برنامج الاجندة الوطنية لمستقبل سوريا
نحو عملية مصالحة وإعادة بناء في سوريا ما بعد النزاع - من السوريين إلى السوريين

الأمم المتحدة
الاسكوا
ESCWA

الحماية الاجتماعية في سوريا

الأمم المتحدة
بيروت، 2018

هذه الورقة هي من نتائج منصة الحوار التقني السوري لدى برنامج الاجندة الوطنية لمستقبل سوريا.

This paper was produced as part of NAFS Programme's Syrian platform for technical dialogue.

اخلاء مسؤولية:
طبعت هذه الوثيقة في الشكل الذي قدمت به ودون تحرير رسمي، وهي تعكس آراء الخبراء الذين عملوا على كتابتها ضمن إطار "برنامج الاجندة الوطنية لمستقبل سوريا" ولا تعبر باي شكل من الاشكال عن رأي اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا - الاسكوا.

Disclaimer:
The views expressed in this document, which has been reproduced without formal editing, are those of the experts of the "National Agenda for the Future of Syria" Programme and do not necessarily reflect the views of ESCWA

المقدمة:

مفهوم الحماية الاجتماعية ليس بجديد بل هو فكر متأ□ل في الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والسياسية والمدنية التي تجسدت في الإعلان العالمي لحقوق الإنسان في عام 1948،وإن حق الضمان الاجتماعي هو حق مكفول بحسب المواثيق والعهود الدولية [1]، ولا شك أن وجود نظام حماية اجتماعية في أي مجتمع له أثره الإيجابي عليه كون هذه الحماية تستهدف جميع أفراده مما يعزز لديهم الشعور بالأمان والاطمئنان و الانتماء والإحساس بالمواطنة بكل ما يحمله هذا الإحساس من قوة تدفع إلى الوحدة والتضامن و بناء المجتمع وتطوره، فتوفير الحماية هو أكثر من ضرورة للدولة قبل الأفراد وهو ليس هبة تقدمها الأنظمة التي تحكم هذا البلد أو ذاك بل هو حق للأفراد وواجب على الدولة تأمينه لحماية استقرارها وضمان تطورها وتقدمها، إذ لا استقرار لبلد اقتصادياً وسياسياً دون استقرار أبنائه نفسياً واجتماعياً فهي حلقة متكاملة لا فصام فيها

تعتبر الحماية الاجتماعية بعدًا هامًا في الحد من الحرمان والفقر متعدد الأبعاد، إنه نهج نحو التفكير في العمليات والسياسات والتدخلات التي تستجيب للمخاطر والقيود الاقتصادية والاجتماعية والسياسية والأمنية التي يواجهها الفقراء والضعفاء، والتي ستجعلهم أكثر إحساساً بالأمن البشري وأقل فقرًا ، وأكثر قدرة على المشاركة في التنمية الاقتصادية والاجتماعية، وإن سياسات الحماية الاجتماعية تشكل دومًا جزءًا من مجموعة أوسع من السياسات _ على □عيد استقرار الاقتصاد الكلي ، وتطوير المؤسسات والعمالة ، والصحة ، والتعليم _ بهدف تقليل المخاطر وقابلية التأثر وتشجع النمو المحابي للفقراء.

إن إنشاء نُظم شاملة للحماية الاجتماعية هو هدف تبنته العديد من الدول حيث أنه في عام 2012 تضمنت الوثيقة الختامية لمؤتمر الأمم المتحدة للتنمية المستدامة (ريو +20) المعنونة "المستقبل الذي نصبو إليه"،التي اعتمدتها الجمعية العامة في قرارها 288/66، أكدت الدول ضرورة "توفير الحماية الاجتماعية لجميع أفراد المجتمع" وشجعت "المبادرات الوطنية والمحلية التي تهدف إلى توفير الحدود الدنيا للحماية الاجتماعية لجميع المواطنين" وأكدت مجدداً أن سياسات التنمية المستدامة والقضاء على الفقر ينبغي أن "تحترم جميع حقوق الإنسان"، ولما كان الهدف النهائي هو إنشاء نُظم شاملة للحماية الاجتماعية، فإن تنفيذ هذه النُظم يمكن تحقيقه تدريجياً بما يتفق مع الموارد المتاحة لدى الدول، وذلك حسب السياق الاجتماعي والاقتصادي والسياسي للبلد.

تنص التو□ية 202 لمنظمة العمل الدولية على أن الحق في الضمان الاجتماعي هو حق من حقوق الإنسان وأداة هامة ليس فقط "للقضاء على الفقر وانعدام المساواة والاستبعاد الاجتماعي وانعدام الأمن الاجتماعي" بل أيضاً "لتعزيز تكافؤ الفرص والمساواة بين الجنسين والمساواة العرقية"، وتشير التو□ية إلى عدد من معايير ومبادئ حقوق الإنسان، مثل الحماية الشاملة؛ والمستحقات التي ينص عليها القانون؛ وعدم التمييز؛ والمساواة بين الجنسين

---

[1] المادة 22 من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان: " لكل شخص بصفته عضواً في المجتمع الحق في الضمانة الاجتماعية ".

المادة 25 من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان : " لكل شخص الحق في مستوى من المعيشة كاف للمحافظة على الصحة والرفاهية له ولأسرته ويتضمن ذلك التغذية والملبس والمسكن والعناية الطبية وكذلك الخدمات الاجتماعية اللازمة ، وله الحق في تأمين معيشته في حالات البطالة والمرض والعجز والترمل والشيخوخة وغير ذلك من فقدان وسائل العيش الكريم نتيجة الظروف الخارجة عن إرادته ".

المادة 9 من العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية: "تقر الدول الأطراف في العهد الحالي بحق كل فرد في الضمان الاجتماعي بما في ذلك التأمين الإجباري".

المواد 10. 11 و 12 من العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية بالإضافة إلى مجموعة من التوصيات والاتفاقيات الصادرة عن منظمة العمل الدولية

التوصية 67 لسنة 1944 حول المقاييس العامة التي تهم ضمان أسباب العيش

الاتفاقية 102 لسنة 1952 حول المقياس الأدنى للضمان الاجتماعي.

الاتفاقية 118 لسنة 1962 حول المساواة بين عمال البلد والأجانب في مجال الضمان الاجتماعي

الاتفاقية 157 لسنة 1982 حول إقرار نظام دولي للحفاظ على الحقوق في مجال الضمان الاجتماعي.

وتلبية الاحتياجات الخا□ة؛ واحترام حقوق وكرامة الأشخاص الذين تشملهم ضمانات التأمين الاجتماعي؛ وسبل الانتصاف؛ واحترام حقوق التفاوض الجماعي وحرية العمل النقابي لجميع العمال.

وبالرغم من تلك الأهمية الكبيرة أشار التقرير العالمي للحماية الاجتماعية الصادر عن منظمة العمل الدولية للفترة 2014-2015 [2] إلى أن نحو73% من سكان العالم إما لا تحظى بتغطية نُظم ضمان اجتماعي شاملة أو تحظى بتغطية جزئية فقط، ويشير تقرير منظمة العمل الدولية إلى أن ثمة 75 بلداً ليس لديها برامج ينص عليها القانون لتقديم استحقاقات الطفل والأسرة، وأن معدل الإنفاق العالمي على هذه البرامج لا يتجاوز 0.4% من الناتج المحلي الإجمالي، وكما أن مستحقات إ□ابات العمل والإعاقة والأمومة والشيخوخة لا تتوفر إلا على نطاق محدود جداً حول العالم.

المبادئ السياساتية لنظم الحماية الاجتماعية في سوريا

إن الدستور السوري الساري منذ عام 2012 يُرسِخ نظام الحماية الاجتماعية ضمن الإطار التشريعي للبلد، حيث ينص الدستور على أنه "ستضمن الدولة حق كل مواطن وعائلته في حالات الطوارئ، والمرض، والإعاقة ، واليتم، والشيخوخة ،وأن الدولة تحمي □حة المواطنين، وتزودهم بوسائل الوقاية والعلاج والأدوية، أن الخدمات الصحية والاجتماعية تعتبر ركائز أساسية لبناء المجتمع، وتسعى الدولة هذه لتحقيق تنمية متوازنة بين جميع مناطق الجمهورية العربية السورية " [3]، ومما تجدر الإشارة إليه أن هذه المبادئ قد تضمنها الدستور لعام1973 في المادتين 46 و 47 ، كما يلي : **المادة(46):** تكفل الدولة كل مواطن وأسرته في حالات الطوارئ والمرض والعجز واليتم والشيخوخة، وتحمي الدولة □حة المواطنين وتوفر لهم وسائل الوقاية والمعالجة والتداوي، و**المادة (47)** تكفل الدولة الخدمات الثقافية والاجتماعية والصحية وتعمل بوجه خاص على توفيرها للقرية رفعاً لمستواها، وهذا يعني أن الحماية الاجتماعية في سوريا مطروحة على الأجندة السياسية منذ فترة طويلة، وانطلاقاً من ذلك فقد □در على مدى السنوات الماضية العديد من القوانين والمراسيم التشريعية المتعلقة بالحماية الاجتماعية يُذكَر منها على سبيل المثال :

- مراكز التنمية الريفية: والمنشأة بموجب القرار الجمهوري/1007/ لعام 1958 الخاص بإحداث مراكز التنمية الريفية، ووظيفتها تحقيق التنمية الاجتماعية والاقتصادية وتقديم خدمات مختلفة للمواطنين في الأرياف بأسعار ورسوم زهيدة شبه مجانية (□حية وتعليمية وتدريبية..) مثل دورات محو أمية – دورات كمبيوتر – استطبابات □حية مختلفة..).
- قانون التأمينات الاجتماعية رقم 92 لعام 1959 والمعدل بالقانون/78/ لعام 2001.

---

[2] التقرير العالمي للحماية الاجتماعية للفترة 2015/2014: إرساء الانتعاش الاقتصادي والتنمية الشاملة والعدالة الاجتماعية (2014). متاح على الرابط: www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/publication/wcms_245201.pdf

[3] المادة 19: يقوم المجتمع في الجمهورية العربية السورية على أساس التضامن والتكافل واحترام مبادئ العدالة الاجتماعية والحرية والمساواة وصيانة الكرامة الإنسانية لكل فرد.

المادة 22: تكفل الدولة كل مواطن وأسرته في حالات الطوارئ والمرض والعجز واليُتم والشيخوخة، و تحمي الدولة صحة المواطنين وتوفر لهم وسائل الوقاية والمعالجة والتداوي (نفس المادة 46 في الدستور السوري لعام 1973).

المادة 23: توفر الدولة للمرأة جميع الفرص التي تتيح لها المساهمة الفعالة والكاملة في الحياة السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية، وتعمل على إزالة القيود التي تمنع تطورها ومشاركتها في بناء المجتمع.

المادة 24: تكفل الدولة بالتضامن مع المجتمع الأعباء الناجمة عن الكوارث الطبيعية.

المادة 25 :التعليم والصحة والخدمات الاجتماعية أركان أساسية لبناء المجتمع، وتعمل الدولة على تحقيق التنمية المتوازنة بين جميع مناطق الجمهورية العربية السورية.

المادة 40: العمل حق لكل مواطن وواجب عليه، وتعمل الدولة على توفيره لجميع المواطنين، وتكفل الدولة الضمان الاجتماعي والصحي للعمال.

- قانون الجمعيات رقم/93/ لعام 1959 حيث تعمل حالياً نحو 1700 جمعية في سوريا أغلبها ذات طابع خيري قائمة على جمع التبرعات وتخصيصها ضمن برامج موجهة لفئة محددة من المجتمع.
- المرسوم التشريعي رقم 327 تاريخ 23\12\1969 حيث أجاز المرسوم إحداث □نا□يق تعاونية في الوزارات والمؤسسات الرسمية غايته مساعدة المشتركين به من موظفي ومستخدمي وعمال الوزارة أو المؤسسة في حالات الولادة، الزواج، المرض، الوفاة، الكوارث، أو إنهاء الخدمة لأسباب غير تأديبية، الإقراض عند الحاجة، أو أي موجب آخر.
- قانون رقم/20/ لعام 1981 الخاص بإحداث مراكز رعاية المسنين وذلك بإشراف وزارة الشؤون الاجتماعية والعمل مباشرة بالإضافة إلى شركاء من الجمعيات الخيرية التي تعمل إلى جانب الوزارة في هذا الجانب.
- قانون المعوقين رقم/ 34/ لعام 2004 حيث تهتم معاهد رعاية المعوقين بهم حتى يبلغون14 سنة، وقد حصلت هذه الفئة من ذوي الاحتياجات الخا□ة على امتيازات عديدة من الحكومة.
- المرسوم التشريـــــعي رقم/39/لعام/2006/المتضمن إحداث الهيئة العامة لتشغيل وتنمية المشروعات.
- المرسوم رقم15 لعام2007 الخاص بمؤسسات التمويل المتناهي الصغر.
- قانون العمل رقم/17/لعام 2010 حيث تسري أحكام هذا القانون على علاقات العمل في القطاع الخاص والشركات العربية الاتحادية والأجنبية والقطاع التعاوني، والقطاع المشترك غير المشمول بأحكام القانون الأساسي للعاملين بالدولة، ويهدف القانون إلى تأسيس علاقة تعاقدية عادلة ومتوازنة لمصالح طرفي عقد العمل وتراعي البعد القانوني والاقتصادي لهذه العلاقة من دون إغفال البعد الإنساني والاجتماعي.
- القانون الخاص بإحداث □ندوق الدعم الاجتماعي.
- القانون الخاص بإحداث هيئة مكافحة البطالة والتي تحولت فميا بعد إلى هيئة تنمية المشروعات.
- المرسوم الخاص بإحداث المؤسسة الاجتماعية العسكرية .

ولتُترجِم تبني الدولة لنهج اقتصاد السوق الاجتماعي الذي أُقر في عام 2005 دعت الخطة الخمسية العاشرة (2006 – 2010) إلى عقد اجتماعي جديد من خلال تبني"مبدأ التنمية البشرية أولاً جنباً إلى جنب مع تحقيق الرفاه الاجتماعي وليس على حساب عدم تحقيقه"، ومن أجل التخفيف من الآثار الاجتماعية السلبية لهذه التدابير الاقتصادية الجديدة كان من المفترض توسيع قطاع الحماية الاجتماعية وإعادة هيكلته كنظام قائم على تلبية الاحتياجات وذلك بهدف الحد من تأثير العوامل _ النمو السكاني، وزيادة تكاليف العلاج الطبي، وخفض إيرادات النفط وإلى غير ذلك_ التي جعلت نظام الحماية الاجتماعية القائم غير قابل للاستدامة، أضف إلى ذلك فشل التدابير المعمول بها في الو□ول إلى أجزاء المجتمع السوري التي هي بأمس الحاجة إلى الحماية.

ضمن هذا السياق تأتي الدراسة الحالية ساعيةً إلى إجراء مراجعة للسياسات المقترحة لقطاع الحماية الاجتماعية في وثيقة "الإطار الاستراتيجي لبدائل السياسات" SPAF المنبثقة عن برنامج "الأجندة الوطنية لمستقبل سوريا " NAFS في مرحلته الأولى، وذلك باستخدام الأداة المعروفة بـ "تحليل فجوة السياسات" PGA التي تهدف أولاً إلى تلمس الفجوات في السياسات الخا□ة بمحاور بناء السلام في ظل رؤية طويلة الأجل للقطاع مستمدة من رؤية سورية 2030، وحيث أن الهدف الرئيسي من تطبيق ممارسة PGA يتمثل في تحديث وإثبات والتحقق من □حة السيناريوهات وبدائل السياسات ذات الصلة بمرحلة بناء السلام، فإن الدراسة ستتم وفق المراحل الأساسية التالية:

- تطوير رؤية خا□ة بقطاع الحماية الاجتماعية استناداً إلى رؤية سوريا 2030 الواردة في وثيقة SPAF،

- وتحليل أثر الصراع على القطاع بهدف تلمس فجوات السياسات الخا□ة بمحاور بناء السلام Nexus المحددة في وثيقة "الإطار الاستراتيجي لبدائل السياسات"،
- وتحليل الجهات الفاعلة الرئيسية في القطاع،
- وتحديد أولويات السياسات وتو□ياتها لمعالجة الثغرات في السياسات المتعلقة بالقطاع على مستوى المحاور

أولاً- تطوير الرؤية لقطاع الحماية الاجتماعية استناداً إلى رؤية سوريا 2030

سوف يتم تطوير رؤية لقطاع الحماية الاجتماعية اعتمادا على مبادئ الرؤية العامة لسورية 2030 كما وردت في إطار بدائل السياسات الاستراتيجية[4] لعام 2016 ،حيث أن تخطيط قطاع الحماية الاجتماعية وإعادة بنائه بالشكل الصحيح، يُمكّنه من أن يلعب دوراً حاسماً في تمكين الأفراد والمجتمعات وتهيئة الأرضية المناسبة بعد فض الصراع وانتهاء الحرب في الإ□لاح الجذري خلال مرحلة إعادة البناء، واقتران ذلك برؤية استراتيجية لمستقبل القطاع وترميم الفجوات التي ساهمت ظروف الصراع في توسيعها أو تعميقها وما نتج عنها من فجوات ،وبالتالي تحقيق الهدف العام.(**الإطار 1)**

الإطار رقم:(1) الهدف العام

إقامة نظام حماية اجتماعية يكون حماية الإنسان محوره الأساسي، ويشكل مكوناً تنموياً في التنمية المستقبلية لسوريا، يقوم على نوعين من المكونات الأول: التي توفر مقومات حماية الإنسان من مخاطر فقدان الدخل وأوجه الحرمان من مقومات المعيشة والصحة والتعليم والخدمات الأساسية، والثاني: غير مادي يقوم على ترميم البنيان النفسي للإنسان السوري، وإنصافه وإقرار حقوقه في الحرية والكرامة الإنسانية من خلال مؤسسات شفافة وتشاركية ومساءلة، حيث أن مسؤوليات وأدوار الدولة والمجتمع المدني والقطاع الخاص تنظمها القوانين والتشريعات الجديدة.

ألف - أسس الرؤية المستقبلية: الحماية الاجتماعية 2030

ثوابت الرؤية:

- من سيعيد بناء سوريا الواحدة والموحدة هم كوادرها الوطنية، وتحويل سوريا إلى دولة قادرة على استدامة تنميتها بنفسها والارتقاء بالمستوي المعيشي للأجيال الحالية والمستقبلية.

- إن المساعدة الاجتماعية حقا للمواطن وواجباً على الدولة أداءها وليس إحسانا ومنّة من الدولة أو الأفراد، وقد تكرست هذه الحقوق في العهد الدولي لحقوق الإنسان (كانون أول/ ديسمبر1966)[5]، وقد شملت تلك الحقوق "الحق في العمل" والحق في " التعليم" والحق في "الرعاية الصحية" والحق في "الضمان الاجتماعي" و "حماية الأسرة والأمهات والأطفال"، إضافة إلى مجموعة من الحقوق السياسية والاجتماعية والثقافية.

- يمتلك قطاع الحماية الاجتماعية في سوريا مقومات التجديد والتعبئة للإسهام في إعادة البناء وتحقيق التنمية الشاملة والمستدامة وبالتالي إعداد استراتيجية تنموية خلال فترة زمنية متعاقبة مستقبلية.

[4] الاسكوا (2016).الإطار الاستراتيجي لبدائل السياسات، سوريا ما بعد الصراع. برنامج الأجندة الوطنية لمستقبل سورية. الاسكوا، بيروت، 2016

[5] المادة 22 و المادة 25 من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان ، و المادة 9 من العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية, و المواد 10. 11 و 12 من العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية بالإضافة إلى مجموعة من التوصيات والاتفاقيات الصادرة عن منظمة العمل الدولية

- ضرورة ملء الفجوات التي ظهرت في نظم الحماية الاجتماعية ،حيث أن الفجوات تُحمّل المجتمع تكاليف اقتصادية كبيرة والتي تتمثل في البطالة والإقصاء والمرض والعجز والشيخوخة وزيادة كلفة الدعم على الخدمات الاجتماعية.

<u>أسس الرؤية:</u>

1. إن توسع مفهوم الحماية الاجتماعية من التقليدي الذي يعالج أوضاع أعضاء المجتمع الأكثر فقراً والأكثر عرضة للانكشاف أو المستبعدين اجتماعيا (المهمشين) إلى المفهوم الواسع الذي يعني تغطية النقص الحا□ل في متطلبات المواطنين (الصحة،الدخل،التعليم،..الخ) إضافة لشموله على آليات حماية الناس من الفقر أو التعرض لأوضاع □عبة وتقليل الفقر من جيل إلى أخر، يمكن أن يلعب دورا واضحا وفعالا في المصالحة الوطنية الشاملة وبناء السلام من حيث التساوي ضمن برامج الحماية الاجتماعية،وتعويض الفرص لمن حرموا منها إبان الصراع، إضافة إلى تشميل العديد من الحالات التي خلفتها الصراع وبالأخص حالات العجز والإعاقة وفقدان المعيل والمسكن.
2. إن إرساء نظام حماية اجتماعية فعال لمختلف شرائح المواطنين السوريين من شأنه ضمان الحقوق المدنية والدخل الكافي والصحة السليمة، وبالتالي مستوى معيشي كريم وعمل لائق يضمن وجود بنية اجتماعية سليمة ترتكز على مؤسسات عامة فعالة وعلى منظمات مجتمع مدني تساهم في تعزيز الهوية والمواطنة السورية الكاملة، و توفير خدمات تتناسب مع حاجات ورغبات المواطنين وسيادة مجتمع يتصف بالأمان والعدالة الاجتماعية .

3. إن وجود نظام حماية اجتماعية في أي مجتمع له أثره الإيجابي كون هذه الحماية تستهدف جميع أفراده مما يعزز لديهم الشعور بالأمان والاطمئنان والانتماء والإحساس بالمواطنة بكل ما يحمله هذا الإحساس من قوة تدفع إلى الوحدة والتضامن و بناء المجتمع وتطوره.

4. اقتراح رؤية جديدة للحماية الاجتماعية تأخذ بعين الاعتبار علاقتها المستقبلية بالنمط التنموي السوري، وتوزع جديد للأدوار المستقبلية على مستوى المجتمع المدني والقطاع الخاص والقطاع الحكومي.

5. □ياغة السياسات الاجتماعية بحيث تتضمن تأدية المهام التالية:
   - مهمة اجتماعية: تتناول تشكيل الوعي والثقافة وتخفيف أثر التقلبات الاقتصادية والأزمات المختلفة على شرائح السكان المختلفة وتوفير مقومات معيشتهم ورفاههم الاقتصادي والاجتماعي.
   - مهمة اقتصادية: تركز على دمج كافة أفراد المجتمع في عملية التنمية في إطار تكافؤ عادل للفرص، كما تقوم على تعزيز القدرات الإنتاجية والمهارات وتوسيع خيارتهم وتمكينهم م ممارسة دورهم في عملية التنمية
   - مهمة سياسية: تعزيز الاستقرار وتوطين الثقة وتحقيق التماسك الاجتماعي والاستقرار السياسي، فالمجتمعات التي تحتل مكانة جيدة على سلم التنمية البشرية العالمي هي الأكثر استقراراً.

6. تطوير نظام الضمان الاجتماعي بحيث يشمل الفئات والمهن الهامشية ومتدنية الدخل في القطاع الاقتصادي غير المنظم مما يحقق نسب تغطية عالية في التأمين الاجتماعي للعاملين في مختلف القطاعات

7. وضع خطة لشبكات الأمان الاجتماعي، ترتبط بتطوير برامج الرعاية الاجتماعية وتوفير العون المادي المباشر للأسر المحتاجة.

8. إعادة النظر بأنظمة وتشريعات وقوانين وقرارات وبرامج الدعم والإعانات بشكل يستجيب لمقتضيات الكفاءة في توظيف واستخدام الموارد، ويحافظ في الوقت ذاته على متطلبات العدالة الاجتماعية، ويحقق الإعانة للفئات المستهدفة الأشد فقرا ومحدودة الدخل، وضمان إيصال الدعم لمستحقيه.

9. وضع برامج لإدماج ذوي الإعاقة في المجتمع وضمان حقوقهم بصورة كاملة كغيرهم من المواطنين

وذلك بما يعزز من فرص دمجهم في المجتمع ويزيد من فرص مشاركتهم الفاعلة في التنمية الاقتصادية والاجتماعية

10. تساعد الحماية الاجتماعية في تعزيز سوق العمل وتراكم الأ□ول، وكما أن التدريب للنشاطات المولدة للدخل تتضمن بعدا مهما للحماية الاجتماعية، وتتضمن إجراءات تقليل المخاطر التي منها الضمان الاجتماعي والذي يساهم به أ□حاب العمل والموظفون والذي يشمل التأمين الصحي والتأمين على الحياة الممتلكات والمعونات الاجتماعية التي تقدم للأطفال والعاطلين عن العمل والخدمات الاجتماعية الأخرى.

باء – المنطق

إن منطق هذه الرؤية لقطاع الحماية الاجتماعية في سوريا يستند إلى حقيقة مفادها أن الحماية الاجتماعية المصممة جيدًا يمكن أن يكون لها تأثير إيجابي بدلاً من أن يكون تأثيرًا تقييديًا على النمو الاقتصادي وبالتالي على الأهداف الإنمائية ، وشمول عجلة النمو الاقتصادي كافة شرائح المتجمع، وهذا يعني تحقيق الحماية الاجتماعية لكافة المتضررين وغير المتضررين من الأزمات المختلفة التي تعصف بالمجتمعات لا سيما عندما تكون الصدمات متعددة أو متسلسلة ،وإن توفير الحماية هو حق للأفراد وواجب على الدولة تأمينه لحماية استقرارها وضمان تطورها وتقدمها، إذ لا يتحقق الاستقرار الاقتصادي والسياسي لبلد ما دون استقرار أبنائه نفسياً واجتماعياً فهي حلقة متكاملة.

الإطار رقم (2) : <u>ضرورة وجود نظام الحماية الاجتماعية</u>

1. تعزيز شعور المواطن بإنسانيته وانتمائه للدولة والمجتمع، وتحقيق التوا□ل بين جميع فئات المجتمع وزيادة تماسكه وقوته.
2. الأثر النفسي للحماية الاجتماعية من حيث اطمئنان المواطن لمستقبله مما يؤدي لزيادة إنتاجيته.
3. الحد من الفساد والرذيلة والجريمة والعوز والاتكالية.
4. الحماية الاجتماعية حق للمواطن وليست هبة من الدولة كون المواطن يساهم في دفع تكاليف هذه الحماية.
5. تحقيق العدالة والمساواة وإعادة توزيع الدخل من خلال المساهمة المالية المشتركة لكل من الأ□حاء والمرضى، الأغنياء والفقراء، الشباب والمسنين.

