



الجمهورية العربية السورية
جامعة دمشق
كلية الاقتصاد
قسم الاقتصاد

شبكات الحماية الاجتماعية ودورها في معالجة ظاهرة الفقر في سورية

(دراسة تحليلية مقارنة 2000م – 2015م)

"رسالة مقدمة لنيل درجة الماجستير في الاقتصاد المالي والنقدي"

إعداد الطالب:
فاضل محمد ماهر الحايك

إشراف الدكتورة:
هدى صافي رجب





أعضاء لجنة الحكم على البحث في الجلسة العلنية
التي تمت بتاريخ 11 – 04 – 2017

عضواً	الأستاذ المساعد في قسم الاقتصاد – كلية الاقتصاد – جامعة دمشق	د. حسين الفحل
عضواً مشرفاً	المدرس في قسم الاقتصاد – كلية الاقتصاد – جامعة دمشق	د. هدى رجب
عضواً	المدرس في قسم الاقتصاد – كلية الاقتصاد – جامعة دمشق	د. آلاء بركة



إقرار

أنا الطالب فاضل الحايك، ماجستير اقتصاد
أصرح بأن هذا البحث هو من إنجازي ولم يسبق أن نشر من قبلي أو من
قبل باحثين آخرين.

اسم الطالب: فاضل الحايك
التوقيع:

إهداء

إلى التي آمنت بي، ولقنتني أبجديات العلم والعطاء
..... أمي الحبيبة

إلى من أضاء لي الدرب بكل كرم، وزرع في حب العلم والوطن
..... أبي العزيز

إلى القلوب البيضاء، مهجة الروح، ورياحين الحياة، وزهور الأيام
..... أخواتي .. نسرين .. سارة .. براءة
..... وأخي .. عبد الرحمن

إلى عراقة الماضي، وإشراقة المستقبل
..... سورية

أهدي هذا البحث

شكر وتقدير

﴿ رَبِّ أَوْزِعْنِي أَنْ أَشْكُرَ نِعْمَتَكَ الَّتِي أَنْعَمْتَ عَلَيَّ ﴾

أتقدم بعظيم الشكر والامتنان إلى الدكتور هدى رجب، لإشرافها على هذا البحث، وعلى حسن تعاونها، وجميل نصحتها ودعمها، وعلى كل ما بذلته في سبيل تذليل صعوبات البحث، وتصويب مساره.

كما اعبر عن وافر الشكر والتقدير لأعضاء لجنة الحكم؛ الدكتور حسين الفحل والدكتورة آلاء بركة، لقبولهم تحكيم البحث وتقييمه، ولإبدائهم الملاحظات الدقيقة والقيّمة، والتي أثّرت البحث وحسّنت من سويته العلمية والمنهجية.

كما أود أن أشكر أساتذتي من أعضاء الهيئة التدريسية في كلية الاقتصاد، على جهودهم الثمينة والقيّمة، وعطائهم العلمي والمعرفي.

وفي الختام أشكر كل من شجعني وألهمني خلال رحلة إعداد هذا البحث، وأخص بالذكر أصدقائي في قسم الاقتصاد المالي والنقدي في كلية الاقتصاد، متمنياً لهم دوام التوفيق والسداد.

الباحث

ملخص البحث

يحاول البحث الإجابة على التساؤلات التالية: ماهي أبعاد وملامح الفقر في سورية؟ ما هي مكونات شبكات الحماية الاجتماعية في سورية؟ وما هو دور هذه الشبكات في معالجة الفقر في سورية في الفترة بين عامي 2000 - 2015؟ وما هو دورها في معالجة الفقر خلال مرحلة إعادة إعمار سورية؟ ينقسم البحث إلى أربعة فصول؛ يستعرض الفصل الأول موضوع الفقر، مفهومه، مؤشرات، أنواعه، أساليب قياسه، أسبابه وآثاره.

أما الفصل الثاني فيستعرض موضوع شبكات الحماية الاجتماعية، من خلال الإطار النظري والعملي لشبكات الحماية الاجتماعية، ويقدم هذا الفصل تحليل لدور هذه الشبكات خلال مراحل إعادة الإعمار بشكل عام. كما ويستعرض بعض التجارب الدولية والإقليمية في مجال الحماية الاجتماعية، كتجربة برنامج القضاء على الفقر والجوع في البرازيل - تجربة بنك الفقراء في بنغلاديش - تجربة صندوق المعونة الوطنية في الأردن.

ويحلل الفصل الثالث دور شبكات الحماية الاجتماعية في معالجة ظاهرة الفقر في سورية للفترة منذ عام 2000 إلى عام 2015، حيث يتناول هذا الفصل بدايةً واقع الفقر وشبكات الحماية الاجتماعية في سورية على ضوء فترتين زمنيتين: الفترة الأولى منذ عام 2000 وحتى عام 2010 – والفترة الثانية منذ عام 2011 وحتى عام 2015، ثم يقدم تحليل وتقييم لدور شبكات الحماية الاجتماعية في معالجة ظاهرة الفقر في سورية للفترتين المذكورتين من خلال مؤشرات معيارية (التغطية/الفاعلية)، ومن خلال استعراض أوجه القصور التي أعاقت دور الشبكات في معالجة الفقر في سورية.

أما الفصل الرابع والأخير فيقدم آليات عمل لتفعيل دور شبكات الحماية الاجتماعية في معالجة الفقر في سورية، على ضوء المفردات الاجتماعية للأزمة، وضمن متطلبات إعادة الإعمار والتنمية؛ وذلك وفق ثلاث محاور: محور الإغاثة المعيشية/ محور خدمات التنمية الاجتماعية / محور العمل والتشغيل، كما ويستعرض الفصل الدروس المستفادة من التجارب الدولية المذكورة في البحث ومقاربة هذه الدروس مع إمكانية الاستفادة منها في معالجة الفقر في سورية.

وقد توصل البحث إلى عدد من النتائج أهمها: أن شبكات الحماية الاجتماعية في سورية لا تأخذ الشكل المنظم على المستوى الاستراتيجي، وأن إجمالي نسب تغطية الشبكات هي نسب منخفضة للشرائح الاجتماعية عامةً والشرائح الفقيرة خاصةً، وأن دور شبكات الحماية الاجتماعية في معالجة ظاهرة الفقر في سورية قبل الأزمة كان ضعيفاً بالأخص من ناحية عدم تحسين المستوى المعيشي والدخل، في حين كان دور الشبكات أفضل نسبياً في تحسين المستوى التعليمي والصحي. أما دور الشبكات في معالجة ظاهرة الفقر في سورية خلال الأزمة؛ فقد كان شبه معدوم، سواء من ناحية تحسين المستوى المعيشي والدخل، أو تحسين المستوى التعليمي والصحي، على الرغم من ظهور بعض آليات الحماية الاجتماعية الإغاثية استجابة للأزمة. وبعد الاطلاع على تجربة البرازيل وبنغلاديش والأردن ومع الأخذ بعين الاعتبار مجموعة سمات كل تجربة، فإن هذه التجارب أثبتت أن بعض العناصر؛ كالتكامل بين القطاعات، والتركيز على تحسين مستوى المعيشة، إلى جانب تقديم الخدمات التنموية، والتقليل من الحرمان بأنواعه، من الممكن أن تساهم إيجاباً في معالجة ظاهرة الفقر، وبالتالي إمكانية الاستفادة من هذه العناصر في معالجة ظاهرة الفقر في سورية.

فهرس مواضيع البحث

الصفحة	المحتوى
ب	أعضاء لجنة الحكم على البحث.
ت	إقرار.
ث	إهداء.
ج	شكر وتقدير.
ح	ملخص البحث.
خ	فهرس مواضيع البحث.
ذ	فهرس الجداول.
ر	تمهيد.
1	❖ الفصل الأول: الفقر مفهومه، قياسه، أسبابه وآثاره.
2	● المبحث الأول: الفقر تعريفه، وأنواعه.
2	- المطلب الأول: تعريف الفقر.
5	- المطلب الثاني: أنواع الفقر.
8	● المبحث الثاني: قياس الفقر.
9	- المطلب الأول: أساليب قياس الفقر.
13	- المطلب الثاني: خطوط الفقر.
16	- المطلب الثالث: مؤشرات الفقر.
21	● المبحث الثالث: أسباب الفقر وآثاره.
21	- المطلب الأول: أسباب الفقر.
25	- المطلب الثاني: آثار الفقر.
28	❖ الفصل الثاني: شبكات الحماية الاجتماعية.
30	● المبحث الأول: الحماية الاجتماعية (مداخل نظرية).
30	- المطلب الأول: مدخل مفاهيمي.
33	- المطلب الثاني: مدخل تاريخي.
36	- المطلب الثالث: مدخل قطاعي.
40	● المبحث الثاني: الإطار النظري لشبكات الحماية الاجتماعية.
40	- المطلب الأول: أهداف ومبررات إنشاء شبكات الحماية الاجتماعية.
41	- المطلب الثاني: مقومات وسمات شبكات الحماية الاجتماعية الفعالة.
44	● المبحث الثالث: الإطار العملي لشبكات الحماية الاجتماعية.
44	- المطلب الأول: الفئات التي تستهدفها شبكات الحماية الاجتماعية.
45	- المطلب الثاني: سياسات واستراتيجيات شبكات الحماية الاجتماعية.

47	- المطلب الثالث: آليات وأدوات شبكات الحماية الاجتماعية.
55	- المطلب الرابع: دور شبكات الحماية الاجتماعية خلال مرحلة إعادة الإعمار.
60	● المبحث الرابع: تجارب دولية في شبكات الحماية الاجتماعية.
61	- المطلب الأول: تجربة البرازيل (برنامج القضاء على الجوع والفقر).
65	- المطلب الثاني: تجربة بنغلاديش (بنك الفقراء - غرامين بنك).
71	- المطلب الثالث: تجربة الأردن (صندوق المعونة الوطنية).
74	❖ الفصل الثالث: دور شبكات الحماية الاجتماعية في معالجة ظاهرة الفقر في سورية للفترة منذ عام 2000 إلى عام 2015
75	● المبحث الأول: الفقر في سورية.
75	- المطلب الأول: أسباب الفقر في سورية.
80	- المطلب الثاني: خصائص الفقر في سورية.
83	- المطلب الثالث: واقع الفقر في سورية منذ عام 2000 وحتى عام 2015.
98	● المبحث الثاني: شبكات الحماية الاجتماعية في سورية.
98	- المطلب الأول: التشريعات والنظم القانونية للحماية الاجتماعية في سورية.
101	- المطلب الثاني: هيئات وبرامج الحماية الاجتماعية في سورية.
108	- المطلب الثالث: واقع الحماية الاجتماعية في سورية منذ عام 2000 وحتى عام 2015.
127	● المبحث الثالث: تحليل دور شبكات الحماية الاجتماعية في معالجة ظاهرة الفقر في سورية.
127	- المطلب الأول: دور شبكات الحماية الاجتماعية في معالجة ظاهرة الفقر في سورية للفترة منذ عام 2000 حتى عام 2010.
132	- المطلب الثاني: دور شبكات الحماية الاجتماعية في معالجة ظاهرة الفقر في سورية للفترة منذ عام 2011 حتى عام 2015.
135	❖ الفصل الرابع: آليات عمل لتنفيذ دور شبكات الحماية الاجتماعية في معالجة الفقر في سورية.
137	● المبحث الأول: دور شبكات الحماية الاجتماعية في معالجة الفقر في سورية خلال مرحلة إعادة الإعمار.
137	- المطلب الأول: محور عمل الإغاثة.
139	- المطلب الثاني: محور عمل خدمات التنمية الاجتماعية.
141	- المطلب الثالث: محور التشغيل والعمل.
144	● المبحث الثاني: الدروس المستفادة من التجارب الدولية ومقارنتها مع دور شبكات الحماية الاجتماعية في معالجة الفقر في سورية.
144	- المطلب الأول: تجربة البرازيل (برنامج القضاء على الجوع والفقر).
146	- المطلب الثاني: تجربة بنغلاديش (بنك الفقراء - غرامين بنك).
147	- المطلب الثالث: تجربة الأردن (صندوق المعونة الوطنية).
149	مناقشة الفرضيات.
151	النتائج.
153	المقترحات.
158	قائمة المراجع.
162	ملخص البحث باللغة الإنكليزية.

فهرس الجداول

رقم الجدول	المحتوى	الصفحة
1 – 1	أبعاد ومؤشرات الفقر متعدد الأبعاد ومعايير تصنيفه.	20
2 – 1	تصنيف بعض آليات الحماية الاجتماعية والهدف من كل آلية.	49
2 – 2	المؤسسات التابعة لبنك غرامين، أهدافها ووظائفها.	68
3 – 1	حساب مقدار العجز الشهري في نفقات الأسرة في عام 2010.	79
3 – 2	أبرز مؤشرات الفقر المادي في سورية للأعوام 1997 – 2004 – 2007 – 2010.	84
3 – 3	دليل الفقر متعدد الأبعاد في سورية للأعوام 2001 – 2009.	87
3 – 4	قيمة دليل الفقر البشري في سورية خلال الأعوام بين 2001 – 2010.	89
3 – 5	قيمة دليل التنمية البشرية في سورية خلال الأعوام بين 2001 – 2010.	92
3 – 6	أبرز مؤشرات الفقر المادي في سورية منذ عام 2011.	95
3 – 7	دليل التنمية البشرية المقدر في سورية منذ عام 2011 حتى عام 2015.	97
3 – 8	المواد المتعلقة بالحماية الاجتماعية، الواردة في دستور الجمهورية العربية السورية الصادر عام 2012.	99
3 – 9	عدد من التشريعات والقوانين التي تنظم وتوجه بيئة الحماية الاجتماعية في سورية.	100
3 – 10	عدد من مؤسسات وهيئات الحماية الاجتماعية في سورية توصيفها وأهدافها.	105
3 – 11	عدد من برامج الحماية الاجتماعية في سورية الجهات المقدمة لها وأهدافها.	106
3 – 12	نسب المشتغلين المشمولين في نظام التأمينات الاجتماعية في سورية 2001 – 2010.	110
3 – 13	نسب الدعم الاجتماعي (للمحروقات، لأسعار الكهرباء، للصندوق المعدل للأسعار) إلى الناتج المحلي الإجمالي.	111
3 – 14	حساب نسب تغطية أداوت الحماية الاجتماعية للمستهدفين، للفترة منذ عام 2000 وحتى عام 2010.	117
3 – 15	الدعم الاجتماعي وقيمه مقدرة بالدولار الأمريكي للأعوام بين 2012 و 2016.	120
3 – 16	مصفوفة مؤشرات معيارية لتقييم دور الشبكات في معالجة الفقر في سورية للفترة منذ عام 2000 وحتى عام 2010.	130

تمهيد

مقدمة عن البحث

تعد ظاهرة أو مشكلة الفقر من أهم معوقات التنمية والنمو الاقتصادي والاجتماعي لأي بلد، فعلى سبيل المثال يمكن أن يشكل الفقر عبئاً على موازنة الدولة، من مصاريف دعم ورعاية وبالتالي زيادة الانفاق العام من جهة، وخسارة وتقليص عائدات الموازنة، وخاصة الضرائب بسبب عدم ملاءة المكلفين وبالتالي تقليص الإيراد العام من جهة أخرى، إضافة إلى العديد من الآثار المباشرة وغير المباشرة على الاقتصاد بشكل عام، كما وللـفقر آثاراً اجتماعية خطيرة، تعمل جنباً إلى جنب مع الآثار الاقتصادية لتقلص من أي آمال تطويرية تنموية.

هذا وتشهد سورية معدلات مرتفعة من الفقر، فقد أدت الأزمة التي تمر بها البلاد إلى تعميق هذه الظاهرة لتصل إلى مرحلة حرجة تستوجب العمل على علاجها وعدّها من بين الأولويات على المستوى الوطني، حيث ارتفعت معدلات الفقر في سورية بشكل كبير، فارتفعت نسبة الفقر العام على سبيل المثال من 33% في عام 2007¹، إلى ما يتجاوز نسبة 85% بحسب تقديرات عام 2015².

إن الأرقام التي تعكس نسب الفقر في سورية عام 2015 وإن كانت لا تعدو كونها تقديرات، إلا أنها تعكس حجم الفقر ومدى العبء المترتب لعلاجها، ذلك أن الفقر من شأنه أن يعرقل أي مشروع تنموي وبالأخص في مرحلة إعادة الإعمار الاقتصادي والاجتماعي في سورية إذا لم يتم التعامل معه بالشكل الأنسب وتحويله من مجرد (ظاهرة) إلى نقطة انطلاق لأي مشروع تنموي لاحقاً.

وبقدر أهمية معالجة ظاهرة الفقر بقدر ما تتنوع طرق واستراتيجيات هذه المعالجة، ومن بين أهم الاستراتيجيات التي يعتمد عليها البحث في دراسته؛ بناء شبكات حماية اجتماعية، تهدف إلى معالجة مخاطر الحرمان وفقدان الدخل لدى الأفراد، وتقديم الدعم بأشكاله الإغاثية والتنموية لجميع شرائح المجتمع وخاصةً الفقيرة منها، عبر مجموعة من القوانين والسياسات والأدوات والهيئات والبرامج التي تقدمها الدولة والقطاع الخاص والمجتمع الأهلي، بما يخفف من الفقر ويساهم في عملية التنمية الاقتصادية والاجتماعية.

وقد عرّف صندوق النقد الدولي شبكة الحماية الاجتماعية بأنها؛ الأدوات التي تهدف إلى التخفيف من الآثار الضارة المحتملة على الفقراء. أما منظمة الأغذية والزراعة فعرفت بأنها؛ البرامج النقدية أو العينية التي تسعى للحد من الفقر من خلال إعادة توزيع الثروة وحماية الأسر من صدمات الدخل. وتقوم شبكات الحماية الاجتماعية الفعالة باستهداف الفقر بالتركيز بشكل خاص على بُعدين أساسيين لتحقيق هذا الهدف؛ بُعد أفقي (من خلال تعزيز حق كل شخص بالحصول على الحد الأدنى

1. Poverty and Inequality in Syria (1997– 2007), Abu-Ismaïl, Khalid. Abdel-Gadir, Ali. and El-Laithy, Heba. UNDP, 2011.

2 . تقرير رصد آثار الأزمة السورية خلال العام 2015، المركز السوري لبحوث السياسات، دمشق، شباط 2016

على الأقل من الحماية الاجتماعية)، وُبعد عامودي (يمثل الاستثمار في رأس المال البشري الذي يمكن من الخروج من دائرة الفقر المفرغة، ويعزز من فرص تحسين مستوى الدخل).

وفي هذا الإطار: يحاول البحث دراسة مدى قدرة وفاعلية شبكات الحماية الاجتماعية في معالجة ظاهرة الفقر في سورية للفترة بين عام 2000 وعام 2015.

مشكلة البحث

تزايدت نسب الفقر في سورية خلال الأزمة، لتضع ثقلاً إضافياً على نسب الفقر لما قبل الأزمة، مما يزيد من مسؤولية الدولة والمجتمع في معالجة هذه الظاهرة، إلا أن الجهود المبذولة لمعالجة الفقر لا تعدو عن كونها سياسات عامة غير موجّهة (ما قبل الأزمة)، أو سياسات اتخذت على الأغلب طابع الاستجابة الطارئة (خلال الأزمة)، دون الوجود الفعلي لخطط ممنهجة واستراتيجية تستهدف الشرائح الفقيرة والمحتاجة، كما ويظهر غياب الاستعداد والتخطيط أولي لمعالجة الفقر في مرحلة إعادة الإعمار لاحقاً.

من هنا تظهر ضرورة وجود شبكات حماية اجتماعية فعّالة، يتوسع دورها كاستراتيجية مقترحة تساهم ليس فقط في التقليل من حدة الفقر إنما في الحماية منه أيضاً، وتساهم ضمن الرؤى التنموية الوطنية الشاملة، بحيث تصل التغطية لأكبر عدد من المستحقين ضمن توليفة تضمن مشاركة واسعة بين الدولة والمجتمع والقطاع الخاص، عن طريق اعتماد سياسات متنوعة وأدوات وبرامج مختلفة، وفق معايير ومقومات واضحة وفعالة. وبالتالي فإن مشكلة البحث تتلخص في دراسة دور شبكات الحماية الاجتماعية في معالجة ظاهرة الفقر في سورية.

أهمية البحث

تبرز أهمية البحث بالتعريف بشكل عام بشبكات الحماية الاجتماعية وضرورتها، والتي تعمل على معالجة مشكلة الفقر والحماية منه عبر وسائل أكثر جدوى وأكثر ديناميكية، ويحلل البحث واقع هذه الشبكات في سورية بعد تحليل واقع الفقر، ويدرس مدى فاعلية وتأثير منظومة شبكات الحماية الاجتماعية على الفقر، في فترات قبل الأزمة وخلالها، كما ويعرض البحث تجارب دولية لبلدان نجحت عبر شبكات الحماية الاجتماعية في التأثير إيجاباً على واقع الفقر فيها أملاً في الاستفادة منها، كما يقدم البحث مجموعة من آليات العمل والمقترحات المستقبلية لتفعيل دور شبكات الحماية الاجتماعية لمعالجة الفقر في سورية، وخاصة في مرحلة إعادة الإعمار.

أهداف البحث

1. التعريف بالفقر، مفهومه، أنواعه، أساليب قياسه، أسبابه وآثاره.
2. التعريف بشبكات الحماية الاجتماعية، مكوناتها، أهدافها، آليات عملها، كواحدة من استراتيجيات معالجة الفقر.
3. دراسة واقع الفقر في سورية منذ عام 2000 وحتى عام 2015، (قبل الأزمة وخلالها) من حيث الأسباب والخصائص والملامح.

4. دراسة واقع شبكات الحماية الاجتماعية في سورية منذ عام 2000 وحتى عام 2015، (قبل الأزمة وخلالها)، من حيث الحجم والمكونات والأداء.
5. تحليل مدى فعالية دور شبكات الحماية الاجتماعية في معالجة ظاهرة الفقر في سورية، خلال الفترة منذ عام 2000 وحتى عام 2015.
6. استعراض بعض النماذج للدول التي طبّقت نُظم الحماية الاجتماعية ونجحت في التأثير إيجاباً على واقع الفقر لديها، ومحاولة المقاربة بين هذه التجارب وبين إمكانية الاستفادة منها في سورية.
7. بلورة مجموعة من آليات العمل والمقترحات لتقويم وتفعيل دور شبكات الحماية الاجتماعية في معالجة ظاهرة الفقر في سورية، وضمن متطلبات إعادة الإعمار والتنمية.

فرضيات البحث

1. تتصف شبكات الحماية الاجتماعية في سورية بعدم وضوح معالمها وضعف بنيتها وقلة تغطيتها.
2. ضعف دور شبكات الحماية الاجتماعية في معالجة ظاهرة الفقر في سورية قبل بداية الأزمة (بين عامي 2000-2010).
3. ضعف دور شبكات الحماية الاجتماعية في معالجة ظاهرة الفقر في سورية منذ بداية الأزمة (بين عامي 2011-2015).
4. تكامل دور القطاع العام والقطاع الخاص والمجتمع الأهلي في شبكات الحماية الاجتماعية؛ يساهم بشكل إيجابي في تخفيض معدلات الفقر في سورية.

منهج البحث

- وصفي: من خلال الدراسة النظرية لمفهوم وأنواع وأسباب الفقر وآثاره، كما سيتم إتباع نفس المنهج الوصفي في دراسة شبكات الحماية الاجتماعية، مفهوماً وأشكالها وأبرز أدواتها.
- تحليلي: من خلال تحليل المؤشرات الأساسية لواقع الفقر وشبكات الحماية الاجتماعية في سورية؛ في الفترة الواقعة بين عام 2000 وعام 2015، كما سيُتبع المنهج التحليلي في دراسة أثر أدوات وأساليب شبكات الحماية الاجتماعية في الفقر.
- مقارنة: من خلال مقارنة واقع كل من الفقر وشبكات الحماية الاجتماعية في سورية قبل الأزمة وخلالها، ومقارنة بعض النماذج للدول التي طبّقت نُظم الحماية الاجتماعية ونجحت في التأثير إيجاباً على واقع الفقر لديها، ومحاولة المقاربة بين هذه التجارب وبين إمكانية الاستفادة منها في سورية.
- استشرافي: وذلك من خلال بناء منظومة مقترحات مستقبلية استشرافية لشبكات الحماية الاجتماعية، والتي تتناسب مع طبيعة واقع الفقر الجديد في سورية.

- 1- "الفقر في سورية 1996-2004" الليثي، هبة. وأبو اسماعيل، خالد. برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، سورية 2005. وهو تقرير يقدم تحليلاً تشخيصياً لحجم الفقر في سورية ومحدداته منذ عام 1996 وحتى عام 2004. كأول دراسة شاملة لواقع الفقر في سورية، وقد اقترح التقرير إجراءات اجتماعية واقتصادية واسعة يمكن أن يتخذها بعين الاعتبار صانعو السياسات في سورية، عند صياغة الخطة الخمسية الوطنية أو أي إطار اقتصادي كلي للحد من الفقر. وتستند نتائج الدراسة بشكل أساسي إلى بيانات مسح دخول وإنفاق الأسر المعيشية التي أجراها المكتب المركزي للإحصاء في سورية عام 1996-1997 وعام 2003-2004، بالإضافة إلى استخدام بيانات الحسابات القومية وبيانات ثانوية أخرى من المصادر الحكومية.
- 2- "تجربة الجمهورية العربية السورية في مكافحة الفقر"، تميم، ختام. المعهد العالي للدراسات والبحوث السكانية، سورية 2007. حيث ركزت الدراسة على تعريف الفقر وما هي أبرز أسبابه، ثم دراسة التجربة السورية في مكافحة الفقر من خلال ذكر بعض البرامج الناجحة (بحسب رأي الباحثة) مثل: برامج التنمية الريفية - برامج القروض التشغيلية والصغيرة - برامج تأهيل الكوادر البشرية، حيث تم التوصية بدعم وتوسيع هذه البرامج وتعميمها لتشمل كافة المحافظات، على أن يتم ذلك بالتعاون والتنسيق بين الحكومة وقطاعات ومنظمات المجتمع الأهلي.
- 3- "استراتيجيات مكافحة ظاهرة الفقر في ضوء بعض التجارب الدولية"، حبار، عبد الرزاق. وبن داودية، وهيبة. جامعة الشلف، الجزائر 2001. حيث تناول البحث تجارب دولية في مكافحة الفقر كتجارب: (اليمن - الهند - الصين - البنك الدولي) حيث بدأ بدراسة مفهوم الفقر وأهداف الألفية للتنمية في محوره الأول، أما المحور الثاني فتضمن عرض لبعض التجارب الدولية، ثم الدروس المستفادة من هذه التجارب في المحور الثالث، وكان أبرز هذه الدروس المستفادة كنتيجة خلص إليها البحث؛ أن خلق بيئة اقتصادية واجتماعية مساعدة للتنمية ومكافحة الفقر، هو شرط ضروري لفعالية جميع الاستراتيجيات والبرامج التي توضع من أجل الوصول إلى مستوى معيشة أفضل للفئات الفقيرة والمحرومة.
- 4- "دور شبكات الأمان في الحماية الاجتماعية للفقراء في الدول العربية"، عيسى، محمد عبد الشفيق. المركز العربي للدراسات الاستراتيجية، سلسلة أوراق شهرية، دمشق، العدد 31، 2006. وتقدم الدراسة مداخل نظرية لمفهوم الأمان الاجتماعي، من حيث فهم مشكلة الفقر ومن حيث حلّها، ثم يقدم البحث مفهوم شبكات الأمان بمعناها التطبيقي الموجه نحو الحماية من المخاطر، ويستعرض البحث مجموعة من تجارب البلدان العربية مثل (السعودية - اليمن - عُمان - السودان - الأردن - مصر). وفي النهاية يستخلص البحث مجموعة من النتائج أهمها: ضعف بنية الحماية الاجتماعية في البلدان العربية، وافتقاد الرؤية الاستراتيجية الشاملة. ويقترح في سبيل ذلك مجموعة من الإجراءات على الصعيد التطبيقي والاستراتيجي، ويوصي البحث بدفع عجلة العمل العربي المشترك في سبيل مكافحة مشتركة للفقر في البلدان العربية.

5- "حزمة الأمان الاجتماعي في سورية"، العمّاش، حسين. ندوة الثلاثاء الاقتصادية، سورية 2008. ويستعرض البحث مجموعة من نظم الحماية الاجتماعية في سورية، ولسهولة التحليل تم تقسيم هذه النظم إلى نظم مباشرة (وهي حزمة واسعة من الخدمات الاجتماعية التي تشرف عليها عدة وزارات من خلال ميزانية كل وزارة أو من خلال الإجراءات الرقابية والتنظيمية التي تفرضها كل وزارة)، ونظم غير مباشرة (وهي إجراءات متنوعة وأغلبها يجري ضمن قنوات إشرافيه ورقابية، مثل تنظيم سوق العمل والسياسيات الاقتصادية، وتوسيع القنوات المالية والاستثمارية المباشرة). وقد خلص البحث إلى أن التنمية والنمو الاقتصادي سيكونان أعلى وأفضل في حالة تمكن المجتمع من تقوية الأمان الاجتماعي لدى أفراد وإطلاق العنان للإبداع والتطوير. وعندئذ تشعر الفئات الضعيفة أنها لم تستبعد من ثمار النمو. واقترح البحث حزمة من أدوات الحماية الاجتماعية، بعد تقييم مجموع الأدوات القائمة، على أن هذه الحزمة يجب ألا تكون مجرد إجراءات عابرة، وإنما تنظيم مؤسسي دائم للوصول بالمجتمع إلى حالة توازن دائم بين حقوق وواجبات المواطن والمجتمع.

6- "نحو شبكة حماية اجتماعية فعالة في العراق" علي، عدي سالم. كلية الإدارة والاقتصاد، جامعة الموصل، مجلة تنمية الرافدين العدد 109 مجلد 34 لسنة 2012. حيث يقدم البحث في محوره الأول دراسة حول مفهوم شبكة الحماية الاجتماعية، والتعريف بآلياتها الرسمية وغير الرسمية وكيفية عملها ضمن استراتيجيات التخفيف من الفقر، أما المحور الثاني كان حول الاستراتيجية الوطنية للتخفيف من الفقر في العراق، والمحور الثالث ذكر أهم سمات شبكة الحماية الاجتماعية الفعالة أما المحور الرابع فكان تقييم فاعلية شبكة الحماية الاجتماعية في العراق، وأخيراً المحور الخامس كان حول فاعلية شبكة الحماية الاجتماعية في محافظة نينوى. وقد خلص البحث إلى أن: شبكة الحماية الاجتماعية هي أحد المكونات الأساسية في إطار استراتيجيات خطط التنمية والتخفيف من الفقر تتبعها الدول حول العالم.

ملاحظات حول الدراسات السابقة

إن الدراسات السابقة التي تم استعراضها قد تناولت: إما موضوع تجربة معالجة ظاهرة الفقر في سورية بشكلها العام مع التركيز على جزء من البرامج ضمن نطاق محدود، أو دراسة استراتيجيات معالجة ظاهرة الفقر في ضوء بعض التجارب الدولية، أو موضوع الحماية الاجتماعية في سورية عن طريق حُزم من الدعم دون دراسة الأثر المباشر على الفقر، أو دور شبكات الحماية الاجتماعية في معالجة الفقر في مجموعة من الدول العربية (عدا سورية)، إضافة إلى أن جميع الدراسات السابقة لم تتطرق لواقع الفقر أو لواقع شبكات الحماية الاجتماعية في سورية منذ بدء الأزمة عام 2011. أما هذا البحث فيتناول دور شبكات الحماية الاجتماعية في معالجة ظاهرة الفقر؛ في حده المكاني (سورية)، والزمني (2000 – 2015)، كما أن البحث يتناول دراسة الحالة السورية الخاصة على ضوء الأزمة ومفرازاتها ومتطلبات إعادة الإعمار في سورية.

الفصل الأول: الفقر مفهومه، قياسه، أسبابه وآثاره.

❖ المبحث الأول: الفقر تعريفه، وأنواعه.

- المطلب الأول: تعريف الفقر.
- المطلب الثاني: أنواع الفقر.

❖ المبحث الثاني: قياس الفقر.

- المطلب الأول: أساليب قياس الفقر.
- المطلب الثاني: خطوط الفقر.
- المطلب الثالث: مؤشرات الفقر.

❖ المبحث الثالث: أسباب الفقر وآثاره.

- المطلب الأول: أسباب الفقر
أولاً - الأسباب الاقتصادية.
ثانياً - الأسباب الاجتماعية والثقافية.
- المطلب الثاني: آثار الفقر.
أولاً - الآثار الاقتصادية.
ثانياً - الآثار الاجتماعية والثقافية.

المبحث الأول: الفقر تعريفه، أنواعه.

المطلب الأول: تعريف الفقر.

الفقر لغةً:

الفقر "هو ضد الغنى وهو الحاجة، وقدره ألا يكون للإنسان ما يكفي عياله، والفقر هو الذي نُزعت فَقره من ظهره فانقطع صلبه من شدة الفقر"¹، بمعنى أن الفقير مادياً يشبه وإلى حد كبير ذاك الذي فقد فقره من ظهره ففقد معها سهولة الحركة وكذا هو الفقير مادياً يفتقد لما يعينه على رمق العيش أو تلبية احتياجاته ببسر وسهولة. والفقر هو عبارة عن "فقد ما يُحتاج إليه، أما فقد ما لا حاجة إليه فلا يسمى فقراً"².

الفقر اصطلاحاً:

أولاً- في التراث الإسلامي:

معنى الفقر في التراث الإسلامي يحتمل عدّة أوجه؛ منها المعنى الصوفي ومنها المعنى الفقهي، ففي التصوف يُعتبر جميع الناس فقراء إلى الخالق بالمعنى المطلق، سواء كانوا مكتفين أو معوزين، بالاستناد إلى الآية الكريمة {يَا أَيُّهَا النَّاسُ أَنْتُمُ الْفُقَرَاءُ إِلَى اللَّهِ}³، أي طالما بقي الإنسان على صفته المتأصلة فيه وهي الحاجة، فإنه يبقى فقيراً، "والفقر مقامٌ من مقامات الصوفية، وقد سمي الصوفيّة فقراء لتخليهم عن الأملاك، واعتقادهم بحقيقة أن لا غنى للعبد إلا بالله، ويقول إبراهيم ابن الأدهم: يقترن الفقر — كمقام — بثلاثة أشياء؛ فراغ القلب وخفة الحساب وراحة النفس، إذ أن الفقر في نظر صوفية العهد المتتالية (ممن تبدو من أحوالهم زيادة الميل إلى الوجد والشوق الروحي في أعمالهم) صار يتحقق بفقدان الميل والرغبة في الغنى والثروة"⁴، أما في الجانب الفقهي فقد اعتمد على المعنى المادي للكلمة ومشتقاتها وذلك بغية تحديد صفات الفقير المستحق للصدقات عملاً بالآية الكريمة {إِنَّمَا الصَّدَقَاتُ لِلْفُقَرَاءِ وَالْمَسْكِينِ}⁵ حيث تم تفسير هذه الآية بأن "الفقير المحتاج، وقد افتقر أي احتاج، وقيل الفقير بمعنى المفقور وهو الذي أُصيب فقاره، والمسكين الذي أسكنه العجز عن الطّوف للسؤال"⁶

1 . ابن المنظور. لسان العرب، دار صادر، 2004، الجزء الحادي عشر، ص 205

2 . المرجاني، علي بن محمد. التعريفات، مكتبة لبنان، 1985، ص 175

3 . القرآن الكريم. سورة فاطر الآية رقم 15

4 . الزوي، ممدوح. معجم الصوفية، دار الجيل، بيروت، 2004، ص 318

5 . القرآن الكريم. سورة التوبة الآية رقم 60

6 . ابن النسفي، عمر. طلبة الطلبة في الاصطلاحات الفقهية، دار الكتب العلمية، 1997، ص 38

والفقير هو: "من له مال دون النصاب*، وقيل: الذي لا يحوز كفايته للعام، وقيل الفقير هو الذي يسأل لأنه لا يجد ما يكفيه في الحال، وقيل هو من كان له ولعياله قوت يوم، وقيل هو الذي يعيش بكسب يده في كل يوم".¹

ثانياً - في الفكر الاقتصادي:

تتباين تعريفات الفقر في الفكر الاقتصادي تبعاً لتباين أساليب قياسه ولتعدد العوامل والمتغيرات التي يرتبط بها تازة كسبب وتازة أخرى كنتيجة، لذا كان من الصعوبة وضع تعريف واضح وشامل لهذه الظاهرة. وقد تختلف ماهية الفقر باختلاف الأزمنة أو الأمكنة أو ثقافة المجتمع أو حتى اختلاف النظام الاقتصادي والأيدولوجي للدولة.

وقد عرّف البنك الدولي الفقر بأنه "عدم القدرة على تحقيق الحد الأدنى من مستوى المعيشة، وغياب أو عدم ملكية الأصول أو حيازة الموارد أو الثروة المتاحة المادية منها وغير المادية"² وفي ذات التقرير يتم توصيف الفقر بأنه "يتخذ أشكالاً متنوعة تتضمن انعدام الدخل، والموارد الكافية لضمان مستوى معيشي لائق، ومظاهر الجوع وسوء التغذية وسوء الصحة، والوصول المحدود أو المعدوم إلى التعلم وغيره من الخدمات الأساسية، وانتشار الأمراض والوفيات وانعدام المأوى والسكن غير المناسب، والعيش في بيئة غير آمنة بالإضافة إلى انعدام المشاركة في صنع القرارات في الحياة المدنية والاجتماعية"

واختصر برنامج الأمم المتحدة الإنمائي معنى الفقر بالقول: إنه عدم قدرة الأفراد في التحكم في الموارد لأن يكونوا أصحاء ومتعلمين أي أن الفقر بهذا المفهوم يعني الحرمان المطلق.³ وفي تعريف آخر للفقر: هو تجسيد لعدم القدرة على تحقيق مستوى معين من المعيشة المادية، يمثل الحد الأدنى المعقول والمقبول في مجتمع ما من المجتمعات في فترة زمنية محددة.⁴

ومن التعاريف السابقة نستنتج أن "هناك مكونان مهمان لا بد من أن يبرز في أي تعريف لمفهوم الفقر، وهذان المكونان هما: مستوى المعيشة، والحق في الحصول على حد أدنى من الموارد. ومستوى المعيشة يمكن التعبير عنه باستهلاك سلع محددة، مثل الغذاء والملابس أو السكن، التي تمثل الحاجات الأساسية للإنسان التي تسمح بتصنيف أي فرد لا يحققها ضمن دائرة الفقر. أما الحق في الحصول على الحد الأدنى من الموارد، فهو لا يركز على الاستهلاك بقدر تركيزه على الدخل، أي الحق في الحصول على هذه الحاجات أو القدرة على الحصول عليها"⁵

* . المقصود نصاب الزكاة والذي ساوي ما قيمته 85 غ من الذهب، فائضة عن الحاجة الأساسية لمن امتلكها لعام هجري أو أكثر.

1 . عمارة، محمد. قاموس المصطلحات الاقتصادية في الحضارة الإسلامية، دار الشروق، 1993، ص 435

2 . البنك الدولي. تقرير التنمية للعام 1990، مؤسسة الأهرام، ص 41

3 . اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا. الفقر وطرق قياسه في منطقة الإسكوا نيويورك، الأمم المتحدة، 2003، ص 27

4 . الفارس، عبد الرزاق. الفقر وتوزيع الدخل في الوطن العربي. مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، الطبعة الأولى، ص 21

5 . المرجع السابق. ص 22

ولعل نظرة إلى تعريف برنامج الأمم المتحدة الإنمائي لماهية التنمية البشرية بأنها: "توسيع خيارات الأفراد، فيعيشون حياة صحية مديدة، ويحصلون على التعليم، ويتمتعون بمستوى معيشي لائق"¹ يمكن الاستنباط منه تعريف أحد نقائص وعوائق التنمية البشرية ألا وهو الفقر والذي بوجوده تنقيد التنمية بجميع أشكالها، وبالتالي يمكن اعتبار الفقر هو قلة أو انعدام خيارات الأفراد وبالتالي عيش حياة المرض وقلة فرص التعليم ومستوى معيشي متدنٍ.

أما تعريف الفقير فلا يقل تبايناً عن تعريف الفقر ذاته، ذلك لما يعنيه تحديد الشخص الفقير من غيره لما يترتب عليه من تشميل هذا الشخص ضمن إحصاءات الفقر وسياسات معالجة الفقر، ومن أمثلة تنوع تعريفات الفقير؛ تعريف الفقير موضوعياً وذاتياً واجتماعياً وذلك على النحو التالي:²

- 1- التعريف الموضوعي للفقراء: ويركز التعريف على كون الفقراء هم غير القادرين على تحقيق الحد الأدنى من مستوى المعيشة. ويعتبر كلاً من دخل الأسرة ومتوسط نفقات الفرد مقياسين كافيين لمستوى المعيشة، وهنا يكمن الفرق بين الفقر وعدم المساواة، فكما ذكر البنك الدولي في تقرير التنمية في العالم 1990م أن الفقر يعبر عن المستوى المطلق لمعيشة جزء من السكان وهم الفقراء، بينما يعبر عدم المساواة عن المستوى النسبي للمعيشة في المجتمع ككل.
 - 2- التعريف الذاتي للفقراء: يعرف فيه الفقراء من وجهة نظر الفرد ذاته؛ فإذا شعر بأنه لا يحصل على ما يحتاج إليه (بصرف النظر عن احتياجاته الأساسية) يعد فقيراً.
 - 3- التعريف الاجتماعي للفقراء: هم من يحصلون من المجتمع على مساعدة اجتماعية، ويعتبر الحد الفاصل للفقير هو الحد الأدنى الرسمي للدخل الذي يحصل عليه الفرد عندما يعتمد في معاشه على المعونة الاجتماعية.
- على أن التعريف الموضوعي هو الأكثر اعتماداً لقربه من المنهج العلمي.

ولتحديد التعريف الذي تم اعتماده للفقير في هذا البحث، وبناءً على ما سبق من تعريفات فإن الباحث يعتمد التعريف التالي: الفقير هو عدم قدرة الفرد على تلبية حاجاته الأساسية (الغذائية وغير الغذائية)، وعدم الحفاظ على المستوى المعيشي والصحي والتعليمي والاجتماعي المناسب، والذي يضمن له تحقيق الرفاه، واستغلال الفرص المتاحة، لتنمية جوانب حياته المختلفة.

1 . برنامج الأمم المتحدة الإنمائي . تقرير التنمية البشرية للعام 1990

2 . كريم، كريمة. الفقر وتوزيع الدخل في مصر، القاهرة، منتدى العالم الثالث، 1994

المطلب الثاني: أنواع الفقر.

أولاً - بحسب المدة الزمنية¹:

1- فقر الصدمات: أو الفقر الطارئ وهو الفقر الناجم عن أمر مفاجئ غير متوقع حصوله، كالكوارث الطبيعية أو الحروب أو الأزمات الاقتصادية أو الاضطرابات السياسية، والتي تسبب تعطل في مفاصل الحياة الاقتصادية وسيرورة الحياة بشكل عام مما يؤدي إلى حصول موجات من الفقر الجماعي، كما حصل في فترة الكساد الاقتصادي الكبير 1929 وكما حصل أيضاً عند صدمة النفط عام 1973 حيث ارتفعت أسعار النفط المستورد في بعض البلدان وما تبعه من رفع الدعم عن بعض السلع الغذائية بسبب التضخم وبالتالي عدم مقدرة الفئات التي على مقربة من خط الفقر من الحصول على احتياجاتها اليومية من الأسعار الحاررية مما جعلها تنضم إلى شريحة الفقراء وتزيد من اتساع هذه الشريحة.

2- الفقر الموسمي: وهو الفقر قصير الأجل (أو المؤقت)، والذي غالباً ما ينتشر في المجتمعات الريفية والتي تعتمد وبشكل أساسي على المواسم الزراعية لتأمين سبل عيشها وقد يتواجد في المجتمعات التي تعتمد على مهن موسمية، كالزراعة والصيد البحري على سبيل المثال، حيث يكون مصدر عيش الفقراء الموسمين مرتبط بحدث سنوي أو نصف سنوي، أما باقي أيام السنة فيعتمدون على مدخراتهم من فترة العمل الموسمي وعلى القروض ذات الفوائد العالية، على أمل ردها في موسم العمل والتي غالباً ما يحصلون عليها من المقرضين.

3- الفقر الدائم: وهو الفقر طويل الأجل (أو المزمّن)، والذي لا يرتبط بحدث طارئ ولا بفترات موسمية حيث يكون صفة دائمة ملازمة، وأغلب انتشاره يكون في الأرياف وضواحي المدن ويكون هو بشكل أساسي موضوع بحث أي دراسة تُعنى بالفقر وأساليب علاجه.

ثانياً - بحسب أسلوب قياسه:

1- الفقر المطلق: هي حالة من حالات الفقر التي لا يستطيع معها الإنسان عبر التصرف بدخله من الحصول على الحد الأدنى من الحاجات الأساسية الغذائية وغير الغذائية معاً.² ويكون الفقر المطلق ذو طبيعة ثابتة زمانياً ومكانياً في المجتمع قيد الدراسة.

2- الفقر النسبي: ويعبر عنه بأنه "انتماء الفرد إلى المجموعة التي تحصل على أقل دخل في المجتمع كأن يصنف الفرد من أفقر 10% أو 20% في المجتمع. وقد يكون الفرد غير فقير بالمعنى المطلق وفقير بالمعنى النسبي"³ كما أن بعض التصنيفات تعتبر أن حد الفقر النسبي يكون 40% أو 50% الأخيرة من

1 . لحيلج، الطيب، ومحمد، جصاص. "الفقر: التعريف ومحاولة القياس"، جامعة محمد خيضر بسكرة، أبحاث اقتصادية وإدارية (7)، الجزائر، 2010، ص 172

2 . بن جليلي، رياض. مؤشرات قياس الفقر وتوزيع الإنفاق، المعهد العربي للتخطيط، الكويت 2010، ص 20

3 . عطية، عبد القادر. اتجاهات حديثة في التنمية، الدار الجامعية للنشر، 2000 ص 78

سلم ترتيبات دخول أفراد المجتمع. ويكون الفقر النسبي ذو طبيعة متغيرة زمانياً ومكانياً بحسب كل مجتمع، وبحسب شرائح المجتمع نفسه.

3- **الفقر المدقع (الغذائي):** هي حالة من حالات الفقر التي لا يستطيع الإنسان معها الحصول على الحد الأدنى من الحاجات الغذائية الأساسية اللازمة للحصول على الحد الأدنى من الأسعار الحرارية لبقائه حياً يزاول نشاطاته الاعتيادية.¹

4- **الحرمان:** حالة من حالات الاختلاف الكبير عن الغير. ويعرّف على أنه حالة من الضرر المادي أو الاجتماعي التي تصيب الفرد أو الأسرة أو المجتمع، ويمكن مشاهدتها أو ملاحظتها بالمقارنة بين خصائص المجتمع أو الأمة التي يوجد فيها الحرمان.²

ويمكن اعتبار الحرمان بأنه الفقر المدقع مضافاً إليه انخفاض الاستهلاك (من السلع الغذائية وغير الغذائية) وتدني المستوى الصحي والتعليمي ووضع المسكن وعدم تملك السلع المعمّرة والأصول المادية الأخرى وفقدان الاحتياطي لمواجهة الحالات الصعبة كالمرض والعجز والبطالة والكوارث والأزمات.³ ويضاف إليه العناصر الاجتماعية التي لا يشملها الفقر المطلق والفقر النسبي والمتمثلة بالحرمان الاجتماعي (يعبر عن نقص الخبرات الاجتماعية والتفاعل الإيجابي بين الفرد والمجتمع).

إن معظم الدراسات الحديثة فضّلت قياس الحرمان كطريقة متعددة الاتجاهات على قياس الفقر كطريقة أحادية الاتجاه، كما أن للحرمان اعتبار نسبي ومطلق وقد عبّر أمارتيا صن* عن العلاقة بينهما حيث قال: "إن الحرمان النسبي من حيث الدخل يؤدي إلى حرمان مطلق من حيث القدرات"⁴ دلالة على أن انخفاض الدخل نسبياً يؤدي إلى إزاحة عوامل تنمية القدرات اللازمة للعيش اللائق من قائمة الأولويات مقابل تلبية الحاجات الأساسية.

ويستخدم الحرمان كمفهوم أوسع من الفقر في معظم دول العالم منها الولايات المتحدة الأمريكية والدول الأوروبية (الشرقية والغربية) وأمريكا اللاتينية وأستراليا، ويعبّر عن الحرمان قياسياً بمؤشر الفقر المتعدد الأبعاد.

5- **الفقر متعدد الأبعاد:** وهو الفقر الذي يعبّر عنه بمؤشر عددي يكشف مختلف أنماط الفقر مقارنة بمقياس فقر الدخل وحده ويحدد مؤشر الفقر متعدد الأبعاد مختلف أوجه الحرمان مثل: ضعف الحالة الصحية والتغذية - تدني مستوى التعليم والمهارات - عدم كفاية سبل كسب العيش - ظروف السكن السيئة - عدم الاندماج الاجتماعي وعدم المشاركة في أنشطة المجتمع.⁵

1 . بن جليلي، رياض. مرجع سبق ذكره، ص 19

2 . شحاتيت، محمد. مؤشرات الفقر في الأردن، الأسبوع العلمي الأردني الخامس عشر جامعة الأميرة سمية، 2010، ص 9

3 . الإسكوا. وقائع اجتماع فريق خبراء بشأن تحسين مستويات المعيشة في دول المشرق العربي، 1999

* . أمارتيا صن: هو اقتصادي هندي. حاز على جائزة نوبل في الاقتصاد عام 1998 لعمله عن المجاعة ونظرية تطوير الإنسان و الرفاه الاقتصادي وأساس الفقر والليبرالية السياسية (الموسوعة الحرة).

4 . صن، أمارتيا. التنمية حرة، ترجمة: جلال، شوقي، مجلة عالم المعرفة، العدد 303، المجلس الوطني للثقافة والفنون والآداب، الكويت، 2004، ص 90

5 . برنامج الأمم المتحدة الإنمائي. تقرير التنمية البشرية للعام 2010 ص 94 ~ 100

6- فقر الرفاه: وهو خاص ببعض المجتمعات المتطورة، حيث يعد الشخص الذي لا يتمتع بمنجزات التكنولوجيا الحديثة وبعض وسائل الترفيه في المجتمع قيد الدراسة؛ فقيراً من ناحية الرفاهية.

ثالثاً - بحسب العوامل المسببة¹:

- 1- فقر التكوين: الفقر الناتج عن المعوقات والمسببات الواقعية أو الافتراضية، كالعوامل البيولوجية (وفي مقدمتها الإعاقة البدنية والعقلية والاجتماعية، والتي تمثل قصوراً في القدرات الشخصية للأفراد)، والعوامل النفسية (كالإعاقة النفسية والاكتئاب الحاد وفقدان الرغبة في الحياة)
- 2- فقر التمكين: ويعتبر فقر مؤسسي؛ يفصح عن نقص قدرة مؤسسات المجتمع على تلبية احتياجات الناس أو تفعيل قدراتهم المتاحة أو الممكنة وحثهم على استثمارها.

رابعاً - بحسب نظرة المجتمع له²:

- وهي تعريفات وضعها عالم الاجتماع الفرنسي سيرجيه لوجام في كتابه (النماذج الأولية للفقر):
- 1- الفقر المدمج: هو الفقر الذي يسود في البلدان أو مناطق المتخلفة اقتصادياً. حيث اندمج الفقر واندمج فيه الناس وانتشر منذ زمن طويل وصار هناك تكافل إلى مستوى معين بين الفقراء عن طريق التضامن العائلي أو عبر مؤسسات دينية. كما أن انتشار الاقتصاد غير المنظم يخفف من هذه الظاهرة. في هذه الحالة هناك فقر لكن دون تهيمش، أو بتعبير آخر: التهيمش يعمل بدناميكياته الخاصة مستقلاً عن ديناميكية الفقر.
 - 2- فقر التهيمش: هو فقر فئة قليلة تعيش ضمن مجتمع رفاه. هذه الفئة تُعتبر كحالات اجتماعية غير قادرة على التكيف مع المجتمع الحديث وينظر إليها بشيء من الدونية.
 - 3- فقر عدم الأهلية: الذي يعني المجتمعات ما بعد الصناعية* التي تعاني من أزمات اقتصادية. حيث الخوف والهلع من البطالة والتهيمش يسيطر على فئة مهمة من المجتمع ويُنظر إلى الفقر كحالات "سقوط".

1 . عمران، أحمد محمد. بحث مقدم لنيل درجة الماجستير بعنوان "النمو الاقتصادي والفقر في سورية"، جامعة دمشق، كلية الاقتصاد، 2014، ص 56

2 . باليزيد، محمد. مقال بعنوان "الفقر، الظاهرة والمؤشرات"، موقع الحوار المتمدن، بتاريخ: 2012/5/31 على العنوان التالي:

www.ahewar.org/debat/show.art.asp?aid=309677

* . المجتمع الذي يعتمد على المعلومات والتكنولوجيا والمعرفة، وغالباً ما يعبر عن هذا المصطلح بشكل مرتبط بالجوانب السلبية في المجتمع. فقد وُصف المجتمع ما بعد الصناعي بأنه عالم تنتشر فيه المعلومات وينقلص فيه الإحساس بالآخر وتتحكم فيه وسائل الاتصال الإلكترونية في الإنسان.

المبحث الثاني: قياس الفقر.

تمهيد

تنبع أهمية قياس الفقر من عدة أسباب، فهو السبيل لتحديد حجم شريحة الفقراء المراد استهدافها تنموياً، وماهية وخصائص هذه الشريحة وأنسب طرق الاستهداف، ومعرفة جدوى سياسات هذا الاستهداف، وما هو توزيع هذه الشريحة جغرافياً. وتصنف أساليب قياس الفقر من حيث المبدأ إلى¹:

- 1- أساليب غير علمية: والتي تعتمد على مجموعة من الباحثين المدربين الذين يقومون بزيارة الأسر، ومن ثم تقييم حالة الفقر لديها بعد اطلاعهم على الجوانب المختلفة من حياة الأسرة، وتتميز هذه الطريقة بعدم الدقة لاختلاف الحكم من باحث لآخر ولمحدودية عدد الأسر التي يتم زيارتها.
- 2- أساليب علمية: ويمثلها أسلوب خط الفقر، وتكمن فكرة هذا الأسلوب بتقسيم المجتمع إلى فئتين، فئة الفقراء وفئة غير الفقراء بالاعتماد على خط الفقر ومنها يتم تقدير مؤشرات الفقر كنسبة الفقراء وشدة فقرهم وحجم الفجوة بينهم وبين خط الفقر.

وتتوسع الأساليب العلمية في مناهجها لقياس الفقر وتحديد خطوطه لثلاث مناهج:²

- الأول يعتمد على تحديد حجم الإنفاق على الاستهلاك من سلع محددة.
- والثاني يعتمد على الدخل الكلي لوحدة القياس (الفرد أو الأسرة)
- والثالث يعتمد على مستوى الرفاه الكلي، ويقاس بحجم الإنفاق الكلي ليس على الاستهلاك فقط، وإنما على الحاجات الأساسية الأخرى أيضاً.

والمنهجان الأولان هما الشائعان في الدراسات التطبيقية المقارنة، أما المقارنة بينهما (الدخل - الإنفاق)، فهناك العديد من الاعتبارات التي تجعل لاستخدام الإنفاق كمؤشر؛ أفضلية على الدخل، خاصة في الدول النامية ومن هذه الاعتبارات نذكر:³

- 1- بشكل عام؛ الدخل لا يستهلك جميعه، كما أن الإنفاق لا يمول كله عن طريق الدخل، لذا فإن الإنفاق يعكس ما تستطيع الأسرة شراؤه على ضوء الدخل الحالي وبناءً على المدخرات.
- 2- إن الدخل (وخاصة دخل الفقراء) يتسم بالموسمية، بينما الإنفاق يتسم بالثبات النسبي.
- 3- تحديد الدخل بالنسبة لمن يدير أعمال صغيرة قد يكون صعباً للغاية.
- 4- قد يحجم الأفراد عن التصريح عن مقدار دخولهم الحقيقية، وعادةً ما يكونون أكثر مصداقية عند الإدلاء بمقدار إنفاقهم

وسيتم عرض المفاهيم الأساسية لأساليب قياس الفقر الأكثر شيوعاً والتي اعتمدت على الدخل أو الإنفاق أو كلاهما معاً، وسيتم إتباع التسلسل التالي في عرض موضوع قياس الفقر: أساليب قياس الفقر - وضع خطوط للفقر - صياغة مؤشرات للفقر.

1 . بدران، عدنان. ورقة عمل بعنوان "الفقر في الأردن ماهيته وحجمه وانتشاره الجغرافي" في ورشة عمل حول الاستدامة في برامج مكافحة الفقر، مركز الأردن الجديد للدراسات، الأردن، 2004، ص3

2 . الفارس، عبد الرزاق. مرجع سبق ذكره، ص22.

3 . بن جبلي، رياض. برنامج "مؤشرات قياس الفقر وتوزيع الإنفاق"، المعهد العربي للتخطيط، الكويت، 2010

المطلب الأول: أساليب قياس الفقر.

أولاً- أسلوب قياس مستوى المعيشة:

وهو أسلوب محل إجماع بين تعاريف الفقر باعتباره أحد أهم أساليب قياس الفقر، وتلعب البيانات المحسوبة وفق هذا الأسلوب دوراً حيوياً في مساعدة واضعي السياسات، والعاملين في مجال التنمية؛ على فهم مستويات المعيشة وأوضاع الفقر وعدم المساواة في بلد معين أو منطقة أو العالم كله. وتغطي الاستبيانات التي يعتمد عليها أسلوب قياس مستوى المعيشة؛ مجموعة متنوعة من الموضوعات، من الجوانب السكانية إلى التعليم والرعاية الصحية والعمل والاستهلاك والتمويل والإنتاج الزراعي والأنشطة غير الزراعية، ونذكر من مؤشرات قياس مستوى المعيشة:¹

- 1- دخل الأسرة: يعبر عن قدرة الأسرة على الحصول على السلع والخدمات الاستهلاكية التي تعد المحور الأساسي لمستوى المعيشة، ومن المأخذ على هذه الطريقة هو كيفية تحديد الدخل الذي يمثل الحد الفاصل بين الأسرة الفقيرة والأسرة غير الفقيرة، واختلاف الأسر من حيث حجمها وتركيبها وفقاً للعمر والجنس، والذي ينجم عنه تغير مستوى معيشة الأسرة التي قد لا يتطابق مع تغير مستوى دخلها، بالإضافة إلى صعوبة الحصول على بيانات دقيقة عن الدخل.
- 2- الإنفاق الاستهلاكي الإجمالي للأسرة: وقد تم إحداؤه لتلافي المشكلات الناجمة عن مؤشر دخل الأسرة ولكونه أكثر ارتباطاً بمستوى معيشة الأسرة، مما يتيح إمكانية تقدير الإنفاق على نحو أدق من مسوحات الأسرة التي تجمع فيها بيانات الإنفاق والاستهلاك الفعلي لعينات الأسر، وعلى الرغم من ذلك يؤخذ على المؤشر (كما في مؤشر دخل الأسرة) عدم مراعاة تباين حجم وتركيب الأسرة.
- 3- متوسط إنفاق الوحدة الاستهلاكية: ويعد هذا المؤشر استكمالاً للمؤشر السابق، وقد استحدث لمعالجة مشكلة تباين الأسر في أحجامها وتركيبها، ويساوي قسمة إجمالي الإنفاق الاستهلاكي للأسرة (للوحدات الاستهلاكية) على عدد أفرادها وبالتالي معرفة مقدار الاستهلاك الفردي من هذه الوحدة، ويؤخذ عليه تفاوت إنفاق الوحدة الاستهلاكية بين الأسر، وما يترتب عليه من زيادة أو نقصان في إنفاق الفرد، واختلاف كيفية حساب عدد الوحدات الاستهلاكية.
- 4- نسبة الإنفاق على المواد الغذائية: حيث أنه كلما ارتفعت نسبة الإنفاق على المواد الغذائية انخفضت النسبة التي توجهها الأسرة من إنفاقها على السلع غير الغذائية، مما يعني انخفاض مستوى معيشة الأسرة، (على أن بعض حالات ارتفاع نسبة الإنفاق على المواد الغذائية، قد لا تعبر بالضرورة عن الفقر، ذلك أن ارتفاع الانفاق يعود للثقافة الاستهلاكية للمجتمع).
- 5- حصة الفرد من السعرات الحرارية والبروتين: ويستخدم للتمييز بين الفقراء وغير الفقراء وفقاً لحاجة الفرد من السعرات الحرارية أو حاجته للبروتين، على اعتبار أن نقص التغذية هو أحد الأوجه الأساسية لمعاناة الفقراء، مع الأخذ بعين الاعتبار العادات الغذائية للفرد، حيث أن بعض العادات الغذائية التي تؤدي إلى نقص التغذية قد لا تعكس مستوى الفقر الحقيقي.

1 . المصري، سلوى ضامن. تشخيص الفقر في الأردن، منشورات البنك الدولي، 2002، ص4 بتصرف

- خلاصة القول فيما يخص أسلوب مؤشرات قياس مستوى المعيشة: أنها ركزت على النقاط التالية¹:
- تعبّر فقط عن البعد الاستهلاكي للفقر من خلال ما تحصل عليه الأسرة من دخل، أو ما تقوم به من استهلاك مباشر، ولا تعبر عن الأبعاد الأخرى للفقر كالبعد غير الاستهلاكي.
 - تُهمّل الدخل الذي تحصل عليه الأسرة بشكل غير مباشر والذي يساهم في تحسين مستوى معيشتها كالخدمات الصحية والتعليمية، كما وتُهمّل الدعم الذي تتلقاه بعض الأسرة كالدعم النقدي أو دعم المواد التموينية على بعض السلع الاستهلاكية.

ثانياً- أسلوب قياس الحاجات الأساسية غير المشبعة.

يعتمد هذا الأسلوب على الملاحظة المباشرة لمدى إشباع الحاجات الأساسية للأسرة أو الفرد بدلاً عن الاعتماد على قدرة الدخل فقط. ويمتاز هذا الأسلوب بأن البيانات المطلوبة لتطبيقه تكون أكثر إتاحة وتوفرًا ودقة. كما يمكن تطبيق هذا الأسلوب باستخدام بيانات التعداد العام للسكان أو مسوحات الأسرة عموماً، دون الحاجة إلى بيانات مسوحات نفقات ودخل الأسرة أو إلى بيانات تفصيلية عن الإنفاق والدخل من مصادر أخرى.² ويتم قياس الحاجات الأساسية غير المشبعة بطريقتين³:

- الطريقة الأولى: المبسطة، وتكون بالخطوات التالية:
 - 1- تحديد الحاجات الأساسية للأسرة ووسائل إشباعها.
 - 2- تحديد مؤشر واحد على الأقل لقياس درجة إشباع كل حاجة أساسية.
 - 3- تحديد قيمة دنيا لكل مؤشر تسمى عتبة الحرمان، وتعتبر الحاجة الأساسية التي يمثله المؤشر غير مشبعة عند وقوعها دون هذه العتبة.
- وهنا تكون الأسرة فقيرة؛ إذا كان هناك حاجة أساسية أو أكثر غير مشبعة (أي أن القيمة الدنيا لمؤشر إحدى الحاجات الأساسية أو أكثر؛ دون عتبة الحرمان)

- الطريقة الثانية: بواسطة حساب دليل إحصائي للحاجات الأساسية غير المشبعة، كما يلي:
 - 1- يتم تحديد ميادين الحاجات الأساسية التي يعد عدم إشباعها مؤشراً على الفقر.
 - 2- اختيار مؤشرات تشمل كل ميدان لقياس مدى إشباع تلك الحاجات.
 - 3- يأخذ كل مؤشر علامة بين صفر و 2 بحيث تمثل العلامة 1 عتبة الحرمان من الحاجة الأساسية.
 - 4- يتم حساب دليل مدى إشباع الحاجات الأساسية بالنسبة لكل أسرة باستخدام قيم علامات المؤشرات الخاصة بها.

وعليه يعد الأفراد أو الأسر الحاصلين على العلامة 2 متمتعين بأقصى إشباع للحاجة الأساسية، بينما يعتبر الذين حصلوا على علامة أقل من 1 أنهم يعانون من الحرمان في إشباع الحاجة الأساسية، فعلى سبيل التوضيح، يمكن اختيار مؤشر وسيلة التدفئة الرئيسية في المسكن كأحد مؤشرات ميدان السكن مع إعطاء هذا المؤشر العلامات الآتية:

1 . المصري، سلوى ضامن. المرجع السابق، ص5
 2 . الرفاعي، محمد عبد الله. ورقة عمل بعنوان "معوقات بيانات قياس الفقر"، في المؤتمر الإحصائي العربي الأول، عمان، الأردن، 2007، ص471
 3 . باقر، محمد حسين. "قياس الفقر في التطبيق"، برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، 2007، ص 16 بتصرف

المؤشر	العلامة
لا يوجد تدفئة	0
تدفئة غير مركزية على الحطب أو على الفحم	0.5
تدفئة غير مركزية على الغاز أو المازوت	1 عتبة الحرمان
تدفئة غير مركزية على الكهرباء	1.5
تدفئة مركزية	2

ومن الواضح أن تطبيق الدليل ينطوي على الاجتهاد الشخصي لمعدّ الدليل من حيث تحديد ميادين الحاجات الأساسية واختيار المؤشرات الممثلة لهذه الميادين وتحديد علامات كل مؤشر. الأمر الذي يتطلب مشاركة أفراد متخصصين في وضع الدليل وتطويره بحيث يكون معبراً بشكل دقيق عن تقييم مستويات إشباع الحاجات الأساسية. ويستفاد من أسلوب الحاجات الأساسية لوضع السياسات الكفيلة بتوفير البنية التحتية والخدمات والتسهيلات المتعلقة بالسكن والمياه المأمونة والصرف الصحي والتعليم والصحة والوسائل الأخرى لإشباع الحاجات الأساسية.

ثالثاً- أسلوب الاجتهاد:

يعتمد هذا الأسلوب على الملاحظة والحكم الاجتهادي لتصنيف (الأسر، المناطق، الدول) إلى فقيرة وغير فقيرة، وكذلك لتقدير نسب الفقر وخصائص الفقر فيها، ومن طرق الاجتهاد¹:

- طريقة الاجتهاد الشخصي: وهي أبسط طرق هذا الأسلوب وتعتمد على الحكم والاجتهاد من جانب الباحثين على ضوء اطلاعهم وخبرتهم.
- طريقة الاجتهاد الجماعية: حيث الاعتماد على أحكام واجتهادات جماعية، بدلا عن كونها فردية، ضمن مجموعات مختلفة الاختصاصات من الباحثين.
- طريقة الاعتماد على آراء الأسر: وهي من صيغ الاجتهاد الجماعي المطبقة في قياس الفقر. فلتقدير خط الفقر يمكن اللجوء إلى مسوحات إحصائية يطلب فيها من عينة من الأفراد الإدلاء بأرائهم الاجتهادية حول مستوى الدخل أو الاستهلاك الذي يعتقدون أنه يمثل الحد الأدنى المقبول اجتماعيا. فمثلاً يطرح السؤال الآتي:

"ما هو مستوى دخلك (أو استهلاكك) الحالي مقارنة بالمستوى الذي تعتقد أنه يمثل الحد الأدنى المقبول اجتماعياً؟ هل هو أدنى منه أم مساوٍ له أم أعلى منه؟"

ويؤخذ دخل الأفراد الذين تكون إجاباتهم بأن دخلهم مساوٍ للحد الأدنى المذكور، ويعتبر هو خط الفقر الاجتهادي.

ولتوحيد الأحكام الاجتهادية وجعلها أكثر دقة يمكن وضع معايير يُسترشد بها للوصول إلى تلك الأحكام. وتُحدد تلك المعايير على ضوء العادات والتقاليد وظروف البيئة الاجتماعية. وقد تتصل هذه المعايير بأعراض الفقر أو بأسبابه أو بنتائجه.

1 . باقر، محمد حسين. "قياس الفقر في التطبيق"، مرجع سبق ذكره، ص 20

رابعاً- أسلوب المؤشرات المؤسسية (الوصفية)¹

تقوم الكثير من الدول بتشريع القوانين والأنظمة التي تعمل على منع الأسر من الوقوع في حالة الفقر قدر الإمكان ولمساعدة من يقع منها في تلك الحالة. لتحديد الفئات المستفيدة من هذه التشريعات والأنظمة طرق عديدة. والبعض من تلك الطرق وصفي يقوم على تسمية فئات معينة من السكان باعتبارها الفئات الأكثر تعرضاً للفقر، (كذوي الاحتياجات الخاصة والعاطلين عن العمل).

غير أن هنالك العديد من المؤشرات الكمية التي تتخذ كأساس للعمل على منع الأسر من الوقوع في حالة الفقر، أو مساعدة من يقع منها في الفقر. ونذكر من هذه الطرق:

- طريقة الحد الأدنى للأجر: بما أن أحد العوامل الرئيسة التي تؤخذ بالاعتبار عند تحديد الحد الأدنى لأجر العامل هو الكلفة الدنيا للاحتياجات الضرورية لأسرته، يمكن اعتبار ذلك الحد الأدنى مؤشراً تقريبياً لخط الفقر. فعلى سبيل المثال يمكن تقدير خط الفقر لأسرة ما بموجب هذه الطريقة باعتباره يساوي ضعف الحد الأدنى للأجر.
 - طريقة الإعانات الاجتماعية: بموجب هذه الطريقة يقدر خط الفقر باعتباره يساوي مقدار ما تستحقه الأسر (التي ليس لها موارد دخلية) من إعانات اجتماعية، والتي تقدم من قبل هيئات حكومية أو أهلية أو دولية، كصناديق المعونة والتنمية الاجتماعية وصناديق الزكاة.
 - طريقة السماح الضريبي: وتفترض هذه الطريقة أن تلك الشريحة من الدخل الشخصي المعفاة من ضريبة الدخل يتم تحديدها على أساس الكلفة الدنيا للسلع والخدمات الضرورية، وبالتالي يمكن اعتمادها كتقدير لخط الفقر.
- وبرغم سهولة تطبيق طرق المؤشرات المؤسسية، لتوفر قيمها ووضوح فكرتها، إلا أن هذه الطرق تعاني من نقاط ضعف من عدة نواحي:
- يخضع تحديد هذه المؤشرات فيها إلى عوامل سياسية واقتصادية، فهي تتأثر بموارد موازنة الدولة والجهات الأخرى التي تقدم المعونات.
 - قد لا تتم مراجعة وتعديل قيم هذه المؤشرات، من حيث التوقيت الزمني للتعديل وشموليته، وبالتالي تفقد قيمتها الحقيقية.
 - تحدد هذه المؤشرات من قبل جهات عديدة وذلك بما يخدم أهدافاً مختلفة وبتابع أساليب متباينة ودون تنسيق كافٍ فيما بينها، أو حتى دون تنسيق نهائياً، وكثيراً ما تحدد هذه المؤشرات ليس على أساس معيار الحاجة والحرمان وإنما تبعاً لتوفر المخصصات المالية. وغالباً ما تحصل حالات من الازدواجية والتداخل، فتحصل ذات الأسرة على معونات متعددة من جهات مختلفة، وفي المقابل قد لا تحصل بعض الأسر على أي معونة.
- وعليه فإن تقديرات خط الفقر ونسبه الفقراء قد تتباين بحسب الطريقة المعتمدة ضمن هذا الأسلوب.

1 . المرجع السابق، ينصرف.

خامساً- أسلوب الدالات:

إن اعتماد مؤشرات منفصلة للتعبير عن الفقر لا توفر مقياساً إجمالياً عن الفقر. الأمر الذي دفع العديد من الباحثين إلى استخلاص دليل مركب للفقر من مؤشرات قياسه. ولحساب دليل كهذا ينبغي أولاً توحيد الوحدات القياسية للمؤشرات المختلفة، فبعض تلك المؤشرات مقاس بوحدات نقدية أو كمية والبعض الآخر مقاساً على شكل نسب أو متوسطات أو بوحدات أخرى. وعن طريق تجميع قيم المؤشرات بالوحدة القياسية الموحدة يحسب الدليل المطلوب.¹

وقد اعتمد هذا الأسلوب في صياغة عدد من المؤشرات، كمؤشر الفقر البشري، ومؤشر فقر القدرات، سيأتي ذكرهم في موضوع مؤشرات الفقر.

سادساً- الأسلوب القياسي الإحصائي

توظف في هذا الأسلوب طرق قياسية وطرق إحصائية متقدمة لقياس الفقر وتحليله. وفي مقدمة الطرق المتبعة لهذا الأسلوب طرق نماذج الانحدار، وتتم عملية بناء هذه النماذج بالاعتماد على بيانات مسح نفقات ودخل الأسرة التي تم من خلالها تقدير خط الفقر لسنة الأساس وباقي مؤشرات الفقر. وبدلاً عن استخدام معادلة انحدار منفردة، يمكن استخدام منظومات من معادلات الانحدار للتوصل إلى تقديرات وتحليلات تخص الفقر. ومن الطرق الإحصائية المتقدمة الأخرى التي استخدمت لقياس الفقر: طرق التحليل العاملي وطريقة تحليل المركبات، وطريقة التحليل التمييزي.²

ويمكن اعتبار أن قيم مؤشرات وخطوط الفقر التي سترد في الفصل الثالث من هذا البحث عند دراسة واقع الفقر في سورية؛ هي قيم تم حسابها وفق الأساليب التالية: أسلوب قياس مستوى المعيشة (على اعتبار أن عناصر الدخل والانفاق والحصصة الضرورية من الأسعار الحرارية؛ هي محددات أساسية في حساب المؤشرات والخطوط) - أسلوب الدالات (على اعتبار اعتماد دالات رياضية لحساب مؤشر الفقر البشري ودليلي التنمية البشرية والفقر متعدد الأبعاد) - أسلوب الاجتهاد (على اعتبار أن مؤشرات وخطوط الفقر للفترة منذ بدء الأزمة قد تم تقديرها اجتهادياً).

المطلب الثاني: خطوط الفقر.

وهو الأسلوب الأوسع استخداماً لقياس وتحليل الفقر ويطبق بالنسبة لمعظم الدول العربية، ويعتمده البنك الدولي لقياس الفقر، ويقوم خط الفقر بتقسيم المجتمع إلى قسمين: فقراء وغير فقراء، وتعتبر الأسرة أو الفرد فقيراً إذا كان استهلاكه أو دخله يقع تحت حد معين، ويطلق على هذا الحد خط الفقر، وعلى أساس خط الفقر تقدر قيم مجموعة من المؤشرات، أهمها نسبة الفقر وفجوة الفقر وشدة الفقر. هذا وتختلف أنواع خطوط الفقر تبعاً لاختلاف نوع الفقر المدروس، ويتضح ذلك كما يلي:³

1 . باقر، محمد حسين. "قياس الفقر في التطبيق"، مرجع سبق ذكره، ص 21

2 . باقر، محمد حسين. "قياس الفقر في دول اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا"، الإسكوا، سلسلة دراسات مكافحة الفقر، 1996.

