

# مظلات للجميع



الدليل الشامل لبرامج  
الحماية الاجتماعية

# مظلات للجميع

الدليل الشامل لبرامج  
الحماية الاجتماعية

إعداد  
سلمى حسين

# جدول المحتويات

مقدمة	04
تعريف صندوق النقد للحماية الاجتماعية هو الأضيق بين المؤسسات الدولية	06
قائمة الوسومات	08
الحماية الاجتماعية	10
الحماية الاجتماعية المعممة	12
الحد الأدنى للحماية الاجتماعية	13
شبكات الأمان الاجتماعي	14
التغطية الصحية الشاملة	14
التعليم الأساسي المجاني الشامل	15
سياسات العمل اللائق	16
الحد الأدنى للأجر	16
حرية التنظيم والتفاوض الجماعي	17
السلامة والصحة المهنية	18
حماية الأمومة	18
الاستهداف	19
نظم التمويل بالاشتراكات	20
صناديق الضمان الاجتماعي- صناديق التأمينات الاجتماعية	20
صناديق المعاشات- التقاعد	21
الإنفاق الاجتماعي	22
التحويلات من الخزنة العامة	23
تحويلات نقدية مشروطة	23
تحويلات نقدية غير مشروطة	24
كوبونات التعليم	25
الإنفاق الحكومي على التقاعد	25
مخصصات الإنفاق الحكومي على البطالة	26
المزايا العائلية الممولة من الخزنة العامة	26
الإنفاق الاجتماعي في حالة العجز	27
الإنفاق الحكومي الخاص ببرامج سوق العمل	28
سياسات سوق العمل النشطة	28
سياسات سوق العمل الخاملة	29
إعفاءات من الرسوم	29
برامج دعم الغذاء	30
دعم الطاقة	31
الدعم التبادلي	32
الدخل الأساسي المعمم	32
دعم الإسكان	33
تحديد سقف للإيجارات	34
برامج التغذية المدرسية	34
برامج الاستثمار في التغذية	35
دعم الزراعة	35

# مقدمة



ما هي أنواع الحماية الاجتماعية التي من شأنها أن تضمن «ألا يتخلف أحد عن الركب؟» كيف للمواطنين أن يأمنوا في أوقات السراء والضراء وفي كل مراحل عمرهم من المهد إلى أواخر العمر؟

وترتبط الحماية الاجتماعية ارتباطا وثيقا بمفهوم العدالة الاجتماعية. حيث «لا يمكن أن تتقدم العدالة الاجتماعية إلا إذا حصل جميع فئات المجتمع على الأمان الاجتماعي والاقتصادي بما يمكنهم من استئناف عملهم وحيواتهم. ويتطلب ذلك تأمين الدخل مدعوما بتأمين تمثيل صوتها وتنظيم جميع أنواع العمل، بما فيه العمل التطوعي وأعمال الرعاية».

وعلى الرغم من الفوائد الاقتصادية والاجتماعية للحماية الاجتماعية، فإن عددا قليلا فقط من الدول المتقدمة يحظى بظلة واسعة من البرامج والأنظمة المتعلقة بهذا المفهوم. «لا يحظى سوى 30.6% فقط من كل سكان العالم في سن العمل بالتغطية الشاملة للحماية الاجتماعية بجميع أنواعها. ما يعني أن الجانب الأكبر للسكان في سن العمل -69.4% أو حوالي 4 مليار- لا يحظى سوى بتغطية جزئية، أو لا تغطية على الإطلاق».

هناك أنواع من الحماية الشاملة والتي تعني أنها مكفولة لجميع المواطنين، مثل التعليم والصحة، وهناك أنواع أخرى من الحماية التي ينبغي أن تقدم إلى من هم في سن العمل، من أجل تأمين دخل كاف بحيث لا يقعوا في مصيدة الفقر، ويغطي جميع احتياجات هؤلاء الأساسية وأسرتهم، حتى لو مرضوا أو فقدوا عملهم. وأخيرا وليس آخرا، من أجل تأمين ما يكفي من الدخل والرعاية الصحية بعد التقاعد أو حين يضطرون لمغادرة سوق العمل بسبب العجز.

## الحماية الاجتماعية حق على كل دولة أن توفره لجميع المواطنين.

هذا الحق متضمن في المادة 22 من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان وفي الهدف الأول من أهداف التنمية المستدامة 2030: «القضاء على الفقر بكل أشكاله». حيث الهدف الفرعي 1.3 هو «العمل على المستوى القومي من أجل تنفيذ أنظمة وإجراءات الحماية الاجتماعية للجميع، بما فيها الحد الأدنى من الحماية الاجتماعية».

وقد قدر صندوق النقد الدولي في بداية جائحو كوفيد19- أن منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا (ووسط آسيا) ما تزال تفتقر إلى المخرجات الاقتصادية والاجتماعية التي يحظى بها الدول الشبيهة حول العالم من حيث مستويات الدخل، وأن مستويات الإنفاق الاجتماعي في دول المنطقة (متضمنة التعليم والصحة) منخفضة بالمقارنة مع الدول المشابهة من حيث الدخل . قد تفضي 10% زيادة في نصيب الفرد من الإنفاق الحكومي الاجتماعي «إلى إغلاق 20-65% من الفجوة التي يعكسها مؤشر التنمية البشرية بين دول المنطقة والدول الشبيهة».

يقدم هذا الدليل تعريفات متعددة لمفهوم الحماية الاجتماعية، واستعراض لأدواتها وأنواعها، مستقاة من خلال عدد واسع من التجارب الدولية المثلى. يصلح الدليل كنقطة مقارنة الوضع القائم في كل دولة بما يمكن أن يكون عليه الوضع الأمثل. كما يقدم مقترحات لمن أراد إصلاح الفجوات في نظم الحماية القائمة.

وتقع منطقة الدول العربية في مرتبة متأخرة من حيث الحماية الاجتماعية وفقا لأي من تعريفاتها سواء الواسع منها أو الضيق.

فوفقا لحسابات منظمة العمل الدولية، لا يحصل سوى 8.7% فقط من العاطلين في دول المنطقة على إعانات بطالة (بينما يبلغ المتوسط العالمي أكثر من ضعف تلك النسبة). كما لا تحظى سوى 13% من الأمهات والأطفال الرضع في المنطقة بالتغطية الملائمة من برامج الحماية الاجتماعية (ويبلغ المتوسط العالمي أربعة أضعاف تلك النسبة).

وإذا نظرنا إلى متوسط الإنفاق الحكومي الاجتماعي في المنطقة (باستبعاد التعليم والصحة) فيبلغ 1% من الناتج المحلي الإجمالي، وهو أقل من المتوسط العالمي، والدول متوسطة الدخل، ودول منطقة أفريقيا جنوب الصحراء (1.5%). وبعادل نصف متوسط الإنفاق الحكومي في منطقة أوروبا ووسط آسيا.



## تعريف صندوق النقد للحماية الاجتماعية هو الأضيق بين المؤسسات الدولية

لا يوجد تعريف موحد للحماية الاجتماعية بين المنظمات الدولية، وخاصة المؤسسات التنموية، ومؤسسات التمويل الدولي.. بل تتعدد التعريفات داخل المؤسسة الواحدة. وتتفاوت أيضا نظرة المؤسسات بين بعضها البعض حول وجوبية الانتباه إليها وقت تصميم برامج الإصلاح المرتبطة بتمويل التنمية.

**وتعتبر منظمة العمل الدولية صاحبة أفضل وأشمل تعريف للحماية الاجتماعية، من وجهة نظر حقوق الإنسان.**

تدافع منظمة العمل الدولية عن ضرورة أن تمتد الحماية الاجتماعية وتختلف أنظمتها باختلاف المرحلة العمرية، وتقسّم دورة الحياة إلى ثلاثة مراحل: قبل وأثناء وبعد سن العمل.

وصارت أدبيات البنك الدولي تعترف بأهمية الحماية الشاملة المعممة لكل أفراد المجتمع خلال القرن الواحد والعشرين. ويتبنى البنك الدولي مؤخرا معظم عناصر تعريف للحد الأدنى من الحماية الاجتماعية، الذي تدعو إليه منظمة العمل. ولكنه لا يقوم بقياس أثر برامجه على هدف مد مظلة الحماية الاجتماعية. كما أن برامجه مع الدول المقترضة ما زالت تركز على تقليص برامج الحماية المعممة (الدعم) واستبداله بأنظمة الحماية المشروطة وعلى الاستهداف لبعض شرائح المجتمع دون غيرهم.

وأخيرا، يبتنى صندوق النقد الدولي تعريفًا مبهما حول الحماية الاجتماعية، ويخلط أحيانا بينها وبين الإنفاق الاجتماعي. ولا يملك توصيفا لقياسها، ولا تحتوي برامجه على تعريفات قابلة للقياس، وان وجدت، فهو لا يقوم بأي قياس لها بعد تطبيق البرامج والإجراءات التي يشترط تنفيذها في أي دولة.

ويمكن القول بأن الخطاب الحديث لصندوق النقد والأدبيات الصادرة عنه قد تطورت بشكل إيجابي فيما يتعلق بموضوع الحماية الاجتماعية، وأهميتها لتحقيق نمو احتوائي ومستدام. إلا أن ذلك لم ينعكس في شكل توصيات وسياسات أفضل (من الناحية الاجتماعية). حيث لاحظ مكتب التقييم المستقل في الصندوق أن 93% من اجمالي 57 برنامج وافق عليه الصندوق خلال الفترة من 2010-2015 قد احتوت على "ذكر" الإنفاق الاجتماعي وذلك في الدول الأقل نموا. بينما احتوى 19% فقط من تلك البرامج على ترتيبات خاصة بالحماية الاجتماعية (سبع دول)، في شكل أهداف تأشيرية. وهو أخف أنواع المشروطة التي يضعها الصندوق وتكون غير ملزمة للدول المقترضة. حيث لا يترتب على الدولة المخالفة لهذه الأهداف أي منع من الحصول على التمويل أو تجميد للاتفاق.

كما لم تحتو الأهداف التأشيرية لدى باقي الدول المقترضة خلال فترة التقييم على أي نفقات خاصة بالحماية الاجتماعية، أو أهداف غير محددة أو واسعة بحيث يصعب تقييم ما إذا كانت تشكل مكونا معتبرا من البرنامج. وفي كل البرامج التي دعمها صندوق النقد في منطقة الرق الأوسط وشمال أفريقيا، خلال



أو بناء على نوع الحماية المقدمة لمجموعات بعينها كالأطفال والنساء أو لمجموعات عمرية معينة. ويوجد في قائمة الاختصارات كل تلك التصنيفات .

وأخيرا وليس آخرا، يبقى سؤال كيف يتم تمويل كل تلك البرامج والأنظمة؟ وتوجد لافتتان كبيرتان تندرج تحتها الإجابة على هذا السؤال: أنظمة حماية اجتماعية قائمة على الاشتراكات/ المساهمات، وأنظمة وبرامج قائمة على الإنفاق الحكومي أو الخزانة العامة للدولة. وتمنح مزايا الأنظمة القائمة على الاشتراكات إلى أولئك المشتركين الذين دفعوا قدرا من الاشتراكات المنتظمة. وهو المبدأ المعروف بالتأمين الاجتماعي، والذي يضم نماذج مختلفة حول العالم. أما الأنظمة القائمة على تمويل خزانة الدولة، فتجدر الإشارة إلى أنه من الممكن دائما خلق مساحة أو براح مالي في أي دولة من خلال خمس قنوات (تجدونها في البند رقم 16 الخاص بالإنفاق الاجتماعي. كما أن هناك بعض الأدوات والبرامج يتم تمويلها كليا أو جزئيا من قبل صاحب العمل سواء كان جهة حكومية أو قطاع خاص (فرد أو شركة).

الفترة من 2011-2021، لم يقدم أي توصية قط أو مشروطة تتعلق بمد التعليم والصحة إلى جميع المواطنين المعنيين، أو بتوزيع إعانات بطالة أو مساعدات أمومة، أو أي من جوانب «الحد الأدنى من الحماية الاجتماعية» التي يعترف بها الصندوق.

## هذا الدليل لملء الفجوة

يقدم دليل ملاحظات للجميع مختلف التعريفات لمفهوم الحماية الاجتماعية، في عالم تتزايد فيه اللامساواة في الدخل وفي الثروة، وتزخر جوانبه بالاحتجاجات والحركات الاجتماعية الغاضبة، عالم يشهد بدايات ولادة أطر معرفية اقتصادية بديلة.

