علاقة شبكات الأمان الاجتماعي بسياسات الرعاية الاجتماعية: حالات تطبيقية

أولاً: مقدمة وخلفية

- سعى الإنسان منذ القدم إلى تأمين حاجاته الأساسية الضرورية لضمان بقائه من خلال تفاعل ديناميكي بينه وبين أفراد مجتمعه، وذلك من خلال سعيه الدائم لتطوير الوسائل والآليات التي تيسر له التعامل مع الطبيعة والظروف المحيطة به بما فيها الأخطار التي قد تواجهه خلال ممارسته لنشاطاته المختلفة.

- لقد كان باستطاعة الإنسان تأمين بعض الحاجات بنفسه، وكان لابد أن يلجأ إلى مساعدة الآخرين لتأمين بعضها الآخر، فمنذ الأزل اعتمد الإنسان في حماية نفسه من خلال العيش في مجموعات والمحافظة على مبدأ التكافل والتضامن مع المجموعة، وتطورت أشكال هذه الحماية الأمنية والاجتماعية بتطور المجتمعات البشرية، حيث دعت الشرائع السماوية كافة إلى العدالة الاجتماعية وحق أفراد المجتمع كافة في العيش الكريم، وكذلك دعت إلى ضرورة القيام بأعمال الخير الهادفة إلى تحسين أوضاع الفئات الفقيرة التي تحتاج إلى مساعدة.

- وتعتبر حاجة الإنسان للأمان الاجتماعي مرتبطة بوجوده على مر العصور غير أن وسائل تحقيقها اختلفت من عصر لأخر، ومن نظام سياسي واقتصادي لأخر، وانحصرت في الوسائل المعتمدة على التضامن والتكافل الاجتماعي، والوسائل المعتمدة على الادخار.

ثانياً: الأمان الاجتماعي

يتناول هذا الجزء من البرنامج مجموعة من الموضوعات المتصلة بمفهوم الأمان الاجتماعي على النحو التالي:

(أ) التعريف بمفهوم الأمان الاجتماعي.

(ب) آليات الأمان الاجتماعي.

(أ) التعريف بمفهوم الأمان الاجتماعي

- يمكن تعريف مفهوم الأمان الاجتماعي على أنه "مجموعة من الآليات والأنشطة المترابطة المستخدمة لتحقيق الاستقرار للأفراد والجماعات، وتحرير الإنسان من الحاجة العوز والحرمان، والحد من خسائره وحمايته من الأخطار الداخلية والخارجية غير الملائمة، والتي قد يتعرض لها سواء أكانت من صنع الإنسان "كالأزمات المالية والانحسار الاقتصادي"، أو طبيعية "كالجفاف والقحط والأوبئة".
- كما يعد الأمان الاجتماعي أحد ركائز العمل الاجتماعي بمفهومه المتكامل وأبعاده الاقتصادية والاجتماعية والسياسية والثقافية والبيئية، فهو يهدف إلى دعم الاستقرار والتماسك الاجتماعي، وتحقيق التوازن بين مكونات وفئات المجتمع (جماعات، قبائل، شرائح اجتماعية واقتصادية).

ويتم تحقيق الأمان الاجتماعي عبر عدد من العمليات المتعلقة بالاستقرار الحياتي الفردي والأسري، وذلك على النحو التالي:

1. إشباع الحاجات الأساسية لأعضاء المجتمع؛ حيث سيؤدي هذا الإشباع إلى تماسك العلاقات الاجتماعية بين أفراده.
2. دعم القيم الإيجابية في المجتمع التي تضمن الاستقرار الاجتماعي كالقيم الدينية وقيم التكافل، والتأكيد على دور الأسرة في ترسيخ هذه القيم.

3. تمكين الفئات والجماعات المحتاجة من إشباع حاجاتها الأساسية، من خلال إتاحة القروض الإنتاجية، وتطوير أحوالها التعليمية والتدريبية، وحماية الفئات الضعيفة منها وذوي الاحتياجات الخاصة.