3 . المراجع السابقة الواردة في هذا البحث، بتصرف

- 1- خط الفقر المدقع (خط الفقر الغذائي/خط الفقر الشديد): وهو مستوى الدخل أو الإنفاق اللازم للأسرة أو الفرد لتأمين الحاجات الغذائية الأساسية التي تؤمن له السعرات الحرارية اللازمة لممارسة نشاطاته الاعتيادية اليومية. ويتم اتباع عدة طرق لتقديره، من بينها اعتباره يساوي تكلفة السلة السلعية للمواد الغذائية* المطلوبة لسد الاحتياجات الاستهلاكية الأساسية فقط من المواد الغذائية.
- 2- خط الفقر المطلق (خط الفقر العام/الوطني): وهو مستوى الدخل أو الإنفاق اللازم للأسرة أو الفرد لتأمين الحاجات الغذائية وغير الغذائية الأساسية (أي الحاجات التي تتعلق بالسكن والملبس والتعليم والصحة والمواصلات)، ويقسم هذا الخط في بعض الأحيان إلى: خط الفقر الوطني الأدنى (أي مستوى الدخل الضروري لتأمين الحاجات الغذائية وغير الغذائية التي لا يمكن الاستغناء عنها)، وخط الفقر الوطني الأعلى (أي مستوى الدخل اللازم لتأمين الحاجات الغذائية وغير الغذائية الأساسية)، ويعد هذا الخط وما يشتق منه من مؤشرات، هو الأنسب بالنسبة للدول النامية.
- 3- خط الفقر النسبي: وهو مستوى قيمة محددة على سلم الدخل، حيث يعتبر الشخص فقير نسبياً عندما يقل دخله عن مستوى قيمة خط الفقر النسبي، وقد اختلفت على كيفية تحديد هذه القيمة حيث اعتبرها البعض الوسيط** والبعض الآخر اعتبرها العُشر*** الرابع. وخط الفقر النسبي معتمد في الدول المتقدمة، "ونظراً لارتفاع مستوى المعيشة في هذه الدول يتم اعتبار شرائح السكان التي تعيش تحت المستويات المقبولة اجتماعياً فقراء، بالرغم من أن هذه الشرائح لا تجد صعوبة في الوفاء بالحد الأدنى من متطلبات الحياة."¹ ويختلف خط الفقر النسبي عن المطلق بأن النسبي يتغير مع التغيرات في مستوى المعيشة بينما يعتبر المطلق بأنه قيمة حقيقية ثابتة في زمان ومكان معينين.
- 4- خط الفقر الاجتهادي: ويسمى بخط فقر ليدين (Leyden)، وهو الذي يحدّد وفق الأسلوب الاجتهادي الذي سبق ذكره، ويقدر خط الفقر الاجتهادي من خلال الباحثين (فردياً أو جماعياً) أو من خلال إجابات الأسر أو الأفراد عن سؤال إن كان دخلهم أو إنفاقهم مساوياً لمستوى الدخل أو الإنفاق المناسب والمقبول اجتماعياً. وهناك طرق أخرى لتحديد خط الفقر الاجتهادي كالاعتماد على الحد الأدنى للرواتب والأجور أو على الحد الأعلى لمستوى الدخل المعفى من الضريبة.
- 5- خط الفقر الدولي: وهو خط فقر وضعه البنك الدولي، يمثل متوسط خطوط الفقر الوطنية لما يقارب 10 إلى 20 من بلدان العالم الأشد فقراً، ويتم تصميم هذا الخط بطريقة يمكن بها مقارنة القوة الشرائية لمختلف البلدان. حيث يقوم الباحثون أولاً بتحويل تلك الأرقام إلى وحدات العملة المحلية باستخدام سعر تعادل القوة الشرائية PPP***، ومن ثم يقومون بتحويل الخط إلى الأسعار

* . السلة السلعية للمواد الغذائية: سلة من المواد الغذائية التي توفر تغذية متوازنة بأدن تكلفة. ومكونات هذه السلة يحددها عادة مختصون بالتغذية وما يتلاءم والعادات الغذائية في المجتمع المعني. وبحسب إجمالي تكلفة السلة المذكورة على أساس أدنى الأسعار.

** . الوسيط: هو القيمة المتوسطة التي تكون القيم الأكثر منها تساوي القيم الأقل منها. أو بعبارة أخرى: وسيط الدخل هو المقياس الذي يقوم بعملية فصل متساوٍ للنصف الأعلى من بيانات الدخل عن النصف الأدنى، على سلم ترتيب دخول المجتمع.

*** . العُشر: هو القيمة التي تقسم البيانات إلى أعشار متساوية 10/1 بحيث يطلق العُشر الأول على العُشر الأدنى على سلم ترتيب البيانات، بمعنى: أن العُشر الرابع على سلم الدخل هو الذي يفصل القيم إلى قسمين؛ 40% و 60% من إجمالي عدد القيم على سلم ترتيب دخول المجتمع.

1 . اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا. الفقر وطرق قياسه في منطقة الإسكوا، مرجع سبق ذكره، ص 31

**** . تعادل القوة الشرائية Purchasing power parity أو ما يُعرف اختصاراً PPP وهو العدد المطلوب من وحدات العملة المحلية للبلد المعني لشراء كميات السلع والخدمات في السوق المحلية نفسها التي يشتريها دولار أمريكي واحد في الولايات المتحدة الأمريكية باعتماد سنة أساس للمقارنة.

السائدة وقت كل دراسة استقصائية عن حالة الأسر المعيشية، باستخدام أفضل مؤشر متاح لأسعار المستهلكين. ويتم تطبيق خطوط الفقر على البيانات المتعلقة باستهلاك الأسر للسلع المعيشية الأولية، أو الدخل إذا كانت بيانات الاستهلاك غير متوفرة¹. وتبلغ قيمة هذا الخط 1.90² دولار أمريكي يومياً للفرد الواحد، وذلك بحسب سعر تعادل القوة الشرائية PPP بالدولار الأمريكي لعام 2011، وتشير تقديرات البنك الدولي إلى أن عدد الفقراء المدقعين وفق هذا الخط قد بلغ حدود المليار شخص عام 2015. إلا أن هذا الخط كمؤشر يؤخذ عليه عدد من النقاط ومنها:

- يقيس هذا المؤشر الفقر استناداً إلى نصيب الفرد الواحد في الأسرة من الدخل أو الاستهلاك، متجاهلاً اللامساواة في توزيع الموارد داخل الأسرة المعيشية.
- لا يأخذ بالحسبان الأبعاد الأخرى للفقر، كالحرمان (التعليمي والصحي مثلاً)، أو احتمالية التعرض لمخاطر فقدان الدخل وعدم استقراره.
- إن اعتماده على بيانات الاستهلاك لا يسمح بحساب السلع الخدمية كالرعاية الصحية والتعليم.
- يصلح لأغراض المقارنة الدولية بشكل عام لكنه ليس مناسباً لتحليل الفقر في بلد معين، لذا ينبغي أن يُبنى خط فقر محدد للبلد المعني، ليعكس ظروفه الاقتصادية والاجتماعية الخاصة.
- يستند تعادل القوة الشرائية على أسعار سلع وخدمات قد لا تكون ممثلة لأنماط الاستهلاك لدى جميع الفقراء في العالم. لذا فإنه لا يقيس درجة الحاجة أو الحرمان ذاتها في بلدان مختلفة.

ويضيف الباحث خط إضافي مركب بالاعتماد على الخطوات السابقة:

- 6- **خط فقر الطوارئ (الأزمة):** وهو خط يمكن حسابه بغرض الاستجابة السريعة للفقر على المدى القصير والمتوسط في المجتمعات المنكوبة، وهو يتقاطع مع خط الفقر المدقع من ناحية قياس مدى الحاجة للسلع الأساسية الغذائية فقط (على المدى القصير العاجل)، ويتقاطع مع خط الفقر المطلق من ناحية قياس الاحتياجات الأساسية الغذائية وغير الغذائية (على المدى المتوسط)، ويمكن ربطه بحالة اجتماعية معينة (كالزوح، أو فقدان المعيل)، ويؤخذ عليه صعوبة الحصول على البيانات عند حسابه وخاصة مع الحالة الطارئة التي يعيشها مجتمع الدراسة، وكما يؤخذ عليه عدم ثباته وسرعة تغييره بسبب تسارع المعطيات الطارئة في المجتمع قيد الدراسة.

وسيتيم في الفصل الثالث من هذا البحث استعراض قيم: خط الفقر الغذائي وخطي الفقر المطلق الأدنى والأعلى في سورية، وذلك عند دراسة واقع الفقر في فترة ما قبل الأزمة (بين عام 2000 وعام 2010)، وفي الفترة منذ بداية الأزمة (بين عام 2011 وعام 2015)، كما أن خطوط الفقر المدروسة في فترة الأزمة يمكن أن تصنف ضمن خط الفقر الاجتماعي (على اعتبار أنها مقدرة اجتهادياً) – خط فقر الطوارئ (على اعتبار أنها تأثرت بطبيعة وواقع الأزمة الطارئة).

1 . مقال بعنوان "تقديرات جديدة تكشف عن تراجع معدلات الفقر المدقع"، الموقع الإلكتروني للبنك الدولي، نشر بتاريخ 2012/2/29، على العنوان الإلكتروني التالي: <http://econ.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/EXTDEC/0,,contentMDK:23132479~pagePK:64165401~piPK:64165026~theSitePK:469372,00.html>

2 . مقال بعنوان "رفع خط الفقر العالمي إلى 1.90 دولار في اليوم"، الموقع الإلكتروني للبنك الدولي، نشر بتاريخ 2015/10/04، على العنوان الإلكتروني التالي: <http://blogs.worldbank.org/voices/ar/developmenttalk/international-poverty-line-has-just-been-raised-190-day-global-poverty-basically-unchanged-how-even>

المطلب الثالث: مؤشرات الفقر.

إن خط الفقر يقسم المجتمع إلى فقير وغير فقير لكنه لا يعكس مدى شدة هذا الفقر، ولا يبين مقدار الفجوة التي تفصل الفقير عن خط الفقر، وهنا يأتي دور مؤشرات الفقر، والتي تعكس صورة أكثر واقعية، وتعد مؤشرات الفقر الموضوع ذي الاهتمام الأبرز في الدراسات المعنية بالفقر.

وعلى الرغم من وجود العديد من مؤشرات للفقر إلا أن مقياس FGT الذي وضعه الاقتصاديون الثلاث Foster - Greer - Thorbecke والذي يشمل على ثلاثة مؤشرات أساسية (تعداد الأفراد - فجوة الفقر - حدة الفقر)، يعتبر هو الأكثر شيوعاً عند القيام بمقارنات الفقر، وتعرف المؤشرات كما يلي:^{2 1}

1- نسبة الفقر (تعداد الأفراد/الأسر): يعد هذا المؤشر بمثابة قياس لمدى انتشار الفقر، ومدى الحجم النسبي للفقراء في المجتمع. ويحسب هذا المؤشر باستخراج النسبة المئوية الناتجة عن قسمة عدد الأفراد (أو الأسر الفقيرة) على إجمالي عدد السكان (أو الأسر)، وتكون نسبة السكان الفقراء عادةً أكبر من نسبة الأسر الفقيرة، لأن الأسر الفقيرة هي أكبر حجماً في المتوسط من الأسر غير الفقيرة، إلا أن هذا المؤشر لا يحدد الفقراء الذين يعيشون بمستوى أدنى قليلاً من خط الفقر وبين من يعيشون بمستوى أدنى كثيراً من خط الفقر، وهذا ما يحاول تداركه مقياسي فجوة الفقر وحدّة الفقر.

2- فجوة الفقر (عمق الفقر): يشير المؤشر إلى الفجوة بين مستويات إنفاق الأسر الفقيرة وبين خط الفقر، بمعنى أنه يقيس التفاوت بين الفقراء أنفسهم. وبافتراض وجود استهداف تام مباشر؛ يشير مقياس فجوة الفقر إلى مقدار الدخل (التحويلات) اللازمة لخروج جميع الأسر من حالة الفقر إلى مستوى خط الفقر المطلق تماماً، ويمكن حسابه كقيمة مطلقة بالوحدات النقدية باعتباره يساوي إجمالي المبلغ المطلوب لرفع مستويات استهلاك الفقراء كافة، كما يمكن حسابه كنسبة مئوية من قيمة الاستهلاك لإجمالي السكان عندما يكون مستوى استهلاكهم مساوياً لخط الفقر. إلا أنه لأغراض المقارنة ما بين الفترات الزمنية؛ قد تتباين قيمة هذه الفجوة من حيث حجم السكان أو مستويات الأسعار أو ما بين الدول لتباين قيم العملات.

3- حدة الفقر (شدة الفقر): أما هذا المؤشر، فيقيس درجة اللامساواة في التوزيع تحت خط الفقر أي التفاوت الموجود بين الفقراء أنفسهم، ويمنح وزناً نسبياً أكبر للأسر التي تقع في أسفل توزيع الدخل (أو الإنفاق)، ويحسب هذه المؤشر باستخراج الوسط الحسابي لمجموع مربعات فجوات الفقر، ورغم أنه لا يمكن إعطاء تفسير مبسط لقيمة هذا المؤشر، إلا أنه يستخدم لأغراض المقارنة زمنياً وجغرافياً، فكلما كانت قيمة مؤشر حدة الفقر أعلى كلما كانت فجوة الفقر أوسع وأشد عمقاً.

وفي سبيل الحساب الرياضي والإحصائي للمؤشرات الثلاث السابقة يتم عادةً استخدام أداتين هما منحني لورنز ومعامل جيني:-

1 . الليثي، هبة. الفقر في سورية، برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، دمشق، 2005، ص 123

2 . باقر، محمد حسين. "قياس الفقر في التطبيق" مرجع سبق ذكره، ص 12

- 4- منحني لورنز: وهو مقياس يُعنى بقياس عدالة توزيع الدخل بين الأفراد أو الأسر من خلال رسم منحني بياني، المحور الأفقي فيه يمثل المجموع التراكمي لنسب إجمالي عدد الأسر أو الأفراد، والمحور الأفقي يمثل المجموع التراكمي لنسب دخل الأسر أو الأفراد. فإذا أخذ هذا المنحني هيئة خط مستقيم ينطبق على خط التساوي (خط 45 درجة) فإنه يعكس عدالة وتساوي توزيع الدخل، وفي المقابل كلما أخذ المنحني هيئة أكثر إنحناءاً (تقعراً نحو الأعلى) كلما كان توزيع الدخل أقل عدالة ومساواة.
- 5- معامل جيني: وهو يعبر عن الدلالة الرقمية لعدالة التوزيع، بمعنى أنه يقيس التفاوت في توزيع الدخل بين جميع السكان الفقراء أو غير الفقراء، ويتم استخراجها بحساب المساحة المحصورة بين منحني لورنز وبين خط المساواة الافتراضي، وقسمة هذه المساحة على 0.5، (على اعتبار أن مساحة المثلث المحصورة بين خط التساوي وعمودي الإحداثيات الأفقي والعمودي تساوي 0.5)، وبذلك تكون قيمة معامل جيني بين الصفر والواحد، ويأخذ القيمة صفر عندما ينطبق منحني لورنز على خط التساوي، ويدل ذلك على توزيع الدخل توزيعاً متساوياً وعادلاً لجميع أفراد المجتمع، أما عندما ينطبق منحني لورنز على الخط الأفقي أو الخط العمودي وتكون المساحة بين خط التساوي ومنحني لورنز تساوي 0.5 فإن المعامل يأخذ القيمة واحد، ويدل ذلك انعدام عدالة توزيع الدخل، وعلى ذلك فإن عدالة توزيع الدخل تكون أكبر كلما كانت قيمة معامل جيني أصغر.

وبالإضافة للمؤشرات السابقة، هناك العديد من المؤشرات التي تحاول قياس واقع الفقر ونذكر منها:

- 6- مؤشر فقر القدرات: قدم تقرير التنمية البشرية لعام 1996 الصادر عن برنامج الأمم المتحدة الإنمائي UNDP؛ هذا المقياس والذي يركز على مدى افتقار الناس إلى القدرات التي تساعدهم على تأمين الحياة الجيدة. ويعتمد حسابه على بعض مؤشرات الحاجة إلى: التغذية والخدمات الصحية والتحصيل العلمي الأساسي، ومحصلة هذه المؤشرات هي درجة الحرمان أو مقدار فقر القدرات. "إي محصلة ما ليس للناس، لا محصلة ما لهم. إنها تعبير عن عجز مجتمعاتهم عن تمكينهم من تكوين القدرات البشرية الأساسية أو المحافظة عليها"¹. وتحدد قيمة المقياس كوسط حسابي لمؤشرات:
- نسبة الأطفال دون الخامسة الذين يعانون من نقص الوزن (مؤشر غذائي صحي)
 - نسبة الولادات التي لم تحصل تحت إشراف موظف صحي مدرب (مؤشر صحي إنجابي)
 - نسبة النساء الأميات من عمر 15 فأكثر (مؤشر تعليمي معرفي)
- 7- دليل الفقر البشري HPI²: تضمنت تقارير التنمية البشرية، واعتباراً من تقرير عام 1997، مقياساً جديداً آخر للفقر هو مؤشر أو دليل الفقر البشري HPI. ويحسب هذا الدليل بصيغتين:
- للدول النامية: ويسمى مؤشر الفقر البشري الأول HPI-1 وتقاس صيغة الدليل الخاصة بالدول النامية الحرمان في الأبعاد الثلاثة الرئيسية للتنمية البشرية ويحسب الرقم القياسي للفقر البشري باعتباره يساوي المتوسط الحسابي للمؤشرات التالية:

1 . الطاهر، لبيب. مقال بعنوان " التنمية الاجتماعية واتجاهاتها في البلدان العربية "، مجلة المستقبل العربي، العدد 253، مارس 2000، ص 31.

2 . برنامج الأمم المتحدة الإنمائي. تقرير التنمية البشرية للعام 2007/2008، ص 344

A. مؤشر النسبة المئوية للسكان الذين لا يتوقع أن يعيشوا حتى سن 40 سنة حياة مديدة وصحية.
(مؤشر حرمان من حياة مديدة بصحة جيدة)

B. مؤشر النسبة المئوية للبالغين الذين لا يعرفون القراءة والكتابة. (مؤشر حرمان تعليمي معرفي)

C. مؤشري: النسبة المئوية للسكان الذين لا تتوافر لهم المياه المأمونة + النسبة المئوية للأطفال دون سن الخامسة ناقصي الوزن. (مؤشر حرمان من مستوى معيشي لائق)

● لدول منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية وشرق أوروبا ورابطة الدول المستقلة: ويسمى مؤشر الفقر البشري الثاني HPI-2 ويقاس بعداً إضافياً هو الاستبعاد الاجتماعي (ويعبر عنه بمعدل البطالة طويلة الأجل 12 شهر أو أكثر) إضافة إلى الحرمان في الأبعاد الثلاثة الرئيسية للتنمية البشرية مع مراعاة اختلاف مفهوم الحرمان بين الدول النامية ودول المنظمة:-

A. مؤشر النسبة المئوية للسكان الذين لا يتوقع أن يعيشوا حتى سن 60 سنة حياة مديدة وصحية.
(مؤشر حرمان من حياة مديدة بصحة جيدة)

B. مؤشر النسبة المئوية للبالغين المستبعدين من عالم القراءة والاتصالات، والذين يعانون من عدم امتلاك مهارات أساسية للحصول على وظيفة. (مؤشر حرمان تعليمي معرفي)

C. مؤشر النسبة المئوية للسكان الذين يعيشون دون مستوى الفقر النسبي، أو دون 50% من متوسط الدخل المتاح في البلد. (مؤشر حرمان من مستوى معيشي لائق)

D. مؤشر معدل البطالة طويلة الأمد أي 12 شهراً أو أكثر (مؤشر للحرمان أو الاستبعاد الاجتماعي) وتجدر الإشارة إلى أن دليل الفقر البشري (كمؤشر معتمد من قبل الأمم المتحدة) والذي يقيس الحرمان في الأبعاد الثلاثة الأساسية للتنمية البشرية هو مقياس أوسع من مؤشر خط الفقر (كمؤشر معتمد من البنك الدولي)، أي أن دليل الفقر البشري لا يقتصر على قياس الحرمان من إشباع الحاجات الاستهلاكية الأساسية المعتمدة على الدخل فقط.

8- دليل التنمية البشرية HDI¹: ويسمى أيضاً مؤشر التنمية البشرية، ويشير إلى دليل مركب يقيس متوسط الإنجاز في الأبعاد الأساسية الثلاثة للتنمية البشرية: الحياة المديدة والصحية - اكتساب المعرفة - مستوى المعيشة اللائق. وقام بابتكاره العالم الاقتصادي الباكستاني محبوب الحق* وساعده في ذلك العالم الاقتصادي الهندي أمارتيا صن، ويمكن الاستعانة به في معرفة تقريبية لدرجة الجهد المبذول في بلد ما من أجل تنميته بشرياً أو لغرض المقارنة بين البلدان. ويتم حساب هذا المؤشر باستخراج الوسط الحسابي للمؤشرات الثلاث التالية:

A- مؤشر أو دليل الناتج المحلي الإجمالي للفرد - باستخدام وحدات تكافؤ القوة الشرائية PPPs بالدولار الأمريكي (كمؤشر لمستوى المعيشة اللائق)

1 . برنامج الأمم المتحدة الإنمائي. تقرير التنمية البشرية للعام 2007/2008، ص 343
* محبوب الحق: عالم اقتصاد شهير من باكستان. اهتم بنظريات تطور المجتمع الإنساني، وساهم مساهمة كبيرة في إنشاء مؤشر التنمية البشرية النابع من الأمم المتحدة. وكانت أفكاره واقتراحاته الأساس الذي أنشئ عليه المجلس الاستشاري للاقتصاد والمجتمع في الأمم المتحدة.

- B- مؤشر أو دليل التعليم: نسبة الالتحاق الإجمالية في المدارس + معدل الإلمام بالقراءة والكتابة للبالغين (كمؤشر للتعليم والمعرفة)
- C- مؤشر أو دليل متوسط العمر المتوقع (كمؤشر للحياة المديدة الصحية)

ربما كان مؤشر دليل التنمية البشرية لبرنامج الأمم المتحدة للتنمية الذي صدر للمرة الأولى عام 1990، أفضل المعايير التي تحمل روح صن*، وهناك نسخة أحدث من هذا النوع من المؤشرات، تتمثل بمؤشر الرفاه الاقتصادي، والذي يأخذ في اعتباره تقييم الاستهلاك والتراكم والتوزيع والضمان الاجتماعي¹

9- دليل الفقر متعدد الأبعاد MPI:² لقد كان النهج المتعدد الأبعاد للفقر موضوعاً رائجاً في اقتصاديات التنمية (كما في دليل الفقر البشري)، وجاء دليل الفقر متعدد الأبعاد كنقطة تحول في سياق ابتكار مؤشرات قياس وتحديد الفقر وأبعاده، وقد قام الباحثان آلكير وفوستر عام 2007 في تقديم دليل الفقر متعدد الأبعاد من خلال مبادرة أوكسفورد للتنمية البشرية والفقر، وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي، في تقرير التنمية البشرية العالمي لعام 2010، وقد حل محل دليل الفقر البشري HPI الذي كان يُحسب على مستوى الاقتصاد الكلي، وسبق استخدامه في تقارير التنمية البشرية للأعوام بين 1997 - 2009، لكنه كان يعاني نقاط ضعف عديدة، ولاسيما عدم قدرته على تحديد الأشخاص الذين يعانون صوراً متعددة من الحرمان في وقت واحد، وهو الجانب الذي عالجه دليل الفقر متعدد الأبعاد. وتحسب قيمة دليل الفقر متعدد الأبعاد بالمعادلة التالية:³

$$MPI = H * A$$

حيث H: نسبة انتشار الفقر متعدد الأبعاد، أي نسبة السكان الذين يعانون من حرمان ترجّح حدّته بنسبة 33 %.

أما A: نسبة كثافة الفقر، أي متوسط نسبة الحرمان الذي يعانيه من مجموع من يعيش فقر متعدد الأبعاد.

ويستخدم دليل الفقر المتعدّد الأبعاد بيانات من المسوح عن الأسر والأفراد ليعكس مزيجاً من تداخل الحرمان الذي تعانيه أسرة ما في ثلاثة أبعاد (التعليم – الصحة – ظروف المعيشة) ويتضمن 10 مؤشرات كما يظهر في الجدول (1-1)

* . المقصود منهج أمارتيا صن في تعريف الفقر: الافتقار للقدرات اللازمة لإنجاز الوظائف الأساسية والتي تمكّن الشخص من المشاركة في المجتمع والعيش الكريم فيه.

1 . بي، ستيفن، ومايكلرايت، جون (تحرير)، ومجموعة مؤلفين. "منظور جديد للفقر والتفاوت"، مجلة عالم المعرفة، العدد 363، المجلس الوطني للثقافة والفنون والآداب، الكويت، 2009، ص 17-18

2 . عبد الحميد نوار. دليل الفقر المتعدّد الأبعاد وسياسات معالجة مشاكل الحرمان المتشابكة في الدول العربية، برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، 2014

3 . تقرير التنمية البشرية لعام 2011 ص 177

البعد	المؤشر	التصنيف كفقير متعدد الأبعاد (حرمان)	الوزن النسبي من 100%
الصحة	وفيات الأطفال	إذا كان قد توفي طفل في أي سن في الأسرة	16.60
	التغذية	إذا كان هناك شخص بالغ أو طفل يعاني من سوء التغذية في الأسرة	16.60
التعليم	سنوات الدراسة	إذا لم يُتم أي فرد من أفراد الأسرة خمس سنوات من التعليم المدرسي	16.60
	التحاق الأطفال بالمدارس	إذا كان هناك أطفال في سن الدراسة خارج المدرسة من الصف الأول إلى الصف الثامن	16.60
مستوى المعيشة	الكهرباء	إذا لم يكن في المنزل كهرباء	5.60
	مياه الشرب	إذا لم يكن لدى الأسرة سبيل للحصول على مياه الشرب النظيفة، أو كانت المياه النظيفة على بعد أكثر من 30 دقيقة سيراً على الأقدام من المنزل	5.60
	الصرف الصحي	إذا لم تكن مرافق الصرف الصحي للأسرة محسنة أو كانت محسنة لكن مشتركة مع أسر أخرى	5.60
	الأرضية	إذا كانت أرضية ترابية أو رملية أو مكسوة بالروث	5.60
	وقود الطهي	إذا كانت الأسرة تطبخ باستخدام الخشب أو الفحم أو الروث	5.60
	الأصول	إذا كانت الأسرة لا تملك أكثر من واحد من هذه الأجهزة التالية: راديو أو تلفزيون أو هاتف أو دراجة أو دراجة نارية ولا تملك سيارة أو جراراً زراعياً	5.60

المصدر: نوار، عبد الحميد، دليل الفقر متعدد الأبعاد، وسياسات معالجة مشاكل الحرمان المتشابهة في الدول العربية، برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، 2014، ص 26.

ولا يزال دليل الفقر متعدد الأبعاد يواجه عدداً من التحديات، على الرغم من استخدامه عملياً لسنوات عديدة. ومن هذه التحديات أن دليل الفقر متعدد الأبعاد يستخدم الأوزان المعيارية دون أية بيانات عن الأسعار. أو بيانات عن عمر الأصول أو نوعيتها.

ومن خلال ما سبق؛ يمكن ملاحظة أن التوجه العالمي الحديث في احتساب مؤشرات الفقر يأخذ طابع تعدد الأبعاد، وذلك بدمج البعد المادي الاقتصادي والاجتماعي والمعرفي والصحي على سبيل المثال، بما يعكس صورة أكثر واقعية لحال الفقر والفقراء، ويساعد في رسم السياسات الكلية الهادفة لمعالجة هذه الظاهرة، على ضوء التطورات العالمية من أزمات اقتصادية وازدياد الدعوات إلى التركيز على البعد الإنساني في هذه الظاهرة.

وسيتيم في الفصل الثالث من هذا البحث استعراض قيم مؤشرات الفقر عند دراسة واقع الفقر في سورية، حيث سيتم استعراض مؤشرات: نسبة الفقر، فجوة الفقر، معامل جيني، دليل الفقر البشري، دليل التنمية البشرية، دليل الفقر متعدد الأبعاد (للفترة بين عام 2000 وعام 2010)، واستعراض مؤشرات: نسبة الفقر، دليل التنمية البشرية (للفترة بين عام 2011 وعام 2015).

المبحث الثالث: أسباب الفقر وآثاره.

المطلب الأول: أسباب الفقر

تتعدد أسباب الفقر أيضاً كما تتعدد أنواعه، وذلك تبعاً لاختلاف الفقر موضوع الدراسة واختلاف مدرسة تحليله، فعلى سبيل المثال؛ قد يعزو أصحاب الفكر الرأسمالي أسباب الفقر إلى خيار شخصي من الفقير نفسه لتقصيره في الجَد والسعي، بينما يرى أصحاب الفكر الاشتراكي بأن وجود تفاوت طبقي في المجتمع وغياب عدالة التوزيع واستحواذ بعض الفئات على مفاصل الحياة الاقتصادية وغيرها من الأسباب هي التي تؤدي إلى الفقر، كما تميل دراسات المنظمات الدولية إلى اعتبار أن بعض الظروف كسوء التنمية الريفية، وضعف سوق العمل، وتراجع التعليم وغيرها؛ هي من الأسباب الرئيسية للفقر. كما أن هناك أحد الأسباب الاستراتيجية للفقر، ألا وهي الحرب والتي تؤدي إلى تعطيل وتدمير الحياة الاقتصادية والاجتماعية وغياب الاستقرار وازدياد البطالة واستنزاف موارد الدولة وغيرها من المفزات التي تعزز وتزيد من نسبة الفقر وتعمق من فجوته وشدته، وتؤدي إلى ظهور فئات جديدة هشة اجتماعياً.

أولاً- الأسباب الاقتصادية.

1- التبعية الاقتصادية: تأخذ التبعية الاقتصادية عدّة أشكال وتزداد تعقيداتها كلما تداخلت مع التبعية السياسية، وغالباً ما تعمل التبعية لصالح المتبوع أكثر من صالح التابع، ومن هنا تنشأ إشكالية تأثر مصالح الطبقات الاجتماعية الفقيرة في الدول التابعة، لما تعاني منه هذه الطبقات من هشاشة وانكشاف* اتجاه أي أثر اقتصادي سلبي، ومن أمثلة التبعية الاقتصادية ذات الطابع السلبي على الطبقات الاجتماعية الفقيرة، مثال دول أفريقيا، الكثيفة الثروات والفقر في آن واحد، والتي تتبع اقتصادياً لدول متقدمة (كانت سابقاً مستعمرة لها عسكرياً وحالياً مستعمرة اقتصادياً) حيث تتجلى هذه التبعية في اتجاهين غير عادلين؛ تحويل الثروات الطبيعية للدولة المتبوعة، مقابل قيام الأخيرة بتأمين الغذاء والدواء للدولة التابعة، وقد عزز نظام النقد الدولي مفهوم التبعية الاقتصادية حيث " أن طريقة عمل هذا النظام عبر المراحل المختلفة التي مر بها كانت هي إحدى الآليات الهامة التي ضمنت بها مجموعة الدول الرأسمالية المتقدمة إحكام طوق التبعية حول أعناق هذه البلاد، وأحد الأساليب القوية في تنظيم عملية نهب واستغلال ثرواتها وفوائدها"¹.

2- الديون الخارجية: حيث تستنزف الديون الخارجية وفوائدها حصة كبيرة من موارد الدولة المستدينة، خاصة أن هذه الديون (في الدول النامية الفقيرة)؛ غالباً ما تكون قد استثمرت للإيفاء بدين سابق أو في استثمارات غير مجدية أو بسبب سوء الإدارة الاقتصادية، وبالتالي خسارة فرص تحقيق تنمية اقتصادية واجتماعية، كما إن هذه الديون وإن لم تظهر نتائجها مباشرة فإن نتائجها ستظهر لاحقاً ما دامت ترحّل من فترة إلى أخرى دون استثمار حقيقي، بمعنى أن الأجيال اللاحقة هي من سيتحمل عبء هذه الديون وفوائدها.

* . الهشاشة أو الانكشاف: هي عدم قدرة بعض الفئات الاجتماعية على الاستمرار في الوضع الحالي من الرفاه إذا ما تعرضت للصدمات أو الأزمات، حيث تعرف الطبقة الهشة بأنها الطبقة التي من المحتمل دخولها في دائرة الفقر في المستقبل.

1 . زكي، رمزي. التاريخ النقدي لتخلف، مجلة عالم المعرفة، العدد 118، المجلس الوطني للثقافة والفنون والآداب، الكويت، 1987، ص7

3- سوء الإدارة الاقتصادية: يتجلى سوء الإدارة الاقتصادية (مالياً ونقدياً) في عدّة أشكال ومنها عدم وجود توجه اقتصادي واضح، أو التطبيق الخاطئ لإحدى التوجهات الاقتصادية، أو أن هذا التوجه لا يتناسب مع طبيعة الدولة اقتصادياً واجتماعياً، وعلى سبيل المثال، تعد سياسات التثبيت والتكليف الهيكلي (أو ما يسمى بوصفات صندوق النقد الدولي، أو سياسات إجماع أو توافق واشنطن)؛ من أكثر السياسات غير الملائمة للدول النامية، ذات العبء الاجتماعي الكبير، وذلك لما تتضمنه السياسات من إجراءات لا تأخذ مصالح الطبقات الفقيرة بعين الاعتبار، كتخفيض النفقات الاجتماعية، وتقليص الدعم الاجتماعي، وزيادة الضرائب غير المباشرة على السلع الاستهلاكية* والتي يكون أغلب متحملي تكلفتها من الطبقات الفقيرة.

وقد أخذ على سياسات إجماع واشنطن أنها أدت إلى زيادة التعرض للمخاطر، إذ أنها سببت المزيد من الصدمات التي تؤثر على الأفراد والاقتصاد، وقلّصت نطاق آليات التصدي لها. فإضعاف نظم الحماية الاجتماعية، بالتزامن مع ضعف عوامل التثبيت التلقائية وبعض السياسات المالية، أدى إلى عوامل تلقائية مخلة بالاستقرار، بحيث باتت آثار أي صدمة تؤدي إلى المزيد من التوسع والتفاقم. كما أضعفت السياسات قدرة شرائح كبيرة من السكان على التصدي للصدمات التي هزت الاقتصاد. وكثيراً ما اقترنت سياسات إجماع واشنطن بإضعاف نظم الحماية الاجتماعية، فكانت الحصيلة مزيداً من التعرض لآثار الصدمات.¹

4- سوء استغلال الموارد: تمتاز الدول النامية بشكل عام بوجود الأراضي غير المستثمرة وكثافة الأيدي العاملة الشابة والموارد الطبيعية من ثروات زراعية وباطنية، ولكن هذه العوامل لا يتم استغلالها بالشكل الأمثل لتحقيق تنمية اقتصادية واجتماعية، أو لمعالجة الفقر، كما أن سوء الإدارة الاقتصادية يعزز من هدر الموارد المالية للدولة وبالتالي ضياع استغلال مزيد من الفرص.

5- سوء توزيع الثروات: إن من أهم أسباب الفقر هو سوء توزيع الدخل والثروات، حيث ينتج عنه نشوء فروقات طبقية في المجتمع، ويؤدي استحواذ فئة قليلة من السكان على جزء كبير من الثروة إلى فقر ومعاناة نسبة كبيرة من السكان، وبناءً على ذلك يُجمع الاقتصاديون على أن مشكلة الفقر هي مشكلة توزيع الثروة وليست مشكلة إنتاج، لأن ما يتم إنتاجه حالياً، وما يمكن إنتاجه مستقبلاً من الممكن أن يكفي حاجات الناس جميعاً.²

6- تدهور قطاع الزراعة: يحتل قطاع الزراعة أهمية كبرى في اقتصاديات الدول النامية، وبالتالي فإن تدهور هذا القطاع وضعف الاهتمام به له أثر سلبي على هذه الاقتصاديات، حيث يتركز أغلب الفقراء في الأرياف، كما تبين خارطة توزيع الفقر جغرافياً في أغلب الدول التي تعاني منه، (مثال: في الفترة ما بين عامي 1996-2004 بلغت نسبة الفقر في الأرياف 62%³ من إجمالي الفقر في سورية)

* . للاستفادة من سياسات التثبيت والتكليف الهيكلي، يجب تحقيق أولاً نتائج إيجابية في النمو والتنمية، فهذه السياسات ليست شرطاً مسبقاً لها. وهذه الإصلاحات وأدلة جدواها والعلاقة المذكورة بين أثر تحرير التجارة ومستوى دخل الفرد؛ تعني في الواقع أنه يلزم تحقيق مستوى مرتفع نسبياً من التقدم الاقتصادي والسياسي حتى يكون لتحرير التجارة في بلد من البلدان أثر محسوس على النمو الاقتصادي والفقر والمساواة، بعبارة أخرى، إن تطبيق هذه السياسات قبل تحقيق التقدم تعتبر سابقة لأوانها (المصدر: إبراهيم عيسوي، نموذج التنمية المستقلة البديل لتوافق واشنطن وإمكانية تطبيقه في زمن العولمة، ورقة مقدمة إلى مؤتمر "مقاربات جديدة لصياغة سياسات تنمية"، بيروت، 2006)

1 . تقرير التنمية البشرية للعام 2014. مساهمة خاصة للاقتصادي جوزيف ستيفليتز الحائز على جائزة نوبل، مقال بعنوان "التوسع في مفهوم التعرض للمخاطر"، برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، ص 82

2 . مرعي، محمد. الحاجات البشرية، دار البحوث للدراسات الإسلامية وإحياء التراث، دبي، 2001، ص 189

3 . الليثي، هبة. الفقر في سورية، برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، دمشق، 2005، ص 6

كما أن هناك عدة أسباب لهذا التدهور منها: ضعف الاهتمام في القطاع الزراعي على حساب باقي القطاعات الاقتصادية (كالخدمية مثلاً)، كما أن عوامل طبيعية كالتصحّر والجفاف ساهمت في تدهور هذا القطاع وهجرة المزارعين من الأرياف إلى المدن، والمنافسة الدولية في مجال تسويق المواد الغذائية الزراعية للدول المتقدمة، "ومن أخفى عوامل الإفقار للبلدان النامية التي يعتمد اقتصادها بشكل خاص على المنتج الزراعي، وبعض الصناعات التحويلية؛ الحماية الجمركية التي تمارسها البلدان الغنية في وجه صادرات البلدان النامية، وبالأخص الدعم المالي الذي تقدمه لفلاحيها، حتى ينافس منتجهم الزراعي صادرات تلك البلدان، وقد بلغ مقدار هذا الدعم رقماً مهولاً يعادل المليار دولار يومياً، فضلاً عن عرقلة التبادل بين بلدان الجنوب مع بعضها البعض، وكذلك التلاعب بأسعار المواد الأولية التي لا تستطيع الدول النامية التحكم فيها"¹.

7- انخفاض الأجور: إن تقارير البنك الدولي حول تقييم الفقر في بعض البلدان، تؤكد أن مشكلة الفقر ليست دائماً مشكلة بطالة، وإنما في أغلب الأحيان هي مشكلة انخفاض في الأجور بالدرجة الأولى²، فعلى الرغم من أن هذا الأجر المنخفض يسد جزءاً من الاحتياجات الأساسية ويُخرج مستحقه من دائرة الفقر المدقع، إلا أنه لا يكفي لسداد كامل الاحتياجات الأساسية، وهذا يؤكد مقولة أمارتيا صن بأن الحرمان النسبي من حيث الدخل يؤدي إلى حرمان مطلق من حيث القدرات.

8- التضخم: عند الارتفاع الكبير للأسعار، وارتفاع معدلات التضخم تزداد قيم الأصول الحقيقية والأصول المرنة التي يملكها الأغنياء، في المقابل تنخفض القوة الشرائية للدخول الإسمية الثابتة غير المرنة بشكل خاص، والقوة الشرائية للنقود بشكل عام، مما يجعل من ارتفاع الأسعار عبئاً إضافياً على كاهل الطبقات الفقيرة.

9- الفساد الإداري: يؤثر الفساد بشكل مباشر على الموارد المالية للدولة، حيث يكلفها خسائر في الإيرادات كما ويؤثر الفساد على فاعلية تنفيذ الخطط والسياسات والمشاريع الاستثمارية وعلى النمو الاقتصادي، وكل ذلك يؤثر بشكل غير مباشر على الفقر، ومن أشكال الفساد نجد: اقتصاد الظل، والتهرب الضريبي، والتهريب، والرشاوى، وغيرها.

ثانياً: الأسباب الاجتماعية والثقافية.

1- البطالة: إن انقطاع مصادر الدخل للفرد يؤدي إلى دخوله في حيز الفقر، حتى ولو تلقى إعانة اجتماعية فإنه سيبقى في حدود الفقر النسبي في المجتمع، "فالبطالة تؤدي تدريجياً إلى سلسلة من الحالات المختلفة، أي من البطالة إلى الإقصاء، ومن الإقصاء إلى التهميش، ومن التهميش إلى الجنوح، كما أنها تزيد من حدة الفوارق الاجتماعية، والشعور بعدم المساواة بين أفراد المجتمع"³، كما أن العمل لا يعد مصدراً للدخل فقط، بل هو يحقق مكانة اجتماعية للفرد في بيئته، وبالتالي فإن العاطل عن العمل يصنف كمحروم اجتماعياً.

1 . الكوش، الطيب. الفقر وحقوق الإنسان، المعهد العربي لحقوق الإنسان، تونس، 2004، ص2

2 . شخاترة، حسين، وآخرون. البطالة والفقر - واقع وتحديات، مؤسسة عبد الحميد شومان، الأردن، 2000، ص66

3 . بلغيث، سلطان. الآليات الاجتماعية لنفشي ظاهرة الفقر في الجزائر، مجلة العلوم الإنسانية، السنة الرابعة، العدد: 322، 2007

- 2- الأمية: تؤدي الأمية إلى تقليص فرص تحسين مستوى المعيشة، حيث تنقلص فرص العمل المتاحة، ويكون أجر الأمي منخفضاً، على عكس التعليم الذي يساهم في تحسين مستوى المعيشة مادياً من خلال الرواتب الأعلى نسبياً، ويساهم في زيادة سعة الأفق والاستنارة في التعامل مع معطيات الحياة وسبل تطويرها، مما يساعد على الابتعاد عن دائرة الفقر، "ونظراً لضعف تعليم الوالدين وقلة إدراكهم لأهمية التعليم، أو عدم امتلاكهم الموارد التي تسمح بتوفيره لذريتهم، أو عدم قدرتهم على التضحية بالحاضر (العمل المنزلي أو في المزرعة) من أجل مستقبل أفضل، فإن الأولاد يكونون أيضاً في الغالب غير متعلمين، ما يعزز استمرار ظاهرة الفقر من جيل لآخر ضمن العائلة الواحدة".¹
- 3- ضعف أساليب الحماية الاجتماعية: لعل السببين السابقين من وجود للبطالة وانتشار للأمية، ما كانت لتكون ذات أهمية كبيرة لو وجدت شبكة حماية اجتماعية، تعمل كأداة ضمن السياسات الاجتماعية الكلية، بحيث تقوم بتمكين الفقراء ضد البطالة من خلال دعم المشاريع الصغيرة والمتناهية الصغر، ودعم التعليم في المجتمع من خلال ربط المعونات المالية بالالتزام التعليمي لأبناء الأسر الفقيرة مثلاً، كما أن وجود هذه الشبكة يعزز من متانة الفئات الاجتماعية الهشة أمام الصدمات من خلال اتخاذ الإجراءات الوقائية والتدخل في الأوقات الحرجة، وسيتم دراسة شبكات الحماية الاجتماعية وأدواتها في هذا البحث كأحد أدوات معالجة ظاهرة الفقر.
- 4- النمو السكاني المتزايد: في الغالب يعدّ النمو السكاني المتزايد والذي يفوق معدل النمو الاقتصادي من بين الأسباب الاجتماعية التي تؤدي إلى الفقر، وخاصةً أن هذا النمو السكاني المرتفع غالباً ما يكون في الطبقات الاجتماعية الفقيرة، مما يؤدي إلى مزيد من الفقر.
- 5- ارتفاع معدل عبء الإعاقة: والذي يشير إلى عدد الأفراد الذين يعولهم كل عامل في المتوسط. وهناك علاقة مباشرة بين قيمة معدل عبء الإعاقة في الدولة وبين مستوى الفقر فيها بافتراض ثبات إنتاجية العمل، ويتأثر هذا المعدل بثلاث عوامل غير مباشرة للفقر وهي: معدل مشاركة القوى العاملة، ومعدل مشاركة المرأة في القوى العاملة، ومعدل البطالة.²
- 6- عقلية الفقر (الفكر المفقور): في بعض الأحيان وعندما يحصل الفقير على مبالغ مالية كبيرة، دون الاستعداد النفسي والفكري المناسب فإنه سوف يخسر هذه الأموال سريعاً، وفي الغالب يكون قد أنفق هذه الأموال دون وعي أو تخطيط مستقبلي، وفي المقابل نجد في بعض الأحيان أن شخصاً غنياً تعرض لأزمة مالية سببت له الإفلاس، لكنه يعود ويؤسس عمله من جديد وبسرعة، إذ أن العوامل الفكرية والنفسية ومنظومة المعتقدات تلعب دوراً كبيراً في حالة الفقر أو الغنى، واستمراريتها.
- 7- تأنيث الفقر: حيث يعتبر تأنيث الفقر إحدى الآليات الاجتماعية لتكريس البطالة، أي فرض وضعية البطالة على المرأة بمنعها من العمل، كما أن من مظاهر تأنيث الفقر عدم نيل المرأة نفس الوظيفة عن نفس المستوى التعليمي للرجل، أو نفس الأجر عن نفس العمل الذي يؤديه الرجل، وتشير دراسات إلى أن النساء والرجال يستفيدون من التنمية بنسب متفاوتة، ولا يمكن فصل شروط الفقر العامة عن علاقات القوى الثقافية والاجتماعية المسيطرة التي تقع تحت وطأتها المرأة بشكل خاص.³

1 . الفارس، عبد الرزاق. مرجع سبق ذكره، ص82

2 . كريمة، كريمة. دراسات في الفقر والعمالة، مصر والدول العربية، مصر، المجلس الأعلى للثقافة 2005، ص413

3 . سلامة، معتز. الآليات الاجتماعية لنشوء الفقر ومعدلاته في الدول العربية، مركز الدراسات السياسية والاستراتيجية بالأهرام، 2005، ص90

المطلب الثاني: آثار الفقر

للفقر آثار اقتصادية واجتماعية وثقافية كبيرة، فالفقر يعمل على تغذية وجوده عبر تعزيز أغلب الأسباب التي أوجدته من جهة، وعلى إحداث آثار سلبية على مجمل الحياة الاقتصادية والاجتماعية من جهة أخرى، حيث تعمل الأسباب والآثار في آن واحد كدائرة مفرغة مستمرة في الدوران، وفيما يلي استعراض لأبرز الآثار الاقتصادية واجتماعية وثقافية التي يسببها الفقر.

أولاً- الآثار الاقتصادية.

1- عرقلة النمو الاقتصادي (إحداث ركود اقتصادي): شبه الاقتصادي الأمريكي جيفري ساكس* الفقر بالفخ الذي تقع فيه الدول ويتقيد به نموها الاقتصادي، حيث يعتبر أن "المشكلة الرئيسية لأفقر بلدان العالم، هي أن الفقر ذاته يمكن أن يعمل كفخ، فعندما يكون الفقر مدقعاً فإن الفقراء لا يملكون القدرة _ من تلقاء أنفسهم _ على الخروج من هذا المأزق"¹، وربط ذلك بنقص رأس مال الفرد، وبالتالي ضعف الادخار والاستثمار، وبشكل عام يؤدي الفقر وانخفاض الدخل إلى انخفاض الطلب الكلي على المنتجات، وبالتالي انخفاض الإنتاج، وحدوث كساد لهذا المنتجات، وتعطل دوران عجلة الاقتصاد، وانخفاض التشغيل وتسريح العمال، مما يعني مزيداً من البطالة، ومزيداً من الفقر.

2- الهجرة: يؤدي الفقر إلى هجرة داخلية وخارجية؛ والتي من الممكن أن تزعزع من استقرار وتوزيع القوى العاملة، والتي تعتبر ثروة أساسية من الثروات البشرية، ومورد من الموارد الاقتصادية، ويؤدي الفقر إلى الهجرة على النحو التالي:-

- الهجرة الداخلية: حين يهاجر سكان الأرياف إلى المدن طلباً للرزق كنتيجة لتراجع القطاع الزراعي وتدهوره على سبيل المثال، مما يشكل عبئاً إضافياً على المدن، وتشكل أحزمة الفقر في ضواحيها، والمزيد من الفقر.

- الهجرة الخارجية: فمع قلة الفرص وضيق العيش، تلجئ العقول الشابة والقوى العاملة للهجرة خارج البلاد، طلباً للمزيد من الفرص ولتحسين مستوى معيشتها اقتصادياً.

3- عجز الموازنة: إن الفقر يؤدي إلى ضغط على مالية الدولة، فضرورة الإنفاق على الصحة والتعليم والخدمات الاجتماعية من جهة، وضعف الإيرادات المالية لعدم ملاءة المكلفين من الفقراء من جهة أخرى، يجعل من عجز الموازنة صفة دائمة في موازنات الدول النامية ذات الكثافة السكانية ونسب الفقر المرتفعة.

4- عجز ميزان المدفوعات: حيث تساهم العوامل الاقتصادية السابقة التي سببها الفقر مع ضعف الإنتاج المحلي وحالة الكساد الاقتصادي من جهة، والطلب المرتفع على السلع الأساسية التي لا يؤمنها

* . جيفري ساكس: هو اقتصادي أمريكي ومدير معهد الأرض في جامعة كولومبيا وأستاذ التنمية المستدامة في كلية العلاقات الدولية والعام في جامعة كولومبيا وأستاذ سياسة الصحة العامة والإدارة في كلية الصحة العامة. بالإضافة لذلك هو مستشار خاص للسكرتير العام للأمم المتحدة بان كي مون، وهو مؤسس ورئيس مشارك في تحالف وعد الألفية، وهي هيئة غير ربحية تهدف للعمل على الحد من الفقر الشديد والجوع. وفي الفترة من 2006 - 2005، كان ساكس مديراً لمشروع الألفية التابع للأمم المتحدة، ويعد مدافعاً رئيسياً عن أهداف التنمية للألفية، وهي ثمانية أهداف اتفق العالم عليها لخفض الفقر المدقع والجوع والكوارث بحلول عام 2015

1 . ساكس، جيفري. نهاية الفقر: الاحتمالات الاقتصادية في عصرنا الحاضر، ترجمة أحمد أمين جمل، الجمعية المصرية لنشر المعرفة، 2007، ص78

السوق المحلي من جهة أخرى، للجوء إلى الاستيراد المكثف الذي لا بد منه لتأمين هذه الاحتياجات الأساسية من الخارج، ومع ضعف الصادرات بطبيعة الحال فإن نشوء عجز في ميزان المدفوعات للدولة أمرٌ لا مفر منه. "وبسبب ضآلة حجم وقيمة الصادرات، وزيادة قيمة وحجم الواردات، فإن نسبة الصادرات إلى الواردات في معظم الدول الفقيرة تكون 3/1 أي الثلث"¹

ثانياً: الآثار الاجتماعية والثقافية.

- 1- الآثار الصحية: يؤدي الفقر إلى تراجع عام في مستوى الصحة لدى الفقراء، حيث لا يستطيع الفقراء الحصول على الرعاية الصحية ذات التكلفة العالية كاللقاحات أو حتى بعض الخدمات الصحية، خاصة في البلدان التي لا تقدم الخدمات الصحية المجانية، كما أن عدم القدرة على تأمين الغذاء الصحي المتكامل المعزّز للمناعة يؤدي إلى سوء التغذية وتدهور عام في الصحة، وظهور العديد من الأمراض، فقلة الموارد من جهة، وانخفاض الوعي من جهة ثانية، وقصور التغذية من جهة ثالثة، تعمل مجتمعة على تراجع المستوى الصحي لدى شريحة كبيرة من الفقراء.
- 2- الآثار الأخلاقية: تظهر الآثار الاجتماعية للفقر من الجانب الأخلاقي على شكل انحرافات سلوكية في المجتمع، مثل انتشار التسول، وجرائم السرقة التي يبررها الفقير لنفسه، وتجارة المخدرات لكونها ذات ربح سريع، ولرغبة بعض الفقراء بالتعاطي لتناسي هموم الحياة، كما أن الفقر المرافق للجهل يؤدي إلى تعزيز الجريمة بشكل عام.
- 3- الآثار التعليمية: يؤثر الفقر على التحصيل العلمي للأسر الفقيرة، حيث يؤدي ارتفاع تكلفة التعليم في بعض البلدان من جهة، وقلة موارد الأسرة من جهة أخرى، إلى إجبار الأسرة على إخراج أطفالها من المدارس لأحد أو كلا السببين التاليين:
 - عدم القدرة على سداد التكاليف وخاصة في الدول التي يكون فيها التعليم غير مجاني.
 - ليقوم هؤلاء الأطفال بمساعدة ذويهم في كسب العيش حتى ولو كان التعليم مجاني.كما يؤدي الفقر المترافق مع ضعف التغذية وبالتالي ضعف الجسم والعقل من جهة، ومع السعي الدؤوب للإنسان لتأمين الحاجات الأساسية اليومية من جهة أخرى؛ إلى ضعف التفكير الإبداعي على مستوى الفرد أو المجتمع، التفكير الذي يلهم الإنسان الحلول المبتكرة لمشكلاته الاقتصادية والاجتماعية وتطوير حياته علمياً وعملياً، ويظهر المؤشر العالمي للإبداع GII* أن هناك علاقة طردية قوية بين مستوى الإبداع من جهة ومستوى الدخل من جهة أخرى، فالمستوى الإبداعي المرتفع ومستوى الدخل الجيد (مستوى الفقر الأقل) يقوى أحدهما الآخر ويعززهما.
- 4- الآثار الثقافية: إن تعمق ظاهرة الفقر وتأخر علاجها يعمل على نشوء ثقافة خاصة به تسمى ثقافة الفقر، تتغذى على الفقر وتغذيه، وقد اهتم علماء الاجتماع بهذه الثقافة وأسبابها وتداعياتها وصاغوا النظريات حولها.

1 . عبد العظيم، حمدي. فقر الشعوب بين الاقتصاد الوضعي والاقتصاد الإسلامي، دار الفكر العربي، القاهرة، 2000، ص 185

* . يعتمد المؤشر العالمي للإبداع GII؛ على عدة محاور (مركّزات) لقياس مدى توفر البيئة الإبداعية داخل الدول، ولقياس حجم الناتج الإبداعي، ومن تلك المركّزات: المؤسسات، رأس المال البشري، الأبحاث، البنية التحتية، نضج أسواق المال، الخبرات في مجال الأعمال، مخرجات المعرفة والتكنولوجيا، وحجم المنتجات المبتكرة.

فثقافة الفقر هي "نظرية اجتماعية تذهب إلى أن الفقراء لا يفتقرون إلى بساطة الموارد فقط، ولكن أيضاً لديهم نظام قيمي فريد من نوعه، وهي بذلك تميز بين الفقر وثقافة الفقر، وبحسب تلك النظرية فإن الفقراء يشتركون في أنماط من القيم والمعتقدات، التي تميز طريقة حياتهم عن الثقافة الكلية التي تسود المجتمع الأكبر، وتشكل ثقافة فرعية لهم، وبمعنى أكثر دقة: النظر للفقر ليس باعتباره حالة اقتصادية، وإنما كثقافة فرعية"¹.

وأول من تحدث عن مفهوم ثقافة الفقر؛ عالم الأنثروبولوجي (علم الإنسان) الأمريكي أوسكار لويس في عام 1960، حيث عرّف ثقافة الفقر بأنها "طريقة للحياة يتوارثها كل جيل من الجيل السابق عن طريق عمليات التنشئة داخل الأسرة" فهو يوضح أن الفقر ليس مجرد نقص أو حرمان مادي، وإنما هو نمط حياة يظهر خاصة في فترات التغيير أو الحروب، يترافق مع العوامل الاقتصادية والاجتماعية والسياسية التي يسببها الفقر.

وقد لاحظ لويس أن الفقراء تنتابهم مجموعة من المشاعر، كالميل للعزلة والشعور بالدونية والنقص والشعور بالتهميش وانخفاض متطلبات جودة الحياة بالنسبة لهم، فقد توصل لويس إلى ما يقرب من 70 سمة وخاصة لثقافة الفقر وصنفها ضمن أربع مجموعات:²

- المجموعة الأولى: السمات التي تصف العلاقة بين الفكر الذي يتبناه الفقراء وبين فكر المجتمع ككل، حيث يتبنى الفقراء نمط حياة يختلف عن باقي طبقات المجتمع، مما يؤدي إلى فقدان المشاركة الفعلية والتكامل بين الفقير والمؤسسات الرئيسة للمجتمع الكبير.
- المجموعة الثانية: السمات التي تصف طبيعة الأحياء والمناطق التي يقطنها الفقراء كونها أحياء غير نظيفة وعشوائية، حيث يظهر تدني وعشوائية التنظيم على مستوى المجتمع المحلي وعلى مستوى الأسرة النووية والممتدة.
- المجموعة الثالثة: سمات تصف طبيعة الأسرة الفقيرة، وآلية انتقال ثقافة الفقر عبر أجيال الأسرة: كتجاهل أهمية مرحلة الطفولة، وارتفاع نسب الطلاق، وانعدام الخصوصية، والمنافسة على موارد محدودة، وتراجع الرجل عن دوره بالإنفاق في أحيان كثيرة، حيث تصبح المرأة هي المعيلة.
- المجموعة الرابعة: السمات التي تتصف بها شخصيات أفراد الأسرة الفقيرة والقيم الفكرية التي تتبناها هذه الأسر، كالعجز والالتكالية والدونية والشعور بالهامشية والانهزامية بالإضافة إلى انعدام ضبط النفس، والقدرة الضئيلة على تنويع مصادر الإشباع أو التخطيط للمستقبل.

5- الآثار الأسرية: يؤدي الفقر إلى تفكك الأسرة وزيادة نسب الطلاق، أو إلى الإعراض عن الزواج أصلاً لعدم القدرة على تحمل التكاليف، "فغالبا ما يكون الدخل الذي يحصل عليه الزوج جزءاً من الصورة التي تحملها الزوجة عن زوجها، وانعدام القدرة على التكسب نتيجة المرض أو البطالة يحجب جزءاً من هذه الصورة ويهزّ ملامحها ويضعف الحب بين الزوجين، وقد أظهرت كثيراً من الدراسات أن الأزومات الاقتصادية العنيفة وبطالة الزوج تؤدي في كثير من الحالات إلى زيادة في مشكلات الأسرة"³

1 . الأحدي، عائشة. أثر ثقافة الفقر على بعض القيم والمواقف التعليمية، مجلة دراسات العلوم التربوية، الجامعة الأردنية، المجلد 40، العدد 1، 2013، ص 220
2 . بن سعيد، لانا. بحث مقدم لنيل درجة الدكتوراه، بعنوان "فقر الأطفال: سماته وخصائصه ومدى تطبيق بنود اتفاقية حقوق الطفل"، جامعة الملك سعود، كلية الآداب، الرياض، المملكة العربية السعودية، 2007، ص 44، بتصرف
3 . حسن، محمود. الأسرة ومشكلاتها، دار النهضة العربية للطباعة والنشر، بيروت، 1967، ص 225

الفصل الثاني: شبكات الحماية الاجتماعية.

❖ تمهيد

❖ المبحث الأول: مفهوم الحماية الاجتماعية (مداخل نظرية).

- المطلب الأول: مدخل مفاهيمي.
- المطلب الثاني: مدخل تاريخي.
- المطلب الثالث: مدخل قطاعي.

❖ المبحث الثاني: الإطار النظري لشبكات الحماية الاجتماعية.

- المطلب الأول: أهداف ومبررات إنشاء شبكات الحماية الاجتماعية.
- المطلب الثاني: مقومات وسمات شبكات الحماية الاجتماعية الفعالة.

❖ المبحث الثالث: الإطار العملي لشبكات الحماية الاجتماعية.

- المطلب الأول: الفئات التي تستهدفها شبكات الحماية الاجتماعية.
- المطلب الثاني: سياسات واستراتيجيات شبكات الحماية الاجتماعية.
- المطلب الثالث: آليات وأدوات شبكات الحماية الاجتماعية.
- المطلب الرابع: دور شبكات الحماية الاجتماعية خلال مرحلة إعادة الإعمار.

❖ المبحث الرابع: تجارب دولية في شبكات الحماية الاجتماعية.

- المطلب الأول: تجربة البرازيل (برنامج القضاء على الجوع والفقر).
- المطلب الثاني: تجربة بنغلاديش (بنك الفقراء – غرامين بنك).
- المطلب الثالث: تجربة الأردن (صندوق المعونة الوطنية).

تمهيد

تُظهر قاعدة بيانات البنك الدولي أن شبكات الحماية الاجتماعية في البلدان النامية تؤدي كل عام إلى مساعدة نحو 50 مليون شخص في الخروج من دائرة الفقر المدقع (ممن يعيشون على أقل من 1.25 دولار للفرد في اليوم). وفي الوقت نفسه، يجري مساعدة 78 مليون شخص من أفقر 20% من الفقراء فقراً نسبياً في العالم سنوياً.¹

وتؤثر شبكات الحماية الاجتماعية بشكل مباشر في الجهود الرامية للحد من الفقر وتعزيز الرخاء عبر التحويلات النقدية أو العينية الموجهة لصالح الفئات الفقيرة والضعيفة وعبر توفير الموارد الضرورية لشرائح المجتمع الأكثر فقراً وضعفاً. وتؤدي شبكات الحماية إلى تسهيل حصول هذه الفئات على خدمات الرعاية الصحية والتعليم، ومساعدة الأسر على إدارة ما تتعرض له من مخاطر بصورة أفضل، فضلاً عن تشجيع الشرائح الأكثر فقراً في المجتمع على الشعور بقدر أكبر من الثقة للإقدام على المخاطرة في طلب فرص العمل، بما يمكن أن يؤدي إلى زيادة مستوى الدخل لديهم.

وقد أبرزت الأزمة الاقتصادية العالمية التي حصلت عام 2008؛ أهمية شبكات الحماية الاجتماعية الجيدة في الحد من الفقر وعلاج مواطن الضعف. وأدت الأزمة في نفس الوقت إلى زيادة الاهتمام بشبكات الحماية، وخاصة في البلدان منخفضة الدخل. وفي البلدان التي تعاني من زيادة التعرض للكوارث والآثار الناجمة عن تغير المناخ، وثمة إقرار متزايد بالدور الذي تلعبه شبكات الحماية الاجتماعية في توفير القدرة على الصمود. فالبلدان التي لديها برامج شبكات حماية فاعلة يكون تصديها للأزمات والكوارث أكثر فاعلية وأقل خسارة، وفي المقابل فإن البلدان التي ليس لديها مثل هذه البرامج تضطر في العادة إلى الاعتماد على تدابير خاصة أقل فاعلية.

في هذا الفصل سيتم أولاً عرض أبرز المداخل النظرية للحماية الاجتماعية بشكل عام ثم عرض الإطار النظري لشبكات الحماية الاجتماعية (المقومات والمبررات والأهداف والمخاطر التي تغطيها) ثم الإطار العملي (الفئات المستهدفة والسياسات والاستراتيجيات، الآليات والأدوات) وأخيراً بعض التجارب الدولية في الحماية الاجتماعية وشبكاتها.

1 . مقال بعنوان " عرض عام لشبكات الأمان الاجتماعي/النتائج"، الموقع الإلكتروني للبنك الدولي، آخر تحديث بتاريخ آذار/2014، على العنوان الإلكتروني التالي:

www.albankaldawli.org/ar/topic/safetynets/overview#3

المبحث الأول: مفهوم الحماية الاجتماعية (مداخل نظرية).

المطلب الأول: مدخل مفاهيمي.

مقدمة:

عند دراسة الشأن الاجتماعي يستخدم الباحثون الاجتماعيون مجموعة من التعابير والمصطلحات تتنوع بين التنمية الاجتماعية والسياسات الاجتماعية والخدمات الاجتماعية، ويتفرع عنها مجموعة أخرى من التعابير والمصطلحات مثل الحماية الاجتماعية والأمان الاجتماعي والرعاية الاجتماعية. وليس هذا مستغرباً، إذ أن الموضوع الاجتماعي واسع ومركب وغير محدد بدقة. وبالإضافة إلى ذلك فإن هذا التعدد يعبر عن عدم وجود توافق كامل حول المفاهيم الاجتماعية الأساسية، أو بمعنى آخر يكشف عن وجود مقاربات مختلفة للشأن الاجتماعي نفسه.

إن مصدر كلمة الحماية لغةً؛ من حَيَّ، "وَحَيَّ الشَّيْءَ حَمِيّاً وَحَمِيّاً وَحَمِيّاً وَمَحْمِيّاً: أي منعه ودفع عنه"¹، وهو منع ودفع الخطر عن الشيء المحمي، أما اصطلاحاً؛ وفي مجال هذا البحث فتتلخص الحماية الاجتماعية بدفع ومنع المخاطر الاقتصادية والاجتماعية عن الفئات الأكثر عرضة لهذه المخاطر. إلا أن هذا الدفع والمنع من ناحية الاصطلاح، قد يأخذ معاني أخرى كالأمان والضمان الاجتماعي على سبيل المثال (كالأمان من المخاطر الحالية، والضمان، ضد المخاطر المستقبلية)، كتعبيرات لفظية متشابهة مضموناً مع لفظ الحماية، لكنها قد تسلط الضوء في نهاية المطاف على أحد أهداف الحماية.

على أن هذا الاختلاف في استخدام المصطلحات لا يؤدي إلى اختلاف جذري في المعنى، ومما يدل على ذلك استخدام هذه مصطلحات (حماية، أمان، ضمان، وغيرها) في أدبيات الشأن الاجتماعي من كتب ومراجع وتقارير، لغرض واحد يستهدف الفئات ذاتها، حتى أن بعض المصادر قد تستخدم مصطلحين مثلاً في نفس الإصدار دون ذكر الفرق بينهما. فجميع المصطلحات في النهاية تشير إلى نظام لحماية أفراد المجتمع من الآثار السلبية للعوارض الاقتصادية والاجتماعية اللاإرادية.

وللوقوف على هذه الاختلافات المعنوية أو (اللفظية غالباً)، سيتم استهلال هذا المطلب بالتعريف بأبرز مفاهيم الحماية الاجتماعية والمفاهيم المشابهة والمقاربة لها، وذلك كإطار مفاهيمي لتوضيح المصطلحات التي سترد في هذا البحث من جهة؛ وتجنباً لاحتمالية التداخل في المعاني وبالتالي الابتعاد عن الأهداف الأساسية للبحث من جهة أخرى. وسيتم اعتماد فقط مصطلح الحماية الاجتماعية في هذا البحث بدلاً عن الأمان الاجتماعي أو الضمان الاجتماعي المستخدمان في بعض الأحيان ضمن مجال السياسات الاجتماعية.

وفي ما يلي مجموعة من المصطلحات والمفاهيم ذات العلاقة بالحماية الاجتماعية بشكل عام:

1 . ابن منظور. لسان العرب، دار صادر، 2004، الجزء الرابع، ص 239

- 1- النظم الاجتماعية: هي الأوضاع التي يصطلح عليها المجتمع لتنظيم العلاقات بين الأفراد في مختلف شؤونهم. وهي طرق التفكير والعمل والتي هي في الغالب سابقة في نشأتها وقيامها على وجود الأفراد، يخلقها المجتمع ويلتزم نحوها الأفراد بالخضوع والطاعة لأنها من مقومات تراثهم الاجتماعي، ومن ذلك: نظم الزواج والتربية والتعليم والحكم والاقتصاد ... إلخ¹.
- 2- التضامن (التكافل) الاجتماعي: هو التعاون بين أعضاء المجتمع الواحد على أساس أن ذلك واجب عليهم من حيث أنهم كلاً واحداً لا يتجزأ. وينقسم هذا التضامن إلى نوعين: ميكانيكي؛ بمعنى اندماج الفرد في مجتمعه، وأخذه بعاداته وتقاليده وعواطفه ومشاعره، وعضوي؛ قائم على تقسيم العمل والتزام كل فرد بوظيفته وما عليه من واجبات.²
- 3- السياسة الاجتماعية: هي التفكير والتوجيه المنظم الذي يعبر عن الأهداف البعيدة للمجتمع، ويحدد الاتجاهات العامة لعمليات تخطيط وتنفيذ البرامج الاجتماعية. وللسياسة الاجتماعية ثلاثة أبعاد:³
 - أ- الحماية الاجتماعية: للتخفيف من حدة الفقر وحدة المخاطر.
 - ب- الاستثمار في رأس المال البشري: عمالة - صحة - تعليم.
 - ت- دعم التنمية الاجتماعية: عبر سياسات الاقتصاد الكلي، اقتصاد المعرفة، النمو الاقتصادي، التنمية الريفية والبيئة، المرافق العامة، وغيرها.
- 4- خدمات الرعاية الاجتماعية (الخدمة الاجتماعية): وهي الخدمات التي تتيح للأفراد والأسر الفرص التي أوجدها المجتمع؛ استجابةً لاحتياجاتهم الضرورية للوصول إلى مستويات ملائمة للمعيشة وذلك بالتأكيد على نوع خاص من الحد الأدنى من الاحتياجات الاجتماعية والمادية للفئات المحرومة (كالأطفال والمسنين وذوي الاحتياجات الخاصة والمهاجرين والجانحين)، والأشخاص الذين يعيشون في مناطق محرومة (سواء كانت متخلفة أو تأثرت بالحروب أو بالكوارث)، والأشخاص الذين لا يمكنهم إعالة أنفسهم اقتصادياً، كما تشمل الخدمات الاجتماعية التي تقوم بها المنظمات الخاصة، أما إذا اقتصر على الخدمات العامة (الموجهة إلى عموم فئات المجتمع) فيطلق عليها خدمات الرعاية الاجتماعية العامة⁴. كخدمات التعليم والصحة والبنى التحتية (مياه وصرف صحي - كهرباء - اتصالات).
- 5- الحماية الاجتماعية (الأمان الاجتماعي): الحماية الاجتماعية هي مفهوم أو مبدأ؛ يعمل على ضمان حق الفرد في الحياة الكريمة في الأحوال التي يتعرض فيها إلى خطر انقطاع مورد رزقه بشكل دائم أو مؤقت، وهي أحد بنود حقوق الإنسان التي نصت عليها العهود والمواثيق الدولية، وتعتبر حاجة الإنسان للحماية والأمان الاجتماعي مرتبطة بوجوده على مر العصور، غير أن وسائل تحقيقها اختلفت من عصر إلى آخر ومن نظام سياسي واقتصادي لآخر وانحصرت في الوسائل المعتمدة على التضامن والتكافل الاجتماعي والوسائل المعتمدة على الادخار.⁵ والحماية الاجتماعية هي مجموعة من التدابير التي تضعها الدولة أو

1 . بدوي، أحمد زكي . "معجم مصطلحات الرعاية والتنمية الاجتماعية"، دار الكتاب المصري، القاهرة، 1987، ص238

2 . المرجع السابق، ص246

3 . الإسكوا. "التحديات في منطقة الإسكوا: السياسات الاجتماعية والحماية الاجتماعية"، المجلد2، العدد8، 2009، ص3

4 . بدوي، أحمد زكي . "معجم مصطلحات الرعاية والتنمية الاجتماعية"، مرجع سبق ذكره، ص249-250

5 . الإسكوا. "الضمان وشبكات الأمان الاجتماعي في إطار السياسات الاجتماعية"، نيويورك، 2003، ص12

يتخذها المجتمع لصالح الأفراد وأسرهم عند تعرضهم لمختلف الكوارث والأزمات، وتحميهم من المصاعب الاقتصادية والاجتماعية التي قد تؤدي إلى فقدان الدخل من العمل أو انخفاضه لأسباب طارئة (مرض، أمومة، إصابة أثناء العمل، عجز، تقدم في السن، وفاة المعيل)؛ وتؤمن لهم سبل العيش والراحة بمستوى كريم لائق صحياً ومالياً وتعليمياً. وتشمل الحماية الاجتماعية نظم الضمان الاجتماعي الحكومية إضافة إلى النظم الخاصة أو غير الرسمية التي من شأنها تحقيق الأهداف ذاتها، (كالجمعيات التكافلية). كما تشمل الحماية الاجتماعية جميع النظم غير الرسمية المنظمة وغير المنظمة، وقد تتضمن هذه النظم على سبيل المثال؛ تضامناً جماعياً، أو دعماً لأصحاب العمل، أو ربّما دعماً حكومياً للأفراد.¹

6- شبكات الحماية الاجتماعية (شبكات الأمان الاجتماعي): هي آلية من آليات الحماية الاجتماعية لتخفيف البؤس ومعالجة الفقر وتمكين بعض فئات المجتمع التي تضررت نتيجة للعولة والانتقال إلى اقتصاد السوق. وشبكات الحماية الاجتماعية ليست بديلاً عن أنظمة الحماية الاجتماعية التقليدية والحديثة إنما مكملة لها.² على أن مفهوم هذه الشبكات توسع من مجرد استهداف الأفراد المتضررين من الانتقال إلى اقتصاد السوق ليشمل مجموعة من التدخلات (القوانين والهيئات والبرامج والخدمات) التي تستهدف جميع الأفراد المتضررين من جميع أنواع المخاطر التي تهدد مستوى المعيشة بشكل عام بحيث تدعمهم وتساعدتهم، وتكون شبكات الحماية الاجتماعية فاعلة بشكل أكبر في الدول ذات الاقتصاد غير الرسمي الواسع كالدول النامية حيث تتكون شبكات الحماية الاجتماعية من برامج حكومية رسمية، وبرامج أهلية وخاصة غير رسمية، تكون قادرة على الوصول إلى الشرائح الفقيرة.

7- الضمان الاجتماعي: وهو مجموعة من الأنظمة تشمل العناية الصحية وإعانات الأسرة وتوفير الدخل الأساسي عند الطوارئ كالمرض أو البطالة أو الشيخوخة أو العجز أو إصابة العمل أو الأمومة أو فقدان المعيل، وتشمل أنظمة الدعم الاجتماعي والتأمينات الاجتماعية والتحويلات الخاصة أو العامة.³ كما ويعرّف الضمان الاجتماعي كنظام قانوني ووسيلة إلزامية خلال الاقتطاعات النقدية، تأخذ بها الدولة لتحقيق الحماية الاجتماعية لمواطنيها من المخاطر الاجتماعية، وتعمل أنظمة الضمان الاجتماعي (كمفهوم وتطبيق) بالتكامل مع شبكات الحماية الاجتماعية؛ خاصة في الدول ذات الاقتصاد الرسمي الواسع كالدول الصناعية المتقدمة، حيث تتكون أنظمة الضمان الاجتماعي من برامج حكومية ترتبط بشكل مباشر بالعمال المهنيين على اعتبار أنهم ضمن الفئات الأقل دخلاً في هذه البلدان. ويصنف الضمان الاجتماعي ضمن الحماية الاجتماعية بمفهومها الواسع.

8- أرضية الحماية الاجتماعية: مفهوم أطلقته الأمم المتحدة عام 2009 ويعرّف بأنه مجموعة متكاملة من التدابير المتخذة من أجل ضمان الدخل الأساسي ووصول الخدمات الاجتماعية الأساسية للجميع ولا سيما الفئات المستضعفة، حيث وجدت لمعالجة القصور والعجز الناتج عن برامج الحماية الوطنية المتبعة والتي بقيت عاجزة عن الوصول إلى الفئات المستهدفة وبالتالي توفير الحماية الاجتماعية الملائمة للجميع والسعي إلى ضمان أن جميع السياسات والبرامج وشبكات الحماية الاجتماعية تعمل بشكل

1 . منظمة العمل الدولية. "قاموس المصطلحات: نوع الجنس، العمل، الاقتصاد غير المنظم"، المكتب الإقليمي للدول العربية، 2009، ص 72

2 . الإسكوا. "الضمان وشبكات الأمان الاجتماعي في إطار السياسات الاجتماعية"، مرجع سبق ذكره، ص 29

3 . منظمة العمل الدولية. "قاموس المصطلحات" مرجع سبق ذكره، ص 72

متكامل ضمن أرضية مشتركة، وهي لا تتخذ شكل صيغة وحيدة ولا معياراً عالمياً. بل يتسم تنفيذها بالمرونة تماشياً مع احتياجات وأولويات وموارد كل بلد على حدى. وتتضمن تدابير أرضية الحماية الاجتماعية النقاط التالية¹:

- تأمين الدخل الأساسي على شكل تحويلات اجتماعية (نقدية أو عينية)، كمعاشات التقاعد للمسنين وإعانات ذوي الاحتياجات الخاصة والأسرة والأطفال والبطالة وتقديم الخدمات لهم.
- توافر كافة الخدمات الاجتماعية الأساسية فيما يتعلق بالرعاية الصحية ومياه الشرب والصرف الصحي والتعليم والأمن الغذائي والسكن ومجالات أخرى تُحدّد استناداً إلى الأولويات الوطنية. والتحقق من إمكانية البلد على توفير هذه الخدمات.

وبعد الاطلاع على المصطلحات والمفاهيم السابقة؛ يلاحظ الباحث أن مفاهيم الشأن الاجتماعي شديدة التقارب فيما بينها وتتقاطع في كثير من أهدافها، فالحماية الاجتماعية بمعناها الواسع وإطار نظري؛ تشمل حماية الأفراد المستضعفين في جميع جوانب حياتهم الاقتصادية والاجتماعية والتعليمية والصحية والتنموية وضمن ازدهارها. أما شبكات الحماية الاجتماعية بشكل خاص، كإطار عملي؛ فهي تعالج المخاطر التي تهدد حياة هؤلاء الأفراد وتعمل على استمرارية حمايتهم الاجتماعية واستقرار جوانب حياتهم المختلفة. وسيتم التوسع في مفهوم شبكات الحماية الاجتماعية من ناحية تغطيتها للمخاطر في مباحث ومطالب هذا الفصل.

