برنامج الحماية الاجتماعية

الدليل نحو حماية اجتماعيّة شاملة في المنطقة العربية: التحديات والفرص

هويدا عدلي رومان

مبادرة الإصلاح العربي
ARI
ملتقى المنطقة العربية للحماية الإجتماعية

عن الكاتبة

هويدا عدلي رومان هي أستاذة في العلوم السياسية، المركز القومي للبحوث الاجتماعيّة والجنائية، مصر.

© 2023 مبادرة الإصلاح العربي | جميع الحقوق محفوظة.

يسمح هذا الترخيص للقائمين بإعادة الاستخدام بتوزيع المواد وإعادة دمجها وتكييفها والبناء عليها بأي وسيط أو تنسيق لأغراض غير تجارية فقط، وطالما يتم الإسناد إلى المنشئ. إذا قمت بإعادة مزج المواد أو تكييفها أو البناء عليها، فيجب عليك ترخيص المواد المعدلة بموجب شروط مماثلة.

صورة الغلاف: تم إنشاء الصورة بواسطة الذكاء الاصطناعي.

أيلول/سبتمبر 2023

قائمة المحتويات

ملخّص تنفيذي 5

المقدمة والخلفيّة 6

مقدّمة نظريّة: الإطار الدولي للحماية الاجتماعيّة 6

هدف الكتاب ومنهجيّته البحثيّة 7

معايير اختيار بعض الفئات الهشّة دون غيرها 8

قضايا كليّة حاكمة لمقاربتنا للحماية الاجتماعيّة 9

ملخّص عن وضع المنطقة العربيّة 10

نظم الحماية الاجتماعيّة ومواجهة الفقر والهشاشة في البلدان العربيّة: تصوير الواقع عن كثب 13

تداخل العوامل الهيكليّة مع الأزمات السّياسيّة والاقتصاديّة والاجتماعيّة 13

خرائط الحماية الاجتماعيّة في بلدان الدراسة 14

قواسم مشتركة بين البلدان محلّ الدراسة 19

أين هي الفئات الهشّة من نظم الحماية الاجتماعيّة العربيّة؟ 21

الأطفال 21

العمالة غير الرسميّة 23

المسنّون 26

الشباب غير المنخرطين في العمل والتعليم والتدريب 28

الخلاصة والتوصيات 30

الفجوات التنمويّة الجغرافيّة وإشكاليّات العدالة المكانيّة 30

على المستوى الكلّي: الحاجة إلى نموذج تنموي جديد 30

على المستوى الجزئي: متطلّبات تحقيق الحماية الاجتماعيّة العموميّة والشاملة 31

الأفق: تحدّيات تحقيق متطلّبات الحماية الاجتماعيّة العموميّة والشاملة 32

حواشي ختامية 33

قائمة الأشكال البيانية

(انقر العنوان لمعاينة الشكل مباشرة)

1. مفهوم السياسة الاجتماعية
2. نسبة السّكان المشمولين بإعانة واحدة على الأقل من إعانات الحماية الاجتماعية (2020 - 2022)
3. أبرز تغطيات الحماية الاجتماعية في الأردن
4. أبرز تغطيات الحماية الاجتماعية في تونس
5. أبرز تغطيات الحماية الاجتماعية في لبنان
6. أبرز تغطيات الحماية الاجتماعية في مصر
7. هشاشة الأطفال في المنطقة العربية
8. نسبة تغطية الحماية الاجتماعية للسكان في سنّ العمل
9. نسبة السُكّان الذين يتمتّعون بتغطية المعاشات التقاعدية
10. نِسبة الشّباب غَير المُنخَرِطِين في العَمَل والتّعليم والتّدريب

ملخّص تنفيذي

يَسعى هذا الكتاب إلى استكشاف مدى إمكانية توسيع نطاق الحماية الاجتماعية لتشمل أكثر الفئات هشاشةً واستبعاداً في أربع بلدان عربية: الأردن وتونس ولبنان ومصر. ويستَنِد إلى أن الحماية الاجتماعية حقّاً من حقوق الإنسان يتوَجَّب كفالته لكلّ الناس خلال دورة حياتهم، وأنّ هدفها هو التحوّل من الدور الإغاثي إلى الدّور التمكيني ممّا يحقّق الإنصاف، ومن ثمّ يُقِرّ بالمنحى الحقوقي للحماية الاجتماعية.

يُركِّز الكتاب على ثلاثة جوانب أساسيّة وهي التغطية الشّاملة لكلّ الأشخاص والحماية العموميّة من المخاطر وكفاية المنافع المُقَدَّمة، ويُغَطّي الحماية الاجتماعية في أنظمتها الفرعية الثلاثة وهي الحماية الاجتماعية غير المُستَنِدة إلى الاشتراكات والحماية الاجتماعية المُستَنِدة إلى الاشتراكات وبرامج سوق العمل النشط والخامل. ويدرس الكتاب أربع فئات اجتماعية وهي الأطفال والمسنين والعمالة غير الرسمية والشباب غير المنخرطين في التعليم والتدريب والعمل، وقد بُنيَ اختيار هذه الفئات تحديداً على عددٍ من المبرّرات العلميّة المُستَنِدة إلى مؤشّرات كميّة.

ينقَسِم الكِتاب إلى أربعة فصول. تناقش المقدّمة والخلفيّة الإطار الدّولي للحماية الاجتماعية والهدف من الكتاب ومنهجيّته ومعايير اختيار الفئات محلّ التّركيز والقضايا الكُليّة الحاكِمة لمقارَبَة الحماية الاجتماعية المُتَّبَعة. يلي ذلك طرحٌ مُلَخَّص لواقِع البلدان العربية محلّ الدراسة من حيث الفقر والفجوات المكانية القائِمة، ومن ثمّ واقع الحماية الاجتماعية في هذه البلدان بصِفة عامّة. ويَتبَع ذلك تحليلٌ معمَّقٌ لواقِع كلّ فِئة من الفئات محلّ التّركيز مع طَرح خيارات وبدائِل سياسيّة بخصوص كيفيّة شمول هذه الفئات بالحماية الاجتماعية والإصلاحات المَطلوبة.

يخلَص الكتاب في فصله الأخير إلى عددٍ من النتائج والتّوصيات، أهمها:

- الحاجة إلى نموذَج تنمَوي جديد يتعامل مع الأسباب الهيكليّة للفقر والتّهميش وينطَلِق من مبدأ الحقّ في العَمَل اللائِق، وهو حقّ يَفتَرِض كفالة عددٍ من الحقوق الأخرى مثل التّعليم والصّحة والحقّ في التنمية، وما يَعنيه ذلك من ضرورة إحداث تغييرات جذريّة في سياسات الحماية الاجتماعية وكذلك السياسات الموجَّهة للمناطِق الرّيفيّة الأفقر والأكثر حرماناً فيما يَتَعلَّق بالفرص المُتاحة والخَدَمات الأساسيّة والقطاعات الاقتصاديّة.
- الحاجة إلى خطاب سياسي بديل من قِبَل القِوى السياسيّة والمدنيّة وأصحاب المصالح من أجل إحداث تحوُّل في تَوَجُّه الحماية الاجتماعية نحو الطّبيعة الحقوقيّة، الأمر الذي يستَلزِم في بعض البلدان تضمين الحماية الاجتماعيّة في الأطُر الدستوريّة والقانونيّة. وتَتَمَثَّل النتيجة الثالِثة في ضرورة حلّ إشكاليّات التجزِئة الشديدة في نُظُم الحماية الاجتماعية القائمة والتي تحدُّ من فعاليّتها وكفاءَتِها، ممّا يَتَطلَّب ضمان التكامُل والتنسيق بين مكوِّنات مَنظومة الحماية الاجتماعية.
- ضرورة تعزيز الحَوكَمة الرّشيدة للحماية الاجتماعية وتَجَنُّب اجتِزاء عمليّة الحَوكَمة في مُجَرَّد إجراءات تقنيّة لكَون الحَوكَمة عَمَليّة مُتَعَدِّدة الأبعاد فيها الديمقراطيّة والتقنيّة والسياسية والقانون. وهنا يُشير الكتاب إلى أنّ الديمقراطيّة تَتَحقَّق بمُشارَكة أصحاب المَصلَحة في حين يَتَجلّى البُعد الفنّي في الإدارة الفعّالة لجِهة تقديم الخدمات والمنافع. أمّا البُعد السياسي، فيَتَجسَّد في الشفافيّة ومساءَلة الجهات التشريعيّة والتنفيذيّة، بينما يَتَمَثَّل البُعد القانونيّ في وجود أُطُر قانونيّة شامِلة ذات منحى حقوقي تُتيح آليّات للشّكاوى والتحقُّق ومن ثمّ الإنصاف.

المحتويات

المقدمة والخلفيّة

مقدّمة نظريّة: الإطار الدولي للحماية الاجتماعيّة

شهد العقد الأخير، لا سيما في أعقاب جائحة كورونا، تحوّلاً أساسيًّا في الخطاب حول الحماية الاجتماعيّة، اتّسم في الانتقال من التوجّه الإغاثي الذي كان يقتصر على مجرد مساعدة الفئات الهشّة في المجتمع إلى المقاربة الحقوقية والتي تعتبر الحماية الاجتماعيّة حقًّا من حقوق الإنسان تتوجّب كفالته لكل البشر خلال دورة حياتهم الكاملة. وقد تجسّد هذا التقدّم في التوصية بشأن أرضيات الحماية الاجتماعيّة التي طرحتها منظمة العمل الدولية في العام 2012 بموجب القرار رقم 202.[1] وقد رسّخ هذا التحوّل إدراك دور الحماية الاجتماعيّة في تحقيق العدالة الاقتصاديّة-الاجتماعيّة والتنمية المستدامة. أشار تقرير منظمة العمل الدولية عن الحماية الاجتماعيّة للعام 2017 إلى أن الحماية الاجتماعيّة حقّ، وهي تُعرف بأنها مجموعة من السياسات والبرامج المصمّمة للحد من، أو منع الفقر والهشاشة على مدار دورة حياة الإنسان ككل.[2] وتركّز المنظمة أيضاً على أنه من الضروري أن يتم تضمين الحماية الاجتماعيّة في السياسات الوطنية والتشريعات باعتبارها حقًّا للجميع، وكذلك في كل الأطر الإقليمية والعالمية للتعاون من أجل الحدّ من الفقر والتفاوت واللامساواة والاستبعاد الاجتماعي – تماماً كما تنصّ عليه أجندة 2030 للتنمية المستدامة في هدفيها الأول والعاشر.[3] تشمل أرضية الحماية الاجتماعيّة المنشودة أربع ضمانات على الأقل:[4]

1. الحصول على الرعاية الصحية الأساسية بما فيها رعاية الأمومة.
2. ضمان الدخل الأساسي للأطفال، بما في ذلك الحصول على الغذاء والتعليم والرعاية والخدمات والسلع الضرورية.
3. ضمان الحدّ الأدنى من الدخل للأشخاص الذين هم في سن العمل، ولكن غير القادرين على كسب دخلٍ كافٍ، خصوصاً في حالات المرض والبطالة والأمومة والإعاقة.
4. ضمان الدخل الأساسي للأشخاص الأكبر سناً.

ووفقاً للتحوّل الذي طرأ على هذا المفهوم، تعدّدت وتدرّجت وظائف نظم الحماية الاجتماعيّة بنظر المجتمع الدولي لتشمل الآتي:[5]

- الوظيفة الحمائية (protective) من خلال تخفيف الشعور بالحرمان عبر تقديم الدعم النقدي والعيني للفئات الضعيفة والهشّة، وتقترب هذه الوظيفة من فكرة الإغاثة.
- الوظيفة الوقائية (preventative) من خلال تجنّب الوقوع في أسر الحرمان، وتحديداً عبر توسيع شبكات الضمان الاجتماعي وأنظمة وصناديق الادّخار.
- الوظيفة التعزيزية (promotive) من خلال تعزيز وتمكين القدرات بما يسمح بالحصول على عمل لائق ودخل عادل، عبر بناء رأس المال البشري من خلال ضخّ مزيد من الاستثمارات في التعليم والصحة والتدريب، وكذلك برامج سوق العمل النشط عبر توفير الوظائف اللائقة.
- الوظيفة التحويلية (transformative) حيث يتم التدرّج نحو الإنصاف والشمول والتمكين. يقصد بالوظيفة التحويلية قدرة نظم الحماية الاجتماعيّة على إحداث تحوّل حقيقي في الظروف المعيشية للفقراء، تمكّنهم من الخلاص من ربقة الفقر والحرمان، وربما تكون برامج التخارج من الفقرgraduation out of poverty programs إحدى الآليات في هذا الشأن. وإن كان يتعين الإشارة إلى أن قدرة أنظمة الحماية الاجتماعيّة على أداء وظيفتها التحويلية مرهونة في نهاية المطاف بحدوث تغيير جذري في السياسات المؤدية إلى الإفقار.

وبناء على ذلك، توسعت مخططات الحماية الاجتماعيّة بشكل كبير لتضم العديد من النظم الفرعية والبرامج، ولتشمل بتغطيتها فئات سكانية واجتماعيّة متنوعة. تضم خريطة الحماية الاجتماعيّة، كما تُعرف اليوم، ثلاثة نظم فرعية كبرى:

- الحماية الاجتماعيّة التي تستند إلى اشتراكات المستفيدين (contributory social protection) مثل التأمينات الاجتماعيّة/ الضمان الاجتماعي (social insurance) والتغطية الصحية الشاملة (universal health coverage).
- الحماية الاجتماعيّة غير القائمة على اشتراكات المستفيدين منها (non-contributory social protection) والتي تتوجه بالأساس إلى الفئات الفقيرة والهشّة في المجتمع مثل شبكات الأمان الاجتماعي وغيرها من أشكال المساعدات الاجتماعيّة، سواء كانت تأخذ شكل تحويلات نقدية غير مشروطة أو مشروطة، مساعدات دورية أو مؤقتة وفي أوقات الأزمات، وأخيراً برامج دعم الغذاء على أنواعها. كما أن جزءاً من التأمين الصحي قد لا يعتمد على مساهمات المستفيدين من أجل تغطية الفئات الأكثر فقراً وهشاشة في المجتمع.
- برامج سوق العمل النشط والخامل (active and passive labor market programs)، والتي تسعى إلى تسهيل إدماج الباحثين عن العمل في سوق العمل، مع الحرص على إدارة مخاطر هذا السوق من خلال توفير الدخل في فترات البطالة أو التوقف عن العمل. وتتمثّل هذه البرامج – حسب القائمين عليها – في التدخلات والمبادرات التي تساعد الأفراد في الحصول على وظيفة إذا كانوا بلا عمل، أو في الانتقال إلى عمل أفضل. وقد تتضمّن سياسات كالمساعدة في البحث عن العمل، وتوفير مشروعات كثيفة العمالة مثل الأشغال العامة، والتدريب وإعادة التدريب، وتنمية المشروعات الصغيرة ومتناهية الصغر، وإعانات دعم الأجور. وتضاف إلى هذه السياسات أحياناً سياسات أخرى غير نشطة كإعانات البطالة والتقاعد المبكر.

وفي إطار التوجه الحقوقي الذي يعتبر الحماية الاجتماعيّة إحدى الطرق لتحقيق العدالة الاقتصاديّة-الاجتماعيّة، تتّضح أهمية مكوّن التمكين في برامج وسياسات الحماية الاجتماعيّة باعتبارها أحد المعابر الأساسية لتحقيق الإنصاف في الفرص والنتائج. ومن أهم أسس التمكين ذات الصلة تأهيل الفئات الهشّة والفقيرة للانخراط في سوق العمل عبر برامج سوق العمل النشط، شرط أن تتمتع فرص العمل بالحماية، وأن تتوفر فيها شروط العمل اللائق. وفيما يجب أن تشمل نظم الحماية الاجتماعيّة كل الفئات السكانية باعتبارها حقًّا للجميع، لا بدّ أن تستهدف الفئات الاجتماعيّة المتنوعة بشكل مختلف وقائم على أساس مستوى الدخل والتعدد في طبيعة الاحتياجات. كما لم تعد الأسرة فقط وحدة الاستهداف لبرامج وسياسات الحماية، ولكن أصبح هناك اهتمام أكبر بالفئات المتنوعة داخل الأسرة بحكم أنهم أكثر هشاشة أو ضعفاً، مثل الأطفال وذوي الاحتياجات الخاصة والعاطلين عن العمل وكبار السن وغيرهم من الفئات الاجتماعيّة التي تتسم

المحتويات

أوضاعها بالهشاشة المضاعفة أو التهميش. ومن الطبيعي في إطار هذه التحولات أن تتقاطع سياسات الحماية الاجتماعيّة مع أشكال أخرى من السياسات العامة مثل سياسات التعليم والصحة والتشغيل والسكن وأوجه من السياسات المالية والنقدية وكذلك حرية التنظيم، وهذا ما يسمى بالسياسة الاجتماعيّة بشكل عام.

هدف الكتاب ومنهجيّته البحثيّة

يستكشف هذا الكتاب مدى إمكانية توسيع نطاق الحماية الاجتماعيّة لتشمل أكثر الفئات هشاشة واستبعاداً في أربعة بلدان محلّ الدراسة؛ الأردن وتونس ولبنان ومصر، والتي تقدّم دراسات حالة وطنية مختلفة تعكس الواقع المتوسطي للمنطقة العربية إلى حدّ كبير. ويطرح الكتاب التغيّرات والإصلاحات التي يجب أن تطرأ على نظم الحماية الاجتماعيّة في المنطقة العربية من أجل تحقيق هدف الشمول، إن كان على مستوى صنع السياسات وتنفيذها، أو على مستوى الأطر المؤسساتية والقانونية والتشريعية. ونظراً إلى أهمية القضية قيد الدرس وما يحيط بها من اعتبارات سياسية وتمويلية، فإن توقّع تحديات تعرقل تحقيق الشمول أمرٌ مؤكدٌ ويستدعي النقاش.

يعالج الكتاب القضية بتبني منهجية تحليلية ذات وجهة تهدف إلى تقديم المشورة العلمية المستندة إلى الأدلة من أجل ترشيد عملية صنع السياسة في مجال الحماية الاجتماعيّة. وعليه، يتم الانطلاق من تحليل الوضع الراهن للحماية الاجتماعيّة في البلدان محل الدراسة، مع فحص أوضاع أكثر الفئات الاجتماعيّة التي تعاني من الهشاشة والاستبعاد - بشكل كلّي أو جزئي. تلك الفئات التي تحتاج إلى شمولها بنظم حماية اجتماعيّة تناسب احتياجاتها الخاصة، وتكون قادرة على إحداث تحوّل جوهري في أوضاعها الراهنة وفي مآلاتها المستقبلية. كما ينصرف تحليل الوضع الراهن إلى فحص نظم الحماية الاجتماعيّة التي تتوجه إلى هذه الفئات من حيث قدرتها على التغطية، ومدى كفاية المنافع المقدمة، وما إذا كان ما يتم تقديمه قادراً بالفعل على حماية هذه الفئات وانتشالها من الفقر والهشاشة بشكل مستدام. ويتّخذ الكتاب شعار أهداف التنمية المستدامة «لا يجب أن يتخلف أحد عن الركب» قدوةً له.

بقدر ما يقدّم الكتاب أدلة على ماهية الفئات الأكثر ضعفاً وهشاشةً، ومن ثم احتياجاً للحماية الاجتماعيّة، فإن الجزء ذا الصلة بترشيد صنع السياسات ينطلق من رؤية كليّة مفادها أن قدرة الحماية الاجتماعيّة على القيام بوظيفتها التحويلية تجاه الإنصاف مرهونة بموقعها في النموذج التنموي المعتمد، من جهة، وعلاقاتها بباقي السياسات العامة سواء كانت اجتماعيّة أو اقتصاديّة، من جهة أخرى.

مما لا شك فيه، أن جزءاً من المنهجية هو ضبط المفاهيم. ويُعدّ مفهوم الشمول هو المفهوم المركزي في هذا الكتاب، إذ يُقصد بالشمول في الحماية الاجتماعيّة مجموعة سياسات متكاملة مصمّمة لضمان دخل آمن، ولدعم كل البشر خلال دورة حياتهم الكاملة، مع إعطاء أهمية أكبر للفقراء والفئات الهشّة وأولئك الذين يواجهون مخاطر حياتية غير المتعلقة بالعمر. تشمل الحماية الاجتماعيّة العمومية والشاملة تحويلات نقدية كافية ومنافع أخرى متنوعة لجميع الذين يحتاجون إليها، خصوصاً الأطفال، ومن هم في سن العمل من النساء والرجال في حالات الأمومة والإعاقة وحوادث العمل، وكذلك العاطلين عن العمل، وكبار السن. يمكن توفير هذه الحماية من خلال التأمينات الاجتماعيّة وبرامج المساعدات الاجتماعيّة، فضلاً عن السياسات الاجتماعيّة التي تراعي الأعمّ مثل الإعفاءات الضريبية لهؤلاء وبرامج سوق العمل النشط والتشغيل، إن صممت بشكل صحيح وفعّال وحساس اجتماعياً. كما أن الشمول لا يقتصر فقط على التغطية، ولكن يشمل أيضاً مدى كفاية المنافع المقدمة لضمان الحدّ الأدنى من الدخل وتمتُّع الإنسان بحياة كريمة. وكذلك، من المهم توفير حزم متكاملة من المنافع تجمع بين المنافع النقدية والعينية والخدماتية.[6]

وهنا، يطرح السؤال الآتي: لماذا ازداد الاهتمام في السنوات الأخيرة بتطبيق الحماية الاجتماعيّة العمومية والشاملة؟ توجد أدلّة علمية معتبرة تشير إلى أن تصميم وتنفيذ نظم حماية اجتماعيّة شاملة بشكل جيد هو أحد أساسات التنمية الاجتماعيّة والاقتصاديّة المستدامة التي تفيد الأفراد والأسر والمجتمعات وكذلك الاقتصادات، وذلك لعدة أسباب: أوّلها أنها تحدّ من الفقر وتضمن كرامة الفئات السكانية الهشّة؛ ثانيها أنها تسهم في النموّ الاقتصادي من خلال رفع دخل الفقراء، ما يزيد من قدراتهم الاستهلاكية والادّخارية، وبالتالي يؤدي إلى زيادة الطلب على المستوى الكلّي؛ ثالثها أن التحويلات النقدية تسهم في تسهيل النفاذ إلى التعليم والصحة والغذاء، ما يؤثر إيجاباً على رأس المال البشري فتتحسن النواتج الصحية للأطفال، ويزداد الالتحاق بالتعليم ويقلّ التسرب المدرسي، وكذلك تنخفض عمالة الأطفال. وهذا يكسر حلقة توارث الفقر عبر الأجيال؛ وأخيراً، تعزيز الاستقرار السياسي والاندماج الاجتماعي.[7]

وتشمل الحماية الاجتماعيّة العمومية والشاملة، وفقاً للأطر الدولية، ثلاثة جوانب: التغطية العمومية لكل الأشخاص، الحماية الشاملة من كل المخاطر وكفاية منافع الحماية. والحقيقة أن الحماية الشاملة من كل المخاطر أصبحت من الشؤون الهامة بعد الأزمات المتتالية التي يشهدها العالم بأكمله، سواء أكانت اقتصاديّة أو صحية أو ذات صلة بالتغيّر المناخي. وربما كان ذلك سبباً رئيساً لبروز مفهوم الحماية الاجتماعيّة المستجيبة للصدمات.

على مستوى التطبيق، هناك قدر من التعارض بين توسيع التغطية على المستوى الكمّي ومدى كفاية المنافع في ظلّ الموارد النادرة أو محلّ الصراع والتنافس. كثيراً ما يزعم القائمون على تصميم برامج الحماية الاجتماعيّة، أن التوسع في المنافع المقدمة يؤثر سلباً على الاستدامة المالية للبرامج. لذلك، تثور إشكالية كيفية التوفيق بين التوسع في التغطية وضمان منافع كافية تحقق الغرض من الحماية.

ويعتمد الكتاب على معايير موضوعية لاختيار مجموعة من الفئات الاجتماعيّة الهشّة، من خلال تحليل الأوضاع الراهنة لهذه الفئات، ومن ثم تحديد منْ منها يجب أن يتم التعامل معه كأولوية. وقد تمثلت الفئات المختارة في الأطفال والعمالة غير الرسمية والمسنين والشباب غير المنخرطين في التعليم والتدريب والتعليم (youth not in employment, education, or training (NEETs)). في الحقيقة، لكوننا نتحدث عن الحماية الاجتماعيّة طيلة دورة الحياة، فهذه الفئات تمثل دورة الحياة بشكل وافٍ. كما نركّز في الكتاب على النساء اللواتي يتقاطعن مع كل هذه الفئات. فباتّخاذ معيار الهشاشة لاختيار هذه الفئات، تظهر النساء كأهم الفئات الأكثر هشاشةً وإقصاءً. وكذلك الأمر بالنسبة إلى الأشخاص ذوي الاحتياجات الخاصة واللاجئين.

المحتويات

معايير اختيار بعض الفئات الهشّة دون غيرها

لماذا الأطفال؟

الأطفال هم من أكثر الفئات فقراً في المنطقة العربية، سواءً على مستوى الفقر المادي أو الفقر متعدّد الأبعاد. فبحكم طبيعتهم واحتياجاتهم، هم أكثر هشاشة ومعاناة. وبالتالي، إذا كان المطلوب إحداث تحوّل جوهري في الحماية الاجتماعيّة نحو الدور التحويلي ووصولاً إلى الإنصاف والعدالة الاجتماعيّة، لا بد من الاستثمار في رأس المال البشري الذي يؤدي بدوره إلى كسر حلقة توارث الفقر.

إن الاستثمار في الأطفال يساعد على الحد من التفاوت الاجتماعي على المدى المتوسط الذي يتيح حيزاً للفقراء منهم لتطوير قدراتهم الجسمانية والعقلية والإدراكية بما يفسح لهم مساحة للحراك الاجتماعي الصاعد. كما أن الاهتمام بالأطفال يعني العمل على القدرة الإنتاجية للمجتمع مستقبلاً. تبلغ نسبة الأطفال الذين يتمتّعون بالحماية الاجتماعيّة في البلدان العربية 15.4 في المئة مقارنةً بالمعدل العالمي البالغ 26.4 في المئة ومعدلات أعلى بكثير في القارتين الأميركيتين التي تبلغ 57.4 في المئة، في حين يصل في أوروبا وآسيا الوسطى إلى 82.3 في المئة.[8] فضلاً عن ذلك، فإن معدّلات فقر الأطفال المادي تزيد عن فقر البالغين... كما أن برامج الحماية الاجتماعيّة المقدمة للأطفال في المنطقة العربية ليست حساسة لكافة احتياجات الطفل. ربما تكون حسّاسة للتعليم بشكل ما، ولكنها ليست حسّاسة للصحة والتغذية. والأطفال الذين تبلغ أعمارهم أقل من خمس سنوات يعانون من حرمان أكبر، إذ تركز غالبية البرامج السائدة في البلدان العربية بالأساس على الأطفال في سن الدراسة. ولهذا، فإن فجوات الشمول جليّة في حالة الأطفال الأصغر من سن الخامسة، وكذلك في مجالات الصحة والتغذية، رغم أنها من المجالات المحدِّدة بشكل حاسم لمستقبل أي طفل في مساره التعليمي والمهني فيما بعد.[9]

لماذا العمالة غير الرسميّة؟

افترضت الأدبيات لسنوات طويلة أن وجود القطاع غير الرسمي والعمالة غير الرسمية مجرّد سمة من سمات مراحل التحوّل والنمو في البلدان النامية، وأنه مع حدوث التقدّم ستنحسر هذه النوعية من العمالة. ولكن ما حدث كان عكس ذلك تماماً. فمع تبنى غالبية البلدان العربية سياسات التكيّف الهيكلي من خلال اتفاقاتها مع صندوق النقد الدولي وانخراطها في النظام النيوليبرالي، أحجمت الحكومات العربية عن المزيد من التوظيف الحكومي، وأخفقت في خلق فرص عمل جديدة وكافية، وعوّلت على أن القطاع الخاص سيقوم بهذه المهمة. بيد أنّ الأخير لم يستطع أن يوفر فرص عمل للوافدين الجدد إلى السوق سنوياً في غياب الإصلاحات الاقتصاديّة الهيكلية اللازمة من قبل الحكومة، لأسباب كثيرة منها محدودية الاستثمارات وعدم توافق مخرجات التعليم مع احتياجات سوق العمل. وقد لجأ القطاع الخاص في الكثير من الأحيان إلى التوظيف غير الرسمي رغبةً في تحقيق المزيد من الأرباح، مع الزعم أن العالم كلّه يتجه نحو ما يُطلق عليه «مرونة سوق العمل» تشجيعاً للاستثمار. وفي إطار ضعف دور الدولة التنظيمي، أغمضت الحكومات أعينها عن هذه النوعية من التوظيف على أمل تشجيع استثمارات القطاع الخاص.[10]

يستخدم هذا الكتاب مفهوم العمالة غير الرسمية – هو أكثر اتساعاً من مفهوم القطاع غير الرسمي. فإذا كان كل من يعمل في القطاع غير الرسمي عمالة غير رسمية، فإن القطاع الرسمي يشمل أيضاً عمالة غير رسمية. هذه النوعية من العمالة لا تتمتع بأي شكل من أشكال الحماية الاجتماعيّة؛ فهي تعمل بلا عقود ولا أجر عادل ولا تأمينات اجتماعيّة وصحية. كما أنها تعتبر من وجهة نظر شبكات الأمان الاجتماعي غير مستحقة للدعم، لأنها تعمل وتكسب الرزق. ولهذا السبب، أُطلق عليها مصطلح الوسط المفقود (missing middle).[11] وقد كشفت جائحة كوفيد19- عن عمق أزمة العمل غير الرسمي، ومدى هشاشة هذه الفئة الاجتماعيّة وتقاطعها الحادّ مع الكثير من الفئات الهشّة الأخرى.

