السياسة في دائرة الضوء

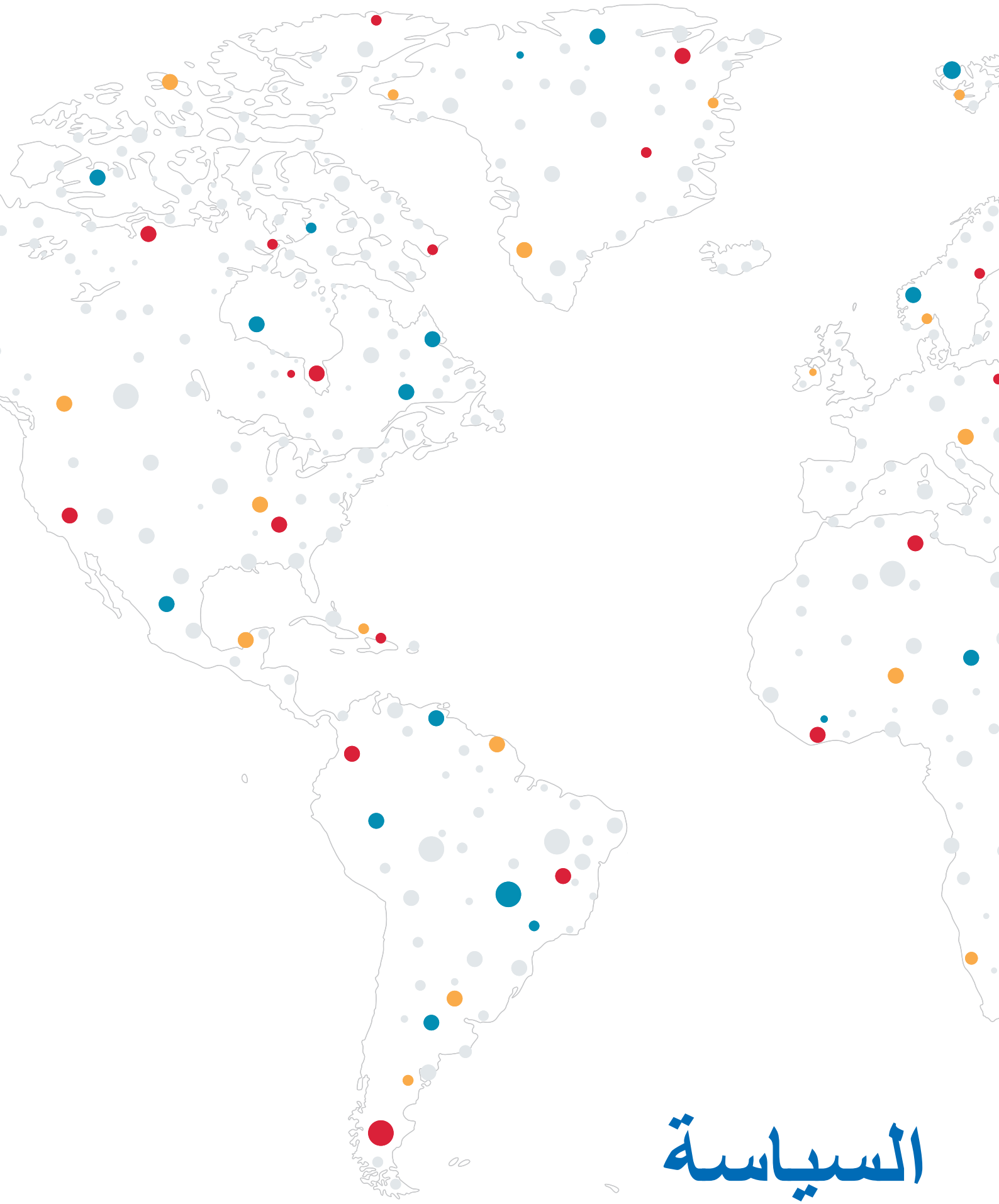
دورية ينشرها
مركز السياسة الدولي للنمو الشامل

المُجلد 14، العدد 3، ديسمبر 2017

الحماية الإجتماعية في أعقاب الربيع العربي

policy international centre for inclusive growth

السياسة في دائرة الضوء هي دورية ينشرها بإنتظام
مركز السياسة الدولي للنمو الشامل.



السياسة
في دائرة الضوء

مركز السياسة الدولي للنمو الشامل هو شراكة بين الأمم المتحدة وحكومة البرازيل من أجل تعزيز التعلم فيما بين دول الجنوب بشأن السياسات الإجتماعية. ويتخصص المركز في توصيات السياسات القائمة على البحوث لتعزيز الحد من الفقر واللامساواة، فضلا عن تعزيز النمو الشامل للجميع. ويرتبط هذا الإصدار ببرنامج الأمم المتحدة الإنمائي في البرازيل، ووزارة التخطيط والتنمية والميزانية والإدارة في البرازيل، ومعهد البحوث الإقتصادية التطبيقية (إيبيا) التابع لحكومة البرازيل.

المدير (القائم بالأعمال): نيكي فابيانسيك
منسقوا البحوث في مركز السياسة الدولي للنمو الشامل: ديانا سوير؛ فابيو فيراس سواريس؛ لويس هنريك بايفا؛ رافائيل غوريرو أوسوريو؛ وسيرغي سواريس

الآراء المُعرَب عنها في منشورات مركز السياسة الدولي للنمو الشامل هي فقط آراء المؤلفين ولا ينبغي إعتبارها ممثلة لآراء مؤسساتهم أو يونيسف أو برنامج الأمم المتحدة الإنمائي أو حكومة البرازيل.

الحقوق والترخيص بالإستخدام - جميع الحقوق محفوظة. ويمكن إستنساخ النص والبيانات الواردة في هذا المنشور بشرط الحصول على إذن كتابي من مركز السياسة الدولي للنمو الشامل وذكر المصدر. ويحظر النسخ لأغراض تجارية.

بعض الصور المستخدمة في هذا الدورية مرخصة بموجب ترخيص المشاع الإبداعي.
ويتم تقديم الإسناد الكامل والروابط في حالة التراخيص الفردية. وشكر خاص لسليم عويس (يونيسف - الشرق الأوسط وشمال أفريقيا) على دعمه القيم.

ضيوف التحرير لهذا العدد:
رافائيل غيريرو أوسوريو، فابيو فيراس سواريس
مركز السياسة الدولي للنمو الشامل

المحرر الداخلي: مانويل ساليس

مدير النشر: روبرتو أستورينو

محرر العدد: جون ستاسي، ذي رايت إفكت المحدودة.

الرسوم الفنية والنشر المكتبي: فلافيا أمارال، روزا ماريا بانوث

صورة الغلاف: رافائيل غوريرو أوزوريو - مركز السياسة الدولي للنمو الشامل. ميدان التحرير، القاهرة، مصر.

ملاحظة المحرر: نود أن نعرب عن خالص تقديرنا لجميع المؤلفين على إسهاماتهم السخية والثاقبة، التي بدونها لم يكن ممكنا خروج هذا العدد إلى حيز النشر.

المحتويات

7 **الحماية الإجتماعية غير القائمة على الإشتراكات في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا:** نظرة عامة

11 **نظم معاشات التقاعد في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا:** سخية ولكن ليست للفقراء!

15 **هل تصبح الحماية الإجتماعية أكثر تضامناً في الشرق الأوسط وشمال أفريقيا؟**

19 **الحماية الإجتماعية وشبكات الأمان في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا**

23 **الحماية الإجتماعية للأطفال وأسرهم في الشرق الأوسط وشمال أفريقيا:** حيث تلتقي حقوق الطفل بالاقتصادات الذكية

27 **الحماية الإجتماعية في الشرق الأوسط اليوم:** السعي لإعادة التوزيع

30 **التنمية المستدامة كحرية: الحماية الإجتماعية في حقبة من الإضطرابات المناخية**

34 **تعزيز الحماية الإجتماعية والأمن الغذائي في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا:** الخبرات والفرص وسط الصدمات والأزمات الطويلة الأمد وعمليات الإصلاح

38 **الحماية الإجتماعية والقطاع الزراعي في منطقة الشرق الأدنى وشمال أفريقيا**

42 **برامج الحماية الإجتماعية غير القائمة على الإشتراكات المراعية لإحتياجات الأطفال في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا**

48 **ربط برامج التحويلات النقدية بنظم الحماية الإجتماعية الوطنية في الأوضاع الإنسانية**

51 **الحماية الإجتماعية في إيران الحديثة:** منظور تاريخي

55 **إصلاح الحماية الإجتماعية وفقر الأطفال في المغرب**

64 **تيسير:** أول برنامج للتحويلات النقدية المشروطة في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا

59 **الحماية الإجتماعية في المملكة العربية السعودية**

68 **إصلاح دعم الطاقة والحماية الإجتماعية غير القائمة على الإشتراكات:** حالة تونس

71 **شبكات الأمان الإجتماعي في العراق:** الحاجة إلى الإصلاح

الإفتتاحية

عندما حققت دول الشرق الأوسط وشمال أفريقيا إستقلالها، قامت الدول، بدرجات متفاوتة، بإستيعاب أو محاكاة نظم الحماية الإجتماعية الرسمية التي وضعتها القوى الإستعمارية السابقة، وخاصة نظم معاشات التقاعد لموظفي الحكومة والقطاع الرسمي. بيد أن هذه النظم أثبتت أنها مدعومة بدرجة كبيرة وتنازلية من حيث توزيع الدخل في مواجهة قطاعات كبيرة من السكان العاملين في القطاع غير الرسمي (أو العاملين في الريف) الذين ظلوا مستبعدين من الحماية الإجتماعية الرسمية ما لم يكونوا مؤهلين لبعض برامج المساعدات الإجتماعية، ومعظمها بها تغطية ومزايا أقل. وفي الواقع، تم تخصيص حصة كبيرة من الإنفاق الإجتماعي لوظيفة الحماية الإجتماعية في معظم هذه الدول للدعم الشامل أو شبه الشامل للوقود والمواد الغذائية الأساسية.

واليوم، تشهد نظم الحماية الإجتماعية الرسمية غير القائمة على الإشتراكات في المنطقة إصلاحات هامة. وهناك أدلة معترف بها على نطاق واسع تفيد بأن إستهداف الدعم يتم بصورة سيئة، وبالتالي فهو غير فعال في مكافحة الفقر والضعف. وبالمثل، هناك تصور - غالباً ما تدعمه الأدلة - على أن نظم الحماية الإجتماعية غير القائمة على الإشتراكات تستهدف أيضا إستهدافا سيئا، وتستبعد أفقر الناس وأشدهم ضعفاً، وتفيد أولئك الذين ليسوا في حاجة ماسة إلى الدعم. ويقوم العديد من الدول بإلغاء الدعم تدريجياً وإعادة توجيه الإستثمار الإجتماعي إلى التحويلات النقدية المستهدفة في معظم الحالات. ويقوم البعض بإضافة التحويلات النقدية المشروطة إلى نظم الحماية الإجتماعية، بالإضافة إلى معاشات لكبار السن ومنح للمعاقين سواء جديدة أو مُعاد صياغتها.

وتواجه هذه الموجة من إصلاحات الحماية الإجتماعية غير القائمة على الإشتراكات الآن ثلاثة تحديات كبيرة. التحدي الأول هو النمو الإقتصادي الذي يعاني من التقزم في معظم دول المنطقة، والناجم إلى حد كبير عن الأزمة الإقتصادية العالمية وإنخفاض أسعار النفط. وعندما يُضاف ذلك إلى سماتها الديموغرافية، يترجم ذلك إلى إرتفاع معدلات البطالة، ولا سيما بين الشباب. ويتمثل التحدي الثاني في إرتفاع معدلات التضخم - ويرجع ذلك جزئياً إلى الإلغاء التدريجي للدعم. ويؤدي الجمع بين إرتفاع أسعار الغذاء والبطالة إلى زيادة الفقر وزيادة الطلب على دعم الحماية الإجتماعية غير القائمة على الإشتراكات.

أما التحدي الثالث فهو إنتشار الصراعات وتدعياتها. فمعظم ملايين الأشخاص الذين نزحوا بسبب هذه الصراعات وجدوا الملجأ في الدول المجاورة، وتتضخم المآسي الشخصية التي يتعرضوا لها من خلال الجوع والمرض. ويضيف توفير السلع والخدمات لهؤلاء اللاجئين إلى المهمة الصعبة أصلا المتمثلة في دعم المواطنين الفقراء والضعفاء.

ويجمع هذا العدد من السياسة "في دائرة الضوء" مقالات لكبار العلماء والباحثين والممارسين لمناقشة هذه التحديات من وجهات نظر مختلفة. ويدرس الحالة الراهنة للحماية الإجتماعية غير القائمة على الإشتراكات في منطقة الشرق الأوسط ككل، وفي دول محددة، ويستكشف كيف يمكن لهذه الدول التكيف مع والتعلم من الأزمات الإقتصادية والإنسانية الأخيرة.

ونأمل أن تساعد هذه الآراء المتميزة في زيادة الوعي وتحفيز المناقشات الجديدة بشأن هذه المواضيع المعقدة.

رافائيل غوريرو أوسوريو - فابيو فيراس سواريس

الحماية الإجتماعية غير القائمة على الإشتراكات في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا: نظرة عامة

بقلم رافائيل غوريرو أوسوريو - فابيو فيراس سواريس[1]

هذا العدد من السياسة في دائرة الضوء، مُكرَّس لدراسة الحماية الإجتماعية غير القائمة على الإشتراكات في دول منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، ويبدأ العدد بمقال عن مخططات معاشات التقاعد كتبه ماركوس لوي، الذي يذكرنا بأن جميع الدول في المنطقة يوجد بها واحد أو أكثر من نظم معاشات التقاعد البسماركية، حيث تأسست في النصف الثاني من القرن العشرين، عندما نالت معظم دول المنطقة إستقلالها السياسي. ومع ذلك، فإن هذه النظم لا تسمح بالتغطية الكاملة للسكان، لأنها عادة ما تستبعد العاملين في القطاع غير الرسمي في المناطق الحضرية و / أو الريفية. وفي بعض الدول، لا يحصل سوى العمال الأغنياء في القطاعين العام والخاص على معاشات تقاعد، تدعمها الحكومة جزئياً في بعض الأحيان.

وليس لهذه النظم أثر كبير على الفقر وتسهم في اللامساواة. ويتمتع العمال الأكثر حظاً بإمكانية الوصول إلى نظم سخية تقدم إستحقاقات عالية من مستويات منخفضة من الإشتراكات وتسمح بالتقاعد المبكر. وينبه لوي إلى أن مثل هذه النظم ليست مستدامة.

ويؤكد أن العدد القليل من الدول التي حققت تغطية كبيرة من خلال إشراك العاملين في القطاع غير الرسمي في الحماية الإجتماعية القائمة على الإشتراكات قد فشلت في توفير الحماية الإجتماعية لأشد الناس فقراً. وفي حين توجد برامج مساعدة إجتماعية، فإنها تفتقر إلى تغطية جيدة للفقراء، حيث أن دول المنطقة قد إختارت تقليديا تقديم دعم شامل للغذاء والوقود و التحويلات التي تقوم على إستهداف فئة معينة.

في الواقع، تظهر مقالات مختلفة في هذا العدد أنه إلى جانب دعم الغذاء والوقود، تستهدف المساعدات الإجتماعية في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا الأسر التي ليس بها رجل بالغ قادر على العمل. وهناك نظم معاشات للمسنين والمعاقين، فضلاً عن دعم الدخل للنساء غير المتزوجات والأطفال اليتامى. وتميل هذه النظم إلى إستبعاد الأسر النووية الفقيرة التي لديها معيل ذكر، وتميل إلى إدراج بعض الأسر غير المحرومة من الإستهلاك أو الدخل على الإطلاق. غير أن الحكومات في المنطقة تقوم بإصلاح برامج المساعدات الإجتماعية، التي تهدف في الغالب إلى تحسين إستهداف الأسر الفقيرة وتغطيتها.

في المقالة التالية، تعبر رنا جواد بشكل أعمق عن الأسباب التاريخية والإجتماعية لتطور نظم الرعاية الإجتماعية التي تميل نحو النخب السياسية والحضرية في دول منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، مما أدى إلى وجود فجوات كبيرة في تغطية الحماية الإجتماعية التي ذكرها لوي في بحثه. وتصف جواد كيف كانت المجتمعات المحلية والأسر تنظم نفسها تقليدياً لسد الفجوات التضامنية التي خلفتها الدولة والأسواق، مع إبراز الدور الهام للجمعيات الخيرية والمؤسسات الدينية مثل الزكاة.

إن ما يثير قلق جواد هو ما إذا كان إستحداث برامج التحويلات النقدية المستهدفة على خطى أمريكا اللاتينية وأفريقيا جنوب الصحراء الكبرى هو تحول في نموذج الحماية الإجتماعية أم مجرد رد فعل للربيع العربي يقدم "النبيذ القديم في زجاجات جديدة" دون أن يلمس حقيقة الوضع الراهن، و "العقد الإجتماعي الإستبدادي". هل إستحداث إختبار سبل المعيشة، أو إختبار سُبل المعيشة البديلة وسيلة لزيادة كفاءة وفعالية الحماية الإجتماعية من الفقر، أم أنه مجرد تحرك لتضييقها؟ وتعتقد جواد أن إستبدال التحويلات النقدية المستهدفة محل الدعم الشاملة لن يتصدى للأسباب الهيكلية للفقر، بل قد يترك من دون حماية نسبةً كبيرةً من السكان يواجهون إرتفاع أسعار الغذاء والطاقة، دون أي تعويض.

ويلفت ستيفن ديفيريو الإنتباه إلى مشكلة أخرى. فقد أدت الصراعات في المنطقة إلى أعدادٍ كبيرةٍ من النازحين داخليا واللاجئين الذين يجب عليهم الإعتماد على المساعدات الإنسانية من المنظمات الدولية، لأن نظم الحماية الإجتماعية في دول الشرق الأوسط وشمال أفريقيا لا تغطيهم عادة. وحتى دول الخليج الغنية والمستقرة إقتصادياً، التي توفر بالمعايير الإقليمية حماية إجتماعية متميزة لمواطنيها، لديها عدد كبير من المهاجرين ضمن سكانها غير مشمولين بالتغطية.

ويضيف ديفيريو أن فجوات التغطية وتخلف أشكال الحماية الإجتماعية الحديثة في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا ربما نجم أيضا عن الإعتماد المفرط على الحماية الإجتماعية غير الرسمية وشبه الرسمية التي تقدمها الأسر الممتدة والمؤسسات الدينية. ويجادل بأن أشكالاً أخرى من الحماية الإجتماعية غير القائمة على الإشتراكات في المنطقة - وهي التغذية المدرسية، والأشغال العامة، وبرامج التغذية، والتحويلات النقدية المستهدفة، وقسائم الغذاء - لم تكن فعالة في التصدي للفقر بسبب مزيج من التغطية المنخفضة، والإستهداف السيئ، والميزانيات المحدودة، والتجزؤ، وإنعدام التنسيق.

ويساوره القلق بوجه خاص إزاء إنعدام التكامل بين سياسات الأمن الغذائي والحماية الإجتماعية، مشيرا إلى أن هناك حاجة إلى توازن بين توسيع أشكال الحماية الإجتماعية الحديثة وإصلاح الدعم. ويدعو ديفيريو إلى تحويل الموارد المخصصة حالياً للدعم إلى الحماية الإجتماعية، وإدماج التحويلات النقدية المستهدفة مع تفعيل سوق العمل. وينبغي أن يقترن ذلك بتحسينات في الإستهداف وتركيز قوي على حماية الطفل.

ويدافع آرثر فان دايسن أيضا عن حجة زيادة التركيز على حماية الطفل. ويسلط الضوء في مقالته على رفاه الأطفال بإعتباره عنصراً تفتقر إليه نظم الحماية الإجتماعية في دول الشرق الأوسط وشمال أفريقيا. فقد كشفت دراسة حديثة عن الفقر بتكليف من جامعة الدول العربية أن واحدا من بين كل أربعة أطفال في 11 دولة يعاني من فقر حاد متعدد الأبعاد.

ورغم أن فان دايسن يعترف بأن إصلاحات الحماية الإجتماعية في دول المنطقة قد بدأت في سد فجوة حماية الطفل، إلا أنه يرى أن هناك حاجة ملحة للمزيد. وفي معظم دول المنطقة تتزايد نسبة الشباب من سكانها وهي في المرحلة الأولى من التحول الديموغرافي. أن "العائد الديموغرافي" هو فرصة سانحة للتحول الهيكلي، ولكن لتحقيق أقصى إستفادة منه، يجب على الدول أن تستثمر بكثافة في الأطفال وتخلق فرص عمل لائقة للشباب.

ويمكن للحماية الإجتماعية أن تساعد في ذلك، رغم وجود تحديات. ففي كثير من الدول، تتسم شبكة الأمان الإجتماعي غير القائمة على الإشتراكات بأنها مجزأة في برامج فضفاضة تتلقى نصيباً صغيراً جداً من الإنفاق العام. ويمكن أن يؤدي النزاع والنزوح إلى تعطيل نظم الحماية الإجتماعية عندما تكون هناك حاجة ماسة إليها، ويُترك النازحون واللاجئون للمساعدات الإنسانية.

إن عدم تجانس التحديات التي تواجهها دول منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا هو الذي يحول دون حل واحد لتحسين حماية الطفل. ومع ذلك، فإن فان دايسن يطرح خمسة مبادئ ينبغي أن تؤدي إلى تحسين حساسية نظم الحماية الإجتماعية لإحتياجات الأطفال في المنطقة.

وفي سياق مماثل، تقول جيزيلا نوك أن أنظمة الحماية الإجتماعية في دول الشرق الأوسط وشمال أفريقيا تنتج إنشقاقا في السكان، وتقسم الناس بين مَن هُم داخل ومَن هُم خارج النظام - محميين وغير محميين. وبعد أحداث الربيع العربي، إستجابت دول كثيرة بزيادة الإنفاق الإجتماعي، مع تأثير محدود على الفقر واللامساواة. وبما أن الدعم الشامل للغذاء والطاقة أصبح غير مستدام، فقد إنتشرت الإصلاحات الموجهة نحو برامج التحويلات النقدية المستهدفة في جميع أنحاء المنطقة كآلية للتخفيف من آثارها.

ومع ذلك، فقد تعلمت الدول من التجربة أن إلغاء الدعم الشامل فجأة يمكن أن يولد مقاومة وإضطرابات مدنية؛ وبالتالي إعتمدت نهجاً تدريجياً لإلغاءه. وبغية زيادة كفاءة توجيه الموارد المحولة من الدعم إلى الفقراء، تم إنشاء سجلات للفئات السكانية الفقيرة والضعيفة وإدماجها مع سجلات حكومية أخرى. وتستخدم هذه السجلات لإستحداث برامج التحويلات النقدية المشروطة في كثير من الأحيان، والتي تعتبرها نوك طريقة رئيسية للتخفيف من الأثر الإجتماعي الناتج عن خفض دعم الغذاء والطاقة.

وتخشى نوك، مثل جواد، من أن يؤدي إستبدال الدعم بتحويلات نقدية مستهدفة ومحددة إلى تضييق نطاق التركيز على الحماية الإجتماعية والإستثمار الإجتماعي ليصبح فقط تخفيف من وطأة الفقر، مع إغفال أهداف التنمية البشرية والحد من اللامساواة. وتشير البحوث التي أجريت مؤخرا إلى أن نسبة صغيرة فقط من الإيرادات التي كانت تُخصص من قبل للدعم قد تحولت بالفعل إلى حماية إجتماعية مستهدفة. ولذلك، فإن الحيز المالي الناجم عن الإلغاء التدريجي للدعم لا يستخدم بكفاءة لإستيعاب التوسع في التحويلات النقدية المستهدفة. ولا يزال هناك مجال للتوسع، مثل إصلاح النظم الضريبية لزيادة تصاعديتها. وقد يواجه ذلك معارضة شرسة من الطبقات الوسطى، التي تأثرت سلبا بالفعل بتخفيض الدعم.

وفي المقالة التالية، يناقش كيشان خوداي تحديات تغير المناخ. إن المنطقة العربية هي بالفعل الأكثر معاناة من إنعدام الأمن المائي في العالم وتعتمد على الواردات الغذائية. ويمكن أن يتفاقم هذا الوضع بسبب تغير المناخ، والصلات بالفقر والحماية الإجتماعية واضحة. فالجفاف وغيره من الكوارث المناخية مسئولة بالفعل عن حصة جوهرية من النازحين داخليا في المنطقة. ويدعو خوداي إلى أن نظم الحماية الإجتماعية يمكن أن تساعد المجتمعات المحلية على بناء القدرة على الصمود.

ويجادل بأنه من المهم لدمج الحماية الإجتماعية مع أهداف التنمية المستدامة الجمع بينها وبين مجالين آخرين من مجالات السياسات هما - التكيف مع تغير المناخ، والحد من مخاطر الكوارث. وقد أدى هذا التكامل إلى نموذج جديد: "السياسات الإجتماعية المتكيفة"، وهو ما يصفه كاتب المقالة بأنه واحد من أكثر الإتجاهات الناشئة صلة بين المنظمات الدولية المهتمو بشكل أساسي بتعزيز التنمية.

ومن ناحية أخرى، فإن فيرينا داميرو وأوسكار إكدال يظهران في مقالهما اللاحق أن مزيج المُشكِلات والتحديات الإقليمية - من النزاعات المسلحة والإضطرابات المدنية إلى الإعتماد الكبير على الواردات الغذائية والتعرض لتغير المناخ - قد أدى إلى زيادة معدلات سوء التغذية في دول المنطقة، في حين أن عكس الإتجاه صحيح في بقية العالم. فقد كشفت دراسة حديثة أجريت في ثمانية دول في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا أن 20 في المائة من الأسر المعيشية تعاني من إنعدام الأمن الغذائي في المتوسط.

ويرى كاتبا المقالة أن برامج التغذية المدرسية أداة هامة لتحسين المؤشرات التغذوية والحد من إنعدام الأمن الغذائي وبناء القدرة على الصمود أمام تغير المناخ وتعزيز التنمية البشرية. ويمكن أن تكون الوجبات المدرسية وسيلة لتوزيع المكملات الغذائية، ويمكن لعملية الشراء أن تعطي الأولوية للمنتجات "المحلية" من أصحاب الحيازات الصغيرة.

ومن النقاط الأخرى المثيرة للإهتمام التي أثارها داميرو وإكدال أن إطار المساعدة الإنسانية الضخم الذي أنشئ للتعامل مع ملايين النازحين واللاجئين يمكن أن يقدم دروسا قيمة لمُصلِحي الحماية الإجتماعية في دول المنطقة. ويمكن لأدوات السياسة العامة التي وُضِعت لمساندة اللاجئين أن تدفع الإبتكارات في نظم الحماية الإجتماعية التقليدية. وحتى الآن، إستغل عدد قليل من الدول هذه الفرصة، إلا أن المؤلفَين يذكران الحالة الواعدة لتركيا، حيث كانت المساعدات الإنسانية إلى اللاجئين السوريين متضمنة في نظام الحماية الإجتماعية المعياري.

ومثل خوداي، يفترض داميرو وإكدال أن الأشغال العامة المصممة للقطاع الزراعي وبناء البنية التحتية في المجتمعات الريفية هي وسيلة لزيادة الروابط بين الحماية الإجتماعية والأمن الغذائي والقدرة على الصمود أمام تغير المناخ. وعلى الرغم من أن حكومات المنطقة لم تستكشف هذا الخيار بعد، يرى المؤلفان أنه ينبغي النظر في هذا بجدية في الدول التي يوجد بها شريحة كبيرة من سكان الريف، مثل مصر والسودان.

ويركز المقال التالي، الذي أعدته فلافيا لورينزون، على الفقر الريفي - الذي كان آخذاً في الإرتفاع في بعض الدول - ودور الحماية الإجتماعية. والقطاع الزراعي في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، الذي يشكل نحو 38 في المائة من السكان النشطين إقتصاديا، لا يسهم إلا قليلا في الناتج المحلي الإجمالي بسبب إنخفاض إنتاجيته. ويقوم بمعظم الإنتاج أصحاب حيازات صغيرة، وتتم زراعة معظم الأراضي الزراعية من قبل أسر لا تغطيها برامج حماية إجتماعية.

وترى لورينزون أن الفقراء في المناطق الريفية لا يستفيدون من دعم الغذائية كمنتجين، لأنه ينطبق على المنتجات الغذائية المستوردة أو المنتجين الوطنيين الكبار. كما أنهم لا يستفيدون كثيرا من دعم الغذاء كمستهلكين، لأنهم يعتمدون - جزئيا على الأقل - على إنتاجهم الخاص من أجل الكفاف وينفقون القليل على الغذاء.

وفي إطار الدعوة إلى زيادة التكامل بين السياسات الزراعية والحماية الإجتماعية، ترى لورينزون أن برامج التحويلات النقدية التي تستخدم إختبار سُبل المعيشة البديلة لإختيار المستفيدين تميل إلى تفضيل الأسر الريفية، حيث أن مؤشراتها عادة ما تكون أسوأ من مؤشرات الأُسر الحضرية. ولذلك، يمكن لوزارتي الزراعة والحماية الإجتماعية في المنطقة أن تعمل معا لوضع سياسات مشتركة يمكن أن تساعد ليس فقط أصحاب الحيازات الصغيرة الفقراء للتغلب على الفقر، بل تزيد أيضا من مرونة الإنتاج الزراعي في مواجهة تغير المناخ. ومن شأن ذلك أن يؤدي إلى منافع مجتمعية مثل إنخفاض أسعار المواد الغذائية وزيادة جودة المنتجات.

وتقدم مقالة شارلوت بيلو وآنا كارولينا متشادو حماية نظرة جديدة على الحماية الإجتماعية الموجهة إلى الأطفال، وترتبط إرتباطاً مباشراً مع مقالة فان دايسن. قدم المؤلفتان مسحاً لبرامج الحماية الإجتماعية في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا وتقييم سماتها الحساسة للطفل.

وإستنادا إلى أكثر من 100 برنامج إجتماعي غير قائم على الإشتراكات، يظهران أن التحويلات النقدية والعينية غير المشروطة هي الشكل السائد للحماية الإجتماعية غير القائمة على الإشتراكات في المنطقة، يليها دعم الطاقة والغذاء، وبرامج التغذية المدرسية، وبرامج التحويلات النقدية المشروطة، التي تنمو مؤخرا. وتقوم برامج إستحقاقات الرعاية

الصحية، والإعانات الصحية، والتعليم، والنقود مقابل العمل، والإعفاءات من الرسوم، ويكتمل التصنيف ببرامج التحويلات النقدية المشروطة العينية.

وقد استحدثت العديد من الدول برامج رئيسية تستهدف بعضها الأسر الفقيرة والضعيفة التي لديها أطفال. ومع ذلك، يبدو أن البقية تركز على التحويلات غير المشروطة للفئات السكان التي تعاني من قدرة محدودة على العمل مما يعرض للخطر حساسية نظم الحماية الإجتماعية للأطفال بإستبعاد الأسر الضعيفة (التى بها أفراد يعملون) ولديها أطفال.

وتناقش المقالة التالية، التي كتبتها غابرييلا سميث، التكامل بين برامج المساعدات الإنسانية وشبكات الأمان الإجتماعي الوطنية. وتذكرنا سميث أن الجهات الفاعلة الدولية الرئيسية في مجال المساعدات الإنسانية إتفقت في عام 2016 ليس فقط على توسيع نطاق إستخدام التحويلات النقدية في أوضاع الأزمات ولكن أيضاً على زيادة إستجابة نظم الحماية الإجتماعية الوطنية للصدمات لتوجيه المساعدات الإنسانية.

والواقع أن بعض الدول في المنطقة التي كان لديها بالفعل تحويلات نقدية مستهدفة عملت مع يونيسف على إستخدام سمات معينة من نظم الحماية الإجتماعية الوطنية لتقديم التحويلات النقدية الإنسانية. وتعرض سميث حالات تركيا واليمن والعراق وسوريا، التي حققت بعض التكامل بين المساعدات الإنسانية ونظم الحماية الإجتماعية الوطنية من خلال ترتيبات مؤسسية فريدة.

وتسرد سميث بعض الأدلة المتناقلة بأن هذا التكامل أدى إلى تحسينات في أنظمة الحماية الإجتماعية الوطنية. بيد أنها تعترف بأن هناك العديد من التحديات التي تنطوي عليها، مثل تقديم أدلة أقوى على الفعالية.

يتضمن القسم التالي من هذا العدد مقالات تناقش دول محددة في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا. وتقدم ساره شاهيار تقييماً مُتعمِّقاً للحماية الإجتماعية في إيران المعاصرة. وتعود بنا إلى الثلاثينيات عندما أصبحت الدولة الإيرانية قادرة على تمويل أنشطتها - بما في ذلك الحماية الإجتماعية – من إيراداتها النفطية، دون الحاجة إلى فرض ضرائب. وأدى التطور السريع في الستينات والسبعينيات، إلى جانب إرتفاع أسعار النفط، إلى توسيع نطاق التغطية. ومع ذلك، فإن نسبة من العاملين لا يستطيعون الوصول إلى أي نظام للحماية الإجتماعية. وليس من المستغرب أن أحد شعارات ثورة 1979 كان إعادة توزيع الثروة. غير أن مؤسسات الحماية الإجتماعية الجديدة التي إنبثقت عن الثورة لم تكن متكاملة مع المؤسسات القائمة، مما أدى إلى تطور نظام مزدوج.

وعلى الرغم من هذه الإزدواجية، فقد نجحت إيران في العقود التي تلت الثورة في توسيع السياسات الإجتماعية: التعليم والصحة والحماية الإجتماعية. بيد أن إيران بدأت في عام 2010 إصلاح الدعم، وتخفيف آثاره السلبية عن طريق الأخذ ببرنامج التحويلات النقدية شبه الشاملة القائم على التحديد الذاتي. وأدى هذا إلى توسع سريع جداً، حيث شمل نحو 90 في المائة من السكان بإستحقاقات سخية. ومن المرجح أن يكون ذلك أحد أسباب تراجع الفقر الذي لوحظ بعد تنفيذه. ومع ذلك، ترافقت الظروف الإقتصادية المتفاقمة بسبب العقوبات الدولية مع إرتفاع التضخم، مما أدى إلى تآكل القوة الشرائية للتحويلات. وأدت صعوبات تمويل البرنامج إلى إعتماد آليات إستهداف لإستبعاد الأسر الأكثر ثراء.

وتشكك شاهيار في نهج إختبار سُبل المعيشة البديلة. وعلى غرار المؤلفين الآخرين في هذا العدد، فإنها تخشى من أن يرمز هذا الإختبار إلى فقدان النهج الشامل القائم على الحقوق للحماية الإجتماعية. وعلاوة على ذلك، تتوقع أن يؤدي تقييد الخدمات الإجتماعية للفقراء إلى الإضرار بجودتها ويؤدي إلى إعتبارها خيرية لا كحق أساسي للمواطنين. وتختتم مقالتها بالدفاع عن تبني دعم شاملة للطفل كحل يرتبط بالدخل الأساسي العملي، الذي كان الإيرانيون يحصلون عليه لفترة قصيرة منذ عام 2010، وتحويلات نقدية أكثر إستهدافاً بإستخدام إختبارات تماثل إختبار سُبل المعيشة البديلة على نطاق ضيق.

في المقالة التالية، يُظهر مهدي حلمي كيف حقق المغرب تخفيضات جوهرية في الفقر والتقدم في العديد من أبعاد الرعاية الإجتماعية من خلال زيادة الإستثمار العام في السياسات الإجتماعية. ومع ذلك، يشير إلى أن هذه الإنجازات نتجت عن مجموعة مفككة من المبادرات - نحو 140 برنامجا مختلفا، وفقا لخريطة عام 2015. وقد أدى هذا التجزؤ الشديد إلى دفع المغرب في نهاية المطاف إلى بدء إصلاح سياسته الإجتماعية.

وكشفت عملية إعداد الخرائط أن معظم المبادرات تفتقر إلى تعريف واضح لمعايير الإستهداف والأهلية. ويمكن أن تؤدي قضايا الإستهداف والتغطية إلى إستبعاد فئات معينة وخاصة الأطفال. ولا تشمل بدلات الأسرة أطفال العاملين في القطاع غير الرسمي، ويستهدف برنامج التحويلات النقدية المعروف بإسم تيسير الأطفال في سن المدرسة فقط.

وأجريت دراسة عن الفقر متعددة الأبعاد عند الأطفال بهدف تحسين جهود عملية الإصلاح. وكشفت الدراسة أنه على الرغم من الإنجازات الهامة، فإن نسبة كبيرة من الأطفال المغاربة لا تزال تعاني من حرمان متعدد ومتداخل. ويعرض حلمي النتائج الرئيسية لهذه الدراسة ويقدم توصيات في مجال السياسة العامة لزيادة حساسية الحماية الإجتماعية غير القائمة غلى الإشتراكات في المغرب للأطفال.

ويقدم ماريو جيوري وفابيو فيراس سواريس وألكسيس ليفيفر تقريرا أكثر تفصيلا عن برنامج تيسير، وهو أول برنامج للتحويلات النقدية المستهدفة في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا. ويشتهر تيسير بآثاره الكبيرة على النتائج التعليمية، حتى أكبر من نُظَراءه في أمريكا اللاتينية. غير أن شهرة البرنامج جاءت من أن تقييم أثره إختبر خيارات مختلفة لتصميم نالبرامج.

وكشفت الدراسة أنه عندما كانت التحويلات النقدية مشروطة، كان لها إلى حد كبير نفس الأثر الذي حدث عندما كانت غير مشروطة - ولكن تم إجراء سلسلة من التعديلات لتوصيل رسالة إلى المستفيدين مفادها أن التحويلات النقدية موجهة خصيصا لتعليم الأطفال. فقد جرت عملية تسجيل المستفيدين في داخل المدارس، وأبرزت اللإتصالات الرسمية أن الهدف هو ضمان أن تسجل الأسر أطفالها في المدارس وأن تلتزم بحضورهم.

غير أنه نظراً لعدم تنفيذ تيسير في جميع البلديات، لا يزال العديد من الأطفال الفقراء في سن الدراسة لا يستفيدون منه. ويشير المؤلفون أيضا إلى أن البرنامج هو في الأساس تحويل نقدي موجَّه للتعليم، وأنه على الرغم من تأثيره البارز على النتائج التعليمية، إلا أن إمكاناته محدودة في الحد من الفقر. ويرجع ذلك إلى محدودية التغطية، وحقيقة أن الملالغ المحوَّلة تمثل فقط نحو 5 في المائة من متوسط إستهلاك الأسر المغربية الفقيرة. ولتعزيز البرنامج، يقترح المؤلفون توسيع التغطية لتشمل جميع البلديات المتستفيدة من إستراتيجية التنمية الريفية في المغرب، وزيادة قيمة التحويلات. كما يقترحون إمكانية توفير الحيز المالي اللازم لإستيعاب توسع وزيادة التحويلات من خلال الإيرادات المحررة من إصلاح الدعم.

في المقالة التالية، تصف أمينة سعيد الصياد كيف تحاول المملكة العربية السعودية إعادة صياغة عقدها الإجتماعي وتقليل إعتمادها على النفط بتنويع الإقتصاد والإستثمار في التنمية البشرية. ولتحقيق ذلك، وضعت المملكة العربية السعودية إستراتيجية وطنية تتماشى تماماً مع أهداف التنمية المستدامة - رؤية المملكة 2030. والمملكة العربية السعودية دولة قوية وغنية، ولا تزال على الرغم من تأثرها بإنخفاض أسعار النفط.

وتذكر المُؤلّفة أن اللامساواة البسيطة في الدخل ليست مشكلة في الممكلة أكثر منها مشكلة في دول أخرى. بل أن القضية الحقيقية هي الطبيعة المتعددة الأبعاد للفقر واللامساواة. وقد يكون أحد هذه الأبعاد - وربما أكثرها صلة - هو الفروق بين الجنسين. وتهدف رؤية المملكة 2030 إلى إطلاق العنان للإمكانات الإقتصادية للمرأة السعودية من خلال الإستثمار في تعليمها وتهيئة الظروف الملائمة لزيادة مشاركتها في أسواق العمل.

وكما هو الحال في دول أخرى في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، تتحرك السعودية من دعم الغذاء والوقود إلى الحماية الإجتماعية المستهدفة. ويتوقف الحصول على دعم الخدمات الصحية والتعليمية والمساعدات الإجتماعية على التقسيم النسبي للأسر حسب فئات الدخل. وسيحق للمواطنين في الخُميسين الأدنى - أفقر 40 في المائة من السكان - الحصول على المساعدة الكاملة؛ وتكون الإستحقاقات جزئية وتنخفض بالنسبة للشريحتين اللاحقتين، ولا يحق لأغنى 20 في المائة من السكان الحصول على الحماية الإجتماعية غير القائمة على الإشتراكات. والميزة الأخرى مثيرة للإهتمام هي إنشاء "حساب موحد للمواطن" لكي تُدمج فيه جميع الإستحقاقات.

وبدورها، تعرض مقالة عبد الرحمان اللاحقة إصلاحات الدعم في تونس وإمكانية تنفيذ برنامج تعويضي للتحويلات النقدية، وتناقش آثاره المحتملة على الفقر. ويعرض اللاحقة سلسلة زمنية لتركيبة ومستوى الدعم يعود تاريخها إلى عام 2005، حيث بلغ ذروته في عام 2013، ثم إنخفض بعد ذلك، ويرجع ذلك أساسا إلى إنخفاض دعم الطاقة. وهو أيضا قلق من رد فعل سياسي محتمل ناجم عن هذه الإصلاحات.

إن دعم الطاقة تنازلي: فهناك أدلة جيدة على أنه يتراكم أكثر نسبياً لدى الخُميسين الأغنى من السكان، على الرغم من أن الخُميس الأوسط والخُميسين الأدنى يستفيدوا من هذا الدعم إلى حد ما. وبفضل توافر البيانات الجيدة، تتاح للحكومة التونسية إمكانية الوصول إلى دراسات قائمة على المحاكاة الجزئية لرسم سيناريوهات محتملة للخروج بأفكار تفيد في كيفية التعويض عن إلغاء الدعم.

وبالإضافة إلى ذلك، يناقش المؤلف الآثار المحتملة لتحويل الموارد من دعم الطاقة إلى الحماية الإجتماعية في إطار ثلاثة سيناريوهات متميزة: الشمول للجميع؛ الإستهداف الحالي؛ والإستهداف الأمثل. وليس من المستغرب أن يكشف هذا التمرين عن أن التحويلات الشاملة إلى جميع التونسيين سيكون لها قيمة صغيرة، وبالتالي يكون لها تأثير ضئيل على الفقر. ولن يحقق توزيع الموارد من خلال برنامجي المساعدة الإجتماعية الرئيسيين سوى نتائج أفضل قليلا بسبب سوء الإستهداف وإنخفاض التغطية. إن الفجوة الهائلة بين الإستهداف الحالي والإستهداف الأمثل (حتى وإن لم يكن ممكنا) تثبت أن هناك مجالاً كبيراً لتحسين كفاءة وفعالية الحماية الإجتماعية غير القائمة على الإشتراكات في تونس.

وأخيرا، يختتم عاطف خورشيد هذا العدد من "السياسة في دائرة الضوء" بتحليل تطور الحماية الإجتماعية في العراق، بدءاً من الأزمة الإقتصادية التي نشأت عن العقوبات الدولية التي فُرضت بعد غزو الكويت في عام 1990. في البداية، كانت بطاقات التموين حلاً مؤقتاً وتم توسيع نطاقها ليشمل جميع العراقيين تقريباً. وفي عام 2005، أنشأ العراق برنامجاً للتحويلات النقدية - وهو شبكة الحماية الإجتماعية - بدأ، مثله مثل غيره من البرامج في المنطقة، بإستهداف لفئات محددة ولكنه أضاف في نهاية المطاف طبقة من إختبار سُبل المعيشة البديلة. وإعتباراً من عام 2017، أصبحت الشبكة أكبر برنامج للمساعدة النقدية في البلاد، حيث وصلت إلى أكثر من مليون أسرة فقيرة. وعلى الرغم من وجود منظمات دولية تقدم المساعدات الإنسانية، فإن العراق لديه تحويلات نقدية إنسانية خاصة به للأسر النازحة.

ووفقا لخورشيد، خصص العراق 6 في المائة من موازنة عام 2017 لبرامجه الإجتماعية الرئيسية الثلاثة غير القائمة على الإشتراكات. وعلى غرار دول أخرى في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، يقدم العراق دعماً كبيراً للكهرباء، وهذه النفقات أكبر من المبالغ المخصصة لكل هذه البرامج. ويشير كاتب المقالة إلى أن ذلك يقلل من كفاءة موارد الحماية الإجتماعية وبالتالي فعاليتها. ويرى خورشيد أنه من أجل التصدي بشكل أفضل للفقر المتزايد في ظل القيود المفروضة على حيز مالي ضيق، يجب على العراق أن يلغي الدعم تدريجياً ويعيد تخصيص الموارد للتحويلات النقدية المستهدفة وإلى برنامج بطاقات الحصص التموينية الأفضل إستهدافاً. كما يسلط الضوء على وجود فجوات في التغطية، وأن الفجوات العالية في الفقر تتطلب زيادة التحويلات النقدية وتحسين آليات الإستهداف. ومعدل فقر الأطفال مرتفع جداً، لا سيما بين النازحين داخلياً، ولا يعالج النظام الحالي هذه المسألة على النحو الملائم.

وأخيراً، يشير خورشيد إلى أنه بالإضافة إلى مراجعة الإستهداف، ينبغي أيضا مراجعة هياكل الإستحقاقات بحيث تتم إدارة التحويلات وفقا لشدة فجوة الفقر - وهو ما يمكن أن يزيد أيضا من كفاءة وفعالية التحويلات في الحد من الفقر.

1. مركز السياسة الدولي للنمو الشامل (IPC-IG).

نظم معاشات التقاعد في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا: سخية ولكن ليست للفقراء![1]

بقلم ماركوس لوي[2]

تظهر جميع دول منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا أوجه لامساواة كبيرة في توفير الحماية الإجتماعية للمسنين، إذ يوجد بها جميعاً معاشات تقاعد لكبار السن، معظمها بميزانيات كبيرة (2-5 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي)، وتوفر إستحقاقات سخية نسبياً للمستفيدين منها، وفي بعض الدول تساوي تقريبا آخر راتب / أجر بعد 40 سنة من الإشتراك (لووي 2010؛ لوستيغ 2016).

غير أن هذه الإستحقاقات موزعة توزيعاً غير متساو بين السكان. وتتلقى بعض الفئات الإجتماعية تحويلات لائقة، والبعض الآخر تحويلات أقل من ذلك بكثير، في حين أن معظم الناس في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا لا يزالون يفتقرون إلى إمكانية الوصول إلى أي من أنظمة التقاعد العامة هذه أيا كانت.

وينطبق ذلك بصفة خاصة على أولئك الذين يعملون بأجر منخفض في القطاع غير الرسمي. ونتيجة لذلك، فإن معظم نظم معاشات التقاعد العامة في المنطقة ليس لها سوى تأثير محدود على فقر الدخل وربما تساهم في اللامساواة في الدخل في بعض الدول.

وبالإضافة إلى ذلك، تعاني نظم معاشات التقاعد العامة في المنطقة من حالات عجز خطيرة فيما يتعلق بالكفاءة والإستدامة. وهذه النتائج ذات أهمية خاصة نظراً لأن مجتمعات الشرق الأوسط وشمال أفريقيا آخذة في الشيخوخة، بمعنى أن نسبة من يبلغون من العمر 65 سنة فأكثر تتزايد بسرعة، ولأن الأشكال التقليدية للحماية الإجتماعية تستمر في التضاؤل.

وقد قامت بعض دول المنطقة ببناء نظم معاشات التقاعد مباشرة بعد الاستقلال. وقد ورثت الجزائر نظامها الخاص بالمعاشات التقاعد البسماركية[3]، بما في ذلك معاشات التقاعد، والتأمين الصحي، وإعانات البطالة، وبدلات الأطفال - من القوة الإستعمارية الفرنسية. تبع ذلك إيران ومصر في عامي 1953 و 1955، على الترتيب، وكلاهما أيضاً نسخة من النموذج الفرنسي إلى حدٍ كبير. بعد ذلك، قامت جميع دول منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا بتكييف النموذج الجزائري أو المصري مع إحتياجاتهم وتفضيلاتهم. ويتضمن النموذج الجزائري مكوناً مُخصصاً لرعاية الطفل، وتميل النظم القائمة على أساسه إلى ضمان الحد الأدنى لمستويات معاش التقاعد الذي يعرف كنسبة مئوية من مستويات الحد الأدنى للأجور. وتميل نظم التأمين الإجتماعي لمعاشات التقاعد التي تتبع النموذج المصري إلى توفير الحد الأدنى لمعاشات التقاعد محدداً بالقيمة المطلقة (لوي 2010).

وتعتبر الأراضي الفلسطينية حالة مثيرة للإهتمام بشكل خاص لأن لديها حاليا ثلاثة نظم مختلفة: قطاع غزة لا يزال يستخدم نموذج المعاشات المصرية قبل الإصلاح حيث كانت مصر تديره حتى عام 1967؛ والضفة الغربية، التي كانت جزءاً من الأردن حتى عام 1967، لا تزال تطبق قانون التقاعد الأردني. أما القدس الشرقية فإنها مندمجة إلى حد كبير مع النظام الإسرائيلي (لوي 2014).

واليوم، يتوفر لدى معظم دول منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا نظام معاشات تقاعد غير قائم على الإشتراكات بالإضافة إلى نظام أو أكثر من برامج التأمين الإجتماعي القائم على الإشتراكات. ومع ذلك، لا يكاد يكون أي من النظم غير القائمة على الإشتراكات موجَّه للفقراء. وبدلا من ذلك، فإنها تغطي القوات المسلحة - في معظم الدول (مثل البحرين، ومصر، وإيران، والمغرب، وعمان، وتونس، واليمن) وموظفي الخدمة المدنية وغيرهم من العاملين في القطاع العام - في حين تغطي النظم القائمة على الإشتراكات موظفي القطاع الخاص. وفي معظم دول المنطقة، لا تشمل تلك النظم العاملين في القطاع غير الرسمي، مثل العمالة المؤقتة وخدم المنازل، والعاملين لحسابهم الخاص، بل في بعض الدول لا تشمل العاملين في الزراعة (بإستثناءات رئيسية هي الجزائر، والبحرين، ومصر، وإيران، وليبيا، وتونس). ومع ذلك، تتلقى بعض النظم القائمة على الإشتراكات دعماً من الحكومة يمول حصة تتراوح بين نسبة صغيرة إلى جميع تكاليفها تقريبا (لوي 2010).

وتدعم معظم الحكومات في المنطقة نظاما واحدا أو أكثر من النظم القائمة على الإشتراكات. وتغطي بعض الحكومات حصة بسيطة من إجمالي التكاليف، مثل الحكومة الأردنية، التي تتحمل المسئولية عن تكاليف الحد الأدنى لقواعد معاشات التقاعد (التي تُناقش أدناه في هذه المقالة). غير أن البعض الآخر يتحمل الجزء الأكبر من التكاليف - مثل حكومة مصر التي تمول أكثر من 90 في المائة من المعاشات التي يدفعها ما يسمى بالنظام الشامل. ومع ذلك، ليس لدى أي دولة في المنطقة نظام معاش مناسب لمكافحة الفقر يتم تمويله بالكامل من الضرائب.

ولدى جميع دول المنطقة تقريبا نُظُم مساعدات إجتماعية تقوم على إختبار سُبُل المعيشة بالإضافة إلى نظم معاشات. و كل هذه النظم تُمولها بالكامل الموازنات الحكومة، ومعظمها تستهدف الأسر التي ليس فيها عضو من الذكور في الفئة العُمرية (15-65) سنة قادر على العمل. غير أن هذه النظم لا تصل عادة إلى أكثر من 5 في المائة من جميع الأسر، أو 20-25 في المائة من الأسر التي تعيش تحت خط الفقر الوطني. والإستثناءات الرئيسية هي الجزائر، وإيران، وتونس، حيث أن برامج المساعدة الإجتماعية تغطي أكثر من نصف السكان الفقراء (في الواقع، في إيران، تغطي الجميع تقريباً).

ومع ذلك، ففي جميع دول منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا تقريبا، لا يمكن الوثوق في تقديم المساعدات الإجتماعية. وحتى أفقر الناس ليس لديهم أي ضمان للحصول على المساعدة، وفي بعض الدول (أكثر الحالات تطرفا هي العراق)، فإن نسبة كبيرة من المستفيدين هم في الخُميس الأغنى دخلاً من السكان. وبالإضافة إلى ذلك، تميل التحويلات إلى أن تكون منخفضة، وبالتالي لا تكفي حتى لرفع المستفيدين فوق خطوط الفقر الوطنية. ولذلك، فإن لا يمكن على الإطلاق مقارنة تلقي المساعدات الإجتماعية بالتغطية بنظام معاشات التقاعد العام.

ومرة أخرى، تعتبر إيران إستثناءاً رئيسياً من هذا النمط. فبحلول عام 2010، تمكنت من إنشاء برنامج للتحويلات النقدية الإجتماعية شبه شامل يصل إلى ما يقرب من 90 في المائة من السكان، بمن فيهم جميع الفقراء تقريباً، ومن ثم الفقراء كبار السن أيضا.

وفي عام 2015، بدأت مصر في تنفيذ برنامج كرامة الذي يقدم المساعدة الإجتماعية على أساس إختبار سُبل المعيشة لكبار السن والمعاقين. ويبدو أنه أفضل من برامج المساعدات الإجتماعية في دول أخرى في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، من حيث الإستهداف والتوعية، ولكن التقييم النهائي لا يزال غير متوفر.

وعلى أية حال، لا يحق لمعظم العاملين في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا الحصول على أي معاش عند التقاعد. فحتى معدل التغطية القانونية المجمع لكافة معاشات التقاعد العامة يقل عن 50 بالمائة في معظم دول المنطقة، كما أن معدلات التغطية الفعالة لها أقل. وهذه الظاهرة نمطية للدول ذات الدخل المنخفض والمتوسط، ويرجع ذلك إلى ثلاثة عوامل: بعض العاملين لا يعرفون أن لهم الحق في الحصول على تأمين إجتماعي وغير مسجلين من قبل أصحاب عملهم (الذين لا يرغبون في دفع إشتراكاتهم). وبعض العاملين الآخرين لا يجرؤ على الضغط من أجل حقهم في التسجيل؛

ولكن البعض الأخير لا يرغب في الإنضمام لأنهم لا يعتقدون أن دفع الإشتراكات في نظام معاشات التقاعد سوف يأتي بنفع أكبر من التكلفة في المستقبل.

وتعد الجزائر وليبيا وتونس إستثناءات من حيث أن معدلات التغطية الفعلية لنظم معاشات التقاعد العامة حيث كانت أعلى بكثير من 70 في المائة قبل عام 2011 - وهي حقيقة قد تظل في الجزائر وتونس على الأرجح. وتحقق مصر والأردن أيضا أداءاً أفضل من بقية الدول، حيث حقق كل منهما تغطية فعالة لأكثر من 50 في المائة. ومع ذلك، لا تغطي دول الشرق الأوسط وشمال أفريقيا إلا بين 15 و 30 في المائة من جميع العاملين، في حين تغطي اليمن وموريتانيا وقطر أقل من ذلك. وفي دول الخليج العربي الغنية، يُعزى ذلك إلى حد كبير إلى إستبعاد العمال المهاجرين الأجانب من التغطية بموجب القانون، في حين يتم تغطية جميع المواطنين تقريبا بشكل فعال.

وفي الوقت نفسه، توجد لا مساواة كبيرة حتى بين أولئك الذين هم بالفعل أعضاء في أي من نظم معاشات التقاعد العامة سواء القائمة على الإشتراكات أو غير القائمة على الإشتراكات. والسبب الأول لذلك هو أن معظم دول منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا لديها عدة نظم ذات معايير إشتراك مختلفة، ومجموعة إستحقاقات مختلفة، وطرق تمويل مختلفة. فمصر، على سبيل المثال، لديها خمسة نظم تقاعد عامة مختلفة:

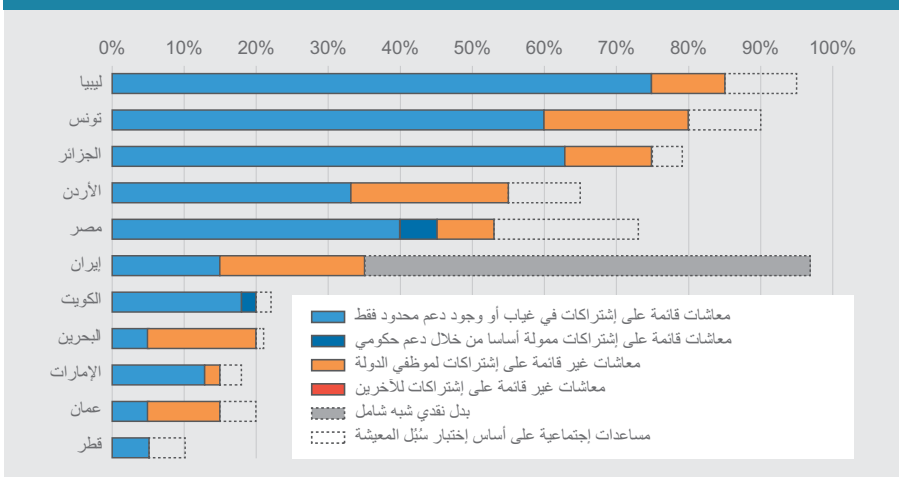
- النظام الأول مخصص لأفراد القوات المسلحة والمخابرات العامة وبعض الوزارات. وتُمول مدفوعاته السخية جداً من الإيرادات الحكومية.
- النظام الثاني يخول للعاملين الآخرين من القطاعين العام والخاص معاشات تقاعدية، لكنها أقل سخاء ويُمول من إشتراكات أعضائه.
- النظام الثالث يغطي أصحاب العمل والعاملين لحسابهم الخاص ويولد معاشات تقاعدية أقل على أساس قيمة الإشتراك.
- النظام الرابع يغطي المصريين العاملين في الخارج على أساس إختياري.
- النظام الخامس يغطي جميع العاملين الآخرين، ويوفر أساساً مُوحَّداً للبقية، فيما يسمى "معاشات التضامن الإجتماعي" وتقدم دفعات من مبالغ رمزية تقريباً. ومع ذلك، فمن المثير أن أقل من ربع جميع العاملين المؤهلين يلتحقون بهذا النظام.

ولدى تونس 13 نظام معاش تقاعدي لكل منها معدل إشتراك مختلف، ومجموعات إستحقاقات مختلفة، وفئات مختلفة من العاملين.