وفي سبيل تحديد التعريف الذي تم اعتماد لشبكات الحماية الاجتماعية في هذا البحث؛ فإن الباحث يعتمد التعريف التالي: هي مجموعة من الأدوات والبرامج، التي تقدمها جهات تابعة للدولة أو للمجتمع، بتوجيه من سياسات عامة واستراتيجيات وطنية، هذه البرامج والأدوات تستهدف الفقراء والشرائح المعتمدة؛ من خلال بُعدين، بُعد أفقي يهدف إلى تحسين الدخل ومستوى المعيشة، وبُعد عامودي يهدف إلى تقليل الحرمان التعليمي والصحي، وتطوير رأس المال البشري وتوسيع الخيارات والفرص

المطلب الثاني: مدخل تاريخي.

أولاً- النشأة التاريخية

إن النشأة التاريخية للحماية الاجتماعية بالمعنى العام لا يمكن تحديدها بشكل دقيق، فهي قد بدأت مع بداية أول تجمع بشري يشعر أفرادُه بالانتماء والترابط فيما بينهم (أسرة – قبيلة – قرية)، وبالتالي تقديم العون والمساعدة والرعاية لمن يحتاجها من أفراد هذا التجمع، ومع تطور المجتمعات وظهور أشكال متعددة من العقد الاجتماعي تطور معها مفهوم الحماية الاجتماعية. وقد ظهرت المفاهيم الأولية للحماية الاجتماعية بشكلها الحديث في القرن التاسع عشر في أوروبا الغربية، وقد ساعد على ظهورها توافر المناخ العام المناسب، كالأثار السلبية للتصنيع المتسارع، الذي أدى إلى إهمال حقوق العمال وبالتالي اتساع رقعة

1 . منظمة العمل الدولية. بناء أرضية الحماية الاجتماعية في أفريقيا، جوهانسبرغ، 2011، ص3

الفقر وظهور الأزمات الاقتصادية. فقد أحدثت الثورة الصناعية في القرن التاسع عشر تحولات اجتماعية بالغة التأثير عبر عملية التحول الجذري في أوروبا من مجتمع إقطاعي قائم على الزراعة وشيء من الحرف، إلى مجتمع رأسمالي قائم على الصناعة وشيء من الخدمات.

ولما أصبح العمل المأجور يمثل قاعدة العلاقات الاجتماعية الجديدة أمام رأس المال، نشأ انقسام طبقي ثنائي، محدثاً اختلالات اجتماعية واسعة، بدأت معها الحركات الاشتراكية باجتياح أوروبا في القرن التاسع عشر. ومن أجل تفادي الموجة الاشتراكية، سعت الدول الرأسمالية في أواخر القرن التاسع عشر وبداية القرن العشرين إلى استحداث وتطوير السياسات الاجتماعية، "وقد تحولت هذه الدول الرأسمالية في القرن العشرين في مرحلة ما بعد الحرب العالمية الثانية وطوال ثلاثة عقود تقريباً من الخمسينات إلى السبعينات إلى دول الرفاهية* أو بتعبير أدق دول الرعاية الاجتماعية"¹

وفي ذات السياق شهد العالم أزمات اقتصادية عديدة أهمها أزمة الكساد العالمي 1929، وبدأت الرأسمالية بالبحث لإيجاد حل يخفف من آثار هذه الأزمة وتم الأخذ بآراء الاقتصادي جون ماينارد كينز** الذي رأى ضرورة تدخل الدولة من خلال زيادة الإنفاق الحكومي وذلك بتنفيذ مشروعات ضخمة تستخدم فيها اليد العاملة عن العمل، والتي ستحصل على أجور تؤدي إلى زيادة الطلب على السلع فيرتفع حجم الإنتاج ويعود الانتعاش، ولم يقتصر تدخل الدولة على الجانب الاقتصادي، بل امتد ليشمل الجانب الاجتماعي وبدأت الحكومات تقدم برامج للحماية الاجتماعية.

وإلى جانب الأزمات الاقتصادية والمالية في الثمانينات والتسعينات من القرن الماضي، وآثار الحروب والآثار السلبية لبرامج التكيف الهيكلي ومظاهر العولمة، هناك أيضاً الفقر المتواجد عبر التاريخ والذي يزداد بشكل مضطرب عبر عوامل طبيعية واجتماعية وثقافية، مما جعل من الحماية الاجتماعية أمراً أساسياً؛ وضرورة ملحة وشكلاً منظماً ومجدياً من أشكال معالجة الفقر.

ثانياً- النشأة في المنظمات الدولية

تعمل المنظمات الدولية بشكل عام على الحفاظ على المنظومة العالمية التي يمتلك السيطرة عليها في مركزها؛ النظام الرأسمالي القائم على الملكية الخاصة واقتصاد السوق المتقدم صناعياً وتكنولوجياً، ويستدعي الحفاظ على هذه المنظومة مواجهة مظاهر الخلل من مشاكل وأزمات والتي قد تؤدي إلى انهيار هذه المنظومة، عبر إيجاد حلول جذرية لهذه المشكلات، أو حلول جزئية أو تدريجية، والتي غالباً ما تأخذ طابع (إدارة الأزمة) وليس (التغلب على الأزمة).

ففي مطلع السبعينات قدم البنك الدولي مفاهيم جديدة تتمركز حول الفقر، بتحفيز من رئيس البنك الدولي آنذاك روبرت ماكنامارا***، وذلك كبديل عن نظرية التبعية والمشاكل والأزمات الناتجة عنها، ومن

* . دولة الرفاهية أو دولة الرعاية الاجتماعية: هي نمط من الدول في البلدان الرأسمالية المتطورة وخاصة البلدان الاسكندنافية وألمانيا وفرنسا، أبرز ما يميز هذا النمط هو كثرة الخدمات المقدمة للمواطنين في هذه الدول (كإعانات البطالة والأمومة والأطفال وكبار السن وغيرها)، ويعد النظام الضريبي هو المصدر الأساسي لتمويل هذه الخدمات، بما يحقق عدالة توزيع للفروة، ضمن نظام اقتصاد سوق اجتماعي يدمج بين الرأسمالية والاشتراكية، وبوجود منظمات مجتمع مدني قوية وفاعلة.

1 . عيسى، محمد عبد الشفيق. "دور شبكات الأمان في الحماية الاجتماعية للفقراء في الدول العربية"، للمركز العربي للدراسات الاستراتيجية، دمشق، العدد 31، 2006، ص 43

** . عالم اقتصاد إنجليزي كان لأفكاره تأثير كبير على الاقتصاد المعاصر والنظريات السياسية وعلى السياسات النقدية للحكومات وصنفته مجلة تايم الأميركية واحداً من أهم مائة شخصية في القرن العشرين. دافع عن سياسات التدخل الحكومية في الاقتصاد، عبر إجراءات مالية ونقدية لتخفيف الآثار العكسية للركود الاقتصادي والكساد والفورة الاقتصادية. كما كانت أفكاره المحرك للسياسات الاقتصادية لإنقاذ الاقتصاد من الركود عبر كتابه "النظرية العامة في التشغيل والفائدة والنقود" عام 1936.

*** . وزير دفاع أمريكي أسبق، يعد للمهندس الأول للغزو العسكري الأمريكي لفيتنام، وبعد استقالته من منصبه، صار رئيساً للبنك الدولي، واشتهر بالتركيز على التنمية والحد من الفقر في دول العالم الثالث.

ذاك الوقت انهمر سيل الأبحاث النظرية والدراسات التطبيقية في إطار الاقتصاد الكلي واقتصاديات التنمية وغيرها، بغية معالجة مشكلة الفقر. وظهر مفهوم التنمية الاجتماعية، ومنها اشتق مفهوم الحماية الاجتماعية، حيث تولى تطوير هذا المفهوم خبراء المجلس الاقتصادي والاجتماعي التابع لمنظمة الأمم المتحدة UN، ولعل الصياغة المتبلورة لمفهوم الحماية الاجتماعية جاءت لأول مرة في إطار أدبيات الأمم المتحدة ضمن سياق (إعلان التنمية الاجتماعية) الصادر عن مؤتمر القمة العالمي للتنمية الاجتماعية في العاصمة الدنماركية كوبنهاجن عام 1995، وقد تضمن الإعلان التزاماً صيغ كما يلي:¹ (الالتزام بوضع وتنفيذ سياسات لضمان الحماية الاقتصادية والاجتماعية الكافية لجميع السكان خلال فترات البطالة والمرض والأمومة وتربية الأطفال والترمل والعجز والشيخوخة).

وفي غمرة النشاط البحثي كان هناك فريق آخر يعمل في برنامج الأمم المتحدة الإنمائي UNDP، بقيادة الاقتصادي الباكستاني محبوب الحق ومشاركة المفكر الهندي الأصل أمارتيا صن، حيث تم صياغة مفهوم التنمية البشرية في مطلع التسعينات. وبات برنامج الأمم المتحدة الإنمائي هو المكلف بتنسيق الأنشطة التي تقوم بها منظمات الأمم المتحدة ووكالاتها الإنمائية فيما يتعلق بتمكين الفئات المهمشة والحد من البطالة والفقر بشكل خاص، ومعالجة الآثار السلبية الناجمة عن سياسات التكيف الهيكلي والإصلاح الاقتصادي بشكل عام.* وباتت مفاهيم مثل: (نظريات الفقر – التنمية البشرية – حقوق الإنسان وحقوق الطفل والمرأة – وقضايا الجندرية**؛ الذكورة والأنوثة) "تمثل جميعاً ترسانة فكرية هائلة القدر والمقدار تجنب انزلاق المجتمعات النامية والمتخلفة اقتصادياً نحو النزعة الثورية أو الراديكالية أو الاشتراكية أو ما يتصل بها"²

وبعد عدة تطورات جرت في سياق التأكيد على هذا المفهوم ضمن منظومة الأمم المتحدة، تم تخصيص الدورة التاسعة والثلاثون للجنة التنمية الاجتماعية بالمجلس الاقتصادي والاجتماعي 2001 لموضوع: (تعزيز الحماية الاجتماعية والحد من الضعف في ظل العولمة). حيث قدم الأمين العام الأسبق للأمم المتحدة كوفي عنان تقريره في إطار التحضير لهذه الدورة، وأعطى فيه تعريفاً إجرائياً للحماية الاجتماعية على النحو التالي: (تتضمن الحماية المدنية أو الاجتماعية بالمعنى الواسع مجموعة السياسات والبرامج، سواء منها الحكومية أو الخاصة، الهادفة إلى التعويض عن انعدام الدخل من العمل أو انخفاضه إلى حد كبير وإلى تقديم المساعدة إلى الأسر ذات الأطفال وتوفير الرعاية الصحية والإسكان للسكان) وتم بعد هذه الدورة عقد اجتماعين في برلين – ألمانيا، وكيب تاون – جنوب أفريقيا، تحت عنوان (ما وراء شبكات الأمان: تحدي التنمية الاجتماعية في ظل العولمة) بتنظيم من الأمانة العامة للأمم المتحدة. والمقصود بما وراء شبكات الأمان أن مجرد إقامة شبكات أمان ليس كافياً كمرشد للسياسة الاجتماعية في حد ذاتها وإنما ينبغي تجاوزها إلى ما هو أبعد وأعمق، إلى الحماية الاجتماعية على وجه الخصوص.

1 . تقرير الأمين العام، التحضير للجنة التنمية الاجتماعية "تعزيز الحماية الاجتماعية والحد من الضعف في ظل العولمة"، المجلس الاقتصادي والاجتماعي، 2000

* . بمعنى أن منظمات الأمم المتحدة تعمل على تدارك ومعالجة الآثار الاجتماعية السلبية للسياسات الليبرالية التي يتبناها صندوق النقد الدولي والبنك الدولي.

** . الجندر أو النوع الاجتماعي: وهو مصطلح يوضح الفروق غير البيولوجية بين الرجل والمرأة على صعيد المكانة الاجتماعية والوظيفة والدور الاجتماعي وحجم هذا الدور، والفروق الناتجة عن عوامل دينية وثقافية وسياسية واجتماعية.

2 . عيسى، محمد عبد الشفيق. مرجع سبق ذكره، ص35

المطلب الثالث: مدخل قطاعي.

أولاً - القطاع العام (دور الدولة الاجتماعي)

إن دور الدولة في الحماية الاجتماعية يتبع بالدرجة الأولى لطبيعة النظام الاقتصادي السائد في هذه الدولة، فهو قد يكون دوراً كبيراً في الدول ذات التوجه الاقتصادي الاجتماعي: (الاشتراكي - الشيوعي - وإلى حد ما اقتصاد السوق الاجتماعي) والدول النامية بشكل عام، ويتقلص هذا الدور ويصبح رخواً في الدول ذات التوجه الاقتصادي: (الليبرالي - الرأسمالي - وإلى حد كبير اقتصاد التثبيت والتكيف الهيكلي)، وبغض النظر عن تقييم جدوى كل توجه، فإن الدور الاجتماعي للدولة مازال موجوداً، وقد يتغير (توسعاً أو تقلصاً) تبعاً للظروف الاقتصادية أو السياسية (المحلية والإقليمية والدولية).

"وتأسيساً على الدور الاجتماعي للدولة في مرحلة ما بعد الحرب العالمية الثانية في صورها الثلاث: دولة الرفاهية في أوروبا وأمريكا، والدولة الاشتراكية في أوروبا الشرقية والصين، والدولة المتدخلة في العالم الثالث، انطلاقاً من ذلك أخذت المساعدات العامة أو الاجتماعية أشكالاً متنوعة وجدت صداها في الفكر والاجتهاد والنظرية"¹

وبالنظر إلى الفارق المتزايد بين الفقراء وأصحاب الثروة، نجد أن هذا الفارق يجعل مسؤولية الدولة تجاه مواطنيها أوسع مما كانت عليه في السابق، بحيث يجب أن تعمل على تجاوز المشاكل الناجمة عن الفقر من خلال برامج وسياسات تسمح بتجاوز الآثار السلبية للتقلبات الاقتصادية والكوارث الطبيعية، وأخذ الحيلة اللازمة تجنباً لتعميق ظاهرة الفقر وتوسعها.

وبالنظر إلى شبكات الحماية الاجتماعية نجد أنها بصفه رئيسية (في جوهرها وقاعدتها العريضة في التجربة العالمية المعاصرة) تكون شبكات عمومية أو عامة الطابع أي مرتبطة بدور الدولة وخاصة في الدول النامية، ثم هي بصفة ثانوية شبكات خاصة، يتعين على كل حال أن تشرف الدولة عليها أو تراقبها فهذه الشبكات جزء من الدور العام للدولة أو من وظيفتها الاجتماعية المعاصرة.²

وكمثال عن دور دولة الاجتماعي الواضح المعالم فإننا نجد أن اقتصاد السوق الاجتماعي يقدم نموذج معياري لدراسة آلية الحماية الاجتماعية التي من الممكن أن تتبناها الدولة ضمن توجهها العام، ويعرّف اقتصاد السوق الاجتماعي بأنه: "تصحيح لمسار التطور الاقتصادي بحيث يحقق الجدوى الاقتصادية، بفضل تفعيل آلية السوق، ويؤمن عدالة التوزيع، بفضل مسؤولية الدولة في عدالة التوزيع والرعاية الاجتماعية، فهو يجمع أو يجب أن يجمع بين مزية الحرية الاقتصادية في تحقيق النمو، وبين أهداف الاشتراكية في توفير الحماية الاجتماعية"³ ونجد هذا النموذج الاقتصادي مطبق بشكل أساسي في كل

1 . عيسى، محمد عبد الشفيق. مرجع سبق ذكره، ص44

2 . المرجع السابق، ص46

3 . حبيب، مطانيوس. مداخلة ضمن ورشة عمل أقامتها الجمعية العربية للبحوث الاقتصادية في دمشق بعنوان اقتصاد السوق الاجتماعي بين المفهوم والتطبيق، نون

لنشر، حلب، 2009، ص79

من ألمانيا والدول الإسكندنافية. ويقوم اقتصاد السوق الاجتماعي بمجموعة من الإجراءات التي من شأنها تعزيز الحماية الاجتماعية منها:¹

- تغطية الإنفاق على القطاع التعليمي وتوفير التعليم الحكومي لجميع الراغبين فيه، وفي بعض الدول لا يسمح بالتعليم الخاص.
 - إقامة شبكات الحماية الاجتماعية لمواجهة الشيخوخة (التقاعد) والمرضى (التأمين الصحي) والبطالة (تعويض للعاطلين عن العمل).
 - تقديم الإعانات الاجتماعية للأسر الفقيرة (الأسر ذات الدخل المتدني أو الدخل الوحيد)، وتوفير السكن بأجور منخفضة للأسر كبيرة العدد؛ وكل ذلك يتم عبر موازنة الدولة.
 - توفير العلاج المجاني لكل المحتاجين إليه من غير المشمولين بالتأمين الصحي.
 - الاستثمار في القطاعات الرائدة في الاقتصاد الوطني، والتي أحجم القطاع الخاص عن الاستثمار فيها، أو حتى تأمين بعض القطاعات في حال الضرورة الاقتصادية.
 - تحقيق زيادة تدريجية ومطردة في نصيب الدولة في الناتج لتتمكن الحكومة من التدخل في إعادة توزيع الدخل وتحقيق الجانب الاجتماعي من اقتصاد السوق.
- وهناك أيضاً أمثلة يمكن الاطلاع عليها لتجارب ناجحة لتعامل الدولة الفعّال مع العولمة الاقتصادية والحفاظ على دورها الاجتماعي وفق نموذج خاص بهذه الدول مثل: الصين – ماليزيا – البرازيل.

ثانياً - القطاع الخاص (المسؤولية المجتمعية)

إن تقييم شركات القطاع الخاص في الوقت الراهن لا يعتمد على ربحيتها فحسب، بل أيضاً على قدرة هذه الشركات على المساهمة في عملية تنمية المجتمع وتحقيق الازدهار لأبناء هذا المجتمع. وقد بدء القطاع الخاص يدرك أنه غير معزول عن المجتمع، وخاصة بعد نشوء قوى ضغط عليه من قبل منظمات المجتمع الأهلي، فشركات القطاع الخاص تعد مصدر من مصادر الثروة وتوليد فرص العمل، وتمثل الجزء الأكبر من الاقتصاد.

وتعرّف المسؤولية المجتمعية على أنها: التزام منظمة الأعمال تجاه المجتمع الذي تعمل فيه وذلك عن طريق المساهمة بمجموعة كبيرة من الأنشطة الاجتماعية، مثل: معالجة الفقر وتحسين الخدمات الصحية ومكافحة التلوث وخلق فرص عمل وحل مشكلة الإسكان والمواصلات وغيرها.² وتعرّف المسؤولية الاجتماعية أيضاً بأنها: التزام متخذ القرار في انتهاج أسلوب عمل يؤمن من خلاله حماية المجتمع وإسعاده ككل، فضلاً عن تحقيق منفعته الخاصة.³ ويرى الاتحاد الأوروبي من جهته أن

1 . حبيب، مطانيوس. المرجع السابق ص 92-93

2 . الصيرفي، محمد. المسؤولية الاجتماعية للإدارة، دار الوفاء لدنيا الطباعة والنشر، الاسكندرية، مصر، 2007، ص 15.

3 . المرجع السابق، ص 17

المسؤولية المجتمعية هي مفهوم تقوم المنظمات بمقتضاه بتضمين اعتبارات اجتماعية وبيئية في أعمالها. وفي تفاعلها مع أصحاب المصالح على نحو تطوعي.¹

ويتعدى مبدأ المسؤولية المجتمعية للقطاع الخاص مفهوم الأعمال الخيرية ليشمل توفير آليات فاعلة من شأنها التصدي للتحديات القائمة ومحاولة إيجاد حلول للمشكلات التي تقف عائقاً في وجه النمو الاقتصادي ورفاه المجتمع على المدى الطويل.

كما وتعني المسؤولية الاجتماعية؛ ضمان التزام قطاع الأعمال بالقوانين والمعايير الأخلاقية، من حيث تأثير نشاط قطاع الأعمال على العاملين، والمستهلكين، والبيئة والمجتمعات المحلية والمجتمع ككل، ويجب أن تُفهم المسؤولية الاجتماعية على أنها استثمار في المجتمع أكثر من كونها عمل خيري.²

وبذلك تتجلى مساهمة القطاع الخاص في الحماية الاجتماعية من خلال المسؤولية المجتمعية في المجالات الرئيسية الاجتماعية والثقافية والتعليمية والصحية والاقتصادية، بغية تنمية المجتمع المحلي. وتزداد أهمية المسؤولية المجتمعية اليوم بغض النظر عن طبيعة النظام الاقتصادي السائد في المجتمع، سواء كان اقتصاد اشتراكي أو اقتصاد سوق اجتماعي أو حتى اقتصاد رأسمالي.

وفيما يتعلق بأهمية المسؤولية الاجتماعية للاقتصاد الرأسمالي على سبيل المثال، يمكن القول؛ "أن مستقبل النظام الرأسمالي يتوقف على مدى التغير الذي سيطراً على الأخلاقية السائدة في المجتمع وعلى إدراك الجميع أن مبدأ المسؤولية الاجتماعية لا يقل أهمية عن مبدأ السوق الحر"³

ثالثاً – المجتمع المدني (منظمات المجتمع الأهلي)

يأتي تصنيف المجتمع بشكل عام كطرف ثالث بعد القطاع العام والخاص في مثلث مكونات أي بلد (كتصنيف أولي على الأقل)، وهو القاعدة الأساسية الشعبية لكيان هذا البلد ويتمثل بمجموع الأعراف والعادات والتقاليد والقيم النازمة لمجموعة من البشر تعيش في حيز جغرافي واحد أو ذات اهتمام مشترك، ويطلق على الجهات التي تمثل المجتمع وتدير مصالحه بشكل مستقل مصطلح منظمات المجتمع المدني، ويشير تقرير اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا (الإسكوا) إلى المجتمع المدني بأنه "مجموعة من التنظيمات التطوعية الحرة التي تملأ المجال العام بين الأسرة والدولة لتحقيق مصالح أفرادها أو منافع جماعية، ملتزمة في ذلك بقيم ومعايير الاحترام والتواضع والتسامح والإدارة السليمة للتنوع والاختلاف". أي أن المجتمع المدني يعبر عن مجموع المؤسسات السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية التي تعمل على تلبية الاحتياجات الملحة للمجتمع وذلك بشكل مستقل نسبياً عن مؤسسات الدولة، وهي ذات طابع تطوعي تنشأ لتحقيق مصالح أفرادها أو لتقديم خدمات للمواطنين أو لممارسة أنشطة إنسانية متنوعة.

1 . أنور، نورا محمد عماد الدين. المسؤولية الاجتماعية للشركات في ظل الأزمة الاقتصادية العالمية، دراسة تطبيقية مقدمة إلى مركز المديرية المصري، 2010، ص3

2 . خضور، رسلان. المسؤولية الاجتماعية لقطاع الأعمال، ندوة الثلاثاء الاقتصادية الرابعة والعشرون، جمعية العلوم الاقتصادية، دمشق، 2011، ص4

3 . شيفر، أولريش. اخبار الرأسمالية، ترجمة: عدنان عباس علي، مجلة عالم المعرفة، العدد 371، المجلس الوطني للثقافة والفنون والآداب، الكويت، 2010، ص439

ويتحمل المجتمع المدني جانب من المسؤولية فيما يتعلق بالحماية الاجتماعية سواء كدور وسيط أو رائد، وذلك لما يتمتع به من مزايا قد لا تتوفر للمؤسسات القطاع العام أو بعيدة عن اهتمامات القطاع الخاص في مجال الحماية الاجتماعية، حيث يكون المجتمع المدني في بعض الأحيان أقدر من الدولة على الوصول إلى بعض الفئات المهمشة وخاصة في البلدان النامية التي يرتفع فيها حجم الاقتصاد غير الرسمي. ويمكن تصنيف منظمات المجتمع المدني على النحو الآتي:¹

1- المنظمات الاجتماعية القاعدية: وهي عبارة عن تجمعات للتضامن، تنشأ على مستوى الحي أو القرية لحل المشكلات المتعلقة بالتنمية الاقتصادية والاجتماعية المحلية، ويتمثل هذا النوع في التعاونيات والتشاريكات وغيرها.

2- المنظمات الوسيطة: التي تتوسط بين القاعدة الاجتماعية والهيئات الحاكمة. ويتمثل هذا النوع في النقابات والجمعيات المهنية، واتحادات المنظمات القاعدية، ومختلف أنواع الحركات التي تخضع لتنظيم معين ونظام داخلي لا يتعارض مع شروط المجتمع المدني.

3- المنظمات الخاصة التي لا تسعى إلى الربح، وتعمل لأهداف تتجاوز المصلحة الشخصية لأعضائها، أي المنظمات غير الحكومية التي تتضمن:

أ- منظمات توجيها المصلحة العامة: وتدافع عن حقوق الإنسان، أو تناضل لحماية البيئة، أو المنظمات المهتمة بالقضايا الإنسانية والحقوقية.

ب- منظمات التدخل غير الحكومية: التي تهدف إلى تقديم الإغاثة والخدمات إلى المحتاجين إليها من الجماعات المهمشة أو المنكوبة، كمنظمات الهلال والصليب الأحمر.

ومن أهم مكونات المجتمع المدني:²

1- النقابات المهنية والحرفية - النقابات العمالية.

2- المراكز الثقافية والفكرية والعلمية.

3- المؤسسات الدينية المستقلة

4- الجمعيات التعاونية - الجمعيات الأهلية والخيرية.

5- نوادي هيئات التدريس بالجامعات.

6- النوادي الرياضية والاجتماعية - مراكز الشباب والاتحادات الطلابية

7- الغرف التجارية والصناعية وجماعات رجال الأعمال.

8- المنظمات غير الحكومية الدفاعية كمراكز حقوق الإنسان وحقوق المرأة.

9- المنظمات غير الحكومية التنموية.

10- الصحافة الحرة (الخاصة) وأجهزة الإعلام والنشر.

11- مراكز البحوث والدراسات والجمعيات الثقافية.

1 . السيد، جابر عوض، وأبو الحسن، عبد الموجود. الإدارة المعاصرة في المنظمات الاجتماعية، المكتب الجامعي الحديث، الإسكندرية، 2003 ص72

2 . علوان، ابتسام حاتم. واقع المجتمع المدني في الوطن العربي، مجلة كلية الآداب، العدد 98، الجامعة المستنصرية، بغداد، 2010، ص694

المبحث الثاني: الإطار النظري لشبكات الحماية الاجتماعية.

المطلب الأول: أهداف ومبررات إنشاء شبكات الحماية الاجتماعية.

أولاً- أهداف شبكات الحماية الاجتماعية

تعتبر الحماية الاجتماعية وشبكتها رافداً للتنمية، وآلية للمحافظة على الموارد البشرية ولتكريس قيم التضامن والتآزر بين مختلف الفئات والأجيال، ولتحسين مستوى معيشة الأفراد والأسر، ولدعم الاستقرار والتماسك الاجتماعي، وللحماية الاجتماعية العديد من الأهداف يمكن تلخيصها بما يلي:

- 1- حماية الأفراد من المخاطر الاجتماعية. حيث تهدف الحماية الاجتماعية إلى حماية كل أفراد المجتمع وتأمينهم ضد بعض الأخطار مثل: الفقر، المرض، الأمية، البطالة.
 - 2- المساهمة في إعادة توزيع الدخل القومي. وذلك من خلال الاقتطاع من دخل الفئات العاملة والمكتفية أو أصحاب الدخل المرتفعة، وتوزيعها على الفئة الغير قادرة على العمل والفقيرة.
 - 3- مساعدة وتحفيز التنمية الاقتصادية. وذلك من خلال المحافظة على القدرة الشرائية للأفراد ومستوى استهلاكهم (دعم الطلب).
 - 4- وسيلة لدعم الإنتاج. إذا ما عملت على تحفيز وإطلاق المشاريع الصغيرة أو تنمية قدرات الأفراد وتأهيلهم للدخول إلى سوق العمل.
 - 5- تسهيل الاستثمار في رأس المال البشري. من صحة وتعليم ومهارات عمل، والذي من خلاله يمكن الهروب من دوائر الفقر ومواجهته.
 - 6- ضمان تمتع المجتمع بالأمن الاجتماعي والاقتصادي الأساسي. والذي يمكن الأفراد من تنمية إمكانياتهم البشرية في العمل، وضمن أسرهم، وفي المجتمع عموماً.
 - 7- تأمين مصادر وحاجات الحياة الأساسية. من الغذاء والصحة والتعليم والطاقة والمياه.
 - 8- تحقيق دمج اجتماعي لفئات المجتمع في إطار عملية تنموية شاملة.
 - 9- تحفيز إطلاق المبادرات الوطنية التي تتصل بالحماية الاجتماعية. من خلال المجتمع الأهلي، بالتكامل مع القطاع العام والمؤسسات الحكومية، والقطاع الخاص، وبالتالي تعزيز التكافل الوطني وتنمية الشعور بالانتماء.
 - 10- توفير الوقت والجهد المبذول. من خلال الاستفادة من الجهود الدولية في الحماية الاجتماعية بالتعرف على البرامج الفعالة والاطلاع على التجارب الدولية الناجحة في مجال الحماية الاجتماعية.
- والجدير بالذكر أن قياس وتحليل أثر أهداف الحماية الاجتماعية بشكل مباشر يعد أصعب من قياس وتحليل أي عملية اجتماعية أخرى، وذلك لتداخل هذه الأهداف فيما بينها، فعلى سبيل المثال: لو تم منح إعانة نقدية تهدف لتحسين صحة الفقراء فمن الصعوبة قياس أثرها في ظل وجود نظام صحي مدعوم.

ثانياً - مبررات إنشاء شبكات الحماية الاجتماعية.^{2.1}

- 1- المبررات من وجهة نظر المخاطر: تغطي الحماية الاجتماعية القصور والفسل الحاصل في اقتصاد السوق، وذلك من خلال نظام التأمينات الاجتماعية ضد المخاطر، (وهي الوجهة التي يتبناها البنك الدولي WB وصندوق النقد الدولي IMF).
 - 2- المبررات من وجهة نظر مدرسة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية: تضمن الحماية الاجتماعية الحقوق الأساسية للفرد على ضوء الإعلان العالمي لحقوق الإنسان وبقية المواثيق الحقوقية الدولية، (وهي ما تتبناها منظمة العمل الدولية ILO).
 - 3- المبررات من وجهة نظر مذهب الحاجة الأساسية: والذي يهتم بأهمية تخفيض الفقر من الناحية التطبيقية والأخلاقية، ويستعمل كل الحجج الاقتصادية والأخلاقية لتقديم الحماية الاجتماعية، والتي توجه إلى تعويض حالات انخفاض الدخل، ودعم العوائل ذات عدد الأطفال الكبير، وتقديم الرعاية الصحية والتعليم والإسكان الأساسي (الإيواء)، (وهو مذهب تتبناه الأمم المتحدة UN). وبالطبع إن هذه التباينات ليست متميزة بشكل كامل لكل جهة، حيث يوجد العديد من نقاط التقاطع بين هذه الجهات وبين وجهات النظر.
- كما أن وجهات النظر هذه مجتمعةً تساعد على صياغة سياسات اجتماعية متوازنة. فعلى سبيل المثال؛ لو تم التركيز على فكرة المخاطر فقط، فإن هذا يعد قصور من الناحية الأخلاقية وله تداعياته على هيكل الحماية الاجتماعية، كما أن التركيز على فكرة الحقوق فقط، فإن هذا يشكل خطر على الموارد، ويهدد بحصول تفاوت في المبادلات التجارية، ويؤثر سلباً على كفاءة نظام الحماية الاجتماعية في الدول النامية من جهة، ويخل بأحد مبادئ حقوق الإنسان وهو حفظ الكرامة من جهة أخرى.

المطلب الثاني: مقومات وسمات شبكات الحماية الاجتماعية الفعالة.

أولاً - مقومات شبكات الحماية الاجتماعية الفعالة.

- تقوم الحماية الاجتماعية على عدة أسس فعالة تضمن كفاءة استراتيجيات وسياسات وبرامج الحماية الاجتماعية، وتسهل على شبكات الحماية الاجتماعية تحقيق أهدافها. فهناك عدد من المقومات التي إن توفرت جميعها أو توفر بعضها، تكون كفيلة برفع مستوى فاعلية الشبكات، ومن هذه المقومات:
- 1- توافر الاستقرار الاقتصادي والسياسي. والذي يؤسس لبيئة صالحة وداعمة للأمن الاجتماعي، ويؤمن الموارد المالية لشبكات الحماية الاجتماعية.
 - 2- القوانين والتشريعات والمراسيم المسؤولة عن تنظيم واستقرار الأمن الاجتماعي. بحيث تعمل السلطة التشريعية بالتكامل مع السياسات الاجتماعية.
 - 3- وجود خطة تنموية شاملة للدولة، اقتصادياً واجتماعياً وثقافياً. بحيث تؤمن كفاءة تنفيذ استراتيجيات وسياسات وبرامج الحماية الاجتماعية بالتكامل مع الخطة العامة.

1. Barrientos, A. & Hulme, D. Social Protection for the Poor and Poorest, Palgrave Macmillan, Basingstoke. 2008
2. Barrientos, A. Social Protection and Poverty. Social Policy and Development program Paper number 42. 2010 UNRISD.

- 4- توافر الأجهزة التنفيذية القادرة على تولي إدارة وحماية الشؤون والمصالح الاجتماعية. كالمؤسسات والوزارات والمنظمات والتي تسد الفراغ أو القصور الذي لا تستطيع الضوابط الاجتماعية أن تشغله. على أن تعمل هذه الأجهزة بالتنسيق فيما بينها.
- 5- الضوابط الاجتماعية المتمثلة بالأعراف والتقاليد وبما يسمى رأس المال الاجتماعي*. والتي تقوم من جهة بدورها في الحماية الاجتماعية عن طريق التكافل وتأمين حاجات الأفراد، ومن جهة أخرى تسهل على الدولة والقطاع الخاص القيام بأدوارهم.
- 6- أسلوب الإدارة الفعال القائم على مبادئ كالإنصاف، والكفاءة، والشفافية، والمشاركة الواسعة لقطاعات المجتمع، والذي يراعي المخاطر المتوقعة التي تؤثر على الحماية الاجتماعية.
- 7- الاستهداف المخطط والمدرّس من حيث الفئات المستحقة، ونسبة التغطية، وملائمة وكفاية الدعم ونوعيته وآليات إيصاله.
- 8- تطوير نظم الصحة والتعليم والعمل وتحسينها للاستجابة للحاجات وإشباعها بصورة أفضل، فهي تشكل أرضية أساسية لتنفيذ أهداف الحماية الاجتماعية.
- 9- توافر أنظمة التأمينات الاجتماعية كآلية لتمكين الأفراد وتحقيق أمنهم، فهي من أهم النظم الاجتماعية والتي تعمل على تنظيم سريان التكافل والتضامن في المجتمع.
- 10- توافر الثقافة والوعي الاجتماعي والقادر على إطلاق واحتضان المبادرات المجتمعية الفعالة، والداعمة لمنظومة الحماية الاجتماعية.
- 11- توحيد المفاهيم الخاصة بالحماية الاجتماعية لإيضاح التشريعات والاستراتيجيات، وخاصة مع وجود مفاهيم متداخلة في المعنى، مثال: أنظمة التقاعد، التأمينات الاجتماعية، أنظمة الضمان الاجتماعي.
- 12- الاستفادة من الخبرات والتجارب الدولية الناجحة في الحماية الاجتماعية. توفيراً للوقت وللجهد.

ثانياً – سمات شبكات الحماية الاجتماعية الفعّالة

- تتكون شبكة الحماية الاجتماعية من عدة برامج يكمل بعضها البعض، والتي تكمل سياسات وخدمات اجتماعية أخرى. ولا يقتصر مفهوم شبكة الحماية الفعّالة على وجود مجموعة برامج تتمتع بمستوى جيد من التصميم والتنفيذ، بل لابد أن توافر فيها مجموعة من السمات أبرزها:¹
- 1- التناسب: لا بد لمجموعة الاستراتيجيات والبرامج المعتمدة في شبكات الحماية الاجتماعية الفعّالة؛ من الاستجابة للحاجات الخاصة بكل بلد. أي أن يكون كل برنامج مصمم بما يتناسب مع الظروف، بشكل يخلق توازن فيما بين البرامج وبين باقي عناصر السياسة العامة.
 - 2- الكفاية: يجب أن تقدم شبكة الحماية الاجتماعية الفعّالة التغطية الكافية لشتى الفئات التي تحتاج إلى مساعدة إجمالاً؛ من الفقراء فقراً مزمناً وفقراً مؤقتاً، ومن المتضررين من الإصلاح الاقتصادي،

*. رأس المال الاجتماعي: هو مصطلح اجتماعي يدل على قيمة وفعالية العلاقات الاجتماعية، ودور التعاون والثقة داخل المجتمع، في سبيل تحقيق الأهداف الاقتصادية والاجتماعية. فرأس المال الاجتماعي يتألف من شبكة علاقات اجتماعية قائمة على الثقة، ومن عادات مشتركة لها تأثير على إنتاجية المجتمع. ويتفاعل رأس المال الاجتماعي مع الرصيد الذي يملكه الفرد من رأس المال المادي، وبالتالي يعد رصيد قابل للتداول والتراكم والاستخدام.

1. The world Bank, for protection and promotion the design and implementation of effective safety nets, Washington, 2008.p 373 – 374

فضلاً عن الفروع المتشعبة من هذه الفئات. وينبغي أن تؤمن شبكة الحماية كفاية في الدعم والمنافع القيّمة لأي فئة من السكان تحتاج للمساعدة.

3- **العدالة:** لا بد لشبكة الحماية الفعالة من أن تعامل المستفيدين بشكل عادل ومنصف. وعليها أن تسعى بشكل خاص، لتأمين المنافع ذاتها للأفراد أو الأسر على نحو متساوٍ في جميع النواحي (العدالة الأفقية) وتأمين منافع أكبر للمستفيدين الأكثر فقراً (العدالة العمودية).

4- **الكلفة الفعّالة:** إن شبكات الحماية الاجتماعية ذات التكلفة الفعّالة يجب أن تُوجه معظم مواردها باتجاه الفئة المستهدفة. كما عليها أن تقتصد في الموارد الإدارية المطلوبة لتنفيذ أهدافها، وكل ذلك عبر خطوتين: أولاً؛ بالتخطيط للحاجة المستقبلية إلى تطوير الأنظمة الإدارية، وذلك بالتصميم المسبق للنظم المتطورة والتي تحقق وفورات حجم. ثانياً؛ عن طريق الإدارة الفعّالة للموارد، بما يحقق الأثر المرغوب على المدى القريب والمتوسط والبعيد.

5- **الحوافز الملائمة:** يمكن لشبكات الحماية أن تغير سلوك الأسرة إلى الأفضل أو إلى الأسوأ (عبر تعزيز الاتكالية). ولضمان أن يكون التغيير الحاصل إيجابياً، لا بد أن تقدم شبكات الحماية الاجتماعية الحد الأدنى من الكفاية على الأقل. مع تقديم البرامج التحفيزية التي تساعد بشكل مباشر في بناء أصول ودخول للفئات المستفيدة، عبر ربط التحويلات بتحقيق عناصر مشروطة أو غير مشروطة. فمثلاً برامج التحويلات النقدية المشروطة بشروط تعليمية وصحية؛ قد تساهم في بناء رأس مال بشري للأسر المستفيدة. كما أن ربط الدعم بتنمية المهارات أو بالبحث عن العمل يمكن أن يساعد الأسرة على رفع مستوى دخلها.

6- **الاستدامة:** تتمتع أنظمة شبكات الحماية الفعالة بالاستدامة المالية والإدارية، بحيث تتسق بشكل متوازن مع باقي جوانب الإنفاق الحكومي. وينبغي أن يكون أداء برامج شبكات الحماية الاجتماعية مستدام، بمعنى تجنب الوقوع في دائرة (إيقاف البرنامج/تشغيل البرنامج)، إذ أن ذلك يؤدي إلى ضياع فرص هائلة لتحقيق الإدارة الفعالة ولتعزيز نجاح البرامج. وفي البلدان المنخفضة الدخل، غالباً ما تدمج البرامج في القطاع العام تدريجياً بدعم من الجهات المانحة. كما أن استدامة البرامج تحقق أهداف وقائية على المدى البعيد جنباً إلى جنب مع الأهداف العلاجية.

7- **الديناميكية:** تتطور شبكة الحماية الفعالة بمرور الوقت، ويتغير التوازن المناسب للأهداف مع نمو الاقتصاد والتغيرات الحاصلة فيه، أو مع تطور عناصر السياسات الاجتماعية، أو عند وقوع صدمات طارئة. فلا بد لإدارة شبكات الحماية الاجتماعية من أن تتطور بالتزامن مع ما يواجهها من مشاكل، ووضع معايير جديدة لها. بحيث لا تكون هذه الحماية كحد وسقف أعلى بل كحد وسقف أدنى، وبالتالي رفع مستوى الحماية الاجتماعية بالتزامن مع ازدياد الثروة الوطنية للدولة.

المبحث الثالث: الإطار العملي لشبكات الحماية الاجتماعية.

المطلب الأول: الفئات التي تستهدفها شبكات الحماية الاجتماعية.

في البداية لا بد من ذكر الفئات التي تستهدفها شبكات الحماية الاجتماعية عبر آلياتها وأدواتها بشكل خاص، وعبر سياساتها واستراتيجياتها بشكل عام، والتي يطلق عليها الفئات المهمشة (لتعرضها للإهمال والتمييز الحكومي أو المجتمعي)، أو يطلق عليها أيضاً الفئات الهشة (لسرعة تأثرها أمام الصدمات والمخاطر)، ويعدّ تحديد هذه الفئات أمراً أساسياً قبل تحديد المزيج الأمثل من الآليات والأدوات التي تستهدفها، ويمكن تقسيم هذه الفئات على الشكل التالي:¹

1- المجموعات ذات الظروف العائلية الصعبة:

- الأرامل.
- المطلقات.
- الأيتام.

2- المجموعات ذات الظروف الاقتصادية الضعيفة، إما لأسباب (طبيعية – وراثية) أو لأسباب اقتصادية (تتعلق بفرص العمل وكسب الرزق) وتشمل:

- ذوي الاحتياجات الخاصة.
- العاجزين عن كسب الرزق لأسباب صحية متنوعة (كبر في السن، إصابة، محاربون قداماء).
- المتعطلين لفترات زمنية طويلة لأسباب خارجة عن إرادتهم.
- الأطفال العاملين ممن هم في سن التعليم الإلزامي 15 سنة وما دون.

3- المجموعة ذات الظروف الصعبة بسبب التجريم القانوني وتشمل:

- المتسولين.
- المتشردين ومنهم أطفال الشوارع.
- عائلات المساجين التي لا يتوافر لها دخل.
- المنحرفين إجرامياً والمعرضين للانحراف (ومنهم الأحداث الجانحون).
- الخارجون حديثاً من المؤسسات الإصلاحية (السجون وأماكن الاحتجاز).

4- الفئات التي تعاني من الفقر المدقع (الإملاق)

أي الواقعة تحت خط الفقر المحدد في المجتمع والتي تعمل وتكسب دخولاً، ولكن بما لا يفي بالمتطلبات الأساسية، وخاصة الحاجات الغذائية الضرورية لبقاء الفرد على قيد الحياة (من تأمين للسعرات الحرارية اللازمة يومياً)

1. عيسى، محمد عبد الشفيق. مرجع سبق ذكره، ص 19

المطلب الثاني: سياسات واستراتيجيات شبكات الحماية الاجتماعية.

أولاً - سياسات شبكات الحماية الاجتماعية

بالنظر إلى الأهداف الكلية التي تسعى السياسات الاجتماعية إلى تحقيقها: معالجة الفقر – توفير الحماية الاجتماعية – توفير الاحتياجات الأساسية؛ فإننا نجد أن سياسة "الحد الأدنى من الحماية الاجتماعية" والتي صيغت كمبادرة دولية (وهي تطبيق عملي لمفهوم إنشاء أرضية الحماية الاجتماعية)*؛ تقدم مقترح جدير بالدراسة لما تتمتع به هذه السياسة من شمول وتأثير من جهة، ولما تقدمه كمثال عن دور الحماية الاجتماعية ومن ثم شبكاتها، في سياق تطبيق السياسات الاجتماعية الناجحة بشكل عام من جهة أخرى. فبناءً على فكرة أن غالب السياسات الاجتماعية الوطنية المتبعة قد عجزت عن الوصول إلى جميع الفئات، تم طرح مبادرة الحد الأدنى من الحماية الاجتماعية في عام 2009، وتنطلق المبادرة من فكرة مفادها أن جميع البلدان (أياً يكن مستواها الإنمائي)، تستطيع تأمين حد أدنى من التحويلات الاجتماعية بتحسين التنسيق بين القطاعات. وتشجع المبادرة البلدان على العمل التدريجي لرفع مستوى هذه الحماية بالقدر الذي يتيح الحيز المالي¹.

فنظام الحد الأدنى من الحماية الاجتماعية هو عبارة عن حزمة من الضمانات التي يجب توفرها للجميع، بحيث تتاح للأفراد المشاركة في عملية التنمية التي تؤثر في حياتهم، وفي المجتمعات التي يعيشون فيها. ويرمي الهدف الأساسي من التحويلات الاجتماعية (وهي من أهم مكونات نظام الحد الأدنى للحماية الاجتماعية)؛ إلى تحقيق ما يلي²:

- 1- ضمان وصول الخدمات الصحية الأساسية للجميع.
- 2- ضمان كفاية الدخل أو توفير الحاجات؛ لجميع الأطفال، وذلك من خلال نظام خاص بهم.
- 3- دعم الدخل مصحوباً بضمانات توظيف، وذلك من خلال برامج الأشغال العامة الموجهة للفقراء، الذين هم في سن العمل وغير القادرين على تأمين الدخل الكافي في سوق العمل.
- 4- ضمان حد أدنى من الدخل الآمن عبر المعاشات التقاعدية الأساسية، الممولة من الضرائب والموجهة للمسنين وذوي الاحتياجات الخاصة ومن خسر المعيل الأساسي للأسرة.

ويمكن لأي بلد من فئة البلدان ذات الدخل المنخفض أن يبدأ بحد أدنى من التعليم والرعاية الصحية، ثم يوسّع نطاق الخدمات لتشمل التحويلات النقدية والحد الأدنى من الحماية، "وتقدّر تكلفة الحزمة الأساسية المقبولة نسبياً في نظام الحد الأدنى للحماية الاجتماعية؛ بين 2.3% و 5.5% من الناتج المحلي الإجمالي بالنسبة للبلدان المتدنية الدخل"³.

* . تم تعريف بهذا المفهوم في الصفحة 32 من هذا البحث.

1 . تقرير التنمية البشرية 2014. مرجع سبق ذكره، ص 99.

2. "Social Protection Floor Initiative" ILO, WHO 2009

3 . المرجع السابق.

ثانياً – استراتيجيات شبكات الحماية الاجتماعية

استراتيجيات شبكات الحماية؛ كأى استراتيجية، تتكون من عناصر مختلفة (هياكل، وآليات، وسياسات) ولا تختزل في عنصر واحد أو مشروع بعينه دون العناصر الأخرى. ولا يتوقع أن يحقق أي مشروع منفرد للحماية الاجتماعية أو شبكات الحماية الاجتماعية أثراً تنموياً قوياً ما لم يكن جزءاً من كلٍ مترابط.¹ وهناك مبدآن رئيسيين يتعلقان باستراتيجية الحماية الاجتماعية المتسقة مع مبادئ التنمية والأهداف الإنمائية للألفية:²

المبدأ الأول – هو الانطلاق من اعتبار الحماية الاجتماعية حق من حقوق الإنسان.

وبالتالي فإن التوجه الأساسي هو في الالتزام بمبدأ التغطية الشاملة المنسجم مع مقاربة الحقوق*. وإذا اقتضى تخصيص الفقراء ببعض البرامج الخاصة، أو إذا اقتضى التدرج في تطبيق مبدأ التغطية الشاملة بحيث تشمل فئات سكانية تلو الأخرى بالتدرج بحسب توافر الآليات والتمويل، فإن هذا أمر ممكن، ولكن يجب أن تتغير النظرة التقليدية السابقة التي كانت تقضي باعتماد نظام شبكات الحماية القائمة على الاستهداف الضيق، والتي أثبتت عدم فعاليتها في القضاء على الفقر.

المبدأ الثاني – ضرورة تغطية الجوانب الرئيسية التي تشمل مختلف مجالات الحياة.

بما أن الفقر ظاهرة متعددة الأبعاد بطبيعتها، فإن نظام شبكات الحماية الاجتماعية الفعالة يجب أن يغطي الأبعاد الرئيسية للفقر، وألا يستبعد فئة من فئات السكان الفقراء. إن الأمر لا يتعلق فقط بتقديم مساعدات (والتي غالباً لا تكون مساعدات تمكينية) للمعتمدين والفقراء جداً، بل يتعلق بحماية فئات واسعة غير محمية من السكان، ليس فقط من خلال توفير فرص العمل، ولكن من خلال نظام التأمينات المتعدد، وحماية عاطلين عن العمل، وشمول الفئات السكانية المستحقة: من أطفال ومسنين وذوي احتياجات خاصة. كما أن الحماية يجب أن تشمل على دعم مجالات الصحة والتعليم والسكن والعمل والبطالة، حيث يكون الكل جزءاً من استراتيجيات تنمية وطنية شاملة.

وبشكل عام؛ يوجد حالياً توافق واسع بين جميع وكالات التنمية الرائدة في العالم حول المبادئ الأساسية التي يجب أن تركز إليها استراتيجيات الحد من الفقر³:

- أن تكون موجهة نحو النتائج، أي تحقيق أهداف للحد من الفقر تكون ملموسة ويمكن رصدها.
- أن تكون شاملة وتدمج بين عناصر الاقتصاد الكلي، والعناصر الهيكلية، والقطاعية والاجتماعية.
- أن تكون ذات امتداد قطري (وطني)، وتمثل إجماعاً للآراء بشأن أي الخطوات التي ينبغي اتخاذها.
- أن تكون تشاركية؛ أي على جميع الجهات المعنية وأصحاب المصلحة المشاركة في صياغتها وتنفيذها.
- أن تكون قائمة على أساس الشراكة، بين الحكومة والجهات الفاعلة الأخرى.
- أن تكون طويلة الأمد، مع التركيز على إصلاح المؤسسات وبناء القدرات، علاوة على تحقيق أهداف على المدى الطويل.

1 . الإسكوا. "الأهداف الإنمائية في زمن التحول: نحو تنمية تضمينية شاملة"، مرجع سبق ذكره، ص72

2 . الإسكوا. المرجع السابق، ص76-75

* . المذكورة ضمن مبررات إنشاء شبكات الحماية الاجتماعية في الصفحة 41 من هذا البحث.

3 . حقوق الإنسان والصحة واستراتيجيات الحد من الفقر، سلسلة منشورات الصحة وحقوق الإنسان، العدد رقم 5، أيلول، 2010، ص 10 - 11

المطلب الثالث: آليات وأدوات شبكات الحماية الاجتماعية.

أولاً - آليات شبكات الحماية الاجتماعية.

إن آليات شبكات الحماية الاجتماعية تهدف إلى التقليل من المخاطر والحد من تأثيراتها (كإجراء وقائي) وإلى التعامل مع المخاطر والصدمات بعد وقوعها (كإجراء علاجي)، وفي سبيل تحقيق هذه الغايات الوقائية والعلاجية تأخذ هذه الآليات أبعاداً على المستوى الفردي، أو العائلي، أو المجتمعي، أو الحكومي، أو مزيج مما سبق، وتتراوح بين الرسمية وغير الرسمية والحديثة والتقليدية، وفيما يلي بعض آليات شبكات الحماية الاجتماعية:

1- من حيث الحداثة:

أ- آليات تقليدية:

- آليات قائمة على فكرة التضامن والتكافل:
 - المساعدات الفردية (الصدقات - التبرعات - الهبات ...)
 - التعاون العائلي
 - التعاون الجماعي الخيري (عن طريق الجمعيات الأهلية والخيرية)
- آليات قائمة على فكرة الادخار
 - الادخار الفردي
 - التأمين التجاري الخاص
 - التعاون الجماعي المهني التجاري (الثقة)
 - جمعيات التوفير، لتغطية حاجات محددة

ب- آليات حديثة:

- المساعدات الاجتماعية المنظمة متعددة الأهداف
- التأمينات الاجتماعية
 - التأمين ضد الشيخوخة والعجز
 - التأمين ضد الوفاة والتمل والتيتم
 - التأمين ضد البطالة
 - التأمين ضد الحوادث وإصابات العمل
 - التأمين ضد المرض

2- من حيث الصفة الرسمية/ من حيث التنظيم

أ- آليات رسمية/منظمة:

● حكومية:

- السياسات الاجتماعية التي تعتمدها الدولة
- الأنظمة الاقتصادية الكلية الفعالة

- أنظمة التعليم والتدريب المهني
 - أنظمة الصحة العامة والبيئة
 - أنظمة العمل والتشغيل الفعالة
 - برامج التنمية الاجتماعية المحلية
 - بنوك الادخار للتنمية الاجتماعية
 - برامج تمويل المشاريع الصغيرة ومتناهية الصغر Microfinance
 - الصناديق الاجتماعية (دعم للفئات الهشة)
 - المساعدات والتحويلات النقدية المباشرة
 - المساعدات العينية الفردية والعائلية
 - التأمينات الاجتماعية (صحة، بطالة، عجز....)
 - البنى التحتية الأساسية
 - تنظيم الأسعار ودعمها
 - دعم الأغذية للمستهلكين
- مجتمعية:

- المنظمات التطوعية المحلية والعالمية
 - الجمعيات التعاونية
 - الجمعيات الخيرية الأهلية
- ب- آليات الحماية الاجتماعية غير الرسمية/غير منظمة (فردية – مجتمعية):
- الهجرة (الدائمة – المؤقتة – الموسمية) بحثاً عن عمل
 - اعتماد مصادر الدخل الأكثر أماناً واستقراراً (مثال: وظائف حكومية)
 - تأمين مخزونات احتياطية (مالية - عينية)
 - إدارة وتنويع نشاطات الأسرة ومصادر الدخل
 - الزواج (الشبكات العائلية الممتدة)
 - المساعدات الخيرية العائلية
 - عمالة الأطفال (دون 15 سنة)

وبين الجدول التالي رقم (1-2) تصنيف بعض الآليات، والهدف منها، سواء كان تقليل للمخاطر أو تخفيف من حدة المخاطر أو التعامل مع الصدمات، كما يوضح الجهة التي تعتمد (في الغالب) هذه الآليات، كالأفراد، والجماعات، والدولة، أو القائمة على السوق.

الجدول (1-2) تصنيف بعض آليات الحماية الاجتماعية والهدف من كل آلية

الآلية		آليات غير رسمية		آليات رسمية	
		فردية وأسرية	مستندة إلى مجموعات	مستندة إلى السوق	تقدمها الدولة
تقليل الخطر		- الهجرة - الممارسات والسلوكيات الصحية الوقائية - اعتماد مصادر الدخل الأكثر أماناً - المساعدات الفردية الخيرية	- أعمال جماعية في البنى الأساسية - مجموعات إدارة الممتلكات		- سياسة اقتصادية كلية فعالة - سياسة بيئية - سياسة تعليم وتدريب - سياسة للصحة العامة - بنى أساسية تحتية - سياسة لسوق عمل نشط
تخفيف الخطر	تنوع الدخل	- تنوع النشاطات ومصادر الدخل - تنوع المحاصيل - التعاون العائلي	- التعاون الجماعي المحلي التجاري (الثقة)	- حسابات ادخار في المؤسسات العامة - التمويل المتناهي الصغر	- إرشاد زراعي - سياسات تنوع للموارد
	تأمين الدخل	- الزواج (الشبكات العائلية الممتدة) - تأمين مخزونات احتياطية (ادخارات مالية أو عينية) - الإيجار العيني أو المحصولي	- تبادلات رأس المال الاجتماعي (جمعيات، مساعدات، هبات، هدايا)	- معاشات سنوية لكبار السن - التأمين ضد الحوادث	- نظم المعاشات - التأمين الإجباري
التعامل مع الصدمات		- عمالة الأطفال - الحد ذاتياً من الاستهلاك الغذائي - الهجرة (المؤقتة – الموسمية) - بيع الأصول المملوكة - الاقتراض (الغير رسمي/ التعاوني)	- تحويلات من شبكات الدعم المتبادل	- بيع الأصول المالية - قروض من مؤسسات مالية	- المساعدات الاجتماعية - برامج التشغيل الحكومية - الإعانات والدعم - الصناديق الاجتماعية - التحويلات النقدية

المصدر: البنك الدولي، شن هجوم على الفقر، تقرير عن التنمية في العالم 2000-2001، مركز الأهرام، القاهرة، 2001، ص 141

ثانياً - أدوات شبكات الحماية الاجتماعية.

إن أدوات شبكات الحماية الاجتماعية بشكل عام هي الآليات التي تستخدمها الدولة أو قطاعات المجتمع لتحقيق أهداف الحماية الاجتماعية، ويختلف استخدام هذه الأدوات باختلاف عدّة عوامل مثل: (الفئة ذات الأولوية في الاستهداف، الكفاءة المطلوبة، التكلفة المالية المتوقعة، طبيعة الوضع الاجتماعي في البلد، وغيرها)، وعلى الرغم من وجود العديد من الأدوات إلا أن هناك بعض أهم الأدوات التي أثبتت جدواها في مختلف التجارب العالمية ضمن إطار شبكات الحماية الاجتماعية وتعالج بعض هذه الأدوات نوع واحد من المخاطر بينما تفيد أخرى في مجال أوسع من المخاطر.

ومن هذه الأدوات الرئيسية نذكر سبعة أدوات¹: (1) التأمين الصحي، (2) معاشات التقاعد، (3) تأمين البطالة، (4) برامج خلق فرص العمل، (5) الصناديق الاجتماعية، (6) برامج التمويل الصغير والمتناهي الصغر، (7) الإعانات/التحويلات.

وبالنظر إلى هذه الأدوات بشكل خاص وإلى أدوات شبكات الحماية الاجتماعية بشكل عام، فإن الباحث يصنف الأدوات إلى ثلاث مجموعات رئيسية:

- **نُظم التأمينات الاجتماعية:** كما هو الحال مع: التأمين الصحي - تأمين البطالة - معاشات التقاعد، وتعرف التأمينات الاجتماعية بأنها نظم تُدفع بموجبها مساهمات اجتماعية من قبل الأفراد، أو من قبل أصحاب العمل نيابة عنهم، بهدف توفير الحق في الحصول على إعانات اجتماعية، في الفترة الحالية أو اللاحقة، وتُدفع للمشاركين أو لعائلاتهم أو لورثتهم. ويمكن لهذه النظم أن تكون خاصة أو تابعة لمؤسسات حكومية. وتُصرف نقداً أو عيناً، عند وقوع بعض الحوادث أو الظروف² أو بعد انقضاء أجل محدد.
- **نُظم الدعم الاجتماعي:** كما في التحويلات/الإعانات - الصناديق الاجتماعية (في حال عملها كأداة لتوزيع التحويلات والإعانات)، وتعرف إعانات الدعم الاجتماعي بأنها الإعانات المخصصة لتلبية الحاجات ذاتها التي تلبها التأمينات الاجتماعية، إنما تمنح من خارج نظم التأمينات الاجتماعية، ولا يُشترط فيها دفع اشتراكات أو دفعات مسبقة.
- **نُظم التشغيل والتمويل:** كما في برامج خلق فرص العمل - برامج التمويل الصغير - الصناديق الاجتماعية (في حال عملها على تأسيس المشاريع وتأمين فرص العمل)، حيث التركيز على تمويل المشروعات الصغيرة ومتناهية الصغر بشروط ميسرة، وخلق فرص عمل إما عن طريق إنشاء المشاريع مباشرة أو تمويلها، أو عن طريق رفع مهارات العمل للمستهدفين بما يتناسب مع متطلبات السوق.

ونستعرض الآن كل أداة من الأدوات السبع الرئيسية:

1 . البنك الدولي. شن هجوم على الفقر، مرجع سبق ذكره، ص 151
2 . منظمة العمل الدولية. "قاموس المصطلحات" مرجع سبق ذكره، ص 71

- 1- **التأمين الصحي:** نظام التأمين الصحي هو نظام حكومي أو خاص، يتم بموجبه التعويض عن المصروفات الطبية والاستشفاء، أو التعويض عن فقدان الدخل بسبب مرض أو إصابة أو حادث. وينبغي أن يُدار نظام التأمين من جانب مؤسسات متخصصة، وبإشراف السلطة العامة المختصة. وينبغي أن يشارك الأشخاص المؤمن عليهم وأصحاب العمل في تقاسم الأعباء المالية لهذا النظام.¹ ويمكن أن تأخذ إعانة التأمين الصحي شكل إعانة نقدية مباشرة، أو تقديم العلاج الطبي أو الأدوية والخدمات الطبية، إما بصورة مجانية وإما بإسهام المريض بجزء من النفقات. أغلب الناس في البلدان النامية لا تستطيع التأمين ضد الأمراض المزمنة (غير السارية)* ذات التكلفة العلاجية الاقتصادية الكبيرة، وتقدم البلدان النامية التأمين الصحي المحدود ويغيب التأمين الصحي الشامل، ويمكن تعويض غياب التأمين الصحي الشامل عن طريق تغطية الدولة للتأمين الصحي للأمراض المزمنة. وترتبط الأمراض المزمنة والعجز في الغالب بالتعليم المتدني والتغذية السيئة والبطالة وحالات الحروب والصراعات الطويلة، كما وترتبط بالفقر بشكل عام. وتعمل برامج الوقاية الصحية وتحسين المستوى المعيشي على تخفيف الإصابة بالعجز والأمراض المزمنة وبالتالي التخفيف من تكاليف علاجها.
- 2- **معاشات التقاعد:** المعاش التقاعدي هو إعانة دورية تدفع للأشخاص المتقاعدين بعد بلوغهم السن المحدد الذي ينبغي ألا يتعدى 65 عامًا، (أو بعد تحقق شروط معينة). وفي كثير من الحالات يستخدم هذا المصطلح للإعانات الطويلة الأمد. وتدفع إعانة التقاعد عندما يكمل الشخص فترة اشتراك محددة (عمومًا 30 عامًا من الاشتراكات أو الخدمة).² وتمثل معاشات التقاعد عادةً أكبر حصة من نفقات التأمينات الاجتماعية، وهي في الغالب المجال الأكثر تنوعًا. ويؤدي تحسين استثمار أقساط التقاعد (سواء قام بذلك القطاع العام وحده أو بالتعاون مع القطاع الخاص) إلى زيادة حصة معاشات وأقساط التقاعد الممنوحة، ويمكن أن يقدم القطاع الخاص برامج تقاعد تغطي العاملين في المهن الحرة الغير مشمولين في أنظمة الدولة. إن أغلب كبار السن الفقراء هم كانوا فقراء طوال حياتهم فبالتالي تحسين المستوى المعيشي للفقراء أثناء حياتهم العملية، وبالإضافة إلى سياسات معالجة الفقر الفعالة تؤدي إلى تحسين حالهم أثناء التقاعد، وبشكل عام احتياجات كبار السن تتطلب ما هو أشمل من أنظمة التقاعد، كاستراتيجيات وتدابير الوقاية الصحية، وأنظمة الادخار والاستثمار، وبرامج تشغيل كبار السن التي تناسب أوضاعهم، وبرامج تخفيض أعداد الفقراء أثناء حياتهم العملية.
- 3- **تأمين البطالة:** وهو نظام يهدف إلى الاحتياط من نتائج الأخطار الاجتماعية، التي قد يتعرض لها الأفراد الذين لا يمكنهم مواجهة هذه الأخطار بمفردهم لضعف إمكانياتهم المالية، كمخاطر إصابات العمل وأمراض المهنة، ومخاطر التسريح³، ويغطي هذا النظام الأفراد العاطلين عن العمل الباحثين

1 . منظمة العمل الدولية. "قاموس المصطلحات" مرجع سبق ذكره، ص 36-37

* . بحسب منظمة الصحة العالمية: الأمراض غير السارية (غير المعدية)، المعروفة أيضاً باسم الأمراض المزمنة؛ هي أمراض تدوم فترات طويلة وتتطور ببطء عمومًا، وتنقسم هذه الأمراض إلى أربعة أنماط رئيسية؛ هي الأمراض القلبية الوعائية، والسرطانات، والأمراض التنفسية المزمنة، والسكري. وتصيب الأمراض غير السارية، سكان البلدان المنخفضة والمتوسطة الدخل بشكل كبير، حيث تحدث في هذه البلدان ثلاث أرباع الوفيات الناجمة عنها؛ أي حوالي 28 مليون حالة وفاة من أصل 38 مليون حالة سنوياً (2014).

2 . منظمة العمل الدولية. "قاموس المصطلحات" مرجع سبق ذكره، ص 61

3 . بدوي، أحمد زكي. "معجم مصطلحات الرعاية والتنمية الاجتماعية"، مرجع سبق ذكره ص 239

عن وظائف ممن هم ضمن قوة العمل، ويعد تأمين البطالة وسيلة تقليدية لتخفيف مخاطر فقدان العمل، وهو لا يناسب أغلب البلدان النامية، لانخفاض القدرة الإدارية والمالية من جهة، ولتدني الرواتب والأجور التي لا تكفي لتغطية اقتطاعات التأمين من جهة أخرى. وعلى الرغم من أن هذه التعويضات برأي البعض قد تقلل من رغبة الأفراد العاطلين في البحث عن وظيفة، إلا أن هذا لا يعني بالضرورة أن هذه البرامج غير فعالة، إذ تحقق هذه التعويضات هدفها الأساسي في عدم الانخفاض النسبي للدخل والذي قد يواجهه العاطلون، وبالتالي تجنب الآثار السلبية المترتبة على ذلك. ويمكن تقليل مخاطر حدوث البطالة عن طريق السياسات الاقتصادية الكلية الفعالة وتحسين أداء أسواق العمل الرسمية وغير الرسمية، كما يمكن تقليل تكاليف تأمين البطالة عن طريق تقديم برامج مثل المشورة والمساعدة على إيجاد العمل، وبرامج تنمية المهارات التي تعزز من فرص الحصول على العمل وفق متطلبات السوق، وتشجيع المشاريع الصغيرة والمتناهية الصغر. وتعد برامج خلق فرص العمل من أنسب طرق مواجهة مخاطر فقدان العمل.

4- برامج خلق فرص العمل (الأشغال العامة): تكتسب برامج خلق فرص العمل والأشغال العامة

أهمية كبيرة ضمن شبكة الحماية الاجتماعية، كونها تعمل على توفير الدخل في أيدي الفئات الفقيرة القادرة على العمل، وهذه البرامج تعرض فرص عمل مؤقتة على العمال غير المهرة بأجور مقبولة أساساً في مشاريع كثيفة العمالة، مثل بناء وتطوير وصيانة البنى التحتية...¹

وتأتي أهمية هذه البرامج في كونها تسهم في خمسة اعتبارات هي:²

- تقدم البرامج تحويلات دخل للأسر الفقيرة أثناء الأوقات الصعبة.
- تسمح هذه البرامج للأسر أن تواجه حالات نقص الاستهلاك التي قد تشهدها.
- إن برامج العمل المصممة جيداً من شأنها أن تشيّد المزيد من البنى التحتية المطلوبة وبالتالي تخفض التناوب بين الإنفاق العام على تحويلات الدخل والإنفاق العام على التنمية والتطوير.
- إن البنى والموجودات المعمرة التي تنشئها هذه البرامج لها إمكانية توليد منافع توظف مرة ثانية.
- تمكن البرامج من التوجه بسهولة إلى مناطق جغرافية محددة، فيها معدلات بطالة وفقر عالية.

وتعد برامج التشغيل العامة أداة مفيدة لمواجهة التقلبات الدورية، وتعمل كوسيلة لتخفيف من المخاطر، حيث توجي بالثقة للعاملين باستمرار العمل من جهة، وتضمن بديل عمل متوفر مناسب من جهة أخرى، بالإضافة لعمل هذه البرامج كوسيلة للتغلب على المخاطر بتوفير الوظائف خلال الأزمات وبعدها. ويمكن لهذه البرامج في بعض الأحيان أن تعمل كبديل أكثر جدوى من برامج أخرى كالتحويلات النقدية مثلاً.

5- الصناديق الاجتماعية: الصندوق الاجتماعي هو هيئة تزود الفئات الفقيرة والمستضعفة المستحقة؛

بالموارد المالية اللازمة لإقامة مشاريع اقتصادية صغيرة ومتناهية الصغر. ويشمل الصندوق برامج متنوعة وُضعت لتقوم على السواء بدور توزيعي من شأنه تخفيف حدة الفقر، وبدور الحد من المخاطر لحماية الأفراد والأسر والمجتمعات المحلية من شتى المخاطر غير المتوقعة وغير المؤمن عليها

1. Kalanidhi Subbarao, The design and implementation of public works programs, Discussion paper series, 2010, p1&2

2. الطائي، عدي سالم علي. واقع شبكة الحماية الاجتماعية في العراق وإمكانيات تطويرها، مجلة بحوث مستقبلية، كلية الحداثة الجامعة، الموصل، العدد 24، 2008، ص 135

المتعلقة بالدخل والاستهلاك.¹ وقد جرى تطبيق الصناديق الاجتماعية في أوضاع مختلفة وفي بلدان متعددة ذات خلفيات اقتصادية اجتماعية متنوعة. وبعد أن اعتمدت في أول الأمر كوسيلة قصيرة المدى بغية التخفيف من التبعات الاجتماعية السلبية للإصلاح الاقتصادي وسياسات التكيف الهيكلي، وما لبثت بمرور الوقت أن اعتمدت كوسيلة طويلة المدى تهدف إلى الحد من الفقر وتقديم خدمات اجتماعية تتصف بالاستمرارية.

وباتت الصناديق الاجتماعية أداة تسعى السياسات الاجتماعية لاعتمادها، حيث يمكنها أن تحقق العديد من الأهداف باستخدام عدد من الوسائل، ولكن بشكل عام تعمل الصناديق الاجتماعية على الوصول إلى الفقراء من خلال ثلاث أساليب رئيسية:

- أ- انتقاء أسلوب الاستثمار (التمويل) الأنسب.
 - ب- تحديد جدوى المشروع المراد تمويله.
 - ت- التوجه الجغرافي للمناطق الأكثر فقراً والتأكد من الوصول لأكثر شريحة ممكنة.
- كما يمكن للصناديق الاجتماعية تحقيق العديد من الأهداف مثل:
- تدعيم بناء قدرات المجتمعات المحلية، عن طريق الدورات المهنية أو برامج التوعية المتنوعة، كالتوعية والتشجيع على الالتحاق ببرامج التمويل الصغير والمتناهي الصغر.
 - رسم خرائط توزع الفقر جغرافياً وتحديد جيوب الفقر*، لسهولة وفعالية الاستهداف.
 - القيام بصورة مؤقتة بمسؤولية تنفيذ بعض أغراض السياسات الاجتماعية (تقديم إعانات وتحويلات نقدية أو عينية).

- تقييم جدوى بعض السياسات الاجتماعية والقيام بمسوحات إحصائية تتعلق بالفقر.
- 6- **برامج التمويل الصغير (المتناهي الصغر):** تقدم مؤسسات التمويل المتناهي الصغر خدمات مالية أساسية إلى الفقراء وذوي الدخل المتدني، أو إلى أصحاب المشاريع صغيرة الحجم، والذين لا يستطيعون دخول الأنظمة المالية الرسمية. فقد عملت هذه المؤسسات على تطوير خدمات مالية محددة ومنهجيات خاصة لتجاوز نقص الضمانات لدى العملاء وبذلك تجعلهم مؤهلين للحصول على قروض وخدمات مالية أخرى². ويتضمن التمويل الصغير خدمات الإقراض وخدمات التوفير إضافة إلى الخدمات المالية الأخرى مثل التأمين وتحويل الأموال، ويمكن أن تحقق برامج التمويل الصغير عدد من الأهداف من خلال (الائتمان، الادخار، التأمين)، حيث تساعد هذه البرامج الأسر الفقيرة على جعل استهلاكها أكثر ثباتاً وأقل تقلباً أثناء وبعد الأزمات، وعلى جعل مصادر دخلها أكثر تنوعاً، كما ويساعد الائتمان الممنوح على تجنب البيع الاضطراري للأصول والممتلكات لتعويض الخسائر، ويمكن أن توجه برامج التمويل الصغير بسهولة لدعم النساء والأسر التي تديرها النساء** كما تحقق برامج التمويل الصغير أهدافها لدى الأسر المعرضة للمعاناة؛ بشكل أكثر جدوى مما هو الحال لدى الأسر الشديدة الفقر والتي قد تحول هذا التمويل نحو الاستهلاك بدلاً من الاستثمار. ويؤدي تعزيز الثقة باستمرارية برامج التمويل الصغير دوراً هاماً في ضمان نجاح البرنامج، وفي تقليل

1 . منظمة العمل الدولية. "قاموس المصطلحات" مرجع سبق ذكره، ص 70

* . جيوب الفقر: هي تجمعات سكانية تشهد ضيقاً في الأحوال الاقتصادية، وتندني في المستوى المعيشي، وتشهد نمواً سكانياً متزايداً، وتزيد نسبة الفقر فيها عن 25% من السكان.

2 . إلبا، ماركو. "التمويل متناهي الصغر: نصوص وحالات دراسية"، جامعة تورينو، إيطاليا، 2006، ص 5

** . حيث أن الأسرة الفقيرة التي تديرها المرأة تستفيد بشكل فعال من الدعم المقدم لها على اعتبار أن المرأة تضع مصلحة الأسرة كأولوية لها (بحسب تجربة بنك الفقراء في بنغلاديش التي يستعرضها البحث لاحقاً).

التوجه نحو استراتيجيات ذات مخاطر أكبر وجدوى أقل (مثل عمالة الأطفال) كما تزداد فاعلية البرنامج بالانتقال من حالة التمويل إلى حالة التشجيع الفعال على الادخار. وتشكل طبيعة برامج التمويل الصغير تحدياً حقيقياً أمام الوصول إلى الفقراء وبالتالي أمام استمرارية البرنامج، مما يستوجب التخطيط السليم لأحجام القروض ومرونة أقساط السداد.

7- الإعانات/التحويلات: الإعانات هي تحويلات نقدية أو عينية تقدم للأفراد أو الأسر المعيشية على أساس حقهم في ذلك أو تقديرًا لحاجاتهم. وقد تكون إما إعانات مباشرة تقدم في شكل رعاية (نقدية أو عينية)، أو إعانات غير مباشرة تتمثل في تسديد المصاريف التي تحمّلها الشخص المعني¹. وتشمل هذه التحويلات (مع استبعاد الأنظمة القائمة على الاشتراكات كمعاشات التقاعد والتأمينات) ما يلي:

- إعانات مباشرة غير مشروطة، تقدم لكبار السن أو الأطفال أو الفئات المهمشة.
- إعانات مباشرة غير مشروطة، لتلبية حاجات طارئة أو مزمّنة نتيجة بعض ظروف كالبطالة والمرض والعجز والأزمات الاقتصادية والكوارث الطبيعية والحروب.
- إعانات مباشرة مشروطة، موجهة لتحقيق أهداف التنمية البشرية (كالتعليم: بالتحاق الأطفال بالمدارس – والصحة: بالانتظام بمراجعة مراكز صحية)
- إعانات مباشرة مشروطة بإثباتات عن مستوى المعيشة، موجهة لفئات محددة.
- إعانات غير مباشرة، كالتمنّز عن أتعاب ورسوم بعض الخدمات الأساسية، والدعم العام لأسعار السلع الاستهلاكية.

