

دورية ينشرها
مركز السياسة الدولي للنمو الشامل

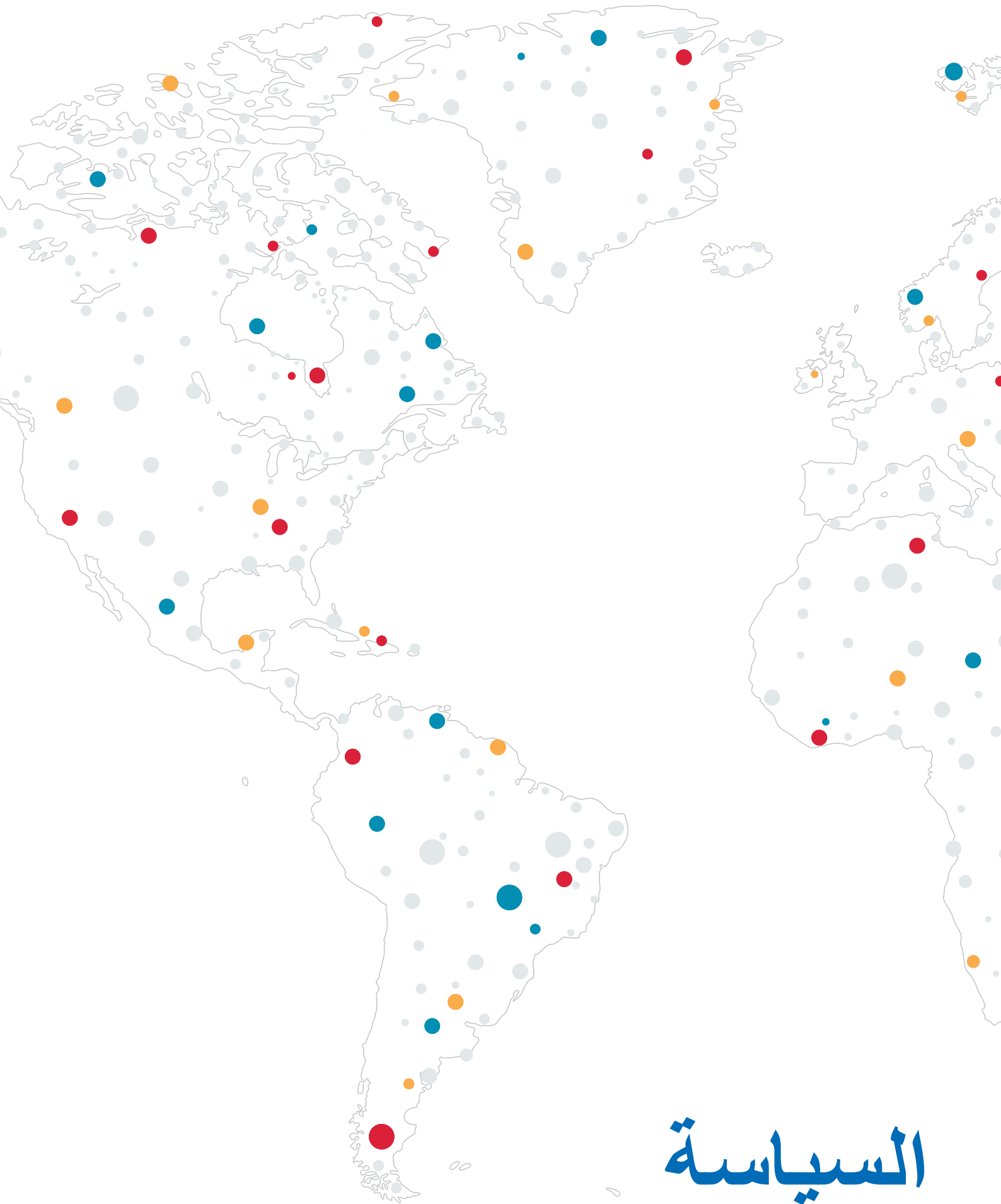
المجلد 14، العدد 3، ديسمبر 2017

السياسة في دائرة الضوء





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



السياسة في دائرة الضوء



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.

ضيواف التحرير لهذا العدد:

رافائيل غويريرو أوسوريو، فابيو فيراس سواريس
مركز السياسة الدولي للنمو الشامل

المحرر الداخلي: مانويل سالييس

مدير النشر: روبرتو أستورينو

محرر العدد: جون ستاسي، ذي رايت إفكت المحدودة.

الرسوم الفنية والنشر المكتبي: فلافيا أمارال، روزا ماريا بانوث

صورة الغلاف: رافائيل غويريرو 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.

مركز السياسة الدولي للنمو الشامل هو شراكة بين الأمم المتحدة وحكومة البرازيل من أجل تعزيز التعلم فيما بين دول الجنوب بشأن السياسات الاجتماعية. 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 الاقتصادية التطبيقية (إيبيا) التابع لحكومة البرازيل.

المدير (القائم بالأعمال): نيكي فاييانشيك

منسقوا البحوث في مركز السياسة الدولي للنمو الشامل: ديانا سوير؛ فابيو فيراس سواريس؛
لويس هنريك بايغا؛ رافائيل غويريرو أوسوريو؛ وسيرغي سواريس

الآراء المُعرب 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.

المحتويات

7	الحماية الاجتماعية 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 للفقر!
15	هل تصبح الحماية الاجتماعية أكثر تضامناً في الشرق الأوسط وشمال أفريقيا؟
19	الحماية الاجتماعية وشبكات الأمان في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا
23	الحماية الاجتماعية للأطفال وأسرهم في الشرق الأوسط وشمال أفريقيا: حيث تلتقي حقوق الطفل بالاقتصادات الذكية
27	الحماية الاجتماعية في الشرق الأوسط اليوم: السعي لإعادة التوزيع
30	التنمية المستدامة كحرية: الحماية الاجتماعية في حقبة من الإضطرابات المناخية
34	تعزيز الحماية الاجتماعية والأمن الغذائي في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا: الخبرات والفرص وسط الصدمات والأزمات الطويلة الأمد وعمليات الإصلاح
38	الحماية الاجتماعية والقطاع الزراعي في منطقة الشرق الأدنى وشمال أفريقيا
42	برامج الحماية الاجتماعية غير القائمة على الإشتراكات المراعية لإحتياجات الأطفال في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا
48	ربط برامج التحويلات النقدية بنظم الحماية الاجتماعية الوطنية في الأوضاع الإنسانية
51	الحماية الاجتماعية في إيران الحديثة: منظور تاريخي
55	إصلاح الحماية الاجتماعية وفقر الأطفال في المغرب
64	تيسير: أول برنامج للتحويلات النقدية المشروطة في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا
59	الحماية الاجتماعية في المملكة العربية السعودية
68	إصلاح دعم الطاقة والحماية الاجتماعية غير القائمة على الإشتراكات: حالة تونس
71	شبكات الأمان الاجتماعي في العراق: الحاجة إلى الإصلاح

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 أيضاً إستهدافاً سيئاً، وتستبعد أفقر الناس وأشدّهم 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 التقرّم 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 وتدهورها. 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 أصلاً 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.

الحماية الاجتماعية غير القائمة على الاشتراكات في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا: نظرة عامة

بقلم رافائيل غوريرو أوسوريو -
فابيو فيراس سواريس¹

هذا العدد من السياسة في دائرة الضوء، مُكرّس لدراسة الحماية الاجتماعية غير القائمة على الاشتراكات 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 البسمارية، حيث تأسست في النصف الثاني من القرن العشرين، عندما نالت معظم دول المنطقة استقلالها 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 الاشتراكات 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 الاجتماعية القائمة على الاشتراكات قد فشلت في توفير الحماية الاجتماعية لأشد الناس فقراً. وفي حين توجد برامج مساعدة اجتماعية، فإنها تفتقر إلى تغطية جيدة للفقراء، حيث أن دول المنطقة قد إختارت تقليدياً 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 الاجتماعية 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 الاجتماعية، التي

تهدف في الغالب إلى تحسين إستهداف الأسر الفقيرة وتغطيتها.

في المقالة التالية، تعبر رنا جواد بشكل أعمق عن الأسباب التاريخية والاجتماعية لتطور نظم الرعاية الاجتماعية التي تميل نحو النخب السياسية والحضرية في دول منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، مما أدى إلى وجود فجوات كبيرة في تغطية الحماية الاجتماعية 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 الاجتماعية أم مجرد رد فعل للربيع العربي يقدم "النبذ القديم في زجاجات جديدة" دون أن يلمس حقيقة الوضع الراهن، و "العقد الاجتماعي الإستبدادي". هل إستحداث إختبار سبل المعيشة، أو إختبار سبل المعيشة البديلة وسيلة لزيادة كفاءة وفعالية الحماية الاجتماعية 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 نسبة كبيرة من السكان يواجهون إرتفاع أسعار الغذاء والطاقة، دون أي تعويض.

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

ويضيف ديفيريو أن فجوات التغطية وتخلف أشكال الحماية الاجتماعية الحديثة في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا ربما نجم أيضاً عن الإعتماد المفرط على الحماية الاجتماعية غير الرسمية وشبه الرسمية التي تقدمها الأسر

الممتدة والمؤسسات الدينية. ويجادل بأن أشكالاً أخرى من الحماية الاجتماعية غير القائمة على الاشتراكات 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 الاجتماعية، مشيراً إلى أن هناك حاجة إلى توازن بين توسيع أشكال الحماية الاجتماعية الحديثة وإصلاح الدعم. ويدعو ديفيريو إلى تحويل الموارد المخصصة حالياً للدعم إلى الحماية الاجتماعية، وإدماج التحويلات النقدية المستهدفة مع تفعيل سوق العمل. وينبغي أن يقرن ذلك بتحسينات في الإستهداف وتركيز قوي على حماية الطفل.

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

ورغم أن فان دايسن يعترف بأن إصلاحات الحماية الاجتماعية 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 الاجتماعية أن تساعد في ذلك، رغم وجود تحديات. ففي كثير من الدول، تتسم شبكة الأمان الاجتماعي غير القائمة على الاشتراكات بأنها مجزأة في برامج فضفاضة تتلقى نصيباً صغيراً جداً من الإنفاق العام. ويمكن أن يؤدي النزاع والنزوح إلى تعطيل نظم الحماية الاجتماعية عندما تكون هناك حاجة ماسة إليها، ويترك 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 الاجتماعية لإحتياجات الأطفال في المنطقة.

وفي سياق مماثل، تقول جيزيلا نوك أن أنظمة الحماية الاجتماعية في دول الشرق الأوسط وشمال أفريقيا تنتج إنشقاقاً في السكان، وتقسّم الناس بين من هم داخل ومن هم خارج النظام - محميين وغير محميين. وبعد أحداث الربيع العربي، إستجابت دول كثيرة بزيادة الإنفاق الاجتماعي، 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 أثارها.

ومع ذلك، فقد تعلمت الدول من التجربة أن إلغاء الدعم الشامل فجأة يمكن أن يولد مقاومة وإضطرابات مدنية؛ وبالتالي إعتدت نهجاً تدريجياً للإلغاء. 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 الاجتماعي الناتج عن خفض دعم الغذاء والطاقة.

وتخشى نوك، مثل جواد، من أن يؤدي إستبدال الدعم بتحويلات نقدية مستهدفة ومحددة إلى تضيق نطاق التركيز على الحماية الاجتماعية والإستثمار الاجتماعي ليصبح فقط تخفيف من وطأة الفقر، مع إغفال أهداف التنمية البشرية والحد من اللامساواة. وتشير البحوث التي أجريت مؤخراً إلى أن نسبة صغيرة فقط من الإيرادات التي كانت تُخصص من قبل للدعم قد تحولت بالفعل إلى حماية اجتماعية 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 سلباً 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، والصلاات بالفقر والحماية الاجتماعية واضحة. فالجفاف

وغيره من الكوارث المناخية مسؤولة بالفعل عن حصة جوهريّة من النازحين داخلياً في المنطقة. ويدعو خوداي إلى أن نظم الحماية الاجتماعية يمكن أن تساعد المجتمعات المحلية على بناء القدرة على الصمود.

ويجادل بأنه من المهم لدمج الحماية الاجتماعية 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 الاجتماعية 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 المُشكلات 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 كاتبها 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 دروساً قيمة لمُصنّحي الحماية الاجتماعية في دول المنطقة. ويمكن لأدوات السياسة العامة التي وُضعت لمساندة اللاجئين أن تدفع الابتكارات في نظم الحماية الاجتماعية التقليدية. وحتى الآن، إستغل عدد قليل من الدول هذه الفرصة، إلا أن المؤلفين يذكّران الحالة الواعدة لتركيا، حيث كانت المساعدات الإنسانية إلى اللاجئين السوريين متضمنة في نظام الحماية الاجتماعية المعياري.

ومثل خوداي، يفترض داميرو وإكدال أن الأشغال العامة المصممة للقطاع الزراعي وبناء البنية التحتية في المجتمعات الريفية هي وسيلة لزيادة الروابط بين الحماية الاجتماعية 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 الاجتماعية. والقطاع الزراعي في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، الذي يشكل نحو 38 في المائة من السكان النشطين إقتصادياً، لا يسهم إلا قليلاً في الناتج المحلي الإجمالي بسبب انخفاض إنتاجيته. ويقوم بمعظم الإنتاج أصحاب حيازات صغيرة، وتتم زراعة معظم الأراضي الزراعية من قبل أسر لا تغطيها برامج حماية اجتماعية.

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

وفي إطار الدعوة إلى زيادة التكامل بين السياسات الزراعية والحماية الاجتماعية، ترى لورينزون أن برامج التحويلات النقدية التي تستخدم إختيار سُبُل المعيشة البديلة لإختيار المستفيدين تميل إلى تفضيل الأسر الريفية، حيث أن مؤشراتها عادة ما تكون أسوأ من مؤشرات الأسر الحضرية. ولذلك، يمكن لوزارة الزراعة والحماية الاجتماعية في المنطقة أن تعمل معاً لوضع سياسات مشتركة يمكن أن تساعد ليس فقط أصحاب الحيازات الصغيرة الفقراء للتغلب على الفقر، بل تزيد أيضاً 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 وأنا كارولينا منشادو حماية نظرة جديدة على الحماية الاجتماعية الموجهة إلى الأطفال، وترتبط ارتباطاً مباشراً مع مقالة فان دايسن. قدم المؤلفان مسحاً لبرامج الحماية الاجتماعية في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا وتقييم سماتها الحساسة للطفل.

وإستناداً إلى أكثر من 100 برنامج اجتماعي غير قائم على الإشتراكات، يظهران أن التحويلات النقدية والعينية غير المشروطة هي الشكل السائد للحماية الاجتماعية غير القائمة على الإشتراكات في المنطقة، يليها دعم الطاقة والغذاء، وبرامج التغذية المدرسية، وبرامج التحويلات النقدية المشروطة، التي تنمو مؤخراً. 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 الاجتماعية للأطفال باستبعاد الأسر الضعيفة (التي بها أفراد يعملون) ولديها أطفال.

وتناقش المقالة التالية، التي كتبها غابرييلا سميث، التكامل بين برامج المساعدات الإنسانية وشبكات الأمان الاجتماعي الوطنية. وتذكرنا سميث أن الجهات الفاعلة الدولية الرئيسية في مجال المساعدات الإنسانية إنفقت في عام 2016 ليس فقط على توسيع نطاق استخدام التحويلات النقدية في أوضاع الأزمات ولكن أيضاً على زيادة استجابة نظم الحماية الاجتماعية الوطنية للخدمات لتوجيه المساعدات الإنسانية.

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

وتسرد سميث بعض الأدلة المتناقضة بأن هذا التكامل أدى إلى تحسينات في أنظمة الحماية الاجتماعية الوطنية. بيد أنها تعترف بأن هناك العديد من التحديات التي تتطوّر 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 الاجتماعية في إيران المعاصرة. وتعود بنا إلى الثلاثينيات عندما أصبحت الدولة الإيرانية قادرة على تمويل أنشطتها - بما في ذلك الحماية الاجتماعية - من إيراداتها النفطية، دون الحاجة إلى فرض ضرائب. وأدى التطور السريع في الستينيات والسبعينيات، إلى جانب ارتفاع أسعار النفط، إلى توسيع نطاق التغطية. ومع ذلك، فإن نسبة من العاملين لا يستطيعون الوصول إلى أي نظام للحماية الاجتماعية. وليس من المستغرب أن أحد شعارات ثورة 1979 كان إعادة توزيع الثروة. غير أن مؤسسات الحماية الاجتماعية 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 الاجتماعية: التعليم والصحة والحماية الاجتماعية. 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، تراكمت الظروف الاقتصادية المتفاقمة بسبب العقوبات الدولية مع ارتفاع التضخم، مما أدى إلى تآكل القوة الشرائية للتحويلات. وأدت صعوبات تمويل البرنامج إلى إعتدال 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 الاجتماعية. وعلاوة على ذلك، تتوقع أن يؤدي تقييد الخدمات الاجتماعية للفقراء إلى الإضرار بوجودها ويؤدي إلى إعتبارها خيرية لا كحق أساسي للمواطنين. وتختتم مقالها 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 الاجتماعية من خلال زيادة الإستثمار العام في السياسات الاجتماعية. ومع ذلك، يشير إلى أن هذه الإنجازات نتجت عن مجموعة مفككة من المبادرات - نحو 140 برنامجاً مختلفاً، وفقاً لخريطة عام 2015. وقد أدى هذا التجزؤ الشديد إلى دفع المغرب في نهاية المطاف إلى بدء إصلاح سياسته الاجتماعية.

وكشفت عملية إعداد الخرائط أن معظم المبادرات تقتصر على 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 الاجتماعية غير القائمة على الإشتراكات في المغرب للأطفال.

ويقدم ماريو جيوري وفابيو فيراس سواريس وألكسيس ليفير تقريراً أكثر تفصيلاً 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 تُظَاهَره في أمريكا اللاتينية. غير أن شهرة البرنامج جاءت من أن تقييم أثره إختبر خيارات مختلفة لتصميم البرنامج.

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 خصيصاً 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 أيضاً إلى أن البرنامج هو في الأساس تحويل نقدي موجه 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 المبالغ المحوّلة تمثل فقط نحو 5 في المائة من متوسط إستهلاك الأسر المغربية الفقيرة. ولتعزيز البرنامج، يقترح المؤلفون توسيع التغطية لتشمل جميع البلديات المستفيدة 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 الاجتماعي وتقليل إعتدالها 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 المؤلفة أن اللامساواة البسيطة في الدخل ليست مشكلة في المملكة 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 الاقتصادية للمرأة السعودية من خلال الاستثمار 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 الاجتماعية المستهدفة. ويتوقف الحصول على دعم الخدمات الصحية والتعليمية والمساعدات الاجتماعية على التقسيم النسبي للأسر حسب فئات الدخل. وسيحق للمواطنين في الخمسين الأدنى - أفقر 40 في المائة من السكان - الحصول على المساعدة الكاملة؛ وتكون الإشتقاقات جزئية وتنخفض بالنسبة للشريحتين اللاحقتين، ولا يحق لأغنى 20 في المائة من السكان الحصول على الحماية الاجتماعية غير القائمة على الإشتراكات. والميزة الأخرى مثيرة للإهتمام هي إنشاء "حساب موحد للمواطن" لكي تُدمج فيه جميع الإشتقاقات.

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

إن دعم الطاقة تنازلي: فهناك أدلة جيدة على أنه يتراكم أكثر نسبياً لدى الخمسين الأغنى من

السكان، على الرغم من أن الخميس الأوسط والخمسين 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 الاجتماعية في إطار ثلاثة سيناريوهات متميزة: الشمول للجميع؛ الإستههداف الحالي؛ والإستههداف 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 الاجتماعية الرئيسيين سوى نتائج أفضل قليلاً بسبب سوء الإستههداف وإنخفاض التغطية. إن الفجوة الهائلة بين الإستههداف الحالي والإستههداف الأمثل (حتى وإن لم يكن ممكناً) تثبت أن هناك مجاًلاً كبيراً لتحسين كفاءة وفعالية الحماية الاجتماعية غير القائمة على الإشتراكات في تونس.

وأخيراً، يختتم عاطف خورشيد هذا العدد من "السياسة في دائرة الضوء" بتحليل تطور الحماية الاجتماعية في العراق، بدءاً من الأزمة الاقتصادية التي نشأت عن العقوبات الدولية التي فرضت 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 الاجتماعية - بدءاً، مثله مثل غيره من البرامج في المنطقة، بإستههداف لفئات محددة ولكنه أضاف في نهاية المطاف طبقة من إختيار سبل 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.

ووفقاً لخورشيد، خصص العراق 6 في المائة من موازنة عام 2017 لبرامجه الاجتماعية 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 الاجتماعية 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 إستهديفاً. كما يسلط الضوء على وجود فجوات في التغطية، وأن الفجوات العالية في الفقر تتطلب زيادة التحويلات النقدية وتحسين آليات الإستههداف. 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 الإستههداف، ينبغي أيضاً مراجعة هياكل الإشتقاقات بحيث تتم إدارة التحويلات وفقاً لشدة فجوة الفقر - وهو ما يمكن أن يزيد أيضاً من كفاءة وفعالية التحويلات في الحد من الفقر.

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

بقلم ماركوس لوي²

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

غير أن هذه الإستحقاقات موزعة توزيعاً غير متساو بين السكان. وتتلقى بعض الفئات الاجتماعية 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 أياً 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 أخذت في الشيخوخة، بمعنى أن نسبة من يبلغون من العمر 65 سنة فأكثر تتزايد بسرعة، ولأن الأشكال التقليدية للحماية الاجتماعية تستمر في التضاؤل.

وقد قامت بعض دول المنطقة ببناء نظم معاشات التقاعد مباشرة بعد الاستقلال. وقد ورثت الجزائر نظامها الخاص بالمعاشات التقاعد البسمارية³، 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 حد كبير. بعد ذلك، قامت جميع دول منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا بتكييف النموذج الجزائري أو المصري مع إحتياجاتهم وتفضيلاتهم. ويتضمن النموذج الجزائري مكوناً مخصصاً 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 الاجتماعي 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 حالياً ثلاثة نظم مختلفة: قطاع غزة لا يزال يستخدم نموذج المعاشات المصرية قبل الإصلاح حيث كانت مصر تدبره 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 الإشتراك بالإضافة إلى نظام أو أكثر من برامج التأمين الاجتماعي القائم على الإشتراكات. ومع ذلك، لا يكاد يكون أي من النظم غير القائمة على الإشتراكات موجهة للفقراء. وبدلاً 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 تقريباً (لوي 2010).

وتدعم معظم الحكومات في المنطقة نظاماً واحداً أو أكثر من النظم القائمة على الإشتراكات. وتغطي بعض الحكومات حصة بسيطة من إجمالي التكاليف، مثل الحكومة الأردنية، التي تتحمل المسؤولية 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 تقريباً نُظم مساعدات إجتماعية تقوم على إختيار سبل المعيشة بالإضافة إلى نظم معاشات. و كل هذه النظم تُمولها بالكامل

الموازنات الحكومية، ومعظمها تستهدف الأسر التي ليس فيها عضو من الذكور في الفئة العمرية (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 تقريباً، لا يمكن الوثوق في تقديم المساعدات الإجتماعية. وحتى أفقر الناس ليس لديهم أي ضمان للحصول على المساعدة، وفي بعض الدول (أكثر الحالات تطرفاً هي العراق)، فإن نسبة كبيرة من المستفيدين هم في الخُميس الأغنى دخلياً 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 إستثناءً رئيسياً من هذا النمط. فيحلول 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 أيضاً.