كما يقدم مجموعة واسعة من النظم والبرامج والأدوات الخاصة بالحماية الاجتماعية الموجودة حول العالم. وهو بذلك يمكن أن يكون نقطة للمقارنة بين الوضع القائم في كل دولة وأفضل الممارسات حول العالم. كما يسهل الدليل تحديد وتحليل الفجوات في النظم القائمة في كل دولة.

وهكذا، يستهدف الدليل صناع القرار، والمشرعين والأحزاب السياسية ومنظمات المجتمع المدني والحركات الشعبية والعمالية وأيضا وسائل الإعلام.

يمكن قراءة البرامج والأدوات الواردة في هذا الدليل بناء على تصنيفهم من حيث فئة أو مجموعة المستفيدين من كل برنامج، سواء كان يقدم إلى الجميع أو إلى فئات معينة مستهدفة.



# قائمة الوسومات

## الاختصارات



## طرق التمويل



## 1 - الحماية الاجتماعية



تشير منظمة العمل الدولي إلى ثلاثة أبعاد للحماية الاجتماعية:

- الأول هو الحصول على السلع والخدمات الأساسية كهدف تقليدي للحماية الاجتماعية. وهو شرط لازم لتحقيق أهداف أخرى.

- الوقاية والحماية: وهو منظور استباقي للحماية، يمكن تطبيقه بشكل منهجي للحيلولة دون تأثر رفاه الأفراد والأسر والمجتمعات والدول. ومن أهم الأمثلة في الدول النامية تطبيق آليات حماية دخول المزارعين من التقلبات في الأسعار العالمية للمواد الأولية. أو ضد تقلبات المناخ التي تؤثر على المحاصيل. أو حماية أصحاب المعاشات او العاملين في القطاع العام ضد انهيار دخولهم أو فقدان وظائفهم بسبب اتخاذ إجراءات اقتصادية معينة. فعلى سبيل المثال، صار أكثر من 20% من المواطنين في نيجيريا «فقراء جدد» جراء وقوع البلاد في أعنف كساد امتد لثلاثة سنوات منذ عام 2018.

- دعم الفرص وإاحتها. كلما اهتمت الدولة بهذا البعد، كلما قلت الحاجة لتدخل الدولة في توفير السلع والخدمات أو للتدخل بالحماية خلال الأزمات. ومن أهم الأمثلة هي توفير التعليم المجاني الجيد.

وتمتد الحماية الاجتماعية وتنوع خلال المراحل الثلاثة في حياة الأفراد: قبل سن العمل، أثناء سن العمل، بعد سن العمل.

وفقا لمنظمة التعاون الاقتصادي والتنمية OECD: هي مقياس للمدى الذي تقوم من خلاله الدولة بمسؤوليتها تجاه مساندة مستويات معيشة أولئك الإقل حظا، والمجموعات رقيقة الحال. قد تستهدف المزايا الأسر ذات الدخل المنخفضة، المسنين، المرضى، العاطلين، أو الشباب والياfeين.

وفقا لموقع الإحصاءات الأوروبية الرسمي Eurostat توصيفا للحماية الاجتماعية وهي تغطية عدد محدد من المخاطر والاحتياجات المتعلقة بكل من:

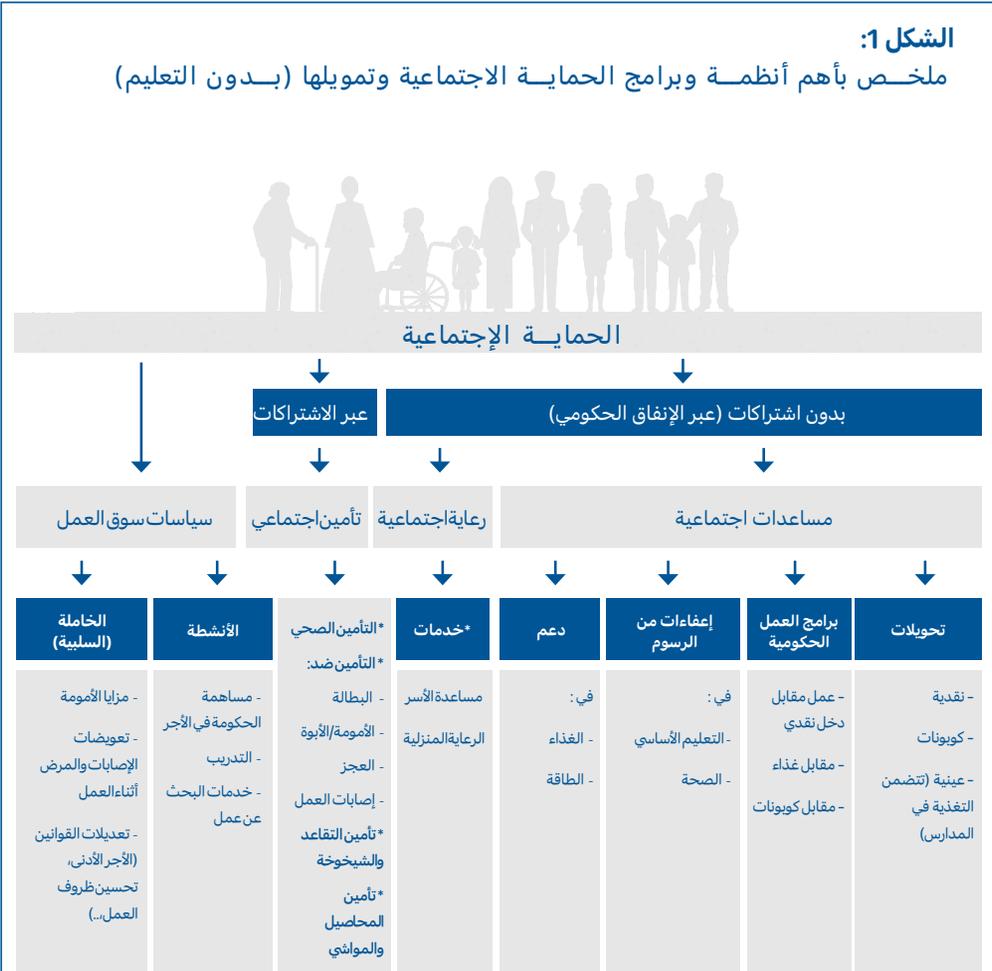
- المرض/ الرعاية الصحية والعجز والإعاقة والتقدم في العمر، ومسؤوليات الأبوة والأمومة، وفقدان الشريك أو الأهل، والبطالة، والسكن، وأخيرا الإقصاء الاجتماعي.

وفقا لدليل صندوق النقد الدولي الخاص بإحصاءات المالية العامة ، تعرف الحماية الاجتماعية بأنها التدخل المنظم بغرض التخفيف عن الأفراد والأسر إزاء الحمل المترتب على مجموعة محددة من المخاطر الاجتماعية. وتعرف المخاطر الاجتماعية بأنها الأحداث أو الظروف التي قد تؤثر سلبا على رفاه الأسر إما لأنها تتطلب منها موارد إضافية أو لأنها تؤدي إلى تخفيض دخولها. وهي حاجات مثل المرض، البطالة والتقاعد، الإسكان، التعليم أو ظروف عائلية.

ويمكن تدبير الحماية الاجتماعية من خلال المساعدات الاجتماعية أو نظم التأمين الاجتماعي، وهذه الأخيرة قد تكون نظم تأمين اجتماعي أو نظم تأمين اجتماعي مرتبطة بالعمل. ويعطي الشكل 1 تصورا عاما عن نظم وبرامج الحماية الاجتماعية وطرق تمويلها.

## الشكل 1:

ملخص بأهم أنظمة وبرامج الحماية الاجتماعية وتمويلها (بدون التعليم)



### ملاحظات:

(1) تعرف منظمة العمل الدولية الأنظمة (2017) "بدون اشتراكات" بأنها تلك المزايا التي تمنح لمستحقيها بدون أن تستوجب أي مساهمات مالية مباشرة سواء من المستفيدين أو أصحاب العمل. وتعد برامج الأعمال الحكومية ضمن الأنظمة "بدون اشتراكات"، رغم أن المستفيد يساهم/ يشترك ب "العمل".

(2) التحويلات الاجتماعية في تكون مشروطة أو غير مشروطة. التحويل المشروط يتطلب من المتلقي أن يستوفي شروطا معينة (مثل أن يرسل أبناءه بانتظام إلى المدرسة). (O'Brien et al., 2018).



## 2 - الحماية الاجتماعية المعممة



هي هدف موثق في الالتزامات الدولية مثل المادة 22 من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان، والذي ينص على «كل فرد، بصفته عضو في المجتمع، له الحق في الأمان الاجتماعي»، هناك أيضا الالتزامات الدولية مثل تلك التي تشملها معايير منظمة العمل الدولية الصادرة في عام 2012. وأخيرا، في الهدف الأول من أهداف التنمية المستدامة كجزء من أجندة الأمم المتحدة 2030 والذي ينص على «القضاء على الفقر». وهدفه الفرعي 1.3 والذي ينص على «حماية اجتماعية للجميع». والذي تعرفه الأمم المتحدة كما يلي<sup>1</sup>:

تبنى أنظمة وإجراءات وطنية لحماية اجتماعية ملائمة تشمل الجميع، بما فيها الحد الأدنى للحماية الاجتماعية، وبحلول 2030 تحقيق تغطية حقيقية للفقراء والضعفاء.

وفقا للوثيقة المشتركة بين البنك الدولي ومنظمة العمل الدولية:

هي مجموعة متكاملة من السياسات المصممة بحيث تضمن دخل آمن ومساندة لكل الناس خلال كل مراحل دورة حياتهم- مع الاهتمام الخاص بالفقراء ورتيقي الحال. لكل من يحتاج إلى الحماية الاجتماعية الحق في أن يحصل عليها.

منذ بداية القرن الحالي، عاد مفهوم الدعم المعمم universality إلى أجندة التنمية (البنك الدولي ومنظمة العمل الدولية، 2016)<sup>2</sup>، بعد سيادة مؤقتة لتفضيل اقتصار الحماية الاجتماعية على مفهوم الدعم الموجه أو استهداف الدعم targeting.

كانت البداية بالتعليم، حين أصبح تعميم التعليم الابتدائي للجميع هدفا من أهداف الألفية في عام 2000. ثم جاءت الصحة في عام 2013، حين أعلن البنك الدولي ومنظمة الصحة العالمية التزامهما بمد تغطية التأمين الصحي للجميع. ومنذ 2016، انطلقت الشراكة العالمية للحماية الاجتماعية المعممة (SP 2030) بالاتفاق بين البنك الدولي ومنظمة العمل الدولية<sup>3</sup>.

1 ILO, SDG 1.3. Social Protection Systems for all, including and Floors, Key to Eradicating Poverty and Promoting Prosperity [https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/15946HLPF\\_2017\\_ILO\\_social\\_protection.pdf](https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/15946HLPF_2017_ILO_social_protection.pdf)

2 ILO, World Bank, A Shared Mission for Universal Social Protection (2016).

[https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/genericdocument/wcms\\_378996.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/genericdocument/wcms_378996.pdf)

3 ILO, World Bank, same reference.

### 3 - الحد الأدنى للحماية الاجتماعية



هو مفهوم استحدثته منظمة العمل الدولية<sup>4</sup> وتبناه البنك الدولي في عام 2016.

وينبغي أن يشمل الحد الأدنى لحماية الاجتماعية الضمانات الأربعة التالية على الأقل، على أن تحدد كل دولة في قوانينها وبما يتفق بالتزاماتها الدولية<sup>5</sup>:

- إتاحة الرعاية الصحية الأساسية، وتشمل الحمل والولادة.
- دخل أساسي مضمون للأطفال، توفير الحصول على الطعام، التعليم، الرعاية، وأي سلع وخدمات أخرى لازمة.
- دخل أساسي مضمون لهؤلاء في سن العمل، غير القادرين على اكتساب دخل كاف، وخاصة في حالات المرض والبطالة والأمومة والعجز.
- دخل أساسي مضمون لكبار السن.

وتضيف منظمة العمل الدولية أيضا:

- الولوج المعمم إلى الخدمات الاجتماعية الأساسية مثل الصحة والماء والصرف والتعليم والأمان الغذائي والسكن، وأي خدمات أخرى تراها الحكومات كأولويات وطنية.