وفي البلدان التي لديها قطاعات غير رسمية كبيرة (حيث لا وجود لتأمين صحي أو لتأمين بطالة مثلاً) تعمل التحويلات النقدية كوسيلة هامة لمساعدة المرضى والعاطلين والذين يعانون من بطالة جزئية، ويتوقف دور التحويلات النقدية على طبيعة الاستراتيجيات والسياسات الاجتماعية، وعلى حجم الموارد المالية لدى البلد. ويمكن اعتماد برامج التحويلات النقدية هذه كطريقة أكثر فاعلية مع الأسر الأشد فقراً، فبرامج تحويلات التنمية البشرية الموجهة للأسر الفقيرة التي لديها أطفال، تقدم دخلاً نقدياً أو عينيّاً على أساس معايير واضحة (سن الأطفال، الانتظام في المدرسة، المشاركة في برامج الرعاية الصحية ...)، وهي بذلك تحقق هدفاً مزدوجاً: تقليل أعداد الفقراء، وتحقيق تنمية بشرية. وتعمل التحويلات النقدية على تخفيف الضرر الواقع على بعض الفئات الأكثر هشاشة من غيرها في العائلة الواحدة (مثال: الأطفال المعرضون لنقص وسوء التغذية) جنباً إلى جنب مع أدوات أخرى، والتي قد لا تستهدف هذه الفئات. ومن أكبر الصعوبات التي تواجه برامج التحويلات النقدية على المدى القصير هي مدى القدرة الإدارية للبلد على استخدام هذه الأداة. وتقسّم آليات الاستهداف بشكل عام إلى ثلاث أنواع، ويمكن تطبيق واحدة منها أو الدمج فيما بينها:²

- 1- الاستهداف عن طريق تقييم الأسرة أو الفرد (خصائص مستوى المعيشة).
- 2- الاستهداف الفئوي (فئة معيّنة)، ومن أشهر طرقه الاستهداف الجغرافي لمناطق فقيرة.
- 3- الاستهداف الذاتي (حيث يتقدم الأفراد بطلب للحصول على الإعانة، يخضع للتدقيق).

1 . منظمة العمل الدولية. "قاموس المصطلحات" مرجع سبق ذكره، ص4

2 . الليثي، هبة. استهداف التحويلات النقدية للفقراء باستعمال محددات الدخل، مشروع تأسيس الصندوق الوطني للمعونة الاجتماعية، دمشق 2008، ص4

المطلب الرابع: دور شبكات الحماية الاجتماعية خلال إعادة الإعمار

بشكل عام، لا تختلف أهداف ومبررات إنشاء شبكات الحماية الاجتماعية والمخاطر التي تغطيها هذه الشبكات خلال مراحل إعادة الإعمار عن غيرها من المراحل، إلا أن ترتيب بعض الأولويات (وخاصة فيما يتعلق بالمبادئ الاستراتيجية المتبعة، وبعض الأهداف، وشروط فاعلية هذه الشبكات، وأولوية استهداف فئات معينة، والآليات والأدوات المعتمدة) قد تختلف نوعاً ما، وذلك للطبيعة الهيكلية والعلاجية الطارئة لعملية إعادة الإعمار، وتصنف شبكات الحماية الاجتماعية بهذه الحالة ضمن ما يسمى إعادة الإعمار الاجتماعي*، الذي يسعى إلى تلبية احتياجات السكان المتضررين، وإلى الحيلولة دون تصاعد النزاعات، ومعالجة الأسباب الجذرية لتدعيم السلام المستدام.

أولاً – المبادئ الاستراتيجية لشبكات الحماية الاجتماعية خلال إعادة الإعمار

ترتكز أي استراتيجية لإعادة الإعمار على خمسة مبادئ أساسية، تعتبر بمثابة محددات لها، وتعمل هذه المبادئ الاستراتيجية على توجيه شبكات الحماية الاجتماعية أيضاً، وهي:¹

- 1- الوقاية: حيث لا يكتفى بوضع الخطط لمعالجة آثار الأزمات فقط، بل القيام بوضع الخطط لتجنب آثار الأزمات المستقبلية قدر الإمكان، وذلك باعتماد إجراءات وقائية.
- 2- الشمول: بمعالجة جميع الآثار الناتجة عن الأزمة، على مختلف المستويات ومختلف العناصر بالتوازي، سواء كانت اجتماعية أو ثقافية أو اقتصادية أو سياسية.
- 3- الاندماج ضمن خطط التطوير: حيث تكون هذه الاستراتيجية جزء من خطط التنمية والتطوير المعتمدة، وأن يتم وضعها في الاعتبار عند إعداد أي خطط للتنمية مستقبلاً.
- 4- الاستدامة بأن تحقق هذه الاستراتيجية الاستدامة، وتكون قادرة على إعادة إدارة عجلة الحياة واستمراريتها بذاتها، وتعمل على تقوية المجتمعات في مواجهة الأزمات.
- 5- المرونة: وذلك بأن تكون قابلة للتعديل والتكيف السريع مع مستجدات ومتغيرات أرض الواقع.

ثانياً – أهداف شبكات الحماية الاجتماعية خلال إعادة الإعمار

بالإضافة إلى أهداف شبكات الحماية الاجتماعية الواردة في المطلب الأول من المبحث السابق فإن هناك أهداف إضافية أساسية، تتناسب مع طبيعة وضرورات عملية إعادة الإعمار، لتتناسب الظروف والحالات الطارئة، حيث تندرج هذه الأهداف ضمن خطط التطوير والبناء العامة وتهدف إلى تحقيق الاستدامة في شبكات الحماية الاجتماعية، ومن أهم هذه الأهداف:²

- 1- ضمان المشاركة الفاعلة لكل قطاعات المجتمع في تحقيق متطلبات الحماية الاجتماعية وخلال كل مراحل إعادة الإعمار.
- 2- إنشاء صلات دائمة بين مرحلة الإغاثة وإعادة الإعمار الطارئ وبين مرحلة التنمية.

* . ويقصد به إعادة تنظيم المجتمع ككل أو في بعض نواحيه وإيجاد أنساق جديدة من العلاقات والقيم، وخاصة بعد فترات التفكك والتغير الاجتماعي السريع (أحمد زكي بلوي، مرجع سبق ذكره، ص243) وتشمل مجالات إعادة الإعمار بشكل عام؛ إعادة الإعمار (الأمني – السياسي – الإداري – القضائي – الاقتصادي – الاجتماعي – العمراني)

1 . الطاهر، معاذ مدحت. بحث مقدم لنيل درجة الماجستير بعنوان "استراتيجيات إعادة الإعمار بعد الحروب والكوارث في فلسطين"، جامعة النجاح الوطنية، كلية الدراسات العليا، نابلس، فلسطين، 2011، ص 18.

2 . مجلس إدارة برنامج الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية UN-ABITAT. التقييم وإعادة الإعمار في أعقاب النزاعات والكوارث الطبيعية والاصطناعية، 2005

- 3- تنمية قدرات قطاعات المجتمع بحسب الضرورة، للعمل كشركاء في تحقيق الحماية الاجتماعية.
- 4- إشراك جميع الجهات والفئات المجتمعة والرسمية الفاعلة في الشأن الإغاثي والحماية الاجتماعية، على جميع المستويات وفي جميع أنشطة التخطيط والتنفيذ، منذ المراحل الأولى وطوال عملية إعادة الإعمار حتى مراحل الانتعاش والتنمية.
- 5- تطوير ودعم الأنشطة الاقتصادية المنتجة أثناء المراحل الأولى من إعادة الإعمار، للمساعدة في توطيد أركان السلام والأمن، وتحسين المستوى المعيشي والمساهمة في تقليل نسب الفقر.
- 6- تحقيق أمان السكان (المائي – الغذائي – المعيشي) وخاصة المتضررين كشرط مسبق مهم للغاية في أي أنشطة إنسانية أو إنمائية.
- 7- تطوير استراتيجيات عمل طويلة الأجل للحماية الاجتماعية خلال مراحل إعادة الإعمار، منذ المراحل الأولى وذلك لضمان الاستخدام الأكثر فعالية للموارد.
- 8- إنشاء شراكات وتحالفات استراتيجية على جميع المستويات، وفي جميع المراحل.

ثالثاً – مقومات شبكات الحماية الاجتماعية الفعالة خلال إعادة الإعمار.

بالإضافة لمقومات شبكات الحماية الاجتماعية الفعالة المذكورة سابقاً في المطلب الثاني من المبحث السابق، هناك عدد من المقومات الضرورية لتحقيق أهداف شبكات الحماية الاجتماعية في مرحلة إعادة الإعمار ونذكر من هذه المقومات¹:

1- توافر الأمن والأمان: إن الشرط المسبق لنجاح عملية إعادة الإعمار بشكل عام، وتحقيق الحماية الاجتماعية خلال مراحل إعادة الإعمار بشكل خاص؛ هو التصدي للتحدي المتمثل في ضمان الأمن (الغذائي – المائي – المعيشي)، وإذا كان السكن والمأوى هو أحد أبرز الاحتياجات الفورية لخلق هذا الأمان على المدى القصير، فإن إعادة بناء ثقة المجتمع الأهلي، وتوفير كامل الخدمات، تعد من أبرز الاحتياجات لخلق الأمان على المدى المتوسط والطويل. كما وتؤدي عمليات النزوح في الأزمات إلى خلق نوع من عدم الأمان المزمّن، لذا ينبغي الاستجابة للاحتياجات الفورية للنازحين بوضع احتياجاتهم طويلة الأجل بعين الاعتبار، إما داخل المواقع التي يعيشون فيها أو في أماكنهم الأصلية التي نزحوا منها. [ويندرج ضمن مقومات الأمان، اعتماد استراتيجيات إعادة إعمار تضمن مصالح الدولة والمواطنين، فعلى سبيل المثال أغلب مشاريع إعادة الإعمار ذات الطابع الدولي تخدم مصالح ممولي هذه المشاريع ولا تراعي مصالح البلد قيد الإعمار، وذلك بفرض شروط معينة تتبعها الدولة للحصول على التمويل (اتباع سياسات التحرير الاقتصادي، أو قروض مرتفعة التكلفة مثلاً) والتي من المحتمل أن تهدد مصالح الطبقات الفقيرة والمهمشة، ولذا على مشاريع إعادة الإعمار أن تخدم مصالح البلد على المدى القصير والمدى البعيد وأن تعتمد على القدرات والطاقات والموارد الوطني قدر الإمكان].

2- التنمية الاقتصادية المستقرة: إن المساهمة في خلق اقتصاد محلي مستقر يعد من العناصر الرئيسية لنجاح عمل شبكات الحماية الاجتماعية وتحقيق أهدافها. إن الكثير من المجتمعات المحلية لديها الموارد التي يمكن استغلالها، مثل توافر مواد البناء المحلية، ووجود القوة العاملة، والأراضي الزراعية، كما أن إعادة الإنتاج ولو على نطاق ضيق في المناطق المتضررة من خلال دعم المشاريع

1. مجلس إدارة برنامج الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية UN-ABITAT. المرجع السابق، ص 7-11، بتصرف

(الاقتصادية أو الزراعية)، يؤدي إلى خلق فرص عمل لأصحاب المشاريع والمجتمع المحلي ذاته، والإسهام في توفير الموارد المالية والبشرية، وذلك يسهم في الانتعاش الاقتصادي بشكل خاص، وبفاعلية عملية إعادة الإعمار بشكل عام، وبالتالي تحقيق أهداف الحماية الاجتماعية. [والجدير بالذكر أن اعتماد سياسات اقتصادية ذات توجه لبرالي لا يخدم الواقع الاجتماعي في مرحلة إعادة الإعمار، لما له من أثر في تهميش الفئات الفقيرة والهشة والتي هي الفئة الأكبر غالباً في البلد قيد الإعمار، في حين أن نماذج التنمية الاقتصادية ذات الأبعاد الاجتماعية؛ والأكثر توجهاً نحو هذه الفئات؛ تكون أكثر فاعلية في تطوير الواقع الاجتماعي ومواجهة الفقر].

3- المساواة وتعزيز دور المرأة: تعد المساواة بين الجنسين داخل المجتمع، من العناصر الهامة في فاعلية شبكات الحماية الاجتماعية بشكل عام، وخلال مرحلة إعادة الإعمار بشكل خاص، وتعتبر المرأة ليست فقط مديرة فعالة للموارد ومحافظة على السلم الأهلي، وإنما غالباً ما تكون النساء هن أول المستجيبات والمشاركات في عملية إعادة الإعمار، وينبغي إدراجهن في عمليات صنع السياسات على المستويات العليا. وفي الكثير من الحالات، تضع أنشطة الإغاثة وإعادة الإعمار النساء كمستفيدات من البرامج، بدلاً من تمكينهن للمشاركة الفعالة وزيادة قدراتهن، وبالتالي عدم الاستفادة من عنصر مشاركة المرأة في زيادة فاعلية ونجاح عملية إعادة الإعمار.

4- خلق التوازن الديموغرافي: ففي مراحل إعادة الإعمار تصبح المناطق الأكثر انتعاشاً واستقراراً مرتبطة بالفرصة الاقتصادية، وبالتالي تصبح هذه المناطق نقاط جذب السكان الباحثين عن فرص عمل وخدمات أفضل (خاصة خدمات الصحة والتعليم)، والتي لا يمكن لهم العثور عليها في المناطق الريفية والمناطق الأقل نمو. مما يشكل نوع من الضغط على المناطق الأكثر انتعاشاً، وخلق نوع من الممارسات السيئة وغير القانونية، وبالتالي خلق نوع من التوترات، وتزايد الفقر، وتهديد جديد للسلام والأمن والتنمية، لذلك تعد عملية التنمية الاجتماعية المتوازنة والعادلة بين المناطق (بحسب حاجة وأولية كل منطقة) عنصر هام في تحقيق فاعلية شبكات الحماية الاجتماعية.

5- خلق الشراكات الاستراتيجية: إن الطبيعة متعددة الأبعاد (اقتصادية – اجتماعية – بنى تحتية) لإعادة الإعمار، تحتاج إلى تجاوب مستمر وإلى تعاون وشراكة فيما بين المؤسسات والجهات ذات الصلة، بما في ذلك الدولة والقطاع العام والخاص والمجتمع الأهلي والسلطات المحلية (بلديات ومحافظات ومجالس قروية) والمنظمات الدولية والمحلية، ذلك أن الحلول الرامية لضمان فاعلية شبكات الحماية الاجتماعية؛ تتشابه بحيث لا يمكن للأنشطة أن تنفذ بمعزل عن بعضها البعض.

6- تعزيز القدرات الوطنية والمحلية: تعتبر عملية إعادة الإعمار فرصة جيدة لزيادة القدرات لجميع الجهات الوطنية والمحلية الفاعلة في مجال الحماية الاجتماعية، كتعزيز قدرات وضع السياسات وصياغة النظم والقوانين لتنفيذ خطط التقليل من الفقر وتحقيق الحماية الاجتماعية وتشجيع التنمية المستدامة، كما يمكن زيادة قدرات الاستجابة التقنية والتكنولوجية والإدارية لتحقيق أهداف الحماية الاجتماعية، وتمكين قدرات المجتمع الأهلي والأفراد عن طريق اكتساب الخبرات والمشاركة النشطة في جهود الإعمار والتنمية والتطوير، وتعزيز الأعمال الصغيرة المحلية، كما يمكن للأفراد والنساء بصفة خاصة أن يتدربوا على الأنشطة والمشاريع المولدة للدخل.

[إضافة إلى المقومات السابقة؛ يضيف الباحث عدد من النقاط]:

7- بناء منظومة مالية وتشريعية ومؤسسية فعّالة: ذلك أن استمرارية عمل شبكات الحماية الاجتماعية يتطلب توفير الموارد المالية اللازمة، وفي ظل تراجع الموارد والمدخرات بعد الحروب والأزمات؛ تظهر ضرورة بناء منظومة مالية تكافلية بين الدولة والقطاع الخاص والمجتمع الأهلي، تقوم على توفير الموارد لضمان الحد الأدنى من الحماية الاجتماعية، وبطبيعة الحال هذا يتطلب تصميم آلية التمويل المناسبة وفق رؤية تنموية جديدة، تضمن مشاركة مختلف القطاعات، كما يتطلب بناء مؤسسات مالية تعتمد مبادئ الكفاءة والمساءلة والعدالة والمرونة، وتساهم في بناء شبكات الحماية الاجتماعية المستدامة، وبناء آليات للرصد والتقييم.

8- التركيز على إعادة بناء الإنسان: ذلك أن الإنسان هو الفاعل الرئيسي في مختلف جوانب ومراحل إعادة الإعمار، وبقدر ما يتمتع هذا الإنسان بالاستقرار النفسي والصحي والمعيشي، بقدر ما يكون أكثر فاعلية بالمساهمة في عملية إعادة الإعمار والبناء والتنمية. وذلك بضمان الحياة الكريمة من حيث ظروف السكن اللائقة والعمل، وخدمات الصحة والتعليم، والدخل الأساسي المنصف، وتعويضات الأضرار المادية والمعنوية، وخلق البيئة الملائمة لتطوير وإطلاق القدرات الابداعية، وهنا تأت مساهمة الحماية الاجتماعية ذات الأبعاد التنموية والتي تركز على جوانب مادية (دعم - خدمات - مستوى معيشي)، وعلى جوانب غير مادية (خدمات - عدالة توزيع الفرص - تعزيز قيم السلام والانتماء).

رابعاً - مهام شبكات الحماية الاجتماعية خلال مراحل إعادة الإعمار. بشكل عام ومن حيث الفترة الزمنية؛ تمر عملية إعادة الإعمار بثلاث مراحل، مرحلة الاستجابة الإغاثية (على المدى القصير)، ومرحلة الاستقرار وإعادة التأهيل (على المدى المتوسط)، ومرحلة البناء والتنمية (على المدى الطويل)، ولكل مرحلة من هذه المراحل الزمنية؛ متطلبات وأولويات وأهداف متباينة وآليات مختلفة لتنفيذ الأهداف، وبطبيعة الحال تكون العلاقة بين هذه المراحل ذات صفة تكاملية، تكمل كل مرحلة عمل التي تسبقها وتطور عليه، كما تكمل القطاعات بعضها البعض.

وتعد شبكات الحماية الاجتماعية من أبرز وأهم أدوات تحقيق أهداف إعادة الإعمار الاجتماعي بشكل عام، وذلك من خلال محاور العمل الأساسية لهذه الشبكات (محور الإغاثة/محور خدمات التنمية الاجتماعية/محور التشغيل والعمل)*. وفي إطار التصنيف الزمني لمراحل إعادة الإعمار؛ تتحدد مهام شبكات الحماية الاجتماعية بحسب رأي الباحث على الشكل التالي:

1- مرحلة الاستجابة الإغاثية: هي الفترة التي تبدأ مباشرة بعد إحلال السلام أو انتهاء الأزمة، وتتضمن مهام

شبكات الحماية الاجتماعية بما يتناسب مع الطبيعة الإغاثية لهذه المرحلة، ومن هذه نذكر

- تقييم أولي للاحتياجات الأساسية (سكن - غذاء - تعليم - صحة ...).
- التخطيط للاستجابة الإغاثية وتنفيذها بالتنسيق مع جميع الأطراف المعنية ودون تحيز.
- مشاركة السكان المتضررين في تصميم برامج الاستجابة الإغاثية.
- توفير الاحتياجات الأساسية للسكان بشكل سريع وعادل، وفق أولوية كل احتياج وكل منطقة.
- توفير الدعم النفسي والمعنوي والصحي للسكان المتأثرين نفسياً، والمصابين جسدياً.
- البحث عن المفقودين، ولم شمل الأسر التي باعدت الأزمة بين أفرادها.

* . سيرد تفصيل أكثر عن هذه المحاور في الفصل الرابع في معرض الحديث عن دور شبكات الحماية الاجتماعية في معالجة ظاهرة الفقر في سورية خلال مرحلة إعادة الإعمار

- جمع المعلومات الأساسية لوضع السياسات والخطط الاستراتيجية اللازمة (حجم الخسائر – التوزيع السكاني..)، بما يتوافق مع المعطيات الجديدة بعد الحرب أو الأزمة.
- 2- مرحلة الاستقرار وإعادة التأهيل: في هذه المرحلة يتم البدء باستعادة كافة جوانب الحياة الطبيعية، وتبدأ هذه المرحلة بشكل عام في نهاية مرحلة الاستجابة الإغاثية وقد تستمر إلى عدة سنوات، في هذه المرحلة يتم اتخاذ بعض القرارات الحساسة، ووضع الخطط التفصيلية بناءً على البيانات الحقيقية التي تم جمعها من الواقع، على خلاف المرحلة الأولى والتي تم وضع الخطط فيها بناءً على التوقع والدراسات المشابهة.¹ وتتنوع مهام شبكات الحماية الاجتماعية في هذه المرحلة، على الشكل التالي:
 - تأمين المأوى والاحتياجات الأساسية بشكل دائم مستقر.
 - تحديث الخطط والسياسات بناءً على الواقع والمعطيات الجديدة بعد المرحلة الأولى.
 - وضع الخطط التفصيلية والتنفيذية على ضوء الخطط الأساسية.
 - العمل على توفير الأموال اللازمة من أجل مشاريع إعادة الإعمار الاجتماعي.
 - العمل على إعادة دوران عجلة الحياة، وجعلها مستقرة قدر الامكان، كتدعيم الخدمات الأساسية وتأمين فرص العمل وتسهيل وتمويل المشاريع الصغيرة وإصلاح البنى التحتية.
 - جمع المعلومات والإحصاءات الدقيقة والتفصيلية عن طبيعة ومقدار وموقع الخسائر التي نتجت عن الحرب أو الأزمة، وذلك استكمالاً للجمع المعلوماتي في المرحلة الأولى.
- 3- مرحلة البناء والتنمية: يتم في هذه المرحلة تطبيق وتنفيذ مشاريع إعادة الأعمار بشكل استراتيجي شامل، والبدء بتنفيذ خطط التنمية الشاملة، بالإضافة إلى متابعة وتقييم وتطوير مجمل مشاريع إعادة الأعمار التي بدأت في المراحل السابقة، وتتطلب هذه الفترة مدة طويلة لأنها تعني بشكل أساسي إعادة عجلة الحياة الطبيعية للدوران والانتقال إلى مستوى تنموي أعلى. أما فيما يتعلق بمهام شبكات الحماية الاجتماعية في هذه المرحلة فهي تأخذ الطابع الشمولي التنموي:
 - إعادة البناء والتنمية الاجتماعية بشكل أفضل من الوضع السابق للأزمة، أي أن تعمل شبكات الحماية الاجتماعية على تحسين الواقع السابق للأزمة، واستدراك الأخطاء التي كانت واقعة.
 - تحقيق الاستدامة في عمل شبكات الحماية الاجتماعية بهدف توفير حياة أكثر استقراراً وتلبية حاجات الفئات المستحقة الحالية، وتقليص الأعداد المحتملة لهذه الفئات في الأجيال القادمة مع تحسين نوعية الخدمات المقدمة.
 - العمل على ضمان اشتراك جميع فئات المجتمع، إذ أن المواطنين بشكل عام والفئات الأكثر استحقاقاً بشكل خاص، هم المستفيد الرئيسي من شبكات الحماية الاجتماعية، لذا لا بد من الأخذ بعين الاعتبار احتياجات المجتمع في المقام الأول.
 - التكامل مع أبعاد التنمية الشاملة (عمرانياً، بيئياً، اجتماعياً، ثقافياً، اقتصادياً) بما يضمن تحقيق أكبر قدر ممكن من إشباع حاجات المجتمع، وتجنب الأزمات في المستقبل.
 - العمل على تقييم أدوات شبكات الحماية الاجتماعية وجودة خدماتها، بتحديد الإيجابيات من أجل تعزيزها وتحديد السلبيات من أجل تجنبها في المستقبل، وأخذ الدروس والعبر وتوثيقها.

1 . الطاهر، معاذ مدحت. مرجع سبق ذكره، ص 22

المبحث الرابع: تجارب دولية في شبكات الحماية الاجتماعية.

هناك العديد من التجارب الدولية والبرامج التي أدت إلى نتائج إيجابية في مجال الحماية الاجتماعية، إلا أن هذه التجارب ليست جميعها بنفس مستوى التطبيق. فبعضها يعد تجسيداً لاستراتيجيات حماية اجتماعية وطنية شاملة بعد سنوات من العمل والخبرة، بينما بعضها الآخر مازال في المراحل الأولى، حيث تنفيذ سياسات الحد الأدنى من الحماية الاجتماعية. بعضها تم إنشاؤه من الصفر وبعضها الآخر تم تنفيذه بعد تحليل نقاط القوة والضعف لبرامج كانت قائمة بالفعل. منها ما تم تنفيذهما بإدارة وإشراف حكومي على أعلى مستوى، وأخرى كانت عبارة عن مبادرة فردية اجتماعية تطورت لتأخذ أشكالاً أكثر تنظيماً.

والجدير بالذكر أنه ليس هناك وصفة جاهزة كأفضل حل ممكن أو أفضل صيغة حماية اجتماعية ممكنة، حيث لا توجد وصفة واحدة تناسب الجميع، فلكل بلد احتياجات وتحديات مختلفة، وأهداف تنموية مختلفة، وقدرات مالية وتنظيمية متباينة لتحقيق هذه الأهداف، وذلك تبعاً لمستوى تطور هذا البلد، وطبيعة النظام الاقتصادي والاجتماعي والأيدولوجي السائد.

ويستعرض هذا المبحث عدد من التجارب الدولية والإقليمية في مجال الحماية الاجتماعية، والتي عبر الاطلاع عليها يمكن الوقوف على أبرز نتائج هذه التجارب، واستنباط نقاط القوة للتركيز عليها والاستفادة منها، ونقاط الضعف لتجنبها، مما يوفر الجهد والوقت والمال من جهة، ويزيد من فاعلية أي توجه يطمح لتطبيق إحدى هذه التجارب من جهة أخرى.

وفي هذا المبحث نستعرض التجارب التالية:

- تجربة البرازيل: وكان سبب اختيارها لإظهار مثال على قدرة الدولة في قيادة وإدارة شبكة الحماية الاجتماعية ومعالجة الفقر، باعتماد أداة التحويلات النقدية وخدمات تنمية اجتماعية مشروطة بشروط تنموية، بالإضافة للسياسات المكملية.
- تجربة بنك الفقراء في بنغلاديش: والتي تُظهر قدرة المجتمع الأهلي والقطاع الخاص على تأسيس شبكة حماية اجتماعية، بدأت كمبادرة فردية، لتتطور إلى شكل أكثر تنظيماً، حيث تم اعتماد أداة التمويل الصغير بشكل أساسي، ومزيج من الخدمات الاجتماعية.
- تجربة صندوق المعونة الوطنية في الأردن: كتجربة بلد إقليمي مجاور، يتشابه إلى حد ما مع الأوضاع الاجتماعية والاقتصادية في سورية (قبل عام 2011)، إضافة لتشابه صندوق المعونة الوطنية الأردني (بخبرة 30 سنة) مع الصندوق الوطني للمعونة الاجتماعية السوري، وذلك من حيث الأهداف والشرائح المستهدفة، حيث اعتمد الصندوق الأردني لأداة التحويلات النقدية المباشرة ومجموعة من الخدمات.

المطلب الأول: تجربة البرازيل (برنامج القضاء على الجوع والفقر).

يعتبر نظام الحماية الاجتماعية في البرازيل من البرامج الرائدة والعريقة دولياً، حيث بدأت بوادره في الستينيات من القرن العشرين، وتطور على مدى السنين، وساهم بشكل كبير في الحد من الفقر (حيث استطاعت البرازيل تخفيض الفقر المدقع بمقدار النصف بين عامي 1990 و 2015) بالإضافة إلى تحسين عدالة التوزيع، وتخفيض البطالة الهيكلية والعمل غير اللائق، والحد من الانحرافات الاجتماعية وانتشار الجريمة. وبلغ عدد سكان البرازيل عام 2012 حوالي 190 مليون نسمة، أي ما يقارب 50 مليون أسرة استفاد 25% منهم من نظام الحماية الاجتماعية¹ وبالتالي باتت بلدان العالم اليوم تعتبر البرازيل قدوة لها لاستخلاص العبر حول كيفية التعاطي مع الجوع وانعدام الأمن الغذائي والحد من الفقر. وفيما يلي نستعرض أبرز سمات التجربة البرازيلية، وأركان التجربة من أدوات وبرامج ومن ثم أبرز النتائج ونقاط القوة والضعف للتجربة.

أولاً – سمات التجربة

- القضاء على الجوع ومعالجة الفقر أصبحا الهدفين الرئيسيين في جدول الأعمال الوطني الداخلي، وتم إدراج هذين الهدفين الأساسيين في جدول أعمال سياسة الاقتصاد الكلي والتنمية في البرازيل كعنصرين تنظيميين، خاصة بعد تولي الرئيس لولا دا سيلفا الحكم عام 2003، الذي اعتبر هذين الهدفين بمثابة التزام سياسي على عاتقه.
- تم إنشاء وزارة فوق العادة مكلفة بالأمن الغذائي ومحاربة الجوع وتُعنى بالتخطيط والتنفيذ ومتابعة البرامج، ترتبط مباشرة برئاسة الجمهورية، وقد دمجت لاحقاً مع مجموعة من الوزارات في وزارة واحدة سميت وزارة التنمية الاجتماعية ومحاربة الجوع.
- إنشاء سياسة ونظام وطنيين للأمن الغذائي والتغذية معززين بإطار قانوني ومؤسسي جديد، وبمجموعة متجددة من السياسات العامة، تمثلت بإعادة تشكيل المجلس الوطني للأمن الغذائي والتغذية عام 2003 والذي تألف في ثلثيه من ممثلين عن المجتمع الأهلي وثلث آخر من ممثلين عن القطاع الرسمي، على أن يكون رئيس المجلس من ممثلي الشعب، وهو مجلس تشاوري مرتبط مباشرة برئاسة الجمهورية.
- إشراك منظمات المجتمع الأهلي والقطاع الخاص في تنفيذ البرامج عبر حملات التبرع والتوزيع.
- ربط سياسات زيادة الإنتاج مع سياسات تشجيع المشاركة الاجتماعية لتعظيم فعاليتها. حيث تمت الاستفادة من القدرة الشرائية الجديدة الناشئة عن الحماية الاجتماعية لتحفيز الطلب الغذائي وبالتالي زيادة الإنتاج الغذائي من قبل صغار المزارعين الذين هم أنفسهم من الفقراء، مما أدى في نهاية المطاف إلى تعزيز الاقتصاد المحلي في مجتمعاتهم.
- دعم وتشجيع الزراعة الأسرية والتي لعبت دوراً بارزاً في نجاح البرامج منذ مراحل التصميم الأولى نظراً لقدرتها على الاستجابة للسياسات العامة.
- توفير التسهيلات الائتمانية، والتي أدت إلى استفادة المستثمرين الصغار من القروض، ومن ثم تسهيل إقامة المشروعات الصغيرة وتوفير فرص العمل.

1. تقرير البنك الدولي. 2013.

- اعتماد نظام اللامركزية في إدارة البرامج، وذلك بالسماح للبلديات البالغ عددها 5568 في مختلف الولايات بتنوع آليات تطبيق البرامج بحسب الإمكانيات المالية والإدارية، وتم اعتماد اللامركزية نظراً لمساحة البرازيل الشاسعة ولتعدد فئات وأعراق السكان.
- تأسيس قاعدة بيانات موحدة للأسر الفقيرة في البرازيل برقم اجتماعي خاص*، حيث تتواجد البيانات بشكل أساسي في الصندوق الاقتصادي المركزي في العاصمة (بعد أن تم جمعها وإدخالها عن طريق الفروع والبلديات في المقاطعات) وذلك منعاً للازدواجية (أي منعاً لتكرار منح الإعانة الواحدة في ذات الفترة عبر مركزين مختلفين لذات المستحق).
- تنوع قنوات تمويل البرامج حيث تعتمد البرامج على مساهمات المعهد الوطني للضمان الاجتماعي ومخصصات الضمان الاجتماعي، والمساهمات من صافي أرباح الأشخاص الاعتباريين، والمساهمات من برنامج التكامل الاجتماعي، والمساهمات المؤقتة من المعاملات المالية، وموارد البلديات، وميزانيات الرعاية الصحية ووزارة الزراعة.
- استفادة برنامج القضاء على الجوع من تجارب أخرى: حيث اعتمد برنامج القضاء على الجوع على سياسات الحماية الاجتماعية الموجودة في البرازيل وتطلع أيضاً إلى الاستلهام من التجارب الدولية. فبرنامج تحويل النقد مستوحى من برنامج القسائم الغذائية في الولايات المتحدة الذي أنشئ غداة الكساد الكبير، في حين أن الحلقة المثمرة بين الإنتاج والاستهلاك المحليين تركز إلى تجارب ولاية كاليفورنيا الأمريكية.

ثانياً – الأدوات والبرامج المعتمدة

- اعتمد برنامج القضاء على الجوع على أكثر من 30 مجموعة من الإجراءات الداعمة لبعضها البعض والتي تم تنفيذها على المستويات الوطنية والقطاعية والمحلية. وتم الاعتماد بشكل أساسي على سياسات هيكلية تهدف إلى توليد فرص العمل والدخل، وتقديم الضمان الاجتماعي المعمم، وتكثيف الإصلاح الزراعي، وتتضمن هذه السياسات مجموعة من البرامج المنبثقة عنها وهي¹:
- 1- برنامج أقاليم المواطنة (أي المناطق ذات الأولوية): تم إطلاقه عام 2008، بغرض تشجيع المزيد من التكامل بين السياسات المصممة لأفقر المناطق في البرازيل، وضمان نجاعتها، وهو برنامج يجمع بين إجراءات القضاء على الفقر والفوارق الاجتماعية في المناطق الريفية، كجزء من استراتيجية ضمان حقوق المواطنين وتحقيق التنمية المستدامة في مختلف أقاليم البرازيل.
 - 2- برنامج منحة الأسرة وهو عبارة عن برنامج للتحويلات النقدية الموجهة للأسر الفقيرة، وللاستفادة من هذه المنح يشترط البرنامج على الأسر إبقاء الأطفال في المدرسة وعرضهم بانتظام على نظام الرعاية الصحية.
 - 3- البرنامج الوطني للوجبات المدرسية، الذي يقدم وجبات للأطفال في مراكز الرعاية النهارية والمدارس العامة، إضافة إلى تقديم منح دراسية لتشجيع الالتحاق بالمدارس وتخفيض عمالة الأطفال.
 - 4- البرنامج الوطني لتعزيز الزراعة الأسرية، الذي يوفر قروضاً مدعومة وخدمات فنية للمزارعين، وتسهيل التأمين والائتمان الزراعي.

* . وهو رقم موجود على بطاقة تستخدم لإجراء المعاملات المتعلقة بالبرامج الاجتماعية المعتمدة وللحصول على التعويضات والخدمات من البرامج الحكومية.

1 . منظمة الأغذية والزراعة للأمم المتحدة، برنامج القضاء على الجوع التجربة البرازيلية، روما، 2012، ص 134

- 5- برنامج اقتناء الغذاء، الذي يتمثل في شراء الغذاء من المزارعين ذوي الملكيات الصغيرة لتوزيعه محلياً على مختلف المؤسسات والبرامج ذات الصلة بالأغذية.
- 6- برنامج بناء الخزانات (أو برنامج المليون صهرج)، الذي يقوم ببناء خزانات لجمع مياه سيول الأمطار للاستخدام المنزلي في المنطقة شبه القاحلة الواقعة في شمال شرق البرازيل.
- وثمة برامج أخرى تشمل: المطاعم المدعومة بالنسبة للسكان ذوي الدخل المنخفض – بنوك الغذاء* – دعم الزراعة في المناطق الحضرية – توزيع مكملات فيتامين أ والحديد – التوعية الغذائية – مراقبة التغذية – توفير حوافز ضريبية للشركات التي تستثمر في توفير مطاعم في مكان العمل لموظفيها.

ثالثاً – نتائج التجربة

- 1- خروج حوالي 4 ملايين شخص من دائرة الفقر المدقع، وانخفاض نسبة الفقر من 27.8% عام 1999 إلى 15.4% عام 2009¹ ثم إلى 6.14% عام 2012²، أي تم تحقيق أكثر من هدف الألفية بتخفيض نسبة الفقر إلى النصف بين عامي 1990 و 2015.
- 2- انخفاض مؤشر عدم المساواة في توزيع الدخل (معامل جيني) بنسبة 9.5% بين عامي 2003 و 2008³ حيث انخفض من 58.7% عام 2003 إلى 53.1% عام 2008 ليصل إلى 51.9% عام 2012.
- 3- انخفاض فجوة الفقر (متوسط البعد عن خط الفقر) بين عامي 2001 و 2005 بمقدار 12%⁴
- 4- انخفاض معدل وفيات الأطفال دون سن الخامسة بنسبة 45% بين عامي 2003 و 2014⁵
- 5- تراجع نسبة من يعانون من سوء تغذية معتدلة وحادة من 16.9% في عام 2004 إلى 11.5% في عام 2009⁶.
- 6- حصول 25% من مجموع سكان البلاد على تحويلات نقدية شهرية، وينتهي حوالي 73% منهم إلى خمس السكان ذوي الدخل المنخفض، و 94% منهم إلى الخمسين الأقل دخلاً، حيث ساهمت هذه التحويلات النقدية في رفع دخل المستفيدين منها بنسبة 21% في المتوسط⁷.
- 7- انخفاض عمالة الأطفال بنسبة 50% وبالتالي ارتفاع نسبة الالتحاق بالمدارس.
- 8- تعزيز النمو المحلي وزيادة الناتج المحلي الإجمالي (حوالي 25%)⁸ من خلال تحسين القدرة الشرائية لدى الفقراء وبالتالي تنشيط الطلب الداخلي على السلع والخدمات المحلية.
- 9- زيادة الطلب على الخدمات الصحية والتعليمية أدى إلى تحسين نوعية هذه الخدمات.
- 10- الحد من الجرائم وانتشارها ومن الانحرافات الاجتماعية.

[وبعد الاطلاع على مجموعة من المصادر⁹ التي درست تجربة البرازيل، وبعد تحليل سمات التجربة؛ قام الباحث بتحديد نقاط القوة والضعف في التجربة كما يلي:]

* . بنك الغذاء: هو بنك يتم تجميع الأطعمة والأغذية المتبرع بها وإعادة تحضيرها ومن ثم وتوزيعها على المحتاجين.

1 . المرجع السابق، ص 298

2 . تقرير التنمية البشرية 2014.

3 . منظمة الأغذية والزراعة للأمم المتحدة. برنامج القضاء على الجوع التجربة البرازيلية، مرجع سبق ذكره، ص 93

4. UNDP, Sharing Innovative Experiences, Successful Social Protection Floor Experiences, VOLUME 18, New York, 2011 p16

5 . منظمة الأغذية والزراعة للأمم المتحدة. ورقة عمل حول التجربة البرازيلية في القضاء على الجوع، روما، 2012، ص 3

6 . المرجع السابق.

7 . منظمة الأغذية والزراعة للأمم المتحدة. برنامج القضاء على الجوع التجربة البرازيلية، مرجع سبق ذكره، ص 137

8 . مذكرة حول "برنامج الحماية الاجتماعية في البرازيل والدروس المستفادة"، مشروع تأسيس الصندوق الوطني للمعونة الاجتماعية، دمشق، 2011.

9 . جميع المصادر الواردة في هذا المطلب

رابعاً – نقاط القوة في التجربة

- 1- تميزت التجربة بالمشاركة الاجتماعية المتكاملة والواسعة لجميع القطاعات (العامة – الخاصة – الأهلية) سواء بالمشاركة في صنع القرار أو في التنفيذ.
- 2- التكامل بين السياسات الاقتصادية والاجتماعية، مثال: أدت عمليات تحويل الدخل بواسطة برامج الدعم لصغار المزارعين إلى تلبية الطلب الإضافي الكلي على الأغذية من جهة، وتحسين مستوى معيشة هؤلاء المزارعين من جهة أخرى.
- 3- إجراء تعديلات مكاملة في سياسات الاقتصاد الكلي، تهدف إلى تحقيق أهداف البرنامج دون الحاجة إلى تدخلات خاصة، وذلك عبر اتخاذ تدابير مستدامة للحد من التفاوت في الدخل، مثال: تحسين الحد الأدنى للأجور وتقليص القيود في أسواق العمل وزيادة فرص الحصول على الموارد الطبيعية عن طريق استصلاح المزيد من الأراضي.
- 4- تميزت البرامج المعتمدة في التجربة بأنها كانت دائمة التطور من خلال المتابعة المتكاملة للإجراءات المتخذة ومن خلال الاستفادة من التجارب السابقة.
- 5- معالجة الاختلافات الثقافية وتعزيز الانتماء الوطني من خلال تعزيز مفهوم العدالة، ويظهر ذلك جلياً من خلال برنامج أقاليم المواطنة، حيث تم التركيز أولاً على المناطق الفقيرة ذات الأولوية.
- 6- الاستثمار في رأس المال البشري من خلال التدخلات على مستوى الصحة والتغذية والتعليم، الموجهة إلى مجموعات محددة، كمعونات الأطفال دون 15 سنة، والأمهات الحوامل والمرضعات والفقراء الذين يعيشون بلا مأوى وأطفال الشوارع والسكان فاقدون شهادات الميلاد، وربط المعونات بشروط تنمية (تعليم – صحة).
- 7- أظهر البرنامج أنه بالإمكان التوفيق بين النمو الاقتصادي السريع وتحسين توزيع الدخل، وهذا يثبت أن الحماية الاجتماعية ليست مجرد دعم تقدمه الدولة، بل إنها استثمار مجدٍ في رأس المال البشري، الذي لا يضع حداً للصعاب والمعاناة فحسب، بل إنه يحفز أيضاً النمو من خلال تمكين الأفراد من تسخير طاقاتهم الإبداعية والإنتاجية، فيصبح بالتالي المستفيدون من البرنامج مصدراً جديداً للطلب على السلع والخدمات.
- 8- تحقيق التوازن بين المركزية واللامركزية في تصميم وتنفيذ وإدارة البرامج.
- 9- وجود قاعدة بيانات موحدة للأسر الفقيرة برقم اجتماعي خاص، وقد تم التحقق من البيانات المقدمة من الأسر من خلال البيانات الضريبية.
- 10- الاهتمام الجدي لوسائل الإعلام سواء عن طريق التثقيف والتوعية بأهمية التغذية، أو عن طريق خلق نوع من الشفافية والرقابة المجتمعية وبالتالي تحسين أداء البرامج.

خامساً – نقاط الضعف في التجربة

- 1- تساهل بعض البلديات أحياناً في التحقق من البيانات التي تقدمها الأسر، وفي التحقق من تنفيذ الشروط التنموية (تعليم – صحة)، وذلك بغية اكتساب تأييد شعبي لرؤساء البلديات وأحزابهم.
- 2- اختلاف بعض معايير الأهلية للاستحقاق بين البلديات والبرامج المختلفة (بسبب الإدارة اللامركزية) مما قلل من اتساق البرامج على المستوى الوطني.
- 3- ربط إدارة البرامج الفرعية بأشخاص، وليس بفرق أو مجالس مما خلق نوع من النزعة الفردية وبالتالي تأثرت نوعية الإعانة المقدمة بنوعية أداء الشخص المسؤول.

- 4- تقديم الاعتمادات المالية للبلديات بناءً على الأداء مما يقلل من حصة الفقراء التابعين للبلديات ذات الأداء المتدني ويحررهم من حقوقهم في البرامج.
- 5- تقديم الاعتمادات المالية للبلديات بالاعتماد على التوزيع الجغرافي المتباين للفقراء بعد أن كان الاعتماد على محددات الدخل على المستوى الوطني.

المطلب الثاني: تجربة بنغلاديش (بنك الفقراء – غرامين بنك).

حققت شبكة الحماية الاجتماعية في بنغلاديش نتائج مميزة، رغم الصعوبات التي اعترضت سبيل هذه الشبكة، كالكوارث الطبيعية، وكثافة الفقر في بنغلاديش، وقد انخفضت نسبة الفقر بشكل عام في بنغلاديش (من 57% في عام 1991 إلى 40% في عام 2005)¹ ثم إلى 31% عام 2012². وذلك بسبب البرامج والأدوات والسياسات التي انتهجتها بنغلاديش بشكل عام في سبيل الحد من الفقر.

ويعد بنك الفقراء أو بنك القرية (غرامين بنك (Grameen Bank) أحد أعمدة نجاح بنغلاديش في تخفيض نسب الفقر، وكان صاحب فكرة البنك؛ الاقتصادي البنغالي الحاصل على جائزة نوبل للسلام محمد يونس*، حيث بدأت الفكرة بعد حصول مجاعة كبيرة في بنغلاديش عام 1974، قام على إثرها محمد يونس بإقراض بعض المزارعين الفقراء قروضاً بدون ضمانات بشكل تطوعي غير منظم، ليتحول الإقراض لاحقاً إلى شكل منظم على هيئة بنك.

وتتميز تجربة البنك بعمق التأثير وإيجابية النتائج حيث تصنف هذه التجربة ضمن مجالات الابتكار الاجتماعي، كمؤسسة تنتمي للمجتمع الأهلي وذات تأثير على الوضع الاقتصادي والاجتماعي في بنغلاديش، وقد حققت هذه التجربة انتشاراً غير مسبوق، حيث يراها الكثيرون على أنها الحل الأمثل لعلاج مشكلة الفقر، وتم تصديرها إلى العديد من الدول الفقيرة وغير الفقيرة حول العالم؛ حيث تم تطبيق تجربة البنك في دول جنوب شرق آسيا وفي العديد من دول أفريقيا وأمريكا اللاتينية وحتى في الولايات المتحدة والدول الغربية الأخرى، وبعض الدول العربية.

ويقوم البنك باستهداف الفقراء شديدي الفقر أو من هم تحت خط الفقر المتواجدين غالباً في الأرياف وخاصة النساء؛ عبر أداة رئيسية هي التمويل المتناهي الصغر، وعبر أدوات ثانوية أخرى تحقق أهداف تنمية (كخدمات التعليم والصحة) وأهداف اقتصادية (كالتشغيل ودعم المشاريع).

أولاً – سمات التجربة³:

- مشروع اقتصادي ذو أهداف اجتماعية. فهو يستهدف فئة أفقر الفقراء والتي وُضع لها محددان اثنان، أن لا يكونوا يملكون أراضي زراعية كحد أدنى، أو تقل حيازتهم عن نصف فدان* من الأرض كحد أقصى، أو أن يكون قيمة ما لديهم من ممتلكات لو بيعت لما اشترى بقيمتها فدان واحد. وهذا الأمر مناقض تماماً لسياسة سائر البنوك التي لا تتعامل مع الفقراء، لأنهم لا يملكون الضمانات المالية التي تشترطها البنوك عادةً.

1 . Poverty Assessment for Bangladesh, The World Bank Office, Dhaka, 2008, p4

2 . تقرير التنمية البشرية 2014

* . حصل محمد يونس على جائزة نوبل للسلام سنة 2006، مناصفةً مع بنك غرامين، لما بذلوه من جهود لخلق التنمية الاقتصادية والاجتماعية في بنغلاديش

3 . سعيد، مجدي. تجربة بنك الفقراء، الدار العربية للعلوم – ناشرون، لبنان، 2007، ص 31-164، بتصرف.

* . الفدان = 4200 متر مربع

- التركيز الشديد على قضية الفقر. ويتجلى هذا التركيز في مستويين، فعلى المستوى النظري يبدو الاهتمام فيما يقوم به البنك من جهود لنشر الفكرة والتبشير بها محلياً وعالمياً من خلال البحوث والدراسات، أما على المستوى العملي نجد أنه منذ كان البنك مشروعاً عام 1976 كانت أهدافه واضحة ومحددة؛ المشاركة أو مساعدة الفقراء كي يساعدوا أنفسهم، وتوفير العمل للقادرين من الفقراء بديلاً عن الإحسان والصدقة.
- التركيز على النساء كقوة للعمل. حيث تمثل النساء نسبة 97% من عملاء البنك ولهذا التركيز الواضح مبرراته وهي:
 - 1- نظرة البنك للأعمال المنزلية للنساء الريفيات الفقيرات كمورد اقتصادي غير مستثمر أو محدود الاستثمار، ومن ثم وجب تصحيح الوضع باستثماره لمصلحتهن.
 - 2- تعرض هؤلاء النسوة لقهر اجتماعي مزدوج، أولاً: لأنهن فقيرات، وثانياً: لأنهن نساء ومن ثم يتعرضن لتحمل العبء الأكبر لمشكلة الفقر داخل الأسرة.
 - 3- خبرة البنك: لوحظ أن الأسرة الفقيرة تحقق فائدة فورية إذا كان التحسن في دخلها عن طريق المرأة، فالمرأة تضع أسرته وأولادها في قمة سلم أولوياتها، بنسبة أكبر من الرجل.
- تجربة إبداعية تدعم الإبداع. إن علاقة البنك بالإبداع قائمة منذ النشأة، فالبنك فريد في عملاته وفي تعامله معهم، وهو أيضاً فريد في أسلوب معالجته لقضية الفقر، وتتمثل سمة الإبداع في عدة نقاط، فأول ما يطلب من الأعضاء والموظفين الجدد أن يبدوا ملاحظاتهم واقتراحاتهم حول تجديد إجراءات البنك، ويحرص البنك على خلق عقلية حل المشكلات بين الأعضاء والموظفين، ويستطيع كل شخص اقتراح تعديلات كبرى في نظم وإجراءات البنك طالما أنها لا تخل في الأهداف، ويتجنب برنامج التدريب في البنك دائماً صبب الموظفين في قالب واحد من حيث التفكير والتفاعل، ويستطيع العاملون في البنك أن يكتبوا إلى رئيس مجلس الإدارة مباشرة إذا كانوا يريدون توصيل فكرة جديدة، ويشجع البنك مديري الأقسام والقطاعات على أن يطبقوا برامجهم التجديدية بدون أي معوقات، ولا يطلب منهم أن يبدوا مبررات مسبقة لتجارهم.
- تجربة مؤسسية قائمة على المشاركة في صنع القرار. وتأخذ هذه العملية مسارين أساسيين، المسار الأول: المسودات الدوارة التي ترسلها إدارة البنك إلى رؤساء الأقسام بال مكاتب الرئيسة وإلى مديري القطاعات في المراكز الفرعية عندما تعزم وضع أطر لسياسات وقواعد وتنظيمات جديدة، وذلك لإبداء آرائهم حولها وبعاد تشكيل مسودات أخرى حتى يتم إقرارها من الجميع، أما المسار الثاني فهو عن طريق المؤتمرات، وبعد مؤتمر مديري القطاعات في المراكز الفرعية من أهم المؤتمرات لما له من دور في عملية صنع القرار وفي الإدارة العامة للبنك.
- تجربة تنمية (اقتصادية – اجتماعية – بشرية).
 - 1- تنمية اقتصادية: من خلال عدد من الأدوات؛ كقروض الاستثمار الفردي، وصناديق الادخار المختلفة: صندوق ادخار المجموعة، صندوق الطوارئ، صندوق المدخرات الخاصة، صندوق رفاهة الأطفال وإضافة لتلك الصناديق التي تعتمد على المدخرات الجماعية، كما يشجع البنك أعضائه على الادخار الفردي الاختياري من فوائض دخولهم في حساب للمدخرات الشخصية.
 - 2- تنمية اجتماعية: وذلك من خلال الاعتماد على شبكة العلاقات الاجتماعية (رأس المال الاجتماعي) في بناء تنظيمات اجتماعية صغيرة (المجموعة والمركز الفرعي)، قائمة على مبدأ الثقة والاعتماد المتبادل، بالاستناد عليها وعلى متانتها، والتزامها كضمان أساسي وبديل عن الضمانات

المادية التي تأخذها البنوك العادية، بما يقوي تلك الروابط الاجتماعية ويقوي من بناء البنك ويعزز من نجاحه الذي تجلى في نسبة سداد القروض التي بلغت 99%.

3- تنمية بشرية: حيث يعمل البنك صحياً على تقديم برنامج غرامين الصحي الذي يهدف إلى مد الرعاية الصحية للفقراء المحرومين منها، وكذلك رفع مستوى الوعي الصحي لديهم. أما تعليمياً فمن خلال صندوق رفاه الأطفال الذي يهدف إلى بناء أو تجهيز فصل دراسي متوسط الحجم أو مدرسة ذات فصل واحد لتعليم الأطفال في كل مركز فرعي، كما يقدم البنك برامج لتمويل الإسكان وبرامج لإعادة التأهيل بعد الكوارث.

• تميز النظام المصرفي للبنك:

1- المجموعة والمركز: حيث يقوم البنك باستغلال شبكة العلاقات الاجتماعية، والمبنية على الثقة والدعم المتبادل. فالمجموعة هي أصغر وحدة بنائية، وتتكون من 5 أفراد من جنس واحد متقاربين في المستوى والفكر، ويقوم أعضاء المجموعة باختيار بعضهم البعض، ثم يخضعون لبرنامج تدريبي قبل اعتمادهم كمجموعة ثم ينتخبون رئيساً للمجموعة وسكرتيراً لها، وبعد التأكد من التزام المجموعة بالقواعد والنظم، يتم قبول طلب القروض من عضوين فقط في المجموعة (غير الرئيس والسكرتير) كمرحلة أولى، وبعد المتابعة يتم قبول طلب عضوين آخرين ليس فهم رئيس المجموعة، ثم قبول طلب العضو الأخير وهو عادة ما يكون رئيس المجموعة. أما المركز فيتكون من 6-8 مجموعات. وهو حلقة الوصل بين موظفي البنك ومجموعات الأعضاء. حيث يعقد المركز اجتماعات أسبوعية لإتمام عمليات البنك من تسلم طلبات القروض ومناقشتها، واستلام الأقساط، ومناقشة مشاكل الأعضاء.

2- إجراءات الإقراض: يتقدم العضو الراغب في الحصول على قرض بطلبه إلى زملائه في المجموعة والذين يناقشونه في طلبه، وإذا وافقوا له يخضع الطلب إلى سلسلة من الإجراءات تمر عبر (رئيس المجموعة - رئيس المركز - موظف البنك في الاجتماع الأسبوعي - مدير الفرع والذي يقوم بالتأكد من ملاءمة المبالغ المطلوبة لأغراض القرض - مسؤول البرامج)، ولا تستغرق هذه الإجراءات أكثر من أسبوع. بعدها يتم تسليم القرض للعضو، ويتم السداد على 52 قسطاً أسبوعياً، مضافاً إليها مصاريف إدارية بنسبة بين 0% و 10% من قيمة القرض (بحسب نوع وحجم القرض)، تقسم بالتساوي على الأقساط الأسبوعية.

وتتنوع القروض المقدمة من: قرض عام (يحصل عليه كل أعضاء البنك) وقرض موسمي (الغرض منه دعم الزراعات الموسمية، ويردّ في موسم الحصاد أو خلال ستة أشهر)، وقرض الأسرة (والذي يعطى للمرأة في الأسرة)، بالإضافة لبرامج تمويل الإسكان وبرامج إعادة التأهيل بعد الكوارث.

ثانياً - الأدوات والبرامج المعتمدة:

بالإضافة إلى مجموعة الأدوات المصرفية من برامج الإقراض الموجهة إلى فئات معينة أو لأغراض معينة (قروض للإسكان - قروض لمكافحة التسول - قروض لدعم الطلاب)، فإن بنك غرامين يدير عدد من المشروعات والبرامج عن طريق مجموعة من المؤسسات التجارية والصناعية والزراعية والتعليمية واللوجستية، والتي تقدم خدمات اقتصادية واجتماعية وتنموية متنوعة ويبين الجدول التالي رقم (2-2) المؤسسات التابعة للبنك وأهدافها ووظائفها:

جدول (2-2) المؤسسات التابعة لبنك غرامين، أهدافها ووظائفها

المؤسسة	أهدافها ووظائفها
مؤسسة غرامين كريدتي	تعمل المؤسسة منذ نشأتها في مجال الصناعة والإنتاج الزراعي، وتنمية المرأة الريفية، وتسويق المنتجات الزراعية المختلفة، ونقل التكنولوجيا الزراعية.
مؤسسة غرامين أدوج	تهدف إلى إحياء صناعة الغزل اليدوي وإدارتها بطريقة حديثة، بحيث تصبح المنسوجات اليدوية المحلية موجهة للتصدير، وتمد المؤسسة يد المساعدة للنساجين الفقراء.
مؤسسة غرامين موتشو	تهدف إلى العمل على إنتاج ونقل وتخزين وتسويق الأسماك، وتخطيط وتنظيم وتشغيل المزارع السمكية المحلية صناعياً وتجارياً على أساس استثماري.
مؤسسة صندوق غرامين	تساهم في الشركات التي تعمل في مجالات تكنولوجيا المعلومات والاتصالات، والهندسة الحيوية، وتساعد في إدارة الاستثمارات ضمن مجالات تفيد الفقراء بطريقة مباشرة أو غير مباشرة، وتشجع الاستثمارات التي لها رؤية للتصدير أو الاستيراد، خاصة في المشاريع التي تستخدم المواد الخام المحلية والتي تتيح تشغيل واسع للفقراء وتطوير مهاراتهم.
مؤسسة غرامين كاليان	تهدف إلى توفير الدعم المالي في صورة قروض، ومنحها لكل من العاملين والموظفين والأعضاء وعائلاتهم وللمؤسسات الأخرى التي يتبناها البنك، وإعطاء التسهيلات الطبية بما في ذلك تشجيع وإنشاء المستشفيات والمراكز الصحية، وتنظيم تسهيلات تعليمية وتدريبية، والتخفيف من وطأة الكوارث، والاستثمار في الأوراق المالية والنقدية.
مؤسسة غرامين شاموجري	تعمل على التخطيط والتنظيم والتمويل والتسويق داخل وخارج بنجلاديش لكل المنتجات المحلية التقليدية، خاصة تلك الناتجة عن الصناعات الريفية ذات العمالة الكثيفة، والتمويل والمساهمة والاستثمار في أي مجال يهدف لزيادة فرص التشغيل في الريف.
مؤسسة غرامين تيليكوم	تهدف إلى إدخال ثورة المعلومات إلى الريفيين في بنجلاديش، وتهدف إلى توفير الخدمة الهاتفية المدفوعة للقرى، والمؤسسة تمتلك حصص من الأسهم في الشركات المسؤولة عن تشغيل شبكات الاتصالات في المناطق الحضرية، والريفية.
مؤسسة غرامين شاكتي	تعمل في مجال الطاقة الريفية بهدف تسويق وإدارة مشاريع توليد مصادر الطاقة المتجددة (الطاقة الشمسية والغاز الحيوي وطاقة الرياح) في المنازل المحرومة من الطاقة، وإجراء البحوث التطبيقية على مصادر الطاقة المتجددة.
مؤسسة غرامين سيبرنت	تعمل في مجال الإنترنت والاتصال الدولي والمعلومات والترفيه وتقدم عدد من الخدمات بمبالغ زهيدة.
مؤسسة غرامين للاتصالات	تهدف لنشر الوعي والتشجيع على الاستفادة من المعلومات المتاحة على الإنترنت، وذلك من خلال عقد حلقات دراسية وورش عمل وبرامج تدريبية ومشاريع باستخدام الإنترنت.
مؤسسة غرامين ترست	تسعى لتحقيق الأهداف التالية: - دعم وتشجيع البرامج والمؤسسات الهادفة إلى تقليل الفقر والتي تتخذ من غرامين نموذجاً لها، عبر برنامج (تكرار بنك غرامين) وتوفير التدريب والدعم الفني المناسب. - تشجيع القيام بالأبحاث والتجارب لإيجاد سبل التغيير الاجتماعي والاقتصادي في حياة الفقراء، وبناء شبكة دولية من المؤسسات العاملة في مجال تخفيف حدة الفقر. - تنظيم وتشغيل أي مشروع استثماري يساعد على زيادة فرص التوظيف وزيادة الدخل للفقراء، ويقدم خدمات صحية للفقراء.
مكتبة غرامين ترست	تهدف لخدمة أسرة مؤسسات غرامين وسائر الأفراد والمنظمات العاملة في مجال معالجة الفقر، وتحوي المكتبة مراجع ومصادر ودراسات حديثة في مجال الفقر والتنمية.

المصدر: سعيد، مجدي. تجربة بنك الفقراء، مرجع سبق ذكره، ص 165~183، بتصرف

ثالثاً – نتائج التجربة¹

- خلال الفترة بين عامي 1990 و 2007 حقق البنك عدد من النتائج منها:
- 1- زيادة الاستهلاك لدى أعضاء البنك بنسبة بلغت حوالي 18%.
 - 2- تمكن 21% من أعضاء البنك من إخراج أنفسهم من دائرة الفقر بعد مرور أربع سنوات على انضمامهم، بمعدل 5% سنوياً من العملاء الأعضاء في البنك.
 - 3- حتى عام 2005 كان البنك قد وزع قروضاً بلغت قيمتها ما يقارب 5 مليار دولار استفاد منها 6.6 مليون شخص، 97% منهم من النساء، وبنسبة سداد بلغت ما يقارب 99%.
 - 4- أكثر من 7 ملايين شخص حصل على خدمات من البنك.
 - 5- زيادة بنسبة 22% في الأسعار التي يحصل عليها المزارعين الأعضاء لقاء بيع محاصيلهم.
 - 6- انخفاض نسبة الأمية في أوساط الفلاحين الأعضاء بنسبة 17%.
 - 7- أدت الزيادة في معدلات الأعمال الحرة، والانسحاب المتتالي من مجموعات العمل غير المنظمة، إلى زيادة الأجور بنسبة 21% في القرى المشاركة في برامج البنك.
 - 8- زيادة دخول أعضاء بنك غرامين بشكل عام بنسبة 43% في المتوسط.
 - 9- التحاق 81% من أولاد الأسر الأعضاء بالمدارس مقارنة بما نسبته 54% في المائة من أولاد الأسر غير الأعضاء، فيما بلغت نسبة التحاق فتيات الأسر الأعضاء بالمداس أكثر 60% منها لدى الأسر غير الأعضاء.
 - 10- في عام 2007 صارت نسبة مساهمة المقترضين في رأس مال البنك 94% بعد أن كانت 40% فقط عام 1983.²

رابعاً – نقاط القوة في التجربة³

- 1- التقليل من تأثير الأزمات والمخاطر (مثال: فقد المزروعات بسبب الفيضان - الأزمات المالية) التي يتعرض لها الفقراء، حيث يساعد برنامج القروض الفقراء على تأمين أنفسهم ضد الأزمات المالية عن طريق امتلاك الأصول، وعن طريق تعدد مصادر الدخل للفقراء، وهو ما يمكنهم من تفادي حدوث أزمة في حال تأثر أحد مصادر الدخل.
- 2- تقديم الخدمات المالية للفقراء، بعيداً عن استغلال المربين والمحترفين، ومساعدتهم كي يصبحوا منتجين معتمدين على أنفسهم ومساهمين في دعم مجتمعاتهم.
- 3- تقديم القروض بدون ضمانات مالية (كالتي تطلبها البنوك التقليدية)، بل بضمانات معنوية مثل: (نظام ضغط المجموعة – مدى الانضباط بحضور الاجتماعات والتدريب – مدى الالتزام باستغلال القرض – مدى الالتزام ببرامج التنمية الاجتماعية من تعليم وصحة).
- 4- تنظيم الفقراء في إطار واحد يستطيعون فهمه وتشغيله، بحيث يستمدون قوتهم من خلال مساندة بعضهم البعض.
- 5- إيجاد فرص للعمل الحر استفاد منها أعداد كبيرة من العاطلين عن العمل كلياً أو جزئياً.

1 . المرجع السابق، بالإضافة للبيانات الواردة في الموقع الإلكتروني الرسمي لبنك غرامين على العنوان الإلكتروني:

www.grameenfoundation.org/our-impact/numbers

2 . سعيد، مجدي. مرجع سبق ذكره.

3 . غالي، شيرين بشرى. بحث مقدم لنيل درجة الماجستير بعنوان "ظاهرة الفقر الريفي ودور منظمات الفقراء في القضاء عليها دراسة تجربة بنوك الفقراء ومدى إمكانية تطبيقها على مصر"، جامعة عين شمس، كلية التجارة، 2006 ص 162-165، بتصرف.

6- إحداث النمو العريض عن طريق تغيير الفكرة السائدة القائلة بأن "الدخل المنخفض يؤدي إلى مدخرات قليلة واستثمارات منخفضة تنتج بدورها دخلاً منخفضاً" لتتحول إلى نظام موسع يؤدي فيه الدخل المنخفض بالإضافة إلى القرض والاستثمار إلى دخل أكبر وائتمان موسع وزيادة في الاستثمار وارتفاع في الدخل.

7- التجمعات الإنتاجية الصغيرة، وهي إحدى أهم المميزات التطبيقية لبرنامج القروض الصغيرة، حيث يتم تكوين تجمعات من صناعات حرفية واحدة، قريبة من بعضها البعض تمكن القرويين من مشاركة الخبرات والأيدي العاملة؛ وهو ما يمكنهم من إنتاج كميات من نفس المنتج وبأسعار منافسة تشجع التاجر على الشراء وتفتح سوقاً للمنتج، خاصة مع توافر وسائل النقل والخدمات المناسبة لهذه الأسواق.

خامساً – نقاط الضعف في التجربة¹

1- إن حساب رسوم خدمة عالية في بعض الأحيان (10% مثلاً) تماثل الفائدة على القرض، ينطوي على صعوبات متعددة للمشاركين في برنامج القروض، من ناحية تحمّل قسط الدين من جهة والفائدة المفروضة عليه من جهة أخرى. وقد لا يعود الاستثمار على الفقير بأي ربح، وفي هذه الحالة فإن المال المطلوب لسداد القرض لا بد أن يأتي من مصادر أخرى وفي غالب الأحوال يكون على حساب الاستهلاك (التقليل من الإنفاق على المأكل والملبس والرعاية الصحية والتعليم)، أو من الاقتراض من الآخرين.

2- عدم استغلال القرض في بعض الأحيان لإفادة الأسرة، فعلى سبيل المثال؛ يقوم بعض الرجال باستغلال زوجاتهم للحصول على قرض مالي قد يستخدم أو لا يستخدم في مشروع لتوليد الدخل، وفي جميع الأحوال لا تستفيد منه المرأة بطريقة مباشرة أو حتى غير مباشرة، بينما تظل هي المسؤولة عن سداد القرض.

3- زيادة العرض الناتج عن تركيز المقترضين على مشروعات معينة إضافة إلى المنافسة من خارج السوق المحلية؛ تؤدي إلى انخفاض الربح في هذه المشروعات، وبالتالي تعثر سداد القروض.

4- الاهتمام بقطاع معين من الفقراء وعدم القدرة على الوصول إلى أفقر الفقراء في المجتمع؛ والذين يعانون ضالة في الدخل وضعف الصحة والتعليم، والذي يضعف قدراتهم على استثمار القرض في مشروعات تدر عائداً. ومن جهة أخرى نجد أن أفقر الفقراء يحتاجون إلى تدريب أكثر ليتمكنوا من الاستفادة من البرنامج، وهو ما يتطلب حجم إنفاق أكبر وبالتالي تكلفة أكبر على البنك.

5- تعميق الاعتماد على الاقتراض في بعض الأحيان، فنسبة الفوائد العالية لسداد الدين (رسوم الخدمة)، وتعدد القروض لنفس المستفيد، وقلة عدد من يغادر البرنامج من المستفيدين، إنما يعكس مدى اعتماد بعض المستفيدين كلياً على القروض خلافاً لما هو مطلوب، وهو تحقيق الاعتماد على النفس، والقدرة على زيادة الدخل بحيث لا يحتاج الفقير إلى الاقتراض مجدداً.

1 . غالي، شيرين بشرى. المرجع السابق، ص 162-165، بتصرف

المطلب الثالث: تجربة الأردن (صندوق المعونة الوطنية).

تأسس صندوق المعونة الوطنية في الأردن عام 1986، كمؤسسة مستقلة إدارياً ومالياً، وذلك بهدف تأمين الحماية والرعاية للأسر الأكثر احتياجاً، ورفع مستوى المعيشة لهذه الأسر، وتفعيل وتنمية مهارات وقدرات أفرادها، ودفعهم إلى سوق العمل، بما يضمن حصول هذه الأسر على الدخل بشكل مستمر، وتحويل أفرادها إلى مقدمين للمعونة بدلاً من أن يكونوا متلقين لها.

أولاً – سمات التجربة¹

- يتبنى الصندوق تخطيطاً استراتيجياً، يتمثل في رؤيته: "الأسر المحتاجة قادرة على تأمين احتياجاتها الأساسية ونشطة اقتصادياً"، ورسالته: "الريادة في حماية ورعاية الأسر الفقيرة والمحتاجة من خلال تقديم المعونات المالية بأنواعها المختلفة وتعزيز إمكانيات هذه الأسر بالمساهمة في توفير فرص التدريب المهني والعمل والانتاج المناسبة لأفرادها"، وتبنيه قيم: الحس بالمسؤولية – العدالة والمساواة – السرية والخصوصية – الشراكة المجتمعية – الشفافية والنزاهة – خدمة متلقي الخدمة.
- ربط المعونات المقدمة بتحقيق شروط تنموية، كالتحاق المستفيدين بالتدريب المهني، والتحاق الأطفال في المدارس، ونظم الرعاية الصحية.
- توفير وزيادة فرص العمل أو الإنتاج للأفراد والأسر من خلال التأهيل المهني أو الجسماني.
- تقديم تأمين صحي لغير المقتدرين من المنتفعين من خدمات الصندوق، وذلك بصرف بطاقات للاستفادة من نظام التأمين الصحي المدني المعتمد.
- توفير التدريب المهني لدى هيئات التدريب والتأهيل وذلك للفئات المنتفعة من الصندوق.
- تعدد مصادر تمويل الصندوق، مثل: المخصصات المرصودة من الموازنة العامة – ضريبة الخدمات الاجتماعية* – ريع الأموال المنقولة وغير المنقولة للصندوق ووارداته من استثماراتها – التبرعات والهبات والوصايا التي تقدمها أي جهة رسمية أو أهلية داخل الأردن.
- إجراء البحوث العلمية والدراسات الميدانية المتعلقة بالصندوق وأوجه نشاطه.

ثانياً – الأدوات والبرامج المعتمدة:²

يعتمد الصندوق لتحقيق أهدافه؛ أداة التحويلات النقدية المباشرة بشكل أساسي في أغلب برامج، بالإضافة لأدوات التشغيل، وبعض الخدمات التنموية، ونذكر منها:

- 1- برنامج المعونة المالية المتكررة: يقوم هذا البرنامج على صرف المعونة المالية الشهرية المتكررة للأسر المحتاجة التي تقع تحت خط الفقر المطلق بشكل عام، إضافة للفئات التالية (الأيتام – ذوي الاحتياجات الخاصة وأسرههم – المصابون بالعجز الكلي الدائم وأسرههم – المسنون وأسرههم – المطلقات وأبنائهن – المرأة التي لا معيل لها وأسرتها)
- 2- برنامج المعونة المالية المؤقتة: ويقوم على صرف معونات مالية للفئات التي تمر بظروف اجتماعية أو اقتصادية مؤقتة تتطلب توفير الرعاية والحماية اللازمة، مثل: (المصابون بالعجز الكلي المؤقت وأسرههم – أسر الأحوال الشخصية** – الأسرة البديلة*** – أسر الغائبون أو المفقودون – أسر السجناء – الخارجون من السجن وأسرههم – حالات إنسانية)

1 . الموقع الإلكتروني الرسمي لصندوق المعونة الوطنية، الأردن، www.naf.gov.jo

* . قبل إلغائها عام 2015 ضمن إطار إعادة هيكلة القطاع المالي المتبعة في سياسات التحرير الاقتصادي وبناءً على اقتراحات صندوق النقد الدولي والبنك الدولي

2 . دليل خدمات صندوق المعونة الوطنية، صندوق المعونة الوطنية، الأردن، 2014.

*** . فئة تحددها المحاكم في الدولة، تبعاً لظروف قضائية معينة.

*** . وهي الأسرة التي تعهد إليها المحكمة المختصة أمر إعالة أي شخص ذكراً أم أنثى لم يتجاوز سن الثامنة عشرة من عمره ويحتاج للرعاية والحماية

- 3- برنامج المعونة المالية الطارئة: يقوم هذا البرنامج على تقديم المعونات المالية الطارئة للفئات المحتاجة التي تمر بظروف طارئة استثنائية تتطلب نوعاً من الحماية والرعاية العاجلة كحالات: (وفاة معيل الأسرة أو أحد أفرادها - انتقال الأسرة اضطرارياً من مكان إقامتها الدائم إلى مكان آخر - فقدان الأسرة لمصدر دخلها الرئيس الذي تعيش منه - تعرض منزل الأسرة الذي تعيش فيه للحريق - تعرض الأسرة للكوارث والنكبات الطبيعية - تعرض رب الأسرة للسجن).
- 4- برنامج التأهيل الجسماني: ويقوم على منح معونة مالية لتأهيل الأفراد من ذوي الاحتياجات الخاصة جسمانياً بمعدات طبية، تتناسب مع حالة طالب الانتفاع وبهدف تحسين وتطوير قدراته ومهاراته.
- 5- برنامج التدريب والتأهيل المهني: ويهدف هذا البرنامج إلى تنمية مهارات وقدرات أبناء الأسر المحتاجة المنتفعة من الصندوق، عن طريق تدريبهم وتأهيلهم لزيادة فرص تشغيلهم، حيث يتعاقد الصندوق مع الجهات والمؤسسات المختصة بالتدريب والتأهيل، ومنح مبلغ شهري للمتدرب أثناء فترة التدريب.
- 6- برنامج التشغيل: وتكمن آلية عمل هذا البرنامج في السعي لتأمين فرص عمل في القطاع الخاص، لأبناء الأسر المنتفعة، والمساهمة بدفع تكاليف اشتراكهم في التأمينات الاجتماعية.
- 7- برنامج دعم المشاريع المتناهية الصغر: حيث يقدم البرنامج الدعم الفني اللازم، من تدريب لإدارة نشاطات هذه المشاريع، وتقديم المساعدة الممكنة في عمليات التوعية، والتسويق للمنتجات، وإجراء دراسات الجدوى الاقتصادية لمشاريع المنتفعين من الصندوق، وذلك بالتعاون والتنسيق مع الجهات الرسمية المختصة والهيئات الممولة والداعمة ومؤسسات المجتمع الأهلي ذات العلاقة.
- 8- برنامج التأمين الصحي: حيث يعمل البرنامج على تقديم توصيات لوزارة الصحة، لصرف بطاقات تأمين صحي لغير المقتدرين من المنتفعين من الصندوق، وفقاً لأحكام وشروط نظام التأمين الصحي.

ثالثاً - نتائج التجربة

- 1- انخفضت نسبة الفقر في الأردن من 33% عام 1997 إلى 14.7% عام 2006.¹
- 2- يعتقد حوالي 64.1% من الفقراء في عينة دراسية* أن المعونة الوطنية أسهمت إلى حد مقبول في تحسين مستوياتهم المعيشي، في حين أشار 19.1% إلى أن المعونة أسهمت إلى حد قليل في تحسين مستوياتهم المعيشي، أما نسبة الفقراء الذين يعتقدون أن صندوق المعونة الوطنية قد حسن من مستوياتهم المعيشي إلى حد كبير فقد بلغت نسبتهم 16.8% من الفقراء في العينة.²
- 3- أدت المعونات النقدية المتكررة إلى تخفيض فجوة الفقر، والتفاوت في الدخل، بين الأسر المنتفعة.³
- 4- بلغت نسبة الدعم المالي الذي يمنحه الصندوق 93% من إجمالي الدعم المالي المقدم للفقراء في عموم الأردن، كأكبر هيئة تقدم دعم مالي للفقراء.⁴
- 5- بلغت نسبة تغطية الصندوق لإجمالي الأسر في الأردن 7.8%، أي حوالي 55% من الفقراء.⁵
- 6- المعونات فاعلة بدرجة متوسطة أقرب إلى الكبيرة في تحسين الأحوال الاجتماعية، عبر إسهامها في تحسين العلاقات الاجتماعية والأسرية، والتحاق الأبناء بالمدارس والرعاية الصحية، على اعتبار أن المعونات المالية مشروطة بالتسرب المدرسي والتحصين الصحي، كما ساهمت المعونات في منع سلوكيات العنف والتسول⁶

1 . تقرير تقييم الفقر. برنامج مكافحة الفقر، وزارة التنمية الاجتماعية 2004

* . تم اعتماد محافظة معان كمعينة، وهي ثاني أعلى محافظة تسجل نسبة فقر في الأردن حيث بلغت نسبة الفقر فيها 24.2%.

