العولمة والحماية الاجتماعية
في المنطقة العربية

ورقة عمل

اعداد
الدكتور حسن حمود
الجامعة اللبنانية الأمريكية

ديسمبر ٢٠٠٥

ملخص تنفيذي

في إطار تنامي الضغوطات على دول المنطقة العربية لإعادة هيكلة أقتصاداتها، خاصة الدول ذات المديونيات العالية وما يتبع ذلك من تداعيات على الميزانية العامة من تقليص في مخصصات برامجها الاجتماعية، برز على الساحة العالمية خلال العقدين المنصرمين اهتمام بتطوير نظم الحماية الاجتماعية لتكون البديل عن "الدولة الكينيزية" أو دولة الرفاه الاجتماعي.

وتهدف ورقة العمل هذه إلى التعرف على إنجازات البلدان العربية في مجالي نظم الضمان الاجتماعي ونظم شبكات الأمان الاجتماعي، وذلك من خلال استعراض أهم مميزاتها والتعرف على التحديات التي تواجهها في سعيها للحد من البطالة وتأمين العجز والشيخوخة ومكافحة الفقر والتهميش الاجتماعي.

كما تحاول الورقة التعريف بأهم مظاهر العولمة وتجلياتها على الصعيد الاقتصادي والاجتماعي والسياسي، والكشف عن أهم المخاطر التي تنجم عنها، وما يستتبع ذلك من أوجه تغير في أدوار الدولة ووظائفها تجاه توفير الحماية الاجتماعية وشبكات الأمان الاجتماعي.

وتتطرق ورقة العمل هذه إلى تقييم نظم الحماية الاجتماعية التقليدية من أسر وهيئات ومنظمات المجتمع المدني والمؤسسات الخيرية الدينية، وتحديد قدراتها كل منها على توفير أوجه الحماية الاجتماعية كونها من الشركاء الفاعلين في عمليات التنمية المستدامة. كما تتناول بالتحليل الأدوار الجديدة للهيئات الفاعلة والشركاء الآخرين من قطاع خاص ومنظمات أهلية دولية ومجتمع مدني ومانحين دوليين في تحديد وتطبيق أوجه الحماية الاجتماعية في بلدان المنطقة.

وتخلص الورقة هذه إلى اقتراح مجموعة من التوصيات لتوفير الحماية الاجتماعية للفئات المهمشة والعاملين في القطاع غير الرسمي بغية تعزيز التلاحم الاجتماعي وتمكين الدولة والمجتمع من مواجهة تزايد الفقر وارتفاع نسب البطالة.

مقدمة

لقد تنامت خلال العقدين المنصرمين الاهتمامات المحلية والدولية بقضايا الفقر ومكافحته وتوفير أنواع من الحماية الاجتماعية للفئات المهمشة والمحرومة في دول العالم الثالث، وذلك على أثر سياسات إعادة هيكلة العديد من اقتصادات تلك الدول التي أوصت بها منظمات عالمية كصندوق النقد الدولي، والبنك الدولي، بغرض دمج اقتصاداتها في إطار الاقتصاد الرأسمالي العالمي، وإسقاط كافة الحواجز التي تحول دون تحقيق هذا الهدف.

وفي هذا السياق، تعرضت وما تزال الدول العربية إلى ضغوط مكثفة ومتصاعدة لإلحاق اقتصاداتها بالسوق الرأسمالية العالمية وإعداد مجتمعاتها للتعامل مع متطلباتها، مواجهة بذلك العديد من التحديات الجديدة والتي من بينها "التكيف مع الطبيعة المتغيرة للمخاطر الاجتماعية والفقر والبطالة الناتجة عن الترابط العالمي المتزايد للتجارة وأسواق رأس المال؛ الحد من التفاوت الاجتماعي والتكنولوجي المتزايد وطنيا ودوليا والتخفيف منه؛ المحافظة على إرادة السياسات الوطنية وقدرتها على توفير الموارد اللازمة للحماية الاجتماعية مع تحسين الفعالية من حيث تكاليف وأداء وشفافية القطاع العام في إطار موارده المحدودة؛ القدرة على التعامل مع التأثير المتزايد لأطراف فاعلة جديدة كالشركات المتعددة الجنسيات وأصحاب الاستثمارات الخارجية والمؤسسات الدولية على أنواعها" (نصر: ٢٠٠١).

وتأسيسا على ذلك، تهدف هذه الورقة إلى:

١. مراجعة أنظمة الحماية الاجتماعية القائمة وسياساتها المعمول بها في البلدان العربية وإبراز أهم التحديات التي تواجهها.
٢. التعرف على متطلبات العولمة وما تفرضه من تغيير في أدوار الحكومات تجاه توفير الحماية الاجتماعية وشبكات الأمان الاجتماعي في إطار تزايد الفقر وارتفاع نسب البطالة في المنطقة.
٣. تقييم أنظمة الحماية الاجتماعية التقليدية من أسر ومجتمعات محلية وهيئات دينية وتحديد قدراتها على توفير الحماية الاجتماعية.
٤. التعرف على الأدوار الجديدة للهيئات الفاعلة وشركاء آخرين من قطاع خاص ومنظمات أهلية دولية ومجتمع مدني ومانحين دوليين في تحديد وتطبيق أوجه الحماية الاجتماعية في بلدان المنطقة.
٥. اقتراح البدائل المناسبة لتوفير الحماية الاجتماعية للفئات المهمشة وللعاملين في القطاع غير الرسمي بغية تعزيز التلاحم الاجتماعي وتمكين الدولة والمجتمع من مواجهة تزايد الفقر ونسب البطالة.

نظم الضمان الاجتماعي في البلدان العربية

يعتبر نظام الضمان الاجتماعي أو التأمينات الاجتماعية نظاما اجتماعيا اقتصاديا يستند على مبدأ تأمين الحماية من الفقر والمخاطر لكافة الأفراد عن طريق الاتحاد والتكافل وبما يحقق الأمن الاجتماعي.
لقد اهتمت الدول العربية بالجانب الإنساني للفئات الاجتماعية فأصدرت قوانين المساعدات الاجتماعية والتي يعود بعضها كما في **جمهورية مصر العربية** إلى منتصف الخميسنيات فقد عرفت مصر أنظمة المعاشات (رواتب التقاعد) حيث صدر قانون التأمين والادخار عام ١٩٥٥ وتم تطويره إلى نظام لتأمين الشيخوخة والعجز والوفاة عام ١٩٦١ وليصدر فيما بعد عام ١٩٦٣ قانون التأمينات الاجتماعية لموظفي الحكومة ومن ثم ليغطي الغالبية العظمى من المستخدمين والعمال في كلا القطاعين العام والخاص، بحيث يغطي ١) التأمين ضد الشيخوخة ٢) التأمين ضد إصابات العمل وأمراض المهنة ٣) التأمين الصحي ٤) تأمين البطالة. علما إن هذا النظام يشمل كل أجنبي يعمل على الأراضي المصرية بعقد عمل تزيد مدته عن سنة. كما استحدث نظام التأمن الاجتماعي الشامل لتغطية من لا تشملهم التأمينات الاجتماعية والعاملين لحسابهم الخاص ووضعت مصر أيضا نظام تأمين اجتماعي للمغتربين على أساس اختياري، علاوة على ذلك هناك الرعاية الاجتماعية لأصحاب المعاشات لإنشاء دور رعاية ونوادي والخدمات التفضيلية للمنتفعين كالمواصلات وغيرها (الضمان وشبكات الأمان الاجتماعي في إطار السياسات الاجتماعية – الإسكوا ٢٠٠٣ ص ٤٩، ٥٠).

وفي **المملكة العربية السعودية** بوشر تطبيق نظام التأمينات الاجتماعية في أواخر الستينيات. فقد قدر إنفاق المملكة العربية السعودية على معاشات ومساعدات الضمان الاجتماعي بنحو ١١ بليون ريال خلال الفترة ١٩٩٥-١٩٩٨. وبلغ عدد العمال المشمولين بهذا النظام حوالي ٣ ملايين عامل عام ٢٠٠٣. والجدير بالذكر إن نظام التأمينات الاجتماعية في المملكة يتيح المجال أمام المشتغلين لحسابهم بالانضمام إلى برنامج التأمين الاجتماعي. ومن جملة الإعانات التي تقدمها الحكومة التي بلغت ٥،٤ بليون ريال عام ٢٠٠٠ شكلت نسبة الإعانات على الضمان الاجتماعي ٥٥،٢في المائة من جملة الإعانات، كما مثل الإنفاق على الشؤون والرعاية الاجتماعية نحو ١٥،٥في المائة من جملة الإعانات. (السياسات الاجتماعية في المملكة العربية السعودية – الإسكوا، ٢٠٠٤، ص: ٣٦)

كما اهتمت **دولة الإمارات العربية** المتحدة بالجانب الإنساني للفئات الاجتماعية المحتاجة للدعم المادي وذلك بحصر أعدادها وتقديم رواتب شهرية للأسر الفقيرة والحالات الخاصة وذلك ضمن برنامج الضمان الاجتماعي. لقد صدر قانون المساعدات الاجتماعية عام ١٩٧٢ وأعيد تعديله لتوسيع هامش التغطية بإدخال فئات جديدة ورفع نسبة المساعدة التي تشمل الأرامل والمطلقات وذوي العاهات والأيتام والفتيات غير المتزوجات والمصابين بالعجز والمرضى والطلبة المتزوجين. (السياسات الاجتماعية في الإمارات العربية المتحدة – الإسكوا، ٢٠٠٤، ص ٦٠-٦١).

أما في **الكويت** فقد صدر قانون التأمينات الاجتماعية عام ١٩٧٦ بهدف إنشاء نظام تأميني شامل لكافة المواطنين الكويتيين المشمولين في قانون التأمينات الاجتماعية، ويشمل تأمين الأفراد وأسرهم ضد مخاطر المرض والإصابة والشيخوخة والوفاة، وشمل كلا من القطاع الحكومي والأهلي والنفطي والوزراء ونواب المجالس. ويغطي هذا النظام حوالي ٩٧ في المائة من إجمالي الكويتيين الناشطين اقتصاديا، وتبلغ نسبة المعاشات التقاعدية كحد أدنى ٦٥ في المائة من الراتب لتصل إلى ٩٥ في المائة في حدها الأقصى، ويبلغ سن التقاعد بحد أدنى ٤٥ عاما، ويتدرج حتى ٥٥ عاما وهي من اقل أعمار التقاعد إقليما وعالميا. والجدير بالذكر أنه تم إنشاء صندوق لدعم المعاشات التقاعدية وتمويل الزيادات المتوقعة مستقبلا في مواجهة التضخم، ويعتمد الصندوق في تمويله على الحكومة، وصاحب العمل والمؤمن عليه (السياسات الاجتماعية في دولة الكويت – الإسكوا، ٢٠٠٤، ص ٥٢ -٥٤).

وقد وضعت **قطر** سياسة للضمان الاجتماعي تعنى بالفئات المحتاجة، وتغطي هذه السياسة العجزة وكبار السن والنساء المطلقات والأرامل وبعض الفئات الخاصة والأسر الفقيرة واللقطاء والأيتام وذوي الحاجات الخاصة، إلا إنها ما زالت قاصرة عن تغطية كل الشرائح الاجتماعية. (السياسات الاجتماعية في دولة قطر – الإسكوا ٢٠٠٤ ، ص ٥٨).

أما في الجمهورية **اليمنية** فتقع مسؤولية التأمينات الاجتماعية على الهيئة العامة للتأمينات والمعاشات التي توفر التغطية التأمينية للعاملين في القطاع الحكومي والمختلط، وتغطي المؤسسة العامة للتأمينات الاجتماعية العاملين في القطاع الخاص (السياسات الاجتماعية في الجمهورية اليمنية – الإسكوا ٢٠٠٤ ص ٨٨).