وهذا التجزؤ في نظم معاشات التقاعد يعكس ويزيد من التقسيم الطبقي القائم في المجتمعات، لأن الأشخاص الذين لديهم بالفعل رواتب أعلى من المتوسط وأمان وظيفي وقدرة على الوصول إلى الحكومة يحصلون أيضا على مدفوعات معاشات أعلى بتكاليف أقل.

والسبب الثاني وراء إعادة توزيع في نظم معاشات التقاعد العامة من القاعدة إلى القمة هو أن النظم القائمة على الإشتراكات في المنطقة تميل إلى أن

الشكل 1: معدلات التغطية المُقدرة لنظم معاشات التقاعد العامة والحماية الإجتماعية العامة الأخرى



المصدر: إعداد المؤلف إستناداً إلى بيانات مأخوذة من لوي (2014؛ 2017)؛ سيلفا وآخرون (2012).

> معظم دول منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا لديها عدة نظم ذات معايير إشتراك مختلفة، ومجموعة إستحقاقات مختلفة، وطرق تمويل مختلفة.

الصورة: دينيس جارفيس. حنطور في الأقصر، مصر، 2004 <https://goo.gl/kaa87G>.

> إن نظم معاشات التقاعد في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا لا تترتب عليها آثار ملموسة على الفقر واللامساواة. ولا يزال الأشخاص الذين تبلغ أعمارهم 65 سنة فأكثر أكثر فقراً من الأشخاص الذين هم في سن العمل.

تكون لها قواعد حد أدنى للإستحقاقات. وهذا يعني أن هناك سقفاً منخفضاً لمعاشات التقاعد. وإذا كان معاش التقاعد سيقل عن هذا السقف (الذي عادة ما يتراوح بين 50 و 65 في المائة من آخر أجر للمستفيد)، يتم رفع هذا المعاش من خلال إعانة حكومية.

وفي المتوسط، تبلغ هذه الإعانة 30 في المائة من آخر أجر للمستفيد (66 في المائة في إيران و 42 في المائة في مصر). وعلاوة على ذلك، في الأردن، على سبيل المثال، يستفيد نحو 80 في المائة من جميع أصحاب معاشات التقاعد من هذه العملية. ومعظمهم من الطبقة الوسطى، حيث لا يغطي النظام عادة الأسر المنتمية إلى الطبقة الدنيا. ومع ذلك، يتحمل جميع دافعي الضرائب التكاليف، وبالتالي تتحملها الأسر الفقيرة. ونتيجة لذلك، فإن ما يبدو كقاعدة محابية للفقراء للوهلة الأولى هو في الواقع ضد الفقراء (لوي 2014).

وهكذا، فإن نظم معاشات التقاعد في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا لا تترتب عليها آثار ملموسة على الفقر واللامساواة. فالأشخاص الذين يبلغون من العمر 65 سنة أو أكثر لا يزالون أكثر عرضة للفقر ممن في سن العمل (بالنسبة لمصر، أنظر، على سبيل المثال، الليثي 2009). وعلاوة على ذلك، فإن معامل جيني (مقياس عدم اللامساواة) للدخل المُكتسب من خلال السوق مضافاً إليه معاشات التقاعد ومطروحاً منه الإشتراكات هو تقريبا نفس معامل جيني للدخل المُكتسب من خلال السوق (بل وحتى أعلى قليلا في حالة تونس - راجع لوستيغ 2016). ويرجع ذلك إلى أن حصة غير متناسبة من معاشات التقاعد العامة تتجه إلى أغنى 40 في المائة من السكان.

هذه النتائج مثيرة للقلق بشكل خاص بالنظر إلى أن معظم أشكال الحماية الإجتماعية التقليدية وغير الرسمية في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا آخذة في التضاؤل. وحتى الآن، لا يزال الدعم المتبادل بين الأقارب والأصدقاء والجيران يلعب دوراً هاماً في الحماية الإجتماعية للأسر الفقيرة والضعيفة. غير أن الدعم يقدَّم بإطراد على أساس غير منتظم وفقط لفترة محدودة، في حين يحتاج كبار السن إلى تحويلات منتظمة وغالبا لفترات أطول. وبالإضافة إلى ذلك، أظهرت مسوح الأسرة أن 10 في المائة فقط من الأسر في مصر والأردن والأراضي الفلسطينية لا تتلقى دعماً منتظماً من الأصدقاء أو الجيران أو الأقارب البعيدين - مقابل 44 في المائة في فيتنام و 33 في المائة في السلفادور (لوي 2010).

وهكذا، يعتمد كثير من كبار السن على المساعدات الإجتماعية التي تقدمها الدولة، أو المؤسسات الدينية، أو منظمات الرعاية الإجتماعية. غير أن هذه المساعدات تميل إلى أن تكون صغيرة جداً من حيث نصيب الفرد: فهي تمثل في المتوسط 12 في المائة فقط من الإنفاق الإستهلاكي للمستفيدين في الخُميس الأدنى من السكان، مقابل 20 في المائة في المناطق النامية الأخرى. وفي الأردن، تبلغ النسبة المُناظرة 26 في المائة للتحويلات التي يقدمها صندوق المعونة الوطنية الحكومي، ولكنها تبلغ 6 في المائة فقط للتحويلات من لجان الزكاة الاسلامية (سيلفا، ليفين ومورغاندي 2012).

وثمة مسألة أخرى هي أن معظم نظم الحماية الإجتماعية لكبار السن في دول منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا ليست مستدامة أيضا. وأحد أسباب ذلك هو أن الإستحقاقات أكثر سخاء مما هي عليه في أجزاء أخرى من العالم، حيث يتقاضى أصحاب المعاشات، بعد فترة عمل كاملة (30 سنة من الإشتراكات)، معاشاً يعادل 70-80 في المائة من أجرهم الأخير (بل يصل إلى 95 في المائة في الكويت و 117 في المائة في إيران) مقابل 56 في المائة تقريباً في أوروبا وأمريكا اللاتينية (لوي 2014). وبالإضافة إلى ذلك، فإن قواعد

الحد الأدنى السخي لمعاشات التقاعد السالفة الذكر تضيف أيضا إلى المشكلة.

وعلاوة على ذلك، تسمح جميع دول المنطقة بإستثناء المغرب وليبيا بالتقاعد المبكر في سن 50 أو 45 أو حتى 40 سنة دون أي تخفيض في معاش التقاعد، شريطة أن يكون الشخص المشترك في التأمين الإجتماعي قد سدد إشتراكات لمدة 10-15 سنة على الأقل. ولذلك، يكون لدى الأعضاء حافز على التقاعد المبكر. وبالنسبة للذكور البحرينيين الذين ينضمون إلى نظام معاشات التقاعد العامة في عُمر 25 سنة، فإن العائد على الإشتراكات يزيد على 8 في المائة سنويا إذا تقاعدوا في سن 45 عاماً، ولكن يبلغ 4 في المائة فقط إذا تقاعدوا عند 65 سنة. وبالنسبة للمصريين الذين يتقاعدون عند سن 70 سنة، فإن معدل العائد سلبي (المرجع السابق).

وأخيرا، فإن إستدامة نظم التقاعد في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا مهددة أيضا بإستراتيجيات الإستثمار غير الفعالة. فالعديد منهم يستثمرون إحتياطياتهم في أصول آمنة ولكنها منخفضة، مثل العقارات. بينما يقدم آخرون إحتياطياتهم بأسعار فائدة منخفضة إلى الحكومة لتمويل المشاريع الإجتماعية ومشاريع البنية التحتية. وهذه مشكلة من حيث العائد على رأس المال، ولكن أيضا لأنه قد يكون من الصعب إسترداد الأموال عند الحاجة إليها (على سبيل المثال، لأن قيمة معاشات التقاعد تتجاوز قيمة الإشتراكات التي تجمعها نظم معاشات التقاعد). وقد وصلت الجزائر بالفعل إلى هذه النقطة في أواخر الثمانينيات، حيث قدمت الخزانة العامة منذ ذلك الحين مساهمات كبيرة في إيرادات نظام التأمينات الإجتماعية. وتليها تونس في منتصف العقد الأول من القرن الحادي والعشرين، وبالنسبة للكويت ومصر والمغرب، سيحدث ذلك على مدى السنوات العشر القادمة (المرجع السابق).

ومع ذلك، لم تقم أي دولة في المنطقة بتنفيذ أي إصلاح نظامي للتغلب على نقاط الضعف في نظم الحماية الإجتماعية لكبار السن. فالبعض نفذ بعض التغييرات في المعلمات - على سبيل المثال، في القواعد التي تحكم كيفية تعديل معاشات التقاعد حسب التضخم (الجزائر وتونس واليمن)، وكيفية إستثمار إحتياطيات معاشات التقاعد (الكويت وعمان) أو الشروط التي يمكن بموجبها منح التقاعد المبكر (الأردن واليمن). إلا أن الجزائر والأردن والمغرب فقط شرعوا في إجراء إصلاحات أساسية أكثر: دمج نظامين أو أكثر من نظم معاشات التقاعد. وقد ناقشت مصر والأردن ولبنان والمغرب وفلسطين والسعودية وتونس أيضا إصلاحات أكثر شمولا: التحول نحو مشاريع ممولة تمويلاً كاملاً وبإشتراكات محددة بالكامل، وبالتالي أخذ إصلاحات معاشات التقاعد التي حدثت في أمريكا اللاتينية قبل 20 عاما كمثال يُحتذى به. بيد أن أيا منهم لم ينفذ أي إصلاحات مماثلة. وكانت مصر قد إعتمدت قانونا للإصلاح في عام 2010، لكنه تطبيقه أوقف بعد ثورة 2011 وأُلغِي رسمياً بموجب مرسوم رئاسي في عام 2013.

والأكثر إثارة للقلق أن معظم دول المنطقة لم يسعى بعد إلى تحسين تغطية نظم معاشات التقاعد لأفقر مواطنيها، مما يحد من فقر الدخل واللامساواة. وقد إستطاعت تونس وليبيا والجزائر دمج شرائح كبيرة من موظفي القطاع غير الرسمي في نظم قائمة على الإشتراكات – ولكن مرة أخرى هذه الشرائح لم تكن هي الأفقر. أما إيران فتغطي هؤلاء من خلال نظامها الخاص بالبدل النقدي الموحد والشامل. وتقوم مصر ببناء نظام المساعدات الإجتماعية الذي تقدمه كرامة، والذي لا يزال يتعين تقييم كفاءته وفعاليته. وعلى أية حال، يجب على جميع دول المنطقة أن تتحقق مما إذا كانت إستحقاقات المعاشات الإجتماعية الأساسية الثابتة لكل من هم فوق سن التقاعد لن تكون أداة أقوى للحد من الفقر واللامساواة بين كبار السن، وبالتالي التعلم من التجربة الإيجابية لهذه النظم في مناطق أخرى من العالم (على سبيل المثال بوليفيا، موريشيوس وليسوتو). ●

El-Laithy, H. 2009. *Poverty in Egypt 2009.* New York: UNDP.

Loewe, M. 2010. *Soziale Sicherung in den arabischen Ländern: Determinanten, Defizite und Strategien für den informellen Sektor.* Baden-Baden: Nomos.

Loewe, M. 2014. "Pension schemes and pension reforms in the Middle East and North Africa." In *Reforming pensions in developing and transition countries,* edited by K. Hujo. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 69–101.

Loewe, M. 2017. "Social protection schemes in Arab countries: not fair, not efficient, not effective." In *Social policy in the Middle East and North Africa: From social assistance to universal social protection*, edited by R. Jawad, N. Jones, and M. Messkoub. Cheltenham: Edward Elgar, forthcoming.

Lustig, N. (ed.). 2016. *Commitment to Equity Handbook: A Guide to Estimating the Impact of Fiscal Policy on Inequality and Poverty*. New Orleans, LA: Tulane University. <http://econ.tulane.edu/RePEc/ceq/ceq01.pdf>. Accessed 19 September 2017.

Silva, J., V. Levin, and M. Morgandi. 2012. *The way forward for social safety nets in the Middle East and North Africa*. Washington, DC: World Bank.

1. تستند أجزاء كبيرة من هذه المقالة إلى لوي (2014).
2. معهد التنمية الألماني.
3. نظم معاشات التقاعد البسماركية هي نظم قائمة على الإشتراكات، تقدم إستحقاقات لكبار السن ذات صلة بالأرباح.

الصورة: أرني هويل / البنك الدولي. فلاح بالقرب من سجنان، تونس، 2011 <https://goo.gl/gQrJxE>.

هل تصبح الحماية الإجتماعية أكثر تضامناً في الشرق الأوسط وشمال أفريقيا؟

بقلم رنا جواد[1]

يتراوح مدى التحديات الإجتماعية والإقتصادية في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا بين المُشكِلات الشائعة الموجودة في دول أخرى، مثل فقر الدخل أو البطالة، إلى المُشكِلات الأقل شيوعا مثل إستمرار الصراع الجيوسياسي، وهو ما عزز صورة "الإستثنائية العربية" أو "الإستثنائية الإسلامية" في وسائل الإعلام الغربية وحتى بين بعض المراقبين الخبراء (ستيتر 2012؛ زبيدة 2011). وبطبيعة الحال، فقد سيقت في التقرير العربي الأول للتنمية البشرية (2009) والمقدسي (2016) حُججاً مفادها أن منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا تبرز كمنطقة لا تتناسب مستوياتها العالية نسبيا من متوسط نصيب الفرد من الثروة مع المستويات المتوقعة للتنمية البشرية، مُقاسة على سبيل المثال، بالمساواة بين الجنسين، وتعليم الأطفال، وتغطية التأمين الإجتماعي، والتحديث الإقتصادي.

وقد حلَّت سهلاً فكرة الحماية الإجتماعية (على وجه التحديد برامج الحماية الإجتماعية غير القائمة على الإشتراكات) كشكل من أشكال التدخل السياسي في المنطقة بعد أحداث الإنتفاضات العربية في الفترة 2010-2011. ومن خلال هذه المجموعة من المبادرات الإنمائية، يمكن لدول الشرق الأوسط وشمال أفريقيا أن تتعهد بتحسين وصول الفقراء إلى الخدمات العامة وحماية الفئات السكانية الأضعف من المخاطر الإجتماعية.

وبهذا المعنى، إنضمت منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا الآن إلى منطقتي أمريكا اللاتينية وأفريقيا جنوب الصحراء الكبرى اللتين بدأتا الإنخراط في برامج جديدة للمساعدات الإجتماعية، ولا سيما في شكل برامج للتحويلات النقدية غير قائمة على الإشتراكات. وفي أواخر التسعينيات، شهدت أمريكا اللاتينية زيادة التحويلات النقدية المشروطة التي تركز على الأطفال، وخلال العقد الأول من القرن الجادي والعشرين نُفِّذت في دول أفريقيا جنوب الصحراء الكبرى التحويلات النقدية الإجتماعية التي إستهدفت في الغالب غير القادرين على العمل (مثل المسنين وذوي الإعاقة والأيتام والأطفال الضعفاء).

وقد أوضح بعض المؤلفين (مثل هانلون وآخرون 2010؛ بارينتوس وليسيرينغ 2013) إلى أن تجارب أمريكا اللاتينية على وجه الخصوص تشير إلى ظهور نموذج جديد للسياسة الإجتماعية في الدول النامية يُراعي الحقائق المحلية والسياسية، وهو ما يمثل شكلاً جديداً من أشكال "التنظيم الإجتماعي" ويمكن أن يشكل أساسا لمواطنة أكثر شمولاً. وهذا الترابط بين الحماية الإجتماعية وصياغة السياسات الإجتماعية الأوسع نطاقا في الدول النامية هو أمر جديد في التنمية الدولية ولكنه يؤدي إلى مسائل أكبر وأكثر جوهرية بشأن الحوكمة والتغيير المؤسسي وما نطلق عليه في هذه المقالة "سياسة الإستحقاق" في الدول النامية: من المسئول عن ماذا / وعن من؟ وما الذي يُعاد توزيعه في المجتمع، وكيف؟ كيف ترتبط العوامل الإجتماعية بالنمو الإقتصادي؟

وفي هذا السياق، تود هذه المقالة أن تطرح السؤال التالي: إلى أي مدى تشهد دول منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا نموذجاً جديداً لتوفير السياسة الإجتماعية، أم أن النظام السياسي والإقتصادي لم يتغير، مما يجعل برامج الحماية الإجتماعية الجديدة لا تزيد عن كونها مجرد "نبيذ قديم في زجاجات جديدة"؟ وتستند هذه المقالة إلى بحث واسع النطاق أعدته المؤلفة، لأغراض أكاديمية وسياسية على حد سواء، حول التكوينات المؤسسية والمعيارية للسياسة الإجتماعية في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا.

الإقتصاد السياسي والتكوينات المؤسسية لنظم السياسة الإجتماعية في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا

وفقا لبعض المراقبين (مثل أوناي 2011)، شكلت السياسات الإجتماعية في المنطقة العربية تاريخياً جزءاً من "صفقة إستبدادية" أو "عقد إجتماعي إستبدادي"، إستناداً إلى توفير الصحة والتعليم بالمجان، وتوفير وظائف حكومية لجميع الخريجين وأسعار منخفضة للسلع الأساسية الضرورية، ولكن مع محدودية في الحريات السياسية والمدنية. وإستهدف هذا العقد الإجتماعي أساسا الطبقات الوسطى في الحضر.

إن إستمرار أنظمة الرعاية الإجتماعية التي تميل نحو مصالح النخب السياسية والحضرية، حتى بعد أحداث الربيع العربي، يعني أن الأنظمة السياسية في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا لم تتمكن من تقديم خدمات تتسم بالجودة في سياق النمو السكاني المتسارع، وتزايد الفقر، وتغير واسع في السياق العالمي لحرية تنقل رأس المال، وتدفقات العمالة الدولية، وهيمنة القطاع الخاص.

وعلاوة على ذلك، فإن وجود النفط في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا قد عزز نموذجاً ريعياً للتوزيع، بموجبه "سعت النخب السياسية إلى الحفاظ على سيطرتها السياسية من خلال تجنب الضرائب على الصعيد الوطني وتشكيل آليات معقدة لتوزيع الريع مصممة لتخصيص الريع المستمد من إنتاج النفط والمساعدات الخارجية أو ما شابه ذلك من قنوات منعزلة عن الأنشطة الإقتصادية المنتجة" (أوناي 2011).

وفي الإقتصادات غير النفطية في المنطقة، أدت هجرة نسبة عالية من اليد العاملة (وخاصة من مصر ولبنان) إلى الدول الغنية بالنفط إلى الإعتماد على التحويلات الأجنبية وبالتالي توسيع نطاق تأثير الريع. وقد أبرز ذلك البيلاوي وآخرون (1990) في بحثهم الأساسي عن الدول العربية. وهكذا، تعرقل بشدة ظهور طبقات مستقلة من أصحاب مشاريع الأعمال كان يمكن أن تنظم جماعات مصالح وضغط قوية في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، حيث إعتمدت نخب الدولة بشكل متزايد على إستخراج النفط والمساعدات الخارجية وتحويلات العمال بإعتبارها المصادر الرئيسية لإيرادات المواطنين لتمويل الخدمات الإجتماعية والعامة.

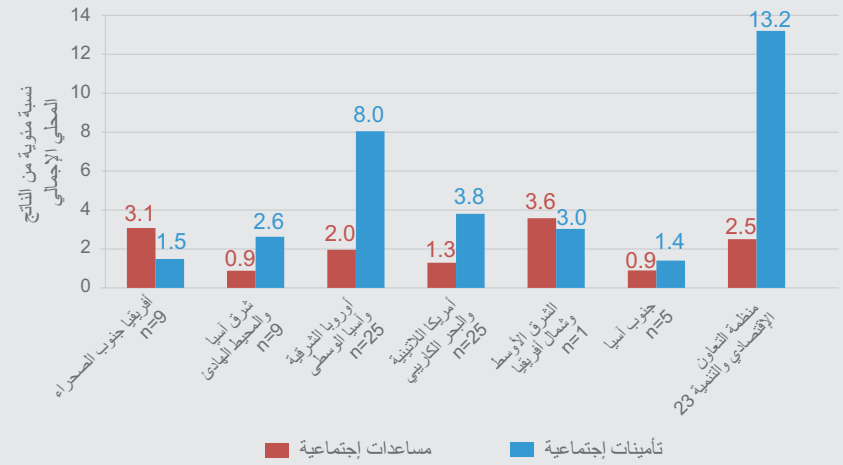
وعلاوة على ذلك، أدى إختيار مجموعات أصحاب الأعمال التي ظهرت في شبكات توزيع الريع إلى حالة فقدت فيها آليات السوق المحلية حركيتها. وهكذا، أصبحت زيادة القدرة التنافسية الوطنية لدول الشرق الأوسط وشمال أفريقيا في الإقتصاد العالمي أولوية وطنية أقل (أوناي 2011). إن ترسيخ الريعية في المنطقة لم يعزز الحكم الإستبدادي فحسب، بل أدى أيضا إلى عدم كفاءة الإقتصادات السياسية المحلية القائمة على الفساد والولاء والمحسوبية وسوء إستخدام الأموال العامة. وفي حالات إستثنائية للتحرير السياسي الجزئي، مثل المغرب والأردن، كان مصدر الزخم الأولي في التسعينيات نحو الإسترخاء السياسي ناجماً عن الصعوبات المالية التي تواجهها موازنات هذه الدول والحاجة إلى توسيع القاعدة الضريبية من خلال إضفاء الطابع الديمقراطي المحدود (المرجع السابق ذكره). ومنذ التسعينيات، ترك الفكر النيوليبرالي المتشدد الذي حكم السياسات الإجتماعية الإقتصادية في جميع أنحاء العالم بصماته على دول منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، ولكن مع التركيز على الخصخصة وإلغاء القيود التنظيمية بدرجة أكبر من التركيز على الأشكال السياسية. ومن ثم، إنتقلت الدول من أشكال الحوكمة التنموية إلى إدارة تسيير الأمور (للحفاظ على "الصفقة الإستبدادية" دون تغيير).

الجهات الفاعلة والموسسات الإجتماعية التي توفر الحماية الإجتماعية

تقوم الحماية الإجتماعية في دول في منطقة

> شكلت المساعدات الإجتماعية حصة كبيرة من النفقات الإجتماعية في دول الشرق الأوسط وشمال أفريقيا.

الشكل 1: المساعدات الإجتماعية والتأمينات الإجتماعية كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي (جميع المناطق)



ملاحظة: بيانات عن 87 دولة مأخوذة من مراجعات الإنفاق العام للبنك الدولي أو غيرها من الأعمال المماثلة.
وقد إستخدمنا 23 دولة من دول منظمة التعاون الإقتصادي والتنمية حيث أن دول المنظمة مثل بولندا والمكسيك قد تم إحتسابها بالفعل في المتوسطات الإقليمية. وبيانات منظمة التعاون الإقتصادي والتنمية مأخوذة من قاعدة بيانات النفقات الإجتماعية للمنظمة (منظمة التعاون الإقتصادي والتنمية 2004).

المصدر: جواد (تحت النشر عام 2018).

الشرق الأوسط وشمال أفريقيا على أربع مؤسسات والتي تميل إلى التركز حول نوع معين من أنواع الحماية الإجتماعية (جواد 2009): الدولة، الأسرة، السوق، المجتمع. كما أن تقسيم الأدوار هذا مرتبط بوضوح بقطاعات محددة من السكان.

على سبيل المثال، من المرجح أن تغطي نظم التأمين الإجتماعي الحكومية المشتغلين في القطاع لرسمي في المناطق الحضرية أكثر من المشتغلين في القطاع غير الرسمي في الريف. والنمط الشائع في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا هو أن مؤسسات الدولة تشرف على أنظمة التأمين الإجتماعي ذات الصلة بالعمالة في القطاع الرسمي، وخاصة العاملين في القطاع العام، الذين يميلون إلى الحصول على إستحقاقات عامة. وتميل الدولة أيضا إلى أن تكون لديها نظم للتعليم العام والصحة العامة. وغالبا ما تعتمد الرعاية الصحية على الشراكات مع مقدمي الرعاية الصحية من القطاع الخاص. وهناك بعض برامج المساعدات الإجتماعية غير القائمة على الإشتراكات منذ فترة طويلة في بعض الدول مثل المغرب والأراضي الفلسطينية، فضلاً عن نظام لدعم الغذاء والوقود، والذي حظي مؤخرا بالإهتمام بإعتباره هدفاً محتملاً للإصلاح لتخفيف العجز في ميزانيات الحكومات العربية.

وقد لعبت الأسر النووية والممتدة دائماً دوراً رئيسياً في الدعم الإجتماعي، ولا سيما في رعاية المعالين مثل الأطفال الصغار أو الأقارب المسنين أو أفراد الأسرة ذوي الإعاقة. والأسرة هي أيضا الملاذ الأخير للدعم المالي (جواد 2009). ومع ذلك، فقد أصبحت الأسرة في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا في العقد الأخير مصدراً أقل موثوقية للدعم الإجتماعي بسبب إنتشار الفقر وتفكك الروابط الأسرية (من خلال إرتفاع معدلات الطلاق، على سبيل المثال). كما أن النساء الأصغر سنا هن أكثر إقبالاً على العمل، مما أدى إلى زيادة الإعتماد على الرعاية الخاصة للأطفال أو على خدم المنازل.

ومن حيث حصة سوق الحماية الإجتماعية - أي خطط التأمين الخاصة أو التعليم الخاص والرعاية الصحية الخاصة - لا يستطيع سوى 5 إلى 10 في المائة فقط من سكان منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا تحمل تكاليفها.

وحتى الآن، فإن أهم مصادر الحماية الإجتماعية للفئات الضعيفة من السكان - لا سيما بالنسبة إلى المشتغلين في القطاع غير الرسمي - منظمات الرعاية الإجتماعية الدينية (المرجع السابق). وهذا ينطبق على جميع المجتمعات في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا. ولا توجد إحصاءات رسمية على مستوى المنطقة ككل بشأن مقدار إنفاق هذه المنظمات على المستفيدين منها، أو ما هو العدد الإجمالي للمستفيدين.

وتشير البحوث الأكاديمية النوعية إلى أن منظمات الرعاية الإجتماعية الكبيرة مثل كاريتاس قد تكون لديها ميزانيات بعشرات الملايين من الدولارات الأمريكية وتصل إلى عشرات الآلاف من المستفيدين (المرجع السابق). وقد ظلت هذه المنظمات تعمل منذ عقود وأصبحت راسخة في مجتمعاتها، وهي غالبا مرتبطة بشبكات أكبر تشمل المدارس والمستشفيات. ومع أنها قد تفرض رسوماً على بعض خدماتها، فإنها تقدم خدمات نقدية وعينية على حد سواء للفقراء فقراً مدقعاً. وتميل الجماعات الدينية إلى الإعتماد على أنشطة دينية لجمع الأموال، مثلاً خلال شهر رمضان، أو قد تستحضر تعاليم دينية تحض على دفع الزكاة[2]، ومساعدة الأيتام، ودعم الأسرة بإعتبارها الوحدة الأساسية للمجتمع.

وبالتالي، في غياب سياسات إجتماعية شاملة في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، من المجدي القول بأن هذه الدول لديها إستراتيجيات إجتماعية قائمة تتطور بطريقة رد الفعل، مثل تلك الناتجة عن الربيع العربي. وتشمل هذه مجموعة من الإستراتيجيات الإجتماعية المتوسطة والقصيرة الأجل الرامية إلى التخفيف من الآثار السلبية للسياسات العامة الموجهة أساسا نحو النمو الإقتصادي وبدرجة أقل نحو نشر ثمار التنمية.

ولدى جميع دول منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا أنظمة حماية إجتماعية عامة تجمع بين سوق العمل والتأمين الإجتماعي وبرامج المساعدات الإجتماعية. وتميل الإستحقاقات المقدمة من الدولة إلى أن تكون خطط مساعدات إجتماعية شاملة (بصورة أساسية دعم الأغذية والوقود) أو برامج قائمة على الإشتراكات (خطط الضمان الإجتماعي للعمالة)، في حين تميل الإستحقاقات التي يقدمها القطاع غير الحكومي إلى أن تعتمد على إختبارات لسُبل المعيشة أو

مستهدفة لفئة معينة أو مستهدفة جغرافيا، أو خدمات نقدية أو عينية، أو بدلات الأسرة، أو كفالة الأيتام، أو حصص تموين غذائية، أو مستلزمات للمنزل.

وقدر البنك الدولي (في سيلفا وآخرون 2012) أن ثلث سكان المنطقة فقط مسجلون في نظم الضمان الإجتماعي الرسمية. ولا يرتبط هذا المعدل المنخفض بحقيقة أن معظم دول المنطقة في الفئات المتوسطة إلى المتوسطة الأدنى من مستوى الدخل. ومن ثم، فإن هذه الدول لديها نظم تأمين إجتماعي محدودة لتغطية إصابات العمل، ومعاشات التقاعد أو دفع تعويضات، وتغطية الأمومة. ويرد في التقرير نفسه (أنظر الشكل رقم 1) توزيع تفصيلي لنظم المساعدات الإجتماعية في المنطقة (المرجع السابق)، حيث يبين أن النظام يتألف من مستويين ويتضمن نظام تأمين إجتماعي قائم على الإشتراكات أصغر بكثير ويستثنى ذوي الدخل المنخفض والعاملين الذين لا يحصلون على رواتب. وقد شكلت المساعدات الإجتماعية حصة كبيرة من النفقات الإجتماعية في دول منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا.

والخلاصة، أن ما نجده في المنطقة هو أن مبادئ الشمول للحماية الإجتماعية تطبق أساسا فيما يتعلق بدعم السلع أو الوقود. ولا يزال التركيز بعد أحداث الربيع العربي على النظم المستهدفة للحماية الإجتماعية: فئوية أو ذات صلة بإختبار سبل المعيشة أو ذات صلة بالدخل. والنقص الواضح هو أن الحكومات تنفق كثيرا على سياسات التخفيف من وطأة الفقر في الأجل القصير، بما في ذلك الدعم، الأمر الذي لا يساعد على الإستثمار الإقتصادي والإجتماعي طويل الأجل ولا يعالج الأسباب الهيكلية للفقر وعدم التماسك الإجتماعي. وتشكل أنواع البرامج المدرجة في إطار المساعدات الإجتماعية الواردة في الشكل 1 مزيجاً واسعاً تبعا لكل دولة، ولكنها تتضمن مساعدات الأسر غير القائمة على الإشتراكات، ولا سيما دعم الغذاء والوقود.

خاتمة

سعت هذه المقالة إلى إستكشاف مدى توفير الحماية الإجتماعية لنموذج جديد من تدابير السياسة الإجتماعية في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا. وقد تبين أن هناك بصورة عامة إتجاهين كلاهما لا يصل إلى التغطية الشاملة أو مستويات الكافية من الإستحقاقات: (1) الضمان الإجتماعي القائم على العمل، مما يعني أن العاملين في القطاع الرسمي العام والخاص على حدٍ سواء هم الأكثر إحتمالاً للحصول على الحماية، ولا سيما فيما يتعلق بدفع تعويضات نهاية الخدمة، والصحة والتعليم، ولكن بعض الدول لا يوجد لديها نظام معاشات تقاعد لكبار السن؛ و (2) شبكات الأمان الإجتماعي والمساعدات العينية، التي تقدمها في الغالب الشبكات الإجتماعية أو المجتمعية، إلى الفئات الضعيفة مثل الأيتام أو كبار السن.

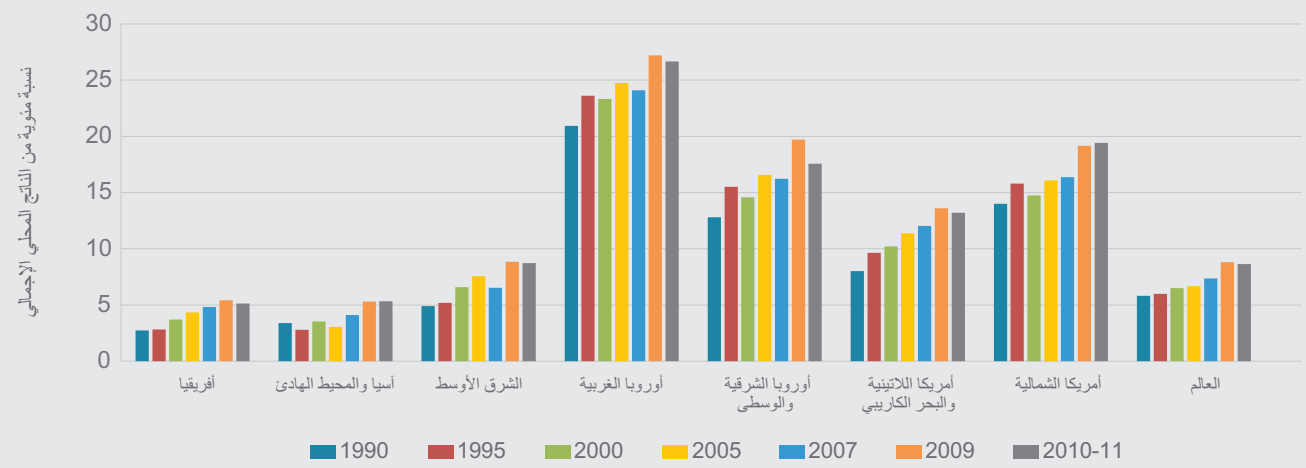
وقد كان هذا هو النظام القائم عمليا منذ الأربعينيات، ولا يظهر أي علامة على إصلاح كبير. ومع بعض الإستثناءات الطفيفة من الدول ذات التقاليد الإشتراكية أو النقابية الطويلة - مثل مصر وتونس - فإن معظم الدول تتبنى الآن موقفا نيوليبراليا قويا، حيث يعتبر القطاع الخاص المحرك الرئيسي للإزدهار الإجتماعي والإقتصادي، على الرغم من أن المؤسسة السياسية في كثير من الأحيان هي المالك الرئيسي لرأس المال - مثل الإتصالات السلكية واللاسلكية والصناعة. ويشكل الإصلاح الحالي الذي ترعاه الجهات المانحة لدعم الغذاء والوقود الذي يجري في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا جزءا من هذا الإتجاه.

وقد إتخذت دول المنطقة خطوات إضافية فيما يتعلق بالسياسة الإجتماعية منذ الإنتفاضات العربية في الفترة 2010-2011. ولا تزال الأولويات الرئيسية للحكومات تركز على النمو الإقتصادي، في مواجهة أوجه اللامساواة الإجتماعية والإقتصادية المستمرة. ومما يزيد من تفاقم الحالة سوء إدارة الخدمات. ومفهوم الحماية الإجتماعية أساسا يؤخذ بالمعنى الضيق لشبكات الأمان الإجتماعي التي تقدم تحويلات نقدية. ومن شأن الحماية الإجتماعية الشاملة أن تضمن الحصول على الخدمات الأساسية للغالبية العظمى من سكان المنطقة الذين لا يعملون في القطاع الرسمي ولا يعانون من الفقر المدقع، ولكنهم ما زالوا يعانون من صعوبات وإستبعاد.

وهناك بعض البرامج الوطنية الرئيسية التي تستهدف الفقر، مثل برامج تكافل وكرامة في مصر، وتيسير في المغرب، والتي تمكنت من الوصول إلى أعداد كبيرة من السكان، ولكن معايير أهليتها وتقييم الأسر الفقيرة لا تزال مفتوحة للتحسين. وتحقيقا لهذه الغاية، لا يزال ينظر إلى الإستقرار السياسي بوصفه العامل الرئيسي المُحَدِّد لوضع السياسات الإجتماعية في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا. ومع ذلك، فإن الإتجاه الحالي نحو تخفيض الدعم وإعتماد الخدمات المستهدفة قد لا يتلقاه الشعب إيجابا، مما يزيد من تقويض الإستقرار السياسي.

وعلى الرغم من أن حكومات المنطقة تعترف بالحاجة إلى تحسين جودة وتوسيع نطاق

الشكل رقم 2: الإنفاق العام على الحماية الإجتماعية حسب المنطقة، 1990 - الآن (كنسبة مئوية من الناتج المحلي الإجمالي)



المصدر: جواد (2018 تحت النشر)

صورة: هيكتور دي بيريدا. رجل يعمل في تلميع الأحذية، القاهرة، مصر، 2010 <https://goo.gl/TWc8bw>.

”

ستضمن الحماية الإجتماعية الشاملة الوصول إلى الخدمات الأساسية للغالبية العظمى من سكان منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا الذين لا يعملون في القطاع الرسمي ولا يعانون من الفقر المدقع ولكنهم ما زالوا يعانون من صعوبات وإستبعاد.

تغطية السياسات الإجتماعية التي تشمل شبكات الضمان الإجتماعي وشبكات الأمان الإجتماعي، إلا أنها تظل مجزأة. ويتمثل أحد التحديات الرئيسية التي تواجه جميع دول المنطقة في وضع سياسات عامة أكثر تماسكاً بشأن الحماية الإجتماعية لا تصل فحسب إلى أشد الناس إحتياجاً، بل يمكن أيضاً أن تخفف من حدة مشاكل البطالة وتكاليف المعيشة المرتفعة بين السكان. ●

Barrientos, Armando, and Lutz Leisering. 2013. “Social citizenship for the global poor? The worldwide spread of social assistance.” *International Journal of Social Welfare* 22:50–67.

Beblawi, Hazem. 1990. “The Rentier State in the Arab World.” In *The Arab State*, edited by G. Luciani, 85–98. London: Routledge.

Devereux, Stephen et al. 2011. “Social Protection for Social Justice.” *IDS Bulletin* 42(6).

Ghosh, Jayati. 2011. “Dealing with ‘The Poor’.” Review Essay in *Development and Change*.

Hanlon, Joseph, Armando Barrientos, and David Hulme. 2010. *Just Give Money to the Poor: The Development Revolution from the Global South*. Sterling, VA: Kumarian Press.

Holzman, Robert, and Steen Jorgensen. 2001. “Social Risk Management: A New Conceptual Framework for Social Protection, and Beyond.” *International Tax and Public Finance* 8(4): 529–556.

Jawad, Rana. 2009. *Social Welfare and Religion in the Middle East: A Lebanese Perspective*. Bristol: The Policy Press.

Jawad, Rana. 2018 (forthcoming). “Reframing social protection discourse using critical social policy analysis: the case of the Middle East and North Africa Region.” Bath: Centre for Development Studies, University of Bath.

Jawad, Rana, Nicola Jones, and Mahmood Messkoub (eds). 2018 (forthcoming). *Social Policy in the Middle East and North Africa: Between Social Assistance and Universal Social Protection.* Cheltenham: Edward Elgar Publishing.

Lavers, Thomas, and Samuel Hickey. 2015. “Investigating the political economy of social protection expansion in Africa: At the intersection of transnational ideas and domestic politics.” *Working Paper*. Geneva: International Labour Organization.

Makdisi, Samir. 2016. “The Unravelling of Arab Autocracy: Socioeconomic Factors in Context.” In *Development Challenges and Solutions After the Arab Spring*, edited by Ali Kadri, 51–73. Basingstoke: Palgrave Macmillan.

Midgley, James. 2013a. “Social protection in countries experiencing rapid economic growth: goals and functions.” In *Social Protection, Economic Growth and Social Change*, edited by James Midgley and David Piachaud, 7–28. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.

Midgley, James. 2013b. “Social development and social protection: New opportunities and challenges.” *Development Southern Africa* 30(1): 2–12.

Silva, Joana et al. 2012. *Inclusion and Resilience: The Way Forward for Social Safety Nets in MENA.* Washington, DC: World Bank.

Standing, Guy. 2001. *Globalisation: The Eight Crises of Social Protection*. Geneva: International Labour Organization.

Stetter, Stephan. 2012. “The Middle East and Globalization.” In *The Middle East and Globalization: Encounters and Horizons*, edited by Stephan Stetter, 1–20. Basingstoke: Palgrave Macmillan.

Unay, Sadik. 2011. “Global Transformations and the MENA: A Comparative Political Economy Analysis”. *Insight Turkey* 13, no. 1: 175-198.

Zubaida, Sami. 2011. *Beyond Islam: A New Understanding of the Middle East.* London: IB Tauris.

1. جامعة باث، المملكة المتحدة. رنا جواد هي أيضا عضو في شبكة أبحاث السياسات الإجتماعية في الشرق الأوسط وشمال أفريقيا (ميناسب). راجع <http://www.bath.ac.uk/corporate-information/middle-east-and-north-africa-social-policy-menasp-research-network/>.

2. الزكاة، وإعطاء المساعدات للفقراء والمحتاجين، أحد أركان الإسلام الخمس.

الحماية الإجتماعية وشبكات الأمان في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا[1]

بقلم ستيفن ديفيريو[2]

تمر العديد من دول منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا بمرحلة إنتقالية سياسية أو تعاني من إضطرابات مدنية تصاعدت منذ الربيع العربي، مما أدى إلى خلق أكبر عدد من النازحين داخليا واللاجئين في العالم. وظل النمو الإقتصادي في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا ثابتاً عند 2 في المائة سنويا منذ عام 1990، وهو أدنى مستوى في أي منطقة في العالم، في حين بلغت نسبة البطالة 15 في المائة، وهي أعلى نسبة في العالم. وظل معدل الفقر في الدخل ثابتاً فوق 20 في المائة منذ عام 1990، وهو أعلى بكثير في بعض الدول، ولا سيما اليمن والسودان (جواد 2014)، في حين أن أكثر من نصف المصريين وقعوا في الفقر أو بالقرب من الفقر مرة واحدة على الأقل بين عامي 2005 و 2008 (سيلفا وآخرون 2012). ومع ذلك، هناك تنوع كبير في جميع أنحاء المنطقة حيث بعض الدول غنية ومستقرة في حين أن البعض الآخر فقير و / أو في أزمة ممتدة.

ويشكل إنعدام الأمن الغذائي تحدياً كبيراً في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، وهي المنطقة الوحيدة في العالم التي كان فيها سوء التغذية، بما في ذلك نقص التغذية والبدانة ونقص المغذيات الدقيقة، يتزايد بدلاً من أن ينخفض منذ عام 2000. وفي العديد من الدول، تعرف معدلات سوء التغذية لدى الأطفال بأنها "عالية"؛ على سبيل المثال، في اليمن، كان 58 في المائة من الأطفال يعانون من التقزم في عام 2009 (ماركوس و بيريزنيتو 2011). والأسباب متعددة الأوجه: الحرب والقلاقل المدنية؛ والعقوبات المفروضة على عدة دول، بما في ذلك سوريا، وليبيا، والعراق، وفلسطين، واليمن؛ الإعتماد الكبير على واردات الأغذية التجارية؛ تغير المناخ؛ ندرة المياه؛ والكوارث الطبيعية، التي تضاعف عددها ثلاث مرات منذ الثمانينيات (البنك الدولي 2014). وتعتبر منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا أكبر مستورد صاف للحبوب في العالم، حيث توفر الأغذية المستوردة نحو نصف السعرات الحرارية المستهلكة. وبما أن 50 في المائة من إنتاج الأغذية وأكثر من 80 في المائة من سبل العيش الريفية مستمدة من الرعي والزراعة البعلية، فإن تغير المناخ سيؤدي إلى تفاقم مخاطر الأمن الغذائي ويمكن أن يضيف مزيداً من الزخم إلى الضغوط الإقتصادية والإجتماعية والسياسية في المنطقة.

الحماية الإجتماعية وشبكات الأمان

تضع الحكومات سياسات الحماية الإجتماعية بأهداف إقتصادية (الحد من الفقر، وتعزيز النمو الإقتصادي، إلخ)، وأهداف إجتماعية (الحد من اللامساواة، وتعزيز الإندماج الإجتماعي)، وأهداف سياسية (الحد من الإضطرابات المدنية وتعزيز شرعية الدولة). وتشمل أدوات الحماية الإجتماعية في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا دعم الأسعار، والتغذية المدرسية، والأشغال العامة، وبرامج التغذية.

وتدير جميع الدول أيضا صناديق التأمين الإجتماعي التي توفر معاشات تقاعد وتعويضات عن الإصابات في العمل وغيرها من أشكال التأمين الإجتماعي. وعادة ما يتم تمويل هذه الصناديق بشكل مشترك من إشتراكات العاملين وأرباب العمل والدولة، ولا يمكن الوصول إليها إلا للعامليم في الخدمة المدنية والعاملين في القطاع الرسمي، وبالتالي لا تصل إلى الفقراء.

وفي العديد من دول منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، أدرجت الحماية الإجتماعية في خطط التنمية الوطنية لدعم خلق فرص العمل وتوليد الدخل، بينما تهدف شبكات الأمان إلى تثبيت الإستهلاك إزاء الصدمات وإرتفاع أسعار المواد الغذائية. وتم توسيع نطاق برامج المساعدات الإجتماعية في المنطقة بشكل كبير بعد أزمة الغذاء العالمية في 2007/2008، والأزمات السياسية التي رافقت الربيع العربي في عام 2011، والمبادرات الأخيرة لإصلاح الدعم في العديد من الدول. ويخدم الدعم واسع النطاق للغذاء والوقود أساسا أغراضاً سياسية، كما يتضح من المقاومة السياسية التي تلت ذلك عندما يتم تقليص الدعم أو إلغائه.

الإستراتيجيات والسياسات

لا يوجد لدى معظم دول منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا إستراتيجية وطنية للحماية الإجتماعية، ولكن معظم الحكومات في المنطقة وضعت إستراتيجيات للأمن الغذائي. وهناك مجال لتحسين التنسيق والتكامل بين السياسات والبرامج المتعلقة بالأمن الغذائي، والزراعة، والحماية الإجتماعية. ففي السودان، على سبيل المثال، حيث تساهم الزراعة بنسبة 35 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي، ينبغي أن تصمم الحماية الإجتماعية لتعزيز الأمن الغذائي للأسر و الأمن الغذائي الوطني وبناء سبل عيش قادرة على الصمود. وفي اليمن، تركز الإستراتيجية الوطنية للأمن الغذائي على تحقيق الإكتفاء الذاتي في المحاصيل الأساسية للحد من الفجوة الغذائية، في حين يقوم الصندوق الإجتماعي للتنمية بتنفيذ برنامج للأشغال العامة يدعم الإنتاج الزراعي من خلال مشاريع الري والمراعي، وجمع مياه الأمطار، والمحافظة على التربة والمياه.

ويُعامَل اللاجئون والنازحون داخلياً والمهاجرون معاملة مختلفة في سياقات مختلفة. فالبعض يتم دمجه بشكل كامل في المجتمعات المضيفة، لكن الكثير منهم يعيشون في مخيمات أو بيئات ريفية أو حضرية مُهمَّشة، مع إمكانيات متغيرة للحصول على المساعدات الإنسانية والخدمات الإجتماعية وفرص كسب العيش. ولأن المساعدات الإجتماعية وإستحقاقات الضمان الإجتماعي غير "منقولة" عبر الحدود الوطنية، يفقد اللاجئون عادة إمكانية الحصول على هذه الإستحقاقات ولا يحق لهم الحصول على المزايا الإجتماعية التي يتلقاها المواطنون في الدولة المضيفة. ففي الأردن، على سبيل المثال، لا يحصل اللاجئون السوريون على أي دعم من وزارة التنمية الإجتماعية أو صندوق المعونة الوطنية. وهذا يترك أغلبية اللاجئين يعتمدون على المساعدات الإنسانية من وكالات مثل برنامج الأغذية العالمي. وقد أثر تدفق اللاجئين السوريين في العديد من دول الشرق الأوسط وشمال أفريقيا واللاجئين الصوماليين إلى اليمن تأثيراً سلباً على سبل العيش المحلية بين المجتمعات المضيفة التي تواجه منافسة على العمل والحصول على الخدمات وساهمت في التوترات الإجتماعية والإضطرابات الأهلية في بعض الحالات.

وتشمل الحماية الإجتماعية شبه الرسمية وغير الرسمية المنظمات القائمة على العضوية مثل أندية الإدخار والآليات الدينية مثل الزكاة[3] والدعم المجتمعي مثل التحويلات المالية داخل الأسر الممتدة. وهذه كلها عوامل هامة في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا. وبسبب الأهمية الرئيسية للمؤسسات الدينية في الحياة الإجتماعية والثقافية والسياسية، فإن الحدود بين الحماية الإجتماعية التي توفرها الدولة أوغير الدولة تتسم بعدم الوضوح في دول المنطقة. والزكاة مصدر رئيسي للتحويلات الإجتماعية لإعادة التوزيع، سواء كانت غير رسمية (كتبرعات خيرية خاصة)، شبه رسمية (جمعتها ووزعتها المساجد) أو رسمية (تديرها الحكومة). وفي بعض الاحيان تُساق حُججاً مفادها أن الإعتماد المفرط على هذه الآليات الدينية التقليدية يفسر النقص في أشكال الحماية الإجتماعية "الحديثة" في معظم الدول في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا.

> الزكاة هي مصدر رئيسي للتحويلات الإجتماعية لإعادة التوزيع، سواء كانت غير رسمية (كتبرعات خيرية خاصة)، أو شبه رسمية (يتم جمعها وتوزيعها المساجد) أو رسمية (تديرها الحكومة).

الإطار 1: إضفاء الطابع الرسمي على الزكاة

العراق:	تدير الزكاة دائرة صندوق الزكاة والصدقات حيث تقوم بجمع وتوزيع أموال الزكاة إلى الفقراء والأرامل وأسر الشهداء.
فلسطين:	تدير وزارة الأوقاف والشئون الدينية صندوق الزكاة بشكل مركزي حيث يتلقى الصندوق تبرعات من لجان الزكاة المحلية التي تطلب تبرعات من الخارج. وقد إتهمتها إسرائيل والولايات المتحدة الأمريكية بجمع الأموال من أجل الإرهاب.
السودان:	يدار صندوق الزكاة من قبل المجلس الأعلى لأمناء الزكاة التابع لوزارة الضمان والتنمية الإجتماعية. وهناك 19,000 لجنة مجتمعية للزكاة في السودان.
اليمن:	بموجب قانون الزكاة لعام 1999، يتم جمع مساهمات الزكاة من خلال المجالس المحلية وتخصيصها من قبل وزارة الإدارة المحلية، ولكن في الغالب لمشاريع البنية التحتية بدلاً من الفقراء.

البرامج والأدوات

أدخلت الحكومات وشركاء التنمية في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا العديد من شبكات الأمان وبرامج الحماية الإجتماعية. ولا سيما في أفقر الدول وأكثرها معاناة من إنعدام الأمن الغذائي مثل فلسطين والسودان واليمن، كانت هذه التدخلات تعطي أولوية صريحة لأهداف الأمن الغذائي. والأدوات الشعبية في المنطقة هي الدعم الشامل لأسعار الغذاء، والتحويلات الإجتماعية المستهدفة (النقدية، والغذائية، والقسائم)، وخطط التغذية المدرسية، ومشاريع الأشغال العامة، والتدخلات التغذوية.

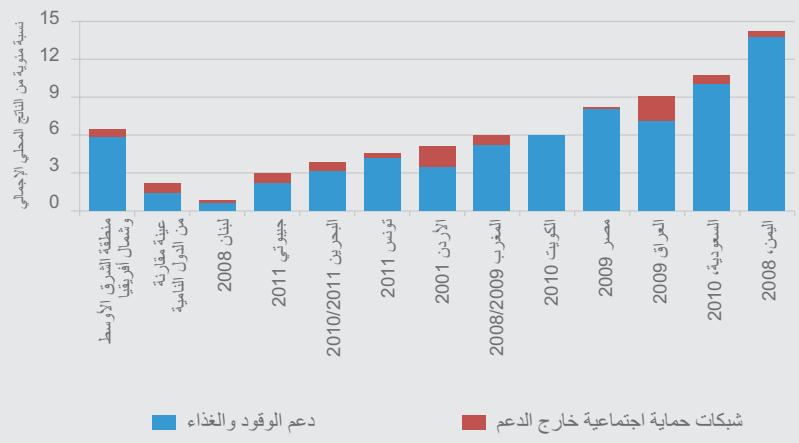
كان دعم أسعار الإستهلاك تاريخيا أداة مفضلة لحكومات منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا للحد من إنعدام الأمن الغذائي لدى الأسر. وهناك هيمنة للدعم العام للغذاء في هذه المنطقة، وهو دعم تكاليفه باهظة وتنازلي أكثر من كونه محابي لصالح الفقراء، حيث أن المنافع التي يتم الحصول عليها يحصل عليها بشكل غير متناسب الأشخاص غير الفقراء (أكثر من 80 في المائة في مصر). إن الحكومات في المنطقة تنفق أكثر على الدعم، سواء بالقيمة المطلقة أو كنسبة من الناتج المحلي الاجمالي (5.7 في المائة في المتوسط)، مقارنة بالدول النامية الأخرى (1.3 في المائة في المتوسط).

وعلى العكس من ذلك، تتلقى برامج المساعدات الإجتماعية حصة أقل بكثير في الميزانيات الحكومية للحماية الإجتماعية. فلكل دولار أمريكي تم تقديمه كمساعدات إجتماعية إلى شخص فقير في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا في عام 2011، تم إنفاق 158 دولاراً أمريكياً على الدعم في اليمن، و194 دولاراً أمريكياً على بطاقات الحصص التموينية في مصر (سيلفا وآخرون 2012). ويتزداد الإعتراف بأن الدعم غير فعال وغير مستدام مالياً، ويجري التخلص منه تدريجياً في العديد من دول المنطقة. غير أن التجارب في اليمن والسودان تؤكد أن رفع الدعم يدفع أسعار المواد الغذائية إلى الإرتفاع ويقلل من رفاه الفقراء، ما لم يتم إتخاذ تدابير تعويضية.

أما التحويلات الإجتماعية – النقدية أو الغذائية أو القسائم المستهدفة – فلم يكن لها إلا أثر محدود على الفقر واللامساواة في المنطقة بسبب إنخفاض التغطية، وإنخفاض المنافع، وعدم كفاءة الإستهداف وعدم كفاية نظم الرصد والتقييم. فالمساعدات الإجتماعية في المنطقة ضعيفة الإستهداف: إذ أن أقل من ربع (23 في المائة) الإستحقاقات يصل إلى الخُميس الأفقر، مقارنة بأكثر من النصف في أمريكا اللاتينية (59 في المائة). وتساهم التحويلات الإجتماعية بنسبة 12 في المائة فقط في إستهلاك الخميس

> إن الحكومات في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا تنفق أكثر على الدعم، سواء بالقيمة المطلقة أو كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي (5.7 في المائة في المتوسط)، مقارنة بالدول النامية الأخرى (1.3 في المائة في المتوسط).

الشكل رقم 1: الإنفاق على شبكة الأمان الإجتماعي في دول منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا في وجود الدعم وبدونه، 2011



المصدر: سيلفا، ليفين ومور غاندي (2012).

الأفقر، مقارنة بنسبة 20 في المائة أو أكثر في برامج مماثلة في أماكن أخرى (سيلفا وآخرون 2012).

وتعمل برامج التغذية المدرسية في العديد من دول منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا. ولهذه البرامج أهداف تغذوية وتعليمية، بالإضافة إلى الحد من عمالة الأطفال واللامساواة بين الجنسين في الحصول على التعليم من خلال إستهداف الفتيات (مثلاً في إيران واليمن). وتتم إضافة مكملات غذائية للوجبات المدرسية في مصر لتعزيز منافعها التغذوية، في حين يحفز برنامج الغذاء مقابل التعليم الذي يقدمه برنامج الأغذية العالمي العمالة من الأطفال على العودة إلى المدرسة. وتحفز المشتريات المحلية من الغذاء من أجل "التغذية المدرسية المحلية" الإنتاج الزراعي. وفي السودان، يحصل كل من برنامج الأغذية العالمي والحكومة على الغذاء للبرنامج الوطني للتغذية المدرسية من المزارعين المحليين.

وتوفر الأشغال العامة تحويلات إجتماعية من خلال خلق فرص عمل مؤقتة. ويمكن لمشاريع الغذاء مقابل العمل أو النقود مقابل العمل المصممة تصميماً جيداً أن تقلل من إنعدام الأمن الغذائي الموسمي، وأن تحقق إستقراراً في الدخل وتجعل الإستهلاك سلساً في أعقاب صدمات التي تلحق سُبل العيش. ويمكن أن تسهم الأشغال العامة أيضا في بناء القدرة على الصمود والتكيف إزاء تغير المناخ من خلال إنشاء أصول مجتمعية تعزز الإستخدام الأفضل للموارد الطبيعية النادرة وتقلل من أثر الكوارث. على سبيل المثال، يقوم برنامج الأغذية العالمي، في مشروع الوصول الأمن إلى الحطب والطاقة البديلة في السودان، بتوزيع مواقد الطهي ذات الكفاءة في إستهلاك الوقود، من أجل تمكين المرأة والحد من إزالة الغابات.

وتشمل برامج التغذية في المنطقة تدخلات شاملة أو مُوَجَّهَة لمنع ومعالجة نقص التغذية المزمن والحاد بين الأطفال والحوامل والمرضعات. ويتزايد أيضا إنتشار المكملات الغذائية بفيتأمين أ والحديد، وإضافة اليود للملح، والأطعمة المقواة والمتخصصة.

الطريق الى الأمام

إن تغطية الحماية الإجتماعية منخفضة ومتفاوتة في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا: حيث لا يحصل سوى 16 في المائة من الخُميس الأفقر من سكان على مساعدات إجتماعية – وهذا أقل من نصف المتوسط العالمي البالغ 40 في المائة. ويرتفع تسرب الدعم الشامل للغذاء والوقود إلى غير الفقراء بشكل خاص، لأن الأغنياء يستهلكون أكثر من الفقراء. وعندما يتم إصلاح الدعم أو إزالته، يجب إستثمار "عائد الدعم" في التوسع الكبير في برامج المساعدات الإجتماعية المستهدفة، لتعويض الفقراء عن فقدهم الحصول على الغذاء.

ومع ذلك، فإن التحويلات المستهدفة تصل إلى عدد قليل جداً من الفقراء و عدد كثير جداً من غير الفقراء وذلك بسبب ضعف تصميم الإستهداف (مثل الإستخدام المفرط للإستهداف الجغرافي وإستهداف الفئات) أو إجراءات التسجيل. وهناك حاجة إلى مزيد من العمل لتنقيح وصقل إستراتيجيات الإستهداف لتحديد الأشخاص الفقراء الذين يعانون من إنعدام الأمن الغذائي والوصول إليهم، من أجل تحقيق تأثيرات على الفقر والضعف أكبر وأكثر فعالية من حيث التكلفة.

