

ما أهمية السياسات الاجتماعية بالنسبة إلى لبنان وعموم الشرق الأوسط وشمال أفريقيا؟

رنا جواد

أستاذة مشاركة في قسم السياسة الاجتماعية في جامعة باث في المملكة المتحدة

مقدمة

يقدم هذا الموجز وجهة نظر تاريخية وتحليلية حول السياسات الاجتماعية في مجتمعات الشرق الأوسط: أهى موجودة حقاً؟ وما هي دلالاتها وما طريقة عملها؟ من يقوم بتقديمها؟ ومن يقوم بالاستفادة منها؟ تشكل هذه المسائل مجتمعة المحور الرئيسي في هذه النبذة، علماً بأن البحوث في مجال السياسات الاجتماعية هي حديثة العهد إلى حد ما، مع أنه ومن الناحية التطبيقية، فإن الحكومات ومنظمات المجتمع المدني تشارك فعلياً، ومنذ أربعينيات القرن المنصرم، في أنشطة الشؤون الاجتماعية (أي زمن حصول البلدان على استقلالها في المنطقة).

كما يناقش الموجز إمكانية مساهمة الأبحاث في السياسات الاجتماعية بشكل فعال في المعرفة الأكاديمية والفهم العام للحراك السياسي-الاجتماعي في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا. وسبب ذلك أن المكونات الرئيسة للسياسات الاجتماعية، مثل الرعاية الاجتماعية والمواطنة والمساواة والفقر وحقوق الانسان والاقتصاد المختلط من الرعاية والرفاه، تسمح لنا بالتركيز على البنية الحكومية والإجراءات السياسية الهادفة إلى تحسين الرفاهية بطريقة لم تتمكن العلوم الاجتماعية الأخرى من القيام بها عند تناولها العلاقة بين السياسة والمجتمع في الشرق الأوسط. تأتي البيانات والأبحاث الواردة في هذه الدراسة من عقد من الزمن أجرت فيه المؤلفة أبحاثها الخاصة مستفيدة من عدّة هبات، من بينها هبة من مجلس المملكة المتحدة للأبحاث الاقتصادية والاجتماعية.

إنعاش السياسة الاجتماعية في الشرق الأوسط وشمال

أفريقيا: السياق المعاصر

تقدم بلدان الشرق الأوسط وشمال أفريقيا أنواعاً من برامج الوقاية الاجتماعية مماثلة لتلك في مناطق أخرى من العالم مثل الهند والصين والبرازيل وجنوب أفريقيا، كما إنها تواجه العديد من التحديات المتشابهة. وتتضمن البرامج المنح النقدية والمساعدات الاجتماعية التي تستهدف الفئات المستضعفة وأنظمة التأمين الاجتماعي المتعلقة بالدخل. يعتبر التوجه نحو أنظمة الحماية الاجتماعية الشاملة في لبنان وباقي الشرق الأوسط وشمال أفريقيا ضعيفاً، وذلك باستثناء الدعم الحكومي للمواد الغذائية والوقود، وهو ما يعتبره النقاد إنفاقاً حكومياً غير فعال ومنحازاً إلى الطبقات الوسطى. لقد خطت دول مجلس التعاون الخليجي خطوات واسعة في مجال توفير التأمين الصحي، بينما ركزت دول أخرى، مثل اليمن والأردن وغازة والأراضي الفلسطينية المحتلة، على تحسين برامج المساعدات الاجتماعية.

نظرة عامة وتوصيات سياسية

- ◀ ما تزال السياسة الاجتماعية في لبنان وعموم الشرق الأوسط وشمال أفريقيا في مهدها، ولكن بشكل عام، يمكن تصنيف أنظمة الرعاية الاجتماعية في المنطقة على أنها نهج الملاذ الأخير / المؤسسي (corporatist/residual)، ولا يزال مفهوم الدولة الريعية هو النموذج الأبرز.
- ◀ أحد التحديات الرئيسة التي تواجه رسم سياسة اجتماعية ناجعة في المنطقة هو عدم التزام الحكومات ببرامج الرعاية الاجتماعية الشاملة التي تحقق العدالة الاجتماعية والضمان الاجتماعي.
- ◀ تمتلك المنظمات الدولية نفوذاً واسعاً على برامج السياسة الاجتماعية في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا. وقد طرحت هذه المنظمات نقاشاً سياسياً جديداً حول مفهوم الحماية الاجتماعية في المنطقة، وخاصة برامج المنح النقدية المشروطة، كما طرحت توسيع تغطية التأمين الاجتماعي القائم على العمل.
- ◀ أحدث «الربيع العربي» في عام ٢٠١١ تغييراً اجتماعياً إيجابياً طفيفاً في المنطقة، وبعد مضي خمس سنوات، كانت تونس الطرف الوحيد الذي استطاع إنجاز انتقال حكومي، رغم أن التيارات الدينية المتطرفة الجديدة والتفكك الحكومي لا يزالان يشكلان عقبة أمام التقدم.

