إصلاحات صندوق النقد الدولي والبنك الدولي لأنظمة الضمان الاجتماعي: التدمير التدريجي للبرامج الشاملة

منذ 2011، تواتر لجوء دول المنطقة إلى الاقتراض من صندوق النقد الدولي والبنك الدولي. تُلزم هذه المؤسسات المالية الدولَ المقترضة بتنفيذ جملة من الإصلاحات الكبرى كشروط مقابل برامج القروض. شملت الإصلاحات في تونس ومصر ولبنان من جهة رفع الدعم حيث تم إلغاء الدعم في عدة قطاعات مثل الوقود وبعض المواد الغذائية الأساسية، مما أدى إلى تغيير ديناميكيات أنظمة الضمان الاجتماعي والظروف المعيشية للمواطنين في المنطقة. وفي المقابل فقد دفعت إلى الانتقال نحو نظام الاستهداف النقدي المباشر للفئات الأكثر هشاشة كآلية لمعالجة الفقر والتقليص من التفاوت بين الفئات.

لكن تأتي نتائج دراسة تأثير هذه الإصلاحات على أنظمة الحماية الاجتماعية لتؤكد أن هذا التوجه سيؤدي حتمياً إلى زيادة الفقر وتفاقم التفاوت بين الفئات الاجتماعية ولتبرز النقائص المتعلقة ببعض البرامج المنجزة خلال السنوات الأخيرة.

في هذا الإطار، نظم المرصد التونسي للاقتصاد ومركز العلوم الاجتماعية للأبحاث التطبيقية في إطار منتدى سياسة الضمان الاجتماعي الشامل لمنطقة الشرق الأوسط يوم 27 جويلية 2023 ندوة افتراضية تحت عنوان:

"إصلاحات صندوق النقد الدولي والبنك الدولي لأنظمة الضمان الاجتماعي: التدمير التدريجي للأنظمة الشاملة."

أشرف على تسيير الحوار السيد شهير إسحاق أخصائي الحماية الاجتماعية عن مسارات التنمية في الشرق الأوسط وشمال أفريقيا بحضور كل من:

السيدة فتحية بن سليمان باحثة في الاقتصاد ومحللة سياسات عمومية صلب المرصد التونسي للاقتصاد

السيدة سلمى حسين مديرة أبحاث إقليمية في فريديريش إيبرت ستيفتونغ في الشرق الأوسط وشمال أفريقيا

السيدة أولغا جبيلي مسؤولة أولى للأبحاث والبرامج في شبكة المنظمات العربية غير الحكومية للتنمية

سعت هذه الندوة إلى تحليل تأثير الإصلاحات المفروضة من قبل صندوق النقد الدولي والبنك الدولي على الحقوق وخاصة على أنظمة الضمان الاجتماعي في مصر وتونس ولبنان. كما تطرقت لنقاش تبعات رفع الدعم والتحويلات النقدية المستهدفة من حيث مزيد تكريس عدم المساواة وتعميق الهشاشة وهضم حقوق المواطنين الأساسية. وخصصت فقرة للنقاش وتقديم جملة من التوصيات الهادفة لمعالجة هذا الوضع بصفة منهجية ومستدامة.

استهلت السيدة فتحية بن سليمان مداخلتها بالعودة على تعريف منظمة العمل الدولية للضمان الاجتماعي كحق من حقوق الإنسان

الذي يضمن للجميع الحصول على الرعاية الصحية وتأمين الدخل ومد المواطنين.ات والأسر بالمعونة اللازمة في حالا المرض وفقدان العمل والإصابة والإنجاب وغيرها من المخاطر التي يواجهها الأفراد والأسر خلال كامل دورة حياتهم. وانطلاقا من هذا التعريف، بينت أن أنظمة الحماية الاجتماعية في تونس تستهدف فئتين محددتين من الأفراد: الفئة النشيطة في القطاع المنظم التي تتمتع بدخل قار والأسر الأكثر هشاشة. أي أنها تشترط إما العمل أو مستويات فقر محددة دون تغطية الفرد طوال دورة حياته والأسر التي لا تستوفي الشروط المسبقة.

وقد أوضحت أن نظام الحماية الاجتماعية في تونس لا يستوفي الشروط اللازمة لحماية جميع الفئات المحتاجة له إضافة للتمييز الواضح الذي تقيمه بين الفئات الفقيرة وغير الفقيرة. من جهة أخرى أبرزت وجود صعوبات في الاستفادة من هذه البرامج لعدم قابليتها للتكيف مع الأزمات مثل جائحة كوفيد وبالتالي هي برامج لا تتأقلم مع حقوق أخرى مثل الحق في الصحة. ثم تحدثت أيضا عن غياب المساءلة في تنفيذ بعض البرامج.