وفي التطبيق العملي، فإن برامج وشروط البنك الدولي، تختزل الحماية الاجتماعية المعممة، إلى ما هو دون الحد الأدنى للحماية الاجتماعية. حيث وفقا للبنك الدولي<sup>6</sup>، تتضمن الحماية الاجتماعية المعممة: «توفير المساعدة الاجتماعية من خلال تحويلات نقدية للمحتاجين، وخاصة الأطفال، مزايا ودعم لمن هم في سن العمل من الأمهات في حالة الولادة أو العجز أو الإصابة أثناء العمل، أو العاطلين عن العمل. وكذلك تغطية نظم المعاشات لكبار السن. وتقدم المساعدة من خلال نظم التأمين الاجتماعي، المزايا الاجتماعية التي تمويلها الضرائب، خدمات المساعدة الاجتماعية، برامج الأشغال الحكومية، وأنظمة أخرى تكفل تأمين دخل أساسي“. وبالتالي يتجاهل البنك الدولي ضرورة وجود أنظمة الحماية المعممة وعلى رأسها التعليم والصحة والسكن اللائق والمياه والصرف الصحي. كما يوجد انفصام بين الأدبيات المنشورة الخاصة بالبنك من ناحية، والبرامج والتوصيات التي يدفع بها خبراءه في الدول المقترضة. وأخيرا، لا يقوم خبراء البنك بالتحليل ولا التقييم للآثار المترتبة على برامجهم على قدرة الدول المقترضة على تمويل ومد شبكة الحد الأدنى للحماية الاجتماعية.

4 تمت مناقشة الحد الأدنى للحماية الاجتماعية ووافق عليه رؤساء الدول والحكومات في قمة أهداف الألفية للتنمية عام 2010، وتم اعدادها 4 بموجب التوصية 202 الخاصة بمنظمة العمل الدولية في جنيف، عام 2012.

[https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100\\_INSTRUMENT\\_ID:3065524](https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_INSTRUMENT_ID:3065524)

5 ILO, Policy Development and Applied Research, Social Protection Floor. <https://www.ilo.org/secsoc/areas-of-work/policy-development-and-applied-research/social-protection-floor/lang-en/?index.htm>

6 World Bank, Social Protection & Labor Overview <https://www.worldbank.org/en/topic/socialprotection/overview>



## 4 - شبكات الأمان الاجتماعي



يطلق هذا المصطلح على مجموعة من الأدوات الممولة عبر الخزانة العامة الموجهة إلى الفقراء من أجل تخفيف الآثار السلبية للإجراءات التي يدفع بها صندوق النقد والبنك الدوليين في الدول المقترضة. ويعود هذا التعريف إلى العام 1993، حيث ظل كل من البنك الدولي وصندوق النقد الدولي يفضلان هذا التعبير عن الحماية الاجتماعية لعقود عديدة. وتتضمن هذه الأدوات ترتيبات مؤقتة وإصلاح إجراءات الحماية الاجتماعية القائمة، مثل الدعم المحدود الموجه إلى الغذاء، أو ترتيبات الضمان الاجتماعي الموجهة إلى التعامل مع بعض الملمات والطوارئ أثناء دورة الحياة، مثل التقدم في العمر والعجز والبطالة والجفاف<sup>7</sup>. وفي عام 2018، أطلق البنك الدولي تقرير «شبكات الحماية الاجتماعية»، معرفا إياها بأنها «كل المدفوعات الحكومية الموجهة إلى أنظمة الحماية الاجتماعية غير القائمة على الاشتراكات. ووفقا لذات التقرير، كانت الدول الأغنى، ولاتي تتمتع بحكوماتها بقدرات مالية أعلى تحظى بتغطية أفضل لتلك الشبكات. على سبيل المثال، فإن أربعة من كل خمسة من العاملين ذوي الدول المنخفضة يحصل على دخل تكفي في كل من أستراليا وفرنسا وإنجلترا، مقارنة بواحد من كل خمسة في اليونان وإيطاليا وكوريا<sup>8</sup>.

## 5 - التغطية الصحية الشاملة



المقصود بالتغطية الصحية الشاملة أن يكون لجميع الناس الحق في الحصول على الخدمات الصحية التي يحتاجون إليها بدون تحمل عبء مالي يفوق قدرتهم. ويتضمن ذلك نطاقا كاملا من خدمات الرعاية الأساسية، والطوارئ، ومن الصحة الوقائية والعلاج والتأهيلي والتلطيفي<sup>9</sup> ورعاية الحمل والأمومة والطفولة.

كما يشمل العلاج في المستشفيات والرعاية المركزة والمتخصصة والتدخلات الجراحية والدواء والصحة النفسية وطب الأسنان.

قد يكون النظام ممولا عبر الضرائب أو عبر الاشتراكات الجبرية على أن تتحمل الدولة مساهمات غير القادرين.

7 IMF, 1993, Social Safety Nets in: Economic Reform: in IMF (2017), Independent Evaluation Office Report, The IMF and Social Protection, The Evaluation Report, a previously mentioned report..

8 Raphaela Hye et. Al (2018), How Reliable Are Social Safety Nets? Value And Accessibility In Situations Of Acute Economic Need, OECD Social, Employment And Migration Working Papers No. 252.

<https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/65a269a3-en.pdf?expires=1644820997&id=id&accname=guest&checksum=2C45C58F899CF8C6AAE268B9531AA9A4>

9 World Health Organisation's definition.

[https://www.who.int/health-topics/universal-health-coverage#tab=tab\\_1](https://www.who.int/health-topics/universal-health-coverage#tab=tab_1)

ويعاني حاليا نصف سكان العالم من الحرمان من الخدمة الصحية التي يحتاجونها. ويسقط سنويا حوالي 100 مليون نسمة تحت خط الفقر المدقع بسبب اضطرارهم للإنفاق على العلاج من جيوبهم الخاصة<sup>10</sup>.

في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، تزايد الإنفاق الخاص (من جيوب الأسر) خلال العشرين عاما الماضية، ليصل إلى 415 دولار، من أجل تعويض قلة الإنفاق الحكومي وغياب التغطية الصحية الشاملة. قامت مصر بإصدار قانون التأمين الصحي الشامل القائم على الاشتراكات، وقدر من التمويل الحكومي، الذي يساهم في تغطية غير القادرين. كما أطلقت المغرب في عام 2002 برنامج التأمين الصحي الإجباري (AMO)، والذي يغطي الخدمات الصحية الأساسية، وتسعى الحكومة لرفع نسبة تغطية البرنامج ليغطي إلى 100% من السكان بحلول عام 2023، مقابل 35% في عام 2021.

## 6 - التعليم الأساسي المجاني الشامل



حق الجميع في الحصول على التعليم: وفقا لمنظمة اليونسكو<sup>11</sup> (الأمم المتحدة للتعليم والعلوم والثقافة)، الحصول على التعليم بدون تمييز أو استبعاد هو عماد الحق في التعليم. وتؤكد أجندة التعليم 2030 على أهمية إتاحة التعليم عالي الجودة وتأمين الانتهاء منه لكل الأطفال والبالغين إضافة إلى تشجيع فرص التعليم طوال الحياة للجميع. وتنص أجندة التنمية المستدامة 2030 في هدفها الرابع<sup>12</sup> على أنه من أجل توفير الحق في التعليم، «على الدول أن تؤمن فرصا متساوية وشاملة للجميع في تعليم وتعلم عادل ذي جودة، ويجب أن يكون إلزاميا ومجانيا. فالتعليم يجب أن هدفه تنمية الشخصية الإنسانية إلى أبعد مدى»، كما يجب أن يحض على التفاهم والتراحم والصدقة والسلام.

هناك بعض الدول تعتبر نهاية مرحلة التعليم المدرسي (قبل الجامعي) هو التعليم الأساسي. وبعض الدول تعتبر التعليم الأساسي ينتهي بنهاية المرحلة الإعدادية (9 سنوات).

ويتم تمويل النظام التعليمي من الخزانة عبر جمع الضرائب. وقد تحدد الدساتير حدا أدنى للإنفاق العام على التعليم، لضمان إتاحته وجودته.

10 WHO, same reference.

https://www.who.int/health-topics/universal-health-coverage#tab=tab\_1

11 UNESCO, Right to Education, Fundamental Rights <https://en.unesco.org/themes/right-to-education/fundamental-principles>

12 UNESCO, Sustainable Development Goal N.4: Education

<https://ar.unesco.org/gem-report/node/1346>



## 7 - سياسات العمل اللائق



على الرغم من أن سياسات العمل اللائق لا تتعلق بدور الدولة في الحماية الاجتماعية بشكل مباشر، إلا أن على الدولة دور في تأمين وتشريع وإنفاذ معايير العمل اللائق، حماية للعاملين بأجر من الوقوع في دائرة الفقر. وتضم تلك السياسات: الحد الأدنى للأجر، التفاوض الجماعي والحق في التنظيم، والسلامة والصحة المهنية، حماية الأمومة.

ولا تتحمل الدولة بالضرورة عبء تمويل تلك السياسات. وعلى النقيض، فإن العمل غير الرسمي أو غير المنظم بمختلف أشكاله الحديثة من الممكن أن يكون أداة مولدة للشهاشة والفقر، يتسبب في تآكل جودة العمل ومن ثم تآكل جوهر مفهوم العمل اللائق.

وتعتبر تلك السياسات بأهمية بمكان في الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، بسبب تفشي أشكال العمل غير الرسمي التي تغلب على سوق العمل، وتشكل تلك العمالة بالأساس من العاملين لدى أنفسهم ولدى الشركات في القطاع الخاص والعمالة غير المنتظمة والموسمية. وهي تحظى بدخول ضعيفة وغير آمنة، إضافة إلى انتهاكات في شروط العمل وصعوبة الولوج إلى الانتظام في نظم الحماية الاجتماعية. تتيح البيانات عن أربعة دول عربية (مصر وتونس والمغرب والجزائر) تفشي ظاهرة العمل الرسمي بنسب تتراوح بين 40 إلى 80% من العمالة غير الزراعية في المنطقة<sup>13</sup>.

وينتقد البعض المفهوم، على الرغم من أنه قد يكون ملهما، إلا أنه مبهم مما يصعب تقييمه بشكل تطبيقي. حيث لم تفند منظمة العمل الدولي المفهوم النظري إلى تعريف محدد يمكن ترجمته إلى مؤشرات عملية قابلة للقياس والتحقق<sup>14</sup>. (يمكن الرجوع إلى البنود رقم 8,9,10 للمساعدة في تطبيق هذا المفهوم)

## 8 - الحد الأدنى للأجر



هو أقل مقابل نقدي يمكن لصاحب العمل أن يدفعه للعاملين/ العاملات الأجراء في مقابل العمل الذي يقومون/ يقمن به خلال فترة معينة، والتي لا يمكن أن ينخفض من خلال أي تفاوض جماعي أو تعاقد فردي.

13 ILO (2009), Growth, employment and decent work in the Arab region: Key policy issues, ILO and the Arab Forum for Employment, Beirut. P. 10

[https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---arabstates/---ro-beirut/documents/meetingdocument/wcms\\_208697.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---arabstates/---ro-beirut/documents/meetingdocument/wcms_208697.pdf)

14 Lucy Brill (2021), What Is Decent Work? A Review of the Literature, in (Decent Work), Emerald Publishing Limited. P. 17.

<https://www.emerald.com/insight/content/doi/10.1108920211002-586-80117-1-978/full/pdf?title=what-is-decent-work-a-review-of-the-literature>

ويهدف الحد الأدنى للأجر إلى حماية العاملين والعاملات ضد أي تخفيض مجحف للأجور. ويساعد الأجر الأدنى على ضمان نصيب عادل من ثمار التنمية للجميع، وحد أدنى للمعيشة لكل أولئك الذين يعملون بأجر ويحتاجون إلى تلك الحماية. ويتحمل عبء توفير الحد الأدنى صاحب العمل. وبالتالي هي وسيلة غير مكلفة للدولة لتحقيق نمو احتوائي، ولمكافحة الفقر وتخفيض اللامساواة في الدخل، بما فيها بين الرجال والنساء. ولتحقيق أفضل النتائج من إقرار حد أدنى للأجر، ينبغي أن يتزامن تطبيقه بحيث يتكامل مع سياسات أخرى للعمل وسياسات اجتماعية، مثل التفاوض الجماعي من أجل التوافق على شروط التوظيف والعمل.<sup>15</sup>

ويشير تقرير الأجور 2021، الصادر عن منظمة العمل الدولية إلى تزايد عدد الدول في المنطقة التي تتبنى حداً أدنى للأجر. بينما تبقى البحرين والسعودية والإمارات العربية المتحدة واليمن بعيدة عن هذا التطور (ومصر حتى تاريخ التقرير، لكنها أقرته بشكل جزئي في عام 2022).<sup>16</sup> وبشكل إجمالي، ما زال 52.1% من سكان المنطقة العربية يعيشون في دول لا تطبق حداً أدنى للأجر.<sup>17</sup>

الجدير بالذكر، أن الاقتصاديين دافيد كاردي وجوشوا أنجريسو وجدوا إمبراز قد حصلوا على جائزة نوبل في الاقتصاد عن عملهم البحثي التطبيقي خلال التسعينات، والذي أثبت أن الفكرة السائدة لدى الاقتصاديين التقليديين والنيو ليبراليين، بأن زيادة الأجر الأدنى من شأنه أن يقلص الوظائف، غير مبنية على أي حقائق.<sup>18</sup>

## 9 - حرية التنظيم والتفاوض الجماعي<sup>19</sup>



تتجلى حرية التنظيم من خلال الحق في تشكيل والالتحاق بالتنظيمات النقابية، وممارسة الحق في التعبير بحرية وخوض النقاشات المجتمعية والأحزاب السياسية أو أي نادي أو تجمع. وهو حق أساسي بحسب الإعلان العالمي لحقوق الإنسان. وهو الحق الذي يمكن مشاركة أطراف غير حكومية في السياسات الاقتصادية والاجتماعية، ويقع في قلب الديمقراطية وسيادة القانون. حيث أنه يمنح الصوت إلى كل من العاملين بأجر وأصحاب العمل وحق التمثيل، وهي أدوات أساسية حتى تعمل أسواق العمل بكفاءة وأيضاً لازمة لكل هياكل الحوكمة في أي بلد.