وهناك حاجة إلى تركيز أقوى على معالجة سوء التغذية (نقص التغذية، ونقص المغذيات الدقيقة والسمنة المفرطة) في وضع برامج الحماية الإجتماعية. ومن شأن التصدي لنقص التغذية خلال المرحلة المبكرة من نمو الطفل - على وجه التحديد، خلال الألف يوم الأولى بداية من الحمل وحتى بلوغ سنتين من العمر أن يكون له منافع إيجابية بعيدة المدى على الأفراد والدول، بما في ذلك تخفيف عبء النفقات المرتفعة على الرعاية الصحية على إمتداد دورة الحياة.

وبالنظر إلى إرتفاع درجة التحضر في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، إلى جانب إرتفاع بطالة الشباب، ينبغي على الحكومات ووكالات الإغاثة الإنسانية وغيرهم من شركاء التنمية تحديد إستراتيجيات وبرامج الحماية الإجتماعية لمعالجة إنعدام الأمن الغذائي في المناطق الحضرية، الأمر الذي قد يتطلب نهجاً مختلفاً مقارنة بإنعدام الأمن الغذائي في المناطق الريفية.

وقد ساهم الركود الإقتصادي والفقر وعدم الإستقرار في إرتفاع معدلات البطالة في العديد من دول منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا. وتحتاج الحكومات إلى تصميم تدخلات تعالج في الوقت نفسه إنعدام الأمن الغذائي للأسر المعيشية دعم الروابط في سوق العمل. يمكن لبرامج العمل العامة أن تساهم في توليد فرص العمل، سواء على الفور في مشاريع البنية التحتية المجتمعية أو على نحو أكثر إستدامة، إذا اكتسب المشاركون المهارات والخبرات التي تعزز فرص البحث عن عمل ودعم تنويع سبل كسب العيش.

لقد جلبت مطالب الربيع العربي القوية بالديمقراطية فرصاً وأملا جديداً في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا. بيد أن

الإطار 2: صندوق المعونة الوطنية في الأردن

أنشئ صندوق المعونة الوطنية في عام 1986 كذراع شبه مستقل تابع لوزارة التنمية الإجتماعية لتقديم المساعدة الإجتماعية للفقراء والضعفاء. وفي عام 2013، قدم الصندوق تحويلات نقدية إلى 271,000 شخص في 100,000 أسرة (مثلون 7.5 في المائة من السكان). وتشمل الفئات المستهدفة الأشخاص الفقراء أو المعاقين أو كبار السن. وعلى الرغم من أن الصندوق يستهدف بشكل جيد نسبياً، فقد تم في عام 2012 تطبيق معايير أهلية جديدة للحد من التسرب إلى المستفيدين الذين يعيشون فوق خط الفقر.

الصورة: صلاح الدين نادر | البنك الدولي. رجل يعمل في شركته الخاصة، كسلا، السودان، 2013 <https://goo.gl/VQ9w2U>.

> ينبغي على الحكومات والوكالات الإنسانية وغيرهم من شركاء التنمية أن يحدد إستراتيجيات وبرامج حماية إجتماعية للتصدي لإنعدام الأمن الغذائي في المناطق الحضرية.

الصورة: هنريك بيرغر جورجنسن. السوق في فاس، المغرب، 2009 <https://goo.gl/YgGNiW>.

التحديات التي يطرحها إستمرار عدم الإستقرار والنزاعات ونزوح الملايين من الناس في الدول المعرضة بالفعل لتغير المناخ والضغوط الأخرى قد زادت من الحاجة إلى الإغاثة الإنسانية التي تتنافس على التمويل وإهتمام السياسات ببرامج الحماية الإجتماعية المنتظمة. وهناك حاجة إلى رؤية لنظام شامل ومستدام يربط شبكات الأمان قصيرة الأجل والتدخلات الطارئة في الحماية الإجتماعية بشبكات الأمان طويلة الأجل، بما في ذلك تدابير بناء القدرة على الصمود، والتمويل الطارئ لـ "قدرة الذروة" التي تسمح للبرامج بالتوسع بسرعة إستجابة لتهديدات الأمن الغذائي.

إن التنسيق بين إستراتيجيات وبرامج الأمن الغذائي والحماية الإجتماعية ضعيف في معظم دول المنطقة، ربما لأن الأمن الغذائي يرتبط بالقطاعات "الإقتصادية" (لا سيما الزراعة والتجارة)، في حين يُنظر إلى الحماية الإجتماعية على أنها قطاع "إجتماعي" (الصحة). وينبغي أن يكون تحقيق الأمن الغذائي والتغذوي هدفا ذا أولوية واضحة في سياسات الحماية الإجتماعية الوطنية. ●

Devereux, S. 2015. “Social protection and safety nets in the Middle East and North Africa.” *IDS Research Report* 80. Brighton: Institute of Development Studies.

Jawad, R. 2014. “Social protection in the Arab region: emerging trends and recommendations for future social policy.” *Arab Human Development Report, Research Paper Series*. New York: United Nations Development Programme, Regional Bureau for Arab States.

Marcus, R., and P. Pereznieto. 2011. “Children and social protection in the Middle East and North Africa: a mapping exercise.” *Working Paper* 335. London: Overseas Development Institute.

Silva, J., V. Levin, and M. Morgandi. 2012. *Inclusion and Resilience: The Way Forward for Social Safety Nets in the Middle East and North Africa*. Washington, DC: World Bank.

World Bank. 2014. *Natural Disasters in the Middle East and North Africa: A Regional Overview*. Washington, DC: World Bank.

1. هذه المقالة مستمدة من الورقة البحثية (ديفيريو 2015) والتي تم إعدادها بتكليف من المكتب الإقليمي لبرنامج الأغذية العالمي لمنطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا وآسيا الوسطى وأوروبا الشرقية.

2. مدير مشارك، مركز الحماية الإجتماعية، معهد دراسات التنمية، برايتون، المملكة المتحدة.

3. الزكاة، وإعطاء الصدقات للفقراء والمحتاجين، هي واحدة من أركان الإسلام الخمسة. وهي إلزام على كل مسلم بالغ عاقل سليم وقادر. يجب على الفرد إمتلاك مبلغ معين من الثروة أو المدخرات (بعد الأخذ في الإعتبار تكاليف المعيشة، والنفقات، وما إلى ذلك). ويشار إلى ذلك بإسم "نصاب" وهو الحد الذي تصبح فيه الزكاة مستحقة الدفع على المُكلَّف.

الحماية الإجتماعية للأطفال وأسرهم في الشرق الأوسط وشمال أفريقيا: حيث تلتقي حقوق الطفل بالاقتصاديات الذكية

بقلم آرثر فان دايسن[1]

حتمية الحماية الإجتماعية للأطفال وأسرهم في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا

لا يزال الفقر في مرحلة الطفولة يمثل تحدياً عالمياً مُهماً. وبحلول عام 2013، بلغ العدد التقديري للأطفال الذين يعيشون في أسر تعاني الفقر المدقع (أقل من 1.90 دولار أمريكي بتعادل القوة الشرائية للفرد الواحد) في 89 دولة 385 مليون نسمة. والأهم من ذلك أن إحتمالات العيش في أسر تعاني الفقر المدقع كانت أكثر من الضعف للأطفال مقارنة بالبالغين (البنك الدولي ويونيسف 2016).

ولم يغطي هذا التحليل العالمي دول منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، وثمة نقص في البيانات المقارنة عن حالة الفقر في الدخل للأسر التي يعيش فيها الأطفال في هذه المنطقة. ولكننا نعلم من التحليلات الأخيرة أن فقر الأطفال المتعدد الأبعاد حقيقة واقعة في المنطقة. وتقدر دراسة أجريت مؤخرا على 11 دولة عضوا في جامعة الدول العربية أن واحدا من كل أربعة أطفال في هذه الدول (29 مليون نسمة) يعيشون في فقر حاد متعدد الأبعاد - أي أنهم محرومون من أبسط متطلباتهم الأساسية في إثنين على الأقل من الأبعاد المعيشية (جامعة الدول العربية، الإسكوا، يونيسف، و أوفي 2017).

وهناك أدلة وافرة على أن الفقر في مرحلة الطفولة له آثار ضارة ليس فقط على الأطفال الذين يعانون منه في الوقت الحاضر، ولكن أيضا في الأجل الأطول. فالفقر في مرحلة الطفولة كثيراً ما يترجم إلى آفاق ضعيفة في مرحلة البلوغ. وكثيرا ما يكون الآباء والأمهات الذين يعانون من الفقر غير قادرين على تزويد أطفالهم بالوسائل اللازمة للخروج من الفقر (يونيسف والإئتلاف العالمي للقضاء على الفقر في الأطفال لعام 2017). ويتجلى ذلك بوضوح في الدراسة الأخيرة التي تبين أن إحتمالات أن يعاني الأطفال من فقر حاد متعدد الأبعاد أكثر من مرتين ونصف عندما يعيشوا في أُسر لم تحصل على أو لم تكمل التعليم الإبتدائي (جامعة الدول العربية، الإسكوا، يونيسف، و أوفي 2017). وعند النظرا في الأبعاد الفردية للحرمان، فإن إحتمالات حرمان الأطفال بشكل حاد من السكن والمياه والمرافق الصحية والصحة والتعليم تتراوح بين واحد ونصف وثلاثة أمثالها عندما يفتقر أرباب أسرهم إلى التعليم الإبتدائي. وعندما يتعلق الأمر بالوصول إلى أجهزة المعلومات والإتصالات، فإن إحتمالات الحرمان بشكل حاد تكون خمس أمثالها. بالإضافة إلى تعليم رب الأسرة، فإن العوامل الأخرى للفقر المتعدد الأبعاد في مرحلة الطفولة هي الثروة المادية للأسرة والموقع الجغرافي (الحضر أو الريف) (يونيسف 2017، تحت النشر).

ومن الواضح أن الحماية الإجتماعية يمكن أن تؤدي دوراً حاسماً في الحد من الحرمان في مرحلة الطفولة، وضمان أن يتمكن الأطفال من التمتع بحقوقهم، بغض النظر عن حالة الفقر في الأسرة التي يكبرون فيها، والصدمات التي يتعرضون لها والسلبيات التي تنبع من المكان الذي يعيشون فيه. إن ضمان أن يزدهر الأطفال ويطوروا طاقاتهم الكاملة هو في المقام الأول مسألة تتعلق بحقوق الطفل. ولكنها في الوقت نفسه ضرورة للرخاء الإقتصادي والسلام في المستقبل.

ولا يزال سكان المنطقة من الفئات العمرية الأصغر حيث أن المنطقة في المراحل الأولي من التحول الديموغرافي، وبعض الدول أكثر تقدما من غيرها. ومع إستمرار تغير الهيكل الديموغرافي للسكان، ستزداد نسبة السكان في سن العمل، في حين سيتقلص نصيب الأطفال، ولا يزال السكان كبار السن يمثلون نسبة صغيرة نسبياً من مجموع السكان. وينتج عن هذا فترة تنخفض فيها معدلات الإعالة ويمكن ترجمتها إلى عائد ديموغرافي. ولكن هذا لن يتحقق إلا إذا وفر الإقتصاد فرص عمل للكثير من الشباب الذين يدخلون سوق العمل، وإذا كان البالغون من الشباب متعلمين تعليماً جيدا وأصحاء وجيدي التغذية ومجهزين تجهيزاً كاملاً لحياة البالغين. والبديل عن ذلك قاتم: البطالة الواسعة الإنتشار، وإستمرار وتزايد الفقر واللامساواة، والشقاق الإجتماعي.2 ويمكن للحماية الإجتماعية في مرحلة الطفولة أن تؤدي دوراً هاماً في ضمان أن يسفر التحول الديموغرافي عن عائد ديموغرافي.

ولذلك، فإن الحماية الإجتماعية للأطفال وأسرهم ليست مجرد مسالة حقوق؛ بل أيضا إقتصاد ذكي.

ما مدي الذي تساهم به أنظمة الحماية الإجتماعية في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا في خدمة الأطفال وأسرهم ؟

تسارعت في السنوات الأخيرة إصلاحات الحماية الإجتماعية في المنطقة، ويستفيد الأطفال وأسرهم من هذه الإصلاحات. وقد جرت العادة على أن تكون الحماية الإجتماعية في المنطقة منحازة إلى تدابير الحماية الإجتماعية القائمة على الإشتراكات للعاملين في القطاعين العام والرسمي من الإقتصاد. أما الذين يعملون في القطاع غير الرسمي أو الذين يعملون لحسابهم أو العاطلون عن العمل أو من هم خارج قوة العمل فليس لديهم عموما سوى إستحقاقات محدودة للحماية الإجتماعية. وما برحت تدابير الحماية الإجتماعية غير القائمة على الإشتراكات في المنطقة أن تكون في المقام الأول في شكل دعم شامل - للسلع الغذائية الأساسية والوقود والطاقة - وهو ما لم يخدم الفقراء بشكل جيد. وتعد شبكات الأمان بخلاف الدعم تطوراً أحدث نسبياً في المنطقة.

ومع ذلك، هناك تقدم واضح في هذا الصدد. وكما ورد في مواضع أخرى من هذا العدد، حدد مركز السياسة الدولي للنمو الشامل في رسم خرائط أجري مؤخراً بتكليف من يونيسف، أكثر من 100 برنامج للحماية الإجتماعية غير القائمة على الإشتراكات، وكان أكثر من نصف هذه البرامج على الأقل ميزة التصميم الحساس لإحتياجات الأطفال (بيلو و ماتشادو 2017).

ولكن هناك الكثير من العمل الذي ينتظرنا. فشبكات الأمان الإجتماعي بخلاف الدعم في المنطقة عادة ما تكون مجزأة وتترك فجوات كثيرة. في المغرب، على سبيل المثال، حددت يونيسف في الآونة الأخيرة نحو 140 من النظم المختلفة، كل منها يركز على فئة معينة من السكان أو على مخاطر معينة، ولكل منها معايير أهلية وترتيبات إدارية خاصة بها. ومع ذلك، فإن نظام الحماية الإجتماعية يترك فجوات في التغطية، حيث تقتصر الإستحقاقات للأسرة على الأشخاص الذين يعملون في القطاع الرسمي ولا

”

يمكن للحماية الإجتماعية أن تؤدي دوراً حاسماً في الحد من الحرمان في مرحلة الطفولة، وضمان أن يتمتع الأطفال بحقوقهم.

الصورة: يونيسف|تشودو. صبي يغسل يديه، شمال دارفور، السودان، 2016.

تشمل الحماية الإجتماعية للأطفال في سن ما قبل المدرسة (حلمي 2017). ويمكن أن توجد حالة مماثلة في العديد من الدول الأخرى في المنطقة. ومن الواضح أنه يمكن جني مكاسب كثيرة من ترشيد هذه النظم المتعددة. وبالإضافة إلى التجزؤ، فإن مستوي الإستحقاقات منخفض بوجه عام.

ووفقا لقاعدة بيانات أسباير للبنك الدولي، تأتي منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، بعد منطقة جنوب آسيا، من حيث أدنى متوسط لكل فرد في التحويلات للحماية الإجتماعية وتدابير سوق العمل. كما أن دقة إستهداف هذه التدخلات في المنطقة هي الأدنى في العالم.

ولا يزال مستوي الإنفاق العام على الحماية الإجتماعية مُنخفضاً إلى حد ما في المنطقة، ولكن بتفاوت كبير. وبالنسبة للعدد القليل من دول المنطقة التي أدرجت بشأنها بيانات الإنفاق العام في قاعدة البيانات أسباير، يتفاوت هذا الإنفاق العام من 0.1 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي في جيبوتي إلى 5.2 في المائة في فلسطين (البنك الدولي 2017).

ولقد واجهت أيضا جهود إصلاح الحماية الإجتماعية الجارية في العديد من دول المنطقة بعض التحديات. وعلي وجه الخصوص، تسبب الصراع والنزوح في مشاكل جديدة لنظم الحماية الإجتماعية في المنطقة. وتقوض الصراعات قدرة الدولة على توفير الحماية الإجتماعية لمواطنيها في الوقت الذي ترتفع فيه الحاجة إلى هذه الحماية. ففي اليمن، على سبيل المثال، وعلي الرغم من أن صندوق الرعاية الإجتماعية كان يعمل بشكل راسخ في خدمة ثلث السكان تقريباً، توقفت مدفوعاته عندما إندلع الصراع الأخير في مارس عام 2015، ولم يستأنف الصندوق عمله منذ ذلك الحين، تاركاً من كانوا مستحقين فعليين للمساعدة قبل الصراع دون أي مساعدة، ولا يقدم أي إستحقاقات لمن قد يكونون الآن عرضة للخطر نتيجة للصراع.

كما أن النزوح المصاحب للصراع يخلق تحديات أمام نظم الحماية الإجتماعية، حيث لا تكون الإستحقاقات دائما قابلة للإنتقال بالنسبة للنازحين داخلياً. ففي العراق والسودان، على سبيل المثال، يواجه النازحين داخلياً صعوبات في الحصول على بعض إستحقاقات الحماية الإجتماعية المتعلقة بهم عند فرارهم من أماكنهم الأصلية. ويتسبب النزوح عبر الحدود في صعوبات أكبر بالنسبة لنظم الحماية الإجتماعية. فقد تسبب الصراع السوري في عدد غير مسبوق من اللاجئين في المنطقة. ومن بين الدول التي إستقبلت الجزء الأكبر من تدفق اللاجئين في المنطقة، لم تفتح سوي تركيا نظامها الوطني للحماية الإجتماعية أمام اللاجئين. وكانت دول أخرى إما غير قادرة على القيام بذلك بسبب الحالة البدائية لنظامها الحماية الإجتماعية الوطني بها و/أو عدم رغبتها في فتح الإستحقاقات الوطنية لغير المواطنين لأسباب سياسية. ونتيجة لذلك، قدمت الوكالات الدولية أساسا الحماية الإجتماعية للاجئين في المنطقة في شكل تحويلات نقدية للإغاثة الإنسانية.

خطة للتغيير: خمس خطوات نحو جعل نظم الحماية الإجتماعية في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا أكثر مراعاة لمتطلبات الأطفال

يستلزم جعل نظم الحماية الإجتماعية في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا أكثر مراعاة لمتطلبات الأطفال إصلاحات محددة السياق تسترشد بخصوصيات كل دولة، مثل مدى وطبيعة فقر الأطفال وضعفهم، والمسار التاريخي للحماية الإجتماعية، وطابع العقد الإجتماعي السائد، وحالة الإقتصاد الكلي، والحيز المالي المتاح. ولذلك، سيكون من غير المجدي محاولة وضع وصفة واحدة للحماية الإجتماعية التي تراعي الطفل في المنطقة. بيد أن صانعي السياسات قد يأخذون في الإعتبار خمسة مبادئ عامة من شأنها أن تساعد على تحديد إتجاه إصلاحات الحماية الإجتماعية المحابية لصالح الأطفال.

أولاً، تحتاج دول المنطقة إلى مواصلة الإستثمار في فهم حرمان الأطفال وضعفهم. وبدون هذا الفهم، يستحيل تصميم نظم حماية إجتماعية تعالج بالفعل إحتياجات الأطفال. فعند قياس فقر الأطفال وضعفهم، ينبغي إيلاء الإهتمام الواجب لحقيقة أن الجوانب المختلفة للفقر مهمة في مراحل الطفولة المختلفة. وينبغي أن تنعكس هذه السمات العمرية الخاصة بالفقر والضعف في برامج الحماية الإجتماعية. وبدعم من يونيسف، هناك 12 دولة في المنطقة إما أنها أنجزت أو هي بصدد إجراء دراسة عن فقر الأطفال.[3] ولئن كان هذا إنجازاً كبيراً، فإن الدراسات المخصصة ليست كافية. ويتعين على الدول أن تقيس بشكل منتظم فقر الأطفال كجزء من نظمها الإحصائية الوطنية وأن تأخذ الأدلة الناتجة في عمليات صنع السياسات بصورة منتظمة، بما في ذلك ما يتعلق بإصلاح الحماية الإجتماعية. وترافق يونيسف حكومات المنطقة في هذه العملية.

ثانياً، من الأهمية بمكان توليد أدلة قوية عن مدي إستجابة نظم الحماية الإجتماعية الحالية لفقر الأطفال وضعفهم. وفي حين أنه من المشجع رؤية برامج الحماية الإجتماعية غير القائمة على الإشتراكات تزداد عدداً وتُدمِج بوتيرة متزايدة الخصائص التي تراعي إحتياجات الأطفال، فإننا بحاجة إلى التحقيق في مدي فعالية هذه البرامج وكفاءتها وإنصافها في معالجه فقر الأطفال وضعفهم. وهذا هو المجال الذي يتعين فيه توليد المزيد من الأدلة.

وهناك ممارسة متنامية تتمثل في تقييم مدي نفع نظم الحماية الإجتماعية في المنطقة، ولكن القليل من التقييمات، إن وُجِدَت، هي التي تنظر في مدي النفع الذي يعود على الأطفال من مختلف الفئات العمرية. ويمكن أن يكشف هذا النوع من التقييم، على سبيل المثال، أنه رغم وجود العديد من النظم التي تركز على الأطفال في سن الدراسة، فإنه من الواضح بدرجة أقل ما إذا كانت تلبي بشكل كاف إحتياجات الأطفال في السنوات المبكرة من الحماية الإجتماعية.[4] بالمثل، فإن الإحتياجات المحددة جداً لتدابير الحماية الإجتماعية التحويلية للمراهقين قد لا تلبى في كثير من الدول.

ثالثا، إن الحكومات مدعومة بما لديها من فهم أفضل للفقر والضعف في مرحلة الطفولة وقاعده أدلة متينة بشان مدي خدمة برامج الحماية الإجتماعية الحالية للأطفال، سوف تكون في وضع يمكنها بالفعل من تصميم تدابير حماية إجتماعية تراعي الأطفال وتركز على الفقر.

وهنا، فإن النقطة ليست بالضرورة إستحداث إستحقاقات إضافية في نظام الحماية الإجتماعية في معظم الدول والتي هي بالفعل مجزأة للغاية وذات تأثير محدود على الفقر. ولكن بدلاً من ذلك، ينبغي أن يركز الإهتمام على ترشيد تدابير الحماية الإجتماعية، وزيادة التركيز على الفقر، وتحسين إدماج إحتياجات الأطفال في مراحل الطفولة المختلفة. وقد يتخذ ذلك شكل تدابير للحماية الإجتماعية خاصة بالأطفال، مثل منح الأطفال، ولكنه قد يتخذ أيضا شكل دراسة أفضل للقضاياً المتعلقة بالأطفال في تدابير الحماية الإجتماعية الأوسع نطاقاً. ومن الأمور ذات الأهمية القصوى أن تتبع الحكومات نظم حماية إجتماعية متكاملة وبطريقة شمولية تعالج أوجه الضعف المتفاقمة والتراكمية التي يواجهها الأطفال وأسرهم. وهذا يعني، على سبيل المثال، أن تقديم التحويلات النقدية وحده ليس كافيا.

والعنصر الذي غالباً ما يكون متخلفاً في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا هو عنصر الخدمة الإجتماعية في مجال الحماية الإجتماعية. إن تطور مهنة الخدمة الإجتماعية يمكن أن يكفل تقييم حالة الفقر والضعف الذي يعاني منها كل طفل على حده بكل تعقيداتها المتعددة وأن تُعالج على نحو شامل بإدارة سليمة للقضايا والإحالات حسبما تقتضي الحالة.

رابعاً، تحتاج الحكومات إلى التفكير بجرأة في التدابير اللازمة لتهيئة الحيز المالي اللازم لإصلاح الحماية الإجتماعية. وقد قيل الكثير عن إصلاح الدعم والوفورات التي يمكن أن تولدها لتدابير الحماية الإجتماعية الجديدة والمحسنة. ولكن هناك العديد من المطالب المتنافسة لهذه الوفورات، التي دُمِّرَ جزءا منها بسبب تحطم أسعار النفط. ومع ذلك، فإن الإصلاحات التي تتخلَّص تدريجياً من الدعم والتدخلات الأخرى الأقل فعالية في الحد من الفقر والضعف يمكن أن توسع الحيز المالي الذي تشتد الحاجة إليه من أجل الحماية الإجتماعية.

وهناك إثنان من الإجراءات الإضافية التي لها أهمية خاصة في المنطقة. ويتمثل أحدهما في تحسين تحصيل الإيرادات، وضمان أن تكون الإجراءات الضريبية الجديدة تصاعدية في طبيعتها وألا تُلْحِق ضرراً بالفقراء. وأمام المنطقة طريق طويل للمضي قدما نحو إنشاء نظم ضريبية تصاعدية ذات قاعدة عريضة (جيويل وآخرون 2015). ومن المهم أن تدرك الحكومات أن الإستحقاقات الشاملة، مثل منح الأطفال الشاملة، يمكن أن تكون ميسورة التكلفة ومنصفة بالإقتران مع النظم الضريبية التصاعدية، التي تعود أساسا بالنفع على من هم في حاجة إليها. ويتمثل الإجراء الآخر الممكن لخلق الحيز المالي فيتمثل في إدراج قواعد الحماية الإجتماعية غير الرسمية في نظم الحماية الإجتماعية الرسمية. فالزكاة ركن ديني هام في المنطقة وموجهة نحو الرعاية الإجتماعي ولكنها ليست فعالة أو تتسم بالكفاءة في الوقت الراهن كأجد تدابير الحماية الإجتماعية. وقد أدرجت دول مثل السودان الزكاة في نظام الحماية الإجتماعية الرسمي، ولكن ذلك لم يتحقق بعد في معظم دول المنطقة. وأخيراً، قد يكون جديراً أيضاً إستكشاف الإستفادة من تدفقات التحويلات المالية الكبيرة إلى المنطقة من أجل الحماية الإجتماعية.

خامساً، تحتاج الحكومات إلى تعزيز إستجابة نظم الحماية الإجتماعية للصدمات. وحالات

الصورة: اليونيسف/الشامي. أطفال يحملون حطب وقود إلى أسرهم، الغوطة، سوريا، 2015.

> إن جعل نظم الحماية الإجتماعية في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا أكثر مراعاة لإحتياجات الأطفال سيتطلب إجراء إصلاحات محددة السياق تسترشد بخصوصيات كل دولة.

صورة: اليونيسف/أنمار. أطفال في الموصل، العراق، 2017.

> من المهم أن تدرك الحكومات أن الإستحقاقات الشاملة، مثل منح الأطفال الشاملة، يمكن أن تكون ميسورة التكلفة ومنصفة بالإقتران مع نظم ضريبية تصاعدية.

الطوارئ شائعة في المنطقة، وليس هناك ما يدعو إلى إفتراض أن ذلك سيتغير في المستقبل القريب. ولذلك، من الأهمية بمكان أن تكون نظم الحماية الإجتماعية قادرة على التحمُّل والتكيُّف لتوفير تغطية كافية في أوقات الأزمات. وينبغي أن تصبح نظم الحماية الإجتماعية قابلة للتوسع، سواء من حيث التغطية (تعديل عتبات الإستحقاق) أو من حيث الإستحقاقات (تعديل مستوي الإستحقاقات).

وتحتاج نظم تقديم الحماية الإجتماعية أيضا إلى أن تصبح أكثر قدرة على التحمُّل والتكيُّف، وذلك مثلا عن طريق ضمان قابلية إستحقاقات الحماية الإجتماعية على الإنتقال في حالة النزوح ومن خلال التخطيط لإستمرارية تصريف الأعمال لمقدمي خدمات الحماية الإجتماعية.

وكما توضح سميث (2017) في هذا العدد، كلما إستثمرنا مقدَّماً في قدرة نظم الحماية الإجتماعية على الإستجابة للصدمات، كلما كان من الأرجح أن تتمكن النظم فيما بعد من النجاح في الإستجابة للإغاثة الإنسانية عندما تضرب الكوارث. ومن الأهمية بمكان أيضاً بناء إحتياطيات مالية مؤقتة. •

Bilo, Charlotte, and Anna Carolina Machado. 2017. “Child-sensitive non-contributory social protection programmes in the MENA region.” *Policy in Focus* Vol. 14, 3. Brasília: International Policy Centre for Inclusive Growth.

Halmi, Mahdi. 2017. “Social Protection Reform and Child Poverty.” *Policy in Focus* Vol. 14, 3. Brasìlia: International Policy Centre for Inclusive Growth.

Jewell, Andrew, Mario Mansour, Pritha Mitra, and Carlo Sdralevich. 2015. “Fair Taxation in the Middle East and North Africa.” *IMF Staff Discussion Note* SDN/15/16. Washington, DC: International Monetary Fund. <https://www.imf.org/external/pubs/ft/sdn/2015/sdn1516.pdf>. Accessed 13 November 2017.

LAS, ESCWA, UNICEF, and OPHI. 2017. *Arab Multidimensional Poverty Report*. Beirut: United Nations

Economic and Social Commission for Western Asia. <http://www.ophi.org.uk/wp-content/uploads/multidimensional-arab-poverty-report-english.pdf>. Accessed 13 November 2017.

Smith, Gabrielle. 2017. “Linking Cash Transfer Programming with National Systems in Humanitarian Settings.” *Policy in Focus*, Vol. 14, 3. Brasília: International Policy Centre for Inclusive Growth.

UNICEF. 2017. *Generation 2030 Africa 2.0: Prioritizing investments in children to reap the demographic dividend*. New York: United Nations Children’s Fund.

UNICEF. 2017 (forthcoming). *Child Poverty in the Arab States*. New York: United Nations Children’s Fund.

UNICEF and Global Coalition to End Child Poverty. 2017. *A World Free from Child Poverty. A guide to the tasks to achieve the vision.* New York: United Nations Children’s Fund.

World Bank. 2017. “ASPIRE: The Atlas of Social Protection—Indicators of Resilience and Equity: Middle East & North Africa.” World Bank website. <http://datatopics.worldbank.org/aspire/region/middle-east-and-north-africa>. Accessed 9 November 2017.

World Bank and UNICEF. 2016. *Ending Extreme Poverty: a Focus on Children*. Washington, DC: World Bank, and New York: United Nations Children’s Fund.

1. مستشار السياسات الإجتماعية الإقليمي في يونيسف - المكتب الإقليمي للشرق الأوسط وشمال أفريقيا.

2. تطورت هذه الحجة بالكامل بالنسبة لشمال أفريقيا في يونيسف (2017).

3. الأردن، وتونس، والجزائر، وسوريا، وجيبوتي، والسودان، والعراق، وفلسطين، ولبنان، وليبيا، ومصر، والمغرب.

4. يشير حلمي (2017) في هذا العدد إلى أن وضع خرائط في المغرب حدد مرحلة الطفولة المبكرة بوصفها فئة عمرية تفتقر إلى الرعاية في برامج الحماية الإجتماعية في البلاد.

الحماية الإجتماعية في الشرق الأوسط اليوم: السعي لإعادة التوزيع

بقلم جيزيلا ناوك[1]

علي الرغم من كل التنوع في الدول العربية من حيث الفقر والثروة، وحجم السكان والأراضي، ومراحل التنوع الإقتصادي أو التنمية، هناك سمة مُشتركة واحدة تمتد عبر المجتمعات العربية اليوم: أنها جميعاً تنقسم بدرجات مختلفة، إلى داخليين وخارجيين، وإلى فئات سكانية متمتعة بحماية جيدة وأخرى معرضة مباشرة لمخاطر دورة الحياة والصدمات السياسية والإقتصادية.

وخلافا لأفضل النوايا، ما زالت نظم الحماية الإجتماعية العربية تنحو إلى تفاقم هذه الفجوات بدلاً من سدها. فالأثر التنازلي للدعم الشامل، لا سيما دعم الوقود، وكذلك الدعم المقدم لنظم معاشات التقاعد، يزداد كثافة من خلال السياسة الضريبية التي تعتمد على الضرائب على الإستهلاك بدلاً من الضريبة على الدخل الشخصي أوأو الضيريبة على الملكية. وتتفاوت التغطية بين الدول، ولكن من المقدر أن ما يصل إلى 65 في المائة من السكان في دول المغرب[2] والمشرق[3] قد لا تغطيهم مظلة التأمين الإجتماعي (غاتي وآخرون 2014). بالإضافة إلى ذلك، فإن الخدمات العامة المثقلة بالأعباء، لا سيما خدمات الصحة والتعليم، تترجم هذه الفجوة إلى فرص غير متكافئة لتكوين رأس المال البشري. وفي دول مجلس التعاون لدول الخليج العربية[4]، تمتد فجوة الرعاية الإجتماعية بين السكان المواطنين والبدون من جهة، وبين مجتمعات العاملين الأجانب وأسرهم من ناحية أخرى.

في البداية، تم تصميم الأشياء بشكل مختلف فقد كانت نظم الحماية الإجتماعية العربية مدفوعة تاريخياً بطموحات الرعاية الإجتماعية الشاملة. وإستناداً إلى الركائز الثلاث: (1) التوظيف في القطاع العام، (2) الدعم السخي لمجموعة من السلع الأساسية اليومية تتراوح من الغذاء إلى الوقود إلى المسكن، و (3) الرعاية الصحية العامة والتعليم العام بالمجان، أدى هذا النهج إلى تحقيق مكاسب تنموية كبيرة. غير أن النمو السكاني والأزمات الإقتصادية، فضلا عن الحروب والصراعات، في السنوات اللاحقة، ألقت بثقلها على نظم الحماية الإجتماعية بما يتجاوز نقطة الإنهيار.

وكانت الإنتفاضات العربية في 2011 دعوة شعبية لإعادة توزيع الإمتيازات والفرص. وكانت هذه الإنتفاضات بمثابة صيحة إيقاظ للقادة في المنطقة للتصدي للفجوة الإجتماعية العميقة. وفي بعض الدول، أدى هذا النضال من أجل إعادة التوزيع- تعززه طموحات سياسية إقليمية - إلى صراعات عنيفة ومسلحة. وهناك عده دول أخرى لا تزال لديها الفرصة لتحقيق ذلك من خلال التغيير السياسي. ومع ذلك، قد تكون النافذة صغيرة.

محركات التغيير

إستجابت معظم الحكومات من المغرب إلى الخليج العربي على الفور لإنتفاضات2011 بزيادة الإستحقاقات الإجتماعية، مثل معاشات التقاعد، والمرتبات، والدعم، والتحويلات، وبتخفيض الضرائب. بيد أن الزيادة الأولية في الإنفاق الإجتماعي كشفت بسرعة عن تأثيرها المحدود على المُشكلات الإجتماعية المطروحة. وبما أنها إتبعت أنماط الإنفاق الحالية، فإنها عززت الفجوات القائمة بتوفير منافع إضافية لأولئك الذين هم غير مُحتاجين ولديهم حماية بالفعل (الإسكوا 2013 أ؛ 2013 ب). وأصبح من الواضح أن الهياكل الأساسية الحالية لإيصال التحويلات والخدمات الإجتماعية لم تتمكن من الوصول إلى نسبة كبيرة من المحتاجين إلى المساعدة. وفي الوقت نفسه، وبسبب إرتفاع أسعار النفط، إستوعب إجمالي الدعم أكثر من ربع النفقات الحكومية الجارية في عدة دول (الإسكوا، 2017 ج).

وبالتالي، فإن ضغط على الموازنة العامة قد جعل من الصعب على الحكومات أن تحافظ على المستويات العالية للإنفاق الإجتماعي التي شوهدت في عامي 2011 و 2012. وبمجرد تلبية الحاجة إلى الإستجابة الفورية للإضطرابات الإجتماعية، أدت زيادة العجز في الموازنة والقيود المالية إلى دفع الحكومات إلى إدخال إصلاحات والإبتعاد عن الدعم الشامل والإتجاه نحو أشكال المساعدة الإجتماعية الأكثر إستهدافا، التي وعدت بأن تكون أكثر كفاءة وإستدامة (المرجع السابق).

وكان الدافع الثالث للتغيير هو تجربة العديد من الدول متمثلة في أن الإنتفاضات بدأت إما في المناطق الريفية (مثل تونس) أو كانت مدعومة بحركات ريفية قوية، كما هو الأمر في سورياً. وقد أدى ذلك إلى التقريب بين قضايا المناطق المهمشة داخل الدول والمناطق الريفية وبين قلوب النخب السياسية والطبقات الوسطي في المناطق الحضرية، مما أبرز الحاجة الملحة إلى إدخال إصلاحات إجتماعية.

الإصلاحات الجارية

أتاح إنخفاض أسعار النفط في السنوات اللاحقة للحكومات فرصة التصدي لعجزها المالي بالشروع في إصلاحات الدعم مع الحد من الأثر المباشر على السكان أو على الإقتصاد الأوسع نطاقاً. وتعلُّماً من التجارب السابقة، سعت الدول جاهدة إلى الحد من الآثار الناجمة عن إصلاحات دعم الوقود على أنشطة إقتصادية أخرى مثل الزراعة أو التشييد، وهي قطاعات هامة في بعض الدول، لا سيما بالنسبة للطبقات الأكثر ضعفاً في سكان. ويمثل اليمن مثالاً مأساويا بشكل خاص على الصعوبات التي ينطوي عليها الأمر.

وقد إعتمدت معظم الدول العربية نهجاً تدريجياً، وأحيانا مع معالجة مختلف منتجات الطاقة بطرق مختلفة، بدءاً بتلك التي يستهلكها الأغنياء في الغالب. فالمغرب وموريتانيا، على سبيل المثال، كانا حريصان جداً على تجنب صدمات أسعار الديزل.[5]

وبالتوازي مع ذلك، وللتعويض عن الآثار السلبية للزيادات في الأسعار على السكان الأكثر ضعفاً، بدأت الدول في إتباع نهج أوسع نطاقاً، وإنشاء قنوات جديدة قادرة على الوصول مباشرة إلى المحتاجين. وهذه مهمة شاقة بالنسبة للكثير من الدول، حيث أن السجل المدني لا يسجل دائماً بدقة تواريخ الميلاد والوفاة، لاسيما في المناطق الريفية الأكثر تهميشاً والتجمعات السكنية غير الرسمية في الحضر(الشعبة الإحصائية للأمم المتحدة 2017). وقد قامت عدة دول في المنطقة - مثل مصر والأردن وموريتانيا وفلسطين - بتطوير سجلات إجتماعية أو هي بصدد تطويرها. وفي بعض الدول (مثل المغرب)، أصبحت السجلات الإجتماعية، أو ستكون في نهاية المطاف، مرتبطة بسجلات السكان الوطنية وبقواعد البيانات المتعلقة بالتأمينات الإجتماعية والدخل.

ومن المفترض أن تؤدي قواعد البيانات هذه إلى تحسين إستهداف الدعم المتبقي (مثل بطاقات الحصص التموينية)، وإلى تقديم أشكالٍ أخرى من المساعدة الإجتماعية، معظمها تحويلات نقدية (مشروطة). وفي بعض الدول مثل مصر والأردن وموريتانيا، زادت النفقات المتعلقة بدعم الغذاء كأحد سبل التعويض عن بدء إصلاحات دعم الوقود (الإسكوا 2017 ب).

وتعد برامج التحويلات النقدية هي الأكبر في الوقت الحالي كسبيل رئيسي للإصلاح، حيث تستهدف غالباً المناطق الريفية والمهمشة. وفي معظم الدول العربية قُدِّمَت التحويلات النقدية تاريخياً على أساس الإستهداف للفئات الضعيفة مثل الأيتام والأشخاص ذوي الإعاقة والأطفال والأسر التي تعيلها إمرأة. وتهدف البرامج الجديدة إلى الأخذ على نحو متزايد بإختبار سُبل المعيشة، الذي ينطوي على عدة

تحديات. وبما أن إختبار سُبل المعيشة المباشر في بيئة غير رسمية يكاد يكون غير ممكن، فإن هناك حاجة إلى وضع مؤشرات بديلة للوقوف على الحقائق المحلية والفردية، بما في ذلك التكاليف المتصلة بالإعاقة (الإسكوا 2017 د). ويلزم تحديد قنوات وطرائق للتحويلات يُعَوَّل عليها، وينبغي أن تراعي مستويات التحويلات التضخم، الذي غالباً ما يكون نتيجة لإصلاح الدعم. وينبغي أن تنسّق التدخلات تنسيقاً جيداً بين الوزارات والمستويات الحكومية. ويشكل هذا التنسيق تحدياً خاصا في حالة التحويلات النقدية المشروطة، التي بدأت على نطاق واسع في مصر والمغرب، ومن المقرر تنفيذها في عدة دول أخرى، حيث حاجة إلى إدراج وزارتي الصحة والتعليم، وكذلك المكاتب التابعة لهما على الصعيد دون الوطني (الإسكوا 2017 أ).

وقد إتخذت المناقشة المحتدمة في كثير من الأحيان بشأن المشروطيات في التحويلات النقدية مُنعطفاً عملياً أكثر في معظم الدول. وكثيرا ما يتقرر الأخذ بشروط، مثل إستخدام الخدمات الصحية والمواظبة على الدراسة، إستناداً إلى إعتبارات الإقتصاد السياسي. ومع ذلك، فانها لا يمكن أن تعمل إلا عندما تتوفر الخدمات ذات الصلة وبجودة كافية. وبالتالي، علي الرغم من أن المشروطية في التحويلات النقدية قد تفرض قيوداً على المستفيدين، إلا أنها قد تكون أيضاً بمثابة "قوة دافعة" للحكومات لكي توسع نطاق الإستثمارات في البنية التحتية الإجتماعية وجودة الخدمات.

أسئلة مفتوحة

أحد أهم الأسئلة ذات الصلة بجميع البرامج الإجتماعية، لا سيما تلك التي تمولها الإيرادات الحكومية العامة، هي الإستدامة المالية. ويصدق هذا بصفة خاصة على الدول العربية، التي تمر جميعها حالياً بفترة من توحيد العمليات المالية، ويجب عليها أن تجد توازناً بين هذه المطالب المتنافسة. وتسمح الوفورات المتحققة من إصلاحات الدعم ببعض الحيز المالي، ولكن البحوث الأولية التي أجريت بين دول مختارة تشير إلى أنه لم يجر إعادة تدوير سوي نسبة ضئيلة من الوفورات في النفقات إلى البرامج الإجتماعية (الإسكوا 2017 أ).

وتتعلق مسالة أكثر أهمية، ومرتبطة إرتباطاً وثيقاً بالتمويل، بأهداف السياسات الأوسع نطاقاً: هل الحد من الفقر هو الهدف النهائي؟ أم هل ترتفع الطموحات لتصل إلى التغلب على الفجوات الإجتماعية وزيادة فرص تراكم رأس المال البشري من خلال إصلاحات إجتماعية أوسع نطاقا يمكن أن تؤدي في نهاية المطاف إلى إعادة توزيع الحقوق والإمتيازات الإنمائية التي كانت مطلوبة في عام 2011 والتي تعتبر ضرورية لزيادة الإدماج والتماسك الإجتماعي؟

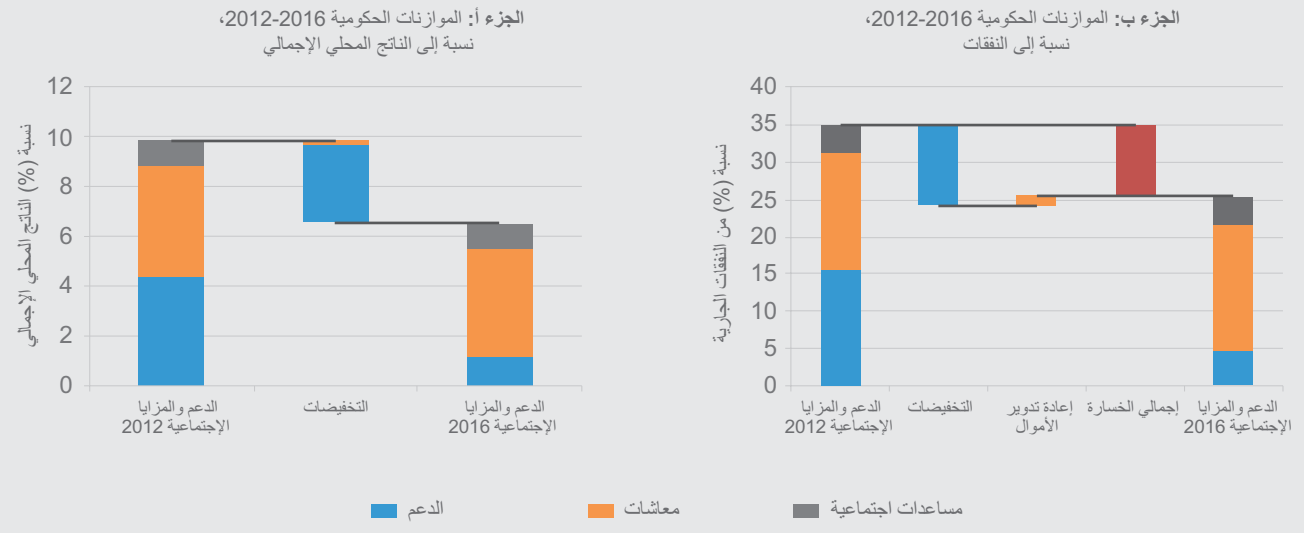
ويتطلب التوزيع الأكثر عدلاً للمخاطر والفرص توسيع التحويلات النقدية لتحقيق تغطية أكبر للإحتياجات المباشرة. ولكن في الوقت نفسه، من الضروري الذهاب إلى ما بعد التحويلات، والتي تتعرض دائما لمخاطر التكيف وفقا لضغوط الموازنة أكثر من ضغوط الإحتياجات الفعلية. ويجب أن تتجاوز السياسة الإجتماعية مجرد الدخل وأن تعزز القدرات الإنتاجية للمجتمع من خلال زيادة رأس المال البشري. وهذا يعني، بالنسبة لمعظم الدول العربية، عكس إتجاه الركود أو حتى الإنخفاض في الإنفاق العام على الصحة والتعليم والإسكان (الإسكوا، 2017 هـ).

وإذا كان الهدف هو تحقيق توازن أفضل بين المخاطر والفرص، فإن مراجعة أولويات المالية العامة، لا سيما السياسة الضريبية، يحتاج إلى أن يصبح جزءا لا يتجزأ من إصلاح الحماية الإجتماعية (المرجع السابق). والتقلب في ريع الموارد الطبيعية يجعل هذا الأمر أكثر أهمية. وتقلل النظم الضريبية العربية حالياً من التطبيق الضريبة على الدخل الشخصي وضرائب الممتلكات (منصور 2015)، مما يسهم في الأثر التنازلي لنظم الحماية الإجتماعية.

وستتوقف إمكانية إدخال إصلاحات أكثر تقدمية في مجال الضرائب والحماية الإجتماعية عموماً على الأثر العام للإصلاحات على الطبقات الوسطي، التي تخسر حاليا جراء إصلاحات الدعم. غير أنها يمكن أن تنجذب نحو التغطية الموسعة للتأمين الإجتماعي والفرص الأفضل لتراكم رأس المال البشري من خلال التحسن الكبير في توافر الخدمات الإجتماعية والقدرة على تحمل تكلفتها وجودتها.

ولذلك، فإن السبيل الثالث للإصلاح هو زيادة الإستثمار في السياسة الإجتماعية بشكل عام. ومن الضروري زيادة الإستثمار لأن نظم الحماية الإجتماعية تحتاج إلى بيئة تمكينية لكي تعمل بشكل جيد. ويتعلق هذا الأمر بجودة وتكاليف خدمات الصحة والتعليم والإسكان الإجتماعي، فضلا عن البنية التحتية من مياه ومرافق الصحية، ولا سيما في المناطق الريفية والحضرية الفقيرة. وتبين التجربة أن التحويلات النقدية، سواء في وجود أو غياب شروط مُثْلى، تعمل على أفضل وجه عندما تقترن بتدخلات إضافية في البنية التحتية الإجتماعية والإقتصادية، والتي تندرج ضمن خطة التنمية المحلية أو الإقليمية

الشكل 1: إصلاح الدعم في الأردن



المصدر: إعداد المؤلفة إستنادا إلى صندوق النقد الدولي (2016) ووزارة المالية الأردنية (2016).

”

تحتاج نظم الحماية الإجتماعية إلى بيئة تمكينية لكي تعمل بشكل جيد.

الصورة: دانا سميلي/البنك الدولي. فتايات تستخدمن الحواسيب في المدرسة، صنعاء، الجمهورية اليمنية، 2009 <https://goo.gl/YhBE7v>.

الشاملة (سكارلاتو وداغوستينو 2016، 14؛ الإسكوا، 2017 ا، 29).

إن الطموح والوعد في جدول أعمال التنمية المستدامة للأمم المتحدة 2030 هو ألا يُترك أحد يتخلف عن الركب. وسياسات الحماية الإجتماعية المندمجة بشكل جيد في الأهداف الإنمائية الشاملة هي السبيل الأساسي للوفاء بهذا الوعد. ●

ESCWA. 2013a. *Integrated Social Policy: Towards a New Welfare Mix? Rethinking the Role of the State, the Market and Civil Society in the Provision of Social Protection and Social Services. Report V*. Beirut: United Nations Economic and Social Commission for Western Asia. <https://www.unescwa.org/sites/www.unescwa.org/files/publications/files/e_escwa_sdd_13_1_e.pdf>. Accessed 2 November 2017.

ESCWA. 2013b. *The Promises of Spring: Citizenship and Civic Engagement in Democratic Transitions*. Beirut: United Nations Economic and Social Commission for Western Asia. <https://www.unescwa.org/sites/www.unescwa.org/files/publications/files/e_escwa_sdd_13_3_e.pdf>. Accessed 2 November 2017.

ESCWA. 2015. *What remains of the Arab spring?* Beirut: United Nations Economic and Social Commission for Western Asia. <https://www.unescwa.org/publications/long-road-social-justice-arab-spring>. Accessed 2 November 2017.

ESCWA. 2017a. *Conditional Cash Transfers in the Arab Region*. E/ESCWA/SDD/2017/Technical Paper.4. Beirut: United Nations Economic and Social Commission for West Asia. <https://www.unescwa.org/sites/www.unescwa.org/files/page_attachments/conditional-cash-transfers-arab_region-en_0.pdf>. Accessed 2 November 2017.

ESCWA. 2017b. *The Social Impacts of Energy Subsidy Reform in the Arab Region*. E/ESCWA/SDD/2017/Technical Paper.5. Beirut: United Nations Economic and Social Commission for West Asia. <https://www.unescwa.org/sites/www.unescwa.org/files/page_attachments/social-impacts-energy-subsidy-reform-en_0.pdf> Accessed 2 November 2017.

ESCWA. 2017c (forthcoming). *Changes in Public Expenditure on Social Protection in Arab Countries*. Beirut: United Nations Economic and Social Commission for West Asia.

ESCWA. 2017d (forthcoming). *Social Protection for Persons with Disabilities in Arab Countries*. Beirut: United Nations Economic and Social Commission for West Asia.

ESCWA. 2017e (forthcoming). *Rethinking fiscal policy in Arab Countries*. Beirut: United Nations Economic and Social Commission for West Asia.

Gatti, R. et al. 2014. *Striving for better jobs*. Washington, DC: World Bank. <http://documents.worldbank.org/curated/en/445141468275941540/Striving-for-better-jobs-the-challenge-of-informality-in-the-Middle-East-and-North-Africa>. Accessed 2 November 2017.

IMF. 2016. "World Economic Outlook Database: October 2016 edition." International Monetary Fund website. <http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2016/02/weodata/index.aspx>. Accessed 4 October 2016.

Mansour, M. 2015. "Tax Policy in MENA Countries: Looking Back and Forward." *IMF Working Paper* WP/15/98. Washington, DC: International Monetary Fund. <http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2015/wp1598.pdf>. Accessed 2 November 2017.

Ministry of Finance of Jordan. 2016. *General Government Finance Bulletin* 18(9), October. Amman: Ministry of Finance. <http://mof.gov.jo/Portals/0/EnglishPDFOctober2016.pdf>. Accessed 2 November 2017.

Scarlato, M., and G. d'Agostino. 2016. "The Political Economy of Cash Transfers." *Discussion Paper* 6/2016. Bonn: Deutsches Institut für Entwicklungspolitik. <https://www.die-gdi.de/uploads/media/DP_6.2016.pdf>. Accessed 2 November 2017.

United Nations Statistics Division. 2017. *Live births, deaths, and infant deaths, latest available year (2006 - 2016)*. New York: United Nations Statistics Division. <https://unstats.un.org/unsd/demographic/products/vitstats/serATab3.pdf>. Accessed 2 November 2017.

World Bank. 2017. *Arab Pension Systems: Trends, challenges and options for reforms*. Washington, DC: World Bank. <http://documents.worldbank.org/curated/en/723511502980636435/pdf/118862-WP-PUBLIC-AUG-18-1AM-Pension-Book-Final-NET.pdf>. Accessed 2 November 2017.

1. اللجنة الإقتصادية والإجتماعية لغربي آسيا - الأمم المتحدة (الأسكوا).
2. المغرب والجزائر وتونس.
3. مصر والأردن ولبنان والأراضي الفلسطينية وسوريا.
4. الإمارات العربية المتحدة، والبحرين، وعمان، وقطر، والكويت، والسعودية.
5. للإطلاع على نظرة عامة على الإصلاحات الأخيرة، أنظر الأسكوا (2017 ب، 6).

التنمية المستدامة كحرية: الحماية الإجتماعية في حقبة من الإضطرابات المناخية

كيشان خوداي[1]

حدد إطلاق أهداف التنمية المستدامة، وإتفاقية باريس بشأن تغير المناخ، وإطار عمل سينداي بشأن الحد من أخطار الكوارث، حقبة جديدة لسياسة التنمية العالمية، تركز على الطبيعة المتعددة الأبعاد للمخاطر، والحاجة إلى نهج تنمية قائم على بناء القدرة على الصمود والتكيف وتركيز أساسي على جعل سياسات التنمية تعمل من أجل الناس والكوكب.

والنظرة التقليدية للتنمية البشرية، كما أعرب عنها أماراتيا سين في كتابات التنمية التقليدية بوصفها حرية تتمثل في أن التقدم يتعلق بتوسيع الإمكانات البشرية، وتوسيع الحرية، ومساعدة الناس على تنمية القدرات التي تمكنهم من الإختيار. ومع ذلك، فإن وتيرة التغير الإيكولوجي اليوم يجعل هذه المعادلة غير مكتملة، حيث يتطور مفهوم "التنمية بوصفها حرية" بسرعة إلى "التنمية المستدامة بوصفها حرية"، لأن تغير المناخ يسبب إضطراباً جماعياً ولأن الحساسيات المتعلقة بالعدالة والحقوق تتحول لتأخذ في الحسبان دور تدهور النظم الإيكولوجية في توليد الإقصاء الإجتماعي والفقر. بالإضافة إلى "الحريات الخمس" المبينة في إطار التنمية البشرية الأصلي لسن، فإن القدرة على الصمود والتكيف مع التغير الإيكولوجي آخذة في الظهور بطرق عديدة بوصفها "الحرية السادسة".

ويوضح جدول أعمال التنمية الجديد أن أهدافاً من قبيل الحد من الفقر والحماية الإجتماعية مُعقدة وغير خطية بطبيعتها، مع الصدمات والضغوط بإعتبارها القاعدة الجديدة - ولا سيما في عصر الإضطرابات المناخية. فالمخاطر الإيكولوجية المتقاربة - بداية من تغير المناخ، والكوارث، وتدهور الأراضي، وإنعدام الأمن الغذائي والمائي - تؤدي إلى تفاقم الضعف الإجتماعي وتهدد تحقيق جميع الخدمات. ومع إنخفاض خدمات النظم الإيكولوجية الحرجة وأمن الموارد، فإن الفقراء هم الذين يعانون، على الرغم من قلة المسئولية، من أشد الآثار السلبية على حياتهم وسبل معيشتهم. وإستجابة لذلك، تدعو أهداف التنمية المستدامة إلى التحول من التوجُّه "الإجتماعي-فقط" للسياسة التنمية التقليدية، مما يضع في صدارة جدول أعمال التنمية المستدامة النظم الإيكولوجية ذاتها والأصول الطبيعية التي تكون نتائج التنمية قائمة عليها.

ولهذا الأمر أهمية خاصة بالنسبة لهدف التنمية المستدامة الأول، الذي يسعي إلى "إنهاء الفقر بجميع أشكاله في كل مكان". وتدعو الغاية 1.3 الدول إلى "تنفيذ نظم وتدابير وطنية للحماية الإجتماعية الملائمة للجميع"، وتحدد الغاية 1.5 الهدف المتمثل في "بناء قدرة الفقراء ومن هم في حالات الضعف على الصمود والحد من تعرضهم لمخاطر الظواهر المناخية المتطرفة وغيرها من الصدمات والكوارث الإقتصادية والإجتماعية والبيئية".

واليوم، فإن أكثر من 2 مليار نسمة (ثلث سكان العالم) فقراء أو شبه فقراء ويواجهون أوجه ضعف مستمرة تهدد تحقيق أهداف التنمية، ومن بين أكثر الفئات تعرضاً للمخاطر المجتمعات المحلية المعرضة للتأثر بالمناخ (برنامج الأمم المتحدة الإنمائي 2014). ويقدر البعض أنه بحلول عام 2030 يمكن أن يقع 100 مليون نسمة إضافيين في براثن الفقر المدقع نتيجة لتغير المناخ (هاليجات وآخرون 2016). وإجتمال أن يعاني شخص في دولة نامية من كارثة متصلة بالمناخ أكثر 79 مرة من الإحتمال المناظر لشخص مماثل في دولة متقدمة، في حين أن ما يصل إلى 600 مليون نسمة آخرين يمكن أن يواجهوا سوء التغذية في أفريقيا، ويمكن لعدد إضافي من الأشخاص في آسيا أن يواجهوا نقص المياه (برنامج الأمم المتحدة الإنمائي 2009).

ومن الواضح الآن أنه ما لم يُتَّخذ إجراء، فإن تغير المناخ سيبطئ التقدم المحرز في أهداف التنمية المستدامة خلال السنوات المقبلة، وقد يؤدي بالفعل إلى إنتكاس العديد من مكاسب التنمية التي تحققت بمشقة بحلول منتصف القرن. ويسعى النهج المتكامل الجديد الذي تم التعبير عنه في اطار هدف التنمية المستدامة الأول إلى نقلة في سياسة التنمية تتجاوز "الصوامع" التقليدية للإجراءات المعتادة نظامياً إلى نهج يدير عمليات المفاضلة ويبني أوجه التآزر، بما في ذلك التآزر بين الحماية الإجتماعية وتغير المناخ.