2 . كريشان، فؤاد، وآخرون. الخصائص الاقتصادية والاجتماعية للفقراء (مقتلي المعونة) في محافظة معان، المجلة الأردنية للعلوم الاقتصادية، الأردن، عدد1، 2014، ص26

3 . المرجع السابق

4 . غنيمات، جمانة. مقال بعنوان " تخفيض مخصصات صندوق المعونة الوطنية وإدارته تبحث عن الأسباب" للوقع الالكتروني لجريدة الرأي الأردنية، بتاريخ 2006/5/7 على العنوان الالكتروني:

m.alrai.com/article/166777.html

5 . المرجع السابق

6 . محمد سعيد شلتوني، بحث مقدم لنيل درجة الماجستير بعنوان "فاعلية برنامج المعونات المالية التي يقدمها صندوق المعونة الوطنية من وجهة نظر المستفيدين / مكتب الصندوق غرب عمان"، الجامعة الاردنية، عمان، 2016

وبعد الاطلاع على مجموعة من المصادر¹ التي درست تجربة الأردن، وبعد تحليل سمات ونتائج التجربة؛ قام الباحث بتحديد نقاط القوة والضعف في التجربة كما يلي:

رابعاً – نقاط القوة في التجربة

- بلغت نسبة الدعم المالي الذي يمنحه الصندوق 93% من إجمالي الدعم المالي المقدم للفقراء في الأردن، وفي ذلك دلالة على حجم وأهمية الصندوق كأكبر هيئة تقدم دعم مالي، وتساهم هذه الحالة من التركيز في معالجة الفقر بفاعلية أكبر من حالة تعدد الهيئات.
- تنوع الخدمات التي يقدمها الصندوق، من إعانات نقدية، وخدمات صحية، وخدمات التأهيل وتدريب، وقد قام بشراكات قوية مع الهيئات الحكومية والخاصة لتوفير الخدمات. مثال: ارتباط برنامج التأمين الصحي بوزارة الصحة، وارتباط برامج التدريب والتشغيل والتمويل بصندوق التنمية والتشغيل.
- تركيزه على عنصر تنمية رأس المال البشري، عبر توفير برامج تأهيل وتدريب وزيادة الفرص، وعبر ربط الإعانات بشروط تنموية (صحية وتعليمية).
- اتباع التخطيط الاستراتيجي المتمثل بوجود رؤية ورسالة وقيم جوهرية، بما يزيد من فاعلية الأداء.
- وجود ربط الكتروني وشبكة معلومات موحدة لقاعدة البيانات، بين الإدارة العامة للصندوق وجميع مكاتب الصندوق الرئيسة والفرعية في الأردن.
- وجود عدد كبير من الأبحاث والدراسات حول الصندوق وأدائه، صادرة عن الصندوق نفسه وعن المؤسسات البحثية، والتي تعتمد على البيانات الشاملة والمتاحة للباحثين.
- الانتشار الكبير لمكاتب الصندوق في المدن والأرياف والبادية، والاستقلال المالي للصندوق ووجود مجلس إدارة يتمتع بصلاحيات تمكنه من التطوير.²

خامساً – نقاط الضعف في التجربة:

- على الرغم من أن الصندوق يقدم 93% من إجمالي الدعم المالي إلا أنه لا يغطي سوى 55% فقط من إجمالي الفقراء في الأردن.
- تعاني بعض البرامج من كثرة إجراءات وشروط تقديم الخدمة والحصول على المعونة، وهي في بعض الأحيان غير واضحة، مع وجود بيروقراطية وبعض المحسوبية في الإجراءات.
- ضعف آليات التحقق والمراجعة، حيث يتلقى بعض المنتفعين المعونة دون التدقيق في تغيير أحوالهم، مثال: (حصول المستحق على عمل وتوفير مصدر دخل له – وفاة المستحق واستمرار الأسرة بقبض الاستحقاق)، كما وقد تؤدي المبالغ الممنوحة إلى ترسخ ثقافة الاتكالية والكسل.³
- وجود خلل في منظومة التوظيف، حيث يتبع بعض الموظفين لجهات أخرى غير الصندوق، إلى جانب النقص الحاد في عدد الموظفين المدققين في أحوال المنتفعين⁴
- تبلغ قيمة المعونة الممنوحة بين 25% إلى 67% فقط من خط الفقر الوطني العام⁵

1 . جميع المصادر الواردة في هذا المطلب

2 . دراسة تقييمية لأداء صناديق العون الاجتماعي، الهيئة التنسيقية للتكافل الاجتماعي، الأردن، 2011

3 . تقرير محور الرفاه الاجتماعي ومكافحة الفقر، لجنة الأجندة الوطنية، 2005

4 . المرجع السابق

5 . دائرة الإحصاءات العامة الأردنية، 2006

الفصل الثالث: دور شبكات الحماية الاجتماعية في معالجة ظاهرة الفقر في سورية للفترة منذ عام 2000 إلى عام 2015

❖ المبحث الأول: الفقر في سورية

- المطلب الأول: أسباب الفقر في سورية
- المطلب الثاني: خصائص الفقر في سورية
- المطلب الثالث: واقع الفقر في سورية
- أولاً – واقع الفقر في سورية حتى عام 2010
- ثانياً – واقع الفقر في سورية منذ عام 2011 حتى عام 2015

❖ المبحث الثاني: شبكات الحماية الاجتماعية في سورية

- المطلب الأول: التشريعات والنظم القانونية للحماية الاجتماعية في سورية
- المطلب الثاني: هيئات وبرامج الحماية الاجتماعية في سورية
- أولاً – هيئات الحماية الاجتماعية في سورية
- ثانياً – برامج الحماية الاجتماعية في سورية
- المطلب الثالث: واقع الحماية الاجتماعية في سورية
- أولاً – واقع الحماية الاجتماعية في سورية حتى عام 2010
- ثانياً – واقع الحماية الاجتماعية في سورية منذ عام 2011 حتى عام 2015

❖ المبحث الثالث: تحليل دور شبكات الحماية الاجتماعية في معالجة ظاهرة الفقر في سورية

- المطلب الأول: دور شبكات الحماية الاجتماعية في معالجة ظاهرة الفقر في سورية للفترة منذ عام 2000 حتى عام 2010
- المطلب الثاني: دور شبكات الحماية الاجتماعية في معالجة ظاهرة الفقر في سورية للفترة منذ عام 2011 حتى عام 2015

المبحث الأول: الفقر في سورية

المطلب الأول: أسباب الفقر في سورية

تتنوع أسباب الفقر بحسب الزمان أو المكان أو الظرف أو جميعها معاً، وقد تم في المبحث الثالث من الفصل الأول تناول مجموعة من الأسباب المؤدية إلى الفقر أو المعززة له*، وعلى الرغم من تقاطع الأسباب المذكورة، مع العديد من الأسباب المؤدية للفقر في سورية، إلا أن هناك بعض الجوانب الخاصة بالحالة السورية من الناحية الاقتصادية أو الاجتماعية أو ظروف البلد، وبإمكاننا القول إن أسباب الفقر في سورية يمكن تصنيفها بحسب النوع؛ كأسباب (اقتصادية - اجتماعية - طبيعية ...)، ونعدد من هذه الأسباب ما يلي:

1- الأزمة السورية: إن الأزمة التي تعيشها سورية تستنزف الكثير من القدرات البشرية والاجتماعية والاقتصادية للبلاد، وذلك بطبيعة الحال ألقى بظلاله على واقع الفقر في سورية، فأدى إلى زيادة نسبة الفقر من جهة وإلى تعميق فجوته من جهة ثانية، وعلى الرغم من عدم وجود دراسة شاملة ودقيقة للآثار الناجمة عن الأزمة بشكل عام، وللآثار الاجتماعية وواقع الفقر الجديد بشكل خاص، إلا أن الظواهر الملحوظة والتقارير التي تغطي جوانب جزئية (وتعطي أرقاماً تقديرية)؛ تبين مدى التطور السلبي لواقع الفقر في سورية خلال سنوات الأزمة.

حيث أدت الخسارة وتراجع أداء بعض القطاعات إلى إحداث تأثير سلبي مباشر وغير مباشر على واقع الفقر في سورية، ومن العوامل التي أثر على هذه القطاعات:

- عوامل اجتماعية (هجرة، نزوح، فجوة الفقر، بطالة)
- عوامل اقتصادية كلية وجزئية (خسائر على المستوى الفردي والوطني)
- عوامل مالية (تراجع الدعم، وانخفاض إيرادات الدولة مقابل ازدياد نفقاتها)
- عوامل نقدية (انخفاض سعر العملة، التضخم)

وقد تم دراسة خصائص الفقر في سورية خلال الأزمة في المطلب الثاني لهذا المبحث، وأيضاً في المطلب الثالث (القسم الثاني منه)، حيث تم استعراض واقع الفقر في سورية منذ بداية الأزمة عام 2011 ومدى التأثير السلبي لتراجع أداء القطاعات المذكورة.

وكان هناك أسباب مباشرة للفقر في سورية قبل بداية الأزمة، وقد تعمقت هذه الأسباب، وأدت إلى تعزيز الفقر خلال الأزمة ومنها:

2- غياب السياسات المباشرة، وعدم فاعلية السياسات غير المباشرة؛ الموجهة لمعالجة الفقر. فنجد ندرة صناديق الحماية الاجتماعية الفعالة وغياب الاستراتيجيات الوطنية الشاملة التي تستهدف الفقر أو البطالة، أو عدم كفاءة تنفيذ بعض الأهداف التنموية الموجهة لمعالجة الفقر. وقد بدء الاهتمام في قضية الفقر المادي في السياسات الرسمية في سورية ضمن الخطة الخمسية العاشرة

* . تم استعراض مجموعة من أسباب الفقر بشكل عام؛ في الصفحة 21

للأعوام (2006 – 2010) التي كان محورها التحول نحو اقتصاد السوق الاجتماعي في إشارة لتعزيز الجانب الاجتماعي، حيث حددت الخطة مجموعة من الأهداف للتخفيض من نسب الفقر. لكن تقرير مراجعة منتصف المدة للخطة العاشرة أظهر أن الخطة لم تحقق أهدافها فيما يتعلق بالفقر، بل ازداد الفقر خلال النصف الأول من الخطة، حيث ازدادت نسبة انتشار الفقر العام من 30.13% عام 2004 إلى 33.6% عام 2007 كما ازدادت نسبة انتشار الفقر الشديد من 11.4% في عام 2004 إلى 12.3% في عام 2007، وتشير التقديرات لغاية 2010 إلى ازدياد الفقر نتيجة تحرير الأسعار في العام 2008، كما تفاقم التفاوت بين المناطق، في دليل على عدم نجاح البرامج التي كانت تهدف لتخفيض الفقر في المناطق الأكثر حرماناً.¹

فعلى سبيل المثال؛ نجد أن نسبة تنفيذ مراحل تقديم المساعدات التنموية لأفقر 1000 قرية أثناء الخطة الخمسية العاشرة لا تتجاوز 5%²، بالإضافة لضعف السياسات غير المباشرة في معالجة الفقر، كالسياسات الضريبية المخففة على السلع الاستهلاكية الغذائية، أو سياسات الدعم الاجتماعي حيث لا يشمل العديد من الجوانب بالإضافة لتراجع مخصصاته. (وتم استعراض واقع الدعم الاجتماعي في سورية في المطلب الرابع من المبحث الثاني لهذا الفصل).

وبشكل عام نجد أن عملية الدعم وإعادة توزيع الدعم ترافقت مع مجموعة اختلالات منها³:

- رفع أسعار المشتقات النفطية دفعة واحدة (فعلى سبيل المثال تم رفع سعر ليتر المازوت من 7 ل.س. إلى 25 ل.س. كما تم رفع سعر ليتر البنزين من 24 ل.س. إلى 40 ل.س. في عام 2008)
- ارتفاع معدلات التضخم.
- ارتفاع عالمي في أسعار الغذاء.
- تحرير الأسمدة في ظل أزمة القطاع الزراعي (الجفاف).
- تحرير الأسعار قبل إنشاء المؤسسات اللازمة للقيام بإعادة توزيع الدعم مثل صندوق التنمية الزراعية وصندوق التنمية الاجتماعية.

وقد أحدثت الخطة الخمسية العاشرة جدلاً فيما يتعلق بآلية تطبيق نهج اقتصاد السوق الاجتماعي وخاصة مع بروز دور صندوق النقد الدولي في تحديد ملامح السياسة الاقتصادية في سورية، حيث ركز خبراء الصندوق على عدد من القضايا (كتخفيض الدعم الاجتماعي وتحرير الأسواق) والتي تؤثر سلباً على واقع الشرائح الفقيرة في سورية.

3- غياب السياسات الاقتصادية المستقرة. والتي تهدف إلى تحقيق أهداف تنموية متوسطة وبعيدة المدى، ويتجلى ذلك في ارتفاع المؤشرات المتعلقة بعجز الموازنة وعجز الميزان التجاري وخلل في توجيه الاستثمار (حيث توجه الاستثمار نحو العقارات في المجلد دون المشاريع الانتاجية)، بالإضافة إلى اتباع سياسات التحرير الاقتصادي دون تمكين كافي لمنع الآثار السلبية لتلك لسياسات عن

1 . تقرير الفقر متعدد الأبعاد في سورية. UNCIF، بالتعاون مع المكتب المركزي للإحصاء وهيئة التخطيط والتعاون الدولي في سورية، دمشق، 2014، ص10

2 . نصر، ربيع. النمو الاقتصادي الخيالي للفقراء، محاضرة في ندوة الثلاثاء الاقتصادية الثانية والعشرون، جمعية العلوم الاقتصادية، دمشق، 2009.

3 . المرجع السابق، ص12

الفئات محدودة الدخل؛ (أي دون اتباع سياسات احلال الواردات، أو سياسات الحماية الاجتماعية، أو سياسات اعادة توزيع الدخل على سبيل المثال)، وقد اتخذت الاجراءات الموجهة لمعالجة الفقر منهج إطفائي يعالج جزئياً الآثار السلبية للانفتاح الاقتصادي.

ولدراسة أثر عدم الاستقرار الاقتصادي على الفقر يمكن استقراء بعض المؤشرات الاقتصادية المتعلقة بالسياسات المالية والنقدية والنمو الاقتصادي:

- السياسات المالية: يلاحظ انخفاض في نسبة الضرائب المباشرة مقابل زيادة في نسبة الضرائب غير المباشرة، حيث انخفضت نسبة الضرائب المباشرة إلى مجموع الضرائب (من 69% عام 2001 إلى 42% عام 2008)¹ بمعنى ارتفاع نسبة الضرائب غير المباشرة والتي يكون أغلب مكلفها من الفقراء ومحدودي الدخل (على اعتبار الميل الحدي المرتفع للاستهلاك) لدى هذه الشريحة.
- السياسات النقدية: يلاحظ ارتفاع نسب التضخم بمتوسط سنوي 8.5%* خلال الفترة بين الأعوام 2005 – 2010 حيث بلغ الرقم القياسي لأسعار المستهلك CPI = 142.10% عام 2010² بسنة الأساس 2005 = 100. بمعنى انخفاض القوة الشرائية لليرة السورية والذي كان كفيل بإحداث أثر سلبي كبير على الدخل الحقيقي للفقراء، بالإضافة إلى تضاعف الأثر السلبي للتضخم لترافقه مع رفع الدعم الاجتماعي نتيجة تحرير الأسعار.
- النمو الاقتصادي وعدالة التوزيع: على الرغم من ارتفاع نصيب الفرد من الدخل القومي بالأسعار الجارية: بمتوسط سنوي (يقارب 21% بين الأعوام 1997 - 2007)* إلا أن معامل جيني والذي يعكس عدالة التوزيع على المستوى القومي أظهر ارتفاع سوء التوزيع من نسبة 33.7% عام 1997 إلى نسبة 37.4% عام 2004 لتتخفض إلى 34.2% عام 2007³ مما يشير إلى عدم تحسن عدالة التوزيع بشكل ملحوظ خلال هذه الفترة المذكورة.
- 4- تراجع النشاط الزراعي: حيث تراجعت نسبة مساهمة القطاع الزراعي في الناتج المحلي الإجمالي بسعر السوق (بأسعار عام 2000 الثابتة) من 25% عام 2000 إلى 16% عام 2010⁴، كما تراجعت نسبة المشتغلين في النشاط الزراعي من إجمالي المشتغلين في سورية (من 30.3% عام 2002 إلى 14.3% عام 2010)* ويعود هذا التراجع إلى عدد من الأسباب نذكر منها:
- توجه الاستثمارات العامة والخاصة نحو قطاعات التجارة والخدمات، والتي تتصف بالمردود السريع والربحية المرتفعة، وبالتالي ارتفاع نسب نمو هذه القطاعات ومساهمتها في الناتج المحلي الإجمالي، على حساب نمو قطاع الزراعة.

1 . القاضي، حسين. السياسات الضريبية في سورية، ندوة الثلاثاء الاقتصادية الرابعة والعشرون، جمعية العلوم الاقتصادية، دمشق، 2011. (الأرقام منقولة عن بيانات غير منشورة لوزارة المالية)

* . حسابات الباحث بالاعتماد على المجموعات الإحصائية، للمكتب المركزي للإحصاء في سورية.

2 . الموقع الإلكتروني الرسمي للمكتب المركزي للإحصاء في سورية، www.cbssyr.sy

3 . Poverty and Inequality in Syria (1997– 2007), Abu-Ismaïl, AbdelGadir and ElLaithy, UNDP, 2011

4 . المجموعة الإحصائية 2011

• عوامل طبيعية (كالجفاف، وانخفاض منسوب المياه الجوفية، وانحباس الأمطار) وخاصة في الفترة بين عامي 2006 – 2009.

• ارتفاع تكلفة إدارة النشاط الزراعي، من أسمدة وبذار و طاقة (مشتقات نفطية)، خاصة بعد رفع الدعم عنها.

وقد أثر ذلك بشكل مباشر على تراجع نشاط القطاع الزراعي (والذي يعد المصدر الرئيس للدخل في الأرياف)، وبالتالي تراجع دخول الفلاحين وارتفاع نسب الفقر الريفي، وازدياد أعداد المهاجرين من الأرياف إلى المدن، كما انعكس ذلك سلباً على مالية الدولة بتراجع إيراداتها.

5- ارتفاع معدلات البطالة: والتي تعد أحد العوامل الأساسية في ظهور الفقر في أي مجتمع من المجتمعات، كونها تؤدي إلى انقطاع الدخل ومصادر العيش. ويعود ارتفاع معدل البطالة إلى انخفاض قدرة الاقتصاد على عرض فرص عمل تقابل الطلب المتزايد من الداخلين الجدد إلى سوق العمل، والذي أدى إلى ارتفاع نسبة المتعطلين من قوة العمل؛ من 10.3% عام 2001 إلى 12.3% عام 2004 قبل أن تنخفض إلى حوالي 8.6% عام 2010، ورغم الانخفاض الأخير في النسبة إلا أنها تعد ذات تأثير على مستويات الفقر.

6- الأزمات العالمية: كالأزمة الاقتصادية العالمية في عام 2008، حيث تجلّى أثر الأزمة العالمية على الاقتصاد السوري بتراجع الانتاج المحلي وخاصة في القطاعات المعتمدة على التصدير، وإفلاس عدد من المنشآت وتراجع الصادرات بشكل عام، وتراجع حجم التحويلات النقدية من المغتربين في الخارج، ومن ناحية أخرى قادت زيادة الطلب المحلي على المشتقات النفطية المستوردة (المرتفعة السعر) إلى ضغوطات كبيرة على الميزان التجاري وميزان المدفوعات على الرغم من الاستفادة الجزئية من ارتفاع أسعار الصادرات النفطية. "وشكّل الارتفاع العالمي لأسعار المواد الغذائية جانباً آخر من الأزمة وقاد هذا الارتفاع إلى ارتفاع نسب الفقر في معظم دول العالم لما للغذاء من مساس مباشر بحياة الفقراء أو الفئات القريبة من الفقر".²

7- انخفاض الأجور والدخل: مقابل التضخم وارتفاع النفقات وأسعار الحاجات الأساسية، فمشكلة انخفاض الدخل قد يكون لها أثر يشابه أثر البطالة في بعض الأحيان. "حيث أن تقارير البنك الدولي حول تقييم الفقر في بعض البلدان، تؤكد أن مشكلة الفقر ليست دائماً مشكلة بطالة، وإنما في أغلب الأحيان هي مشكلة انخفاض في الأجور بالدرجة الأولى"³، وحتى لو كان الأجر في سورية يحول دون الفقر المدقع إلا أنه في كثير من الأحيان لا يغطي إجمالي النفقات الأساسية. ويبين الجدول رقم (3-1) مقدار العجز الشهري في نفقات الأسرة.

1 . مسوحات قوة العمل، المكتب المركزي للإحصاء

2 . نصر، ربيع. النمو الاقتصادي الخبايا للفقراء، مرجع سبق ذكره، ص 10

3 . شخاترة، حسين، وآخرون. البطالة والفقر - واقع وتحديات، مرجع سبق ذكره، ص 66

8- ارتفاع معدل عبء الإعالة: والذي يشير إلى متوسط عدد الأفراد الذين يعولهم كل عامل. وهناك علاقة مباشرة بين قيمة معدل عبء الإعالة في الدولة وبين مستوى الفقر فيها، فكلما زاد عبء الإعالة كان نصيب الفرد من الأسرة أقل حتى مع افتراض عدالة الأجر، وبالتالي له تأثير مباشر على حالة الفقر.

ويظهر الجدول التالي مقدار الأجور في سورية عام 2010 ومعدل عبء الإعالة، مقابل حجم النفقات ومتوسط الأجر الشهري ومقدار العجز الشهري:

الجدول (1-3) حساب مقدار العجز الشهري في نفقات الأسرة في عام 2010

المؤشر	رموز/معادلات	القيمة
عدد السكان السوريين المقيمين داخل سورية	A	20367000 نسمة
عدد المشتغلين فقط من إجمالي القوة العاملة (من 15 إلى 64 سنة)	B	5000000 مشتغل
معدل عبء الإعالة (ناتج قسمة العديدين السابقين)	$C = A / B$	4.0734 شخص
متوسط الإنفاق الشهري الكلي للفرد	D	5532.2 ليرة سورية
إجمالي الإنفاق الشهري للمشتغل مع من يعيل	$E = C * D$	22535 ليرة سورية
متوسط الأجر الشهري للعاملين/للمشتغلين بأجر (15 سنة فأكثر)	F	11344 ليرة سورية
إجمالي العجز الشهري في النفقات	$G = E - F$	11191 ليرة سورية

المصدر: قيمة A: المجموعة الإحصائية 2010، المكتب المركزي للإحصاء .

قيمة B، F: مسح قوة العمل 2010، المكتب المركزي للإحصاء .

قيمة D: مسح دخل ونفقات الأسرة 2009، المكتب المركزي للإحصاء .

قيم الرموز C، E، G من حسابات الباحث.

ويرى الباحث أن هناك عوامل قد تؤثر سلباً أو ايجاباً في حجم العجز الشهري في النفقات ومنها:

- عدد العاملين في الأسر المكونة من أكثر من 4 أفراد.
 - مقدار الدخل الإضافي كالتحويلات الخارجية من المغتربين إلى ذويهم.
 - عدد المشتغلين المؤقتين (البطالة المؤقتة).
 - مدى دقة الدخل المصرح عنه في الإحصاءات الرسمية.
- وفيما يتعلق بمقدار العجز الشهري في نفقات الأسرة بشكل عام منذ بداية الأزمة في سورية 2011؛ فإنه يصعب احتسابه في ظل غياب البيانات الإحصائية الدقيقة، وخاصة فيما يتعلق بعدد السكان المقيمين، ومتوسط الإنفاق الشهري ومتوسط الأجر الشهري. ونسب البطالة والإعالة والمستوى الحقيقي للأجور.

المطلب الثاني: خصائص الفقر في سورية

1- في عام 2004¹ كان حوالي 56% من فقراء الريف يعتمدون على الزراعة كندشاط معيشي، وكان أكثر من 77% من سكان الريف لا يملكون أراضٍ على الرغم من امتلاكهم أصولاً أخرى كالمواشي، وينتشر الفقر بشكل أساسي بين:

- المزارعين المستأجرين وصغار المزارعين والرعاة.
- العمال الذين لا يمتلكون الأرض.
- العاطلين عن العمل.
- المرأة الريفية، وخاصة النساء ربات الأسر.

وفي تقرير (الفقر الريفي في سورية – التقييم والتعيين)² الصادر عام 2006 عن المركز العالمي لدراسات الغذاء SOW-VU، ورد عدد من خصائص الفقر في سورية نذكر منها:

2- إن معدلات البطالة ترتبط بمعدلات الفقر في سورية. ويعاني الفقراء من معدلات بطالة عالية في المناطق الحضرية والريفية على حد سواء.

3- إن الأسر التي ترأسها نساء معرضة للهزات الاقتصادية لأن مصادر دخلها غالباً ما تكون غير منتظمة أو غير مضمونة. والأسر التي فيها أطفال وتعيّلها أرامل هي الأكثر عرضة للفقر.

4- أبعاد الفقر ترتبط بشدة بحجم الأسرة. فالأسرة الكبيرة معرضة أكثر من الصغيرة للفقر، ومعظم الفقراء يعيشون في أسر يتراوح عدد أفرادها بين سبعة وتسعة.

أما تقرير (الفقر في سورية) الصادر عام 2005 فقد أورد عدد من خصائص الفقر الإضافية في سورية منها³:

5- يعتبر الفقر في سورية ضحل بحيث يتجمع الجانب الأعظم من الفقراء تحت خط الفقر مباشرة. ويقدر نصيب الفرد من العجز السنوي للفقر بـ 30.6 ليرة سورية* (بمعنى أنه لو كان هناك استهداف تام للتحويلات الساعية إلى القضاء على الفقر، لكان المطلوب هو 597 مليون ليرة سورية فقط لسد الفرق في مؤشر حدة الفقر**، والذي قدر بـ 0.6، وهو رقم منخفض نسبياً بمقاييس الدول ذات الدخل المتوسط.

6- انتشار الفقر بشكل عام في المناطق الريفية أكثر من المناطق الحضرية حيث وصلت نسبة الفقر إلى 62% في المناطق الريفية.

1 . IFAD, Enabling poor rural people to overcome poverty in Syria, 2009, p2-3

2 . SOW-VU, 2006, Syria Rural Poverty – Assessment and Mapping.

3 . الليثي، هبة. الفقر في سورية، برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، دمشق، 2005، ص 6-7

* . وهو ناتج قسمة إجمالي المبلغ اللازم لخروج الفقراء من دائرة الفقر وفق خط الفقر الأدنى / على إجمالي عدد سكان سورية

** . تم شرح مفهوم هذا المؤشر وطريقة حسابه في الصفحة 16 من هذا البحث.

- 7- وجود الاختلافات الإقليمية، إذ ارتفعت معدلات وعمق وحدة الفقر في الإقليم الشمالي والشرقي (ادلب، حلب، الرقة، دير الزور، الحسكة) بشقيه الريفي والحضري. أما الإقليم الجنوبي (دمشق، ريف دمشق، السويداء، درعا، القنيطرة)، فقد تميز بانخفاض مستويات الفقر، وأقاليم الوسط (حمص، حماة) والساحل (طرطوس، اللاذقية) تميزت بمستويات متوسطة من الفقر.
- 8- تراجع نسبياً معدلات الفقر في سورية بشكل عام بين الأعوام 1996 - 2004، إلا أن الأنماط الإقليمية كانت أيضاً مختلفة. فقد تراجعت معدلات الفقر سريعاً في الإقليم الجنوبي وإقليم الوسط خاصة في المناطق الريفية. وبلغ التراجع مستويات متوسطة في المناطق الحضرية في الإقليم الساحلي وإقليم الشمال الشرقي، وتزايد الفقر في الأجزاء الريفية من هذه الأقاليم.
- 9- على المستوى القومي، لم يكن النمو مالياً للفقراء، فقد استفاد الأفراد من غير الفقراء (فوق العشير الثالث)* في توزيع الانفاق من نتائج النمو الاقتصادي أكثر نسبياً من الفقراء. كما ارتفعت اللامساواة في توزيع الدخل بشكل عام بين الأعوام 1997 إلى 2004 (ارتفع مؤشر جيني من 0.33 إلى 0.37). وفي عام 2003-2004 استهلك الـ 20 % الأدنى دخلاً من السكان؛ 7% فقط من كافة الانفاق في سورية، في حين استهلك الـ 20 % الأكثر ثراءً 45%. ومرة أخرى، تكتسب الاختلافات الإقليمية أهمية: فقد تراجعت اللامساواة في المناطق الريفية للإقليم الجنوبي بينما ازدادت سوءاً في المناطق الريفية للإقليم الشمالي الشرقي، غير أن الاختلافات الريفية الحضرية كانت أيضاً ملحوظة إذ ارتفعت اللامساواة بشكل كبير في المناطق الحضرية ولكنها لم تتغير في المناطق الريفية.
- 10- يعتبر التعليم أكثر المتغيرات ارتباطاً بالفقر في سورية، إذ أن أكثر من 18 % من السكان الفقراء أميون. ووصل الفقر إلى أعلى معدلاته وأكثرها عمقاً وحدة بين هؤلاء الأشخاص، كما ارتبط الفقر عكسياً بمستويات التعليم؛ فمن شأن أي تحسن في التعليم وإن كان متوسطاً أن يقلل من أعداد الفقراء. وكانت الاختلافات في نسبة الفقراء فيما يتعلق بالحالة التعليمية واسعة فتراوحت بين 11.7 % بين الأميين في المناطق الحضرية، إلى 1.5 % فقط بين خريجي الجامعة. أما المعدلات المقابلة في المناطق الريفية فقد كانت 16.5 % و 5% على التوالي. كما عزز الفقر من نقص التعليم مما أدى إلى دائرة مفرغة من الفقر وتدني التعليم.
- 11- تفاعل الفقر مع النوع الاجتماعي لينتج فجوات واسعة في مستويات القيد بالمدارس بين الفقراء حسب الجنس. ونتيجة لذلك، لوحظ أن معدلات التحاق الفتيات بالمدارس منخفضة للغاية. وعلى الأغلب أن الفتيات في الأسر المعيشية الفقيرة بالمناطق الريفية هن من الأميات بصرف النظر عن نوع (جنس) رب الأسرة المعيشية.
- 12- أما من حيث الحالة العملية، فقد وصلت معدلات الفقر إلى أقصاها بين العاملين لحسابهم في الأنشطة الهامشية والعمال غير المهرة، وكان نصيب قطاعي الزراعة والتشييد متضخماً (مقارنة

* . أي الأفراد الـ 70% الأغنى

بنصيبهما من السكان) بين المجموعات الفقيرة. إضافة إلى أن الفقراء يعملون في القطاع غير الرسمي الذي يوظف % 48 منهم.

13- ارتبطت معدلات البطالة بالفقر إذ كانت معدلات الفقر بين العاطلين أكثر ارتفاعاً عن المتوسط في المناطق الحضرية.

14- غالباً ما تكون الأراذل اللاتي تُعلن أطفالاً فقيرات. ويمكن على هذا الأساس استهدافهن كإحدى المجموعات الهشة والفقيرة.

إن خصائص الفقر السابقة تمثل الفقر في سورية لفترة بين الأعوام 1996 – 2007. وإن كانت هذه الخصائص بقيت على ما هي عليه نسبياً في الأعوام التالية لهذه الفترة أي حتى نهاية عام 2010، إلا أنها اختلفت بشكل كبير بعد بداية الأزمة في سورية عام 2011، من ناحية نسب وفجوة وتوزع الفقر؛ إقليمياً وحضرياً وريفيّاً.

ويرى الباحث أن الفقر في سورية منذ بدء الأزمة (بالإضافة إلى مجموعة الخصائص السابقة) بات يأخذ مجموعة من الخصائص الجديدة، ومنها:

- 15- صعوبة قياس الفقر في سورية بشكل شامل ودقيق ويرجع ذلك للأسباب التالية:
 - حركة النزوح الداخلي والهجرة الخارجية المستمرة والتي يصعب معها حساب أو تقدير أعداد وتوزع الفقراء في سورية.
 - صعوبة تقدير خطوط الفقر وتكلفة معالجته، بسبب الانخفاض المستمر لقيمة الليرة السورية.
 - صعوبة حصر الخسائر الاقتصادية والخسائر في الممتلكات، وبالتالي صعوبة تقييم مستوى المعيشة.
 - صعوبة إجراء مسوحات إحصائية شاملة لخطورة حركة فرق المسح في بعض المناطق.
- 16- يرتبط الفقر حالياً في سورية بشكل عام مع التدهور الغذائي والصحي والتراجع التعليمي (تراجع كبير في مؤشر التنمية البشرية)، بسبب صعوبة الحصول على الخدمات والغذاء أو صعوبة تقديمها، ولارتباط الفقر بدائرة مفرغة مع هذه العناصر.
- 17- باتت معالجة الفقر في سورية بحاجة إلى مجهود كبير وتكاليف أكبر للحد منه وعلاج آثاره، وخاصة بعد ارتفاع أعداد الفقراء وتنوع فئاتهم، بالإضافة إلى حاجة الأدوات والبرامج والهيئات المعنية بالحماية الاجتماعية لإعادة تأهيل في البنى التحتية وزيادة الكوادر التنظيمية
- 18- تحتاج معالجة الفقر إلى تنسيق وتعاون عالي المستوى بين الحكومة والقطاع الخاص والمجتمع الأهلي، وذلك لزيادة الفاعلية ولتوفير الجهود والأوقات والتكاليف، ولتعزيز مبدأ التكافل الاجتماعي، كما أن مرحلة إعادة الإعمار تتطلب هذا التنسيق بين القطاعات المختلفة لتأمين احتياجات إعادة الإعمار الاجتماعي.

المطلب الثالث: واقع الفقر في سورية

بدأ الاهتمام الرسمي بدراسة واقع الفقر في سورية مع بداية الألفية، حيث بدأت الدراسات والخطط الموجهة للحد من هذه الظاهرة. ويعرض هذا المطلب واقع الفقر في سورية وفق فترتين زمنيتين:

- 1- الفترة الأولى: منذ عام 2000 حتى عام 2010: والتي تميزت بظهور بعض البيانات والدراسات المهمة بقضايا الفقر وفق احصاءات رسمية.
- 2- الفترة الثانية: منذ عام 2011: أي منذ بداية الأزمة في سورية والتي اتصفت بقلّة البيانات، واعتماد الدراسات فيها على الأرقام التقديرية لنسب الفقر وخصائصه.

أولاً – واقع الفقر في سورية حتى عام 2010

لقد كانت الخطة الخمسية التاسعة للأعوام بين 2001 – 2005 تتمحور حول الإصلاح الاقتصادي وتفعيل التنمية الاقتصادية، وبطبيعة الحال تنمية قطاعات التعليم والصحة، وجاءت باعتبار ضمني بأن التنمية الاجتماعية ستكون ثمرة من ثمار التنمية الاقتصادية، في حين جاءت الخطة الخمسية العاشرة للأعوام 2006 – 2010 ، والتي كان محورها التحول نحو اقتصاد السوق الاجتماعي، كأول تبني لقضية الفقر المادي في السياسات الرسمية في سورية، حيث وضعت الخطة أهدافاً بعيدة المدى تتلخص بتحقيق نمو مضطرد مناصر للفقراء، وتحسن العدالة الاجتماعية، والاستثمار في التنمية البشرية، وتحقيق الاستدامة البيئية، وتوسيع فرص العمل، وتطوير شبكات الحماية الاجتماعية للفقراء. وتحقيق الأهداف الإنمائية للألفية، وقد شكلت قضايا التفاوت والفقر مكونات أساسية في هذه الاستراتيجية. وعلى الرغم من قلة الدراسات المعنية بالفقر في سورية خلال الفترة 2000 - 2010، إلا أن هناك تنوع في أساليب قياس الفقر ودراساته، كقياس الفقر المادي، والذي يقوم بتعريف الفقر على أساس خط الفقر والاعتماد على بيانات الدخل، أو قياس الحرمان بواسطة دليل الفقر متعدد الأبعاد، أو اعتماد مؤشرات الفقر البشري، أو دليل التنمية البشرية.

1- الفقر المادي

تضمنت الخطة الخمسية العاشرة قسماً يشخص الفقر المادي ويستند إلى دراسات وتقارير برنامج الأمم المتحدة الإنمائي عن الفقر في سورية، ومنها تقرير (الفقر في سورية 1996-2004)؛ الذي أعده برنامج الأمم المتحدة الإنمائي بالتعاون مع هيئة تخطيط الدولة والمكتب المركزي للإحصاء في سورية؛ كأول دراسة من نوعها من حيث الشمول في تسليط الضوء على ظاهرة الفقر في سورية. ويعرض الجدول (2-3) أبرز مؤشرات الفقر المادي للفترة بين 1997 و2010 التي وردت في التقرير المذكور والتقارير الأخرى، بالاعتماد على مسوحات "دخل ونفقات الأسرة" التي جرت في الأعوام 1996-2003-2007-2009.

جدول (2-3) أبرز مؤشرات الفقر المادي في سورية للأعوام 1997-2004 - 2007 - 2010

المؤشر	1997	2004	2007	2010
خط الفقر الوطني الغذائي للفرد بتعادل القوة الشرائية لعام 2005	–	1012 ليرة شهرياً	1439 ليرة شهرياً	–
عدد الفقراء وفق خط الفقر الوطني الغذائي	500 ألف نسمة	400 ألف نسمة	235 ألف نسمة	–
نسبة السكان تحت خط الفقر الغذائي	3.64%	2.2%	1.2%	–
خط الفقر الوطني الأدنى للفرد بتعادل القوة الشرائية لعام 2005	–	1458 ليرة شهرياً	2183 ليرة شهرياً	–
عدد الفقراء وفق خط الفقر الوطني الأدنى	2 مليون نسمة	2.05 مليون نسمة	2.4 مليون نسمة	2.1 مليون نسمة
نسبة السكان تحت خط الفقر الوطني الأدنى	14.26%	11.39%	12.3%	10%
خط الفقر الوطني الأعلى للفرد بتعادل القوة الشرائية لعام 2005	–	2052 ليرة شهرياً	3037 ليرة شهرياً	–
عدد الفقراء وفق خط الفقر الوطني الأعلى	4.6 مليون نسمة	5.3 مليون نسمة	6.7 مليون نسمة	5.9 مليون نسمة
نسبة السكان تحت خط الفقر الوطني الأعلى	33.22%	30.13%	33.58%	28%
معامل جيني	33.7%	37.4%	34.2%	34.9%
فجوة الفقر (لدخل يومي يبلغ \$1)	2.88%	2.13%	1.97%	2%
حصة أفقر 20% من السكان من الاستهلاك الوطني بأسعار سوق عام 2004	7.91%	7.24%	8.17%	–

- المصادر تقرير الفقر في سورية، الليثي، هبة. برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، دمشق، 2005
- Poverty and Inequality in Syria (1997- 2007) , Abu-Ismaïl, Khalid. Abdel-Gadir, Ali. And El-Laithy, Heba. UNDP, 2011
- التقرير الوطني الثالث للأهداف التنموية للألفية في الجمهورية العربية السورية، هيئة تخطيط الدولة بالتعاون مع هيئات الأمم المتحدة، دمشق، 2010
- الأزمة السورية الجذور والآثار الاقتصادية والاجتماعية، المركز السوري لبحوث السياسات، كانون الثاني 2013

يمكن الملاحظة من الجدول السابق أن نسبة السكان تحت خط الفقر الغذائي في سورية للعام 1997 قد بلغت 3.64% من إجمالي السكان في حين انخفضت النسبة إلى 2.2% عام 2004 ثم إلى 1.2% عام 2007، وقد بلغت أعداد الفقراء تحت خط الفقر الغذائي 500 ألف نسمة للعام 1997 ثم 400 ألف نسمة و235 ألف نسمة للأعوام 2004 و2007 على التوالي.

أما نسبة السكان تحت خط الفقر الوطني الأدنى في سورية للعام 1997 قد بلغت 14.26% من إجمالي السكان في حين انخفضت النسبة إلى 11.39% عام 2004 لتعود إلى الارتفاع في عام 2007 لتصل إلى 12.3%، وقد يعود سبب ذلك إلى التغيرات المناخية، حيث ألقى الجفاف بظلاله على القطاع الزراعي بشكل أساسي وأدى ذلك إلى ارتفاع هذه النسبة، ثم لتتخفض مجدداً بشكل ملحوظ لتصل إلى أدنى مستوى لها في عام 2010 حيث بلغت النسبة 10%، أما أعداد الفقراء وفق هذا الخط فقد بقيت ضمن مستويات متقاربة رغم انخفاض النسبة وهذا يعود إلى الزيادة السكانية السنوية، فقد بلغ عدد الفقراء تحت الخط الأدنى ما يقارب 2 مليون نسمة للأعوام 1997 و2004، ليرتفع إلى 2.4 مليون نسمة في عام 2007 بالتوازي مع ارتفاع نسبة الفقر وفق الخط الوطني الأدنى بمقدار 1% مقارنة بالعام 2004، لكن العدد تراجع إلى مستوى 2 مليون نسمة مرة أخرى في عام 2010.

وفيما يتعلق بنسبة السكان تحت خط الفقر الوطني الأعلى في سورية فقد بلغت 33.22% من إجمالي السكان للعام 1997 وقد انخفضت النسبة إلى 30.13% عام 2004 لتعود إلى الارتفاع في عام 2007 لتصل إلى 33.58% ويعود ذلك أيضاً بطبيعة الحال إلى موجات الجفاف التي بدأت في عام 2006، وقد عاودت النسبة إلى الانخفاض في عام 2010 لتصل إلى 28% من إجمالي السكان، أما أعداد الفقراء وفق هذا الخط فقد تفاوتت بشكل ملحوظ، ففي عام 1997 بلغ عدد الفقراء تحت الخط الأعلى ما يقارب 4.6 مليون نسمة، ليرتفع إلى 5.3 مليون نسمة في عام 2004 على الرغم من انخفاض نسبة الفقر بما يقارب 3% مقارنةً بنسبة الفقر عام 1997 متأثراً بعامل الزيادة السكانية، أما في عام 2007 فوصل العدد إلى 6.7 مليون نسمة لينخفض بعدها إلى 5.6 مليون نسمة في عام 2010.

وبالنسبة لمؤشرات عدالة التوزيع في سورية:

نجد أن معامل جيني قد ارتفع من 33.7% عام 1997 إلى 37.4% عام 2004 رغم انخفاض نسبة الفقر خلال ذات الفترة كدلالة على ضعف عدالة التوزيع، وقد تراجعت هذه النسبة في عام 2007 إلى 34.2% لتعاود الارتفاع بمقدار 0.7% عام 2010 لتبلغ 34.9%.

وبالنظر إلى نسب فجوة الفقر خلال الأعوام المذكورة نجد أن فجوة الفقر في عام 1997 بلغت 2.88%، (بمعنى أن الفرق بين متوسط الانفاق الاستهلاكي للفرد تحت خط الفقر الأدنى وبين خط الفقر الأدنى قد بلغ 2.88% بالقيمة السالبة) وقد انخفضت هذه النسبة إلى 2.13% عام 2004 (أي انخفضت الفجوة بمقدار 26% مقارنة مع عام 1997) واستمرت في الانخفاض إلى 1.97% عام 2007 على الرغم من ارتفاع

نسبة الفقر وفق الخط الأدنى بمقدار يقارب 1% خلال الفترة بين 2004 و 2007 (ويمكن تفسير ذلك بأن الإنفاق الاستهلاكي للمنضمين الجدد إلى فئة الفقراء بعد حالة الجفاف؛ انخفض بشكل بسيط وبالتالي لم يؤثر هذا الانخفاض على مؤشر فجوة الفقر بشكل جذري، وهذا لا يقلل من قيمة فجوة الفقر بطبيعة الحال)، أما في عام 2010 فقد عادت نسبة فجوة الفقر إلى 2%.

ويمكن ملاحظة أن مؤشر فجوة الفقر في سورية بقي ثابتاً بشكل تقريبي، وفي ذلك دلالة على عجز الآليات المعتمدة لعدالة التوزيع في تقليص هذه النسبة.

وفي حين أن مؤشر فجوة الفقر يقيس الانفاق الاستهلاكي لإجمالي الأفراد تحت خط الفقر الأدنى، فإن مؤشر حصة أفقر 20% من السكان من الاستهلاك الوطني؛ يقارن الاستهلاك بين العُشيرات على المستوى الوطني، وبذلك نجد أن هذه الحصة انخفضت من 7.9% عام 1997 إلى 7.24% عام 2004 لتعود إلى الارتفاع في عام 2007 إلى 8.13%.

بشكل عام يمكن ملاحظة: انخفاض كبير في نسبة الفقر وفق خط الفقر الغذائي، وانخفاض بسيط في نسبة الفقر وفق خط الفقر الوطني الأدنى، وثبات نسبة الفقر وفق خط الفقر الوطني الأعلى، وثبات نسبي في مؤشري معامل جيني وفجوة الفقر.

2- الفقر متعدد الأبعاد MP

يهدف دليل الفقر متعدد الأبعاد إلى قياس الحرمان من الوظائف الأساسية، وقياس الحرمان من الوسائل اللازمة لتحقيق هذه الوظائف. ويحدد دليل الفقر متعدد الأبعاد الأسرة الفقيرة باستخدام مقياس تراكمي وضعه الباحثان ألكاير وفوستر، وقد نشرنا منهجية حساب المقياس في بحث صدر عام 2007¹. ولهذا الدليل ثلاثة أبعاد يثقل كل منها بالتساوي مع الآخر، وتعامل المؤشرات المركبة ضمن كل بُعد بالتساوي.*

هذا وقد صدر في عام 2014 تقرير حول الفقر متعدد الأبعاد في سورية، كبحث مقارنة بين العامين 2001 و 2009 ضمن دراسة لمستويات المعيشة ولقياس رفاهية الأطفال، من إعداد منظمة الأمم المتحدة للطفولة UNICEF بالتعاون مع المكتب المركزي للإحصاء وهيئة التخطيط والتعاون الدولي في سورية، حيث تم الاعتماد على مسح صحة الأسرة لعام 2001 والمسح الصحي الأسري لعام 2009.

1 . Alkire, S. and Foster, J. (2007): "Counting and Multidimensional Poverty Measures", OPHI Working Papers Series 7.

*. كما ورد في الجدول (1-1) صفحة 20 في الفصل الأول من هذا البحث.

هذا ويحسب دليل الفقر متعدد الأبعاد وفق المعادلة الرياضية التالية¹:

$$MPI = H * A$$

حيث أن:

H: هي نسبة انتشار الفقر متعدد الأبعاد (أي من يعاني من حرمان ترجّح حدّته بنسبة 33 %).

A: هي نسبة كثافة الفقر (متوسط نسبة الحرمان الذي يعانيه من يعيش فقر متعدد الأبعاد).

جدول (3-3) دليل الفقر متعدد الأبعاد في سورية للأعوام 2009-2001

عام	نسبة الفقر متعدد الأبعاد H	نسبة كثافة الفقر متعدد الأبعاد A	دليل الفقر متعدد الأبعاد MPI
2001	%15	%40	0.061
2009	%9	%38	0.036

المصدر: تقرير الفقر متعدد الأبعاد في سورية. UNICEF، بالتعاون مع المكتب المركزي للإحصاء وهيئة التخطيط والتعاون الدولي في سورية، دمشق، 2014.

تبين النتائج أن دليل الفقر متعدد الأبعاد في سورية قد انخفض من 0.061 إلى 0.036 بين عامي 2001 و 2009 مما يعكس تحسناً مطرداً في هذا المقياس.

وقد شهدت نسبة الفقر متعدد الأبعاد هبوطاً ملحوظاً من 15 % في عام 2001 إلى 9 % في عام 2009 وقد ترافق ذلك مع انخفاض في كثافة دليل الفقر متعدد الأبعاد، حيث كان من يعانون الفقر متعدد الأبعاد في عام 2009 محرومون وسطياً بنسبة 38 % من المؤشرات، مقارنة مع حرمان 40 % في عام 2001.

وفيما يتعلق بالمساهمة النسبية لأبعاد الفقر في دليل الفقر متعدد الأبعاد، تبين النتائج أن التعليم هو المساهم الرئيسي خلال فترة الدراسة، ويأتي بُعد الصحة بالدرجة الثانية²

وتعكس نتائج دليل الفقر متعدد الأبعاد في سورية إلى حد كبير استراتيجية التنمية التي اعتمدت خلال فترة الدراسة، فتحسن مستوى المعيشة بالنظر إلى تركيز الحكومة على البنية التحتية والدعم كجزء من سياساتها الاجتماعية لضمان الاحتياجات الأساسية بما في ذلك الكهرباء، والغاز، ومياه الشرب، والصرف الصحي المناسب لجميع المواطنين³

بشكل عام يمكن ملاحظة: انخفاض نسبة الفقر متعدد الأبعاد، وذلك يعود بالدرجة الأولى لانخفاض الحرمان في البعد التعليمي، وبالدرجة الثانية لانخفاض الحرمان في البعد الصحي، وبتأثير أقل لانخفاض الحرمان في بعد المستوى المعيشي.

1 . تقرير التنمية البشرية 2011، ص 177

2 . تقرير الفقر متعدد الأبعاد في سورية، مرجع سبق ذكره، ص 15

3 . تقرير مراجعة منتصف المدة للخطة الخمسية العاشرة، هيئة التخطيط والتعاون الدولي، 2009، دمشق، سورية

3- الفقر البشري (1-)

يقيس دليل الفقر البشري (1-) ؛ الخاص بالدول النامية؛ الحرمان في الأبعاد الثلاثة الرئيسية للتنمية البشرية:

- الحرمان من الحياة الطويلة بصحة جيدة.
- الحرمان التعليمي المعرفي.
- الحرمان من المستوى المعيشي اللائق.

ويتم حسابه وفق المعادلة الرياضية التالية¹:

$$\text{دليل الفقر البشري (1-)} = [(P_1^a + P_2^a + P_3^a) 1/3]^{1/a}$$

حيث:

$$P_1 = \text{احتمال الوفاة قبل بلوغ سن الأربعين} \times 100$$

$$P_2 = \text{نسبة الأمية لدى البالغين}$$

$$P_3 = (\text{نسبة السكان المحرومين من الحصول على مصدر مياه محسّن} + \text{نسبة الأطفال دون مستوى الوزن الطبيعي لأعمارهم}) \div 2$$

$$a = 3$$

وفيما يلي الجدول رقم (3-4)، والذي يعرض قيم دليل الفقر البشري في سورية، خلال الفترة بين عام 2001 وعام 2010.

1 . تقرير التنمية البشرية للعام 2008/2007، ص 345

الجدول (4-3) قيمة دليل الفقر البشري في سورية خلال الأعوام بين 2001 – 2010

العام	ترتيب سورية وفق دليل الفقر البشري (-1) للدول النامية	قيمة دليل الفقر البشري %	احتمال الوفاة قبل بلوغ سن الأربعين %	نسبة الأمية لدى البالغين (15 فما فوق) %	نسبة السكان المحرومين من الحصول على مصدر مياه محسن %	نسبة الأطفال دون مستوى الوزن الطبيعي لأعمارهم %
2001	35	18.8	5.7	24.7	20	13
2002	25	13.7	5.7	17.1	20	7
2003	29	13.8	4.6	17.1	21	7
2004	29	14.4	4.6	20.4	7	7
2005	31	13.6	4.6	19.2	7	7
2007	56	12.6	3.9	16.9	11	10
^a 2010	--	12.3	^b 3.6	16.4	11	10

المصدر: تقارير التنمية البشرية الصادرة بين الأعوام 2002-2011 + حسابات الباحث

a. بدءاً من عام 2010 تم اعتماد دليل الفقر متعدد الأبعاد بدلاً من دليل الفقر البشري في تقارير التنمية البشرية، لذا قام الباحث باحتساب دليل الفقر البشري لعام 2010 بالاعتماد على البيانات الواردة في تقرير عام 2011، لسهولة المقارنة، ولتوحيد منهجية الحساب.

b. قام الباحث بتقدير هذا الرقم بعد احتساب متوسط الانخفاض السنوي في نسبة احتمال الوفاة قبل بلوغ سن الأربعين للسنوات السابقة.

من الجدول السابق نجد أن الفقر البشري في سورية انخفضت نسبته من 18.8% عام 2001 إلى 12.3% تقريباً عام 2010*، على أن نسبة الفقر البشري انخفضت بشكل كبير جداً بين عام 2001 وعام 2002 بسبب انخفاض نسبة الأمية لدى البالغين (15 فما فوق) من 24.7% إلى 17.1% وللانخفاض الكبير في نسبة الأطفال دون مستوى الوزن الطبيعي لأعمارهم، حيث انخفضت النسبة من 13% إلى 7%، وقد يكون مرد ذلك بشكل أساسي إلى وجود خلل أو عدم تحديث في البيانات المعتمدة عام 2001.

وقد ارتفعت نسبة الفقر البشري بين عام 2002 وعام 2004 من 13.7% إلى 14.4% على التوالي لتتخفض بعد ذلك بشكل مستمر لتصل إلى 12.3% عام 2010، ويعود ذلك إلى انخفاض نسب الأمية لدى البالغين من 20.4% عام 2004 إلى 16.4% عام 2010، ولانخفاض احتمال الوفاة قبل بلوغ سن الأربعين من 4.6% إلى 3.6%، لذات الفترة.

ويمكن الملاحظة من الجدول، أنه على الرغم من انخفاض نسبة الفقر البشري في سورية؛ إلا أن ترتيب سورية بين الدول النامية وفق الدليل قد انخفض من 35 عام 2001 إلى 56 عام 2007، وكان قد ارتفع إلى 25 عام 2002، ويعود ذلك إلى إعادة تصنيف دول أوروبا الشرقية ضمن الدول متوسطة النمو والنامية وبالتالي اعتمادها دليل الفقر البشري (1-)، بعد أن كانت تصنف ضمن الدول ذات النمو المرتفع وتعتمد دليل الفقر البشري (2-).

ويرتبط الفقر البشري في سورية طردياً بعدد من المؤشرات الاجتماعية، كنسبة الأمية، ومعدل عبء الإعاقة العمرية، ومعدل البطالة، ففي دراسة أجريت لبيان الارتباط بين هذه العوامل وبين الفقر البشري خلال الفترة 2000 – 2008 تبين ما يلي¹:

- هناك ارتباط طردي تام بلغت قيمته (1.00) بين الفقر البشري وبين معدل الأمية، وهذا ما أثبتته دراسات سابقة، على اعتبار أنه كلما ازداد تعليم الفرد كلما كان أقدر على توفير حياة أفضل هذا على الصعيد الشخصي، أما على المستوى الكلي فإن توافر مستوى تعليمي مرتفع سيسهم في عملية التنمية بشكل إيجابي سواء من ناحية الممارسة والمساهمة، أو من ناحية قبول السياسات التنموية المعتمدة من قبل الحكومة.
- عبء الإعاقة كان ذا ارتباط طردي قوي بلغت قيمته (0.83)، وهذا الارتباط مرده إلى ارتباط الإعاقة بشكل مباشر مع كافة مؤشرات دليل الفقر البشري، فعلى الصعيد الجزئي يؤثر ارتفاع معدل عبء الإعاقة بشكل سلبي على صحة الفرد، إضافة إلى انخفاض مستوى التعليم نتيجة التسرب الدراسي

* . قام الباحث بتقدير قيمة دليل الفقر البشري لعام 2010 بالاعتماد على البيانات الواردة في تقرير التنمية البشرية لعام 2011 واتباع المنهجية القديمة التي تم تغييرها مطلع عام 2010، ذلك لسهولة المقارنة، ولتوحيد منهجية الحساب

1 . المجسم، محمد مثقال. دراسة تحليلية لواقع الفقر البشري في سورية خلال الفترة من 2000 إلى 2008، مجلة جامعة دمشق للأدب والعلوم الإنسانية، 2016 (بحث قيد النشر)

للالتحاق بالعمل بسبب الحاجة للنقود، وخاصة إذا علمنا أن نسبة الارتباط بين معدل الإعالة ونسبة الأمية بلغت (0.8)، خلال الفترة بين عام 2000 وعام 2008.

- معدل البطالة كان ذا ارتباط ضعيف جداً، حيث بلغت قيمته (0.16)، وهذا يعود إلى عدم الارتباط المباشر بمكونات دليل الفقر البشري، ولأن البطالة تتعلق بالسياسات التي تتبعها الحكومة لعلاج البطالة على المستوى الكلي وإلى عوامل أخرى.

بشكل عام يمكن ملاحظة: انخفاض نسبة الفقر البشري، وذلك تحت تأثير الانخفاض الكبير لنسبة الأمية، وبدرجة أقل لانخفاض نسبة الحرمان من المياه، وبدرجة أقل لانخفاض نسبة الوفاة قبل الأربعين ونسبة الأطفال دون مستوى الوزن الطبيعي لأعمارهم.

4- دليل التنمية البشرية

يتم احتساب دليل التنمية البشرية وفق المنهجية التالية¹:

دليل التنمية البشرية = $\frac{1}{3}(A) + \frac{1}{3}(B) + \frac{1}{3}(C)$.

حيث أن:

$$A: \text{ دليل متوسط العمر المتوقع لدى الولادة} = \frac{\text{متوسط العمر المتوقع لدى الولادة} - 25}{85 - 25}$$

B: دليل التعليم = $\frac{1}{3}$ دليل نسب الالتحاق الإجمالية + $\frac{2}{3}$ دليل الإلمام بالقراءة والكتابة لدى البالغين (15 عام فما فوق).

$$\bullet \text{ دليل نسب الالتحاق الإجمالية} = \frac{\text{نسب الالتحاق الإجمالية} - 0}{100 - 0}$$

$$\bullet \text{ دليل الإلمام بالقراءة والكتابة لدى البالغين} = \frac{\text{نسبة الإلمام بالقراءة والكتابة لدى البالغين} - 0}{100 - 0}$$

$$C: \text{ دليل الناتج المحلي الإجمالي} = \frac{\text{لوغارتم (الناتج المحلي الإجمالي)} - \text{لوغارتم (100)}}{\text{لوغارتم (40.000)} - \text{لوغارتم (100)}}$$

وفيما يلي الجدول (3-5) الذي يظهر قيم دليل التنمية البشرية في سورية للفترة بين الأعوام 2001 – 2010

1 . تقرير التنمية البشرية للعام 2007/2008، ص 344

جدول (5-3) قيمة دليل التنمية البشرية في سورية خلال الأعوام بين 2001 – 2010

العام	ترتيب سورية عالمياً وفق دليل التنمية البشرية	قيمة دليل التنمية البشرية = $\frac{1}{3}(C+B+A)$	A = دليل متوسط العمر المتوقع		B = دليل التعليم			C = دليل الناتج المحلي الإجمالي	
			متوسط العمر المتوقع لدى الولادة	قيمة دليل	X = معدل الإلمام بالقراءة والكتابة لدى البالغين (15 فما فوق) %	Y = مجموع نسب الالتحاق بالمدارس الابتدائية والمتوسطة والثانوية %	قيمة دليل = $\frac{X(2/3) + Y(1/3)}$	الناتج المحلي للفرد معادلاً بالقوة الشرائية للدولار الأمريكي \$	قيمة دليل
2001	110	0.685	71.5	0.77	75.3	59	0.70	280,3	0.58
2002	106	0.710	71.7	0.78	82.9	59	0.75	620,3	0.60
2003	106	0.721	73.3	0.81	82.9	62	0.76	576,3	0.60
2004	107	0.716	73.6	0.81	79.6	63	0.74	610,3	0.60
2005	108	0.724	73.6	0.811	80.8	64.8	0.755	808,3	0.607
2007	107	0.742	74.1	0.818	83.1	65.7	0.773	511,4	0.636
^a 2010	--	0.75	74.6	0.826	83.6	^b 66.8	0.78	760,4	0.645

المصدر: تقارير التنمية البشرية الصادرة بين الأعوام 2002-2011 + حسابات الباحث

- a. بدءاً من عام 2010 تم تعديل منهجية اعداد دليل التنمية البشرية وذلك باحتساب نسبة متوسط سنوات الدراسة للفرد إلى العدد المتوقع للدراسة، بدلاً من نسب الالتحاق في دليل التعليم، وأيضاً احتساب نصيب الفرد من الدخل القومي بدلاً من نصيب الفرد من الناتج المحلي الإجمالي، وقد قام الباحث بحساب دليل التنمية البشرية لعام 2010 بالاعتماد على البيانات الواردة في تقرير عام 2011 واتباع المنهجية القديمة وذلك لسهولة المقارنة، ولتوحيد منهجية الحساب.
- b. قام الباحث بتقدير هذا الرقم بعد احتساب متوسط الزيادة السنوية في معدل الالتحاق بالمدارس للسنوات السابقة.

من الجدول (3-5) نجد أن دليل التنمية البشرية في سورية ارتفعت قيمته من 0.685 عام 2001 إلى 0.75 عام 2010*، إلا أن قيمة الدليل انخفضت بشكل بسيط بين عام 2003 وعام 2004 قبل أن تعود إلى الارتفاع، حيث انخفضت القيمة من 0.721 إلى 0.716 على التوالي ويعود ذلك بشكل أساسي إلى انخفاض نسبة الإلمام بالقراءة والكتابة من 82.9% إلى 79.6% وبالتالي انخفاض دليل التعليم بمقدار نقطتين مئويتين، ولعل هذا يعود إلى خلل في البيانات لأنه من غير المنطقي ارتفاع نسبة الأمية 3% خلال عام واحد، إلا إذا كانت نسبة عام 2004 تعود إلى تصحيح بيانات الإلمام بالقراءة والكتابة بعد إجراء تعداد 2004 الإحصائي العام.

وقد حافظت الجمهورية العربية السورية على الترتيب بين 106 و 107 و 108 عالمياً خلال الأعوام 2002 – 2007 بعد أن كانت في الترتيب 110 عام 2001 وبشكل عام يمكن ملاحظة: ارتفاع قيمة الدليل، متأثرة بالدرجة الأولى بارتفاع قيمة دليل متوسط العمر المتوقع، وبدرجة أقل بارتفاع دليل التعليم، وبدرجة أقل بالارتفاع في قيمة دليل الناتج المحلي الإجمالي.

وبالنظر إلى ملامح الفقر في سورية خلال تلك الفترة؛ يمكن الاستنتاج بأن دور العناصر الاجتماعية (من صحة وتعليم وغذاء) كان لها أثر إيجابي أكبر في تحسين واقع الفقر، بشكل أكبر من دور العناصر الاقتصادية (دخل وناتج محلي إجمالي)، والتي لم يكن لها دور بارز في تحسين واقع الفقر في سورية.

ثانياً – واقع الفقر في سورية منذ عام 2011

إن طبيعة واقع الفقر في سورية منذ عام 2011 تأثرت بشكل مباشر وكبير جداً بطبيعة الأزمة، وبالتالي تأثر واقع الفقر سلباً من عدّة جوانب اقتصادياً واجتماعياً، ومن إسقاطات آثار الأزمة على واقع الفقر في سورية يمكن ملاحظة الجوانب التالية:

أ- الجانب المالي: إن تراجع الإيرادات المالية للدولة وزيادة نفقاتها أدى إلى حصول عجز كبير في الموازنة، والذي انعكس سلباً على الشرائح الهشة من جانبين، فمن جانب تراجعت قدرة الدولة على الانفاق نتيجة تراجع إيراداتها وبالتالي تراجع حجم الدعم الاجتماعي، ومن جانب آخر ازداد حجم الضرائب المفروضة لتعويض التراجع في الإيرادات؛ والذي كان له أثر سلبي على دافعي هذه الضرائب وخاصة من أصحاب الدخل المحدود، ومن الطبقات الوسطى والفقيرة.

ب- الجانب النقدي: إن الانخفاض الكبير في القوة الشرائية لليرة السورية الناجم عن التضخم النقدي من جهة، وعن انخفاض قيمة الليرة مقابل العملات الأجنبية وعدم استقرار أسعار الصرف من جهة ثانية؛ أدى إلى ارتفاع الأسعار في ظل الثبات النسبي للدخول، وبالتالي انخفاض القوة الشرائية لليرة السورية، حيث بلغ الرقم القياسي لأسعار المستهلك 540% لإجمالي السلع والخدمات و641.88%

*. قام الباحث بتقدير قيمة دليل التنمية البشرية لعام 2010 بالاعتماد على البيانات الواردة في تقرير التنمية البشرية لعام 2011 واتباع المنهجية القديمة التي تم تغييرها مطلع عام 2010، ذلك لتسهيل المقارنة، ولتوحيد منهجية الحساب.

للأغذية والمشروبات غير الكحولية وذلك حتى نهاية عام 2015 باعتبار عام الأساس 2010¹، وبذلك فإن التضخم النقدي بالإضافة إلى ارتفاع التكلفة والمخاطر: أدى إلى تآكل قيمة النقود بين أصحاب الدخل الثابت ومحدودي الدخل وخاصة ممن لا يمتلكون أصول مالية تحافظ على القيمة.

ت- الجانب الاقتصادي الكلي: حيث تشير التقديرات إلى أن إجمالي الخسارة الاقتصادية في سورية منذ بداية الأزمة عام 2011 حتى نهاية عام 2015 قد بلغت حوالي 254.7 مليار دولار، وتعاادل هذه الخسارة 468% من الناتج المحلي الإجمالي للعام 2010 بالأسعار الثابتة لعام 2000، وأدت الأزمة إلى تغيير كبير في هيكلية الناتج المحلي الإجمالي، إذ شكّل قطاعاً الزراعة والخدمات الحكومية مجتمعين حوالي 45,7% من الناتج خلال العام 2014 على سبيل المثال*، وذلك بسبب تراجع بقية القطاعات نسبياً بمعدلات أسرع من تراجع هذين القطاعين. وسجلت تغطية الصادرات للمستوردات تدهوراً حاداً من 82.7% في 2010 إلى 29.7% في 2014؛ وقد تجلّى ذلك في العجز التجاري الهائل الذي وصل إلى 42.7% في 2014. أما عجز الموازنة العامة فقد ارتفعت نسبته إلى الناتج المحلي من -2.2% في عام 2010 إلى -40.5% حتى نهاية عام 2014².

وأدت هذه الخسائر في الجانب الاقتصادي إلى المساهمة في تراجع مستويات الدخل وفي كثير من الأحيان انعدامه لدى بعض الطبقات، مما أدى إلى ارتفاع نسب الفقر.

ث- الجانب الاقتصادي الجزئي: فالخسارة في الممتلكات والأصول المالية والعقارية على صعيد الأفراد والمؤسسات، بالإضافة إلى فقدان المعيل أو مصدر الرزق، وحركة الهجرة والنزوح الفردية والجماعية من الأماكن السكنية والصناعية، وغياب الاستقرار، وارتفاع نسبة البطالة من 8.6% في عام 2010 إلى ما يقدر بحوالي 52.9%³ في نهاية عام 2015، جميع هذه العوامل أدت إلى تعزيز نسب الفقر، وتزايد فجوته وتغيير كبير في توزيعه ومكوناته.

ج- الجانب الاجتماعي: تجلّت آثار الأزمة على الجانب الاجتماعي بمجموعة من المظاهر منها؛ حالة الاضطراب وفقدان الاستقرار وما ترافق معها من ارتفاع معدلات الوفيات، بالإضافة لحدوث العديد من حالات الصدمات النفسية الاجتماعية، وارتفاع حالات النزوح، وعلى المستوى الصحي في بعض المناطق انتشرت الأوبئة وسوء التغذية وتراجعت أو توقفت الخدمات الصحية، أما على المستوى التعليمي تراجعت نسب الالتحاق بالمدارس، كما تراجعت الخدمات التعليمية أو انقطعت في بعض المناطق، في حين تراجع حجم الدعم الاجتماعي الحكومي، وبالتالي فإن جميع هذه العوامل أدت بشكل مباشر أو غير مباشر إلى تعزيز الفقر وانتشاره.

1 . مؤشر الرقم القياسي لأسعار المستهلك، الموقع الإلكتروني الرسمي للمكتب المركزي للإحصاء، www.cbssyr.sy
* . حيث كانت مشاركة هذين القطاعين مجتمعين قد بلغت 30% من الناتج المحلي الإجمالي عام 2010 مقدراً بالأسعار الثابتة لعام 2000 (حساب الباحث بالاعتماد على بيانات المكتب المركزي للإحصاء)

2 . تقرير رصد آثار الأزمة في سورية خلال العام 2014، المركز السوري لبحوث السياسات بالتعاون مع UNDP و UNRWA، دمشق، 2015

3 . تقرير رصد آثار الأزمة في سورية خلال العام 2015، المركز السوري لبحوث السياسات، دمشق، شباط 2016، ص 36

ح- الجانب الهيكلي: حيث أثرت الجوانب السابقة على طبيعة الأداء الحكومي (من تراجع للموارد، وطبيعة الاستجابة، وأولويات الحكومة)، ومستوى قدرة المجتمع الأهلي على التكافل (على الرغم من دوره الجوهري كحامل مجتمعي لمفرزات الأزمة).

وفيما يلي نستعرض بعض المؤشرات (المقدّرة) للفقير المادي، ولدليل التنمية البشرية في سورية منذ عام 2011 وحتى عام 2015:

1- الفقر المادي:

على الرغم من غياب الأرقام الاحصائية الدقيقة عن واقع الفقر المادي في سورية إلا أن بعض الدراسات قامت بتقدير هذه الأرقام وخاصة نسب الفقر وفق خطوط الفقر (الغذائي والأدنى والأعلى)، بالاعتماد على حساب السلاسل الزمنية لسنوات ما قبل الأزمة، وحساب حجم الخسائر الاقتصادية والاجتماعية، والخسارة في القوة الشرائية لليرة السورية، ويمكن مع هذه التقديرات (بالإضافة إلى معطيات البطالة وحركات الهجرة والنزوح) وضع صورة مقارنة لواقع الفقر المادي في سورية منذ بدء الأزمة، وفي الجدول التالي (3-6) تظهر الأرقام المتاحة حتى نهاية عام 2015:

جدول (3-6) أبرز مؤشرات الفقر المادي في سورية منذ عام 2011

المؤشر	2011	2012	2013	2014	2015
نسبة السكان تحت خط الفقر الغذائي	5%	=	19.1%	30%	35.1%
نسبة السكان تحت خط الفقر الوطني الأدنى	=	=	51.6%	66.5%	69.3%
نسبة السكان تحت خط الفقر الوطني الأعلى	=	=	73.3%	83.5%	85.2%
البطالة	14.9%	33.6%	47.1%	52.2%	52.9%
نزوح (هجرة داخلية)	=	=	=	5.8 مليون شخص	6.4 مليون شخص

المصادر: - تقرير رصد آثار الأزمة السورية خلال العام 2015، المركز السوري لبحوث السياسات، دمشق، شباط 2016.

- المكتب المركزي للإحصاء، مسح قوة العمل 2011.

يبين الجدول السابق حدوث ارتفاع ملحوظ في جميع نسب الفقر، فقد بلغت نسبة الفقر الغذائي 5% عام 2011 (بعد أن كانت نسبة الفقر الغذائي ضئيلة حيث بلغت حوالي 1.2% قبل عام 2011) وارتفعت النسبة إلى 19.1% عام 2013 ثم إلى 30% و 35.1% في عامي 2014 و 2015 على التوالي، أي أن ما يفوق ثلث سكان سورية بقليل؛ يعيشون حالة فقر مدقع ولا يحصلون على احتياجاتهم الأساسية الكافية من السلع والخدمات المطلوبة.

أما نسبة الفقر وفق خط الفقر الوطني الأدنى (والتي كانت 10% قبل عام 2011) فقد ارتفعت لتصل إلى 51.6% عام 2013 ثم إلى 66.5% في عام 2014 و 69.3% حتى نهاية عام 2015، أي أن ما يفوق ثلثي إجمالي السوريين يعيشون حالة فقر شديد، وغير القادرين على تأمين احتياجاتهم الأساسية.

وارتفعت نسبة الفقر وفق الخط الوطني الأعلى (والتي بلغت حوالي 28% قبل عام 2011) إلى 73.3% عام 2013، لتصل إلى 83.5% عام 2014 و 85.2% عام 2015، وهي نسبة تمثل حالة الفقر الإجمالي الذي يعبر عن عدم قدرة الأسر على تأمين الحد الأدنى من السلع والخدمات اللازمة لحياة كريمة.

ولم تكن نسب البطالة بمعزل عن سمة الارتفاع الجذري هذه، حيث ارتفعت من حوالي 15% عام 2011 إلى ما يقرب من 53% عام 2015، أي أن ما يقارب نصف الأفراد في قوى العمل السورية هم عاطلين عن العمل، وعلى اعتبار أن البطالة بشكل عام تكون مرادفة للفقر، فإن من الطبيعي أن تؤثر هذه النسب المرتفعة من البطالة على واقع الفقر في سورية بشكل سلبي.

وفيما يتعلق بالنزوح (الهجرة الداخلية) فقد ارتفعت أعداد النازحين بشكل مطرد لتصل إلى ما يقرب من 5.8 مليون شخص عام 2014، ثم إلى 6.4 مليون شخص حتى نهاية عام 2015.

وتوزع النازحين في مختلف المحافظات السورية، ومن المحافظات التي شهدت أعلى معدل نزوح إليها: محافظة ريف دمشق بما يقرب من 1.27 مليون شخص، تليها محافظة حلب بما يقرب 1.25 مليون شخص، ثم محافظة إدلب التي نزح إليها ما يقرب من 705 آلاف شخص، ثم محافظتي حمص وحماة بما يقرب من 526 ألف شخص و 500 ألف شخص على التوالي.¹

وتبين نتائج مسح "حالة السكان" * أن النساء يشكلن نحو 57% من النازحين، ويعيش 48.2% من إجمالي النازحين في بيوت مستأجرة، وحوالي 30% تمت استضافتهم من قبل الأقارب والأصدقاء، بينما يقيم 13.5% في مراكز إيواء رسمية وغير رسمية (أهلية). كما وتُظهر النتائج أن حوالي 80% من النازحين تزيد فترة نزوحهم على السنة، وأدى استمرار الأزمة إلى مغادرة حوالي 45% من السكان في سورية أماكن إقامتهم الأصلية بحثاً عن السلامة والأمان، وذلك حتى نهاية 2015، ونحو 60% من هؤلاء المغادرين استمروا في البقاء داخل سورية كنازحين، في حين 29% باتوا مسجلين كلاجئين في الخارج، و 11% هاجروا إلى بلدان أخرى.²

وقد أدى النزوح الداخلي إلى ارتفاع الطلب على الخدمات وعلى فرص العمل في مناطق النزوح في ظل العرض المتناقص، والذي أدى إلى دخول أعداد كبيرة من النازحين في دائرة الفقر، وخاصة أن أغلب هؤلاء الأشخاص قد خسروا جزء كبير من أصولهم ومدخراتهم في مناطقهم الأصلية.

وبشكل عام يمكن ملاحظة: الارتفاع كبير في نسب الفقر وفق خطوط الفقر الغذائي والوطني الأدنى والوطني الأعلى، بالتوافق مع الارتفاع الكبير في أعداد العاطلين عن العمل وأعداد النازحين.

1. HUMANITARIAN RESPONSE PLAN 2016, UNOCHA, DEC 2015.

* . وهو مسح أجراه المركز السوري لبحوث السياسات في دمشق، في منتصف عام 2014، ولم تنشر نتائج المسح كاملة بعد إلا في سياق تقارير المركز، وشمل المسح جميع مناطق البلاد، حيث تم تقسيم المناطق الجغرافية في سورية إلى 698 منطقة دراسة، وجمع من كل منطقة ثلاثة استبيانات من خلال مقابلة ثلاثة أشخاص مفتاحيين ضمن معايير محددة تلتزم الشمولية والشفافية، كما استخدم المسح منهجية رصد وتقييم للعمل الميداني تضمن التأكد من صحة الإجابات، ورصد المسح العدد الإجمالي للسكان واللاجئين والمهاجرين.

2 . تقرير رصد آثار الأزمة السورية خلال العام 2015، مرجع سبق ذكره

2- دليل التنمية البشرية

يغطي دليل التنمية البشرية أبعاداً ثلاثة هي: الصحة والتعليم والدخل. وقد شهدت هذه الأبعاد تدهوراً كبيراً منذ بداية الأزمة، ويبين الجدول رقم (7-3) مقدار تراجع قيمة الدليل وقيم مكوناته.

جدول (7-3) دليل التنمية البشرية المقدّر في سورية منذ عام 2011 حتى عام 2015

العام	الدليل	دليل الدخل	دليل التعليم	دليل الصحة
2011	0.63	0.57	0.55	0.78
2012	0.62	0.56	0.52	0.73
2013	0.54	0.52	0.45	0.65
2014	0.48	0.46	0.40	0.56
2015	0.44	0.43	0.37	0.53

المصدر: تقرير يرصد آثار الأزمة السورية خلال العام 2015، المركز السوري لبحوث السياسات، دمشق، شباط 2016

يمكن الملاحظة من الجدول السابق: تراجع دليل التنمية البشرية بشكل كبير، حيث تراجعت قيمة الدليل من 0.63 عام 2011 إلى 0.44 عام 2015 أي بنسبة تقارب 30%.*

وقد ساهم دليل الدخل في تراجع دليل التنمية بنسبة 25%**، حيث انخفض من 0.57 عام 2011 إلى 0.43 عام 2015، ويعود ذلك إلى الانكماش الاقتصادي الحاد الذي شهدته سورية خلال هذه الفترة، في ظل التراجع الكبير في قيمة الناتج المحلي الإجمالي الحقيقي.

أما دليل التعليم الذي انخفض من 0.55 عام 2011 إلى 0.37 عام 2015 قد ساهم في تراجع دليل التنمية البشرية بنسبة 31%**، ويعود تراجع دليل التعليم إلى التراجع الحاد في معدلات الالتحاق وعدد سنوات الدراسة، فقد تسرب العديد من الأطفال من المدارس نتيجة الأحداث.

