

وضع التأمينات الاجتماعية لعمال القطاع الزراعي في الشرق الأدنى وشمال أفريقيا وتحديات التوسع

Lucas Sato, International Policy Centre for Inclusive Growth (IPC-IG)

والأردنية قدمت مزايا مالية أعلى وكان لديها أثر أكبر على تخفيض نسب الفقر بالمقارنة ببرامج المساعدات الاجتماعية لسكان المدن والريف.

يناقش التقرير العوائق الأساسية لتوسيع تغطية التأمينات الاجتماعية في الشرق الأدنى وشمال إفريقيا ويقدم أمثلة عن سياسات تم تطبيقها لمعالجتها. بالإضافة لمحدودية البيانات المتوفرة ولأنظمة قانونية تؤدي إلى استبعاد عمالة القطاع الزراعي فالعوائق الأخرى تشمل:

- **العوائق المادية:** برامج التأمين الاجتماعي التي تتطلب سداد اشتراكات شهرية لا يتم تغييرها لتلائم دخل العاملين في القطاع الزراعي الذين غالباً ما يكون دخلهم موسمي، منخفض وغير منتظم أو متوقع وغالباً ما يكون على شكل مكافآت عينية وليس مبلغ نقدي. لتخطي هذه المشكلة قامت المملكة المغربية بتغيير نظام التأمين الاجتماعي لصغار الصيادين لكي يتم خصم اشتراكاتهم للتأمين الاجتماعي والصحي عند موقع بيع ما تم صيده.
- **العوائق الإدارية والمؤسسية:** تشمل هذه العوائق انخفاض أعداد العمال في المناطق الريفية المسجلين في أنظمة التأمين الاجتماعي وعلى قلة أعداد مكاتب التأمين في المناطق النائية التي تقوم على توزيع المساعدات المالية. ومن المبادرات المهمة التي تم تنفيذها من قبل منظمة الأغذية والزراعة بالتعاون مع الحكومة اللبنانية لتخطي نسب التسجيل المنخفضة هي إنشاء سجل للمزارعين قائم على استمارة إلكترونية تجمع البيانات الزراعية والاجتماعية والاقتصادية للتعرف على أهم خصائص صغار المزارعين والمساهمة بشكل غير مباشر لتوسيع تغطية الحماية الاجتماعية.
- **تحديات متعلقة بالمعلومات والمشاركة:** حيث تتضمن عدم القدرة على الوصول إلى عمليات صنع القرار السياسي، التهميش السياسي للمجتمعات الريفية، الوعي المحدود عن برامج الحماية الاجتماعية، وانتشار عدم الثقة في المؤسسات الحكومية. لتخطي هذه التحديات المتعلقة بمحدودية المعلومات قد تم تبني عدة إجراءات مثل حملات زيادة الوعي والاستراتيجيات المستهدفة لواقع المناطق الريفية.

تعمل دول الشرق الأدنى وشمال أفريقيا حالياً على إصلاح سياساتها الاجتماعية لجعل أنظمة الحماية الاجتماعية أكثر دعماً للفقراء. ويشكل منطلق الإصلاح هذا فرصة لتوسيع أراضيات الحماية الاجتماعية وشمول الفئات المستبعدة غالباً مثل العاملين في القطاع الزراعي. ويبين هذا التقرير أهمية تغيير برامج التأمين الاجتماعي كي تتأقلم مع خصائص عمال القطاع الزراعي وذلك لقدرتها على الحد من الفقر وتخفيض عدم المساواة في المنطقة.

المرجع: لو كاس ساتو ٢٠٢١. "وضع التأمينات الاجتماعية لعمال القطاع الزراعي في الشرق الأدنى وشمال أفريقيا وتحديات التوسع" ورقة عمل لمركز السياسات الدولية للنمو الشامل رقم ١٨٩. برازيليا: مركز السياسات الدولية للنمو الشامل و منظمة الأغذية والزراعة من الأمم المتحدة.

المراجع:

Sato, L. 2021. "The state of social insurance for agricultural workers in the Near East and North Africa and challenges for expansion." *IPC-IG Working Paper*, No. 189. Brasilia: International Policy Centre for Inclusive Growth and Food and Agriculture Organization of the United Nations.