يظهر الشكل رقم ١ الإنفاق الاجتماعي كنسبة مئوية من الناتج المحلي الإجمالي في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا بالمقارنة مع أقاليم أخرى في العالم. حيث يتبين بأن الإنفاق على التعليم يحتل النصيب الأكبر من الناتج المحلي الإجمالي في البلدان العربية، بينما يقع التأمين الاجتماعي في المراتب الدنيا. يبين الشكل أيضاً بأن الإنفاق على المساعدات الاجتماعية يحتل المرتبة الثانية من حصة الناتج المحلي الإجمالي بعد التعليم. في الحقيقة، تعتبر منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا أكثر مناطق العالم إنفاقاً على المساعدات الاجتماعية. ويعزز هذا الوضع فهم الحماية الاجتماعية في مجال المساعدات الاجتماعية.

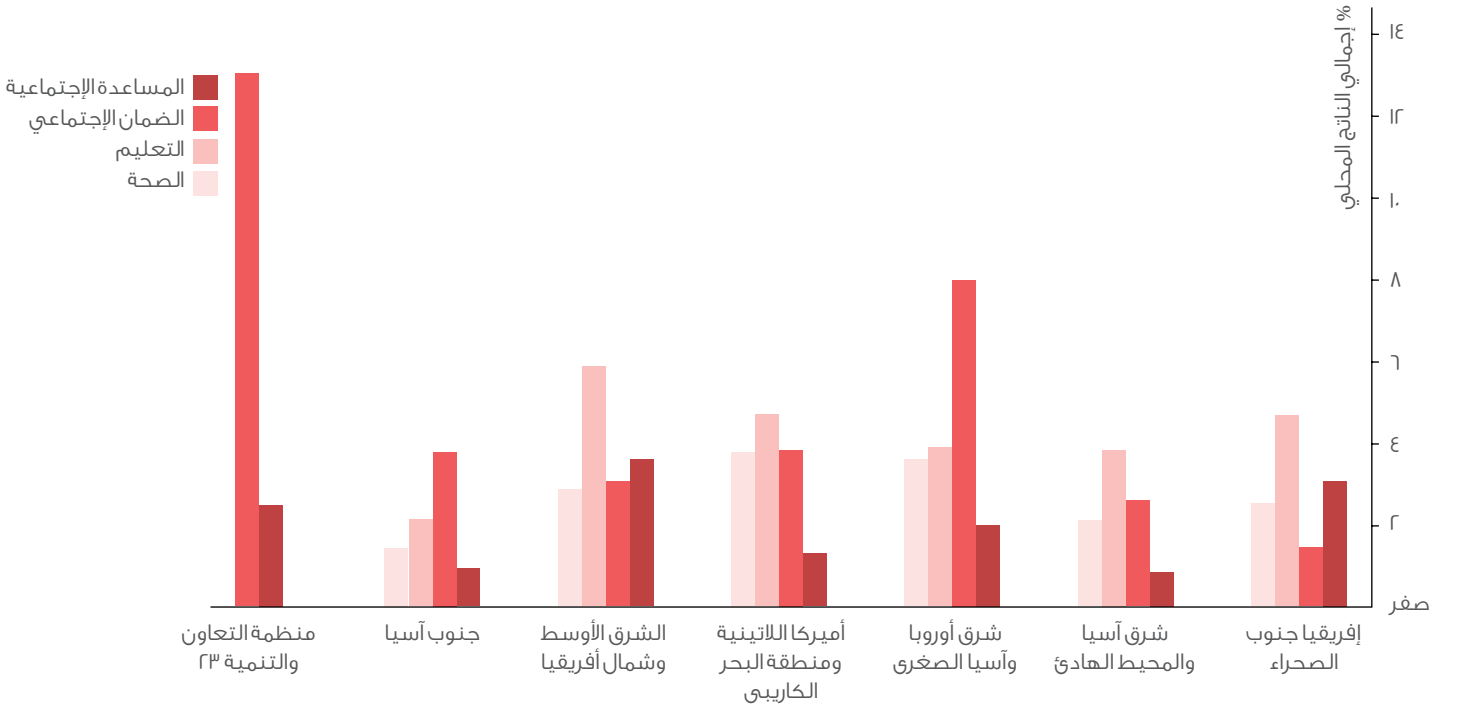
”تعتبر منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا من أكثر أقاليم العالم إنفاقاً على المساعدات الاجتماعية“