تحديات نظم الضمان الاجتماعي

تواجه أنظمة الضمان الاجتماعي في البلدان العربية مجموعة من الصعوبات والتحديات تعود لعدد من العوامل تتمثل بقلة الموارد المالية، وعدم شمولية وتغطية كافة شرائح المجتمع، ونقص التشريعات والقوانين، وسوء إدارة الصناديق الضمان الاجتماعي.

تتأثر **دولة الإمارات العربية المتحدة** بتقلبات أسعار النفط وما يستتبعها من انخفاض في الوظائف اللازمة لاستيعاب الخريجين من المواطنين التي تغلب على تخصصاتهم الطابع النظري بعيدا عن المجالات التقنية والفنية مما يستلزم الاستعانة بالعمالة الوافدة، وبالتالي ارتفاع معدلات البطالة لدى العمالة الوطنية، كما أن عدم تنظيم استجلاب العمالة الوافدة يزيد من ضخامة المشكلة (السياسات الاجتماعية في دولة الإمارات العربية المتحدة – الإسكوا ٢٠٠٤، ص ٥٣).

وتعاني فئة المتقاعدين **السوريين** الذين تجاوزوا سن الستين والعاجزين عن العمل من تآكل رواتبهم التقاعدية دون أن يكون لديهم القدرة لترميمها ، رغم إنها شهدت تحسنا نسبيا منذ العام ٢٠٠٣ . كما انه ورغم وجود عدد من دور الرعاية المجانية للمسنين، ليس هناك من نظام لمساعدة المسنين مثل تأمين الطبابة والسكن والحفاظ على الحد الأدنى من الدخل (السياسات الاجتماعية في الجمهورية العربية السورية– الإسكوا ٢٠٠٤، ص ٨٣).

أما في **دولة قطر** فإن النمو الاقتصادي المتسارع وعجز برامج التنمية عن مجاراته قد ولد فئات محرومة اجتماعيا يمكن تحديدها بالفئات غير الماهرة والتي لا تجد لها مكانا في سوق العمل، كما تعاني من تنامي الشرائح السكانية الوافدة الغير ماهرة، والأسر فاقدة المعيل. لذا فان قطر تواجه مشكلة عجز نظام الضمان الاجتماعي عن تغطية حاجات السكان المتزايدة. وعليه، فإنه من الضروري إعادة النظر في النظام القائم في ظل الظروف الاقتصادية والاجتماعية المستجدة لتشمل كافة الفئات بمن فيهم العاطلين عن العمل والطلاب (السياسات الاجتماعية في دولة قطر– الإسكوا ٢٠٠٤، ص ٥٨).

أما في **اليمن** فالمعاش التقاعدي غير كاف للحفاظ على مستوى معيشي يقترب من خط الفقر من ناحية والافتقار إلى التغطية لأخطار البطالة من ناحية أخرى وجهين من اوجه القصور التي يعاني منها البرنامج. كما إن الافتقار إلى الكوادر المتخصصة والأجهزة والمعدات على مستوى البلاد ومحدودية الطاقة

الاستيعابية لمراكز ودور الخدمات الاجتماعية يحول دون مواكبة الخدمات لاحتياجات الفئات المستهدفة (السياسات الاجتماعية في الجمهورية اليمنية ص ٨٩-٩٠).

وبشكل عام فإن أكثرية أنظمة التأمينات الاجتماعية في الدول العربية تغطي العاملين الخاضعين لقوانين العمل والذين يتقاضون رواتب شهرية ويستثنى أصحاب العمل في المهن الحرة والعاملون لحسابهم وأهل أرباب العمل والعاملون في قطاع الزراعة والعمال الموسميين، وعمال المنشئات الصغيرة، ففي مصر مثلا يشكل هؤلاء حوالي ٥٦ في المائة من العاملين في القطاع النظامي ونحو ٩٣ في المائة من العاملين في القطاع غير النظامي. وفي المغرب قدرت نسبة المستفيدين من نظام الضمان الاجتماعي بما لا يتجاوز ٢٥ في المائة من القوى العاملة المغربية (عيسى، ص:٥٢). **علما إن المجالات التي تغطيها أنظمة الضمان الاجتماعي في الدول العربية تعتبر من ضمن المجالات التي نصت عليها الاتفاقات العربية (التأمين الصحي، وإصابات العمل، والتأمين ضد العجز والشيخوخة والتأمين في حالات الوفاة والأمومة والبطالة والمنافع العائلية) والتي لم يصدق عليها أكثر من ستة دول لا يطبق منها سوى القليل.**

كما تعاني معظم النظم من عدم الالتزام التام للقطاع الخاص بقانون الضمان الاجتماعي لجهة عدم التصريح عن العاملين لديه بغية التهرب من تسديد التزاماته المالية تجاه الصندوق، كذلك تعاني تلك النظم من تقلص وتآكل القيمة الحقيقية للمدخرات بسبب التضخم في البلدان العربية وهذا ما يعرضها لأزمات مالية في المستقبل القريب.

ورغم صدور سلسلة من الاتفاقيات الدولية بشأن ضرورة استحداث وتطوير نظم تأمين إجباري لأصحاب المهن الخاصة والحرة وحالات العجز والشيخوخة واليتم، فإن مواقف الدول العربية حيالها تتباين من حيث المصادقة عليها، بل إن بعض الدول التي وافقت عليها لم تلتزم بشكل كلي في تنفيذ كامل البنود لأسباب اقتصادية أو سياسية.

لقد أظهر تطبيق نظم التأمينات الاجتماعية في الدول العربية في العقود الثلاث الماضية العديد من العيوب وأوجه القصور التي حالت دون تحقيق الأمن الاجتماعي لمواطنيها (أنظر إطار رقم ١).

إطار رقم ١

- غياب التصور الإستراتيجي العام لدور نظم التأمينات الاجتماعية وأهدافها، وبالتالي نقص ما يلزم تطوير هذه النظم من موارد مالية وإرادة سياسية.

- محدودية فرص الاستثمار المنتج لصناديق التأمينات، بما يخدم تطوير مجالات الخدمة الاجتماعية وتعزيز إفادة الفئات المستهدفة.
- غياب وسائل الأعلام، وقلة برامج التوعية والتأمينات الاجتماعية، بل أن العديد من المستفيدين من هذه التأمينات لا يعرف أبعاد العملية التأمينية.
- عدم إدخال بعض الشرائح الاجتماعية تحت مظلة التأمينات الاجتماعية كالمزارعين وخدم المنازل والبحارة والصيادين والعمال الموسميين.
- ندرة مراكز الأبحاث وخاصة الميدانية منها، ومحدودية موارد المؤسسات العربية المتخصصة بالتأمينات الاجتماعية، كالمركز العربي للتأمينات ومنظمة العمل العربية، للقيام بالدور المطلوب منها.
- ندرة التنسيق بين هيئات المعاشات والتقاعد والتأمينات الصحية في الدولة وبين التأمينات الاجتماعية حيث يؤدي عدم التنسيق هذا إلى العديد من الأخطاء والتجاوزات التي تؤثر سلبا على الأمن الاجتماعي للمواطنين.
- افتقار نظم التأمينات الاجتماعية، وخاصة الخدمات الاجتماعية، للمعايير الموضوعية لتقويم الأداء ورصد الثغرات وتعيين الأولويات.
- استثنت معظم نظم التأمينات الاجتماعية في الدول العربية العاملين في مؤسسات الدولة الرسمية من الانتفاع بها لأنهم يخضعون لنظام التقاعد الحكومي.

المصدر: الضمان وشبكات الأمن الاجتماعي في إطار السياسات الاجتماعية – الإسكوا-٢٠٠٣ ، ص: ١٠-١١

كما تشير إحدى الدراسات الصادرة عن البنك الدولي (ص: ٨٦-٨٧ Robalino, 2005) أن أنظمة الضمان الاجتماعي في المنطقة العربية تواجه التحديات المشتركة التالية:

- تتسم أنظمة الضمان في المنطقة بأنها مجزأة مما يعيق من تحويل الامتيازات المالية بين الصناديق، كما يؤدي هذا التشتت إلى زيادة التكلفة الإدارية التي تشكل مصدرا لعدم المساواة بين الفئات المستفيدة.
- إن نسب التغطية متواضعة بصورة إجمالية ولا يتوقع لها أن تزداد في المدى المنظور، مما يحول دون تمكن فئات لا بأس بها من تجميع مدخرات كافية لتقاعدها.
- ومن الملاحظ أن أنظمة الضمان تواجه التزاما مرهقا لتغطية الدخل عند التقاعد، إذ إن نسب المعاش التقاعدي في المنطقة يعتبر عاليا قياسا بالمعايير الدولية. فبالإضافة إلى عدم وجود سقف

محدد على الدخل وارتفاع الحد الأدنى للمعاش التقاعدي مما يؤدي إلى التقاعس عن العمل وعدم قدرة الصناديق من الإيفاء بالتزاماتها المالية.

- مع وجود بعض الاستثناءات، فإن أوجه الإفادة وشروطها تضعف من الحوافز وتجعلها عرضة لشتى أنواع الاستغلال والتلاعب بمعاشات التقاعد المبكر مع التمييز على أساس الجنس والعمر وضد العمال غير المهرة ذوي الدخل الثابت طيلة تاريخهم العملي.
- بينما حاولت العديد من أنظمة التأمينات الاجتماعية محاباة المرأة بأن توفر لها خيارات تقاعدية أكثر مرونة وتقديمات أخرى، عمد البعض الآخر إلى التمييز ضد المرأة بالحد من تحويل معاشاتها التقاعدية لورثتها.
- إن غالبية النظم التقاعدية في المنطقة لا تتمتع بالاستدامة المالية بسبب ارتفاع عوائد الاشتراكات، وعدم توازي مستوى التقديمات والسن، وعليه وبالرغم من كبر حجم الفئة العمرية الشابة فإنه من المتوقع أن تواجه هذه النظم العديد من الصعوبات المالية في المدى المنظور.
- إن تراكم أحجام كبيرة من الديون تشكل تحد لمصداقية السياسة المالية، فغالبا ما تتخطى هذه الديون ٥٠ في المائة من الناتج المحلي الإجمالي، وأحيانا تتعدى الدين العام، وغالبا ما تتناقل هذه الديون وتشكل عبأ عبر الأجيال.
- رغم أن البرامج التقاعدية وبالتحديد للعاملين في القطاع الخاص تتمتع بفائض واحتياط مالي، فإن إجراء الإصلاحات اللازمة بالمدى القريب يوفر مرونة في تحقيق الإصلاحات تدريجيا، إذ أن التأجيل قد يكون مكلفا.

شبكات الأمان الاجتماعي

تعتبر شبكات الأمان الاجتماعي أحد ركائز العمل الاجتماعي بكافة أبعاده، وداعما للاستقرار والتماسك والتوازن بين فئات المجتمع الواحد. وتسعى الدول لتحقيق ذلك من خلال التشريعات والقوانين والأعمال الخيرية والخدمات الاجتماعية التي تقدم للشرائح المحتاجة والمهمشة والعمل على تأهيلها ودمجها اجتماعيا بما يحقق الاستقرار الحياتي والأسري والمجتمعي.

لقد تركزت جهود **دولة الإمارات العربية المتحدة** على محاربة الفقر من خلال درء الأسباب قبل وقوعها. رغم عدم وجود ظاهرة الفقر فإن الدولة تعمل على رعاية الأسر والأفراد بإدماجهم في المجتمع كأعضاء فاعلين منتجين من خلال برامج تدريب الأسر المنتجة وبرامج التدريب في مراكز الحفاظ على التراث وبرامج تدريب المعوقين وتوفير دور الرعاية للمسنين الذين لا عائل لهم. كما تهتم الدولة بالنواحي المهنية للأفراد بإكسابهم المهارات اللازمة لإدارة عملية التنمية، وهكذا فقد تم إنشاء "معهد التنمية الإدارية" لتنمية مهارات العاملين بالقطاع الحكومي وتدريب الخريجون الجدد وتأهيلهم لشغل وظائف تتناسب مع مؤهلاتهم ومستواهم التعليمي لدرء عبء البطالة (السياسات الاجتماعية في دولة الإمارات العربية المتحدة – الإسكوا ٢٠٠٤، ص ٥١ ،٦٠).

