيلٍ من حقوق الإنسان، من الممكن أن يساهم في مواجهة العديد من التحديدات والإشكاليّات التي تواجهها دول المنطقة من حيث تحقيق الحماية الاجتماعية.

- **تطوير دور المنظمات الفرعية المتخصّصة في مجال البحث وطرح بدائل للحماية الاجتماعية (صحة-تعليم-سكن):** دعم وتطوير المنظمات الفرعية المتخصصة في مجال البحث في المؤسسات الإقليمية من شأنه أن يساهم بشكلٍ كبيرٍ في فهم وضعيّة الحماية الاجتماعية في المنطقة العربية بشكلٍ دقيقٍ وتحديد الفجوات في النظم المتبنّاة على مستوى المنطقة وأيضًا من شأنها أن تساهم في طرح بدائل للحماية الاجتماعية، فبدلاً من أن يكون التركيز على برامج الحماية الاجتماعية فقط، من شأن هذه المنظمات أن تطرح بدائل لتطوير وتحسين سياسات الصحة والتعليم والسكن من خلال البحث وتقديم التوصيات حيث إنّ تحسين وضعيّة هذه الخدمات العامة من شأنه أن ينعكس على وضعية الحماية الاجتماعية في المنطقة.

28. للمزيد حول الصناديق العربية: https://www.badea.org/organizations_ar.htm.

- **تبادل خبرات بين الدول المختلفة عبر آليات إقليمية تمكّن من الاستفادة بالخبرات العلمية والمهنية المتوفرة في المنطقة:** هناك العديد من الأمثلة على برامج الحماية الاجتماعية التي تبنّتها دول في المنطقة العربية وحقّقت نجاحات جيدة وبالتالي تأتي هنا أهمية تبادل الخبرات عبر الآليات الإقليمية التي توفّرها المؤسسات الإقليمية وهذا من شأنه أن يعمل على نقل الخبرات المختلفة بين دول المنطقة سواءً على المستوى النظري أو على المستوى التطبيقي مما سيساهم في تعظيم الاستفادة من النجاحات التي تمّ تحقيقها وتعلّم الدروس المستفادة من الفجوات والتحدّيات التي تواجهها دول المنطقة.

من أجل مظلّة شاملة للحماية الاجتماعية في المنطقة العربية (آليات للعمل):

للعمل على تحقيق هذه الاستراتيجيات السابق شرحها، هناك عدد من الآليات أو الإجراءات التي تقترحها الورقة وهي:

- تبني محدّدات للحماية الاجتماعية كمرجعية لدول المنطقة:

وذلك من خلال دراسة وفهم مضمون الحماية الاجتماعية الشاملة ومحدّداته المختلفة وأيضًا دراسة التحديات التي تواجهها دول المنطقة والتي تعيق تطبيق نظم فعّالة للحماية الاجتماعية والحدّ من معدّلات الفقر. إلى جانب ذلك يجب أن يتمّ الدعوة لعمل وإقامة جلسات عامّة للحوار حول هذا المفهوم في المؤسسات العربية الإقليمية وذلك للوصول

لصيغة تشاركيّة حول ماهيّة المفهوم وكيفية الخروج بمحدّدات تتوافق مع التحديات التي تواجهها دول المنطقة. ومن الهامّ أيضًا في مرحلة متقدّمة أن يتمّ التوصّل لوثيقة على المستوى الإقليمي كإطار عام لتعريف الحماية الاجتماعية الشاملة على أن يتمّ إلزام الدول الموقّعة عليها بضرورة الأخذ بهذه المرجعية في صنع سياساتها وتشريعاتها المتعلّقة بالحماية الاجتماعية لتكون قائمة على مبادئ الشمول، والعدالة والإنصاف وأن توفّر مظلة وطنية للحماية الاجتماعية تحفظ حقوق الفئات الأكثر عرضةً للفقر كالعمالة المهاجرة واللاجئين والنساء المعيلات.