”تعتبر أنظمة الحماية الاجتماعية الشاملة في لبنان وباقي الشرق الأوسط وشمال أفريقيا ضعيفة، باستثناء الدعم الحكومي للمواد الغذائية والوقود، وهو ما يعتبره النقاد إنفاقاً حكومياً غير فعّال ومنحازاً إلى الطبقات الوسطى.“

الشكل رقم ١

الإنفاق الاجتماعي كنسبة مئوية من الناتج المحلي الإجمالي: كافة الأقاليم

المصدر: OECD، ٢٠١٤ (بناءً على مصادر بيانات متعددة)



نهج الملاذ الأخير / الإنتاجي والمؤسسي للسياسات الاجتماعية (A Residual/Productivist and Corporatist Approach)

فيما يتعلق بتحليل نظام الرعاية الاجتماعية، فبإمكاننا تصنيف بلدان الشرق الأوسط وشمال أفريقيا في مكان ما بين نموذجي الملاذ الأخير / الإنتاجي والمؤسسي. فباستثناء بلدان لها باع طويل في الاشتراكية مثل سوريا ومصر، فإن معظم البلدان في الوقت الراهن تتبنى موقفاً ليبرالياً جديداً قوياً حيث يكون القطاع الخاص المحرك الأساسي للازدهار الاجتماعي والاقتصادي، وحيث تقدم الحكومة شبكات الأمان للفقراء والفئات المستضعفة، وحيث من المتعارف عليه أن تلعب العائلة (وعلى وجه الخصوص العائلة النووية) والمنظمات الخيرية والدينية دوراً في تقديم خدمات الدعم الاجتماعي. يبيّن ما سبق التعريف المعتمد للسياسة الاجتماعية في نموذج الملاذ الأخير / الإنتاجي حيث تعطى التنمية الاقتصادية الأولوية على آليات التوزيع المنصفة والتغطية الشاملة غير القائمة على الاشتراك.

لطالما وقع تصنيف دول الخليج العربي ضمن الاقتصاد الريعي حيث يتم تمويل الرعاية الاجتماعية من عائدات النفط بشكل منفصل عن مفهوم حقوق المواطنة والتزاماتها. هناك دلائل إيجابية في بعض دول الخليج العربي من حيث تنوع اقتصادها أخذاً بعين الاعتبار أن النفط والموارد الهيدروكربونية مصيرها النضوب. وبالفعل، يمكن أن نجد التحركات الإيجابية لهذه البلدان ضمن مجال الأمان الاجتماعي في البحرين التي تطبق الآن نظاماً للعاطلين عن العمل.

ولكن وفي الوقت عينه ثمة مصاعب في المنطقة فيما يخص الأساس الفكري وعملية تقويم السياسة. فباستثناء تركيا وإسرائيل، فإن معظم حكومات الشرق الأوسط وشمال أفريقيا ليس لديها تعريف محدد للفقر أو الحماية الاجتماعية، ولم تقم بوضع بيانات إحصائية وافية لتحليل مشكلة الفقر في بلدانها. هناك نقص عام لبيانات موحدة تظهر الإنفاق على الرعاية الاجتماعية. بالإضافة إلى ذلك، فإن جوهر الرعاية الاجتماعية يستند بشكل رئيسي على تلبية المتطلبات الإنسانية، كما هو جلي في الأولوية التي تعطى إلى شبكات الحماية الاجتماعية في السياسة الاجتماعية. وبالتالي فإن النقاش حول الحقوق الاجتماعية والمواطنة في بلدان الشرق الأوسط وشمال أفريقيا بعيد عن مثيله في الغرب. بل إن التركيز على الاحتياجات وشبكات الأمان الاجتماعية يتناقض مع الخطاب السياسي الحكومي في بعض بلدان الشرق الأوسط وشمال أفريقيا التي تسعى إلى 'مساعدة المواطنين في تحقيق كافة إمكاناتهم'. وعليه، تبقى بلدان الشرق الأوسط وشمال أفريقيا مجتمعات محافظة اجتماعياً حيث من المتعارف عليه أن تقوم العائلة بالدور الرئيسي في مسائل تحديد الهوية الأخلاقية والاجتماعية.