وفي عام 2015، بدأت مصر في تنفيذ برنامج كرامة الذي يقدم المساعدة الإجتماعية على أساس إختيار سبل 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 الانضمام لأنهم لا يعتقدون أن دفع الاشتراكات 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 أداء 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 تقريباً 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 الاشتراكات أو غير القائمة على الاشتراكات. 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.

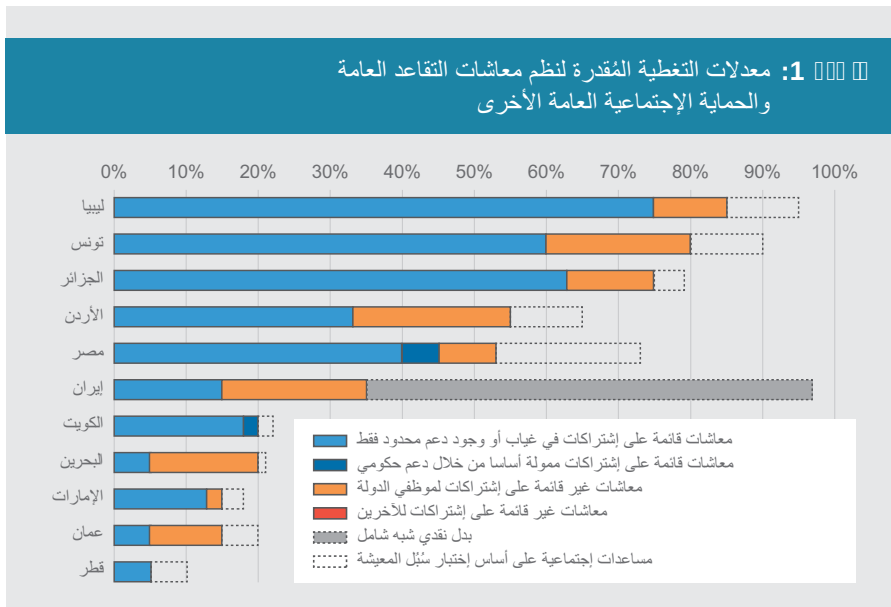
- النظام الثاني يخول للعاملين الآخرين من القطاعين العام والخاص معاشات تقاعدية، لكنها أقل سخاء ويُمول من إشتراكات أعضائه.
- النظام الثالث يغطي أصحاب العمل والعاملين لحسابهم الخاص ويولد معاشات تقاعدية أقل على أساس قيمة الإشتراك.
- النظام الرابع يغطي المصريين العاملين في الخارج على أساس إختياري.
- النظام الخامس يغطي جميع العاملين الآخرين، ويوفر أساساً مُوحداً للبقية، فيما يسمى "معاشات التضامن الإجتماعي" وقدم 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

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



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

”

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.



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

أخذة في التضاؤل. وحتى الآن، لا يزال الدعم المتبادل بين الأقارب والأصدقاء والجيران يلعب دوراً هاماً في الحماية الاجتماعية للأسر الفقيرة والضعيفة. غير أن الدعم يقدم بإطراد على أساس غير منتظم و فقط لفترة محدودة، في حين يحتاج كبار السن إلى تحويلات منتظمة وغالباً لفترات أطول. وبالإضافة إلى ذلك، أظهرت مسح 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 الاجتماعية التي تقدمها الدولة، أو المؤسسات الدينية، أو منظمات الرعاية الاجتماعية. غير أن هذه المساعدات تميل إلى أن تكون صغيرة جداً من حيث نصيب الفرد: فهي تمثل في المتوسط 12 في المائة فقط من الإنفاق الاستهلاكي للمستفيدين في الخميس الأدنى من السكان، مقابل 20 في المائة في المناطق النامية الأخرى. وفي الأردن، تبلغ النسبة المُنظرة 26 في المائة للتحويلات التي يقدمها صندوق المعونة الوطنية الحكومي، ولكنها تبلغ 6 في المائة فقط للتحويلات من لجان الزكاة الإسلامية (سيلفا، ليفين ومور غاندي 2012).

وثمة مسألة أخرى هي أن معظم نظم الحماية الاجتماعية لكبار السن في دول منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا ليست مستدامة أيضاً. 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

تكون لها قواعد حد أدنى للإستحقاقات. وهذا يعني أن هناك سقفاً منخفضاً لمعاشات التقاعد. وإذا كان معاش التقاعد سيقبل 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 المنتمة 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 المكتسب من خلال السوق مضافاً إليه معاشات التقاعد ومطروحاً منه الإشتراكات هو تقريباً نفس معامل جيني للدخل المكتسب من خلال السوق (بل وحتى أعلى قليلاً في حالة تونس - راجع لوستينغ 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 الاجتماعية التقليدية وغير الرسمية في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا

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

ذلك على مدى السنوات العشر القادمة (المرجع
السابق).

وعلاوة على ذلك، تسمح جميع دول المنطقة
باستثناء 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 الاجتماعي 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 الاشتراكات 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 سلبى (المرجع السابق).

وأخيراً، فإن إستدامة نظم التقاعد في منطقة الشرق
الأوسط وشمال أفريقيا مهددة أيضاً بإستراتيجيات
الاستثمار 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 أيضاً 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 الخزنة
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

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 أيضاً
إصلاحات أكثر شمولاً: التحول نحو مشاريع ممولة
تمويلها كاملاً وبإشتراكات محددة بالكامل، وبالتالي
أخذ إصلاحات معاشات التقاعد التي حدثت في
أمريكا اللاتينية قبل 20 عاماً كمثال يُحتذى به. بيد
أن أياً منهم لم ينفذ أي إصلاحات مماثلة. وكانت
مصر قد إعتمدت قانوناً للإصلاح في عام 2010،
لكنه تطبيقه أوقف بعد ثورة 2011 وألغى 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 نظم 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 اليسارية 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 الاجتماعية أكثر تضامناً في الشرق الأوسط وشمال أفريقيا؟

بقلم رنا جواد

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

وقد حُلَّت سهلاً فكرة الحماية الاجتماعية (على وجه التحديد برامج الحماية الاجتماعية 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 الاجتماعية.

وبهذا المعنى، إنضمت منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا الآن إلى منطقتي أمريكا اللاتينية وأفريقيا جنوب الصحراء الكبرى اللتين بدأتا الإنخراط في برامج جديدة للمساعدات الاجتماعية، 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 نُفِذت في دول أفريقيا جنوب الصحراء الكبرى التحويلات النقدية الاجتماعية التي استهدفت 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 الاجتماعية في الدول النامية يُراعي الحقائق المحلية

والسياسية، وهو ما يمثل شكلاً جديداً من أشكال "التنظيم الاجتماعي" ويمكن أن يشكل أساساً لمواطنة أكثر شمولاً. وهذا الترابط بين الحماية الاجتماعية وصياغة السياسات الاجتماعية الأوسع نطاقاً 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 الاجتماعية بالنمو الاقتصادي؟

وفي هذا السياق، تود هذه المقالة أن تطرح السؤال التالي: إلى أي مدى تشهد دول منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا نموذجاً جديداً لتوفير السياسة الاجتماعية، أم أن النظام السياسي والاقتصادي لم يتغير، مما يجعل برامج الحماية الاجتماعية 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 والمعارية للسياسة الاجتماعية في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا.

الاقتصاد السياسي والتكوينات المؤسسية لنظم السياسة الاجتماعية في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا

وفقاً لبعض المراقبين (مثل أوناي 2011)، شكلت السياسات الاجتماعية في المنطقة العربية تاريخياً جزءاً من "صفقة إستبدادية" أو "عقد اجتماعي 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 الاجتماعي أساساً الطبقات الوسطى في الحضر.

إن استمرار أنظمة الرعاية الاجتماعية 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 ربيعاً للتوزيع، بموجبه "سعت النخب السياسية إلى الحفاظ على سيطرتها السياسية من خلال تجنب

الضرائب على الصعيد الوطني وتشكيل آليات معقدة لتوزيع الربيع مصممة لتخصيص الربيع المستمد من إنتاج النفط والمساعدات الخارجية أو ما شابه ذلك من قنوات منعزلة عن الأنشطة الاقتصادية المنتجة" (أوناي 2011).

وفي الاقتصادات 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 الربيع. وقد أبرز ذلك الببلاوي 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 الاجتماعية والعامة.

وعلاوة على ذلك، أدى إختيار مجموعات أصحاب الأعمال التي ظهرت في شبكات توزيع الربيع 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 أيضاً 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 الاجتماعية الاقتصادية 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).

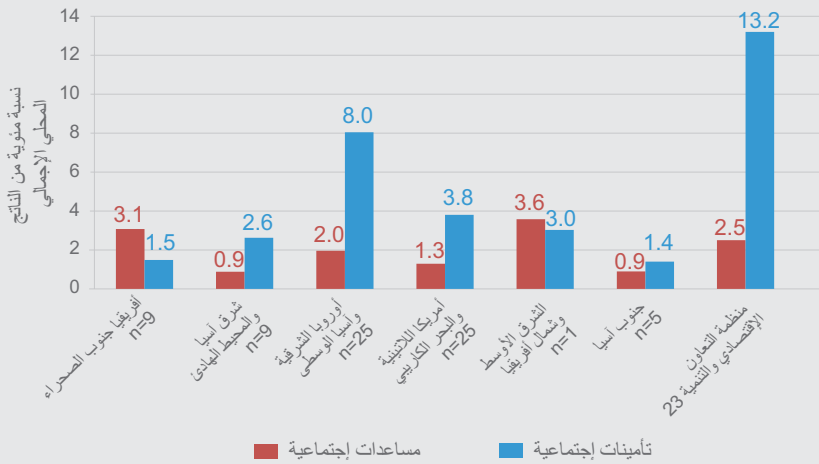
الجهات الفاعلة والمؤسسات الاجتماعية التي توفر الحماية الاجتماعية

تقوم الحماية الاجتماعية في دول في منطقة

”

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

الشكل 1: المساعدات الاجتماعية والتأمينات الاجتماعية 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 استخدمنا 23 دولة من دول منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية حيث أن دول المنظمة مثل بولندا والمكسيك قد تم احتسابها بالفعل في المتوسطات الإقليمية. وبيانات منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية مأخوذة من قاعدة بيانات النفقات الاجتماعية للمنظمة (منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية 2004). المصدر: جواد (تحت النشر عام 2018).

المنظمات تعمل منذ عقود وأصبحت راسخة في مجتمعاتها، وهي غالباً مرتبطة بشبكات أكبر تشمل المدارس والمستشفيات. ومع أنها قد تفرض رسوماً على بعض خدماتها، فإنها تقدم خدمات نقدية وعينية على حد سواء للفقراء فقراً مدقفاً. وتميل الجماعات الدينية إلى الاعتماد على أنشطة دينية لجمع الأموال، مثلاً خلال شهر رمضان، أو قد تستحضر تعاليم دينية تحض على دفع الزكاة²، ومساعدة الأيتام، ودعم الأسرة باعتبارها الوحدة الأساسية للمجتمع.

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

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

الملاذ الأخير للدعم المالي (جواد 2009). ومع ذلك، فقد أصبحت الأسرة في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا في العقد الأخير مصدراً أقل موثوقية للدعم الاجتماعي بسبب انتشار الفقر وتفكك الروابط الأسرية (من خلال ارتفاع معدلات الطلاق، على سبيل المثال). كما أن النساء الأصغر سناً هن أكثر إقبالاً على العمل، مما أدى إلى زيادة الاعتماد على الرعاية الخاصة للأطفال أو على خدم المنازل.

ومن حيث حصة سوق الحماية الاجتماعية - 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 الاجتماعية للفئات الضعيفة من السكان - لا سيما بالنسبة إلى المشتغلين في القطاع غير الرسمي - منظمات الرعاية الاجتماعية 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 الاجتماعية الكبيرة مثل كاريثاس قد تكون لديها ميزانيات بعشرات الملايين من الدولارات الأمريكية وتصل إلى عشرات الآلاف من المستفيدين (المرجع السابق). وقد ظلت هذه

الشرق الأوسط وشمال أفريقيا على أربع مؤسسات والتي تميل إلى التركيز حول نوع معين من أنواع الحماية الاجتماعية (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 الاجتماعي 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 الاجتماعي ذات الصلة بالعمالة في القطاع الرسمي، وخاصة العاملين في القطاع العام، الذين يميلون إلى الحصول على إستحقاقات عامة. وتميل الدولة أيضاً إلى أن تكون لديها نظم للتعليم العام والصحة العامة. وغالباً ما تعتمد الرعاية الصحية على الشراكات مع مقدمي الرعاية الصحية من القطاع الخاص. وهناك بعض برامج المساعدات الاجتماعية غير القائمة على الإشتراكات منذ فترة طويلة في بعض الدول مثل المغرب والأراضي الفلسطينية، فضلاً عن نظام لدعم الغذاء والوقود، والذي حظي مؤخرًا بالإهتمام باعتباره هدفاً محتملاً للإصلاح لتخفيف العجز في ميزانيات الحكومات العربية.

وقد لعبت الأسر النووية والممتدة دائماً دوراً رئيسياً في الدعم الاجتماعي، ولا سيما في رعاية المعالين مثل الأطفال الصغار أو الأقارب المسنين أو أفراد الأسرة ذوي الإعاقة. والأسرة هي أيضاً

مستهدفة لفئة معينة أو مستهدفة جغرافياً، 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 الاجتماعي 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 اجتماعي محدودة لتغطية إصابات العمل، ومعاشات التقاعد أو دفع تعويضات، وتغطية الأمومة. ويرد في التقرير نفسه (أنظر الشكل رقم 1) توزيع تفصيلي لنظم المساعدات الاجتماعية في المنطقة (المرجع السابق)، حيث يبين أن النظام يتألف من مستويين ويتضمن نظام تأمين اجتماعي قائم على الاشتراكات أصغر بكثير ويستثنى ذوي الدخل المنخفض والعاملين الذين لا يحصلون على رواتب. وقد شكلت المساعدات الاجتماعية حصة كبيرة من النفقات الاجتماعية في دول منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا.

والخلاصة، أن ما نجده في المنطقة هو أن مبادئ الشمول للحماية الاجتماعية تطبق أساساً فيما يتعلق بدعم السلع أو الوقود. ولا يزال التركيز بعد أحداث الربيع العربي على النظم المستهدفة للحماية الاجتماعية: فئوية أو ذات صلة بإختبار سبل المعيشة أو ذات صلة بالدخل. والنقص الواضح هو أن الحكومات تتفق كثيراً على سياسات التخفيف من وطأة الفقر في الأجل القصير، بما في ذلك الدعم، الأمر الذي لا يساعد على الاستثمار الاقتصادي والاجتماعي طويل الأجل ولا يعالج الأسباب الهيكلية للفقر وعدم

التماسك الاجتماعي. وتشكل أنواع البرامج المدرجة في إطار المساعدات الاجتماعية الواردة في الشكل 1 مزيجاً واسعاً تبعاً لكل دولة، ولكنها تتضمن مساعدات الأسر غير القائمة على الاشتراكات، ولا سيما دعم الغذاء والوقود.

خاتمة

سعت هذه المقالة إلى إستكشاف مدى توفير الحماية الاجتماعية لنموذج جديد من تدابير السياسة الاجتماعية 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 الاجتماعي القائم على العمل، مما يعني أن العاملين في القطاع الرسمي العام والخاص على حد سواء هم الأكثر إحتماً 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 الاجتماعي والمساعدات العينية، التي تقدمها في الغالب الشبكات الاجتماعية أو المجتمعية، إلى الفئات الضعيفة مثل الأيتام أو كبار السن.

وقد كان هذا هو النظام القائم عملياً منذ الأربعينيات، ولا يظهر أي علامة على إصلاح كبير. ومع بعض الاستثناءات الطفيفة من الدول ذات التقاليد الاشتراكية أو النقابية الطويلة - مثل مصر وتونس - فإن معظم الدول تتبنى الآن موقفاً نيوليبرالياً قوياً، حيث يعتبر القطاع الخاص المحرك الرئيسي للإزدهار الاجتماعي والاقتصادي، على الرغم من أن المؤسسة السياسية في كثير من الأحيان هي المالك الرئيسي لرأس المال - مثل الاتصالات السلكية واللاسلكية والصناعة. ويشكل الإصلاح

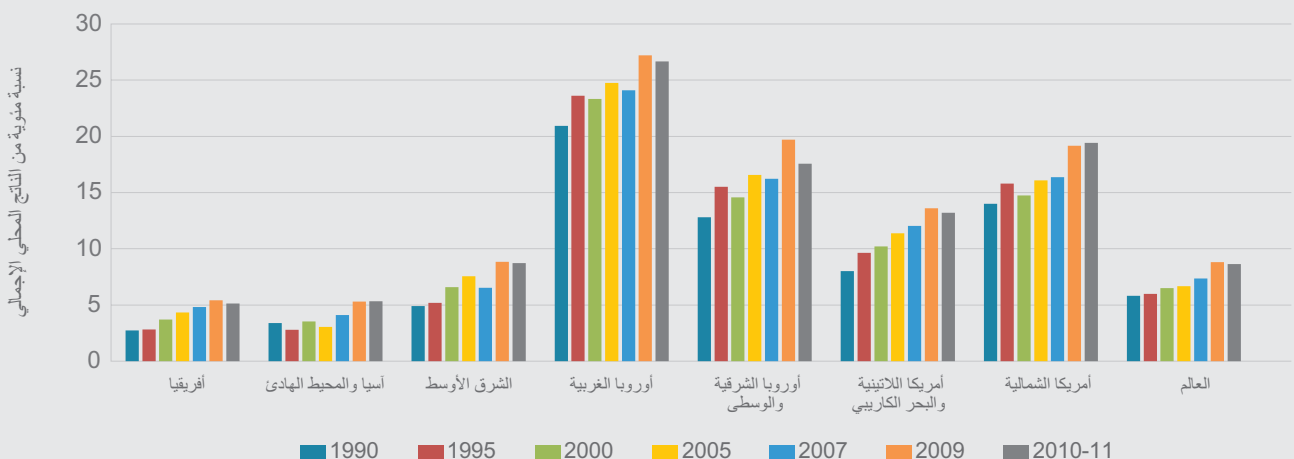
الحالي الذي ترعاه الجهات المانحة لدعم الغذاء والوقود الذي يجري في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا جزءاً من هذا الإتجاه.

وقد إتخذت دول المنطقة خطوات إضافية فيما يتعلق بالسياسة الاجتماعية منذ الإنتفاضات العربية في الفترة 2010-2011. ولا تزال الأولويات الرئيسية للحكومات تركز على النمو الاقتصادي، في مواجهة أوجه اللامساواة الاجتماعية والاقتصادية المستمرة. ومما يزيد من تفاقم الحالة سوء إدارة الخدمات. ومفهوم الحماية الاجتماعية أساساً يؤخذ بالمعنى الضيق لشبكات الأمان الاجتماعي التي تقدم تحويلات نقدية. ومن شأن الحماية الاجتماعية 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. وتحقيقاً لهذه الغاية، لا يزال ينظر إلى الإستقرار السياسي بوصفه العامل الرئيسي المُحدّد لوضع السياسات الاجتماعية في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا. ومع ذلك، فإن الإتجاه الحالي نحو تخفيض الدعم وإعتماد الخدمات المستهدفة قد لا يلقى الشعب إيجاباً، مما يزيد من تقويض الإستقرار السياسي.

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

الإنفاق العام على الحماية الاجتماعية حسب المنطقة، 1990 - الآن (كنسبة مئوية من الناتج المحلي الإجمالي)



المصدر: جواد (2018) تحت النشر

”

ستضمن الحماية الاجتماعية 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.



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

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.

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*

تغطية السياسات الاجتماعية التي تشمل شبكات الضمان الاجتماعي وشبكات الأمان الاجتماعي، إلا أنها تظل مجزأة. ويتمثل أحد التحديات الرئيسية التي تواجه جميع دول المنطقة في وضع سياسات عامة أكثر تماسكاً بشأن الحماية الاجتماعية لا تصل فحسب إلى أشد الناس احتياجاً، 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

1. جامعة باث، المملكة المتحدة. رنا جواد هي أيضاً عضو في شبكة أبحاث السياسات الاجتماعية 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 الاجتماعية وشبكات الأمان في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا¹

بقلم ستيفن ديفيرو²

الحماية الاجتماعية وشبكات الأمان

تضع الحكومات سياسات الحماية الاجتماعية بأهداف اقتصادية (الحد من الفقر، وتعزيز النمو الاقتصادي، إلخ)، وأهداف اجتماعية (الحد من اللامساواة، وتعزيز الإدماج الاجتماعي)، وأهداف سياسية (الحد من الاضطرابات المدنية وتعزيز شرعية الدولة). وتشمل أدوات الحماية الاجتماعية في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا دعم الأسعار، والتغذية المدرسية، والأشغال العامة، وبرامج التغذية.

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

وفي العديد من دول منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، أدرجت الحماية الاجتماعية في خطط التنمية الوطنية لدعم خلق فرص العمل وتوليد الدخل، بينما تهدف شبكات الأمان إلى تثبيت الاستهلاك إزاء الصدمات وارتفاع أسعار المواد الغذائية. وتم توسيع نطاق برامج المساعدات الاجتماعية 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 أساساً أغراضاً سياسية، كما يتضح من المقاومة السياسية التي تلت ذلك عندما يتم تقليص الدعم أو إلغاؤه.

الإستراتيجيات والسياسات

لا يوجد لدى معظم دول منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا إستراتيجية وطنية للحماية الاجتماعية، ولكن معظم الحكومات في المنطقة وضعت إستراتيجيات للأمن الغذائي. وهناك مجال لتحسين التنسيق والتكامل بين السياسات والبرامج المتعلقة بالأمن الغذائي، والزراعة، والحماية الاجتماعية. ففي السودان، على سبيل المثال، حيث تساهم الزراعة بنسبة 35 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي، ينبغي أن تصمم الحماية الاجتماعية لتعزيز الأمن الغذائي للأسر والأمن الغذائي الوطني وبناء سبل عيش قادرة على الصمود. وفي اليمن، تركز الإستراتيجية الوطنية للأمن الغذائي على تحقيق الاكتفاء الذاتي

تمر العديد من دول منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا بمرحلة إنتقالية سياسية أو تعاني من اضطرابات مدنية تصاعدت منذ الربيع العربي، مما أدى إلى خلق أكبر عدد من النازحين داخليا واللاجئين في العالم. وظل النمو الاقتصادي في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا ثابتاً عند 2 في المائة سنوياً 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 النقرم في عام 2009 (ماركوس و بيرزيتو 2011). والأسباب متعددة الأوجه: الحرب والقتال المدنية، والعقوبات المفروضة على عدة دول، بما في ذلك سوريا، وليبيا، والعراق، وفلسطين، واليمن؛ الاعتماد 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 الريفي مستمدة من الرعي والزراعة البعلية، فإن تغير المناخ سيؤدي إلى تفاقم مخاطر الأمن الغذائي ويمكن أن يضيف مزيداً من الزخم إلى الضغوط الاقتصادية والاجتماعية والسياسية في المنطقة.

في المحاصيل الأساسية للحد من الفجوة الغذائية، في حين يقوم الصندوق الاجتماعي للتنمية بتنفيذ برنامج للأشغال العامة يدعم الإنتاج الزراعي من خلال مشاريع الري والمراعي، وجمع مياه الأمطار، والمحافظة على التربة والمياه.