الفقر الناجم عن المناخ: الأزمة الناشئة في المنطقة العربية

تكتسب الصلة بين الفقر وتغير المناخ أهمية خاصة في المنطقة العربية، وهي بالفعل المنطقة الأكثر إعتماداً على واردات الأغذية، والأقل أمناً مائياً في العالم. وقد تعرض أكثر من 40 في المائة من سكانها البالغ عددهم 357 مليون نسمة بالفعل للجفاف وغيره من الكوارث المناخية؛ ومع إحتمال إرتفاع درجات الحرارة بأكثر من درجتين بحلول 2050، قد ينخفض منسوب جريان المياه بنسبة 30 في المائة، وقد ينخفض الناتج الغذائي بنسبة 20 في المائة بحلول منتصف القرن (أنظر برنامج الأغذية العالمي 2015). ومع إرتفاع درجات الحرارة بوتيرة أسرع من المتوسط العالمي، أصبحت الحكومات الآن تدرك بشكل متزايد تغير المناخ بوصفه أحد العوامل الحاسمة المتوقع لها أن تحفز مستويات جديدة من الفقر والصراع والنزوح في جميع أنحاء المنطقة.

وفيما بين عامي 2006 - 2011، عانت المنطقة من أسوا أحداث الجفاف. ففي الصومال، هلك ما يصل إلى 100,000 نسمة، وتشرد 4 ملايين نسمة، في حين قضي الجفاف في سوريا على معيشة أكثر من 20 في المائة من سكان الريف، وشرد داخليا ما يصل إلى 1 مليون شخص (أنظر كيلي وآخرون 2015). كما ساهمت آثار المناخ في عدم الإستقرار في العراق والسودان واليمن. وبصورة متزايدة، فإن مناطق المنطقة التي تعاني من الصراعات والنزوح الجماعي هي أيضا الأكثر عرضة لخطر تغير المناخ.

وقد أصبحت حالات الجفاف والكوارث المناخية أكثر تواتراً وشدة، وتشير بعض الدلائل إلى أن المنطقة في خضم دورة جفاف طويلة الأجل، يحتمل أن تكون ناجمة عن التحول المستمر في مناخ الكوكب، وأن تكون مماثلة في شدتها لحالات الجفاف التاريخية التي أدى إلى تحولات حضارية رئيسية في الماضي (كوك وآخرون 2016). وما لم يتخذ إجراء، يمكن الشعور بالآثار في فقدان سبل العيش الزراعية وزيادة البطالة في المناطق الريفية، وتزايد الصراعات على الموارد الشحيحة، والنزوح الجماعي.

وفي حين أن الحكومات والمجتمع الدولي قد أولياً إهتماماً كبيراً لإنشاء بنى تحتية قادرة على الصمود والتكيف مع المناخ، فإن هناك حاجة أكبر إلى تكييف سياسات الحد من الفقر مع الواقع المناخي الجديد - الإنتقال من النظم التقليدية للضمان الإجتماعية إلى نظم التي تعزز الضمان الإجتماعي والإيكولوجي. ويمكن لسياسات الحماية الإجتماعية أن تؤدي دوراً هاماً في هذا الصدد: بناء قدرة المجتمعات المحلية على الصمود والتكيف، والحد من أوجه الضعف، ومُكافحة "العنف البطيء" الذي يلحقه تغير المناخ بأشد الناس فقراً (نيكسون 2013). والمنظور المتعدد الأبعاد أكثر أهمية من أي وقت مضي، ليس فقط لفهم الطبيعة المتطورة للضعف والفقر في المنطقة، بل لصياغة إستجابات قائمة على

القدرة على الصمود والتكيف والتي تتضمن الأبعاد الإجتماعية والإيكولوجية للتحدي.

الحماية الإجتماعية لبناء القدرة على الصمود والتكيف مع المناخ

تاريخيا تطورت مجالات سياسة الحماية الإجتماعية، والتكيف مع تغير المناخ، والحد من أخطار الكوارث بمعزل عن بعضها نسبياً. ولكن بما أن المخاطر التي تهدد الضعف الإجتماعي أصبحت أكثر متعددة الأبعاد، وبما أن القادة يسعون إلى إيجاد أوجه تآزر بين الدعم الإغاثي الإنساني والدعم التنموي، فإن الأمر يتطلب بذل جهود لجعل الحماية الإجتماعية أكثر إستنارة بالمخاطر، و لجعل تدابير التكيف مع تغير المناخ، والحد من أخطار الكوارث أكثر مُراعاة لصالح الفقراء وقائمة على الحقوق. وقد شهدت السنوات الأخيرة إتجاهاً متزايداً بين المنظمات الإنمائية الدولية والدول المعرضة لمخاطر المناخ لإستكشاف إستخدام سياسات الحماية الإجتماعية التكيفية - وهي نهج متكاملة يجمع بين مجالات الحماية الإجتماعية والتكيف مع تغير المناخ، والحد من أخطار الكوارث، ويهدف إلى تعزيز إتساق السياسات وبناء القدرة على الصمود والتكيف (ديفيز وآخرون 2009).

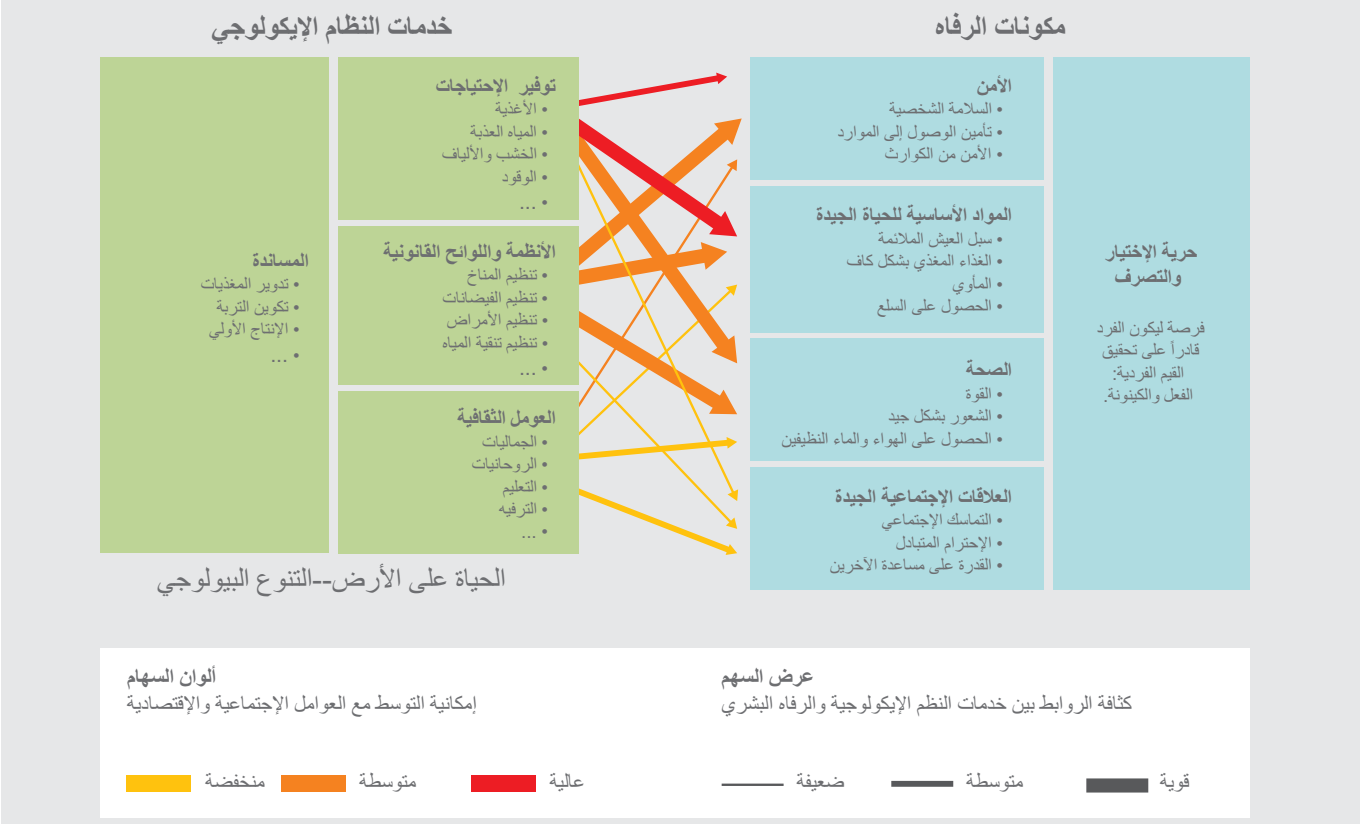
وتوفر الحماية الإجتماعية مجموعة من الأدوات التي يمكن أن تعالج التخفيف من المخاطر (القدرة الإستباقية)، والتصدي للمخاطر (القدرة الإستيعابية)، والجوانب المتعلقة بتكييف المخاطر (القدرة التكيفية) لتأمين سبل العيش (باهادور وآخرون 2015). وتشمل الحلول المحددة ما يلي: التحويلات النقدية قبل بدء الكوارث المناخية وبعدها؛ دعم الأغذية و خدمات المياه والطاقة؛ تأمين مربوط بالطقس للمزارعين الضعفاء؛ برامج أشغال عامة مولدة لفرص العمل في قطاعي الزراعة والمياه؛ تمكين المجتمعات المحلية من خلال أصول جديدة مثل إحتياطيات البذور والمواشي ونظم إستبقاء المياه؛ (ب) سبل العيش الزراعية قادرة على الصمود موالتكيف مناخيا؛ إستراتيجيات تنويع الإقتصاد والدخل؛ نظم إنذار مبكر؛ خيارات للتنقل والهجرة وتيسيرها.

وفي حين أن حلول الحماية الإجتماعية قد إستخدمت منذ وقت طويل كإستجابة فورية لحالات الجفاف والكوارث المناخية من خلال مبادرات من قبيل التحويلات النقدية، وتوفير المعونة الغذائية، وأنشطة الأشغال العامة من أجل التعافي من الأزمات، فإن الدعوة إلى المشاركة في الإمكانيات الوقائية لحلول الحماية الإجتماعية التكيفية للحد من بعض الأسباب الجذرية للضعف المناخي التي لا تعالجها التدابير التقليدية للتكيف مع تغير المناخ أوتدابير الحد من الكوارث، وتحقيق تغيير تحولي من خلال تغيير السياسات العُليا، من خلال التركيز القائم على الحقوق في تدابير الحماية الإجتماعية (نوكس 2015)، وقيمة الحماية الإجتماعية التكيفية في التغلب على الإنعزال في إتخاذ القرارات بين مجالات وضع السياسات الإجتماعية والطبيعية (براون 2014).

ويتمثل أحد جوانب الحماية الإجتماعية التكيفية ذات الأهمية الخاصة بالنسبة للمنطقة العربية في دور الحماية الإجتماعية للمتضررين من النزوح الناجم عن المناخ.

وقد شهدت المنطقة زيادة في عدد اللاجئين والنازحين داخليا في السنوات الأخيرة، نجم معظمها عن الصراعات العنيفة، ولكن العديد منها نشأ أيضا من مناطق زراعية ريفية واجهت ضغوطاً متقاربة من دورات جفاف أكثر تكراراً وشدة خلال السنوات الأخيرة. وعلي الرغم من أن التنقل - سواء كان هجرة مدفوعة بعوامل إقتصادية أو نزوح ناجم عن ظروف المناخ -

الشكل رقم 1: العلاقة بين الأمن البيئي والضمان الإجتماعي



المصدر: تقييم النظم الإيكولوجية للألفية (2005).

لم يعالج على نطاق واسع في الماضي كجزء من خيارات التكيف مع تغير المناخ، فقد بدأ يظهر كأحد إستراتيجيات الحد من ضعف سبل العيش الريفية، وفي بعض الحالات، إضطرت مجتمعات محلية بأكملها إلى الإنتقال من المناطق الريفية إلى الحضرية داخل حدودها، وفي حالات أخرى لجات المجتمعات المحلية المتضررة إلى الخارج.

وفي كثير من الأحيان، تعاود مجتمعات النازحين من جراء ظروف المناخ الظهور في حالات الفقر والإقصاء الإجتماعي في المناطق الحضرية الجديدة، حيث تكون غير قادرة على التحول بفعالية بعيداً عن مصادر الرزق الزراعية السابقة، وغالباً ما تلجأ إلى أنشطة في القطاع غير الرسمي وكما يتضح من حالات سوريا والصومال وغيرهما من الأماكن في السنوات الأخيرة، كثيراً ما يكون الإفتقار إلى آليات فعالة للإستجابة الحكومية لتلبية إحتياجات مجتمعات النازحين من جراء الجفاف هو الذي يؤدي إلى حالات لاحقة من اللامساواة والفقر وعدم الإستقرار الإجتماعي. ويمكن أن تكون الحماية الإجتماعية التكيفية أداة هامة في هذه السياقات، لتعزيز قدرة الحكومات والمجتمعات على مواجهة الصدمات المناخية ومساعدة المجتمعات المتأثرة على الإنتقال إلى مسارات تنمية جديدة.

وفي حين أنه لا بد من إجراء المزيد من البحوث بشان الصلة بين المخاطر المناخية والنزوح والإستجابات المتكاملة في مجال السياسات، يمكن بالفعل تعبئة بعض جوانب الحماية الإجتماعية التكيفية لتحقيق صالح مجتمعات النازحين في المنطقة، وذلك للحد من النزوح (كورياكوز 2013). وتشمل الأمثلة التحويلات النقدية لدعم الإحتياجات الإنتقالية أثناء الإنتقال لمناطق أخرى، وتعزيز المهارات اللازمة لتأمين سبل العيش الجديدة في مناطق المقصد، ودعم الحصول على التمويل، وتحويل الأصول الريفية للتمكين من حدوث تَحَوُّل فعال في سُبل العيش.

ويمكن أن يحقق نشر حلول الحماية الإجتماعية التكيفية قيمة كبيرة في المنطقة العربية. ومع مضي الدول قدما لزيادة الإستجابات للإرتفاع غير المسبوق في المخاطر المناخية والجفاف والنزوح والفقر، توجد فرصة لإدماج هذه الحلول في خطط التكيف الوطنية الجديدة المتعلقة بتغير المناخ، وكذلك في عملية التعميم والتعجيل ودعم السياسات التي تدعمها الأمم لمساعدة الدول على موائمة سياساتها الإنمائية الوطنية مع تحقيق أهداف التنمية المستدامة (المجموعة الإنمائية للأمم المتحدة 2015). ويمكن أن تشكل أوجه التآزر بين هذه العملية وبرامج العمل الوطنية مدخلاً إستراتيجياً لتحقيق الإتساق في السياسات وإحراز تقدم بشان الغايتين 1.3 (الحماية الإجتماعية) و 1.5، بشأن التكيف مع تغير المناخ، والحد من أخطار الكوارث. ويمكن أن يدعم ذلك أيضا تعبئة الموارد من منصات التمويل، والسعي بشكل متزايد إلى تحقيق منافع متبادلة فيما بين الإستثمارات للإغاثة الإنسانية والإستثمارات الإنمائية والمناخية (بايات، ورينو وجلاميرتش 2014).

وأحد هذه المنصات المحتملة هو الصندوق الأخضر للمناخ الذي يهدف إلى بناء قدرات محلية على التكيف في المجتمعات المحلية المعرضة للظروف المناخية، مع دعم الحلول المبتكرة لتحقيق مكاسب ثلاثية فيما بين أهداف الحد من الفقر، والتكيف مع تغير المناخ، والحد من أخطار الكوارث وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي هو أكبر الجهات في الأمم المتحدة التي تقدم المساعدة القطرية لتغير المناخ، بما يقرب من 3 مليار دولار أمريكي في شكل منح لأكثر من 140 دولة في جميع أنحاء العالم من مصادر تمويل متنوعة، بما في ذلك الصندوق الأخضر للمناخ ومرفق البيئة العالمي. وفي المنطقة العربية، تساعد مشاريع برنامج الأمم المتحدة الإنمائي التي يمولها مرفق البيئة العالمية بالفعل على بناء قدرة المجتمع المحلي على الصمود من خلال مختلف أشكال الحماية الإجتماعية. ويحسن برنامج القدرة على الصمود في مواجهة تغير المناخ في الصومال الأصول المحلية للرعاة الرُّحَل، بما في ذلك نظم إستبقاء المياه وتنويع سبل عيش المُزارعات.

ويقوم برنامج تمويل المخاطر المناخية في السودان ببناء قدرات الشركاء من القطاعين العام والخاص لجلب التأمين الجديد المربوط بحالة الطقس، في حين يساعد برنامج التكيف الساحلي لدلتا النيل في مصر على وضع سياسات وبُنى تحتية جديدة لإدارة مخاطر الناجمة عن إرتفاع مستويات البحر بالنسبة للملايين من الناس المعرضين لخطر النزوح الناجم عن المناخ في السنوات القادمة.2 وسيجري توسيع نطاق هذه المبادرات وغيرها من التدابير المماثلة في السنوات القادمة دعماً للجهود التي تبذلها الدول لتحقيق أهداف التنمية المستدامة، وإتفاقية باريس، وإطار عمل سينداي.

خاتمة

المنطقة العربية أخذه في الظهور بوصفها بؤرة عالمية للمخاطر المناخية والضعف الإجتماعي، وستكون أكثر المناطق سخونة وجفافاً وضعفاً إجتماعياً بحلول عام 2030، ما لم تُتَّخَذ إجراءات لوضع نُهج جديدة للحد من الفقر يتسم بالقدرة على الصمود والتكيف مع المناخ. وتعبر أهداف التنمية المستدامة عن حقيقة أن الهشاشة الإيكولوجية قد برزت كمصدر

> في كثير من الأحيان، تعاود المجتمعات المحلية التي شهدت نزوحاً مرتبط بالمناخ الظهور في حالات الفقر والإقصاء الإجتماعي في البيئات الحضرية الجديدة، وتعجز عن الإنتقال بفعالية من سبل العيش الزراعية السابقة، وتلجأ في كثير من الأحيان إلى أنشطة القطاع غير الرسمي في المدن.

الصورة: سكوت والاس/البنك الدولي. إمرأة ترفع مياه من بئر، المغرب، 2007 <https://goo.gl/zaaMTF>.

”
إن المنطقة العربية آخذة في الظهور كبؤرة عالمية للمخاطر المناخية والضعف الإجتماعي.

الصورة: أرني هويل/البنك الدولي. مزارع في حقل كرنب خاص به، طوباس، فلسطين، 2012 <https://goo.gl/g8aBBH>.

رئيسي لعدم الحرية في العالم اليوم، مما أثر على مجموعة من الأهداف تتراوح بين الحد من الفقر، وتمكين المرأة من المساواة والسلام. وبصفة خاصة يؤدي تغير المناخ إلى زعزعة الوضع الراهن لسياسات التنمية، مما يدفع إلى التطور في السياسات والممارسات. وينعكس هذا في النهج المتكامل الجديد الذي تضمنه هدف التنمية المستدامة الأول، والذي يدعو إلى إتخاذ تدابير جديدة للحماية الإجتماعية لبناء قدرة أشد الناس فقراً على الصمود إلى جانب التدابير الجديدة لمواجهة ظروف المناخ لتمكين المجتمعات المحلية في مواجهة موجات الجفاف الأشد والأكثر تكراراً. ويمكن أن تكون سياسات الحماية الإجتماعية التكيفية إستجابة هامة لمستويات الفقر المتزايدة والمخاطر المتزايدة الناجمة عن تغير المناخ.

ومع مضي الدول قدماً في خطة العمل الجديدة للتنمية المستدامة 2030، توجد فرصة لإعادة التفكير في سياسة التنمية البشرية - التحول من نظم الضمان الإجتماعي إلى نظم الضمان الإجتماعي والإيكولوجي الذي يأخذ في الحسبان الدور الحيوي لإستقرار المناخ وخدمات النظم الإيكولوجية من أجل إستدامة التنمية البشرية. ويمكن لأي أزمة أن تتيح فرصة أيضا، وفي الوقت الراهن حيث يجري تغير تحولي في جميع أنحاء المنطقة، تتاح للدول الفرصة لإعتماد نهج جديدة للتنمية تكون واعية بالمخاطر وكسر حلقة الفقر والنزوح الناجمة عن المناخ والتي تهدد بتأجيج المزيد من عدم الإستقرار في جميع أنحاء المنطقة في السنوات القادمة. ●

Bahadur, A.V. et al. 2015. “The 3As: Tracking resilience across BRACED.” *BRACED Knowledge Management Working Paper*. London: Overseas Development Institute.

Bayat-Renoux, F., and Y. Glameric. 2014. *Financing Recovery for Resilience: Enhancing the coverage, capitalization and coherence of pooled financing mechanisms for recovery to strengthen synergies between humanitarian, development and climate finance*. New York: United Nations Multi-Partner Trust Fund Office.

Browne, E. 2014. *Social Protection, Climate Change Adaptation and Disaster Risk Reduction*. Birmingham: Governance and Social Development Resource Centre, University of Birmingham.

Cook, B. et al. 2016. *Spatiotemporal drought variability in the Mediterranean over the last 900 years*. New York: American Geophysical Union.

Davies, M., B. Guenther, J. Levy, T. Mitchell, and T. Tanner. 2009. “Climate change adaptation, disaster risk reduction and social protection.” *IDS Working Paper* 320. Brighton: Institute of Development Studies: 1–37.

Hallegatte, S. et al. 2016. “Shock waves: Managing the impacts of climate change on poverty.” *Climate Change and Development Series*. Washington, DC: World Bank.

Kelley, C. et al. 2015. “Climate change in the fertile crescent and implications of the recent Syrian drought.” *Proceedings of the National Academy of Sciences*. Washington, DC: National Academy of Sciences.

Knox, J. 2015. *The Effects of Climate Change on the Full Enjoyment of Human Rights*. Geneva: Office of the UN High Commissioner for Human Rights.

Kuriakose, A.T. et al. 2013. “Climate-Responsive Social Protection.” *Development Policy Review* 31(S2): 19–34 at 22–23. London: World Bank and Overseas Development Institute.

Millennium Ecosystem Assessment. 2005. *Ecosystems and human well-being*. Washington, DC: Island Press.

Nixon, R. 2013. *Slow Violence and the Environmentalism of the Poor*. Cambridge, MA: Harvard University Press.

UNDG. 2015. *Mainstreaming, Acceleration and Policy Support for the 2030 Agenda for Sustainable Development*. New York: United Nations Development Group.

UNDP. 2009. *Sealing an Equitable Deal: Integrating Poverty Reduction Efforts with Climate Change Goals*. New York: United Nations Development Programme.

UNDP. 2014. “Reducing Vulnerabilities and Building Resilience.” *2014 Human Development Report*. New York: United Nations Development Programme.

WFP. 2015. *Food in an Uncertain Future: The Impacts of Climate Change on Food Security and Nutrition in the Middle East and North Africa*. Rome: World Food Programme, and London: Overseas Development Institute.

1. رئيس الفريق الإقليمي، تغير المناخ، والحد من أخطار الكوارث، والقدرة على الصمود، برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، المركز الإقليمي للدول العربية.

2. أنظر <http://adaptation-undp.org/climate-resilient-social-protection>.

تعزيز الحماية الإجتماعية والأمن الغذائي في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا: الخبرات والفرص وسط الصدمات والأزمات الطويلة الأمد وعمليات الإصلاح

بقلم فيرينا داميرو وأوسكار إكدال[1]

يشكل ضمان الأمن الغذائي وتحقيق أهداف التنمية المستدامة تحدياً رئيسياً في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا. والأسباب مُعقدة ومتشابكة - الصراع، والقلاقل المدنية، وتحديات الحوكمة، والعقوبات الإقتصادية، والإعتماد الكبير على الواردات الغذائية، وتزايد التعرض للكوارث الطبيعية وتغير المناخ. ونتيجة لمحدودية الموارد الإنتاجية، وفي المقام الأول الإفتقار إلى المياه والأراضي الصالحة للزراعة، أصبحت المنطقة أكبر مستورد للحبوب في العالم، حيث وفرت الأغذية المستوردة نحو نصف جميع السعرات الحرارية المستهلكة (جواد 2014). وتشهد معظم دول المنطقة أيضا تحولاً سياسياً أو تتأثر بالقلاقل المدنية، مما أدى إلى أكبر عدد من النازحين داخليا واللاجئين في العالم منذ الحرب العالمية الثانية. ولذلك، ليس من المستغرب أنه في ظل الإتجاه العالمي لإنخفاض معدلات سوء التغذية، فإن الشرق الأوسط وشمال أفريقيا هي المنطقة الوحيدة التي يرتفع فيها هذا المؤشر منذ عام 2000 (منظمة الأغذية والزراعة 2015). وفي ثمانية من دول الشرق الأوسط وشمال أفريقيا تضم السودان، والعراق، وليبيا، ومصر، يعاني أكثر من 20 في المائة من الأسر من إنعدام الأمن الغذائي؛ وفي اليمن، إرتفع هذا الرقم إلى 65 في المائة (برنامج الأغذية العالمي 2017 أ).

وقد أدى تصعيد الصراع المسلح إلى زيادة في أعداد النازحين، مما يتطلب مساعدات إغاثة إنسانية واسعة النطاق ويفرض مطالب إستثنائية على دول المنطقة العربية. وعادة ما يفقد اللاجئون والنازحون داخليا فرصهم الإقتصادية والمادية في الحصول على الغذاء. وفي العديد من الحالات، بما في ذلك بالنسبة للاجئين السوريين، تواجه هذه الجماعات صعوبات في الوصول إلى فرص الدخل المأمونة والمستدامة في الدول المضيفة. وفي الوقت نفسه، فإن حجم الصراع والنزوح يفرض مطالب إستثنائية لضمان إستمرار توفير الخدمات الأساسية والمساعدات الإجتماعية للمواطنين الضعفاء، وفي بعض الحالات للسكان النازحين بأكملهم. وقد أدى ذلك إلى إحتياجات إغاثة إنسانية ضخمة، حيث قام برنامج الأغذية العالمي، على سبيل المثال، وهو أحد أكبر الجهات الفاعلة في مجال مساعدات الإغاثة الإنسانية في الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، بزيادة مساعداته الغذائية من 6.8 مليون نسمة في المنطقة عام 2010 إلى نحو 30 مليون نسمة عام 2017.

الحماية الإجتماعية وشبكات الأمان من أجل الأمن الغذائي والتغذية: أداة لتحقيق أهداف متعددة. إن الإرتباط بين الفقر، وإنعدام الأمن الغذائي، وعدم الإستقرار حاسم، وهذا يجعل الحماية الإجتماعية إستجابة ذات صلة بالسياسات لمنطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا. وهذه الصلة واضحة عند دراسة مختلف أسباب إنعدام الأمن الغذائي - فالفقر والمسائل المتعلقة بالوصول إلى الأغذية هي القضايا الرئيسية في المنطقة والتي يمكن التصدي لها جزئياً من خلال إستجابات الحماية الإجتماعية و شبكة الأمان. وفي ضوء هذا الإرتباط، من المرجح أن تكون الجهود الرامية إلى الحد من الفقر قادرة على الإسهام في التصدي لإنعدام الأمن الغذائي. بالمثل، فإن الحماية الإجتماعية و شبكات الأمان تحد من خطر الفقر المستحكم والحرمان من الحقوق عن طريق الحد من آليات المواجهة السلبية التي قد تنجم عن الصدمات. والحماية الإجتماعية والأمن الغذائي هما أيضا من حقوق الإنسان العالمية التي توفر أساساً مشتركا للنُهج المُنْصِفَة في التصميم والتنفيذ (فريق الخبراء الرفيع المستوى 2012).

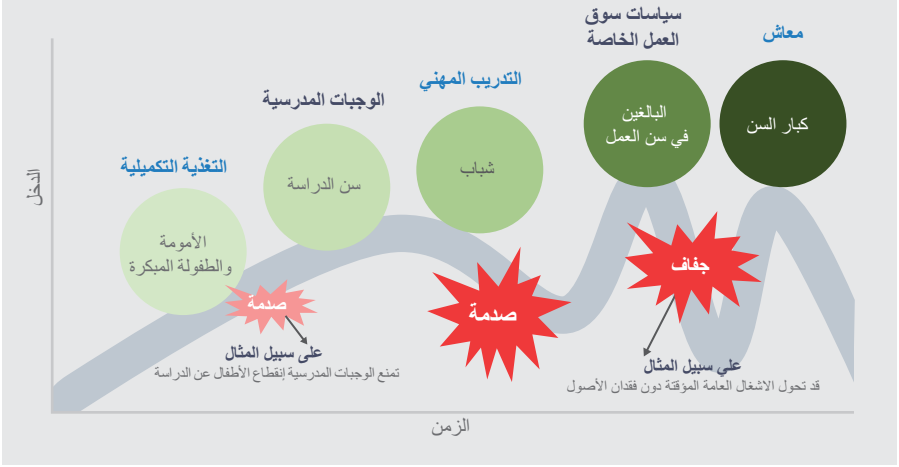
وهناك مجال لتحسين الموائمة بين الحماية الإجتماعية والسياسات الغذائية على الصعيد الوطني في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا. وهذا هو أحد الإستنتاجات الواضحة من دراسة عن الحماية الإجتماعية أجراها برنامج الأغذية العالمي ومعهد دراسات التنمية عام 2015، شملت تسع دراسات حالة قُطرية ومراجعة إقليمية (ديفيرو 2015). وأبرزت الدراسة أيضاً أن برامج الحماية الإجتماعية التي تتضمن أهدافاً واضحة للأمن الغذائي منتشرة بشكل خاص في سياقات أزمات إنعدام الأمن الغذائي الشديد وطويل الأمد، كما هو الحال في فلسطين واليمن. ويتم دعم الأمن الغذائي ضمناً في العديد من أشكال المساعدة الإجتماعية الأخرى في جميع أنحاء المنطقة، مثل صندوق الرعاية الإجتماعية في اليمن، وفي الآونه الأخيرة، برنامجي التكافل وكرامة للحماية الإجتماعية في مصر، التي تقدم تحويلات إلى الفقراء فقراً مدقعاً والضعفاء.

وقد دأبت الحكومات في المنطقة على الإستثمار بشكل كبير في دعم أسعار المستهلكين لدعم الأمن الغذائي على مستوي الأسرة. والواقع أن معظم الحكومات في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا تنفق قدراً أكبر على الدعم كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي مقارنة بالدول الأخرى المماثلة. غير أن برامج المساعدات الإجتماعية الأكثر إستهدافاً تلقي دعماً أقل بكثير. علي سبيل المثال، بينما أنفقت مصر 4.8 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي في دعم السلع الأساسية في السنة المالية 2016[2]، فإنها أنفقت 2.8 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي على الدعم والمنح المقدمة للخدمات الإجتماعية (عبد الله والشواربي 2017). وهناك ست فئات مختلفة لدعم السلع الأساسية، حيث يبلغ دعم الغذاء في المتوسط نحو 24 في المائة من مجموع الإنفاق. ومن الصعب تحقيق الإستدامة المالية لهذا الدعم، ويبين التحليل أن معظمها لا يفيد أفقر السكان وأكثرهم إنعداما للأمن الغذائي (سيلفا وآخرون 2012).

ويجري حاليا إصلاح نظم الحماية الإجتماعية وشبكات الأمان في العديد من دول المنطقة، مما يتيح فرصا حقيقية لزيادة الإستقرار والأمن الغذائي وتحسين النتائج المتعلقة بالفقر. وتُعزى هذه الإصلاحات جُزئياً إلى تدهور الوضع المالي الذي يؤثر على نظم الدعم باهظ التكلفة، كما تُعزى إلى الإعتراف بالحاجة إلى برامج مستهدفة وجيدة التصميم لمعالجة الفقر وإنعدام الأمن الغذائي. وقد أصبحت عدم إستدامة نظم الدعم واضحة بشكل خاص في أعقاب أزمات الغذاء والنفط العالمية في الفترة 2007-2008 - حيث زادت النفقات بنسبة تصل إلى 20 في المائة في المتوسط. وقد أدى ذلك إلى أن تأتي إعتبارات الإصلاح الهامة في طليعة العديد من خطط العمل الحكومية (جونز وآخرون 2009).

ويؤدي نهج دورة الحياة إلى أن تكون برامج الحماية الإجتماعية وشبكات الأمان أكثر شمولية وأكثر توجهاً نحو تحقيق النتائج وأن يكون لها أثر أكبر. وتحتاج الحماية الإجتماعية والخدمات الإجتماعية والمساعدة الإجتماعية إلى التغير على إمتداد دورة حياه الشخص. ويوضح الشكل رقم 1 كيف يمكن لمختلف أدوات الحماية الإجتماعية أن تدعم الفئات الضعيفة بشكل خاص في المراحل الحرجة من حياة الشخص - مثل التغذية التكميلية للحوامل والمُرضِعات التي تستهدف أول 1000 يوم من

الشكل رقم 1: نهج دورة الحياة للحماية الإجتماعية وأمثلة على التدخلات



المصدر: إعداد المؤلفين.

> "بإعتماد نهج دورة الحياة، يمكن للحكومات أن توفر نُظم حماية إجتماعية أقل تجزؤا.

عمر الطفل، أو التركيز على التغذية خلال سن المدرسة. كما يُسلِّط الضوء على الأدوات الممكنة للبالغين في سن العمل وكبار السن. وبإعتماد نهج دورة الحياة، يمكن للحكومات أن توفر نظم حماية إجتماعية أقل تجزؤا، وأن تكفل تلبية الإحتياجات المحددة من الأغذية والمُغذيات، وأن تعطي الأولوية للموارد الشحيحة والإستثمارات لمن هم في أشد الحاجة إليها وأحيانا عندما يكون للمساعدات الأثر الأكبر.

وتشكل تدخلات التغذية المدرسية[2] رُكناً أساسياً من أركان الحماية الإجتماعية ولها منافع متعددة، بما في ذلك الأمن الغذائي والتغذية والنتائج التعليمية (برنامج الأغذية العالمي لعام 2017 ب؛ صلاح وآخرون 2012). ويقدم برنامج الأغذية العالمي الوجبات المدرسية مباشرة إلى نحو 2.5 مليون طفل في المدارس في الأردن، وإيران، وتونس، والجزائر، وسوريا، والسودان، ولبنان، ومصر، والمغرب، و قريباً اليمن. وما زالت الحكومات توفر الوجبات لعدد أكبر بكثير. وفي الدول المتأثرة بالأزمة في سوريا، عادة ما تقدم الوجبات المدرسية للمقيمين واللاجئين لإبقاء الأطفال في المدارس ودعم حصول الأطفال على التعليم الذين يتعرضون في غياب ذلك لخطر التحول إلى "الجيل الضائع". وقد أطلق برنامج الأغذية العالمي، بالتعاون مع شركائه، مبادرة إقليمية جديدة للوجبات المدرسية والحماية الإجتماعية في المنطقة لتحسين الجودة ومضاعفة أثر برامج الوجبات المدرسية في السياقات التي تسوها الأزمة أو الإستقرار.[3] بتكميل الوجبات المدرسية بالتدخلات التغذوية وجعل التدخلات أكثر مراعاة للتغذية، مثل توفير مساحيق المغذيات الدقيقة أو بتقديم دورات توعية تغذوية للآباء والمعلمين، تشير الأدلة إلى تحقيق نتائج تغذوية أطول أجلاً (رويل وألدرمان 2013).

ويعد إطار "التغذية في المدارس المنتجة محلياً"، والذي يتم بموجبه الحصول مدخلات الوجبات المدرسية من الأغذية المنتجة محلياً، مثالاً على الكيفية التي يمكن بها تعزيز صغار المزارعين والمجتمعات المحلية، والإنتاج الزراعي من خلال برنامج الوجبات المدرسية. وبهذه الطريقة، يمكن أن يسهم برنامج للوجبات المدرسية وطني في الإقتصادات المحلية وفي دخل صغار الملاك، وأن يصبح أكثر إستدامة وفي نفس الوقت يولد منافع ونتائج إضافية.

وعلي الرغم من أن إطار "التغذية في المدارس المنتجة محلياً" لم يُنفَّذ بعد على نطاق واسع في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، فقد تم الإضطلاع بنهج هامة نحو المزيد من الوجبات المدرسية الشاملة التي تربط الإنتاج المحلي والعمالة بالمدارس. ومن الأمثلة على ذلك برنامج المطبخ الصحي في الأردن، حيث توسعت برامج الوجبات المدرسية لتوفير فرص الدخل للمرأة، ومن ثم التصدي للفقر في المجتمعات المضيفة وللاجئين (برنامج الأغذية العالمي لعام 2017 ج). ويمكن العثور على أمثلة أخرى في تونس، حيث يجري تنفيذ مشاريع تجريبية للوجبات المدرسية التي تدعم التنمية المحلية عن طريق تشجيع الروابط مع الإنتاج الزراعي المحلي وإستخدام المنتجات المحلية في قوائم الطعام المدرسية (برنامج الأغذية العالمي لعام 2017 د).

والعمالة المؤقتة ومخططات الأشغال العامة التي تدعم الدخل والأمن الغذائي لها إمكانات عالية

الصورة: دينا القصبي إبرنامج الأغذية العالمي. التغذية المدرسية في لبنان، 2016.

ولكنها لم تنفذ بعد على نطاق واسع في الشرق الأوسط وشمال المتوسط.
ومن خلال تقديم التحويلات العينية أو النقدية بشرط المشاركة في أنشطة من قبيل إصلاح البُنى التحتية وإنشاء الأصول، تكافح هذه البرامج البطالة المؤقتة مع التصدي أيضا لإنعدام الأمن الغذائي (بيرهان وآخرون 2011). وفي سياقات الأزمات والحالات التي قد يوجد فيها توتر بين السكان المقيمين والنازحين، يمكن أن تؤدي هذه البرامج أيضا إلى الحد من المنافسة على الوظائف والمساهمة في التلاحم الإجتماعي.

وفي دول مثل مصر والسودان، حيث يتسم القطاع الزراعي بالأهمية من حيث القوة العاملة والمساهمة في الناتج المحلي الإجمالي، فإن نطاق مخططات الحماية الإجتماعية المنتجة أكبر. وينبغي أن تستند هذه المخططات إلى الإحتياجات المجتمعية كلما أمكن ذلك، مع التركيز على الأصول التي تدعم قدرة المجتمعات على الصمود أمام مختلف الصدمات البشرية والطبيعية، وبالتالي تعزيز سبل العيش والأمن الغذائي في الأجل الطويل، ومساعدة المجتمعات لكي تصبح مُكتفية ذاتياً، مما يقلل من الحاجة إلى المساعدات الإجتماعية في المستقبل.

وبالنظر إلى الكوارث الطبيعية، وتغير المناخ، والصدمات الإجتماعية والإقتصادية، هناك حاجة متزايدة أيضا إلى جعل نظم الحماية الإجتماعية هذه مستجيبة للصدمات - أي أن تكون لديها القدرة على التوسع في أوقات الصدمات والأزمات. ومع ذلك، لا تزال هذه الجهود في مرحلة مبكرة في المنطقة.

تدخلات الإغاثة الإنسانية والمساهمة في الحماية الإجتماعية في المنطقة العربية منذ تصاعد الصراعات المسلحة في المنطقة، برز بُعدٌ جديد للضعف بسبب حالات النزوح واسعة النطاق التي طال أمدها. وقد أدى ذلك إلى توسيع نطاق النقاش المتعلق بالحماية الإجتماعية الوطنية وشبكات الأمان ليشمل الإغاثة الإنسانية. ويتمتع اللاجئون والنازحون داخلياً بوضعٍ ومعاملةٍ مختلفين في سياقات مختلفة. فبالنسبة للاجئين على وجه الخصوص، وبرغم أن الإندماج الكامل في المجتمعات المضيفة قد يحدث، فإن الوضع الأكثر شيوعاً هو أن يقيموا في مخيمات و/أو مستوطنات غير رسمية، وفي ظروف مُهَمَّشة وبمستويات متباينة من الوصول إلى المساعدات والخدمات الإجتماعية الوطنية والخيارات المُدِرَّة للدخل. فاللاجئون عادة ما يفقدون الحصول على الإستحقاقات الإجتماعية، لأنهم ليس لهم نفس الإستحقاقات التي يتمتع بها مواطنوا الدولة المضيفة، رغم أنهم يمثلون أكثر السكان ضعفاً في أي سياق معين. ونظرا لحجم وأثار النزاع السوري في المنطقة، حيث توجد بها غالباً نظم وطنية وخدمات أساسية مثقلة بالأعباء أو غير قادرة على دعم اللاجئين الوافدين، فإن ثمة إعترافاً واسع النطاق يبرز حتمية أن تعمل مساعدات الإغاثة الإنسانية كشبكة أمان (بآيلي وباربليت 2014).

مساعدة الإغاثة الإنسانية وشبكات الأمان: الربط بالقدرات الوطنية والإسهام في تعزيز نظم الحماية الإجتماعية الوطنية في الأجل الطويل.
مع تزايد حدة النزاعات، فإن تدخلات الإغاثة الإنسانية تصمم بصورة متزايدة للمساهمة في تعزيز القدرات والصمود على جميع المستويات في الأجلين المتوسط والطويل. إن دعم النازحين والمجتمعات المحلية بإستخدام شبكات أمان طوارئ كبيرة جداً، عينية، ونقدية، وقسائم، يحقق مكاسب في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا. وهذه الجهود بارزة بشكل خاص في دول مثل الأردن، ولبنان، وفلسطين، وتركيا، حيث توفر قسائم الغذاء التي يقدمها البرنامج الأغذية العالمي، على سبيل المثال، دعماً رئيسيا لحياة السكان الضعفاء وسبل معيشتهم. وفي الوقت نفسه، يستلزم هذا الدعم أيضا تعزيز قدرات النظم الوطنية للحماية الإجتماعية، مع التركيز على تعزيز المنصات التشغيلية وتحسين الإستهداف والرصد والقدرة على الإسراع بتقديم المساعدة عندما تنشأ إحتياجات جديدة. وعلاوة على ذلك، فإن حجم هذه العمليات يوفر مجموعة أوسع من النتائج الإيجابية. وإعتباراً من يوليو 2017، ساعد برنامج الأغذية العالمي أكثر من 6 ملايين شخص متأثرين بالأزمة السورية داخل سوريا وفي الدول المجاورة. وبسبب هذا الحجم، فإن الأموال التي يتم ضخها في الإقتصادات المحلية من خلال المشتريات المحلية من الأغذية والتحويلات القائمة على النقود تعتبر كبيرة، تقدر بنحو 3.5 مليار دولار أمريكي منذ بداية الأزمة. وإستنادا إلى دراسات الأثر الإقتصادي في الأردن، ولبنان، كان لهذه الحقن، الذي شمل مشتريات الأغذية محلياً للإستجابة للإغاثة الإنسانية في هذه الدول، أثر مضاعف إقتصادي يتراوح بين 1.2 و 1.5، وهو ما يعود بالنفع على القطاعين الزراعي والصناعي في المقام الأول (برنامج الأغذية العالمي 2014 أ؛ 2014 ب).

إن حالة تركيا على وجه الخصوص مبتكرة في المفهوم، حيث تنفذ الحكومة، بالتعاون مع الشركاء والدول المانحة، شبكة أمان إجتماعي طوارئ مؤقتة تبلغ قيمتها 348 مليون يورو، تقدم مساعدات نقدية شهرية متعددة الأغراض إلى 1.3 مليون لاجئ خارج المخيمات. ويعمل هذا البرنامج من خلال برامج المساعدات الإجتماعية الوطنية القائمة ويستند إليها من خلال الموائمة مع معايير الإستهداف الحكومية، بإستخدام الإجراءات والمعايير القائمة. وبهذه الطريقة، يتم دعم نتائج الأمن الغذائي، وتصبح مساعدات الإغاثة الإنسانية متوافقة مع نظم الحماية الإجتماعية الوطنية، وتحصل الإقتصادات المحلية على دفعة من الحقن النقدي.

فرص التقدم والطريق إلى الأمام
أدت الصراعات الأخيرة في المنطقة العربية إلى تدمير حياة الملايين، وحرمت من النمو البشري فتيات وفتيان ونساء ورجال، وأوجدت تحديات كبيرة أمام التنمية في المستقبل. ومن أجل المُضي قدماً، يلزم وضع خطة قوية للسلام والإستقرار من أجل تمكين التصدي لمجموعة من التحديات الهيكلية التي تشكل جذور التوتر الإجتماعي والتصعيد في الصراع. وفي خضم الأزمة المستمرة، دُفِعَت الحكومات وأصحاب المصلحة الآخرين، ولا سيما الجهات الفاعلة في المجال الإنساني، إلى تقديم أشكال جديدة من المساعدة قادرة على مواجهة الإحتياجات المتزايدة قصيرة الأجل التي تحقق في نفس الوقت أقصى قدر من المنافع للسكان المتضررين في الأجلين المتوسط والطويل. وللإستفادة من هذه الجهود، هناك حاجة إلى مزيد من التركيز على التحليل والبحوث التشغيلية، وفهم كيفية تحسين التنسيق بين مختلف الجهات الفاعلة، وتجميع الدروس المستفادة.

ولا يمكن تجاهل التحديات التي يطرحها إستمرار عدم الإستقرار والنزاعات ونزوح السكان في المنطقة ويجب التصدي لها بالتزامن مع وضع السياسات الأمن الغذائي والعمليات الجارية في مجال الأمن الغذائي. ومن منظور الحماية الإجتماعية والأمن الغذائي، فإن حتمية السياسات واضحة: فمع شروع الحكومات في بيئات أكثر إستقرارا في إصلاح دعم الغذاء، يجب

إستخدام الحيز المالي الذي تم خلقه للإستثمارات المتتابعة في برامج حماية إجتماعية أكثر دقة وجيدة الإستهداف لصالح الفقراء. وإذا ما نجحت، يمكن تحقيق آثار أكبر وأكثر فعالية من حيث التكلفة على الحد من الفقر وإنعدام الأمن الغذائي، وإسهامات إيجابية في مجموعة من المجالات الأخرى ذات الأولوية.

وفي دول الشرق الأوسط وشمال أفريقيا التي تستضيف أعدادا كبيرة من اللاجئين، من الضروري أن تستفيد جهات الإغاثة الإنسانية من منصات المساعدات التي تقدمها في تعزيز أنظمة الحماية الإجتماعية الوطنية. وهذا النهج يتناقض مع عمليات الطوارئ التقليدية، التي يرجح أن تعمل بشكل منفصل عن برامج الحماية الإجتماعية الحكومية. وبالمثل، فإن ضمان أن تكون هذه النظم حساسة للتغذية وأن تتكيف بشكل أفضل في ظل الصدمات تزيد من تأثيرها على المساهمة في تحقيق الأهداف الوطنية.

وفي حين أن مأساة الأزمة الهائلة التي تؤثر على سوريا والعراق والدول المجاورة التي تستضيف اللاجئين لا تزال تتكشف، فمن المهم التأكيد على أن نظم الإغاثة الإنسانية تمكنت من الإبتكار وتطوير نهج جديدة لتلبية الطلبات المتزايدة مع الموارد الشحيحة. وسياسات سوق العمل النشطة،

والوجبات المدرسية، والتدخلات التغذوية، إلى جانب جهود تعزيز القدرات القطرية المتعلقة بتحسين الإستهداف ونظم الرصد المُحَسَّنة ومنصات التشغيل الأقوى التي يمكن أن توسع نطاق المساعدات بسرعة أكبر، كلها تمثل بعض المجالات ذات الإمكانيات العالية. وفي جميع هذه الجوانب، من المرجح أن تشكل خبرة منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا نهجا تدمج الحماية الإجتماعية وشبكات الأمان والأمن الغذائي ومساعدات الإغاثة الإنسانية في حلول أكثر فعالية للناس والحكومات. ●

الصورة: راسل واتكينز / وزارة التنمية الدولية في المملكة المتحدة. أسرة سورية لاجئة في مخيم الأزرق، شمال الأردن، 2017 <https://goo.gl/qk51yb>.

Abdalla, M., and S. Al-Shawarby. 2017. "The Tamween Food Subsidy System in Egypt: Evolution and recent Implementation Reforms." In *The 1.5 Billion People Question: Food, Vouchers, or Cash Transfers*, edited by H. Alderman, U. Gentilini, and R. Yemtsov. Washington, DC: International Bank for Reconstruction and Development and World Bank.

Bailey, S., and V. Barbelet. 2014. *Towards a Resilience-based response to the Syrian Refugee Crisis.* Amman: Overseas Development Institute and United Nations Development Programme.

Berhane, G., J. Hoddinott, N. Kumar, and A. Taffesse. 2011. *The impact of Ethiopia's Productive Safety Nets and Household Asset Building Programme: 2006–2010.* Washington, DC: International Food Policy Research Institute.

Devereux, S. 2015. *Social Protection and Safety Nets in the Middle East and North Africa*. Brighton: Institute of Development Studies and World Food Programme.

FAO. 2015. *Regional Overview of Food Insecurity—Near East and North Africa: Strengthening Regional Collaboration to Build Resilience for Food Security and Nutrition*. Cairo: Food and Agriculture Organization of the United Nations.

HLPE. 2012. *Social protection for food security.* Rome: High Level Panel of Experts on Food Security and Nutrition of the Committee on World Food Security.

Jawad, R. 2014. "Social protection in the Arab region: emerging trends and recommendations for future social policy." *Arab Human Development Report, Research Paper Series*. New York: United Nations Development Programme, Regional Bureau for Arab States.

Jones, N., C. Harper, S. Pantuliano, S. Pavanello, K. Kyunghoon, S. Mitra, and K. Chalcraft. 2009. "Impact of the economic crisis and food and fuel price volatility on children and women in the MENA region." *Working Paper* 310. London: Overseas Development Institute.

Ruel, M.T., and H. Alderman. 2013. "Nutrition-sensitive interventions and programmes: how can they help to accelerate progress in improving maternal and child nutrition." *Lancet* 382(9891): 535–551.

Salah, E.M., A.G. Khalifa, A.M. Metwally, N. Abdel Hamid, H.A. Hussien, and Z. Moneer. 2012. "The Impact Of School Snacks On Cognitive Function Of Primary School Children In Egypt." *Journal of Applied Sciences Research* 8(12): 5639–5650.

Silva, J., V. Levin, and M. Morgandi. 2012. *Inclusion and Resilience: The Way Forward for Social Safety Nets in the Middle East and North Africa.* Washington, DC: World Bank.

WFP. 2014a. *Economic impact study: direct and indirect impact of the WFP food voucher program in Jordan*. Rome: World Food Programme.

WFP. 2014b. *Economic impact study: direct and indirect effects of the WFP value-based food voucher programme in Lebanon.* Rome: World Food Programme.

WFP. 2017a. *State of Food Insecurity in Yemen based on Emergency Food Security and Nutrition Assessment (EFSNA).* Rome: World Food Programme.

WFP. 2017b. *How School Meals Contribute to the Sustainable Development Goals. A Collection of Evidence, Safety Nets and Social Protection Unit.* Rome: World Food Programme.

WFP. 2017c. *WFP Jordan Country Brief*, August. Rome: World Food Programme.

WFP. 2017d. *Capacity Development in the Framework of the School Feeding Programme: Standard Project Report 2016.* Tunis: World Food Programme Tunisia.

1. برنامج الأغذية العالمي التابع للأمم المتحدة، المكتب الإقليمي للشرق الأوسط وشمال أفريقيا، وشرق أوروبا وآسيا الوسطى.

2. تشمل برامج وخدمات التغذية المدرسية توفير وجبات ساخنة أو وجبات خفيفة في المدارس، وحصص غذائية للأسرة، أو تقديم قسائم غذائية وتحويلات نقدية إلى الأسر، بشرط الإلتحاق بالمدارس وحضورها، فضلاً عن المشورة في مجال السياسات والقدرات التقنية والأنشطة والخدمات الإنمائية.

3. تجمع هذه المبادرة بين الحكومات الوطنية ووكالات الأمم المتحدة والمنظمات الدولية (منظمة الأغذية والزراعة، واليونسكو، ومنظمة الأمم المتحدة للمرأة، ومنظمة العمل الدولية)، والبنك الدولي، والمنظمات الإقليمية (جامعة الدول العربية)، والمنظمات غير الحكومية، والمنظمات المجتمعية، والقطاع الخاص، والجهات المانحة.

الحماية الإجتماعية والقطاع الزراعي في منطقة الشرق الأدنى وشمال أفريقيا

فلافيا لورينزون[1]

يمثل القطاع الزراعي قضية رئيسية، وأحد أكبر التحديات التي تواجه جميع دول منطقة الشرق الأدنى وشمال أفريقيا. وتبين الأدلة في العقود الأخيرة أن إنتاجية الزراعة لم ترتفع في المنطقة. ويسهم القطاع الزراعي إسهاماً صغيراً نسبياً في إجمالي الناتج المحلي، حيث يبلغ متوسطه حالياً 14 في المائة (منظمة الأغذية والزراعة 2016 أ)، أي بإنخفاض عن 15 في المائة في عام 2000.

ولا تتناسب هذه المساهمة المنخفضة في إجمالي الناتج المحلي مع النسبة العالية من السكان الناشطين إقتصادياً في المنطقة الذين يعملون في قطاع الزراعة، والتي تقدر بنحو 38 في المائة (المرجع السابق). ويتجلى ذلك أيضا في أن دول منطقة الشرق الأدنى وشمال أفريقيا هي أيضا من أكبر مستوردي الأغذية في العالم (منظمة الأغذية والزراعة 2016 ب).

وعلى الصعيد المحلي، يوفر المزارعون أصحاب الحيازات الصغيرة أكثر من 80 في المائة من الإنتاج الزراعي، وتزرع الأسر أكثر من 85 في المائة من الأراضي الزراعية (منظمة الأغذية والزراعة 2017). ولذلك، من المنصف إفتراض أن صغار المزارعين والمزارعين الأسريين في المنطقة يتأثرون بشكل كبير بإنخفاض معدلات الإنتاجية في الزراعة، وبالتالي إرتفاع معدل الفقر الريفي. فبالنسبة لملايين الأسر الريفية التي تعتمد على الزراعة في سبل معيشتهم، يتضح وجود قيود حرجة على الإنتاجية من جراء الإفتقار إلى إمكانية الوصول إلى الموارد والأصول الإنتاجية، وعدم إمكانية الوصول إلى الأسواق على نحو كامل أو الوصول بشكل هش، والتعرض المستمر لمختلف المخاطر.

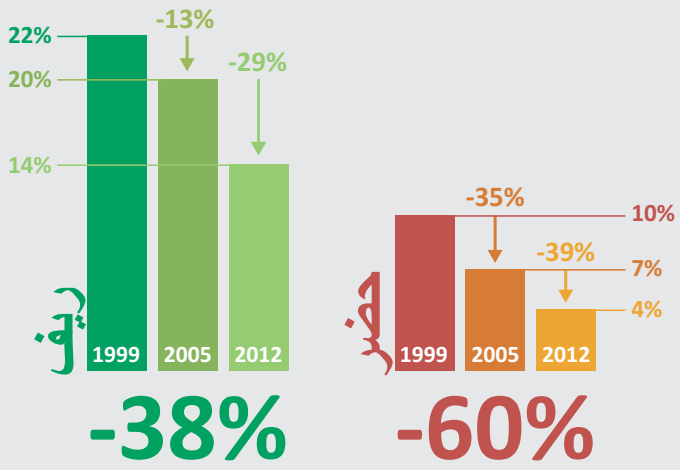
ويمكن أن تساعد إعانات الحماية الإجتماعية في تخفيف القيود الحرجة على الإئتمان والإدخار والسيولة، مما يوفر قدراً أكبر من الأمن للأسر من أجل إدارة المخاطر المتغيرة مع تمكينها من الإنخراط في أنشطة زراعية أكثر ربحية (منظمة الأغذية والزراعة والصندوق الدولي للتنمية الزراعية وبرنامج الأغذية العالمي 2015). ويمكن للسياسات الزراعية وبرامج الحماية الإجتماعية مساعدة المزارعين أصحاب الحيازات الصغيرة على إدارة المخاطر من خلال تحفيز الإنتاج الزراعي والدخل والتخفيف من حدة الفقر بشكل عام (منظمة الأغذية والزراعة 2013).

ويشير الفقر الريفي إلى الفقر الموجود في المناطق الريفية، بما في ذلك عوامل المجتمع الريفي والإقتصاد الريفي والنظم السياسية الريفية (دي جانفري وآخرون، 2002). وكما هو الحال في المناطق الحضرية، يمكن أن تكون أوجه اللامساواة في المناطق الريفية واضحة تماماً. وعلى مدى العقود الأخيرة، كان الفقر الريفي في منطقة الشرق الأدنى وشمال أفريقيا يتناقص بوتيرة أبطأ بكثير من الفقر في المناطق الحضرية (الصندوق الدولي للتنمية الزراعية 2007). وبالنسبة للدول التي تتوفر عنها بيانات، يمكن ملاحظة إنخفاض عام في الفقر (أنظر الشكل رقم 1). ومع ذلك، بلغ الإنخفاض الإجمالي في نسبة الفقراء بين عامي 1999 و 2012 نحو 38 في المائة في المناطق الريفية، مقابل 60 في المائة في المناطق الحضرية (الصندوق الدولي للتنمية الزراعية ومنظمة الأغذية والزراعة 2017). وعلاوة على ذلك، فإن الأرقام تختلف بإختلاف الدول: فعلى سبيل المثال، لم تقلل مصر –وهي واحدة من أكثر الدول إكتظاظا بالسكان في المنطقة – من الفقر في المناطق الريفية خلال هذه الفترة؛ بل على العكس، إزداد الفقر في كل من المناطق الريفية والحضرية على حدٍ سواء (أنظر الشكل 2).

ويمكن ربط هذه الأنماط في دول الشرق الأدنى وشمال أفريقيا بالنمو الإقتصادي الذي ليس بالضرورة شاملاً، مدفوعا بزيادة الإنتاجية في القطاعات كثيفة العمالة. فلم ينمو قطاع الصناعات التحويلية في المنطقة بما فيه الكفاية لإستيعاب العمالة المتاحة إستيعاباً كاملاً، وهو ما يمكن أن يُستدل عليه أكثر من إرتفاع معدلات البطالة، ولا سيما بين الشباب. ووفقا لتقديرات منظمة العمل الدولية، بلغت نسبة البطالة بين الشباب في الفئة العُمرية (15 – 24) سنة في منطقة الشرق الأدنى وشمال أفريقيا 27 في المائة في عام 2014، أي ما يعادل ضعف المعدل العالمي البالغ 14 في المائة، وأكثر من ضعف معدل البطالة الإجمالي في المنطقة البالغ 12 في المائة (منظمة الأغذية والزراعة 2017). كما أن معدلات التحضر هامة جداً، وتختلف الإتجاهات السائدة في المنطقة إختلافاً كبيراً حسب الدول. ويمكن أن يترافق ذلك مع حجم الفقر الريفي.