4. الوقاية من المشكلات الاجتماعية التي تهدد الاستقرار الاجتماعي، مثل البطالة والفقر والتهميش الاجتماعي، والتي تفاقمت بشكل كبير نتيجة مشاكل النمو الاقتصادي والعوامل السلبية للعولمة.

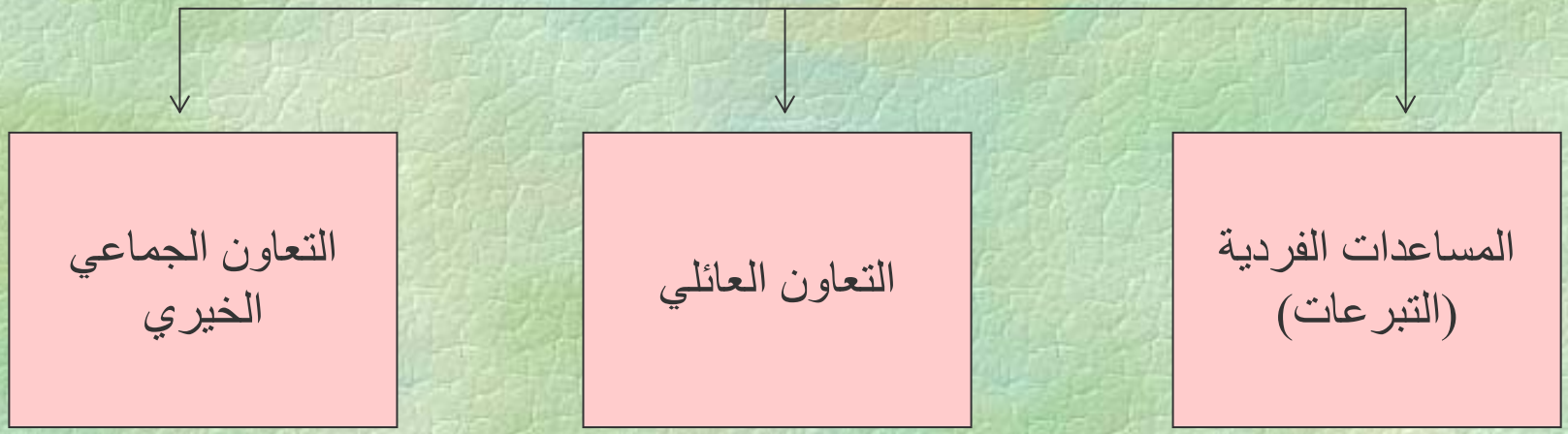
(ب) آليات الأمان الاجتماعي

عادة ما تسعى الدول إلى تطوير الآليات التي تحقيق لها الأمان الاجتماعي، وذلك بهدف حماية المجتمع من الظواهر السلبية كظاهرة الفقر، وتحسين المستوى المعيشي لأفراد المجتمع، ومن أبرز آليات تحقيق الأمان الاجتماعي الآتي:

1. آليات الأمان الاجتماعي التقليدية:

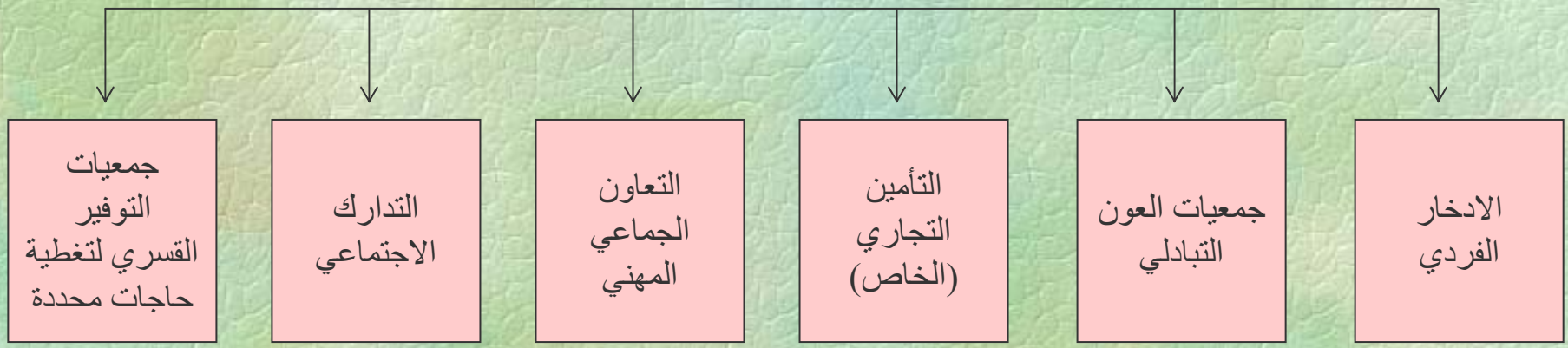
تعتبر حاجة الإنسان للأمان الاجتماعي مرتبطة بوجوده على مر العصور، غير أن وسائل تحقيقها اختلفت من عصر لآخر ومن نظام سياسي واقتصادي لآخر، وانحصرت في الوسائل المعتمدة على التضامن والتكافل الاجتماعي والوسائل المعتمدة على الادخار، وفي هذا الصدد يمكن تصنيف وسائل الأمان الاجتماعي التقليدية، إلى صنفان على النحو التالي :

وسائل الأمان الاجتماعي القائمة على فكرة التضامن والتكافل



الصنف الثاني:

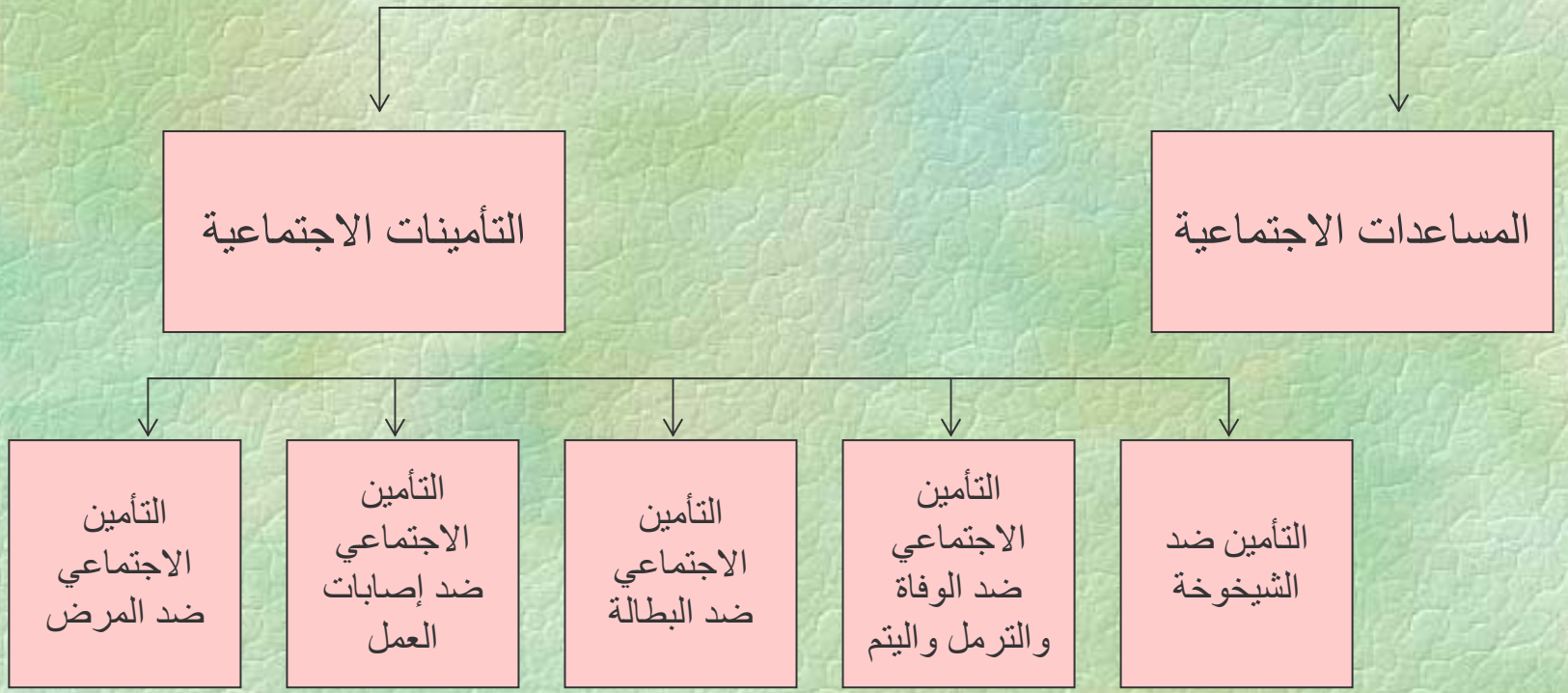
وسائل الأمان الاجتماعي القائم على فكرة الادخار