كما عمدت **دولة الكويت** منذ الستينيات على إيجاد إطار تشريعي وتنظيمات اجتماعية لحماية الشرائح المعرضة للدخول في دائرة الفقر، فجاء في دستور الدولة أنها تكفل المعونة للمواطنين فوفرت المساعدات الاجتماعية للأرامل، والأيتام، والمرضى، وذوي العاهات، وكبار السن، والفتيات غير المتزوجات واللاتي ليس لهن مصدر دخل بالإضافة إلى العاجزين ماديا واسر السجناء والطلبة. في العام ٢٠٠١ بلغ عدد الأسر المستفيدة من هذه المساعدات ١٨٢١٣ أسرة حيث بلغت قيمة المساعدات ٥٠،٦٧٤،٢٧٥ دينارا كويتيا ساهم في تغطيتها مؤسسات مختلفة في مقدمها بيت الزكاة وتنظيمات المجتمع المدني. علما إن هذه المؤسسات الداعمة بدأت بتبني فلسفة جديدة بتحويل الفئات المتلقية إلى منتجة من خلال البرامج التأهيلية كبرنامج **"من كسب يدي"**. وتوفر وزارة الشؤون الاجتماعية والعمل من خلال مؤسسات الرعاية الاجتماعية الخدمات الاجتماعية والطبية والنفسية لفئات المجتمع من معاقين ومجهولي الأبوين والأحداث. (السياسات الاجتماعية في دولة الكويت– الإسكوا– ص ص ٥٢،٥٣،٥٤،٥٥).

تقوم وزارة العمل والشؤون الاجتماعية في **الجمهورية العربية السورية** بتقديم مساعدات سنوية للجمعيات الخيرية، كما توفر الدولة الخدمات العامة للتجمعات السكنية العشوائية ، هذا إضافة إلى تقديم الدعم لبعض من السلع الأساسية. أنشئت عام ٢٠٠٢ هيئة مكافحة البطالة وطرح مشروع من عدة محاور رصدت له الحكومة مبلغ ٥٠ مليار ليرة سورية سوف ينفذ خلال خمس سنوات يعنى بتدريب العاطلين وتقديم قروض صغيرة ميسرة فردية وجماعية لإقامة منشآت صغيرة إضافة إلى تقديم المنح والمساعدات غير المستردة لتربية الحيوان وغيرها من المشاريع. وتوفر الدولة فرص عمل للمعاقين وتمنحهم بعض التسهيلات. وفي عام ١٩٨٦ صدر مرسوم بتقديم تسهيلات وإعفاءات للقطاعين الزراعي والسياحي كجزء من برنامج الإصلاح الاقتصادي، تبع ذلك قانون تشجيع الاستثمار المحلي والعربي والأجنبي. (السياسات الاجتماعية في الجمهورية العربية السورية – الإسكوا – ٢٠٠٤، ص ٨٢، ٨٣).

لا تزال سياسة الضمان وبرامج شبكة الحماية الاجتماعية في **قطر** تفتقر إلى التنسيق والضبط والتوازن في توزيعها فبالرغم من الطفرة المادية فانه ما زالت فئات من المواطنين تتعرض للضغوط والضائقة المادية. أن غالبية البرامج تقدم بشكل مساعدات مادية في إطار الإحسان والعمل الخيري. وتتوفر في قطر أيضا مؤسسات أهلية ومساعدة مثل صندوق الزكاة وجمعية الهلال الأحمر وجمعيات خيرية تعنى بشؤون الفئات المهمشة والمحتاجة (السياسات الاجتماعية في دولة قطر – الإسكوا، ٢٠٠٤ ص ٥٧ - ٥٨ ، ٦١).

استدراكا للآثار الناجمة عن برامج الإصلاح الاقتصادي والمالي والإداري عمدت **الحكومة اليمنية** إلى إنشاء شبكة الحماية الاجتماعية بهدف تخفيف الضغوط على المداخيل والتوظيف ومستويات المعيشة ووضع برامج موجهة لحماية الفئات الفقيرة. وتشمل هذه الرعاية صندوق الرعاية الاجتماعية لتقديم المعونة للفقراء، الصندوق الاجتماعي للتنمية لإقامة المشاريع الإنمائية في المناطق النائية، صندوق تشجيع الإنتاج الزراعي والسمكي بهدف تمويل المشاريع المرتبطة بالمجالات الزراعية والحيوانية والسمكية، وبرنامج الأشغال العامة وهو مشروع إنمائي مرتبط بمجالات التعليم والصحة والطرقات والمياه ومن ثم برنامج مكافحة الفقر وخلق فرص عمل وتمويل المشاريع المدرة للدخل. وتشمل الخدمات الرعائية الاجتماعية المعاقين والأحداث والمسنين والعجزة (السياسات الاجتماعية في الجمهورية اليمنية – الإسكوا، ٢٠٠٤، ص ٨٦-٨٨).

ويوفر ديوان الخدمة المدنية في **الأردن** خدمات التوظيف للأشخاص الراغبين في العمل في الوزارات والدوائر الحكومية، كما تؤمن وزارة العمل خدمات التوظيف للأردنيين الباحثين عن عمل في القطاع الخاص من خلال ٢٢ مديرية للعمل في مختلف المحافظات. هناك أيضا صندوق التنمية والتشغيل الذي أنشئ عام ١٩٩٢ ويعنى بتقديم القروض للشباب الباحثين عن عمل لتحفيزهم على إقامة المشاريع الصغيرة وبفوائد بسيطة في كافة المجالات وتقديم المساندة الفنية، كما يتم تنفيذ برامج تدريب وإعادة تأهيل الفقراء والعاطلين عن العمل ووضع الحوافز المادية للمتدربين وأصحاب العمل. وفي عام ١٩٩٧ قامت الحكومة الأردنية بوضع استراتيجية لمكافحة الفقر والبطالة ورفع السوية الاقتصادية والاجتماعية للفئات الأقل حظا في المجتمع فصممت "حزمة الأمان الاجتماعي" بهدف زيادة مستوى الإنتاجية الاجتماعية للأردنيين بشكل عام وللفئات المحرومة بشكل خاص، وذلك بتحسين الفرص الاقتصادية والاستثمارية وتطوير إمكاناتها لتصبح أكثر قدرة على تلبية احتياجاتها التنموية. كما أسست الحكومة **الأردنية** في عام ١٩٨٦ صندوق المعونة الوطنية كمؤسسة مستقلة للحد من تنامي معدلات الفقر، وبهدف تعزيز الأمن والاستقرار وذلك من خلال تقديم المعونات المالية المتكررة للأفراد والأسر المحتاجة وبلغ عام ٢٠٠١ عدد الأفراد المستفيدين من هذه المعونة ١٥٤٤٧٦ فردا، كما توفر الرعاية الصحية لغير المقتدرين وفرص العمل والإنتاج والتأهيل

والتدريب المهني للمنتفعين من صندوق الزكاة لدى المؤسسات والجهات المختصة. ويحظى المعوقون والمرضى بالعناية والتأهيل مما يساعدهم على ممارسة حياتهم بشكل طبيعي. ويعنى برنامج الرعاية المؤسسية للمسنين بإيواء وحماية المسنين والمشردين وتتولى وزارة التنمية الاجتماعية تنفيذ هذا البرنامج من خلال الجمعيات التطوعية حيث تقوم بدعمها بمبالغ سنوية نقدية، وبلغ عدد مؤسسات رعاية المسنين ٨ مؤسسات. كما انه لدى الأردن العديد من المساعدات المختلفة من مدرسية وصحية وطرود الخير وموائد الرحمن والصدقات والكسوة والأضاحي (السياسات الاجتماعية في المملكة الأردنية الهاشمية – الإسكوا ٢٠٠٤ ص ٧٣ - ٧٤-٧٥ – ٧٩ - ٨٠).

لقد عرفت **مصر** منذ منتصف الخمسينيات نظام المعاشات (رواتب التقاعد) وتطورت عبر السنين لتشمل قوانين تعويضات العجز والشيخوخة، ضد إصابات العمل، التأمين الصحي وتأمين البطالة وأضحت التأمينات الاجتماعية تغطي الغالبية العظمى من العمال في القطاعين العام والخاص. ويتم تطبيق وتنفيذ هذه النظم من خلال الهيئة العامة للتأمين والمعاشات والهيئة العامة للتأمينات الاجتماعية التي تلحق بموازنة الدولة. (الضمان وشبكات الأمان الاجتماعي في إطار السياسات الاجتماعية – الإسكوا ٢٠٠٣).

تحديات شبكات الأمان الاجتماعي

تواجه برامج شبكات الأمان الاجتماعي في البلدان العربية مجموعة من الصعوبات والتحديات التي لا تعود فقط للنقص الذي تعانيه في مخصصاتها المالية وعدم شمولية تغطيتها لكافة الفئات المحتاجة، بل لكونها لم يخطط لها أصلا للتخفيف من حدة الفقر في محيطها، مما يجعل دورها هامشيا ولا يمكن الاعتداد به لمواجهة الآثار السلبية لسياسات الإصلاح الاقتصادي وإعادة الهيكلة والتي باشرت باعتمادها معظم الدول العربية.

يشكل احتساب حجم البطالة في **دولة الإمارات العربية المتحدة** عائقا نظرا لعدم إجراء تعداد للسكان منذ العام ١٩٩٥. وتشكل هذه الظاهرة مشكلة يطلق عليها بطالة الخريجين في دولة تستورد العمالة، وذلك لارتباطها بموضوع التوطين الذي اصبح ضرورة ملحة على أن تصاحبها سياسات تعزز هذه العملية. كما تعاني دولة الإمارات من تقلبات أسعار النفط وما يستتبعها من انخفاض في الوظائف اللازمة لاستيعاب الخريجين من المواطنين التي تغلب على تخصصاتهم الطابع النظري بعيدا عن التخصصات التقنية والفنية

مما يستلزم الاستعانة بالعمالة الوافدة وبالتالي ارتفاع معدل البطالة لدى العمالة الوطنية. (السياسات الاجتماعية في دولة الإمارات العربية المتحدة – ص ٤٨،٤٩، ٥٢).

تمثل العمالة **الكويتية** ١٩،٢ في المائة من جملة قوة العمل ويتركز حوالي ٨٠في المائة منها في القطاع الحكومي بسبب ميل القطاع الخاص إلى تشغيل العمالة الوافدة غير الماهرة وذات الأجر المنخفض. كذلك عزوف الكويتيين عن الالتحاق بالقطاع الخاص لعدم قدرة هذا القطاع على توفير فرص عمل تتناسب ومؤهلات الكويتيين. وتعتبر قضية البطالة من القضايا الملتبسة حيث تظهر البيانات ضخامة حجم البطالة لا سيما في فئة الإناث إذ بلغ عام ٢٠٠٢ إجمالي العاطلين عن العمل ٩٣،١٩ في المائة وجاء ذلك نتيجة قانون دعم العمالة الوطنية لكل راغب في العمل بالتسجيل كباحث عن عمل مما دفع الكثير وخاصة ربات المنازل اللواتي لم يعملن أبدا ولم يبحثن قط عن عمل إلى التسجيل ، كذلك أصحاب المشاريع الخاصة أو المتقاعدين في سن مبكرة أو العاملين في مشاريع عائلية إلى تبني سلوك مشابه. وتشير البيانات انه في العام ٢٠٠٠ بلغ إجمالي العاطلين عن العمل ٦٦٧ فردا ليتضخم هذا العدد إلى ٣٢٤٦ متعطل عام ٢٠٠٢. (السياسات الاجتماعية في دولة الكويت – الإسكوا – ص ٣٨،٣٩، جدول ٢٢ ص ٨٨).