وبسبب ارتفاع أعداد الوفيات والانخفاض الهائل في العمر المتوقع عند الولادة فقد تراجع دليل الصحة، من 0.78 عام 2011 إلى 0.53 عام 2015 وبلغت نسبة مساهمة هذا الدليل في انخفاض دليل التنمية بما يقارب 44%**.

وباستخدام نتائج دليل التنمية البشرية لعام 2010 فقد تراجع ترتيب سورية في دليل التنمية البشرية الإجمالي، من المرتبة 121 إلى المرتبة 173 من مجموع 187 دولة بين عامي 2011 و 2015¹

وبشكل عام يمكن ملاحظة: انخفاض كبير في قيمة الدليل، متأثرة بالدرجة الأولى بانخفاض دليل الصحة، وبدرجة أقل بانخفاض دليل التعليم، ثم بانخفاض دليل الدخل.

1 . سورية مواجهة التشظي، تقرير يرصد آثار الأزمة السورية خلال العام 2015، مرجع سبق ذكره، 43 ص

* . من حساب الباحث

** . قام الباحث بحساب مساهمة كل دليل فرعي في تراجع دليل التنمية البشرية العام؛ وذلك بحساب نسبة تراجع/خسارة كل دليل فرعي إلى إجمالي خسارة الدليل العام قبل حساب المتوسط. حيث بلغت إجمالي قيمة الخسارة في الدليل العام 19 نقطة (57 نقطة قبل حساب المتوسط)، في حين أن قيمة الخسارة في أدلة الدخل، التعليم، الصحة؛ قد بلغت 14، 18، 25 نقطة على التوالي.

المبحث الثاني: شبكات الحماية الاجتماعية في سورية

على الرغم من عدم وجود ملامح رئيسية لشبكات حماية اجتماعية واضحة المعالم في سورية، إلا أن عدد من المكونات تشكل مجتمعةً شبكة أو منظومة تعمل على تأمين الحماية الاجتماعية وفق السياسات الاجتماعية العامة التي تتبناها الدولة، ونذكر من هذه المكونات:

- مجموعة التشريعات والنظم القانونية المتعلقة بالحماية الاجتماعية
- مؤسسات وهيئات الحماية الاجتماعية
- برامج وأدوات الحماية الاجتماعية

حيث تقوم التشريعات والنظم القانونية بتنظيم وتأطير عمل المؤسسات والهيئات، والتي بدورها تستخدم منظومة أدوات وبرامج تحقق أهداف الحماية الاجتماعية.

وتم عرض المكونات الأساسية لشبكات الحماية الاجتماعية في سورية في هذا المبحث وفق أربع مطالب، الأول يتناول التشريعات والنظم القانونية المتعلقة بالحماية الاجتماعية، والثاني يعرف ببعض هيئات وبرامج الحماية الاجتماعية، والثالث يستعرض أبرز أدوات الحماية الاجتماعية في سورية، أما الرابع فيدرس واقع الحماية الاجتماعية في سورية لفترتين: الفترة الأولى (منذ عام 2000 وحتى عام 2010) – الفترة الثانية (منذ عام 2011 وحتى عام 2015).

المطلب الأول: التشريعات والنظم القانونية للحماية الاجتماعية

تتسم التشريعات والنظم القانونية المتعلقة بالحماية الاجتماعية في سورية بعدم توجهها الواضح والمباشر نحو الحماية الاجتماعية الشاملة، ويعود ذلك لعدم وجود استراتيجية حماية اجتماعية أو حتى سياسات اجتماعية كلية متكاملة فيما بينها، إلا أن هذه التشريعات والنظم تعمل على تعزيز القيم الاجتماعية، وصياغة وتنظيم وتوجيه عمل بعض هيئات ومؤسسات الحماية الاجتماعية أو بعض الأدوات والبرامج المتعلقة بالحماية الاجتماعية.

أولاً – دستور الجمهورية العربية السورية 2012:

من النظم القانونية الأساسية التي تناولت جانب الحماية الاجتماعية؛ دستور الجمهورية العربية السورية الصادر عام 2012، حيث ورد ما يقارب 16 مادة دستورية، والتي تناولت الحماية الاجتماعية بشكل مباشر أو غير مباشر، من توصيف لعمل المنظمات والنقابات والجمعيات ودورها في المجتمع، وتأكيد لمبادئ العدالة الاجتماعية، وتأكيد على حماية ودعم بعض الفئات (كالفلاحين والأسرة وذوي الشهداء والأيتام والعجزة والمرأة والفئات المتضررة من الكوارث)، والتأكيد على حقوق المواطنين ولا سيما المتعلقة بالصحة والتعليم والعمل، ويبين الجدول (3-8) أرقام هذه المواد وتوصيفاتها

رقم المادة	التوصيف
المادة 10	توصيف عمل المنظمات والنقابات والجمعيات كهيئات تهدف لتطوير المجتمع وتحقيق مصالح الأعضاء.
المادة 13	توصيف دور الاقتصاد الوطني بتحقيق زيادة الدخل ورفع مستوى المعيشة وتوفير فرص العمل، ودور السياسة الاقتصادية في تحقيق العدالة الاجتماعية وكفالة الدولة حماية الأفراد وقوة العمل.
المادة 16	حماية الفلاح والعمال الزراعيين من الاستغلال
المادة 18	تحقيق مبادئ المساواة والعدالة الاجتماعية في جباية الضرائب.
المادة 19	قيام المجتمع السوري على مبادئ العدالة الاجتماعية والحرية والمساواة وصيانة الكرامة الانسانية لكل فرد.
المادة 20	الحفاظ على كيان الأسرة، وحماية الزواج وإزالة العقوبات التي تعوقه وحماية الأمومة والطفولة ورعاية النشء والشباب.
المادة 21	كفالة الدولة لذوي الشهداء.
المادة 22	كفالة الدولة للأسرة في حالات الطوارئ والمرض والعجز واليتم والشيخوخة وحماية صحة المواطنين وتوفير العلاج والوقاية.
المادة 23	توفير فرص المساهمة الفعالة والكاملة في نواحي الحياة للمرأة، وإزالة القيود التي تمنعها من التطور والمشاركة في بناء المجتمع.
المادة 24	كفالة الدولة بالتعاون من المجتمع: للأعباء الناجمة عن الكوارث الطبيعية.
المادة 25	توصيف التعليم والصحة والخدمات الاجتماعية كأركان أساسية لبناء المجتمع ولتحقيق التنمية المتوازنة بين جميع مناطق الجمهورية.
المادة 29	كفالة حق التعليم بالمجان، وإلزاميته، وإشراف الدولة على التعليم بما يحقق التنمية وتلبية حاجات المجتمع.
المادة 34	حق المواطن بالإسهام في الحياة السياسية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية.
المادة 40	كفالة الدولة لحق المواطن بالعمل وتوفيره للجميع وكفالة الدولة لعدالة الأجر والضمان الاجتماعي والصحي للعمال.
المادة 45	حرية تكوين الجمعيات والنقابات على أسس وطنية وأهداف مشروعة.
المادة 3 / 51	كفالة الدولة المساعدة القضائية لغير القادرين على تحمل التكاليف.

المصدر: دستور الجمهورية العربية السورية الصادر بمرسوم رقم 94 للعام 2012

ثانياً – التشريعات والقوانين

هناك عدد من التشريعات والقوانين التي تنظم وتوجه بيئة الحماية الاجتماعية في سورية والتي تعمل على تطبيق المبادئ الدستورية، كالقوانين التي تنظم عمل الجمعيات الأهلية والمؤسسات، وقوانين التأمينات الاجتماعية والضمان والتأمين الصحي، والقوانين التي ترعى حقوق بعض الفئات (مجهولي النسب والأحداث والمسنين وذوي الاحتياجات الخاصة)، بالإضافة لقوانين العمل وحقوق العاملين في القطاع العام والخاص، ويبين الجدول (3-9) بعض هذه القوانين.

القانون	رقمه، تاريخ صدوره	التوصيف
قانون الجمعيات والمؤسسات الخاصة	رقم 93 لعام 1958	تنظيم عمل الجمعيات والمؤسسات الأهلية الخاصة غير الربحية ذات النفع العام والخيرية، من الناحية الإدارية والمالية والأطر القانونية، بالإضافة إلى الجمعيات الثقافية والفنية والتاريخية والاجتماعية والبيئية وغيرها.
قانون التأمينات الاجتماعية	رقم 92 لعام 1959 وتعديله بقانون رقم 28 لعام 2014	تأمين التعويض المالي أو العلاج الطبي والخدمات المالية للعمال ولعائلاتهم، في حالات الشيخوخة أو العجز أو الإصابة أو الوفاة، من خلال صناديق الشيخوخة والعجز والوفاة.
مرسوم رعاية مجهولي النسب (اللقطاء سابقاً)	رقم 107 لعام 1970	رعاية مجهولي النسب وكفالتهم وتعليمهم والإشراف التربوي عليهم وتقديم الرعاية الصحية والاجتماعية لهم وضمان حقوقهم.
قانون رعاية الأحداث الجانحين	رقم 18 لعام 1974 وتعديلاته بمرسوم رقم 52 لعام 2003	رعاية الأحداث الجانحين في نواحي التعليم والتدريب والعمل والتوجيه والنصح والإرشاد، وإحداث معاهد إصلاحية لرعايتهم وتأهيلهم.
قانون رعاية المسنين	رقم 20 لعام 1981	القاضي بإحداث دور لرعاية المسنين في جميع المحافظات، تقدم المسكن والرعاية الصحية والنفسية.
قانون المعاقين	رقم 34 لعام 2004	تأمين الرعاية الصحية (الجسدية والنفسية) وتقديم الإعفاءات والتسهيلات لذوي الاحتياجات الخاصة والاهتمام بمجالات التربية والتعليم والتأهيل والعمل والتوعية والتعريف بحقوقهم.
نظام العاملين الأساسي في الدولة	رقم 50 لعام 2004	الخاص بأحكام العمل والتوظيف والرواتب والأجور والمزايا الذي يخضع لها العاملون في القطاع العام والمشارك.
مرسوم التمويل المتناهي الصغر	رقم 15 لعام 2007	إحداث مؤسسات مالية مصرفية اجتماعية تهدف إلى تقديم التمويل الصغير والمتناهي الصغر بالإضافة إلى خدمات مالية ومصرفية أخرى لشرائح معينة من السكان.
قانون العمل للقطاع الخاص	رقم 17 لعام 2010	تنظيم علاقات العمل والعمال في الشركات العربية والاتحادية والاجنبية والقطاع الخاص والقطاع التعاوني والقطاع المشترك، غير المشمولين بأحكام القانون الأساسي للعاملين للعام 2004.
مرسوم التأمين الصحي	رقم 45 لعام 2011	تأسيس شركة سورية مساهمة للتأمين الصحي تسمى "شركة شام للتأمين الصحي"، تمارس جميع أعمال التأمين الصحي الجماعي والفردى ولكافة شرائح المجتمع.

المصدر: مجموعة القوانين والمراسيم الصادرة عن مجلس الشعب والوزارات والجهات المعنية.

وتعاني أنظمة الحماية الاجتماعية على المستوى التشريعي من عدة تحديات رئيسية تتمثل في غياب الرؤية الواضحة على المستوى التنموي، مما قاد إلى تناقض وتشتت في التشريعات وانحراف بعضها عن القضايا الجوهرية، وتقادم الكثير من التشريعات وعدم مواكبتها للتطور المجتمعي، إضافة إلى ضعف الآليات المؤسسية والإدارية المعنية بالتنفيذ، مما سبب انحراف التنفيذ عن النص التشريعي نتيجة عدم القدرة على التنفيذ، كما أدى ضعف آليات المساءلة إلى فقدان القدرة على تصحيح الانحرافات، مما أدى لتوسيع الفجوة بين النص المشرع أو المخطط والتنفيذ الفعلي¹.

1. تقرير "الحماية الاجتماعية: الوجه الآخر لأزمة الدولة"، شبكة المنظمات العربية غير الحكومية للتنمية، بيروت، 2014، ص 284.

المطلب الثاني: هيئات وبرامج الحماية الاجتماعية في سورية

أولاً – هيئات الحماية الاجتماعية في سورية

إن مؤسسات وهيئات الحماية الاجتماعية هي الجهات التي تعمل كأداة؛ أو تشرف على تنفيذ أداة من أدوات الحماية الاجتماعية، وبالتالي تختلف أهداف هذه الأدوات وآليات تنفيذها باختلاف المؤسسات والهيئات الاجتماعية التي تتبع لها وباختلاف القطاع الرئيسي الذي تنتمي له سواء كان قطاع عام أو خاص أو أهلي أو حتى قطاع المنظمات الغير حكومية، وتتسم مؤسسات وهيئات الحماية الاجتماعية في سورية بشكل عام بتنوع الأدوات التي تعتمد عليها لتحقيق أهدافها، كأدوات (التحويلات النقدية – التأمينات الاجتماعية – التأمين الصحي – العمل والتشغيل – التمويل المتناهي الصغر)، بالإضافة للخدمات الاجتماعية العامة، وفيما يلي نستعرض بعض أهم مؤسسات وهيئات الحماية الاجتماعية في سورية.

ومن المؤسسات والهيئات الحكومية نذكر:

1- وزارة الشؤون الاجتماعية: والتي تم إحداثها بقرار رقم 15 لعام 2013 بعد أن كانت ضمن وزارة الشؤون الاجتماعية والعمل، وتعد الوزارة من أبرز وأهم الهيئات المعنية بالحماية الاجتماعية في سورية، لما لها من أهداف وبرامج معلنة تستهدف الفئات الهشة كالمرأة والطفل وذوي الاحتياجات الخاصة والفقراء والأيتام والمسنين، وتتوزع مديريات الشؤون الاجتماعية والمعاهد والمراكز والمؤسسات ودور الرعاية التابعة للوزارة في كافة المحافظات السورية، لتنفيذ برامج وأهداف الوزارة، وتشرف الوزارة على الجمعيات الأهلية الاجتماعية والثقافية والتنمية والبيئية.

2- الصندوق الوطني للمعونة الاجتماعية: والذي تم إحداثه بقرار رقم 9 لعام 2011، وقد بدء التأسيس لمشروع الصندوق منذ عام 2007 بالتعاون مع برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، ويعمل الصندوق على تحقيق الأهداف الآتية:

- حماية الأفراد والأسر المستهدفة ورعايتها من خلال تقديم معونات دورية أو طارئة، وفق معايير تضمن الشفافية والمساءلة وتندمج مع سياسات وخطط الدولة.
- تعزيز تنمية رأس المال البشري والاستثمار فيه، بناءً على مبدأ المسؤولية المشتركة، من خلال ربط المعونات المقدمة من الصندوق بالتزامات تنمية من قبل المستفيدين، تتعلق بالصحة والتعليم وغيرهما.
- تمكين المستفيدين اقتصادياً واجتماعياً وصحياً وتعليمياً، من خلال برامج ينفذها الصندوق أو مؤسسات وبرامج التمكين المختصة.

3- المؤسسة العامة للتأمينات الاجتماعية: تعمل المؤسسة بشكل أساسي على تطبيق قانون التأمينات الاجتماعية الصادر عام 1959 وتعديلاته، وتعتمد نظام التأمين الإلزامي لجميع العاملين المؤمن عليهم في الدولة والقطاع المشترك والتعاوني، والتأمين الاختياري لأصحاب العمل والعمال في القطاع الخاص

المنظم، وتعمل المؤسسة على تحصيل الاشتراكات وصرف التعويضات المالية وتقديم خدمات التأمين أو العلاج الطبي والخدمات المالية للعمال أو لعائلاتهم في حالات التقاعد والشيخوخة أو العجز الصحي الجزئي أو الكلي أو الإصابة أو الوفاة أو الأمراض المهنية من خلال صناديق خاصة.

4- شركة شام للتأمين الصحي: والتي أنشأت بمرسوم رقم 45 لعام 2011، وهي شركة سورية مساهمة لها شخصية قانونية واعتبارية مستقلة مالياً وإدارياً، ويتوزع رأسمال الشركة على كل من المؤسسة العامة السورية للتأمين، وشركة الاستثمارات السورية المساهمة القابضة (السورية للاستثمار)، والمؤسسة العامة للتأمينات الاجتماعية. وتمارس الشركة جميع أعمال التأمين الصحي الجماعي والفردى لكافة شرائح المجتمع وتعمل على تشميل متقاعدي الدولة والقطاع العام والمنظمات الشعبية من المدنيين والعسكريين بالتأمين الصحي، ويكون التأمين اختيارياً للمتقاعد؛ حيث تتحمل الخزينة العامة للدولة ما نسبته 62.5% من القسط السنوي للتأمين الصحي للمتقاعد والباقي يتحمله المتقاعد ويقتطع من معاشه التقاعدي.

5- مكاتب التوظيف والتشغيل: والتي أنشأت مع بداية تطبيق قانون العمل رقم 91 لعام 1959 وخضعت وظائف هذه المكاتب إلى تعديلات وفق القانون رقم 3 لعام 2001، وهدف هذه المكاتب تأمين فرص العمل لكل متعطّل قادر على العمل ويرغب فيه ويبحث عنه في الجهات العامة والقطاعين الخاص والمشتترك والقطاع التعاوني داخل سورية وخارجها.

تتولى مكاتب التوظيف والتشغيل التابعة لوزارة العمل تنظيم شؤون طالبي التوظيف والتشغيل وحصر اليد العاملة بمن فيها ذوو المؤهلات العلمية والمهنية، واعداد إحصائيات عن فرص العمل المتوفرة داخل البلاد وخارجها، وعدد طالبي العمل ومؤهلاتهم، لتقوم بإجراء الدراسات والإحصائيات للبحث عن فرص العمل المناسبة لهم.

ومن المؤسسات والهيئات غير الحكومية نذكر:

6- الهلال الأحمر العربي السوري: وهي منظمة غير حكومية إنسانية تتمتع بالاستقلال المالي والإداري ذات شخصية اعتبارية، تأسست المنظمة بموجب المرسوم الجمهوري رقم 540 لعام 1942، والمرسوم 117 لعام 1966 الناظم لعمل المنظمة. تعمل في المجال الإنساني وتقدم مجموعة من الخدمات تشمل برامج الصحة، والرعاية الاجتماعية، وأعمال الإغاثة في حالات الكوارث (من إسعاف وخدمات، وتوزيع المساعدات الغذائية والطبية) كما تقدم عدد من البرامج التعليمية والتدريبية، وتعمل بالتعاون مع المنظمات الحكومية والمنظمات المحلية ووكالات الأمم المتحدة الدولية وفق مبادئها السبعة، (الإنسانية، عدم التحيز، الحياد، الاستقلال، الخدمة التطوعية، الوحدة، والعالمية).

7- الأمانة السورية للتنمية: هي مؤسسة غير حكومية وغير ربحية أنشئت عام 2007، تعمل بالشراكة مع المجتمع الأهلي والمنظمات غير الحكومية والجمعيات الخيرية والقطاع العام والقطاع الخاص والإعلام. وتؤدي أعمالها عبر مشاريع وبرامج ضمن مجالات (الإغاثة – التعليم – التنمية الريفية – الثقافة والتراث) وتهدف الأمانة إلى تعزيز ثقافتنا البحث والتنمية في سورية، وبناء القدرات الوطنية

وخلق مساحات لتبادل المعارف والخبرات محلياً ودولياً، والارتقاء بالعمل التنموي في سورية ورفده بنشاطات بحثية، بالإضافة إلى تمكين وإلهام الأفراد والمجتمعات المحلية في سورية والربط بينهم، عبر إطلاق البرامج وإدارتها، بغية تطوير القدرات والمواقف والفرص التي تمكن الأفراد من إبراز طاقاتهم الكامنة وإدارة حياتهم وتقديم النفع للمجتمع.

8- الجمعيات والمنظمات الأهلية والخيرية: صدر قانون الجمعيات والمؤسسات الخاصة في سورية عام 1958، وقد نظم القانون عمل الجمعيات الأهلية الخيرية وذات النفع العام من الناحية الإدارية والمالية والأطر القانونية، وتعمل الجمعيات الخيرية لتحقيق أغراض البر أو الرعاية الاجتماعية، حيث تقدم دعم عيني أو نقدي وخدمات الرعاية لبعض الفئات في المجتمع (فقراء - أيتام - أرامل - مرضى - مسنين - ذوي احتياجات خاصة) وفق مبدأ التكافل الاجتماعي، حيث تعتمد هذه الجمعيات بشكل أساسي على أموال التبرعات والصدقات من المواطنين، كما وتقدم بعض الجمعيات الخيرية برامج التعليم والتدريب والتأهيل ومحو الأمية، وبرامج قروض ومنح، وتأمين وجبات طعام للفقراء. وتشير التقديرات إلى أن الجمعيات الخيرية في سورية عام 2015 بلغ عددها (1440 جمعية)¹

9- المنظمات الدولية: تعمل بعض المنظمات الدولية الحكومية* وغير الحكومية**، والوكالات التنموية والصناديق التمويلية الدولية في سورية عن طريق فروعها الإقليمية وممثلها؛ ضمن مشاريع وبرامج ذات أهداف (صحية أو تعليمية أو إغاثية أو تنموية اجتماعية أو اقتصادية) وتقدم المساعدة المالية أو الفنية أو الطارئة بالشراكة والتعاون مع المنظمات المحلية أو مع الوزارات المعنية (كوزارات الصحة، والتربية، والشؤون الاجتماعية، والثقافة، والعمل، والزراعة)، ومن هذه المنظمات؛ برنامج الأمم المتحدة الإنمائي UNDP، ومنظمة الأمم المتحدة للطفولة UNICEF، ووكالة الأمم المتحدة لإغاثة وتشغيل اللاجئين الفلسطينيين UNRWA، ومنظمة الأمم المتحدة للتربية والعلم والثقافة UNESCO، ومنظمة الأمم المتحدة للأغذية والزراعة FAO، والصندوق الدولي للتنمية الزراعية IFAD، ومنظمة العمل الدولية ILO، وبرنامج الأغذية العالمي WFP، ومنظمة الصحة العالمية WHO، والمفوضية العليا لشؤون اللاجئين UNHCR، واللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا ESCWA، والمركز الدولي للبحوث الزراعية في المناطق الجافة ICARDA، بالإضافة لصناديق تمويل ووكالات تنموية دولية، وتعمل بعض هذه المنظمات بالتعاون مع منظمة الهلال الأحمر العربي السوري.

ويعرض الجدول (3-10) في الصفحة 105 من هذا البحث؛ بعض هيئات ومؤسسات الحماية الاجتماعية في سورية والتي تتبع للقطاع العام أو القطاع الخاص أو المجتمع الأهلي، والتي لها دور في تحديد ملامح شبكة الحماية الاجتماعية في سورية.

1 . بحسب تصريح مدير مكتب وزير الشؤون الاجتماعية أحمد شهاب، جريدة الأخبار اللبنانية، العدد 2643، الاثنين 20/07/2015.

* . المنظمات الدولية الحكومية هي المنظمات التي تنشئها الدول، باتفاقية دولية فيما بينها، وأعضاؤها دول، وتخضع في سلوكها لقواعد القانون الدولي، ولا تخضع للقوانين الداخلية للدول فهي إما عالمية عامة كالأمم المتحدة، أو عالمية متخصصة كمنظمة الصحة العالمية. وإما إقليمية عامة: كالاتحاد الأوروبي، أو إقليمية متخصصة كمنظمة الأوباك.

** . المنظمات الدولية غير الحكومية: هي منظمات طوعية أنشأها أفراد على أساس دولي، لا تستهدف الربح، تخضع هذه المنظمات للقانون الوطني للدولة التي يوجد فيها مقرها الرئيسي، وتتعامل الدول معها غالباً وكأنها جمعيات وطنية. ومن بين المنظمات الدولية غير الحكومية المعروفة؛ أطباء بلا حدود، والصليب الأحمر الدولي، ومنظمة أوكسفام.

ثانياً – برامج الحماية الاجتماعية في سورية

يمكن تعريف برنامج الحماية الاجتماعية بأنه مجموعة من الخطوات أو الإجراءات التي تنفذ خلال مرحلة أو مراحل زمنية محددة، لتحقيق هدف أو أهداف محددة، ويقوم بتنفيذ البرامج هيئات تابعة للقطاع العام أو الخاص أو المشترك أو المجتمع الأهلي.

وعلى الرغم من عدم وجود برامج استراتيجية ذات أهداف اجتماعية على المستوى الوطني ككل (كما هو الحال مع برنامج القضاء على الجوع والفقر في البرازيل)، إلا أن هناك بعض البرامج التي تنفذها هيئات حكومية أو خاصة أو أهلية تعمل على تحقيق أهداف تساهم في الحماية الاجتماعية، ولكن على مستوى محدود، فهي إما أن تستهدف شرائح محددة، أو تكون بإمكانيات وقدرات محدودة، ويغلب على هذه البرامج الطابع الاقتصادي الاجتماعي التنموي، وذلك عبر تقديم خدمات التمويل الصغير والمتناهي الصغر أو التدريب أو التشغيل.

ويعرض الجدول (3-11) في الصفحة 106 من هذا البحث؛ نموذج عن بعض برامج الحماية الاجتماعية في سورية، تنفذها بعض الهيئات المذكورة سابقاً، أو هيئات في القطاع الخاص تعمل على المساهمة في الحماية الاجتماعية ضمن إطار المسؤولية الاجتماعية، أو تحقيقاً لأهدافها التنموية الاجتماعية، بالتعاون مع القطاع العام أو المجتمع الأهلي.

الجدول (3-10) عدد من مؤسسات وهيئات الحماية الاجتماعية في سورية، توصيفها وأهدافها.

اسم الهيئة	الجهة التابع لها	التوصيف والأهداف
صندوق الزكاة والصدقات	وزارة الأوقاف	مساعدة الأسر ذات الحاجة وتقديم العون المادي أو العيني لهم ومساعدة الفقراء من طلاب العلم والأيتام والعجزة وذوي الاحتياجات الخاصة والمرضى، والمؤسسات التي ترعاهم، والمساهمة في تأمين الرعاية الصحية وإيجاد فرص العمل لهم، والمساهمة في مشاريع تنموية ذات نفع عام وفق أحكام الشريعة الإسلامية.
مراكز التنمية الريفية	وزارة الشؤون الاجتماعية	تقديم الخدمات الصحية والتعليمية والتدريبية لمواطني الأرياف بأسعار زهيدة، والعمل على تحقيق التنمية الاجتماعية والاقتصادية في الأرياف.
المؤسسة الوطنية للتمويل الصغير	الأمانة السورية للتنمية، والجمعية العلمية السورية للمعلوماتية، ووزارة العمل.	تقديم حزمة متنوعة ومستدامة من الخدمات المالية بهدف خلق فرص عمل جديدة، ومساعدة رواد الأعمال والشباب في المناطق الحضرية وشبه الحضرية على تأسيس وتطوير المشاريع الصغيرة والمتناهية الصغر، وتحسين أحوالهم المعيشية، وتحسين الظروف الاقتصادية والاجتماعية لأصحاب هذه المشاريع ولأسرهم.
هيئة تنمية المشروعات الصغيرة والمتوسطة	وزارة العمل	دعم وتشجيع وتطوير بيئة ريادة الأعمال وقطاع المشروعات الصغيرة والمتوسطة (خاصة في المناطق الأشد فقراً)، بالتعاون مع الجمعيات الأهلية والمؤسسات غير الحكومية، والعمل على خلق فرص عمل مستدامة.
الصناديق التعاونية في الجهات العامة	القطاع العام	مساعدة المشتركين بالصناديق من موظفي القطاع العام في حالات: الولادة والزواج والمرض والوفاة والكوارث وإنهاء الخدمة، وتقديم الخدمات المالية لهم كالقروض
مصرف الابداع للتمويل الصغير والمتناهي الصغر	برنامج الخليج العربي للتنمية AGFUND	يهدف إلى تحسين الأوضاع الاقتصادية والاجتماعية لأصحاب المشروعات الصغيرة، وخاصة من الأسر ذات الدخل المنخفض والمحدود، والمساهمة في الحد من ظاهرتي البطالة والفقر في سورية.
مؤسسة التمويل الصغير الأولى	شبكة الأغا خان للتنمية AKDN	تهدف إلى التخفيف من حدة الفقر، والتقليل من هشاشة وحالة الضعف لدى السكان الفقراء، عبر منح القروض التنموية، وتمويل المشاريع الاقتصادية والاجتماعية الريفية، وتزويد هذه الشرائح بطيف واسع من الخدمات المالية والمصرفية، إلى جانب دعم مشاريع حماية الإرث التاريخي والثقافي، وتنمية السياحة المستدامة.

المصدر: إعداد الباحث بالاعتماد على منشورات التعريف الخاصة بالهيئات المذكورة

الجدول (3-11) عدد من برامج الحماية الاجتماعية في سورية الجهات المقدمة لها وأهدافها

البرنامج	الجهة المشرفة الجهات المشاركة	التوصيف
برنامج البركة للمسؤولية الاجتماعية	مجموعة البركة المصرفية	الدعم المالي للمحتاجين، وتقديم السلال الغذائية، ودعم المرأة والأيتام بالتعاون مع الجمعيات الخيرية، وتقديم فرص عمل وبرامج تدريب عملي للخريجين.
برنامج سيريتل لدعم أسر الشهداء	شركة سيريتل للاتصالات	دعم ورعاية أبناء وأسر الشهداء من خلال تقديم فرص توظيف وتدريب، وإقامة دورات مهنية لهم، وتغطية بعض نفقات طلاب الجامعات من أبناء الشهداء، ومشاركتهم بعدد من أسهم الشركة، ودعمهم في مشاريعهم للمنتجات المحلية.
برنامج نساء ماهرات	غرفة تجارة حلب بالتعاون مع الأمانة السورية للتنمية	يهدف البرنامج من خلال دوراته التدريبية الى إكساب السيدات المهارات والخبرات والقدرة على إقامة مشاريع اقتصادية ذات ريعية جيدة.
برنامج تشغيل الشباب	هيئة تنمية المشروعات الصغيرة والمتوسطة	توفير فرص عمل في القطاع العام أو الخاص للشباب، بما يعادل خمسين ألف فرصة عمل، وبمعدل عشرة آلاف فرصة عمل سنوياً لمدة خمس سنوات، وإكسابهم الخبرات العملية وإدماجهم في سوق العمل.
برامج التدريب	هيئة تنمية المشروعات الصغيرة والمتوسطة	تدريب الشباب الراغبين في الحصول على فرص عمل لدى القطاع العام أو الخاص أو تدريب ودعم الراغبين في بدء مشاريعهم الخاصة كرواد أعمال.
برنامج عيادات العمل	الأمانة السورية للتنمية بالتعاون مع جامعة دمشق	تقديم خدمات تدريبية واستشارات مهنية مجانية، تستهدف شريحة الشباب، بهدف ربطهم بسوق العمل عبر تمكينهم وبناء قدراتهم، ابتداءً من اكتساب الوعي والمعرفة والتحكم بالمسار المهني مروراً باختبار الميول الوظيفية، وتزويدهم بالمهارات اللازمة لدخول سوق العمل وريادة الأعمال.
برنامج حاضنات الأعمال	الهيئة العامة للتشغيل بالتعاون مع وزارة الشؤون الاجتماعية	دعم رواد الأعمال الشباب ممن لديهم أفكار لمشروعات ولا تتوافر لديهم الأماكن أو الموارد الكافية وذلك بتأمين مكان مناسب لهم فيه كل الإمكانيات والخدمات المطلوبة من شبكة علاقات وتدريب وخدمات استشارية ومالية.

برنامج تمكين المرأة الريفية	وزارة الشؤون الاجتماعية، وزارة الزراعة، وزارة الإدارة المحلية، برنامج الأمم المتحدة الإنمائي UNDP	تمكين المرأة الريفية من تملك الأصول، والمساهمة بتحقيق الاستقرار الذاتي لها، من خلال مشاريع اقتصادية وزراعية في المناطق الريفية، وبما يساهم في الحد من الفقر بشكل عام.
برنامج روافد	الأمانة السورية للتنمية	تشجيع الأفراد والمجتمعات المحلية على المشاركة في المشاريع الثقافية وتطويرها، لدعم التنمية الاقتصادية والاجتماعية في سورية، وتقديم مجموعة من البرامج للاستفادة من التراث الثقافي السوري.
البرنامج الوطني للعمل اللانق	منظمة العمل الدولية بالتعاون مع وزارة العمل	المساهمة في تخفيف الفقر من خلال توفير فرص عمل لائقة للشباب والنساء، وتحسين القدرة على تنفيذ سياسات وتشريعات العمل، وزيادة فرص العمل، وتعزيز الحماية الاجتماعية.
برنامج فردوس	الأمانة السورية للتنمية	النهوض بعميشة المجتمعات الريفية وتحقيق الاكتفاء الذاتي عبر تقديم مجموعة من الخدمات التي تدعم التنمية الاجتماعية والاقتصادية والمؤسسية، مثل ريادة الأعمال والتنمية المجتمعية وتمويل المشاريع الصغيرة، إضافة إلى دعم تشكيل منظمات أعمال محلية وربطها بالسلطات المحلية.
برنامج مشروعي	الأمانة السورية للتنمية بالتعاون بين وزارة الإدارة المحلية	تقديم قروض تعليمية، وقروض لتمويل مشاريع صغيرة لتوليد الدخل، ويسهدف البرنامج المناطق الفقيرة والأشد فقراً في المحافظات، مع إعطاء الأولوية للمتضررين من الأزمة والقاطنين في موطهم الأساسي أو المهجرين العائدين إلى مناطقهم، بالإضافة إلى دعم الفئات الاجتماعية الأكثر حاجة كالمرأة المعيلة لأسرتها، وذوي الشهداء والجرحى، وذوي الاحتياجات الخاصة، والطلاب الراغبين في متابعة التحصيل العلمي بعد إتمامهم المرحلة الثانوية، إضافة إلى أصحاب الدخول المنخفضة، وأصحاب المشاريع الرائدة أو المبتكرة.

المصدر: إعداد الباحث بالاعتماد على منشورات التعريف الخاصة بالبرامج المذكورة

المطلب الثالث: واقع الحماية الاجتماعية في سورية

تعتمد منظومة الحماية الاجتماعية في سورية على مجموعة من الأدوات والآليات، والتي تقدم من قبل القطاع العام أو من قبل المجتمع الأهلي أو قطاع المنظمات (المحلية والدولية الحكومية وغير الحكومية) وإلى حد ما من قبل القطاع الخاص، وبالتالي فإن أي دراسة لواقع الحماية الاجتماعية في سورية هي دراسة لواقع أداء هذه الأدوات والآليات.

ويمكن تحديد أدوات الحماية الاجتماعية في سورية بسبع أدوات أساسية، وبشكل عام تندرج ضمن الإطار التصنيفي لهذه المجموعات الثلاث*:

- مجموعة التأمين (أو التأمينات الاجتماعية)، وأدواتها: (1) التأمين الصحي، (2) أنظمة التأمينات الاجتماعية للعمال وللموظفين ولفئات المجتمع.
- مجموعة الدعم الاجتماعي (أو المساعدة الاجتماعية)، وأدواتها: (3) التحويلات النقدية المباشرة، (4) الدعم الاجتماعي للأسعار، (5) خدمات التنمية الاجتماعية.
- مجموعة التشغيل والتمويل (أو تدخلات سوق العمل)، وأدواتها: (6) أنظمة التشغيل والعمل، (7) التمويل الصغير والمتناهي الصغر.

وفي هذا المطلب نستعرض واقع الحماية الاجتماعية في سورية ضمن فترتين زمنييتين:

1- الفترة الأولى – منذ عام 2000 حتى عام 2010: حيث استعراض واقع الحماية الاجتماعية عن طريق الأدوات السبع الأساسية المذكورة سابقاً، (التأمينات الاجتماعية، والتأمين الصحي، والدعم الاجتماعي للأسعار، وتقديم خدمات التنمية الاجتماعية، والتحويلات النقدية المباشرة، وأنظمة التشغيل وسوق العمل، والتمويل الصغير والمتناهي الصغر) إضافة إلى أدوات التكافل الاجتماعي التي عبر عنها بآليات المجتمع الأهلي.

2- الفترة الثانية – منذ عام 2011 حتى عام 2015: حيث استعراض مدى التأثير السلبي للأزمة على أداء أدوات الحماية الاجتماعية، وذلك لأسباب (إما إدارية تتعلق بصعوبة الوصول إلى بعض المناطق غير المستقرة، أو مالية تتعلق بتراجع موارد الدولة، وبالتالي تراجع المخصصات المالية ذات الأهداف الاجتماعية). واستعراض بعض آليات التي ظهرت كاستجابة إغاثية، والتي تقدمها الدولة والمجتمع الأهلي والمنظمات الدولية والمحلية، والتي كان لها دور في التخفيف من المفزرات الاجتماعية للأزمة.

*. كما ورد في ضمن الإطار النظري لأدوات شبكات الحماية الاجتماعية في الفصل الثاني، صفحة 50 من هذا البحث.

أولاً – واقع الحماية الاجتماعية في سورية منذ عام 2000 حتى عام 2010.

1- التأمين الصحي:

كان التأمين الصحي في سورية يقدم ضمن مفهوم (الضمان الصحي) عبر الهيئة العامة للضمان الصحي والتي أحدثت بقرار رقم 1 للعام 1979 إلى أن تم إلغاء الهيئة عام 2010، إلا أن التأمين الصحي بمفهومه المعاصر بات يقدم لأفراد المجتمع عن طريق البنوك الخاصة وشركات التأمين الصحي وذلك بعد إحداث هيئة الإشراف على التأمين بموجب المرسوم رقم 68 لعام 2004، والتي هدفت إلى تنظيم قطاع التأمين وإعادة التأمين والإشراف عليه، وتلا ذلك المرسوم التشريعي رقم 43 لعام 2005 الناظم لأعمال التأمين الخاص، ومن ثم سمح المرسوم التشريعي رقم 65 لعام 2009 للجهات العامة بإبرام عقود تأمين صحي للعاملين لديها. كما كان التأمين الصحي مدرجاً ضمن خدمات مؤسسة التأمينات الاجتماعية قبل أن يتم إحداث شركة الشام للتأمين الصحي عام 2011، (التي اسند إليها محفظة التأمين الصحي الخاصة بمؤسسة التأمينات الاجتماعية). ويعمل نظام التأمين الصحي بشكل عام على توفير الرعاية الصحية للأفراد المشمولين فيه وبشكل أكثر كفاءة وجودة من خدمات الرعاية الصحية العمومية.

إلا أن أعداد المشمولين بالتأمين الصحي في سورية كانت منخفضة حيث تشير البيانات المتوفرة عن تشميل حوالي 484 ألف شخص لغاية عام 2010¹، ضمن نطاق خدمة التأمين الصحي في سورية، أغلبيهم من القطاع العام، وكانت تعتبر المؤسسة العامة السورية للتأمين هي الجهة الأكثر استحواداً على التغطية بالتأمين الصحي (حوالي 50% من إجمالي سوق التأمين الصحي). أما تغطية العاملين في القطاع الخاص بالتأمين الصحي فقد كانت ضعيفة، وذلك لتفضيل أصحاب العمل تقديم الخدمات الصحية للعامل عند الإصابة وبشكل إفرادي، ومن أسباب ضعف انتشار تغطية التأمين الصحي في سورية، قلة الوعي التأميني بشكل عام، وانخفاض دخل الأفراد، وتوفير الدولة للخدمات الصحية العمومية.

2- أنظمة التأمينات الاجتماعية:

يعمل قانون التأمينات الاجتماعية رقم 92 الصادر عام 1959 وتعديلاته، على تنظيم أنظمة التأمينات الاجتماعية في سورية، وتقوم المؤسسة العامة للتأمينات الاجتماعية بتنفيذ القانون، والذي يشمل العاملين في القطاع العام والعاملين الخاضعين لأحكام قانون العمل، وتكون المساهمة في التأمين مشتركة بين العامل ورب العمل، وتغطي التأمينات الاجتماعية في سورية بعض المخاطر التي قد يتعرض لها العمال كإصابات العمل والعجز والوفاة. وتأمين مورد للدخل عند الشيخوخة، إضافة إلى تأمين البطالة* وتتكون منظومة التأمينات في سورية من المؤسسة العامة للتأمينات الاجتماعية والمؤسسة العامة السورية للتأمين إلى جانب بعض شركات وهيئات التأمين العامة والخاصة، وتتصف التأمينات

1 . التقرير السنوي لواقع التأمين في سورية، هيئة الإشراف على التأمين، دمشق، 2010، ص 26.

* . فيما يتعلق بتأمين البطالة فقد نصت المادة رقم 3 من قانون التأمينات الاجتماعية رقم 92 على اتخاذ الاجراءات اللازمة لتفعيله، إلا أنه لم يفعل بعد.

الاجتماعية في سورية بإشراف الدولة المباشر عليها عبر مؤسسة التأمينات الاجتماعية التابعة لوزارة العمل، ومؤسسة التأمين والمعاشات التابعة لوزارة المالية، ويعد التأمين إلزامياً للعاملين في القطاع العام، أما للعاملين في بقية القطاعات فالتأمين ضد إصابات العمل إلزامياً، وباقي خدمات التأمين اختيارية. وعلى الرغم من أن القانون قد صدر منذ أكثر من 50 عاماً، إلا أن واقع التأمينات الاجتماعية في سورية مازال أقل من المطلوب، ويبين الجدول (3-12) نسب المشتغلين المشمولين في نظام التأمينات الاجتماعية في سورية، حيث ارتفعت النسبة من 23% عام 2001 إلى 33% عام 2010، وعلى الرغم من ارتفاع النسبة إلا أن نسبة تغطية إجمالي المشتغلين في جميع القطاعات في سورية تعد نسبة منخفضة*، كما أن أغلب المشمولين في نظام التأمينات الاجتماعية هم من المشتغلين في القطاع العام (تحت مظلة المؤسسة العامة للتأمينات الاجتماعية)، حيث بلغت نسبة المشمولين من القطاع العام من إجمالي المشمولين (67.5% عام 2001 وارتفعت إلى 69.4% عام 2010)** وبشكل عام يعود سبب ضعف تغطية المشتغلين في نظام التأمينات الاجتماعية إلى تهرب القطاع الخاص المنظم من تشميل جزء كبير من عمالته بالتأمينات، بالإضافة إلى الانتشار الواسع للقطاع الخاص غير المنظم، هذا وقد شكلت الدخول من المعاشات التقاعدية حوالي 4.6%¹ من وسطي دخل الأسرة في سورية في عام 2009.

الجدول (3-12) نسب المشتغلين المشمولين في نظام التأمينات الاجتماعية في سورية 2001-2010

البيان	2001	2003	2005	2007	2010
المشمولين من القطاع العام	788847	979344	1100113	1201260	1251552
المشمولين من قطاع الخاص	380157	426579	494512	529188	553234
إجمالي المشمولين	1169004	1405923	1594625	1730448	1804786
إجمالي عدد المشتغلين	4650066	4522288	4693497	4945978	4847898
نسبة التغطية الاجمالية	25.1%	31%	34%	35%	37.2%

المصدر: بيانات المؤسسة العامة للتأمينات الاجتماعية (2010-2001)

3- التحويلات النقدية المباشرة:

بدأ تنفيذ أداة التحويلات النقدية المباشرة الموجهة للفقراء في سورية في مطلع عام 2011، وذلك بتوزيع المعونات النقدية عبر الصندوق الوطني للمعونة الاجتماعية، الذي رصد له مبلغ 11 مليار ليرة سورية لتوزيعه خلال العام 2011 على ثلاثة دفعات (مرة كل أربعة أشهر)، حيث استفادت منها الأسر التي حققت المعايير المطلوبة (كأن تكون الأسرة سورية، أن تكون الأسرة غير قادرة على تلبية احتياجاتها الأساسية، أن لا يكون رب الأسرة أو زوجته عاملين في القطاع العام أو الخاص أو التعاوني أو المشترك، أن لا يكون رب الأسرة أو زوجته مسجلين في التأمينات الاجتماعية أو يحصلان على رواتب تقاعدية). وقد تم

* . على سبيل المثال بلغت نسبة المشمولين في التأمينات الاجتماعية 66% من إجمال المشتغلين في الأردن عام 2014 (بحسب المؤسسة العامة للضمان الاجتماعي في الأردن)

** . من حساب الباحث بالاعتماد على بيانات المؤسسة العامة للتأمينات الاجتماعية

1 . تقرير "الحماية الاجتماعية: الوجه الآخر لأزمة الدولة"، مرجع سبق ذكره، ص 287

تحديد المستوى المعيشي للأسر الفقيرة عبر تحليل بيانات مسحي دخل ونفقات الأسرة (2004-2007) الصادرة عن المكتب المركزي للإحصاء، وبعد المعالجة الإحصائية والرياضية للبيانات؛ تم تحديد أربعة فئات للمعونة النقدية المقدمة في كل دفعة من الدفعات الثلاث، (وذلك بحسب شدة الفقر)، كما يلي: أ- 14000 ل.س، ب- 10000 ل.س، ج- 4000 ل.س، د- 2000 ل.س. واستطاع الصندوق تغطية (76%) من العائلات المتقدمة، حيث تم توزيع حوالي 7.2 مليار ليرة سورية على دفعتين، واستفادت 439,206 عائلة من أصل 580,000 عائلة متقدمة بطلب المعونة¹، فيما لم يتم توزيع الدفعة الثالثة، بسبب ضعف آلية تحديد الفئات المستهدفة المستحقة للمعونة من الأسر الفقيرة، وصعوبة التحقق من مصداقية البيانات المعطاة من قبل المستفيدين، وتعدد الجهات المعنية بالتنفيذ والإشراف، وغياب التنسيق فيما بينها، بالإضافة إلى تطور الآثار السلبية للأزمة، وبالتالي تم تعليق عمل الصندوق في منح المعونات، واقتصر عمله على إجراء مسوحات إحصائية، وتقديم تقارير دورية، تتعلق بالواقع الإغاثي.

4- الدعم الاجتماعي للأسعار:

تعد أداة الدعم الاجتماعي للأسعار من أهم أدوات الحماية الاجتماعية في سورية، ويهدف هذا الدعم جميع المواطنين دون التوجه لشرائح محددة، ويخصص للدعم الاجتماعي بنوداً ضمن الانفاق العام*، إما عن طريق تحويل المخصصات المالية للصندوق المعدل للأسعار** الخاص بالسلع التموينية (كالخبز والسكر والرز، حيث يتحمل المواطن نسبة ثابتة من التكلفة بغض النظر عن كمية الاستهلاك) أو تقديم دعم مباشر لأسعار المحروقات (كالمزوت والغاز المنزلي)، أو يغطي الدعم بعض الخدمات (كالمياه والكهرباء، والتي يتحمل تكلفتها المواطن ضمن شرائح تصاعدية تتناسب طردياً مع كمية الاستهلاك). ويبين الجدول (3-13) نسب كلاً من؛ إجمالي دعم أسعار المحروقات، ودعم أسعار الكهرباء، ومخصصات الصندوق المعدل للأسعار إلى الناتج المحلي الإجمالي بالأسعار الجارية:

الجدول (3-13) نسب الدعم الاجتماعي (للمحروقات، لأسعار الكهرباء، للصندوق المعدل للأسعار) إلى الناتج المحلي الإجمالي

العام	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
إجمالي دعم المحروقات	6.7%	6.1%	8.0%	8.4%	5.8%	12.3%	14.1%	14.1%	5.8%	5.4%
دعم أسعار الكهرباء	1.2%	1.0%	0.3%	0.5%	0.8%	0.5%	0.7%	2.9%	3.4%	4.5%
الصندوق المعدل للأسعار	3.4%	3.1%	2.6%	2.1%	2.0%	1.8%	1.7%	1.4%	2.2%	2.2%
المجموع	11.3%	10.2%	10.9%	11.0%	8.6%	14.6%	16.5%	18.4%	11.4%	12.1%

المصدر: تقرير الحماية الاجتماعية: الوجه الآخر لأزمة الدولة، بالاعتماد على أرقام هيئة التخطيط والتعاون الدولي 2013

* . إن رقم الدعم ظهر بشكل كامل لأول مرة في موازنة عام 2012 تحت بند مساهمة الدولة في تثبيت الأسعار (دعم المحروقات، دعم الطاقة الكهربائية، دعم الدقيق التمويني والأرز والسكر)، فيما كان قبل ذلك يتم رصد مبلغ 25 مليار ليرة سورية فقط سنوياً، وكانت تعالج عجوزات الدعم خارج إطار الموازنة عبر صكوك تشريعية (للدعم الصندوق المعدل للأسعار)، أو عبر خصم دعم أسعار المحروقات من إجمالي الإيرادات النفطية وإضافة فقط صافي الإيرادات إلى الموازنة. (بحسب بيان الحكومة المالي حول مشروع الموازنة العامة للدولة لعام 2012)

** . تم إحداثة بالمرسوم رقم 10 الصادر عام 1980 وتحدد مهامه بدعم أسعار المواد والسلع التي تقر اللجنة الاقتصادية بيعها بأقل من الكلفة، إضافة لامتصاص الفروقات الناشئة بين السعر المقرر للبيع وسعر التكلفة عندما يكون السعر المقرر للبيع أعلى من سعر التكلفة.

1 . التقرير النصفي لأداء الصندوق الوطني للمعونة الاجتماعية لعام 2012

حيث ارتفعت نسبة دعم المحروقات إلى الناتج المحلي الإجمالي من 6.7 % عام 2001 إلى 14.1 % عام 2008، وتراجعت إلى 5.4 % عام 2010 بعد التحرير الجزئي لأسعار المحروقات، وتجدر الإشارة إلى أن دعم المحروقات في سورية يوجه إلى المستهلكين (دعم المازوت والغاز المنزلي)، وإلى المنتجين (دعم الفول والمشتقات النفطية الأخرى*)، وفيما يتعلق بدعم أسعار الكهرباء فقد ارتفعت نسبته إلى الناتج المحلي الإجمالي من 1.2 % عام 2001 إلى 4.5 % عام 2010 حيث زادت النسبة بشكل أكبر بعد عام 2008 لتغطية ارتفاع أسعار الكهرباء الناتج عن ارتفاع أسعار المحروقات خاصة بعد رفع الدعم عن المحروقات. أما الدعم الموجه للصندوق المعدل للأسعار فقد تراجع بشكل طفيف حيث انخفضت نسبته من 3.4 % عام 2001 إلى 2.2 % عام 2010. وقد بدأت الحكومة السورية مع تبني نهج اقتصاد السوق الاجتماعي، باتخاذ مجموعة من الإجراءات التي من شأنها تقليص الانفاق العام، وقد كان بند الدعم الاجتماعي، ضمن البنود التي تم تخفيض مخصصاتها المالية، بشكل متدرج. وتجلى ذلك بدءاً من عام 2009 بعد أن بلغ مجموع نسب الدعم إلى الناتج المحلي ذروته في عام 2008 بنسبة 18.4 %

5- خدمات التنمية الاجتماعية

انصفت الخطط الخمسية المتعاقبة في سورية باتباعها نهج تقديم الخدمات الاجتماعية العمومية، فقد تبنت خطط التنمية من الأولى حتى التاسعة سياسات اجتماعية خاصة بمكونات التعليم والصحة، وقد أنتج هذا التوجه تطوراً ملحوظاً في الجانب الكمي لهذه القطاعات، وكان من أبرز مظاهر تطور خدمات التنمية الاجتماعية في سورية منذ بداية الالفية هو مشاركة القطاع الخاص في تقديم خدمات الصحة والتعليم إلى جانب القطاع العام، على أن واقع هذه الخدمات بشكل عام لم يتطور نوعياً بالشكل الكافي كما تطور كمياً.

أ- خدمات الرعاية الصحية

حيث تقدم الدولة خدمات الرعاية الصحية العامة المجانية لجميع المواطنين، عبر المشافي ومراكز الرعاية الصحية الحكومية تابعة لوزارات: الصحة، والتعليم العالي (المشافي الجامعية)، والداخلية، والدفاع. وقد بلغ إجمالي الإنفاق على الصحة في عام 2010 حوالي 3.28 % من إجمالي الناتج المحلي، بعد أن كانت النسبة حوالي 5 % عام 2000، أما توزيع هذا الإنفاق فقد كان 40 % منه إنفاق حكومي في عام 2000، ليرتفع إلى 46 % في عام 2010.¹ أما نسبة الإنفاق على الصحة من إجمالي الإنفاق العام؛ فعلى الرغم من ارتفاعها من 1.13 % عام 2002 إلى 2.1 % عام 2006، إلا أنها انخفضت لتصل إلى 1.16 % عام 2010** وذلك مع التوجه التدريجي لخصخصة الخدمات، مما يعني ازدياد تحمل المواطن لأعبائه الصحية.

* . كما يوجه الدعم إلى المنتجين عبر دعم المؤسسات الاقتصادية العامة ودعم الإنتاج الزراعي للسلع الاستراتيجية مثل القمح والقطن والشمندر السكري، فيما يصنف كدعم إنتاجي اقتصادي

1 . بيانات البنك الدولي، albankaldawli.org

** . حسابات الباحث بالاعتماد على بيانات الموازنة العامة التقديرية للدولة للأعوام 2002 - 2010

وعلى الرغم من توسع القطاع الصحي بشكل عام من الناحية الكمية (ارتفاع عدد خدمات مؤسسات وزارة الصحة، وتوسع البنى التحتية الصحية، وانخفاض متوسط أعداد السكان لكل سرير في المشافي، توسع القطاع الصحي الخاص)؛ إلا أن التطور النوعي الصحي مازال أقل من المطلوب ويظهر ذلك من خلا قراءة بعض المؤشرات الصحية التالية: ارتفاع معدلات المصابين بأمراض مزمنة من %7.9 في عام 2001 إلى %10.3 في عام 2009، وارتفاع وفيات الأطفال دون الخامسة من 20.2 بالألف إلى 21.4 بالألف في 2001 و 2009 على التوالي، كذلك ارتفعت معدلات النحافة للأطفال دون الخامسة خلال نفس الفترة، إلا أن المستوى الصحي لم يخلُ بالمقابل من تحسن بعض المؤشرات مثل انخفاض معدل الوفيات العام من 4 بالألف عام 2000 إلى 3.7 بالألف عام 2010، كما انخفضت معدلات وفيات الأمهات من 65.4 إلى 52 وفاة لكل 100 ألف ولادة حية بين عام 2000 وعام 2011 على التوالي¹

ب- خدمات التعليم

تقدم عبر المدارس والجامعات والمعاهد الحكومية، ويكون التعليم مجاني في المراحل الابتدائية والاعدادية والثانوية، وبرسوم رمزية في المراحل الجامعية الأولى، ورسوم منخفضة في مراحل الدراسات العليا. وقد ارتفعت نسبة الإنفاق الحكومي على التعليم من إجمالي الإنفاق الحكومي من %7.3 عام 2002 إلى %12 عام 2010* حيث ضاعفت الدولة الإنفاق الاستثماري على التعليم حتى الثانوية والتعليم العالي الجامعي ثلاث مرات خلال السنوات 2001 إلى 2006². وتوسع دور القطاع الخاص من خلال تأسيس عدد من الجامعات الخاصة، وتم إحداث أنماط تعليمية ذات مقابل نقدي (مثل التعليم الموازي والتعليم المفتوح) هذا وقد شهد قطاع التعليم توسع من ناحية تطور أعداد المدارس والشعب الصفية، إلا أن التطور في هذا المجال كان في تحسن متوسط عدد الطلاب للمعلم الذي انخفض من 31 طالب للمعلم عام 2000 إلى 28 طالب للمعلم عام 2005 ثم إلى 17 طالب للمعلم عام 2011، كما ارتفع معدل الالتحاق بالتعليم الأساسي من %89 عام 2000 إلى %92 عام 2005 ثم إلى %98 عام 2011، كما تحسن مؤشر الالتحاق بالتعليم الثانوي من %28 إلى %34 بين عامي 2000 و 2005 ليحافظ على نفس المعدل حتى عام 2011. أما بالنسبة للتعليم العالي فقد شهد تطوراً ملحوظاً بارتفاع معدلات الالتحاق بالتعليم من %10.5 إلى %28.8 بين عامي 2001 و 2010³. وعلى الرغم من هذا التوسع الكمي إلا أنه لم يكن كافياً لمواجهة متطلبات الأعداد المتزايدة من الطلاب، الناجمة عن نمو سكاني مرتفع، وتحسين مؤشر الكفاية الدالية للنظام التعليمي المتمثل بكثافة الشعبة الصفية التي بقيت ثابتة بين عامي 2001 و 2010 عند حدود 27

1 . بيانات المسح الصحي الأسري 2001 – 2009، المكتب المركزي للإحصاء

* . حسابات الباحث بالاعتماد على بيانات الموازنة التقديرية للدولة للأعوام بين 2002 – 2010

2 . العماش، حسين. حزمة الأمان الاجتماعي في سورية، ندوة الثلاثاء الاقتصادية الحادية والعشرون، جمعية العلوم الاقتصادية، دمشق، 2008

3 . بيانات وزارة التربية

طالب في الشعبة¹، كما أن هناك تحديات تواجه نوعية التعليم، حيث يشير التقرير الوطني للتنمية البشرية 2005² إلى عدّة مؤشرات حول تدني كفاءة ونوعية التعليم، وعدم ملائمة مخرجات التعليم العالي والمهني لمتطلبات سوق العمل، وارتفاع نسب الأمية في عدة مناطق (خاصة بين الإناث في المناطق الشمالية والشرقية من البلاد)، والتسرب بمرحلة المعاهد المهنية، وضعف منظومة البحث العلمي، وعدم قدرة التعليم الجامعي الحكومي المجاني على تلبية الطلب عليه.

6- أنظمة التشغيل وسوق العمل

في جانب التشغيل؛ تهدف مكاتب تشغيل العاطلين عن العمل إلى البحث عن فرص عمل مناسبة سواء داخل البلاد أو خارجها للعاطلين عن العمل المسجلين لديها، بالإضافة لبعض الإجراءات الحكومية في التوظيف عبر المسابقات، وعقود العمل السنوية وبعض برامج تشغيل الشباب.

إلا إن مكاتب التشغيل في سورية لم تنجح في الربط بين العرض والطلب في سوق العمل، وهي تعاني من محدودية الدور والوظيفة، حيث يقتصر دورها على ترشيح العاطلين عن العمل إلى الجهات الحكومية فقط، أما الترشيح إلى القطاع الخاص فهو محدود ويظهر فقط في حالة وجود عقود للمنشآت الخاصة مع الدولة، وقد بلغ عدد المسجلين في مكاتب التشغيل 1448067³ طالب للعمل منذ تأسيسها عام 2001 وحتى نهاية عام 2010، أي ما يقرب من 1.5 مليون شخص*.

وتعتبر خدمات التشغيل غير ملائمة بشكل عام، وهناك حاجة ماسة لإصلاح مكاتب التشغيل العامة حيث تكثر العوائق التنظيمية والتشريعية إلى جانب الافتقار إلى التجهيزات والموظفين والخبرات، مما يحول دون تحسين الخدمات المقدمة، يضاف إلى ذلك ضعف نظم المعلومات وعدم وجود تنسيق مع القطاع الخاص أو الشركاء الاجتماعيين (في المجتمع الأهلي)، أما من حيث فاعلية المكاتب فهي نادراً ما تساعد الشبان والشابات في الانضمام إلى سوق العمل حيث توفر أقل من 5% من الوظائف المطلوبة سنوياً، وبالتالي فإن ارتفاع الطلب على العمل من دون تحسين المعلومات عن سوق العمل وتحسين المواثمة والوصول إلى هذه السوق لن يساعد في حل مشكلة البطالة⁴

أما في جانب العمل، فقد نظمت بعض القوانين سوق العمل من خلال توجيهها لتنظيم الفئات العاملة المختلفة، مثل العاملين في الدولة والقطاع العام، والقطاع المشترك، والعاملين في القطاع الخاص والتعاوني والقطاع المشترك، بالإضافة الأنظمة الخاصة بنقابات العمال والموظفين والعاملين في الهيئات التعليمية. إلا أن نمو قوة العمل مقارنة مع زيادة عدد السكان في سورية يعد بطيئاً (حيث بلغ المعدل

1 . المرجع السابق.

2 . التقرير الوطني للتنمية البشرية، هيئة تخطيط الدولة، بالتعاون مع برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، 2005.

3 . بحسب الإحصائيات الرسمية لوزارة الشؤون.

* . على أن هذه الأرقام لا تعكس بالضرورة الرقم الحقيقي للعاطلين عن العمل على اعتبار أن ليس جميع العاطلين عن العمل يقومون بالتسجيل في المكاتب كما أن ليس جميع من يسجل هم عاطلين عن العمل بشكل كامل حيث يمارسون أعمالهم بمختلف القطاعات. وحسب مسح العمل 2010 فإن عدد العاطلين عن العمل 476346 شخص.

4 . تقرير البرنامج الوطني للعمل اللائق في الجمهورية العربية السورية 2008 – 2010، وزارة العمل بالتعاون من منظمة العمل الدولية، 2008، ص 4

السنوي لنمو قوة العمل بين عامي 2005 و 2008؛ 2.1% في حين أن المعدل السنوي لنمو السكان بلغ 2.5% لذات الفترة)¹، كما انخفضت نسبة المشاركة في قوة العمل (معدل النشاط الاقتصادي) بين عامي 2001 و 2010 من 53% في عام 2001 إلى 42.7% على التوالي²، بينما ازدادت أعداد من هم خارج قوة العمل بشكل كبير خلال الفترة ذاتها، ويعود ذلك إلى؛ ارتفاع نسبة الالتحاق في التعليم الثانوي والجامعي (من 38.5% عام 2000 إلى 63% عام 2010)³، وإلى ارتفاع معدلات الهجرة الخارجية لليد العاملة (وذلك بالنظر إلى ارتفاع معدل نمو الهجرة بشكل عام حيث ارتفع من 2.5% عام 2000، إلى 7.5% عام 2005، ثم إلى 10% عام 2010)⁴. وقد أدى ضعف نمو قوة العمل إلى ثبات نسبي في معدلات البطالة دون خلق فرص عمل حقيقية وكافية للاقتصاد الوطني، لذا فإن التحليل بناء على معدلات البطالة دون النظر إلى معدلات التشغيل وتراجع المشاركة في قوة العمل يكون تحليلاً مضللاً. أما معدل البطالة فقد انخفض (من 10.3% عام 2001 إلى 8.6% عام 2010)⁵. وتعاني أنظمة الأجور والرواتب من قصور في مواكبة مستويات التضخم وارتفاع الأسعار

7- التمويل الصغير والمتناهي الصغير:

صدور القانون رقم 15 عام 2007، والذي سمح لهيئات ومؤسسات وبرامج التمويل الصغير والمتناهي الصغير في سورية بالعمل بشكل منظم، وقد كانت تجربة (مشروع تنمية المجتمع الريفي في جبل الحص) أولى تجارب هذا النوع من التمويل في سورية، حيث بدء العمل بها في عام 1999 بمشاركة برنامج الأمم المتحدة الانمائي وهيئة التخطيط والتعاون الدولي في سورية، وفي عام 2008 تم تسليمه إلى وزارة الزراعة والاصلاح الزراعي، كما يوجد عدد من برامج التمويل الصغير والتي تستهدف بعض الفئات في بعض المناطق (مثال: برامج استهداف المرأة في الأرياف).

بشكل عام تؤدي المؤسسات الصغيرة دوراً هاماً في الاقتصاد السوري، فبحسب مسح أجراه المكتب المركزي للإحصاء عام 2004 كان يعمل في سورية حوالي 523600 مؤسسة صغيرة (96.5% منها توظف أقل من 5 عمال، و3.5% توظف من 5 إلى 14 عامل) وتوزع نشاط عمل هذه المؤسسات على النحو التالي: 63% في التجارة، 16% في الصناعة، ويتوزع الباقي في قطاعات الزراعة والسياحة والخدمات الاجتماعية والتعليم. ويقارب إجمالي الوظائف التي تؤمنها هذه المؤسسات حوالي 1 مليون وظيفة⁶.

وعلى الرغم من البيئة الواسعة للمؤسسات والمشاريع الصغيرة في سورية إلا أن أداة التمويل الصغير والمتناهي الصغير لم تلقَ الاهتمام الكافي من قبل الأنظمة المصرفية بشكل عام، حيث أن حجم الطلب على هذا النوع من التمويل يفوق العرض فيه، ومن مؤسسات وهيئات وبرامج التمويل الصغير التي تمول فعلاً

1 . مرزوق، نبيل. هجرة الكفاءات وأثرها على التنمية الاقتصادية، ندوة الثلاثاء الاقتصادية الثالثة والعشرون، جمعية العلوم الاقتصادية، دمشق، 2010.

2 . مسوحات قوة العمل، المكتب المركزي للإحصاء.

3 . بيانات وزارة التربية.

4 . مرزوق، نبيل. مرجع سبق ذكره.

5 . مسوحات قوة العمل، المكتب المركزي للإحصاء.

6 . تقرير "إصلاح بيئة المؤسسات الصغيرة في سورية"، منظمة العمل الدولية، بيروت، 2009.

عدد من المشاريع في سورية نذكر: من القطاع الحكومي: هيئة تنمية المشروعات الصغيرة والمتوسطة - المصرف الزراعي التعاوني - مصرف التسليف الشعبي - مشاريع وزارة الزراعة. ومن القطاع غير الحكومي: مؤسسة التمويل الصغير الأولى (شبكة الأغا خان للتنمية) - دائرة التمويل الصغير (منظمة الأونروا) - مشروع تمكين المرأة والحد من الفقر بالتنسيق مع (برنامج الأمم المتحدة الإنمائي) - مشروع فردوس (الأمانة السورية للتنمية).

وقد بلغ إجمالي عدد العملاء لدى مؤسسات التمويل المتناهي الصغر الرئيسية في سورية حتى عام 2010 حوالي 49 ألف عميل نشط، مع وجود طلب محتمل بحجم 1.2 مليون شخص ينتمون للشرائح الفقيرة في سورية كان من الممكن أن تستفيد من الخدمات المالية حال توفرها، مما يعني أن مؤسسات التمويل المتناهي الصغر الرئيسية القائمة تغطي حوالي (4%) من تلك الشريحة المستهدفة¹.

8- آليات المجتمع الأهلي

تعمل آليات المجتمع الأهلي كأدوات غير رسمية للحماية الاجتماعية، وتشكل ركيزة أساسية في إطار شبكات الحماية الاجتماعية وفق مبدأ التكافل الاجتماعي، والتي تنشأ من دوافع دينية أو من تعاطف إنساني أو من أواصر القربى أو من العلاقات المكونة لرأس المال الاجتماعي، ومن هذه الآليات:

- الجمعيات الخيرية الأهلية: والتي تقدم المساعدات النقدية أو العينية لعدد من الفئات الاجتماعية (فقراء - أيتام - أرامل - مرضى - مسنين - ذوي احتياجات خاصة)
- القروض المالية: والتي تقدم ضمن العلاقات الاجتماعية من أقارب ومعارف أو ضمن علاقات العمل، وفي الغالب تقدم هذه القروض دون احتساب فوائد نقدية عليها
- التحويلات النقدية من أسر وأفراد: حيث يقوم عدد من الأفراد المقيمين داخل سورية أو المغتربين في الخارج، بإعانة أسرهم وتقديم الإعانات المالية لهم.

وبحسب مسح دخل ونفقات الأسرة للعام 2009، شكلت التحويلات النقدية من أفراد وأسر داخل سورية 3% من وسطي دخل الأسرة كما شكلت التحويلات النقدية من أفراد وأسر خارج سورية 3.25% من وسطي دخل الأسرة. بينما شكلت التحويلات النقدية من منظمات غير حكومية 0.07 % ومن جمعيات خيرية 0.12% من وسطي دخل الأسرة². على أن هذه الأرقام لا تعكس بالضرورة حجم الدعم والمساعدة ضمن آليات المجتمع المدني، بسبب صعوبة قياس هذا النوع من الدعم.

كما أن هذه الآليات بحاجة إلى مزيد من التنظيم والإشراف والتوجيه، لتتحول إلى أداة حماية اجتماعية أكثر فاعلية، سواء عبر سن القوانين والتشريعات، أو عبر خلق مزيد من القنوات منظمة للتكافل المجتمعي بالإضافة إلى التوعية بأهمية ودور التكافل المجتمعي في الحماية الاجتماعية.

1 . الخطة الوطنية للتمويل الصغير في سورية، UNDP، دمشق، 2010، ص 16-17

2 . مسح دخل ونفقات الأسرة 2009، المكتب المركزي للإحصاء

وبعد استعراض واقع الحماية الاجتماعية في سورية للفترة منذ عام 2000 وحتى عام 2010، وبناءً على أعداد المشمولين ضمن شريحة استهداف كل أداة؛ يبين الجدول التالي (3-14) حساب نسب تغطية كل أداة من أدوات الحماية الاجتماعية للمستهدفين.

الجدول (3-14) حساب نسب تغطية أدوات الحماية الاجتماعية للمستهدفين، للفترة منذ عام 2000 وحتى عام 2010

الأداة	الشريحة المستهدفة	عدد المستهدفين	عدد المشمولين	نسبة التغطية
التأمين الصحي	جميع المواطنين	20.8 مليون شخص	484 ألف شخص	2.3%
التأمينات الاجتماعية	جميع العاملين	4.848 مليون عامل	1.8 مليون عامل	37.2%
التحويلات النقدية المباشرة (الصندوق الوطني للمعونة)	الأسر الفقيرة المستحقة	580 ألف أسرة	439,206 أسرة	76% لعام واحد فقط
الدعم الاجتماعي للأسعار	جميع المواطنين	20.8 مليون شخص	20.8 مليون شخص	100% مع تراجع في مقدار الدعم
خدمات التنمية الاجتماعية	جميع المواطنين	20.8 مليون شخص	20.8 مليون شخص	100% مع تباين في نوعية الخدمة
أنظمة التشغيل	العاطلين المسجلين في مكاتب التشغيل	1.5 مليون عاطل عن العمل	–	أقل من 5% سنوياً
سوق العمل	جميع العاطلين عن العمل	476346 عاطل عن العمل	–	–
التمويل الصغير والمتناهي الصغر	العاطلين عن العمل (خاصةً من الأسر الفقيرة)	1.2 مليون عاطل عن العمل	49 ألف عميل نشط	4%
المجتمع الأهلي	الأسر والأفراد الفقراء	–	–	–

المصدر: نسب التغطية من حساب الباحث باستخدام أعداد المستهدفين والمشمولين، اعتماداً على الأرقام الواردة في الفقرة أولاً السابقة.

نلاحظ من الجدول السابق أن نسب تغطية الأدوات للشرائح المستهدفة قد تنوعت بين:

- تغطية كاملة 100%؛ كما في أداتي الدعم الاجتماعي للأسعار وخدمات التنمية الاجتماعية.
- تغطية متوسطة إلى منخفضة؛ كما في أداتي التحويلات النقدية (76% لعام واحد فقط)، والتأمينات الاجتماعية والتي بلغت تغطيتها 37.2%.
- تغطية منخفضة جداً؛ لا تتجاوز 5% كما في أداة أنظمة التشغيل، 4% التمويل الصغير والمتناهي الصغر، 2.3% في أداة التأمين الصحي.

وسيتم تحليل أثر هذه النسب على واقع الفقر في سورية للفترة ذاتها في المطلب الأول من المبحث القادم.

ثانياً - واقع الحماية الاجتماعية في سورية منذ عام 2011 حتى عام 2015.

1- التأمين الصحي

بشكل عام تأثر القطاع الصحي سلباً بسبب الأزمة، وانعكس ذلك على واقع التأمين الصحي في سورية، حيث ارتفعت تكاليف وأسعار تقديم الخدمات الصحية للمؤمن عليه (من أدوية، وعلاج، وفحوصات) أكثر من مرة، مع عدم إمكانية توفير هذه الخدمات في بعض الحالات، ورفض بعض الحالات المرضية وعدم تقديم الخدمة لها بسبب زيادة التكاليف الطبية، بالإضافة إلى خروج عدد من المنشآت الصحية من الخدمة بسبب الأضرار المادية، وأدى غياب الاستقرار في بعض المناطق إلى صعوبة تقديم الخدمات، وضعف التواصل بين مقدمي الخدمات والمستفيدين.

وكمثال على حجم خسارة التأمين الصحي؛ فقد بلغت البدلات المقبوضة من المؤمن عليهم في المؤسسة العامة السورية للتأمين لعام 2015 نحو 4.5 مليار ل.س، في حين أن التعويضات المدفوعة بلغت حوالي 7.2 مليار ل.س، بمعنى أن خسارة عام 2015 بلغت حوالي 2.7 مليار ل.س¹

وعلى الرغم من هذه الخسائر فإن البيانات المتوفرة تشير إلى أن عدد المشمولين في التأمين الصحي في سورية، بلغ حوالي 755 ألف مواطن لغاية عام 2015، حوالي 621 ألف منهم من موظفي القطاع العام وحده (أي 82% من إجمالي المؤمن عليهم) وبلغ حجم التأمين الصحي للمؤسسة العامة السورية للتأمين أكثر من 85% من سوق التأمين الصحي السوري². بعد أن كان حوالي 50% عام 2010، في دلالة على تراجع حصة القطاع الخاص في سوق التأمين الصحي. ويعود ارتفاع أعداد المشمولين في التأمين الصحي في سورية مقارنةً بعام 2010 (رغم ظروف الأزمة)، إلى أن أغلب المشمولين الجدد هم من موظفي القطاع الحكومي العام، حيث يكون التأمين إلزامياً، (فعلى سبيل المثال؛ ازداد عدد المشمولين بالتأمين الصحي عام 2012 بمقدار بين 340 ألف إلى 350 ألف شخص دفعة واحدة بعد توقيع وزارة التربية عقد تأميني مع المؤسسة العامة السورية للتأمين وألزمت به جميع العاملين التابعين للوزارة)³.

2- أنظمة التأمينات الاجتماعية

استمرت أنظمة التأمينات الاجتماعية بتقديم الدفعات لمستحقيها على الرغم من تراجع إيرادات هذه الأنظمة بسبب الأزمة، على أن بعض المؤسسات التأمينية (كالمؤسسة العامة للتأمينات الاجتماعية) حاولت تعويض هذا التراجع في الإيرادات عن طريق وضع إيداعات مصرفية في المصارف الحكومية، إلا أن هذه الدفعات تأثرت بطبيعة الحال بانخفاض القوة الشرائية لليرة السورية، وبالتالي عدم قدرة هذه الدفعات على تلبية الاحتياجات المتزايدة أو الطارئة بسبب الأزمة، وقد أدت الأزمة إلى خروج العديد من

1 . مقال بعنوان "السورية للتأمين تحسر 2.7 مليار ل.س من قطاع التأمين الصحي"، الموقع الإلكتروني لجريدة الاقتصادي، سورية، تاريخ 2016/09/21، على العنوان الإلكتروني:

عجز - المؤسسة - من - التأمين - الصحي / -820212 https://sy.aliqtisadi.com/

2 . نتائج دراسة صادرة عن هيئة الإشراف على التأمين لواقع شركات الخدمات الطبية، جريدة الوطن، دمشق، العدد رقم 2440، بتاريخ 2016/07/19

3 . مقال بعنوان "تحديات تواجه المؤسسة العامة للتأمين"، الموقع الإلكتروني لجريدة الثورة، بتاريخ 2012/08/04 على العنوان الإلكتروني:

www.thawraonline.sy/index.php/investigations-list/8092-2012-08-04-11-24-56

فروع المؤسسة العامة للتأمينات الاجتماعية في المناطق غير المستقرة عن الخدمة الفعلية وتحصيل الاشتراكات العمالية، فيما استمر تقديم خدمة الرواتب والأجور للمتقاعدين. أما فيما يتعلق بحجم خسائر المؤسسة منذ العام 2011 وحتى نهاية عام 2013 على سبيل المثال؛ فقد بلغت أكثر من 42 مليار ليرة¹ إضافة لأعمال التخريب والتدمير والسرقة للمنشآت التابعة للمؤسسة في المحافظات والمناطق غير المستقرة. وفيما يتعلق بمشتركي القطاع الخاص فقد أدى خروج بعض المنشآت من الخدمة والتراجع الحاد في النشاط الاقتصادي إلى تعطل العاملين في هذه القطاع، وبالتالي عدم تسديدهم لاشتراكاتهم التأمينية، وتعرض بعضهم لفقدانهم حق الحصول على التعويضات المالية، ونتيجة لذلك فقد انضم عدد كبير من هؤلاء العاملين (بالإضافة للعاملين غير المشتركين في أنظمة التأمينات الاجتماعية) إلى شرائح الفقر في ظل عدم وجود منظومة تأمين للبطالة.