وترتبط حرية التنظيم بالتفاوض الجماعي والذي تعرفه منظمة العمل الدولية التفاوض الجماعي بأنه<sup>20</sup> كل مفاوضات بين صاحب العمل أو مجموعة منظمات تمثل مجموعة من أصحاب الأعمال من جانب وواحدة أو أكثر من المنظمات الممثلة للعاملين والعاملات من جانب آخر. وقد تتعلق المفاوضات بظروف العمل وشروط التوظيف، تنظيم العلاقة بين صاحب العمل والعاملين بأجر، وتنظيم العلاقات

15 ILO, How to define a minimum wage? <https://www.ilo.org/global/topics/wages/minimum-wages/definition/lang-en/index.htm>

16 ILO Wage Report 2021, ILO, Geneva, P. 6061-

[https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---publ/documents/publication/wcms\\_762534.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---publ/documents/publication/wcms_762534.pdf)

17 ILO Wage Report 2021, same reference, P. 65

18 <https://www.ituc-csi.org/nobel-prize-in-economics>

19 To read more on the concept and their relevance to the SDGs 2030: <https://www.ilo.org/global/topics/dw4sd/themes/freedom-of-association/lang-en/index.htm>

20 ILO, What is collective bargaining? (ILO Convention No. 154) [https://www.ilo.org/global/topics/collective-bargaining-labour-relations/WCMS\\_244362/lang-en/index.htm](https://www.ilo.org/global/topics/collective-bargaining-labour-relations/WCMS_244362/lang-en/index.htm)



بين اصحاب الأعمال ومنظماتهم والعمالين والعاملات ومنظماتهم. ويتحمل المشاركون في أي تنظيم نقابي أو تمثيلي تكلفة التنظيم عبر مساهماتهم الجماعية. وقد تدعم الخزانة العامة تلك التنظيمات بدون تفرقة.

ويحاجج المعارضون للاتفاقيات الناتجة عن التفاوض الجماعي بأنها تستغرق وقتا طويلا وأنها لا تتمتع بالمرونة ولا تعكس سوى وضع سابق وليس الوضع المستقبلي، كما أنها قد ينتج عنها آثارا تضخمية<sup>21</sup>. وفي جانب الإيجابيات، فإن تلك الاتفاقيات الجماعية تحترم قدرة أقل أصحاب الأعمال على تحمل أي زيادة في التكلفة ناجمة عن زيادات الأجور، كما أنها توفر الاستقرار في مكان العمل مما يقلص تكاليف التعطل عن الإنتاج، كما توفر للمنتجين الاستقرار والقدرة على التنبؤ بتكاليف العمالة<sup>22</sup>.

## 10 - السلامة والصحة المهنية



”هي علم التنبؤ وتقييم والتحكم في المخاطر التي قد تحدث في أماكن العمل، والتي قد ينتج عنها إضعاف صحة ورفاه العاملين والعاملات، وتأخذ في الاعتبار أيضا المجتمعات والبيئة المحيطة بمكان العمل“<sup>23</sup>. وبحسب منظمة العمل الدولية، فقد أثرت العولمة بالسلب كما بالإيجاب على السلامة والصحة المهنية. إيجابا بفضل التكنولوجيا وتقدم الاتصالات. وسلبا بسبب ظهور أنواع جديدة من مخاطر العمل وبسبب تعدد أنماط العمل التي جعلت صاحب العمل غير مسؤول عن تأمين العاملين ضد تلك المخاطر، مثل التعاقدات الشفهية، والعمالة المؤقتة وغير المنتظمة وشركات توريد العمالة، وغيرها من أشكال التوظيف التي تحرم العاملين من حقوقهم في الصحة والسلامة<sup>24</sup>. وقد يتحمل صاحب العمل تكلفة التأمين (أو جزء منها) على العاملين لديه ضد تلك المخاطر.

## 11 - حماية الأمومة



حماية الأمومة في العمل تشمل عدة أدوات، مثل إجازة الوضع مدفوعة الأجر، مزايا نقدية وصحية، والحماية الصحية أثناء العمل، حماية العمل وعدم التمييز ضد الحوامل، وأيضا ترتيبات الرضاعة أثناء العمل. تهدف تلك الأدوات والبرامج إلى حماية صحة الأم والوليد، وأن توفر أمانا وظيفيا ونقديا (الحماية ضد الفصل وضد التمييز) والحق في مواصلة العمل بعد إجازة، والحفاظ على الأجر أثناء فترة إجازة الوضع.

21 International Organisation of Employers, Strategic Collective Bargaining (in Arabic), ILO, Beirut. PP. 10- 12

[https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---arabstates/---ro-beirut/documents/meetingdocument/wcms\\_304050.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---arabstates/---ro-beirut/documents/meetingdocument/wcms_304050.pdf)

22 نفس المصدر P. 13

23 ILO, Fundamental Principles of Occupational Health and Safety (2008). [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@dgreports/@dcomm/@publ/documents/publication/wcms\\_093550.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@dgreports/@dcomm/@publ/documents/publication/wcms_093550.pdf)

24 ILO, Fundamental Principles of Occupational Health and Safety (2008). Same reference.

وتعتبر حماية الأمومة أساسية من أجل تحقيق المساواة في العمل عبر حماية الأمهات العاملات ووظائفهن وأجورهن، وفي نفس الوقت تخفيض الفقر وإحلال العمل اللائق. وفي المنطقة العربية، تنخفض مساهمة النساء في سوق العمل (20.2% فقط من كل النساء فوق 15 عاما)، ويمكن تبرير ذلك بضعف حماية الأمومة، لأن النساء تميل إلى الخروج من سوق العمل في غياب السياسات التي تكفل الحماية.

ويتحمل صاحب العمل تلك التكلفة. كما يمكن أن تساهم الدولة في إتاحة بعض الخدمات المتعلقة بها.<sup>25</sup> وقد توفر الدولة بعض مزايا حماية الأمومة أيضا إلى المشتركات في أنظمة التأمين الاجتماعي.

كما تشمل حماية الأمومة أيضا الحق في الحصول على الرعاية الطبية أثناء الحمل والولادة. وما بعدها، للحفاظ على حياة الأم والطفل.<sup>26</sup> وأيضاً الحق في توفير دور رعاية الطفولة في أماكن العمل التي يزيد عدد العاملات فيها عن حد معين (50 مثلاً)، أو التعويض النقدي في حالة العدد الأقل. وعلى الدولة نشر دور الرعاية المجانية للأطفال في الأحياء، خاصة الفقيرة، ودعم الرعاية التعاونية من قبل أهالي الحي.

ويكفل عدد من الدول إجازة وضع ستة أشهر لضمان حصول الوليد على القدر الكافي من الرضاعة الطبيعية. ولكن في معظم الدول النامية لا توفر القوانين هذه الحماية، كما لا تخضع معظم الأمهات لهذه الحماية نتيجة عملها بشكل غير رسمي، بدون عقد مكتوب أو تمثيل نقابي.

## 12 - الاستهداف



هو وسيلة أو وسائل لإيصال بعض أنواع أو برامج الحماية الاجتماعية إلى فئة بعينها دون غيرها من المستفيدين، مثل استهداف الدعم العيني أو النقدي.

قد يكون الاستهداف جغرافياً، عن طريق قصر بعض فوائد الحماية الاجتماعية على المقيمين في منطقة معينة. وقد يكون مقتصرًا على فئة معينة أو جندر معين، (مثل الأمهات غير المتزوجات). أو قد يكون مستهدفاً فئة عمرية معينة (مثل الأطفال في عمر الدراسة).

وفي الدول المتقدمة، يمكن استهداف المستحقين عبر قاعدة البيانات الضريبية. أما في الدول ذات الدخل المتوسط والمنخفض، تنصح مؤسسات التمويل الدولية بالاستهداف الإحصائي<sup>27</sup>، بدلاً من حثها على تطوير وشفافية قاعدة البيانات الضريبية. في الدول الـ ويقوم الاستهداف الإحصائي (عادة ما يكون عبر تقدير إحصائي غير مباشر proxy means testing) على جمع بيانات لعمل نموذج إحصائي يختار النموذج تلقائياً المستحقين لتلك البرامج (أو يستبعدهم منها).

وتنتقد تلك النماذج الإحصائية أولاً بأنها مكلفة، ثانياً، بأنها نتيجة ضعف الإمكانيات المادية والالكترونية، فإنها غالباً ما تستبعد الأكثر فقراً والأكثر احتياجاً.

25 ILO, Social Protection Assessment-Based National Dialogue: A Global Guide (2015).

[https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---integration/documents/publication/wcms\\_568693.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---integration/documents/publication/wcms_568693.pdf)

26 Social Protection Human Rights Organization, Maternity Protection and Parental Leaves Entitlements

<https://socialprotection-humanrights.org/key-issues/social-protection-systems/maternity-protection/>

27 IMF, Finance and Development, December 2018, Vol. 55, NO.4, International Monetary Fund, Washington..

<https://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/201812/developing-economies-and-social-protection-hanna.htm>



ثالثاً، بأنها لا تلتقط ديناميكية الفقر والعوز، في حالة ظرف اقتصادي سيء يدفع الكثيرين إلى الوقوع في دائرة الفقر<sup>28</sup>.

كما أنها غير مناسبة في حالة ارتفاع نسبة اللامساواة في الدخل (عدد كبير من الفقراء وعدد قليل من أصحاب الدخل بالغة الارتفاع)<sup>29</sup>.

### 13 - نظم التمويل بالاشتراكات



أشهر أمثلتها نظم التأمينات الاجتماعية والتأمين الصحي الشامل. تدعم النظم القائمة على الاشتراكات المشتركين في حالات طارئة، مثل المرض، الإصابة، العجز وفاة شريك الحياة أو أحد الوالدين، رعاية الأطفال، البطالة، كبر السن، وأي صدمة اقتصادية قد تطرأ بسبب إصابة الماشية أو المحاصيل. وتوفر البنود 5-14-16 أمثلة لنظم حماية اجتماعية ممكن أن تقوم على الاشتراكات.

### 14 - صناديق الضمان الاجتماعي- صناديق التأمينات الاجتماعية



هي عبارة عن صناديق حكومية تقدم الحماية ضد عدد من المخاطر الاقتصادية، مثل فقد الدخل الناتج عن مرض أو كبر السن أو البطالة<sup>30</sup>، والاشتراك فيها إجباري للعاملين بأجر وأصحاب العمل.

أنشئ أول صندوق تأمين إجباري على مستوى قومي في ألمانيا في عام 1883، تحت حكم المستشار أوتو فون بسمارك، وكان للتأمين الصحي. ثم لتعويضات العاملين 1884 ثم لمعاشات التقاعد والعجز في عام 1889. وبعد عام 1920، امتد انشاء صناديق التأمين الإجباري في جميع أنحاء أوروبا ونصف الكرة الغربية<sup>31</sup>.