انعكست التوجهات في **الجمهورية العربية السورية** للحد من عجز الموازنة العامة في مجال الإنفاق الجاري بتقليص الدعم الحكومي للسلع الغذائية الضرورية وتقلص الإنفاق الحكومي على الخدمات العامة والرعاية الاجتماعية كنتيجة لتراجع النمو الاقتصادي والذي أدى إلى تراجع حصة الفرد من الناتج المحلي الإجمالي، كما إن توقف الدولة عن التوسع في القطاع العام حرم فئات واسعة من فرص العمل في قطاعات الدولة ولم يقدم القطاع الخاص الفرص البديلة مما أدى إلى انتشار البطالة بين فئات الشباب دون الثلاثين الذين يشكلون ٨٠ في المائة من العاطلين عن العمل علما انه لتوجد أية جهة رسمية أو أهلية تقدم الدعم والمساندة للعاطلين عن العمل . ومع تطبيق برنامج الإصلاح الاقتصادي والذي لم يترافق مع سياسات وإجراءات بإقامة شبكات حماية اجتماعية وفق ما أوصى به البنك الدولي فدفع الداخلون إلى سوق العمل حديثا الثمن حيث أدى ضغط الإنفاق العام إلى تثبيت الأجور وتآكلها. ولم يتم إدراج مسألة مواجهة الفقر والتخفيف من حدته على جدول أعمال الحكومة، وكذلك لم يتم وضع برنامج وطني لمكافحة الفقر كما جاء في القمة العالمية في كوبنهاغن عام ١٩٩٥. (السياسات الاجتماعية في الجمهورية العربية السورية – الإسكوا – ٢٠٠٤، ص ص ٨٤، ٨٣،٨٢ ،٨٠، ٧٨، ٧٧ ،٧٦).

إذ يمثل الجانب الاجتماعي لمسيرة التنمية في **المملكة العربية السعودية** تحديا ينعكس على الرغبة المستمرة للارتقاء بمستوى الخدمات الاجتماعية وتوسيع مجالاتها أفقيا وعموديا. هذا بالإضافة إلى عدم دلالة البيانات

الإحصائية على حجم الفئات المهمشة والمحتاجة التي يجب استهدافها (السياسات الاجتماعية في المملكة العربية السعودية – الإسكوا ٢٠٠٤، ص ٣٨).

بالرغم من الطفرة المادية في **قطر** فانه ما زالت هناك فئات فقيرة محرومة ، فقد ازدادت الفئات الميسورة ثراء نتيجة لنمو القطاع الخاص في حين ازدادت الضغوط على الطبقة الوسطى والفقيرة نتيجة توجه مؤسسات الرعاية الاجتماعية نحو الخصخصة مما يؤدي إلى تراجع الدعم الحكومي وتخلي الدولة عن دورها الداعم للمواطنين (السياسات الاجتماعية في دولة قطر– الإسكوا – ٢٠٠٤، ٦١-٦٢).

إن تدهور مؤشرات الاقتصاد الكلي في **الجمهورية اليمنية** أدى إلى زيادة نسب التضخم وتراجع القوة الشرائية للعملة المحلية وبالتالي إلى انخفاض نصيب الفرد من الناتج المحلي الإجمالي في التسعينيات. كما أن الآثار السلبية للإصلاح الاقتصادي والمالي ورفع الدعم عن السلع والخدمات الأساسية أدى إلى تفاقم الفقر وزيادة عدد الأسر المحتاجة، هذا بالإضافة إلى إن تدني الحالة التعليمية للقوى العاملة وتفشي الأمية وارتفاع معدلات الخصوبة قد زاد من تدهور الأوضاع الاقتصادية للأسرة اليمنية. وفي **اليمن** لا تزال قدرة صندوق الرعاية الاجتماعية بعيدا عن التغطية المرجوة ويعاني من صعوبة تطبيق تحديد معيار الدخل في تحديد الفقراء وتشتتهم في المناطق النائية. (السياسات الاجتماعية في الجمهورية اليمنية– الإسكوا – ٢٠٠٤، ص ٨٢-٨٣ ٨٤).

تبعا لتقديرات البنك الدولي عام ١٩٩٩ فإن ثلث عدد سكان **الأردن** يعيشون تحت خط الفقر، ويرافق ذلك مستوى تعليمي متدن، كما تزداد نسبة الفقر طرديا بأزدياد عدد أفراد الأسرة، إذ إن حوالي نصف الفقراء يبلغ عدد اسرهم ٨ أفراد وما فوق، وهذا ما يزيد من الأعباء المالية لدعم هذه الفئات والنهوض بها. (السياسات الاجتماعية في المملكة الأردنية الهاشمية – الإسكوا ٢٠٠٤، ص ٧٢، ٧٣).

ومن الملاحظ أن أنظمة الرعاية الاجتماعية في دول مجموعة الإسكوا تتفاوت وتختلف تغطيتها وشموليتها تبعا للظروف الاقتصادية السائدة فيها، إذ تتميز دول الخليج العربي ونظرا للوفرة المالية بتوفير قدرا من الرعاية الاجتماعية لمواطنيها تتلاءم واحتياجاتهم، فنجد على سبيل المثال أن كلا من المملكة العربية السعودية والكويت قد باشرتا بتطبيق أنظمة تأمينات اجتماعية منذ أكثر من عقدين حيث تضمنا للمواطنين معاشات تقاعدية ورعاية خاصة بالمسنين وذوي الاحتياجات الخاصة ودعم الأسر الفقيرة بتعويضات شهرية توفر لها حياة كريمة بعيدة عن خط الفقر، إضافة إلى توفير الخدمات الصحية والتعليمية. علما إن دولة قطر ورغم البحبوحة الاقتصادية التي تنعم بها فإن الجهود المبذولة لتوفير الرعاية الاجتماعية

لمواطنيها ما زالت ضمن نظامها الرعوي الحالي عاجزة عن تغطية كافة الفئات المهمشة والمحتاجة وتسعى لتطوير وتوسيع شبكة الحماية الاجتماعية لتأمين حماية اكبر لكافة الشرائح.

أما الدول العربية ذات الاقتصادات المتدنية فتشهد تفاوتا ملحوظا في تقديماتها الاجتماعية. فلقد استطاع **الأردن** بتضافر جهود القطاعين العام الخاص بوضع العديد من البرامج وتأسيس صناديق رعاية اجتماعية قادرة على توفير سلة متنوعة من التقديمات والدعم الاجتماعي. أما سوريا ورغم ما تقدمه من دعم اجتماعي وسعيها للنهوض بهذه الخدمات، فإن العجز الاقتصادي الذي شهدته قد حال دون تطوير شبكة خدماتها الاجتماعية.

من الملاحظ أن التأمينات الاجتماعية وبرامج الوقاية من الوقوع في الفقر في غالبية الدول العربية ما زالت غير كافية وترتكز بغالبيتها على التأمين ضد الشيخوخة والعجز والوفاة والتأمين ضد إصابات العمل، وان التأمين الصحي مع ضرورته لا يحظى بالاهتمام اللازم رغم ارتفاع تكاليف الطبابة والاستشفاء.
كما أن تأمين البطالة لا يحظى بإشارة واضحة في السياسات الاجتماعية بالرغم من إن الدول العربية تعاني من معدلات ارتفاع البطالة بما فيها بعض الدول النفطية فالعديد من هذه الدول لا تتوفر لديها برامج التدريب والتأهيل المهني التي تساعد العاطلين عن العمل لإيجاد موقع لهم في سوق العمل ومواجهة التنافسية نظرا لزيادة معدلات التضخم وانعكاسات سياسات إعادة الهيكلة الاقتصادية وتحويل الاقتصاد نحو اقتصاد السوق وتراكم ديون هذه الدول مما حال دون القدرة على التوسع في المشاريع الاستثمارية لخلق فرص عمل جديدة، الأمر الذي أدى إلى تنامي معدلات البطالة وتفاقم الفقر وزيادة الفئات المهمشة في بعض مجتمعات الدول العربية.

وفيما يلي ملخص لأهم ما يواجه شبكات الأمان الاجتماعي من تحديات:

- غياب رؤية استراتيجية تدمج برامج شبكات الأمان الاجتماعية بالسياسات الاجتماعية للبلدان العربية في إطار اقتصادي اجتماعي أوسع.
- الافتقار إلى المعطيات والبيانات الإحصائية الدقيقة والدورية حول البطالة والفقر وخصائص الفئات المهمشة مما يعيق التخطيط السليم لبرامج الأمان الاجتماعي، كما أن ندرة البحوث حول آثار تلك البرامج يحد من فاعليتها في متابعة أوجه التغيير التي تلحق بها نظرا للطبيعة المتغيرة لتلك المشكلات.

- قلة الموارد المالية المخصصة لبرامج شبكات الأمان الاجتماعي مقارنة بحجم وطبيعة الصعوبات الهادفة إلى التعامل معها، مما يعيق من فعاليتها ومساهمتها في الحد من حجم تلك المشكلات.
- تركيز معظم برامج شبكات الأمان الاجتماعي على الجوانب الاستهلاكية أكثر من تركيزها على الجوانب الاستثمارية والإنتاجية، إذ تشكل ميزانية دعم المواد الغذائية في دول منطقة "مينا" ما بين ١ في المائة إلى ٥ في المائة من الناتج المحلي الإجمالي والذي يوازي بحجمه ما يخصص في الميزانية العامة لقطاعي الصحة والتعليم، هذا بالإضافة إلى المساعدات المالية والتي تشكل بدورها ما بين ٢ في المائة و١ في المائة.
- أما فيما يخص وظائف الصناديق الاجتماعية والعمل العام والقروض الصغيرة، فبالإضافة إلى ندرة المعلومات المتوفرة عن قابلية منافعها للاستمرار، فإن تكلفتها الإدارية باهظة الثمن وتتحيز في توفير خدماتها للرجال أكثر من النساء، وبالتالي فإن مدى كفاءتها في استهداف الفئات الأشد فقرا" مشكوك فيه.
- الاعتماد الكلي في تمويل برامج شبكات الأمان الاجتماعي على الميزانية العامة للدولة وبشكل جزئي على موارد الهيئات والمنظمات الدولية، مما يعرض استمراريتها للخطر في حال تقليص ميزانية الدولة أو توقف الدعم الخارجي لها.
- عدم استطاعة شبكات الأمان الاجتماعي في البلدان العربية من حسن استغلال جهود الإحسان والتبرعات الخيرية والزكاة لتحقيق استهداف أفضل للفئات المحرومة والمهمشة.
- ضعف التنسيق مع هيئات المجتمع المدني من قطاع خاص وجمعيات أهلية ونقابات عمالية من جهة ومع المنظمات والهيئات الإقليمية والدولية لمكافحة الفقر والحد من البطالة وتحقيق الاندماج الاجتماعي من جهة أخرى.
- عدم تمكن برامج شبكات الأمان الاجتماعي من إشراك المستفيدين من خدماتها في عمليات صنع القرار.

العولمة: ماهيتها وتجلياتها ومظاهرها

كثرت التعريفات حول مفهوم العولمة، كما تفاوتت الآراء والنظريات حول تجلياتها وتداعياتها ونتائجها. وتعتبر العولمة "على أنها التداخل الواضح لأمور الاقتصاد والاجتماع والسياسة والثقافة والسلوك دون اعتداد يذكر بالحدود السياسية للدول ذات السيادة أو انتماء إلى وطن محدد أو دولة معينة ودون حاجة إلى إجراءات حكومية" (صبري عبد الله، ص ٤٥).

ويعتبر السيد يسين أن " التجليات الاقتصادية للعولمة تظهر أساسا في نمو وتعمق الاعتماد المتبادل بين الدول والاقتصادات القومية، وفي وحدة الأسواق المالية، وفي تعمق المبادلات التجارية في إطار نزعت عنه القواعد الحمائية التجارية بحكم ما نتج من آخر دورة للغات، وإنشاء منظمة التجارة العالمية. هذه التجليات الاقتصادية العالمية تبرز من خلال عمل التكتلات الاقتصادية، ونشاط الشركات الدولية، والمؤسسات الدولية الاقتصادية كالبنك الدولي وغيره" (ص ٣٢).