وفي الختام، فإن حكومات الشرق الأوسط وشمال أفريقيا لديها توجهين عامين في السياسة الاجتماعية: فمن ناحية، فإنها تركز على الأمان الاجتماعي القائم على العمل مما يعني بأن موظفي القطاع الخاص والعام المثبتين هم في الأغلب من يحصلون على الحماية على شكل تعويض نهاية الخدمة والخدمات الصحية والتعليمية. ولكن في بعض البلدان التي لا تمتلك نظاماً للمعاشات للمتقدمين في السن، مثل لبنان، فإن كون المرء موظفاً طوال سن العطاء لا يحميه من الفقر حينما يتقدم في السن. ويدعم هذا الميل للنموذج

في الآونة الأخيرة، بدأت منظمات التنمية الدولية بالترويج إلى أجندة حول الحماية الاجتماعية في الشرق الأوسط وشمال أفريقيا. وقد لاقت اهتماماً واسعاً من حكومات الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، ليس فقط بسبب المخاوف التي أنتجتها الانتفاضات العربية بل أيضاً كنتيجة للحاجة إلى تقديم أهداف سياسية جديدة في حقبة الأهداف الإنمائية للألفية بعد عام 2015. وقد بدأت سياسات جديدة بالظهور فعلاً، وهي تتضمن توسيع تغطية التأمين الصحي القائم على العمل ومعونات العطالة عن العمل للخريجين الجامعيين، وإصلاح برامج الدعم للمواد الغذائية والوقود وبرامج المنح النقدية غير المشروطة. لا يشكل ما سبق ثورة في السياسة الاجتماعية، ولكنها خطوة في الاتجاه الصحيح على الرغم من كونها سياسات تتوافق مع وجهة نظر الليبرالية الجديدة حول واجبات الرعاية الاجتماعية ومسؤولياتها.

أشكال مخصّصات السياسة الاجتماعية

في ظل غياب سياسات اجتماعية شاملة وملموسة في الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، فإنه من الأجدى إلى حد ما، أن نعتبر بأن هذه البلدان تتبع استراتيجيات اجتماعية. فهي تتبع مزيجاً من الاستراتيجيات متوسطة وقصيرة الأجل والتي تهدف، على نحو رئيسي، إلى التخفيف من الآثار السلبية للسياسات العامة الموجهة نحو التنمية الاقتصادية، وعلى نحو أقل إلى نشر ثمار التنمية حيث أمكن. يمكن تصنيف استراتيجيات الحماية الاجتماعية التي تتبناها بلدان الشرق الأوسط وشمال أفريقيا ضمن ثلاث مجموعات، وهي كالتالي:

1. الحماية الاجتماعية التي تستهدف تلبية الاحتياجات.
2. الحماية الاجتماعية على شكل شبكات الأمان وخدمات المساعدات الاجتماعية.
3. استراتيجيات التنمية لصالح الفقراء وبرامج التنمية الاجتماعية. يندرج الجزء الأكبر من الاستراتيجيات المقترحة في بلدان الشرق الأوسط وشمال أفريقيا ضمن إطار ما يمكن أن نسميه خطط المساعدات الاجتماعية التي يرافقها سياسات نمو اقتصادي محدودة النطاق وتهدف إلى الحد من الآثار المترتبة على الأفراد الأكثر فقراً وتحسين أوضاعهم (عن طريق سياسات في صالح الفقراء). تغطي السياسات المذكورة كافة السياسات الاجتماعية والصناعية والاقتصادية الكلية. إن التركيز على استثمارات القطاع الخاص والتأمين الاجتماعي القائم على العمل في الشرق الأوسط وشمال أفريقيا يتّضح بشكل أكبر عندما ننظر إلى أنواع تشريعات الضمان الاجتماعي المتوفرة في المنطقة.

”دفعت أحداث الربيع العربي المنظمات الدولية وحكومات الشرق الأوسط وشمال أفريقيا لأن تعي الحاجة لتطوير سياسات حماية اجتماعية“

المراجع

رياض الغنيمي (١٩٩٨)، الثراء والفقر في الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، لندن، روتليدج.

الشبكة السياسية الاجتماعية لمعهد الأبحاث السياسية في الشرق الأوسط وشمال أفريقيا <http://www.bath.ac.uk/IPR-MENA> <http://www.bath.ac.uk/ipr/our-networks/middle-east-social-policy>

رنا جواد (٢٠٠٩)، الرعاية الاجتماعية والدين في الشرق الأوسط وشمال أفريقيا: وجهة نظر لبنانية، بريستول، The Policy Press.