لماذا المسنّون؟

يعرَّف المسنون على أنهم فئة اجتماعيّة فوق الستين من العمر، قد تتمتع بتغطية التأمينات الاجتماعيّة ومن ثم تحظى بمعاش تقاعدي أو لا تتمتع بذلك بسبب عملها في القطاع غير الرسمي أو العمل الرعائي غير مدفوع الأجر، وهو الأكثر شيوعاً بين النساء في المنطقة العربية. هناك عدة أسباب لاختيار هذه الفئة: أولاً، ارتفاع العمر المتوقع عند الولادة مع مرور السنين والذي أدى إلى زيادة في أعداد المسنين في المنطقة بشكل كبير في السنوات الأخيرة؛ وثانياً، تراجع نسب التغطية بالتأمينات الاجتماعيّة نتيجة توقّف التوظيف الحكومي وتعثّر خلق وظائف كافية في القطاع الخاص منذ عقود، ما يجعل من المتوقع أن تتزايد في السنوات القليلة المقبلة نسبة المسنين الذين لا يتمتعون بشمول التأمينات الاجتماعيّة؛ وثالثاً، خصوصية هذه الفئة لا تختلف كثيراً عن خصوصية الأطفال، فمع كبر السن يزيد الاعتماد والهشاشة نتيجة التعرض للمرض والعجز؛ وأخيراً، إن المعاشات التقاعدية القائمة وغير القائمة على الاشتراكات لا تغطي سوى جزء من هذه الفئة. فحتى بالنسبة للفئة المغطّاة بتلك المعاشات، فإنها تعاني من عدم كفايتها في ضوء ارتفاع معدلات التضخم بشكل متزايد وعدم مواكبتها لهذا الارتفاع.

بلغ عدد كبار السن (65 عاماً فما فوق) في المنطقة العربية 21 مليوناً في 2020. ومن المتوقع أن يصل عددهم إلى 71 مليوناً في 2050. كما أنه من المتوقع أن تبدأ البلدان العربية مرحلة الانتقال إلى الشيخوخة – وهي الفترة الزمنية التي ترتفع خلالها نسبة كبار السن من 7 في المئة الى 14 في المئة من مجموع السكان – خلال السنوات الخمس عشرة المقبلة.[12]

يعد شمول المسنين بالحماية الاجتماعيّة في المنطقة العربية الأدنى في الترتيب العالمي، حيث تبلغ نسبة التغطية 24 في المئة مقابل معدل عالمي يصل إلى 77.5 في المئة. وعلى مستوى المقارنة بين المناطق، فإنها الأدنى مقارنة بباقي مناطق العالم بما فيها أفريقيا.[13]

لماذا الشباب غير المنخرطين في العمل والتعليم والتدريب NEETs ؟

يُقصد بالشباب غير المنخرطين في العمل والتعليم والتدريب أولئك الذين يقعون في الفئة العمرية من 15-24، ولا يعملون، وهم غير ملتحقين بأي نوع من التعليم أو التدريب. رفعت منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية الحدّ الأعلى لسن الشباب إلى 29 سنة.[14] حظيت هذه الفئة من الشباب باهتمام خاص في السنوات الأخيرة بحكم ارتباط أوضاعها بأوضاع سوق العمل وجودة التعليم والتأهيل، وكذلك البطالة المتفاقمة بفعل الأزمات العالمية المتعاقبة، علماً بأن وجود هؤلاء الشباب الذين يعانون من تراكم الإحباط هو من العوامل المؤثرة سلباً على الاستقرار السياسي والتماسك الاجتماعي.

قدّرت نسبة هذه الفئة من الشباب على المستوى العالمي في العام

المحتويات

2020 بنحو 22.4 في المئة من شباب العالم، وهي الأعلى لدى الفتيات، فتصل إلى 31.2 في المئة مقابل 14 في المئة للشباب الذكور. وتتركز هذه الفئة خصيصاً في شمال أفريقيا وجنوبها وجنوب آسيا. كما تتواجد أيضاً في أوروبا وإن كان بنسبة أقل. وبلغت نسبتهم في المنطقة العربية 34.4 في المئة في العام 2021، وهي نسبة مرتفعة مقارنةً ببلدان أخرى. كما أنهم يمثلون فئة محبطة ومحرومة بدرجة كبيرة، بالإضافة إلى أن تعطّل الكثير منهم لفترات طويلة جعلهم غير قادرين وغير راغبين بالانخراط في سوق العمل.[15]

قضايا كليّة حاكمة لمقاربتنا للحماية الاجتماعيّة

إن المقاربة الحاكمة لهذا التقرير هي مقاربة سياسية بالأساس وليست أدواتية أو إجرائية. فإشكاليات الحماية الاجتماعيّة في المنطقة العربية هي نتيجة خيارات سياسية، تنظر إلى الحماية الاجتماعيّة على أنها عبء مالي لا بدّ منه من أجل تحقيق الاستقرار السياسي، أكثر من كونها حقًّا جوهريًّا للإنسان لا يمكن التنازل عنه تحت أي شكل من الأشكال. إن الرؤية الحكومية السائدة تجاه الحماية الاجتماعيّة تنعكس على منهجية صنع السياسات العامة بأكملها وفي قلبها السياسة الاقتصاديّة ذات التوجّه النيوليبرالي. يتجلى ذلك تحديداً في صنع السياسة الاقتصاديّة بمعزل عن السياسة الاجتماعيّة، ما يؤدي إلى عدم تقدير حجم البشر المتضرّرين من تبني سياسات اقتصاديّة من هذا النوع. فحينئذ تبدأ الدعوة إلى ضرورة اتخاذ إجراءات حماية اجتماعيّة للتخفيف من آثار السياسة الاقتصاديّة على الفئات المتضرّرة، ليتحوّل نهج الحماية الاجتماعيّة من نهج استباقي إلى نهج انفعالي. وتكون النتيجة في الغالب في هذه الحالات مجموعة «تدخّلات» للحماية الاجتماعيّة أكثر من سياسات ممنهجة للحماية الاجتماعيّة. وعلى صعيدٍ ثانٍ، فإنّ هذه السياسات الاقتصاديّة تظلّ تدرّ على المجتمع فقراء جدداً، والدليل قائم ويتجلّى في سؤال محدد: لماذا لا يقلّ الفقر رغم وجود وفرة من تدخّلات الحماية الاجتماعيّة؟ بالطبع للإجابة عدة جوانب: الأول أن التدخّلات القائمة ينحصر تأثيرها في تخفيف آثار الفقر ولا تتعامل مع أسبابه، والثاني يرتبط بالنتائج المترتّبة على السياسات الاقتصاديّة والتي تتمثل في خلق المزيد من الفقراء، والثالث يظهر أكثر في المجتمعات التي تتسم الدولة فيها بالضعف الشديد مقابل قوة جماعات دينية أو طائفية أو قبلية، ما يخلق شكلاً من الزبائنية في تقديم الحماية الاجتماعيّة، إذ تتولى كل جماعة تقديم الحماية الاجتماعيّة للموالين لها مقابل أصواتهم ودعمهم.

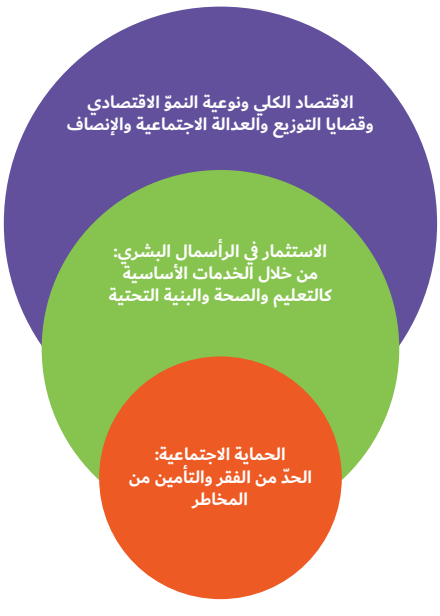
وفي هذا، الإطار يتعيّن طرح النقاط الآتية لفهم أبعاد المقاربة السياسية الحاكمة لهذا التقرير:

1) الحماية الاجتماعيّة بين السياسة الاجتماعيّة والسياسات العامة: إن النظر إلى الحماية الاجتماعيّة على أنها تكلفة مالية تتحملها الدول بغية التخفيف من حدة الفقر أو ضمان الاستقرار السياسي هو الذي يؤدي إلى تخليد الفقر وتوارثه عبر الأجيال. وتصبح المهمة الأساسية لشبكات الحماية الاجتماعيّة - أيًّا كان نوعها - مساعدة الإنسان على البقاء فحسب، وليس تحريره من العِوز والفقر والحرمان. والحقيقة أن هذا التوجه يسود في كثير من البلدان العربية ويحكم منهجية التعامل مع الحماية الاجتماعيّة، إذ تظلّ المهمّة الأساسية لشبكات الحماية الاجتماعيّة التقاط ضحايا السياسات الاقتصاديّة غير العادلة. إن غياب التعامل مع الحماية الاجتماعيّة على أنها معبر لتحقيق العدالة الاجتماعيّة والإنصاف، يتطلب فهم علاقاتها الوثيقة بالغالبية العظمى من السياسات العامة، وموقعها تحديداً من السياسة الاجتماعيّة.

تتكون السياسة الاجتماعيّة من ثلاث دوائر، تقع الحماية الاجتماعيّة في القلب منها لكونها الدائرة الداخلية، حيث يكون الهدف الحدّ من الفقر والتأمين من المخاطر، سواء عبر شبكات الأمان الاجتماعي أو التأمينات الاجتماعيّة وغيرها من أشكال الحماية الاجتماعيّة. أما الدائرة الثانية فتتركّز على الاستثمار في البشر من خلال الخدمات الأساسية في التعليم والصحة والبنية التحتية الأساسية (مياه الشرب والصرف الصحّي والكهرباء والاتصالات وغيرها)، والسعي إلى مدّها وضمان إتاحتها وجودتها في المناطق الفقيرة والمهمّشة. وهنا يفهم الفقر على أنه ليس مجرد حالة أسريّة وإنما حالة مجتمع ككل، ومن ثم لا يصح أن يتم قياس الفقر على أساس مؤشرات الأسرة المعيشية فحسب، بل لا بد أن يمتدّ القياس ليشمل المؤشرات التنموية للمجتمعات المحلّية من حيث توافر الخدمات الأساسية وعومل/مؤشرات الحياة الكريمة. وربما يكون هذا المبرر الأساسي لظهور مفهوم الفقر متعدد الأبعاد. أما الدائرة الثالثة والخارجية في سياق السياسة الاجتماعيّة، فهي الدائرة التي ترتبط بالاقتصاد الكلي ونوعية النموّ الاقتصادي وقضايا التوزيع والعدالة الاجتماعيّة والإنصاف. مما لاشكّ فيه أن الدائرة الثانية تتداخل بشكل وثيق مع كافة السياسات العامة التي تُعنى بالخدمات الأساسية مثل الصحة والتعليم والبنية الأساسية ونوعية الحياة بصفة عامّة، في حين تتماشى الدائرة الثالثة مع السياسات الاقتصاديّة والمالية والضريبية وسياسات العمل والتشغيل، بما فيها الأجور وحقوق العمال وكذلك الحق في التنظيم؛ وهي كلّها سياسات حاكمة لتوزيع الدخل والثروة في المجتمع بشكل مباشر.

2) في فهم محددات الفقر وإشكاليات القياس: تصف الدراسات السياساتية حول الفقر أنماط الفقر، ولكنها لا تعنى كثيراً بشرح أسبابه وتقديم تفسير مسند حول معاناة فئات سكانية محدّدة من الفقر. ولا تسأل كيف تقع الفئات الهشّة في براثنه؟ ولماذا يتم توارثه؟ الفقر نتاج ظروف لها طبائع ومستويات متباينة في تدرّجها، قد تكون أسريّة أو فرديّة أو خاصة بالمجتمع المحلّي أو بالإقليم الجغرافي ككل، فضلاً عمّا تنتجه السياسات من أسباب للإفقار، من خلال تبنّي سياسات منحازة ضد الفقراء أو الإحجام عن تبنّي سياسات داعمة للفقراء. لا تقتصر

الشكل 1: مفهوم السياسة الاجتماعية



تحليل الكاتبة

العودة إلى الأشكال البيانية
المحتويات

محدّدات الفقر على المحدّدات الأسريّة مثل تركيب الأسرة ومعدّل الإعالة أو الحالة التعليمية والعملية لرب الأسرة وأفرادها وغير ذلك من البنود التي تمتلئ بها مسوحات الأسرة المعيشية. ولكنها تمتد لتشمل حالة المجتمع المحلّي، بل وحالة الإقليم الجغرافي ككلّ من حيث توافر الخدمات الأساسية وجودتها والموارد وفرص العمل اللائق وغيرها من المؤشرات التنموية.

كما أن هناك محدّدات ذات صلة بالموقع الجغرافي مثل العزلة الجغرافية للإقليم والتعرض لظروف مناخية موسمية قاسية وغيرها من المحددات التي قد تمثل حواجز معوّقة للفرد والمجتمع المحلي. وعليه، فإن فهم محدّدات الفقر مسألة أكثر تعقيداً من مجرّد أننا نقوم بمسوحات للأسر المعيشية في المجتمعات الفقيرة، إذ إنها تحتاج إلى فهم حالة المجتمع المحلّي كلّه وحالة الإقليم الجغرافي الذي يتركز فيه الفقراء. فلا تعاني البلدان العربية من ارتفاع معدلات الفقر فحسب، ولكنها تعاني أيضاً من فجوات تنموية جغرافية حيث توجد أقاليم جغرافية بعينها داخل كل بلد ترتفع فيها معدلات الفقر المادّي والفقر متعدد الأبعاد مثل ريف الوجه القبلي بمصر وشمال لبنان وجنوبه والمناطق غير الساحلية في وسط تونس وشمالها (القيروان والقصرين وسيدي بوزيد) وجيوب الفقر في الأردن في المناطق الريفية قليلة الكثافة السكانية.

إن هذه الفجوات التنموية المكانية ليست فجوات بسيطة أو أحادية الجانب، ولكنها فجوات مركّبة. ففي الغالب تتزامن مع فجوة الثروة فجوة النوع الاجتماعي وفجوة جيلية وفجوة في باقي المتغيّرات الديمغرافية والمحدّدات التنموية مثل التعليم والصحة والعمل وغيرها. لا شك أن هذا التحدّي يطرح سؤالاً أساسيًّا عن منهجيات الاستهداف، سواء كان فئوياً أو جغرافياً، وكيفية توظيفها في حين لا يمكن للأساليب التقريبية أو شبه التقريبية منها أن تحقق مبتغاها. كما يثير هذا التحدّي إشكالية نقاشية لا يتوقف تناولها وهي العلاقة بين الاستهداف من جانب والعمومية من جانب آخر، وكيفية ربطهما سويّاً.

3) عجز البرامج المستهدفة عن تأمين الحماية الاجتماعيّة: إن فهم دور الخدمات العامة الأساسية في الحدّ من الفقر في المراحل الآنيّة، وبناء رأس المال البشري في المراحل اللاحقة، يضع الحماية الاجتماعيّة في قلب النموذج التنموي. إنّ اقتصار الحماية الاجتماعيّة على مجرد توسيع شبكات الأمان الاجتماعي لا يؤدّي إلّا إلى التخفيف من وطأة الفقر دون التعامل مع أسبابه الهيكلية؛ والدليل على ذلك هو استمرار ارتفاع معدلات الفقر في البلدان محلّ الدراسة من جانب، والهشاشة بالغة القسوة التي كشفت عنها جائحة كوفيد19-، رغم توسيع قاعدة المساعدات الاجتماعيّة من جانب آخر.

4) نوعيّة النموّ مقابل وتيرته – إشكالية العبور: شهدت الكثير من البلدان العربية نمواً ملحوظاً في الناتج المحلّي الإجمالي في الفترات السابقة لانتفاضات الربيع العربي، وكذلك في بعض الفترات السابقة لجائحة كوفيد19-، ولم ينعكس ذلك على نمو دخل الفرد، ومن ثم الحد من الفقر. وهذا يجعل السؤال مشروعاً عن السبب والذي يتمثل في أن هناك خط عبور لا بد من تجاوزه لكي يؤثر نمو الناتج المحلّي الإجمالي على دخل الفرد. هذا الخط لا يمكن عبوره دون سياسات توزيع عادلة ومنصفة، تتمثل في سياسات الضرائب والأجور والتشغيل والحماية الاجتماعيّة والإنفاق الاجتماعي بشكل عام. فبدون هذه السياسات التى يعدّ أحد أهدافها الأساسية إعادة توزيع الدخل والثروة، يظلّ خطّ العبور مغلقاً ولا يستطيع الفقراء الاستفادة من ثمار النموّ.

ملخّص عن وضع المنطقة العربيّة

لمحة عامّة عن الواقع الحالي للحماية الاجتماعيّة في الدول العربيّة

ربّما يكون غريباً أن يتم استهلال التحليل الخاص بالدول العربية بالحديث عن التحديات، إلّا أن الطابع الهيكلي لهذه التحديات من حيث ارتباطها بجوانب معينة من النماذج الاقتصاديّة والتنموية السائدة هو الذي يحدّد كيفية النظر إلى الحماية الاجتماعيّة في هذه السياقات. فهلّ يتم التعامل معها على أنها حقّ من حقوق الإنسان يتعين كفالته، وعلى أنّ غايتها النهائية هي تحقيق الإنصاف والعدالة الاجتماعيّة؟ أم على أنها مجرّد تدخّلات ذات طابع أدواتي، هدفها الأساسي تخفيف وطأة الفقر دون معالجة أسبابه، من جهة، وتحقيق الاستقرار السياسى من جهة أخرى؟ في ما تمّت الإشارة إليه سلفاً بخصوص العلاقة بين الحماية الاجتماعيّة والسياسة الاجتماعيّة ومن ثم باقي السياسات العامّة، ما يحوّلها إلى مجموعة تدخّلات لا رابط بينها أكثر من كونها سياسات متماسكة ذات أهداف محددة، وكذلك في ما يتعلّق بمنهجيّات قياس الفقر وتأثيرها على تصميم برامج الحماية الاجتماعيّة، يمكن استنباط عدد آخر من التحديات المتفرّعة – لا سيما في السياقات العربية - وهي:

- **التجزئة الشديدة في برامج الحماية الاجتماعيّة**، سواء على مستوى البرامج أو الجهات/المؤسسات المقدّمة لهذه البرامج، وعدم وجود رؤية متماسكة لكيفية تحقيق التكامل بين البرامج التى تستند إلى مساهمات المستفيدين مثل التأمينات الاجتماعيّة، وتلك التي لا تستند إلى مساهماتهم مثل المنح الاجتماعيّة وشبكات الأمان الاجتماعي. فإحدى آليات تحقيق الشمول هي الربط بين هذين النوعين من برامج الحماية الاجتماعيّة.

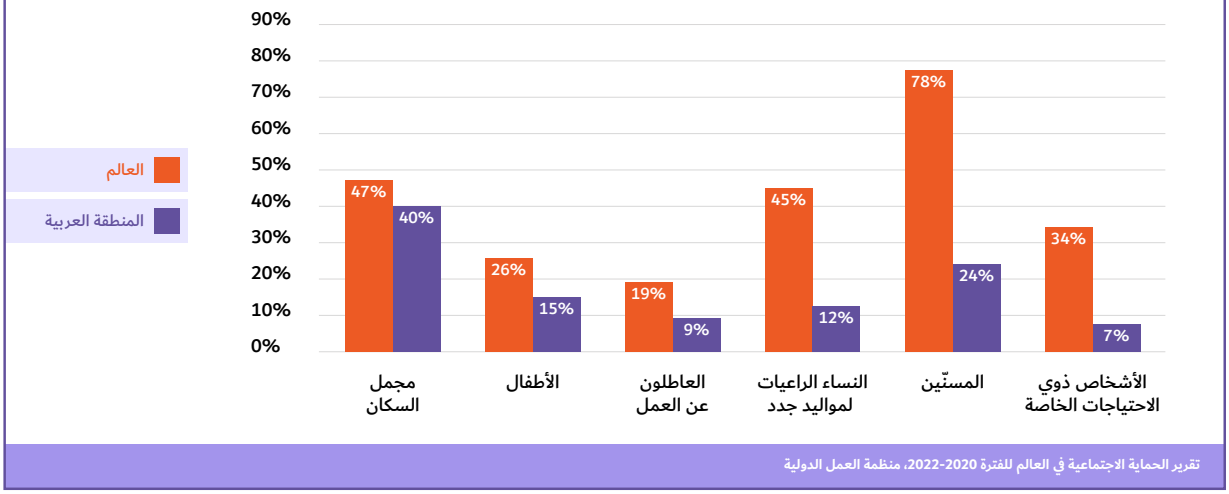
- **غياب رؤية وخطة واضحة لدور الحماية الاجتماعيّة في إخراج الفقراء من براثن الفقر**، سواء عبر تمكينهم وبناء قدرتهم على الانخراط في سوق العمل وفقاً لشروط عمل لائقة أو عبر بناء رأس المال البشري من خلال المزيد من الإنفاق على الصحة والتعليم، أي الاستثمار في البشر بما يكسر دائرة توارث الفقر عبر الأجيال. ولذلك، ظلّت الحماية الاجتماعيّة متوقفة عند وظيفة الإغاثة فحسب، ولم تتمكن من تحقيق وظائفها الأخرى في التأهيل والتغيير، وصولاً إلى تحقيق الإنصاف.

- **أتت جائحة كوفيد19- كاشفة عن – وليست منشئة لـ – اختلالات عديدة في نظُم الحماية الاجتماعيّة في المنطقة العربية.** فلم تكن هذه النّظم مهيّأة للتعامل مع الصدمات. ولم تتوجد بالفعل سياسة حماية اجتماعيّة مستجيبة للصدمات الاجتماعيّة، فهذه النوعية من السياسات لها متطلباتها والتي من أبرزها وجود سجلّات وطنية موحّدة تكون دقيقة وسليمة وشاملة للفئات الأكثر هشاشة والمتوقّع تأثّرها بالصدمات. فعلى سبيل المثال، أظهرت الجائحة قمّة جبل القطاع غير الرسمي والعمالة غير المنظّمة في المنطقة، ما زاد من ضخامة الفئات الهشّة في البلدان العربية.

المحتويات

الشكل 2:
العودة إلى الأشكال البيانية

نسبة السّكان المشمولين بإعانة واحدة على الأقل من إعانات الحماية الاجتماعية (2020-2022)



تقرير الحماية الاجتماعية في العالم للفترة 2020-2022، منظمة العمل الدولية

- **الحوكمة الرشيدة لنظُم الحماية الاجتماعيّة أحد الشروط الأساسية والمسبقة لتفعيلها كحقّ من حقوق الإنسان.** مما لا شك فيه أن هناك الكثير من المشكلات التي تعترض حوكمة نظم الحماية الاجتماعيّة في المنطقة؛ بعضها يتعلّق بمدى تضمين الحماية الاجتماعيّة في السياسات العامة، وكذلك التنسيق الأفقي والرأسي في تنفيذها. كما تغيب المشاركة الشعبية والشفافية بشكل كبير عن إدارة المنظومات المختلفة للحماية الاجتماعيّة. وربما الأخطر هو كيفيّة فهم الحوكمة من قبل الحكومات، حيث يتمّ التركيز على الشق التكنوقراطي من الحوكمة ذي الصّلة بترشيد الإنفاق في حين يتم تجاهل الشقّ السياسي ذي الصّلة بالشفافية والمساءلة ومشاركة أصحاب المصلحة.

التفاوتات والاختلالات في نظرة إقليميّة مقارنة

جسّد تقرير منظّمة العمل الدوليّة «الحماية الاجتماعيّة 2020-2022 – التقرير الإقليمي للشرق الأوسط وشمال أفريقيا»، وضع الحماية الاجتماعيّة في المنطقة في عدد من الرسائل، كان أهمّها أن جائحة كوفيد19- كشفت عن مواطن انعدام المساواة المتجذّرة بعمق والثغرات الكبرى في تغطية الحماية الاجتماعيّة وشموليتها وكفايتها في جميع البلدان وعلى رأسها الدول العربية. كما كشف هذا التقرير عدداً آخر من التحديات الجسيمة المتفشّية مثل ارتفاع مستويات انعدام الأمن الاقتصادي واستمرار الفقر وارتفاع حدّة اللامساواة والتفاوتات الاجتماعيّة. وأكّد التقرير بروز فئات سكّانية متعدّدة أكثر انكشافاً ومعاناةً، مثل العاملين في القطاع غير الرسمي والأطفال وغيرهم من الفئات التي لا تمتدّ إليها مظلّات الحماية الاجتماعيّة أو التي لا تتمتع بأوجه كافية منها.[16]

وقد ظهرت البلدان العربية في وضع متراجع لجهة تغطية الكثير من الفئات السكانية بالحماية الاجتماعيّة مقارنة بالمعدلات العالمية ومعدلات بعض المناطق الأخرى:

- تبلغ نسبة سكان المنطقة العربية المشمولين بإعانة واحدة على الأقل من إعانات الحماية الاجتماعيّة 40 في المئة مقابل معدّل عالمي يبلغ 46.9 في المئة وفقاً لتقديرات العام 2020. وعند مقارنة هذا المعدل بمعدّل مناطق مثل القارّتين الأميركيّتين وأوروبا وآسيا الوسطى، تبرز الفجوة الهائلة حيث يصل المعدّل في القارتين الأميركيتين إلى 64.3 في المئة في حين يرتفع في أوروبا وآسيا الوسطى إلى 83.9 في المئة. وبذلك، تقع البلدان العربية في أدنى مستويات الترتيب حيث لا يأتي بعدها سوى أفريقيا بمعدل 17.4 في المئة.[17]

- تعدّ حالة الأطفال أكثر سوءاً، إذ تبلغ نسبة الذين يتمتعون بحماية اجتماعية منهم في البلدان العربية 15.4 في المئة فقط مقارنةً بمعدّل عالمي يبلغ 26.4 في المئة، ومعدلات أعلى بكثير في القارتين الأميركيتين حيث يبلغ المعدّل 57.4 في المئة، في حين يصل في أوروبا وآسيا الوسطى إلى 82.3 في المئة.[18]

- أمّا العاطلون عن العمل، وهم في أغلبهم يتمركزون في القطاع غير الرسمي، فإنّ معدّل تغطيتهم على مستوى العالم يبلغ 18.6 في المئة مقابل معدّل يبلغ 8.7 في المئة فقط في البلدان العربية، في حين أنّ معدّلات التغطية في كلّ من أوروبا وآسيا الوسطى (51.3 في المئة) والقارتين الأميركيتين (16.4 في المئة) وآسيا والمحيط الهادئ (14 في المئة) تتخطى معدّل المنطقة العربية.[19]

- أمّا فيما يتعلّق بالمسنّين، فتبلغ تغطيتهم في المنطقة العربية 24 في المئة مقابل معدّل عالمي يبلغ 77.5 في المئة، في حين تبلغ معدّلات التغطية في أوروبا وآسيا الوسطى 96.7 في المئة وفي القارتين الأميركيتين 88.1 في المئة، وفي آسيا والمحيط الهادئ 73.5 في المئة.[20]

وبهذا، تتّضح فجوات التغطية في المنطقة العربية لدى الفئات السابقة الإشارة إليها، سواء مقارنةً بالمعدّل العالمي أو بمعدلات باقي المناطق الجغرافية. علماً بأنّه تتقاطع مع هذه الفئات مجموعات سكانية أكثر هشاشة وضعفاً مثل النساء وذوي الإعاقة واللاجئين. فعلى سبيل المثال، 44.9 في المئة من النساء اللواتي يرعين مواليد جدداً يحصلون على منافع أمومة مادية على مستوى العالم، تنخفض النسبة في المنطقة العربية انخفاضاً شديداً لتصل إلى 12.2 في المئة وهي أدنى نسبة على مستوى العالم مقارنة بـ 14.9 في المئة في أفريقيا و 45.9 في المئة في آسيا والمحيط الهادئ و51.9 في المئة في الأميركتين و 83.6 في المئة في أوروبا ووسط آسيا.

المحتويات

أما بالنسبة للأشخاص الذين يعانون من إعاقات شديدة، فتبلغ النسبة العالمية للتغطية 33.6 في المئة، تصل في المنطقة العربية إلى 7.2 في المئة وهي الأدني على مستوى العالم حيث ترتفع قليلاً في أفريقيا لتصل إلى 9.3 في المئة ثم 21.6 في المئة في آسيا والمحيط الهادئ مقابل نسب أعلى بكثير في أوروبا وآسيا الوسطي (86 في المئة) و 71.8 في المئة في الأميركتين. وبالطبع، يُعد اللاجئون جزءاً من الفئات الهشّة والضعيفة والتي تصل نسبة تغطيتها بالمساعدات الاجتماعيّة في البلدان العربية إلى 32.2 في المئة مقارنة بنسبة عالمية تبلغ 28.9 في المئة.[21]

المحتويات

نظم الحماية الاجتماعيّة ومواجهة الفقر والهشاشة في البلدان العربيّة: تصوير الواقع عن كثب

تداخل العوامل الهيكليّة مع الأزمات السّياسيّة والاقتصاديّة والاجتماعيّة

تتواجد كافة مكونات الحماية الاجتماعيّة في بلدان الدراسة الأربعة، سواءً بأشكالها المستندة إلى الاشتراكات أو غير المستندة إلى الاشتراكات، وكذلك على مستوى برامج سوق العمل النشط. كما تتعدّد البرامج المطبقة تحت كلّ من هذه المكونات تحت مسمّيات مختلفة. ففي إطار الحماية الاجتماعيّة غير المستندة إلى الاشتراكات، تندرج أشكال مختلفة من الدعم: النقدي والعيني، الدوري وغير الدوري، المشروط وغير المشروط، والشامل والمستهدف، فضلاً عن تنوع الفئات المستهدفة من أطفال ونساء وذوي الاحتياجات الخاصة، إلخ. وكذلك الأمر في إطار نظُم الحماية الاجتماعيّة المستندة إلى الاشتراكات، إذ هناك الكثير من برامج التأمين الاجتماعي والتأمين الصحي ذات الاشتراكات والمنافع المتنوعة والتي تستهدف فئات اجتماعية مختلفة. وفي إطار برامج سوق العمل النشط، تندرج التدريبات والقروض الصغيرة وبرامج دعم المشروعات الصغيرة ومتناهية الصغر وبرامج الأشغال العامة. بيد أن هذه المكوّنات المتنوعة لا تتّسم جميعها بالفعالية والاستدامة.