3- التحويلات النقدية المباشرة

نتيجة توقف الصندوق الوطني للمعونة الاجتماعية عن صرف المستحقات للأسر في عام 2011، لعدم نجاح الصندوق في تحديد المستهدفين (كما تم الإشارة سابقاً)، ونتيجة لتراجع قدرة الدولة على تمويل الصندوق في ظل الأزمة (على الرغم من استمرار جدولة مخصصات الصندوق ضمن الموازنة العامة للدولة)، وأيضاً نتيجة لصعوبة حصر المستحقين للمعونة بعد زيادة أعدادهم بشكل كبير جداً نتيجة للأزمة؛ فقد اقتصر دور الصندوق وفروعه على الجانب الإحصائي من جمع بيانات وتقديم تقارير عن واقع الفئات المتضررة إلى الجهات المعنية بالإغاثة من هيئات حكومية أو منظمات دولية ضمن خطة الاستجابة للاحتياجات الإنسانية الموقعة مع منظمات الأمم المتحدة. بالإضافة لتقديم بعض الدراسات والقيام بمسوحات إحصائية عبر فروع الصندوق في المحافظات، والإشراف الإداري على بعض مراكز الإيواء المؤقتة التي افتتحت لاستقبال النازحين من المناطق غير الآمنة.

4- الدعم الاجتماعي للأسعار

أدى تراجع إيرادات الموازنة في سورية منذ بدء الأزمة إلى تراجع مخصصات الدعم الاجتماعي للأسعار والذي كان يمول بشكل أساسي من الإيرادات النفطية التي تراجعت بشكل كبير. فعلى سبيل المثال: تم رفع الدعم جزئياً عن مادة الخبز؛ فارتفع سعرها من 15 ل.س. عام 2010 إلى 50 ل.س. في أواخر عام 2015، كما ارتفع سعر اسطوانة الغاز المنزلي من 150 ل.س. إلى 1900 ل.س. لذات الفترة، فيما تم إيقاف توزيع مادتي السكر التمويني والأرز التمويني² وبين الجدول (3-15) قيمة إجمالي الدعم الاجتماعي (مشتقات النفطية + أسعار كهرباء + الصندوق المعدّل للأسعار + الصندوق الوطني للمعونة الاجتماعية + صندوق دعم الانتاج الزراعي)، ونسبة الدعم إلى إجمالي الموازنة العامة للدولة، وقيمه مقدراً بالدولار الأمريكي.

1 . مقال بعنوان " 42 مليار ليرة خسائر قطاع التأمينات الاجتماعية منذ بداية الأزمة"، الموقع الإلكتروني لجريدة تشرين، بتاريخ 2014/01/13، على العنوان الإلكتروني: <http://archive.tishreenonline.sy/index.php/م-اقتصاد/م-اقتصاد-محلي/20-1745-مليار-ليرة-خسائر-التأمينات>

2 . قرارات وزارة التجارة الداخلية وقرارات وزارة النفط

الجدول (15-3) الدعم الاجتماعي وقيمتة مقدرة بالدولار الأمريكي للأعوام 2012 و 2016

العام	إجمالي مبلغ الدعم الاجتماعي في الموازنة	إجمالي مبلغ الموازنة	نسبة الدعم من إجمالي الموازنة	سعر صرف الدولار وقت إصدار الموازنة	قيمة الدعم الاجتماعي بالدولار
2012	386 مليار ل.س.	1326.5 مليار ل.س.	29%	55.5 ل.س.	6.9 مليار
2013	512 مليار ل.س.	1383 مليار ل.س.	37%	78 ل.س.	6.5 مليار
2014	615 مليار ل.س.	1390 مليار ل.س.	44%	142 ل.س.	4.3 مليار
2015	983.5 مليار ل.س.	1554 مليار ل.س.	63%	182 ل.س.	5.4 مليار
2016	973.25 مليار ل.س.	1980 مليار ل.س.	49%	350 ل.س.	2.8 مليار

المصدر: من إعداد الباحث بالاعتماد على بيانات الموازنة العامة للدولة، ونشرات مصرف سورية المركزي لأسعار صرف العملات الأجنبية

ويمكن الملاحظة من الجدول؛ أن نسبة إجمالي الدعم الاجتماعي من إجمالي الموازنة قد ارتفعت من 29% عام 2012 إلى 63% عام 2015 وذلك لتغطية الارتفاع المتتالي لأسعار الكهرباء الناتج عن ارتفاع أسعار المحروقات، لتتخفف النسبة بعد ذلك إلى 49% عام 2016، أما قيمة هذا الدعم مقدراً بالدولار الأمريكي فنجد أنها قد انخفضت بشكل عام بين الأعوام 2012 و 2016 على الرغم من ارتفاع إجمالي مبلغ الدعم بالليرة السورية وارتفاع نسبة الدعم من إجمالي الموازنة، حيث انخفضت القيمة من 6.9 مليار دولار عام 2012 إلى 4.3 مليار دولار عام 2014 وذلك نتيجة الانخفاض الحاد في القيمة الشرائية لليرة السورية، على أن هذه القيمة ارتفعت إلى 5.4 مليار دولار لعام 2015 نتيجة زيادة مبلغ الدعم الإجمالي، أما مخصصات الدعم الاجتماعي لعام 2016 فقد شهدت انخفاضاً شديداً في القيمة حيث بلغت 2.8 مليار دولار نتيجة الانخفاض الشديد لقيمة الليرة السورية، وبذلك نجد أن قيمة الدعم الاجتماعي في عام 2016 انخفضت 60% عما كانت عليه عام 2012، وذلك انعكس سلباً على فاعلية الدعم الاجتماعي وأثر في ارتفاع نسبة الفقر في سورية، وبإلقاء المزيد من الأعباء على الشرائح الفقيرة، وتزداد المشكلة خطورةً مع عدم استفادة مناطق بأكملها من الدعم نتيجة غياب الاستقرار فيها.

5- خدمات التنمية الاجتماعية

إن واقع خدمات التنمية الاجتماعية في سورية تأثر سلباً نتيجة الأزمة، فمن جهة تعرضت قطاعات التنمية الاجتماعية من صحة وتعليم لأضرار مباشرة، ومن جهة أخرى تحول اهتمام الدولة نحو الجانب الإنعاش وإدارة الأزمة على حساب الجانب التنموي، وهو ما يفسر التراجع في مؤشرات الصحة والتعليم.

أ- خدمات الرعاية الصحية

يتعرض أداء الرعاية الصحية لكثير من الصعوبات والتحديات في ظل ارتفاع أعداد المصابين والجرحى والقتلى، مع تعطيل أو تدمير للبنى التحتية، من مؤسسات صحية وتجهيزاتها، وهجرة الكوادر الطبية، وذلك أدى بطبيعة الحال إلى خلق واقع جديد لطبيعة خدمات الرعاية الصحية والطبية (أدوية، فحوصات، تجهيزات طبية)؛ يتصف بضعف هذه الخدمات، وارتفاع أسعارها، كما أصبحت خدمات الطوارئ والإسعاف هي السمة الغالبة على نوعية الخدمات المقدمة، وتراجعت مستويات الرعاية المقدمة

لبعض الفئات (ذوي الأمراض المزمنة، المرضى المحتاجون لعمليات غير عاجلة) بالإضافة إلى أن الأزمة أدت في بعض المناطق إلى تراجع أو غياب الأمن الغذائي، وانتشار الأمراض والأوبئة نتيجة التلوث، أو غياب اللقاحات (الحصبة وشلل الأطفال مثلاً)، بالإضافة إلى غياب كامل للخدمات الطبية في بعض المناطق غير المستقرة.

وقد بلغ عدد المشافي التي خرجت من الخدمة 33 مشفى من أصل 133، بالإضافة إلى 692 مركزاً صحياً من أصل 1994، و20 معملاً لصناعة الأدوية من أصل 70 معمل، وانخفض عدد سيارات الإسعاف إلى النصف.¹ ومع ذلك تقوم وزارة الصحة بالتنسيق مع المنظمات الدولية لاتخاذ الإجراءات الكفيلة برصد الأمراض السارية والوبائية وحالات نقص التغذية، وتقديم خدمات الوقاية منها ومكافحة انتشارها في أماكن التجمعات.

ب- خدمات التعليم

أدت مجموعة من العوامل التي أفرزتها الأزمة إلى تدهور الواقع التعليمي في سورية، ومن هذه العوامل؛ غياب الاستقرار عن بعض المناطق، وتضرر بعض المدارس والمنشآت التعليمية، ونزوح أو هجرة عدد من الأسر والذي حرم الأطفال من الالتحاق بالمدارس، كما تحولت بعض المدارس في المناطق الآمنة إلى مراكز لإيواء النازحين من المناطق غير المستقرة، إضافة إلى تأثر الكادر التعليمي سلباً بسبب هذه العوامل مما أدى إلى عدم قدرتهم على ممارسة أعمالهم، أو هجرة عدد منهم.

وقد أدى ارتفاع تكاليف التعليم والمعيشة بشكل عام، إلى إرسال بعض الأسر لأولادهم إلى العمل ومنعهم من الالتحاق بالمدارس بغية تأمين تكاليف المعيشة. وبالتالي فقد انخفضت نسبة الالتحاق الصافي في التعليم الأساسي من 98.4% عام 2011 إلى 70% عام 2013²، وقد بلغت نسبة المدارس المتضررة 12.12% من إجمالي المدارس، كما بلغت نسبة المدارس التي تحولت إلى مراكز لإيواء النازحين 11% من إجمالي المدارس عام 2013*. أما التعليم العالي فإن أبرز التحديات التي يواجهها هو هجرة العقول، من الكادر التعليمي وطلاب المراحل الأولى والعليا، وتعطل بعض الجامعات والكليات عن العمل بسبب تضرر القاعات والمخابر.

وقد أدى انتقال الطلاب من المناطق غير الآمنة إلى المناطق الأكثر أمناً إلى إحداث ضغط على المدارس والجامعات في المناطق الآمنة. وقد عملت وزارة التربية على تسهيل إجراءات الالتحاق بالمدارس لطلاب الأسر المهجرة (الذين فقدوا وثائقهم) في مراحل التعليم الأساسي، وإنشاء نوادي تقدم دروس تقوية تعويضية للطلاب الوافدين من مناطق متضررة إلى مناطق آمنة، وذلك بعد إجراء سبر معلومات لهم. والجدير بالذكر أن الآثار السلبية لواقع التعليم، قد تمتد نتائجها لفترات طويلة، وخاصة بعد حرمان

1 . تصريح وزير الصحة السوري نزار يازجي، خلال الملتقى المهني الأول الخاص بالقطاع الصحي، وكالة الأنباء سانا، بتاريخ 2015/11/2

2 . بيانات وزارة التربية

* . حسابات الباحث، بالاعتماد على بيانات وزارة التربية 2013

شريحة كبيرة من الأطفال من حق التعليم، والذي بدوره يزيد من نسب الأمية في المجتمع، وينشئ أجيال تعاني من قلة الفرص، ويبطئ من الفرص التنموية في المستقبل.

6- أنظمة التشغيل وسوق العمل

إن عدم فاعلية مكاتب التشغيل في سورية قد ازدادت في ظل الأزمة وخاصة بعد تعديل آلية عمل مكاتب التشغيل مع بداية عام 2011 بحيث يحق للجهات العامة الإعلان عن شغل وظائف لديها (للتعيين أو للتعاقد) دون الطلب من مكاتب التشغيل ترشيح أشخاص من المسجلين لديها، وأدى ذلك إلى تقليص أكبر لدور مكاتب التشغيل.

أما فيما يتعلق بسوق العمل فقد أدى تراجع النشاط الاقتصادي إلى تسريح عدد من العمال من الخدمة بالإضافة إلى أن غياب الاستقرار عن بعض المناطق وتضرر بعض المنشآت أدى إلى فقدان عمال هذه المنشآت لوظائفهم، كما أن ارتفاع الطلب على العمل بشكل يفوق عرض العمل بمعنى ندرة فرص العمل المتاحة أدى إلى تضاعف نسب البطالة في سورية، حيث ارتفعت هذه النسبة من 8.6% في عام 2010 إلى ما يقدر بحوالي 52.9% في نهاية عام 2015¹، أي حوالي 3 ملايين شخص ممن هم في قوة العمل، والذين يعملون حوالي 12 مليون شخص من أسرهم*.

7- التمويل الصغير والمتناهي الصغر:

بما أن بيئة التمويل الصغير والمتناهي الصغر في سورية هي بيئة حديثة العهد، فقد كان من الطبيعي تأثرها سلباً في ظل الأزمة، على الرغم من ازدياد الحاجة إليها في ظل انتشار البطالة وخسارة مصادر الدخل لشريحة كبيرة من المواطنين، إلا أن تراجع إمكانية التمويل من جهة، وارتفاع احتمالية عدم جدوى المشاريع من جهة أخرى، أدى ببعض مؤسسات التمويل إلى التخفيض من حجم نشاطها وخاصة بعد تعثر بعض العملاء في سداد الأقساط المستحقة عليهم.

على أن ذلك لم يمنع من قيام بعض التجارب في إطار التمويل الصغير والمتناهي الصغر بالتعاون بين منظمات المجتمع الأهلي والجهات الحكومية، ومن هذه التجارب (برنامج مشروع)**؛ والذي انطلق عام 2011 في خمس محافظات، من خلال إحداث 53 صندوقاً، برصيد افتتاحي قدره 84 مليون ليرة، وقد تم استحداث 646 صندوقاً في 11 محافظة برصيد 3 مليار ليرة حتى نهاية الربع الأول من عام 2016، وقد بلغ إجمالي عدد المستفيدين من القروض الممنوحة الأساسية، والمندورة (التي أعيد منحها)؛ أكثر من 23 ألف مستفيد، 40% منهم من النساء، في حين أن 55% من إجمالي القروض الموزعة كانت لدعم مشاريع الثروة الحيوانية². وقد تم توقيع اتفاقية تعاون بين وزارة الإدارة المحلية والأمانة السورية للتنمية في أواخر عام 2015، وذلك لتنفيذ وتعميم تجربة (برنامج مشروع) في جميع المحافظات السورية.

1 . تقرير رصد آثار الأزمة في سورية خلال العام 2014، مرجع سبق ذكره، ص 33

* . حسابات الباحث بالاعتماد على مسح قوة العمل، المكتب المركزي للإحصاء 2012

** . تم التعريف بالبرنامج ضمن برامج الحماية الاجتماعية في سورية، في الجدول رقم (3-11) في الصفحة 106

2 . بحسب تصريح منسقة العلاقات العامة في برنامج مشروع، جريدة تشرين، دمشق، العدد 12589، بتاريخ 2016/3/26

وإلى جانب دراسة واقع الحماية الاجتماعية في سورية منذ عام 2011 عبر استعراض واقع أدوات الحماية الاجتماعية، فإن طبيعة مفرزات الأزمة أدت إلى ظهور آليات جديدة، أو تعزيز دور آليات قائمة، والتي تشكل إلى جانب الأدوات السابقة؛ واقع الحماية الاجتماعية منذ بدء الأزمة في سورية، ومن هذه الآليات:

8- الآليات الحكومية للاستجابة الإغاثية*

أصدرت رئاسة الوزراء قرار رقم 13387 عام 2012 قاضي بتشكيل اللجنة العليا للإغاثة والتي تتولى مهمة تنسيق الأعمال الإغاثية والإنسانية على المستوى الحكومي وغير الحكومي، ووضع الرؤية الاستراتيجية الوطنية، وتحديد أدوار الشركاء الفاعلين في العمل الإغاثي والإنساني على كافة المستويات، وإجراء عمليات تقييم وتنفيذ للخطط، والبحث في مصادر التمويل والتنسيق فيما يخص إعادة تأهيل المناطق المتضررة التي أعيد إليها الأمن والاستقرار بهدف إعادة المهجرين إليها، إضافة لإصدار تقارير دورية عن الواقع الإغاثي والإنساني، وتعتمد اللجنة خطة عمل شهرية لإيصال المساعدات والسلال الغذائية والطبية للفئات المستحقة.

وتتشكل اللجنة العليا للإغاثة برئاسة نائب رئيس مجلس الوزراء لشؤون الخدمات وزير الإدارة المحلية وعضوية: وزراء الزراعة، والتربية، والشؤون الاجتماعية، والموارد المائية، والصحة، ووزارة الدولة لشؤون المصالحة الوطنية، ورئيس هيئة التخطيط والتعاون الدولي، ومعاون وزير الخارجية والمغتربين، إضافة لممثلين عن: وزارة الداخلية، والهيئات والمنظمات المعنية بالعمل الإغاثي، كمنظمة الهلال الأحمر العربي السوري.

كما تم تشكيل فرق عمل تخصصية منبثقة عن اللجنة العليا للإغاثة لإعداد الآليات التنفيذية التي تضمن الانتظام وتجاوز الأخطاء ومواجهة التحديات، وذلك للمهام التالية¹:

- تنسيق الأعمال الإغاثية والإنسانية على المستوى الحكومي (مركزي - مركزي، مركزي - محلي) والتنسيق (الحكومي - غير الحكومي) والتنسيق (الوطني - الدولي).
- إقرار رؤية استراتيجية وطنية شاملة يتم إعدادها من قبل هيئة التخطيط والتعاون الدولي بالتنسيق مع الجهات المعنية على المستوى المركزي المحلي.
- إقرار الأهداف المرحلية والمشاريع الإنسانية وفق الاحتياجات والأولويات الوطنية.
- تحديد أدوار الشركاء الفاعلين في العمل الإغاثي والإنساني على كافة المستويات والإشراف عليها.
- تتبع تنفيذ خطط الوزارات والمحافظات.

*. تعرف الاستجابة الإغاثية: بأنها كافة الخطوات الممكنة لتخفيف المعاناة الإنسانية الناجمة عن الكوارث أو النزاعات، وتنطلق من حق السكان المتضررين في أن يعيشوا حياة كريمة. وتوضح الأدبيات ذات الصلة مجموعة من الاحتياجات الأساسية "المنقذة للحياة" والتي يجب توفيرها لمتضررين، على سبيل المثال: (الإمداد بالماء والتهوض بالنظافة، والأمن الغذائي والتغذية، والمأوى والمستوطنات واللوازم غير الغذائية، ومجال العمل الصحي) كما تحدد معياراً (حدّاً) أدنى لكل نوع من الاحتياجات، وكل معيار مصحوب بتدابير أساسية ومؤشرات رئيسية. وتشترك كلاً من الحكومات، والوكالات الإنسانية، ومنظمات المجتمع الأهلي المحلية، والمبادرات الفردية والجماعية؛ في أعمال الإغاثة.

1 . الموقع الإلكتروني الرسمي لوزارة الإدارة المحلية www.mola.gov.sy

● إجراء عملية تقييم وتنفيذ للخطط وفق مؤشرات تضعها هيئة التخطيط والتعاون الدولي وتعتمدها اللجنة.

● التنسيق بما يخص إعادة تأهيل المناطق المتضررة والتي أعيد إليها الأمن والاستقرار بهدف إعادة المهجرين إليها وتأمين المشاريع الداعمة والكفيلة بعودة الحياة.

وتشرف اللجنة العليا للإغاثة على عمل الجهات الحكومية وغير الحكومية من تقييم للاحتياجات، وتوزيع للمساعدات الإنسانية، اللازمة للمقيمين في أماكن الإيواء الأهلية والحكومية، وقد وفرت الحكومة مراكز في المناطق الآمنة لإيواء النازحين من المناطق غير الآمنة، (وقد بلغ عدد هذه المراكز 983 مركزاً للإقامة المؤقتة للمواطنين المهجرين داخلياً في كافة المحافظات، ويقطنها مليون و799 ألف شخص)¹ حيث استخدمت المدارس بشكل كبير كمراكز للإيواء، إضافة إلى المباني العائدة لوزارة الشؤون الاجتماعية، ومدارس الأونروا، ودور العبادة، والمنشآت الرياضية، ورياض الأطفال التابعة للاتحاد النسائي، ومعسكرات طلائع البعث واتحاد شبيبة الثورة وغيرها.

وتقوم الحكومة بالتعاون مع منظمات الأمم المتحدة بوضع خطط سنوية للاستجابة للاحتياجات الإنسانية، حيث خصصت الحكومة 2 مليار ليرة سورية (عن طريق التمويل الدولي) لتأهيل مراكز الإيواء، إضافة إلى 5 مليارات ليرة سورية لمشروع إنشاء وحدات سكنية لإيواء النازحين.² إلا أن هناك مجموعة من التحديات التي تقلص من فاعلية الاستجابة الحكومية، كتعدد اللجان الحكومية المعنية بالعمل الإغاثي، وعدم وضوح آلية العمل المشترك فيما بينها، بالإضافة إلى عدم القدرة على الوصول إلى أرقام موحدة وبيانات واضحة عن الواقع الاجتماعي خلال الأزمة، وضعف مرونة تبادل المعلومات الموجودة.

9- آليات المجتمع الأهلي للاستجابة الإغاثية.

كان لآليات المجتمع الأهلي في سورية دوراً كبيراً في تأمين الحماية الاجتماعية للمتضررين من الأزمة، فقد لجئت بعض الأسر النازحة من المناطق غير الآمنة إلى منازل الأقارب والأصدقاء، كما لجأ الكثير منهم إلى أماكن عامة كدور العبادة والجمعيات الأهلية والنقابات إلى جانب مراكز الإيواء الحكومية، في المناطق الأكثر أمناً، وقد تحول عمل بعض الجمعيات الأهلية والخيرية خلال الأزمة إلى عمل إغاثي ضمن نطاق الحي أو المدينة كما أنه امتد ليصل إلى محافظات أخرى، على الرغم من عدم قدرة هذه الجمعيات على تقديم جميع المساعدات اللازمة.

فعلى سبيل المثال؛ تقوم جمعية "حفظ النعمة"؛ وهي جمعية خيرية ذات تغطية واسعة ومقرها دمشق؛ بتقديم المساعدات الشهرية إلى حوالي 43 ألف عائلة، بعدما كان هذا العدد في عام 2010 حوالي 7500

1 . بحسب تصريح رئيس الحكومة السورية وائل الحلقي، جريدة الأخبار اللبنانية، العدد 2182، السبت 21 /12/ 2013

2 . المرجع السابق.

عائلة¹، حيث تحصل الجمعية على مواردها النقدية والعينية (من أموال وغذاء وألبسة ودواء وغيرها) من تبرعات الأفراد والمؤسسات خاصة ومن برنامج الغذاء العالمي، وتقدمها للمحتاجين، كما تقوم الجمعية بتسيير قوافل إغاثية إلى أهالي المناطق المتضررة في المحافظات الأخرى.

ومن الأمثلة الأخرى عن آليات المجتمع الأهلي في الاستجابة الإغاثية؛ "مبادرة أهل الشام"، وهي عبارة عن تكاتف نحو 7 جمعيات للعمل الأهلي في دمشق وريفها، انطلقت منذ عام 2012 وباتت مظلة لـ 60 جمعية خيرية، حيث تعمل المبادرة على تقديم المساعدات إلى نحو 17 ألف أسرة ضمن مقرها وسط العاصمة، و30 ألف أسرة أخرى من خلال مراكز الجمعيات المنتشرة في دمشق وريفها، كما تعمل المبادرة على إنشاء مشاريع تنموية في المناطق الريفية بالتعاون مع المنظمات الأهلية لتأمين فرص عمل، إلى جانب إقامة العديد من الدورات التدريبية والتأهيلية لتعليم بعض المهن، مع تأمين الأدوات اللازمة لفتح سبل معيشة منها، كما قامت المبادرة بإنشاء بنك عمال لجميع الوظائف من ضمن الأسر المستفيدة، لتأمين فرص عمل لهم من خلال الاتصال مع الجهات الحكومية والخاصة والأهلية وتقدير ما تحتاج إليه من عمال². وقد ساهمت المبادرات التطوعية الفردية، والجماعية، المنظمة وغير المنظمة، في تعزيز مبدأ التعاون والتكافل، والذي يعد آلية أساسية ضمن آليات الحماية الاجتماعية في سورية، والذي عوض غياب الآليات الحكومية في بعض الأوقات وفي بعض المجالات.

ومع اتساع نطاق عمل الجمعيات الخيرية ودخولها في عدة مجالات، قامت وزارة الإدارة المحلية بالتنسيق بين أغلب الجمعيات لنقل وتبادل المعلومات، ولضبط عدد الأفراد المستفيدين لدى كل جهة، ولفتح المجال للوصول الفائدة إلى أكبر عدد ممكن من المستفيدين.

10- آليات المنظمات الدولية والمحلية للاستجابة الإغاثية

تعمل المنظمات الدولية والمحلية، الحكومية منها وغير الحكومية؛ على تأمين جانب أساسي من الحماية الاجتماعية منذ بدء الأزمة وذلك عبر آليات الاستجابة الإغاثية من مساعدات إنسانية مالية أو عينية أو معنوية، وذلك بالتنسيق مع منظمة الهلال الأحمر العربي السوري بشكل أساسي وتحت إشراف حكومي تتمثل باللجنة العليا للإغاثة.

حيث يصدر سنوياً عن مكتب الأمم المتحدة لتنسيق الشؤون الإنسانية UNOSHA؛ خطة الاستجابة للمساعدة الإنسانية في سورية SHARP، والتي تنظم عمل هذه المنظمات وتحدد الأهداف والاحتياجات الإغاثية والتنموية الضرورية في سورية، ومن أهم هذه المنظمات التي تقدم هذه الإغاثة: برنامج الغذاء العالمي WFP، الاتحاد الدولي لجمعيات الصليب والهلال الأحمر IFRC، اللجنة الدولية للصليب الأحمر

1 . بحسب تصريح مسؤول العلاقات العامة في جمعية حفظ النعمة، مأمون قويدر، جريدة الأخبار اللبنانية، العدد 2643، الاثنين 20/07/2015.

2 . بحسب تصريح مدير مبادرة أهل الشام، أسامة الخطيب، جريدة الأخبار اللبنانية، المرجع السابق

ICRC، المفوضية السامية لشؤون اللاجئين UNHCR، منظمة الهجرة الدولية IMO، وصندوق الأمم المتحدة للسكان UNFPA، ومنظمة الأمم المتحدة للطفولة UNICEF، وغيرها.

وتلعب منظمة الهلال الأحمر العربي السوري (والتي تحظى بالموثوقية لدى الجهات الحكومية والمنظمات الدولية والمجتمع الأهلي)؛ دوراً بارزاً في توزيع المساعدات الإنسانية المستلمة من الجهات الدولية المانحة بعد موافقة وزارة الخارجية والمغتربين، ومن هذه المساعدات:

- مساعدات نقدية: وذلك بتوزيع مبالغ مالية على شرائح محددة من الأفراد (كالنازحين مثلاً)، أو المؤسسات (كالجمعيات الأهلية)
- مساعدات معنوية: بتقديم الدعم والتأهيل النفسي للأطفال والبالغين، وتأمين عيادات استشارية نفسية، والبحث عن المفقودين، والوساطة في اتفاقيات المصالحة الوطنية.
- مساعدات عينية: عبر توزيع سلال غذائية وطبية وصحية، والتجهيزات اللازمة لمراكز الإيواء، ولوازم المبيت والمنامة، وخدمات تمديدات؛ مياه الشرب، والصرف الصحي، وكهرباء للإنارة.
- مساعدات إسعافية: تتمثل باستقبال المتضررين في المستوصفات، وتقديم الأدوية والمعاينة الطبية اللازمة، إضافة إلى إخلاء الجرحى من المناطق غير المستقرة.

ويتم توزيع المساعدات وتقديم الخدمات بشكل أساسي عبر فروع الهلال الأحمر الموزعة، وباستخدام الفرق التي تتبع له، أو عن طريق فروع المنظمات الدولية في سورية، بالرغم من وجود عدد من التحديات كقلة الموارد، وعدم القدرة على إيصال المساعدات لبعض المناطق في سورية بسبب غياب الاستقرار. وفي إطار دعم سبل المعيشة على سبيل المثال؛ تقوم منظمة الأغذية والزراعة للأمم المتحدة FAO بالتعاون مع وزارة الزراعة والإصلاح الزراعي وفق خطة الاستجابة للمساعدة الإنسانية في سورية SHARP، بتنفيذ عدد من المشاريع التي تستهدف القطاع الزراعي، ومن هذه المشاريع:

- 1- مشروع المساعدات العاجلة لدعم سبل العيش.
- 2- مشروع المساعدات الطارئة في مجال إنتاج المحاصيل للمجتمعات الريفية الزراعية.
- 3- مشروع المساعدات الطارئة لدعم صغار المزارعين.
- 4- مشروع المساعدات الطارئة للمحافظة على الأمن الغذائي لصغار مربي الثروة الحيوانية.

المبحث الثالث: تحليل دور شبكات الحماية الاجتماعية في معالجة ظاهرة الفقر في سورية

المطلب الأول: دور شبكات الحماية الاجتماعية في معالجة ظاهرة الفقر في سورية للفترة منذ عام 2000 حتى عام 2010.

لدراسة دور شبكات الحماية الاجتماعية في معالجة ظاهرة الفقر هناك عدد من العناصر التي تحدد طبيعة هذا الدور، كتحديد معالم هذه الشبكات من ناحية المكونات والحجم والتغطية بشكل عام (وهو ما تم بحثه في المطلب الثالث في المبحث السابق)، ثم تحديد عوامل تأثير هذه الشبكات على واقع الفقر بشكل خاص، وتقييم حجم وفعالية هذا التأثير (سيتم بحثه في الفقرة أولاً التالية)، ومن ثم بحث أوجه القصور التي تعيق الشبكات عن القيام بدورها فيما يتعلق بمعالجة الفقر في سورية (سيتم بحثه في الفقرة ثانياً اللاحقة).

أولاً – مقومات معيارية لتقييم دور شبكات الحماية الاجتماعية في معالجة الفقر.
في سبيل تقييم دور شبكات الحماية الاجتماعية في معالجة ظاهرة الفقر في سورية يمكن تحديد بعض المقومات المعيارية لتقييم هذا الدور، وذلك على الشكل التالي:

1- تغطية شبكات الحماية الاجتماعية للفقر.

أ- حجم التغطية: بالنظر إلى نسب تغطية الأدوات بشكل عام؛ يمكن ملاحظة وجود تفاوت كبير فيما بين الأدوات، فبعض الأدوات (كالدعم الاجتماعي للأسعار وخدمات التنمية الاجتماعية) غطت 100% من الشريحة المستهدفة، أما أداة التحويلات النقدية فقد غطت 76% (لكن لعام واحد فقط)، والتأمينات الاجتماعية تغطي 37.2% فقط، أما التأمين الصحي، وأنظمة التشغيل، والتمويل الصغير فلا تتجاوز تغطيتها 5%، في حين لا تتوافر بيانات عن نسب تغطية المجتمع الأهلي للفقر.

ب- نوع الاستهداف:

- الاستهداف الشمولي: وهو النوع الأساسي للاستهداف، والذي تقوم به الدولة في المقام الأول، وتوجهه إلى كافة المواطنين، وأبرز أدوات هذا الاستهداف؛ الدعم الاجتماعي للأسعار وخدمات التنمية الاجتماعية.
- الاستهداف المخصص: حيث استهدفت بعض الأدوات فئات معينة، فالتأمينات الاجتماعية؛ استهدفت بشكل أساسي العاملين، والتحويلات النقدية؛ استهدفت الأسر الفقيرة المستحقة للمعونة، في حين أن أنظمة التشغيل وسوق العمل، والتمويل الصغير والمتناهي الصغر؛ استهدفت العاطلين عن العمل.

ت- طرق الاستهداف

- الاستهداف المباشر: عبر التحويلات النقدية، والدعم الاجتماعي للأسعار، والتأمينات الاجتماعية وتكافل المجتمع الأهلي، والتي تؤثر مباشرة في المستوى المعيشي ومعدلات الفقر من خلال التأثير في مستوى الدخل.
- الاستهداف (المباشر - المشروع): حيث أن أنظمة التشغيل والتمويل الصغير يكون تأثيرها مشروطاً بمدى فاعلية الوظيفة أو مدى نجاح المشاريع الممولة؛ بالتأثير في المستوى المعيشي والدخل.
- الاستهداف غير مباشر: عبر التأمين الصحي وخدمات التنمية الاجتماعية، والتي تؤثر على المدى المتوسط والبعيد في مستويات الفقر عبر تحسين المستوى الصحي والتعليمي.

ث- كفاءة وكفاية التغطية

بشكل عام لا يمكن استثناء أي أداة من صفة ضعف كفاءة التغطية، ويتضح ذلك بما يلي:

- ضعف التغطية النوعية: نجد أن أبرز سمات هذا الضعف؛ تبرز في الدعم الاجتماعي للأسعار الذي قدم في هذه الفترة، حيث تراجع قيمته تدريجياً. كما ترافق ذلك مع تراجع نوعية خدمات التنمية الاجتماعية. أما التحويلات النقدية فإن الضعف يمكن في تنفيذها لعام واحد فقط من خلال تقديم دفعتي معونة من أصل ثلاث دفعات.
- ضعف التغطية الكمية: ويظهر ذلك من خلال عدم تغطية التأمينات الاجتماعية والتأمين الصحي لشرائح عديدة، أما بالنسبة للتمويل الصغير، وأنظمة التشغيل فإن نسب التغطية فيها لم تتجاوز 5% ولم تحظ هذه الأدوات بالاهتمام الكافي، كما أنها لم تلب متطلبات العاطلين عن العمل.

أما آليات المجتمع الأهلي فلا تتوافر حالياً معطيات تحليل كفاءتها في الاستهداف نوعياً أو كمياً

2- فاعلية الشبكات في تقليص الفقر.

أ- التأثير في نسب الفقر:

- تأثير ضعيف: ويتجلى ذلك في ثبات نسبة الفقر وفق خط الفقر الوطني الأعلى عند معدلات مرتفعة، وثبات نسبي في مؤشري معامل جيني وفجوة الفقر.
- تأثير متوسط: وذلك بالانخفاض البسيط في نسبة الفقر وفق خط الفقر الوطني الأدنى
- تأثير قوي: وذلك بانخفاض نسبة الفقر وفق خط الفقر الغذائي بشكل كبير، وانخفاض نسبة الفقر متعدد الأبعاد، ونسبة الفقر البشري، وارتفاع قيمة دليل التنمية البشرية. ومن النقاط السابقة؛ يمكن الاستنتاج بأن دور العناصر الاجتماعية (من صحة وتعليم وغذاء) كان لها الأثر الإيجابي الأكبر في تحسين واقع الفقر (تخفيض نسب الفقر)، بشكل أكبر من دور العناصر الاقتصادية (دخل وناتج محلي إجمالي)، وبشكل عام لا يمكن تحديد الأثر الدقيق المباشر لشبكات الحماية الاجتماعية في تقليص نسب الفقر، لتداخلها مع عدد

من العوامل الاقتصادية والاجتماعية المؤثرة، ولضرورة توافر البيانات الكافية لدراسة أثر أدوات شبكات الحماية الاجتماعية على نسب الفقر.

ب- التأثير في مستوى المعيشة (الدخل):

- تأثير ضعيف: ذلك أن أدوات التأمين الصحي، والتحويلات النقدية، وأنظمة التشغيل وسوق العمل، والتمويل الصغير، مع نسب تغطيتها المنخفضة وضعف كفاءتها وكفايتها في الاستهداف؛ كان تأثيرها محدود جداً على مستويات المعيشة والدخل.
- تأثير متوسط: ذلك أن أدوات التأمينات الاجتماعية، والدعم الاجتماعي للأسعار، وخدمات التنمية الاجتماعية، وإلى حد ما تكافل المجتمع الأهلي، مع نسب تغطيتها المتوسطة إلى مرتفعة من جهة ضعف كفاءتها وكفايتها في الاستهداف؛ كان تأثيرها محدود على مستويات المعيشة والدخل.

وبالنظر إلى مؤشر الفقر متعدد الأبعاد نجد أن أكبر تأثير سلبي في قيمة المؤشر كان ناجم عن الحرمان في المستوى المعيشي، على الرغم من انخفاض الحرمان في البعد التعليمي ودرجة أقل انخفاض الحرمان في البعد الصحي، ومن البيانات الواردة في مسح دخل ونفقات الأسرة 2009¹ نجد أن مساهمة التأمينات الاجتماعية بلغت فقط 4.6% من إجمالي دخل الأسر في سورية في حين أن مساهمة شركات التأمين في إجمالي الدخل بلغت 0.05% فقط، أما المساعدات والهبات والهدايا من الأقارب والمجتمع الأهلي والمنظمات الحكومية فقد بلغت 6.5%، في حين أن الدخل والعوائد من المشاريع والاستثمارات بلغت مساهمته 6.4%، والدخل من عمليات منشأة الأسرة 24.4%* (مع عدم وضوح حجم المشاريع وفيما إذا كانت مشاريع متوسطة أو صغيرة أو متناهية الصغر).

وبالتالي يظهر الدور الضعيف لشبكات الحماية الاجتماعية من ناحية تحسين المستوى المعيشي ومستوى الدخل، مقابل الدور الإيجابي في تقليل الحرمان الصحي والمعرفي.

وبين الجدول التالي (3 - 16) مصفوفة تقييم دور شبكات الحماية الاجتماعية في معالجة ظاهرة الفقر في سورية خلال الفترة بين عام 2000 وعام 2010، من خلال تقييم كل أداة من أدوات الحماية الاجتماعية بناءً على المؤشرات المذكورة؛ (تغطية شبكات الحماية الاجتماعية للفقر، فاعلية الشبكات في تقليص الفقر).

1. للكتب المركزي للإحصاء، مسح دخل ونفقات الأسرة 2009.

* لا يوجد في مسح دخل ونفقات الأسرة 2009 بيانات حول التوزيع النسبي لمصادر الدخل حسب الشرائح السكانية العشرة، وبالتالي عدم إمكانية حساب الكفاءة التوزيعية لشبكات الحماية الاجتماعية للشرائح الأقل دخلاً.

الجدول (3- 16) مصفوفة مؤشرات معيارية لتقييم دور الشبكات في معالجة الفقر في سورية للفترة منذ عام 2000 وحتى عام 2010.

الفاعل في	تغطية شبكات الحماية الاجتماعية للفقر				المؤشر الأداة
	تقليص الفقر	كفاءة وكفاية التغطية	طرق الاستهداف	نوع الاستهداف	حجم التغطية
ضعيفة	ضعيفة	ضعف تغطية كمية	غير مباشر	مخصص	2.3%
متوسطة	متوسطة	ضعف تغطية كمية	مباشر	مخصص	37.2%
ضعيفة	ضعيفة	ضعف تغطية نوعية	مباشر	مخصص	76% لعام واحد فقط
متوسطة	متوسطة	ضعف تغطية نوعية	مباشر	شمولي	100% مع تراجع في مقدار الدعم
متوسطة	متوسطة	ضعف تغطية نوعية	غير مباشر	شمولي	100% مع تباين في نوعية الخدمة
ضعيفة	ضعيفة	ضعف تغطية كمية	مباشر - مشروط	مخصص	أقل من 5% سنوياً
ضعيفة	ضعيفة	ضعف تغطية كمية	مباشر - مشروط	مخصص	-
ضعيفة	ضعيفة	ضعف تغطية كمية	مباشر - مشروط	مخصص	4%
متوسطة	متوسطة	-	مباشر	-	-

المصدر: من إعداد الباحث، وقد تم مسبقاً بيان طريقة حساب نسب حجم التغطية: في الصفحة 117 من هذا البحث.

ثانياً - أوجه القصور التي أعاقت دور شبكات الحماية الاجتماعية في معالجة الفقر خلال هذه الفترة¹:

- 1- غياب الرؤية الاستراتيجية الواضحة والموجهة لمعالجة الفقر، فعلى سبيل المثال؛ تفتقد الخطط الخمسية في سورية إلى الأهداف الاجتماعية الواضحة الموجهة للفقر والمقاسة والمحددة بإطار زمني، في حين يتم اعتماد عدد من السياسات والأدوات ذات أهداف اجتماعية كلاً على حدة دون نظرة تكاملية فيما بينها من جهة، وفيما بينها وبين السياسات الاقتصادية من جهة أخرى.
- 2- قلة الموارد المالية المخصصة لشبكات الحماية الاجتماعية مقارنة بحجم وطبيعة الصعوبات التي تتعامل معها، مما يعيق من فعاليتها ومساهمتها وكفاءتها في القيام بدورها وتحقيق أهدافها.
- 3- الاعتماد الكلي في تمويل شبكات الحماية الاجتماعية على الموازنة العامة للدولة وبشكل جزئي على المجتمع الأهلي وفي بعض الأحيان (موارد المنظمات الدولية)، مما يعرض استمرارية عمل الشبكات للخطر في حال؛ تقلص ميزانية الدولة (وهو ما تم ملاحظته من تراجع لإيرادات الدولة ونفقاتها في السنوات الأخيرة) - حصول اختلال في آليات تكافل المجتمع الأهلي - توقف دعم المنظمات.
- 4- ضعف استثمار شبكات الحماية الاجتماعية لأموال الزكاة والصدقات والهبات وجهود الإحسان؛ لتحقيق استهداف أفضل للفئات المحرومة والمهمشة.
- 5- تركيز معظم برامج شبكات الحماية الاجتماعية على الجوانب الاستهلاكية (من خدمات وتحويلات ودعم) أكثر من تركيزها على الجوانب الاستثمارية والإنتاجية، وعلى الرغم من أهمية تنشيط

1 . حسن، حمود. العولمة والحماية الاجتماعية في المنطقة العربية، الجامعة اللبنانية الأمريكية، 2005، ص 14-15، بتصرف

الطلب الاستهلاكي الكلي إلا أن التركيز على الجوانب الاستثمارية (تشغيل وتمويل) له فوائد على المدى المتوسط والبعيد أيضاً.

- 6- ضعف التنسيق والتعاون بين الهيئات العامة المكونة لشبكات الحماية الاجتماعية من جهة، وبين هيئات المجتمع الأهلي والقطاع خاص والهيئات والاجتماعية والنقابية والمنظمات الإقليمية والدولية من جهة أخرى، لمعالجة الفقر والبطالة وتطوير الواقع الاجتماعي.
- 7- الافتقار إلى المعلومات والبيانات الإحصائية الدقيقة حول الفقر وخصائصه وأسبابه، وحول الفئات المهمشة، مما يعيق التخطيط السليم لشبكات الحماية الاجتماعية، كما أن ندرة الأبحاث والدراسات العلمية حول دور هذه الشبكات يحد من فاعليتها وتقييم أدائها وقياس أثرها.

ويضيف الباحث إلى أوجه القصور السابقة عدد من النقاط:

- 8- إلى جانب عدم شمولية التغطية لبعض الأدوات وانخفاض كفاءة الأداء للبعض الآخر، فإن هيكليّة ومنظومة شبكات الحماية لم تصمم بالأساس للتخفيف من حدة الفقر، فهي بالأصل أدوات خدمية لها أهدافها المختلفة، وبالتالي فإن دورها في مواجهة الفقر ضعيف الأثر.
- 9- بشكل عام أدى تراجع الدولة عن التوسع في القطاع العام إلى حرمان فئات واسعة من فرص العمل في قطاعات الدولة، وبالمقابل لم يقدّم القطاع الخاص الفرص البديلة، مما خلق فجوة في سوق العمل وأدى إلى انتشار البطالة، بالإضافة إلى عدم وجود أي جهة رسمية أو أهلية تقدم الدعم والمساندة للعاطلين عن العمل، مع حداثة وضعف بيئة التمويل الصغير والمتناهي الصغر.
- 10- إن تطبيق برامج التحرير الاقتصادي والذي لم يترافق مع إقامة شبكات حماية اجتماعية (على الأقل وفق ما أوصى به البنك الدولي للدول المتبعة للبرامج)* أدى إلى آثار سلبية كبيرة على واقع الفقر بشكل خاص والواقع الاجتماعي بشكل عام.
- 11- غياب مبدأ الاستدامة المالية (كاستثمار الموارد والسعي لزيادة الإيرادات والاشتراكات) وخاصة في أنظمة التأمينات، الأمر الذي قد يهدد استمرارية التغطية في حال تراجع الموارد والاشتراكات.

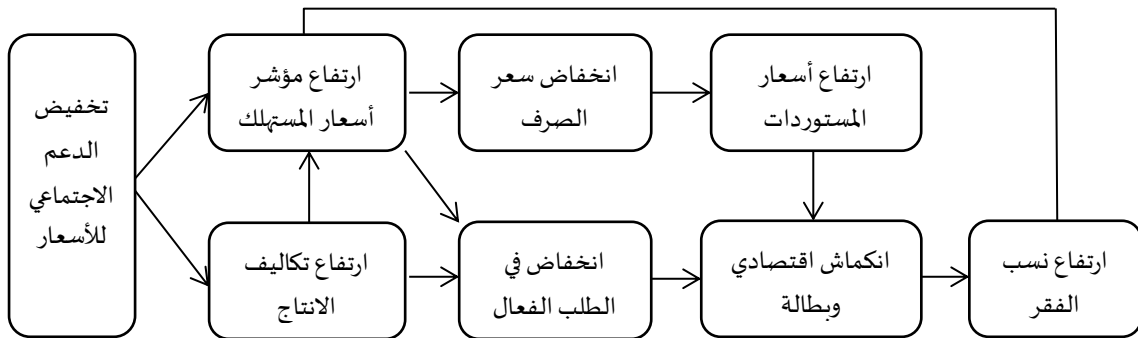
* . تم توضيح ذلك في الفصل الثاني، في معرض الحديث عن نشأة المفهوم في أروقة المنظمات الدولية.

المطلب الثاني: دور شبكات الحماية الاجتماعية في معالجة ظاهرة الفقر في سورية للفترة منذ عام 2011 حتى عام 2015.

من خلال دراسة واقع الحماية الاجتماعية لهذه الفترة (في المطلب الثالث من المبحث السابق) تبين أن أبرز أدوات شبكة الحماية الاجتماعية ذات التأثير على الفقر (منذ بدء الأزمة) هي ذات طابع إغاثي بالدرجة الأولى، أما الأدوات الأساسية فقد تراجع دورها بشكل كبير، وبالتالي فإن تأثيرها على واقع الفقر بات ضعيفاً، حيث جاءت الأزمة لتعمق وتكشف الخلل الهيكلي الكبير في مكونات وأداء شبكات الحماية الاجتماعية. وبالنظر إلى واقع الحماية الاجتماعية الجديد، يمكن ملاحظة أن مستويات التأثير على الفقر تنوعت بين أدوات الحماية الاجتماعية التقليدية والإغاثية، والتي لها أثر مباشر أو غير مباشر على الفقر، مع تباين الأدوات فيما بينها من حيث الحجم والتأثير والفاعلية. ويقدم هذا المطلب تحليل لفاعلية أدوات شبكات الحماية الاجتماعية في معالجة الفقر، وتحديد أوجه القصور التي أعاقت دور شبكات الحماية الاجتماعية في معالجة الفقر في سورية خلال الفترة. أولاً – تحليل فاعلية أدوات شبكات الحماية الاجتماعية في معالجة الفقر.

1- الفاعلية على مستوى أدوات الحماية الاجتماعية التقليدية:

أ- أدوات ذات فعالية نسبية: حيث استمرت الدولة في تقديم الدعم الاجتماعي للأسعار (رغم تراجع المخصصات)، وتقديم خدمات التنمية الاجتماعية (رغم الخسائر وتراجع نوعية الخدمات)، إضافة إلى تماسك أنظمة التأمينات الاجتماعية وتقديمها للرواتب. وكان لهذه الأدوات أثر في التخفيف نسبياً من تدهور أكبر لواقع الفقر، وعلى الرغم عدم إمكانية قياس هذا الأثر بدقة، إلا أن هذه الأدوات بالتكامل مع آليات الإغاثة المختلفة (الحكومية والأهلية والدولية) قد عملت على خلق نوع من الضمان (ولو بحد ضئيل) أمام انتشار أكبر للفقر. وللدلالة على أهمية استمرار هذه الأدوات ودورها في التخفيف نسبياً من انتشار أكبر للفقر؛ يمكن على سبيل المثال تحليل الأثر المحتمل لتخفيض الدعم الاجتماعي للأسعار على زيادة الفقر، من خلال الشكل التالي¹:



1 . تقرير رصد آثار الأزمة في سورية خلال العام 2015، مرجع سبق ذكره، ص 31، بتصرف

- فتخفيض الدعم الاجتماعي للأسعار يؤثر في ارتفاع نسب الفقر:-
- على المدى القصير: عند ارتفاع مؤشر أسعار المستهلك.
- على المدى المتوسط: عند حصول انكماش وبطالة؛ نتيجة انخفاض الطلب الفعّال (لارتفاع مؤشر أسعار المستهلك وارتفاع تكاليف الإنتاج)، ونتيجة ارتفاع أسعار المستوردات (لانخفاض سعر الصرف).

ب- أدوات غير فعّالة: فالتأمين الصحي، والتمويل الصغير والمتناهي الصغر، وأنظمة التشغيل وسوق العمل، بات تأثيرها على نطاق محدود جداً ولفئات محدودة جداً، أما التحويلات النقدية المباشرة فقد تم إيقاف تقديمها.

2- الفاعلية على مستوى آليات الاستجابة الاغاثية:

تقوم الدولة عبر اللجنة العليا للإغاثة، بتنسيق جهود الإغاثة وإيصال المساعدات الإنسانية للمتضررين بالتعاون مع لجان الإغاثة الفرعية وفروع منظمة الهلال الأحمر العربي السوري والمنظمات الدولية (كجهة ممولة ومنفّذة) والمنظمات الأهلية (كجهة تنفيذية، وكحاضن مجتمعي، يعبر عن تكافل المجتمع). ويتنوع تأثير آليات الاستجابة الاغاثية في واقع الفقر عبر التأثير في:

- أ- مستوى المعيشة: من خلال المساعدات والتحويلات النقدية في فترات متفاوتة، وتستهدف فئات هشة محددة (النازحين؛ على سبيل المثال)، والمساعدات العينية؛ من سلال غذائية ولوازم أساسية غير غذائية، ومن سلال صحية.
- ب- مستوى الحرمان: من خلال تقديم عدد من الخدمات التعليمية والصحية وخدمات التدريب المهني، وخدمات الدعم النفسي والاجتماعي، وتأمين بدائل مؤقتة لخدمات المياه والكهرباء.

ثانياً - أوجه القصور التي أعاقت دور شبكات الحماية الاجتماعية في معالجة الفقر خلال هذه الفترة:

رغم الجهود التي بذلها شركاء الإغاثة في هذه الفترة (الدولة - المجتمع الأهلي - المنظمات الدولية)؛ إلا أن هناك عدد من نقاط الضعف التي تقلص من كفاءة وفاعلية شبكات الحماية الاجتماعية في التأثير الإيجابي على واقع الفقر في سورية، ومن هذه النقاط¹:

- 1- غياب الرؤية الواضحة، والاستراتيجية الوطنية الشاملة، والتي تبين الأهداف المرحلية، وتحدد أدوار كلاً من الشركاء الفاعلين في العمل الإغاثي، وتخطط لمشاريع المساعدات الإنسانية، وتحدد مؤشرات قياس الأداء.
- 2- كثرة اللجان الحكومية المعنية بأعمال الإغاثة، وعدم قيام بعضها بأي دور فعّال، وضعف مستوى التنسيق فيما بين اللجان.

1 . قام الباحث بتحديد هذه النقاط من خلال اطلاعه على الواقع الإغاثي في سورية، أثناء عمله في الصندوق الوطني للمعونة الاجتماعية، في الفترة بين 2013/06/01 - 2014/03/31

- 3- عدم وجود منظومة للاستجابة السريعة وللتنبؤ بمكان وقوع الأضرار وحجمها، والذي من الممكن أن يساعد على سرعة الاستجابة وتقديم المساعدات الإنسانية بصورة عاجلة.
- 4- صعوبة تدفق المساعدات الإنسانية في الوقت المناسب للمناطق والسكان المتضررين، ومع نقص في تقديم الدعم اللوجستي اللازم، من مستودعات ووقود للنقل وغيرها.
- 5- غياب الأسس العلمية في تقييم احتياجات المهجرين والتوثيق الدقيق للمساعدات والخدمات المقدمة، وفي قياس مستوى تلبية الاحتياجات.
- 6- تقديم الخدمات الصحية والطبية والتعليمية للأسر المهجرة بشكل غير منظم، مما يقلل الاستفادة من هذه الخدمات بشكل دوري وعادل.
- 7- افتقاد السلال الغذائية للعناصر التي تسمح بتنوع الوجبات الغذائية، وباستكمال الحد الأدنى من الأسعار الحرارية اللازمة للفرد.
- 8- عدم إشراك بعض الجمعيات الأهلية المحلية "الفعالة والكفؤة" بالعمل مع منظمة الهلال الأحمر العربي السوري في إيصال وتوزيع المساعدات إلى المتضررين.
- 9- وجود حالات من الفساد الإداري والمحابة، وضعف آليات الرقابة والإشراف على حسن تنفيذ الخدمات الإغاثية وعدالة توزيع المساعدات، مما يضعف من فاعلية العمل الإغاثي.
- 10- حاجة بعض المتطوعين والمشرفين الإداريين المتواجدين في مراكز الإيواء الحكومي للتأهيل والتدريب، مع عدم وجود أسس ومعايير موحدة لانتقائهم.
- 11- قلة المشاريع التي تهدف إلى خلق فرص عمل لأبناء الأسر المهجرة والمتضررة، لمساعدتهم على تلبية احتياجاتهم الأساسية.
- 12- الحاجة إلى مصادر تمويل جديدة ومستدامة لتلبية متطلبات العمل الإغاثي، ولتأمين المساعدات الإنسانية الأساسية.

الفصل الرابع: آليات عمل لتفعيل دور شبكات الحماية الاجتماعية في معالجة الفقر في سورية

❖ تمهيد

❖ المبحث الأول: تفعيل دور شبكات الحماية الاجتماعية في معالجة الفقر في سورية خلال مرحلة إعادة الإعمار.

- المطلب الأول: محور الإغاثة.
- المطلب الثاني: محور خدمات التنمية الاجتماعية.
- المطلب الثالث: محور التشغيل والعمل.

❖ المبحث الثاني: الدروس المستفادة من التجارب الدولية ومقاربتها مع دور شبكات الحماية الاجتماعية في معالجة الفقر في سورية.

- المطلب الأول: تجربة البرازيل (برنامج القضاء على الجوع والفقر).
- المطلب الثاني: تجربة بنغلاديش (بنك الفقراء – غرامين بنك).
- المطلب الثالث: تجربة الأردن (صندوق المعونة الوطنية).

تمهيد

على ضوء ما تم دراسته في هذا البحث من تحليل لواقع الفقر وواقع شبكات الحماية الاجتماعية في سورية وتحليل لدور هذه الشبكات في معالجة ظاهرة الفقر في سورية خلال فترة ما قبل الأزمة أي منذ عام 2000 وحتى عام 2010، والفترة منذ بدء الأزمة عام 2011 وحتى عام 2015؛ فإن الباحث يقترح عدداً من آليات العمل في سبيل تفعيل دور شبكات الحماية الاجتماعية في معالجة ظاهرة الفقر في سورية.

وقد تم الأخذ بعين الاعتبار عدد من النقاط في لإعداد هذا الفصل، مثل:

- الدروس المستفادة في التجارب الدولية الواردة في هذا البحث.
- أوجه القصور في أداء أدوات شبكات الحماية الاجتماعية منذ عام 2000 وحتى عام 2015.
- الخلل الهيكلي القائم في بنية شبكات الحماية الاجتماعية في سورية.
- طبيعة المفردات الاجتماعية للأزمة (فقر - عجز - بطالة - تدهور صحي وتعليمي).
- متطلبات إعادة الاعمار الاجتماعي، وخاصةً فيما يتعلق بمعالجة ظاهرة الفقر.

ويقدم المبحث الأول آليات تفعيل دور شبكات الحماية الاجتماعية في معالجة ظاهرة الفقر في سورية خلال مرحلة إعادة الإعمار بشكل عام، وفق ثلاث محاور أساسية ذات الأولوية، كالإغاثة المعيشية وخدمات التنمية الاجتماعية، والعمل والتشغيل، وتم اعتماد التسلسل الزمني لعملية إعادة الإعمار والبناء في مراحلها الثلاث:

- 1- الإغاثة والترميم، (على المدى القصير)
- 2- التأهيل والتنشيط، (على المدى المتوسط)
- 3- التنمية والبناء، (على المدى البعيد)

فيما يستعرض المبحث الثاني من هذا الفصل؛ الدروس المستفادة من التجارب الدولية في: (البرازيل - بنغلاديش - الأردن)، والتي نجحت في التأثير على واقع الفقر فيها عبر شبكات الحماية الاجتماعية، مع مقارنة هذه الدروس مع الواقع السوري من جهة ومع طبيعة الأداة المعتمدة في كل تجربة من جهة ثانية

المبحث الأول: تفعيل دور شبكات الحماية الاجتماعية في معالجة ظاهرة الفقر في سورية خلال مرحلة إعادة الإعمار.

فيما يتعلق بمجال الحماية الاجتماعية في مرحلة إعادة الإعمار، وخاصة فيما يتعلق بخطط عمل الاستجابة للاحتياجات الأساسية في مرحلة إعادة الإعمار الاجتماعي؛ يمكن اعتبار أن الأولويات المطلقة هي مواجهة بالدرجة الأولى لأولئك الذين يعيشون في مخيمات مؤقتة، وإلى الذين نزحوا إلى مناطق مختلفة داخل وخارج البلاد، وإلى المصابين الذين هم بحاجة لرعاية صحية مناسبة، وإلى الذين فقدوا وظائفهم ولم يعد بمقدورهم حتى إعالة أنفسهم.¹

وبشكل عام فإن محاور عمل شبكات الحماية الاجتماعية في سبيل تخفيف حدة الفقر في سورية خلال مرحلة إعادة الإعمار يمكن تحديدها بحسب رأي الباحث في ثلاث محاور أساسية*: محور الإغاثة (في مرحلة الاستجابة الإغاثية)، محور خدمات التنمية الاجتماعية ومحور التشغيل والعمل (في جميع مراحل إعادة الإعمار بشكل عام)

المطلب الأول: محور الإغاثة

إن محور العمل الإغاثي الذي تؤديه شبكات الحماية الاجتماعية يكون بطبيعة الحال في المرحلة الأولى من مراحل إعادة الإعمار (مرحلة الاستجابة الإغاثية)، وتنوع المهام الإغاثية التي تؤديها شبكات الحماية الاجتماعية بين تأمين السكن المؤقت وتحقيق الأمن الغذائي وتقديم الدعم العيني والنقدي كما تنوع الجهات التي تؤدي هذا العمل بحسب أدوات الحماية المعتمدة، كالدولة بقطاعها العام، والمجتمع الأهلي، والمنظمات الدولية والمحلية، ويحدد الباحث أدوار هذه الجهات على الشكل التالي:

أولاً - دور الدولة:

والتي تقوم بدور أساسي في إعداد الاستراتيجيات وضمان الوسائل الكافية لإتمام العمل، عبر تشريع القوانين والأنظمة، واتباع سياسات الدعم الاجتماعي واستهداف الفقر. فالدولة يمكن أن تساهم في تأمين السلع الغذائية المدعومة وتقديم التحويلات النقدية للمستحقين (وذلك خلال مراحل إعادة الإعمار كافة)، كما يمكن للدولة القيام بعمليات تدخل لتنمية رأس المال البشري، من خلال برامج التحويلات النقدية المشروطة بتحقيق أهداف تنموية في مجال التعليم والصحة وتنمية المهارات، بالإضافة إلى برامج أخرى تستهدف العائلات النازحة بغية إعادة توطينها من خلال تأمين السكن وفرص العمل وتحقيق الأمن

*. بالإضافة إلى المبادئ والأهداف والمقومات والمهام المرحلية؛ الواردة سابقاً في هذا البحث صفحة 55، في سياق دراسة دور شبكات الحماية الاجتماعية خلال مرحلة إعادة الإعمار.

1 . Action plan for national recovery and development of Haiti, Government of the republic of Haiti, 2010, p32

الغذائي والمائي، مع ضرورة استمرار الدولة في اعتماد آليات الاستجابة الإغاثية المتبعة خلال الأزمة، عبر تعزيز دور اللجنة العليا للإغاثة.

بالإضافة إلى بدء العمل الفعلي للجنة إعادة الإعمار، وتوسيع صلاحياتها بما يتناسب مع المعطيات الواقعية، لتمارس عدد من المهام التي يمكن اعتمادها وتعزيزها في المراحل اللاحقة. ومن هذه المهام:¹

- الموافقة على صرف قيمة التعويضات المستحقة عن الأضرار التي لحقت بالمتلكات غير المؤمن عليها الخاصة بالمواطنين، وفق جداول معدّة ومدروسة من قبل اللجان الفرعية في جميع المحافظات، وفق الأسس والنسب المعتمدة للتعويض من قبل اللجنة.
- اعتماد الكلف التقديرية المعدة من قبل الوزارات والمحافظات والجهات العامة المعنية اللازمة لإعادة تأهيل وصيانة المباني العامة.
- إقرار الخطة الإسعافية السنوية للوزارات والجهات العامة التابعة لها.
- اتخاذ الإجراءات اللازمة لإعادة تأهيل وصيانة البنى التحتية والمرافق العامة المتضررة وفق سلم أولويات التنفيذ والصرف.
- تمويل إنشاء وحدات سكنية للإيواء المؤقت في المحافظات حسب الحاجة عن طريق الشركات الإنشائية العامة بعد موافقة مجلس الوزراء.

ثانياً – دور المجتمع الأهلي:

يؤدي المجتمع الأهلي والمؤسسات الخيرية والهيئات المحلية غير الحكومية والشبكات العائلية والفردية (والتي تشكل الأكثرية في شبكات الحماية الاجتماعية)؛ دوراً هاماً في مرحلة إعادة الإعمار، لا يقل أهمية عن دورها خلال الأزمة، حيث يقوم المجتمع الأهلي بدور هام في المجال الاجتماعي والاقتصادي والثقافي، فهو يساعد في تخفيض التكاليف الإجمالية، ويخفف العبء عن كاهل المؤسسات الرسمية، ويقوم بسد الثغرات التي يمكن أن تظهر في ظل غياب الدور الحكومي في بعض الأحيان، كما ويقدم المعونات الإنسانية النقدية والعينية والمعنوية، والمساعدات الإغاثية العاجلة، ويساعد في تحسين مستوى الحياة والإنتاجية لدى الأفراد من خلال برامج التدريب وتنمية المهارات، وبإمكانه تقديم المساعدة في عمليات التقييم والمسح الميداني لجمع البيانات.

وتزداد فاعلية مساهمة المجتمع الأهلي؛ إذا تم إطلاق مبادرات مجتمعية كفؤة وهادفة، وإذا تم توفير التشريعات التنظيمية المساندة، ومن الضرورة إنشاء أفضل تكامل ممكن بين المجتمع الأهلي والقطاع الخاص، بغية تنسيق وتصميم وتقديم الخدمات ومتابعتها، وذلك لما يمتلكه القطاع الخاص من مهارات وقدرات ومصادر مالية وتنظيمية، بالإضافة إلى أنه يتمتع بقدر كبير من المرونة والتكيف مع الظروف، وقدرة على المساهمة في بناء رأس مال بشري واجتماعي.

1. الموقع الإلكتروني الرسمي لوزارة الإدارة المحلية www.mola.gov.sy

ثالثاً - دور المنظمات الدولية:

وتتمثل المساهمة التي تقدمها هذه المنظمات؛ بالمساعدات المالية والتقنية والفنية، حيث أنّ المنظمات الدولية الحكومية (التي تقودها منظمة الأمم المتحدة والمنظمات الإقليمية) تتراوح خطط عملها بين؛ الاستراتيجيات الشاملة (كمساعدة الإدارات المحلية والتنسيق بين مختلف الأنشطة الدولية الرامية لإنجاح عملية إعادة الاعمار)، والاستراتيجيات الجزئية (كتنفيذ الاستراتيجيات الكلية، والتركيز على حماية الفئات الفقيرة، وتقديم التمويل الصغير والمتناهي الصغر، وتأسيس برامج إنمائية)، والتي تتولاها غالباً الوكالات المتخصصة التابعة للأمم المتحدة وبرامج إعادة الاعمار.

أما المنظمات الدولية غير الحكومية (كمنظمات الهلال والصليب الأحمر الدوليين، ومنظمة أوكسفام على سبيل المثال) فنجد أن لها دور أساسي في المراحل الأولى، وذلك عبر استراتيجياتها التي تتصف في مجملها بالسرعة والقدرة على المساهمة في تعزيز رأس المال البشري وتقديم الدعم اللوجستي (كبناء قدرات الأفراد ومساعدتهم في رسم خططهم الإنمائية) وتقديم الدعم الدولي عن طريق إقامة المؤتمرات وتقديم تقارير أولية فيما يتعلق بمتطلبات واحتياجات المرحلة.

والجدير بالذكر أن المنظمات الدولية الحكومية غالباً ما تتصف بأنها قائمة على المصالح السياسية للدول التي تمثلها ومتحيزة للجهة المانحة، في حين أن المنظمات الدولية غير الحكومية تتصف بكونها محايدة ومستقلة وغير متحيزة، وبالتالي يجب مراعاة ودراسة طبيعة مصالح كل منظمة دولية ومدى ملائمتها للمصالح الوطنية السورية

المطلب الثاني: محور خدمات التنمية الاجتماعية

أولاً - القطاع الثقافي

يلعب القطاع الثقافي دوراً هاماً في مراحل إعادة الإعمار، من خلال الحفاظ على ثقافة وهوية البلد والمساهمة في إعادة البناء المادي والفكري بعد الأزمة، والمساهمة أيضاً في دعم مجالات إعادة الإعمار والتنمية بأنواعها، وذلك باستخدام الأدوات والوسائل الإعلامية، والنشاطات الثقافية المختلفة، وغيرها. وفيما يتعلق بمعالجة الفقر في مرحلة إعادة الإعمار؛ فيرى الباحث أن القطاع الثقافي يمكن أن يساهم في تقديم الدعم النفسي، وتعزيز الأفكار المضادة للفقر، وكسر حلقات الفقر المتوارث وثقافة الفقر، وثقافة الاتكال وتلقي المعونات والدعم بأنواعه (وخاصة في المراحل التي تلي مرحلة الاستجابة الاغاثية)، ونشر قيم العمل والمساهمة الوطنية، وخلق بيئة للإبداع والابتكار من شأنها إثراء عملية إعادة الإعمار بالمجمل، والمساهمة في تقديم حلول اقتصادية واجتماعية تؤثر إيجاباً على واقع الفقر في سورية، وخاصةً إذا اتسمت النشاطات الثقافية بالمشاركة المجتمعية الواسعة، من أفراد ومن مؤسسات وهيئات الدولة والقطاع الخاص والمجتمع الأهلي.

ثانياً – القطاع التعليمي:

إن أثر التعليم لا يقتصر على الأجيال الحالية فقط؛ وإنما يتعدى لسلسلة من الأجيال اللاحقة، وبقدر ما يكون الاهتمام بالمستوى التعليمي بمختلف مراحله، بقدر ما تظهر نتائج هذا الاهتمام على مختلف المجالات التنموية، وبقدر ما يؤثر ذلك على مستوى الفقر (كما تم التوضيح في الفصل الأول)، وتعد العودة إلى المدارس، وإعادة تأهيل المدارس من أهم التحديات التي تواجه القطاع التعليمي في سورية في مراحل إعادة الإعمار، بالتوازي مع تحدي الترميم المعرفي للأعوام الدراسية المفقودة خلال الأزمة في حياة العديد من الطلاب.

وفي سبيل تفعيل مساهمة القطاع التعليمي في معالجة الفقر خلال مرحلة إعادة الإعمار ضمن شبكات الحماية الاجتماعية، فإن الباحث يحدد عدد من النقاط، نذكر منها:

- ضمان عودة جميع الطلاب إلى المدارس في جميع المحافظات بشكل عام، وفي المناطق المتضررة والتي تعرض أهلها للنزوح بشكل خاص. ووضع المشاريع والبرامج التعليمية التي تهدف إلى ترميم الفاقد المعرفي للطلاب خلال سنوات الأزمة.
- توفير المساعدات المالية والعينية للأطفال من الأسر الفقيرة (مع إمكانية ربط هذه المساعدات بعودة الأطفال إلى المدارس)، ومواصلة نهج التعليم المجاني للجميع المراحل.
- تنفيذ برامج لتحسين تغذية الأطفال (تقديم وجبات يومية لطلاب المدارس الابتدائية على سبيل المثال)، بما يساهم في تحسين الوضع الغذائي للطلاب من جهة ويشجعهم على التقيد بالمدارس من جهة أخرى.
- تقديم الدعم المالي والنفسي والإداري والخدمي اللازم للمتضررين من فئات القطاع التعليمي (طلاب، ومعلمين، ومشرفين، وإداريين).
- دعم وتشجيع التعليم العالي، والتقني، والتدريب المهني، بما يساهم في تحسين المستوى المعيشي وبما يتناسب مع متطلبات سوق العمل وأولويات واحتياجات إعادة الإعمار.
- تعزيز قيم العمل والتعاضد والسلام والانتماء الوطني في المناهج التعليمية، بما يتناسب مع متطلبات الإعمار والاستقرار والتنمية.

ثالثاً – القطاع الصحي

يعد توفير الرعاية الصحية الأولية والأساسية؛ من العوامل الهامة في مراحل إعادة الإعمار، وذلك لتأثيرها المباشر على المستوى المعيشي، ورفع الكفاءة واللياقة الضرورية للمساهمة في عملية إعادة الإعمار والتنمية، ولما لهذه الرعاية من دور مساهم في معالجة الفقر والتخفيف من حدته، ويتعين على القطاع الصحي التعامل مع المعطيات الواقعية الجديدة في مراحل إعادة الإعمار وخاصة مرحلة الاستجابة

الإغاثية، ومن النقاط التي تعزز من مساهمة القطاع الصحي بحسب رأي الباحث؛ في معالجة الفقر خلال مرحلة إعادة الإعمار ضمن شبكات الحماية الاجتماعية:

- تأمين المراكز والهيئات الصحية والعلاجية الموزعة في جميع المناطق، وخاصة المناطق التي تعرضت فيها المشافي للدمار والخروج من الخدمة.
- تقديم الخدمات الصحية والعلاجية المجانية أو منخفضة التكلفة، (من أدوية وفحوصات)، بما يتناسب مع الشرائح الفقيرة.
- المساهمة في تحقيق الأمن الغذائي، وتعويض حالات نقص التغذية، عبر المساعدات العينية، أو المالية المشروطة بتحقيق شروط صحية.
- الاهتمام بالجرحى وذوي العجز الناجم عن الإصابات، وتأهيل وتجهيز عيادات متخصصة لتقديم الرعاية الصحية والدعم النفسي الاجتماعي للمتضررين.
- التنسيق بين هيئات القطاع العام والخاص والمجتمع الأهلي، لترميم وتأهيل وتطوير الواقع الصحي. من الناحية العمرانية ومن الناحية التقنية والخدمية.
- توجيه التعليم الطبي والصحي بما يتناسب مع احتياجات سوق العمل ومتطلبات إعادة الإعمار، وبما يعزز من مستوى الحياة الصحية للمجتمع بشكل عام، وللشرائح الفقيرة بشكل خاص.

المطلب الثالث: محاور التشغيل والعمل

أولاً - خلق فرص عمل عالية الكثافة

للتخفيف من الآثار السلبية للأزمة على معدلات البطالة ومستوى معيشة السكان ومعدلات الفقر؛ من الضروري تفعيل برامج خلق فرص عمل عالية الكثافة. وينبغي أن توجه هذه البرامج ليس فقط إلى المناطق المتضررة بل إلى السكان العاطلين عن العمل بشكل عام، وذلك تجنباً لنزوح السكان من المناطق قليلة الفرص إلى المناطق كثيرة الفرص. بمعنى آخر توزيع فرص العمل بشكل متوازن وعادل بين جميع المناطق والفئات وبما يحقق استقرار ديموغرافي ويحقق متطلبات التنمية المتوازنة.

وبالإضافة لجميع الآثار الاقتصادية الإيجابية الممكنة للتشغيل والعمل، فإن خلق فرص عمل يضع البلاد على مسار الاستقرار والانتعاش ويقلص من فترات تلقي المساعدات الإنسانية، والتي تهدد بوضع جزء كبير من السكان في حالة من التبعية أو الاتكالية (على الرغم من فاعليتها في المراحل الأولى -مرحلة الاستجابة الإغاثية).

ومن المشاريع التي تنشط الطلب على العمالة الكثيفة؛ مشاريع صيانة الطرق وتطوير البنى التحتية الخدمية (كبناء جسور، وبناء مجمعات سكنية، ورصف الطرق والساحات، وتمديد شبكات الصرف الصحي والكهرباء والمياه والاتصالات) ومشاريع متعلقة بتنظيف وترحيل وإعادة تدوير المواد التي نتجت

عن انهيار المباني ومخلفات الدمار في المناطق المتضررة، كما أن التشغيل في قطاع الزراعة يعد ذي جدوى؛ من ناحية خلق فرص عمل، وتحقيق الأمن الغذائي، وتأمين مصادر تمويل مستقبلي لقطاعات اقتصادية أخرى.

على أن عملية خلق فرص العمل عالية الكثافة الموجهة لمعالجة الفقر خلال مراحل إعادة الإعمار بحسب رأي الباحث يجب أن تراعي عدد من المبادئ:

- أن يتم تنظيمها والإشراف عليها من قبل مختصين، للأخذ في الاعتبار المصالح الاجتماعية والاقتصادية، ولتكون ذات جدوى حقيقية وتندمج مع الاستراتيجيات الوطنية لإعادة الإعمار.
 - أن يكون الأجر المدفوع لائق وعادل، ويتناسب مع الإنتاجية ومستويات الأسعار، وأن يتم التأكيد على عدم استغلال حاجات العاطلين عن العمل بمنحهم أجور غير منصفة.
 - حماية الأطفال من العمالة، ومراقبة الحقوق الأساسية ومعايير العمل الدولية، ولا سيما في ضوء الإجراءات الناجمة عن رغبة بعض الأفراد في إعادة بناء حياتهم بدفع أطفالهم للعمل.
 - إعطاء أولوية فرص العمل، للعاطلين عن العمل بدءاً من الفئات الأشد فقراً ثم الأقل فقراً.
 - تشمل بعض الفئات الاجتماعية (كذوي الاحتياجات الخاصة، وذوي العجز من المصابين، وذوي الشهداء)، في برامج العمل وذلك للمساعدة على تمكينهم ودعمهم وتحسين مستويات معيشتهم.
- وتلعب الدولة دوراً أساسياً في الانتعاش الأولي لسوق العمل، بالإضافة للقطاع الخاص الذي ينبغي أن يكون قادراً على خلق عدد من الوظائف وفرص العمل، كما أن المجتمع الأهلي يمكن أن يساهم في تدريب وتأهيل العاطلين عن العمل.

ثانياً - بناء القدرات:

إن تنمية قدرات ومهارات العمل للأفراد ضمن قوى العمل بشكل عام وللعاطلين عن العمل بشكل خاص؛ في مراحل إعادة الإعمار من شأنه أن يزيد من الفرص المتاحة لهم وأن يرفع كفاءتهم الإنتاجية، وبالتالي تحسين مستوى معيشتهم والذي يؤدي إلى المساهمة في تقليص أعداد الفقراء، ويمكن إجمال عناصر تنمية القدرات بما يلي:

- أ- التدريب والتأهيل، ووضع خطط العمل المساعدة على تحقيق الدخل وبناء رأس المال، من خلال أنشطة التشغيل السريعة والمدخرات الإلزامية.
 - ب- تقديم منح وقروض مالية بشروط ميسرة لتنفيذ الأنشطة الاقتصادية المستدامة وأنشطة ريادة الأعمال وتنظيم المشاريع ذات الجدوى والإنتاجية.
- وتعمل برامج تنمية القدرات والمهارات المناسبة مع سوق العمل ومتطلبات إعادة الإعمار والتنمية، على تحقيق عدد من الأهداف منها:¹

1 تقرير بناء القدرة على مواجهة الأزمات استجابة للأزمة السورية، برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، 2015

- تحقيق أقصى استفادة من الموارد المتاحة عن طريق الاستثمار في حلول تدوم بشكل أطول.
- تعزيز البنى التحتية والقدرات الوطنية الأكثر استدامة على المدى الطويل.
- تعزيز قدرات الأفراد والمجتمع والدولة على مواجهة الصدمات المستقبلية المحتملة والتعافي من آثارها.
- تخفيض تكلفة الاستجابة الدولية (تلقي المساعدات) على المدى المتوسط.
- المساهمة في عملية التحول نحو الاستدامة الذاتية وتحسين الأحوال وتحقيق النمو.
- المساهمة في خلق فرص العمل ووسائل كسب العيش.
- التشجيع على زيادة إسهام المرأة في تحقيق النمو والحلول المستدامة.
- تحسين الأداء البيئي وتوفير بيئة أنظف وأصح وأكثر إنتاجية للسكان.

