معهد التخطيط القومى

معهد التخطيط القومى

سلسلة قضايا التخطيط والتنمية

رقم (٢٢٤)

نحو إصلاح نظم الحماية الإجتماعية فى مصر

سبتمبر ٢٠١٠

جمهورية مصر العربية - طريق صلاح سالم - مدينة نصر - القاهرة مكتب بريد رقم ١١٧٦٥

A.R.E. Salah Salem St. Nasr City, Cairo P.O. Box: 11765

معهد التخطيط القومى
مركز دراسات التنمية البشرية

بـحث

نحو إصلاح نظم الحماية الإجتماعية فى مصر

الـبـاحث الـرئـيسى

أ0د0 خضر عبدالعظيم أبو قورة

فريق البحث
" وفق الترتيب الأبجدى"

أ0د0 خضر عبدالعظيم أبو قورة
أ0د0 زينات محمد طبـــــــالة
أ0د0 عزة عمر الفنـــــــــدرى
د0 مجدة إمام حسانيـــــــــن
أ0د0 على عبد الـــــــرازق جلبى
أ0د0 على محمود ابو ليلـــــــــــة
أ0د0 فوزى عبدالرحمن إسماعيل
أ0 أحمد سليمـــــــان عـــــــلى

نحو إصلاح نظم الحماية الاجتماعية فى مصر

الصفحة

مدخل منهجى ج- هـ

الفصل الأول : مقاربة منهجية

أولا : القضية من المنطق السوسيولوجى 2

ثانيا : موضوع البحث .. الأبعاد والأهداف 5

ثالثا : وسائل وأدوات جمع البيانات 8

الفصل الثانى : الحماية الاجتماعية من المنظور السوسيولوجى

أولا : حول مفهوم الحماية الاجتماعية 18

ثانيا : مبررات الحماية الاجتماعية 27

الفصل الثالث:

تمهيد

44

أولا : مسئولية الحماية الاجتماعية 45

ثانيا : آليات الحماية الاجتماعية 58

ثالثا : غياب الحماية الاجتماعية وضعف الانتماء 68

الفصل الرابع : الحماية الاجتماعية والعولمة فى عالم يتغير

تمهيد 76

أولا : العولمة والحماية الاجتماعية .. رؤية نقدية . 79

ثانيا : إنعكاسات العولمة على شبكة الحماية الاجتماعية 85

ثالثا : العولمة وكيف أدت إلى الإفقار التنموى. 90

رابعا : العولمة أفرزت الأزمة الاقتصادية العالمية . 97

خامساً : ثم ماذا بعد. 102

الفصل الخامس : تحولات نظم الحماية الاجتماعية فى مصر خلال العقود الأخيرة

أولا: التحولات في نظم الحماية الاجتماعية 112

ثانياً: آليات الحماية الاجتماعية التقليدية و الحديثة 117

ثالثا : التحولات في نظم الحماية الاجتماعية: 137

رابعاً: العوامل الداخلية و الخارجية للتحولات في نظم الحماية الاجتماعية: 139

خامسا : آثار التحول في نظم الحماية الاجتماعية في مصر خلال الألفية الثالثة 159

سادسا:الآثار غير المتوقعة التي ترتبت على التحولات في نظم الحماية الاجتماعية: 160

سابعاً: تحولات نظم الحماية الاجتماعية في مصر خلال الألفية الجديدة: 166

ثامناً: نتائج أزمة الحماية الاجتماعية و تحولاتها: 179

تاسعاً: دروس التاريخ و خيارات المستقبل 183

الفصل السادس : واقع الحماية الاجتماعية وشبكات الأمان فى المجتمع المصرى (الحماية الاجتماعية والتنمية)

أولا : تطور مستوى التنمية البشرية 205

ثانيا : الحرمان والحماية الاجتماعية 210

ثالثا : الفقر والحماية الاجتماعية 212

رابعا : واقع الحماية والتضامن الاجتماعى 218

خامسا : العلاقة بين برامج الحماية والحرمان 221

سادسا : موقع محافظات القرن الأكثر فقراً من برامج التضامن الاجتماعى 222

الفصل السابع : الحماية الاجتماعية من المنظور الصحى :

أولا : نظم الرعاية الصحية 230

ثانيا : العدالة الصحية 232

ثالثا : الصحة والفقر . 234

رابعا : العوامل المحددة للصحة 236

خامسا : مؤشرات التغطية للخدمات الصحية . 242

سادسا : التأمين الصحى 244

سابعا : المؤشرات الديموجرافية والاجتماعية والاقتصادية 246
ثامنا : الإنفاق على الصحة 248

الفصل الثامن : الحماية الاجتماعية فى واقع المجتمع المصرى
" دراسة إستطلاعية على عينة ثنائية الأبعاد"

أولا : نتائج المقابلات المتعمقة مع الأسر . 258
ثانيا : رأى صفوة من العلميين فى مفهوم الحماية 265
ثالثا : تحليل نتائج الاستبيان 274

الفصل التاسع : شئ من الحصاد
290

Π

مقدمة ومُدْخل منهجى

من نوافل القول بأن منظومة الحماية الاجتماعية ذات تأثير عميق على البنية المجتمعية ودرجة تماسكها وفاعليتها فى حفظ وإتساق حركة المجتمع فى كل زمان ومكان . ولقد واجهت تلك المنظومة زخماً من التحديات والتغييرات التى تجرى بسرعة تسبب الدوران فى كافة المجتمعات وفى مختلف أرجاء المعمورة دفعت بالكثيرين من الباحثين فى العلوم الاجتماعية عامة وعلم الاجتماع خاصة الى محاولات بحثية لرصد وتقييم دور تلك المنظومة فى تقوية ودعم التنمية ومن ثم التأثير فى حركة تقدم المجتمع فى حالة ما إذا كانت فعّالة وقادرة على تلبية حاجة المجتمع فى الحماية فى مجالات الرعاية الاجتماعية الرئيسية والتعليم والتربية والثقافة والصحة والإسكان والتى تسمح بتدفق عناصر القوة فى شرايين المجتمع تجعله يأمن الحاضر ويتطلع نحو مواعيد مع المستقبل .