- **تشبيك مع منظمات دولية (مثل الأمم المتحدة) والإقليمية التابعة لها:**

وذلك من خلال الاشتراك مع المنظمات التي تتبنّى مفهومًا شاملا للحماية الاجتماعية، كالأمم المتحدة ومنظماتها الفرعية كمنظمة العمل الدولية واليونيسف ومنظماتها الإقليمية كالإسكوا، في كافة فاعليّتها حول الحماية الاجتماعية من أجل العمل على تقديم وطرح التحديات التي تواجهها الدول العربية بشكل أساسي. إلى جانب ضرورة التركيز على الدور الذي يمكن أن تقدمه هذه المؤسسات الدولية للمساعدة في تبنّي مرجعيّة محددة للحماية الاجتماعية بمفهومها الشامل في المنطقة العربية القائم على محوريّة دور الدول والمؤسسات الإقليمية والدولية في دعم وتعزيز تقديم الحماية الاجتماعية لكافة المواطنين من دون تفرقة في مواجهة

الأطروحات التي تعتمد على القروض المشروطة والمنح والمساعدات المؤقتة والتي لا تؤثر بشكل فعال على الحد من الفقر وضمان الحقوق الاقتصادية والاجتماعية للمواطنين بل إنها في بعض الأحيان تساهم في المزيد من الإفقار.

- **خلق منظومة تضامن عربي على غرار الصناديق التنموية وتفعيل دورها من جديد:**

ويمكن أن يتم ذلك من خلال تفعيل أدوار الصناديق التنموية الموجودة بالفعل من خلال طرح أهمية تطويرها كمؤسسات إقليمية من خلال تبنّيها لقواعد الحوكمة الرشيدة القائمة على شفافية التمويل وتقديم الدعم للمشروعات من دون مشروطية سياسية أو اقتصادية. ويمكن أيضًا أن يتمّ ذلك من خلال استحداث منظومة جديدة للتضامن العربي على أن تكون قائمة على فهم حقوقي وشامل للحماية الاجتماعية باعتبارها حقًّا أصيلًا لكافة المواطنين من دون تفرقة. وأن تكون هذه المنظومة قائمة على سياسات تمويلية واضحة وشفافة وتتمّ مراقبة نشاطها وفاعليتها من المؤسسات الإقليمية الأخرى كالجامعة العربية على سبيل المثال، وأن تهدف هذه المنظومة أيضًا لدعم دول المنطقة وخصوصًا تلك الدول التي تواجه ضغوطًا اقتصاديّة أو أزماتٍ طارئةً في تبنّي وتطبيق برامج حماية اجتماعية شاملة.

- **تطوير دور المنظمات الفرعية المتخصّصة في مجال البحث وطرح بدائل للحماية الاجتماعية (صحة-تعليم-سكن):**

من خلال تقديم الدعم الكامل لهذه المنظمات المتخصّصة في مجال البحث إما من حيث التمويل أو من حيث توفير الإمكانيات المهنيّة لهم حتى يتمكّنوا من التركيز على البحث في وضعية الحماية الاجتماعية في المنطقة العربية بكافة الوسائل ورصد أهم التحديات التي تواجهها دول المنطقة وكيف يمكن التعامل معها من خلال دراسة التجارب الدولية المختلفة وتقديم توصيات محدّدة للحكومات حول البرامج التي تتبنّاها في الحماية الاجتماعية والتعامل مع التوصيات والمقترحات التي تقدمها هذه المنظمات بشكل جدّي وفعّال من خلال فتح حوار عليها تشتبك فيه كافّة الأطراف المعنيّة من صنّاع القرار والمجموعات المستهدفة.

تطوير دور هذه المنظمات من أجل تقديم لبدائل للحماية الاجتماعية، أيضًا من خلال دعم هذه المنظّمات في البحث حول طرح وتقديم بدائل للحماية الاجتماعية، على سبيل المثال فيما يتعلّق بالتعليم هناك برامج التحويلات النقدية المشروطة التي تساعد على تعزيز الالتحاق بالمدارس، وهناك أيضًا برامج التأمين الصحّي الإجباري لجميع العاملين سواء في القطاع الرسمي أو غير الرسمي. إلى جانب تقديم بدائل حول سياسات دعم تعاونيات السكن وبرامج السكن الاجتماعي.

