



الدور التنموي للرعاية الاجتماعية



■ في إطار الاهتمام المتجدد بقضايا الفقر في الدول النامية، كما عبرت عنه الأمم المتحدة في صياغة الأهداف الإنمائية للألفية، وبعد تجارب في مجال تطبيق السياسات التجميعية في الدول النامية دامت لعقدين من الزمان، تبلور وفاق عام على أن تأسس أسلوب جديد للرعاية الاجتماعية بطريقة منهجية وكجزء من خطة تنمية بعيدة المدى يمثل السبيل الأفضل للحماية الاجتماعية. هذا وقد أوضحت التجارب أنه يتوجب إعادة النظر في التفرقة بين "برامج الإغاثة" و"برامج الرعاية" فيما يتعلق بالحماية الاجتماعية وتأسيس شبكات للأمان الاجتماعي. ففي الأحوال العادية توفر شبكات الأمان الاجتماعي آلية لتأمين الفقراء ضد انهيار دخولهم وتشجيعهم للقيام بمبادرات تسم بالمخاطر المرتفعة والعوائد المرتفعة أيضا مما يرفع من إنتاجيتهم ويحفز النمو على المستوى التجميعي.

■ وعليه فإن توفر شبكات للأمان الاجتماعي من شأنه ضمان استمرار عملية التنمية وعدم توقفها عندما تقع الأزمات مثلا وذلك لأنها تؤمن استمرارية الاستثمار بواسطة الأفراد في التعليم والصحة والتغذية (وهي مكونات أساسية للرفاه والتنمية) وتحول دون لجوء الفقراء للتخلص من أصولهم العينية، على قلتها، لتمويل الاستهلاك الجاري في زمن الأزمات. ومن هذا المنطلق فإنه يمكن النظر إلى شبكات الأمان الاجتماعي على أنها استثمار تنموي طويل المدى وليس على أنها عبء على الميزانية الجارية للدولة.

■ تمثل شبكات الأمان الاجتماعي، كآلية لتأمين الفقراء ضد مخاطر انهيار دخولهم، أحد مكونات إستراتيجية شاملة للإقلال من الفقر حيث تهتم المكونات الأخرى بتحقيق، وضمان استمرار، النمو الاقتصادي، وإضطراد الاستثمار في رأس المال البشري. وتتمثل الميزة النسبية لشبكات الأمان الاجتماعي في توفيرها لآلية التأمين للفقراء الذين عادة ما يعتمدون على آليات تقليدية وغير رسمية للتأمين لأغراض الإقلال من مخاطر انخفاض الدخل وأغراض توزيع المخاطر، وهي الآليات على الرغم من نجاحها في المدى القصير ولمقاومة الأزمات الطارئة إلا أنها تنطوي على تكاليف مرتفعة فيما يتعلق بأحداث التنمية والانعقاد من أسر الفقر.



■ يترتب على هذه الاعتبارات أن القضية فيما يتعلق بتأسيس شبكات للأمان الاجتماعي بواسطة الدولة لا تكمن فيما إذا كانت هذه الشبكات العامة ستحل محل الشبكات التقليدية وإنما تكمن فيما إذا كانت ستوفر آلية للتأمين أكثر كفاءة وأكثر عدالة. وفي تصميم شبكات للأمان الاجتماعي بواسطة الحكومات يمكن الاهتداء بالمبادئ التالية التي استنبطت من التجارب العملية:

أ- أن تتجاوب شبكات الأمان بطريقة مرنة لاحتياجات الفقراء وأن لا تكون معتمدة بدرجة كبيرة على التصرف الإداري. ويعني هذا المبدأ أنه يمكن لشبكات الأمان أن تعمل بمستويات متواضعة خلال الأوقات العادية.

ب- أن تتجنب شبكات الأمان توفير الحوافز السلبية كتلك التي تشجع على عدم البحث عن وظائف والركون إلى الاستفادة من تعويضات البطالة وتلك التي تشجع على الاعتماد على الدعم الحكومي لفترات طويلة.

ت- أن تكون شبكات الأمان ذات كفاءة بمعنى أن تتساوى بين التكلفة الحدية لتوفير الأمان الاجتماعي والعائد الحدي المرتب على رفع رفاه الفقراء مقارنة بالبرامج الاجتماعية الأخرى.