فى العام الأول من الألفية الجديدة وتحديداً فى الفترة مابين 25 – 27 سبتمبر لعام ألفين عقد بمدينة هلسكنكى المؤتمر الدولى لبحوث الأمن والتضامن الاجتماعى تحت شعار " الأمن والضمان الاجتماعى فى القرية الكونية "Social Security in the global village" وقدمت ثلاثة مؤسسات علمية فرنسية هى جامعة باريس السابعة وينيس ديدرو Universite Parisvll Denis Diderot ومركز بحوث العمالة التابع لجامعة باريس دوفين Centre d'etudes de L'emploi, Universite paris Dauphine ومركز البحوث الاجتماعية بالمركز القومى الفرنسى للبحث العلمى CNRS دراسة قيمة للغاية عن النظام الفرنسى للحماية الاجتماعية .الإستقلالية والاعتمادية والتناغم المجتمعى . طرحت أسئلة كثيرة للغاية قدّمت على البعض منها إجابات دقيقة . لكن اللافت للإنتباه هو أن تلك الدراسة أبرزت فى نتائجها وتوصياتها أن الحماية الاجتماعية القوية والفاعلة هى التى تساعد المجتمع تجاه الدولة على حسن تحديد أهدافه التنموية الكبرى وتكون فى المدى الوسيط والبعيد البوصلة التى توجهه . كما أنه إذا ضعفت منظومة الحماية الاجتماعية لأى سبب أدى ذلك الى حالة من الركود الاجتماعى والثقافى والعلمى بل والقيمى مما يدفع الباب أمام تراجع فى الشعور بالإلتزمات المدنية وانخفاض فى الثقة بالمؤسسات الاجتماعية وتدنى فى إهتمام الجماعات المتنوعة ببعضها البعض فى المجتمع مع زيادة فى تشكيلة الأمراض

العضوية والنفسية ثم حالات من الخلل فى الصحة العقلية والجريمة وتفكك الأسر وزيادة معدلات الطلاق ..الخ . كما أن إستعادة قوة المجتمع وعافيته تكون عبر قاطرة الحماية الاجتماعية . فأين نحن من نتائج هذه الدراسة ؟ كان ذلك واحداً من الأسئلة الكبرى التى طرحها كاتب هذه السطور على نفسه قبيل أن يطرحها على فريق البحث وهو يعد المراحل الأولى لمخطط تلك الدراسة . تقدم الحماية الاجتماعية نفسها كشبكة مليئة بالإيحاءات والسياسات التى لاتخلو من خلفيات سياسية واقتصادية وإدارية كثيراً ماتكون واضحة حيناً ومليئة بالألغاز حيناً آخر ولعل تضارب السياسات حول الحماية فى العقود الأخيرة لا ينبئ عن فهم لوظيفتها وتعاضدها فى حفظ البنية المجتمعية وسلامة مكوناتها بقدر مايشى بتكرار أفكار ورؤى قديمة خارج سياق العصر أو إستدعاء تجارب جاهزة صادرة عن ما لايعرف بدقة خصائص المجتمع وقيمه وثقافته ومعاييره القيمية والأخلاقية ، خاصة بعد أن تراجع دور الدولة فى ظل العولمة والتوسع فى سياسات الخصخصة ثم تزايد موجات الشك من الناس فى أن السياسيين يخدمون أغراضهم الخاصة قبل الأغراض الهامة وأنهم أميل الى خلق المشاكل بدلاً من حلها وأن مؤشرات العجز فى تقديم حلول حقيقية لتحسين نوعية الحياة أكبر من مؤشرات الإنجاز مما يجعل العمل البحثى القائم على أسس منهجية وجديدة فى آلياتها وقاعدة تنظيمية حديثة دقيقة مطلباً وطنيا هاماً وملحاً . وهذه الدراسة خطوة أولى فى الطريق .

لقد تأثرت الحماية الاجتماعية بالعولمة – التى غدت خلال العقدين الأخيرين قضية العصر الذى نعيش والتى فرضت نفسها على كل مفاصل الحياة الاجتماعية فى جميع أرجاء القرية الكونية وقال دعاتها وسندتها أن خيراتها – أى العولمة – سوف تنهمر على منظومة الحماية الاجتماعية ثم إكتشفنا وآخرون كثيرون غيرنا أن النتائج كانت سراباً بقيعة يحسبه الظمآن ماءً حتى إذا أتاه لم يجده شيئاً وكانت هذه المنظومة واحدة من الضحايا التى إفترستها ولاتزال مصيدة العولمة . فماذا نحن فاعلون إزاء هذه الإشكالية ؟

هل كنا هنا فى مجتمعنا ومؤسساتنا بمستوياتها المختلفة على دراية كافية بواقعنا وماسوف تحدثه العولمة فى مفاصله من تأثيرات ؟ وهل كنا مؤهلين للسباحة فى طوفان العولمة ؟ أم قدريون نعيش يومنا دون إهتمام بغدنا ؟