عانت نظم الحماية الاجتماعيّة في المنطقة العربية، على مدى سنوات عديدة، من عدد من أوجه القصور شديدة الوطأة. فمخططات التأمين الاجتماعي القائمة على الاشتراكات يكاد يقوّضها انخفاض التغطية، والتجزئة الشديدة، وضعف الاستدامة المالية. والجدير بالذكر، أن اشتداد قصور التغطية يعود إلى اتّساع القطاع غير الرسمي وغير المنظّم بشكل كبير في العقود القليلة الماضية. فقد أصبح القطاع غير الرسمي يمثّل نسبة كبيرة من قوّة العمل نتيجة عدم توفّر فرص عمل كافية في القطاع الرسمي، سواءً كان عامًّا أو خاصًّا، مع وجود طفرة ديمغرافية لم تتحول حتى الآن إلى نافذة أو فرصة ديمغرافية لأسباب كثيرة، أهمها تردّي جودة التعليم والفجوة الواضحة بين احتياجات سوق العمل ومخرجات التعليم ومحدودية الاستثمار في البشر. وليست شبكات الأمان الاجتماعي في حالٍ أفضل، إذ تعاني من محدوديّة الاستهداف وأخطاء الاستبعاد ومحدوديّة المنافع وغيرها من التحديات التي حصرت دور شبكات الأمان هذه في مجرّد التخفيف من آثار الفقر دون إلغائه أو معالجة أسبابه، بما لا يمنع استمرار ظاهرة توارث الفقر عبر الأجيال.

ويفترض في برامج سوق العمل النشط أن تكون الجسر الذي يحرّك المستفيدين من شبكات الأمان الاجتماعي عبر تدريبهم وبناء قدراتهم من أجل الانخراط في سوق العمل، ومن ثم الانضمام إلى التأمينات الاجتماعيّة. بمعنى آخر، إذا تم تصميم هذه البرامج بشكل جيّد ووفقاً لشروط العمل اللائق، فإنها من الممكن أن تكون جسر التمكين للفقراء من خلال ضمان فرص عمل ذات جودة، ومن ثم التحرك من خانة الحماية الاجتماعيّة غير المستندة إلى اشتراكات – إن وجدت - إلى خانة الحماية الاجتماعيّة المستندة إلى الاشتراكات. ولكنّ الحقيقة أن برامج سوق العمل النشط أبعد ما تكون عن ذلك. فلا توجد رؤية شاملة ومتّسقة تحكمها، وقد أخذت نتيجة ذلك شكل مجموعة برامج مماشية ومتمثّلة بالتدريبات والأشغال العامة والمشروعات متناهية الصغر، لا توفّر فرص عمل مستدامة ولائقة بأي حال من الأحوال.

أتت جائحة كوفيد19- كاشفة عن - وغير منشئة لـ - اختلالات نظم الحماية الاجتماعيّة شديدة الوطأة. فقد عرّت الجائحة قدرات الحكومات على مواجهة الأزمات، ما رفع من معدّلات الفقر والهشاشة. ولربما يوضّح المرور على حالة الفقر وديناميكياته في البلدان العربية أهميّة إحداث تحوّل جذري في المقاربة السياسية الحاكمة للوضع الراهن لمنظومات الحماية الاجتماعيّة إلى مقاربة هدفها تحقيق العدالة الاجتماعيّة والإنصاف. فتشترك البلدان الأربعة محلّ الدراسة في ظاهرتين أساسيتين: ارتفاع معدلات الفقر والبعد المكاني أو الجغرافي للفقر.

الأردن

تبلغ نسبة الفقر في الأردن 24.1 في المئة وفقاً لتصريح وزير التخطيط والتعاون الدولي، عندما أعلن عن النتائج الأوّلية لمسح الدخل والإنفاق في العام 2022.[22] وتعاني الأردن من فجوات جغرافية، إذ يتركّز الفقر في مناطق محدّدة بشكل أكبر، وهي ما يطلق عليها تسمية جيوب الفقر. والجدير بالذّكر أنّه، حتّى في أوقات سابقة حين لم يكن معدّل الفقر بهذا الارتفاع، كانت جيوب الفقر موجودة. وهذا ما يشير إلى مشكلة هيكلية ذات جذور تتعلّق بالبعد المكاني للفقر. فعلى أساس الإحصاء الوطني للإنفاق والدخل في العام 2008، حُدّد 32 جيباً للفقر في الأردن، متركزة في المناطق الريفية قليلة الكثافة السكانية والتي يقطنها شرق أردنيون وليس أردنيين من أصل فلسطيني.[23]

تونس

ارتفعت نسبة الفقر في تونس من 14 في المئة إلى 21 في المئة في العام 2021، كما ارتفع معدل البطالة من 15 في المئة في الربع الأوّل من العام 2020 إلى 17.8 في المئة في الفترة نفسها من العام 2021. يكشف تحليل الجغرافيا الاقتصاديّة لتونس عن ظاهرة التمديُن الناجمة إلى حدّ كبير عن تركّز الأنشطة ومصادر الرزق في المناطق الساحلية الأكثر ديناميكية، لا سيّما في إقليم تونس الكبرى، في حين أن المناطق الداخلية لا تزال ذات طابع ريفي بالكامل وتسيطر عليها أنشطة الزراعة وتربية الماشية. تضمّ المناطق الساحلية التونسيّة 85 في المئة من الشركات والأعمال في مختلف القطاعات الاقتصاديّة و90 في المئة من مجموع الوظائف. وتُظهِر هذه الثغرات بين المناطق غياب التأثيرات الإيجابية على الريف، ما يتسبّب بعزله بصورة متزايدة عن التفاعلات المدنيّة ومختلف أشكال التعاون والمبادرات المحليّة التي من شأنها أن تتيح تعزيز النموّ المناطقي.[24]

كما أنّ هشاشة المناطق الريفيّة تؤدي إلى تركّز الفقر فيها. ولذلك ترتفع معدلات الفقر في المناطق الواقعة في الشمال الغربي والجنوب الغربي، إذ يتخطّى المعدّل نسبة 33 في المئة. وعلى النقيض، تسجّل نسبة الفقر الأدنى في إقليم تونس الكبرى، إذ تبلغ 4.6 في المئة في العاصمة تونس و5.6 في المئة في بن عروس و7 في المئة في إريانة.

المحتويات

بالإضافة إلى ذلك، تُظهِر الدراسات أنّ المناطق ذات معدلات الفقر المرتفعة تعاني أيضاً من معدّلات بطالة عالية، فتبلغ 26 في المئة في الشمال الغربي و21 في المئة في الجنوب، مسجّلةً بذلك فارقاً كبيراً مقارنةً بالمعدّل الوطني.[25]

لبنان

تتعدّد تقديرات الفقر في لبنان بسبب عدم توفّر بيانات رسميّة دقيقة تغطّي كلّ مناطق البلد وتغطّي كذلك اللاجئين الفلسطينيّين والسوريّين. ومع ذلك، تشير محاولات التقدير التي تقوم بها المنظمات الدوليّة إلى ارتفاع معدلات الفقر متعدد الأبعاد والفقر المادّي بشكل كبير بدءاً من العام 2020. فوفقاً لتقديرات اليونيسيف ومنظمة العمل الدولية في العام 2021، فإن 82 في المئة من السكان في لبنان يعانون من الفقر متعدّد الأبعاد نتيجةً للأزمات السياسية والاقتصاديّة التي يعاني منها لبنان وكذلك أثر جائحة كوفيد19-. وتشير تقديرات الإسكوا إلى ارتفاع معدّلات الفقر مما يقرب من 28 في المئة إلى 55 في المئة في العام 2020.[26]

تتجلى الفجوات التنمويّة الجغرافية في لبنان في توزيعات الفقر بين الريف والحضر، حيث ترتفع المعدّلات بشكل ملحوظ في مناطق ريفية مثل عكّار (51.5 في المئة) وبعلبك الهرمل (49.3 في المئة) والنبطية (46.7 في المئة) والبقاع (43 في المئة). أمّا في ما يتعلّق بالفقر المدقع، فتشير بعض التقديرات إلى ارتفاع معدّلاته من 16 في المئة في العام 2019 إلى 23 في المئة في العام 2020.[27] والجدير بالذكر أن التفاوت في توزيع الثروة والدخل في لبنان واسعٌ جدًّا ومن المحددات الأساسية لهذه الفروقات المناطقيّة. يعتبر لبنان واحداً من أكثر البلدان تركّزاً في الثروة على مستوى العالم، حيث تتحكّم أغنى عشرية في 70 في المئة من ثروة البلاد. كما توجد علاقة ارتباطيّة قويّة بين الفقر والنوع الاجتماعي والعمر والإعاقة؛ فعلى سبيل المثال، تعدّ بطالة النساء ضعف بطالة الرجال.[28]

مصر

تشهد مصر ارتفاعاً متتالياً في معدّلات الفقر. ففي حين كانت نسبة الفقر 22 في المئة في العام 2009، فإنها ارتفعت إلى 25 في المئة في العام 2011 ثم 26.2 في المئة في العام 2013 وثم 27.8 في المئة في العام 2015 لتقفز بعدها إلى 32.5 في المئة في العامين 2017 و2018. وقد عاودت هذه المعدّلات الانخفاض بقدرٍ ضئيل لتصل إلى 29.7 في المئة، وفقًا لنتائج أحدث مسح للدخل والإنفاق في مصر وهو المسح الذي صدر عن الجهاز المركزي للتعبئة العامة والإحصاء عام 2019-2020. وهنا، تتعين الإشارة إلى أن نسبة الفقر ترتفع في الريف مقارنةً بالحضر، وبالأخص ريف الوجه القبلي حيث يتّضح انتشار الفقر وعمق الفجوة التنموية الجغرافية. فوفقاً لنفس المسح، يعدّ ريف الوجه القبلي الإقليم الأفقر في مصر، إذ تصل فيه نسبة الفقر إلى 48.15 في المئة، يليه الريف عموماً بنسبة 34.78 في المئة وتأتي باقي الأقاليم الجغرافية في مراتب تالية حيث تصل نسبة الفقر في الحضر إلى 22.95 في المئة.[29]

ورغم الاختلاف الطفيف في تقديرات الفقر عبر السنوات، إلّا أنّ الاتّجاه العام لم يتغيّر. فريف الوجه القبلي لا يزال الأفقر على مدار السنوات الأخيرة، رغم الانخفاض الطفيف في نسبة الفقر فيه مقارنةً بالسنوات السابقة. ولتوضيح عبء الفجوة التنموية الجغرافية لغير صالح ريف الوجه القبلي، يتعيّن التأكيد، وفقاً لنفس المسح، أنّ 48 في المئة من سكان ريف الوجه القبلي لا يستطيعون تأمين احتياجاتهم الأساسية من الغذاء وغير الغذاء، ولا يزال ثلثا الفقراء يقطنون في الريف و43 في المئة منهم يعيشون في ريف الوجه القبلي علماً أنه يقطن فيه حوالي 26 في المئة من سكان مصر.[30] تتداخل أبعاد الفجوة التنموية الجغرافية ولا تشمل الفقر المادّي فحسب، ولكنها تتجاوز ذلك إلى الفقر متعدد الأبعاد، متضمّنةً التعليم والصحة والتغذية والسكن وغيرها. ويتثاقل أيضاً عبء الفقر على فئات اجتماعيّة بعينها وبالتحديد النساء والأطفال.[31]

خرائط الحماية الاجتماعيّة في بلدان الدراسة

الأردن

يوجد في الأردن عدد من المؤسسات التي تقدّم برامج للحماية الاجتماعيّة مثل صندوق المعونة الوطنية، وهو تحت إشراف وزارة التنمية الاجتماعيّة.[32] ويقدّم هذا الصندوق مساعدات نقدية وعينية منتظمة لحوالي 160,000 أسرة أردنية تعيش تحت خط الفقر. وفي

الشكل 3: أبرز تغطيات الحماية الاجتماعية في الأردن

المؤسسة	نوع المنفعة	حجم التغطية	الشمول	
صندوق المعونة الوطنية	مساعدات نقدية وعينية منتظمة	160,000 أسرة	االمواطنون بشكل عام	✓
			ذوي الاحتياجات الخاصة	✓
			اللاجئون	✗
صندوق الزكاة	مساعدات نقديّة وعينيّة	58,000 أسرة سنوياً	المواطنون بشكل عام	✓
			اللاجئون	✓
الضمان الاجتماعي	تأمينات اجتماعية	65% من القوى العاملة	المواطنون بشكل عام	✓
			اللاجئون	✓
			العاطلون عن العمل	✗
			العمالة غير الرسمية	✗
نظام التأمين الصحي	تأمين صحي	40.9% من سكان الأردن	المواطنون بشكل عام	✓
			اللاجئون	✗
			موظفو القطاع العام (دون رسم إشتراك)	✓

مصادر متنوّعة: منظّمة العمل الدوليّة ومركز الفينيق ومنتدى البحوث الاقتصادية، 2020-2022 (أنظر للنّص السردي)

المحتويات
العودة إلى الأشكال البيانية

حين يغطي الصندوق الأشخاص ذوي الإعاقة وكذلك حالات الطوارئ، فإنه لا يغطي اللاجئين. أمّا البرنامج الثاني، فهو صندوق الزكاة، تحت إشراف وزارة الأوقاف، ويقدّم مساعدات نقديّة وعينيّة لحوالي 58,000 أسرة سنوياً، من الذين لا يتلقّون أي مساعدات من أي مكان آخر. ويستفيد من صندوق الزكاة المواطنون واللاجئون على حدٍّ سواء. أما البرنامج الثالث، فهو مخطط مؤسسة الضمان الاجتماعي، وهي المؤسسة الوطنيّة المسؤولة عن إدارة التأمينات الاجتماعيّة وتغطّي تقريباً 65 في المئة من القوى العاملة الأردنية.

وقد عدّل قانون الضمان الاجتماعي في العام 2019 بوضع إطار شامل واحتوائي لا يميّز على أساس المواطنة والنوع الاجتماعي، بل يسمح بتغطية اللاجئين والعمالة المهاجرة. وعلى الرغم من الإطار التنظيمي الاحتوائي للقانون، إلّا أن هناك مصادر من القلق مرتبطة بالتغطية والكفاية. كما تجابه الأردن في هذا الصدد المستويات المرتفعة من العمالة اللارسمية؛ فالعمالة غير الرسمية تقدّر بحوالي 40 في المئة من قوّة العمل اليوم.[33]

كما يوجد برنامج دعم مكمّل يطلق عليه «تكميلي» وهو موجه إلى العاملين الفقراء في القطاع غير الرسمي غير القادرين على الاشتراك في نظام الضمان الاجتماعي القائم.[34]

أمّا بالنسبة إلى التأمين الصحي، فيوجد نظام تأمين صحي يشمل المواطنين العاملين في القطاع العام وعائلاتهم والمتقاعدين من هذا القطاع والأطفال دون سن السادسة والأشخاص ما فوق الستين وجميع مرضى القلب والسرطان والكلى. كما أنه يتاح الاشتراك الاختياري بهذا التأمين الصحي لجميع المواطنين الراغبين ومن بينهم الحوامل وكبار السن، والمؤسسات، والشركات والهيئات. ويشمل هذا التأمين الأسر الفقيرة التي لا يتجاوز دخلها 300 دينار، وكذلك تأمين الأفراد الذين يتلقّون مساعدات منتظمة من صندوق المعونة الوطنية في عام 2021. وتبلغ نسبة المشمولين بالتأمين الصحي 40.9 في المئة من سكان الأردن.[35]

تونس

تتمتّع تونس بتاريخ طويل من التغطية بالتأمين الاجتماعي، حيث أنشئت برامج نوعية لفئات اجتماعيّة معينة مثل العمال الزراعيين سنة 1981، تم استكمالها ببرنامج محسَّن لهؤلاء العمّال سنة 1989. واستحدث برنامجان منفصلان للعاملين لحسابهم الخاص في القطاعين الزراعي وغير الزراعي في العام 1982، وأدمجوا في برنامج موحّد يغطي القطاعين في العام 1995. ووضع كذلك برنامج يغطّي التونسيين العاملين خارج البلد في العام 1989. ثمّ استُكمل مشهد التأمينات الاجتماعيّة في تونس في العام 2002 ببرنامج مصمّم من أجل المجموعات غير المغطاة من ذوي الإيرادات المنخفضة، ويشمل كذلك الفنانين والمبدعين والمثقفين. ونتيجةً لذلك، بات لدى الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي، الذي يغطي القطاع الخاص، ما لا يقلّ عن سبع برامج مختلفة. أما العاملون في القطاع العام، فيغطيهم صندوق مستقل وهو الصندوق الوطني للتقاعد والحيطة الاجتماعيّة.[36]

كان لإنشاء برامج متعدّدة أهمية حاسمة في تكييف كلّ برنامج مع احتياجات وظروف المجموعات التي يستهدفها، ومع قدرات تلك المجموعات على المساهمة. وبالفعل، تقدّم بعض البرامج مجموعة من المنافع الأقل شمولاً، ولكن مقابل انخفاض أسعار الاشتراك فيها. وفي ما يتعلّق بالتأمين الصحي، أقرّت تونس في العام 2004 قانوناً يقضي بإنشاء منظومة جديدة للتأمين الصحّي، تتمثّل في الصندوق الوطني للتأمين على المرض. وبموجب هذا القانون، أصبح الانتساب إلى المنظومة الجديدة إلزاميًّا، وتمّ جمع الاشتراكات فيها مع الاشتراكات في برامج التأمين الاجتماعي (أي أن التأمين الصحي والاجتماعي أُدرجا سوياً في 'حزمة واحدة'). وأدّى هذا الإصلاح إلى تغطية العاملين في القطاعين العام والخاص وفق الأسس نفسها. وتعدّ هذه المنظومة مؤاتية بصورة خاصة للعاملين في القطاع العام، الذين لم يشمل نظام التأمين الصحي المقدّم إليهم سابقاً الأمراض المزمنة، ولم يتح لهم إمكانية الحصول على الرعاية التي يوفّرها القطاع الخاص.[37]

إثر ذلك، شهد عدد العاملين في القطاع الخاص المشاركين في الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي زيادة كبيرة، من 446,162,1 في العام 2002، أي ما نسبته 54 في المئة من مجموع هؤلاء العاملين، إلى 839,362,2 في العام 2017، أي ما نسبته 81 في المئة منهم.[38] وساهمت عوامل أخرى أيضاً في إحداث هذا التطور، ولكن من المرجّح أنّ إنشاء الصندوق الوطني للتأمين على المرض كان له دورٌ كبير في تحفيز العاملين على إضفاء الطابع النظامي على أوضاعهم وأعمالهم الاقتصاديّة. كما أنشأت تونس البرنامج الوطني لإعانة العائلات المعوزة قبل أكثر من ثلاثين عاماً، وهو برنامج تحويلات نقدية، وقد بلغ عدد الأسر المعيشية المستفيدة منه 285,000 أسرة في العام 2018.[39] في 2019 صدر قانون بإنشاء برنامج «أمان» الاجتماعي Amen Social وهو برنامج لا يستند إلى تحويلات المشاركين، ولكنه برنامج

الشكل 4: أبرز تغطيات الحماية الاجتماعية في تونس

الصناديق	القطاع الخاص	القطاع العام	يغطّي الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي
الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي	✓	✗	81% من العاملين في القطاع الخاص
الصندوق الوطني للتقاعد والحيطة الاجتماعية	✗	✓	
الصندوق الوطني للتأمين على المرض	✓	✓	

البرامج	نوع المنفعة	حجم التغطية	السنة
البرنامج الوطني لإعانة العائلات المعوّزة	تحويلات نقدية	285,000 أسرة	2018
برنامج أمان الاجتماعي	مساعدات إجتماعية غير قائمة على الاشتراكات	30% (هدف تقريبي)	2019
	تحويلات نقدية	8% من السكان (فعلي)	2021

الإسكوا، 2019

المحتويات
العودة إلى الأشكال البيانية

للمساعدات الاجتماعيّة ويتفرع إلى برنامجين فرعيين هما: PNAFN وAMG2 . يهدف «أمان» إلى تغطية 30 في المئة من السكان. ومع حدوث جائحة كوفيد19- كان لا بد من تنفيذ القانون والبدء في تفعيل البرنامج وتأسيس منصة رقمية لتقديم مساعدات نقدية مؤقتة للمواطنين المتأثرين بكوفيد19-. أما المكوّن الدائم في «أمان» فكان عبارة عن تحويلات نقدية غطّت ما يقرب من 266 ألف أسرة معوزة أو ما يقرب من 8 في المئة من السكان في عام 2021.[40]

لبنان

تنقسم منظومة الحماية الاجتماعيّة في لبنان إلى قسمين أساسيين، الأول هو الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي، وهو نظام تأمينات اجتماعية يستند إلى اشتراكات المستفيدين منه، ويستفيد منه أعضاؤه المباشرون وأسرهم. يقدّم هذا الصندوق حزمة محدّدة من الخدمات للأعضاء وأسرهم وهي التأمين الصحي وإعانات للأسر وتعويض نهاية الخدمة، ولكنّه لا يغطي أي حوادث ناتجة عن العمل، ولا البطالة. يضمّ الصندوق عمالة من القطاع الخاص، ولكن بشكل محدود وبمنافع أقل. بلغ عدد المسجلين في الصندوق 600,000 مشترك عام 2016، واستفاد منه أكثر من 700,000 مشترك، وهو يمثل ما يقارب 20 في المئة من القوى العاملة اللبنانية غير المهاجرة.[41]

يواجه الصندوق مشكلات عديدة، فضلاً عن التغطية المحدودة، مثل نقص الكفاءة وغياب المعلومات وضعف البنية التكنولوجية، وأخيراً غياب الإرادة السياسية لتفعيل الفروع التابعة له ولتوسيع تغطيته ومنحه الاستقلالية. وقد أدّت الأزمات الاقتصاديّة المتتالية وارتفاع معدلات التضخم إلى زيادة التحديات التي يواجهها الصندوق، الأمر الذي لم يجعله يفي بإلتزاماته في العام 2020 تجاه ما يقارب مليون ونصف مليون مواطن لبناني. ولا يختلف الأمر بالنسبة لنظام المعاشات الخاص بالعاملين المدنيين في الحكومة والعسكريين على وجه الخصوص، حيث يغطّي 10 في المئة فقط من القوى العاملة اللبنانية، ويعاني بالمثل من تحديات مالية ومشاكل تتعلق بالاستدامة.[42] والحقيقة أن الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي تعرض للتدخلات الحكومية بغية السيطرة عليه منذ مطلع التسعينيات. وقاوم الاتحاد العمالي العام بالاستناد إلى قانون الضمان ذلك مصراً على استقلال الصندوق المالي والإداري، كما أن موارد الصندوق هي من خارج الموازنة ومصدرها المؤسسات والعاملون. ولم تستسلم الحكومة وسعت لتحييد قوى المقاومة من خلال السيطرة على الاتحاد العمالي العام وتأسيس اتحادات عمالية تابعة للسلطة وضمها إلى مجلس إدارة الصندوق، ما أفقده استقلاليته. وبحلول 1979 تشكل مجلس إدارة للصندوق موالٍ بشكل كامل للسلطة. كما اتخذ عدد من الإجراءات المالية الهادفة إلى إرهاق ميزانية الصندوق من خلال تحميله أعباء إضافية سواء إجباره على شراء سندات خزينة من الحكومة أو تخفيض اشتراكات أصحاب الأعمال وغيرها من الإجراءات. وقد ترك الانهيار المالي والنقدي بعد 17 تشرين الأول/أكتوبر 2019 بصماته على الصندوق، فتراجعت قيمة مدّخراته من 8.5 مليارات دولار إلى 450 مليون دولار.[43]

أمّا الشقّ الثاني من منظومة الحماية الاجتماعيّة في لبنان، فهو البرنامج الوطني لاستهداف الفقراء الذي تأسس في العام 2006 في أعقاب الحرب الإسرائيلية اللبنانية، بتمويل من البنك الدولي وبعض الجهات المانحة الأخرى. عمل هذا البرنامج من سنة 2006 إلى سنة 2011 كمقدّم مساعدات للأسر اللبنانية الفقيرة بناءً على معادلة استهداف لتحديد الفقراء. يقدّم البرنامج تحويلات نقدية ورعاية صحية مجانية وتعليماً مجانيًّا للأسر الفقيرة، وقد استهدف ما يقارب 43,000 فرد وفقاً لبيانات 2019.[44]

يوجد، بالإضافة إلى ذلك، برامج تدخلات سريعة، تديرها المنظمات غير الحكومية وبعض المنظمات التابعة للأمم المتحدة، والتي تهدف إلى تقديم المساعدات في حالات الفقر والهشاشة. تتمثل هذه المساعدات الطارئة في تحويلات نقدية وعينية.[45]

وعلى وجه العموم، تعاني منظومة الحماية الاجتماعيّة ككلّ في لبنان من مشاكل متعدّدة، أبرزها قصور التغطية ومحدودية المنافع وسوء الإدارة وضعف الحوكمة[46]. وعليه، يفتقر لبنان إلى نظام حماية اجتماعيّة شامل ومتماسك؛ فأكثر من 70 في المئة من سكان لبنان لا يتمتّعون بأي نوع من التغطية الحمائية، سواء التأمين الصحي أو أوجه أخرى

المحتويات

أبرز تغطيات الحماية الاجتماعية في لبنان

الشكل 5:

العودة إلى الأشكال البيانية

المؤسسة	حجم التغطية	الشمول	
الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي	20% من القوى العاملة اللبنانية غير المهاجرة	المواطنون بشكل عام	✓
		اللاجئون	✓
		العمالة غير الرسمية	✗
		العاطلون عن العمل	✗
نظام المعاشات	10% من القوى العاملة اللبنانية غير المهاجرة	العاملون المدنيون في الحكومة والعسكريون	✓
		العاملون في القطاع الخاص	✗
		العاطلون عن العمل	✗
		العمالة غير الرسمية	✗
		اللاجئون	✗

تراجعت قيمة مدّخرات الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي بنسبة

95%

خلال السنوات الأربع الماضية

شبكات الأمان الاجتماعي	نوع المنفعة	حجم التغطية	السنة
البرنامج الوطني لاستهداف الفقراء	تحويلات نقدية ورعاية صحية مجانية وتعليم مجاني	43,000 أسرة	2019
شبكة الأمان الاجتماعي للاستجابة للازمة وجائحة كوفيد-19	تحويلات نقدية	60% من اللبنانيين	2021

مصادر متنوّعة من تجميع كاتبة الكتاب (أنظر للنّص السردي)

من الضمان الاجتماعي. كما أن نظم معاشات التقاعد الاجتماعيّة غير مفعّلة وتعويضات نهاية الخدمة لا تشمل أغلب المجموعات الهشّة في لبنان، بمن فيهم اللاجئون الفلسطينيون والسوريون.[47]

وعلى الرغم من هشاشة نظم الحماية الاجتماعيّة في لبنان بفعل عوامل هيكلية ثم الأزمة السياسية الممتدة منذ انفجار مرفأ بيروت 2020 وما تلاها من تداعيات سياسية واقتصاديّة، إلا أن هناك بعض الخطوات التي تمت في عام 2023 تتبنى منحًى شموليًّا خاصة بعد تدفق كم كبير من المساعدات الدولية في إطار خطط الإنقاذ،[48] إذ لا تقتصر البرامج الموجهة إلى الفقراء والفئات الهشّة على ما سبق، فقد موّل البنك الدولي بقيمة 300 مليون دولار المشروع الطارئ لدعم شبكات الأمان الاجتماعي للاستجابة للأزمة وجائحة كوفيد19- ESSN. يسمح هذا التمويل الإضافي بمواصلة وتوسيع نطاق تقديم التحويلات النقدية للأسر اللبنانية الفقيرة والأكثر احتياجاً، فضلاً عن دعم تطوير نظام موحد لشبكات الأمان الاجتماعي يمكّن من الاستجابة للصدمات الحالية والمستقبلية على نحو أفضل.[49]

كما وافقت الحكومة على تطوير سجل موحّد وفقاً لهذا البرنامج، وبدأ تسجيل المستفيدين من كانون الأول/ديسمبر 2021 وفي خلال شهرين كان ما يقرب من 60 في المئة من اللبنانيين قد تم تسجيلهم في برنامج دعم. كما تم تأسيس منصة رقمية على المستوى الوزاري والمحلي للتقييم والتنسيق والمتابعة. ومن ثم فإن السجل الموحّد «دعم» هو بداية وضع نظام معلومات موحّد ومتكامل للحماية الاجتماعيّة حيث يسمح لأي مواطن في حالة عوز أن يتقدم للتسجيل وأن يتلقى بعد فحص حالته المساعدات مباشرة من الدولة دون تدخل جهات وسيطة، والأهم أن الاستبيان الذي وزعه «دعم» لبناء قواعد البيانات لا يوجه أسئلة عن الهوية الدينية حتى لا يتم اختطاف البرنامج من قبل العصبيات الطائفية.[50] وهذه بادرة في غاية الأهمية في ضوء الزبائنية السياسية المسيطرة على مقاليد الأمور في لبنان.

مصر

تتّسم خريطة الحماية الاجتماعيّة في مصر بالتشعّب والتنوّع، ويمكن تقسيمها إلى قسمين أساسيين: القسم الأول وهو نظُم الحماية الاجتماعيّة وبرامجها التي لا تستند إلى مساهمات المستفيدين المالية مثل معاشات الضمان الاجتماعي وبرنامج تكافل وكرامة والمساعدات في أوقات الطوارئ والأزمات وكذلك المساعدات المقدّمة للأطفال، سواء في إطار برامج التحويلات النقدية المشروطة (تكافل) أو المساعدات المقدّمة للأيتام، فضلاً عن الدعم العيني والمتمثّل في بطاقات التموين وقسائم الخبز وبرنامج التغذية المدرسية. أما القسم الثاني، فهو نظم الحماية الاجتماعيّة وبرامجها التي تعتمد على مساهمات المستفيدين المالية واشتراكاتهم مثل التأمينات الاجتماعيّة والتأمين الصحي. والجدير بالذكر أن نظام التأمينات الاجتماعيّة يقع تحت مظلة وزارة التضامن الاجتماعي في حين تتولى وزارة الصحة نظام التأمين الصحي.