جيم – النموذج المقترح للحماية الاجتماعية

انطلاقا من الحقيقة الصارخة بأن الانتعاش والتعافي من الآثار السلبية للأزمات يستغرق وقتا إذاً لا بد من إسهام نظام الحماية الاجتماعية في تعافي البلاد وبالتالي زيادة القدرة على مواجهة التحديات التنموية التي تواجه سوريا خلال الفترة القادمة و□ولاً للعام 2030 خا□ة في ظل مشكلتي الهجرة والنزوح الناتجتين عن الصراع الدائر واللتان تشكلان كارثة إنسانية متعددة الأبعاد، وبعد انتهاء الصراع و بدء عودة النازحين واللاجئين تلعب الحماية الاجتماعية دورا كبيرا في إعادة اللحمة الوطنية بين مختلف شرائح المجتمع السوري من خلال تحقيق العدالة والمساواة في الحقوق والواجبات.

ولكي تلعب الحماية الاجتماعية الدور المنوط بها من الضروري إجراء تحليل للوضع الراهن لنظم الحماية الاجتماعية ومعرفة مواطن الضعف والقوة ودرجاته المتنوعة، وبالتالي وضع نهج مناسب للتعامل مع المخاطر المحتملة من خلال □ياغة سياسات الحماية الاجتماعية التي من شأنها أن تقدم مساهمات قوية لحماية وبناء الأ□ول البشرية والمالية ، وبالتالي تذليل عقبات تحقيق النمو والتخلص منها وهذا يكفل مساواة جميع المواطنين في الاستفادة من الفرص التي يوفرها النمو ومن ثم دفع عجلة التنمية نحو الأمام.

<u>الإطار رقم (3): نظام الحماية الاجتماعية خلال الفترة القادمة يتكون من الأجزاء الرئيسة التالية</u>

1- تعزيز القدرة على مواجهة الأخطار الرئيسية التي يواجها المواطنون والتغلب عليها وخصو□ا تلك الفئات الهشة.

2- تركز في المدى القصير والمتوسط على العمل على "مرحلة" بناء السلام والتي يجب أن تكون فعالة لقضايا عودة اللاجئين والاستجابة المحلية وبناء الشرعية والمصالحة والتماسك الاجتماعي وإعادة بناء البنية التحتية وتعزيز مؤشرات نوعية الحياة والرفاه الاقتصادي والاجتماعي.
3- على المدى البعيد زيادة قدرة المواطنين على الخروج من حالات انعدام الأمن والفقر والحرمان، وتمكين المواطنين من العيش حياة كريمة بمستوى معيشي لائق، بحيث لا ينتقل الفقر من جيل إلى جيل. (دائرة الفقر المفرغة)
4- دعم النمو الاقتصادي والتكامل الاجتماعي والاستقرار السياسي والتنمية المستدامة في إطار □ون حقوق الإنسان.

ثانياً: لمحة عامة حول الوضع الحالي للموضوع / القطاع والفجوات الرئيسية المتعلقة بمحاور إعادة البناء من الإطار الاستراتيجي لبدائل السياسات:

يُعتبر نظام الحماية الاجتماعية في سوريا نظام متعد المكونات والمؤسسات، وتفتقر سوريا إلى وجود جهاز معني بقضايا الحماية الاجتماعية التي تعتبر مسؤوليات مكوناتها موزعة على عدد من الجهات، يمارس كل منها جزءاً من مهام الحماية الاجتماعية وينفذ أو يشرف على تنفيذ بعضاً من مكوناتها، وتعتبر وزارة الشؤون الاجتماعية والعمل حتى عام 2013 الجهة المسؤولة عن معظم مكونات الحماية الاجتماعية المباشرة في سوريا، في عام 2013 تم إحداث وزارة خا□ة بالعمل حيث □در المرسوم التشريعي 53 لعام 2013، بإحداث وزارة تتولى رسم السياسات العامة للتشغيل ووضع النظم والقواعد والإجراءات اللازمة لتنفيذها والإشراف عليها كما تمارس مهمة إعداد التشريعات العمالية الناظمة لعلاقات العمل في الجمهورية العربية السورية، ومراقبة تطبيق، وتقديم الخدمات الاجتماعية للعمال وتأمين السكن اللائق لهم وفق القوانين والأنظمة النافذة، وكما تعتبر مسؤولة عن وضع نظام للضمان الاجتماعي يؤمن للعامل وأسرته الحماية الاجتماع ، **و ترتكز نظم الحماية الاجتماعية في سوريا على ثلاثة مكونات أساسية هي [6] :**

1. مكون سوق العمل: يتضمن أنظمة العمل ومعايير العمل اللائق المتضمنة إمكانات التشغيل الدخل الملائم والعمل المنتج واستقرار وأمان العمل وبيئة العمل وساعات العمل والمعاملة المنصفة في العمل وعلاقات العمل.
2. مكون الضمان الاجتماعي: يتضمن شبكات الأمان الاجتماعي بما تحتويه من برامج دعم مختلفة (الطاقة الغذاء مياه الشرب وأخرى) وبرامج توليد فرص العمل للفقراء، وبرامج التحويلات النقدية والعينية للفقراء، كما يتضمن برامج التأمينات الاجتماعية والتأمين والضمان الصحيين.
3. مكون الخدمات الاجتماعية: تتضمن □ناديق الدعم الاجتماعي، وحزمة برامج الدعم المباشرة والخدمات الصحية العامة والإنجابية والخدمات الصحية وخدمات المسكن المتنوعة.

التكامل مع وثيقة إطار العمل الاستراتيجي

تركز المحاور الأربعة الأولى من وثيقة إطار العمل الاستراتيجي على أولويات مرحلة بناء السلام، وبهدف تطوير آلية لتحليل فجوات السياسات تستجيب لاحتياجات بناء السلام لا بد من تحليل الأثر السلبي أو الإيجابي للصراع على قطاع الحماية الاجتماعية بمكوناته المختلفة، ولذلك ستتم تغطية القضايا/التساؤلات الخا□ة بالقطاع والتي هي على □لة مباشرة بالمحاور الأربعة و□ولاً إلى تحليل الفجوات بين وضع القطاع في العام 2015 والرؤية المستقبلية والمنشودة للقطاع في عام 2030.

[6] يعرض الشكل (1) في الملحق المخطط التفصيلي لقطاع الحماية الاجتماعية في سورية ، من إعداد الباحث نتيجة دراسات وتقارير سابقة عديدة

تعبّر المحاور الأربعة "الموجِّهة" لهذا التحليل عن أولويات مرحلة بناء السلام وتشمل ما يلي[7]:

1- المحور الأول: يخص سياسات مرحلة الطوارئ والإغاثة والعمل الإنساني، ويتفرع إلى شقين:
(أ. عودة اللاجئين والمهجرين، ب. الاستجابة المحلية)
2- المحور الثاني: يخص سياسات بناء الشرعية وإعادة التأهيل المؤسسي.
3- المحور الثالث: يخص سياسات المصالحة والتماسك الاجتماعي.
4- المحور الرابع: يخص سياسات إعادة تأهيل البنية التحتية المادية والاجتماعية.

سوف يتم في الفقرات التالية إسقاط هذه المحاور على المكونات الرئيسة لقطاع الحماية الاجتماعية في سوريا.

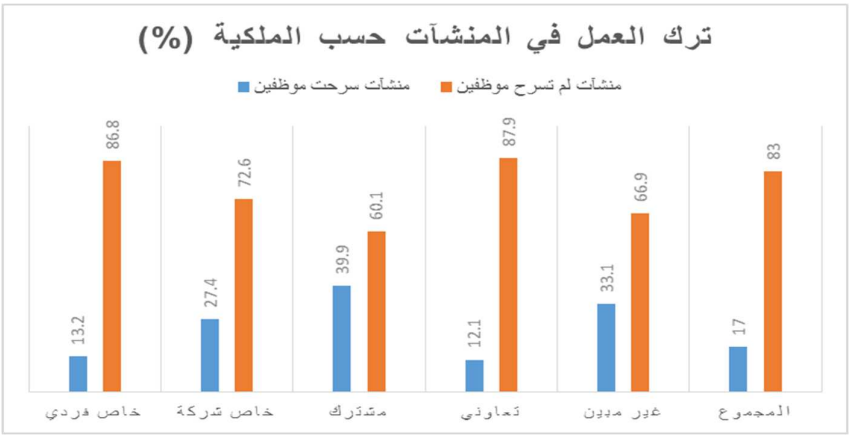
المحور الأول – الحماية الاجتماعية والفجوات في سياسات الاستجابة لحالات الطوارئ والإغاثة والعمل الإنساني

أ- ما يتعلق بالعودة الطوعية وإعادة الاندماج

1) مدى تأثر القطاع بالنزوح الداخلي والخارجي

1)-1- سوق العمل [8] :

تسببت موجات النزوح المتتالية داخل سوريا وخارجها والتي لا زالت مستمرة باضطراب شديد في سوق العمل حيث بلغ معدل البطالة نحو 12.90% في الربع الأول من عام 2015[9]، وعلى مستوى كل المنشآت باختلاف ملكيتها توضح نتائج مسح سوق العمل لعام 2017 إلى أن نحو 103640 عاملا قد غادروا وظائفهم بنسبة نحو 17% من إجمالي عدد العاملين، بينما بلغت نسبة التوظيف الجديد نحو 16% من إجمالي عدد العاملين. **الشكل (1 و2)**.

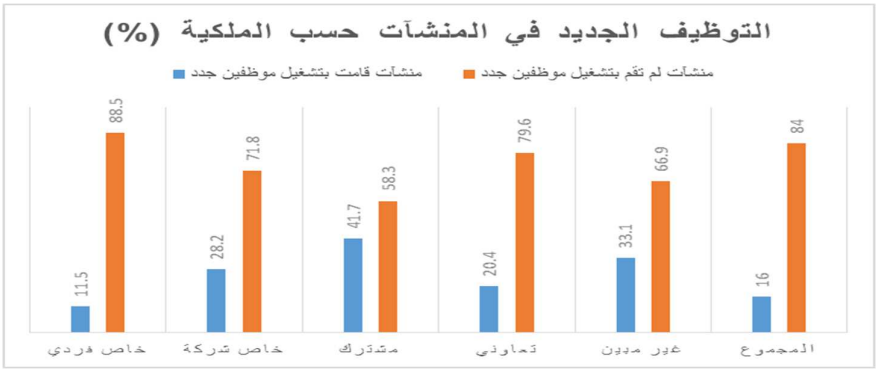


الشكل(1)

[7] الاسكوا **(2016)**. الإطار الاستراتيجي لبدائل السياسات.

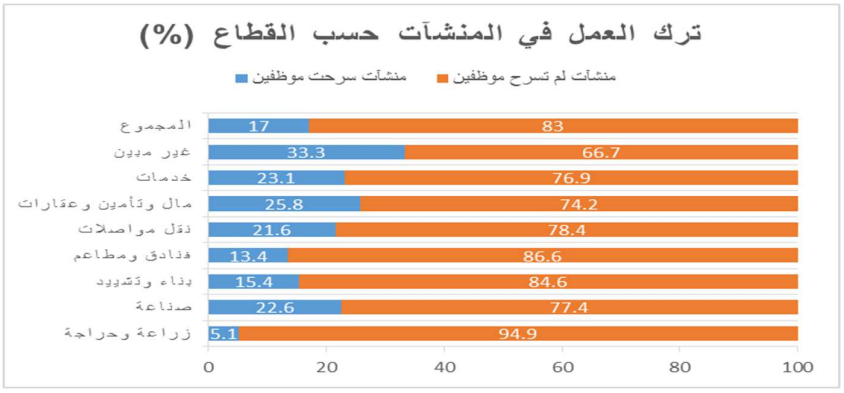
[8] غير المشار إليه فإن كافة البيانات المستخدمة مأخوذة من مسح سوق العمل لعام 2017، المكتب المركزي للإحصاء.

[9] Dr . Maha Kata , Response Coordinator Of Syrian Refugee Crisis In Jordan ."Social Protection And Employment For Syrian Refugee In Jordan",2017

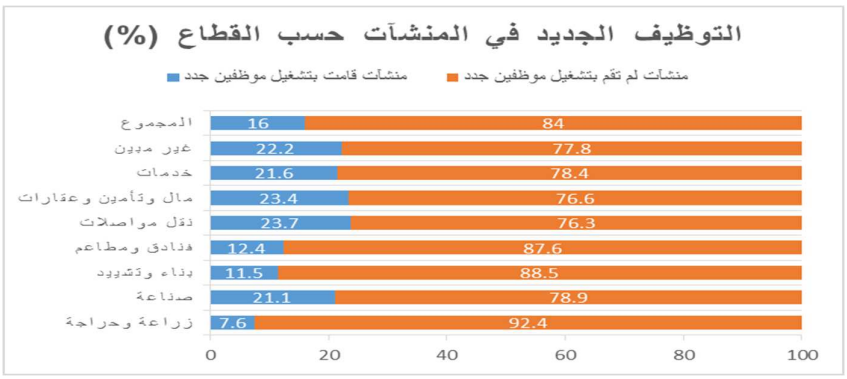


الشكل(2)

وعلى مستوى القطاعات شهد قطاع المال والتأمين والعقارات النسبة الأعلى من حيث عدد العمال الذين غادروا وظائفهم حيث بلغت نحو 25.8%، بينما حقق قطاع النقل والموا□لات أعلى نسبة في التوظيف حيث قدرت بنحو 23.7 %. **الشكل (3 و4).**

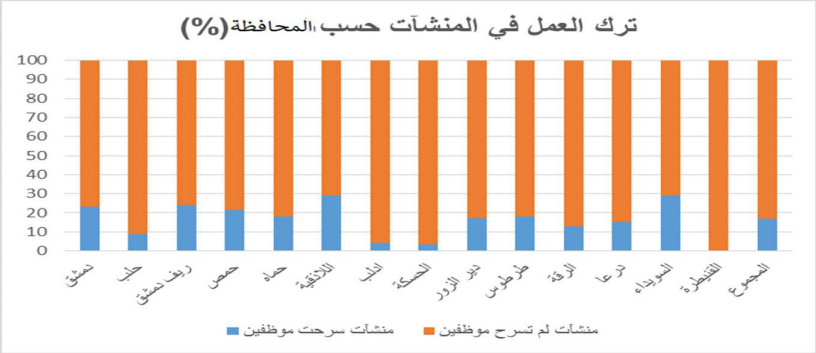


الشكل(3)

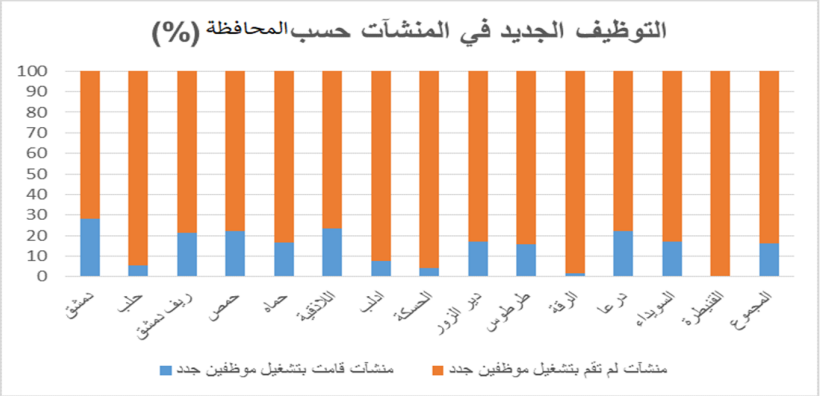


الشكل(4)

وعلى مستوى المحافظات حقق مغادري وظائفهم أعلى نسبة بلغت نحو 29.2% في محافظة السويداء، بينما قدرت أعلى نسبة للتوظيف في محافظة دمشق حيث بلغت نحو 28.1%. **الشكل (5 و6).**



الشكل(5)



الشكل (6)

الإطار رقم (4): التوظيف والبطالة

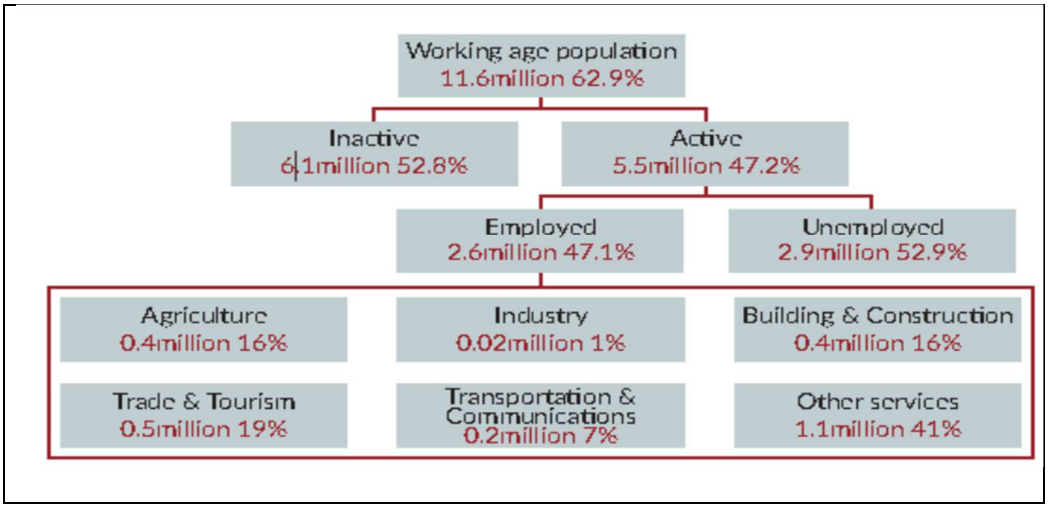
نتيجة للنزوح وإغلاق العديد من المنشآت والمصانع ارتفعت أرقام البطالة بشكل كبير، حيث تشير التقديرات إلى ارتفاع معدّل البطالة من 14.9% عام 2011 إلى 54.2% في عام 2013 ثم إلى 45% في عام 2015، وفقدت محافظتا حلب ودرعا النسبة الأكبر من الوظائف. أما عام 2016، فو□ل معدل البطالة بين القوى العاملة في سوريا إلى 52.9٪. والمعدّل الأكثر إقلاقاً هو البطالة لدى فئة الشباب، فقد ارتفعت نسبة البطالة بينهم من 69% عام 2013 إلى 78% عام 2016[10]. ويوجد نحو 2.9 مليون عاطل عن العمل، و6.1 مليون غير نشطين (أي لا يعملون ولا يبحثون عن عمل)[11]، وبلغت نسبة ذوي الإعاقة المستفيدين من نسب الاستيعاب في الوظائف نحو 3.4% [12] ، وتوزع المشتغلون بين 8.8% للفئة العمرية أقل من 25 عاماً، في حين بلغت نسبة الفئة الثانية (25-34سنة) 21.6%، والفئة (35-44سنة) 31.3%، والباقي فوق 45 سنة. ويعمل نحو 43% من المشتغلين في القطاع الحكومي بينما 57% في القطاع الخاص. ويتوزعون بين 49.5% ذكور و50.5% إناث.[13]

[10] المركز السوري لبحوث السياسات، سوريا: مواجهة التشظي: تقرير يرصد آثار الأزمة السورية، 2016.

[11] Eurostat 2018

[12] وزارة الشؤون الاجتماعية و وزارة العمل ، المكتب المركزي للإحصاء .2017

[13] المكتب المركزي للإحصاء/ المجموعة الإحصائية السنوية، 2017.



1)-2- الضمان الاجتماعي:

يأخُذ الضمان الاجتماعي في سوريا شكلاً مجتزأة من إطاره العام ومكوناته المتكاملة، وتشتمل هيكلية الضمان الاجتماعي على معظم المكونات المتعارف عليها دولياً، وتختلف الشريحة المستهدفة بكل مكون، فبعضها شمولي الاستهداف وغير موجه وبعضها الأخر موجه نحو فئات معينة، ويمكن تقسيم الضمان الاجتماعي في سوريا إلى ثلاثة أقسام أساسية:

1)-2-1- شبكات الأمان الاجتماعي: تتضمن المساعدات الاجتماعية في سوريا، والتي من الممكن إدراجها تحت إطار شبكات الأمان الاجتماعي المكونات التالية:

1)-2-1-**1- دعم الأسعار** (الغذاء والمياه والصرف الصحي وأسعار الطاقة): تدعم الدولة السورية ضمن موازناتها العامة بعض المواد التموينية دعماً كاملاً بغض النظر عن الكميات المستهلكة كالخبز، كما تدعم جزءً من استهلاك الأسر من مادتي السكر والرز حيث يخصص لكل فرد من الأسرة كمية شهرية معينة بطريقة (البونات) وهي شمولية التغطية وغير موجهة نحو الفئات الهشة. كما تقدم خدمات مياه الشرب بأسعار اقل من سعر التكلفة ويتم احتساب القيمة وفقاً لأسعار تصاعدية وفق شرائح الاستهلاك، أما خدمات الصرف الصحي فهي مجانية، وتدعم الدولة أيضاً أسعار الطاقة كالكهرباء التي يتم احتساب أسعارها وفقاً لشرائح تصاعدية تراعي استهلاك الأسر الفقيرة محتسبة وفقاً لأفقر عشر سكاني، والمحروقات التي على الرغم من ارتفاع أسعارها خلال السنوات الأخيرة ما تزال تقدم إلى المستهلكين بأسعار اقل من سعر التكلفة.

الإطار رقم (5): الإعانات والدعم

قامت الحكومة عام 2018 بتخفيض المبالغ المخصصة للدعم الاجتماعي في الموازنة العامة إلى نحو 675 مليار ليرة أي 25% من إجمالي الإنفاق بانخفاض قدره أكثر من 50% عما كان عليه عام 2017. وبالإضافة إلى نقص السلع والخدمات العامة والتضخم مما أدى إلى ارتفاع الأسعار بشكل كبير، وارتفاع تكاليف المعيشة، وبحلول عام 2018 وبالنسبة للوقود (المازوت) تم تحديد سعر 180 ليرة سورية/لتر وهذا يعني زيادة في الأسعار بنسبة 50%[14]، علماً أنه ضمن ظروف الصراع يتم بيع المازوت بثلاثة أسعار مختلفة [15] هي 500 ليرة سورية في السوق السوداء، و225 ليرة سورية (السعر الصناعي المدعوم)؛ و180 ليرة سورية (السعر المدعوم للجميع)، إضافة لذلك يتم توزيع المازوت للمخابز بأسعار مدعومة، وتم توفير 200 لتر من المازوت سنوياً للعائلات بالسعر الرسمي، والتي تم تحديدها من خلال دفتر العائلة.

[14] Butter, David (2015). Syria's Economy: Picking up the Pieces. Chatham House Research Paper. Available from: https://www.chathamhouse.org/sites/files/chathamhouse/field/field_document/20150623SyriaEconomyButter.pdf . (date reviewed 23/3/2018).

[15] اتصالات شخصية مع أطراف فاعلة

2-1-2-بعض برامج توليد الدخل للفقراء (المشاريع الصغيرة والمتناهية الصغر):

إن مكون التمويل الصغير والمتناهي الصغر قد نَمى بشكلٍ كبير خلال السنوات العشر الماضية، من خلال إ□دار تشريعات خا□ة لتنظيم العمل فيه، وزيادة الانتشار الأفقي للجهات المقدمة للخدمات التمويلية، ونمو أعداد المستفيدين من الخدمات، إلا أن خدماته لم تشهد تنوعاً فقد اقتصرت على مكوني الإقراض المدعوم والتأهيل والتدريب التي تتضمنها المشاريع الحكومية، ولم تتعداها إلى مكونات أخرى كالتأمين والادخار، كما أن هذا القطاع ما يزال يعتمد على ضمانات تقليدية لا يملكها معظم الفقراء ولم يستطع تطوير ضمانات أخرى، وبلغت نسبة القروض والتسهيلات المالية الممنوحة للإناث في مشاريع التمويل الصغير والمتناهي الصغر نحو 47 % في عام 2015 [16]

2-1-3-برنامج الحد من الفقر وتمكين المرأة: نصت وثيقة المشروع التي تم توقيعها بين الحكومة السورية وUNDP عام 2007 والتي بلغت ميزانيتها التحضيرية نحو مليون دولار تساهم فيها وزارة الشؤون الاجتماعية بنحو 70%، على تحديد المناطق الفقيرة المستهدفة وتطبيق آلية التمويل الصغير ثم إعداد وثيقة المشروع النهائية لبرنامج وطني متكامل للحد من الفقر عبر تمكين المرأة بحيث يتضمن البرنامج التمويل الصغير ومحو الأمية والتثقيف الصحي وتطوير قدرات المرأة في مجال الإدارة الرشيدة والنوع الاجتماعي. واستمرّ خلال الصراع حيث تبلغ ميزانية مشروع تمكين المرأة والحد من الفقر 700 مليون ليرة بتمويل حكومي نفذته وزارة الزراعة والإ□لاح الزراعي، واستهدف من خلاله النساء الريفيات في القرى الفقيرة، وو□ل عدد المستفيدات إلى 9828 والقرض نقدي ما بين 75 إلى150 ألف ليرة سورية، بدأ المشروع في 2007 وانتهى في 2013.[17]

2-1-4-التحويلات النقدية والعينية المباشرة والتي تستهدف الأسر الفقيرة:

تأسس الصندوق الوطني للمعونة الاجتماعية بالمرسوم رقم (9) للعام 2011، ويهدف لحماية الأفراد والأسر من خلال تقديم معونات دورية أو طارئة، على أن يكون الجهة الوحيدة المعنية بوضع وتنفيذ برامج المعونات التي تستهدف الفئات الفقيرة والهشة في سوريا، كما حدد مصادر التمويل من الاعتمادات المر□ودة له في الموازنة العامة للدولة، والمعونات والهبات والو□ايا التي يتم تقديمها للصندوق.

وخلال العام 2011 قدرت الحكومة تكلفة المعونات النقدية، التي □رفت للمستحقين ما بين 10 إلى 12 مليار ليرة سورية (260 مليون دولار)، إلا أنه تم □رفها وفق مقياس غير موضوعي لـ 420 ألف أسرة سورية، وتم تقسيم المعونات النقدية في تلك الفترة على ثلاث دفعات بواقع دفعة كل أربعة أشهر، وفق ثلاث شرائح بحسب نتائج المسح الاجتماعي لعام 2009، حيث حصلت الشريحة الأولى على مبلغ 14 ألف ليرة في الدفعة الواحدة، والثانية 10 آلاف ليرة، والثالثة 4 آلاف والرابعة ألفي ليرة سورية، وأعلنت الحكومة في العام 2015، أن الصندوق حقق أهدافه ضمن خطة الاستجابة لعام 2014 من بينها توزيع 5.549 ملايين سلة غذائية، يضاف إلى ذلك تخصيص 475 مليون ليرة سورية (1.4 مليون دولار) كإعانات لأسر المصابين بالشلل، وعدد من الجمعيات الأهلية العاملة في المجال الصحي والإغاثي.[18] وبلغ الدعم الاجتماعي المخصص لصندوق المعونة الاجتماعية بلغ نحو15 مليار ليرة سورية في عام 2017[19].