ويُعامل اللاجئون والنازحون داخلياً والمهاجرون معاملة مختلفة في سياقات مختلفة. فالبعض يتم دمجهم بشكل كامل في المجتمعات المضيفة، لكن الكثير منهم يعيشون في مخيمات أو بيئات ريفية أو حضرية مُهشمة، مع إمكانيات متغيرة للحصول على المساعدات الإنسانية والخدمات الاجتماعية وفرص كسب العيش. ولأن المساعدات الاجتماعية وإستحقاقات الضمان الاجتماعي غير "منقولة" عبر الحدود الوطنية، يفقد اللاجئون عادة إمكانية الحصول على هذه الإستحقاقات ولا يحق لهم الحصول على المزايا الاجتماعية التي يتلقاها المواطنون في الدولة المضيفة. ففي الأردن، على سبيل المثال، لا يحصل اللاجئون السوريون على أي دعم من وزارة التنمية الاجتماعية 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 الاجتماعية والاضطرابات الأهلية في بعض الحالات.

وتشمل الحماية الاجتماعية شبه الرسمية وغير الرسمية المنظمات القائمة على العضوية مثل أندية الإذخار والآليات الدينية مثل الزكاة³ 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 الاجتماعية والثقافية والسياسية، فإن الحدود بين الحماية الاجتماعية التي توفرها الدولة أو غير الدولة تتسم بعدم الوضوح في دول المنطقة. والزكاة مصدر رئيسي للتحويلات الاجتماعية لإعادة التوزيع، سواء كانت غير رسمية (ك تبرعات خيرية خاصة)، شبه رسمية (جمعيتها ووزعتها المساجد) أو رسمية (تديرها الحكومة). وفي بعض الأحيان تُساق حُججاً مفادها أن الاعتماد المفرط على هذه الآليات الدينية التقليدية يفسر النقص في أشكال الحماية الاجتماعية "الحديثة" في معظم الدول في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا.

”

الزكاة هي مصدر رئيسي للتحويلات الاجتماعية لإعادة التوزيع، سواء كانت غير رسمية (ك تبرعات 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 والشؤون 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 الاجتماعية. 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 الاجتماعية. 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 الاجتماعية المستهدفة (النقدية، والغذائية، والقسائم)، وخطط التغذية المدرسية، ومشاريع الأشغال العامة، والتدخلات التغذوية.

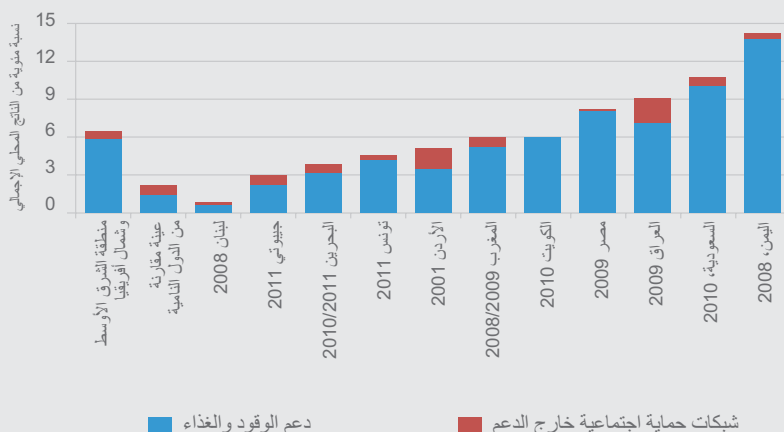
كان دعم أسعار الإستهلاك تاريخياً أداة مفضلة لحكومات منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا للحد من إنعدام الأمن الغذائي لدى الأسر. وهناك هيمنة للدعم العام للغذاء في هذه المنطقة، وهو دعم تكاليفه باهظة وتنازلي

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 الإجمالي (5.7 في المائة في المتوسط)، مقارنة بالدول النامية الأخرى (1.3 في المائة في المتوسط). وعلى العكس من ذلك، تتلقى برامج المساعدات الاجتماعية حصة أقل بكثير في الميزانيات الحكومية للحماية الاجتماعية. 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، و 194 دولاراً أمريكياً على بطاقات الحصص التموينية في مصر (سيلفا وآخرون 2012). ويتزايد

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

الإنفاق على شبكة الأمان الاجتماعي في دول منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا في وجود الدعم وبدونه، 2011



المصدر: سيلفا، ليفين ومورغاندي (2012).

”

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).

الإطار 2: صندوق المعونة الوطنية في الأردن

أنشئ صندوق المعونة الوطنية في عام 1986 كذراع شبه مستقل تابع لوزارة التنمية الاجتماعية لتقديم المساعدة الاجتماعية للفقراء والضعفاء. وفي عام 2013، قدم الصندوق تحويلات نقدية إلى 271,000 شخص في 100,000 أسرة (مليون 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.

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

وقد ساهم الركود الاقتصادي والفقر وعدم الاستقرار في ارتفاع 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 وأملًا جديداً في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا. بيد أن

الاجتماعية 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 لتفقيح وصل 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 الاجتماعية. 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.

الأفقر، مقارنة بنسبة 20 في المائة أو أكثر في برامج مماثلة في أماكن أخرى (سيفلا 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 كمكاملات 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 تصميمياً جيداً أن تقلل من إنعدام الأمن الغذائي الموسمي، وأن تحقق إستقراراً في الدخل وتجعل الإستهلاك سلساً في أعقاب صدمات التي تلحق سبل العيش. ويمكن أن تسهم الأشغال العامة أيضاً 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 موافد الطهي ذات الكفاءة في إستهلاك الوقود، من أجل تمكين المرأة والحد من إزالة الغابات.

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

الطريق إلى الأمام

إن تغطية الحماية الاجتماعية منخفضة ومتفاوتة في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا: حيث لا يحصل سوى 16 في المائة من الخميس 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



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



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

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

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. Perezniето. 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.

التحديات التي يطرحها إستمرار عدم الإستقرار والنزاعات ونزوح الملايين من الناس في الدول المعرضة بالفعل لتغير المناخ والضغط 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. ●

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 الاعتبار تكاليف المعيشة، والنفقات، وما إلى ذلك). ويشار إلى ذلك باسم "نصاب" وهو الحد الذي تصبح فيه الزكاة مستحقة الدفع على المُكَلَّف.

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

بقلم آرثر فان دايسن¹

حتمية الحماية الاجتماعية للأطفال وأسرهم في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا

لا يزال الفقر في مرحلة الطفولة يمثل تحدياً عالمياً مهماً. وبحلول عام 2013، بلغ عدد التقديري للأطفال الذين يعيشون في أسر تعاني الفقر المدقع (أقل من 1.90 دولار أمريكي بتبادل القوة الشرائية للفرد الواحد) في 89 دولة 385 مليون نسمة. والأهم من ذلك أن احتمالات 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 مؤخراً على 11 دولة عضواً في جامعة الدول العربية أن واحداً من كل أربعة أطفال في هذه الدول (29 مليون نسمة) يعيشون في فقر حاد متعدد الأبعاد - أي أنهم محرومون من أبسط متطلباتهم الأساسية في إثنتين 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 أيضاً في الأجل الأطول. فالفقر في مرحلة الطفولة كثيراً ما يترجم إلى آفاق ضعيفة في مرحلة البلوغ. وكثيراً ما يكون الآباء والأمهات الذين يعانون من الفقر غير قادرين على تزويد أطفالهم بالوسائل اللازمة للخروج من الفقر (يونيسف والإنتلاف العالمي للقضاء على الفقر في الأطفال لعام 2017). ويتجلى ذلك بوضوح في الدراسة الأخيرة التي تبين أن احتمالات أن يعاني الأطفال من فقر حاد متعدد الأبعاد أكثر من مرتين ونصف عندما يعيشوا في أسر لم تحصل على أو لم تكمل التعليم الابتدائي (جامعة الدول العربية، الإسكوا، يونيسف، و أوفي 2017). وعند

النظرة في الأبعاد الفردية للحرمان، فإن احتمالات حرمان الأطفال بشكل حاد من السكن والمياه والمرافق الصحية والصحة والتعليم تتراوح بين واحد ونصف وثلاثة أمثالها عندما يفتقر أرباب أسرهم إلى التعليم الابتدائي. وعندما يتعلق الأمر بالوصول إلى أجهزة المعلومات والاتصالات، فإن احتمالات 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 الاجتماعية 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، والصدقات التي يتعرضون لها والسلبات التي تتبّع 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 الاقتصادي والسلام في المستقبل.

ولا يزال سكان المنطقة من الفئات العمرية الأصغر حيث أن المنطقة في المراحل الأولى من التحول الديموغرافي، وبعض الدول أكثر تقدماً من غيرها. ومع استمرار تغير الهيكل الديموغرافي للسكان، سترتد 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 الاقتصاد فرص عمل للكثير من الشباب الذين يدخلون سوق العمل، وإذا كان البالغون من الشباب متعلمين تعليماً جيداً وأصحاء وجيدين التغذية ومجهزين تجهيزاً كاملاً لحياة البالغين. والبديل عن ذلك قاتم: البطالة الواسعة الانتشار، وإستمرار وتزايد الفقر واللامساواة، والشقاق الاجتماعي. 2. ويمكن للحماية الاجتماعية في مرحلة الطفولة أن تؤدي دوراً هاماً في ضمان أن يسفر التحول الديموغرافي عن عائد ديموغرافي.

ولذلك، فإن الحماية الاجتماعية للأطفال وأسرهم ليست مجرد مسألة حقوق؛ بل أيضاً إقتصاد ذكي.

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

تسارعت في السنوات الأخيرة إصلاحات الحماية الاجتماعية في المنطقة، ويستفيد الأطفال وأسرهم من هذه الإصلاحات. وقد جرت العادة على أن تكون الحماية الاجتماعية في المنطقة منحازة إلى تدابير الحماية الاجتماعية القائمة على الاشتراكات للعاملين في القطاعين العام والخاص 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 عموماً سوى إستحقاقات محدودة للحماية الاجتماعية. وما برحت تدابير الحماية الاجتماعية غير القائمة على الاشتراكات 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 برنامجاً للحماية الاجتماعية غير القائمة على الاشتراكات، 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 الاجتماعي بخلاف الدعم في المنطقة عادة ما تكون مجزأة وتترك فجوات كثيرة. في المغرب، على سبيل المثال، حددت يونيسف في الأونة 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 الاجتماعية يترك فجوات في التغطية، حيث تقتصر الإستحقاقات للأسرة على الأشخاص الذين يعملون في القطاع الرسمي ولا

”

يمكن للحماية الاجتماعية 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.

مراعاة لمتطلبات الأطفال إصلاحات محددة السياق تسترشد بخصوصيات كل دولة، مثل مدى وطبيعة فقر الأطفال وضعفهم، والمسار التاريخي للحماية الاجتماعية، وطابع العقد الاجتماعي السائد، وحالة الاقتصاد الكلي، والحيز المالي المتاح. ولذلك، سيكون من غير المجدي محاولة وضع وصفة واحدة للحماية الاجتماعية التي تراعي الطفل في المنطقة. بيد أن صانعي السياسات قد يأخذون في الاعتبار خمسة مبادئ عامة من شأنها أن تساعد على تحديد اتجاه إصلاحات الحماية الاجتماعية المحيية لصالح الأطفال.

أولاً، تحتاج دول المنطقة إلى مواصلة الاستثمار في فهم حرمان الأطفال وضعفهم. وبدون هذا الفهم، يستحيل تصميم نظم حماية اجتماعية 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 الاجتماعية. وبدعم من يونيسف، هناك 12 دولة في المنطقة إما أنها أنجزت أو هي بصدد إجراء دراسة عن فقر الأطفال³. 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 الاجتماعية. وترافق يونيسف حكومات المنطقة في هذه العملية.

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 الاجتماعية، حيث لا تكون الإستحقاقات دائماً قابلة للإنتقال بالنسبة للنازحين داخلياً. ففي العراق والسودان، على سبيل المثال، يواجه النازحين داخلياً صعوبات في الحصول على بعض إستحقاقات الحماية الاجتماعية المتعلقة بهم عند فرارهم من أماكنهم الأصلية. ويتسبب النزوح عبر الحدود في صعوبات أكبر بالنسبة لنظم الحماية الاجتماعية. 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 الاجتماعية أمام اللاجئين. وكانت دول أخرى إما غير قادرة على القيام بذلك بسبب الحالة البدائية لنظامها الحماية الاجتماعية الوطني بها و/أو عدم رغبتها في فتح الإستحقاقات الوطنية لغير المواطنين لأسباب سياسية. ونتيجة لذلك، قدمت الوكالات الدولية أساساً الحماية الاجتماعية للاجئين في المنطقة في شكل تحويلات نقدية للإغاثة الإنسانية.

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

تشمل الحماية الاجتماعية 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.

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

ولا يزال مستوي الإنفاق العام على الحماية الاجتماعية منخفضاً 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 أيضاً جهود إصلاح الحماية الاجتماعية الجارية في العديد من دول المنطقة بعض التحديات. وعلى وجه الخصوص، تسبب الصراع والنزوح في مشاكل جديدة لنظم الحماية الاجتماعية في المنطقة. وتقوض الصراعات قدرة الدولة على توفير الحماية الاجتماعية لمواطنيها في الوقت الذي ترتفع فيه الحاجة إلى هذه الحماية. ففي اليمن، على سبيل المثال، وعلى الرغم من أن صندوق الرعاية الاجتماعية كان يعمل بشكل راسخ في خدمة ثلث السكان تقريباً، توقفت مدفوعاته عندما إندلع الصراع

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 الاشتراكات تزداد عدداً وتُدمج بوتيرة متزايدة الخصائص التي تراعي إحتياجات الأطفال، فإننا بحاجة إلى التحقق في مدي فعالية هذه البرامج وكفاءتها وإنصافها في معالجة 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 وُجدت، 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.

ثالثاً، إن الحكومات مدعومة بما لديها من فهم أفضل للفقر والضعف في مرحلة الطفولة وقاعده أدلة متينة بشأن 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 أيضاً شكل دراسة أفضل للقضايا 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 وأسرها. وهذا يعني، على سبيل المثال، أن تقديم التحويلات النقدية وحده ليس كافياً.

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 والفورات التي يمكن أن تولدها لتدابير الحماية الإجتماعية الجديدة والمحسنه. ولكن هناك العديد من المطالب المتنافسة لهذه الفورات، التي دُمِرَ جزء منها بسبب تحطم أسعار النفط. ومع ذلك، فإن الإصلاحات التي

تتخلّص تدريجياً من الدعم والتدخلات الأخرى الأقل فعالية في الحد من الفقر والضعف يمكن أن توسع الحيز المالي الذي تشتت الحاجة إليه من أجل الحماية الإجتماعية.

وهناك إثتان 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 تُلجأ ضرراً بالفقراء. وأمام المنطقة طريق طويل للمضي قدماً 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 أساساً 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 كأحد 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

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



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



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.

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

Jewell, Andrew, Mario Mansour, Pritha Mitra, and Carlo Sdravovich. 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.

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

وتحتاج نظم تقديم الحماية الاجتماعية أيضاً إلى أن تصبح أكثر قدرة على التحمل والتكيف، وذلك مثلاً عن طريق ضمان قابلية إستحقاقات الحماية الاجتماعية على الإنتقال في حالة النزوح ومن خلال التخطيط لإستمرارية تصريف الأعمال لمقدمي خدمات الحماية الاجتماعية.

وكما توضح سميث (2017) في هذا العدد، كلما إستثمرنا مقدماً في قدرة نظم الحماية الاجتماعية 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 إحتياطات 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. Brasília: International Policy Centre for Inclusive Growth.

1. مستشار السياسات الإقليمية 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 الاجتماعية في البلاد.

الحماية الاجتماعية في الشرق الأوسط اليوم: السعي لإعادة التوزيع

بقلم جيزيلا ناولك

علي الرغم من كل التنوع في الدول العربية من حيث الفقر والثروة، وحجم السكان والأراضي، ومرحلة التنوع الاقتصادي أو التنمية، هناك سمة مشتركة 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 والاقتصادية.

وخلافاً لأفضل النوايا، ما زالت نظم الحماية الاجتماعية 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 الاستهلاك بدلاً من الضريبة على الدخل الشخصي أو الضريبة على الملكية. وتتفاوت التغطية بين الدول، ولكن من المقدر أن ما يصل إلى 65 في المائة من السكان في دول المغرب² والشرق³ قد لا تغطيهم مظلة التأمين الاجتماعي (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 العربية⁴، تمتد فجوة الرعاية الاجتماعية بين السكان المواطنين والبدون من جهة، وبين مجتمعات العاملين الأجانب وأسرها من ناحية أخرى.

في البداية، تم تصميم الأشياء بشكل مختلف فقد كانت نظم الحماية الاجتماعية العربية مدفوعة تاريخياً بطموحات الرعاية الاجتماعية 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 الاقتصادية، فضلاً عن الحروب والصراعات، في السنوات اللاحقة، ألقت بثقلها على نظم الحماية الاجتماعية 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 الاجتماعية العميقة. وفي بعض الدول، أدى هذا النضال من أجل إعادة

التوزيع- تعززه طموحات سياسية إقليمية - إلى صراعات عنيفة ومسلحة. وهناك عدة 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 للإنتفاضات 2011 بزيادة الإستحقاقات الاجتماعية، مثل معاشات التقاعد، والمرتببات، والدعم، والتحويلات، وبتخفيض الضرائب. بيد أن الزيادة الأولية في الإنفاق الاجتماعي كشفت بسرعة عن تأثيرها المحدود على المشكليات الاجتماعية المطروحة. وبما أنها إتبعَت أنماط الإنفاق الحالية، فإنها عززت الفجوات القائمة بتوفير منافع إضافية لأولئك الذين هم غير مُحْتَاجين ولديهم حماية بالفعل (الإسكوا 2013؛ 2013 ب). وأصبح من الواضح أن الهياكل الأساسية الحالية لإيصال التحويلات والخدمات الاجتماعية 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 الاجتماعي التي شوهدت في عامي 2011 و 2012. وبمجرد تلبية الحاجة إلى الإستجابة الفورية للإضطرابات الاجتماعية، أدت زيادة العجز في الموازنة والقيود المالية إلى دفع الحكومات إلى إدخال إصلاحات والإبتعاد عن الدعم الشامل والإلتزام نحو أشكال المساعدة الاجتماعية الأكثر إستهدافاً، 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 سوريا. وقد أدى ذلك إلى التقريب بين قضايا المناطق المهمشة داخل الدول والمناطق الريفية وبين قلوب النخب السياسية والطبقات الوسطى في المناطق الحضرية، مما أبرز الحاجة الملحة إلى إدخال إصلاحات اجتماعية.

الإصلاحات الجارية

أتاح إنخفاض أسعار النفط في السنوات اللاحقة للحكومات فرصة التصدي لعجزها المالي بالشرع

في إصلاحات الدعم مع الحد من الأثر المباشر على السكان أو على الإقتصاد الأوسع نطاقاً. وتعلماً 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 مثلاً مأساوياً بشكل خاص على الصعوبات التي ينطوي عليها الأمر.

وقد إعتمدت معظم الدول العربية نهجاً تدريجياً، وأحياناً 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 الديزل⁵.

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، لا سيما 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 اجتماعية أو هي بصدد تطويرها. وفي بعض الدول (مثل المغرب)، أصبحت السجلات الاجتماعية، أو ستكون في نهاية المطاف، مرتبطة بسجلات السكان الوطنية وبقواعد البيانات المتعلقة بالتأمينات الاجتماعية والدخل.

ومن المفترض أن تؤدي قواعد البيانات هذه إلى تحسين إستهداف الدعم المتبقي (مثل بطاقات الحصص التموينية)، وإلى تقديم أشكال أخرى من المساعدة الاجتماعية، 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 قُيِّمَت التحويلات النقدية تاريخياً على أساس الإستهداف للفئات الضعيفة مثل الأيتام والأشخاص ذوي الإعاقة والأطفال والأسر التي تعيلها امرأة. وتهدف البرامج الجديدة إلى الأخذ على نحو متزايد بإختبار سبل المعيشة، الذي ينطوي على عدة

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

وستتوقف إمكانية إدخال إصلاحات أكثر تقدماً في مجال الضرائب والحماية الاجتماعية عموماً على الأثر العام للإصلاحات على الطبقات الوسطى، التي تخسر حالياً جراء إصلاحات الدعم. غير أنها يمكن أن تجذب نحو التغطية الموسعة للتأمين الاجتماعي والفرص الأفضل لتراكم رأس المال البشري من خلال التحسين الكبير في توافر الخدمات الاجتماعية والقدرة على تحمل تكلفتها وجودتها.

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

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 الاجتماعية (الإسكوا 2017 أ).

وتتعلق مسألة أكثر أهمية، ومرتبطة ارتباطاً وثيقاً بالتنمية، بأهداف السياسات الأوسع نطاقاً: هل الحد من الفقر هو الهدف النهائي؟ أم هل ترفع الطموحات لتصل إلى التغلب على الفجوات الاجتماعية وزيادة فرص تراكم رأس المال البشري من خلال إصلاحات اجتماعية أوسع نطاقاً يمكن أن تؤدي في نهاية المطاف إلى إعادة توزيع الحقوق والامتيازات الإنسانية التي كانت مطلوبة في عام 2011 والتي تعتبر ضرورية لزيادة الإدماج والتماسك الاجتماعي؟

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

تحديات. وبما أن اختبار سبل المعيشة المباشر في بيئة غير رسمية يكاد يكون غير ممكن، فإن هناك حاجة إلى وضع مؤشرات بديلة للوقوف على الحقائق المحلية والفرديّة، 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 تتسبب التدخلات تنسيقاً جيداً بين الوزارات والمستويات الحكومية. ويشكل هذا التنسيق تحدياً خاصاً 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).

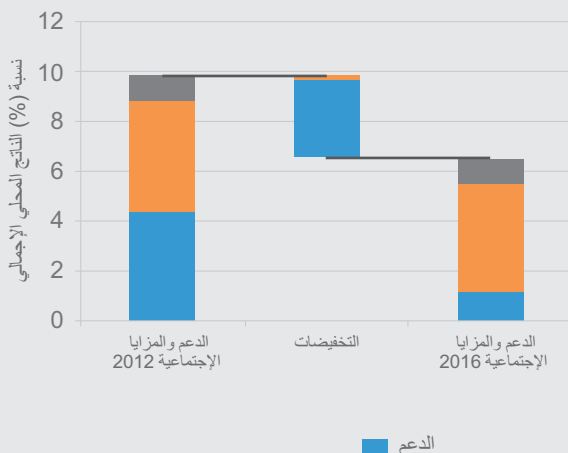
وقد اتخذت المناقشة المحتملة في كثير من الأحيان بشأن المشروطيات في التحويلات النقدية منعطفاً عملياً أكثر في معظم الدول. وكثيراً ما ينقرر الأخذ بشروط، مثل استخدام الخدمات الصحية والمواظبة على الدراسة، استناداً إلى اعتبارات الاقتصاد السياسي. ومع ذلك، فإنها لا يمكن أن تعمل إلا عندما تتوفر الخدمات ذات الصلة وبجودة كافية. وبالتالي، على الرغم من أن المشروطية في التحويلات النقدية قد تفرض قيوداً على المستفيدين، إلا أنها قد تكون أيضاً بمثابة "قوة دافعة" للحكومات لكي توسع نطاق الاستثمارات في البنية التحتية الاجتماعية وجودة الخدمات.