يتألف القسم الأول من التحويلات النقدية المشروطة وغير المشروطة، إذ يعدّ برنامج تكافل من برامج التحويلات النقدية المشروطة وقد تأسس في العام 2015. صمّم برنامج تكافل على أن يوفّر دخلاً لمساندة الأسر الفقيرة التي لديها أطفال دون عمر الـ18 عاماً. وكانت المشروطية متمثّلة في الانتظام في الدراسة بالنسبة للأطفال والقيام بالمتابعة الصحية الدوريّة لهم، وكذلك للأمهات الحوامل في وحدات الرعاية الصحية الأوليّة. بلغ إجمالي رقم المستفيدين من برامج الدعم النقدي هذا 3.6 ملايين أسرة في العام 2020. ويعدّ هذا البرنامج من البرامج المستهدفة للنساء؛ فما يقارب 90 في المئة من المستهدفين منه نساء. وعلى الرغم من أنّ برنامج تكافل برنامج مشروط، فإنّ هذه المشروطية لم تطبّق بشكل شامل ومتكامل حتّى مطلع سنة 2020. أما برنامج كرامة، فقد صمّم على أنّه برنامج تحويلات نقدية غير مشروطة للفقراء من كبار السنّ (65 عاماً فأكثر)، وللأشخاص ذوي الإعاقات القاسية. وجدير بالذكر، أن الالتزام بتطبيق شروط صندوق النقد الدولي منذ مطلع عام 2023 وما نتج عنه من تحرير سعر الصرف وانخفاض قيمة العملة الوطنية بأكثر من النصف وما صاحب ذلك من موجات تضخمية شديدة الوطأة، دفع إلى التوسع في تغطية تكافل وكرامة حيث أصبح يغطي ما يقرب من 4.2 ملايين أسرة.

أطلقت وزارة التضامن الاجتماعي المسؤولة عن برنامج تكافل للتحويلات النقدية المشروطة برنامجاً لتخريج المستفيدين والمستفيدات عبر تمكينهم اقتصادياً من خلال دمجهم في برنامج يطلق عليه برنامج فرصة. ويمكن اعتبار برنامج فرصة أول برنامج حكومي للتخارج من الفقر في مصر يطبق منذ 2021 بشكل واسع واستهدافي للمستفيدين والمستفيدات من برنامج تكافل. يقوم البرنامج على شقين: شق نقل الأصول وشق الشمول المالي. ويتم تمويله من البنك الدولي وينفذ في ثماني محافظات كمرحلة أولى: الفيوم – بني سويف – أسيوط – سوهاج – الأقصر – المنيا – المنوفية – القليوبية في 161 قرية. ونظراً لحداثة البرنامج، من الصعب تقييم أثره. إلا أن تقييم دراسة خط الأساس الذي أجراه معهد بحوث سياسات الغذاء الدولية International Food Policy Research Institute IFPRI أوضحت بعض النتائج ذات الدلالة، وهي أنه عند طرح سؤال افتراضي على المشاركين المحتملين في البرنامج حول أدنى أجر يمكن قبوله مقابل مختلف أنواع الوظائف، جاءت إجاباتهم مفاجئة، إذ أشاروا إلى تفضيل الوظائف غير الرسمية على الرسمية نتيجة ضعف العائد من الوظيفة الرسمية ذات العقد والحماية الاجتماعيّة. كما كانت النتيجة الأخرى الصادمة أن نسبة85 في المئة من العيّنة يفضلون البقاء في برنامج تكافل ولا يرحبون بالانضمام إلى فرصة ومن ثم الخروج من تكافل،[51] ما يؤشر إلى وجود مقاومة من المستفيدين تجاه الخروج من تكافل والانضمام إلى فرصة. وقد يكون هذا أمراً مفهوماً في إطار ثقافة عدم الثقة السياسية التي تسود بين المصريين.

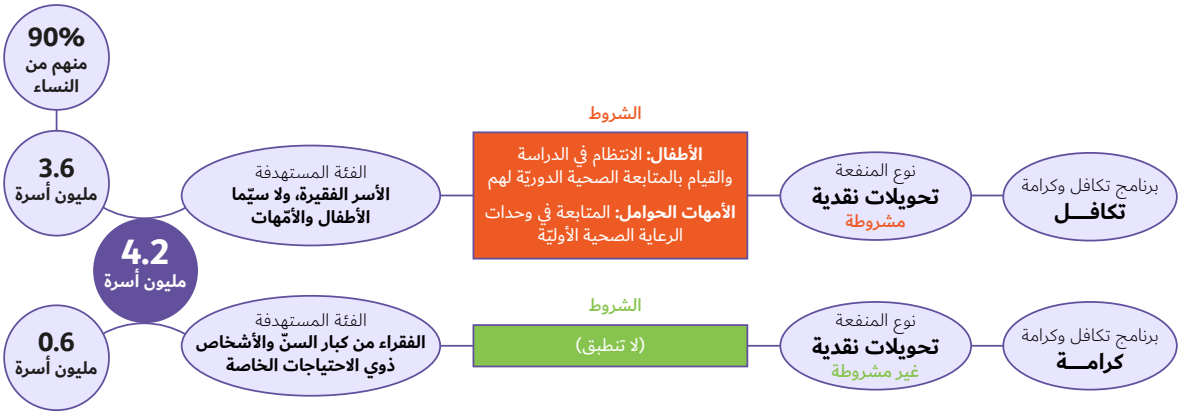
تنقسم برامج الحماية الاجتماعيّة القائمة على اشتراكات المستفيدين إلى التأمينات الاجتماعيّة والتأمين الصحي، وهي برامج قائمة في مصر على مدار أكثر من نصف قرن، وتحديدًا منذ ستّينيات القرن الماضي. وتعرّضت هذه البرامج للكثير من التطوّرات والتغيّرات على مدار العقود الماضية. ولعبت دوراً مهمّاً في حماية قطاعات واسعة من المصريين، خصوصاً من يعملون في القطاع الرسمي. بيد أنّه، مع مرور الزمن، بدت هذه البرامج عاجزة عن أداء وظيفتها الحمائية، ما دفع إلى إصدار قوانين أخرى للتأمين الاجتماعي تخصّ فئات معيّنة مثل العمالة الزراعية، أو لتغطية فئات أخرى بالتأمين الصحي مثل طلبة المدارس. والنتيجة كانت خضوع كلّ من نظامي التأمينات الاجتماعيّة والصحيّة لعدد كبير من القوانين، والتي ربما تختلف في المزايا التي تمنحها لكل فئة، ما يخلّ بقاعدة العدالة والإنصاف بين الفئات المغطّاة. كما أنّ هذه الأنظمة التأمينية عانت من مشكلات هيكليّة أخرى، بعضها يتعلّق باستمرار قصور التغطية نتيجة الزيادة السكانية، من ناحية، وصعوبة الاستدامة المالية، من ناحية أخرى. وقد أسفر هذا الوضع عن ضعف نوعية الخدمات المقدّمة، سواءً تعلّقت بالخدمات الصحيّة أو عدم القدرة على صرف معاشات تتناسب مع معدلات التضخم في ما يتعلق بالتأمينات الاجتماعيّة.[52]

وفي هذا السياق، بُدئ بعمليّة إصلاح تشريعي جذري بصدور قانون موحّد للتأمينات الاجتماعيّة (رقم 148) سنة 2019 وقانون التأمين الصحي الشامل (رقم 2) سنة 2018. وهنا، لا بدّ من الإشارة إلى الانخفاض الكبير الذي حدث في نسبة العمالة المؤمّن عليها على مدار السنوات، إذ بلغت نسبة التغطية لدى العمّال الذكور في العام

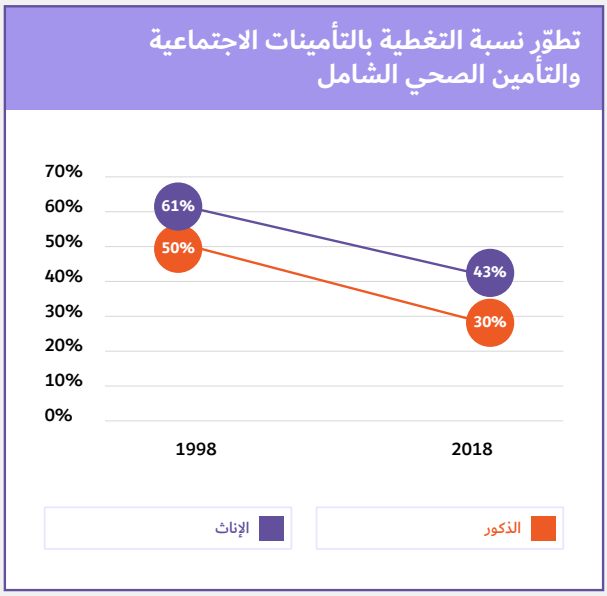
المحتويات

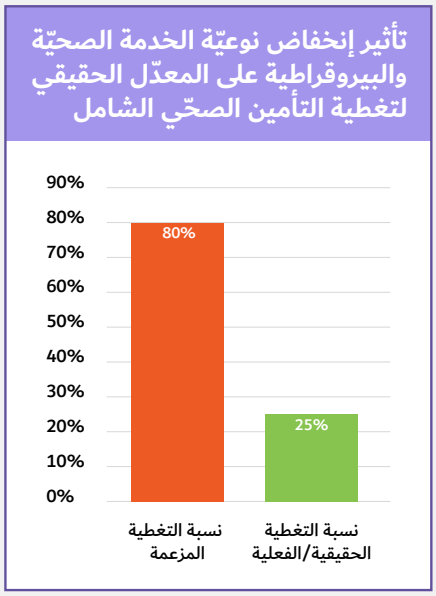
الشكل 6:
العودة إلى الأشكال البيانية

أبرز تغطيات الحماية الاجتماعية في مصر



المحتويات





2018 نحو 30 في المئة مقارنةً بـ 39 في المئة في 2012 و43 في المئة في 2006 و50 في المئة في 1998. وكان الوضع أفضل قليلًا بالنسبة للنساء، إذ بلغت نسبة التغطية التأمينية لهنّ في 2018 قرابة 43 في المئة، مقارنةً بـ41 في المئة في 2006 و61 في المئة في 1998.[53] ومن الأمور ذات الأهمية في قانون التأمينات الجديد أنّه أفرد مادّة لشمول العمالة غير المنظّمة، ما يوفّر فرصة لتغطية القطاع غير الرسمي بتوفير حزمة تحفيزيّة من الحماية الاجتماعيّة. فأحد أسباب التهرّب التأميني بالنسبة لجزء من هذه العمالة هو الاقتناع بأنّ ما يدفع من اشتراكات طوال الحياة الوظيفية لا يقابله معاشٌ يتناسب مع ما سدّد، ما يستدعي إشكاليّة كفاية المنافع المقدّمة.[54]

أما في ما يتعلّق بنظام التأمين الصحّي الشامل، فقد أخذت مصر بهذا النظام منذ العام 1964 سبيلاً لتأمين المواطن المصري من مخاطر المرض وآثاره. وأنشئت الهيئة العامّة للتأمين الصحي بالقرار الجمهوري رقم 1209 لسنة 1964 لتتولّى التنفيذ. وكان نظام التأمين الصحّي في ذلك الوقت يغطي العاملين في الجهاز الإداري للدولة ووحدات الإدارة المحليّة والهيئات والمؤسسات العامة، والعاملين في قطاع الأعمال، والخاضعين لقانون التأمينات الاجتماعيّة في ذلك الوقت. وهكذا، لم يغطّ نظام التأمين الصحي في بدايته العاملين في الزراعة، والعاملين في المنازل، والمشتغلين لحسابهم الخاص، وأصحاب الحرف وأصحاب الأعمال الحرّة. وبعد مرور ما يقارب ثلاثة عقود، امتدّت مظلّة التأمين الصحي إلى شريحة طلّاب المدارس بموجب القانون 99 سنة 1992.[55]

وتلا ذلك امتداد المظلّة التأمينيّة الصحيّة إلى فئات أخرى مثل المرأة المعيلة والأطفال دون سنّ الدراسة والفلّاحين وعمّال الزراعة عبر مجموعة من القوانين المتتالية. وبلغ إجمالي عدد المؤمّن عليهم في العام 2018 نحو 55.6 مليون مواطن، نصفهم طلّاب مدارس، وما يقارب ربعهم من العاملين أي قرابة 12 مليونًا من المشتغلين، ما يتجاوز نصف المشتغلين بقليل والمقدّر إجمالًا بـ22.5 مليون مشتغل في ذات العام. وبالرغم من تطوّر معدّل تغطية نظام التأمين الصحّي منذ العام 1990 واتساع قاعدة المؤمّن عليهم، فإنّ نسبة الإنفاق من الجيب على الصحّة من قبل المواطنين تشير إلى ضعف نوعية الخدمات المقدّمة إليهم، وقد بلغت هذه النسبة 62 في المئة من إجمالي الإنفاق الصحّي في العام 2015.[56]

وأشارت دراسة إصلاح نظم الحماية الاجتماعيّة في البلدان العربية الصّادرة عن الإسكوا سنة 2019 إلى أنّه، وفقاً لمسح أجري في مصر، هناك نسبة لا تقلّ عن 80 في المئة من الأسر المعيشية لديها فرد واحد على الأقلّ يتمتّع بتغطية (صوريّة) من التأمين الصحي العام. ورغم ذلك، لا يستفيد بالفعل من هذا النظام إلّا 25 في المئة من تلك الأسر بسبب انخفاض نوعيّة الخدمات وبيروقراطية الأداء.[57] وقد صدر قانون جديد للتأمين الصحّي الشامل في العام 2018، واتّسمت الفلسفة الأساسيّة الحاكمة لهذا القانون باعتمادها مبدأ الشمول. فإلى جانب تقديم التغطية لكلّ المواطنين، اعتُبرت الأسرة كوحدة التغطية وليس الفرد كما كان الحال في السابق. ونصّ على أن تتحمّل الدولة أعباءً عن غير القادرين طبقاً لضوابط الإعفاء التي تُحدّد بموجب قرار صادر عن رئيس مجلس الوزراء. ولم يقتصر الشمول على ذلك، بل غطّى أيضاً جميع الخدمات الصحيّة، ما حسم الجدل بخصوص ما يخرج من الخدمات الصحية عن نطاق التأمين، وما يدخل فيه. وأخيراً، من المخطط له أن يستغرق تطبيق هذا القانون 15 عاماً على ست مراحل، بدايةً من العام 2018 وحتّى العام 2032.[58]

قواسم مشتركة بين البلدان محلّ الدراسة

- تتواجد نظم الحماية الاجتماعيّة المستندة إلى اشتراكات مثل برامج التأمينات الاجتماعيّة أو الضمان الاجتماعي في كلّ البلدان محلّ الدراسة، مع تراجع واضح في نسب التغطية مع مرور الوقت نتيجة اتّساع القطاع غير الرسمي بشكل كبير والحدّ من التوظيف الحكومي والركود الاقتصادي الذي يطال القطاع الخاص وقدرته على تأمين وظائف بديلة. ويضاف إلى ذلك التهرّب التأميني، سواءً من جانب شركات القطاع الخاص الساعية لتعظيم الربح أو من جانب العاملين بسبب ارتفاع أسعار الاشتراكات ومحدودية المنافع المتحصّلة في المقابل والتي تتآكل يوماً بعد يوم إثر ارتفاع معدّلات التضخّم وعدم مواكبة هذه المنافع للتحولات الاقتصاديّة. وعلى صعيدٍ ثانٍ، بالرغم من بعض المحاولات لتغطية القطاع غير الرسمي بمظلة التأمينات الاجتماعيّة، إلّا أنّ عدم الفهم الدقيق لطبيعة هذا القطاع وتبايناته تعوق تلك المحاولات، فضلاً عن التوجّهات الحكوميّة التي تميل إلى التعامل مع القطاع غير الرسمي على أنّه فرصة لزيادة حصيلة الدولة الضريبية، ما يعزز من ظاهرة التهرّب وإقصاء النفس من التأمينات. وفي النتيجة، يتّضح أنّ تطبيق معايير الشمول على هذه النظم رغم بعض الإصلاحات التي تمّت، سواء في مصر أو تونس أو الأردن أو لبنان، لم يتمكّن من تحقيق التغطية الشاملة حتّى اليوم ولا من الاستجابة للأزمات، إذ تتّسم هذه النظم بمحدوديّة المنافع المقدّمة وعدم قدرتها على مجاراة ارتفاع الأسعار.

- يرتكز التأمين الصحّي أيضاً في أغلبه على مبدأ الاشتراكات الفردية، ولكنّه يوفّر استحقاقات الرعاية الصحية على أساس الحاجة، وهذا ليس الحال على مستوى التأمينات الاجتماعيّة الأخرى. لذا، يرى الكثير من العاملين أن الاشتراك في التأمين الصحّي أهم من الاشتراك في التأمين الاجتماعي على أساس أن مزاياه المحتملة أوضح. فالشيخوخة تعتبر من المخاطر الرئيسيّة التي تغطّيها برامج التأمين الاجتماعي، ولكنّها مؤجّلة - على عكس المرض الذي قد يقع في أي لحظة. كما أنّ قدرة الفرد على عدم الكشف عن كافّة إيراداته المالية في حالة التأمين الصحّي، خصوصاً عندما يكون الانضمام إليه بطريقة منفصلة عن التأمينات الاجتماعيّة، يزيد من رواج الاشتراكات الصحيّة الفردية مقابل أنواع الاشتراكات الأخرى. بالطبع، هناك بعض الاختلافات ضمن إطار التغطية الفردية؛ ففي مصر على سبيل المثال، وبعد إصدار قانون التأمين الصحّي الشامل (رقم 2) سنة 2018، أصبحت الأسرة هي وحدة التغطية وليس الفرد. ولوحظ أن تغطية التأمين الصحّي في البلدان محلّ الدراسة أكثر اتّساعاً من تغطية التأمين الاجتماعي نتيجة ضمّ فئات أسريّة متعدّدة، ليست بالضرورة خاضعة للتأمينات الاجتماعيّة. ومع ذلك، فإن جودة الخدمات والمنافع الصحيّة المقدّمة تمثّل إشكالية، ما يؤثّر على ارتفاع معدّل الإنفاق الخاص من الجيب على الصحّة.

- في ما يتعلّق بالحماية الاجتماعيّة غير القائمة على الاشتراكات، فإنّها تتنوّع بين مساعدات نقديّة وعينيّة. تشكّل التحويلات النقديّة المشروطة وغير المشروطة وبرامج دعم الغذاء أكثر الأنواع شيوعاً. وتقدَّم المساعدات بناءً على معايير معيّنة للاستهداف تستند إلى معادلات لتحديد مستوى الفقر، والتي غالباً ما تكون تقريبيّة، ما يجعلها ذات طابع عمومي وغير شامل. فما يلحق بها من أخطاء استبعاد وإلحاق مغلوط يؤدّي إلى حرمان كثير من المستحقين وتضمين من لا يستحقّ أحياناً.

- هناك عدد من التحدّيات ذات الصّلة بالشمول والتوسّع في نظم الحماية الاجتماعيّة على أنواعها. أولها أنّ المعيارين الأساسيّين الواجب توافرهما في أي منظومة حماية اجتماعيّة، وهما اتّساع التغطية وكفاية المنافع، لا يتوفّران في البرامج القائمة على اشتراكات المستفيدين أو حتّى تلك غير القائمة على الاشتراكات. فهناك فئات ومجموعات سكانيّة واسعة النّطاق خارج كلا المنظومتين مثل العمالة غير الرسمية وفي القلب منها العمالة الريفية والشباب غير المنخرطين في التعليم والتدريب وكذلك العمل الرعائي غير مدفوع الأجر واللاجئين وغيرهم. حتّى على مستوى مدى تغطية المساعدات الاجتماعيّة للفقراء، ما زالت معدّلات الشمول والتغطية أقلّ بكثير من أن تغطّي كلّ الفقراء، خصوصاً وأنّه، في ظلّ تبنّي نماذج اقتصاديّة غير مراعية للأبعاد الاجتماعيّة، فإنّ معدّلات الفقر لا تثبت على وضعها بل تستمرّ بالارتفاع. أمّا في ما يتعلّق بالمنافع، فهي تتّسم بالمحدودية في أغلبها، وبالكاد تساعد الفقراء على البقاء على قيد الحياة دون التمكّن من إخراجهم من دوائر الفقر. وفي ما يتعلّق بالتأمينات الاجتماعيّة، فما زالت السقوف الموضوعة في القوانين تحدّ من المنافع المقدّمة. ويرى الكثير من المشتركين أنّ ما ادّخروه طيلة حياتهم المهنية والوظيفية أكثر بكثير من معاش التقاعد الذي يتلقّونه.

- عدم وجود رؤية لكيفية الربط بين برامج المساعدات الاجتماعيّة وبرامج التأمينات الاجتماعيّة. كما أنّ غياب الربط الكافي يتجلّى في ضعف برامج رفع مهارات وقدرات الأشخاص القادرين على العمل والإنتاج من الفقراء ومساعدتهم على الانخراط في سوق العمل والحصول على فرص عمل لائقة من خلال عدة معابر

المحتويات

مثل الاستثمار في رأس المال البشري بمزيد من الاستثمار في الصحة والتعليم والتدريب، وكذلك برامج التخارج من الفقر والتي تسعى لتقديم حزمة خدمات متكاملة للأسر الأفقر على مدار فترة زمنية محددة من أجل تمكينهم وضمان ظروف عمل وكسب مستدام وأخيراً برامج سوق العمل النشط. فمن شأن هذا النوع من البرامج تيسير الحراك من مربع المساعدات الاجتماعيّة إلى مربع التأمينات الاجتماعيّة، ما يتيح شمول أكبر للفئات غير المشمولة. إلّا أنّ المشكلة لا تقتصر على مجرّد غياب الرؤية، ولكنّها تمتد لتشمل أبعاداً أخرى أبرزها أن برامج سوق العمل النشط في المنطقة العربية تتّسم هي أيضاً بالضعف والتجزئة، ويكاد يغيب دورها بالكامل كجسر ينقل الفقراء من المساعدات الاجتماعيّة إلى التأمينات، لأنّ ما توفّره من فرص عمل لا يعتبر لائقاً على الإطلاق.

المحتويات

أين هي الفئات الهشّة من نظم الحماية الاجتماعيّة العربيّة؟

الأطفال

موقع الأطفال

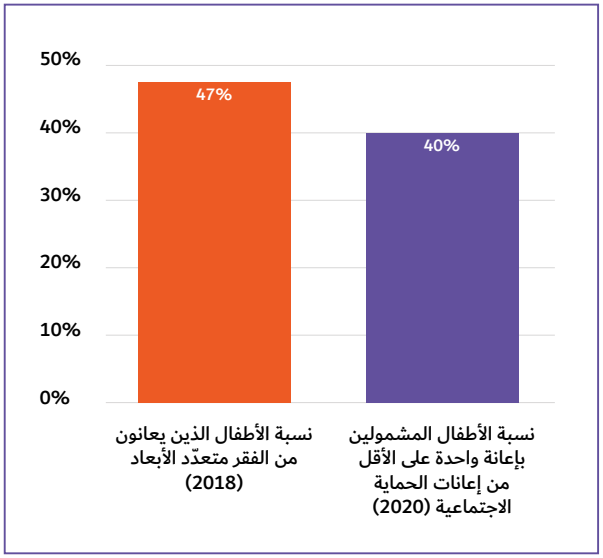
أشار تقرير الحماية الاجتماعيّة العالمي الصادر عن منظمة العمل الدولية للسنوات 2020-2022 إلى أن غالبية الأطفال في العالم غير مشمولين بتغطية حماية اجتماعية كافية. أفاد التقرير أنّ 26.4 في المئة فقط من أطفال العالم يتلقّون منافع حماية اجتماعيّة. وبلغ إجمالي عدد سكان منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا 467 مليون نسمة سنة 2016، يقع 36.2 في المئة منهم في الفئة العمرية دون سنّ الـ18 و11.6 في المئة منهم يقعون في الفئة العمرية دون الخمس سنوات من العمر. تعدّ كلّ من الأردن ومصر من الأفضل على هذا المستوى بين البلدان محلّ الدراسة، إذ تبلغ نسبة الأطفال دون الـ18 سنة في الأردن 41.9 في المئة من إجمالي السكّان، في حين تقلّ هذه النسبة قليلاً في مصر لتصل إلى 38.7 في المئة. وتنعكس الصورة بالنسبة لفئة الأطفال دون الخمس سنوات، فتصل في مصر إلى 13.45 في المئة من إجمالي السكان، في حين تنخفض قليلاً في الأردن لتصل إلى 12.97 في المئة. وتقترب من ذلك تقديرات كلّ من تونس ولبنان حيث تصل نسبة الأطفال دون الـ18 سنة إلى 29 في المئة في لبنان و28.1 في المئة في تونس، في حين تبلغ نسبة الأطفال دون الخمس سنوات في تونس 9.22 في المئة، بينما تبلغ في لبنان 8.04 في المئة من إجمالي السكان.[59] والحقيقة تدل هذه النسب على أننا أمام مجتمعات فيها نسبة أطفال كبيرة، ما يعني أن الاستثمار في هؤلاء الأطفال هو استثمار في المستقبل.

تختلف تجربة الأطفال مع الفقر والهشاشة عن تجربة البالغين، ليس لأنّهم الأكثر هشاشةً بسبب سوء التغذية والأمراض فحسب، ولكن لأنّهم أكثر اعتماداً على الآخرين ويحتاجون إلى الإعالة. كما أنّهم أكثر عرضة لمخاطر الاستغلال والتعسّف مثل عمالة الأطفال وزواج الأطفال والاستغلال الجنسي وغيرها. إن سوء التغذية ونقص الرعاية الصحية وانخفاض مستويات التعليم لها آثار مدمّرة وطويلة الأمد على الأطفال على كلّ المستويات، في وقت طفولتهم وعند بلوغهم.[60] كان الاهتمام بالقضاء على فقر الأطفال من ضمن غايات وأهداف التنمية المستدامة، حيث تمّ التأكيد في الهدف الأول الخاص بالقضاء على الفقر بكلّ أشكاله وفي كل مكان، على أهميّة شمول الأطفال ووضعهم في قلب جهود الحدّ من الفقر والحاجة إلى تقييم مدى حساسية السياسات للأطفال. كما ركّز هذا الهدف على أهمية تحفيز البلدان على إنتاج بيانات عن الفقر والشمول بالحماية الاجتماعيّة، خاصة للأطفال.[61] وقد أوضحت دراسة أجريت على 11 دولة عربية عن الفقر متعدّد الأبعاد لدى الأطفال أنّه يوجد طفل من بين كلّ أربعة أطفال يعاني من الفقر متعدّد الأبعاد؛ بمعنى أنّه محروم من حقوقه الأساسية في بعدين أو أكثر من الأبعاد الآتية: السّكن اللائق، الرعاية الصحية، المياه النظيفة، الصرف الصحّي، التغذية، التعليم الأساسي والمعلومات.[62]

وعرّفت منظّمة اليونيسيف الحماية الاجتماعيّة الحسّاسة للأطفال على أنها البرامج التي تهدف إلى تعزيز وتعظيم نواتج تنمية الأطفال، وتقلّل من الآثار غير المرغوبة والمحتمل حدوثها للأزمات. ولهذا السبب، لا بدّ لتصميم البرامج الحمائيّة الموجّهة للأطفال وتنفيذها وتقييمها من أن يأخذ في الاعتبار الهشاشة ذات الصّلة بالعمر والنوع الاجتماعي. ويجب أن تشمل سياسات الحماية الاجتماعيّة الحساسة للأطفال تدخّلات مباشرة مخصّصة للأطفال وأخرى غير مباشرة موجّهة لأسرهم. كما أنّ لا بد لتصميم هذه السياسات من أن يعزّز التكامل مع الخدمات الاجتماعيّة الأخرى، لا سيّما في مجالات الصحة والتغذية والتعليم. فعلى الرغم من وجود برامج الحماية الاجتماعيّة المتعدّدة في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، فإنّ هناك تحدّياً قائماً يكمن في كيفيّة تطوير هذه البرامج لكي تكون حسّاسة للأطفال. فهناك برامج قليلة جدّاً تستهدف مباشرةً الأطفال ما دون الخمس سنوات، في حين أنّ معظم البرامج تركّز على الأطفال في سن الدراسة أو على فئات هشة للغاية منهم مثل الأيتام. كذلك، بينما توجد برامج حماية اجتماعيّة كثيرة تتوجّه لدعم نفاذ الأطفال إلى التعليم، إلّا أنّ الوضع في مجالي الصحّة والتغذية مختلف، إذ لا تتوفّر مثل هذه البرامج بشكل كافٍ. وفضلاً عن ذلك، يوجد نقص واضح في البرامج التي تستهدف سوء التغذية لدى الأطفال في مرحلة ما قبل الدراسة. وعلى وجه العموم، إنّ تدخلات وبرامج الحماية الاجتماعيّة ليست واسعة النطاق بدرجة تجعلها تستهدف كلّ الأطفال الذين يعانون من الفقر متعدّد الأبعاد من خلال التوسع في إعانات الأطفال وأسرهم لكي يصبح الوصول ممكناً إلى كلّ الأطفال الذين يعانون من الهشاشة، خصوصاً من هم دون الستّ سنوات.[63]

وفي ما يتعلّق بحالة الأطفال في الأردن تحديداً، يوجد 3.16 ملايين طفل، وأن هناك طفلاً من كلّ خمسة أطفال، يعاني من الفقر متعدّد الأبعاد. كما تظهر الفجوة التنموية الجغرافية بشكل واضح في البلد، إذ يزداد فقر الأطفال في بعض المحافظات الريفيّة مثل محافظة معن حيث تبلغ النسبة 27 في المئة مقارنة بـ11 في المئة في عمّان. ففجوة

الشكل 7: هشاشة الأطفال في المنطقة العربية



اليونيسيف، 2018 ومنظمة العمل الدولية، 2020

العودة إلى الأشكال البيانية
المحتويات

الفقر أكثر تركّزاً في المناطق الريفية. وعلى صعيدٍ موازٍ، فإنّ 86 في المئة من اللاجئين السوريين المسجلين في الأردن يعيشون تحت خط الفقر، ومن ثم فإنّ أوضاع أطفالهم أكثر تدهوراً بسبب تآكل مدّخراتهم وصعوبة الحصول على عمل.[64]