إذا كان القرن العشرون لم يكن قرن العرب ومصر فى قلبه وأحد أركانه . فهل يكون لنا نصيب واضح ومقعد محدد فى القرن الواحد والعشرين ؟ وماهو الدور الوظيفى الذى يمكن أن تؤديه منظومة الحماية الاجتماعية لتحقيق هذا الهدف ؟

أسئلة كثيرة تطرحها هذه الدراسة البحثية اجتهدت فى تقديم بعض الإجابات عليها مصحوبة ببعض الرؤى من خلال ثمانية مباحث الأول عن المقاربة المنهجية للدراسة وقد صاغها وأعدها كل من أ0د0 خضر ابو قورة ، وأ0د0 فوزى عبدالرحمن . والمبحث الثانى عن الحماية الاجتماعية والعولمة فى عالم يتغير أعده الأستاذ الدكتور خضور أبو قورة . والمبحث الثالث عن "الحماية الاجتماعية – رؤية سوسيولوجية أعده الأستاذ الدكتور على ليلة والمبحث الرابع عن تحولات نظم الحماية الاجتماعية فى مصر أعده الأستاذ الدكتور على جلبى وساعده كلا من : د0 هانى خميس ، وأ0 مروة مصطفى أما المبحث الخامس فتناول واقع الحماية الاجتماعية وبعض مؤشرات الحرمان فى المجتمع المصرى وقامت بإعداده الأستاذة الدكتورة زينات طبالة . أما المبحث السادس فتناول الحماية الاجتماعية من المنظور الصحى وقامت بإعداده الأستاذة الدكتورة عزة الفندرى . أما المبحث السابع وهو الدراسة التطبيقية الميدانية وموضوعه "الحماية الاجتماعية فى الواقع المجتمعى " – دراسة إستطلاعية ثنائية الأبعاد وقام بإعداده الأستاذ الدكتور فوزى عبدالرحمن إسماعيل بمعاونة الدكتورة مجدة إمام والأستاذ أحمد سليمان . ثم المبحث الثامن وموضوعه " شئ من الحصاد" قام بإعداده الأستاذ الدكتور خضر ابو قورة والأستاذ الدكتور فوزى عبدالرحمن .

ولايسعنى فى هذا المقام إلا أن أقدّم الشكر والإمتنان لفريق البحث من الإخوة والأخوات الذين تحملوا مراحل شاقة خلال الشهور الثمانية عمر هذه الدراسة وشاركونى مشاق الحرص على بعض أركان التجديد المنهجى والتأصيل العلمى فى قضيتى التنظير والتحديث لإخراج هذا العمل البحثى فى أفضل صورة ممكنة ما استطعنا إلى ذلك سبيلاً . وحسبنا فى التأصيل والتجديد على مستوى المنهج والتنظير صعود درجة أو درجات فى سلم التكامل حرصاً وأملاً على تحقيق المزيد فى أبحاث قادمة بمشيئة الله تعالى . فالكمال من صفاته جل فى علاه . ومثلنا فى هذا كباسط كفيه الى الماء ليبلغ فاه وماهو ببالغه .

والله سبحانه وتعالى ولى التوفيق ..،

الباحث الرئيسى

ابريل 2010

أ0د0 خضر عبدالعظيم ابو قورة

الفصل الأول : مدخل منهجى

أولاً : القضية من المنطق السوسيولوجى

ثانياً : موضوع البحث .. الأبعاد والأهداف

ثالثًا : وسائل وأدوات جمع البيانات

مدخل منهجى

أولا : من المأثورات فى أدبيات علم إجتماع العلم La Sociologie de la science

أن إختراق حواجز الفكر يحتاج إلى تراكم معرفى ثرى وفق آليات منهجية واسعة الأطر متداخلة الوسائل ومتناسقة فى الأهداف وهذا الإختراق قد يشبه أحياناً إختراق حاجز الصوت الذى يحدث دوياً يصم الآذان ويحرر الإنسان من سرعة أرضية تقليدية ، كذلك إختراق حاجز الفكر يحدث أصداء تتجاوز نطاقها المكانى أى مجتمعها لتصل فى بعض الأحيان إلى مجتمعات أخرى كثيرة تجيد إستخدام أدوات الإستقبال وحسن الإستفادة منها بما يساعد على تحرير إنسانها وجماعاتها ومؤسساتها من أطر الفكر التقليدى الذى سار وبسط هيمنة على العقل زمناً فلا يرى الناس حياتهم المجتمعية وحقيقة وجودهم إلا من خلاله . ولكن أدبيات ذلك العلم أى علم " إجتماع العام" نقول وتؤكد أن هذا الإختراق لابد وأن ينطلق من ركائز منهجية دقيقة وقاعدة تنظيرية قوية وعدد من الحقائق الموثقة والمستخلصة من واقع المجتمع كما يعيشه الناس حتى بتجلى الواقع كما عاشه ويعيشه الإنسان والمجتمع إقتراباً من رصد بعض الحقائق وإزالة للحجب التى تحول بين العيون أن ترى والعقول أن تفهم .

والبحث الذى بين أيدينا عن "نحو إصلاح نظم الحماية الاجتماعية فى المجتمع المصرى المعاصر " محاولة جسورة فى هذا الإتجاه تسعى إلى الإستفادة ولو قليلاً من الجديد فى علم الإجتماع ، مناهجه ، نظرياته ، مدارسه وإتجاهاته .

إن السياقات الإجتماعية التى نجد أنفسنا فى داخلها تؤثر فى سلوكنا بل قد تتحكم فيه فى بعض الأحيان . ومن الوظائف الكبرى التى يضطلع بها علم الإجتماع الحديث بعد موجات التجديد التى نجح فى إنجازها وساعدت على القيام بدورها ونصيبها فى مسيرة التقدم التنموى الكبير خلال العقود الخمس الأخيرة – وللأسف الشديد أننا لم نلحق فى عالمنا العربى بواحدة من هذه الموجات وتلك قضية أخرى ليس مجالها هذا البحث .