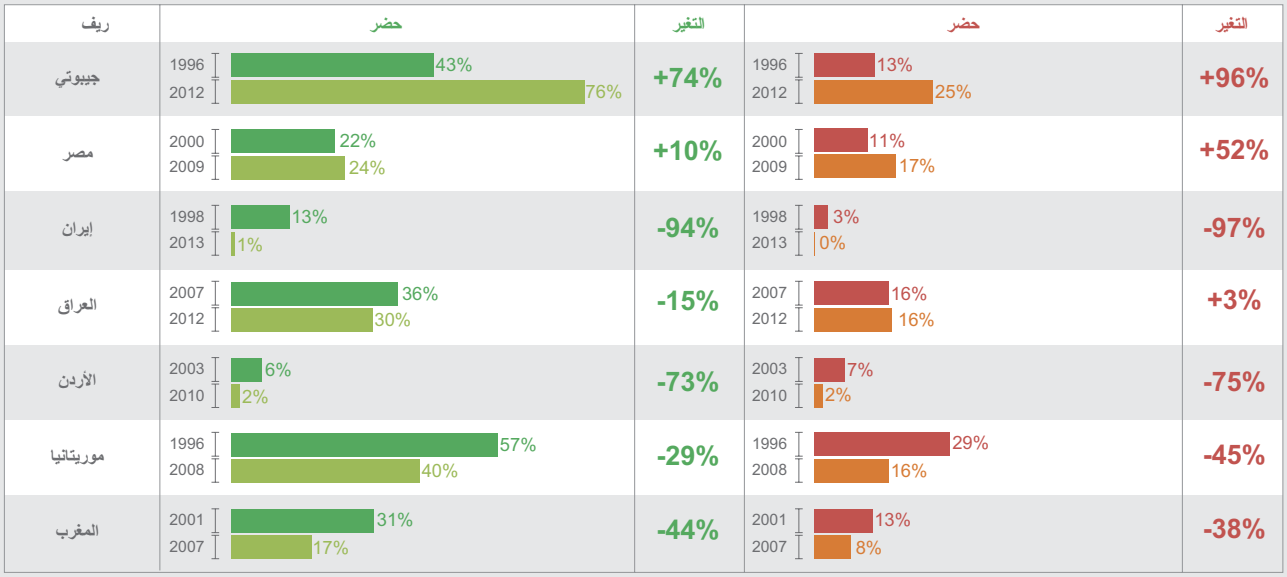
وإعتبارا من عام 2015، ظلت دول مثل مصر والسودان واليمن هي الأقل في المناطق الحضرية (43 في المائة مناطق حضرية)، في حين يعيش ما يقرب من 90 في المائة من سكان لبنان في المناطق الحضرية. وإزداد التحضر في منطقة الشرق الأدنى وشمال أفريقيا بأكملها بنسبة 2 في المائة بين عامي 1990 و2015 مما يدل على أن نسبة السكان الذين يعيشون في المناطق الريفية لا تزال كبيرة (الصندوق الدولي للتنمية الزراعية ومنظمة الأغذية والزراعة 2017).

الشكل 1: تقديرات نسبة الفقر في المناطق الريفية والحضرية في منطقة الشرق الأدنى وشمال أفريقيا



ملاحظة: يستند هذا الشكل إلى خط الفقر لعام 2005 الذي يشكل إستهلاكاً قدرة 2 دولار أمريكي في اليوم بتعادل القوة الشرائية.
المصدر: أعده الصندوق الدولي للتنمية الزراعية ومنظمة الأغذية والزراعة (2017) بإستخدام بيانات البنك الدولي.

الشكل 2: تقديرات نسبة الفقر في المناطق الريفية والحضرية لمختلف دول منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا



ملاحظة: يستند هذا الشكل إلى خط الفقر لعام 2005 الذي يشكل إستهلاكاً قدرة 2 دولار أمريكي في اليوم بتعادل القوة الشرائية.
المصدر: أعده الصندوق الدولي للتنمية الزراعية ومنظمة الأغذية والزراعة (2017) بإستخدام بيانات البنك الدولي.

مشهد الحماية الإجتماعية

في جميع أنحاء دول منطقة الشرق الأدنى وشمال أفريقيا، كانت الحماية الإجتماعية ترتبط عادة بنسبة عالية من الإنفاق الإجتماعي المُوجَّه أساساً للدعم غير الفعال بشكل أساسي للحد من الفقر المستدام. ومن الصعب تقييم مدى تأثير دعم المستهلكين على صغار المزارعين والقطاع الزراعي ككل، ولكنه بالتأكيد لم يسهم في تحسين الإنتاجية: فمعظم السلع المدعمة إما مستوردة أو منتجة من قبل عدد صغير من المنتجين الأكبر حجما. وولكن الدعم بوصفه شبكة أمان إجتماعي يمكن أن يصل في نهاية المطاف إلى المزارعين المعرضين للخطر، ولكن بتكلفة باهظة ويستفيد منه أيضا السكان الأقل حاجة إلى الدعم. وفي الوقت نفسه، يمكن أن يكون لإلغاء دعم الغذاء آثار سلبية على أسعار المواد الغذائية ويعرض للخطر جانباً رئيسياً من سبل العيش لكثير من الناس.

وعموما، تفتقر منطقة الشرق الأدنى وشمال أفريقيا إلى سياسات التنمية الريفية التي تدعم إنتاج المزارعين أصحاب الحيازات الصغيرة و / أو تحمي سبل عيشهم. ومن الصعب العثور على برامج تستهدف المناطق الريفية حصرياً. وبصرف النظر عن عدد قليل من برامج التغذية المدرسية التي تستهدف المدارس الريفية، فإن الغالبية العظمى من سكان الريف يواجهون صعوبة في الحصول على الخدمات الإجتماعية، وإذا كانوا يعتمدون على الزراعة، فإنهم لن يكونوا قادرين على الإستفادة من الضمان

الجدول 1: معدلات التحضر في دول الشرق الأدنى وشمال أفريقيا

	النسبة المئوية من مجموع السكان		النمو (%)
	1990	2015	2015
الجزائر	52	71	2.8
البحرين	88	89	2.7
مصر	43	43	2.3
إيران	56	73	1.9
العراق	70	69	3.3
إسرائيل	90	92	2.1
الأردن	73	84	4.2
الكويت	98	98	4
لبنان	83	88	4.5
المغرب	48	60	2.2
عمان	66	78	6.5
قطر	93	99	4.5
السعودية	77	83	2.7
السودان	29	34	2.9
سوريا	49	58	1.8-
تونس	58	67	1.5
الإمارات	79	86	1.2
الضفة الغربية وقطاع غزة	68	75	3.2
اليمن	21	35	4.2
الشرق الأدنى وشمال أفريقيا	55	64	2.4

المصدر: أعده الصندوق الدولي للتنمية الزراعية ومنظمة الأغذية والزراعة (2017) بإستخدام بيانات البنك الدولي.

الإجتماعي. وهناك العديد من نظم التأمين الإجتماعي القائمة على الإشتراكات في المنطقة التي تستبعد القطاعات غير الرسمية، كما هو الحال في كثير من الأحيان بالنسبة للزراعة. في لبنان، على سبيل المثال، يخضع الصندوق الوطني للضمان الإجتماعي لقانون العمل لعام 1974 والذي لا يشمل عمال الزراعة. ولا يزال الأمر كذلك في مصر.

وعلى غرار الضمان الإجتماعي ومعاشات التقاعد، لا يُتاح الحصول على التأمين الصحي إلا للعاملين في القطاع العام. وتحاول بعض دول المنطقة تغيير هذا الوضع: فمصر ولبنان، على سبيل المثال، تعملان حالياً على وضع قوانين تُمَكِّن العمال في القطاع غير الرسمي من قطاع الزراعة من الإستفادة من الضمان الإجتماعي والتأمين الصحي على حد سواء. وتدعم منظمة للأغذية والزراعة التابعة للأمم المتحدة حالياً حكومتي الدولتين في وضع مشاريع هذه قوانين.

إستهداف المناطق الريفية

لتغيير كيفية التعامل مع التنمية الإجتماعية في المنطقة، تستثمر العديد من الحكومات بشكل متزايد في الحماية الإجتماعية، وخاصة في المناطق الريفية. ويمكن أن يتجلى ذلك في عدد الدول التي تستثمر في برامج التحويلات النقدية (مشروطة أو غير ذلك)، مثل مصر، والأردن، ولبنان، والمغرب، والسودان، واليمن، والضفة الغربية وغزة. ويقدم الجدول رقم 2 موجزاً عن هذه البرامج.

وتوجد حالياً إصلاحات في مجال الدعم في كثير من دول المنطقة، وتلا ذلك زيادة في ميزانية وحجم برامج التحويلات النقدية، حتى لا يُترك الأشخاص الضعفاء دون أي مساعدة. ففي مصر، على سبيل المثال، تعتزم الحكومة عدم تخفيض دعم الغذاء بقدر تخفيض دعم الوقود، وزيادة الإنفاق المشترك على التحويلات الغذائية والنقدية بنسبة 1 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي (صندوق النقد الدولي 2017). ويتم ذلك كطريقة للتخفيف من الآثار الإجتماعية للإصلاحات الهيكلية التي يتمثل عنصرها الأساسي في إلغاء الدعم – حيث تحافظ البلاد على الإستحقاقات للفئات الضعيفة من السكان، وتسعى جاهدة لتحسين عملية الإستهداف وتوسيع برنامجها الوطني للتحويلات النقدية.

وعلى الرغم من أن المزارعين أصحاب الحيازات الصغيرة والفقراء الذين يعيشون في المناطق الريفية عموماً هم المستفيدون المحتملون بشكل واضح من الحماية الإجتماعية، إلا أن هذا الإرتباط ليس واضحاً دائماً، لا سيما في سياق الدعم الشامل. وفي مصر، فإن أحد الجوانب الرئيسية لبرامج التحويلات النقدية تكافل وكرامة هو مزيج من الإستهداف الجغرافي وإختبار سبل المعيشة البديلة،[2] وهو أمر مفيد بالتأكيد لسكان الريف. ومع تحسين الإستهداف، من الإنصاف إفتراض أن الفقراء الذين يعيشون في المناطق الريفية من المحتمل أن يتم تحديدهم وخدمتهم على نحو أفضل من خلال برامج الحماية الإجتماعية. وحتى في غياب قواعد محددة لإستهدافهم، فإن الأسر الريفية تميل إلى أن تكون أكبر حجماً، وبها عدد أقل من البالغين ذوي التحصيل التعليمي، وإحتمال أكبر للإنخراط في العمل المؤقت أو الموسمي والعيش في ظروف أكثر خطورة - جميع الجوانب التي يمكن أن تنعكس في إختبار سبل المعيشة البديلة.

ولذلك، تميل برامج الحماية الإجتماعية (مثل التحويلات النقدية) إلى أن تتضمن كثيراً من الأسر الريفية بين المستفيدين منها، إما بشكل مقصود أو بشكل غير مقصود. وهناك فرصة لزيادة نطاق البرامج الرامية إلى الإدماج

> ”
> لتغيير كيفية التعامل مع التنمية الإجتماعية في المنطقة، تستثمر العديد من الحكومات بشكل متزايد في الحماية الإجتماعية، وخاصة في المناطق الريفية.

الجدول 2: برامج التحويلات النقدية في الشرق الأدنى وشمال أفريقيا

الدولة	البرنامج	النوع
مصر	تكافل وكرامة	تحويلات نقدية غير مشروطة
العراق	نظام الحماية الإجتماعية	تحويلات نقدية غير مشروطة
الأردن	صندوق المعونة الوطنية	تحويلات نقدية مشروطة
لبنان	البرنامج الوطني لاستهداف الاسر الاكثر فقرا	تحويلات نقدية غير مشروطة
موريتانيا	برنامج التحويلات الإجتماعية	تحويلات نقدية غير مشروطة
المغرب	تيسير	تحويلات نقدية غير مشروطة
السودان	مشروع شبكة الأمان الإجتماعي	تحويلات نقدية غير مشروطة
تونس	البرنامج الوطني لإعانة العائلات المعوزة	تحويلات نقدية غير مشروطة
الضفة الغربية وقطاع غزة	البرنامج الوطني الفلسطيني للتحويلات النقدية	تحويلات نقدية غير مشروطة
اليمن	صندوق الرعاية الإجتماعية	تحويلات نقدية غير مشروطة

ملاحظة: CCT= تحويلات نقدية مشروطة؛ UCT= تحويلات نقدية غير مشروطة.

المصدر: ديفيريو (2015) بإستخدام بيانات البنك الدولي.

الصورة: محمد عبد الوهاب/الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية. مزارع صغير يحمل طماطم من مزرعته، الأقصر، مصر، 2014 <https://goo.gl/aatS87>.

> تميل برامج الحماية الإجتماعية (مثل التحويلات النقدية) إلى أن تتضمن كثيراً من الأسر الريفية بين المستفيدين منها

المنتج وتشجيع زيادة إنتاجية سكان الريف الذين يعتمدون على الزراعة. وهذا أمر أساسي بالنسبة للمهمة الأساسية لمنظمة الأغذية والزراعة والعمل ضمن الحماية الإجتماعية: تعظيم أوجه التآزر بين الحماية الإجتماعية والسياسات الزراعية، ووضع إستراتيجية منسقة للتنمية الريفية والحد من الفقر.

وفي منطقة الشرق الأدنى وشمال أفريقيا، تلتزم منظمة الأغذية والزراعة بدعم الحكومات والشركاء في التصدي لتحديات إدماج الحماية الإجتماعية في الإستراتيجيات الوطنية مع توسيع نطاق تغطيتها، وخاصة في المجتمعات الريفية. وتقوم منظمة الأغذية والزراعة حالياً بدعم الحكومات الوطنية في: (أ) توسيع نطاق الضمان الإجتماعي ليشمل المناطق الريفية، بدءا بتقييمات قانونية بشأن كيفية ملاءمة المزارعين أصحاب الحيازات الصغيرة وغيرهم من العمال الريفيين في الإطار القانوني؛ (ب) تحديد وتفعيل الروابط بين الزراعة والحماية الإجتماعية، ولا سيما بإدراج "عنصر ريفي" في برامج الحماية الإجتماعية مثل التحويلات النقدية؛ و (ج) تعزيز الشراكات مع المنظمات والوزارات الوطنية القادرة على معالجة الفقر بصورة شاملة بطريقة تراعي الإحتياجات الريفية.

وهناك تحد آخر متكرر في توسيع تغطية الحماية الإجتماعية في المنطقة ويرتبط بعدم وجود تنسيق مشترك بين الوزارات بشأن مواضيع مثل التنمية الإجتماعية. ونادرا ما تشارك وزارات التنمية الإجتماعية والزراعة البيانات أو تتعاون في برامج مشتركة تضع تصوراً للتنمية الريفية. وتعمل منظمة الأغذية والزراعة حالياً مع وزارة الزراعة اللبنانية في تصميم وتنفيذ سجل للمزارعين سوف يستخدم، ضمن مهام أساسية أخرى، البيانات الإجتماعية والإقتصادية لربط المزارعين المعرضين للخطر ببرامج المساعدة الإجتماعية في لبنان.

وعلى الرغم من وجود آثار إيجابية كبيرة، فإن الحماية الإجتماعية وحدها لا يمكن أن تقضي على نحو مستدام على قضايا الفقر والتخلف، وبالتالي ثمة حاجة إلى تدخلات تكميلية. ويمكن لبرامج الحماية الإجتماعية أن توفر مستويات أولية من أمن الدخل وحماية الأصول التي تمكن الأشخاص المستبعدين إجتماعياً من التخلص من الفقر. ومع ذلك، فإن تعزيز الأنشطة المدرة للدخل والعمالة اللائقة هو أيضا مفتاح سبل العيش المستدامة. وعلاوة على ذلك، يمكن للسياسات الزراعية أيضا أن تزيد من التأثيرات الإنتاجية للحماية الإجتماعية من خلال التأثير على العوائد المتوقعة على الإستثمارات في الزراعة (تيريفاي، نولز، وديفيس 2013). ●

De Janvry, A., E. Sadoulet, and R. Murgai. 2002. "Rural Development and Rural Policy." In *Handbook of Agricultural Economics*, Vol. 2, Part A, edited by B. Gardner and G. Rausser, 1593–1658. Amsterdam: North-Holland.

Devereux, S. 2015. *Social Protection and Safety Nets In The Middle East And North Africa*. Brighton: Institute of Development Studies.

FAO. 2013. *Information Note: Recognizing linkages between Social Protection and Agriculture*. Rome: Food and Agriculture Organization of the United Nations. <http://www.fao.org/3/i-i2968e.pdf>. Accessed 9 October 2017.

FAO. 2016a. "Small-scale Farmers and Women Empowerment in the Near East and North Africa Region." Regional Conference for the Near East (NERC 33), Rome, Italy.

FAO, 2016b. *The State of Food and Agriculture (SOFA)*. Rome: Food and Agriculture Organization of the United Nations.

FAO. 2017. *Social Protection in Near East and North Africa: Regional Trends*. Cairo: Food and Agriculture Organization of the United Nations.

FAO, IFAD, and WFP. 2015. *Achieving Zero Hunger: the critical role of investments in social protection and agriculture*. Rome: Food and Agriculture Organization of the United Nations.

IFAD. 2007. *The status of rural poverty in the Near East and North Africa*. Rome: International Fund for Agricultural Development.

IFAD and FAO. 2017. *Economic transformation, agricultural transition and food security in MENA: what are the lessons for sustainable development strategies?* Cairo and Washington, DC: International Fund for Agricultural Development and Food and Agriculture Organization of the United Nations.

IMF. 2017. "Arab Republic of Egypt." *IMF Country Report* No. 17/17. Washington, DC: International Monetary Fund.

Tirivayi, N., M. Knowles, and B. Davis. 2013. *The Interaction between Social Protection and Agriculture—A review of evidence*. Rome: Food and Agriculture Organization of the United Nations.

1. منظمة الأغذية والزراعة (الفاو) التابعة للأمم المتحدة.

2. يستخدم إختبار سُبل المعيشة البديلة الإنحدار متعدد المتغيرات لربط بعض سبل المعيشة البديلة، مثل الأصول وخصائص الأسرة بالفقر والدخل.

برامج الحماية الإجتماعية غير القائمة على الإشتراكات المراعية لإحتياجات الأطفال في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا

بقلم شارلوت بيلو وأناكارولينا متشادو[1]

يزيد إحتمال عيش الأطفال في أسر معيشية شديدة الفقر عن ضعف الإحتمال المُناظر للبالغين في الدول النامية. ويمثل الأطفال نصف جميع الأشخاص الذين يعيشون في فقر مدقع، رغم أنهم لا يمثلون سوي نحو ثلث سكان العالم (يونيسف والبنك الدولي 2016). ويعاني الأطفال من الفقر بصورة مختلفة عن البالغين: فهم ليسوا فحسب أكثر عرضة لسوء التغذية والمرض وسوء المعاملة، بل أنهم أيضا أكثر إعتماداً على الآخرين للحصول على المساندة (يونيسف 2012).

ومن مجموع السكان الذين يعيشون في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا[2] والمُقدَّر عددهم بنحو 456 مليون نسمة في 2015، كانت نسبة من هم دون 18 سنة 36.4 في المائة، وكانت نسبة من هم دون سن 5 سنوات 11.7 في المائة. (يونيسف2017 أ). وتعد مستويات حرمان الأطفال مثيرة للجزع: فوفقاً لدراسة حديثة شملت 11 دولة عربية، يواجه واحد من كل أربعة أطفال حرماناً حاداً، حيث يفتقرون إلى الحقوق الأساسية في إثنين أو أكثر من الأبعاد التالية: السكن اللائق، والرعاية الصحية، والمياة الآمنة، والصرف الصحي، والتغذية، والتعليم الأساسي، والمعلومات (الأسكوا 2017). وبصفة خاصة في الدول المتأثرة بالصراع، مثل اليمن وسوريا، يحرم الملايين من الأطفال من أبسط إحتياجاتهم (يونيسف، 2016 ب؛ 2017).

ويمكن لنظم الحماية الإجتماعية أن تؤدي دوراً هاماً في الحد من فقر الأطفال المادي والمتعدد الأبعاد، بالنظر إلى قدرتها على المساهمة في كسر حلقة الفقر المشتركة بين الأجيال، وتحسين النتائج في مجالات تغذية الأطفال وصحتهم ووضعهم التعليمي والحد من الحواجز الإجتماعية-الإقتصادية التي تحول دون رفاه الأطفال. غير أنه من الأهمية بمكان أن تستجيب نظم الحماية الإجتماعية لإحتياجات الأطفال وحقوقهم المحددة. وتحقيقاً لهذه الغاية، ينبغي أن يُراعي في تصميم برامج الحماية الإجتماعية وتنفيذها وتقييمها أوجه الضعف الخاصة بالسن ونوع الجنس، فضلاً عن الأبعاد المختلفة لرفاه الأطفال.[3]

تحاول هذه المقالة تقييم السمات الحساسة لإحتياجات الأطفال في برامج الحماية الإجتماعية غير القائمة على الإشتراكات في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا إستناداً إلى خلاصة تجارب محددة أعدت بالشراكة بين مركز السياسة الدولي للنمو الشامل ويونيسف المكتب الإقليمي لمنطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا.[4] وتركز خلاصة التجارب المحددة على البرامج التي تنفذها الحكومات الوطنية والتي تمولها جزئياً على الأقل. وإجمالا، تم رصد ووضع خرائط لأكثر من 100 برنامج للحماية الإجتماعية غير القائمة على الإشتراكات في المنطقة. وركزت جهود رصد ووضع الخرائط على الأنواع التالية من المخططات: التحويلات النقدية والعينية (المشروطة وغير المشروطة)؛ برامج التغذية المدرسية؛ برامج الأشغال العامة (النقد مقابل العمل)؛ إعفاءات الرسوم التعليمية؛ إستحقاقات السكن؛ البرامج التي تيسر الحصول على الخدمات الصحية (التأمين الصحي غير القائم على الإشتراكات وإستحقاقات الرعاية الصحية)؛ ودعم الغذاء والطاقة.

السياق والسمات الرئيسية للحماية الإجتماعية في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا

في السنوات الأخيرة، ساهمت القيود المفروضة على الميزانية، والتي تُعزى إلى حد كبير إلى إنخفاض الإيرادات الحكومية وإنخفاض أسعار النفط، في تغيير تركيبة الإنفاق على الحماية الإجتماعية في الدول العربية (البنك الدولي 2017 أ). وتجري حالياً إصلاحات هامة في مخططات دعم الطاقة والغذاء الشاملة أو شبه الشاملة، والتي كانت منتشرة على نطاق واسع في المنطقة. وخلال الفترة بين عامي 2010 و 2014، أجرت إيران واليمن والأردن والمغرب ومصر وتونس إصلاحات لتخفيض أو حتى إلغاء بعض برامج الدعم. ويشكل إصلاح الدعم توصية سياساتية معتادة من جانب المنظمات الدولية مثل صندوق النقد الدولي والبنك الدولي، التي تدعو أيضا إلى إستخدام بعض الوفورات التي يحققها هذا الإصلاح في تنفيذ تدابير تعويضية – تتمثل عادةً في برامج التحويلات النقدية المشروط أو غير المشروطة التي تستهدف الفقراء (صندوق النقد الدولي 2017 أ).

وفي عام 2010، إستحدثت إيران واحداً من أكبر برامج التحويلات النقدية من نوعها - قانون إصلاح الدعم المستهدف - للتعويض عن آثار إصلاح الدعم، ووصلت إلى تغطيةٍ شاملةٍ تقريباً في عام 2011 (أنظر مقالة ساره شاهيار في هذا العدد من السياسة «في دائرة الضوء» لمزيد من التفاصيل). وفي عام 2014، أطلقت الحكومة المصرية إصلاحات جوهرية في أسعار الوقود الأحفوري وأعلنت تخصيص ما يقرب من 50 في المائة من الوفورات الناجمة عن هذه الإصلاحات (نحو 6 مليارات دولار أمريكي) لبرامج الرعاية الصحية والتعليم والحماية الإجتماعية، بما في ذلك برنامج التحويلات النقدية المستهدفة تكافل وكرامة (البنك الدولي 2015). وفي الآونة الأخيرة، أعلنت المملكة العربية السعودية عن توسيع التحويلات النقدية المستهدفة للتعويض عن إصلاحات الدعم واسعة النطاق (من خلال برنامج حساب المواطن).

وبالإضافة إلى قيود العامة المالية المتصلة بمقترحات إصلاح الدعم، مقترنة بتنفيذ برامج محددة للتحويلات النقدية، شهدت المنطقة مؤخراً زيادة هائلة في أعداد النازحين داخلياً واللاجئين. وتنتشر الصراعات والعنف على نطاق واسع في أجزاء من المنطقة، مما يجعل ملايين الأطفال في حاجة إلى المساعدة الإنسانية، كما هو الحال في العراق وسوريا واليمن. وفي بعض الدول، مثل العراق وسوريا وتركيا واليمن، صممت برامج مساعدات نقدية إنسانية للإستفادة من أجزاء من نظم الحماية الإجتماعية الوطنية. وقد شددت الأزمة السورية على أهمية تحسين إستجابة نظم الحماية الإجتماعية وقدرتها على الصمود، وإستخدام المخططات النقدية[5] المبنية في سياق الأزمة الإنسانية لتعزيز نظم الحماية الإجتماعية (أنظر مقالة غابرييلا سميث في هذا العدد لمزيد من التفاصيل).

السمات المميزة

أن الدور الهام الذي تلعبه الزكاة هو أحد الخصائص الهامة للحماية الإجتماعية غير القائمة على الإشتراكات في بعض دول منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا. وتعتبر الزكاة أحد أركان الإسلام الخمس، وهي إلزام بإعطاء جزء من ثروة الشخص للعمل الخيري، وهي واجب ديني على جميع المسلمين البالغين الذين يملكون حد أدنى من الثروة، وهي تقوم بوظيفتها كآلية هامة لإعادة التوزيع. وفي بعض الدول، تنظم الدولة جمع الزكاة، ويجري توزيعها من خلال نظم الحماية الإجتماعية. وقد تم وضع خرائط للبرامج التي تقدمها صناديق الزكاة التي تديرها الدولة في الأردن والكويت وقطر وفلسطين والسودان. وفي الأخير، دعم صندوق الزكاة أكثر من 2.1 مليون أسرة مع تحويلات نقدية ومزايا أخرى في عام 2016 (مكتب الزكاة 2016). وبالمثل، فإن صندوق الزكاة الوطني في الأردن، بعد صندوق المعونة الوطنية، يشكل عنصراً هاماً من عناصر النظام الوطني للحماية الإجتماعية، ويقدم تحويلات نقدية للفقراء وغيرهم من الفئات الضعيفة مثل الأيتام والأشخاص ذوي الإعاقة.

وقد دأبت برامج المساعدة الإجتماعية غير القائمة على الإشتراكات في منطقة الشرق

الأوسط وشمال أفريقيا على الإعتماد على الإستهداف الفئوي، ولا سيما بالنسبة للمواطنين غير القادرين على العمل بسبب كبر السن أو العجز، أو الذين يحتاجون إلى حماية مثل الأيتام، وأعضاء الأسرة الذين فقدوا المعيل/العائل مثل الأرامل وأطفالهن، والمطلقات، أو حتى النساء العازبات بعد سن معينة. وفي بعض الأحيان يستكمل النهج الفئوي بنوع من إختبار سبل المعيشة، وفي الآونه الأخيرة، إختبار سبل المعيشة البديلة، لإعطاء الأولوية للفقراء والضعفاء.

ويميل الإستهداف الفئوي إلى ضمان تغطية أكبر من طرق الإستهداف الأخرى. ومع ذلك، حتى في الدول الغنية التي لديها برامج سخية للمساعدات الإجتماعية، يبدو أن هناك قطاعات كبيرة من السكان لا يحق لها الحصول على الحماية الإجتماعية. فدول منطقة الخليج، على سبيل المثال، تتميز بأعداد كبيرة من العمال الأجانب. وتضم الامارات العربية المتحدة وقطر عددا كبيراً من السكان الأجانب (80 في المائة)، ويتألف معظمهم من عمال ذوي مهارات متدنية من جنوب وجنوب شرق آسيا. وفي تلك الدول، لا تتوفر معظم مخططات الضمان الإجتماعي والمساعدات الإجتماعية إلا للمواطنين.

لمحه عامة عن برامج الحماية الإجتماعية غير القائمة على الإشتراكات في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا

تصنيف البرامج

وفقا لخريطة برامج الحماية الإجتماعية غير القائمة على الإشتراكات (أنظر الجدول رقم 1) في المنطقة، فإن أكثر أشكال الحماية الإجتماعية غير القائمة على الإشتراكات شيوعاً هي برامج التحويلات النقدية غير المشروطة، وأكثر من نصفها يستهدف الأسر الفقيرة. أما النوع الثاني الأكثر شيوعاً من البرامج فهو التحويلات العينية غير المشروطة، ومعظمها في شكل برامج توزيع الأغذية، ودعم الطاقة والأغذية. وتأتي برامج التغذية المدرسية وبرامج التحويلات النقدية المشروطة بعد ذلك. ويستهدف النوع الأول من البرامج الأطفال في سن المدرسة، ولكن حتى النوع الأخير يميل أيضا إلى تغطيتها على نطاق واسع، نظراً لوجود شروط يتعلق بالإلتحاق / الحضور بالمدارس.

بالإضافة إلى ذلك، كان لدي ستة دول إعفاءات من رسوم التعليم، وفي دولتين (الجزائر والمغرب) تم تحديد ثلاثة برامج تحويلات عينية مشروطة - وكلها مرتبطة بالتعليم. وقد وجدت عملية وضع الخريطة 11 برنامجاً للإعانات الصحية في ستة دول، مثل نظام المساعدة الطبية في المغرب، والعنصر غير القائم على الإشتراكات في برنامج التأمين المدني في الأردن، و 10 برامج لإستحقاقات الرعاية الصحية في سبعة دول، مثل البرنامج الوطني لإستهداف الفقر في لبنان.[6] وأخيراً، هناك 11 برنامجاً في 10 دول توفر إستحقاقات السكن، وتصنف ثمانية برامج في خمسة دول على أنها برامج "نقود مقابل العمل".

أساليب الإستهداف

الإستهداف الفئوي هو أكثر أليات الإستهداف شيوعاً في هذه المخططات، التي يشيع إستخدامها للتعرف على الأسر التي ليس لها عائل ذكر أو التي يعجز أعضاؤها البالغون - ولا سيما رب الأسرة - عن العمل، بمن فيهم كبار السن وذوي الإعاقة والأرامل. ويلي ذلك إختبار سُبل المعيشة، الذي كثيراً ما يستخدم بالإضافة إلى الإستهداف الفئوي. وأصبح إختبار سُبل المعيشة البديلة أكثر شيوعاً بالتدريج في المنطقة. على سبيل المثال، في صندوق الرعاية الإجتماعية في اليمن، إستُحدث إختبار سُبل المعيشة البديلة في مرحلة لاحقة من البرنامج لتحسين دقة الإستهداف الجغرافي والفئوي. ومع ذلك، هناك أيضا حالات إستخدم فيها إختبار سُبل المعيشة البديلة من البداية، مثل برنامج تكافل في مصر، والبرنامج الفلسطيني للتحويلات النقدية، والبرنامج الوطني لاستهداف الاسر الاكثر فقرا في لبنان.

والإستهداف الجغرافي هو ثالث أكثر أليات الإستهداف شيوعاً، وكثيراً ما يستخدم لبرامج التغذية المدرسية التي تعطي الأولوية للمناطق الريفية. ويستهدف برنامج التحويلات النقدية المشروطة في المغرب، تيسير، طلاب المدارس في المناطق الريفية التي يتجاوز معدل الفقر فيها 30 في المائة، ولا تقل معدلات التسرب فيها عن 8 في المائة سنوياً (أنظر المقالة التي أعدها ماريو جيوري، فابيو فيراس سواريس وألكسيس ليفيفري في هذا العدد لمزيد من التفاصيل).

الفئات السكانية المستهدفة

يبين الشكل رقم 1 مدي إنتشار مختلف فئات السكان المستهدفة بالبرامج في المنطقة. ومن المهم أن نضع في الإعتبار أن المخططات قد تستهدف أكثر من فئة واحدة. وتستهدف معظم البرامج الأسر الفقيرة، التي يتم تحديدها في معظم الأحيان من خلال إختبار سبل المعيشة. والأطفال هم ثاني أكبر فئة سائدة. ومن بين جميع المخططات التي تستهدف الأطفال والأطفال ذوي الإعاقة والأيتام، فإن معظم هذه الخطط برامج تحويلات نقدية غير مشروطة، تليها برامج تغذية مدرسية ثم برامج تحويلات نقدية مشروطة. والمرأه هي ثالث أكثر فئات السكان إستهدافاً، يليها كبار السن؛ والعاطلين عن العمل؛ والأطفال المعاقين؛[7] ثم الأشخاص الذين يعانون من أمراض مزمنة.

برامج الحماية الإجتماعية غير القائمة على الإشتراكات المراعية لإحتياجات الأطفال في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا

لتحليل مدي مراعاة برامج الحماية الإجتماعية غير القائمة على الإشتراكات لإحتياجات الأطفال في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، تم النظر في خمس سمات: (1) دعم حصول الأطفال على التعليم؛ (2) الحصول على الرعاية الصحية؛ (3) الوصول إلى التدخلات التغذوية؛ (4) التحويلات النقدية التي يسمح هيكلها بزيادة مستويات الإستحقاقات وفقا لعدد الأطفال/أعضاء الأسرة (حتى إذا كان هناك حد أقصى)، فضلا عن البرامج التي تدفع فيها الإستحقاقات لكل طفل؛ و (5) البرامج الأخرى التي تستهدف الأطفال. وبطبيعة الحال، فإن العديد من البرامج - مثل التحويلات الغذائية أو النقدية إلى الأسر الفقيرة - يمكن أن تكون لها آثار إيجابية غير مباشرة على رفاه الأطفال دون أن تشمل بوضوح سمات متصلة بالطفل في تصميمها. ومع ذلك، نختار التركيز على سمات التصميم الحساسة لإحتياجات الأطفال بشكل صريح.

وهذه السمات الخمس لا تتعارض بعضها بعضا، وتصنف بعض البرامج في أكثر من فئة واحدة. وكما يبين الشكل رقم 2، فإن أكثر من نصف جميع البرامج لها سمة واحدة على الأقل تراعي إحتياجات الطفل. والعديد من المخططات المُصنَّفة بأنها مُراعية لإحتياجات الأطفال مرتبط بالتعليم، بما في ذلك جميع برامج التحويلات النقدية التي تكون مشروطة بإلتحاق الأطفال بالمدارس و/أو حضورهم، فضلا عن برامج التغذية المدرسية وإعفاءات الرسوم التعليمية حتى المرحلة الثانوية. وهناك نحو 20 برنامجاً مرتبطاً بتغذية الأطفال، ويوجد 11 برنامجاً لدعم حصول الأطفال مباشرة على الرعاية الصحية. وفي 17 دولة، تم تحديد 34 برامجاً للتحويلات النقدية تدفع فيها الإستحقاقات إما لكل طفل أويزيد فيها مستوي الإستحقاقات وفقا لحجم الأسرة -وهي سمة سائدة بين دول منطقة الخليج.

وسنناقش بمزيد من التفصيل مراعاة ثلاثة أنواع البرامج لإحتياجات الأطفال: التحويلات النقدية، والتحويلات العينية، والتغذية المدرسية. ومن المهم الإشارة إلى أن أنواعاً أخرى من البرامج يمكن أن تكون أيضا مُراعية للأطفال؛ وتشمل الأمثلة مشروع شبكة الأمان الإجتماعي في جيبوتي، وهو برنامج للأشغال العامة يقدم أيضاً دورات تغذوية ومساحيق مغذيات دقيقة للحوامل والأطفال في سن ما قبل المدرسة، وبرنامج التأمين المدني في الأردن، الذي يقدم تأمين صحي غير القائمة على الإشتراكات للأطفال الأردنيين وغير الأردنيين الذين تقل أعمارهم عن 6 سنوات. غير أن هذه المقالة تركز على المخططات الأكثر إنتشاراً في المنطقة.

برامج التحويلات النقدية

معظم مخططات التحويلات النقدية في المنطقة غير مشروطة (63)، و(13) فقط مشروطة، وترتبط معظم المخططات بإلتحاق الأطفال بالمدارس أو بحضورهم. وتنفذ جميع الدول العشرين خطة واحدة

على الأقل للتحويلات النقدية، تتفاوت في حجم وقيمة الإستحقاقات وتواتر تسليم المبالغ المستحقة. علي سبيل المثال، يصل قانون إصلاح الدعم المالي في إيران إلى التغطية الشاملة تقريباً. وغطي صندوق الرعاية الإجتماعية في اليمن 35 في المائة من السكان في عام 2013 (مركز السياسة الدولي للنمو الشامل ويونيسف 2014)، قبل توقفه أثناء النزاع. وللبرامج الأخرى نطاق أضيق بكثير. ولدي الجزائر أكبر عدد من برامج التحويلات النقدية المحددة في الخريطة (خمسة برامج إجمالاً)؛ كما تم تحديد العدد نفسه في دولة الإمارات، على الرغم من أن أربعة منها لا تتوفر إلا للمواطنين المقيمين في دبي.

وتقدم نصف الدول في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا تحويلات نقدية للأيتام.[8] وعلاوة على ذلك، توجد برامج للدعم المالي تستهدف الأرامل والنساء غير المتزوجات في الأردن والبحرين والسودان والعراق وعمان وقطر والكويت والمغرب والسعودية واليمن. وكما سبقت مناقشته، كثيراً ما تصمم برامج التحويلات النقدية غير المشروطة في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا لدعم الأسر الفقيرة - بما فيها الأسر التي ليس لها عائل ذكر أو التي يعجز فيها رب الأسرة عن العمل- مما يفسر عدم تركيز هذه البرامج عادة على الأطفال (بإستثناء الأطفال الأيتام وذوي الإعاقة). ولا تزال مخططات التحويلات النقدية التي تستهدف المرضعات والأطفال الأصغر سنا في بدايتها في المنطقة. وتشمل الأمثلة القليلة الصندوق الإجتماعي للتنمية في اليمن وشبكة الأمان الإجتماعي في جيبوتي.

وقد تبين أن 10 دول في المنطقة لديها برنامج أو أكثر من برامج التحويلات النقدية المشروطة (أنظر الجدول رقم 1). ومن بين إجمالي 13 برنامج تحويلات نقدية مشروطة، إستخدم 12 منها الإستهداف الفئوي، وإستخدم 5 منها إختباراً لسبل المعيشة لتحسين إستهداف المستفيدين. وترتبط 8 برامج تحويلات نقدية مشروطة بشروط تعليمية. وفي الواقع، فإن المنح الدراسية و/أو الدعم المالي لشراء المواد المدرسية فضلاً عن برامج التحويلات النقدية المشروطة المرتبطة بالمواظبة على الدراسة هما طريقتان لربط التحويلات النقدية بالتعليم. علي سبيل المثال، وضعت الجزائر في عام 2000 مخصصات لبدل خاص بالتعليم لتحفيز الأطفال من الأسر الفقيرة على الإلتحاق بالمدارس. بالمثل، صمم برنامج تيسير في المغرب لتدنية معدلات التسرب من المدارس في المناطق الأكثر فقراً في البلاد.

وهناك أيضا حالات لا يتم فيها التحقق من الشروط بدقة، كما هو الأمر في برنامج البَدَل المدرسي في تونس. وجميع البرامج المذكورة أعلاه متاحة فقط للأسر التي لديها أطفال في سن الدراسة. ويرتبط إثنان من برامج التحويلات النقدية المشروطة أيضا بشروط متصلة بالصحة: فبرنامج تكافل في مصر يتطلب من الأمهات والأطفال دون سن السادسة أربع زيارات سنوياً للعيادات الصحية، ويتطلب برنامج المساعدات النقدية المتكررة التي يقدمها صندوق المعونة الوطنية في الأردن التطعيم (من بين مشروطيات أخرى).

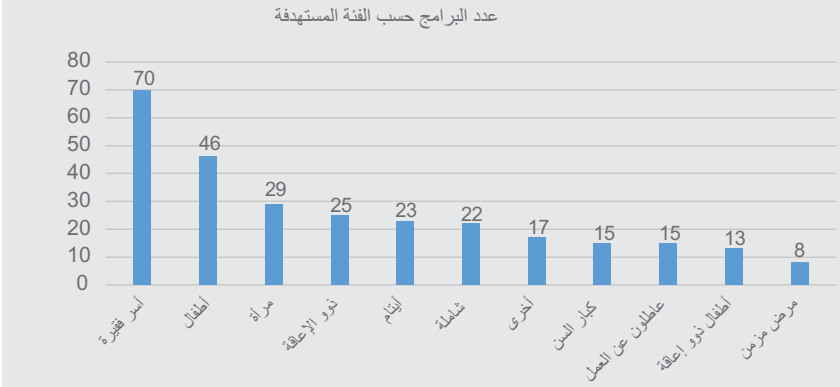
وفي حين تتباين مستويات الإستحقاقات في مختلف مخططات التحويلات النقدية، فإنه يمكن مُلاحظة أنها تزيد في كثير من الأحيان حسب حجم الأسرة، وبدرجة أقل حسب عمر الأطفال أو حسب الصف المدرسي. وبالمقارنة مع البرامج التي تدفع مبلغاً محدداً من الإستحقاقات للأسرة، فإنها تعتبر مُراعية لإحتياجات الأطفال هنا، لأنها تاخذ في الإعتبار مستويات الإنفاق الأعلى للأسر الأكبر (وللأطفال الأكبر سنا). ومن الأمثلة على ذلك برنامج تكافل في مصر، الذي يعتمد فيه مستوي الإستحقاقات على عمر الأطفال، والصف الدراسي، ومعظم مخططات

الجدول 1: أنواع برامج الحماية الإجتماعية غير القائمة على الإشتراكات في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا

	تحويلات نقدية غير مشروطة	تحويلات عينية غير مشروطة	دعم	تحويلات نقدية مشروطة	برنامج تغذية مدرسية	إسكان	تأمين صحي غير قائم على الإشتراكات	إستحقاقات رعاية صحية	نقود مقابل العمل	إعفاء من رسوم التعليم	تحويلات عينية مشروطة
الجزائر	●		●	●	●	●	●		●	●	●
البحرين	●		●			●					
جيبوتي	●	●	●	●	●			●	●	●	
مصر	●		●	●	●	●	●		●		
إيران	●	●	●		●		●	●			
العراق	●	●	●								
الأردن	●	●	●	●	●	●	●	●		●	
الكويت	●	●	●	●	●	●					
لبنان	●	●	●					●		●	
ليبيا	●	●	●			●					
المغرب	●		●	●	●		●	●	●		●
عُمان	●	●	●			●					
قطر	●	●	●		●	●					
السعودية	●		●	●	●						
فلسطين	●	●								●	
السودان	●	●		●	●	●	●			●	
سوريا	●										
تونس	●		●	●	●			●			
الإمارات	●	●	●			●					
اليمن	●	●		●				●	●		

ملاحظة: تم حصر جميع البرامج والبرامج الفرعية على حده. ومن الممكن تصنيف برامج وبرامج فرعية في أكثر من نوع واحد من البرامج ويمكن أن تستهدف أكثر من فئة مستهدفة واحدة.
المصدر: إعداد المؤلفين.

الشكل رقم 1: الفئات السكانية المستهدفة الأكثر إنتشاراً



المصدر: إعداد المؤلفين.

> "يمكن لنظم الحماية الإجتماعية أن تؤدي دورا هاماً في الحد من الفقر المادي والمتعدد الأبعاد لدى الأطفال.

التحويلات النقدية في منطقة الخليج، كما هو الحال في عمان والمملكة العربية السعودية والامارات. وفي هذه الدول، فإن مستوي الدعم المالي يحدده عادة عدد المعالين (الأطفال والزوجات) في الأسرة المعيشية.

برامج التحويلات العينية

عادة ما تُقدَّم برامج التحويلات العينية في شكل غذاء.[9] ومعظم برامج التحويلات العينية في المنطقة غير مشروطة، وقد وجد أن ثلاثة برامج فقط مشروطة. وهذه البرامج أقل إنتشاراً من برامج التحويلات النقدية، ولكن 13 دولة في المنطقة لديها على الأقل برنامج واحد للتحويلات العينية (أنظر الجدول رقم 1). ونادراً ما يتم تسليم التحويلات العينية شهرياً؛ وفي الواقع، كثيراً ما يتم تسليمها بشكل غير منتظم أو بعد جداول زمنية أخرى للتسليم، مثل برنامج الأمن الغذائي في الأردن، الذي يوفر سلتين غذائيتين في السنة.

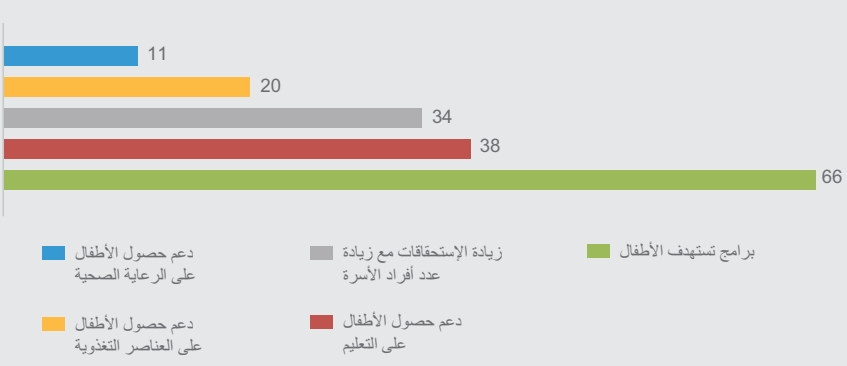
وبرامج تحويلات الأغذية شائعة بوجه خاص في الدول التي ترتفع فيها مستويات إنعدام الأمن الغذائي مثل العراق، حيث يوفر نظام التوزيع العام شبه الشامل، الذي أُطلق في عام 1991، مواد غذائية أساسية لتحسين الحالة التغذوية للسكان (أنظر المقالة التي يتناولها فيها عاطف خورشيد هذه القضية والتي تناقش الحاجة إلى إصلاح نظام الحماية الإجتماعية في العراق، بما في ذلك البرنامج الخاص بالضمان). وفي 2016، تلقت 90 في المائة من الأسر العراقية (33 مليون نسمة) أغذية مُدعمة (صندوق النقد الدولي: 2017 ب). وفي حين أن نظام التوزيع العام هو مثال لبرامج تحويلات عينية ذات تغطية كبيرة، فإن معدلات التغطية العينية عادة ما تكون أقل من التحويلات النقدية. ويستثني من ذلك إثنان من برامج التحويلات العينية ذات الصلة بالمدارس في الجزائر والمغرب.

وتستخدم عدة برامج للتحويلات العينية القسائم. وتبعا للسياق، يمكن أن تكون هذه الطريقة أكثر كفاءة وفعالية، وفي نفس الوقت تتيح خيارات أكبر للمستفيدين مقارنة بالتوزيع المباشر للأغذية. على سبيل المثال، يستخدم برنامج المساعدات الغذائية في فلسطين قسائم غذاء إلكترونية بالإضافة إلى الطريقة التقليدية للمساعدات العينية. وفي جيبوتي، تستخدم القسائم الإلكترونية لإيصال الأغذية إلى السكان الذين يعانون من إنعدام الأمن الغذائي والجفاف بشدة في المجتمعات الريفية والحضرية. وتجري عمليات التحويلات شهرياً عن طريق الهواتف النقالة، مما يمكن المستفيدين من شراء الأطعمة التي يختارونها من متاجر مختارة.

وكثيراً ما توفر التحويلات العينية التي تستهدف بالتحديد الأطفال في سن الدراسة مواد مدرسية للحد من نفقات التعليم. على سبيل المثال، في الجزائر، يحصل نحو 4.4 مليون طفل على الكتب المدرسية مجانياً سنوياً (الجمعية العامة للأمم المتحدة 2015). وفي المغرب، تلقى 3.9 مليون تلميذ مواد مدرسية في عام 2015-2016 من خلال المبادرة الملكية مليون حقيبة مدرسية (وزارة الإقتصاد والمالية 2017)، حيث غطيت 53 في المائة من الأطفال الذين تتراوح أعمارهم بين 6 سنوات و 17 سنة في عام 2015 (البنك الدولي 2017 ب).

ويمكن أن تلبي التحويلات الغذائية الإحتياجات التغذوية المحددة للأطفال. علي سبيل المثال، يشمل نظام التوزيع العام في العراق اللبن بين مواد أخرى. وفي إيران، تقدم عدة مبادرات مسحوق اللبن للأطفال. وهناك بضعة برامج للتحويلات العينية، مثل برنامج المساعدات الغذائية الفلسطيني، تقدم أيضا تدابير مصاحبة وجلسات عن التغذية للأمهات.

الشكل رقم 2: سمات التصميم المراعية لإحتياجات الأطفال في البرامج التي تم تعيينها



المصدر: إعداد المؤلفين.

الصورة: اليونيسف/إياد. طالبات يحضرن فصلاً في مدرسة عمار بن ياسر، الموصل، العراق، 2017.

> علي الرغم من الجهود المتزايدة التي تبذلها الحكومات في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، لا تزال هناك تحديات لضمان تنمية عادلة للطفولة وتحسين مراعاة نظم الحماية الإجتماعية القائمة لإحتياجات الأطفال.

برامج التغذية المدرسية

لا تقتصر برامج التغذية المدرسية على تحسين الحالة التغذوية والقدرة التعليمية للأطفال في سن الدراسة فحسب، بل تحفز أيضاً على حضورهم. وعلاوة على ذلك، يمكن ضمان وصول الغذاء للأطفال مباشرة، وهو ما لا يمكن ضمانه دائما بالتحويلات النقدية أو حصص التموينية. وإجمالاً، هناك 11 دولة في المنطقة لديها برامج تغذية مدرسية (أنظر الجدول رقم 1)[10] تنفذها كل من الدول مرتفعة الدخل، مثل الكويت والمملكة العربية السعودية، والدول منخفضة الدخل، مثل جيبوتي والسودان. ولهذه البرامج تقاليد عريقة تعود إلى الخمسينيات في مصر والمغرب. وكثيراً ما يدعم برنامج الأغذية العالمي الدول مالياً و/أو مُؤسسياً، كما هو الحال في جيبوتي وتونس. وعلي النقيض من ذلك، تنفذ الدولة البرنامج وتموله بالكامل في الجزائر. ويمكن أن تكون لبرامج التغذية المدرسية تغطية كبيرة، كما هو الحال في مصر، حيث غطت 57 في المائة تقريباً من جميع الأطفال الذين تتراوح أعمارهم بين 6 سنوات و 17 سنة في عام 2016 (برنامج الأغذية العالمي، 2016 أ؛ البنك الدولي 2017 ب). وبالمقارنة، فإن برنامج التغذية المدرسية في تونس لا تستهدف سوي نحو 12 في المائة (240,000) من الأطفال في البلاد البالغ عددهم نحو 2 مليون طفل تتراوح أعمارهم بين 6 سنوات و 17 سنة (برنامج الأغذية العالمي 2016 ب؛ البنك الدولي لعام 2017 ب).

وبالإضافة إلى الإستهداف الفئوي، يُستخدم الإستهداف الجغرافي في بعض الدول لإستهداف المدارس المستفيدة، كما هو الحال في جيبوتي ومصر والمغرب والسودان وتونس. وفي السودان، يستهدف البرنامج الوطني للتغذية المدرسية الولايات التي ترتفع فيها معدلات الفقر. ويمكن لبرامج التغذية المدرسية أن تساعد أيضا في تعزيز الإنتاج الزراعي المحلي. وفي تونس، ينفذ برنامج التغذية المدرسية بطريقة لا مركزية. والمدارس مسئولة عن شراء الأغذية، وبالتالي فهي تفضل مشاركة المزارعين المحليين في توفير الوجبات المدرسية، ومن المحتمل أن يكون لهذا تأثير على الإقتصاد المحلي. ومن السمات الجديرة بالذكر لبرنامج التغذية المدرسية في جيبوتي أنه يوفر حصة تغذية إضافية للأسر بنات تم إختيارهن كحافز للوالدين لإرسال بناتهن إلى المدرسة والحفاظ على إلتحاقهن بالمدارس والمواظبة عليها.

خاتمة

لدول منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا تقاليد عريقة في توفير الرعاية الإجتماعية للفقراء، والمصابين بأمراض مزمنة، والمعاقين، والمسنين، والأطفال، والأيتام، والأرامل. وقد أظهرت هذه المقالة أن برامج الحماية الإجتماعية غير القائمة على الإشتراكات في دول المنطقة شديدة التنوع. وتقوم دول كثيرة بتخفيض أو إلغاء دعم الغذاء والطاقة وإعادة تخصيص أجزاء من الوفورات المتراكمة في الميزانية لبرامج التحويلات النقدية المستهدفة. وقد أدخلت المنطقة العديد من البرامج الرئيسية الجديدة التي يستهدف بعضها على وجه التحديد الأسر التي لديها أطفال. ومع ذلك، لا يزال العديد من البرامج يستهدف الأفراد غير القادرين على العمل (مثل المسنين والأشخاص ذوي الإعاقة) أو الذين يعيشون في أسر بدون عائل، مثل الأرامل أو المطلقات اللاتي يعشن في فقر. و يمكن أن يؤدي الإعتماد المفرط على البرامج القائمة على هذه الفئات المستهدفة التقليدية إلى جعل حساسية نظم الحماية الإجتماعية لإحتياجات الأطفال معرضة للخطر بإستبعاد أطفال الأسر الضعيفة (العاملة). لذلك، هناك حاجة قوية إلى توسيع نطاق المخططات القائمة - لا سيما برامج التحويلات النقدية في شكل علاوات للأطفال أو برامج للتحويلات النقدية متصلة بالصحة والمدرسة - للوصول إلى جميع الأطفال الضعفاء.

ومن الضروري إجراء تقييمات أشمل لأثر برامج الحماية الإجتماعية غير القائمة على الإشتراكات على الأطفال لفهم الصلات بجميع مجالات رفاه الأطفال، بما في ذلك الصحة والتغذية والتعليم. ومعظم البرامج التي تحددت بأن لها سمات تصميم تراعي إحتياجات الطفل تستهدف الأطفال و/أو تدعم حصول الأطفال على التعليم. غير أن البرامج التي تدعم حصول الأطفال على الرعاية الصحية أو التغذية أقل شيوعاً.

ولم يوجد سوي عدد قليل من البرامج التي تعالج بشكل مباشر سوء التغذية، ولا سيما بين الأطفال في سن التعليم ما قبل المدرسة. ونظراً لأهمية تلبية إحتياجات الأطفال في المراحل المبكرة من التنمية، ينبغي تعزيز المزيد من الخطط التي تستهدف النساء المرضعات والأطفال الأصغر سنا (دون سن الخامسة) في المنطقة.

وعلي الرغم من الجهود المتزايدة التي تبذلها الحكومات في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، لا تزال هناك تحديات لضمان التنمية العادلة للطفولة وتحسين مراعاة نظم الحماية الإجتماعية القائمة لإحتياجات الأطفال. ومن المهم بوجه خاص تعزيز المساواة في الوصول إلى التعليم الإبتدائي والثانوي وتقديم الحوافز لإتمامه، وتعزيز خدمات الرعاية الصحية للأطفال والأمهات، ووضع ترتيبات مؤسسية لضمان حماية النساء الحوامل والأطفال. وينبغي أن يظل توسيع نطاق الدعم المقدم إلى أفقر الأسر وأطفالها وتحسين رفاه الأطفال محور السياسات الإجتماعية. ●

IMF. 2017a. *If Not Now, When? Energy Price Reform in Arab Countries. Annual Meeting of Arab Ministers of Finance; April 2017*. Rabat: International Monetary Fund.

IMF. 2017b. "Iraq: Selected Issues." *IMF Country Report,* No. 17/252. Washington, DC: International Monetary Fund.

IPC-IG and UNICEF. 2014. *Yemen National Social Protection Monitoring Survey (NSPMS): 2012–2013 Final Report*. Brasília: International Policy Centre for Inclusive Growth.

Ministère de l'Economie et des Finances. 2017. *Rapport Economique et Financier*. Rabat: Ministère de l'Economie et des Finances.

Office of Zakat. 2016. *Office of Zakat Performance Report for the Year 2016*. Khartoum: General Secretariat and Office of Zakat.

Roelen, K., and R. Sabates-Wheeler. 2012. "A Child-Sensitive Approach to Social Protection: Serving Practical and Strategic Needs." *Journal of Poverty and Social Justice* 20(3): 291–306.

Tebaldi, R., A. Esser, and A. Davidsen Davies (forthcoming). *Promoting child- and gender-sensitive outcomes in cash transfer programmes: a review of different strategies in programme administration.* Brasilia: International Policy Centre for Inclusive Growth.

UN ESCWA. 2017. *Arab Multidimensional Poverty Report*. Beirut: United Nations Economic and Social Commission for Western Asia.

UNGA. 2015. *Rapport du Rapporteur spécial sur le droit à l'éducation, Kishore Singh—Mission en Algérie*. New York: United Nations General Assembly.

UNICEF 2012. *Integrated Social Protection Systems Enhancing Equity for Children*. New York: United Nations Children's Fund.

UNICEF. 2016a. *The State of the World's Children 2016*. New York: United Nations Children's Fund.

UNICEF. 2016b. *Children on the Brink: The Impact of Violence and Conflict on Yemen and its Children.* Amman: United Nations Children's Fund Regional Office for the Middle East and North Africa.

UNICEF. 2017. *Hitting Rock Bottom How 2016 Became the Worst Year for Syria's Children.* Amman: United Nations Children's Fund Regional Office for the Middle East and North Africa.

UNICEF and World Bank. 2016. *Ending Extreme Poverty: A Focus on Children.* New York and Washington, DC: United Nations Children's
Fund and World Bank.

WFP. 2016a. *WFP School Meals Factsheet Egypt Country Office.* Rome: World Food Programme.

WFP. 2016b. *Capacity Development for School Meals in Tunisia.* Tunis: World Food Programme.

World Bank. 2015. *Project appraisal document on a proposed loan in the amount of USD400 Million to the Arab Republic of Egypt for a Strengthening Social Safety Net Project.* Washington, DC: World Bank.

World Bank. 2016. "The National Poverty Targeting Program (NPTP) Briefing Note." Washington, DC: World Bank. Unpublished.

World Bank. 2017a. *The Quest for Subsidies Reforms in the Middle East and North Africa Region: A Microsimulation Approach to Policy Making*. Washington, DC: World Bank.

World Bank. 2017b. "Health Nutrition and Population Statistics." World Bank website. <http://databank.worldbank.org/data/reports.aspx?source=health-nutrition-and-population-statistics>. Accessed 28 October 2017.

1. مركز السياسة الدولي للنمو الشامل.

2. إستناداً إلى تعريف يونيسف لمنطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، تشمل هذه الدراسة الدول العشرين التالية: الأردن، إيران، البحرين، الجزائر، جيبوتي، السودان، العراق، عمان، فلسطين، قطر، الكويت، لبنان، ليبيا، مصر، المغرب، السعودية، سوريا، تونس، الإمارات، واليمن.