الإطار رقم (6): وجهة نظر [20]

---

[16] بيانات وزارة الاقتصاد 2015

[17] http://cswdsy.org/%D8%A7%D9%84%D9%85%D8%B1%D8%A3%D8%A9-%D8%A7%D9%84%D8%B3%D9%88%D8%B1%D9%8A%D8%A9-%D9%88%D8%A7%D9%84%D8%B9%D9%85%D9%84-%D8%AE%D9%84%D8%A7%D9%84-%D8%A7%D9%84%D8%A3%D8%B2%D9%85%D8%A9/

[18] Mahdi Al Nasser https://7al.net/amp/2018/04/05/ تمت العودة إليه 28 /2018/4/ بالأرقام-عمل-الصندوق-الوطني-للمعونة-ا

[19] http://alwatan.sy/archives/72887 2018/4/ 28 تمت العودة إليه

[20] https://hashtagsyria.com/10/2017/ الدعم الاجتماعي في موازنة 2018 مزحة /الدعم-الاجتماعي-في-موازنة-2018-مزحة-حكومي/ تمت العودة إليه 28 /4/ 2018 حكومية ، هاشتاغ سيريا _ خاص .

عطلت الحكومات السابقة عمل الصندوق الوطني للمعونة الاجتماعية، أبقت على مدير له وموظفين يتقاضون رواتباً وأجوراً، ويعقدون اجتماعات، لكن لا تنفق ليرة واحدة من هذا الصندوق. ليس لأنه لا يوجد في سوريا من يستحق الحصول على هذه المعونة، التي وضعت لها مشاريع ومصفوفات لتحديد المستفيدين، بل لأن الحكومة لا تحوّل مخصصات هذا الصندوق المالية، وتكتفي بإدراج المبالغ في مشروع موازنتها وتتحدث عنها، ومن ثم لا تنفق ليرة واحدة منها، وذكرت الحكومة أن قيمة الدعم الاجتماعي في موازنة 2018 تبلغ 657 مليار ليرة مخصصة، لصندوق الإنتاج الزراعي والصندوق الوطني للمعونة الاجتماعية ودعم الدقيق التمويني والمشتقات النفطية علماً أن هذه الأرقام لا تنفق كلها منذ 2012، باستثناء دعم الدقيق التمويني الذي يصل إلى 216 مليار ليرة وهذا مثار جدل، وجزء بسيط لصندوق الإنتاج الزراعي،ولابد من الإشارة إلى أن دعم الطاقة الكهربائية البالغ 700 مليار ليرة في مشروع الموازنة 2018 لا يحصل عليه إلا قلة من القاطنين في أحياء معينة، ومناطق معروفة، وليس كل الشعب السوري □احب الموازنة والمال و □احب الحق بالدعم، ولاسيما أن وزارة الكهرباء عجزت عن وضع برنامج تقنين عادل.

2-1-5-**التحويلات النقدية للأشخاص ذوي الإعاقة والحوامل والمرضعات**[21]:

يوجد حاليا برنامج وحيد للتحويلات النقدية ممول من الحكومة ويستهدف نطاق واسع من المواطنين السوريين، وخا□ة الأطفال المصابين بالشلل الدماغي ويتم تنفيذ البرنامج من قبل وزارة الشؤون الاجتماعية والعمل، ومديرية الشؤون الاجتماعية علماً أن شرط التسجيل في البرنامج هو التحقق من الإعاقة من خلال الشهادات الطبية وإدراجها في سجل الإعاقة، وفي عام 2017 بلغ عدد المستفيدين من معونات الشلل الدماغي نحو 26945 شخصا و بلغ إجمالي المعونات النقدية المباشرة/إعانات الشلل الدماغي نحو 413 مليون ليرة سورية، وفي أوائل عام 2018 تم رفع المبالغ التي يتلقاها المستفيدون بنسبة 40%، علماً أنه في عام 2015 أطلق برنامج الأغذية العالمي برنامجًا □غيرًا للتحويلات النقدية المستندة إلى 20 ألف امرأة حامل ومرضعة في محافظتي حمص واللاذقية حيث يتلقى المستفيدون قسائم تمكنهم من شراء الفواكه والخضروات الطازجة ومنتجات الألبان والبروتين الحيواني من المتاجر التي تعاقد معها البرنامج لتحسين التغذية ويتم تعديل قيمة القسائم للتغيرات في مستويات الأسعار كل ثلاثة أشهر.

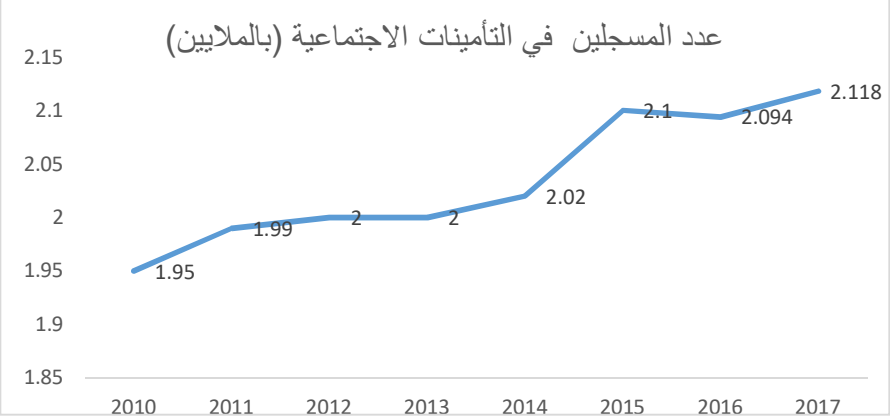
2-1-6-**التأمينات الاجتماعية:** تأخذ التأمينات الاجتماعية في سوريا شكل نظام شبه تعاوني للتخفيف من حدة بعض المخاطر التي قد يتعرض لها العمال وتأمين مورد للدخل عند الهرم، وتتميز بعدة ميزات:

- الإجبارية: لا يتوقف التشميل بالتأمينات الاجتماعية على موافقة واختيار العامل أو رب العمل بل هي وفقاً للقانون إجبارية.
- الإشراف المباشر للدولة: الجهة المعنية بالإدارة والمتابعة هي التأمينات الاجتماعية التي تتبع لوزارة العمل في سوريا.
- مساهمة مشتركة بين العامل ورب العمل فكل منهما يتحمل جزءٍ من الاشتراكات لكل نوع من أنواع التأمين.
- تغطي التأمينات الاجتماعية في سوريا إ□ابات العمل والشيخوخة والعجز والوفاة.
- لا تغطي التأمينات الاجتماعية مكونات هامة مثل تأمين البطالة وإعانات البطالة والتأمين الصحي.
- ضعف التغطية وانعدامها في القطاع الخاص غير المنظم.

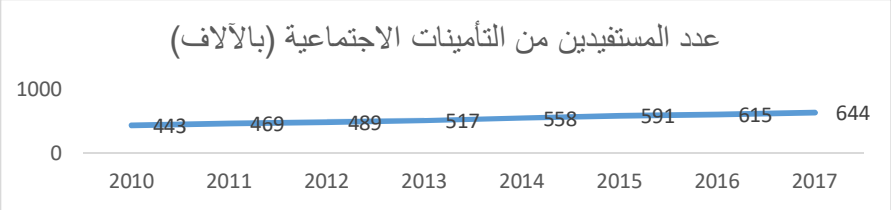
الإطار رقم (7): المستفيدين من التأمينات الاجتماعية

[21] وزارة الشؤون الاجتماعية ،2018.

تشير بيانات التأمينات الاجتماعية إلى أن عدد المسجلين في التأمينات الاجتماعية بلغ نحو 2.1 مليون شخصا، بينما بلغ عدد المستفيدين من التأمينات الاجتماعية 591 ألف شخص وذلك في عام 2015 [22]، وبلغت القيمة التقديرية[23] في عام 2017 بنحو 2.12 مليون شخصا و650 ألف شخص لكل منها على التوالي، **الشكل (7 و8)**



الشكل (7)



الشكل (8)

2-1-6-1-نظام تأمين البطالة

يعتبر تطبيق نظام تأمين البطالة الذي أعدته الحكومة السورية الخطة الخمسية العاشرة وكان من المفترض تنفيذه في الخطة الخمسية الحادية عشرة للفترة 2011-2015 _ والتي لم يتم تنفيذها أبداً _ أحد العنا□ر المهمة في خطط إ□لاح نظام الضمان الاجتماعي وتوسيعه إلا أن ظروف الصراع حالت دون تنفيذه وبقيت تدابير تنفيذه معلّقة ، وكان الدافع وراء إدخال التأمين ضد البطالة هو التحول في أولويات الحكومة من "حماية دخل العمال مقابل حماية وظائف معينة". وكان من المفترض أن يتم تمويله عن طريق مدخرات إلزامية تتكون من جزء من اشتراكات التأمين الاجتماعي لصاحب العمل والعمال والتي تُمكّن الشخص المؤمَّن عليه من الحصول عليها في حالة البطالة. [24]

2-1-6-1-2-المعاشات

تعمل الحكومة على إ□لاح نظام التقاعد بأنواعه الثلاث (الشيخوخة، العجز، والوفاة) بما يحقق الاستدامة المالية لمؤسسة التأمينات الاجتماعية ويوسع نسب التغطية الحالية، و □اغ مشروع الخطة الخمسية الحادية عشرة للسنوات 2011-2015 هدف "رفع مظلة الحماية الاجتماعية لتشمل المجموعات غير المغطاة من خلال مراجعة قانون التأمين الاجتماعي وتعديله ليشمل العاملين في القطاع الاقتصادي غير الرسمي في المهن الرئيسية أو الهامشية "،ووفقاً لأرقام منظمة العمل الدولية ، فإن 13.4% من السكان في سن العمل (المعرّفين في الفئة العمرية من 15 إلى 64 سنة) و 28.4% من القوى العاملة يساهمون بنشاط في نظام المعاشات التقاعدية في عام 2008،وفي تقرير

---

[22] المكتب المركزي للإحصاء ، 2017 .

[23] المكتب المركزي للإحصاء 2011-2015 ، واستخدم الباحث نماذج الانحدار لحساب القيم التقديرية لما بعد 2015

[24] World Bank 2012 (unpublished)

عام 2018 قدرت منظمة العمل الدولية التغطية القانونية الكلية لمعاشات الشيخوخة نحو36.9%(10% للنساء) من السكان في سن العمل، ومع ذلك تشير أرقام 2006 إلى أن التغطية الفعالة للسكان السوريين فوق سن التقاعد بلغت 16.7% [25].و في عام 2011 ، قدرت اليونسكو [26] أن نسبة تتراوح بين 20 و 30% من السكان كانت مشمولة في برامج التأمين الاجتماعي، و كما قدرت منظمة العمل الدولية أن تغطية إ□ابات العمل القانونية بلغت 47.8 % من قوة العمل بحلول عام 2013 .

2-1-7-**التأمين الصحي :**

شكل المرسوم التشريعي رقم 65 لعام 2009 والذي يقضي بتعديل المادة 158 من القانون الأساسي للعاملين في الدولة رقم 50 لعام 2004، والتي سمح للجهات العامة بإبرام عقود تامين □حية للعاملين لديها وعائلاتهم حسب أنظمتها مع المؤسسة العامة السورية للتأمين نقطة توسع للتغطية التأمينية ، وما تزال أعداد المشمولين بالتأمين الصحي في سوريا متواضعة بعد مرور أكثر من تسعة أعوام على بدء العمل بمشروع التأمين الصحي، حيث تشير البيانات المتوفرة عن تشميل نحو 753 ألف مواطن سوري ضمن نطاق الخدمة وذلك في عام 2016 [27]، ومعظمهم من العاملين في القطاع العام الإداري، ويغيب بشكل كبير التأمين الصحي للعاملين في القطاع الخاص، لتفضيل أ□حاب العمل تقديم الخدمات الصحية للعامل عند الإ□ابة وبشكل إفرادي. **الجدول (1)**

الجدول (1): عدد المؤمن عليهم □حياً وفقا لنوع الشركة

الشركة	غلوب ميد	الخدمات المتميزة	إيمبا	ميدكسا	كيركارد	ميدسير	الرعاية الطبية	الإجمالي
عدد المؤمنين (ألف) *	184	118	110	108	88	74	72	754
% من الإجمالي	24.4	15.6	14.6	14.3	11.7	9.8	9.5	100

المصدر: هيئة الإشراف على التأمين، التقرير السنوي، 2016، * تقريب الأرقام

الإطار رقم (8): برامج التأمين الصحي في المؤسسات[28]

تشمل برامج التأمين الصحي كثير من موظفي الوزارات، على سبيل المثال حددت وزارة المالية مساهمات موظفيها بنسبة 1.5% من الراتب الشهري بالإضافة إلى 5% من أي دخل إضافي، يضاف إليها 10 ليرة سورية شهريا ومساهمة قدرها 10% لمرة واحدة في حالة زيادة الراتب، وكذلك شركة الكهرباء الحكومية حيث تُمكّن موظفيها من تسجيل أفراد العائلة للحصول على مساهمات بنسبة 1٪ من رواتبهم ويتم توفير رعاية □حية أولية مجانية مباشرة من خلال سيارات الإسعاف في كل قسم من أقسام الشركة إضافة إلى ذلك يحصل المستفيدون على خدمات □حية مجانية من خلال الأطباء المتعاقدين مع الشركة والمستشفيات العامة والخا□ة وكما أن تغطية تكاليف العلاج غير محدودة للموظفين في حين أنها محدودة لأفراد الأسرة المؤمن عليهم حيث يتم تطبيق حدود معينة للإنفاق.

[25] منظمة العمل الدولية 2018

[26] UNESCO 2011

[27] هيئة الإشراف على التأمين، التقرير السنوي، 2016

[28] Schwefel, Detlef. Towards a National Health Insurance System in Syria: Documents, Materials and Excerpts from Short-Term Consultancy Reports of Detlef Schwefel, 2003–2008. Available from: http://detlef-schwefel.de/246-Schwefel-Syria-health-insurance.pdf (date reviewd 203/2018).

2-1-8- صندوق الدعم الزراعي:

تم إحداث □ندوق الدعم الزراعي بالمرسوم التشريعي رقم /29/ تاريخ 2008/5/5 ويهدف إلى المساهمة في تحقيق الأمن الغذائي والكفاءة الاقتصادية للعملية الإنتاجية، ويتولى الصندوق مهام تقديم مبالغ الدعم المخصصة لتحقيق السياسات الزراعية المقررة بحيث تغطي المجالات الآتية:

آ- مستلزمات الإنتاج من بذار وغراس وأعلاف مخصصة للثروة الحيوانية وأدوية بيطرية والمكافحات العامة ضد الجائحات التي تهدد الإنتاج الزراعي والثروة الحيوانية.

ب- أسعار بعض المنتجات الزراعية من المحا□يل الاستراتيجية والمحا□يل والمنتجات الزراعية (نباتية وحيوانية) التي ترى الوزارة ضرورة تشجيع إنتاجها.

تم التريث الجزئي بالدعم اعتباراً من الموسم الزراعي 2013-2014 بسبب عدم إمكانية إجراء الكشوفات الحقلية، ومازال حتى الآن دعم البذار والأعلاف مستمراً عن طريق مؤسستي الأعلاف والبذار.

المحا□يل والمنتجات التي يشملها الدعم تتمثل فيما يلي :

- المحا□يل الاستراتيجية: (القمح، القطن، الشوندر السكري) للكميات المسوقة منها فقط إلى المؤسسات العامة المختصة.
- المحا□يل الرئيسية: نقداً على وحدة المساحة المزروعة ضمن الخطة (الزيتون، الذرة الصفراء، البطاطا بعرواتها، البندورة المكشوفة بعرواتها، البندورة المحمية، التفاح، الحمضيات، الحمص، العدس).
- مربي دودة الحرير: وفق الآلية المعتمدة من رئاسة مجلس الوزراء حيث أقرت منح الدعم لأسعار الشرانق بمبلغ 25,625 مليون ليرة سورية لمدة خمس سنوات وبواقع 250 ل.س/كغ.

وفيما يخص محصول القطن يتم منحه الدعم بالإضافة إلى الدعم التسويقي وفق ما يلي:

1- منح الدعم لمحصول القطن بمبلغ للدونم الواحد من مساحة الرخصة المزروعة والمروية بمياه آبار تضخ بمحركات تعمل على المازوت (يتم تحديده سنوياً بناءً للتغيرات التي تطرأ على سعر ليتر المازوت).
2- منح الدعم لمحصول القطن بمبلغ للدونم الواحد من مساحة الرخصة المزروعة والمروية بمياه مصادر سطحية تضخ بمحركات تعمل على المازوت (يتم تحديده سنوياً بناءً على التغيرات التي تطرأ على سعر ليتر المازوت).

ووفقا لمديرية الاقتصاد الزراعي[29]انخفضت قيمة الدعم الزراعي من أكثر من 9 مليارات ليرة عام 2010، إلى مليار واحد عام 2015، أي بانخفاض قدره 85%، وإن إضافة هذا الانخفاض مع الانخفاض الحا□ل في سعر □رف الليرة السورية فإن نسبة الانخفاض تصبح 99%. ويتبين من هذه النسبة ما يمكن أن يحدثه هذا التغير في هيكل الدعم على هيكل التركيبة المحصولية والزراعة السورية.

3- خدمات الرعاية الاجتماعية [30]

3-1-الرعاية الصحية (العامة والإنجابية): يعد القطاع الصحي من القطاعات التي حققت مكتسبات هامة خلال العقدين الأخيرين من الألفية الثانية وبداية الألفية الحالية، من حيث التوسع في نشر المراكز والعيادات الصحية التخصصية والشاملة والمشافي، والارتفاع الملحوظ في أعداد الموارد البشرية العاملة بالقطاع، وقُدمت الخدمات الصحية ولفترات طويلة بصورة مجانية تماماً، من قبل القطاع العام وعبر مستشفياته ومرافقه الأخرى، إلا أن الضغوط المتزايدة على خدمات القطاع الصحي الناجمة بشكل أساسي عن النمو السكاني المرتفع، وتنوع الخدمات الصحية والارتفاع الكبير في أسعار مستلزماتها، من جهة، وانتهاج الحكومة لسياسة تشجيع القطاع الخاص الصحي على المساهمة بدور اكبر في تقديم الخدمات الصحية، بدء دور القطاع العام بالانحسار على حساب ارتفاع دور القطاع الخاص، وبدأت الأعباء المالية للخدمات الصحية الحكومية تنخفض مقابل ارتفاع الأعباء المالية الشخصية التي يتحملها السكان.

---

[29] مديرية الاقتصاد الزراعي ، الهيئة العامة للبحوث العلمية الزراعية ، دمشق .2017.

[30] ما لم يذكر غيره تم استخدام بيانات المكتب المركزي للإحصاء ، و لحساب القيم التقديرية بعد عام 2015 استخدم الباحث نماذج الانحدار

وعلى □عيد البنى التحتية الصحية بلغ متوسط عدد السكان للمركز الصحي وللسرير في المشافي 10707 و617 في عام 2015 في حين بلغ نحو 10580 و632 شخصا كل منها على التوالي[31]، **الشكل (9، 10)**

الشكل(9)

الشكل (10)

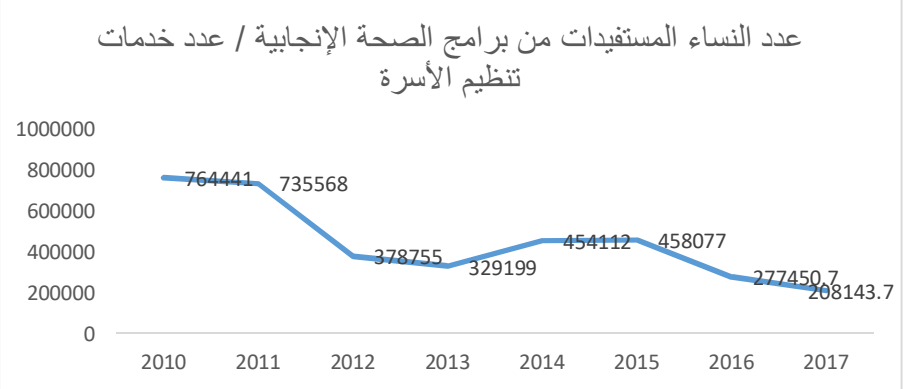
يعتبر توفير الكوادر البشرية الصحية المؤهلة والمدربة من أهم معايير كفاءة النظام الصحي، حيث قدر متوسط عدد السكان للطبيب والصيدلي نحو 738 و831 في عام 2015 وقدر بنحو754 و839 في عام 2017 شخصا لكل منها على التوالي، وهذا نتيجةً لتوسع الاستيعاب في كليات الطب والصيدلة في النظام التعليمي ودخول القطاع الخاص التعليمي. **الشكل (11 و12)**

الشكل (11)

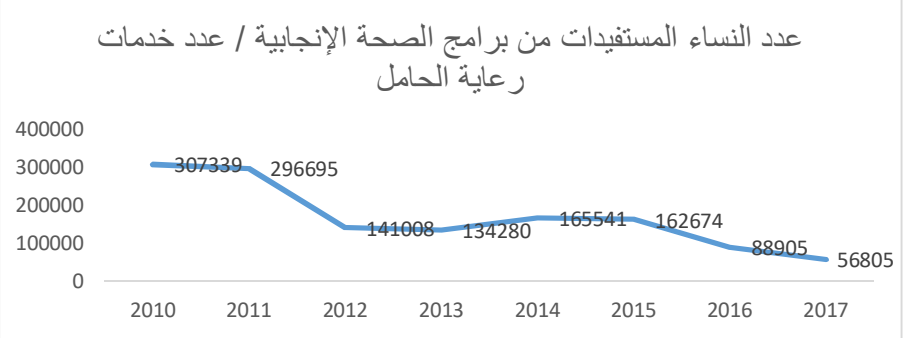
[31] بيانات وزارة الصحة، 2015

الشكل (12)

وفي عامي 2015 و2017 بلغ عدد النساء المستفيدات من برامج الصحة الإنجابية/عدد خدمات تنظيم الأسرة 458077 و208144 امرأة لكل منها على التوالي، في حين قدر عدد النساء المستفيدات من برامج الصحة الإنجابية/عدد خدمات رعاية الحامل 162674 و56805 امرأة في عامي 2015 و2017 على التوالي. (**الشكل 13 و14**)



الشكل(13)



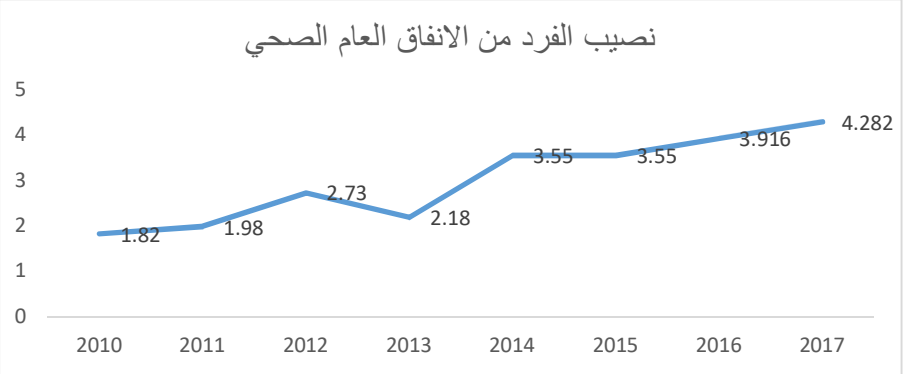
الشكل (14)

الإطار رقم (9): الإنفاق على الصحة

بلغت نفقات الحكومة السورية على الصحة نحو 3.3% من الناتج المحلي الإجمالي في عام 2013، وهو مستوى منخفض مقارنة مع النطاق الإقليمي[32]، وارتفع نصيب الفرد من الإنفاق العام الصحي من 3.55 في عام 2015 إلى 4.28 [33] في عام 2017 **الشكل (15)**، وكما خصصت ميزانية الحكومة لعام 2017 نحو 41 159 515 [34]

[32] تقرير منظمة الصحة العالمية 2016
[33] القيمة التقديرية
[34] تقرير الميزانية العمومية السورية 2017

ليرة سورية لـ12 مستشفى عاملة تحت إشراف وزارة التعليم العالي ونحو 51 402 800 ليرة سورية ل 29 مستشفى عاملة تحت إشراف وزارة الصحة.



الشكل(15)

2-3-الخدمات الصحية

إن إمكانية الحصول على الخدمات الصحية سيئة في ظل الصراع السوري على الرغم من إمكانية توقع زيادتها بسبب ارتفاع أعداد المصابين نتيجةً للصراع المسلح، ويعزى هذا التراجع للعديد من العوامل التي تمثلت بشكل أساسي بعدم أمان طرق الو□ول إليها وارتفاع تكاليف النقل في ظل ضعف عدالة توزيعها وانتشارها بين المحافظات والمناطق، وتضرر المؤسسات في المناطق التي شهدت ظروفاً أمنية سيئة

الإطار رقم (10): الخدمات الصحية

إن تدمير البنى التحتية ذو أثر سلبي مباشر على توفير الرعاية الصحية، ففي دراسة أجراها البنك الدولي أوائل عام 2017 تبين أن ستة من أ□ل عشرة مرافق □حية في المدن التي شملها التقرير قد تأثرت بالصراع ، ودمر منها نحو 16%بالكامل و42% جزئيا[35]، وفي دراسة أجرتها منظمة الصحة العالمية تبين أنه [36]حتى كانون الأول/ديسمبر عام 2015، لم يعمل سوى 43% من المشافي الحكومية التي تديرها وزارة الصحة، ونحو 31% كانت تعمل جزئيا و26% خارج العمل، أضف إلى ذلك إن □عوبة حصول السكان على خدمات الرعاية الصحية في حالات عديدة، ناهيك عن هجرة العديد من الأطباء إلى خارج البلاد، من جهة أخرى بين بدء الحرب في مارس/آذار 2011 ونوفمبر/تشرين الثاني 2015، سجلت منظمة أطباء لحقوق الإنسان 336 هجوما على ما لا يقل عن 240 مؤسسة طبية في سوريا، وأدت هذه الهجمات إلى وفاة 697 من العاملين في المجال الطبي.[37]

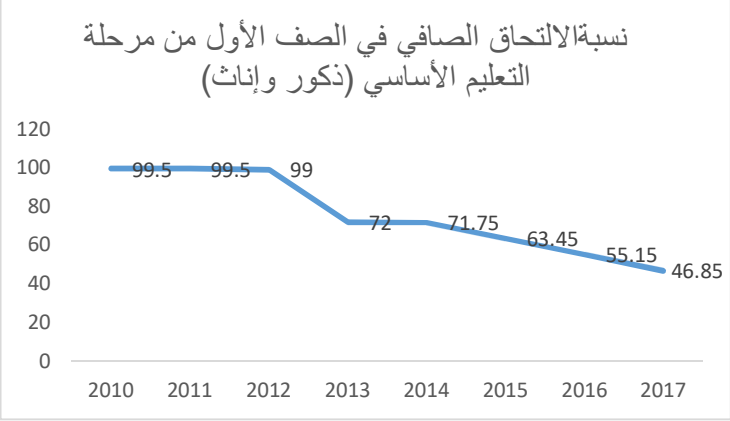
3-3-خدمات التعليم: شهدت المؤشرات التعليمية في سوريا خلال الصراع انتكاسات كبيرة أبعدتها عن المسار الصحيح الذي كانت تسير عليه لبلوغ أهداف الألفية المعني بشمولية التعليم، وهذه الانتكاسات سيمتد تأثيرها لفترات

[35] تقرير البنك الدولي 2017
[36] تقرير منظمة الصحة العالمية 2016

[37] http://www.bbc.co.uk/news/resources/idt-779b302a-88a9-4ed6-88c4-d44fa5f578da date review 26/4/2018

طويلة حتى بعد انتهاء الصراع، وسيخرج تأثيره السلبي من القطاع التعليمي ليطال مجمل عملية التنمية في سوريا، مما يستدعي تكثيف الجهود لتخفيف هذا الأثر.