فعلى سبيل المثال لا الحصر نجح علم الاجتماع الحديث فى بلدان مثل فرنسا ، ألمانيا ، المملكة المتحدة ، البلدان الإسكيدنيافية ، الولايات المتحدة ، الهند ، الصين ، ماليزيا ، البرازيل ، جنوب إفريقيا ...الخ فى رصد وقياس مايفعله المجتمع ومؤسساته الرسمية وغير الرسمية بالإنسان والجماعة ومايفعله الناس بأنفسهم وكيف يساهم ذلك العلم بوظيفته ورسالته فى صياغة وتشكيل البنية المجتمعية الهادفة من خلال عدد من السياقات الاجتماعية المنظمة المتعاونة فى جعل حياة الناس أحسن وأفضل وفق خط بيانى صاعد وبعيداً عن التشكيلات العشوائية من الأفعال والأحداث والسلوكيات . وذلك كما يقول ويؤكد عالم الإجتماع الفرنسى جان

ميشيل بيرتيلو J. Michel BERTHELOT فى مؤلف جماعى من تحريره ومشاركة فريق من السوسولوجيين الفرنسيين عنوانه علم الاجتماع الفرنسى المعاصر

La Sociologie Francaise Contemporaine

حيث يقول فى الجزء الأول من ذلك السّفر القيم " إذا كانت التنمية فعل إنسانى يصنع التقدم الاجتماعى فلابد أن تكون قاعدتها إيقاعات من السلوكيات والبرامج التى يقيمها المجتمع مع بنيته ومؤسساته بدءًا من العلاقات التى يقيمها الإنسان مع الآخر والأسرة مع الآخرين ثم مع المدرسة والمعهد والجامعة والمستشفى والمزرعة والمصنع ...الخ . فالبنية الاجتماعية لاتشبه وينبغى ألا تشبه البنية المادية الطبيعية التى نشاهدها فى العمارات فى الأحياء السكنية مثلاً ، ذلك أن الأخيرة قائمة بنفسها بصورة مستقلة وبمعزل عن الفعل الإنسانى بينما الأولى البنية المجتمعية الإنسانية فإنها فى حالة مستمرة من التفاعل والتشكل ، إنها تُبنى وتتفاعل وتتشكل من جديد كل لحظة من جانب من يصنعوها ويكونوها وهم نحن البشر . وهم يحتاجون لمنظومة قوية ومتجددة من الحماية الاجتماعية (*) .

إن البحث الاجتماعى الرصين يوفر فهما أفضل لما يواجهه المجتمع من مشكلات ، كما أنه ينير الطريق لواضعى السياسات كى يكونوا على وعى مباشر لمسارات حياة الناس الذين تستهدفهم برامج الإصلاح كى يتوفر لها فرصاً طيبة للنجاح . كما أنه يساعد فى تقديم المساعدات العملية فى تصميم نتائج المبادرات السياسية وتقويمها أولاً بأول .

ولقد تنوعت الوسائل المنهجية المستخدمة فى ذلك البحث حسب الموضوعات والقضايا التى عالجتها الدراسة حيث تفاوتت مابين المنهج الإستقرائى والفرض الإستنباطى والنقدى التحليلى والمقارن والتاريخى والإحصائى ، والتطبيقى وبالعينة متعددة الأبعاد ...الخ . هذا فضلا عن محاولات الإستفادة من البنائية الوظيفية فى كشف البنيات الأساسية المسئولة عن التفاعل الاجتماعى والعلاقات الإجتماعية وماتقوم به من وظائف وأدوار ذات صلة بمفردات منظومة الحماية الاجتماعية .

إننا نعيش آفة إجتماعية طاغية فى كل المجتمعات تقريباً حيث طغيان كاسح للوسائل على الغايات مما أدى إلى إضطراب فى الرؤى ووهن فى شبكة العلاقات أدى بالتبعية إلى تفاقم فى نوع وحجم المشكلات التى يواجهها المجتمع المعاصر وإنعكست بالضرورة على منظومات الحماية الإجتماعية أدى أيضاً إلى تخلص فى الركائز الأساسية التى يقوم عليها البناء الإجتماعى ومؤسساته الاقتصادية والثقافية والسياسية كشفت مدى العجز الذى أصاب نظمه ومنظماته ومدى الجمود الذى لحق بمنظومة قيمه وسُلّمْ الأولويات فى حاجاته

---

* Jean – Michel- BERTHELOT " Sous la direction" la Sociologie Francause Contemporaine, Ed. P.U.F. Paris, 1900 P.21, 29, 47, 59 et suiv.