■ ولا تعنى هذه المبادئ العامة أنه يتوجب تصميم شبكات الأمان على أساس استهداف دقيق للذين يمكن أن يستفيدوا من البرامج المدرجة تحت الشبكة إذ أن عملية الاستهداف نفسها تنطوي على تكاليف ومن ثم فإنه ليس هنالك ما يؤكد القدرة الاستهداف الدقيق في تصديه للفقر ومساعدة الفقراء . واستنادا على هذه المبادئ، وعلى دروس التجربة العملية، يمكن النظر إلى حزمة من البرامج التي برهنت على نجاحها في حماية الفقراء في فترات الأزمات . وتنقسم هذه البرامج إلى تلك التي توفر فرص العمل للذين يستطيعونه وتلك التي توفر الدعم النقدي للذين لا يستطيعون القيام بأعمال أو الذين لا ينبغي لهم القيام بأعمال .

■ كذلك الحال تنطوي موجهات صياغة السياسات الإجتماعية بهدف الإقلال من الفقر على فكرة تصميم برامج للأشغال العامة تمولها الدولة. هذا وقد أفضت التجارب إلى عدد من المبادئ التي يمكن مراعاتها في تصميم هذه البرامج. وتشتمل المبادئ على أن يكون العمل في مثل هذه المشاريع متوفرا بطريقة مستمرة، على أن تتوسع فرص العمل خلال فترات الأزمات بطريقة تلقائية، وأن يتم اختيار مشاريع البنيات الأساسية بواسطة المجتمعات المحلية وأن تقوم الحكومة بمقابلة تكاليف الأجور لكل المشاريع وأن تقوم بمقابلة التكاليف الأخرى في بعض المناطق الفقيرة وأن يتم تحديد الأجر في المشروعات المنفذة بحيث تشجع أولئك المحتاجين لعمل للتقدم للوظائف ولتشغيل أكبر عدد من المحتاجين وتشجيع الآخرين للبحث عن وظائف في قطاعات أخرى ذات أجور مرتفعة نسبيا.

■ ويمكن تحديد الأجر الحقيقي في مشروعات البنيات الأساسية كنسبة لا تزيد عن 90% من الأجر الحقيقي الذي كان سائدا للعمال الزراعيين غير المنظمين قبل اندلاع الأزمة مثلا. وإذا ترتب على الأزمة الاقتصادية انخفاض في الأجر الحقيقي للعمال الزراعيين فلا ينبغي خفض الأجر الحقيقي للمشروع بنفس النسبة حتى يتسنى المحافظة على رفاه الفقراء دون تذبذب ملحوظ وأن يراعى عند تحديد مستوى الأجر الحقيقي للمشاريع العامة أن يكون الهدف هو تمكين كل الراغبين في العمل في الحصول على وظائف وإذا لم يتمكن المشروع من توفير فرص العمل لهؤلاء فإن ذلك يعنى فشله في توفير شبكة للضمان أو الأمان الاجتماعي.

■ بالإضافة إلى ذلك، تنطوي موجّهات صياغة السياسات التجميعية على صياغة برامج للتحويلات النقدية والعينية كلما كان ذلك مطلوباً. وتهدف هذه البرامج إلى تغطية أولئك غير القادرين على العمل ضد المخاطر طويلة المدى المرتبطة بفقدان مصادر الدخل وذلك من خلال التحويلات النقدية والعينية التي تستهدفهم. ويمكن التحكم في هذه البرامج من حيث بدايتها ونهايتها وتوسعها حسب متطلبات الحال. وتشتمل هذه البرامج على نظام المنح الدراسية للأسر لإرسال أطفالهم للمدارس وعلى أنظمة التموين بتوفير الغذاء الأساسي للأسر الفقيرة لإرسال أطفالهم للمدارس وحضور الأيام الدراسية.

■ كذلك تشمل مثل هذه البرامج على آليات لتوفير الائتمان للأسر الفقيرة في ساعات الشدة حتى تمكنهم من الاحتفاظ بأصولهم العينية أو استرداد هذه الأصول، إذا تخلصوا منها بغية تمويل الاستهلاك، بعد انقضاء الأزمات. وينبغي أخذ الحذر في تصميم مثل هذه البرامج ففي كثير من الأحيان يكون المطلوب من توفير الائتمان هو منح وليس قروض ومن ثم ينبغي أن يتنبه الجهاز الإداري لهذه الأنظمة إلى الاحتياجات الفعلية للفقراء.

■ وبناء على ما سبق، يمكن القول أن الدور التنموي للرعاية الاجتماعية يهدف إلى إعداد المواطنين إعداداً يتلاءم مع أدوارهم وإسهامهم في التنمية، ولذلك فهي تعمل على دعم وتقوية الأسرة مرتكزة في ذلك على أهمية العنصر البشري في التنمية باعتباره الهدف والوسيلة في نفس الوقت ولتحقيق ذلك تحرص على التعاون والمشاركة والتكيف مع التغيرات الاقتصادية والاجتماعية والسياسية وذلك في إطار الأبعاد الثقافية والاجتماعية السائدة في المجتمع.