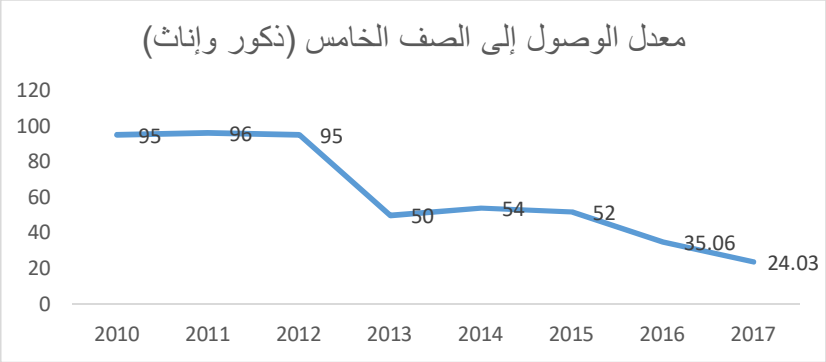
إن نزوح الأسر خارج مناطق تواجدها أدى إلى عدم تمكن التلاميذ من متابعة التعليم، إضافةً إلى تأثر الكادر التدريس بشكل مباشر جراء الصراع، وكما شهد قطاع التعليم العالي هروباً للكفاءات ضمن أعضاء الهيئة التدريسية وباقي الكوادر الإدارية، مما انعكس سلباً على العملية التعليمية والبحثية، والخدمات التي يقدمها القطاع حيث أشارت الأرقام الرسمية إلى أن الخسارة الإجمالية بين أعضاء هيئة التدريس بلغت 22% [38] ،وعلى □عيد البنى التحتية يمكن القول بأن واحدة من كل خمس مدارس تضررت أو دُمّرت أو تم تحويلها لملجأ للعائلات النازحة، حيث يوجد أكثر من أربع آلاف مدرسة في سوريا مهجورة، أو متصدعة، أو مدمرة، مما يحرم حوالي 2,6 مليون طفلًا من الالتحاق بالمدرسة، أي ما يمثّل ثلث أطفال سوريا[39] وعلى مستوى المؤشرات التعليمية فقد انخفضت نسبة الالتحاق الصافي في الصف الأول من التعليم الأساسي من 63.45 % عام 2015 إلى 46.85% عام 2017 **(الشكل16)**، وهذا الانخفاض كان لدى الجنسين الذكور والإناث، وانخفضت نسبة التلاميذ الذين يصلون إلى الصف الخامس من مرحلة التعليم الأساسي من 52% في عام 2015 إلى 25.09% عام 2017 (**الشكل17**)، ويعد التسرب من التعليم الأساسي سبباً أساسياً في الحيلولة دون تحقيق غاية استمرار الأطفال بالتعليم حتى نهاية المرحلة حيث ارتفع المعدل من 37.07% عام 2015 إلى 52% عام 2017 **(الشكل 18)**، ولم يقتصر تأثير الصراع على الالتحاق بالتعليم في مرحلته الأساسية فحسب، بل امتد تأثيرها ليطال استمرارية العملية حيث تفاوتت المحافظات السورية في نسبة دوام الطلاب بينها



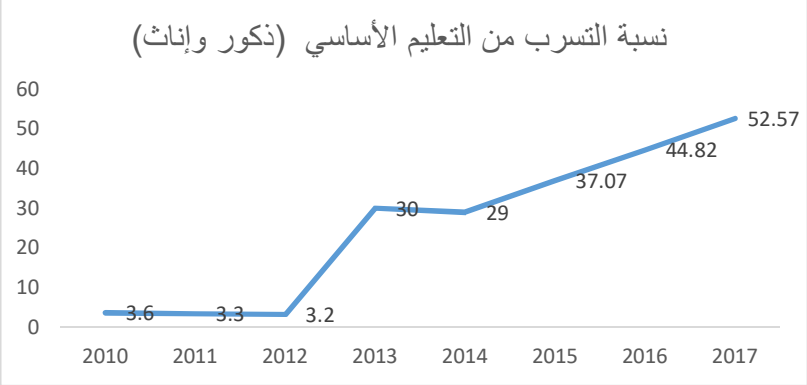
الشكل (16)

[38] وزير التعليم العالي في مؤتمر "الحرب على سورية، تداعياتها وآفاقها" دمشق، أيار 2017 بمشاركة "الجمعية السورية البريطانية"، المصدر: الوكالة العربية السورية للأنباء (سانا) https://www.sana.sy/?p=561895.

[39] جوزف آدمز، ترجمة نقوى مساعدة، متاح على الرابط http://www.7iber.com/2015/06/mapping-ruins-of-syrian-schools/ ، تمت العودة إليه 2018/4/26

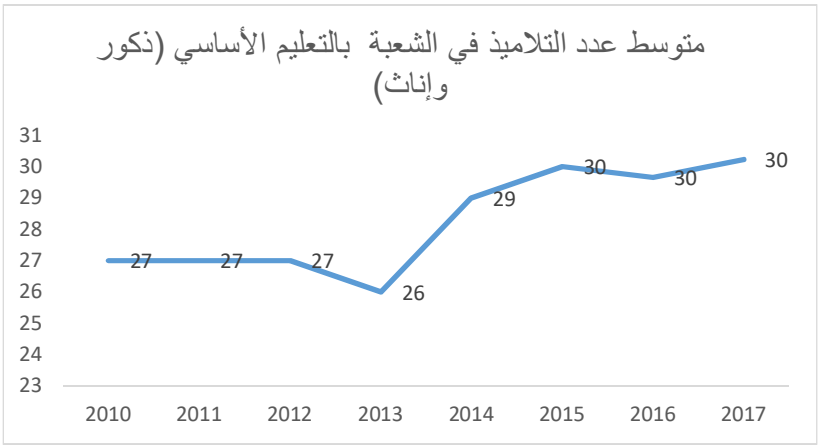


الشكل(17)

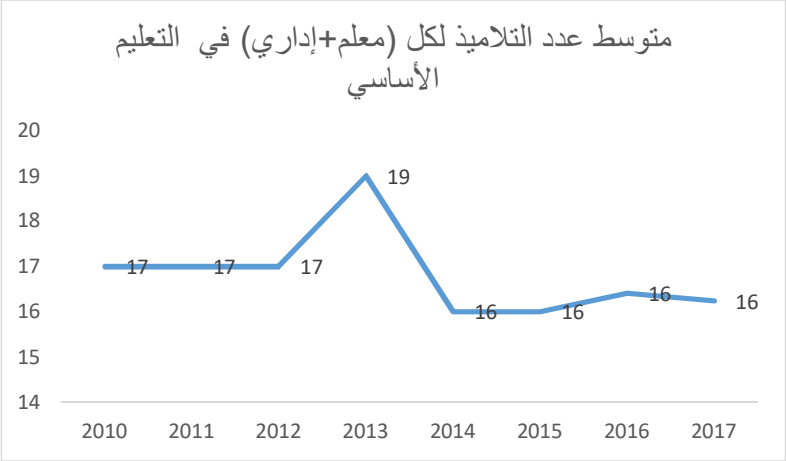


الشكل(18)

وانتهج القطاع التعليمي استراتيجية تطوير وتوسيع التعليم النوعي لتحسين الكفاءة الداخلية المتمثلة وأثمرت الجهود في مجال التعليم الأساسي عن تحقيق عدد 30 تلميذ في الشعبة و16 تلميذ للمعلم لكل منها على التوالي في عام 2017 **(الشكل 19 و20)**، وفي مجال التعليم الثانوي المهني بلغ نحو 26 تلميذ في الشعبة و5 تلميذ للمعلم لكل منهل على التوالي عام 2017، وفي التعليم الجامعي بلغ متوسط عدد الطلاب لكل عضو هيئة تدريسية (ذكور وإناث) نحو 44 طالباً



الشكل (19)



الشكل (20)

يعتبر الأطفال الفقراء وخا□ةً الإناث المتضرر الأول من الصراع السوري، فبالإضافة إلى انتشار الصراع في معظم مناطقهم النائية وتضرر البنى التحتية التعليمية التي تشكل مقومات التحاقهم بالتعليم، ونزوحهم إلى مناطق شهدت ضغوطاً على المرافق التعليمية، شكل ارتفاع أسعار المستلزمات الشخصية للتعليم عبءً إضافياً على الأسر الفقيرة، مما دفع شريحة واسعة منهم إلى تسريب أطفالهم من التعليم، وانتشار التسول وعمالة واستغلال الأطفال على نحو واسع.

2) الوضع الراهن للحماية الاجتماعية في مناطق النزوح الداخلي أو الخارجي وفي المجتمعات المضيفة (قد تم استعراض معظم المكونات في الفقرة السابقة وفيما يلي استعراضاً لسوق العمل)

2) -1 سوق العمل في مناطق النزوح الداخلي:

بالنسبة إلى معدل البطالة خلال سنوات الصراع، تبدو التقديرات متقاربة جداً مع تلك التي نشرتها سابقاً جهات بحثية مستقلة وأممية، وكان سوق العمل في سوريا يعاني من مصاعب حتى قبل اندلاع الصراع في عام 2011 إذ تراجع معدل مشاركة القوى العاملة من 50.8% في عام 2000 إلى 43.5% في عام 2010 وبقي بعد ذلك مستقرًا خلال الفترة الممتدة بين عامي 2012 و2014 عند 43.6% وانخفض إلى 41.7% في 2015. كما تراجع معدل مشاركة القوى العاملة النسائية من 20.4% في عام 2000 إلى 12.2% في عام 2010 ليصبح بعد ذلك الأدنى في المنطقة العربية في عام 2015 وهو 13.6%.[40]

2) -1 -1 سوق العمل في مناطق النزوح الداخلي الخارجة عن سيطرة الدولة

توقف العمل في بعض المؤسسات الحكومية و/أو فروعها بينما استمر العمل في إدارة وتشغيل بعض المؤسسات الحكومية (التي لم تُدمر) وذلك من قبل "الطرف الآخر" من الصراع، ومثال على ذلك فرع جامعة إدلب التابع لجامعة حلب والذي تم تحويله إلى ما يسمى بـ"جامعة إدلب"، التي تمكنت من تأمين مقومات الاستمرار بالعمل بعيداً عن الصراع والاعتبارات السياسية[41]

2) -1 -2- العمالة السورية في بلدان النزوح الخارجي:

تسببت موجات النزوح المتتالية إلى خارج سوريا وفي دول الجوار خا□ة في تراكم العمالة السورية في تلك الدول مع □عوبة بالغة في إيجاد فرص العمل حيث تشير التقارير إلى:

العمالة السورية في الأردن:

بلغ عدد اللاجئين السوريين الحا□لين على تصاريح عمل نحو 44 ألفا، عملا بـ "الإطار الشمولي" الذي قدمه الأردن في مؤتمر لندن الذي عقد في شباط (فبراير) 2016 ، وكان الأردن اعلن لدى مشاركته بمؤتمر

---

[40] زياد غصن ،2015 ، متاح على الرابط : https://al-akhbar.com/Syria/21496 ، تمت العودة إليه 25/ 3 /2018

[41] http://www.idleb-university.com/home/ar-SY ، تمت العودة إليه 2018/3/27

المانحين نيته توفير 200 ألف فر□ة عمل للاجئين السوريين خلال ثلاثة أعوام، 50 ألفا منها مع نهاية 2016 ، وذكرت وثيقة □ادرة عن التحالف العالمي للمجتمع المدني حملت عنوان "الانتقال من الأقوال إلى الأفعال"، أشارت إلى أن اللاجئين السوريين "لم يتمكنوا حتى شباط (فبراير) 2016، من الو□ول إلى الوظائف الرسمية إلا بشكل محدود للغاية، حيث قدر عدد العاملين السوريين خلال العام 2015 بنحو 160 ألفا، لكن أقل من 5000 منهم كان لديه تصريح عمل."[42] ، وكما أشار مدير مركز دراسات اللاجئين والنازحين والهجرة القسرية في جامعة اليرموك الدكتور فواز المومني إلى أن نحو (51%) من اللاجئين السوريين خارج المخيمات يعملون في سوق العمل الأردني، مشدداً على ضرورة إيجاد حلول دائمة تتعلق بالسياسات العامة لتخفيف وطأة اللجوء السوري على المجتمعات المضيفة، والتخفيف من معاناة اللاجئين[43]

العمالة السورية في لبنان:

لا يتم رسمياً التعامل مع السوريين كلاجئين ولكن كنازحين، وهو الوضع الذي يجردهم من الحقوق التي كانت ستُمنح لهم إذا ما تمتعوا بحق اللجوء. كما يُطلب من اللاجئين السوريين المسجلين في مفوضية الأمم المتحدة للاجئين في لبنان توقيع تعهد بعدم العمل في لبنان. وقال البعض إنه طُلب منهم توقيع تعهدات إضافية بالعودة إلى سوريا، حال انتهاء □لاحية تصاريحهم أو حال قيام سحبها منهم رسميا، و تشير بعض الإحصاءات إلى أن 70% من اللاجئين السوريين في لبنان يعيشون الآن تحت خط الفقر (3.84 $ يومياً) بزيادة ملحوظة عن النسبة السابقة في عام 2014 وهي 49%. في حين أن نصف اللاجئين السوريين في لبنان يعملون لكسب العيش في القطاع غير الرسمي بسبب القيود المفروضة على دخولهم سوق العمل في الوظائف الأساسية، وكما هو الحال في الأردن، يتم منح تصاريح العمل في قطاعات محدودة جداً كقطاع الزراعة والبناء، إضافة إلى ذلك يتكلف تجديد تصاريح الإقامة، كما طلبت لبنان منذ عام 2014، مبالغاً باهظة، فضلاً عن إمكانية تعرض اللاجئين للاعتقال في حال انتهاء □لاحية أوراقهم الرسمية.[44]

العمالة السورية في تركيا:

أ□درت الحكومة في كانون الثاني/ يناير 2015 قراراً يسمح للاجئين السوريين بالحصول على تصريح عمل في المحافظة التي يحملون تصريحاً بالإقامة بها فقط، وتقدر نسبة القوة العاملة السورية بين مجموع السوريين الموجودين في الأراضي التركية بـ 26 في المئة أي 750 ألف نسمة من بين 2.8 مليون سوري يتواجدون بصورة قانونية في تركيا بحسب إحدى الدراسات، وبحسب القانون التركي، يحصل العامل السوري على الحد الأدنى من الأجور المقررة في تركيا إلى جانب مجموعة من المزايا الأخرى التي يكفلها القانون. مع ذلك، يتلقى العمال السوريون أجوراً تقل عن الحد الأدنى، ولا يتمتعون بالحماية التي يكفلها لهم القانون ضد الاستغلال أو تقلبات □احب العمل، بحسب عدة لقاءات تم إجراؤها مع عمال سوريين.[45]

دور القطاع /المكون في تشجيع و/ أو تمكين العودة

---

[42] رانيا الصرايرة (2017) ،الأزمة السورية تترك أثاراً سلبية واسعة على العمالة الأردنية تحد كبير أمام اللاجئين السورين بسوق العمل الأردنية ، متاح على الرابط: http://www.alghad.com/articles/1528232 ، تمت العودة إليه 2018/3/25

[43] أحمد التميمي (2017)، 51% من اللاجئين السوريين خارج المخيمات في سوق العمل، متاح على الرابط : http://www.alghad.com/articles/1711132 تمت العودة إليه 2018/3/25.

[44] رشا فائق(2017)، ماذا تعرف عن حقوق العمال السوريين في دول الجوار ، متاح على الرابط:

https://www.al-fanarmedia.org/ar/2017/02/23313/، تمت العودة إليه 2018/3/25.

[45] رشا فائق 2017 مرجع سابق

يمكن لمكونات الحماية الاجتماعية أن تلعب دوراً هاماً ومؤثراً لجهة تشجيع عودة النازحين والمهاجرين و/أو تمكينها. يتجلى هذا الدور بالمجالات التالية:

1. تحقيق معايير ظروف العمل اللائق (دخل العمل والحد الأدنى للرواتب والأجور، مؤشرات الأنصاف والتمايز الجنسي، مؤشرات التغطية بالتأمينات الاجتماعي والصحي، نسب إ□ابات العمل.....).
2. خفض الفجوة بين دخل العمل وتكاليف المعيشة والارتقاء بمستوى المعيشة تحقيق معايير جيني كوفشين)
3. ارتباط الشخص بمكان عمله وضمان دخل يكفل له حياة كريمة لا شك أنه يعتبر عاملاً مؤثراً في عودته
4. التركيز على توفير مقومات التعليم لأبناء المناطق والسكان المتضررين من الصراع وزيادة مقدرتهم على الو□ول إلى الخدمات التعليمية
5. رفع نسبة السكان المشمولين بالضمان الصحي والتأمين الصحي، والتركيز على الخدمات الصحية الموجهة نحو الفئات السكانية والمناطق المتضررة من الصراع.
6. توجيه الدعم نحو الفئات الأكثر احتياجاً واعتماده على مبدأ الحضانة للفئات المتضررة من الصراع.
7. زيادة معدلات تغطية الأسر بالإعانات النقدية والعينية، والتركيز على توفير حد أدنى من الدخل والاحتياجات للمهجرين والنازحين.
8. زيادة معدلات الو□ول إلى خدمات التمويل الصغير والمتناهي الصغر، وإعادة تأهيل مصادر العيش للسكان الذين فقدوا العمل ومصادر الدخل جراء الصراع.
9. إتاحة الخدمات الصحية للأسر والمناطق المتضررة من الصراع والفئات الأكثر احتياجاً.
10. رفع معدلات تغطية الأسر المتضررين من الصراع والفئات الفقيرة فيما يتعلق بخدمات المسكن من مياه الشرب والصرف الصحي والكهرباء.
11. توفير مساكن بديلة للسكان الذين فقدوا وتضررت منازلهم، وتحسين مكونات المسكن من مساحات ومحتويات ومادة بناء
12. توفير مقومات العدالة في تكافؤ الفرص والمساواة في جو من الشفافية والمسائلة.
13. احترام حق الإنسان في التعبير والمشاركة في عملية التنمية

الفرص التي يمكن للقطاع استثمارها أو البناء عليها لدعم تو□يات سياسة العودة

1. تطوير برامج تشغيل المتضررين في أعمال إعادة البناء والإعمار.
2. بدء العمل على ترميم مصادر الدخل للمتضررين من الصراع عبر مشاريع التمويل الصغير والمتناهي الصغر.
3. تطوير القطاع الزراعي ودعم □غار المزارعين والمربين عبر توفير مستلزمات الإنتاج والتسويق لما له أثر في التشغيل وتأمين مقومات الأمن الغذائي.
4. إنشاء مؤسسات التأمين وضمان القروض وتخفيف المخاطر على مشاريع التمويل الصغير.
5. تنمية المشروعات الصغيرة والمتوسطة، واستكمال إ□دار الاستراتيجية الوطنية للتمويل الصغير.
6. دمج ذوي الإعاقة والذين ارتفعت أعدادهم بشكل كبير في سوق العمل.
7. إجراء إ□لاحات واسعة على سوق العمل بهدف إ□لاح تشوهات التهرب التأميني والإنصاف الأجري وظروف العمل، و غيرها
8. دمج قوة العمل من خلاء تهيئة الخريجين وفقا لمتطلبات سوق العمل
9. إحداث برامج تدريبية من شأنه أن يرفع إنتاجية العامل بمختلف مكونات قطاع الحماية الاجتماعية وبالتالي تحسين مستوى معيشته
10. اتساق الحد الأدنى للأجور مع عدد ساعات العمل الفعلية
11. توفير فرص عمل للفقراء في البرامج والمشاريع التنموية والبيئية مثل حصاد المياه وإنشاء وتحسين قنوات الري، وتدوير المخلفات وإعادة استخدامها كمدخلات للإنتاج.
12. تعويض المنشآت الاقتصادية للقطاع الخاص المتضررة ومساعدتها في إعادة التأهيل والإعمار بما يُمكّن القطاع الخاص من الاطلاع بدوره في مجال الحماية الاجتماعية مع الاهتمام بمختلف المبادرات الفردية والتوظيف الذاتي

13. ضرورة استمرار المساعدات الطارئة والإغاثية التي تقدمها وزارة الشؤون الاجتماعية والمنظمات الدولية للأسر الفقيرة والمتضررة، بشكل متوازي مع التمويل التنموي.
14. التنسيق بين الجهات المختلفة المنوطة بمؤشري الفقر والبطالة لوضع آليات تنسيق تستند إلى خطة استراتيجية متكاملة أساسها أن المواطن السوري هو المسؤولية الأساسية للحكومة.
15. تقييم سوق العمل والبحث عن سُبل لزيادة طاقته الاستيعابية وتوفير الاستثمارات المعتمدة على تكثيف العمالة.
16. تفعيل وتبني سياسة الشراكة مع القطاع الخاص والغرف التجارية وإقامة علاقات تكاملية
17. عمل مسح شامل حسب المنطقة للفقراء والأكثر تضرراً وضرورة توفير قاعدة بيانات معلوماتية تساهم في التنسيق لعلاج هذه المشكلات.
18. ضرورة دراسة وتقييم جميع فرص العمل والوظائف المتاحة في القطاع العام والمؤسسات غير الحكومية لإزالة أي مظاهر للوظائف الوهمية.
19. توفير مقومات العدالة في تكافؤ الفرص والمساواة في جو من الشفافية والمسائلة.
20. احترام حق الإنسان في التعبير والمشاركة في عملية التنمية

ب. ما يتعلق بالاستجابة المحلية

1) تأثير الصراع على الخدمات التي يقدمها قطاع الحماية الاجتماعية

نتيجة للصراع القائم تميزت الخدمات التي يقدمها قطاع الحماية الاجتماعية بضعف أثرها على الفئات المستهدفة وافتقارها لمعايير وتدخلات الخروج (التدرج في الاستهداف والخروج)، وارتفاع تكاليفها، وافتقادها لمعايير واضحة للاستهداف، حيث يسود كثير من الشك المقترن ببعض الأدلة على شفافيتها في الو□ول إلى الفقراء (تقييم عمل الصندوق الوطني للمعونة الاجتماعية)،

وتمثلت الاستجابة الحكومية لتعزيز شبكات الأمان الاجتماعي بعدد من الإجراءات حيث ر□دت في العام 2013 مبلغ 30 مليار ليرة سورية لإعادة الإعمار والتعويض على المتضررين و50 مليار تم ر□ده في العام 2014، وعمدت الحكومة السورية إلى توفير الحد الأدنى من الملاجئ الجاهزة للنازحين داخلياً، وبحلول نهاية عام 2013 تم تأمين 938 مأوى عامًا يسكنه أكثر من 188000 نازح، وكما أعلنت وزارة الإدارة المحلية عن خطة تعويضات نقدية للأشخاص الذين يعودون بعد النزوح ولأشخاص يقيمون في أماكنهم الأ□لية لتمكينهم من إ□لاح منازلهم، ونظراً للتحدي طويل الأجل المتمثل في إعادة بناء الهياكل الأساسية المتضررة والمدمرة، فقد فرضت الحكومة علاوةً أخرى ضريبية إعادة إعمار جديدة. وكما عملت منظمات الأمم المتحدة على سلسلة من خطط الاستجابة كان أولها في آذار 2012 خطة الاستجابة الأولى للاحتياجات الإنسانية، وجرى تحديثها في أيلول 2012 تستهدف هذه الخطط تخفيف اثر الصراع السوري على الفئات المتضررة من السكان من خلال التركيز على قطاعات: المياه والصرف الصحي والنظافة، الصحة، المواد غير الغذائية والمأوى، التعافي المبكر وكسب العيش، الغذاء والزراعة، التعليم، التغذية، السلامة والأمن، وما تزال هذه الخطط عاجزة عن تلبية الاحتياجات المتزايدة سواءً من ناحية الموارد المالية أو من ناحية المقدرة على الو□ول إلى المستهدفين أو تغطية الاحتياجات المتنوعة لهم.

1)-1 سياسة عدم المساواة بين المستفيدين:

بالرغم من عدم وجود بيانات توثق هذه النقطة إلا أنه واقعاً ملموساً في بعض المناطق، ويُعتبر التمييز سلوكاً اجتماعياً يكرّس نوعاً معيّناً من بنية السلطة المجتمعية يؤدي إلى ظلم مجموعات وأفراد معينين، وكما أن التمييز يقوّض أسس المجتمع الديمقراطي والمصالحة المنشودة وهو غالباً ما يقع بسبب وجود أحكام مُسبقة لدى الناس تتعلق بأفراد أو جماعات وخصائصهم. ولا يمارس التمييز أفراد من الناس فحسب؛ وإنما تمارسه مؤسسات ومنظمات في المجتمع أيضاً، علماً أنه لا يُمارَس التمييز بوعي دائماً، ولذلك قد يكون من الصعب تحديده وو□فه وإثباته، وأحد أسباب التمييز هو الأعراف السائدة ، ويعني انتماء الشخص إلى أحد الأعراف وعدم وضعه موضع

التساؤل ميزةً لا تتضح غالباً إلا عندما يقوم ذلك الشخص بخرق هذا العرف ، ونتيجة للصراع التي تعصف بالبلاد وفي بعض الأماكن يجري التعامل مع المستفيدين من خدمات الحماية الاجتماعية أو المنتسبين الجدد لسوق العمل والراغبين في العمل بتفرقة بحيث يقع _ على نحو مباشر أو غير مباشر_ إجحاف وإهانة وتقليص لمجال تصرف الفرد وفرص خياراته بحيث يتسبب بإهانة كرامة الفرد، وكما انتشرت وخا□ة في القطاع الخاص ظاهرة استغلال الأيدي العاملة من خلال عدم اتساق عدد ساعات العمل الفعلية مع الأجور السائدة.