ومستوى وعيه بمستقبله وتطلعاته . وطريقة التعامل مع مظاهر تعقدها وتشابك مفرداتها سعياً للوصول إلى طرح بدائل جديدة ومبتكرة لكيفية التعامل معها . وهذه البدائل لن تؤتى تكنولوجيا المعلومات وطفرة الشبكة العنكبوتية " الإنترنت" قطافها دون منظومة معرفية وعلمية مغايرة تماما لما هو سائد وتعتمد على منهج علمى جديد ، وتنظير سوسيولوجى جديد وتنظير إقتصادى وسياسى وثقافى جديد . لايرى فى نسق الثقافة المجتمعية مجرد عامل يدفع المجتمع صوب غاياته كما فى نموذج ماكس فيبر ولا يجعل منه ناتجا فرعيا لتطور الإنتاج السائد كما فى نموذج كارل ماركس ولا يختزل دوره فى كونه مؤسسة ضمن مؤسسات إجتماعية عديدة كما فى نموذج إميل دوركيم حيث موجات التغير ومستجدات تأثيراته فى العقود الأربعة الأخيرة من القرن العشرين المنصرف والعقد الأول من القرن الجديد الواحد والعشرين قد أحرزت تناقضات بين ماهو محلى وماهو عالمى ، وبين ماهو عام وماهو خاص وحكومى وأهلى ، ونخبوى وجماهيرى وتقليدى وحداثى ..الخ . ثم التعامل مع العقل الجماعى للكيان المجتمعى الذى يحتاج لخطاب مختلف وإعلام مختلف يستطيع مواكبة زيادة التفاعل وزيادة إنتاج المعرفة وسرعة تداولها وإستهلاكها والإستفادة منها والتعامل بمنطق العلم مع ثقافة عدم اليقين كعنصر جوهرى جديد داخل العقل الجمعى للمجتمع .

ثانيا : (فى تحديد موضوع البحث) الأبعاد .... والأهداف :

يتطلب تناول موضوع الحماية الاجتماعية بالدراسة فى المجتمع المصرى رؤيته فى أبعاده المتباينة والتى أسهمت فى تشكيله ، فبعض هذه الأبعاد يرتبط بالواقع الاجتماعى والسياسى والتاريخى لمجتمع الدراسة ، وبعضه الآخر يرتبط بالمؤثرات الإقليمية والعالمية ، ففلسفة الحماية الاجتماعية هى حصاد مرحلة طويلة من كفاح الإنسانية بالمجتمعات صاحبة السبق فى تحقيقها ، كما أنها إحدى ثمار الديمقراطية وجهود التنمية ، وإنعكاس للرغبة الصادقة من النظم السياسية فى كثير من البلدان لإرساء مبادئ العقد الاجتماعى ، والرغبة فى تحقيق الحياة الكريمة للأفراد ، وكسر حاجز العزلة الذى أفضى إليه الحرمان وأدى الى تهميش بعض القوى الاجتماعية وإزاحتها عن المشاركة الاجتماعية الفاعلة والمؤثرة ، كما يتطلب الأمر أيضا ونحن بصدد الاهتمام بموضوع الحماية الاجتماعية الوعى بالتوجهات السياسية والفلسفات التى انتهجتها الحكومات المتعاقبة والتى صيغت فى غضونها التشريعات والقوانين التى تنظم علاقة الدولة بالأفراد ونطاق الحماية الاجتماعية . التى تقدمها الدولة . كما يتطلب الأمر الوعى بالأحداث الاجتماعية التى شكلت البنية الاجتماعية ، وحددت خريطة الواقع الاجتماعى ، وكذلك التحولات الاجتماعية وتأثيراتها على بعض الفئات الاجتماعية ، يضاف الى ذلك ضرورة الوعى بالأحداث العالمية وأصدائها على المجتمع ، حيث أفضت الأحادية القطبية والعولمة الى وقوع العالم بأسره تحت طائلة المؤثرات القطبية والتى أصبح من الصعب الفكاك منها وإستقبلت الكثير من الدول ومنها مصر نماذج حياتية قد لا تلائم ظروفها ويصعب الخيار بينها ، وأصبح الكون وكأنه مجتمع صغير تنتقل إليه كافة التأثيرات ومنها مالم تكن بعض الدول مهيأة لاستقبالها ، فالأزمات الاقتصادية التى أصابت مناطق التأثير ألقت بظلالها على معظم المجتمعات المستقبلة وأسهمت فى توسيع نطاق الفقر والحرمان . وفى هذا السياق ظهرت الكثير من التوجهات التى تبنتها المؤسسات الدولية والتى روجعت بمقتضاها الكثير من السياسات التى أدت إلى إنسحاب الدولة من الأدوار التى ظلت تضطلع بها تجاه الأفراد ، وأهمية المشاركة المجتمعية ، ودور المجتمع المدنى ورجال الأعمال فى تحمل بعض التبعات مع الحكومات للوفاء بمتطلبات العقد الاجتماعى ، ومواجهة مشكلات الفقر والتهميش . ويفصح إستقراء التجارب العالمية عن أن هناك تطورات عملية متزايدة تبلورت فى برامج الحماية الاجتماعية بإعتبارها آلية للتخفيف من حدة هذه التأثيرات وبشكل خاص فى مجتمعات الجنوب ، الأمر الذى باتت معه قناعة لدى المنظمات الدولية نحو إعتبار الحماية الاجتماعية أداة جوهرية للتخفيف من حدة الفقر ، وتحقيق أهداف الألفية الثالثة التى وافقت عليها مصر عام 2000 .