2. آليات الأمان الاجتماعي الحديثة:

- مع قيام النظام الرأسمالي ونشأة المجتمع الصناعي ظهرت هنالك حاجة إلى قيام نظام اجتماعي يضمن الأمان الاجتماعي لأفراد المجتمع، وبفعل التطور السياسي والاجتماعي والاقتصادي الذي حصل في المجتمعات الحديثة تطورت معه أيضاً نظم الأمان الاجتماعي وازدادت الحاجة إليها، وذلك للأسباب التالية:
- قصور استقرار العمل وضعف قدرة الأفراد على الادخار بسبب انخفاض الفوائض في عائدات العمل.
- ازدياد المخاطر التي يتعرض لها العمال بسبب التوسع في استخدام الآلات في الصناعة.

وبذلك، يعتبر الأمان الاجتماعي نظام قانوني ووسيلة إلزامية تأخذ بها الدولة لتحقيق الحماية الاجتماعية لمواطنيها من المخاطر الاجتماعية التي يحددها القانون بحصولهم على إعانات نقدية أو عينية، ولتحقيق الأمان الاجتماعي توجد وسيلتان هما:



ثالثاً: شبكات الأمان الاجتماعي

يتناول هذا الجزء من البرنامج مجموعة من الموضوعات المتصلة بمفهوم شبكات الأمان الاجتماعي على النحو التالي:

(أ) مفهوم شبكات الأمان الاجتماعي.

(ب) الأهداف العامة لشبكة الأمان الاجتماعي.

(ج) أشكال وأنواع شبكات الأمان الاجتماعي.

(د) التدابير الخاصة بشبكات الأمان الاجتماعي لتحقيق الحماية الاجتماعية.

(أ) مفهوم شبكات الأمان الاجتماعي

تعد شبكات الأمان الاجتماعي بمثابة مظلة الحماية والرعاية الاجتماعية التي توفرها الدولة للمستحقين من فئات المجتمع، بهدف حمايتهم من الفقر، وتمكينهم من تحقيق أفضل مستوى معيشي، والتخفيف من الآثار السلبية للتغيرات الاقتصادية والاجتماعية التي يمر بها المجتمع، وتشتمل تلك الشبكات على مجموعة من السياسات والإجراءات والبرامج التي يتم اختيارها لتلبية احتياجات المستفيدين وفق رؤية تنموية مستقبلية للدولة. كما يعرف مفهوم شبكات الأمان الاجتماعي على النحو التالي:

- تعرف شبكات الأمان الاجتماعي بأنها أداة فعالة لحماية ضحايا الصراع التنافسي مثل المتعطلين عن العمل مؤقتا، ولحماية الفئات الأقل دخلا والأطفال الصغار والمسنون وذوي الاحتياجات الخاصة، ويرى البعض الآخر أنها شبكات عمومية أو عامة الطابع، أي مرتبطة بدور الدولة، وهذه الشبكات جزء من الدور العام للدولة، أو من وظيفتها الاجتماعية المعاصرة.