ثالثاً - التمويل الصغير والمتناهي الصغر

يمكن لأدوات وقنوات التمويل الصغير والمتناهي الصغر أن تقوم بدور تنموي هام، فهي من جهة؛ تساهم في تحسين مستوى المعيشة ومعالجة الفقر، ومن جهة أخرى فإن لهذه الأداة أهمية بارزة في تنشيط الاقتصاد الوطني في مراحل إعادة الإعمار، وقدرة على امتصاص البطالة، وتحسين الواقع الاجتماعي، وتوفير الموارد المالية، وذلك بالتكامل مع سياسات إعادة الإعمار الأخرى، وخاصة إذا توافرت السياسات والبيئة التشريعية والتنظيمية والبنوية الداعمة لهذه الأداة، من حيث الإنتاج والتسويق، وإذا توافر أيضاً التسويق الكافي لثقافة المشاريع الصغيرة مع تأمين التدريب والتأهيل اللازم. ويرى الباحث أن التمويل الصغير والمتناهي الصغر يتناسب مع الواقع السوري في مراحل إعادة الإعمار؛ لعدد من الاعتبارات مثل:

- حجم البطالة المرتفع، والذي يحتاج لتنوع قنوات امتصاصه.
 - الصفة الأساسية للفقر في سورية بشكل عام بأنه فقر دخل، وبالتالي يمكن استهداف الفقر مباشرة عبر التمويل الصغير والذي يرفع مستويات الدخل ويحسن المستوى المعيشي.
 - الطابع الريفي للفقر بشكل عام في سورية.
 - توافر الامكانيات الزراعية، من خبرة، وأراضي ومياه.
 - ضعف إمكانيات التمويل الضخم للمشاريع الكبيرة بشكل عام.
- وبالتالي يمكن للتمويل الصغير والمتناهي الصغر أن يؤدي دوراً حيوياً إذا تم استغلاله واستثماره وتوجيهه نحو مشاريع زراعية صغيرة لا تتطلب المبالغ التمويلية الكبيرة.

المبحث الثاني: الدروس المستفادة من التجارب الدولية ومقاربتها مع دور شبكات الحماية الاجتماعية في معالجة الفقر في سورية

إن إنشاء شبكات للحماية الاجتماعية والمتمثلة بحزمة من البرامج والأدوات؛ يؤدي إلى تحقيق أهداف الحماية الاجتماعية بكفاءة وفعالية. وبالإضافة للسمات المميزة ونقاط القوة الضعف؛ التي تم استعراضها في المبحث الرابع من الفصل الثاني، في معرض الحديث عن تجارب دولية في الحماية الاجتماعية؛ (برنامج القضاء على الجوع والفقر في البرازيل - بنك الفقراء في بنغلاديش - صندوق المعونة الوطنية في الأردن)؛ يمكن ملاحظة عدد من الميزات الأساسية التي ساهمت في إنجاح هذه التجارب، وبالتالي استخلاص الدروس المستفادة منها.

وبما أن لكل تجربة في أي بلدٍ كان؛ لها عوامل نجاح خاصة تتبع لمستوى تطور كل بلد وطبيعة البيئة الاجتماعية والاقتصادية والتنظيمية، فإن استعراض وتحليل الفوائد والدروس المستفادة من التجارب الواردة في البحث، هي ليست دعوة لتطبيقها بشكل حرفي، أو اتباع نفس إجراءاتها في سورية، بقدر ما هي دعوة لمقاربة عوامل نجاح هذه التجارب والتركيز على نقاط قوتها، وتجنب نقاط ضعفها، بما يسمح بتطوير هذه التجارب والبرامج بما يتناسب مع طبيعة الواقع الاقتصادي والاجتماعي في سورية، وخاصة في المرحلة الراهنة ومراحل إعادة الإعمار والتنمية.

المطلب الأول: تجربة البرازيل (برنامج القضاء على الجوع والفقر):

بشكل عام إن المخاطر الرئيسية في صياغة برامج الحد من الفقر وبناء شبكات الحماية الاجتماعية، تكمن في تولد طموحات قد يتعذر تحقيقها، إما بسبب ضعف المؤسسات والبنى التحتية والتنظيمية، أو عدم كفاية التمويل، أو الفساد والبيروقراطية، وللتصدي لهذه المخاطر لابد أن يكون التصميم الأولي لشبكات الحماية الاجتماعية بسيطاً، وأن يعتمد على القدرات المؤسسية بما في ذلك على المستوى المحلي، ولابد أيضاً من تنسيق الإجراءات الحكومية على المستويات كافة، والمشاركة الاجتماعية النشطة للمجتمع الأهلي، ومن الأهمية بمكان وجود رغبة في تكييف شبكات الحماية الاجتماعية بشكل يضمن مراقبة الأداء، كما أن توافر إطار قانوني وتشريعي يكفل حقوق الفئات الهشة في الحصول على الدعم ويعمل على تقليص خطورة حرمان هذه الفئات من حقوقها، ويمكن القول أن وفقاً لهذه الآلية والمنهجية، نجحت البرازيل في تحقيق أهدافها الموجهة للقضاء على الجوع والحد من الفقر.

وبالنظر إلى الواقع الجديد للفقر في سورية منذ بدء الأزمة، من ناحية العمق والانتشار، فإن أي إجراء أو برنامج للحد من الفقر وعلاجه يحتاج إلى جهد على مستوى استراتيجي، قائم على تخطيط واضح وتنفيذ دقيق وصارم، تقوده الدولة بالتعاون مع القطاعات المجتمعية المختلفة.

ومن خلال الاطلاع على تجربة البرازيل، يتجلى عنصر التوجه الاستراتيجي الذي يبين قدرة الدولة على قيادة وإدارة شبكات الحماية الاجتماعية المعالجة للفقر، وذلك باعتماد أداة كالتحويلات النقدية واعتماد سياسات تقديم خدمات التنمية الاجتماعية، وتقديم الخدمات المشروطة بشروط تنموية، بالإضافة للسياسات المكملّة.

وفيما يلي أبرز العوامل الجوهرية والتي إذا توافرت تؤدي إلى مقاربة ناجحة للتجربة البرازيلية¹:

- الإرادة السياسية والتنظيمية القوية: حيث توفرت العزيمة لتنفيذ برنامج القضاء على الجوع والحد من الفقر في البرازيل، وتجلى ذلك في إحداث وزارة فوق العادة للإشراف على البرامج، كما ترافقت أهداف القضاء على الجوع والحد من الفقر مع أهداف استراتيجية شاملة للنهوض الاقتصادي.
- الإرادة الشعبية الحقيقية: وتجلى ذلك بدعم المجتمع الأهلي والشعب البرازيلي بطبقاته الفقيرة لتوجه الحكومة ووثوقه بها، كما صبر على سياسات التقشف في بداية تطبيق البرنامج (التي هدفت إلى سد عجز الموازنة واستعادة ثقة المستثمرين) إلى أن تعافى الاقتصاد البرازيلي.
- التخطيط الاستراتيجي: كوضوح الرؤية والأهداف والتنظيم على مستوى مجموعة السياسات والإجراءات والبرامج التي تؤدي إلى تحقيق الأهداف.
- استغلال الميزات النسبية للبلاد: عبر التوسع في الزراعة واستخراج النفط والمعادن وتنمية القطاع السياحي. حيث اتجهت السياسات الاقتصادية أولاً إلى الصناعات البسيطة القائمة على المواد الخام والمعادن وعلى الزراعة والغذاء، وثانياً إلى الصناعات التقنية المتقدمة وتنشيط قطاع السياحة في البرازيل.
- المشاركة مجتمعية واسعة: من مجتمع الأهلي وقطاع الخاص؛ في دعم وتنفيذ البرامج، إما مالياً عبر المساهمات والتبرعات والاقتطاعات الضريبية، أو تطوعياً عبر تنفيذ البرامج وتقديم الخدمات.
- التكامل بين السياسات الاجتماعية فيما بينها: حيث تم ربط المعونات والإعانات بشروط تنموية تعليمية كالالتحاق بالمدارس، وبشروط صحية كأخذ اللقاحات الصحية، وتركيز الدعم على الجانب الصحي الغذائي.
- التكامل الواضح بين السياسات الاجتماعية والسياسات الاقتصادية: حيث تم رفع الحد الأدنى للأجور لتحقيق عدالة توزيع عوائد النمو الاقتصادي، كما تم توجيه الدعم إلى زيادة الطلب على الإنتاج المحلي (كمنتجات صغار المزارعين والصناعيين).

1 . مختار، أمل. الدروس المستفادة من تجربة لولا الاقتصادية في البرازيل، مركز الأهرام للدراسات السياسية والاستراتيجية، 2013، بتصرف.

المطلب الثاني: تجربة بنغلاديش (بنك الفقراء – غرامين بنك)

أثبتت تجربة بنك الفقراء في بنغلاديش إمكانية قيام البنوك ومؤسسات التمويل الصغير والمتناهي الصغر بدور تنموي هام، وخاصة إذا أبدت الاهتمام الكافي وتوجهت نحو الأرياف، حيث أظهرت هذه التجربة قدرة المجتمع الأهلي والقطاع الخاص بالتعاون مع الدولة على تأسيس شبكة حماية اجتماعية، بدأت كمبادرة فردية، لتتطور فيما بعد إلى شكل أكثر تنظيماً، حيث تم اعتماد أداة التمويل الصغير بشكل الأساسي، مع مزيج من الخدمات الاجتماعية (تعليم – صحة – بناء قدرات).

ويمكن لأداة التمويل الصغير أن تسهم في معالجة الفقر إذا وضعت الأسس التمويلية المناسبة، وإذا ابتكرت أساليب إبداعية، وقد أثبت عامل الثقة بالفئات الفقيرة المدربة جدوى هذا النوع من التمويل الصغير القائم على الضمانات المعنوية بدلاً من الضمانات المالية (مع نسبة سداد 99%).

وبالنظر إلى واقع الفقر في سورية نلاحظ غياب واضح لأداة التمويل الصغير والمتناهي الصغر، والتي لها أثر إيجابي مباشر في تحسين مستويات المعيشة، بمعنى أن هذه الأداة الائتمانية تناسب مجموعة الفقراء القادرين على زيادة دخولهم عبر مشاريعهم الخاصة، ومن جهة أخرى فإن لهذه الأداة أهمية بارزة أيضاً في تنشيط الاقتصاد الوطني وامتصاص البطالة في مراحل إعادة الإعمار.

وإذا تم الأخذ بعين الاعتبار مجموعة العوامل المتعلقة بواقع الفقر في سورية: (الطابع الريفي – الامكانيات الزراعية – البطالة المرتفعة – ضعف إمكانيات التمويل)، فإن هذه العوامل يمكن استغلالها واستثمارها من خلال التمويل الصغير والمتناهي الصغر، إذا ما تم توجيهه نحو مشاريع زراعية صغيرة لا تتطلب تمويلات كبيرة، مما قد يساهم بشكل جدي في تنشيط الواقع الاقتصادي وتحسين الواقع الاجتماعي، وتوفير الموارد المالية، وخاصة إذا توافرت السياسات والبيئة التشريعية والتنظيمية والبنوية الداعمة لهذه الأداة، من حيث الإنتاج والتسويق والتصدير، وبالتكامل مع سياسات إعادة الإعمار الأخرى. وفيما يلي أبرز العوامل التي يرى الباحث أنها كانت من أسباب نجاح تجربة بنك الفقراء في بنغلاديش، حيث يمكن خلق مقاربة ناجحة للتجربة في حال توافر هذه العوامل:-

- تأسس البنك كمبادرة من المجتمع الأهلي، لتتطور إلى كيان ربحي اجتماعي، قامت الدولة بدعّمه لاحقاً، حيث شاركت الدولة في تمويل رأسمال البنك بنسبة 60% بينما كانت 40% مملوكة للفقراء من المقترضين، قبل أن تصبح حصة المقترضين 94% لاحقاً.
- النظام الداخلي المحكم للبنك القائم على تعزيز عنصر رأس المال الاجتماعي من خلال التعاون والثقة، سواء بين الأعضاء المقترضين أنفسهم أو بين الأعضاء والبنك.
- توافر الرغبة لدى المستفيدين أنفسهم باستمرار التجربة وذلك بتسديد القروض في مواعيدها على الرغم من بساطة الضمانات المسحوبة عليهم.

- خلق قنوات تسمح للمقترضين بالمساهمة في رأسمال البنك، وامتلاك أسهم فيه، ومساهماتهم في إدارة البنك تطويره، وبالتالي شعورهم بالانتماء للبنك.
- المساهمة في تقليل البطالة عبر قيام البنك بأنشطة استثمارية (زراعية وتكنولوجية) توظف عاملين من الفقراء.
- دعم الصناعة المحلية والتركيز على الصناعات الزراعية، إما بالاستثمار المباشر أو بتمويل أنشطة زراعية، أو عبر تقديم دراسات الجدوى، وفتح قنوات التسويق.
- تعزيز رأس المال البشري، عبر إنشاء المراكز الصحية والتعليمية، والعمل على التمكين الاقتصادي للمستفيدين، واعتماد برامج للتنمية الاجتماعية.

وهناك عوامل إضافية أخرى أدت إلى نجاح التجربة:¹

- التركيز الشديد على الفقراء وحدهم. وجعل الأولوية في عضوية المصرف للنساء الفقيرات.
- دعم الادخار الفردي والأنشطة الفردية التي يختارها الشخص بنفسه لتدر عليه دخلاً.
- منح قروض صغيرة على أساس سداد أسبوعي، وإتاحة إمكانية تلقي قروض لاحقة بعد تمام سداد قروض سابقة.
- حماية صندوق القروض من التضخم.
- إدارة مؤسسية ناجحة تضمن استقرار السياسات، بعيداً عن تقلبات الإدارة الفردية.
- مرونة تسمح بتغيير بعض الأساليب والإجراءات بما يتلاءم مع الظروف المحلية لبلد التطبيق.

المطلب الثالث: تجربة الأردن (صندوق المعونة الوطنية):

يمكن الاستفادة من تجربة صندوق المعونة الوطنية في الأردن؛ كتجربة بلد إقليمي مجاور، يتشابه إلى حد ما مع الأوضاع الاجتماعية والاقتصادية في سورية (قبل عام 2011)، إضافة لتشابه صندوق المعونة الوطنية الأردني، مع الصندوق الوطني للمعونة الاجتماعية السوري، وذلك من حيث الأهداف والشرائح المستهدفة واعتماد أداة التحويلات النقدية المباشرة.

وتكمن أهمية أداة مثل التحويلات النقدية المباشرة، في إحداثها تأثير مباشر في مستوى الدخل، إذا كان بالقدر الكافي وضمن شروط اقتصادية مستقرة، كما أن هذه الأداة تتناسب مع واقع الأسر والأفراد تحت خط الفقر المدقع، خاصة للفئات التي لا يمكنها العمل أو الاستفادة من التمويل الصغير والمتناهي الصغر على المدى القصير والمتوسط، وفي المراحل الأولى من عملية إعادة الإعمار.

1 سعيد، مجدي. تجربة بنك الفقراء، مرجع سبق ذكره، ص 192 – 193 بتصرف.

وبالنظر إلى خبرة الصندوق الأردني التي تمتد إلى 30 عاماً، مقارنة بخبرة الصندوق السوري والتي لا تتجاوز فعلياً عاماً واحداً، قبل توقفه عن أداء مهامه الفعلية منتصف عام 2011، يرى الباحث إمكانية استخلاص عدد من العوامل التي تفيد وتطور من دور الصندوق الوطني للمعونة الاجتماعية في سورية. ومن هذه العوامل نذكر:

- **التخطيط الاستراتيجي للصندوق:** عبر رؤية تركز على دعم المحتاج وتمكينه اقتصادياً، ورسالة تهدف إلى تقديم عمل ريادي في الحماية والرعاية وتعزيز الامكانيات والفرص، وتبني قيم جوهرية تتمحور حول: العدالة والنزاهة والشركة المجتمعية، إضافة إلى الخطط السنوية المرتبطة والمنسجمة مع أهداف الخطط الخمسية العامة للبلاد.
- **الاهتمام البارز بالتمكين الاقتصادي للمستهدفين:** عبر توفير فرص العمل أو مصادر الإنتاج للأفراد والأسر، وزيادة قدراتهم من خلال التدريب المهني والتأهيل، وتقديم الدعم الفني اللازم من إدارة وتوعية، وترويج وتسويق للمنتجات، وإجراء دراسات جدوى اقتصادية للمشاريع. وذلك بالتعاون والشراكة مع الجهات الرسمية المختصة والمؤسسات والهيئات الممولة والداعمة ومؤسسات المجتمع الأهلي.
- **التغطية التأمينية الصحية:** عبر برنامج خاص بالتعاون مع وزارة الصحة، حيث يتم صرف بطاقات تأمين صحي لغير المقتدرين من المنتفعين، بغية الاستفادة من نظام التأمين الصحي المدني المعتمد.
- **التنوع في قنوات التمويل:** كاعتماد المخصصات من الموازنة العامة – الاعتماد على المشاريع الاستثمارية للصندوق – استقبال التبرعات والهبات التي تقدمها أي جهة رسمية أو أهلية.
- **التركيز على عنصر التنمية البشرية:** حيث يقدم بالإضافة إلى الإعانات نقدية؛ خدمات صحية – خدمات التأهيل وتدريب، وفي سبيل ذلك قام الصندوق بشراكات قوية مع هيئات من القطاع العام والقطاع الخاص والمجتمع الأهلي.
- **استهداف الفئات الهشة إلى جانب الفقراء:** حيث يقدم الصندوق معونة مالية للأسر المحتاجة التي تقع تحت خط الفقر، إضافة للفئات الهشة الأخرى وأسرههم مثل: (الأيتام – ذوي الاحتياجات الخاصة والعاجزين – المسنون – المطلقات والأرامل – الخارجون من السجن – أسر الغائبين أو المفقودين أو السجناء – الأسرة البديلة). إضافة إلى الحالات الطارئة الاستثنائية مثل: (وفاة معيل الأسرة – تعرض الأسرة للكوارث والنكبات الطبيعية).
- **تركز مجمل التحويلات النقدية في البلاد عبر الصندوق:** حيث تبلغ نسبة الدعم المالي الذي يمنحه الصندوق 93% من إجمالي الدعم المالي المقدم للفقراء في الأردن، بما يسهم في تركيز فاعلية أداء الصندوق في استهداف الفقر.

مناقشة الفرضيات

الفرضية الأولى: تتصف شبكات الحماية الاجتماعية في سورية بعدم وضوح معالمها وضعف بنيتها وقلة تغطيتها؛ مقبولة

حيث تبين أن شبكات الحماية الاجتماعية في سورية لا تأخذ الشكل المنظم على المستوى الاستراتيجي، إنما هي عبارة فقط عن مجموعة من الأدوات التي تعمل بشكل منفصل عن بعضها البعض دون تنسيق أو تكامل واضح، في ظل غياب لأي بيانات عن الأثر المباشر لهذه الأدوات على واقع الفقر بسبب غياب الإحصاءات المتعلقة بالحجم والدور الحقيقي لهذه الأدوات (في حين يمكن تحليل أثرها غير المباشر)، كما تعاني هذه الأدوات بشكل عام من ضعف الكفاءة والبنية المالية والتنظيمية، وعلى الرغم من أن بعض الأدوات هي ذات استهداف عمومي غير الموجه، إلا إن إجمالي نسب التغطية (للأدوات مجتمعة) هي نسب منخفضة للشرائح الاجتماعية عامة والشرائح الفقيرة خاصة، وقد عززت الأزمة من ضعف بنية وهيكلية شبكات الحماية الاجتماعية في سورية ومن قلة تغطيتها.

الفرضية الثانية: ضعف دور شبكات الحماية الاجتماعية في معالجة ظاهرة الفقر في سورية قبل بداية الأزمة (بين عامي 2000 - 2010)؛ مقبولة

حيث أن الفقر بمفهومه العام لم يتم معالجته بشكل جذري ممنهج. على الرغم من ملاحظة انخفاض نسبة الفقر وفق خط الفقر الغذائي، وانخفاض نسبة الفقر وفق خط الفقر الوطني الأدنى بمقدار بسيط، مع ثبات نسبة الفقر وفق خط الفقر الوطني الأعلى، وثبات نسبي في مؤشر معامل جيني ومؤشر فجوة الفقر؛ كمؤشرات فقر متعلقة بمستوى المعيشة والدخل. في حين أن مؤشرات الفقر ذات العلاقة الأكبر بالحالة التعليمية والصحية قد أبدت صورة أكثر إيجابية، كانخفاض نسبتي الفقر البشري والفقر متعدد الأبعاد، وارتفاع قيمة دليل التنمية البشرية.

وبالتالي يظهر دور ضعيف لشبكات الحماية الاجتماعية في معالجة ظاهرة الفقر في تلك الفترة، بالأخص من ناحية عدم تحسين المستوى المعيشي والدخل، في حين كان دور الشبكات أفضل نسبياً في تحسين المستوى الصحي والتعليمي.

وعلى الرغم من قلة فاعلية أدوات شبكات الحماية الاجتماعية في معالجة الفقر بالمجمل في سورية، إلا أن هناك تفاوت ظاهر في أداء وفاعلية هذه الأدوات مقارنةً فيما بينها، حيث كانت بعض الأدوات ذات فاعلية أكبر من فاعلية أدوات أخرى اتجاه الفقر، إما على مستوى التغطية وإما على مستوى التأثير.

الفرضية الثالثة: ضعف دور شبكات الحماية الاجتماعية في معالجة ظاهرة الفقر في سورية منذ بداية الأزمة (بين عامي 2011 - 2015)؛ مقبولة

حيث أن الأزمة ألقت بثقلها على الواقع الاجتماعي وعلى معدلات ونسب وخصائص الفقر في سورية، مما صعب على شبكات الحماية الاجتماعية (ذات البنية الضعيفة بالأساس) أداء دورها من جهة، ومما زاد من انتشار الفقر من جهة أخرى.

وبشكل عام حدث ارتفاع كبير في نسب الفقر وفق خطوط الفقر الغذائي والوطني الأدنى والوطني الأعلى، مترافقة بارتفاع كبير في أعداد العاطلين عن العمل وأعداد النازحين والمهجرين منذ بدء الأزمة، كما حدث

انخفاض كبير في قيمة دليل التنمية البشرية. وبالتالي يظهر دور ضعيف (أو شبه معدوم) لشبكات الحماية الاجتماعية في معالجة ظاهرة الفقر في تلك الفترة، سواء من ناحية تحسين المستوى المعيشي والدخل، أو من ناحية تحسين المستوى الصحي والتعليمي.

وبالنظر إلى واقع الحماية الاجتماعية الجديد نجد أن التأثير على الفقر قد تنوع بين أدوات الحماية الاجتماعية التقليدية والإغاثية، مع تباين مستوى الأدوات فيما بينها من حيث الحجم والأداء والفاعلية، وقد ظهرت بعض آليات الحماية الاجتماعية الإغاثية تفاعلاً مع طبيعة الأزمة، حيث تعمل هذه الآليات جاهدةً على تقديم الحد الأدنى تقريباً، وذلك بالعمل على التأثير في مستويات المعيشة وجوانب الحرمان المختلفة، إلا أنها لم تستطع أن تؤثر بشكل إيجابي كبير على واقع الفقر، والذي يحتاج بطبيعة الحال إلى جهود استراتيجية في وضع أكثر استقراراً.

الفرضية الرابعة: تكامل دور القطاع العام والقطاع الخاص والمجتمع الأهلي في شبكات الحماية الاجتماعية؛ يساهم بشكل إيجابي في تخفيض معدلات الفقر في سورية؛ مقبولة.

وذلك بعد الاطلاع على تجربة (برنامج القضاء على الجوع والفقر) في البرازيل، والتي نجحت في التأثير الإيجابي على واقع الفقر وتقليص معدلاته عبر إنشاء شبكة حماية اجتماعية واسعة بإدارة الدولة ومشاركة قطاعات المجتمع المختلفة، وباعتماد أدوات التحويلات النقدية وخدمات التنمية الاجتماعية المشروطة بشروط تنموية، بالإضافة للسياسات الاقتصادية والاجتماعية المكتملة. كما أن تجربة (بنك الفقراء) في بنغلاديش؛ قد أظهرت قدرة المجتمع الأهلي والقطاع الخاص على تأسيس شبكة حماية اجتماعية بدعم من الدولة، ونجحت في تقليص معدلات الفقر ونقل المستفيدين من حالة الفقر إلى حالة التمكين الاقتصادي، حيث تم اعتماد أداة التمويل الصغير والمتناهي الصغر بشكل أساسي، بالإضافة لمزيج من الخدمات الاجتماعية. وبينت تجربة (صندوق المعونة الوطنية) في الأردن؛ مدى التأثير الإيجابي على واقع الفقر عبر التحويلات النقدية المباشرة ومجموعة من خدمات التنمية والتمكين الاقتصادي والاجتماعي التي يقدمها الصندوق بالتعاون مع منظمات القطاع الخاص والمجتمع الأهلي.

ومع الأخذ بعين الاعتبار مجموعة السمات ونقاط القوة ونقاط الضعف لكل تجربة، فإن هذه التجارب وإن كانت تختلف من حيث حجم التأثير ونوعية الأدوات المعتمدة وظروف كل بلد؛ إلا أنها أثبتت أن بعض العناصر كالتكامل بين القطاعات، والتركيز على تحسين مستوى المعيشة إلى جانب تقديم الخدمات التنموية والتقليل من الحرمان بأنواعه، من الممكن أن تؤثر إيجاباً على الفقر، بمعنى أن اعتماد هذه العناصر في بناء شبكة حماية اجتماعية في سورية يزيد من فاعلية استراتيجيات معالجة الفقر.

النتائج

- 1- من خلال دراسة واقع الفقر في سورية منذ عام 2000 وحتى عام 2010، يمكن تحديد أبرز ملامحه بما يلي:
 - حدوث انخفاض في نسبة الفقر وفق خط الفقر الغذائي، وانخفاض بسيط في نسبة الفقر وفق خط الفقر الوطني الأدنى، في حين أن نسبة الفقر وفق خط الفقر الوطني الأعلى، كانت ثابتة تقريباً، بالترافق مع الثبات النسبي في مؤشري معامل جيني وفجوة الفقر.
 - انخفاض نسبة الفقر متعدد الأبعاد، ويعود ذلك بالدرجة الأولى إلى انخفاض الحرمان في البعد التعليمي وبالدرجة الثانية إلى انخفاض الحرمان في البعد الصحي، في حين أن انخفاض الحرمان في بعد المستوى المعيشي، كان له الأثر الأقل في انخفاض الفقر متعدد الأبعاد بشكل عام.
 - انخفاض نسبة الفقر البشري، وذلك تحت تأثير الانخفاض الكبير في نسبة الأمية، وبدرجة تأثير أقل لانخفاض نسبة الحرمان من المياه، وبدرجة تأثير أقل لانخفاض نسبة الوفاة قبل سن الأربعين وانخفاض نسبة الأطفال دون مستوى الوزن الطبيعي لأعمارهم.
 - ارتفاع قيمة دليل التنمية البشرية متأثراً بالدرجة الأولى بارتفاع قيمة دليل متوسط العمر المتوقع وبدرجة أقل ارتفاع دليل التعليم، وبدرجة أقل الارتفاع في قيمة دليل الناتج المحلي الإجمالي.
- 2- بالنسبة لواقع الفقر في سورية منذ بدء الأزمة عام 2011، فإن أبرز ملامحه:
 - حصول ارتفاع كبير في نسب الفقر وفق خطوط الفقر الغذائي والوطني الأدنى والوطني الأعلى، وبالترافق مع ارتفاع كبير في أعداد العاطلين عن العمل وأعداد النازحين والمهجرين.
 - حصول انخفاض كبير في قيمة دليل التنمية البشرية، حيث تأثرت القيمة بالدرجة الأولى بانخفاض دليل الصحة وبدرجة أقل انخفاض دليل التعليم وبدرجة أقل انخفاض دليل الدخل.
- 3- بعد استعراض أبرز ملامح وأدوات ومكونات شبكات الحماية الاجتماعية في سورية، نجد أنها تتصف بشكل عام بعدم وضوح معالمها، حيث تبين أنها لا تأخذ الشكل المنظم على المستوى الاستراتيجي، إنما هي فقط عبارة عن مجموعة من الأدوات، التي تعمل بشكل منفصل عن بعضها البعض، في ظل غياب واضح لأي بيانات عن الأثر المباشر لهذه الأدوات على واقع الفقر بسبب غياب الإحصاءات المتعلقة بالحجم والدور الحقيقي لهذه الأدوات (في حين يمكن تحليل أثرها غير المباشر).
- 4- من خلال تحليل منظومة شبكات الحماية الاجتماعية في سورية، يمكن الاستنتاج بأنها تتصف بضعف بنيتها وقلة تغطيتها، كما وتعاني من ضعف الكفاءة المالية أو التنظيمية، في ظل انخفاض واضح في نسب تغطية هذه الأدوات للشرائح الاجتماعية عامةً والشرائح الفقيرة خاصةً؛ وقد عززت الأزمة بطبيعة الحال من ضعف بنية وهيكلية شبكات الحماية الاجتماعية في سورية ومن قلة تغطيتها، وطبيعة أداؤها.
- 5- بالنظر إلى طبيعة أداء شبكات الحماية الاجتماعية ودورها في معالجة ظاهرة الفقر في سورية منذ عام 2000 وحتى عام 2010، نجد أنها لم تؤد دورها بشكل فعال؛ حيث أن الفقر بمفهومه العام لم يتم معالجته بشكل جذري، وقد ظهر دور شبكات الحماية الاجتماعية ضعيفاً من ناحية تحسين المستوى المعيشي والدخل، في حين كان دور الشبكات أفضل نسبياً في تحسين المستوى الصحي والتعليمي.
- 6- بعد استعراض الأثر السلبي الذي ألقت به الأزمة بطبيعة الحال على واقع الفقر (من حيث الملامح والخصائص) وعلى الواقع الاجتماعي في سورية، خلال الفترة من عام 2011 إلى عام 2015؛ نجد أن

شبكات الحماية الاجتماعية لم تؤد دورها في معالجة ظاهرة الفقر؛ حيث ضعفت الأزمة من مقدرة شبكات الحماية الاجتماعية (ذات البنية الضعيفة بالأساس) على أداء دورها من جهة، وزادت من انتشار الفقر من جهة أخرى.

7- من خلال دراسة أداء شبكات الحماية الاجتماعية في سورية بشكل عام، يُلاحظ أنه على الرغم من قلة فاعلية أدات هذه الشبكات بالمجمل إلا أن هناك تفاوت ظاهر في أداء وفاعلية هذه الأدوات مقارنةً فيما بينها، حيث كانت بعض الأدوات ذات فاعلية أكبر من فاعلية أدوات أخرى، إما على مستوى التغطية وإما على مستوى التأثير.

8- من خلال استعراض منظومة شبكات الحماية الاجتماعية في سورية منذ بداية الأزمة، يمكن ملاحظة أن هناك بعض آليات الحماية الاجتماعية الجديدة قد اظهرت تفاعلاً مع طبيعة الأزمة، حيث تعمل هذه الآليات جاهدةً (وفق مبدأ الإغاثة) على تقديم الحد الأدنى تقريباً، وذلك بالعمل على التأثير في مستويات المعيشة وجوانب الحرمان المختلفة، إلا أنها لم تستطع أن تؤثر بشكل إيجابي كبير على واقع الفقر، والذي يحتاج بطبيعة الحال إلى جهود استراتيجية في وضع أكثر استقراراً.

9- من خلال دراسة بعض التجارب للدول التي طبقت نُظم الحماية الاجتماعية ومن خلال محاولة المقارنة بين هذه التجارب وبين إمكانية الاستفادة منها في تقويم وتدعيم شبكات الحماية الاجتماعية في سورية، يمكن الاستنتاج أن إقامة شبكات حماية اجتماعية منظمة وفق رؤية استراتيجية، وباعتماد بعض العناصر كالتكامل بين القطاع العام والقطاع الخاص والمجتمع الأهلي، والتركيز على تحسين مستوى المعيشة إلى جانب تقديم خدمات تنمية رأس المال البشري، والتقليل من الحرمان بأنواعه (الصحي والتعليمي والاجتماعي)، من الممكن أن يؤثر إيجاباً على الفقر بحيث يؤدي إلى تقليص معدلات الفقر في سورية؛ مع الأخذ بعين الاعتبار مجموعة سمات ونقاط القوة ونقاط الضعف لكل تجربة، وطبيعة واقع الفقر والحماية الاجتماعية في سورية.

المقترحات

لتفعيل دور شبكات الحماية الاجتماعية في معالجة ظاهرة الفقر هناك عدد من المقترحات في إطار آليات العمل المستقبلية، وبالطبع إن أي مقترح لبناء شبكات حماية اجتماعية قوية وفعالة في سورية يجب أن يضع بعين الاعتبار عدد من الأهداف؛ كترميم جوانب القصور التي وقعت سابقاً قبل الأزمة، ومراعاة طبيعة مفرزات وآثار الأزمة، والمساهمة في عملية إعادة الإعمار، من إغاثة وتأهيل على المدى القصير والمتوسط وفي عملية التنمية على المدى البعيد. حيث يمكن استغلال مرحلة إعادة الإعمار في بناء شبكات حماية اجتماعية منظمة وفعالة تساهم في تحسين الواقع الاجتماعي للفئات الفقيرة.

وبشكل عام يمكن بناء شبكات الحماية الاجتماعية الفعالة من خلال مجموعة متنوعة من الاستراتيجيات، والسياسات، والأدوات، عبر الفاعلين الأساسيين، ويتوافر البنى التحتية الأساسية. ومع مراعاة عدد العناصر مثل: تفعيل أدوات شبكات الحماية الاجتماعية الغائبة أو غير المفعلة في سورية – تدارك جوانب القصور الإداري والتنظيمي والمالي – ضرورة التكامل بين القطاعات (العام والخاص والأهلي) – ضرورة التكامل بين الأدوات والسياسات المعنية – أهمية التخطيط الاستراتيجي لشبكات الحماية الاجتماعية؛ يمكن يقدم الباحث عدد من المقترحات:

أولاً – على مستوى تفعيل أدوات شبكات الحماية الاجتماعية

1- التأمين الصحي:

- إصدار قانون شامل للضمان الصحي في سورية، يهدف لتغطية جميع المواطنين وبالأخص الفقراء وبعض الفئات الهشة (والذي يمكن تمويل أقساطهم التأمينية وفق شرائح تغطية مالية كلية أو جزئية)، ويتيح استفادة المواطنين من الخدمات الصحية في جميع مشافي سورية.
- مراعاة التوازن بين قيمة أقساط التأمين والمستوى المعيشي وبين جدوى تغطية التأمين للخدمات الصحية بكفاءة وفعالية.

2- التأمينات الاجتماعية:

- تفعيل التأمين ضد البطالة الوارد في قانون التأمينات الاجتماعية، مع إعطاء الأولوية للعاطلين عن العمل الأكثر فقراً والذي سيوفر الحد الأدنى من متطلبات المعيشة الكريمة حتى يتسنى للعاطل عن العمل الانخراط في سوق العمل من جديد.
- ضرورة تبني رؤية مستقبلية بهدف تطوير نظم التأمينات الاجتماعية بشكل عام لتلعب دوراً أكثر فاعلية في توجيه السياسات الاجتماعية، وتعزيز الحماية الاجتماعية للأفراد والأسر.
- التوسع في نطاق عمل أنظمة التأمينات الاجتماعية بحيث يتم استثمار موارد التأمينات الاجتماعية في مشاريع ذات جدوى اقتصادية واجتماعية ووطنية، بما يعود بالنفع للمشمولين بالتأمينات ويتيح من تراكم الرساميل دون تأكلها مع الزمن. كما يساهم في تدوير عجلة البناء والتنمية.

- التوسع في مظلة التأمينات الاجتماعية في سورية لتشمل بحمايتها ليس فقط العاملين في القطاع العام والقطاع الخاص المنظم، بل أيضاً لتشمل العاملين في القطاع الخاص غير المنظم.
- مراعاة التوازن والكفاية بين صافي الأجور والرواتب (بعد اقتطاع مخصص التأمينات الاجتماعية) وصافي التعويضات المدفوعة لاحقاً، وبين مدى تلاؤمها مع المستويات المعيشية الكافية.

3- التحويلات النقدية المباشرة:

- تطوير دور الصندوق الوطني للمعونة الاجتماعية كأداة للتحويلات النقدية الموجهة للفئات المستحقة وخاصة التي أفرزتها الأزمة، بحيث يساهم في تطوير واقع الحماية الاجتماعية في سورية، من ناحية نقل الفئات المستحقة للمعونة من حالة التلقي إلى حالة الاكتفاء ثم الإنتاج، مع الأخذ بعين الاعتبار:
- توسيع دور الصندوق من ناحية تنوع وسائل استهدافه، مثل القيام بالتدريب المهني والتمويل الصغير والمتناهي الصغر، وتقديم تغطية تأمين صحي (مقاربة صندوق المعونة الوطنية الأردني).
- ربط المعونات النقدية بشروط تنمية (صحية وتعليمية)، وبشروط تدريبية لتنمية القدرات لبعض الشرائح بحيث يسهل دخولها لسوق العمل، على أن يخفف مقدار المعونة بما يتناسب عكساً مع تحسن المستوى المعيشي للمستحقين.

4- الدعم الاجتماعي:

- إصلاح نظام الدعم الاجتماعي للأسعار وذلك باختيار النهج الأنسب والأجدي مالياً اقتصادياً واجتماعياً، مع مراعاة تفاوت نسب الفقر باختلاف مراحل الإعمار والتنمية.*
- استخدام الدعم لتحقيق أهداف تنمية اجتماعية (كالدعم المشروط بمتطلبات تعليمية وصحية) ولتحقيق أهداف تنمية اقتصادية (كدعم المشاريع الصغيرة، ودعم صغار المزارعين).
- تقسيم الدعم إلى شرائح تتناسب مع شرائح دخل السكان، وبما يحقق عدالة أكبر وفاعلية في استهداف الفئات والشرائح الأكثر استحقاقاً.

إضافة لما تم ذكره في المبحث الأول من الفصل الرابع (في محور خدمات التنمية الاجتماعية ومحور العمل التشغيل في مرحلة إعادة الإعمار)، يمكن إضافة بعض المقترحات من ناحية أكثر شمولية:

5- خدمات التنمية الاجتماعية:

- تركيز خدمات التنمية الاجتماعية نحو تعزيز واقع التنمية في سورية على ضوء المعايير الدولية لدليل التنمية البشرية، ونحو تقليص الفقر وفق مؤشرات الفقر البشري والفقر متعدد الأبعاد.
- تصميم وتنفيذ نظام تعليمي تربوي حديث ينسجم مع تراث وهوية البلد، ويعمل على ترميم الفجوات الثقافية التي أنتجتها الأزمة، ويساهم في وحدة نسيج المجتمع السوري. ويعزز قيم الانتماء والسلام.

* حيث أن توجيه الدعم العام للجميع يناسب فترة الأزمة والمراحل الأولى من إعادة الإعمار في حين أن الدعم الموجه لفئات معينة يناسب مرحلة التنمية التي من المفترض انخفاض نسبة الفقر فيها بشكل كبير.

- الاهتمام بالصحة النفسية والمعنوية بالتوازي مع الاهتمام بالصحة الجسدية والغذائية، لما للصحة النفسية من دور هام في تكوين الفرد المتوازن والقادر على النهوض بأعباء الإعمار والتنمية، ولما لها من دور في تخفيف التوترات التي قد تؤثر على السلم الأهلي.

6- أنظمة التشغيل وسوق العمل:

- تصميم نظم تعليمية وتدريبية تستطيع تزويد المواطنين والفئات الفقيرة بالمهارات والقدرات اللازمة التي تؤهلهم للدخول إلى سوق العمل وتضمن تحسين مستواهم المعيشي.
- دعم قطاعات العمل ذات نسب الفقر المرتفعة (العاملين في المجال الزراعي وفي مجال التشييد والعمال المؤقتين وغير المهرة)
- تعزيز دور مكاتب التشغيل لتشمل كل من القطاع العام والقطاع الخاص المنظم وغير المنظم، وتأهيل جهازها الفني والإداري، وربطها بمراكز معلومات ودراسات متجددة. ودعم دورها بربطها بالمجتمع الأهلي ومنظماته المختلفة (كمراصد سوق العمل والجمعيات الخيرية على سبيل المثال)

7- التمويل الصغير والمتناهي الصغر:

- إحداث بنك اجتماعي مشترك بين القطاع العام والخاص (على غرار بنك غرامين) توكل إليه مهمة تمويل المشاريع الصغيرة وفق معايير اجتماعية تناسب المحتاجين، وذلك بشروط ميسرة وبفوائد خاصة دون سعر الفائدة السائد.
- تركيز السياسات الاقتصادية العامة وسياسات الاستثمار على تشجيع ودعم المشروعات الصغيرة والمتناهية الصغر، وتمكينها من النمو لتصبح مشروعات متوسطة الحجم.
- تشجيع ثقافة العمل الخاص ونشر الوعي الكافي حول المشاريع الصغيرة ومتناهية الصغر وتأسيس منظومة تعليم (مناهج مدرسية وأكاديمية) وتدريب وتأهيل لإدارة هذه المشاريع.
- تشجيع المصارف الخاصة والعامة على هذا النوع من التمويل واعتماده ضمن خدماتها التمويلية، عن طريق تقديم تسهيلات وميزات لهذه المصارف، كالدمج من الدولة أو بضمنانة الدولة.

ثانياً: على مستوى أدوار الفاعلين الأساسيين في شبكات الحماية الاجتماعية

1- دور الدولة:

- اعتماد استراتيجية وطنية لمعالجة الفقر في سورية وفق الواقع الجديد ومفززات الأزمة وذلك بإنشاء وزارة فوق العادة (كما في التجربة البرازيلية) أو تأسيس هيئة عليا تتكون من مجموعة وزارات معنية بشكل أساسي بمعالجة الفقر، تعمل وفق رؤية استراتيجية بعيدة المدى.
- توفير البيئة التشريعية والقانونية الناضجة لعمل شبكات الحماية الاجتماعية مما يسهل عمل كل من هيئات الدولة والقطاع الخاص والمجتمع الأهلي والمنظمات الدولية، ويرفع من فاعليتها.

- تحقيق التوازن والتكامل بين السياسات الاجتماعية وبين السياسات الاقتصادية، بما يزيد من فاعلية هذه السياسات كلاً على حده، ويقلل من إمكانية التأثير سلباً لكل سياسة على الأخرى.
- اعتماد النهج أو التوجه الاقتصادي الأمثل من الناحية الاجتماعية، بحيث يؤثر إيجاباً على الواقع الاجتماعي، وبناء شبكات حماية اجتماعية تمتص أي آثار سلبية محتملة لأي توجه اقتصادي.

2- دور المجتمع الأهلي:

- التوجه نحو تنظيم عمل المجتمع الأهلي في مجالات الحماية الاجتماعية، بدلاً من الطابع العفوي غير المنظم، عبر توحيد الجهود والعمل على تطوير المقدرات المالية والمؤسسية والتنظيمية، ومحاولة الاستفادة من التجارب الدولية التي نجحت في تقليص أعداد الفقراء عبر تكافل المجتمع الأهلي.
- تحويل دافع التكافل المجتمعي من مجرد الإحسان والتعاطف، إلى رغبة حقيقية بالتنمية ذات الأثر المستدام، وذلك بتطوير مهارات الفقراء وزيادة الفرص أمامهم.
- ترسيخ قيم التضامن والتعايش والانتماء الوطني عبر مبادرات ثقافية توعوية وتشجيع المبادرات المجتمعية والشبابية التي تعزز من الاندماج الاجتماعي ومن المشاركة الإيجابية بين فئات المجتمع.

3- دور القطاع الخاص:

- تبني دور أكبر فيما يتعلق بتحمل المسؤولية المجتمعية، عبر المساهمة بالحماية الاجتماعية وتطوير المجتمع من خلال: التحويلات النقدية، والتدريب وتنمية مهارات الفئات المهمشة بغرض إدماجها في سوق العمل، وخلق فرص العمل ودعم ورعاية مبادرات المجتمع الأهلي.
- دراسة الجدوى الاجتماعية إلى جانب الجدوى الاقتصادية للمشاريع المعتمدة بشكل عام، والمشاريع ضمن إطار قانون التشاركية* بين القطاع الخاص والقطاع العام بشكل خاص.
- فتح قنوات الاستثمار والإقراض والتمويل الصغير والمتناهي الصغر بشروط ميسرة، وتشجيع ودعم المشاريع الصغيرة وصغار المستثمرين.

ثالثاً - على مستوى الرؤية الاستراتيجية لشبكات الحماية الاجتماعية

- النظر إلى شبكات الحماية الاجتماعية على أنها جزء من البنيان الاجتماعي اللازم لتحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية الشاملة، وعلى أنها ذات طبيعة مستدامة وليس مؤقتة، على اعتبار تطور نوعية استهداف الشبكات للفقراء، من الاستهداف الكمي إلى الاستهداف النوعي.
- ضرورة بناء شبكات حماية اجتماعية مرنة، والتي تعمل بشكل فعال في أوقات الازدهار (لتحقيق عدالة توزيع عوائد النمو)، وفي أوقات الركود (لدعم الفئات الأكثر تضرراً)، على حد سواء.

* . قانون رقم 5 لعام 2016، والذي ينظم عملية قيام القطاع الخاص بإبرام علاقة تعاقدية لمدة زمنية متفق عليها مسبقاً مع جهة عامة حكومية، يقوم بموجبها الشريك الخاص بتقديم خدمات تنوحي المصلحة العامة، وتشجيع القطاع الخاص على الاستثمار في ذلك، وضمان أن تكون الخدمات المقدمة عن طريق هذه الشركات قائمة على أسس اقتصادية سليمة وكفاءة عالية في الأداء، وأن تقدم بالأسلوب الأنسب، بتحقيق قيمة مضافة على الموارد المحلية.

- اعتماد شبكات الحماية الاجتماعية على المقاربات التي تعالج مشكلة الفقر عن طريق تغيير خصائص الفقراء، والتي تؤدي بطبيعة الحال إلى: (1) إزالة مسببات الفقر وليس فقط التقليل من آثاره. (2) التقليل من تكلفة معالجة الفقر على المدى الطويل. ومن هذه المقاربات¹:
- مقارنة الرفاهية: إجراء تحويلات نقدية مباشرة وتقديم خدمات وسلع مدعمة للفئات الأكثر احتياجاً.
- المقاربة الاقتصادية: التركيز على المشاريع المصممة من أجل تحسين دخول الفقراء.
- مقارنة رأس المال البشري: عبر رفع قدرة الفقراء على الكسب عن طريق زيادة إنتاجيتهم من خلال برامج التغذية والصحة والتعليم والتدريب.

رابعاً - على مستوى البنى التحتية ودعائم شبكات الحماية الاجتماعية

- بناء قاعدة بيانات شاملة وموحدة ومحدثة باستمرار لشبكات الحماية الاجتماعية تعكس المستوى المعيشي للمواطنين، وترتبط بأدوات الحماية الاجتماعية والجهات ذات العلاقة بواقع الحماية الاجتماعية، بحيث يسهل استهداف الشرائح الفقيرة، وتمنع من حصول ازدواجية في الدعم.
- إصدار بطاقة اجتماعية ذكية ذات رقم اجتماعي خاص بكل مواطن أو عائلة، مرتبطة بقاعدة البيانات وهيئات شبكات الحماية الاجتماعية، بحيث تسهل الحصول على البيانات وتحديثها من جهة وتسهل عملية تقديم الخدمات والتحويلات بفاعلية للشرائح المستهدفة*.
- رفع القدرات الإدارية والفنية والبحثية للهيئات وللجهات المعنية بالحماية الاجتماعية سواء في القطاع العام أو الخاص أو الأهلي، وتنفيذ برامج تطوير وتدريب فني وإداري، للكوادر الإدارية.
- تطوير وتحسين سياسات وبرامج الاستهداف النوعي والكمي، كالأهداف:
 - وفقاً للمنطقة الجغرافية: كمناطق السكن العشوائي والمناطق الأكثر تضرراً خلال الأزمة على سبيل المثال، أي المناطق المرتبطة بشكل وثيق بالفقر والحرمان من الخدمات الأساسية.
 - وفقاً للخصائص: كاستهداف العاملين في الزراعة أو في البناء، أو العاملين ذوي المستويات التعليمية المنخفضة أو النازحين على سبيل المثال، ويمكن أن يعتمد هذا الاستهداف على عدد من المؤشرات كمقدار امتلاك الأصول المادية، والمستوى التعليمي.
 - وفقاً لحالة السكن: ويعتمد هذا الاستهداف مؤشرات مثل مقدار امتلاك الأسر للأثاث الأساسي أو مدى توافر شروط السكن السليم واللائق والصحي.
- تأمين التمويل المستدام لشبكات الحماية الاجتماعية، وذلك من خلال استثمار الموارد المالية الخاصة بشبكات الحماية (كأموال الزكاة، والتأمينات الاجتماعية مثلاً)، وهيكلية الموازنة العامة لصالح تخصيص نسب متزايدة للإنفاق الاجتماعي، وربط الانفاق الاستثماري بمشاريع ذات عوائد اجتماعية.

1 . تقرير الفقر في سورية 2005، الليثي، هبة. وأبو اسماعيل، خالد. برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، سورية، ص 108.

* . وقد بدأت وزارة الاتصالات والتقانة بدراسة حول إمكانية تنفيذ مشروع البطاقة الذكية بالتعاون مع خبراء من "الإسكوا". حيث سيتم اعتماد أربع بطاقات أساسية:

(1) بطاقات عائلية سيتم توزيع المواد الغذائية المدعومة وحصص المازوت المدعوم على الأسر من خلالها، (2) بطاقات مخصصة للمركبات ورخص السير، (3) بطاقة شخصية مضاف إليها معلومات بطاقة الهوية، وبيانات الملف الصحي وصندوق الدعم الاجتماعي وإجازة السوق وبيانات التقاعد وبيانات التوقيع الإلكتروني ومعونة البطالة، (4) بطاقة مخصصة للشركات تتضمن معلومات السجل الصناعي والتجاري (المصدر: sy.aliqtisadi.com، الخبر بتاريخ: 2016/03/26)

قائمة المراجع والمصادر

الكتب المقدسة

القرآن الكريم.

القواميس والمعاجم والموسوعات

- 1- ابن المنظور، لسان العرب. دار صادر، 2004، الجزء الرابع والحادي عشر.
- 2- ابن النسفي، عمر. طلبة الطلبة في الاصطلاحات الفقهية، دار الكتب العلمية، 1997.
- 3- بدوي، أحمد زكي. معجم مصطلحات الرعاية والتنمية الاجتماعية، دار الكتاب المصري، القاهرة، 1987.
- 4- الجرجاني، علي بن محمد. التعريفات، مكتبة لبنان، 1985.
- 5- الروبي، ممدوح. معجم الصوفية، دار الجيل، بيروت، 2004.
- 6- عمارة، محمد. قاموس المصطلحات الاقتصادية في الحضارة الإسلامية، دار الشروق، 1993.
- 7- قاموس المصطلحات: نوع الجنس، العمل، الاقتصاد غير المنظم منظمة العمل الدولية 2009.
- 8- الموسوعة الالكترونية الحرة (الويكيبيديا).

المجموعات الإحصائية والبيانات

- 9- الإحصائيات الرسمية لوزارة الشؤون الاجتماعية السورية.
- 10- بيانات الموازنة العامة التقديرية للدولة للأعوام بين 2002 – 2010.
- 11- بيانات منظمة الصحة العالمية.
- 12- بيانات وزارة التجارة الداخلية السورية.
- 13- بيانات وزارة التربية السورية.
- 14- بيانات وزارة الصحة السورية.
- 15- بيانات وزارة النفط والثروة المعدنية السورية.
- 16- دائرة الإحصاءات العامة الأردنية، 2006.
- 17- المجموعات الإحصائية، المكتب المركزي للإحصاء.
- 18- المسح الصحي الأسري 2001 – 2009، المكتب المركزي للإحصاء.
- 19- مسح دخل ونفقات الأسرة 2009، المكتب المركزي للإحصاء.
- 20- مسح قوة العمل، المكتب المركزي للإحصاء.

الرسائل العلمية

- 21- بن سعيد، لانا. بحث مقدم لنيل درجة الدكتوراه، بعنوان "فقر الأطفال: سماته وخصائصه ومدى تطبيق بنود اتفاقية حقوق الطفل"، جامعة الملك سعود، كلية الآداب، الرياض، المملكة العربية السعودية، 2007.
- 22- شلتوني، محمد سعيد. بحث مقدم لنيل درجة الماجستير بعنوان فاعلية برنامج المعونات المالية التي يقدمها صندوق المعونة الوطنية من وجهة نظر المستفيدين / مكتب الصندوق غرب عمان، الجامعة الأردنية، عمان، 2016.
- 23- الطاهر، معاذ مدحت. بحث مقدم لنيل درجة الماجستير بعنوان استراتيجيات إعادة الاعمار بعد الحروب والكوارث في فلسطين، جامعة النجاح الوطنية، كلية الدراسات العليا، نابلس، فلسطين، 2011.
- 24- عمران، أحمد محمد. بحث مقدم لنيل درجة الماجستير بعنوان النمو الاقتصادي والفقر في سورية، جامعة دمشق، كلية الاقتصاد، 2014.
- 25- غالي، شيرين بشرى. بحث مقدم لنيل درجة الماجستير بعنوان ظاهرة الفقر الريفي ودور منظمات الفقراء في القضاء عليها دراسة تجريبية بنوك الفقراء ومدى إمكانية تطبيقها على مصر، جامعة عين شمس، كلية التجارة، 2006.

الكتب

- 26- حسن، محمود. الأسرة ومشكلاتها، دار النهضة العربية للطباعة والنشر، بيروت، 1967.
- 27- ساكس، جيفري. نهاية الفقر: الاحتمالات الاقتصادية في عصرنا الحاضر، ترجمة أحمد أمين جمل، الجمعية المصرية لنشر المعرفة، 2007.
- 28- سعيد، مجدي. تجربة بنك الفقراء، الدار العربية للعلوم- ناشرون، لبنان، 2007.
- 29- السيد، جابر عوض، وأبو الحسن، عبد الموجود. الإدارة المعاصرة في المنظمات الاجتماعية، المكتب الجامعي الحديث، الإسكندرية، 2003.
- 30- شخاترة، حسين وآخرون. البطالة والفقر- واقع وتحديات، مؤسسة عبد الحميد شومان، الأردن، 2000.
- 31- الصيرفي، محمد. المسؤولية الاجتماعية للإدارة، دار الوفاء لدنيا الطباعة والنشر، الاسكندرية، مصر، 2007.
- 32- عبد العظيم. حمدي، فقر الشعوب بين الاقتصاد الوضعي والاقتصاد الإسلامي، دار الفكر العربي، القاهرة، 2000.
- 33- عطا الله، برهام. مدخل إلى التأمينات الاجتماعية، دار المعارف، مصر 1969.
- 34- عطية، عبد القادر. اتجاهات حديثة في التنمية، الدار الجامعية للنشر، 2000.

- 35- الفارس، عبد الرزاق. الحكومة والفقراء والانفاق العام، مركز دراسات الوحدة العربية، 1997.
- 36- الفارس، عبد الرزاق. الفقر وتوزيع الدخل في الوطن العربي. مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، الطبعة الأولى، 2012.
- 37- كريم، كريمة. الفقر وتوزيع الدخل في مصر، القاهرة، منتدى العالم الثالث، 1994.
- 38- كريم، كريمة. دراسات في الفقر والعولمة - مصر والدول العربية، مصر، المجلس الأعلى للثقافة، 2005.
- 39- مجموعة مؤلفين. اقتصاد السوق الاجتماعي بين المفهوم والتطبيق، نون4 للنشر، حلب، 2009.
- 40- مرعي، محمد. الحاجات البشرية، دار البحوث للدراسات الإسلامية وإحياء التراث، دبي، 2001.
- 41- منصور، محمد حسين. التأمينات الاجتماعية، دار منشأ المعارف، مصر 1992.
- 42- يونس، محمد. عالم بلا فقر "دور الإقراض بالغ الصغر في التنمية"، مركز الأهرام، 2001.
- الدراسات**
- 43- إليا، ماركو. التمويل متناهي الصغر: نصوص وحالات دراسية، جامعة تورينو، إيطاليا، 2006.
- 44- أنور، نورا محمد عماد الدين. المسؤولية الاجتماعية للشركات في ظل الأزمة الاقتصادية العالمية، دراسة تطبيقية مقدمة إلى مركز المديرية المصري، 2010.
- 45- باقر، محمد حسين. قياس الفقر في التطبيق، برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، 2007.
- 46- باقر، محمد حسين. قياس الفقر في دول اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا، الإسكوا، سلسلة دراسات مكافحة الفقر، 1996.
- 47- البكوش، الطيب. الفقر وحقوق الإنسان، المعهد العربي لحقوق الإنسان، تونس، 2004.
- 48- بن جبيلي، رياض. برنامج مؤشرات قياس الفقر وتوزيع الإنفاق، المعهد العربي للتخطيط، الكويت، 2010.
- 49- تميم، ختام. تجربة الجمهورية العربية السورية في مكافحة الفقر، المعهد العالي للدراسات والبحوث السكانية، 2007.
- 50- حبار، عبد الرزاق. وبن داودية وهيبية، استراتيجيات مكافحة ظاهرة الفقر في ضوء بعض التجارب الدولية، جامعة الشلف، الجزائر، 2001.
- 51- حسن، حمود. العولمة والحماية الاجتماعية في المنطقة العربية، الجامعة اللبنانية الأمريكية، 2005.
- 52- دراسة تقييمية لأداء صناديق العون الاجتماعي، الهيئة التنسيقية للتكافل الاجتماعي، الأردن، 2011.
- 53- سلامة، معتز. الآليات الاجتماعية لنشوء الفقر ومعدلاته في الدول العربية، مركز الدراسات السياسية والاستراتيجية بالأهرام، 2005.
- 54- مجلس إدارة برنامج الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية UN-ABITAT، التقييم وإعادة الإعمار في أعقاب النزاعات والكوارث الطبيعية والاصطناعية، 2005.
- 55- مختار، أمل. الدروس المستفادة من تجربة لولا الاقتصادية في البرازيل، مركز الأهرام للدراسات السياسية والاستراتيجية، 2013.
- 56- المصري، سلوى ضامن. تشخيص الفقر في الأردن، منشورات البنك الدولي، 2002.
- 57- مكافحة الفقر وعدم المساواة: التغيير الهيكلي والسياسة الاجتماعية والسياسة العامة، معهد الأمم المتحدة لبحوث التنمية الاجتماعية، جنيف، 2010.
- 58- منظمة الأغذية والزراعة للأمم المتحدة، برنامج القضاء على الجوع التجربة البرازيلية، روما، 2012.
- 59- منظمة العمل الدولية، بناء أرضية الحماية الاجتماعية في أفريقيا، جوهانسبرغ، 2011.
- 60- نوار، عبد الحميد. دليل الفقر المتعدد الأبعاد، وسياسات معالجة مشاكل الحرمان المتشابهة في الدول العربية، برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، 2014.
- 61- هيئة تخطيط الدولة، تحليل الاقتصاد السوري الكلي، دمشق، 2005.
- الأبحاث والدوريات**
- 62- الأحمد، عائشة. أثر ثقافة الفقر على بعض القيم والمواقف التعليمية، مجلة دراسات العلوم التربوية، الجامعة الأردنية، المجلد 40، العدد 1، 2013.
- 63- بلغيث، سلطان. الآليات الاجتماعية لتفشي ظاهرة الفقر في الجزائر، مجلة العلوم الإنسانية، العدد 322، السنة الرابعة، 2007.
- 64- الجسيم، محمد مثقال. دراسة تحليلية للفقر البشري في سورية خلال الفترة من 2000 إلى 2008، مجلة جامعة دمشق للآداب والعلوم الإنسانية، 2016 (بحث قيد النشر).
- 65- الحسن، رشيد ناجي. تجارب دولية ومحلية ناجحة في معالجة الفقر، مجلة الوعي الإسلامي، العدد 562، الكويت، 2012.
- 66- حقوق الإنسان والصحة واستراتيجيات الحد من الفقر، سلسلة منشورات الصحة وحقوق الإنسان، العدد رقم 5، أيلول، 2010.
- 67- زكي، رمزي. التاريخ النقدي لتخلف، مجلة عالم المعرفة، العدد 118، المجلس الوطني للثقافة والفنون والآداب، الكويت، 1987.
- 68- شيفر، أولريش، ترجمة: علي، عدنان عباس. انهيار الرأسمالية، مجلة عالم المعرفة، العدد 371، المجلس الوطني للثقافة والفنون والآداب، الكويت، 2010.
- 69- صن، أمارتيا، التنمية حرة، ترجمة: شوقي جلال. مجلة عالم المعرفة، العدد 303، المجلس الوطني للثقافة والفنون والآداب، الكويت، 2004.
- 70- الطاهر، لبيب. التنمية الاجتماعية واتجاهاتها في البلدان العربية، مجلة المستقبل العربي، العدد 253، مارس 2000.
- 71- الطائي، عدي سالم علي. واقع شبكة الحماية الاجتماعية في العراق وإمكانيات تطويرها، مجلة بحوث مستقبلية، العدد 24، كلية الحداثة الجامعة، الموصل، 2008.
- 72- علوان، ابتسام حاتم. واقع المجتمع المدني في الوطن العربي، مجلة كلية الآداب، العدد 98، الجامعة المستنصرية، بغداد، 2010.
- 73- عيسى، محمد عبد الشفيق. دور شبكات الأمان في الحماية الاجتماعية للفقراء في الدول العربية، المركز العربي للدراسات الاستراتيجية، العدد 31، دمشق، 2006.

- 74- كريشان، فؤاد. وآخرون، الخصائص الاقتصادية والاجتماعية للفقراء (متلقي المعونة) في محافظة معان، المجلة الأردنية للعلوم الاقتصادية، الأردن، المجلد 1، العدد 1، 2014.
- 75- لحياح، الطيب. محمد وجصاص، الفقر: التعريف ومحاولة القياس، جامعة محمد خيضر بسكرة، أبحاث اقتصادية وإدارية، العدد 7، الجزائر، 2010.
- 76- مجموعة مؤلفين، (تحرير) بي، ستيفن، ومايكلايريت، جون. منظور جديد للفقر والتفاوت، مجلة عالم المعرفة، العدد 363، المجلس الوطني للثقافة والفنون والآداب، الكويت، 2009.
- 77- هوست، أفهيلد. اقتصاد يغدق فقراً، عالم المعرفة، العدد 335، المجلس الوطني للثقافة، الكويت، 2007.
- الندوات وأوراق العمل**
- 78- بدران، عدنان. ورقة عمل بعنوان الفقر في الأردن ماهيته وحجمه وانتشاره الجغرافي في ورشة عمل حول الاستدامة في برامج مكافحة الفقر، مركز الأردن الجديد للدراسات، الأردن، 2004.
- 79- حبيب، مطانيوس. مداخلة ضمن ورشة عمل أقامتها الجمعية العربية للبحوث الاقتصادية في دمشق بعنوان اقتصاد السوق الاجتماعي بين المفهوم والتطبيق، نون4 للنشر، حلب، 2009.
- 80- حمودة، أحمد. برامج ومشروعات رعاية الأسرة، الملتقى العلمي والفني للمسؤولين والمخططين لبرامج ومشروعات الأسرة في دول مجلس التعاون، الشارقة، 2003.
- 81- خضور، رسلان. المسؤولية الاجتماعية لقطاع الأعمال، ندوة الثلاثاء الاقتصادية الرابعة والعشرون، جمعية العلوم الاقتصادية، دمشق، 2011.
- 82- الرفاعي، محمد عبد الله. ورقة عمل بعنوان معوقات بيانات قياس الفقر، في المؤتمر الإحصائي العربي الأول، عمان، الأردن، 2007.
- 83- شحاتيت، محمد. مؤشرات الفقر في الأردن، الأسبوع العلمي الأردني الخامس عشر جامعة الأميرة سمية، 2010.
- 84- العماش، حسين. حزمة الأمان الاجتماعي في سورية، ندوة الثلاثاء الاقتصادية الحادية والعشرون، جمعية العلوم الاقتصادية، دمشق، 2008.
- 85- غسان، ابراهيم. السياسات الاقتصادية والبعد الاجتماعي، ندوة الثلاثاء الاقتصادية التاسعة عشرة، جمعية العلوم الاقتصادية، دمشق، 2006.
- 86- القاضي، حسين. السياسات الضريبية في سورية، ندوة الثلاثاء الاقتصادية الرابعة والعشرون، جمعية العلوم الاقتصادية، دمشق، 2011.
- 87- مرزوق، نبيل. هجرة الكفاءات وأثرها على التنمية الاقتصادية، ندوة الثلاثاء الاقتصادية الثالثة والعشرون، جمعية العلوم الاقتصادية، دمشق، 2010.
- 88- منظمة الأغذية والزراعة للأمم المتحدة، ورقة عمل حول التجربة البرازيلية في القضاء على الجوع، روما، 2012.
- 89- نصر، ربيع. النمو الاقتصادي المحابي للفقراء، ندوة الثلاثاء الاقتصادية الثانية والعشرون، جمعية العلوم الاقتصادية، دمشق، 2009.
- التقارير**
- 90- بيان الحكومة المالي حول مشروع الموازنة العامة للدولة لعام 2012، رئاسة مجلس الوزراء، دمشق.
- 91- تقارير التنمية البشرية من عام 2000 إلى عام 2014، برنامج الأمم المتحدة الإنمائي.
- 92- تقرير الفقر وطرق قياسه في منطقة الإسكوا، نيويورك، الأمم المتحدة/الإسكوا، 2003.
- 93- تقرير إصلاح بيئة المؤسسات الصغيرة في سورية، منظمة العمل الدولية، بيروت، 2009.
- 94- تقرير الأمين العام، التحضير للجنة التنمية الاجتماعية تعزيز الحماية الاجتماعية والحد من الضعف في ظل العولة، المجلس الاقتصادي والاجتماعي، 2000.
- 95- تقرير البرنامج الوطني للعمل اللائق في الجمهورية العربية السورية 2008 – 2010، وزارة العمل بالتعاون من منظمة العمل الدولية، 2008.
- 96- تقرير التحديات في منطقة الإسكوا: السياسات الاجتماعية والحماية الاجتماعية، الإسكوا، المجلد 2، العدد 8، 2009.
- 97- تقرير التنمية البشرية للعام 1990، البنك الدولي، مؤسسة الأهرام.
- 98- تقرير الحماية الاجتماعية: الوجه الآخر لأزمة الدولة، شبكة المنظمات العربية غير الحكومية للتنمية، بيروت، 2014.
- 99- تقرير الضمان وشبكات الأمان الاجتماعي في إطار السياسات الاجتماعية، الإسكوا، نيويورك، 2003.
- 100- تقرير الفقر متعدد الأبعاد في سورية، UNICEF، بالتعاون مع المكتب المركزي للإحصاء وهيئة التخطيط والتعاون الدولي في سورية، دمشق، 2014.
- 101- التقرير النصفى لأداء الصندوق الوطني للمعونة الاجتماعية لعام 2012.
- 102- تقرير الواقع الراهن للعمل الإغاثي في سورية، الصندوق الوطني للمعونة الاجتماعية، 2014.
- 103- التقرير الوطني للتنمية البشرية، هيئة تخطيط الدولة، بالتعاون مع برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، 2005.
- 104- التقرير السنوي لواقع التأمين في سورية، هيئة الإشراف على التأمين، دمشق، 2010.
- 105- تقرير بناء القدرة على مواجهة الأزمات استجابة للأزمة السورية، برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، 2015.
- 106- تقرير تقييم الفقر، برنامج مكافحة الفقر، وزارة التنمية الاجتماعية، 2004.
- 107- تقرير رصد آثار الأزمة في سورية خلال العام 2014، المركز السوري لبحوث السياسات بالتعاون مع UNDP و UNRWA، دمشق، 2015.
- 108- تقرير رصد آثار الأزمة في سورية خلال العام 2015، المركز السوري لبحوث السياسات، دمشق، 2016.
- 109- تقرير عن التنمية في العالم 2000-2001، شن هجوم على الفقر، البنك الدولي، مركز الأهرام، القاهرة، 2001.

- 110 تقرير محور الرفاه الاجتماعي ومكافحة الفقر، لجنة الأجندة الوطنية، 2005.
- 111 تقرير مراجعة منتصف المدة للخطة الخمسية العاشرة، هيئة التخطيط والتعاون الدولي، 2009، دمشق، سورية.
- 112 تقرير وقائع اجتماع فريق خبراء بشأن تحسين مستويات المعيشة في دول المشرق العربي، الإسكوا، 1999.
- 113 الخطة الوطنية للتمويل الصغير في سورية، UNDP، دمشق، 2010.
- 114 اليبثي، هبة. استهداف التحويلات النقدية للفقراء باستعمال محددات الدخل، مشروع تأسيس الصندوق الوطني للمعونة الاجتماعية، دمشق 2008
- 115 اليبثي، هبة. الفقر في سورية، برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، دمشق، 2005.
- مقالات وتصريحات صحفية**
- 116 باليزيد، محمد. مقال بعنوان: الفقر – الظاهرة والمؤشرات، موقع الحوار المتمدن، 2012/5/31.
- 117 البنك الدولي، مقال بعنوان تقديرات جديدة تكشف عن تراجع معدلات الفقر المدقع، موقع البنك الدولي 2010/2/29.
- 118 تصريح رئيس الحكومة السورية وائل الحلقي، جريدة الأخبار اللبنانية، العدد 2182، بتاريخ 2013/12/21.
- 119 تصريح مدير مكتب وزير الشؤون الاجتماعية أحمد شهاب، جريدة الأخبار اللبنانية، العدد 2643، بتاريخ 2015/07/20.
- 120 تصريح مسؤول العلاقات العامة في جمعية حفظ النعمة مأمون قويدر، جريدة الأخبار اللبنانية، العدد 2643، بتاريخ 2015/07/20.
- 121 تصريح منسقة العلاقات العامة في برنامج مشروعي، جريدة تشرين، دمشق، العدد 12589، بتاريخ 2016/3/26.
- 122 تصريح وزير الصحة السوري خلال الملتقى المهني الأول الخاص بالقطاع الصحي، وكالة الأنباء سانا، بتاريخ 2015/11/2.
- 123 غنيمات، جمانة. مقال بعنوان تخفيض مخصصات صندوق المعونة الوطنية وإدارته تبحث عن الأسباب، جريدة الرأي الأردنية، الموقع الإلكتروني، بتاريخ 2006/5/7.
- 124 مقال بعنوان "السورية للتأمين تخسر 2.7 مليار ل.س، من قطاع التأمين الصحي"، الموقع الإلكتروني لجريدة الاقتصادي، سورية، تاريخ 21/09/2016.
- 125 مقال بعنوان "42 مليار ليرة خسائر قطاع التأمينات الاجتماعية منذ بداية الأزمة"، الموقع الإلكتروني لجريدة تشرين، سورية، تاريخ 2014/01/13.
- 126 مقال بعنوان "تحديات تواجه المؤسسة العامة السورية للتأمين"، الموقع الإلكتروني لجريدة الثورة، سورية، بتاريخ 2012/08/04.
- 127 نتائج دراسة صادرة عن هيئة الإشراف على التأمين لواقع شركات الخدمات الطبية، جريدة الوطن، دمشق، العدد رقم 2440، بتاريخ 2016/07/19.
- المواقع الإلكترونية على الانترنت**
- 128 الموقع الإلكتروني الرسمي لبنك الفقراء – غرامين بنك، www.grameenfoundation.org.
- 129 الموقع الإلكتروني الرسمي للبنك الدولي، باللغة العربية: www.albankaldawli.org، وباللغة الانكليزية: www.worldbank.org.
- 130 الموقع الإلكتروني الرسمي للمكتب المركزي للإحصاء في سورية.
- 131 الموقع الإلكتروني الرسمي لمجلس الشعب السوري.
- 132 الموقع الإلكتروني الرسمي لوزارة الإدارة المحلية.
- 133 الموقع الإلكتروني الرسمي لمنظمة الصحة العالمية.
- مراجع باللغة الإنكليزية**
- 134- Action plan for national recovery and development of Haiti, Government of the republic of Haiti, 2010.
- 135- Alkire, S. and Foster, J. (2007): Counting and Multidimensional Poverty asures, OPHI Working Papers Series 7.
- 136- An Approach Paper on WBI's Capacity Development Activities in Fragile States, ODI, 2009.
- 137- Barrientos, A. & Hulme, D. Social Protection for the Poor and Poorest, Palgrave Macmillan, Basingstoke. 2008.
- 138- Barrientos, A. Social Protection and Poverty. Social Policy and Development program. 2010 UNRISD.
- 139- HUMANITARIAN RESPONSE PLAN 2016, UNOCHA, DEC 2015.
- 140- IFAD, Enabling poor rural people to overcome poverty in Syria, 2009.
- 141- Kalanidhi Subbarao, The design and implementation of public works programs, Discussion paper series, 2010.
- 142- Poverty and Inequality in Syria (1997- 2007), Abu-Ismael, AbdelGadir and ElLaithy, UNDP, 2011.
- 143- Poverty Assessment for Bangladesh, the World Bank Office, Dhaka, 2008.
- 144- Questions for Consultation Capacity Development in Fragile States, WBI, 2009.
- 145- Social Protection Floor Initiative ILO, WHO 2009.
- 146- SOW-VU, 2006, Syria Rural Poverty - Assessment and Mapping.
- 147- The world Bank, for protection and promotion the design and implementation of effective safety nets, Washington, 2008.
- 148- UNDP, Sharing Innovative Experiences, Successful Social Protection Floor Experiences, VOLUME 18, New York, 2011.

Social protection networks and its role In addressing poverty's phenomenon in Syria

(Analytical compared study 2000 – 2015)

A Thesis prepared to obtain the Master degree in Fiscal and Monetary Economics

Prepared by

Fadel MHD. Maher Al-Hayek

Supervision by

Dr.Huda Safi Rajab

Abstract

The research trying to answer the following questions: What are the dimensions and features of poverty in Syria? What are the components of social protection networks in Syria, and what is its size? What is the role of these networks in addressing the poverty's phenomenon in Syria, at the period between 2000 – 2015? What is its role in addressing poverty during the reconstruction phase of Syria?

The research is divided into four chapters; first chapter reviews the subject of poverty: concept, indicators, types, measurement methods, causes and effects of poverty.

The second chapter reviews the topic of social protection networks: through theoretical and practical framework of social protection networks, and This chapter provides an analysis of the role of these networks through the periods of rebuilding in general. It also reviews some of the international and regional experiences in the field of social protection, like: poverty elimination program in Brazil – Grameen Bank in Bangladesh – National Aid Fund in Jordan.

chapter three analyzes the role of social protection networks to address the poverty's phenomenon in Syria, since 2000 to 2015, begin with the reality of poverty and social protection networks in Syria, in the light of two periods; first; since 2000 to 2010 – second; since 2011 to 2015, and then provides an analysis and evaluation of the social protection networks role to address poverty in Syria, at that two periods, by using standard indices (coverage - efficiency), and showing shortcomings that have hampered networks role in addressing poverty in Syria.

Finally; The chapter four provides mechanisms to activate the role of social protection networks in addressing poverty in Syria, in the light of the social impacts of the crisis, and within the rebuilding and development requirements; according to three themes: Relief living / social development services / Labor and Employment, also the chapter reviews the learned lessons from international experiences (Brazil – Bangladesh – Jordan) and approach these lessons with the possibility to take advantage of its in Syria.

The research reached a number of **results**, the most important of which are:
That the social protection networks in Syria do not take the organized form at the strategic level, and that the total coverage ratios of the networks are low rates for the social segments in general, and poor segments in specific. In addition, that the role of social protection networks in addressing the poverty in Syria before the crisis was particularly weak in terms of not improving the standard of living and income, while the role of networks was relatively better in improving the educational and health level. The role of networks in addressing the poverty in Syria during the crisis has been almost non-existent, in terms of both improving the standard of living and income, and improving the educational and health level, despite the appearance of some social protection mechanisms as responding to the crisis. And after studied the experience of Brazil, Bangladesh and Jordan; taking into account the set of attributes of each experiment; these experiences have shown that some elements, such as integration between sectors, focusing on improving the standard of living, in addition to providing developmental services and reducing all kinds of deprivation; can contribute positively in addressing the poverty, and thus the possibility of benefiting from these elements in addressing the poverty in Syria.