وقد شهدت مصر خلال النصف الثانى من القرن الماضى العديد من الأحداث منها ثلاثة حروب متتالية ، إضافة الى التحول فى أيدولوجية الدولة وتوجهاتها السياسية والاقتصادية من الإشتراكية الى الليبرالية ، وكان لهذه الأحداث تأثير الصدمات على المجتمع وتتابعت المشكلات وتراكمت وإزدادت الإختناقات والأزمات والتى تحمل وزرها القطاعات الأكثر هشاشة ، وسعت الحكومات المتعاقبة خلال هذه الفترة الى التخفيف من آثار هذه الأحداث ، من خلال التغيرات الهيكلية والتى أشرفت عليها المؤسسات الدولية ، إلا أن التحول الاجتماعى التلقائى وإنفلات حركة التاريخ الاجتماعى للمجتمع المصرى إنعكست سلباً على قطاعات عريضة من المجتمع ، فزادت معدلات الفقر وبدت مظاهر الأزمة الاجتماعية على التعليم والصحة ، ودخلت فئات من المجتمع دائرة الفقر حيث تآكلت دخولها المحدودة أمام موجات الغلاء والتضخم وعجزت عن مواجهة إحتياجاتها ، ويشير تقرير التنمية البشرية الصادر عن البرنامج الإنمائى للأمم المتحدة لسنة 2005 الى الإختلال الذى حدث بالمجتمع المصرى إلى أن أفقر 10% يحصلون على نحو 3.7% من الدخل القومى ، وأن أغنى 20% يحصلون على 41.2% من الدخل القومى . كما حوصرت قوى إجتماعية فى ظل هذه التحولات وإنزوت من ساحة المشاركة ، وظهرت قوى إجتماعية جديدة أكثر شراسة وأقل وفاءً لمجتمعها ، وغابت العدالة ، وتبدى الإختلال فى توزيعها فى كافة مقومات الحياة ، وبين القطاعات المختلفة ، وظهرت الكثير من الظواهر السلبية التى تعكس مظاهر الأزمة وضعف الإنتماء بين شرائح عمرية اجتماعية متنوعة لإحساس منهم بأنهم ليسوا شركاء فى واقعهم ، وفى ظل هذا الإحساس يصبح المناخ مهيأ للصراع الاجتماعى وتتمزق فيه أوصال البناء الاجتماعى وتتسرب القيم الإيجابية من أركانه لتفسح المجال لقيم سلبية مكانها . فالبطالة والفقر وفقدان الأمان الاجتماعى والسعى المضنى للبحث عن تحقيق الحاجات الأساسية تبدو كثقوب فى الطاقة المجتمعية تقود على إهدارها وضياعها ، وفى هذا السياق تصبح الحماية الاجتماعية ضرورة اجتماعية وسبيلا الى إستقطاب القطاعات المهمشة الى دائرة التنظيم الاجتماعى ، والحماية هنا لايقصد بها الإحسان والمساعدات التى تقدم من الدولة ولكن الحماية فى مثل هذه الظروف لكى تتحقق فينبغى أن تتم فى ضوء إعتبارات موضوعية وفى إطار السعى المجتمعى الذى يهدف الى تحقيق النمو والتقدم ، عندئذ تصبح الحماية الاجتماعية دافعا للتنمية الاجتماعية وسبيلا الى تحقيق إنسانية الانسان ودافعاً لتقوية الإنتماء ، ولتماسك البناء الاجتماعى ، ولإعادة المهمشين إلى دائرة المشاركة والإستفادة من جهودهم ، ولتحقيق العدالة الاجتماعية .

إذن فموضوع الحماية الاجتماعية بالمجتمع المصرى يصبح من الموضوعات الجديرة بالاهتمام والتى تتطلب من الدراسات والجهد البحثى لكشف أبعادها ، وفى هذا الصدد يمكن تحديد الأهداف التى نسعى من خلال البحث إلى تحقيقها فى الكشف عن برامج الحماية الاجتماعية بالمجتمع المصرى وذلك من خلال التركيز على نظام الضمان الاجتماعى والتأمين الصحى .

(1) تسليط الضوء على تداعيات العولمة على نظم الحماية بالمجتمع المصرى ، وكيف أسهمت العولمة الى إتساع نطاق الفقر والتهميش ، وإنحسار دور الدولة فى تقديم بعض صور الحماية .

(2) الحماية الاجتماعية "رؤية سوسيولوجية .

(3) تحولات نظم الحماية الاجتماعية فى مصر خلال العقود الأخيرة .

(4) تحديد الفئات الاجتماعية الأكثر إستهدافا للحماية من خلال مؤشرات التنمية البشرية للفقر والرعاية الصحية .

(5) إستطلاع رأى عينة محدودة النطاق من المستفيدين من برامج الحماية الاجتماعية والرعاية الصحية . وكذلك رأى بعض أفراد الصفوة العلمية فى مفهوم الحماية.

(6) بعض من الحصاد .

ولتحقيق الأهداف السابق ذكرها قسمت الدراسة على ستة فصول تناول الفصل الأول الإطار المنهجى للبحث وإجراءات الدراسة الميدانية .

وأفرد الفصل الثانى لمناقشة تأثيرات العولمة وإنعكاساتها على البنية الاجتماعية بصفة عامة وعلى برامج الحماية الاجتماعية بصفة خاصة فى عالم سريع التغير أفرز العديد من النماذج التى تبلور فى سياقها وعى المجتمعات ، فبعض هذه النماذج فاعل فى تحديد مصيره وبعضها متلقى للأحداث لاهثا وراء متابعتها ، بل وغير قادر على إستيعاب آثارها .

والفصل الثالث خصص لعرض موقف النظرية السوسيولوجية من الحماية الاجتماعية ، وتناول هذا الفصل بالمناقشة مفهوم الحماية الاجتماعية ومبرراتها وآلياتها ، وموقف التنظير الاجتماعى من هذا الموضوع .

وخصص الفصل الرابع لرصد التحولات فى نظم الحماية الاجتماعية بالمجتمع المصرى خلال العقود الأخيرة من خلال التحليل التاريخى لهذه النظم .

أما الفصل الخامس فقد تناول واقع الحماية الاجتماعية وشبكات الأمان بالمجتمع المصرى ، ويناقش هذا الفصل الحماية والتنمية الاجتماعية ومؤشرات الحرمان ودور شبكات الأمان فى تحقيق جانب من الحماية الاجتماعية .