3. أنظر رويلين وساباتيس-ويلر (2012) للإطلاع على مناقشة أكثر تفصيلاً بشان الحماية الإجتماعية المراعية لإحتياجات الأطفال، وكذلك تيبالدي، وإيسر، ودافيدسن ديفيز (تحت النشر) بشان أفضل الممارسات المتعلقة بالحماية الإجتماعية المراعية لإحتياجات الأطفال والنوع الإجتماعي.

4. الدراسة المقبلة التي سينشرها مركز السياسة الدولي للنمو الشامل ويونيسف - المكتب الإقليمي لمنطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا.

5. لا تشمل مراجعة التجارب المحددة التي قدمناها هنا مخططات المساعدات النقدية الإنسانية.

6. تشير إستحقاقات الرعاية الصحية إلى خدمات الرعاية الصحية المجانية أو المُدْعَمَة.

7. تم الفصل بين البرامج التي يحق للأطفال ذوي الإعاقة أو الأيتام وحدهم الحصول عليها وتلك التي تستهدف الأطفال بصفة عامة.

8. الجزائر، مصر، العراق، الأردن، الكويت، عمان، قطر، فلسطين، الإمارات، واليمن.

9. لا تشمل هذه الفئة برامج التغذية المدرسية ولا برامج دعم الغذاء والوقود.

10. لدى إيران ثلاثة برامج مختلفة مصنفة على أنها "تغذية مدرسية" في وضع هذه الخريطة.

ربط برامج التحويلات النقدية بنظم الحماية الإجتماعية الوطنية في الأوضاع الإنسانية[1]

بقلم غابرييلا سميث[2]

يدرك العاملون في مجال الإغاثة الإنسانية بصورة متزايدة الأهمية الحاسمة لإعداد برامج التحويلات النقدية كجزء لا يتجزأ من المساعدات الإنسانية. وعلى الصعيد العالمي، تُظهِر الأدلة أن برامج التحويلات النقدية المُصممة جيداً تحقق مجموعة متنوعة من النتائج الإنسانية في سياقات عديدة، مما يمنح الأشخاص المتضررين القدرة على تحديد أولويات إحتياجاتهم الخاصة مع التأثير الإيجابي على رفاهية المجتمعات (بايلي وهارفي 2017).

في عام 2016، إتفقت الجهات الفاعلة في مجال الإغاثة الإنسانية (بما في ذلك صندوق الأمم المتحدة للطفولة - يونيسف) على الإلتزامات الجماعية الرئيسية لزيادة الإستثمار في نطاق وحجم ونوعية برنامج التحويلات النقدية. وتشمل هذه الإلتزامات "الصفقة الكبرى" وغيرها من الإلتزامات ببرنامج التحويلات النقدية في قمة العمل الإنساني العالمي؛[3] المبادئ العشرة التي وضعها مكتب المساعدات الإنسانية والحماية المدنية التابع للمفوضية الأوروبية لزيادة إعتماد المنح متعددة الأغراض؛ وتوصيات تقرير الفريق الرفيع المستوى بشأن برنامج التحويلات النقدية؛ والدعوة المنبثقة عن جدول الأعمال من أجل الإنسانية[4] إلى إتخاذ إجراء. وتشمل الإلتزامات بزيادة إستخدام نظم الحماية الإجتماعية الوطنية من أجل تقديم خدمات التحويلات النقدية لأغراض الإغاثة الإنسانية. ويعكس كل هذا الإهتمام المتزايد داخل المجتمع الإنساني بإمكانية الإستفادة من برامج الحماية الإجتماعية الوطنية وأنظمتها الأساسية لدعم الإستجابة الإنسانية، والطرق التي يمكن من خلالها دعم أنظمة الحماية الإجتماعية لتصبح أكثر إستجابة للصدمات.

لقد طورت العديد من الدول المنخفضة والمتوسطة الدخل المتأثرة بالأزمات أنظمة حماية إجتماعية وطنية للحد من الفقر المزمن والضعف. وتعد التحويلات الإجتماعية النقدية والغذائية أكثر البرامج شيوعاً في هذه الدول، حيث تعد التحويلات النقدية طريقة شائعة تربط بين الإغاثة والتنمية. إن تعزيز الحماية الإجتماعية في السياقات الإنسانية والمناطق المتأثرة بالطوارئ أمر بالغ الأهمية لبناء القدرة على الصمود أمام الصدمات، وتقديم إستجابات للأزمات أكثر تكاملاً وفعالية من حيث التكلفة، مع دعم التنمية طويلة الأجل.

لقد أدت النزاعات التي طال أمدها التي شهدتها منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا على مدى السنوات العديدة الماضية إلى ضرورة قيام الجهات الفاعلة في مجال الإغاثة الإنسانية بإستكشاف وتنفيذ برنامج التحويلات النقدية. وكانت يونيسف جزءاً من هذه الإستجابة منذ عام 2014، حيث نفذت مجموعة من برامج التحويلات النقدية التي تهدف إلى المساهمة في نتائج إيجابية على الأطفال في 8 دول.[5] ولدى العديد من هذه الدول برامج وطنية جيدة للحماية الإجتماعية توفر تحويلات نقدية منتظمة للمواطنين الفقراء والضعفاء. وفي العراق وسوريا وتركيا واليمن، قامت يونيسف بتصميم وتنفيذ المساعدات النقدية الإنسانية التي ترتبط ببعض أجزاء نظم الحماية الإجتماعية الوطنية وتستخدمها. إن هدف الربط مع النظم الوطنية القائمة ذو شقين: البناء على النظم والإجراءات الإدارية القائمة من أجل كفاءة الإستجابة وفعاليتها، وتعزيز النظم والقدرات الوطنية للإستجابة الإنسانية والحماية الإجتماعية على المدى الأطول.

وفي حين أن الخطوات والقرارات العامة في دورة المشروع هي نفسها بالنسبة إلى إعداد أي برامج أخرى للتحويلات النقدية الإنسانية، فإن الإرتباط بالنظم الحكومية يعني أن جوانب معينة من هذه التدخلات - وهي القرارات المتخذة والعمليات المتبعة - كانت مختلفة.

تحليل الإستجابة

كما هو الحال مع وضع أي برنامج للتحويلات النقدية الإنسانية، كان من الضروري التأكد من توافر الشروط المسبقة لإستخدام المساعدات النقدية: أن الإحتياجات يمكن تلبيتها من خلال التحويلات النقدية، وأن الإستجابة النقدية قبلتها الحكومات، وأن الأسواق ستستجيب. بعد ذلك، على فرق العمل بالبرامج أيضا أن تحدد ما إذا كان الربط بالنظم الوطنية هو أفضل خيار لتحقيق أهداف البرنامج. وينطوي ذلك على جمع معلومات محددة لإتخاذ قرار مستنير بشأن ما إذا كان ربط برامج التحويلات النقدية الإنسانية بنظم الحماية الإجتماعية ممكناً أو ملائماً، خاصة فيما يتعلق بنضج وتغطية برنامج التحويلات الإجتماعية، ونهج الإستهداف، والإرادة السياسية والتنظيمات، والسياق الإنساني والحاجات المطلوب تلبيتها (أنظر الإطار رقم 1).

التنفيذ

ربطت المكاتب القطرية ليونيسف بطرق مختلفة بالعمليات التشغيلية، ونظم ومؤسسات برامج الحماية الإجتماعية الوطنية المتنوعة. على سبيل المثال، في تركيا تتواءم يونيسف بشكل وثيق مع معايير برنامج الحماية الإجتماعية الوطني القائم لتنفيذ التحويل النقدي المشروط للتعليم للاجئين، والذي تعتبره وزارة الأسرة والسياسات الإجتماعية إمتداداً للبرنامج الوطني للتحويلات النقدية المشروطة للتعليم للمواطنين الأتراك (الذي يستهدف الأسر الفقيرة التي لديها أطفال في سن الدراسة ويحققون نسبة 80 في المائة من الحضور). وتستفيد يونيسف من قواعد وأنظمة البرنامج الوطني الحالي للتحويلات النقدية المشروطة للتعليم من أجل اللاجئين بالإضافة إلى العديد من جوانب أنظمة التشغيل الخاصة بها للإستهداف والتسجيل والرصد، مع تكييفها أيضاً لجعل العمليات ذات صلة بالإستجابة الإنسانية على نطاق واسع. ونظراً لعدم وجود بيانات إجتماعية - إقتصادية يمكن التحقق منها بشأن اللاجئين والحاجة إلى التوسع السريع، فإن الإستهداف يستند إلى ستة معايير للضعف الديموغرافي - على عكس التحويلات النقدية المشروطة للتعليم للمواطنين العاديين، والتي تستند إلى إختبار سبل المعيشة البديلة.

وفي اليمن، قامت يونيسف بالإستناد إلى عدة جوانب من نظام الحماية الإجتماعية الوطني. وتم تدريب موظفي الرعاية الإجتماعية التابعين للصندوق الرعاية الإجتماعية الحكومي على تنفيذ برنامج إنساني منفصل يستهدف الأسر المتضررة من النزاع. وفي العراق، يعمل موظفوا الرعاية الإجتماعية التابعون لوزارة العمل والشئون الإجتماعية كشركاء منفذين لبرنامج التحويلات النقدية الإنسانية ليونيسف في محافظة دهوك.

وفي سوريا، تشارك يونيسف مع وزارة الشئون الإجتماعية والعمل، والمنظمات غير الحكومية المتخصصة المأذون لها بإدارة خدمات الحماية الإجتماعية أثناء النزاع، في إستهداف المستفيدين من برنامج التحويلات النقدية وإدارة الحالات الخاصة بهم.

الدروس المستفادة

إستخلصت عدة دروس من تجربة يونيسف في ربط البرنامج التحويلات النقدية الإنسانية بنظم الحماية الإجتماعية الوطنية في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا. والدروس الرئيسية

الأربعة هي كما يلي:

يمكن الإرتقاء بمستوى نظم الحماية الإجتماعية الوطنية بطرق مختلفة، و بدرجات مختلفة. وتسلط خبرات المكاتب القطرية ليونيسف الضوء على أنه لا توجد طريقة "صحيحة" وحيدة للربط مع نظم الحماية الإجتماعية الوطنية، حيث يمكن القيام بذلك بطرق مختلفة وبدرجات متفاوتة. وينبغي أن تستند القرارات إلى أهداف البرنامج الإنساني، ومواطن القوة والقيود التي يفرضها برنامج الحماية الإجتماعية، والسياق الأوسع نطاقاً. وقد إستندت يونيسف إلى عمليات إدارية ومؤسسية مختارة في برامج المساعدات الإجتماعية الوطنية، وعملت على إجراء الموائمة فقط مع سمات التصميم ذات الصلة وتجنُّب حدوث إختناقات. وهذا يعني أيضاً أنه حيثما وجدت عقبات أمام تقديم الأموال الإنسانية إلى الحكومات، لا يزال من الممكن الإستفادة من نظم الحماية الإجتماعية الوطنية، لأن الأموال لا تحتاج إلى تحويلها إلى البرامج الوطنية.

ينطوي توفير المساعدات الإنسانية من خلال نظم الحماية الإجتماعية الوطنية على إمكانية الإستفادة من الإستجابات الإنسانية والنظم الوطنية على السواء، ولكن هناك حاجة إلى بناء الأدلة. وقد أظهرت التجربة أنه في السياق الصحيح، فإن الربط بالنظم الوطنية ينطوي على إمكانية تحسين كفاءة وفعالية الإستجابات الإنسانية. ويشمل ذلك تقليص الوقت والموارد اللازمة لإنشاء نظم وعمليات جديدة، وتحسين التعاون بين الوكالات الإنسانية والإدارات الحكومية بشأن جوانب الإستجابة الأوسع نطاقاً، والوساطة مع المجتمعات المحلية في مناطق الصراع. ومن المنافع الرئيسية الأخرى المتصورة المساهمات المحتملة من البرامج الإنسانية في تعزيز أساسيات نظم الحماية الإجتماعية القائمة. ويمكن أن يشمل ذلك الحفاظ على أداء النظم أثناء الأزمات، وبناء قدراتها على الإستجابة للإحتياجات الإنسانية، وحتى إعداد المعلومات وتحسين تصميمها وتنفيذها.

وهناك أدلة متناقلة على أن برامج يونيسف قد عززت بعض جوانب هذه النظم الوطنية. ففي العراق وسوريا واليمن، على سبيل المثال، إستثمرت يونيسف في بناء قدرات موظفي الرعاية الإجتماعية في جوانب مثل جمع البيانات، وإستهداف البرنامج التحويلات النقدية الإنسانية، وإدارة الحالات، وإدارة الشكاوى. وفي تركيا، يجري تكييف النظام الوطني للمعلومات الإدارية للحماية الإجتماعية بحيث يشمل بصورة فعالة بيانات اللاجئين ويدمج بيانات الحضور المدرسي للطلبة غير الأتراك. بيد أنه لا يزال يتعين بناء الأدلة لكي تستوعب تماماً مدي إسهام هذه البرامج الإنسانية في إدخال تحسينات مستدامة على النظم الوطنية.

الإطار رقم 1: الجوانب الرئيسية التي يتعين النظر فيها قبل ربط التحويلات النقدية بالنظم الوطنية للحماية الإجتماعية

أولاً- نضج برامج التحويلات الإجتماعية وتغطيتها: من الأرجح أن يكون لدي البرامج الراسخة عمليات تشغيلية جيدة الأداء، وقدرات متطورة للموظفين، وأدوار ومسؤوليات محددة جيداً.

ثانياً- نهج الإستهداف الذي تستخدمه برامج التحويلات الإجتماعية: إعتماداً على المؤشرات الجغرافية أو الفئوية أو الإجتماعية-الإقتصادية التي تستخدمها البرامج الوطنية، قد تكون هناك درجة عالية أو درجة محدودة من التداخل بين الأسر التي تستهدفها الحماية الإجتماعية والأسر الأكثر تأثراً بالكارثة.

ثالثاً- الإرادة السياسية والتنظيمات: بدون المشاركة والدعم المسبقين من الإدارات المعنية بإدارة المساعدات الإجتماعية، لا يمكن تصميم وتنفيذ برنامج مرتبط بها. وفي تركيا، شكلت التغيرات في البيئة التنظيمية التي تسمح للاجئين السوريين بالحصول على خدمات الحماية الإجتماعية الوطنية شرطاً مسبقاً هاماً لأي برنامج مرتبط.

رابعاً- السياق الإنساني والحاجات المطلوب تلبيتها: يهدف تصميم برامج التحويلات الإجتماعية إلى توزيع نقود بصورة منتظمة ويمكن التنبؤ بها على المستفيدين. وهذه الحقيقة، المقترنة بالوقت والجهد اللازمين لوضع برنامج مترابط، تعني أن البرنامج المترابط أكثر ملاءمة لتلبية الإحتياجات التي يتم تناولها من خلال الدعم المتكرر المنتظم، وليس تلك الحاجات التي تنطوي على توزيعات خاصة أو لمرة واحدة.

التأهب والجاهزية التنظيمية مهمة لوضع البرنامج في الوقت المناسب. فإجراء التقييمات والتحليلات اللازمة لتقرير ما إذا كان الربط بالنظم الوطنية ممكناً، ووضع الإتفاقات اللازمة عملية تستغرق وقتا طويلاً. وفي الحالات التي طورت فيها يونيسف فهماً لنظام الحماية الإجتماعية قبل حالات الطوارئ، أدى ذلك إلى الإستجابة في الوقت المناسب. وفي اليمن، كانت علاقة العمل السابقة ليونيسف مع صندوق الرعاية الإجتماعية قبل الأزمة تعني أن هناك فهماً وثقة متبادلين من كلا الطرفين وفهماً جيداً لمواطن القوة والقيود التي تفرضها النظم الوطنية. ومن شأن هذا أن يُعجّل عملية التوصل إلى إتفاقات ويعني أن صندوق الرعاية الإجتماعية يميل أكثر إلى السماح بالمرونة في كيفية إستخدام النظم الوطنية على وجه الدقة.

يتيح تنفيذ برنامج تحويلات نقدية إنسانية من خلال النظم الوطنية فرصاً وتحديات على السواء مقارنة ببرنامج قائم بذاته. وفي حين أن هناك مزايا محتملة للربط بين نظم الحماية الإجتماعية الوطنية لتقديم المساعدات الإنسانية، فإن طريقة العمل هذه تطرح أيضا تحديات خاصة - مثلما هو الحال بالنظر إلى أي برنامج آخر. وفي بعض الحالات، قد تنشأ توترات بين هدفي برنامج مترابط: من جهة، تقديم المساعدات الإنسانية السريعة والفعالة، ومن جهة أخرى، المشاركة في النظم الوطنية وتعزيزها. فعلي سبيل المثال، في حين أن العمل من خلال نظم محددة مسبقاً للإستهداف أو صرف الأموال للمستفيدين ينطوي على إمكانية تحقيق مكاسب في الكفاءة والتنفيذ السريع، فإنه ينبغي أن يكفل النظام الوطني وجود الضوابط المالية اللازمة، وفي نفس الوقت ينبغي أن تتقيد مشاركة الحكومة في إستهداف المساعدات الإنسانية بالمبادئ الإنسانية. ويتطلب التعامل مع الحكومات الوطنية وبناء قدراتها إستثمارا كبيراً في الوقت والموارد، ولا سيما إذا كانت هذه المؤسسات غير ملمة بمتطلبات أو مبادئ الإستجابة الإنسانية. وإذا أدى ذلك إلى تأخيرات في البرنامج أو إلى تقييد تصميم المساعدات الإنسانية، فإنه قد يعوض بعض المنافع المفترضة للربط بالنظم الوطنية. وتحتاج المكاتب القطرية إلى إستباق وتقييم هذه المقايضات - وقت التنفيذ وتكلفته وسرعته وفعاليته - بالنسبة لكل عنصر من عناصر دورة برنامج التحويلات النقدية، لتقرير ما إذا كان ربط البرنامج هو النهج الأنسب. وأي برنامج مرتبط يجب أن يحقق توازناً جيداً بما فيه الكفاية، ويحقق هدفه الإنساني وفي نفس الوقت يدعم هذه الأهداف الأطول أجلا المتمثلة في تعزيز النظام حيثما أمكن. والأهم من ذلك أنه ينبغي على المكاتب القطرية ليونيسف أن تخطط، أثناء التأهب قبل الأزمة، لبناء قدرات شركائها الوطنيين في مجال الحماية الإجتماعية.

إستجابة اللاجئين والنظم الوطنية

لم يكن من الممكن ليونيسف في الأردن أو لبنان إتباع نهج مماثل لربط برامج التحويلات النقدية الإنسانية. في لبنان، كان نظام المساعدات الإجتماعية الوطني محدوداً جداً، ومقتصراً على المساعدات العينية والمساعدات المعتمدة على القسائم، في حين أن المساعدة النقدية في الأردن التي يقدمها صندوق المعونة الوطنية محدودة جداً أيضا. هذا إلى جانب أن هذه البرامج تركز حصراً على المواطنين عنى أنه في الوقت الذي بدأت فيه يونيسف عمل برامج التحويلات النقدية الإنسانية، لم يكن هناك مجال سياسي أو جدوى تشغيلية لتنفيذها من خلال النظم الوطنية القائمة في تلك الدول.

”

أظهرت تجربة يونيسف في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا أن الربط مع نظم الحماية الإجتماعية الوطنية ينطوي على إمكانية تحسين كفاءة وفعالية الإستجابة الإنسانية.

الصورة: يونيسف|هيرويج. طفل يدفع الكرسي المتحرك لصديق في مخيم لاجئين، الأردن، 2017.

ومع ذلك، فإن برامج التحويلات النقدية الإنسانية توفر مدخلاً ليونيسف للعمل مع الحكومات الوطنية بشان قضايا الإدماج الإجتماعي والدعوة إلى إدخال تحسينات على النظام الوطني للحماية الإجتماعية، لصالح اللاجئين والمواطنين الضعفاء على السواء.

وفي لبنان، فإن التحويلات النقدية الإنسانية التي تركز على الأطفال، والتي تصل إلى اللاجئين والأطفال الملتحقين بمدارس الفترة الثانية، كانت وسيلة تدعو يونيسف من خلالها لبنان إلى تحويلات إجتماعية نقدية للمواطنين. وتعمل يونيسف في لبنان بشكل وثيق مع وزارة التربية والتعليم العالي لتنفيذ البرنامج. وتسلط بيانات الرصد الضوء على أهمية النقد كأداة لدعم نتائج التعليم بالنسبة للأطفال اللبنانيين. وفي الأردن، بدأت يونيسف التعاون مع الحكومة لتحسين العمليات الإدارية في صندوق المعونة الوطنية. والقصد من ذلك هو إستخدام هذه الفرصة كنافذة لإشراك الحكومة والجهات المانحة بشأن سبل دعم المساعدات المقدمة على الصعيد الوطني لصالح اللاجئين، مع القيام في الوقت نفسه بتحسين نوعية الحماية الإجتماعية للمواطنين الضعفاء.

خاتمة

أظهرت تجربة يونيسف في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا أن الربط بنظم الحماية الإجتماعية الوطنية ينطوي على إمكانية تحسين كفاءة وفعالية الإستجابة الإنسانية. بالإضافة إلى ذلك، يمكن للربط أن يعزز نظم الحماية الإجتماعيةالوطنية. ولكن لا توجد طريقة واحدة محددة بشان كيفية متابعة هذا الربط. والواضح أن الإستثمار قبل الأزمة في نظم الحماية الإجتماعية يحقق مكاسب خلال الإستجابة الإنسانية. وحيثما يشارك شركاء التنمية مثل يونيسف في تعزيز نظم الحماية الإجتماعية، يلزم أن يكون هناك تركيز إضافي على التأهب لحالات الطوارئ والتخطيط للطوارئ. ويلزم إتخاذ الخطوات اللازمة لضمان أن قواعد الحماية الإجتماعية الوطنية يمكن أن تتكيف بسرعة في أوقات الأزمات من حيث النطاق الجغرافي، والقدرة على التوسع، ومستوى الإستحقاقات.

ويستلزم التأهب من جانب شركاء التنمية إلماماً بمواطن القوة والضعف في نظم الحماية الإجتماعية الوطنية قبل إندلاع الأزمة. وعلاوة على ذلك، فإن المعايير الواضحة لإتخاذ القرارات المتعلقة بإشراك نظم الحماية الإجتماعية في التحويلات النقدية الإنسانية ستيسر الإستجابة في الوقت المناسب. وأخيراً، ينبغي إدماج الضمانات في التحويلات النقدية الإنسانية عندما يتم تسليمها من خلال النظم الوطنية، لضمان إحترام المبادئ الإنسانية - أي ضمان النزاهة في تحديد المستفيدين. ●

Bailey, Sarah, and Paul Harvey. 2017. *Time for Change: Harnessing the Potential of Humanitarian Cash Transfers*. London: Overseas Development Institute. <https://www.odi.org/sites/odi.org.uk/files/resource-documents/11419.pdf>. Accessed 7 November 2017.

1. تستند هذه المقالة إلى قائمة تجارب، تم الإضطلاع بها في عام 2017 وبتكليف من يونيسف المكتب الإقليمي للشرق الأوسط وشمال أفريقيا، ومن خبرات المكاتب القطرية ليونيسف التي لديها برامج للتحويلات النقدية لأغراض الإغاثة الإنسانية في المنطقة.
2. خبير إستشاري مستقل متخصص في إعداد برامج التحويلات النقدية والحماية الإجتماعية وربط المساعدات الإنسانية بالنظم الوطنية.
3. عقد في إسطنبول، تركيا، يومي 23 و 24 مايو 2016.
4. أنظر <https://www.agendaforhumanity.org/>.
5. الأردن، تركيا، سوريا، العراق، فلسطين، لبنان، مصر، اليمن.

الحماية الإجتماعية في إيران الحديثة: منظور تاريخي

بقلم ساره شاهيار[1]

منذ منتصف الثلاثينات، وفرت إيرادات النفط للدولة الإيرانية مصدراً كبيراً للدخل، مما مكنها من توسيع أنشطتها الإجتماعية والإقتصادية دون الإضطرار إلى الإعتماد على الضرائب. وخلال النصف الأول من القرن العشرين، وضعت خطط رئيسية للرعاية الإجتماعية والتعليم في إيران خلال فترات وجيزة من الحكم الديمقراطي والدستوري - أي الفترات (1906-1911)، و(1943-1946)، و(1951-1953) (مسكوب، 2006). وبحلول الأربعينيات، تم توسيع نطاق نظم التأمين الإجتماعي التي إستُحدثت في البداية لموظفي الدولة في العشرينيات لتشمل العاملين في الصناعات الرئيسية، وذلك أساسا نتيجة للتأثير المتزايد لليسار الإيراني وتنامي الطبقة العاملة في الحضر، التي لم تعد صغيرة للغاية (شايابغ 2006).

وقد صدق البرلمان على خطة التنمية الأولي ومدتها سبع سنوات في إيران في عام 1948. ومنذ ذلك الحين، إنتهجت إيران إستراتيجيات تنمية مختلفة لتخفيف الفقر وتحسين الرعاية الإجتماعية. بيد أن الإستراتيجية الموجهة نحو تحقيق النمو هيمنت على جميع خطط التنمية حتى نهاية الستينيات (قفاري وأميدي 2008).

وخلال العقدين السابقين لثورة عام 1979، شهدت إيران نمواً إقتصادياً سريعاً وتنمية صناعية. وفي أعقاب الإرتفاع الكبير في أسعار النفط في 1973، زاد الإنفاق المطلق على الشئون الإجتماعية (هاريس 2010)، وزادت حصة الإنفاق الإجتماعي بين 1973 و 1979 بنسبة 18 في المائة سنوياً (ميسكوب 2006). ومع ذلك، وعلى الرغم من إنخفاض الفقر المدقع بين السكان، فإن مستوي اللامساواة الكبير بالفعل زاد بدرجة أكبر خلال هذه الفترة (كيدي 1980).

وفي قلب ثورة عام 1979 كان شعار إعادة توزيع الثروة "من الطبقة الرأسمالية الغنية إلى الفئة المحرومة" (صالحي-إصفهاني 2009)، ولذلك لم يكن من المستغرب أن تكون هذه المشاعر قد تجسدت في دستور الجمهورية الإسلامية. ويشمل الفصل 3 من الدستور الحقوق الفردية، بما في ذلك الحق في الرعاية الإجتماعية. وتنص المادة 29 على الحق الشامل للجميع في الضمان الإجتماعي فيما يتعلق بمسائل مثل الصحة والبطالة والتقاعد.

ويتعزز الحق الشامل في الرعاية الإجتماعية بقدر أكبر في المادة 43، حيث يعرف "إجتثاث الفقر والحرمان، وتلبية الإحتياجات الإنسانية في عملية التنمية الإقتصادية" بأنهما هدفان للإقتصاد في ظل الجمهورية الإسلامية ومعاييرها الأساسية (جمهورية إيران الإسلامية 1979؛ 1989). ومع ذلك، وعلى الرغم من التحول في الخطاب السياسي من النمو الإقتصادي إلى المساواة، ظلت الفجوة بين الأغنياء والفقراء دون تغيير تماماً في إيران بعد الثورة (صالحي-إصفهاني 2009).

وقد أدت الثورة إلى "إضفاء الصبغة المؤسسية المزدوجة" على نظام الرعاية الإجتماعية في البلاد، مع إستمرار وجود المؤسسات التكنوقراطية التي تتميز بهياكل أساسية إدارية ومادية متطورة إلى جانب منظمات الثورة الجديدة التي كانت "غير مخطط لها في الهيكل وأيديولوجية في خطابها" (هاريس 2010). وفي حين أن هذه الإزدواجية ليست فريدة بالنسبة لإيران بعد الثورة، فإن ما هو غير عادي هو أن هذه المؤسسات لم تندمج أبداً في نظام واحد للرعاية الإجتماعية. ويمكن تفسير ذلك جزئيا بالنتيجة التي أسفرت عنها الحرب التي طال أمدها مع العراق (1980-1988) والتي قامت خلالها المنظمات الثلاث الرئيسية الحكومية بإنشاء مجموعة كبيرة من الدوائر الإنتخابية لخدماتها (المرجع السابق).

وقد أثرت الحرب التي طالت ثماني سنوات تأثيراً عميقاً على الإقتصاد الهش أصلاً في إيران بعد الثورة. فبالإضافة إلى الإنخفاض في إنتاج الصناعات أو تاكله، إتسمت الأزمة الإقتصادية التي أعقبت الثورة في إيران بتوسع في إنتاج السلع الصغيرة وزيادة كبيرة في العمالة الفائضة في الخدمات (نوماني وبهداد 2006). ويتجلى التدهور الإقتصادي في العقد الأول بعد الثورة في جميع الأنشطة الإقتصادية الرئيسية (نوبَخت 2008). وخلال هذه الفترة، كانت شبكة الأمان التي توفرها الحكومة من خلال الدعم والحصص التموينية الواسعة النطاق للسلع الأساسية حاسمة في تخفيف آثار الضائقة الإقتصادية (أسدزاده وبول 2004).

وبحلول منتصف الثمانينيات، إرتفعت حصة الإنفاق الإجتماعي من ميزانية الحكومة إلى 30 في المائة، بعد أن كانت 16 في المائة خلال السبعينيات. ومع ذلك، إنخفض نصيب الفرد من الإنفاق الإجتماعي الحقيقي منذ عام 1979، ويرجع ذلك أساساً إلى إنخفاض الناتج المحلي الإجمالي وإرتفاع معدل النمو السكاني خلال العقد الأول بعد الثورة. وفي عام 1989، كان نصيب الفرد من الإنفاق الحقيقي نصف مستواه في عام 1979، ووصل إلى مستوى ما قبل الثورة في عام 1999 (مسكوب 2006).

شهدت إيران بعد الحرب تحولا نحو التحرير الإقتصادي. وإنطلاقاً من سياسات الرعاية الإجتماعية التي أعقبت الثورة، عادت الحكومة فعلياً إلى إطار التخطيط والتنمية قبل الثورة (أسدزاده أند بول 2004؛ نوماني وبهداد 2006؛ مسكوب 2006؛ صالحي-إصفهاني 2009). وقد وجد هذا التحول في الأيديولوجية الإقتصادية في البلاد أكثر تعبير عنه في خطتي التنمية الثانية والثالثة للجمهورية الإسلامية (1995-1999 و 2000-2004)، الأمر الذي وضع الإطار القانوني لإستبدال سيطرة الدولة بزيادة دور السوق. ومع ذلك، توقفت الإصلاحات عندما شنت المعارضة للتحرير الإقتصادي (نوماني وبهداد 2006؛ صالحي-إصفهاني 2009). وعقب الانسحاب من سياسة التحرير واسعة النطاق، بدأت الدولة ما وصف بأنه "إستراتيجية متعرجة"، واصلت بموجبها سياسة التحرير عندما إستطاعت ذلك وتراجعت عندما نشأ سخط عام (نوماني وبهداد 2006).

وشهد العقد الثاني بعد الثورة نمواً إقتصادياً إستفاد أيضا من إرتفاع عائدات النفط. وتبين الأدلة أن الفقر المطلق قد إنخفض منذ منتصف التسعينات، مما يعكس تناقضاً حاداً مع معدلات الفقر المطلق في أواخر السبعينيات (هاريس 2010). ومع ذلك، على الرغم من إنخفاض الفقر المطلق، إرتفعت اللامساواة مرة أخرى إلى مستوياتها في الستينيات، بعد هبوط هامشي خلال الحرب (المرجع السابق). وفي عام 2014، بلغ مقياس جيني للامساواة نحو 0.36.

وكان من أهم التغييرات التي شهدها الإقتصاد الإيراني منذ ثورة 1979 تغيير حجم وطبيعة العمالة المتاحة. فخلال العقد الأول بعد الثورة، وفي الوقت الذي نما فيه عدد السكان في سن العمل، كان هناك إنخفاض عام في فرص العمل، وأثر في الغالب على الطبقة العاملة والطبقة الوسطى من العاملين في القطاع الخاص، الذين تعطل نشاطهم الإقتصادي بشدة (نوماني وبهداد 2006). ووفقا لهيئة الضمان الإجتماعي الإيرانية، شكلت القوى العاملة غير الرسمية في عام 2002 نسبة 49 في المائة من جميع العاملين في المناطق الحضرية (إتمينان وشاكر-أول-حسيني 2007). وحتى الآن، لا يزال

> قطعت إيران خطوات كبيرة في جعل السلع العامة الرئيسية مثل الرعاية الصحية والتعليم أقل تكلفة ويسهل على سكانها الوصول إليها.

الصورة: ديفيد ستانلي. طالبات يرسمن، أصفهان، إيران، 2013 <https://goo.gl/X9MPJA>.

الإقتصاد الإيراني يواجه معدلات بطالة من رقمين ومعدلات تضخم مرتفعة. ووفقا للمركز الإحصائي الإيراني (2017)، بلغ معدل البطالة نحو 12.6 في المائة، في حين بلغ معدل التضخم نحو 8 في المائة.

في عام 2014، خرجت إيران من الركود مع نمو إجمالي الناتج المحلي الحقيقي بنسبة 4.5 في المائة في الربع الثاني (وحدة المعلومات والبحوث في الإيكونوميست 2015). وبينما حققت البلاد مكاسباً من زيادة الصادرات النفطية في حقبة ما بعد العقوبات، فإن إنخفاض أسعار النفط قد أدى إلى عرقلة كبيرة. وبعد إستيعاب واقع الأمر المتمثل في إنخفاض مبيعات النفط وبأسعار منخفضة نتيجة للعقوبات الدولية، تُساق حجج مفادها أن تأثير إستمرار إنخفاض أسعار النفط على الإقتصاد الإيراني سيكون أكثر حدة على المدى الطويل مما كان عليه في المدى القصير (نيفو و صالحي-إصفهاني 2015). ومن المتوقع أن ينمو الناتج المحلي الإجمالي للبلاد في المتوسط بنحو 5.6 في المائة سنوياً بين عامي 2017 و 2021 (وحدة المعلومات والبحوث في الإيكونوميست 2017)، ولكن نظرا لبيئة الأعمال الصعبة وضعف أسعار النفط، فمن المتوقع أن يظل أقل من إمكاناته.

نظام الحماية الإجتماعية في إيران

على الرغم من كل هذه التحديات، خطت إيران خطوات كبيرة في جعل السلع العامة الرئيسية مثل الرعاية الصحية والتعليم ميسورة أكثر لسكانها وأسهل في الوصول إليها. وتقدم الحماية الإجتماعية في إيران حالياً في شكل تأمين إجتماعي، ومساعدات إجتماعية، ومساعدات طارئة.

وتوفر مجموعة متنوعة من مؤسسات التأمين وصناديق المعاشات التي تديرها الدولة في معظمها إستحقاقات تأمين للمشتغلين في صميم سوق العمل، بما في ذلك المؤسسات المملوكة للدولة والقطاع الخاص على السواء. ومن بين أهم مؤسسات التأمين الإجتماعي هيئة الضمان الإجتماعي، والهيئة الإيرانية للتأمين الصحي، وصندوق معاشات الموظفين المدنيين، وصندوق معاشات القوات المسلحة، وصناديق المعاشات الخاصة لموظفي شركات الدولة مثل شركة النفط الإيرانية الوطنية والبنك المركزي، وصندوق التأمين على الريفين والرُحَل.

وبإطلاق خطة التحول الصحي في 2014، أصبحت إيران الآن واحدة من الدول القليلة في العالم النامي التي لديها نظام شامل للتأمين الصحي يغطي أكثر من 90 في المائة من السكان. وتهدف الخطة إلى زيادة تغطية التأمين الصحي الأساسي، وتحسين جودة الرعاية في المستشفيات الحكومية، والحد من النفقات الصحية الخارجة من الجيب والكارثية. وتشير الأدلة إلى أنها ساهمت بالفعل في خفض النفقات الصحية الخاصة بخدمات المرضى الداخليين في مختلف المناطق المحلية (هايداريان وفاهدات 2015؛ فضيل جهرومي وآخرون 2017؛ بيروزي وآخرون 2017).

وتدار المساعدة الإجتماعية غير القائمة على الإشتراكات في إيران من خلال هيئة الرعاية الإجتماعية الحكومية والمنظمات شبه الرسمية، وبرامج المساعدات التي تقدمها الدولة. وتشمل الخدمات الإجتماعية التي تقدمها هيئة الرعاية الإجتماعية الحكومية توفير الدعم لدخل الأسر المحتاجة، وخدمات إعادة التاهيل للأشخاص ذوي الإعاقة، ومعظمهم في المناطق الحضرية. وتشمل الخدمات التي تقدمها مؤسسة الإمام الخميني للإغاثة المساعدات المالية، والتأمين الصحي، ومنح التعليم، ومنح البناء، ومنح الزواج، وقروض الإكتفاء الذاتي. وتقدم المؤسسة تلك المساعدات المالية في شكل تحويلات نقدية وعينية إلى الأسر المحتاجة، بما في ذلك كبار السن في المناطق الريفية وضحايا الكوارث الطبيعية.

ويمكن وصف قانون إصلاح الدعم المالي الإيراني، الذي صدر في أواخر 2010، بأنه أحد أهم التدخلات في السياسات الإجتماعية والإقتصادية للعقد الماضي. وقد إقترن الإلغاء التدريجي للدعم بإستحداث برنامج للتحويلات النقدية يوفر تغطية شبه شاملة (نحو 90 في المائة من السكان)، وهي تشبه مخطط للدخل الأساسي. وإستندت عملية تقديم الطلبات إلى التقييم الذاتي الذي لا يتطلب من الإيرانيين سوى أن يقدموا طلباً لإدراجهم في البرنامج. وفي غضون أشهر قليلة من بدء البرنامج، إرتفع عدد المشاركين إلى أكثر من 70 مليون نسمة (غويليوم وآخرون 2011).

وفي بداية الخطة، وقبل تآكل قيمة التحويلات النقدية- بسبب التضخم وتخفيض قيمة العملة الوطنية- كانت الإستحقاقات سخية: فقد بلغ التحويل النقدي لأسرة مكونة من أربعة أفراد نحو 60 في المائة من الحد الأدنى للأجر و28 في المائة من متوسط نصيب الفرد من النفقات (صالحي-إصفهاني 2014). ويبين تحليل صالحي-إصفهاني أن مؤشر فجوة الفقر بين عامي 2009 و 2012 سجل إنخفاضاً أكبر من مؤشر نسبة الفقر، وهو ما يمكن تفسيره جزئيا بالأثر الأعلى للتحويلات النقدية للأفراد في أدنى طبقات الدخل، والنطاق المرتفع نسبيا لوصول الخطة، ولا سيما إلى أفقر الناس.

الا أن العقوبات الدولية، بعد عام ونصف من بدء البرنامج، أعاقت وصول البلاد إلى التجارة العالمية وتسببت في هبوط صادرات النفط إلى حد كبير، مما أدى إلى تعطيل الإنتاج الصناعي.

ونتيجة لذلك، إنهارت قيمة العملة الوطنية الإيرانية (الريال) بنسبة 300 في المائة بين عامي 2010 و 2014. وأدى هذا الإنخفاض في قيمة العملة الوطنية، مقترناً بإرتفاع معدلات التضخم، إلى تاكل كبير للقيمة الحقيقية للتحويلات النقدية، الأمر الذي يمكن القول أنه خفض من آثارها على الحد من الفقر، إلى حد ما على الأقل. ويقدر مركز البحوث التابع للبرلمان (2017) أنه بسبب إرتفاع مستويات التضخم، لم يحقق مكسباً بالقيمة الحقيقية من إصلاح نظام الدعم وبرنامج التحويلات النقدية التعويضية سوي 35 في المائة من سكان البلاد.

ومنذ بدء تنفيذ الخطة، إستخدمت الحكومة نهجاً متدرجاً لإستبعاد المستويات الأعلى للدخل - وهي عملية تقترن بآلية صارمة للشكاوى. وتتحدد أهلية الإستحقاق في البرنامج بإستخدام إختبار سبل المعيشة الذي يعتمد على البيانات المتعلقة بحالة العمل والدخل، فضلاً عن ملكية الأصول. وقد تم توحيد البيانات المتعلقة بتحديد أهلية الإستحقاق للتحويلات النقدية من خلال نظام معلومات متكامل يخزن ويتحقق عبر عدة جهات من صحة البيانات عن الأصول المملوكة للأفراد وإيراداتهم وإستحقاقاتهم الإجتماعية وإئتماناتهم.

ولا يزال برنامج التحويلات النقدية مصدر نقاش محتدم في البلاد، مع تزايد الضغط من جميع الأطراف لزيادة تضييق نطاق الإستهداف، وبالتالي تقليل تغطية البرنامج وتكلفته. ويتمثل التحدي المباشر في تمويل التحويلات. وفي تقرير صدر مؤخراً، يشير مركز البحوث التابع للبرلمان إلى أن قانون الميزانية لعام 2017 يتطلب مزيداً من الإستبعاد لما لا يقل عن 14 مليون شخص من البرنامج.

وفي سياق إصلاحات الدعم، برز برنامج التحويلات النقدية كتعويض عن فقدان الدعم أكثر مما برز كحق أو إستحقاق، على الرغم من أن الإصلاحات كانت على الأقل في الخطابة مدفوعة بإعتبارات توزيعية. وبالتالي، فإن ولادة مخطط للدخل الأساسي في إيران كانت نتيجة لإصلاحات الدعم، حيث جاء الشمول أساسا لأسباب تتعلق بالصعوبات الإدارية التي أعاقت الإستهداف في المراحل المبكرة من التنفيذ (طاباطاباي 2012؛ غويليوم وآخرون 2011). ومع ذلك، فإن الإبتعاد عن نظام الحماية الإجتماعية الشاملة إلى نظام مُصمَّم بالدرجة الأولي للفقراء يمكن أن يزيد من تغيير طابع نظام الرعاية الإجتماعية الإيراني بحيث يكون قائماً على مبادئ الإحسان بدلاً من المواطنة.

وكما قال ريتشارد تيتموس عبارته الشهيرة، فإن "خدمات الفقراء تصبح خدمات رديئة". فالبرنامج الذي يركز فقط على الفقراء ينطوي على خطر فقدان الدعم من الطبقة المتوسطة والقطاعات الأكثر ثراء من السكان، ويمكن أن يصبح، في وقت ما، برنامجاً ضعيفاً من حيث الكم والكيف. وعلاوة على ذلك، يتزايد الإنتقاد لنموذج الإفتصاد القياسي الذي يعتمد عليه الإستهداف لعدم قدرته على التنبؤ بمن هو الفقير ومن ليس فقيراً (براون وآخرون 2016).

وعندما يكون الإستهداف أمراً لا مفر منه لأسباب تتعلق بالقيود المالية أو السياسية، يبقي السؤال حول ما إذا كانت أساليب الإستهداف البديلة، بخلاف سُبل المعيشة، يمكن أن تحافظ على الأقل على بعض سمات الشمول الرئيسية في نظام الرعاية الإجتماعية، وأن تخفف من بعض التكاليف المرتبطة بإستهداف الفقر، مثل تكلفة التضامن الإجتماعي، والتكاليف الإدارية، وخطأ الإستبعاد العالي، وإنخفاض الأثر على الحد من الفقر، وخطر السخط العام. ومن منظور دورة الحياة، قد يشكل إستحقاق الطفل الشامل الذي يستهدف جميع الأطفال في بعض الفئات العمرية، بالإضافة إلى إستحقاقات كبار السن، بديلاً للنهج الحالي لإستهداف الفقر، مما يساعد على تدنية المخاطر والتكاليف المرتبطة به. ●

Assadzadeh, A., and S. Paul. 2004. "Poverty, Growth, and Redistribution: A Study of Iran." *Review of Development Economics* 8(4): 640–653.

Brown, C., M. Ravallion, and D. van de Walle. 2016. "A Poor Means Test? Econometric Targeting in Africa." *National Bureau of Economic Research Working Paper*, No. 22919. Washington, DC: National Bureau of Economic Research.

EIU. 2015. "Iran Country Report, February 2015." Economic Intelligence Unit website. <http://www.eiu.com>. Accessed 1 February 2015.

EIU. 2016. "Country Forecast: Iran, January 2016." Economic Intelligence Unit website. <http://www.eiu.com>. Accessed 1 January 2015.

Etminan, E., and K. Chaker-Ol-Hosseini. 2007. "Social Protection for Informal Workers: Iranian Experience." *Proceedings of the 5th International Research Conference on Social Security, Warsaw, March 5–7, 2007*.

Fazel Jahromi, B., A. Yazdanpanah, and A. Ghavam. 2017. "The Effect of Healthcare Reform Plan on Costs Paid by Patients Hospitalized in Paraclinical Services." *Journal of Pharmaceutical and Biological Sciences* 5(3): 81–84.

Guillaume, D., R. Zytek, and M.R. Farzin. 2011. "Iran—The Chronicles of the Subsidy Reform." *IMF Working Paper* WP/11/167. Washington, DC: International Monetary Fund. <https://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2011/wp11167.pdf>. Accessed 7 November 2017.

Harris, K. 2010. "Lineages of the Iranian Welfare State: Dual Institutionalism and Social Policy in the Islamic Republic of

الصورة: توبي غاولكيه. جزار يعرض منتجاته، كرمانشان، إيران، 2016 <https://goo.gl/qnEzUH>.

> "البرنامج الذي يركز فقط على الفقراء ينطوي على خطر فقدان الدعم من الطبقة المتوسطة والقطاعات الأكثر ثراء من السكان، ويمكن أن يصبح، في وقت ما، برنامجاً ضعيفاً من حيث الكم والكيف.

الصورة: نينارا. أحد الرُحّل أثناء تَنَقُّله في لوريستان، إيران، 2011 <https://goo.gl/Pqv61d>.

”

الإبتعاد عن نظام الحماية الإجتماعية الشاملة صوب نظام مُصمَّم بالدرجة الأولي للفقراء يمكن أن يزيد من تغيير طابع نظام الرعاية الإجتماعية الإيراني بحيث يستند إلى مبادئ الإحسان وليس إلى المواطنة.

1. أخصائي الحماية الإجتماعية، يونيسف، سوريا.

Piroozi, B., A. Rashidian, G. Moradi, A. Takian,
H. Ghasri, and T. Ghadimi. 2017. “Out-of- Pocket and Informal Payment Before and After the Health Transformation Plan in Iran: Evidence from Hospitals Located in Kurdistan, Iran.” *International of Health Policy and Management* 6(10): 573–586.

Qaffari, Q.R., and R. Omidi. 2008. “Quality of life in Iran’s Development Programmes.” *Social Welfare Quarterly* 8(30–31): 33–39 [in Persian].

Salehi-Isfahani, D. 2009. “Oil Wealth and Economic Growth in Iran.” In *Contemporary Iran: Economy, Society, Politics*, edited by A. Gheissari. New York: Oxford University Press: 3–37.

Salehi-Isfahani, D. 2014. “Iran’s Subsidy Reform: from Promise to Disappointment.” *Policy Perspective* 13, June. Giza, Egypt: Economic Research Forum.

Schayegh, C. 2006. “The Development of Social Insurance in Iran: Technical-Financial Conditions and Political Rationales 1941–1960.” *Iranian Studies* 39(4): 539–568.

Statistical Centre of Iran. 2014. *Summary Results of the Iranian Urban and Rural Household Income and Expenditure Survey 2013–2014.* Tehran: Statistical Centre of Iran. <https://www.amar.org.ir/Portals/1/releases/s_heis_ur_1392.pdf>. Accessed 30 September 2017.

Statistical Centre of Iran. 2017. “Key Statistical Indicators.” Statistical Centre of Iran website. <https://www.amar.org.ir>. Accessed 30 September 2017.

Tabatabai, H. 2012. “From Price Subsidies to Basic Income: The Iran Model and its Lessons.” In *Exporting the Alaska Model: Adapting the Permanent Fund Dividend for Reform around the World*, edited by K. Widerquist and M. Howard. New York: Palgrave Macmillan: 17–32.

Iran.” *Social Policy & Administration* 44(6): 727–745.

Heidarian, N., and S. Vahdat. 2015. “The Impact of Health transformation Plan on Out of Pocket Payment in Isfahan.” *Iran’s Medical Council’s Journal* 33(3): 187–194 [in Persian].

Islamic Parliament Research Centre. 2017. *On the Resources and Utilisation of Targeted Subsidies.* Report Serial No. 23015269, May [in Persian]. <http://rc.majlis.ir/fa/report/show/1016955>. Accessed 4 November 2017.

Islamic Republic of Iran. 1979. *The Constitution of the Islamic Republic of Iran, 1979*. Tehran: The Islamic Parliament of Iran. <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3ae6b56710.html>. Accessed 30 September 2017.

Islamic Republic of Iran. 2010. *Targeted Subsidies Act* (16 January 2010). Tehran: The Islamic Parliament of Iran. <http://rc.majlis.ir/fa/legal_draft/state/738542?fk_legal_draft_oid=720654>. Accessed 7 October 2017.

Keddie, N. 1980. *Iran, Religion, Politics and Society*. London: Frank Cass and Company Limited.

Messkoub, M. 2006. “Social policy in Iran in the twentieth century.” *Iranian Studies* 39(2): 227–252.

Nephew, R., and D. Salehi-Isfahani. 2015. *Implications of Sustained Low Oil Prices On Iran.* New York: Centre on Global Energy Policy, Columbia University School of International
and Public Affairs.

Nobakht, M.B. 2008. “The Impact of Rise in Oil Price on the Iranian Labour Market and the Countries of MENA Region: Comparative Study.” *Rahbord* 46: 37–86 [in Persian].

Nomani, F., and S. Behdad. 2006. *Class and Labor in Iran*. New York: Syracuse University Press.

إصلاح الحماية الإجتماعية وفقر الأطفال في المغرب

بقلم مهدي حلمي[1]

تتضمن أهدف جدول أعمال التنمية المستدامة 2030 تنفيذ نظم حماية إجتماعية مناسبة للجميع. وعلي وجه أكثر تحديداً، فإن الغاية 1.3 في الهدف 1 من أهداف التنمية المستدامة تدعوا الدول إلى "تنفيذ نظم وتدابير حماية إجتماعية ملائمة وطنياً للجميع، بما في ذلك أرضيات الحماية الإجتماعية، وتحقيق تغطية كبيرة للفقراء والضعفاء بحلول عام 2030" (الأمم المتحدة 2017). وسيساعد هذا الجهد المشترك أيضا الدول على تحقيق أهداف أخرى للتنمية المستدامة، مثل الحد من اللامساواة وبناء عالم لا يتخلف فيه أحد عن الركب ولكل شخص الحق في الحصول على الحماية الإجتماعية.

وفي هذا السياق، فإن نموذج التنمية القائم على النمو الشامل الذي إعتمدته المغرب قبل أكثر من عقد قد مَكَّن البلاد من الحد بدرجة كبيرة من مستويات الفقر والضعف. فقد إنخفضت معدلات الفقر المادي المطلق بشكل كبير،[2] من 15.3 في المائة إلى 4.2 في المائة من السكان بين عامي 2001 و 2014، على الرغم من إستمرار اللامساواة بين المناطق (8.9 في المائة في المناطق الريفية، مقابل 1.1 في المائة فقط في المناطق الحضرية).

وقد تحققت تحسينات كبيرة في عدة مجالات، مثل التعليم والصحة والتغذية، فيما يتعلق بمؤشرات بقاء الطفل والأم وإنتشار سوء التغذية لدي الأطفال. ومع ذلك، لا تزال هناك تحديات كبيرة فيما يتعلق بالإنصاف والجودة والإستدامة في هذا التقدم، ولا سيما بين فئات ضعيفة محددة، مثل الأشخاص الذين يعيشون في المناطق الريفية أو غير الساحلية، والمهاجرين الأجانب، والأشخاص ذوي الإعاقة وما إلى ذلك.

وقد مكنت الإستثمارات العامة في الخدمات الإجتماعية الأساسية والبنية التحتية الأساسية، وتقديم عناصر متنوعة من الحماية الإجتماعية من تحقيق التقدم المحرز مؤخراً في المغرب. والواقع أن الحماية الإجتماعية في المغرب قد أسهمت في إحداث تغييرات إيجابية في البلاد من خلال عنصر الضمان الإجتماعي الذي يقوم على الإشتراكات،[3] وعنصر الحماية الإجتماعية الذي يقوم على الإشتراكات جزئياً (بما في ذلك نظام المساعدة الطبية للمعوزين "راميد"(، والنظام المساعدات غير القائم على الإشتراكات (بما في ذلك برنامج تيسير،[4] ودعم الطاقة والأغذية، وبدلات الأرامل أو المطلقات الضعيفات اللاتي لديهن أطفال). وقد وُضِعَت هذه المبادرات المختلفة بشكل مستقل إستناداً إلى أسس حوكمة ونُهج إستهداف إفتقرت إلى الإنسجام، مما أدى إلى نقص تكامل وتغطية مخاطر محددة وفئات سكانية ضعيفة. وكان من الممكن أن يكون لهذه البرامج أثر أكثر أهمية في وجود تنسيق أفضل، ومن ثم فإن ضرورة إصلاح نظام الحماية الإجتماعية كانت في صميم جدول أعمال الحكومة منذ 2013.

ووزارة الشئون العامة والحكامة هي الهيئة الوطنية المسئولة عن تنسيق عملية الإصلاح المعقدة هذه، التي تدعم يونيسف عنصراً من عناصرها الأخرى. وخلال الفترة (2013 – 2016)، أدى الدعم التقني الذي قدمته يونيسف إلى صياغة "رؤية متكاملة للحماية الإجتماعية المراعية لإحتياجات الأطفال"، وإعتمدها وزارة الشئون العامة والحكامة في وقت أواخر نوفمبر 2016. وتستند هذه الرؤية إلى نتائج برنامج الحماية الإجتماعية والخرائط المشتركة التي وضعتها يونيسف في عام 2015، والتي كشفت عن وجود 140 مبادرة مختلفة في هذا المجال.

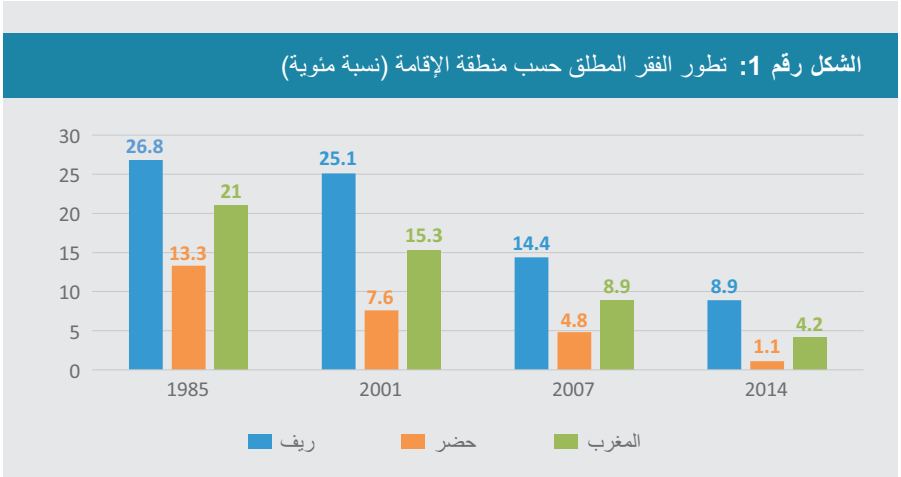
وقد أشار تحليل الخرائط إلى الإفتقار إلى الوضوح فيما يتعلق بمعايير الإستحقاق لكل برنامج وتحديد الفئات السكانية المستهدفة. وكما هو الوضع في العديد من الدول متوسطة الدخل، فإن المبادرات التي أطلقت في المغرب لتلبية إحتياجات قطاعات محددة من السكان لم تستبق بتوقعات الآثار الأخرى الخاصة بها، كما أنها لم تأخذ في الإعتبار الفئات غير المحمية. علي سبيل المثال، وضع دعم الطاقة عبئاً ثقيلاً على ميزانية الحكومة، التي تجاوز عجزها 6.8 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي في عام 2012 (وزارة الإقتصاد والمالية في المغرب 2017)، على الرغم من أن جزءاً كبيراً من المستفيدين منه ليسوا فقراء.[5]

وفقا للخرائط، تشمل الفئات المعرضة لخطر الإستبعاد ما يلي: الأطفال في سن ما قبل المدرسة، والأطفال والنساء الذين يعيشون في المناطق الريفية، والعاملين في القطاع غير الرسمي وأسرهم، والشباب غير المهرة، وكبار السن، والنساء في ظروف صعبة (الأرامل أو المطلقات أو العازبات اللائي يعولن أطفالاً) والمهاجرين واللاجئين.

وتسلط الخرائط الضوء أيضا على أنه فيما يتعلق بمبادرات الحماية الإجتماعية التي تستهدف الأطفال، فإن تغطية البرامج القائمة غير كافية بشكل واضح. وفي مناطق جغرافية محددة، على سبيل المثال، لا يشمل برنامج تيسير سوي الأطفال في سن الدراسة؛ بالإضافة إلى ذلك، لا تغطي بدلات الأسرة سوي أطفال العاملين في سوق العمل الرسمية، في حين أن البدل النقدي للنساء الأرامل الضعيفات، والأمهات المطلقات الفقيرات اللائي يعولن أطفالاً لا يغطي سوى نسبة منخفضة من الأطفال الذين يواجهون صعوبات.

وعلي الصعيد المؤسسي، فإن أحد الأمثلة على هذا الإفتقار إلى التكامل هو وجود العديد من البرامج الصغيرة المخصصة للأشخاص ذوي الإعاقة، التي تُنَفَّذ أساساً من خلال العمل الإجتماعي وتديرها مؤسسات مختلفة، مثل وزارة الأسرة والتضامن والمساواة والتنمية الإجتماعية، ومؤسسة التعاون

الشكل رقم 1: تطور الفقر المطلق حسب منطقة الإقامة (نسبة مئوية)



المصدر: المندوبية السامية للتخطيط (2015).

الوطني، ووزارة الصحة، وغيرهم. لقد سلطت عملية وضع الخرائط الضوء على تنوع الجهات المسئولة عن تصميم وتنفيذ عناصر نظام الحماية الإجتماعية في المغرب. وهناك أكثر من 50 من جهة مسئولة عن إدارة الحماية الإجتماعية وتنفيذها و/أو تمويلها، مما يعرقل التكامل المؤسسي.