2) مدى تأثر هياكل/ قنوات تقديم الخدمات الخاصة بقطاع الحماية الاجتماعية

أثر الصراع السوري بشكل كبير على مكونات قطاع الحماية الاجتماعية، ونتائجه تمثلت فيما يلي (تم استعراض معظم المكونات سابقاً):

فبالنسبة لسوق العمال

لم يقتصر تأثير الصراع على ضعف خلق فرص عمل جديدة بل ترافق مع خسارة فرص عمل كانت قائمة قبل الصراع، ويتسم سوق العمل بشكل عام بالتشتت وضعف التنظيم، حيث يتكون من عدد من الأسواق تختلف في مستوى تنظيمها وديناميتها وكما أن الحجم الفعلي لسوق العمل وحجم الطلب وأنواعه ومستوى الأجور الفعلية ما زال غير محدد وفيما يلي أهم السمات:

1. عدم توفير فرص العمل للفئات المتضررة من النزوح الداخلي والخارجي
2. عمق الفجوة بين دخل العمل وتكاليف المعيشة
3. لا توجد علاقة واضحة بين الأجور وعدد ساعات العمل الفعلية
4. لا يتم البحث عن سُبل جديدة لزيادة الطاقة الاستيعابية لسوق العمل
5. عدم شيوع الاستثمارات المعتمدة على تكثيف العمالة

وبالنسبة للتأمين الصحي

تأثر بشكل كبير خلال الصراع الراهن التي تمر فيها البلاد، وتجلى ذلك في ارتفاع أسعار الدواء أكثر من مرة وارتفاع أسعار الخدمات الطبية وخروج بعض مقدمي الخدمة الطبية من الشبكة الطبية، مع الضرر الواسع الذي خلفته وما يزال الصراع السوري على البنى التحتية الصحية التي خرج قسم منها بشكل نهائي من الخدمة. إن هجرة الكوادر الصحية كان لها الآثار الكبيرة على كفاءة عمل المؤسسات الصحية وتعمقت ظاهرة هجرة الكفاءات في ظل الصراع السوري.

وبالنسبة لقطاع مياه الشرب والصرف الصحي

وفيما يخص مياه الشرب تضررت البنى التحتية للقطاع من شبكات ومحطات وغيرها، وسُجل انخفاض في استثمارات القطاع، وضغط في بعض المناطق التي نزح إليها أكثر من 7 مليون سوري. هذا إضافة إلى انخفاض في نوعية مياه الشرب ومدى □لاحيتها للاستهلاك نتيجةً لتلوث المياه التي انعكست بدورها على شكل ارتفاع في نسب الأمراض الناجمة عن هذا التلوث ، وبالنسبة لقطاع الصرف الصحي تضررت شبكات الصرف الصحي في مناطق الصراع المسلح بشكل كامل أو جزئي، وبالتالي فإن عملية إعادة تأهيل وإ□لاح هذه الشبكة سوف يتطلب تأهيلاً كاملاً من جديد، إضافةً إلى توقف معظم المشاريع ،حيث أن الصرف الصحي ومحطات المعالجة لم يعد أولوية في ظل الصراع التي امتازت بانخفاض في موارد الموازنة العامة للدولة، وعدم المقدرة للو□ول إلى أماكن كثيرة في الريف السوري لتنفيذ مشاريع الصرف الصحي فيها.

وبالنسبة لمشاريع التمويل الصغير

أدى الصراع السوري إلى توقف معظم مشاريع التمويل الصغير والمتناهي الصغر بسبب ظروف عدم الاستقرار والأمان لتأسيس المشاريع والحراك السكاني المرافق للأحداث وارتفاع درجات المخاطرة على التسديد واستمرارية المشاريع.

3) آليات التعايش/التعاطي القائمة للقطاع مع الصراع، ومدى تأثير تلك على التعافي في المدى القصير والطويل للقطاع.

في ظل تراجع الإمكانيات المؤسسية والمالية للدولة تمثلت الاستجابة الحكومية لتعزيز شبكات الأمان الاجتماعي بعدد من الإجراءات وأهمها الحفاظ على تسديد الرواتب والأجور في القطاع العام والإبقاء على فاتورة دعم مشتقات الطاقة وبعض السلع الأساسية، فمرحلة الإجراءات الإسعافية السريعة لها أهداف تختلف عن تلك التي تنتمي لمرحلة إعادة الإعمار، والتي تختلف بدورها عن الأهداف العامة طويلة الأمد للحماية الاجتماعية لمرحلة الانتعاش بحيث تضمن تناسق وتسلسل وتدرج الأهداف مع تحقيق الرؤية المرغوبة للقطاع، ولا شك أن عدم اتباع آليات محددة من شأنه أن يؤخر تعافي مكونات الحماية الاجتماعية في المدى القصير والطويل.

- الفرص التي يمكن للقطاع استثمارها أو البناء عليها لدعم خيارات سياسة الاستجابة المحلية

- ✓ تفعيل دور منظمات المجتمع المدني والمحلي في مجال توفير فرص العمل وتخفيض معدلات الفقر.
- ✓ توجيه التدريب الذي تقدمه مؤسسات المجتمع المدني بما يتناسب مع احتياجات سوق العمل وخا□ة ما يتعلق بالمقدرة المهنية وتنمية روح المبادرة والريادة ومحاربة الاتكالية، مع الاهتمام بتدريب العمال والعاطلين عن العمل.
- ✓ معالجة الأثر النفسي للمتضررين من الصراع وتوفير مقومات المسامحة والمصالحة.
- ✓ المساهمة في إعطاء الطلبة الخرجين الفرص الكافية لزيادة قدراتهم على دخول سوق العمل ضمن القطاع الخاص مثل: توفير القروض الحسنة، الدعم المادي من طرف المؤسسات الخا□ة ورجال الأعمال للخرجين.
- ✓ العمل على رفع مستوى التنسيق بين المنظمات الأهلية، على أساس تحمل المسؤوليات بشكل جماعي.
- ✓ استخدام برامج الإثراء والمساندة والدعم النفسي والاجتماعي لذوي الاحتياجات الخا□ة مع تعزيز العلاقة مع مؤسسات المجتمع المحلي والاستفادة من دورها في عملية الدمج والتأهيل
- ✓ إتاحة الفر□ة أمام الأشخاص المصابين بتأخر وظيفي في الحصول على تدريب في مكان العمل وعلى توظيف
- ✓ الانتقال من الإغاثة الاستهلاكية إلى الإغاثة الإنتاجية للنازحين والمجتمعات المضيفة، وضمان مشاركة المتضررين أنفسهم في الأعمال الإغاثية.

المحور الثاني: تحليل الوضع الراهن وفجوة السياسات لمحور سياسات بناء الشرعية وإعادة التأهيل المؤسسي

4) تأثر القطاع بالحالة السياسية والعسكرية على الأرض

نتيجة للصراع الدائر في سوريا لم تشهد مكونات قطاع الحماية الاجتماعية أي تأثرات إيجابية شأنه في ذلك شأن القطاعات الأخرى، بل إن طبيعة الصراع وافتراض سبل محددة لإدارتها تمثلت في جهود الإ□لاح اللحظي دون الاهتمام بالإ□لاح الاستراتيجي انعكست سلبا على قطاع الحماية الاجتماعية، ولعل من أهم السمات الرئيسة هي انخفاض في الإنفاق العام على قطاع الحماية الاجتماعية، وفقدان سوق العمل للأيدي الماهرة والخبيرة والتي نزحت أو لجأت أو غادرت سوق العمل لأسباب أخرى، وعدم توفر الظروف التي من شأنها زيادة إنتاجية العمل

1)-1- **<u>الإنفاق العام على قطاع الحماية الاجتماعية</u>**

سجلت سنوات الصراع السورية تراجعاً مستمراً في الإنفاق العام الفعلي وانخفض الإنفاق على قطاعات الحماية الاجتماعية من37%عام 2010 إلى 22% عام 2012 والى نحو18%عام2014 متأثراً بانحسار الدعم وخروج مرافق اجتماعية كثيرة من الخدمة في المناطق التي تعاني من أوضاع امنيه غير مستقرة[46].

[46] بيانات تتبع تنفيذ القطاعات الاجتماعية، وزارات الصحة والتعليم العالي والتربية والمالية والشؤون الاجتماعية، والعمل.

الإطار رقم (11): الإنفاق العام على قطاع الحماية الاجتماعية

انخفضت الإيرادات المالية من 23 % في عام 2010 إلى أقل من 3 % من الناتج المحلي الإجمالي في عام 2015 [47]،و يعود الانخفاض إلى عدة أسباب منها انخفاض عائدات النفط والضرائب، إضافة إلى العقوبات الدولية على التجارة الخارجية، ونمو الاقتصاد غير الرسمي واقتصاد الحرب، وضعف القدرة على تحصيل الإيرادات ، وتوجيه النسبة الأكبر من الإنفاق الحكومي إلى القطاع العسكري أدى إلى افتقار قطاع الحماية الاجتماعية للأموال الضرورية للقيام بالمهام المنوط بها ، و في عام 2018 خصصت الحكومة السورية 1.3 مليار دولار لقطاع الحماية الاجتماعية (إضافة إلى 1.7 مليار دولار كمساعدة اقتصادية من إجمالي الميزانية العمومية البالغة 8 مليار دولار[48] .

1) الجوانب الخاصة بتأثير الصراع على القطاع، التي يجب أن تؤخذ بالاعتبار في الحوار السياسي، ولدى إنشاء آليات لدعم بناء السلام والحفاظ عليه ومنع الانتكاس والعودة إلى الصراع

- إ□دار تشريعات ناظمة تُسّهل و □ول مستفيدي قطاع الحماية الاجتماعية وتحفظ الحقوق والواجبات
- توعية جميع الأطراف المعنية بضرورة توا□ل العاملين بمختلف شرائحهم وانتمائهم وتعزيز أسس المصالحة الوطنية من خلال سيادة العدل والمساواة
- توفير فرص العمل للفئات المتضررة من النزوح الداخلي والخارجي دون التميز المناطقي أو الجنسي
- تعديل تشريعات المجتمع المدني باتجاه المساهمة في العملية التنموي وخلق فرص العمل ونقل دوره من إطار المعونات التعييشية إلى إطار خلق فرص عمل للفقراء

2) الفرص التي يمكن للقطاع استثمارها والبناء عليها لدعم بناء إطار قانوني وإعادة تأهيل المؤسسات

- مطالبة المؤسسات الدولية والمانحة بتوفير وتدعيم وتأطير البرامج التنموية والإغاثية لمحاربة الزيادة المتنامية في معدل الفقر والبطالة ودعم القطاع الخاص
- التنسيق بين الجهات المختلفة المنوطة بمؤشري الفقر والبطالة لوضع آليات تنسيق تستند إلى خطة استراتيجية متكاملة أساسها أن المواطن السوري هو المسؤولية الأساسية للحكومة.
- الاستعانة بالكفاءات والخبرات السورية في □ياغة أسس تنمية سوق العمل والمساهمة في بناء الدولة

المحور الثالث: تحليل الوضع الراهن وفجوة السياسات لمحور المصالحة والتماسك الاجتماعي

1) تأثر القطاع بالانقسام المرتبط بالصراع في المجتمع السوري

ضمن هذا السياق لا بد من ذكر أن:

1. التجاذبات والانقسامات السياسية لاعبان رئيسان في تدهور مؤشرات نظام الحماية الاجتماعية،
2. ومن نتائجها على سبيل المثال هجرة العديد من الأيدي العاملة المهنية والخبيرة، أضف إلى ذلك التمييز المناطقي أو الجنسي
3. وكذلك وضوح ظاهرة الشرخ الاجتماعي، وانتشار ظاهرة اقتصاد الحرب وبالتالي تمايز فئات المجتمع
4. وغياب الشراكات بين الجهات الفاعلة للحد من الأثار السلبية للصراع أو إيقافه
5. وعدم توفر البيئة المناسبة لتقديم الخدمات

2) جوانب القطاع التي يمكن أن تسهم في زيادة الانقسام بين السوريين وفي المجتمع السوري إن لم تؤخذ في الاعتبار في مرحلة بناء السلام

[47] تقرير البنك الدولي 2017

[48] Personal communication with NAFS/Hejazi, Beirut/Damascus, November/December 2017

- وضع الإطار القانوني الرئيس والناظم للمصالحة الذي يضمن رأب الصدع المجتمعي
- وضع الأسس الناظمة لتعويض المواطنين المتضررين من الصراع
- تفعيل دور المجتمعات المحلية والمجتمع المدني في تنفيذ المصالحة
- مشاركة أطراف المجتمع المدني في □ياغة العقد الاجتماعي الجديد للمصالحة والتماسك الاجتماعي
- إقامة قنوات الاتصال بين المجتمعات التي تشهد انقسامات وتجاذبات سياسية
- وضع الأسس الصلبة لاستخدام الموارد البشرية بما يضمن تحقيق العدل والمساواة لكافة الشرائح
- تعزيز جو الانفتاح والدمج في مختلف أنواع المؤسسات الحاضنة للمواطنين

3) جوانب القطاع التي يمكن استخدامها كفرص للاستثمار والبناء عليها في المصالحة والتماسك الاجتماعي

- إحداث شراكات من شأنها تعزيز المصالحة على مختلف المستويات
- وضع إطار تنموي يعطي الأولوية للاحتياجات والمشاريع التي تقترحها المجالس المحلية
- أهمية مدى انخراط القيادة وكفاءتها في دفع جهود تقديم خدمات مكونات قطاع الحماية الاجتماعية نحو الأمام
- قبول جميع الأطراف للمصالحة وعدم سوغ مبررات من شانها إلقاء المسؤولية على جهة دون غيرها
- تطبيق وتطوير سياسات الحماية الاجتماعية والمؤشرات ذات العلاقة
- هذا يعني ضرورة بناء المصالحات على مستوى المناطق ومن ثم ربطها ويتطلب ذلك وجود سلطات محلية فاعلة وضرورة بناء المصالحات ضمن علاقات تشابكية
- توعية المواطنين تجاه التكافل الاجتماعي بما يساهم في تمويل مشاريع تهدف إلى خلق فرص عمل
- متابعة وتبيان سياسة سوق العمل

المحور الرابع: تحليل الوضع الراهن وفجوة السياسات لمحور سياسات إعادة تأهيل البنية التحتية المادية والاجتماعية

1) أثر الصراع على البنية التحتية للقطاع:

لقد عانت الحماية الاجتماعية من مشكلات كثيرة بسبب الصراع الدائر في سوريا فقد تم تدمير البنية التحتية، المتعلقة بمؤسسات الحماية الاجتماعية، وكذلك تعليق الخدمات الاجتماعية في المناطق التي لا تخضع لسيطرة الحكومة، وتم تعليق إ□لاحات نظام الحماية الاجتماعية، وارتفعت معدلات الفقر بشكل كبير حيث أنه بحلول عام 2014 أعتبر نحو 54٪ من السكان فقراء، مقارنة بـ12.4٪ بحلول عام 2007[49] ويعيش الآن ستة من بين عشرة الفقر المدقع غير قادرين على تلبية احتياجاتهم الأساسية [50]، وترافق ذلك مع انخفاض الأموال المتاحة للمساعدة الاجتماعية، وأشار تقرير البنك الدولي لعام 2017 إلى أن نحو 64% و16% من المساكن مدمرة في محافظتي حلب وحمص على التوالي، ونحو 7% من مجموع المساكن في سوريا قد دُمر بالكامل وأن 20% قد تضرر جزئيا، وقد أدى ذلك عيش كثير من الناس ظروف غير ملائمة، ونتيجة لعمليات النزوح الداخلي فإن معدلات الإيجار في المناطق التي ينظر إليها على أنها آمنة نسبيا ارتفعت ما بين 500 و1000% منذ بداية الصراع.

الإطار رقم (12): برامج للاحتياجات الطارئة

[49] صندوق النقد الدولي 2016
[50] تقرير البنك الدولي 2017

نتيجة للصراع الدائر في البلاد وفي ظل الصراع يمكن القول بأن أنظمة الحماية الاجتماعية تعيش في مرحلة حرجة من حيث تأدية الوظائف المنوطة بها وأحياناً فشلها في تأدية وظيفتها الاجتماعية، وانتقل العمل من تنفيذ برامج تنموية ضمن خطط خمسيه إلى برامج للاحتياجات الطارئة التي تتناسب مع أولويات جديدة خلقها الصراع السوري، وانتقل الاهتمام إلى الاستجابة للاحتياجات الإنسانية للسكان الذين وقع سوادهم الأعظم تحت خطي الفقر والجوع بشكل غير مسبوق تاريخياً في سوريا حيث و□ل الفقر الغذائي إلى نحو 36% من إجمالي السكان مقابل 1.6% قبل بداية الصراع.

2) فرص القطاع التي يمكن استثمارها أو البناء عليها لدعم إعادة بناء البنية التحتية المادية والاجتماعية

1. رؤية تنموية واضحة ومشاركة واسعة في □ياغة عقد مجتمعي جديد يضم القيم والأسس التي تحكم المجتمع في المستقبل والأهداف الكبرى التي يُفترض بالحماية السعي لتحقيقها كالعدالة الاجتماعية والمساواة في الفرص وتعزيز التماسك الاجتماعي وزيادة تمتع الفقراء في الا□ول المادية والبشرية.
2. تأسيس أنظمة حماية قائمة على العدالة والمشاركة المجتمعية في بناء السياسات وتنفيذها وتقييمها في إطار من التشاركية والتكامل في العمل الاجتماعي بين مختلف القطاعات العام والخاص والأهلي.
3. تضمين نظام الحماية الإنسانية الجوانب المادية وغير المادية كالعمل والضمان الاجتماعي والخدمات العامة الأساسية والدعم والاستهداف وتحقيق الأنصاف والعدالة في توزيع الأجور والاقتصاد التضميني.
4. سن التشريعات التي تتضمن إعادة الاعتبار للإنسان في سوريا وتمكينه من المشاركة بفاعلية في تجاوز الآثار المدمرة للصراع في إطار من المساواة والمواطنة الكاملة غير المنقو□ة.
5. تشجيع الحوار المجتمعي التشاركي للمعنيين بالتشريعات وإخراجها بصورة تتسق مع المصالح المجتمعية عن طريق مؤسسات تمثيلية تضمن مشاركة الجميع في تحديد الاحتياجات الخا□ة بهم واقتراح بدائل السياسات التي تضمن حقوقهم.
6. تحديث الآليات المؤسسية والإدارية المعنية بالتنفيذ والتخلص من مجموعات النفوذ التي لا تهتم إلا بتحقيق مصالحها الخا□ة والضيقة وضمان الحصول على المنافع المتساوية مع عملية التنمية الاقتصادية والاجتماعية.
7. تحديث برامج الحماية بحيث تضمن تداخل العلاقات بين الأمان الاجتماعي والأمن الغذائي والأمن البشري.
8. □ياغة نموذج تنموي محدد المعالم يركز على تنمية متوازنة تتضمن تقارب فكرة العدالة الاجتماعية في سياق ونهج السياسات الاجتماعية
9. عدم التركيز على التوسع الكمي في الخدمات العامة والدعم، وتطوير وتفعيل أساليب المساءلة داخل المؤسسات الفاعلة، وتحقيق معايير الكفاءة والنوعية في الخدمات الاجتماعية وضمان و□ول هذه الخدمات إلى مستحقيها.
10. التشاركية في تصميم وتنفيذ نظم الحماية الاجتماعية، وتفعيل دور النقابات ومؤسسات المجتمع المدني في عملية □نع القرار بما يضمن تمثيل الفئات المهمشة في الدفاع عن حقوقها ومطالبها في التنمية الاقتصادية والاجتماعية.
11. توفير الموارد المالية اللازمة لتغطية أوجه الحماية الاجتماعية وزيادة نسبتها من الموازنة العامة للدولة وزيادة حصة الفرد من الخدمات الاجتماعية.
12. تكامل سياسات الحماية الاجتماعية بمفهومها الواسع مع سياسات التنمية الاجتماعية والاقتصادية والمؤسسية وبالتالي تحسين مقومات معيشة المواطنين

13. توفر التشريعات السورية الخا□ة بمكونات الحماية الاجتماعية، بيئة مقبولة وإطار عام لممارسة أفضل المعايير واستخدام أفضل الأدوات لتحسين أوضاع السكان
14. إنشاء مؤسسات تمويل متناهي الصغر قادرة على توظيف آليات أكثر ملاءمة للو□ول إلى الاستمرارية التشغيلية والمؤسسية.
15. تصميم برامج استهدافية للحالات الطارئة التي نتجت عن النزوح واللجوء وتسببت في زيادة مشكلات فئات اجتماعية كالنساء والأطفال والمسنين والمعاقين.

ثالثاً: الإطار المؤسساتي الذي يحكم الموضوع / القطاع:

تعتبر وزارة الشؤون الاجتماعية والعمل الجهة الإدارية المسؤولة عن معظم مكونات الحماية الاجتماعية المباشرة في سوريا من حيث نظام الضمان الاجتماعي والمؤسسة التنفيذية القائمة على تطبيقه–مؤسسة التأمينات الاجتماعية وسياسات تخفيف البطالة من خلال الهيئة العامة للتشغيل وتنمية المشروعات التابعة أيضاً لوزارة الشؤون الاجتماعية والعمل[51]، ويعرض الشكل(2) في الملحق الإطار المؤسساتي التفصيلي لنظام الحماية الاجتماعية في سوريا، وفيما يلي لمحة موجزة عن بعضها:

1- المؤسسة العامة للتأمينات الاجتماعية:

المؤسسة العامة للتأمينات الاجتماعية مؤسسة عامة تتمتع بالشخصية الاعتباريـــة المستقلة، وتعمل وفق أحكام قانون التأمينات الاجتماعية رقم92 لعام 1959وتعديلاته، وتنطلق المؤسسة في مهامها وأعمالها من المفاهيم الأساسية للضمان الاجتماعي، وهو نظام تأميني إلزامي شمولي محدّدُ المجال والموارد والمزايا، تديره الدولة بالتنسيق مع أطراف الإنتاج، هدفه الأساسي حماية العامل المؤمَّن عليه من بعض المخاطر التي يتعرض لها.
تقدم المؤسسة العامة للتأمينات الاجتماعية ثلاثة أنواع من المعاشات (الشيخوخة، العجز وإ□ابات العمل، الوفاة) بناء على اشتراكات محددة، حيث يكون تسجيل موظفي القطاع العام والخاص إلزامياً ويستثنى من هذه التغطية العمال المؤقتين،أفراد أسرة □احب العمل الذين يعولهم فعلاً،ذوو المهن الحرة والمشتغلون لحسابهم وأ□حاب الحرف العمال الذين يشتغلون في الزراعة لدى القطاع الخاص والمشترك، ويمكن لأ□حاب الأعمال الذين يشتغلون لحسابهم الخاص أن يستفيدوا من الأنواع السابقة للتعويضات بشكل غير إلزامي.

1-1- الاستثمار في المؤسسة العامة للتأمينات الاجتماعية:

أ□بح بموجب التعديلات التي أجريت على قانون التأمينات الاجتماعية الحق للمؤسسة العامة للتأمينات الاجتماعية في استثمار 100% من فائض أموالها في مشاريع تحقق ريعية استثمارية، بموجب دراسة جدوى اقتصادية للمشاريع، وبما يضمن درجة أمان استثماري، وبناء عليه فقد قامت المؤسسة العامة للتأمينات الاجتماعية في بداية عام 2004، بإيداع مبالغ مالية من فائض أموالها لدى المصارف الحكومية في سوريا /عقاري- □ناعي/ بدأت بمليار ليرة سورية في كل مصرف ووفقاً لفائدة مجلس النقد والتسليف، وكما قامت المؤسسة بشراء أراضي وعقارات في محافظات مختلفة من القطر، لبناء مقرات للفروع لديها واستثمار جزء منها في مجالات متعددة للاستثمار، وأيضاً قامت المؤسسة بالمساهمة في العديد من المصارف مثل البنك الدولي الإسلامي، المصرف الدولي المتحد- سوريا، بنك قطر الوطني- سوريا بنسب تتراوح بين 10% إلى15% من رأس المال، بالإضافة إلى المساهمة بنسبة 2% في تأسيس كل من بنك الأردن وبنك المشرق.

2- الهيئة العامة للتشغيل وتنمية المشروعات:

تم إنشاء هذه الهيئة بموجب المرسوم رقم (39) لعام 2006، لتحل محل هيئة مكافحة البطالة بما لها من حقوق وما عليها من التزامات، وترتبط مباشرة بوزير الشؤون الاجتماعية والعمل، وقد أنيط بالهيئة مهمتان أساسيتان:
الأولى : العمل على خلق البيئة التمكينية اللازمة لخلق وإنجاح المشاريع الأسرية والصغيرة والمتوسطة.
الثانية : خلق فرص عمل مستدامة، ورفع المستوى المعيشي للمواطنين.

[51] تم تحويل تبعية هذه المؤسسة من وزارة الشؤون الاجتماعية والعمل إلى وزارة الاقتصاد .

تمويل المشاريع الصغيرة والمتوسطة:

إن الجهات الممولة للمشاريع هي المؤسسات المالية والمصارف العامة والخا□ة المعتمدة، وذلك بموجب اتفاقيات مع الهيئة لتنفيذ برامج إقراض المشروعات. كما يجوز للهيئة أن تقوم بضمانة القرض بنسبة تصل كحد أقصى إلى 30% من قيمة القرض، كما تتعهد الهيئة للجهات الممولة بأن تفي بسداد الدفعات المستحقة نتيجة لتمويل المستفيد إذا لم يفِ بها المستفيد نفسه وفقاً لأحكام العقد بين الهيئة والجهة الممولة، علماً أنه يتم احتساب سعر الفائدة والعمولات على القرض بحسب القوانين والأنظمة المعمول بها في المصرف.

تقوم الهيئة بتمويل الأنواع التالية من المشاريع:

المشاريع الأسرية(بالغة الصغر):هي المشروعات التي لا يتجاوز رأس مالها(1.500.000)ل.س،ولا يقل عن (100.000) ل.س، حيث يتم تمويل هذه المشاريع عبر الجمعيات الخيرية غير الربحية، مع الإشارة إلى دور الهيئة في إعداد برامج خا□ة لدعم قدرات هذه الجمعيات لتصبح مؤهلة لتنفيذ برامج الإقراض، ويجدر بالذكر أن الجمعيات هنا مجرد ضامن للأفراد أمام المصارف والمؤسسات المالية التي تقوم فعلياً بإقراض المواطنين من خلال هذه الجمعيات، ويهدف تمويل المشروعات بالغة الصغر إلى الإدماج الاقتصادي للأفراد والأسر منخفضة الدخل وإحداث موارد معيشية لهم من جهة، وتدعيم دور الجمعيات أو المؤسسات في العمل التنموي من جهة أخرى.