أسئلة مفتوحة

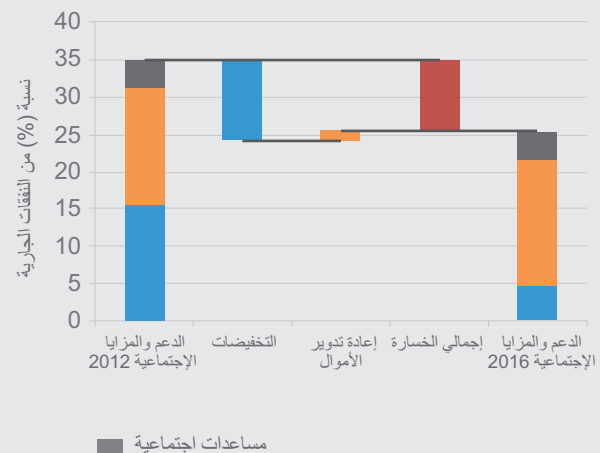
أحد أهم الأسئلة ذات الصلة بجميع البرامج الاجتماعية، لا سيما تلك التي تمولها الإيرادات الحكومية العامة، هي الإستدامة المالية. ويصدق

الشكل 1: إصلاح الدعم في الأردن

الجزء أ: الموازنات الحكومية 2012-2016، نسبة إلى الناتج المحلي الإجمالي



الجزء ب: الموازنات الحكومية 2012-2016، نسبة إلى النفقات



المصدر: إعداد المؤلف استناداً إلى صندوق النقد الدولي (2016) ووزارة المالية الأردنية (2016).

”

تحتاج نظم الحماية الاجتماعية 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>>

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.

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>>.

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

إن الطموح والوعد في جدول أعمال التنمية المستدامة للأمم المتحدة 2030 هو ألا يُترك أحد يتخلف عن الركب. وسياسات الحماية الاجتماعية 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*

1. اللجنة الاقتصادية والاجتماعية 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 الاجتماعية في حقبة من الإضطرابات المناخية

كيشان خوداي¹

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 الاختيار. 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 الاجتماعي والفقر. بالإضافة إلى "الحرية الخمس" المبنية في إطار التنمية البشرية الأصلي لسن، فإن القدرة على الصمود والتكيف مع التغير الإيكولوجي أخذت في الظهور بطرق عديدة بوصفها "الحرية السادسة".

ويوضح جدول أعمال التنمية الجديد أن أهدافاً من قبيل الحد من الفقر والحماية الاجتماعية مُعقدة وغير خطية بطبيعتها، مع الصدمات والضغوط باعتبارها 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 الاجتماعي وتهدد تحقيق جميع الخدمات. ومع انخفاض خدمات النظم الإيكولوجية الحرجة وأمن الموارد، فإن الفقراء هم الذين يعانون، على الرغم من قلة المسؤولية، 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 يسعى إلى "إنهاء الفقر بجميع أشكاله في كل مكان". وتدعو الغاية 1.3 الدول إلى "تنفيذ نظم وتدابير وطنية للحماية الاجتماعية 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 الاقتصادية والاجتماعية 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). وإحتمال 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 آخريين 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 يُتخذ 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 إطار 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 الاجتماعية 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 اعتماداً على واردات الأغذية، والأقل أمنياً 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 ارتفاع 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 ارتفاع 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 أسوأ أحداث الجفاف. ففي الصومال، هلك ما يصل إلى 100,000 نسمة، وتشرد 4 ملايين نسمة، في حين قضى الجفاف في سوريا على معيشة أكثر من 20 في المائة من سكان الريف، وشرد داخلياً ما يصل إلى 1 مليون شخص (أنظر كيلي وآخرون 2015). كما ساهمت آثار المناخ في عدم الاستقرار في العراق والسودان واليمن. وبصورة متزايدة، فإن مناطق المنطقة التي تعاني من الصراعات والنزوح الجماعي هي أيضاً 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 اهتماماً 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 الاجتماعية إلى نظم التي تعزز الضمان الاجتماعي والإيكولوجي. ويمكن لسياسات الحماية الاجتماعية 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 مضى، ليس فقط لفهم الطبيعة المتطورة للضعف والفقر في المنطقة، بل لصياغة إستجابات قائمة على

القدرة على الصمود والتكيف والتي تتضمن الأبعاد الاجتماعية والإيكولوجية للتحدي.

الحماية الاجتماعية لبناء القدرة على الصمود والتكيف مع المناخ

تاريخياً تطورت مجالات سياسة الحماية الاجتماعية، والتكيف مع تغير المناخ، والحد من أخطار الكوارث بمعزل عن بعضها نسبياً. ولكن بما أن المخاطر التي تهدد الضعف الاجتماعي 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 الاجتماعية أكثر إستنارة بالمخاطر، و لجعل تدابير التكيف مع تغير المناخ، والحد من أخطار الكوارث أكثر مراعاة لصالح الفقراء وقائمة على الحقوق. وقد شهدت السنوات الأخيرة إتجاهاً متزايداً بين المنظمات الإنمائية الدولية والدول المعرضة لمخاطر المناخ لإستكشاف إستخدام سياسات الحماية الاجتماعية التكيفية - وهي نهج متكاملة يجمع بين مجالات الحماية الاجتماعية والتكيف مع تغير المناخ، والحد من أخطار الكوارث، ويهدف إلى تعزيز إتساق السياسات وبناء القدرة على الصمود والتكيف (ديفيز وآخرون 2009).

وتوفر الحماية الاجتماعية مجموعة من الأدوات التي يمكن أن تعالج التخفيف من المخاطر (القدرة الإستباقية)، والتصدي للمخاطر (القدرة الإستيعابية)، والجوانب المتعلقة بتكيف المخاطر (القدرة التكيفية) لتأمين سبل العيش (بها دور وآخرون 2015). وتشمل الحلول المحددة ما يلي: التحويلات النقدية قبل بدء الكوارث المناخية وبعدها؛ دعم الأغذية وخدمات 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 مناخياً؛ إستراتيجيات تنويع الإقتصاد والدخل؛ نظم إنذار مبكر؛ خيارات للتنقل والهجرة وتيسيرها.

وفي حين أن حلول الحماية الاجتماعية 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 الإمكانات 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 العليا، 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 أيضاً 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 الاجتماعي



ألوان السهام
إمكانية التوسط مع العوامل الإجتماعية والإقتصادية

عرض السهم
كثافة الروابط بين خدمات النظم الإيكولوجية والرفاه البشري

قوية متوسطة ضعيفة عالية متوسطة منخفضة

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، اضطرت مجتمعات محلية بأكملها إلى الانتقال من المناطق الريفية إلى الحضرية داخل حدودها، وفي حالات أخرى لجأت المجتمعات المحلية المتضررة إلى الخارج.

وفي كثير من الأحيان، تعاود مجتمعات النازحين من جراء ظروف المناخ الظهور في حالات الفقر والإقصاء الاجتماعي 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 الإفقار إلى آليات فعالة للإستجابة الحكومية لتلبية إحتياجات مجتمعات النازحين من جراء الجفاف هو الذي يؤدي إلى حالات لاحقة من اللامساواة والفقر وعدم الإستقرار الاجتماعي. ويمكن أن تكون الحماية الاجتماعية التكميلية أداة هامة في هذه السياقات، لتعزيز قدرة الحكومات والمجتمعات على مواجهة الصدمات المناخية ومساعدة المجتمعات المتأثرة على الانتقال إلى مسارات تنمية جديدة.

وفي حين أنه لا بد من إجراء المزيد من البحوث بشأن الصلة بين المخاطر المناخية والنزوح والإستجابات المتكاملة في مجال السياسات، يمكن بالفعل تعبئة بعض جوانب الحماية الاجتماعية التكميلية لتحقيق صالح مجتمعات النازحين في المنطقة، وذلك للحد من النزوح (كوريكوز 2013). وتشمل الأمثلة التحويلات النقدية لدعم الإحتياجات الإنتقالية أثناء الانتقال لمناطق أخرى، وتعزيز المهارات اللازمة

لتأمين سبل العيش الجديدة في مناطق المقصد، ودعم الحصول على التمويل، وتحويل الأصول الريفية للتمكين من حدوث تحوّل فعال في سبل العيش.

ويمكن أن يحقق نشر حلول الحماية الاجتماعية التكميلية قيمة كبيرة في المنطقة العربية. ومع مضي الدول قدماً 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 مواصلة 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 بشأن الغايتين 1.3 (الحماية الاجتماعية) و 1.5، بشأن التكيف مع تغير المناخ، والحد من أخطار الكوارث. ويمكن أن يدعم ذلك أيضاً تعبئة الموارد من منصات التمويل، والسعي بشكل متزايد إلى تحقيق منافع متبادلة فيما بين الإستثمارات للإغاثة الإنسانية والإستثمارات الإنمائية والمناخية (بابات، ورينو ولاميرتش 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 الاجتماعية. ويحسن برنامج القدرة على الصمود في مواجهة تغير المناخ في الصومال الأصول المحلية للرعاة الرُّحْل، بما في ذلك نظم إستبقاء المياه وتنويع سبل عيش المزارعات.

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 أخذت في الظهور بوصفها بؤرة عالمية للمخاطر المناخية والضعف الاجتماعي، وستكون أكثر المناطق سخونة وجفافاً وضعفاً اجتماعياً بحلول عام 2030، ما لم تُتخذ إجراءات لوضع نُهج جديدة للحد من الفقر يتسم بالقدرة على الصمود والتكيف مع المناخ. وتعتبر أهداف التنمية المستدامة عن حقيقة أن الهاشنة الإيكولوجية قد برزت كمصدر

”

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



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

”

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



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

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.

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.

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 الاجتماعية 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 الاجتماعية 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 الاجتماعي إلى نظم الضمان
الاجتماعي والإيكولوجي الذي يأخذ في الحسبان
الدور الحيوي لإستقرار المناخ وخدمات
النظم الإيكولوجية من أجل إستدامة التنمية
البشرية. ويمكن لأي أزمة أن تتيح فرصة
أيضاً، وفي الوقت الراهن حيث يجري تغير
تحويلي في جميع أنحاء المنطقة، تتاح للدول
الفرصة لإعتماد نهج جديدة للتنمية تكون وافية
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.

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

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

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

بقلم فيرينا داميرو وأوسكار إكدال¹

يشكل ضمان الأمن الغذائي وتحقيق أهداف التنمية المستدامة تحدياً رئيسياً في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا. والأسباب معقدة ومتشابكة - الصراع، والقتال المدني، وتحديات الحوكمة، والعقوبات الاقتصادية، والإعتماد الكبير على الواردات الغذائية، وتزايد التعرض للكوارث الطبيعية وتغير المناخ. ونتيجة لمحدودية الموارد الإنتاجية، وفي المقام الأول الإفقار إلى المياه والأراضي الصالحة للزراعة، أصبحت المنطقة أكبر مستورد للحبوب في العالم، حيث وفرت الأغذية المستوردة نحو نصف جميع الأسعار الحرارية المستهلكة (جواد 2014). وتشهد معظم دول المنطقة أيضاً تحولاً سياسياً أو تتأثر بالقتال المدني، مما أدى إلى أكبر عدد من النازحين داخلياً واللاجئين في العالم منذ الحرب العالمية الثانية. ولذلك، ليس من المستغرب أنه في ظل الاتجاه 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، ارتفع هذا الرقم إلى 65 في المائة (برنامج الأغذية العالمي 2017 أ).

وقد أدى تصعيد الصراع المسلح إلى زيادة في أعداد النازحين، مما يتطلب مساعدات إغاثية إنسانية واسعة النطاق ويفرض مطالب إستثنائية على دول المنطقة العربية. وعادة ما يفقد اللاجئون والنازحون داخلياً فرصهم الاقتصادية 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 استمرار توفير الخدمات الأساسية والمساعدات الاجتماعية للمواطنين الضعفاء، وفي بعض الحالات للسكان النازحين بأكملهم. وقد أدى ذلك إلى إحتياجات إغاثية إنسانية ضخمة، حيث قام برنامج الأغذية العالمي، على سبيل المثال، وهو أحد أكبر الجهات الفاعلة في مجال مساعدات الإغاثية 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 الاجتماعية وشبكات الأمان من أجل الأمن الغذائي والتغذية: أداة لتحقيق أهداف

متعددة. إن الارتباط بين الفقر، وإنعدام الأمن الغذائي، وعدم الاستقرار حاسم، وهذا يجعل الحماية الاجتماعية 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 الاجتماعية وشبكة الأمان. وفي ضوء هذا الارتباط، من المرجح أن تكون الجهود الرامية إلى الحد من الفقر قادرة على الإسهام في التصدي لإنعدام الأمن الغذائي. بالمثل، فإن الحماية الاجتماعية وشبكات الأمان تحد من خطر الفقر المستحكم والحرمان من الحقوق عن طريق الحد من الآليات المواجهة السلبية التي قد تتجم عن الصدمات. والحماية الاجتماعية والأمن الغذائي هما أيضاً من حقوق الإنسان العالمية التي توفر أساساً مشتركاً للنهج المُصنفة في التصميم والتنفيذ (فريق الخبراء الرفيع المستوى 2012).

وهناك مجال لتحسين الموائمة بين الحماية الاجتماعية والسياسات الغذائية على الصعيد الوطني في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا. وهذا هو أحد الإستنتاجات الواضحة من دراسة عن الحماية الاجتماعية أجراها برنامج الأغذية العالمي ومعهد دراسات التنمية عام 2015، شملت تسع دراسات حالة قُطرية ومراجعة إقليمية (ديفيرو 2015). وأبرزت الدراسة أيضاً أن برامج الحماية الاجتماعية 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 الاجتماعية الأخرى في جميع أنحاء المنطقة، مثل صندوق الرعاية الاجتماعية في اليمن، وفي الآونة الأخيرة، برنامجي التكافل وكرامة للحماية الاجتماعية في مصر، التي تقدم تحويلات إلى الفقراء فقراً مدقّعاً والضعفاء.

وقد دأبت الحكومات في المنطقة على الإستثمار بشكل كبير في دعم أسعار المستهلكين لدعم الأمن الغذائي على مستوى الأسرة. والواقع أن معظم الحكومات في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا تنفق قدرأ أكبر على الدعم كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي مقارنة بالدول الأخرى المماثلة. غير أن برامج المساعدات الاجتماعية الأكثر إستهدافاً تلقي دعماً أقل بكثير. على سبيل المثال، بينما أنفقت مصر 4.8 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي في دعم السلع الأساسية في السنة المالية 2016²، فإنها أنفقت 2.8 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي على الدعم والمنح المقدمة للخدمات الاجتماعية (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، وبين التحليل أن معظمها لا يفيد أفقر السكان وأكثرهم إنعداماً للأمن الغذائي (سيلفا وآخرون 2012).

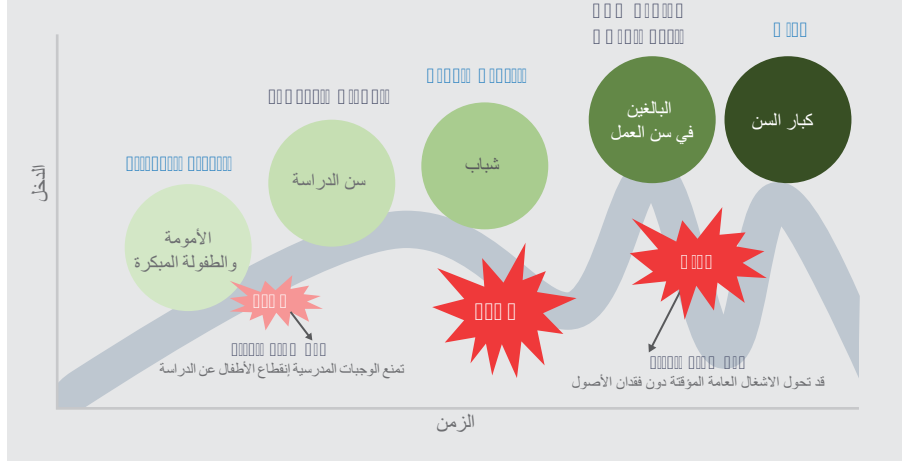
ويجري حالياً إصلاح نظم الحماية الاجتماعية وشبكات الأمان في العديد من دول المنطقة، مما يتيح فرصاً حقيقية لزيادة الإستقرار والأمن الغذائي وتحسين النتائج المتعلقة بالفقر. وتُعزى هذه الإصلاحات جزئياً إلى تدهور الوضع المالي الذي يؤثر على نظم الدعم باهظ التكلفة، كما تُعزى إلى الإعتراف بالحاجة إلى برامج مستهدفة 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 الاجتماعية وشبكات الأمان أكثر شمولية وأكثر توجهاً نحو تحقيق النتائج وأن يكون لها أثر أكبر. وتحتاج الحماية الاجتماعية والخدمات الاجتماعية والمساعدة الاجتماعية إلى التغير على إمتداد دورة حياة الشخص. ويوضح الشكل رقم 1 كيف يمكن لمختلف أدوات الحماية الاجتماعية أن تدعم الفئات الضعيفة بشكل خاص في المراحل الحرجة من حياة الشخص - مثل التغذية التكميلية للحوامل والمُرضعات التي تستهدف أول 1000 يوم من

”

بإعتماد نهج دورة الحياة، يمكن للحكومات أن توفر نُظم حماية إجتماعية أقل تجزؤاً.

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



المصدر: إعداد المؤلفين.

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 ولللاجئين (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

ويعد إطار "التغذية في المدارس المنتجة محلياً"، والذي يتم بموجبه الحصول مدخلات الوجبات المدرسية من الأغذية المنتجة محلياً، مثلاً 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.

وعلى الرغم من أن إطار "التغذية في المدارس المنتجة محلياً" لم يُنفذ بعد على نطاق واسع في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، فقد تم الإضطلاع بنهج هامة نحو المزيد من الوجبات

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

وتشكل تدخلات التغذية المدرسية² ركناً 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 الأزمات أو الإستقرار.³ بتكميل الوجبات المدرسية بالتدخلات التغذوية وجعل التدخلات أكثر مراعاة للتغذية، مثل توفير مساحيق المغذيات الدقيقة أو بتقديم دورات توعية تغذوية للأباء والمعلمين، تشير الأدلة إلى تحقيق نتائج تغذوية أطول أجلاً (روبل وألدرمان 2013).



الصورة: دينا القصبني برنامج 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 البنى التحتية وإنشاء الأصول، تكافح هذه البرامج البطالة المؤقتة مع التصدي أيضاً لإنعدام الأمن الغذائي (ببرهان وآخرون 2011). وفي سياقات الأزمات والحالات التي قد يوجد فيها توتر بين السكان المقيمين والنازحين، يمكن أن تؤدي هذه البرامج أيضاً إلى الحد من المنافسة على الوظائف والمساهمة في التلاحم الاجتماعي.

وفي دول مثل مصر والسودان، حيث يتسم القطاع الزراعي بالأهمية من حيث القوة العاملة والمساهمة في الناتج المحلي الإجمالي، فإن نطاق مخططات الحماية الاجتماعية المنتجة أكبر. وينبغي أن تستند هذه المخططات إلى الاحتياجات 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 أكثر قدرة ذاتياً، مما يقلل من الحاجة إلى المساعدات الاجتماعية في المستقبل.

وبالنظر إلى الكوارث الطبيعية، وتغير المناخ، والصدمات الاجتماعية والإقتصادية، هناك حاجة متزايدة أيضاً إلى جعل نظم الحماية الاجتماعية 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 الاجتماعية في المنطقة العربية منذ تصاعد الصراعات المسلحة في المنطقة، برز بُعد جديد للضعف بسبب حالات النزوح واسعة النطاق التي طال أمدها. وقد أدى ذلك إلى توسيع نطاق النقاش المتعلق بالحماية الاجتماعية الوطنية وشبكات الأمان ليشمل الإغاثة الإنسانية. ويتمتع اللاجئون والنازحون داخلياً بوضع ومعاملة مختلفين في سياقات مختلفة. فبالنسبة للاجئين على وجه الخصوص، وبرغم أن الاندماج الكامل في المجتمعات المضيفة قد يحدث، فإن الوضع الأكثر شيوعاً هو أن يقيموا في مخيمات و/أو مستوطنات غير رسمية، وفي ظروف مهمشة وبمستويات متباينة من الوصول إلى المساعدات والخدمات الاجتماعية الوطنية والخيارات المُدرة للدخل. فاللاجئون عادة ما يفقدون الحصول على الإستحقاقات الاجتماعية، لأنهم ليس لهم نفس الإستحقاقات التي يتمتع بها مواطنوا الدولة المضيفة، رغم أنهم يمثلون أكثر السكان ضعفاً في أي سياق معين. ونظراً لحجم وأثر النزاع السوري في المنطقة، حيث توجد بها غالباً نظم وطنية وخدمات أساسية مثقلة بالأعباء أو غير قادرة على دعم اللاجئين الوافدين، فإن ثمة إعترافاً واسعاً

النطاق يبرز حتمية أن تعمل مساعدات الإغاثة الإنسانية كشبكة أمان (بأبالي وبارليت 2014).

مساعدة الإغاثة الإنسانية وشبكات الأمان: الربط بالقدرات الوطنية والإسهام في تعزيز نظم الحماية الاجتماعية 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 باستخدام شبكات أمان طوارئ كبيرة جداً، عينية، ونقدية، وقسانم، يحقق مكاسب في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا. وهذه الجهود بارزة بشكل خاص في دول مثل الأردن، ولبنان، وفلسطين، وتركيا، حيث توفر قوائم الغذاء التي يقدمها البرنامج الأغذية العالمي، على سبيل المثال، دعماً رئيسياً لحياة السكان الضعفاء وسبل معيشتهم. وفي الوقت نفسه، يستلزم هذا الدعم أيضاً تعزيز قدرات النظم الوطنية للحماية الاجتماعية، 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. وإستناداً 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 إجماعي 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 الاجتماعية 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 الاجتماعية 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 المضي قدماً، يلزم وضع خطة قوية للسلام والإستقرار من أجل تمكين التصدي لمجموعة من التحديات الهيكلية التي تشكل جذور التوتر الاجتماعي والتعصيد في الصراع. وفي خضم الأزمة المستمرة، دُفعت 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. وللاستفادة 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 الاجتماعية والأمن الغذائي، فإن حتمية السياسات واضحة: فمع شروع الحكومات في بيئات أكثر إستقراراً في إصلاح دعم الغذاء، يجب

إستخدام الحيز المالي الذي تم خلقه للإستثمارات المتتابة 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 أعداداً كبيرة من اللاجئين، من الضروري أن تستفيد جهات الإغاثة الإنسانية من منصات المساعدات التي تقدمها في تعزيز أنظمة الحماية الاجتماعية الوطنية. وهذا النهج يتناقض مع عمليات الطوارئ التقليدية، التي يرجح أن تعمل بشكل منفصل عن برامج الحماية الاجتماعية 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 الابتكار وتطوير نهج جديدة لتلبية الطلبات المتزايدة مع الموارد الشحيحة. وسياسات سوق العمل النشطة،



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

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

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."

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.