والفصل السادس يناقش الحماية الاجتماعية من المنظور الصحى من خلال المؤشرات المتاحة فى هذا الشأن حول مدى توفر الرعاية الصحية .

ثم خصص الفصل الأخير لعرض نتائج الدراسة الميدانية الإستطلاعية على عينة من المستفيدين من برامج الحماية الاجتماعية ، وكذلك عينة من الصفوة المتعلمة .

ثالثا : فى منهجية البحث :

يتطلب تشابك موضوع الحماية الاجتماعية تنوعاً فى الأساليب والوسائل والأدوات المنهجية عند تناوله بالدراسة ، حيث تسهم هذه الوسائل فى الكشف عن جوانب الواقع والذى تتفاعل على أرضه وتتشابك الظواهر الاجتماعية ، فعلم الاجتماع يهتم بالكلية الاجتماعية الدينامية للمجتمع الإنسانى بإعتباره نسق يستقبل التأثيرات المتنوعة ، ومن ثم يقتضى الأمر عند تناول أو تحليل جزء من مكونات هذا النسق الإقتراب منه كجزء من كيان كلى تتفاعل مع المستويات الأخرى ، أو يعيش حالة من التوازن أو الصراع يتطلب الأمر رصدها فى سياقها . إذ أنه من الصعب فهم مايدور فى هذا الجزء وقد إنتزع من هذا السياق والذى يمثل بوتقة تنصهر فيه التفاعلات الاجتماعية المباشرة والتى تشكل الظواهر الاجتماعية ، وهناك إلى جانب ذلك بوتقة أكثر إتساعا تتجاوز فى تأثيرها الحدود الجغرافية للكيانات الاجتماعية . وبهذا المعنى يصبح المنهج مفهوما أكثر إتساعاً وشمولا من أدوات جمع البيانات ومن أساليب التحليل المباشرة ليستوعب فى ثناياه أسلوب تناول القضايا ذات التأثير المباشر وغير المباشر على موضوع الدراسة ، ومناقشتها لتجيب فى النهاية على التساؤلات المطروحة سلفا ، إضافة على توجهات النظرية التى يصاغ فى ضوئها القضايا التى تشكل جوهر البحث ، وتفسير هذه القضايا . عندئذ تصبح الوسائل والأساليب المستخدمة فى جمع بيانات من الواقع هى إستكمالا منطقيا ومنهجيا للطرح الذى تم فى أجزاء البحث ، ومحاولة للإقتراب من التفاعلات الاجتماعية التى شكلت الظاهرة موضوع الدراسة فى الواقع ، وإستخدام لوسائل منهجية فى جمع بيانات عن النشاط الإنسانى والذى له صلة بموضوع البحث . وفى هذا الصدد تعددت الوسائل والأساليب المنهجية التى استخدمت على المستويين ، وهما المستوى :

الأول : ويشمل التحليل الذى تناول بالمناقشة موضوع الدراسة فى أبعاده المختلفة ، وفى إطار تحليلى كلى وشمولى .

الثانى : رصد أشكال التفاعل الإنسانى والإقتراب من الواقع لاستكمال فهم تداعيات المشكلة موضوع الدراسة .

وفيما يلى نتناول المنهج والأدوات المستخدمة فى الدراسة :

1 - منهج التحليل التاريخى :

فالأحداث الاجتماعية لاتطويها ذاكرة التاريخ ، وان طوتها فلا تمحى من صفحاته ، وتظل أصداءها تشكل توجهات الحاضر ، عندئذ تأتى أهمية هذا الفهم لدور التحليل التاريخى فى التعرف على القوى الاجتماعية التى فرضت نماذج وسياسات صيغت فى غضونها السياسات الاجتماعية ، كما يسهم التحليل التاريخى للحماية الاجتماعية فى الكشف عن الضغوط والقوى الاجتماعية التى توجه عمليات الإختيار لنظم للحماية بعينها ، والعوامل التى تعوق تحمل قوى المجتمع فى المشاركة بدور فاعل وإقتصارها على الحكومة وجهودها . وأسباب عزوف المجتمع القادرة عن المساهمة وتحمل المسئولية والمشاركة . والعوامل التى تقف عائقا أمام التغير الاجتماعى ، ويتطلب التحليل التاريخى تحليل الوثائق والسجلات والخطط والسياسات والقرارات الوزارية والقوانين وذلك خلال عقود زمنية منصرمة .

2- المنهج الإحصائى :

وتم توظيفه فى الدراسة فى رصد مؤشرات الحرمان (الفقر والتعليم والصحة والبطالة) ، ورصد مستوى التنمية البشرية للمجتمع المصرى ، ومحاولة الإستفادة من هذه المؤشرات فى تحديد الفئات المستهدفة للحماية الاجتماعية ، كما تم توظيف المنهج الإحصائى فى تحليل المؤشرات الصحية والتى يمكن من خلالها الوقوف على الحالة الصحية لأفراد المجتمع ، والفئات المختلفة وللشرائح الاجتماعية .