يجب على المشتركين دفع إسهامات/ اشتراكات إجبارية للتأمين على أنفسهم، وكذلك قد يجبر أصحاب العمل على دفع اشتراكات للتأمين على العاملين لديهم. (...) وهذا ما يميز التأمين الاجتماعي عن سائر أنواع المساعدات الاجتماعية الأخرى. وتميل نظم التأمين الاجتماعي إلى أن تمويل ذاتياً، عبر المساهمات/ الاشتراكات في صناديق مخصصة لهذا الغرض. وهنا تصبح الاستفادة من مزايا التأمين حق، وتتوارى أي وصمة تتعلق بالحصول على مزايا اجتماعية<sup>32</sup>.

وقد تزيد حجم الاشتراكات بزيادة المخاطر. كما في حالة بعض برامج التأمين ضد البطالة في حالة العمل لدى شركات معروفة بسهولة تسريح العاملين فترتفع الأقساط عنها في شركات أخرى. وتختلف التكاليف أيضاً باختلاف الدول وباختلاف البرنامج التأميني. ففي حالة التأمين ضد إصابة العمل، يتحمل صاحب العمل كل قيمة قسط التأمين.

28 IMF, Finance and Development, same reference.

29 Ibid.

30 Encyclopedia Britannica. <https://www.britannica.com/topic/social-insurance>

31 Encyclopedia Britannica, المرجع السابق.

32 المرجع السابق.

ومع تغير شكل العمل في عالم اليوم، وتزايد كل أشكال العمل الرسمي وأشكال العمل غير التقليدية، يعاني عدد متزايد من العاملين من الاستبعاد من تلك الصناديق. وتنادي منظمة العمل الرسمية بتجديد البرامج ووسائل الدفع بحيث تستوعب تلك الأشكال من العمل، سواء غير المأجور، أو غير المنتظم، أو الذين يعملون لدى أنفسهم في حالة هشاشة<sup>33</sup>. ودفعت الطبيعة الجديدة لسوق العمل العديد من الدول إلى توجيه مخصصات من الخزانة العامة لصالح تمويل صناديق التأمينات الاجتماعية. نجد النمسا والدانمارك والسويد ضمن تلك الدول التي تتحمل الخزانة العامة جزءا كبيرا من نفقات الصناديق<sup>34</sup>. ويعتبر هذا الموضوع هاما في منطقة الدول العربية، حيث يعمل 50% من إجمالي العاملين في شكل من أشكال العمل غير الرسمي.

## 15 - صناديق المعاشات- التقاعد



هي عبارة عن وسيط مالي يمول عبر اشتراكات المشتركين، يوفر تأميننا اجتماعيا عن طريق تقديم دخل إلى المؤمن عليهم على إثر تقاعدهم<sup>35</sup>.

من الضروري أن يحصل الناس على مصادر مضمونة لتأمين الدخل خلال المرحلة المتقدمة من العمر. حين يطعن الناس، في السن تقل قدرتهم على كسب المال من العمل لأكثر من سبب: في حين يستطيع ذوو التعليم العالي من أصحاب المهن الحرة أن يستمروا في وظائف ذات دخل مرتفع حتى عمر طويل، عادة ما لا يستطيع معظم السكان من كبار السن الحصول على وظيفة مربحة.

قد تخفف المدخرات الخاصة والأصول (مثل امتلاك منزل خاص) من اوطأة الأمر، لكنها غير كافية لأغلبية الناس لضمان مستوى مناسب من الدخل حتى نهاية العمر. كما لا يمكن الاعتماد على مساعدات الأقارب، فهم في معظم الأحوال ليسوا أحسن حالا.

لذلك توفر دول كثيرة أنظمة معاشات تقاعد تقوم على الاشتراكات، ولكنها تفيد فقط من يستطيع المساهمة فيها بجزء من دخله الشهري بشكل مستمر لعدد طويل من السنوات. وعادة ما تقدم أيضا تعويضات عقب الوفاة أو العجز<sup>36</sup>.

وتلاحظ منظمة العمل الدولية أن هناك تفاوت كبير من حيث تغطية التأمينات الاجتماعية بين الدول المتقدمة والدول النامية والفقيرة. ففي حين يحظى مواطنو الدول الأوربية بتغطية 100%، تتراوح التغطية لدى الدول متوسطة الدخل بين 20%-60% من المواطنين، وتقلص نسب التغطية كلما زاد حجم العمالة غير الرسمية. وفي أفريقيا جنوب الصحراء لا يحظى سوى 5% إلى 10% من المواطنين بشكل من أشكال التأمينات الاجتماعية<sup>37</sup>.

33 Christina Behrendt, Quynh Anh Nguyen (2018), Innovative approaches for ensuring universal social protection for the future of work, ILO, Geneva.

34 Encyclopedia Britannica، مرجع سابق ذكره.

35 هذا التعريف مأخوذ عن موقع البنك المركزي الأوروبي.

[https://www.ecb.europa.eu/stats/financial\\_corporations/pension\\_funds/html/index.en.html](https://www.ecb.europa.eu/stats/financial_corporations/pension_funds/html/index.en.html)

36 Social Protection Human Rights, Key Issues, Social Protection Systems.

<https://socialprotection-humanrights.org/key-issues/social-protection-systems/old-age-and-survivors-pensions-and-related-benefits/>

37 ILO, Facts on Social Security: [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/publication/wcms\\_067588.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/publication/wcms_067588.pdf)



وبحسب منظمة العمل الدولية، هناك عدة مستويات للتغطية التأمينية للمتقاعدين وكبار السن<sup>38</sup>:

- المستوى صفر، تغطية معممة لجميع كبار السن، عادة ما تمويل من الخزنة العامة (خاصة الضرائب).
  - المستوى الأول، هناك نظام التأمين التقاعدي ويمول عن طريق الاشتراكات، ويساهم به جميع المواطنين العاملين، ما عدا الشريحة الدخلية الأفقر.
  - المستوى الثاني: نظام تكميلي، يقدم مزايا إضافية، قد تكون اختيارية في بعض البلدان وقد تكون إجبارية في بلدان أخرى، وهي تخدم عددا من الشرائح الدخلية الأعلى.
  - المستوى الثالث: أنظمة الادخار طويل الأجل التي توفر دخلا أو مكافآت عند التقاعد، وتلك اختيارية وموجهة للشريحة الدخلية الأعلى.
- وتتبعه منظمة العمل الدولية أن المستويين الثاني والثالث لا يمكن بأي حال أن يحلوا محل الأول والمستوى صفر<sup>39</sup>.

## 16 - الإنفاق الاجتماعي



ويشمل الإنفاق الاجتماعي بحسب موقع منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية مزايا نقدية<sup>40</sup>، مزايا عينية مباشرة من السلع والخدمات، تخفيضات وإعفاءات ضريبية لأغراض اجتماعية. قد تستهدف تلك المزايا الأسر محدودة الدخل أو الكبر سنًا، أو المرضى أو ذوي العجز، أو العاطلين أو الشباب.

وحتى يعتبر الإنفاق "اجتماعيا"، ينبغي أن ينطوي إما على إعادة توزيع للموارد بين القطاع العائلي أو على مساهمات إجبارية إنفاقا عاما حين تكون الحكومة (المركزية أو المحلية أو صناديق الضمان الاجتماعي الحكومية هي التي تتحكم في التدفقات المتعلقة بموارده).

يعرف (أحيانا) صندوق النقد الدولي الإنفاق الاجتماعي بأنه الإنفاق العام على التعليم والصحة. وفي أحوال أخرى، يضم إليهما التحويلات الاجتماعية التي تتم من خلال الموازنة العامة<sup>41</sup>.

وتشرح منظمة العمل الدولية أنه يمكن تغطية الموارد اللازمة للإنفاق الاجتماعي (زيادة البراح المالي) من خلال أكثر من طريقة<sup>42</sup>:

- زيادة الاشتراكات الجبرية أو مد مظلتها بضم أعداد جديدة (مثل تمويل التأمين الصحي في معظم البلاد، والتأمينات الاجتماعية المتعلقة بمعاشات التقاعد أو العجز أو تعويضات البطالة). وتجدر مراعاة أن تلائم تلك الاشتراكات قدرة المساهمين على الدفع.

38 ILO (2018), Social protection for older persons: Policy trends and statistics 2017–19, International Labor Organisation, Geneva.

<https://www.social-protection.org/gimi/RessourcePDF.action?id=55212>

39 ILO (2018), same reference.

40 OECD iLibrary, Social Protection.

[https://www.oecd-ilibrary.org/social-issues-migration-health/social-protection/indicator-group/english\\_3ddf51bf-en](https://www.oecd-ilibrary.org/social-issues-migration-health/social-protection/indicator-group/english_3ddf51bf-en)

41 IMF 2017, Independent Evaluation Report on IMF and Social Protection, Previous Reference.

42 ILO, World Bank, A Shared Mission for Universal Social Protection (2016), Previous Reference.

- إعادة توزيع النفقات العامة
- زيادة الموارد الضريبية. ويزداد الالتزام بدفع الضرائب إذا ما ترافق مع مد شبكات الحماية الاجتماعية، خاصة في الدول ذات الهرم السكاني الشاب.
- زيادة الرسوم على استهلاك الموارد الطبيعية.
- الاستفادة من البراح المالي الناتج عن تخفيض الديون أو تخفيض خدمة الديون.

## 17 - التحويلات من الخزانة العامة



هي عبارة عن منح ومزايا نقدية أو عينية. تمول هذه البرامج من خلال مخصصات الموازنة العامة عبر جمع الضرائب. ويحصل عليها المستفيدون بدون الاشتراك في أي نظام تأميني. ويضم هذا الدليل عددا من الأمثلة لتلك البرامج<sup>43</sup>:

- التحويلات الاجتماعية: مثل الدعم النقدي (البند 18،19) أو التحويلات العينية (مثل وجبات المدارس) أو الكوبونات (البند 20)
- برامج العمل الحكومية (البند 25): مثل العمل بمقابل مادي، أو مقابل الطعام، أو مقابل كوبونات.
- الإعفاء من المصروفات: مثال التعليم أو الصحة (البند 28)
- الدعم العيني (مثل دعم الغذاء، البند 29) ودعم الوقود (البند 30).
- معاش شهري لجميع المواطنين فوق سن معين (65 عاما) (البند 21)

ويجدر الذكر بأن دول المنطقة العربية هي الأقل من حيث الإنفاق الحكومي على الحماية الاجتماعية كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي (باستبعاد التعليم والصحة). فهي أقل من مستواها في أفريقيا جنوب الصحراء، ونصف مستواها في أوروبا.

## 18 - تحويلات نقدية مشروطة



هي مدفوعات منتظمة (شهرية) بحق الأسر الأكثر فقرا بشرط مثلا أن تقوم تلك الأسر بإرسال أبنائها إلى المدرسة و/أو المواظبة على الزيارة الوحدة الصحية... وهكذا<sup>44</sup>.

43 GSDRC, Social Protection, The Government and Social Development Centre, UK. [https://gsdrc.org/wp-content/uploads/201910//SPGuide\\_Fig1.jpg](https://gsdrc.org/wp-content/uploads/201910//SPGuide_Fig1.jpg)

44 John Loser, Berk özler and Patrick Premand and (2021), What Have We Learned About Cash Transfers?, World Bank Blogs, World Bank, Washington DC. website: <https://blogs.worldbank.org/impacetevaluations/what-have-we-learned-about-cash-transfers>



ويمكن أن تقدم تلك المساعدات في بعض المناطق، حيث ترتفع معدلات الفقر. وقد يكون المستفيدون من فئات عمرية معينة، أو جندر معين أوقد يتم اختيار/استهداف<sup>45</sup> تلك الأسر من خلال نماذج إحصائية (اختبارات قياس الاحتياجات). وتحولت تلك الوسيلة وهذه البرامج هي المفضلة لعلاج الفقر في السنوات الأخيرة، وطبقتها الحكومات كبديل عن برامج أخرى أكثر تقليدية للحماية الاجتماعية.

ويجادل منتقدوها بأنها تستخدم «علاجا تقنيا بحتا لمشكلة أكثر تركيبا وهيكلية عن مجرد مشكلة الفقر الاقتصادي»<sup>46</sup>.

وكتب ثلاثة من الخبراء في الموضوع على مدونة البنك الدولي أن المساعدات النقدية المشروطة ثبت آثارها في أثناء ما يتلقى الأسر تلك المساعدات، مثل زيادة الالتزام بالحضور في المدرسة، وتخفيض عمالة الأطفال، وزيادة الإقبال على الخدمات الصحية وعلى التغذية للأمهات والأطفال.