كما يذهب الباحث عمرو محي الدين إلى اعتبار أن العولمة تتجلى عن طريق "زيادة درجة الارتباط المتبادل بين المجتمعات الإنسانية من خلال عمليات انتقال السلع ورؤوس الأموال وتقنيات الإنتاج والأشخاص والمعلومات" (ص ٣٥).

أما من يشكك بالعولمة إذ يعتبرها "... نتاج سياسات واختيارات حكومات وشركات متعدية الجنسيات، وليست فقط نتاج تطورات ثقافية ومعلوماتية واتصالانية، فإن ثمة جوانب في العولمة قابلة للارتداد والانعكاس، وهي ليست حتمية. وهذه الجوانب تتمثل في السياسات الاقتصادية التحررية والاتجاه إلى اقتصاد السوق ونبذ التخطيط، والتراجع عن الالتزامات الاجتماعية للدولة..."(ابراهيم العيسوي ص:٥٠)

ومهما يكن الأمر، فإنه لا بد من الاعتراف بأن " العولمة مليئة بالفرص والمخاطر الكثيرة. العولمة تأتي بغرص استثمارية ومصرفية هائلة، وتأتي أيضا بمخاطر سياسية وثقافية كبرى. اختزال العولمة في الفرص دون المخاطر خطأ، واختزالها في المخاطر دون الفرص أيضا خطأ وفيه سوء فهم، بل وعدم فهم" (الأطرش ص ٥٢).
ويستعرض الإطار رقم ٢ الظواهر الأساسية للعولمة بالإضافة إلى الظواهر المرافقة لها.

إطار رقم ٢

الظواهر الأساسية للعولمة

- تحرير النشاطات التجارية **(Liberalization of Trade)** من القيود والحواجز، وما يرافق ذلك من نمو التجارة الدولية.
- تحرير النشاطات الاستثمارية، ورفع القيود عن الاستثمار الأجنبي المباشر **(Foreign Direct Investment)**، بل وتوفير الحوافز لجذب هذا الاستثمار.
- نمو حركة رؤوس الأموال عبر الحدود وتيسيرها.

ثانيا: الظواهر المرافقة للعولمة

- تسارع وتيرة التطورات العلمية والتقنية.
- ثورة تقنيات المعلومات والاتصالات، التي تعزز سهولة التبادلات الاقتصادية.
- نمو دور الشركات المتعددة الجنسيات، وإعادة تشكيل الشبكات الإنتاجية.
- تقليص الحواجز الجمركية والحماية للمنتجات المحلية.
- نمو عنصر التنافسية في الاستثمار وكسب الأسواق.
- تزايد أهمية ارتفاع المستويات الإنتاجية في العمل.
- الانفتاح الاقتصادي، والتحول إلى اقتصاد السوق الذي يتميز بالتنافسية ودور القطاع الخاص.
- التخاصية (الخصخصة) وتحرير الاقتصاديات الوطنية من التدخلات الحكومية المباشرة، وتراجع سلطة الدولة القطرية وقدرتها على رسم السياسات الاقتصادية وتسييرها.
- تعرض سوق العمل للاهتزازات والصدمات، ونقص الأمان للمؤسسات نتيجة تحرير التجارة والتنافس وتقليص الحواجز الجمركية.
- تزايد التوجهات نحو تكوين التجمعات الاقتصادية الإقليمية، سواء للاندماج في حركة العولمة، أو للحماية منها، أو للتعامل الرشيد معها.
- نمو الاعتماد المتبادل بين الدول، وبخاصة في المجال الاقتصادي.
- التوسع في الاتفاقات والمعاهدات الإقليمية والدولية، ذات الأبعاد الاقتصادية.
- ازدياد وزن رأي المستهلك ودور عناصر الطلب، مقابل تراجع وزن طبيعة المنتج، في قيادة الأسواق المحلية والعالمية.
- انتشار أنماط استهلاك جديدة، لا تنسجم بالضرورة مع المتطلبات والمصالح والأولويات الاقتصادية والاجتماعية المحلية.
- انخفاض الضرائب على ذوي الدخل العالي، أفرادا ومؤسسات، مما يفتح المجال لاتساع الهوة بين هؤلاء وبين ذوي الدخل المحدود في المجتمع.
- تطور الأساليب والمعايير والممارسات في إدارة المؤسسات **(corporate governance)**، بما في ذلك معايير الشفافية والإفصاح، بما يحول دون التكتم على الأوضاع التي تهم المساهمين.

ازدياد حرية انتقال العمالة داخل التكتلات الاقتصادية، مع بقاء القيود المفروضة على الهجرة وعلى الانتقال الحر للعمالة بين مناطق التكتلات الاقتصادية المختلفة.

حدوث تغييرات في هياكل العمالة والتشغيل والتوظيف، وتطور أنماط مختلفة من

التوظيف، كالتوظيف الجزئي والتوظيف الذاتي والتوظيف دون مغادرة مكان السكن، والتشغيل بحماية اجتماعية وعمالية ضعيفة أو معدومة.

نمو قطاع الخدمات الذي يرافق تحرير النشاطات التجارية والاستثمارية وحركة رؤوس الأموال ، وذلك مقابل تراجع القطاع الصناعي في كثير من دول العالم.

تطور أنماط جديدة غير تقليدية من العلاقات الصناعية ، والتشريعات العمالية، والمعايير والمستويات للعمل المهني.

التوجه نحو اقتصاد المعرفة **(knowledge economy)**، وزيادة الاعتماد على رأس المال البشري ورأس المال المعرفي، وانتقال مركز الثقل في النظم الاقتصادية من اقتصاد الموارد إلى اقتصاد المعرفة الذي يكون قصب السبق فيه لمن يمتلك خزائن العلم والمعرفة.

نمو الحاجة إلى تطوير نظم تنمية الموارد البشرية لمواجهة متطلبات الإنتاجية والتنافسية، واقتصاد المعرفة بشكل عام.

انتشار شبكات الأمان الاجتماعي **(social safety nets)** في المجتمعات عامة، وفي المجتمعات النامية خاصة، لتقليص الانعكاسات السلبية للعولمة. ويشمل ذلك المعونات المباشرة، والحماية ضد البطالة، وغير ذلك.

تطوير السياسات والتشريعات والإجراءات المتعلقة بحماية الملكية الفكرية.

تطور المعايير والإجراءات في تعاملات البنوك والمؤسسات المالية.

المصدر: المصري، ٢٢-٢٤

هذا بالنسبة لمميزات العولمة وتجلياتها، أما بالنسبة لمخاطرها فإن الدول النامية سوف تواجه مجموعة صعوبات في سعيها للتعامل مع والاندماج بالاقتصاد العالمي، مما سوف يفاقم، في المدى المنظور على الأقل، من زيادة الفقر والتهميش الاجتماعي والتفاوت الطبقي وتقليص العدالة الاجتماعية وتراجع الاستقرار في سوق العمل. (أنظر إطار رقم ٣).

إطار رقم ٣

ضعف القدرات الاستثمارية ونقص رؤوس الأموال.

الانعزال والتهميش في الأداء والإنجاز التقني والعلمي، وضعف القدرات في استثمار تقنيات المعلومات والاتصالات.

النقص في نوعية الموارد البشرية ومواءمتها ومستوياتها نتيجة تدني مستوى التعليم والتدريب.

ضعف الهياكل المؤسسية والتشريعية القادرة على التطوير الاقتصادي والتعامل الرشيد والفعال مع اقتصاد السوق.

التسرع في إعادة الهيكلة الاقتصادية دون توافر البنى اللازمة للتعامل مع الأوضاع الجديدة الناجمة عن التغيير.

الحواجز والقيود المفروضة ذاتيا، الاقتصادية منها وغير الاقتصادية.

احتمال اتساع الهوة في مستويات الدخل في المجتمع الواحد، نتيجة اتساع الفروقات بين قدرات "عمالة المعرفة" **(knowledge worker)**، والعمالة التقليدية التي تعمل في مجال الخدمات والإنتاج التقليدي، ونتيجة ضعف ديمقراطية التعليم وعدم إتاحته لفئات المجتمع المختلفة.

انخفاض مستويات بيئة العمل ومعاييره وظروفه، والمستويات البيئية بشكل عام.

ضعف تطبيق متطلبات الحقوق العمالية، وتدني مستويات الأمان الوظيفي، والنقص في شبكات الحماية الاجتماعية.

تراجع الخدمات الاجتماعية المختلفة، الصحية والتعليمية والثقافية وغيرها.

تدني القدرة على مواجهة المنافسة الشديدة في الأسواق.

كبر حجم القطاع غير الرسمي **(informal sector)** الذي لا يخضع لكثير من المعايير والمتطلبات المرافقة لقوى العولمة.

هشاشة البيئة السياسية من ضعف التوجهات والمؤسسات والهياكل الديمقراطية.

أثر العوامل الثقافية التي تقاوم أحيانا توجهات العولمة وامتداداتها، الإيجابية منها والسلبية.

المحددات والضغوط الخارجية، والنفوذ الأجنبي، وضعف العون من قبل الدول الغنية، والشروط

التي تضعها هذه الدول على الدول النامية كالمعايير البيئية وظروف العمل وحقوق العمال، وغير ذلك.

نفوذ القوى الداخلية ومراكز الضغط المنظور والمستتر، التي تقاوم التغيير والاصلاح بسبب مصالحها المرتبطة بالأوضاع السائدة.

المصدر: المصري، ٢٦-٢٧

وهكذا نرى أن العولمة وما يستتبعها من سياسات التصحيح أو إعادة الهيكلة فرضت على الدول إعادة النظر في أدوارها التقليدية ومراجعة وظائفها الاقتصادية والاجتماعية وحتى السياسية في ظل هيمنة قوى السوق والمنظمات الدولية. لقد عززت برامج إعادة الهيكلة تحكم المتثمرين الدوليين والدول المقرضة في اقتصاديات البلدان النامية، كما زاد من قوة المؤسستين الدوليتين الكبريين متعددي الجوانب، صندوق النقد الدولي والبنك الدولي، وفي الوقت ذاته أضعف موقف البلدان التي تعتمد بشدة على رأس المال والمساعدة الأجنبيتين.

إن أضعاف دور الدولة في البلدان العربية كان وما زال مدار نقاش محتدم بين الباحثين العرب، فهناك من يرى أن "المطلوب أن تكون تلك الدولة في حدودها الدنيا **(minimal state)**، مع توظيفها لكل أداة تسهيل وتيسير لعمليات العولمة ولذا فإن المطروح هو إعادة تعريف وظائف الدولة ومؤسساتها وأسلوب أدائها" (عبد الفضيل ص ٢٠٥)، بينما يرى البعض الآخر أن التغيير الحاصل في أدوار الدولة ما هو إلا "تراجع عام وانحسار" لنفوذها وتخليها عن مكانها، شيئا فشيئا" و"أن عليها أن تقوم بتفكيك نفسها... وتسليم مهامها ووظائفها القديمة، الواحدة بعد الأخرى لتتولاها الشركات الدولية العملاقة أو المؤسسات التي تتحكم باسم هذه الشركات العملاقة وتعمل لحسابها... هذه المهمة تحتاج إلى دولة من نوع خاص. فهي دولة تفكك ولا تبني، وإنما تترك مهمة البناء لغيرها... وكل هذا يتطلب سمات قد يعبر عنها أسم "الدولة الرخوة" **(The Soft State)**،**...** للإشارة إلى استعداد حكومات الدول النامية... لتغليب مصالح أفرادها الخاصة على المصلحة العامة...(جلال أمين، ص ١٦١).