- كما يرى رانك مارك "Rank Mark" أن شبكة الأمان الاجتماعي وسيلة توجدها الحكومة لإيجاد نوع من التكامل بين المحافظات لحماية الفقراء عن طريق تمويل وتنفيذ سياسات واسعة للرعاية الاجتماعية لمواجهة الفقر.
- بينما يعرفها برنامج الأمم المتحدة الإنمائي على أنها حزمة متكاملة من تدابير الدعم المؤسسي، ليس فقط للفئات المتأثرة ، وإنما أيضا لتلك غير المستفيدة من إجراءات الإصلاح الاقتصادي، والدعم المالي لإيجاد فرص للاستثمار والتأهيل، والتشغيل وإصدار التشريعات التي تحمي تلك الفئات، وتشجع أفردها وتساعدهم على الاستفادة من المنافع المتوقعة للإصلاح.

- نخلص من ذلك أن شبكات الأمان الاجتماعي هي شبكة عمومية أو عامة الطابع Public، أي مرتبطة بدور الدولة، ومن ثم هي بصفة ثانوية شبكات خاصة Private يتعين على كل حال أن تشرف عليها الدولة أو تراقبها ولا تقول تديرها، هذه الشبكات جزء من الدور العام للدولة، وأنها من وظيفتها الاجتماعية المعاصرة، ويمكن ملاحظة أن شبكات الأمان الاجتماعي في العالم النامي خاصة هي شبكات عمومية الطابع بصفة أساسية.

(ب) الأهداف العامة لشبكة الأمان الاجتماعي

- **مكافحة الفقر**: حيث ينبغي العمل على تحسين الأوضاع المعيشية والاجتماعية للفئات الأشد فقرا في المجتمع، والصعود بها من مستوى حد الفقر الذي يعيق دور الأسرة ودرجة تكيفها مع المجتمع.
- **معالجة المظاهر السلبية لدولة الرفاه**: على الرغم من أهمية مشروع دولة الرفاه إلا أنه لابد من ملاحظة ما يترتب على هذه المشاريع من اتجاهات سلبية ينبغي العمل على معالجة آثارها، ويعد اعتماد الفرد على الدولة في توفير احتياجاته ومتطلباته الأساسية من أهم تلك المظاهر السلبية.
- **تحفيز الطاقات وضمان المشاركة المجتمعية**: يتمثل ذلك في مشاركة المنظمات غير الحكومية في جهود تخفيض أعداد الفقراء.

(ج) أشكال وأنواع شبكات الأمان الاجتماعي

1. شبكة الأمان الاجتماعي الطارئة (المؤقتة):

التعريف:

هي شبكات تهدف إلى معالجة مشكلات طارئة أو مواجهة أوضاع أو أزمات اجتماعية حرجة أوجدتها ظروف اقتصادية أو سياسية معينة، أو هي شبكات تهدف إلى التصدي للأزمات الناجمة عن الحروب الأهلية أو الكوارث الطبيعية كالزلازل وغيرها، ويتميز هذا النوع من الشبكات:

المميزات:

- إنها شبكات ضرورية لالتقاط الأفراد الذين يفقدون عملهم، يتعرضون للجوع أو المرض بصورة مفاجئة.
- تعد بمثابة نظام إنقاذ دوري للمتضررين والفقراء والمعرضين للمعاناة، والتهديد نتيجة للكوارث الطبيعية أو غيرها .
- تعد ضرورة ملحة لحماية الفقراء أثناء فترات الاضطراب أو التغير الاقتصادي.
- تناسب فئات السكان الأكثر تعرضاً للمخاطر وليست لديهم المعرفة الكاملة بنظم إدارة تلك المخاطر.