أمدتنا بعض الدراسات الحديثة للمساعدات النقدية بأسباب للتفاؤل تتعلق بالنمو البدني والتقزم لدى الأطفال تحت خمس سنوات. إلا أنه لا يوجد ما يكفي من الدلائل على الآثار طويلة المدى التي من شأنها أن ترصد تغييرا ذا شأن لدى المستفيدين من البرامج، مثل مخرجات التغذية النهائية بين الأطفال، أو التعلم أو دخول النساء إلى سوق العمل بين الشباب البالغين.

ومن الآثار السلبية الناتجة عن تلك البرامج، "تفاقم سوء التغذية بين أطفال الأسر غير المستهدفة بسبب زيادة أسعار السلع الغذائية الهامة"<sup>47</sup>. كما قد تختزل قيمة الحماية الاجتماعية في تلك المدفوعات، عن طريق حرمان من يستبعدهم الاختبار قياس الاحتياجات. ومن ثم فإن أفضل برامج المساعدات النقدية المشروطة هي تلك التي يصاحبها برامج أخرى في إطار سياسة حماية اجتماعية شاملة<sup>48</sup>.

## 19 - تحويلات نقدية غير مشروطة



تعتبر أداة أساسية من أدوات الحماية الاجتماعية كاستجابة حكومية في حالات الصدمات المتعلقة بالمناخ أو بوباء كوفيد-19. وإذا تم وضع أنظمة قوية وقابلة للتأقلم للمساعدات النقدية غير المشروطة، يمكن لتلك الآلية من أن تتوسع سريعا في التغطية و/أو ترفع من قيمة المبالغ التي يحصل عليها المستفيدون الحاليون.

يمكن أن تقدم تلك المساعدات في بعض المناطق، حيث ترتفع معدلات الفقر. وقد يكون المستفيدون من فئات عمرية معينة، أو جندر معين. ويلاحظ خبراء البنك الدولي أنها تحل سريعا محل المساعدات النقدية المشروطة<sup>49</sup>. ويقول منتقدوها [أنها مكلفة، كما أنها تفيد غير الفقراء.

45 انظر تعريف الاستهداف في البند 12.

46 Marta Luzes (2017), The Limits of Cash Transfers: A Critique of a Malawi Intervention Open Data Challenge.

[https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Sinergia/Documentos/Participante\\_No\\_3\\_The\\_Limits\\_of\\_Cash\\_Transfers.doc.pdf](https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Sinergia/Documentos/Participante_No_3_The_Limits_of_Cash_Transfers.doc.pdf)

47 John Loeser, Berk özler and Patrick Premand and (2021), What Have We Learned About Cash Transfers?, مرجع سابق ذكره.

48 المرجع السابق.

49 المرجع السابق.

## 20 - كوبونات التعليم



هي نوع من التحويلات النقدية أو مساعدة شبه النقدية تمنحها الحكومة بغرض أن تكفل الحق في اختيار مدرسة بعينها. ولا يمكن استخدام تلك التحويلات في أي غرض آخر. وتطبق هذه الأداة في عدد من دول العالم المتقدم (منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية).

ويمكن تمويل كوبونات التعليم من خلال الخزانة العامة بدون أي أثر تضخمي ملحوظ. كما أنها تتميز بتوسيع خيارات العائلة المتعلقة بأساليب التعليم والتوجهات الدينية وإتاحة مدارس أكثر كلفة أمام المستفيدين من الكوبونات. وهكذا تساعد المدارس على تحقيق استقلالية أعلى بحيث يكون المدير ومجلس الأمناء والمدرسين مسؤولين عن تدبير التمويل الإضافي، والمناهج، وسبل التقييم للطلبة وقواعد الالتحاق بالمدرسة. كما تفسح المجال لكي يتواجد القطاع الخاص ويستفيد من التمويل العام بجانب المدارس الحكومية.

وتنتقد كوبونات التعليم لما قد تسبب فيه من نقص الاندماج بين فئات المواطنين المختلفة. «حين تتعدد الاختيارات، عادة ما يذهب الطلبة الأكثر دخلا إلى المدارس الخاصة، تاركين نظام التعليم الحكومي، مما يؤدي إلى انقسام مجتمعي وثقافي في النظام التعليمي»، وهذا يهدد بدوره التماسك الاجتماعي<sup>50</sup>.

وقد توزع الحكومات على الفقراء أيضا كوبونات غذاء أو خدمات أخرى.

وتفتقر منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا إلى برامج كوبونات التعليم، حيث تتكفل الأسر بكامل مصاريف التعليم الخاص، وهو ما يخلق المزيد من الانقسام والتفاوت. في حين أن الإنفاق الحكومي على التعليم في الدول الناشئة في المنطقة أقل من الدول الشبيهة في مناطق أخرى حول العالم (إذا ما قيست كنسبة من الناتج المحلي أو بنصيب الفرد من الإنفاق على التعليم).

## 21 - الإنفاق الحكومي على التقاعد



هي كل المدفوعات النقدية بما فيها المدفوعات المقطوعة lump-sum payments التي يحصل عليها كبار السن ومعاشات قدامى المحاربين.

وتشمل أولئك الحاصلين على المعاش المبكر.

كما تشمل الذين يعولهم صاحب المعاش.

في الدول المتقدمة (أعضاء منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية) تشمل تلك المعاشات كذلك الخدمات التي يحتاجها المسنون مثل المساعدة المنزلية والرعاية أثناء اليوم وإعادة التأهيل وعدد من المزايا العينية الأخرى.<sup>51</sup>

50 OECD (2017), School Choice and School Vouchers, an OECD Perspective, Organization of Economic Cooperation and Development, Paris. <https://www.oecd.org/education/School-choice-and-school-vouchers-an-OECD-perspective.pdf>

51 OECD iLibrary, Social Protection, Organization of Economic Cooperation and Development. website : [https://www.oecd-ilibrary.org/social-issues-migration-health/social-protection/indicator-group/english\\_3ddf51bf-en](https://www.oecd-ilibrary.org/social-issues-migration-health/social-protection/indicator-group/english_3ddf51bf-en)



وفي مصر، بدأ برنامج كرامة، في عام 2015، وهو برنامج مساعدات نقدية للفقراء فوق سن 65، أو للفقراء الذين يعانون من إعاقة أو مرض يمنهم عن العمل.

## 22 - مخصصات الإنفاق الحكومي على البطالة



هي المزايا النقدية التي يحصل عليها الناس لتعويضهم عن البطالة. وتتضمن هذه المخصصات تلك الأموال التي تتيحها الموازنة العامة، إضافة إلى مدفوعات الضمان الاجتماعي لأولئك المشتركين الذين لم يبلغوا بعد سن المعاش، وتعطلوا عن العمل بسبب ظروف الاقتصاد أو سوق العمل الخارجة عن إرادتهم<sup>52</sup>.

تعتبر مشكلة البطالة في دول الشرق الأوسط وشمال أفريقيا هي مشكلة تواجه الشباب في المقام الأول. حيث تحظى المنطقة بأعلى معدلات للبطالة بين الشباب في العالم. وتبلغ بطالة الشباب في المتوسط حوالي 50% من كل أنواع البطالة، وهي الأعلى بين النساء<sup>53</sup>. وترصد منظمة الصحة العالمية أن 8.7% فقط من العاطلين في المنطقة يحصلون على تعويضات.

ويمكن أن يوفر تعويض البطالة دفعة للطلب الكلي وزيادة النمو الاحتوائي. كما قد يشجع توزيع تعويضات البطالة النساء على الالتحاق بسوق العمل. وفي مصر على سبيل المثال، لو قررت الحكومة توزيع تعويض بطالة شهري يبلغ 1500 جنيها (أقل من 100 دولار بأسعار عام 2022)، سوف تكون التكلفة تعادل حوالي 5% من إجمالي الموارد الحكومية السنوية<sup>54</sup>.

## 23- المزايا العائلية الممولة من الخزانة العامة<sup>55</sup>



هي الإنفاق العام الموجه إلى العائلات، بما فيها الدعم المالي المخصص حصريا للأسر وللأطفال. ويشمل ثلاثة أنواع:

### أ- التحويلات النقدية المتعلقة بالأطفال

- مخصصات عن كل طفل (وقد تختلف باختلاف دخل الأسرة، وبحسب عمر الطفل).
- دعم نقدي أثناء فترات إجازات الوضع وللأسر ذات العائل الواحد.
- الإنفاق الاجتماعي على الخدمات التي تحتاجها الأسر (دعم عيني) مثل توفير الحضانات وفصول التعليم المبكر، أو بدل نقدي لتلك الخدمات.

52 OECD iLibrary, Social Protection, Same reference.

53 ILO (2009), Growth, employment and decent work in the Arab region: Key policy issues, مرجع سابق ذكره.

54 حسابات الباحثة من بيانات المترامية العامة

.Ibid 55

- خدمات مباشرة أو تمويل مباشر للأسر ذات الأطفال مثل المساعدة المنزلية ومراكز الرعاية للأطفال من الأسر المحتاجة.
- أماكن إقامة للشباب من الأسر المحتاجة ومساعدات مالية إما من خلال مخصصات نقدية أو إعفاءات ضريبية.

## ب- المزايا الاجتماعية إلى القطاع العائلي

يمكن تقسيم تلك المزايا إلى مجموعتين:

- 1- تحويلات اجتماعية عينية. وهي تكون مخصصة لتوفير أنواع محددة من السلع والخدمات خاصة التعليم والصحة، وبالتالي لا يكون للأسرة أي قرار بخصوص أوجه إنفاقها. وتعتبر كوبونات التعليم في الولايات المتحدة من أهم الأمثلة.
- 2- تحويلات اجتماعية غير عينية. وهي عادة نقدية، وتسمح للعائلات باستخدام النقود في أي من مجالات الإنفاق داخل الأسرة. وقد تكون ممولة من الموازنة العامة أو من خلال أنظمة الضمان الاجتماعي، وعادة ما تكون مؤقتة لمواجهة ظروف طارئة.

## 24- الإنفاق الاجتماعي في حالة العجز<sup>56</sup>



ويكون ذلك في حالة المرض، الإعاقة أو الإصابة أثناء العمل. ويمكن أن تكون في شكل تحويلات نقدية متناسبة مع حالة العجز الكلي أو الجزئي. وتغطي حالات الإعاقة الوراثية أو الناتجة عن حوادث أو أمراض أصابت المواطن في مرحلة ما من حياته.

ويتضمن هذا البند أيضا الإنفاق على الإصابات الناتجة عن العمل أو عن المرض، ومنها:

- تعويضات يحصل عليها العامل أثناء الإجازات المرضية.
- تعويضات في حالة العجز والمدفوعات المتعلقة بها مثل المعاش.
- تحويلات نقدية مباشرة في حالة المرض أو الإصابة المؤقتة للتعويض عن نقص الدخل
- خدمات مدعومة أو مدفوعة مثل الخدمة المنزلية والرعاية وإعادة التأهيل وغيرها من المزايا العينية.



## 25 - الإنفاق الحكومي الخاص ببرامج سوق العمل<sup>57</sup>



ويشمل:

- خدمات التوظيف الحكومية مثل عروض التوظيف ودعم الإدارة.
- التدريب، سواء أثناء أداء الوظيفة أو التدريب التحويلي أو التدريب الحرفي.
- دعم التوظيف المقدم إلى الشركات التي تقوم بتعيينات جديدة أو كي تقوم بالاحتفاظ بالعمالين أو للمشاركة في نفس الوظيفة.
- وخلق الوظائف المباشرة في القطاع الحكومي.
- الدعم النقدي في حالة عدم العمل مثل الدعم التكميلي للدخل، الدعم النقدي في حالة البطالة الجزئية، أو في حالة العمل لبعض الوقت، إعانة البطالة، التأمين ضد البطالة.
- التعويضات في حالة الإفلاس أو تخفيض عدد العمالين.

## 26 - سياسات سوق العمل النشطة



هي سياسات أو برامج يمكن تصنيفها في أربعة فئات:

- مساعدة في البحث عن وظيفة
- تدريب لدخول سوق العمل
- حوافز للتوظيف تمنح للقطاع الخاص (مثل دعم الأجور، أو اقتسام فاتورة الأجور
- برامج العمل في القطاع العام أو الحكومي

تلك البرامج مصممة بحيث تزيد من الفرص المتاحة أمام هؤلاء الذين يبحثون عن عمل ويهدفون إلى تنمية رأس المال البشري مثلاً من خلال تدريب القوى العاملة ومساعدتهم لرفع إنتاجيتهم وإيجاد فرص عمل جديدة كي يبقوا مستحقين للدعم. فسياسات العمل النشطة تتطلب سلوكاً معيناً من مستحقي الدعم، بحيث تصبح العلاقة تبادلية من طرفين: يحصل العامل على الدعم مقابل أن يجتهد في تلقي تدريب ما. وأحياناً يعاقب العامل بحرمانه من الدعم إذا لم يلتزم بما هو مطلوب منه<sup>58</sup>.