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

الحماية الاجتماعية والقطاع الزراعي في منطقة الشرق الأدنى وشمال أفريقيا

فلافيا لورينزون¹

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 انخفاض عام في الفقر (أنظر الشكل رقم 1). ومع ذلك، بلغ الانخفاض 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 باختلاف الدول: فعلى سبيل المثال، لم تقل مصر - وهي واحدة من أكثر الدول إكتظاظاً بالسكان في المنطقة - من الفقر في المناطق الريفية خلال هذه الفترة؛ بل على العكس، ازداد 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، مدفوعاً 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 ارتفاع معدلات البطالة، ولا سيما بين الشباب. ووفقاً لتقديرات منظمة العمل الدولية، بلغت نسبة البطالة بين الشباب في الفئة العمرية (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.

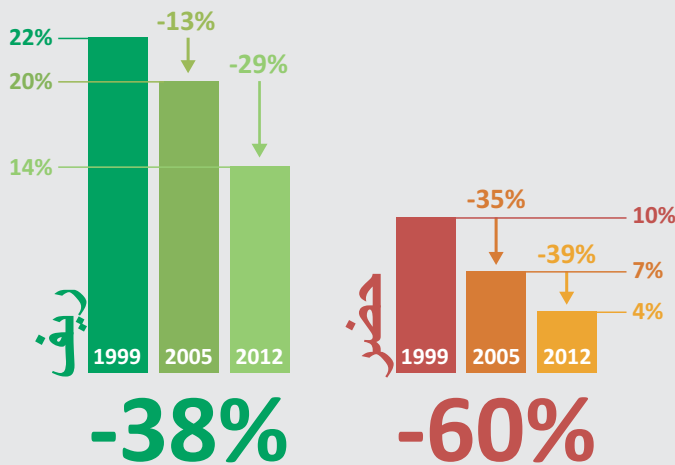
ولا تتناسب هذه المساهمة المنخفضة في إجمالي الناتج المحلي مع النسبة العالية من السكان الناشطين إقتصادياً في المنطقة الذين يعملون في قطاع الزراعة، والتي تقدر بنحو 38 في المائة (المرجع السابق). ويتجلى ذلك أيضاً في أن دول منطقة الشرق الأدنى وشمال أفريقيا هي أيضاً من أكبر مستوردي الأغذية في العالم (منظمة 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 ارتفاع معدل الفقر الريفي. فبالنسبة لملايين الأسر الريفية التي تعتمد على الزراعة في سبل معيشتهم، يتضح وجود قيود حرجية 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 الاجتماعية في تخفيف القيود الحرجية على الإئتمان والإدخار والسيولة، مما يوفر قدراً أكبر من الأمن للأسر من أجل إدارة المخاطر المتغيرة مع تمكينها من الانخراط في أنشطة زراعية أكثر ربحية (منظمة الأغذية والزراعة والصندوق الدولي للتنمية الزراعية وبرنامج الأغذية العالمي 2015). ويمكن للسياسات الزراعية وبرامج الحماية الاجتماعية مساعدة المزارعين أصحاب الحيازات الصغيرة على إدارة المخاطر من خلال تحفيز الإنتاج الزراعي والدخل والتخفيف من حدة الفقر بشكل عام (منظمة الأغذية والزراعة 2013).

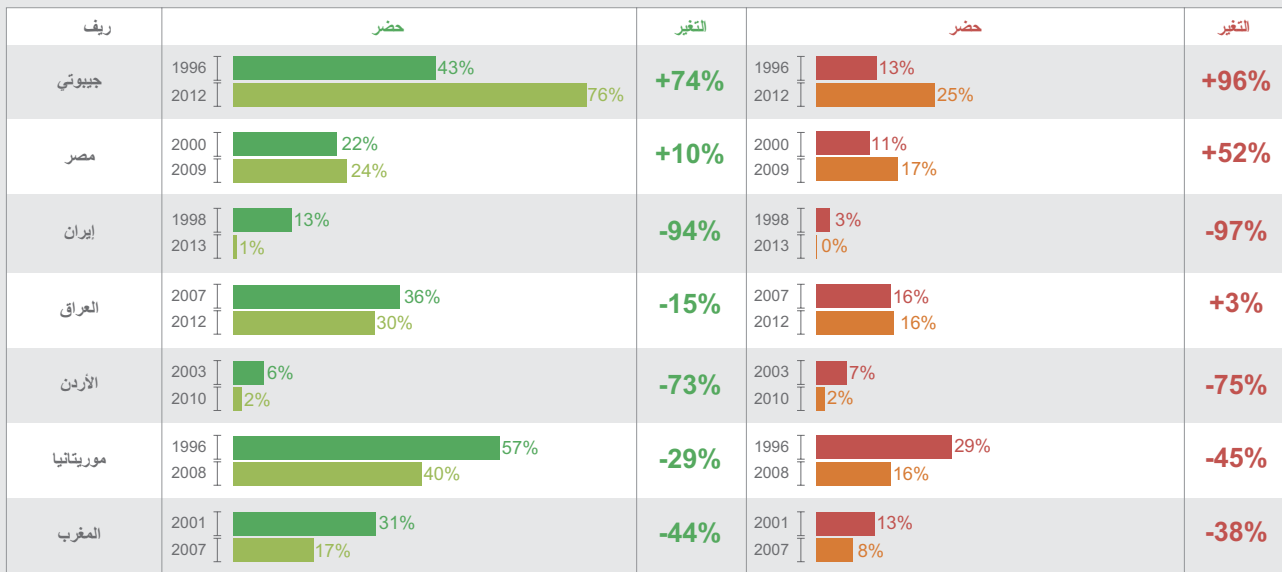
ويشير الفقر الريفي إلى الفقر الموجود في المناطق

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 قدره 2 دولار أمريكي في اليوم بتعادل القوة الشرائية. المصدر: أعداه 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 استهلاكاً قدره 2 دولار أمريكي في اليوم بتعادل القوة الشرائية. المصدر: أعد الصندوق الدولي للتنمية الزراعية ومنظمة الأغذية والزراعة (2017) باستخدام بيانات البنك الدولي.

الجدول 1: معدلات التحضر في دول الشرق الأدنى وشمال أفريقيا

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

المصدر: أعد الصندوق الدولي للتنمية الزراعية ومنظمة الأغذية والزراعة (2017) باستخدام بيانات البنك الدولي.

مشهد الحماية الاجتماعية

في جميع أنحاء دول منطقة الشرق الأدنى وشمال أفريقيا، كانت الحماية الاجتماعية ترتبط عادة بنسبة عالية من الإنفاق الاجتماعي الموجه 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 المدعومة إما مستوردة أو منتجة من قبل عدد صغير من المنتجين الأكبر حجماً. ولكن الدعم بوصفه شبكة أمان اجتماعي يمكن أن يصل في نهاية المطاف إلى المزارعين المعرضين للخطر، ولكن بتكلفة باهظة ويستفيد منه أيضاً 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.

وعموماً، 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 الاجتماعية، وإذا كانوا يعتمدون على الزراعة، فإنهم لن يكونوا قادرين على الاستفادة من الضمان

الإجمالي. وهناك العديد من نظم التأمين الاجتماعي القائمة على الاشتراكات 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 الاجتماعي لقانون العمل لعام 1974 والذي لا يشمل عمال الزراعة. ولا يزال الأمر كذلك في مصر.

وعلى غرار الضمان الاجتماعي 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 تُمكن العمال في القطاع غير الرسمي من قطاع الزراعة من الاستفادة من الضمان الاجتماعي والتأمين الصحي على حد سواء. وتدعم منظمة للأغذية والزراعة التابعة للأمم المتحدة حالياً حكومتَي الدولتين في وضع مشاريع هذه القوانين.

إستهداف المناطق الريفية

لتغيير كيفية التعامل مع التنمية الاجتماعية في المنطقة، تستثمر العديد من الحكومات بشكل متزايد في الحماية الاجتماعية، 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، والصفة 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، تعترف 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 الاجتماعية 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 الاجتماعية، إلا أن هذا الارتباط 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 واختبار سبل المعيشة البديلة² وهو أمر مفيد بالتأكيد لسكان الريف. ومع تحسين الإستهداف، من الإنصاف افتراض أن الفقراء الذين يعيشون في المناطق الريفية من المحتمل أن يتم تحديدهم وخدمتهم على نحو أفضل من خلال برامج الحماية الاجتماعية. 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 للإخراط في العمل المؤقت أو الموسمي والعيش في ظروف أكثر خطورة - جميع الجوانب التي يمكن أن تنعكس في اختبار سبل المعيشة البديلة.

ولذلك، تميل برامج الحماية الاجتماعية (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

الجدول 2: برامج التحويلات النقدية في الشرق الأدنى وشمال أفريقيا

الدولة	البرنامج	النوع
مصر	تكافل وكرامة	تحويلات نقدية غير مشروطة
العراق	نظام الحماية الاجتماعية	تحويلات نقدية غير مشروطة
الأردن	صندوق المعونة الوطنية	تحويلات نقدية مشروطة
لبنان	البرنامج الوطني لاستهداف الأسر الأكثر فقراً	تحويلات نقدية غير مشروطة
موريتانيا	برنامج التحويلات الاجتماعية	تحويلات نقدية غير مشروطة
المغرب	تيسير	تحويلات نقدية غير مشروطة
السودان	مشروع شبكة الأمان الاجتماعي	تحويلات نقدية غير مشروطة
تونس	البرنامج الوطني لإعانة العائلات المعوزة	تحويلات نقدية غير مشروطة
الصفة الغربية وقطاع غزة	البرنامج الوطني الفلسطيني للتحويلات النقدية	تحويلات نقدية غير مشروطة
اليمن	صندوق الرعاية الاجتماعية	تحويلات نقدية غير مشروطة

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

المصدر: ديفريو (2015) بإستخدام بيانات البنك الدولي.

”

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

”

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



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

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.

والاقتصادية لربط المزارعين المعرضين للخطر ببرامج المساعدة الاجتماعية في لبنان.

وعلى الرغم من وجود آثار إيجابية كبيرة، فإن الحماية الاجتماعية وحدها لا يمكن أن تقضي على نحو مستدام على قضايا الفقر والتخلف، وبالتالي ثمة حاجة إلى تدخلات تكميلية. ويمكن لبرامج الحماية الاجتماعية أن توفر مستويات أولية من أمن الدخل وحماية الأصول التي تمكن الأشخاص المستبعدين اجتماعياً من التخلص من الفقر. ومع ذلك، فإن تعزيز الأنشطة المدرة للدخل والعمالة اللائقة هو أيضاً مفتاح سبل العيش المستدامة. وعلاوة على ذلك، يمكن للسياسات الزراعية أيضاً أن تزيد من التأثيرات الإنتاجية للحماية الاجتماعية من خلال التأثير على العوائد المتوقعة على الاستثمارات 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. Gardiner 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.

المنتج وتشجيع زيادة إنتاجية سكان الريف الذين يعتمدون على الزراعة. وهذا أمر أساسي بالنسبة للمهمة الأساسية لمنظمة الأغذية والزراعة والعمل ضمن الحماية الاجتماعية: تعظيم أوجه التآزر بين الحماية الاجتماعية 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 لتدابير إدماج الحماية الاجتماعية في الإستراتيجيات الوطنية مع توسيع نطاق تغطيتها، وخاصة في المجتمعات الريفية. وتقوم منظمة الأغذية والزراعة حالياً بدعم الحكومات الوطنية في: (أ) توسيع نطاق الضمان الاجتماعي ليشمل المناطق الريفية، بدءاً بتقييمات قانونية بشأن كيفية ملائمة المزارعين أصحاب الحيازات الصغيرة وغيرهم من العمال الريفيين في الإطار القانوني؛ (ب) تحديد وتفعيل الروابط بين الزراعة والحماية الاجتماعية، ولا سيما بإدراج "عنصر ريفي" في برامج الحماية الاجتماعية مثل التحويلات النقدية؛ و (ج) تعزيز الشراكات مع المنظمات والوزارات الوطنية القادرة على معالجة الفقر بصورة شاملة بطريقة تراعي الاحتياجات الريفية.

وهناك تحد آخر متكرر في توسيع تغطية الحماية الاجتماعية في المنطقة ويرتبط بعدم وجود تنسيق مشترك بين الوزارات بشأن مواضيع مثل التنمية الاجتماعية. ونادراً ما تشارك وزارات التنمية الاجتماعية 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 الاجتماعية

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

2. يستخدم اختبار سبل المعيشة البديلة الإنداد متعدد المتغيرات لربط بعض سبل المعيشة البديلة، مثل الأصول وخصائص الأسرة بالفقر والدخل.

برامج الحماية الاجتماعية غير القائمة على الإشتراكات المراجعة لإحتياجات الأطفال في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا

بقلم شارلوت بيلو وأناكارولينا متشادو¹

يزيد إحتمال عيش الأطفال في أسر معيشية شديدة الفقر عن ضعف الإحتمال المناظر للبالغين في الدول النامية. ويمثل الأطفال نصف جميع الأشخاص الذين يعيشون في فقر مدقع، رغم أنهم لا يمثلون سوى 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 أيضاً أكثر إعتماً على الآخرين للحصول على المساندة (يونيسف 2012).

ومن مجموع السكان الذين يعيشون في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا² والمقدّر 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. (يونيسف 2017 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 إثنيين أو أكثر من الأبعاد التالية: السكن اللائق، والرعاية الصحية، والمياه الآمنة، والصرف الصحي، والتغذية، والتعليم الأساسي، والمعلومات (الأسكو 2017). وبصفة خاصة في الدول المتأثرة بالصراع، مثل اليمن وسوريا، بحرمل الملايين من الأطفال من أبسط إحتياجاتهم (يونيسف، 2016 ب؛ 2017).

ويمكن لنظم الحماية الاجتماعية 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 الاجتماعية-الاقتصادية التي تحول دون رفاه الأطفال. غير أنه من الأهمية بمكان أن تستجيب نظم الحماية الاجتماعية لإحتياجات الأطفال وحقوقهم المحددة. وتحقيقاً لهذه الغاية، ينبغي أن يُراعى في تصميم برامج الحماية الاجتماعية 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 الاجتماعية 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 أفريقيا⁴. وتركز خلاصة التجارب المحددة على البرامج التي تنفذها الحكومات الوطنية والتي تمولها جزئياً على الأقل. وإجمالاً، تم رصد ووضع خرائط لأكثر من 100 برنامجاً للحماية الاجتماعية 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؛ إشتراكات السكن؛ البرامج التي تيسر الحصول على الخدمات الصحية (التأمين الصحي غير القائم على الإشتراكات وإشتراكات الرعاية الصحية)؛ ودعم الغذاء والطاقة.

السياق والسمات الرئيسية للحماية الاجتماعية في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا

في السنوات الأخيرة، ساهمت القيود المفروضة على الميزانية، والتي تُعزى إلى حد كبير إلى انخفاض الإيرادات الحكومية وانخفاض أسعار النفط، في تغيير تركيبة الإنفاق على الحماية الاجتماعية 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. وبشكل إصلاح الدعم توصية سياساتية معتادة من جانب المنظمات الدولية مثل صندوق النقد الدولي والبنك الدولي، التي تدعو أيضاً إلى إستخدام بعض الوفورات التي يحققها هذا الإصلاح في تنفيذ تدابير تعويضية - تتمثل عادةً في برامج التحويلات النقدية المشروطة 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 تغطية شاملة تقريباً في عام 2011 (انظر 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 الاجتماعية، بما في ذلك برنامج

التحويلات النقدية المستهدفة تكافل وكرامة (البنك الدولي 2015). وفي الأونة 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 للاستفادة من أجزاء من نظم الحماية الاجتماعية الوطنية. وقد شددت الأزمة السورية على أهمية تحسين إستجابة نظم الحماية الاجتماعية وقدرتها على الصمود، وإستخدام المخططات النقدية⁵ المبنية في سياق الأزمة الإنسانية لتعزيز نظم الحماية الاجتماعية (انظر مقالة غابرييلا سميت في هذا العدد لمزيد من التفاصيل).

السمات المميزة

أن الدور الهام الذي تلعبه الزكاة هو أحد الخصائص الهامة للحماية الاجتماعية 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 الاجتماعية. 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 الاجتماعية، ويقدم تحويلات نقدية للفقراء وغيرهم من الفئات الضعيفة مثل الأيتام والأشخاص ذوي الإعاقة.

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

الأوسط وشمال أفريقيا على الاعتماد على الإستهـداف 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 الأرمال وأطفالهن، والمطلقات، أو حتى النساء العازبات بعد سن معينة. وفي بعض الأحيان يستكمل النهج الفئوي بنوع من إختبار سبل المعيشة، وفي الآونة الأخيرة، إختبار سبل المعيشة البديلة، لإعطاء الأولوية للفقراء والضعفاء.

ويميل الإستهـداف الفئوي إلى ضمان تغطية أكبر من طرق الإستهـداف 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. فـدول منطقة الخليج، على سبيل المثال، تتميز بأعداد كبيرة من العمال الأجانب. وتضم الإمارات العربية المتحدة وقطر عدداً 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.

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

تصنيف البرامج وفقاً 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 أيضاً إلى تغطيتها على نطاق واسع، نظراً لوجود شروط تتعلق بالإلتحاق بالحضور بالمدارس.

بالإضافة إلى ذلك، كان لدي سنة 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 سنة 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

لإستهـداف الفقر في لبنان⁶. وأخيراً، هناك 11 برنامجاً في 10 دول توفر إستحقاقات السكن، وتصنف ثمانية برامج في خمسة دول على أنها برامج "نقود مقابل العمل".

أساليب الإستهـداف

الإستهـداف الفئوي هو أكثر أليات الإستهـداف شيوعاً في هذه المخططات، التي يشجع 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 سبل المعيشة، الذي كثيراً ما يستخدم بالإضافة إلى الإستهـداف الفئوي. وأصبح إختبار سبل المعيشة البديلة أكثر شيوعاً بالتدرج في المنطقة. على سبيل المثال، في صندوق الرعاية الإجتماعية في اليمن، إستحدث إختبار سبل المعيشة البديلة في مرحلة لاحقة من البرنامج لتحسين دقة الإستهـداف الجغرافي والفئوي. ومع ذلك، هناك أيضاً حالات إستخدام فيها إختبار سبل المعيشة البديلة من البداية، مثل برنامج تكافل في مصر، والبرنامج الفلسطيني للتحويلات النقدية، والبرنامج الوطني لإستهـداف الأسر الأكثر فقراً في لبنان.

والإستهـداف الجغرافي هو ثالث أكثر أليات الإستهـداف شيوعاً، وكثيراً ما يستخدم لبرامج التغذية المدرسية التي تغطي 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 وكسيس ليفيري 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. والمراه هي ثالث أكثر فئات السكان إستهدافاً، يليها كبار السن؛ والعاطلين عن العمل؛ والأطفال المعاقين⁷؛ 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 الإستهـداف وفقاً لعدد الأطفال/أعضاء الأسرة (حتى إذا كان هناك حد أقصى)، فضلاً عن البرامج التي تدفع فيها الإستهـداف 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 بعضاً، 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 المصنفة بأنها مراعية لإحتياجات الأطفال مرتبط بالتعليم، بما في ذلك جميع برامج التحويلات النقدية التي تكون مشروطة بالإلتحاق الأطفال بالمدارس و/أو حضورهم، فضلاً 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 برنامجاً للتحويلات النقدية تدفع فيها الإستهـداف إما لكل طفل أو يزيد فيها مستوى الإستهـداف وفقاً 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 أيضاً مراعية 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 بالإلتحاق الأطفال بالمدارس أو بحضورهم. وتنفذ جميع الدول العشرين خطة واحدة

وتتقدم نصف الدول في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا تحويلات نقدية للأيتام⁸، وعلاوة على ذلك، توجد برامج للدعم المالي تستهدف الأرمال والنساء غير المتزوجات في الأردن والبحرين والسودان والعراق وعمان وقطر والكويت والمغرب والسعودية واليمن. وكما سيق مناقشته، كثير أ 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

وقد تبين أن 10 دول في المنطقة لديها برنامج أو أكثر من برامج التحويلات النقدية المشروطة (انظر الجدول رقم 1). ومن بين إجمالي 13 برنامج تحويلات نقدية مشروطة، استخدم 12 منها الإستهداف القوي، 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 لبلد 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.

وفي حين تتباين مستويات الإشتقاقات في مختلف مخططات التحويلات النقدية، فإنه يمكن ملاحظة 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 الإشتقاقات للأسرة، فإنها تعتبر مُراعية لإحتياجات الأطفال هنا، لأنها تأخذ في الاعتبار مستويات الإنفاق الأعلى للأسر الأكبر (وللأطفال الأكبر سناً). ومن الأمثلة على ذلك برنامج تكافل في مصر، الذي يعتمد فيه مستوي الإشتقاقات على عمر الأطفال، والصف الدراسي، ومعظم مخططات

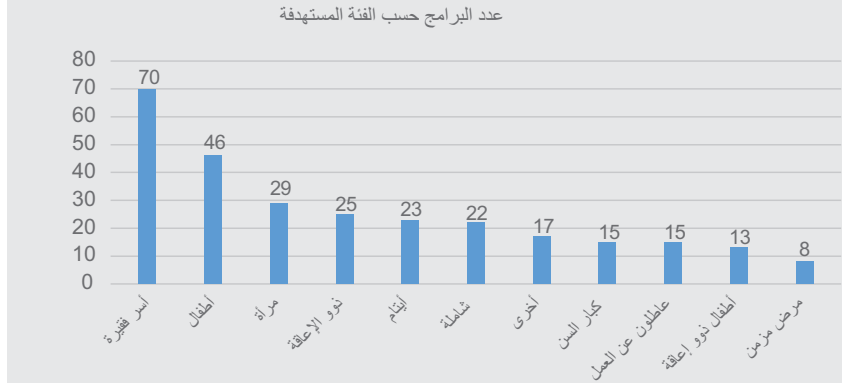
تحولات نقدية غير مشروطة	تحولات نقدية غير مشروطة	دعم	تحولات نقدية مشروطة	برنامج تغذية مدرسية	إسكان	تأمين صحي غير قائم على الإشتراكات	إستحقاقات رعاية صحية	نقد مقابل العمل	إعفاء من رسوم التعليم	تحولات عينية مشروطة
الجزائر	●	●	●	●	●	●		●	●	●
البحرين	●	●			●					
جيبوتي	●	●	●	●			●	●	●	
مصر	●	●	●	●	●	●		●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

44

”

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

البيانات: 1: الفئات السكانية المستهدفة الأكثر إنتشاراً



المصدر: إعداد المؤلفين.

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 مجاناً 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 الاحتياجات التغذوية المحددة للأطفال. على 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 أيضاً تدابير مصاحبة وجلسات عن التغذية للأمهات.

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 أطلق 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 مدعمة (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. ويستثنى من ذلك إثنان من برامج التحويلات العينية ذات الصلة بالمدارس في الجزائر والمغرب.

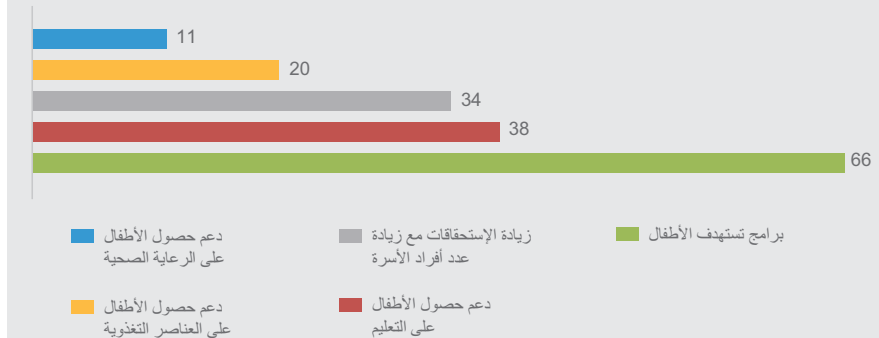
وتستخدم عدة برامج للتحويلات العينية القسائم. وتبعا للساق، يمكن أن تكون هذه الطريقة أكثر

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

برامج التحويلات العينية

عادة ما تُقدّم برامج التحويلات العينية في شكل غذاء. 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.