العيوب:

- التركيز على مساعدة الفقراء في التصدي للأزمات فقط عند حدوثها، والذي من الممكن أن يؤدي ذلك إلى وقوعهم في فخ الفقر الدائم نتيجة عدم إتاحة أية فرص لهم.
- يعد هذا النوع من الشبكات مجرد إجراءات تتخذ في آخر المطاف، وتستخدم في أوقات الطوارئ والأزمات، وبعد ذلك يتم في أغلب الأحيان إهمالها أو التخلي عنها عقب انتهاء الأزمات أو حالات الطوارئ.
- عند وقوع الأزمات يمكن أن يكون من الصعب على الحكومات العثور سريعاً على التأييد السياسي والأموال والخبرة اللازمة للاستجابة للطوارئ والأزمات.
- أنها لا تعطي للمواطنين فرصة النجاة من تداعيات الفقر بصفة دائمة، ولا تساعد على تمكين الفقراء.
- لا يمثل هذا النوع من الشبكات منهج شمولي (دائم) متكامل لتخفيض أعداد الفقراء.

تابع- أشكال وأنواع شبكات الأمان الاجتماعي

2. شبكات الأمان الاجتماعي ذات النهج الشمولي (الدائمة):

هي نوع من أنواع شبكات الأمان الاجتماعي التي تعد كنمط وقائي طويل المدى لتوفير القدر الملائم من الحماية الاجتماعية الدائمة للمواطنين، وغالباً ما يتم بنائها في الفترات التي تسبق إجراء تحولات أو تغيرات دائمة في النظم الاقتصادية أو الاجتماعية السائدة.

المميزات:

- تستند إلى ترتيبات واستراتيجيات طويلة المدى لتوفير الحماية الاجتماعية للمستفيدين.
- تقوم على مبادئ توفير برامج تأمين اجتماعي ضد عدة مخاطر مثل البطالة، والشيخوخة، وإصابات العمل، والعجز، والترمل، والمرض.
- تتضمن قدر كبير من الإجراءات التدخلية الهادفة إلى زيادة القدرة على التغلب على المخاطر، ومعالجة مصادر تلك المخاطر.
- تمثل منهج شمولي (دائم) متكامل لتخفيف أعداد الفقراء وتمكينهم.

العيوب:

- تتطلب توفير قدر كبير من الاعتمادات والمخصصات المالية.
- تتطلب البحث عن مصادر دائمة لتمويل المشروعات والبرامج التي يتم إنشائها ضمن الشبكة.
- تتطلب تنفيذ العديد من عمليات المراجعة والتقييم الدوري للعائد الاقتصادي والاجتماعي منها.
- إن هذا النوع من الشبكات لا يعطي نتائج سريعة بل تتطلب عملية تحقيق النتائج وقتا أطول.

(د) التدابير الخاصة بشبكات الأمان الاجتماعي لتحقيق الحماية الاجتماعية

- التدابير الاقتصادية لتقليص معدلات البطالة: وهي تهدف إلى إذابة عوائق نمو النشاطات ذات العمالة المكثفة وإيجاد فرص عمل جديدة، وتشمل إجراءات تعزيز الأعمال الصغيرة بهدف التصدير، ودعم المزارع الصغيرة، والمنشآت ذات العمالة المكثفة، ووضع القوانين لحماية حقوق العاملين، وتطوير نظم الضرائب والمصاريف لتمكين الأعمال الصغيرة من اقتناء مدخلات الإنتاج والحصول على التسهيلات الائتمانية.

- **تدابير مكافحة الفقر الشديد وسوء التغذية**: وهي التدابير التي تهدف إلى معالجة قضايا نقص وسوء التغذية والجوع بمعناه المباشر المنتشر بين الطبقات الفقيرة والمنعدمة، وتتضمن هذه التدابير إجراءات توفير الغذاء الأساسي وتسهيل الوصول إليه عن طريق ترتيبات مؤسسة ذات كفاءة، وبأسعار معقولة.