أمّا في تونس، فإنّ نسبة الفقر بين الأطفال فوصلت إلى 21.1 في المئة مقابل 12.8 في المئة بين البالغين في العام 2015. يتواكب مع ذلك تفاوتٍ مكانيٍّ واضح، حيث ترتفع نسبة فقر الأطفال لتصل إلى 40 في المئة في المناطق البعيدة والمحرومة في غرب تونس.[65] يتعرض الأطفال للهشاشة منذ وجودهم في رحم أمهاتهم؛ فوفقاً لتقديرات مجموعة الأمم المتحدة حول وفيات الأطفال، يبلغ معدّل وفيّات الأطفال 14.6 طفلاً من كلّ ألف طفل حيّ؛ وبالنسبة للأطفال دون سنّ الخمس سنوات، يبلغ هذا المعدّل 17 طفلاً لكلّ 1000 طفل حيّ. وقد قدّر برنامج الغذاء العالمي أنّ 28 في المئة من النساء في عمر الإنجاب والأطفال دون الخمس سنوات من العمر يعانون من نقص الحديد وسوء التغذية، ما يمثّل خطراً على نموّ الأطفال الجسدي والعقلي. ووفقاً للمسح العنقودي للمؤشرات، فإن نحو 8.3 في المئة من الأطفال دون عمر الخمس سنوات يعانون من التقزّم بالنسبة لأعمارهم و2.1 في المئة من الأطفال يعانون من النحافة بالنسبة للطول[66]. أشار تقرير الإسكوا إلى عدم المساواة في تونس، هناك مسائل تقلل من فرص الأطفال في دورة حياتهم وهي الولادة في حالة صحية سيئة أو مع إعاقة، والولادة في أسرة منخفضة الدخل وكذلك في أسرة تعيش في منطقة ريفية.[67]

أشارت نتائج مسح عن حالة الأطفال في لبنان، قامت به اليونيسيف في 2022 إلى أن 84 في المئة من الأسر ليس لديهم المال الكافي لإشباع الحاجات الضرورية و38 في المئة من الأسر خفضوا الإنفاق على التعليم مقارنة بنسبة أقل في 2021 (26 في المئة)، إما بالنسبة للأطفال فإن 23 في المئة منهم يذهبون إلى النوم وهم جائعون في الشهور الثلاثة قبل المسح. كما ارتفعت معدلات عمالة الأطفال وتزويج الفتيات في سن مبكر.[68] إنّ إخراج الطفل من المدرسة، خصوصاً في المرحلة الثانوية، هو إحدى آليات التغلّب على الفقر التي يقوم بها الفقراء، سواء من اللبنانيين أو اللاجئين السوريين. وقد أشارت منظمة العمل الدولية والحكومة اللبنانية إلى أن لبنان واحد من أكثر بلدان العالم تشغيلاً للأطفال بين الـ10سنوات والـ17 سنة من العمر، حيث يوجد أكثر من 100,000 طفل إمّا ضمن عمالة الأطفال أو ضمن آفة الإتجار بالبشر. كما أنّ الأطفال من الأسر متدنّية الدخل وأطفال اللاجئين وأطفال الشوارع أكثر عرضةً لممارسات العمل الاستغلاليّة. وتوجد أعداد كبيرة من الأطفال اللبنانيين يعملون في قطاع الزراعة في عكار والهرمل وبعلبك، كما أنّ الفتيات يتسرّبن أيضاً من المدارس للزواج المبكر. وأخيراً، إنّ ما يقارب من نصف المتأثّرين والمتضرّرين من الأزمة السورية أطفال ومراهقون: فعلى الأقلّ، يوجد 1.4 مليون طفل دون سنّ الـ18 من اللبنانيين والسوريين والفلسطينيين، يعيشون ويكبرون في خطر وهم محرومون من حاجاتهم الأساسية والحماية الاجتماعيّة.[69]

أمّا في ما يتعلّق بمصر فأشار تقرير الفقر متعدّد الأبعاد للأطفال في سنة 2017 إلى أنّ 29.4 في المئة من الأطفال أو ما يقارب 10 ملايين طفل كانوا يعانون من الفقر متعدّد الأبعاد سنة 2014. وعلى الرغم من أنّ انتشار الفقر متعدّد الأبعاد بين الأطفال قد يكون مساوياً للفقر النقدي للأطفال، إلّا أنّ هذا الرقم يخفي أكثر ممّا يبدو حجم الفقر النقدي فيه. كما أبرز التقرير نفسه نتائج هامّة تفيد بأنّه من بين الأطفال الذين يعانون من الفقر متعدد الأبعاد، هناك 3 ملايين طفل يواجهون شكلاً أكثر حدّةً من الفقر متعدّد الأبعاد، يتمثّل في الحرمان الشديد في ثلاثة أبعاد أو أكثر. كذلك، عند مقارنة الأطفال دون سنّ الخمس سنوات بالفئات الأخرى للأطفال، نجد أنّهم أكثر عرضة لأعلى معدل انتشار الفقر متعدّد الأبعاد، إذ يعاني 37.1 في المئة من الفئة العمريّة بين الصّفر والأربع سنوات من فقر متعدّد الأبعاد، وهم يمثّلون النسبة الأكبر من الأطفال في هذه الفئة العمريّة الذين يعانون من الفقر متعدّد الأبعاد تبلغ 41.2 في المئة. كما تبلغ نسبة انتشار الفقر متعدّد الأبعاد بين الأطفال في الفئة العمرية 5-11 سنة والفئة العمرية 12-17 سنة 27.2 في المئة و23.8 في المئة على التوالي. ويوجد اختلاف كبير في انتشار وحجم الفقر متعدّد الأبعاد بين الأطفال حسب الموقع الجغرافي، حيث يعيش أربعة اطفال من كلّ خمسة في فقرٍ متعدّد الأبعاد في المناطق الريفيّة.[70]

نحو تبنّي حماية اجتماعيّة عموميّة وشاملة للأطفال

اتضّح من فحص حالة الأطفال في البلدان محلّ الدراسة أنّ التركيز ينصبّ على الأطفال الفقراء من خلال تطبيق منهجيات استهداف الأسر الأكثر فقراً؛ وأنّ معظم المساعدات المقدّمة للأطفال تركّز على الأطفال في مراحل التعليم، سواءً كانت التحويلات النقدية من أجل ضمان الاستمرار في التعليم أو الوجبات المدرسيّة. كما اتضّح أنّ الاهتمام محدود للغاية بالأطفال من عمر الصفر إلى عمر الخمس سنوات، رغم أهمية هذه الفترة في النموّ الجسماني والعقلي والوجداني للطّفل. ويظهر استمرار تردّي مؤشّرات صحّة الطفل وتعليمه، بالذات في حالة الفئات الفقيرة، ضرورة تبنّي منهج للحماية الاجتماعيّة يكون أكثر شمولاً وقادراً على ضمان نواتج جيّدة للطّفل مستقبلاً، ومن ثم بناء رأس مال بشري ذي جودة مرتفعة. كما أنّ التركيز على الأطفال واعتبارهم من الأولويات له ما يبرّره في ما يتعلّق بكسر حلقة توارث الفقر العابرة للأجيال.

تتبنّى بلدان كثيرة من العالم ما يعرف بالمنح الاجتماعيّة الشاملة للأطفال، فيُشمل كلّ الأطفال بالحماية الاجتماعيّة منذ سنّ الصفر وحتّى الـ18 عاماً. كما أنّ بعض البلدان الأخرى قد تستثني أطفال الطبقات الأغنى فقط من الشمول. وفي بلدانٍ أخرى، يتمّ تبنّي حماية اجتماعيّة شبه شمولية للأطفال، وهو نظام قد يقوم بتغطية مرحلة عمرية محدّدة من الطفولة، مثلاً من الصفر إلى ثلاث سنوات.

وعلى أية حال، من الضروري أن تتمّ حماية الأطفال من خلال نظام حماية اجتماعيّة متكامل يغطّي الأطفال منذ الولادة وحتّى نهاية مرحلة الطفولة، مع التأكيد على أنّ حمايتهم ترتبط حتماً بحماية أسرهم في أوضاع الهشاشة. ويقوم المدخل المتكامل للحماية الاجتماعيّة على ضمان التغذية السليمة للأطفال والنفاذ إلى الرعاية الصحيّة والتعليم، علماً أنّ أساس بناء رأس المال البشري هو التغذية والصحّة والتعليم.[71] فبعد ذلك، قد يكون من الهامّ طرح كيفيّة تنفيذ برامج شمول الأطفال بالحماية الاجتماعيّة من خلال المنح النقدية المرفقة بحزمة من الخدمات الصحية والتعليمية، والتي تصحبها أيضاً برامج لرفع الوعي لدى الأسر بأهمية تلك الخدمات. كما أنّه، في إطار تردّي الوضع الغذائي ويليه الوضع الصحّي للأطفال الفقراء في البلدان محل الدراسة، قد يكون التفكير في توفير قسائم الغذاء التي تساعد في التغلّب على الأنيميا وسوء التغذية وغيرها من المخاطر الصحيّة ذات الصّلة بالفقر وبنقص الغذاء، أمراً هاماً جدّاً، خصوصاً في ظلّ انخفاض الوعي الاجتماعي والصحّي والتعليمي للكثير من الأسر الفقيرة.

توجد هذه النوعية من البرامج في الكثير من بلدان العالم، سواءً المتقدّم أو النامي، ومن أمثلته في البلدان المتقدمة برنامج التغذية التكميليّة الخاصّ بالنساء والرضّع والأطفال في الولايات المتّحدة الأميركيّة، وهو برنامج يوفّر إمدادات غذائيّة صحيّة ترافقها مشورة في التغذية ونظام إحالة لخدمات الرعاية الصحية والاجتماعيّة بغية تأمين الصحّة للنساء المهمّشات والأطفال من عمر السنة إلى الأربع سنوات.[72] كما يوجد في

المحتويات

المملكة المتّحدة برنامج «البداية الصحيّة» وهو برنامج بدأ في العام 2006 ومهمّته تقديم قسائم غذاء صحيّة للأمهات الحوامل والأسر الفقيرة التي لديها أطفال. وقد أوضحت الدراسات التقييمية لهذا البرنامج أثره الإيجابي على صحّة الأطفال، إذ أشارت الأمّهات إلى أنّ هناك تغيّراً في عاداتهم الغذائيّة، إذ استطعنَ شراء غذاء ذي نوعيّة أفضل. إلّا أن المشكلة الأساسية التي بقيت هي ارتفاع الأسعار بما يؤدّي إلى تآكل القيمة الشرائية لهذه القسائم مع مرور الوقت.[73] كما تتواجد هذه النوعية من البرامج في بعض البلدان الفقيرة مثل هاييتي، والحقيقة أنّها لعبت دوراً في تحسين الحالة الغذائيّة للأطفال ومن ثمّ حالتهم الصحيّة، كما كان لها دور في تنشيط وتقوية الأسواق المحليّة ودعم القطاع الزراعي.[74]

وعليه، فإنّ الحماية العموميّة والشاملة للأطفال لا بدّ أن تشمل منحاً ماليّة ومنافع عينيّة مثل الوجبات المدرسية وقسائم الغذاء والرعاية الصحيّة، والرعاية الوالدية من خلال إجازات رعاية الطفل، سواءً للأمّ أو للأب. وأخيراً، على المعرفة والمعلومات والوعي بشأن أسس التربية السليمة أن تكون شاملة لشؤون التغذية والصحّة والنظافة.

العمالة غير الرسميّة

موقع العمالة غير الرسميّة

يعدّ مصطلح العمالة غير الرسميّة أو العمالة التي تعمل دون عقود ودون أي شكل من أشكال الحماية الاجتماعيّة المصطلح الأكثر تعبيراً عن نوع العمالة التي ننوي التباحث فيها من بين تسميات عدّة آنفة الذكر... وفي هذا الإطار، لا بدّ من التفرقة بين مصطلحين وهما الاقتصاد غير الرسمي والعمالة غير الرسمية. يشير الاقتصاد غير الرسمي إلى كلّ الأنشطة الاقتصاديّة التي يقوم بها العمّال والوحدات الاقتصاديّة بدون غطاء قانوني، بمعنى تراخيص وغيرها من الترتيبات التي تقنّن عمل هذه الوحدات. أما العمالة غير الرسميّة، فهو مصطلح يشرح علاقة العمل التي لا تحكمها ترتيبات قانونيّة مثل عقد عمل وضرائب واستحقاقات تأمينيّة على أنواعها، وليس من الضروري تواجد هذه النوعيّة من العمالة في الاقتصاد غير الرسمي، بل قد تتواجد أيضاً في الاقتصاد الرسمي.[75]

كشفت جائحة كوفيد19- عن الأوضاع المأسوية لهذه العمالة وأسرهم. وكانت النساء أكثر معاناةً بحكم أوضاعهنّ الهشّة من الأصل، وكذلك الأشخاص ذوو الإعاقة والعمالة المهاجرة. وقد قدّرت منظّمة العمل الدولية تقريباً وجود 1.6 مليار عامل غير رسميّ تأثروا بالإغلاق أثناء الجائحة وعانوا من أبشع الظروف الاقتصاديّة. كما أنّ بعضهم ظلّ يعمل في الخطوط الأماميّة أثناء الجائحة وخاطر بحياته من أجل لقمة العيش.

أدّت التداعيات الاقتصاديّة لجائحة كوفيد19- إلى فقدان الكثير من الموظّفين أعمالهم، كما اختبر آخرون أنماط عمل غير اعتياديّة. واتّجهت كثير من الشركات إلى الحدّ من العمل القائم على التعاقدات واستبداله بالعمل المؤقّت أو المرتبط بأداء مهمة محدّدة، على اعتبار أنّه أفضل للشركات لإتاحة مساحة أكثر اتّساعاً لأشكال عمل أكثر مرونة. وهو ما يطلق عليه أيضاً مسمّى التجنيد للعمل من الخارج أو العمل الحرّ.[76] وقد ارتأت كثير من الشركات أن هذه الترتيبات قد يكون من الأفضل الاستمرار بها بعد الجائحة. فقد كشف استطلاع رأي لـGartner على عيّنة من المديرين وموظفي الموارد البشرية والموظفين عموماً عن عدد من النتائج التي تدلّ على حدوث تحوّلات في اتّجاهات العمل وأنماطه بعد انتهاء جائحة كوفيد19-، إذ أوضحت نسبة 32 في المئة من مؤسسات الأعمال في العيّنة اتّجاهها لاستبدال العمل بدوامٍ كامل بالعمل المؤقت أو العمل لمهمّة محدّدة توفيراً للنفقات.[77] وبناءً على ذلك، فمن المتوقّع تضخّم قطاع العمالة غير الرسميّة في السنوات المقبلة، سواءً كانت أوضاعها الاقتصاديّة جيّدة أو متردّية. ففي كلا الحالتين، الحماية الاجتماعيّة مفتقدة. وفي إطار هذه التحولات، ظهر مصطلح «اقتصاد الجيج» وهو يشير إلى ظهور الأنماط الجديدة المتعدّدة من أشكال العمل التي تمّت الإشارة إليها. وبالرغم من وجود هذه النوعية من أنماط العمل من قبل، إلّا أنّ التطوّر التكنولوجي أدّى إلى تضخّمها في السنوات الأخيرة ومع صعود الرقمنة أثناء الجائحة، ومن المتوقّع استمرار ذلك.

إنّ عدم شمول العمالة غير الرسمية بالحماية الاجتماعيّة والاتّجاه نحو المزيد من التوظيف المرن وغير الرسمي يطرح تساؤلاً جوهرياً عن فلسفة الحماية الاجتماعيّة: هل الحماية الاجتماعيّة حقّ للعامل تجاه جهة عمله فحسب؟ أم أنّها حقّ للمواطن على وجه العموم تجاه الدولة؟ وماذا عن المقيمين غير المواطنين؟ تضاف إلى ذلك مجموعة من الأسئلة الفرعيّة التي يتعيّن الإجابة عنها عند دراسة كيفيّة شمول هذه النوعية من العمالة بالحماية الاجتماعيّة، مثل: ما العوائق التي تؤدّي إلى استبعاد المشتغلين غير الرسميّين من تغطية الحماية الاجتماعيّة؟ كيف يمكن شمول هذه الفئة؟ وما أثر ذلك على تحسين أوضاعهم الاقتصاديّة والاجتماعيّة؟[78]

تبلغ نسبة العمالة غير الرسميّة من إجمالي العمالة في البلدان العربية – شاملةً العمالة الزراعيّة – ما يقلّ قليلاً عن 70 في المئة من قوّة العمل. ولا يضاهيها في النسبة سوى آسيا ومنطقة المحيط الهادئ، في حين أنّ المنطقة الوحيدة التي تتجاوز المنطقة العربيّة هي أفريقيا حيث تتخطّى نسبة العمالة غير الرسميّة فيها الـ 70 في المئة من قوّة العمل.[79]

العمالة غير الرسميّة هي نتاج تبنّي نموذج تنموي ترسّخ بتطبيق غالبيّة بلدان المنطقة سياسات إعادة هيكلة اقتصادية وفقاً لشروط المؤسسات المالية الدوليّة وعلى رأسها صندوق النقد الدولي. وكان من نتائج هذا النموذج انسحاب الدولة من دورها في توفير فرص عمل كافية، معلّقةً الآمال على القطاع الخاص كي يقوم بذلك. ولكنّ هذا الأمر لم يتحقّق، وفشل القطاع الخاص في توفير فرص العمل المنشودة، بل استمرّ بالاعتماد في الكثير من الأحوال على العمالة غير الرسميّة بهدف تعظيم أرباحه. وقد غضّت الحكومات البصر عن ذلك بحجّة الحاجة إلى تشجيع الاستثمار.

وفي نفس إطار تحليل سياق نموّ العمالة غير الرسمية في المنطقة، يتّضح أنّ الحكومات العربية لم تشتبك مع هذه الظاهرة إلّا من منظور فرض الضرائب. فوجود القطاع غير الرسمي والعمالة غير الرسمية معناه أنّ الدولة تعاني من خسائر ضريبيّة؛ لذا، عندما يتمّ التعامل مع هذا القطاع، يجب أن يتمّ التشجيع على التحوّل إلى العمالة الرسميّة مع ضمان إجراءات ضريبيّة مخفّفة وتوسيع برامج الإقراض وغيرها من الحوافز التي تفترض الحكومات أنها ستؤدّي إلى التحوّل من العمالة اللّارسمية إلى الرسمية.[80] وبالتالي، لا يُنظر عادةً إلى هذه النوعيّة من العمالة من منظور قضيّة العدالة الاجتماعيّة، وأنّها التجلّي الواضح والصريح للتهميش والاستبعاد الاجتماعي. ومن جانبٍ آخر، فإنّ التعاطي الحكومي مع هذه القضيّة يجهل طبيعة هذا القطاع، الذي يتّسم بالتنوّع. فهناك من يعمل داخل المنشآت، سواءً كانت رسمية أو غير رسمية، وهناك من يعمل في الشارع مثل الباعة الجائلين وعمّال التراحيل وغيرهم من الفئات شديدة الهشاشة التي تقع دخولها أدنى أي حدّ ضريبي من الأساس، فضلاً عمّن يعملون لحسابهم الخاص... بالطبع، ليس الجميع في هذا القطاع فقراء ومهمّشين. فقد تكون هناك فئات أكثر يسراً نتيجة طبيعة عملها أو تعليمها أو ما تمتلكه من مهارات فنيّة وتكنولوجية، ولكنّها أيضاً خارج القطاع الرسمي نتيجة

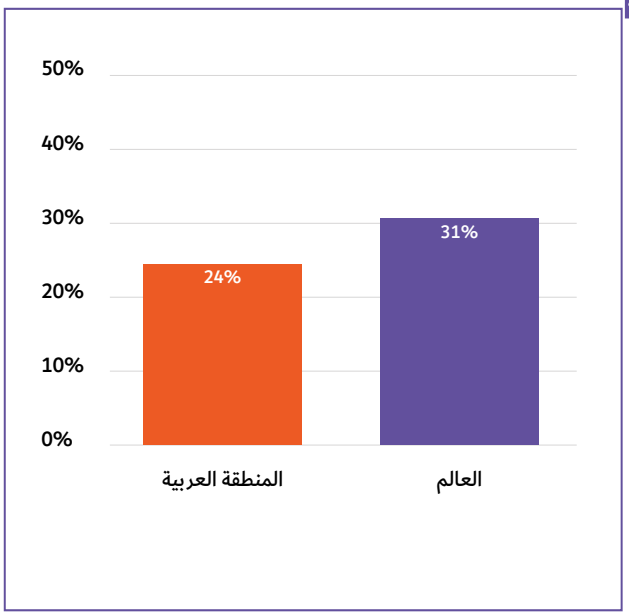
المحتويات

أنها لم تجد فرص عمل مؤاتية في هذا القطاع، وبالتالي هي لا تتمتّع بأي شكل من أشكال الحماية الاجتماعيّة.

تفتقر العمالة غير الرسمية إلى الحماية الاجتماعيّة، كما أنّ غالبيتها قد تكون غير قادرة على تسديد اشتراكات التأمينات الاجتماعيّة بشكل

الشكل 8: نسبة تغطية الحماية الاجتماعية للسكان في سنّ العمل

العودة إلى الأشكال البيانية



تقرير الحماية الاجتماعية في العالم للفترة 2020-2022، منظمة العمل الدولية

منتظم، وبعضها قد يواجه صعوبات في استيفاء الشروط الإدارية للاشتراك في نظم التأمينات، في حين توجد عوامل ذات صلة بعدم وجود تشريع ملائم ينظّم أوضاعها وينصّ على شمولها بالحماية الاجتماعيّة. وتتجسّد أزمة هذه الفئات في عدم قدرتها على الاستفادة من مساعدات شبكات الأمان الاجتماعي، حيث يتم استبعادها من الاستهداف والتغطية بحجّة أنها ليست بالفقيرة إلى الدّرجة التي تسمح بشمولها بالمساعدات الاجتماعيّة التي لا تستند إلى الاشتراكات. والنّتيجة هي أنّ هذه الفئة من العمالة غير الرسميّة مستبعدة من نظم الحماية الاجتماعيّة التي تستند إلى اشتراكات والتي لا تستند إلى إشتراكات، ما أدّى إلى إطلاق مصطلح الوسط المفقود عليها.[81] ووفقاً لبيانات منظمة العمل الدولية في تقرير الحماية الاجتماعيّة العالمي 2020-2022، تبلغ نسبة تغطية الحماية الاجتماعيّة للسكان في سنّ العمل في المنطقة العربية 24.2 في المئة، مقارنةً بمعدّل عالمي يساوي 30.6 في المئة، ومعدّلات أعلى في القارّتين الأميركيّتين يساوي 42.1 في المئة، يليه معدّل 52.7 في المئة في أوروبا وآسيا الوسطى. تنخفض التغطية بالنسبة للنساء انخفاضاً كبيراً، إذ تصل إلى 8.6 في المئة مقابل 36.1 في المئة للرجال.[82]

وهنا تجدر الإشارة إلى أنّ العمالة الريفيّة والزراعيّة هي الأكثر قدماً في هيكل العمالة غير الرسمية، كما أنّ أوضاعها تعبّر بشدّة عن الفجوة التنمويّة وغياب العدالة المكانيّة لغير صالح المناطق غير الحضرية والنائية. فوفقاً لتقرير منظّمة الفاو «الحماية الاجتماعيّة في منطقة الشرق الأدنى وشمال أفريقيا»، هناك علاقة ارتباطية بين الحماية الاجتماعيّة والتنمية الزراعية في المنطقة، حيث تشير التقديرات إلى أنّ 70 في المئة من الفقراء يعيشون في المناطق الريفيّة. تهيمن الحيازات الصغيرة على القطاع الزراعي وتشكّل 80 في المئة من الإنتاج. وتشكّل الزراعة الأسريّة الجزء الأكبر من هذه النسبة. كما تعتبر الأسر الزراعية ذات الحيازات الصغيرة الأكثر فقراً في جميع دول المنطقة. ويقدّم القطاع الزراعي مساهمة صغيرة نسبيّاً في الناتج المحلّي الإجمالي للمنطقة، حيث لا تتعدّى مساهمته 14 في المئة من هذا الناتج.[83] وتشير الأدلّة إلى أنّ قيمة الإنتاج الزراعي المضافة إلى الناتج المحلى الإجمالي في الدول الزراعية الكبيرة مثل تونس ومصر والمغرب تتراجع. فقد تراجعت النسبة في تونس من 9.1 في المئة في الفترة بين العامين 1996 و2000، وإلى 8.8 في المئة في الفترة بين العامين 2011 و2015. أمّا مصر، فقد شهدت انخفاضاً من 14.5 في المئة إلى 11.1 في المئة. وتراجعت كذلك النسبة في المغرب من 14.2 في المئة إلى 13 في المئة في الفترة ذاتها.[84] تشمل العمالة الريفيّة عمّال الزراعة وغيرها من أنماط العمالة في شتّى المجالات، لا سيما في البناء والتشييد والتجارة والخدمات وغيرها. وتتكوّن غالبيّة العمالة الريفيّة من شباب صغار السنّ، تركوا المدرسة في سنٍّ مبكرة من حياتهم التعليميّة ولا يتمتّعون بمهاراتٍ ذات قيمة في سوق العمل. وتشكّل النساء قسماً كبيراً من اللواتي يعملن عملاً غير مدفوع الأجر، فضلاً عن انتشار عمالة الأطفال في هذا النطاق.

ومن أهمّ التحدّيات التي تواجه الحماية الاجتماعيّة في المنطقة التغطية المنخفضة للمناطق الريفيّة تحديداً بسبب الطابع غير الرسمي للنشاط الاقتصادي. ففي الأغلب، يكون مقدّمو الحماية الاجتماعيّة في هذه المناطق من المنظمات غير الحكوميّة مثل الجمعيات الأهلية والمنظمات الدولية وغيرها.[85] فالوضع الراهن للحماية الاجتماعيّة في هذه المناطق يشير إلى ضعف تغطية صناديق التأمين الاجتماعي للعمالة الريفيّة بسبب عدم رسميّتها. يضاف إلى ذلك نقص التغطية الصحيّة الشاملة من قبل نُظُم التأمين الصحّي والتي ترتبط هي الأخرى بالعمل في القطاع الرسمي. ولا يصبح هناك مصدرٌ للحماية سوى برامج دعم الغذاء، إن وجدت.[86]

توجد مجموعة من العوائق أمام شمول العمالة الريفية بالحماية الاجتماعيّة والكثير منها يطبّق على العمالة غير الرسميّة أينما وجدت: أوّلها العوائق القانونيّة حيث يتمّ استبعاد العمالة الزراعية من قوانين التأمين الاجتماعي أو إخضاعها إلى قانون خاصّ منفصل، غالباً ما يقدّم مستويات محدودة من الحماية الاجتماعيّة؛ ثانيها العوائق الإداريّة حيث تغيب مكاتب التأمين عن المجتمعات المحليّة في المناطق الريفيّة، ومن ثمّ تصبح عملية التسجيل صعبة وقد تكون مكلفة. وهنا قد يمثّل الحاجز الجغرافي عائقاً أمام النفاذ إلى الحماية الاجتماعيّة. هذه النوعيّة من العوائق تتضاعف قوتها في حالة العمّال الذين يتنقلون من قطاعٍ اقتصادي إلى آخر أو من عملٍ مدفوع الأجر لدى آخرين إلى عملٍ خاصٍّ به. ويزيد حراك العمّال السريع هذا من صعوبة الرصد. فتعدّ هذه النوعية من الحراك من العوائق الأساسيّة أمام الانضمام إلى مظلّة التأمينات الاجتماعيّة، خصوصاً في حالة عجز الإدارة عن تقصّي التغيّرات في العمل. وتتمثّل المجموعة الثالثة من العوائق في انخفاض مستويات الدخل وتذبذبها، فتسود حالة من تدنّي الدخل مع حدوث ارتفاع في مستويات الدخل في مواسم الحصاد. وقد يحدث العكس عند التعرّض إلى أي صدمة. وأخيراً، هناك عائق نقص المعلومات والتنظيم؛ فالعمالة الزراعيّة غير منظّمة في نقابات أو اتحادات، كما أنّه تنقصها المعرفة عن مشروعات الضّمان الاجتماعي المختلفة والإجراءات المطلوبة للانضمام إليها.

بالطّبع تظلّ إحدى مشاكل تحليل الوضع الراهن للعمالة غير الرسميّة، تعدّد التقديرات القياسيّة وعدم وجود تقدير دقيق. كما يضاف التنوّع الشديد في أنماط العمالة غير الرسميّة بين من يعمل بأجر لدى آخرين ومن يعمل لحسابه، وكذلك وفقاً لمدى انتظام العمل، سواءً كان موسميًّا أو متقطّعاً، ما يزيد الأمر صعوبة. فما طرأ على قطاع العمالة غير الرسميّة من تحوّلات، خصوصاً بعد كوفيد19-، أصبح من الصّعب

المحتويات

اللّحاق به. وعلى صعيدٍ ثانٍ، فإنّ مناهج تقدير هذه النوعية من العمالة تختلف من بلدٍ إلى آخر من البلدان محلّ الدراسة، ما يجعل المقارنة تقتصر على مجرّد النسبة الكليّة من العمالة غير الرسميّة من قوة العمل.