وقد وضعت الرؤية من خلال مشاورات وطنية واسعة النطاق أُجريت في الفترة 2015-2016 ووفرت أساساً للتصدي لتحديات التنسيق والتكامل والتغطية على الصعيد الوطني. وتقترح الرؤية نظاماً متكاملاً للحماية الإجتماعية يعكس المخاطر وأوجه الضعف التي يواجهها الناس على طول دورة حياتهم، ويتمحور حول ستة عناصر رئيسية (أنظر الشكل رقم 2). ولتنفيذ هذه الرؤية وترجمتها إلى إستراتيجية سليمة، فإن الأمر يتطلب المزيد من المعلومات لوضع برامج حماية إجتماعية فعالة وجيدة الإستهداف. وتكتسي الأدلة الدامغة بشأن فقر الأطفال وضعفهم أهمية قصوى في تنوير الإستراتيجية المتكاملة المقبلة للحماية الإجتماعية وتصميم البرامج.

وللمساهمة في هذه العملية، بالشراكة مع وزارة التنمية الإجتماعية وبدعم من يونيسف، أكمل المرصد الوطني للتنمية البشرية دراسته عن فقر الأطفال المتعدد الأبعاد في المغرب في عام 2017. وتطبق هذه الدراسة منهج تحليل الحرمان المتعدد المتداخل (مودا)[6] على السياق المغربي وتقدم تحليلاً متعمقاً لمكونات الرؤية – إستحقاقات الأشخاص ذوي الإعاقة، والتأمين الصحي الشامل، وقبل كل شيء، برنامج التحويلات النقدية المنسقة. وتساعد هذه الدراسة أيضا على تحسين فهم الجوانب المختلفة لفقر الأطفال وضعفهم وتحسين خيارات السياسة العامة التي تستهدف الأطفال.

وقد إختار تحليل الحرمان المتعدد المتداخل أبعاد ومؤشرات الفقر ذات الصلة بتحليل فقر الأطفال على طول دورة الحياة. وفي حالة المغرب وفي أعقاب المشاورات الوطنية التي أجريت لتكييف هذه المنهجية مع السياق الوطني، تم إختيار ثلاث فئات عمرية هي: [0-4)، و [5-14)، و [15-17) سنة، لتحليل ثمانية أبعاد لرفاه الطفل والحرمان: الصحة، والتعليم، والتغذية، تغطية المياه، والصرف الصحي، والإسكان والمعلومات، والتأمين الصحي. والدروس الرئيسية المستفادة من هذا التحليل هي:

في المغرب يعاني 4 من كل 10 أطفال من الحرمان المتعدد

فقد أظهرت الدراسة أن 39.7 في المائة من الأطفال ويعانون من الحرمان من بُعدين أساسيين على الأقل من أبعاد رفاههم، ومن ثم، فإن الحاجة تدعو إلى زيادة تحسين رفاه الأطفال الأشد فقرا، بينما لا تزيد نسبة من لا يتعرض لأي حرمان على 27.4 في المائة.

لا يحصل نصف الأطفال تقريباً على أي التأمين الصحي

فقد حدد التحليل معدلات الحرمان الأعلى ضمن بعد "تغطية التأمين الصحي": بغض النظر عن الفئة العمرية، فإن نصف الأطفال تقريباً لا يحصلون عليه أو غير مُدرجين في نظام التأمين الإجباري الأساسي عن المرض، أو في راميد أو في أي نظام تأمين عام أو خاص (الشكل رقم 4).

وبالإضافة إلى الإنتشار الكبير للحرمان في هذا البعد، يبين التحليل أن الأطفال في المناطق الريفية، والأطفال الذين يعيشون في أسر يرأسها أشخاص ذوي مستوى تعليمي منخفض، والأطفال الذين يعيشون في أسر تعاني من الفقر المادي أو الضعف، هم أكثر عرضة لخطر عدم التغطية بالتأمين الصحي، وبالتالي هم أكثر عرضة لخطر عدم إلتماس الرعاية الصحية عند الحاجة.

وقد أحرز بالفعل تقدم كبير في توسيع نطاق التغطية بالرعاية الصحية من خلال توسيع نطاق الوصول إلى نظام المساعدة الطبية للمعوزين، راميد، بما في ذلك بين الفقراء أو الفئات الضعيفة من السكان، على نحو ما يتجلى في إنخفاض معدلات الحرمان لهذا البعد (في عام 2013، كانت معدلات الحرمان 65.4 و64.3 و67.1 في المائة بين الأطفال في الفئات العمرية 0-4 و 5-14 و 15-17 على الترتيب (المرصد الوطني للتنمية البشرية 2013). ومع ذلك، لا بد من بذل جهود إضافية لضمان حصول كل طفل على تغطية بالرعاية الصحية، ومن ثم أهمية العنصر الرابع من الرؤية، وهو التغطية الشاملة برعاية الصحية، وفقا للشكل رقم 2.

وللأطفال الفقراء خصائص مشتركة

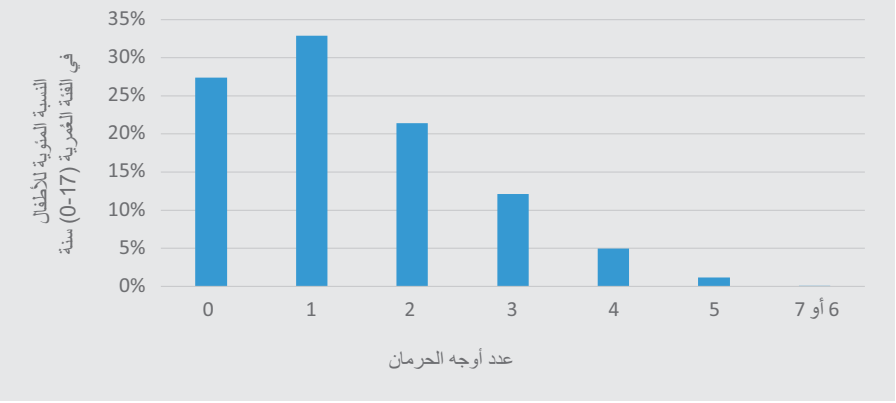
ويمكن دراسة سجل خصائص الأطفال الضعفاء من خلال الخصائص الإجتماعية والإقتصادية لأسرهم. ويقابل أعلى مستوى من الضعف أكبر تراكم للحرمان؛ وغالباً ما توجد بين الأسر الريفية التي تعيش في فقر مادي أو في حالة ضعف و/أو لا يكون لدى أرباب تلك الأسر تعليم رسمي. وقد أظهرت الدراسة أيضا ما يلي: (1) يؤثر الفقر المتعدد الأبعاد على الأطفال المنتمين إلى أسر غير فقيرة أيضاً: ويعيش 27.6 في المائة منهم في فقر متعدد الأبعاد - أي أنهم يعانون من الحرمان في إثنين على الأقل من الأبعاد موضع التحليل لرفاه الطفل (2) ولا يتأثر بالفقر المتعدد الأبعاد سوى 6.7 في المائة من أطفال الأسر

> يتطلب تنفيذ الرؤية وترجمتها إلى إستراتيجية سليمة المزيد من المعلومات لوضع برامج حماية إجتماعية فعالة وجيدة الإستهداف.

الشكل رقم 2: نظرة عامة على مكونات الرؤية

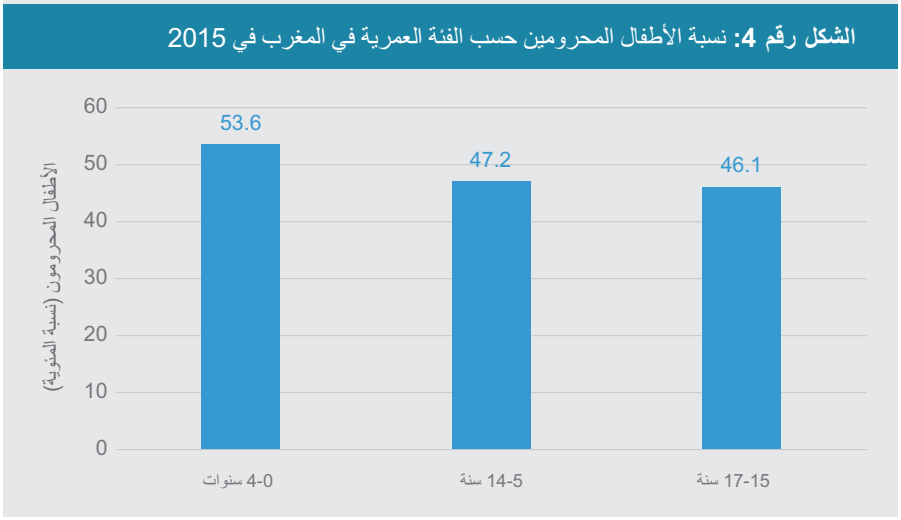
ملاحظة: * برنامج التحويلات النقدية المنسقة للأطفال الفقراء.
المصدر: وزارة الشئون العامة والحكامة، يونيسف ومعهد بحوث السياسة الإقتصادية (2016).

الشكل رقم 3: فقر الأطفال المتعدد الأبعاد في المغرب في عام 2015



المصدر: وزارة الشؤون العامة والحكامة، يونيسف ومعهد بحوث السياسة الإقتصادية (2017).

الشكل رقم 4: نسبة الأطفال المحرومين حسب الفئة العمرية في المغرب في 2015



المصدر: وزارة الشؤون العامة والحكامة، يونيسف ومعهد بحوث السياسة الإقتصادية (2017).

> "في المغرب، يعاني 4 من كل 10 أطفال من الحرمان المتعدد.

التي تعيش في فقر مادي أو في حالة ضعف. وبالتالي يمثل العنصر الأول في الرؤية - وهو برنامج التحويلات النقدية المنسقة للأطفال الفقراء - إستجابة مناسبة يمكن مواصلة تطويرها لزيادة الإتساق والكفاءة، لا سيما من حيث الإستهداف.

مستتبعات السياسات العامة التي تستهدف الأطفال، ولا سيما ما يتعلق بالحماية الإجتماعية. الإستثمار في المجالات المتصلة برفاه الطفل

لقد أبرز تحليل الحرمان المتعدد المتداخل (مودا) أوجه القصور في مجالات مثل البنى التحتية (المياه، والصرف الصحي، والإسكان)، والتغذية، والصحة وتغطية التأمين الصحي، والتعليم، ومن ثم الحاجة إلى تحسين تنفيذ وكفاءة السياسات والإستراتيجيات في هذه المجالات، وقبل كل شيء، في الحماية الإجتماعية.

تنفيذ التدخلات اللازمة لمُكافحة الفقر متعدد الأبعاد

وتبين دراسة الوزارة أن 34.6 في المائة من الأطفال في المغرب الذين يعيشون في أسر لا تعاني من الفقر المادي أو الضعف تتأثر بالحرمان من بعدين أو أكثر، مما يوحي بأن إحترام حقوق الطفل لا يتوقف على سبل المعيشية المادية للأسر فحسب، وبالتالي يتحدى الأفكار المتعلقة بأفضل السبل للتعرف على الأطفال الفقراء. وبما أن الجانب المادي للفقر لا يكفي لتحديد مستوى رفاه الأطفال، فإن إعتماد إستراتيجية شاملة أمر ضروري للقضاء على الفقر المادي ونشر المعلومات والإستثمار في البنى التحتية العامة.

معالجة الفقر متعدد الأبعاد من خلال نظام متكامل للحماية الإجتماعية

وعلى الرغم من التقدم المحرز في المغرب، لا يزال العديد من الأطفال يعانون من الحرمان المتعدد. وفي الواقع، فإن تحليل مودا يظهر أن 39.7 في المائة من الأطفال يعانون في الوقت نفسه من الحرمان في بعدين على الأقل. ولذلك يبدو أن تنفيذ نظام متكامل للحماية الإجتماعية يراعي إحتياجات الطفل، على النحو المبين في الشكل رقم 2، هو بمثابة إستجابة مناسبة لمُكافحة الحرمان المتعدد الذي يصيب الأطفال في المغرب.

وفي هذا السياق، تطمح المغرب إلى تعزيز هذا التوجه في التركيز المراعي لإحتياجات الأطفال وترجمة الرؤية إلى بناء نظام حديث للحماية الإجتماعية يتسم بالفعالية والكفاءة. وتحقيقاً لهذه الغاية، حددت المغرب الخطوات التالية: (1) وضع إستراتيجية شاملة وتحليل مرتكزات النظام الجديد، بما في ذلك تحليل المستفيدين، من أجل وضع سياسات قوية؛ (2) تحليل الحيز المالي؛ و (3) تحديد خارطة طريق للإصلاح، مع التركيز بشكل خاص على التدخلات المتعلقة بالأطفال والشباب والأسر. وتستهدف هذه العملية، ضمن

أهداف أخرى، الحد من فقر الأطفال متعدد الأبعاد وإعادة تأكيد حقوقهم، على النحو المنصوص عليه في الإتفاقية الدولية لحقوق الطفل. ●

EPRI. 2015. *Mapping de la protection sociale au Maroc*. Rabat: Economic Policy Research Institute, Ministère des Affaires G*énérales et de la Gouvernance and* UNICEF.

EPRI. 2016. *Vision intégrée de la protection sociale sensible aux enfants au Maroc*. Rabat: Economic Policy Research Institute, Ministère des Affaires G*énérales et de la Gouvernance and* UNICEF.

Government of Morocco. 2012. "Competition Council study on products subsidised under the compensation system." <http://www.conseil-concurrence.ma>. Accessed 21 September 2017.

HCP. 2014. *Enquête nationale sur la Consommation et les dépenses des Ménages*. Rabat: Haut Commissariat au Plan.

HCP. 2015. *Le Maroc entre Objectifs du Millénaire pour le Développement et Objectifs de Développement Durable: Les acquis et les défis*. Rabat: Haut Commissariat au Plan.

MAGG, UNICEF and EPRI. 2016. *Vision de la protection sociale au Maroc*. Rabat: Ministère des Affaires G*énérales et de la Gouvernance*, UNICEF and Economic Policy Research Institute.

Ministry of Economy and Finance of Morocco. 2017. *Tableau de Bord des Finances publiques—Juin 2017*. Rabat: Ministry of Economy and Finance.

ONDH. 2013. *Résultats de l'enquête panel des ménages*. Rabat: Observatoire national de Développement Humain.

ONDH. 2015. *Résultats de l'enquête panel des ménages*. Rabat: Observatoire national de Développement Humain.

ONDH, UNICEF and EPRI. 2017. *Profil de la pauvreté des enfants au Maroc (MODA)*. Rabat: Observatoire National de Développement Humain, UNICEF and Economic Policy Research Institute.

United Nations. 2017. "Sustainable Development Goal 1: End poverty in all its forms everywhere." United Nations Sustainable Development Knowledge Platform website. <https://sustainabledevelopment.un.org/sdg1>. Accessed 21 September 2017.

الصورة: يونيسف|بيروزي. أطفال في المنطقة الشرقية من المغرب، 2007.

1. أخصائي السياسة الإجتماعية، يونيسف المغرب. الآراء الواردة في هذه المقالة هي آراء المؤلف ولا تعكس بالضرورة وجهات نظر يونيسف أو المؤسسات الأخرى المذكورة في هذه المقالة. ويتوجه المؤلف بالشكر لممثل يونيسف في المغرب، السيدة ريجينا دومينيكيس، ورئيس قسم الإدماج الإجتماعي، السيد ليوناردو مينشيني، على دعمهما. وشكر خاص إلى المرصد الوطني للتنمية البشرية ووزارة الشئون العامة والحكامة لتعاونهما.

2. تحسب المندوبية السامية للتخطيط خط الفقر المطلق إستناداً إلى معايير منظمة الأغذية والزراعة ومنظمة الصحة العالمية (المكون الغذائي) والطريقة التي يستخدمها البنك الدولي لتقدير المكون غير الغذائي في هذا الخط. وفي عام 2014، بلغ متوسط قيمة خط الفقر المطلق 2.5 دولاراً أمريكياً بتعادل القوة الشرائية لكل شخص في اليوم الواحد (1 دولار أمريكي بتعادل القوة الشرائية = 4.88 درهم مغربي). وتُصنَّف الأُسر التي تكون فيها نفقات الفرد بين خط الفقر المطلق و 1.5 ضعف هذا الخط على أنها أُسر ضعيفة.

3. المندوبية السامية للتخطيط (2015).

4. برنامج للتحويلات النقدية للأطفال في سن الدراسة الذين يعيشون في المدارس المستهدفة بالمناطق الريفية.

5. حكومة المغرب (2012).

6. وضع هذا النهج التحليلي البحوث التي قامت به يونيسف ومركز إينوشنتي. ولمزيد من المعلومات، أنظر <https://www.unicef-irc.org/MODA/>.

تيسير: أول برنامج للتحويلات النقدية المشروطة في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا

بقلم ماريو جيوري، فابيو فيراس سواريس وألكسيس ليفيفري[1]

برنامج تيسير في المغرب هو برنامج التحويلات النقدية المشروطة الرائد في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا. ويقدم البرنامج تحويلات نقدية شهرية لجميع الأسر التي لديها أطفال في سن الدراسة (من 6 سنوات إلى 15 سنة) الذين يقيمون في بلديات ترتفع فيها نسبة الفقر (30 في المائة على الأقل من السكان) وترتفع فيها معدلات التسرب (8 في المائة على الأقل). ويتوقف تلقي هذه التحويلات النقدية شهرياً على حضور الأطفال بالمدارس.

والتصميم الأساسي لهذا البرنامج مماثل لبرامج منطقة أمريكا اللاتينية وبعض دول جنوب شرق آسيا. وقد أصبحت هذه البرامج عناصر حاسمة في نظم الحماية الإجتماعية في هذه الدول. وتشير الأدلة إلى أنها في وضع يمكنها من تحقيق هدفين هما: تخفيف حدة الفقر المادي وزيادة الإستهلاك في الأجل القصير (أسيفاو وآخرون 2014)، وكسر حلقة الفقر المتوارثة بين الأجيال من خلال الإستثمار في رأس المال البشري للأطفال في الأسر الفقيرة عن طريق تحسين معدلات الإلتحاق بالمدارس والمواظبة عليها (بارهام، وماكور، ومالوتشيو 2013 ؛ بيرد، وماكينتوش، وأوزلر 2009) وتحسين صحة وتغذية الأسر المستفيدة من البرنامج (باربر وغرتلر 2008؛ إيفانز وآخرون 2014). وبالنسبة للكثير من هذه المتغيرات الناتجة، هناك أدلة على أن الآثار الإيجابية يمكن أن تستمر أيضاً في الأجل الطويل (جيرتلر، مارتينيز، وروبيو-كودينا 2012).

وفي هذه المقالة، سنستعرض تفاصيل تنفيذ برنامج تيسير، ونلخص الأدلة المتاحة بشأن تأثيره. بالإضافة إلى ذلك، نقارن خصائص المشتركة لهذا البرنامج مع برامج التحويلات النقدية المشروطة الأخرى في أنحاء العالم ونناقش إمكانيات مواصلة تطويره وزيادة تغطيته وتحسين آثاره الإيجابية في المستقبل.

وتكمل مقالاتنا التحليل الذي قام به حلمي (2017)، الموجود أيضا في هذه العدد من السياسة في دائرة الضوء، والذي يقدم فيه تحليلاً نقدياً للإنجازات وأوجه القصور في نظام الحماية الإجتماعية الحالي في المغرب بناءً على مؤشرات التنمية الإجتماعية للبلاد، ولا سيما تلك المتعلقة بحرمان الأطفال. ويشير حلمي إلى أنه في حين إنخفض الفقر في المغرب إنخفاضاً كبيراً على مدي العقدين الماضيين - من أكثر من 15 في المائة في عام 2001 إلى 4.2 في المائة في عام 2014- لا يزال الأطفال يعانون بشكل غير متناسب من الفقر. وعلي وجه الخصوص، فإنه مستشهدا بأحدث دراسة أجرتها يونيسف بإستخدام منهج تحليل الحرمان المتعدد المتداخل، يسلط حلمي الضوء على أن 39.7 في المائة من جميع الأطفال المغاربة يعانون من الحرمان المتعدد. وقد كانت برامج التحويلات النقدية المشروطة فعالة جداً في الحد من أوجه اللامساواة مثل هذه في سياقات أخرى. وتسهم هذه المقالة في مناقشة ما إذا كان من الممكن أن يحقق برنامج تيسير آثاراً مماثلة في المغرب، وتضع سيناريوهات بديلة لزيادة توسيع نطاق تغطية البرنامج، فضلا عن التغييرات المقترحة في تصميمه.

برنامج تيسير

برنامج تيسير هو برنامج تحويلات نقدية مشروطة يقدم مدفوعات شهرية للأسر التي لديها أطفال في سن الدراسة، شريطة أن يلتحق أطفالهم بالمدارس وأن ينتظم الأطفال في حضور فصولهم. ويستهدف البرنامج مستوي البلديات. وجميع الأسر التي لديها أطفال في سن الإلتحاق بالمدارس الإبتدائية والإعدادية تتراوح أعمارهم بين 6 سنوات و 15 سنة الملتحقين بالمدارس ويعيشون في بلديات مستهدفة - وهي تلك التي تعاني من معدل فقر لا يقل عن 30 في المائة ومعدل تسرب لا يقل عن 8%، مؤهلة لإستحقاقات برنامج تيسير بشرط الإمتثال لشروط الإلتحاق بالمدارس والحضور (وزارة التربية الوطنية والتكوين المهني 2014). وتزيد الإستحقاقات وفقاً للصف الدراسي، بدءا من 60 درهم مغربي شهرياً خلال الصفين الأول والثاني من التعليم الإبتدائي وترتفع تدريجياً إلى 140 درهم مغربي شهرياً بالنسبة للأطفال في المدارس الإعدادية (أنظر الجدول 1). وتدفع الإستحقاقات كل شهرين لمدة 10 أشهر من السنة الدراسية (خمسة مدفوعات إجمالاً) وبحد أقصى ثلاثة أطفال لكل أسرة. وتلخص الفقرات التالية الأدلة المتاحة بشان تأثيرات برنامج تيسير وتغطيته.

التعليم

جري تقييم آثار برنامج تيسير على النتائج التعليمية في مرحلته التجريبية بين عامي 2008 و 2010. وشمل تقييم الأثر الذي أجراه بن حسين وآخرون (2013) تجربة عشوائية خاضعة للمراقبة، تم فيها تخصيص 320 من القطاعات المدرسية في المناطق الخمس الأكثر فقراً في المغرب بطريقة عشوائية لمجموعة معالجة (أي تلقي إستحقاقات برنامج تيسير) أو لمجموعة مراقبة (عدم تلقي إستحقاقات برنامج تيسير). وتم تقسيم مجموعة المعالجة كذلك إلى أربعة مجموعات فرعية لتقييم أربعة أساليب مختلفة لتنفيذ البرنامج: (1) الطريقة الرئيسية- دفع التحويلات النقدية المشروطة للأب؛ (2) دفع التحويلات النقدية المشروطة للأم؛ (3) تحويلات نقدية موسومة بالتعليم تُدفع للأب؛ و (4) تحويلات نقدية موسومة بالتعليم تُدفع للأم. وفي حالة البديل الموسوم بالتعليم، يحصل الأطفال على الإستحقاقات حتى من لا يلتحقون بالمدارس، ولكن الإستحقاقات "موسومة" صراحة بأنها دعم للمساعدة في المشاركة في المدارس. وقد صورت المطويات المطبوعة للإعلان عن البرامج أطفال المدارس وهم جالسين في مقاعدهم المدرسية ووضعت فوق الصورة العنوان التالي: "برنامج تجريبي لمُكافحة التسرب من المدارس- حتى لا تترك مقعد طفلك فارغاً". بالإضافة إلى ذلك، تعين القيام بالتسجيل في البرامج في داخل المدارس لتعزيز الرسالة التي تفيد بأن تيسير هو برنامج من أجل تعليم الأطفال.

وتؤكد نتائج التقييم نجاح برنامج تيسير في المجال التعليمي وتكشف عن عدم وجود فروق كبيرة بين الأساليب المختلفة التي يمثلها البرنامج. بعبار أخرى، فإن الآثار الإيجابية مُستقلة عما إذا كان البرنامج مشروطاً أو موسوماً، وعما إذا كانت المدفوعات تُقَدَّم إلى أم الطفل أو إلى أبيه. ويقدر بن حسين وآخرون (2013) أن البديل الخاص بتيسير التحويلات النقدية الموسومة التي تُدفع للأب يؤدي في المتوسط إلى زيادة 7.4 في المائة في حضور المدارس بالنسبة لجميع الأطفال، كما يؤدي إلى زيادة في الحضور قدرها 12.1 في المائة بالنسبة لأولئك الذين إنقطعوا عن الدراسة في السابق.وعلاوة على ذلك، يخفض البرنامج معدلات التسرب بنسبة 76 في المائة (7.6 نقطة مئوية) ويزيد من إعادة التسجيل لإلتحاق الأشخاص الذين سبق أن إنقطعوا عن الدراسة بنسبة 82 في المائة (12 نقطة مئوية). وهذه الآثار أعلى بكثير من تلك التي توجد في برامج برنامج التحويلات النقدية المشروطة الراسخة، مثل برنامج التقدم في المكسيك، على الرغم من أنه ينبغي أن يؤخذ في الإعتبار أن معدلات الحضور في المغرب كانت بادئ ذي بدء أقل من نظيرتها في المكسيك.

ومن المثير للإهتمام أن تأثير برنامج تيسير على المواظبة على الدراسة أعلى بنسبة 2 نقطة مئوية في إطار طريقة التحويلات النقدية الموسومة مقارنة بالطريقة الرئيسية للبرنامج. وعلاوة على ذلك، فإن العامل الرئيسي المحدد لهذه الزيادة في الأداء هو معدلات إعادة التسجيل التي تكون

الجدول 1: إستحقاقات برنامج تيسير مع التقدم في الصف الدراسي

الصف	الإستحقاق الشهري لكل طفل
الصف الأول و الصف الثاني	60 درهم مغربي
الصف الثالث و الصف الرابع	80 درهم مغربي
الصف الخامس و الصف السادس	100 درهم مغربي
المرحلة الإعدادية	140 درهم مغربي

المصدر: وزارة التربية الوطنية والتكوين المهني (2014).

أعلى في إطار الطريقة الموسومة. وبالتالي، فإن الطريقة الموسومة تتفوق في الأداء على الطريقة الرئيسية للتحويلات النقدية بشأن القدرة على إعادة أولئك الذين لم يلتحقوا قط بالمدارس أو الذين إنقطعوا عن الدراسة قبل بدء البرنامج، في حين أنها تظهر أداءاً مُماثلا في تجنب التسرب من الملتحقين بالمدارس بالفعل في وقت بدء البرنامج.[2] وبالنظر أيضا إلى أن التكاليف الإدارية للتحويلات النقدية الموسومة أقل من تكاليف التحويلات النقدية المشروطة، يخلص المؤلفون إلى أن هذه الآلية، والتي تُفهم على أنها بوصفها همسة أو لمسة لجذب الإنتباه بلطف، قد تكون أكثر طرق التحويلات النقدية فعالية من حيث التكلفة لتشجيع الإلتحاق بالمدارس في المغرب.

الفقر

لم يتناول التقييم التجريبي لبرنامج تيسير بحث آثار البرنامج على الفقر ودخل الفرد، ولكن يمكننا إستشعار قدرته على الحد من الفقر من خلال مقارنة إستحقاقات البرامج الأخرى للتحويلات النقدية المشروطة. ويمكن توقع أن تؤدي التحويلات النقدية إلى زيادة دخل الأسر المستفيدة بنفس القيمة،[3] وبالتالي، فإنها، بحكم تعريفها، تخفض معدلات الفقر.

وكما يتضح من الجدول رقم 1، فإن الإستحقاقات التي يقدمها برنامج تيسير تزيد مع مستوى الصف المدرسي للأطفال، مما يخلق حافزاً إضافياً لإبقاء الأطفال مستويات في المدارس بعد التعليم الإبتدائي وإلحاقهم بالمرحلة الإعدادية.

غير أن مستويات الإستحقاقات في برنامج تيسير منخفضة جداً بالمعايير الدولية، إذ تبلغ في المتوسط 5 في المائة فقط من الإنفاق الإستهلاكي للأسر المستفيدة (أنظر الجدول رقم 2). وهذا يوحي بأن آثار البرنامج على الفقر والإستهلاك أقل بكثير من أثار البرامج المماثلة في أمريكا اللاتينية وجنوب شرق آسيا. ولذلك، يمكن توقع أن تكون أثاره على الفقر متواضعة إلى حدٍ ما.

وقد أجرى فايزباين وشيدي (2009) مقارنة بين برنامج التقدم في المكسيك، وبرنامج بدل الأسرة في هندوراس، وبرنامج شبكة الحماية الإجتماعية في نيكاراغوا، وبرنامج إدماج الأسر في كولومبيا، ومشروع دعم قطاع التعليم في كمبوديا الذي يقدم منح تعليمية، وبرنامج منحة التنمية البشرية في إكوادور. وقد وجد الباحثان أن البرامج ذات التحويلات الأصغر حجماً بالنسبة لمستويات إستهلاك الأسر المستفيدة تنتج أقل الآثار على الإستهلاك الفردي للأسرة ولها آثار طفيفة جداً - إن وجدت - على الفقر على مستوى البرنامج. وبرنامج المنح التعليمية في كمبوديا أكثر تشابها مع نموذج برنامج تيسير (حيث يركز على التعليم ويتميز بتحويلات صغير الحجم). ولقد فشل في التأثير على مستوى متوسط الإستهلاك أو معدلات الفقر بين المستفيدين، ويجدر بالملاحظة أن هذا لم يكن هدفه، تماماً مثلما لا يُعتبر التخفيف من حده الفقر على المدى القصير هدفاً من أهداف برنامج تيسير.

ويوحي هذا بأن برنامج تيسير قد صُمِّمَ بالتركيز على واحد فقط من الهدفين الخاصين ببرامج التحويلات النقدية المشروطة المُتعارف عليها. وبالتالي، فإنه برنامج تعليمي للحد من التسرب من المدارس أكثر من كونه برنامج للتخفيف من حده الفقر أو للإدماج الإجتماعي من أجل توفير ضمان لمستوى مستقر من الدخل والإستهلاك، كما هو الحال في معظم برامج التحويلات النقدية المشروطة في مناطق أخرى من العالم. ويتضح ذلك أيضا من تولي وزارة التربية الوطنية والتكوين المهني والتعليم العالي والبحث العلمي إدارة هذا البرنامج، وليس وزارة الأسرة والتضامن والمساواة والتنمية الإجتماعية.

التغطية

إزدادت تغطية تيسير على مدى السنوات الأخيرة، ولكن يظل البرنامج لا يصل إلا لجزء صغير من السكان الفقراء والضعفاء في البلاد. ومنذ عام 2008، زادت تغطية البرنامج من 88,000 تلميذاً مستفيداً إلى 609,000 في العام 2010-2011 وإلى 828,000 (منتمين إلى 522,000 أسرة) في العام 2015-2016 (وزارة التعليم والتكوين المهني 2014؛ وزارة الإقتصاد والمالية 2017).

ومع ذلك، فإن تقييما تقريبيا إستند إلى تقديرات فقر الأطفال المقدمة في عبد الخالق (2014) يبين أن ما يقرب من 1.29 مليون طفل فقير في الفئة العمرية [6 - 15] سنة لا يشملهم برنامج تيسير. وعند النظر أيضا إلى الأطفال المعرضين للخطر بوصفهم فئة مستهدفة في برنامج تيسير، عندئذ يكون نقص التغطية أعلى بكثير: ما يقرب من 2.5 مليون طفل هم إما فقراء أو ضعفاء لم يشملهم البرنامج بعد. ويمكن للمرء أن يخلص إلى أنه حتى 2014، بلغت نسبة السكان الذين يشملهم برنامج تيسير 40 في المائة من المستهدفين بالبرنامج وذلك عند إستخدام السكان الفقراء كفئة مرجعية، ولكنها

الجدول 2: مقارنة بين مستويات الإستحقاقات لبرامج مختارة

الدولة	البرنامج	السنة المرجعية	المبلغ (دولار أمريكي) التحويل الشهري	كنسبة منوية من قيمة إستهلاك الأسرة
المغرب	تيسير	2010–2008	8 - 13 لكل طفل	5
المكسيك	التقدم	1999–1998	8 - 30.50 لكل طفل + إستحقاق شهري أساسي قيمته 12.50 + دعم لشراء المستلزمات المدرسية	20
الفلبين	برنامج التجسير للأسر الفلبينية	2011–2009	11-30 لكل أسرة حسب عدد الأطفال	11
إندونيسيا	برنامج الأمل للأسرة	2009–2007	3.60 - 13.40 لكل أسرة	17.5
نيكاراغوا	شبكة الحماية الإجتماعية	2002–2000	28 لكل أسرة + 2 شهرياً لكل طفل مقابل الحضور في المدرسة	20

المصدر بانرجي وآخرون (2015)

الصورة: دانا سميلي / البنك الدولي. أطفال في المدرسة، المغرب، 2010 <https://goo.gl/C9KNc7>.

برنامج تيسير هو برنامج تحويلات نقدية مشروطة يقدم مدفوعات شهرية للأسر التي لديها أطفال في سن الدراسة، شريطة أن يلتحق أطفالهم بالمدارس وأن ينتظم الأطفال في حضور فصولهم.

بلغت 25 في المائة من السكان المستهدفين عند إستخدام الفقراء والضعفاء على السواء كفئة مرجعية. وتجدر الإشارة إلى أن هذه التقديرات ينبغي إعتبارها حسابات "تقريبية".[4]

الملخص

- حقق برنامج تيسير نجاحاً غير عادي بوصفه برنامجاً مُوجَّهاً للتعليم لزيادة الإلتحاق بالمدارس وخفض معدلات التسرب. وأثاره التعليمية أعلى من أثارمعظم برامج التحويلات النقدية المشروطة في أنحاء أخرى من العالم.

- على العكس من برامج التحويلات النقدية المشروطة في أمريكا اللاتينية، صُمِّمَ برنامج تيسير كبرنامج تعليمي، لا كبرنامج للحد من الفقر أو للإدماج الإجتماعي، وتديره وزارة التربية الوطنية والتكوين المهني.

- ينعكس هذا أيضا في مستويات الإستحقاقات المنخفضة جداً، التي لا تتجاوز 5 في المائة من متوسط إستهلاك الأسر المستفيدة. وهذا الحافز يكفي لضمان إنتظام الأطفال في الدراسة، ولكن ليس للتخفيف بدرجة كبيرة من الفقر.

- لا يزال برنامج تيسير بعيداً عن تغطية جميع الأطفال المحتاجين. ولا يصل البرنامج إلا إلى 40 في المائة من جميع الأسر الفقيرة، و 25 في المائة من جميع الأسر الفقيرة والضعيفة.

خيارات السياسة المتعلقة بتعزيز برنامج تيسير

إستناداً إلى التحليل السابق، يمكن النظر في ثلاثة سيناريوهات سياساتية تكمل بعضها البعض لتقوية برنامج تيسير.

أولاً، إستناداً إلى تجربة دول أخرى في أمريكا اللاتينية وآسيا وأفريقيا، يمكن إستنتاج أنه يمكن أن يكون لهذا البرنامج آثار أوسع نطاقاً إذا زيدت مستويات إستحقاقاته. وكما ورد في دراسة بانرجي وآخرين (2015)، فإن الإستحقاقات التي تقدمها برامج الدول الأخرى في جميع أنحاء العالم تتراوح قيمتها بين 6 و 25 في المائة من متوسط إستهلاك الأسر المستفيدة، في حين أنها لا تمثل في برنامج تيسير سوي 5 في المائة.

ثانياً، يمكن توسيع نطاق تغطية برنامج تيسير بهدف تغطية الأسر الفقيرة التي لا تزال مستبعدة حالياً من البرنامج. ويتمثل أحد الخيارات في توسيع نطاق البرنامج ليشمل جميع البلديات التي تغطيها حالياً مبادرة التنمية الريفية في البلاد (في إطار المبادرة الوطنية للتنمية البشرية).[5]

ويتم الإستهداف في المبادرة الوطنية للتنمية البشرية بناء على خريطة للفقر؛ وتوسيع برنامج تيسير إلى مناطق المبادرة يمكن أن يعزز أوجه التآزر بين البرنامجين. بيد أنه قد يكون من المستصوب في الأجل المتوسط توسيع نطاق تغطية برنامج تيسير ليشمل جميع البلديات، وربما بالإقتران مع نهج إستهداف على مستوي الأسرة في البلديات المسجلة حديثاً (وحتى الآن، لا يغطي برنامج تيسير سوي الأسر في البلديات التي بها معدل فقر لا يقل عن 30 في المائة). وبهذه الطريقة، يمكن أن يصل برنامج تيسير أيضا إلى الأسر الفقيرة والضعيفة التي تعيش في مناطق أفضل نسبياً ويوفر لها شكلاً من أشكال الحماية الإجتماعية، وبالتالي تحسين المساواة بين الأسر ذات الخصائص المتشابهة ولكنها تعيش في مناطق جغرافية مختلفة.

وأخيراً، يمكن إعادة النظر في الحد الأقصى لثلاثة أطفال لكل أسرة مستفيدة إما برفعه إلى خمسة أطفال أو إلغائه كُلِيَّة. وستكون هذه خطوة مهمة لحماية الأطفال الفقراء في الأسر الكبيرة، مع الأخذ في الإعتبار أن فقر الأطفال في المغرب يرتبط إرتباطاً موجباً بحجم الأسرة (المندوبية السامية للتخطيط 2012).

الحيز المالي لتوسيع برنامج تيسير وتغييرات التصميم

قامت المغرب بإصلاح دعمها للغذاء والوقود، الذي يمثل هذا الدعم حصة مهمة من ميزانية الحكومة. وقد بدأ هذا الاصلاح جزئياً في عام 2014، وركز معظمه على دعم البنزين والديزل والكهرباء. ويمكن إستخدام الوفورات المحتملة من هذا الإصلاح لتطوير برنامج تيسير، وبالتالي تعويض أفقر السكان في المغرب عن الآثار السلبية لهذا الإصلاح.

وقد أجرى فيرم والمسناوي (2017) محاكاة للآثار التوزيعية الناجمة عن الإصلاح الذى نُفِّذ عام 2014 وعن الإلغاء التدريجي لجميع الدعم المتبقي للأغذية والطاقة. ووجد الباحثان أنه في حين كان لإصلاح عام 2014 آثار محدودة جداً على معدلات الفقر، بالنظر إلى تواضع إستخدم الفقراء للبنزين ووقود الديزل (حتى أخذاً في الإعتبار الآثار غير المباشرة)، فإن الإلغاء الكامل للدعم ستكون له آثار أكبر بكثير على نسبة الفقراء (1.44 نقطة مئوية)، بالنظر إلى أن غاز البترول المسال والقمح يستهلكان بشكل كبير من قبل الفقراء. وبالتالي، ثمة حاجة إلى تدابير تعويضية للسكان المغاربة الفقراء والضعفاء، بما في ذلك الطبقة الوسطى الدنيا في البلاد، من أجل تجنب أي أثار ضارة على هاتين الفئتين.

أحد الخيارات الممكنة التي ناقشها فيرم والمسناوي تقديم تحويلات نقدية شاملة لجميع الأسر، بإستخدام نصف الوفورات الحكومية (11.5 مليار درهم من 23 مليار درهم) من إستحقاقات الدعم. ويظهر المؤلفان أن ذلك سيكون كافياً لإزالة الآثار السلبية

الصورة: ديفيد روزين، المغرب، 2014 <https://goo.gl/Qdu4dP>.

> إزدادت تغطية تيسير على مدى السنوات الأخيرة، ولكن يظل البرنامج لا يصل إلا لجزء صغير من السكان الفقراء والضعفاء في البلاد.

للإصلاح، على الرغم من أنهما يشيران إلى أن تقديم تحويلات نقدية تحقق إستهدافاً جيداً من شأنه أن يسمح بإنفاق مستوى أقل من هذه الوفورات من أجل إبقاء الفقر ثابتاً. ومع ذلك، وكما ورد في الورقة، يبدو أن خط الفقر في المغرب منخفض جداً، ويبدو أن الطبقة الوسطى الدنيا أيضا معرضة جداً لتأثيرات الإصلاح، التي يبدو أنها تؤيد عمل برامج تعويض ذات نهج إستهداف أوسع نطاقاً (على سبيل المثال الإستهداف الفئوي أو الإستهداف الشامل). ويمكن أن يؤدي ذلك أيضاً إلى تعزيز التماسك الإجتماعي وتجنب الإضطرابات الإجتماعية غير الضرورية.

وثمة خيار آخر يتمثل في توسيع نطاق برنامج تيسير. ويبين الجدول رقم 3 التكلفة الإجمالية لسيناريوهات السياسة الثلاث التي سبق بيانها، مقارنة بالوفورات التي ستتحقق من إصلاح الدعم: زيادة قيمة التحويلات، وتحقيق التغطية الوطنية للأطفال الفقراء، وتحقيق التغطية الوطنية للأطفال الفقراء والضعفاء على حدٍ سواء.

إن ميزة هذا الخيار على إجراء تحويلات أساسية شاملة (أو مستهدفة) ذات شقين: فهو يعتمد على برنامج ثبت نجاحه وتتجاوز منافعه الحد من الفقر على المدى القصير، بالإضافة إلى أنه يتجنب الإستهداف الضيق - لا سيما في أفقر المجتمعات المحلية وفقاً للتصميم الحالي - ويشمل أيضا الأطفال الضعفاء من الأسر التي يُرجَّح أن تتأثر سلباً بالمرحلة الأخيرة من إصلاح الدعم.

ويوضح الجدول رقم 3 أن جزءاً بسيطاً فقط من الإنفاق الجاري للمغرب على الدعم سيكون كافياً لتنفيذ سيناريوهات السياسة المُبَيَّنَة في هذه الورقة. وبهذا المعنى، فإن توسعاً في برنامج تيسير ممولاً عن طريق التخلص التدريجي من دعم الغذاء والوقود في البلاد، لن يسمح فقط بتوفير الحماية الإجتماعية لجميع الفقراء في المغرب بل سيحقق أيضاً وفورات مالية. ●

Abdelkhalek, T. 2014. *Les subventions au Maroc et les conditions de vie des enfants et de la classe moyenne. Partie I. Classe Moyenne:* Définitions conceptuelles, approches et propositions pour le cas du Maroc. Report prepared for UNICEF and the Ministère Délégué auprès du Chef du Gouvernement.

Asfaw, S., B. Davis, D. Josh, S. Handa, S., and P. Winters. 2014. "Cash Transfer Programme, Productive Activities and Labour Supply: Evidence from a Randomised Experiment in Kenya." *The Journal of Development Studies* 50(8): 1172–1196.

الصورة: دانيال غاسينيكا، المغرب، 2007 <https://goo.gl/nC3VZQ>.

> توسيع برنامج تيسير ممول من خلال الإلغاء التدريجي لدعم الغذاء والوقود، لن يسمح فقط بتغطية الحماية الإجتماعية لجميع الفقراء في المغرب، بل سيسمح أيضاً بتحقيق وفورات مالية.

الجدول 3: زيادة إستحقاقات برنامج تيسير: سيناريوهات مختلفة وتكاليفها التقديرية

	السيناريو 1	السيناريو 2	السيناريو 3
	زيادة إستحقاقات جميع المستفيدين الحاليين من تيسير لتصل إلى 20 في المائة من إنفاقهم الأسري.	زيادة الإستحقاقات لتصل إلى 20 في المائة من إنفاق الأسرة وتوسيع البرنامج لجميع الأطفال الفقراء (الإستهداف الجغرافي للمستفيدين الحاليين وإستهداف أسر مستفيدين جدد)	زيادة الإستحقاقات لتصل إلى 20 في المائة من إنفاق الأسر وتوسيع نطاق البرنامج ليشمل جميع الأطفال الفقراء والضعفاء (الإستهداف الجغرافي للمستفيدين الحاليين وإستهداف أسر مستفيدين جدد)
التكلفة الإضافية المُقدَّرة	2.139 درهم مغربي	6.599 درهم مغربي	10.740 درهم مغربي
التكلفة كنسبة مئوية من الإنفاق السنوي على الدعم في المغرب	9	28	46

ملاحظة: التقديرات هي للتكلفة الإضافية للتغييرات المقترحة. وللحصول على التكلفة الإجمالية لبرنامج تيسير بعد التوسيع، أضف 730 مليون درهم مغربي (الميزانية الحالية لبرنامج تيسير) إلى الأرقام الواردة أعلاه.
المصدر: تقديرات الباحث على أساس عبد الخالق (2014)، وزارة التربية (2014)، فيرمي وماسناوي (2017).

Baird, S., C. McIntosh, and B. Özler. 2009. "Designing cost-effective cash transfer programs to boost schooling among young women in Sub-Saharan Africa." Working Paper *5090*. Washington, DC: World Bank.

Banerjee, A.V. et al. 2015. "Debunking the stereotype of the lazy welfare recipient: Evidence from cash transfer programs worldwide." *Working Paper* 308. Cambridge, MA: Centre for International Development, Harvard University.

Barber, S.L., and P.J. Gertler. 2008. "The impact of Mexico's conditional cash transfer programme, Oportunidades, on birthweight." *Tropical Medicine and International Health* 13(11): 1405–1414.

Barham, T., K. Macours, and J.A. Maluccio. 2013. "More Schooling and More Learning? Effects of a Three-Year Conditional Cash Transfer Program in Nicaragua after 10 Years." *IDB Working Paper* 432. Washington, DC: Inter-American Development Bank.

Benhassine, N., F. Devoto, E. Duflo, P. Dupas, and V. Pouliquen. 2015. "Turning a shove into a nudge? A 'labeled cash transfer' for education." *American Economic Journal: Economy Policy* 7(3): 86–125. DOI: 10.1257/pol.20130225.

Fiszbein, A., and N. Schady. 2009. *Conditional Cash Transfer: reducing present and future poverty*. Washington, DC: World Bank.

Gertler, P.J., S.W. Martinez, and M. Rubio-Codina. 2012. "Investing Cash Transfers to Raise Long-Term Living Standards." *American Economic Journal: Applied Economics* 4(1): 164–192.

Halmi, M. 2017. "Social protection reform and child poverty in Morocco." *Policy in Focus* 4. Brasília: International Policy Centre for Inclusive Growth.

Haut Commissariat au Plan. 2012. "Mesure floue de la pauvreté multidimensionnelle des enfants. Cas du Maroc." PowerPoint presentation by M. Douidich, A. Ezzrari, D. Ikira, and Ch. Louafi. Rabat: Haut Commissariat au Plan.

Ministère de l'Economie et des Finances. 2017. *Rapport Economique et Financier*. Rabat: Ministre de l'Economie et des Finances. <https://www.finances.gov.ma/depf/SitePages/publications/rapport/ref_2017_fr.pdf> (in French).
Accessed 25 September 2017.

Ministère de l'Education et de la Formation Professionelle. 2014. "Evaluation du programme Tayssir: Transferts Monétaires Conditionnels." PowerPoint presentation. Rabat: Ministère de l'Education et de la Formation Professionnelle.

Ministère de l'Education Nationale, de la Formation Professionnelle, de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche Scientifique. 2017. "Tayssir." Ministère de l'Education Nationale, de la Formation Professionnelle, de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche Scientifique website. <http://www.men.gov.ma/Ar/Pages/_tayssirold.aspx> (in Arabic).
Accessed 28 September 2017.

Verme, P., and K. El-Massnaoui. 2017. "An Evaluation of the 2014 Subsidy Reform in Morocco and a Simulation of Further Reforms." In *The Quest for Subsidies Reforms in the Middle East and North Africa Region*, edited by Paolo Verme and Abdelkrim Araar. Washington, DC: World Bank. <http://bit.ly/2fB22Z9>.
Accessed 28 September 2017.

1. مركز السياسة الدولي للنمو الشامل.

2. يبدو هذا الفرق معنوي، لأن التحويلات النقدية المشروطة التي تستهدف الأطفال الملتحقين بالفعل بالمدارس قد يكون لها تأثير محدود على الذين تركوا بالفعل المدرسة بحلول وقت تنفيذ البرنامج.

3. بإفتراض أن الخسارة المحتملة في الدخل جراء التغير السلوكي (مثل الحد من عمل الأطفال أو مشاركة الأم في سوق العمل) لن تكون كبيرة بما يكفي لتجاوز قيمة الإستحقاق.

4. يفترض هذا التقدير أن عدد السكان 33.9 مليون نسمة، منهم 4.63 في المائة هم من الأطفال الفقراء الذين تتراوح أعمارهم بين 6 و 15 سنة، و4.37 في المائة هم من الأطفال الضعفاء (حسابات أعدها المؤلفون على أساس عبد الخالق 2014). وهذا يعني أن ما مجموعة 1.57 طفل هم فقراء، و 3.05 مليون طفل هم إما فقراء أو ضعفاء.
للحصول على تقدير للتغطية الناقصة، نطرح عدد المستفيدين الحاليين من برنامج تيسير الذين هم الفقراء (أي 34 في المائة من عدد المستفيدين 825,000 من برنامج تيسير، وفقا لتوجيه مديرية الدعم الإجتماعي بوزارة التربية الوطنية والتكوين المهني) من العدد الإجمالي للأطفال الفقراء: 1.57 مليون - 280,500 = 1.289 مليون. ولحساب النقص في التغطية داخل الفئات الضعيفة من السكان، نفترض أن نسبة 68 في المائة من المستفيدين من برنامج تيسير هم ضعفاء (أي 563,800 نسمة) ونطرح هذا العدد من العدد الإجمالي للأطفال الضعفاء في المغرب: 3.05 مليون - 563,800 = ~ 2.5 مليون نسمة.

5. المبادرة الوطنية للتنمية البشرية هي برنامج إنمائي يوفر للبلديات المستهدفة موارد إضافية لتعزيز توفير الخدمات الإجتماعية وتعزيز الأنشطة/المشاريع المدرة للدخل على مستوي المجتمعات المحلية، وتعزيز التنمية المحلية. وفيما بين عامي 2005 و 2010، تم الشروع فيما يقرب من 23,000 مشاريع بقيمة 14.6 مليار درهم مغربي في إطار المبادرة.

الحماية الإجتماعية في المملكة العربية السعودية

بقلم أمينة سعيد الصياد[1]

المملكة العربية السعودية هي أكبر الإقتصادات العربية، وأحد أكبر الدول المانحة لمساعدات التنمية الرسمية (برنامج الأمم المتحدة الإنمائي 2014)، وهي أيضاً أحد إقتصادات مجموعة العشرين، حيث يبلغ ناتجها النحلي الإجمالي نحو 650 مليار دولار. ومن المفارقات، أن الدولة تكافح من أجل معالجة بعض مشكلات التنمية الداخلية مثل الفقر، والبطالة، والضعف، واللامساواة، ولاسيما تحديات ترجمة النمو إلى نتائج تنمية مستدامة في كافة أرجاء المملكة.

وعادة ما يتم تعريف الفقر في الدول الغنية بمعيار الفقر النسبي أكثر من معيار الفقر المطلق. وهكذا فإن المملكة غير معنية بحد الضرورة والحاجات الأساسية، بل معنية أساساً بتحقيق حد الكفاية الذي يضمن الحياة الكريمة للمواطن. (الدامغ 2014). وتُقاس اللامساواة في توزيع الدخل غالباً بمقياس جيني، حيث بلغت قيمة جيني 0.459 عام 2013 منخفضة من 0.513 عام 2007 (المملكة العربية السعودية 2013). بيد أن اللامساواة البسيطة في الدخل لا تشكل في المملكة مشكلة تعاني منها أكثر من غيرها من دول العالم، بل إن المشكلة تكمن في اللامساواة متعددة الأبعاد في جوانب غير الدخل، بما في ذلك اللامساواة بين الجنسين.

وتُضيف القيود المفروضة على المرأة تداعيات أخرى تُفاقِم تحدي الفقر من جراء القدرة المحدودة للنساء على التعويض عن الخسائر في الدخل، على سبيل المثال، يمثل تمتع الرجال وحدهم بميزة قيادة السيارة،[2] أحد العوامل الهيكلية المؤثرة في تحديد حظوظ كثير من النساء وقدرتهم على مجابهة الفقر. وتنخفض مشاركة النساء في قوة العمل، ومن بين المشاركات في قوة العمل، ترتفع البطالة بينهن إلى أكثر من سبعة أمثال البطالة بين الذكور. وفيما بين عامي 2002 حتى عام 2012 إرتفع الناتج المحلي من النفط وإنخفضت البطالة بين الذكور، بينما إرتفعت البكالة بين الإناث، مما يشير إلى تأنيث الفقر.[3]

وفي مجتمع مُحافِظ يمثل إختيار أحد الأبعاد الإجتماعية المتعددة موضوعاً للإصلاح تحدٍ آخر، حيث ينبغي النظر بعناية وتمَعُّن في مواقف القوى المختلفة إزاء قضايا الإصلاح المختلفة. ولهذا تأخذ مسيرة الإصلاح في المملكة مساراً غير خطي أو ما نُطلق عليه فرضية المسار المتعرج للتغير الإجتماعي - حيث يتقدم التغير الإجتماعي عندما لايواجه إشكاليات، أما إذا وجدت إشكاليات يتم التحرك يمينا ويساراً لتهيئة المواقف إزاء التغيير القادم بهدوء.

وينبغي أن تركز السياسات على بناء قيادات تؤمن بالإصلاح ولاسيما دعم الشابات في تولي الأدوار القيادية. وبالفعل، على مدى العامين الماضيين بدأت عديد من القطاعات الإقتصادية في توفير المزيد من الفرص الجديدة للمرأة، ونقل مزيد من السلطة إلى جيل الشباب. وعلاوة على ذلك، يُتخذ التغير الإجتماعي مدخلاً للتغير السياسي بدلاً من مدخل من أعلى إلى أسفل.

وقد أدى التدهور الكبير في أسعار النفط منذ منتصف عام 2014 حتى أواخر عام 2016 إلى أن فقدت المملكة العربية السعودية موارد مالية ضخمة، حيث إنخفضت الموارد النفطية في الموازنة العامة من 277 مليار دولار عام 2014 إلى 163 مليار دولار عام 2015، ثم إلى 141 مليار دولار عام 2016م على الترتيب، مما تطلب إصلاحات عاجلة للحفاظ على قدرة الحكومة على الإنفاق الإجتماعي العام بما في ذلك التحويلات الإقتصادية والإجتماعية وأن تكون صاحب العمل في الملاذ الأخير. ومنذ تولي خادم الحرمين الشريفين الملك سلمان بن عبد العزيز آل سعود مقاليد الحكم في يناير 2015، تم إطلاق عدد كبير من التغيرات التشريعية والتنظيمية وفي السياسات العامة.

وقد شهد عام 2016، إطلاق رؤية المملكة 2030، وهي خطة واسعة لتقليل إعتماد المملكة على النفط وتطوير قطاعات الخدمات العامة، وتلى ذلك إطلاق برنامجين هما برنامج التحول الوطني 2020، وبرنامج التوازن المالي: ميزانية متوازنة 2020. وتمت إعادة هيكلة أجهزة الدولة بما في ذلك دمج حقيبتي العمل والشئون الإجتماعية في وزارة جديدة هي وزارة العمل والتنمية الإجتماعية. وفي مطلع عام 2017، تم الإعلان عن 10 برامج إضافية لتحقيق الرؤية.[4]

إن أهم ما أتت به رؤية المملكة 2030م وبرامجها هو إلى إستحداث فسلفة الإدارة التحولية الجديدة والتي تتمثل في مزيج البرامج-الأداء-الحوكمة (نوار والصياد 2016). فالبرامج، لها تكلفة وعائد. والأداء يعني الرصد والتقييم لقياس التقدم في إنجاز الغايات والأهداف وهذا بدوره يعني الشفافية، والمساءلة. أما الحوكمة فهي إطار إدارة رشيدة يوازن بين مختلف الأطراف وأصحاب المصلحة عند جميع مستويات إتخاذ القرار مع تلبية متطلبات تحقيق أهداف الرؤية والتخفيف من مخاطر التَّحوُّل.

وتبنى الرؤية على مكامن القوة التي تمتلكها المملكة متمثلة في ثلاث مرتكزات هي العمق العربي والإسلامي، والقوة الإستثمارية، وأهمية الموقع الجغرافي الإستراتيجي، الذي يربط بين القارات الثلاث آسيا، وأوروبا وأفريقيا. وهذه المرتكزات تمثل المزايا التنافسية الفريدة للمملكة. تغطي الرؤية ثلاثة محاور هي المجتمع الحيوي، والإقتصاد المزدهر، والوطن الطموح. وهذه المحاور مترابطة بشكل وثيق في جهود التنمية الوطنية.

والهدف الأساسي للرؤية هو خلق نقلة إقتصادية وإجتماعية وثقافية نوعية في المجتمع السعودي، ضمن عقد إجتماعي جديد يقوم على التحول من نموذج الدولة الريعية – حيث تتولد حصة كبيرة من دخل البلاد من الريع المتولد عن مواردها الوطنية في الخارج، ومن ثم تحدد طبيعة فراراتها السياسية والسياساتية – إلى نموذج الدولة التنموية، التي تضطلع المملكة بوجبه بتعبئة مواردها من أجل تحقيق أكبر قدر من النمو، وتنويع مصادرالدخل الوطني عبر الصادرات غير النفطية، وتوجيه السياسات الإجتماعية نحو الإستثمار في البشر، وإصلاح الإنفاق الحكومي بما لا يؤثر على الحماية الإجتماعية. وهذا يجلب معه تساؤلات هامة متزايدة حول إستدامة العقد الإجتماعي الجديد بين الدولة والمجتمع، ومدى قدرة العقد الإجتماعي الجديد على تحقيق تنمية مستدامة.

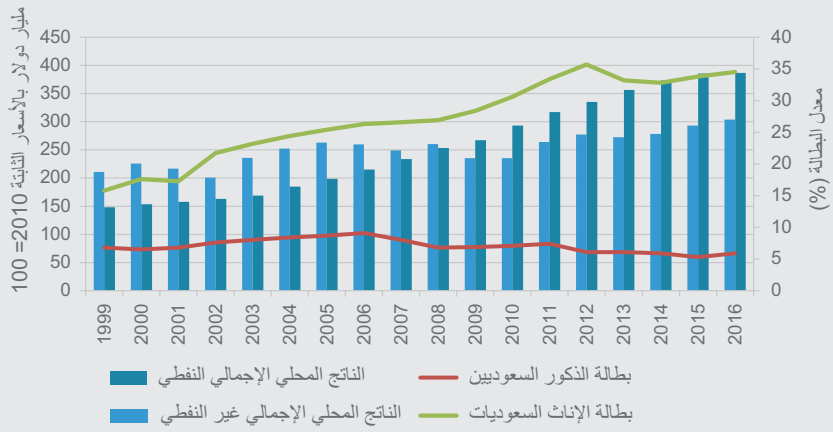
وعلاوة على ذلك، رفإن رؤية المملكة 2030م وبرامجها ربما هي الأكبر عالمياً كخطة تحول وطني متوافقة مع جدول أعمال التنمية المستدامة 2030م للأمم المتحدة حيث تتبنى الرؤية مبادئ أساسية داعمةً ومتآزرة وهي الشمول، والعدالة، والإستدامة. ويمكن للمرء أن يضع تقريباً راسم 1 إلى 1 بين أهداف رؤية المملكة 2030 وبرامجها وبين أهداف التنمية المستدامة للأمم المتحدة. بيد أن رؤية المملكة 2030 وبرامجها –كونها خطة تنمية وطنية وليست عالمية– تتضمن عدداً أكبر من الأهداف والغايات والمؤشرات.