البيانات: 2: سمات التصميم المراعية لاحتياجات الأطفال في البرامج التي تم تعيينها



المصدر: إعداد المؤلفين.



الصورة: اليونيسف/إير. 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 الاجتماعية 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 دائماً 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 مؤسسياً، 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 سوى 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 أيضاً في تعزيز الإنتاج الزراعي المحلي. وفي تونس، ينفذ برنامج التغذية المدرسية بطريقة لا

مركزية. والمدارس مسؤولة 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 الاجتماعية للفقراء، والمصابين بأمراض مزمنة، والمعاقين، والمسنين، والأطفال، والأيتام، والأرامل. وقد أظهرت هذه المقالة أن برامج الحماية الاجتماعية 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 تستهدف 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 الاجتماعية 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.

إيران، البحرين، الجزائر، جيبوتي، السودان، العراق، عمان، فلسطين، قطر، الكويت، لبنان، ليبيا، مصر، المغرب، السعودية، سوريا، تونس، الإمارات، واليمن.

3. أنظر رولين وساباتيس-ويلر (2012) للإطلاع على مناقشة أكثر تفصيلاً بشأن الحماية الاجتماعية المراعية لإحتياجات الأطفال، وكذلك تيبالدي، وإيسر، ودافيدسن ديفيز (تحت النشر) بشأن أفضل الممارسات المتعلقة بالحماية الاجتماعية المراعية لإحتياجات الأطفال والنوع الاجتماعي.

4. الدراسة المقلية 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 المدعومة.

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.

gender-sensitive outcomes in cash transfer programmes: a review of different strategies in programme administration. Brasília: 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 (NPT) 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.

ومن الضروري إجراء تقييمات أشمل لأثر برامج الحماية الاجتماعية غير القائمة على الإشتراكات على الأطفال لفهم الصلات بجميع مجالات رفاه الأطفال، بما في ذلك الصحة والتغذية والتعليم. ومعظم البرامج التي تحدت 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 سوى 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 سناً (دون سن الخامسة) في المنطقة.

وعلى 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 الاجتماعية القائمة لإحتياجات الأطفال. ومن المهم بوجه خاص تعزيز المساواة في الوصول إلى التعليم الابتدائي 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 الاجتماعية. ●

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*

1. مركز السياسة الدولي للنمو الشامل.

2. إستناداً إلى تعريف يونيسف لمنطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، تشمل هذه الدراسة الدول العشرين التالية: الأردن،

ربط برامج التحويلات النقدية بنظم الحماية الاجتماعية الوطنية في الأوضاع الإنسانية¹

بقلم غابرييلا سميث²

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

في عام 2016، إتفقت الجهات الفاعلة في مجال الإغاثة الإنسانية (بما في ذلك صندوق الأمم المتحدة للطولة - يونيسف) على الالتزامات الجماعية الرئيسية لزيادة الاستثمار في نطاق وحجم ونوعية برنامج التحويلات النقدية. وتشمل هذه الالتزامات "الصفقة الكبرى" وغيرها من الالتزامات ببرامج التحويلات النقدية في قمة العمل الإنساني العالمي³، المبادئ العشرة التي وضعها مكتب المساعدات الإنسانية والحماية المدنية التابع للمفوضية الأوروبية لزيادة اعتماد المنح متعددة الأغراض، وتوصيات تقرير الفريق الرفيع المستوى بشأن برنامج التحويلات النقدية؛ والدعوة المنبثقة عن جدول الأعمال من أجل الإنسانية⁴ إلى إتخاذ إجراء. وتشمل الالتزامات بزيادة استخدام نظم الحماية الاجتماعية الوطنية من أجل تقديم خدمات التحويلات النقدية لأغراض الإغاثة الإنسانية. ويعكس كل هذا الاهتمام المتزايد داخل المجتمع الإنساني بإمكانية الاستفادة من برامج الحماية الاجتماعية الوطنية وأنظمتها الأساسية لدعم الاستجابة الإنسانية، والطرق التي يمكن من خلالها دعم أنظمة الحماية الاجتماعية لتصبح أكثر إستجابة للصدمات.

لقد طورت العديد من الدول المنخفضة والمتوسطة الدخل المتأثرة بالأزمات أنظمة حماية اجتماعية وطنية للحد من الفقر المزمن والضعف. وتعد التحويلات الاجتماعية النقدية والغذائية أكثر البرامج شيوعاً في هذه الدول، حيث تعد التحويلات النقدية طريقة شائعة تربط بين الإغاثة والتنمية. إن تعزيز الحماية الاجتماعية في السياقات الإنسانية والمناطق المتأثرة بالطوارئ أمر بالغ الأهمية لبناء القدرة على الصمود أمام الصدمات، وتقديم استجابات 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 باستكشاف 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 دول⁵. ولدى العديد من هذه الدول برامج وطنية جيدة للحماية الاجتماعية 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 الاجتماعية 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 الاجتماعية على المدى الطويل.

وفي حين أن الخطوات والقرارات العامة في دورة المشروع هي نفسها بالنسبة إلى إعداد أي برامج أخرى للتحويلات النقدية الإنسانية، فإن الارتباط 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 أيضاً 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 الاجتماعية ممكناً أو ملائماً، خاصة فيما يتعلق بنضج وتغطية برنامج التحويلات الاجتماعية، 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 الاجتماعية الوطنية المتنوعة. على سبيل المثال، في تركيا تتواءم يونيسف بشكل وثيق مع معايير برنامج الحماية الاجتماعية الوطني القائم لتنفيذ التحويل النقدي المشروط للتعليم للاجئين، والذي تعتبره وزارة الأسرة والسياسات الاجتماعية 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 تكيفها أيضاً لجعل العمليات ذات صلة بالإستجابة الإنسانية على نطاق واسع. ونظراً لعدم وجود بيانات إجماعية - 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 الاجتماعية الوطني. وتم تدريب موظفي الرعاية الاجتماعية التابعين للصندوق الرعاية الاجتماعية الحكومي على تنفيذ برنامج إنساني منفصل يستهدف الأسر المتضررة من النزاع. وفي العراق، يعمل موظفوا الرعاية الاجتماعية التابعون لوزارة العمل والشؤون الاجتماعية كشركاء منفذين لبرنامج التحويلات النقدية الإنسانية ليونيسف في محافظة دهوك.

وفي سوريا، تشارك يونيسف مع وزارة الشؤون الاجتماعية والعمل، والمنظمات غير الحكومية المتخصصة المأذون لها بإدارة خدمات الحماية الاجتماعية 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 الاجتماعية الوطنية في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا. والدروس الرئيسية

الأربعة هي كما يلي:

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

ينطوي توفير المساعدات الإنسانية من خلال نظم الحماية الاجتماعية الوطنية على إمكانية الاستفادة من الاستجابات 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 الاستجابات الإنسانية. ويشمل ذلك تقليص الوقت والموارد اللازمة لإنشاء نظم وعمليات جديدة، وتحسين التعاون بين الوكالات الإنسانية والإدارات الحكومية بشأن جوانب الاستجابة الأوسع نطاقاً، والوساطة مع المجتمعات المحلية في مناطق الصراع. ومن المنافع الرئيسية الأخرى المتصورة المساهمات المحتملة من البرامج الإنسانية في تعزيز أساسيات نظم الحماية الاجتماعية القائمة. ويمكن أن يشمل ذلك الحفاظ على أداء النظم أثناء الأزمات، وبناء قدراتها على الاستجابة للاحتياجات 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، استثمرت يونيسف في بناء قدرات موظفي الرعاية الاجتماعية في جوانب مثل جمع البيانات، وإستهداف البرنامج التحويلات النقدية الإنسانية، وإدارة الحالات، وإدارة الشكاوى. وفي تركيا، يجري تكييف النظام الوطني للمعلومات الإدارية للحماية الاجتماعية بحيث يشمل بصورة فعالة بيانات اللاجئين ودمج 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 الاجتماعية

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

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

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

رابعاً- السياق الإنساني والحاجات المطلوب تلبيتها: يهدف تصميم برامج التحويلات الاجتماعية 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 الاحتياجات 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 وقتاً طويلاً. وفي الحالات التي طورت فيها يونيسف فهماً لنظام الحماية الاجتماعية قبل حالات الطوارئ، أدى ذلك إلى الاستجابة في الوقت المناسب. وفي اليمن، كانت علاقة العمل السابقة ليونيسف مع صندوق الرعاية الاجتماعية قبل الأزمة تعني أن هناك فهماً وثقة متبادلين من كلا الطرفين وفهماً جيداً لمواطن القوة والقيود التي تفرضها النظم الوطنية. ومن شأن هذا أن يُعجل عملية التوصل إلى إتفاقات ويعني أن صندوق الرعاية الاجتماعية يميل أكثر إلى السماح بالمرونة في كيفية استخدام النظم الوطنية على وجه الدقة.

يتيح تنفيذ برنامج تحويلات نقدية إنسانية من خلال النظم الوطنية فرصاً وتحديات على السواء مقارنة ببرامج قائم بذاته. وفي حين أن هناك مزايا محتملة للربط بين نظم الحماية الاجتماعية الوطنية لتقديم المساعدات الإنسانية، فإن طريقة العمل هذه تطرح أيضاً 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. فعلى سبيل المثال، في حين أن العمل من خلال نظم محددة مسبقاً لإستهداف 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 تتفقد مشاركة الحكومة في إستهداف المساعدات الإنسانية بالمبادئ الإنسانية. ويتطلب

التعامل مع الحكومات الوطنية وبناء قدراتها استثماراً كبيراً في الوقت والموارد، ولا سيما إذا كانت هذه المؤسسات غير ملمة بمتطلبات أو مبادئ الاستجابة الإنسانية. وإذا أدى ذلك إلى تأخيرات في البرنامج أو إلى تقييد تصميم المساعدات الإنسانية، فإنه قد يعوض بعض المنافع المقترضة للربط بالنظم الوطنية. وتحتاج المكاتب القطرية إلى إستباق وتقييم هذه المقايضات - وقت التنفيذ وتكلفته وسرعته وفعاليتها - 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 أجلاً 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 الاجتماعية.

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 الاجتماعية الوطني محدوداً جداً، ومقتصر على المساعدات العينية والمساعدات المعتمدة على القسائم، في حين أن المساعدة النقدية في الأردن التي يقدمها صندوق المعونة الوطنية محدودة جداً أيضاً. 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.



الصورة: يونيسف/هيريوج. طفل يدفع الكرسي المتحرك لصديق في مخيم لاجئين، الأردن، 2017.

”

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

ولحالات الطوارئ والتخطيط للطوارئ. ويلزم إتخاذ الخطوات اللازمة لضمان أن قواعد الحماية الاجتماعية الوطنية يمكن أن تتكيف بسرعة في أوقات الأزمات من حيث النطاق الجغرافي، والقدرة على التوسع، ومستوى الإستحقاقات.

ويستلزم التأهب من جانب شركاء التنمية إماماً بمواطن القوة والضعف في نظم الحماية الاجتماعية الوطنية قبل إندلاع الأزمة. وعلاوة على ذلك، فإن المعايير الواضحة لإتخاذ القرارات المتعلقة بإشراك نظم الحماية الاجتماعية 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 ويتكليف 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 الاجتماعية 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.

ومع ذلك، فإن برامج التحويلات النقدية الإنسانية توفر مدخلاً ليونيسف للعمل مع الحكومات الوطنية بشأن قضايا الإدماج الاجتماعي والدعوة إلى إدخال تحسينات على النظام الوطني للحماية الاجتماعية، 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 اجتماعية 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 الاجتماعية للمواطنين الضعفاء.

خاتمة

أظهرت تجربة يونيسف في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا أن الربط بنظم الحماية الاجتماعية الوطنية ينطوي على إمكانية تحسين كفاءة وفعالية الإستجابة الإنسانية. بالإضافة إلى ذلك، يمكن للربط أن يعزز نظم الحماية الاجتماعية الوطنية. ولكن لا توجد طريقة واحدة محددة بشأن كيفية متابعة هذا الربط. والواضح أن الإستثمار قبل الأزمة في نظم الحماية الاجتماعية يحقق مكاسب خلال الإستجابة الإنسانية. وحيثما يشارك شركاء التنمية مثل يونيسف في تعزيز نظم الحماية الاجتماعية، يلزم أن يكون هناك تركيز إضافي على التأهب

الحماية الاجتماعية في إيران الحديثة: منظور تاريخي

بقلم مساره شاهيار¹

منذ منتصف الثلاثينات، وفرت إيرادات النفط للدولة الإيرانية مصدراً كبيراً للدخل، مما مكّنها من توسيع أنشطتها الاجتماعية والإقتصادية دون الإضطرار إلى الإعتماد على الضرائب. وخلال النصف الأول من القرن العشرين، وضعت خطط رئيسية للرعاية الاجتماعية 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 الاجتماعي التي استحدثت في البداية لموظفي الدولة في العشرينيات لتشمل العاملين في الصناعات الرئيسية، وذلك أساساً نتيجة للتأثير المتزايد لليسار الإيراني وتنامي الطبقة العاملة في الحضر، التي لم تعد صغيرة للغاية (شايانغ، 2006).

وقد صدق البرلمان على خطة التنمية الأولى ومدتها سبع سنوات في إيران في عام 1948. ومنذ ذلك الحين، إنتهجت إيران إستراتيجيات تنمية مختلفة لتخفيف الفقر وتحسين الرعاية الاجتماعية. 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 الشؤون الاجتماعية (هاريس، 2010)، وزادت حصة الإنفاق الاجتماعي بين 1973 و 1979 بنسبة 18 في المائة سنوياً (ميسكوب، 2006). ومع ذلك، وعلى الرغم من إنخفاض الفقر المدقع بين السكان، فإن مستوى 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" (صالح-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 الاجتماعية. وتنص المادة 29 على الحق الشامل للجميع في الضمان الاجتماعي فيما يتعلق بمسائل مثل الصحة والبطالة والتقاعد.

ويتعزز الحق الشامل في الرعاية الاجتماعية بقدر أكبر في المادة 43، حيث يعرف "إحتثا الفقر والحرمان، وتلبية الإحتياجات الإنسانية في عملية التنمية الإقتصادية" بأنهم 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 (صالح-إصفهاني، 2009).

وقد أدت الثورة إلى "إضفاء الصبغة المؤسسية المزدوجة" على نظام الرعاية الاجتماعية 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 الاجتماعية. ويمكن تفسير ذلك جزئياً بالنتيجة التي أسفرت عنها الحرب التي طال أمدها مع العراق (1980-1988) والتي قامت خلالها المنظمات الثلاث الرئيسية الحكومية بإنشاء مجموعة كبيرة من الدوائر الانتخابية لخدماتها (المرجع السابق).

وقد أثرت الحرب التي طالَّت ثمان 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 وبهاد، 2006). ويتجلى التدهور الإقتصادي في العقد الأول بعد الثورة في جميع الأنشطة الإقتصادية الرئيسية (نوبخت، 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 (أسزاده وبول، 2004).

وبحلول منتصف الثمانينيات، إرتفعت حصة الإنفاق الاجتماعي من ميزانية الحكومة إلى 30 في المائة، بعد أن كانت 16 في المائة خلال السبعينيات. ومع ذلك، إنخفض نصيب الفرد من الإنفاق الاجتماعي 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 الاجتماعية التي أعقبت الثورة، عادت الحكومة فعلياً إلى إطار التخطيط والتنمية قبل الثورة (أسزاده أند بول، 2004؛ نوماني وبهاد، 2006؛ مسكوب، 2006؛ صالح-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 وبهاد، 2006؛ صالح-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 وبهاد، 2006).

وشهد العقد الثاني بعد الثورة نمواً إقتصادياً إستفاد أيضاً 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 شهدتها 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 وبهاد، 2006). ووفقاً لهيئة الضمان الاجتماعي 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>

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 الاجتماعية والاقتصادية للعقد الماضي. وقد إقترن الإلغاء التدريجي للدعم باستحداث برنامج للتحويلات النقدية يوفر تغطية شبه شاملة (نحو 90 في المائة من السكان)، وهي تشبه مخطط للدخل الأساسي. واستندت 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، ارتفع عدد المشاركين إلى أكثر من 70 مليون نسمة (غويلوم وآخرون 2011).

وفي بداية الخطة، وقبل تأكل قيمة التحويلات النقدية بسبب التضخم وتخفيض قيمة العملة الوطنية، كانت الإشتقاقات 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 (صالح-إصفهاني 2014). وبين تحليل صالح-إصفهاني أن مؤشر فجوة الفقر بين عامي 2009 و 2012 سجل انخفاضاً أكبر من مؤشر نسبة الفقر، وهو ما يمكن تفسيره جزئياً بالأثر الأعلى للتحويلات النقدية للأفراد في أدنى طبقات الدخل، والنطاق المرتفع نسبياً للوصول الخطة، ولا سيما إلى أفقر الناس.

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

معظمها إشتقاقات تأمين للمشتغلين في صميم سوق العمل، بما في ذلك المؤسسات المملوكة للدولة والقطاع الخاص على السواء. ومن بين أهم مؤسسات التأمين الاجتماعي هيئة الضمان الاجتماعي، 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 والرُّحَل.

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 الاجتماعية غير القائمة على الإشتراكات في إيران من خلال هيئة الرعاية الاجتماعية الحكومية والمنظمات شبه الرسمية، وبرامج المساعدات التي تقدمها الدولة. وتشمل الخدمات الاجتماعية التي تقدمها هيئة الرعاية الاجتماعية الحكومية توفير الدعم لدخل الأسر المحتاجة، وخدمات إعادة التأهيل 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

الاقتصاد الإيراني يواجه معدلات بطالة من رقمين ومعدلات تضخم مرتفعة. ووفقاً 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 انخفاض أسعار النفط قد أدى إلى عرقلة كبيرة. وبعد إستيعاب واقع الأمر المتمثل في انخفاض مبيعات النفط وبأسعار منخفضة نتيجة للعقوبات الدولية، تُساق حجج مفادها أن تأثير استمرار انخفاض أسعار النفط على الاقتصاد الإيراني سيكون أكثر حدة على المدى الطويل مما كان عليه في المدى القصير (نيفو و صالح-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 نظراً لبيئة الأعمال الصعبة وضعف أسعار النفط، فمن المتوقع أن يظل أقل من إمكاناته.

نظام الحماية الاجتماعية 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 الاجتماعية في إيران حالياً في شكل تأمين اجتماعي، ومساعدات اجتماعية، ومساعدات طارئة.

وتوفر مجموعة متنوعة من مؤسسات التأمين وصناديق المعاشات التي تديرها الدولة في

ونتيجة لذلك، إنهارت قيمة العملة الوطنية الإيرانية (الريال) بنسبة 300 في المائة بين عامي 2010 و 2014. وأدى هذا الانخفاض في قيمة العملة الوطنية، مقترناً بارتفاع معدلات التضخم، إلى تآكل 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 ارتفاع 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، استخدمت الحكومة نهجاً متدرجاً لاستبعاد المستويات الأعلى للدخل - وهي عملية تقترن بألية صارمة للشكاوى. وتحدد أهلية الإستهقاق في البرنامج باستخدام اختبار سبل المعيشة الذي يعتمد على البيانات المتعلقة بحالة العمل والدخل، فضلاً عن ملكية الأصول. وقد تم توحيد البيانات المتعلقة بتحديد أهلية الإستهقاق للتحويلات النقدية من خلال نظام معلومات متكامل يخزن ويتحقق عبر عدة جهات من صحة البيانات عن الأصول المملوكة للأفراد وإيراداتهم وإستهقاقاتهم الاجتماعية وإتوماتهم.

ولا يزال برنامج التحويلات النقدية مصدر نقاش محتدم في البلاد، مع تزايد الضغط من جميع الأطراف لزيادة تضيق نطاق الإستهقاق، 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 الإستهقاق 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 إستهقاق، على الرغم من أن الإصلاحات كانت على الأقل في الخطابة مدفوعة باعتبارات توزيعية. وبالتالي، فإن ولادة مخطط للدخل الأساسي في إيران كانت نتيجة لإصلاحات الدعم، حيث جاء الشمول أساساً لأسباب تتعلق بالصعوبات الإدارية التي أعاقَت الإستهقاق في المراحل المبكرة من التنفيذ (طباطبائي 2012؛ غوليبيوم وآخرون 2011). ومع ذلك، فإن الإستهقاق عن نظام الحماية الاجتماعية الشاملة إلى نظام مُصمَّم بالدرجة الأولى للفقراء يمكن أن يزيد من تغيير طابع نظام الرعاية الاجتماعية الإيراني بحيث يكون قائماً على مبادئ الإحسان بدلاً من المواطنة.

وكما قال ريتشارد تيموس 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 الانتقاد لنموذج الإقتصاد القياسي الذي يعتمد عليه الإستهقاق لعدم قدرته على التنبؤ بمن هو الفقير ومن ليس فقيراً (براون وآخرون 2016).

وعندما يكون الإستهقاق أمراً لا مفر منه لأسباب تتعلق بالقيود المالية أو السياسية، يبقى السؤال حول ما إذا كانت أساليب الإستهقاق البديلة، بخلاف سبل المعيشة، يمكن أن تحافظ على الأقل على بعض سمات الشمول الرئيسية في نظام الرعاية الاجتماعية، وأن تخفف من بعض التكاليف المرتبطة بإستهقاق الفقراء، مثل تكلفة التضامن الاجتماعي، والتكاليف الإدارية، وخطأ الإستهقاق العالي، وإنخفاض الأثر على الحد من الفقر، وخطر السخط العام. ومن منظور دورة الحياة، قد يشكل إستهقاق الطفل الشامل الذي يستهدف جميع الأطفال في بعض الفئات العمرية، بالإضافة

إلى إستهقاقات كبار السن، بديلاً للنهج الحالي لإستهقاق الفقراء، 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-Oi-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. Zyttek, 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

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



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

”

الإبتعاد عن نظام الحماية الإجتماعية الشاملة صوب نظام مُصمَّم بالدرجة الأولى 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. Omid. 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 الاجتماعية وفقر الأطفال في المغرب

بقلم مهدي حلمي¹

تتضمن أهداف جدول أعمال التنمية المستدامة 2030 تنفيذ نظم حماية اجتماعية مناسبة للجميع. وعلى وجه أكثر تحديداً، فإن الغاية 1.3 في الهدف 1 من أهداف التنمية المستدامة تدعو الدول إلى "تنفيذ نظم وتدابير حماية اجتماعية ملائمة وطنياً للجميع، بما في ذلك أراضي الحماية الاجتماعية، وتحقيق تغطية كبيرة للفقراء والضعفاء بحلول عام 2030" (الأمم المتحدة 2017). وسيساعد هذا الجهد المشترك أيضاً 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 الاجتماعية.