ما زال ما يقارب 48 في المئة من القوى العاملة في الأردن غير مشمولين بأيّ شكل من أشكال الحماية الاجتماعيّة،[87] كما أنّ ما يقارب 97 في المئة من العمّال في الزراعة يفتقرون إلى التغطية بأي شكل من أشكال الحماية الاجتماعيّة. إنّ العمّال الذين يفتقرون إلى التغطية هم في الغالب من العاملين لدى الغير ونسبتهم 81 في المئة، مقابل عددٍ قليلٍ نسبيّاً من العمّال الذين يعملون لحسابهم الخاص. ويمثّل الذكور الغالبيّة العظمى من العاملين الذين يفتقرون إلى التغطية (89 في المئة). وتعتبر قلة النساء على هذا المستوى أمراً متوقعاً لسببين: أولهما أنّ النساء يمثّلن نسبة صغيرة من هؤلاء العمّال بشكل عام، فـ 18 في المئة فقط من العاملين في الأردن من الإناث؛ وثانيهما أنّ المرأة الأردنية تعمل بشكل أساسي في القطاع العام والمؤسسات الكبيرة. وبالتالي، 29 في المئة فقط من العاملات في الأردن يفتقرن إلى التغطية، مقابل 52 في المئة من العاملين الرجال.[88]

تصل نسبة العمالة غير الرسميّة في تونس إلى 46 في المئة من قوّة العمل. وفقاً لمسح ميزانيّة الأسرة والاستهلاك ومستوى المعيشة لعام 2015، تزداد العمالة اللّارسمية في المناطق الأفقر وغير الساحليّة، إذ تصل نسبتها في المناطق الريفيّة إلى 58.7 في المئة مقابل 32.7 في المئة في المناطق الحضريّة. وترتبط العمالة اللارسمية بغالبيّتها بقطاعات الزراعة والتشييد، حيث تصل إلى 68.3 في المئة و66.3 في المئة على التوالي. كما تتضح الفجوة الجندريّة حيث ترتفع العمالة اللّارسميّة بين النساء لتصل إلى 45.6 في المئة مقابل 37.9 في المئة بين الرجال. كما تنتشر العمالة اللّارسمية بشدّة بين الأقلّ تعليماً.[89] وبناءً على نتائج مسح ميداني شمل 5009 أُسر، أي 19091 فرداً، أجرته منظمة العمل الدوليّة عن تقييم ظروف العمل غير المنظّم والأوضاع الهشّة للفئات المهمّشة في لبنان، تبيّن أنّ 67.4 في المئة من إجمالي العاملين يعملون في القطاع غير المنظّم. وقد سجلت في صفوف اللاجئين السوريين والفلسطينيّين معدّلات مرتفعة من العمالة غير المنظّمة بلغت 95 في المئة و93.9 في المئة، على التوالي. وفي المقارنة، تعمل نسبة 64.3 في المئة من العمّال اللبنانيّين من الأسر المهمّشة في وظائف غير منظمة. كما ظهرت العمالة غير المنظمة أعلى بقليل بين الرجال (78.5 في المئة) مقارنةً بالنساء (74.2 في المئة). وقد سجلت أعلى مستويات العمالة غير المنظّمة في صفوف العمال الشباب بين 15و24 سنة من العمر، بنسبة 91.9 في المئة من إجمالي عمالة الشباب، وانخفضت هذه النسبة مع العمر لتصل إلى 65.3 في المئة في صفوف من هم في سنّ الـ65 سنة وما فوق. كما انخفضت العمالة غير المنظّمة مع تقدّم مستوى التعليم، من 93.3 في المئة في صفوف غير المتعلّمين إلى 52.2 في المئة في صفوف الحاصلين على شهادة جامعيّة وما فوق.[90]

أما في مصر، فتشير تقديرات منظّمة العمل الدولية إلى أنّ 60 في المئة من مجموع القوى العاملة في البلد يقع في إطار القطاع غير الرسمي والعمالة غير الرسميّة.[91] ويشير التعداد الاقتصادي إلى أنّ عدد المنشآت العاملة في القطاع غير الرسمي بلغ مليوني منشأة، ما نسبته 53 في المئة من إجمالي المنشآت العاملة في مصر في 2017. ومن جانبٍ آخر، يشير بحثٌ لمنظّمة العمل الدوليّة عن تصنيفات القوى العاملة إلى أنّ نسبة المشتغلين خارج المنشآت تصل إلى 44 في المئة من إجمالي المشتغلين بالمجتمع عام 2020؛ وترتفع هذه النسبة في الريف لتصل إلى 60 في المئة. كما أنّ غالبيّة هذه العمالة هي من الفقراء، إذ يشير بحثٌ عن الدخل والإنفاق إلى أنّ 51 في المئة من الفقراء المشتغلين يعملون في القطاع غير الرسمي.[92]

اتّفقت الدراسات التي عنيت بالعمالة غير الرسميّة في البلدان محلّ الدراسة على عددٍ من العوامل المعوّقة لتسجيل العمالة غير الرسميّة، وعلى رأسها الثغرات التشريعية. يحدّد الإطار التشريعي لبلدٍ ما فئات العمّال الواجب شمولها بالتأمينات الاجتماعيّة، وغالباً ما ترتبط الثّغرات التشريعيّة بقطاعات معيّنة لا سيّما في حالة قطاع الزراعة. فيعاني الإطار التشريعي من عدم ملاءمته لظروف هذه النوعيّة من العمالة. كما توجد ثغرات ذات صلة بالتنسيق والاتساق داخل مؤسّسات الحماية الاجتماعيّة وفي ما بينها، ما يؤدّي إلى سقوط الكثيرين خارج أطر التغطية. وعلى صعيدٍ موازٍ، تمثّل العمليّات الإدارية المعقّدة للتّسجيل عائقاً آخر خصوصاً بالنسبة للمناطق النائية، فضلاً عن ارتفاع الاشتراكات في بعض الأحيان وعدم مراعاة ظروف كلّ فئة من العمّال.[93] يضاف إلى ذلك، نقص المعرفة والمعلومات الدقيقة والافتقار إلى القواعد الإلزاميّة عند القائمين على تنفيذ برامج وسياسات الحماية الاجتماعيّة.[94]

نحو تغطية عموميّة للعمالة غير الرسميّة

المدخل لشمول القطاع غير الرسمي بالحماية الاجتماعيّة هو تغيير فلسفة حماية الحقّ في العمل، من رهنها بوجود علاقة عمل قانونيّة وتعاقديّة مع صاحب عمل إلى علاقة بين المواطن والدولة. إنّ منطق تعميم الحماية الاجتماعيّة للقطاع غير الرسمي هو منطق حقوقي، وهنا تكمن ضرورة الاستغناء عن معيار العلاقة التعاقديّة لأنّ هذا سيسمح بتوسيع الحماية الاجتماعيّة لكلّ من يعمل، بغضّ النّظر عن حالته الوظيفيّة أو القطاع الاقتصادي الذي ينتمي إليه. كما أنّ تغيير الفلسفة الحاكمة للحماية الاجتماعيّة للقطاع غير الرسمي هي نقطة الانطلاق. أمّا القضيّة الكليّة الثانيّة في هذا الصّدد، فترتبط بإصلاح تشوّهات سوق العمل الرسمي والتي تؤدّي إلى عدم استيعاب الوافدين الجدد إلى سوق العمل. وهنا تبرز حتميّة إصلاح نظام التعليم من أجل ضمان مهارات ومعارف ملائمة لاحتياجات سوق العمل. وأخيراً، في إطار القضايا الكلية الحاكمة، لا بدّ من استعادة دور الدولة التنظيمي والتدخّلي من أجل حماية حقوق العمل في كافة القطاعات، وبالأخص في القطاع الخاص الرسمي الذي يميل إلى تشغيل عمالة غير رسمية هروباً من تطبيق معايير العمل اللّائق.

تتعدّد التدخّلات المطلوب انتهاجها من أجل تحقيق شمول الحماية الاجتماعية للقطاع غير الرسمي، أهمّها:

- بناء قاعدة بيانات متكاملة ودقيقة عن العمالة غير الرسميّة، تأخذ في اعتبارها الأنماط الجديدة من العمل والتي انتشرت انتشاراً كبيراً بسبب جائحة كوفيد19- وما زالت مستمرّة.
- وضع أطر قانونيّة ملائمة للضعف الكبير في التجانس في هذا القطاع، بحيث تناسب ظروف العمل المختلفة والمتفاوتة. فعلى سبيل المثال، أطر خاصة بالعمالة الريفيّة، وكذلك أنماط العمل المتغيّرة والمتقطّعة والتي تشهد مواسم ازدهار وانكماش كأوقات الحصاد. فالحلّ يستلزم أطراً قانونيّة تراعي هذه الخصوصيّات وتضمن تغطية كافية للفئات المعنيّة بغضّ النّظر عن حالتهم الوظيفيّة أو تضمن تغطية كافية في الأوقات التي تتحرّك فيها هذه العمالة من العمل الدائم إلى المؤقّت أو غيره من الظروف التي تؤدّي إلى تغيير طبيعة العمل. هذا يتطلّب إطاراً تنظيمياً يأخذ في اعتباره طبيعة العمل المرنة في القطاع غير الرسمي، خصوصاً في ما يتعلّق بالدخل وتذبذبه.
- الجمع بين النّظم الحمائيّة التي تستند إلى اشتراكات والتي لا تستند إليها من أجل تسهيل شمول العمالة كلّها بالحماية الاجتماعيّة، مع ضمان الحيطة من الحوافز المتناقضة.
- تسهيل التسجيل عبر وسائل متعدّدة مثل المكاتب المتنقّلة

المحتويات

والحدّ من الأوراق المطلوبة وتبسيط الإجراءات. ومن الممكن توفير مكاتب خدمة متكاملة تقوم بكلّ الإجراءات دفعةً واحدة.

- المرونة في دفع الاشتراكات وفقاً لمواسم الحصاد أو الازدهار الاقتصادي حين تتوفّر الموارد الماليّة بشكل أكبر. وكذلك مراعاة ظروف الانقطاع عن السّداد في حالة الصدمات. واعتماد النماذج الماليّة والادّخاريّة التي تسمح للحكومة بأن تتبع هذه الطريقة دون تعريض استدامة المنفعات الاجتماعيّة أو الاستدامة الماليّة للدولة للخطر. كما لا بدّ من أن تشمل الحماية الاجتماعيّة للفئات العاملة المعرّضة لصدمات إنتاجيّة وتقديم التّعويضات والمساعدات لها لمجابهة أوقات الأزمات.
- تقديم المعلومات ورفع الوعي ضمن نطاقات العمالة غير الرسميّة والشعب بشكل عامّ حول أهميّة التأمينات الاجتماعيّة.
- تنظيم العمالة غير الرسميّة في اتحادات ونقابات وروابط مختلفة أمرٌ ذو أهميّة كبرى. كما يجب على التنظيمات النقابيّة أن تسعى إلى احتواء هذه النوعيّة من العمّال وضمّهم قدر الإمكان إلى الحراكات العمّاليّة الأوسع.

المسنّون

موقع المسنّين

تصاعدت أعداد من هم فوق الستين من العمر في البلدان العربية. ففي حين كان عددهم 3.9 ملايين في العام 1950، فقد ارتفع هذا العدد إلى 16.5 مليوناً في سنة 2000 ووصل إلى 28 مليوناً سنة 2017. يعدّ توفير الأمن الاقتصادي والرعاية الصحيّة لكبار السّن من التحدّيات الرئيسيّة التي تواجه الدول العربية.[95] تتضح خصوصيّة احتياجات كبار السّن في التوصية 202 حول أرضيّة الحماية الاجتماعيّة الخاصة بمنظمة العمل الدوليّة، إذ تمّ التأكيد على وجوب أن تشمل الحماية الاجتماعيّة كبار السنّ، بالإضافة إلى تأمين حدّ أدنى من الدخل والنفاذ إلى مجموعة من السّلع وخدمات الرعاية الصحيّة الأساسيّة للجميع. فمن أسباب الفقر لدى هذه الفئة السكّانية المرض والعجز ومن ثمّ الحاجة إلى رعاية صحيّة طويلة الأمد.[96] فالتقدم في السنّ أمرٌ لا مفرّ منه، ترافقه العديد من التحدّيات النّاجمة عن زيادة أخطار التعرّض للأمراض المزمنة والإعاقات البدنيّة وكذلك الفقر المرتبط بالتوقّف عن العمل.[97]

المعاشات التقاعديّة أساسيّة لضمان الحقّ والكرامة الإنسانيّة. فالحقّ في ضمان دخل في الكبر هو حقٌّ مكفولٌ في الشرعة الدولية لحقوق الإنسان، كما في معايير العمل الدولية، ويشمل أيضاً الحقّ في معاشٍ كافٍ. لكنّ حماية الدخل للمتقاعدين أصبح يمثّل تحدّياً كبيراً من التحديات التي تواجه السياسة الاجتماعيّة في الوقت الراهن بسبب تنامي أعداد السّكان من كبار السنّ نتيجة ارتفاع العمر المتوقّع عند الولادة. وتعاني برامج التأمين الرسميّة كذلك من فجوات التغطية نتيجة اتّساع القطاع غير الرسمي، ما يطال الأفراد المستثنين في كبرهم. بالإضافة إلى الضّغوط النّاتجة عن محدوديّة الاشتراكات التي تسدّد طيلة العمر الوظيفي للمتقاعد والتي لا تكفل له دخلاً لائقاً بعد التقاعد، خصوصاً في ظلّ الأزمات الاقتصاديّة وارتفاع معدّلات التضخّم وغيرها من التحوّلات الاقتصاديّة التي تحدّ من القيمة الحقيقية للنقود على مدار الزمن. والحقيقة إن عبء تسديد الاشتراكات يعدّ أكثر ثقلاً على العاملين في أعمال متدنية الدخل - رغم محدوديتها - حيث إنهم يدركون أن ما يتلقونه من معاشات تقاعدية لن يسد احتياجاتهم الأساسية عند بلوغهم سن التقاعد. ومع ذلك، فما زالت أنظمة التقاعد أهمّ أوجه الحماية الاجتماعيّة التي تقلّل من تعرّض كبار السنّ للفقر والهشاشة.

وعلى صعيد التغطية، ما يقارب نصف سكّان العالم (48 في المئة) لا يتلقّون معاشات تقاعديّة. وحتّى بالنّسبة لهؤلاء الذين يتلقون معاشات، فإنّها غالباً غير كافية بفعل ارتفاع معدلات التضخم عند تلقّيها. وتزداد وضعية المرأة سوءاً، فتغطية المرأة أقل من الرجل، فامرأة واحدة فقط من كل ثلاث نساء تتمتع بالتغطية. والحقيقة أن معدلات تغطية المرأة المنخفضة بالمعاشات المستندة إلى اشتراكات تعكس مشاركتها المنخفضة في سوق العمل من جانب، وقيام مجموعات كبيرة من النساء في القطاع الزراعي بعمل غير مدفوع الأجر من جانب آخر.[98]

تتعدّد الإشكاليّات عند النظر في مسألة الحماية الاجتماعيّة للمسنّين. وربّما من أبرز الإشكاليّات والتحوّلات التي حظيت بجدلٍ كبيرٍ ما حدث في عدد من البلدان مرتفعة ومتوسّطة الدخل، حيث تمّ إحداث تغييرات في أنظمة المعاشات بغية تحقيق المزيد من الاستدامة المالية. وقد أخذت هذه التحوّلات أشكالاً متعدّدة؛ ففي البلدان ذات الدخل الأعلى، حدث ما يطلق عليه تسمية برامج التثبيت المالي والذي انطوى على إصلاح نظم المعاشات وفقاً لمعنى المصطلح الذي أطلقوه على هذه البرامج من أجل خفض النفقات برفع سنّ التقاعد وتقليل المنافع وزيادة معدلات الاشتراكات. قلّلت هذه التعديلات من مسؤوليّة الدولة في ضمان الدخل الأساسي في الكبر وخفّفت جزءاً من المخاطر الاقتصاديّة المرتبطة بتوفير المعاشات للمستحقّين. وقد كان لذلك تأثير سلبيّ على كفاية المنافع المقدّمة للمتقاعدين، ورفع من احتمالات وقوع المسنّين في الفقر.[99] فقدرة معاش التقاعد على ضمان أمن الدخل يعتمد على عدّة عوامل مثل النسبة المنفقة من الجيب على الرعاية الصحيّة والسّكن وباقي الخدمات والسّلع. أوضحت دراسة لمنظمة التعاون والتنمية الاقتصاديّة في العام 2013 أنّ توفّر خدمات عامّة عينيّة مثل الخدمات الصحيّة والرعائيّة طويلة الأجل يزيد من قيمة الدخل النقدي بمتوسّط 40 في المئة لمن هم فوق سنّ الـ65 في بلدان المنظّمة الأعضاء. ويعني ذلك أنّه، في البلدان التي يوجد فيها نفاذٌ واسعٌ للخدمات العامّة الجيّدة، تقلّ احتمالات إفقار المسنّين.

يعتبر شمول المسنّين بالحماية الاجتماعيّة في المنطقة العربية الأدنى في الترتيب على مستوى العالم، إذ تبلغ نسبة التغطية 24 في المئة فقط مقابل معدّل عالمي يصل إلى 77.5 في المئة. وعلى مستوى المقارنة بين المناطق الإقليميّة، فإنها الأدنى مقارنةً بباقي مناطق العالم بما فيها أفريقيا التي تبلغ نسبة التغطية فيها 27.1 في المئة، يليها بفوارق كبيرة باقي المناطق مثل منطقة أوروبا وآسيا الوسطى ونسبتها 96.7 في المئة ومنطقة القارّتين الأميركيّتين ونسبتها 88.1 في المئة ومنطقة آسيا والمحيط الهادئ ونسبتها 73.5 في المئة.[100]

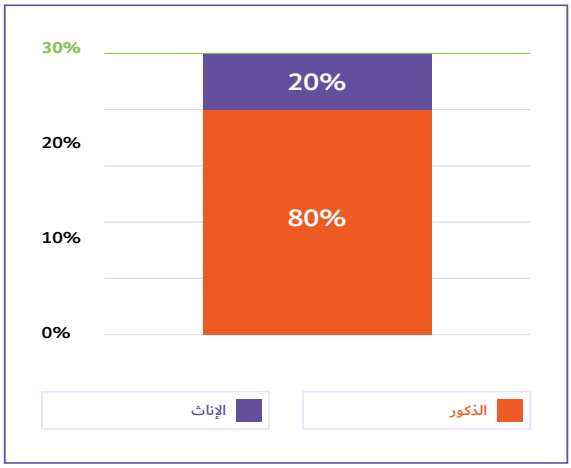
يوجد في معظم بلدان المنطقة العربيّة برامج للمعاشات التقاعدية القائمة على الاشتراكات وبالتحديد التأمينات الاجتماعيّة، بيد أنّ معظم هذه النظم تعاني من عددٍ من المشكلات وهي: انخفاض التغطية، إعادة التوزيع لصالح الطّبقة الوسطى على حساب الفقراء، التكاليف الإداريّة المرتفعة، المنافع غير المستدامة، سياسات الاستثمار غير الكفوءة.[101] تتزايد حدّة مشكلة انخفاض التغطية مع زيادة مساحة القطاع غير الرسمي خلال السنوات الماضية. كما أنّ النّساء أقلّ استفادةً من هذه التغطية من الرجال بحكم مساهماتهن الأقل في سوق العمل وكذلك تحمّلهن العبء الأكبر في العمل المنزلي غير مدفوع الأجر... كما توجد اختلافات في نسب التغطية بين البلدان العربية نفسها، إذ تصل إلى أدناها في السودان حيث تبلغ 8 في المئة وإلى أعلاها في الجزائر حيث تصل إلى 72 في المئة. وما بين طرفي المتّصل تأتي باقي البلدان العربية: فمثلاً ما يقارب الـ50 في المئة ممّن هم فوق الستين من العمر يتمتّعون بتغطية المعاشات التأمينيّة في تونس والعراق والسعودية ومصر.[102]

المحتويات

المحتويات

الشكل 9: نسبة السُكّان الذين يتمتّعون بتغطية المعاشات التقاعدية

العودة إلى الأشكال البيانية



الإسكوا، 2018 و2022

ووفقاً لتقرير صادر عن الإسكوا بعنوان «السكان والتنمية» في العام 2018، فإنّ نسبة السكّان الذين يتمتّعون بتغطية المعاشات لا تتجاوز 30 في المئة في المنطقة العربية.[103] ووفقاً لموجز سياسات صادر عن الإسكوا، إنّ 70 في المئة من المسنّين في عشر أقطار عربيّة لا يتلقون معاشات، وإنّ غالبيّة نظم المعاشات في المنطقة تفتقر إلى آلية لزيادة المعاشات بشكلٍ روتينيّ وبما يتماشى مع ارتفاع الأسعار ومعدّلات التضخم، ما يؤدّي إلى رفع قيمة المعاشات بشكلٍ غير منتظم وإلى قدرة أقلّ على التنبّؤ والتعديل. وفي ما يتعلّق بالنِّساء، فإنّ تغطية الرجال بالمعاشات هي خمسة أضعاف تغطية النساء في بعض البلدان العربيّة: في تونس، تبلغ نسبة تغطية الرجال 94 في المئة في العام 2020 مقابل 17 في المئة للنساء؛ وفي الأردن، تبلغ نسبة تغطية الرجال 81 في المئة في العام 2019 مقابل 16 في المئة للنساء.[104] ووفقاً لتقرير عدم المساواة الصادر عن الإسكوا 2022 فإن تصنيف المتقاعدين المسنين المشمولين بنظم التأمين الاجتماعي بحسب النوع يبين أن عدد النساء أقل بكثير من عدد الرجال. ووفقاً للبيانات المتاحة في أربعة بلدان عربية منها حالتان من حالات هذا الكتاب وهما تونس والأردن، أشار التقرير أن نسبة النساء المشمولات بالمعاشات التقاعدية 14 في المئة في تونس و17 في المئة في الأردن مقارنة بنسبة 86 في المئة و83 في المئة على التوالي للرجال.[105]

نحو حماية عموميّة للمسنّين

تنقسم الرؤية المطروحة لتعميم الحماية الاجتماعيّة على المسنّين إلى قسمين: القسم الأوّل يركز على قطاعات المسنّين غير المغطّاة بالمعاشات التقاعديّة المستندة إلى الاشتراكات، والقسم الثاني يعنى بكيفيّة تطوير نظم المعاشات التقاعديّة المستندة إلى اشتراكات المستفيدين. في ما يتعلّق بالقسم الأوّل، يوجد نظامان على مستوى العالم لضمان دخل آمن وكافٍ لتغطية الفئات التي لا تتمتّع بمعاشاتٍ تقاعديّة نتاج عملها على مدار السنوات: أنظمة شاملة وأنظمة مستهدفة. تقدّم المعاشات الشاملة كما هو واضح من اسمها تحويلات نقديّة لكبار السنّ بغضّ النظر عن الوضع الوظيفي أو الدخل أو النوع الاجتماعي الخاصّ بهم. الشرطان الوحيدان للاستحقاق هما السنّ ومحلّ الإقامة. أمّا المعاشات المستهدفة، فهي التي يتمّ توفيرها لمجموعات بعينها، عادةً ما تكون ذات دخلٍ محدودٍ. والحقيقة أن المعاشات الشاملة هي تجلٍّ لفهم الحماية الاجتماعيّة كحق للجميع سواء كان يعمل أو لا يعمل، وأنها ليست مشروطة بعلاقة تعاقدية بين العامل وصاحب العمل ولكنه حق إنساني عمومي.

هنا يطرح السّؤال الآتي: هل يستحسن تقديم مخطّطات حماية اجتماعيّة تشمل الجميع باختلاف مستويات دخولهم أم الأفضل توجيه تلك الموارد للفقراء فقط أو لفئاتٍ بعينها؟ على مستوى التطبيق، فإنّ كلا النّهجين موجودٌ ويتمّ استخدامه من قبل العديد من الدول. فبحلول العام 2014، كانت 36 دولة تقدّم مخطّطات المعاشات الشاملة ومنها الأرجنتين وبوليفيا والصّين وكينيا وغيرها. في المقابل، كانت 53 دولة تعتمد المخطّطات القائمة على الاستهداف.[106] والجدير بالذّكر أنّ طبيعة النظم الشاملة، من حيث تقديم معاش ثابت لجميع من بلغوا سنّاً معيّناً وعدم تطلّب شروط أخرى، تجعلها تساهم في تحقيق تغطية أوسع، خصوصاً للنّساء والعاملين في القطاع غير الرسمي، حسب ما أظهرته الدراسات، ما يجعل هذا النّوع من المعاشات قادراً على تفادي فجوات التغطية التي تنتج عادةً عن النّظم المستهدفة.[107]

وعلى صعيد ثانٍ، رغم كون النّظم الشاملة أسهل وأبسط في طريقة إدارتها، إلّا أنّها من النّاحية الماليّة تعدّ الأصعب للتّمويل. وبخلاف ذلك، رغم انخفاض تكلفة الأنظمة المستهدفة، إلّا أنّها تعاني من الكثير من أخطاء الاستبعاد. وبالتّالي، إنّ تبنّي نظم المعاشات الشاملة هو مسار يضمن اعتماد معاش شيخوخة يكفل حدًّا أدنى من الدخل لجميع كبار السنّ ويساهم في تأمين عيشٍ كريمٍ للمتقاعدين الذين كانوا يعملون في القطاع غير الرسمي كذلك. كما يساعد في تأمين حياةٍ كريمة للنّساء اللّواتي لم يشاركن في سوق العمل وفي كسر حلقة عدم المساواة والتمييز التي يعانين منها طيلة حياتهنّ، من خلال الاعتراف بمساهماتهنّ غير المدفوعة لأسرهنّ ومجتمعاتهنّ.[108]

أمّا في ما يتعلق بالمعاشات التقاعديّة الناتجة عن الاشتراكات، فإنّها تحتاج إلى إعادة نظر في المنافع الماديّة المترتّبة عليها والتي تتآكل يوماً بعد يوم بفعل التضخّم. فأحد أبعاد الشمول هو كفاية المنافع وقدرتها على مجابهة المخاطر التي يتعرّض لها كبار السّنّ. كما لا بدّ أن يصحبها حزمة متكاملة من خدمات الصحة والرعاية والتنقل وغيرها من الخدمات الضروريّة لهذه الفئة.

وعلى أي حال، وبغض النظر عن نوعية السياسات والتدخلات التي تضمن شمول المسنين أيًّا كان وضعهم أو تاريخهم الوظيفي والمهني، فإن الشمول يعدّ تفعيلاً للحماية الاجتماعيّة باعتبارها حقًّا إنسانيًّا يتعين كفالته طيلة حياة الإنسان، وأنها تجلٍّ للعقد الاجتماعي بين المواطن والدولة من جانب وتعزيز للشعور بالمواطنة والانتماء من جانب آخر.

وبناءً على ذلك، فإنّ الإقرار بحقّ كلّ مسنّ في ضمان الدخل الأساسي الذي يكفل له حياة كريمة وتحقيق معايير الشمول من حيث التغطية لكلّ الفئات وكفاية المنافع وضمان حزمة متكاملة من الخدمات، يقتضي:

- الإقرار بالحقّ العامّ بوضوح في الأطر الدستوريّة والقانونيّة في البلدان محلّ الدراسة، مع تفصيل حزمة الحقوق المترتّبة على ذلك وكيفيّة ضمان شموليّتها.
- إنّ أحد معابر تحقيق العموميّة هو إحداث تكامل وثيق بين المعاشات التي تستند إلى مساهمات المستفيدين والتي لا تستند إليها. وهذا يتطلّب التنسيق على المستوى المؤسسي بشكلٍ واضحٍ لأنّ ما يسود البلدان محلّ الدراسة في ما يتعلّق بإدارة منظومات الحماية الاجتماعيّة المختلفة هو التجزئة والتشتّت. كما يتطلّب الأمر، على المدى الطويل، معالجة تحدّي

اتساع القطاع غير الرسمي بشكل كبير والذي، لو استمر على هذا النّحو، سيفضي إلى جيوش من المسنّين بلا أية حماية اجتماعيّة.

- ضمان حزمة متكاملة من الخدمات، النقديّة منها والعينيّة وكذلك الخدمات الصحيّة والتنقل وغيرها من الخدمات التي تعدّ إحدى ضمانات الشمول وأساليب المحافظة على قيمة الدخل النقدي المتولّد عن المعاش بطريقةٍ أو بأخرى.
- التّعديل الدوري للمعاشات لضمان الحفاظ على قيمتها بما يتوافق مع تغيّر مستويات المعيشة ومعدّلات التضخم.

الشباب غير المنخرطين في العمل والتعليم والتدريب

موقع الشباب غير المنخرطين في العمل والتعليم والتدريب

أكّد الهدف الثّامن من أهداف التنمية المستدامة ضرورة ضمان العمل المنتج والكامل واللّائق للجميع. كان الهدف الفرعي 8-6 بمثابة التزام مباشر بتحسين أوضاع سوق العمل السيئة للشباب، وبالأخصّ تقليل نسبة الشباب غير المنخرطين في التعليم والعمل والتدريب بحلول العام 2020.

يعدّ تحديد الفئة العمريّة من 15 إلى 24 سنة للشّباب الرسمي لدى الأمم المتحدة، في حين ترفع منظّمة التعاون والتنمية الاقتصاديّة حدّه الأعلى إلى 29 سنة. يقصد بهذه الفئة الخاصة من الشباب هؤلاء الذين يبحثون عن عمل ولا يجدونه، وكذلك الخاملون منهم وغير النّشطين والذين انسحبوا من سوق العمل يأساً. وقد تمّت إضافة التعليم والتدريب مع العمل لأنّهما في النّهاية من الأنشطة الإنتاجيّة، وأنّ من أسباب تعطّل هؤلاء الشباب تدنّي مستوى التعليم وتردّي جودة المهارات. وما يترتّب على هذا الوضع من آثار سلبيّة للغاية على الشبّاب جسديّاً ونفسيّاً ووجدانيّاً أمرٌ خطيرٌ. فهم يعانون من حالة من البطالة المزمنة والفقر، تصحبها مشاعر إحباط.

كان لتحوّلات سوق العمل على مستوى العالم كلّه تأثيراتها السّلبيّة، ما أدّى إلى المزيد من تدهور أوضاع هؤلاء الشباب. لقد حدث تدهور في جودة العمل وظهرت أعمال الجيج والأعمال المؤقتة، ما أحدث تغييراً جذريّاً في علاقات العمل وأدّى إلى ظهور ما يطلق عليه نعت العمالة الهشّة. هذه العمالة هي طبقة اجتماعيّة من العمّال ينقصها الأمان الوظيفي والقدرة على التنبّؤ وكذلك الهويّة المهنيّة وحقوق العمل. إنّ شمول هذه الفئة في أهداف التنمية المستدامة دليل على إدراك مدى المعاناة التي يعيشها الشباب في أسواق العمل اليوم. فكان أوّل ظهور لهذا المصطلح في المملكة المتّحدة في غضون مناقشات ساخنة عن التعليم والعمل لاكتشاف أسباب الاستبعاد الاجتماعي للشباب. وقد أكّدت الدراسات أنّ هناك علاقة ارتباطيّة بين هذه الفئة من الشباب وبعض الخصائص الديمغرافيّة مثل انخفاض المستوى التعليمي والعيش في مناطق محرومة وتدنّي الحالة الاقتصاديّة والاجتماعيّة، فضلاً عن الحواجز المانعة للمشاركة في الاقتصاد كالحمل والإعاقة.