نظام الحماية الإجتماعية في المملكة العربية السعودية

وضعت المملكة العربية السعودية نظماً للحماية الإجتماعية تجمع بين البرامج القائمة على الإشتراكات وغير القائمة على الإشتراكات. وبالتركيز على الحماية الإجتماعية غير القائمة على الإشتراكات فقد شهدت تطورات جوهرية على مدى عقود.

وقد تم تنفيذ العديد من برامج شبكات الأمان الإجتماعي السخية في المملكة بمكونات من برنامج حماية إجتماعية عديدة يستفيد منها فئات كثيرة في «حالة الطوارئ، والمرض، والعجز، والشيخوخة، وتدعم نظام الضمان الإجتماعي، وتشجع المؤسسات والأفراد على الإسهام في الأعمال الخيرية» (المملكة العربية السعودية

الشكل رقم 1: تطور البطالة وتطور الناتج المحلي الإجمالي النفطي وغير النفطي، 1999-2016م



المصدر: إعداد المؤلفة بناءً على بيانات من الهيئة العامة للإحصاء، حسابات الدخل القومي أعداد مختلفة، ومسح القوى العاملة أعداد مختلفة <https://www.stats.gov.sa/en>.

1992). وعبر الزمن توسع العديد من برامج شبكات الأمان الإجتماعي من حيث البرامج التي تغطيها، والمخصصات المالية لكنها تميزت بالهدر نتيجة أخطاء إستهداف كبيرة للمستفيدين.

زمع بداية هذا القرن، تم إعداد «ورقة إستراتيجية للحد من الفقر وتحقيق النمو»، غير أنها جرى تنقيحها فيما بعد وإعتبارها إسهاماً موضوعياً في إعداد «الإستراتيجية الوطنية للإنماء الإجتماعي» التي تهدف إلى تعزيز التنمية الإجتماعية وتحسين مستوى معيشة الفئات الإجتماعية المستهدفة فيها من السعوديين من خلال تطبيق وسائل مناسبة غير تقليدية توسّع المشاركة المجتمعية والخيارات المتاحة للناس من أجل بناء المنعة لدرء المخاطر.

وتم بدأ تنفيذ «الإستراتيجية الوطنية للإنماء الإجتماعي» في عام 2004م والمُضي قُدُماً عبر مراحل، حيث تتميز كل مرحلة بمجموعة فريدة من السياسات العامة:[5]

- المرحلة 1: (2004–2009): إطلاق برنامج «المساعدة الطارئة» للأُسر الواقعة تحت خط الفقر المدقع، ومنع المزيد من المواطنين من الوقوع في الفقر عن طريق إصلاح شبكات الأمان الإجتماعي المجزأة، وتوسيع برامجها وإستحداث برامج جديدة - مثل برنامج الدعم التكميلي - وزيادة المخصصات المالية لتلك البرامج.
- المرحلة 2: (2009–2014): التركيز على مجموعة واسعة من القضايا الإجتماعية على سبيل المثال. زيادة إستحقاقات الضمان الإجتماعي للأسر المكونة من 15 فرداً بدلاً من 8 أفراد في المرحلة الأولى، ووضع برامج لتعزيز قدرات الفقراء والمحتاجين على إكتساب الدخل، ومعالجة إنعدام الأمن في الإسكان بإعتماد بناء 500,000 وحدة سكنية موزعة على جميع مناطق المملكة، وإقرار إعانة البطالة للشباب (حافز 1، وحافز 2) التي باتت تُمنح إعتباراً من عام 2013، وتفعيل مجموعة واسعة من برامج المساندة الإجتماعية التي يمكن من خلالها تلبية الإحتياجات الإجتماعية المختلفة.

الشكل رقم 2: منظومة الحماية الإجتماعية الحالية في المملكة العربية السعودية

ملاحظة: تقدّم برامج الإقراض الإجتماعي من خلال الصندوق الخيري الإجتماعي، وبنك التنمية الإجتماعية. وهذا الأخير صمّم برامج عديدة مثلاً برنامج مسارات" تدعم الشباب من الجنسين ممن لديهم رغبة في ممارسة العمل الحُرّ في أي نشاط إقتصادي يتناسب مع ميولهم وقدراتهم.

المصدر: إعداد الباحثة

- المرحلة 3: (2015–2030): معالجة إشكاليات العدالة الإجتماعية والإقصاء من خلال إصلاحات تَحَوُّليّة أوسعَ نطاقاً تضمنتها رؤية المملكة العربية السعودية 2030م، بما في ذلك جعل هدف «زيادة مشاركة المرأة في سوق العمل» هو الهدف رقم (1) في برنامج التحول الوطني 2.0.

وقد أسهمت برامج الدعم العيني الشامل والتحويلات بما في ذلك برامج دعم الغذاء، والماء، والكهرباء، والوقود في تقليل تعرض الأسر لمخاطر ومساعدة الأسر في الحفاظ على معدلات إستهلاك لائقة والعيش عيشة كريمة. وعبر الزمن ساعد التوسع في الدعم العيني وتدفق التحويلات من الضمان الإجتماعي في التخفيف من عواقب فوارق التنمية بين المناطق وعلى المستوى المحلي داخل كل منطقة، كما كانت تعمل كمثبطات للهجرة الداخلية. بيد أن برامج الدعم العيني يستفيد منها 11 مليون وافد يشكلون نحو 33% من إجمالي السكان.

وقد أوضح تطور التجربة السعودية أن شبكات الأمان الإجتماعي التي توفرها الحكومة هي جزء من نظام الحماية الإجتماعية الأوسع الذي يتضمن ملفات كثيرة مستوى التطلعات والطلبات فيها آخذ في الإرتفاع، كما أظهرت أهمية الحاجة إلى تنظيم أكثر للعمل في مجمل التنمية الإجتماعية مع الشركاء في القطاعين الخاص والخيري. وهذا الإنتقال إلى مفهوم السياسة الإجتماعية الأكثر مصداقية إزدادت قوته مع رؤية المملكة 2030.

حساب المواطن والتحول نحو السياسات الإجتماعية

في إطار قرارات وإجراءات الإصلاح التي تضمنها برنامج التوازن المالي 2020، الجذرية لتحقيق أهداف رؤية المملكة 2030م تم إطلاق «حساب المواطن» المُوَحَّد كخطوة أولي في سبيل دمج كافة برامج شبكات الأمان الإجتماعي – في صورة تحويلات نقدية مشروطة للتخفيف من آثار الإصلاحات المالية النائجة عن رفع أسعار الطاقة والمياه، والمنتجات النفطية – تحت منصة واحدة. ومن شأن هذه المنصة أن تعمل على وصول الدعم إلى المواطنين المستحقين، وحماية الأسر محدودة الدخل، وإعادة توجيه مخصصات الدعم في الإطار الأوسع للحماية الإجتماعية. وتُعرِّف الحكومة حد الإستهلاك الرشيد، مع تشجيع المواطن على ترشيد الإستهلاك. وتتحدد قيمة إجمالي البدل النقدي للأسرة حسب مستوى دخلها المادي، و حجم وتركيبة الأسرة.

ومنذ بداية التسجيل في فبراير 2017م، بلغ عدد الأسر المسجلة حتى الآن نحو 3.5 مليون أسرة بلغ مجموع أفرادها المسجلين نحو 12 مليون فرد، وهو ما يمثل أكثر من 50% من عدد السكان السعوديين. وهؤلاء المستفيدون المحتملون قاموا بالدخول مباشرة وتسجيل بياناتهم والتي يتعين تحديثها كل ربع سنة لإستمرار إستحقاق التحويلات. وقد تراوحت تصنيفات المستفيدين المحتملين بين رب أسرة سعودي، وحامل بطاقة تنقل، ومواطنة سعودية متزوجة من غير سعودي، وفرد سعودي مستقل المسكن، ومستفيدي الضمان الإجتماعي. ويُسَهِّل الربط الإلكتروني مع نحو 15 من الجهات الحكومية عملية تحليل البيانات والتحقق من بيانات الأفراد. وهكذا، عن طريق إنشاء سجلات ببيانات المستفيدين المحتملين من التحويلات النقدية المشروطة وغيرها من برامج الحماية الإجتماعية الأخرى، سوف تساعد قاعدة بيانات «حساب المواطن» الموحد على تكامل السياسات وتمكن السلطات من بناء نسق ملائم من المؤشرات الإجتماعية والإقتصادية المتعلقة بظروف الأسر المعيشية، وتطوير أفضل لصنع السياسات يقوم على الأدلة.

إن الإجراءات التي إتخذتها الحكومة لخفض عجز المزانة وترشيد الإنفاق، مصحوبة بإعادة هيكلة للدعم الحومي لكي يستهدف بشكل أفضل المحتاجين الفعليين وتشجيع المواطن تدريجياً على الإستهلاك المسئول. وهذا شكل إدارة جديد تدير به الحكومة دفة الأمور الإقتصادية والإجتماعية بشكل يحقق الموازنة الجيدة بين الإعتبارات الإقتصادية والحماية الإجتماعية. وتعكس الإجراءات الأخيرة هذا التحوُّل الرئيسي في الفلسفة الإقتصادية الجديدة والإرادة السياسية.

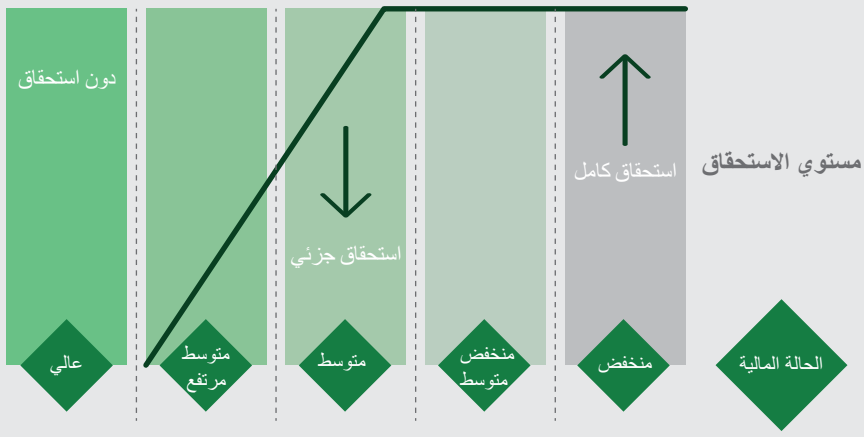
خاتمة

إن التغييرات في السياسة التي نطلق عليها مصطلح «رنين السياسة» يمكن تمييزها بالتحول التدريجي إلى ماوراء شبكات الأمان الإجتماعي التقليدية، إلى سياسات إجتماعية أكثر تحديداً وإحتوائية، وبالإنتقال من منهج الشمولية إلى الإستهداف، وإطلاق مبادرة حساب المواطن، والتنسيق بين مختلف الأجهزة الحكومية، وضم الفاعلين الآخرين من القطاعين الخاص وغير الربحي كشركاء، وكل هذا سوف يُعيد تعريف السياسة الإجتماعية في المملكة.

إن هذا التحول في السياسات هو المحور الرئيسي للإصلاح السياسي، مع القدرة على تمكين المرأة وزيادة مشاركتها في سوق العمل، والإنتقال من نموذج دولة ريعية تقليدية إلى نموذج دولة تنموية أكثر تقدما. وسيتيح ذلك للمملكة أن تستفيد في النهاية من عناصر قوتها

> شبكات الأمان الإجتماعي التي توفرها الحكومة هي جزء من نظام الحماية الإجتماعية الأوسع الذي يتضمن ملفات كثيرة مستوى التطلعات والطلبات فيها آخذ في الإرتفاع.

الشكل رقم 3: العلاقة بين مستوى إستحقاق بدل الأسرة وشرائح الدخل في حساب المواطن



المصدر: المملكة العربية السعودية (2016ب).

الجدول رقم 1: الأهداف الإجتماعية في برنامج التحول الوطني 2.0	
4.2.2	زيادة مشاركة المرأة في سوق العمل.
4.2.3	تمكين إندماج ذوي الإعاقة في سوق العمل.
4.3.3	زيادة مساهمة الأسر المنتجة في الإقتصاد.
4.4.1	تحسين الظروف المعيشية للوافدين.
4.4.2	تحسين ظروف العمل للوافدين.
4.4.3	إستقطاب المواهب العالمية المناسبة بفاعلية.
2.6.4	تمكين المواطنين من خلال منظومة الخدمات الإجتماعية.
2.6.5	تحسين فعالية وكفاءة الخدمات الإجتماعية.
6.1.2	تشجيع العمل التطوعي.
6.2.1	تعزيز قيام الشركات بمسؤولياتها الإجتماعية.
6.3.1	دعم نمو القطاع غير الربحي.
6.3.2	تمكين المنظمات غير الربحية من تحقيق أثر أعمق.

المصدر: وزارة الإقتصاد والتخطيط (2017).

> "إن الإجراءات التي إتخذتها الحكومة لخفض عجز الموازنة وترشيد الإنفاق، مصحوبة بإعادة هيكلة للدعم لكي يستهدف بشكل أفضل المحتاجين الفعليين وتشجيع المواطن تدريجياً على الإستهلاك المسئول.

الطبيعية والإستراتيجية والإقتصادية لتحقيق المنفعة الإجتماعية لجميع سكانها ويكفل مستوى معيشة لائق لجميع مواطنيها. ●

الدامغ، سامي بن عبد العزيز. 2014. خط الكفاية في المملكة العربية السعودية. مؤسسة الملك خالد الخيرية 2014.

مركز إيفاد للدراسات والإستشارات. 2014. الفقر المؤنث: سماته وخصائصه في الإقتصاد السعودي. مؤسسة الملك خالد الخيرية 2014.

وزارة الخارجية. 1992 النظام الأساسي للحكم، المادة السابعة والعشرون>. المملكة العربية السعودية. <http://www.mofa.gov.sa/sites/mofaen/aboutKingDom/SaudiGovernment>. تم الولوج إليه بتاريخ 24 أكتوبر 2017.

الهيئة العامة للإحصاء. 2013. مسح نفقات ودخل الأسرة 1434 هـ (2013)، <https://www.stats.gov.sa/sites/default/files/msH_nfq_wdkhl_lsr_2013m.pdf>. تم الولوج إليه بتاريخ 24 أكتوبر 2017.

المملكة العربية السعودية،2016 أ. رؤية المملكة 2030. الرياض، المملكة العربية السعودية. <http://vision2030.gov.sa/download/file/fid/417>. تم الولوج إليه بتاريخ 24 أكتوبر 2017.

المملكة العربية السعودية،2016 ب. برنامج التوازن المالي 2020. الرياض، المملكة العربية السعودية. 63. <http://vision2030.gov.sa/sites/default/files/attachments/BB2020_EN.pdf>. تم الولوج إليه بتاريخ 24 أكتوبر 2017.

المملكة العربية السعودية. 2017. رؤية المملكة 2030. <http://www.vision2030.gov.sa/en/node>. تم الولوج إليه بتاريخ 24 أكتوبر 2017.

وزارة الإقتصاد والتخطيط. 2016. برنامج التحول الوطني 2.0. الرياض، المملكة العربية السعودية. وزارة الإقتصاد والتخطيط.

وزارة العمل والتنمية الإجتماعية. 2016. التقرير السنوي 2016م، الرياض.

نوار عبد الحميد، والصياد، أمينة "رؤية المملكة 2030: واقعية الطموح،" مفكرة إقتصادية، المجلد ٩، العدد 8، يونيو، 2016، مجلس الغرف السعودية، الرياض.

برنامج الأمم المتحدة الإنمائي "المساعدات الإنمائية الرسمية للمملكة العربية السعودية: شراكة في التنمية والتعاون فيما بين دول الجنوب" 2014، الرياض. <http://www.sa.undp.org/content/dam/saudi_arabia/docs/Publications/ODA%20English%20Report%20Full.pdf?download>. تم الولوج إليه بتاريخ 24 أكتوبر 2017.

1. مدرس بقسم الإجتماع، كلية الدراسات الإنسانية، جامعة الأزهر، مصر.
2. صدر أمر ملكي تاريخي في 27 سبتمبر 2017م يسمح للنساء في المملكة العربية السعودية بقيادة السيارة لأول مرة. وسيدخل القرار حيز التنفيذ إعتباراً من 24 يونيو 2018.
3. للإطلاع على تحليل مُفصّل، أنظر مركز إيفاد للدراسات والإستشارات (2014).
4. أنظر المملكة العربية السعودية (2017).
5. أنظر وزارة العمل والتنمية الإجتماعية (2017).

إصلاح دعم الطاقة والحماية الإجتماعية غير القائمة على الإشتراكات: حالة تونس

بقلم عبد الرحمان اللاحقة

يشكل الدعم الشامل الحالي للغذاء والطاقة حجر الزاوية في نظام الحماية الإجتماعية في تونس. ومع ذلك، فقد ثبت أنه غير مُنصف ومُكلِف بصورة متزايدة. وهو أيضا غير فعال، لأنه يمكن أن يُدخل تشوهات في الأسعار النسبية تؤدي عادة إلى الإفراط في الإستهلاك وزيادة العجز في الميزانية. وفي الواقع، فإن للطاقة والنقل والغذاء آثاراً مالية كبيرة، تمثل نحو 3 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي في عام 2016، إنخفاضاً من 7 في المائة في عام 2013. وتوضح بيانات عام 2017 أيضاً أن الدعم شكّل 11.2 في المائة من النفقات الحكومية: 4.8 في المائة للوقود، و 5 في المائة للمنتجات الأساسية (معظمها أغذية) و 1.4 في المائة للنقل، في حين شكل الإنفاق على المساعدات الإجتماعية 1.4 في المائة فقط (وزارة المالية 2017).

وخلال العقود الثلاثة الماضية، أسهمت معدلات النمو السريع والدعم غير المستهدف في الحد من الفقر ولكنها لم تكن لها أثر مماثل على الحد من اللامساواة، ولا سيما اللامساواة الإقليمية عبر المناطق الداخلية والساحلية. ووفقا للأرقام المنقحة الأخيرة الصادرة عن المعهد الوطني للإحصاء، إنخفضت معدلات الفقر الوطنية من 25.4 في المائة في عام 2000 إلى 15.2 في المائة في عام 2015. وإنخفض الفقر المدقع بأكثر من النصف، حيث إنخفض من 7.7 في المائة إلى 2.9 في المائة خلال الفترة نفسها. كما إنخفض مؤشر جيني من 0.36 إلى 0.31. بيد أن هذا الإنخفاض في اللامساواة كان مدفوعاً في معظمه بالإنخفاض داخل المناطق؛ أما اللامساواة بين المناطق فقد زادت بالفعل، مما أدى إلى تركز الفقر المدقع في المناطق الغربية الأقل رفاه عادة، حيث لا تزال معدلات الفقر مرتفعة لتصل إلى 30.8 في المائة في وسط الغرب و 28.4 في المائة في شمال الغرب (المعهد الوطني للإحصاء 2016).

وقد دفعت القضايا المالية والمتعلقة بالإنصاف حكومة تونس إلى إصلاح نظام الحماية الإجتماعية، وإعادة النظر في مستوي الإنفاق على نظم الدعم الشامل لجعل الإنفاق الحكومي أقل تنازلية. غير أن إصلاح دعم الطاقة في تونس يجب أن يحقق توازناً دقيقا بين الحاجة إلى تحسين العدالة المالية في الإنفاق العام ومخاطر إثارة التوترات الإجتماعية، نظراً لأهمية حصة المنتجات المُدعمة في ميزانيات الأسر – والتي تبلغ في المتوسط 4 في المائة، ولكنها تصل إلى نحو 9 في المائة للخُمس الأفقر من السكان (كويستا وآخرون 2017). وعلي الرغم من أن السلطات التونسية أعلنت عن عزمها إصلاح سياسة دعم الطاقة، إلا أنها لا تزال في مراحل التخطيط. وكانت الإستراتيجية المزمعة التي تم الإعلان عنها في نهاية 2014 تتضمن تخفيضاً تدريجياً للدعم مقترناً بتوسيع نطاق عناصر الحماية الإجتماعية الأخرى غير الدعم، مثل التحويلات النقدية المستهدفة.

ويقدم كويستا وآخرون (2017) تحليلاً للآثار التوزيعية الناجمة عن إصلاح إفتراضي لدعم الطاقة لفهم الآثار المترتبة على الإستراتيجية الحالية للبلاد. وتسوق الدراسة حججاً مفادها أن دعم الطاقة لا يزال يؤدي دوراً هاماً في إسترضاء التوترات الإجتماعية، لأن آثاره التوزيعية كبيرة. وقبل عام 2011، كان نظام الدعم السخي المقرون بالتوظيف الجماعي في الخدمة العامة والتنقيحات الدورية لمستويات الأجور هي آليات الرئيسية للحفاظ على السلم والإستقرار الإجتماعيين، على الأقل جزئيا، خلال النظام السابق.

بالمثل، فإن الحاجة إلى الحفاظ على الإستقرار الإجتماعي بعد ثورة 2011 حذرت أيضا من الإصلاح العميق لنظام الدعم. والواقع أنه خلال فترة ما بعد الثورة، زاد دعم الطاقة بالأرقام المطلقة والنسبية على حد سواء. ونتيجة لذلك، إرتفع دعم الطاقة من ثلث مجموع الدعم العام قبل الثورة إلى نحو 45 في المائة في عام 2017. وعلي النقيض من ذلك، فإن دعم الغذاء وغيره من الإحتياجات الأساسية فقد أهميته نسبياً في مجموع الإنفاق على الدعم، على الرغم من أنه زاد بصورة ملحوظة بالأرقام المطلقة (أنظر الشكل رقم 1). ومن المفارقات أن الزيادة في نفقات الدعم حدث في سياق توافق آراء وطني ناشئ حول الحاجة إلى تبسيط تكاليف الدعم وضمان نزاهته، نظراً إلى الحالة الإقتصادية في البلاد.

وعند تحليل الدعم بالنسبة للفرد، تبين أن إجمالي دعم الطاقة - البنزين والديزل وغاز البترول المسال والكهرباء - تنازلي بمعنى أن المبلغ المطلق لإستحقاقات الدعم يرتفع بالنسبة للأفراد أو الأسر الأغنى. فمبلغ الدعم المقدم للفرد في الخُميس الأغني من توزيع الدخل يساوي 1.7 مرة مثل المبلغ المقدم للفرد في الخُميس الأفقر (136 دينار تونسي مقابل 81.8 دينار تونسي). وتؤدي هياكل أسعار الطاقة إلى نظام تحويل تنازلي ومحابي للأغنياء وينتج فاتورة مالية ضخمة. وعلاوة على ذلك، فإن تأثير النظام على التوزيع غير متجانس، حيث أن غاز البترول المسال والكهرباء هما الأهم بين الفقراء (وكذلك بين المستهلكين غير الفقراء) (أنظر الجدول رقم 1). وهذا ناتج عن التفاعل بين هيكل الأسعار والدعم، من جهة، والإختلافات في أنماط الإستهلاك بين الفئات الإجتماعيةوالإقتصادية، من ناحية أخرى. وسواء كان الدعم شامل أو كان له بعض سمات الإستهداف، كما في حالة الكهرباء، حيث تنخفض معدلات الدعم وفقا لشريحة الإستهلاك، فإنه لا يُحدث فرقا توزيعياً في السياق التونسي الحالي.

وعند إجراء محاكاة للإصلاح على أساس زيادة موحدة بنسبة 10 في المائة لأسعار الكهرباء، وإلغاء الدعم تماماً على غاز البترول المُسال والديزل والبنزين، يؤدى ذلك إلى زيادة الفقر 2.57 نقطة مئوية في الأجل القصير. ومع ذلك، من المهم الإشارة إلى أن الأثر الأكبر على الفقر ناجم عن إلغاء دعم غاز البترول المسال (زيادة 1.91 من إجمالي 2.57 نقطة مئوية) والآثار المختلفة القصيرة الأجل، وليس عن التأثيرات غير المباشرة. وسيؤدي إلغاء الدعم إلى تخفيض القوة الشرائية لأفقر خُميس من السكان بنحو 6.7 في المائة، وبنحو 3.2 في المائة للخُمَيس الأغني. لكن الأكثر إشكالية، كما يبين الجدول رقم 2، أن الوفورات المالية التي تبلغ دينار تونسي 817.5 مليار دينار تونسي يأتي معظمها من دعم غاز البترول المسال (78 في المائة) والكهرباء (13 في المائة)، وهما مصدرا الطاقة المستخدمان في الغالب، بالقيم النسبية، من جانب الأسر في الخُميس الأفقر، كما يبين الجدول رقم 1. غير أنه نظرا للطابع التنازلي للدعم، سيكون الخميس الأفقر مسئولاً عن 13

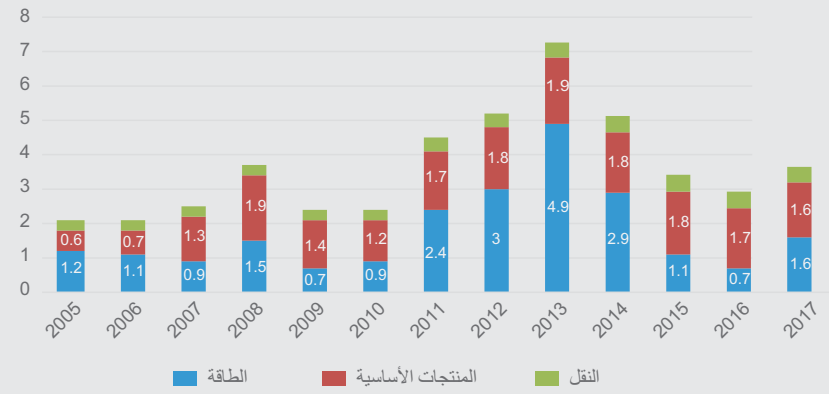
الجدول رقم 1: نصيب الفرد من الدعم الطاقة (بالدينار التونسي)

الخُميس	البنزين	الديزل	غاز البترول المُسال	الكهرباء	الإجمالي
1 (الأفقر)	0.1	0.2	44.5	37.0	81.8
2	0.4	0.7	55.3	41.4	97.8
3	1.6	1.2	59.9	46.1	108.7
4	4.7	1.9	68.3	47.9	122.7
5 (الأغنى)	18.2	5.7	63.9	48.9	136.7

المصدر: كويستا وآخرون (2017).

> خلال العقود الثلاثة الماضية، أسهمت معدلات النمو السريع والدعم غير المستهدف في الحد من الفقر ولكن لم يكن لها أثر مماثل على الحد من اللامساواة.

الشكل رقم 1: تطور تركيبة ومستوى الدعم حسب النوع، 2005 – 2017



ملاحظة: تشير المنتجات الأساسية إلى المنتجات الغذائية مثل الحبوب والخبز والسكر والزيوت النباتية.

المصدر: كويستا وآخرون 2017 وتقديرات المؤلف لعام 2017.

في المائة من مجموع ما يتم توفيره، في حين أن الخُميسات الأغنى ستكون مسئولة عن 28 في المائة (الجدول رقم 2).

وقد تمت مُحاكاة آليات التعويض بإستخدام ثلاثة سيناريوهات (1) التحويلات الشاملة تُدفع لكل المواطنين التونسيين؛ (2) الإستهداف الحالي توجيه التعويضات النقدية من خلال أهم برنامجين للحماية الإجتماعية، وهما البرنامج الوطني لإعانة العائلات المعوزة الذي يغطي حالياً 7.3 في المائة من السكان[2]، ومعظمهم من الأسر الفقيرة غير القادرة على العمل (مثل كبار السن والمعاقين)، والبطاقات الصحية المدعمة (مراكز المساعدة الصحية بالأسعار المخفضة - النوع الثاني)2، التي تغطي 23.6 في المائة من السكان؛ و (3) الإستهداف الأمثل حيث لا تحصل سوي الأسر الفقيرة على تحويلات تعويضية. وهذا السيناريو الأخير غير واقعي بسبب التكاليف الباهظة وإستحالة الإستهداف الكامل بالنظر إلى ديناميكيات الفقر. ومع ذلك، فإنه يوفر معياراً لقياس ما يمكن تحقيقه بإستخدام خياري التحويلات الشاملة و الإستهداف الحالي.

وفي السيناريوهات الثلاثة، يُعاد توزيع جميع الوفورات المتحققة من إصلاح دعم الطاقة على مختلف الفئات السكانية المستهدفة. ويسفر سيناريوهي الإستهداف عن قيم متوسطة مختلفة للإستحقاقات والتغطية (عدد المستفيدين)، على النحو المبين في الجدول رقم 3. والإستنتاج الأول هو أنه حتى في ظل السيناريو غير الواقعي للغاية الذي يتم فيه الإستهداف الكامل وبأقل تكلفة، فإن الفقر لن يستأصل. وسيكون للوفورات الإجمالية المقترنة بالإستهداف الكامل أثر كبير في الحد من الفقر- أي بإنخفاض قدرة 12.6 نقطة مئوية مقارنة بمعدلات الفقر بعد الإصلاح وبنسبة 10 نقاط مئوية مقارنة بمعدلات الفقر قبل الإصلاح. بيد أن الفقر سيظل يؤثر على 5 في المائة من السكان. والإستنتاج الثاني هو أنه على الرغم من أن كلا من "التحويلات الشاملة" و "الإستهداف الحالي" قادران على التصدي لزيادة الفقر في سيناريو ما بعد الإصلاح: فإنخفاض الفقر الذي حققه برنامج التعويضات (-2.97 و-4.01 على الترتيب) أعلى من الزيادة في الفقر المحاكاة نتيجة الإصلاح (2.57). غير أنها لا تستطيع أن تبدد مستويات الفقر السابقة للإصلاح بطريقة موضوعية (-0.40 و-1.44 على الترتيب)، ولا سيما عند مقارنتها بسيناريو "الإستهداف المثالي".

وهذه النتائج مثيرة للقلق، لأن تونس ما زالت بعيدة عن أن تتوافر لديها قوائم شاملة ومُحدَّثة بالمستفيدين والمستفيدين المحتملين تضاهيها نظم الرصد والمعلومات التشغيلية. وقد كانت هذه السمات أساسية لنجاح العديد من برامج التحويلات النقدية في جميع أنحاء العالم، وتحسين دقتها وكفاءتها في الإستهداف. بالإضافة إلى ذلك، ينبغي ألا يتوقع أن تستثمر جميع الوفورات المالية المتأتية من دعم الطاقة في برامج الحماية الإجتماعية.

وتوحي نتائج المحاكاة بأنه إذا ما أريد تخفيض الفقر واللامساواة بصورة جوهرية، فإن الإصلاحات الجريئة لدعم الطاقة ينبغي أن تقترن بتحسينات جريئة مماثلة للبرامج الحالية للتحويلات النقدية والقدرات الإدارية. ومن المهم أيضاً إعتماد إستراتيجية إتصالات قوية لشرح الأنماط التوزيعية للدعم وضمان الإعتماد الكبير للإصلاحات المحتملة. وينبغي لأي إصلاح مُعتزم أن يكون تدريجياً وأن يبدأ بأكثر بنود الدعم التي لا تتسم بالإنصاف، مثل البنزين والديزل. وأخيراً، يجب على السلطات العامة أيضاً أن تعيد النظر في مشكلة الدعم الضمني أو غير المباشر الناجمة عن عدم كفاءة شركات التكرير والكهرباء. ●

الجدول رقم 2: إجمالي الإنفاق على الطاقة حسب خُميس الدخل

	البنزين	الديزل	غاز البترول المُسال	الكهرباء	الإجمالي
الخُميس: 1: (الأفقر)	0%	15%	2%	11%	13%
الخُميس: 2	2%	19%	7%	15%	17%
الخُميس: 3	6%	21%	13%	18%	19%
الخُميس: 4	19%	23%	19%	22%	23%
الخُميس: 5 (الأغنى)	73%	22%	59%	34%	28%
الإجمالي	100%	100%	100%	100%	100%
النسبة المئوية من إجمالي الوفر	7%	78%	3%	13%	100%

المصدر: إعداد المؤلف إعتماداً على كويستا وآخرون (2017).

> إن إصلاح الدعم المالي للطاقة في تونس يجب أن يحقق توازناً دقيقاً بين الحاجة إلى تحسين العدالة الضريبية في الإنفاق العام ومخاطر إثارة التوترات الإجتماعية.

الصورة: كارستين تن برينك. محطة بنزين على جانب الطريق، جربة، تونس، 2010 <https://goo.gl/wmPWRa>.

الجدول رقم 3: سمات تدابير الحد من الفقر والتعويض في إطار سيناريوهات مختلفة

	الحد من الفقر (نقطة منوية)		خصائص التحويلات	
السيناريو	بعد الإصلاح	قبل الإصلاح	متوسط الإستحقاق (دينار تونسي)	عدد المستفيدين (بالمليون)
تحويل شامل	2.97-	0.40-	TND75	10.9
الإستهداف الحالي	4.01-	1.44-	TND264	3.1
الإستهداف المثالي	12.59-	10.02-	TND420	1.9

المصدر: إعداد المؤلف إعتماداً على كويستا وآخرون (2017).

1. جامعة تونس.
2. وزارة الشئون الإجتماعية، تونس (2016).

Cuesta, Jose, Abdel Rahmen El-Lahga, and Gabriel Lara Ibarra. 2017. "The Socioeconomic Impacts of Energy Reform in Tunisia: A Simulation Approach." In The Quest for Subsidies Reforms in the Middle East and North Africa Region: A Microsimulation Approach to Policy Making. Natural Resource Management and Policy, edited by Paolo Verme and Abdelkrim Araar, chapter 4. Cham, Switzerland: Springer. <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/25783>. Accessed 6 November 2017.

INS. 2016. Statistiques Tunisie: Consommation et niveau de vie. Tunis: Institut National de la Statistique.

Ministry of Finance of Tunisia. 2017. Résultats Provisoires de l'Exécution de Budget de l'Etat à fin Septembre 2017. <www.finances.gov.tn>. Accessed 6 November 2017.

Ministry of Social Affairs of Tunisia. 2016. *Annuaire des statistiques sociales*.

شبكات الأمان الإجتماعي في العراق: الحاجة إلى الإصلاح

بقلم عاطف خورشيد[1]

أثرت العقوبات الدولية المفروضة على العراق بسبب غزو الكويت في أغسطس عام 1990 تأثيراً شديداً على إقتصاد العراق. وقد فُرضت العقوبات على جميع الصادرات، بما في ذلك النفط - وهو مصدر رئيسي للإيرادات والعمالة الحكومية، وأكبر قطاع مساهم في الناتج المحلي الإجمالي للعراق. كما فُرضت قيود على الواردات، بإستثناء الأدوية والسلع الأساسية اللازمة للمساعدة الإنسانية. ولم تؤثر العقوبات على إيرادات الحكومة فحسب، بل أثرت أيضا على توافر السلع الغذائية وغير الغذائية الأساسية والحصول عليها، حيث يتم إستيراد معظمها.

ولمعالجة الآثار السلبية للعقوبات، بدأت حكومة العراق قرابة عام 1991 مشروع نظام التوزيع العام، بإستخدام الحصص بطاقات التموينية[2] لتوفير الإغاثة لجميع المواطنين العراقيين بصرف النظر عن وضعهم من الفقر. وفي البداية، وبسبب الإفتقار إلى القدرات والموارد، فضلا عن القيود المفروضة على الواردات، كانت الأغذية الموزعة منخفضة الجودة ومحدودة الكمية. وكانت الأصناف المدرجة في البداية هي الطحين والأرز والسكر وزيت الطهي. وعبر السنوات، أُضيفت وحُذفت بنود كثيرة أخرى.

وفي 1995 وافق المجتمع الدولي وحكومة العراق على صادرات محدودة من النفط مقابل الغذاء، وتدنية أثر العقوبات الإقتصادية على السكان، وتقليل آثارها السلبية على الأمن الغذائي والوضع الإنساني. وكان الهدف هو تحسين نوعية وكمية الأغذية من أجل الإستجابة بشكل أفضل لإحتياجات السكان، ولا سيما الأطفال. وقد أصبحت بطاقات التموين، والتي كانت في البداية حلاً مؤقتاً لأزمة محددة عام 1991، أكبر برنامج للحماية الإجتماعية غير القائمة على الإشتراكات في العراق. ولا تزال بطاقات التموين شاملة، حيث لا توجد آلية للإستهداف. وفي عام 2012، كان البرنامج يغطي نحو 98 في المائة من الأسر المعيشية (يونيسف 2017). ولم يتم إستبعاد الأسر المعيشية المرتفعة الدخل من قائمة المستفيدين من هذه القوائم حتى عام 2016.

وكان أكبر بمخطط تالي للحماية الإجتماعية غير القائمة على الإشتراكات في العراق هو إنشاء شبكة الحماية الإجتماعية في 2005، لتقديم المساعدات المالية لأشد السكان حرمانا، إستنادا إلى فئات محددة بالفعل في قانون الرعاية الإجتماعية لعام 1980. وكان هدف البرنامج تقديم دعم إضافي متمثل في مساعدات نقدية للأفراد والأسر الذين يفتقرون إلى وسائل إنتاجية تولد دخل. وشملت الفئات العاطلين عن العمل، والأيتام القصر، والمعاقين، وأسر نزلاء السجون والمفقودين، وأرباب الأسر غير القادرين على العمل، والأرامل، والطالبات المتزوجات حتى التخرج والمطلقات.

وإستنادا إلى البيانات المستمدة من المسح الإجتماعي-الإقتصادي للأسرة في العراق لعام 2012، حددت الحكومة خط الفقر الوطني بمبلغ 105,500 دينار عراقي للفرد شهرياً.[3] ثم أصدرت الحكومة، بالتعاون مع البنك الدولي، قانون الحماية الإجتماعية رقم 11 لعام 2014، والذي يتسم بطابع تقدمي للغاية ويدعو إلى توفير الحماية الإجتماعية لأي مقيم عراقي أو غير عراقي من خلال المساعدات الإجتماعية. كما غيَّر القانون معايير الإختيار لشبكة الحماية الإجتماعية، من معايير فئوية إلى معايير قائمة على الفقر. وفي وقت لاحق، إعتمدت عملية إختيار المستفيدين أسلوب الإستهداف الذاتي وإختبار سبل المعيشة البديلة. ويُشجع جميع العراقيين الذين يعتقدون أنهم فقراء على اللجوء إلى تقديم طلب عبر الإنترنت بإستخدام إستراتيجيات الإتصالات والتعبئة الإجتماعية. ثم يتم التحقق من هذه الطلبات من خلال إختبار سبل المعيشة البديلة. بالإضافة إلى ذلك، شملت عملية التحقق أيضا من خلال عدة عوامل منها الضريبة على مُقدِّمي الطلبات، وملكية الأراضي، وسجلات العمالة.

وإعتبارا من 2017، تعتبر شبكة الحماية الإجتماعية أكبر برنامج للمساعدة النقدية في العراق، حيث تصل إلى أكثر من 1 مليون أسرة فقيرة. ويبلغ تعداد هذه الأسر نحو 6.1 مليون شخص - يمثلون 16 في المائة من السكان.[4] ولتنفيذ القانون 11، تنفِّذ حكومة العراق، بدعم فني من البنك الدولي ويونيسف، مشروعاً رائداً لتنمية رأس المال البشري للمجتمع العراقي. ويقوم البرنامج الرائد بتحفيز المستفيدين من شبكة الحماية الإجتماعية من خلال مساعدات نقدية إضافية إذا كان أطفالهم ملتحقين بالمدارس، وإذا كانت المرأة الحامل تسعى إلى القيام بزيارات للكشف الصحي قبل الولادة وبعدها، وإذا إتبع الأطفال الذين تتراوح أعمارهم بين صفر و5 سنوات جدول للتطعيم بالأمصال. ويجري تنفيذ المشروع التجريبي في مدينة الصدر 2، وهي أفقر الأحياء في محافظة بغداد، مع خطط لإضافة مجالات إضافية مع توسع البرنامج.

وتشمل الحماية الإجتماعية غير القائمة على الإشتراكات في العراق أيضا برنامجاً للمساعدات الإنسانية للأسر النازحة، تديره وزارة الهجرة والمهجرين. وتقدم المساعدة إلى الأسر والأفراد النازحين المسجلين لدى الحكومة حسب الحاجة. بالإضافة إلى ذلك، تقوم وكالات الأمم المتحدة والمنظمات غير الحكومية الدولية أيضا بتنفيذ برنامج مساعدات نقدية متعدد الأغراض، يستهدف السكان النازحين والمجتمعات المضيفة لمساعدتهم على تلبية إحتياجاتهم الأساسية. وتدفع الوزارة تحويلا نقدياً طارئاً لمرة واحدة إلى الأسر النازحة الضعيفة، وتحويلين إضافيين إلى الأسر الضعيفة للغاية. ويُدار برنامج المساعدات النقدية متعدد الأغراض ويُنسق من قبل الفريق العامل المعني بالتحويلات النقدية والذي يرأسه مفوض الأمم المتحدة السامي لشئون اللاجئين ومنظمة فيلق الرحمة في العراق. وتدير وزارة الهجرة والمهجرين المساعدات الإنسانية التي تقودها الحكومة.

إصلاحات الحكومة في مجال الحماية الإجتماعية غير القائمة على الإشتراكات

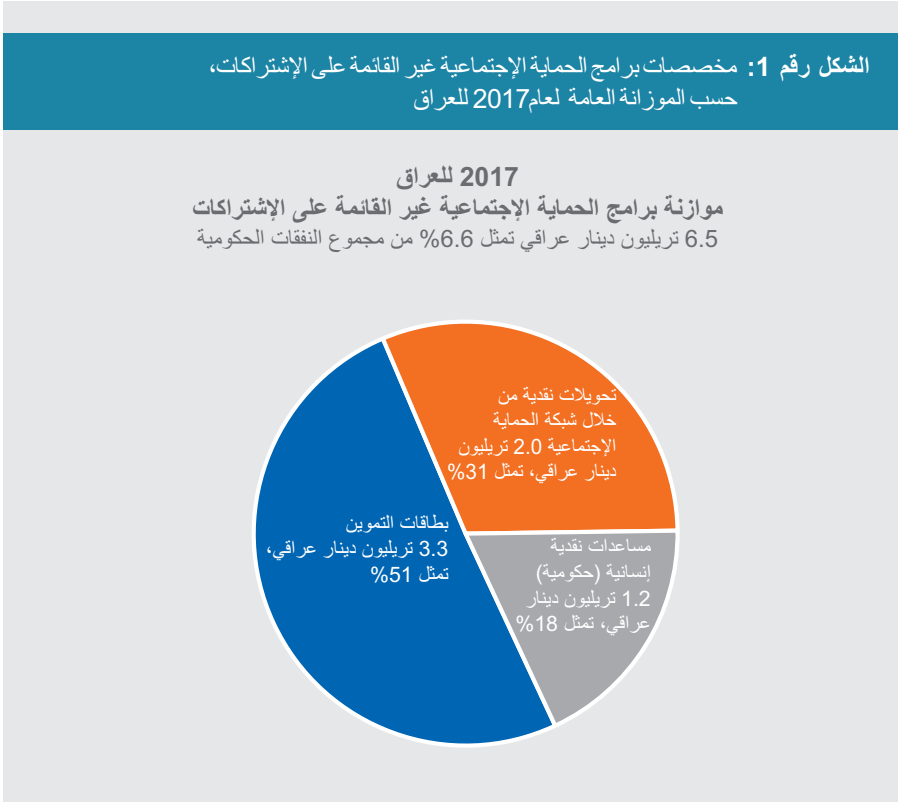
تغير الواقع في العراق بشكل كبير منذ عام 2014، عندما صدر قانون الحماية الإجتماعية: حيث أدى إنخفاض أسعار النفط والصراعات المسلحة إلى زيادة معدلات الفقر وتضييق الحيز المالي. وعندما بدأ النزاع المسلح في عام 2014، إنخفضت إيرادات الحكومة أيضا من 164.5 تريليون دينار عراقي في 2014 إلى 100 تريليون دينار عراقي في عام 2017 بسبب إنخفاض أسعار النفط.[5] وإنكمش الناتج المحلي الإجمالي للبلاد من 230 مليار دولار أمريكي في عام 2014 إلى 170 مليار دولار أمريكي في عام 2016.

ويُعزي الحيز المالي الضيق أساساً إلى إنخفاض أسعار النفط وبالتالي إنخفاض الإيرادات (85 في المائة من نفقات الحكومة و 53 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي الحقيقي في 2014) (صندوق النقد الدولي، 2015)، وتحديات في التخطيط العام والإدارة المالية، والإفتقار إلى التنويع لإقتصاد مدفوع بالنفط. وفي نهاية 2014 بلغ العجز في الميزانية 20 في المائة من مجموع النفقات، ونحو 10 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي. وكجزء من إتفاق المساندة مع صندوق النقد الدولي، وافقت الحكومة العراقية على المحافظة على الإنفاق الإجتماعي الأساسي خلال عملية التوحيد المالي. بالإضافة إلى ذلك، فإن الحكومة ملتزمة بترشيد فاتورة الأجور بالإستنزاف الطبيعي، ولا توظف إلا موظفا جديدا واحدا لكل خمسة يخرجوا إلى التقاعد. ويمكن أن تتمثل الخطوة التالية في هذه العملية في ترشيد الإنفاق في القطاع الإجتماعي، ولا

”

بالرغم من أن الحيز المالي للحماية الإجتماعية ضيق بسبب زيادة معدلات الفقر والنزوح الجماعي، فإنه يمكن ترشيده إذا ما تحسنت الكفاءة التشغيلية للبرامج القائمة والإستهداف، بما يكفل المواءمة وتجنب الإزدواجية.

الشكل رقم 1: مخصصات برامج الحماية الإجتماعية غير القائمة على الإشتراكات، حسب الموزانة العامة لعام 2017 للعراق



المصدر: إعداد المؤلف إستنادا إلى الموازنة الوطنية لعام 2017 للعراق (داخلية).

سيما النفقات الجارية، لتعزيز الكفاءة والفعالية.

وفي 2017، خصص العراق 6.4 مليار دينار عراقي إلى برامج الحماية الإجتماعية غير القائمة على الإشتراكات - تمثل نحو 6.2 في المائة من مجموع نفقات موازنة عام 2017.

ويبين الشكل رقم 1 توزيع الموازنة بين البرامج. فقد خصص نصف الموارد لبطاقات التموين التي تديرها وزارة التجارة، وخصص نحو 31 في المائة لشبكة الحماية الإجتماعية. وحصلت وزارة الهجرة والمهجرين على 18 في المائة لتقديم المساعدة النقدية والعينية للأسر النازحة. وإذا أضفنا إلى ذلك الدعم، فإن حكومة العراق تدعم الكهرباء لمواطنيها بمعدل يناهز 85 في المائة - ولا يسترد سوي 15 في المائة من التكلفة الاجمالية لإنتاج الكهرباء وتوزيعها. ووفقا لأرقام صندوق النقد الدولي، بلغت دعم الكهرباء نحو 8 في المائة من مجموع النفقات ونحو 3.5 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي في عامي 2013-2014. وإنتاج الكهرباء وتوزيعها وإدارتها المالية ردئ للغاية وغير فعالة. وإجمالاً، يخصص العراق نحو 14.5 في المائة من إنفاقه على الحماية الإجتماعية (الدعم، والتحويلات النقدية غير القائمة على الإشتراكات، والمساعدات العينية).

وعلي الرغم من أن الحيز المالي للحماية الإجتماعية ضيق بسبب تزايد معدلات الفقر والنزوح الجماعي، فإنه يمكن ترشيده إذا ما تحسنت الكفاءة التشغيلية للبرامج القائمة وإستهدافها، مما بكفل المواءمة وتجنب الإزدواجية. وهناك مجال كبير لتحسين القيمة لكل وحدة نقود عن طريق ترشيد الغرض من برامج التحويلات الإجتماعية (الشمول مقابل الإستهداف) وضمان الإستهداف لصالح الفقراء. الإضافة إلى ذلك، سيتيح إلغاء الدعم موارد إضافية للبرامج الموجهة لمُكافحة الفقر. ويمكن عندئذ إعادة إستثمار الوفورات لتوسيع نطاق تغطية برامج الحماية الإجتماعية التي تستهدف الإنصاف والأطفال.

ويتسم نظام بطاقات التموين بأهمية خاصة؛ ولا يحتاج إلى إصلاحات لتحقيق كفاءة وإدارة أفضل فحسب، وإنما أيضا إلى إعادة النظر في أهميتها في مواجهة برامج المساعدات النقدية المستهدفة التي يجري تنفيذها. وقد لاحظت دراسة عن فقر الأطفال أجرتها يونيسف (2017) أن 98-99 في المائة من الشرائح السكانية الأكثر فقراً في عام 2012، كانت تتلقي حصص تموين غذائية، وأن 90 في المائة من أكثر الفئات ثراء (وهي أغني 10 في المائة من الأسر) كانت أيضاً تتلقى حصصاً تموينية. وعلي الرغم من أن حكومة العراق بدأت في عام 2016 بإستبعاد الأفراد الذين يكسبون 1,250 دولار أمريكي فأكثر شهرياً من برنامج بطاقات التموين، لا تزال هناك أسر في الخُميسات الأكثر ثراء تستفيد من حصص التموين الغذائية.

زيادة الطلب وخفض الإيرادات: الإستراتيجيات الممكنة

إرتفع معدل الفقر في العراق إلى 23 في المائة (وهو رقم متحفظ) في عام 2014، في حين إرتفع عدد السكان إلى 37 مليون نسمة في عام 2016، مما دفع بما يزيد على 2 مليون نسمة دون خط الفقر (8.4 مليون إجمالاً) (البنك الدولي 2017). وبالإضافة إلى ذلك، أدى النزاع المسلح الداخلي إلى النزوح الداخلي الهائل لما يزيد على 3.3 مليون عراقي، إعتبارا من أغسطس 2017، وأكثر من 2 مليون من العائدين إلى ديارهم. ويستضيف العراق أيضا 244,235 من اللاجئين السوريين و 40,227 من اللاجئين غير السوريين إعتبارا من أغسطس 2017 (منظمة الهجرة الدولية 2017). ويقدر معدل الفقر بين السكان النازحين بنسبة 38 في المائة (البنك الدولي 2017). إن زيادة معدلات الفقر، مقترنة بفقدان الملايين من النازحين للكسب، تزيد من الطلب على الإصلاح الشامل للأفرُع الثلاثة لبرامج الحماية الإجتماعية التي يجري تنفيذها حالياً في العراق.

ويمكن أن تركز الإصلاحات على التوضيح الواضح للغرض من كل برنامج إزاء إرتباطه بالبرامج الأخرى (وكيف يمكن أن تكمل البرامج بعضها بعضا)، وعلي إقامة روابط أفضل بين الجهود التي تقودها الحكومة والمساعدات النقدية الإنسانية الدولية في العراق.

ونختتم بأربع نقاط بشان إصلاح برامج الحماية الإجتماعية غير القائمة على الإشتراكات في العراق لتلبية الطلب المتزايد بسبب الفقر والنزوح:

- ستواجه الإصلاحات المفاجئة لبطاقات التموين تحديات من جراء التداعيات السياسية من جانب الأحزاب السياسية العراقية وأعداد كبيرة من الناس (كما حدث من قبل)، مما يؤثر سلباً على الفقراء الذين لا تغطيهم المساعدات النقدية بسبب تحديات تغطية المناطق المتأثرة بالنزاعات وأخطاء الإدراج والإستبعاد في الإستهداف. كما سيؤثر ذلك سلباً على السكان من الطبقات الفقيرة والمتوسطة الذين يعتمدون على بطاقات التموين في الغذاء اليومية. ويمكن وضع إستراتيجية مدروسة وشاملة لإصلاح بطاقات الحصص التموينية بصياغة واضحة لسيناريوهات/نماذج للمفاضلة بين برامج المساعدة النقدية. و قد يكون أكثر معقولية إتباع نهج تدريجي للإنتقال من نظام بطاقات الحصص التموينية إلى المساعدات النقدية، مع تعزيز تغطية وإستهداف شبكة الحماية الإجتماعية. وينبغي أن يفهم بوضوح أثر إلغاء بطاقات الحصص التموينية على الأسر الفقيرة وشبه الفقيرة والمتوسطة، مع مراعاة الإعتماد الكبير لهذه الفئات على هذا التدخل.
- سيكون من المهم مواصلة تحسين طرق إستهداف شبكة الحماية الإجتماعية للحد من الأخطاء، وتحديد مستويات المنافع المتغيرة وفقا لسياق الفقر. ويجري بالفعل وضع نظام متكامل وموحد لإدارة بيانات السجلات، مما سيزيد من تحسين الأداء العام لنظام الحماية الإجتماعية. كما ينبغي على الحكومة أن تنظر في أساليب الإستهداف المختلطة: إستراتيجية أفضل للإتصالات من أجل الإستهداف الذاتي، ولا سيما في مناطق الفقر المرتفعة، وإجراء تعديلات في إختبار سُبل المعيشة البديلة لتعكس الحقائق الجديدة، ويمكن تنبني إستهداف / عملية تحقق على أساس مجتمعي، مع ضمان الإنصاف والإستهداف الذي يركز على الطفل. ومن شان شبكة الحماية الإجتماعية الأفضل إستهدافا أن توفر إغاثة أفضل للسكان الفقراء ويمكن أن تمثل إنتصارا سياسيا للحكومة للشروع في إصلاح نظام بطاقات الحصص التموينية الذي تشتد الحاجة إليه كجزء من عملية إصلاح الحماية الإجتماعية برمتها.
- يلزم تحقيق تحسُّن في مجال فض التداخل بين المساعدات الإنسانية التي تقودها وزارة الهجرة والمهجرين والمساعدات النقدية الدولية في العراق، ولا سيما في الأجل القصير، وتطوير إحالات مشتركة متبادلة لتحسين الإستهداف، والحد من التسربات، تفادي الهدر في الموارد والوقت. وفي الأجل الطويل، يمكن وضع إستراتيجية واضحة لوزارة الهجرة والمهجرين لتحديد أهدافها وإختصتصاتها، ودورها المؤسسي مع إحداث تنمية كافية في القدرات. إن العراق عرضة للكوارث الطبيعية والصراعات؛ ولذلك، فإن تحويل وزارة الهجرة والمهجرين إلى هيئة مسئولة عن الإستجابة للأزمات (التخفيف من أثر الصدمات) سيكون أحد الخيارات الممكنة على المدى الطويل.
- وأخيرا، يمكن إستكشاف إلغاء دعم الكهرباء وتحسين الإنتاج والتوزيع لزيادة معدلات التحصيل لتوسيع الحيز المالي للإستثمار في برامج الحماية الإجتماعية، والخدمات الإجتماعية الأساسية التي تركز على الطفل مثل التعليم والرعاية الصحية. ويتطلب ذلك إلتزاماً سياسياً بإلغاء الدعم وإجراء مراجعة فنية للنفقات العامة على التعليم والرعاية الصحية والحماية الإجتماعية لتحديد برنامج يحقق أفضل النتائج للأطفال الضعفاء وأسرهم.

IMF. 2015. “Iraq: Selected Issues.” IMF Country Report No. 15/236. Washington, DC: International Monetary Fund. <https://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2015/cr15236.pdf>. Accessed 8 November 2017.

IOM. 2017. “Iraq Mission Displacement Tracking Matrix—DTM.” DTM-Iraq Mission website. <http://iraqdtm.iom.int/ReturneeML.aspx>. Accessed 8 November 2017.

UN DESA. 2017. World Population Prospects: The 2017 Revision. New York: United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Population Division.

UNICEF. 2017. Child Poverty in Iraq: An Analysis of the Child Poverty Trends and Policy Recommendations for the National Poverty Reduction Strategy 2017-2021. Baghdad: United Nations Children’s Fund and Ministry of Planning. <https://www.unicef.org/iraq/Unicef_Child_Poverty_in_Iraq_English_Booklet_(3).pdf>. Accessed 8 November 2017.

World Bank. 2017. “The World Bank in Iraq: Overview.” World Bank website. <http://www.worldbank.org/en/country/iraq/overview>. Accessed 8 November 2017.

1. رئيس وحدة السياسة الإجتماعية، يونيسف، العراق.
2. في العراق، عادة ما يُعرف نظام التوزيع العام بإسم "بطاقات التموين".
3. 1 دولار أمريكي = 1,185 دينار عراقي. هذا هو معدل التحويل المستخدم في ميزانية العراق لعام 2017.
4. يبلغ تعداد السكان 38.3 مليون نسمة عام 2017 (الأمم المتحدة إدارة الشئون الإقتصادية والإجتماعية 2017).
5. وفقاً لميزانية الحكومة لعام 2017.

إستجابت معظم الحكومات من المغرب العربي إلى الخليج على الفور لإنتفاضات 2011 بزيادة الإستحقاقات الإجتماعية، مثل معاشات التقاعد والمرتبات والدعم والتحويلات، وبتخفيض الضرائب. بيد أن الزيادة الأولية في الإنفاق الإجتماعي كشفت بسرعة عن تأثيرها المحدود على المُشكِلات الإجتماعية المطروحة.

جيزيلا نوك

هناك حاجة قوية إلى توسيع نطاق المخططات القائمة - ولا سيما برامج التحويلات النقدية في شكل بدلات للأطفال أو برامج التحويلات النقدية متصلة بالصحة والمدارس - للوصول إلى جميع الأطفال الضعفاء.

شارلوت بيلبو وانا كارولينا ماتشادو

يمكن للحماية الإجتماعية في مرحلة الطفولة أن تؤدي دوراً هاماً يتمثل في ضمان أن يسفر التحول الديموغرافي عن عائد ديمغرافي. ولذلك، فإن الحماية الإجتماعية للأطفال وأسرهم ليست مجرد مسالة حقوق؛ بل أيضا إقتصاد ذكي.

أرثر فان ديسن

مركز السياسات الدولي للنمو الشامل (IPC-IG)

SBS, Quadra 1, Bloco J, Ed. BNDES, 13º andar
70076-900 Brasília, DF - Brazil
هاتف: +55 61 2105 5000

www.ipcig.org ● ipc@ipc-undp.org

© 2017 مركز السياسة الدولي للنمو الشامل

ISSN: 2318-8995

يونيسف

UNDP
شعوب متمكنة
أمم صامدة

معهد البحوث الإقتصادية التطبيقية ipea

BRASIL
BRAZILIAN GOVERNMENT
وزارة التخطيط