- **تدابير الإنفاق العام المحلي**: وهي التدابير التي تهدف إلى تخفيف المعاناة عن الطبقات الفقيرة في بعض المناطق الجغرافية أو الطبقات الاجتماعية، وتشمل دعم بعض السلع الاستهلاكية "كالوقود والخبز" أو الخدمات مثل "التعليم والصحة"، بما يضمن استفادة الفئات المقصودة فعلاً.

- **تدابير حماية الأسرة والطفولة:** هذه التدابير تهدف إلى زيادة فرص عمل المرأة ومساهمتها في المجتمع، وتحسين المستوى المعيشي للأطفال، وتشمل إجراءات دعم الهيئات الحكومية والأهلية في تخفيف المعاناة عن المرأة، وتوفير الرعاية الصحية الأولية والتعليم الأساسي للأطفال قبل دخولهم سن العمل، إضافة إلى محو الأمية وتنظيم الأسرة.

رابعاً: استخلاص العلاقة بين شبكات الأمان الاجتماعي وسياسات الرعاية الاجتماعية

- بالرغم من أن الإدارة العامة (الحكومية) هي الجهة المنفذة لسياسات الدولة وخططها الإنمائية، إلا أنه يجب أن لا نغفل بأنها لا تستطيع وحدها منفردة أن تنجز وأن تقوم بأعباء ومسئوليات تنفيذ سياسات وبرامج الرعاية الاجتماعية منفردة أو بمنأى عن مؤسسات المجتمع الأخرى بما في ذلك مُؤسسات القطاع الخاص والأهلي والتطوعي. فعالم اليوم هو عالم التكامل والأجهزة الحكومية وحدها لا تقوي على إحداث التنمية الشاملة دون تعاون أطراف المجتمع الأخرى كالقطاع الخاص ومؤسساته، وقطاع رجال الأعمال، والمستثمرين والمتعهدين والصناعيين والحرفيين وفعاليات المجتمع الأخرى من مثقفين ومفكرين ومجتمع مدني.

وبذلك يمكن استخلاص العلاقة بين شبكات الأمان الاجتماعي وسياسات الرعاية الاجتماعية على النحو التالي:

1. تساهم الشبكة باقتراح السياسات والبرامج.
2. تساعد في تحديد الحاجات الفعلية لمتطلبات أفراد المجتمع، كما أنها تساعد أيضا في تحديد الأولويات في مجال الرعاية الاجتماعية.
3. تعمل على تحقيق الانسجام والتوازن ما بين السياسات، منعا للتضارب والتضاد.
4. تعتبر الشبكات مصدر رئيسي وأساسي للمعلومات والبيانات التي يستند عليها متخذ القرار في مجال صنع سياسات الرعاية الاجتماعية.
5. تساهم الشبكات بشكل أساسي في تنفيذ سياسات وبرامج الرعاية الاجتماعية.

خامساً: حالات تطبيقية

يتناول هذا الجزء دراسة وتحليل حالات تطبيقية من واقع البلدان العربية على النحو التالي:

(أ) المملكة العربية السعودية.

(ب) الجمهورية اليمنية.

(ج) استنتاجات.

(1) المملكة العربية السعودية:

تتوفر في المملكة العربية السعودية عدة برامج لشبكات الأمان الاجتماعي، وأهمها:

- برامج الضمان الاجتماعي (الممول كليا من الدولة) وتتخذ ثلاث صور:

  - **المعاشات**، ويتم صرف مخصصاتها دوريا بشكل مستمر، في حدود القواعد الموضوعة لذلك (للأيتام والعاجزين كليا عن العمل والمرأة التي لا عائل لها).
  - **المساعدات**، وتقدم مشروطة بتوافر ظروف أو أحوال بعينها (مثل العجز الجزئي عن العمل، وقضاء رب الأسرة لعقوبة سالبة للحرية ..الخ).