المشاريع الصغيرة:هي المشروعات التي لا يتجاوز رأس مالها(5.000.000) ل.س ولا يقل عن(1.500.000) ل.س على أن تمارس نشاطاً اقتصادياً أو إنتاجياً أو خدمياً أو تجارياً لا يقل عدد العاملين فيه عن ستة، حيث يتم تمويل رأس المال العامل أو الثابت أو كليهما معاً،علماً أن فترة السداد تحدد بـ 48 شهراً كحد أقصى،عدا فترة السماح المحددة بـ 12 شهراً كحد أدنى، تبدأ من تاريخ إتمام تنفيذ القرض، وتستوفي الهيئة عمولتها عن المشروع وتبلغ 0.005 من قيمة المشروع.

المشاريع المتوسطة: هي المشروعات التي لا يتجاوز رأس مالها (15.000.000)ل.س ولا تقل عن (5.000.000) ل.س على أن تمارس مشروعاً اقتصادياً أو إنتاجياً أو خدمياً أو تجارياً، ولا يقل عدد العاملين فيه عن ستة عشر عاملاً ويتم تمويلها وفق نفس الشروط والقواعد الناظمة للمشاريع الصغيرة لناحية فترة الراحة والسداد والعمولة والغرامات.

3- المؤسسة الاجتماعية العسكرية، 4- السورية للتأمين والمعاشات،5- القطاع الأهلي (ممثلا بالجمعيات الأهلية)، 6- □ندوق المعونة الاجتماعية،7- برنامج العمل اللائق (إ□لاحات سوق العمل)، 8- برنامج تمكين المرأة والحد من الفقر، 9- برامج الدعم المباشر(إعانات الرز والشاي والسكر نظام البونات)،10- برامج دعم المحروقات المنزلية ،11- برامج دعم الخدمات الأساسية (دعم الكهرباء والمياه والصرف الصحي)،12- □ندوق الدعم الزراعي،13- هيئة دعم الصادرات، 14- □ندوق التعطل والبطالة، 15- هنالك برامج خا□ة بالنساء والأطفال والمعاقين والمسنين

- **موارد الموضوع / القطاع: ما هو أثر الصراع على موارد الموضوع / القطاع (المالية والإنسانية منها)؟ ما هو وضع تمويل الموضوع / القطاع اليوم وما هي تأثيرات المساعدات وآليات تنسيقها عليه؟ (تم استعراض الإنفاق بالتفصيل على بعض موارد القطاع سابقا)**

مع بداية الصراع السوري توقف العمل باتفاقية تمويل لتقوية أنظمة الحماية الاجتماعية وذلك بالتعاون مع الاتحاد الأوروبي والتي كان من المفترض أن تمول خمسة ملايين يورو تغطي الأعوام (2011-2013)، ومن ناحية الإنفاق على الحماية الاجتماعية في الموازنة العامة للدولة شهد الإنفاق العام وخا□ةً الإنفاق الاستثماري تراجعاً كبيراً في ظل الصراع، وتغيرت البنية الهيكلية للمساعدات الرسمية للتنمية منذ بدايته حيث توقفت معظم المساعدات الإنمائية الرسمية من الدول المانحة، قابلها زيادة كبيرة في المساعدات الإنسانية التي شكلت أكثر من 95% من إجمالي المساعدات، وفي هذا السياق بلغت نسبة الإنفاق على قطاعي الصحة و التعليم و على التوالي نحو 0.0118 % و 0.0167 % من إجمالي الإنفاق الحكومي في عام 2011 مقابل 0.0167 % و 0.1016 % في عام 2016

لكل منها على التوالي، وكما قدر الإنفاق على خدمات الضمان الاجتماعي نحو 1.917.260 ألف ليرة سورية منها نحو 1.394.600 ألف ليرة سورية لوزارة الشؤون الاجتماعية و نحو 522.660 ألف ليرة سورية لوزارة العمل[52]

شفافية ومحاسبة وأداء الموضوع / القطاع: هل هناك مؤسسات أو جهات محددة تحكم الموضوع / القطاع وتضمن الشفافية والمحاسبة ضمنه؟ وهل هناك أطر مراقبة وتقييم قادرة على قياس أداء سياساته؟

تمَّ استنتاج مسارين لنظام الحماية في سوريا كما يلي:

المسار الأول وهو المسار (الاستهدافي) يتميز بما يلي :

1. يحقق الحماية الاجتماعية المطلوبة بشكل جيد لكونه يشمل أنماط حمائية واضحة وشرائح مستهدفة محددة بدقه / عاملين وقطاع خاص مسجَّل وفئات اجتماعية هامشية .
2. يحمل ميزة مالية جيدة لكونه يعتمد مبدأ التمويل الذاتي بشكل كامل،حيث تتم تغذيته من اقتطاعات شهرية للمشتركين يُعاد توظيفها في بناء أنماط الحماية السابقة.
3. تمويل هذا المسار ذاتي بشكل كامل، ويتضمن تغطية حمائية جيدة من حيث الأنماط المقدَّمة.
4. كل الأنماط الحمائية المقدَّمة ضمنه مؤطرة ضمن نصوص قانونية واضحة (مراسيم أو قوانين).

المسار الثاني وهو المسار الشمولي (غير الاستهدافي) والذي يتميز بما يلي :

1. إن أنماط الحماية موزعة بشكل عشوائي على شرائح قد لا تحتاج أو قد تستفيد مرتين من أشكال الحماية، مثل الدعم التمويني الذي يناله الجميع بغض النظر عن درجة الحاجة أو خدمات الصحة العامة التي تُوزَّع بنفس الآلية، وهذا ما يسبب عدم و□ول الدعم الاجتماعي لمستحقيه بشكل □حيح ويشكِّل بدوره هدر للمال العام نتيجة عدم إنفاقه بشكل □حيح .
2. يموّل هذا المسار أكثر من طرف فاعل (المجتمع الأهلي،القطاع الخاص، الدولة) ولكن لم يتم تحديد المبالغ المصروفة بدقة نتيجة غياب البيانات، وفي هذا المسار جميع الشرائح بالتساوي دون أن يكون هناك تمييز للمهمَّشين أو للشرائح ذات الحاجة الأكثر
3. مصدر تمويل هذا المسار ليس ذاتي وهنا تكمن نقطة ضعفه الأولى، حيث تغيب الحماية مع غياب التمويل وخصو□اً ما يتعلق بتمويل القطاع الأهلي(تمويل غير دائم أو مرتبط بتبرعات ومساعدات أشخاص)، كذلك الدولة حيث تر□د مبالغ محددة تقدم من خلال برامج متعددة كما تمَّ في الخطَّة الخمسية العاشرة.
4. يوجد إطار تشريعي يتضمن قوانين ومراسيم ناظمة لعمل الأطراف المساهمة في هذا المسار وغالبية هذه النصوص ارتبطت بمرحلة زمنية قديمة مثل/ قانون الجمعيات الأهلية – الدعم التمويني - خدمات الصحة العامة/ .
5. يحتاج هذا المسار لضبط أداءه من خلال تأمين قاعدة بيانات دقيقة تمنع الازدواجية في تقديم الرعاية الاجتماعية أو تجعلها أكثر استهدافاً، إضافة لكونه يضمن تطبيق النهج التشاركي في تمويل عملية الرعاية الاجتماعية من خلال تطبيق مبدأ التكافل الاجتماعي.

الإطار رقم (13): أطر المراقبة

تظهر كفاءة النظام القائم من خلال الإطار القانوني الذي يؤطر أشكال الحماية، ويعتبر وجود إطار قانوني لنظام الحماية الاجتماعية أحد أهم عوامل كفاءة هذا النظام، فمن خلال الدراسة والاطلاع على النصوص القانونية الناظمة لهذا القطاع يمكن القول بوجود منظومة قانونية تشكِّل غطاء شرعي لأي طرف يريد تأدية عمل اجتماعي

[52] المكتب المركزي للإحصاء ، 2017

سواء ضمن إطار مؤسساتي أو أهلي أو فردي، منها ما هو حديث العهد جداً ومنها ما هو قديم وهذا دليل الحاجة لمواكبة التشريعات للحاجات المجتمعية المتغيّرة دوماً

رابعاً: فجوات حقوق الإنسان والفجوات الجندرية ضمن الموضوع / القطاع:

من غير الممكن الحديث عن فجوات خا□ة بحقوق الإنسان المتعارف عليها عالمياً في المرحلة الحالية، حيث اهتزت المؤسسات الرسمية وغير الرسمية خلال الصراع و □عدت قوى مجتمعية جديدة، وانتشر العنف على نطاق واسع، مما قاد إلى تغير حاد في القواعد التي تنظم الحياة الاجتماعية للأفراد والجماعات، وفي هذا الإطار تراجع دور الدولة في مجال الحماية الاجتماعية نتيجة لفقدان الأمن وتوسع القتال، وتأثر الانسجام الاجتماعي إلى حد كبير بانتشار العصبيات وثقافة الاستغلال وانحسار الثقة بالآخر، كما عانى النازحون واللاجئون من فقدان أمنهم الإنساني بحده الأدنى وتعرضوا إلى أشكال مختلفة من الإفقار والاستغلال وفقدان الاعتبار الإنساني.

الإطار رقم (14): لفت نظر

المساواة بين الجنسين هي حق إنساني وشرط أساسي لتعزيز التنمية والحد من الفقر، و تتطلب المساواة بين الجنسين تمكين النساء مع التركيز على تحديد ومعالجة التوازنات المختلة، فعندما يتم تمكين النساء تستفيد الأسرة بأكملها، وكما أن الأدوار المتغيرة وفقا للزمان والمكان والتي يلعبها كل من الرجل والمرأة في المجتمع لا تتحدد بطبيعة الإنسان البيولوجية ، بل تتحدد اجتماعياً ، و كذلك فإن تعزيز المساواة بين الجنسين على نحو فعال يستلزم الاعتراف بتنوع المرأة في الأدوار التي تلعبها، وكذلك في المرحلة العمرية، والحالة الاجتماعية، والتحصيل العلمي....الخ.

أما فيما يخص قضايا الجندر، فقد بين الصراع السوري واقع انكشاف الإنسان السوري لمختلف أنواع الانتهاكات المادية والمعنوية لحقوقه في الحياة والعمل والمساواة وظروف العيش الكريم والتمكين والاحترام وذلك دون وجود آليات كافية تجنبه أو تحميه أو تعزز قدراته، وعلى العكس من ذلك تعمل الكثير من المؤسسات على زيادة حرمانه وتسخيره للقتال.

الإطار رقم(15) : إفرازات جديدة

إن الصراع أفرز تغيرات ديموغرافية أدت إلى وجود مجموعات ضعيفة جديدة منها: النازحون داخلياً، والنساء اللاتي فقدن أزواجهن ، والأيتام ، والمسنون المقيمون لوحدهم بعد فرار أسرهم ،و كما أنه في الصراعات يكون معدل وفيات الذكور أعلى من معدل وفيات الإناث، هذا بالإضافة إلى غياب الرجال بسبب الالتحاق بالخدمة العسكرية، وهذا يعني أن جزءًا كبيرًا من النساء السوريات يواجهن مسؤوليات جديدة وكأنهن رب الأسرة، ووفقا لتقرير البنك الدولي[53] وفيما يخص نظام التأمين الاجتماعي فإن نسبة كبيرة من الإناث غير مشمولة به أو تعتبر مغطاة بصورة غير مباشرة من خلال أحد أفراد العائلة من الذكور، وقد يؤدي ذلك إلى تبعية المرأة وإضعاف وضعها الاجتماعي و الاقتصادي ،أضف إلى ذلك و من وجهة نظر □احب العمل فإن استحقاقات الأمومة تعني ارتفاع التكاليف وقد يكون سبباً في عدم تضمين المرأة في برامج التأمين الاجتماعي .

تغيرت الأدوار الاجتماعية والاقتصادية للمرأة في البيت والمجتمع المحلي، حيث لم تلق المرأة السورية الاهتمام الكافي في ظل الصراع الدائر الذي انعكست نتائجه سلباً على واقع المرأة متمثلة بأضرار مباشرة وغير مباشرة والتي منها: العنف المباشر وغير المباشر والمتمثل بـ (الاغتصاب، والإتجار بالنساء، والترمل، والفقر،

[53] WB. (2017) The Toll of War: The Economic and Social Consequences of the Conflict in Syria. Available from: http://www.worldbank.org/en/country/syria/publication/the-toll-of-war-the-economic-and-social-consequences-of-the-conflict-in-syria (date reviewed 23/4/ 2018).

والانحراف، والبطالة، و التشرد ، وانخفاض المستوى التعليمي) وإلى غير ذلك من الأضرار التي كان لها آثارها الواضحة والكبيرة في الوضع الاقتصادي للمرأة عمومًا، وحقوقها ووضعها التنموي خصو ًا ، حيث ازدادت نسبة النساء المُعيلات، وكما أن حالات فقر المرأة و لت إلى معدلات غير مسبوقة مع تزايد عدد الأرامل في المجتمع السوري، ودخول المرأة السورية في أعمال جديدة كانت مقتصرة على الرجال (على سبيل المثال: العمل في المطاعم والبيع على العربات المتجولة) ، وكما دُفع كثير منهن إلى الانخراط في الأعمال الهامشية أو الانزلاق في الأعمال المنحرفة .

الإطار رقم (16) : تعنيف المرأة و معايير غير عادلة

تعرضت المرأة السورية لمختلف ور العنف(الجسدية، والنفسية، والجنسية) مما ينعكس سلباً على قدراتها في العمل أو الإنتاج أو التعليم، وأحيانًا تتعرض للاستبعاد أو نبذ المجتمع لها، وإن تعرض الأسر للتهجير والبطالة والفقر دفع بالبعض إلى إجبار بناتهم على ترك الدراسة بمراحلها المختلفة ومن ثم افتقار المرأة السورية إلى القدرات والمهارات الفنية والعلمية التي تمكّنها من الدخول في سوق العمل مستقبلًا ، وتزويج بناتها في سن مبكرة للتخلص من نفقاتها، وبذلك تحرم الفتيات أغلبهن من الحصول على مؤهلات علمية تساعدهن في الحصول على عمل ملائم.

إن الدعم الاجتماعي تقريباً معدوم تجاه ضحايا العنف الجنسي، حيث تخضع المرأة إلى معايير سلوكية أكثر رامة مقارنة بالرجل، على سبيل المثال إن الأنثى التي تتعرض إلى إ ابات خطرة بسبب العنف الجسدي لن تتمتع بالقدر نفسه من العطف لرجل فقد أحد ساقيه ، وغالبًا ما يجعل الخجل الذي تشعر به الضحايا من هذه الإ ابات الأمر سريًا يخفى حتى عن النساء الأخريات. وليس هذا فحسب، بل يُضاف إلى ذلك المعاناة النفسية الشديدة للمرأة في حالات اختفاء أخبار الزوج وغيابها، أضف إلى ذلك ارتفاع نسب الطلاق والنساء الأرامل، وهو ما أفرز تفككًا أسريًا مع ما يرافقه من جنوح الأطفال، وتعرضهم للإتجار بهم، والعمل بالدعارة.

وفي دراسة لصندوق الأمم المتحدة للسكان على عينة من النساء المهجرات والمقيمات في مراكز الإيواء في مدينة دمشق، أجابت نحو 82% و 83 % بأن الأوضاع المعيشية و دخل الأسرة أ بحت أسوأ مما كانت عليه قبل عام 2011 وذلك لكل منها على التوالي ، ونحو 94% دخلهن غير كاف للضرورات المعيشة ، ونحو 88% عاطلة عن العمل، ونحو 73% يعشن من المساعدات التي تقدم لهن في مراكز الإيواء، ونحو 97 % و 73% تعاني أمراضًا جسدية ونفسية على التوالي، وتعد النساء الفئة الأكثر تعرضًا للخطر نتيجة انخفاض عدد الولادات التي تخضع لإشراف طبي متخصص، وغياب القدرة على الحصول على خدمات ما قبل الولادة وما بعدها، وكما أشارت الإحصاءات إلى و ول نسبة عنوسة الإناث إلى نحو 41% في 2016 ، وارتفاع سن الزواج عند الذكور و الإناث إلى نحو 35 و 33 سنة لكل منها على التوالي في عام 2016 .[54]

الإطار رقم (17): الوضع الحالي للمرأة السورية [55]

- تردي وضع المرأة الاقتصادي والمعيشي ووقوع معظم النساء في دائرة الفقر والتهميش.
- تغيير الأدوار التقليدية للنساء، واضطرار المرأة إلى إعالة أسرتها ، وارتفاع معدلات الطلاق وتفكك الأسر
- أ بحت العديد من النساء معيلات لأسرهن وترافق ذلك مع ارتفاع نسبة بطالة النساء أدى إلى اندفاع أغلبهن إلى العمل في الأعمال الهامشية مما يعرضهن لضغط نفسي واقتصادي و حي خطير، و دخول النساء في مجالات عمل جديدة كانت مقتصرة على الرجال.
- ارتفاع مستوى العنوسة بسبب غلاء تكاليف الزواج وهجرة الشباب إلى خارج سوريا، وارتفاع سن الزواج لدى الإناث والذكور.

[54] صندوق الأمم المتحدة للسكان، أوضاع المرأة في بعض مراكز الإقامة المؤقتة في دمشق، وزارة الشؤون الاجتماعية.2017

[55] طلال المصطفى 11 يوليو 2017 متاح على الرابط https://harmoon.org/archives/5909 (تاريخ العودة :29 /2018/4)

- زيادة نسب الفتيات المتسربات من الدراسة، وارتفاع نسب الزواج المبكر بينهن.
- غياب الرعاية الصحية للمرأة في أثناء الحمل والولادة وتنظيم الأسرة ونقص الرعاية الطبية، مما يؤدي إلى حدوث مضاعفات الولادة وأمراض سوء التغذية.
- ارتفاع نسب الوفيات والإعاقات بين النساء وارتفاع نسب الإ□ابة بمختلف الأمراض.
- ظهور أمراض نفسية لدى كثيرات من النساء، و ازدياد حالات الاكتئاب النفسي والاجتماعي وانعكاس ذلك في الحياة الأسرية

وجهة نظر[56]

إن النساء الميسورات مادياً امتلكن في السنوات الأخيرة من الصراع الجرأة والرغبة على افتتاح أعمالهن المتعددة الأنواع والخا□ّة وذلك تشبهاً بالمرأة الغربيّة، و تميّزت أعمالهن برغبة المرأة في إيصال فكرتها ومشروعها الربحي إلى مستوى يرقى للتميّز والنوعيّة العالية، و إنّ انتشار ورشات العمل والدورات التدريبية الخا□ة بإدارة المشاريع وتعلّم مهارات سوق العمل ومفاهيم إدارة الأعمال بشكل عام يساعد النساء على اكتساب الخبرة ويشجعهنّ على القيام بمشاريعهنّ الخا□ّة ، وبالرغم من ذلك فإن مشاركة المرأة في الحياة الاقتصاديّة وبالتالي فتح آفاق جديدة للنساء للخروج من دائرة الضغط الاجتماعي ما زالت بحاجة إلى دعم وتشجيع من كافة الجهات المعنية الحكومية والخا□ة.

وبالرغم من ذلك يمكن وضع مجموعة من المبادئ التي تخلق منهجاً مستداماً قائماً على حقوق الإنسان لبناء السلام وإعادة البناء على رأسها ضرورة تنظيم الأنشطة الاقتصادية بحيث يتم تفادي كافة أشكال الظلم الاجتماعي على الإطلاق وليست العبرة في تصحيح أو معالجة المظالم بعد حدوثها باستخدام وسائل السياسات الاجتماعية أو تحقيق الرضا والقبول بواسطة نظام اقتصادي عاجز مصحوب ببرامج الضمان الاجتماعي والإعانات الضخمة إنما العبرة في تحقيق نظام اقتصادي وسياسة اقتصادية تتمكن من دمج كافة المواطنين القادرين والراغبين في العمل في الحياة الاقتصادية، بحيث يتحمل المواطن عبء إعالة نفسه وتتقلص برامج الرعاية الاجتماعية إلى الحد الأدنى، و لا تتمثل القضية الأساسية هنا فقط بالحق القانوني الذي يتمتع به كل أفراد الشعب بالمشاركة في الأنشطة الربحية بل بالفرص التي توفر لهم بصورة فعلية، وهذا ينطوي بالدرجة الأولى على:

1. الحق في التعليم والصحة لأن المواطن السليم والمؤهل هو وحده الذي يمتلك فر□ة كسب العيش،
2. وتحقيق الاستقرار النقدي لأن التضخم ضار بالمجتمع وتتحمل أعباءه الشريحة الأضعف من السكان،
3. ولا بد من تحقيق عملية تنمية متوازنة في كافة المناطق فجميع الناس يجب أن يحصلوا على فر□ة المساهمة في الحياة الاقتصادية بغض النظر عن مكان إقامتهم،
4. وتحقيق التوزيع العادل للدخل بحيث يستفيد كافة المواطنين من عوائد النمو الاقتصادي،
5. ووضع نظام التأمين الاجتماعي الشامل الذي يحقق الأمان لكافة المواطنين في مواجهة المخاطر الاقتصادية الشديدة،
6. و تبني الدولة لبرامج الرعاية الاجتماعية للعاجزين عن إعالة أنفسهم.

[56] معهد ليفانت للدراسات متاح على الرابط –http://cswdsy.org/%D8%A7%D9%84%D9%85%D8%B1%D8%A3%D8%A9 %D8%A7%D9%84%D8%B3%D9%88%D8%B1%D9%8A%D8%A9-%D9%88%D8%A7%D9%84%D8%B9%D9%85%D9%84-%D8%A7%D9%84%D8%A3%D8%B2%D9%85%D8%A9-%D8%A7%D9%84%D8%A7%D9%84%D8%AE%D9%84%D8%A7%D9%84 (تاريخ العودة :29 /4/ 2018)

7. أن تكون خطط الضمان الاجتماعي موجهة نحو إشراك المرأة ككيان مستقل وليس كزوجة معالة من قبل زوجها ، وفي هذا السياق يمكن تحسين الخدمات الصحية والدعم النفسي- الاجتماعي كما ونوعا و الذي تقدمه وحدة حماية الأسرة [57]

8. تبني خيارات الاقتصاد التضميني القائم على انتفاع الجميع بالنمو الاقتصادي

الإطار رقم (18): منهج مستدام

وفقا للمبادئ الواردة أعلاه فإن الهدف هو إرساء **قواعد اقتصاد تنافسي** كأساس لعملية التنمية، يدعم تكافؤ الفرص وتحقيق حياة أفضل للمواطن من خلال الارتقاء بالمستوى التعليمي والصحي والمعرفي وتعميم الضمان الاجتماعي ومفاهيم العدالة الاجتماعية، وتطوير رأس المال البشري في مناخ فكري ينفتح على النقد ويشجع الإبداع ويكرس معايير الكفاءة والجودة، وكما تعتمد على أسس التخطيط الإقليمي المتكامل الذي يستفيد من الميزات النسبية للأقاليم السورية المختلفة و يقوم بتضييق الفجوة التنموية بين المناطق والمحافظات، ويوجه عناية متميزة واستثمارات إضافية بشكل منهجي للمناطق الأضعف تنموياً، وتلتزم هذه الخطط كأساس في عملية التنمية بتحقيق العدالة الاقتصادية والاجتماعية في توزيع الدخول وتخفيض الفقر، و كما تستهدف زيادة فرص العمل وتخفيض معدلات البطالة بما يحقق التنمية الإنسانية التي تتناسب مع شروط المواطنة والعدالة والحياة الكريمة.

خامساً: تحليل أدوار اللاعبين الرئيسيين في الموضوع / القطاع [58]

يقصد باللاعبين الرئيسيين هنا الجهات الفاعلة التي بإمكانها التأثير على سير قطاع الحماية الاجتماعية والتي تتكون في معظمها من أ□حاب الحصص التقليديين Stakeholders ، **الجدول (2)**.

الجدول (2) : الأطراف الفاعلة في قطاع الحماية الاجتماعية

الأطراف الفاعلة	موظف قطاع عام	موظف قطاع خاص	عاطل عن العمل	ذوي احتياجات خا□ة	يتيم ومسن وعاجز	النقابيين	فقراء جداً	متقاعدين
الدولة	✓		✓	✓	✓		✓	✓
القطاع الخاص		✓						

[57] تأسست في شهر أذار عام 2017 تحت رعاية وزارة الشؤون الاجتماعية والعمل بهدف حماية النساء والأطفال من العنف، بإشراف مجموعة عمل و فريق طبي يتكون من طبيب أمراض نساء ، وطبيب ومعالج نفسي ، وممرضات ، وكما يتكون فريق الدعم النفسي–الاجتماعي من أخصائيين اجتماعيين ونفسيين ومديري الحالات ، متاح على الرابط

http://www.scfa.gov.sy/2017/03/08/%d8%a7%d9%81%d8%aa%d8%aa%d8%a7%d8%ad-%d9%88%d8%ad%d8%af%d8%a9-%d8%ad%d9%85%d8%a7%d9%8a%d8%a9-%d8%a7%d9%84%d8%a3%d8%b3%d8%b1%d8%a9-%d8%a8%d8%af%d8%a7%d9%8a%d8%a9/.(date reviewed 28 /4/2018)

[58] يعرض الشكل (2) في الملحق المخطط التفصيلي للإطار المؤسساتي (أصحاب الحصص) وفقا لمكونات قطاع الحماية الاجتماعية

المجتمع المدني			✓	✓	✓		✓	
الاتحادات والنقابات						✓		

✓ تشير إلى تقديم الخدمة الاجتماعية من قبل الأطراف الفاعلة في العمود الأول إلى المستفيدين منها في كل □ف ، فعلى سبيل المثال فإن القطاع الخاص و الاتحادات والنقابات لا تقدم الخدمة الاجتماعية إلا لمنستبيها .

المصدر: إعداد الباحث بناء على دراسات وتقارير سابقة

تحليل المصفوفة :

1. تلعب الدولة دوراً أساسياً من حيث ما تقدمه من أنماط حماية اجتماعية لشريحة العاملين في القطاع العام الاقتصادي والإداري، من الملاحظ أنَّ موظفي القطاع العام بشقَّيه وشريحة المتقاعدين تملك أغلب أنماط الحماية المطروحة في سوريا والموضوعة حسب نظام مالي يقوم على مبدأ تحويل الكتل النقدية وليس خلق كتل نقدية جديدة من خلال اقتطاع مبالغ من الأجر نفسه والذي هو أساساً مأخوذ من كتلة الرواتب والأجور وإعادة توظيفه في خدمات حماية الاجتماعية يتطلبها الموظف حسب ما ورد في المصفوفة، والمبدأ العام لهذه الحماية جيد لأن كلفته الحقيقية محسوبة ضمناً من كتلة الرواتب والأجور، ويمكن تسميتها نمط ادّخاري.