- **تبادل خبرات بين الدول المختلفة عبر آليات إقليمية تمكن من الاستفادة بالخبرات العلمية والمهنية المتوفرة في المنطقة:**

من خلال دعم وتمويل برامج علمية وتدريبية، على المستوى الإقليمي، يشارك فيها المتخصصون في الحماية الاجتماعية من مختلف الدول العربية ليتمّ تبادل الخبرات فيما بينهم. إلى جانب توفير الإمكانيات للخبرات العلمية والمهنية المتوفّرة في المنطقة وتحديدًا في الدول التي شهدت تجارب ناجحة نسبيًّا في تبنّي برامج وسياسات حماية اجتماعية ناجحة وفعّالة للمشاركة في تقديم العون والمساعدة للدول التي بصدد تطوير برامج وسياسات حماية اجتماعية.

ما أهمية تحقيق مظلّة شاملة للحماية الاجتماعية في المنطقة العربية؟

أخفقت السياسات ذات التوجهات النيوليبرالية التي تم اتّباعها بعد 2011 في حلّ مشكلات الاقتصاد الهيكليّة، وانعكاساتها الاجتماعية حتى وإن تمكّنت من معالجة الأزمات المالية الآنية. ومن ثمّ، فهي أعادت إنتاج نظم اقتصادية شبيهة بتلك المتّبعة قبيل 2011، بل إنها قد عمّقت من الفجوات الاجتماعية في دول المنطقة بشكلٍ كبيرٍ نتيجةً للتحدّيات التي واجهتها الدول من أزمات اقتصادية وأزمات لجوء وغيرها. وهذا يعني أنّ الأسباب التي حرّكت الثورات في المنطقة لا تزال كامنة.

رغم أنّ التهميش والإقصاء الاجتماعي كان السبب وراء تفجر الثورات، إلا أنّ النجاح السياسي (النسبي) في المرحلة الانتقالية لم يتزامن معه نجاح على المستويين الاقتصادي والاجتماعي. وفي حين تتعثّر النخب السياسية في إدارة عمليّة التفاوض الاجتماعي بشأن المصالح الاقتصادية المتناقضة بطريقة تحقّق قدرًا من العدالة في التوزيع في بعض الحالات، فإنّ قنوات التفاوض غائبة في حالات أخرى، وهو الأمر الذي يجعل السياسات الرّامية إلى تخفيض دور الدولة الاقتصادي والمالي، في إطار أزمة اقتصاديّة محفوفة بمخاطر الانفجار الاجتماعي.

وبالتالي، تكمن هنا الأهمية في الحديث حول طرح دور النظام الإقليمي باعتباره أحد قنوات التفاوض وما يمكن أن يقوم به لدعم مظلّة شاملة للحماية الاجتماعية تكون قادرة على مواجهة هذه التحديات من تهميش اقتصادي واجتماعي وأزمات العمالة واللاجئين.

وتجدر الإشارة إلى أنّ الاستراتيجيات والآليّات المقترحة من الممكن أن تساهم بشكلٍ كبيرٍ في تطوير ديناميات التفاعل بين مكونات النظام الإقليمي من خلال التركيز في العمل على قضية الحماية الاجتماعية وهي لا تعتبر قضيّة خلافيّة بشكلٍ كبيرٍ حيث إنها ترتبط بتحسين الظروف الاقتصادية والاجتماعية مما سيؤثر إيجابًا على عمليات التحول الديمقراطي في المنطقة.

إلى جانب ذلك، فإنّ تحقيق مظلة شاملة للحماية الاجتماعية في المنطقة سيعزّز من إنتاجية السكّان في المنطقة العربية وأوضاعهم الصحية والتعليمية عندما يتم استثمار التحويلات في الإسكان والتغذية.[29] وبالتالي فإنّ تبنّي سياسات وبرامج تسعى لتحقيق الحماية الاجتماعية الشاملة لن يساعد فقط في الحدّ من الفقر في المنطقة العربية ولكن سيساهم بشكل كبير في تعزيز عمليات التنمية المستدامة وتحقيق العدالة الاجتماعية على المدى الطويل في المنطقة مما سيؤدّي بدوره لتراجع العديد من الأزمات الناشئة نتيجةً لتفاقم الفجوات الاجتماعية وغياب عدالة التوزيع.

29. Rana Jawad, Social Protection in the Arab Region: Opcit.