ومهما يكن عليه الأمر بالنسبة للأدوار الجديدة للدولة، فإن الأعباء المالية والديون الكبيرة التي تئن تحتها الدول النامية بشكل عام والدول العربية ذات الأقتصادات الضعيفة والفقيرة بشكل خاص، قد شلت من قدراتها في تطوير وتعزيز دولة الرفاه الاجتماعي مما استتبع بلورة اهتمامها باعتماد مقاربة شبكات الأمان الاجتماعي كبديل لها حيث للمنظمات والهيئات الدولية الدور الأبرز فيها **(19 .p 2000 Deacon, March).**

نظم الحماية الاجتماعية التقليدية

الأسرة

نتيجة للتراجع الاقتصادي في الفترة الأخيرة، اضطرت بعض الدول العربية للاستدانة وتقليص قدرة الحكومات على تلبية الحاجات الاجتماعية لمواطنيها، كما أن لجوء بعضها إلى برامج الإصلاح الاقتصادي بالتعاون مع البنك الدولي أدى إلى إغفال التبعات الاجتماعية الناجمة عن تنفيذها، وأكثر المتأثرين هم الغالبية العظمى من الفقراء في المناطق البعيدة والمهمشة والتي لا تتمتع بأية خدمات اجتماعية في أغلب الأحيان كالصحة والتعليم والطاقة والمياه وغيرها. إلا أن نمط الشبكات والعلاقات العائلية والاجتماعية التقليدية في العالم العربي كانت وما زالت تلعب دورا أساسيا في امتصاص نتائج وأضرار الكوارث المحلية ودعم وتقوية الوضع الاقتصادي للمجموعات بشكل يمكن الاعتماد عليه في مجابهة هذه المخاطر.

وهكذا نرى أن رعاية الأبناء لآبائهم تشكل في الثقافة العربية الحماية والضمانة الرئيسية ضد الشيخوخة والمرض، كما لا يستثنى من ذلك الأحوال المعيشية الصعبة من بطالة ويتم وترمل وإعاقة والتي غالبا ما يضطلع بمسؤولياتها أفراد الأسرة، وبعبارة أخرى فإن هذا التكافل والتضامن التقليدي مكن الأسر العربية من مواجهة الأزمات الاقتصادية والاجتماعية التي ألمت بها على مر العصور. ولنا في التحويلات المالية التي يرسلها المهاجرون العرب إلى أسرهم في أوطانهم أفضل مثال على استمرارية اوجه هذا الدعم الذي يمثل في بعض البلدان إحدى المصادر الرئيسية للدخل القومي (اليمن والمغرب ومصر).
يبقى القول أن الأوضاع الاقتصادية الصعبة التي سادت في العقدين الماضيين فرضت تغيرات على الأدوار التقليدية للأسرة وقلصت من قدراتها على توفير أوجه الحماية الاجتماعية لأفرادها.
وهكذا نجد أن عجز آليات الأمان الاجتماعي التقليدية عن تلبية احتياجات الفقراء والمحتاجين، أدى بهؤلاء للبحث عن آليات أخرى للتعامل مع المخاطر كالتقليص في أوجه الاستهلاك، والهجرة، وعمالة الأطفال،

بغض النظر عن مردودها وآثارها السلبية من قلة الرفاه وعدم القدرة على استغلال الموارد البشرية بشكل افضل. ويعتبر العاملون في القطاع غير الرسمي وسكان الريف والمناطق المهمشة في المدن من أكثر الحالات تضررا بتلك الأوضاع التي أضعفت قدرة هذه الأسر على تقديم أية مساعدة بل أضحت عاجزة عن مواجهة أية مخاطر مهما قل شأنها.

هيئات ومنظمات المجتمع المدني

تعتبر هيئات ومنظمات المجتمع المدني عنصرا هاما وأساسيا في توفير شبكات الحماية الاجتماعية في المنطقة العربية ويتعاظم دورها ويتنوع من حيث وسائل المساعدات الاجتماعية التي تقدمها للأسر المحتاجة بما يدعم تحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية المستدامة. وتتفاوت أدوار تلك المنظمات وفعاليتها من دولة إلى أخرى تبعا للشروط والقيود التي تفرضها الحكومات على إنشائها. وتشكل المنظمات التقليدية القائمة على الإحسان والصدقات ٨٠ إلى ٨٥ بالمائة من مجمل المنظمات الخيرية **(Nasr, 2001)**. كما تتجه المنظمات الأهلية الحديثة للتركيز على التنمية المجتمعية، وذلك من خلال توفير التدريب وإكساب المهارات لأفراد العائلات الفقيرة وتأمين مجالات العمل وتقديم الدعم والمساندة للمشاريع الصغيرة المدرة للدخل وتسويق المنتجات.

أما المؤسسات الخيرية الدينية فإنها تعتمد في تقديم مساعداتها على الزكاة أو على موارد الأبرشيات في المجتمعات المحلية وعلى ما يقدمه الأغنياء والمحسنين لدعم نشاطات اجتماعية كبناء المستشفيات والمستوصفات والمساجد والكنائس والمدارس. وتشكل هذه الموارد مصدرا للمساعدات الخيرية ولرفع المعاناة عن كاهل الفقراء والمهمشين وأفراد المجتمع الأكثر عرضة للمخاطر الاجتماعية والاقتصادية، إلا أن السمة السلبية لهذه المساعدات تكمن في عدم استمراريتها وانتظامها على مدار السنة، لأنها تتركز في الغالب في شهر رمضان والمناسبات الدينية. ومن هنا تبقى موارد الفقراء والمحتاجين مرتبطة بالمتغيرات الاقتصادية وتدفق المعونات.

وتمتاز أوجه الدعم هذه بكونها أكثر فعالية من حيث سرعة تكيفها مع المتغيرات في تلبية حاجات المعوزين وقدرتها على التعبئة الشعبية وكونها أكثر التصاقا بالمجتمعات المحلية واطلاعا على حاجاتها ومتطلباتها، كذلك ببعدها عن البيروقراطية الحكومية التي تحد من فعاليتها في توفير الخدمات اللازمة وتعزز من الحس المدني وأثرها الإيجابي على أوجه التلاحم الاجتماعي (فخرو ص: ٢٢-٢٣).

ومن المعوقات التي تحد من فعالية جهود تلك الهيئات قلة مواردها المالية وضعف الدعم الحكومي لها في أحسن الأحوال وعدم السماح لنموها وتبلور خدماتها في أسوأها وذلك من خلال القيود التي تفرضها الحكومات على إنشاء المنظمات الأهلية وعلى أعمالها، هذا بالإضافة إلى ضعف آليات التخطيط والتنسيق والمتابعة والتقييم، وفقدان آليات المسائلة والمحاسبة على غير صعيد، كما تتجاذبها المصالح الفئوية والمطامع السياسية والاهتمامات المذهبية.

وتشير إحدى الدراسات التي أجريت في عشر دول عربية إلى ضبابية القوانين المنظمة لعمل الهيئات غير الحكومية وعدم وضوحها لجهة إجازة بعض بنودها للحكومات حل تلك المنظمات أو إيقافها عن العمل، إضافة إلى أن العديد من تلك القوانين لم يجر تحديثها منذ صدورها، وبالتالي لا تعكس فهما لأهمية هذه الهيئات كشركاء للتنمية في المجتمع. وتعكس تلك القوانين رغبة الحكومات في الهيمنة على هذا القطاع بدلا من الاكتفاء بتنظيمه **(NGO Law, p: 13).**

إن غالبية عمل هذه الهيئات يقوم على تقديم المساعدة بدلا من تبني قضايا المستفيدين والدفاع عنها، كما أن دورهم في تنمية القدرات ونشر الوعي محدود جدا، وعليه فإنها غير قادرة على تكوين حركة اجتماعية ولا يمكنها التأثير بالقرارات السياسية والاجتماعية في هذه الدول**(Abdel Samad, 2005).** وفي إطار العولمة وتحدياتها الاقتصادية والسياسية التي تفرضها على المجتمعات العربية من انفتاح ونشر الديمقراطية، فإن الهيئات غير الحكومية العربية مطالبة بتحديث رؤيتها وتبني استراتيجيات جديدة بما يمكنها من التعاون مع الهيئات الدولية، وهكذا تتاح الفرصة أمامها للارتقاء بدوها في اتخاذ القرارات والمشاركة في عمليات التنمية المستدامة.

الهيئات والمنظمات الدولية

لقد تنامى دور المنظمات غير الحكومية العالمية خلال العقدين المنصرمين على صعيد التعامل مع القضايا والمشكلات الاجتماعية، وذلك على أثر التوجهات الاندماجية للعولمة. ورغم بعض المحاولات الدؤوبة لإيجاد توافق حول روزنامة اجتماعية لمواجهة الآثار السلبية للعولمة **(Deacon 2000)**، لم يؤدي ذلك إلى ظهور نظرة موحدة حول مستقبل دولة الرفاه الاجتماعي وحول النموذج الملائم للتنمية الاجتماعية والتنظيم الاجتماعي المعولم. وعليه فإن البدائل المدعومة من تلك المنظمات تتكون من أنماط متنوعة من الليبرالية الجديدة التي لا تقترح أجنده ديمقراطية اجتماعية أو أجنده تقوم على إعادة توزيع ثمار العولمة. كما إن

الجهود الخاصة بالسياسات الاجتماعية المعولمة لما بعد مرحلة توافق واشنطن لم تحرز أي تقدم يذكر على النموذج الليبرالي الاجتماعي، بل على العكس فإن المقترحات البديلة تقوم على الاعتقاد الجازم بالليبرالية مطعمة بآليات تنظيمية تجنبا ووقاية من أسوأ عواقبها الاجتماعية. وهكذا فإن البنك الدولي وصندوق النقد الدولي يفضلان دورا محدودا للدولة في التخطيط الاقتصادي وفي توفير شبكات الأمان الاجتماعي كخدمات عامة. كما أن ظهور منظمة التجارة العالمية كلاعب في هذا المجال دعم التوجه الليبرالي في السياسات الاجتماعية لناحية خصخصة خدمات التعليم والصحة والخدمات العامة ونظم الحماية الاجتماعية. وقد لاقت التوجهات الليبرالية الجديدة هذه دعما متزايدا من أرباب المصالح الاقتصادية واللوبي الدولي للتنمية المستفيد الأساسي من مساعدات التنمية الدولية وصاحب الدور الأكبر في برامج مكافحة الفقر **(Yeates 2005, p: 5)** .

وعلى هذه الخلفية، يحدد **Deacon (Spt. 2000)** توجهات أربعة تعيق إحراز تقدم اجتماعي عادل على الصعيد الدولي والتي تتمثل ب:

- " إيمان البنك الدولي بان يقتصر دور الحكومات على توفير الحد الأدنى من الحماية الاجتماعية
- اهتمام لجنة المساعدات التنموية في منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية بتمويل التعليم الأساسي والرعاية الصحية فقط.
- إحلال المصالح الذاتية للمنظمات غير الحكومية الدولية محل خدمات الدولة
- التحركات القائمة ضمن منظمة التجارة العالمية لتسريع الأسواق المعولمة في تخصيص الخدمات الصحية والاجتماعية والتعليم والضمان الاجتماعي" **(P:7).**

لقد أدى التركيز على السياسات ذات التوجه الليبرالي الجديد إلى ظهور ردود فعل من قبل بعض منظمات المجتمع المدني العالمية مطالبة بتصحيح الآثار الاجتماعية للعولمة. وهكذا باشرت الأمم المتحدة بتطبيق أجنده اجتماعية هدفها إيجاد عولمة ذات "وجه إنساني". إذ أقرت كل من منظمة العمل الدولية واليونسكو واليونيسف خدمات التعليم والصحة والضمان الاجتماعي كمساعدات عامة تؤمنها الدولة. كما أن البنك الدولي باشر باعتماد مبدأ شبكات الأمان الاجتماعي وإدارة المخاطر كإستراتيجيتين لتمكين الأفراد من إدارة المخاطر الاجتماعية المحدقة بأسرهم ومجتمعاتهم المحلية. ولم يلبث صندوق النقد الدولي أن حذى حذو البنك الدولي في تأييده ترشيد الدول لأوجه إنفاقها على الصحة والتعليم والحماية الاجتماعية للفقراء وغيرهم من الفئات المهمشة والعاطلين عن العمل مع ضمان الشفافية والمسائلة في توفير تلك المساعدات **(Deacon, March 2000, p. 8-10)**.