وفي هذا السياق، فإن نموذج التنمية القائم على النمو الشامل الذي إتمدته المغرب قبل أكثر من عقد قد مكّن 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 استمرار 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 وإنعاش سوء التغذية لدى 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 الاجتماعية الأساسية والبنية التحتية الأساسية، وتقديم عناصر متنوعة من الحماية الاجتماعية من تحقيق التقدم المحرز مؤخراً في المغرب. والواقع أن الحماية الاجتماعية في المغرب قد أسهمت في إحداث تغييرات إيجابية في البلاد من خلال عنصر الضمان الاجتماعي الذي يقوم على الاشتراكات،³ وعنصر الحماية الاجتماعية الذي يقوم على الاشتراكات جزئياً (بما في ذلك نظام المساعدة الطبية للمعوزين "راميد")، والنظام المساعدات غير القائم على الاشتراكات (بما في ذلك برنامج تيسير،⁴ ودعم الطاقة والأغذية، وبدلات الأرامل أو المطلقات الضعيفات اللاتي

لديهن أطفال). وقد وُضعت هذه المبادرات المختلفة بشكل مستقل إستناداً إلى أسس حوكمة وتُهج 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 الاجتماعية كانت في صميم جدول أعمال الحكومة منذ 2013.

وزارة الشؤون العامة والحكامة هي الهيئة الوطنية المسؤولة 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 الاجتماعية المراعية لإحتياجات الأطفال"، وإعتمدها وزارة الشؤون العامة والحكامة في وقت أواخر نوفمبر 2016. وتستند هذه الرؤية إلى نتائج برنامج الحماية الاجتماعية 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

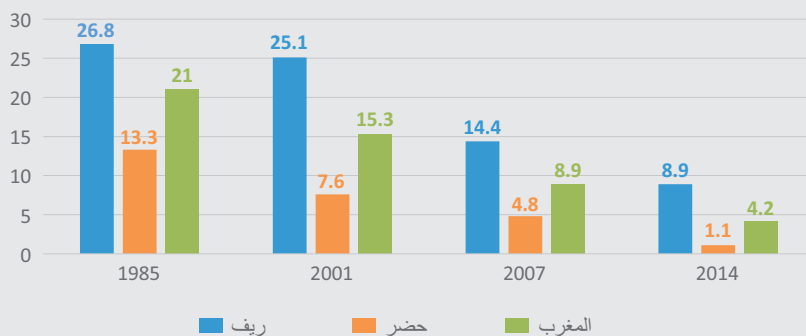
المائة من الناتج المحلي الإجمالي في عام 2012 (وزارة الإقتصاد والمالية في المغرب 2017)، على الرغم من أن جزءاً كبيراً من المستفيدين منه ليسوا فقراء.⁵

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

وتسلط الخرائط الضوء أيضاً على أنه فيما يتعلق بمبادرات الحماية الاجتماعية 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 البديل النقدي للنساء الأرامل الضعيفات، والأمهات المطلقات الفقيرات اللاتي 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 تُنفذ أساساً من خلال العمل الاجتماعي وتديرها مؤسسات مختلفة، مثل وزارة الأسرة والتضامن والمساواة والتنمية الاجتماعية، ومؤسسة التعاون

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 المسؤولة عن تصميم وتنفيذ عناصر نظام الحماية الاجتماعية في المغرب. وهناك أكثر من 50 من جهة مسؤولة عن إدارة الحماية الاجتماعية وتنفيذها و/أو تمويلها، مما يعرقل التكامل المؤسسي.

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

وللمساهمة في هذه العملية، بالشراكة مع وزارة التنمية الاجتماعية 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 أيضاً 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 لرَفاه 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 يعانون من الحرمان من بُعدين أساسيين على الأقل من أبعاد رفاههم، ومن ثم، فإن الحاجة تدعو إلى زيادة تحسين رفاه الأطفال الأشد فقراً، 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 راميّد 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، راميّد، 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 و 64.3 و 67.1 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، وفقاً للشكل رقم 2.

وللأطفال الفقراء خصائص مشتركة

ويمكن دراسة سجل خصائص الأطفال الضعفاء من خلال الخصائص الاجتماعية والاقتصادية 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 أيضاً 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 لرَفاه الطفل (2) ولا يتأثر بالفقر المتعدد الأبعاد سوى 6.7 في المائة من أطفال الأسر

نظرة عامة على مكونات الرؤية



ملاحظة: * برنامج التحويلات النقدية المنسقة للأطفال الفقراء. المصدر: وزارة الشؤون العامة والحكومة، يونيسف ومعهد بحوث السياسة الاقتصادية (2016).

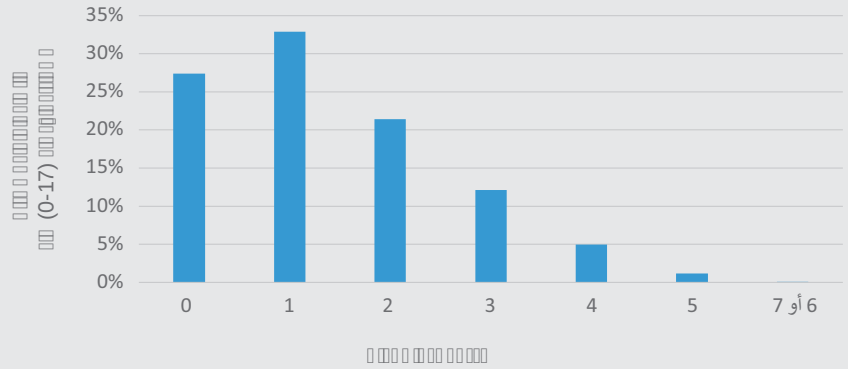
”

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

”

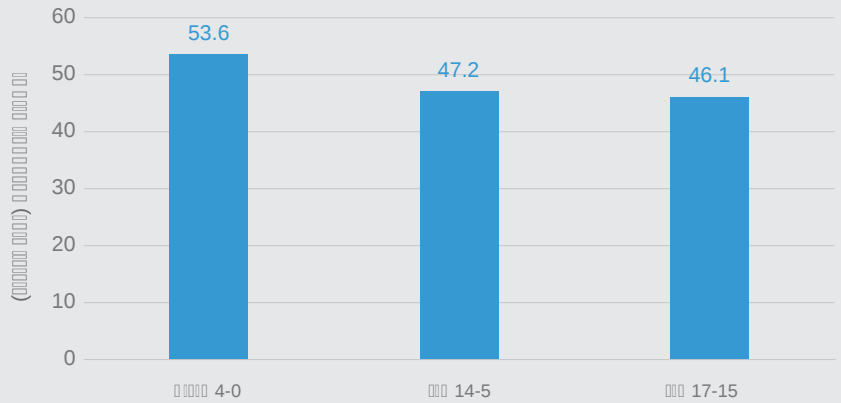
في المغرب، يعاني 4 من كل 10 أطفال من الحرمان المتعدد.

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



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

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



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

39.7 في المائة من الأطفال يعانون في الوقت نفسه من الحرمان في بعدين على الأقل. ولذلك يبدو أن تنفيذ نظام متكامل للحماية الاجتماعية يراعي إحتياجات الطفل، على النحو المبين في الشكل رقم 2، هو بمثابة إستجابة مناسبة لمكافحة 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 الاجتماعية يتسم بالفعالية والكفاءة. وتحقيقاً لهذه الغاية، حددت المغرب الخطوات التالية: (1) وضع إستراتيجية شاملة وتحليل مراكز 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

تنفيذ التدخلات اللازمة لمكافحة 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 المعيشة 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 إعتداد إستراتيجية شاملة أمر ضروري للقضاء على الفقر المادي ونشر المعلومات والإستثمار في البنى التحتية العامة.

معالجة الفقر متعدد الأبعاد من خلال نظام متكامل للحماية الاجتماعية

وعلى الرغم من التقدم المحرز في المغرب، لا يزال العديد من الأطفال يعانون من الحرمان المتعدد. وفي الواقع، فإن تحليل مودا يظهر أن

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 الاجتماعية. 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 الاجتماعية.

1. أخصائي السياسة الاجتماعية، 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 الاجتماعي، السيد ليوناردو مينشيني، على دعمهما. وشكر خاص إلى المرصد الوطني للتنمية البشرية ووزارة الشؤون 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). وتُصنّف الأسر التي تكون فيها نفقات الفرد بين خط الفقر المطلق و 1.5 ضعف هذا الخط على أنها أسر 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/>

Ministère des Affaires Générales 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.

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 Générales 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 Générales 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:



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

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

بقلم ماريو جيوري، فابيو فيراس سواريس
والكسيس ليفيري¹

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 الاجتماعية 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 الاستثمار في رأس المال البشري للأطفال في الأسر الفقيرة عن طريق تحسين معدلات الالتحاق بالمدارس والمواظبة عليها (بارهام، وماكور، ومالوتشيو 2013؛ بيرد، وماكينتوش، وأوزلر 2009) وتحسين صحة وتغذية الأسر المستفيدة من البرنامج (باربر و غرنلر 2008؛ إيفانز وآخرون 2014). وبالنسبة للكثير من هذه المتغيرات الناتجة، هناك أدلة على أن الآثار الإيجابية يمكن أن تستمر أيضاً في الأجل الطويل (جيرنلر، مارتينيز، وروبو-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 أيضاً في هذه العدد من السياسة في دائرة الضوء، والذي يقدم فيه تحليلاً نقدياً للإنجازات وأوجه القصور في نظام الحماية الاجتماعية الحالي في المغرب بناءً على مؤشرات التنمية الاجتماعية للبلاد، ولا سيما تلك المتعلقة بحرمان الأطفال. ويشير حلمي إلى أنه في حين إنخفض الفقر في المغرب انخفاضاً 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. وعلى وجه الخصوص، فإنه مستشهداً بأحدث دراسة أجرتها يونيسف باستخدام 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، فضلاً 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 الالتحاق بالمدارس الابتدائية 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 الالتحاق بالمدارس والحضور (وزارة التربية الوطنية والتكوين المهني 2014). وتزيد الإستحقاقات وفقاً للصف الدراسي، بدءاً من 60 درهم مغربي شهرياً خلال الصفين الأول والثاني من التعليم الابتدائي 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 بشأن 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 لمكافحة 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. بعبارة أخرى، فإن الآثار الإيجابية مستقلة عما إذا كان البرنامج مشروطاً أو موسوماً، وعما إذا كانت المدفوعات تُدفع 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 لـ 12.1 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 الاعتبار أن معدلات الحضور في المغرب كانت بادئ ذي بدء أقل من نظيرتها في المكسيك.

ومن المثير للاهتمام 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).

الابتدائي 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 آثار البرامج المماثلة في أمريكا اللاتينية وجنوب شرق آسيا. ولذلك، يمكن توقع أن تكون آثاره على الفقر متواضعة إلى حد ما.

وقد أجرى فايزباين وشيدي (2009) مقارنة بين برنامج التقدم في المكسيك، وبرنامج بدل الأسرة في هندوراس، وبرنامج شبكة الحماية الاجتماعية 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 مستوي البرنامج. وبرنامج المنح التعليمية في كمبوديا أكثر تشابهاً مع نموذج برنامج تيسير (حيث يركز على التعليم ويتميز بتحويلات صغيرة 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 حدة الفقر على المدى

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 مُماثلاً في تجنب التسرب من الملحقين بالمدارس بالفعل في وقت بدء البرنامج.² وبالنظر أيضاً 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

القصير هدفاً من أهداف برنامج تيسير.

ويوحي هذا بأن برنامج تيسير قد صُمم 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 برنامجاً للتخفيف من حدة الفقر أو للإدماج الاجتماعي 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 أيضاً من تولى وزارة التربية الوطنية والتكوين المهني والتعليم العالي والبحث العلمي إدارة هذا البرنامج، وليس وزارة الأسرة والتضامن والمساواة والتنمية الاجتماعية.

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 تقييماً تقريبياً 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 أيضاً 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 المستفيدين بالبرنامج وذلك عند استخدام السكان الفقراء كفئة مرجعية، ولكنها

الجدول 2: مقارنة بين مستويات الإستحقاقات لبرامج مختارة

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

المصدر: بانرجي وآخرون (2015)

”

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.



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

مهمة لحماية الأطفال الفقراء في الأسر الكبيرة، مع الأخذ في الاعتبار أن فقر الأطفال في المغرب يرتبط ارتباطاً 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 الإصلاح جزئياً في عام 2014، وركز معظمه على دعم البنزين والديزل والكهرباء. ويمكن استخدام الوفورات المحتملة من هذا الإصلاح لتطوير برنامج تيسير، وبالتالي تعويض أفقر السكان في المغرب عن الآثار السلبية لهذا الإصلاح.

وقد أجرى فيرم والمسنوي (2017) محاكاة للآثار التوزيعية الناجمة عن الإصلاح الذي نُفذ 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 استخدام الفقراء للبنزين ووقود الديزل (حتى أخذاً في الاعتبار 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 آثار ضارة على هاتين الفئتين.

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

أولاً، استناداً إلى تجربة دول أخرى في أمريكا اللاتينية وآسيا وأفريقيا، يمكن إستنتاج أنه يمكن أن يكون لهذا البرنامج آثار أوسع نطاقاً إذا زادت 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 سوى 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 بالإقتراح مع نهج إستهداف على مستوى الأسرة في البلديات المسجلة حديثاً (وحتى الآن، لا يغطي برنامج تيسير سوى الأسر في البلديات التي بها معدل فقر لا يقل عن 30 في المائة). وبهذه الطريقة، يمكن أن يصل برنامج تيسير أيضاً 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 إلغاؤه كلياً. وستكون هذه خطوة

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

الملخص

- حقق برنامج تيسير نجاحاً غير عادي بوصفه برنامجاً مُوجَّهاً للتعليم لزيادة الالتحاق بالمدارس وخفض معدلات التسرب. وأثاره التعليمية أعلى من آثار معظم برامج التحويلات النقدية المشروطة في أنحاء أخرى من العالم.
 - على العكس من برامج التحويلات النقدية المشروطة في أمريكا اللاتينية، صُمِّم برنامج تيسير كبرنامج تعليمي، لا كبرنامج للحد من الفقر أو للإدماج الاجتماعي، وتديره وزارة التربية الوطنية والتكوين المهني.
 - ينعكس هذا أيضاً 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.



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.

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.

للأطفال الفقراء، وتحقيق التغطية الوطنية للأطفال الفقراء والضعفاء على حد 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 الإستهلاك الضيق - لا سيما في أفقر المجتمعات المحلية وفقاً للتصميم الحالي - ويشمل أيضاً 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 المُبَيَّنَّة 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

للإصلاح، على الرغم من أنهما يشيران إلى أن تقديم تحويلات نقدية تحقق إستهدافاً جيداً من شأنه أن يسمح بإففاق 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 أيضاً معرضة جداً لتأثيرات الإصلاح، التي يبدو أنها تؤيد عمل برامج تعويض ذات نهج إستهداف أوسع نطاقاً (على سبيل المثال الإستهلاك الفئوي أو الإستهلاك 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

”

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.



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

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)
2.139 درهم مغربي	6.599 درهم مغربي	10.740 درهم مغربي
التكلفة الإضافية المقدرة		
9	28	46
التكلفة كنسبة مئوية من الإنفاق السنوي على الدعم في المغرب		

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 ومانساوي (2017).

مديرية الدعم الاجتماعي بوزارة التربية الوطنية والتكوين المهني) من العدد الإجمالي للأطفال الفقراء: 1.57 مليون - 1.289 = 280,500 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 الاجتماعية وتعزيز الأنشطة/المشاريع المدرة للدخل على مستوى 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.

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 Professionnelle. 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/_tayssirol.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.

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. Doudich, A. Ezzrari, D. Ikira, and Ch. Louafi. Rabat: Haut Commissariat au Plan.

1. مركز السياسة الدولي للنمو الشامل.

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

3. بإفترض أن الخسارة المحتملة في الدخل جراء التغيير 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، و 4.37 في المائة هم من الأطفال الضعفاء (حسابات أعدها المؤلفون على أساس عبد الخالق 2014). وهذا يعني أن ما مجموعه 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، وفقاً لتوجيه

الحماية الاجتماعية في المملكة العربية السعودية

بقلم أمينة سعيد الصياد

المملكة العربية السعودية هي أكبر الاقتصادات العربية، وأحد أكبر الدول المانحة لمساعدات التنمية الرسمية (برنامج الأمم المتحدة الإنمائي 2014)، وهي أيضاً أحد اقتصادات مجموعة العشرين، حيث يبلغ ناتجها المحلي 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 تُفاقم تحدي الفقر من جراء القدرة المحدودة للنساء على التعويض عن الخسائر في الدخل، على سبيل المثال، يمثل تمتع الرجال وحدهم بميزة قيادة السيارة²، 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 ارتفع الناتج المحلي من النفط وانخفضت البطالة بين الذكور، بينما ارتفعت البطالة بين الإناث، مما يشير إلى تأنيث الفقر³.

وفي مجتمع مُحافظ يمثل إختبار أحد الأبعاد الاجتماعية المتعددة موضوعاً للإصلاح تحدٍ آخر، حيث ينبغي النظر بعناية وتمعّن في مواقف القوى المختلفة إزاء قضايا الإصلاح المختلفة. ولهذا تأخذ مسيرة الإصلاح في المملكة مساراً غير خطي أو ما يُطلق عليه فرضية المسار المتعرج للتغيير الاجتماعي - حيث يتقدم التغيير الاجتماعي عندما لا يواجه إشكاليات، أما إذا وجدت إشكاليات يتم التحرك مبيناً ويساراً لتهيئة المواقف إزاء التغيير القادم بهدوء.

وينبغي أن تركز السياسات على بناء قيادات تؤمن بالإصلاح ولاسيما دعم الشباب في تولي الأدوار القيادية. وبالفعل، على مدى العامين الماضيين بدأت عديد من القطاعات الاقتصادية في توفير المزيد من الفرص الجديدة للمرأة، ونقل مزيد من السلطة إلى جيل الشباب. وعلاوة على ذلك، يُتخذ التغيير الاجتماعي مدخلاً للتغيير 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 الاجتماعي العام بما في ذلك التحويلات الاقتصادية والاجتماعية 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 اعتماد المملكة على النفط وتطوير قطاعات الخدمات العامة، وتلي ذلك إطلاق برنامجين هما برنامج التحول الوطني 2020، وبرنامج التوازن المالي: ميزانية متوازنة 2020. وتمت إعادة هيكلة أجهزة الدولة بما في ذلك دمج حقيقتي العمل والشئون الاجتماعية في وزارة جديدة هي وزارة العمل والتنمية الاجتماعية. وفي مطلع عام 2017، تم الإعلان عن 10 برامج إضافية لتحقيق الرؤية⁴.

إن أهم ما أتت به رؤية المملكة 2030م وبرامجها هو إلى إستحداث فلسفة الإدارة التحولية الجديدة والتي تتمثل في مزيج البرامج-الأداء-الحوكمة (نوار والصباد 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 التحوّل.

وتبنى الرؤية على مكامن القوة التي تمتلكها المملكة متمثلة في ثلاث ركزات هي العمق العربي والإسلامي، والقوة الإستثمارية، وأهمية الموقع الجغرافي الإستراتيجي، الذي يربط بين القارات

الثلاث آسيا، وأوروبا وأفريقيا. وهذه المراكز 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 الربيع المتولد عن مواردها الوطنية في الخارج، ومن ثم تحدد طبيعة قراراتها السياسية والسياساتية - إلى نموذج الدولة التنموية، التي تضطلع المملكة بوجبه بتعبئة مواردها من أجل تحقيق أكبر قدر من النمو، وتنويع مصادر الدخل الوطني عبر الصادرات غير النفطية، وتوجيه السياسات الاجتماعية نحو الإستثمار في البشر، وإصلاح الإنفاق الحكومي بما لا يؤثر على الحماية الاجتماعية. وهذا يجلب معه تساؤلات هامة متزايدة حول إستدامة العقد الاجتماعي الجديد بين الدولة والمجتمع، ومدى قدرة العقد الاجتماعي الجديد على تحقيق تنمية مستدامة.

وعلاوة على ذلك، رفان 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 داعمة 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 الاجتماعية في المملكة العربية السعودية

وضعت المملكة العربية السعودية نظاماً للحماية الاجتماعية تجمع بين البرامج القائمة على الاشتراكات وغير القائمة على الاشتراكات. وبالتركيز على الحماية الاجتماعية غير القائمة على الاشتراكات فقد شهدت تطورات جوهرية على مدى عقود.

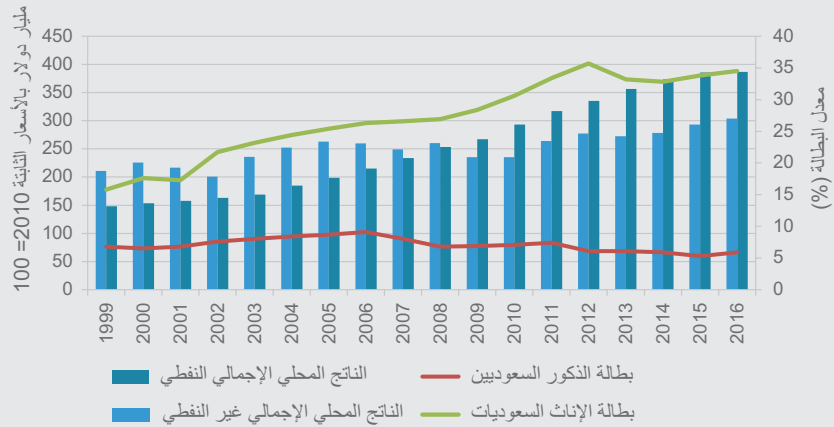
وقد تم تنفيذ العديد من برامج شبكات الأمان الاجتماعي السخية في المملكة بمكونات من برنامج حماية إجتماعية عديدة يستفيد منها فئات كثيرة في «حالة الطوارئ»، والمرضى، والعجز، والشيوخ، وتدعم نظام الضمان الاجتماعي، وتشجع المؤسسات والأفراد على الإسهام في الأعمال الخيرية» (المملكة العربية السعودية

الإجتماعي» في عام 2004م والمُضي قُدماً عبر مراحل، حيث تتميز كل مرحلة بمجموعة فريدة من السياسات العامة.⁵

- **المرحلة 1: (2004-2009): إطلاق** برنامج «المساعدة الطارئة» للأسر 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.

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



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

إعداد «الإستراتيجية الوطنية للإئناء 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 للإئناء

(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. زعم بداية هذا القرن، تم إعداد «ورقة إستراتيجية للحد من الفقر وتحقيق النمو»، غير أنها جرى تنقيحها فيما بعد وإعتبارها إسهاماً موضوعياً في

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



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

المصدر: إعداد الباحثة

- **المرحلة 3: (2015-2030): معالجة** إشكاليات العدالة الاجتماعية والإقصاء من خلال إصلاحات تحوُّلية أوسع 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 استهلاك لائقة والعيش عيشة كريمة. وعبر الزمن ساعد التوسع في الدعم العيني وتدفق التحويلات من الضمان الاجتماعي 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 الاجتماعي التي توفرها الحكومة هي جزء من نظام الحماية الاجتماعية الأوسع الذي يتضمن ملفات كثيرة مستوى التطلعات والطلبات فيها أخذ في الارتفاع، كما أظهرت أهمية الحاجة إلى تنظيم أكثر للعمل في مجمل التنمية الاجتماعية مع الشركاء في القطاعين الخاص والخيري. وهذا الانتقال إلى مفهوم السياسة الاجتماعية الأكثر مصداقية إزدادت قوته مع رؤية المملكة 2030.