2. يتبين من المصفوفة أن فئتي الفقراء والعاطلين عن العمل يشكلان الفئتين الأكثر تهميشاً لكون أنماط الحماية المقدمة لا تشملهم إلا فيما يتعلق بما تنفقه الدولة بشكل عام على جميع المواطنين وليسا مستهدفين بشكل أساسي (أي لا يوجد غطاء حمائي أو رعائي مخصَّص لهما فعليَّاً) وهنا تكمن الخطورة التي تلحق بهم من حيث كونهم من يدفع الثمن الأكبر جرَّاء التحوُّلات الحا□لة، وكونهم غير ممكَّنين اجتماعياً سوف يزداد الوضع سوءاً نتيجة تسارع التحولات الاقتصادية لكون هاتين الشريحتين ستتضخمان ريثما يتمُّ احتواء الوضع الاقتصادي الجديد من قِبل الفعاليات الاقتصادية والاجتماعية، وحينها سنعود لنفس المشكلة في الإبقاء على شريحة من المجتمع مهمَّشة، وهذا يعني أن هناك حاجة ماسَّة لخلق أنماط حمائية خا□ة لهاتين الفئتين لأن الفئات الأخرى كلها تملك آليات حقيقية ترعاها اجتماعياً وخصو□اً إذا أردنا الحديث هنا عن البعد المالي وهو العامل الجوهري في شبكات الحماية.

3. يُستنتج أن الدولة تتحمل أعباء مالية محدودة تجاه هذه الأنماط الحمائية المقدَّمة لشريحة الموظفين وتسعى لتفعيل هذه الآليات في القطاع الخاص/ إلزامية التأمين على موظفيه/.

4. يُلاحظ الارتباط المتلازم بين وجود مصدر دخل حقيقي والحصول على خدمات حماية اجتماعية.

5. هناك حاجة لمساواة الموظفين في القطاع الخاص مع العاملين في القطاع العام، وهذا يجب حساب كلفته في السيناريوهات المقترحة مستقبلاً.

6. بالنسبة للشرائح التي ليس لها مصدر دخل حقيقي (العاطلين عن العمل والفقراء جداً وذوي الاحتياجات الخا□ة)، فإن نسبة تغطيتهم بالحماية الاجتماعية مرتبطة بجهات مختلفة حيث أن العاطلون عن العمل يتلقَّون خدمات □حية عامة من الدولة ودعم تمويني، وفي حقيقة الأمر هم يشكِّلون الحلقة الأضعف ضمن سلسلة الحماية ، وكذلك الأمر بالنسبة للفقراء جداً.

دور الدولة: (درجة التأثير عالية)

يمكن القول بأن سوريا انتهجت خلال خططها الخمسية المتعاقبة نهج تعميم الخدمات الاجتماعية من خلال الاستثمار في الانتشار الأفقي لمكوناتها المختلفة، وو□ولاً إلى إرساء ثقافات يتطلبها المجتمع إذا ما أراد المضي قدما والنهوض من الواقع الحالي وفي مقدمتها سيادة الشعور بالمساواة والعدل بين المواطنين الأمر الذي ينعكس

إيجابيا على تنمية ثقافات متنوعة منها :حرية التعبير وحقوق الإنسان والعيش المشترك في المجتمعات المتنوعة في سوريا لا بد من تحقيق مجموعة من الأهداف المتعلقة بالحماية الاجتماعية والتي تتمثل في خفض معدلات الفقر، وتوسيع الحماية الاجتماعية وزيادة تمتع الفقراء بشبكات الأمان، و التمكين الاقتصادي والاجتماعي للفقراء ويمكن تحقيق ذلك من خلال :

- تحسين عدالة توزيع الدخول والفرص الاقتصادية.
- توسيع شبكة الحماية الاجتماعية على أساس إقامة نظام وطني موحد يشمل التأمين ضد المرض وضد التعطل ويدفع معاش المتقاعدين ويكون مفتوحاً أمام كل العاملين وفي كل القطاعات بما فيها القطاع الزراعي والقطاع غير المنظم وأ□حاب التوظيف الذاتي.
- توفير شبكات الأمان الاجتماعي (الأشغال العامة، التحويلات المادية، الإعانات الغذائية..).
- تطوير الخدمات الاجتماعية لذوي الاحتياجات الخا□ة وللفئات والمناطق المهمشة.
- تحفيز مؤسسات المجتمع الأهلي الخيرية للقيام بدور تنموي مستدام.
- تحسين حصول الفقراء على خدمات توليد الدخل وفرص العمل والتمويل الأ□غر.

دور القطاع الخاص (درجة التأثير ضعيفة)

استمرت الدولة بتوفير الضمان والتامين الاجتماعي (المعاشات التقاعدية) للعاملين في الدولة وجزء من القطاع الخاص المنظم دون غير المنظم و المنتشر في سوريا بصورة واسعة، حيث أن القطاع الخاص غير المنظم غير مشمول بقانون التأمينات الاجتماعية رقم 92 عام 1959 وتعديلاته والذي يعتبر سار حتى الأن ، وكما أن مؤشرات التأمينات الاجتماعية تتميز بضعف التغطية لكلا القطاعين الخاص المنظم وغير المنظم لجهة حماية العمال وضمان حقوقهم، ويضاف إلى ذلك زيادة التفاوت بين الذكور والإناث في مجال التشغيل والمشاركة في قوة العمل، ويتصف القطاع الخاص بضعف دوره في تغطيته لمكونات الحماية لاجتماعية وزيادة فاعليتها بسبب وجود بعض المشكلات والتي منها

- ضعف دوره التشاركي في ظل غياب رؤية تنموية،
- وتهربه من توفير الأرضية المناسبة لنظم الحماية الاجتماعية على سبيل المثال: تغطية المشتغلين بالتأمينات الاجتماعية ، وتدابير العمل اللائق ، وبالتالي عدم تحقيق أمان العمل واستدامته ،
- وضعف مساهمته في الخدمات الاجتماعية الأساسية ، وتهرب جزء كبير منه من الاستثمار في رأس المال الاجتماعي

و بالنسبة للقطاع الخاص المسجَّل وغير المسجَّل يرتبط الاقتطاع الشهري بالأجر المُتقاضَى وهذا يعكس أهمية تحفيز أرباب العمل لتسجيل العاملين لديهم في نظام التأمينات الاجتماعية، ومن أجل فهم الترابط بين دوافع ونتائج الالتزام بممارسة المسؤولية الاجتماعية مقابل المنافع الاقتصادية والأخلاقية تبرز أهمية تحقيق النقاط التالية:

- الوقوف على واقع تحمل الشركات لمسؤوليتها الاجتماعية ومعرفة دوافع شركات القطاع الخاص نحو المساهمة في فعاليات المسؤولية الاجتماعية.
- بيان عنا□ر المسؤولية الاجتماعية للشركات وأثر ذلك على أدائها ونتائجها الاقتصادية.
- اقتراح حزمة حوافز للقطاع الخاص للقيام بتقديم برامج المسؤولية الاجتماعية.
- توعية الإدارات في منظمات الأعمال والقطاع الحكومي بأهمية تبني مزيد من المبادرات الاجتماعية التي تساهم في التنمية المجتمعية.
- زيادة الوعي المجتمعي بأهمية وواقع المسؤولية الاجتماعية للقطاع الخاص.
- الاهتمام في الحماية الاجتماعية على المستوى المحلية وأهمية تمتع الفقراء بالحوافز والضرائب المحلية.
- تحمل دوره في المسؤولية الاجتماعية تجاه الفقراء (الإجراءات العاجلة)

- المساهمة تنفيذ السياسات والمشاريع الواردة سابقاً وخا□ة المتعلقة بموضوع التشغيل وإ□لاح سوق العمل، وسياسات الحماية الاجتماعية والعمل اللائق وسياسات الرواتب والأجور والأسعار

دور المجتمع المدني والجمعيات الخيرية (درجة التأثير قوية)

شهدت سوريا منذ بداية الصراع تغيرات واسعة وخصو□اً أفضت لجملة من التحولات في البنية الاقتصادية طالت بدورها كافة الجوانب المجتمعية، والتي غالباً كان لها انعكاسات سلبية على أغلب شرائح المجتمع، حيث تمَّ تهميش بعض الفئات لصالح فئات أخرى أو ما يسمى عملية (الاستبعاد الاجتماعي)، والآليات الجديدة التي تُبْنَى عليها عملية بناء السلام تحتاج لمدة زمنية كي يتم احتواء نتائجها، وبالتالي يكون المجال متاحاً لخلق فجوة في عملية التنمية المجتمعية المتوازنة ، وبالتالي تبرز الحاجة لوجود أُطُر مجتمعية موازية بآليات عملها للآليات الاقتصادية الفاعلة في الوقت الحالي، تعمل على ردم الفجوة الحا□لة جرَّاء عمليات التحولات الاقتصادية، ومما لا شك فيه أن المشاركة المجتمعية ومنظمات المجتمع المدني تشكل أحد أهم الآليات المجتمعية الداعمة للنجاح في عمليات بناء السلام. وبالتالي فإن دور المجتمع المدني سوف يتحدد في

- المساهمة بشكل فعال في إعادة تنفيذ المتطلبات العاجلة.
- المساهمة في عملية التنمية، من خلال الانتقال من دور عفوي خيري إلى مساهمة تنموية فعالة.
- تعزيز مساهمته في عملية الحوار التنموي.

دور الاتحادات والنقابات (درجة التأثير ضعيفة)

هذه الجهة مسؤولة عن تقديم خدمات الحماية الاجتماعية لمنتسبيها مقابل اقتطاع جزء من الراتب يختلف وفقا لنوع النقابة أو الاتحاد .

دور أمراء الحرب (درجة التأثير عالية **)**
لا شك أن دورها سلبي حيث أنها عمدت إلى استخدام الحرمان من الحصول على تدابير الحماية الاجتماعية و و□ول المنظمات الإنسانية إلى أماكن القيام بعملها كأداة حرب .

دور القادة المحليين، و رجالات ونساء العشائر : (درجة التأثير متوسطة)
تبرز آلية تأثيرهم في المناطق الريفية من خلال اعتبارهم مثل أعلى لشريحة لا بأس بها من السكان، وبالتالي محاولة الاقتداء بهم وإن كانت ذلك مقتصرا على جوانب محدودة جدا من مكونات الحماية الاجتماعية .

سادساً: أولويات السياسات والتوصيات المقترحة للاستجابة لفجوات السياسات على مستوى المحاور ضمن الحماية الاجتماعية:

قبل البدء باقتراح السياسات يمكن القول بأنه نتيجة للضغوط الكبيرة التي أوجدها وعمقها الصراع الدائر لجأ قسم كبير من الناس إلى استخدام آليات تكيف سلبية منها استخدام المدخرات وتقليص كمية الاستهلاك الغذائي وتراكم الديون نتيجة لعدم وجود بدائل للدخل _ وقد يكون البديل هو عمالة الأطفال أو تجنيدهم في الأعمال القتالية أو الزواج المبكر _ وبالتالي تعريضهم لمخاطر عدم توفر الحماية الاجتماعية ، أضف إلى ذلك وجود مستويات خطر حماية مرتفعة في الحصول على الخدمات الأساسية الضرورية للمجتمعات خا□ة المثقلة بالأعباء والعائدين تلقائياً والذين يعيشون في مناطق تشتد بها حدة الصراع ، وكما ساهمت التحركات السكانية واسعة النطاق؛ والتدمير والتلوث الواسع الانتشار للبنى التحتية ذات الصلة بالزراعة وسلاسل القيمة، مثل الأسواق والمخابز؛ واستنزاف الأ□ول الإنتاجية المدخرات وزيادة الديون؛ ومحدودية الفرص الاقتصادية، في خلق مصاعب اجتماعية

واقتصادية وتعطيل سبل العيش، وقد ساهم ذلك في ارتفاع مستويات الفقر في جميع أنحاء سوريا ، ويمكن اختصار الفقرات السابقة التي تضمنها هذا التقرير ضمن الإطار (19)

الإطار رقم (19) : لمحة عن الاحتياجات الإنسانية [59]

تشير التقديرات إلى أن نحو 6.5 مليون شخص يواجهون انعدام الأمن الغذائي الحاد وثغرات كبيرة في استهلاك الغذاء، ونحو 4 مليون يتعرضون لخطر انعدام الأمن الغذائي وهو يعادل ضعف العدد المسجل في العام 2016 وذلك بسبب نضوب الأ□ول للحفاظ على استهلاك الأغذية. ونحو 69 % من السكان يعانون من فقر مدقع ،و أقل من نصف المرافق الصحية في سوريا تعمل بكامل طاقتها، و83% من المجتمعات المحلية التي تم تقييمها أبلغت عن عدم وجود أو فقدان الوثائق المدنية باعتباره مصدر قلق، وو□فته بأنه عائق أمام الحصول على المساعدات الإنسانية، و 57 % من المجتمعات المحلية التي تم تقييمها أبلغت عن حدوث الزواج المبكر، و25 % زيادة في الهجمات على المرافق الصحية مقارنة بالفترة نفسها من عام 2016 ، و أكثر من مدرسة واحدة من كل 3 مدارس إما تضررت أو دُمرت، في حين تُستخدم بعض المدارس الأخرى كمراكز إيواء جماعية أو لأغراض أخرى ، و 35 % يعتمدون على مصادر مياه غير آمنة لتلبية الاحتياجات اليومية من المياه، و في بعض المناطق تنفق الأسر ما يصل إلى 15- 20٪ من دخلها لتأمين الحصول على 57 لتراً من المياه في المتوسط للشخص الواحد في اليوم الواحد، و 82% من المجتمعات المحلية التي تم تقييمها أبلغت عن عمالة الأطفال، و47% من المجتمعات المحلية التي تم تقييمها أبلغت عن تجنيد الأطفال في مجتمعاتها، و أكثر من 50 ٪ من السوريين عاطلين عن العمل في الوقت الحالي، و 90 ٪ من الأسر تنفق أكثر من 50٪ من دخلها السنوي على الغذاء، وقد تحققت آلية الر□د والإبلاغ في MRM 4 SYRIA التي تختص بر□د الانتهاكات الجسيمة ضد الأطفال في حالات الصراع المسلح، من أن 26 هجوماً تم على مرافق التعليم وأبلغ قطاع الصحة عن حوالي 107 اعتداء على العاملين في مجال الصحة والمرافق الصحية في النصف الأول من عام 2017 ، وكما ، حيث تشير التقديرات إلى أن 69 في المئة من السكان يعانون من فقر مدقع

يتصف نظام التأمينات الاجتماعية في سوريا بمحدوديته، حيث تقتصر التغطية على العاملين في الدولة وقلة من العاملين في القطاع الخاص، بالإضافة إلى محدودية التعويضات المالية في حال المرض والأمومة والتقاعد وانعدامها في حال البطالة.

إن التغيرات الاقتصادية التي نتجت عن تطبيق اقتصاد السوق الاجتماعي ترافقت مع آثار الصراع السوري، فكانت أسرع وأعمق من التغيرات الاجتماعية، مما زاد من ضعف نظام الحماية الاجتماعية وهو ما كان له آثار سلبية على شرائح واسعة من المجتمع، فتطبيق الشق الاقتصادي كان يجب أن يترافق وبالتوازي مع السياسات الاجتماعية، وذلك عن طريق فتح استثمارات جديدة في مجالات متعددة لخلق فرص عمل مولدة للدخل تضمن حياة كريمة للمواطنين.

يجب ردم الفجوة الموجودة بين التصميم الأساسي لنظام الحماية الاجتماعية القائم والأهداف المرجوة منه، والفجوة الموجودة من حيث التشعب والتداخل بين المؤسسات المعنية، والاختلاف الكبير بين معلومات وبيانات هذه الجهات والتي يؤدي تحليلها إلى قرارات غير منسجمة ومتكاملة وأحياناً متناقضة، بالإضافة إلى عدم وجود نظام واضح ومحدد لر□د وتقييم الإنجازات بشكل يؤدي إلى تدارك النقص والثغرات الموجودة.

الإطار رقم (20): البداية

إن سياسات الحكومة لمرحلة بناء السلام، وفيما بعد لمرحلة بناء الدولة، سواء في المجال الاقتصادي أو الاجتماعي لا بدّ أن تجيب بشكل أساسي عن السؤال: **ماذا يجب أن نفعل؟ وكيف يمكن أن نفعل ذلك؟** وعليه يمكن أن تكون البداية بتأسيس فريق يعمل على وضع سياسة وطنية واضحة ومتكاملة لنظام الحماية الاجتماعية،

[59] لمحة عامة ن الاحتياجات الإنسانية في سورية لعام " 2018 المتاح على الرابط https://hno-syria.org/2018_syr_hno_english.pdf

وتصميم آليات تنفيذ هذه السياسة بحيث تكون مرنة وفعالة في آن معاً وتراعي عمليات المراقبة والتقييم، سواءً أكان ذلك لناحية التشريعات وموائمتها لاتجاهات التغير الحا□ل في سوريا، أو لناحية بناء القدرات للكوادر الوطنية في المؤسسات الحكومية والأهلية، والبحث في سبل تدبير التمويل اللازم ومصادره.

ويوجد مجموعة من التو□يات على مستوى القطاع ككل سيكون لها أثر على فعالية النظام في المدى القصير والطويل معاً، وفقا لما يلي:

1- **إيجاد مرجعية عمل واحدة** تقوم بتوفير البيانات وتنسيق عمل الأطراف الفاعلة وتوزيع الأدوار في منظومة الحماية الاجتماعية الحالية والمستقبلية، وفق جدول زمني مرتبط بنظام ر□د وتقييم لبرامج الحماية المنفَّذة. وسيكون لهذه المرجعية أثر كبير في إدارة البيانات لضمان بقاء الاستجابة مرتكزة على الأدلة، إضافةً إلى التعرف على جوانب الخلل في الأداء، ونقاط الضعف في المكونات، ما ينتج عنه استجابة سريعة وفعالة تفضي إلى تحقيق الأهداف للحيلولة دون الهبوط بنظام الحماية الاجتماعية في المستقبل القريب والبعيد.
2- **تعزيز النهج التشاركي** لكافة أ□حاب المصلحة في تصميم خطط الاستجابة لقضايا الحماية الاجتماعية، وهو ما يؤدي إلى التخلص من المركزية، والتعرف على الواقع الحقيقي والاحتياجات الملحة لكل من الشرائح المستهدفة في الحماية، مما يعطي للخطط طابع المرونة والارتباط بالواقع الحقيقي ويزيد من الدعم المجتمعي لنجاحها.
3- توسيع نطاق عمل أنظمة التأمينات الاجتماعية لتشمل **أشكال جديدة من التأمين** لمواجهة المخاطر الناتجة عن الصراع، لتراعي التغيرات التي حدثت في أنماط الأسر وخصائصها، وطبيعة أدوار أفرادها، وكثافة التفاعلات الأسرية، والتغيرات المتعلقة بسوق العمل والنمو السكاني، وتراعي قضايا العنف القائم على النوع الاجتماعي وحماية الأطفال.
4- **التركيز على المسار الاستهدافي** في نظام الضمان الاجتماعية وتطوير معايير الاستهداف والشرائح المستهدفة بما يراعي الفجوات الجندرية وفجوات حقوق الإنسان ويضمن تكافؤ الفرص لجميع المستحقين، بما يكفل إنفاق مالي مضبوط وتعزيز المساءلة وتسهيل عمليات التدقيق لوقف الهدر والو□ول إلى الأشخاص المستحقين بالفعل، وهو ما يكسب هذا النظام درجة عالية من ثقة المستفيدين ومشاركتهم في الحلول. ضرورة التقيُّد بمبادئ كفاية التغطية والفعالية والشفافية في الاستهداف، وضمان مستويات مقبولة من المنفعة للمستحقين لها، مع جعلهم يدركون أن المساعدة مؤقتة.
5- **إيجاد مصادر تمويل مستدامة** من خلال تبني مبدأ الاسترداد واستثمار موارد النظام في أنشطة توفر التدريب والتمويل لشريحة من المستهدفين من نظام الحماية أنفسهم، الأمر الذي يحقق منافع مزدوجة في دعم موارد النظام وتأمين سبل العيش. حيث أن أكثر ما يمكن أن يقلق نظام الحماية الاجتماعية في المدى الطويل هو النقص في التمويل والتغيرات الكبيرة التي تطرأ عليه من وقت لآخر، ما يهدّد الوفاء بالالتزامات.
6- التركيز على القضايا الإنسانية الملحة التي خلقها الصراع (النساء اللواتي تعرضن للعنف والاستغلال والأطفال والمشردين
7- الاستجابة الإنسانية العاجلة للنازحين واللاجئين بما يضمن لهم العودة الكريمة واللائقة.
8- يجب أن تتضمن بدائل السياسات شبكة الترابطات القطاعية مع بقية القطاعات وخصو□ا في مرحلة الانتعاش المبكر.

9- توسيع التغطية بالتأمين الصحي للعاملين بأجر لما له أثر في تخفيف الأعباء على محدودي الدخل.
10- تعزيز مشاركة المرأة في سوق العمل والقضاء على أشكال الاستغلال.
11- إ□لاح تشوهات سوق العمل للتخلص من أوجه عديدة تعتبر من مسببات الفقر والتهميش لفئات الفقراء والنساء والشباب والمعاقين القادرين على العمل، كالتهرب الضريبي والإنصاف الأجري، وظروف العمل، والإجازات الصحية والأمومة، وغيرها.
12- توسيع التغطية بالتأمينات الاجتماعية، والحد من التهرب التأميني وخا□ة في القطاع الخاص.

13- استخدام منهجيات ومبدأ الأشغال العامة كوسيلة من وسائل إعادة الإعمار لما له من أثر في خلق فرص العمل ومشاركة أكبر شريحة من المواطنين في إعادة الإعمار.
14- تعزيز شبكات الأمان الاجتماعي وخا□ة للفئات الأكثر ضعفاً كالمعوقين والأطفال والنساء والمسنين

<u>وبناءً على ما تقدم حول الوضع الحالي للحماية الاجتماعية في سوريا، وتحليل الفجوات والفرص في كل المحاور، و ضمن كل محور تم التوصل إلى التوصيات التالية:</u>

أولويات السياسات والتوصيات المقترحة للاستجابة لفجوات السياسات:

للمحور الأول: مرحلة الطوارئ والإغاثة والعمل الإنساني:

المحور الأول (ألف): العودة الطوعية وأعاده الاندماج:

خلف الصراع آثاراً كبيرة على ظروف النزوح الداخلي والخارجي والتغيرات الديموغرافية الكبيرة التي شهدتها سوريا، وتركز السكان في المناطق الآمنة والحضرية، ولا تزال أنماط النزوح المعقدة مستمرة وهو ما يزيد من احتياجات الحماية للفئات الأكثر ضعفاً، ويجعل من أنظمة الحماية الاجتماعية قاعدة أساسية تشجع على العودة الطوعية وإعادة الدمج في المجتمعات الأ□لية، وتخفيف التمسك بالبقاء في مناطق ودول النزوح والتي تتوفر فيها أنظمة وخدمات الحماية الاجتماعية بشكل أكبر، وبالتالي تشمل التو□يات الخا□ة بمحور العودة ما يلي:

1. وضع نظام حوافز (مادية وغير مادية) مناسبة لعودة اللاجئين والنازحين على المدى القصير في مرحلة بناء السلام، لتعزيز سبل تأمين السلامة وعدم الإعادة القسرية في المدى القصير، بحيث يتضمن حوافزًا غير مادية تتعلق بتوفير الحماية للعائدين، وحوافز مالية للبدء بأعمال ومشاريع □غيرة تؤمن سبل العيش الكريم.

2. حل المشكلات القانونية المتعلقة بالملكية وتنازعاتها، والعمل على استرجاع العائدين لممتلكاتهم بأساليب مبتكرة تتلاءم مع طبيعة ما خلف على تراجع مستوى الأداء في المؤسسات الحكومية ذات العلاقة بقضايا الملكيات، الأمر الذي من شأنه بناء الثقة بين العائدين والحكومة، وتعزيز التماسك الاجتماعي وإعادة الدمج.

3. تطوير مجموعة خا□ة من معايير الاستهداف للعائدين من الداخل أو الخارج ضمن أنظمة الحماية الاجتماعية المختلفة، تتضمّن ميزات تشجيعية وتراعي الفئات الأكثر هشاشة (ذوي الاحتياجات الخا□ة والنساء والأطفال والمسنين) بين العائدين.

4. إجراءات أقل روتيناً وتعقيداً في منح تراخيص إقامة المنشآت الاقتصادية مع ميزات تفضيلية للراغبين بالاستثمار في المناطق المستهدفة من أ□حاب رؤوس الأموال.

5. توفير حلول مبتكرة في تأمين المناطق المستهدفة وحماية الأرواح والممتلكات، لتحقيق الأمن والأمان المجتمعي، وأمن وأمان الممتلكات الشخصية،(أمن المنطقة وأمن المسكن وأمن الشارع، ووقف التعدي على ممتلكات الآخرين).

6. مصادر تمويل جديدة من خلال دعوة القطاع الخاص ومنظمات المجتمع المدني للمشاركة في دعم عودة النازحين واللاجئين وإعادة الاندماج في مجتمعاتهم، من خلال الخبرات التي تمتلكها هذه المنظمات، والتمويل الذي يمكن أن يتوفر لهم لمعالجة هذه القضية التي تعد محط اهتمام الممولين والمانحين.

<u>إن تحقيق التو□يات الواردة أعلاه يتسبب في عودة جزء قليل من النازحين في المدى القصير، ولكن قصص النجاح ستشجع الجزء الأكبر منهم على العودة في المدى المتوسط، مما يعيد الحياة إلى المناطق المستهدفة ويعيد تكوين رأس المال البشري ويدفع عجلة التنمية في المدى الطويل</u>

المحور الأول (باء): الاستجابة المحلية:

ترتبط الحماية الاجتماعية بشكل كبير بقضايا الاستجابة خلال الصراع، لما للصراع من تأثير كبير على الفئات الهشة والضعيفة وعلى مستويات معيشتهم واتساع فجوة الفقر، حيث اضطر نحو نصف السكان لمغادرة أماكن سكنهم، وفقد الملايين سبل عيشهم ومقومات الحياة الأساسية كالدخل والسكن والعمل والغذاء وخدمات الصحة والتعليم الأساسية، وأ□بحت التحديات التنموية السابقة للصراع قضايا ثانوية مقارنة بحالة الإنسان السوري في ظل الصراع، حيث تعرض رأس المال الاجتماعي والثقافي والمادي إلى انتكاسات كبيرة، ومن هنا كان لا بدّ من إيلاء النقاط التالية الاهتمام الأكبر:

1- تمكين المجتمعات المحليّة من المشاركة في خطط الاستجابة وتعزيز مقاربة التنمية من الأسفل إلى الأعلى، من خلال إطار تنموي يعطي الأولوية للاحتياجات والمشاريع التي تقترحها المجالس المحلية.

2- الاستجابة للاحتياجات الملحة والناشئة للسكان الذين عانوا من الصراع، من أجل بناء الصمود ودعم جهود التعافي لدى أفراد المجتمع، ويتم ذلك من خلال بناء نظام معلومات فعال لتقييم الاحتياجات وترتيب الأولويات لتوجيه التمويل إلى مناطق بعينها أكثر من غيرها حتى تصل أنشطة الاستجابة فيها إلى مرحلة الاستدامة، فتكون مثالاً للتطبيق في المناطق الأخرى عند توفر التمويل لها.