التوصيات

في إطار سياسة الإصلاح الاقتصادي وإعادة الهيكلة برزت العديد من الآثار الاجتماعية السلبية التي تمثلت بتفاقم حدة الفقر وتزايد نسب البطالة والتفاوت الاجتماعي، والتي أصابت بشكل أقوى الطبقات المهمشة والتي تعاني أصلا من تدهور في أوضاعها المعيشية وأن اختلفت حدتها بين دول الوفرة المالية من جهة و الدول ذات الأقتصادات المتدنية والفقيرة من جهة أخرى. ومن هذا المنطلق فإنه لا بد من إعادة النظر وتوجيه السياسات الاجتماعية والتدخل للتخفيف من النتائج السلبية للعولمة وتحقيق التنمية المستدامة والاندماج الاجتماعي، وذلك باتخاذ الإجراءات المناسبة نحو التوزيع العادل للفوائد والأضرار المرتبطة بالنمو الاقتصادي الكلي. وتشمل القضايا الاجتماعية الهامة في منطقة الإسكوا التغيير في مدى انتشار الفقر والتفاوت الشديد في توزيع الدخل، وارتفاع معدلات البطالة والعمالة الناقصة، وارتفاع تكلفة المعيشة قياسا بالدخل بالنسبة لغالبية السكان، وقضايا التهميش الاجتماعي. وعليه فإنه من الأهمية بمكان الإطلاع على تجارب الدول والعوامل التي ساهمت في فعالية ونجاح سياساتها الاجتماعية واستخلاص الدروس والعبر منها في التخطيط وتنفيذ سياساتها الاجتماعية مع ضرورة إيلاء الاهتمام للخصائص التاريخية والثقافية والبنيوية لأي مجتمع ، وعليه لا يمكن أن تنتقل كما هي من بلد إلى آخر (أنظر إطار رقم ٤).

إطار رقم ٤

... المتطلبات المؤسسية والاجتماعية والسياسية الرئيسية اللازمة لضمان نجاح السياسات الاجتماعية تتراوح بين التنسيق الملائم بين مختلف الوزارات المعنية بمعالجة القضايا الاجتماعية، بما في ذلك الصحة والعمل والتعليم والتخطيط والمرأة والفئات الضعيفة والشباب من جهة، والممارسات القضائية النزيهة والنظم المالية التكافلية.، وفي هذا الصدد تعتبر حالة ماليزيا نموذجية. والعمالة الكاملة هي أيضا من المطالب الأساسية، مع أن تحقيقها أمر صعب نظرا إلى انتشار تكنولوجيا المعلومات والاتصالات وغيرها من التكنولوجيات الجديدة. غير أن القيمة الاجتماعية لزيادة الإنتاجية هي القوة الدافعة وراء النجاح الاقتصادي للسياسات الاجتماعية. وقد أظهرت تجارب ماليزيا والنرويج وجمهورية كوريا انه يمكن الحصول على فوائد طويلة الأجل بالتركيز على تحسين إنتاجية القوة العاملة من خلال اتباع سياسات فعالة في مجال القوة العاملة. ومن المتطلبات الهامة الأخرى الشفافية في عملية صنع القرار،

وإشراك مختلف قطاعات المجتمع بما في ذلك النساء والفقراء والمجتمع المدني. وباستثناء جمهورية كوريا، أظهرت جميع البلدان المستعرضة في الفصل الأول مستويات عالية من الشفافية والمشاركة. وعلاوة على ذلك، تظهر تجربة هذه البلدان إن وجود بيئة مستقرة وداعمة يسهل اتباع مسلك عمل متواصل مدة طويلة و يتيح بالتالي تطوير السياسات الاجتماعية بصورة منتظمة وتراكمية. وهذه العوامل، بالإضافة إلى عدم وجود كوارث طبيعية وحروب وصراعات داخلية وإيديولوجيات متطرفة، أدت التزام عام بتعزيز أهداف السياسة الاجتماعية، بما في ذلك تحسين نوعية الحياة.

المصدر: قضايا محورية متصلة بالسياسات الاجتماعية:دراسة مقارنة ومبادئ توجيهية لصياغة السياسات الاجتماعية في منطقة الإسكوا ٢٠٠٤، ص: ٣٠

توصيات عامة

- في ظل عولمة يتعمق فيها الاعتماد المتبادل بين الدول وتندمج فيها الأقتصادات القومية والتبادلات التجارية وما يفرضه كل ذلك من تحديات، فإنه لمن الضروري إعادة النظر بدور

ووظيفة وفلسفة الدولة بحيث تصبح أكثر فعالية وقوة في إدارة وتوجيه متطلبات العولمة، وفي الوقت نفسه اعتماد اللامركزية في صنع القرارات بما يتيح للمواطن مشاركة رئيسية في عمليات التنمية المحلية.

- العمل على إيجاد حلقة حميدة **(virtuous cycle)** تنصهر فيها عمليات النمو الاقتصادي والتنمية البشرية بحيث يعزز الواحد منهما الآخر.
- صياغة استراتيجية متكاملة للتنمية الاجتماعية تشدد على البعد الإنساني لعملية التنمية الاجتماعية بحيث تجعل الإنسان محورها وتتيح الفرص الحياتية أمام المواطنين على كافة المستويات والصعد بما يعزز من قدراتهم ويرتقي بإمكانياتهم ويوسع خياراتهم من أجل حياة أفضل.
- بلورة رؤية متكاملة للمجتمع لتحديد استراتيجية ملائمة للتنمية المستدامة من أجل الحد من مخاطر العولمة والاستفادة من الفرص التي تتيحها إن على الصعيد المحلي أو الإقليمي أو العالمي بحيث يكون الإنسان محورها.
- ومن أجل تحقيق تنمية بشرية مستدامة لا بد من السعي لصياغة عقد جديد بين كافة الفرقاء في المجتمع يشدد على إيجاد شراكة متينة وصلبة بين الحكومات والمجتمع المدني والقطاع الخاص، وذلك من خلال إعادة توزيع المهام والمسؤوليات فيما بينهم
- العمل على تعزيز الشراكة بين المجتمع المدني والجهات الحكومية والقطاع الخاص من جهة والمنظمات الدولية وهيئات المجتمع المدني العالمي من جهة أخرى بما يتيح تعاونا مثمرا بغية الارتقاء بمستويات الحماية الاجتماعية من شبكات أمان وضمان اجتماعي تقي الفئات الأكثر حرمانا من المخاطر التي تواجهها وتعمل على تعزيز قدراتها وإمكانياتها.
- ضرورة اضطلاع الدولة بدور قيادي في صياغة السياسات وتحديد الروزنامة الاجتماعية ومواءمتها بالسياسات الاقتصادية المناسبة بغية تحقيق أهدافها الاجتماعية الأوسع من قضاء على البطالة ومكافحة الفقر.
- العمل على إيجاد توازن بين الاحتياجات الاجتماعية للمواطنين ومتطلبات إعادة الهيكلة المفروضة على الدولة والضغوط المالية التي تواجهها.
- مواجهة التحدي الذي يتمثل في التحول من دولة توفر رعاية اجتماعية قائمة على الاقتصاد الوطني، إلى دولة رعاية منسجمة مع دينامية الاقتصاد العالمي على نحو يصون الالتزام بالعدالة الاجتماعية والتضامن الاجتماعي.

- اعتماد سياسات التحرر الاقتصادي بالتزامن مع أو حتى مسبوقة بإصلاحات ذات طبيعة كلية وإجراءات لحماية البيئة وسياسات تستهدف الفقراء والفئات المهمشة والمعرضة للمخاطر. على أن تعتبر تلك السياسات جزءا لا يتجزأ من استراتيجيات التنمية الاجتماعية وليست سياسات من الصف الثاني يمكن فقط اللجوء إليها عندما تفشل آليات السوق .
- الالتزام الجاد والمبرم من قبل الحكومات ومختلف المنظمات على كافة الصعد والمستويات بأهمية القضايا والمشكلات الاجتماعية واعتبارها أولوية قصوى على سلم الأولويات، مع اعتماد المنهجية العلمية في التخطيط والتنفيذ والتقييم.
- اعتبار استراتيجيات إعادة الهيكلة الاقتصادية ذات آثار اجتماعية سلبية على الفقراء والمهمشين والمعرضين للمخاطر، وبالتالي لا يمكن التعامل مع هذه الفئات من خلال خدمات علاجية ومؤقتة كشبكات الأمان الاجتماعي، بل من خلال اعتماد سياسات اجتماعية أكثر شمولية تؤمن استدامة خدمات الصحة والتعليم.
- تصميم نظم تعليمية وتدريبية تستطيع تزويد المواطنين بالقدرات اللازمة للتعامل مع النظام العالمي الجديد.
- إعادة النظر بالسياسات الاجتماعية المتبعة من خلال اعتماد مقاربة تجمع بين آليات التنمية الاجتماعية والقضاء على الفقر من جهة وآليات الحماية الاجتماعية من جهة أخرى.

على صعيد البحوث

- تطوير البحوث المرتبطة بخصائص الفقر والبطالة وأسبابهما وغيرهما من المشكلات الاجتماعية للإسهام بإيجاد الحلول العلمية الناجعة.
- أهمية توفير قاعدة بيانات دقيقة تتيح تقييم السياسات الاجتماعية الخاصة بالتعليم ومحو الأمية والفقر والبطالة والتفاوت الاجتماعي وبرامج الحماية الاجتماعية لرصد المتغيرات والعقبات التي تواجهها، وذلك من أجل التخطيط البناء وحسن اتخاذ القرارات.
- أهمية توفر معلومات موثوقة ودورية وتحديث مجموعة من المؤشرات النوعية والكمية بشأن تأثير الأنفاق الاجتماعي بغية تقييم فعاليته وإنشاء برامج هادفة تختبر وسائلها.

على صعيد الأسرة

- الارتقاء بالتشريعات التي تدعم وظائف الأسرة للقيام بأدوارها السياسية والبيئية والثقافية والاجتماعية والتنموية والتربوية والترويحية والرياضية والفنية.
- السعي الجاد لأتباع سياسات التوجيه التربوي التي تهدف إلى ترسيخ قيم التضامن في نفوس النشء، والعمل على تنفيذ برامج رعاية وتأهيل الشباب لتمكينهم من المشاركة الإيجابية والاندماج الاجتماعي.
- العمل على تفعيل وتعزيز كافة أنماط التكافل والتماسك الاجتماعي التقليدي على الصعيد الأسري والمجتمعات المحلية بغية الارتقاء بقدراتها وحسن استغلال مواردها لرفع مساهمتها في تحقيق الحماية الاجتماعية لأعضائها على الوجه الأفضل.

على صعيد منظمات وهيئات المجتمع المدني

- ضرورة تحسين وتطوير أشكال التضامن الفعال والمنظم والمبرمج للحد من مخاطر الإصلاحات الاقتصادية وإشراك كافة هيئات ومنظمات المجتمع المدني في رسم السياسات التنموية.
- ضرورة تطوير أوجه التنسيق بين هيئات ومنظمات المجتمع المدني وتضافر جهودها وإمكانياتها من أجل تفعيل دورها في عمليات التنمية المستدامة ومكافحة الفقر والحد من البطالة.
- أهمية إيجاد وتطوير وتعزيز الشراكة بين منظمات المجتمع المدني العربية تتولى تبادل الخبرات ورسم السياسات الآيلة إلى إحداث تنمية بشرية مستدامة.
- سن القوانين والتشريعات الآيلة إلى تنظيم عمل هيئات ومنظمات المجتمع المدني والحد من القيود المفروضة على عملها بما يضمن مشاركة شعبية أوسع في عملية صنع القرار مع التقيد بمبدأي الشفافية والمسائلة.
- أهمية التصديق والالتزام وتفعيل العمل بالاتفاقيات والمواثيق الإقليمية والدولية والموقعة من قبل الحكومات لضمان حقوق العمالة الوطنية والوافدة.