57 OECD iLibrary, Social Protection

[https://www.oecd-ilibrary.org/social-issues-migration-health/social-protection/indicator-group/english\\_3ddf51bf-en](https://www.oecd-ilibrary.org/social-issues-migration-health/social-protection/indicator-group/english_3ddf51bf-en)

58 ILO (2016), Report on Active Labour Market Policies, International Labour Organization, Geneva.

[https://www.ilo.org/global/about-the-ilo/newsroom/news/WCMS\\_490982/lang-en/index.htm#:~:text=Active%20labour%20market%20policies%20are,looking%20for%20jobs%20and%20employers.](https://www.ilo.org/global/about-the-ilo/newsroom/news/WCMS_490982/lang-en/index.htm#:~:text=Active%20labour%20market%20policies%20are,looking%20for%20jobs%20and%20employers.)

ومن الممكن لتلك السياسات أن تشجع القطاع الخاص على توظيف العمالة قليلة المهارات، أو كبيرة السن، من أجل حماية بعض الفئات من الاستغناء عنها. كما يمكن أن تقوم بدعم برامج الأشغال الحكومية والتي توفر عملاً مؤقتاً في قطاع إنتاج السلع والخدمات في القطاع الحكومي<sup>59</sup>. وكل تلك البرامج تكون ممولة عبر ميزانية الدولة.

وتفيد دراسات عن سياسات العمل النشطة أنها أكثر جدوى في الدول المتقدمة (أعضاء منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية) مقارنة بالدول النامية والناشئة مثل دول أمريكا اللاتينية. وجدت إحدى الدراسات التي نشرتها منظمة العمل الدولية أن المساعدة في البحث عن وظيفة هي وسيلة قليلة التكلفة وفعالة (خاصة حين يكون الاقتصاد في حالة ازدهار)، وتناسب الشباب في أمريكا اللاتينية أكثر من شباب الدول المتقدمة<sup>60</sup>. كما يؤثر دعم الأجور بشكل إيجابي على المدى الطويل، ولكن أقل في حالة العاملين من كبار السن.

## 27- سياسات سوق العمل الخاملة



مثل تأمينات البطالة. والتي تهدف إلى مجرد دعم الأفراد في حال تعطلهم عن العمل تعويضات العجز أو الإصابة، مزاي الأمانة. وهي كلها من الممكن أن تمول من اشتراكات التأمينات الاجتماعية.

تشريعات لحماية حقوق العاملين مثل الحد الأدنى للأجر، السلامة المهنية وشروط العمل. وهي حقوق على صاحب العمل أن يلتزم بها تجاه العاملين لديه، وتصدر تشريعات من أجل ضمان الالتزام بها<sup>61</sup>.

## 28- إعفاءات من الرسوم



هي أداة تعفي أولئك الذين يحتاجون إليها من سداد رسوم خدمة من الخدمات الاجتماعية (مثل التعليم أو الصحة) وذلك لتخفيف الأعباء المالية عن الفئات الأقل دخلاً أو تلك التي تتعرض لصدمة اقتصادية أو صحية تعوق قدرتها عن الوفاء بتمن تلك الخدمة. ميزتها هي ألا يشكل هذا العبء المادي حائلاً دون تلقي الخدمة، مثلاً أن يقدم الطالب طلباً لإعفائه من مصاريف المدرسة

59 ILO (2016), Report on Active Labour Market Policies, International Labour Organization, Geneva.

[https://www.ilo.org/global/about-the-ilo/newsroom/news/WCMS\\_490982/lang-en/index.htm#:~:text=Active%20labour%20market%20policies%20are,looking%20for%20jobs%20and%20employers](https://www.ilo.org/global/about-the-ilo/newsroom/news/WCMS_490982/lang-en/index.htm#:~:text=Active%20labour%20market%20policies%20are,looking%20for%20jobs%20and%20employers)

60 ILO (2016), Report on Active Labour Market Policies, International Labour Organization, Geneva.

[https://www.ilo.org/global/about-the-ilo/newsroom/news/WCMS\\_490982/lang-en/index.htm#:~:text=Active%20labour%20market%20policies%20are,looking%20for%20jobs%20and%20employers](https://www.ilo.org/global/about-the-ilo/newsroom/news/WCMS_490982/lang-en/index.htm#:~:text=Active%20labour%20market%20policies%20are,looking%20for%20jobs%20and%20employers)

61 Social Protection.org : [https://gsdrc.org/wp-content/uploads/201910/SPGuide\\_Fig1.jpg](https://gsdrc.org/wp-content/uploads/201910/SPGuide_Fig1.jpg)



أو الجامعة، يساعد على انتظام الطلبة في الدراسة، حيث نجد في دول العالم الثالث والدول ذات الدخل المتوسط والفقيرة ملايين الطلبة يخرجون من التعليم بسبب الارتفاع النسبي في مصاريف المدارس الحكومية وعدم قدرة أسرهم على الوفاء بمصروفات التعليم، وعادة ما تعاني الفتيات أكثر من جراء عدم وجود إمكانية الإعفاء من المصروفات. ويعيب على هذه الأداة أنها قد تعرض المواطنين غير القادرين للحرج من تقديرهم طلب الإعفاء أو الوصم.

## 29 - برامج دعم الغذاء



هو شكل من أشكال المساعدة المالية مقدمة من الحكومة إما إلى قطاع ما أو مزارعين أو مستهلكين، من أجل إتاحة طعام منخفض التكلفة إلى الفقراء.<sup>62</sup>

أو قد تتخذ شكل الدعم العيني: مثل كوبونات الطعام التي تمنحها الحكومة إلى الأسر الفقيرة لشراء ما تشاء من أنواع الطعام. أو كميات محددة من أنواع محددة من الغذاء توزعها الحكومة على الأسر الفقيرة، أو اللاجئين، وقد تتخذ شكل الدعم المعمم في فترات الحروب والكوارث.

وقد تتخذ شكل برامج التغذية المدرسية.

وتتمتع تلك البرامج بأشكالها بتأييد سياسي وجماهيري أكثر مما عداها من برامج الرفاه، مثل برامج الدعم النقدي بسبب الشائع عنها أنها تساعد في تحسين التغذية.

في مصر وتونس والمغرب والأردن، توجد برامج للدعم الغذائي المعمم، مثل الدقيق المدعوم أو الخبز المدعوم. ونجح صندوق النقد الدولي في دفع الحكومات نحو تقليص أو إلغاء تلك البرامج وذلك خلال الفترة 2011-2021.

في الهند وأندونيسيا، تقدم الحكومات الأرز المدعم والعدس للعائلات الفقيرة.

تعتبر تلك البرامج معقدة أي موجهة للجميع، إلا أن أصحاب الدخل المرتفعة لا يقبلون عليها، لأن السلع المعروضة من خلالها تكون رديئة لهذا تسمى تلك البرامج بأنها «ذاتية الاستهداف». في المناطق الحضرية في مصر، على سبيل المثال، يستهلك الخبز البلدي المدعوم أكثر من 20% الأقل دخلا من السكان مقارنة بالفئة الأعلى دخلا. لهذا يعتبر دعم الخبز وسيلة جيدة لتحسين رفاه سكان الحضر من الفقراء.<sup>63</sup>

وفي جانب السلبيات، هناك قدر متزايد من الأدبيات التي تفيد بأن الفقراء قد يستهلكون الطعام المدعوم على حساب الأغذية المفيدة. كما أن المناطق الريفية حيث يعيش غالبية الفقراء في العالم النامي، فإن الدعم الغذائي قد لا يصل إلى مستحقيه، وقد يحتاجون إلى أنظمة أخرى للقضاء

62 UNESCWA, on Food Subsidies, United Nations : <https://archive.unescwa.org/food-subsidies>

63 Richard H. Adams Jr. (2000), Self-Targeted Subsidies: The Distributional Impact of the Egyptian Food Subsidy System. Policy Research Working Paper/No. 2322. World Bank, Washington, DC. <https://openknowledge.worldbank.org/handle/1098622207/>

على الفقر وبرامج للتغذية. وبالنظر إلى وضع الدول العربية، حيث تتزواج فاتورة الغذاء المستورد الباهظة تضع تلك البرامج الحكومات في وضع هش ماليًا إزاء أي صدمات خارجية (مثل أثر حرب روسيا في أوكرانيا على فاتورة واردات القمح في مصر).

### 30 - دعم الطاقة



ينقسم دعم الطاقة إلى دعم المنتجين ودعم المستهلكين (الأسر- القطاع العائلي). ويصنف دعم الطاقة إلى دعم جيد ودعم رديء. معظم دعم الطاقة الموجه إلى المنتجين هو دعم رديء، لأنه يؤدي إلى سوء تخصيص الموارد تجاه الصناعات والأنشطة الاقتصادية كثيفة الطاقة الملوثة، ويخلق مجموعة مصالح نافذة تدافع عن هذا النوع من الدعم. وفي المقابل، تنصح الأمم المتحدة بالاحتفاظ بالدعم الجيد الموجه إلى الفقراء إلى حين انتشارهم من دائرة الفقر. ويعد دعم الكهرباء من أمثلة الدعم الجيد الموجه إلى الفقراء، لأنه يساعد على التحصيل العلمي للأطفال، وهو بديل أقل تلويثًا وأكثر أمانًا للتدفئة والتهوية مقارنة بحرق القمامة والأخشاب.

ينادي كل من البنك والصندوق الدولي بالتخلص من دعم الطاقة الموجه إلى المستهلكين بدعوى أنه يفيد الأغنياء أكثر ما يفيد الفقراء، إلا أنه ينبغي الالتفات أن دعم الطاقة يمثل نسبة كبيرة من دخل الأسر الفقيرة، كما أنه دعم غير مباشر لأنشطتهم الاقتصادية وعلى رأسها الزراعة والمواصلات الجماعية والمطاعم الشعبية وعربات الطعام المتنقلة.

كما ينبغي أن يتم التخلص من الدعم الرديء تدريجياً على سنوات عديدة، تفادياً لارتفاعات كبيرة في معدل التضخم.

وفي النهاية، يبقى دعم الطاقة أمراً هاماً في سبيل تحقيق الهدف السابع من أهداف التنمية المستدامة «طاقة نظيفة بأسعار معقولة»<sup>64</sup>.

64 Salma Hussein (2020), The Four Flows: The IMF- Egyptian plan to reduce energysubsidies, the Egyptian initiative for Personal Rights. [https://eipr.org/sites/default/files/reports/pdf/the\\_four\\_misconception\\_in\\_egy-monetary\\_fund\\_2020.pdf](https://eipr.org/sites/default/files/reports/pdf/the_four_misconception_in_egy-monetary_fund_2020.pdf)



## 31- الدعم التبادلي



حين تقوم منشأة بتمويل منتج ما عن طريق الأرباح المتحققة من منتج آخر، أو نفس المنتج الموجه لشرائح دخلية أعلى. وهو ما يعني أن مجموعة من المستهلكين يدفعون ثمن تقديم الخدمة أو المنتج -أو جزء من الثمن- بدلا من مستهلكين آخرين. وهذا النوع من الدعم قد نجده في المواصلات العامة أو الكهرباء. مثلا، خطوط النقل العامة من وإلى المناطق المكتظة بالسكان قد تكون أرخص من تلك التي تخدم المناطق الغنية، أو قد تدفع الشرائح العليا لاستهلاك الكهرباء ثمنا أعلى من ثمن تكلفة إنتاج الكهرباء، حتى يمكن تقديم كهرباء رخيصة للشرائح الأفقر.

وفي بعض الدول، يوجد دعم تبادلي جزئي في التعليم المدرسي، حيث تدفع كل أسرة مصروفات لإلحاق أبنائها بالمدرسة الحكومية بحسب الدخل.<sup>65</sup>

## 32- الدخل الأساسي المعمم



وفقا لموقع «شبكة الأرض للدخل الأساسي»<sup>66</sup> Basic Income Earth Network هي مدفوعات نقدية دورية غير مشروطة لكل فرد، بدون أي استهداف احصائي أو شروط تتعلق بحالة العمل. هو مفهوم أخذ في التطوير وتختلف الرؤى حول قيمته وكيفية تمويله، وكمن ونوع التحويلات الأخرى التي ينبغي أن تترافق معه. وفي كل الأحوال، هناك خمس خصائص تميز الدخل الأساسي المعمم:

- 1- الانتظام: فهي مدفوعات على فترات منتظمة (كل شهر مثلا).
- 2- مدفوعات نقدية: تكون بعملة قابلة للتداول، مما يسمح للمتلقين بأن يقرروا فيم ينفقونها، لا قسائم، ولا سلع محددة.
- 3- تكون المدفوعات لكل فرد على حدة. لا للأسرة.
- 4- معممة: أي تشمل جميع الناس، بدون أي وسائل استهداف.
- 5- غير مشروطة: أي أنها لا تتطلب أي شروط تطبيق على المنتفعين. ليس عليهم إثبات استعدادهم للعمل أو أنهم يعملون.