حساب المواطن والتحول نحو السياسات الاجتماعية

في إطار قرارات وإجراءات الإصلاح التي

بيانات «حساب المواطن» الموحد على تكامل السياسات وتمكن السلطات من بناء نسق ملائم من المؤشرات الاجتماعية والاقتصادية المتعلقة بظروف الأسر المعيشية، وتطوير أفضل لصنع السياسات يقوم على الأدلة.

إن الإجراءات التي إتخذتها الحكومة لخفض عجز الميزانية وترشيد الإنفاق، مصحوبة بإعادة هيكلة للدعم القومي لكي يستهدف بشكل أفضل المحتاجين الفعليين وتشجيع المواطن تدريجياً على الاستهلاك المسؤول. وهذا شكل إدارة جديد تدير به الحكومة دفة الأمور الاقتصادية والاجتماعية بشكل يحقق الموازنة الجيدة بين الاعتبارات الاقتصادية والحماية الاجتماعية. وتعكس الإجراءات الأخيرة هذا التحول الرئيسي في الفلسفة الاقتصادية الجديدة والإرادة السياسية.

خاتمة

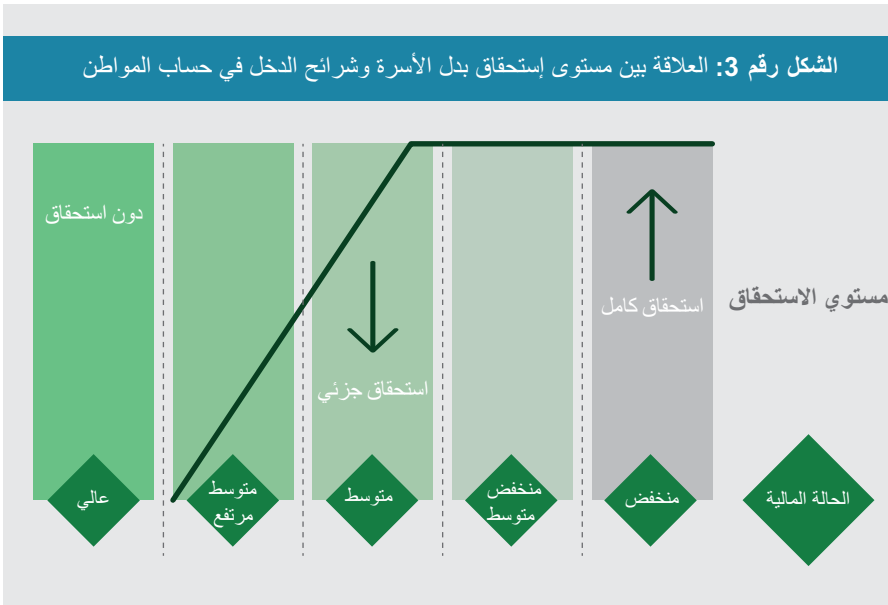
إن التغييرات في السياسة التي نطلق عليها مصطلح «رنين السياسة» يمكن تمييزها بالتحول التدريجي إلى ما وراء شبكات الأمان الاجتماعي التقليدية، إلى سياسات اجتماعية أكثر تحديداً وإحتوائية، وبالانتقال من منهج الشمولية إلى الاستهداف، وإطلاق مبادرة حساب المواطن، والتنسيق بين مختلف الأجهزة الحكومية، وضم الفاعلين الآخرين من القطاعين الخاص وغير الربحي كشركاء، وكل هذا سوف يُعيد تعريف السياسة الاجتماعية في المملكة.

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

تضمنها برنامج التوازن المالي 2020، الجذرية لتحقيق أهداف رؤية المملكة 2030م تم إطلاق «حساب المواطن» المؤخذ كخطوة أولى في سبيل دمج كافة برامج شبكات الأمان الاجتماعي – في صورة تحويلات نقدية مشروطة للتخفيف من آثار الإصلاحات المالية الناجمة 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 الاجتماعية. وتُعرف الحكومة حد الاستهلاك الرشيد، مع تشجيع المواطن على ترشيد الاستهلاك. وتتحدد قيمة إجمالي البدل النقدي للأسرة حسب مستوى دخلها المادي، و حجم وتركيب 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 الاجتماعي. ويُسهّل الربط الإلكتروني مع نحو 15 من الجهات الحكومية عملية تحليل البيانات والتحقق من بيانات الأفراد. وهكذا، عن طريق إنشاء سجلات بيانات المستفيدين المحتملين من التحويلات النقدية المشروطة وغيرها من برامج الحماية الاجتماعية الأخرى، سوف تساعد قاعدة

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



المصدر: المملكة العربية السعودية (2016ب).

”

شبكات الأمان الاجتماعي التي

توفرها الحكومة هي جزء من نظام الحماية الاجتماعية الأوسع الذي يتضمن ملفات كثيرة مستوى التطلعات والطلبات فيها أخذ في الارتفاع.

”

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 المسؤول.

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).

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.

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

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

مركز إيفاد للدراسات والإستشارات. 2014. الفقر المؤقت: 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، والصيد، أمينة "رؤية المملكة 2030: واقعية الطموح"، مفكرة إقتصادية، المجلد 1، العدد 8، يونيو، 2016، مجلس الغرف السعودية، الرياض.

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. سيدخل القرار حيز التنفيذ اعتباراً 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 الاجتماعية غير القائمة على الاشتراكات: حالة تونس

بقلم عبد الرحمن اللاحق

يشكل الدعم الشامل الحالي للغذاء والطاقة حجر الزاوية في نظام الحماية الاجتماعية في تونس. ومع ذلك، فقد ثبت أنه غير مُنصف ومُكلف بصورة متزايدة. وهو أيضا غير فعال، لأنه يمكن أن يُدخل تشوهات في الأسعار النسبية تؤدي عادة إلى الإفراط في الاستهلاك وزيادة العجز في الميزانية. وفي الواقع، فإن للطاقة والنقل والغذاء أثراً مالياً كبيراً، 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 شكّل الإنفاق على المساعدات الاجتماعية 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. ووفقاً للأرقام المنقحة الأخيرة الصادرة عن المعهد الوطني للإحصاء، انخفضت معدلات الفقر الوطنية من 25.4 في المائة في عام 2000 إلى 15.2 في المائة في عام 2015. وانخفض 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 الانخفاض في اللامساواة كان مدفوعاً في معظمه بالإنخفاض داخل المناطق؛ أما اللامساواة بين المناطق فقد زادت بالفعل، مما أدى إلى تركيز 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 الاجتماعية، وإعادة النظر في مستوى الإنفاق على نظم الدعم الشامل لجعل الإنفاق الحكومي أقل تنازلية. غير أن إصلاح دعم الطاقة في تونس يجب أن يحقق توازناً دقيقاً بين الحاجة إلى تحسين العدالة المالية في الإنفاق العام ومخاطر إثارة التوترات الاجتماعية، نظراً لأهمية حصة المنتجات المدعومة في ميزانيات الأسر - والتي تبلغ في المتوسط 4 في المائة، ولكنها تصل إلى نحو 9 في المائة للخمس الأفقر من السكان (كويستا وآخرون 2017). وعلى 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 الاجتماعية الأخرى غير الدعم، مثل التحويلات النقدية المستهدفة.

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

بالمثل، فإن الحاجة إلى الحفاظ على الاستقرار الاجتماعي بعد ثورة 2011 حذرت أيضاً من الإصلاح العميق لنظام الدعم. والواقع أنه خلال فترة ما بعد الثورة، زاد دعم الطاقة بالأرقام المطلقة والنسبية على حد سواء. ونتيجة لذلك، ارتفع دعم الطاقة من ثلث مجموع الدعم العام قبل الثورة إلى نحو 45 في المائة في عام 2017. وعلى النقيض من ذلك، فإن دعم الغذاء وغيره من الاحتياجات

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 الاقتصادية 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. فبلغ الدعم المقدم للفرد في الخمس الأغني من توزيع الدخل يساوي 1.7 مرة مثل المبلغ المقدم للفرد في الخمس الأفقر (136 دينار تونسي مقابل 81.8 دينار تونسي). وتؤدي هياكل أسعار الطاقة إلى نظام تحويل تنازلي ومحابي للأغنياء وينتج فائزاً مالياً ضخماً. 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 الاستهلاك بين الفئات الاجتماعية والاقتصادية، من ناحية أخرى. وسواء كان الدعم شامل أو كان له بعض سمات الإستهداف، كما في حالة الكهرباء، حيث تنخفض معدلات الدعم وفقاً لشرية الاستهلاك، فإنه لا يحدث فرقاً 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 المسال والديزل والبنزين، يؤدي 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 خميس من السكان بنحو 6.7 في المائة، ونحو 3.2 في المائة للخميس 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 مصدر الطاقة المستخدمان في الغالب، بالقيم النسبية، من جانب الأسر في الخمس الأفقر، كما يبين الجدول رقم 1. غير أنه نظراً للطابع التنازلي للدعم، سيكون الخمس الأفقر مسؤولاً عن 13

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

الخميس	البنزين	الديزل	غاز البترول المسال	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 (الأغني)	18.2	5.7	63.9	48.9	136.7

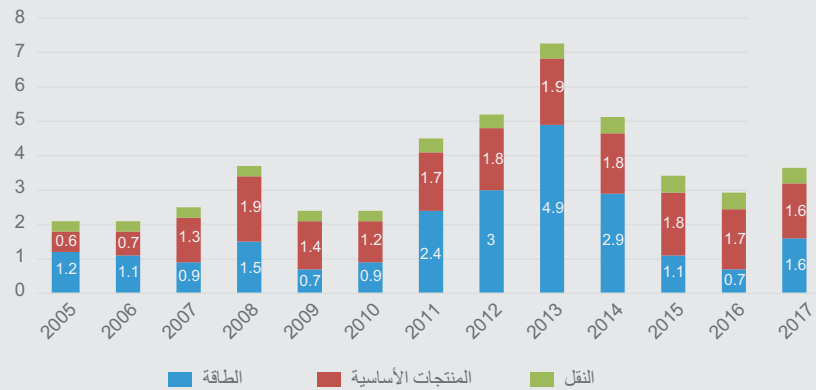
المصدر: كويستا وآخرون (2017).

”

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.

الترتيب) أعلى من الزيادة في الفقر المحاكاة نتيجة الإصلاح (2.57). غير أنها لا تستطيع أن تبعد مستويات الفقر السابقة للإصلاح بطريقة موضوعية (-0.40 و-1.44 على الترتيب)، ولا سيما عند مقارنتها بسياناريو "الإستهداف المثالي".

وهذه النتائج مثيرة للقلق، لأن تونس ما زالت بعيدة عن أن تتوفر لديها قوائم شاملة ومُحدّثة بالمستفيدين والمستفيدات 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 أُريد 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 اعتماد إستراتيجية إتصالات قوية لشرح الأنماط التوزيعية للدعم وضمان الاعتماد الكبير للإصلاحات المحتملة. وينبغي لأي إصلاح مُعتمد 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. ●

خيارات التحويلات الشاملة و الإستهداف الحالي.

وفي السيناريوهات الثلاثة، يُعاد توزيع جميع الوفورات المتحققة من إصلاح دعم الطاقة على مختلف الفئات السكانية المستهدفة. ويسفر سيناريو 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 بانخفاض 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

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

وقد تمت محاكاة آليات التعويض باستخدام 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 السكان²، 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

الجدول رقم 2: إجمالي الإنفاق على الطاقة حسب خُميس الدخل

البنزين	الديزل	غاز البترول المُسال	الكهرباء	الإجمالي
0%	15%	2%	11%	13%
2%	19%	7%	15%	17%
6%	21%	13%	18%	19%
19%	23%	19%	22%	23%
73%	22%	59%	34%	28%
100%	100%	100%	100%	100%
7%	78%	3%	13%	100%

المصدر: إعداد المؤلف اعتماداً 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 الاجتماعية.



الصورة: كارستين تين 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

السيناريو	الحد من الفقر (نقطة مئوية)		خصائص التحويلات	
	بعد الإصلاح	قبل الإصلاح	متوسط الإستهقاق (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 اعتماداً على كويستا وآخرون (2017).

1. جامعة تونس.
2. وزارة الشؤون الاجتماعية، 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 خورشيد¹

أثرت العقوبات الدولية المفروضة على العراق بسبب غزو الكويت في أغسطس عام 1990 تأثيراً شديداً على إقتصاد العراق. وقد فرضت العقوبات على جميع الصادرات، بما في ذلك النفط - وهو مصدر رئيسي للإيرادات والعمالة الحكومية، وأكبر قطاع مساهم في الناتج المحلي الإجمالي للعراق. كما فرضت قيود على الواردات، باستثناء الأدوية والسلع الأساسية اللازمة للمساعدة الإنسانية. ولم تؤثر العقوبات على إيرادات الحكومة فحسب، بل أثرت أيضاً 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، باستخدام الحصص بطاقات التموينية² لتوفير الإغاثة لجميع المواطنين العراقيين بصرف النظر عن وضعهم من الفقر. وفي البداية، وبسبب الإفتقار إلى القدرات والموارد، فضلاً 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 وخُذفت بنود كثيرة أخرى.

وفي 1995 وافق المجتمع الدولي وحكومة العراق على صادرات محدودة من النفط مقابل الغذاء، وتذنية أثر العقوبات الاقتصادية 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 حرماناً، إستناداً 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، وأسرى نزلاء السجون والمفقودين، وأرباب الأسر غير القادرين على العمل، والأرامل، والطلبات المتزوجات حتى التخرج والمطلقات.

وإستناداً إلى البيانات المستمدة من المسح الإجتماعي-الإقتصادي للأسرة في العراق لعام 2012، حددت الحكومة خط الفقر الوطني بمبلغ 105,500 دينار عراقي للفرد شهرياً³. ثم أصدرت الحكومة، بالتعاون مع البنك الدولي، قانون الحماية الإجتماعية رقم 11 لعام 2014، والذي يتسم بطابع تقديمي للغاية ويدعو إلى توفير الحماية الإجتماعية لأي مقيم عراقي أو غير عراقي من خلال المساعدات الإجتماعية. كما غيّر القانون معايير الإختيار لشبكة الحماية الإجتماعية، من معايير فئوية إلى معايير قائمة على الفقر. وفي وقت لاحق، إعتمدت عملية إختيار المستفيدين أسلوب الإستهداف الذاتي وإختيار سبل المعيشة البديلة. ويُشجع جميع العراقيين الذين يعتقدون أنهم فقراء على اللجوء إلى تقديم طلب عبر الإنترنت باستخدام إستراتيجيات الإتصالات والتعبئة الإجتماعية. ثم يتم التحقق من هذه الطلبات من خلال إختيار سبل المعيشة البديلة. بالإضافة إلى ذلك، شملت عملية التحقق أيضاً من خلال عدة عوامل منها الضريبة على مُقَدَّمي الطلبات، وملكية الأراضي، وسجلات العمالة.

وإعتباراً 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 ولتفويض القانون 11، تتفّذ 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 أيضاً 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 أيضاً بتنفيذ برنامج مساعدات نقدية متعدد الأغراض، يستهدف السكان النازحين والمجتمعات المضيفة لمساعدتهم على تلبية إحتياجاتهم الأساسية. وتدفع الوزارة تحويلات نقدية طارئاً لمرة واحدة إلى الأسر النازحة الضعيفة، وتحويلين إضافيين إلى الأسر الضعيفة للغاية. ويُدار برنامج المساعدات النقدية متعدد الأغراض ويُنسّق 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

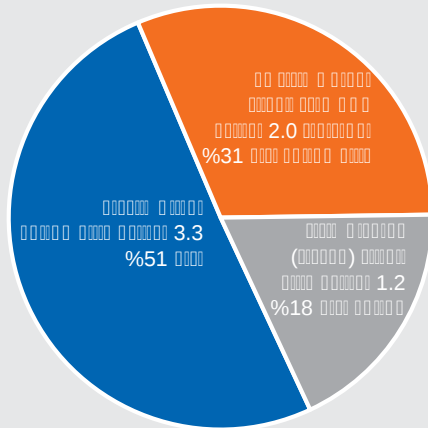
تغير الواقع في العراق بشكل كبير منذ عام 2014، عندما صدر قانون الحماية الإجتماعية: حيث أدى إنخفاض أسعار النفط والصراعات المسلحة إلى زيادة معدلات الفقر وتضييق الحيز المالي. وعندما بدأ النزاع المسلح في عام 2014، إنخفضت إيرادات الحكومة أيضاً من 164.5 تريليون دينار عراقي في 2014 إلى 100 تريليون دينار عراقي 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.

ويُعزى 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 التنوع 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 موظفاً جديداً واحداً 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 الاجتماعية 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: توزيع الميزانية الوطنية لعام 2017 على البرامج الاجتماعية

موازنة برامج الحماية الاجتماعية غير القائمة على الاشتراكات
6.5 % 6.6 %



المصدر: إعداد المؤلف إستناداً 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 الاجتماعية غير القائمة على الاشتراكات - 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 الاجتماعية. 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 سوى 15 في المائة من التكلفة الاجمالية لإنتاج الكهرباء وتوزيعها. ووفقاً 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 رديء للغاية وغير فعالة. وإجمالاً، يخصص العراق نحو 14.5 في المائة من إنفاقه على الحماية الاجتماعية (الدعم، والتحويلات النقدية غير القائمة على الاشتراكات، والمساعدات العينية).

وعلى الرغم من أن الحيز المالي للحماية الاجتماعية ضيق بسبب تزايد معدلات الفقر

والنزوح الجماعي، فإنه يمكن ترشيده إذا ما تحسنت الكفاءة التشغيلية للبرامج القائمة وإستهدافها، مما يكفل المواءمة وتجنب الإزدواجية. وهناك مجال كبير لتحسين القيمة لكل وحدة نفود عن طريق ترشيده الغرض من برامج التحويلات الاجتماعية (الشمول مقابل الإستهداف) وضمان الإستهداف لصالح الفقراء. بالإضافة إلى ذلك، سيتيح إلغاء الدعم موارد إضافية للبرامج الموجهة لمكافحة الفقر. ويمكن عندئذ إعادة إستثمار الوفورات لتوسيع نطاق تغطية برامج الحماية الاجتماعية التي تستهدف الإنصاف والأطفال.

ويتسم نظام بطاقات التموين بأهمية خاصة؛ ولا يحتاج إلى إصلاحات لتحقيق كفاءة وإدارة أفضل فحسب، وإنما أيضاً 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 تتلقى حصص تموين غذائية، وأن 90 في المائة من أكثر الفئات ثراء (وهي أغني 10 في المائة من الأسر) كانت أيضاً تتلقى حصصاً تموينية. وعلى 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 الحُميسات الأكثر ثراء تستفيد من حصص التموين الغذائية.

زيادة الطلب وخفض الإيرادات: الإستراتيجيات الممكنة

ارتفع معدل الفقر في العراق إلى 23 في المائة (وهو رقم متحفظ) في عام 2014، في حين ارتفع 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، إعتباراً من أغسطس 2017، وأكثر من 2 مليون من العائدين إلى ديارهم. ويستضيف العراق أيضاً 244,235 من اللاجئين السوريين و 40,227 من اللاجئين غير السوريين إعتباراً 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 للأفرع الثلاثة لبرامج الحماية الاجتماعية التي يجري تنفيذها حالياً في العراق.

ويمكن أن تركز الإصلاحات على التوضيح الواضح للغرض من كل برنامج إزاء ارتباطه بالبرامج الأخرى (وكيف يمكن أن تكمل البرامج بعضها بعضاً)، وعلى إقامة روابط أفضل بين الجهود التي تقودها الحكومة والمساعدات النقدية الإنسانية الدولية في العراق.

ونختتم بأربع نقاط بشأن إصلاح برامج الحماية الاجتماعية غير القائمة على الاشتراكات 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 والاستبعاد في الإستهلاك. 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. وقد يكون أكثر معقولة إتباع نهج تدريجي للانتقال من نظام بطاقات الحصص التموينية إلى المساعدات النقدية، مع تعزيز تغطية وإستهلاك شبكة الحماية الاجتماعية. 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 إستهلاك شبكة الحماية الاجتماعية للحد من الأخطاء، وتحديد مستويات المنافع المتغيرة وفقاً لسباق الفقر. ويجري بالفعل وضع نظام متكامل وموحد لإدارة بيانات السجلات، مما سيزيد من تحسين الأداء العام لنظام الحماية الاجتماعية. كما ينبغي على الحكومة أن تنظر في أساليب الإستهلاك المختلطة: إستراتيجية أفضل للاتصالات من أجل الإستهلاك الذاتي، ولا سيما في مناطق الفقر المرتفعة، وإجراء تعديلات في إختبار سبل المعيشة البديلة لتعكس الحقائق الجديدة، ويمكن تنبني إستهلاك / عملية تحقق على أساس مجتمعي، مع ضمان الإنصاف والإستهلاك الذي يركز على الطفل. ومن شأن شبكة الحماية الاجتماعية الأفضل إستهلاكاً أن توفر إغاثة أفضل للسكان الفقراء ويمكن أن تمثل إنتصاراً سياسياً للحكومة للشرع في إصلاح نظام بطاقات الحصص التموينية الذي تشتد الحاجة إليه كجزء من عملية إصلاح الحماية الاجتماعية برمتها.

- يلزم تحقيق تحسّن 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 الإستهلاك، والحد من التسريبات، تفادي الهدر في الموارد والوقت. وفي الأجل الطويل، يمكن وضع إستراتيجية واضحة لوزارة الهجرة والمهجرين لتحديد أهدافها وإختصاصاتها، ودورها المؤسسي مع إحداث تنمية كافية في القدرات. إن العراق عرضة للكوارث الطبيعية والصراعات؛ ولذلك، فإن تحويل وزارة الهجرة والمهجرين إلى هيئة مسؤولة عن الإستجابة للأزمات (التخفيف من أثر الصدمات) سيكون أحد الخيارات الممكنة على المدى الطويل.

- وأخيراً، يمكن إستكشاف إلغاء دعم الكهرباء وتحسين الإنتاج والتوزيع لزيادة معدلات التحصيل لتوسيع الحيز المالي للإستثمار في برامج الحماية الاجتماعية، والخدمات الاجتماعية الأساسية التي تركز على الطفل مثل التعليم والرعاية الصحية. ويتطلب ذلك إلزاماً سياسياً بإلغاء الدعم وإجراء مراجعة فنية للنفقات العامة على التعليم والرعاية الصحية والحماية الاجتماعية لتحديد برنامج يحقق أفضل النتائج للأطفال الضعفاء وأسرها.

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](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 الاجتماعية، يونسف، العراق.
2. في العراق، عادة ما يُعرف نظام التوزيع العام باسم "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 الشؤون الاقتصادية والاجتماعية 2017).
5. وفقاً لميزانية الحكومة لعام 2017.





“

إستجابت معظم الحكومات من المغرب العربي إلى الخليج على الفور لإنخفاضات 2011 بزيادة الإستحقاقات الإجتماعية، مثل معاشات التقاعد والمرتبات والدعم والتحويلات، وتخفيض الضرائب. بيد أن الزيادة الأولية في الإنفاق الإجتماعي كشفت بسرعة عن تأثيرها المحدود على المُشكلات 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 بيلو وأنا 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 مسألة حقوق؛ بل أيضاً إقتصاد ذكي.

أرثر فان ديبسن



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

وزارة
التخطيط

معهد البحوث
الاقتصادية التطبيقية
ipea



شعوب متمكنة
أمم صامدة

يونسيف