اهتمام السياسات باستخدام الحماية تتميز المناطق الريفية في الشرق الأدنى وشمال إفريقيا بالاعتماد الكبير على الزراعة والموارد الطبيعية، وتتصف أيضاً بارتفاع معدلات العمالة في القطاع غير المهيكّل بالإضافة إلى انخفاض معدلات الإنتاجية وانتشار الفقر. وإن الأسر الريفية الفقيرة على وجه الخصوص أكثر عرضة للمخاطر وللصدّات المتغيرة مثل الجفاف والنزاعات المسلحة. ولذلك تتحلّى سياسات الحماية الاجتماعية بالقدرة على الاستجابة لتلك الصدمات وتخفيض نسب الفقر وتحفيز التنمية الزراعية. بينما تقدم البرامج غير القائمة على الاشتراكات مستوى أساسياً من الدخل وتساهم في تحقيق الوصول لخدمات الرعاية الصحية الأساسية والحفاظ على الأمن الغذائي ومشاريع الإنتاج الصغيرة، فإن البرامج القائمة على الاشتراكات يمكنها أن تقدم مستويات أعلى من الحماية وتمكين سكان الريف من التعامل وإدارة المخاطر بشكل أفضل ومنع الإفقر. مع ذلك، فإن عمال القطاع الزراعي غالباً ما يتم استبعادهم من أنظمة الحماية الاجتماعية وبالأخص البرامج القائمة على الاشتراكات.

ومن هذا المنطلق، تم التعاون ما بين مركز السياسات الدولية للنمو الشامل IPC-IG ومنظمة الأغذية والزراعة في الشرق الأدنى وشمال أفريقيا لتطوير ورقة عمل (ساتو ٢٠١٢) تحليلية عن توفر وعوائق الاستفادة من أنظمة التأمينات الاجتماعية للعاملين في قطاع الزراعة في الإقليم. تهدف الورقة للمساهمة في سد الفجوة في الدراسات الموجودة حالياً عن دور البرامج القائمة على الاشتراكات للعاملين في القطاع الزراعي.

اعتماداً على قاعدة بيانات الجمعية الدولية للضمان الاجتماعي ISSA والتي توفر معلومات عن التغطية بموجب القانون في برامج التأمين الاجتماعي، تقوم هذه الورقة بتسليط الضوء على التغيرات القانونية والإجراءات التي تؤدي إلى استبعاد العاملين في القطاع الزراعي. يتم استبعاد فئات معينة من عمال القطاع الزراعي من بعض أو جميع البرامج القائمة على الاشتراكات في دول مثل الأردن، لبنان، السودان، تونس واليمن ويعود ذلك في معظم الأحيان لعدم شمول هؤلاء العمال في تطبيقات قانون العمل في تلك الدول. مثلاً، تقوم كل من اليمن وسوريا ولبنان باستبعاد العمالة الوافدة والذين يشكلون نسبة كبيرة من العاملين في القطاع الزراعي في تلك الدول. بالإضافة إلى ذلك فلدى جميع دول المنطقة باستثناء ليبيا حواجز قانونية تمنع العاملين لحساب أنفسهم من الاستفادة من برنامج تأمين اجتماعي واحد على الأقل. وأخيراً، تمنع عدة دول العاملين بأشكال غير منتظمة مثل العمالة المؤقتة والموسمية والعرضية من بعض أو جميع برامج التأمينات على الرغم من أن هذه الفئة من العمال هي الأكثر شيوفاً في القطاع الزراعي. وحتى في حالات وجود أنظمة قانونية شاملة، فلا يتم تطبيقها على كامل وجه للعاملين بأشكال غير منتظمة وقد يعود ذلك لمحدودية القدرات لمتابعة وتفتيش تطبيق قوانين العمل والتأمينات الاجتماعية، بالإضافة لضعف أنظمة العمل والحواجز وقلة الفرص لتبادل المعلومات وتدقيقها بين المؤسسات الحكومية.

من الجدير ذكر أن نقص البيانات يحد من القدرة على تحليل التغطية الفعالة لبرامج الحماية الاجتماعية لسكان الريف ويشكل عائقاً رئيسياً أمام توسيع تغطية الحماية الاجتماعية في الشرق الأدنى وشمال أفريقيا. مع ذلك يمكننا استنتاج أن معدلات شمول الأسر الريفية في أنظمة الحماية الاجتماعية متدنية جداً وذلك استناداً على معدلات التغطية الفعالة في أنظمة الحماية الاجتماعية المنخفضة لسكان بشكل عام، وخصائص عمال القطاع الزراعي (مثل ارتفاع الطابع غير الرسمي والموسمية، إلخ) التي تتسبب بعوائق للالتحاق بأنظمة الحماية الاجتماعية.

هنالك مؤشرات تبين أن برامج التأمينات الاجتماعية لديها أثر كبير في تخفيض نسب الفقر. وبحسب أطلس مؤشرات الحماية الاجتماعية المتعلقة بالمرونة والإنصاف التابع للبنك الدولي فإن برامج التأمينات الاجتماعية قد أدت إلى انخفاض كبير في عدد الفقراء في العشر الأقر في المناطق الريفية في مصر والأردن وموريتانيا. أيضاً فإن برامج التأمينات الاجتماعية المصرية