يدافع المؤيدون للدخل الأساسي المعمم عنه لأنه مناسب لطبيعة العمل في القرن الواحد والعشرين. حيث تعتمد كل من الدخول والمنافع على شخص صاحب العمل. وحيث تسود ترتيبات غير تقليدية توفر مرونة أكبر في العمل سواء للعامل أو لصاحب العمل، ولكنها قد تؤدي إلى فجوات كبيرة في التغطية الخاصة بالحماية الاجتماعية.

65 AccountingTools, Cross Subsidization definition (2021).  
<https://www.accountingtools.com/articles/201714/5/cross-subsidization>

66 Basic Income Earth Network, About Basic Income (2021).  
<https://basicincome.org/about-basic-income/>

وتواجه الفكرة معارضة مبنية على حجتين أساسيتين<sup>67</sup>:

أن إعطاء الناس نقودا سوف يقلل رغبتهم في العمل، مما يؤدي الاقتصاد ويحرمهم من معنى الحياة الذي يمنحه العمل.

لا يمكن تمويل برنامج قائم على منح الجميع دخلا معقولا.

وينادي بعض المنادين بالدخل الأساسي من المحافظين (مثل صندوق النقد الدولي) بأنه وسيلة لاستبدال البرامج الاجتماعية القائمة. في حين أن مؤيديه يعتبرونه مكملا لإطار شامل من برامج الرعاية المعمم العامة مثل التعليم والصحة وغيرها من برامج المساندة<sup>68</sup>. وبحسب ستاندينج، فإنه إلى جانب الدخل الأساسي المعمم، هناك حاجة إلى توفير «مكملات تلقائية لحالات العجز وكبار السن، كي يتمكنوا من التأقلم مع تكاليف الحياة المتزايدة والقيود على كسب الدخل»<sup>69</sup>.

### 33 - دعم الإسكان



تضيف منظمة الحماية لاجتماعية<sup>70</sup> (منظمة غير حكومية) في قاموسها برامج الإسكان الاجتماعي إلى مجموعة البرامج والأدوات الأساسية. ينقسم هذا النوع من الدعم إلى فئتين:

- الدعم لجانب العرض: مثل مشروعات الإسكان التي تبنيتها الحكومة، وما يسمى بدعم «الطوب ومونة الأسمنت» المقدم إلى مقاولي بناء المساكن، مثل دعم القروض، منح الأراضي ومواد البناء، تمويل ضريبي tax credits وخصم ضريبي. الدعم لجانب الطلب: مثل منح السكن، ومخصصات السكن المخصصة للفقراء. منح السكن هي دعم مالي يقدم مرة واحدة للقطاع العائلي، بحيث يمكنهم من شراء أو بناء أو تشطيب المساكن أو لإعادة تأهيل المساكن القائمة. أما مخصصات السكن، فهي مساعدات منتظمة الدفع إلى القطاع العائلي، تمكنهم من تعويض تكاليف الحصول على المسكن، أو تكاليف الإقامة فيه، سواء كان جديدا أو قديما. وقد يحصل عليها المالكون أو المستأجرون.

وقد تتضمن تلك برامج دعم السكن بنوعيتها أيضا: سقف الإيجارات، لا تزيد عنها. مثلما كان الوضع السائد لعقود بعد الحرب العالمية الثانية في عدد من دول العالم الغربي (والدول حديثة الاستقلال). وأيضاً، أثناء جائحة الكوفيد-19، قامت بعض الدول بتجميد الزيادات في الإيجار وأيضاً بسداد الإيجار عن غير القادرين بشكل مؤقت. كما يمكن للدولة توفير مساكن للإيجار المدعوم، بما يتناسب مع الحد الأدنى للأجر. وأخيراً يمكن للدولة توفير مساكن للبيع، بطريقة الرهن العقاري، بسعر فائدة مدعوم، وعلى فترات طويلة جداً.

67 <https://www.vox.com/policy-and-politics/201715821560/20/7//basic-income-critiques-cost-work-negative-income-tax>

68 Guy Standing (2020), speech on UBI.

<https://greattransition.org/gti-forum/basic-income-standing>

69 Guy Standing، المرجع السابق.

70 Social Protection Organization Glossary

<https://socialprotection.org/learn/glossary/H>



### 33- تحديد سقف للإيجارات



تحديد سقف للإيجار هي سياسة حكومية تضع حدا على ما يمكن لمالك أن يطالب به مستأجر حين يؤجر وحدة أو يحدد عقد الإيجار. وقد يفرض سقف الإيجار بشكل مركزي أو على المستوى المحلي (عن طريق البلديات). وهي تهدف كلها إلى الإبقاء على كلفة الإيجارات في متناول السكان أصحاب الدخول المتدنية<sup>71</sup>.

وعادة ما تتبع تلك السياسة في المدن ذات المساكن مرتفعة التكلفة. وتعتبر نيويورك من أوائل الولايات الأمريكية التي طبقت تلك السياسة ومن الحالات النادرة أيضا. وفي أثناء جائحة كوفيد-19، لجأ عدد من الدول المتقدمة (أعضاء منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية) إلى تحديد سقف الإيجارات ودفع الإيجارات إلى الملاك محل السكان عبر الخزانة العامة.

وينتقد الاقتصاديون الليبراليون تحديد سقف للإيجارات لأنه قد يتسبب في تدهور العقارات وتثبيط الاستثمار العقاري (خاصة المتاح للتأجير).

ومن ناحية أخرى، تمتاز تلك السياسة [نھا توفر السكن لمحدودي الدخل. كما أنها تحول دون الاضطرار إلى التنقل بين المساكن خاصة لدى كبار السن وعائلات العمال الذين لا تتناسب دخولهم مع الزيادات الكبيرة في الإيجارات.

كانت الإيجارات في عدد من الدول العربية تخضع لسياسة الأسقف، ولكن تم التخلص منها بشكل تدريجي عبر السنين. ودفع عدد من محدودي الدخل في مصر إلى بناء غير مخطط لمساكن عائلية، سواء على أراض زراعية، أو بالاستيلاء على أراض الدولة.

### 34 - برامج التغذية المدرسية



تعود برامج التغذية المدرسية بالنفع الكبير على عملية التعليم وعلى مستقبل الأطفال. تقديم وجبات الطعام في المدارس يساعد على حل مشكلة اجوع المزمنة ويمكن أن يغير من حياة أطفال العالم الفقراء. عادة ما يضل الأطفال طريقهم إلى التعليم، وخاصة الفتيات، بسبب أن أسرهم تحتاج إليهم في أعمال المنزل أو إلى دخولهم من العمل. وتوفر الوجبات المدرسية اليومية دافعا قويا للأهالي أن يرسلوا أبناءهم إلى المدرسة. كما تسمح للأطفال أن يركزوا في دروسهم بدلا من بطونهم الخاوية. وهكذا، حيث يسود الجوع في عدد من الدول تساعد الوجبة المدرسية الأطفال على أن يكملوا تعليمهم.

تعرف منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا الوجبات المدرسية، ولكن على نطاق محدود، وعادة ما تواجه تلك البرامج مشكلة نقص التمويل. ومعظم التمويل يأتي من منح أو مساعدات دولية. وينتهي الأمر ببرامج غير معممة ووجبات متقطعة، مما يحد من الأثر الإيجابي لتلك الوجبات على التعليم وعلى تغذية الأطفال وصحتهم.

## 35 - برامج الاستثمار في التغذية



هو برنامج للإنفاق على التغذية خلال الـ 1000 يوم من حمل المرأة وحتى الولادة للقضاء على مظاهر سوء التغذية الأربعة: الهزال والتقرم والأنيميا ونقص القدرة على الرضاعة الطبيعية.

حيث تعتبر سوء التغذية السبب في نصف وفيات الأطفال دون سن الخامسة كل عام، وتحمل ملايين النساء والأطفال الأعباء الصحية الناتجة عن سوء التغذية. وبالمقابل، يوفر الاستثمار في التغذية أساس حياة مزدهرة ونمو عقلي وعضلي وتحصيل علمي أفضل للأطفال. كل دولار تنفقه الدولة على تحسين غذاء الأمهات الحوامل له مردود اقتصادي يعادل 16 دولار بفضل تحسن الصحة والإنتاجية.

وتوجد لدى البنك الدولي<sup>72</sup> قاعدة بيانات تخص أولى الدول بالرعاية في هذا الشأن، والتكاليف اللازمة لكل دولة كي تنفذ هذا البرنامج. ويدعو البنك الدولي لإمداد الأمهات والأطفال مكملات غذائية دوائية، ولكن يمكن عوضاً عن ذلك تصميم برنامج إمداد غذائي طبيعي لعلاج المظاهر الأربعة لسوء التغذية.

## 36 - دعم الزراعة



توفر حكومات كثيرة حول العالم أنواعاً مختلفة من الدعم والمساندة للقطاع الزراعي، من أجل ضمان الأمن الغذائي للسكان، أو من أجل تشجيع الصادرات الغذائية أو الزراعية.

ففي الهند مثلاً، هناك آليات تكفل استقرار أسعار محاصيل معينة لضمان حد أدنى من الدخل لصغار المزارعين. إلا أن الحكومات عليها أن تتجنب أن تنتهي تلك البرامج بدعم الشركات الكبرى بدلاً من صغار الفلاحين. فقد توصل تقرير أممي أن أكثر من 90% من إجمالي الدعم العالمي الموجه إلى الزراعة، والذي يبلغ سنوياً 540 مليار دولار، هو دعم «ضار»<sup>73</sup>. حيث ينتهي الأمر بهذا الدعم إلى أن يؤدي صحة البشر، ويفاقم أزمة المناخ ويدمر الطبيعة كما يغذي اللامساواة عن طريق استبعاد صغار المزارعين، والذين هم أغلبيتهم من النساء. حيث نجد أن الشركات العملاقة التي تنتج الحليب واللحوم هي أكبر مصدر لانبعاثات الغازات الملوثة التي ترفع درجة حرارة الأرض. وتلك الشركات هي المستفيد الأكبر من دعم الزراعة السخي. وفي الدول منخفضة الدخل، تحظى الصناعات الملوثة مثل الأسمدة الكيماوية والمبيدات الزراعية بدعم كبير، يجب أن ينخفض. هذه

72 For more information: refer to 1000days.org.

<https://thousanddays.org/>

World Bank Press Release (2016).

<https://www.worldbank.org/en/news/press-release/201618/04/global-leaders-launch-first-ever-investment-framework-for-nutrition-and-call-for-immediate-action>

73 UNEP (2021), UN report calls for repurposing of USD 470 billion of agricultural support that distorts prices, environment and social goals, A Press Release, United Nations for Environment Program.

<https://www.unep.org/news-and-stories/press-release/un-report-calls-repurposing-usd-470-billion-agricultural-support>



الفاثورة الضخمة للشركات في القطاع الزراعي يحسن أن يعاد توجيهها نحو صغار المزارعين في إطار سياسات "السيادة الغذائية"<sup>74</sup>.

74 مفهوم «السيادة الغذائية» استحدثته الحركة الفلاحية العالمية «لا فيا كامباسينا، أو حياة الريف في عام 1996. وهي حركة توحد بني الشعوب من أجل النضال ضد الظلم في نظم الغذاء، وذلك عن طريق النضال من أجل حقوق النساء وضد الاستيلاء على الأراضي وانتشار الأغذية المعدلة وراثياً، وهي كلها ممارسات مرتبطة بالشركات العملاقة. وتعرف لا فيا كامباسينا السيادة الغذائية بأنها: «حق الشعوب في غذاء صحي ومنتج بطرق متوائمة مع الثقافة المحلية من خلال سبل صديقة للبيئة ومستدامة، وحقهم في تقرير نظم الغذاء والزراعة الخاصة بهم.»

مؤسسة فريدريش إيبيرت في الشرق الأوسط  
وشمال أفريقيا

4، شارع بشار ابن بورد، البريد 63، 2078 -المرسى

+216 71 775 343

mena.fes.de