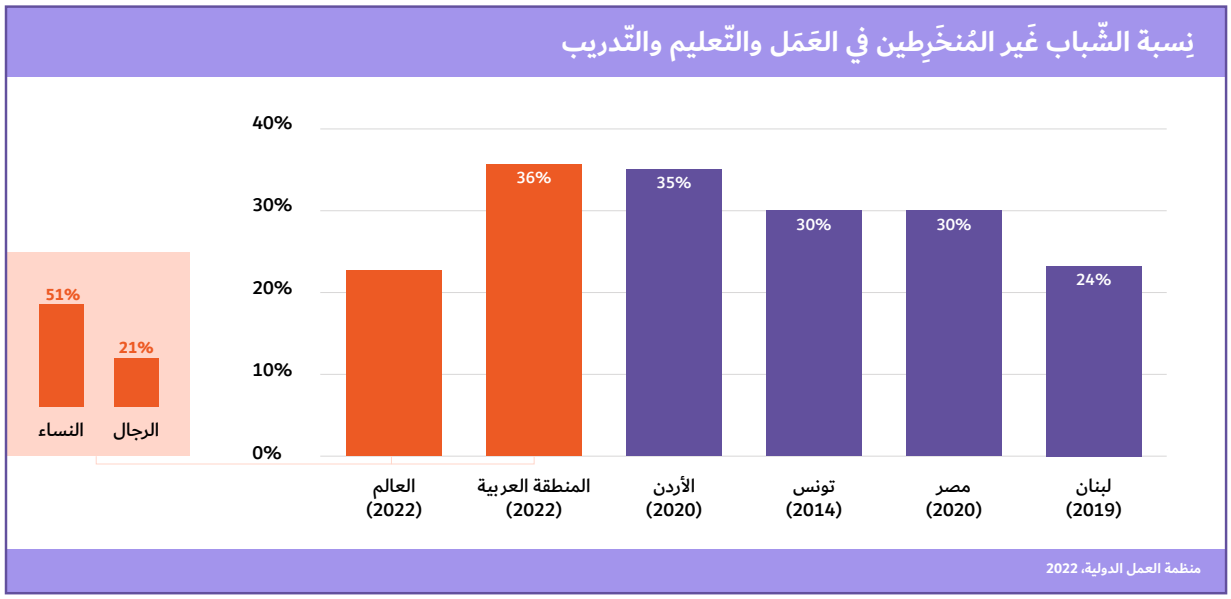
وفقاً لتقديرات العام 2020، تبلغ نسبة هذه الفئة عالميّاً قرابة 22.4 في المئة من الشباب، ترتفع لدى الفتيات لتصل إلى 31.2 في المئة مقابل 14 في المئة للشباب الذكور. وتتركّز أعلى نسبة من هذه الفئة في إفريقيا - شمالها وجنوبها وجنوب آسيا.[109] كما أشار تقرير الاتجاهات العالميّة لتوظيف الشباب في المنطقة العربيّة لسنة 2022 إلى أنّ المعدّل العالمي يبلغ 23.3 في المئة وأنّ هذه النسبة تقفز إلى 35.6 في المئة في المنطقة العربيّة. كما أكّد نفس التقرير أنّ الفجوة بين الذّكور والإناث تتجلّى بشكل شديد الحدّة في هذا الصّدد، حيث تبلغ النّسبة بين الشابّات 51.4 في المئة مقابل 21 في المئة للشباب في المنطقة. وتتسم هذه الفئة من الشباب بأنها مجموعة متنوّعة للغاية، ذات خبراتٍ واحتياجاتٍ مختلفة، إذ تشمل من يعانون من بطالة ممتدّة وكذلك الفئة المنخرطة توّاً في سوق العمل، والنساء اللّواتي يرعين الأطفال أو الأشخاص الّذين يرعون الأقارب، ومن يعانون من اعتلال صحّي أو إعاقات، وهؤلاء الّذين انقطعوا عن التعليم أو التدريب، وكذلك الخاملين. والمشكلة أنّ هذا التنوّع يتطلّب تنوّعاً في الاستراتيجيّات التي تناسب كلّ فئة وتتعامل مع مشكلاتها.[110]

ترتبط ظاهرة الشباب غير المنخرطين في العمل والتعليم والتدريب بالبطالة بشكلٍ وثيق، وبالأخصّ البطالة المزمنة أو الممتدة لفترات طويلة نتيجة تدنّي المهارات. وتستحوذ المنطقة العربيّة على أعلى معدلات هذه الفئة وأسرعها نموّاً على المستوى العالمي، لا سيما في ما يتعلّق ببطالة الشباب في الفئة العمريّة من 15 إلى 24 سنة، حيث

المحتويات

الشكل 10:

العودة إلى الأشكال البيانية



تبلغ النّسبة بينهم 25.9 في المئة. كما تتضح الفجوة الجندريّة بشكلٍ دالٍّ هنا أيضاً، حيث بلغت نسبة بطالة الشابات 42.5 في المئة في العام 2022، وهو ما يعادل ضعف بطالة الشباب (21.4 في المئة).[111]

وعلى المستوى الوطني، بلغت نسبة الشباب غير المنخرطين في العمل والتعليم والتدريب في مصر 30.2 في المئة من جملة الشباب في العام 2020، في حين ارتفعت هذه النّسبة ارتفاعاً طفيفاً في الأردن فبلغت 35.4 في المئة. أمّا في لبنان، فقد تمّ تقدير النسبة بـ 23.5 في المئة في العام 2019، في حين وصلت في تونس إلى 30.4 في المئة سنة 2014.[112] والحقيقة أنّ قسماً كبيراً من مشكلة هذه الفئة تتّضح في فشل برامج سوق العمل النّشط في التعامل معها، بما تشمله من برامج التدريب والتوظيف وغيرها من البرامج المساعدة والمؤهّلة للانخراط في سوق العمل، لأسباب متعدّدة منها ضعف نظم المعلومات المتوفّرة عن الخدمات المقدّمة في إطار هذه البرامج وضعف نظم إدارتها والتجزئة الشديدة والاستهداف غير الدقيق وكذلك نقص المتابعة والتقييم.[113]

نحو حماية احتوائيّة ودامجة للشباب غير المنخرطين في العمل والتعليم والتدريب

لا يمكن فصل الحماية الاجتماعية لهذه الفئة من الشباب عن القيام بإصلاحات هيكليّة لأسواق العمل ونظم التعليم في المنطقة، من جانب، ومعالجة الأسباب الهيكليّة للفقر والتهميش الاجتماعي، من جانبٍ آخر. إنّ الهدف من المعالجات المطروحة تجاه هذه الفئة ذات شقّين: شقّ وقائي وآخر علاجي. في ما يتعلق بالشق الوقائي، تدور المعالجات حول تجنّب وصول الشباب إلى حالة عدم الانخراط والخمول من خلال مجموعة من التدخلات الوقائيّة مثل ضمان إلزاميّة التعليم والتعامل مع المخاطر ذات الصلة بالتّسرّب من الدراسة أو الفشل الدراسي والتي تعدّ من العوامل المحتملة للبطالة والخمول الاقتصادي فيما بعد. كما أنّ التدخّلات المدرسيّة لا بدّ أن تضع في اعتبارها أيضاً الفجوات في المهارات الإدراكيّة وغير الإدراكيّة لأنها أحد محدّدات الفشل في الدراسة. كما أنّ هناك أدلّة علميّة على أنّ الأطفال الذين ينتمون إلى خلفيّات اقتصاديّة واجتماعيّة مهمّشة يكون تحصيلهم التعليمي أقلّ، ما يزيد من احتمالات التسرّب المدرسي ويقتضي التعامل مع مشكلات الفقر على المستوى الأسري وعلى مستوى المجتمعات المحليّة. أمّا في ما يتعلّق بالتدخّلات العلاجيّة، فهي تستهدف الوضع الراهن لهذه الفئة من الشباب وتخاطب بالتحديد حالة التعطّل والخمول التي حدثت لهم. تضمن هذه التدخّلات عدداً كبيراً من الإجراءات ومجالات العمل مثل التدخل المبكر سواءً عبر الإعادة للتّعليم أو التدريب بالنّسبة لمن يناسبهم ذلك، أو تنشيط الاندماج في سوق العمل لمن هم قادرون على ذلك.

إنّ بناء شراكات بين المؤسسات العامّة على المستويين الوطني والمحلّي ومع الشركاء الآخرين مثل منظّمات المجتمع المدني والقطاع الخاص أمر ضروري للتعامل مع هذه الفئة من الشباب وفقاً لتنوّع احتياجاتهم. وقد طرحت بعض الاقتراحات في هذا الشأن مثل تأسيس نظام لخدمات الدعم عبر شباكٍ موحّدٍ تتوفّر فيه كلّ الخدمات، ما يسهّل التنسيق ويجعل تقديم الخدمة يتّسم باليسر. تكمن المشكلة في هذا الاقتراح بأنّه ينتظر الشباب بأن يقدّموا أنفسهم طالبين الخدمة، أي يسعى فيه المستهدفون للخدمة، وهذا ربّما لا يكون مناسباً في حالة الخمول والإحباط التي تطال قطاعات معتبرة من هذه الفئة. وكذلك الأمر بالنسبة للنساء المنخرطات بشدة في أدوار الرعاية.

في المقابل، يأتي النّموذج الثاني والّذي يحتاج إلى قواعد بيانات شاملة عن هذه الفئة وخصائصها وتنوّعاتها على أصغر المستويات الإداريّة والمحليّة كشرط أساسي لقيام الفاعلين الاجتماعيّين، سواءً كانوا منتمين إلى مؤسسات حكوميّة ذات صلة أو لجمعيّات أهلية، بالتوجّه مباشرة إلى هذه الفئات وإعادة توجيههم نحو الاندماج في الحياة العامّة وتقديم الخدمات المطلوبة لذلك. والحقيقة أنّ هذا البديل أكثر إيجابيّة، خصوصاً وأنه يتعامل مع وضع الأسرة التي ينتمي إليها الشاب محلّ الاستهداف ككلّ. إنّ رسم خرائط جغرافيّة وديمغرافيّة لهؤلاء الشباب يستلزم معرفة كيفيّة توزّعهم الجغرافي وحسب العمر والجنس والمستوى التعليمي ومؤشّرات الفقر والاستبعاد الاجتماعي. كما أنّ مثل هذه الخرائط تؤدّي إلى فهم عوائق الانخراط في سوق العمل أو التعليم أو التدريب، وإلى أيّ أسباب يعود ذلك.[114]

وبالرغم من كلّ هذا، لا بدّ من إعادة التأكيد أنّ الحلّ الجذري لمشكلات هذه الفئة، خصوصاً في ما يتعلّق بالعمل، هو إصلاح أسواق العمل من خلال القيام بإصلاحات الاقتصاد الكلّي التي تخلق فرص عمل جديدة للجميع كما من خلال ضمان شروط العمل اللائق وبالذات في برامج سوق العمل النشط التي يفترض أنّها تمثّل إحدى آليات الحماية الاجتماعيّة المعنيّة بالفقراء القادرين على العمل. فالمشكلة الأساسيّة في تلك البرامج في المنطقة أنّ ما توفّره من فرص عمل بعيدة كلّ البعد عن شروط العمل اللّائق، بل هي أقرب إلى ظروف العمل غير الرسمي.

المحتويات

الخلاصة والتوصيات

الفجوات التنمويّة الجغرافيّة وإشكاليّات العدالة المكانيّة

اتضح من تحليل الوضع الراهن للفئات محلّ الدراسة أنّ الهشاشة لا ترتبط فقط بحالة الفرد أو الأسرة المعيشيّة، ولكنها قد تكون حالة مجتمع محلّي. فالفئات الهشّة تتركّز بالأساس في المناطق الريفيّة في البلدان محلّ الدراسة - بلا استثناء - إذ ترتفع معدّلات الفقر والحرمان وما يترتّب على ذلك من غياب لجودة الحياة من ناحية وللحماية الاجتماعيّة من ناحية أخرى. فالفقر ليس حالة أسرة بمعزل عن حالة المجتمع المحلّي. ارتفاع معدلات الفقر وتردّي جودة الخدمات الأساسيّة وضعف الاقتصادات المحليّة، كلّها عوامل تخلّد من وضعيّة الفقر. وعليه، لا بدّ من الإقرار والاعتراف في المنطقة العربيّة كما أقرت الصين في معالجتها للفقر: إنّ الفقر مشكلة ريفيّة بالأساس وإنّ علاجها يستلزم سياسات للحماية الاجتماعية للأفراد والأسر وكذلك سياسات تنمويّة متكاملة للرّيف.

ربما يكون استدعاء بعض أطروحات مدرسة التبعيّة دالّاً في فهم وتحليل الفجوات التنمويّة الجغرافيّة لغير صالح الريف في البلدان قيد الدرس. فاتفقت حالات الدراسة الأربع على نتيجة أساسيّة ألا وهي وجود فجوة تنمويّة لغير صالح الريف، فالريف والمناطق الشبيهة، سواءً كانت مناطق داخليّة معزولة أو ذات طبيعة جغرافيّة جعلتها أكثر عزلة، هي المناطق الأكثر فقراً والتي تكتظّ بالعمالة غير الرسميّة والأطفال الفقراء. وبمعنى أكثر اتساعاً وشمولاً، هي المناطق التي لا يتمتّع سكانها بحماية اجتماعيّة ذات شأن. يعيد مثل هذا الوضع للأذهان أطروحات مدرسة التبعيّة المتنوّعة عن العلاقة بين المركز والأطراف. ولكنّ المركز والطّرف هنا ليسا بالعالم المتقدّم (الاستعماري) والعالم المتخلّف (المستعمرات)، ولكنّها مسألة مركز وطرف داخل نفس البلد وعبر مستويات متعدّدة.

فإذا كانت العاصمة هي المركز، فإنّ أطرافها هي باقي المحافظات. وكلما اتّخذت العاصمة بعداً جغرافيّاً، كلما توفرت الأطراف. وعلى مستوى المحافظة، نجد أنّ عاصمة المحافظة هي المركز، في حين قراها هي الأطراف. وإذا تمّ التمدّد إلى عمق التكوينات الجغرافية، فإنّ القرية الأم هي عادةً المركز بالنسبة للقرى التابعة لها. كما أنّ العزب والنّجوع والكفور، والتي تتبع القرية الأمّ، هي الأطراف. بالإضافة إلى ذلك، إنّ الحديث هنا ليس عن مركزٍ واحد ثابتٍ أو طرف واحدٍ ثابتٍ، ولكن حديث عن تداول الوحدات الجغرافية وتقسيماتها الإداريّة بصفة المركز والطّرف وفقاً لموقعها النّسبي من حيث الأكثر تطوّراً منها أو الأقلّ تطوّراً ونموّاً منها. وبالتالي، فإنّ التفاوتات المكانيّة وانعكاساتها التنمويّة أكثر تعقيداً حتّى من بساطة الإحصاءات التي تميل للنّظر إلى الريف كوحدة واحدة دون تباينات. ولذلك، تعجز الحماية الاجتماعية عن الوصول إلى أفقر الفقراء والذين غالباً ما يتمركزون في أقصى المناطق وأكثرها بعداً وعزلةً.

إنّ الدلالة التنمويّة لهذا الطرح في غاية الخطورة من أكثر من جانبٍ: أوّلها أنّ توزيع الخدمات الأساسيّة في الصحة والتعليم والبنية الأساسيّة وغيرها في الغالب ينحاز إلى المراكز على حساب الأطراف؛ ثانيها أنّ ما يترتّب على ذلك من تداعيات يعني حرمان الفئات السكانيّة التي تعيش في الأطراف أو أطراف الأطراف من حقوقهم في التمتّع بالخدمات الأساسيّة رغم أنّ هذه الحقوق أساسيّة للمواطن، ما يؤدّي إلى اتّساع قاعدة التهميش الاجتماعي بشكل أكثر شدّةً وقسوةً؛ ثالثها أنّ الجهود التنمويّة غير الحكوميّة في الغالب تتّجه إلى المراكز أيّاً كان مستواها لأنّ ما فيها من خدمات يساعدها على تنفيذ الكثير من أنشطتها، ما يعمّق الفجوة التنمويّة الجغرافيّة لغير صالح الأطراف وهي الأضعف في هذه الحسابات؛ رابعها أنّ كلّ ما سبق يشكّل ما يمكن أن يُطلق عليه صفة الفجوة المركّبة، بمعنى أن سكّان المناطق الطرفيّة، وخصوصاً حلقاتها الأضعف، لا يعانون من غياب العدالة المكانيّة فحسب، ولكن يجاور هذه الفجوة التنمويّة الجغرافيّة فجوة ثرويّة وفجوة جندريّة وفجوة عمريّة.

كما أنّه، نتيجة غياب الخدمات الأساسيّة، وخصوصاً الصحّيّة، وانتشار الفقر ونقص الغذاء، تبرز الفجوات الجسمانيّة مثل الإعاقات والأمراض أيّاً كان نوعها. وهذا يعنى إحكام حلقات الفقر وجعل الخروج من الفقر أمراً شبه مستحيل. فمن يفلت من حلقة قد لا يستطيع الإفلات من غيرها. وبناءً على ذلك، فإنّ الاقتصار على مجرّد تحليل بعض الأرقام والنسب على مستوى الريف والحضر لتوضيح الفجوة الجغرافيّة والتفاوتات الإقليميّة، هو أحد مكامن الخطر الأساسيّة في التعامل مع هذه التفاوتات. فالقضيّة هي ذات أبعادٍ كيفيّة لا بدّ من أخذها في الاعتبار عند وضع السّياسات وصياغة التدخّلات، وقبل ذلك عند التفكير في منهجيّة جديدة لبناء قواعد البيانات والمسوح القوميّة.[115]

لا يمكن بأي حال من الأحوال فصل هذا النقاش عن قضية اللامساواة في المنطقة العربية والتي تعد أقل مناطق العالم مساواة، وفقاً لتقرير الإسكوا عن «عدم المساواة في المنطقة العربية – قنبلة موقوتة» الصادر عام 2022، والذي أضاف أن في عام 2020 كانت نسبة 58 في المئة من الدخل القومي بأيدى أغنى 10 في المئة مقابل 8 في المئة فقط بأيدي أفقر 50 في المئة. كما سجل عدم المساواة بين الجنسين في المنطقة العربية مستويات أعلى من المتوسط العالمي، إذ تشير التقديرات إلى أن سد الفجوة بين الجنسين في المنطقة العربية يتطلب 179 عاماً مقارنة بنحو 142 عاماً على صعيد العالم.[116] فقضية غياب العدالة المكانية وعلاقاتها بقضية التفاوت متعدد المستويات والأبعاد؛ جغرافي – ثروة – نوع – حالة جسمانية هو جوهر الإشكالية التنموية الكبرى.

على المستوى الكلّي: الحاجة إلى نموذج تنموي جديد

تتّسم التدخّلات المطروحة من قبل الحكومات والجمعيّات الأهليّة في تعاملها مع المجتمعات الريفيّة الفقيرة في تقديم الدعم والإغاثة للأسر في هذه المجتمعات. إنّ هذا النهج هو مجرّد تخفيف لبعض أعراض الفقر وليس التعامل مع أسبابه الهيكليّة. والخروج من هذا المأزق يتطلّب طرح نموذج تنموي أكثر رحابةً وعدالةً، ينطلق من مبدأ الحقّ في العمل اللائق، وهو حقّ إذا تمّت كفالته يتيح للمواطن مساحات فضفاضة للتمتّع هو وأسرته بحقوق أخرى مثل الحقّ في التعليم والصّحة وغير ذلك. إنّ الانطلاق من الحقّ في العمل اللائق يقتضي مداخل مختلفة ذات بعد كلّي للتعامل مع مشكلة الفقر في الريف، وهي مداخل لا تركّز على المواطن بصفته فرداً بل تستهدف إحداث نقلة اقتصاديّة واجتماعيّة تحديثيّة في الريف تقوم على أساس الآتي:

- تحديث قطاع الزّراعة في المناطق الريفية والقطاعات ذات الصّلة، من خلال ضخّ استثمارات عامّة وخاصة فيه، والعمل على تحديثه وربطه بالأسواق مع ضمان التجارة العادلة ودعم المزارعين.

المحتويات

وكذلك، العمل على تنويع القطاعات الإنتاجيّة وتشجيع التصنيع الزّراعي. إنّ التركيز على تحديث القطاعات الإنتاجيّة الرئيسة في المناطق الريفيّة سيؤدّي إلى ارتفاع معدّلات الإنتاجيّة وزيادة القيمة المضافة وضمان الاستدامة والأمن الغذائي، ما يوفّر فرص عمل أكثر وذات شروط عادلة.

- شمول السّكّان في هذه المناطق بالحماية الاجتماعية، بغضّ النّظر عن وضعيتها الوظيفيّة وحالة العمل والعمر والنوع الاجتماعي. فتعميم الحماية الاجتماعيّة في مثل هذه المجتمعات هو الوسيلة المثلى لتغطية الفئات السّكانية المختلفة.

- تطوير الخدمات الأساسيّة وحوكمتها، والتي تتمثّل في الصحّة والتعليم والمياه الصالحة للشّرب والصرف الصحي والطرق والمواصلات. ولا بدّ من أن يصحب ذلك رؤية لتطويرها وفقاً للمعايير المستقرّة في هذا الصّدد والتي تتمثّل بالإتاحة والجودة والاستدامة وقدرة الفئات الأكثر هشاشةً على الوصول إلى هذه الخدمات. تعدّ قضيّة تطوير الخدمات الأساسيّة من ضمن العناصر الرئيسيّة للنموذج التنموي المطروح. فهي أحد مداخل الحدّ من الفقر وتحقيق العدالة المكانيّة. بيد أنّ هناك الكثير من التحديات التي تواجه تطويرها، وعلى رأسها الحاجة إلى المزيد من الإنفاق الاجتماعي الحكومي، ما يتطلّب إعادة النظر في تحديد أولويّات الإنفاق. وكذلك، إجراء تعديلات مؤسساتيّة جوهريّة في طرق إدارة هذه الخدمات وفقاً لمعايير الحوكمة الرشيدة من حيث الشفافيّة والمحاسبة والمشاركة واللامركزيّة، ما يتيح للمواطن آليات لتحديد أولويّاته، فضلاً عن أدوات للرقابة والمتابعة والشكوى.

- إنّ تطبيق مثل هذا النّموذج التنموي يقتضي شرطاً أساسيًّا وهو إحداث تغيير جذري في طبيعة العلاقة بين المواطن والسلطة، وبين المجتمع والدولة، من خلال إتاحة التنظيم الديمقراطي لأصحاب المصالح - سواءً كانت النّقابات أو الاتحادات أو الروابط أو التعاونيّات. وكذلك إتاحة مساحة للمواطنين للمشاركة في إدارة الخدمات الأساسيّة ومتابعتها ومراقبتها من خلال تنشيط وخلق منتديات من أصحاب المصالح للقيام بهذا الدور. وأخيراً، توفير الإطار المؤسسي الديمقراطي المنظّم لهذه المشاركة والمحدّد للتفاعلات بين المواطن والأجهزة الحكوميّة.[117]

على المستوى الجزئي: متطلّبات تحقيق الحماية الاجتماعيّة العموميّة والشاملة

لم ينقطع الجدل حول أرضيّة الحماية الاجتماعيّة في المنطقة العربيّة منذ انتفاضات الربيع العربي، والتي كان أحد أسبابها الرئيسيّة متعلّقاً بالظّلم الاجتماعي وبغياب العدالة الاجتماعيّة. وما زال الجدل دائراً على أشدّه بحكم تبنّي البلدان محلّ الدراسة برامج إصلاح اقتصادي هيكلي أو لسياسة اللّاسياسة، أدّت إلى المزيد من ارتفاع معدّلات الفقر. كما أنّ الأزمات الاقتصاديّة والصحيّة التي عانت منها المنطقة في السنوات القليلة كشفت عورات نظم الحماية الاجتماعية القائمة وعدم قدرتها على الاستجابة للصدمات، أيّاً كان نوعها. ففي هذا الإطار، إنّ أيّة عمليّة إصلاح لنظم الحماية الاجتماعيّة القائمة يتطلّب في البداية فتح نقاش عام حول فلسفة الحماية الاجتماعيّة وعلاقتها بالتّنمية وكذلك بحقوق الإنسان:

- إنّ إحداث تحوّل جوهري في نظم الحماية الاجتماعيّة تجاه العموميّة يقتضي تحوّلات جوهريّة في الفلسفة أو المقاربة الحاكمة للحماية الاجتماعيّة: التغطية الشاملة، المنافع الكافية، مدى واسع من المنافع بجانب التحويلات النقديّة مثل المنافع العينيّة والخدمات، نظم تمويل مستدامة، منظور حقوقي واحتوائي يضع قضيّة الحماية الاجتماعية في قلب النموذج التنموي، إلخ.

- يستلزم ذلك طرح خطاب سياسيّ بديل من قبل القوى السياسيّة والمدنيّة ومن قبل أصحاب المصالح عن ضرورة إحداث هذا التحوّل. وأن يكون هذا الخطاب مقروناً بأدلّة علميّة من واقع تجارب دوليّة مختلفة عن المكاسب المتحقّقة من شموليّة الحماية الاجتماعيّة على الفرد والمجتمع والاقتصاد والدولة، على حدٍّ سواء. إنّ تحقيق هذين المطلبين لا يصبح ممكناً بدون الاشتباك الإيجابي مع السياسات العامّة مجتمعة، وفي القلب منها السياسة الاجتماعيّة وسياسات التوزيع، ما يستدعي حشد الأدلّة وتعبئة أصحاب المصالح وراء إحداث هذا التحوّل.

- تضمين الحماية الاجتماعيّة الشاملة في الأطر الدستوريّة والقانونيّة كحقّ إنساني، بكافّة تفضيلاتها وبتنوّع الفئات التي تشملها، مع العمل على ضمان التنسيق على مستوى الأطر القانونيّة بين الحماية الاجتماعية المستندة إلى الاشتراكات والحماية الاجتماعيّة غير المستندة إلى الاشتراكات. فإحدى آليّات الشمول هي ضمان هذا التكامل.

- حسم إشكاليّات التجزئة الشديدة في الأطر المؤسساتيّة المقدّمة لخدمات الحماية الاجتماعيّة من خلال التفكير في إطار مؤسسي موحّد أو آليّة تنسيقيّة تتوفّر لديها كلّ البيانات والمعلومات عن الخدمات المقدّمة والمستفيدين منها، ما يمكّنها من تحديد فجوات التغطية.

- تعتبر كفاية المنافع، سواءً ماديّة أو عينيّة، جزءاً لا يتجزّأ من الشمول. وهنا، يتعيّن توفير حيّز مالي ملائم لضمان كفاية المنافع ولحلّ إشكاليّة الصراع بين التغطية والكفاية. فالتوسّع في التغطية دون ضمان كفاية المنافع لا يضمن خروج الفقراء من العوز، ولكنّه يجعلهم قادرين على التعايش معه.

- ضمان التكامل والتنسيق بين المكوّنات الثّلاثة الكبرى للحماية الاجتماعيّة: البرامج التي لا تستند إلى الاشتراكات، وبرامج سوق العمل النشط، والبرامج التي تستند إلى الاشتراكات، بشكلٍ يضمن إمكانيّة الحراك الاجتماعي عبر برامج سوق العمل وإمكانيّة بناء رأس المال البشري من خلال شبكات الأمان الاجتماعي والتأمينات الاجتماعيّة. وممّا لا شكّ فيه أن هذا الحراك الاجتماعي مرهون بإصلاح وتنظيم أسواق العمل بحيث توفّر فرص عمل لائق تقدّم الحماية الاجتماعيّة من جانب، في حين يتمّ الاستثمار في الصحّة والتعليم والتدريب من أجل زيادة قدرة الفرد على الانخراط في سوق العمل مستقبلاً من جانب آخر.

- إنّ دخول العالم في عصر تتابع الأزمات - إن كانت اقتصاديّة أو صحيّة أو مناخيّة - يفترض تطوير استراتيجيّات حماية اجتماعية قادرة على مجابهة الصدمات أو تكون مستجيبة للصدمات.

- بناء قواعد بيانات موحّدة، أي سجلّ موحّد، لشمول كلّ الفئات الاجتماعيّة سواءً الفقيرة أو المعرّضة للفقر أو تلك الفئات الأضعف بحكم وضعها مثل الأطفال والمسنّين وذوي الاحتياجات الخاصة. كما لا بدّ من أن تتوفّر قواعد بيانات أيضاً عن اللّاجئين في البلدان التي يوجد فيها تدفّقات لجوء. وهذا أمرٌ طبيعي إذا تمّ الإقرار بأنّ الحماية الاجتماعيّة حقّ للإنسان أيًّا كان.

المحتويات

- الحوكمة عمليّة متعدّدة الأبعاد: ديمقراطيّة وفنيّة وسياسيّة وقانونيّة. تتحقّق الديمقراطيّة بمشاركة أصحاب المصلحة في حين يتجلّى البعد الفنّي في الإدارة الفعّالة والكفؤة في متابعة الخدمات والمنافع. أمّا البعد السياسي، فيتجسّد في الشفافيّة ومساءلة الجهات التشريعيّة والتنفيذيّة. وأخيراً، البعد القانوني، والّذي يتمثّل في إطار قانوني شامل ذي منحى حقوقي، فيتيح آليّات للشكاوى والتحقّق. وعليه، المطلوب هو منظومة حوكمة دقيقة وفعّالة تبدأ بالمستويات العليا من عمليّة صنع السياسات العامّة ومنها الاجتماعيّة، ما يشمل التنسيق بين الفاعلين المختلفين والبرامج والمؤسّسات الحكوميّة. ممّا لا شكّ فيه أنّ حوكمة نظم الحماية الاجتماعيّة تحتاج أيضاً إلى هياكل قويّة للمساءلة ولمشاركة نشطة من أصحاب المصلحة كما لشفافيّة في العمليّات والقدرة على النّفاذ إلى المعلومات.