رنا جواد (٢٠١٤)، الحماية الاجتماعية في المنطقة العربية: الاتجاهات والتوصيات الصاعدة لمستقبل السياسة الاجتماعية، ورقة بحثية لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي في تقرير التنمية البشرية العربية، المكتب الإقليمي لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي للدول العربية.

Moghadam, V., M. Karshenas, و (٢٠٠٦)، السياسة الاجتماعية في الشرق الأوسط وشمال أفريقيا: ديناميكية السياسة والاقتصاد والمساواة بين الجنسين، معهد أبحاث الأمم المتحدة للتنمية الاجتماعية، بيسنغستوك، Palgrave Macmillan.

Loewe, M. (٢٠٠٤)، «فتح طرق جديدة للحماية الاجتماعية في العالم العربي: حالة مصر»، في المجلة الدولية للرعاية الاجتماعية، المجلد ١٣ صفحة ٣-١٤.

المؤسسي المقاربة السياسية الاجتماعية الملاذ الأخير/ الإنتاجي حيث تقدم بلدان الشرق الأوسط وشمال أفريقيا شبكات الحماية الاجتماعية التي تخفف من مشكلة الفقر لا أكثر. ما تزال حكومات الشرق الأوسط وشمال أفريقيا تدعم الموروثات الاجتماعية التي تعطي الأولوية إلى العائلة والمجتمع الديني في مبادرات الرعاية الاجتماعية، وهو ما تم بحثه بشكل أكثر تفصيلاً في الرعاية الاجتماعية والدين في الشرق الأوسط وشمال أفريقيا: وجهة نظر لبنانية (رنا جواد ٢٠٠٩).

الخاتمة

يقدم موجز السياسات هذا نظرة عامة حول الأنواع الرئيسية لبرامج الرعاية الاجتماعية موضع التطبيق في لبنان وعموم منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا. ويرى بأن المنطقة بشكل عام تقدم الأمان الاجتماعي والحماية الاجتماعية القائمة على العمل، وذلك لأن مفاهيمي المواطنة والحقوق الاجتماعية ليس لهما تأثير على السياسات الاجتماعية. وقد دفعت أحداث الربيع العربي المنظمات الدولية وحكومات الشرق الأوسط وشمال أفريقيا لأن تعي الحاجة لتطوير سياسات حماية اجتماعية، ولكن التركيز على المنح النقدية المشروطة يعيق جهود التحول الاجتماعي لهذه الأجندة السياسية الجديدة.

شكر

يودّ معهد السياسات بالجامعة الأميركية في بيروت أن يتقدم بالشكر إلى الدكتور ناصر ياسين والدكتورة هنا الغالي والسيدة نادين غلاييني، الذين كرسوا وقتهم وخبرتهم لمراجعة وتحرير موجز السياسات هذا. مساهمتهم السخية هي محط تقديركم واعتزازنا.

معهد عصام فارس للسياسات العامة والشؤون الدولية بالجامعة الأميركية في بيروت

يسعى معهد عصام فارس للسياسات العامة والشؤون الدولية، بالجامعة الأميركية في بيروت، إلى تيسير الحوار وإثراء التفاعل بين الجامعيين المتخصصين والباحثين وبين واضعي السياسات وصانعي القرار في العالم العربي بصفة خاصة، ويعمل على إشراك أهل المعرفة والخبرة في المنظمات الدولية والهيئات غير الحكومية وسائر الفاعلين في الحياة العامة. كما يهتم، من خلال الدراسات والأنشطة، بتعزيز النقاش المفتوح حول جملة من القضايا العامة والعلاقات الدولية وبصياغة الاقتراحات والتوصيات المناسبة لرسم السياسات أو إصلاحها.

مبنى معهد عصام فارس
الجامعة الأميركية في بيروت
٩٦١-١-٣٥٠٠٠ الخط الداخلي: ٤١٥٠
٩٦١-١-٧٣٧٦٢٧
@ifi@aub.edu.lb
www.aub.edu.lb/ifi
aub.ifi
@ifi_aub

معهد السياسات بالجامعة الأميركية
في بيروت (معهد عصام فارس
للسياسات العامة والشؤون الدولية)
الجامعة الأميركية في بيروت
صندوق البريد ٢٣٦-١١
رياض الصلح / بيروت ٢٠٢٠ ١١.٧ لبنان

1966
AUB
American University of Beirut
المعهد الأمريكي في بيروت
Issam Fares Institute for Public
Policy and International Affairs
معهد عصام فارس للسياسات
العامة والشؤون الدولية