- **المساعدة في إقامة مشروعات منتجة للأفراد** القادرين على العمل من مستحقي الضمان الاجتماعي.
- **أنظمة التقاعد العامة** (أو المعاش المستحق عند ترك الخدمة).
- **التأمينات الاجتماعية** للعاملين في القطاع الخاص.
- **مؤسسات الإقراض الميسر المتخصصة التابعة للدولة** (مثل صندوق التنمية الصناعية وصندوق التنمية العقاري والبنك الزراعي).
- **أنشطة الجمعيات الخيرية**، بمراميها المتعددة.

(2) الجمهورية اليمنية:

تتكون شبكة الأمانة الاجتماعي وفقا للمفهوم اليمني، من المكونات الآتية:

- **صندوق الرعاية الاجتماعية**، ويقدم تحويلات نقدية مباشرة إلى الأسرة الواقعة تحت خطر الفقر المدقع، وإلى فئات اجتماعية أكثر احتياجا من غيرها كالمعاقين والأرامل والمطلقات وأسر السجناء.
- **الصندوق الاجتماعي للتنمية**، ويقدم القروض الميسرة لإقامة المشروعات الصغيرة، كما يسهم في مشروعات التنمية المحلية والأشغال العامة. وقد قام الصندوق بمساعدة من الدول المانحة وبرعاية البنك الدولي.

- **صندوق تشجيع الإنتاج الزراعي والسمكي.**
- وبالإضافة إلى هذه الصناديق الاجتماعية الثلاثة، تسهم في بناء شبكة الأمانة اليمينية كل من: الهيئة العامة للتدريب والتعليم التقني والمهني، وبرنامج الأسر المنتجة.
- **الهيئة العامة للتأمينات الاجتماعية.**
- **برنامج (البدايات الصغيرة Micro start)** والموجه إلى تمويل المشروعات الصغرى والصغيرة.
- **أنشطة الجمعيات الأهلية**، وما تزال في طريقها إلى استكمال مقوماتها ودورها، على المستوى العام.

- مقارنة بين الحالة السعودية والحالة اليمنية (في مجال شبكات الأمان الاجتماعي):

أوجه المقارنة	السعودية	اليمن
آليات عمل الشبكة	حديثة	حديثة
دور المجتمع المدني	فعال	محدود جداً
دور الدولة كفاعل في الشبكة	أساسي	أساسي
تمويل برامج الشبكة	القطاع العام/الخاص/الأهلي	معونات خارجية/القطاع العام

- يوضح الجدول التالي عدد المستفيدين من برامج الشبكة في كلا الدولتين وفقا لآليات عمل الشبكة الحديثة (المساعدات– التأمينات) بيانات 2011:

أوجه المقارنة	السعودية	اليمن
عدد المتقاعدين	529.327	522.528
حجم الإنفاق على معاشات المتقاعدين	351.127 مليون ريال سعودي	46.805 مليون ريال يمني
اعدد المستفيدين من المساعدات الاجتماعية	617 ألف حالة	1.020.963 حالة
حجم الإنفاق على المساعدات الاجتماعية	10.428 مليار ريال سعودي	39.88 مليون ريال يمني

استنتاجات

في ضوء ما سبق عن دراسة حالات بعض الدول العربية تتجلى أمامنا عدة استنتاجات رئيسية أهمها:

- اتساع الدور الاجتماعي للدولة في الأقطار العربية، على اختلاف ظروفها الاقتصادية والاجتماعية، وتنوع هياكلها وأنظمتها.
- الأثر السلبي لبرامج التكيف الهيكلي الموصى بها من صندوق النقد الدولي على الفئات الاجتماعية الفقيرة والضعيفة في الدول العربية غير المنتجة للنفط.

- رغم الجهود المبذولة من أجل بناء وتوسيع نطاق التغطية بشبكات الأمان، فما يزال هناك جهد كبير منتظر بصورة ضرورية لتحقيق فاعليتها، لا نقول من منظور التنمية العربي الشاملة طويلة الأمد، فهذا موضوع آخر ليس مقامه هنا – ولكن من منظور معالجة الخلل في الأوضاع القائمة في المدى القصير والمتوسط، ولتهيئة المناخ للإصلاح بعيد المدى.