3- تحسين بيئة الأعمال ودعم ريادة الأعمال وإحداث □نا□يق تمويلية وخدمية للخريجين الجامعيين.

4- رفع الوعي في المناطق المتضررة والنائية في مجال تأسيس مراكز تنمية وتطوير الأعمال وحاضنات العامل.

5- تحفيز القطاع الخاص غير المنظم على التنظيم من خلال تبسيط الإجراءات وتقديم خدمات التمويل وتطوير الأعمال والتسويق وتوفير المزايا والحوافز الضريبية

6- الاستفادة من الانتشار الواسع لمنظمات المجتمع المدني، والتمويل المتاح لها من المانحين، في بناء خطة استجابة شاملة، تضمن التناسق وعدم التكرار في تنفيذ الأنشطة، ترمي إلى توفير تمويل مناسب للبدء بأعمال ومشاريع □غيرة ومتوسطة تخدم وتتوافق مع أهداف الخطط الوطنية لإعادة الإعمار في المدى الطويل وتؤمن سبل العيش الكريم في المدى القصير، والاهتمام ببرامج التدريب المنتهي بالتشغيل. وكذلك في دعم أنشطة الخدمات الاجتماعية التي تقدمها سواءً في مجالات التعليم أو الصحة أو المياه والصرف الصحي.

7- تقييم احتياجات سوق العمل والنظرة المستقبلية ضمن القطاعات والمناطق المختلفة والأعمال التي يمكن أن يكون لها مستقبل واعد من حيث توفير فرص العمل، ضمن إطار خطط تعزيز الصمود والتعافي المبكر في المدى القصير وخطط إعادة الإعمار وبناء السلام في المدى المتوسط والطويل.

8- إعادة تعريف العقد الاجتماعي، ومن أهم مكوناته التحول من الدعم الذي يتّصف بالتعميم وضعف الكفاءة إلى شبكات حماية اجتماعية تتّسم بالكفاءة واستهداف الشرائح المجتمعية الأولى بالرعاية، لتحرير الإنسان من ضغوط الحاجة والعوز والحرمان وحمايته من الأزمات بكافة أشكالها.

9- الاهتمام بالمشاكل الاجتماعية التي خلفها الصراع بشكل أكبر لتحقيق الأمن والأمان العائلي ووقف العنف الأسري، ومشكلة القيود المدنية في المناطق التي لا تتوفر فيها هذه الخدمات.

10- مراجعة التشريعات الخا□ة بمكون سوق العمل ومراعاة ظروف العمل اللائق ووضع حد أدنى للأجور، ومعالجة مشاكل عمل الأطفال وأسوأ أشكال عمل الأطفال الذين اضطرتهم ظروف الحرب لترك التعليم والانخراط في سوق العمل لتوفير الاحتياجات الأساسية للأسرة.

11- ربط التعليم باحتياجات سوق العمل لتخفيف الفجوة النوعية بين المعروض والمطلوب من قوة العمل بعد إ□لاح تشوهات سوق العمل وخا□ةً تلك المرتبطة بالتو□يف الوظيفي للأعمال.

12- تعديل تشريعات العمل باتجاه تحقيق معايير العمل اللائق، وخا□ةً الحد الأدنى من التدخل والتمايز الجندري، والتهرب التأميني وظروف العمل.

13- رفع معدل نمو قوة العمل وخفض أعداد المحبطين والفئات خارج قوة العمل.

14- رفع معدلات مساهمة المرأة بالنشاط الاقتصادي والانتقال إلى احتساب مساهمتها في العمل المنزلي كجزء من الحسابات القومية. بهدف تعزيز دخل الأسر الفقيرة وخا□ةً الأسر التي ترأسها النساء.

15- توجيه الاستثمارات باتجاه قطاعات الاقتصاد الحقيقي وخا□ةً كثيفة العمالة وخلق نوع من التوازن بين الصناعات كثيفة التكنولوجيا والموجهة نحو التصدير والصناعات كثيفة العمالة.

16- تطوير عمل شبكات الأمان الاجتماعي بحيث تتخذ كافة التدابير الممكنة التي تمكن الإنسان من الحصول على احتياجاته الأساسية من الغذاء والتعليم والصحة، وضمان الحد الأدنى من المعيشة والاحتياجات الغذائية وغير الغذائية.

17- تشجيع الاستثمار للقطاع الخاص ورؤوس الأموال المحلية والأجنبية لإقامة المشروعات التي من شأنها خلق فرص عمل مؤقتة أو مستدامة مثل ترميم المباني وبعض الخدمات المجتمعية الأخرى، بغرض توفير دخل قصير المدى لأفراد المجتمع والنهوض بحالة الأ□ول والبنية التحتية والمرافق المجتمعية، وتعزيز فرص الو□ول إلى أسواق العمل وكسب العيش الكريم، وإيلاء الاهتمام للتدريب المهني المنتهية بالتشغيل.

18- ترميم البنية التحتية لنظام الخدمات الاجتماعية (المراكز الصحية، المنشآت التعليمية، وشبكات المياه الآمنة، والصرف الصحي)، والتخطيط لها في ضوء الاحتياجات، والعمل على ربط احتياجات هذه القطاعات من الكوادر بأنظمة التعليم الرسمية وغير الرسمية، لترميم الكوادر وإعادة تأهيل ما هو موجود منها، وتوفير نظم حماية اجتماعية لهذه الكوادر للقيام بواجباتها على أكمل وجه.

من شأن التو□يات أعلاه أن تعزز □مود الفئات الهشة والفئات المتضررة من الصراع وتخفف من أثر الصراع عليهم في المدى القصير، إضافةً إلى تكوين قاعدة متينة من البنى التحتية والموارد البشرية اللازمة للانطلاق نحو مرحلة إعادة البناء بعد انتهاء الصراع في المدى المتوسط والطويل.

المحور الثاني: بناء الشرعية وإعادة التأهيل المؤسسي

بناء الشرعية:

في مقاربتنا لسياسات الحماية الاجتماعية والتي من شأنها تعزيز بناء الشرعية، ننطلق من أساس حقوقي، فالحماية الاجتماعية حق من حقوق الإنسان مهما كان ضعيفاً، وضرورة اقتصادية واجتماعية لتحقيق التنمية وتعزيز الصمود خلال الأزمات، وبناء السلام بعدها، ولا تزال الفئات الهشة خارج أي إطار قانوني يضمن لها هذه الحقوق، ولا تزال فئات كبيرة من العمال والموظفين تعاني غياب الحدّ الأدنى من شروط العمل اللائق، سواء في حقها بالتنظيم أو بالمفاوضة الجماعية أو لجهة الأجر العادل أو الضمان الاجتماعي أو الاستقرار في العمل، كما تعاني الحركة النقابية في سوريا قصوراً في أدائها وتشوُّهات في بنيتها، ويسهم في هذا الواقع الصعب غياب احترام قانون العمل وضعف تطبيقه خا□ةً في القطاع الخاص، بالإضافة إلى ضرورة تطويره ليتلاءم مع معايير العمل اللائق، ومن خلال التحليل أمكن التو□ل إلى التو□يات وبدائل السياسات التالية:

1- بناء القدرات القانونية حول الحماية الاجتماعية لتطوير الإطار التشريعي، واعتماد النهج القائم على الحقوق، والمستند إلى المعايير الدولية، وتعميم المساواة بين الجنسين وعدم التمييز بين الفئات المستحقة للحماية، واستخدام الحوار الاجتماعي كوسيلة للو□ول إلى تشريعات فعالة في مجال الحماية الاجتماعية.

2- تطوير إطار تشريعي لاستثمار موارد نظام الحماية الاجتماعية، يحدّد نسب الاحتياطي الواجب توفيرها، ويعزز الشفافية والمساءلة.

3- توسيع نطاق الضمان الاجتماعي والعمل على إعادة النظر في القوانين والأنظمة الموجودة وتطويرها بما يتلاءم مع اتجاهات التغيير الحا□ل في سوريا مع الأخذ بالاعتبار تطلعات الشرائح الاجتماعية المستحقة خا□ةً في مجال التحويلات النقدية والعينية وإعانات البطالة.

4- انطلاقاً من حقيقة أن أكثر العمال السوريين هم غير مسجلين في التأمينات الاجتماعية، فضلاً عن أنّ نسبة كبيرة منهم في القطاع غير النظامي، وهذا يعني أنّ كلّ هذه الفئات لا تستفيد من قوانين التأمينات والضمان الاجتماعية، لذلك لا بدّ من إيجاد إطار قانوني لتضمين هذه الفئات ضمن نظم الحماية الاجتماعية المناسبة، لأنّ ذلك يعتبر مدخلاً إلى الاستقرار الاجتماعي. حيث أنّ قوانين العمل على الرغم من أهميتها ستبقى محدودة التأثير في ظلّ غياب وبقاء الجزء الأكبر خارج أية حماية.

5- نظام التأمين الصحي يتضمن موظفو الدولة الذين يشكلون أكثر من 90% ممن يشملهم، إضافةً إلى جزء بسيط جداً من موظفي القطاع الخاص والمنظمات الدولية والمحلية وميسوري الحال الذين تضمنهم شركات التأمين 10% فقط، وهؤلاء جميعهم لا يشكلون سوى أقل من 4% من مجموع السكان، والباقي مكشوفين من أي ضمانات سوى وزارة الصحة والمشكلات التي تتعرّض لها هذه الفئات أمام أبواب المستشفيات، لذلك لا بدّ من تطوير قانون التأمين الصحي ليشمل كافة الفئات المستحقة ودراسة نسب التحمل والتغطية وفقاً لمدى □عوبة الحالة من خلال مجموعة من المعايير التي توضع لهذا الغرض.

6- إعادة النظر في الحدود الدنيا من الأجور وربطها مع تكاليف المعيشة، وإيجاد التشريعات المناسبة لذلك. فغياب سياسات وطنية حول الاستخدام والحدّ الأدنى للأجور والصحة والسلامة المهنية والحقوق الأساسية في العمل تضعف من قدرة مؤسسات الحماية الاجتماعية على تطوير خدماتها ويؤدي إلى تزايد نسبة العمال الفقراء اللذين سيظلون بحاجة للحماية رغم عملهم.

7- تصحيح مستويات الأجر لموظفي القطاع العام العاملين في مجالات الخدمات الاجتماعية (الصحة، التعليم، المياه والصرف الصحي)، مع فرض إطار رقابي □ارم على مستويات الأداء، حيث تمثل هذه الخدمات حقاً لجميع المواطنين وأساساً لبناء الدولة والمجتمع في المدى الطويل.

8- الحركة النقابية العمالية مطالبة اليوم بالاستفادة من النقاش الحا□ل حول موضوع الحماية الاجتماعية، وعليها تطوير رؤية وطنية شاملة ومستقبلية حول سياسات الحماية الاجتماعية والتشريعات اللازمة لإيجاد حلول مستدامة تضمن للعمال حقوقهم وحرياتهم النقابية وتمكنهم من تحقيق تطلعاتهم بحياة كريمة وعمل لائق.

إعادة التأهيل المؤسسي

عانت مؤسسات الحماية الاجتماعية من ضعف شديد خلال الصراع السوري بسبب نقص الكوادر المؤهلة، وضعف شديد في الموارد ترافق مع انخفاض سعر □رف الليرة وارتفاع تكاليف المعيشة، مما اضطر الحكومة إلى الحفاظ على جوانب الإنفاق الأساسية الأخرى، أكثر من الاهتمام بتطوير نظم الحماية، أضف إلى ذلك التشتت الذي تفرضه طبيعة مكونات الحماية الاجتماعية من حيث تعدد الجهات والمرجعيات التي تشترك في تطبيق أنشطته. و في هذا المجال يخلص هذا التقرير إلى التو □يات التالية:

1- تشكيل فريق عمل رفيع المستوى على المستوى الوطني تكون مهمته مراقبة أوضاع الحماية الاجتماعية والتنسيق بين كافة أ□حاب المصلحة (مؤسسات حكومية، قطاع خاص، منظمات غير حكومية، مصادر التمويل) للو □ول إلى تطبيق مُرضي وفعال للسياسات المتعلقة بالحماية الاجتماعية.

2- إنشاء شركة حكومية تخضع لإدارة القطاع الخاص، من أجل استثمار موارد نظام الحماية الاجتماعية، و □ولاً إلى تنمية تلك الموارد وبناء نظام تمويلي مستدام لمكونات الحماية الاجتماعية.

3- الاستفادة من تقنيات المعلومات في بناء أنظمة المعلومات القادرة على و ف الواقع في أي لحظة زمنية، وتوفر إمكانيات المراقبة والتقييم المستمرين للتقدم في مؤشرات وأنشطة الحماية، مما يعزز المساءلة ويزيد من فعالية تنفيذ الأنشطة، ويكوّن قاعدة بيانات لدعم اتخاذ القرارات وتناسقها. والعمل على تبسيط الإجراءات والإسراع بتطبيق الحكومة الإلكترونية في الوزارات والمؤسسات الحكومية.

4- تفعيل ودعم ندوق المعونة الاجتماعية والتأمين ضد البطالة، انطلاقاً من النسب العالية من الفقر والفقر المدقع والبطالة في كافة القطاعات، وربطه مع باقي مكونات النظام حتى تكون المساعدة مؤقتة ولا تبعث على الاعتماد عليها مطولاً.

5- بناء القدرات في مجالات الحماية الاجتماعية ضمن المؤسسات الحكومية المعنية، ونشر الوعي تجاه هذه القضية عند كل أ حاب المصلحة على الصعيد الوطني بأهمية تطوير تشريعات الحماية الاجتماعية ودمجها في خطط التنمية حتى تأخذ هذه القضية مكانتها الصحيحة ويتم النظر إليها من منظور الإطار الواسع للسياسات التنموية، وليس كمقاربة ضيقة تعالج بعض النتائج السلبية للسياسات الاقتصادية.

المحور الثالث: المصالحة والتماسك الاجتماعي:

" لقد آن الأوان للاستثمار في التماسك الاجتماعي إذ أن هناك العديد من البلدان التي لديها الكثير من الموارد، على الرغم من أن الوضع الاقتصادي العام مظلم ويزداد غموضاً وتعقيداً ".[60]

تعتبر الحماية الاجتماعية من أهم عنا ر الاستقرار وتعزيز المصالحة والتماسك الاجتماعي، كونها تؤثر في حياة المواطنين بشكل مباشر عبر ضمان حقهم بالحياة اللائقة من خلال إعادة التوزيع العادل للثروة من جهة، ولدورها الهام في تعزيز وتطوير الاقتصاد الوطني واستقرار سوق العمل من جهة أخرى، كما أنها أداة مهمة للقضاء على الفقر، وانعدام المساواة، وغياب الأمن الاجتماعي، والاستبعاد والتهميش الاجتماعيين والتخفيف من آثارها السلبية.

إن المجتمع المتماسك هو المجتمع الذي تتم فيه حماية كل الناس في مواجهة مخاطر الحياة المختلفة، مما يعزز الثقة في جيرانهم ومؤسسات الدولة ويحفزهم على العمل من أجل مستقبل أفضل لأنفسهم ولعائلاتهم. التماسك الاجتماعي هو السعي إلى قدر أكبر من الشمولية، وزيادة مشاركة المواطنين وتكافؤ الفرص.

إن التماسك الاجتماعي يجب أن يُبنى على القيم الأساسية الثلاث: الإدماج الاجتماعي ورأس المال الاجتماعي والحراك الاجتماعي، يشير الإدماج الاجتماعي إلى المدى الذي يمكن لجميع المواطنين المشاركة على قدم المساواة في المجالات الاقتصادية والاجتماعية والسياسية، بما في ذلك حماية الناس في كل أوقات. بينما يشير رأس المال الاجتماعي إلى الثقة بين الناس والمؤسسات والشعور بالانتماء إلى المجتمع، وأخيراً يشير الحراك الاجتماعي إلى تكافؤ الفرص للمضي قدماً. لذلك كانت تو يات سياسات الحماية الاجتماعية المتعلقة بهذا الشأن كما يلي:

1- يتعين إعادة النظر في سياسات الحماية الاجتماعية ومدى توافقها مع السياسات الاقتصادية، لضمان أن يكون جميع المواطنين، مهما بلغو من الضعف، لهم وت مسموع، من خلال تعزيز المشاركة المدنية وتقوية المؤسسات الديمقراطية والإشراك الفعال لكافة المواطنين في تخطيط وتنفيذ برامج التنمية المجتمعية.

2- ضرورة حل الصراعات من خلال إزالة التوترات بين أطراف الصراع عن طريق إيجاد هياكل ومؤسسات للسلم القائم على العدل والمساواة والتعاون.

3- يتطلب تعزيز التماسك الاجتماعي مشاركة وتعاون جميع الجهات الفاعلة في المجتمع (الحكومة وقطاع الأعمال والمجتمع المدني) في رسم سياسات الحماية الاجتماعية التي تسهم في إرساء عدم عودة دورة العنف وإرساء السلام. حيث أن التماسك الاجتماعي هو غاية، وهو أيضاً وسيلة للتنمية، وسيكون من

---

[60] يوهانس جوتين، رئيس فريق التنمية الاجتماعية للحد من الفقر بمنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، في ندوة حول" التماسك الاجتماعي في عالم متغير"، نيويورك، 2012.

الصعب جداً الحفاظ على نتائج التنمية في المدى الطويل دون تحقيق التماسك الاجتماعي من خلال سياسات الحماية الاجتماعية المنشودة.

4- ضرورة أن تكون سياسات الحماية الاجتماعية الناتجة من هذا الحراك متوافقة مع طبيعة التغيرات التي تشهدها وستشهدها سوريا في المراحل القادمة، ومع التغيرات المستمرة في أنماط المخاطر الاجتماعية، بما يؤدى إلى إعلاء قيم المواطنة، وإزكاء روح التكافل الاجتماعي وترسيخ الشعور بالانتماء وإعادة اللحمة للنسيج الاجتماعي.

5- الحد من الفقر المدقع وسوء التغذية، وتحسين مستويات التحصيل العلمي، وتحسين عدالة توزيع الدخل عن طريق الإنفاق العام على الخدمات الاجتماعية والتحويلات النقدية والعينية.

من خلال التو□يات السابقة لابد من إدراك أن الحماية الاجتماعية تشكل استثماراً في العنصر البشري والتنمية الاجتماعية على المدى الطويل، وأن نظم الحماية الاجتماعية المناسبة في هذ الصدد تسهم في عدالة توزيع الدخل وتكافؤ الفرص والقضاء على الحلقة المفرغة للفقر وتحقيق تأثير إيجابي في النمو الاقتصادي والاجتماعي وتحقق التماسك الاجتماعي الضروري للمضي قدماً في التنمية.

للمحور الرابع: إعادة تأهيل البنية التحتية المادية والاجتماعية

يرتبط نجاح تطبيق سياسات الحماية الاجتماعية وتحقيق الأهداف والآثار المرجوة منها إلى حدّ بعيد بالبنى التحتية الخا□ة بالخدمات الاجتماعية (الصحة والتعليم والمياه والصرف الصحي) وتوفير فرص العمل وتحقيق مستويات مقبولة من الأمن الغذائي للفئات الهشة والضعيفة، لذلك يمكن تو□يف أهم تو□يات سياسات الحماية في هذا المجال بما يلي:

1- تبني ودعم آليات الحماية الاجتماعية التي أقرتها الدساتير ومنظمات حقوق الإنسان والتي تتوافق مع مستجدات الواقع الاجتماعي الحالي مثل التعويضات في حالة الكوارث والأزمات.

2- تأهيل وتدريب المتعطلين لتحضيرهم لمرحلة التحول والانتقال إلى إعادة تأهيل قطاعات البنى التحتية.
3- دعم التشغيل في إعادة إعمار قطاعات البنى التحتية، واعتماد الأشغال العامة كمنهجية من منهجيات العمل لما لها من دور في تشغيل الأسر والفئات الفقيرة وخا□ةً في الأرياف.
4- تحقيق الاستخدام الأمثل لتكنولوجيا المعلومات والاتصالات للقطاعات الاجتماعية مثل الصحة الإلكترونية والتعليم الإلكتروني والخدمات الدعم النفسي وإنشاء قنوات التثقيف الإلكترونية.

5- إعادة النظر بنظام الدعم السلعي والخدمي الشامل الذي لا يميز بين الأغنياء والفقراء بحيث يتم توجيه الموارد المالية المخصصة له للمستحقين فقط عن طريق الدعم المالي المباشر من خلال دفعات نقدية شهرية.

6- البحث عن قنوات للاستثمار وخلق فرص العمل في القطاعات الخدمية، والدعوة لمزيد من الاستثمار في التنمية الصحية والتعليم والموارد البشرية من خلال دعم زيادة الإنفاق العام على تلك الخدمات وإعادة تأهيلها وتحديثها.

7- توفير مستلزمات استمرار العملية التعليمية في اكبر قدر من المناطق، والتركيز على المناطق التي باتت آمنة والنظر إلى التعليم من منظور إنساني وتحييد المنشآت والفئات التعليمية عن الصراع.
8- توفير مستلزمات استمرار العملية التعليمية في المناطق التي يتواجد فيها النازحين وتطوير قدرتها الاستيعابية.
9- تقديم الدعم للأسر الفقيرة لاستمرار إرسال أولادهم إلى المدارس وربط الإعانات المقدمة في إطار الاستجابة للاحتياجات الإنسانية باستمرار تعليم الأولاد.

10- تعويض سنوات التمدرس والدروس الضائعة للأطفال المنقطعين عن التعليم، عن طريق برامج بديلة للتعليم تضمن ردم الفجوة الحا□لة في سنوات التمدرس.
11- التركيز على الإرشاد النفسي للأطفال في المناطق التي عانت من الصراع بشكل كبير.
12- التركيز على تعليم الأطفال فاقدي الأسر جراء الصراع وتهيئة مستلزمات تعليمهم ومعيشتهم وإحداث □ندوق خاص لذلك.
13- التركيز على تعليم الإناث الخاسر الأول من تضرر المؤشرات التعليمية وتقديم الدعم والمشورة لأسرهم.
14- تشجيع الإناث على الالتحاق بالتعليم المهني من خلال تقديم الحوافز والربط مع سوق العمل واعتماد برامج التلمذة الصناعية والمهنية.
15- إعادة تأهيل المدارس المتضررة وخا□ة في المناطق الآمنة لإعادتها إلى الخدمة التعليمية.
16- إعادة دمج الأطفال ذوي الإعاقة في العملية التعليمية ومراعاة ظروفهم الخا□ة وتقديم الدعم والإرشاد النفسي لهم.
17- استئناف الإقراض المدعوم لفقراء الريف وخا□ةً الإناث.
18- توفير خدمات الصحة العامة للمتضررين من جراء الصراع السوري سواءً النازحين أو سكان المجتمعات المضيفة.
19- توفير مستلزمات الصحة الإنجابية للنساء والأطفال في المناطق المتضررة بشكل مباشر أو غير مباشر من الصراع.
20- الاستمرار في تحصين الأطفال بكافة أنواع اللقاحات والدخول إلى المناطق التي تعاني من عدم استقرار في الأوضاع الأمنية وعانت من ضعف في مستويات التحصين وظهور أمراض بسببها.
21- تقديم الدعم للأسر الفقيرة لتحسن و □ولها إلى الخدمات الصحية بعدما شكل تراجع الخدمات العامة خلال الصراع عبئ إضافي على إنفاقها.
22- تحسين الأوضاع التغذوية للأطفال الفقراء والأطفال المتضررين من الصراع والتي أدت إلى ارتفاع معدلات سوء التغذية من نقص في الوزن والطول وأمراضها المرافقة.
23- الاستمرار في تقديم المكملات التغذوية للأطفال في المدارس ضمن خطط الاستجابة للاحتياجات الإنسانية وإيصالها إلى كافة الأطفال في كافة المناطق.
24- تأهيل المرافق الصحية من مستشفيات وعيادات ومراكز □حية وخا□ةً في المناطق التي شهدت ضغوطاً كبيرة على الخدمات الصحية ونقص فيها جراء النزوح وتشوه التوزع السكاني.
25- تسهيل و □ول الخدمات الصحية إلى المناطق الساخنة والنظر إليها من منظور إنساني بعيداً عن التوجهات الأمنية.
26- تعزيز الأمن الدوائي وتوفير الأدوية وخا□ةً للأمراض المزمنة التي شهدت نقصاً كبيراً جراء الصراع والحصار الاقتصادي ومحدودية الموارد، وأدت إلى ارتفاع معدلات المراضة والوفيات.
27- تشجيع إقامة معامل الأدوية وخا□ةً في المناطق الآمنة وتقديم التسهيلات المالية والإجرائية لإنشائها واستمرار عملها وتحييدها عن الصراع.
28- تطوير النظام الضريبي بحيث يتم تشجيع مفهوم المسؤولية الاجتماعية للقطاع الخاص عن طريق تقديم اقتطاعات ضريبية للشركات التي تمتلك أو تساهم في برامج المسؤولية الاجتماعية. وتشجيع مساهمة القطاع الخاص والقطاع الأهلي في تقديم الخدمات الاجتماعية بأشكالها المختلفة.
29- تعظيم الاستفادة من برامج المنح والمساعدات والدعم التي تقدمها المؤسسات والمنظمات الدولية.
30- وفي المجال الزراعي، دعم البحوث الزراعية الإقليمية والنوعية وجهاز الإرشاد الزراعي، وتوفير ودعم مستلزمات الإنتاج الزراعي، ووجود قوانين عادلة لأنظمة تملك الحيازات الزراعية، والتوسع في نشاطات مراكز التنمية الريفية. لضمان الحفاظ على الحدود الدنيا من الأمن الغذائي.
31- دعم التشغيل في قطاعات الصناعات الريفية والصناعات اليدوية.

الإطار رقم (21): الخلاصة في المدى الطويل

على المدى الطويل لابد من ربط خطط تدابير الحماية الاجتماعية باستراتيجيات الخروج من المساعدات الإنسانية وبالتالي تقليل الاعتماد على المعونات الأجنبية والانتقال من مرحلة الاستجابة للطوارئ إلى البرامج الموجهة نحو التنمية المستدامة، ويجب أن تهدف السياسات إلى تقليل الاعتماد الحالي على المنظمات الإنسانية الدولية والمنظمات غير الحكومية ،ومما لا بد من الإشارة إليه أن سياسات الحماية الاجتماعية المستقبلية تتجاوز حدود سوريا وهي بذلك ذات بعد إقليمي تؤثر بشكل غير مباشر على المجتمعات المضيفة للاجئين ، ومن المُرجح أن تلعب التغيرات الإيجابية في قطاع الحماية الاجتماعية عاملاً مهماً في قرار عودة اللاجئين إلى بلدهم