تطرقت فتحية بن سليمان في مرحلة ثانية لتداعيات سياسات المؤسسات المالية الدولية على الحق في الحماية الاجتماعية. فأوضحت أن مفاوضات صندوق النقد الدولي تتضمن اتفاقية تمويل جملة من الإصلاحات الهيكلية انعكست سلبا على الحق في الحماية الاجتماعية. ذلك أن صندوق النقد الدولي دفع من أجل الرفع التدريجي للدعم على المحروقات والمواد الأساسية بتعلة أن الدعم الشامل مكلف ويشكل عبئا على الميزانية ويكون المستفيد الأكبر منه الأسر الغنية. يمثل الدعم أحد المكونات الرئيسية لنظام الحماية الاجتماعية في صنفها القائم على التحويلات غير المباشرة من خلال الدعم الموجه للأسعار. أدت هذه الإجراءات إلى نتائج سلبية حيث أثر ارتفاع أسعار المحروقات على مكونات المجتمع وعلى النسيج الاقتصادي على حد السواء. كما تسببت إجراءات التخفيض المستمر لسعر صرف الدينار التونسي في خلق أزمة تجلت في ارتفاع كلفة الشراء وهو ما أدى إلى الإخلال بسلسلة التزويد بالحبوب وأضر بشكل غير مباشر على الحق في الغذاء وأثر على الحقوق الاقتصادية والاجتماعية.

في المقابل، يدعو صندوق النقد الدولي إلى تفعيل التحويلات المباشرة والمستهدفة للأسر الأكثر فقرا لتعويضها عن آثار ارتفاع الأسعار. وقد دعم البنك العالمي هذا التوجه من خلال توفير الدعم التقني والمالي

لبرنامج أمان الاجتماعي. اعتبرت فتحية بن سليمان أن هذا البرنامج قد لاقى فشلا ذريعا وتعرضت في تعليقها إلى نقائص آلية تحديد المنتفعين بالتحويلات إضافة إلى غياب آليات تثبت من معطيات الفئات الهشة مما يؤدي إلى ارتفاع احتمال الإقصاء. وقد أشارت لكون هذا البرنامج قد صمم لاستهداف الفقر ولا يمكنه بأي صفد من الصفات تعويض آليات الحماية الاجتماعية. فآلية الدعم الشامل معممة على الجميع وتغطي بالت الي جميع الأفراد والأسر في حالة هشاشة في حين تبين الإحصائيات أن نصف عدد المؤهلين للبرنامج غير مشمول بآليات الاستهداف هذه.

ثم أكدت في ختام مداخلتها على أهمية ألا تقتصر الحماية الاجتماعية على بضع إعانات مقدمة وضرورة تكريسها كحق من الحقوق وإضفاء الصبغة الإلزامية عليها بموجب قانون وتنظيمها بأطر عمل قانونية ومؤسساتية. وتحدثت عن كون سياسات التقشف وسوء الفهم المحيط بمسألة الفقر تؤدي إلى تحويل التركيز إلى مسؤوليات الأفراد والشروط والعقوبات ولا تخلف إلا الإهانة وعدم صون الكرامة. وشددت على ضرورة أن يعمل واضعو السياسات على إيجاد بدائل للتمويل للتأي بالحق في الحماية الاجتماعية عن إملاءات المؤسسات المالية الدولية وسياسيات التقشف.

من جهتها قدمت السيدة سلمى حسين بسطة عن الوضع في مصر في علاقة بالإصلاحات المفروضة من صندوق النقد الدولي والبنك الدولي وأقرت أن تونس ليست استثناء بل حلقة من ضمن سلسلة أوسع من التعاون غير المسبوق مع صندوق النقد الدولي والبنك الدولي خلال العشر سنوات الماضية. بل اعتبرت العقد الماضي عشرية التداين لا عشرية الثورات أو الانتفاضات.

وأشارت إلى حدوث تغيير على مستوى خطاب الصناديق حيث أصبحت تعتمد خطابا يأخذ بعين الاعتبار مسألة الهشاشة والفوارق الاجتماعية. لكن النظر بأكثر تمعن في البرامج المنفذة يكشف أن الواقع بعيد عما يدعيه هذا الخطاب.

ففي مرحلة أولى فرضت عديد السياسيات من أهمها ما يسمى بالانظباط أو الظبط المالي الذي يدفع للضغط على الإنفاق الاجتماعي من صحة وتعليم من أجل التخفيض من قيمته وتحقيق فائض أولي في الموازنة العامة. وعلى عكس ما كان مفترضا، تبين الأرقام من خلال تجربة المغرب والأردن مثلا أنا سياسة الضبط هذه قد أدت إلى تفاقم المديونية لا تراجعها.

كما أن الإجراءات المفروضة على مستوى السياسات النقدية قد تسببت في انخفاض قيمة العملة وارتفاع قيمة التضخم ما أدى بدوره إلى ارتفاع معدلات الفائدة بما يحقق أرباحا أكثر بكبار الدائنين ويثقل في المقابل كاهل المواطنين.