3 - أدوات جمع البيانات :

أ - الإستبيان : وقد تضمن مجموعة من الأسئلة حول البيانات الأساسية وهى السن والنوع والحالة الزواجية والحالة العملية وحجم الأسرة ، ونوع المعاش الذى تستفيد منه الأسرة وقيمته وجهة صرفه ، ومدى وفاء المبلغ المنصرف من المعاش بحاجات

الأسرة السياسية ، وكيفية التصرف فى الحصول على الحاجات فى حالة قصور المبلغ المنصرف فى ذلك . وأشكال المساعدات التى تحصل عليها الأسرة ، ومصدرها ، ومدى الإنتظام فى الحصول عليها . كما إشتمل الإستبيان على أسئلة حول الرعاية الصحية ، والمشكلات الصحية التى يعانى أفراد الأسرة منها وأساليب مواجهة هذه المشكلات ، وكيفية الحصول على الدواء ، كما يتضمن الاستبيان مجموعة من الأسئلة حول رأى المبحوثون وإحساسهم باهتمام الدولة بهم ، وتوقعاتهم من الدولة لتحسين ظروفهم ورأيهم فيمن يتولى مسئولية رعاية الفقراء هل الدولة بمفردها أم تكون هناك مساهمات وممن تكون هذه المساهمات ثم رأيهم فى كيفية إصلاح ظروف الفقراء .*

ب- المقابلات المتعمقة مع مجموعة من الأسر المستفيدة من الضمان الاجتماعى :

ويقصد بها تحقيق الإقتراب بشكل أعمق من مشكلات المستفيدين من برامج الحماية الاجتماعية (الضمان الاجتماعى) والرعاية الصحية ، فالمقابلة تتيح الفرصة للباحث للوقوف على الكثير من الحقائق التى قد يتعثر الاستبيان فى الكشف عنها بسبب لحظيته ومحدودية زمن اللقاء بين الباحث والمبحوث ، والذى يمتد فى المقابلات المتعمقة ، ويسمح بفتح قنوات للتفاعل الإنسانى بين أطراف العلاقة ، يفضى من خلالها المبحوث بالكثير من البيانات حول موضوع المقابلة . وقد أعد دليل بالموضوعات التى تتعلق بالبحث ، وبشكل خاص حول المشاكل التى تواجه الأسر خلال تعاملها مع الجهات التى تتولى صرف المعاش أو مع الجهات التى تقرر أحقية الأسر فى الإستفادة من المعاش ، وغير ذلك من الموضوعات حول معاناة الفقراء للحصول على الحاجات الأساسية ومواجهة مشكلات العلاج ، وتكاد تكون موضوعات المقابلة هى نفسها التى أثيرت فى الإستبيان ولكن الفرق بين دليل المقابلة والاستبيان هو مرونة قضايا الدليل بشكل يسمح للباحث بالحذف أو الإضافة ، كما أن محاورة هذه القضايا مع المبحوث تتم بشكل أعمق كما سبق أن أشرنا .*

جـ- الحلقات النقاشية مع مجموعة من الصفوة المتعلمة :

* انظر الاستبيان فى ملحق الدراسة
* انظر دليل المقابلة بالملحق

وتعد الحلقات النقاشية من الأساليب المنهجية المتطورة والفعالة فى الحصول على معلومات وبيانات وفى الكشف عن إتجاهات وأفكار الأفراد حول موضوع من الموضوعات . وإنطلاقا من الوعى لدى القائمين على البحث بأن الحماية الاجتماعية لاتقتصر على المساعدات التى تقدم فى صورة مبلغا من المال بشكل منتظم ، فالمفهوم يحمل أبعاد أكثر إتساعا ليشتمل على معنوى إلى جانب البعد المادى ، كما أنه مفهوم نسبى يختلف حسب وعى الأفراد والوجود الاجتماعى الذى تشكل فيه هذا الوعى . ومن ثم كان التفكير فى إستخدام هذا الأسلوب المنهجى للكشف عن تصورات الصفوة للحماية الاجتماعية وقد أعد دليل بموضوعات المناقشة تضمن معنى الحماية الاجتماعية حسب تصورهم ، وهل الحماية تتمثل فى توفير الحدود الدنيا من أساسيات الحياة أم أنها إطار متسع يستوعب أشياء أخرى وماهى هذه الأشياء ، وهل يتساوى الجميع فى الحماية ، وهل تأخذ الحماية شكل تشريعات وقوانين ، وهل هى مسئولية الدولة فقط أم الدولة ومؤسسات أخرى ، وماهو المتحقق من الحماية وماهو مالم يتحقق .[**]

د- <u>المقابلات مع العاملين بوزارة التضامن الاجتماعى، والجمعيات الأهلية بمنطقة الدراسة :</u>

وتضمنت المقابلات إجراء لقاءات متكررة مع المسئولين بوزارة التضامن الاجتماعى من القائمين على برامج الحماية الاجتماعية ، وقد تم التعرف من خلال هذه اللقاءات على أسلوب تحديد الفئات المستهدفة والمستحقة للمعاش ، وآلية الوزارة فى تحديد هذه الفئات وكيفية الوصول إليها ، والبرامج التى تقدمها الوزارة ، وحجم الإنفاق عليها والمشكلات التى تواجه العاملين بالوزارة مع المستفيدين ، كما تم مقابلة بعض المسئولين بالجمعيات الأهلية بمنطقة الدراسة للوقوف على أشكال المساعدات التى تقدم من قبل هذه الجمعيات لأهل المنطقة .

4 - <u>العينة واسلوب إختيارها :</u>

هذه الدراسة هى دراسة إستطلاعية لم يتسع الوقت فيها لإجراء مسح إجتماعى شامل لعينة ممثلة من الأسر المستفيدة من برامج الحماية الاجتماعى ، ومن الرعاية الصحية التى تقدمها الدولة ، ومن ثم استقرت هيئة البحث على إختيار 50 أسرة من المستفيدين بهذه البرامج من أكثر المناطق الحضرية فقراً وفقاً للمؤشرات التى وردت فى تقرير التنمية البشرية

[**] أنظر موضوعات الحلقة النقاشية بملحق الدراسة