على صعيد تمكين المرأة

- اتخاذ الإجراءات لسن القوانين والتشريعات اللازمة لتحقيق المساواة بين الجنسين وتمكين المرأة اقتصاديا واجتماعيا وسياسيا من خلال تكافؤ فرص الوصول إلى برامج الحماية والتأمينات الاجتماعية والبرامج التعليمية وبرامج والتدريب والتأهيل المهني، بالإضافة إلى القضاء على كافة أشكال التمييز ضد المرأة.

على صعيد العمالة

- اعتماد مقاربة نشطة في مكافحة البطالة وذلك بتصميم برامج تدريب وتأهيل للقوى العاملة لإكسابها المزيد من المهارات والكفاءات بغية تمكينها من الانتقال من القطاعات المنخفضة الإنتاجية إلى القطاعات العالية الإنتاجية وذات القدرة على المنافسة في الأسواق العالمية.
- توفير التسهيلات المالية والقروض لتمويل الصناعات الصغيرة والمتوسطة الحجم في القطاع النظامي ودعم الأعمال المستقلة من حرف ومهن ماليا وتقنيا في القطاع غير النظامي.
- توفير التوجيه المهني الملائم وتصميم البرامج التأهيلية المناسبة لإعداد خريجي التعليم العالي والثانوي بشكل يتلاءم ومتطلبات سوق العمل.
- إقامة شبكة مكاتب لمساعدة العاطلين عن العمل في إيجاد الوظائف الملائمة لهم.

على صعيد التأمينات الاجتماعية

- ضرورة تبني رؤية مستقبلية بهدف تطوير نظم التأمينات الاجتماعية لتكون جزءا لا يتجزأ من السياسات الاجتماعية العربية، تعمل على تعزيز دور الأمن الاجتماعي في دعمه لاستقرار الأفراد والأسر والجماعات والمجتمعات العربية.
- التطوير المستمر لنظم وتشريعات الضمان الاجتماعي وتحديثها حتى تواكب المستجدات والمتغيرات المحلية، وتستجيب للتحولات الإقليمية والدولية.
- التوسع في نطاق عمل أنظمة التأمينات الاجتماعية بحيث يتم إدخال أنواع وأشكال جديدة من التأمين لمواجهة المخاطر المتأتية عن سياسات إعادة الهيكلة والإصلاح الاقتصادي.
- التوسع في مظلة التأمينات الاجتماعية في البلدان العربية لتشمل بحمايتها ليس فقط العاملين في القطاع النظامي، بل أيضا العمال الزراعيين والموسميين وأولئك الذين يمارسون أعمالا" هامشية في القطاع غير النظامي.
- العمل على وضع ومتابعة وتنفيذ مشروعات القوانين والنظم الرامية إلى الارتقاء بخدمات التأمينات الاجتماعية وضمان استمرارية مواردها والعمل على تنميتها.
- تدعيم وتطوير آليات عمل أنظمة التأمينات الاجتماعية الحالية بما يؤمن ضمان المزايا وملائمتها لمستويات معيشية مقبولة عند استحقاقها.
- إعادة النظر بالسن التقاعدية وعدد سنوات الخدمة بحيث تثني العاملين عن التقاعد المبكر.

- إيجاد صندوق للتأمين ضد العجز والشيخوخة للأشخاص غير المشمولين بالصناديق المعمول بها يمول من الميزانية العامة للدولة.
- ضرورة توحيد العمل على دمج الصناديق المختلفة للتأمينات الاجتماعية بما يضمن كفاءة إدارتها وحسن استخدام مواردها ، وفي الوقت ذاته يمكن العمال من حفظ حقوقهم عند الانتقال من عمل لآخر.
- تحسين الأداء المالي لصناديق التقاعد بحيث تستثمر أموال المشتركين بشكل مضمون يتيح من تراكم الرساميل دون تآكلها مع الزمن.
- تطوير وتحديث التشريعات والقوانين الخاصة بمزايا التقاعد مما يمكن المرأة العاملة من تحويل تعويضاتها لورثتها.

على صعيد شبكات الأمان الاجتماعي

- العمل على ربط شبكات الأمان الاجتماعي بالإطار الأوسع للسياسات الاجتماعية للدولة بحيث تشكل برامجها جزءا من رؤية اجتماعية متكاملة ضمن إطار اجتماعي اقتصادي أوسع، وذلك لضمان فعاليتها فيما يتعلق بالتخفيف من حدة الفقر وعدم المساواة.
- ضرورة التعامل مع برامج شبكات الأمان الاجتماعي على أنها إجراءات مكملة ومدعمة لسياسات اجتماعية أشمل كونها غير قادرة بحد ذاتها من مواجهة مشكلات الفقر والبطالة والتهميش نظرا لطبيعتها التعويضية عن الآثار التي يخلفها الإصلاح الاقتصادي وإعادة الهيكلة.
- ضرورة التقيد عند تخطيط وتصميم شبكات الأمان الاجتماعي بمبادئ كفاية التغطية، والفعالية والشفافية في الاستهداف، وضمان مستويات مقبولة من المنفعة للمستحقين لها مع جعلهم يدركون أن المساعدة مؤقتة.
- تحديث وتدعيم شبكات الأمان الاجتماعي القائمة والتخطيط لإنشاء شبكات جديدة تصبح أكثر استهدافا للفقراء والمهمشين والعاطلين عن العمل.
- ضرورة ربط أوجه الاستفادة من برامج الدعم المالي المشروط للأسر الفقيرة بالأوضاع الصحية والتعليمية والاقتصادية بحيث تساهم تلك المساعدة على الارتقاء بها.
- اتخاذ الإجراءات الكفيلة بتعميم شبكات الأمان الاجتماعي خاصة برامج العمل العام والصناديق الاجتماعية والقروض الصغيرة على كافة الفئات المحتاجة دون تمييز على أساس الجنس وعلى كافة أرجاء الوطن دون التركيز على مناطق دون أخرى.

- العمل على توفير شبكات الأمان الاجتماعي بشكل يساهم في تنمية وتعزيز قدرات القوى البشرية وإمكانياتها في مواجهة المخاطر والأزمات الراهنة دون استنزاف طاقاتها الذاتية لمواجهة التحديات والمخاطر المستقبلية، لا بل جعلها عناصر فاعلة في عمليات التنمية المستدامة.
- العمل على إشراك هيئات ومنظمات المجتمع المدني المحلي والتنسيق مع الهيئات والمنظمات الدولية من أجل تعبئة الموارد المالية والفنية بغية تصميم وتنفيذ برامج حماية اجتماعية متكاملة.
- اتخاذ الإجراءات الكفيلة بدعم وتطوير وتعزيز عمل آليات الحماية الاجتماعية التقليدية من أسر وجمعيات خيرية ونقابات عمالية وبلديات وقطاع خاص للمساهمة في الحد من المخاطر والأزمات التي تواجه الفقراء والمهمشين من أفراد المجتمع.

المراجع

١. الأطرش، محمد. "العرب والعولمة:ما العمل؟". في العرب والعولمة. مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت ١٩٩٨.
٢. العيسوي، أبراهيم. "العرب والعولمة". مناقشات. مركز دراسات الوحدة العربية. بيروت ١٩٩٨.
٣. عبد الفضيل، محمود عبد."العولمة والدولة". مناقشات في العرب والعولمة. مركز دراسات الوحدة العربية. بيروت ١٩٩٨.
٤. السياسات الاجتماعية في الإمارات العربية المتحدة، الإسكوا. نيويورك سبتمبر ٢٠٠٤– (E/ESCWA/SDD/2004WP.1)
٥. السياسات الاجتماعية في المملكة العربية السعودية، الإسكوا. نيويورك سبتمبر ٢٠٠٤ - (E /ESCWA/SDD/2004WP.2)
٦. السياسات الاجتماعية في الجمهورية اليمنية، الإسكوا. نيويورك سبتمبر ٢٠٠٤ - (/ESCWA/SDD/2004WP.٣)
٧. السياسات الاجتماعية في المملكة الأردنية الهاشمية، الإسكوا. نيويورك سبتمبر ٢٠٠٤ - (E /ESCWA/SDD/2004WP.٥)
٨. السياسات الاجتماعية في دولة الكويت، الإسكوا. نيويورك سبتمبر ٢٠٠٤ -
٩. (/ESCWA/SDD/2004WP.٦)
١٠.السياسات الاجتماعية في الجمهورية العربية السورية، الإسكوا. نيويورك سبتمبر ٢٠٠٤ - ((E /ESCWA/SDD/2004WP.٨)
١١.السياسات الاجتماعية في دولة قطر، الإسكوا. نيويورك ديسمبر ٢٠٠٤ - (E/ESCWA/SDD/2004WP.٩)
١٢.الضمان وشبكات الأمان الاجتماعي في إطار السياسات الاجتماعية، الإسكوا. نيويورك نوفمبر ٢٠٠٣، (E/ESCWA/SDD/2003/26)
١٣.المصري، منذر واصف. العولمة وتنمية الموارد البشرية. مركز الإمارات للدراسات والبحوث الإستراتيجية. أبو ظبي، الإمارات العربية المتحدة، ٢٠٠٤.
١١.أمين، جلال. "العولمة والدولة" في العرب والعولمة. مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت ١٩٩٨.
١٢.عبد الله، إسماعيل صبري. الكوكبة: الرأسمالية العالمية في مرحلة ما بعد الإمبريالية في العرب وتحديات النظام العالمي. مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت ١٩٩٩.
١٣.عيسى، نجيب. قضايا التشغيل والتنمية البشرية في البلدان العربية، سلسلة دراسات التنمية البشرية (٨) الإسكوا وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي. نيويورك، ١٩٩٦.

١٤. قضايا محورية متصلة بالسياسات الاجتماعية: دراسة مقارنة ومباديء توجيهية لصياغة السياسات الاجتماعية في منطقة الإسكوا – الإسكوا. نيويورك فبراير ٢٠٠٤، (E/ESCWA/SDD/2004/2)

١٥.مسعد، نيفين. "العولمة والدولة"، تعقيب. في العرب والعولمة. مركز دراسات الوحدة العربية. بيروت، ١٩٩٨.

١٦.نصر، سليم. كلمة افتتاح ورشة العمل الدولية حول الحماية الاجتماعية في عصر قلق. بيروت، ٢٧ شباط – ١١ آذار ٢٠٠١

١٧.يسين، السيد. "في مفهوم العولمة"، في العرب والعولمة. مركز دراسات الوحدة العربية. بيروت ١٩٩٨.

18. Abdel Samad, Ziad. "Arab NGOs: Role and Challenges" Civil Society Observer/ Vol. 2 Issue 1, Jan.-Feb. 2005

19. Deacon, Bob. "Globalization and Social Policy: The Threat to Equitable Welfare". Occasional Paper No. 5. UNRISD, Geneva, March 2000.

20. Deacon, Bob. "Socially Responsible Globalization: The Challenge for Social Security". Paper presented at the year 2000 International Research Conference on Social Security, Helsinki, 25-27 September 2000.

21. Fakhro, Munira A. "Globalization & Equity in the Arab World". GDN Fourth Annual Global Development Conference. Cairo, Egypt, January 19-21, 2003.

22. Nasr, Salim. Issues of Social Protection in the Arab Region: A Four-Country Overview". Paper presented at the Interregional Workshop on Social Protection in an Insecure Era. Beirut, Lebanon. February 27- March 1st 2001.

23. NGO Laws in Selected Arab Countries, IJNL Volume 7, Issue 4. http.icnl.org/jurnal/vol7iss/me

24. Robalino, David A. Pensions in the Middle East &North Africa: Time for Change. The World Bank, Washington 2005.

25. Tzannatos, Zafiris. "Social Protection in the Middle East and North Africa: A Review". Paper presented at the Mediterranean Development Forum. Cairo, March 2000.

26. Yeastes, Nicola. "Globalization" and Social Policy in a Developing Context: Regional Responses. Social Policy & Development Programme Paper no. 18 UNRISD. Geneva, April 2005.