من جهة أخرى فإن انخفاض قيمة العملة يعني ضرورة تعميق كلفة توريد الغذاء وبالتالي زيادة نسب الهشاشة.

يطالب الصندوق من جهة أخرى بتقليص فاتورة الأجور العمومية ووقف التعيين العمومي. في بعض التجارب توجهت السياسات الحكومية لتخفيض أجور كبار الموظفين أكثر من صغار الموظفين. فكن في مصر وقع العكس تماما. فلم تقع مراعاة اختلاف الأجور بل وقع الحفاظ على امتيازات كبار الموظفين مثل النواب والمسؤلين الحكوميين بتعويضهم أو تمكينهم من منح من داخل الموازنة دون غيرهم.

في سياق عام تكثفت فيه الاحتجاجات الشعبية المُنادية بمحاربة الفساد وتحقيق العدالة الاجتماعية، فرضت المؤسسات المالية المُقرضة إجراءات رفع الدعم عن الطاقة والغذاء. واعتمدت النموذج ذاته في إدخال برامج المساعدات المالية الموجهة لأفقر الفقراء. وأشارت إلى كون المساعدات المالية الاستهدافية لا تصل إلا ل50%من الفقراء في حين أن دعم الغذاء يصل الى كل الفقراء علما أنا 1 من 3 مصريين يعتبرون تحت خط الفقر. برامج موحدة لا تأخذ بعين الاعتبار الخصوصيات المحلية، قد تجاهلت تماما حقيقة أن المنطقة تسجل أعلى معدلات بطالة في العالم وأعلى عمالة غير رسمية ولم تقدم أي إشارة للحكومة للترفيع من مخصصات البطالة.

أما في المداخلة الثالثة والأخيرة، تحدثت السيدة أولغا جبيلي عن وجود أزمة متعددة الأوجه في لبنان انعكست بحدة على أبسط الحقوق الاقتصادية والاجتماعية للبنانيين.

قدم صندوق النقد الدولي مجموعة من مقترحات الإصلاحات المالية والهيكلية مثل تقليل العجز في الميزانية وإعادة هيكلة الدين العام وتنظيم قطاع البنوك. جملة إجراءات التقشف المنفذة تبلورت خصوصا في رفع الدعم على الغذاء والطاقة والأدوية. فشهدت أسعار الغذاء زيادة هائلة ب628% خلال سنتين فقط ولم تنجح الإصلاحات في مجاراة الطلب المرتفع على المواد الغذائية. بالمثل أصبح الحصول على الأدوية أمرا في غاية الصعوبة وتراجعت تغطية الضمان الاجتماعي للأدوية من 90% إلى 10%. ومن جهتها، ارتفعت تكلفة النقل ب400% خلال سنة 2021. وقد فتحت الفجوة بين العرض والطلب فيما يخص التزود بالكهرباء المجال لظهور منظومة اقتصادية موازية ترفض الانصياع لتعليمات الحكومة. وكنتيجة منطقية لهذا الوضع، وقع العبء الأكبر على الضمان الاجتماعي. فقد مرت نسبة اللبنانيين غير المشمولين بالتغطية الاجتماعية من 25% إلى 75% بين 2021 و2023.

يشهد لبنان بالتوازي مأزقا سياسيا تجلى أيضا على مستوى المفاوضات مع صندوق النقد الدولي. فالتعقيدات السياسية القائمة إضافة إلى غياب الشفافية وواقع الفساد والإدارة غير الرشيدة جعل من الصعب التفكير في حلول عملية لإعادة هيكلة الوضع الاقتصادي. في المقابل، لم تسجل جهود جدية لخلق حوار مجتمعي حقيقي يتناول المسألة بعمق ويستجيب لعدم ثقة اللبنانيين في جدوى تدخل صندوق النقد الدولي.

وفي ختام مداخلتها، أوضحت أولغا جبيلي أن التفكير في حلول للوضع الراهن يجب ألا يتقيد بصندوق النقد الدولي أو بمؤسسة مالية أخرى. بل يتطلب إصلاحا منهجيا يأخذ بعين الاعتبار التغيرات في عالم سريع التحول وأكثر استقطابا. بل تشدد على ضرورة استكشاف مسارات بديلة عبر إعادة صياغة البنية الاقتصادية وبصفة أشمل عبر إعادة التفكير في العقد الاجتماعي بين الدولة والمواطنين. وهذا يمر حتما بإصلاحات ديمقراطية وبوضع مؤسسات صلبة ونزيهة وبسياسيات متشبعة بالعنصر الاجتماعي ومتناسقة مع الحقوق الاقتصادية للمواطنين تعمل على خلق مواطن الشغل وتحفيز الإنتاجية وإيلاء الأهمية الكافية للضمان الاجتماعي.