- المساءلة هي عامل حاسم في تحسين مخرجات التنمية وتعزيز الديمقراطيّة. ففي تقرير التنمية العالمي «جعل الخدمة تعمل للفقراء» في العام 2004، تمّت الإشارة إلى أن مشاركة المواطنين من خلال استشارتهم بخصوص احتياجاتهم وتوفير قنوات لهم لرصد أداء مقدّمي الخدمات الحكوميّة يؤدّي إلى تحسين أداء الخدمات العامّة. فالمساءلة هي نهجٌ يدمج المواطنين والمجتمع المدني في عمليّة صنع السياسات ويجعل الحكومات مسؤولة عن أعمالها في ما يتعلّق بإدارة الموارد العامّة. وهناك متطلّبات لممارسة المساءلة وضمان فعاليّتها، ألا وهي: بيئة سياسيّة ممكّنة ومحفّزة، إطار قانوني وقواعد واضحة لصنع السياسات، كفاءة الأطراف الحكوميّة، وتمتّع الأطراف غير الحكوميّة بقدرات فنية ومساحات مؤسّساتيّة تمكّنهم من القيام بدورهم.[118] ومن نتائج تأسيس نظام مُحكم للمساءلة، صياغة وتنفيذ سياسات أكثر استجابةً لمصالح القطاعات الأكثر احتياجاً في المجتمع، ضمان أنّ الموارد والخدمات يتمّ تخصيصها للمناطق والمواطنين الأكثر احتياجاً، تتبّع انسياب وتدفّق الموارد، ما يحدّ من الفساد والهدر، ومراقبة جودة المخرجات والخدمات.[119]

الأفق: تحدّيات تحقيق متطلّبات الحماية الاجتماعيّة العموميّة والشاملة

إنّ العمل على ضمان عموميّة وشموليّة الحماية الاجتماعيّة باعتبارها حقًّا إنسانيًّا يواجه الكثيرٍ من التحديات، أهمّها:

- سيادة أنظمة حكم سلطويّة، لا تتيح مساحة واسعة لمشاركة أصحاب المصلحة وتضع قيوداً على حريّة التنظيم والتجمع، ما يجعل مسار الاشتباك الإيجابي مع السياسات العامّة - وفي القّلب منها الحماية الاجتماعيّة - أمراً ليس هيّنًا. وتزداد الصّعوبة إذا كانت هذه القوى السياسيّة والمدنيّة لا تتمتّع بحريّة الحركة في المجتمع من جانب، وغير قادرة على تقديم خيارات وبدائل سياسيّة مستندة إلى أدلّة علميّة من جانبٍ آخر.

- الضعف العام لمنظّمات المجتمع المدني، سواءً النقابات المهنيّة أو العماليّة أو الجمعيّات الأهليّة وغيرها من التنظيمات نتيجة الجهود التاريخيّة لنزع التسييس عن هذه المنظّمات، ما حوّلها إلى منظّمات خدميّة بالأساس. وهذا يتّضح في حالة النقابات المهنيّة والعمّاليّة في مصر والأردن بشكل كبير. كما أنّه، بفعل العلاقة التاريخيّة بالنّظم السياسيّة، أصبحت هذه التنظيمات أشبه بمؤسّسات شبه رسميّة تسعى إلى الدفاع عن مصالح أعضائها في حدودٍ معيّنة تضمن عدم الصدام مع النظام السياسي مثل الاتّحاد التونسي العام للشغل. وأصبح كذلك البعض منها منظّمات ذات طابع طائفي، كما هو الحال في لبنان حيث ينحصر دورها في مجرّد تقديم الخدمات لمن ينتمون إليها. وفي ما يتعلّق بالمنظّمات غير الحكوميّة، فإنّ ما يسود الآن هو تصعيد واضح للدور الخيري لهذه المنظّمات وضعف الاهتمام بالدور الحقوقي في مقارباتها الإغاثيّة.

- لا تقتصر التحديات على السياق السياسي فقط، ولكنها أيضاً تشمل القضية محلّ الاهتمام بشكلٍ كبير. فمن ضمن التحديات الرئيسيّة التي تواجه السعي للحماية الاجتماعيّة العموميّة والشاملة، موقع قضيّة العدالة الاجتماعيّة في الخطاب السياسي المطروح - سواءً من الحكومات أو من القوى المدنيّة والسياسيّة. فكيف يتمّ فهم العدالة الاجتماعيّة؟ وماذا عن دور السياسات ذات الصّلة بتوزيع الدخل والثّروة في المجتمع مثل سياسات الضّرائب والأجور والتشغيل وغيرها؟ وهل السلطة بانحيازاتها السياسيّة لشرائح طبقيّة معيّنة قادرة وراغبة في إحداث تغيير في قضيّة توزيع الدخل والثروة؟

- يرتبط ما سبق بالحاجة إلى حيّز مالي مرن للإنفاق على الحماية الاجتماعية العموميّة والشاملة، وهو من أبرز التحديات حيث يتمّ التذرّع بعدم توفّر الموارد الماليّة للتوسّع في الحماية الاجتماعيّة.

المحتويات

حواشي ختامية

1 Cichon, Michael. «The Social Protection Floors Recommendation, 2012 (No. 202): Can a six-page document change the course of social history?» ***International Social Security Review*** 66, no. 3-4 (2013): 21-43. https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/ID:3065524

2 Dijkhoff, Tineke. «The ILO Social Protection Floors Recommendation and its relevance in the European context.» ***European Journal of Social Security*** 21, no. 4 (2019): 351-369. https://www.ilo.org/global/publications/books/WCMS_604882/lang--en/index.htm

3 Seekings, Jeremy. «The Limits to 'Global' Social Policy: The ILO, the Social Protection Floor and the Politics of Welfare in East and Southern Africa.» ***Global Social Policy*** 19, no. 1-2 (2019): 139-158. https://www.ilo.org/secsoc/technical-cooperation-projects/building-social-protection-floors-for-all/lang--en/index.htm

4 Chipanta, David, Audrey Pettifor, Jessie Edwards, Danielle Giovenco, Hillary Mariko Topazian, Rachel M. Bray, Monique C. Millington, Janne Estill, Olivia Keiser, and Jessica E. Justman. «Access to Social Protection by People Living with, at Risk of, or Affected by HIV in Eswatini, Malawi, Tanzania, and Zambia: Results from population-based HIV impact assessments.» ***AIDS and Behavior*** 26, no. 9 (2022): 3068-3078.
https://www.ilo.org/global/publications/books/WCMS_604882/lang--en/index.htm

5 Devereux, Stephen, and Rachel Sabates-Wheeler. «Transformative Social Protection.» (2004). https://opendocs.ids.ac.uk/opendocs/handle/20.500.12413/4071

6 Zelenev, Sergei. «Universal Social Protection: The World Bank Group and ILO Join Forces in Launching the Universal Social Protection Initiative.» ***International Social Work*** 58, no. 6 (2015): 840-843. https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/genericdocument/wcms_378996.pdf

7 Ibid.

8 Ayadi, Rym, Najat El Mekkaoui, and Yeganeh Forouheshfar. «Social Protection System and Formal and Informal Programmes in Egypt, Tunisia and Lebanon» (2023). https://www.ilo.org/beirut/publications/WCMS_830406/lang--en/index.htm

9 Bilo, Charlotte, and Anna Carolina Machado. "Children›s right to social protection in the Middle East and North Africa Region-An analysis of legal frameworks from a child rights perspective." No. 26. Research Report, 2018. https://ipcig.org/pub/eng/RR24_ChildrenRightsinMENA

10 Miti, Jairous Joseph, Mikko Perkio, Anna Metteri, and Salla Atkins. «Factors Associated with Willingness to Pay for Health Insurance and Pension Scheme among Informal Economy Workers in Low-and middle-income Countries: A Systematic Review.» International Journal of Social Economics 48, no. 1 (2021): 17-37, https://www.ilo.org/secsoc/information-resources/publications-and-tools/Brochures/WCMS_749431/lang--en/index.htm

11 Ibid.

12 الإسكوا، الشيخوخة في المنطقة العربية- عملية المراجعة والتقييم الرابعة لخطة عمل مدريد الدولية للشيخوخة، نتائج المراجعة الإقليمية الرابعة في المنطقة العربية، https://www.unescwa.org/ageing

13 Ayadi, Rym, Najat El Mekkaoui, and Yeganeh Forouheshfar, op.cit.

14 Briskin, Emily. «The Health Status of the World.» In ***Global Health Essentials***, pp. 23-27. Cham: Springer International Publishing, 2023. https://databank.worldbank.org/metadataglossary/all/series

15 Cieslik, Katarzyna, Anna Barford, and Bhaskar Vira. «Young people not in employment, education or training (NEET) in Sub-Saharan Africa: Sustainable development target 8.6 missed and reset.» ***Journal of Youth Studies*** 25, no. 8 (2022): 1126-1147. https://doi.org/10.1080/13676261.2021.1939287

16 Ayadi, Rym, Najat El Mekkaoui, and Yeganeh Forouheshfar, op.cit, p 7.

17 ibid, p 8.

18 Ibid, p 8.

19 Ibid, p 8.

20 Ibid.

21 Ibid.

22 Murshidi, Rand, Muhammad Hammouri, Hana Taha, Razi Kitaneh, Mahmoud Alshneikat, Abdallah Al-Qawasmeh, Ahmad Al-Oleimat, Leen Al-Huneidy, Yazan Al-Huneidy, and Abdallah Al-Ani. «Knowledge, Attitudes, and Perceptions of Jordanians Toward Adopting and Using Telemedicine: National Cross-sectional Study.» ***JMIR Human Factors*** 9, no. 4 (2022): e41499. https://jordantimes.com/news/local/poverty-rate-241-requires-policy-change

23 لينير، كاترين، الفقر وسياسات الحد من الفقر في الأردن، 2013. https://books.openedition.org/ifpo/7786

24 منال دريدي، «تونس: لا مساواة متزايدة بين المناطق»، صدى تحاليل عن الشرق الأوسط كارنيجي تشرين الأول/أكتوبر 2021. https://carnegie-mec.org/sada/85652

25 المرجع السابق.

26 Aref, Ahmed, Abdalhadi Alijla, Imène Cherif, and Izabela Marcinkowska. «Social Protection Reforms in the Mena Region: Possibilities and Challenges.» (2022). https://www.euromesco.net/wp-content/uploads/2022/05/Policy-Study24.pdf

المحتويات

27 Kawar, Mary, Zina Nimeh, and Tamara A. Kool. «From protection to transformation: Understanding the landscape of formal social protection in Jordan.» Economic Research Forum (ERF), 2022. https://www.unicef.org/lebanon/media/5631/file/Social_Protection_in_Lebanon_UN_Position_Paper_Nov_2020.pdf.pdf

28 Bastagli, Francesca, Rebecca Holmes, and Rana Jawad. «Social protection in Lebanon: a review of social assistance.» London: ODI publication. (2019). https://www.unicef.org/lebanon/reports/social-protection-lebanon-review-social-assistance

29 الجهاز المركزى للتعبئة العامة والإحصاء، أهم نتائج بحث الدخل والإنفاق والدعم الغذائي ومؤشرات الفقر وخريطة الفقر 2019-2020، https://www.capmas.gov.eg/Pages/StaticPages.aspx?page_id=7183

30 المرجع السابق.

31 هويدا عدلي، دور القطاعين الأهلي والأعمال في مكافحة الفقر، رؤية تقييمية، الملف المصري، العدد 90 شباط/فبراير 2022. https://acpss.ahram.org.eg/ui/front/PreviewPDF.aspx?issue=5

32 تأسس صندوق المعونة الوطنية عام 1986 بموجب القانون رقم 36 لسنة 1986 بهدف تأمين الحماية والرعاية للأسر الفقيرة والمحتاجة ورفع مستوى معيشتها من خلال تقديم المعونات المالية الشهرية والطارئة والمساعدة في تنمية مهارات وقدرات أفرادها القادرين على العمل تمهيداً لدمجهم في سوق العمل والإنتاج بما يكفل الاستمرار في تأمين الاحتياجات الأساسية لهذه الأسر، وكذلك السعى إلى تحويل أفرادها من متلقّين للمعونة إلى أفراد منتجين من خلال دعم وتوفير ستة برامج أساسية للمعونات: المعونات المالية المتكررة، والمعونات المالية الإضافية، والمعونات المالية الشهرية الخاصة، والمعونات المالية الطارئة، ومعونة التأهيل الجسماني، ومعونة التأهيل والتدريب المهني. ويشرف على إدارة الصندوق مجلس إدارة مكوناً من ثلاثة عشر عضواً يمثلون العديد من الجهات الحكومية والتطوعية والخاصة، ويرأس هذا المجلس وزير التنمية الاجتماعيّة. راجع: مركز الفينيق للدراسات الاقتصاديّة والمعلوماتية، استجابة الأردن لجائحة كورونا والآثار المترتبة على الحماية الاجتماعيّة للفئات الأكثر ضعفاً.

33 Kawar, Mary, Zina Nimeh, and Tamara A. Kool. «From protection to transformation: Understanding the landscape of formal social protection in Jordan.» Economic Research Forum (ERF), 2022. https://www.social-protection.org/gimi/ShowCountryProfile.action?iso=JO

34 Kawar, Mary, Zina Nimeh, and Tamara A. Kool. «From Protection to Transformation: Understanding the Landscape of Formal Social Protection in Jordan.» Economic Research Forum (ERF), 2022. https://erf.org.eg/app/uploads/2022/09/1664285623_700_1173726_1590.pdf

35 مركز الفينيق للدراسات الاقتصاديّة والمعلوماتية، استجابة الأردن لجائحة كورونا والآثار المترتبة على الحماية الاجتماعيّة للفئات الأكثر ضعفاً، ص 11، http://phenixcenter.net

36 Bastagli, Francesca, Rebecca Holmes, and Rana Jawad. «Social protection in Lebanon: a review of social assistance.» London: ODI publication. (2019). https://www. unicef.org/lebanon/media/5671/file/Lebanon_social_protection_report_ODI.pdf

37 Ibid, p 25.

38 Ibid, p 23.

39 Ibid, p 47.

40 Aref, Ahmed, Abdalhadi Alijla, Imène Cherif, op.cit.

41 Aref, Ahmed, Abdalhadi Alijla, Imène Cherif, op.cit.

42 Ibid. p 43.

43 بشير عصمت، «الضمان الاجتماعي في الاقتصاد السياسي اللبناني، نظرة نقدية من داخل الصندوق الوطني»، مبادرة الإصلاح العربي وملتقى المنطقة العربية للحماية الاجتماعيّة، الورقة رقم 2، 2023. https://www.arab-reform.net/ar/publication/

44 Aref, Ahmed, Abdalhadi Alijla, Imène Cherif, op.cit, p 42.

45 Ibid.

46 Ibid.

47 Ibid, p 38.

48 Sayed, Haneen. «How Better Social Protection Can Strengthen Lebanon's Social Contract.» (2023). https://carnegie-mec.org/2023/06/14/how-better-social-protection-can-strengthen-lebanon-s-social-contract-pub-89967

49 البنك الدولي- بيان صحفي، 300 مليون دولار للتوسع في دعم الأسر اللبنانية الفقيرة والأكثر احتياجاً وتعزيز نظام تقديم خدمات شبكات الأمان الاجتماعي، 2023. https://www.albankaldawli.org/ar/news/press-release/2023/05/25/-us-300-million-to-scale-up-support-to-poor-and-vulnerable-lebanese-households-and-strengthen-social-safety-net-delivery

50 Sayed, H., op.cit.

51 جمهورية مصر العربية - وزارة التضامن، البنك الدولي ومعهد بحوث الغذاء الدولي، نتائج المسح الأساسي للتقييم التجريبي لبرنامج فرصة، كانون الأول/ديسمبر 2022. https://egyptssp.ifpri.info/2022/12/19/

52 وزارة التخطيط والتنمية الاقتصاديّة والبرنامج الإنمائي للأمم المتحدة، تقرير التنمية البشرية في مصر 2021، التنمية حق للجميع، مصر المسيرة والمسار، 2021، ص 119-124. https://egypt.un.org/ar

53 المرجع السابق.

54 المرجع السابق.

55 المرجع السابق.

56 المرجع السابق.

57 المرجع السابق.

58 Bastagli, Francesca, Rebecca Holmes, and Rana Jawad, op.cit, p 23.

المحتويات

59 Machado, Anna Carolina, Charlotte Bilo, Fábio Veras Soares, and Rafael Guerreiro Osorio. "Overview of non-contributory social protection programmes in the Middle East and North Africa (MENA) region through a child and equity lens." No. 24. Research Report, 2018. https://ipcig.org/pub/eng/JP18_Overview_of_Non_contributory_Social_Protection_Programmers_in_MENA.pdf

60 Bilo, Charlotte, and Anna Carolina Machado. "Children›s right to social protection in the Middle East and North Africa Region-An analysis of legal frameworks from a child rights perspective." No. 26. Research Report, 2018. https://ipcig.org/pub/eng/RR24_Children_s_Right_to_Social_Protection_in_the_Middle_East_and_North_Africa_Region.pdf

61 Machado, Anna Carolina, Charlotte Bilo, Fábio Veras Soares, and Rafael Guerreiro Osorio, op.cit, p 7.

62 Bilo, Charlotte, and Anna Carolina Machado, op.cit, p 13.

63 Ibid, p 14.

64 Bilo, Charlotte, and Anna Carolina Machado. "Children›s right to social protection in the Middle East and North Africa Region-An analysis of legal frameworks from a child rights perspective." No. 26. Research Report, 2018. https://www.unicef.org/jordan/social-protection

65 Bastagli, Francesca, Emma Samman, Nathalie Both, Martin Evans, Magdalena Sepúlveda, Lichao Yang, Robert Walker, Heiner Salomon, and Ian Orton. «Universal child benefits: Policy issues and options.» (2020). https://www.unicef.org/media/70476/file/TUN-case-study-2020.pdf

66 Ben Braham, M., S. McClanahan, C. Decamps, and S. Nastasi. «Shifting the paradigm: building an inclusive, lifecycle social security system in Tunisia.» ISSPF Shifting the Paradigm Working Paper No. 06. (2022). https://www.developmentpathways.co.uk/wp-content/uploads/2022/07/Tunisia-Shifting-the-paradigm_v4-1.pdf

67 الإسكوا، عدم المساواة في المنطقة العربية، قنبلة موقوتة، بيروت 2022، ص 16، https://www.unescwa.org/ar/publications/

68 UNICEF, "Deprived Childhoods, Child Poverty in Crisis-Wracked Lebanon." (2022). https://reliefweb.int/report/lebanon/deprived-childhoods-child-poverty-crisis-wracked-lebanon-august-2022-enar

69 Bastagli, F., et al, op.cit, p 21.

70 الونيسيف ووزارة التضامن الاجتماعى فقر الأطفال متعدد الأبعاد فى مصر، كانون الأول/ديسمبر 2017. https://www.unicef.org/egypt/ar/reports/understanding-child-multidimensional-poverty-egypt

71 Ayadi, Rym, Najat El Mekkaoui, and Yeganeh Forouheshfar, op.cit, p 90.

72 Davis, Macy. «Haiti: Agricultural Advancement to Minimize Malnutrition.» (2017). https://www.usaid.gov/haiti/news/food-vouchers-strengthen-nutrition-and-local-markets-haiti

73 Wilkinson, Sandra. «Healthy Start: improving maternal, infant and child health.» Nursing standard 21, no. 20 (2007). https://www.gov.uk/healthy-start

74 USAID, Food Vouchers Strengthen. Nutrition and Local Markets in Haiti, op.cit.

75 ILO, Extending Social Security to Workers in the Informal Economy, op.cit, p 202.

76 هويدا عدلي، تحولات العمل بعد كوفيد19-، الاتجاهات والأنماط، مجلة آفاق مستقبلية، العدد 2، كانون الثاني/يناير 2022. https://www.idsc.gov.eg/Article/details/6699

77 غارتنر هي شركة مختصة بإجراء الدراسات والاستطلاعات لمساعدة أصحاب الأعمال على الوصول إلى افضل الحلول والبدائل https://www.gartner.com/

78 Miti, Jairous Joseph, Mikko Perkio, Anna Metteri, and Salla Atkins, op.cit.

79 Ibid.

80 ماكس غالين، فهم الاقتصادات غير الرسمية في شمال أفريقيا: من القانون والنظام إلى العدالة الاجتماعيّة، فريدريش إيبرت، 2018. https://library.fes.de/pdf-files/bueros/tunesien/14578.pdf

81 Miti, Jairous Joseph, Mikko Perkio, Anna Metteri, and Salla Atkins, op.cit, p 1.

82 Ayadi, Rym, Najat El Mekkaoui, and Yeganeh Forouheshfar, op.cit.

83 منظمة الأغذية والزراعة للأمم المتحدة، الحماية الاجتماعيّة في منطقة الشرق الأدنى وشمال أفريقيا- التوجهات الإقليمية، 2017، ص 5. https://www.fao.org/documents/card/zh/c/37e43d7d-adf7-873d-8e2c69a574f3-4086-fao/

84 المرجع السابق، ص 19.

85 المرجع السابق، ص 5.

86 المرجع السابق، ص 22.

87 المرصد العمالي الأردني ومركز الفينيق للدراسات الاقتصاديّة والمعلوماتية، أثر وباء كورونا على العمل اللائق فى الأردن، تشرين الأول/أكتوبر 2020، ص 6. https://phenixcenter.net/

88 المكتب الإقليمي لمنظمة العمل الدولية للدول العربية، فرص توسعة نطاق تغطية الضمان الاجتماعى فى الأردن، منظمة العمل الدولية 2021، ص 10-9. https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---arabstates/---ro-beirut/documents/publication/wcms_781647.pdf

89 El Mekkaoui, Najat, Yeganeh Forouheshfar, Asma Benhassen, Nidhal Ben Cheikh, and Jacob Emont. «Social Security Coverage and Informal Workers in Tunisia.» In Economic Research Forum Working Papers, no. 1576. (2022). https://erf.org.eg/app/uploads/2022/09/1663583965_351_2453952_1576.pdf

90 منظمة العمل الدولية، تقييم ظروف العمل غير المنظم والأوضاع الهشة للفئات المهمشة فى لبنان: مسح للبنانيين واللاجئين السوريين والفلسطينيين، تقرير فني حزيران/يونيو 2020، 2021. https://www.ilo.org/beirut/publications/WCMS_822009/lang--ar/index.htm

91 ماكس غالين، فهم الاقتصادات غير الرسمية فى شمال أفريقيا: المرجع السابق.

92 عبد الفتاح الجبالي، القطاع غير الرسمي وسوق العمل، مركز معلومات مجلس الوزراء. 2022. https://issuu.com/sste.orgeg/docs/_-_-_

93 المكتب الإقليمي لمنظمة العمل الدولية للدول العربية، فرص توسعة نطاق تغطية الضمان الاجتماعي فى الأردن، منظمة العمل الدولية 2021، المرجع السابق، ص 23.

94 El Mekkaoui, N., et. al, "Social Security Coverage and Informal Workers in Tunisia," Economic Research Forum, op.cit, p 17.

95 El Mekkaoui, N., "Ageing and pensions Coverage in Arab Countries," ERF Policy Portal, January 09, 2018.

96 Bloom, David E., Emmanuel Jimenez, and Larry Rosenberg. «Social protection of older people.» ***Global Population Ageing: Peril or Promise?*** (2012): 83, https://theforum.erf.org.eg/2018/01/09/ageing-pensions-coverage-arab-countries/

97 هبة قرشي، برامج الحماية الاجتماعيّة للجميع أم للفقراء. حلول للسياسات البديلة، 2019. ww.aps.aucegypt.eduw

98 Hujo, Katja, ed. ***Reforming Pensions in Developing and Transition Countries***." Springer, 2014. https://link.springer.com/chapter/10.1057/9781137396112_1

99 Peng, Ito. «The social protection floor and the 'New'social investment policies in Japan and South Korea.» ***Global Social Policy*** 14, no. 3(2014):389-405,https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/publication/wcms_310211.pdf

100 Ayadi, Rym, Najat El Mekkaoui, and Yeganeh Forouheshfar, op.cit.

101 Loewe, Markus. «Pension Schemes and Pension Reforms in the Middle East and North Africa.» In ***Reforming Pensions in Developing and Transition Countries***, pp.69-100. London: Palgrave Macmillan UK, 2014. https://link.springer.com/chapter/10.1057/9781137396112_1

102 El Mekkaoui, N., et. al, "Social Security Coverage and Informal Workers in Tunisia," Economic Research Forum, op.cit.

103 AlHalaseh, Lana J. «Population ageing in the Eastern Mediterranean countries: A regional overview of the situation Jordan.» ***Middle East Journal of Age and Ageing*** 16, no. 1 (2019): 36-54, https://www.unescwa.org/publications/population-and-development-report-issue-no-8-prospects-ageing-dignity-arab-region

104 UNESCWA, "Building Forward Better, Social Protection for Older Persons in the Arab Region," Policy Brief.2, 2022. https://www.unescwa.org/publications/population-development-report-9

105 الإسكوا، عدم المساواة في المنطقة العربية، قنبلة موقوتة، بيروت 2022، ص 25، المرجع السابق.

106 Korashi, H., "To all ot to the Poor, on the Targeting of Social Protection Schemes," ***Alternative Policy Solutions***. (2019). https://aps.aucegypt.edu/en/articles/87/to-all-or-to-the-poor-on-the-targeting-of-social-protection-schemes

107 راجع المزيد من النقاش حول التغطية العمومية للمسنين:

Kidd, Stephan, "Equal Pensions, Equal Rights: Achieveing Universal Pension Coverage for Older Women and Men in Developing Countries", ***Gender and Development***, Vol. 17, 2009. https://doi.org/10.1080/13552070903298337

Jouste, M., & Rattenhuber, p. "A Role for Universal Pension? Simulating Universal Pensions in Ecuador, Ghana, Tanzania and South Africa". United Nations University, Wider Working Paper , February 2018. Wider.unu.edu.

108 منظمة العمل الدولية، كبار السن في لبنان في حالة حرجة بسبب غياب أبسط ضمانات الحماية الاجتماعيّة بيان صحفي 24 أيار/مايو، 2022. https:// www.ilo.org/beirut/media-centre/news/WCMS_846287/lang--ar/index.htm

109 Cieslik, Youth people not in employment, op.cit, p 1129–1130.

110 Corbanese, V., and G. Rosas. «Policy Brief on Outreach Strategies for Young NEETs.» (2017). https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/documents/publication/wcms_544350.pdf

111 ILO, "Global Employment Trends for Youth 2022: The Arab States." (2022). https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/documents/briefingnote/wcms_853324.pdf

112 The World Bank, "Share of Youth not in education, employment or training, total (% of youth population)," ILOTAT. (2022). https://data.worldbank.org/indicator/SL.UEM.NEET.ZS

113 انظر المزيد عن برامج سوق العمل النشط ومشكلاتها في البلدان العربية المتوسطية:

European Training Foundation, ***The challenge of Youth Employability in Arab Mediterranean Countries: The Role of Active Labour Market Programmes***. 2015. https://www.etf.europa.eu/sites/default/files/m/4C4059A5BA350653C1257E5200453377_Youth%20employability%20AMCs.pdf

114 Corbanese, V., and G. Rosas, op.cit.

115 هويدا عدلي، الفجوة التنموية، إشكالية مركبة. مجلة الديمقراطية، مركز الدراسات السياسية والاستراتيجية بالاهرام. كانون الثاني/يناير 2020.

116 الإسكوا، عدم المساواة في المنطقة العربية، قنبلة موقوتة، بيروت 2022، ص 15، المرجع السابق.

117 هويدا عدلي، تنمية ريف الصعيد: الدوران فى حلقات مفرغة، حلول للسياسات البديلة، الجامعة الأميركية بالقاهرة، 24 آذار/مارس 2020. https://aps.aucegypt.edu/ar/articles/53/development-in-rural-upper-egypt-running-in-a-vicious-circle

118 The World Bank, "Supporting Social Accountability in the Middle East and North Africa, lessons learned from past political and economic transitions.")2011(. https://blogs.worldbank.org/arabvoices/supporting-social-accountability-middle-east-north-africa-lessons-learned-past-political-economic-tr

119 Ibid.

المحتويات

برنامج الحماية الاجتماعية

يهدف برنامج مبادرة الإصلاح العربي للحماية الاجتماعية، والذي نشب عنه ملتقى المنطقة العربية للحماية الاجتماعية، إلى جعل السياسة الاجتماعية وتأثيرها على الحقوق الاقتصادية والاجتماعية للمواطنين والمقيمين في الدول العربية في صلب الجهود البحثية وأعمال التأييد والمناصرة الساعية لتحقيق العدالة والمساواة. نهدف من خلال حشد وتنسيق جماعة ممارسة ومعرفة حول الموضوع إلى خلق مساحة آمنة للحوار المنتظم والممنهج بين الجهات الفاعلة المختلفة، مما يساعد في معالجة مشكلة نظم الحماية الاجتماعية المجزأة، غير الشاملة، غير الفعالة، وغير المستدامة في المنطقة من خلال مداخل متنوعة تتراوح بين التقنيات وراء الإصلاحات السياساتية والبرنامجتية والمؤسساتية والمالية والقانونية والتشريعية، والاقتصاد السياسي الذي تنطوي عليه هذه الإصلاحات - مروراً بالناشطية المجتمعية حول سياسة الرفاه.

ملتقى المنطقة العربية للحماية الاجتماعية

نحن مساحة يتبادل من خلالها الباحثون والناشطون والممارسون المهتمون باستكشاف وطرح نظم حماية اجتماعية أفضل في المنطقة العربية والمناصرة من أجلها أفكارهم ومبادراتهم الداعية للتعاون والشراكات. نتطلّع إلى منطقة عربية يتمتع فيها جميع الناس، بغض النظر عن هوياتهم، بالحماية الاجتماعية التي تضمن وصولهم إلى السلع والخدمات الأساسية اللازمة لتحقيق رفاههم ومستوى لائق لمعيشتهم، إذ نرى في ذلك شرطا رئيسياً للسماح بازدهارهم وتفعيل إنتاجيتهم كأعضاء فاعلين في المجتمع. نهدف إلى دعم تطوير أنظمة حماية اجتماعية عادلة ومستدامة في المنطقة العربية من خلال: تنفيذ وتشجيع وتسهيل إنتاج وتحليل ونشر معرفة متعددة التخصصات/الأدبيات حول الحماية الاجتماعية؛ تسهيل التبادل والحوار بين الجهات الفاعلة المتعددة وزيادة الوعي حول القضية المطروحة عند الجمهور العام على نطاق أوسع؛ ودعم والانضمام إلى العمل المدني الجماعي الذي يدفع بجهود التأييد والمناصرة مع أصحاب المصلحة الآخرين وصناع القرار.

باريس - بيروت - تونس

مبادرة الإصلاح العربي

مبادرة الإصلاح العربي مؤسسة بحثية رائدة للبحوث الفكرية المستقلة، تقوم، وبشراكة مع خبراء من المنطقة العربية وخارجها، باقتراح برامج واقعية ومنبثقة عن المنطقة من أجل السعي إلى تحقيق تغيير ديمقراطي وعدالة اجتماعية. تقوم المبادرة بالأبحاث السياسية، وتحليل السياسات، وتقدم منبراً للأصوات المتميّزة وتلتزم في عملها بمبادئ الحرية والتعددية والمساواة بين الجنسين.